



審計署署長  
香港灣仔  
告士打道七號  
入境事務大樓  
二十六樓

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

圖文傳真 Facsimile : 2583 9063

電話 Telephone : 2829 4200

香港立法會綜合大樓

立法會主席

主席：

我謹按照一九九八年二月十一日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件，提交我的第七十四號報告書。本報告書所提及的，是依照該份文件內訂下的衡工量值式審計工作準則完成的衡工量值式審計的結果。有關準則夾附於本報告書內。

審計署署長朱乃璋

二零二零年四月七日

# 目 錄

《審計署署長第七十四號報告書》包括以下章節：

章 節	題 目
1	通過藝術及體育發展基金（體育部分）為體育發展提供資助的管理
2	中國香港體育協會暨奧林匹克委員會
3	僱員再培訓局
4	政府推行電子檔案保管系統的工作
5	知識產權署： 知識產權的註冊及保護
6	破產及清盤服務的管理工作
7	地政總署管理短期租約的工作
8	“綠在區區” 的設置和管理工作

# 衡工量值式審計工作準則

## 衡工量值式審計工作

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

### 2. 所訂準則如下：

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

## 衡工量值式審計工作準則

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

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

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

# 第 1 章

民政事務局  
康樂及文化事務署

通過藝術及體育發展基金（體育部分）  
為體育發展提供資助的管理

香港審計署  
二零二零年四月二日

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。

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 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](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 通過藝術及體育發展基金 (體育部分) 為體育發展提供資助的管理

## 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：對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助	2.1
背景	2.2 – 2.4
項目監察	2.5 – 2.24
審計署的建議	2.25 – 2.26
政府的回應	2.27 – 2.28
第 3 部分：對國際體育活動的資助	3.1
國際體育活動	3.2 – 3.5
資助申請的審核工作	3.6 – 3.9
審計署的建議	3.10
政府的回應	3.11
對國際體育活動的監察和評估	3.12 – 3.30
審計署的建議	3.31 – 3.33
政府的回應	3.34 – 3.35
其他有關國際體育活動的事宜	3.36 – 3.37
審計署的建議	3.38
政府的回應	3.39

	段數
<b>第 4 部分：對足球發展的資助</b>	4.1 – 4.6
香港足球總會的管治	4.7 – 4.18
審計署的建議	4.19
政府的回應	4.20
人力資源管理	4.21 – 4.32
審計署的建議	4.33
政府的回應	4.34
入場人數及自營收入	4.35 – 4.42
審計署的建議	4.43
政府的回應	4.44
表現衡量及其他行政事宜	4.45 – 4.64
審計署的建議	4.65
政府的回應	4.66
<b>第 5 部分：對其他體育活動及計劃的資助</b>	5.1
隊際運動項目五年發展計劃	5.2 – 5.12
審計署的建議	5.13
政府的回應	5.14
地區足球資助計劃	5.15 – 5.26
審計署的建議	5.27 – 5.28
政府的回應	5.29
香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會的活動	5.30 – 5.36
審計署的建議	5.37
政府的回應	5.38



	段數
<b>第 6 部分：體育委員會及其轄下事務委員會的管治</b>	6.1 – 6.3
管理會議和出席率	6.4 – 6.15
審計署的建議	6.16
政府的回應	6.17
管理潛在利益衝突	6.18 – 6.24
審計署的建議	6.25 – 6.26
政府的回應	6.27
其他管治事宜	6.28 – 6.33
審計署的建議	6.34 – 6.35
政府的回應	6.36

<b>附錄</b>	<b>頁數</b>
A：體育總會一覽表 (2020 年 2 月 29 日)	132 – 135
B：由香港體育學院有限公司支持的精英體育項目 (2020 年 2 月 29 日)	136 – 137
C：民政事務局：組織架構圖 (摘錄)(2020 年 2 月 29 日)	138
D：香港足球總會轄下各事務委員會 (2018/19 球季)	139 – 140



# 通過藝術及體育發展基金 (體育部分) 為體育發展提供資助的管理

## 摘要

1. 民政事務局 (民政局) 表示，藝術及體育發展基金 (體育部分)(下稱“藝術及體育發展基金”)是香港體育發展的主要經費來源。截至2019年3月31日，藝術及體育發展基金的結餘為23.96億元。藝術及體育發展基金資助：(a) 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會 (港協暨奧委會) 及體育總會協調的項目，藉以支持運動員備賽及參加大型國際運動會；(b) 體育總會及體育機構在本地舉辦的國際體育活動項目；(c) 發展本地足球的計劃；(d) 隊際運動項目五年發展計劃 (五年計劃)(涵蓋8個隊際運動項目)；及 (e) 其他由港協暨奧委會及體育總會舉辦，對於在香港發展和推廣體育有重大意義的一次性項目。在2018-19年度，獲藝術及體育發展基金撥款資助的項目共166個，獲批資助額為1.238億元。

2. 藝術及體育發展基金過往亦撥款予：(a) 通過地區足球資助計劃資助的18支地區為本足球隊，以助其改善表現；(b) 通過學生運動員資助計劃資助的有體育天份的低收入家庭學生，助其參加體育活動及校際比賽，以追求他們的體育目標；及 (c) 通過香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會 (香港殘奧協會) 推行的活動，協助殘疾運動員在殘疾人奧林匹克運動會 (殘奧會) 和亞洲殘疾人運動會 (亞殘會) 取得佳績。這些計劃及活動現時由民政局的經常開支資助 (有關計劃自2016-17年度起獲經常開支資助；有關活動則自2019年1月起獲經常開支資助)。在2016-17至2018-19年度期間，有1 881個項目獲批准以民政局的經常開支加以資助，以供有關計劃和活動之用，獲批資助總額為7,200萬元。

3. 民政局的康樂及體育科負責制訂有關體育發展的政策以及管理藝術及體育發展基金。在管理藝術及體育發展基金方面，民政局由康樂及文化事務署 (康文署) 及民政事務處 (民政處) 協助。康文署及民政處充當民政局的執行單位，協助審核部分藝術及體育發展基金資助申請，以及監察有關項目的成效。

4. 體育委員會 (體委會) 就香港體育發展的政策、策略及推行架構；以及通過與各體育機構建立伙伴和合作關係，並考慮其意見，以提供撥款和資源支

## 摘要

---

持香港的體育發展，向民政局提供意見。體委會的成員由民政事務局局長委任。

5. 體委會轄下設有 3 個事務委員會：(a) 社區體育事務委員會——該委員會負責就與社會各界加強合作，推動更多市民參與體育活動，以及資助社區體育活動及措施的先後次序提供意見；(b) 精英體育事務委員會——該委員會負責就有關精英體育的事宜提供意見，為香港體育學院有限公司提供政策發展路向，並為資助精英體育及運動員的撥款先後次序提供意見；及 (c) 大型體育活動事務委員會——該委員會負責就與各體育機構、旅遊業界和私營機構合作舉辦大型體育活動的策略和措施，以及資助大型體育活動的撥款先後次序提供意見。

6. 審計署最近就通過藝術及體育發展基金為體育發展提供資助（包括為地區及學校體育計劃和香港殘奧協會的活動提供的資助，有關計劃和活動過往由藝術及體育發展基金資助，目前則由民政局的經常開支資助）一事，審查了有關的管理工作。

### 對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

7. 藝術及體育發展基金就不獲任何其他政府資助的國際運動會，撥款支持香港運動員備賽及參賽。為作監察，受資助者須在備賽計劃（備賽資助）或體育比賽（參賽資助）結束後 4 個月內，向民政局或康文署提交活動報告及經審計帳目。在報告中，受資助者需提供一份實際收支清單（第 2.2 及 2.5 段）。

8. **在制訂及衡量表現目標方面有可改善空間** 審計署審查了 2015–16 至 2018–19 年度期間獲藝術及體育發展基金備賽及參賽資助的 15 個項目。這 15 個項目涉及 19 個受資助者及 28 宗申請（1 個項目可涉及多個受資助者）。就這 28 宗申請，審計署發現：

- (a) 在 7 宗申請中，受資助者在提交申請時並無制訂表現目標。儘管受資助者在活動報告中匯報了績效，但有關績效未能按任何目標加以衡量；
- (b) 在 12 宗申請的活動報告中，並無匯報部分表現目標的績效，亦沒有證據顯示民政局及康文署採取了任何跟進行動；及

## 摘要

---

- (c) 在 2 宗申請中，受資助者並未達到全部或部分表現目標。並沒有證據顯示民政局及康文署採取了任何跟進行動 (第 2.7 段)。

9. **就解釋差異方面有可改善空間** 在審查該 28 宗申請時 (見第 8 段)，審計署發現有 24 宗申請 (86%) 的預算與實際開支之間及／或預算與實際收入之間出現重大差異 (即逾 25%)，但受資助者並無在活動報告中就差異加以解釋 (第 2.10 段)。

10. **需確保核數師提供充足的保證** 作為資助條件，受資助者須遵守採購規定 (例如報價規定) 及行為守則 (例如規管申報利益衝突及收受利益)(第 2.4 段)。在審查 28 宗申請時 (見第 8 段)，審計署發現：

- (a) 在 11 宗申請中 (涉及 9 個受資助者)，核數師並沒有核證受資助者有否遵守採購規定或行為守則 (第 2.12(b) 段)；
- (b) 在 5 宗申請中 (涉及 2 個受資助者)，核數師沒有核證受資助者有否遵守行為守則 (第 2.12(c) 段)；及
- (c) 在 3 宗申請中 (涉及 2 個受資助者)，核數師指出在遵守採購規定方面發現例外情況 (例如並無取得所規定數量的報價單)。然而，並無證據顯示民政局及康文署採取了任何跟進行動 (第 2.13 段)。

11. **需加強有關工作以確保活動報告及經審計帳目按時提交** 審計署審查了受資助者於 2014–15 至 2018–19 年度期間提交的活動報告及經審計帳目，發現遲交活動報告及經審計帳目的情況普遍減少。然而：

- (a) 就備賽資助而言，在 2018–19 年度，遲交個案比率仍達 62%；
- (b) 就國際奧林匹克委員會、亞洲奧林匹克理事會、國際殘疾人奧委會或亞洲殘疾人奧委會認可賽事的參賽資助而言，在 2018–19 年度，遲交個案比率仍達 50%；及
- (c) 就其他比賽 (包括全國性或為學生舉辦的賽事，以及隊際運動單項體育比賽) 的參賽資助而言，遲交個案比率由 2017–18 年度的 18% 上升至 2018–19 年度的 40% (第 2.15 及 2.16 段)。

12. **需執行優化措施** 如受資助者在最後限期 (即備賽計劃或體育比賽結束後 6 個月) 屆滿仍未提交活動報告及／或經審計帳目，須退還藝術及體育發展

## 摘要

基金的資助，即每再推遲 1 個月提交，須退還獲批資助額的 1%，直至受資助者提交活動報告及經審計帳目為止。在審查 28 宗申請時（見第 8 段），審計署發現其中 6 宗雖然遲了逾 6 個月才提交活動報告及／或經審計帳目，但當局並無徵收 1% 費用（第 2.6 及 2.17 段）。

13. **需檢討應退還金額的計算方法** 根據資助條件，藝術及體育發展基金備賽及參賽資助的受資助者須在備賽計劃或體育比賽結束後把未用結餘退還政府。未用結餘是指獲批資助額減去合資格開支總額。在民政局或康文署核實受資助者提交的經審計帳目後，受資助者須退還未用結餘。在審計署審查的 28 宗申請中（見第 8 段），有 1 宗除了藝術及體育發展基金資助外，受資助者的自營收入被錯誤用作計算應退還的未用結餘（第 2.18 至 2.20 段）。

14. **需確保未用結餘按時退還** 審計署分析了在 2014–15 至 2018–19 年度期間受資助者把未用結餘退還給政府所需時間，並發現有 6 宗申請的受資助者在提交經審計帳目後逾 1 年才退還未用結餘。審計署又審查了 28 宗申請（見第 8 段），並發現 1 宗申請延遲退還款項，可歸因於民政局（民政局在收到經審計帳目的約 9.8 個月後才發出退還未用結餘通知書）及受資助者（受資助者在收到民政局要求退還未用結餘通知書的約 7 個月後仍未退還款項）。除此以外，延遲退還款項的主要原因，是民政局在收到經審計帳目之後經過一段長時間，才發出要求退還未用結餘通知書（第 2.21 至 2.23 段）。

### 對國際體育活動的資助

15. **資助申請的審核工作** 國際體育活動包括：(a) “M” 品牌活動——即世界錦標賽、世界級的錦標賽及洲際錦標賽等對香港有招牌效應的活動；(b) 本地舉行的大型國際活動——即級數相當於獲相關國際、亞洲或地區性體育聯會認可及認證的世界、洲際、亞洲或大型地區性錦標賽及其他活動；非年度大型比賽的外圍賽；以及各國際體育聯會要求香港參加以符合世界錦標賽或同級活動資格的其他國際活動；及 (c) 本地舉行的國際活動（主要由香港隊伍參與）（第 3.2 段）。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需遵守評估資助申請的指引** 審計署審查了 2017–18 及 2018–19 年度舉辦的 10 項國際體育活動，包括 3 項 “M” 品牌活動、3 項本地舉行的大型國際活動及 4 項本地舉行的國際活動。審計署留意到其中 1 項本地舉行的大型國際活動的申請未獲妥善評估。根據民

## 摘要

---

政局的計分制度指引，本地舉行的大型國際活動的一個評估標準細項為“按時在限期前提交活動報告及審計報告(即經審計帳目)”，此乃強制規定。如申請人“上次申請時未能按時提交所須報告，這項標準將不獲任何分數”。一個體育總會上次於2016–17年度曾遲交一申請活動的活動報告及審計報告(1個月)，但該體育總會於2017–18年度作出申請時，該項標準仍獲給予分數(第3.9段)；

- (b) **在匯報表現方面有可改善空間** 審計署審查了受資助者在2014–15至2018–19年度期間就“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動提交活動報告及經審計帳目的工作(第3.14段)。審計署發現：
- (i) 在2015–16至2018–19年度，遲交活動報告及經審計帳目的活動比率維持不變(“M”品牌活動為75%)或有所增加(本地舉行的大型國際活動由60%增至78%，本地舉行的國際活動則由6%增至10%)(第3.14段)；
  - (ii) 在提交活動報告及經審計帳目方面有不足之處。舉例而言，雖然有預算與實際開支或預算與實際收入出現重大差異，但“M”品牌活動的受資助者卻無須就上述的差異作匯報(第3.16段)；及
  - (iii) 在10項活動中(見上文(a)項)，有3項本地舉行的大型國際活動及4項本地舉行的國際活動在合共44項表現目標中有6項目標(例如預計觀眾人數)並未達成，而有29項目標(例如香港代表隊／運動員在有關活動的預計成績)並沒有匯報達成與否。就該3項本地舉行的大型國際活動及4項本地舉行的國際活動，並無證據顯示康文署採取了任何跟進行動(第3.18段)；及
- (c) **進行實地視察方面有可改善空間** 根據民政局的記錄，在2018–19年度，55個體育總會及1個體育機構舉辦了4項“M”品牌活動、19項本地舉行的大型國際活動及95項本地舉行的國際活動。民政局視察了全部4項“M”品牌活動，而康文署則視察了其中17項本地舉行的大型國際活動及49項本地舉行的國際活動。審計署審查了民政局和康文署就這些活動進行實地視察的記錄(第3.21段)，並留意到：

## 摘要

---

- (i) 康文署視察的 17 項本地舉行的大型國際活動中，有 2 項並沒有視察報告以記錄視察詳情；而該署視察的 49 項本地舉行的國際活動中，也有 11 項有同樣情況 (第 3.21(a) 段)；
- (ii) 康文署並沒有視察 11 個體育總會 (總數為 55 個) 及 1 個體育機構所舉辦的本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動。鑑於康文署並無就抽樣視察本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動制訂指引，無法得知康文署是基於什麼理據決定不視察上述活動 (第 3.21(b) 段)；及
- (iii) 在審計署審查的 10 項活動中 (見上文 (a) 項)，有 1 項本地舉行的大型國際活動及 1 項本地舉行的國際活動的視察報告漏報部分資料 (例如觀眾人數)。再者，對於舉行多天的活動，康文署並無就須進行多少次實地視察制訂指引。有 1 項本地舉行的大型國際活動共為期 4 天，但康文署人員只在其中一天進行視察 (第 3.22 段)。

16. **受資助者退還盈餘及未用結餘方面有可改善空間** “M” 品牌活動、本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動的受資助者須向政府退還有關活動所衍生的任何盈餘 (就 “M” 品牌活動而言) 或未用結餘 (就本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動而言) (第 3.24 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) 審計署分析了 2014–15 至 2018–19 年度期間舉辦的 4 項本地舉行的大型國際活動及 6 項本地舉行的國際活動的收支狀況 (這些活動除藝術及體育發展基金資助外尚有其他收入，例如贊助及門票收入)。其中 4 項本地舉行的大型國際活動及 5 項本地舉行的國際活動雖有盈餘，但其受資助者卻無須如 “M” 品牌活動的受資助者般向政府退還盈餘，而只須退還未用結餘 (第 3.25 及 3.26 段)；
- (b) 在 2014–15 至 2018–19 年度期間，本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動中有部分經過很長時間 (例如約 10 個月) 才把未用結餘退還政府 (第 3.28 段)；及
- (c) 審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間的 4 項本地舉行的大型國際活動、6 項本地舉行的國際活動 (見上文 (a) 項) 以及兩個極端例子 (即經過 10.8 個月才退還款項的本地舉行的大型國際活動，以及經過 10.1 個月才退還款項的本地舉行的國際活動)，進一步發現受資助者經過很長時間才退還款項的主因之一，就是康文署花



## 摘要

---

了很長時間才完成核實未用結餘金額及向受資助者發出要求退還未用結餘通知書 (第 3.29 段)。

17. **其他有關國際體育活動的事宜** 審計署留意到 2013–14 至 2017–18 年度期間的多個場合中，民政局向立法會匯報國際體育活動資料的工作有可改善空間。舉例而言，在一份日期為 2018 年 5 月的立法會民政事務委員會文件中，民政局表示在 2013 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期間於本地共舉辦了 509 項國際體育活動，獲批資助額為 1.5763 億元。然而，審計署留意到所匯報的 509 項活動及 1.5763 億元獲批資助額，其實分別為發放資助的次數及發放的資助金額 (第 3.36 段)。

### 對足球發展的資助

18. **香港足球總會 (足總) 的管治** 藝術及體育發展基金向足總提供資助，透過舉辦足球發展計劃發展本地足球。有關發展計劃包括鳳凰計劃 (2011 年 11 月至 2014 年 10 月，其後延長至 2015 年 3 月) 及五年策略計劃 (2015 年 4 月至 2020 年 3 月)(第 4.2 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需改善個別委員的會議出席率** 審計署審查了足總董事局、事務委員會及工作小組委員在 2014/15 至 2018/19 球季 (球季於每年 7 月開始，至翌年 6 月結束) 期間的會議出席率，結果發現部分委員在董事局／事務委員會／工作小組會議的出席率少於一半 (第 4.7 及 4.8 段)；
- (b) **有關第一層利益申報的可改善空間** 審計署審查了足總在 2014/15 至 2018/19 球季的委員利益申報記錄，並留意到董事局、事務委員會及工作小組委員並沒有作出第一層申報 (第 4.11 段)；
- (c) **需提升審計委員會的管治** 該會未有遵守董事局在 2014 年 2 月通過的審計委員會職權範圍內所載規定 (例如須有 3 至 5 名委員)。舉例而言，該會自 2015 年 7 月起只有 1 名成員 (即主席)(第 4.13 段)；及
- (d) **需提升市務及傳訊委員會的管治** 足總未能提供 2014 年 7 月至 2019 年 3 月期間市務及傳訊委員會大部分的議程及會議記錄予審計署審查。2020 年 3 月，足總又告知審計署，該會在 2014/15 至

## 摘要

2018/19 球季期間雖有舉行會議，但除了 2019 年 4、5 及 6 月的會議記錄外，足總未能提供其他會議記錄 (第 4.18 段)。

19. **人力資源管理** 審計署審查了足總根據鳳凰計劃及五年策略計劃進行的員工招聘工作及足總的員工流失情況 (第 4.23 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需加強招聘政策及程序** 審計署審查了足總在 2014–15 至 2018–19 年度期間進行的 10 次招聘工作，發現有些申請雖然是在截止日期後才收到或並非送交指定收件人員，其申請卻仍然成功 (第 4.24 段)；
- (b) **需改善招聘工作中的利益申報事宜** 審計署審查了 10 次招聘工作 (見上文 (a) 項)，發現進行招聘時的利益申報工作有可予改善之處。舉例而言，在該 10 次招聘工作中的 3 次，有 5 名招聘小組成員是在面試日期之後才簽署利益申報表格 (第 4.28 段)；及
- (c) **需處理員工大量流失問題** 審計署對足總 2014–15 至 2018–19 年度期間的員工流失情況進行了分析，發現藝術及體育發展基金資助的職位 3 個年度的員工流失率偏高 (即高於 30%)。足總有部分部門 (例如市務及傳訊部) 的員工流失率在某些年份特別高 (即高於 60%)。審計署又留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間離職的 17 名人員之中，6 人 (35%) 的離職理由為事業發展機會，另外 5 人 (29%) 的離職理由則涉及工作量 (第 4.30 及 4.31 段)。

20. **入場人數及自營收入** 民政局期望足總日後能夠從門票、贊助及其他來源賺取收入，以便在財政及管理上穩步改善 (第 4.35 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需提升入場人數** 審計署分析了足總在 2015–16 至 2018–19 年度期間所舉辦賽事的入場人數，並發現 2018–19 年度的平均入場人數 (1 352 人) 較 2015–16 年度 (1 403 人) 下降了 3.6%。足球專責小組表示，派發贈票有助提高公眾對足球的興趣及改善賽事的入場人數。然而，審計署的分析發現，足總賽事中持贈票入場觀眾佔總入場人數的比例由 2015–16 年度的 9% 上升至 2018–19 年度的 14.6%。在部分賽事中，持贈票的入場人數較持正票人數為多。再者，利用贈票改善入場人數的做法並非時常令人滿意。舉例而言，2017 年 6 月舉行的亞洲足球聯盟亞洲盃賽事派發了 1 778 張贈票，但當中 1 158 張 (65%) 未被使用 (第 4.36 至 4.38 段)；及

## 摘要

- (b) **需提高收入** 政府及體育機構的資助佔足總 2014/15 球季總收入的 47%，在 2017/18 球季的比率更上升至 73%。此外，除了課程及註冊費收入之外，所有其他自營收入均下降 (第 4.41 段)。

21. **表現衡量及其他行政事宜** 根據民政局與足總就五年策略計劃所訂資助協議，足總需每半年提交進度報告，以向民政局匯報表現目標及指標的績效 (第 4.45 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **表現目標及指標未達標** 審計署審查了足總提交的 2015–16 至 2018–19 年度期間進度報告，發現在該段期間未達標的表現目標及指標由 2 至 11 項不等。在 2018–19 年度，有 9 項表現目標及 3 項表現指標未達標。個別項目未達標的程度由 1% 至 50% 不等 (第 4.46 段)；
- (b) **顧問報告中的主要目標尚未達成** 審計署審查了 2009 年 12 月發表的足球發展顧問報告中所訂主要目標的績效，發現截至 2019 年 9 月底為止，有部分的績效未能達到目標績效，更比 2009 年所達到的績效還低 (例如香港女子代表隊在國際足協賽事中的世界排名，在 2009 年 12 月為 60 名，根據顧問報告，其排名於 2015 年應為 40 名及於 2020 年“保持前 35 名”。不過，截至 2019 年 9 月，其排名只是 77 名，低於 2009 年的排名 (即 60 名))(第 4.48 及 4.49 段)；
- (c) **需改善就表現目標及指標所作績效匯報的準確性** 就半年進度報告中匯報的一項表現目標 (即“增加贊助及廣告總收益”)，半年進度報告中匯報的金額與足總在 2019 年 8 月提供審計署審查的金額不一致。此外，就所匯報的一項表現指標 (即“每場港超聯賽事的平均入場人數”)，半年進度報告中匯報的入場人數與足總網頁上公布的並不一致 (第 4.53 及 4.54 段)；
- (d) **需遵守採購規定** 審計署審查了鳳凰計劃及五年策略計劃在 2014 年 6 月至 2019 年 9 月期間採購的 50 項貨物和服務 (金額由 440 元至 100 萬元不等)。審計署發現足總並無就其中 10 項 (20%) 取得任何報價，亦無記錄沒有取得任何報價的理據 (第 4.58 段)；及
- (e) **民政局需及時發放資助** 獲足球專責小組通過及民政局批准的每年資助，應該均分為四期，於每年資助期的每季季初預先支付予足總。審計署發現在 2015–16 至 2019–20 年度期間每年資助的分期付款項出現延遲發放的情況 (最長延遲達 163 天)。審計署又留意到

## 摘要

---

在 2016–17、2018–19 及 2019–20 年度，足球專責小組通過每年資助申請的會議都是在資助期開始 (即 4 月 1 日) 之後才舉行 (第 4.61 至 4.63 段)。

### 對其他體育活動及計劃的資助

22. **需密切監察五年計劃 (見第 1 段) 的推行** 五年計劃於 2018 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日期間推行，由藝術及體育發展基金提供 1.05 億元資助。五年計劃提供資助予 8 個隊際運動項目 (即 (a) 棒球；(b) 籃球；(c) 手球；(d) 曲棍球；(e) 冰球；(f) 壘球；(g) 排球；及 (h) 水球)，以參與 2018 年和 2022 年亞洲運動會 (亞運會)，以及 2021 年亞洲冬季運動會。其目標是協助隊際運動項目循序漸進地提升表現，以及增加日後晉身精英體育項目的機會。就亞運會而言，五年計劃涵蓋 4 個發展階段 (即 2018 年之前及 2018 年亞運會期間 (即 2017 至 2019 年)、2018 年亞運會之後 (即 2019–20 年度)、2022 年亞運會之前 (即 2020 至 2022 年) 以及 2022 年亞運會期間)。五年計劃首個發展階段所定下的表現目標，是參賽隊伍在 2018 年亞運會的最終名次高於 2014 年亞運會的最終名次。然而，審計署留意到在參加 2018 年亞運會的 12 支隊伍中，有 9 支隊伍未達到表現目標 (第 5.2、5.3、5.5 及 5.11 段)。

23. **地區足球資助計劃下地區足球隊在匯報績效方面有可改善空間** 地區足球資助計劃在過往由藝術及體育發展基金提供資助，現時則由民政局資助 (見第 2 段)。在 2014–15 至 2018–19 年度期間，地區足球資助計劃下的 18 支地區足球隊每年共獲約 1,000 萬元資助。為監察表現，地區足球資助計劃下的地區足球隊須分別於 3 月 (即由 6 月開始至翌年 5 月結束的地區足球資助計劃資助期內) 及 6 月 (即地區足球資助計劃資助期結束後) 向相關民政處提交中期報告及總結報告。地區足球隊須在報告內提供計劃的收入及開支、訓練班的日期、比賽舉行日期及所舉辦的社區活動。另一方面，相關民政處須於 4 月向民政局提交地區足球隊的中期報告，並於 7 月向民政局提交連同表現評估報告的總結報告。表現評估報告須闡述地區足球隊在 4 項表現目標的績效、所得資助的用途，以及是否按時提交中期報告及總結報告 (第 5.15、5.16、5.18 及 5.19 段)。審計署審查了民政處在 2014/15 至 2018/19 地區足球資助計劃資助期內向民政局提交的表現評估報告，並留意到：

## 摘要

---

- (a) 就 4 項表現目標而言，18 支地區足球隊中有 4 支在整個期間持續未能達到 1 個或以上的目標，而另外 14 支 (18 減 4) 則在 1 或多年曾至少有 1 項未達標 (第 5.20(a) 段)；
- (b) 儘管如上文 (a) 項所述績效未達標，18 支地區足球隊中有 10 支並無提供解釋。其餘 8 支雖有提供解釋，但並無就部分“重大差異”(民政局並未就“重大差異”訂下準則)作解釋 (第 5.20(b) 段)；及
- (c) 地區足球隊無須在其報告內匯報績效。地區足球隊的績效是由地區足球隊在報告內主動匯報，或在民政處查詢下地區足球隊才匯報以便民政處評估其績效 (第 5.21(a) 段)。

24. **需妥善管制地區足球資助計劃下的採購事宜** 在地區足球資助計劃下，地區足球隊須於地區足球資助計劃資助期內的 3 月和 6 月提交所得報價資料、採購貨物和服務的收據，以及填妥申請報銷開支的表格。審計署曾到訪 2 個民政處 (1 個在九龍，1 個在新界)，留意到在 2014/15 至 2018/19 地區足球資助計劃資助期內，這 2 個民政處分別資助的 2 支地區足球隊在作出一些採購時未有提供任何所得報價資料 (例如九龍的地區足球隊所作的 5 項足球隊保險採購及 2 項貨物採購 (即足球)，總開支分別為 37,504 元及 6,765 元)。因此，無法確定這 2 支地區足球隊有否就上述採購取得任何報價。此外，儘管資料有欠缺，但並無證據顯示該 2 個民政處採取了任何跟進行動 (第 5.24 至 5.26 段)。

25. **需檢討對香港殘奧協會所作資助的效益** 香港殘奧協會獲資助聘請 3 名人員推行活動，協助殘疾運動員在殘奧會和亞殘會中取得佳績。香港殘奧協會於 2011-12 年度首次獲得藝術及體育發展基金的資助。自 2019 年 1 月起，其資助改由民政局的經常開支提供。在 2018-19 年度，香港殘奧協會獲得 1,335,000 元資助。審計署分析了香港殘疾運動員代表隊在殘奧會和亞殘會的成績 (第 5.30、5.32 及 5.33 段)。審計署發現：

- (a) 就殘奧會而言，香港殘疾運動員代表隊所得獎牌數目由 2012 年的 12 面減至 2016 年的 6 面 (第 5.34(a) 段)；及
- (b) 就亞殘會而言，香港所得獎牌數目排名由 2010 年的第 9 位下跌至 2018 年的第 10 位 (第 5.34(b) 段)。

## 摘要

### 體育委員會及其轄下事務委員會的管治

26. **需檢討及更新會議常規** 體委會轄下設有 3 個事務委員會，即社區體育事務委員會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會 (除非另有說明，體委會及其轄下事務委員會以下統稱為體委會／委員會)。體委會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會的秘書處服務由民政局提供。社區體育事務委員會的秘書處服務則由康文署提供。民政局及康文署就每個體委會／委員會發出了會議常規，以規管其運作。根據會議常規，體委會可每 3 至 4 個月舉行一次例會 (即每年 4 或 3 次會議)，而轄下事務委員會則可每 3 個月舉行一次例會 (即每年 4 次會議)。然而，審計署留意到在 2015 至 2019 年期間，每個體委會／委員會每年平均只舉行 2 次會議。為確保體委會／委員會有效履行其職能，民政局及康文署需檢討會議常規內所規定的體委會／委員會會議次數 (第 6.4、6.5、6.7 及 6.9 段)。

27. **需採取措施鼓勵出席會議** 審計署審查了 2015 至 2019 年期間個別委員的會議出席情況。審計署留意到每年均有委員未曾出席體委會或轄下事務委員會的任何會議。在有關期間如此缺席的委員共有 32 名。並無記錄顯示民政局及康文署曾採取行動鼓勵委員出席會議 (第 6.13 及 6.15 段)。

28. **需改善對潛在利益衝突的管理** 在 2005 年，民政事務局局長向政府各決策局和部門的所有諮詢及法定組織發出了題為“諮詢及法定組織——申報利益”的通函。根據通函，利益申報制度分為兩種，分別為一層申報制度及兩層申報制度。體委會及其轄下事務委員會採用一層申報制度。根據會議常規 (見第 26 段)，如委員在體委會或轄下事務委員會正予考慮的任何事項中有任何直接或間接的個人或金錢利益方面的潛在衝突，應在討論該事項之前，向體委會或轄下事務委員會作適當的披露。審計署審查了 2015 至 2019 年期間體委會／委員會的會議記錄，留意到有體委會委員未充分申報潛在利益衝突的情況。就此，審計署留意到根據體委會及精英體育事務委員會的會議常規，任何委員作出的利益申報均須寫入會議記錄。然而，社區體育事務委員會及大型體育活動事務委員會的會議常規並無類似規定。其後，康文署在 2020 年 3 月告知審計署，社區體育事務委員會的會議常規中已加入有關規定 (第 6.18 至 6.21 段)。

29. **需檢討利益申報制度** 根據 2005 年發出的通函 (見第 28 段)，各決策局和部門應不時檢討就轄下諮詢及法定組織而制定的利益申報制度，以確保該

## 摘要

---

等制度切合有關組織的需要。並無記錄顯示民政局及康文署曾因應 2005 年通函的規定，不時檢討體委會／委員會的利益申報制度 (第 6.23 及 6.24 段)。

30. **在披露會議資料方面有可改善空間** 根據會議常規，秘書應在舉行會議的曆年內把會議通知、議程及會議文件予以公布 (即體委會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會通過民政局網頁，社區體育事務委員會則通過康文署網頁)，除非其性質及／或內容屬機密。在 2020 年 1 月，審計署審查了 2015 至 2019 年期間所舉行會議的資料在民政局網頁／康文署網頁上的發布情況。該段期間共舉行了 43 次會議，包括 11 次體委會會議、11 次社區體育事務委員會會議、11 次精英體育事務委員會會議及 10 次大型體育活動事務委員會會議。審計署發現，截至 2020 年 1 月 31 日，全部 43 次會議 (100%) 均沒有發布會議通知，而 11 次會議 (26%) 則沒有發布議程。在 2020 年 3 月，民政局告知審計署，發布會議通知的規定已不合時宜。至於該些議程，自 2020 年 2 月起已上載於網頁上。民政局及康文署需確保把會議常規予以更新，以納入最新規定，並根據會議常規公布體委會／委員會的會議資料 (第 6.28 至 6.31 段)。

31. **需確保委員簽署及交回保密協議** 體委會／委員會委員由民政事務局局長委任。根據民政局及康文署的做法，委員須於獲委任時簽署協議。協議為標準表格，而根據協議，委員承諾按需要對體委會／委員會的事宜保密。審計署審查了 2015 至 2019 年期間委員的協議，發現未能找到部分委員會委員的協議 (即涉及 1 名精英體育事務委員會委員及 4 名大型體育活動事務委員會委員)。民政局表示，有關委員並無交回協議 (第 6.32 及 6.33 段)。

### 審計署的建議

32. 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。審計署建議民政事務局局長應：

#### *對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助*

- (a) 澄清如何計算受資助者應退還的未用結餘，並確保民政局及康文署人員妥為計算應退還的未用結餘金額 (第 2.25 段)；

## 摘要

---

### 對國際體育活動的資助

- (b) 要求“M”品牌活動的受資助者在預算與實際開支或預算與實際收入出現逾 25% 的差異時於活動報告中加以解釋，並在有需要時對受資助者採取跟進行動 (第 3.31(a) 段)；
- (c) 檢討“M”品牌活動退還盈餘及本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動退還未用結餘的現行安排，以確定是否需要加以劃一或修改 (第 3.31(b) 段)；
- (d) 改善日後向立法會匯報國際體育活動資料的工作 (第 3.38 段)；

### 對足球發展的資助

- (e) 敦促足總採取有效措施以改善其管治，包括：
  - (i) 鼓勵董事局、事務委員會及工作小組委員出席會議，特別是那些經常缺席的委員 (第 4.19(a) 段)；
  - (ii) 確保把第一層利益申報表格發給足總董事局、事務委員會及工作小組委員，供他們在首次獲委任時及其後每年填寫，並確保他們適時填妥表格並將之交回足總 (第 4.19(b) 段)；
  - (iii) 確保審計委員會遵守其職權範圍的規定 (第 4.19(c) 段)；及
  - (iv) 確保市務及傳訊委員會的議程及會議記錄獲妥善保存 (第 4.19(d) 段)；
- (f) 敦促足總採取有效措施以改善其人力資源管理，包括：
  - (i) 制訂政策和程序，按照規定處理在截止申請後才收到的職位申請及非經正式渠道遞交的申請 (第 4.33(a) 段)；
  - (ii) 確保招聘工作所涉及的利益衝突獲妥善及充分地申報 (第 4.33(h) 段)；及
  - (iii) 密切監察員工流失率 (特別是那些流失率明顯較高的足總部門)，並因應員工離開足總的理由，設法解決流失率高的問題 (第 4.33(j) 段)；
- (g) 敦促足總採取有效措施以提升入場人數及提高收入，包括：
  - (i) 確定入場人數下降的原因，並考慮審計署就足總派發贈票所提意見，採取進一步措施提升入場人數 (第 4.43(a) 段)；及



## 摘要

---

- (ii) 確定自營收入普遍下降的原因，以便加強措施以提高此等收入 (第 4.43(b) 段)；
- (h) 審察足總的策略計劃，以確保有關計劃充分而有效地處理表現上的不足；並密切監察足總的表現，以便釐定香港足球發展的未來路向 (第 4.65(a) 段)；
- (i) 要求足總解決在匯報贊助及廣告總收益數字上出現的不一致情況 (第 4.65(b) 段)；
- (j) 就足總向民政局匯報的“每場港超聯賽事的平均入場人數”表現指標績效，重新釐定應涵蓋的賽事類別，並確保足總妥為匯報有關績效 (第 4.65(c) 段)；
- (k) 敦促足總採取有效措施，以確保採購政策及指引中有關取得報價的規定獲妥為遵守；以及在未能遵守規定時，記錄有關理由以加強管控 (第 4.65(d) 段)；
- (l) 考慮足總對延遲發放每年資助分期款項的關注，並在日後設法及時發放資助予足總 (第 4.65(e) 段)；

### *對其他體育活動及計劃的資助*

- (m) 密切監察隊際運動項目五年發展計劃第三個發展階段 (即 2022 年亞運會之前 (即 2020 至 2022 年)) 的推行情況 (第 5.13 段)；
- (n) 就地區足球隊的績效與既定表現目標之間的“重大差異”制訂準則，並將準則告知民政處，以便民政處在需要時採取跟進行動 (第 5.27 段)；
- (o) 繼續檢討為香港殘奧協會提供資助以幫助香港殘疾運動員代表隊在殘奧會和亞殘會取得佳績的效益，並在需要時採取改善措施 (第 5.37 段)；

### *體育委員會及其轄下事務委員會的管治*

- (p) 提醒體委會委員按照體委會會議常規的規定申報潛在利益衝突 (第 6.25(a) 段)；
- (q) 考慮在大型體育活動事務委員會的會議常規加入條文，規定任何委員作出的利益申報均須寫入會議記錄 (第 6.25(b) 段)；

## 摘要

---

- (r) 查明精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會委員沒有交回載有保密條款的已簽署協議的事宜，並在需要時採取補救措施 (第 6.35(a) 段)；及
- (s) 採取措施以確保體委會／委員會委員簽署及交回協議 (第 6.35(b) 段)。

### 33. 審計署並建議康樂及文化事務署署長應：

#### *對國際體育活動的資助*

- (a) 在審核藝術及體育發展基金的資助申請時，就評估申請人有否按時提交活動報告及審計報告的問題上，確保康文署人員按照民政局的指引 (第 3.10(a) 段)；
- (b) 採取措施以確保本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者妥善及清楚地匯報表現目標的績效，並在未達標及／或未有妥為匯報績效時對受資助者採取跟進行動 (第 3.32(c) 段)；
- (c) 採取措施以確保實地視察本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的所有詳情會被記錄 (第 3.32(d) 段)；
- (d) 就抽樣實地視察本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動制訂指引 (第 3.32(e) 段)；
- (e) 就舉辦多天的本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動須進行的實地視察次數制訂指引 (第 3.32(f) 段)；及
- (f) 研究如何加快核實本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者須退還的未用結餘金額，以及如何加快發出要求退還未用結餘通知書 (第 3.32(h) 段)。

### 34. 審計署並建議民政事務局局長及康樂及文化事務署署長應：

#### *對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助*

- (a) 採取措施以確保藝術及體育發展基金備賽及參賽資助申請人在其資助申請中制訂表現目標，並確保這些資助的受資助者在其活動報告中匯報所有表現目標的績效 (第 2.26(a) 段)；

## 摘要

---

- (b) 遇有藝術及體育發展基金備賽及參賽資助的受資助者未能達成表現目標的情況，對受資助者採取跟進行動 (第 2.26(b) 段)；
- (c) 要求受資助者在活動報告中就預算與實際開支之間和預算與實際收入之間出現的逾 25% 差異加以解釋 (第 2.26(c) 段)；
- (d) 向受資助者發出指引，以確保其核數師核證受資助者有否遵守採購規定及行為守則。倘若經審計帳目顯示其未有遵守規定，則需對受資助者採取跟進行動 (第 2.26(d) 段)；
- (e) 加強有關工作以減少受資助者遲交活動報告及經審計帳目的情況 (第 2.26(e) 段)；
- (f) 按照民政局優化措施的規定，向遲交活動報告及經審計帳目的受資助者徵收費用 (第 2.26(f) 段)；
- (g) 確定受資助者延遲退還未用結餘的原因，並採取措施，以確保受資助者按時退還未用結餘 (第 2.26(g) 段)；

### *對國際體育活動的資助*

- (h) 加強有關工作以確保“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者按時提交活動報告及經審計帳目，包括對經常遲交報告及帳目的受資助者採取措施 (第 3.33(a) 段)；

### *體育委員會及其轄下事務委員會的管治*

- (i) 檢討體委會／委員會的會議常規所規定的會議次數，並適當地更新會議常規 (第 6.16(a) 段)；
- (j) 加強鼓勵體委會／委員會委員出席會議 (第 6.16(b) 段)；
- (k) 因應 2005 年通函的規定，定期檢討體委會／委員會的利益申報制度 (第 6.26 段)；
- (l) 確保把會議常規予以更新，以納入最新規定 (第 6.34(a) 段)；及
- (m) 確保根據會議常規公布體委會／委員會的會議資料 (第 6.34(b) 段)。

## 摘要

---

35. 審計署建議民政事務局局長應通過民政處：

*對其他體育活動及計劃的資助*

- (a) 要求地區足球隊在提交予民政處的報告中匯報其表現目標的績效及就所匯報的績效向民政處提供證明文件，並進行相應的核實工作 (第 5.28(a) 及 (b) 段)；
- (b) 要求地區足球隊就任何“重大差異”向民政處提供解釋，並確保民政處就有關差異採取所需的跟進行動，以幫助地區足球隊達成其表現目標 (第 5.28(c) 段)；及
- (c) 採取措施確保地區足球隊向民政處提供就採購取得的報價資料，並確保民政處在需要時採取跟進行動 (第 5.28(d) 段)。

### 政府的回應

36. 民政事務局局長及康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

### 背景

1.2 民政事務局 (民政局) 的政策範圍廣泛，包括公民教育、文化藝術、地區及公眾關係、體育康樂，以及青年政策等。民政局表示，在體育方面，參與體育運動對身心健康皆大有裨益，並可藉此促進社會互動和增進社會歸屬感。政府十分重視體育發展，並制訂以下目標：

- (a) 在社區推動體育；
- (b) 推動精英體育發展；及
- (c) 促進香港作為國際體壇盛事中心。

1.3 民政局表示，為支持長遠體育發展和實現以上目標 (見第 1.2 段)，政府用於體育發展的開支上升了 28%，由 2014-15 年度的 39.48 億元增加至 2018-19 年度的 50.54 億元。表一顯示在 2018-19 年度體育發展的撥款情況。

表一

體育發展的撥款情況  
(2018–19 年度)

撥款機關	撥款來源和性質	2018–19 年度開支 (百萬元)	百分比
康樂及文化事務署 (康文署) (註 1)	(a) 由康文署撥款為公眾設置和運作體育及康樂設施 (例如室內體育館、網球場及游泳池)，並推動體育發展 (註 2) (b) 通過康文署的經常開支，為公眾舉辦多元化的體育及康樂活動 (註 3)，並通過康文署有關康樂及體育資助的經常開支，以體育資助計劃 (註 4) 向中國香港體育協會暨奧林匹克委員會 (港協暨奧委會 — 註 5) 及體育總會 (註 6) 提供資助，以舉辦體育訓練計劃、代表隊訓練、發展計劃，及海外和本地的國際運動活動等	4,169	82.5%
民政局	(c) 通過由民政局管理的精英運動員發展基金，向香港體育學院有限公司 (體院) 提供資助，以支持精英體育和精英運動員的發展 (註 7) (d) 通過由民政局管理的戴麟趾爵士康樂基金 (註 8) 項下 4 個與體育相關的基金，向港協暨奧委會、體育總會、體育機構 (例如沙田體育會有限公司及北區射藝會) 及運動員提供資助，以作體育發展 (詳情見第 1.4 段) (e) 通過民政局的經常開支，資助體育機構及學校 (中小學) 以進行地區和學校體育計劃，並由 2019 年 1 月起資助香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會 (香港殘奧協會 — 體育總會之一) 推行計劃，以協助殘疾運動員在殘疾人奧林匹克運動會 (殘奧會) 和亞洲殘疾人運動會 (亞殘會) 中取得佳績 (詳情見第 1.8(c) 段)	596 115 33	11.8% 2.3% 0.6%

表一 (續)

撥款機關	撥款來源和性質	2018-19 年度開支 (百萬元)	百分比
	(f) 由民政局撥款予港協暨奧委會 (包括其關聯公司)，以應付其營運所需 (即資助其在人事、辦事處及計劃方面的開支)	24	0.5%
	(g) 其他 (例如民政局的部門開支、個人薪酬及顧問研究費)	117	2.3%
	總計	5,054	100.0%

資料來源：民政局的記錄

註 1： 民政局是康文署的決策局，康文署負責為公眾提供康樂及文化服務 (包括體育)。

註 2： 審計署先後在 2004 年 3 月及 2004 年 10 月，完成了名為“提供水上康樂及體育設施”(《審計署署長第四十二號報告書》第 7 章)及“提供和管理室內康樂及體育設施”(《審計署署長第四十三號報告書》第 8 章)的審查。

註 3： 2008 年 10 月，審計署完成了名為“提供康樂及體育服務”(《審計署署長第五十一號報告書》第 10 章)的審查。

註 4： 2009 年 10 月，審計署完成了名為“體育資助計劃的管理”(《審計署署長第五十三號報告書》第 1 章)的審查。

註 5： 港協暨奧委會獲國際奧林匹克委員會 (國際奧委會) 認可為中國香港的地區奧林匹克委員會 (地區奧委會)。國際奧委會是獨立的非牟利國際機構。除制訂和管理奧林匹克規則外，國際奧委會亦負責每四年選出奧林匹克運動會 (奧運會) 主辦國、接受或否決新的運動和項目加入成為奧運比賽項目，以及監督其他不同機構 (例如國家／地區奧委會和各個主辦城市的奧運籌備委員會) 在發展和推廣體育運動方面的工作。截至 2020 年 2 月 29 日，全球共有 206 個國家／地區奧委會。作為地區奧委會，港協暨奧委會根據被視為國際奧委會法規的《奧林匹克憲章》(見國際奧委會網站 — <http://www.olympic.org>)，致力發展和推廣體育運動 (見第 1.16 段)。

註 6： 體育總會是本港各類體育運動的管治機構 (例如香港羽毛球總會有限公司、中國香港單車總會有限公司及中國香港空手道總會有限公司)，目標主要是在香港推廣和發展體育運動，以及培育和選拔代表團參加國際體育賽事。截至 2020 年 2 月 29 日，港協暨奧委會的會員共包括 79 個體育總會 (見附錄 A)。這些體育總會獲港協暨奧委會認可為所屬體育運動的正式代表。共有 60 個體育總會 (包括 59 個港協暨奧委會會員和 1 個非港協暨奧委會會員) 根據康文署的體育資助計劃獲得整體撥款 (見上文註 4)。

註 7： 截至 2019 年 3 月 31 日，精英運動員發展基金的基金結餘為 118 億元。該基金只用於資助體院以支持精英體育和精英運動員的發展 (見附錄 B)。2015 年 4 月，審計署完成了名為“香港體育學院有限公司”(《審計署署長第六十四號報告書》第 5 章)的審查。

註 8： 戴麟趾爵士康樂基金是於 1970 年根據《戴麟趾爵士康樂基金條例》(第 1128 章) 成立的法定基金，目的是就康樂、體育、文化和社交活動提供設施，以及附屬或附帶於此目的的其他宗旨。

### **通過戴麟趾爵士康樂基金項下 4 個與體育相關的基金為體育發展提供資助**

1.4 民政局通過戴麟趾爵士康樂基金 (見第 1.3 段表一的 (d) 項) 項下 4 個與體育相關的基金撥款資助體育發展：

- (a) **藝術及體育發展基金** 藝術及體育發展基金於 1997 年 1 月成立，包含藝術部分及體育部分。藝術部分撥款支持香港藝術發展局推薦的藝術項目申請；而體育部分則向港協暨奧委會、體育總會、體育機構及運動員提供撥款作體育發展。有關藝術及體育發展基金的詳情載於第 1.5 至 1.8 段 (以下提述的藝術及體育發展基金僅指其體育部分。由於這項審查工作只關乎體育事宜，故此不涵蓋其藝術部分)；
- (b) **香港運動員基金** 該基金於 1996 年 8 月成立，為個別運動員提供撥款，以幫助他們通過學術及教育訓練在自身選擇的體育領域爭取佳績，並提供機會讓他們從相關體育競賽退役後發展個人事業；
- (c) **傷殘人士體育資助基金** 該基金於 1985 年 8 月成立，以推廣傷殘人士體育運動；及
- (d) **體育資助基金** 該基金於 1987 年 2 月成立，向有財政需要的運動員提供援助 (例如教練費及提供津貼以補助運動員因參加賽事而失去的收入)，以助爭取佳績。

### **通過藝術及體育發展基金為體育發展提供資助**

1.5 截至 2019 年 3 月 31 日，在上述 4 個戴麟趾爵士康樂基金項下與體育相關的基金之中，藝術及體育發展基金的結餘最高，為 23.96 億元 (即佔 4 個基金總結餘 24.76 億元中的約 97%)。藝術及體育發展基金的所有資金，均來自經立法會財務委員會批准的政府注資。在 2018-19 年度，藝術及體育發展基金撥出的資助最多，達 1.11 億元 (即佔 4 個基金總資助額 1.15 億元中的約 97%)，詳情載於表二。



表二

戴麟趾爵士康樂基金項下與體育相關的基金  
(2019年3月31日)

基金	截至2019年3月31日的基金結餘		在2018-19年度支付的撥款	
	百萬元	%	百萬元	%
藝術及體育發展基金	2,396	96.8	111	96.5
香港運動員基金	24	1.0	4	3.5
傷殘人士體育資助基金	9	0.3	無 (註)	
體育資助基金	47	1.9		
總計	2,476	100.0	115	100.0

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

註： 2007-08年度，體院推行了以下財政支援計劃：

- (a) 通過殘疾人士體育訓練資助，向表現出色及有潛質的香港運動員提供直接的財政支援，助其在國際體壇取得或維持佳績。此後，傷殘人士體育資助基金再無接獲資助申請；及
- (b) 通過精英訓練資助，向精英運動員提供直接的財政支援。此後，體育資助基金再無接獲資助申請。

1.6 民政局表示，藝術及體育發展基金是香港體育發展的主要經費來源，亦是香港運動員備賽及參加國際綜合項目運動會（以下統稱為國際運動會）（註1）（見第1.7(a)段），以及在香港舉辦國際體育活動（見第1.7(b)段）的主要經費來源。為運動員提供支援，有助他們接受定期的國際訓練及增加比賽經驗，從而晉級至大型運動會，增加在運動會中贏取獎牌的機會。舉辦國際體育賽事可讓本地運動員有機會在主場作賽，並讓公眾得以觀賞高水平賽事，有助促進熱愛體育的文化。

註1： 國際綜合項目運動會是指在多個日子舉行、包含不同體育項目，由成員國家／地區參與競逐的比賽。藝術及體育發展基金資助非精英運動員為國際運動會備賽（精英運動員發展基金（見第1.3段表一的(c)項）資助精英運動員為國際運動會備賽），並資助精英運動員和非精英運動員參加國際運動會。

### 1.7 藝術及體育發展基金資助多種體育項目，包括：

- (a) 港協暨奧委會及體育總會協調的項目，藉以支持運動員備賽及參加大型國際運動會，例如 2012 年在倫敦舉行及 2016 年在里約舉行的奧運會及殘奧會；2010 年在廣州舉行、2014 年在仁川舉行及 2018 年在雅加達舉行的亞洲運動會（亞運會）(見照片一的例子) 及亞殘會；2017 年舉行的世界大學生夏季運動會（註 2）；以及全國運動會（全運會）和全國青年運動會；

#### 照片一

#### 中國香港代表團參加 2018 年在雅加達舉行的亞運會 (2018 年)



資料來源：港協暨奧委會的記錄

- (b) 體育總會及體育機構在本地舉辦的國際體育活動項目，包括“M”品牌活動（註 3）及大型國際體育賽事，例如亞洲青年體育舞蹈專項錦標賽（香港）(見照片二)、羽毛球錦標賽、世界女排聯賽、香港公開羽毛球錦標賽及香港壁球公開賽；

---

註 2：世界大學生夏季運動會是一項國際性的大學體育及文化活動，每兩年在不同城市舉行。

註 3：“M”品牌活動包括世界錦標賽、世界級的錦標賽（例如世界盃、世界級系列賽事或世界巡迴賽事）及洲際錦標賽。

照片二

亞洲青年體育舞蹈專項錦標賽 (香港)  
(2019 年)



資料來源：審計署於 2019 年 11 月 9 日拍攝的照片

- (c) 根據足球專責小組 (註 4) 所作建議發展本地足球的計劃，包括香港足球總會 (足總——體育總會之一) 的鳳凰計劃及五年策略計劃；

---

註 4：足球專責小組於 2010 年 5 月成立，由民政事務局常任秘書長擔任主席，其 7 名委員 (來自體育界、學術界及其他專業界別) 由民政事務局局長委任。該小組的職權範圍如下：

- (a) 參照足球發展顧問報告的建議，確定有哪些範疇的工作需要早日落實推行；
- (b) 協助足總就香港足球的進一步發展擬定策略計劃；
- (c) 確定推動香港足球進一步發展所需資源及統籌提供所需資源；
- (d) 制訂措施以監察推動香港足球進一步發展的進度，並向民政事務局局長加以匯報；  
及
- (e) 就香港足球進一步發展的進度與持份者交流意見。

- (d) 在 2018 年 1 月開展的隊際運動項目五年發展計劃 (涵蓋棒球、籃球、手球、曲棍球、冰球、壘球、排球和水球等 8 個亞運會隊際運動項目)，目標是協助隊際運動項目循序漸進地提升表現，以及增加日後晉身精英體育項目的機會；及
- (e) 其他由港協暨奧委會及體育總會舉辦，對於在香港發展和推廣體育有重大意義的一次性項目 (例如由 7 個體育總會合辦的香港沙灘節 2014)。

1.8 藝術及體育發展基金在過往亦撥款予體育機構及學校 (中小學) 舉辦地區及學校體育計劃，以及撥款予香港殘奧協會推行活動以支援殘疾運動員。這些計劃及活動現時由民政局的經常開支資助 (有關計劃自 2016–17 年度起獲經常開支資助；有關活動則自 2019 年 1 月起獲經常開支資助——註 5)，當中包括：

- (a) **地區足球資助計劃** 該計劃向 18 支地區為本足球隊提供資助，以助其改善表現。資助範圍包括例如教練、器材與交通及保險等開支；
- (b) **學生運動員資助計劃** 該計劃向有體育天份的低收入家庭學生提供財政支援，助其參加由香港學界體育聯會 (體育總會之一) 舉辦的外展教練計劃 (註 6)、聯校專項訓練計劃 (註 7) 及校際比賽，以追求他們的體育目標；及
- (c) **香港殘奧協會的活動** 提供撥款予香港殘奧協會，以聘請 3 名人員 (即 1 名計劃總監及 2 名計劃主任) 推行活動，協助殘疾運動員在殘奧會和亞殘會取得佳績。這些由藝術及體育發展基金資助的活動，亦即追求卓越計劃及延續卓越計劃。前者協助運動員在 2012 年殘奧會和 2014 年亞殘會取得佳績；而後者則針對 2016 年殘奧會和 2018 年亞殘會，為運動員提供相同的支援。民政局表示，類似活動目前是由民政局的經常開支資助，作為政府對香港殘奧

---

註 5： 民政局表示，藝術及體育發展基金應集中資助有時限項目 (見第 1.7(a) 至 (d) 段) 或一次性項目 (見第 1.7(e) 段)。因此，有關計劃及活動目前以民政局的經常開支資助。無論資助源自藝術及體育發展基金抑或民政局經常開支，在運作上並無分別。

註 6： 根據外展教練計劃，體育總會安排教練為學校學生進行體育訓練，並協助學校成立校隊參加校際比賽。

註 7： 根據聯校專項訓練計劃，在個別體育項目中達到指定技術水平的學生，將獲選接受進階訓練。

協會重組及建立新的香港殘疾人奧委會的部分資助，而新設立的香港殘疾人奧委會將脫離傷殘人士體育協會，成為一個獨立機構(註8)。

1.9 表三顯示在 2014–15 至 2018–19 年度期間獲藝術及體育發展基金資助項目的數量。圖一顯示在 2014–15 至 2018–19 年度期間藝術及體育發展基金批出的資助。

---

註8：除了地區足球資助計劃，學生運動員資助計劃及對香港殘奧協會活動的資助，藝術及體育發展基金過往亦有資助“學校體育計劃推廣主任”計劃。該計劃旨在為學生提供更多參與體育運動的機會、提升學校的體育水平、物色有體育潛能的學生，以及為體育計劃推廣主任(即退役運動員)提供一個在職訓練平台，以助其進一步發展事業。在該計劃下，體育計劃推廣主任負責組織及推行由學校建議的體育活動，令活動達成該計劃的目標。在 2016–17 年度至 2018 年 8 月，該計劃是以民政局的經常開支資助。自 2018 年 9 月起(即自 2018/19 學年開始)，該計劃被納入由港協暨奧委會營運的退役運動員轉型計劃中。

表三

獲藝術及體育發展基金資助項目的數量  
(2014-15 至 2018-19 年度)

項目種類	獲資助項目的數量				
	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度
(a) 香港運動員備賽及參加國際運動會 (見第1.7(a)段)	9	20	17	23	27
(b) 國際體育活動 (見第1.7(b)段)	97	92	100	111	134
(c) 足球發展 (見第1.7(c)段)(註1)	不適用	1	不適用		
(d) 隊際運動項目五年發展計劃 (見第1.7(d)段)	不適用			1 (註2)	3
(e) 一次性體育項目 (見第1.7(e)段)	2	無			2
(f) 地區及學校體育計劃和香港殘奧協會的活動 (見第1.8段)	497	608	不適用 (註3)		
總計	605	721	117	135	166

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

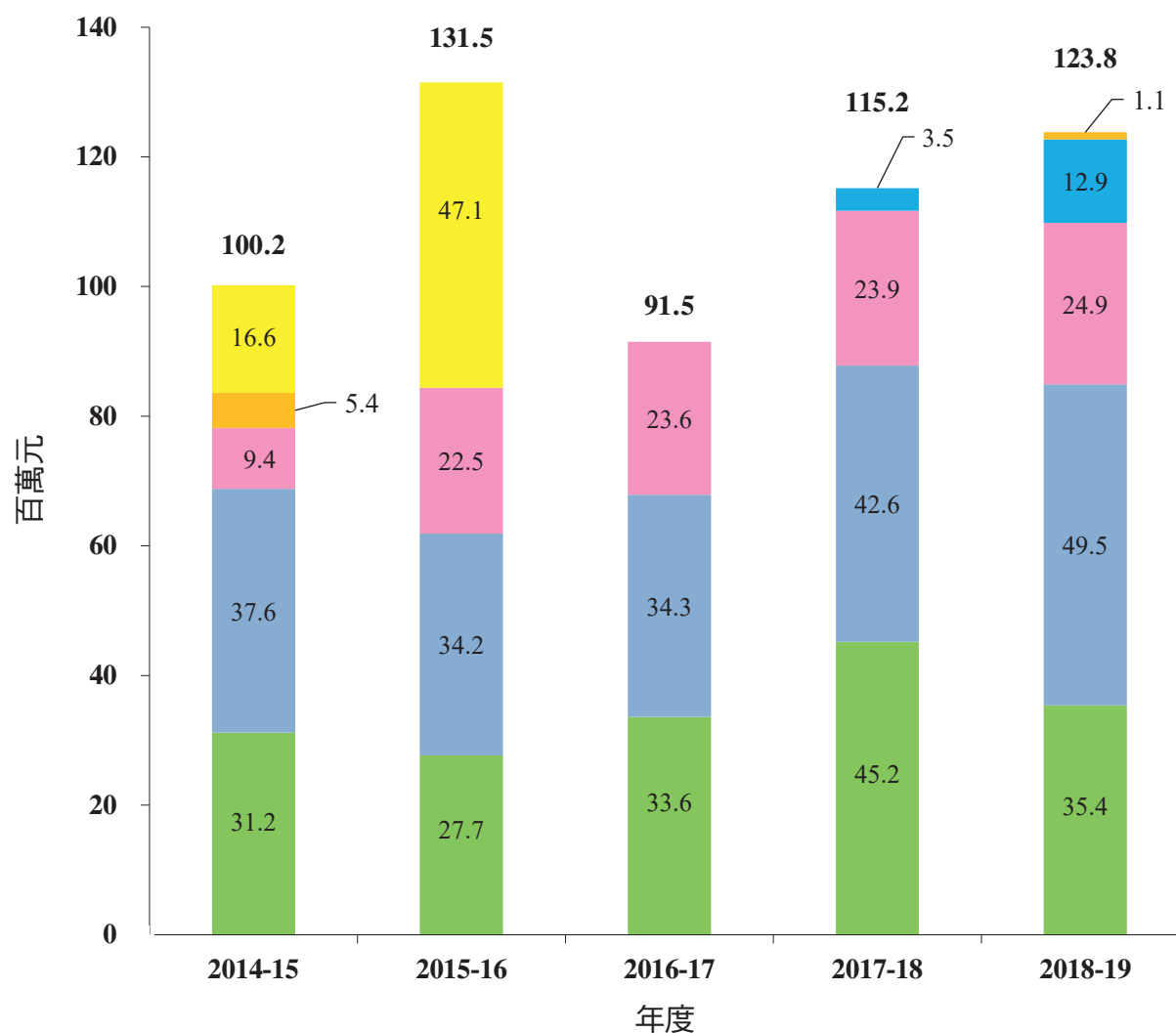
註1：足總的鳳凰計劃於2011-12年度獲批資助，而其五年策略計劃則於2015-16年度獲批資助。

註2：隊際運動項目五年發展計劃於2018年1月推行。

註3：地區及學校體育計劃和香港殘奧協會的活動過往由藝術及體育發展基金資助，有關計劃自2016-17年度起改由民政局的經常開支資助，有關活動亦自2019年1月起改由民政局的經常開支資助(見第1.8段)。

圖一

藝術及體育發展基金批出的資助  
(2014-15 至 2018-19 年度)



說明：

- 香港運動員備賽及參加國際運動會
- 國際體育活動
- 足球發展
- 隊際運動項目五年發展計劃
- 一次性體育項目
- 地區及學校體育計劃和香港殘奧協會的活動 (有關計劃和活動分別自 2016-17 年度及 2019 年 1 月起由民政局的經常開支資助——見第 1.8 段)

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

## 引言

---

1.10 在 2016–17 至 2018–19 年度期間，有 1 881 個項目獲批准以民政局的經常開支加以資助，以供地區及學校體育計劃和香港殘奧協會的活動之用（見第 1.8 段）。獲批資助總額為 7,200 萬元。

### 民政局的管理工作

1.11 民政局的康樂及體育科負責制訂有關體育發展的政策。該科亦負責管理戴麟趾爵士康樂基金（註 9）項下的藝術及體育發展基金（見第 1.4 段），以及為地區及學校體育計劃和香港殘奧協會的活動提供的資助。民政局截至 2020 年 2 月 29 日的組織架構圖（摘錄）載於附錄 C。截至 2020 年 2 月 29 日為止，該科由體育專員（即 1 名首長級乙級政務官）領導，下設 3 名首長級官員及 69 名非首長級人員（包括 61 名公務員及 8 名合約僱員）。其中 14 名人員（包括 2 名首長級丙級政務官、2 名政務主任、4 名康樂事務經理、2 名行政主任、1 名會計主任以及 3 名非公務員合約僱員）的部分職責是管理藝術及體育發展基金及監察獲資助計劃的推行。

1.12 在管理藝術及體育發展基金方面，民政局由康文署及民政事務處（民政處）協助。康文署及民政處充當民政局的執行單位，協助審核部分藝術及體育發展基金資助申請，以及監察有關項目的成效。本審計報告第 2 至 5 部分載有更多關於其工作的詳情。

### 體育委員會

1.13 體育委員會（體委會——註 10）就以下事項向民政局提供意見：

- (a) 香港體育發展的政策、策略及推行架構；及
- (b) 通過與各體育機構建立伙伴和合作關係，並考慮其意見，以提供撥款和資源支持香港的體育發展。

---

註 9：庫務署署長是戴麟趾爵士康樂基金的法定受託人，負責基金的投資和會計工作。

註 10：體委會於 2005 年成立，由學者、運動員及體育總會和體育機構的主席組成。截至 2019 年 6 月 30 日為止，體委會的成員包括 1 名當然主席（民政事務局局長）、1 名當然副主席（港協暨奧委會會長）、8 名當然成員（即社區體育事務委員會、精英體育事務委員會和大型體育活動事務委員會（見第 1.14 段）的主席和副主席、體院主席和康樂及文化事務署署長），以及 11 名其他成員。成員由民政事務局局長委任，任期為兩年（每兩年續任一次）。



1.14 體委會轄下設有 3 個事務委員會，分別是：

- (a) **社區體育事務委員會** 該委員會負責就與社會各界加強合作，推動更多市民參與體育活動，以及資助社區體育活動及措施的先後次序提供意見；
- (b) **精英體育事務委員會** 該委員會負責就有關精英體育的事宜提供意見，為體院提供政策發展路向，並為資助精英體育及運動員的撥款先後次序提供意見；及
- (c) **大型體育活動事務委員會** 該委員會負責就與各體育機構、旅遊業界和私營機構合作舉辦大型體育活動的策略和措施，以及資助大型體育活動的撥款先後次序提供意見。

## 審查工作

1.15 多年來，審計署曾就香港的體育發展進行多次審查（見第 1.3 段表一的註 2、3、4 及 7）。在此背景下，審計署最近就通過藝術及體育發展基金為體育發展提供資助（包括為地區及學校體育計劃和香港殘奧協會的活動提供的資助，有關計劃和活動過往由藝術及體育發展基金資助，目前則由民政局的經常開支資助）一事，審查了有關的管理工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助（第 2 部分）；
- (b) 對國際體育活動的資助（第 3 部分）；
- (c) 對足球發展的資助（第 4 部分）；
- (d) 對其他體育活動及計劃的資助（第 5 部分）；及
- (e) 體育委員會及其轄下事務委員會的管治（第 6 部分）。

審計署發現上述各個範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

1.16 就體育發展而言，除上述審查工作外，審計署亦已就港協暨奧委會進行審查（見第 1.3 段表一的 (f) 項），以審查之前的審查工作中未有包括的其他相關範疇。審查結果載於《審計署署長第七十四號報告書》第 2 章“中國香港體育協會暨奧林匹克委員會”。

## 引言

---

### 政府的整體回應

1.17 民政事務局局長對審計報告書所載建議表示歡迎，認為有關建議有利於日後管理通過藝術及體育發展基金資助體育發展的事宜。

### 鳴謝

1.18 在審查期間，民政局、民政處、康文署、港協暨奧委會及體育總會相關人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

2.1 本部分探討為支持香港運動員備賽及參加國際運動會（包括世界及亞洲級別的不同體育比賽）而提供的資助（下稱備賽及參賽資助），審查工作集中於對項目的監察（第 2.5 至 2.28 段）。

### 背景

2.2 藝術及體育發展基金就不獲任何其他政府資助的國際運動會，撥款支持香港運動員備賽及參賽。這些國際運動會包括：

- (a) **綜合項目運動會** 當中包括：
  - (i) 獲國際奧委會（見第 1.3 段表一的註 5）或亞洲奧林匹克理事會（亞奧理事會——註 11）認可的賽事，其備賽事宜由體育總會負責協調，參賽事宜則由港協暨奧委會負責協調。例子有亞運會、亞洲沙灘運動會、亞洲冬季運動會、奧運會、冬季奧林匹克運動會（見照片三）、夏季青年奧林匹克運動會等；

---

註 11：亞奧理事會是亞洲區體育運動的管治組織，該會在 2020 年共有 45 個國家／地區奧委會成員。

照片三

中國香港代表團參加在韓國平昌舉行的  
第 23 屆冬季奧林匹克運動會  
(2018 年)



資料來源：港協暨奧委會的記錄

- (ii) 由國際殘疾人奧委會（國際殘奧委會——註 12）及亞洲殘疾人奧委會（亞洲殘奧委會——註 13）認可的賽事，其備賽及參賽事宜由香港殘奧協會負責協調。例子有亞殘會、亞洲殘疾人冬季運動會、亞洲青少年殘疾人運動會、殘奧會、冬季殘疾人奧林匹克運動會等；
- (iii) 全國性賽事，其備賽及參賽事宜由康文署、香港殘奧協會及體育總會負責協調。例子有全運會、全國青年運動會、全國殘疾人運動會暨特殊奧林匹克運動會，以及全國冬季運動會；  
及

---

註 12：國際殘奧委會是殘疾人運動的全球管治組織。夏季及冬季殘疾人奧林匹克運動會由其舉辦。

註 13：亞洲殘奧委會是國際殘奧委會在亞洲的唯一官方代表，亦是區內殘疾人運動會的負責組織。

## 對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

(iv) 為學生舉辦的賽事，其備賽及參賽事宜由香港學界體育聯會或中國香港大專體育協會有限公司（體育總會之一）負責協調。例子有世界大學生夏季運動會、中華人民共和國學生運動會，以及世界中學生運動會；及

(b) **隊際運動單項體育比賽** (註 14) 由國際體育聯會或亞洲體育聯會認可的比賽，其備賽及參賽事宜由相關的體育總會安排。

2.3 表四顯示 2014–15 至 2018–19 年度期間獲備賽及參賽資助項目（例如亞運會）的數量和金額。每個項目所獲資助均在相關獲批資助年度或翌年使用。

表四

獲備賽及參賽資助項目的數量和金額  
(2014–15 至 2018–19 年度)

獲批年度	獲批項目			
	備賽資助		參賽資助	
	數量	金額 (元)	數量	金額 (元)
2014–15	3	8,823,922	6	22,455,872
2015–16	8	8,748,261	12	18,941,738
2016–17	9	16,595,491	8	17,059,930
2017–18	12	24,183,411	11	20,962,939
2018–19	13	5,507,350	14	29,942,883
總計	45	63,858,435	51	109,363,362

資料來源：民政局的記錄

2.4 表五顯示備賽及參賽資助的申請及監察程序。

註 14：隊際運動是指同一隊伍內的一組運動員與對手隊伍作賽的體育運動，例如棒球、籃球及排球。

對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

表五

備賽及參賽資助的申請及監察程序

	綜合項目運動會 (見第 2.2(a) 段)						隊際運動單 項體育比賽 (見第 2.2(b) 段)
	備賽資助			參賽資助			備賽及 參賽資助
	國際奧委 會或亞奧 理事會認 可的賽事	國際殘奧 委會或亞 洲殘奧委 會認可的 賽事	全國性或 為學生舉 辦的賽事	國際奧委 會或亞奧 理事會認 可的賽事	國際殘奧 委會或亞 洲殘奧委 會認可的 賽事	全國性或 為學生舉 辦的賽事	
(a) 受資助者	體育總會	香港殘奧 協會	體育總會	港協暨奧 委會	香港殘奧 協會	康文署、 香港殘奧 協會及體 育總會	體育總會
(b) 執行單位	康文署			民政局	民政局或康文署		民政局
(c) 審核申請	康文署體育資助評審委員會 (註 1)			民政局	民政局或康文署體育 資助評審委員會 (註 1)		民政局
(d) 批出資助	民政事務局局长						
(e) 合資格開支	100% 合資格開支 (註 2)，視乎 資助上限而定 (註 3)			全運會、全國殘疾人運動會暨特 殊奧林匹克運動會、全國冬季運 動會、全國青年運動會及中華人 民共和國學生運動會為 100% 合 資格開支 (註 2)，而其他綜合項 目運動會則為 90% 合資格開支			<b>備賽資助：</b> 100% 合 資 格 開 支 (註 2)，視 乎資助上限 而定 (註 3)  <b>參賽資助：</b> 90% 合資格 開支 (註 2)
(f) 發放資助	經民政事務局局长批核後						

對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

表五 (續)

	綜合項目運動會 (見第 2.2(a) 段)						隊際運動單 項體育比賽 (見第 2.2(b) 段)
	備賽資助			參賽資助			備賽及 參賽資助
	國際奧委 會或亞奧 理事會認 可的賽事	國際殘奧 委會或亞 洲殘奧委 會認可的 賽事	全國性或 為學生舉 辦的賽事	國際奧委 會或亞奧 理事會認 可的賽事	國際殘奧 委會或亞 洲殘奧委 會認可的 賽事	全國性或 為學生舉 辦的賽事	
(g) 受資助者於 備賽計劃 (備 賽資助) 或體 育比賽 (參賽 資助) 結束後 4 個月內提交 活動報告及 經審計帳目	康文署			民政局	民政局或康文署		民政局
(h) 其他資助條 件	<ul style="list-style-type: none"> <li>如受資助者未能提交活動報告及經審計帳目，民政局／康文署有權中止處理其後的資助申請</li> <li>受資助者須遵守採購規定 (例如報價規定) 及行為守則 (例如規管申報利益衝突及收受利益)</li> </ul>						

資料來源：民政局及康文署的記錄

註 1： 康文署體育資助評審委員會由 1 名康文署助理署長及 6 名康文署人員 (即 1 名高級庫務會計師、1 名高級行政主任及 4 名總康樂事務經理) 組成。

註 2： 合資格開支的例子包括住宿及機票費用、審計費用、膳食津貼、海外訓練計劃開支及體育器材採購開支。

註 3： 資助上限視乎國際賽事種類及參加運動員／隊伍數量而定，由 9 萬元至 180 萬元不等。

### 項目監察

2.5 如第 2.4 段表五所述，為作監察，受資助者須在備賽計劃（備賽資助）或體育比賽（參賽資助）結束後 4 個月內，向民政局或康文署提交以下文件：

- (a) **活動報告** 在活動報告中，領取備賽及參賽資助的受資助者須匯報表現目標的績效（例如運動員的預計成績）及其他資料（例如比賽舉辦日期和地點以及派發的贈票數目）。在報告中，受資助者需提供一份實際收支清單；及
- (b) **經審計帳目** 包括經審計的帳目報表及包含核數師對帳目所持意見的保證報告。

2.6 自 2015–16 年度起，為確保受資助者按時提交活動報告及經審計帳目，民政局及康文署已採取以下優化措施，規定如受資助者在最後限期（即備賽計劃或體育比賽結束後 6 個月）屆滿仍未提交活動報告及／或經審計帳目：

- (a) 受資助者須退還藝術及體育發展基金的資助，即每再推遲 1 個月提交，須退還獲批資助額的 1%，直至受資助者提交活動報告及經審計帳目為止；及
- (b) 民政局／康文署保留權利中止處理同一受資助者就任何藝術及體育發展基金資助（即不限於備賽及參賽資助）提出的資助申請。

### 需提升受資助者匯報表現的工作

2.7 **在制訂及衡量表現目標方面有可改善空間** 審計署審查了 28 宗申請（註 15），該等申請獲藝術及體育發展基金備賽及參賽資助，所涉備賽計劃及體育比賽均已完成。審計署發現：

---

註 15：審計署審查了在 2015–16 至 2018–19 年度期間獲藝術及體育發展基金備賽及參賽資助的 15 個項目。這 15 個項目包括 11 個綜合項目運動會及 4 個單項體育比賽，當中涉及 19 個受資助者（即港協暨奧委會及 18 個體育總會）及 28 宗申請（1 個項目可涉及多個受資助者。舉例而言，亞運會（1 個項目）涉及許多活動，例如游泳、高爾夫球及排球。參與游泳比賽的體育總會提交備賽資助申請，而參與高爾夫球比賽的體育總會則提交另一資助申請。因此，該項目涉及 2 個受資助者及 2 宗申請）。在該 28 宗申請之中，20 宗申請備賽資助（獲批金額由 20 萬元至 770 萬元不等），其餘 8 宗則申請參賽資助（獲批金額由 30 萬元至 1,560 萬元不等）。



## 對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

- (a) 其中 7 宗申請的受資助者在其活動報告中匯報了表現目標的績效，而有關目標是在受資助者提交申請時已經制訂（即在申請時已述明）。受資助者亦就未達成的目標作出了解釋；
- (b) 在 7 宗申請中，受資助者在提交申請時並無制訂表現目標，例如運動員的預計成績及訓練課程目標（例如訓練的時數、周數及種類（例如體能及心理培訓））。儘管受資助者在活動報告中匯報了績效，但有關績效未能按任何目標加以衡量；
- (c) 在 12 宗申請的活動報告中，並無匯報部分表現目標的績效，亦沒有證據顯示民政局及康文署採取了任何跟進行動。例如，雖然估計有 2 名運動員會打入比賽 16 強，並會向其提供 240 小時的體育、體能及心理培訓，但活動報告中卻沒有提及這些目標是否已達到；及
- (d) 在餘下 2 宗申請中，受資助者並未達到全部或部分表現目標。並沒有證據顯示民政局及康文署採取了任何跟進行動。

2.8 2020 年 3 月，民政局告知審計署，提供備賽及參賽資助的目的是讓有潛質的運動員增加賽事經驗，以期提升他們的競爭能力。然而，即使未取得預期數量的獎牌，或晉身大型賽事決賽的運動員較預期為少，也不能由此認為表現目標未達。提升競爭能力與比賽結果之間並無簡單因果關係。康文署又告知審計署，在精英體育發展（包括綜合項目運動會及高級別單項體育比賽）方面所付出的努力和投資，需要多年時間才可收效。因此，以個別賽事的表現來衡量績效，未必切合實際。基於個別賽事的績效而採取對某些體育項目不利的措施，有違民政局的資助目的。不論任何個別賽事，其即時目標都是讓香港運動員參加最高級別的國際運動會，以及讓他們有機會累積經驗。較恰當的評估方式，是評估參與有關運動的香港運動員有否隨時間而進步。

2.9 審計署得悉民政局及康文署的意見（見第 2.8 段），但認為受資助者在匯報績效方面的做法有所不足（見第 2.7 段），不利於妥善監察項目及維護問責性。民政局及康文署需採取措施，以確保申請人在申請藝術及體育發展基金備賽及參賽資助時制訂表現目標，包括供衡量成效的目標，以及確保受資助者在活動報告中匯報所有表現目標的績效。遇有受資助者未能達成表現目標的情況，民政局及康文署亦需採取跟進行動（例如向受資助者查詢及提供適當協助）。

## 對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

2.10 **就解釋差異方面有可改善空間** 在審查 28 宗申請時 (見第 2.7 段)，審計署發現有 24 宗申請 (86%) 的預算與實際開支之間及／或預算與實際收入之間出現重大差異 (即逾 25%)，但受資助者並無在活動報告中就差異加以解釋。表六載錄了這些差異。

表六

### 24 宗申請的收支差異 (2015-16 至 2018-19 年度)

	涉及申請宗數 (註 1)	差異	
		金額	百分比
預算收入低於實際收入	3	2,723 元至 22,000 元	不適用 (註 2)
預算開支高於實際開支	24	125,222 元至 540 萬元	30% 至 87%

資料來源：審計署對民政局及康文署記錄的分析

註 1： 3 宗申請的預算與實際收入之間，以及預算與實際開支之間，均出現逾 25% 差異。

註 2： 受資助者在申請中沒有填報預算收入。

2.11 2020 年 3 月，民政局告知審計署，藝術及體育發展基金的申請機制並無強制受資助者就逾 25% 的差異加以解釋。鑑於出現重大差異，審計署認為民政局及康文署需要求受資助者在活動報告中就預算與實際開支之間和預算與實際收入之間出現的逾 25% 差異加以解釋。

2.12 **需確保核數師提供充足的保證** 在審查 28 宗申請時 (見第 2.7 段)，審計署發現受資助者提交的經審計帳目中由核數師提供的保證各異。詳情如下：

- (a) 在 12 宗申請中 (涉及 8 個受資助者)，核數師核證受資助者已遵守採購規定及行為守則 (見第 2.4 段表五的 (h) 項)；
- (b) 在 11 宗申請中 (涉及 9 個受資助者)，核數師並沒有核證受資助者有否遵守採購規定或行為守則。在這些申請中，核數師只核證帳目報表的準確性；及

- (c) 在 5 宗申請中 (涉及 2 個受資助者)，核數師核證了帳目報表的準確性及受資助者已遵守採購規定，但沒有核證受資助者有否遵守行為守則。

2.13 審計署又留意到，在該 28 宗申請中，有 3 宗 (涉及 2 個受資助者) 的核數師指出在遵守採購規定方面發現例外情況 (例如並無取得所規定數量的報價單)。然而，並無證據顯示民政局及康文署採取了任何跟進行動。

2.14 審計署認為，民政局及康文署需向藝術及體育發展基金備賽及參賽資助的受資助者發出指引，以確保其核數師核證受資助者有否遵守採購規定及行為守則。倘若經審計帳目顯示其未有遵守規定，民政局及康文署亦需對受資助者採取跟進行動 (例如要求有關受資助者作出澄清)。

2.15 **需加強有關工作以確保活動報告及經審計帳目按時提交** 審計署審查了受資助者於 2014–15 至 2018–19 年度期間提交的活動報告及經審計帳目 (見表七)。

對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

表七

受資助者提交的活動報告及經審計帳目  
(2014-15 至 2018-19 年度)

年度	備賽資助		參賽資助			
			國際奧委會、亞奧理事會、國際殘奧委會或亞洲殘奧委會認可的賽事		其他比賽 (註 1)	
	申請宗數					
	已獲批及進行	遲交報告及帳目	已獲批及進行	遲交報告及帳目	已獲批及進行	遲交報告及帳目
2014-15	25	20 (80%)	4	1 (25%)	2	1 (50%)
2015-16	13	9 (69%)	2	1 (50%)	54	49 (91%)
2016-17	23	18 (78%)	3	3 (100%)	36	7 (19%)
2017-18	30	17 (57%)	3	3 (100%)	39	7 (18%)
2018-19	13	8 (62%)	4	2 (50%)	10	4 (40%)
<b>實施優化措施前後的遲交情況 (見第 2.6 段)</b>						
實施前	0.3 個月至 13.6 個月 (平均：4.3 個月)		1.1 個月 (註 2) (平均：1.1 個月)		3.0 個月 (註 2) (平均：3.0 個月)	
實施後	0.1 個月至 10.9 個月 (平均：2.2 個月)		0.1 個月至 2.0 個月 (平均：0.9 個月)		0.1 個月至 4.6 個月 (平均：1.1 個月)	

資料來源：審計署對民政局及康文署記錄的分析

註 1： 其他比賽包括全國性或為學生舉辦的賽事，以及隊際運動單項體育比賽。

註 2： 只有 1 項申請。

2.16 如表七所示，遲交活動報告及經審計帳目的情況在實施優化措施之後普遍減少。然而，鑑於以下情況：

- (a) 就備賽資助而言，在 2018-19 年度，遲交個案比率仍達 62%，遲交個案比率由 2017-18 年度的 57% 上升至 2018-19 年度的 62%；

- (b) 就國際奧委會、亞奧理事會、國際殘奧委會或亞洲殘奧委會認可賽事的參賽資助而言，在 2018–19 年度，遲交個案比率仍達 50%；及
- (c) 就其他比賽的參賽資助而言，遲交個案比率由 2017–18 年度的 18% 上升至 2018–19 年度的 40%，

民政局及康文署需加強有關工作以減少受資助者遲交活動報告及經審計帳目的情況。

2.17 **需執行優化措施** 在審查 28 宗申請時 (見第 2.7 段)，審計署又發現其中 6 宗雖然遲了逾 6 個月才提交活動報告及／或經審計帳目，但當局並無按照優化措施徵收 1% 費用 (見第 2.6(a) 段)。為提醒受資助者按時提交活動報告及經審計帳目，民政局及康文署需執行就遲交活動報告及經審計帳目徵收費用的規定。

### **退還未用結餘**

2.18 根據資助條件，藝術及體育發展基金備賽及參賽資助的受資助者須在備賽計劃或體育比賽結束後把未用結餘退還政府。未用結餘是指獲批資助額減去合資格開支總額。在民政局或康文署核實受資助者提交的經審計帳目後，受資助者須退還未用結餘。

2.19 **需檢討應退還金額的計算方法** 在審計署審查的 28 宗申請中 (見第 2.7 段)，除了藝術及體育發展基金資助外，有 4 宗申請 (備賽資助及參賽資助各 2 宗) 涉及自營收入 (例如體育總會人員及運動員的捐款及運動員報名費)。表八顯示這 4 宗申請所退還的未用結餘。

對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

表八

4 宗申請所退還的未用結餘  
(2015–16 至 2018–19 年度)

資助	申請	藝術及體育發展基金批出的資助	自營收入	合資格開支總額	退還的未用結餘金額	退還的未用結餘的計算基礎
		(a)	(b)	(c)	(d)	
(元)						
備賽資助	A	870,000	2,723	663,417	209,306	包括自營收入 (即 (a) + (b) - (c))
	B	1,400,000	3,200	438,920	961,080	不包括 自營收入 (即 (a) - (c))
參賽資助	C	1,219,712	216,000	879,329	340,383	
	D	414,981	22,000	305,051	109,930	

資料來源：審計署對民政局及康文署記錄的分析

附註： 康文署負責處理申請 A 至 C，而民政局則負責處理申請 D。

2.20 如表八所顯示，在申請 A 中，自營收入看來被錯誤用作計算應退還的未用結餘，因為民政局表示，未用結餘是指獲批資助額減去合資格開支總額 (即不包括自營收入)(見第 2.18 段)。審計署認為民政局需澄清如何計算受資助者應退還的未用結餘，並確保民政局及康文署人員妥為計算應退還的未用結餘金額。

2.21 **需確保未用結餘按時退還** 審計署分析了在 2014–15 至 2018–19 年度期間受資助者把未用結餘退還給政府所需時間，並發現：

- (a) 有 6 宗申請的受資助者在提交經審計帳目後逾 1 年才退還未用結餘 (見表九)。在一個極端個案中，受資助者在 29.2 個月 (即 2.4 年) 後才退還未用結餘；及

對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

表九

退還未用結餘所需時間  
(2019年10月31日)

年度	備賽資助				參賽資助			
	3個月 或以下	3個月 以上至 6個月	6個月 以上至 1年	1年 以上	3個月 或以下	3個月 以上至 6個月	6個月 以上至 1年	1年 以上
	(申請宗數)							
2014-15	8	2	2	無	無	1	無	無
2015-16	3	5	無		6	5		
2016-17	10	4	1	2	7	無	1	
2017-18	9	3	1	4	4	6	2	
2018-19	5	無	2	無	7	1	無	
整體	0.1個月至29.2個月 (平均：4.8個月)				0.1個月至11.9個月 (平均：2.7個月)			

資料來源：審計署對民政局及康文署記錄的分析

附註： 所需時間是指由民政局／康文署收到經審計帳目之日起，直至受資助者退還未用結餘之日為止。

(b) 部分受資助者屢次延遲退還未用結餘給政府 (見個案一的例子)。

## 對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

### 個案一

#### 受資助者退還未用結餘的情況 (2019年10月31日)

1. 在2016–17至2018–19年度期間，一個受資助者提出的下列申請獲藝術及體育發展基金批出備賽資助：

申請	提交經審計帳目日期	退還未用結餘日期	未用結餘金額(元)	未用結餘在獲批資助額中所佔百分比
A	10.2.2017	31.3.2017	61,722	19%
B	25.4.2017	19.9.2019	221,925	38%
C	1.6.2017	19.9.2019	2,610	1%
退還的未用結餘總額			<b>286,257</b>	
D	21.3.2018	截至31.10.2019 仍未退還	119,269	33%
E	21.3.2018		87,248	25%
F	6.6.2018		172,303	41%
G	13.12.2018		81,497	30%
H	22.1.2019		144,406	46%
仍未退還的未用結餘總額			<b>604,723</b>	

2. 如上表所示，受資助者屢次延遲退還未用結餘給政府。在一些申請中，甚至逾1.5年才退還(即申請B、C、D及E)。

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

2.22 審計署又審查了28宗申請，以圖確定受資助者延遲退還未用結餘的原因。審計署的審查結果見表十。



對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

表十

關於 4 宗申請的退還未用結餘情況  
(2019 年 10 月 31 日)

申請	有關資助	民政局收到經審計帳目日期 (a)	民政局發出要求退還未用結餘通知書日期 (b)	受資助者退還未用結餘日期 (c)	所需時間 (d)=(a)與(c)之間的時間	退還金額 (元)
1	備賽資助	6.6.2018	27.3.2019 (收到經審計帳目後 9.8 個月)	截至 31.10.2019 仍未退還		172,303
2	備賽資助	17.1.2018	2.4.2019 (收到經審計帳目後 14.7 個月)	18.4.2019	15.2 個月	82,367
3	參賽資助	30.8.2018	22.3.2019 (收到經審計帳目後 6.8 個月)	2.4.2019	7.2 個月	230,340
4	參賽資助	17.4.2018	22.3.2019 (收到經審計帳目後 11.3 個月)	10.4.2019	11.9 個月	422,435

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

附註： 民政局負責處理上述 4 宗申請。

2.23 如表十所示，申請 1 延遲退還款項，可歸因於民政局（民政局在收到經審計帳目的約 9.8 個月後才發出退還未用結餘通知書）及受資助者（受資助者在收到民政局要求退還未用結餘通知書約 7 個月（由 2019 年 3 月 27 日至 2019 年 10 月 31 日）後仍未退還款項）。除此以外，延遲退還款項的主要原因，是民政局在收到經審計帳目之後經過一段長時間，才發出要求退還未用結餘通知書。

## 對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

---

2.24 審計署認為，民政局及康文署需充分確定受資助者延遲退還未用結餘的原因，並採取措施（例如找出受資助者延遲退還未用結餘的原因、向受資助者發出催辦信，以及就發出要求退還未用結餘通知書的時間設定承諾），以確保受資助者按時退還未用結餘。

### 審計署的建議

2.25 審計署建議民政事務局局長應澄清如何計算受資助者應退還的未用結餘，並確保民政局及康文署人員妥為計算應退還的未用結餘金額。

2.26 審計署建議民政事務局局長及康樂及文化事務署署長應：

- (a) 採取措施以確保藝術及體育發展基金備賽及參賽資助申請人在其資助申請中制訂表現目標，並確保這些資助的受資助者在其活動報告中匯報所有表現目標的績效；
- (b) 遇有藝術及體育發展基金備賽及參賽資助的受資助者未能達成表現目標的情況，對受資助者採取跟進行動（例如向受資助者查詢及提供適當協助）；
- (c) 要求受資助者在活動報告中就預算與實際開支之間和預算與實際收入之間出現的逾 25% 差異加以解釋；
- (d) 向受資助者發出指引，以確保其核數師核證受資助者有否遵守採購規定及行為守則。倘若經審計帳目顯示其未有遵守規定，則需對受資助者採取跟進行動（例如要求有關受資助者作出澄清）；
- (e) 加強有關工作以減少受資助者遲交活動報告及經審計帳目的情況；
- (f) 按照民政局優化措施的規定，向遲交活動報告及經審計帳目的受資助者徵收費用；及
- (g) 確定受資助者延遲退還未用結餘的原因，並採取措施，以確保受資助者按時退還未用結餘。

### 政府的回應

2.27 民政事務局局長及康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示：

## 對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

---

- (a) 會繼續通過提供備賽及參賽資助，讓運動員有機會參加國際或全國級別的大型比賽。民政局及康文署會採取措施，改善表現目標的設定及監察表現目標的績效，並於發給受資助者的資助指引中清楚訂明運動員的表現目標及其在任何個別比賽中的實際表現，並非他們審批備賽及參賽資助申請的考慮因素之一。不過，他們會考慮運動員隨着時間的推移而於有關體育項目上的表現；
- (b) 民政局及康文署會修改對受資助者的相關指引，以確保其核數師核證他們有否遵守採購規定及行為守則，並提醒他們被發現不遵守規定的後果；
- (c) 民政局及康文署會檢討有關要求受資助者就預算與實際開支之間和預算與實際收入之間出現逾 25% 的差異加以解釋的相關指引，並制訂新的活動報告表格；
- (d) 民政局及康文署會重新評估按時提交活動報告及經審計帳目的問題，並制訂新的評估機制，就遲交文件和延遲推行評估的情況，按延誤的長短而釐定不同後果。如有需要，將會制訂新的指定評估表格；及
- (e) 民政局會澄清受資助者須退還的未用結餘的計算方法。

2.28 康樂及文化事務署署長又表示，康文署會加強對受資助者採取的跟進行動，以確保他們按時把未用結餘退還民政局。

## 第 3 部分：對國際體育活動的資助

3.1 本部分探討藝術及體育發展基金對體育總會及體育機構在本地舉辦國際體育活動的資助，審查工作集中於以下事宜：

- (a) 資助申請的審核工作 (第 3.6 至 3.11 段)；
- (b) 對國際體育活動的監察和評估 (第 3.12 至 3.35 段)；及
- (c) 其他有關國際體育活動的事宜 (第 3.36 至 3.39 段)。

### 國際體育活動

3.2 國際體育活動 (見第 1.7(b) 段) 包括：

- (a) **“M” 品牌活動** “M” 品牌活動由體育總會舉辦，包括世界錦標賽、世界級的錦標賽 (例如世界盃、世界級系列賽事或世界巡迴賽事) 及洲際錦標賽 (見第 1.7(b) 段註 3)。“M” 品牌活動獲認可為精彩激烈並對香港有招牌效應的活動。2018–19 年度共有 4 項 “M” 品牌活動獲藝術及體育發展基金資助 (見第 3.3 段表十一)。照片四所示為其中一項 “M” 品牌活動；

照片四

世界盃場地單車賽——香港站  
(2019年11月29日至12月1日)



資料來源：審計署於2019年11月30日拍攝的照片

- (b) **本地舉行的大型國際活動** 本地舉行的大型國際活動為體育總會及體育機構舉辦的錦標賽及其他活動，級數相當於獲相關國際、亞洲或地區性體育聯會認可及認證的世界、洲際、亞洲或大型地區性錦標賽及其他活動；非年度大型比賽的外圍賽；以及各國際體育聯會要求香港參加以符合世界錦標賽或同級活動資格的其他國際活動。2018-19年度共有19項本地舉行的大型國際活動獲藝術及體育發展基金資助（見第3.3段表十一）。照片五所示為其中一項本地舉行的大型國際活動；

照片五

2018 亞洲柔道形錦標賽  
(2018 年 11 月)



資料來源：康文署的記錄

- (c) **本地舉行的國際活動** 本地舉行的國際活動由體育總會及體育機構舉辦，主要由香港隊伍參與。2018-19 年度共有 111 項本地舉行的國際活動獲藝術及體育發展基金資助（見第 3.3 段表十一）。照片六所示為其中一項本地舉行的國際活動；及

照片六

2018 香港公開劍擊錦標賽  
(2018 年 12 月)



資料來源：康文署的記錄

- (d) **大型全國錦標賽** 大型全國錦標賽獲國家體育總局認可 (註 16)。

民政局表示，上述國際體育活動一般由藝術及體育發展基金資助。各類型活動在焦點、活動規模及級別上各有不同；其在申請要求、資助額、評審標準、機制及監察安排方面亦各有差異 (見第 3.5 段表十三)。

3.3 表十一載列 2014–15 至 2018–19 年度的 5 年期間獲藝術及體育發展基金資助的國際體育活動的數目和金額。這些活動均在相關獲批資助年度或翌年舉辦。

---

註 16：國家體育總局是內地負責體育事務的政府機關，隸屬中華人民共和國國務院，同時管理中華全國體育總會和中國奧林匹克委員會。

## 對國際體育活動的資助

表十一

### 獲批資助的國際體育活動的數目和金額 (2014-15 至 2018-19 年度)

年度	“M” 品牌活動		本地舉行的 大型國際活動		本地舉行的 國際活動		大型全國 錦標賽		所有活動	
	數目	金額 (百萬元)	數目	金額 (百萬元)	數目	金額 (百萬元)	數目	金額 (百萬元)	數目	金額 (百萬元)
2014-15	6	18.9	9	5.4	82	13.3	無 (註 1)		97	37.6
2015-16	4	8.8	16	13.0	72	12.4			92	34.2
2016-17	4	11.3	11	9.2	85	13.8			100	34.3
2017-18	4	9.2	22	18.8	85	14.6			111	42.6
2018-19	4	13.8	19	17.9	111	17.8			134	49.5
總計	22 (註 2)	62.0	77	64.3	435	71.9			534	198.2

資料來源：審計署對民政局及康文署記錄的分析

註 1：康文署表示，於 2014-15 至 2018-19 年度期間並沒有收到在香港舉辦大型全國錦標賽的申請（所有大型全國錦標賽均在內地舉辦）。

註 2：體育總會無論有藝術及體育發展基金撥款資助與否，均可舉辦“M”品牌活動。然而，體育總會若要所舉辦的“M”品牌活動取得“M”品牌認可，則需徵求政府批准（見第 3.5 段表十三的 (b) 及 (c) 項）。在 2014-15 至 2018-19 年度期間，共有 39 項“M”品牌活動獲批准舉辦但沒有藝術及體育發展基金撥款資助，表中的 22 項“M”品牌活動並不包括這些活動。

3.4 藝術及體育發展基金對國際體育活動提供多種資助（見表十二）。



表十二

藝術及體育發展基金對國際體育活動的資助  
(2019–20 年度)

資助類型	每項活動的最高撥款金額	“M” 品牌活動				本地舉行的 大型國際活動/ 本地舉行的國際 活動/大型全國 錦標賽
		“M” 品牌活動類型				
		持續舉辦的大 型體育活動 (即重複舉辦 的活動)	新舉辦的大型 體育活動 (即 過往未曾舉辦 的活動)	世界錦標賽 (即在世界 各地舉辦 的賽事)	表演賽 或 邀請賽	
直接補助金	“M” 品 牌 活 動 —— 每項活動 600 萬元 本地舉行的大型國際活動/大型全國錦標賽 —— 每項活動 100 萬元 本地舉行的國際活動 —— 3 項活動 75 萬元; 2 項活動 60 萬元; 及 1 項活動 35 萬元	x	✓	✓	x	✓
配對資助 (註 1)	本地舉行的大型國際活動/大型全國錦標賽 —— 每項活動 50 萬元 本地舉行的國際活動 —— 3 項活動 37.5 萬元; 2 項活動 30 萬元; 及 1 項活動 17.5 萬元	註 1				✓

## 對國際體育活動的資助

表十二 (續)

資助類型	每項活動的最高撥款金額	“M” 品牌活動				本地舉行的 大型國際活動/ 本地舉行的國際 活動/大型全國 錦標賽
		“M” 品牌活動類型				
		持續舉辦的大 型體育活動 (即重複舉辦 的活動)	新舉辦的大型 體育活動 (即 過往未曾舉辦 的活動)	世界錦標賽 (即在世界 各地舉辦 的賽事)	表演賽 或 邀請賽	
市場推廣 資助	“M” 品 牌 活 動 —— 每項活動 100 萬元	x	✓	✓	x	x
租用場地 資助 (註 2)	“M” 品牌活動/ 本地舉行的大型 國際活動/大型 全國錦標賽 —— 每項活動 100 萬 元 本地舉行的國際 活動 —— 3 項活動 75 萬元; 2 項活動 60 萬元; 及 1 項活動 35 萬元	✓	✓	✓	✓	✓

資料來源：民政局及康文署的記錄

註 1：如受資助者從商界取得現金贊助，政府將以配對形式提供等額資助。2019 年 1 月，立法會財務委員會通過在民政局的非經常開支中撥出 5 億元進行體育盛事配對資助計劃。自 2019-20 年度起，原先由藝術及體育發展基金向“M” 品牌活動所提供的配對資助，改由體育盛事配對資助計劃提供。

註 2：政府給予受資助者租用場地資助，用以租用康文署沒有提供的場地（例如保齡球中心、馬術中心、高爾夫球場及溜冰場），或在所有合適的康文署場地均已被預約時，租用其他場地。

3.5 表十三顯示國際體育活動審核及監察程序的重點。

表十三

國際體育活動的審核及監察程序  
(2019–20 年度)

		“M” 品牌活動	本地舉行的大型 國際活動／大型 全國錦標賽	本地舉行的 國際活動
(a)	提供秘書處服務	民政局	康文署	
(b)	審核申請	大型體育活動事務委員會 (見第 1.14(c) 段) 的審批委員會 (由 1 名召集人 (大型體育活動事務委員會的 1 名成員)、1 名民政局或康文署的代表, 以及大型體育活動事務委員會另外 3 名成員組成)	康文署體育資助評審委員會 (由 1 名康文署助理署長及 6 名康文署人員 (即 1 名高級庫務會計師、1 名高級行政主任及 4 名總康樂事務經理) 組成)	
(c)	批核申請	民政事務局局長參照體委會 (見第 1.13 段) 的建議作出批核	民政事務局局長	
(d)	受資助者的義務	受資助者須： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 遵守在民政局向受資助者發出的條款及條件 (如屬“M” 品牌活動) 或康文署向受資助者發出的批准信 (如屬本地舉行的大型國際活動、大型全國錦標賽及本地舉行的國際活動) 中訂明的規定 (例如在宣傳刊物中鳴謝政府支持活動)</li> <li>• 在指定時間內提交活動報告</li> </ul>		
(e)	受資助者提交活動報告 (即有關活動績效的報告) 及經審計帳目	在活動完成後 4 個月內向民政局提交	在活動完成後 4 個月內向康文署提交	在活動完成後 4 個月內或於 9 月 30 日前向康文署提交

## 對國際體育活動的資助

表十三 (續)

		“M” 品牌活動	本地舉行的大型國際活動／大型全國錦標賽	本地舉行的國際活動
(f)	發放資助	<p>直接補助金：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>如資助額 100 萬元或以上，將會分兩筆發放。第一筆在活動獲民政局批准後發放，第二筆則在活動完成後發放</li> <li>如資助額少於 100 萬元，資助會在活動獲民政局批准後發放</li> </ul> <p>配對資助 (註)、市場推廣資助及租用場地資助：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在受資助者提交獲得贊助 (如屬配對資助) 及已支付開支 (如屬市場推廣資助及租用場地資助) 的證據後發放</li> </ul>	在活動獲民政局批准後發放	
(g)	進行實地視察	適用於所有“M” 品牌活動	以抽樣方式進行	

資料來源：民政局及康文署的記錄

註：這是指根據受資助者從商界獲得的現金贊助，以配對形式提供的等額資助。2019 年 1 月，立法會財務委員會通過在民政局的非經常開支中撥出 5 億元進行體育盛事配對資助計劃。自 2019-20 年度起，原先由藝術及體育發展基金向“M” 品牌活動所提供的配對資助改由體育盛事配對資助計劃提供。

### 資助申請的審核工作

3.6 民政局在大型體育活動事務委員會 (見第 1.14(c) 段) 及康文署的協助下，為藝術及體育發展基金設立了一套計分制度，藉以分別評估“M” 品牌活動及本地舉行的大型國際活動的資助申請。該計分制度對“M” 品牌活動設定了 8 項評估標準，而對本地舉行的大型國際活動則設定了 9 項評估標準 (見表十四)。

表十四

用於“M”品牌活動及本地舉行的大型國際活動的評估標準  
(2018–19 年度)

	評估標準	“M” 品牌 活動	本地舉行的 大型國際 活動
(a)	活動相關的年齡組別(即成人組或青少年組)	✗	✓
(b)	預計參加的國家／地區數目	✗	✓
(c)	香港運動員的競爭力(例如奪得的獎牌或排名)	✗	✓
(d)	經濟作用(例如會否創造就業及帶動更多經濟活動)	✓	✗
(e)	財政可行性(例如很可能取得私人及商界贊助總開支達20%或以上)	✓	✗
(f)	傳媒報道(即預計本地及海外傳媒的報道，包括電台、電視、網站、報章及雜誌)	✓	✓
(g)	受歡迎程度／對公眾的吸引力(例如預計將吸引大量參加者及／或觀眾)	✓	✓
(h)	活動的重要性(即決賽、外圍賽或預選賽)	✓	✓
(i)	對體育發展的作用(即活動對鼓勵更多市民參與該項體育活動的作用及本地運動員奪得世界排名的機會等)	✓	✓
(j)	活動的性質(即國際、洲際、亞洲、大型地區或其他國際活動)	✓	✓
(k)	主辦機構的技術及行政質素(例如獲取現金贊助的能力)	✓	✓

資料來源：民政局及康文署的記錄

附註： 每項標準最高可獲得的分數為 5 分至 15 分不等。

## 對國際體育活動的資助

---

3.7 當局會就每項評估標準給予分數。最高可獲得的整體分數為 100 分，“M”品牌活動的合格分數為 80 分，而本地舉行的大型國際活動的合格分數則為 50 分。由 2019–20 年度開始，本地舉行的大型國際活動如取得 76 至 100 分，即合資格獲所申請資助的 85%，上限為 100 萬元；取得 50 至 75 分亦合資格獲所申請資助的 85%，惟上限定為 70 萬元。

3.8 至於本地舉行的國際活動，由於資助上限較低（見第 3.4 段表十二），因此評估標準亦較為寬鬆，並沒有採用計分制度（註 17）。

### 需遵守評估資助申請的指引

3.9 審計署審查了 2017–18 及 2018–19 年度舉辦的 10 項國際體育活動，包括 3 項“M”品牌活動、3 項本地舉行的大型國際活動及 4 項本地舉行的國際活動（註 18），留意到其中 1 項本地舉行的大型國際活動的申請未獲妥善評估（見個案二）。

---

註 17：鑑於過去 5 年（由 2014–15 至 2018–19 年度期間）並無舉辦大型全國錦標賽（見第 3.3 段表十一），審計署的審查並無涵蓋大型全國錦標賽。

註 18：該 10 項國際體育活動獲批撥款金額多寡不一：

- (a) 3 項“M”品牌活動獲批 150 萬元至 550 萬元；
- (b) 3 項本地舉行的大型國際活動獲批約 60 萬元至 100 萬元；及
- (c) 4 項本地舉行的國際活動獲批 5 萬元至 25 萬元。

個案二

對一項本地舉行的大型國際活動的評估  
(2016–17 及 2017–18 年度)

1. “主辦機構的技術及行政質素”這項標準(見第3.6段表十四的(k)項)之下有6個細項，每個細項最多可獲2分，而該項標準的得分上限為10分。
2. 該項標準的其中一個細項是“按時在限期前提交活動報告及審計報告(即經審計帳目)”，此乃強制規定。根據民政局的計分制度指引，如申請人“上次申請時未能按時提交所須報告(註1)，這項標準將不獲任何分數”(即最高可獲得的整體分數為90分(100分減10分)而非100分(見第3.7段))。
3. 在2017–18年度，一個體育總會向藝術及體育發展基金申請資助，以在本地舉行一項大型國際活動(活動A)。審計署留意到，該體育總會上次於2016–17年度曾遲交一申請活動的活動報告及審計報告(1個月)。然而，該體育總會於2017–18年度作出申請時，該項標準仍獲8分(滿分為10分——見上文第1段)，而非不獲任何分數(見上文第2段)。該8分中有2分屬於“按時在限期前提交活動報告及審計報告”(見上文第2段)的標準細項。
4. 鑑於上述不合規定之處，審計署擴大抽樣審查範圍，以確認該體育總會在2016–17及2017–18年度有否提交其他本地舉行大型國際活動的申請，以及如有的話，計分是否正確。審計署留意到：
  - (a) 該體育總會曾於2017–18年度申辦另一項本地的大型國際活動(活動B)，亦曾於2016–17年度申辦2項本地的大型國際活動(活動C及D)。該3項申請(活動B、C及D)均曾在上次申請活動中遲交(分別遲1個月、1個月及5個月)活動報告及審計報告(例如該體育總會在申請活動B時，其上一項舉辦活動(即活動C)的活動報告和審計報告曾遲交了1個月)，但在該項標準仍獲給予分數；及
  - (b) 就活動B而言，由於該項標準獲給予分數，活動取得的總分為83分，該體育總會於是獲批80萬元資助以舉辦該項活動。假若該項標準不獲給予分數，活動的總分應為75分(83分減8分)，而該體育總會則只會獲批50萬元(註2)。

個案二 (續)

5. 上述 4 項活動 (活動 A、B、C 及 D) 在該體育總會上次申請時均曾遲交活動報告及審計報告，但在有關標準項目中仍獲給予分數，而當局並沒有就此提出任何理據。

**審計署的意見**

6. 康文署 (註 3) 需確保在評估藝術及體育發展基金的資助申請時，遵守民政局的指引。

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

註 1： 受資助者須同時提交活動報告及審計報告。

註 2： 在 2017-18 年度，活動如獲 76 分至 100 分，即合資格獲所申請資助的 70%，上限為 80 萬元；如獲 50 分至 75 分，亦合資格獲所申請資助的 70%，上限為 50 萬元。

註 3： 康文署為民政局評審本地舉行的大型國際活動的申請 (見第 3.5 段表十三的 (a) 及 (b) 項)。

**審計署的建議**

3.10 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 在審核藝術及體育發展基金的資助申請時，就評估申請人有否按時提交活動報告及審計報告的問題上，確保康文署人員按照民政局的指引；及
- (b) 如申請人在上次申請時曾遲交活動報告及審計報告，但仍就“主辦機構的技術及行政質素”這項標準給予分數，則應提供及記錄給予分數的理據，以提升透明度及問責性。

**政府的回應**

3.11 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示康文署會聯同民政局：

- (a) 重新評估按時提交活動報告的問題，並制訂新的評估機制，就遲交文件和延遲進行評估的情況，按延誤的長短而釐定不同後果。



如認為有需要，將會為本地舉辦的大型國際活動制訂新的指定評估表格；及

- (b) 調整評估機制，以確保在上次申請時遲交所需報告的體育總會不會獲得分數，除非其遲交行為有可接受的理由。有關理由將予清楚記錄。康文署亦會修訂申請表格以清楚訂明上述安排，向體育總會強調按時提交所需報告的重要性。

## 對國際體育活動的監察和評估

### 在匯報表現方面有可改善空間

3.12 民政局負責監察“M”品牌活動的績效，而康文署則負責監察本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動的績效（見第 3.5 段表十三的 (a) 及 (e) 項）。“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動的受資助者須在指定限期前（見第 3.5 段表十三的 (e) 項）向民政局／康文署提交以下文件：

- (a) **活動報告** 受資助者須在其活動報告中匯報其活動的績效；及
- (b) **經審計帳目** 經審計帳目包括該活動經審計的帳目報表及核數師報告，以保證受資助者符合資助條件（例如有關採購及就採購申報利益衝突的規定）。

3.13 自 2015–16 年度起，為確保受資助者按時提交活動報告及經審計帳目，民政局和康文署已實施以下優化措施：

- (a) 如受資助者在提交限期過後未能提交活動報告及經審計帳目，民政局／康文署會立即向受資助者發出催辦信，要求受資助者提交報告及帳目。如受資助者仍不提交報告及帳目，民政局／康文署會在提交限期屆滿的 1 個月後發出最後通知；
- (b) 如受資助者在最後限期（即活動完成後 6 個月）後仍未提交報告及／或帳目，受資助者須退還藝術及體育發展基金的資助，即每再推遲 1 個月提交，須退還獲批資助額的 1%，直至受資助者提交活動報告及經審計帳目為止；及
- (c) 民政局／康文署保留權利中止處理受資助者新的資助申請，直至受資助者提交活動報告及經審計帳目為止。

## 對國際體育活動的資助

---

3.14 **需加強有關工作以確保活動報告及經審計帳目按時提交** 審計署審查了受資助者在 2014–15 至 2018–19 年度期間就“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動提交活動報告及經審計帳目的工作，留意到 2015–16 年度實施優化措施（見第 3.13 段）後，遲交活動報告及經審計帳目的情況有所減少（部分大幅減少）。舉例而言，就本地舉行的國際活動而言，平均延遲月數由 9.3 個月減至 0.6 個月。然而，如表十五所示，即使實施了優化措施，在 2015–16 至 2018–19 年度遲交活動報告及經審計帳目的活動比率維持不變（“M”品牌活動為 75%）或有所增加（本地舉行的大型國際活動由 60% 增至 78%，本地舉行的國際活動則由 6% 增至 10%）。

表十五

遲交活動報告及經審計帳目的情況  
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	“M” 品牌活動		本地舉行的 大型國際活動		本地舉行的 國際活動	
	活動數目					
	已獲批 及舉辦 (註)	遲交報告 及帳目	已獲批 及舉辦 (註)	遲交報告 及帳目	已獲批 及舉辦 (註)	遲交報告 及帳目
2014–15	6	5 (83%)	9	9 (100%)	78	2 (3%)
2015–16	4	<b>3 (75%)</b>	15	<b>9 (60%)</b>	67	<b>4 (6%)</b>
2016–17	4	3 (75%)	11	8 (73%)	80	2 (3%)
2017–18	4	3 (75%)	22	15 (68%)	76	1 (1%)
2018–19	4	<b>3 (75%)</b>	18	<b>14 (78%)</b>	107	<b>11 (10%)</b>
<b>實施優化措施前後的遲交情況 (見第 3.13 段)</b>						
實施前	0.3 個月至 5.1 個月 (平均：1.9 個月)		0.1 個月至 9.6 個月 (平均：3.4 個月)		8.4 個月至 10.1 個月 (平均：9.3 個月)	
實施後	0.2 個月至 4.2 個月 (平均：2.1 個月)		0.1 個月至 4.1 個月 (平均：1.6 個月)		0.1 個月至 2.5 個月 (平均：0.6 個月)	

資料來源：審計署對民政局及康文署記錄的分析

註： 數字不包括已取消的活動數目。

3.15 審計署認為，民政局和康文署需加強有關工作以確保受資助者按時提交活動報告及經審計帳目，包括對經常遲交報告及帳目的受資助者 (例如第 3.9 段個案二所提及的受資助者) 採取措施。

3.16 **需處理提交活動報告及經審計帳目方面的不足之處** 審計署在審查 3 項“M” 品牌活動、3 項本地舉行的大型國際活動及 4 項本地舉行的國際活動 (見第 3.9 段) 時又留意到，在提交活動報告及經審計帳目方面有不足之處：

- (a) 預算與實際開支或預算與實際收入出現重大差異：

## 對國際體育活動的資助

---

- (i) 2020年3月，民政局告知審計署，該局並無強制受資助者就所述差異加以解釋。審計署留意到，在該3項本地舉行的大型國際活動及4項本地舉行的國際活動之中：
- 各有2項活動的預算開支高於實際開支31% (27,092元) 至58% (351,769元) 不等；及
  - 各有2項活動的預算收入高於實際收入27% (854,408元) 至100% (1,568,142元) 不等。有1項本地舉行的國際活動的實際收入為9,000元，但受資助者並無提供任何收入預算；及
- (ii) “M”品牌活動的受資助者無須就任何上述的差異作匯報。審計署留意到，在3項“M”品牌活動中，有2項活動的預算與實際開支分別相差28% (2,109,505元) 及37% (1,379,265元)，其預算與實際收入亦分別相差37% (3,028,273元) 及42% (1,711,834元)。該2項“M”品牌活動的預算收支均高於實際收支。

鑑於差異甚大，為改善對項目的監察，審計署認為民政局和康文署需要求受資助者在預算與實際開支或預算與實際收入出現逾25%的差異時，於活動報告中加以解釋，並在有需要時對受資助者採取跟進行動；

- (b) 在受資助者提交的核數師報告中所作的保證不一。在10項活動中（見第3.9段），有5項活動的核數師核證受資助者已遵守民政局／康文署的規定，但其餘5項活動則並無此等保證。舉例而言，核數師僅表示受資助者已“根據帳目和記錄備妥收支報表”；及
- (c) 其中一項本地舉行的大型國際活動的受資助者未能在限期前提交活動報告及經審計帳目。然而，當局未有按優化措施所規定，向受資助者發出催辦信（見第3.13段）。該項本地舉行的大型國際活動，遲了2個月才提交相關文件。

3.17 民政局及康文署需採取措施處理上述不足之處（詳細的審計署建議見第3.31(a)、3.32(a)及(b)，以及3.33(b)段）。

3.18 在匯報國際體育活動績效方面有可改善空間 審計署在審查3項“M”品牌活動、3項本地舉行的大型國際活動及4項本地舉行的國際活動(見第3.9段)時留意到：

- (a) 3項本地舉行的大型國際活動及4項本地舉行的國際活動在合共44項表現目標中達成了9項，但是：
    - (i) 有6項目標並未達成；及
    - (ii) 有29項目標並沒有匯報達成與否。
- 個案三顯示了一個事例；及

個案三

1 項本地舉行的大型國際活動所匯報的績效  
(2017-18 年度)

1. 1 項本地舉行的大型國際活動 (滑冰活動) 的表現目標如下：	
<b>表現目標</b>	
(a) 預計運動員人數	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 120 名海外運動員</li> <li>• 30 名本地運動員</li> </ul>
(b) 預計技術人員人數	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 名海外技術人員</li> <li>• 7 名本地技術人員</li> </ul>
(c) 預計人員人數	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 名亞洲滑冰聯盟的人員</li> <li>• 10 名本地人員</li> </ul>
(d) 預計觀眾人數	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 000 名觀眾</li> </ul>
(e) 香港代表隊／運動員在這項活動的預計成績	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 每個組別奪得 1 面獎牌 (合共 11 個組別，每個組別參與不同類型的滑冰賽事，例如雙人組、青年男子組及青年女子組)</li> </ul>
(f) 預計參與國家／地區的數目	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 至 12 個國家／地區</li> </ul>
(g) 媒體報道	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 經本地及／或海外媒體以電視／網絡轉播</li> <li>• 經指定官方網站</li> <li>• 經官方網站直播</li> <li>• 經官方網站播放精華片段</li> <li>• 經廣告片段</li> <li>• 經社交媒體宣傳 (例如電台及社交媒體網站)</li> <li>• 經文字媒體 (例如報章雜誌)</li> </ul>

個案三 (續)

表現目標	
(h) 受歡迎程度／對公眾的吸引力	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 報章雜誌訪問</li> <li>• 社交媒體網站廣告 (3 篇帖文，每篇刊登 7 天)</li> <li>• 實時串流、每日精選及報章報道</li> <li>• 4 項花樣滑冰表演</li> <li>• 花樣滑冰示範</li> <li>• 倒數儀式</li> <li>• 亞洲滑冰聯盟周年會議</li> <li>• 指導研討會</li> <li>• 花樣滑冰同樂日</li> </ul>
(i) 向弱勢社羣、長者或學校派發免費或特惠門票	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 向弱勢社羣分 4 天派發免費門票，每天派發 40 張</li> <li>• 向學校派發 40 張免費門票</li> </ul>
(j) 所涉本地機構、屬會、社區體育會及義工服務組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 香港聖約翰救護機構：急救服務</li> <li>• 香港浸會大學：邀請 10 至 15 名活動助理</li> <li>• 香港大學專業進修學院：邀請 10 至 15 名活動助理</li> </ul>
(k) 對體育發展的影響	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 本活動的得獎者將獲亞洲滑冰排名分數</li> <li>• 預計將有 3 至 5 名本地幹事獲邀出席活動 (活動後將有機會獲提名出席國際滑冰聯盟人員訓練課程)</li> <li>• 一系列體育示範及同樂日</li> <li>• 花樣滑冰指導研討會及花樣滑冰人員課程 (預計有 15 至 20 名參加者)</li> <li>• 亞洲滑冰聯盟周年會議 (預計有 50 名來自 16 個國家的海外參加者及 3 名來自香港的參加者)</li> </ul>

個案三 (續)

2. 在活動報告中：

(a) **表現目標並未達成** 受資助者匯報指：

- (i) 該活動有 141 名運動員參加 (本來預計有 150 名運動員參加——見第 1(a) 段)；
- (ii) 該活動約有 3 000 名觀眾 (較預計的 10 000 名觀眾 (見第 1(d) 段) 大幅減少約 7 000 名)；及
- (iii) 並無派發免費門票 (本來預計派發共 200 張免費門票——見第 1(i) 段)；

(b) **未有匯報目標達成與否** 受資助者未有匯報以下幾方面的績效：

- (i) 預計技術人員人數；
- (ii) 預計人員人數；
- (iii) 香港代表隊／運動員在這項活動的預計成績；
- (iv) 預計參與國家／地區的數目；
- (v) 媒體報道；
- (vi) 受歡迎程度／對公眾的吸引力；
- (vii) 所涉本地機構、屬會、社區體育會及義工服務組織；及
- (viii) 對體育發展的影響；及

(c) 雖然未有匯報部分績效 (見上文第 2(b) 段)，但受資助者表示已取得以下績效：

- (i) 在香港推廣滑冰運動；
- (ii) 提升香港滑冰手的滑冰技術；及
- (iii) 為香港裁判提供實際訓練。

然而，受資助者並無闡述具體績效 (例如所提供訓練環節的類型及數目)。

3. 2020 年 3 月，民政局告知審計署，儘管設定了表現目標，但觀眾人數並非在資助下須達成的重要表現目標，因為向本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動提供資助的目的，是鼓勵在香港舉辦國際體育活動及增進相關體育項目運動員的經驗。

資料來源：審計署對康文署記錄的分析



- (b) 並無證據顯示康文署曾就該 3 項本地舉行的大型國際活動及 4 項本地舉行的國際活動採取了任何跟進行動。

3.19 審計署認為，康文署需採取措施，以確保本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動的受資助者妥善及清楚地匯報表現目標的績效，以及在未達標及／或未有妥為匯報績效時對受資助者採取跟進行動。

### 進行實地視察方面有可改善空間

3.20 為監察表現，除評估受資助者的活動報告及經審計帳目外，民政局和康文署會對“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動進行實地視察。在進行視察後，民政局和康文署的人員會在視察報告內記錄視察詳情，包括視察日期、場地及活動性質、參加者(即運動員)人數、觀眾人數，以及民政局／康文署人員對節目編排和場地佈置等方面的滿意程度。

3.21 根據民政局的記錄，在 2018–19 年度，55 個體育總會及 1 個體育機構舉辦了 4 項“M”品牌活動(註 19)、19 項本地舉行的大型國際活動及 95 項本地舉行的國際活動。審計署審查了由民政局及康文署就這些活動進行實地視察的記錄，留意到：

- (a) 民政局表示，其一貫做法是對所有“M”品牌活動進行視察。康文署表示，該署會抽樣視察本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動。因此，民政局視察了全部 4 項“M”品牌活動，而康文署則視察了 19 項本地舉行的大型國際活動中的 17 項及 95 項本地舉行的國際活動中的 49 項。然而，康文署視察的 17 項本地舉行的大型國際活動中，有 2 項並沒有視察報告以記錄視察詳情；而該署視察的 49 項本地舉行的國際活動中，也有 11 項有同樣情況；及
- (b) 康文署並沒有視察 11 個體育總會(總數為 55 個)及 1 個體育機構所舉辦的本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動(見表十六)。鑑於康文署並無就抽樣視察本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動制訂指引，無法得知康文署是基於什麼理據決定不視察上述活動。

註 19：該 4 項“M”品牌活動並不包括沒有藝術及體育發展基金撥款資助而舉辦的“M”品牌活動(見第 3.3 段表十一的註 2)。

表十六

由 11 個體育總會及 1 個體育機構舉辦而並無進行實地視察的  
本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動  
(2018–19 年度)

體育總會／體育機構	舉辦的活動數目	
	本地舉行的 大型國際活動	本地舉行的 國際活動
體育總會 1	無	3
體育總會 2		3
體育總會 3		3
體育總會 4		2
體育總會 5	1	1
體育總會 6	無	1
體育總會 7		1
體育總會 8		2
體育總會 9		1
體育總會 10		2
體育總會 11		1
1 個體育機構		1
總計	1	21

資料來源：審計署對民政局及康文署記錄的分析

3.22 審計署進一步審查了 3 項“M”品牌活動、3 項本地舉行的大型國際活動及 4 項本地舉行的國際活動（見第 3.9 段），留意到在該 10 項活動中，民政局已就 3 項“M”品牌活動進行實地視察，而康文署已就 2 項本地舉行的大型國際活動及 1 項本地舉行的國際活動進行實地視察。審計署發現：

- (a) 有 1 項本地舉行的大型國際活動及 1 項本地舉行的國際活動的視察報告漏報部分資料（例如觀眾人數）；

- (b) 對於舉行多天的活動，康文署並無就須進行多少次實地視察制訂指引。至於有進行視察的另一項本地舉行的大型國際活動，該活動共為期 4 天，而康文署人員只在其中一天進行視察。根據視察報告，當天的參加者及觀眾人數為 200 人。為確保進行視察的次數足以達到監察表現的目的，康文署需對舉行多天的活動，就須進行的實地視察次數制訂指引；及
- (c) 該項有進行視察的本地舉行的國際活動為期一天。康文署的視察報告並無匯報觀眾人數，只提到當天有“逾 200 名參加者”。另一方面，受資助者的活動報告卻指當天有“1 000 名觀眾”。並沒有證據顯示康文署曾採取任何跟進行動澄清有關差異。

3.23 康文署需採取措施處理上述的不足之處（詳細的審計署建議見第 3.32(d) 至 (g) 段）。

#### **受資助者退還盈餘及未用結餘方面有可改善空間**

3.24 “M” 品牌活動、本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動的受資助者須向政府退還有關活動所衍生的任何盈餘（就“M” 品牌活動而言）及未用結餘（就本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動而言）。相關詳情如下：

- (a) 就“M” 品牌活動而言，盈餘指：  
*收入總額（包括商業及私人贊助、門票收入和藝術及體育發展基金資助）減去活動開支總額；*
- (b) 就本地舉行的大型國際活動或本地舉行的國際活動而言，未用結餘指：  
*藝術及體育發展基金資助總額減去活動的合資格開支總額（例如裁判及活動籌備人員的薪金）；*
- (c) 如受資助者連續 4 年不舉辦任何“M” 品牌活動，須將盈餘連同盈餘所衍生的利息退還政府；及
- (d) 本地舉行的大型國際活動或本地舉行的國際活動的受資助者須在活動完成後將任何未用結餘退還政府。

## 對國際體育活動的資助

---

3.25 *需檢討退還盈餘及未用結餘的安排* 審計署根據受資助者的經審計帳目，分析 2014–15 至 2018–19 年度期間舉辦的 4 項本地舉行的大型國際活動及 6 項本地舉行的國際活動的收支狀況（這些活動除藝術及體育發展基金資助外尚有其他收入，例如贊助及門票收入）。審計署分析的結果載於表十七。

表十七

4 項本地舉行的大型國際活動及 6 項本地舉行的國際活動  
收支狀況的分析  
(2014-15 至 2018-19 年度)

舉辦年度	活動	藝術及 體育發展 基金資助 (a)	其他收入 (b)	總收入 (c)=(a)+(b)	總開支 (d)	盈餘/ (虧損) (e)=(c)-(d)
		(元)				
2014-15	本地舉行的國際活動 A	68,653	46,186	114,839	129,659	(14,820)
2015-16	本地舉行的大型國際活動 A	879,355	1,794,447	2,673,802	971,792	1,702,010
2016-17	本地舉行的大型國際活動 B	776,234	474,009	1,250,243	900,246	349,997
2017-18	本地舉行的大型國際活動 C	639,787	551,240	1,191,027	1,143,884	47,143
2017-18	本地舉行的國際活動 B	379,773 (註)	27,200	561,642	92,809	19,109
	本地舉行的國際活動 C		16,000		60,148	
	本地舉行的國際活動 D		138,669		389,576	
	整體		181,869		542,533	
2017-18	本地舉行的國際活動 E	332,491 (註)	58,863	519,054	256,848	33,354
	本地舉行的國際活動 F		127,700		228,852	
	整體		186,563		485,700	
2018-19	本地舉行的大型國際活動 D	1,000,000	1,259,692	2,259,692	2,220,706	38,986

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註：有關的體育總會提交了一份資助申請，涵蓋多項本地舉行的國際活動，因此藝術及體育發展基金的資助以一筆過形式發放。

## 對國際體育活動的資助

---

3.26 如表十七所示，除本地舉行的國際活動 A 外，其餘 4 項本地舉行的大型國際活動及 5 項本地舉行的國際活動均錄得介乎 19,109 元至 170 萬元的盈餘。本地舉行的大型國際活動 A 有 170 萬元盈餘，即使不獲藝術及體育發展基金資助仍可舉辦。不過，儘管有盈餘，4 項本地舉行的大型國際活動及 5 項本地舉行的國際活動的受資助者卻無須如“M”品牌活動的受資助者般向政府退還盈餘（如“M”品牌活動受資助者連續 4 年沒有舉辦任何“M”品牌活動）（見第 3.24(c) 段），而只須退還未用結餘（即藝術及體育發展基金資助總額減去合資格開支總額）（見第 3.24(b) 段）。

3.27 審計署認為，民政局需檢討“M”品牌活動退還盈餘及本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動退還未用結餘的現行安排，以確定是否需加以劃一或修改。

3.28 **需確保按時退還盈餘及未用結餘** 在本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動向政府退還未用結餘方面，康文署在收到受資助者的經審計帳目後，會核實須退還的金額，然後發出要求退還未用結餘通知書。受資助者須在通知書發出日期起計約兩星期內退還未用結餘。然而，審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間，本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動中有部分經過很長時間（例如約 10 個月）才把未用結餘退還政府（見表十八）。

表十八

本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動  
退還未用結餘所需時間  
(2019 年 10 月 31 日)

年度	本地舉行的大型國際活動				本地舉行的國際活動			
	3 個月 或以下	3 個月 以上至 6 個月	6 個月 以上至 1 年	1 年以上	3 個月 或以下	3 個月 以上至 6 個月	6 個月 以上至 1 年	1 年以上
	(活動數目)							
2014-15	3	無	無	無	31	5	1	無
2015-16	2	2			22	5	7	
2016-17	2	1	1		27	4	6	
2017-18	7	1	1		15	1	無	
2018-19	6	1	無		36	6	3	
整體	0.6 個月至 10.8 個月 (平均：2.3 個月)				1 天至 10.1 個月 (平均：2.2 個月)			

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

附註： 所需時間是指由康文署收到經審計帳目之日起計，直至受資助者退還未用結餘之日為止。康文署並無向受資助者發出要求退還未用結餘通知書日期的現成資料。

3.29 審計署審查了 4 項本地舉行的大型國際活動、6 項本地舉行的國際活動 (見第 3.25 段)，以及上文表十八提到的兩個極端例子 (即經過 10.8 個月才退還款項的本地舉行的大型國際活動，以及經過 10.1 個月才退還款項的本地舉行的國際活動)，進一步發現受資助者經過很長時間才退還款項的主因之一，就是康文署花了很長時間才完成核實未用結餘金額及向受資助者發出要求退還未用結餘通知書。例子見表十九。

表十九

有關退還未用結餘所需時間的分析

活動	康文署收到經審計帳目的日期 (a)	康文署發出要求退還未用結餘通知書的日期 (b)	受資助者退還未用結餘的日期 (c)	所需時間 (d)=(a)與(c)之間的時間
1 項本地舉行的大型國際活動	5.10.2016	5.12.2016 (收到經審計帳目後 2.0 個月)	8.12.2016	2.1 個月
3 項本地舉行的國際活動 (註)	28.9.2018	8.11.2018 (收到經審計帳目後 1.4 個月)	12.11.2018	1.5 個月

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註：該 3 項本地舉行的國際活動由同一受資助者舉辦。該受資助者就該 3 項本地舉行的國際活動向康文署提交了一份經審計帳目。

3.30 為確保按時退還未用結餘，審計署認為康文署需研究如何加快核實受資助者須退還的未用結餘金額，以及如何加快向受資助者發出要求退還未用結餘通知書。

### 審計署的建議

3.31 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 要求“M”品牌活動的受資助者在預算與實際開支或預算與實際收入出現逾 25% 的差異時於活動報告中加以解釋，並在有需要時對受資助者採取跟進行動（見第 3.16(a)(ii) 段）；及
- (b) 檢討“M”品牌活動退還盈餘及本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動退還未用結餘的現行安排，以確定是否需要加以劃一或修改（見第 3.27 段）。



3.32 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 要求本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者在預算與實際開支或預算與實際收入出現逾 25% 的差異時於活動報告中加以解釋，並在有需要時對受資助者採取跟進行動（見第 3.16(a)(i) 段）；
- (b) 按照優化措施所訂（見第 3.13(a) 段），向未能在指定限期前提交活動報告及經審計帳目的本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者發出催辦信（見第 3.16(c) 段）；
- (c) 採取措施以確保本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者妥善及清楚地匯報表現目標的績效，並在未達標及／或未有妥為匯報績效時對受資助者採取跟進行動（見第 3.19 段）；
- (d) 採取措施以確保實地視察本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的所有詳情會被記錄（見第 3.21(a) 及 3.22(a) 段）；
- (e) 就抽樣實地視察本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動制訂指引（見第 3.21(b) 段）；
- (f) 就舉辦多天的本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動須進行的實地視察次數制訂指引（見第 3.22(b) 段）；
- (g) 如康文署的視察報告所述資料與受資助者向康文署提交的活動報告所述資料有出入，須採取跟進行動加以澄清（見第 3.22(c) 段）；及
- (h) 研究如何加快核實本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者須退還的未用結餘金額，以及如何加快發出要求退還未用結餘通知書（見第 3.30 段）。

3.33 審計署建議民政事務局局长及康樂及文化事務署署長應：

- (a) 加強有關工作以確保“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者按時提交活動報告及經審計帳目，包括對經常遲交報告及帳目的受資助者採取措施（見第 3.15 段）；及
- (b) 採取措施以確保“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動受資助者的核數師核定受資助者有否遵守民政

## 對國際體育活動的資助

---

局／康文署的規定（例如通知受資助者需要核數師核證）（見第 3.16(b) 段）。

### 政府的回應

3.34 民政事務局局長及康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示民政局及康文署將會：

- (a) 檢討相關指引，要求“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者在預算與實際開支出現逾 25% 的差異時加以解釋，並會要求受資助者在新的活動報告中提供相關資料，以供日後參考；
- (b) 檢討及研究是否需要劃一“M”品牌活動退還盈餘及本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動退還未用結餘的現有安排；
- (c) 檢討本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的評估機制，澄清當表現目標與實際有差異時須作出何種程度的解釋，以及對活動表格作出相應修訂；及
- (d) 修訂對“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動受資助者的相關指引，確保其核數師核定受資助者有否遵守民政局／康文署的規定。

3.35 康樂及文化事務署署長又表示，康文署將會：

- (a) 向受資助者發出催辦信，催促他們提交過期未上報的活動報告及經審計帳目，並檢討和改善跟進機制，以遏止遲遲才提交報告及帳目的情況；
- (b) 就實地視察本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動，制訂一套指引及檢查清單；
- (c) 檢討及改善實地視察工作的監察制度；及
- (d) 加強跟進行動，以確保受資助者按時退還未用結餘。

## 其他有關國際體育活動的事宜

### 需改善向立法會匯報國際體育活動資料的工作

3.36 民政局不時向立法會匯報有關國際體育活動的資料。審計署留意到 2013-14 至 2017-18 年度期間的多個下述場合中，民政局向立法會匯報國際體育活動資料的工作有可改善空間：

- (a) 為審查 2018-19 年度開支預算，一位立法會議員問及 2017-18 年度藝術及體育發展基金的資助用途，包括為了在香港舉辦大型國際體育活動而批出的項目數量及資助金額。民政局回覆表示，在 2017-18 年度 (截至 2018 年 2 月 28 日止) 共批准了 30 個舉辦大型國際體育活動的項目，獲批資助額為 4,163 萬元。然而，審計署留意到民政局向立法會交代的項目數量包含以下資料：(i) 就“M”品牌活動而言，於 2016-17 及 2017-18 年度獲批及在 2017-18 年度發放資助的次數；(ii) 於 2017-18 年獲批及發放資助的本地舉行的大型國際活動的數量；及 (iii) 2017-18 年度本地舉行的國際活動獲發放資助的批次數量，而不是 2017-18 年度獲批項目的數量。此外，民政局所匯報的 4,163 萬元，其實是發放予這些項目的資助金額；
- (b) 在一份日期為 2018 年 5 月的立法會民政事務委員會文件中，民政局表示在 2013 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期間於本地共舉辦了 509 項國際體育活動，獲批資助額為 1.5763 億元。然而，審計署留意到所匯報的 509 項活動及 1.5763 億元獲批資助額，其實分別為發放資助的次數及發放的資助金額；及
- (c) 在一份日期為 2018 年 12 月的立法會財務委員會文件中，民政局表示在 2015 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期間於本地共舉辦了 313 項國際體育活動，獲批資助額為 1.0593 億元。如上文 (b) 項所載的情況，所匯報的 313 項活動及 1.0593 億元獲批資助額，其實分別為發放資助的次數及發放的資助金額。

有關詳情載於表二十。

對國際體育活動的資助

表二十

由民政局匯報和由審計署整理的國際體育活動獲批數目及獲批金額  
(2013-14 至 2017-18 年度)

活動	由民政局匯報		由審計署整理	
	數目	金額 (百萬元)	數目	金額 (百萬元)
<i>就一位立法會議員針對 2018-19 年度開支預算提出的問題在書面答覆中匯報 (匯報期：2017-18 年度 (截至 2018 年 2 月 28 日))</i>				
“M” 品牌活動			4	9.19
本地舉行的大型國際活動		無須逐項匯報	21	18.02
本地舉行的國際活動			85	14.60
總計	30		41.63	110
<i>在 2018 年 5 月關於立法會民政事務委員會批准向藝術及體育發展基金注資的文件中匯報 (匯報期：2013 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日)</i>				
“M” 品牌活動	39	無須逐項匯報	22	57.45
本地舉行的大型國際活動	67		67	52.07
大型全國錦標賽 (註)	1		1	0.80
本地舉行的國際活動	402		402	66.91
總計	509	157.63	492	177.23
<i>在 2018 年 12 月關於立法會財務委員會批准向藝術及體育發展基金注資的文件中匯報 (匯報期：2015 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日)</i>				
“M” 品牌活動	22	無須逐項匯報	12	29.29
本地舉行的大型國際活動	49		49	40.98
本地舉行的國際活動	242		242	40.79
總計	313	105.93	303	111.06

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

註： 2013-14 年度有一項大型全國錦標賽獲批資助，2014-15 至 2018-19 年度期間並無舉辦大型全國錦標賽。

3.37 2020年3月，民政局告知審計署，有關差異是因為不慎把與“M”品牌活動相關的發放資助次數，誤當成“M”品牌活動的數量。由於“M”品牌活動需要較長時間擬備及結算帳目，所以通常會向活動主辦者分期發放資助。民政局不時就“M”品牌活動向立法會提交個別報告，而當中資料均準確無誤。審計署認為，為妥善問責，民政局需改善日後向立法會匯報國際體育活動資料的工作。

### 審計署的建議

3.38 審計署建議民政事務局局長應改善日後向立法會匯報國際體育活動資料的工作。

### 政府的回應

3.39 民政事務局局長接納審計署的建議。

## 第 4 部分：對足球發展的資助

4.1 本部分探討藝術及體育發展基金對足球發展的資助，範圍集中在以下幾方面：

- (a) 香港足球總會的管治 (第 4.7 至 4.20 段)；
- (b) 人力資源管理 (第 4.21 至 4.34 段)；
- (c) 入場人數及自營收入 (第 4.35 至 4.44 段)；及
- (d) 表現衡量及其他行政事宜 (第 4.45 至 4.66 段)。

### 背景

4.2 足總是國際足球協會 (國際足協)、亞洲足球聯盟 (亞洲足聯)、東亞足球聯盟 (東亞足聯) 及港協暨奧委會的成員，亦是中國香港的體育總會之一，負責推動香港的足球發展及營運香港足球代表隊，而代表隊會代表香港參加國際足球賽事 (見照片七的例子)。一如所有其他體育總會，足總擁有獨立法人身分，可完全自主地管理本身事務。如第 1.7(c) 段所述，藝術及體育發展基金向足總提供資助，透過舉辦足球發展計劃發展本地足球 (詳情見圖表二)。

照片七

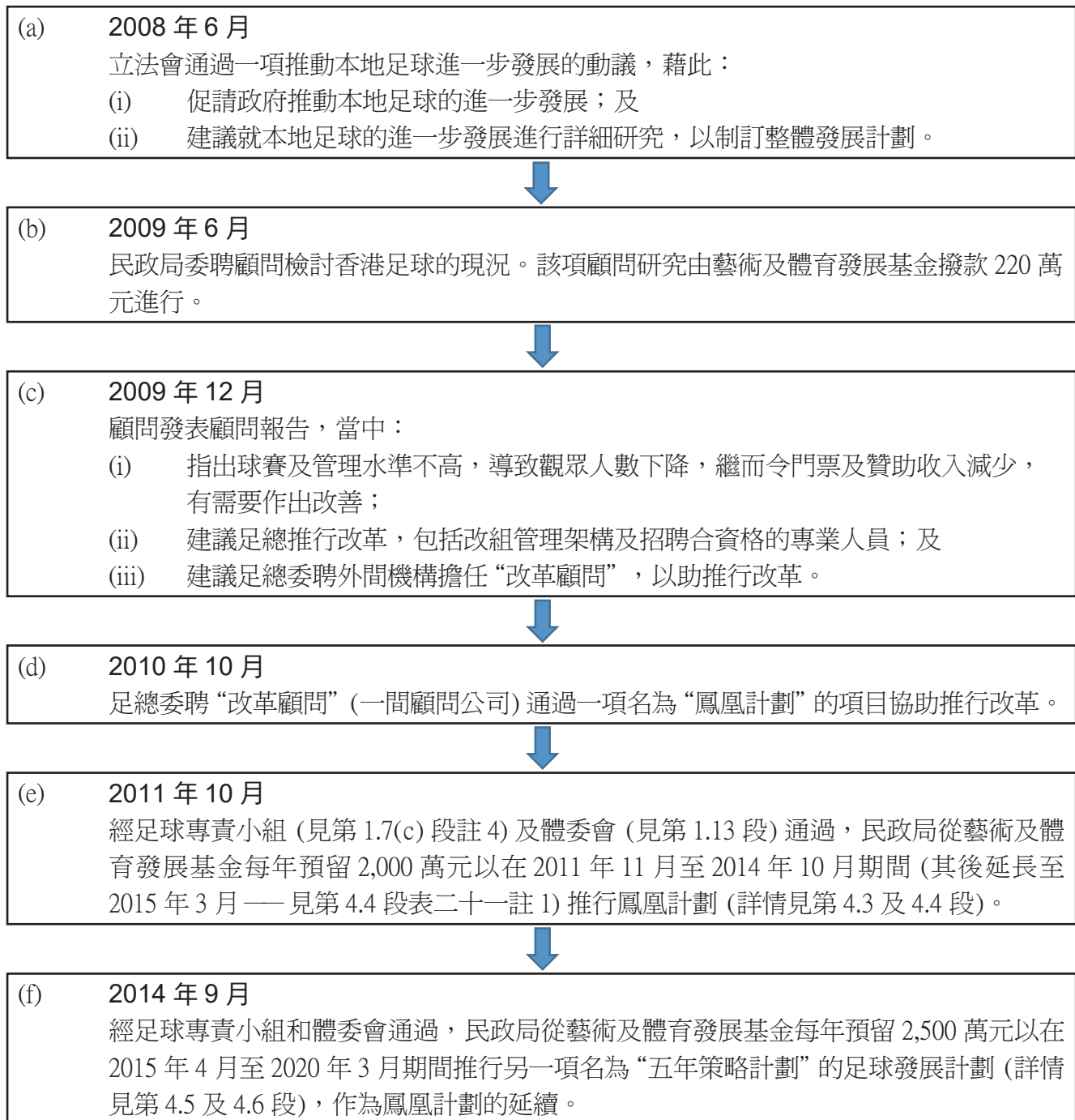
國際足協世界盃亞洲區外圍賽  
香港對伊朗  
(2019年9月)



資料來源：足總的記錄

圖表二

藝術及體育發展基金資助足球發展的背景  
(2008年6月至2020年3月)



資料來源：民政局的記錄



*鳳凰計劃*

4.3 鳳凰計劃 (見第 4.2 段圖表二的 (e) 項) 分為兩個階段：

- (a) 第一階段涉及改革足總，以將之發展成為世界級的管治組織；及
- (b) 第二階段涉及甄選及聘請主要人員，以作出改革和改善。

4.4 表二十一顯示在 2011 年 11 月至 2015 年 3 月期間鳳凰計劃所獲資助。

表二十一

鳳凰計劃所獲資助  
(2011 年 11 月至 2015 年 3 月)

資助項目	2011 年 11 月 至 2012 年 10 月	2012 年 11 月 至 2013 年 10 月	2013 年 11 月 至 2014 年 10 月	2014 年 11 月 至 2015 年 3 月 (註 1)	總計
	(百萬元)				
員工及 相關開支	2.1	20.0	18.4	7.7	48.2
其他開支 (註 2)	2.1	0.9	2.1	1.6	6.7
總計	4.2	20.9	20.5	9.3	54.9

資料來源：足總的記錄

註 1：由於足總在撥款期限 (即 2014 年 10 月) 結束前未盡用藝術及體育發展基金提供的 6,000 萬元 (為期 3 年，每年 2,000 萬元)，民政局遂批准足總的申請，把撥款期限延長至 2015 年 3 月 (見第 4.2 段圖表二的 (e) 項)。

註 2：其他開支包括保險費、資訊科技開支、市場推廣開支及計劃開支 (例如球隊的機票及住宿開支)。

## 對足球發展的資助

### 五年策略計劃

4.5 在 2014 年年中，足球專責小組全面檢討鳳凰計劃，結論為足總通過推行該計劃，在發展香港足球上取得了合理的進展。不過，對於“改革顧問”有關市場推廣及公關方面的建議（例如發展新的市場推廣及溝通策略，以及更積極地與所有持份者建立緊密關係），則未見進展。足球專責小組認為足總需加緊發展品牌及市場推廣策略，以吸引更多贊助收入及減少倚賴公帑資助。為跟進所得進展，足總在鳳凰計劃的工作基礎上擬定及推出五年策略計劃（見第 4.2 段圖表二的 (f) 項）。

4.6 表二十二顯示在 2015–16 至 2018–19 年度期間五年策略計劃所獲資助金額。

表二十二

五年策略計劃所獲資助  
(2015–16 至 2018–19 年度)

資助項目	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19	總計
	年度	年度	年度	年度	
	(百萬元)				
員工及相關開支	17.3	18.6	18.8	18.2	72.9
其他開支 (註)	3.8	3.6	2.5	3.1	13.0
總計	21.1	22.2	21.3	21.3	85.9

資料來源：足總的記錄

註： 其他開支包括保險費、資訊科技開支、市場推廣開支及計劃開支（例如球隊的機票及住宿開支）。

### 香港足球總會的管治

4.7 根據 2014 年足球專責小組一份有關檢討鳳凰計劃推行情況的文件，足總已完成鳳凰計劃中有關管治架構和組成、願景、策略和商業計劃以及組織架構等方面的建議。在 2018/19 球季（註 20），足總的管治架構包括董事局、14 個

註 20： 球季於每年 7 月開始，至翌年 6 月結束。

事務委員會及 3 個工作小組 (見附錄 D)。足總董事局負責足總的管治，而民政局則負責通過藝術及體育發展基金提供資助予足總，以供推行足球發展計劃，其目的之一就是提升足總的管治水平。審計署檢視了足總在 2014/15 至 2018/19 球季 (註 21) 的管治事宜，發現第 4.8 至 4.18 段所載的可改善空間。

### 需改善個別委員的會議出席率

4.8 為確保作出集體及優質的決策，一個機構的董事局及事務委員會 (如適用亦包括工作小組) 委員應出席相關會議。審計署審查了足總董事局、事務委員會及工作小組委員在 2014/15 至 2018/19 球季期間的會議出席率，結果發現部分委員在個別球季中董事局／事務委員會／工作小組會議的出席率少於一半 (見表二十三) (註 22)。

表二十三

部分委員出席了不足一半的足總董事局／事務委員會／工作小組會議  
(2014/15 至 2018/19 球季)

	年內會議 舉行次數	球季內的出席率				
		2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
<b>委員 A</b>						
董事局	6 至 9	0%	14%	0%	0%	0%
<b>委員 B</b>						
董事局	6 至 9	0%	不適用 (註 1)			
<b>委員 C</b>						
董事局	6 至 9	78%	71%	100%	17%	71%
<b>委員 D</b>						
競賽委員會	1 至 4	不適用 (註 2)		50%	100%	50%
法律事務委員會	1 至 2	0%	0%	0%	0%	0%

註 21：足總的部分記錄按財政年度編制，部分則按球季編制。對於後者，在本部分中會特別註明。

註 22：在 2014/15 至 2018/19 球季，委員在董事局、事務委員會及工作小組會議的整體出席率超過 50% (由 54% 至 94% 不等)。

對足球發展的資助

表二十三 (續)

	年內會議 舉行次數	球季內的出席率				
		2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
會員委員會	1 至 2	不適用 (註 3)	0%	50%	0%	0%
財務小組	2 至 4	75%	33%	0%	0%	0%
策略小組	2 至 4	75%	33%	0%	0%	0%
<b>委員 E</b>						
組織發展委員會	1 至 3	33%	67%	0%	0%	0%
財務小組	2 至 4	100%	67%	75%	33%	50%
策略小組	2 至 4	75%	67%	50%	33%	50%
<b>委員 F</b>						
競賽委員會	1 至 4	不適用 (註 2)		33%	0%	0%
<b>委員 G</b>						
競賽委員會	1 至 4	不適用 (註 2)		25%	0%	50%
<b>委員 H</b>						
策略小組	2 至 4	75%	33%	25%	0%	50%
<b>委員 I</b>						
策略小組	2 至 4	50%	33%	25%	33%	0%
<b>委員 J</b>						
會員委員會	1 至 2	不適用 (註 3)	100%	0%	50%	0%
<b>委員 K</b>						
會員委員會	1 至 2	不適用 (註 3)	100%	50%	50%	0%

資料來源：足總的記錄

註 1： 委員 B 於 2015/16 至 2018/19 球季已不再是委員。

註 2： 競賽委員會於 2016/17 球季成立。

註 3： 會員委員會於 2015/16 球季成立。

4.9 足總的記錄並無顯示足總已採取行動鼓勵委員出席會議。由於會議是商議要務的重要及互動平台，委員出席會議，在平台作出貢獻甚為重要。雖然根據足球專責小組的資料，足總已達成了鳳凰計劃在管治事宜方面所作建議（見第 4.7 段），但部分委員缺席董事局／事務委員會／工作小組會議，情況有欠理想。審計署認為，民政局需敦促足總盡力鼓勵委員出席會議，特別是那些經常缺席的委員，方法可包括提醒委員出席會議的重要性，以及確定委員在出席方面是否有困難，並盡可能向他們提供協助（例如重新編排會議日期）。

### **有關第一層利益申報的可改善空間**

4.10 根據足總有關處理利益衝突的指引，足總對董事局、事務委員會及工作小組委員採用兩層的利益申報制度：

- (a) **第一層申報** 董事局／事務委員會／工作小組委員在首次獲委任時及其後每年均須作利益申報；及
- (b) **第二層申報** 當一名委員在董事局或相關事務委員會／工作小組正在考慮的任何事宜上擁有任何直接的個人或金錢利益，便應在知悉後盡快作出申報。

為方便妥善處理及記錄利益申報，董事局、事務委員會及工作小組委員須填妥申報表格並將之交回足總。

4.11 審計署審查了足總在 2014/15 至 2018/19 球季的委員利益申報記錄，留意到：

- (a) 足總並無把第一層利益申報表格發給董事局、事務委員會及工作小組委員填寫；及
- (b) 董事局、事務委員會及工作小組委員未獲告知需要在首次獲委任時填寫第一層利益申報表格，亦未獲提醒以後每年均需這樣做。

因此，董事局、事務委員會及工作小組委員並沒有作出第一層申報。在 2020 年 3 月，足總告知審計署足總已由 2019/20 球季起要求所有董事局、事務委員會及工作小組委員填寫第一層利益申報表格。

## 對足球發展的資助

4.12 審計署認為民政局需敦促足總確保把相關申報表格發給董事局、事務委員會及工作小組委員，供他們在首次獲委任時及其後每年填寫，並需敦促足總確保委員適時填妥表格並將之交回足總。

### 需提升審計委員會的管治

4.13 審計署審查了在 2014/15 至 2018/19 球季期間審計委員會的管治情況，留意到該會未有遵守董事局在 2014 年 2 月通過的審計委員會職權範圍內所載規定（見表二十四）。

表二十四

#### 審計委員會違反職權範圍之處

內容	審計委員會職權範圍所作規定	違反之處
會議次數	每年至少 4 次	自 2015 年 2 月 13 日起並沒有舉行會議（即截至 2019 年 6 月 30 日的 4 年半內）
會議法定人數	2 人	該會自 2015 年 7 月起只有 1 名成員（即主席）
委員人數	3 至 5 人	
保持獨立的規定	為保持獨立，審計委員會主席既不得擔任董事局主席，亦不得擔任其他事務委員會／工作小組的主席／委員	在 2017 年 7 月至 2019 年 6 月期間，審計委員會主席兼任組織發展委員會主席及會員委員會委員

資料來源：審計署對足總記錄的分析

4.14 基於上述違規情況，令人質疑審計委員會有否妥善及獨立地履行其職能。舉例而言，該會自 2015 年 7 月起只有 1 名成員，實在不利於有效商討業務及作出集體決策。

4.15 除了監督財務匯報及相關的內部管制、風險、企業道德和合規情況外，審計委員會亦負責監督外部核數師(註23)。鑑於審計委員會的角色甚為重要，審計署認為民政局需敦促足總採取措施，以確保審計委員會遵守其職權範圍的規定。

### 需提升市務及傳訊委員會的管治

4.16 市務及傳訊委員會負責策劃足總的推廣、公關及傳訊活動，並與政府部門、提供資助及贊助的團體、商業贊助人及傳媒組織等外界持份者聯絡及保持關係。

4.17 2010年3月在立法會民政事務委員會會議(該會議討論由藝術及體育發展基金提供資助計劃的建議，即後來的鳳凰計劃)上提交的一份文件指出，民政局期望足總日後能夠從門票、贊助及其他來源(例如廣告收入及電視廣播收入)獲得收入，以助其在財政及管理上穩步改善。對足總的發展事宜而言，足總的市務及傳訊活動是其中一項舉足輕重的工作。事實上，足總在2015年8月的董事局會議上亦表示，市務及傳訊委員會應致力為足總尋找贊助。

4.18 審計署審查了2014/15至2018/19球季期間市務及傳訊委員會的管治情況，但足總未能提供2014年7月至2019年3月期間市務及傳訊委員會大部分的議程及會議記錄予審計署審查；而只提供了該會2019年4月、5月及6月份3次會議的議程及會議記錄。經審計署於2020年2月查詢，足總再提供了2017年一次會議的議程。2020年3月，足總又告知審計署，該會在2014/15至2018/19球季期間雖有舉行會議，但除了2019年4、5及6月的會議記錄外，足總未能提供其他會議記錄。因此，審計署無法確知該會如何有效履行其職能(見第4.16段，並請參閱載於第4.40至4.42段有關自營收入(例如贊助)的審計署意見)。為提升透明度及問責性，民政局需敦促足總確保該會的議程及會議記錄獲妥善保存。

### 審計署的建議

4.19 審計署建議民政事務局局長應敦促足總採取有效措施以改善其管治，包括：

---

註23：足總聘用了一家審計公司為其進行內部審計及擬備內部審計報告。

## 對足球發展的資助

---

- (a) 鼓勵董事局、事務委員會及工作小組委員出席會議，特別是那些經常缺席的委員；
- (b) 確保把第一層利益申報表格發給足總董事局、事務委員會及工作小組委員，供他們在首次獲委任時及其後每年填寫，並確保他們適時填妥表格並將之交回足總；
- (c) 確保審計委員會遵守其職權範圍的規定；及
- (d) 確保市務及傳訊委員會的議程及會議記錄獲妥善保存。

## 政府的回應

4.20 民政事務局局長接納審計署的建議，並表示民政局：

- (a) 會敦促足總董事局採取有效措施，以解決審計署提出的管治事宜，例如董事局、事務委員會及工作小組會議的委員出席率、兩層利益申報制度的實際執行、各事務委員會遵守職權範圍的情況，以及有關妥善保存事務委員會議程和會議記錄的問題。民政局會要求足總就如何解決審計署於本審計報告中提出的事宜提交行動計劃，以供足球專責小組考慮，並須每 6 個月就行動計劃的推行情況提交進度報告；
- (b) 已鼓勵足總改善其機構管治，作為其在鳳凰計劃及五年策略計劃下的部分承諾，這包括為足總董事局引入獨立的成員，以及增加成員人數。民政局在審批足總就推行新策略計劃而提出的資助申請時，會考慮審計署的建議及足總的行動計劃；及
- (c) 會由 2020–21 年度起，連續 5 年每年向港協暨奧委會提供 500 萬元有時限的資助，以供成立一支專責隊伍，負責審查所有體育總會（包括足總）的現有管治架構和運作，制訂一套管治守則並監督各體育總會加以遵行，藉此改善其機構管治和透明度。

## 人力資源管理

4.21 鳳凰計劃包括聘請主要人員，讓他們與現有員工及其他持份者作出改革及改善（見第 4.3(b) 段）。根據鳳凰計劃，足總需大幅增加人手和提升他們的必



要技能。截至 2019 年 3 月 31 日，在足總合共 103 名職員之中，有 44 名 (43%) 的職位是在鳳凰計劃及五年策略計劃下開設。

4.22 足總為鳳凰計劃及五年策略計劃招聘人手時，一直有關注員工流失問題。舉例而言，根據足總在 2013 年 1 月提交予體委會以匯報鳳凰計劃進度的文件，在 2012 年行政總裁及當時的主教練離任，令鳳凰計劃的推行兩度遭遇重大挫折。

4.23 審計署審查了足總根據鳳凰計劃及五年策略計劃進行的員工招聘工作及足總的員工流失情況，發現幾方面有可改善空間，詳情見第 4.24 至 4.32 段。

### **需加強招聘政策和程序**

4.24 審計署審查了足總在 2014–15 至 2018–19 年度期間進行的 10 次招聘工作 (註 24)，發現：

- (a) **在截止日期後才收到並獲接納的申請** 在 2015、2016 及 2018 年進行的 6 次招聘工作中 (涉及 412 份申請)，有 11 份申請是在截止日期後才獲足總收到，故此不獲人力資源部受理。不過，另有兩份申請 (一份在 2016 年，另一份在 2018 年) 雖然亦是在截止日期後才獲足總收到，卻獲人事經理酌情受理。然而，並無文件顯示就這兩宗個案運用酌情權的理由。這兩份申請均獲接納，而申請人已上任；及
- (b) **接受並非送交指定收件人員的申請** 在 2013 年及 2018 年進行的 3 次招聘工作中 (涉及 239 名申請人)，有 15 名申請人把其申請送交足總員工 (例如主教練及行政總裁) 而非送交招聘廣告中訂明的人力資源部。在該 15 份申請中，7 份因並非經由正式渠道 (即人力資源部) 送交足總而不獲人力資源部受理。然而，其餘 8 名申請人的申請卻獲人力資源部受理。在這 8 名申請人中，4 名進行了面試，當中 2 名獲聘並已上任 (個案四所示為這兩宗申請之一)。

---

註 24：獲聘者包括足總不同部門的管理級人員及支援人員。

個案四

招聘主教練  
 時序表  
 (2018 年)

日期	事件
2018 年 6 月 23 日	這是在足總網頁及招聘網站的招聘廣告中公布的主教練職位截止申請日期。
2018 年 7 月 3 日	足總行政總裁通過電郵把申請人 A 的申請送交人力資源部。行政總裁在電郵中表示他是在截止申請前收到該份申請，但並無文件記錄顯示行政總裁收到該份申請的日期。
2018 年 7 月 17 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 足總共收到 115 份申請，當中：                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– 5 份在截止申請限期屆滿後才獲足總收到，因而不獲受理；</li> <li>– 2 份未經正式渠道遞交，因而不獲受理；</li> <li>及</li> <li>– 2 份為重複申請，因而不獲受理。</li> </ul> </li> <li>• 在 106(115 減 5 減 2 減 2) 份申請中，9 份的申請人獲選接受面試。</li> <li>• 足總主席成立招聘小組，成員包括 2 人，即擔任小組主席的行政總裁及 1 名技術顧問。他們均在 2018 年 7 月 17 日簽署了利益申報表格，表明本身並不認識 9 名獲選接受面試的申請人。</li> </ul>
2018 年 7 月 17 至 19 日	9 名獲選接受面試的申請人各自與行政總裁及技術顧問進行了視像面試。根據足總的記錄，足總主席表示他見證了每場面試的過程。面試的視像記錄送交 1 名董事局成員覆檢。所有 9 名申請人的面試評核表格均於 2018 年 7 月 17 至 19 日經行政總裁簽署。

## 個案四 (續)

日期	事件
2018 年 8 月 2 日	董事局通過招聘小組的建議，把主教練一職授予申請人 A。
2018 年 8 月 8 日	足總與申請人 A 簽訂僱傭合約，合約期為 2018 年 9 月 10 日至 2020 年 3 月 31 日。
2018 年 8 月 16 日	9 名申請人的面試評核表格由技術顧問簽署。
2018 年 9 月 10 日	申請人 A 到任，但其後於 2018 年 12 月 16 日辭任 (即上任不足 3.5 個月)。

資料來源：足總的記錄

4.25 民政局表示，該局在 2018 年接獲一宗有關招聘主教練的投訴 (即上文個案四)。足球專責小組 (見第 1.7(c) 段註 4) 經仔細審查足總提交的相關文件後，於 2018 年 9 月發信予足總表達對有關招聘工作的關注，並建議向足總董事局反映民政局的關注和意見。就此，足總在外部審計公司的協助下，於 2018 年 10 月至 11 月期間，對本身的員工招聘政策及程序進行了一項檢討。其員工招聘政策及程序經修訂後，於 2019 年 2 月獲足總董事局通過。其後，足總委聘了一家外部審計公司檢視經修訂的員工招聘政策及程序的施行情況，並證實在隨後的招聘工作中，該份政策及程序已獲全面採用及遵行。

4.26 審計署知悉足總所作努力 (見第 4.25 段)，但在審查經修訂的員工招聘政策及程序後，發現該政策及程序未能針對解決第 4.24 段所述的不足之處。為確保招聘工作以透明、問責及公正的方式進行，審計署認為足總需制訂政策和程序，以處理在截止申請後才收到的申請及非經正式渠道遞交的申請。足總亦需採取措施，以確保貫徹施行經制定的政策和程序。在有充分理由偏離經制定的政策和程序的情況下，足總需記錄偏離的理由。此外，為公平公正起見，在徵求董事局批准聘任前，需先由招聘小組所有成員妥為簽署面試評核表格。

#### 需改善招聘工作中的利益申報事宜

4.27 根據足總的招聘程序，如獲選於預訂日期參加面試的申請人是與招聘小組成員關係密切的親友，該成員須以申報表格作出利益申報，而足總會為有關申請人另作面試安排 (例如更換面試員)。

## 對足球發展的資助

4.28 審計署審查了 10 次招聘工作 (見第 4.24 段)，發現：

- (a) 在 2015、2016 及 2018 年進行的 6 次招聘工作之中，7 名申請人獲選於預訂日期參加面試，而根據招聘小組成員的申報，有關申請人並非與他們關係密切的親友 (見第 4.27 段)，但成員卻作出其他申報；而 7 名申請人中，有 2 人獲另作面試安排 (見表二十五)。足總並無記錄顯示為何沒有就其餘 5 名申請人另作面試安排。

表二十五

招聘小組成員在招聘工作中作出的申報  
及另作面試安排  
(2015 至 2018 年)

申請人	成員作出的申報	另作面試安排
1	與申請人為朋友	無
2	與申請人為“工作伙伴”	無
3		無
4	申請人及成員均為某事務委員會委員	無
5	申請人是足總現職員工	無
6		有
7		有

資料來源：足總的記錄

對於獲另作面試安排的 2 名申請人 (見第 4.27 段)，審計署又得悉：

- (i) 2 名面試員均申報與其中 1 名申請人相識；
- (ii) 3 名面試員之中，有 1 名面試員申報與另 1 名申請人相識；及
- (iii) 儘管有潛在的利益衝突 (見上文 (i) 及 (ii) 項)，面試員仍與這兩名申請人進行了面試，而且並無記錄顯示如何解決潛在的利益衝突；

- (b) 在 2018 年進行的招聘工作之中 (見第 4.24(b) 段個案四)，2 名面試員中有 1 人 (即個案中提及的行政總裁) 簽署了申報表格，表明並不認識任何一名獲遴選的申請人。然而，審計署留意到他曾在其他足總記錄中表示他本身認識有關申請人並曾數度會面；及
- (c) 在 2016 及 2018 年進行的 3 次招聘工作之中，8 名招聘小組成員申報了與面試者有利益衝突。然而，其中 5 名成員是在面試日期之後才簽署利益申報表格。

4.29 為使足總能以公正及妥當的方式進行招聘，民政局需敦促足總訂明招聘小組成員除了與本身關係密切的親友之外，尚有什麼其他關係必須申報；清楚訂明在什麼情況下應另作面試安排；以及制訂安排以解決另作面試安排所涉及的潛在利益衝突。另外，足總亦需採取措施，確保招聘工作所涉及的利益衝突獲妥善及充分地申報，以及確保招聘小組成員在進行面試前填妥及簽署申報表格。

### **需處理員工大量流失問題**

4.30 為審查足總的員工流失情況 (見第 4.22 段)，審計署對足總 2014–15 至 2018–19 年度期間的員工流失情況進行了分析，發現：

- (a) 就藝術及體育發展基金資助的職位，在 5 個年度之中，有 3 個年度 (即 2015–2016、2017–18 及 2018–19 年度) 的員工流失率偏高 (即高於 30%)(註 25)(見表二十六)；及

---

註 25：民政局表示，在 2018–19 年度，足總合共 103 個職位中有 44 個是由藝術及體育發展基金資助。足總在 2018–19 年度的員工流失率為 30%，與 2018 年小型公司 26% 的員工流失率 (香港人力資源管理學會公布的數字) 相差無幾。

表二十六

藝術及體育發展基金所資助職位的員工流失率  
(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
足總平均員工數目 (註)(a)	22	22	24	25	30
足總離職人數 (b)	2	8	2	8	9
員工流失率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%	9%	<b>36%</b>	8%	<b>32%</b>	<b>30%</b>

資料來源：審計署對足總記錄的分析

註： 平均員工數目

$$= \frac{\text{年度開始時的總員工數目} + \text{年度結束時的總員工數目}}{2}$$

(b) 足總有部分部門的員工流失率在某些年份特別高 (即高於 60% —— 見表二十七)。

表二十七

足總部分部門的員工流失率  
(2014-15 至 2018-19 年度)

足總部門	員工流失率				
	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度
行政總裁辦公室	0%	0%	0%	0%	<b>133%</b>
市務及傳訊部	33%	<b>86%</b>	22%	<b>111%</b>	44%
裁判部	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>

資料來源：審計署對足總記錄的分析

4.31 足總的一貫做法是與離職人員進行離職面談。離職人員會被邀請填寫離職問卷，就受僱於足總的各個範疇給予評分 (1 分 (差) 至 5 分 (優))。在

2014-15 至 2018-19 年度期間，29 名離職人員中有 17 人 (見第 4.30 段表二十六) 填寫了離職問卷。審計署分析了該 17 名人員的離職問卷，集中在評分最低的範疇 (即 1 或 2 分)。審計署留意到該 17 名人員之中，6 人 (35%) 的離職理由為事業發展機會，另外 5 人 (29%) 的離職理由則涉及工作量 (見表二十八)。

表二十八

17 名離職人員的離職問卷結果  
(2014-15 至 2018-19 年度)

範疇 (註)	離職人數
事業發展機會	6
涉及工作量	5
在足總內缺乏內部溝通	3
士氣	3
工作時間	3
附帶福利	2
工作地點	2
實際工作環境	1
薪酬	1

資料來源：審計署對足總記錄的分析

註： 離職人員可選擇超過一項離開足總的理由。

4.32 員工流失率高不利於運作效率，甚至可影響到各部門的正常運作。足總需密切監察員工流失率 (尤其是那些流失率特別高的部門)，並因應員工離開足總的理由，設法解決流失率高的問題。

## 審計署的建議

4.33 審計署建議民政事務局局長應敦促足總採取有效措施以改善其人力資源管理，包括：

- (a) 制訂政策和程序，按照規定處理在截止申請後才收到的職位申請及非經正式渠道遞交的申請；
- (b) 確保貫徹施行經制定的政策和程序；
- (c) 在有充分理由偏離經制定政策和程序的情況下，記錄偏離的理由；
- (d) 確保在徵求董事局批准聘任前，招聘小組所有成員妥為簽署面試評核表格；
- (e) 訂明在進行招聘工作時，招聘小組成員除了與本身關係密切的親友之外，與申請人之間尚有什麼關係須予申報；
- (f) 清楚訂明在什麼情況下應另作面試安排；
- (g) 制訂安排，以解決另作面試安排所涉及的潛在利益衝突；
- (h) 確保招聘工作所涉及的利益衝突獲妥善及充分地申報；
- (i) 確保招聘小組成員在進行面試前填妥及簽署申報表格；及
- (j) 密切監察員工流失率（特別是那些流失率明顯較高的足總部門），並因應員工離開足總的理由，設法解決流失率高的問題。

## 政府的回應

4.34 民政事務局局長接納審計署的建議，並表示民政局會：

- (a) 敦促足總董事局採取有效措施，以改善足總的人力資源管理，並確保招聘工作以公正、透明的方式進行和完全符合足總的相關政策和程序；及
- (b) 要求足總就如何解決審計署於本審計報告中提出的事宜提交行動計劃，以供足球專責小組考慮，並須每6個月就行動計劃的推行情況提交進度報告。



## 入場人數及自營收入

4.35 如早前所述 (見第 4.2 段圖表二的 (c) 項)，球賽及管理水準不高，導致入場人數下降，繼而令門票及贊助收入減少。雖然藝術及體育發展基金已向足總提供資助，但民政局期望足總日後能夠從門票、贊助及其他來源賺取收入，以便在財政及管理上穩步改善 (見第 4.17 段)。

## 需提升入場人數

4.36 **入場人數下降** 審計署分析了足總在 2015–16 (即鳳凰計劃完結後) 至 2018–19 年度期間所舉辦賽事 (即香港超級聯賽 (港超聯) 賽事 (註 26)、足總盃賽事、高級組銀牌賽事、菁英盃賽事、表演賽賽事、亞洲足聯亞洲盃賽事及世界盃外圍賽事) 的入場人數。審計署發現，2018–19 年度的平均入場人數 (1 352 人) 較 2015–16 年度 (1 403 人) 下降了 3.6%，而與 2017–18 年度 (2 122 人) 相比更大幅下降達 36.3% (見表二十九)。

---

註 26：足球專責小組表示 (見第 1.7(c) 段註 4)，港超聯被視為本地足球的“旗艦”產品，其作用是喚起公眾對足球的興趣及成為潛在的吸引贊助來源。

表二十九

足總所舉辦賽事的入場人數  
(2015–16 至 2018–19 年度)

	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
總入場人數 (a)	217 399	220 966	328 976	198 722
足總舉辦賽事總數 (b)	155	159	155	147
平均入場人數 (c) = (a) ÷ (b)	1 403	1 390	2 122 (註)	1 352

資料來源：審計署對足總記錄的分析

註： 該增幅 (由 2016–17 年度的 1 390 人增至 2017–18 年度的 2 122 人) 主要因為在香港舉辦了英超亞洲盃及傑志對熱刺的表演賽 (3 日賽事共吸引約 106 000 名入場觀眾)。民政局表示，2017 年 5 月舉辦的傑志對熱刺表演賽以及 2017 年 7 月舉辦的英超亞洲盃的門票收益，並不計入第 4.40 段表三十一所示的足總收入之內。

4.37 **贈票的比例增加** 足球專責小組表示 (見第 1.7(c) 段註 4)，派發贈票有助提高公眾對足球的興趣及改善賽事的入場人數，從而達致賺取更多門票收入的最終目標。

4.38 審計署分析了足總在 2015–16 至 2018–19 年度期間的派發贈票情況，發現：

- (a) 足總賽事中持贈票入場觀眾佔總入場人數的比例由 2015–16 年度的 9% 上升至 2018–19 年度的 14.6% (見表三十)；

表三十

持贈票的入場人數  
(2015-16 至 2018-19 年度)

	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度
持贈票的入場人數 (a)	19 646	32 242	38 989	29 023
足總賽事的入場總人數 (b)	217 399	220 966	328 976	198 722
足總賽事中持贈票入場人數 佔入場總人數的比例 (c)=(a) ÷ (b) × 100%	9.0%	14.6%	11.9%	14.6%

資料來源：審計署對足總記錄的分析

- (b) 在部分賽事中，持贈票的入場人數較持正票人數為多。舉例而言，在 2018-19 年度，在足總舉辦的共 147 場賽事中，有 8 場 (5.4%) 的持贈票入場人數較持正票人數為多。又例如於 2018 年 3 月舉行的港超聯賽事，持贈票入場的人數有 370 人，而持正票者只有 161 人；及
- (c) 利用贈票改善入場人數的做法並非時常令人滿意。審計署審查了兩場於本地舉行的國際賽事 (即 2017 年 6 月舉行的亞洲足聯亞洲盃賽事及 2019 年 1 月在香港大球場舉行的表演賽事) 的贈票派發情況，發現：
- (i) 亞洲足聯亞洲盃賽事派發了 1 778 張贈票，但當中 1 158 張 (65%) 未被使用；及
- (ii) 表演賽事派發了 1 806 張贈票，但當中 715 張 (40%) 未被使用。

4.39 儘管派發贈票有助改善賽事的入場人數 (見第 4.37 段)，但入場人數仍然下降 (見第 4.36 段)。審計署認為，民政局需敦促足總確定入場人數下降的原因，並考慮審計署對足總派發贈票所提意見 (見第 4.38 段)，以採取進一步措施提高入場人數。

## 對足球發展的資助

### 需提高收入

4.40 如上文第 4.17 段所述，民政局期望足總日後能夠從門票、贊助及其他來源賺取收入，以便在財政及管理上穩步改善。審計署分析了足總在 2014/15 至 2017/18 球季的收入（見表三十一）。

表三十一

### 足總的收入 (2014/15 至 2017/18 球季)

	球季							
	2014/15		2015/16		2016/17		2017/18	
	千元	%	千元	%	千元	%	千元	%
<b>來自政府及本地機構的資助</b>								
政府資助 (註 1)	35,781	35%	33,761	40%	35,794	36%	34,120	37%
香港賽馬會	3,996	4%	19,149	23%	20,089	21%	24,377	26%
<b>來自國際及地區足球理事組織的資助</b>								
來自機構的資助 (例如國際足協、亞洲足聯、東亞足聯)	7,753	8%	7,167	8%	18,319	19%	9,806	10%
小計	47,530	<b>47%</b>	60,077	71%	74,202	76%	68,303	<b>73%</b>
<b>自營收入</b>								
門票 (註 2)	16,806	<b>16%</b>	2,793	3%	3,754	4%	4,601	<b>5%</b>
贊助 (註 2)	21,107	<b>21%</b>	7,103	8%	5,716	6%	4,465	<b>5%</b>
廣告及電視廣播 收入 (註 2)	2,141	2%	2,045	2%	192	1%	311	1%
課程及註冊費收入 (例如訓練課程的學 費及教練註冊費)	6,561	6%	7,281	9%	7,482	7%	9,341	10%
其他 (例如球會就 電視廣播的資助及 利息收入)	7,805	8%	5,772	7%	6,374	6%	6,381	6%
總計	101,950	100%	85,071	100%	97,720	100%	93,402	100%

資料來源：足總的經審計帳目

表三十一 (續)

- 註1： 政府的資助包括藝術及體育發展基金對鳳凰計劃及五年策略計劃的資助，以及由康文署體育資助計劃提供的資助 (見第 1.3 段表一的 (b) 項)。
- 註2： 民政局表示，為慶祝足總一百周年紀念，足總在 2014 年 10 月舉辦了一場香港對阿根廷表演賽，阿根廷為 2014 年世界盃亞軍。該項賽事令 2014/15 球季的門票、贊助、廣告及電視廣播收入激增。
- 註3： 民政局表示，雖然足總在 2017 年 5 月合辦了傑志對熱刺的表演賽，又於 2017 年 7 月為英超舉辦英超亞洲盃，但賽事的門票收益不計入足總的收入內。
- 附註： 截至 2020 年 2 月 29 日，2018/19 球季的經審計帳目尚未備妥。

4.41 如表三十一所示：

- (a) 足總非常倚賴政府及體育機構的資助以維持發展，這些資助佔足總 2014/15 球季總收入的 47%，在 2017/18 球季的比率更上升至 73%；及
- (b) 除了課程及註冊費收入之外，所有其他自營收入均下降。舉例而言，門票收入由 2014/15 球季的 1,680 萬元 (佔總收入的 16%) 下降至 2017/18 球季的 460 萬元 (佔總收入的 5%)；而贊助收入亦由 2014/15 球季的 2,110 萬元 (佔總收入的 21%) 下降至 2017/18 球季的 450 萬元 (佔總收入的 5%)。

4.42 在 2016 年 6 月舉行的足球專責小組會議上，該小組主席提醒足總應設法找尋新的贊助及資助來源，以支持足總各項計劃的持續發展，因為政府並不保證當五年策略計劃於 2019–20 年度完結後繼續撥款 (即藝術及體育發展基金撥款) 支持足總。審計署認為，民政局需敦促足總確定自營收入普遍下降的原因，並加強措施提高此等收入。

### 審計署的建議

4.43 審計署建議民政事務局局長應敦促足總採取有效措施以提升入場人數及提高收入，包括：

- (a) 確定入場人數下降的原因，並考慮審計署就足總派發贈票所提意見 (見第 4.38 段)，採取進一步措施提升入場人數；及
- (b) 確定自營收入普遍下降的原因，以便加強措施提高此等收入。

### 政府的回應

4.44 民政事務局局长接納審計署的建議，並表示：

- (a) 就足總於五年策略計劃下的表現而於 2017 年年中進行的中期檢討及於 2019 年年底進行的最終檢討之中，足球專責小組已對足總在提升港超聯賽事入場人數及創造額外商業收益方面表現欠佳表示關注。足球專責小組已敦促足總竭力在該兩方面作出改善；及
- (b) 民政局會敦促足總確定入場人數及自營收入下降的原因，並要求足總就如何解決審計署於本審計報告中提出的事宜提交行動計劃，以供足球專責小組考慮。

### 表現衡量及其他行政事宜

#### 表現衡量

4.45 **表現目標及指標未達標** 根據民政局與足總就五年策略計劃所訂資助協議，足總需每半年提交進度報告，以向民政局匯報表現目標及指標的績效。若有任何表現目標及指標仍未達標而又未能提出令民政局接受的理由，足總須予跟進及採取相應的補救行動。補救失敗可視為違反資助協議，民政局有權立即終止協議。

4.46 審計署審查了足總提交的 2015–16 至 2018–19 年度期間進度報告，並發現：

- (a) 在該段期間，有部分表現目標及指標並未達標。未達標的表現目標及指標由 2 至 11 項不等 (見表三十二)；及

表三十二

未達標的表現目標及指標  
(2015-16 至 2018-19 年度)

	目標／ 指標總數	未達標的目標／指標數目			
		2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度
表現目標	28	10 (36%)	11 (39%)	10 (36%)	9 (32%)
表現指標	5	2 (40%)	3 (60%)	3 (60%)	3 (60%)

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

- (b) 在 2018-19 年度，有 9 項表現目標及 3 項表現指標未達標。個別項目未達標的程度由 1% 至 50% 不等 (見表三十三)。

表三十三

未達標的表現目標及指標  
(2019年3月31日)

表現目標／指標		2018-19年 度目標 (a)	截至2019年 3月31日 已達標數目 (b)	未達標 程度 (c)=(a)-(b)
<b>表現目標</b>				
增加於足總註冊的合資格教練人數				
1.	D級教練牌	350	279	71 (20%)
2.	C級教練牌	324	273	51 (16%)
3.	B級教練牌	118	107	11 (9%)
4.	A級教練牌	45	40	5 (11%)
增加裁判員人數				
5.	國際足協女裁判員	2	1	1 (50%)
6.	國際足協女助理裁判員	2	1	1 (50%)
7.	1等(註)	45	36	9 (20%)
8.	2等(註)	55	42	13 (24%)
9.	3等(註)	100	99	1 (1%)
<b>表現指標</b>				
1.	每場港超聯賽事的平均入場人數	2 000	1 006	994 (50%)
2.	增加足球網站的每日平均點擊率	560 000	496 500	63 500 (11%)
3.	增加足總會員數目	100	83	17 (17%)

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

註：根據足總的《裁判規例及指引》，裁判員等級由3等開始，之後可晉升至2等裁判員，再通過評核成為1等裁判員。



4.47 根據 2018 年 7 月在立法會民政事務委員會上提交的一份民政局文件，足球專責小組已於 2017 年下半年就五年策略計劃進行了中期檢討。因應該項檢討，足總提交了行動計劃，向足球專責小組詳細交代了改善措施。該份文件中又提到足總有信心完成涉及表現目標及指標的大部分工作，以及在 2015–16 至 2019–20 的五年期結束時達成有關目標及指標。

4.48 **顧問報告中的主要目標尚未達成** 如第 4.2 段圖表二所述，鳳凰計劃及五年策略計劃的作用是推展 2009 年 12 月發表的顧問報告中就足球發展所作建議。在 2010 年 3 月舉行的立法會民政事務委員會上（見第 4.17 段），民政局表示如果及時並以有效方式作出改變，香港本地足球有望於未來 5 至 10 年以全新面貌示人。

4.49 顧問報告中就足球發展制定了 16 個主要目標。審計署審查了各個主要目標的績效，發現自 2011 年 11 月推行鳳凰計劃（見第 4.2 段圖表二的 (e) 項）至 2019 年 9 月底為止，該 16 個目標中有部分的績效未能達到目標績效，更比 2009 年所達到的績效還低（見表三十四）。

表三十四

顧問報告中部分主要目標的績效  
(2019 年 9 月)

	截至2009年 12月的排名 (註)	主要目標		截至2019年 9月的排名
		未來排名	擬達成目標 的年份	
香港代表隊在國際 足協賽事中的亞洲 排名(男子)	26	20	2012	27
		15	2015	
		保持 前10名	2020	
香港代表隊在國際 足協賽事中的世界 排名(女子)	60	50	2012	77
		40	2015	
		保持 前35名	2020	
香港代表隊在國際 足協賽事中的亞洲 排名(女子)	13	11	2012	15
		9	2015	
		保持 前8名	2020	

資料來源：民政局的記錄及國際足協網頁

註： 顧問報告於2009年12月發表。

4.50 根據民政局在足球專責小組2019年11月會議上提交的文件，當局已對五年策略計劃進行了最後檢討。根據足球專責小組的資料，足總已在五年策略計劃下於許多方面作出實質改善。然而，為了香港足球的進一步發展，有些方面尚需改善。在表現方面的不足之處包括表現指標未達標、港超聯賽事的平均入場人數有下降趨勢，以及在創造額外收益方面未有顯著進展。為了維持至今所得成效及資助實行進一步的支持措施，政府有需要繼續撥款以作支持。在2020年3月，足總準備提出資助申請，以推行下一輪策略計劃。

4.51 審計署認為，民政局需審察足總的策略計劃（見第 4.50 段），以確保有關計劃能夠充分而有效地處理表現上的不足。此外，民政局亦需密切監察足總的表現，以便釐定香港足球發展的未來路向。

4.52 **需改善就表現目標及指標所作績效匯報的準確性** 審計署抽樣檢查了足總在 2017–18 及 2018–19 年度期間向民政局所作半年進度報告中一項表現目標（即“增加贊助及廣告總收益”）及一項表現指標（即“每場港超聯賽事的平均入場人數”）的績效的準確性。

4.53 在 2019 年 8 月，審計署要求足總就半年進度報告中匯報的“增加贊助及廣告總收益”提供相關證明文件，但足總未能提供相關文件予審計署審查，只向審計署提供了贊助額及廣告總收益的分項數字。審計署發現，半年進度報告中匯報的金額，與足總在 2019 年 8 月提供的金額不一致（見表三十五）。足總未能就有關的不一致情況提供任何解釋。審計署認為，民政局需要求足總解決上述的不一致情況。

表三十五

贊助及廣告總收益  
(2017–18 及 2018–19 年度)

	2017–18 年度	2018–19 年度
	(千元)	
半年進度報告中匯報的金額	17,377	20,579
足總在 2019 年 8 月提供的金額	18,538	19,483

資料來源：審計署對民政局及足總記錄的分析

4.54 對於“每場港超聯賽事的平均入場人數”，審計署發現半年進度報告中匯報的入場人數與足總網頁上公布的並不一致（見表三十六）。

表三十六

每場港超聯賽事的平均入場人數

	2017年4月 至 2017年9月	2017年10月 至 2018年3月	2018年4月 至 2018年9月	2018年10月 至 2019年3月
	(人數)			
半年進度報告中匯報	1 213	1 012	1 087	1 006
在足總網頁上公布 (註)	1 138	941	996	938

資料來源：審計署對民政局記錄及足總網頁的分析

註： 足總在網頁上公布了在香港舉行及有門票收入的所有賽事(包括港超聯)的入場人數的分項數字。上表所示數字為港超聯賽事的平均入場人數。

4.55 在2020年3月，民政局告知審計署，半年進度報告中顯示的數字，除了包括港超聯賽事之外，亦包括其他賽事(例如高級銀牌及足總盃)。

4.56 當局要求足總提供“每場港超聯賽事的平均入場人數”，但足總向民政局匯報的入場人數卻同時涵蓋其他各種賽事。審計署認為民政局需重新釐定足總日後向其匯報平均入場人數時應涵蓋的賽事類別，並確保足總妥為匯報有關的平均入場人數(例如在有必要時向足總查詢)。

### 其他行政事宜

4.57 **需遵守採購規定** 在採購貨物和服務時，足總需遵守2014年6月發出並於2018年10月修訂的《採購政策及指引》(下稱《指引》)的規定。表三十七及表三十八分別顯示於2014年6月(適用於2014年6月至2018年9月期間)及2018年10月(適用於2018年10月之後)在指引中作出的採購規定。

表三十七

採購規定  
(2014 年 6 月至 2018 年 9 月)

貨物和服務的採購價值	採購辦法	批准接受報價的權限
>10,000 元至 20,000 元	不少於 2 個口頭報價	無
>20,000 元至 2,000,000 元	3 份書面報價	
>2,000,000 元	公開招標	至少包括 2 名成員的評核小組

資料來源：足總的記錄

備註： 2014 年 6 月之前，並無制訂採購規定。

表三十八

採購規定  
(自 2018 年 10 月起)

採購價值	採購辦法	批准接受報價的權限
貨物和服務價值 >5,000 元至 20,000 元	不少於 2 個口頭報價	部門主管
貨物和服務價值 >20,000 元至 50,000 元	至少 2 份書面報價	部門主管及機構管治部主管
貨物價值 >50,000 元至 200,000 元及服務價值 >50,000 元至 500,000 元	至少 5 份書面報價	部門主管及行政總裁
貨物價值 >200,000 元及服務價值 >500,000 元	公開招標	董事局董事
貨物價值 >200,000 元及服務價值 >500,000 元，而可供選擇的供應商數目有限(例如供應商為獨家代理或專利經銷商)	限制或單一招標(即只邀請 1 個或數個供應商遞交書面標書)	董事局董事

資料來源：足總的記錄

## 對足球發展的資助

4.58 審計署審查了鳳凰計劃及五年策略計劃在 2014 年 6 月 (首次公布指引之時——見第 4.57 段) 至 2019 年 9 月期間採購的 50 項貨物和服務 (金額由 440 元至 100 萬元不等)，發現足總並無就其中 10 項 (20%) 取得任何報價。另外，足總並無記錄沒有取得任何報價的理據。該 10 個項目的採購詳情載於表三十九。

表三十九

沒有取得報價的 10 個採購項目  
(2014 年 6 月至 2019 年 9 月)

項目	採購項目	規定的報價數量	取得報價數量	採購貨物數量	金額(元)	
2014 年 6 月發出的指引 (涵蓋 2014 年 6 月至 2018 年 9 月期間的採購工作) 貨物和服務價值 >20,000 元至 2,000,000 元						
(a)	超級聯賽球會的僱員補償保險，以及球隊成員的醫療及個人意外保險	3 份書面報價	0	5	952,983	
(b)	為提升教練、分析員及球員表現的網頁製作服務費及視像分析軟件牌照費		0	2	97,930	
(c)	資訊科技服務 (例如管理足總網頁、保養資料庫及更新伺服器)		0	1	66,560	
(d)	宣傳及市場推廣服務		0	1	30,000	
2018 年 10 月發出的指引 (涵蓋 2018 年 10 月之後的採購工作) 貨物價值 >50,000 元至 200,000 元及服務價值 >50,000 元至 500,000 元						
(e)	足球詐騙偵查及監察服務	至少 5 份書面報價	0	1	89,200	
				總計	10	1,236,673

資料來源：審計署對足總記錄的分析

4.59 在 2020 年 3 月，民政局告知審計署：

- (a) 就醫療及個人意外保險（見第 4.58 段表三十九的 (a) 項），足總委聘了一間保險經紀公司處理報價事宜。在 2016–17 年度，共接觸了 16 間保險公司，最終接獲 2 份報價。事實上，基於足球屬高風險運動，加上保險業的作業限制，由足總本身處理報價事宜並不可行。總體而言，該間保險經紀公司確實幫助足總每年向超過 5 間保險公司索取報價；
- (b) 資訊科技服務涉及為教練而設的視像分析軟件（見第 4.58 段表三十九的 (c) 項）的牌照費。所繳牌照費是為使用現有的軟件系統；及
- (c) 就足球詐騙偵查及監察服務（見第 4.58 段表三十九的 (e) 項），該服務是由亞洲足聯的唯一服務供應商提供，以期更全面地監察由亞洲足聯舉辦的所有賽事以及由亞洲足聯成員舉辦的兩大聯賽及國家盃所有賽事。

審計署明白在某些情況下，可能難以向多間供應商取得報價（例如只有獨家供應商）。不過，為確保物有所值，足總需盡可能取得規定數量的報價。如未能取得報價，為確保透明度及問責性，足總需記錄未能取得報價的理由。

4.60 審計署認為民政局需敦促足總採取有效措施，以確保指引中有關取得報價的規定獲妥為遵守。如未能遵守規定，足總需記錄理由以加強管控。

4.61 **民政局需及時發放資助** 根據民政局與足總簽訂的五年策略計劃下的資助協議，足總可按年收取藝術及體育發展基金對五年策略計劃的資助，而足總應在每年 12 月 1 日前就每年資助（涵蓋該年 4 月 1 日至翌年 3 月 31 日）提出申請（註 27）。獲足球專責小組通過及民政局批准的每年資助，應該均分為四期，於每年資助期的每季季初預先支付予足總。

4.62 審計署發現近年來，每年資助的分期款項出現延遲發放的情況（最長延遲達 163 天）（見表四十）。

---

註 27：有關申請應包括例如每年預算、使用康文署場地的計劃、表現目標及相關證明文件。

表四十

足總所獲每年資助的支付情況  
(2015-16 至 2019-20 年度)

年度	相關日期				延遲支付日數 (c)= (b)-(a) (天)
	足總遞交每 年資助申請	獲足球專責 小組通過	在資助協議中 訂明支付 (註) (a)	實際支付 (b)	
2015-16	不需要 (五年策略計 劃剛開始)	28.8.2014	1.4.2015	8.5.2015	37
			1.7.2015	13.7.2015	12
			1.10.2015	9.11.2015	39
			1.1.2016	14.1.2016	13
2016-17	1.12.2015	29.6.2016	1.4.2016	7.9.2016	159
			1.7.2016	7.9.2016	68
			1.10.2016	3.10.2016	2
			1.1.2017	16.1.2017	15
2017-18	29.11.2016	24.3.2017	1.4.2017	10.5.2017	39
			1.7.2017	24.7.2017	23
			1.10.2017	14.11.2017	44
			1.1.2018	21.2.2018	51
2018-19	1.12.2017	23.5.2018	1.4.2018	11.9.2018	163
			1.7.2018	11.9.2018	72
			1.10.2018	18.10.2018	17
			1.1.2019	9.1.2019	8
2019-20	3.12.2018	26.6.2019	1.4.2019	24.7.2019	114
			1.7.2019	24.7.2019	23
			1.10.2019	18.12.2019	78
			1.1.2020	20.1.2020	19

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

註： 根據協議條款，每年資助會按 4 個季度均分，並於每年資助期的每個季度開始時預先支付予受資助者。



4.63 足總表示，延遲及不定期從民政局收取每年資助，有時會影響到足總的現金流，繼而影響足總的運作以及五年策略計劃下各項活動的策劃與推行。審計署並留意到，負責通過足總的每年資助申請的足球專責小組每年只舉行 1 至 2 次會議。在 2016-17、2018-19 及 2019-20 年度，足球專責小組通過每年資助申請的會議都是在資助期開始(即 4 月 1 日)之後才舉行。

4.64 審計署認為，民政局需考慮足總對延遲發放每年資助分期款項的關注，並於日後設法及時發放資助予足總。

### 審計署的建議

4.65 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 審察足總的策略計劃(見第 4.50 段)，以確保有關計劃充分而有效地處理表現上的不足；並密切監察足總的表現，以便釐定香港足球發展的未來路向；
- (b) 要求足總解決在匯報贊助及廣告總收益數字上出現的不一致情況；
- (c) 就足總向民政局匯報的“每場港超聯賽事的平均入場人數”表現指標績效，重新釐定應涵蓋的賽事類別，並確保足總妥為匯報有關績效；
- (d) 敦促足總採取有效措施，以確保採購政策及指引中有關取得報價的規定獲妥為遵守；以及在未能遵守規定時，記錄有關理由以加強管控；及
- (e) 考慮足總對延遲發放每年資助分期款項的關注，並在日後設法及時發放資助予足總。

### 政府的回應

4.66 民政事務局局長接納審計署的建議，並表示民政局將會：

- (a) 敦促足總董事局採取有效措施，以確保足總的採購活動完全符合足總的相關政策和指引；

## 對足球發展的資助

---

- (b) 要求足總就如何解決審計署於本審計報告中提出的事宜提交行動計劃；及
- (c) 檢討向足總發放資助的程序並作出適當改善，以確保日後及時發放資助。

## 第 5 部分：對其他體育活動及計劃的資助

- 5.1 本部分探討對其他體育活動及計劃的資助。審查工作集中於以下範疇：
- (a) 隊際運動項目五年發展計劃 (第 5.2 至 5.14 段)；
  - (b) 地區足球資助計劃 (第 5.15 至 5.29 段)；及
  - (c) 香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會的活動 (第 5.30 至 5.38 段)。

### 隊際運動項目五年發展計劃

5.2 根據精英體育事務委員會 (第 1.14(b) 段) 的資料，隊際運動 (例如籃球及排球) 是最受學生及年青人歡迎的運動項目之一。隊際運動有助學生及年青人建立團隊精神，增強自信及發展健康的生活方式。儘管隊際運動深受歡迎，但在地區及國際比賽成績方面，隊際運動則落後於個人運動 (例如乒乓球和羽毛球)。部分原因是隊際運動的隊伍人數較多，在籌辦定期訓練及參與國際比賽上需要較多資源。在 2017 年 8 月，精英體育事務委員會討論推行五年強化計劃的建議，由藝術及體育發展基金撥出資源，資助隊員人數為 5 人或以上的 8 個隊際運動項目 (即 (a) 棒球；(b) 籃球；(c) 手球；(d) 曲棍球；(e) 冰球；(f) 壘球；(g) 排球；及 (h) 水球) 參與下屆亞運會及亞洲冬季運動會。

5.3 在 2017 年 9 月，體委會通過於 2018 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日期間推行隊際運動項目五年發展計劃 (五年計劃)，由藝術及體育發展基金提供 1.05 億元資助。該計劃資助上述 8 個隊際運動項目參與 2018 年和 2022 年亞運會，以及 2021 年亞洲冬季運動會。其目標是協助隊際運動項目循序漸進地提升表現，以及增加日後晉身精英體育項目 (見附錄 B) 的機會。在 2018 年 12 月的精英體育事務委員會文件中，進一步指出五年計劃的最終目標是改善隊際運動在 2022 年亞運會中的表現。

5.4 民政局表示，自五年計劃推行後，體育總會現時為本身的香港代表隊維持定期訓練，並制訂於香港以外地區作體育交流及比賽的每年計劃，以改善代表隊的表現。他們在 2018 年亞運會密切監察競爭對手，以找出他們的弱點，例如運動員的體能狀況及訓練中採用的體育科學。部分體育總會甚至更進一步，就隊伍中的具體定位作發展規劃。就運動員而言，他們現時能投入參與定期訓練的部分原因是因為有每月資助，但更重要的是在五年計劃的支持下，隊

## 對其他體育活動及計劃的資助

---

際運動項目的發展得到改善。這些運動員現時與其教練、體能訓練員及體育界專業人士積極交流，以改善本身的表現。

5.5 就亞運會而言，五年計劃涵蓋 4 個發展階段：

- (a) 2018 年之前及 2018 年亞運會期間，即 2017 至 2019 年（包括在 2019 年檢討 2018 年亞運會的成績）；
- (b) 2018 年亞運會之後，即 2019–20 年度；
- (c) 2022 年亞運會之前，即 2020 至 2022 年；及
- (d) 2022 年亞運會期間。

5.6 根據五年計劃的資助安排，8 個隊際運動項目的體育總會（下稱相關體育總會）可向體院申請藝術及體育發展基金的資助。體院審核相關體育總會的申請及定出資助金額，以供民政局批准。藝術及體育發展基金的資助涵蓋：

- (a) **訓練計劃的開支** 訓練計劃由相關體育總會為其隊伍作出安排。隊伍的資助金額會視乎隊員人數而定。10 人以下、11 至 20 人及 20 人以上的隊伍，每年基本資助額分別為 20 萬元、35 萬元及 50 萬元。隊伍達到一定的表現目標後，將獲增加撥款資助（註 28）；及
- (b) **運動員津貼** 經相關體育總會提名的運動員如在相關體育總會安排的訓練中，出席率達 80% 或以上，可每月獲 4,000 元標準津貼。

在 2017–18 及 2018–19 年度，藝術及體育發展基金通過五年計劃向相關體育總會分別提供了 350 萬元及 1,300 萬元資助。

5.7 為監察相關體育總會的表現，體育總會須經由體院向民政局提交：

- (a) 每年 1 月及 7 月提交半年度報告（報告本地及海外訓練活動和比賽，以及運動員表現評估等事宜）；
- (b) 每年 2 月提交由體育總會擬備的未經審核收支清單（涵蓋 1 月至 12 月期間）；及
- (c) 每年 6 月提交經審計帳目。

---

註 28：就亞運會而言，4 個發展階段均各自定下表現目標（見第 5.5 段）（首個發展階段所定目標見第 5.11 段）。達成一個階段目標的隊伍，其每年資助額將獲增加 20% 以作鼓勵。

5.8 隊際運動項目五年發展計劃協調委員會(調委會)於2017年12月成立，就五年計劃的相關事宜向民政局提供意見，當中包括：

- (a) 參考議訂的指標及目標，以審議、監察及評估相關體育總會的訓練計劃的推行情況；
- (b) 監察及評估相關隊際運動項目在主要賽事的表現；
- (c) 監察相關體育總會如何分配為落實計劃而預留的撥款，並提供建議；
- (d) 就推動隊際運動項目的進一步發展與相關人士及體育總會交換意見；及
- (e) 就有關計劃的任何其他策略事宜，提供建議。

5.9 調委會由民政局體育專員擔任主席，成員包括康文署、體院、港協暨奧委會和相關體育總會的代表。調委會在2017年12月的第一次會議上，決定每年召開兩次會議。

### 需密切監察五年計劃的推行

5.10 民政局表示，參加亞運會需通過資格認證程序，只有在45個參與國家中的頂尖隊伍，才有資格參加亞運會。因此，亞運會的隊際運動項目競爭甚大。

5.11 在2018年亞運會，12支隊伍(註29)參與7個隊際運動項目(冬季運動項目的冰球除外)的不同比賽。五年計劃首個發展階段所定下的表現目標(見第5.5(a)段)，是參賽隊伍在2018年亞運會的最終名次高於2014年亞運會的最終名次。審計署留意到這12支隊伍中：

- (a) 在五年計劃於2018年1月推出至2018年亞運會於2018年8月舉行的短時間內，有3支隊伍的表現有所改善。民政局表示，男子棒球及女子曲棍球隊伍均在亞運會中取得首次勝利，而男子手球隊伍則取得其歷來最佳成績；及
- (b) 另一方面，有9支隊伍未達到表現目標。

詳情見表四十一。

---

註29：1個隊際運動項目可包括2支隊伍(即1支男子隊及1支女子隊)。

對其他體育活動及計劃的資助

表四十一

在 2018 年亞運會中  
7 個隊際運動項目的表現目標績效

隊伍	運動	男子/ 女子隊	2014 年 亞運會的成績  (名次/來自包括中國香港的亞洲國家或地區 的參賽隊伍數目)	2018 年亞運會	
				目標	成績
<b>達到目標 (3 隊 — 隊伍 1 至 3)</b>					
1	棒球	男子隊	第 7 名 / 8 隊	第 7 名 / 8 隊	第 6 名 / 8 隊
2	手球	男子隊	第 11 名 / 14 隊	第 10 名 / 13 隊	第 8 名 / 13 隊
3	曲棍球	女子隊	第 8 名 / 8 隊	第 9 名 / 10 隊	第 9 名 / 10 隊
<b>未達到目標 (9 隊 — 隊伍 4 至 12)</b>					
4	籃球	男子隊	第 13 名 / 16 隊	第 12 名 / 15 隊	第 13 名 / 13 隊 (2 隊退出)
5		女子隊	第 9 名 / 11 隊	第 8 名 / 10 隊	第 10 名 / 10 隊
6	手球	女子隊	第 6 名 / 9 隊	第 6 名 / 10 隊	第 7 名 / 10 隊
7	曲棍球	男子隊	沒有參加 2014 年亞運會	第 11 名 / 12 隊	第 12 名 / 12 隊
8	壘球	女子隊		第 6 名 / 7 隊	第 7 名 / 7 隊
9	排球	男子隊	第 15 名 / 16 隊	第 15 名 / 20 隊	第 19 名 / 20 隊
10		女子隊	第 7 名 / 9 隊	第 6 名 / 11 隊	第 11 名 / 11 隊
11	水球	男子隊	第 7 名 / 7 隊	第 8 名 / 9 隊	第 9 名 / 9 隊
12		女子隊	第 6 名 / 6 隊	第 5 名 / 6 隊	第 6 名 / 6 隊

資料來源：民政局的記錄

5.12 如第 5.4 段所述，自五年計劃推行後，體育總會維持定期訓練，並安排體育交流及比賽，以改善代表隊的表現。五年計劃旨在協助 8 個隊際運動項目循序漸進地提升表現，以及增加日後晉身精英體育項目的機會。最終目標是改善隊際運動在 2022 年亞運會的表現（見第 5.3 段）。然而，12 支參加 2018 年亞運會的隊伍中，有 9 支未達到五年計劃首個發展階段所定下的表現目標，不利

於達成計劃的目的及最終目標。在 2018 年年底曾召開會議檢討相關體育總會在 2018 年亞運會中的表現、五年計劃的推行情況和相關體育總會的 2019 年訓練計劃。五年計劃正處於第三個發展階段，即 2022 年亞運會之前的 2020 至 2022 年期間 (見第 5.5(c) 段)；審計署認為民政局需密切監察這個發展階段的推行情況，包括與調委會商議達致計劃目的及最終目標的最佳做法。

### 審計署的建議

5.13 審計署建議民政事務局局长應密切監察隊際運動項目五年發展計劃第三個發展階段 (即 2022 年亞運會之前 (即 2020 至 2022 年)) 的推行情況，包括與調委會商議達致計劃目的及最終目標的最佳做法。

### 政府的回應

5.14 民政事務局局长接納審計署的建議，並表示民政局會繼續與相關體育總會舉行定期檢討會議和實地視察隊伍的訓練情況，以深入討論其訓練及發展計劃。

### 地區足球資助計劃

5.15 如第 1.8 段所述，地區足球資助計劃在過往由藝術及體育發展基金提供資助，現時則由民政局資助。表四十二顯示該計劃的要點。

## 對其他體育活動及計劃的資助

表四十二

### 地區足球資助計劃的要點

	要點
執行單位 (註)	民政處
資助對象	參與足總舉辦的足球聯賽的地區足球隊 (見照片八的例子) 地區足球隊向民政處提交連同計劃建議及財政預算的申請。民政處於審核申請後提出建議供民政局批准。
涵蓋的開支 (例子)	<ul style="list-style-type: none"><li>• 行政費用</li><li>• 教練指導的訓練</li><li>• 設備</li><li>• 膳食及飲品</li><li>• 交通費</li><li>• 註冊費及保險</li></ul>
資助限額	在地區足球資助計劃的資助期內 (即由 6 月開始至翌年 5 月結束)： <ul style="list-style-type: none"><li>• 港超聯球會：1,650,000 元</li><li>• 甲組球會：550,000 元</li><li>• 乙組球會：385,000 元</li><li>• 丙組球會：330,000 元</li></ul>
發放資助	資助以發還款項形式提供

資料來源：民政局的記錄

註： 在管理地區足球資助計劃一事上，民政處是民政局的執行單位，負責審核資助對象提交的申請和監察該計劃的推行情況。



照片八

一支地區足球隊的受訓情況  
(2019 年 9 月)



資料來源：民政處的記錄

5.16 表四十三顯示在 2014-15 至 2018-19 年度期間，地區足球資助計劃所獲資助額及受資助者 (即地區足球隊) 數目。

表四十三

地區足球資助計劃所獲資助額及受資助者數目  
(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
所獲資助額 (註 1)	10,227,115 元	10,082,266 元	10,224,761 元	10,175,052 元	10,960,303 元
受資助者數目 (註 2)	18	18	18	18	18

資料來源：民政局的記錄

註 1： 在 2014-15 及 2015-16 年度，地區足球資助計劃是由藝術及體育發展基金資助，自 2016-17 年度起則改由民政局的經常開支資助。

註 2： 全港 18 區各有一支地區足球隊。

## 對其他體育活動及計劃的資助

---

5.17 審計署審查了地區足球資助計劃，並留意到在若干方面有可改善空間(見第 5.18 至 5.26 段)。

### *地區足球資助計劃下地區足球隊在匯報績效方面有可改善空間*

5.18 為監察表現，地區足球資助計劃下的地區足球隊須分別在 3 月(地區足球資助計劃資助期內)和 6 月(地區足球資助計劃資助期結束後)向相關民政處提交中期報告及總結報告。地區足球隊須在報告內提供以下資料：

- (a) 計劃的收入及開支；
- (b) 訓練班的日期；
- (c) 比賽舉行日期；及
- (d) 由 2017 年 9 月起所舉辦的社區活動。

5.19 另一方面，相關民政處須於 4 月向民政局提交地區足球隊的中期報告，並於 7 月向民政局提交連同表現評估報告的總結報告。表現評估報告須闡述地區足球隊的以下資料：

- (a) 4 項表現目標(地區足球隊向地區足球資助計劃申請資助時必須設定的目標)的績效，即：
  - (i) 每月在教練指導下進行訓練的平均時數；
  - (ii) 主場賽事的平均入場人數；
  - (iii) 與地區足球資助計劃上次資助期相比的聯賽名次；及
  - (iv) 由 2017 年 9 月起所舉辦社區活動的目標(例如舉辦活動次數及活動詳情)。

此外，倘若績效與既定目標有任何重大差異，民政處須提供解釋。民政局表示，就有關重大差異提供解釋，有助其考慮是否需要採取跟進行動，以協助該地區足球隊達到目標；

- (b) 所得資助的用途；及
- (c) 是否按時提交中期報告及總結報告。

5.20 審計署審查了民政處在 2014/15 至 2018/19 地區足球資助計劃資助期內向民政局提交的表現評估報告，並留意到：

- (a) 就 4 項表現目標而言，18 支地區足球隊中有 4 支在整個期間持續未能達到 1 個或以上的目標 (見表四十四)，而另外 14 支 (18 減 4) 則在 1 或多年曾至少有 1 項未達標 (見表四十五)；及

表四十四

持續未能達到表現目標的 4 支地區足球隊  
(2014/15 至 2018/19 地區足球資助計劃資助期)

地區 足球隊	在地區足球資助計劃資助期內 未能達成的目標數量				
	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
A	2	1	2	2	2
B	1	2	2	2	1
C	1	2	3	2	2
D	1	1	2	2	2

資料來源：審計署對民政處記錄的分析

對其他體育活動及計劃的資助

表四十五

曾至少有 1 項表現目標未達標的 14 支地區足球隊  
(2014/15 至 2018/19 地區足球資助計劃資助期)

地區 足球隊	在地區足球資助計劃資助期內 未能達成的目標數量				
	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
E	0	1	0	2	0
F	0	1	0	1	1
G	0	1	0	1	1
H	1	1	1	1	0
I	1	0	0	0	1
J	1	0	0	0	0
K	2	2	0	1	0
L	1	0	0	0	1
M	1	1	0	1	2
N	1	0	1	0	0
O	1	1	2	1	0
P	2	1	0	0	1
Q	1	不適用 (註)	1	1	0
R	1	1	0	0	2

資料來源：審計署對民政處記錄的分析

註： 地區足球隊沒有報告該表現目標的績效。

(b) 儘管如上文 (a) 項所述績效未達標，18 支地區足球隊中有 10 支並無提供解釋。其餘 8 支雖有提供解釋，但並無就部分“重大差異”（民政局並未就“重大差異”訂下準則）作解釋。例如：

(i) 有一支地區足球隊在 2018/19 地區足球資助計劃資助期的“每月在教練指導下進行訓練的平均時數”為“低於目標 58%”；

- (ii) 另一支地區足球隊在 2014/15 至 2017/18 地區足球資助計劃資助期內把“主場賽事的平均入場人數”目標定為 100 人，但持續 4 年未有達標，達標率僅為 60% 至 66% (雖然 2018/19 資助期的目標由 100 人下調至 50 人，但平均入場人數仍低於目標 36%)；及
- (iii) 另一支地區足球隊在 2018/19 地區足球資助計劃資助期內把“與地區足球資助計劃上次資助期相比的聯賽名次”這一表現指標 (此指標相當於 2018/19 資助期的目標排名) 訂為第二名，結果僅取得第六名。

此外，在上述個案中，並無證據顯示民政處或民政局採取了任何跟進行動。在 2020 年 3 月，民政局告知審計署，該局已檢視了 18 個民政處於 2014/15 至 2018/19 地區足球資助計劃資助期內提交的 90 份評估報告。在其中 68 份報告，民政處記錄了就過往許多未達到的目標而向地區足球隊採取的跟進行動 (例如發出書面提醒)。其餘 22 份報告則並無記錄民政處就未達到表現指標採取的跟進行動。

### 5.21 審計署又留意到：

- (a) 地區足球隊無須在其報告內匯報績效。地區足球隊的績效 (對比由民政處交予民政局的表現評估報告內所記錄的表現目標——見第 5.19 段)，是由地區足球隊在報告內主動匯報，或在民政處查詢下地區足球隊才匯報以便民政處評估其績效；及
- (b) 審計署曾到訪 2 個民政處 (1 個在九龍，另 1 個在新界) 審查地區足球資助計劃的情況。審計署留意到，儘管無明文規定，但位於九龍的民政處資助的地區足球隊在匯報其績效時，向民政處提交了證明文件 (例如訓練記錄，以及不同賽事的詳細入場人數分項數字)。另一方面，在新界的地區足球隊則沒有這樣做。在回應審計署於 2019 年 7 月的查詢時，新界的民政處的相關人員告知審計署，雖然該處資助的地區足球隊沒有提供任何證明文件，但他已致電向其查詢並確認了所匯報的績效屬實。

5.22 審計署認為，民政局需就地區足球隊的績效與既定表現目標之間的“重大差異”制訂準則。另一方面，民政處需要求所有地區足球隊在提交予民政處的報告中匯報表現目標的績效，並就所匯報的績效提供證明文件。此外，民政

## 對其他體育活動及計劃的資助

---

處亦需要地區足球隊就任何“重大差異”提供解釋，並確保就有關差異採取所需的跟進行動，以幫助地區足球隊達成其表現目標。

### *需妥善管制地區足球資助計劃下的採購事宜*

5.23 根據地區足球資助計劃下的申請資助指引：

- (a) 在處理採購事宜時，地區足球隊應審慎遵守公開、公平、具競爭及物有所值的原則；及
- (b) 地區足球隊所作的採購，應遵守民政處的《運用區議會撥款守則》所訂指引，例如採購貨物和服務的款額介乎 1,500 元至 50,000 元時須取得 2 份書面報價。

5.24 此外，在地區足球資助計劃下，地區足球隊須於地區足球資助計劃資助期內的 3 月和 6 月提交所得報價資料、採購貨物和服務的收據，以及填妥申請報銷開支的表格。

5.25 審計署曾到訪 2 個民政處（見第 5.21(b) 段），留意到在 2014/15 至 2018/19 地區足球資助計劃資助期內，這 2 個民政處分別資助的 2 支地區足球隊在作出下列採購時未有提供任何所得報價資料：

- (a) 九龍的地區足球隊所作的 5 項足球隊保險採購及 2 項貨物採購（即足球），總開支分別為 37,504 元及 6,765 元；及
- (b) 新界的地區足球隊所作的 5 項足球隊保險採購及 12 項貨物採購（例如水及運動服），總開支分別為 54,008 元及 160,000 元。

這 2 支地區足球隊並無提供未有取得報價資料的原因（例如獨家供應商）。

5.26 因此，無法確定這 2 支地區足球隊有否就上述採購取得任何報價。此外，儘管資料有欠缺，但並無證據顯示該 2 個民政處採取了任何跟進行動。審計署認為，民政處需採取措施以確保地區足球隊向其提供報價資料，並確保民政處在需要時採取跟進行動。

## 審計署的建議

5.27 審計署建議民政事務局局长應就地區足球隊的績效與既定表現目標之間的“重大差異”制訂準則，並將準則告知民政處，以便民政處在需要時採取跟進行動。

5.28 審計署建議民政事務局局长應通過民政處：

- (a) 要求所有地區足球隊在提交予民政處的報告中匯報其表現目標的績效；
- (b) 要求地區足球隊就所匯報的表現目標績效向民政處提供證明文件，並進行相應的核實工作；
- (c) 要求地區足球隊就任何“重大差異”向民政處提供解釋，並確保民政處就有關差異採取所需的跟進行動，以幫助地區足球隊達成其表現目標；及
- (d) 採取措施確保地區足球隊向民政處提供就採購取得的報價資料，並確保民政處在需要時採取跟進行動。

## 政府的回應

5.29 民政事務局局长接納審計署的建議，並表示：

- (a) 在民政處的協助下，民政局會檢討表現方面的匯報及評估機制，並適當更新發給地區足球隊的指引；
- (b) 民政局會要求民政處跟進上文 (a) 項所述的檢討，以確保地區足球隊遵守經修訂的指引及經修訂的匯報及評估機制；及
- (c) 民政局會要求民政處加強監察地區足球隊的採購活動，包括提交就採購取得的報價資料，以確保其遵守民政處的《運用區議會撥款守則》。

## 對其他體育活動及計劃的資助

---

### 香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會的活動

5.30 如第 1.8(c) 段所述，香港殘奧協會獲資助聘請 3 名人員推行活動，協助殘疾運動員在殘奧會和亞殘會中取得佳績。這些由藝術及體育發展基金撥款資助的活動，亦即追求卓越計劃及延續卓越計劃。類似活動目前通過民政局的經常開支撥款資助，作為政府對香港殘奧協會的部分經費支持。

5.31 該 3 名香港殘奧協會人員 (見第 5.30 段) 為計劃總監和 2 名計劃主任，其職責如下：

- (a) 計劃總監負責監督計劃流程，確保活動按照計劃順利推行及取得進展；訂定具體、可衡量及可實現的主要表現指標以評估計劃的進展及結果；並為殘疾人運動會制訂籌備計劃；
- (b) 1 名計劃主任擔任主要聯絡人，與國際殘奧會和其他國際體育聯會聯絡，並統籌運動科學及運動醫學支援活動和教練發展活動；及
- (c) 另 1 名計劃主任負責宣傳工作，透過相關宣傳計劃及活動推廣殘疾人運動；統籌香港參與綜合運動會的宣傳活動，並為運動員提供技術以外的支援，以助推行相關運動訓練計劃。

5.32 表四十六顯示 2011-12 至 2018-19 年度期間香港殘奧協會所獲資助額。



表四十六

香港殘奧協會所獲資助額  
(2011-12 至 2018-19 年度)

年度	資助額 (元)
2011-12	670,000
2012-13	1,380,000
2013-14	1,440,000
2014-15	1,120,000
2015-16	795,000
2016-17	1,640,000
2017-18	1,720,000
2018-19	1,335,000

資料來源：民政局的記錄

附註： 香港殘奧協會於 2011-12 年度首次獲得藝術及體育發展基金的資助。自 2019 年 1 月起，其資助改由民政局的經常開支提供（見第 1.8 段）。

**需檢討對香港殘奧協會所作資助的效益**

5.33 民政局表示，香港殘奧協會的活動，旨在協助香港殘疾運動員代表隊在 2012 年和 2016 年的殘奧會，以及 2014 年和 2018 年的亞殘會取得佳績。審計署分析了香港殘疾運動員代表隊在殘奧會和亞殘會的成績，詳情見表四十七。

表四十七

香港殘疾運動員代表隊在  
殘奧會和亞殘會的成績  
(2008 至 2018 年)

	獎牌數目				香港所得獎牌數目的排名	參與運動會的國家或地區數目
	金牌	銀牌	銅牌	合共		
<b>殘奧會</b>						
2008 北京 (註)	5	3	3	11	25	146
2012 倫敦	3	3	6	12	34	164
2016 里約	2	2	2	6	40	160
<b>亞殘會</b>						
2010 廣州 (註)	5	9	14	28	9	41
2014 仁川	10	15	19	44	8	41
2018 雅加達	11	16	21	48	10	43

資料來源：民政局的記錄和殘奧會官方網頁

註：顯示在 2008 年殘奧會及 2010 年亞殘會的獎牌數目和香港的排名，以作比較。

5.34 如第 5.33 段表四十七所示：

- (a) 就殘奧會而言，香港殘疾運動員代表隊所得獎牌數目由 2012 年的 12 面減至 2016 年的 6 面。此外，香港在殘奧會所得獎牌數目排名由 2008 年的第 25 位下跌至 2016 年的第 40 位；及
- (b) 就亞殘會而言，雖然香港殘疾運動員代表隊所得獎牌數目由 2010 年的 28 面增至 2018 年的 48 面，但所得獎牌數目排名則由 2010 年的第 9 位稍微下跌至 2018 年的第 10 位。

5.35 在 2020 年 3 月，根據香港殘奧協會提供的資料，民政局告知審計署：

- (a) 就殘奧會而言，獎牌數目及整體排名下跌，主要是因為獎牌得主退役、運動員老化，以及一些香港過往獲得獎牌的項目（例如輪椅劍擊）競爭加劇等；

- (b) 就亞殘會而言，部分新增的項目香港並無參加。印尼及印度在這些項目中取得多面獎牌，令其整體排名超越香港。與此同時，香港於上屆賽事贏得獎牌的 2 個項目於今屆被取消；及
- (c) 總體而言，在過去 10 年不同國家及地區均投放了更多資源在殘疾運動上，令殘奧會及亞殘會的競爭大幅加劇。

5.36 鑑於類似於追求卓越計劃及延續卓越計劃的活動仍持續通過民政局的經常開支資助（見第 5.30 段），審計署認為民政局需繼續檢討為香港殘奧協會提供資助以幫助香港殘疾運動員代表隊在殘奧會和亞殘會取得佳績的效益。

### 審計署的建議

5.37 審計署建議民政事務局局长應繼續檢討為香港殘奧協會提供資助以幫助香港殘疾運動員代表隊在殘奧會和亞殘會取得佳績的效益，並在需要時採取改善措施。

### 政府的回應

5.38 民政事務局局长接納審計署的建議，並表示民政局會致力支持殘疾運動的未來發展。為提升香港運動員的競爭能力，民政局已於 2017 年 12 月提供額外資源，推出新的計劃以支持精英殘疾運動及殘疾運動員的全職訓練。民政局會繼續監察有關計劃的進展。

## 第 6 部分：體育委員會及其轄下事務委員會的管治

6.1 本部分探討體委會及其轄下 3 個事務委員會的管治事宜。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 管理會議和出席率 (第 6.4 至 6.17 段)；
- (b) 管理潛在利益衝突 (第 6.18 至 6.27 段)；及
- (c) 其他管治事宜 (第 6.28 至 6.36 段)。

### 背景

6.2 多年來，審計署曾就香港的體育發展的不同相關議題進行多次審查 (見第 1.15 段)。在此背景下，審計署進行了是次審查 (即“通過藝術及體育發展基金為體育發展提供資助的管理”)，同時就港協暨奧委會進行審查 (見第 1.16 段)。

6.3 在體育發展方面，體委會就包括提供撥款和資源的各種事宜向民政局提供意見。審計署通過這次審查工作，審查體委會及其轄下事務委員會 (見第 6.4 段) 在香港體育發展方面的一般管治事宜。

### 管理會議和出席率

6.4 體委會轄下設有 3 個事務委員會，即社區體育事務委員會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會 (見第 1.14 段)(除非另有說明，體委會及其轄下事務委員會以下統稱為體委會／委員會)。每個體委會／委員會均設有 1 名主席、1 名副主席、當然委員及其他委員 (註 30)。所有委員 (包括主席及副主席) 由民政事務局局長委任，任期為兩年 (註 31)。

---

註 30：體委會有 21 名委員 (包括 8 名當然委員及 11 名其他委員)。社區體育事務委員會有 24 名委員 (包括 5 名當然委員及 17 名其他委員)。精英體育事務委員會有 16 名委員 (包括 4 名當然委員及 10 名其他委員)。大型體育活動事務委員會有 20 名委員 (包括 5 名當然委員及 13 名其他委員)。就體委會而言，其當然委員包括轄下各事務委員會的主席及副主席。社區體育事務委員會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會的當然委員則包括民政局及康文署的代表。

註 31：體委會的主席為民政事務局局長。

## 體育委員會及其轄下事務委員會的管治

6.5 體委會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會的秘書處服務由民政局提供。社區體育事務委員會的秘書處服務則由康文署提供。民政局及康文署就每個體委會／委員會發出了會議常規，以規管其運作（註 32）。根據會議常規：

- (a) **會議次數** 體委會可每 3 至 4 個月舉行一次例會，而主席可更改會議次數。轄下其他 3 個事務委員會則可每 3 個月舉行一次例會；及
- (b) **會議法定人數** 會議的法定人數為至少半數委員。

### 需檢討及更新會議常規

6.6 在 2015 至 2019 年期間，體委會／委員會共舉行了 43 次會議。表四十八顯示整體會議次數由 2015 年的 11 次下降至 2019 年的 7 次，即下降了 36%。

表四十八

體委會／委員會的會議  
(2015 至 2019 年)

體委會／ 委員會	會議次數						平均會議 次數 (b)=(a)÷5
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	總計 (a)	
體委會	3	2	2	2	2	11	2
社區體育事務 委員會	3	3	2	2	1	11	2
精英體育事務 委員會	3	2	2	2	2	11	2
大型體育活動 事務委員會	2	2	2	2	2	10	2
總計	11	9	8	8	7	43	

資料來源：審計署對民政局及康文署記錄的分析

註 32：體委會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會的會議常規由民政局制定。社區體育事務委員會的會議常規則由康文署制定。

## 體育委員會及其轄下事務委員會的管治

---

6.7 根據會議常規，體委會可每 3 至 4 個月舉行一次例會 (即每年 4 或 3 次會議)，而轄下事務委員會則可每 3 個月舉行一次例會 (即每年 4 次會議)(見第 6.5(a) 段)。然而，如表四十八所顯示，每個體委會／委員會在 2015 至 2019 年期間每年平均只舉行 2 次會議，會議次數低於會議常規所述的每年 4 或 3 次。

6.8 在 2020 年 3 月，民政局告知審計署，會議常規的上一次修訂，是在 2005 年，亦即約 15 年前。審計署認為，基於時日已久，會議常規內容可能已不合時宜。若不更新此參考文件，難以得知所舉行的會議次數 (多年來一直下降——見第 6.6 段) 能否充分滿足體委會／委員會的運作需要。

6.9 審計署認為，為確保體委會／委員會有效履行其職能 (見第 1.13 及 1.14 段)，民政局及康文署需檢討會議常規內所規定的體委會／委員會會議次數，並適當地更新會議常規。

### 會議出席率下降

6.10 在審查委員於 2015 至 2019 年期間出席會議的情況時，審計署留意到相對於 2015 年，社區體育事務委員會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會委員在 2019 年出席會議的百分比有所下降 (詳情見表四十九)：

- (a) **社區體育事務委員會** 在上述期間的出席率介乎 75% 至 83%。2019 年的出席率較 2015 年下降 4 個百分點；
- (b) **精英體育事務委員會** 在上述期間的出席率介乎 69% 至 84%。2019 年的出席率較 2015 年下降 8 個百分點；及
- (c) **大型體育活動事務委員會** 在上述期間的出席率介乎 65% 至 83%。2019 年的出席率較 2015 年下降 13 個百分點。

表四十九

體委會／委員會委員的會議出席率  
(2015 至 2019 年)

體委會／ 委員會	期間的 委員人數	出席率 (註)					2019 年與 2015 年相比 (上升 + / 下降 -) (百分點)
		2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	
體委會	20 或 21	78%	81%	81%	75%	81%	+ 3
社區體育 事務委員 會	21 至 24	79%	83%	82%	75%	75%	- 4
精英體育 事務委員 會	16 或 17	77%	84%	74%	82%	69%	- 8
大型體育 活動事務 委員會	18 至 21	78%	67%	75%	83%	65%	- 13

資料來源：審計署對民政局及康文署記錄的分析

註： 體委會或轄下事務委員會的每年出席率為年內其個別會議的平均出席率。

6.11 在 2020 年 3 月，民政局告知審計署：

- (a) 有關數字 (見表四十九) 並未顯示 3 個事務委員會的出席率有明顯的下降趨勢。由於 2019 年的社會不穩定情況對個人進入政府大樓構成重大安全威脅，所以 2019 年的出席率下降，應根據該等情況作考量；及
- (b) 事實上，2015 至 2019 年的平均出席率均遠高於會議法定人數。

## 體育委員會及其轄下事務委員會的管治

6.12 審計署認為，體委會／委員會的會議是委員以互動方式交流意見及議事的重要平台。審計署得悉民政局的解釋（見第 6.11 段），但認為在出席率方面有可予改善之處（見第 6.13 至 6.15 段）。

### 需採取措施鼓勵出席會議

6.13 審計署又審查了 2015 至 2019 年期間個別委員的會議出席情況。審計署留意到每年均有委員未曾出席體委會或轄下事務委員會的任何會議。表五十顯示在有關期間如此缺席的委員共有 32 名。

表五十

未曾出席任何會議的委員人數  
(2015 至 2019 年)

體委會／ 委員會	委員人數					
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年 (註)	總計
體委會	0	2	0	2	0	4
社區體育事務 委員會	0	1	1	3	6	11
精英體育事務 委員會	2	0	1	1	3	7
大型體育活動 事務委員會	0	4	2	1	3	10
總計	2	7	4	7	12	32

資料來源：審計署對民政局及康文署記錄的分析

註： 民政局表示，2019 年的社會不穩定情況對個人進入政府大樓構成重大安全威脅（見第 6.11(a) 段）。



6.14 在 2020 年 3 月，民政局告知審計署，體委會／委員會委員的任期為兩年（見第 6.4 段）。在 2015 至 2019 年期間，雖然有委員全年未曾出席會議（見表五十），但體委會及精英體育事務委員會並無委員在其兩年任期內持續不出席所有會議。

6.15 然而，並無記錄顯示民政局及康文署曾採取行動鼓勵委員出席會議（特別是多次缺席會議的委員）。審計署認為，民政局及康文署需鼓勵委員繼續出席會議。可採取的辦法包括不時（包括在委任／重新委任之時）提醒委員出席會議的重要性，並確定委員在出席會議方面是否有困難及盡可能提供協助（例如重訂會議日期和安排其他會議場地）。

### 審計署的建議

6.16 審計署建議民政事務局局長及康樂及文化事務署署長應：

- (a) 檢討體委會／委員會的會議常規所規定的會議次數，並適當地更新會議常規；及
- (b) 加強鼓勵體委會／委員會委員出席會議。

### 政府的回應

6.17 民政事務局局長及康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。民政事務局局長在康樂及文化事務署署長的支持下，表示民政局及康文署會：

- (a) 檢討會議常規所規定的會議次數，並適當地更新會議常規；及
- (b) 加強鼓勵委員出席會議。

### 管理潛在利益衝突

6.18 在 2005 年，民政事務局局長向政府各決策局和部門的所有諮詢及法定組織發出了題為“諮詢及法定組織——申報利益”的通函。根據該份通函：

- (a) 利益申報制度分為兩種，分別為：

## 體育委員會及其轄下事務委員會的管治

---

- (i) **一層申報制度** 當委員在委員會正予考慮的事項中有潛在利益衝突時，應充分披露其利益；及
  - (ii) **兩層申報制度** 適用於在政策或財政事宜方面具有廣泛權力的委員會。在此制度下，委員除了在遇有利益衝突時作申報外，應在獲委任加入委員會時及其後每年披露其一般金錢利益；
- (b) 潛在利益衝突情況的例子包括在會所、協會、公會及其他組織擔任董事、合夥人、顧問或有其他重大關係，而該等組織為委員會正予考慮的事項的當事人或與之相關；
  - (c) 主席（或委員會）應決定已披露利益的委員可否就有關事宜發言或表決、可否留在席上旁聽或應否避席；及
  - (d) 所有利益申報個案均應寫入會議記錄。

6.19 體委會及其轄下事務委員會採用一層申報制度。根據會議常規（見第6.5段），如委員在體委會或轄下事務委員會正予考慮的任何事項中有任何直接或間接的個人或金錢利益方面的潛在衝突，應在討論該事項之前，向體委會或轄下事務委員會作適當的披露（註33）。

### 需改善對潛在利益衝突的管理

6.20 審計署審查了2015至2019年期間體委會／委員會的會議記錄，留意到有體委會委員未充分申報潛在利益衝突的情況（見個案五）。

---

註33：根據會議常規，有關委員除非應主席所請發言，否則不得在會上參與討論有關議項。此外，有關委員亦不得就所審議的議項投票。

個案五

體委會委員未充分申報潛在利益衝突  
(2015 至 2019 年)

1. 政府向團體 A 提供定期資助，以助其舉辦體育及相關活動。體委會負責每年通過團體 A 的年度計劃及預算。
2. 體委會部分委員同時亦是團體 A 的董事局成員 (即團體 A 的董事)。審計署比對了體委會委員資料及團體 A 的董事資料 (根據團體 A 網頁上發布的資料)，留意到在 2015 至 2019 年期間體委會舉行了 5 次會議，以通過團體 A 的年度計劃及預算：
  - (a) 其中 2 次會議共有 34 名出席者 (涉及 26 名體委會委員)，當中 5 名出席者為團體 A 董事，而該 5 名出席者均有申報其董事身分；及
  - (b) 另外 3 次會議共有 46 名出席者 (涉及 26 名體委會委員)，當中 7 名出席者為團體 A 董事，但他們全部沒有申報其董事身分。

下表摘錄會議及出席者詳情：

體委會會議 日期	出席 總人數	出席人數	
		為團體 A 董事	有申報董事身分
<i>有申報董事身分的出席者</i>			
5.3.2015	19	3	3
9.4.2019	15	2	2
總計	34	5	5
<i>沒有申報董事身分的出席者</i>			
7.3.2016	16	1	0
16.3.2017	15	3	0
21.3.2018	15	3	0
總計	46	7(註)	0

註：該 7 名出席者涉及 5 名委員。

**審計署的意見**

3. 該 7 名出席者 (涉及 5 名委員) 作為團體 A 董事，在體委會的會議上有潛在利益衝突，應當按照規定申報其董事身分 (見第 6.19 段)。

資料來源：民政局的記錄及團體 A 的網頁

## 體育委員會及其轄下事務委員會的管治

---

6.21 在審查會議記錄時(見第 6.20 段)，審計署又留意到根據體委會及精英體育事務委員會的會議常規，任何委員作出的利益申報均須寫入會議記錄(註 34)。然而，社區體育事務委員會及大型體育活動事務委員會的會議常規並無類似規定。其後，康文署在 2020 年 3 月告知審計署，社區體育事務委員會的會議常規已加入有關規定。

6.22 審計署認為，民政局需提醒體委會委員按照會議常規的規定申報潛在利益衝突。為提高透明度及問責性，民政局亦需考慮在大型體育活動事務委員會的會議常規加入條文，規定任何委員作出的利益申報均須寫入會議記錄。

### 需檢討利益申報制度

6.23 根據 2005 年發出的通函(見第 6.18 段)，各決策局和部門應不時檢討就轄下諮詢及法定組織而制定的利益申報制度，以確保該等制度切合有關組織的需要。

6.24 就此，體委會／委員會採用的是一層申報制度。並無記錄顯示民政局及康文署曾因應 2005 年通函的規定，不時檢討體委會／委員會的利益申報制度。審計署認為，民政局及康文署需定期檢討體委會／委員會的利益申報制度。

### 審計署的建議

6.25 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 提醒體委會委員按照體委會會議常規的規定申報潛在利益衝突；及
- (b) 考慮在大型體育活動事務委員會的會議常規加入條文，規定任何委員作出的利益申報均須寫入會議記錄。

6.26 審計署建議民政事務局局長及康樂及文化事務署署長應因應 2005 年通函的規定，定期檢討體委會／委員會的利益申報制度。

---

註 34：就第 6.20 段個案五中有申報潛在利益衝突的 5 名體委會委員，會議中已作出裁決。根據裁決，該 5 名體委會委員可留在席上。有關裁決亦已依照會議常規寫入會議記錄。

## 政府的回應

- 6.27 民政事務局局長及康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示：
- (a) 民政局會提醒體委會委員按照會議常規的規定申報潛在利益衝突；
  - (b) 為確保遵守有關利益申報的應有程序，即使沒有委員就議項申報利益，民政局及康文署仍會把與此程序相關的討論寫入體委會／委員會的會議記錄；及
  - (c) 民政局會聯同康文署定期檢討體委會／委員會的利益申報制度。

## 其他管治事宜

- 6.28 對於披露會議資料，根據會議常規：
- (a) 秘書應適時把會議通知、議程及會議文件予以公布（即體委會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會通過民政局網頁，社區體育事務委員會則通過康文署網頁），除非其性質及／或內容屬機密；及
  - (b) 會議資料（見上文（a）項）應在舉行會議的曆年內適當地於民政局及康文署網頁發布。

## 在披露會議資料方面有可改善空間

6.29 在 2020 年 1 月，審計署審查了 2015 至 2019 年期間所舉行會議的資料在民政局網頁／康文署網頁上的發布情況。該段期間共舉行了 43 次會議，包括 11 次體委會會議、11 次社區體育事務委員會會議、11 次精英體育事務委員會會議及 10 次大型體育活動事務委員會會議。審計署發現，截至 2020 年 1 月 31 日：

- (a) **會議通知** 全部 43 次會議 (100%) 均沒有發布會議通知；及
- (b) **議程** 11 次會議 (26%) 沒有發布議程；
  - (i) **體委會** 4 次會議沒有發布議程；
  - (ii) **精英體育事務委員會** 6 次會議沒有發布議程；及

## 體育委員會及其轄下事務委員會的管治

---

(iii) **大型體育活動事務委員會** 1次會議沒有發布議程。

6.30 在2020年3月，民政局告知審計署：

- (a) 發布會議通知的規定已不合時宜(見第6.28(a)段)。隨着科技進步，會議通知(見第6.29(a)段)已通過電子郵件發送給委員；及
- (b) 至於該些議程(見第6.29(b)段)，自2020年2月起已上載於網頁上。

6.31 審計署認為，為提高透明度及問責性，民政局及康文署需確保把會議常規予以更新，以納入最新規定，並根據會議常規公布體委會／委員會的會議資料。

### 需確保委員簽署及交回保密協議

6.32 體委會／委員會委員是由民政事務局局長委任(見第6.4段)。根據民政局及康文署的做法，委員須於獲委任時簽署協議。協議為標準表格，而根據協議，委員承諾按需要對體委會／委員會的事宜保密。

6.33 審計署審查了2015至2019年期間委員的協議，發現未能找到部分委員會委員的協議(即涉及1名精英體育事務委員會委員及4名大型體育活動事務委員會委員)。民政局表示，有關委員並無交回協議。審計署認為，民政局需查明有關事宜，並在需要時採取補救措施。

### 審計署的建議

6.34 審計署建議民政事務局局長及康樂及文化事務署署長應確保：

- (a) 把會議常規予以更新，以納入最新規定；及
- (b) 根據會議常規公布體委會／委員會的會議資料。

6.35 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 查明精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會委員沒有交回載有保密條款的已簽署協議的事宜，並在需要時採取補救措施；及

- (b) 採取措施以確保體委會／委員會委員簽署及交回協議。

## 政府的回應

- 6.36 民政事務局局長及康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示：
- (a) 民政局及康文署會在需要時更新體委會／委員會的會議常規；
  - (b) 民政局及康文署會根據最新的會議常規，向公眾披露體委會／委員會的會議資料；及
  - (c) 民政局會採取措施確保體委會／委員會委員妥為簽署及交回保密協議。

體育總會一覽表  
(2020 年 2 月 29 日)

1. 中國香港攀山及攀登總會有限公司
- \*2. 香港中華基督教青年會
3. 香港板球有限公司
4. 中國香港手球總會有限公司
- \*5. 中國香港健身氣功總會有限公司
6. 香港業餘田徑總會有限公司
7. 香港業餘游泳總會
8. 香港射箭總會
- \*9. 香港運動醫學科學學會有限公司
- \*10. 香港汽車會
11. 香港羽毛球總會有限公司
12. 香港籃球總會有限公司
13. 香港桌球總會有限公司
14. 香港拳擊總會有限公司
15. 香港獨木舟總會有限公司
16. 中國香港健美總會
17. 中國香港龍舟總會
18. 中國香港合球總會
19. 中國香港門球總會有限公司
20. 中國香港賽艇協會
- \*21. 香港象棋總會
22. 香港中國國術龍獅總會有限公司
- \*23. 香港橋牌協會有限公司



附錄 A  
(續)  
(參閱第 1.3 段  
表一註 6)

24. 香港體育舞蹈總會有限公司
25. 香港馬術總會
26. 香港滾軸運動總會有限公司
27. 香港劍擊總會
- \*28. 香港圍棋協會有限公司
29. 香港高爾夫球總會有限公司
30. 香港冰球協會有限公司
31. 香港小型賽車會有限公司
32. 香港劍道協會有限公司
- \*33. 香港棍網球總會有限公司
34. 香港草地滾球總會
- \*35. 香港少年棒球聯盟有限公司
- \*36. 香港小型足球總會有限公司
37. 香港泰拳理事會有限公司
38. 香港投球總會有限公司
- \*39. 香港滑翔傘協會
40. 香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會
41. 香港欖球總會
42. 香港帆船運動總會
43. 香港學界體育聯會
44. 香港射擊聯合總會
45. 香港足毬總會有限公司
46. 香港滑冰聯盟有限公司
47. 香港壘球總會

附錄 A  
(續)  
(參閱第 1.3 段  
表一註 6)

48. 香港智障人士體育協會
49. 香港壁球總會
50. 香港乒乓總會
51. 香港跆拳道協會有限公司
52. 香港網球總會有限公司
53. 香港保齡球總會有限公司
54. 香港三項鐵人總會有限公司
- \*55. 香港拔河運動總會有限公司
- \*56. 香港飛盤總會
57. 香港潛水總會有限公司
58. 香港滑水總會有限公司
- \*59. 香港活木球協會有限公司
60. 香港武術聯會有限公司
61. 香港定向總會有限公司
- \*62. 中國香港體適能總會有限公司
- \*63. 中國，香港滑雪總會有限公司
- \*64. 南華體育會
65. 中國香港單車總會有限公司
66. 中國香港體操總會
- \*67. 香港飛行總會有限公司
68. 香港棒球總會有限公司
69. 香港足球總會有限公司
70. 香港曲棍球總會
71. 香港拯溺總會

附錄 A  
(續)  
(參閱第 1.3 段  
表一註 6)

- \*72. 香港聾人福利促進會
- 73. 香港舉重健力總會有限公司
- 74. 中國香港柔道總會
- 75. 中國香港空手道總會有限公司
- 76. 中國香港大專體育協會有限公司
- \*77. 域多利遊樂會
- 78. 香港排球總會有限公司
- 79. 香港滑浪風帆會

資料來源： 康文署及港協暨奧委會的記錄

- 附註：
1. 附有 \* 號的體育總會並沒有獲得康文署體育資助計劃的整體撥款資助。
  2. 除了上述 79 個體育總會 (港協暨奧委會會員) 外，還有 1 個體育總會，即香港聾人體育總會，雖然不是港協暨奧委會會員，但獲得康文署體育資助計劃的整體撥款資助。

附錄 B  
(參閱第 1.3 段表一註 7  
及第 5.3 段)

**由香港體育學院有限公司支持的精英體育項目  
(2020 年 2 月 29 日)**

<b>A* 級精英體育項目</b> 運動員持續於國際最高級別賽事有優秀表現或有機會在奧運會獲取獎牌的體育項目	
1. 羽毛球	2. 單車
3. 乒乓球	4. 滑浪風帆
<b>A 級精英體育項目</b> 於精英資助評核 (註 1) 中獲得 10 分或以上，而運動員自 1997 年起曾至少 3 次參加亞運會或奧運會的體育項目	
1. 田徑	2. 桌球
3. 馬術	4. 劍擊
5. 體操	6. 空手道
7. 賽艇	8. 七人欖球
9. 帆船	10. 滑冰
11. 壁球	12. 游泳
13. 網球	14. 保齡球
15. 三項鐵人	16. 武術
<b>B 級精英體育項目</b> 按精英資助制度取得 7.5 分至 10 分的所有體育項目	
1. 橋牌	2. 體育舞蹈
3. 龍舟	4. 高爾夫球
5. 柔道	6. 小型賽車
7. 草地滾球	8. 拯溺
9. 攀山	10. 野外定向
11. 滾軸運動	12. 足毬
13. 跆拳道	

## 附錄 B

(續)

(參閱第 1.3 段表一註 7

及第 5.3 段)

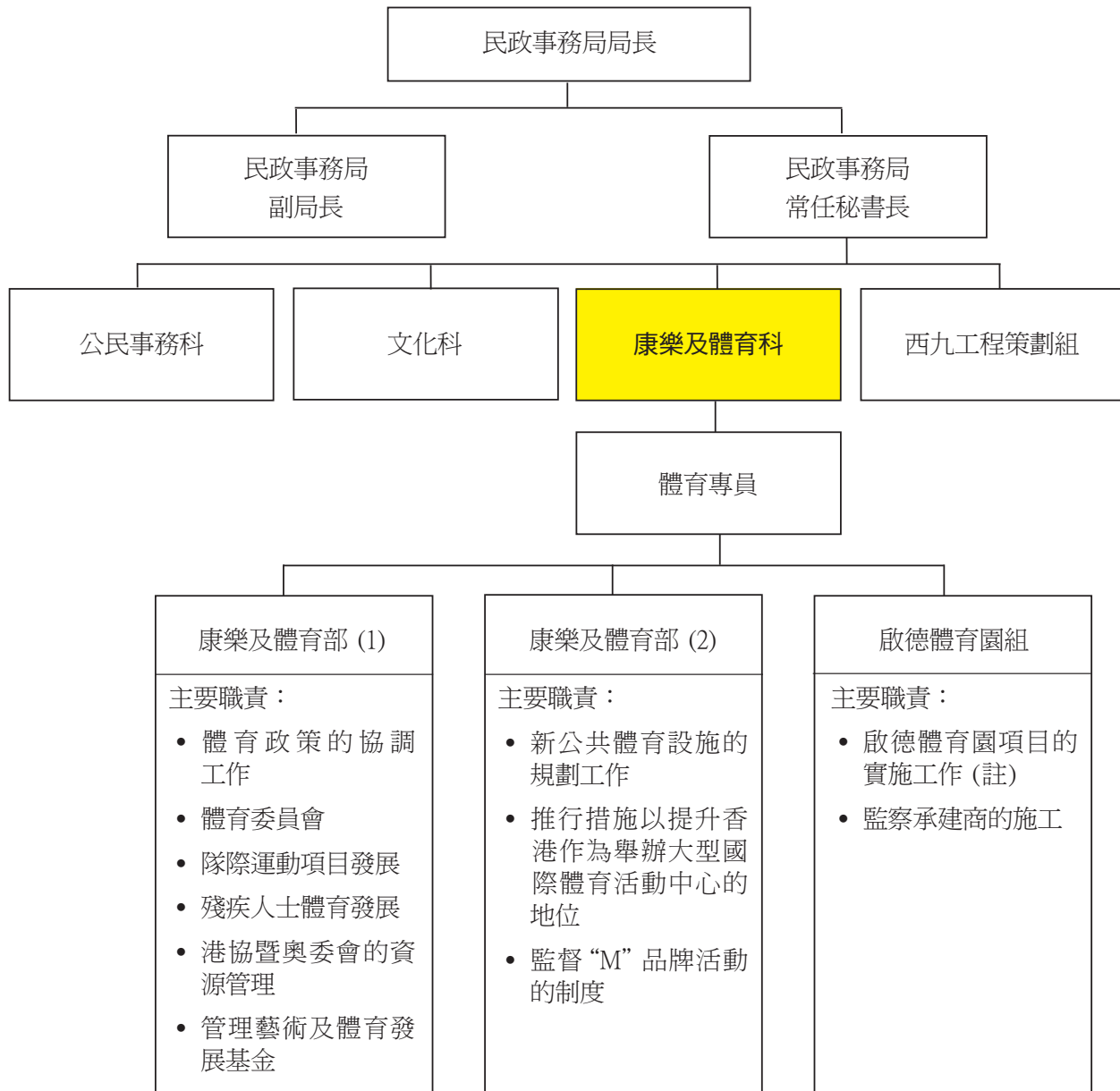
<b>A 級精英殘疾人體育項目</b> 於精英資助評核中 (殘疾人體育項目)(註 2) 獲取 4 分或以上，並已納入現屆殘奧會或將納入近屆殘奧會的項目	
1. 硬地滾球 (肢體殘疾)	2. 殘疾人羽毛球 (肢體殘疾)
3. 殘疾人乒乓球 (肢體殘疾)	4. 輪椅劍擊 (肢體殘疾)
5. 殘疾人游泳 (智障)	6. 殘疾人乒乓球 (智障)
<b>B 級精英殘疾人體育項目</b> 於精英資助評核中 (殘疾人體育項目) 獲取 3 分或以上，並已納入現屆亞殘會或殘奧會，或將納入近屆亞殘會或殘奧會的項目	
1. 殘疾人草地滾球 (肢體殘疾)	2. 殘疾人保齡球 (肢體殘疾)

資料來源：體院的記錄

註 1： 運動員在國際比賽中表現優秀的體育項目，將於精英資助評核中得分。例如，在奧運會中取得獎牌可獲 6 分，在亞運會中取得獎牌可獲 5 分。

註 2： 運動員在國際比賽中表現優秀的體育項目，將於精英資助評核中 (殘疾人體育項目) 得分。例如，在殘奧會中取得獎牌可獲 6 分，在亞殘會中取得獎牌可獲 5 分。

民政事務局：  
組織架構圖 (摘錄)  
(2020 年 2 月 29 日)



資料來源：民政局的記錄

註： 啟德體育園位於啟德前香港國際機場的停機坪，佔地面積約 28 公頃，預計於 2022–23 年度落成，造價 320 億元。體育園包括 1 個可容納約 50 000 名觀眾的多用途主場館、1 個可容納約 5 000 名觀眾的公眾運動場、1 個室內體育館，以及逾 8 公頃的公眾休憩用地，將為國際賽事和大型體育活動提供場地。

香港足球總會轄下各事務委員會  
(2018/19 球季)

事務委員會		職權範圍
<b>司法委員會</b>		
1.	上訴委員會	負責聆訊就紀律委員會所作決定提出的上訴及作出最後裁決
2.	紀律委員會	處理與足總所舉辦、合辦、認可或參與賽事相關的一切紀律事宜
<b>常務委員會</b>		
3.	審計委員會	就經審計的每年財務報表是否完整、準確、廉潔及公正，向董事局提出意見及建議；檢討足總的內部管制及風險管理系統；以及監察和檢討足總內部審計職能的成效
4.	財務及策略委員會 (註 1)	根據鳳凰計劃顧問的最終報告，向作為香港足球管治組織的足總建議長遠策略；與足總轄下相關事務委員會及秘書處合作，以確保足總策略計劃下的行動項目在董事局批准後得以適時推行；通過財務部就足總內的財務管治事宜制訂政策和架構；以及監管足總財務董事及／或財務主管領導下的財務部的運作
5.	組織發展委員會	因應鳳凰計劃顧問的最終報告中勾畫的機構及人力資源管理事宜，不時就相關建議的推行提出意見，並加以監察及檢討；就與足總秘書處的組織架構、行政程序、員工管理和規管等相關事宜及政策提供意見；以及就辦公室行政及足總物業的保養和發展提供意見
6.	裁判委員會	進行裁判分等的工作；建立機制，以秘書處為足總舉辦的賽事指派裁判；以及遵守足協制定的標準裁判方法，確保球例在執行上的一致性
7.	技術及競技委員會 (註 2)	針對足球訓練、技術發展及競技 (主要涉及本地賽事) 的各個範疇，持續提供與結構、制度、規則與規例，以及賽事編排有關的分析和建議

附錄 D  
(續)  
(參閱第 4.7 段)

事務委員會	職權範圍	
<b>其他事務委員會及機構</b>		
8.	競賽委員會	組織及管理足總的比賽；通過比賽發展香港足球；以及就與足總賽事的各個方面相關的政策、規例、標準及指引提出建議
9.	選舉委員會	組織及監督選舉程序，並就董事局的選舉事宜作出一切決定
10.	法律事務委員會	負責就與足球相關的法律，以及足總及其轄下會員的會章、規則與規例，分析及處理在制訂時遇到的問題
11.	市務及傳訊委員會	負責策劃足總的推廣、公關及傳訊活動；並與政府部門、提供資助和贊助的機構、商業贊助人及傳媒等外間持份者聯絡及保持關係
12.	醫藥委員會	為教練、球員及裁判制訂醫療指引，並就足球醫學的各個方面提供意見
13.	會員委員會	就接納任何協會／組織／機構的足總會員申請，向足總董事局提交程序，以及處理接獲的所有申請，向足總作出建議以供考慮；提出計劃及活動建議，以加強、維持及鞏固足總與會員的關係；以及處理與會員相關的其他事務
14.	球員合約糾紛 決議庭	處理球會與球員之間因僱傭及合約關係是否穩定而產生的糾紛，以及處理足總屬下球會之間有關訓練補償及團結捐款的糾紛

資料來源：足總的記錄

註 1： 財務及策略委員會下設 2 個工作小組，即財務小組（負責管理足總的財務運作）及策略小組（負責監察足總的策略成效）。

註 2： 技術及競技委員會下設 1 個工作小組，即五人、女子及沙灘足球小組。該小組的職責是向董事局及／或技術及競技委員會建議為確保五人、女子及沙灘足球的發展而須採取的任何措施。



# 通過藝術及體育發展基金 (體育部分) 為體育發展提供資助的管理

## 摘要

1. 民政事務局 (民政局) 表示，藝術及體育發展基金 (體育部分)(下稱“藝術及體育發展基金”)是香港體育發展的主要經費來源。截至2019年3月31日，藝術及體育發展基金的結餘為23.96億元。藝術及體育發展基金資助：(a) 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會 (港協暨奧委會) 及體育總會協調的項目，藉以支持運動員備賽及參加大型國際運動會；(b) 體育總會及體育機構在本地舉辦的國際體育活動項目；(c) 發展本地足球的計劃；(d) 隊際運動項目五年發展計劃 (五年計劃)(涵蓋8個隊際運動項目)；及 (e) 其他由港協暨奧委會及體育總會舉辦，對於在香港發展和推廣體育有重大意義的一次性項目。在2018-19年度，獲藝術及體育發展基金撥款資助的項目共166個，獲批資助額為1.238億元。

2. 藝術及體育發展基金過往亦撥款予：(a) 通過地區足球資助計劃資助的18支地區為本足球隊，以助其改善表現；(b) 通過學生運動員資助計劃資助的有體育天份的低收入家庭學生，助其參加體育活動及校際比賽，以追求他們的體育目標；及 (c) 通過香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會 (香港殘奧協會) 推行的活動，協助殘疾運動員在殘疾人奧林匹克運動會 (殘奧會) 和亞洲殘疾人運動會 (亞殘會) 取得佳績。這些計劃及活動現時由民政局的經常開支資助 (有關計劃自2016-17年度起獲經常開支資助；有關活動則自2019年1月起獲經常開支資助)。在2016-17至2018-19年度期間，有1 881個項目獲批准以民政局的經常開支加以資助，以供有關計劃和活動之用，獲批資助總額為7,200萬元。

3. 民政局的康樂及體育科負責制訂有關體育發展的政策以及管理藝術及體育發展基金。在管理藝術及體育發展基金方面，民政局由康樂及文化事務署 (康文署) 及民政事務處 (民政處) 協助。康文署及民政處充當民政局的執行單位，協助審核部分藝術及體育發展基金資助申請，以及監察有關項目的成效。

4. 體育委員會 (體委會) 就香港體育發展的政策、策略及推行架構；以及通過與各體育機構建立伙伴和合作關係，並考慮其意見，以提供撥款和資源支

## 摘要

---

持香港的體育發展，向民政局提供意見。體委會的成員由民政事務局局長委任。

5. 體委會轄下設有 3 個事務委員會：(a) 社區體育事務委員會——該委員會負責就與社會各界加強合作，推動更多市民參與體育活動，以及資助社區體育活動及措施的先後次序提供意見；(b) 精英體育事務委員會——該委員會負責就有關精英體育的事宜提供意見，為香港體育學院有限公司提供政策發展路向，並為資助精英體育及運動員的撥款先後次序提供意見；及 (c) 大型體育活動事務委員會——該委員會負責就與各體育機構、旅遊業界和私營機構合作舉辦大型體育活動的策略和措施，以及資助大型體育活動的撥款先後次序提供意見。

6. 審計署最近就通過藝術及體育發展基金為體育發展提供資助（包括為地區及學校體育計劃和香港殘奧協會的活動提供的資助，有關計劃和活動過往由藝術及體育發展基金資助，目前則由民政局的經常開支資助）一事，審查了有關的管理工作。

### 對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助

7. 藝術及體育發展基金就不獲任何其他政府資助的國際運動會，撥款支持香港運動員備賽及參賽。為作監察，受資助者須在備賽計劃（備賽資助）或體育比賽（參賽資助）結束後 4 個月內，向民政局或康文署提交活動報告及經審計帳目。在報告中，受資助者需提供一份實際收支清單（第 2.2 及 2.5 段）。

8. **在制訂及衡量表現目標方面有可改善空間** 審計署審查了 2015–16 至 2018–19 年度期間獲藝術及體育發展基金備賽及參賽資助的 15 個項目。這 15 個項目涉及 19 個受資助者及 28 宗申請（1 個項目可涉及多個受資助者）。就這 28 宗申請，審計署發現：

- (a) 在 7 宗申請中，受資助者在提交申請時並無制訂表現目標。儘管受資助者在活動報告中匯報了績效，但有關績效未能按任何目標加以衡量；
- (b) 在 12 宗申請的活動報告中，並無匯報部分表現目標的績效，亦沒有證據顯示民政局及康文署採取了任何跟進行動；及

## 摘要

---

- (c) 在 2 宗申請中，受資助者並未達到全部或部分表現目標。並沒有證據顯示民政局及康文署採取了任何跟進行動 (第 2.7 段)。

9. **就解釋差異方面有可改善空間** 在審查該 28 宗申請時 (見第 8 段)，審計署發現有 24 宗申請 (86%) 的預算與實際開支之間及／或預算與實際收入之間出現重大差異 (即逾 25%)，但受資助者並無在活動報告中就差異加以解釋 (第 2.10 段)。

10. **需確保核數師提供充足的保證** 作為資助條件，受資助者須遵守採購規定 (例如報價規定) 及行為守則 (例如規管申報利益衝突及收受利益)(第 2.4 段)。在審查 28 宗申請時 (見第 8 段)，審計署發現：

- (a) 在 11 宗申請中 (涉及 9 個受資助者)，核數師並沒有核證受資助者有否遵守採購規定或行為守則 (第 2.12(b) 段)；
- (b) 在 5 宗申請中 (涉及 2 個受資助者)，核數師沒有核證受資助者有否遵守行為守則 (第 2.12(c) 段)；及
- (c) 在 3 宗申請中 (涉及 2 個受資助者)，核數師指出在遵守採購規定方面發現例外情況 (例如並無取得所規定數量的報價單)。然而，並無證據顯示民政局及康文署採取了任何跟進行動 (第 2.13 段)。

11. **需加強有關工作以確保活動報告及經審計帳目按時提交** 審計署審查了受資助者於 2014–15 至 2018–19 年度期間提交的活動報告及經審計帳目，發現遲交活動報告及經審計帳目的情況普遍減少。然而：

- (a) 就備賽資助而言，在 2018–19 年度，遲交個案比率仍達 62%；
- (b) 就國際奧林匹克委員會、亞洲奧林匹克理事會、國際殘疾人奧委會或亞洲殘疾人奧委會認可賽事的參賽資助而言，在 2018–19 年度，遲交個案比率仍達 50%；及
- (c) 就其他比賽 (包括全國性或為學生舉辦的賽事，以及隊際運動單項體育比賽) 的參賽資助而言，遲交個案比率由 2017–18 年度的 18% 上升至 2018–19 年度的 40% (第 2.15 及 2.16 段)。

12. **需執行優化措施** 如受資助者在最後限期 (即備賽計劃或體育比賽結束後 6 個月) 屆滿仍未提交活動報告及／或經審計帳目，須退還藝術及體育發展

## 摘要

基金的資助，即每再推遲 1 個月提交，須退還獲批資助額的 1%，直至受資助者提交活動報告及經審計帳目為止。在審查 28 宗申請時（見第 8 段），審計署發現其中 6 宗雖然遲了逾 6 個月才提交活動報告及／或經審計帳目，但當局並無徵收 1% 費用（第 2.6 及 2.17 段）。

13. **需檢討應退還金額的計算方法** 根據資助條件，藝術及體育發展基金備賽及參賽資助的受資助者須在備賽計劃或體育比賽結束後把未用結餘退還政府。未用結餘是指獲批資助額減去合資格開支總額。在民政局或康文署核實受資助者提交的經審計帳目後，受資助者須退還未用結餘。在審計署審查的 28 宗申請中（見第 8 段），有 1 宗除了藝術及體育發展基金資助外，受資助者的自營收入被錯誤用作計算應退還的未用結餘（第 2.18 至 2.20 段）。

14. **需確保未用結餘按時退還** 審計署分析了在 2014–15 至 2018–19 年度期間受資助者把未用結餘退還給政府所需時間，並發現有 6 宗申請的受資助者在提交經審計帳目後逾 1 年才退還未用結餘。審計署又審查了 28 宗申請（見第 8 段），並發現 1 宗申請延遲退還款項，可歸因於民政局（民政局在收到經審計帳目的約 9.8 個月後才發出退還未用結餘通知書）及受資助者（受資助者在收到民政局要求退還未用結餘通知書的約 7 個月後仍未退還款項）。除此以外，延遲退還款項的主要原因，是民政局在收到經審計帳目之後經過一段長時間，才發出要求退還未用結餘通知書（第 2.21 至 2.23 段）。

### 對國際體育活動的資助

15. **資助申請的審核工作** 國際體育活動包括：(a) “M” 品牌活動——即世界錦標賽、世界級的錦標賽及洲際錦標賽等對香港有招牌效應的活動；(b) 本地舉行的大型國際活動——即級數相當於獲相關國際、亞洲或地區性體育聯會認可及認證的世界、洲際、亞洲或大型地區性錦標賽及其他活動；非年度大型比賽的外圍賽；以及各國際體育聯會要求香港參加以符合世界錦標賽或同級活動資格的其他國際活動；及 (c) 本地舉行的國際活動（主要由香港隊伍參與）（第 3.2 段）。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需遵守評估資助申請的指引** 審計署審查了 2017–18 及 2018–19 年度舉辦的 10 項國際體育活動，包括 3 項 “M” 品牌活動、3 項本地舉行的大型國際活動及 4 項本地舉行的國際活動。審計署留意到其中 1 項本地舉行的大型國際活動的申請未獲妥善評估。根據民

## 摘要

---

政局的計分制度指引，本地舉行的大型國際活動的一個評估標準細項為“按時在限期前提交活動報告及審計報告(即經審計帳目)”，此乃強制規定。如申請人“上次申請時未能按時提交所須報告，這項標準將不獲任何分數”。一個體育總會上次於2016–17年度曾遲交一申請活動的活動報告及審計報告(1個月)，但該體育總會於2017–18年度作出申請時，該項標準仍獲給予分數(第3.9段)；

- (b) **在匯報表現方面有可改善空間** 審計署審查了受資助者在2014–15至2018–19年度期間就“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動提交活動報告及經審計帳目的工作(第3.14段)。審計署發現：
- (i) 在2015–16至2018–19年度，遲交活動報告及經審計帳目的活動比率維持不變(“M”品牌活動為75%)或有所增加(本地舉行的大型國際活動由60%增至78%，本地舉行的國際活動則由6%增至10%)(第3.14段)；
  - (ii) 在提交活動報告及經審計帳目方面有不足之處。舉例而言，雖然有預算與實際開支或預算與實際收入出現重大差異，但“M”品牌活動的受資助者卻無須就上述的差異作匯報(第3.16段)；及
  - (iii) 在10項活動中(見上文(a)項)，有3項本地舉行的大型國際活動及4項本地舉行的國際活動在合共44項表現目標中有6項目標(例如預計觀眾人數)並未達成，而有29項目標(例如香港代表隊／運動員在有關活動的預計成績)並沒有匯報達成與否。就該3項本地舉行的大型國際活動及4項本地舉行的國際活動，並無證據顯示康文署採取了任何跟進行動(第3.18段)；及
- (c) **進行實地視察方面有可改善空間** 根據民政局的記錄，在2018–19年度，55個體育總會及1個體育機構舉辦了4項“M”品牌活動、19項本地舉行的大型國際活動及95項本地舉行的國際活動。民政局視察了全部4項“M”品牌活動，而康文署則視察了其中17項本地舉行的大型國際活動及49項本地舉行的國際活動。審計署審查了民政局和康文署就這些活動進行實地視察的記錄(第3.21段)，並留意到：

## 摘要

---

- (i) 康文署視察的 17 項本地舉行的大型國際活動中，有 2 項並沒有視察報告以記錄視察詳情；而該署視察的 49 項本地舉行的國際活動中，也有 11 項有同樣情況 (第 3.21(a) 段)；
- (ii) 康文署並沒有視察 11 個體育總會 (總數為 55 個) 及 1 個體育機構所舉辦的本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動。鑑於康文署並無就抽樣視察本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動制訂指引，無法得知康文署是基於什麼理據決定不視察上述活動 (第 3.21(b) 段)；及
- (iii) 在審計署審查的 10 項活動中 (見上文 (a) 項)，有 1 項本地舉行的大型國際活動及 1 項本地舉行的國際活動的視察報告漏報部分資料 (例如觀眾人數)。再者，對於舉行多天的活動，康文署並無就須進行多少次實地視察制訂指引。有 1 項本地舉行的大型國際活動共為期 4 天，但康文署人員只在其中一天進行視察 (第 3.22 段)。

16. **受資助者退還盈餘及未用結餘方面有可改善空間** “M” 品牌活動、本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動的受資助者須向政府退還有關活動所衍生的任何盈餘 (就 “M” 品牌活動而言) 或未用結餘 (就本地舉行的大型國際活動及本地舉行的國際活動而言) (第 3.24 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) 審計署分析了 2014–15 至 2018–19 年度期間舉辦的 4 項本地舉行的大型國際活動及 6 項本地舉行的國際活動的收支狀況 (這些活動除藝術及體育發展基金資助外尚有其他收入，例如贊助及門票收入)。其中 4 項本地舉行的大型國際活動及 5 項本地舉行的國際活動雖有盈餘，但其受資助者卻無須如 “M” 品牌活動的受資助者般向政府退還盈餘，而只須退還未用結餘 (第 3.25 及 3.26 段)；
- (b) 在 2014–15 至 2018–19 年度期間，本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動中有部分經過很長時間 (例如約 10 個月) 才把未用結餘退還政府 (第 3.28 段)；及
- (c) 審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間的 4 項本地舉行的大型國際活動、6 項本地舉行的國際活動 (見上文 (a) 項) 以及兩個極端例子 (即經過 10.8 個月才退還款項的本地舉行的大型國際活動，以及經過 10.1 個月才退還款項的本地舉行的國際活動)，進一步發現受資助者經過很長時間才退還款項的主因之一，就是康文署花

## 摘要

---

了很長時間才完成核實未用結餘金額及向受資助者發出要求退還未用結餘通知書 (第 3.29 段)。

17. **其他有關國際體育活動的事宜** 審計署留意到 2013–14 至 2017–18 年度期間的多個場合中，民政局向立法會匯報國際體育活動資料的工作有可改善空間。舉例而言，在一份日期為 2018 年 5 月的立法會民政事務委員會文件中，民政局表示在 2013 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期間於本地共舉辦了 509 項國際體育活動，獲批資助額為 1.5763 億元。然而，審計署留意到所匯報的 509 項活動及 1.5763 億元獲批資助額，其實分別為發放資助的次數及發放的資助金額 (第 3.36 段)。

### 對足球發展的資助

18. **香港足球總會 (足總) 的管治** 藝術及體育發展基金向足總提供資助，透過舉辦足球發展計劃發展本地足球。有關發展計劃包括鳳凰計劃 (2011 年 11 月至 2014 年 10 月，其後延長至 2015 年 3 月) 及五年策略計劃 (2015 年 4 月至 2020 年 3 月)(第 4.2 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需改善個別委員的會議出席率** 審計署審查了足總董事局、事務委員會及工作小組委員在 2014/15 至 2018/19 球季 (球季於每年 7 月開始，至翌年 6 月結束) 期間的會議出席率，結果發現部分委員在董事局／事務委員會／工作小組會議的出席率少於一半 (第 4.7 及 4.8 段)；
- (b) **有關第一層利益申報的可改善空間** 審計署審查了足總在 2014/15 至 2018/19 球季的委員利益申報記錄，並留意到董事局、事務委員會及工作小組委員並沒有作出第一層申報 (第 4.11 段)；
- (c) **需提升審計委員會的管治** 該會未有遵守董事局在 2014 年 2 月通過的審計委員會職權範圍內所載規定 (例如須有 3 至 5 名委員)。舉例而言，該會自 2015 年 7 月起只有 1 名成員 (即主席)(第 4.13 段)；及
- (d) **需提升市務及傳訊委員會的管治** 足總未能提供 2014 年 7 月至 2019 年 3 月期間市務及傳訊委員會大部分的議程及會議記錄予審計署審查。2020 年 3 月，足總又告知審計署，該會在 2014/15 至

## 摘要

2018/19 球季期間雖有舉行會議，但除了 2019 年 4、5 及 6 月的會議記錄外，足總未能提供其他會議記錄 (第 4.18 段)。

19. **人力資源管理** 審計署審查了足總根據鳳凰計劃及五年策略計劃進行的員工招聘工作及足總的員工流失情況 (第 4.23 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需加強招聘政策及程序** 審計署審查了足總在 2014–15 至 2018–19 年度期間進行的 10 次招聘工作，發現有些申請雖然是在截止日期後才收到或並非送交指定收件人員，其申請卻仍然成功 (第 4.24 段)；
- (b) **需改善招聘工作中的利益申報事宜** 審計署審查了 10 次招聘工作 (見上文 (a) 項)，發現進行招聘時的利益申報工作有可予改善之處。舉例而言，在該 10 次招聘工作中的 3 次，有 5 名招聘小組成員是在面試日期之後才簽署利益申報表格 (第 4.28 段)；及
- (c) **需處理員工大量流失問題** 審計署對足總 2014–15 至 2018–19 年度期間的員工流失情況進行了分析，發現藝術及體育發展基金資助的職位 3 個年度的員工流失率偏高 (即高於 30%)。足總有部分部門 (例如市務及傳訊部) 的員工流失率在某些年份特別高 (即高於 60%)。審計署又留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間離職的 17 名人員之中，6 人 (35%) 的離職理由為事業發展機會，另外 5 人 (29%) 的離職理由則涉及工作量 (第 4.30 及 4.31 段)。

20. **入場人數及自營收入** 民政局期望足總日後能夠從門票、贊助及其他來源賺取收入，以便在財政及管理上穩步改善 (第 4.35 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需提升入場人數** 審計署分析了足總在 2015–16 至 2018–19 年度期間所舉辦賽事的入場人數，並發現 2018–19 年度的平均入場人數 (1 352 人) 較 2015–16 年度 (1 403 人) 下降了 3.6%。足球專責小組表示，派發贈票有助提高公眾對足球的興趣及改善賽事的入場人數。然而，審計署的分析發現，足總賽事中持贈票入場觀眾佔總入場人數的比例由 2015–16 年度的 9% 上升至 2018–19 年度的 14.6%。在部分賽事中，持贈票的入場人數較持正票人數為多。再者，利用贈票改善入場人數的做法並非時常令人滿意。舉例而言，2017 年 6 月舉行的亞洲足球聯盟亞洲盃賽事派發了 1 778 張贈票，但當中 1 158 張 (65%) 未被使用 (第 4.36 至 4.38 段)；及



## 摘要

- (b) **需提高收入** 政府及體育機構的資助佔足總 2014/15 球季總收入的 47%，在 2017/18 球季的比率更上升至 73%。此外，除了課程及註冊費收入之外，所有其他自營收入均下降 (第 4.41 段)。

21. **表現衡量及其他行政事宜** 根據民政局與足總就五年策略計劃所訂資助協議，足總需每半年提交進度報告，以向民政局匯報表現目標及指標的績效 (第 4.45 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **表現目標及指標未達標** 審計署審查了足總提交的 2015–16 至 2018–19 年度期間進度報告，發現在該段期間未達標的表現目標及指標由 2 至 11 項不等。在 2018–19 年度，有 9 項表現目標及 3 項表現指標未達標。個別項目未達標的程度由 1% 至 50% 不等 (第 4.46 段)；
- (b) **顧問報告中的主要目標尚未達成** 審計署審查了 2009 年 12 月發表的足球發展顧問報告中所訂主要目標的績效，發現截至 2019 年 9 月底為止，有部分的績效未能達到目標績效，更比 2009 年所達到的績效還低 (例如香港女子代表隊在國際足協賽事中的世界排名，在 2009 年 12 月為 60 名，根據顧問報告，其排名於 2015 年應為 40 名及於 2020 年“保持前 35 名”。不過，截至 2019 年 9 月，其排名只是 77 名，低於 2009 年的排名 (即 60 名))(第 4.48 及 4.49 段)；
- (c) **需改善就表現目標及指標所作績效匯報的準確性** 就半年進度報告中匯報的一項表現目標 (即“增加贊助及廣告總收益”)，半年進度報告中匯報的金額與足總在 2019 年 8 月提供審計署審查的金額不一致。此外，就所匯報的一項表現指標 (即“每場港超聯賽事的平均入場人數”)，半年進度報告中匯報的入場人數與足總網頁上公布的並不一致 (第 4.53 及 4.54 段)；
- (d) **需遵守採購規定** 審計署審查了鳳凰計劃及五年策略計劃在 2014 年 6 月至 2019 年 9 月期間採購的 50 項貨物和服務 (金額由 440 元至 100 萬元不等)。審計署發現足總並無就其中 10 項 (20%) 取得任何報價，亦無記錄沒有取得任何報價的理據 (第 4.58 段)；及
- (e) **民政局需及時發放資助** 獲足球專責小組通過及民政局批准的每年資助，應該均分為四期，於每年資助期的每季季初預先支付予足總。審計署發現在 2015–16 至 2019–20 年度期間每年資助的分期付款項出現延遲發放的情況 (最長延遲達 163 天)。審計署又留意到

## 摘要

---

在 2016–17、2018–19 及 2019–20 年度，足球專責小組通過每年資助申請的會議都是在資助期開始 (即 4 月 1 日) 之後才舉行 (第 4.61 至 4.63 段)。

### 對其他體育活動及計劃的資助

22. **需密切監察五年計劃 (見第 1 段) 的推行** 五年計劃於 2018 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日期間推行，由藝術及體育發展基金提供 1.05 億元資助。五年計劃提供資助予 8 個隊際運動項目 (即 (a) 棒球；(b) 籃球；(c) 手球；(d) 曲棍球；(e) 冰球；(f) 壘球；(g) 排球；及 (h) 水球)，以參與 2018 年和 2022 年亞洲運動會 (亞運會)，以及 2021 年亞洲冬季運動會。其目標是協助隊際運動項目循序漸進地提升表現，以及增加日後晉身精英體育項目的機會。就亞運會而言，五年計劃涵蓋 4 個發展階段 (即 2018 年之前及 2018 年亞運會期間 (即 2017 至 2019 年)、2018 年亞運會之後 (即 2019–20 年度)、2022 年亞運會之前 (即 2020 至 2022 年) 以及 2022 年亞運會期間)。五年計劃首個發展階段所定下的表現目標，是參賽隊伍在 2018 年亞運會的最終名次高於 2014 年亞運會的最終名次。然而，審計署留意到在參加 2018 年亞運會的 12 支隊伍中，有 9 支隊伍未達到表現目標 (第 5.2、5.3、5.5 及 5.11 段)。

23. **地區足球資助計劃下地區足球隊在匯報績效方面有可改善空間** 地區足球資助計劃在過往由藝術及體育發展基金提供資助，現時則由民政局資助 (見第 2 段)。在 2014–15 至 2018–19 年度期間，地區足球資助計劃下的 18 支地區足球隊每年共獲約 1,000 萬元資助。為監察表現，地區足球資助計劃下的地區足球隊須分別於 3 月 (即由 6 月開始至翌年 5 月結束的地區足球資助計劃資助期內) 及 6 月 (即地區足球資助計劃資助期結束後) 向相關民政處提交中期報告及總結報告。地區足球隊須在報告內提供計劃的收入及開支、訓練班的日期、比賽舉行日期及所舉辦的社區活動。另一方面，相關民政處須於 4 月向民政局提交地區足球隊的中期報告，並於 7 月向民政局提交連同表現評估報告的總結報告。表現評估報告須闡述地區足球隊在 4 項表現目標的績效、所得資助的用途，以及是否按時提交中期報告及總結報告 (第 5.15、5.16、5.18 及 5.19 段)。審計署審查了民政處在 2014/15 至 2018/19 地區足球資助計劃資助期內向民政局提交的表現評估報告，並留意到：

## 摘要

---

- (a) 就 4 項表現目標而言，18 支地區足球隊中有 4 支在整個期間持續未能達到 1 個或以上的目標，而另外 14 支 (18 減 4) 則在 1 或多年曾至少有 1 項未達標 (第 5.20(a) 段)；
- (b) 儘管如上文 (a) 項所述績效未達標，18 支地區足球隊中有 10 支並無提供解釋。其餘 8 支雖有提供解釋，但並無就部分“重大差異” (民政局並未就“重大差異”訂下準則) 作解釋 (第 5.20(b) 段)；及
- (c) 地區足球隊無須在其報告內匯報績效。地區足球隊的績效是由地區足球隊在報告內主動匯報，或在民政處查詢下地區足球隊才匯報以便民政處評估其績效 (第 5.21(a) 段)。

24. **需妥善管制地區足球資助計劃下的採購事宜** 在地區足球資助計劃下，地區足球隊須於地區足球資助計劃資助期內的 3 月和 6 月提交所得報價資料、採購貨物和服務的收據，以及填妥申請報銷開支的表格。審計署曾到訪 2 個民政處 (1 個在九龍，1 個在新界)，留意到在 2014/15 至 2018/19 地區足球資助計劃資助期內，這 2 個民政處分別資助的 2 支地區足球隊在作出一些採購時未有提供任何所得報價資料 (例如九龍的地區足球隊所作的 5 項足球隊保險採購及 2 項貨物採購 (即足球)，總開支分別為 37,504 元及 6,765 元)。因此，無法確定這 2 支地區足球隊有否就上述採購取得任何報價。此外，儘管資料有欠缺，但並無證據顯示該 2 個民政處採取了任何跟進行動 (第 5.24 至 5.26 段)。

25. **需檢討對香港殘奧協會所作資助的效益** 香港殘奧協會獲資助聘請 3 名人員推行活動，協助殘疾運動員在殘奧會和亞殘會中取得佳績。香港殘奧協會於 2011-12 年度首次獲得藝術及體育發展基金的資助。自 2019 年 1 月起，其資助改由民政局的經常開支提供。在 2018-19 年度，香港殘奧協會獲得 1,335,000 元資助。審計署分析了香港殘疾運動員代表隊在殘奧會和亞殘會的成績 (第 5.30、5.32 及 5.33 段)。審計署發現：

- (a) 就殘奧會而言，香港殘疾運動員代表隊所得獎牌數目由 2012 年的 12 面減至 2016 年的 6 面 (第 5.34(a) 段)；及
- (b) 就亞殘會而言，香港所得獎牌數目排名由 2010 年的第 9 位下跌至 2018 年的第 10 位 (第 5.34(b) 段)。

## 摘要

### 體育委員會及其轄下事務委員會的管治

26. **需檢討及更新會議常規** 體委會轄下設有 3 個事務委員會，即社區體育事務委員會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會 (除非另有說明，體委會及其轄下事務委員會以下統稱為體委會／委員會)。體委會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會的秘書處服務由民政局提供。社區體育事務委員會的秘書處服務則由康文署提供。民政局及康文署就每個體委會／委員會發出了會議常規，以規管其運作。根據會議常規，體委會可每 3 至 4 個月舉行一次例會 (即每年 4 或 3 次會議)，而轄下事務委員會則可每 3 個月舉行一次例會 (即每年 4 次會議)。然而，審計署留意到在 2015 至 2019 年期間，每個體委會／委員會每年平均只舉行 2 次會議。為確保體委會／委員會有效履行其職能，民政局及康文署需檢討會議常規內所規定的體委會／委員會會議次數 (第 6.4、6.5、6.7 及 6.9 段)。

27. **需採取措施鼓勵出席會議** 審計署審查了 2015 至 2019 年期間個別委員的會議出席情況。審計署留意到每年均有委員未曾出席體委會或轄下事務委員會的任何會議。在有關期間如此缺席的委員共有 32 名。並無記錄顯示民政局及康文署曾採取行動鼓勵委員出席會議 (第 6.13 及 6.15 段)。

28. **需改善對潛在利益衝突的管理** 在 2005 年，民政事務局局長向政府各決策局和部門的所有諮詢及法定組織發出了題為“諮詢及法定組織——申報利益”的通函。根據通函，利益申報制度分為兩種，分別為一層申報制度及兩層申報制度。體委會及其轄下事務委員會採用一層申報制度。根據會議常規 (見第 26 段)，如委員在體委會或轄下事務委員會正予考慮的任何事項中有任何直接或間接的個人或金錢利益方面的潛在衝突，應在討論該事項之前，向體委會或轄下事務委員會作適當的披露。審計署審查了 2015 至 2019 年期間體委會／委員會的會議記錄，留意到有體委會委員未充分申報潛在利益衝突的情況。就此，審計署留意到根據體委會及精英體育事務委員會的會議常規，任何委員作出的利益申報均須寫入會議記錄。然而，社區體育事務委員會及大型體育活動事務委員會的會議常規並無類似規定。其後，康文署在 2020 年 3 月告知審計署，社區體育事務委員會的會議常規中已加入有關規定 (第 6.18 至 6.21 段)。

29. **需檢討利益申報制度** 根據 2005 年發出的通函 (見第 28 段)，各決策局和部門應不時檢討就轄下諮詢及法定組織而制定的利益申報制度，以確保該

## 摘要

---

等制度切合有關組織的需要。並無記錄顯示民政局及康文署曾因應 2005 年通函的規定，不時檢討體委會／委員會的利益申報制度 (第 6.23 及 6.24 段)。

30. **在披露會議資料方面有可改善空間** 根據會議常規，秘書應在舉行會議的曆年內把會議通知、議程及會議文件予以公布 (即體委會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會通過民政局網頁，社區體育事務委員會則通過康文署網頁)，除非其性質及／或內容屬機密。在 2020 年 1 月，審計署審查了 2015 至 2019 年期間所舉行會議的資料在民政局網頁／康文署網頁上的發布情況。該段期間共舉行了 43 次會議，包括 11 次體委會會議、11 次社區體育事務委員會會議、11 次精英體育事務委員會會議及 10 次大型體育活動事務委員會會議。審計署發現，截至 2020 年 1 月 31 日，全部 43 次會議 (100%) 均沒有發布會議通知，而 11 次會議 (26%) 則沒有發布議程。在 2020 年 3 月，民政局告知審計署，發布會議通知的規定已不合時宜。至於該些議程，自 2020 年 2 月起已上載於網頁上。民政局及康文署需確保把會議常規予以更新，以納入最新規定，並根據會議常規公布體委會／委員會的會議資料 (第 6.28 至 6.31 段)。

31. **需確保委員簽署及交回保密協議** 體委會／委員會委員由民政事務局局長委任。根據民政局及康文署的做法，委員須於獲委任時簽署協議。協議為標準表格，而根據協議，委員承諾按需要對體委會／委員會的事宜保密。審計署審查了 2015 至 2019 年期間委員的協議，發現未能找到部分委員會委員的協議 (即涉及 1 名精英體育事務委員會委員及 4 名大型體育活動事務委員會委員)。民政局表示，有關委員並無交回協議 (第 6.32 及 6.33 段)。

### 審計署的建議

32. 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。審計署建議民政事務局局長應：

#### *對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助*

- (a) 澄清如何計算受資助者應退還的未用結餘，並確保民政局及康文署人員妥為計算應退還的未用結餘金額 (第 2.25 段)；

## 摘要

---

### 對國際體育活動的資助

- (b) 要求“M”品牌活動的受資助者在預算與實際開支或預算與實際收入出現逾 25% 的差異時於活動報告中加以解釋，並在有需要時對受資助者採取跟進行動 (第 3.31(a) 段)；
- (c) 檢討“M”品牌活動退還盈餘及本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動退還未用結餘的現行安排，以確定是否需要加以劃一或修改 (第 3.31(b) 段)；
- (d) 改善日後向立法會匯報國際體育活動資料的工作 (第 3.38 段)；

### 對足球發展的資助

- (e) 敦促足總採取有效措施以改善其管治，包括：
  - (i) 鼓勵董事局、事務委員會及工作小組委員出席會議，特別是那些經常缺席的委員 (第 4.19(a) 段)；
  - (ii) 確保把第一層利益申報表格發給足總董事局、事務委員會及工作小組委員，供他們在首次獲委任時及其後每年填寫，並確保他們適時填妥表格並將之交回足總 (第 4.19(b) 段)；
  - (iii) 確保審計委員會遵守其職權範圍的規定 (第 4.19(c) 段)；及
  - (iv) 確保市務及傳訊委員會的議程及會議記錄獲妥善保存 (第 4.19(d) 段)；
- (f) 敦促足總採取有效措施以改善其人力資源管理，包括：
  - (i) 制訂政策和程序，按照規定處理在截止申請後才收到的職位申請及非經正式渠道遞交的申請 (第 4.33(a) 段)；
  - (ii) 確保招聘工作所涉及的利益衝突獲妥善及充分地申報 (第 4.33(h) 段)；及
  - (iii) 密切監察員工流失率 (特別是那些流失率明顯較高的足總部門)，並因應員工離開足總的理由，設法解決流失率高的問題 (第 4.33(j) 段)；
- (g) 敦促足總採取有效措施以提升入場人數及提高收入，包括：
  - (i) 確定入場人數下降的原因，並考慮審計署就足總派發贈票所提意見，採取進一步措施提升入場人數 (第 4.43(a) 段)；及

## 摘要

---

- (ii) 確定自營收入普遍下降的原因，以便加強措施以提高此等收入 (第 4.43(b) 段)；
- (h) 審察足總的策略計劃，以確保有關計劃充分而有效地處理表現上的不足；並密切監察足總的表現，以便釐定香港足球發展的未來路向 (第 4.65(a) 段)；
- (i) 要求足總解決在匯報贊助及廣告總收益數字上出現的不一致情況 (第 4.65(b) 段)；
- (j) 就足總向民政局匯報的“每場港超聯賽事的平均入場人數”表現指標績效，重新釐定應涵蓋的賽事類別，並確保足總妥為匯報有關績效 (第 4.65(c) 段)；
- (k) 敦促足總採取有效措施，以確保採購政策及指引中有關取得報價的規定獲妥為遵守；以及在未能遵守規定時，記錄有關理由以加強管控 (第 4.65(d) 段)；
- (l) 考慮足總對延遲發放每年資助分期款項的關注，並在日後設法及時發放資助予足總 (第 4.65(e) 段)；

### *對其他體育活動及計劃的資助*

- (m) 密切監察隊際運動項目五年發展計劃第三個發展階段 (即 2022 年亞運會之前 (即 2020 至 2022 年)) 的推行情況 (第 5.13 段)；
- (n) 就地區足球隊的績效與既定表現目標之間的“重大差異”制訂準則，並將準則告知民政處，以便民政處在需要時採取跟進行動 (第 5.27 段)；
- (o) 繼續檢討為香港殘奧協會提供資助以幫助香港殘疾運動員代表隊在殘奧會和亞殘會取得佳績的效益，並在需要時採取改善措施 (第 5.37 段)；

### *體育委員會及其轄下事務委員會的管治*

- (p) 提醒體委會委員按照體委會會議常規的規定申報潛在利益衝突 (第 6.25(a) 段)；
- (q) 考慮在大型體育活動事務委員會的會議常規加入條文，規定任何委員作出的利益申報均須寫入會議記錄 (第 6.25(b) 段)；

## 摘要

---

- (r) 查明精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會委員沒有交回載有保密條款的已簽署協議的事宜，並在需要時採取補救措施 (第 6.35(a) 段)；及
- (s) 採取措施以確保體委會／委員會委員簽署及交回協議 (第 6.35(b) 段)。

33. 審計署並建議康樂及文化事務署署長應：

*對國際體育活動的資助*

- (a) 在審核藝術及體育發展基金的資助申請時，就評估申請人有否按時提交活動報告及審計報告的問題上，確保康文署人員按照民政局的指引 (第 3.10(a) 段)；
- (b) 採取措施以確保本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者妥善及清楚地匯報表現目標的績效，並在未達標及／或未有妥為匯報績效時對受資助者採取跟進行動 (第 3.32(c) 段)；
- (c) 採取措施以確保實地視察本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的所有詳情會被記錄 (第 3.32(d) 段)；
- (d) 就抽樣實地視察本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動制訂指引 (第 3.32(e) 段)；
- (e) 就舉辦多天的本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動須進行的實地視察次數制訂指引 (第 3.32(f) 段)；及
- (f) 研究如何加快核實本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者須退還的未用結餘金額，以及如何加快發出要求退還未用結餘通知書 (第 3.32(h) 段)。

34. 審計署並建議民政事務局局長及康樂及文化事務署署長應：

*對香港運動員備賽及參加國際運動會的資助*

- (a) 採取措施以確保藝術及體育發展基金備賽及參賽資助申請人在其資助申請中制訂表現目標，並確保這些資助的受資助者在其活動報告中匯報所有表現目標的績效 (第 2.26(a) 段)；



## 摘要

---

- (b) 遇有藝術及體育發展基金備賽及參賽資助的受資助者未能達成表現目標的情況，對受資助者採取跟進行動 (第 2.26(b) 段)；
- (c) 要求受資助者在活動報告中就預算與實際開支之間和預算與實際收入之間出現的逾 25% 差異加以解釋 (第 2.26(c) 段)；
- (d) 向受資助者發出指引，以確保其核數師核證受資助者有否遵守採購規定及行為守則。倘若經審計帳目顯示其未有遵守規定，則需對受資助者採取跟進行動 (第 2.26(d) 段)；
- (e) 加強有關工作以減少受資助者遲交活動報告及經審計帳目的情況 (第 2.26(e) 段)；
- (f) 按照民政局優化措施的規定，向遲交活動報告及經審計帳目的受資助者徵收費用 (第 2.26(f) 段)；
- (g) 確定受資助者延遲退還未用結餘的原因，並採取措施，以確保受資助者按時退還未用結餘 (第 2.26(g) 段)；

### *對國際體育活動的資助*

- (h) 加強有關工作以確保“M”品牌活動、本地舉行的大型國際活動和本地舉行的國際活動的受資助者按時提交活動報告及經審計帳目，包括對經常遲交報告及帳目的受資助者採取措施 (第 3.33(a) 段)；

### *體育委員會及其轄下事務委員會的管治*

- (i) 檢討體委會／委員會的會議常規所規定的會議次數，並適當地更新會議常規 (第 6.16(a) 段)；
- (j) 加強鼓勵體委會／委員會委員出席會議 (第 6.16(b) 段)；
- (k) 因應 2005 年通函的規定，定期檢討體委會／委員會的利益申報制度 (第 6.26 段)；
- (l) 確保把會議常規予以更新，以納入最新規定 (第 6.34(a) 段)；及
- (m) 確保根據會議常規公布體委會／委員會的會議資料 (第 6.34(b) 段)。

## 摘要

---

35. 審計署建議民政事務局局長應通過民政處：

*對其他體育活動及計劃的資助*

- (a) 要求地區足球隊在提交予民政處的報告中匯報其表現目標的績效及就所匯報的績效向民政處提供證明文件，並進行相應的核實工作 (第 5.28(a) 及 (b) 段)；
- (b) 要求地區足球隊就任何“重大差異”向民政處提供解釋，並確保民政處就有關差異採取所需的跟進行動，以幫助地區足球隊達成其表現目標 (第 5.28(c) 段)；及
- (c) 採取措施確保地區足球隊向民政處提供就採購取得的報價資料，並確保民政處在需要時採取跟進行動 (第 5.28(d) 段)。

### 政府的回應

36. 民政事務局局長及康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。

## 第 2 章

民政事務局  
中國香港體育協會暨奧林匹克委員會

中國香港體育協會暨奧林匹克委員會

香港審計署  
二零二零年四月二日

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。

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 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](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.19
審查工作	1.20 – 1.21
港協暨奧委會的整體回應	1.22
政府的整體回應	1.23
鳴謝	1.24
第 2 部分：中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作	2.1
選拔運動員參加國際運動會	2.2 – 2.12
審計署的建議	2.13 – 2.14
港協暨奧委會的回應	2.15
政府的回應	2.16
處理會員事務	2.17 – 2.19
審計署的建議	2.20
港協暨奧委會的回應	2.21
管理香港運動員就業及教育計劃	2.22 – 2.31
審計署的建議	2.32
港協暨奧委會的回應	2.33
進行運動禁藥檢測	2.34 – 2.38
審計署的建議	2.39
港協暨奧委會的回應	2.40
管理奧運大樓	2.41 – 2.51
審計署的建議	2.52 – 2.53
政府的回應	2.54
港協暨奧委會的回應	2.55
採購事宜	2.56 – 2.59
審計署的建議	2.60
港協暨奧委會的回應	2.61

	段數
<b>第 3 部分：政府撥款和監察</b>	3.1
民政事務局提供的資助	3.2 – 3.14
審計署的建議	3.15 – 3.16
政府的回應	3.17
港協暨奧委會的回應	3.18
民政事務局進行的監察	3.19 – 3.35
審計署的建議	3.36 – 3.37
政府的回應	3.38
港協暨奧委會的回應	3.39
<b>第 4 部分：管治事宜</b>	4.1
管理會議和出席率	4.2 – 4.16
審計署的建議	4.17
港協暨奧委會的回應	4.18
管理潛在利益衝突	4.19 – 4.29
審計署的建議	4.30
港協暨奧委會的回應	4.31
<b>附錄</b>	<b>頁數</b>
A：體育總會一覽表 (2020 年 2 月 29 日)	86 – 89
B：港協暨奧委會的目標 (2017 年)	90 – 91
C：港協暨奧委會委員會 (2019 年 12 月 31 日)	92 – 95
D：港協暨奧委會組織圖 (2019 年 12 月 31 日)	96
E：政府與港協暨奧委會之間及政府與管理公司之間資助協議下受資助計劃一覽表 (2018–19 年度)	97 – 98

	頁數
F : 政府與港協暨奧委會之間及政府與管理公司之間資助協議訂明的服務表現指標 (2014–15 至 2018–19 年度)	99 – 101
G : 港協暨奧委會董事會／委員會召開的會議 (2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日)	102 – 103
H : 港協暨奧委會董事會／委員會的出席率 (2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日)	104





# 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會

## 摘要

1. 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會 (港協暨奧委會) 獲國際奧林匹克委員會 (國際奧委會) 認可為中國香港的地區奧林匹克委員會 (地區奧委會)。作為地區奧委會，港協暨奧委會根據被視為國際奧委會法規的《奧林匹克憲章》，致力發展和推廣體育運動。港協暨奧委會通過藝術及體育發展基金 (體育部分)、民政事務局 (民政局) 撥款，以及康樂及文化事務署 (康文署) 的經常資助獲得政府撥款。2018–19 年度，政府向港協暨奧委會提供的總資助額為 3,890 萬元。民政局表示，民政局向港協暨奧委會的經常資助，將由 2019–20 年度的 2,000 萬元增加至 2020–21 年度的 4,060 萬元。

2. 港協暨奧委會是於 1950 年 11 月成立的非牟利非政府機構，並根據《社團條例》(第 151 章) 註冊。2017 年 3 月，港協暨奧委會根據《公司條例》(第 622 章) 註冊成為擔保有限公司。有關港協暨奧委會的更多詳情如下：

- (a) 港協暨奧委會有 3 間關聯公司，分別是：
  - (i) 奧運大樓管理有限公司 (管理公司)，自 2004 年起受政府委託管理一項政府產業 (即奧運大樓)；
  - (ii) 港協暨奧委會奧夢成真有限公司，旨在為所讀學校體育發展資源匱乏的學生提供參與體育運動的機會以提升校園體育文化，並為已經退役／準備退役的運動員提供就業及在職培訓機會；及
  - (iii) 香港奧林匹克之友有限公司，提供平台供公眾為奧林匹克運動互相交流和作出貢獻，並推廣奧林匹克主義的價值觀；
- (b) 截至 2019 年 12 月 31 日，港協暨奧委會有 82 名會員，即 79 個體育總會和 3 名正式個人會員；
- (c) 港協暨奧委會由董事會管治，董事會有 15 名委員，並由 29 個委員會／小組委員會／專責委員會／專責小組 (統稱委員會) 支援。這些委員會協助策略管理、財務和投資、行政和人事、會員事務和上訴，以及公共關係和企業傳訊等事務；及

## 摘要

---

- (d) 港協暨奧委會行政總監直接管理港協暨奧委會和管理公司 (見上文 (a)(i) 項) 的日常運作。港協暨奧委會計有：
- (i) 港協暨奧委會秘書處，主要負責港協暨奧委會會務；
  - (ii) 香港運動員就業及教育計劃 (就業及教育計劃) 辦公室，主要負責向運動員提供退役後就業、教育和生活技能方面的支援；及
  - (iii) 香港運動禁藥委員會 (禁藥委員會) 辦公室，主要負責籌劃和推行運動禁藥管制計劃。

3. 民政局向港協暨奧委會和管理公司提供經常資助。此外，民政局不時向港協暨奧委會和管理公司提供一筆過撥款。2018–19 年度，民政局向港協暨奧委會提供的撥款達 1,580 萬元，而提供予管理公司的撥款則達 770 萬元。審計署最近就港協暨奧委會進行審查，包括有關管理公司的運作事宜。

### 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

4. **選拔運動員參加國際運動會** 港協暨奧委會作為中國香港的地區奧委會，在國際運動會中全權代表中國香港。體育總會向港協暨奧委會國際綜合項目運動會遴選委員會 (遴選委員會) 提名運動員加入中國香港代表團，以進行選拔 (第 2.3 段)。審計署留意到以下事宜：
- (a) **需就選拔運動員參加國際運動會提升透明度** 廉政公署諮詢民政局、康文署和若干體育總會後，於 2011 年 12 月制定了《體育總會防貪錦囊——邁向卓越管治 共建專業體壇》(《防貪錦囊》)。《防貪錦囊》載明一套最佳做法，以提升選拔運動員參加體育比賽方面的透明度。關於選拔運動員參加國際運動會的透明度方面，審計署審查了港協暨奧委會在多大程度上落實《防貪錦囊》中與此相關的最佳做法。審計署發現，截至 2020 年 2 月 29 日，港協暨奧委會仍未落實若干最佳做法。此外，審計署發現在一宗 2018 年的個案中，選拔運動員參加國際運動會的透明度和問責性方面有提升空間 (第 2.4、2.5、2.7 及 2.9 段)；及
  - (b) **需要提升上訴機制的公正性** 體育總會如對港協暨奧委會遴選委員會的決定有所不滿，可向港協暨奧委會國際綜合項目運動會上訴專責委員會提出上訴，由其作出最終裁決。審計署研究澳洲、

## 摘要

---

加拿大、日本、新加坡和美國的上訴機制後發現，在一些海外國家，公眾可就體育相關爭議向獨立專業人士尋求獨立意見，並由獨立機構處理上訴 (第 2.10 及 2.11 段)。

5. **處理會員事務** 港協暨奧委會的體育總會會員 (見上文第 2(b) 段) 應遵行《奧林匹克憲章》(見上文第 1 段)、國際奧委會《倫理規範》和港協暨奧委會《章程細則》的規定。體育總會會員如違反上述規定，港協暨奧委會有權撤銷或暫停其會員資格。審計署留意到，沒有機制確保該等規定得以遵行。該機制下可考慮的措施，包括填寫周年自我評估表格並提交港協暨奧委會以作評核，以及抽查體育總會會員有否遵行規定 (第 2.18 及 2.19 段)。

6. **管理就業及教育計劃** 就業及教育計劃旨在透過向香港精英運動員提供就業、教育和生活技能三方面的支援，以提高他們在全球就業市場中的競爭力 (第 2.22 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需就部分英語課程學員進度緩慢採取補救措施** 就業及教育計劃下，運動員獲提供一個網上英語課程，以提升英語水平。2018–19 年度，該課程有 124 名學員。審計署分析了這 124 名學員的進度後發現，截至 2019 年 3 月 31 日：
  - (i) 69 名 (56%) 學員參加課程超過 4 年；及
  - (ii) 在這 69 名學員中，40 名 (58%) 自參加課程後未能提升至少一級 (第 2.24 段)；及
- (b) **需對申領運動員獎學金進行監察** 就業及教育計劃以實報實銷的方式，向準備退役或已經退役的運動員發放獎學金，幫助他們進修增值。審計署分析 2014–15 至 2018–19 年度期間就業及教育計劃下運動員領取獎學金的情況後發現，截至 2019 年 12 月 31 日 (第 2.27、2.29 及 2.30 段)：
  - (i) 有 11 項獎學金獲批超過 2.5 年，仍未由 11 名相關運動員領取；及
  - (ii) 有 1 名運動員於 2014–15 年度獲批獎學金，但只領取部分款額 (即在款額達 144,000 元的獎學金中，分別於 2016 年 9 月和 2017 年 4 月領取了 33,600 元和 25,200 元)。2016 年 8 月，該運動員申請延長學習年期。截至 2019 年 12 月 31 日，沒有文

## 摘要

---

件顯示延期獲得批准，亦無證據顯示港協暨奧委會曾採取行動以跟進該運動員的學習進度 (第 2.30 段)。

7. **進行運動禁藥檢測** 為讓禁藥委員會辦公室進行運動禁藥檢測，運動員須每季並在有需要時向禁藥委員會辦公室提交行蹤資料。受聘的運動禁藥管制主任向運動員收集樣本進行運動禁藥檢測。審計署審查 2014–15 至 2018–19 年度期間禁藥委員會辦公室進行的運動禁藥檢測後發現，由於無法找到部分運動員，曾有未能成功進行檢測的情況。在 2018–19 年度 69 次未能成功進行的檢測中，審計署審查了其中 10 次 (關乎 6 名運動員) 後 (第 2.36 至 2.38 段)，留意到以下事宜：

- (a) 在 6 名運動員中，只有 4 名獲發電郵以通知他們未能成功進行檢測，並要求他們提供其行蹤的準確資料 (第 2.38(a) 段)；
- (b) 在 6 名運動員中，有 2 名其後向禁藥委員會辦公室更新其行蹤，但由於運動禁藥管制主任未獲告知該 2 名運動員的更新行蹤，以致未能為他們進行運動禁藥檢測 (第 2.38(b) 段)；
- (c) 並無規定訂明須嘗試尋找運動員的次數，而嘗試尋找該 6 名運動員的次數不盡相同 (第 2.38(c) 段)；及
- (d) 該 6 名運動員從未被要求解釋為何未被找到，與運動禁藥規定不符 (第 2.38(d) 段)。

8. **管理奧運大樓** 奧運大樓由管理公司負責管理，總建築面積為 7 800 平方米。管理公司把該大樓的辦公空間和附屬設施 (例如會議設施) 提供予港協暨奧委會及其關聯公司、體育總會和體育相關組織。根據管理公司與租戶簽訂的租賃協議，管理公司有權根據租戶職員人數分配辦公空間 (第 2.41 及 2.42 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要研究辦公空間的長遠需求** 2011 年，港協暨奧委會開始與政府討論奧運大樓內辦公空間的長遠需求。港協暨奧委會表示，奧運大樓內體育總會職員過於擠迫的問題存在已久。港協暨奧委會後來建議重建奧運大樓，以應付體育總會的需要。截至 2020 年 1 月初：
  - (i) 根據 2018–19 財政年度《政府財政預算案》，政府會研究重建奧運大樓的技術可行性；及

## 摘要

- (ii) 民政局表示正在探討把管理公司及其現有租戶暫時遷往其他空置處所的可行性。

民政局需與港協暨奧委會合作，為奧運大樓定出未來路向，並擬訂時間表以適當地推展所涉事宜 (第 2.43 至 2.45 段)；及

### (b) 需要制訂措施以處理奧運大樓過於擠迫的問題

- (i) **需要檢討分配予體育總會的辦公空間** 2014–15 至 2018–19 年度期間，管理公司接獲體育總會要求使用奧運大樓辦公空間的 3 份申請，以及體育總會要求重新分配辦公空間 (即要求更多辦公空間) 的 7 份申請。然而，由於奧運大樓辦公空間已被完全佔用，這些體育總會的申請無法受理。審計署分析了 2018–19 年度奧運大樓內體育總會佔用的樓面總面積和職員人數，發現一些體育總會辦公空間的樓面總面積就算相同，職員人數可以相差很大 (例如 3 個各獲分配 130 平方呎辦公空間的體育總會，其職員人數介乎 1 至 6 人)。此外，整體而言，每名職員的平均樓面總面積差別很大；及

- (ii) **需要改善會議場地的使用情況** 奧運大樓內可用會議場地為 1 個演講廳、1 個董事局會議廳和 7 個會議室。該等場地公開讓本地體育界和公眾人士使用，按每小時收費。港協暨奧委會及其關聯公司，以及所有體育總會，可免費使用該 7 個會議室。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間會議場地的使用情況，發現演講廳的使用率介乎 26% 至 32%；董事局會議廳的使用率由 2014–15 年度的 14% 減少至 2018–19 年度的 9%；以及會議室的使用率介乎 41% 至 54%。港協暨奧委會需要探討把部分會議室改作辦公空間的可行性，並更努力宣傳演講廳和董事局會議廳可供使用，以讓公眾人士租用 (第 2.46、2.47 及 2.49 至 2.51 段)。

9. **採購事宜** 港協暨奧委會已訂明與採購有關的規定。審計署審查了 2016–17 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司的採購記錄，發現有 47 項貨品或服務採購有改善空間，涉及合共約 660 萬元 (第 2.56 及 2.58 段)。在該 47 項採購中，審計署留意到以下事宜 (第 2.59 段)：

- (a) 有 20 項採購只採用了單一報價。港協暨奧委會表示，供應商是唯一供應商或獨家代理，但審計署得悉情況未必如此 (例如手提揚聲

## 摘要

---

器的採購)。審計署認為，市場內有其他相若品牌可供選擇(第 2.59(a) 段)；

- (b) 有 24 項採購實際上是發還費用(例如向體育總會發還交通費用)，但港協暨奧委會沒有訂明發還費用的指引(第 2.59(b) 段)；
- (c) 有 2 項採購(根據已有規定須作招標)沒有進行招標。事實上，如不作招標，應徵求有關批核人員的批准，才算妥當。此外，應就這 2 項(關於機票的)採購索取報價，以確保物有所值(第 2.59(c) 段)；及
- (d) 有 1 項採購只取得 2 份而非所規定的 3 份書面報價。此外，該項採購按規定應經由 1 名義務委員向港協暨奧委會會長徵求批准，而非只由 2 名義務委員批准(第 2.59(d) 段)。

### 政府撥款和監察

10. *民政局提供的資助* 審計署留意到以下事宜：

- (a) *需要檢討持續出現運作赤字的受資助計劃* 《財務通告第 9/2004 號》“有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引”載明，管制人員在審核有關機構的財政預算時，應審查赤字預算(如有)是否有充分理由支持，以及該機構能否動用其儲備以解決赤字問題。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司受民政局資助的計劃的財政狀況，留意到：
  - (i) 2014–15 至 2018–19 年度期間，港協暨奧委會秘書處均有運作赤字，赤字由 2014–15 年度的 33,000 元增加至 2018–19 年度的 588,000 元；
  - (ii) 2015–16 及 2016–17 年度，就業及教育計劃辦公室、禁藥委員會辦公室和管理公司均有運作赤字；及
  - (iii) 2017–18 年度，就業及教育計劃辦公室和禁藥委員會辦公室各從民政局取得 900 萬元的一筆過撥款，以支付其計劃的開支。2017–18 年度，管理公司亦從民政局取得 900 萬元的一筆過撥款，以維持運作。因此，就業及教育計劃辦公室、禁藥委員會辦公室和管理公司於 2017–18 年度均有運作盈餘。然而，

## 摘要

到了 2018–19 年度，只有管理公司錄得盈餘，就業及教育計劃辦公室和禁藥委員會辦公室均有赤字。

考慮到港協暨奧委會近年的財政狀況，政府決定由 2020–21 年度起大幅增加提供予港協暨奧委會的經常資助 (第 3.2 及 3.4 至 3.6 段)；

- (b) **需要適時發放經常資助** 民政局以 4 次款額相同的季度撥款，向港協暨奧委會和管理公司發放經常資助。審計署審查 2016–17 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會獲發資助的情況後發現，經常資助並非每次都適時發放，延遲發款日數介乎 7 至 104 天。港協暨奧委會表示，民政局長時間延遲發放資助及每次發款之間相隔時間不一，阻礙港協暨奧委會的現金週轉，導致運作困難。關於向管理公司發放資助，審計署留意到，民政局與管理公司簽訂的資助協議沒有訂明發款日期 (第 3.7 及 3.8 段)；
- (c) **需要確保受資助計劃不會補貼自資活動** 根據《財務通告第 9/2004 號》(見上文 (a) 項)，相關機構必須確保受資助計劃沒有在金錢上或實物方面為自資活動提供補貼。除管理公司外，港協暨奧委會有兩間自資運作的關聯公司 (見上文第 2(a) 段)。審計署留意到：
  - (i) 其中一間公司在奧運大樓佔用 305 平方呎的辦公空間。雖然該公司自資運作，但管理公司只向其收取屬資助款額的管理月費。審計署認為，該公司應支付非資助款額。2015–16 至 2018–19 年度期間，該公司少付 345,880 元管理費；及
  - (ii) 該兩間公司多年來沒有與受資助計劃攤分辦公室費用 (例如管理人員的薪酬)(第 3.10 及 3.11 段)；及
- (d) **需要更新受資助機構一覽表** 根據《財務通告第 9/2004 號》(見上文 (a) 項)，接受政府經常撥款的機構一覽表如有增刪，決策局局長須通知財經事務及庫務局。審計署留意到，管理公司未被納入一覽表 (第 3.13 及 3.14 段)。

### 11. 民政局進行的監察 審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要確保適時提交報告** 根據資助協議，港協暨奧委會承諾向民政局提交季度報告和經審計周年帳目，而管理公司承諾向民政局提交管理帳目季度結算表、未審計帳目、經審計帳目，以及達致

## 摘要

---

服務表現指標情況的報告。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司提交的帳目和報告，發現：

- (i) 管理公司經常遲交帳目 (延遲日數介乎 5 至 31 天)；及
- (ii) 2014–15 至 2017–18 年度期間，管理公司沒有就達致服務表現指標的情況向民政局提交任何報告。雖然管理公司沒有提交報告，但民政局沒有採取任何跟進行動以要求管理公司提交報告 (第 3.19、3.20 及 3.22 段)；
- (b) **需要監察達致服務表現指標的情況** 審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司向民政局提交的報告，發現禁藥委員會辦公室和管理公司未能達致若干訂明的服務表現指標 (即禁藥委員會辦公室在該段期間每年未能達到 1 項服務表現指標，而管理公司於 2018–19 年度未能達到 1 項服務表現指標)。港協暨奧委會和管理公司均沒有就未能達標作出解釋，亦無證據顯示民政局曾採取任何跟進行動 (第 3.24 段)；
- (c) **匯報服務表現方面需作改善** 審計署審查了 2018–19 年度港協暨奧委會和管理公司根據服務表現指標匯報的服務表現，發現所匯報的服務表現與審計署所查明的服務表現有差異 (例如關於“進行運動禁藥檢測”的服務表現指標，所匯報的服務表現是 560 次檢測，當中包括未能成功進行的檢測，而審計署所查明的服務表現只是 492 次檢測)(第 3.26 段)；
- (d) **需要披露職員薪酬** 根據資助協議，管理公司須在周年報告中公開發露最高級三層人員的薪酬。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間管理公司向民政局提交的周年報告，發現沒有披露薪酬，亦無證據顯示民政局曾就沒有披露一事採取任何跟進行動。審計署發現，2018–19 年度薪酬款額達 325 萬元 (第 3.28 至 3.30 段)；及
- (e) **落實《防貪錦囊》所載最佳做法方面需作改善** 民政局表示發出《防貪錦囊》亦為港協暨奧委會載明具體措施以提升其管治能力 (見上文第 4(a) 段)。審計署審查了港協暨奧委會在多大程度上落實《防貪錦囊》所載最佳做法。審計署發現，截至 2020 年 2 月 29 日，73 項最佳做法中有 13 項尚待港協暨奧委會落實 (即 9 項關於“董事會的管治”、1 項關於“誠信管治”和 3 項關於“會籍管理”的最佳做法)(第 3.34 段)。



## 摘要

### 管治事宜

12. **管理會議和出席率** 港協暨奧委會由董事會管治。董事會由 29 個委員會支援，每個委員會各司其職 (第 4.2 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要檢討委員會開會次數** 根據港協暨奧委會《章程細則》及《附例》，除非另有訂明，委員會須在有需要時開會。就此而言，7 個委員會已訂明預計開會次數。2017 年 3 月 30 日 (港協暨奧委會註冊成為有限公司之日) 至 2019 年 12 月 31 日期間，港協暨奧委會合共召開了 60 次董事會／委員會會議。審計署審查了所召開的會議，留意到：
- (i) 在 7 個已訂明預計開會次數的委員會中，有 6 個委員會開會次數少於預計次數；在這 6 個委員會中，有 3 個沒有召開任何會議；及
- (ii) 至於其他 22 個 (即 29 個減 7 個) 沒有訂明開會次數的委員會，應遵照港協暨奧委會的規定在有需要時召開會議。然而，審計署留意到在這段期間，這 22 個委員會中有 11 個未曾開會 (第 4.3 至 4.5 段)；
- (b) **會議出席率方面有改善空間** 對於 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間董事會和曾經開會的 15 個委員會，審計署留意到董事會和 2 個委員會的會議出席率有所下降。董事會的出席率由 2017 年的 83% 下降至 2019 年的 76%，而 2 個委員會的出席率，分別由 2017 年的 91% 下降至 2019 年的 73%，以及由 2018 年的 100% 下降至 2019 年的 75% (第 4.9 段)；
- (c) **需要採取措施鼓勵出席會議** 對於 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間曾經開會的 15 個委員會，審計署留意到，每年都有成員未曾出席任何委員會會議，這些成員共有 61 名；這不利於董事會／委員會有效發揮職能 (第 4.12 及 4.13 段)；及
- (d) **需把非正式會議規範化** 審計署審查了 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間董事會和 3 個委員會的會議文獻，發現某次委員會會議沒有擬備議程和記錄。因應審計署的查詢，港協暨奧委會告知審計署，原因在於該次並非正式會議。然而，該會議是否正式，無法完全清晰得知，尤其當中的確考慮了相關事宜 (例如工作方向)，而董事會亦獲告知該會議是該委員會的首次會議 (第 4.15 段)。

## 摘要

13. **管理潛在利益衝突** 港協暨奧委會已就管理潛在利益衝突訂立規定(第 4.19 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要加快推行改良做法** 港協暨奧委會表示，為加強機構管治，已由 2013 年 1 月起引入“利益申報表”。在對遴選(例如參加國際綜合項目運動會的運動員)和財務事宜有控制權的委員會中，將逐步推行申報表的使用(即改良做法)。審計署留意到，截至 2020 年 1 月底(引入改良做法後 7 年)，在 29 個委員會中，只有 5 個已推行改良做法(第 4.20 及 4.21 段)；
- (b) **推行新措施方面有改善空間** 由 2016 年起，港協暨奧委會在委任董事會委員時，規定獲委任人必須申報利益及簽署“利益衝突申報及保密聲明”，承諾申報任何潛在或實際的利益衝突，以及在有需要時把港協暨奧委會的事宜保密。新措施已在各委員會逐步採用。截至 2020 年 1 月底，在 29 個委員會中，只有 3 個已採用新措施(第 4.24 及 4.25 段)；及
- (c) **需要記錄裁定和有關討論** 審計署審查董事會和 3 個委員會(見上文第 12(d) 段)的會議文獻後亦發現，在 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間，8 次會議有作出利益申報。有 4 次委員會會議沒有記錄就申報利益所作的裁定及與裁定有關的討論，有違港協暨奧委會的規定(第 4.28 段)。

## 審計署的建議

14. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

### 港協暨奧委會的運作

- (a) 繼續努力落實《防貪錦囊》中關於運動員遴選透明度的最佳做法(第 2.13(a) 段)；
- (b) 更清晰地公布選拔運動員參加國際運動會所採納的準則，及把選拔運動員的理據妥為記錄在案(第 2.13(b) 及 (c) 段)；
- (c) 探討在香港設立類似若干先進海外國家所採用的上訴機制的好處，及設立機制以評估體育總會會員是否遵行《奧林匹克憲章》、國際

## 摘要

---

奧委會《倫理規範》和港協暨奧委會《章程細則》的規定的好處 (第 2.13(d) 及 2.20 段)；

- (d) 密切監察部分進度緩慢的英語課程學員，以及獲批就業及教育計劃獎學金的運動員的學習進度和他們領取獎學金的情況 (第 2.32(a) 及 (b) 段)；
- (e) 確保會向提供不準確行蹤而未被找到以進行運動禁藥檢測的運動員發出初步通告書／電郵、運動禁藥管制主任獲提供運動員的更新行蹤，以及要求未被找到以進行運動禁藥檢測的運動員解釋為何未被找到 (第 2.39(a)、(b) 及 (d) 段)；
- (f) 訂定內部指引，載明須嘗試尋找每名運動員進行運動禁藥檢測的次數，以及更努力尋找運動員以進行運動禁藥檢測 (第 2.39(c) 及 (e) 段)；
- (g) 在諮詢民政局後，檢討分配予體育總會在奧運大樓內的辦公空間面積並適當地重新分配、考慮劃一體育總會職員應有的辦公空間，以及探討把部分會議室改作辦公空間的可行性 (第 2.53(a) 段)；
- (h) 更努力宣傳演講廳和董事局會議廳可供使用，以讓公眾人士租用 (第 2.53(b) 段)；
- (i) 與其限購某一品牌的產品或服務，考慮採購品質相若的其他品牌產品或服務 (第 2.60(a) 段)；
- (j) 制訂有關發還費用的指引，以及確保港協暨奧委會的採購規定常獲遵行 (第 2.60(b) 及 (c) 段)；
- (k) 當情況迫切以致未能按規定進行招標時，確保向相關批核人員徵求批准及索取所需報價 (第 2.60(d) 段)；

### *政府撥款和監察*

- (l) 在諮詢民政局後，就向關聯公司收取管理費和沒有與受資助計劃攤分辦公室費用修正不足之處，以及確保日後受資助計劃不會補貼自資活動 (第 3.16(a) 及 (b) 段)；
- (m) 確保管理公司按照與民政局議定的時間表提交一切所須帳目和報告，及改善向民政局匯報達致服務表現指標情況的做法 (第 3.37(a) 及 (b) 段)；

## 摘要

---

- (n) 公開披露管理公司最高級三層人員的薪酬 (第 3.37(c) 段)；
- (o) 更努力落實《防貪錦囊》所載最佳做法 (第 3.37(d) 段)；

### *管治事宜*

- (p) 檢討個別委員會的開會次數、採取措施改善董事會／委員會的會議出席率，以及檢討是否需把董事會／委員會召開非正式會議的做法規範化 (第 4.17(a)、(c) 及 (e) 段)；
- (q) 考慮把申報利益的改良做法擴及董事會，並加快在個別委員會推行改良做法 (第 4.30(a) 段)；
- (r) 加快在各委員會採用新措施，以進一步協助申報利益 (第 4.30(b) 段)；及
- (s) 確保委員會就申報利益所作的裁定及與裁定有關的討論寫入會議記錄 (第 4.30(d) 段)。

15. 審計署建議民政事務局局長應：

### *港協暨奧委會的運作*

- (a) 鼓勵港協暨奧委會落實《防貪錦囊》中關於運動員遴選透明度的最佳做法 (第 2.14(a) 段)；
- (b) 與港協暨奧委會合作，為奧運大樓定出未來路向 (第 2.52(a) 段)；

### *政府撥款和監察*

- (c) 繼續密切監察港協暨奧委會和管理公司的財政狀況 (第 3.15(a) 段)；
- (d) 確保向港協暨奧委會適時發放經常資助，及為管理公司訂出發款日期 (第 3.15(b) 及 (c) 段)；
- (e) 確保向財經事務及庫務局諮詢把管理公司納入接受政府經常撥款的機構一覽表，並作出相應跟進 (第 3.15(d) 段)；
- (f) 確保採取跟進行動，以考慮適度延後管理公司提交管理帳目的限期，及監察管理公司提交帳目和報告的情況 (第 3.36(a) 及 (b) 段)；

## 摘要

---

- (g) 規定港協暨奧委會和管理公司就未能達致服務表現指標提供解釋 (第 3.36(c) 段)；
- (h) 確保管理公司公開披露其最高級三層人員的薪酬 (第 3.36(d) 段)；  
及
- (i) 鼓勵港協暨奧委會採納《防貪錦囊》所載最佳做法 (第 3.36(f) 段)。

### 政府和港協暨奧委會的回應

16. 民政事務局局長和港協暨奧委會同意審計署的建議。



## 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 民政事務局 (民政局) 的政策範圍廣泛，包括公民教育、文化藝術、地區及公眾關係、體育康樂，以及青年政策等。民政局表示，在體育方面，參與體育運動對身心健康皆大有裨益，並可藉此促進社會互動和增進社會歸屬感。政府十分重視體育發展，並制訂以下目標：

- (a) 在社區推廣體育；
- (b) 推動精英體育發展；及
- (c) 促進香港作為國際體壇盛事中心。

1.3 民政局表示，為支持長遠體育發展和實現以上目標 (見第 1.2 段)，政府用於體育發展的開支上升了 28%，由 2014-15 年度的 39.48 億元增加至 2018-19 年度的 50.54 億元。表一顯示在 2018-19 年度體育發展的撥款情況。

表一

體育發展的撥款情況  
(2018–19 年度)

撥款機關	撥款來源和性質	2018–19 年度開支 (百萬元)	百分比
康樂及文化事務署 (康文署) (註 1)	<p>(a) 由康文署撥款為公眾設置和運作體育及康樂設施 (例如室內體育館、網球場及游泳池)，並推動體育發展 (註 2)</p> <p>(b) 通過康文署的經常開支，為公眾舉辦多元化的體育及康樂活動 (註 3)，並通過康文署有關康樂及體育資助的經常開支，以體育資助計劃 (註 4) 向中國香港體育協會暨奧林匹克委員會 (港協暨奧委會 — 註 5) 及體育總會 (註 6) 提供資助，以舉辦體育訓練計劃、代表隊訓練、發展計劃，及海外和本地的國際運動活動等</p>	4,169	82.5%
民政局	<p>(c) 通過由民政局管理的精英運動員發展基金，向香港體育學院有限公司 (體院) 提供資助，以支持精英體育和精英運動員的發展 (註 7)</p> <p>(d) 通過由民政局管理的戴麟趾爵士康樂基金 (註 8) 項下 4 個與體育相關的基金，向港協暨奧委會、體育總會、體育機構 (例如沙田體育會有限公司及北區射藝會) 及運動員提供資助，以作體育發展</p>	596	11.8%
		115	2.3%



表一 (續)

撥款機關	撥款來源和性質	2018-19 年度開支 (百萬元)	百分比
	(e) 通過民政局的經常開支，資助體育機構及學校 (中小學) 以推行地區和學校體育計劃，並由2019年1月起資助香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會 (體育總會之一——註9) 推行計劃，以協助殘疾運動員在殘疾人奧林匹克運動會和亞洲殘疾人運動會中取得佳績	33	0.6%
	(f) 由民政局撥款予港協暨奧委會 (包括其關聯公司)，以應付其營運所需 (即資助其在人事、辦事處及計劃方面的開支)	24	0.5%
	(g) 其他 (例如民政局的部門開支、個人薪酬及顧問研究費)	117	2.3%
	合計	5,054	100.0%

資料來源：民政局的記錄

- 註1： 民政局是康文署的決策局，康文署負責為公眾提供康樂及文化服務 (包括體育)。
- 註2： 審計署先後在2004年3月及2004年10月，完成了名為“提供水上康樂及體育設施” (《審計署署長第四十二號報告書》第7章) 及“提供和管理室內康樂及體育設施” (《審計署署長第四十三號報告書》第8章) 的審查。
- 註3： 2008年10月，審計署完成了名為“提供康樂及體育服務” (《審計署署長第五十一號報告書》第10章) 的審查。
- 註4： 2009年10月，審計署完成了名為“體育資助計劃的管理” (《審計署署長第五十三號報告書》第1章) 的審查。
- 註5： 港協暨奧委會獲國際奧林匹克委員會 (國際奧委會) 認可為中國香港的地區奧林匹克委員會 (地區奧委會)。國際奧委會是獨立的非牟利國際機構。除制訂和管理奧林匹克規則外，國際奧委會亦負責每四年選出奧林匹克運動會 (奧運會) 主辦國、接受或否決新的運動和項目加入成為奧運比賽項目，以及監督其他不同機構 (例如國家/地區奧委會和各個主辦城市的奧運籌備委員會) 在發展和推廣體育運動方面的工作。截至2020年2月29日，全球共有206個國家/地區奧委會。

表一 (續)

- 註 6： 體育總會是本港各類體育運動的管治機構 (例如香港羽毛球總會有限公司、中國香港單車總會有限公司及中國香港空手道總會有限公司)，目標主要是在香港推廣和發展體育運動，以及培育和選拔代表團參加國際體育賽事。截至2020年2月29日，港協暨奧委會的會員共包括 79 個體育總會 (見附錄 A)。這些體育總會獲港協暨奧委會認可為所屬體育運動的正式代表。在這 79 個體育總會中，59 個根據康文署的體育資助計劃獲得整體撥款 (見上文註 4)。
- 註 7： 截至 2019 年 3 月 31 日，精英運動員發展基金的基金結餘為 118 億元。該基金只用於資助體院以支持精英體育和精英運動員的發展。2015 年 4 月，審計署完成了名為“香港體育學院有限公司”(《審計署署長第六十四號報告書》第 5 章)的審查。
- 註 8： 戴麟趾爵士康樂基金是於 1970 年根據《戴麟趾爵士康樂基金條例》(第 1128 章)成立的法定基金，目的是就康樂、體育、文化和社交活動提供設施，以及附屬或附帶於此目的的其他宗旨。該基金項下 4 個與體育相關基金分別是：
- (a) 藝術及體育發展基金，於 1997 年 1 月成立，其體育部分向港協暨奧委會、體育總會、體育機構及運動員提供撥款作體育用途，包括舉辦國際體育活動和其他體育項目，以及資助運動員備賽和參加國際運動會；
  - (b) 香港運動員基金，於 1996 年 8 月成立，為個別運動員提供撥款，以幫助他們通過學術及教育訓練在自身選擇的體育領域爭取佳績，並提供機會讓他們從相關體育競賽退役後發展個人事業；
  - (c) 傷殘人士體育資助基金，於 1985 年 8 月成立，以推廣傷殘人士體育運動；及
  - (d) 體育資助基金，於 1987 年 2 月成立，向有財政需要的運動員提供援助 (例如教練費及提供津貼以補助運動員因參加賽事而失去的收入)，以助爭取佳績。
- 在 2018–19 年度，藝術及體育發展基金撥出的資助最多，達 1.11 億元 (即佔 4 個基金總資助額 1.15 億元中的約 97%)。
- 註 9： 2019 年 1 月之前，給予香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會的撥款，通過戴麟趾爵士康樂基金的藝術及體育發展基金發放 (見上文註 8)。

1.4 根據 2020–21 財政年度《政府財政預算案》，為進一步推動本港的體育發展，政府對港協暨奧委會和 60 個體育總會的總資助額 (註 1)，將由現時每年約 3 億元，在未來 4 年大幅增加至每年超過 5 億元。

---

註 1： 截至 2020 年 2 月 29 日，有 60 個體育總會接受康文署體育資助計劃的整體撥款資助，其中 1 個並非港協暨奧委會的會員 (見第 1.3 段表一註 6)。

## 港協暨奧委會

1.5 港協暨奧委會（前稱香港業餘體育協會）是於 1950 年 11 月成立的非牟利非政府機構，並根據《社團條例》（第 151 章）註冊。2017 年 3 月，港協暨奧委會根據《公司條例》（第 622 章）註冊成為擔保有限公司。2017 年 7 月，港協暨奧委會（作為有限公司）正式接管前機構（即根據《社團條例》註冊並於 2018 年 4 月解散的前機構）的所有會務、資產和負債。

1.6 港協暨奧委會有 3 間關聯公司（這些公司與港協暨奧委會擁有共同董事），分別是：

- (a) 奧運大樓管理有限公司（管理公司），於 2004 年 8 月根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條註冊為慈善團體（詳情見第 1.15(b) 段）；
- (b) 港協暨奧委會奧夢成真有限公司，於 2016 年 3 月根據《稅務條例》第 88 條註冊為慈善團體，旨在為所讀學校體育發展資源匱乏的學生提供參與體育運動的機會以提升校園體育文化，並為已經退役／準備退役的運動員提供就業及在職培訓機會。該公司已擴大服務範圍，提供更切合社區需要的服務；及
- (c) 香港奧林匹克之友有限公司是非牟利機構，提供平台供公眾為奧林匹克運動（見第 1.8 段註 2）互相交流和作出貢獻，並推廣奧林匹克主義的價值觀。

管理公司、港協暨奧委會奧夢成真有限公司和香港奧林匹克之友有限公司分別於 2004 年 8 月、2015 年 11 月及 2017 年 5 月，根據《公司條例》成立為擔保有限公司。

1.7 作為地區奧委會（見第 1.3 段表一註 5），港協暨奧委會根據被視為國際奧委會（見第 1.3 段表一註 5）法規的《奧林匹克憲章》（見國際奧委會網站——<http://www.olympic.org>），致力發展和推廣體育運動。港協暨奧委會的目標載於附錄 B。根據《奧林匹克憲章》，港協暨奧委會作為地區奧委會，必須維護自主，抵禦來自任何方面的壓力，包括但不限於來自政治、法律、宗教或經濟方面可能妨礙地區奧委會遵行《奧林匹克憲章》的壓力。

## 引言

---

1.8 港協暨奧委會參與多個關聯的奧林匹克委員會（例如國際奧委會和亞洲奧林匹克理事會），在海外比賽中推廣香港的體育運動，並把奧林匹克運動（註 2）的動向帶給香港體壇。港協暨奧委會亦參與多個由政府成立的體育界委員會（例如體育委員會及其轄下 3 個事務委員會——註 3）及體院董事局。

1.9 截至 2019 年 12 月 31 日，港協暨奧委會有 82 名會員，即 79 個體育總會（體育總會會員——見附錄 A）和 3 名正式個人會員（註 4）。只有體育總會可向港協暨奧委會提名運動員參加國際綜合項目運動會（下稱國際運動會——詳情見第 2.2 及 2.3 段）。

1.10 港協暨奧委會由董事會管治，董事會有 15 名委員（註 5），以策略方式管理港協暨奧委會，並可行使港協暨奧委會《章程細則》（見港協暨奧委會網站——<http://www.hkolympic.org>）所載港協暨奧委會的一切權力。港協暨奧委會的整體行政管理事務，由 1 名義務秘書長、3 名義務副秘書長和 1 名義務司庫負責。

1.11 董事會由 29 個委員會／小組委員會／專責委員會／專責小組（除非另有說明，以下統稱委員會）支援。在這 29 個委員會中，27 個為常務委員會，2 個為非常務委員會（即按需要成立）。這些委員會協助策略管理、財務和投資、行政和人事、會員事務和上訴，以及公共關係和企業傳訊等事務。附錄 C 顯

---

註 2：奧林匹克運動是指在國際奧委會的最高權力下，受奧林匹克主義價值觀啟發的人和實體進行協調一致、有組織、世界性和持久的活動。加入奧林匹克運動者必須遵守《奧林匹克憲章》及獲得國際奧委會認可。

註 3：體育委員會於 2005 年成立，負責就香港體育發展的政策、策略和推行架構，以及提供撥款和資源支持香港的體育發展事宜，向民政局提供意見。體育委員會轄下設有 3 個事務委員會，分別是：

(a) 社區體育事務委員會，負責就推動更多市民參與體育活動提供意見；

(b) 精英體育事務委員會，負責就精英體育事宜提供意見；及

(c) 大型體育活動事務委員會，負責就舉辦大型體育活動的策略和措施提供意見。

註 4：港協暨奧委會表示，為符合國際奧委會的規定，港協暨奧委會有 3 名正式個人會員，即國際奧委會委員／名譽委員和 2 名港協暨奧委會運動員委員會代表；運動員委員會是港協暨奧委會轄下委員會之一（見第 1.11 段）。

註 5：這 15 名委員包括 1 名會長、8 名副會長、1 名義務秘書長、3 名義務副秘書長、1 名義務司庫和 1 名委員（港協暨奧委會運動員委員會代表）。除港協暨奧委會運動員委員會代表以外，委員由體育總會提名（見第 1.9 段）並於港協暨奧委會周年大會上選出；委員任期為 4 年，經選舉後可再受委任 4 年。港協暨奧委會運動員委員會代表由運動員選出，於港協暨奧委會周年大會上通過，任期為 4 年。

示 29 個委員會及其職能。截至 2019 年 12 月 31 日，這 27 個常務委員會共有 249 名成員 (註 6)。

1.12 港協暨奧委會行政總監直接管理港協暨奧委會和管理公司 (其為港協暨奧委會關聯公司)(見第 1.6(a) 段) 的日常運作，他負責監察：

- (a) 港協暨奧委會，計有：
  - (i) 港協暨奧委會秘書處，主要負責港協暨奧委會會務、籌備關於運動員參加國際運動會的事宜、籌辦大型本地活動 (包括香港傑出運動員選舉、體育節和奧運日)，以及處理會員事務；
  - (ii) 香港運動員就業及教育計劃 (就業及教育計劃) 辦公室，主要負責向運動員提供退役後就業、教育和生活技能方面的支援；及
  - (iii) 香港運動禁藥委員會 (禁藥委員會) 辦公室，主要負責籌劃和推行運動禁藥管制計劃；及
- (b) 管理公司，負責管理奧運大樓 (見第 1.15(b) 段)，亦是港協暨奧委會推動各個奧運教育項目 (例如香港奧林匹克學院和奧林匹克資料中心) 的執行機構。

1.13 截至 2019 年 12 月 31 日，除港協暨奧委會行政總監外：

- (a) 港協暨奧委會有 35 名職員 (即 3 名經理、6 名副經理、17 名助理經理和 9 名支援人員 (例如行政助理和辦公室助理))，負責港協暨奧委會秘書處、就業及教育計劃辦公室和禁藥委員會辦公室的運作；及
- (b) 管理公司有 12 名職員 (即 1 名經理、2 名助理經理和 9 名支援人員)，負責管理公司的運作。

港協暨奧委會截至 2019 年 12 月 31 日的組織圖載於附錄 D。

---

註 6： 委員會成員的任期為 1 年或 4 年 (即不同委員會任期不一)。

### 政府撥款

1.14 **經常資助** 民政局向港協暨奧委會和管理公司提供經常資助，以根據政府（由民政局代表）與港協暨奧委會每年簽訂的資助協議，並根據政府（由民政局代表）與管理公司每年簽訂的資助協議，推行受資助計劃（見附錄 E）。

1.15 資助協議每年由：

- (a) 政府與港協暨奧委會簽訂，向港協暨奧委會秘書處、就業及教育計劃辦公室和禁藥委員會辦公室提供撥款（見第 1.12(a) 段）；及
- (b) 政府與管理公司（見第 1.12(b) 段）簽訂，向管理公司提供撥款（註 7）。管理公司的主要職能是管理位於銅鑼灣掃桿埔大球場徑屬政府產業的奧運大樓（見照片一）。自 2004 年起，管理公司受政府委託管理奧運大樓。管理公司向租戶（例如港協暨奧委會、體育總會和體育相關機構（例如香港體育記者協會有限公司））提供奧運大樓內的辦公空間（詳情見第 2.41 及 2.42 段）。管理公司亦提供辦公空間相關服務，計有樓宇管理服務（例如清潔和保安）、辦公室支援服務（例如國際直撥電話、影印、傳真、大量投遞郵件、會議室設施和泊車設施），以及樓宇保養服務。

民政局每年與港協暨奧委會和管理公司協定發放予兩者的經常資助額。經常資助用於支付港協暨奧委會和管理公司的行政開支（例如職員薪酬和辦公室開支），以及港協暨奧委會若干計劃和活動的開支。

---

註 7：有別於管理公司，港協暨奧委會奧夢成真有限公司和香港奧林匹克之友有限公司並沒有接受政府撥款。

照片一

奧運大樓



資料來源：管理公司的記錄

1.16 **一筆過撥款** 除經常資助外，自 2004 年起，民政局不時向港協暨奧委會和管理公司提供一筆過撥款：

- (a) 2004-05 至 2012-13 年度期間，管理公司獲撥款合共 2,100 萬元，以支付奧運大樓改善工程（例如更換水泵和供電系統）的費用；
- (b) 2008 年 3 月，港協暨奧委會獲撥款 850 萬元作為起動資金，供就業及教育計劃辦公室（見第 1.12(a)(ii) 段）推行就業及教育計劃（詳情見第 2.22 段）。港協暨奧委會亦獲撥款 270 萬元，以支付 2008-09 至 2011-12 年度期間就業及教育計劃辦公室的行政開支；及
- (c) 2017 年 3 月：
  - (i) 為港協暨奧委會預留（即有需要時取用）900 萬元，以支付就業及教育計劃辦公室所籌辦計劃的開支；

- (ii) 為港協暨奧委會預留 900 萬元，以支付禁藥委員會辦公室所籌辦計劃的開支；及
- (iii) 為管理公司預留 900 萬元，以支援管理公司的持續運作。

1.17 表二顯示 2014–15 至 2018–19 年度期間民政局向港協暨奧委會和管理公司提供的資助額。



表二

民政局向港協暨奧委會和管理公司提供的資助  
(2014-15 至 2018-19 年度)

資助	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
	年度	年度	年度	年度	年度
	(千元)				
<b>經常資助</b>					
港協暨奧委會					
• 港協暨奧委會秘書處 (註)	7,196	7,541	7,652	7,862	7,870
• 就業及教育計劃辦公室	2,307	2,350	2,250	2,200	2,200
• 禁藥委員會辦公室	4,743	4,159	4,400	3,300	3,300
小計	14,246	14,050	14,302	13,362	13,370
管理公司	7,252	7,459	7,209	6,759	6,759
合計	21,498	21,509	21,511	20,121	20,129
<b>一筆過撥款</b>					
港協暨奧委會					
• 就業及教育計劃辦公室	1,455	774	600	267	552
• 禁藥委員會辦公室	0	0	0	1,025	1,832
小計	1,455	774	600	1,292	2,384
管理公司	1,216	1,013	953	1,556	968
合計	2,671	1,787	1,553	2,848	3,352
總計	24,169	23,296	23,064	22,969	23,481

資料來源：港協暨奧委會提交民政局的經審計帳目

註：經常資助包括民政局為康文署提供 (並通過民政局撥予港協暨奧委會) 的款項，主要用以支付一個負責籌辦社區計劃的行政助理職位的職員開支。

## 引言

---

1.18 港協暨奧委會除獲民政局資助外，也獲得以下政府撥款：

- (a) **藝術及體育發展基金 (體育部分)** 通過藝術及體育發展基金 (體育部分)(以下簡稱藝術及體育發展基金)向港協暨奧委會提供撥款，以支援香港運動員備賽和參加國際運動會 (見第 1.3 段表一註 8(a)) (見照片二)。港協暨奧委會亦獲藝術及體育發展基金撥款以舉辦一次性的體育項目 (例如亞太群眾體育協會研討會 (見照片三))；及

### 照片二

#### 第 18 屆亞洲運動會 (2018 年)



資料來源：港協暨奧委會的記錄

照片三

第 15 屆亞太群眾體育協會研討會  
(2018 年)



資料來源：港協暨奧委會的記錄

- (b) **康文署** 康文署通過體育資助計劃（見第 1.3 段表一 (b) 項）向港協暨奧委會提供撥款，以籌辦各項計劃和活動（例如體育節、香港傑出運動員選舉和奧運日（見照片四））。

照片四

2018 奧運日  
(2018 年)



資料來源：港協暨奧委會的記錄

1.19 表三顯示 2018-19 年度港協暨奧委會 (註 8) 和管理公司受資助計劃的收入及開支。

---

註 8：港協暨奧委會有其他收入 (例如來自以捐款購買股票所得的股息和商界贊助)。2018-19 年度，其他收入約達 3,000 萬元。港協暨奧委會就這些收入和這些收入所涉開支另備帳目。

表三

港協暨奧委會和管理公司受資助計劃的  
收入及開支  
(2018-19 年度)

	款額 (千元)
<b>港協暨奧委會的收入及開支</b>	
<b>收入</b>	
政府資助：	
• 民政局資助 (見第 1.14 段)	15,754 (註)
• 藝術及體育發展基金 (由民政局管理)	12,517
• 康文署根據體育資助計劃提供資助	2,900
小計	31,171
支持以上受資助計劃的其他收入來源 (例如所舉辦體育活動的入場費、利息收入和贊助)	
• 支持民政局受資助計劃	895
• 支持康文署受資助計劃	8,730
小計	9,625
合計	40,796
<b>開支</b>	
職員開支	13,201
計劃和活動	28,699
其他 (例如辦公室開支)	1,380
合計	43,280
<b>管理公司的收入及開支</b>	
<b>收入</b>	
民政局資助 (見第 1.14 段)	7,727 (註)
支持管理公司受資助計劃的其他收入來源：	
• 商業活動收入 (例如市民租用會議室設施)	4,101
• 租戶支付管理費和政府差餉	2,256
• 雜項收入 (例如利息收入)	248
小計	6,605
合計	14,332
<b>開支</b>	
職員薪酬	4,883
付予政府的租金和差餉	2,941
設施運作開支	3,002
公用事業費用	1,181
維修保養	565
其他 (例如辦公室開支)	854
合計	13,426

## 引言

---

### 表三 (續)

資料來源：港協暨奧委會和管理公司就受資助計劃提交民政局的經審核帳目

註： 民政局於 2018-19 年度向港協暨奧委會和管理公司提供的撥款合共 2,400 萬元 (見第 1.3 段表一 (f) 項)，計有：

- (a) 15,754,000 元 = 13,370,000 元 (向港協暨奧委會提供的經常資助) + 2,384,000 元 (向港協暨奧委會提供的一筆過撥款) (見第 1.17 段表二)；
- (b) 7,727,000 元 = 6,759,000 元 (向管理公司提供的經常資助) + 968,000 元 (向管理公司提供的一筆過撥款) (見第 1.17 段表二)；及
- (c) 447,000 元款項，以委託港協暨奧委會為退役運動員轉型計劃提供行政服務。該計劃為退役運動員提供平台 (例如體育組織和學校)，讓他們吸收工作經驗，輔以在職培訓和有助提升學業水平的教育補貼，從而協助他們發展事業。

## 審查工作

1.20 多年來，審計署曾就香港的體育發展的不同相關議題進行多次審查 (見第 1.3 段表一註 2、3、4 及 7)。在此背景下，審計署於 2019 年 9 月就港協暨奧委會 (包括有關管理公司的運作事宜) 展開審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 港協暨奧委會的運作 (第 2 部分)；
- (b) 政府撥款和監察 (第 3 部分)；及
- (c) 管治事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述各個範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

1.21 審計署亦已就通過藝術及體育發展基金 (體育部份) 為體育發展提供資助的管理進行審查，審查結果載於《審計署署長第七十四號報告書》第 1 章 (註 9)。

---

註 9： 就通過藝術及體育發展基金 (體育部份) 為體育發展提供資助的管理而進行的審查工作所涉及港協暨奧委會事宜，不包括在本審計報告書內。

### 港協暨奧委會的整體回應

1.22 港協暨奧委會會長表示，港協暨奧委會同意審計報告書的建議，並就審計署人員審查港協暨奧委會的會務及擬備寶貴的審計報告書供其參考的努力表示謝意。就為體育界建立正面的公眾形像而言，他認為審計報告書所載的建議對港協暨奧委會不斷改善機構管治方面甚有幫助。

### 政府的整體回應

1.23 民政事務局局長對審計報告書所載建議表示歡迎，並表示這些建議有助民政局繼續監察向港協暨奧委會提供政府撥款的情況。

### 鳴謝

1.24 在審查期間，民政局、港協暨奧委會和康文署人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

2.1 本部分探討港協暨奧委會的運作，集中檢視以下範疇：

- (a) 選拔運動員參加國際運動會 (第 2.2 至 2.16 段)；
- (b) 處理會員事務 (第 2.17 至 2.21 段)；
- (c) 管理香港運動員就業及教育計劃 (第 2.22 至 2.33 段)；
- (d) 進行運動禁藥檢測 (第 2.34 至 2.40 段)；
- (e) 管理奧運大樓 (第 2.41 至 2.55 段)；及
- (f) 採購事宜 (第 2.56 至 2.61 段)。

### 選拔運動員參加國際運動會

2.2 表四顯示近年來中國香港代表團參加若干大型國際運動會 (註 10) 的運動員人數和所得成績。

表四

中國香港代表團參加國際運動會的運動員人數和所得成績  
(2012 至 2018 年)

運動會	年份	運動員 人數	所得獎牌數目			
			金	銀	銅	合計
奧運會	2012	42	0	0	1	1
	2016	38	0	0	0	0
青年奧林匹克 運動會	2014	18	2	4	1	7
	2018	25	0	2	1	3
亞洲運動會	2014	468	6	12	24	42
	2018	584	8	18	20	46

資料來源：港協暨奧委會的記錄

註 10：國際運動會的例子包括亞洲沙灘運動會、亞洲運動會、亞洲冬季運動會、奧運會、冬季奧林匹克運動會和夏季青年奧林匹克運動會。



2.3 根據《奧林匹克憲章》，港協暨奧委會作為中國香港的地區奧委會，在國際運動會中全權代表中國香港。運動員遁下述途徑以中國香港代表團的身分參加運動會（例如奧運會和亞洲運動會）：

- (a) 體育總會（見附錄 A）如為港協暨奧委會會員（見第 1.9 段），可按其提名準則（因為體育賽事各有特色）提名運動員加入中國香港代表團；及
- (b) 體育總會就選拔中國香港代表團團員，向港協暨奧委會國際綜合項目運動會遴選委員會（遴選委員會——註 11）提交提名。如體育總會對遴選委員會的決定有所不滿，可無限次要求覆檢遴選委員會的決定，亦可向港協暨奧委會國際綜合項目運動會上訴專責委員會（註 12）提出上訴，由其作出最終裁決。

港協暨奧委會率領中國香港代表團前赴主辦國家參賽。

### 需就選拔運動員參加國際運動會提升透明度

2.4 廉政公署（廉署）諮詢民政局、康文署和若干體育總會後，於 2011 年 12 月制定了《體育總會防貪錦囊——邁向卓越管治 共建專業體壇》（《防貪錦囊》）。《防貪錦囊》的目的之一，是協助體育總會提升運作和管治方面的透明度。廉署表示，《防貪錦囊》有助體育總會加強管治，對香港長遠的體育發展帶來正面和深遠的影響。另外，良好管治是體育事業發展的基石。廉署更表示，《防貪錦囊》就良好管治和內部監控的原則和標準，向體育總會提供指引並供其採納，確保其職能免受貪污舞弊的損害。體育總會宜因應各自的組織架構、資源和運作需要，在切實可行範圍內採納建議做法。

2.5 《防貪錦囊》載明多項事宜，包括一套最佳做法，以提升選拔運動員參加體育比賽（例如本港及地區體育比賽以至國際運動會）方面的透明度。根據

---

註 11：國際綜合項目運動會遴選委員會由港協暨奧委會義務秘書長（見第 1.10 段註 5）擔任主席，成員是主席所提名合適體育總會的代表，而秘書則為港協暨奧委會秘書處理。

註 12：國際綜合項目運動會上訴專責委員會由港協暨奧委會會長擔任主席，有 2 名成員，而秘書則為港協暨奧委會最高級人員（即行政總監）。該 2 名成員由上訴專責委員會的 4 至 6 人名單中選出；該些成員由董事會（見第 1.10 段）建議，並在港協暨奧委會周年大會上通過，任期 4 年。如要召開上訴專責委員會，主席會從核准名單中，按可否出席會議及有否利益衝突的考慮，選出 2 名成員進行上訴聆訊。

## 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

---

《防貪錦囊》，一套有效、公平而具透明度的運動員遴選制度是不可或缺的。選拔運動員的基本原則包括以平等機會和公平競爭作為選拔運動員的核心價值，以及確保遴選相關資料和遴選過程透明公開。每次遴選所採用的遴選政策，均應訂明遴選準則及每項準則所佔比重。

2.6 在立法會民政事務委員會 2012 年 12 月的會議上，除體育總會的管治問題外，如何監察港協暨奧委會的管治問題，也備受關注。民政局在會上表示，發出《防貪錦囊》既為港協暨奧委會也為體育總會載明具體措施，以提升其管治能力。

2.7 關於選拔運動員參加國際運動會的透明度方面，審計署審查了港協暨奧委會在多大程度上落實《防貪錦囊》中與此相關的最佳做法。審計署發現，港協暨奧委會在落實最佳做法上可以做得更多。表五顯示，截至 2020 年 2 月 29 日，港協暨奧委會仍未落實若干最佳做法。

表五

就選拔運動員的透明度方面港協暨奧委會  
落實《防貪錦囊》所載最佳做法的情況  
(2020年2月29日)

項數	《防貪錦囊》所載最佳做法	已落實	落實中	未落實
1.	以平等機會和公平競爭作為選拔運動員的核心價值	✓		
2.	給予運動員均等和充分的機會，以展示實力，爭取入選，並在賽事中達到體育總會的指定目標	✓		
3.	確保遴選過程和與遴選有關的資料透明公開，並適時發放該等資料	✓ (註 1)		
4.	在遴選過程中堅守不偏不倚的原則，包括制訂機制以申報實際或被視為利益衝突的情況，並就跟進該等申報應採取的行動發出指引	✓		
5.	公開承諾在遴選過程中恪守誠信及遵守各項基本原則	✓		
6.	就每項及／或每類活動和賽事訂下目標或目的，例如培育第二梯隊運動員參加適合其程度的錦標賽，以及挑選獲獎機會最高的運動員參加奧運會、亞洲運動會等世界級賽事	✓		
7.	擬訂遴選準則及釐定每項準則在個別遴選活動中應佔的比重		✓ (註 2)	
8.	決定遴選方法，例如舉行選拔比賽、參考教練評估，或綜合各種方法，務求給予運動員展示實力的機會，證明他們有能力爭取理想成績	✓		
9.	制訂遴選程序	✓		
10.	訂立上訴機制	✓		
11.	匯集目標或目的、遴選準則或標準、遴選方式和上訴程序以制訂遴選政策文件	✓		

中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

表五 (續)

項數	《防貪錦囊》所載最佳做法	已落實	落實中	未落實
12.	公布遴選政策	✓		
13.	定期檢討遴選政策，以配合任何環境轉變	✓		
14.	成立遴選委員會，以落實遴選政策	✓		
15.	設立適當的委任機制，確保符合指定資格的人士才會獲委任加入委員會	✓		
16.	就不同性質的比賽，分別評估不同遴選方法的合適性 (例如以量化因素或質量作為選拔基礎)	✓		
17.	為比賽擬訂遴選準則，並就每項準則釐定應佔比重		✓ (註 2)	
18.	為客觀遴選準則設定量化標準 (例如世界排名的最低要求、表現基準)	✓		
19.	為主觀遴選準則訂下指導性原則，以評估運動員的能力 (例如專家在考慮運動員的心理因素、比賽成績和近期表現後對該運動員勝出機會的評估、不同教練所作的評價)	✓ (註 3)		
20.	適時公布詳細而清晰的遴選準則，讓有意參加遴選的運動員作好準備	✓		
21.	訂定和公布有關遴選活動的重要資料 (例如遴選方式及上訴機制)	✓		
22.	公布選拔測試的資料 (如適用)	✓		
23.	如以過往比賽成績作為遴選依據，須公布獲取比賽成績的合資格時期，和獲承認的賽事或項目	✓		
24.	確保遴選得以妥善進行，並詳細記錄決議過程		✓	
25.	適時公布遴選結果	✓		

## 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

表五 (續)

項數	《防貪錦囊》所載最佳做法	已落實	落實中	未落實
26.	確立上訴制度框架，包括上訴委員會的組成和權力，以及上訴程序	✓		
27.	定期檢討與評估遴選政策	✓		
28.	建立適當渠道收集持份者的意見，例如問卷調查			✓
29.	制訂改善或提升遴選制度的方案供董事會審議，並在獲通過後納入未來的遴選活動			✓

資料來源：審計署對港協暨奧委會記錄的分析和審計署向港協暨奧委會人員查詢所得的結果

註1：就遴選過程相關資料的透明度而言，例子之一是港協暨奧委會網站沒有顯示國際運動會外圍賽的日期和名額等資料。就適時而言，例子之一是澳洲、加拿大和美國的國家奧委會已在網站公布2020年奧運會的遴選過程，但港協暨奧委會（中國香港的地區奧委會）並未公布有關過程。2020年3月，港協暨奧委會告知審計署，體育總會是港協暨奧委會層面遴選過程的主要伙伴；有關資料適時地由國際體育聯合會／亞洲體育聯合會發給體育總會，及／或經港協暨奧委會（如適用）發給體育總會，因此在網站載述該等資料不會特別有用。

註2：2020年3月，港協暨奧委會告知審計署，港協暨奧委會無權提名運動員參加國際運動會。港協暨奧委會只能考慮接受或拒絕體育總會所提交的提名。港協暨奧委會訂定的遴選準則屬客觀準則，作為管制工具，用以檢視本地體育總會所作提名在與亞洲／全球體育總會相比時，是否達致所須的標準。港協暨奧委會遴選委員會亦可接受體育總會提名名單上餘下未達所須標準的運動員。如屬適當，遴選委員會將邀請體育總會代表出席遴選會議向成員作出簡介。遴選委員會將在會上考慮其他主觀準則，該等準則對選拔最合適運動員以爭取理想成績同樣重要。港協暨奧委會將製備清單，以確保在選拔／接受運動員時，各項準則（特別是質量準則）得以遵行。

註3：2020年3月，港協暨奧委會告知審計署，港協暨奧委會沒有為主觀準則訂下指導性原則，以評估運動員的能力。體育總會應自訂一套主觀遴選準則，並提交港協暨奧委會以作記錄。這項規定載於港協暨奧委會發給體育總會的通告。港協暨奧委會認為，既已訂下這項規定，便已遵行這項《防貪錦囊》所載的最佳做法。

2.8 為提升選拔運動員參加國際運動會方面的透明度，審計署認為港協暨奧委會需要繼續努力，落實《防貪錦囊》中關於運動員遴選透明度的最佳做法。既然《防貪錦囊》是協助港協暨奧委會加強管治（涵蓋透明度事宜）的具體措施（見第2.6段），而良好管治又是體育事業發展的基石（見第2.4段），民政局需鼓勵港協暨奧委會落實最佳做法，並跟進港協暨奧委會落實最佳做法的情況。

2.9 審計署嘗試藉檢視 2017 至 2019 年期間港協暨奧委會所接獲投訴的檔案，從中審查選拔運動員參加國際運動會的透明度和問責性。2020 年 3 月，港協暨奧委會告知審計署，2017 至 2019 年期間沒有接獲關於港協暨奧委會選拔運動員的投訴。在這方面，審計署留意到，在 2018 年 10 月立法會會議上，一位立法會議員就選拔運動員參加某項國際運動會的透明度表示關注。審計署審查該個案後，發現在選拔運動員的透明度和問責性方面有提升空間，下文個案一加以說明。

### 個案一

#### 選拔運動員參加第 18 屆亞洲運動會游泳賽事 (2018 年)

1. 2018 年 3 月 7 日，港協暨奧委會發出通告，把選拔運動員參加第 18 屆亞洲運動會的準則通知體育總會。根據該通告，遴選考慮如下：
  - (a) 運動員在體育賽事取得優異成績（例如從 2014 年至最近的世界或亞洲錦標賽中位列前 8 名，或在各個綜合項目運動會（包括 2014 年亞洲運動會和 2017 年亞洲室內暨武術運動會）中位列前 8 名；
  - (b) 曾參加里約 2016 年奧運會；
  - (c) 如上述 (a) 或 (b) 項皆不符合，則考慮運動員從 2014 至 2018 年期間在獲提名賽事（註）中取得的最佳成績；及
  - (d) 體育總會為其運動員安排的備賽計劃，包括第 18 屆亞洲運動會舉行之前 6 個月的訓練和比賽。
2. 2018 年 4 月 19 日，某體育總會向港協暨奧委會提名 21 名男子運動員參加第 18 屆亞洲運動會游泳賽事。2018 年 4 月 24 日，港協暨奧委會遴選委員會召開遴選會議。根據委員會會議記錄，在 21 名運動員中：

個案一 (續)

- (a) 17 名運動員獲選，而在該 17 人中：
- (i) 15 名運動員獲選的理由是：
- 符合遴選準則 (見第 1 段)；
  - 為接力隊隊員 (會議記錄沒有進一步詳情)；或
  - 為體院丙級精英運動員獎學金持有人；及
- (ii) 2 名運動員不符合遴選準則但獲選的理由是：
- 1 人 (運動員 A) 在 2017 年亞洲室內暨武術運動會取得佳績；及
  - 另 1 人 (運動員 B) 是 4×100 米混合四式接力 (蝶泳) 主泳手；及
- (b) 4 名運動員不符合遴選準則而落選。
3. 2020 年 3 月，港協暨奧委會告知審計署，17 名男子運動員 (見第 2(a) 段) 的獲選次序是：
- (a) 6 名運動員符合遴選準則 (見第 1(a) 及 (b) 段) 而獲選；及
- (b) 11 名運動員基於其他因素而獲選：
- (i) 5 人是接力隊隊員，因而獲選；
- (ii) 4 人為體院丙級精英運動員獎學金或類似獎學金的持有人，因而獲選；
- (iii) 1 人 (運動員 A) 在 2017 年亞洲室內暨武術運動會取得佳績，因而獲選；及
- (iv) 另 1 人 (運動員 B) 是新項目 4 × 100 米混合四式接力 (蝶泳) 的主泳手，因而獲選。

個案一 (續)

**審計署的意見**

4. 審計署發現，在選拔運動員參加第 18 屆亞洲運動會游泳賽事的透明度和問責性方面有提升空間，情況如下：

- (a) 身為接力隊隊員或體院丙級精英運動員獎學金或類似獎學金持有人 (見第 3(b)(i) 及 (ii) 段)，似乎並非所公布的遴選準則 (見第 1 段) 之一。為提升透明度，港協暨奧委會日後需要更清晰地公布遴選準則；及
- (b) 至於不符合遴選準則但最終獲選的運動員 A 和運動員 B (見第 3(b)(iii) 及 (iv) 段)，根據會議記錄 (見第 2 段)，遴選委員會沒有就以下事項作進一步討論：
  - (i) 運動員 A 在 2017 年亞洲室內暨武術運動會取得的“佳績”；及
  - (ii) 運動員 B 雖然只是 4 × 100 米混合四式接力 (蝶泳) 的主泳手但仍獲選。

為提升透明度和問責性，港協暨奧委會日後需把選拔運動員參加國際運動會的理據妥為記錄在案，尤其當運動員基於港協暨奧委會所制定遴選準則以外的準則而獲選。

資料來源：審計署對港協暨奧委會記錄的分析

註： 遴選準則沒有註明獲提名賽事的種類和詳情。

附註： 有關立法會議員提出的關注 (見第 2.9 段) 關乎運動員 A。因應該項關注，民政局回覆該立法會議員於 2018 年 10 月立法會會議上的口頭提問時，提供更多關於運動員 A 成績的資料 (該等資料沒有載於會議記錄——見本個案第 2 段)。民政局亦表示，港協暨奧委會遴選委員會備有機制，以防止選拔運動員上的利益衝突 (見第 4 部分中審計署就港協暨奧委會董事會及各委員會的成員申報利益衝突所提出的意見)。

**需要提升上訴機制的公正性**

2.10 如第 2.3(b) 段所述，體育總會如對港協暨奧委會遴選委員會的決定有所不滿，可向港協暨奧委會上訴專責委員會提出上訴，由其作出最終裁決。



2.11 審計署研究澳洲、加拿大、日本、新加坡和美國的上訴機制後發現，在一些海外國家：

- (a) 公眾可就體育相關爭議，向獨立專業人士尋求獨立意見：
  - (i) 在澳洲，可向獨立律師及澳洲奧林匹克委員會委任的奧林匹克上訴顧問尋求意見；
  - (ii) 在加拿大，可向加拿大體育爭議解決中心的專業人士尋求意見。該中心是根據聯邦法成立的獨立機構，由加拿大政府資助；及
  - (iii) 在美國，可向運動員申訴專員尋求意見；及
- (b) 由獨立機構處理上訴：
  - (i) 在澳洲，由體育仲裁法庭進行聆訊；
  - (ii) 在加拿大，由獨立的加拿大體育爭議解決中心處理上訴，該中心為加拿大體育體制中所有參與者提供解決爭議的獨立替代方案；及
  - (iii) 在美國，投訴人如對美國奧林匹克與殘疾人奧林匹克委員會的決定有所不滿，可要求美國仲裁協會（註 13）作出仲裁。

2.12 為提升公正性，審計署認為，港協暨奧委會需要探討在香港設立類似若干先進海外國家所採用的上訴機制的好處（註 14）。

---

註 13：美國仲裁協會是非牟利的公共服務機構，提供解決爭議的替代方案，為有意在法庭以外解決爭議的個人及組織提供服務。

註 14：在香港，香港國際仲裁中心是獨立的非牟利機構，擅長於仲裁、調解、審裁及域名爭議解決服務。

## 審計署的建議

2.13 審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

- (a) 繼續努力落實《防貪錦囊》中關於運動員遴選透明度的最佳做法；
- (b) 更清晰地公布港協暨奧委會就選拔運動員參加國際運動會所採納的準則；
- (c) 把選拔運動員參加國際運動會的理據妥為記錄在案，尤其當運動員基於港協暨奧委會所制定遴選準則以外的準則而獲選；及
- (d) 探討在香港設立類似若干先進海外國家所採用的上訴機制的好處。

2.14 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 鼓勵港協暨奧委會落實《防貪錦囊》中關於運動員遴選透明度的最佳做法；及
- (b) 跟進港協暨奧委會落實最佳做法的情況。

## 港協暨奧委會的回應

2.15 港協暨奧委會會長表示港協暨奧委會：

- (a) 整體上同意第 2.13 段所載的審計署建議；及
- (b) 將在切實可行範圍內採納審計署的建議，包括檢討現行上訴機制。

## 政府的回應

2.16 民政事務局局長接納第 2.14 段所載的審計署建議，並表示民政局會密切監察港協暨奧委會就落實《防貪錦囊》中最佳做法所採取的的跟進行動。

## 處理會員事務

2.17 港協暨奧委會秘書處 (見第 1.12(a)(i) 段) 的主要職責之一是處理會員事務，包括入會及暫停會員資格。截至 2019 年 12 月 31 日，港協暨奧委會有 79 名體育總會會員 (見第 1.9 段)。

2.18 體育總會會員應遵行《奧林匹克憲章》(見第 1.7 段)、國際奧委會《倫理規範》(註 15) 和港協暨奧委會《章程細則》的規定。體育總會會員如違反上述規定，港協暨奧委會有權撤銷或暫停其會員資格，但事前會給予 1 個月通知，要求違規會員提供解釋。

2.19 審計署留意到，雖然體育總會會員須遵行上述規定，但沒有機制確保該等規定得以遵行。個案二說明審計署在這方面的觀察所得 (註 16)。

---

註 15：國際奧委會《倫理規範》載於 [www.olympic.org](http://www.olympic.org)。

註 16：除個案二提及的體育總會外，港協暨奧委會於 2019 年接獲 28 宗針對另外 12 個體育總會的投訴。

個案二

暫停某體育總會的會員資格  
(2016 至 2019 年)

1. 2016 至 2019 年期間，港協暨奧委會接獲 107 宗針對某體育總會的投訴，內容關乎行政失當、缺乏申報利益衝突的程序、選拔運動員參加體育比賽的過程混亂／不公，以及運動員遴選不透明。
2. 港協暨奧委會表示無權調查投訴個案。然而，鑑於針對該體育總會的投訴增多，港協暨奧委會於 2016 年 6 月研究相關投訴。
3. 2017 年 12 月，港協暨奧委會認為，該體育總會的執行委員會行政不當和管理欠善，以致無法妥善處理投訴。港協暨奧委會認為該體育總會違反了：
  - (a) 國際奧委會《倫理規範》和港協暨奧委會《章程細則》規定的奧林匹克精神（註 1）。該體育總會由 2016 年 1 月至港協暨奧委會提出意見期間，沒有或拒絕採用妥善的運動員遴選制度和遵守公平競爭的基本原則；及
  - (b) 港協暨奧委會《章程細則》就令人滿意的管治和管理標準加以規定。該體育總會由 2016 年 1 月至港協暨奧委會提出意見期間，沒有或忽視在處理公眾投訴方面達致合理地可予接受的標準或採用公開、公平、公正的態度並具透明度的方法。此外，該體育總會沒有或拒絕就港協暨奧委會的查詢提供令人滿意的解釋。
4. 2018 年 6 月，港協暨奧委會在會員大會上通過特別議案，根據其《章程細則》，暫停該體育總會的會員資格，即時生效，直至另行決定為止。
5. 2019 年 9 月，港協暨奧委會批准該體育總會由 2019 年 10 月 1 日起暫時恢復會員資格，為期 1 年。在暫時恢復會員資格期間，由港協暨奧委會提名的 2 名人士（註 2）以觀察員的身分列席該體育總會的所有會議，並出席其所有活動，作為該體育總會的執委會與港協暨奧委會之間的溝通渠道。如他們認為該體育總會的執委會有任何不當行為，便會盡快向港協暨奧委會匯報。

個案二 (續)

**審計署的意見**

6. 港協暨奧委會的體育總會會員雖應遵行《奧林匹克憲章》、國際奧委會《倫理規範》和港協暨奧委會《章程細則》的規定，但並沒有機制確保會員遵守該等規定。根據《奧林匹克憲章》，港協暨奧委會擁有完全自主權，包括處理會員事務的完全酌情權。審計署認為，港協暨奧委會在尊重體育總會自主權和獨立性外，亦需探討設立機制以評估體育總會會員遵行規定的好處。該機制下可考慮的措施，包括定期提醒體育總會會員遵行規定、填寫周年自我評估表格並提交港協暨奧委會以作評核，以及抽查體育總會會員有否遵行規定。

資料來源：審計署對港協暨奧委會記錄的分析

註1： 奧林匹克精神着重友誼、團結和公平競爭上的相互理解。

註2： 該2人是港協暨奧委會委員會前成員。

**審計署的建議**

2.20 審計署建議港協暨奧委會行政總監應探討設立機制以評估體育總會會員是否遵行《奧林匹克憲章》、國際奧委會《倫理規範》和港協暨奧委會《章程細則》的規定的好處。

**港協暨奧委會的回應**

2.21 港協暨奧委會會長表示：

- (a) 港協暨奧委會同意審計署的建議；及
- (b) 隨着 2020–21 財政年度《政府財政預算案》公布會於未來 4 年增加資助額，港協暨奧委會承諾分配新資源以檢討體育總會的機構管治，包括但不限於檢視其章程細則、執行委員會的組成、選舉機制、財務報告和遵行審計規定的情況等。

## 管理香港運動員就業及教育計劃

2.22 就業及教育計劃 (見第 1.12(a)(ii) 段) 旨在透過向香港精英運動員提供就業、教育和生活技能三方面的支援，通過所舉辦的活動，幫助他們獲得尊重和建立自信，以提高他們在全球就業市場中的競爭力。

2.23 審計署審視了就業及教育計劃對精英運動員的支援，發現在多方面均有改善空間，下文第 2.24 至 2.31 段加以說明。

### 需就部分英語課程學員進度緩慢採取補救措施

2.24 就業及教育計劃下，運動員獲提供一個由一間商業英語學習中心贊助的網上英語課程，以提升英語水平。2018–19 年度，該課程有 124 名學員。根據該學習中心向港協暨奧委會提供關於學員進度的記錄，在這 124 名學員中，43 名學員自參加課程後提升至少一級，81 名卻未能提升至少一級。審計署分析了這 124 名英語課程學員的進度後發現，截至 2019 年 3 月 31 日：

- (a) 69 名 (56%) 學員參加課程超過 4 年 (即在 2014–15 年度或之前入讀) (註 17)；及
- (b) 在這 69 名學員中，40 名 (58%) 自參加課程後未能提升至少一級。

詳情見表六。

---

註 17：審計署以 4 年作為基準，理由是每名英語課程學員須向港協暨奧委會支付的 2,000 元按金，可於入讀 4 年後要求退還。港協暨奧委會表示，雖然有關課程 (由英語學習中心贊助) 為期 1 年，但運動員可在 1 年後繼續修讀。

表六

網上英語課程學員的進度  
(2019年3月31日)

入讀課程 年度	學員人數		
	提升至少 一級	參加課程後未能提升 至少一級	合計
2008-09	3	0	3
2009-10	5	1	6
2010-11	4	2	6
2011-12	8	14	22
2012-13	1	1	2
2013-14	0	2	2
2014-15	8	20	28
2015-16	3	11	14
2016-17	6	16	22
2017-18	2	5	7
2018-19	3	9	12
合計	43	81	124

69 (56%)

55 (44%)

資料來源：審計署對英語學習中心向港協暨奧委會提供的英語課程學員進度記錄所作的分析

2.25 2020年3月，港協暨奧委會告知審計署，網上英語課程旨在長遠而言提升香港運動員的英語能力，而運動員同時正接受密集的體育訓練。對運動員來說，優先考慮是比賽成績而不是英語學習；這是學習進度緩慢的主因。

2.26 如第2.24段所述，超過50%英語課程學員在長時間參加課程後未能提升至至少一級。為確保就業及教育計劃達到其目的（見第2.22段），審計署認為，

## 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

港協暨奧委會需要密切監察部分進度緩慢的英語課程學員（例如詢問學員和英語學習中心），並採取適當的補救措施。

### 需對申領運動員獎學金進行監察

2.27 就業及教育計劃以實報實銷的方式，向準備退役或已經退役的運動員發放獎學金，幫助他們進修增值（例如接受職業技能訓練和修讀專上教育）。申領獎學金的運動員需要提供完成課程的證明，以及課程學費收據的正本。合資格運動員可就職業技能訓練、專上教育、語文進修課程、大學／研究生／碩士課程提出獎學金計劃申請。2014-15 至 2018-19 年度期間，獲批獎學金的款額介乎 400 元至 144,000 元。

2.28 表七顯示 2014-15 至 2018-19 年度期間就業及教育計劃下獲批獎學金的運動員人數和款額。

表七

就業及教育計劃下獲批獎學金的人數和款額  
(2014-15 至 2018-19 年度)

獲批獎學金	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度
人數	18	17	10	15	26
款額 (元)	445,263	327,243	340,750	375,364	470,512

資料來源：港協暨奧委會的記錄

2.29 審計署分析 2014-15 至 2018-19 年度期間就業及教育計劃下運動員領取獎學金的情況。審計署的分析結果載於表八。



表八

就業及教育計劃下運動員領取獎學金的情況  
(截至 2019 年 12 月 31 日)

領取狀況	批准年度					合計
	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	
	獲批獎學金數目					
已領取全部款額	12 (66%)	11 (65%)	8 (80%)	7 (46%)	16 (61%)	54 (63%)
已領取部分款額	1 (6%)	無	無	1 (7%)	1 (4%)	3 (3%)
未領取款額	4 (22%)	5 (29%)	2 (20%)	6 (40%)	7 (27%)	24 (28%)
		11				
運動員放棄申領獎學金	1 (6%)	1 (6%)	無	1 (7%)	2 (8%)	5 (6%)
合計	18(100%)	17(100%)	10(100%)	15(100%)	26(100%)	86(100%)

資料來源：審計署對港協暨奧委會記錄的分析

2.30 如表八所示，截至 2019 年 12 月 31 日：

- (a) 有 11 項獎學金獲批超過 2.5 年 (即於 2014-15 至 2016-17 年度期間批准)，仍未由 11 名相關運動員領取。根據港協暨奧委會的記錄，這些獎學金的款額介乎 1,500 元至 60,000 元。2020 年 3 月，港協暨奧委會告知審計署，就業及教育計劃自 2018 年年底起與相關運動員保持定期接觸；他們全部只以口頭回覆因個人理由而撤回獎學金申請，原因包括未能肯定是否繼續進修等。因此，就業及教育計劃給予相關運動員多些時間作出考慮，而只會在收到他們書面覆實後，才會更新有關記錄；及

- (b) 有 1 名運動員於 2014–15 年度獲批獎學金，但只領取部分款額。根據港協暨奧委會的記錄，獎學金款額達 144,000 元，而該運動員分別於 2016 年 9 月和 2017 年 4 月領取了 33,600 元和 25,200 元。2016 年 8 月，該運動員申請延長學習年期。截至 2019 年 12 月 31 日，沒有文件顯示延期獲得批准，亦無證據顯示港協暨奧委會曾採取行動以跟進該運動員的學習進度。

2.31 為確保就業及教育計劃達到其目的，審計署認為，港協暨奧委會需要密切監察在該計劃下獲批獎學金的運動員的學習進度及他們領取獎學金的情況，並提供適時協助。此外，為方便日後監察和提升問責性，港協暨奧委會需把所採取的跟進行動記錄在案。

### 審計署的建議

2.32 審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

- (a) 密切監察部分進度緩慢的英語課程學員，並採取適當的補救措施；
- (b) 密切監察獲批就業及教育計劃獎學金的運動員的學習進度和他們領取獎學金的情況，並提供適時協助；及
- (c) 為方便日後監察和提升問責性，對沒有領取獎學金的運動員所採取的跟進行動必須記錄在案。

### 港協暨奧委會的回應

2.33 港協暨奧委會會長表示，港協暨奧委會接納審計署的建議。

## 進行運動禁藥檢測

2.34 禁藥委員會辦公室 (見第 1.12(a)(iii) 段) 於 2008 年 9 月成立，致力為香港締造一個無運動禁藥的比賽環境，促進公平競賽，同時確保香港的《運動禁藥管制規條》完全符合《世界運動禁藥法規》(註 18) 和相關國際規定。

2.35 禁藥委員會辦公室的主要職責，除向運動員提供關於運動禁藥的教育和外展計劃、與體育總會和國際體育聯會等組織聯絡之外，就是為運動員進行運動禁藥檢測。

## 需要加強進行運動禁藥檢測

2.36 禁藥委員會辦公室訂明多項運動禁藥規定，包括：

- (a) 所有隸屬體育總會的運動員應隨時隨地接受禁藥委員會辦公室沒有預告的運動禁藥檢測；
- (b) 為讓禁藥委員會辦公室進行運動禁藥檢測，運動員須每季並在有需要時向禁藥委員會辦公室提交行蹤資料 (例如每日的詳細過夜住宿地址)；
- (c) 如無法找到運動員進行運動禁藥檢測，該運動員須在初步通知書 (通常以電郵發出) 發出之日起計 14 天內提供解釋；及
- (d) 如果違規，例如在 12 個月內三度無法找到運動員進行運動禁藥檢測，該運動員或須遵行更嚴厲的規定 (例如須提供每天早上 5 時至晚上 11 時之間可進行運動禁藥檢測的 60 分鐘時段)，甚或停賽至多 2 年。

2.37 禁藥委員會辦公室聘用運動禁藥管制主任，向運動員收集樣本進行運動禁藥檢測。禁藥委員會辦公室的做法是，在收集樣本日期之前指定時間內向運動禁藥管制主任分配任務。審計署審查 2014–15 至 2018–19 年度期間禁藥委員會辦公室進行的運動禁藥檢測後發現，由於無法找到部分運動員，曾有未能成功進行檢測的情況。表九顯示在上述期間進行運動禁藥檢測的次數和未能成功進行檢測的次數。

---

註 18：《世界運動禁藥法規》由世界運動禁藥機構發布，協調所有體育運動和所有國家的運動禁藥政策。

表九

禁藥委員會辦公室進行的運動禁藥檢測和未能成功進行的檢測  
(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
進行檢測的次數	464	401	289	401	492
未能成功進行檢 測的次數	51	47	50	51	69

資料來源：港協暨奧委會的記錄

2.38 在 2018-19 年度 69 次未能成功進行的檢測 (見上文表九) 中，審計署審查了其中 10 次，以查明禁藥委員會辦公室對相關運動員所採取的跟進行動。這 10 次未能成功進行的檢測關乎 6 名運動員 (即運動員 C 有 3 次，運動員 D 及 E 各 2 次，運動員 F、G 及 H 各 1 次)。審計署發現：

- (a) 在 6 名運動員 (運動員 C 至 H) 中，只有 4 名 (運動員 C、E、G 及 H) 獲發電郵 (見第 2.36(c) 段) 以通知他們未能成功進行檢測，並要求他們提供其行蹤的準確資料；
- (b) 在 6 名運動員中，有 2 名 (運動員 C 及 D) 其後向禁藥委員會辦公室更新其行蹤，但由於運動禁藥管制主任未獲告知該 2 名運動員的更新行蹤，以致未能為他們進行運動禁藥檢測；
- (c) 並無規定訂明須嘗試尋找運動員的次數，而嘗試尋找運動員 C 至 H 的次數不盡相同；
- (d) 該 6 名運動員從未被要求解釋為何未被找到，與運動禁藥規定 (見第 2.36(c) 段) 不符；及
- (e) 被選中進行運動禁藥檢測的 4 名運動員 (運動員 C、D、F 及 H) 最終接受檢測，但另外 2 名運動員 (運動員 E 及 G) 卻沒有。

## 審計署的建議

2.39 審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

- (a) 確保會向提供不準確行蹤而未被找到以進行運動禁藥檢測的運動員發出初步通告書／電郵；
- (b) 在切實可行範圍內，確保運動禁藥管制主任獲提供運動員的更新行蹤；
- (c) 訂定內部指引，載明須嘗試尋找每名運動員進行運動禁藥檢測的次數；
- (d) 確保會要求未被找到以進行運動禁藥檢測的運動員解釋為何未被找到；及
- (e) 更努力尋找運動員以進行運動禁藥檢測。

## 港協暨奧委會的回應

2.40 港協暨奧委會會長表示，港協暨奧委會接納審計署的建議。

## 管理奧運大樓

2.41 奧運大樓由管理公司負責管理（見第 1.12(b) 段）。政府產業署表示，奧運大樓的總建築面積為 7 800 平方米，分為地下、一樓、二樓和閣樓。截至 2019 年 12 月 31 日，管理公司除將其辦公室設於奧運大樓外，亦把該大樓的辦公空間和附屬設施（例如會議設施和泊車位）提供予：

- (a) 港協暨奧委會及其關聯公司（即港協暨奧委會奧夢成真有限公司和香港奧林匹克之友有限公司（見第 1.6(b) 及 (c) 段）（註 19）；及
- (b) 45 個體育總會和 2 個體育相關組織（即香港體育記者協會有限公司和香港元老網球總會有限公司）。

---

註 19：香港奧林匹克之友有限公司只有 1 名職員，在奧運大樓內港協暨奧委會秘書處的辦公室工作。

## 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

---

上述租戶不用為奧運大樓的辦公空間支付租金，但需向管理公司支付管理月費。

2.42 根據管理公司與租戶簽訂的租賃協議，管理公司有權根據租戶職員人數分配辦公空間。2019年，奧運大樓租戶須支付以下款額的管理月費：

- (a) 港協暨奧委會和港協暨奧委會奧夢成真有限公司：每平方呎 3 元；
- (b) 受資助體育總會（即康文署體育資助計劃下接受整體撥款資助的體育總會）：每平方呎 3 元；
- (c) 佔用額外辦公空間的受資助體育總會：每平方呎 31.3 元；及
- (d) 非資助體育總會（即沒有在康文署體育資助計劃下接受整體撥款資助的體育總會）和體育相關組織：每平方呎 36.2 元。

### 需要研究辦公空間的長遠需求

2.43 2011年，港協暨奧委會開始與政府討論奧運大樓內辦公空間的長遠需求。自2011年起，港協暨奧委會就此事與政府進行多次商討。港協暨奧委會的主要關注、論點和建議如下：

- (a) 奧運大樓內體育總會職員過於擠迫的問題存在已久，多年來未見改善。由於體育總會迅速擴展，奧運大樓內體育總會職員人數不斷增加，擠迫問題更加惡化；
- (b) 在同一大樓內容納更多體育總會，有助團結體育界；
- (c) 在奧運大樓工作的體育總會職員由2009年約150人增加至2018年約450人，增幅三倍。在78個體育總會（2018年）中，只有45個獲分配奧運大樓的辦公空間；
- (d) 港協暨奧委會較早前對啟德體育園的發展表示興趣，並建議應讓體育總會優先進駐園址範圍，與港協暨奧委會設於同一體育大樓內，以方便管理和運作；及
- (e) 港協暨奧委會後來建議，另一做法是重建奧運大樓，以應付體育總會的需要。

2.44 截至 2020 年 1 月初：

- (a) 根據 2018–19 財政年度《政府財政預算案》，政府會研究重建奧運大樓的技術可行性，為港協暨奧委會、其關聯公司、體育總會和體育相關組織提供辦公及活動空間；及
- (b) 民政局表示正在探討把管理公司及其現有租戶暫時遷往其他空置處所的可行性。

2.45 審計署認為，民政局需與港協暨奧委會合作，為奧運大樓定出未來路向，並擬訂時間表以適當地推展所涉事宜。

#### **需要制訂措施以處理奧運大樓過於擠迫的問題**

2.46 **需要檢討分配予體育總會的辦公空間** 2014–15 至 2018–19 年度期間，管理公司接獲 3 個體育總會要求使用奧運大樓辦公空間的 3 份申請，以及 5 個體育總會要求重新分配辦公空間 (即要求更多辦公空間) 的 7 份申請。然而，由於奧運大樓辦公空間已被完全佔用 (即 100%)，這些體育總會的申請無法受理。事實上，港協暨奧委會表示，奧運大樓內體育總會職員過於擠迫是該會已長久面對的問題 (見第 2.43(a) 段)。

2.47 審計署分析了 2018–19 年度奧運大樓內體育總會佔用的樓面總面積和職員人數，發現：

- (a) 一些體育總會辦公空間的樓面總面積就算相同，職員人數可以相差很大。例如 3 個各獲分配 130 平方呎辦公空間的體育總會，其職員人數介乎 1 至 6 人；有 2 個各獲分配 400 平方呎辦公空間的體育總會，其職員人數為 6 及 15 人；及
- (b) 整體而言，每名職員的平均樓面總面積差別很大。

詳情載於表十。

中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

表十

奧運大樓內體育總會所佔樓面總面積和職員人數  
(2018-19 年度)

體育總會	所獲分配辦公空間的樓面總面積 (a) (平方呎)	所獲分配額外辦公空間的樓面總面積 (b) (平方呎)	整體樓面總面積 (c)=(a)+(b) (平方呎)	兼職職員人數 (d)	全職職員人數 (e)	職員總人數 (f)=(d)+(e)	每名職員的平均樓面總面積 (g)=(c) ÷ (f) (平方呎)
1	130.0	—	130.0	—	1	1	130
2	130.0	—	130.0	1	2	3	43
3	130.0	—	130.0	3	3	6	22
4	138.0	—	138.0	1	—	1	138
5	138.0	—	138.0	—	3	3	46
6	138.0	—	138.0	1	2	3	46
7	140.0	—	140.0	—	2	2	70
8	160.0	—	160.0	2	4	6	27
9	170.0	—	170.0	3	3	6	28
10	170.0	—	170.0	2	5	7	24
11	180.0	—	180.0	3	3	6	30
12	190.0	—	190.0	1	2	3	63
13	190.0	—	190.0	1	3	4	48
14	200.0	—	200.0	—	3	3	67
15	200.0	—	200.0	2	4	6	33
16	210.0	—	210.0	—	4	4	53
17	230.0	—	230.0	—	2	2	115
18	230.0	—	230.0	5	4	9	26
19	245.0	—	245.0	1	3	4	61



中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

表十 (續)

體育總會	所獲分配辦公空間的樓面總面積 (a) (平方呎)	所獲分配額外辦公空間的樓面總面積 (b) (平方呎)	整體樓面總面積 (c)=(a)+(b) (平方呎)	兼職職員人數 (d)	全職職員人數 (e)	職員總人數 (f)=(d)+(e)	每名職員的平均樓面總面積 (g)=(c) ÷ (f) (平方呎)
20	247.0	—	247.0	—	7	7	35
21	250.0	—	250.0	—	4	4	63
22	276.0	—	276.0	1	5	6	46
23	300.0	—	300.0	—	4	4	75
24	200.0	110.0	310.0	1	5	6	52
25	329.0	—	329.0	2	4	6	55
26	250.0	100.0	350.0	3	4	7	50
27	350.0	—	350.0	—	7	7	50
28	250.0	130.0	380.0	—	6	6	63
29	390.0	—	390.0	—	5	5	78
30	400.0	—	<b>400.0</b>	—	6	<b>6</b>	67
31	400.0	—	<b>400.0</b>	—	15	<b>15</b>	27
32	150.0	260.0	410.0	—	3	3	137
33	250.0	160.0	410.0	1	10	11	37
34	250.0	170.0	420.0	—	4	4	105
35	420.0	—	420.0	—	4	4	105
36	450.0	—	450.0	—	9	9	50
37	470.0	—	470.0	—	10	10	47
38	490.0	—	490.0	—	7	7	70
39	535.0	—	535.0	—	10	10	54
40	610.0	—	610.0	2	10	12	51
41	600.0	200.0	800.0	—	14	14	57

## 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

表十 (續)

體育總會	所獲分配辦公空間的樓面總面積 (a) (平方呎)	所獲分配額外辦公空間的樓面總面積 (b) (平方呎)	整體樓面總面積 (c)=(a)+(b) (平方呎)	兼職職員人數 (d)	全職職員人數 (e)	職員總人數 (f)=(d)+(e)	每名職員的平均樓面總面積 (g)=(c) ÷ (f) (平方呎)
42	460.0	547.0	1 007.0	—	8	8	126
43	790.0	250.0	1 040.0	—	14	14	74
44	510.0	993.8	1 503.8	—	14	14	107
45	700.0	1 611.2	2 311.2		31		75

資料來源：審計署對管理公司記錄的分析

2.48 根據管理公司與體育總會簽訂的租賃協議，管理公司亦可在考慮相關體育總會的職員人數後，把奧運大樓內辦公空間重新分配予這些體育總會。為應付體育總會對辦公空間的需求 (見第 2.46 段)，並協助紓緩奧運大樓內體育總會職員過於擠迫的問題，審計署認為，港協暨奧委會需諮詢民政局 (註 20)，檢討分配予體育總會在奧運大樓的辦公空間面積，以及適當地根據體育總會職員人數重新分配面積予相關體育總會。港協暨奧委會亦需諮詢民政局，考慮劃一奧運大樓內體育總會職員應有的辦公空間，以方便重新分配辦公空間予體育總會。

2.49 **需要改善會議場地的使用情況** 奧運大樓內可用會議場地為 1 個面積 3 535 平方呎，有 300 個座位的演講廳 (見照片五)；1 個面積 1 388 平方呎，有 30 個座位的董事局會議廳 (見照片六)；及 7 個面積介乎 300 平方呎至 2 430 平方呎，座位數目由 15 個至 120 個不等的會議室 (其中一個會議室可見照片七)。該等場地公開讓本地體育界和公眾人士使用，按每小時收費。港協暨奧委會及其關聯公司，以及所有體育總會，可免費使用該 7 個會議室。

註 20：根據管理公司與政府產業署代表政府 (奧運大樓是政府產業 (見第 1.15(b) 段)) 簽訂的契約，在民政局事前的書面同意下，管理公司可向港協暨奧委會、體育總會和港協暨奧委會關聯公司，提供辦公室、相關儲物地方、其他辦公空間及有關服務與設施，但只能用於在香港推動體育和體育行政的工作；並可對奧運大樓進行改建、拆建或加建。

照片五

奧運大樓演講廳



資料來源：管理公司的記錄

照片六

奧運大樓董事局會議廳



資料來源：管理公司的記錄

照片七

奧運大樓某會議室



資料來源：管理公司的記錄

2.50 審計署審查了 2014-15 至 2018-19 年度期間奧運大樓會議場地的使用情況，發現在這段期間的使用率如下：

- (a) 演講廳介乎 26% 至 32%；
- (b) 董事局會議廳由 2014-15 年度的 14% 減少至 2018-19 年度的 9%；  
及
- (c) 會議室介乎 41% 至 54%。

使用率詳情載於表十一。

中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

表十一

奧運大樓會議場地的使用情況  
(2014-15 至 2018-19 年度)

會議場地	使用率	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度
演講廳	可供租訂時數	5 475.0	5 475.0	5 475.0	5 475.0	5 475.0
	使用時數	1 399.5	1 779.0	1 625.0	1 435.5	1 493.5
	使用率	<b>26%</b>	<b>32%</b>	<b>30%</b>	<b>26%</b>	<b>27%</b>
董事局 會議廳	可供租訂時數	5 475.0	5 475.0	5 475.0	5 475.0	5 475.0
	使用時數	761.0	715.5	891.5	644.0	506.5
	使用率	<b>14%</b>	<b>13%</b>	<b>16%</b>	<b>12%</b>	<b>9%</b>
會議室 (7 個)	可供租訂時數	38 325.0	38 325.0	38 325.0	38 325.0	38 325.0
	使用時數	15 673.0	16 644.5	19 657.0	20 611.0	20 808.0
	使用率	<b>41%</b>	<b>43%</b>	<b>51%</b>	<b>54%</b>	<b>54%</b>

資料來源：審計署對管理公司記錄的分析

附註： 根據民政局與管理公司簽訂的協議，每個場地的可供租訂總時數是5 475小時(15小時(早上8時至晚上11時)×365日)。

## 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

---

2.51 鑑於奧運大樓辦公空間的需求 (見第 2.43 及 2.46 段)，以及該大樓內會議場地的使用率長期不高，審計署認為，港協暨奧委會需要諮詢民政局，探討把部分會議室改作辦公空間的可行性。此外，港協暨奧委會需要更努力宣傳演講廳和董事局會議廳可供使用，以讓公眾人士租用。

### 審計署的建議

2.52 審計署建議民政事務局局长應：

- (a) 與港協暨奧委會合作，為奧運大樓定出未來路向；及
- (b) 擬訂時間表以適當地推展所涉事宜。

2.53 審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

- (a) 在諮詢民政局後：
  - (i) 檢討分配予體育總會在奧運大樓的辦公空間面積，並適當地根據體育總會職員人數重新分配面積予相關體育總會；
  - (ii) 考慮劃一奧運大樓內體育總會職員應有的辦公空間，以方便重新分配辦公空間予相關體育總會；及
  - (iii) 探討把奧運大樓部分會議室改作辦公空間的可行性；及
- (b) 更努力宣傳演講廳和董事局會議廳可供使用，以讓公眾人士租用。

## 政府的回應

2.54 民政事務局局长接納第 2.52 段所載的審計署建議，並表示民政局正與港協暨奧委會和相關體育總會根據現時和未來需要，檢視其辦公室需求，並會繼續與港協暨奧委會緊密合作，以推展奧運大樓的重建工作。

## 港協暨奧委會的回應

2.55 港協暨奧委會會長表示港協暨奧委會：

- (a) 接納第 2.53 段所載的審計署建議；及
- (b) 已採取措施以改善會議場地的使用率，並會與民政局跟進有關檢視體育總會職員應有辦公空間的事宜。

## 採購事宜

2.56 港協暨奧委會已在其採購政策和原則中訂明與採購有關的規定。貨品或服務的價值：

- (a) 如為 5,000 元或以下，則須至少 1 份書面報價；
- (b) 如為 5,001 元至 50,000 元，則須至少 2 份書面報價；
- (c) 如為 50,001 元至 1,300,000 元，則須至少 3 份書面報價；及
- (d) 如為 1,300,000 元以上，則須進行公開招標。

2.57 如符合以下條件，則可採用局限性招標／報價或單一招標／報價以採購貨品或服務：

- (a) 供應商數目有限 (如為局限性招標／報價) 或供應商是獨家代理或專利分銷商 (如為單一招標／報價)；及
- (b) 事前向以下有關批核人員 (負責批核第 2.56 段所載報價和招標) 徵求批准：
  - (i) 貨品或服務的價值如為 1,000 元或以下，則向經理／分部主管徵求批准；

## 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

---

- (ii) 貨品或服務的價值如為 1,001 元至 10,000 元，則向行政總監徵求批准；
- (iii) 貨品或服務的價值如為 10,001 元至 50,000 元，則向義務秘書長／義務副秘書長／義務司庫徵求批准；
- (iv) 貨品或服務的價值如為 50,001 元至 130,000 元，則向會長或 2 名義務委員 (即義務秘書長／義務副秘書長／義務司庫) 徵求批准；
- (v) 貨品或服務的價值如為 130,001 元至 1,300,000 元，則經 1 名義務委員 (即義務秘書長／義務副秘書長／義務司庫) 向會長徵求批准；及
- (vi) 貨品或服務的價值如為 1,300,000 元以上，則向招標委員會 (包括至少 2 名義務委員) 徵求批准。

如為局限性或單一招標，以上資料應在標書評審報告中清楚記錄，以供批核人員審查。

### *在採購貨品和服務方面有改善空間*

2.58 審計署審查了 2016-17 至 2018-19 年度期間港協暨奧委會和管理公司的採購記錄 (註 21)，發現有 47 項貨品或服務採購有改善空間，涉及合共約 660 萬元 (表十二)。

---

註 21：2018-19 年度，港協暨奧委會和管理公司分別作出大約 300 項及 70 項採購。



表十二

港協暨奧委會和管理公司作出的 47 項貨品或服務採購  
(2016-17 至 2018-19 年度)

採購金額	港協暨奧委會 秘書處		就業及教育計劃 辦公室		禁藥委員會 辦公室		管理公司		合計	
	項數	金額 (元)	項數	金額 (元)	項數	金額 (元)	項數	金額 (元)	項數	金額 (元)
5,000 元或以下	4	6,238	不適用				4	6,238		
5,001 元至 50,000 元	10	228,601	7	130,334	9	274,217	1	12,000	27	645,152
50,001 元至 1,300,000 元	12	1,485,994	1	68,000	—		1	180,000	14	1,733,994
1,300,000 元以上	2	4,198,542	—				2	4,198,542		
合計	28	5,919,375	8	198,334	9	274,217	2	192,000	47	6,583,926

資料來源：審計署對港協暨奧委會和管理公司記錄的分析

2.59 審計署留意到，在該 47 項採購 (見第 2.58 段) 中：

- (a) 在港協暨奧委會秘書處、就業及教育計劃辦公室、禁藥委員會辦公室和管理公司作出的 20 項採購中，只採用了單一報價。港協暨奧委會表示，供應商是唯一供應商或獨家代理，但審計署得悉情況未必如此。舉例說，2018-19 年度，就業及教育計劃辦公室採購 1 個價值 6,674 元的手提揚聲器時採用單一報價，原因是相關供應商是某音響產品牌子的本港獨家分銷商。然而，審計署認為，市場內有其他相若品牌的手提揚聲器可供選擇；

- (b) 在港協暨奧委會秘書處作出的 24 項採購中，實際上是就體院、體育總會和董事會委員所購服務或貨品發還的費用。這 24 項採購是向體院、體育總會和該董事會委員發還 12 項交通費用 (註 22) 和 12 項機票費用 (註 23)，所涉款額介乎 780 元至 256,575 元。關於發還費用：
- (i) 交通費用方面，體育總會向港協暨奧委會提供有關費用的發票和付款收據。然而，港協暨奧委會沒有訂明向體育總會發還費用的指引 (例如要求體育總會提供所得報價的資料)；及
  - (ii) 機票費用方面，港協暨奧委會於 2020 年 2 月告知審計署，就發還這類費用而言，港協暨奧委會與獲發還費用的個人／組織議定發還款額上限。然而，審計署留意到，在該 12 項發還費用的採購中，有 1 項沒有訂定發還款額上限。此外，亦沒有訂定發還款額上限的指引。

2020 年 3 月，港協暨奧委會告知審計署，由於港協暨奧委會不涉及體育總會委聘服務的過程，港協暨奧委會的採購政策和原則並不適用。此外，每次發還費用均作個別考慮，以切合不同情況。審計署認為，港協暨奧委會沒有就向體育總會發還費用和訂定發還款額上限制訂指引，難以確定所發還的費用是否物有所值；

- (c) 有 2 項由港協暨奧委會秘書處作出的採購，各涉超過 130 萬元 (須作招標——見第 2.56(d) 段)，用以購買機票供中國香港代表團參加 2 項國際運動會。相關款額分別為 2017–18 年度所涉及的 213 萬元 (購買 170 名團員的機票) 和 2018–19 年度所涉及的 206 萬元 (購買 627 名團員的機票)。審計署留意到：

---

註 22：交通費用的例子是運送大型物品 (例如單車和風帆設備) 以供在國際運動會中使用。港協暨奧委會的一貫做法是，會承擔運送運動員在國際運動會所使用體育設備的費用。體育總會需向港協暨奧委會提交預算，由其審核，然後交予民政局審批。體育總會先行墊支所涉費用，然後根據批准預算向港協暨奧委會要求發還有關費用。

註 23：港協暨奧委會表示，如果情況緊急，或當體院某運動員、體育總會某運動員或某董事會委員須由香港境外某地方乘飛機前往香港境外另一地方以參與某項比賽，則該運動員 (或該委員) 會先自行購買機票，然後向港協暨奧委會要求發還有關費用。

- (i) 沒有進行招標 (見第 2.57(b)(vi) 段)；
- (ii) 港協暨奧委會表示，該 2 項採購根據“贊助協議”(註 24)作出，所以豁免遵行採購規定。然而，審計署留意到，該“贊助協議”其實只是指以折扣價購買機票。審計署認為，港協暨奧委會可向其他供應商索取報價，以確保相關採購物有所值；及
- (iii) 該 2 項採購只由港協暨奧委會義務秘書長或會長批核。由於所涉款額巨大，審計署認為該 2 項採購應由至少 2 名義務委員批核 (見第 2.57(b)(vi) 段)。事實上，如不作招標，應徵求有關批核人員的批准 (例如就該 2 項採購徵求最少 2 名義務委員批准)，才算妥當；及
- (d) 有 1 項由管理公司作出的採購，涉及款額 180,000 元，是奧運大樓載客升降機的保養服務，為期 2 年，只取得 2 份而非所規定的 3 份書面報價 (見第 2.56(c) 段)。此外，該項採購只由 2 名義務委員批准，但按規定應經由 1 名義務委員向港協暨奧委會會長徵求批准 (見第 2.57(b)(v) 段)。

## 審計署的建議

### 2.60 審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

- (a) 與其限購某一品牌的產品或服務，考慮採購品質相若的其他品牌產品或服務，以確保物有所值；
- (b) 制訂有關發還費用的指引；
- (c) 採取措施，確保港協暨奧委會的採購規定常獲遵行 (例如索取規定數目的書面報價及向相關批核人員徵求批准)；及
- (d) 當情況迫切以致未能按規定進行招標時：
  - (i) 確保就不作招標向相關批核人員徵求批准；及
  - (ii) 確保索取所需報價及報價獲相關批核人員批准。

---

註 24：根據採購政策和原則，有些採購可豁免遵行採購規定 (例如付予國際組織的會員費、根據贊助人與港協暨奧委會雙方議定的贊助協議所採購的貨品或服務)。

### 港協暨奧委會的回應

2.61 港協暨奧委會會長表示港協暨奧委會：

- (a) 接納審計署的建議；及
- (b) 同意進一步加強採購政策，以涵蓋有關迫切情況和發還費用的指引。

## 第 3 部分：政府撥款和監察

3.1 本部分探討：

- (a) 民政事務局提供的資助 (第 3.2 至 3.18 段)；及
- (b) 民政事務局進行的監察 (第 3.19 至 3.39 段)。

### 民政事務局提供的資助

#### *需要檢討持續出現運作赤字的受資助計劃*

3.2 《財務通告第 9/2004 號》“有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引”載明，管制人員在審核有關機構的財政預算時，應審查多項事宜，包括赤字預算 (如有) 是否有充分理由支持，以及該機構能否動用其儲備 (註 25) 以解決赤字問題；如果不能，管制人員應向有關決策局局長提出此事，商議如何就該機構的財政問題尋求可行及可持續的解決辦法。

3.3 關於民政局給予港協暨奧委會和管理公司的資助，如第 1.3 段表一及第 1.4 段所示，民政局於 2018–19 年度向港協暨奧委會提供 2,400 萬元撥款。根據 2020–21 財政年度《政府財政預算案》，為進一步推動本港的體育發展，政府對港協暨奧委會和 60 個體育總會的總資助額，將由現時每年約 3 億元，在未來 4 年大幅增加至每年超過 5 億元。

3.4 審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司受民政局資助的計劃 (見第 1.14 段) 的財政狀況，詳情載於表十三。

---

註 25：儲備由受資助計劃的剩餘款項累積而成；根據《財務通告第 9/2004 號》，剩餘款項可來自受資助計劃的未用資助金或用作資助該計劃的其他收入來源的未用款項。

表十三

港協暨奧委會和管理公司受資助計劃的財政狀況  
(2014-15 至 2018-19 年度)

	2014-15 年度 (千元)	2015-16 年度 (千元)	2016-17 年度 (千元)	2017-18 年度 (千元)	2018-19 年度 (千元)
<b>港協暨奧委會</b>					
<i>港協暨奧委會秘書處 (註)</i>					
收入	7,196	7,541	7,652	7,862	7,870
開支	7,229	7,563	7,749	8,239	8,458
盈餘／(赤字)	(33)	(22)	(97)	(377)	(588)
儲備	7	無			
<b>就業及教育計劃辦公室</b>					
收入	3,810	3,147	2,862	2,526	2,887
開支	3,764	3,194	2,949	2,341	3,041
盈餘／(赤字)	46	(47)	(87)	185	(154)
儲備	46	無		185	31
<b>禁藥委員會辦公室</b>					
收入	5,076	4,567	4,817	5,355	5,892
開支	5,139	4,932	4,854	5,317	6,081
盈餘／(赤字)	(63)	(365)	(37)	38	(189)
儲備	58	無		38	無
<b>管理公司</b>					
收入	12,459	13,239	12,894	14,372	14,332
開支	13,527	13,451	13,950	13,142	13,426
盈餘／(赤字)	(1,068)	(212)	(1,056)	1,230	906
儲備	2,374	2,162	1,106	2,336	3,242

資料來源：港協暨奧委會和管理公司就受資助計劃向民政局提交的經審計帳目

註：有關資助包括民政局為康文署提供 (並通過民政局撥予港協暨奧委會) 的款項，主要用以支付 1 個負責籌辦社區計劃的行政助理職位的職員開支。

3.5 審計署留意到：

- (a) 2014–15 至 2018–19 年度期間，港協暨奧委會秘書處均有運作赤字，赤字由 2014–15 年度的 33,000 元增加至 2018–19 年度的 588,000 元。港協暨奧委會秘書處從 2015–16 年度起耗盡儲備。港協暨奧委會表示，已從其收入撥款資助秘書處的受資助計劃（見第 1.19 段註 8）；
- (b) 2015–16 及 2016–17 年度，就業及教育計劃辦公室、禁藥委員會辦公室和管理公司均有運作赤字。就業及教育計劃辦公室和禁藥委員會辦公室在該 2 年耗盡儲備；及
- (c) 2017–18 年度，就業及教育計劃辦公室和禁藥委員會辦公室各從民政局取得 900 萬元的一筆過撥款，以支付其計劃的開支（見第 1.16(c) (i) 及 (ii) 段）。2017–18 年度，管理公司亦從民政局取得 900 萬元的一筆過撥款，以維持運作（見第 1.16(c)(iii) 段）。此外，管理公司由 2017–18 年度起向奧運大樓所有租戶收取管理月費（見第 2.42 段及第 3.11(a) 段表十五的註）。因此，就業及教育計劃辦公室、禁藥委員會辦公室和管理公司於 2017–18 年度均有運作盈餘。然而，到了 2018–19 年度，只有管理公司錄得盈餘，就業及教育計劃辦公室和禁藥委員會辦公室均有赤字，而禁藥委員會辦公室更再度耗盡儲備。港協暨奧委會表示，已從其收入撥款資助就業及教育計劃辦公室和禁藥委員會辦公室的受資助計劃。

3.6 鑑於第 3.5 段所述的赤字，以及財務通告施加予管制人員的規定（見第 3.2 段），審計署認為，民政局需要密切監察港協暨奧委會和管理公司的財政狀況，並考慮為港協暨奧委會和管理公司尋求可行及可持續的解決辦法。2020 年 3 月，民政局告知審計署，民政局一向密切監察港協暨奧委會（包括管理公司）的財政狀況，並視乎需要不時向港協暨奧委會提供一筆過撥款。考慮到港協暨奧委會近年的財政狀況，政府決定由 2020–21 年度起大幅增加提供予港協暨奧委會的經常資助。

**需要適時發放經常資助**

3.7 民政局以 4 次款額相同的季度撥款，向港協暨奧委會和管理公司發放經常資助。審計署審查 2016–17 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會獲發資助的情況後發現，經常資助並非每次都適時發放（見表十四 (e) 及 (f) 欄）。

表十四

港協暨奧委會獲發資助的情況  
(2016-17 至 2018-19 年度)

年度	接獲港協暨奧委會財政預算的日期 (a)	資助協議簽訂日期 (b)	資助協議所訂發款日期 (4 次款額相同的季度撥款) (c)	實際發款日期 (d)	延遲發款日數 (註 1) (e) (天)	2016-17 與 2017-18 年度之間及 2017-18 與 2018-19 年度之間延遲發款日數 (f) (天)	
2016-17	15.01.2016	26.05.2016	簽訂資助協議後 10 個工作天 (即 10.06.2016 或之前)	02.06.2016	無	49 (註 2)	
			31.07.2016	08.08.2016	7		
			31.10.2016	19.10.2016	無		
			31.01.2017	17.02.2017	16		
2017-18	26.01.2017	06.06.2017	簽訂資助協議後 10 個工作天 (即 20.06.2017 或之前)	05.07.2017	14		
			31.07.2017	13.11.2017	104		
			31.10.2017	13.11.2017	12		
			31.01.2018	09.02.2018	8		
2018-19	17.01.2018	08.05.2018	簽訂資助協議後 10 個工作天 (即 23.05.2018 或以前)	21.05.2018	無		12 (註 3)
			31.07.2018	04.09.2018	34		
			31.10.2018	19.12.2018	48		
			31.01.2019	25.03.2019	52		

資料來源：審計署對民政局記錄的分析



表十四 (續)

註1：延遲發款日數由資助協議所訂發款日期翌日起，計算至實際發款日期之前1天止。

註2：2016-17與2017-18年度之間的延遲日數，由2017年5月17日(即2016-17年度2017年2月17日末季發款日期後3個月(即1季))起，計算至2017年7月4日(即2017-18年度首季發款日期之前1天)止。

註3：2017-18與2018-19年度之間的延遲日數，由2018年5月9日(即2017-18年度2018年2月9日末季發款日期後3個月(即1季))起，計算至2018年5月20日(即2018-19年度首季發款日期之前1天)止。

3.8 港協暨奧委會表示，民政局長時間延遲發放資助及每次發款之間相隔時間不一(例如在2017-18年度，首季款項於2017年7月5日發放，第二季及第三季款項均不按照資助協議所訂日期發放，而是同於2017年7月5日後4個月即2017年11月13日發放——見第3.7段表十四)，阻礙港協暨奧委會的現金週轉，導致運作困難。關於向管理公司發放資助，審計署留意到，民政局與管理公司簽訂的資助協議沒有訂明發款日期，因此無法評估是否延遲發放資助。

3.9 審計署認為，民政局需要考慮港協暨奧委會的關注，並採取措施，向港協暨奧委會適時發放經常資助。民政局亦需為管理公司訂出發款日期，並確保向管理公司適時發放經常資助。2020年3月，民政局告知審計署，根據政府(由民政局代表)與港協暨奧委會簽訂的資助協議中相關條款，須按協議所載時間表分期支付資助，惟須視乎港協暨奧委會的服務表現是否達到應有水平致令政府滿意。就此而言，民政局的做法是，先會審核港協暨奧委會提交的最新季度報告，才會發放資助，因此造成若干延遲。民政局同意審計署的提議，日後會盡力安排適時發放資助。

#### **需要確保受資助計劃不會補貼自資活動**

3.10 根據《財務通告第9/2004號》(見第3.2段)，向相關機構提供的政府資助用以推行受資助計劃；這些機構必須確保受資助計劃沒有在金錢上或實物方面為自資活動提供補貼。

3.11 如第1.6段所述，除管理公司外，港協暨奧委會有兩間關聯公司，分別是港協暨奧委會奧夢成真有限公司(奧夢公司)和香港奧林匹克之友有限公司(奧友公司)。該兩間公司分別於2015年11月和2017年5月成立，自資運作。審計署留意到：

## 政府撥款和監察

- (a) 奧夢公司在奧運大樓佔用 305 平方呎的辦公空間。雖然奧夢公司自資運作，但管理公司只向其收取屬資助款額的管理月費。港協暨奧委會於 2020 年 3 月告知審計署，成立奧夢公司的背景於 2015 年獲民政局全力支持，儘管當年成立時沒有就收取資助款額進行商討或獲明示同意。審計署認為，奧夢公司自資運作，應支付非資助款額。表十五顯示奧夢公司自 2015 年 11 月佔用奧運大樓辦公空間以來應繳付的管理費款額；

表十五

奧夢公司應繳付的管理費  
(2015-16 至 2018-19 年度)

	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	合計
審計署的重新計算 (註)(a)	36,646.8 元	98,454.0 元	107,811.4 元	116,144.0 元	359,056.2 元
管理公司的計算 (按照管理 公司與奧夢公司簽訂的租賃 協議)(註)(b)	無	無	3,172.0 元	10,004.0 元	13,176.0 元
少付的管理費 (c)=(a)-(b)	36,646.8 元	98,454.0 元	104,639.4 元	106,140.0 元	345,880.2 元

資料來源：審計署對管理公司記錄的分析

註： 管理公司向奧運大樓租戶收取以下管理費 (亦見第 2.42 段)：

期間	港協暨奧委會 及其關聯公司和 受資助體育總會 (每平方呎)	佔用額外辦公空間的 受資助體育總會 (每平方呎)	非資助體育總會和體 育相關組織 (每平方呎)
2015 年 11 月 17 日 (奧夢公司佔用辦公空間 首日) 至 2017 年 4 月 6 日	無 (管理公司由 2017-18 年度起 收取管理費)	22.9 元	26.9 元
2017 年 4 月 7 日至 2018 年 11 月 30 日	2.6 元	25.5 元	29.5 元
2018 年 12 月 1 日至 2019 年 3 月 31 日	3.0 元	31.3 元	36.2 元

- (b) 多年來，奧夢公司除少付管理費外，亦沒有與受資助計劃攤分辦公室費用（例如同時負責管理奧夢公司和受資助計劃的管理人員的薪酬，以及其他行政和運作開支）；及
- (c) 奧友公司有 1 名職員在奧運大樓內港協暨奧委會秘書處的辦公室工作，但該公司沒有與受資助計劃攤分辦公室費用。

3.12 審計署認為，港協暨奧委會需在諮詢民政局後，就向奧夢公司收取管理費及該公司沒有與受資助計劃攤分辦公室費用，並就奧友公司沒有與受資助計劃攤分辦公室費用，修正有關的不足之處。港協暨奧委會亦需採取措施，確保日後受資助計劃不會補貼自資活動。

### 需要更新受資助機構一覽表

3.13 根據《財務通告第 9/2004 號》，接受政府經常撥款的機構一覽表如有增刪，決策局局長須通知財經事務及庫務局（財庫局）。這是為了確保所有受資助機構遵守財務通告所載的規定。

3.14 審計署留意到，管理公司既接受民政局經常資助，又與政府另訂資助協議（見第 1.15(b) 段），但未被納入一覽表（見第 3.13 段）。審計署認為，民政局需要通知財庫局，把管理公司納入該表。2020 年 3 月，民政局告知審計署，如審計署指出，根據《財務通告第 9/2004 號》，決策局局長須把接受政府經常撥款的機構一覽表（即該通告附件一）的增刪通知財庫局。儘管民政局留意到不是所有接受政府經常撥款的機構都在該通告附件一列明（例如有受資助機構只被稱為“主要演藝團體”或“非政府福利機構”等），但仍會就審計署的提議諮詢財庫局，並作出相應跟進。

### 審計署的建議

- 3.15 審計署建議民政事務局局長應：
- (a) 繼續密切監察港協暨奧委會和管理公司的財政狀況；
  - (b) 確保向港協暨奧委會適時發放經常資助；
  - (c) 為管理公司訂出發款日期，並確保向管理公司適時發放經常資助；及

## 政府撥款和監察

---

- (d) 確保向財庫局諮詢把管理公司納入接受政府經常撥款的機構一覽表，並作出相應跟進。

### 3.16 審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

- (a) 在諮詢民政局後，就向奧夢公司收取管理費和該公司沒有與受資助計劃攤分辦公室費用，並就奧友公司沒有與受資助計劃攤分辦公室費用，修正不足之處；及
- (b) 採取措施，確保日後受資助計劃不會補貼自資活動。

## 政府的回應

### 3.17 民政事務局局长同意第 3.15 段所載審計署的建議，並表示：

- (a) 鑑於港協暨奧委會的財政狀況，民政局已決定大幅增加其經常資助，由2019–20年度的2,000萬元增加至2020–21年度的4,060萬元，並會繼續密切監察港協暨奧委會往後的財政狀況；
- (b) 民政局會檢討發款程序，盡力向港協暨奧委會和管理公司適時發放經常資助；及
- (c) 關於審計署建議把管理公司納入接受政府經常撥款的機構一覽表，民政局會在諮詢財庫局後作出相應的跟進行動。

## 港協暨奧委會的回應

### 3.18 港協暨奧委會會長表示港協暨奧委會：

- (a) 接納第 3.16 段所載的審計署建議；及
- (b) 承諾與民政局檢討管理費安排。

## 民政事務局進行的監察

### 需要確保適時提交報告

3.19 根據民政局與港協暨奧委會簽訂的資助協議（見第 1.15(a) 段），港協暨奧委會承諾向民政局提交以下文件：

- (a) **季度報告** 應在季末後 3 個月內提交報告，匯報港協暨奧委會的收入與開支、達致資助協議所訂服務表現指標（見附錄 F）的情況、所遇到的問題、為應對問題所採取的補救措施，以及民政局要求提供的其他資料；及
- (b) **經審計周年帳目** 須在受資助年度（即 4 月至翌年 3 月）結束後的 9 月 30 日或之前向港協暨奧委會提交經審計帳目。

3.20 根據民政局與管理公司簽訂的資助協議（見第 1.15(b) 段），管理公司承諾：

- (a) 向民政局：
  - (i) 於季末翌月 20 日或之前提交管理帳目季度結算表；
  - (ii) 於受資助年度結束後的 6 月 30 日或之前提交未審計帳目；
  - (iii) 於受資助年度結束後的 9 月 30 日或之前提交經審計帳目；及
  - (iv) 於受資助年度結束後的 6 月 30 日或之前提交達致資助協議所訂服務表現指標（見附錄 F）情況的報告；及
- (b) 在其周年報告中公開披露管理公司最高級三層人員的薪酬。

3.21 根據上述資助協議（見第 3.19 及 3.20 段），如港協暨奧委會或管理公司違反資助協議內任何條款和條件，或未能履行協議所訂責任，政府有權終止資助協議。

3.22 審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司提交的帳目和報告，發現：

- (a) 管理公司經常遲交帳目(見表十六)。2020年3月，港協暨奧委會告知審計署，管理公司未能在季末後20日內提交管理帳目，因為需要時間進行會計工作。民政局亦告知審計署，民政局明白管理公司有實際困難，以致未能在季末翌月20日或之前提交季度管理帳目。民政局會與管理公司跟進有關事宜，包括考慮延後提交帳目的限期，以及適當修訂資助協議的相關規定；及

表十六

管理公司提交帳目  
(2014-15 至 2018-19 年度)

	提交時間	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
		年度	年度	年度	年度	年度
(延遲日數)						
<b>管理帳目</b>						
4 月至 6 月	季末翌月 20 日 或之前	5	沒有延遲	5	沒有延遲	5
7 月至 9 月		5	沒有延遲	5	沒有延遲	5
10 月至 12 月		沒有延遲	沒有延遲	5	5	5
1 月至 3 月		17	6	5	5	5
<b>經審計帳目</b>	受資助年度結 束後的9月30日 或之前	沒有延遲	沒有延遲	沒有延遲	沒有延遲	31

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

- (b) 2014-15 至 2017-18 年度期間，管理公司沒有就達致服務表現指標的情況向民政局提交任何報告。因應審計署的查詢，管理公司向民政局提交 2018-19 年度達致服務表現指標的情況。審計署進一步留意到，雖然 2014-15 至 2017-18 年度期間管理公司沒有提交報告，但民政局沒有採取任何跟進行動以要求管理公司提交報告。

3.23 審計署認為，管理公司需要採取措施，確保按照與民政局議定的時間表提交一切所須帳目和報告。另外，民政局需要確保採取跟進行動，以考慮適度延後管理公司提交管理帳目的限期。此外，民政局需要監察管理公司提交帳目和報告的情況，並在有需要時採取跟進行動。

需要監察達致服務表現指標的情況

3.24 審計署審查 2014–15 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司向民政局提交的報告後發現，為港協暨奧委會設定合共 15 項服務表現指標及為管理公司設定合共 6 項服務表現指標（見附錄 F）當中，禁藥委員會辦公室和管理公司未能達致若干訂明的服務表現指標（見表十七及十八）。港協暨奧委會和管理公司均沒有就未能達標作出解釋，亦無證據顯示民政局曾採取任何跟進行動。

表十七

港協暨奧委會未能達致的服務表現指標  
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	服務表現指標	目標 服務表現 (a) (數目)	實際 服務表現 (b) (數目)	服務表現未達指標	
				(c)=(b)-(a) (數目)	(d)=(c)/(a)×100% (%)
禁藥委員會辦公室					
2014–15	出席國際會議或訓練課程	3 節	2 節	1 節	33%
2015–16	製備運動禁藥活動的 周年報告	39 份	32 份	7 份	18%
2016–17	製備運動禁藥活動的 周年報告	40 份	32 份	8 份	20%
2017–18	製備運動禁藥活動的 周年報告	40 份	37 份	3 份	8%
2018–19	監察運動員提交的行蹤資 料 (見第 2.36(b) 段)	313 名 運動員	267 名 運動員	46 名 運動員	15%

資料來源：審計署對港協暨奧委會記錄的分析



表十八

管理公司未能達致的服務表現指標  
(2014-15 至 2018-19 年度)

年度	服務表現指標	目標 服務表現	實際 服務表現	服務表現未達指標	
		(a)  (次數)	(b)  (次數)	(c)=(b)-(a)  (次數)	(d)=(c)/(a) × 100%  (%)
2018-19 (註)	每年召開 1 次 管理委員會會議	1 次	無	1 次	100%

資料來源：審計署對管理公司記錄的分析

註： 2014-15 至 2017-18 年度期間，管理公司沒有就達致服務表現指標的情況向民政局提交任何報告（見第 3.22(b) 段）。

3.25 審計署認為，民政局需要規定港協暨奧委會和管理公司就任何未能達致服務表現指標的情況提供解釋。如果不作解釋或解釋欠妥，民政局便需對港協暨奧委會和管理公司採取跟進行動。

#### 匯報服務表現方面需作改善

3.26 審計署審查了 2018-19 年度港協暨奧委會和管理公司根據服務表現指標匯報的服務表現，發現匯報服務表現方面有改善空間。詳情見表十九。

表十九

港協暨奧委會和管理公司根據服務表現指標匯報的服務表現  
(2018–19 年度)

	服務表現指標	目標 服務表現	所匯報 服務表現 (a)	審計署 所查明 服務表現 (b)	所匯報服務表 現與審計署所 查明服務表現 之間的差異 (c)=(a)-(b)	差異理由
就業及教育計劃辦公室	就業 • 提供就業及實習安排	25 項 就業安排	56 項 就業安排	29 項 就業安排	27 項 就業安排 (48%)	所匯報服務表現包括 1 項不受民政局資助的計劃所作出的就業安排
禁藥委員會辦公室	檢測 • 進行運動禁藥檢測	502 次 檢測	560 次 檢測 (註)	492 次 檢測	68 次檢測 (12%)	所匯報服務表現包括未能成功進行的運動禁藥檢測
管理公司	(在可使用會議室的 49 275 個小時中) 達致的會議室設施使用率	32%	46%	42%	4% (9%)	所匯報服務表現包括租用者已預訂會議室設施但沒有現身的時數

資料來源：審計署對港協暨奧委會和管理公司記錄的分析

註： 如第 2.37 段表九所示，數字為 561(492+69) 次檢測。港協暨奧委會向民政局匯報 560 次檢測。

3.27 為確保有關服務表現的資料清晰透明，審計署認為港協暨奧委會需要改善向民政局匯報達致服務表現指標情況的做法。關於就業及實習安排的服務表現指標，港協暨奧委會需把民政局受資助計劃所達致的就業安排數目，與非資助計劃所達致的數目分開匯報。關於進行運動禁藥檢測的服務表現指標，港協暨奧委會需把成功進行的檢測，與未能成功進行的檢測分開處理。

**需要披露職員薪酬**

3.28 根據民政局與管理公司簽訂的資助協議，管理公司須在周年報告中公開發露最高級三層人員的薪酬（見第 3.20(b) 段）。

3.29 審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間管理公司向民政局提交的周年報告（註 26），發現管理公司沒有在其周年報告中披露最高級三層人員的薪酬，亦無證據顯示民政局曾就沒有披露一事採取任何跟進行動。

3.30 審計署檢視了 2018–19 年度管理公司給予最高級三層人員的薪酬，發現薪酬款額達 325 萬元（見表二十）。

表二十

管理公司最高級三層人員的薪酬  
(2018–19 年度)

職員	職員人數和職位	年薪 (元)
第一層	1 名經理	887,859
第二層	2 名助理經理	974,152
第三層	2 名營運主任和 2 名行政助理	1,391,983
	合計	3,253,994

資料來源：審計署對管理公司記錄的分析

3.31 審計署認為，管理公司需要公開披露其最高級三層人員的薪酬，而民政局需要確保管理公司公開披露上述資料。

3.32 此外，審計署留意到，根據行政署長於 2018 年發出的《行政署通函第 11/2018 號》“監察受資助機構高級行政人員薪酬新指引”，如受資助機構在緊接編定檢討年度之前 4 年內其平均運作收入超過 50% 來自政府，而在該 4 年期間平均每年資助額為 1,000 萬元或以上，則須檢討最高級三層人員的數目、

註 26：管理公司周年報告載於管理公司的網站。

## 政府撥款和監察

職級和薪酬，並定期向相關決策局局長匯報檢討結果。根據港協暨奧委會的記錄，2015–16 至 2018–19 年度期間（即 4 年期間），平均所獲的政府經常資助佔港協暨奧委會平均總運作收入的 35%，因此港協暨奧委會無須作出披露。鑑於港協暨奧委會於未來 4 年獲發的政府資助將會增加（見第 3.3 段），審計署認為民政局需要留意政府給予港協暨奧委會的經常資助與港協暨奧委會的總運作收入之間的比例。如該比例日後增加至超過 50%，民政局便需規定港協暨奧委會公開披露其最高級三層人員的薪酬。

### 落實《防貪錦囊》所載最佳做法方面需作改善

3.33 廉署發出的《防貪錦囊》（見第 2.4 段）涵蓋董事會的管治、誠信管治、選拔運動員（如第 2.4 至 2.9 段所述，包括透明度事宜）和體育總會的管理。

3.34 民政局表示發出《防貪錦囊》亦為港協暨奧委會載明具體措施以提升其管治能力（見第 2.6 段），加上廉署表示良好管治是體育事業發展的基石（見第 2.4 段），審計署審查了港協暨奧委會在多大程度上落實《防貪錦囊》所載最佳做法。審計署發現，港協暨奧委會在落實最佳做法方面可以做得更多。表二十一顯示，截至 2020 年 2 月 29 日，73 項最佳做法中有 13 項尚待港協暨奧委會落實。

表二十一

港協暨奧委會落實《防貪錦囊》所載最佳做法的情況  
(2020 年 2 月 29 日)

最佳做法類別 (註 1)	相關類別下 最佳做法 總項數	尚待落實的最佳做法
董事會的管治 (例如執行委員會的問責性及透明度)	30	1. 設立審計委員會，監察內部及外部審計工作
		2. 委任 1 名獨立的董事會成員擔任審計委員會主席，避免由董事會主席或其他功能委員會主席兼任
		3. 委任至少 1 名具備會計或審計知識的專業人士為審計委員會委員
		4. 訂明對各功能委員會成員的要求資格（如適用），例如財務委員會的成員需具備財務或會計背景

表二十一 (續)

最佳做法類別 (註 1)	相關類別下 最佳做法 總項數	尚待落實的最佳做法
		5. 設立渠道，讓合資格董事會成員表達加入功能委員會的意向，及限定個別董事會成員可參與的功能委員會的數目 6. 擬訂各委員會內增選委員的職能、任期、需具備的專長和限制 (例如服務年期)，在正常情況下，增選委員不應擁有投票權 7. 規定增選委員在各功能委員會中，所佔的比例或人數上限 8. 訂定增選委員的提名及委任機制，包括提名權及委任權 9. 自我評估落實良好管治常規的情況；倘若未能遵守，須提供理由及處理相關事宜的替代措施 (如適用)
誠信管治 (例如展示恪守誠信管治的決心、制訂紀律守則)	23	1. 為新委任的董事會成員 (包括功能委員會成員和增選委員) 及職員舉辦講座，使他們熟悉紀律守則及反貪法例。廉署可提供相關協助
教練及裁判員的管理		不適用 (註 2)
會籍管理 (例如訂明入會和終止會籍的制度)	10	1. 決定並公布取得各種會籍的方法，例如公開申請及／或由現任會員提名 2. 公布各種會籍的入會要求，例如個人會員申請者的年齡、屬會會員申請者的最低會員人數要求、觀察期及費用 (於釐定入會費用時，考慮因素應包括一般市民的負擔能力，以及從社會大眾的角度，考慮費用是否合理等) 3. 制訂並公布處理入會申請的服務承諾
一般行政事務 (例如職務分工和督導監控)	10	無
實用資料		不適用 (註 3)

資料來源：審計署對港協暨奧委會記錄的分析及向港協暨奧委會職員查詢所得的結果

註 1：關於選拔運動員的最佳做法，載於第 2.7 段表五。

註 2：關於教練及裁判員的資歷和註冊機制。港協暨奧委會不會管理負責訓練課程和比賽的教練及裁判員。

註 3：提供機構名單以供體育總會尋求協助或意見，但不包含最佳做法。

3.35 為加強港協暨奧委會的運作和管治，審計署認為港協暨奧委會需要更加努力落實《防貪錦囊》所載最佳做法。此外，《防貪錦囊》既是協助港協暨奧委會加強其管治的具體措施，而良好管治又是體育事業發展的基石（見第 3.34 段），民政局便需鼓勵港協暨奧委會落實最佳做法，並跟進港協暨奧委會落實該等做法的情況。

### 審計署的建議

3.36 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 確保採取跟進行動，以考慮適度延後管理公司提交管理帳目的限期，並適當修訂資助協議的相關規定；
- (b) 監察管理公司提交帳目和報告的情況，並在有需要時採取跟進行動；
- (c) 規定港協暨奧委會和管理公司就未能達致服務表現指標提供解釋。如果不作解釋或解釋欠妥，便需對港協暨奧委會和管理公司採取跟進行動；
- (d) 確保管理公司公開披露其最高級三層人員的薪酬；
- (e) 鑑於政府將於未來 4 年大幅增加對港協暨奧委會的資助（見第 3.3 段），故需留意政府給予港協暨奧委會的經常資助與港協暨奧委會的總運作收入之間的比例。如該比例日後增加至超過 50%，便需規定港協暨奧委會公開披露其最高級三層人員的薪酬；
- (f) 鼓勵港協暨奧委會採納《防貪錦囊》所載最佳做法；及
- (g) 跟進港協暨奧委會落實《防貪錦囊》所載最佳做法的情況。

3.37 審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

- (a) 採取措施，確保管理公司按照與民政局議定的時間表提交一切所須帳目和報告；
- (b) 改善向民政局匯報達致服務表現指標情況的做法；
- (c) 公開披露管理公司最高級三層人員的薪酬；及
- (d) 更努力落實《防貪錦囊》所載最佳做法。

## 政府的回應

3.38 民政事務局局长同意第 3.36 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 關於管理公司提交帳目一事，民政局會檢視提交限期的可行性，並會考慮修訂與管理公司所訂的資助協議以適度延後提交限期；
- (b) 民政局亦會更緊密地監察港協暨奧委會和管理公司提交帳目和報告的情況，並會要求兩者就任何未能達致服務表現指標的情況提供解釋；
- (c) 關於披露最高級三層人員薪酬一事，民政局會確保港協暨奧委會和管理公司均會在其總運作收入中政府資助所佔比例超過 50% 時作出適當披露；及
- (d) 民政局會由 2020–21 年度起每年向港協暨奧委會提供 500 萬元有時限的撥款，以支持港協暨奧委會檢視體育總會的運作和內部監察機制，從而加強體育總會的機構管治，並提升其運作的透明度。作為檢視工作其中一環，民政局會鼓勵港協暨奧委會以身作則，採納《防貪錦囊》所載最佳做法。

## 港協暨奧委會的回應

3.39 港協暨奧委會會長表示港協暨奧委會：

- (a) 接納第 3.37 段所載的審計署建議；及
- (b) 將改善提交時間表，並會作出跟進，因應其公司架構，在切實可行範圍內，落實《防貪錦囊》所載最佳做法。

## 第 4 部分：管治事宜

4.1 本部分探討港協暨奧委會的管治事宜，集中檢視以下範疇：

- (a) 管理會議和出席率 (第 4.2 至 4.18 段)；及
- (b) 管理潛在利益衝突 (第 4.19 至 4.31 段)。

### 管理會議和出席率

4.2 如第 1.10 及 1.11 段所述，港協暨奧委會由董事會管治。董事會有 15 名委員，並由 29 個委員會支援，其中 27 個為常務委員會，2 個為非常務委員會 (除非另有說明，董事會和各委員會以下統稱“董事會／委員會”)。每個委員會各司其職 (見附錄 C)。截至 2019 年 12 月 31 日，這 27 個常務委員會共有 249 名成員。

4.3 關於開會次數和會議法定人數的規定如下：

- (a) **整體開會次數** 根據政府與港協暨奧委會簽訂的資助協議 (見第 1.15(a) 段)，港協暨奧委會每年須召開合共不少於 12 次正式會議 (包括會員大會 (見下文 (b) 項)、董事會會議和委員會會議 (見下文 (c) 項))；
- (b) **會員大會召開次數** 根據港協暨奧委會《章程細則》，每年須為會員 (即 82 名會員——見第 1.9 段) 召開 1 次會員大會 (即周年大會)。除周年大會外，董事會委員 (見第 1.10 段) 或會員可要求另外召開會員大會；
- (c) **董事會和委員會開會次數** 根據港協暨奧委會《章程細則》及《附例》：
  - (i) 董事會須至少每 3 個月開會 1 次；及
  - (ii) 除非另有訂明，委員會須在有需要時開會。就此而言，7 個委員會已訂明預計開會次數。根據這 7 個委員會的記錄：
    - 1 個委員會 (即香港運動員就業及教育計劃委員會) 預計每季開會 1 次 (即 12 個月內開會 4 次)；



- 5 個委員會預計每 6 個月開會 1 次 (即 12 個月內開會 2 次)，分別為禁藥委員會、香港奧林匹克學院、會員事務委員會、奧運大樓管理委員會，以及公共關係及企業傳訊委員會；及
  - 1 個委員會 (即運動員委員會) 預計每年至少開會 1 次 (即 12 個月開會 1 次)；及
- (d) **會議法定人數** 根據港協暨奧委會《章程細則》及《附例》：
- (i) 會員大會的會議法定人數是 10 人；
  - (ii) 董事會的會議法定人數不時由委員決定，但不得少於 5 人；及
  - (iii) 除非另有訂明，委員會的會議法定人數是 4 人。

#### 需要檢討委員會開會次數

4.4 2017 年 3 月 30 日 (港協暨奧委會註冊成為有限公司之日——註 27) 至 2019 年 12 月 31 日期間，港協暨奧委會合共召開了 65 次正式會議，即 60 次董事會／委員會會議和 5 次會員大會。審計署根據港協暨奧委會的有關規定 (見第 4.3 段) 審查了所召開的會議，留意到在這段期間，在 7 個已訂明預計開會次數的委員會中 (見第 4.3(c)(ii) 段)：

- (a) 有 1 個委員會開會次數與預計次數相同 (即在這段期間召開了 6 次會議)；及
- (b) 有 6 個委員會開會次數少於預計次數：
  - (i) 這 6 個委員會預計召開 38 次會議，但只召開了 14 次會議，較預計次數少 24 次 (63%)；及
  - (ii) 在這 6 個委員會中，有 3 個沒有召開任何會議。

表二十二顯示該 7 個委員會的預計和實際開會次數。

---

註 27：2017 年 3 月 30 日，港協暨奧委會根據《公司條例》註冊成為擔保有限公司 (見第 1.5 段)。

表二十二

7 個委員會的預計和實際開會次數  
(2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日)

委員會	訂明次數 (預計 12 個月內開 會次數)  (a)	33 個月期間 (即 2017 年 3 月 30 日 至 2019 年 12 月 31 日) 的開會次數		實際會議次數 較預計次數 的會議次數 少了  (d)=(b)-(c)
		預計 (b)=(a) ÷ 12 × 33	實際 (c)	
<b>實際開會次數等於預計次數</b>				
會員事務委員會	2	6	6	0
小計		6	6	0
<b>實際開會次數少於預計次數</b>				
香港運動員就業及教育計劃委員會	4	11	8	3
禁藥委員會	2	6	5	1
香港奧林匹克學院		6	0	6
奧運大樓管理委員會		6	0	6
公共關係及企業傳訊委員會		6	0	6
運動員委員會	1	3	1	2
小計		38	14	24
合計		44	20	24

資料來源：審計署對港協暨奧委會記錄的分析

4.5 至於其他 22 個 (即 29 個 (見第 4.2 段) 減 7 個) 沒有訂明開會次數的委員會，應遵照港協暨奧委會的規定在有需要時召開會議 (見第 4.3 (c)(ii) 段)。然而，審計署留意到，2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間，這 22 個委員會中有 11 個 (註 28) 未曾開會。在這 11 個委員會中，雖然有些未必需要召開會議 (例如運動禁藥上訴專責委員會，因為沒有上訴個案 (註 29))，但當中也包括處理機構事務的委員會 (例如策略管理委員會)，以及處理運動和推廣事宜的委員會 (例如女子運動委員會)。附錄 G 顯示 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間董事會／委員會開會的次數。

4.6 2020 年 3 月，港協暨奧委會回應查詢時告知審計署：

- (a) 關於實際開會次數少於預計次數的委員會 (見第 4.4(b) 段)：
  - (i) 經常向委員會成員傳閱文件，供其執行職能。2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間，香港奧林匹克學院傳閱了 7 份文件，運動員委員會傳閱了 1 份文件；及
  - (ii) 就運動員委員會而言，由於其選任成員多為現役運動員或教練，通常忙於海外訓練或比賽，因此該委員會主要以通過流動通訊應用程式溝通的方式運作；及
- (b) 關於沒有訂明開會次數的委員會 (見第 4.5 段)，若干與這些委員會有關的事宜可在定期召開的董事會會議上有效處理。2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間，這些委員會在董事會會議上提供並呈交了多份報告以供董事會討論：
  - (i) 財務委員會提交了 11 份報告 (即港協暨奧委會帳目報告)；及
  - (ii) 女子運動委員會提交了 1 份報告 (即關於女子運動員參與體育總會情況的報告)。

4.7 會議是以互動方式交流意見和議事的重要平台，董事會和委員會均應採用。審計署知悉港協暨奧委會的理由 (見第 4.6 段)，但認為個別委員會的開會次數未必完全足夠 (例如 6 個委員會的開會次數較預計少 63% —— 見第

---

註 28：至於其他 11 個在 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間曾經開會的委員會 (即 22 個減 11 個未曾開會的委員會)，開會次數介乎 1 至 5 次。

註 29：港協暨奧委會表示，運動禁藥上訴專責委員會和運動禁藥紀律專責委員會召開聽證會而非會議。

## 管治事宜

---

4.4(b)(i) 段)。不少委員會 (見第 4.4(b)(ii) 及 4.5 段) 於 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間未曾開會，尤其令人關注。

4.8 審計署認為，港協暨奧委會需要檢討個別委員會的開會次數，以確保董事會／委員會的職能得以有效發揮，並視乎檢討結果，在有需要時協助個別委員會訂明合適的開會次數。

### 會議出席率方面有改善空間

4.9 對於 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間董事會和曾經開會的 15 個委員會 (註 30)，審計署就已召開的會議審查出席率，結果顯示在這段期間董事會的平均出席率為 77%，而個別委員會的平均出席率則介乎 53% 至 100% (見附錄 H)。審計署留意到董事會和 2 個委員會的會議出席率有所下降：

- (a) **董事會** 出席率由 2017 年的 83% 下降至 2019 年的 76%；
- (b) **禁藥委員會** 出席率由 2017 年的 91% 下降至 2019 年的 73%；及
- (c) **香港傑出運動員選舉評審團** 出席率由 2018 年的 100% 下降至 2019 年的 75%。

4.10 會議是討論要務的重要和互動平台，成員出席會議作出貢獻至為重要。審計署認為，會議出席率下降有欠理想。

4.11 審計署認為，港協暨奧委會需要找出董事會和個別委員會的會議出席率有所下降的原因，並採取措施以改善會議出席率。

### 需要採取措施鼓勵出席會議

4.12 對於 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間曾經開會的 15 個委員會 (見第 4.9 段)，審計署進一步審查個別成員的會議出席情況。審計署留意到，每年都有成員未曾出席任何委員會會議。這些成員共有 61 名 (見表二十三)。

---

註 30：在這 29 個委員會 (見第 4.2 段) 中，有 3 個 (見第 4.4(b)(ii) 段) 和 11 個 (見第 4.5 段) 於 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間未曾開會。

表二十三

15 個委員會中未曾出席任何會議的成員人數  
(2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日)

	2017 年 (3 月 30 日起)	2018 年	2019 年
成員總人數 (註)	92	124	111
未曾出席任何會議的成員人數	24	20	17
		61	

資料來源：審計署對港協暨奧委會記錄的分析

註： 此乃 15 個委員會的成員總人數，每個委員會的成員人數介乎 3 至 15 人。

4.13 審計署認為，未曾出席任何會議的成員人數之多（見上文表二十三），不利於董事會／委員會有效發揮職能。

4.14 審計署認為，港協暨奧委會需要找出個別成員不出席會議的原因，並更努力地鼓勵成員出席會議，例如不時（包括在委任／重新委任成員之時）提醒成員出席會議的重要性，以及確定成員在出席會議方面是否有困難及盡可能提供協助（例如重定開會日期）。

#### 需把非正式會議規範化

4.15 審計署審查了 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間董事會和 3 個委員會（註 31）的會議文獻。所審查的文獻有會議議程、會議記錄和利益申報表（見第 4.20 至 4.23 段所述審計署對利益申報表的意見）。審計署發現某次會議沒有擬備議程和記錄（見個案三）。

註 31： 這 3 個委員會是國際綜合項目運動會遴選委員會、會員事務上訴專責委員會及會員事務委員會。

個案三

港協暨奧委會視為非正式的會議  
(會員事務上訴專責委員會)

1. 會員事務上訴專責委員會(專責委員會)審理和決定與港協暨奧委會會員事務有關的上訴事宜。專責委員會在有需要時召開會議。
2. 2018年8月,港協暨奧委會以電郵向專責委員會成員發出開會通知,而會議於2018年9月13日召開(見下文第4段)。
3. 因應審計署的查詢,港協暨奧委會於2020年1月、2月和3月告知審計署,由於該次並非正式會議,會議沒有議程,亦沒有擬備會議記錄:
  - (a) 港協暨奧委會發出的電郵並非正式開會通知,僅為非正式簡介會的邀請。事實上,一名律師已獲委任為專責委員會秘書,所以不會由港協暨奧委會為專責委員會發出正式的開會通知;
  - (b) 簡介會的目的是讓港協暨奧委會向成員和秘書簡述個案背景,並提供相關文件供其細閱;
  - (c) 專責委員會沒有討論個案詳情,但藉此機會在審理上訴前定出工作方向、時間表和日程;及
  - (d) 簡介會並非正式會議,所以沒有備存記錄。
4. 儘管如此,在2018年10月董事會會議上,專責委員會匯報已於2018年9月13日進行首次會議(即上文第2段所述會議),並會於稍後召開第二次會議。
5. 2018年12日,上訴者撤回上訴,專責委員會沒有再召開會議。於2018年9月13日進行的會議,是2017年3月30日至2019年12月31日期間召開的唯一一次會議。

**審計署的意見**

6. 2018年9月13日的會議是否正式,無法完全清晰得知,尤其當中的確考慮了相關事宜(見上文第3(c)段),而董事會亦獲告知該會議是專責委員會的首次會議(見上文第4段)。

資料來源:審計署對港協暨奧委會記錄的分析

- 4.16 審計署認為,為提升透明度和問責性,港協暨奧委會需要檢討是否需把董事會/委員會召開非正式會議的做法規範化。

## 審計署的建議

4.17 審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

- (a) 檢討個別委員會的開會次數，以確保董事會／委員會的職能得以有效發揮；
- (b) 視乎檢討結果，在有需要時協助個別委員會訂明合適的開會次數；
- (c) 找出董事會和個別委員會的會議出席率有所下降的原因，並採取措施改善會議出席率；
- (d) 找出個別成員不出席會議的原因，並更努力地鼓勵成員出席會議；及
- (e) 檢討是否需把董事會／委員會召開非正式會議的做法規範化。

## 港協暨奧委會的回應

4.18 港協暨奧委會會長表示港協暨奧委會：

- (a) 接納審計署的建議；及
- (b) 將檢討開會次數，並會適當地採取措施以改善出席率。

## 管理潛在利益衝突

4.19 港協暨奧委會已就管理潛在利益衝突訂立規定（註 32）。主要規定如下：

- (a) **董事會** 任何委員在港協暨奧委會的任何安排中如有任何形式的利益：
  - (i) 應盡早申報其利益的性質；及
  - (ii) 不得參與有關安排的任何討論或投票；及

---

註 32：有關規定載於港協暨奧委會各份文件，即《章程細則》、《處理潛在利益衝突情景概覽》和《港協暨奧委會紀律守則》。

- (b) **委員會** 當委員會主席／副主席／成員對某個討論事項涉及潛在利益衝突的情景：
  - (i) 委員會須就有關利益作出裁定 (例如該成員可否就有關事宜發言或投票——註 33)；及
  - (ii) 所作裁定的一切討論和理由，以及跟進行動 (例如停止向該成員傳閱會議文件)，必須妥為記錄在案。

### 需要加快推行改良做法

4.20 港協暨奧委會已按有關規定 (見第 4.19 段) 採取有助申報利益的做法。港協暨奧委會表示：

- (a) 建議委員會主席／副主席／成員在會上合適時間口頭申報利益，而口頭申報將寫入會議記錄；及
- (b) 為加強機構管治，除上文 (a) 項的做法外，亦已由 2013 年 1 月起引入“利益申報表” (即申報表)：
  - (i) 當預期會上將有決定過程，會前便會提供申報表，與會者應填寫其與擬討論事項所涉任何組織的關連；及
  - (ii) 在對遴選 (例如參加國際綜合項目運動會的運動員) 和財務事宜有控制權的委員會中，將逐步推行申報表的使用 (即改良做法)。

---

註 33：如委員會主席／副主席／成員 (即受益人) 的利益涉及與討論事項有關的組織，所須採取的行動是：

- (a) 受益人若是該組織的選任成員 (即通過組織內選舉擔任職位者)，受益人：
  - (i) 如為委員會主席則應避席；或
  - (ii) 如為委員會副主席／成員，則只可以該組織代表的身分發言及不准投票；
- (b) 受益人若為該組織的名譽職位者，則只可以該組織代表的身分發言及不准投票；
- (c) 受益人若現為或將為該組織的贊助商／服務供應商，則應避席；及
- (d) 若不屬於上文 (a) 至 (c) 項情景，委員會應決定應否准許受益人繼續參與會議。



4.21 審計署留意到：

- (a) 截至 2020 年 1 月底 (引入改良做法後 7 年)，在 29 個委員會中，只有 5 個 (註 34) 已推行改良做法；及
- (b) 改良做法將在個別委員會推行 (見第 4.20(b)(ii) 段)，但不打算在董事會推行。

4.22 董事會可行使港協暨奧委會的一切權力 (見第 1.10 段)。審計署認為，改良做法不涵蓋董事會，情況有欠理想。至於 29 個委員會當中，究竟有沒有完全不涉遴選和財務事宜者，頗成疑問。在這 29 個委員會中，只有 5 個已推行改良做法，進度似乎偏慢。

4.23 審計署認為，港協暨奧委會需要考慮把改良做法擴及董事會，並加快在個別委員會推行改良做法。

### *推行新措施方面有改善空間*

4.24 審查期間，港協暨奧委會告知審計署已採取新措施，以進一步協助申報利益和加強機構管治：

- (a) **董事會** 由 2016 年起，港協暨奧委會在委任委員時，規定獲委任人必須：
  - (i) 申報利益；及
  - (ii) 簽署“利益衝突申報及保密聲明”，承諾申報任何潛在或實際的利益衝突，以及在有需要時把港協暨奧委會的事宜保密；及
- (b) **委員會** 新措施 (見上文 (a) 項) 已在各委員會逐步採用。

4.25 審計署留意到，截至 2020 年 1 月底：

- (a) 在 29 個委員會中，只有 3 個 (即香港運動員就業及教育計劃委員會、禁藥委員會和會員事務委員會) 已採用新措施；及

---

註 34：這 5 個委員會是：體育節籌備委員會、香港傑出運動員選舉評審團、香港傑出運動員選舉籌備委員會、國際綜合項目運動會遴選委員會，以及會員事務委員會。

- (b) 自 2017 年 3 月 30 日 (即港協暨奧委會註冊成為有限公司之日) 起，該 3 個委員會 (見上文 (a) 項) 要求合共 47 名獲委任人簽署“利益衝突申報及保密聲明”。在這 47 份要求簽署的聲明中，港協暨奧委會未能提供其中 1 份予審計署進行審查。

4.26 審計署認為，應有空間鼓勵更多委員會採用新措施。對於未能提供的“利益衝突申報及保密聲明”，需改善利益衝突管理記錄的備存工作。

4.27 審計署認為，港協暨奧委會需要加快在各委員會採用新措施。港協暨奧委會亦需研究“利益衝突申報及保密聲明”遺失一事，並視乎需要採取糾正行動。

### 需要記錄裁定和有關討論

4.28 審計署審查董事會和 3 個委員會 (見第 4.15 段) 的會議文獻後亦發現，在 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間，8 次會議 (涉及董事會和 2 個委員會) 有作出利益申報。有 4 次委員會會議沒有記錄就申報利益所作的裁定及與裁定有關的討論，有違第 4.19(b)(ii) 段所述的規定。

4.29 審計署認為，港協暨奧委會需要採取措施，確保委員會就申報利益所作的裁定及與裁定有關的討論寫入會議記錄。

### 審計署的建議

4.30 審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

- (a) 考慮把申報利益的改良做法擴及董事會，並加快在個別委員會推行改良做法；
- (b) 加快在各委員會採用新措施，以進一步協助申報利益 (見第 4.24 段)；
- (c) 研究“利益衝突申報及保密聲明”遺失一事，並視乎需要採取糾正行動；及

- (d) 採取措施，確保委員會就申報利益所作的裁定及與裁定有關的討論寫入會議記錄。

### 港協暨奧委會的回應

4.31 港協暨奧委會會長表示港協暨奧委會：

- (a) 接納審計署的建議；及
- (b) 已盡力視乎情況就申報利益、披露潛在利益衝突和保密事宜制訂一套完備政策。

附錄 A  
(參閱第 1.3 段表一註 6、  
第 1.9 段及第 2.3(a) 段)

體育總會一覽表  
(2020 年 2 月 29 日)

1. 中國香港攀山及攀登總會有限公司
- \*2. 香港中華基督教青年會
3. 香港板球有限公司
4. 中國香港手球總會有限公司
- \*5. 中國香港健身氣功總會有限公司
6. 香港業餘田徑總會有限公司
7. 香港業餘游泳總會
8. 香港射箭總會
- \*9. 香港運動醫學科學學會有限公司
- \*10. 香港汽車會
11. 香港羽毛球總會有限公司
12. 香港籃球總會有限公司
13. 香港桌球總會有限公司
14. 香港拳擊總會有限公司
15. 香港獨木舟總會有限公司
16. 中國香港健美總會
17. 中國香港龍舟總會
18. 中國香港台球總會
19. 中國香港門球總會有限公司
20. 中國香港賽艇協會
- \*21. 香港象棋總會
22. 香港中國國術龍獅總會有限公司
- \*23. 香港橋牌協會有限公司

附錄 A

(續)

(參閱第 1.3 段表一註 6、  
第 1.9 段及第 2.3(a) 段)

24. 香港體育舞蹈總會有限公司
25. 香港馬術總會
26. 香港滾軸運動總會有限公司
27. 香港劍擊總會
- \*28. 香港圍棋協會有限公司
29. 香港高爾夫球總會有限公司
30. 香港冰球協會有限公司
31. 香港小型賽車會有限公司
32. 香港劍道協會有限公司
- \*33. 香港棍網球總會有限公司
34. 香港草地滾球總會
- \*35. 香港少年棒球聯盟有限公司
- \*36. 香港小型足球總會有限公司
37. 香港泰拳理事會有限公司
38. 香港投球總會有限公司
- \*39. 香港滑翔傘協會
40. 香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會
41. 香港欖球總會
42. 香港帆船運動總會
43. 香港學界體育聯會
44. 香港射擊聯合總會
45. 香港足毬總會有限公司
46. 香港滑冰聯盟有限公司
47. 香港壘球總會

附錄 A

(續)

(參閱第 1.3 段表一註 6、  
第 1.9 段及第 2.3(a) 段)

48. 香港智障人士體育協會
49. 香港壁球總會
50. 香港乒乓總會
51. 香港跆拳道協會有限公司
52. 香港網球總會有限公司
53. 香港保齡球總會有限公司
54. 香港三項鐵人總會有限公司
- \*55. 香港拔河運動總會有限公司
- \*56. 香港飛盤總會
57. 香港潛水總會有限公司
58. 香港滑水總會有限公司
- \*59. 香港活木球協會有限公司
60. 香港武術聯會有限公司
61. 香港定向總會有限公司
- \*62. 中國香港體適能總會有限公司
- \*63. 中國，香港滑雪總會有限公司
- \*64. 南華體育會
65. 中國香港單車總會有限公司
66. 中國香港體操總會
- \*67. 香港飛行總會有限公司
68. 香港棒球總會有限公司
69. 香港足球總會有限公司
70. 香港曲棍球總會
71. 香港拯溺總會

附錄 A

(續)

(參閱第 1.3 段表一註 6、  
第 1.9 段及第 2.3(a) 段)

- \*72. 香港聾人福利促進會
- 73. 香港舉重健力總會有限公司
- 74. 中國香港柔道總會
- 75. 中國香港空手道總會有限公司
- 76. 中國香港大專體育協會有限公司
- \*77. 域多利遊樂會
- 78. 香港排球總會有限公司
- 79. 香港滑浪風帆會

資料來源：康文署和港協暨奧委會的記錄

附註： \* 表示並非康文署體育資助計劃整體撥款所資助的體育總會。上述 79 個體育總會皆為港協暨奧委會的會員 (見第 1.3 段表一註 6)。

港協暨奧委會的目標  
(2017 年)

1. 在香港推動公眾對運動的興趣
2. 營造和激發民意，以促使政府增設更多完善的體育設施，供各類型運動使用
3. 調解或仲裁體育總會或組織之間的爭議
4. 協調所有本地體育組織推動“全民運動”，並鼓勵所有市民每天參與體育運動，促進公眾健康
5. 成為從事推廣國際體育競技活動的全球性或地區性組織的附屬會員
6. 提倡奧林匹克精神，即透過運動促進人際友誼
7. 藉設立香港奧林匹克學院和香港奧林匹克博物館，在香港推動與奧林匹克運動有關的文化及教育計劃
8. 根據《奧林匹克憲章》，在香港發展、推動和保護奧林匹克運動，並確保《奧林匹克憲章》得以在中國香港遵行
9. 促進在學校體育科和大學運動教學中滲透奧林匹克精神
10. 負責籌辦國際綜合項目運動比賽
11. 推動香港參與所有由國際奧委會贊助的綜合項目運動會
12. 參與旨在透過運動宣揚和平及促進兩性平等的行動
13. 支持和鼓勵為教育目的推廣體育道德



附錄 B  
(續)  
(參閱第 1.7 段)

14. 鼓勵和支持與運動員醫療及健康有關的措施
15. 力抗在運動中使用國際奧委會和各個規管體育運動的國際聯會所禁止的藥物和程序，以及採用和推行《世界運動禁藥法規》，從而確保各個聯會的禁藥政策與規則、會員事務及／或撥款規定和成果管理程序符合該法規，並尊重該法規所列載國家／地區奧委會的一切角色和責任
16. 展現以負責任的態度關注環保問題
17. 負責採取行動以應對運動中基於種族、宗教、政治、性別或其他原因所致任何形式的歧視
18. 負責採取行動以應對運動中任何形式的暴力
19. 努力維持與合適政府機構之間的和諧合作關係
20. 協助培訓體育行政人員
21. 就所有奧林匹克運動會、亞洲運動會及一切其他由國際奧委會贊助的國際、洲際與地區綜合項目運動會，審批並管制香港代表團的遴選結果
22. 取得並接管稱為“中國香港體育協會暨奧林匹克委員會”的非法人團體名下全部或部分資產與負債
23. 進行附帶於或有助於達致上述目標的一切其他合法事宜

資料來源：港協暨奧委會《章程細則》

附錄 C  
(參閱第 1.11 及 4.2 段)

**港協暨奧委會委員會**  
(2019 年 12 月 31 日)

委員會	職能
1. 行政及人事委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制訂行政及人力資源管理的整體策略性計劃</li> <li>• 適時檢討內部指引及政策</li> </ul>
2. 運動員委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 為促進香港運動員的福祉制訂整體策略性計劃</li> <li>• 代表香港運動員爭取權益，並作出相關建議</li> </ul>
3. 運動禁藥管制專責委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 負責陽性檢測結果和其他違反運動禁藥管制規條的結果管理</li> <li>• 召開臨時聽證會，並在適當時作出停賽處分</li> </ul>
4. 《奧訊》編輯委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 決定每期《奧訊》的內容</li> </ul>
5. 選舉委員會 (非常務委員會)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 根據港協暨奧委會《附例》成立，以監察每次委員選舉的提名及選舉事宜</li> </ul>
6. 體育節籌備委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 為每年的體育節制訂策略性計劃</li> <li>• 決定批予所有體育總會申請者的撥款</li> <li>• 監督體育節的舉行</li> </ul>
7. 財務委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制訂財務預算</li> <li>• 制訂整體的策略性投資理財計劃</li> </ul>
8. 香港運動員就業及教育計劃委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 了解精英運動員教育、就業及生活技能的真正需要</li> <li>• 加強香港運動員就業及教育計劃的內容，以協助精英運動員準備退役生活</li> <li>• 改進申請計劃的審查標準</li> <li>• 監督預算撥款</li> </ul>

附錄 C  
(續)  
(參閱第 1.11 及 4.2 段)

委員會	職能
9. 運動禁藥上訴專責委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 依據運動禁藥管制規條，並根據世界運動禁藥機構的最新指引，審理和決定所有就檢測向其提出上訴的事宜</li> </ul>
10. 香港運動禁藥委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在香港推行運動禁藥政策</li> <li>• 監策及適時更新運動禁藥管制政策及規條</li> </ul>
11. 運動禁藥紀律專責委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在收到運動禁藥管制專責委員會的通知，就懷疑有運動員違反運動禁藥管制規條召開聽證會</li> </ul>
12. 香港奧林匹克學院	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制訂政策以籌劃和組織在香港舉行的奧林匹克課程及教育課程</li> <li>• 監督港協暨奧委會教育計劃的推廣</li> <li>• 與教育局保持聯繫，以推廣奧林匹克精神</li> </ul>
13. 香港傑出運動員選舉評審團	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 根據規條決定評審結果</li> </ul>
14. 香港傑出運動員選舉籌備委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制訂獎項的策略性計劃</li> <li>• 審核體育總會的提名</li> </ul>
15. 國際綜合項目運動會上訴專責委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 審理和決定任何就國際綜合項目運動會而向其提出上訴的事宜</li> </ul>
16. 國際綜合項目運動會遴選委員會 (非常務委員會)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 根據港協暨奧委會《章程細則》組成中國香港代表團參加國際綜合項目運動會</li> </ul>
17. 投資小組委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 檢視投資資產，並向財務委員會提供建議</li> </ul>
18. 會員事務上訴專責委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 根據港協暨奧委會《章程細則》審理和決定所有向其提出上訴的事宜</li> </ul>

附錄 C

(續)

(參閱第 1.11 及 4.2 段)

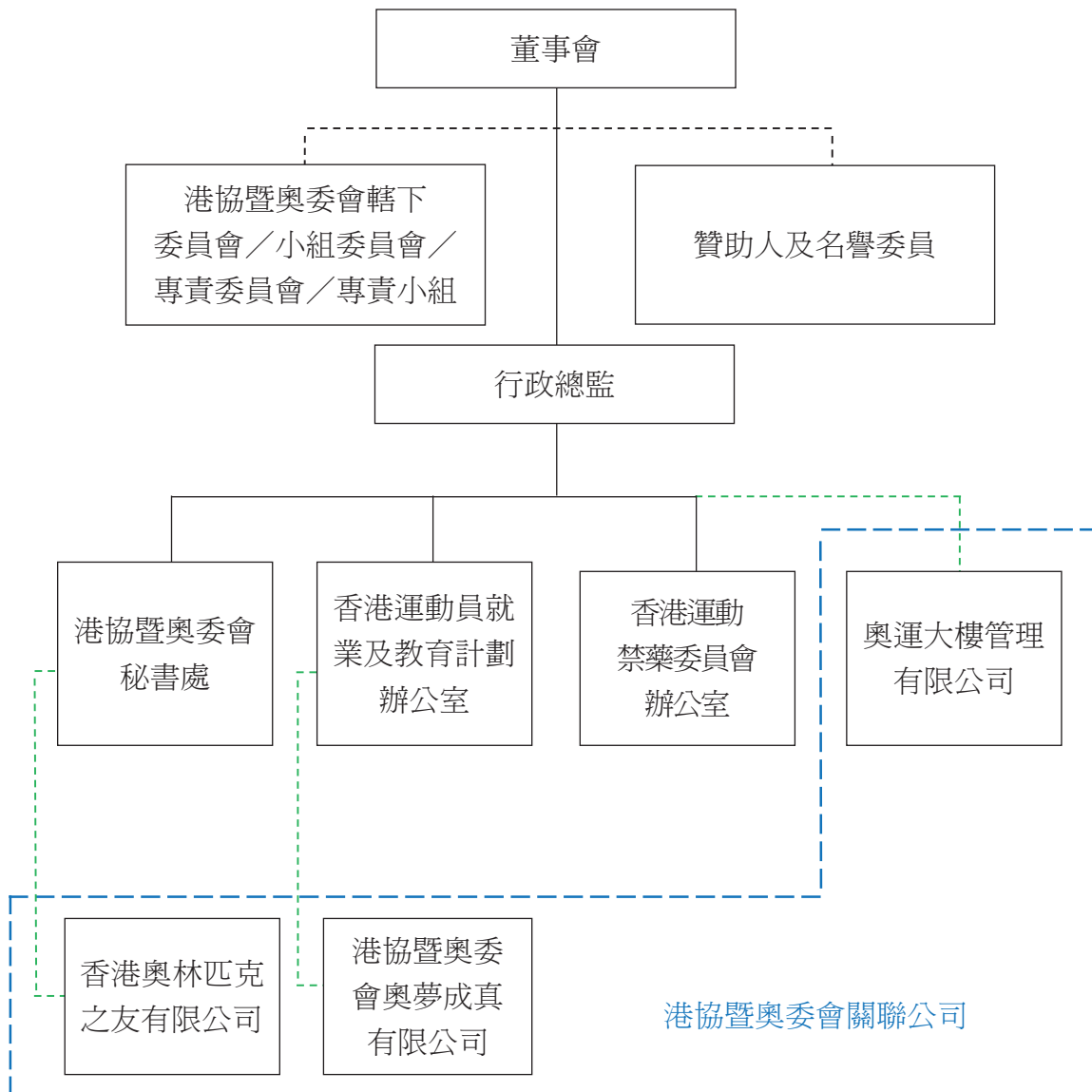
委員會	職能
19. 會員事務委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 就港協暨奧委會的會員制訂和審查申請組織的資格，制訂整體會員策略性計劃</li> <li>• 就會員資格申請或會員升級申請作審批</li> <li>• 動議暫停或終止會員資格</li> <li>• 處理違反《章程細則》和國際奧委會《紀律守則》的任何行為，並調和或仲裁國家體育協會或團體之間出現的任何差異</li> </ul>
20. 奧運日籌備委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 為奧運日制訂策略性方案</li> <li>• 監督奧運日的舉行</li> </ul>
21. 奧運大樓管理委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 就日常運作方針和適當地運用政府資助，向奧運大樓管理有限公司提出建議</li> <li>• 提供奧運大樓各項設施及服務供市民使用</li> </ul>
22. 公共關係及企業傳訊委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制訂整體公共關係策略性政策</li> <li>• 就港協暨奧委會不同事項指派發言人</li> </ul>
23. 策略管理委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 就各個委員會／小組委員會的組成制訂整體管理方案</li> <li>• 提出委員會／小組委員會的成員組成，任期和職權範圍</li> <li>• 制訂港協暨奧委會的中期及長期計劃</li> <li>• 定期檢討港協暨奧委會《章程細則》及建議合適的修訂</li> </ul>
24. 治療用藥豁免專責委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 接受香港運動員所提出的申請</li> <li>• 根據世界運動禁藥機構提供的最新指引，適當地批予豁免</li> </ul>

附錄 C  
(續)  
(參閱第 1.11 及 4.2 段)

委員會	職能
25. 體育場地及設施發展諮詢委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 與政府就發展體育基礎建設及設施保持密切聯繫</li> <li>• 就體育基礎建設及設施的發展和落實，諮詢港協暨奧委會和各體育總會的委員</li> </ul>
26. 女子運動委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制訂整體策略性計劃，以促進公眾對女性參與體育活動的興趣和支持</li> </ul>
27. 私人遊樂場地契約政策檢討小組委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 就私人遊樂場地契約的政策檢討與政府保持密切聯繫</li> <li>• 就政策檢討與各個體育總會和私人體育會所保持密切聯繫</li> </ul>
28. 僱傭條款及福利檢討小組委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 檢討員工薪酬待遇和員工合約</li> <li>• 提出建議以挽留人才</li> </ul>
29. 青年運動委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制訂整體策略性計劃，以促進公眾對青年人參與體育活動的興趣</li> </ul>

資料來源：港協暨奧委會的記錄

港協暨奧委會組織圖  
(2019 年 12 月 31 日)



- 說明：—— 代表向港協暨奧委會管理層直接匯報  
----- 代表相關各方的諮詢角色  
----- 代表關聯公司向港協暨奧委會管理層直接匯報

資料來源：港協暨奧委會的記錄

政府與港協暨奧委會之間及政府與管理公司之間  
資助協議下受資助計劃一覽表  
(2018–19 年度)

政府與港協暨奧委會之間協議下  
核准計劃

港協暨奧委會秘書處	<ul style="list-style-type: none"><li>• 在香港促進市民對運動的興趣</li><li>• 協調本港體育組織以推廣“全民運動”</li><li>• 在香港擔任地區奧林匹克委員會的角色</li><li>• 根據其憲章／章程履行其他目標</li></ul>
就業及教育計劃辦公室	<ul style="list-style-type: none"><li>• 向有關體育總會及其運動員推廣就業及教育計劃</li><li>• 為現役和退役運動員提供教育、就業及生活技能的支援</li><li>• 為運動員提供輔導服務、獎學金、職業訓練、語文課程、就業計劃及其他具體形式的支援</li></ul>
禁藥委員會辦公室	<ul style="list-style-type: none"><li>• 在香港促進無運動禁藥的環境</li><li>• 確保香港的《運動禁藥管制規條》完全符合《世界運動禁藥法規》和有關國際規例</li><li>• 推行運動禁藥教育和檢測計劃</li></ul>

附錄 E  
(續)  
(參閱第 1.14 段)

政府與管理公司之間協議下  
核准計劃

管理公司

- 根據香港特別行政區法例，以合理收費為港協暨奧委會推薦的關聯組織在奧運大樓提供辦公空間及有關服務
- 為奧運大樓的分租人和租用人提供樓宇管理服務，包括清潔及保安，致令管理委員會合理地感到滿意
- 為奧運大樓的分租人和租用人提供辦公室支援服務，包括國際直撥電話、影印、傳真、大量郵寄、會議室設施和車位，致令管理委員會合理地感到滿意
- 為奧運大樓的結構、屋宇設備和消防安全裝置提供保養服務，致令管理委員會合理地感到滿意

資料來源：港協暨奧委會的記錄



附錄 F  
(參閱第 3.19(a)、  
3.20(a)(iv) 及 3.24 段)

政府與港協暨奧委會之間及政府與管理公司之間  
資助協議訂明的服務表現指標  
(2014–15 至 2018–19 年度)

	服務表現指標	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
<b>港協暨奧委會秘書處</b>						
1.	出席國際體育機構 (例如國際奧委會) 籌辦的教育計劃	4 節	4 節	4 節	4 節	4 節
2.	出席國際會議	3 節	3 節	3 節	不適用	不適用
3.	為體育總會會員／委員會委員召開常務會議、周年會議及其他大會	5 次	5 次	13 次	12 次	12 次
4.	召開港協暨奧委會委員會會議	8 次	8 次			
5.	出版會訊及周年報告	不適用	不適用	5 期	4 期	4 期
<b>就業及教育計劃辦公室</b>						
1.	教育 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 提供網上綜合英語課程、語文強化課程及獎學金</li> </ul>	163 名運動員	133 名運動員	133 名運動員	133 名運動員	133 名運動員
2.	就業 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 提供就業及實習安排</li> </ul>	21 名運動員	22 名運動員	22 名運動員	25 名運動員	25 名運動員

附錄 F  
(續)  
(參閱第 3.19(a)、  
3.20(a)(iv) 及 3.24 段)

	服務表現指標	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
3.	生活技能 • 推行大使計劃、生活技能訓練及師友計劃	155 名運動員	170 名運動員	200 名運動員	200 名運動員	228 名運動員
4.	諮詢服務 • 提供職業導向服務及諮詢服務	70 名運動員	130 名運動員	150 名運動員	150 名運動員	150 名運動員
5.	運動員教育推廣 • 籌辦推廣活動(例如關於教育及職業發展的座談會／工作坊)	共 1 600 名運動員及參加者	300 名運動員及 3 800 名參加者	300 名運動員及 3 800 名參加者	300 名運動員及 3 800 名參加者	300 名運動員及 3 800 名參加者
<b>禁藥委員會辦公室</b>						
1.	教育 • 舉辦教育環節 • 製作教育材料 • 印製海報 • 製作教育視頻及開設網上平台 • 籌辦國際會議	20 節 17 項 不適用 9 項 1 次	22 節 18 項 5 項 不適用 不適用	23 節 19 項 不適用 不適用 不適用	23 節 19 項 不適用 不適用 不適用	24 節 19 項 不適用 不適用 不適用
2.	檢測 • 進行運動禁藥檢測 • 監察運動員提交的行蹤資料	377 次 256 名運動員	404 次 260 名運動員	331 次 265 名運動員	344 次 316 名運動員	502 次 313 名運動員

附錄 F  
(續)  
(參閱第 3.19(a)、  
3.20(a)(iv) 及 3.24 段)

	服務表現指標	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
3.	製備運動禁藥活動的周年報告	39 份	39 份	40 份	40 份	32 份
4.	修訂運動禁藥管制規條	2 套	不適用	不適用	不適用	不適用
5.	出席國際會議或訓練課程	3 節	2 節	2 節	2 節	2 節
<b>管理公司</b>						
1.	藉出租會議設施賺取收入	1,458,000 元	1,458,000 元	1,458,000 元	1,510,000 元	1,501,000 元
2.	藉出租泊車設施賺取收入	840,000 元	900,000 元	1,020,000 元	1,248,000 元	1,440,000 元
3.	(在可使用會議室的 49 275 個小時中) 達致的會議室設施使用率	32%	32%	32%	32%	32%
4.	(在可使用泊車位的 464 280 個小時中) 達致的停車場使用率	40%	40%	40%	40%	40%
5.	每年召開 1 次管理委員會會議	1 次	1 次	1 次	1 次	1 次
6.	提供會議室予租戶使用	使用會議室至少 12 000 個小時	使用會議室至少 12 000 個小時	使用會議室至少 12 000 個小時	使用會議室至少 12 000 個小時	使用會議室至少 12 000 個小時

資料來源：港協暨奧委會和管理公司的記錄

附錄 G  
(參閱第 4.5 段)

港協暨奧委會董事會／委員會召開的會議  
(2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日)

董事會／委員會	2017 年 (3 月 30 日起)	2018 年	2019 年	合計
	(次數)			
<b>董事會</b>	4	4	5	13
<b>委員會</b>				
1. 行政及人事委員會	1	0	0	1
2. 運動員委員會	0	0	1	1
3. 運動禁藥管制專責委員會	0	0	0	0
4. 《奧訊》編輯委員會	0	0	0	0
5. 選舉委員會	不適用 (註 1)	1	不適用 (註 1)	1
6. 體育節籌備委員會	1	1	2	4
7. 財務委員會	1	0	0	1
8. 香港運動員就業及教育計劃委員會	2	3	3	8
9. 運動禁藥上訴專責委員會	0	0	0	0
10. 香港運動禁藥委員會	1	2	2	5
11. 運動禁藥紀律專責委員會	0	0	0	0
12. 香港奧林匹克學院	0	0	0	0
13. 香港傑出運動員選舉評審團	0	1	1	2
14. 香港傑出運動員選舉籌備委員會	1	2	2	5
15. 國際綜合項目運動會上訴專責委員會	0	0	0	0

附錄 G  
(續)  
(參閱第 4.5 段)

董事會／委員會	2017 年 (3 月 30 日起)	2018 年	2019 年	合計
	(次數)			
16. 國際綜合項目運動會遴選委員會	1	1	0	2
17. 投資小組委員會	不適用 (註 2)	1	2	3
18. 會員事務上訴專責委員會	0	0	0	0
19. 會員事務委員會	2	2	2	6
20. 奧運日籌備委員會	1	2	1	4
21. 奧運大樓管理委員會	0	0	0	0
22. 公共關係及企業傳訊委員會	0	0	0	0
23. 策略管理委員會	0	0	0	0
24. 治療用藥豁免專責委員會	0	0	0	0
25. 體育場地及設施發展諮詢委員會	0	0	0	0
26. 女子運動委員會	0	0	0	0
27. 私人遊樂場地契約政策檢討小組委員會	不適用 (註 2)	1	0	1
28. 僱傭條款及福利檢討小組委員會	不適用 (註 2)	2	1	3
29. 青年運動委員會	0	0	0	0
合計	15	23	22	60

資料來源： 審計署對港協暨奧委會記錄的分析

註 1： 每逢選舉委員均會成立選舉委員會，期內曾就 2018 年選舉成立 1 次選舉委員會。

註 2： 有關委員會於 2018 年成立。

附錄 H  
(參閱第 4.9 段)

港協暨奧委會董事會／委員會的出席率  
(2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日)

董事會／委員會	成員人數	出席率 (註)			
		2017 年 (3 月 30 日起)	2018 年	2019 年	平均
<b>董事會</b>	15	83%	73%	76%	77%
<b>委員會</b>					
1. 行政及人事委員會	9	78%	—	—	78%
2. 運動員委員會	10	—	—	60%	60%
3. 選舉委員會	3	—	100%	—	100%
4. 體育節籌備委員會	12 至 14	58%	69%	64%	64%
5. 財務委員會	9	78%	—	—	78%
6. 香港運動員就業及教育計劃委員會	14 或 15	60%	62%	62%	62%
7. 香港運動禁藥委員會	11	91%	82%	73%	80%
8. 香港傑出運動員選舉評審團	8 或 9	—	100%	75%	88%
9. 香港傑出運動員選舉籌備委員會	8	63%	63%	69%	65%
10. 國際綜合項目運動會遴選委員會	9 或 15	89%	93%	—	91%
11. 投資小組委員會	10	—	70%	75%	73%
12. 會員事務委員會	8 至 11	65%	56%	91%	71%
13. 奧運日籌備委員會	10 或 11	40%	45%	82%	53%
14. 私人遊樂場地契約政策檢討小組委員會	8	—	75%	—	75%
15. 僱傭條款及福利檢討小組委員會	13 或 14	—	96%	100%	98%

資料來源：審計署對港協暨奧委會記錄的分析

註：董事會或任何委員會每年的出席率為年內各個會議出席率的平均值。

# 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會

## 摘要

1. 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會 (港協暨奧委會) 獲國際奧林匹克委員會 (國際奧委會) 認可為中國香港的地區奧林匹克委員會 (地區奧委會)。作為地區奧委會，港協暨奧委會根據被視為國際奧委會法規的《奧林匹克憲章》，致力發展和推廣體育運動。港協暨奧委會通過藝術及體育發展基金 (體育部分)、民政事務局 (民政局) 撥款，以及康樂及文化事務署 (康文署) 的經常資助獲得政府撥款。2018–19 年度，政府向港協暨奧委會提供的總資助額為 3,890 萬元。民政局表示，民政局向港協暨奧委會的經常資助，將由 2019–20 年度的 2,000 萬元增加至 2020–21 年度的 4,060 萬元。

2. 港協暨奧委會是於 1950 年 11 月成立的非牟利非政府機構，並根據《社團條例》(第 151 章) 註冊。2017 年 3 月，港協暨奧委會根據《公司條例》(第 622 章) 註冊成為擔保有限公司。有關港協暨奧委會的更多詳情如下：

- (a) 港協暨奧委會有 3 間關聯公司，分別是：
  - (i) 奧運大樓管理有限公司 (管理公司)，自 2004 年起受政府委託管理一項政府產業 (即奧運大樓)；
  - (ii) 港協暨奧委會奧夢成真有限公司，旨在為所讀學校體育發展資源匱乏的學生提供參與體育運動的機會以提升校園體育文化，並為已經退役／準備退役的運動員提供就業及在職培訓機會；及
  - (iii) 香港奧林匹克之友有限公司，提供平台供公眾為奧林匹克運動互相交流和作出貢獻，並推廣奧林匹克主義的價值觀；
- (b) 截至 2019 年 12 月 31 日，港協暨奧委會有 82 名會員，即 79 個體育總會和 3 名正式個人會員；
- (c) 港協暨奧委會由董事會管治，董事會有 15 名委員，並由 29 個委員會／小組委員會／專責委員會／專責小組 (統稱委員會) 支援。這些委員會協助策略管理、財務和投資、行政和人事、會員事務和上訴，以及公共關係和企業傳訊等事務；及

## 摘要

---

- (d) 港協暨奧委會行政總監直接管理港協暨奧委會和管理公司 (見上文 (a)(i) 項) 的日常運作。港協暨奧委會計有：
- (i) 港協暨奧委會秘書處，主要負責港協暨奧委會會務；
  - (ii) 香港運動員就業及教育計劃 (就業及教育計劃) 辦公室，主要負責向運動員提供退役後就業、教育和生活技能方面的支援；及
  - (iii) 香港運動禁藥委員會 (禁藥委員會) 辦公室，主要負責籌劃和推行運動禁藥管制計劃。

3. 民政局向港協暨奧委會和管理公司提供經常資助。此外，民政局不時向港協暨奧委會和管理公司提供一筆過撥款。2018–19 年度，民政局向港協暨奧委會提供的撥款達 1,580 萬元，而提供予管理公司的撥款則達 770 萬元。審計署最近就港協暨奧委會進行審查，包括有關管理公司的運作事宜。

### 中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的運作

4. **選拔運動員參加國際運動會** 港協暨奧委會作為中國香港的地區奧委會，在國際運動會中全權代表中國香港。體育總會向港協暨奧委會國際綜合項目運動會遴選委員會 (遴選委員會) 提名運動員加入中國香港代表團，以進行選拔 (第 2.3 段)。審計署留意到以下事宜：
- (a) **需就選拔運動員參加國際運動會提升透明度** 廉政公署諮詢民政局、康文署和若干體育總會後，於 2011 年 12 月制定了《體育總會防貪錦囊——邁向卓越管治 共建專業體壇》(《防貪錦囊》)。《防貪錦囊》載明一套最佳做法，以提升選拔運動員參加體育比賽方面的透明度。關於選拔運動員參加國際運動會的透明度方面，審計署審查了港協暨奧委會在多大程度上落實《防貪錦囊》中與此相關的最佳做法。審計署發現，截至 2020 年 2 月 29 日，港協暨奧委會仍未落實若干最佳做法。此外，審計署發現在一宗 2018 年的個案中，選拔運動員參加國際運動會的透明度和問責性方面有提升空間 (第 2.4、2.5、2.7 及 2.9 段)；及
  - (b) **需要提升上訴機制的公正性** 體育總會如對港協暨奧委會遴選委員會的決定有所不滿，可向港協暨奧委會國際綜合項目運動會上訴專責委員會提出上訴，由其作出最終裁決。審計署研究澳洲、



## 摘要

---

加拿大、日本、新加坡和美國的上訴機制後發現，在一些海外國家，公眾可就體育相關爭議向獨立專業人士尋求獨立意見，並由獨立機構處理上訴 (第 2.10 及 2.11 段)。

5. **處理會員事務** 港協暨奧委會的體育總會會員 (見上文第 2(b) 段) 應遵行《奧林匹克憲章》(見上文第 1 段)、國際奧委會《倫理規範》和港協暨奧委會《章程細則》的規定。體育總會會員如違反上述規定，港協暨奧委會有權撤銷或暫停其會員資格。審計署留意到，沒有機制確保該等規定得以遵行。該機制下可考慮的措施，包括填寫周年自我評估表格並提交港協暨奧委會以作評核，以及抽查體育總會會員有否遵行規定 (第 2.18 及 2.19 段)。

6. **管理就業及教育計劃** 就業及教育計劃旨在透過向香港精英運動員提供就業、教育和生活技能三方面的支援，以提高他們在全球就業市場中的競爭力 (第 2.22 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) **需就部分英語課程學員進度緩慢採取補救措施** 就業及教育計劃下，運動員獲提供一個網上英語課程，以提升英語水平。2018–19 年度，該課程有 124 名學員。審計署分析了這 124 名學員的進度後發現，截至 2019 年 3 月 31 日：

(i) 69 名 (56%) 學員參加課程超過 4 年；及

(ii) 在這 69 名學員中，40 名 (58%) 自參加課程後未能提升至少一級 (第 2.24 段)；及

(b) **需對申領運動員獎學金進行監察** 就業及教育計劃以實報實銷的方式，向準備退役或已經退役的運動員發放獎學金，幫助他們進修增值。審計署分析 2014–15 至 2018–19 年度期間就業及教育計劃下運動員領取獎學金的情況後發現，截至 2019 年 12 月 31 日 (第 2.27、2.29 及 2.30 段)：

(i) 有 11 項獎學金獲批超過 2.5 年，仍未由 11 名相關運動員領取；及

(ii) 有 1 名運動員於 2014–15 年度獲批獎學金，但只領取部分款額 (即在款額達 144,000 元的獎學金中，分別於 2016 年 9 月和 2017 年 4 月領取了 33,600 元和 25,200 元)。2016 年 8 月，該運動員申請延長學習年期。截至 2019 年 12 月 31 日，沒有文

## 摘要

---

件顯示延期獲得批准，亦無證據顯示港協暨奧委會曾採取行動以跟進該運動員的學習進度 (第 2.30 段)。

7. **進行運動禁藥檢測** 為讓禁藥委員會辦公室進行運動禁藥檢測，運動員須每季並在有需要時向禁藥委員會辦公室提交行蹤資料。受聘的運動禁藥管制主任向運動員收集樣本進行運動禁藥檢測。審計署審查 2014–15 至 2018–19 年度期間禁藥委員會辦公室進行的運動禁藥檢測後發現，由於無法找到部分運動員，曾有未能成功進行檢測的情況。在 2018–19 年度 69 次未能成功進行的檢測中，審計署審查了其中 10 次 (關乎 6 名運動員) 後 (第 2.36 至 2.38 段)，留意到以下事宜：

- (a) 在 6 名運動員中，只有 4 名獲發電郵以通知他們未能成功進行檢測，並要求他們提供其行蹤的準確資料 (第 2.38(a) 段)；
- (b) 在 6 名運動員中，有 2 名其後向禁藥委員會辦公室更新其行蹤，但由於運動禁藥管制主任未獲告知該 2 名運動員的更新行蹤，以致未能為他們進行運動禁藥檢測 (第 2.38(b) 段)；
- (c) 並無規定訂明須嘗試尋找運動員的次數，而嘗試尋找該 6 名運動員的次數不盡相同 (第 2.38(c) 段)；及
- (d) 該 6 名運動員從未被要求解釋為何未被找到，與運動禁藥規定不符 (第 2.38(d) 段)。

8. **管理奧運大樓** 奧運大樓由管理公司負責管理，總建築面積為 7 800 平方米。管理公司把該大樓的辦公空間和附屬設施 (例如會議設施) 提供予港協暨奧委會及其關聯公司、體育總會和體育相關組織。根據管理公司與租戶簽訂的租賃協議，管理公司有權根據租戶職員人數分配辦公空間 (第 2.41 及 2.42 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要研究辦公空間的長遠需求** 2011 年，港協暨奧委會開始與政府討論奧運大樓內辦公空間的長遠需求。港協暨奧委會表示，奧運大樓內體育總會職員過於擠迫的問題存在已久。港協暨奧委會後來建議重建奧運大樓，以應付體育總會的需要。截至 2020 年 1 月初：
  - (i) 根據 2018–19 財政年度《政府財政預算案》，政府會研究重建奧運大樓的技術可行性；及

## 摘要

- (ii) 民政局表示正在探討把管理公司及其現有租戶暫時遷往其他空置處所的可行性。

民政局需與港協暨奧委會合作，為奧運大樓定出未來路向，並擬訂時間表以適當地推展所涉事宜 (第 2.43 至 2.45 段)；及

### (b) 需要制訂措施以處理奧運大樓過於擠迫的問題

- (i) **需要檢討分配予體育總會的辦公空間** 2014–15 至 2018–19 年度期間，管理公司接獲體育總會要求使用奧運大樓辦公空間的 3 份申請，以及體育總會要求重新分配辦公空間 (即要求更多辦公空間) 的 7 份申請。然而，由於奧運大樓辦公空間已被完全佔用，這些體育總會的申請無法受理。審計署分析了 2018–19 年度奧運大樓內體育總會佔用的樓面總面積和職員人數，發現一些體育總會辦公空間的樓面總面積就算相同，職員人數可以相差很大 (例如 3 個各獲分配 130 平方呎辦公空間的體育總會，其職員人數介乎 1 至 6 人)。此外，整體而言，每名職員的平均樓面總面積差別很大；及

- (ii) **需要改善會議場地的使用情況** 奧運大樓內可用會議場地為 1 個演講廳、1 個董事局會議廳和 7 個會議室。該等場地公開讓本地體育界和公眾人士使用，按每小時收費。港協暨奧委會及其關聯公司，以及所有體育總會，可免費使用該 7 個會議室。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間會議場地的使用情況，發現演講廳的使用率介乎 26% 至 32%；董事局會議廳的使用率由 2014–15 年度的 14% 減少至 2018–19 年度的 9%；以及會議室的使用率介乎 41% 至 54%。港協暨奧委會需要探討把部分會議室改作辦公空間的可行性，並更努力宣傳演講廳和董事局會議廳可供使用，以讓公眾人士租用 (第 2.46、2.47 及 2.49 至 2.51 段)。

9. **採購事宜** 港協暨奧委會已訂明與採購有關的規定。審計署審查了 2016–17 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司的採購記錄，發現有 47 項貨品或服務採購有改善空間，涉及合共約 660 萬元 (第 2.56 及 2.58 段)。在該 47 項採購中，審計署留意到以下事宜 (第 2.59 段)：

- (a) 有 20 項採購只採用了單一報價。港協暨奧委會表示，供應商是唯一供應商或獨家代理，但審計署得悉情況未必如此 (例如手提揚聲

## 摘要

---

器的採購)。審計署認為，市場內有其他相若品牌可供選擇(第 2.59(a) 段)；

- (b) 有 24 項採購實際上是發還費用(例如向體育總會發還交通費用)，但港協暨奧委會沒有訂明發還費用的指引(第 2.59(b) 段)；
- (c) 有 2 項採購(根據已有規定須作招標)沒有進行招標。事實上，如不作招標，應徵求有關批核人員的批准，才算妥當。此外，應就這 2 項(關於機票的)採購索取報價，以確保物有所值(第 2.59(c) 段)；及
- (d) 有 1 項採購只取得 2 份而非所規定的 3 份書面報價。此外，該項採購按規定應經由 1 名義務委員向港協暨奧委會會長徵求批准，而非只由 2 名義務委員批准(第 2.59(d) 段)。

## 政府撥款和監察

10. **民政局提供的資助** 審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要檢討持續出現運作赤字的受資助計劃** 《財務通告第 9/2004 號》“有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引”載明，管制人員在審核有關機構的財政預算時，應審查赤字預算(如有)是否有充分理由支持，以及該機構能否動用其儲備以解決赤字問題。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司受民政局資助的計劃的財政狀況，留意到：
  - (i) 2014–15 至 2018–19 年度期間，港協暨奧委會秘書處均有運作赤字，赤字由 2014–15 年度的 33,000 元增加至 2018–19 年度的 588,000 元；
  - (ii) 2015–16 及 2016–17 年度，就業及教育計劃辦公室、禁藥委員會辦公室和管理公司均有運作赤字；及
  - (iii) 2017–18 年度，就業及教育計劃辦公室和禁藥委員會辦公室各從民政局取得 900 萬元的一筆過撥款，以支付其計劃的開支。2017–18 年度，管理公司亦從民政局取得 900 萬元的一筆過撥款，以維持運作。因此，就業及教育計劃辦公室、禁藥委員會辦公室和管理公司於 2017–18 年度均有運作盈餘。然而，

## 摘要

到了 2018–19 年度，只有管理公司錄得盈餘，就業及教育計劃辦公室和禁藥委員會辦公室均有赤字。

考慮到港協暨奧委會近年的財政狀況，政府決定由 2020–21 年度起大幅增加提供予港協暨奧委會的經常資助 (第 3.2 及 3.4 至 3.6 段)；

- (b) **需要適時發放經常資助** 民政局以 4 次款額相同的季度撥款，向港協暨奧委會和管理公司發放經常資助。審計署審查 2016–17 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會獲發資助的情況後發現，經常資助並非每次都適時發放，延遲發款日數介乎 7 至 104 天。港協暨奧委會表示，民政局長時間延遲發放資助及每次發款之間相隔時間不一，阻礙港協暨奧委會的現金週轉，導致運作困難。關於向管理公司發放資助，審計署留意到，民政局與管理公司簽訂的資助協議沒有訂明發款日期 (第 3.7 及 3.8 段)；
- (c) **需要確保受資助計劃不會補貼自資活動** 根據《財務通告第 9/2004 號》(見上文 (a) 項)，相關機構必須確保受資助計劃沒有在金錢上或實物方面為自資活動提供補貼。除管理公司外，港協暨奧委會有兩間自資運作的關聯公司 (見上文第 2(a) 段)。審計署留意到：
  - (i) 其中一間公司在奧運大樓佔用 305 平方呎的辦公空間。雖然該公司自資運作，但管理公司只向其收取屬資助款額的管理月費。審計署認為，該公司應支付非資助款額。2015–16 至 2018–19 年度期間，該公司少付 345,880 元管理費；及
  - (ii) 該兩間公司多年來沒有與受資助計劃攤分辦公室費用 (例如管理人員的薪酬)(第 3.10 及 3.11 段)；及
- (d) **需要更新受資助機構一覽表** 根據《財務通告第 9/2004 號》(見上文 (a) 項)，接受政府經常撥款的機構一覽表如有增刪，決策局局長須通知財經事務及庫務局。審計署留意到，管理公司未被納入一覽表 (第 3.13 及 3.14 段)。

### 11. 民政局進行的監察 審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要確保適時提交報告** 根據資助協議，港協暨奧委會承諾向民政局提交季度報告和經審計周年帳目，而管理公司承諾向民政局提交管理帳目季度結算表、未審計帳目、經審計帳目，以及達致

## 摘要

---

服務表現指標情況的報告。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司提交的帳目和報告，發現：

- (i) 管理公司經常遲交帳目 (延遲日數介乎 5 至 31 天)；及
- (ii) 2014–15 至 2017–18 年度期間，管理公司沒有就達致服務表現指標的情況向民政局提交任何報告。雖然管理公司沒有提交報告，但民政局沒有採取任何跟進行動以要求管理公司提交報告 (第 3.19、3.20 及 3.22 段)；
- (b) **需要監察達致服務表現指標的情況** 審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間港協暨奧委會和管理公司向民政局提交的報告，發現禁藥委員會辦公室和管理公司未能達致若干訂明的服務表現指標 (即禁藥委員會辦公室在該段期間每年未能達到 1 項服務表現指標，而管理公司於 2018–19 年度未能達到 1 項服務表現指標)。港協暨奧委會和管理公司均沒有就未能達標作出解釋，亦無證據顯示民政局曾採取任何跟進行動 (第 3.24 段)；
- (c) **匯報服務表現方面需作改善** 審計署審查了 2018–19 年度港協暨奧委會和管理公司根據服務表現指標匯報的服務表現，發現所匯報的服務表現與審計署所查明的服務表現有差異 (例如關於“進行運動禁藥檢測”的服務表現指標，所匯報的服務表現是 560 次檢測，當中包括未能成功進行的檢測，而審計署所查明的服務表現只是 492 次檢測)(第 3.26 段)；
- (d) **需要披露職員薪酬** 根據資助協議，管理公司須在周年報告中公開發露最高級三層人員的薪酬。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間管理公司向民政局提交的周年報告，發現沒有披露薪酬，亦無證據顯示民政局曾就沒有披露一事採取任何跟進行動。審計署發現，2018–19 年度薪酬款額達 325 萬元 (第 3.28 至 3.30 段)；及
- (e) **落實《防貪錦囊》所載最佳做法方面需作改善** 民政局表示發出《防貪錦囊》亦為港協暨奧委會載明具體措施以提升其管治能力 (見上文第 4(a) 段)。審計署審查了港協暨奧委會在多大程度上落實《防貪錦囊》所載最佳做法。審計署發現，截至 2020 年 2 月 29 日，73 項最佳做法中有 13 項尚待港協暨奧委會落實 (即 9 項關於“董事會的管治”、1 項關於“誠信管治”和 3 項關於“會籍管理”的最佳做法)(第 3.34 段)。

## 摘要

---

### 管治事宜

12. **管理會議和出席率** 港協暨奧委會由董事會管治。董事會由 29 個委員會支援，每個委員會各司其職 (第 4.2 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要檢討委員會開會次數** 根據港協暨奧委會《章程細則》及《附例》，除非另有訂明，委員會須在有需要時開會。就此而言，7 個委員會已訂明預計開會次數。2017 年 3 月 30 日 (港協暨奧委會註冊成為有限公司之日) 至 2019 年 12 月 31 日期間，港協暨奧委會合共召開了 60 次董事會／委員會會議。審計署審查了所召開的會議，留意到：
- (i) 在 7 個已訂明預計開會次數的委員會中，有 6 個委員會開會次數少於預計次數；在這 6 個委員會中，有 3 個沒有召開任何會議；及
- (ii) 至於其他 22 個 (即 29 個減 7 個) 沒有訂明開會次數的委員會，應遵照港協暨奧委會的規定在有需要時召開會議。然而，審計署留意到在這段期間，這 22 個委員會中有 11 個未曾開會 (第 4.3 至 4.5 段)；
- (b) **會議出席率方面有改善空間** 對於 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間董事會和曾經開會的 15 個委員會，審計署留意到董事會和 2 個委員會的會議出席率有所下降。董事會的出席率由 2017 年的 83% 下降至 2019 年的 76%，而 2 個委員會的出席率，分別由 2017 年的 91% 下降至 2019 年的 73%，以及由 2018 年的 100% 下降至 2019 年的 75% (第 4.9 段)；
- (c) **需要採取措施鼓勵出席會議** 對於 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間曾經開會的 15 個委員會，審計署留意到，每年都有成員未曾出席任何委員會會議，這些成員共有 61 名；這不利於董事會／委員會有效發揮職能 (第 4.12 及 4.13 段)；及
- (d) **需把非正式會議規範化** 審計署審查了 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間董事會和 3 個委員會的會議文獻，發現某次委員會會議沒有擬備議程和記錄。因應審計署的查詢，港協暨奧委會告知審計署，原因在於該次並非正式會議。然而，該會議是否正式，無法完全清晰得知，尤其當中的確考慮了相關事宜 (例如工作方向)，而董事會亦獲告知該會議是該委員會的首次會議 (第 4.15 段)。

## 摘要

13. **管理潛在利益衝突** 港協暨奧委會已就管理潛在利益衝突訂立規定(第 4.19 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要加快推行改良做法** 港協暨奧委會表示，為加強機構管治，已由 2013 年 1 月起引入“利益申報表”。在對遴選(例如參加國際綜合項目運動會的運動員)和財務事宜有控制權的委員會中，將逐步推行申報表的使用(即改良做法)。審計署留意到，截至 2020 年 1 月底(引入改良做法後 7 年)，在 29 個委員會中，只有 5 個已推行改良做法(第 4.20 及 4.21 段)；
- (b) **推行新措施方面有改善空間** 由 2016 年起，港協暨奧委會在委任董事會委員時，規定獲委任人必須申報利益及簽署“利益衝突申報及保密聲明”，承諾申報任何潛在或實際的利益衝突，以及在有需要時把港協暨奧委會的事宜保密。新措施已在各委員會逐步採用。截至 2020 年 1 月底，在 29 個委員會中，只有 3 個已採用新措施(第 4.24 及 4.25 段)；及
- (c) **需要記錄裁定和有關討論** 審計署審查董事會和 3 個委員會(見上文第 12(d) 段)的會議文獻後亦發現，在 2017 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月 31 日期間，8 次會議有作出利益申報。有 4 次委員會會議沒有記錄就申報利益所作的裁定及與裁定有關的討論，有違港協暨奧委會的規定(第 4.28 段)。

## 審計署的建議

14. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議港協暨奧委會行政總監應：

### 港協暨奧委會的運作

- (a) 繼續努力落實《防貪錦囊》中關於運動員遴選透明度的最佳做法(第 2.13(a) 段)；
- (b) 更清晰地公布選拔運動員參加國際運動會所採納的準則，及把選拔運動員的理據妥為記錄在案(第 2.13(b) 及 (c) 段)；
- (c) 探討在香港設立類似若干先進海外國家所採用的上訴機制的好處，及設立機制以評估體育總會會員是否遵行《奧林匹克憲章》、國際



## 摘要

---

奧委會《倫理規範》和港協暨奧委會《章程細則》的規定的好處 (第 2.13(d) 及 2.20 段)；

- (d) 密切監察部分進度緩慢的英語課程學員，以及獲批就業及教育計劃獎學金的運動員的學習進度和他們領取獎學金的情況 (第 2.32(a) 及 (b) 段)；
- (e) 確保會向提供不準確行蹤而未被找到以進行運動禁藥檢測的運動員發出初步通告書／電郵、運動禁藥管制主任獲提供運動員的更新行蹤，以及要求未被找到以進行運動禁藥檢測的運動員解釋為何未被找到 (第 2.39(a)、(b) 及 (d) 段)；
- (f) 訂定內部指引，載明須嘗試尋找每名運動員進行運動禁藥檢測的次數，以及更努力尋找運動員以進行運動禁藥檢測 (第 2.39(c) 及 (e) 段)；
- (g) 在諮詢民政局後，檢討分配予體育總會在奧運大樓內的辦公空間面積並適當地重新分配、考慮劃一體育總會職員應有的辦公空間，以及探討把部分會議室改作辦公空間的可行性 (第 2.53(a) 段)；
- (h) 更努力宣傳演講廳和董事局會議廳可供使用，以讓公眾人士租用 (第 2.53(b) 段)；
- (i) 與其限購某一品牌的產品或服務，考慮採購品質相若的其他品牌產品或服務 (第 2.60(a) 段)；
- (j) 制訂有關發還費用的指引，以及確保港協暨奧委會的採購規定常獲遵行 (第 2.60(b) 及 (c) 段)；
- (k) 當情況迫切以致未能按規定進行招標時，確保向相關批核人員徵求批准及索取所需報價 (第 2.60(d) 段)；

### *政府撥款和監察*

- (l) 在諮詢民政局後，就向關聯公司收取管理費和沒有與受資助計劃攤分辦公室費用修正不足之處，以及確保日後受資助計劃不會補貼自資活動 (第 3.16(a) 及 (b) 段)；
- (m) 確保管理公司按照與民政局議定的時間表提交一切所須帳目和報告，及改善向民政局匯報達致服務表現指標情況的做法 (第 3.37(a) 及 (b) 段)；

## 摘要

---

- (n) 公開披露管理公司最高級三層人員的薪酬 (第 3.37(c) 段)；
- (o) 更努力落實《防貪錦囊》所載最佳做法 (第 3.37(d) 段)；

### *管治事宜*

- (p) 檢討個別委員會的開會次數、採取措施改善董事會／委員會的會議出席率，以及檢討是否需把董事會／委員會召開非正式會議的做法規範化 (第 4.17(a)、(c) 及 (e) 段)；
- (q) 考慮把申報利益的改良做法擴及董事會，並加快在個別委員會推行改良做法 (第 4.30(a) 段)；
- (r) 加快在各委員會採用新措施，以進一步協助申報利益 (第 4.30(b) 段)；及
- (s) 確保委員會就申報利益所作的裁定及與裁定有關的討論寫入會議記錄 (第 4.30(d) 段)。

15. 審計署建議民政事務局局長應：

### *港協暨奧委會的運作*

- (a) 鼓勵港協暨奧委會落實《防貪錦囊》中關於運動員遴選透明度的最佳做法 (第 2.14(a) 段)；
- (b) 與港協暨奧委會合作，為奧運大樓定出未來路向 (第 2.52(a) 段)；

### *政府撥款和監察*

- (c) 繼續密切監察港協暨奧委會和管理公司的財政狀況 (第 3.15(a) 段)；
- (d) 確保向港協暨奧委會適時發放經常資助，及為管理公司訂出發款日期 (第 3.15(b) 及 (c) 段)；
- (e) 確保向財經事務及庫務局諮詢把管理公司納入接受政府經常撥款的機構一覽表，並作出相應跟進 (第 3.15(d) 段)；
- (f) 確保採取跟進行動，以考慮適度延後管理公司提交管理帳目的限期，及監察管理公司提交帳目和報告的情況 (第 3.36(a) 及 (b) 段)；

## 摘要

---

- (g) 規定港協暨奧委會和管理公司就未能達致服務表現指標提供解釋 (第 3.36(c) 段)；
- (h) 確保管理公司公開披露其最高級三層人員的薪酬 (第 3.36(d) 段)；  
及
- (i) 鼓勵港協暨奧委會採納《防貪錦囊》所載最佳做法 (第 3.36(f) 段)。

### 政府和港協暨奧委會的回應

16. 民政事務局局長和港協暨奧委會同意審計署的建議。

## 第 3 章

勞工及福利局  
僱員再培訓局

僱員再培訓局

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。

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 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](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 僱員再培訓局

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.12
審查工作	1.13 – 1.14
再培訓局的整體回應	1.15
政府的整體回應	1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：培訓服務的管理	2.1 – 2.3
培訓課程的策劃和發展	2.4 – 2.22
審計署的建議	2.23
再培訓局和政府的回應	2.24 – 2.25
培訓課程輪候時間的管理	2.26 – 2.28
審計署的建議	2.29
再培訓局的回應	2.30
衡量服務表現	2.31 – 2.44
審計署的建議	2.45
再培訓局的回應	2.46
第 3 部分：質素保證	3.1
質素保證措施	3.2 – 3.12
審計署的建議	3.13
再培訓局和香港學術及職業資歷評審局的回應	3.14 – 3.15
課程評審	3.16 – 3.19
審計署的建議	3.20
再培訓局的回應	3.21

	段數
<b>第 4 部分：培訓支援服務</b>	4.1
服務中心及服務點	4.2 – 4.8
審計署的建議	4.9
再培訓局的回應	4.10
就業轉介平台	4.11 – 4.29
審計署的建議	4.30
再培訓局的回應	4.31
<b>第 5 部分：機構管治及行政事宜</b>	5.1
機構管治	5.2 – 5.11
審計署的建議	5.12
再培訓局和政府的回應	5.13 – 5.14
人力資源管理	5.15 – 5.20
審計署的建議	5.21
再培訓局和政府的回應	5.22 – 5.23
再培訓基金的管理	5.24 – 5.28
審計署的建議	5.29
再培訓局和政府的回應	5.30 – 5.31
為學員提供資助	5.32 – 5.38
審計署的建議	5.39
再培訓局的回應	5.40
採購和庫存管理	5.41 – 5.44
審計署的建議	5.45
再培訓局的回應	5.46

附錄	頁數
A：再培訓局在《僱員再培訓條例》下的職能	86
B：再培訓局轄下委員會 (2019年12月31日)	87
C：再培訓局：組織圖(摘錄) (2019年12月31日)	88





# 僱員再培訓局

## 摘要

1. 1992年，僱員再培訓局(再培訓局)根據《僱員再培訓條例》(第423章)成立為法定組織。根據該條例，再培訓局具多項職能，包括研究提供再培訓課程及附屬培訓計劃，以協助合資格僱員掌握新的職業技能或提高其職業技能從而適應就業市場的變化，並研究該等課程及計劃的管理事宜及供應情況；以及延聘培訓機構提供或舉辦再培訓課程。自2007年12月起，再培訓局擴大服務對象範圍，涵蓋15歲或以上、具副學位或以下教育程度的人士。理事會是再培訓局的決策機構。再培訓局設有6個專責委員會和1個投資小組，負責處理不同範疇的工作。截至2019年12月31日，再培訓局有195名常額人員和60名合約及臨時員工。2018-19年度，再培訓局的收入為6.373億元，開支為9.493億元。審計署最近對再培訓局進行了審查。

### 培訓服務的管理

2. **入讀再培訓局課程的青年人次下降** 審計署留意到，在2014-15至2018-19年度期間：(a)入讀再培訓局培訓課程的15至29歲青年佔整體學員人次的百分比不高(介乎8.4%至12.2%不等)；(b)該等青年的人次及百分比，由2014-15年度的13 423人次(12.2%)下降至2018-19年度的10 695人次(8.4%)；及(c)青年培訓課程的入讀人次偏低，介乎374人次至508人次不等，平均為441人次，並由2014-15年度的508人次下降至2018-19年度的412人次，減幅為19%(第2.5及2.6段)。

3. **入讀再培訓局課程的少數族裔人士人次下降** 審計署分析在2014-15至2018-19年度特定服務對象課程計劃學額的使用情況，留意到：(a)入讀的少數族裔人士人次偏低，由2014-15年度的374人次下降至2018-19年度的225人次；(b)少數族裔人士課程計劃學額的使用率由2014-15年度的47%下降至2018-19年度的28%；及(c)雖然被使用的計劃學額不足一半，而且入讀的少數族裔人士人次有所下降，但計劃學額數目沒有予以調整(第2.8段)。

4. **需要檢討就業掛鈎課程的再培訓津貼** 就為期7天或以上的就業掛鈎課程而言，出席率達80%或以上的學員方符合獲發放再培訓津貼的資格。各類

## 摘要

---

課程和學員的每日再培訓津貼額介乎 30 元至 153.8 元不等。審計署留意到現行各項再培訓津貼額自 2009 年 4 月起一直未有檢討，至今已逾 10 年。鑑於入讀再培訓局培訓課程的青年人次下降，再培訓局需要檢討現行各項再培訓津貼額 (第 2.10、2.12 及 2.13 段)。

5. **開發新課程方面有可予改善之處** 就 2014–15 至 2018–19 年度期間獲批的 274 項新課程，審計署審查了其中 16 項，留意到：(a) 課程建議書和提交予課程及服務發展委員會的文件沒有包括市場上類似課程的供應情況，以及建議課程與市場現有課程的競爭力比較的資料；及 (b) 再培訓局和培訓機構開發課程的建議書並不一致。培訓機構須載述建議舉辦的培訓班數目，但再培訓局的課程建議書則無須包括該等資料 (第 2.16 段)。

6. **部分培訓課程多年來沒有開班但未有停辦** 根據再培訓局的指引，為一般學員而設的培訓課程如連續 3 年沒有開班，再培訓局會考慮予以停辦。審計署發現有 36 項課程在 2014–15 至 2016–17 年度連續 3 年沒有開班，課程管理工作小組批准其中 34 項 (94%) 課程不予停辦。至於餘下 2 項 (6%) 課程，沒有證據顯示獲課程管理工作小組批准不予停辦。審計署亦留意到，再培訓局沒有向課程及服務發展委員會和課程審批委員會提供停辦課程的資料 (第 2.18、2.21 及 2.22 段)。

7. **部分課程申請人輪候時間冗長** 培訓機構在各區的培訓中心舉辦培訓課程。培訓中心各自備存所辦培訓課程的申請人輪候名單。截至 2019 年 12 月 31 日，輪候名單上共有 52 659 名申請人 (包括 10 661 名就業掛鈎課程申請人和 41 998 名非就業掛鈎課程申請人)。審計署發現：(a) 在 10 661 名就業掛鈎課程申請人中，2 172 人 (20%) 已排在輪候名單上逾 4 個月 (即服務承諾所訂的輪候時間)；及 (b) 在其餘 41 998 名非就業掛鈎課程申請人中，14 526 人 (35%) 已排在輪候名單上逾 5 個月 (即服務承諾所訂的輪候時間)(第 2.27 段)。

8. **部分培訓課程未達主要成效指標的目標** 審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度的主要成效指標表現，留意到部分培訓課程未達標：(a) 在該段期間舉辦的 2 525 項培訓課程中，336 項 (13.3%) 未達所定的 85% 目標學額使用率；(b) 在該段期間完成培訓班的 2 516 項培訓課程中，230 項 (9.1%) 未達所定的 80% 目標出席率；(c) 自 2015–16 年度起，畢業率列為主要成效指標。在 2015–16 至 2018–19 年度完成培訓班的 2 020 項培訓課程中，159 項 (7.9%) 未達所定的 80% 目標畢業率；及 (d) 在 744 項一般人士、殘疾及工傷康復人士就

## 摘要

---

業掛鈎課程和青年培訓課程中，52 項 (7%) 未達所定的 70% 目標就業率。在 118 項少數族裔人士、更生人士和新來港人士就業掛鈎課程中，31 項 (26.3%) 未達所定的 50% 目標就業率 (第 2.33 至 2.37 段)。

9. **部分培訓課程未達參考指標的目標** 審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度期間參考指標的表現，發現部分培訓課程的表現未達標，而且整體留職率亦下降：(a) 在 825 項適用的就業掛鈎課程中，602 項 (73%) 未達所定的 60% 目標與培訓課程相關就業率；(b) 在 2015–16 至 2018–19 年度期間舉辦、以全職工作為目標的 190 項就業掛鈎課程中，60 項 (32%) 未達所定的 60% 目標持續就業率；及 (c) 就業掛鈎課程的整體留職率由 2014–15 年度的 64% 下降至 2018–19 年度的 61% (第 2.40 至 2.43 段)。

### 質素保證

10. **未有按照再培訓局的指引進行周年審計** 根據再培訓局的指引，培訓機構如於最近 2 年連續在再培訓局所進行的周年實地審計中取得第一組別評級，可獲 1 年自行評審資格。審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間進行的 367 次周年審計中，127 次 (35%) 屬自行評審。然而，在該 127 次自行評審中的 60 次 (47%)，培訓機構並未於過去 2 年連續在再培訓局進行的周年實地審計中取得第一組別評級 (第 3.3 及 3.4 段)。

11. **未有對部分培訓中心進行課堂突擊巡查** 根據再培訓局的質素保證指引，該局選出有開辦再培訓局課程的培訓中心，對其進行每年最少一次課堂突擊巡查，惟審計署發現，在 2016–17 至 2018–19 年度期間，每年有 2 間培訓中心並沒有進行所規定的巡查 (第 3.7 及 3.8 段)。

12. **需要改善期末考試** 審計署審查在 2015–16 至 2018–19 年度期間由再培訓局進行的 50 次期末考試觀試結果，發現其中 10 次不符合評核指引。審計署發現再培訓局就觀試結果的跟進工作有可改善之處 (第 3.11 段)，例子如下：

- (a) **點心製作員基礎證書課程** 根據期末考試指引，考生應在限定時間內完成考試。就在 2017–18 年度的點心製作員基礎證書課程，再培訓局發現學員獲准在考試開始前預製奶黃餡料。再培訓局其後

## 摘要

又發現，該評估員自 2015 年 6 月起讓學員在考試開始前預製餡料，涉及 5 個培訓班。該些學員並沒有被安排重考 (第 3.11(a) 段)；及

- (b) **保健員證書課程** 根據觀試報告，在 2015–16 年度舉行的保健員證書課程實務試未有按照再培訓局的指引進行，詳情如下：(i) 未有測試 1 名學員的抽痰技巧；(ii) 評估員准許 1 名學員口述傷口換症程序；(iii) 評估員未有核實 2 名學員在藥物派發測試的準確程度；及 (iv) 未有測試學員能否提取準確的藥水分量。再培訓局未有進行巡查，以跟進培訓機構是否已採取改善措施 (第 3.11(b) 段)。

13. **通過評審的培訓課程數目和百分比下降** 審計署審查有學員報讀的培訓課程，並分析當中通過香港學術及職業資歷評審局評審的課程所佔的百分比。審計署發現，在 2014–15 至 2018–19 年度期間：(a) 通過評審的課程數目由 469 項下降至 308 項；及 (b) 在有學員報讀的課程中，通過評審的課程所佔的百分比由 95% 下降至 58% (第 3.18 段)。

### 培訓支援服務

14. **接獲的承辦服務中心及服務點投標書不多** 再培訓局以局限招標形式採購服務以營辦服務中心及服務點。在招標工作中，再培訓局向符合承辦服務中心及服務點的訂明要求和條件的準服務供應商發出招標邀請書，而該些要求和條件須經再培訓局課程及服務發展委員會批准。審計署審查在 2011 至 2019 年間就承辦服務中心 (天水圍) 和各個服務點進行的招標工作，發現在 2015 至 2019 年間服務供應商反應冷淡 (第 4.5 及 4.6 段)：

- (a) **服務中心 (天水圍)** 2011 年，再培訓局就承辦服務中心 (天水圍) 發出 95 份招標邀請書，共接獲 10 份投標書 (當中只有 5 份符合招標要求)。2015 年，該局發出 96 份招標邀請書，只接獲 2 份投標書。該 2 份投標書中，只有現有服務供應商所遞交的 1 份投標書符合招標要求。在 2019 年招標中，該局發出 51 份招標邀請書，只接獲現有服務供應商所遞交的 1 份投標書 (該份標書符合招標要求) (第 4.6(a) 段)；
- (b) **服務點 (葵青及荃灣)** 在 2015 年招標中，再培訓局就承辦服務點 (葵青及荃灣) 發出 19 份招標邀請書，共接獲 5 份投標書 (當中只有 1 份符合招標要求)。2019 年，該局發出 13 份招標邀請書，只

## 摘要

---

接獲現有服務供應商所遞交的 1 份投標書 (該份標書符合招標要求) (第 4.6(b) 段)；

(c) **服務點 (九龍西)** 2017 年，再培訓局就承辦服務點 (九龍西) 發出 35 份招標邀請書，只接獲 2 份投標書 (2 份標書均符合招標要求) (第 4.6(c) 段)；及

(d) **服務點 (九龍東)** 2018 年，再培訓局就承辦服務點 (九龍東) 發出 21 份招標邀請書，只接獲 1 份投標書 (該份標書符合招標要求) (第 4.6(d) 段)。

15. **需要致力改善“樂活一站”營運機構的表現** 再培訓局與“樂活一站”的“樂活中心”營運機構簽訂的營運合約訂明服務目標。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間“樂活一站”的整體年度服務目標的表現，發現：(a) 在該 5 年均未達登記空缺數目的整體年度服務目標；(b) 在 2016–17 和 2018–19 年度，未達填補空缺數目的整體年度服務目標；及 (c) 除 2017–18 年度外，在其餘 4 年均未達成功轉介學員數目的整體年度服務目標。審計署進一步審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間個別“樂活中心”的年度服務目標表現和規定的年度整體表現評分，發現有 5 至 10 個“樂活中心”未達登記空缺數目的年度服務目標，4 至 7 個“樂活中心”未達填補空缺數目的年度服務目標，以及 4 至 8 個“樂活中心”未達成功轉介學員數目的年度服務目標。有 2 至 5 個“樂活中心”的年度整體表現評分未達規定的 90 分 (第 4.13、4.15 及 4.16 段)。

16. **需要密切監察“樂活一站”營運機構的表現** 根據“樂活一站”的運作守則，如營運機構的整體表現評分在年度其中兩季少於 80 分，再培訓局可考慮終止合約，除非該營運機構有所改善，並在書面要求後的下一個月份獲得至少 80 分，方作別論。審計署審查 8 個“樂活中心”的營運機構在 2019–20 年度首兩季所得評分，發現其中 3 間營運機構獲得少於 80 分：(a) 營運機構 A 在第一季和第二季分別獲得 67 分和 68 分；(b) 營運機構 B 在第一季和第二季分別獲得 69 分和 67 分；及 (c) 營運機構 C 在第一季和第二季分別獲得 75 分和 67 分。在 2019–20 年度首兩季，該 3 間營運機構均未能在 3 個服務目標的任何一個目標中達標 (第 4.19 及 4.20 段)。

17. **未符合“陪月一站”主要成效指標的部分服務要求** 再培訓局與“陪月一站”營運機構簽訂的營運合約訂明 6 項主要成效指標的服務要求，如營運機構的表現未達主要成效指標，再培訓局可視之為基本性違約。審計署審查在

## 摘要

---

2016–17 至 2018–19 年度期間營運機構的服務要求表現，發現營運機構未能符合 2 個主要成效指標的服務要求：(a) 在該 3 年期間，營運機構一直未能符合登記空缺數目的服務要求；及 (b) 在 2016–17 年度，營運機構未能符合僱主對新畢業學員的滿意度的服務要求 (第 4.25 及 4.27 段)。

### 機構管治及行政事宜

18. **延遲傳遞理事會／委員會會議議程** 審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間理事會／委員會共 129 次會議的記錄，發現有 14 份 (10.9%) 會議議程是在會議舉行前不足 1 星期才傳遞予成員參閱，延遲了 1 至 3 天不等 (平均為 2 天)，違反再培訓局的指引 (第 5.4 段)。

19. **延遲發出理事會／委員會會議記錄** 2011 年，再培訓局表示會確保理事會／委員會會議記錄初稿在會議舉行後 1 個月內發出。審計署留意到，再培訓局的指引並沒有訂明目標時限。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間理事會／委員會會議記錄初稿的記錄，發現在 129 份會議記錄初稿中，有 10 份 (7.8%) 並非在會議舉行後 1 個月內發出，延遲了 1 至 10 天不等 (平均為 4 天) (第 5.5 及 5.6 段)。

20. **需要改善理事會／委員會成員申報利益的程序** 根據再培訓局的指引，成員 (包括理事會主席、理事會／委員會成員和委員會增選委員) 在獲委任或續任時，須以書面向再培訓局辦事處申報利益。審計署審查在 2015–16 至 2019–20 年度期間的申報利益記錄，發現以下情況 (第 5.10 及 5.11 段)：

- (a) **沒有適時發出申報利益的要求** 再培訓局在理事會成員獲委任或續任後 22 天至 228 天 (平均為 74 天) 才向其發出申報利益的要求。至於委員會非理事會成員的增選委員，這項要求在其獲委任後 2 天至 196 天 (平均為 57 天) 才提出。在 2015–16 至 2019–20 年度 (截至 2019 年 10 月 31 日) 舉行的 118 次會議中，31 次 (26.3%) 會議在成員申報利益的限期前舉行 (第 5.11(a) 段)；及
- (b) **延遲提交利益申報表** 在 2015–16 至 2019–20 年度期間，理事會／委員會成員提交共 92 份利益申報表，其中 17 份 (18.5%) 在再培訓局規定的限期過後才提交。延遲日數由 1 至 160 天不等，平均為 43 天 (第 5.11(b) 段)。

## 摘要

21. **需要留意員工流失率上升** 截至 2019 年 10 月 31 日，再培訓局的職員編制有 268 個職位，實際在職員工數目為 252 人。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間的年度員工流失率，發現流失率由 2014–15 年度的 8.3% 下降至 2017–18 年度的 5.4%，但在 2018–19 年度大幅回升至 10.4% (第 5.15 及 5.16 段)。

22. **需要改善高層人員的薪酬福利檢討** 根據行政安排備忘錄，再培訓局應每隔不逾 3 年向勞工及福利局局長提交檢討報告，檢討最高三層人員的薪酬福利條件，以確保該等高層人員的薪酬福利條件恰當。審計署審查最新的高層人員薪酬福利檢討報告，留意到再培訓局在檢討報告中只包括現金薪酬，但同屬員工薪酬福利條件的非現金福利和退休福利則沒有包括在內 (第 5.18 及 5.20 段)。

23. **需要監察再培訓局的財務狀況** 2014 年 2 月，政府向僱員再培訓基金 (再培訓基金) 注資 150 億元，主要作為種子基金，賺取投資收入以長期支持再培訓局的服務和運作。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間再培訓局的財務狀況，留意到：(a) 再培訓局每年皆出現虧損，由 1.42 億元至 4.01 億元不等 (平均為 2.96 億元)；及 (b) 再培訓基金的結餘由 2014 年 4 月 1 日的 162.8 億元跌至 2019 年 3 月 31 日的 148.02 億元，減少 14.78 億元 (9%)。再培訓局估計，再培訓基金的結餘在 2026 年 2 月會再跌至 83.3 億元 (第 5.26 至 5.28 段)。

24. **未能討回大部分可追討的資助** 為鼓勵有需要的人士報讀課程，並為他們提供援助，再培訓局以再培訓津貼和減免學費的方式，分別為就業掛鈎課程學員和非就業掛鈎課程學員提供資助。再培訓局會向出席率不足 80% 的非就業掛鈎課程學員和虛報資料的學員追討所提供的資助。審計署發現再培訓局在追討資助方面有以下可予改善之處 (第 5.32 及 5.33 段)：

(a) **需要探討有效措施，以鼓勵學員提高出席率和防止他們虛報資料** 在 2014–15 至 2018–19 年度期間，可追討的資助的撇帳款額為 1,200 萬元，每年介乎 220 萬元至 260 萬元不等。再培訓局估計，約 70% 可追討的資助最終撇帳。再培訓局未能討回大部分可追討的資助，顯示其措施對鼓勵學員出席課堂和防止他們虛報資料的成效頗成疑問 (第 5.34 及 5.35 段)；

(b) **需要合理調整再培訓局的跟進行動** 再培訓局轄下 3 個組別 (即財務及會計組、課程行政組和質素促進組) 負責採取行動，向學員追



## 摘要

---

討資助。審計署留意到，該 3 個組別所採取的跟進行動有別 (第 5.36 段)；及

- (c) **需要加強工作，把虛報資料的個案轉介執法機關** 根據《僱員再培訓條例》和《盜竊罪條例》(第 210 章)，不誠實地虛報資料可構成罪行。審計署審查再培訓局在 2014–15 至 2018–19 年度期間的記錄，留意到再培訓局沒有把任何虛報資料的個案轉介執法機關採取法律行動。儘管再培訓局的指引訂明，在需要時，再培訓局會把懷疑詐騙個案轉介相關機關採取可能的法律行動，但截至 2020 年 3 月，再培訓局並沒有發現這類個案 (第 5.38 段)。

25. **需要改善庫存盤點程序** 根據再培訓局的《庫存控制指引》，庫存持有人或其指定人員會進行盤點 (包括全面盤點和突擊盤點)。該做法有欠獨立性，亦無助於有效管制庫存 (第 5.43 及 5.44 段)。

### 審計署的建議

26. 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。審計署建議再培訓局行政總監應：

#### *培訓服務的管理*

- (a) 加強工作，令青年培訓服務更受歡迎 (第 2.23(b) 段)；
- (b) 加強工作，提高少數族裔人士培訓服務的吸引力 (第 2.23(d) 段)；
- (c) 檢討現行各項再培訓津貼額 (第 2.23(e) 段)；
- (d) 在課程建議書和提交予課程及服務發展委員會的文件內，載述有關建議課程競爭力的資料，並理順有關再培訓局和培訓機構開發課程的建議書中所需要載述的資料 (第 2.23(f) 及 (g) 段)；
- (e) 確保課程根據再培訓局的指引停辦 (第 2.23(h) 段)；
- (f) 縮短申請人入讀課程的輪候時間 (第 2.29 段)；
- (g) 繼續監察培訓課程在各項主要成效指標和參考指標的表現 (第 2.45(a) 段)；

## 摘要

---

### 質素保證

- (h) 確保按照再培訓局的指引進行周年實地審計和自行評審 (第 3.13(a) 段)；
- (i) 確保按照再培訓局的指引對培訓中心進行課堂突擊巡查 (第 3.13(c) 段)；
- (j) 確保培訓機構按照再培訓局的指引舉行期末考試 (第 3.13(d) 段)；
- (k) 對在未有按照再培訓局的指引舉行的考試中通過評核的學員，考慮是否須採取補救行動 (第 3.13(f) 段)；
- (l) 增加通過評審的培訓課程數目 (第 3.20 段)；

### 培訓支援服務

- (m) 加強服務中心及服務點招標工作的競爭性 (第 4.9 段)；
- (n) 改善“樂活一站”營運機構的表現 (第 4.30(a) 段)；
- (o) 提高“陪月一站”的普及程度，以及改善營運機構的表現 (第 4.30(c) 段)；

### 機構管治及行政事宜

- (p) 適時向理事會／委員會成員傳遞會議議程，並訂立發出會議記錄初稿的目標時限 (第 5.12(a) 及 (b) 段)；
- (q) 改善理事會／委員會成員申報利益的程序 (第 5.12(e) 段)；
- (r) 留意員工流失率，如流失率持續高企，應探討可行的應對措施 (第 5.21(a) 段)；
- (s) 把非現金福利和退休福利包括在高層人員薪酬福利檢討報告內 (第 5.21(b) 段)；
- (t) 聯同勞工及福利局監察再培訓局的財務狀況 (第 5.29 段)；
- (u) 探討其他有效措施，以鼓勵學員提高出席率和防止他們虛報資料 (第 5.39 段)；及
- (v) 考慮改善庫存盤點程序，並盡可能提高庫存盤點的成效 (第 5.45(b) 段)。

## 摘要

---

### 再培訓局和政府的回應

27. 再培訓局行政總監同意審計署的建議。勞工及福利局局長表示，勞工及福利局會就與其有關的建議採取適當跟進行動，並會為再培訓局推行建議的改善措施提供所需支援。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

### 背景

1.2 1992 年，僱員再培訓局（再培訓局）根據《僱員再培訓條例》（第 423 章）成立為法定組織。根據該條例，再培訓局具多項職能，包括研究提供再培訓課程（註 1）及附屬培訓計劃（註 2），以協助合資格僱員（註 3）掌握新的職業技能或提高其職業技能從而適應就業市場的變化，並研究該等課程及計劃的管理事宜及供應情況；以及延聘培訓機構提供或舉辦再培訓課程。再培訓局在該條例下的職能載於附錄 A。

### 原定目的和服務對象

1.3 再培訓局在 1992 年成立後，負責管理僱員再培訓計劃。在 1997 年 6 月之前，僱員再培訓計劃的目的，是培訓因經濟結構轉型而失業的人士，讓他們掌握新技能，以適應勞工市場的轉變。除失業人士外，再培訓局的服務對象也包括殘疾人士、工傷康復人士和長者。

### 新使命和擴大服務範疇

1.4 鑑於本港經濟結構不斷轉變，政府就僱員再培訓計劃進行顧問檢討，並在 1997 年 6 月完成檢討工作。檢討的主要建議是僱員再培訓計劃應集中為 30 歲或以上、學歷不超過初中程度的人士提供再培訓，以助他們找到工作和持續就業。在檢討後，再培訓局的主要服務對象為 30 歲或以上、具中三或以

---

註 1：根據《僱員再培訓條例》，再培訓課程指為培訓或再培訓受訓僱員使其得以掌握新的職業技能或提高其職業技能，而由培訓機構所提供或舉辦的課程。

註 2：根據《僱員再培訓條例》，附屬培訓計劃指為培訓或再培訓合資格僱員使其得以掌握新的職業技能或提高其職業技能或更易獲得受僱，而經再培訓局批准並由附屬培訓機構提供或舉辦的計劃。

註 3：根據《僱員再培訓條例》，合資格僱員指持有身分證或豁免證明書，且不受任何逗留條件（逗留期限除外）所規限及沒有違反任何逗留期限的僱員。僱員的意義與《僱傭條例》（第 57 章）第 2(1) 條中該詞的意義相同，並包括前僱員及意欲在參加再培訓課程或附屬培訓計劃後受僱為僱員的任何人。

## 引言

---

下教育程度的失業人士。再培訓局也為家庭主婦、新來港人士、有意重返就業市場的長期病患者，以及合資格並希望提升通用技能的在職人士提供服務。自2007年12月起，再培訓局進一步擴大服務對象範圍，涵蓋15歲或以上、具副學位或以下教育程度的人士（見第2.4(c)段）。

1.5 2008年1月，再培訓局就其日後的角色和職能完成策略性檢討，並發表公眾諮詢文件。諮詢文件建議，再培訓局應為本地勞動人口提供更全面和多元化的培訓及再培訓服務。2008年7月，再培訓局把僱員再培訓計劃重塑為“人才發展計劃”，以更有效反映該局的新使命和服務範疇。經考慮在公眾諮詢期內收集的意見後，再培訓局就其未來發展路向向政府提交建議。2009年3月，行政長官會同行政會議通過策略性檢討有關再培訓局未來發展路向的建議，以分階段推行以下工作：

- (a) 強化研究和建立人力資源數據庫，加強與僱主和各持份者的聯繫和溝通，並拓展技能鑒定和專業認證，以加強認受；
- (b) 針對新服務對象以豐富培訓課程範疇，改善課程內容和增加課時，在培訓課程中加入工作體驗元素，提升課程質素保證和成本效益，並以試行方式推出一站式培訓及就業資源中心；
- (c) 增強培訓課程的銜接性並為在職人士提升技能，強化行業諮詢網絡和伙伴關係，為僱主提供招聘和培訓服務，有效運用培訓津貼，開拓服務品牌，創造就業機會，孕育社會企業；及
- (d) 提供適切的培訓和就業服務予弱勢社羣（包括待業待學青年、殘疾及工傷康復人士、更生人士、新來港人士和少數族裔人士），以及試驗就業啓航課程（註4）。

---

註4：試驗就業啓航課程旨在協助來自內地的新來港人士和少數族裔人士投入就業市場，讓其盡展所能。課程目標是協助這些人士融入社會和確立清晰的就業目標。

## 管治和組織架構

1.6 理事會是再培訓局的決策機構。根據《僱員再培訓條例》，理事會的成員包括：

- (a) 主席 1 名；
- (b) 副主席 1 名；
- (c) 代表僱主方面的其他成員不超過 4 名；
- (d) 代表僱員方面的其他成員不超過 4 名；
- (e) 與職業培訓及再培訓或與人力統籌有關的其他成員不超過 4 名；  
及
- (f) 屬公職人員的其他成員不超過 3 名。

理事會的成員由香港特別行政區行政長官委任(註5)。截至2019年12月31日，理事會有16名成員，包括2名公職人員，即勞工及福利局常任秘書長和勞工處處長。

1.7 再培訓局設有6個專責委員會和1個投資小組，負責處理不同範疇的工作(見附錄B)。該6個專責委員會分別為：

- (a) 課程及服務發展委員會；
- (b) 課程審批委員會；
- (c) 質素保證及覆核委員會；
- (d) 公關及推廣策略委員會；
- (e) 財務及行政委員會；及
- (f) 審計委員會。

1.8 根據《僱員再培訓條例》，理事會獲授權按其認為合適的服務條款聘任其決定任用的僱員。截至2019年12月31日，再培訓局有195名常額人員和

---

註5：自2007年起，行政長官委任理事會成員(主席和副主席除外)的權力已轉授予勞工及福利局局長。

60 名合約及臨時員工。辦事處由行政總監領導，並由 4 個部門和 1 個內部審計組組成。每個部門均由 1 名副行政總監掌管。內部審計組直接向審計委員會負責。再培訓局截至 2019 年 12 月 31 日的組織圖載於附錄 C。

### 再培訓局的經費

1.9 再培訓局經費的主要來源包括：

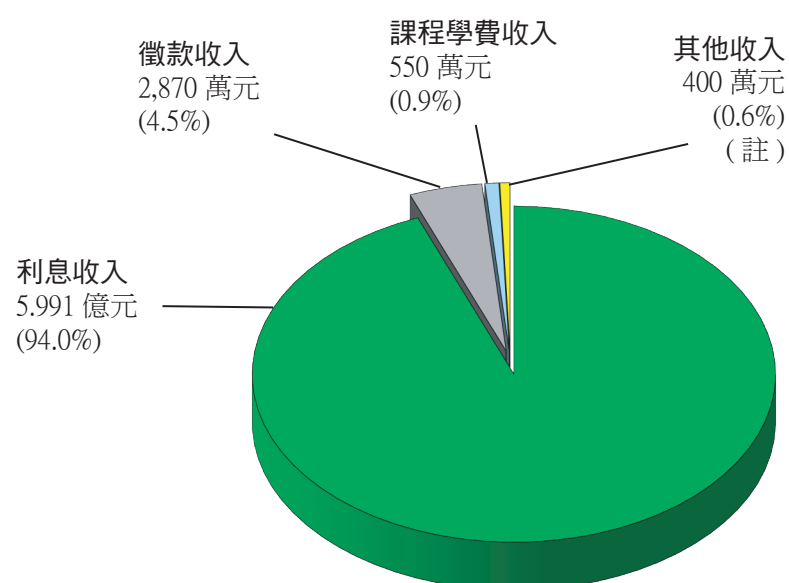
- (a) **政府注資** 在運作初期，再培訓局獲得共 16 億元的整筆非經常補助金。2001–02 至 2007–08 年度，再培訓局每年獲經常撥款約 4 億元。2014 年 2 月，為了向再培訓局提供持續而穩定的財政支援，政府向再培訓局管理的僱員再培訓基金（再培訓基金）注資 150 億元，主要作為種子基金，賺取投資收益，以長期支持其服務和運作。截至 2019 年 3 月 31 日，再培訓基金的結餘為 148 億元。2018–19 年度，再培訓基金所賺取的利息收入佔再培訓局總收入的 94%；及
- (b) **僱員再培訓徵款** 再培訓局根據《僱員再培訓條例》下的輸入僱員計劃向僱用外來僱員的僱主徵收僱員再培訓徵款，為其活動提供經費。僱主須為每名外來僱員繳付的徵款額為 400 元乘以僱傭合約所訂的月數，最多為 24 個月。徵款撥歸再培訓基金，作培訓和再培訓本地工人用途。補充勞工計劃和輸入外籍家庭傭工分別在 1996 年和 2003 年獲批成為《僱員再培訓條例》下的輸入僱員計劃。2008 年 11 月，行政長官會同行政會議決定在 2008 年 8 月 1 日至 2013 年 7 月 31 日期間，豁免徵款 5 年。2013 年 5 月，行政長官會同行政會議決定在豁免期屆滿後，取消就外籍家庭傭工徵收僱員再培訓徵款。由 2013 年 8 月 1 日起，僱主透過補充勞工計劃輸入勞工，須繳付徵款。2018–19 年度，徵款收入佔再培訓局總收入的 4.5%。

收入和開支

1.10 2018–19 年度，再培訓局的總收入為 6.373 億元（見圖一），總開支為 9.493 億元（見圖二）。該年度的赤字為 3.12 億元。

圖一

再培訓局 6.373 億元總收入的分析  
(2018–19 年度)



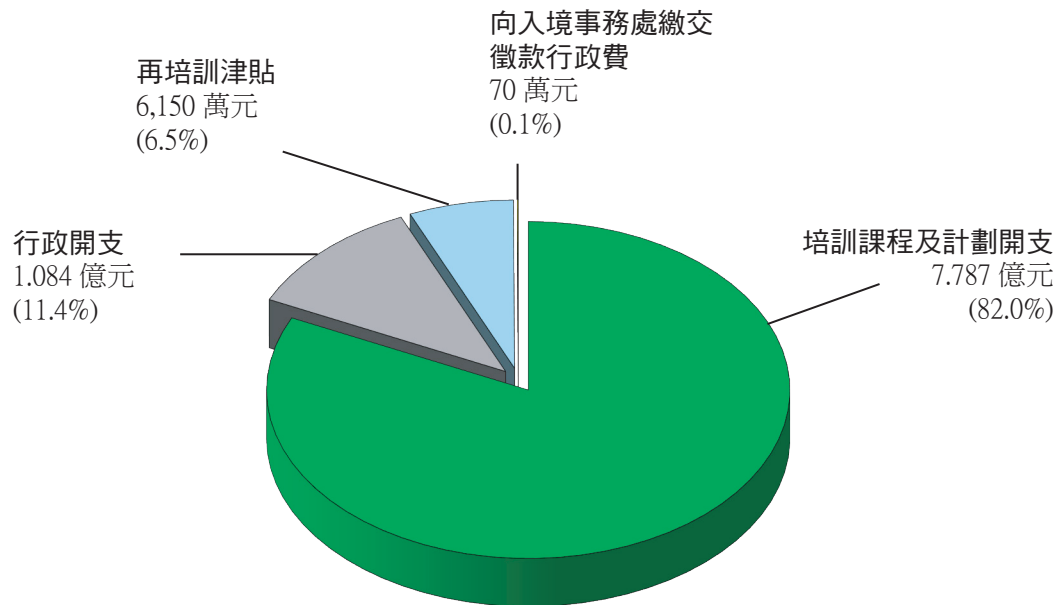
資料來源：再培訓局的記錄

註：其他收入主要是教育局的評審資助。



圖二

再培訓局 9.493 億元總開支的分析  
(2018–19 年度)



資料來源：再培訓局的記錄

### 行政安排備忘錄

1.11 政府與再培訓局簽訂行政安排備忘錄(備忘錄)(註 6)，為雙方關係訂立架構，並詳細說明各方的職責。備忘錄訂明：

- (a) 再培訓局在運用經費及資源方面應享有靈活性，但必須符合《僱員再培訓條例》和備忘錄的規定；
- (b) 就再培訓局的工作而言，勞工及福利局局長所擔當的角色是確保再培訓局的事務符合政府的相關政策和工作重點，以及上述事務由策劃、推行以至評估的程序均妥善而有效進行；
- (c) 作為監督再培訓局工作的政府決策局長，勞工及福利局局長負責確保再培訓局訂有適當的政策目標，切合社會環境轉變；

註 6：政府與再培訓局於 2001 年 9 月簽訂首份備忘錄。備忘錄於 2014 年 9 月予以修訂。

- (d) 再培訓局負責管理其按法定權力而進行的事務，同時須負責根據《僱員再培訓條例》的規定，監察受委聘提供再培訓課程及服務的培訓機構和附屬培訓機構的工作，以及負責再培訓基金的管理工作；及
- (e) 再培訓局每年須提交下一財政年度的事務計劃書及收支預算（周年計劃）予勞工及福利局局長審批。

### 再培訓局的指引

1.12 再培訓局訂立一套指引（再培訓局的指引），供培訓機構和員工履行職務時遵從。再培訓局的指引涵蓋的範疇包括：

- (a) 培訓服務；
- (b) 質素保證；
- (c) 培訓支援服務；及
- (d) 其他行政事宜。

### 審查工作

1.13 2000年，審計署完成審查僱員再培訓計劃的工作。審查結果載於2000年10月的《審計署署長第三十五號報告書》第9章。2011年，審計署完成審查再培訓局的工作。審查結果載於2011年10月的《審計署署長第五十七號報告書》第2章。

1.14 2019年11月，審計署就再培訓局展開審查，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 培訓服務的管理（第2部分）；
- (b) 質素保證（第3部分）；
- (c) 培訓支援服務（第4部分）；及
- (d) 機構管治及行政事宜（第5部分）。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

## 引言

---

### 再培訓局的整體回應

1.15 再培訓局行政總監感謝審計署對再培訓局進行這次審查工作，並表示該局理事會歡迎審計署的建議，特別是當中多項有用且具建設性的建議。再培訓局定會適當地加以落實，以持續改善服務。

### 政府的整體回應

1.16 勞工及福利局局長歡迎審計署對再培訓局進行衡工量值式審計工作，並表示勞工及福利局（勞福局）會就與其有關的建議採取適當跟進行動。勞福局得悉，再培訓局亦已表示同意審計署就其日常運作所提出的其他建議。勞福局會為再培訓局推行建議的改善措施提供所需支援。

### 鳴謝

1.17 在審查期間，勞福局和再培訓局的人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：培訓服務的管理

2.1 本部分探討再培訓局培訓服務的管理，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 培訓課程的策劃和發展 (第 2.4 至 2.25 段)；
- (b) 培訓課程輪候時間的管理 (第 2.26 至 2.30 段)；及
- (c) 衡量服務表現 (第 2.31 至 2.46 段)。

### 背景

2.2 再培訓局負責統籌、撥款和監察由培訓機構提供的培訓課程及服務。再培訓局的服務對象為 15 歲或以上、具副學位或以下教育程度的人士。2018-19 年度，再培訓局提供 13 萬個學額，委任約 70 間培訓機構提供約 800 項培訓課程。培訓課程分為以下 6 個類別：

- (a) **就業掛鈎課程** 就業掛鈎課程為失業或待業待學人士而設，一般為全日制課程，費用全免。學員如修讀為期 7 天或以上的課程，可申領再培訓津貼。出席率至少達 80% 的學員在完成課程後，會獲提供 3 至 6 個月的就業跟進服務；
- (b) **技能提升課程** 技能提升課程是為失業及在職人士而設的非就業掛鈎課程，屬兼讀的收費課程。課程提供不同行業的職業專才教育，旨在協助從業員提升技能和發展“一專多能”。部分課程亦接受非該行業人士申請報讀，為計劃轉業人士提供入門訓練。課程旨在透過培訓，擴闊他們的就業機會，以助他們轉職。沒有收入或低收入的學員，可申請豁免全部或部分課程費用 (註 7)；
- (c) **通用技能課程** 通用技能課程是為合資格的服務對象 (包括失業及在職人士) 而設的非就業掛鈎課程，一般為半日制或晚間制的收費課程，課程包括基礎技能 (例如：英文、中文、普通話、資訊科技應用) 和個人素養等跨行業的通用技能訓練。為協助學員獲取認可資歷和提升競爭力，再培訓局亦在這個課程類別下開辦一系列語文水平測試備試課程。沒有收入或低收入的學員，可申請豁免全部或部分課程費用 (見 (b) 項註 7)；

---

註 7：每月入息為 12,000 元或以下的學員，可申請豁免課程費用；每月入息介乎 12,001 元至 20,000 元的學員，可申請繳付約為課程成本 30% 的費用。

- (d) **特定服務對象課程** 課程旨在為特定服務對象 (即新來港人士、殘疾及工傷康復人士、少數族裔人士、住院式戒毒人士和更生人士) 提供培訓和就業服務，以協助他們融入社會，自力更生。部分課程屬就業掛鈎課程，部分則屬非就業掛鈎課程。專為特定服務對象而設的課程涵蓋職業專才教育、通用技能培訓和就業規劃；
- (e) **青年培訓課程** 青年培訓課程為全日制就業掛鈎課程，主要包括“青年培育計劃”課程。該計劃的服務對象為 15 至 24 歲、具中學畢業或以下教育程度的待業待學青年，旨在重新激發青年的學習和進修意欲，並鼓勵他們積極籌劃未來；及
- (f) **度身訂造課程** 如僱主在某一職位有 12 個或以上的空缺，並有特別技能要求，而相關的訓練未涵蓋於再培訓局的就業掛鈎課程範圍內，僱主可向再培訓局申請為其開辦度身訂造課程。僱主須聘用不少於 80% 的學員，而該些學員的出席率須達 80% 或以上並通過評估。

2018-19 年度，提供培訓課程的成本共 7.157 億元，有 126 936 人次入讀。每名學員的平均培訓成本為 5,638 元。2018-19 年度各類培訓課程的入讀人次載於表一。

表一

培訓課程的入讀人次  
(2018–19 年度)

課程類別	入讀人次	百分比
就業掛鈎課程	42 964	33.8%
技能提升課程	57 897	45.6%
通用技能課程	22 069	17.4%
特定服務對象課程 (註 1)	3 563 (註 2)	2.8% (註 2)
青年培訓課程 (註 3)	412	0.3%
度身訂造課程 (註 4)	31	0.1%
總計	126 936	100.0%

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註 1：特定服務對象包括少數族裔人士、新來港人士、住院式戒毒人士、更生人士，以及殘疾及工傷康復人士。

註 2：2018–19 年度，特定服務對象課程有 3 563 人次 (2.8%) 入讀，包括入讀就業掛鈎課程的 1 440 人次 (1.1%)，以及入讀非就業掛鈎課程的 2 123 人次 (1.7%)。

註 3：青年培訓課程包括“青年培育計劃”課程和其他專為青年而設的課程。

註 4：這些課程指為一般公眾度身訂造的課程，並非指為其他組別學員度身訂造的課程。

## 培訓服務的管理

---

2.3 再培訓局每年透過學額分配機制為培訓機構分配學額。主要學額分配工作在11月進行。兩次補充學額分配工作在翌年3月和6月進行，以分配在11月未有分配的餘下學額和新課程的學額。再培訓局根據培訓機構於以下準則的表現，分配各項課程的學額予培訓機構：

- (a) 學額的單位成本；
- (b) 整體質素管理 (即周年審計評級、課程和財務行政質素、就業服務行政質素、獲證實投訴個案和服務承諾的成效表現)；
- (c) 以往課程成效 (例如課程學額使用率、畢業率、就業率和學員滿意程度)；及
- (d) 相關培訓經驗 (即過往5年舉辦相關課程的總培訓時數)。

2018-19年度，71間培訓機構獲分配161 340個學額。

## 培訓課程的策劃和發展

### 入讀再培訓局課程的青年人次下降

2.4 2007年10月，勞福局向立法會提交文件，把行政長官會同行政會議有關擴大再培訓局服務對象範圍的決定告知立法會。勞福局在文件指出：

- (a) 與整體勞動人口比較，青年的失業率相對較高；
- (b) 在知識型經濟體系中，具副學位或以下教育程度的人士似乎較難適應日趨嚴格的工作要求；
- (c) 考慮到當時的勞動人口結構、失業率及人力資源狀況，行政長官會同行政會議在2007年10月決定，由2007年12月1日起，再培訓局應放寬培訓課程的報讀資格，以涵蓋年齡介乎15至29歲的青年，以及具副學位或以下教育程度的人士；及
- (d) 再培訓局應為青年提供培訓課程，藉此為他們提供以技能為本的培訓機會，提升他們的就業能力。

- 2.5 審計署按年齡分析在 2014–15 至 2018–19 年度期間的學員人次，留意到：
- (a) 入讀再培訓局培訓課程的 15 至 29 歲青年佔整體學員人次的百分比不高 (介乎 8.4% 至 12.2% 不等)；及
  - (b) 入讀再培訓局培訓課程的 15 至 29 歲青年的人次及百分比，由 2014–15 年度的 13 423 人次 (12.2%) 下降至 2018–19 年度的 10 695 人次 (8.4%)。另一方面，30 歲或以上的學員人次及百分比，則由 2014–15 年度的 96 761 人次 (87.8%) 上升至 2018–19 年度的 116 241 人次 (91.6%)(見表二)。

表二

按年齡分析的學員人次及百分比  
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	15 至 29 歲		30 歲或以上		總計	
	人次	百分比	人次	百分比	人次	百分比
2014–15	13 423	12.2%	96 761	87.8%	110 184	100%
2015–16	12 906	10.9%	105 706	89.1%	118 612	100%
2016–17	11 980	9.8%	110 730	90.2%	122 710	100%
2017–18	11 527	9.6%	108 774	90.4%	120 301	100%
2018–19	10 695	8.4%	116 241	91.6%	126 936	100%
平均	12 106	10.1%	107 642	89.9%	119 748	100%

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

2.6 青年培訓課程 (主要包括“青年培育計劃”課程——見第 2.2(e) 段) 的服務對象為 15 至 24 歲、具中學畢業或以下教育程度的待業待學青年。審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度期間青年培訓課程學額的使用情況，留意到：

- (a) 青年培訓課程的入讀人次偏低，介乎 374 人次至 508 人次不等，平均為 441 人次；
- (b) 青年培訓課程的入讀人次由 2014–15 年度的 508 人次下降至 2018–19 年度的 412 人次，減幅為 19%；及



## 培訓服務的管理

- (c) 在 2014–15 至 2016–17 年度期間，青年培訓課程學額的使用率偏低，介乎 18.7% 至 24.2% 不等。2017–18 年度，再培訓局把青年培訓課程的年度計劃學額數目由 2016–17 年度的 2 000 個減至 1 000 個，減幅為 50%。儘管如此，在 2017–18 及 2018–19 年度，被使用的學額不足一半（見表三）。

表三

### 青年培訓課程學額的使用情況 (2014–15 至 2018–19 年度)

年度	計劃學額數目 (a)	入讀人次 (b)	使用率 (c) = (b) ÷ (a) × 100%
2014–15	2 200	508	23.1%
2015–16	2 000	483	24.2%
2016–17	2 000	374	18.7%
2017–18	1 000 (註)	428	42.8%
2018–19	1 000	412	41.2%

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：再培訓局表示，計劃學額數目由 2016–17 年度的 2 000 個調整為 2017–18 年度的 1 000 個，原因是：(a) 青年培訓課程的入讀人次下降；(b) 年齡介乎 15 至 19 歲、具副學位或以下教育程度的青年勞動人口下降（由 2013 年的 38 000 人下降至 2016 年的 32 000 人）；及 (c) 其他機構和政府部門提供就業培訓課程。

附註：根據政府統計處，年齡介乎 15 至 29 歲人士的失業人數近年有下降趨勢（由 2014 年的 45 300 人下降至 2019 年的 40 100 人），而在這個年齡組別的人口亦同樣下降（由 2014 年的 1 347 300 人下降至 2019 年的 1 187 200 人），因而可能影響入讀再培訓局課程的青年人次，以及青年佔整體學員人次的百分比。

2.7 根據 2019 年第三季的最新統計數字，年齡介乎 15 至 24 歲青年的失業率為 10.1%，而年齡介乎 25 至 29 歲青年的失業率為 3.7%，兩者仍較其他年齡組別的數字為高。審計署認為，再培訓局需要審慎研究入讀再培訓局課程的青年人次下降、青年佔整體學員人次的百分比下降，以及青年培訓課程學額的使用率偏低的原因。再培訓局亦需要加強工作，令青年培訓服務更受歡迎。

入讀再培訓局課程的少數族裔人士人次下降

2.8 再培訓局為特定服務對象(包括新來港人士、殘疾及工傷康復人士、少數族裔人士、住院式戒毒人士和更生人士)提供培訓和就業服務，以助他們融入社會，自力更生。審計署分析在2014-15至2018-19年度特定服務對象課程計劃學額的使用情況，留意到：

- (a) 入讀的少數族裔人士人次偏低，由2014-15年度的374人次下降至2018-19年度的225人次；
- (b) 被使用的少數族裔人士課程計劃學額不足一半；
- (c) 少數族裔人士課程計劃學額的使用率由2014-15年度的47%下降至2018-19年度的28%(見表四)；及
- (d) 雖然在2014-15至2018-19年度被使用的計劃學額不足一半，而且入讀的少數族裔人士人次有所下降，但計劃學額數目沒有予以調整(見表四)。

表四

少數族裔人士課程計劃學額的使用情況  
(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
計劃學額數目 (a)	800	800	800	800	800
入讀人次 (b)	374	334	302	312	225
使用率 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	47%	42%	38%	39%	28%

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

## 培訓服務的管理

2.9 審計署認為，再培訓局需要審慎研究少數族裔人士的入讀人次下降和少數族裔人士課程計劃學額的使用率偏低的原因，並需要加強工作，提高少數族裔人士培訓服務的吸引力。

### 需要檢討就業掛鈎課程的再培訓津貼

2.10 就為期 7 天或以上的就業掛鈎課程而言，出席率達 80% 或以上的學員方符合獲發放再培訓津貼的資格 (註 8)。學員在 1 年內最多可申領再培訓津貼 2 次，在 3 年內最多可申領再培訓津貼 4 次 (由入讀首個就業掛鈎課程的開課日期起計至報讀現有課程的開課日期)。各類課程和學員的每日再培訓津貼額載於表五。

表五

就業掛鈎課程的再培訓津貼  
(2020 年 1 月 31 日)

培訓課程	學員	每日津貼額 (元)
“青年培育計劃”課程	所有合資格申領津貼的學員	30.0
就業掛鈎“證書”或“文憑”課程	所有合資格申領津貼的學員	70.0
就業掛鈎“基礎證書”課程 (屬資歷級別第 1 及第 2 級)	原有服務對象 (30 歲或以上及具中三或以下教育程度的學員)	153.8
	其他合資格申領津貼的學員	70.0

資料來源：再培訓局的記錄

註 8：就業掛鈎課程學員於下列節數的總和須達課程總節數的 80% 或以上，方符合獲發放再培訓津貼的資格：

- 實際出席節數 (即扣減遲到和早退後的節數)；及
- 具香港註冊醫生簽發的病假證明書的缺席節數 (不得超過課程總節數的 20%)。

2.11 在 2009 年 4 月之前，再培訓津貼水平以每名再培訓學員每月 4,000 元為上限。出席率達 80% 或以上的學員，每日出席所得的再培訓津貼額為 153.8 元 (即 4,000 元除以 26 日)。有鑑於自 2007 年 12 月起放寬報讀再培訓局課程的資格後，服務對象在學歷和年齡組別上的差異，再培訓局遂由 2009 年 4 月起，採用新準則發放再培訓津貼，以善用資源。新準則是基於再培訓津貼應用於資助學員在就讀全日制就業掛鈎課程期間的交通和膳食開支。如第 2.10 段表五顯示，入讀屬資歷級別第 1 及第 2 級的全日制課程的原有服務對象 (30 歲或以上及具中三或以下教育程度的學員) 繼續每日獲 153.8 元津貼，而入讀全日制課程 (“青年培育計劃” 課程除外) 的其他合資格學員則每日獲 70 元津貼。至於參加 “青年培育計劃” 的待業待學青年，再培訓津貼額為每日 30 元。

2.12 審計署留意到現行各項再培訓津貼額早於 2009 年 4 月起採用，一直未有檢討，至今已逾 10 年。關於這方面，審計署留意到，就 “青年培育計劃” 所訂的再培訓津貼額 (每日 30 元)，與當日勞工處的 “展翅計劃” 每日 30 元的培訓津貼相同。 “展翅計劃” 其後改為 “展翅青見計劃” (註 9)。自 2009 年至今， “展翅青見計劃” 的培訓津貼額已兩度修訂，先是在 2013–14 至 2016–17 年度所開辦課程的津貼額增至每日 50 元，及後由 2017 年 9 月 1 日起所開辦課程的津貼額增至每日 70 元。 “展翅青見計劃” 的現行津貼額 (每日 70 元) 較 “青年培育計劃” 每日 30 元的再培訓津貼高逾一倍。

2.13 鑑於入讀再培訓局培訓課程的青年人次下降、青年佔整體學員人次的百分比下降，以及青年培訓課程學額的使用率偏低 (見第 2.6 段)，為提高再培訓局課程的吸引力，審計署認為，再培訓局需要檢討現行各項再培訓津貼額，並在檢討時考慮學員現時的交通及膳食開支水平，以及再培訓局善用資源的需要。

---

註 9： “展翅計劃” 於 1999 年 9 月首次推出，旨在為 15 至 19 歲的離校青少年提供全面的職前培訓，包括軟性人際溝通技巧和各種職業技能訓練。2009 年 9 月，該計劃與 “青少年見習就業計劃” 合併為 “展翅青見計劃”。2013 年， “展翅青見計劃” 沿用中文名稱，英文名稱則由 *Youth Pre-employment Training Programme and Youth Work Experience and Training Scheme* 改為 *Youth Employment and Training Programme*。

### 開發新課程方面有可予改善之處

2.14 新的培訓課程是由再培訓局或培訓機構開發，詳情如下：

- (a) **再培訓局** 再培訓局研究市場資訊，以找出具發展潛力的新課程。該局會透過行業諮詢網絡 (註 10) 諮詢相關行業的持份者和諮詢其技術顧問，然後編制劃一的課程大綱。課程獲課程及服務發展委員會批准後，由培訓機構提供；及
- (b) **培訓機構** 培訓機構透過其網絡確定就業機會和人力需求，然後向再培訓局建議開辦新課程。培訓機構建議開辦的新課程由再培訓局審核，並由課程及服務發展委員會批准。

2.15 在 2014–15 至 2018–19 年度期間，課程及服務發展委員會批准 274 項新課程，包括在 2018–19 年度的 58 項課程 (見表六)。

---

註 10：再培訓局在不同行業建立行業諮詢網絡，以加強與策略伙伴的關係和溝通。行業諮詢網絡由行業內對培訓人力資源有承擔和對行業發展有遠見的業界代表 (包括僱主、專業人士、僱員和培訓機構) 組成。截至 2019 年 12 月 31 日，行業諮詢網絡共有 19 個。

表六

批准的新課程數目  
(2014-15 至 2018-19 年度)

課程類別	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	總計
就業掛鈎課程	7	8	5	4	2	26
技能提升課程	11	42	54	46	50	203
通用技能課程	0	7	9	2	2	20
特定服務對象課程	2	2	5	5	3	17
青年培訓課程	0	0	1	0	1	2
度身訂造課程	3	2	0	1	0	6
總計	23	61	74	58	58	274

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

2.16 就 2014-15 至 2018-19 年度期間獲批的 274 項新課程 (185 項課程由再培訓局開發，89 項課程由培訓機構開發)，審計署審查了其中 16 項 (10 項課程由再培訓局開發，6 項課程由培訓機構開發)，留意到以下情況：

- (a) **沒有評估建議課程的競爭力** 提交予課程及服務發展委員會的新課程建議書載有市場對建議新課程的需要，以及技術顧問和行業諮詢網絡的意見。再培訓局表示，曾進行市場研究，評估市場上類似課程的供應情況，同時比較建議課程與市場現有課程的競爭力，供內部參考。不過，審計署留意到，課程建議書和提交予課程及服務發展委員會的文件沒有包括該等資料；及

- (b) **再培訓局和培訓機構開發課程的建議書並不一致** 審計署留意到，再培訓局和培訓機構開發新課程的建議書須包括的資料並不一致。根據有關開發新課程的指引，培訓機構須在建議書中載述建議在年內舉辦的培訓班數目。不過，指引沒有規定再培訓局開發新課程的建議書須包括該等資料。

2.17 審計署認為，再培訓局需要在課程建議書和提交予課程及服務發展委員會的文件內，載述市場上類似課程的供應情況，以及建議課程與市場現有課程的競爭力比較的資料。再培訓局亦需要理順有關再培訓局和培訓機構開發課程的建議書中所需要載述的資料，並在需要時修訂有關開發新課程的指引。

### **部分培訓課程多年來沒有開班但未有停辦**

2.18 根據再培訓局有關課程檢討的指引，再培訓局每年檢討各項課程，以找出須予停辦的課程。為一般學員而設的培訓課程如連續 3 年沒有開班，再培訓局會考慮予以停辦。

2.19 每年進行檢討時，再培訓局會根據過往 3 年記錄，找出符合上述停辦準則（見第 2.18 段）的課程。符合下列條件的課程不會停辦：

- (a) 有潛在市場需求的課程（例如屬行業範疇內某類課程的唯一或甚少的課程／培訓內容涉及某工種的入職必要條件等）；
- (b) 課程屬系列課程；或
- (c) 市場對該課程的需求有上行的趨勢。

2.20 在決定停辦某項課程前，再培訓局會諮詢相關持份者（例如行業諮詢網絡、技術顧問、業界代表和專業團體），並尋求他們的意見。在聽取各持份者的意見後，再培訓局會備妥兩份清單，分別載述建議停辦和繼續開辦的課程，以供課程管理工作小組批准（註 11）。

---

註 11：課程管理工作小組成員包括培訓服務部副行政總監（培訓服務）、高級經理和副經理。亦可按需要委派主任級人員出席會議。

2.21 審計署審查在 2018–19 年度再培訓局課程清單上為一般學員開辦的 606 項培訓課程，發現有 36 項 (6%) 課程在 2014–15 至 2016–17 年度連續 3 年沒有開班。審計署又留意到，在 2017 年的年度檢討工作中，課程管理工作小組就 36 項課程，批准其中 34 項 (94%) 課程在 2018–19 年度不予停辦。至於餘下 2 項 (6%) 課程，沒有證據顯示有關持份者支持並獲課程管理工作小組批准不予停辦。審計署認為，再培訓局需要採取措施，確保課程根據再培訓局的指引停辦，除非獲得支持和批准繼續開辦，方作別論。

2.22 審計署亦留意到，再培訓局沒有向課程及服務發展委員會和課程審批委員會提供停辦課程的資料。審計署認為，為加強問責，再培訓局需要向該等委員會提供停辦課程的資料。

### 審計署的建議

2.23 審計署建議再培訓局行政總監應：

- (a) 審慎研究入讀再培訓局課程的青年人次下降、青年佔整體學員人次的百分比下降，以及青年培訓課程學額的使用率偏低的原因；
- (b) 加強工作，令青年培訓服務更受歡迎；
- (c) 審慎研究少數族裔人士的入讀人次下降和少數族裔人士課程計劃學額的使用率偏低的原因；
- (d) 加強工作，提高少數族裔人士培訓服務的吸引力；
- (e) 檢討現行各項再培訓津貼額，並在檢討時考慮學員現時的交通及膳食開支水平，以及再培訓局善用資源的需要；
- (f) 在課程建議書和提交予課程及服務發展委員會的文件內，載述市場上類似課程的供應情況，以及建議課程與市場現有課程的競爭力比較的資料；
- (g) 理順有關再培訓局和培訓機構開發課程的建議書中所需要載述的資料，並在需要時修訂有關開發新課程的指引；
- (h) 採取措施，確保課程根據再培訓局的指引停辦，除非獲得支持和批准繼續開辦，方作別論；及



- (i) 向課程及服務發展委員會和課程審批委員會提供停辦課程的資料。

### 再培訓局和政府的回應

2.24 再培訓局行政總監同意審計署的建議，並表示：

- (a) 再培訓局一直留意到，入讀其培訓課程的青年人次下降，以及青年培訓課程學額的使用率偏低。青年學員人次下降，原因是青年人口減少，加上市場提供各式各樣與培訓相關的機會，因此再培訓局課程並非他們的首選。然而，再培訓局在過去數年的周年計劃中，均為青年預留相同的學額數目，以貫徹承諾，為青年提供足夠的培訓機會；
- (b) 再培訓局在 2019 年檢討專為青年而設的課程，並成立“青年培訓聚焦小組”，以檢討現有課程，提高課程的吸引力，同時制訂和探討新措施，照顧青年的特殊需要。聚焦小組的建議於 2020 年 1 月獲課程及服務發展委員會通過，擬議措施將由 2020–21 年度起推出；
- (c) 儘管少數族裔人士的入讀率偏低，再培訓局仍在過去數年分配相當數量專為少數族裔人士而設的學額，原因是該局以貫徹承諾，為少數族裔人士提供足夠的培訓機會為目標；
- (d) 為落實審計署的建議，即審慎研究少數族裔人士的入讀人次偏低的原因，並提高少數族裔人士培訓課程的吸引力，再培訓局會加強與持份者（包括相關培訓機構）聯繫，探討吸引少數族裔人士報讀再培訓局課程的新措施，例如增加課時的靈活性以照顧少數族裔人士的宗教和文化需要，以及為需要照顧子女的少數族裔人士提供課餘託管服務；
- (e) 為配合 2018–19 年度《施政報告》的方針，再培訓局亦放寬少數族裔人士的報讀準則，由 2019–20 財政年度起，具副學位以上教育程度的少數族裔人士亦可報讀再培訓局課程。再培訓局會繼續密切監察上述措施的成效，並會向現有諮詢組織（由多個少數族裔團體和協會代表組成的“少數族裔人士培訓聚焦小組”）徵詢意見，以加強協助少數族裔人士接受培訓；

- (f) 根據《僱員再培訓條例》附表 4，再培訓津貼額上限為每名學員每月 4,000 元。財政司司長於 2019 年 12 月 4 日宣布第四輪支援企業和就業措施。再培訓局承諾透過修訂法例，將所有合資格的再培訓課程（包括“特別計劃”的課程）的再培訓津貼額上限由 4,000 元提高至 5,800 元，作為支援就業的措施之一。《僱員再培訓條例》附表 4 的修訂於 2020 年 3 月 27 日刊登憲報，生效日期為 2020 年 5 月 25 日。再培訓津貼的水平會相應提高；
- (g) 再培訓局會安排在課程建議書和提交予課程及服務發展委員會的文件內，載述市場上類似課程的供應情況，以及建議課程與市場現有課程的競爭力比較的資料；
- (h) 再培訓局會安排在其課程建議書內載述“建議年內舉辦的培訓班數目”，並相應修訂開發課程的指引；
- (i) 再培訓局會提醒有關人員在處理停辦課程事宜時，必須嚴格遵守相關指引；及
- (j) 再培訓局會定期向相關委員會適時提交停辦課程清單。

2.25 勞工及福利局局長表示，勞福局正聯同再培訓局推展修例工作，把每名學員每月可獲的津貼額上限由 4,000 元提高至 5,800 元，增幅為 45%。修例建議獲得通過後，再培訓局會考慮相應調整各項再培訓津貼（包括青年學員的津貼）的每日津貼額。

### 培訓課程輪候時間的管理

#### *部分課程申請人輪候時間冗長*

2.26 2011 年的審查工作中，審計署發現在部分個案中，有相當多申請人須輪候課程長達數月。再培訓局接納審計署的建議，會監察培訓中心的申請人輪候名單，並積極採取行動縮短輪候時間。

2.27 培訓機構在各區的培訓中心舉辦培訓課程。培訓中心各自備存所辦培訓課程的申請人輪候名單。截至 2019 年 12 月 31 日，輪候名單上共有 52 659 名申請人 (包括 10 661 名就業掛鈎課程申請人和 41 998 名非就業掛鈎課程申請人)。審計署審查了該 52 659 名申請人的輪候時間，結果撮述如下 (詳情見表七)：

- (a) **就業掛鈎課程** 在 10 661 名就業掛鈎課程申請人中，2 172 人 (20%) 已排在輪候名單上逾 4 個月 (即服務承諾所訂的輪候時間)，當中 441 人 (4%) 更輪候達 1 年或以上。最長輪候時間為 5.9 年 (71 個月)；及
- (b) **非就業掛鈎課程** 在其餘 41 998 名非就業掛鈎課程申請人中，14 526 人 (35%) 已排在輪候名單上逾 5 個月 (即服務承諾所訂的輪候時間)，當中 4 802 人 (11%) 更輪候達 1 年或以上。最長輪候時間為 7.5 年 (90 個月)。

表七

培訓課程申請人輪候時間  
(2019 年 12 月 31 日)

輪候時間 (月)	申請人數			
	就業掛鈎 課程	非就業掛鈎 課程	總計	
≤1	4 082	8 758	12 840	
> 1 至 2	1 977	5 543	7 520	
> 2 至 3	1 613	5 593	7 206	
> 3 至 4	817	4 425	5 242	
> 4 至 5	417	3 153	3 570	
> 5 至 6	366	2 611	2 977	
> 6 至 12	948	7 113	8 061	
> 12 至 24	344	3 816	4 160	
> 24 至 36	2 172 (20%)	68	14 526 (35%)	754
> 36 至 48	13	162	175	
> 48 至 60	9	53	62	
> 60	7	17	24	
總計	10 661	41 998	52 659	
整體情況	輪候時間介乎 1 日至 5.9 年 (平均為 3.1 個月)	輪候時間介乎 1 日至 7.5 年 (平均為 5.3 個月)	輪候時間介乎 1 日至 7.5 年 (平均為 4.9 個月)	

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

2.28 審計署認為，再培訓局需要確定申請人輪候多時才可入讀課程的原因，並需要致力縮短輪候時間，例如鼓勵培訓中心輪候名單上的申請人報讀附近另一培訓中心的相同課程。

### 審計署的建議

2.29 審計署建議再培訓局行政總監應確定申請人輪候多時才可入讀課程的原因，並應致力縮短輪候時間，例如鼓勵培訓中心輪候名單上的申請人報讀附近另一培訓中心的相同課程。

### 再培訓局的回應

2.30 再培訓局行政總監原則上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 根據現行做法，再培訓局會每 3 個月提醒培訓機構，須查明課程申請人是否打算繼續輪候入讀某特定課程或考慮報讀其他課程。培訓機構須在再培訓局的電腦系統內記錄申請人的輪候意向。因此，漫長的輪候時間基本上反映申請人選擇繼續輪候入讀某特定課程的意向；
- (b) 由於再培訓局容許申請人提交超過 1 項課程的申請並向不同的中心提交申請，在某一課程輪候名單上的申請人實際上可能已獲另一課程取錄，故所記錄的輪候時間未必顯示該申請人未能適時入讀再培訓局課程；及
- (c) 再培訓局會繼續檢視有關機制及／或工序，確保申請人能適時接受培訓。因應審計署的建議，再培訓局同意使在輪候名單上輪候多時的申請失效，由 2020 年 4 月起，為所有申請設定 2 年有效期。換言之，如申請人已在某一特定課程輪候名單上輪候超過 2 年，其申請將會失效；如仍想報讀該課程，便須重新提交申請。這可鼓勵申請人報讀其他類似課程或考慮改向其他培訓機構／中心報讀課程。再培訓局會留意該措施的影響，並會檢視該措施在縮短再培訓局課程輪候時間方面的成效。

### 衡量服務表現

#### 主要成效指標

2.31 再培訓局制訂各項主要成效指標，以監察培訓機構所提供的培訓課程的成效，確保培訓課程的質素。根據再培訓局與培訓機構所簽訂的合約：

- (a) 培訓機構應致力達到再培訓局在培訓課程和服務方面所訂主要成效指標的目標；
- (b) 培訓機構如未達到表現目標，應向再培訓局作出書面解釋，並作出改善措施，力求達標。就已經或將會向培訓機構發放的撥款，再培訓局可停止發放或扣減有關款額，惟須交代停止發放或扣減款額的理由；及
- (c) 再培訓局在分配學額予培訓機構時，會考慮其過往的主要成效指標表現。

2.32 就業掛鈎課程及非就業掛鈎課程的主要成效指標如下：

- (a) 學額使用率 (即入讀人次佔有開班的學額數目的百分比)；
- (b) 出席率 (即出席率達 80% 或以上的學員人次的百分比)；及
- (c) 畢業率 (即畢業學員 (出席率達 80% 或以上並通過課程評估的學員) 人次佔出席率達 80% 或以上的學員人次的百分比)。

就業掛鈎課程訂有另一個主要成效指標——就業率 (即在就業跟進期內就業或繼續進修的學員人次佔出席率達 80% 或以上的學員人次的百分比)。

2.33 審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度的主要成效指標表現，留意到部分培訓課程未達標。審查結果詳載於第 2.34 至 2.38 段。

### 學額使用率未達目標

2.34 培訓課程的目標學額使用率為 85%。在 2014–15 至 2018–19 年度期間舉辦的 2 525 項培訓課程中，336 項 (13.3%) 未達標 (見表八)。審計署審查在 2018–19 年度舉辦的 528 項培訓課程，留意到學額使用率介乎 41.7% 至 110% (註 12) 不等，平均為 92%。

---

註 12：再培訓局表示，由於預料會出現最後一刻退學的情況，培訓機構可選擇錄取較原定培訓班人數為多的學員。如實際學員人數超出批准的培訓班人數，學額使用率會超過 100%，無須獲得再培訓局事先批准。不過，該培訓班的撥款限額會以該班的批准人數計算。

表八

培訓課程學額使用率  
(2014-15 至 2018-19 年度)

學額使用率	有開班的課程數目					
	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	總計
<30%	0	1	0	0	0	1
30% 至 <40%	2	0	2	0	0	4
40% 至 <50%	5	1	0	3	1	10
50% 至 <60%	2	2	4	7	5	20
60% 至 <70%	19	5	9	7	5	45
70% 至 <80%	25	21	17	17	22	102
80% 至 <85%	35	32	23	28	36	154
85% 至 <100%	319	313	328	345	359	1 664
100%	81	105	105	103	93	487
>100%	6	9	11	5	7	38
總計	494	489	499	515	528	2 525 (註)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：有開班的課程總數，是每年該等課程數目的總和。舉例來說，某項課程分別在 3 個年度開班，在計算總數時會視為 3 項課程。該 2 525 項課程是由 735 項在 2014-15 至 2018-19 年度期間開班的不同課程合計所得。

附註：目標學額使用率為 85%。

### 出席率未達目標

2.35 培訓課程的目標出席率為 80%。在 2014-15 至 2018-19 年度期間完成培訓班的 2 516 項培訓課程中，230 項 (9.1%) 未達標 (見表九)。審計署審查在

2018-19 年度完成培訓班的 518 項培訓課程，留意到出席率介乎 31% 至 100% 不等，平均為 94%。

表九

培訓課程出席率  
(2014-15 至 2018-19 年度)

出席率	完成培訓班的課程數目					
	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	總計
<30%	1	2	0	0	0	3
30% 至 <40%	1	0	0	3	1	5
40% 至 <50%	1	0	1	0	0	2
50% 至 <60%	3	4	7	1	4	19
60% 至 <70%	14	14	9	5	8	50
70% 至 <80%	27	27	38	36	23	151
80% 至 <90%	106	121	98	120	119	564
90% 至 <100%	241	231	244	248	262	1 226
100%	102	86	105	102	101	496
總計	496	485	502	515	518	2 516 (註)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：完成培訓班的課程總數，是每年該等課程數目的總和。舉例來說，某項課程分別在 3 個年度完成培訓班，在計算總數時會視為 3 項課程。該 2 516 項課程是由 745 項在 2014-15 至 2018-19 年度期間完成培訓班的不同課程合計所得。

附註：目標出席率為 80%。

### 畢業率未達目標

2.36 培訓課程的目標畢業率為 80%。自 2015-16 年度起，畢業率列為主要成效指標。在 2015-16 至 2018-19 年度完成培訓班的 2 020 項培訓課程中，



## 培訓服務的管理

159項 (7.9%) 未達標 (見表十)。審計署審查在2018-19年度完成培訓班的518項培訓課程，留意到畢業率介乎33%至100%不等，平均為95%。

表十

### 培訓課程畢業率 (2015-16至2018-19年度)

畢業率	完成培訓班的課程數目				
	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	總計
<30%	1	1	3	0	5
30% 至 <40%	3	2	3	3	11
40% 至 <50%	0	1	4	1	6
50% 至 <60%	13	5	8	3	29
60% 至 <70%	5	9	9	11	34
70% 至 <80%	21	16	18	19	74
80% 至 <90%	47	48	39	49	183
90% 至 <100%	185	181	219	210	795
100%	210	239	212	222	883
總計	485	502	515	518	2 020 (註)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：完成培訓班的課程總數，是每年該等課程數目的總和。舉例來說，如某項課程分別在3個年度完成培訓班，在計算總數時會視為3項課程。該2 020項課程是由682項在2015-16至2018-19年度期間完成培訓班的不同課程合計所得。

附註：目標畢業率為80%。

### 就業率未達目標

2.37 再培訓局就不同類別的就業掛鈎課程訂定不同的目標就業率。根據再培訓局有關就業服務的指引<sup>13</sup>，該局會按培訓班、課程和培訓機構的層面分析就業率，以評估培訓課程的成效和就業服務的成果。審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度期間的就業率，留意到以下情況：

- (a) **一般人士課程、殘疾及工傷康復人士課程和青年培訓課程** 就一般人士課程、殘疾及工傷康復人士課程和青年培訓課程而言，目標就業率定為 70% (註 13)。在該段期間完成培訓班的 744 項該類就業掛鈎課程中，52 項 (7%) 未達標 (見表十一)。審計署進一步分析該 744 項就業掛鈎課程在該段期間完成的 11 784 個培訓班的就業率。審計署留意到，在該 11 784 個培訓班中，553 班 (4.7%) 未達所定的 70% 目標率；及

---

註 13：再培訓局表示，有 1 個為殘疾人士而設的課程的目標就業率定為 60%。該課程在 2014–15 和 2016–17 年度各有 1 個培訓班完成，其就業率依次為 83% 和 88%。在就業掛鈎課程就業率的分析中，包括 1 個目標就業率定為 70% 的度身訂造課程 (為殘疾人士而設)。該課程在 2014–15 年度有 1 個培訓班完成，就業率為 73%。

表十一

目標就業率為 70% 的就業掛鈎課程的就業率  
(2014-15 至 2018-19 年度)

就業率	完成培訓班的課程數目					
	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	總計
<30%	0	1	1	0	0	2
30% 至 <40%	1	1	1	1	0	4
40% 至 <50%	0	0	1	2	1	4
50% 至 <60%	1	1	3	1	3	9
60% 至 <70%	12	4	6	9	2	33
70% 至 <80%	63	50	56	39	39	247
80% 至 <90%	58	63	65	72	80	338
90% 至 <100%	12	9	13	26	14	74
100%	6	14	7	3	3	33
總計	153	143	153	153	142	744 (註)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：完成培訓班的課程總數，是每年該等課程數目的總和。舉例來說，某課程分別於 3 個年度完成培訓班，在計算總數時會視為 3 項課程。該 744 項課程是由 194 項在 2014-15 至 2018-19 年度期間完成培訓班的不同課程合計所得。

附註：目標就業率定為 70% 的就業掛鈎課程為一般人士課程、殘疾及工傷康復人士課程和青年培訓課程。

- (b) **少數族裔人士課程、更生人士課程和新來港人士課程** 就少數族裔人士課程、更生人士課程和新來港人士課程而言，目標就業率定為 50% (註 14)。在該段期間完成培訓班的 118 項該類就業掛鈎課程中，31 項 (26.3%) 未達標 (見表十二)。審計署進一步分析該

註 14：再培訓局表示，有 1 個為殘疾人士而設的青年培訓課程的目標就業率定為 50%。該課程在 2014-15 至 2018-19 年度期間每年有 1 至 2 個培訓班完成。在分析目標就業率為 50% 的就業掛鈎課程的就業率時，已把該課程計算在內。

118 項就業掛鈎課程在該段期間完成的 263 個培訓班。審計署留意到，在該 263 個培訓班中，50 班 (19%) 未達所定的 50% 目標率。

表十二

目標就業率為 50% 的就業掛鈎課程的就業率  
(2014-15 至 2018-19 年度)

就業率	完成培訓班的課程數目					
	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	總計
<30%	0	2	1	3	2	8
30% 至 <40%	2	2	2	2	1	9
40% 至 <50%	4	2	3	2	3	14
50% 至 <60%	10	8	7	7	6	38
60% 至 <70%	1	7	9	4	2	23
70% 至 <80%	5	3	3	4	3	18
80% 至 <90%	0	1	0	2	3	6
90% 至 <100%	0	0	0	1	0	1
100%	0	0	1	0	0	1
總計	22	25	26	25	20	118 (註)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：完成培訓班的課程總數，是每年該等課程數目的總和。舉例來說，某課程分別於 3 個年度完成培訓班，在計算總數時會視為 3 項課程。該 118 項課程是由 30 項在 2014-15 至 2018-19 年度期間完成培訓班的不同課程合計所得。

附註：目標就業率定為 50% 的就業掛鈎課程為少數族裔人士課程、更生人士課程和新來港人士課程。

2.38 再培訓局表示，就業掛鈎課程未達目標就業率，主要原因是：

- (a) 工作性質或聘用條款與學員的期望不符 (例如工作時間、地點和穩定性)；

- (b) 學員拒絕工作；及
- (c) 學員因家庭需要而未能工作。

### 參考指標

2.39 除主要成效指標外，再培訓局亦為培訓課程訂立下列 3 個參考指標：

- (a) **與培訓課程相關就業率** 這是完成培訓課程後從事與修讀課程相關工作的學員人次佔成功就業學員人次的百分比。與培訓課程相關就業率適用於有關特定職位所需特別技能的就業掛鈎課程，或有關特定工種或職位的課程，但不適用於有關通用技能的就業掛鈎課程；
- (b) **持續就業率** 這是在就業跟進期內連續 4 星期內工作合共不少於 72 小時的學員人次佔成功就業學員人次的百分比。持續就業率只適用於以全職工作為目標的就業掛鈎課程，但不適用於為特別服務對象而設的課程、“青年培育計劃”課程和以自僱、臨時、短期及兼職工作為目標的課程；及
- (c) **留職率** 這是在就業跟進期過後 6 個月進行留職調查時仍在從事工作的回應者所佔的百分比。

2.40 審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度期間參考指標的表現，發現情況與主要成效指標類似，即部分培訓課程的表現未達標。此外，整體留職率亦下降。審查結果詳載於第 2.41 至 2.44 段。

### 與培訓課程相關就業率未達目標

2.41 與培訓課程相關就業率是再培訓局每年向勞福局提交的周年計劃所列的參考指標之一，以便監察培訓課程和服務的成效。與培訓課程相關就業率的整體表現每季向質素保證及覆核委員會匯報。根據再培訓局有關就業服務的指引，該局會按培訓班、課程和培訓機構的層面分析與培訓課程相關就業率，以評估培訓課程的成效和就業服務的成果。與培訓課程相關就業率的目標為 60%。審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度期間完成培訓班的適用就業掛鈎課程的與培訓課程相關就業率（見第 2.39(a) 段），發現在該 825 項有學員從事工作的就業掛鈎課程中，602 項（73%）未達所定的 60% 目標率（見表十三）。

審計署進一步分析該 825 項就業掛鈎課程在該段期間完成的 11 870 個培訓班的與培訓課程相關就業率。審計署留意到，在該 11 870 個培訓班中，7 358 班 (62%) 未達所定的 60% 目標率。

表十三

適用就業掛鈎課程的與培訓課程相關就業率  
(2014-15 至 2018-19 年度)

與培訓課程相關 就業率	完成培訓班的課程數目					
	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	總計
0%	9	17	14	15	15	70
>0% 至 <10%	4	0	7	2	6	19
10% 至 <20%	19	12	11	17	13	72
20% 至 <30%	28	17	26	20	25	116
30% 至 <40%	13	30	21	25	14	103
40% 至 <50%	18	20	23	27	15	103
50% 至 <60%	26	24	20	24	25	119
60% 至 <70%	21	19	21	18	22	101
70% 至 <80%	19	13	9	10	11	62
80% 至 <90%	8	7	5	5	5	30
90% 至 <100%	1	1	3	1	3	9
100%	4	1	9	3	4	21
總計	170	161	169	167	158	825 (註)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：完成培訓班的課程總數，是每年該等課程數目的總和。舉例來說，某項課程分別在 3 個年度完成培訓班，在計算總數時會視為 3 項課程。該 825 項課程是由 215 項在 2014-15 至 2018-19 年度期間完成培訓班的不同課程合計所得。

附註：與培訓課程相關就業率的目標為 60%。

### *持續就業率未達目標*

2.42 自 2015–16 年度起，再培訓局把持續就業率定為監察就業模式和就業市場變化的內部參考指標，以提供參考資料，作課程策劃和發展用途。持續就業率是再培訓局向勞福局提交的周年計劃所列的參考指標之一。持續就業率的整體表現每季向質素保證及覆核委員會匯報。根據再培訓局有關就業服務的指引，該局會按培訓班、課程和培訓機構的層面分析持續就業率，以評估培訓課程的成效和就業服務的成果。目標持續就業率定為 60%。審計署分析在 2015–16 至 2018–19 年度期間完成培訓班、以全職工作為目標的就業掛鈎課程（見第 2.39(b) 段）的持續就業率，留意到在 190 項課程中，60 項 (32%) 未達所定的 60% 目標率（見表十四）。審計署進一步分析該 190 項課程在該段期間完成的 2 908 個培訓班的持續就業率，留意到 692 班 (24%) 未達所定的 60% 目標率。

表十四

以全職工作為目標的就業掛鈎課程的持續就業率  
(2015-16 至 2018-19 年度)

持續就業率	完成培訓班的課程數目				
	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	總計
<30%	0	0	2	1	3
30% 至 <40%	2	2	2	2	8
40% 至 <50%	6	9	7	2	24
50% 至 <60%	7	6	7	5	25
60% 至 <70%	11	10	7	7	35
70% 至 <80%	13	10	8	12	43
80% 至 <90%	12	10	8	11	41
90% 至 <100%	2	4	0	1	7
100%	1	1	2	0	4
總計	54	52	43	41	190 (註)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：完成培訓班的課程總數，是每年該等課程數目的總和。舉例來說，某項課程分別在 3 個年度完成培訓班，在計算總數時會視為 3 項課程。該 190 項課程是由 69 項在 2015-16 至 2018-19 年度期間完成培訓班的不同課程合計所得。

附註：目標持續就業率為 60%。

### 整體留職率下降

2.43 再培訓局定期進行就業掛鈎課程留職調查，以評估培訓課程的成效。有關留職率的整體表現和按課程類別劃分的表現，每季向質素保證及覆核委員會滙報。審計署分析在 2014-15 至 2018-19 年度期間的留職調查所得結果，留意到就業掛鈎課程的整體留職率由 2014-15 年度的 64% 下降至 2018-19 年度的



## 培訓服務的管理

---

61%，尤其是與環境服務相關課程的留職率在 2014–15 至 2018–19 年度期間持續偏低，介乎 47% 至 55% 不等。

2.44 審計署認為，再培訓局需要繼續監察培訓課程在各項主要成效指標和參考指標的表現，並致力改善各方面的培訓服務，以期改善服務質素。

### 審計署的建議

2.45 審計署建議再培訓局行政總監應：

- (a) 繼續監察培訓課程在各項主要成效指標和參考指標的表現；及
- (b) 致力改善各方面的培訓服務，以期改善服務質素。

### 再培訓局的回應

2.46 再培訓局行政總監原則上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 再培訓局會繼續監察培訓課程的表現，並要求若干課程未達標的培訓機構為此解釋。如情況依舊，再培訓局會請培訓機構就有關事宜作深入討論，並採取有效的改善措施，例如與有關的課程小組討論，以在培訓內容的涵蓋範圍和深度、課程時數和吸引力等方面優化課程設計；
- (b) 再培訓局會參考各項主要成效指標和參考指標的表現，不時檢視培訓課程，以期持續改善培訓服務的質素；
- (c) 與培訓課程相關就業率、持續就業率和留職率均是參考指標，旨在為再培訓局提供資料，讓其在策劃和發展課程時作內部參考，而非用以衡量培訓機構或再培訓局培訓課程的表現。再培訓局會繼續留意各項參考指標的趨勢；及
- (d) 再培訓局在檢討各項主要成效指標和參考指標時，會徵詢質素保證及覆核委員會的意見，並可能考慮在適當時調整此等指標的目標水平和適用範圍。

## 第 3 部分：質素保證

3.1 本部分探討再培訓局的質素保證工作，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 質素保證措施 (第 3.2 至 3.15 段)；及
- (b) 課程評審 (第 3.16 至 3.21 段)。

### 質素保證措施

3.2 再培訓局表示，該局一直實施“風險及表現為本”的質素保證機制，有關措施包括持續評核培訓機構的表現及資源分配、靈活調整“恆常監察措施”的推行優次和力度，以及採取“個案管理”方式跟進表現欠佳的培訓機構所進行的補救工作。再培訓局採取的恆常質素保證措施詳述如下：

- (a) **周年審計** 再培訓局每年對所有在審計期內開辦培訓課程的培訓機構進行實地審計，目的是評核培訓機構在課程行政和課程質素方面的表現，並協助培訓機構改善內部質素保證機制；
- (b) **課堂突擊巡查** 每年對所有在年內開辦培訓課程的培訓中心進行最少一次課堂突擊巡查，確保課程按既定的課程行政指引舉辦。再培訓局進行課堂突擊巡查時，會檢查課程時間表、點名程序及記錄、學員身分、導師資料及培訓設施等項目；
- (c) **期末考試突擊巡查** 對所有舉行期末考試的培訓機構進行期末考試突擊巡查，確保符合考試指引。突擊巡查工作主要包括視察評估員或監考員領取考卷和進行考試，以及收回已完成考卷的程序；
- (d) **監察期末考試試卷下載紀錄** 在每個工作日，再培訓局檢視培訓機構是否按照規則在考試開始前從該局系統下載考試試卷；
- (e) **觀課** 再培訓局對培訓中心進行觀課，以提升導師的教學質素。觀課次數為培訓機構每年開辦的課程培訓班數目的 1%。對每年開辦少於 100 個培訓班的培訓機構，再培訓局進行一次觀課；及
- (f) **觀試** 再培訓局對培訓機構進行觀試，以視察其執行實務試的過程，藉此提升評核質素及評核準則的一致性。對開辦設有實務試的就業掛鈎課程，以及在取得“學科範圍評審”資格的子範疇下設有實務試的課程的培訓機構，再培訓局進行最少一次觀試。

## 質素保證

---

培訓機構在各項質素保證措施方面的表現是再培訓局年度學額分配工作的考慮因素之一。

### 未有按照再培訓局的指引進行周年審計

3.3 在年度學額分配工作中，周年審計評級佔總評分的15% (見第2.3(b)段)。在周年審計制度下，培訓機構的評級分為4個組別 (即第一至第四組別)。培訓機構表現愈好，其評級組別數字愈小。獲評為第一組別的培訓機構，即為表現優異的培訓機構。根據再培訓局的質素保證指引，培訓機構如於最近2年連續在再培訓局所進行的周年實地審計中取得第一組別評級，可獲1年自行評審資格 (註15)。在培訓機構進行自行評審的該年內，再培訓局不會對其進行周年實地審計。

3.4 審計署留意到，在2014–15至2018–19年度期間進行的367次周年審計中，127次 (35%) 是由65間培訓機構進行的自行評審。然而，在該127次由培訓機構進行的自行評審中的60次 (47%)，41間培訓機構並未於過去2年連續在再培訓局進行的周年實地審計中取得第一組別評級。該60次自行評審的例子載於表十五。

---

註15：再培訓局的質素保證指引只以中文擬備，原文為“於最近2年連續在本局進行的周年審計中取得第一組別評級的培訓機構，可獲1年「自行評審」資格”。

表十五

本應由再培訓局進行周年審計的自行評審例子  
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	評審方式	再培訓局進行周年審計的結果	是否符合自行評審資格
2014–15	再培訓局的周年審計	第一組別評級	—
2015–16	再培訓局的周年審計	第一組別評級	—
2016–17	自行評審	不適用	是
2017–18	再培訓局的周年審計	第一組別評級	—
2018–19	自行評審	不適用	否 (註)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：在 2018–19 年度，培訓機構並未於過去 2 年 (即 2016–17 和 2017–18 年度) 連續在再培訓局進行的周年實地審計中取得第一組別評級。因此，根據再培訓局的指引，培訓機構應由該局進行周年實地審計。

3.5 2020 年 3 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示，再培訓局的指引用意是准許在該局最近兩次周年審計中取得第一組別評級的培訓機構自行評審。如培訓機構在某年進行自行評審，再培訓局會在翌年對其進行周年實地審計。

3.6 在 2019 年 11 月舉行的質素保證及覆核委員會會議上，委員會通過由 2020 年 4 月 1 日起，放寬培訓機構自行評審的資格準則，如培訓機構在 1 年周年實地審計中取得第一組別評級，即可獲安排自行評審。審計署認為，隨着愈來愈多培訓機構獲安排自行評審，而非由再培訓局進行周年實地審計，再培訓局需要確保按照再培訓局的指引進行周年實地審計和自行評審。再培訓局亦需要留意培訓機構自行評審的資格準則放寬後，對培訓機構表現的影響。

## 質素保證

### 未有對部分培訓中心進行課堂突擊巡查

3.7 根據再培訓局的質素保證指引，再培訓局選出有開辦再培訓局課程的培訓中心，對其進行每年最少一次課堂突擊巡查（註 16）。再培訓局考慮培訓機構的表現和學員的意見及投訴後，會安排額外巡查。

3.8 審計署審查在 2016–17 至 2018–19 年度期間的課堂突擊巡查記錄，留意到：

- (a) 在 2016–17 年度應受巡查的 250 間培訓中心當中，2 間 (0.8%) 沒有進行巡查；
- (b) 在 2017–18 年度應受巡查的 235 間培訓中心當中，2 間 (0.9%) 沒有進行巡查；及
- (c) 在 2018–19 年度應受巡查的 231 間培訓中心當中，2 間 (0.9%) 沒有進行巡查（見表十六）。

表十六

每間培訓中心的課堂突擊巡查次數  
(2016–17 至 2018–19 年度)

每間中心 巡查次數	培訓中心數目		
	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
0 次	2 (0.8%)	2 (0.9%)	2 (0.9%)
1 次	169 (67.6%)	152 (64.7%)	160 (69.3%)
2 至 5 次	78 (31.2%)	80 (34.0%)	67 (29.0%)
6 至 10 次	1 (0.4%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)
11 次或以上	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)
總計	250 (100.0%)	235 (100.0%)	231 (100.0%)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註 16：根據再培訓局的質素保證指引，就懲教署轄下的培訓中心而言，該局會在年內對其中一個培訓中心進行一次課堂突擊巡查。

3.9 審計署認為，再培訓局需要採取措施，確保按照再培訓局的指引對培訓中心進行課堂突擊巡查。

### 需要改善期末考試

3.10 部分培訓課程會以考試來評核學員是否達到預期學習成效。期末考試對質素保證和課程取得資歷架構認證十分重要。至於部分專業認證課程，通過評核的畢業學員可獲專業註冊或認證。

3.11 再培訓局進行“觀試”，以視察培訓機構執行實務試的過程，藉此提升評核質素及評核準則的一致性（見第 3.2(f) 段）。在 2015–16 至 2018–19 年度期間，再培訓局進行 207 次期末考試觀試。審計署審查在該段期間進行的 50 次觀試結果，發現其中 10 次不符合評核指引。審計署發現再培訓局就期末考試觀試結果的跟進工作有可改善之處，例子如下：

- (a) **點心製作員基礎證書課程** 根據期末考試指引，考生應在評估員限定的時間內完成考試，逾時完成者不會獲得評分。為確保考試的公平性及公正性，培訓機構在可行的情況下不應安排課程導師擔任期末考試的評估員。就在 2017–18 年度的點心製作員基礎證書課程（屬資歷級別第 1 級），學員須於 45 分鐘時限內完成製作奶黃煎堆。再培訓局發現該考試的評估員為課程導師，學員獲准在考試開始前預製奶黃餡料，此舉違反考試程序。參加考試的 17 名學員均通過評核，並獲發畢業證書。再培訓局其後又發現，該評估員自 2015 年 6 月起擔任課程導師並讓學員在考試開始前預製奶黃餡料，涉及 5 個培訓班共 84 名學員。該些學員並沒有被安排重考。2020 年 3 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示：
  - (i) 技術顧問透過觀試找出實務試可予改善之處，並建議跟進工作。重考是其中一個跟進方案。不過，再培訓局需要在課程質素與學員利益之間取得平衡。對很早前完成課程的學員而言，要求他們重考並非合適的安排；及
  - (ii) 在 2018–19 年度，再培訓局就該評估員為同一課程進行的考試安排另外 2 次觀試，有關結果令人滿意；及
- (b) **保健員證書課程** 保健員證書課程獲社會福利署署長根據《安老院規例》（第 459 章附屬法例 A）批准。根據觀試報告，在 2015–16 年

度舉行、有 17 名學員應考的保健員證書課程（屬資歷級別第 3 級）實務試未有按照再培訓局的指引進行，詳情如下：

- (i) 未有測試 1 名學員的抽痰技巧；
- (ii) 評估員准許 1 名學員口述傷口換症程序而非實際進行該程序；
- (iii) 評估員未有核實 2 名學員在藥物派發測試的準確程度；及
- (iv) 未有測試學員能否提取準確的藥水分量。

再培訓局未有進行巡查，以跟進培訓機構是否已採取改善措施。應考的 17 名學員中，13 人通過第一次評核，其餘 4 人通過第二次評核，全部獲發畢業證書。該 17 名畢業學員均被視為合資格註冊為專業保健員，可受僱在安老院服務長者。2020 年 3 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示，該局認為較好的做法是改良試卷和清晰訂明要求，而非責備評估員。因此，該局未有就跟進這宗個案安排另一次觀試。該局不認為這樣違反了評核指引。該局當時進行調查，所得結論是指引沒有清晰訂明評核安排。該局其後採取跟進行動，包括更新指引，務求指引清晰。

3.12 審計署認為，再培訓局需要確保培訓機構按照再培訓局的指引舉行期末考試。在發現培訓機構未有遵守期末考試指引時，再培訓局亦需要對其採取適當跟進行動。對在未有按照再培訓局的指引舉行的考試中通過評核的學員，該局亦需要考慮是否須採取補救行動。

### 審計署的建議

3.13 審計署建議再培訓局行政總監應：

- (a) 確保按照再培訓局的指引進行周年實地審計和自行評審；
- (b) 留意培訓機構自行評審的資格準則放寬後，對培訓機構表現的影響；
- (c) 採取措施，確保按照再培訓局的指引對培訓中心進行課堂突擊巡查；
- (d) 確保培訓機構按照再培訓局的指引舉行期末考試；

- (e) 在發現培訓機構未有遵守期末考試指引時，對其採取適當跟進行動；及
- (f) 對在未有按照再培訓局的指引舉行的考試中通過評核的學員，考慮是否須採取補救行動。

### 再培訓局和香港學術及職業資歷評審局的回應

3.14 再培訓局行政總監原則上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 培訓機構是否獲准進行自行評審，取決於該機構在再培訓局最近兩次周年實地審計中所取得的評級。透過自行評審取得的評級，不可用以申請自行評審資格。如培訓機構在某年進行自行評審，再培訓局必須在其後一年對該機構進行周年實地審計。至於指引的措辭，再培訓局會進一步更新指引，更清晰地說明自行評審的安排；
- (b) 再培訓局會密切留意培訓機構自行評審的資格準則放寬後，對培訓機構表現的影響；
- (c) 如部分非活躍培訓中心舉辦極短期的課程（例如 2 天課程），而相關培訓機構在臨近開課前才透過電腦系統通知再培訓局其課堂時間表（甚或沒有更新相關課堂資料），再培訓局便未能對相關培訓中心進行課堂突擊巡查。事實上，再培訓局已留意到這個問題，自 2019 年 2 月起，電腦系統經已改善，如在課程開始當日或之前有此等情況出現，系統會提醒質素促進組；
- (d) 點心製作員基礎證書課程 2017–18 年度期終考試的安排確實未如理想。再培訓局已於事後改善有關安排；
- (e) 再培訓局已就審計署引述的兩宗個案採取跟進行動，日後不會發生同類問題；
- (f) 再培訓局會確保培訓機構按照指引舉行期末考試；
- (g) 再培訓局同意，如在觀試時發現任何不符指引之處，會立即採取行動。此等行動可包括諮詢技術顧問／觀試員、進行跟進觀試、補救評核及重考等（視乎需要而定）；及
- (h) 再培訓局會改善觀試機制，並考慮是否須採取補救行動。



## 質素保證

---

- 3.15 香港學術及職業資歷評審局（評審局）總幹事表示：
- (a) 保健員證書課程是獲社會福利署署長根據《安老院規例》批准的課程；
  - (b) 社會福利署已就培訓和評核事宜發出詳細規格；
  - (c) 如評核並非按照再培訓局的指引（評核應符合社會福利署的規格）進行，不但影響學習成效，也可能影響課程的批准狀況；及
  - (d) 對於涉及符合發牌條件或取得專業資格的課程，再培訓局應採取更嚴格的監察措施。

## 課程評審

### *通過評審的培訓課程數目和百分比下降*

3.16 評審局負責處理有關資歷架構的質素保證工作。資歷架構是跨界別的資歷級別制度，統整和涵蓋主流教育、職業教育及持續教育界別的資歷，旨在推動終身學習，讓市民可自行訂立進修目標和方向，獲取認可的資歷。獲認可的資歷會上載到資歷名冊。資歷名冊是網上資料庫，涵蓋與認可資歷相關的進修計劃及營辦機構、資歷頒授機構、資歷級別、授課模式等資料。

3.17 根據行政長官會同行政會議在 2009 年 3 月通過的策略性檢討的最後建議（見第 1.5 段），再培訓局會強化課程質素保證的工作，使課程獲得評審局認可並上載到資歷名冊。在 2018–19 年度，共有 308 項培訓課程通過評審，包括 127 項屬資歷級別第 1 級的課程、147 項屬第 2 級的課程、32 項屬第 3 級的課程和 2 項屬第 4 級的課程。除了為課程取得通過評審的資格外，再培訓局自 2018–19 年度起亦獲得“餐飲及食品服務”子範疇的“學科範圍評審”資格。

3.18 根據評審局的申請要求，有學員報讀的課程方合資格申請覆審。審計署審查有學員報讀的培訓課程，並分析當中通過評審的課程所佔的百分比。審計署發現，在 2014–15 至 2018–19 年度期間，通過評審的課程數目和所佔百分比均下降：

- (a) 通過評審的課程數目由 2014–15 年度的 469 項下降至 2018–19 年度的 308 項；及

- (b) 在有學員報讀的課程中，通過評審的課程所佔的百分比由2014-15 年度的 95% 下降至 2018-19 年度的 58% (見表十七)。

表十七

通過評審的培訓課程數目及百分比  
(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
有學員報讀的課程數目 (a)	494	489	499	515	528
通過評審的課程數目 (b)	469	315	317	312	308
通過評審的課程所佔的百分比 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	95%	64%	64%	61%	58%

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

3.19 2020 年 2 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示，為確保有效運用資源，再培訓局檢視就業市場不斷變化的需求，以找出適合評審或覆審的課程。審計署認為，再培訓局需要致力增加通過評審的培訓課程數目，以推廣再培訓局畢業學員資歷的認受性。

### 審計署的建議

3.20 審計署建議再培訓局行政總監應致力增加通過評審的培訓課程數目，以推廣再培訓局畢業學員資歷的認受性。

## 再培訓局的回應

3.21 再培訓局行政總監同意審計署的建議，並表示：

- (a) 在未來 3 年，再培訓局會按照三年策略計劃檢討甄選合適課程以供評審及覆審的進度和準則；
- (b) 取得“餐飲及食品服務”子範疇的“學科範圍評審”資格後，再培訓局會把更多課程上載到資歷名冊；及
- (c) 再培訓局會妥善計劃以申請“資訊及通訊科技”子範疇的“學科範圍評審”資格（即第二項“學科範圍評審”資格），冀能把更多課程上載到資歷名冊。

## 第 4 部分：培訓支援服務

4.1 本部分探討再培訓局的培訓支援服務，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 服務中心及服務點 (第 4.2 至 4.10 段)；及
- (b) 就業轉介平台 (第 4.11 至 4.31 段)。

### 服務中心及服務點

4.2 再培訓局於天水圍設立 1 個地區服務中心，並與不同的地區組織協作，在各區設立 37 個服務點，為區內人士提供培訓服務和培訓課程資訊。該 37 個服務點分別設於葵青及荃灣 (10 個)、九龍西 (12 個) 和九龍東 (15 個)。在 2018–19 年度，服務中心及服務點的開支總額為 1,860 萬元。

4.3 服務中心 (天水圍) 佔地 10 387 平方呎，於 2012 年 1 月啓用，為有培訓及就業需要的人士提供自助及支援服務，服務對象為 15 歲或以上、具副學位或以下教育程度的人士。服務中心提供區內培訓機構課程資料及報讀再培訓局課程服務。服務中心設有多媒體電腦設施，並在閱讀區提供參考資料和自學軟件，供會員使用。此外，服務中心亦舉辦課程及行業講座、求職技巧及通用技能工作坊，以及專題講座，讓會員了解最新市場及就業情況，提高通用及職業技能。再培訓局與服務中心營運機構簽訂營運合約。會員會籍有效期為 2 年，費用全免。截至 2019 年 10 月 31 日，服務中心有 19 956 名會員。

4.4 再培訓局與 37 個服務點的 3 間營運機構簽訂營運合約。根據合約，營運機構須：

- (a) 設立特約展位，提供再培訓局課程查詢和報讀服務，以及舉辦行業講座和試讀班；及
- (b) 定期派員在服務點為市民提供服務。

### 接獲的承辦服務中心及服務點投標書不多

4.5 再培訓局以局限招標形式採購服務以營辦服務中心及服務點。在招標工作中，再培訓局向符合承辦服務中心及服務點的訂明要求和條件的準服務供應

## 培訓支援服務

商發出招標邀請書，而該些要求和條件須經再培訓局課程及服務發展委員會批准。在 2011 至 2019 年間，承辦服務中心及服務點的服務供應商須符合的要求和招標條件的例子載於表十八。

表十八

承辦服務中心及服務點的服務供應商須符合的要求和招標條件的例子  
(2011 至 2019 年)

	服務中心	服務點
服務供應商須符合的要求	(a) 再培訓局委任的培訓機構；及 (b) 在過去 3 年均有開辦再培訓局培訓課程，其中 2 年曾成功開辦就業掛鈎課程。	(a) 再培訓局委任的培訓機構； (b) 在過去 3 年均有開辦再培訓局培訓課程，其中 2 年曾成功開辦就業掛鈎課程；及 (c) 在擬設立服務點的區域／地區同時設有培訓中心。
招標條件	(a) 現正承辦服務點(或其他服務中心(註)(如適用))的營運機構不得競投； (b) 不可夥拍另一培訓機構參與投標；及 (c) 每間培訓機構只可遞交一份投標書。	(a) 現正承辦其他服務點或服務中心的營運機構不得競投； (b) 不可夥拍另一培訓機構參與投標；及 (c) 每間培訓機構只可遞交一份投標書。

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：服務中心(九龍西)由 2017 年 12 月 1 日起停止運作，而服務中心(九龍東)則由 2019 年 8 月 1 日起停止運作。

4.6 審計署審查在 2011 至 2019 年間就承辦服務中心(天水圍)和各個服務點進行的招標工作，發現在 2015 至 2019 年間服務供應商反應冷淡：

- (a) **服務中心(天水圍)** 2011 年，再培訓局就承辦服務中心(天水圍)發出 95 份招標邀請書，共接獲 10 份投標書(當中只有 5 份符合招

標要求)。2015年，該局發出96份招標邀請書，只接獲2份投標書。該2份投標書中，只有現有服務供應商所遞交的1份投標書符合招標要求。在2019年招標中，該局發出51份招標邀請書，只接獲現有服務供應商所遞交的1份投標書(該份標書符合招標要求)(見表十九)；

- (b) **服務點 (葵青及荃灣)** 在2015年招標中，再培訓局就承辦服務點(葵青及荃灣)發出19份招標邀請書，共接獲5份投標書(當中只有1份符合招標要求)。2019年，該局發出13份招標邀請書，只接獲現有服務供應商所遞交的1份投標書(該份標書符合招標要求)(見表二十)；
- (c) **服務點 (九龍西)** 2017年，再培訓局就承辦服務點(九龍西)發出35份招標邀請書，只接獲2份投標書(2份標書均符合招標要求)(見表二十)；及
- (d) **服務點 (九龍東)** 2018年，再培訓局就承辦服務點(九龍東)發出21份招標邀請書，只接獲1份投標書(該份標書符合招標要求)(見表二十)。

表十九

就承辦服務中心(天水圍)發出的招標邀請書數目和接獲的投標書數目  
(2011至2019年)

發出招標邀請書的日期	營運合約有效期	發出招標邀請書的數目	接獲的投標書數目
2011年 2月10日	2011年12月1日至 2013年11月30日 (註)	95份	10份 (只有5份 符合招標要求)
2015年 4月23日	2015年12月1日至 2017年11月30日 (註)	96份	2份 (只有現有服務供應商 所遞交的1份投標書 符合招標要求)
2019年 12月5日	2020年6月1日至 2023年5月31日	51份	1份 (由現有服務供應商 遞交而符合招標要求)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：根據再培訓局與服務供應商簽訂的營運合約，如服務供應商在合約期內表現令人滿意，同時為應付運作需求，再培訓局可與服務供應商商議，除雙方協議的修訂外，可按相同條款和條件延長合約有效期。該營運合約的有效期為2011年12月1日至2013年11月30日，其後延長24個月(即在2015年11月30日屆滿)。另一份營運合約的有效期為2015年12月1日至2017年11月30日，其後延長30個月(即在2020年5月31日屆滿)。

附註：服務中心(天水圍)於2012年1月開始營運。

表二十

就承辦各服務點發出的招標邀請書數目和接獲的投標書數目  
(2015 至 2019 年)

服務點	發出招標邀請書的日期	營運合約有效期	發出招標邀請書的數目	接獲的投標書數目
服務點 (葵青及荃灣)	2015 年 12 月 16 日	2016 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日 (註)	19 份	5 份 (只有 1 份 符合招標要求)
	2019 年 8 月 8 日	2020 年 4 月 1 日至 2022 年 3 月 31 日	13 份	1 份 (由現有服務 供應商遞交而 符合招標要求)
服務點 (九龍西)	2017 年 6 月 22 日	2017 年 10 月 1 日 至 2020 年 3 月 31 日	35 份	2 份 (2 份標書均 符合招標要求)
服務點 (九龍東)	2018 年 9 月 18 日	2019 年 1 月 1 日至 2021 年 3 月 31 日	21 份	1 份 (該份標書符合 招標要求)

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

註：根據再培訓局與服務供應商簽訂的營運合約，如服務供應商在合約期內表現令人滿意，同時為應付運作需求，再培訓局可與服務供應商商議，除雙方協議的修訂外，可按相同條款和條件延長合約有效期。該營運合約的有效期為 2016 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日，其後延長 24 個月 (即在 2020 年 3 月 31 日屆滿)。

附註：服務點 (葵青及荃灣)、服務點 (九龍西) 和服務點 (九龍東) 分別於 2016 年 8 月、2018 年 4 月和 2019 年 9 月開始營運。

4.7 2020 年 3 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 為確保培訓機構知悉有關承辦服務中心及服務點的招標工作，再培訓局會在發出招標文件後，為所有合資格投標者舉行招標簡介會。在截標日期後，再培訓局會向部分投標者查詢不遞交投標書的原因。就過去的服務中心及服務點招標工作，大部分培訓機構



## 培訓支援服務

---

回應說，由於近年社會服務界難以招聘人手，沒有足夠的合資格人員來競投和承辦新項目；及

- (b) 在每次招標工作中，招標要求和條件均根據服務需求、範圍及規定訂定，並經課程及服務發展委員會覆核和審批。再培訓局會不時檢討招標要求和條件，務求在服務協作和鼓勵競爭之間求取合理的平衡。

4.8 如招標所訂的要求過多，可能會對現有服務供應商有利並限制競爭，因而過度依賴單一承辦商。審計署得悉，在 2015 年及 2019 年服務中心(天水圍)招標工作和 2019 年服務點(葵青及荃灣)招標工作中，唯一符合要求的投標書均由相關的現有服務供應商遞交。結果，服務中心(天水圍)由同一服務供應商根據 3 份營運合約會營運合共 11.5 年(2011 年 12 月至 2023 年 5 月)，服務點(葵青及荃灣)由另一服務供應商根據 2 份營運合約會營運合共 6 年(2016 年 4 月至 2022 年 3 月)。審計署認為，再培訓局需要採取措施，加強服務中心及服務點招標工作的競爭性，例如放寬招標要求和條件，以吸引更多機構遞交投標書。

### 審計署的建議

4.9 審計署建議再培訓局行政總監應採取措施，加強服務中心及服務點招標工作的競爭性，例如放寬招標要求和條件，以吸引更多機構遞交投標書。

### 再培訓局的回應

4.10 再培訓局行政總監原則上同意審計署的意見，並表示再培訓局會定期檢討招標要求和條件，務求在服務協作和鼓勵競爭之間求取合理的平衡。

### 就業轉介平台

4.11 再培訓局提供下列 2 個就業轉介平台：

- (a) “樂活一站” “樂活一站”於 2009 年 3 月推出，提供一站式的就業轉介平台，為再培訓局家居、護理及按摩服務相關課程的畢業學員開拓更多就業機會；及

- (b) “陪月一站” “陪月一站”於2013年6月推出，為再培訓局產婦護理及嬰幼照顧相關課程的畢業學員提供中央轉介就業服務。

#### 需要致力改善“樂活一站”營運機構的表現

4.12 “樂活一站”是一站式的家居服務免費轉介平台。僱主可透過“樂活一站”聘請“樂活助理”，以獲得家居、護理及按摩服務。再培訓局相關課程的畢業學員亦可擴大僱主網絡，提升就業機會。在2018–19年度，全港共有8個“樂活中心”（港島2個、九龍3個、新界西2個及新界東1個），分別由7間營運機構營運。在2018–19年度，“樂活一站”的全年開支約為1,000萬元。

4.13 根據再培訓局與“樂活一站”的“樂活中心”營運機構簽訂的營運合約：

- (a) 合約訂明每個“樂活中心”在下列項目的服務目標：
- (i) 登記空缺數目（所佔比重為20%）；
  - (ii) 填補空缺數目（所佔比重為60%）；及
  - (iii) 成功轉介學員數目（所佔比重為20%）；
- (b) 如未達合約所訂的服務目標，再培訓局可視之為基本性違約，在此情況下，再培訓局或會考慮終止合約；及
- (c) 如服務供應商未達合約所訂的年度服務目標，再培訓局會在該年度最後一季從議定撥款中，按合約訂明的撥款比例（即根據每個服務目標所佔比重計算的整體表現評分）扣除部分撥款。

4.14 再培訓局已制定監察機制，並在運作守則中訂明有關詳情，以監察服務供應商每月、每季和每年的表現，以及在發現其表現欠佳時採取跟進行動。再培訓局會監察服務供應商所得的整體表現評分，即其加權整體表現。營運合約訂明，服務供應商的年度整體表現評分如達90分或以上，可獲發放該年度全數撥款。

4.15 審計署審查在2014–15至2018–19年度期間“樂活一站”的整體年度服務目標（即登記空缺數目、填補空缺數目和成功轉介學員數目）的表現（見表二十一），發現以下情況：

## 培訓支援服務

---

- (a) **登記空缺數目** 在該 5 年均未達登記空缺數目的整體年度服務目標；
- (b) **填補空缺數目** 在 2016–17 和 2018–19 年度，未達填補空缺數目的整體年度服務目標；及
- (c) **成功轉介學員數目** 除 2017–18 年度外，在其餘 4 年均未達成功轉介學員數目的整體年度服務目標。

表二十一

“樂活一站” 整體年度服務目標表現  
(2014-15 至 2018-19 年度)

年度	表現	服務目標		
		登記 空缺數目	填補 空缺數目	成功轉介 學員數目
2014-15	目標 (a)	45 400	29 880	19 240
	實際 (b)	45 237	30 002	17 464
	達標百分比 (c)=(b) ÷ (a) × 100%	99.6%	100.4%	90.8%
2015-16	目標 (d)	45 400	29 880	19 240
	實際 (e)	43 603	29 952	18 036
	達標百分比 (f)=(e) ÷ (d) × 100%	96.0%	100.2%	93.7%
2016-17	目標 (g)	45 400	29 880	19 240
	實際 (h)	39 871	29 312	18 623
	達標百分比 (i)=(h) ÷ (g) × 100%	87.8%	98.1%	96.8%
2017-18	目標 (j)	45 400	29 880	19 240
	實際 (k)	41 155	31 136	19 715
	達標百分比 (l)=(k) ÷ (j) × 100%	90.7%	104.2%	102.5%
2018-19	目標 (m)	40 000	29 000	19 000
	實際 (n)	37 103	26 555	17 200
	達標百分比 (o)=(n) ÷ (m) × 100%	92.8%	91.6%	90.5%

說明：  未達服務目標

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

附註：再培訓局表示，在 2014-15 至 2018-19 年度期間，年度整體表現評分（見 4.13(c) 段）由 92 至 101 分不等，平均為 97 分，在 2018-19 年度所得的 92 分為最低評分。

## 培訓支援服務

---

4.16 審計署進一步審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間個別“樂活中心”的年度服務目標表現和規定的年度整體表現評分(見表二十二)，發現以下情況：

- (a) **登記空缺數目** 在該段期間，有 5 至 10 個“樂活中心”未達登記空缺數目的年度服務目標；
- (b) **填補空缺數目** 在該段期間，有 4 至 7 個“樂活中心”未達填補空缺數目的年度服務目標；
- (c) **成功轉介學員數目** 在該段期間，有 4 至 8 個“樂活中心”未達成功轉介學員數目的年度服務目標；及
- (d) **年度整體表現評分** 在該段期間，有 2 至 5 個“樂活中心”的年度整體表現評分未達規定的 90 分。

表二十二

“樂活中心”服務目標表現及年度整體表現評分  
(2014-15 至 2018-19 年度)

年度	服務目標	“樂活中心” 數目	未達服務 目標的 中心數目	年度整體表 現評分少於 90 分的中心 數目
2014-15	登記空缺數目	11	7	4
	填補空缺數目		7	
	成功轉介學員數目		7	
2015-16	登記空缺數目	11	7	5
	填補空缺數目		7	
	成功轉介學員數目		8	
2016-17	登記空缺數目	11	10	5
	填補空缺數目		7	
	成功轉介學員數目		6	
2017-18	登記空缺數目	11	9	2
	填補空缺數目		4	
	成功轉介學員數目		4	
2018-19	登記空缺數目	8	5	4
	填補空缺數目		6	
	成功轉介學員數目		6	

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

4.17 2020 年 2 月和 3 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 未達“樂活一站”部分服務目標的主要原因包括其他家務助理流動應用程式的競爭、與僱主和助理建立網絡關係需時，以及畢業學員人數下降；

- (b) 再培訓局現正開發流動應用程式，以提升“樂活一站”和“陪月一站”的服務質素。應用程式由再培訓局資訊科技小組內部開發，原定於 2019 年 9 月推出。不過，為配合政府在 2019 年 7 月宣布的紓困措施，再培訓局須在 2019 年 10 月推出“特別·愛增值”計劃。再培訓局資訊科技小組所有人員調往開發該特別計劃的後端系統，以致開發應用程式的工作暫停數月而推遲了推出日期；及
- (c) 再培訓局計劃為服務供應商和培訓機構舉行兩場簡介會，然後在 2020 年 3 月推出流動應用程式。不過，鑑於疫情的最新發展，簡介會目前仍未舉行。再培訓局會致力如期在 2020 年 3 月推出流動應用程式。

4.18 審計署認為，再培訓局需要致力改善“樂活一站”營運機構的表現。

### *需要密切監察“樂活一站”營運機構的表現*

4.19 在 2018–19 和 2019–20 年度，有 7 間營運機構營運 8 個“樂活中心”。該 8 個“樂活中心”的營運合約為期兩年，由 2018 年 4 月 1 日起至 2020 年 3 月 31 日止。合約期屆滿時，再培訓局可視乎服務需要及效益、營運機構的表現及報價，與營運機構續約兩年。根據營運合約，營運機構的表現主要依據整體表現評分來衡量：

- (a) 如營運機構在每個服務目標均取得 100%，可獲得 100 分；及
- (b) 如營運機構在某年度獲得少於 90 分，會在該年最後一季被扣減撥款。舉例來說，如營運機構獲得 85 至 89 分，只會獲得全數撥款的 95%。如營運機構獲得少於 70 分，則只會獲得全數撥款的 75%。

根據“樂活一站”的運作守則，如營運機構在年度其中兩季獲得少於 80 分，再培訓局可考慮終止合約，除非該營運機構有所改善，並在書面要求後的下一個月份獲得至少 80 分，方作別論。

4.20 審計署審查 8 個“樂活中心”的營運機構在 2019–20 年度首兩季所得評分，發現其中 3 間營運機構獲得少於 80 分：

- (a) **營運機構 A** 營運機構 A 在第一季和第二季分別獲得 67 分和 68 分；

- (b) **營運機構 B** 營運機構 B 在第一季和第二季分別獲得 69 分和 67 分；  
及
- (c) **營運機構 C** 營運機構 C 在第一季和第二季分別獲得 75 分和 67 分。

在 2019–20 年度首兩季，該 3 間營運機構均未能在 3 個服務目標的任何一個目標中達標 (見表二十三)。

表二十三

“樂活中心”營運機構的表現  
(2019–20 年度第一季及第二季)

營運機構	服務目標 (所佔比重)	第一季 (2019 年 4 至 6 月)	第二季 (2019 年 7 至 9 月)
		服務目標達標率	
營運機構 A	登記空缺數目 (20%)	73%	74%
	填補空缺數目 (60%)	63%	64%
	成功轉介學員數目 (20%)	71%	64%
營運機構 B	登記空缺數目 (20%)	74%	69%
	填補空缺數目 (60%)	64%	65%
	成功轉介學員數目 (20%)	77%	73%
營運機構 C	登記空缺數目 (20%)	75%	65%
	填補空缺數目 (60%)	77%	68%
	成功轉介學員數目 (20%)	72%	63%

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

4.21 課程及服務發展委員會在 2019 年 11 月 7 日的會議上決定：

- (a) **營運機構 A** 由於營運機構 A 自 2018–19 年度起一直表現欠佳，再培訓局在其現有營運合約於 2020 年 3 月 31 日屆滿後將不予續約；  
及



- (b) **營運機構 B 和 C** 至於營運機構 B 和營運機構 C，如兩間營運機構未能在 2019 年 12 月獲得 80 分或以上，再培訓局將終止其營運合約。

4.22 2020 年 2 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示：

- (a) **營運機構 B** 營運機構 B 在 2019 年 12 月獲得 77 分，即低於 80 分的要求水平。不過，鑑於最近的新型冠狀病毒疫情將會影響招標工作和新營運機構的表現，課程及服務發展委員會已批准與營運機構 B 續約兩年，由 2020 年 4 月 1 日起生效；及
- (b) **營運機構 C** 由於營運機構 C 在 2019 年 12 月獲得超過 80 分，再培訓局將與營運機構 C 續約兩年，由 2020 年 4 月 1 日起生效。

4.23 鑑於再培訓局將與在 2019–20 年度連續兩季表現欠佳的營運機構 B 和營運機構 C 由 2020 年 4 月 1 日起續約兩年，審計署認為，再培訓局需要繼續密切監察未達“樂活一站”營運合約所訂服務目標的營運機構的表現，並在需要時，對再次未達標的營運機構採取適當的跟進行動。

### **未符合“陪月一站”主要成效指標的部分服務要求**

4.24 2013 年 6 月，再培訓局推出“陪月一站”，以中央形式跟進陪月員及嬰幼照顧員的職位空缺，為家居僱主及再培訓局相關課程的畢業學員提供一站式的轉介服務。多年來，再培訓局採用各種市場推廣方法，包括網上及離線廣告、印刷品、社交媒體宣傳、展覽會、研討會、博覽會及傳媒訪問，宣傳“陪月一站”的品牌和服務。在 2018–19 年度，“陪月一站”的全年開支為 250 萬元。

4.25 根據再培訓局與“陪月一站”營運機構簽訂的營運合約：

- (a) 合約訂明 6 項主要成效指標的服務要求：
- (i) 登記空缺數目 (所佔比重為 10%)；
  - (ii) 填補空缺數目 (所佔比重為 40%)；
  - (iii) 成功轉介助理人數 (所佔比重為 10%)；
  - (iv) 成功轉介新畢業學員人次 (所佔比重為 20%)；

- (v) 僱主對新畢業學員的滿意度 (所佔比重為 10%)；及
- (vi) 新畢業學員及其僱主對營運機構服務的滿意度 (所佔比重為 10%)；
- (b) 如營運機構的表現未達合約所訂的主要成效指標，再培訓局可視之為基本性違約，在此情況下，再培訓局或會考慮終止合約；及
- (c) 如服務供應商未符合合約所訂的主要成效指標年度表現要求，再培訓局可於該年度最後一季從議定撥款中，按合約訂明的撥款比例 (即根據每個主要成效指標所佔比重計算的整體表現評分) 扣除部分撥款。

4.26 再培訓局已制定監察機制，並在運作守則中訂明有關詳情，以監察服務供應商每月、每季和每年的表現，以及在發現其表現欠佳時採取的跟進行動。再培訓局會監察服務供應商所得的整體表現評分，即其加權整體表現。營運合約訂明，服務供應商的年度整體表現評分如達 90 分或以上，可獲發放該年度全數撥款。

4.27 審計署審查在 2016–17 至 2018–19 年度期間營運機構的服務要求表現 (見表二十四)，發現營運機構未能符合 2 個主要成效指標的服務要求：

- (a) **登記空缺數目** 在該 3 年期間，營運機構一直未能符合服務要求；及
- (b) **僱主對新畢業學員的滿意度** 在 2016–17 年度，營運機構未能符合服務要求。

在整段期間，營運機構符合其餘 4 個主要成效指標的服務要求。

表二十四

未符合“陪月一站”服務要求的情況  
(2016-17 至 2018-19 年度)

主要成效 指標 (所佔比重)	服務要求	2016-17 年度		2017-18 年度		2018-19 年度	
		數目	符合要求	數目	符合要求	數目	符合要求
登記空缺 數目 (10%)	4 200	3 444	✘	3 342	✘	3 801	✘
僱主對新畢業學員的滿意度 (10%)	85%	81%	✘	85%	✓	86%	✓

說明：■ 未符合服務要求

✓ 表示達標

✘ 表示未達標

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

附註：再培訓局表示，在 2016-17、2017-18 和 2018-19 年度，營運機構的年度整體表現評分分別為 104 分、106 分和 106 分。

4.28 審計署得悉，再培訓局在 2018 年開始為“陪月一站”開發流動應用程式。2019 年 8 月，再培訓局告知課程及服務發展委員會，供助理登記的“陪月一站”流動應用程式將於 2019 年 9 月推出。不過，直到 2020 年 1 月，流動應用程式的開發工作仍未完成（另見第 4.17(b) 及 (c) 段）。

4.29 審計署認為，再培訓局需要致力提高“陪月一站”的普及程度，以及改善營運機構的表現。

### 審計署的建議

4.30 審計署建議再培訓局行政總監應：

- (a) 致力改善“樂活一站”營運機構的表現；

- (b) 繼續密切監察未達“樂活一站”營運合約所訂服務目標的營運機構的表現，並在需要時，對再次未達標的營運機構採取適當的跟進行動；及
- (c) 致力提高“陪月一站”的普及程度，以及改善營運機構的表現。

## 再培訓局的回應

4.31 再培訓局行政總監同意審計署的建議，並表示再培訓局會：

- (a) 繼續協助“樂活一站”營運機構改善表現。“ERB 助理搵工”流動應用程式已於2020年3月30日在網上商店推出及正式啓用，讓“樂活一站”及“陪月一站”已登記的助理搜尋職位空缺和申請工作；
- (b) 繼續密切監察未達營運合約所訂服務要求的“樂活一站”營運機構的表現，並對再次未達標的營運機構採取適當的跟進行動；及
- (c) 繼續宣傳和深化“陪月一站”的品牌效應，並協助營運機構改善表現。

## 第 5 部分：機構管治及行政事宜

5.1 本部分探討再培訓局的機構管治及行政事宜，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 機構管治 (第 5.2 至 5.14 段)；
- (b) 人力資源管理 (第 5.15 至 5.23 段)；
- (c) 再培訓基金的管理 (第 5.24 至 5.31 段)；
- (d) 為學員提供資助 (第 5.32 至 5.40 段)；及
- (e) 採購和庫存管理 (第 5.41 至 5.46 段)。

### 機構管治

5.2 理事會是再培訓局的決策機構，成員由行政長官委任 (見第 1.6 段)。截至 2019 年 12 月 31 日，理事會有 16 名成員，包括 1 名主席、1 名副主席、4 名代表僱主方面的人士、4 名代表僱員方面的人士、4 名與職業培訓及再培訓或與人力統籌有關的成員和 2 名政府人員。理事會成員的任期不超過 3 年，任期屆滿後可再獲委任。理事會負責制訂再培訓局的培訓和服務政策，而政策則由行政總監領導的辦事處推行。理事會轄下設有 6 個專責委員會：

- (a) 課程及服務發展委員會；
- (b) 課程審批委員會；
- (c) 質素保證及覆核委員會；
- (d) 公關及推廣策略委員會；
- (e) 財務及行政委員會；及
- (f) 審計委員會。

委員會成員主要為理事會成員。再培訓局亦可委任非理事會成員為委員會的增選委員。

### **延遲傳遞理事會／委員會會議議程**

5.3 再培訓局的指引訂明，除非獲得理事會／有關委員會主席批准，否則會議通告和會議議程應在會議舉行前最少 1 星期傳遞予各成員參閱。

5.4 審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間理事會／委員會共 129 次會議的記錄，發現有 14 份 (10.9%) 會議議程是在會議舉行前不足 1 星期才傳遞予成員參閱，延遲了 1 至 3 天不等 (平均為 2 天)。為讓成員有充分時間預備理事會／委員會會議，審計署認為，再培訓局需要致力按照再培訓局的指引，適時向理事會／委員會成員傳遞會議議程。

### **延遲發出理事會／委員會會議記錄**

5.5 在 2011 年的審查工作中，審計署發現再培訓局沒有就適時發出會議記錄初稿訂明目標時限。根據 2011 年的審計報告，就 2008–09 至 2010–11 年度舉行的 67 次理事會／委員會會議，向成員發出會議記錄初稿平均需時 79 天。有 48 次 (72%) 會議的會議記錄初稿在會議結束後 60 天或以上才發出。再培訓局在回應 2011 年的審查工作時表示，會確保理事會／委員會會議記錄初稿在會議舉行後 1 個月內發出。

5.6 在這次審查工作中，審計署留意到再培訓局的指引仍沒有訂明發出會議記錄初稿的目標時限。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間理事會／委員會會議記錄初稿的記錄，發現在 129 份會議記錄初稿中，有 10 份 (7.8%) 並非在會議舉行後 1 個月內發出，延遲了 1 至 10 天不等 (平均為 4 天)。審計署認為，再培訓局需要在指引訂立向理事會／委員會成員發出會議記錄初稿的目標時限，並採取措施確保規定得以遵守。

### **需要檢討備忘錄的規定**

5.7 根據備忘錄，再培訓局須向勞工及福利局局長提交周年計劃，以供他／她審批。周年計劃須包括以下資料：

- (a) 再培訓局的工作與目標；
- (b) 各個課程及各種培訓模式目前及／或未來提供的培訓學額；

- (c) 現有成效指標、達成現有目標和建議新的目標；
- (d) 妥為考慮再培訓基金財政狀況的詳細收支預算，以及來年工作項目；
- (e) 擬議計劃的摘要，摘要內載列主要目標、成效指標及資源運用情況；及
- (f) 就業掛鈎再培訓課程的使用者意見調查及留職調查結果。

5.8 審計署審查再培訓局就 2015–16 至 2019–20 年度所提交的周年計劃，發現以下情況：

- (a) **成效指標** 再培訓局在周年計劃內載述成效指標的目標，但沒有按照規定在其內載述上年度現有目標的實際達成狀況；及
- (b) **使用者意見調查及留職調查結果** 在 2011 年的審查工作中，審計署發現再培訓局並沒有在周年計劃內滙報使用者意見調查及留職調查結果。當時再培訓局接納審計署的建議，並表示會把有關結果納入周年計劃內。然而，審計署在這次審查工作中發現周年計劃仍沒有滙報有關結果。

5.9 2020 年 3 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 周年計劃須在每年 3 月提交予勞工及福利局局長，要在周年計劃內載述成效指標的年度實際表現並不可行。再培訓局採取另一替代做法，即每季向質素保證及覆核委員會滙報成效指標的實際表現。報告其後會提交予理事會，而勞工及福利局常任秘書長為理事會成員之一。年度實際表現會在再培訓局的年報發表；
- (b) 使用者意見調查及留職調查結果定期在質素保證及覆核委員會會議上滙報，讓理事會全體成員（包括勞工及福利局常任秘書長）知悉。調查結果亦會在再培訓局的年報發表；及
- (c) 再培訓局制訂周年計劃主要是為徵求勞工及福利局局長批准來年的工作和活動，而非提供大量基礎數據、調查結果和背景資料作規劃或分析用途。

審計署認為，再培訓局需要聯同勞福局檢討備忘錄內與周年計劃相關的規定，確保規定切實可行並在有需要時予以修訂。再培訓局亦需要採取措施，確保備忘錄的規定得以遵守。

#### **需要改善理事會／委員會成員申報利益的程序**

5.10 根據再培訓局的指引，成員（包括理事會主席、理事會／委員會成員和委員會增選委員）在獲委任或續任時，須以書面向再培訓局辦事處申報利益，包括因其在任何公司或機構擔任受薪或義務職位所涉及的利益。所有利益申報資料須由再培訓局辦事處存檔，並可讓公眾索閱。此外，成員須就理事會或委員會考慮之任何事項申報其利益，並於會議商討有關事項前作出申報。實際上，再培訓局每年都會要求成員申報利益。

5.11 審計署審查在 2015–16 至 2019–20 年度期間的申報利益記錄，發現以下情況：

- (a) **沒有適時發出申報利益的要求** 再培訓局在成員獲委任或續任後向其發出申報利益的要求。就理事會成員而言，這項要求在其獲委任或續任後 22 天至 228 天（平均為 74 天）才提出。至於委員會非理事會成員的增選委員，這項要求在其獲委任後 2 天至 196 天（平均為 57 天）才提出，詳情見表二十五。在 2015–16 至 2019–20 年度（截至 2019 年 10 月 31 日），理事會和 6 個委員會舉行共 118 次會議，其中 31 次（26.3%）會議在成員申報利益的限期前舉行。審計署特別留意到 2019–20 年度的申報延誤情況顯著。再培訓局在理事會及 6 個委員會的首次會議 4 至 5 個月後，才向成員發出申報利益的要求。審計署認為，再培訓局需要採取措施，確保適時向理事會／委員會成員發出申報利益的要求；及



表二十五

理事會和委員會成員獲委任或續任後  
向其發出申報利益要求的延誤  
(2015-16 至 2019-20 年度)

年度	獲委任或續任的理事會成員數目	發出要求時已過的日數	獲委任的委員會增選委員數目	發出要求時已過的日數
2015-16	12	32	2	3
2016-17	2	60	2	2
2017-18	12	22	2	81
2018-19	2	28	2	4
2019-20	13	228	4	196

資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

- (b) **延遲提交利益申報表** 在 2015-16 至 2019-20 年度期間，理事會／委員會成員提交共 92 份利益申報表，其中 17 份 (18.5%) 在再培訓局規定的限期過後才提交。延遲日數由 1 天至 160 天不等，平均為 43 天。審計署認為，再培訓局需要採取措施，確保理事會／委員會成員按時提交利益申報表 (例如向成員發出催辦信)，以及在收到成員的利益申報表前不邀請其出席會議。

## 審計署的建議

### 5.12 審計署建議再培訓局行政總監應：

- (a) 致力按照再培訓局的指引，適時向理事會／委員會成員傳遞會議議程；
- (b) 在再培訓局的指引訂立向理事會／委員會成員發出會議記錄初稿的目標時限，並採取措施確保規定得以遵守；
- (c) 聯同勞福局檢討備忘錄內與周年計劃相關的規定，確保規定切實可行並在有需要時予以修訂；

- (d) 採取措施，確保備忘錄的規定得以遵守；及
- (e) 改善理事會／委員會成員申報利益的程序，包括採取措施確保：
  - (i) 適時向成員發出申報利益的要求；及
  - (ii) 成員按時提交利益申報表（例如向成員發出催辦信），以及在收到成員的利益申報表前不邀請其出席會議。

## 再培訓局和政府的回應

5.13 再培訓局行政總監同意審計署的建議，並表示：

- (a) 再培訓局已作出改善，適時向理事會／委員會成員傳遞會議議程。就 2019–20 年度舉行的 21 次理事會和委員會會議，所有會議議程均在會議日期前最少 1 星期發給成員。辦事處會定期提醒委員會秘書，必須遵守再培訓局的指引；
- (b) 再培訓局已向委員會秘書發出內部指引，訂明作為良好的做法，應在每次會議舉行後 1 個月內向理事會和委員會成員發出會議記錄。就 2019–20 年度舉行的 21 次理事會和委員會會議，所有會議記錄均按照該指引發出。辦事處會定期提醒委員會秘書，必須遵守這項規定；
- (c) 再培訓局會聯同勞福局檢討備忘錄內與周年計劃相關的規定，並會採取措施，確保備忘錄的規定得以遵守；及
- (d) 再培訓局會改善理事會／委員會成員申報利益的程序，包括在每個委任年度開始／成員獲委任後 1 個月內向成員發出申報利益的要求，以及向其發出催辦信，請其按時提交申報表。

5.14 勞工及福利局局長同意審計署的建議，並表示勞福局會與再培訓局共同檢討備忘錄內與周年計劃相關的規定，包括須載述各成效指標的目標達成狀況，以及再培訓局的使用者意見調查和留職調查結果等。

## 人力資源管理

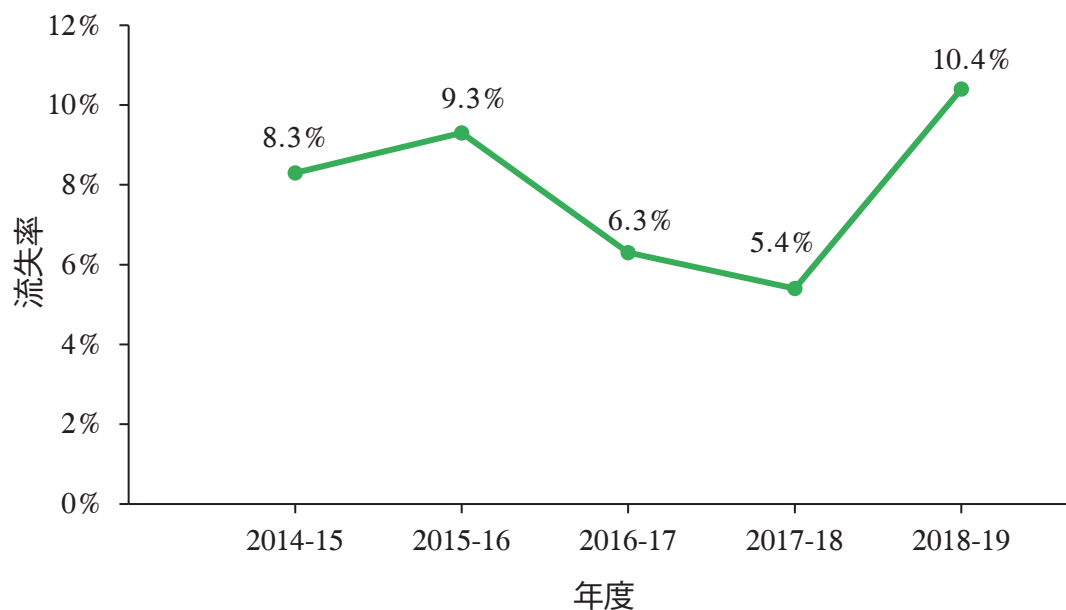
5.15 截至2019年10月31日，再培訓局的職員編制有268個職位(包括205個常設職位和63個臨時職位)，實際在職員工數目為252人(包括192個常設職位和60個臨時職位)。在2018-19年度，員工開支達9,650萬元。

### 需要留意員工流失率上升

5.16 再培訓局向理事會和財務及行政委員會匯報年度員工流失率(每年5月至翌年4月)，供其審議。審計署審查在2014-15至2018-19年度期間的年度員工流失率，發現流失率由2014-15年度的8.3%下降至2017-18年度的5.4%，但在2018-19年度大幅回升至10.4%(見圖三)。

圖三

員工流失率  
(2014年5月至2019年4月)



資料來源：審計署對再培訓局記錄的分析

5.17 在2019年6月舉行的理事會會議上，就理事會成員對員工流失率偏高的查詢，再培訓局辦事處表示，離職僱員以主任級和資訊科技組僱員為主，他

們主要因覓得薪酬福利條件更優厚的工作而在年內離職。審計署認為，再培訓局需要留意員工流失率，如流失率持續高企，需要探討可行的應對措施。

### 需要改善高層人員的薪酬福利檢討

5.18 根據備忘錄，再培訓局應：

- (a) 每隔不逾 3 年向勞工及福利局局長提交檢討報告，內容為參照政府現行指引和勞工及福利局局長的指示，檢討最高三層人員的薪酬福利條件，以確保該等高層人員的薪酬福利條件恰當；及
- (b) 因應需要安排公布檢討結果。

5.19 再培訓局最高三層人員包括 1 名行政總監、4 名副行政總監和 7 名高級經理。2020 年 3 月，勞福局在回應審計署的查詢時表示，勞福局根據備忘錄和行政署長在 2003 年 3 月發出 (2018 年 8 月更新) 關於管制和監察資助機構高層人員薪酬福利條件安排一般指引的通函，一直監察再培訓局最高兩層人員 (即行政總監和副行政總監) 的薪酬福利條件，把他們與職級相若的公務員的薪酬福利開支作比較。勞福局預期對最高層人員的監察能為再培訓局其他員工的薪酬福利設定上限並提供總框架。

5.20 2017 年 9 月，再培訓局向勞福局提交最新的高層人員薪酬福利檢討報告。審計署審查檢討報告，留意到：

- (a) 再培訓局在檢討報告中只包括現金薪酬，即基本薪金、現金津貼、約滿酬金、與表現成正比的浮動酬金和第 13 個月的薪金；及
- (b) 同屬員工薪酬福利條件的非現金福利和退休福利沒有包括在內，例如高層人員可選擇參加職業退休計劃，而在該計劃下，高層人員可按於再培訓局任職的年期，每月獲取相當於其基本薪金 5% 至 15% 的退休福利。

審計署認為，非現金福利和退休福利屬員工薪酬福利條件的重要組成部分。再培訓局需要把非現金福利和退休福利包括在提交予勞福局的高層人員薪酬福利檢討報告內。

## 審計署的建議

5.21 審計署建議再培訓局行政總監應：

- (a) 留意員工流失率，如流失率持續高企，應探討可行的應對措施；及
- (b) 把非現金福利和退休福利包括在提交予勞福局的高層人員薪酬福利檢討報告內。

## 再培訓局和政府的回應

5.22 再培訓局行政總監同意審計署的建議，並表示再培訓局會：

- (a) 繼續監察員工流失率，如流失率持續高企，會探討可行措施，包括加強員工培訓，以及進行組織和薪酬架構檢討，以挽留人才；及
- (b) 把最高三層人員的非現金福利和退休福利包括在 2020 年的組織和薪酬架構檢討中。

5.23 勞工及福利局局長表示，勞福局會在 2020 年下半年進行三年一度的再培訓局高層人員薪酬福利條件檢討時，參考審計署的建議。

## 再培訓基金的管理

5.24 再培訓局是負責管理再培訓基金的法團。根據《僱員再培訓條例》，再培訓基金須用作發放關於參加再培訓課程或附屬培訓計劃的學員的再培訓津貼，及支付提供該等課程及計劃所需的費用（見附錄 A (a)、(g) 及 (i) 段）。

5.25 在 2008 年 8 月之前，僱員再培訓徵款是再培訓局經費的主要來源。作為一系列紓緩通脹措施之一，政府在 2008 年 8 月 1 日至 2013 年 7 月 31 日豁免徵款（註 17）。2013 年 8 月 1 日，政府取消向僱用外籍家庭傭工的僱主徵款，以減輕僱用外籍家庭傭工家庭的經濟負擔。

---

註 17：在豁免徵款期間，再培訓局依靠再培訓基金的餘額維持其服務和運作。截至 2013 年 3 月 31 日，再培訓基金的結餘約為 20 億元。

5.26 2014年2月，在獲得立法會財務委員會在2014年1月批准後，政府向再培訓基金注資150億元，主要作為種子基金，賺取投資收入以長期支持再培訓局的服務和運作。當時的財務委員會文件載述：

- (a) 預期再培訓局的服務和運作主要以該150億元注資投資所得的收入來維持；
- (b) 大部分的再培訓基金會存放於香港金融管理局(金管局)，讓再培訓局賺取與外匯基金表現掛鈎的投資回報；
- (c) 再培訓局會仔細監察其財務狀況，以確保投資回報、僱員再培訓徵款、其他收入和再培訓基金結餘，足夠應付再培訓局長期的流動資金需要；及
- (d) 長遠而言，再培訓局須善用政府的注資，並考慮成本效益，力求有足夠財政能力應付開支。

2014年2月，再培訓局將125億元存放於金管局，為期6年，直至2020年2月24日為止，並保留餘下25億元供日常運作之用。2020年2月，存放於金管局的款項續期6年，由2020年2月25日生效，存款額更改為96億元。

#### **需要監察再培訓局的財務狀況**

5.27 審計署審查在2014–15至2018–19年度期間再培訓局的財務狀況，留意到：

- (a) 該等年度利息收入(包括存放於金管局的款項和本地銀行定期存款所得的收入)平均佔再培訓局收入總額的94%；
- (b) 再培訓局每年皆出現虧損，由1.42億元至4.01億元不等(平均為2.96億元)(見表二十六)；及
- (c) 再培訓基金的結餘由2014年4月1日的162.8億元跌至2019年3月31日的148.02億元，減少14.78億元(9%)(見表二十六)。

表二十六

再培訓基金結餘的變動  
(2014-15 至 2018-19 年度)

	2014-15 年度 (百萬元)	2015-16 年度 (百萬元)	2016-17 年度 (百萬元)	2017-18 年度 (百萬元)	2018-19 年度 (百萬元)
再培訓基金 年初結餘 (a)	16,280	16,049	15,907	15,506	15,114
利息收入 (b)	561	671	452	472	599
利息收入 以外的收入 (c)	28	35	36	33	38
收入總額 (d)=(b)+(c)	589	706	488	505	637
開支總額 (e)	820	848	889	897	949
虧損 (f)=(d)-(e)	(231)	(142)	(401)	(392)	(312)
再培訓基金 年終結餘 (g)=(a)+(f)	16,049	15,907	15,506	15,114	14,802

資料來源：再培訓局的記錄

5.28 再培訓局估計，再培訓基金的結餘在 2026 年 2 月會再跌至 83.3 億元，即由 2019 年 3 月 31 的 148.02 億元減少 64.72 億元 (44%)。2020 年 3 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 再培訓局一直採用審慎方法控制開支。過去 5 年，接近 90% 年度開支用以提供培訓課程和服務。在開支總額中，行政開支維持低水平。自 2011 年起，再培訓局一直沒有增加人手；
- (b) 再培訓局已致力獲取最多的利息收入。舉例來說，再培訓局把再培訓基金存放於金管局，作為投資，以獲取比其他投資產品較高的利息回報。再培訓局每月檢討定期存款的利率，以獲取最多的利息收入；及

- (c) 再培訓局會聯同勞福局採取措施，確保長期有足夠財政能力應付開支。如 2020–21 年度財政預算案宣布，政府會為再培訓局提供 25 億元，讓其優化“特別·愛增值”計劃，並把學員的每月津貼額上限提高至 5,800 元。再培訓局會繼續審慎和有效地運用再培訓基金，以提供再培訓課程和服務。

審計署認為，再培訓局需要聯同勞福局監察再培訓局的財務狀況，確保再培訓局的財政穩健（見第 5.26(c) 段）。

### 審計署的建議

5.29 審計署建議再培訓局行政總監應聯同勞福局監察再培訓局的財務狀況，確保再培訓局的財政穩健。

### 再培訓局和政府的回應

5.30 再培訓局行政總監原則上同意審計署的建議，並表示再培訓局會繼續密切監察本身的財務狀況，定期向財務及行政委員會和理事會（成員包括勞福局代表）匯報。

5.31 勞工及福利局局長表示，勞福局一直透過審批再培訓局的周年計劃來監察再培訓局的財務狀況。周年計劃當中載有實際和預算收支等財務資料。由於 2019 年 10 月推出的第一期“特別·愛增值”計劃和計劃於 2020 年 7 月推出的第二期計劃將導致未來數年的開支顯著增加，並預期每名學員的每月再培訓津貼額的法定上限將會提高，政府已建議透過《2020 年撥款條例草案》向再培訓基金注資 25 億元。



## 為學員提供資助

5.32 為鼓勵有需要的人士報讀課程，並為他們提供援助，再培訓局以再培訓津貼和減免學費的方式，分別為就業掛鈎課程學員和非就業掛鈎課程學員提供資助：

- (a) **再培訓津貼** 再培訓局提供免費的就業掛鈎課程。符合資格準則的學員可申領再培訓津貼 (見第 2.10 段)；及
- (b) **減免學費** 非就業掛鈎課程為收費課程。再培訓局所收取的學費額視乎個別學員的入息水平而定，詳情如下：
  - (i) **豁免繳費** 每月入息為 12,000 元 (2020 年 4 月 1 日之前為 11,000 元) 或以下的學員可獲豁免繳費。在 2018–19 年度，有 94% 學員獲豁免繳費；
  - (ii) **高額資助學費** 再培訓局所指的高額資助學費，為每月入息介乎 12,001 元至 20,000 元 (2020 年 4 月 1 日之前為 19,500 元) 的學員所繳付的學費。課程高額資助學費額約為培訓機構所涉及課程成本的 30%。在 2018–19 年度，有 5% 學員繳付高額資助學費；及
  - (iii) **一般資助學費** 再培訓局所指的一般資助學費，為每月入息逾 20,000 元的學員所繳付的學費。課程一般資助學費額約為培訓機構所涉及的課程成本。在 2018–19 年度，有 1% 學員繳付一般資助學費。

5.33 為鼓勵學員出席課堂和防止他們虛報資料，在下述情況下，再培訓局會向學員追討所提供的資助：

- (a) **出席率不足** 獲豁免繳費或繳付高額資助學費的非就業掛鈎課程學員，如出席率不足 80%，須向再培訓局繳付一筆款項。應付款額因不同課程而有別，並已在學員提交課程申請表時說明。在培訓機構提交學員出席記錄後，機構事務部的財務及會計組會查核記錄，並根據培訓機構所提交的記錄，向出席率不足 80% 的學員發出繳款通知書；及
- (b) **虛報資料** 再培訓局進行抽查，以核實學員申報的學歷、就業狀況和入息水平等資料。培訓服務部的課程行政組會查核學員的學歷和就業狀況，而質素保證部的質素促進組則查核學員的入息水

平。如發現學員虛報資料，該兩個組別會向他們發出繳款通知書，要求他們向再培訓局繳付一筆款項（見表二十七）。

表二十七

虛報資料的學員須向再培訓局繳付的款額

虛報資料類別	須繳付的款額	
	就業掛鈎課程	非就業掛鈎課程
(a) 虛報資料以領取較高額的再培訓津貼（例如虛報只具中三或以下教育程度）	再培訓津貼差額	不適用
(b) 虛報資料以入讀再培訓局的課程（例如虛報只具副學位或以下教育程度，或虛報為失業人士）	課程成本及再培訓津貼	課程成本
(c) 虛報資料以獲豁免繳費或繳付高額資助學費（例如虛報入息水平）	不適用	學員應付和實際繳付的學費差額

資料來源：再培訓局的記錄

在 2018–19 年度，再培訓局確定有 4 405 宗個案需要採取追討行動。

**未能討回大部分可追討的資助**

5.34 審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間再培訓局追討資助的工作，留意到向出席率不足或虛報資料的學員討回的資助款額偏低。再培訓局估計，約 70% 可追討的資助最終撇帳。可追討的資助的撇帳款額為 1,200 萬元，每年介乎 220 萬元至 260 萬元不等（見表二十八）。

表二十八

可追討的資助的撇帳款額  
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	為學員提供的資助 (千元)	
	可追討款額	撇帳款額 (註)
2014–15	3,193	2,231
2015–16	3,440	2,331
2016–17	3,210	2,606
2017–18	3,186	2,505
2018–19	2,993	2,440
總計	16,022	12,113

資料來源：再培訓局的記錄

註：年內的撇帳款額包括以往數年可追討的資助的撇帳款額。再培訓局未備有有關某一年可追討而最終撇帳的款額的百分比。再培訓局估計，約 70% 可追討的資助最終撇帳。

5.35 **需要探討有效措施，以鼓勵學員提高出席率和防止他們虛報資料** 再培訓局未能討回大部分可追討的資助，顯示其措施對鼓勵學員出席課堂和防止他們虛報資料的成效頗成疑問。再培訓局需要探討其他有效措施，以鼓勵學員提高出席率和防止他們虛報資料（例如加強對虛報資料的學員採取行動（見第 5.38 段））。

5.36 **需要合理調整再培訓局的跟進行動** 再培訓局轄下 3 個組別負責採取行動，向學員追討資助（見第 5.33 段）。審計署留意到，財務及會計組、課程行政組和質素促進組採取的跟進行動有別（見表二十九）。審計署認為，再培訓局需要合理調整由不同組別向學員追討資助所採取的跟進行動。

表二十九

再培訓局向學員追討資助  
所採取的跟進行動

組別	個案性質	跟進行動
財務及會計組	出席率不足	在繳款通知書發出1個月後，向學員發出追收款項通知書。如學員未有依期繳款，就首次出席率不足的學員而言，由有關課程的開課日期起計1年內，再培訓局不會接受其報讀任何課程；就再次出席率不足的學員而言，再培訓局在3年內不會接受其報讀任何課程。
課程行政組	虛報資料	向虛報資料以報讀再培訓局課程的學員發出繳款通知書後，定期向其發出追收款項通知書。其他個案則不會發出追收款項通知書。再培訓局會根據學員被發現虛報資料的次數而向其採取不同的跟進行動(註)。
質素促進組	虛報資料	沒有發出追收款項通知書。再培訓局會根據學員被發現虛報資料的次數而向其採取不同的跟進行動(註)。

資料來源：再培訓局的記錄

註：根據再培訓局的指引：(a) 第一及第二次被發現虛報資料的學員如按繳款通知書依期繳款，分別由繳款通知書發出日期起計3及12個月內，不會獲接受報讀任何課程；如未有按繳款通知書依期繳款，則分別由繳款通知書發出日期起計1及2年內，不會獲接受報讀任何課程；及 (b) 在需要時，把被發現虛報資料兩次以上的學員轉介有關機關採取可能的法律行動。

5.37 **需要加強工作，把虛報資料的個案轉介執法機關** 在2018–19年度，可追討的資助的撇帳總額為240萬元，涉及3 043宗個案。審計署分析該3 043宗個案，留意到：

- (a) 涉及不超過1,000元的個案有2 835宗(93%)；及
- (b) 涉及超過1萬元的個案有19宗(1%)(見表三十)。該19宗個案均涉及虛報資料。

表三十

在 2018–19 年度註銷的繳款通知書的款額

註銷繳款通知書涉及的款額	個案數目	百分比
≤ 1,000 元	2 835	93%
>1,000 元 至 10,000 元	189	6%
>10,000 元 至 50,000 元	19	1%
總計	3 043	100%

資料來源：再培訓局的記錄

5.38 根據《僱員再培訓條例》和《盜竊罪條例》(第 210 章)，不誠實地虛報資料可構成罪行。審計署審查再培訓局在 2014–15 至 2018–19 年度期間的記錄，留意到再培訓局沒有把任何虛報資料的個案轉介執法機關採取法律行動。2020 年 3 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 根據再培訓局的指引，在需要時（例如第三次發現學員違反再培訓局的規則），再培訓局會把懷疑詐騙個案轉介相關機關採取可能的法律行動；及
- (b) 截至 2020 年 3 月，再培訓局沒有發現這類個案。

為加強對這類違規行為的阻遏作用，審計署認為，再培訓局需要考慮加強工作，把虛報資料的個案轉介執法機關採取法律行動。

### 審計署的建議

5.39 審計署建議再培訓局行政總監應：

- (a) 探討其他有效措施，以鼓勵學員提高出席率和防止他們虛報資料；
- (b) 合理調整由不同組別向學員追討資助所採取的跟進行動；及
- (c) 考慮加強工作，把虛報資料的個案轉介執法機關採取法律行動。

## 再培訓局的回應

5.40 再培訓局行政總監原則上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 非就業掛鈎課程的整體出席率高於 90%。未達到最低出席率要求 (即 80%) 的學員，主要是因為患病、上班及其他私人和家庭事宜而缺課。再培訓局會密切監察非就業掛鈎課程的整體出席率，並在需要時採取跟進行動；及
- (b) 再培訓局不同組別向學員追討資助所採取的跟進行動各有不同，主要因為涉及的個案性質有別。再培訓局的現行既定機制已包括在適當時採取法律行動的措施。再培訓局根據三年策略計劃 (2020–21 至 2022–23 年度) 檢討向學員追討資助的機制時，會考慮審計署的建議。

## 採購和庫存管理

### *採購微型電腦設備和資訊科技服務方面有可予改善之處*

5.41 再培訓局的採購工作需要遵守其《採購政策及指引》的規定。根據指引，採購價值在 5,000 元以上而不超過 5 萬元的物品和服務，如收到超過 2 個報價，可由經理級人員接受報價，否則應由高級經理級人員作決定。在 2018–19 年度，再培訓局採購微型電腦設備和資訊科技服務，價值約 380 萬元。審計署審查總值 130 萬元 (34%) 的 30 個採購項目，留意到有關 1 個涉及 6,016 元的電腦保安服務續期的採購項目，再培訓局收到的 3 個報價中有 1 個報價關乎另 1 個採購項目。換言之，只收到 2 個有效報價。儘管如此，結果由經理而非高級經理決定接受哪個報價。

5.42 2020 年 3 月，再培訓局在回應審計署的查詢時表示，該局認為做法符合《採購政策及指引》，原因是該局的確收到 3 個報價。審計署認為，再培訓局需要修訂《採購政策及指引》，清晰訂明不同級別人員接受報價的權限由所收到的有效報價 (無效報價不包括在內) 數目而定。

### 庫存盤點程序有可予改善之處

5.43 根據備忘錄，再培訓局須為財務程序的規管和管制等事宜，訂立本身的規則，而該等規則應與政府現行指引<sup>18</sup>和做法一致。根據再培訓局的《庫存控制指引》，庫存項目包括一般非消耗性質（可用期逾 1 年）而單價為 1,000 元或以上的物品（註 18）。盤點應按以下方式進行：

- (a) **全面盤點** 庫存持有人或其指定人員應在每個財政年度進行全面盤點一次，按庫存記錄盤點所有庫存項目（軟件除外），確保庫存記錄完整和準確；及
- (b) **突擊盤點** 庫存持有人或其指定人員應在每個財政年度進行突擊盤點一次。在進行突擊盤點時，應抽樣盤點所有庫存項目（軟件除外）中至少 10% 或 50 件物品。

5.44 由庫存持有人或其指定人員所進行的盤點有欠獨立性，亦無助於有效管制庫存。審計署認為，再培訓局需要考慮改善庫存盤點程序，並盡可能提高庫存盤點的成效。例如，再培訓局可考慮由財務及會計組或內部審計組等其他單位進行盤點，而非由庫存持有人或其指定人員進行。

### 審計署的建議

5.45 審計署建議再培訓局行政總監應：

- (a) 修訂《採購政策及指引》，清晰訂明不同級別人員接受報價的權限由收到的有效報價（無效報價不包括在內）數目而定；及
- (b) 考慮改善庫存盤點程序，並盡可能提高庫存盤點的成效。

---

註 18：庫存項目亦包括：(a) 總價值為 1,000 元或以上的項目的所有組成部分；或 (b) 價值在 1,000 元以下、具吸引力和容易損失的項目（例如電腦顯示屏）。

## 再培訓局的回應

5.46 再培訓局行政總監同意審計署的建議，並表示再培訓局會：

- (a) 在 2020–21 年度檢討《採購政策及指引》時，考慮審計署的建議；  
及
- (b) 檢討現行《庫存控制指引》，並會探討修訂庫存盤點程序是否可行。



## 再培訓局在《僱員再培訓條例》下的職能

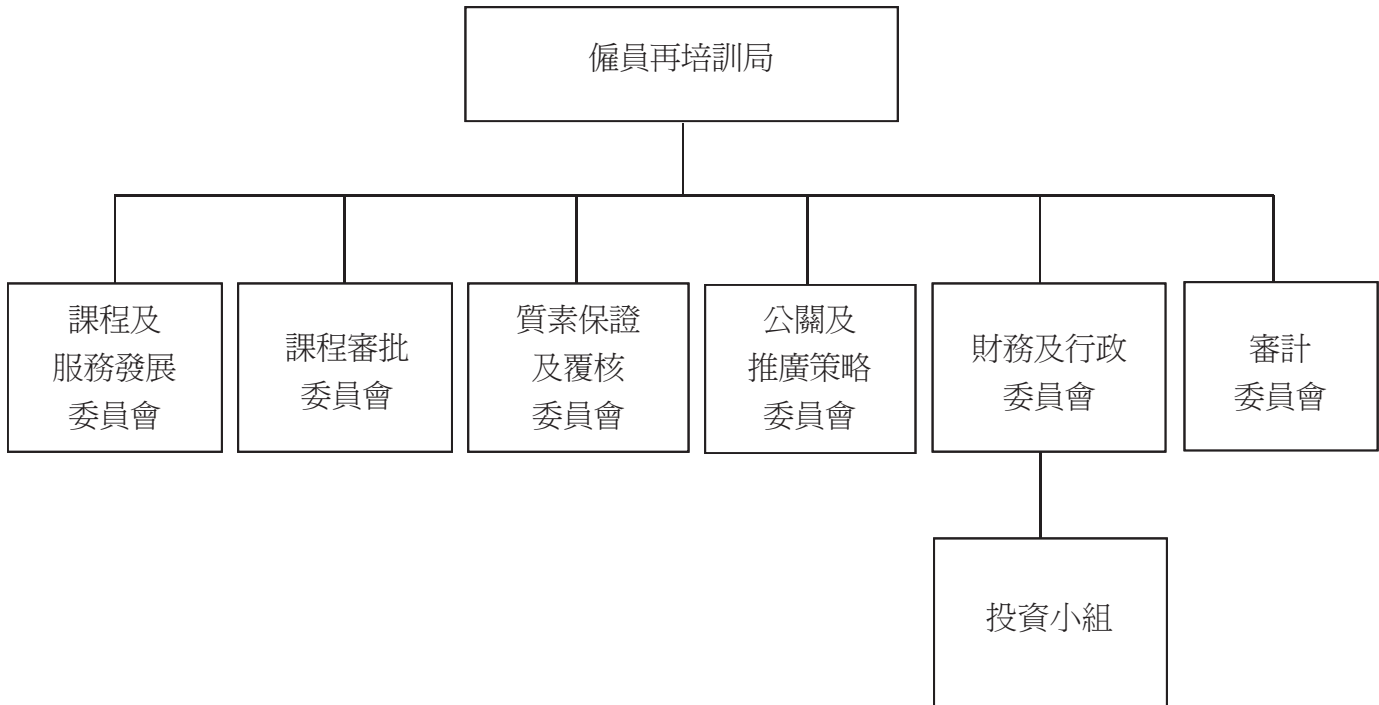
根據《僱員再培訓條例》，再培訓局的職能如下：

- (a) 以信託方式持有僱員再培訓基金，並按《僱員再培訓條例》的宗旨管理基金；
- (b) 收受由僱主繳付並由入境事務處處長所轉交的僱員再培訓徵款；
- (c) 研究提供再培訓課程及附屬培訓計劃，以協助合資格僱員掌握新的職業技能或提高其職業技能從而適應就業市場的變化，並研究該等課程及計劃的管理事宜及供應情況；
- (d) 找出空缺率高的工作或行業，而合資格僱員如以受訓僱員身分參加再培訓課程或附屬培訓計劃，可藉此掌握新的職業技能或提高其職業技能，從而得以在該等工作或行業就業或重新就業；
- (e) 就再培訓課程及附屬培訓計劃的設計、管理及供應事宜，與培訓機構、其他有關組織及政府部門聯絡；
- (f) 訂定合資格僱員為申請參加再培訓課程或附屬培訓計劃及領取再培訓津貼所需符合的規定，以及該等合資格僱員以受訓僱員身分應得的再培訓津貼的數額；
- (g) 發放再培訓津貼予受訓僱員；
- (h) 延聘培訓機構提供或舉辦再培訓課程；
- (i) 支付提供再培訓課程及附屬培訓計劃所需的費用；
- (j) 履行《僱員再培訓條例》委予再培訓局的其他職能；及
- (k) 藉憲報公告委任其職能是在附屬培訓計劃下提供培訓或再培訓的附屬培訓機構。

資料來源：《僱員再培訓條例》

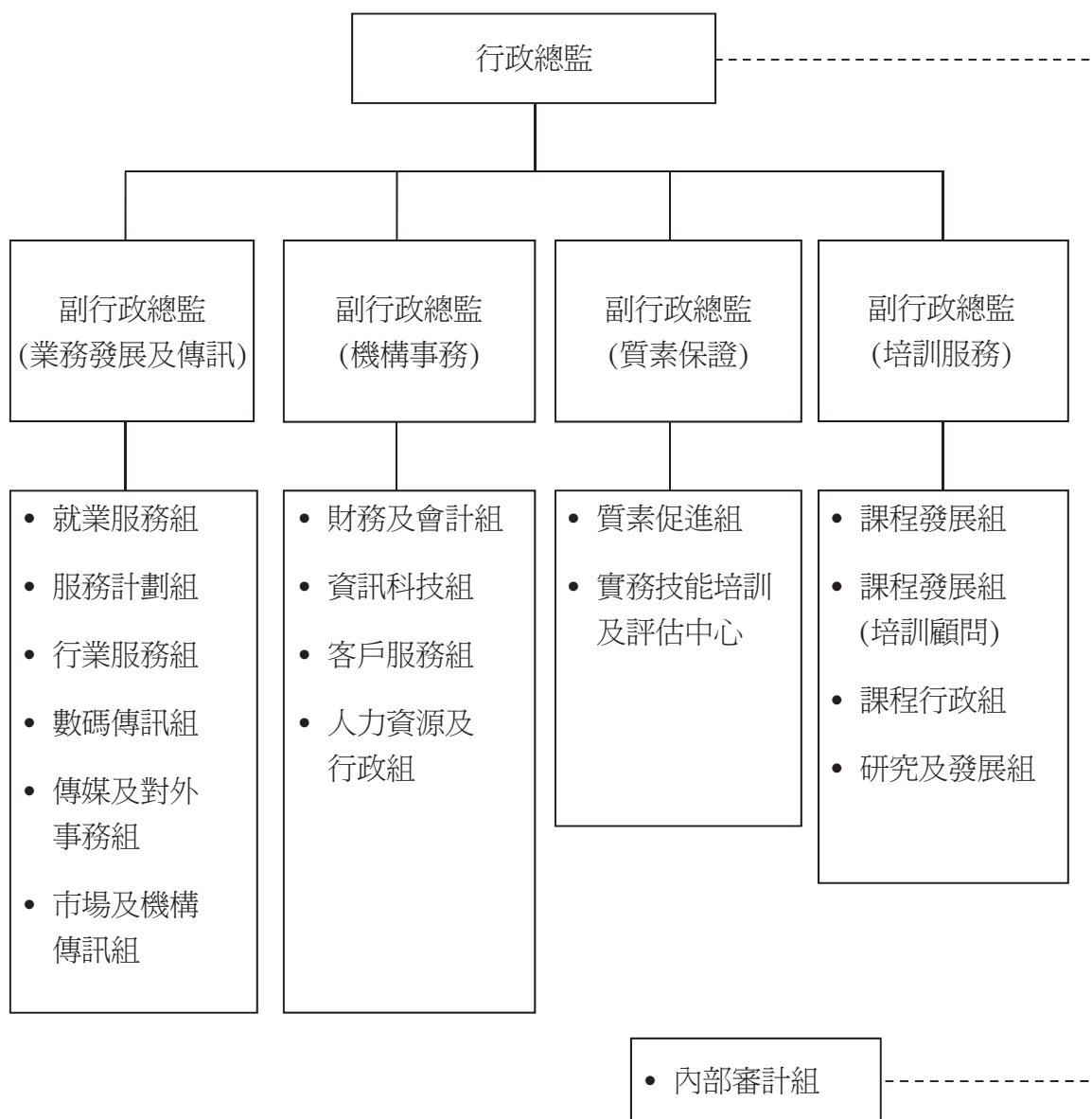
附錄 B  
(參閱第 1.7 段)

再培訓局轄下委員會  
(2019 年 12 月 31 日)



資料來源：再培訓局的記錄

再培訓局：組織圖 (摘錄)  
(2019 年 12 月 31 日)



資料來源：再培訓局的記錄

# 僱員再培訓局

## 摘要

1. 1992年，僱員再培訓局(再培訓局)根據《僱員再培訓條例》(第423章)成立為法定組織。根據該條例，再培訓局具多項職能，包括研究提供再培訓課程及附屬培訓計劃，以協助合資格僱員掌握新的職業技能或提高其職業技能從而適應就業市場的變化，並研究該等課程及計劃的管理事宜及供應情況；以及延聘培訓機構提供或舉辦再培訓課程。自2007年12月起，再培訓局擴大服務對象範圍，涵蓋15歲或以上、具副學位或以下教育程度的人士。理事會是再培訓局的決策機構。再培訓局設有6個專責委員會和1個投資小組，負責處理不同範疇的工作。截至2019年12月31日，再培訓局有195名常額人員和60名合約及臨時員工。2018-19年度，再培訓局的收入為6.373億元，開支為9.493億元。審計署最近對再培訓局進行了審查。

### 培訓服務的管理

2. **入讀再培訓局課程的青年人次下降** 審計署留意到，在2014-15至2018-19年度期間：(a)入讀再培訓局培訓課程的15至29歲青年佔整體學員人次的百分比不高(介乎8.4%至12.2%不等)；(b)該等青年的人次及百分比，由2014-15年度的13 423人次(12.2%)下降至2018-19年度的10 695人次(8.4%)；及(c)青年培訓課程的入讀人次偏低，介乎374人次至508人次不等，平均為441人次，並由2014-15年度的508人次下降至2018-19年度的412人次，減幅為19%(第2.5及2.6段)。

3. **入讀再培訓局課程的少數族裔人士人次下降** 審計署分析在2014-15至2018-19年度特定服務對象課程計劃學額的使用情況，留意到：(a)入讀的少數族裔人士人次偏低，由2014-15年度的374人次下降至2018-19年度的225人次；(b)少數族裔人士課程計劃學額的使用率由2014-15年度的47%下降至2018-19年度的28%；及(c)雖然被使用的計劃學額不足一半，而且入讀的少數族裔人士人次有所下降，但計劃學額數目沒有予以調整(第2.8段)。

4. **需要檢討就業掛鈎課程的再培訓津貼** 就為期7天或以上的就業掛鈎課程而言，出席率達80%或以上的學員方符合獲發放再培訓津貼的資格。各類

## 摘要

---

課程和學員的每日再培訓津貼額介乎 30 元至 153.8 元不等。審計署留意到現行各項再培訓津貼額自 2009 年 4 月起一直未有檢討，至今已逾 10 年。鑑於入讀再培訓局培訓課程的青年人次下降，再培訓局需要檢討現行各項再培訓津貼額 (第 2.10、2.12 及 2.13 段)。

5. **開發新課程方面有可予改善之處** 就 2014–15 至 2018–19 年度期間獲批的 274 項新課程，審計署審查了其中 16 項，留意到：(a) 課程建議書和提交予課程及服務發展委員會的文件沒有包括市場上類似課程的供應情況，以及建議課程與市場現有課程的競爭力比較的資料；及 (b) 再培訓局和培訓機構開發課程的建議書並不一致。培訓機構須載述建議舉辦的培訓班數目，但再培訓局的課程建議書則無須包括該等資料 (第 2.16 段)。

6. **部分培訓課程多年來沒有開班但未有停辦** 根據再培訓局的指引，為一般學員而設的培訓課程如連續 3 年沒有開班，再培訓局會考慮予以停辦。審計署發現有 36 項課程在 2014–15 至 2016–17 年度連續 3 年沒有開班，課程管理工作小組批准其中 34 項 (94%) 課程不予停辦。至於餘下 2 項 (6%) 課程，沒有證據顯示獲課程管理工作小組批准不予停辦。審計署亦留意到，再培訓局沒有向課程及服務發展委員會和課程審批委員會提供停辦課程的資料 (第 2.18、2.21 及 2.22 段)。

7. **部分課程申請人輪候時間冗長** 培訓機構在各區的培訓中心舉辦培訓課程。培訓中心各自備存所辦培訓課程的申請人輪候名單。截至 2019 年 12 月 31 日，輪候名單上共有 52 659 名申請人 (包括 10 661 名就業掛鈎課程申請人和 41 998 名非就業掛鈎課程申請人)。審計署發現：(a) 在 10 661 名就業掛鈎課程申請人中，2 172 人 (20%) 已排在輪候名單上逾 4 個月 (即服務承諾所訂的輪候時間)；及 (b) 在其餘 41 998 名非就業掛鈎課程申請人中，14 526 人 (35%) 已排在輪候名單上逾 5 個月 (即服務承諾所訂的輪候時間)(第 2.27 段)。

8. **部分培訓課程未達主要成效指標的目標** 審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度的主要成效指標表現，留意到部分培訓課程未達標：(a) 在該段期間舉辦的 2 525 項培訓課程中，336 項 (13.3%) 未達所定的 85% 目標學額使用率；(b) 在該段期間完成培訓班的 2 516 項培訓課程中，230 項 (9.1%) 未達所定的 80% 目標出席率；(c) 自 2015–16 年度起，畢業率列為主要成效指標。在 2015–16 至 2018–19 年度完成培訓班的 2 020 項培訓課程中，159 項 (7.9%) 未達所定的 80% 目標畢業率；及 (d) 在 744 項一般人士、殘疾及工傷康復人士就

## 摘要

---

業掛鈎課程和青年培訓課程中，52 項 (7%) 未達所定的 70% 目標就業率。在 118 項少數族裔人士、更生人士和新來港人士就業掛鈎課程中，31 項 (26.3%) 未達所定的 50% 目標就業率 (第 2.33 至 2.37 段)。

9. **部分培訓課程未達參考指標的目標** 審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度期間參考指標的表現，發現部分培訓課程的表現未達標，而且整體留職率亦下降：(a) 在 825 項適用的就業掛鈎課程中，602 項 (73%) 未達所定的 60% 目標與培訓課程相關就業率；(b) 在 2015–16 至 2018–19 年度期間舉辦、以全職工作為目標的 190 項就業掛鈎課程中，60 項 (32%) 未達所定的 60% 目標持續就業率；及 (c) 就業掛鈎課程的整體留職率由 2014–15 年度的 64% 下降至 2018–19 年度的 61% (第 2.40 至 2.43 段)。

### 質素保證

10. **未有按照再培訓局的指引進行周年審計** 根據再培訓局的指引，培訓機構如於最近 2 年連續在再培訓局所進行的周年實地審計中取得第一組別評級，可獲 1 年自行評審資格。審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間進行的 367 次周年審計中，127 次 (35%) 屬自行評審。然而，在該 127 次自行評審中的 60 次 (47%)，培訓機構並未於過去 2 年連續在再培訓局進行的周年實地審計中取得第一組別評級 (第 3.3 及 3.4 段)。

11. **未有對部分培訓中心進行課堂突擊巡查** 根據再培訓局的質素保證指引，該局選出有開辦再培訓局課程的培訓中心，對其進行每年最少一次課堂突擊巡查，惟審計署發現，在 2016–17 至 2018–19 年度期間，每年有 2 間培訓中心並沒有進行所規定的巡查 (第 3.7 及 3.8 段)。

12. **需要改善期末考試** 審計署審查在 2015–16 至 2018–19 年度期間由再培訓局進行的 50 次期末考試觀試結果，發現其中 10 次不符合評核指引。審計署發現再培訓局就觀試結果的跟進工作有可改善之處 (第 3.11 段)，例子如下：

- (a) **點心製作員基礎證書課程** 根據期末考試指引，考生應在限定時間內完成考試。就在 2017–18 年度的點心製作員基礎證書課程，再培訓局發現學員獲准在考試開始前預製奶黃餡料。再培訓局其後

## 摘要

又發現，該評估員自 2015 年 6 月起讓學員在考試開始前預製餡料，涉及 5 個培訓班。該些學員並沒有被安排重考 (第 3.11(a) 段)；及

- (b) **保健員證書課程** 根據觀試報告，在 2015–16 年度舉行的保健員證書課程實務試未有按照再培訓局的指引進行，詳情如下：(i) 未有測試 1 名學員的抽痰技巧；(ii) 評估員准許 1 名學員口述傷口換症程序；(iii) 評估員未有核實 2 名學員在藥物派發測試的準確程度；及 (iv) 未有測試學員能否提取準確的藥水分量。再培訓局未有進行巡查，以跟進培訓機構是否已採取改善措施 (第 3.11(b) 段)。

13. **通過評審的培訓課程數目和百分比下降** 審計署審查有學員報讀的培訓課程，並分析當中通過香港學術及職業資歷評審局評審的課程所佔的百分比。審計署發現，在 2014–15 至 2018–19 年度期間：(a) 通過評審的課程數目由 469 項下降至 308 項；及 (b) 在有學員報讀的課程中，通過評審的課程所佔的百分比由 95% 下降至 58% (第 3.18 段)。

### 培訓支援服務

14. **接獲的承辦服務中心及服務點投標書不多** 再培訓局以局限招標形式採購服務以營辦服務中心及服務點。在招標工作中，再培訓局向符合承辦服務中心及服務點的訂明要求和條件的準服務供應商發出招標邀請書，而該些要求和條件須經再培訓局課程及服務發展委員會批准。審計署審查在 2011 至 2019 年間就承辦服務中心 (天水圍) 和各個服務點進行的招標工作，發現在 2015 至 2019 年間服務供應商反應冷淡 (第 4.5 及 4.6 段)：

- (a) **服務中心 (天水圍)** 2011 年，再培訓局就承辦服務中心 (天水圍) 發出 95 份招標邀請書，共接獲 10 份投標書 (當中只有 5 份符合招標要求)。2015 年，該局發出 96 份招標邀請書，只接獲 2 份投標書。該 2 份投標書中，只有現有服務供應商所遞交的 1 份投標書符合招標要求。在 2019 年招標中，該局發出 51 份招標邀請書，只接獲現有服務供應商所遞交的 1 份投標書 (該份標書符合招標要求) (第 4.6(a) 段)；
- (b) **服務點 (葵青及荃灣)** 在 2015 年招標中，再培訓局就承辦服務點 (葵青及荃灣) 發出 19 份招標邀請書，共接獲 5 份投標書 (當中只有 1 份符合招標要求)。2019 年，該局發出 13 份招標邀請書，只

## 摘要

---

接獲現有服務供應商所遞交的 1 份投標書 (該份標書符合招標要求) (第 4.6(b) 段)；

(c) **服務點 (九龍西)** 2017 年，再培訓局就承辦服務點 (九龍西) 發出 35 份招標邀請書，只接獲 2 份投標書 (2 份標書均符合招標要求) (第 4.6(c) 段)；及

(d) **服務點 (九龍東)** 2018 年，再培訓局就承辦服務點 (九龍東) 發出 21 份招標邀請書，只接獲 1 份投標書 (該份標書符合招標要求) (第 4.6(d) 段)。

15. **需要致力改善“樂活一站”營運機構的表現** 再培訓局與“樂活一站”的“樂活中心”營運機構簽訂的營運合約訂明服務目標。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間“樂活一站”的整體年度服務目標的表現，發現：(a) 在該 5 年均未達登記空缺數目的整體年度服務目標；(b) 在 2016–17 和 2018–19 年度，未達填補空缺數目的整體年度服務目標；及 (c) 除 2017–18 年度外，在其餘 4 年均未達成功轉介學員數目的整體年度服務目標。審計署進一步審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間個別“樂活中心”的年度服務目標表現和規定的年度整體表現評分，發現有 5 至 10 個“樂活中心”未達登記空缺數目的年度服務目標，4 至 7 個“樂活中心”未達填補空缺數目的年度服務目標，以及 4 至 8 個“樂活中心”未達成功轉介學員數目的年度服務目標。有 2 至 5 個“樂活中心”的年度整體表現評分未達規定的 90 分 (第 4.13、4.15 及 4.16 段)。

16. **需要密切監察“樂活一站”營運機構的表現** 根據“樂活一站”的運作守則，如營運機構的整體表現評分在年度其中兩季少於 80 分，再培訓局可考慮終止合約，除非該營運機構有所改善，並在書面要求後的下一個月份獲得至少 80 分，方作別論。審計署審查 8 個“樂活中心”的營運機構在 2019–20 年度首兩季所得評分，發現其中 3 間營運機構獲得少於 80 分：(a) 營運機構 A 在第一季和第二季分別獲得 67 分和 68 分；(b) 營運機構 B 在第一季和第二季分別獲得 69 分和 67 分；及 (c) 營運機構 C 在第一季和第二季分別獲得 75 分和 67 分。在 2019–20 年度首兩季，該 3 間營運機構均未能在 3 個服務目標的任何一個目標中達標 (第 4.19 及 4.20 段)。

17. **未符合“陪月一站”主要成效指標的部分服務要求** 再培訓局與“陪月一站”營運機構簽訂的營運合約訂明 6 項主要成效指標的服務要求，如營運機構的表現未達主要成效指標，再培訓局可視之為基本性違約。審計署審查在



## 摘要

---

2016–17 至 2018–19 年度期間營運機構的服務要求表現，發現營運機構未能符合 2 個主要成效指標的服務要求：(a) 在該 3 年期間，營運機構一直未能符合登記空缺數目的服務要求；及 (b) 在 2016–17 年度，營運機構未能符合僱主對新畢業學員的滿意度的服務要求 (第 4.25 及 4.27 段)。

### 機構管治及行政事宜

18. **延遲傳遞理事會／委員會會議議程** 審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間理事會／委員會共 129 次會議的記錄，發現有 14 份 (10.9%) 會議議程是在會議舉行前不足 1 星期才傳遞予成員參閱，延遲了 1 至 3 天不等 (平均為 2 天)，違反再培訓局的指引 (第 5.4 段)。

19. **延遲發出理事會／委員會會議記錄** 2011 年，再培訓局表示會確保理事會／委員會會議記錄初稿在會議舉行後 1 個月內發出。審計署留意到，再培訓局的指引並沒有訂明目標時限。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間理事會／委員會會議記錄初稿的記錄，發現在 129 份會議記錄初稿中，有 10 份 (7.8%) 並非在會議舉行後 1 個月內發出，延遲了 1 至 10 天不等 (平均為 4 天) (第 5.5 及 5.6 段)。

20. **需要改善理事會／委員會成員申報利益的程序** 根據再培訓局的指引，成員 (包括理事會主席、理事會／委員會成員和委員會增選委員) 在獲委任或續任時，須以書面向再培訓局辦事處申報利益。審計署審查在 2015–16 至 2019–20 年度期間的申報利益記錄，發現以下情況 (第 5.10 及 5.11 段)：

- (a) **沒有適時發出申報利益的要求** 再培訓局在理事會成員獲委任或續任後 22 天至 228 天 (平均為 74 天) 才向其發出申報利益的要求。至於委員會非理事會成員的增選委員，這項要求在其獲委任後 2 天至 196 天 (平均為 57 天) 才提出。在 2015–16 至 2019–20 年度 (截至 2019 年 10 月 31 日) 舉行的 118 次會議中，31 次 (26.3%) 會議在成員申報利益的限期前舉行 (第 5.11(a) 段)；及
- (b) **延遲提交利益申報表** 在 2015–16 至 2019–20 年度期間，理事會／委員會成員提交共 92 份利益申報表，其中 17 份 (18.5%) 在再培訓局規定的限期過後才提交。延遲日數由 1 至 160 天不等，平均為 43 天 (第 5.11(b) 段)。

## 摘要

21. **需要留意員工流失率上升** 截至 2019 年 10 月 31 日，再培訓局的職員編制有 268 個職位，實際在職員工數目為 252 人。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間的年度員工流失率，發現流失率由 2014–15 年度的 8.3% 下降至 2017–18 年度的 5.4%，但在 2018–19 年度大幅回升至 10.4% (第 5.15 及 5.16 段)。

22. **需要改善高層人員的薪酬福利檢討** 根據行政安排備忘錄，再培訓局應每隔不逾 3 年向勞工及福利局局長提交檢討報告，檢討最高三層人員的薪酬福利條件，以確保該等高層人員的薪酬福利條件恰當。審計署審查最新的高層人員薪酬福利檢討報告，留意到再培訓局在檢討報告中只包括現金薪酬，但同屬員工薪酬福利條件的非現金福利和退休福利則沒有包括在內 (第 5.18 及 5.20 段)。

23. **需要監察再培訓局的財務狀況** 2014 年 2 月，政府向僱員再培訓基金 (再培訓基金) 注資 150 億元，主要作為種子基金，賺取投資收入以長期支持再培訓局的服務和運作。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間再培訓局的財務狀況，留意到：(a) 再培訓局每年皆出現虧損，由 1.42 億元至 4.01 億元不等 (平均為 2.96 億元)；及 (b) 再培訓基金的結餘由 2014 年 4 月 1 日的 162.8 億元跌至 2019 年 3 月 31 日的 148.02 億元，減少 14.78 億元 (9%)。再培訓局估計，再培訓基金的結餘在 2026 年 2 月會再跌至 83.3 億元 (第 5.26 至 5.28 段)。

24. **未能討回大部分可追討的資助** 為鼓勵有需要的人士報讀課程，並為他們提供援助，再培訓局以再培訓津貼和減免學費的方式，分別為就業掛鈎課程學員和非就業掛鈎課程學員提供資助。再培訓局會向出席率不足 80% 的非就業掛鈎課程學員和虛報資料的學員追討所提供的資助。審計署發現再培訓局在追討資助方面有以下可予改善之處 (第 5.32 及 5.33 段)：

(a) **需要探討有效措施，以鼓勵學員提高出席率和防止他們虛報資料** 在 2014–15 至 2018–19 年度期間，可追討的資助的撇帳款額為 1,200 萬元，每年介乎 220 萬元至 260 萬元不等。再培訓局估計，約 70% 可追討的資助最終撇帳。再培訓局未能討回大部分可追討的資助，顯示其措施對鼓勵學員出席課堂和防止他們虛報資料的成效頗成疑問 (第 5.34 及 5.35 段)；

(b) **需要合理調整再培訓局的跟進行動** 再培訓局轄下 3 個組別 (即財務及會計組、課程行政組和質素促進組) 負責採取行動，向學員追

## 摘要

---

討資助。審計署留意到，該3個組別所採取的跟進行動有別(第5.36段)；及

- (c) **需要加強工作，把虛報資料的個案轉介執法機關** 根據《僱員再培訓條例》和《盜竊罪條例》(第210章)，不誠實地虛報資料可構成罪行。審計署審查再培訓局在2014-15至2018-19年度期間的記錄，留意到再培訓局沒有把任何虛報資料的個案轉介執法機關採取法律行動。儘管再培訓局的指引訂明，在需要時，再培訓局會把懷疑詐騙個案轉介相關機關採取可能的法律行動，但截至2020年3月，再培訓局並沒有發現這類個案(第5.38段)。

25. **需要改善庫存盤點程序** 根據再培訓局的《庫存控制指引》，庫存持有人或其指定人員會進行盤點(包括全面盤點和突擊盤點)。該做法有欠獨立性，亦無助於有效管制庫存(第5.43及5.44段)。

### 審計署的建議

26. 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。審計署建議再培訓局行政總監應：

#### *培訓服務的管理*

- (a) 加強工作，令青年培訓服務更受歡迎(第2.23(b)段)；
- (b) 加強工作，提高少數族裔人士培訓服務的吸引力(第2.23(d)段)；
- (c) 檢討現行各項再培訓津貼額(第2.23(e)段)；
- (d) 在課程建議書和提交予課程及服務發展委員會的文件內，載述有關建議課程競爭力的資料，並理順有關再培訓局和培訓機構開發課程的建議書中需要載述的資料(第2.23(f)及(g)段)；
- (e) 確保課程根據再培訓局的指引停辦(第2.23(h)段)；
- (f) 縮短申請人入讀課程的輪候時間(第2.29段)；
- (g) 繼續監察培訓課程在各項主要成效指標和參考指標的表現(第2.45(a)段)；

## 摘要

---

### 質素保證

- (h) 確保按照再培訓局的指引進行周年實地審計和自行評審 (第 3.13(a) 段)；
- (i) 確保按照再培訓局的指引對培訓中心進行課堂突擊巡查 (第 3.13(c) 段)；
- (j) 確保培訓機構按照再培訓局的指引舉行期末考試 (第 3.13(d) 段)；
- (k) 對在未有按照再培訓局的指引舉行的考試中通過評核的學員，考慮是否須採取補救行動 (第 3.13(f) 段)；
- (l) 增加通過評審的培訓課程數目 (第 3.20 段)；

### 培訓支援服務

- (m) 加強服務中心及服務點招標工作的競爭性 (第 4.9 段)；
- (n) 改善“樂活一站”營運機構的表現 (第 4.30(a) 段)；
- (o) 提高“陪月一站”的普及程度，以及改善營運機構的表現 (第 4.30(c) 段)；

### 機構管治及行政事宜

- (p) 適時向理事會／委員會成員傳遞會議議程，並訂立發出會議記錄初稿的目標時限 (第 5.12(a) 及 (b) 段)；
- (q) 改善理事會／委員會成員申報利益的程序 (第 5.12(e) 段)；
- (r) 留意員工流失率，如流失率持續高企，應探討可行的應對措施 (第 5.21(a) 段)；
- (s) 把非現金福利和退休福利包括在高層人員薪酬福利檢討報告內 (第 5.21(b) 段)；
- (t) 聯同勞工及福利局監察再培訓局的財務狀況 (第 5.29 段)；
- (u) 探討其他有效措施，以鼓勵學員提高出席率和防止他們虛報資料 (第 5.39 段)；及
- (v) 考慮改善庫存盤點程序，並盡可能提高庫存盤點的成效 (第 5.45(b) 段)。

## 摘要

---

### 再培訓局和政府的回應

27. 再培訓局行政總監同意審計署的建議。勞工及福利局局長表示，勞工及福利局會就與其有關的建議採取適當跟進行動，並會為再培訓局推行建議的改善措施提供所需支援。

## 第 4 章

創新及科技局  
政務司司長辦公室轄下行政署  
政府資訊科技總監辦公室  
效率促進辦公室  
商務及經濟發展局  
海事處  
差餉物業估價署

政府推行電子檔案保管系統的工作

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

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 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](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 政府推行電子檔案保管系統的工作

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.13
審查工作	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作	2.1 – 2.5
決策局及部門提交推行計劃	2.6 – 2.10
審計署的建議	2.11
政府的回應	2.12
其他規劃事宜	2.13 – 2.22
審計署的建議	2.23
政府的回應	2.24 – 2.26
第 3 部分：推行電子檔案保管系統試驗計劃	3.1
系統開發	3.2 – 3.25
審計署的建議	3.26 – 3.30
政府的回應	3.31 – 3.36
系統運作	3.37 – 3.38
審計署的建議	3.39 – 3.40
政府的回應	3.41 – 3.42
遷移至中央電子檔案保管系統	3.43 – 3.45
審計署的建議	3.46
政府的回應	3.47



	段數
<b>第 4 部分：電子檔案存檔</b>	4.1
長遠保存電子檔案	4.2 – 4.15
把載於網站及社交媒體平台的政府檔案存檔	4.16 – 4.19
審計署的建議	4.20
政府的回應	4.21
附錄	頁數
A：政府檔案處：組織圖 (摘錄) (2019 年 12 月 31 日)	65
B：政府電子資料管理計劃的管治架構 (2019 年 12 月 31 日)	66

# 政府推行電子檔案保管系統的工作

## 摘要

1. 檔案是政府的寶貴資源，有助政府作出有據可依的決定，滿足運作和規管需要，是開放和接受問責的政府所必須存備的。隨着資訊科技發展及廣泛使用網絡電腦處理政府業務，電子檔案數量大幅增長 (2015 至 2018 年的增幅為 224%)。電子檔案容易損壞 (例如貯存載體易損及檔案容易被人改動)，為各決策局／部門 (局／部門) 的檔案管理工作帶來特有的挑戰。推行電子檔案保管系統，是政府實施電子檔案管理的措施。電子檔案保管系統是以電子方式收集、組織、分類，以及在檔案整個生命週期中管理檔案的開立、貯存、檢索、分發、維護、使用、存廢及保存的資訊／電腦系統。

2. 2009 年，電子資料管理督導小組成立，負責督導政府整體電子資料管理的策略及其推行工作，成員包括政府資訊科技總監辦公室 (資科辦)、政務司司長辦公室轄下行政署，以及效率促進辦公室的高層人員。根據資科辦 2011 年公布的電子資料管理策略及框架，各局／部門應採用符合行政署轄下的政府檔案處所訂功能要求的電子檔案保管系統。截至 2019 年 3 月，在電子檔案保管系統試驗計劃下，11 個局／部門 (共約 5 500 名用戶) 已全面或局部推行電子檔案保管系統。2019 年年初，政府檔案處、效率促進辦公室及資科辦聯合完成檢討，確定採用電子檔案保管系統可帶來無形效益 (例如降低不慎遺失檔案的風險) 和財政效益 (例如紙本案卷的貯存空間需求減少)。2019 年 10 月，《施政報告附篇》公布，政府決定在 2025 年年底前，在政府所有局／部門全面推行電子檔案保管系統，以提升保存和管理政府檔案的效率。審計署最近就政府推行電子檔案保管系統的工作進行審查。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

3. 由 2021 年年中至 2025 年年底這段期間，在政府全面推行電子檔案保管系統將涵蓋 75 個局／部門。這些局／部門須在 2019 年年底前，向資科辦提交其推行計劃，包括採用電子檔案保管系統的時間表。在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作須考慮多項規劃事宜 (第 2.2、2.4 及 2.13 段)。

## 摘要

---

4. **各局／部門提交推行計劃** 為確保向所有局／部門提供足夠和適時的支援，資料辦會與有關各局／部門檢視個別計劃，如有需要，會調整時間表，讓每年平均有約 15 個局／部門推行電子檔案保管系統 (第 2.4 段)。審計署就提交推行計劃進行審查，發現以下可予改善之處：

- (a) **延遲提交推行計劃** 2019 年 8 月，電子資料管理督導小組轄下電子資料管理計劃管理辦公室 (成員包括資料辦、政府檔案處及效率促進辦公室的代表) 邀請所有決策局統籌電子檔案保管系統的推行計劃，並在 2019 年年底前提交。然而，截至 2020 年 2 月 6 日，在 75 個局／部門當中，17 個 (23%) 尚未提交其推行計劃 (第 1.9、2.6 及 2.7 段)；
- (b) **需要與各局／部門檢視推行計劃** 就 58 個局／部門提交的推行計劃，審計署發現：(i) 有 1 個局／部門報告或未能在 2025 年年底前全面推行電子檔案保管系統；及 (ii) 在局／部門的推行工作或未能在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤。大多數的局／部門 (即約 80% 的局／部門) 會在 2022 至 2024 年間開始推行電子檔案保管系統 (每年約有 16 個局／部門)。少數局／部門會在 2021 年年中 (2 個局／部門) 或 2025 年 (10 個局／部門) 開始推行電子檔案保管系統 (第 2.8 段)；及
- (c) **需要加強各局／部門管理層的監督以支援推行電子檔案保管系統** 推行電子檔案保管系統需要各局／部門的高層管理人員大力支持。根據電子資料管理策略及框架，各局／部門應委任首長級人員為電子資料管理統籌人員，就電子資料管理的政策事宜及項目，通過電子資料管理計劃管理辦公室與電子資料管理督導小組聯絡。審計署發現：(i) 在政府全面推行電子檔案保管系統所涉及的 75 個局／部門當中，10 個 (13%) 委任了非首長級人員出任局／部門唯一的電子資料管理統籌人員；及 (ii) 在 75 個局／部門的 84 名電子資料管理統籌人員當中，59 名 (70%) 沒有親自出席 2019 年 7 月和 8 月為首長級人員舉行有關推行電子檔案保管系統的簡介會 (第 2.9 及 2.10 段)。

5. **在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作所涉事宜** 在審查電子檔案保管系統推行工作的過程中，審計署發現，在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作應考慮以下事宜 (第 2.13 段)：

## 摘要

---

- (a) **電子管理人事檔案** 一些局／部門沒有管理人力資源程序專用的資訊科技系統，需要以紙本案卷保存人事檔案。政府檔案處表示，以“政府人力資源管理服務”系統，即由資科辦開發用作處理人力資源管理運作的中央資訊科技系統處理人事檔案最為合宜。考慮到在實際運作上涉及的一些事宜，政府檔案處建議採用電子檔案保管系統的局／部門，在全面推行“政府人力資源管理服務”系統前，繼續利用紙本案卷管理人事檔案。然而，審計署得悉，各局／部門是自願採用“政府人力資源管理服務”系統的(即未有計劃在所有局／部門全面推行)。政府有需要研訂各局／部門實施電子管理人事檔案的未來路向(第 2.15 及 2.16 段)；
- (b) **遠端存取機密檔案** 電子檔案保管系統支援收納機密檔案，但基於政府《保安規例》訂明的規定，並不支援遠端存取機密檔案(即用戶只有在政府辦公室與政府網絡連接的情況下，才可檢索存於電子檔案保管系統的機密檔案)。審計署認為，支援遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案，有助員工在政府辦公室以外地點連接政府網絡工作時(例如在特殊情況下需要在家工作)，容易檢索所需的機密檔案。政府在全面推行電子檔案保管系統時，需要審慎評估提供遠端存取機密檔案是否可行(第 2.17 及 2.18 段)；
- (c) **更換政府電郵系統** 根據政府檔案處的指引，電子檔案保管系統必須能夠與電郵系統整合，以便收納檔案。就此，政府已安排在 2020 年 12 月或之前，在政府總部 24 個局／部門及其相關辦公室推行新的電郵系統。由於政府在 2021 年年中開始全面推行電子檔案保管系統，屆時該 24 個局／部門的電子檔案保管系統會與新的電郵系統整合。政府正在擬訂其餘部門推行新電郵系統的計劃，這些部門的電子檔案保管系統會先與現有的電郵系統整合。為免工作重複，宜在切實可行範圍內同步推行電子檔案保管系統和新的電郵系統(第 2.19 及 2.21 段)；及
- (d) **使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作** 由於電郵系統與電子檔案保管系統整合，檔案大部分元數據(例如電郵的時間及日期、標題、發文人和受文人)都可自動收納。至於電郵以外的檔案，用戶須以人手把檔案大部分元數據輸入電子檔案保管系統。這些以人手輸入數據的工作易生錯漏，因此需要採取措施減少以人手把數據輸入電子檔案保管系統的工作，包括：(i) 提倡廣泛使用電子檔案保管系統的工作流程功能(這是系統的非強制功能要求)，以便把檔案管理工作自動化；及(ii) 留意電子檔案管理的最新科技發展(第 2.22 段)。

## 摘要

---

### 推行電子檔案保管系統試驗計劃

#### 系統開發

6. **電子檔案保管系統試驗計劃** 電子檔案保管系統試驗計劃涵蓋 11 個局／部門（見第 2 段），包括 5 個早期試行的局／部門（效率促進辦公室、政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、渠務署和差餉物業估價署）和 6 個在下一階段試行的局／部門（行政署、土木工程拓展署、知識產權署、建築署、海事處和資科辦）。5 個早期試行的局／部門採購現成的商業套裝軟件，並進行一些修改工作，用以推行電子檔案保管系統，而 6 個在下一階段試行的局／部門，則以共用一個由資科辦管理的服務平台的方式推行系統。審計署留意到，電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個項目有 8 個出現延遲。在 5 個早期試行系統並已完成推行工作的局／部門當中，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的延遲時間最長（18 個月），主要原因是花了較長時間解決技術問題。就 6 個在下一階段試行的局／部門，截至 2019 年 12 月，除海事處的項目預期會在 2021 年 6 月完成外，所有項目的推行工作已經完成。審計署挑選了海事處推行電子檔案保管系統的個案進行審查（第 3.2、3.4 及 3.10 段）。

7. **推行電子檔案保管系統共用基礎系統和海事處的系統配置出現延遲** 2015 年 11 月，資科辦向承辦商（有關承辦商）批出總額為 3,630 萬元的合約，為海事處（和建築署）推行電子檔案保管系統基礎系統和系統配置。有關共用基礎系統預計在 2016 年 5 月備妥並配置給海事處。為了加快進度，資科辦在 2017 年 6 月批准有關承辦商的建議，把共用基礎系統的功能分為核心功能和其餘功能處理。2017 年 9 月，共用基礎系統的核心功能備妥並配置給海事處進行測試。2019 年 8 月，整個共用基礎系統完成，所有核心功能和其餘功能已準備就緒，可供使用。海事處的系統配置分成 4 批進行，涉及不同的用戶組別／小組。截至 2020 年 2 月，只推行了第一批系統配置。第一批系統配置在 2019 年 8 月才完成，較 2018 年 1 月的目標完成日期延遲了 19 個月。截至 2019 年 12 月，有關係統的所有配置預計於 2021 年 6 月完成（第 3.6 及 3.10 至 3.12 段）。

8. **汲取經驗以完善日後在政府全面推行電子檔案保管系統的工作** 審計署的審查發現，推行共用基礎系統和其後在海事處進行系統配置出現延誤，主要原因是有關承辦商表現未如理想。海事處表示，在用戶驗收測試中發現大量誤差，須花上長時間糾正，證明基礎系統尚未成熟便配置給海事處進行測試。資

## 摘要

---

科辦表示已密切監察有關承辦商開發系統和修正所發現問題的進度。在2016年9月至2017年6月期間，資科辦向有關承辦商發出7封警告信，針對該承辦商表現欠佳，包括進度嚴重延誤、管理鬆懈及人手資源不足(第3.13段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要就索取算定損害賠償徵詢法律意見** 根據合約條款，只有在有關承辦商未能在完成日期或之前，提供和交付處於備妥可用狀況(即可投入運作)的系統，才可索取算定損害賠償。審計署留意到，資科辦通過把整個系統的目標完成日期延至2021年6月時，並未對有關承辦商索取算定損害賠償。資科辦(作為合約管理人)曾就終止合約及接納修訂推行計劃的後果徵詢律政司的意見，但儘管有關承辦商表現未如理想，資科辦在批准延後完成日期前，並未就索取算定損害賠償(200萬元)一事尋求具體法律意見(第3.15段)；
- (b) **監察項目進度工作的不足之處** 資科辦及海事處監察項目的工作有不足之處：(i) 資科辦設立兩層項目管治架構，包括項目督導委員會及項目推行小組，監督海事處及建築署的共用基礎系統開發工作。然而，資科辦項目督導委員會僅召開了兩次會議(在2015年12月及2016年6月舉行)。在2016年7月至2019年8月期間，項目督導委員會未有召開會議，就項目推行的問題，包括終止合約或索取算定損害賠償，適時提供策略指引；及(ii) 海事處採用3層項目管治架構，包括項目督導委員會、項目保證小組及項目推行小組，監督電子檔案保管系統項目的系統配置工作。自2017年1月以來，項目督導委員會和項目保證小組只在2019年8月召開了一次會議，通過修訂第一批系統配置的推行日期(第3.16及3.17段)；及
- (c) **需要長時間糾正在關鍵測試事故報告中發現的誤差** 共用基礎系統和系統配置測試發現的誤差，會記錄在測試事故報告內，供有關承辦商日後修正，以保證品質。第一批系統配置的用戶驗收測試和培訓期由2017年9月至2019年10月，期間海事處共錄得765宗測試事故報告。為加快修正測試事故報告所涉問題，海事處和有關承辦商同意先處理關鍵測試事故報告(即緊急及優先處理的個案)。審計署的分析發現，在479宗(包括111宗緊急個案及368宗優先處理個案)分類為緊急/優先處理的個案當中，有關承辦商平均需時92.4天(由0.6至518.5天不等)糾正測試事故報告中發現的誤差。再者，在765宗測試事故報告當中，246宗(32%)一次或

## 摘要

---

多次未能通過所需測試，失誤次數為 1 至 14 不等。截至 2020 年 2 月：

- (i) 共用基礎系統尚待處理的測試事故報告共有 191 宗，包括 7 宗緊急／優先處理個案及 184 宗一般／較後處理個案；及
- (ii) 涉及海事處系統配置而尚待處理的測試事故報告共有 78 宗，包括 2 宗緊急／優先處理個案及 76 宗一般／較後處理個案 (第 3.13(b) 段)。

9. **擬備和遞交項目推行後部門報表有不足之處** 各局／部門須在項目投入運作後 6 個月向資料辦遞交項目推行後部門報表。截至 2020 年 1 月，10 個已完成項目的項目推行後部門報表已到期遞交。雖然資料辦已按月發出催辦便箋，但在該 10 份項目推行後部門報表當中，仍有 8 份遲交或未遞交，分別延遲了 1 至 23 個月不等。此外，審計署發現，所有局／部門都在項目推行後部門報表匯報已經或將會節省紙張／列印費用。然而，由於局／部門免除列印後歸檔所需的時間各有不同 (見第 10 段)，部分局／部門在遞交項目推行後部門報表時仍未免除列印後歸檔的做法 (第 3.9、3.18 及 3.19 段)。

10. **免除列印後歸檔的做法需時甚長** 已全面推行適當電子檔案保管系統的局／部門，按《總務通告第 2/2009 號》規定，應先尋求政府檔案處事先批准，才可免除以列印後歸檔的方式記錄電郵檔案。截至 2019 年 12 月，在電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門當中，有 4 個仍未免除列印後歸檔的做法。當中建築署和海事處最近才推行電子檔案保管系統，而商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科，以及差餉物業估價署在 2014 年推行電子檔案保管系統後，電子檔案保管系統和列印後歸檔的做法一直並行運作，已逾 5 年。長時間並行運作令用戶管理檔案的工作量增加，導致歸檔工作出現遺漏。審計署發現，長時間並行運作的主要原因，是系統推行後遇到技術問題。該兩個局／部門應與政府檔案處緊密合作，安排免除列印後歸檔的做法 (第 1.7、3.20、3.22 及 3.25 段)。

### 系統運作及遷移至中央電子檔案保管系統

11. 審計署挑選了電子檔案保管系統試驗計劃下 4 個局／部門 (即政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、資料辦和土木工程拓展署)，

## 摘要

---

審查在電子檔案保管系統環境下的檔案管理功能和做法，並發現以下可予改善之處 (第 3.37 段)：

- (a) **未能向審計署提供權限接達電子檔案保管系統** 審計署在審查中可以取得權限，以唯讀方式接達上述 4 個選定的局／部門的電子檔案保管系統，資科辦除外，因為在設計資科辦電子檔案保管系統的用戶設定時並沒有考慮這項要求 (即為非資科辦用戶開立提供唯讀接達權限的戶口)。審計署認為，資科辦電子檔案保管系統用戶設定的設計，並不符合有關藉系統有效率地取得可靠審計證據的審計要求 (第 3.38(a) 段)；
- (b) **使用率偏低的用戶** 4 個局／部門普遍存在部分用戶使用率偏低的問題。舉例來說，審計署發現，截至 2020 年 1 月，在資科辦 1 025 名電子檔案保管系統用戶當中，306 名 (30%) 沒有使用系統逾一年 (第 3.38(b) 段)；
- (c) **沒有指引訂明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限** 4 個局／部門全都沒有在部門指引訂明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限。審計署分析了在 2019 年收納入電子檔案保管系統的電郵的歸檔日期，發現有部分電郵在發出／接收超過 3 個月後才收納入電子檔案保管系統。舉例來說，在資科辦的 35 567 個電郵檔案當中，7 747 個 (22%) 在電郵發出／接收超過 3 個月後才收納入電子檔案保管系統；在商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的 22 700 個電郵檔案當中，3 792 個 (17%) 在電郵發出／接收超過 3 個月後才收納入電子檔案保管系統 (第 3.38(c) 段)；及
- (d) **需要考慮適時遷移至中央電子檔案保管系統** 在政府全面推行電子檔案保管系統時，為了在軟件使用許可證、系統推行和支援成本取得規模經濟效益，會採用單一電子檔案保管系統軟件解決方案開發中央電子檔案保管系統，以供配置。每名電子檔案保管系統用戶每年的經常開支估計約為 1,500 元。相比之下，電子檔案保管系統試驗計劃各個項目每名系統用戶在 2018-19 年度的營運開支由 1,667 元至 35,714 元不等。電子檔案保管系統試驗計劃下的局／部門日後當其電子檔案保管系統到期更換時，應留意轉移至中央電子檔案保管系統是否可取 (第 3.45 段)。



## 摘要

### 電子檔案存檔

12. 政府檔案處表示，有必要長遠保存電子檔案，以確保電子檔案真確、完整、方便查閱、容易辨認、易於理解和可供使用，藉此滿足法律、規管、業務及保存歷史檔案的需要。為此，有必要就長遠保存電子檔案，制訂適用於整個政府的政策及策略(第 4.3 段)。審計署發現以下可予改善之處：

- (a) **全面研究進度緩慢** 2013 年 1 月，政府檔案處與資料辦完成初步研究，工作之一是就長遠保存電子檔案進行的全面研究訂定研究範圍。按照 2011 年向電子資料管理督導小組提交的原來計劃，全面研究預期於 2014 年 12 月完成。然而，截至 2019 年 10 月，修訂的目標完成日期是 2021 年 5 月，即延遲約 6 年。鑑於自 2010 年開始 11 個局／部門已推行電子檔案保管系統，意味着不久將來各局／部門便有需要把具歷史價值的電子檔案移交政府檔案處永久保存。為此，政府檔案處有需要加快工作以免再出現延遲(第 4.4 及 4.5 段)；
- (b) **需要確定各局／部門完善保存電子檔案工作的進度** 政府檔案處與資料辦在 2012 年聯合進行一項調查(涵蓋 74 個局／部門和辦事處)，以蒐集各局／部門保存電子檔案的需要，並評估各局／部門現行保存措施的效益。調查發現：(i) 只有 27 個(36%)局／部門和辦事處在過去 7 年曾為其電子檔案進行檔案格式轉移；及(ii) 在 49 個使用離機貯存媒體管理及／或貯存電子檔案的局／部門和辦事處當中，只有 15 個(31%)曾進行媒體更新及／或媒體遷移。政府檔案處在 2013 年 7 月發布指引，載述保存電子檔案的良好做法及措施，供各局／部門參考。儘管如此，政府檔案處沒有定期確定各局／部門完善保存電子檔案相關措施和做法的進度(第 4.13 至 4.15 段)；及
- (c) **需要制訂網站存檔長遠策略及相關指引** 各局／部門已建立各自的網站發放資訊。政府高層官員和各局／部門亦有使用社交媒體發放資訊及與市民溝通交流。然而，審計署發現欠缺有關政府網站或社交媒體平台的檔案管理及存檔的指引。審計署的研究發現：(i) 一些海外地區已推行網站存檔措施一段時間(例如英國在 2003 年開始推行，新加坡則在 2006 年開始推行)；及(ii) 公眾一般可經專用網站接達已存檔的政府網站及／或社交媒體戶口。截至 2020 年 2 月，政府尚未制訂網站存檔的長遠策略，也沒有像海外地區般設

## 摘要

---

立涵蓋所有政府網站及／或官方社交媒體戶口的中央網站檔案庫(第 4.16 至 4.19 段)。

### 審計署的建議

13. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應：
- (a) 採取進一步行動，與各局／部門跟進尚未提交的電子檔案保管系統推行計劃(第 2.11(a) 段)；
  - (b) 檢視各局／部門的電子檔案保管系統推行計劃，確保在切實可行範圍內把推行工作在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤，以及與那些表示在 2025 年年底前難以達到在政府全面推行電子檔案保管系統這項目標的局／部門保持聯絡，提供所需支援(第 2.11(b) 段)；
  - (c) 提醒各局／部門的管理層加強監督在政府全面推行電子檔案保管系統的工作(第 2.11(c) 段)；
  - (d) 研訂各局／部門實施電子管理人事檔案的未來路向(第 2.23(a) 段)；
  - (e) 徵詢保安局的意見，審慎評估提供遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案是否可行(第 2.23(b) 段)；
  - (f) 日後在其餘各局／部門推行電子檔案保管系統時，在切實可行範圍內顧及新電郵系統的推行計劃(第 2.23(c) 段)；
  - (g) 採取措施，減少把檔案收納入電子檔案保管系統所需以人手輸入數據的工作(第 2.23(d) 段)；
  - (h) 設立機制，衡量各局／部門停止列印後歸檔的做法所節省的紙張／列印費用(第 3.28(a) 段)；及
  - (i) 提醒電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門日後當其電子檔案保管系統到期更換時，留意轉移至中央電子檔案保管系統是否可取(第 3.46 段)。

## 摘要

---

14. 有關電子檔案保管系統的系統開發，審計署建議政府資訊科技總監應：
- (a) 汲取推行共用基礎系統的經驗，以更有效監察承辦商在政府全面推行電子檔案保管系統，包括：
    - (i) 定期召開項目督導委員會會議，就項目推行提供策略方向(第 3.26(a)(i) 段)；及
    - (ii) 日後批准延後其餘各局／部門的電子檔案保管系統項目的目標完成日期時，考慮到承辦商的表現和政府因項目延誤承受的損失，就應否索取算定損害賠償，尋求律政司的意見(第 3.26(a)(ii) 段)；
  - (b) 密切監察有關承辦商的進度，確保海事處的電子檔案保管系統在經修訂的完成日期(即 2021 年 6 月)或之前完成，並盡快修正發現的誤差(第 3.26(b) 段)；
  - (c) 採取有效措施，確保電子檔案保管系統項目的項目推行後部門報表獲適時遞交(第 3.26(c) 段)；及
  - (d) 就政府全面推行電子檔案保管系統，提醒各局／部門在設計各自的電子檔案保管系統時，須全面顧及審計要求(第 3.39(a) 段)。
15. 有關電子檔案保管系統的系統運作及電子檔案存檔，審計署建議行政署長應：
- (a) 提醒採用電子檔案保管系統的局／部門找出使用率偏低的用戶，研究有關原因，以便採取適當行動，以及就把檔案歸檔至電子檔案保管系統的時限制訂指引(第 3.40 段)；
  - (b) 加緊工作，完成有關長遠保存電子檔案的全面研究(第 4.20(a) 段)；
  - (c) 考慮設立機制，定期監察各局／部門保存電子檔案的做法(第 4.20(b) 段)；及
  - (d) 制訂政府網站存檔的長遠策略及發布在網上環境管理電子檔案的指引(第 4.20(c) 段)。

## 摘要

---

16. 審計署並建議：
- (a) 海事處處長應加強監察電子檔案保管系統項目的進度，並定期召開項目督導委員會和項目保證小組會議，監督有關承辦商的表現 (第 3.27(a) 段)；及
  - (b) 商務及經濟發展局局長及差餉物業估價署署長應與政府檔案處緊密合作，安排免除列印後歸檔的做法 (第 3.29 及 3.30 段)。

### 政府的回應

17. 政府整體上同意審計署的建議。



## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

### 背景

1.2 **政府檔案管理** 檔案(註 1)是政府的寶貴資源，有助政府作出有據可依的決定，滿足運作和規管需要，是開放和接受問責的政府所必須存備的。良好的檔案管理，可提升運作效率，加強效能，同時降低支出。因此，檔案管理是決策局和部門(局／部門)的重要職能。政務司司長辦公室轄下行政署的政府檔案處，負責制訂和推行有關一般檔案及歷史檔案管理的政策和計劃(見附錄 A 的政府檔案處組織圖摘錄)。

1.3 **電子政府檔案** 隨着資訊科技發展及廣泛使用網絡電腦處理政府業務，以數碼形式產生的檔案，例如電郵、試算表和電子表格數量大幅增長。根據政府檔案處於 2019 年進行的全政府調查，各局／部門保存的電子檔案數量由 2015 年 12 月的 3 707 萬億字節(TB — 註 2)，增至 2018 年 12 月的 12 008 TB，增幅為 224%。

1.4 **管理電子檔案的挑戰** 政府檔案處表示，電子檔案容易損壞，為各局／部門的檔案管理工作帶來特有的挑戰，原因如下：

- (a) 載體(例如錄有資料的磁帶、光碟和 USB 記憶棒)易損；
- (b) 需要依賴科技取閱及使用電子檔案，沒有電腦軟件和硬件便不能直接閱讀檔案內容；
- (c) 容易被人改動(即故意或不慎更新、刪除或修改)而不易察覺；及
- (d) 欠缺一目了然的現成脈絡資料(例如發文人、時間、受文人和發文原因)，以便日後理解和使用電子檔案。

---

註 1：根據行政署長在 2009 年 4 月發出的《總務通告第 2/2009 號》“檔案管理的強制性規定”，檔案指機構在處理公事過程中所開立或接收，以任何形態或載體記錄的資訊或數據，它們被保存下來作為政策、決定、程序、職能、活動和業務的憑證。

註 2：1 TB 相等於 1 024 十億字節(GB)，而 1 GB 相等於 1 024 百萬字節(MB)。

## 引言

---

考慮到上述種種，以及有需要妥善管理電子檔案，政府需要以國際檔案管理標準及最佳做法為基礎，制訂新的檔案管理政策、策略、做法、程序及工具，以在上述環境下支援各局／部門具有效率、有效益地管理電子檔案及非電子檔案。

**1.5 電子檔案管理** 政府檔案處表示，電子檔案管理指運用電子系統（尤其是電子檔案保管系統——見第 1.6 段）應用檔案管理原則管理檔案。政府檔案處表示，澳洲、加拿大、歐洲聯盟、新西蘭、新加坡、英國和美國等其他地區的公營界別，已廣泛採用及推廣電子檔案管理。國際專業團體（尤其是國際檔案理事會）也一直致力建立電子檔案管理標準和研訂最佳做法及解決方案。由於對採用劃一及整合模式妥善管理電子檔案及非電子檔案的需求日增，政府的檔案管理政策，就是在各局／部門推行電子檔案管理。

**1.6 電子檔案保管系統** 電子檔案保管系統是設有管理檔案所需功能的資訊／電腦系統，以電子方式收集、組織、分類，以及在檔案整個生命週期中管理檔案的開立、貯存、檢索、分發、維護、使用、存廢及保存。政府檔案處表示，各局／部門推行電子檔案保管系統，可帶來以下有形及無形效益：

- (a) 改善管治和提高問責性（例如就過往行動及決策的評估，提供可靠和真確的電子檔案，以支援和加快有據可依的決策過程）；
- (b) 促使機構遵守法律及規管要求；
- (c) 提高運作效率和改善公共服務；
- (d) 提升取閱和分享資訊及知識的效率及效益；
- (e) 減省管理及貯存檔案的成本（例如不需把電子檔案“列印後歸檔”（見第 1.7 段）作管理及貯存用途）；
- (f) 加強政府檔案的保安及存取控制；及
- (g) 更好地保存機構及社會的回憶。

**1.7 列印後歸檔的規定** 根據 2009 年 4 月發出的《總務通告第 2/2009 號》（見第 1.2 段註 1），由於當時正研究使用電子檔案保管系統，以保存電子檔案（見第 1.8 段），因此除非獲得政府檔案處同意，否則各局／部門應以“列印後歸檔”方式記錄電郵函件，即負責人員應直接從電郵軟件列印電郵檔案，並一如其他檔案存入適當的紙本案卷。

## 推行電子檔案管理及電子檔案保管系統

1.8 **2009 年前的試驗計劃** 電子檔案管理早於 2001 年展開。當時，政府成立電子檔案管理工作小組，負責制訂有效管理電子檔案的政策、策略及標準，包括研究開發一個妥善設計的電子檔案保管系統的可行性及影響。工作小組由一名副行政署長擔任主席，成員來自政府檔案處、前效率促進組（現為效率促進辦公室——註 3）及政府資訊科技總監辦公室（資科辦）。在 2003 至 2008 年期間推行試驗計劃（註 4）後，政府檔案處、效率促進辦公室及資科辦在 2009 年就試驗計劃完成項目推行後檢討，認為需要進一步推展工作，處理在政府內推行電子檔案保管系統的相關事宜（註 5）。

1.9 **政府電子資料管理計劃** 電子資料管理（註 6）是 2008 年更新的“數碼 21”資訊科技策略（註 7）擬推行的主要措施之一。2009 年，電子資料管理督導小組（註 8）成立，接手處理電子檔案管理工作小組（見第 1.8 段）的工作，負責督導政府整體電子資料管理計劃的策略及其推行工作。2010 年，政府進行顧問研究，制訂在政府全面推行電子資料管理措施（包括電子檔案保管系統）的未來方向及計劃。根據電子資料管理督導小組通過的研究報告，資科辦在 2011 年 5 月發出通告，公布電子資料管理策略及框架。該通告（即《資科辦通告第 1/2011 號》）規定：

---

註 3：原屬政務司司長辦公室的前效率促進組在 2018 年 4 月 1 日撥歸創新及科技局，並易名為效率促進辦公室。

註 4：試驗計劃分兩期推行。第一期涵蓋 5 個部門（即政府檔案處、資科辦、消防處、工業貿易署和運輸署）轄下若干辦事處，在 2003 年試行兩個電子檔案保管系統，為期一個月。第二期涵蓋資科辦和運輸署轄下若干辦事處，在 2007 年至 2008 年期間試行系統，為期一年。

註 5：有關事宜包括：(a) 制訂檔案管理標準；(b) 完善功能上的要求；(c) 管理電子檔案保管系統的機密檔案；及 (d) 保存電子檔案。有關 (a) 至 (c) 項的事宜及後已妥為處理，有關 (d) 項的事宜仍有尚未完成的工作，會在本審計報告書第 4 部分討論。

註 6：電子資料管理指以電子方式在資料的整個生命周期管理有關資料。電子資料管理旨在藉廣泛使用資訊科技，利便合適的人在合適的時間處理合適的資料，並涵蓋 3 個範疇，即內容管理、檔案管理和知識管理。

註 7：政府的“數碼 21”資訊科技策略，是推動香港資訊及通訊科技發展的藍圖，在 1998 年首次公布，此後定期更新，以配合日新月異的科技發展及不斷轉變的社會需要，上一次更新在 2014 年進行。

註 8：電子資料管理督導小組的召集人是政府資訊科技總監，成員包括行政署長、政府檔案處處長及效率專員。



- (a) 各局／部門在實際推行電子資料管理項目前，應依循該通告所載的電子資料管理框架 (註 9)，制訂電子資料管理策略；
- (b) 各局／部門應實施電子檔案管理，使之成為電子資料管理不可或缺的一環，並採用符合政府檔案處所訂功能要求的電子檔案保管系統，以在政府推展電子檔案管理；及
- (c) 電子資料管理的組成部分，例如電子檔案保管系統，應以共用服務方式提供，讓各局／部門選用，以減省推行成本及時間和降低風險。

設立電子資料管理管治架構，旨在監督和執行電子資料管理計劃。電子資料管理統管組織由電子資料管理督導小組領導，電子資料管理工作小組及電子資料管理計劃管理辦公室負責提供支援。工作小組及計劃管理辦公室的成員來自政府檔案處、效率促進辦公室及資料辦。電子資料管理工作小組負責監督電子資料管理計劃的推行進度，計劃管理辦公室則負責執行計劃下的各項工作，提供項目管理支援，以及監督和監察計劃進度。電子資料管理統管組織通過電子資料管理統籌人員，就電子資料管理事宜與各局／部門保持溝通。資料辦表示，各局／部門應委任一名首長級人員為電子資料管理統籌人員，以督導和監察電子資料管理計劃的整體推行情況。政府電子資料管理計劃的管治架構載於附錄 B。

1.10 **制訂電子檔案管理標準及指引** 為推展電子檔案管理，政府檔案處已制訂及發出以下標準及指引，為各局／部門提供支援：

- (a) 配合資料辦公布的政府電子資料管理策略及框架發出：
  - (i) 2011 年 5 月出版名為《電子檔案保管系統的功能要求》的刊物 (其後在 2012 年 5 月和 2016 年 9 月更新)，訂明各局／部門在設計、開發及推行電子檔案保管系統時須符合的一套電子檔案保管系統功能要求；及
  - (ii) 2012 年 5 月出版另一份名為《香港特別行政區政府檔案管理元數據標準》的刊物 (其後在 2016 年 9 月更新)，訂明在電子檔案保管系統中開立、收納、使用、管理和保存的一套檔案管理元數據 (註 10)；

---

註 9：電子資料管理框架包含各局／部門在制訂電子資料管理策略時需要考慮的 5 個能力範疇 (即策略、技術、人員、程序和管治)。

註 10：檔案管理元數據描述檔案的內容、脈絡、結構及其管理歷史，例如“標題”、“接收日期”及“受文人姓名”。

- (b) 在 2013 年至 2015 年期間發出 4 套電子檔案保管系統推行指引，協助各局／部門應對推行電子檔案保管系統的挑戰，其中 3 套指引先後在 2016 年及 2017 年更新。有關指引為各局／部門在開展、籌備和推行電子檔案保管系統方面提供指導；
- (c) 2011 年 8 月發出並於 2017 年 4 月更新名為《原檔存廢 (適用於已數碼化並以數碼格式貯存的檔案)》的指導文件，讓各局／部門評估提早銷毀原檔案的潛在風險時有所依循；
- (d) 2013 年 7 月出版名為《電子檔案保存手冊》的刊物，以加深各局／部門對妥善保存電子檔案的認識，以及向各局／部門推廣保存電子檔案的最佳做法；及
- (e) 2001 年 10 月發出並於 2017 年 12 月更新《管理電子訊息的指引》(前稱《管理電子郵件的指引》)，協助各局／部門識別、開立、歸檔和管理電子訊息檔案，以保留足夠和準確的公務及相關活動的憑證，作運作、政策、法律、財務和歷史檔案用途。

1.11 **電子檔案保管系統試驗計劃** 自 2010 年開始，電子檔案保管系統試驗計劃分兩個階段推行：

- (a) **5 個早期試行的局／部門** 效率促進辦公室在 2010 年推行電子檔案保管系統，作為整個電子資料管理系統的一部分。2014 年及 2015 年，另有 4 個早期試行的局／部門，包括政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的前通訊及科技科 (在 2015 年 11 月改稱為通訊及創意產業科)、渠務署和差餉物業估價署也開始推行電子檔案保管系統。這些早期試行的局／部門採用“產品套裝加修改”的模式推行電子檔案保管系統，使用不同品牌的現成商業電子檔案保管系統套裝軟件，並因應所需功能修改，以符合政府檔案處發布的檔案管理規定和切合本身的業務需要；及
- (b) **6 個在下一階段試行的局／部門** 2014 年 10 月，電子政府督導委員會 (註 11) 批准在最多 6 個局／部門推行電子檔案保管系統的計劃，作為下一階段的發展方案。根據該計劃，資科辦採用 3 種不同的電子檔案保管系統解決方案，開發 3 個電子檔案保管系統基

---

註 11：電子政府督導委員會在 2004 年成立，負責審批電子政府計劃的策略方向，就電子政府計劃各個項目的成果、效益和使用率訂定目標，並在有需要時消弭各局／部門之間或資科辦與各局／部門之間的意見分歧。委員會由財政司司長擔任主席，成員包括商務及經濟發展局、財經事務及庫務局、資科辦及效率促進辦公室的代表。

礎系統，在 2016 年至 2019 年間，先後在 5 個部門 (即建築署、土木工程拓展署、知識產權署、海事處和資科辦——註 12) 全面或局部推出。政府檔案處 (隸屬行政署——見第 1.2 段) 是電子檔案保管系統的早期試行部門，自 2016 年開始，行政署已共用政府檔案處的電子檔案保管系統基礎設施。這些電子檔案保管系統一概由政府雲端平台支援 (註 13)。

截至 2019 年 3 月，11 個局／部門 (註 14) 共約有 5 500 名用戶使用電子檔案保管系統。在該 11 個局／部門開發和推行電子檔案保管系統的預算非經常開支總額約為 1.1 億元。個別項目所需費用主要由基本工程儲備基金總目 710 電腦化計劃分目 A007GX (整體撥款)——新行政工作電腦系統撥付 (註 15)。

**1.12 申訴專員的直接調查報告** 2014 年 3 月，申訴專員公署發表有關香港公共檔案管理的直接調查報告。就電子檔案的管理，申訴專員建議政府應：

- (a) 盡快訂立一個清晰而全面的計劃，以便落實電子檔案保管系統，並訂明各有關方面均須遵守的時限；及
- (b) 展開研究，評估各局／部門的電子檔案管理情況，以鑑別各局／部門不同執行情況中的問題，堵塞任何存在的漏洞。

**1.13 在政府全面推行電子檔案保管系統** 2019 年年初，政府檔案處、效率促進辦公室及資科辦聯合完成檢討 4 個局／部門 (即行政署、土木工程拓展署、知識產權署和資科辦) 推行電子檔案保管系統的工作。根據 2019 年 3 月向創新及科技督導委員會 (註 16) 提交的摘要報告，有關檢討確定採用電子檔案保管系統可帶來許多無形效益 (例如降低不慎遺失或未經授權銷毀檔案的風險) 和

---

註 12：3 個電子檔案保管系統基礎系統分別配置給：(a) 資科辦和知識產權署；(b) 土木工程拓展署；及 (c) 建築署和海事處。

註 13：政府雲端平台在 2013 年 12 月推出，用以支援供各局／部門使用的電子政府服務，例如電子資料管理，並旨在以更具成本效益的方式提供共用的電子政府基礎設施。

註 14：資科辦表示，就電子檔案保管系統試驗計劃而言，效率促進辦公室、政府檔案處及行政署被視為獨立的局／部門。

註 15：成立基本工程儲備基金，旨在為工務計劃、徵用土地、非經常資助金及主要系統設備項目提供資金。如計劃涉及行政工作電腦系統、委聘顧問進行可行性研究及系統開發，而每項計劃所需費用由 200,001 元至 1,000 萬元不等，所需費用由整體撥款支付。政府資訊科技總監可根據獲授權力，批核整體撥款項下的開支。

註 16：創新及科技督導委員會由香港特別行政區行政長官擔任主席，負責審核和督導創新及科技發展 8 個方面的措施及智慧城市項目。

財政效益 (例如紙本案卷的貯存空間需求減少)。根據檢討結果，有必要在各局／部門適時強制推行電子檔案保管系統 (註 17)。經政府內部審議後，2019 年 10 月發表的《施政報告附篇》公布，政府決定在 2025 年年底前，在政府所有局／部門全面推行電子檔案保管系統，以提升保存和管理政府檔案的效率。2020 年 2 月，創新及科技局和資料辦向立法會資訊科技及廣播事務委員會提交在政府全面推行電子檔案保管系統的撥款建議，尋求委員支持。撥款建議涉及 12.34 億元非經常開支及每年 2.7 億元經常開支 (註 18)。

### 審查工作

1.14 審計署在 2011 年完成審查“政府檔案處的檔案管理工作”，結果載於 2011 年 10 月發表的《審計署署長第五十七號報告書》第 10 章。2019 年 10 月，審計署就政府推行電子檔案保管系統的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作 (第 2 部分)；
- (b) 推行電子檔案保管系統試驗計劃 (第 3 部分)；及
- (c) 電子檔案存檔 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

### 鳴謝

1.15 在審查期間，創新及科技局、政務司司長辦公室轄下行政署、資料辦、效率促進辦公室、商務及經濟發展局、土木工程拓展署、海事處和差餉物業估價署人員充分合作，審計署謹此致謝。

---

註 17：檢討期間，曾向 4 個局／部門逾 900 名電子檔案保管系統用戶進行問卷調查。調查結果顯示，超過 60% 受訪者認為電子檔案保管系統可更好地保護政府檔案。用戶主要關注的事項包括：初期系統性能不穩定、在處理容量大的檔案時反應較慢、未能把多個檔案成批歸檔，以及搜尋功能的參數有限等。

註 18：非經常開支包括硬件、軟件、雲端服務、推行系統、合約人員及培訓的費用。新系統在 2025-26 年度全面推行後，預計每年所需經常開支為 2.7 億元，包括硬件和軟件維修保養、雲端服務及系統維修保養的費用。

## 第 2 部分：在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

2.1 本部分探討在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 各局／部門提交推行計劃 (第 2.6 至 2.12 段)；及
- (b) 其他規劃事宜 (第 2.13 至 2.26 段)。

### 在政府全面推行電子檔案保管系統的預備工作

2.2 **整體推行計劃** 2019 年，政府內部的高層委員會討論並通過在 2025 年年底前，在政府所有局／部門全面推行電子檔案保管系統。除了 7 個 (註 19) 已全面推行電子檔案保管系統的局／部門外，在政府全面推行電子檔案保管系統將涵蓋 75 個局／部門 (包括香港房屋委員會和 5 個營運基金部門)。為了在軟件使用許可證、系統推行和支援成本取得規模經濟效益，政府會採用單一電子檔案保管系統軟件解決方案，開發中央電子檔案保管系統，作為“共用服務平台”，配置給各局／部門。政府已計劃在 2020 年年中向立法會財務委員會申請撥款。取得撥款批准後，資料辦會進行招標，採購中央電子檔案保管系統，目標在 2021 年年中備妥，並在 2021 年年中至 2025 年年底配置給各局／部門。

2.3 **各局／部門的預備工作** 各局／部門須就採用電子檔案保管系統，管理多方面的轉變，除了學習使用新的資訊科技系統外，各級檔案用戶的工作文化和做法也須改革，以便由紙本檔案保管系統轉移至電子系統。過程中，各局／部門須執行下列額外工作：

- (a) 檢討和改良部門的檔案分類表 (即案卷列表)，有助檔案分享和減少重複歸檔；
- (b) 就使用電子檔案保管系統界定用戶職責／設定和存取控制；
- (c) 就規管電子檔案保管系統的應用，研訂部門檔案管理守則和指引；
- (d) 整合電子檔案保管系統與部門電郵系統，向各局／部門的用戶工作站配置電子檔案保管系統用戶套裝；

---

註 19：7 個局／部門分別為效率促進辦公室、政府檔案處、渠務署、行政署、知識產權署、資料辦和土木工程拓展署。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

- (e) 因應日後參考價值和業務需要，如有必要，把現有紙本檔案轉換成電子形式的檔案；
- (f) 舉辦變革管理活動和培訓員工；及
- (g) 在投入運作前測試系統。

政府檔案處表示，(a) 和 (b) 項是有助電子檔案保管系統順利運作的必要預備工作，應在開始推行新系統前完成。根據電子檔案保管系統試驗計劃的經驗，小型或中型的局／部門或需時約 1 年才能完成該兩項工作，而大型的局／部門或需時更長，由 2 至 3 年不等 (註 20)。

2.4 **各局／部門制訂推行計劃** 為應付第 2.3(a) 至 (g) 段的工作，所有決策局應在 2019 年 12 月底或之前向資料辦提交轄下部門的電子檔案保管系統推行計劃。有關推行計劃應參照下列原則，包括採用電子檔案保管系統的時間表：

- (a) 推行工作宜在 2021 年年中至 2025 年年底的 4.5 年內平均分攤；
- (b) 各決策局應及早推行電子檔案保管系統，為轄下部門樹立楷模；
- (c) 檔案大部分屬原生數碼檔案 (例如電郵) 的局／部門，應盡早推行電子檔案保管系統，以從中獲益；
- (d) 各局／部門應考慮第 2.3 段所述 (a) 及 (b) 項的工作所需的籌備時間；及
- (e) 大型的局／部門應盡早展開預備工作，而且考慮到用戶數目眾多，或須分批推行，因此，應不遲於 2023 年推行。

為確保向所有局／部門提供足夠和適時的支援，資料辦會與有關各局／部門檢視個別計劃，如有需要，會調整時間表，讓每年平均有約 15 個局／部門推行電子檔案保管系統。資料辦、政府檔案處和效率促進辦公室會按照推行計劃，與個別局／部門召開工作會議，擬備其詳細計劃，包括所需的系統工程和員工培訓。

2.5 **支援各局／部門的措施** 資料辦與政府檔案處和效率促進辦公室合作，為各局／部門提供技術和行政支援，以便在政府全面推行電子檔案保管系統。

---

註 20：電子檔案保管系統用戶不超過 500 人、500 人以上至 2 000 人，以及 2 000 人以上的局／部門分別歸類為“小型”、“中型”和“大型”。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

2019年7至12月期間，資科辦、政府檔案處和效率促進辦公室就推行電子檔案保管系統所需的預備工作，為各局／部門舉行多場簡介會。資科辦負責電子檔案保管系統的整體項目管理，包括制訂推行計劃和推行策略，並一直在推行工作的安排上，為各局／部門提供技術支援。效率促進辦公室支援推行電子檔案保管系統的“變革管理”工作，包括提供一套工具（促進各持份者參與和溝通的方法、範本和計劃樣本），並以實踐社羣的形式，集各局／部門一起分享知識和經驗。政府檔案處在推行電子檔案保管系統的“檔案管理”範疇提供支援，就如何在電子檔案保管系統環境下檢討檔案分類表，以及就如何規管各局／部門使用電子檔案保管系統研訂周全恰當的檔案管理守則和程序，提供培訓和指引。

### 決策局及部門提交推行計劃

#### *延遲提交推行計劃*

2.6 **推行計劃** 2019年8月，電子資料管理計劃管理辦公室邀請所有決策局統籌全部75個局／部門的電子檔案保管系統的推行計劃，並在2019年年底前提交。各局／部門的推行計劃應包括：

- (a) 該局／部門的聯絡人；
- (b) 電子檔案保管系統用戶數目；
- (c) 檢討檔案分類表的目標開始日期（見第2.3(a)段）；及
- (d) 電子檔案保管系統在每季的目標新增用戶數目。

2.7 **各局／部門的推行計劃沒有依時提交** 審計署審查了電子資料管理計劃管理辦公室的記錄，發現截至2020年2月6日，在75個局／部門當中，17個（23%）尚未提交其推行計劃。儘管資科辦在2019年11月至2020年2月初已與相關決策局跟進（例如發出催辦便箋），電子資料管理計劃管理辦公室仍有需要採取進一步行動，與該17個局／部門跟進尚未提交的推行計劃。

**需要與各局／部門檢視推行計劃**

- 2.8 審計署審查了 58 個局／部門提交的推行計劃，發現以下事宜：
- (a) **有 1 個局／部門或未能在 2025 年年底前全面推行系統** 根據 1 個局／部門向資科辦提交的推行計劃所載的初步時間表，該局／部門會由 2025 年第二季開始，分階段推行電子檔案保管系統，並由 2026 年開始向餘下的用戶推行系統；及
  - (b) **並未平均分攤推行工作** 根據 57 個局／部門提交的推行計劃（註 21），有關推行工作或未能在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤。大多數的局／部門（即約 80% 的局／部門）會在 2022 至 2024 年間開始推行電子檔案保管系統（每年約有 16 個局／部門）。少數局／部門會較早（即有 2 個局／部門在 2021 年年中）或較遲（即有 10 個局／部門在 2025 年）。

在收到其餘 17 個局／部門的推行計劃後，電子資料管理計劃管理辦公室應：(i) 檢視各局／部門的推行計劃，確保可根據原來的推行策略（見第 2.4 段），在切實可行範圍內把推行工作在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤；及 (ii) 與那些表示在 2025 年年底前難以達到在政府全面推行電子檔案保管系統這項目標的局／部門保持聯絡，提供所需支援。

**需要加強各局／部門管理層的監督以支援推行電子檔案保管系統**

- 2.9 **各局／部門高級管理人員的參與** 推行電子檔案保管系統需要各局／部門的高層管理人員大力支持。就此，資科辦藉以下途徑，發布有關在政府全面推行電子檔案保管系統的資訊：
- (a) 2019 年 7 月，在向政府內部的高層會議提交文件前，以傳閱方式先徵詢所有決策局的意見；

---

註 21：1 個局／部門報告會在部門資訊科技系統項目下推行電子檔案保管系統，該項目已在 2018 年 5 月獲立法會批准撥款。有關局／部門表示，承辦商會根據政府檔案處研訂的技術及功能要求，設計電子檔案保管系統。該局／部門會視乎情況，在系統設計和開發階段，徵詢政府檔案處和資科辦的專家意見。



## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

- (b) 在 2019 年 8 月的部門首長會議上，政府資訊科技總監和行政署長一同向與會者介紹政府推行電子檔案保管系統的路向；及
- (c) 在 2019 年 9 月資料辦的持份者諮詢會議上，介紹政府推行電子檔案保管系統的路向。

2.10 **需要加強管理層的監督** 根據《資料辦通告第 1/2011 號》頒布的“電子資料管理策略及框架”(見第 1.9 段)，為了督導和監察電子資料管理(包括電子檔案保管系統)的整體推行情況，各局／部門應委任一名首長級人員為電子資料管理統籌人員。該統籌人員的角色和職責包括就電子資料管理的政策事宜及項目，通過電子資料管理計劃管理辦公室與電子資料管理督導小組聯絡。就此，審計署審查了截至 2019 年 12 月，在政府全面推行電子檔案保管系統所涉及的 75 個局／部門共 84 名電子資料管理統籌人員的名單，以及電子資料管理計劃管理辦公室在 2019 年 7 月和 8 月舉行兩場推行電子檔案保管系統簡介會(註 22)的出席記錄(見第 2.5 段)，發現：

- (a) 在 75 個局／部門當中，10 個(13%)委任了非首長級人員出任局／部門唯一的電子資料管理統籌人員(註 23)；及
- (b) 在 84 名電子資料管理統籌人員當中，59 名(70%)沒有親自出席簡介會。

考慮到在 2025 年年底前在政府全面推行電子檔案保管系統的最新承諾，電子資料管理計劃管理辦公室有需要提醒相關各局／部門的管理層加強監督，包括委任首長級人員為電子資料管理統籌人員，確保電子檔案保管系統順利推行。

### 審計署的建議

2.11 審計署建議政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應：

- (a) 採取進一步行動，與各局／部門跟進尚未提交的電子檔案保管系統推行計劃；

---

註 22：各局／部門應提名一名負責部門檔案管理的首長級人員，督導電子檔案保管系統的推行工作和出席簡介會。

註 23：在該 10 個局／部門當中，3 個只有一名首長級人員。

- (b) 檢視各局／部門的電子檔案保管系統推行計劃，確保在切實可行範圍內把推行工作在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤，以及與那些表示在 2025 年年底前難以達到在政府全面推行電子檔案保管系統這項目標的局／部門保持聯絡，提供所需支援；及
- (c) 提醒各局／部門的管理層加強監督在政府全面推行電子檔案保管系統的工作。

## 政府的回應

2.12 政府資訊科技總監、行政署長及效率專員同意審計署的建議。行政署長表示：

- (a) 就審計署在第 2.11(a) 段的建議，電子資料管理計劃管理辦公室：
  - (i) 一直積極協助各局／部門擬備其電子檔案保管系統推行計劃。在 2019 年 7 至 12 月期間，資料辦、政府檔案處和效率促進辦公室為各局／部門舉行了共 17 場簡介會，提供各方面的資訊，包括介紹電子檔案保管系統、推行有關系統的所需預備工作、變革管理的重要性、檢討檔案分類表，以至推行電子檔案保管系統的技術細節；
  - (ii) 分別在 2019 年 11 月 15 日、2020 年 1 月 3 日、2020 年 2 月 5 日和 2020 年 3 月 18 日，向有關決策局發出共 4 封催辦便箋，促請依時提交推行計劃；及
  - (iii) 會進一步與有關決策局聯絡，要求在 2020 年 4 月 15 日或之前提交尚欠的電子檔案保管系統推行計劃；
- (b) 就審計署在第 2.11(b) 段的建議，電子資料管理計劃管理辦公室同意，在切實可行範圍內把電子檔案保管系統的推行計劃在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤進行，是可取的做法。在收到尚欠的推行計劃後，電子資料管理計劃管理辦公室會與有關決策局檢視個別的推行計劃，並調整時間表，務求在切實可行範圍內把各局／部門的推行計劃平均分攤進行；及
- (c) 就審計署在第 2.11(c) 段的建議，電子資料管理計劃管理辦公室：
  - (i) 一直採取措施，加強高層管理人員對在政府全面推行電子檔案保管系統的支持。除了如第 2.9 段所述，為各局／部門的高

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

層管理人員安排簡介會外，資科辦、政府檔案處及效率促進辦公室在 2019 年 10 月至 2020 年 1 月期間，也為 4 個局／部門的高級／首長級人員舉行有關推行電子檔案保管系統的簡介會暨會議；

- (ii) 會繼續審慎進行相關工作，確保加強管理層的監督，以在政府全面推行電子檔案保管系統；及
- (iii) 亦會提醒各局／部門委任一名首長級人員為電子資料管理統籌人員，監督在政府全面推行電子檔案保管系統，並會讓統籌人員知悉有關電子資料管理及電子檔案保管系統的政策事宜。

### 其他規劃事宜

2.13 在審查電子檔案保管系統推行工作的過程中，審計署發現，在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作應考慮以下事宜：

- (a) 電子管理人事檔案；
- (b) 遠端存取機密檔案；
- (c) 更換政府電郵系統；及
- (d) 使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作。

### 需要實施電子管理人事檔案

2.14 **以電子檔案保管系統管理的檔案種類** 根據政府檔案處發出有關推行電子檔案保管系統的指引（見第 1.10(b) 段），電子檔案保管系統會逐步取代現有的紙本檔案保管系統，以整合、劃一及安全的方式管理：

- (a) 非結構化電子檔案，例如電郵、會議記錄及影片（註 24）；及
- (b) 非電子檔案，例如市民來信及經簽署的合約（註 25）。

---

註 24：非結構化電子檔案指在非結構化的電腦環境中開立的電子檔案，在該環境下：(a) 並沒有清楚界定業務程序和工作流程；(b) 用戶在決定製作、發放和貯存哪些訊息方面，擁有較大的自主權；及 (c) 並沒有清楚界定保管檔案的責任。

註 25：為了以電子檔案保管系統管理非電子檔案，檔案的相關資料（例如標題、發文人、受文人、發送／接收日期、檔案實物的位置）會登記收納入電子檔案保管系統。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

電子檔案保管系統不擬用作管理結構化電子檔案（註 26），例如業務資訊科技系統（如不同局／部門的發牌或個案管理系統）的數據。

2.15 **電子檔案保管系統不用作管理人事檔案** 資科辦表示，雖然有部分局／部門採用資訊科技系統進行人力資源管理（即保存屬結構化電子檔案的人事檔案——註 27），但仍有一些局／部門沒有管理人力資源程序專用的資訊科技系統，需要以紙本案卷保存人事檔案。2020 年 2 月，政府檔案處在回應審計署查詢那些沒有人力資源管理資訊科技系統的局／部門，日後可否利用電子檔案保管系統管理人事檔案時表示：

- (a) 電子檔案保管系統的主要功能，是處理在非結構化的電腦環境中的檔案，例如電郵、會議記錄、信件及電子訊息。在結構化的電腦環境，例如各局／部門的業務資訊科技系統保存的檔案，不在電子檔案保管系統的涵蓋範圍內。政府檔案處知悉政府正推行“政府人力資源管理服務”系統，即由資科辦開發的中央資訊科技系統，用作處理人力資源管理運作，並已在若干局／部門試行。推行“政府人力資源管理服務”系統後，可從源頭收納人員數據，以端對端方式自動整合人員從受聘至離職的人力資源管理活動。據此，長遠來說，以“政府人力資源管理服務”系統在結構化的電腦環境下處理人事檔案最為合宜；
- (b) 政府檔案處預計，如果把人事檔案納入電子檔案保管系統的涵蓋範疇，在實際運作上會涉及一些事宜。舉例來說，一些人員不時由一個局／部門調往另一個局／部門，在目前並非所有局／部門都推行電子檔案保管系統的情況下，如果有人員調職涉及已推行和未推行電子檔案保管系統的局／部門，則須從系統列印該人員的人事檔案，作為紙本檔案，供未推行系統的局／部門使用，或須把紙本人事檔案掃描，供接收的局／部門的電子檔案保管系統收納。就後者而言，如該人員其後再調往另一個未推行電子檔案保管系統的局／部門，情況會更為複雜；及

---

註 26：結構化電子檔案指在結構化的電腦環境中開立的電子檔案，在該環境下：(a) 業務程序通常極為條理分明；(b) 採用結構化工具和技術開發系統；及 (c) 已就系統的設計、開發和維修保養（包括系統所產生檔案的完整性）釐定不同人員的責任。

註 27：各局／部門的人事檔案包括與聘任、品行和紀律、工時、人力資源策劃、假期、職業安全及健康、晉升、員工工作表現及評核、員工關係、培訓和發展有關的檔案，以及個人個案記錄。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

- (c) 鑑於第 (a) 及 (b) 項，政府檔案處建議採用電子檔案保管系統的局／部門，在全面推行“政府人力資源管理服務”系統前，繼續利用紙本案卷管理人事檔案。

2.16 **需要研訂實施電子管理人事檔案的未來路向** 2020年3月，資料辦在回應審計署的查詢時表示，“政府人力資源管理服務”系統是資料辦以共用服務方式提供與各局／部門自願採用的。審計署認為，由於現時未有計劃在所有局／部門全面推行“政府人力資源管理服務”系統，電子資料管理計劃管理辦公室需要研訂各局／部門實施電子管理人事檔案的未來路向，例如提倡廣泛採用“政府人力資源管理服務”系統。

### 需要審慎評估遠端存取機密檔案是否可行

2.17 **不支援遠端存取機密檔案** 電子檔案保管系統的好處之一，是容易檢索檔案。系統容許員工更靈活地選擇在何時何地尋找和整合與工作有關的文件。目前，電子檔案保管系統支援收納3個級別的檔案，計為非機密、限閱及機密檔案。然而，參加試驗計劃的11個局／部門使用的電子檔案保管系統，並不支援遠端存取機密檔案（註28）。換句話說，用戶只有在政府辦公室與政府網絡連接的情況下，才可檢索存於電子檔案保管系統的機密檔案，有關安排有別於支援遠端存取機密電郵的政府電郵系統。資料辦在2020年1月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 根據政府《保安規例》：
  - (i) 透過不可信的通訊網絡（例如無線網絡等使用公眾電訊線路的網絡）傳送的機密資料，必須經過加密處理；及
  - (ii) 透過任何無線網絡傳送機密資料及所使用的傳送裝置，必須先獲得局／部門首長批准。使用政府《保安規例》訂明的核准資訊系統（例如政府機密電郵系統）存取電郵者則屬除外；
- (b) 存取電子檔案保管系統的機密檔案時，應遵行 (a) 項所載的規定；及

---

註28：在該11個局／部門當中：(a) 4個局／部門的電子檔案保管系統支援遠端存取限閱及非機密檔案；(b) 6個局／部門的電子檔案保管系統不支援遠端存取任何檔案；及 (c) 餘下1個部門的電子檔案保管系統只管理非機密檔案。

- (c) 資料辦近日曾與保安局聯絡，研究支援各局／部門用戶在有需要時遠端存取機密檔案所需的保安管制措施。

2.18 **需要審慎評估遠端存取機密檔案是否可行** 支援遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案，有助員工在政府辦公室以外地點連接政府網絡工作時（例如在特殊情況下需要在家工作——註 29），容易檢索所需的機密檔案。然而，所有相關的保安事宜（包括第 2.17 段所述的事宜）須予解決。審計署認為，政府在全面推行電子檔案保管系統時，電子資料管理計劃管理辦公室需要徵詢保安局的意見，參照現行的保安規定，審慎評估提供遠端存取機密檔案是否可行。

### **需要同步推行中央管理通訊系統和電子檔案保管系統**

2.19 **與電郵系統整合** 根據政府檔案處的指引，電子檔案保管系統必須能夠與業務應用程式（例如電郵系統）整合，以便收納檔案。電子資料管理計劃管理辦公室表示，在政府全面推行電子檔案保管系統後，系統會與：(a) 現時以“分散管理模式”運作的電郵系統；或 (b) 中央管理通訊系統（註 30）整合，視乎推行電子檔案保管系統時，各局／部門正使用哪個電郵系統而定。

2.20 **中央管理通訊系統的推行進度** 根據 2017 年 5 月提交立法會財務委員會的文件所載有關推行中央管理通訊系統的計劃，在 2018 年 12 月至 2020 年 6 月期間，會分階段在政府總部 22 個（在推行期間修訂為 24 個）局／部門及其相關辦公室推行系統。根據 2019 年 10 月提交財務委員會截至 2019 年 3 月 31 日的進度報告，政府會在 2019 年第四季展開第一階段系統的推行工作，推行日期由原定的 2020 年 6 月修訂為 2020 年 12 月。

2.21 **需要在切實可行範圍內同步推行電子檔案保管系統和中央管理通訊系統** 電子檔案保管系統計劃在 2021 年年中開始配置給各局／部門（見第 2.2 段），即中央管理通訊系統在 2020 年 12 月底前推行之後，因此，政府總部 24 個局／部門及其相關辦公室的電子檔案保管系統會與中央管理通訊系統整

---

註 29：在 2020 年 1 月 29 日至 2020 年 3 月 1 日和 2020 年 3 月 23 日直至另行通知為止的期間，政府實施特別工作安排，以減低新型冠狀病毒在社區傳播的風險。根據安排，某些員工可在家工作，不需返回辦公室。這示例顯示在特殊情況下，某些員工可能需要遠端存取機密檔案，以便有效執行職務，保持工作效率。

註 30：2017 年 11 月，立法會財務委員會批准在基本工程儲備基金總目 710 項下撥款 2.522 億元，推行中央管理通訊系統，以更換各局／部門現時以“分散管理模式”運作的電郵系統。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

合。電子資料管理計劃管理辦公室表示，就其餘部門而言，電子檔案保管系統會先與以“分散管理模式”運作的現有電郵系統整合，待中央管理通訊系統推行後才與其整合。由於其他部門可由 2021-22 年度開始推行中央管理通訊系統，有關部門在擬備電子檔案保管系統高層推行計劃時（見第 2.6 段），或能顧及中央管理通訊系統的推行時間表。2020 年 1 月，資料辦在回應審計署的查詢時表示，正在擬訂其餘部門推行中央管理通訊系統的計劃。審計署認為，為免工作重複，其餘部門宜同步推行電子檔案保管系統和中央管理通訊系統。電子資料管理計劃管理辦公室日後在其餘部門推行電子檔案保管系統時，應在切實可行範圍內顧及中央管理通訊系統的推行計劃。

### 需要探討如何減少以人手輸入數據的工作

2.22 **使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作** 政府檔案處表示，電子檔案保管系統不會自動收納檔案。負責人員應根據所屬局／部門訂定有關開立和收存檔案的業務規則（註 31），酌情決定是否將一份資料或文件視作檔案，並收納入電子檔案保管系統。就電郵而言，由於電郵系統與電子檔案保管系統整合（見第 2.19 段），檔案大部分元數據（例如電郵的時間及日期、標題、發文人和受文人）都可從電郵系統自動收納入電子檔案保管系統。至於電郵以外的檔案，包括非電子檔案，用戶須以人手把檔案大部分元數據輸入電子檔案保管系統。這些以人手輸入數據的工作易生錯漏。因此，審計署認為，電子資料管理計劃管理辦公室採取措施，減少以人手把數據輸入電子檔案保管系統的工作，會有下列好處：

- (a) **提倡廣泛使用電子檔案保管系統的工作流程功能** 根據政府檔案處的指引，工作流程功能：
  - (i) 是電子檔案保管系統非強制功能要求，個別局／部門可因應其業務需要酌情決定是否採用；
  - (ii) 使業務程序自動化，提高執行業務工作的效率。如果工作流程設施與電子檔案保管系統一同推行，可提供非常有用的工具，讓用戶啟動工作流程，把文件、檔案或工作傳送給其他用戶，以執行具體行動和支援特定的業務程序；及

---

註 31：根據《行政署通函第 4/2012 號》“開立和收存檔案指引”，應開立／收存足夠但不致過量的檔案。所有局／部門應制訂其業務規則，記錄有關該局／部門須開立和保存哪些檔案的決策。業務規則應就以下事宜為員工提供明確指示：(a) 開立或收存哪些檔案；(b) 由何人及在何時開立或收存檔案；及 (c) 在何處保存檔案。

- (iii) 可方便把檔案管理工作自動化，例如申請批准處置到期銷毀的文件夾，以及檔案管理程序與業務程序整合，例如自動收納檔案。

在政府全面推行電子檔案保管系統期間，有需要提倡廣泛使用工作流程功能；及

- (b) **留意電子檔案管理的最新科技發展** 2020年2月，政府檔案處在回應審計署的查詢時表示，鑑於現行檔案管理原則訂明檔案不應自動開立，政府檔案處不曾也沒有計劃進行任何有關開立檔案和把檔案分類程序自動化的研究。審計署就具推行電子檔案保管系統經驗的海外地區（即美國和英國）的國家檔案部門的檢討進行研究，發現：

- (i) 英國國家檔案館檢討結論所得，現有系統要求個別用戶識別屬官方檔案的文件，然後將有關文件存入電子檔案保管系統成效不彰。有關過程繁瑣（例如用戶認為在貯存檔案時鍵入多個額外欄位的資料（即元數據）造成不必要的負擔），而遵從相關要求的情況也不理想（即用戶寧可在其他地方（例如共用貯存裝置）而非電子檔案保管系統貯存檔案）；及
- (ii) 美國國家檔案和記錄管理局認為，事實證明，要求個別人員負責識別政府資料檔案並把有關檔案存於電子檔案保管系統的做法並不奏效。因此，該部門正研究採用各種自動化解決方案，例如以規則為本的自動化（註 32）和檔案分類自動化（註 33）。

審計署認為，有需要留意電子檔案管理的最新科技發展，務求可減少使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作。

---

註 32：以規則為本的自動化指利用根據元數據、用戶職責或檔案的另一特徵行事的自動化業務規則，識別和收納不同類別的檔案，例如可在系統設定規則，自動收納包含若干關鍵字的特定電郵戶口接收或發送的所有電郵。

註 33：通過檔案分類自動化，電腦會分析檔案內容，把檔案與適當的檔案類別連結。由專家訓練系統，使其可以根據訓練套的分類和藉反覆檢視新增的以機器編碼文件，辨識與各個保存類別相符的檔案。有關算法學習辨識已分類為某一系列的檔案的共同模式，準確度在專家訓練下不斷提高。



## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

### 審計署的建議

- 2.23 審計署建議政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應：
- (a) 研訂各局／部門實施電子管理人事檔案的未來路向，例如提倡廣泛採用“政府人力資源管理服務”系統；
  - (b) 徵詢保安局的意見，審慎評估提供遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案是否可行；
  - (c) 日後在其餘各局／部門推行電子檔案保管系統時，在切實可行範圍內顧及中央管理通訊系統的推行計劃；及
  - (d) 採取措施，減少把檔案收納入電子檔案保管系統時所需以人手輸入數據的工作，包括：
    - (i) 在政府全面推行電子檔案保管系統期間，提倡廣泛使用系統的工作流程功能；及
    - (ii) 留意電子檔案管理的最新科技發展。

### 政府的回應

2.24 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並就審計署在第 2.23(b) 段的建議表示，資科辦已與保安局展開討論有關電子檔案保管系統的保安設計，包括引入提供遠端存取機密檔案所需的保安措施。

2.25 行政署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 就審計署在第 2.23(a) 段的建議：
  - (i) 政府檔案處會就電子管理人事檔案制訂具體指引，供各局／部門依循；及
  - (ii) 資科辦會與政府檔案處及效率促進辦公室合作，加強提倡廣泛採用“政府人力資源管理服務”系統；

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

- (b) 就審計署在第 2.23(b) 及 (c) 段的建議：
- (i) 政府檔案處已在 2016 年更新有關管理電子檔案保管系統機密檔案的標準和要求；及
  - (ii) 在開發中央管理通訊系統及電子檔案保管系統的基礎系統期間，資科辦一直與保安局緊密合作，確保在中央管理通訊系統及電子檔案保管系統的運作上，所有保安方面的問題獲妥善處理。資科辦也會與政府檔案處及效率促進辦公室合作，評估為各局／部門提供遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案是否可行；
- (c) 就審計署在第 2.23(d)(i) 段的建議：
- (i) 為了盡量減少使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作，電子檔案保管系統具備功能，可把檔案的元數據從電郵系統自動收納入電子檔案保管系統。部分參與電子檔案保管系統試驗計劃的局／部門，其電子檔案保管系統具備功能，可自動收納掃描檔案或其他原生數碼檔案的元數據；
  - (ii) 將於整個政府全面推行的中央電子檔案保管系統會具備功能，可自動收納存於電郵系統的檔案、掃描檔案及其他原生數碼檔案的元數據。為進一步加強自動化，中央電子檔案保管系統會設有執行檔案管理工作的工作流程設施，供各局／部門採用。該設施也可在工作流程中自動收納檔案大部分元數據；及
  - (iii) 事實上，資科辦、政府檔案處及效率促進辦公室在為各局／部門舉行的簡介會上，已不斷提倡公務往還可更多使用電郵及廣泛採用電子檔案保管系統的工作流程功能，並會在日後的簡介會及藉發出電子檔案保管系統指引，繼續向各局／部門推廣有關做法；及
- (d) 就審計署在第 2.23(d)(ii) 段的建議，電子資料管理計劃管理辦公室會繼續留意電子檔案管理的最新科技發展，務求探討和研訂適當措施，盡量減少中央電子檔案保管系統收納檔案過程所涉以人手輸入數據的工作。

2.26 效率專員同意審計署在第 2.23(a) 及 2.23(d)(i) 段的建議。

## 第 3 部分：推行電子檔案保管系統試驗計劃

3.1 本部分探討電子檔案保管系統試驗計劃的推行工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 系統開發 (第 3.2 至 3.36 段)；
- (b) 系統運作 (第 3.37 至 3.42 段)；及
- (c) 遷移至中央電子檔案保管系統 (第 3.43 至 3.47 段)。

### 系統開發

#### 電子檔案保管系統試驗計劃

3.2 **5 個早期試行的局／部門** 效率促進辦公室在 2010 年推行電子檔案保管系統，作為整個電子資料管理系統的一部分。之後，隨着電子資料管理策略及框架在 2011 年公布 (見第 1.9 段)，包括政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、渠務署和差餉物業估價署的 4 個局／部門，在 2011 至 2013 年間，先後開始推行其電子檔案保管系統。這 5 個早期試行系統的局／部門各自安排採購和使用現成的商業電子檔案保管系統套裝軟件，並因應所需功能進行一些修改工作。2014 年 10 月，電子政府督導委員會在會議上討論這些先行項目的推行情況，並獲悉出現了一些事宜 (註 34)，導致一次過及經常開支高昂之餘，在推行方面往往需要更長時間 (註 35)，這些事宜應在下一發展階段處理。

3.3 **需要擴大試驗計劃** 2014 年 10 月，電子政府督導委員會得悉：

- (a) 政府檔案處及資料辦已就市場上提供成熟的電子檔案保管系統軟件產品進行評估。在審視軟件產品的功能及檢視相關軟件供應商

---

註 34：這些事宜包括：(a) 業界缺乏富經驗的系統集成商，並對於政府廣泛推行系統的計劃和項目驗收標準普遍存有疑問；(b) 落實機密檔案室和現成商業產品套裝的規格，以便更廣泛推行；(c) 政府機構內部是否已作好準備管理項目和有關變革，尤其在效益變現方面；及 (d) 電子檔案保管的業務程序和做法並不一致。

註 35：一次過開支由 590 至 990 萬元不等，每年經常開支由 110 至 200 萬元不等，而推行時間則由 6 至 21 個月不等。

的示範後，只有少數軟件產品看來可符合政府檔案處訂明電子檔案保管系統在功能和元數據方面的要求；

- (b) 效率促進辦公室、政府檔案處和資料辦聯合進行檢討，找出推行電子檔案保管系統的最佳做法。然而，率先參與推行系統的局／部門規模相對較小，保管檔案的工作流程和有關組織架構缺乏代表性；
- (c) 下一階段在數個較大型、檔案管理要求更為複雜的部門推行電子檔案保管系統，較直接在政府全面推行的做法可取，因為此舉可：
  - (i) 確保政府完全掌握哪些事宜會影響較為複雜的大型部門推行系統，包括對變革管理和人力資源管理的影響；
  - (ii) 提供更符合財政和運作需要的準則，作為推行電子檔案保管系統是否合乎成本效益的理據；
  - (iii) 協助本地業界建立能力，支援全面推行電子檔案保管系統；及
  - (iv) 提供機會測試可否藉共同採購，即經一次招標獲取供 2 個或 3 個部門使用的電子檔案保管系統套裝所得的規模經濟效益，減省成本；及
- (d) 政府雲端平台可支援各局／部門的電子檔案保管系統。採用共享基礎設施服務方式，而非由個別局／部門推行和裝置各自的電子檔案保管系統，預期可在成本和時間方面有所節省，同時也可把風險減至最低。

因此，電子政府督導委員會通過建議，在最多 6 個局／部門 (註 36) 推行電子檔案保管系統，作為下一階段的發展方案。資料辦會中央安排提供支援硬件和採購軟件及規格配置服務。

3.4 **6 個在下一階段試行的局／部門** 擴大試驗計劃涉及在另外 6 個局／部門 (即行政署、土木工程拓展署、知識產權署、建築署、海事處和資料辦)，以共用一個由資料辦管理的服務平台的方式，推行電子檔案保管系統。行政署與政府檔案處共享基礎設施，推行電子檔案保管系統 (見第 1.11(b) 段)。計劃

---

註 36：揀選局／部門參加計劃，是根據各局／部門準備就緒的程度、對計劃的興趣，以及是否可提供合適樣本，顯示整個政府日後會面對的一系列事宜和機會，以便衡量推行電子檔案保管系統帶來的好處。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

會建立 3 個電子檔案保管系統的基礎系統作為共用服務，配置給其餘 5 個參與的局／部門（見第 3.5 段）。行政署藉常備承辦協議（註 37）及直接採購獲取推行電子檔案保管系統所需的產品和服務，而其餘 5 個局／部門所需的產品和服務則經公開招標購置（見第 3.6 段）。擴大試驗計劃涉及約 1.32 億元非經常開支，由資科辦及參與各局／部門集中基本工程儲備基金總目 710 項下多個撥款項目的資源撥付（註 38）。

**3.5 下一階段發展的推行策略** 就電子檔案保管系統試驗計劃下一階段的發展，5 個參與的局／部門分組推行 3 個項目，分別為項目 1 至項目 3（註 39），每個項目各批出一份合約。根據合約，承辦商會提供整套解決方案和服務，採用一套現成的商業電子檔案保管系統套裝軟件，連同所需的規格和修改服務，推行電子檔案保管系統。合約涵蓋提供推行、持續支援和保養系統的服務，以及提供所需軟件和硬件。

**3.6 在 2015 年進行招標** 2015 年年中，資科辦就採購電子檔案保管系統服務發出招標書。在 2015 年 7 月截標日期之前，接獲 9 個投標者提出 14 項報價。經評審後，8 項報價符合要求。2015 年 11 月，分別批出 3 份合約給：(a) 承辦商 A，為資科辦和知識產權署推行電子檔案保管系統基礎系統和系統配置（見第 3.7 段），總開支為 4,080 萬元；(b) 承辦商 B，為建築署和海事處推行電子檔案保管系統基礎系統和系統配置，總開支為 3,630 萬元；及 (c) 承辦商 C，為土木工程拓展署推行電子檔案保管系統基礎系統和系統配置，總開支為 3,300 萬元。

**3.7 分兩個階段推行** 每份合約訂明電子檔案保管系統會分兩個階段推行：(a) 推行基礎系統（註 40）；及 (b) 因應各局／部門的運作需要進行系統規格配置，然後配置給各局／部門（下稱“系統配置”——註 41）。資科辦負責管理有

---

註 37：資科辦和政府物流服務署安排和管理常備承辦協議，讓各局／部門採購資訊科技產品和服務，例如供應網絡產品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。

註 38：資科辦取得撥款，進行兩個有關推行 3 個基礎系統的項目，而參與各局／部門就配置服務取得撥款。政府雲端平台的項目撥款（立法會財務委員會在 2012 年批准撥款）涵蓋硬件和支援服務，以及軟件使用許可證的費用。

註 39：項目 1 涵蓋資科辦和知識產權署；項目 2 涵蓋建築署和海事處；項目 3 則涵蓋土木工程拓展署。

註 40：推行基礎系統包括根據政府檔案處的標準和要求，開發檔案分類和識別、收納檔案、保安及存取控制、檔案存廢，以及製作管理報告等功能。

註 41：系統配置包括就部門檔案分類表、檔案存廢期限表及用戶存取權限設定進行配置，以及與電郵系統整合。

關合約、推行基礎系統，以及在各局／部門的系統配置期間支援基礎系統。作為基礎系統項目的實施機構，資料辦在配置系統給各局／部門之前，負責為基礎系統進行用戶驗收測試，確保項目品質，並能依時推行。其他局／部門是系統配置項目的實施機構，負責收集對所配置系統的要求，以切合各局／部門各自的運作需要，並進行用戶驗收測試，檢查有系統規格和試行電子檔案保管系統，以及裝置推行系統所需的硬件和軟件。

**3.8 項目組織和管治架構** 電子檔案保管系統試驗計劃下一階段發展的計劃管理方案訂明，電子資料管理督導小組是計劃的實施機構，並在計劃下成立項目組織，即計劃督導委員會（註 42）及計劃管理辦公室，管治有關推行 3 個基礎系統的項目。各局／部門會設立各自的項目管治架構，包括項目督導委員會，負責督導項目進行，以在各局／部門推行電子檔案保管系統。

**3.9 項目監察** 所有電子檔案保管系統項目必須遵循《資料辦通告第 2/2011 號》訂明有關政府資訊科技項目的項目管治機制。各局／部門須向資料辦提交項目的季度最新情況報告（即以項目進度檢討季度報表提交）。此外，根據《資料辦通告第 3/2007 號》，各局／部門須在項目投入運作後 6 個月遞交項目推行後部門報表（部門報表——註 43）。

### 推行電子檔案保管系統出現延遲

3.10 根據 11 個局／部門向資料辦提交的季度最新情況報告及／或部門報表（見第 3.9 段），在電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個項目當中有 8 個出現延遲（見表一）。在 5 個早期試行的局／部門當中，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的延遲時間最長（18 個月）。根據其部門報表，延遲主要原因是花了較長時間解決技術問題。審計署得悉，推行系統後，有關技術問題仍然持續出現，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科因而未能免除列印後歸檔的做法（見第 3.25(a)(i) 段）。2020 年 3 月，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科在回應審計署的查詢時表示：

---

註 42：計劃督導委員會由副政府資訊科技總監擔任主席，成員包括來自 6 個參與的局／部門的業務代表及來自資料辦、政府檔案處和效率促進辦公室的技術代表。

註 43：部門報表旨在評估項目的成果，確保政府的投資項目，可以具成本效益的方式依時達到原擬目標。在審視部門報表後（例如曾否大幅偏離計劃成果），資料辦會聽取相關各局／部門的建議，決定是否展開項目推行後檢討，探討出現偏離的原因，並找出所需改善之處。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

- (a) 回顧 2012 年，在必須符合政府檔案處的要求下，市場上的電子檔案保管系統產品選擇有限；
- (b) 電子檔案保管系統原先的推行計劃不切實際，原因是出現未能預計的技術和運作問題，花了不少時間和功夫去解決，以確保妥善保存和檢索檔案的關鍵工作能順利完成。此外，在項目完成前的系統投入運作階段，也有大量修正工作需要處理；及
- (c) 據此，無可避免地耗費了的時間，不應視作延遲。

就電子檔案保管系統試驗計劃下一階段發展的各個項目，截至 2019 年 12 月，除海事處的項目預期會在 2021 年 6 月完成外，所有項目的推行工作已經完成。審計署揀選了海事處推行電子檔案保管系統的個案 (在項目 2 下——見第 3.5 段註 39) 進行審查，發現可予改善之處，詳見下文第 3.11 至 3.17 段。

推行電子檔案保管系統試驗計劃

表一

電子檔案保管系統試驗計劃下各個項目投入運作出現的延遲  
(2019年12月)

局／部門	截至系統投入運作日期的用戶數目	系統投入運作日期 (註 1)		延遲 (月數)
		計劃	實際	
<b>5 個早期試行的局／部門：</b>				
效率促進辦公室	100	2010年1月	2010年6月	5
政府檔案處	145	2013年12月	2014年5月	5
商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科	70	2012年12月	2014年6月	18
差餉物業估價署	100	2014年11月	2014年11月	—
渠務署 (註 2)	240	2015年5月	2016年4月	11
<b>6 個在下一階段試行的局／部門：</b>				
知識產權署	200	2016年4月	2016年7月	3
資料辦	1 000	2016年3月	2016年8月	5
行政署	200	2016年12月	2016年12月	—
土木工程拓展署	1 500	2018年6月	2018年5月	—
建築署 (註 3)	200	2017年7月	2019年9月	26
海事處 (註 3)	750	2020年1月 (2021年6月——註 4)	尚未完成	17 (註 4)

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

註 1：就分階段推行的電子檔案保管系統，會以最後階段的系統投入運作日期計算項目的延遲時間。

註 2：渠務署表示，除了電子檔案保管系統，項目範圍也涵蓋推行另一個電子資料管理系統，名為協同工作間系統。該系統主要涉及採用電子工作流程，就更妥善管理已選定的業務程序提供支援，例如更易管理涉及不同人員的工作、更有效執行須依循預設程序的做法、更易監察工作情況，提醒為行將到期的工作發出催辦通知，以及減省等候發送文件硬複本的時間。部門藉此機會精簡業務程序，需要較預期更長的時間重整業務流程。

註 3：建築署只在一個科別推行電子檔案保管系統。海事處和建築署按項目 2 同一份合約，共用一個基礎系統推行電子檔案保管系統。

註 4：截至 2019 年 12 月，原來的系統投入運作目標日期已延遲了 17 個月，由 2020 年 1 月延至 2021 年 6 月。



## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

3.11 推行海事處和建築署電子檔案保管系統共用基礎系統（下稱“共用基礎系統”） 根據共用基礎系統項目重點報告（註 44），海事處的基礎系統預計在 2016 年 5 月備妥並配置給海事處。由於在推行共用基礎系統方面出現延誤（見第 3.12 至 3.14 段），2017 年 6 月，資科辦批准承辦商 B 的建議，把共用基礎系統的功能分為核心功能和其餘功能處理（註 45）。海事處表示，2017 年 9 月，共用基礎系統的核心功能備妥並配置給海事處進行測試。資科辦表示，整個共用基礎系統在 2019 年 8 月完成，所有核心功能和其餘功能已準備就緒，可供使用。與 2016 年 5 月的計劃完成日期相比，項目延遲了 39 月。表二顯示主要承諾目標的延遲情況：

---

註 44：報告載述項目情況、主要活動和承諾目標的進度及項目變動等其他事宜。

註 45：核心功能包括：(a) 檔案收納；(b) 檔案使用；以及 (c) 檔案管理的功能。其餘功能包括：(a) 把檔案存廢期限表分配至檔案集；(b) 按存廢行動類別擬備總結表；以及 (c) 製作有關檔案存廢的報表。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

表二

電子檔案保管系統共用基礎系統項目 2 的主要承諾目標的延遲  
(2019 年 10 月 30 日)

階段	描述	完成日期		延遲 (月數)
		計劃 (註)	實際	
1	項目開展	2016 年 2 月	2016 年 2 月	—
2	系統分析和設計	2016 年 3 月	2016 年 9 月	6
3	交付基礎系統、進行安裝測試及裝置所需硬件和軟件	2016 年 4 月	2017 年 12 月	20
4	推行基礎系統	2016 年 5 月	2017 年 2 月	9
5	就基礎系統進行保安風險評估和審計，以及對私隱影響的評估	2016 年 6 月	2017 年 12 月	18
6	基礎系統驗收測試	2016 年 6 月	2019 年 9 月	39
7	基礎系統功能檢討	2016 年 8 月	2018 年 9 月	25
8	在基礎系統的配置和護理期間提供支援	2020 年 4 月	尚未完成	—
9	項目完結	2020 年 4 月	尚未完成	—

資料來源：資料辦的記錄

註：根據合約條款，資料辦批准的項目開展文件訂明計劃完成日期。

附註：延遲推行共用基礎系統對隨後分批推行計劃帶來連鎖效應，導致電子檔案保管系統整體推行工作的完成日期延遲了 17 個月，由 2020 年 1 月延至 2021 年 6 月 (見第 3.10 段表一)。

3.12 **推行海事處系統配置** 海事處系統配置分成 4 批進行 (註 46)。截至 2020 年 2 月，只推行了第一批系統配置。第一批系統配置在 2019 年 8 月才完成，較 2018 年 1 月的目標完成日期延遲了 19 個月。表三顯示海事處電子檔案保管系統系統配置 (第一批) 主要承諾目標的延遲情況。

註 46：海事處表示，部門採取循序漸進的方式推行電子檔案保管系統，用戶分為 4 批 (涉及不同的用戶組別/小組)。第一至第四批的系統配置工作涉及為用戶組別/小組研訂檔案分類表、配置和裝置硬件和軟件、進行用戶驗收測試和培訓等。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

表三

### 海事處電子檔案保管系統系統配置 (第一批) 主要承諾目標的延遲 (2019 年 10 月 30 日)

主要承諾目標	完成日期		延遲 (月數)
	計劃 (註 1)	實際	
項目開展	2017 年 3 月	2017 年 4 月	1
收集規格要求	2017 年 5 月	2017 年 7 月	2
系統配置和用戶裝置	2017 年 8 月	2017 年 9 月	1
用戶驗收測試和培訓	2017 年 12 月	2019 年 6 月 (註 2)	18
系統投入運作 (第一批)	2018 年 1 月	2019 年 8 月	19

資料來源：資科辦及海事處的記錄

註 1：根據合約條款，海事處項目督導委員會批准的項目開展文件訂明計劃完成日期 (見第 3.17 段)。

註 2：海事處表示，核心功能的測試在 2018 年 9 月完成，其餘功能的測試在 2019 年 6 月完成。

3.13 **延遲的主要原因** 審計署的審查發現，推行共用基礎系統和第一批系統配置出現延誤，主要原因是承辦商 B 表現未如理想：

- (a) **共用基礎系統** 有關系統設計和開發的主要承諾目標嚴重延誤。資科辦表示已密切監察承辦商 B 開發系統和修正所發現問題的進度。在 2016 年 9 月至 2017 年 6 月期間，資科辦向承辦商 B 發出 7 封警告信，針對承辦商 B 表現欠佳，包括：
- (i) 進度嚴重延誤及對履行合約管理鬆懈；
  - (ii) 人手資源不足；及
  - (iii) 未能提交增補人手資源的方案，以證明會承諾準時完成項目。

為了加快進度，資科辦在 2017 年 6 月批准承辦商 B 的建議，把共用基礎系統的功能分為核心功能和其餘功能處理，並優先提供核心功能，這樣便不會令推行海事處的系統配置嚴重受阻。鑑於出

現嚴重延誤，資料辦已採取／探討各項措施，包括向承辦商 B 發出警告信及終止合約 (註 47)；及

(b) **海事處系統配置** 海事處表示，基礎系統尚未成熟，便配置給海事處進行測試，結果在用戶驗收測試中發現大量誤差，須花上長時間糾正：

(i) **發現大量誤差** 共用基礎系統和系統配置測試發現的誤差，會記錄在測試事故報告內，供承辦商 B 日後修正，以保證品質。海事處表示，共用基礎系統在 2017 年 9 月配置給海事處時，錄得 475 宗測試事故報告。承辦商 B 必須先糾正誤差，海事處方可向第一批的用戶推出電子檔案保管系統。第一批系統配置的用戶驗收測試和培訓期由 2017 年 9 月至 2019 年 10 月，海事處就核心功能及其餘功能進行用戶驗收測試，共錄得 765 宗測試事故報告 (註 48)。截至 2019 年 10 月，在 765 宗測試事故報告當中，604 宗 (79%) 已經處理並結案，125 宗 (16%) 尚待處理，36 宗 (5%) 已予撤回／澄清，無須採取進一步行動。海事處表示，在 765 宗測試事故報告當中，554 宗 (72%) 與共用基礎系統的功能有關；

(ii) **需要長時間糾正在關鍵測試事故報告中發現的誤差** 為了加快修正測試事故報告所涉問題，海事處和承辦商 B 同意先處理關鍵測試事故報告 (即緊急及優先處理的個案)。審計署分析了 604 宗已處理並結案的測試事故報告，發現 480 宗 (79%) 屬緊急／優先處理個案。就上述 479 宗測試事故報告 (包括 111 宗緊急個案及 368 宗優先處理個案 (註 49))，承辦商 B 平均需時 92.4 天 (由 0.6 至 518.5 天不等) 糾正測試事故報告中發現的誤差 (見表四)；及

---

註 47：如承辦商：(a) 持續未能準時或根據合約條款提供全部服務或任何一部分的服務；或 (b) 未能根據合約條款，在推行計劃指明任何工作的完成日期後 8 個星期內完成該項工作，政府有權終止合約。在徵詢法律意見並考慮到承辦商沒有把項目置之不顧後，資料辦認為不應輕言決定終止合約，因為有需要顧及終止合約的後果，以及考慮重新招標物色另一承辦商推行電子檔案管理系統所需的開支和時間。

註 48：海事處表示，在該段期間，建築署發現並報告約 300 宗測試事故，資料辦發現並報告約 910 宗測試事故。

註 49：由於有 1 宗個案找不到誤差的匯報日期，因此只分析了 368 宗而非 369 宗須優先處理的測試事故報告。

表四

承辦商 B 糾正 479 宗緊急／優先處理測試事故報告中發現的  
誤差所需的時間  
(2017 年 9 月至 2019 年 10 月)

測試事故報告		所需時間		
分類	數目	平均	最多	最少
		(日數)		
緊急	111	110.5	391.8	0.6
優先處理	368	87.0	518.5	0.7

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

- (iii) **重新測試結果不符規定的比率甚高** 在 765 宗測試事故報告當中，246 宗 (32%) 一次或多次未能通過所需測試，失誤次數為 1 至 14 不等。海事處表示，當承辦商 B 匯報已就某宗測試事故報告發現的誤差作出糾正，資料辦會進行測試，並核實測試事故報告的誤差已予糾正，然後才轉交海事處。海事處再三發現測試事故報告中的誤差未獲完全糾正，因而須退回給承辦商 B 跟進。海事處認為，承辦商 B 未能修正系統誤差，令海事處須花額外功夫再進行測試和核實已重新測試的事故報告中的誤差。

截至 2020 年 2 月，共用基礎系統尚待處理的測試事故報告共有 191 宗，包括 7 宗緊急／優先處理個案及 184 宗一般／較後處理個案。涉及海事處系統配置而尚待處理的測試事故報告共有 78 宗，包括 2 宗緊急／優先處理個案及 76 宗一般／較後處理個案。

3.14 2020 年 3 月，海事處及資料辦告知審計署：

**海事處**

- (a) 把共用基礎系統的基礎系統功能分為核心功能和其餘功能 (見第 3.13(a) 段) 的處理方法有風險，當合併基礎系統這兩個重要部分時，需要額外時間糾正所有誤差，最終延遲了 4.5 個月。2017 年 10 月，在電子檔案保管系統配置給海事處後不久，海事處發電郵給資料

辦，表示在用戶驗收測試中發現大量誤差，對系統性能深表疑慮。海事處認為，配置給海事處的系統尚未成熟（見第 3.13(b) 段）；

- (b) 有關修正測試事故報告所載的誤差（見第 3.13(b) 段）：
  - (i) 海事處花了不少額外功夫與承辦商 B 頻密地加開會議，確保承辦商 B 完全明白出現哪些系統誤差；
  - (ii) 多次向承辦商發出電郵，催促加快糾正誤差；及
  - (iii) 承辦商未能與其分判商維持有效溝通並進行品質檢查，拖慢了修正錯誤的過程；

### 資料辦

- (c) 把共用基礎系統的基礎系統功能分為核心功能和其餘功能處理，旨在盡量減少延誤推行共用基礎系統。共用基礎系統延遲了 39 個月，而系統投入運作（第一批）的延誤時間則為 19 個月；及
- (d) 資料辦接獲海事處的系統誤差報告後，已迅速採取行動與承辦商 B 跟進，率先應付緊急／優先處理個案，並會竭力盡快糾正尚待處理的測試事故報告所載的誤差。

### 需要就索取算定損害賠償徵詢法律意見

3.15 資料辦表示，在 2016 年項目出現延誤時，資料辦已考慮採取不同方案，包括索取算定損害賠償及終止合約。然而，根據合約條款，只有在承辦商未能在完成日期（即海事處當時預定在 2020 年 1 月完成按全部 4 批推出系統的日期）或之前，提供和交付處於備妥可用狀況（即可投入運作）的系統，才可索取算定損害賠償。在 2016 年 11 月 30 日及 12 月 13 日發給承辦商 B 的警告信中（見第 3.13(a) 段），資料辦表示，如承辦商的表現沒有改善，資料辦保留索取算定損害賠償（註 50）及終止合約的權利。由於項目延誤，承辦商 B 擬備了兩份項目問題報告，記錄項目問題及解決方案，並重訂項目程序表。資料辦留意到，自 2016 年 12 月開始，承辦商 B 已加強項目管治，並向項目投放額外資源。

---

註 50：根據合約條款，承辦商須在完成日期當日或之前，向政府提供和交付處於備妥可用狀況的系統。如果承辦商未能履行規定，承辦商須就在該完成日期至承辦商提供處於備妥可用狀況的系統的實際日期這段延誤期內的每天或不足一天，向政府繳付總推行費用的百分之零點一五（0.15%）的款項，作為算定損害賠償，以償付政府因有關延誤而承受的損失及損害，有關算定損害賠償上限為總推行費用的百分之十五（15%）。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

儘管經重組的開發團隊仍需追回先前延誤受阻的進度，開發工作已取得重大進展。不過，仍有許多問題尚待處理。項目程序表在 2019 年再經修訂，而重訂項目程序表前，沒有向承辦商 B 索取算定損害賠償便通過把整個系統的目標完成日期延至 2021 年 6 月。就此，資科辦（作為合約管理人）曾就終止合約及接納修訂推行計劃的後果徵詢律政司的意見，但儘管承辦商 B 的表現未如理想（見第 3.13 段），資科辦在批准延後完成日期前，並未就索取算定損害賠償（200 萬元——註 51）一事尋求具體法律意見。為加強保障政府的權益，審計署認為，資科辦在批准完成日期延期前，應就是否索取算定損害賠償徵詢律政司的意見。

### 監察項目進度工作的不足之處

3.16 **資科辦的監察工作** 資科辦設立兩層項目管治架構，包括項目督導委員會及項目推行小組，監督海事處及建築署的共用基礎系統開發工作（見圖一）。審計署的審查發現，資科辦監察項目的工作有不足之處：

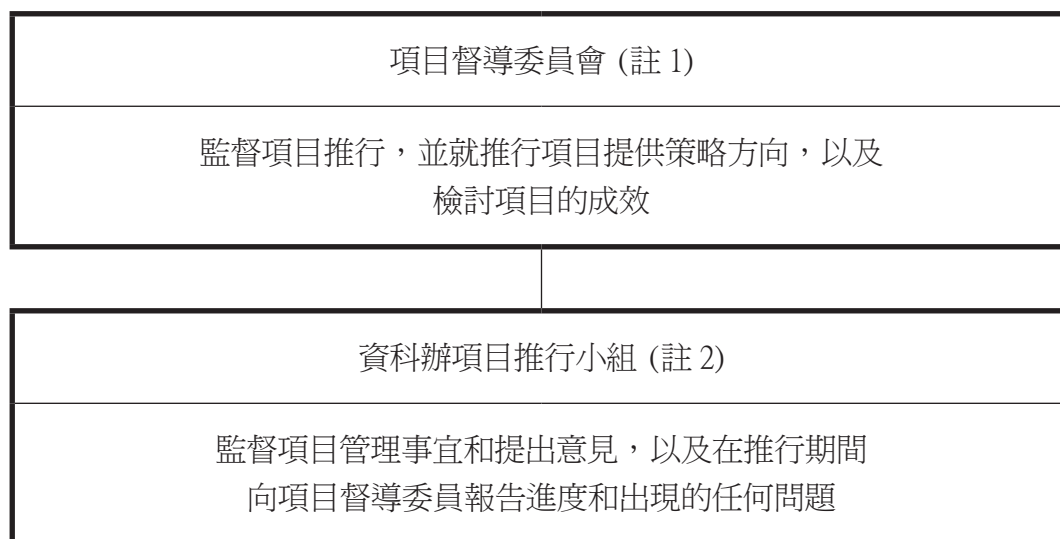
- (a) 資科辦項目督導委員會僅召開了兩次會議（在 2015 年 12 月及 2016 年 6 月舉行）。在 2016 年 7 月至 2019 年 8 月期間，雖然項目推行小組積極監察承辦商 B 的表現，項目督導委員會未有召開會議，就項目推行的問題，包括終止合約或索取算定損害賠償，適時提供策略指引；及
- (b) 在 2016 年 9 月至 2019 年 8 月期間，沒有向項目督導委員會提交任何項目管理計劃。

---

註 51：原可索取的算定損害賠償金額為 200 萬元，即以估計合約總值減去系統維修保養費用（1,360 萬元）後的 15% 為可索取的算定損害賠償上限。算定損害賠償上限償付為延誤 100 天而承受的損失。

圖一

資料辦兩層項目管治架構



資料來源：資料辦的記錄

註 1：項目督導委員會由總系統經理擔任主席，成員包括政府檔案處及項目管理辦公室的代表。

註 2：資料辦項目推行小組的成員包括資料辦相關人員及承辦商的代表。

3.17 **海事處的監察工作** 海事處資訊科技督導委員會 (註 52) 負責監督部門的資訊科技策略及推行工作。根據資料辦的指引 (見第 3.9 段)，海事處採用 3 層項目管治架構，包括：(a) 項目督導委員會；(b) 項目保證小組；以及 (c) 項目推行小組，監督電子檔案保管系統項目的系統配置工作 (見圖二)。2017 年 4 月，項目督導委員會批准項目開展文件 (註 53)，以監察和控制電子檔案保管系統項目。該文件訂明管控機制，例如檢察點會議、項目進度報告及項目須予特別注意的問題。審計署的審查發現，海事處監察項目的工作有以下不足之處：

- (a) **項目督導委員會及項目保證小組沒有定期召開會議** 項目督導委員會及項目保證小組的主要職能，是監督項目推行，並就推行項目提供指引和策略方向，以及確保項目得以交付 (見圖二)。然而，審計署留意到，截至 2020 年 3 月，海事處自 2017 年 1 月開展項目

註 52：海事處副處長 (特別職務) 身兼海事處系統配置項目實施人及海事處資訊科技督導委員會主席。

註 53：海事處的項目開展文件，載述有關推行電子檔案保管系統項目的管理方針，旨在確保推行項目的工作質素及項目能夠依時進行。



## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

以來，項目督導委員會和項目保證小組只在 2019 年 8 月召開了一次會議（註 54 及註 55），通過修訂第一批系統配置的推行日期。海事處表示：(i) 考慮到修訂項目推行時間表可能導致的嚴重影響，已就此多次向海事處資訊科技督導委員會尋求指導，資訊科技督導委員會是高層委員會，負責監督海事處所有資訊科技策略及推行工作；以及 (ii) 由於海事處的系統配置持續出現問題，作為應急措施，海事處沒有待至項目督導委員會／項目保證小組下一次會議，便着手與承辦商 B 及資科辦頻密開會（包括檢察點會議及特別會議），解決所發現的問題；及

- (b) **未能適時擬備項目進度報告以作管理檢討** 根據項目開展文件，承辦商 B 須由 2017 年 3 月起，每月提交項目進度報告，載述自項目開展以來的進度及所遇到的重大問題。項目進度報告會分發給項目督導委員會及項目保證小組成員參閱。然而，審計署發現，海事處只要求承辦商 B 自 2018 年 9 月起提交項目進度報告。項目進度報告自 2019 年 12 月起才分發給項目督導委員會及項目保證小組成員（註 56）。就此，海事處在 2020 年 1 月告知審計署，承辦商 B 在每月舉行的檢察點會議上報告電子檔案保管系統項目的進度，有關會議記錄可作為項目進度的記錄。

審計署認為，資科辦需要密切監察項目進度，確保海事處的電子檔案保管系統能夠在經修訂的完成日期（即 2021 年 6 月）或之前完成。由於在推行共用基礎系統方面有嚴重延誤，資科辦需要汲取經驗，以便在政府全面推行電子檔案保管系統時，能夠更有效監察承辦商的工作。審計署亦認為，海事處需要定期召開項目督導委員會及項目保證小組會議，並要求承辦商 B 根據項目開展文件的規定，適時提交項目進度報告，藉此加強監察承辦商 B 的表現。

---

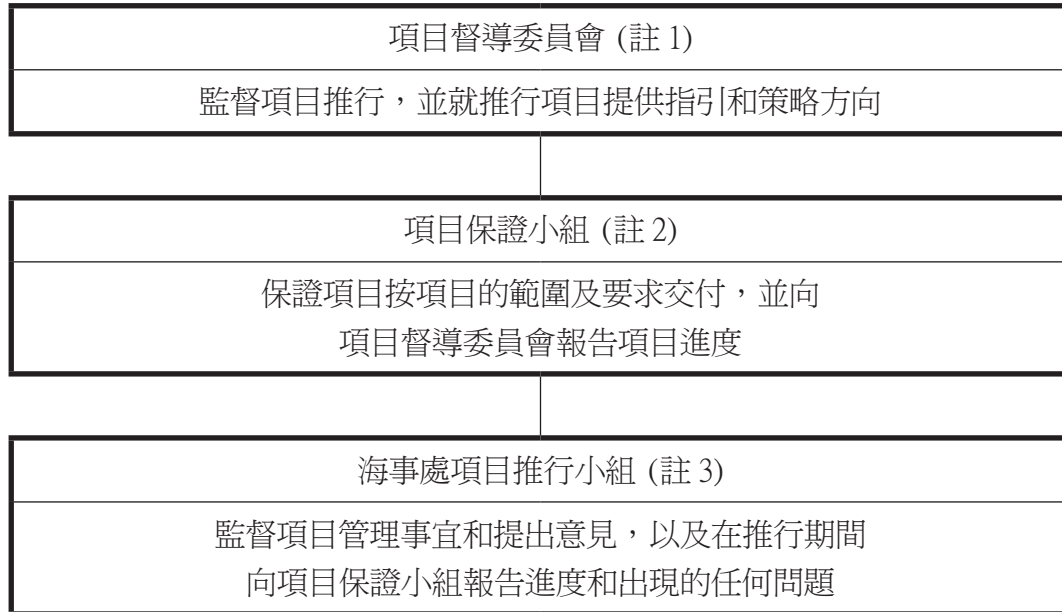
註 54：海事處的項目督導委員會在 2019 年 8 月召開第一次會議，批准海事處第一批系統配置的目標系統投入運作完成日期延期 17 個月，由 2018 年 1 月延至 2019 年 6 月。此外，共用基礎系統延遲完成，對海事處電子檔案保管系統整體推行工作的計劃完成日期帶來連鎖效應，項目督導委員會批准計劃完成日期延期 17 個月，由 2020 年 1 月延至 2021 年 6 月。

註 55：項目保證小組在項目期間只召開了一次會議，與項目督導委員會會議同日舉行，建議第一批系統推出日期，並修訂項目開展文件所載的項目程序表。海事處表示：(a) 每半年在海事處資訊科技督導委員會會議匯報推行電子檔案保管系統的進度，該委員會由副處長（特別職務）擔任主席，成員包括各科的首長級人員代表；以及 (b) 自 2017 年 1 月起以傳閱方式，向項目督導委員會尋求批准及指導（包括藉電郵通過項目開展文件及匯報項目最新進展）。

註 56：項目保證小組 16 名成員當中，有 6 人是項目推行小組的成員，會獲發項目進度報告。此外，項目保證小組主席出席每月舉行的檢察點會議。

圖二

海事處電子檔案保管系統的项目管治架構



資料來源：海事處的記錄

註 1：項目督導委員會由海事處部門主任秘書擔任主席，成員包括資訊科技管理組、行政組及各科的代表。

註 2：項目保證小組由高級資訊科技經理擔任主席，成員包括資訊科技管理組、行政組及各科的代表。

註 3：海事處項目推行小組的成員包括資訊科技經理 (海事處項目經理)，以及資訊科技管理組和行政組的代表。

附註：海事處資訊科技督導委員會負責檢討部門的資訊科技策略，探討和督導推行跨部門政府資訊科技措施，以及統籌與其他政府資訊科技系統整合的工作。

擬備和遞交部門報表有不足之處

3.18 **遞交部門報表** 電子檔案保管系統試驗計劃涉及 13 個項目 (包括 11 個局／部門各推行 1 個項目，以及 2 個基礎系統項目——見第 3.4 段註 38)，所需費用由基本工程儲備基金總目 710 項下撥付。截至 2020 年 1 月，10 個已完成項目的部門報表已到期遞交。雖然資料辦已按月發出催辦便箋，但在該 10 份部門報表當中，仍有 8 份遲交或未遞交 (見表五)。

推行電子檔案保管系統試驗計劃

表五  
遲交部門報表  
(2020年1月)

項目	部門報表列明的系統投入運作日期 (a)	部門報表遞交日期 (b)	相隔時間 (c)=(b) – (a) (月數)	遲交 (註1) (d)=(c) – 7個月 (月數)
效率促進辦公室	2010年 6月1日	2011年 10月11日	16	9 (註2)
政府檔案處	2014年 5月13日	2014年 12月30日	7	—
商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科	2014年 6月23日	2017年 5月25日	35	23 (註3)
差餉物業估價署	2014年 11月28日	2015年 5月26日	6	—
渠務署	2016年 4月25日	2017年 2月20日	10	3
知識產權署	2016年 7月20日	2017年 3月27日	8	1
資料辦	2016年 8月31日	2017年 10月17日	14	7
行政署	2016年 12月30日	2017年 10月1日	9	2 (註4)
項目1和3的基礎系統	2018年 5月14日	仍未遞交	20	13
土木工程拓展署	2018年 5月31日	2019年 7月16日	13	6

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

註1：根據部門報表的範本，遞交時間是系統投入運作日期後7個月內，與《資料辦通告第3/2007號》訂明的規定，即在項目投入運作後6個月遞交報表（見第3.9段）略有不同。

註2：效率促進辦公室表示，系統在投入運作後曾作進一步提升，因此暫緩遞交有關報表，直至系統提升順利完成為止。

註3：商務及經濟發展局表示，經資料辦同意，遞交期限延長5個月至2015年6月。由於推行系統後有關技術問題持續出現，因此暫緩遞交有關報表，直至所有修正工作於2017年3月順利完成為止。

註4：行政署表示，其電子檔案保管系統先後在2016年12月30日及2017年3月17日推出，分別供第一階段用戶及其他用戶使用，部門報表最終在2017年10月，即系統投入運作後7個月內完成。

3.19 **部門報表沒有妥善報告節省的紙張／列印費用** 審計署發現，所有局／部門都在部門報表匯報已經或將會節省紙張／列印費用。然而，由於局／部門免除列印後歸檔所需的時間各有不同（見第 3.23 段），部分局／部門在遞交部門報表時仍未免除列印後歸檔的做法（見第 3.18 段表五）。審計署認為，要在免除列印後歸檔的做法一段長時間後才可實現和衡量電子檔案保管系統在減省紙張／列印費用方面的效益。就在政府全面推行電子檔案保管系統而言，有需要設立機制，衡量各局／部門停止列印後歸檔的做法所節省的紙張／列印費用。

### 免除列印後歸檔的做法可予改善之處

3.20 **合規評估** 《總務通告第 2/2009 號》訂明，除非獲得政府檔案處同意，否則各局／部門應以列印後歸檔的方式，把電郵檔案存於其部門的檔案保管系統。根據政府檔案處的指引，已全面推行適當電子檔案保管系統的局／部門，應先進行合規評估（註 57），然後才向政府檔案處尋求事先批准，免除以列印後歸檔的方式管理電郵檔案。合規評估涵蓋兩個必要部分：

- (a) 評估電子檔案保管系統，包括系統的功能、系統規格和修改；及
- (b) 評估規管電子檔案保管系統的應用、管理和保養的部門檔案管理政策、守則和程序。

各局／部門應在系統驗收期間，即在向用戶推行電子檔案保管系統之前，進行 (a) 項所述的評估，並在系統推行後 3 個月內進行 (b) 項所述的評估。

3.21 **政府檔案處給予批准的程序** 如局／部門在合規評估取得所需評分，可向政府檔案處申請同意免除以列印後歸檔的方式管理電郵函件。有關申請連同所需電子檔案保管系統的文件資料，包括系統和用戶手冊、合規評估報告及部門檔案管理政策、守則和程序等文件須一併提交政府檔案處。如有需要，政府檔案處或會要求有關的局／部門向政府檔案處的代表實地示範電子檔案保管

---

註 57：合規評估旨在協助各局／部門評估和核證電子檔案保管系統和規管系統的應用、管理和保養的相關部門檔案管理政策、守則和程序能否：(a) 符合政府的檔案管理政策和電子檔案管理要求；(b) 支援執行各局／部門常見的檔案管理職能和活動；(c) 保持電子檔案保管系統管理的檔案在其整個生命週期中真確、完整、可靠和可用，作為各局／部門決策和活動的可靠憑證；(d) 應付各局／部門在業務、運作和檔案管理方面的特定需要；及 (e) 確保具歷史價值的檔案在移交政府檔案處保存之前，由電子檔案保管系統妥為管理。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

系統的功能。如政府檔案處同意批准，會以書面通知有關的局／部門由一個指明日期開始免除列印後歸檔的做法。如拒絕給予批准，政府檔案處會向有關的局／部門提出意見和建議，以便作出改善。如改善措施取得理想成效，有關的局／部門可向政府檔案處重新提出申請，免除列印後歸檔的做法。

3.22 **停止列印後歸檔的做法** 截至 2019 年 12 月，在電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門當中，有 7 個 (即效率促進辦公室、政府檔案處、渠務署、資料辦、知識產權署、行政署和土木工程拓展署) 已免除列印後歸檔的做法。其餘 4 個局／部門的進度如下：

- (a) **兩個早期試行的局／部門** 商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科和差餉物業估價署在 2014 年推行電子檔案保管系統後，仍未免除列印後歸檔的做法 (見第 3.25 段)。電子檔案保管系統和列印後歸檔的做法一直並行運作，已逾 5 年；及
- (b) **兩個在下一階段試行的局／部門** 建築署和海事處最近才推行電子檔案保管系統，因此仍未向政府檔案處申請免除列印後歸檔的做法。

為了體現電子檔案保管系統在列印、管理和貯存紙本檔案方面減省成本的效益，有需要在切實可行範圍內盡早免除列印後歸檔的做法。此外，審計署就要求電子檔案保管系統試驗計劃下各局／部門遵行停止列印後歸檔做法的規定，找到可予改善之處，詳見下文第 3.23 至 3.25 段。

3.23 **免除列印後歸檔做法所需時間各有不同** 審計署的分析發現，電子檔案保管系統試驗計劃下各局／部門免除列印後歸檔的做法所需時間 (即由電子檔案保管系統投入運作日期起計至政府檔案處批准免除列印後歸檔做法的指明日期)，由 3 至 25 個月不等 (見表六)。

推行電子檔案保管系統試驗計劃

表六

電子檔案保管系統試驗計劃下 7 個局／部門  
停止列印後歸檔做法所需的時間

局／部門	系統投入運作的日期 (註 1) (a)	停止列印後歸檔做法的日期 (b)	並行運作的時間 (c)=(b) – (a) (月數)
<b>3 個早期試行的局／部門：</b>			
效率促進辦公室 (註 2)	2010 年 6 月	2010 年 6 月	—
政府檔案處 (非機密檔案及限閱檔案) (機密檔案)	2014 年 5 月 2015 年 9 月	2014 年 9 月 2016 年 10 月	4 13
渠務署	2016 年 4 月	2018 年 5 月 (第 1 階段)	25
<b>4 個在下一階段試行的局／部門：</b>			
知識產權署	2016 年 7 月	2017 年 12 月	17
資料辦	2016 年 8 月	2017 年 4 月	8
行政署	2016 年 12 月	2018 年 3 月	15
土木工程拓展署	2018 年 5 月	2018 年 8 月 (第 1 及 2 階段) 2018 年 10 月 (第 3 階段)	3 (第 1 及 2 階段) 5 (第 3 階段)

資料來源：審計署對資料辦及政府檔案處記錄的分析

註 1：就分階段推行的電子檔案保管系統，會以最後階段的系統投入運作日期計算並行運作的時間。

註 2：政府檔案處表示，效率促進辦公室在 2010 年推行電子檔案保管系統並相應免除列印後歸檔的做法，當時政府檔案處尚未發布相關指引和程序，規定各局／部門在免除列印後歸檔的做法前，必須先取得政府檔案處批准。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

3.24 **政府檔案處盡早參與其中是成事關鍵因素** 審計署得悉，在電子檔案保管系統試驗計劃下的局／部門當中，土木工程拓展署的電子檔案保管系統支援最多用戶（即約1 500名用戶）。該署在2018年5月系統投入運作後，只用了5個月的時間，便在2018年10月停止列印後歸檔的做法。審計署留意到，政府檔案處盡早參與其中，或是有助適時停止列印後歸檔做法的關鍵因素之一。具體來說，土木工程拓展署並非在系統投入運作後才向政府檔案處申請免除列印後歸檔的做法，而是在每一階段項目完成後，即安排由政府檔案處進行合規查核，查看電子檔案保管系統的功能是否符合相關要求，這樣可及時解決政府檔案處在合規查核中發現的任何問題。審計署認為，在政府全面推行電子檔案保管系統期間，應提倡這個良好做法，尤其適用於規模較大，須分階段推行系統的局／部門。

3.25 **兩個局／部門的電子檔案保管系統和列印後歸檔的做法長時間並行運作** 如第3.22(a)段所述，兩個早期試行的局／部門，即商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科和差餉物業估價署，自2014年推行電子檔案保管系統後，電子檔案保管系統和列印後歸檔的做法一直並行運作，已逾5年。審計署認為，長時間並行運作並不可取，因為會令用戶管理檔案的工作量增加，歸檔時也會更易出現遺漏。審計署抽樣檢查商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的20個紙本案卷，發現當中8個案卷有部分檔案並沒有存於電子檔案保管系統或較遲才存入系統（見第3.38(c)段）。另一方面，在該20個案卷當中，3個案卷有部分電郵並沒有列印和歸檔。審計署留意到，長時間並行運作的主要原因如下：

- (a) **技術問題** 商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科和差餉物業估價署推行電子檔案保管系統後，都遇到技術問題，詳情如下：
  - (i) **商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科** 自2014年6月推行電子檔案保管系統後，間歇出現技術問題。2014年12月，政府檔案處進行合規查核，發現其電子檔案保管系統在功能要求和檔案管理元數據標準（見第1.10(a)段）共有兩個事項未符規定。電子檔案保管系統在2015年6月進行提升，以解決有關問題。一年後，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科發現另一與電子檔案保管系統搜尋功能有關的重大問題。該問題在2016年9月獲解決。2017年年初，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科發現有需要提升現有的電子檔案保管系統，以便：(i) 符合政府檔案處在2016年9月公布最新的系統功能要求；及(ii) 在2018年4月前處理現有電子檔案保管系統解決方案支援終止的問題。因此，商務及經濟

發展局轄下的通訊及創意產業科決定把其電子檔案保管系統遷移至資科辦開發的電子檔案保管系統基礎系統。有關遷移程序於 2019 年 6 月完成。2020 年 1 月，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科正準備再次向政府檔案處提出申請，免除列印後歸檔的做法；及

- (ii) **差餉物業估價署** 2014 年 10 月，儘管差餉物業估價署電子檔案保管系統的承辦商確認，已根據政府檔案處訂明的功能要求推行電子檔案保管系統，政府檔案處在 2014 年 11 月及 12 月兩場差餉物業估價署電子檔案保管系統功能示範中，發現系統未能符合有關的功能要求。2015 年 2 月，差餉物業估價署提升系統，以處理有關問題。2016 年 3 月，差餉物業估價署向政府檔案處提交免除列印後歸檔做法的申請（註 58）。在 2016 年 4 月至 2017 年 6 月期間，差餉物業估價署進行了 3 場示範，並完成系統提升，以解決政府檔案處提出的部分事宜。然而，仍有事宜尚待處理。政府檔案處於 2017 年 6 月、10 月和 11 月，三度與差餉物業估價署舉行會議，討論提升系統的建議，以處理尚未解決的事宜。不過，雙方未能達成協議。差餉物業估價署表示，礙於其電子檔案保管系統所採用套裝軟件的限制，提升整個系統或進行重大改善工作，是唯一讓系統符合政府檔案處所訂功能要求的可行方案。然而，兩個做法都需要投放大量資源，並會牽涉複雜的技術問題；及

- (b) **系統遷移及尚有其他工作需要優先處理** 2020 年 3 月，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科和差餉物業估價署在回應審計署的查詢時表示：

### **商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科**

- (i) 根據政府檔案處的指引，除非獲政府檔案處事先同意，否則各局／部門應向政府檔案處提出申請，一次過免除整個局／部門列印後歸檔的做法。通訊及創意產業科並未在整個部門推行電子檔案保管系統。該科轄下的創意香港正計劃在 2021 年推行電子檔案保管系統；

---

註 58：差餉物業估價署表示，有關部門檔案管理政策、守則和程序的評估工作（見第 3.20(b) 段）在 2015 年 4 月展開，並在 2015 年 9 月為合規評估報告作最後定稿。但是，由於政府檔案處在 2015 年 9 月發布有關評估電子檔案保管系統的更新指引，所以須因應當時政府檔案處的要求修訂合規評估報告，到 2016 年 2 月方能定稿。



## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

- (ii) 即使其電子檔案保管系統自 2019 年 6 月起已遷移至資料辦的基礎系統，但是還需要更多時間觀察系統的性能，因此有必要讓系統與列印後歸檔的做法並行運作，以免保存檔案的工作中斷。據此，並行運作的安排不應被視作偏離政府檔案處的指引或延遲免除列印後歸檔的做法；
- (iii) 考慮到其電子檔案保管系統性能穩定，正計劃尋求政府檔案處批准，免除列印後歸檔的做法；

### 差餉物業估價署

- (iv) 自 2017 年與政府檔案處開會後，差餉物業估價署大部分時間忙於同樣需要優先處理的其他工作，包括為履行法定承諾和協助制訂新政策所需的額外工作，以及其他系統開發／提升項目；及
- (v) 2020 年 1 月，差餉物業估價署聯絡政府檔案處，檢視有關停止列印後歸檔做法尚待處理的事宜，以期訂定時間表，在切實可行範圍內盡快取得政府檔案處批准，免除列印後歸檔的做法。

審計署認為，有需要完善系統驗收程序，確保在切實可行範圍內找出技術問題並予以解決之後，才推行系統。商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科，以及差餉物業估價署應與政府檔案處緊密合作，安排免除列印後歸檔的做法，包括在系統功能不符要求和檔案管理元數據未達標準時加以處理。

## 審計署的建議

### 3.26 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 汲取推行共用基礎系統的經驗，以更有效監察承辦商在政府全面推行電子檔案保管系統，包括：
  - (i) 定期召開項目督導委員會會議，就項目推行提供策略方向；及
  - (ii) 日後批准延後其餘各局／部門的電子檔案保管系統項目的目標完成日期時，考慮到承辦商的表現和政府因項目延誤承受的損失，就應否索取算定損害賠償，尋求律政司的意見；

- (b) 密切監察承辦商 B 的進度，確保海事處的電子檔案保管系統在經修訂的完成日期 (即 2021 年 6 月) 或之前完成，並盡快修正發現的誤差；及
- (c) 採取有效措施，確保電子檔案保管系統項目的部門報表獲適時遞交。

3.27 審計署建議海事處處長應：

- (a) 加強監察電子檔案保管系統項目的進度，並定期召開項目督導委員會和項目保證小組會議，監督承辦商 B 的表現；及
- (b) 要求承辦商 B 根據項目開展文件的規定，準時提交項目進度報告。

3.28 審計署建議，為在政府全面推行電子檔案保管系統作好準備，政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應：

- (a) 設立機制，衡量各局／部門停止列印後歸檔的做法所節省的紙張／列印費用；
- (b) 提倡讓政府檔案處盡早參與其中的良好做法，為適時停止列印後歸檔的做法作好準備；及
- (c) 完善系統驗收程序，確保在切實可行範圍內找出技術問題並予以解決之後，才推行系統。

3.29 審計署建議商務及經濟發展局局長應與政府檔案處緊密合作，安排轄下的通訊及創意產業科免除列印後歸檔的做法。

3.30 審計署建議差餉物業估價署署長應與政府檔案處緊密合作，安排差餉物業估價署轄下已推行電子檔案保管系統的辦事處，免除列印後歸檔的做法。

### 政府的回應

3.31 政府資訊科技總監同意審計署在第 3.26 段的建議，並表示：

- (a) 資科辦正密切監察承辦商 B 就尚未處理的測試事故報告所載的誤差進行修正工作的進度。除了每星期與承辦商召開檢察點會議外，資科辦一直與承辦商緊密合作，跟進尚待處理的事宜；及
- (b) 按月發出催辦便箋，提醒各局／部門遞交部門報表。

3.32 海事處處長同意審計署在第 3.27 段的建議，並表示：

- (a) 海事處已加強監察電子檔案保管系統項目的進度，並安排定期召開項目督導委員會及項目保證小組會議，跟進餘下數批的推行工作；及
- (b) 應海事處要求，承辦商 B 自 2018 年 9 月起提交項目進度報告。海事處會繼續密切監察承辦商適時提交有關報告。

3.33 政府資訊科技總監、行政署長及效率專員同意審計署在第 3.28 段的建議。行政署長表示：

- (a) 就審計署在第 3.28(a) 段的建議，效率促進辦公室會與政府檔案處合作，支援電子資料管理計劃管理辦公室設立機制，衡量各局／部門停止列印後歸檔的做法所節省的紙張／列印費用；及
- (b) 就審計署在第 3.28(b) 及 (c) 段的建議，政府檔案處：
  - (i) 一直採取措施支援各局／部門免除列印後歸檔的做法。政府檔案處編制《電子檔案保管系統評估手冊》，協助各局／部門評估和核實電子檔案保管系統及規管系統的應用、管理和保養的部門檔案管理政策、守則和程序是否符合電子檔案管理的標準和要求；
  - (ii) 一直與資科辦緊密合作，按精簡的兩個階段進行核實，以便各局／部門免除列印後歸檔的做法。具體而言，在第一階段，政府檔案處會與資科辦合作，確保電子檔案保管系統的基礎系統符合所有訂明的電子檔案管理標準和要求。在第二階段，當各局／部門向政府檔案處提交申請，尋求批准免除列印後歸檔的做法時，政府檔案處會要求各局／部門證明其電

子檔案保管系統符合電子檔案管理的標準和要求，並已實施有關的檔案管理政策、守則和程序。由於政府檔案處已於第一階段評估基礎系統，故此與 5 個早期試行的局／部門開發的電子檔案保管系統相比，各局／部門須進行的系統示範工作規模相對較小，因而可把整個過程由 3 個月縮短至 1 個月；

- (iii) 已採取措施，協助各局／部門制訂規管電子檔案保管系統的應用、管理和保養的相關部門檔案管理政策、守則和程序，以便各局／部門能早日停止列印後歸檔的做法。政府檔案處編制《電子檔案保管系統檔案管理實務及指引手冊》，向各局／部門提供指導，讓各局／部門採納作為各自的做法和指引。政府檔案處也為各局／部門舉行簡介會，提供這方面的協助。在政府全面推行電子檔案保管系統時，政府檔案處會參與早期開發基礎系統的工作，此舉可助各局／部門在尋求批准停止列印後歸檔的做法時，不須花太多時間便能符合政府檔案處的要求；及
- (iv) 會繼續採取上述利便及精簡措施，協助各局／部門評估其電子檔案保管系統，以便停止列印後歸檔的做法。政府檔案處也會繼續為各局／部門提供培訓，制訂規管電子檔案保管系統的應用、管理和保養的相關部門檔案管理政策、守則和程序。在開發基礎系統時讓政府檔案處盡早參與其中，也可確保在系統推行前，找出技術問題並予以解決。視乎用戶需要多少時間適應在電子檔案保管系統環境下歸檔的新程序，政府檔案處相信，大部分局／部門可縮短並行運作的時間，在推行電子檔案保管系統後 6 個月內，向政府檔案處提交申請，尋求批准免除列印後歸檔的做法。

3.34 商務及經濟發展局局長接納審計署在第 3.29 段的建議，並表示政府檔案處最近同意由 2020 年 9 月開始，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科可分階段安排免除列印後歸檔的做法。

3.35 差餉物業估價署署長同意審計署在第 3.30 段的建議，並表示：

- (a) 差餉物業估價署會繼續與政府檔案處緊密合作，安排轄下辦事處免除列印後歸檔的做法。該署一直積極與政府檔案處聯繫，解決技術問題，務求可完全符合政府檔案處訂明的功能要求；及

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

- (b) 差餉物業估價署與政府檔案處在 2020 年 3 月舉行了兩次會議後，會緊密徵詢政府檔案處的意見，採取所需步驟，盡快完成差餉物業估價署電子檔案保管系統的提升工作，旨在於 2020 年內取得政府檔案處批准，免除列印後歸檔的做法。

3.36 行政署長同意審計署在第 3.29 及 3.30 段的建議，並表示：

- (a) 政府檔案處一直與商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科保持緊密聯繫，提供一切所需協助，以取得政府檔案處批准，免除列印後歸檔的做法。目標是協助商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科盡早獲政府檔案處批准，在 2020 年 9 月底前免除列印後歸檔的做法；及
- (b) 差餉物業估價署與政府檔案處在 2020 年 3 月 11 和 17 日舉行會議，商討如何提升差餉物業估價署的電子檔案保管系統，以符合系統相關標準和要求，繼而停止列印後歸檔的做法。政府檔案處會繼續與差餉物業估價署聯絡，務求協助差餉物業估價署盡早取得政府檔案處批准，在 2020 年內免除列印後歸檔的做法。

## 系統運作

3.37 **審計署審查電子檔案保管系統的系統運作** 審計署挑選了電子檔案保管系統試驗計劃下的 4 個局／部門 (即兩個早期試行的局／部門 (即政府檔案處和商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科) 和兩個在下一階段試行的局／部門 (即資科辦和土木工程拓展署))，審查在電子檔案保管系統環境下的檔案管理功能和做法。審計署的審查涉及：

- (a) 要求選定的局／部門向審計署提供權限，可以唯讀方式接達電子檔案保管系統；
- (b) 測試電子檔案保管系統的檢索功能，例如把檔案分類和搜尋檔案；
- (c) 審查電子檔案保管系統製作的管理報告；及
- (d) 分析檔案的元數據。

系統運作可予改善之處

3.38 審計署審查 4 個選定的局／部門的電子檔案保管系統，發現以下可予改善之處：

- (a) **未能向審計署提供權限接達電子檔案保管系統** 審計署在審查中可以取得權限，以唯讀方式接達上述 4 個所選定的局／部門的電子檔案保管系統，資料辦除外。2020 年 1 月，資料辦在回應審計署的查詢時表示，未能讓審計署接達資料辦電子檔案保管系統，是因為在設計資料辦電子檔案保管系統的用戶設定時並沒有考慮這項要求（即為非資料辦用戶開立提供唯讀接達權限的戶口）。為利便審計署進行審查，資料辦向審計署提供與推行電子檔案保管系統有關的檔案資料複本，附連檔案管理元數據（例如檔案標題和開立日期）列表。審計署認為，資料辦電子檔案保管系統用戶設定的設計，並不符合有關藉系統有效率地取得可靠審計證據的審計要求（註 59）。為加強向公眾負責，資料辦有需要：(i) 就政府全面推行電子檔案保管系統，提醒各局／部門在設計各自的電子檔案保管系統時，須全面顧及審計要求；及 (ii) 在切實可行範圍內對資料辦電子檔案保管系統用戶設定的設計作出所需調整，以符合審計要求；
- (b) **使用率偏低的用戶** 4 個選定的局／部門的電子檔案保管系統均支援製作管理報告，以顯示用戶活動的統計資料（用戶存取報告）。審計署審查了 4 個局／部門由 2019 年 12 月至 2020 年 1 月製作的用戶存取報告，發現 4 個局／部門的報告雖在設計上略有不同，但全部都顯示普遍存在部分用戶使用率偏低的問題。舉例來說，截至 2020 年 1 月，在資料辦 1 025 名電子檔案保管系統用戶當中，306 名 (30%) 沒有使用系統逾一年；在土木工程拓展署 1 500 名電子檔案保管系統用戶當中，105 名 (7%) 沒有使用系統逾一年。政府檔案處有需要提醒採用電子檔案保管系統的局／部門找出使用率偏低的用戶，研究有關原因，以便採取適當行動；及
- (c) **沒有指引訂明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限** 根據政府檔案處的指引，應在切實可行範圍內盡快把檔案收納入電子檔案保管系統。審查發現 4 個選定的局／部門全都沒有在部門指引訂

註 59：電子檔案保管系統內置保安和存取控制功能，即保護檔案免因疏忽或未經授權被更改、刪除、存取和檢索，以及藉審計追蹤監察檔案是否完整。因此，直接從電子檔案保管系統存取檔案所取得的審計證據會更可靠。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限。審計署分析了存於電子檔案保管系統的電郵的歸檔日期，發現有部分電郵在發出／接收超過3個月後才收納入電子檔案保管系統。舉例來說，在資料辦於2019年收納的35 567個電郵檔案當中，7 747個(22%)在電郵發出／接收超過3個月後才收納入電子檔案保管系統；在商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科於2019年收納的22 700個電郵檔案當中，3 792個(17%)在電郵發出／接收超過3個月後才收納入電子檔案保管系統。審計署的分析進一步發現，就上述11 539個(即7 747個+3 792個)在發出／接收超過3個月後才收納入電子檔案保管系統的電郵，資料辦和商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科分別有44%和38%的檔案是在電郵發出／接收超過一年後才收納入電子檔案保管系統。政府檔案處有需要提醒採用電子檔案保管系統的局／部門制訂有關時限的指引，確保適時把檔案收納入電子檔案保管系統。

### 審計署的建議

- 3.39 為加強向公眾負責，審計署建議政府資訊科技總監應：
- (a) 就政府全面推行電子檔案保管系統，提醒各局／部門在設計各自的電子檔案保管系統時，須全面顧及審計要求；及
  - (b) 在切實可行範圍內對資料辦電子檔案保管系統用戶設定的設計作出所需調整，以符合審計要求。
- 3.40 審計署建議行政署長應提醒採用電子檔案保管系統的局／部門：
- (a) 找出使用率偏低的用戶，研究有關原因，以便採取適當行動；及
  - (b) 就把檔案歸檔至電子檔案保管系統的時限制訂指引。

### 政府的回應

- 3.41 政府資訊科技總監同意審計署在第3.39段的建議。
- 3.42 行政署長同意審計署在第3.40段的建議，並表示：

- (a) 第 3.38(b) 段載述的使用情況統計資料顯示，部分用戶並未使用電子檔案保管系統收納或搜尋檔案，可能是與相關各局／部門的內部運作及分工有關的種種原因所致。舉例來說，一些檔案用戶或會把其電子檔案保管系統的歸檔工作交給組內其他人員或存檔辦公室處理。從電子檔案保管系統檢索檔案的工作也可交由其他人員負責。過去數年，試驗計劃下的局／部門的電子檔案保管系統保存的檔案數目逐步穩定增長，顯示相關各局／部門一直積極使用電子檔案保管系統保存其檔案；
- (b) 政府檔案處已採取措施，支援各局／部門監察電子檔案保管系統的運作和使用情況。電子檔案保管系統設有功能，支援製作各類不同的檔案管理報告及審計稽查記錄，以作監察用途。政府檔案處藉發出電子檔案保管系統的推行指引和為各局／部門舉行簡介會，定期提醒各局／部門就其電子檔案保管系統實施部門監察機制。為進一步鼓勵更多用戶使用電子檔案保管系統，政府檔案處會更新有關指引，說明各局／部門可採用有系統的監察方式，例如就使用電子檔案保管系統的情況進行突擊檢查和調查，作為各局／部門監察機制的一環。此外，也會建議各局／部門為員工舉辦更多複修課程，讓他們熟習電子檔案保管系統的功能和運作；及
- (c) 根據現行的檔案管理原則，應盡快收納檔案。政府檔案處會就把檔案收納入電子檔案保管系統一事制訂更具體的指引，供各局／部門參考。舉例來說，會建議人員在一般情況下，應在 30 天內把檔案收納入電子檔案保管系統，而在特殊情況下，則可在 3 個月內把檔案收納入電子檔案保管系統。

### 遷移至中央電子檔案保管系統

#### *需要密切監控運作成本及考慮在適當時候遷移至中央電子檔案保管系統*

3.43 **電子檔案保管系統可持續發展** 各局／部門推行或採用電子檔案保管系統，是政府電子資料管理策略的強制性規定。因此，確保各局／部門在財政上有能力長遠推行電子檔案保管系統，至為重要。關於電子檔案保管系統試驗計劃下一階段發展的計劃督導委員會（見第 3.8 段），其主席在 2015 年 12 月舉



## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

行的第一次會議上建議，各局／部門在採用電子檔案保管系統後，應致力節省開支，以確保系統可持續發展。

3.44 **商討試驗項目的未來路向** 在電子資料管理督導小組 2019 年 2 月的會議上，政府資訊科技總監表示，試驗計劃下的局／部門仍可使用現行的電子檔案保管系統解決方案，日後在現行解決方案已過時及到期更換時，或可考慮把系統遷移。小組另一名成員認為，由於各局／部門須把檔案移交政府檔案處，因此決定長遠採用不同的電子檔案保管系統解決方案時須審慎考慮。政府檔案處表示，開發數碼儲存庫時（見第 4.9(b) 段），會研究從採用不同電子檔案保管系統解決方案的局／部門移交檔案的技術解決方案。如果各局／部門現有電子檔案保管系統解決方案的系統運作或提升成本高於系統遷移的成本，預期各局／部門會採納新的解決方案。

3.45 **試驗項目營運開支高昂** 表七顯示，試驗項目下每名電子檔案保管系統用戶在 2018-19 年度的營運開支由 1,667 元至 35,714 元不等。

表七

按局／部門劃分的電子檔案保管系統每年營運開支  
(2018-19 年度)

項目	用戶數目 (a)	每年營運開支 (b) (百萬元)	每名用戶 每年 營運開支 (c)=(b) ÷ (a) (元)
效率促進辦公室 (註)	210	2.2	10,476
政府檔案處	130	2.7	20,769
商務及經濟發展局轄下的通訊 及創意產業科	70	2.5	35,714
差餉物業估價署	100	0.7	7,000
渠務署	992	2.3	2,319
行政署	160	1.6	10,000
項目 1 - 知識產權署	200	5.1	4,250
- 資料辦	1 000		
項目 2 - 建築署	200	2.3	2,421
- 海事處	750		
項目 3 - 土木工程拓展署	1 500	2.5	1,667

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

註：效率促進辦公室表示，每年營運開支涵蓋整個電子資料管理系統，當中包括電子檔案保管系統。除了效率促進辦公室的用戶外，系統用戶也擴大至包括派駐其他局／部門的管理參議主任。

在政府全面推行系統時，為了在軟件使用許可證、系統推行和支援成本取得規模經濟效益，會採用單一電子檔案保管系統軟件解決方案，開發中央電子檔案保管系統，然後配置給其餘 75 個局／部門 (見第 2.2 段)。每名電子檔案保管系統用戶每年的經常開支 (包括貯存、網絡、運算能力、軟件使用許可證、保養和支援) 估計約為 1,500 元。考慮到中央電子檔案保管系統的估計每年經常開支遠較試驗項目的為低，電子檔案保管系統試驗計劃下的局／部門日後當其電子檔案保管系統到期更換時，應留意轉移至中央電子檔案保管系統是否可取 (示例見第 3.25(a)(ii) 段)。

### 審計署的建議

3.46 審計署建議政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應一起提醒電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門日後當其電子檔案保管系統到期更換時，留意轉移至中央電子檔案保管系統是否可取。

### 政府的回應

3.47 政府資訊科技總監、行政署長及效率專員同意審計署的建議。行政署長表示：

- (a) 資科辦、政府檔案處及效率促進辦公室理解電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門遷移至中央電子檔案保管系統有可取之處。為利便日後的系統遷移，政府檔案處制定了《香港特別行政區政府檔案管理元數據標準》，確保各局／部門採用的電子檔案保管系統會劃一使用恰當和完備的檔案管理元數據，以協助各局／部門把具備所需檔案管理元數據的檔案自一個電子檔案保管系統輸出至另一個系統；及
- (b) 電子資料管理計劃管理辦公室會留意電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門，是否有需要把系統遷移至中央電子檔案保管系統，並會繼續就系統遷移的工作向各局／部門提供一切所需支援。

## 第 4 部分：電子檔案存檔

4.1 本部分探討電子檔案存檔。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 長遠保存電子檔案 (第 4.2 至 4.15 段)；及
- (b) 把載於網站及社交媒體平台的政府檔案存檔 (第 4.16 至 4.19 段)。

### 長遠保存電子檔案

4.2 **檔案的生命周期** 政府檔案處表示，整個檔案管理生命周期包括開立和收存檔案、檔案分類、訂定檔案存廢期限表及檔案最後存廢、檔案移交，以及公眾取閱歷史檔案。鑑於科技發展一日千里，一旦開立或接收電子檔案，應採取穩健的檔案周期管理方式，管理和保存有關檔案。根據檔案生命周期的各個階段，檔案可分為以下類別：

- (a) **常用檔案** 常用檔案指目前工作經常需要使用的檔案，因此應把檔案存於開立或接收檔案的地方；
- (b) **非常用檔案** 非常用檔案指已經不再需要或甚少需要用來處理事務或參考的檔案；及
- (c) **歷史檔案** 歷史檔案指經政府檔案處鑑定為具有歷史價值並予以永久保存的檔案。這類檔案須由各局／部門移交政府檔案處永久保存。

4.3 **長遠保存電子檔案的重要性** 政府檔案處表示，有必要長遠保存電子檔案，以確保電子檔案真確、完整、方便查閱、容易辨認、易於理解和可供使用，藉此滿足法律、規管、業務及保存歷史檔案的需要。為此，有必要就長遠保存電子檔案，制訂適用於整個政府的政策及策略。

### 全面研究的進度

4.4 **初步研究** 2009 年 10 月，政府檔案處、效率促進辦公室及資料辦完成檢討電子檔案保管系統試驗計劃 (見第 1.8 段)，確定有需要展開進一步工作，包括研究長遠保存電子檔案的策略和技術解決方案。隨着政府電子資料管理策略於 2011 年公布，有關長遠保存電子檔案的研究，成為電子資料管理計劃的

## 電子檔案存檔

---

核心措施 (見第 1.9 段)。考慮到全面研究的範圍和複雜程度，政府檔案處和資料辦派員成立專責小組，在 2012 年 2 月至 2013 年 1 月期間，進行初步研究，旨在：

- (a) 參考海外國家處理保存電子檔案工作的經驗；
- (b) 蒐集各局／部門保存電子檔案的業務需求，以符合法律和規管要求、業務和運作需要，以及作憑證用途；
- (c) 確立政府檔案處以電子形式保存歷史檔案的需要；及
- (d) 訂定全面研究的範圍。

初步研究的主要工作包括：(i) 就各局／部門保存電子檔案的情況進行全政府調查；以及 (ii) 集中研究 4 個海外國家，計為澳洲、新西蘭、英國和新加坡有關以電子形式長遠保存電子檔案及歷史檔案的政策、策略、標準、做法和技術解決方案。

4.5 **全面研究進度緩慢** 按照 2011 年向電子資料管理督導小組提交的原來計劃，有關長遠保存電子檔案的全面研究定於 2013 年 5 月展開，預期於 2014 年 12 月完成。審計署發現，全面研究進度緩慢。截至 2019 年 10 月，電子資料管理計劃管理辦公室設定的經修訂目標完成日期是 2021 年 5 月，較原來的目標完成日期 2014 年 12 月延遲約 6 年。鑑於自 2010 年開始 11 個局／部門已推行電子檔案保管系統 (見第 3.2 及 3.4 段)，意味着不久將來各局／部門便有需要把具歷史價值的電子檔案移交政府檔案處永久保存。為此，政府檔案處有需要加快工作以免再出現延遲。審計署審查了政府檔案處和資料辦有關全面研究的檔案，發現延遲的主要原因如下：

- (a) 由於尚有其他工作需要優先處理，全面研究須押後展開 (第 4.6 段)；
- (b) 研究模式更改 (第 4.7 至 4.9 段)；及
- (c) 預備工作需時甚長 (第 4.10 至 4.12 段)。

### **由於尚有其他工作需要優先處理，全面研究須押後展開**

4.6 **中止原來計劃** 2013 年 2 月，電子資料管理計劃管理辦公室在每月進度報告中匯報：

- (a) 專責小組已完成全面研究界定範圍要求的工作；
- (b) 考慮到推行電子資料管理時，在檔案管理、藏品管理和資訊科技三方面都需要大量專才和技術人員，行政署會在電子資料管理計劃於 2014 年進行檢討時，一併檢討應在何時展開全面研究；及
- (c) 視乎情況，行政署會適時擬訂全面研究的實際時間表。

據此，設有明確時間表 (即在 2013 年 5 月至 2014 年 12 月進行全面研究) 的原來計劃，被沒有訂明具體時間表的修訂計劃所取代。審計署發現，直至 2017 年 3 月 (即是初步研究在 2013 年 1 月完成約 4 年之後) 才恢復籌備進行全面研究的工作。

### 研究模式更改

4.7 **全面研究的原定範圍** 2017 年 3 月，政府檔案處與資料辦議定全面研究的範圍，研究會分以下兩個階段進行：

- (a) **第一階段** 研究會集中制訂有關長遠保存電子檔案的政策、策略、標準和指引，以及審視各局／部門在保存電子檔案所面對的挑戰；及
- (b) **第二階段** 研究會找出技術上的問題，並建議解決方案，讓政府檔案處管理和貯存以電子方式管理和保存具歷史價值的資料，包括研究在政府檔案處建立數碼檔案庫，以電子方式保存具歷史價值的資料是否可行。

4.8 **資料蒐集工作** 2017 年 3 月，政府檔案處與資料辦就全面研究進行資料蒐集工作，邀請 65 個有興趣的顧問服務供應商提供資料。結果，只有 4 個供應商給予回應，2 家本地顧問公司的建議書不符合要求，另外 2 家海外顧問公司只對第一階段的研究有興趣。

4.9 **經修訂的研究模式** 考慮到資料蒐集工作的結果，在假設項目可獲批准由基本工程儲備基金撥款並於 2018 年 4 月開展的前提下，政府檔案處與資料辦在 2017 年 5 月同意按經修訂的模式進行全面研究：

- (a) **第一階段研究** 首先進行第一階段研究，目標完成日期為 2020 年第二季；

- (b) **建立數碼儲存庫** 由於沒有顧問服務供應商表示對第二階段研究有興趣，政府檔案處與資科辦會建立一個數碼儲存庫作為臨時方案，以便在不久將來各局／部門可能會把電子檔案移交政府檔案處（見第 4.2(c) 段），目標完成日期為 2019 年第一季度；及
- (c) **建立數碼檔案庫的長遠策略** 政府檔案處汲取數碼儲存庫的運作經驗後，將考慮未來資訊科技進步和國際間有關保存數碼檔案良好做法的發展，着手制訂建立數碼檔案庫的長遠策略。

### 預備工作需時甚長

4.10 **第一階段研究** 第一階段研究的推行進度如下：

- (a) **撥款批准** 2018 年 6 月獲批准由基本工程儲備基金撥款 720 萬元進行第一階段研究；
- (b) **擬備顧問工作簡介** 政府檔案處在 2017 年 9 月開始擬備顧問工作簡介，工作程序包括收集和整合資科辦及政府檔案處內部用戶的意見，以及向律政司尋求法律意見。整個過程在 2018 年 12 月完成。2019 年 1 月，政府檔案處取得政務司司長辦公室的部門顧問公司遴選委員會批准，着手採購有關顧問服務；
- (c) **採購顧問服務** 2019 年 1 月，政府檔案處邀請 64 個顧問服務供應商提交建議書，並在 2019 年 2 月截止日期前接獲一份建議書。2019 年 5 月，政務司司長辦公室的部門顧問公司遴選委員會批准委聘有關顧問服務供應商；及
- (d) **已知最新情況** 截至 2019 年 10 月，政府檔案處仍在敲定顧問服務合約，並計劃在 2019 年年底或之前開展第一階段研究，顧問服務供應商會在 2020 年 3 月進行第一次實地考察。第一階段研究的目標完成日期由 2020 年第二季推遲至 2021 年 5 月。

4.11 **建立數碼儲存庫** 建立數碼儲存庫的進度如下：

- (a) **採購服務的預備工作** 2017 年 8 月，政府檔案處為建立數碼儲存庫所需的採購服務展開預備工作（即蒐集服務供應商的資料和擬備招標規格），並物色了 10 個有興趣的海外服務供應商。2018 年 4 月，政府檔案處與資科辦商討後，決定為加快採購程序，運用直接採購權購置現成的軟件產品，而非按原來計劃進行招標，因為有關

產品的成本可能會少於 140 萬元 (註 60)。政府檔案處隨後修訂產品規格並以傳閱方式徵詢資料辦及政府檔案處內部用戶的意見。採購程序在取得撥款批准後才可展開，有見及此，政府檔案處便把目標完成日期由 2019 年第一季推遲至 2019 年年底；

- (b) **撥款批准** 2018 年 12 月獲批准由基本工程儲備基金撥款；
- (c) **採購軟件產品** 2019 年 2 月，政府檔案處發出徵求建議書，並在 2019 年 3 月截止日期前接獲一份建議書。由於供應商的報價超逾 140 萬元的限額，政府檔案處在 2019 年年中與供應商就價格展開磋商，並把目標完成日期再推遲至 2020 年 4 月；及
- (d) **已知最新情況** 2019 年 8 月，政府檔案處接獲供應商不超逾價格上限的修訂報價。項目在 2019 年 10 月開展，目標完成日期為 2020 年 6 月。

4.12 審計署留意到，政府檔案處在籌備推行長遠保存電子檔案的工作時，花了很長時間。審計署認為，政府檔案處需要密切監察第一階段研究及建立數碼儲存庫的進度。

### 各局／部門保存電子檔案

4.13 **2012 年全政府調查** 作為保存電子檔案的初步研究其中一環 (見第 4.4 段)，政府檔案處與資料辦在 2012 年聯合進行一項全政府調查 (涵蓋共 74 個局／部門和辦事處)，以蒐集各局／部門保存電子檔案的需要，並評估各局／部門現行保存措施的效益。調查發現：

- (a) 在 74 個局／部門和辦事處當中，69 個 (93%) 要管理和保存部分電子檔案再多 7 年或更長時間；
- (b) 在 896 個用作管理及／或貯存電子檔案再多 7 年或更長時間的資訊系統當中，409 個 (46%) 自投入運作以來從未提升、改善或重新開發。在餘下 487 個已提升的系統當中，204 個 (42%) 並無內置保存電子檔案的功能；
- (c) 只有 27 個 (36%) 局／部門和辦事處在過去 7 年曾為其電子檔案進行檔案格式轉移；及

---

註 60：根據《物料供應及採購規例》，採購價值超逾 140 萬元的物料及服務必須招標。



## 電子檔案存檔

---

- (d) 在 49 個使用離機貯存媒體管理及／或貯存電子檔案的局／部門和辦事處當中，只有 15 個 (31%) 曾進行媒體更新及／或媒體遷移，以保存以離機貯存媒體貯存的電子檔案。

根據調查結果，政府檔案處與資科辦認為，各局／部門顯然需要適時採取妥善措施保存電子檔案，並應提高對妥善保存電子檔案的認識。

**4.14 發布有關保存電子檔案的指引** 因應 2012 年的全政府調查，政府檔案處在 2013 年 7 月發布名為《電子檔案保存手冊》的指引，供各局／部門參考，以採取妥善措施和做法，保存電子檔案。根據該手冊，各局／部門應制訂一個可行的部門保存計劃，確保會投放足夠人力物力，適時和有效地保存電子檔案。《電子檔案保存手冊》也載列 10 項保存電子檔案的一般良好做法和措施，包括把已過時的檔案格式轉移至另一格式、定期檢視離機貯存媒體等。

**4.15 需要確定各局／部門完善保存電子檔案工作的進度** 審計署留意到，自 2013 年 7 月發布《電子檔案保存手冊》後，政府檔案處沒有定期確定各局／部門完善保存電子檔案相關措施和做法的進度（例如各局／部門有沒有推行部門保存計劃）。在政府全面推行電子檔案保管系統後，預期政府電子檔案的數量會急速增長（見第 1.3 段）。審計署認為，政府檔案處應考慮設立機制，定期監察各局／部門保存電子檔案的做法。

## 把載於網站及社交媒體平台的政府檔案存檔

**4.16 政府使用網站及社交媒體** 使用互聯網上的政府網站發放資訊，既有效率，又見成效。各局／部門已建立各自的網站發放資訊。政府也建立一站式入門網站“香港政府一站通”（www.gov.hk），載有市民最常查閱的多元化資訊和服務。近年，社交媒體的應用日趨普及，即用戶使用網上平台、應用程式和技術在網上進行社交活動，與他人互動交流。政府高層官員和各局／部門亦有使用社交媒體發放資訊及與市民溝通交流。

## 把政府網站和社交媒體戶口存檔的工作有可予改善之處

**4.17 把載於網站的政府檔案存檔欠缺標準和指引** 審計署審查政府檔案處發布的電子檔案管理標準和指引，發現欠缺有關政府網站或社交媒體平台的檔案管理及存檔的指引。舉例來說，政府檔案處發布名為《電子檔案保管系統檔案

管理實務及指引手冊》的指引中，並沒有涵蓋如何管理在網上環境的檔案（即政府網站和社交媒體戶口）。資料辦曾發布有關政府網站的指引，但內容主要涵蓋保安、設計和無障礙功能等資訊科技範疇。

4.18 **海外做法** 審計署研究一些海外地區把政府網站和社交媒體戶口存檔的情況，發現海外地區的國家檔案館／圖書館自行或與非政府機構（例如大學）合作，已推行網站存檔措施一段時間。公眾一般可經由個別國家檔案館／圖書館建立的專用網站，接達已存檔的政府網站及／或社交媒體戶口。表八顯示一些海外地區的網站存檔措施示例。

表八

4 個海外地區的網站存檔措施  
(2003 至 2011 年)

海外地區	開始年份	已存檔內容
英國	2003	政府網站及官方社交媒體戶口
新加坡	2006	域名中包含“.sg”國碼的所有網站，以及選擇性保存內容多與新加坡有關的網站，包括政府網站
美國	2008	聯邦政府所有立法、行政及司法部門的網站
澳洲	2011	聯邦政府網站

資料來源：審計署進行的互聯網上資料研究

4.19 **需要制訂網站存檔的長遠策略** 截至 2020 年 2 月，政府並沒有像上述海外地區般設立涵蓋所有政府網站及／或官方社交媒體戶口的中央網站檔案庫。就此，審計署留意到：

- (a) 2014 年 11 月，資料辦就網站存檔進行研究，結果發現各局／部門會按個別需要，把網站內容備份和存檔；及
- (b) 2018 年，政府檔案處開展政府網站存檔試驗計劃，委聘服務供應商在 2018 年 8 月至 2019 年 1 月期間的 6 個月內，把選定的政府網站存檔。

## 電子檔案存檔

---

2020年2月，政府檔案處在回應審計署的查詢時表示，從試驗計劃中得出的經驗，有助政府檔案處：(i) 對推行措施的成本，包括網上收集服務成本和貯存成本，作出切合實際情況的估算；以及(ii) 決定網站存檔工作由局／部門自行處理還是由外判承辦商提供服務會較理想，以及貯存已存檔網站內容的方法。政府檔案處仍在綜合從試驗計劃中取得的經驗，尚未制訂政府網站存檔的長遠策略。審計署認為，在政府網站及社交媒體戶口的存檔工作上，香港落後於其他海外地區，因此有需要制訂政府網站存檔的長遠策略，以及發布有關在網上環境管理電子檔案的指引。

### 審計署的建議

#### 4.20 審計署建議行政署長應：

- (a) 加緊工作，完成有關長遠保存電子檔案的全面研究；
- (b) 考慮設立機制，定期監察各局／部門保存電子檔案的做法；及
- (c) 制訂政府網站存檔的長遠策略及發布在網上環境管理電子檔案的指引。

### 政府的回應

#### 4.21 行政署長同意審計署的建議，並表示：

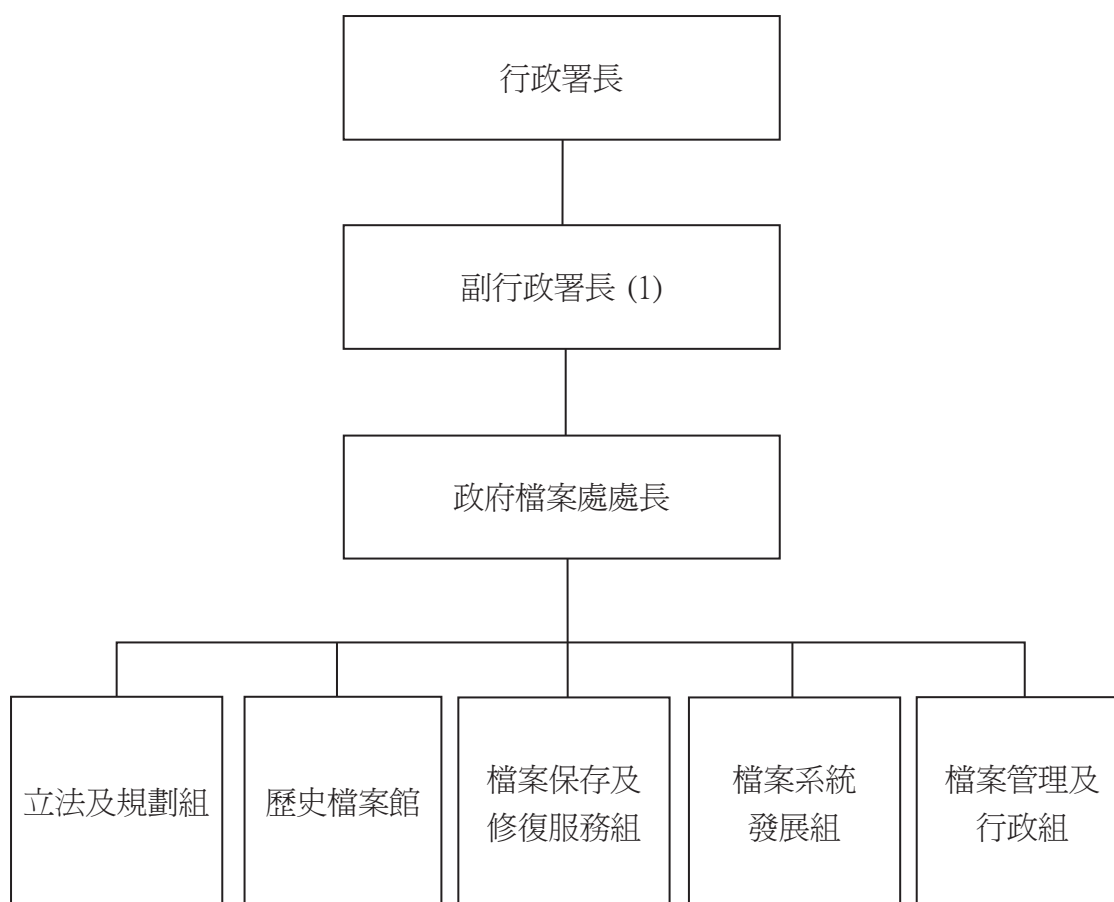
- (a) 有關審計署在第4.20(a)段的建議：
  - (i) 政府檔案處一直與資料辦緊密合作，規劃長遠保存電子檔案的全面研究，以及訂定研究範圍。根據政府檔案處資料研究所得，海外地區的歷史檔案保存當局，在確保數碼歷史檔案長遠可供取閱方面遇到各種問題，儘管有關當局已投放大量資源尋求解決方案；
  - (ii) 其中一個主要問題，是數碼檔案可以有不同的檔案格式，並可存於不同的媒體。由於檔案格式的數目不斷演變，難以找到單一檔案格式保存數碼歷史檔案，確保長遠可供取閱。因此，如某一檔案格式過時，便需要把數碼檔案從舊格式轉移至新格式，整個轉移過程必須妥為記錄，以保持檔案真確和可靠。此外，即使數碼檔案存於可靠的貯存媒體並有完整備

份，也有必要進行定期檢查，確保檔案完整和防止檔案內任何資料遺失；

- (iii) 如第 4.6 段所闡釋，考慮到需要優先處理和集中資源推行電子檔案保管系統試驗計劃的各個項目，因此決定不會在 2015 年之前展開研究。政府檔案處及後在 2016 年 4 月恢復籌備工作，修訂全面研究的範圍和推行時間表。政府檔案處繼而在 2017 年 3 月，進行蒐集資料的工作，蒐集對研究有興趣的顧問公司的資料，然後申請撥款及進行採購工作；
  - (iv) 由於申請撥款和完成所需招標程序需時較預期長，政府檔案處在 2019 年 11 月展開第一階段的全面研究，計劃在 2021 年年中或之前完成。政府檔案處會密切監察全面研究的進度，確保能如期完成；及
  - (v) 政府檔案處理解各局／部門有需要妥善保存電子檔案。全面研究有助制訂完善的指引，協助各局／部門保存電子檔案。進行研究的顧問會邀請選定的局／部門會面，了解各局／部門保存電子檔案的需要和關注。政府檔案處會留意顧問就政府長遠保存電子檔案的政策和策略提出的建議，並視乎情況為各局／部門制訂詳細的指引；
- (b) 有關審計署在第 4.20(b) 段的建議，政府檔案處會設立機制，包括定期進行調查和到各局／部門實地視察，以監察各局／部門保存電子檔案的做法；及
- (c) 有關審計署在第 4.20(c) 段的建議：
- (i) 網站存檔是收存網站內容，並以適合長期貯存的形式保存所收集的資料以供取閱和使用的過程。根據政府檔案處對那些已開展網站存檔工作的海外地區的研究，考慮到網上收集工作和貯存已存檔網站所涉成本高昂，大部分地區已大幅縮減有關工作的規模；
  - (ii) 此外，遠端收集科技有其技術上的限制，而那些載有動態內容（即提供視聽串流或連接內部業務資訊科技系統的網站）或載有超文本連結至其他網站的網頁，在存檔後可能會出現無法連接的情況。為應付上述挑戰，不同地區採取不同方法進行網站存檔；及

- (iii) 為了與海外地區的檔案館看齊，以適合長期貯存的形式保存政府網站內容，政府檔案處審慎行事，在 2018 年進行把政府網站存檔的試驗計劃，並正在綜合從試驗計劃中取得的經驗。把政府網站存檔牽涉複雜的技術，長遠來說亦投資甚巨。有見及此，政府檔案處在制訂政府網站存檔的長遠策略前，會審慎評估當前用作遠端收集網站的科技和所需費用。

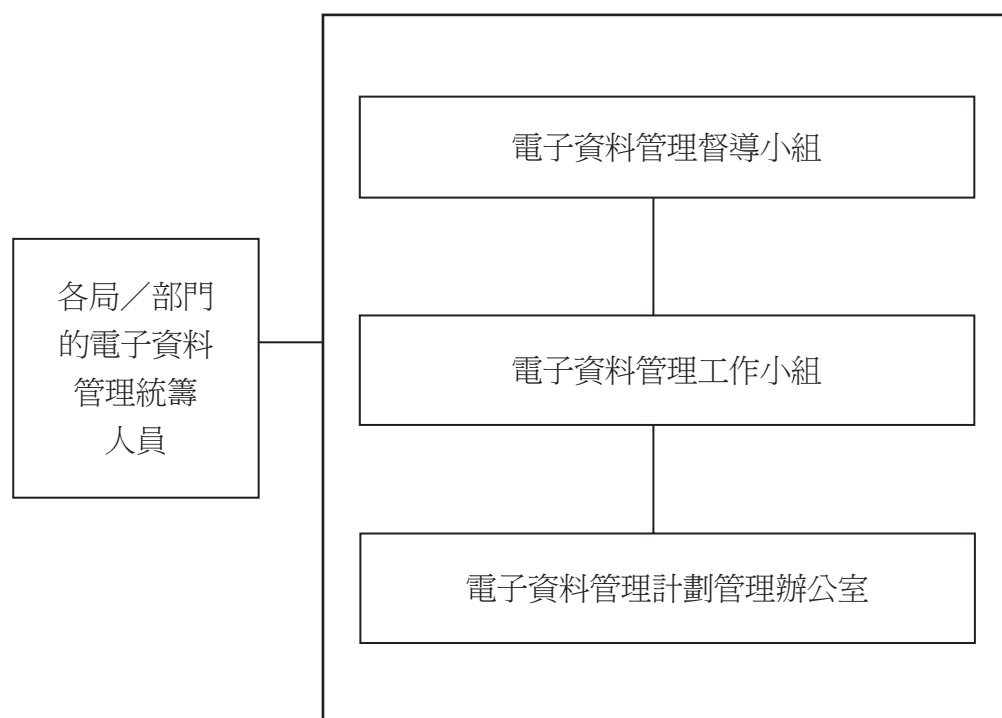
政府檔案處：  
組織圖 (摘錄)  
(2019 年 12 月 31 日)



資料來源：政府檔案處的記錄

政府電子資料管理計劃的管治架構  
(2019 年 12 月 31 日)

統管組織 (註)



資料來源：資科辦的記錄

註：統管組織的成員包括資科辦、政務司司長辦公室轄下行政署，以及效率促進辦公室的代表。外間領域專家也獲委聘參與計劃管理辦公室的工作。

# 政府推行電子檔案保管系統的工作

## 摘要

1. 檔案是政府的寶貴資源，有助政府作出有據可依的決定，滿足運作和規管需要，是開放和接受問責的政府所必須存備的。隨着資訊科技發展及廣泛使用網絡電腦處理政府業務，電子檔案數量大幅增長 (2015 至 2018 年的增幅為 224%)。電子檔案容易損壞 (例如貯存載體易損及檔案容易被人改動)，為各決策局／部門 (局／部門) 的檔案管理工作帶來特有的挑戰。推行電子檔案保管系統，是政府實施電子檔案管理的措施。電子檔案保管系統是以電子方式收集、組織、分類，以及在檔案整個生命周期中管理檔案的開立、貯存、檢索、分發、維護、使用、存廢及保存的資訊／電腦系統。

2. 2009 年，電子資料管理督導小組成立，負責督導政府整體電子資料管理的策略及其推行工作，成員包括政府資訊科技總監辦公室 (資科辦)、政務司司長辦公室轄下行政署，以及效率促進辦公室的高層人員。根據資科辦 2011 年公布的電子資料管理策略及框架，各局／部門應採用符合行政署轄下的政府檔案處所訂功能要求的電子檔案保管系統。截至 2019 年 3 月，在電子檔案保管系統試驗計劃下，11 個局／部門 (共約 5 500 名用戶) 已全面或局部推行電子檔案保管系統。2019 年年初，政府檔案處、效率促進辦公室及資科辦聯合完成檢討，確定採用電子檔案保管系統可帶來無形效益 (例如降低不慎遺失檔案的風險) 和財政效益 (例如紙本案卷的貯存空間需求減少)。2019 年 10 月，《施政報告附篇》公布，政府決定在 2025 年年底前，在政府所有局／部門全面推行電子檔案保管系統，以提升保存和管理政府檔案的效率。審計署最近就政府推行電子檔案保管系統的工作進行審查。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

3. 由 2021 年年中至 2025 年年底這段期間，在政府全面推行電子檔案保管系統將涵蓋 75 個局／部門。這些局／部門須在 2019 年年底前，向資科辦提交其推行計劃，包括採用電子檔案保管系統的時間表。在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作須考慮多項規劃事宜 (第 2.2、2.4 及 2.13 段)。



## 摘要

---

4. **各局／部門提交推行計劃** 為確保向所有局／部門提供足夠和適時的支援，資料辦會與有關各局／部門檢視個別計劃，如有需要，會調整時間表，讓每年平均有約 15 個局／部門推行電子檔案保管系統 (第 2.4 段)。審計署就提交推行計劃進行審查，發現以下可予改善之處：

- (a) **延遲提交推行計劃** 2019 年 8 月，電子資料管理督導小組轄下電子資料管理計劃管理辦公室 (成員包括資料辦、政府檔案處及效率促進辦公室的代表) 邀請所有決策局統籌電子檔案保管系統的推行計劃，並在 2019 年年底前提交。然而，截至 2020 年 2 月 6 日，在 75 個局／部門當中，17 個 (23%) 尚未提交其推行計劃 (第 1.9、2.6 及 2.7 段)；
- (b) **需要與各局／部門檢視推行計劃** 就 58 個局／部門提交的推行計劃，審計署發現：(i) 有 1 個局／部門報告或未能在 2025 年年底前全面推行電子檔案保管系統；及 (ii) 在局／部門的推行工作或未能在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤。大多數的局／部門 (即約 80% 的局／部門) 會在 2022 至 2024 年間開始推行電子檔案保管系統 (每年約有 16 個局／部門)。少數局／部門會在 2021 年年中 (2 個局／部門) 或 2025 年 (10 個局／部門) 開始推行電子檔案保管系統 (第 2.8 段)；及
- (c) **需要加強各局／部門管理層的監督以支援推行電子檔案保管系統** 推行電子檔案保管系統需要各局／部門的高層管理人員大力支持。根據電子資料管理策略及框架，各局／部門應委任首長級人員為電子資料管理統籌人員，就電子資料管理的政策事宜及項目，通過電子資料管理計劃管理辦公室與電子資料管理督導小組聯絡。審計署發現：(i) 在政府全面推行電子檔案保管系統所涉及的 75 個局／部門當中，10 個 (13%) 委任了非首長級人員出任局／部門唯一的電子資料管理統籌人員；及 (ii) 在 75 個局／部門的 84 名電子資料管理統籌人員當中，59 名 (70%) 沒有親自出席 2019 年 7 月和 8 月為首長級人員舉行有關推行電子檔案保管系統的簡介會 (第 2.9 及 2.10 段)。

5. **在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作所涉事宜** 在審查電子檔案保管系統推行工作的過程中，審計署發現，在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作應考慮以下事宜 (第 2.13 段)：

## 摘要

---

- (a) **電子管理人事檔案** 一些局／部門沒有管理人力資源程序專用的資訊科技系統，需要以紙本案卷保存人事檔案。政府檔案處表示，以“政府人力資源管理服務”系統，即由資科辦開發用作處理人力資源管理運作的中央資訊科技系統處理人事檔案最為合宜。考慮到在實際運作上涉及的一些事宜，政府檔案處建議採用電子檔案保管系統的局／部門，在全面推行“政府人力資源管理服務”系統前，繼續利用紙本案卷管理人事檔案。然而，審計署得悉，各局／部門是自願採用“政府人力資源管理服務”系統的(即未有計劃在所有局／部門全面推行)。政府有需要研訂各局／部門實施電子管理人事檔案的未來路向(第 2.15 及 2.16 段)；
- (b) **遠端存取機密檔案** 電子檔案保管系統支援收納機密檔案，但基於政府《保安規例》訂明的規定，並不支援遠端存取機密檔案(即用戶只有在政府辦公室與政府網絡連接的情況下，才可檢索存於電子檔案保管系統的機密檔案)。審計署認為，支援遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案，有助員工在政府辦公室以外地點連接政府網絡工作時(例如在特殊情況下需要在家工作)，容易檢索所需的機密檔案。政府在全面推行電子檔案保管系統時，需要審慎評估提供遠端存取機密檔案是否可行(第 2.17 及 2.18 段)；
- (c) **更換政府電郵系統** 根據政府檔案處的指引，電子檔案保管系統必須能夠與電郵系統整合，以便收納檔案。就此，政府已安排在 2020 年 12 月或之前，在政府總部 24 個局／部門及其相關辦公室推行新的電郵系統。由於政府在 2021 年年中開始全面推行電子檔案保管系統，屆時該 24 個局／部門的電子檔案保管系統會與新的電郵系統整合。政府正在擬訂其餘部門推行新電郵系統的計劃，這些部門的電子檔案保管系統會先與現有的電郵系統整合。為免工作重複，宜在切實可行範圍內同步推行電子檔案保管系統和新的電郵系統(第 2.19 及 2.21 段)；及
- (d) **使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作** 由於電郵系統與電子檔案保管系統整合，檔案大部分元數據(例如電郵的時間及日期、標題、發文人和受文人)都可自動收納。至於電郵以外的檔案，用戶須以人手把檔案大部分元數據輸入電子檔案保管系統。這些以人手輸入數據的工作易生錯漏，因此需要採取措施減少以人手把數據輸入電子檔案保管系統的工作，包括：(i) 提倡廣泛使用電子檔案保管系統的工作流程功能(這是系統的非強制功能要求)，以便把檔案管理工作自動化；及(ii) 留意電子檔案管理的最新科技發展(第 2.22 段)。

## 摘要

---

### 推行電子檔案保管系統試驗計劃

#### 系統開發

6. **電子檔案保管系統試驗計劃** 電子檔案保管系統試驗計劃涵蓋 11 個局／部門（見第 2 段），包括 5 個早期試行的局／部門（效率促進辦公室、政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、渠務署和差餉物業估價署）和 6 個在下一階段試行的局／部門（行政署、土木工程拓展署、知識產權署、建築署、海事處和資科辦）。5 個早期試行的局／部門採購現成的商業套裝軟件，並進行一些修改工作，用以推行電子檔案保管系統，而 6 個在下一階段試行的局／部門，則以共用一個由資科辦管理的服務平台的方式推行系統。審計署留意到，電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個項目有 8 個出現延遲。在 5 個早期試行系統並已完成推行工作的局／部門當中，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的延遲時間最長（18 個月），主要原因是花了較長時間解決技術問題。就 6 個在下一階段試行的局／部門，截至 2019 年 12 月，除海事處的項目預期會在 2021 年 6 月完成外，所有項目的推行工作已經完成。審計署挑選了海事處推行電子檔案保管系統的個案進行審查（第 3.2、3.4 及 3.10 段）。

7. **推行電子檔案保管系統共用基礎系統和海事處的系統配置出現延遲** 2015 年 11 月，資科辦向承辦商（有關承辦商）批出總額為 3,630 萬元的合約，為海事處（和建築署）推行電子檔案保管系統基礎系統和系統配置。有關共用基礎系統預計在 2016 年 5 月備妥並配置給海事處。為了加快進度，資科辦在 2017 年 6 月批准有關承辦商的建議，把共用基礎系統的功能分為核心功能和其餘功能處理。2017 年 9 月，共用基礎系統的核心功能備妥並配置給海事處進行測試。2019 年 8 月，整個共用基礎系統完成，所有核心功能和其餘功能已準備就緒，可供使用。海事處的系統配置分成 4 批進行，涉及不同的用戶組別／小組。截至 2020 年 2 月，只推行了第一批系統配置。第一批系統配置在 2019 年 8 月才完成，較 2018 年 1 月的目標完成日期延遲了 19 個月。截至 2019 年 12 月，有關系統的所有配置預計於 2021 年 6 月完成（第 3.6 及 3.10 至 3.12 段）。

8. **汲取經驗以完善日後在政府全面推行電子檔案保管系統的工作** 審計署的審查發現，推行共用基礎系統和其後在海事處進行系統配置出現延誤，主要原因是有關承辦商表現未如理想。海事處表示，在用戶驗收測試中發現大量誤差，須花上長時間糾正，證明基礎系統尚未成熟便配置給海事處進行測試。資

## 摘要

---

科辦表示已密切監察有關承辦商開發系統和修正所發現問題的進度。在2016年9月至2017年6月期間，資科辦向有關承辦商發出7封警告信，針對該承辦商表現欠佳，包括進度嚴重延誤、管理鬆懈及人手資源不足(第3.13段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要就索取算定損害賠償徵詢法律意見** 根據合約條款，只有在有關承辦商未能在完成日期或之前，提供和交付處於備妥可用狀況(即可投入運作)的系統，才可索取算定損害賠償。審計署留意到，資科辦通過把整個系統的目標完成日期延至2021年6月時，並未對有關承辦商索取算定損害賠償。資科辦(作為合約管理人)曾就終止合約及接納修訂推行計劃的後果徵詢律政司的意見，但儘管有關承辦商表現未如理想，資科辦在批准延後完成日期前，並未就索取算定損害賠償(200萬元)一事尋求具體法律意見(第3.15段)；
- (b) **監察項目進度工作的不足之處** 資科辦及海事處監察項目的工作有不足之處：(i) 資科辦設立兩層項目管治架構，包括項目督導委員會及項目推行小組，監督海事處及建築署的共用基礎系統開發工作。然而，資科辦項目督導委員會僅召開了兩次會議(在2015年12月及2016年6月舉行)。在2016年7月至2019年8月期間，項目督導委員會未有召開會議，就項目推行的問題，包括終止合約或索取算定損害賠償，適時提供策略指引；及(ii) 海事處採用3層項目管治架構，包括項目督導委員會、項目保證小組及項目推行小組，監督電子檔案保管系統項目的系統配置工作。自2017年1月以來，項目督導委員會和項目保證小組只在2019年8月召開了一次會議，通過修訂第一批系統配置的推行日期(第3.16及3.17段)；及
- (c) **需要長時間糾正在關鍵測試事故報告中發現的誤差** 共用基礎系統和系統配置測試發現的誤差，會記錄在測試事故報告內，供有關承辦商日後修正，以保證品質。第一批系統配置的用戶驗收測試和培訓期由2017年9月至2019年10月，期間海事處共錄得765宗測試事故報告。為加快修正測試事故報告所涉問題，海事處和有關承辦商同意先處理關鍵測試事故報告(即緊急及優先處理的個案)。審計署的分析發現，在479宗(包括111宗緊急個案及368宗優先處理個案)分類為緊急/優先處理的個案當中，有關承辦商平均需時92.4天(由0.6至518.5天不等)糾正測試事故報告中發現的誤差。再者，在765宗測試事故報告當中，246宗(32%)一次或

## 摘要

多次未能通過所需測試，失誤次數為 1 至 14 不等。截至 2020 年 2 月：

- (i) 共用基礎系統尚待處理的測試事故報告共有 191 宗，包括 7 宗緊急／優先處理個案及 184 宗一般／較後處理個案；及
- (ii) 涉及海事處系統配置而尚待處理的測試事故報告共有 78 宗，包括 2 宗緊急／優先處理個案及 76 宗一般／較後處理個案 (第 3.13(b) 段)。

9. **擬備和遞交項目推行後部門報表有不足之處** 各局／部門須在項目投入運作後 6 個月向資料辦遞交項目推行後部門報表。截至 2020 年 1 月，10 個已完成項目的項目推行後部門報表已到期遞交。雖然資料辦已按月發出催辦便箋，但在該 10 份項目推行後部門報表當中，仍有 8 份遲交或未遞交，分別延遲了 1 至 23 個月不等。此外，審計署發現，所有局／部門都在項目推行後部門報表匯報已經或將會節省紙張／列印費用。然而，由於局／部門免除列印後歸檔所需的時間各有不同 (見第 10 段)，部分局／部門在遞交項目推行後部門報表時仍未免除列印後歸檔的做法 (第 3.9、3.18 及 3.19 段)。

10. **免除列印後歸檔的做法需時甚長** 已全面推行適當電子檔案保管系統的局／部門，按《總務通告第 2/2009 號》規定，應先尋求政府檔案處事先批准，才可免除以列印後歸檔的方式記錄電郵檔案。截至 2019 年 12 月，在電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門當中，有 4 個仍未免除列印後歸檔的做法。當中建築署和海事處最近才推行電子檔案保管系統，而商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科，以及差餉物業估價署在 2014 年推行電子檔案保管系統後，電子檔案保管系統和列印後歸檔的做法一直並行運作，已逾 5 年。長時間並行運作令用戶管理檔案的工作量增加，導致歸檔工作出現遺漏。審計署發現，長時間並行運作的主要原因，是系統推行後遇到技術問題。該兩個局／部門應與政府檔案處緊密合作，安排免除列印後歸檔的做法 (第 1.7、3.20、3.22 及 3.25 段)。

### 系統運作及遷移至中央電子檔案保管系統

11. 審計署挑選了電子檔案保管系統試驗計劃下 4 個局／部門 (即政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、資料辦和土木工程拓展署)，

## 摘要

---

審查在電子檔案保管系統環境下的檔案管理功能和做法，並發現以下可予改善之處 (第 3.37 段)：

- (a) **未能向審計署提供權限接達電子檔案保管系統** 審計署在審查中可以取得權限，以唯讀方式接達上述 4 個選定的局／部門的電子檔案保管系統，資科辦除外，因為在設計資科辦電子檔案保管系統的用戶設定時並沒有考慮這項要求 (即為非資科辦用戶開立提供唯讀接達權限的戶口)。審計署認為，資科辦電子檔案保管系統用戶設定的設計，並不符合有關藉系統有效率地取得可靠審計證據的審計要求 (第 3.38(a) 段)；
- (b) **使用率偏低的用戶** 4 個局／部門普遍存在部分用戶使用率偏低的問題。舉例來說，審計署發現，截至 2020 年 1 月，在資科辦 1 025 名電子檔案保管系統用戶當中，306 名 (30%) 沒有使用系統逾一年 (第 3.38(b) 段)；
- (c) **沒有指引訂明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限** 4 個局／部門全都沒有在部門指引訂明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限。審計署分析了在 2019 年收納入電子檔案保管系統的電郵的歸檔日期，發現有部分電郵在發出／接收超過 3 個月後才收納入電子檔案保管系統。舉例來說，在資科辦的 35 567 個電郵檔案當中，7 747 個 (22%) 在電郵發出／接收超過 3 個月後才收納入電子檔案保管系統；在商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的 22 700 個電郵檔案當中，3 792 個 (17%) 在電郵發出／接收超過 3 個月後才收納入電子檔案保管系統 (第 3.38(c) 段)；及
- (d) **需要考慮適時遷移至中央電子檔案保管系統** 在政府全面推行電子檔案保管系統時，為了在軟件使用許可證、系統推行和支援成本取得規模經濟效益，會採用單一電子檔案保管系統軟件解決方案開發中央電子檔案保管系統，以供配置。每名電子檔案保管系統用戶每年的經常開支估計約為 1,500 元。相比之下，電子檔案保管系統試驗計劃各個項目每名系統用戶在 2018-19 年度的營運開支由 1,667 元至 35,714 元不等。電子檔案保管系統試驗計劃下的局／部門日後當其電子檔案保管系統到期更換時，應留意轉移至中央電子檔案保管系統是否可取 (第 3.45 段)。

## 摘要

### 電子檔案存檔

12. 政府檔案處表示，有必要長遠保存電子檔案，以確保電子檔案真確、完整、方便查閱、容易辨認、易於理解和可供使用，藉此滿足法律、規管、業務及保存歷史檔案的需要。為此，有必要就長遠保存電子檔案，制訂適用於整個政府的政策及策略(第 4.3 段)。審計署發現以下可予改善之處：

- (a) **全面研究進度緩慢** 2013 年 1 月，政府檔案處與資料辦完成初步研究，工作之一是就長遠保存電子檔案進行的全面研究訂定研究範圍。按照 2011 年向電子資料管理督導小組提交的原來計劃，全面研究預期於 2014 年 12 月完成。然而，截至 2019 年 10 月，修訂的目標完成日期是 2021 年 5 月，即延遲約 6 年。鑑於自 2010 年開始 11 個局／部門已推行電子檔案保管系統，意味着不久將來各局／部門便有需要把具歷史價值的電子檔案移交政府檔案處永久保存。為此，政府檔案處有需要加快工作以免再出現延遲(第 4.4 及 4.5 段)；
- (b) **需要確定各局／部門完善保存電子檔案工作的進度** 政府檔案處與資料辦在 2012 年聯合進行一項調查(涵蓋 74 個局／部門和辦事處)，以蒐集各局／部門保存電子檔案的需要，並評估各局／部門現行保存措施的效益。調查發現：(i) 只有 27 個(36%)局／部門和辦事處在過去 7 年曾為其電子檔案進行檔案格式轉移；及(ii) 在 49 個使用離機貯存媒體管理及／或貯存電子檔案的局／部門和辦事處當中，只有 15 個(31%)曾進行媒體更新及／或媒體遷移。政府檔案處在 2013 年 7 月發布指引，載述保存電子檔案的良好做法及措施，供各局／部門參考。儘管如此，政府檔案處沒有定期確定各局／部門完善保存電子檔案相關措施和做法的進度(第 4.13 至 4.15 段)；及
- (c) **需要制訂網站存檔長遠策略及相關指引** 各局／部門已建立各自的網站發放資訊。政府高層官員和各局／部門亦有使用社交媒體發放資訊及與市民溝通交流。然而，審計署發現欠缺有關政府網站或社交媒體平台的檔案管理及存檔的指引。審計署的研究發現：(i) 一些海外地區已推行網站存檔措施一段時間(例如英國在 2003 年開始推行，新加坡則在 2006 年開始推行)；及(ii) 公眾一般可經專用網站接達已存檔的政府網站及／或社交媒體戶口。截至 2020 年 2 月，政府尚未制訂網站存檔的長遠策略，也沒有像海外地區般設

## 摘要

---

立涵蓋所有政府網站及／或官方社交媒體戶口的中央網站檔案庫(第 4.16 至 4.19 段)。

### 審計署的建議

13. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應：
- (a) 採取進一步行動，與各局／部門跟進尚未提交的電子檔案保管系統推行計劃(第 2.11(a) 段)；
  - (b) 檢視各局／部門的電子檔案保管系統推行計劃，確保在切實可行範圍內把推行工作在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤，以及與那些表示在 2025 年年底前難以達到在政府全面推行電子檔案保管系統這項目標的局／部門保持聯絡，提供所需支援(第 2.11(b) 段)；
  - (c) 提醒各局／部門的管理層加強監督在政府全面推行電子檔案保管系統的工作(第 2.11(c) 段)；
  - (d) 研訂各局／部門實施電子管理人事檔案的未來路向(第 2.23(a) 段)；
  - (e) 徵詢保安局的意見，審慎評估提供遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案是否可行(第 2.23(b) 段)；
  - (f) 日後在其餘各局／部門推行電子檔案保管系統時，在切實可行範圍內顧及新電郵系統的推行計劃(第 2.23(c) 段)；
  - (g) 採取措施，減少把檔案收納入電子檔案保管系統所需以人手輸入數據的工作(第 2.23(d) 段)；
  - (h) 設立機制，衡量各局／部門停止列印後歸檔的做法所節省的紙張／列印費用(第 3.28(a) 段)；及
  - (i) 提醒電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門日後當其電子檔案保管系統到期更換時，留意轉移至中央電子檔案保管系統是否可取(第 3.46 段)。



## 摘要

---

14. 有關電子檔案保管系統的系統開發，審計署建議政府資訊科技總監應：
- (a) 汲取推行共用基礎系統的經驗，以更有效監察承辦商在政府全面推行電子檔案保管系統，包括：
    - (i) 定期召開項目督導委員會會議，就項目推行提供策略方向(第 3.26(a)(i) 段)；及
    - (ii) 日後批准延後其餘各局／部門的電子檔案保管系統項目的目標完成日期時，考慮到承辦商的表現和政府因項目延誤承受的損失，就應否索取算定損害賠償，尋求律政司的意見(第 3.26(a)(ii) 段)；
  - (b) 密切監察有關承辦商的進度，確保海事處的電子檔案保管系統在經修訂的完成日期(即 2021 年 6 月)或之前完成，並盡快修正發現的誤差(第 3.26(b) 段)；
  - (c) 採取有效措施，確保電子檔案保管系統項目的項目推行後部門報表獲適時遞交(第 3.26(c) 段)；及
  - (d) 就政府全面推行電子檔案保管系統，提醒各局／部門在設計各自的電子檔案保管系統時，須全面顧及審計要求(第 3.39(a) 段)。
15. 有關電子檔案保管系統的系統運作及電子檔案存檔，審計署建議行政署長應：
- (a) 提醒採用電子檔案保管系統的局／部門找出使用率偏低的用戶，研究有關原因，以便採取適當行動，以及就把檔案歸檔至電子檔案保管系統的時限制訂指引(第 3.40 段)；
  - (b) 加緊工作，完成有關長遠保存電子檔案的全面研究(第 4.20(a) 段)；
  - (c) 考慮設立機制，定期監察各局／部門保存電子檔案的做法(第 4.20(b) 段)；及
  - (d) 制訂政府網站存檔的長遠策略及發布在網上環境管理電子檔案的指引(第 4.20(c) 段)。

## 摘要

---

16. 審計署並建議：
- (a) 海事處處長應加強監察電子檔案保管系統項目的進度，並定期召開項目督導委員會和項目保證小組會議，監督有關承辦商的表現 (第 3.27(a) 段)；及
  - (b) 商務及經濟發展局局長及差餉物業估價署署長應與政府檔案處緊密合作，安排免除列印後歸檔的做法 (第 3.29 及 3.30 段)。

### 政府的回應

17. 政府整體上同意審計署的建議。

## 第 5 章

商務及經濟發展局  
知識產權署

知識產權署：知識產權的註冊及保護

香港審計署  
二零二零年四月二日

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。

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 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](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 知識產權署：知識產權的註冊及保護

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.5
知識產權署	1.6 – 1.8
審查工作	1.9 – 1.10
政府的整體回應	1.11 – 1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：商標、專利及外觀設計的註冊	2.1 – 2.2
註冊申請的處理	2.3 – 2.31
審計署的建議	2.32
政府的回應	2.33
服務表現的衡量及報告	2.34 – 2.36
審計署的建議	2.37
政府的回應	2.38
各項收費的成本計算	2.39 – 2.43
審計署的建議	2.44
政府的回應	2.45
第 3 部分：保護知識產權的推廣工作	3.1
宣傳及教育活動	3.2 – 3.10
審計署的建議	3.11
政府的回應	3.12
正版正貨承諾計劃的管理	3.13 – 3.32
審計署的建議	3.33
政府的回應	3.34 – 3.35

	段數
知識產權管理人員計劃的管理	3.36 – 3.42
審計署的建議	3.43
政府的回應	3.44
<b>第 4 部分：行政事宜</b>	<b>4.1</b>
外判合約管理	4.2 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17
人力資源管理	4.18 – 4.23
審計署的建議	4.24
政府的回應	4.25 – 4.26
<b>附錄</b>	<b>頁數</b>
A：適用於香港的知識產權國際條約 (2019 年 12 月 31 日)	67
B：知識產權署組織圖 (摘錄) (2019 年 12 月 31 日)	68
C：商標的申請程序 (2019 年 12 月 31 日)	69
D：標準專利的申請程序 (2019 年 12 月 31 日)	70
E：短期專利的申請程序 (2019 年 12 月 31 日)	71
F：外觀設計的申請程序 (2019 年 12 月 31 日)	72

# 知識產權署：知識產權的註冊及保護

## 摘要

1. 知識產權泛指一組無形的獨立財產權利，最常見的是商標、專利、外觀設計和版權。在香港，商標、專利、外觀設計和版權一般受《商標條例》(第 559 章)、《商品說明條例》(第 362 章)、《專利條例》(第 514 章)、《註冊外觀設計條例》(第 522 章)和《版權條例》(第 528 章)保護。此外，根據多條國際條約，香港須承認各成員國國民的知識產權。版權是自動賦予的權利，無須註冊。商標、專利及外觀設計的知識產權有別於版權，並非自動賦予的權利。截至 2019 年 12 月 31 日，在香港註冊的商標、專利及外觀設計合共有 536 592 項。商務及經濟發展局負責香港的知識產權政策。知識產權署負責知識產權的註冊和保護工作。2018–19 年度，知識產權署的收入為 2.207 億元，總開支為 1.775 億元。審計署最近審查了知識產權署的註冊及保護知識產權工作。

### 商標、專利及外觀設計的註冊

2. **商標申請的處理工作有所積壓** 審計署分析了商標申請的積壓情況，留意到：(a) 2018 年 1 月至 2019 年 12 月期間，尚待處理的申請宗數增加了 29%，由 5 270 宗增至 6 775 宗；(b) 2019 年 1 月至 5 月期間，尚待處理的申請宗數大增 67%，由 6 494 宗增至最高峰的 10 860 宗；及 (c) 自接獲申請日期起計的 6 個月內註冊的商標百分比，由 2018 年 4 月的 73% 減少至 2019 年 6 月的 7% 之後，回升至 2019 年 12 月的 45% (第 2.4 及 2.5 段)。

3. **需要縮短向商標申請人發出首封信件所需時間** 審計署分析了有關尚待處理商標申請的處理進度，留意到截至 2019 年 12 月 31 日，在 6 775 宗申請當中：(a) 4 907 宗 (72%) 尚未完成檢查申請不足之處的階段，其中 765 宗 (4 907 宗的 16%) 已接獲超過 90 天，最長為 1 156 天；及 (b) 1 868 宗 (28%) 處於檢索及審查階段。審計署也留意到，2018 年 1 月至 2019 年 10 月期間，知識產權署在檢查申請不足之處階段向商標申請人發出了 67 049 封首封信件，要求提供資料以補不足，或通知他們申請會進入檢索及審查階段。在該 67 049 封首封信件當中，17 177 封 (26%) 是知識產權署在收到申請後 60 天以上才發出的，最長的需時 433 天 (第 2.8、2.10 及 2.11 段)。

## 摘要

---

4. **尚待處理的專利註冊申請宗數增加** 審計署分析了 2018 年 1 月至 2019 年 12 月期間尚待處理的標準專利和短期專利申請宗數，留意到：(a) 尚待處理的標準專利申請宗數增加了 70%，由 6 367 宗增至 10 798 宗；(b) 尚待處理的短期專利申請宗數增加了 56%，由 260 宗增至 406 宗；及 (c) 尚待處理的標準專利申請宗數自 2018 年年底起有增加趨勢，而尚待處理的短期專利申請宗數自 2019 年年初起有增加趨勢 (第 2.15 及 2.16 段)。

5. **商標註冊事宜的輪候聆訊時間頗長** 在 2019 年 12 月進行、涉及商標註冊各方的實質聆訊，其平均輪候時間為 11 個月。知識產權署認為，與海外知識產權機構和香港司法機構的表現相比，這是頗長的平均輪候時間。與商標有關的法律程序應盡快決定，因為任何有關商標的使用或保護的不確定之處，會對商標擁有人的業務計劃和策略有重大影響 (第 2.22、2.23 及 2.25 段)。

6. **以電子方式提交商標註冊的比例有可予改善之處** 審計署審查了 2015 至 2019 年期間以電子方式提交商標、專利及外觀設計申請的統計數字，留意到：(a) 在該三類申請中，以電子方式提交商標申請的百分比一直落後；(b) 知識產權署收到以電子方式提交商標申請的百分比，低於其他香港以外的主要知識產權辦事處；及 (c) 知識產權署為以電子方式提交的專利申請提供減費優惠，但沒有為以電子方式提交的商標或外觀設計申請提供減費優惠 (第 2.27 及 2.31 段)。

7. **需要考慮就申請過程中的一些重要步驟訂定服務表現目標** 知識產權署在其管制人員報告內納入 20 項有關其法定職能的主要服務表現準則，包括 6 項目標和 14 項指標。審計署留意到，有關：(a) 在檢查申請的不足之處階段向申請人發出首封信件的時間性；及 (b) 在專利註冊和外觀設計註冊的形式規定審查階段處理申請的時間性，均沒有訂定目標或指標。這些步驟佔有關類別申請所需平均處理時間的相當百分比 (第 2.34 至 2.36 段)。

8. **進行成本檢討時沒有向財經事務及庫務局提交部分成本結算表** 《財務通告第 6/2016 號》“各項收費”規定，管制人員應每年檢討成本一次。知識產權署在進行 2015–16 至 2019–20 年度價格水平的年度成本檢討時，並沒有把部分成本結算表提交庫務署審核及／或提交財經事務及庫務局，有違該財務通告的規定 (第 2.39 及 2.40 段)。



## 摘要

---

### 保護知識產權的推廣工作

9. **需要加強工作以促進公眾對保護知識產權的認識** 為評估公眾對知識產權認識程度的改變，自 1999 年起，知識產權署定期進行“香港市民保護知識產權意識調查”（市民意識調查）。審計署留意到，就 2018 年完成的市民意識調查，在 1 003 名受訪者當中：(a) 74% 不知道知識產權署是負責在香港推廣保護知識產權的政府部門；(b) 49% 不曾聽聞知識產權署的宣傳活動；及 (c) 36% 認為知識產權署的宣傳活動不大有效或完全沒有效（第 3.3 及 3.5 段）。

10. **需要檢討用於不同途徑的推廣工作開支** 審計署分析 2018–19 年度知識產權署通過不同途徑刊登廣告以推廣保護知識產權的開支，留意到：(a) 儘管 19% 開支用於機場及出入境管制站的廣告，但市民意識調查沒有評估其成效；及 (b) 儘管只有小部分受訪者認為巴士廣告是最有效的宣傳途徑，但用於巴士廣告的開支為 11%，金額高於在市民意識調查中被視為較有效的其他途徑（第 3.8 段）。

11. **正版正貨承諾計劃（承諾計劃）有可予改善之處** 知識產權署在 1998 年推出承諾計劃。參加該計劃的商戶自願承諾不賣假貨，並可在店鋪內張貼正版正貨承諾標貼和放置座檯卡。知識產權署是該計劃的統籌者，而該計劃的四間支持機構包括香港海關（海關）。審計署留意到：(a) 參加承諾計劃的實體店鋪數目減少了 274 間（4%），由 2015 年的 6 785 間減至 2019 年的 6 511 間，而截至 2019 年 12 月 31 日，該計劃只包括 166 間網店；(b) 截至 2020 年 2 月 11 日，在 1 225 個 2019 年零售商會員當中，有 318 個（26%）沒有延續會員資格；(c) 審計署在 2020 年 1 月巡查 9 間已被暫停或終止承諾計劃會員資格的零售店鋪，其中 2 間（22%）仍然在店鋪內的宣傳品展示正版正貨承諾標誌；及 (d) 海關對 3 間會員店鋪採取掃蕩行動後，知識產權署沒有即時採取跟進行動（第 3.13 至 3.16、3.21、3.26 及 3.28 段）。

12. **知識產權管理人員計劃有可予改善之處** 在 2015 年推出的知識產權管理人員計劃，旨在協助香港的企業培養知識產權方面的人才，提升企業的競爭力，以把握知識產權貿易所帶來的機遇。審計署留意到：(a) 參加計劃的新企業數目減少了 38%，由 2017–18 年度的 242 家，減少至 2018–19 年度的 151 家；及 (b) 2015–16 至 2018–19 年度期間，該計劃的培訓課程出席率由 97.7% 下降至 86.3%（第 3.36、3.37 及 3.40 段）。

## 摘要

---

### 行政事宜

13. **需要在採購外判服務方面加強競爭** 2001 至 2019 年期間，知識產權署通過公開招標就部分非核心業務批出六份外判合約，合約總值達 3.354 億元。審計署審查了知識產權署在 2001 至 2019 年期間進行的招標工作，留意到該署在 2001 年就一份合約的招標工作收到 9 份標書，而在 2006 至 2019 年期間就其他五份合約的招標工作只收到 1 至 4 份標書。審計署留意到：(a) 自 2014 年起，除投標價外，投標者的經驗一直是該署評審標書的唯一準則。2018 年 10 月，2018 年《施政報告》宣布，政府會於 2019 年 4 月推出一套支持創新的政府採購政策，提高評審標書時技術因素所佔的比重，以提倡創新。然而，在 2019 年 3 月進行的招標工作中，知識產權署沿用在以往的合約使用的評審方法，把投標者的經驗列為唯一的基本要求；及 (b) 根據《物料供應及採購規例》，各部門宜進行市場研究或邀請各方提交沒有約束力的意向書，以便更了解市場可提供的貨品或服務。雖然知識產權署 2006 年的招標工作只收到兩份投標建議書，但該署沒有在其後的招標工作進行市場研究或邀請各方提交意向書 (第 4.2、4.3、4.5 至 4.7 及 4.10 段)。

14. **須加強監察承辦商的表現** 審計署留意到：(a) 根據知識產權署的辦公室運作服務合約 (合約期由 2014 年 12 月至 2019 年 11 月)，管理委員會會議和業務檢討會至少須每三個月舉行一次。然而，合約期內舉行的 20 次管理委員會會議中，有 11 次 (55%) 是在之前一次會議後超過 3 個月才舉行；所舉行的 17 次業務檢討會中，有 11 次 (65%) 是在之前一次會議後超過 3 個月才舉行；及 (b) 查核承辦商表現報告的指引，只顯示扣減月費的計算方法，但沒有詳述其他查核程序 (第 4.13 段)。

### 審計署的建議

15. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議知識產權署署長應：

#### *商標、專利及外觀設計的註冊*

- (a) 採取措施，以加快處理商標申請 (第 2.32(b) 及 (c) 段)；
- (b) 密切監察並採取措施，以減輕尚待處理的專利申請積壓情況 (第 2.32(d) 段)；

## 摘要

---

- (c) 密切監察聆訊的輪候時間，並在有需要時，採取措施縮短輪候時間 (第 2.32(f) 段)；
- (d) 研究措施，進一步增加以電子方式提交商標申請的比率 (第 2.32(g) 段)；
- (e) 檢討現時處理商標申請、專利申請及外觀設計申請在時間性方面的目標的涵蓋範圍，並考慮就專利申請及外觀設計申請審查形式規定期間發出首份報告所需時間訂定目標 (第 2.37 段)；
- (f) 確保遵循現行的政府收費指引 (第 2.44(a) 段)；

### *保護知識產權的推廣工作*

- (g) 加強推廣工作，以增進公眾的保護知識產權意識 (第 3.11(a) 及 (b) 段)；
- (h) 增加承諾計劃的會員數目 (第 3.33(a) 至 (c) 段)；
- (i) 採取措施，以防止非承諾計劃會員的店舖在宣傳品不當使用正版正貨承諾標誌 (第 3.33(e) 段)；
- (j) 採取措施，以確保在向參加承諾計劃的商戶採取針對侵犯知識產權的掃蕩行動後，即時採取跟進行動 (第 3.33(f) 段)；
- (k) 在增加知識產權管理人員計劃的吸引力及該計劃的培訓課程出席率方面加倍努力 (第 3.43(a) 及 (b) 段)；

### *行政事宜*

- (l) 在招標採購外判服務時，訂定能配合支持創新的新政府採購政策的評審準則 (第 4.16(a) 段)；
- (m) 就招標工作進行市場研究或邀請各方提交沒有約束力的意向書，以確定所需服務的市場供應 (第 4.16(b) 段)；及
- (n) 採取措施，以加強監察承辦商的表現 (第 4.16(c) 段)。

## 政府的回應

16. 知識產權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 知識產權泛指一組無形的獨立財產權利，最常見的知識產權種類包括：
- (a) **商標** 商標指能夠把某一企業的貨品或服務與其他企業的貨品或服務作出識別並能夠藉書寫或繪圖方式表述的標誌；
  - (b) **專利** 發明（註 1）的專利是賦予專利擁有人在有限的期限內禁止他人使用（例如製造、使用、出售或輸入）獲批予專利的發明的法律權利；
  - (c) **外觀設計** 外觀設計是藉任何工業程序而應用於某物品的形狀、構形、式樣或裝飾的特色，而該等特色是在經製成的物品上的吸引視線和肉眼可判別的特色；及
  - (d) **版權** 版權是存在於下列類別的作品的產權：
    - (i) 原創的文學作品、戲劇作品、音樂作品或藝術作品；
    - (ii) 聲音紀錄、影片、廣播或有線傳播節目；及
    - (iii) 已發表版本的排印編排。

### 保護知識產權的法律架構

- 1.3 在香港，商標、專利、外觀設計及版權一般受下述法例保護，但有關保護只限於本地（即根據香港法例獲賦予的權利只適用於香港）：
- (a) **《商標條例》(第 559 章)** 《商標條例》為香港的商標註冊制度提供框架，以及制定註冊的基礎和準則，並說明註冊商標所享有的權利。註冊商標有效期為 10 年，並可透過每 10 年續期一次以無限期續期；

---

註 1：發明指提供新的做事方式或對某一問題提出新的技術解決方案的產品或方法。

- (b) 《商品說明條例》(第 362 章) 《商品說明條例》規定，任何人以欺詐方式使用商標，包括售賣和進口載有冒牌商標的貨品，或藏有或使用設備作上述用途，均屬刑事罪行；
- (c) 《專利條例》(第 514 章) 《專利條例》規定，新穎及包含創造性的發明只要能作工業應用及不屬豁除類別的發明(註 2)，可在香港註冊成為專利。香港設有兩類專利：標準專利和短期專利，最長有效期分別為 20 年和 8 年；
- (d) 《註冊外觀設計條例》(第 522 章) 《註冊外觀設計條例》保護註冊產品的外觀(例如電腦顯示器的外觀)，但並不保護外觀設計產品的運作方式。註冊外觀設計保護的有效期最長為 25 年；及
- (e) 《版權條例》(第 528 章) 《版權條例》為認可類別的作品(見第 1.2(d) 段)提供全面保護。版權是自動賦予的權利，在創作完成後，無須在香港註冊，有關作品即擁有版權。版權的期限基本上延續至有關創作人離世後 50 年為止。

---

註 2：根據《專利條例》，以下項目不得視作發明，包括：(a) 發現、科學理論或數學方法；(b) 美學上的創作；(c) 用以實行智力活動、進行遊戲或進行業務的計劃、規則或方法，或用於電腦的程式；及 (d) 呈示資料。其他豁除類別包括：藉外科手術或治療以醫治人體或動物身體的方法，以及公布或實施該發明是會違反公共秩序或道德的類別等。

1.4 商標、專利和外觀設計的知識產權有別於版權，並非自動賦予的權利，而是必須按照有關條例的相關條文註冊，以獲得知識產權保護（註 3）。截至 2019 年 12 月 31 日，在香港註冊的商標、專利和外觀設計總數為 536 592 項（見表一）。

表一

商標、專利及外觀設計註冊數目  
(2019 年 12 月 31 日)

知識產權種類	數目	
商標	442 263	(82.4%)
標準專利	51 949	(9.7%)
短期專利	3 271	(0.6%)
外觀設計	39 109	(7.3%)
總計	536 592	(100.0%)

資料來源：知識產權署的記錄

1.5 載列於附錄 A 的國際條約適用於中國香港。該等條約規定，香港須承認各成員國國民的知識產權。

## 知識產權署

### 綱領

1.6 商務及經濟發展局（商經局）負責香港的知識產權政策。知識產權署負責知識產權的註冊和保護工作（註 4）。該署在兩項綱領下進行工作：

註 3：由於未註冊及已註冊的商標均可受有關假冒的普通法保護，因此註冊並非獲得保護的必要條件。然而，只有根據《商標條例》註冊的商標才可受該條例的法定保護。

註 4：香港海關負責有關侵犯知識產權的刑事執法工作。審計署於 2012 年 10 月完成審查香港海關管理知識產權的執法工作，而本次審查的範圍並不包括香港海關的工作。

## 引言

- (a) **綱領 (1): 法定職能** 知識產權署負責審查商標、專利、外觀設計，以及版權特許機構 (註 5) 的註冊申請，也備存可讓公眾檢索的相關註冊紀錄冊。2019 年，該署接獲的商標、專利和外觀設計申請共有 56 868 宗 (見表二)；及

表二

接獲的商標、專利及外觀設計申請宗數  
(2015 至 2019 年)

知識產權類別	申請宗數					2015 至 2019 年的 增減
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	
商標	39 179	36 181	37 630	40 331	36 980	-2 199 (-6%)
標準專利	12 212	14 092	13 299	15 986	16 521	+4 309 (+35%)
短期專利	702	762	693	791	791	+89 (+13%)
外觀設計	2 769	2 515	2 609	2 583	2 576	-193 (-7%)
整體	54 862	53 550	54 231	59 691	56 868	+2 006 (+4%)

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

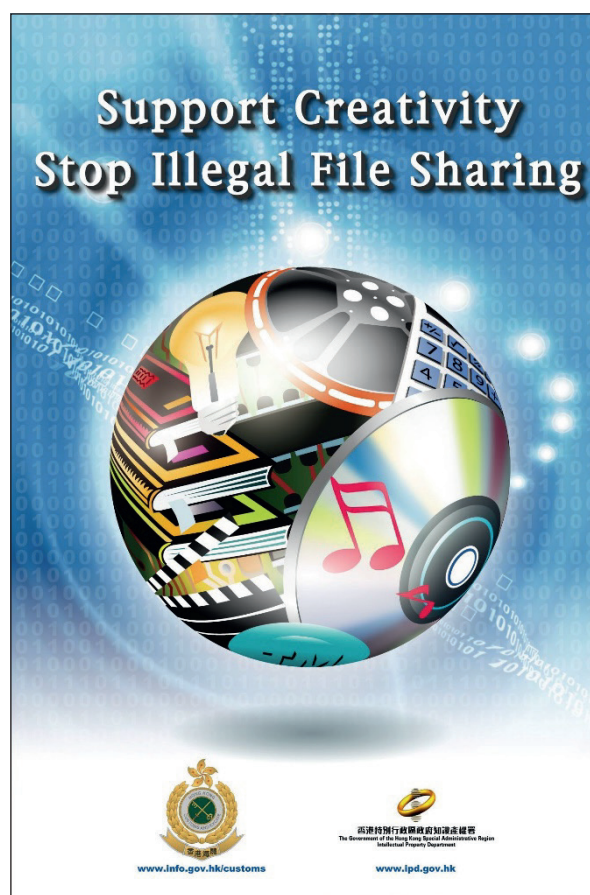
註 5：版權特許機構是獲版權擁有人授權，以代表其批出特許予版權作品使用者的機構。《版權條例》訂定了版權特許機構自願註冊計劃。知識產權署署長即為版權特許機構註冊處處長。



- (b) **綱領 (2)：保護知識產權** 知識產權署在這綱領下的工作包括促進公眾對知識產權的認識；就加強保護知識產權的政策和法例，向商務及經濟發展局局長提供意見；以及就知識產權事宜，向政府各局和部門提供民事法律意見。知識產權署透過不同途徑宣傳保護知識產權。最常見的途徑包括互聯網（例如網站和社交媒體）、媒體公布和海報（見圖一）。

圖一

宣傳保護知識產權的海報



資料來源：知識產權署的記錄

備註：這張海報由知識產權署和香港海關共同製作。

### 組織架構

1.7 知識產權署署長是知識產權署的管制人員。截至 2019 年 12 月 31 日，知識產權署有 171 名公務員，以及 14 名全職非公務員合約僱員。知識產權署的工作由以下組別執行：

- (a) **版權組** 版權組負責就有關版權及相關權利的事宜向商經局提供法律意見和政策支援；監察國際版權公約和相關標準的制訂情況，並就此向政府提供意見；以及定期檢討版權制度，並制訂有關更新版權法例的立法建議；
- (b) **法律意見組** 法律意見組負責就知識產權事宜向政府各局和部門提供民事法律意見；監督與其他知識產權機構及國際組織發展合作關係和彼此合作的情況；以及制訂和推行策略及支援措施，以期把香港發展為區內的知識產權貿易中心（註 6）；
- (c) **聆訊組** 聆訊組負責進行有關商標可註冊性、反對申請、撤銷申請和宣布註冊無效的聆訊，決定所有相關的非正審事宜，並發下包含裁決理由的判決；
- (d) **商標組** 商標組負責監督有關商標註冊申請，及其後事宜的常規及程序；就有關商標的議題以及與商標註冊相關法例、程序和政策的制訂，向商經局提供法律及政策意見；
- (e) **專利及外觀設計組** 專利及外觀設計組負責監督有關申請批予專利及外觀設計，及其批予後事宜的常規及程序，並就專利及外觀設計的立法建議及相關議題，向商經局提供法律及政策意見；
- (f) **市場推廣組** 市場推廣組負責制訂和推行有關在香港推廣和保護知識產權的宣傳計劃，以及與內地、區域和國際機構的合作計劃，同時負責推動知識產權貿易的相關工作；及
- (g) **行政組** 行政組負責知識產權署的財務、人力資源和行政事宜。

知識產權署截至 2019 年 12 月 31 日的組織圖摘錄載於附錄 B。

---

註 6：知識產權貿易泛指商業上各種處理知識產權的方式，包括出售、購入、批出授權和取得授權。

## 收入與開支

1.8 2018–19 年度，知識產權署的收入為 2.207 億元（見表三），而總開支為 1.775 億元（見表四及五）。

表三

收入 (按費用類別分析)  
(2018–19 年度)

費用類別	收入 (百萬元)
商標費用	186.5 (84%)
專利費用	26.3 (12%)
註冊外觀設計費用	7.9 (4%)
總計	220.7 (100%)

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

表四

開支 (按綱領範疇分析)  
(2018–19 年度)

綱領範疇	開支 (百萬元)
法定職能	124.3 (70%)
保護知識產權	53.2 (30%)
總計	177.5 (100%)

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

表五

開支 (按性質分析)  
(2018–19 年度)

性質	開支 (百萬元)
個人薪酬	120.7 (68%)
與員工有關連的開支	7.6 (4%)
一般部門開支	34.9 (20%)
宣傳及教育計劃	14.3 (8%)
總計	177.5 (100%)

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

## 審查工作

1.9 2006 年，審計署完成有關知識產權署所提供的服務的審查工作，審查結果載於 2006 年 10 月《審計署署長第四十七號報告書》第 11 章。

1.10 2019 年 10 月，審計署就知識產權署的知識產權註冊及保護工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 商標、專利及外觀設計的註冊 (第 2 部分)；
- (b) 保護知識產權的推廣工作 (第 3 部分)；及
- (c) 行政事宜 (第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

## 政府的整體回應

1.11 知識產權署署長整體上同意審計署的建議，並感謝審計署在進行審查工作期間展現的專業精神，這有助該署檢視及改善各方面的運作。

1.12 商務及經濟發展局局長整體上同意審計署的建議及知識產權署署長的回應，並表示商經局會監督知識產權署跟進建議的工作。

### 鳴謝

1.13 在審查工作期間，知識產權署人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：商標、專利及外觀設計的註冊

- 2.1 本部分探討商標、專利及外觀設計的註冊，審查工作集中於以下範疇：
- (a) 註冊申請的處理 (第 2.3 至 2.33 段)；
  - (b) 服務表現的衡量及報告 (第 2.34 至 2.38 段)；及
  - (c) 各項收費的成本計算 (第 2.39 至 2.45 段)。

### 背景

- 2.2 知識產權署負責下述註冊處的運作：
- (a) **商標註冊處** 商標註冊處負責審查商標註冊申請和備存可讓公眾檢索的商標註冊紀錄冊。此外，就商標註冊申請的可註冊性及反對註冊申請的聆訊，主要屬於聆訊組的職權範圍 (見第 2.21 段)；
  - (b) **專利註冊處** 專利註冊處負責審查專利註冊申請和備存可讓公眾檢索的專利註冊紀錄冊。在原授專利制度於 2019 年 12 月 19 日 (註 7) 實施之前，標準專利只可基於獲其中一個指定專利當局 (註 8) 批予的相應專利，經“再註冊”途徑而獲批予。自 2019 年 12 月 19 日起，標準專利可經由“再註冊”途徑或原授專利制度下的直接途徑批予。短期專利是基於形式上的審查而批予，即所需資料和文件 (包括國際查檢主管當局或其中一個指定專利當局提供的查檢報告) 是否齊備；及
  - (c) **外觀設計註冊處** 外觀設計註冊處負責審查外觀設計註冊申請和備存可讓公眾檢索的外觀設計註冊紀錄冊。

商標、專利及外觀設計註冊的程序載於附錄 C 至 F。

---

註 7：原授專利制度在現行“再註冊”制度以外設立另一直接途徑，以便在香港尋求標準專利保護，最長有效期為 20 年。原授專利申請由知識產權署進行實質審查，以決定有關發明是否符合資格註冊為專利。“再註冊”途徑在原授專利制度實施後繼續保留。除非另有說明，否則本審計報告有關處理標準專利申請的分析，只涵蓋經由“再註冊”途徑提出的標準專利申請。

註 8：指定專利當局為中華人民共和國國家知識產權局、聯合王國專利局及歐洲專利局 (就指定聯合王國的歐洲專利而言)。

## 註冊申請的處理

### 商標申請的處理工作有所積壓

2.3 處理商標申請主要涉及 3 個階段 (見附錄 C)：

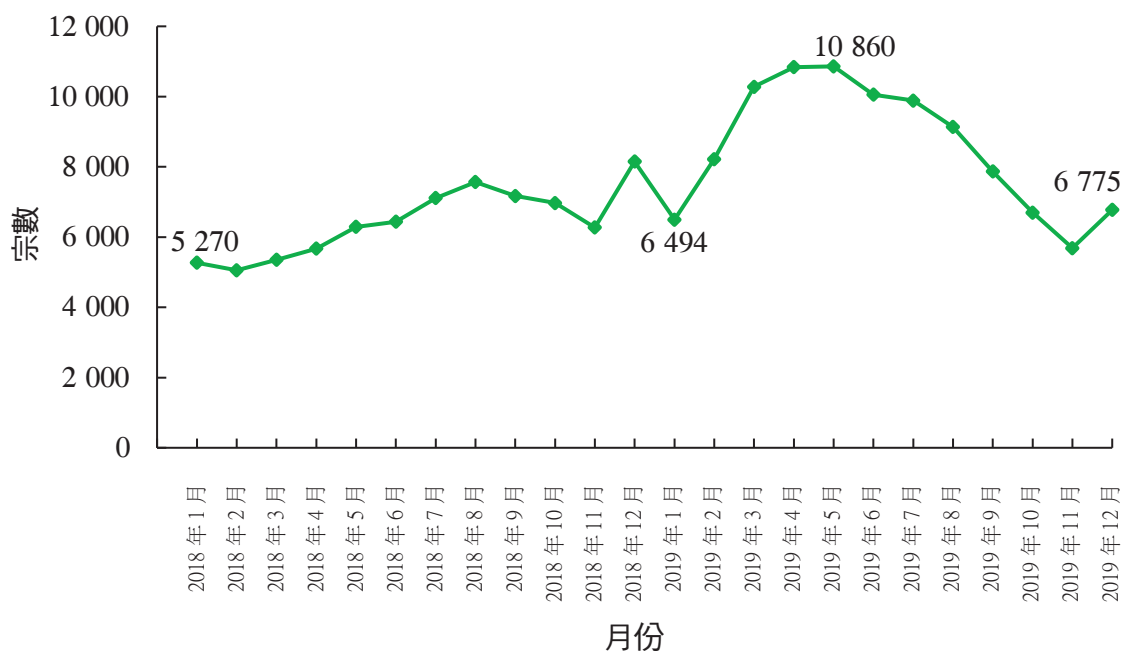
- (a) **檢查申請不足之處階段** 在接獲申請後，知識產權署展開核對工作，確保申請表格填寫妥當，以及已提交全部所需資料；
- (b) **檢索及審查階段** 在這階段，知識產權署進行實質審查，以決定商標是否符合《商標條例》及其附屬法例訂立的註冊要求。該署並檢索商標記錄，以確定在相同或類似的貨品或服務，是否有其他商戶已經註冊或申請註冊相同或類似的商標。該署隨後會以書面方式首次作出回應，說明反對有關標記的註冊的理由，或確認可接納有關標記的註冊；及
- (c) **公布申請階段** 商標申請獲接納註冊後，便會在香港知識產權公報作出公布。公眾人士可閱覽該已公布的商標，以及在公布日期起計的 3 個月內提出反對。如沒有接獲反對或就反對作出的裁決有利於申請人，商標便會獲得註冊。

2.4 **尚待處理的申請宗數增加** 為了監察審查商標申請的進度，知識產權署就尚待處理的商標申請個案 (即知識產權署尚未向申請人首次作出回應的已接獲、處於檢查申請不足之處階段，或處於檢索及審查階段的申請)、首次作出回應的處理時間及已註冊申請宗數，編制每月統計資料。審計署分析了 2018 年 1 月至 2019 年 12 月期間尚待處理的商標申請宗數 (見圖二)，留意到：

- (a) 2018 年 1 月至 2019 年 12 月期間，尚待處理的申請宗數增加了 29%，由 5 270 宗增加至 6 775 宗；及
- (b) 2019 年 1 月至 5 月期間，尚待處理的申請宗數大幅增加了 67%，由 6 494 宗增至最高峰的 10 860 宗。

圖二

尚待處理的商標申請宗數  
(2018年1月至2019年12月)



資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

2.5 在6個月內註冊的商標百分比減少 知識產權署就接獲申請日期起計6個月內註冊的商標百分比，編制每月統計資料。審計署分析2018年4月(註9)至2019年12月期間成功註冊商標的百分比，發現：

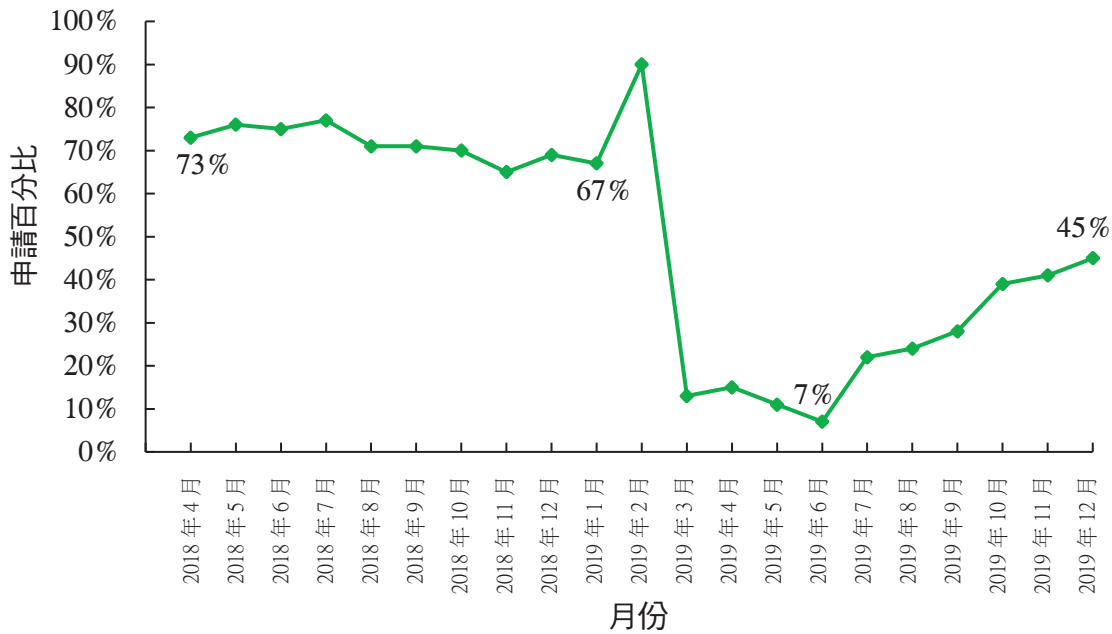
- (a) 該百分比由2018年4月的73%減少至2019年12月的45%；及
- (b) 該百分比在2018年4月至2019年1月期間相對穩定，約為70%。然而，該百分比在2019年6月大幅減少至7%之後，回升至2019年12月的45%(見圖三)。

註9：在2018年4月以前，就註冊商標百分比編制統計資料的期間為接獲申請日期起計12個月而非6個月。自2018年4月起，該期間縮短至6個月，以便更適切地反映商標註冊處表現。因此，沒有關於2018年4月以前在6個月內註冊的商標百分比的統計資料。



圖三

接獲申請起計 6 個月內註冊的商標百分比  
(2018 年 4 月至 2019 年 12 月)



資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

2.6 在回應審計署的查詢時，知識產權署在 2020 年 2 月告知審計署：

- (a) 2019 年 1 月至 5 月期間，尚待處理的商標申請宗數增加 (見第 2.4(b) 段)，以及 2019 年 3 月至 6 月期間，在接獲申請起計 6 個月內註冊的商標百分比偏低 (見第 2.5(b) 段)，主要因為新的綜合資訊科技系統 (新資訊系統) 在 2019 年 2 月推出之初，員工需要適應新的商標審查工作環境。為推行該系統，商標註冊處、專利註冊處及外觀設計註冊處暫停 5 個工作天；及
- (b) 新資訊系統推行後，儘管需要磨合和適應，但商標註冊處仍能完成頗多尚待處理的申請。尚待處理的申請宗數由 2019 年 5 月的高峰 10 860 宗大幅減少至 2020 年 1 月底的 5 916 宗。在接獲申請起計 6 個月內註冊的商標百分比，由 2019 年 6 月的 7% 低位回升至 2020 年 1 月底的 51%。

2.7 審計署認同知識產權署已努力改善商標註冊處的表現。儘管如此，審計署認為知識產權署需要密切監察情況，並繼續採取措施，減少積壓的尚待處理

## 商標、專利及外觀設計的註冊

---

商標申請，及加快處理商標申請，以提升在接獲申請的 6 個月內為商標註冊的百分比。

### *需要縮短發出首封信件所需時間*

2.8 審計署分析了截至 2019 年 12 月 31 日尚待處理商標申請的處理進度，留意到在 6 775 宗申請當中 (見第 2.4(a) 段)：

- (a) 4 907 宗 (72%) 尚未完成檢查申請不足之處階段；及
- (b) 1 868 宗 (28%) 處於檢索及審查階段。知識產權署尚未向申請人首次作出回應 (見第 2.3(b) 段)。

2.9 如申請未能通過檢查申請不足之處階段，知識產權署會發信要求申請人在兩個月內提供資料以補不足。知識產權署表示，該署通常需時超過 90 天才能完成檢查申請不足之處的階段，因為申請人補救不足之處的法定期限為兩個月。對於成功通過檢查申請不足之處階段的申請，知識產權署會發信通知申請人其申請會進入檢索及審查階段。

2.10 審計署就未完成檢查申請不足之處階段的申請進行案齡分析，留意到在 4 907 宗尚待處理申請當中，有 765 宗 (16%) 已接獲超過 90 天，最長為 1 156 天 (見表六)。

表六

未完成檢查申請不足之處階段的商標申請的案齡分析  
(2019 年 12 月 31 日)

收件後相隔的時間 (天數)	未完成檢查申請不足之處階段的 申請宗數
0 至 30	2 555 (52%)
> 30 至 60	1 135 (23%)
> 60 至 90	452 (9%)
> 90 至 180	525 (11%)
> 180 至 365	204 (4%)
> 365 (註)	36 (1%)
總計	4 907 (100%)

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

註：收到申請後相隔的時間最長為 1 156 天。知識產權署表示，這是特殊個案，由於該署在進行檢查不足之處後首次發出的信件，沒有收到申請人的回覆，因此該署曾把申請視作已遭放棄，其後該個案在收到申請後的 18 個月恢復處理。

附註 1：相隔的時間包括容許未能通過檢查不足之處的申請人補救不足之處的兩個月時間。

附註 2：就申請人須補救知識產權署所發現不足之處的申請宗數，有關資料未有提供。

2.11 審計署進一步分析知識產權署在進行檢查申請不足之處及發出首封信件的時間性（發信要求申請人就該署發現的不足之處提供補充資料，或通知他們申請將會進入檢索及審查階段）。2018 年 1 月至 2019 年 10 月期間，在檢查申請不足之處階段，知識產權署向商標申請人發出了 67 049 封首封信件。審計署發現，在該 67 049 封首封信件當中，有 17 177 封 (26%) 是知識產權署在接到申請後 60 天以上才發出的，最長的需時 433 天（見表七）。

表七

就檢查申請不足之處階段的商標申請發出首封信件所需時間  
(2018 年 1 月至 2019 年 10 月)

所需時間 (天數)	申請宗數	
0 至 30	29 186	(43%)
> 30 至 60	20 686	(31%)
> 60 至 90	9 762	(15%)
> 90 至 180	6 827	(10%)
> 180 至 365	584	(1%)
> 365 (註)	4	(0%)
總計	67 049	(100%)

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

註：最長需時 433 天。

2.12 審計署認為，知識產權署需要採取措施，縮短在商標申請的檢查申請不足之處階段向申請人發出首封信件所需時間。

### 尚待處理的專利註冊申請宗數增加

2.13 處理標準專利申請和短期專利申請主要涉及三個處理步驟。標準專利申請的申請程序由兩個階段組成，即記錄請求（在指定專利當局發表指定專利申請後）及註冊與批予請求（在指定專利當局批予指定專利申請後），而三個處理步驟均適用於該兩個階段。三個處理步驟包括（見附錄 D）：

- (a) **為設定提交日期而作出的審查** 在收到專利申請後，為設定申請的提交日期，知識產權署會作出以下檢查：
  - (i) **標準專利申請** 確保申請載有請求記錄指定專利申請或註冊指定專利及批予標準專利的表示，申請人的姓名及（就記錄請

求而言)對相應指定專利申請的提述，或(就註冊及批予請求而言)相應指定專利的發表詳情及記錄請求；及

- (ii) **短期專利申請** 確保申請載有尋求短期專利的表示、申請人的姓名及所申請的發明的說明；
- (b) **為形式規定而作出的審查** 在這階段，知識產權署會審查申請是否符合形式規定，即已載有法例規定的輔助資料及文件；及
- (c) **發表** 當專利申請獲接受記錄或批予，知識產權署會發表該申請或批予，並在香港知識產權公報刊登該項發表一事的公告。

2.14 與商標申請相若，知識產權署編制每月統計資料，監察尚待處理專利申請的宗數：

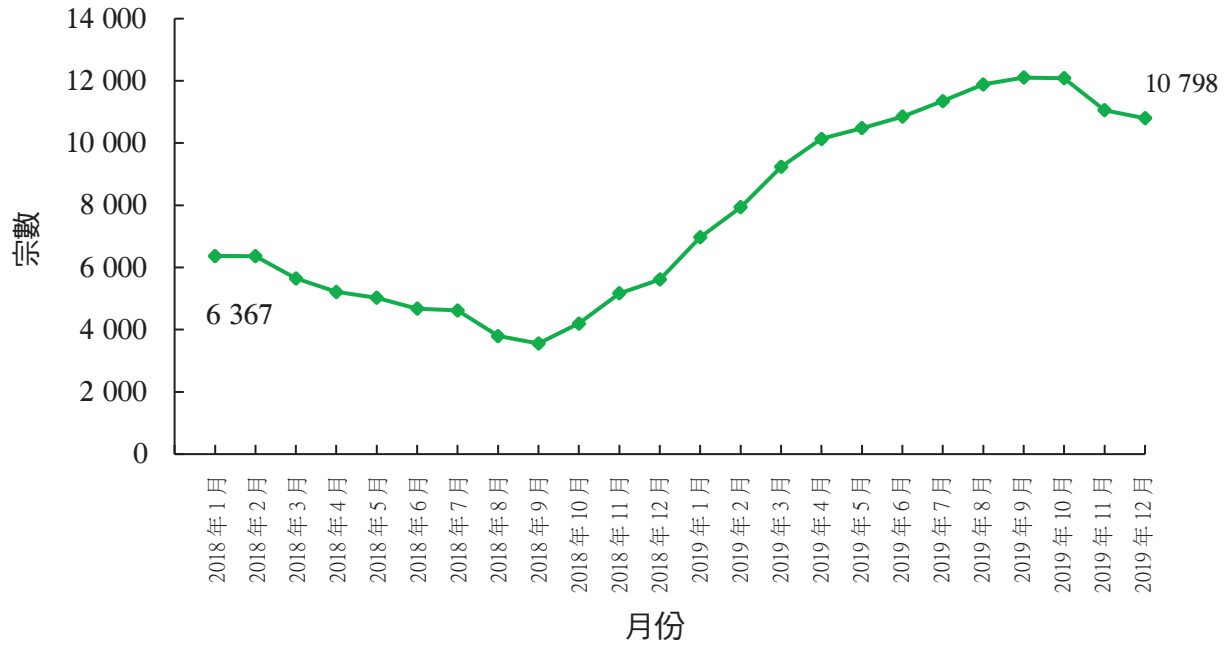
- (a) **標準專利** 就標準專利而言，尚待處理的個案指知識產權署仍未就記錄請求的形式規定發出首份審查報告的申請，而不論設定提交日期的審查報告是否已經發出；及
- (b) **短期專利** 就短期專利而言，尚待處理的個案指知識產權署仍未就申請的形式規定發出首份審查報告的申請，而不論設定提交日期的審查報告是否已經發出。

2.15 審計署分析 2018 年 1 月至 2019 年 12 月期間尚待處理的標準專利和短期專利申請宗數，留意到：

- (a) **尚待處理的標準專利申請** 宗數增加了 70%，由 2018 年 1 月的 6 367 宗增加至 2019 年 12 月的 10 798 宗(見圖四)；及
- (b) **尚待處理的短期專利申請** 宗數增加了 56%，由 2018 年 1 月的 260 宗增加至 2019 年 12 月的 406 宗(見圖五)。

圖四

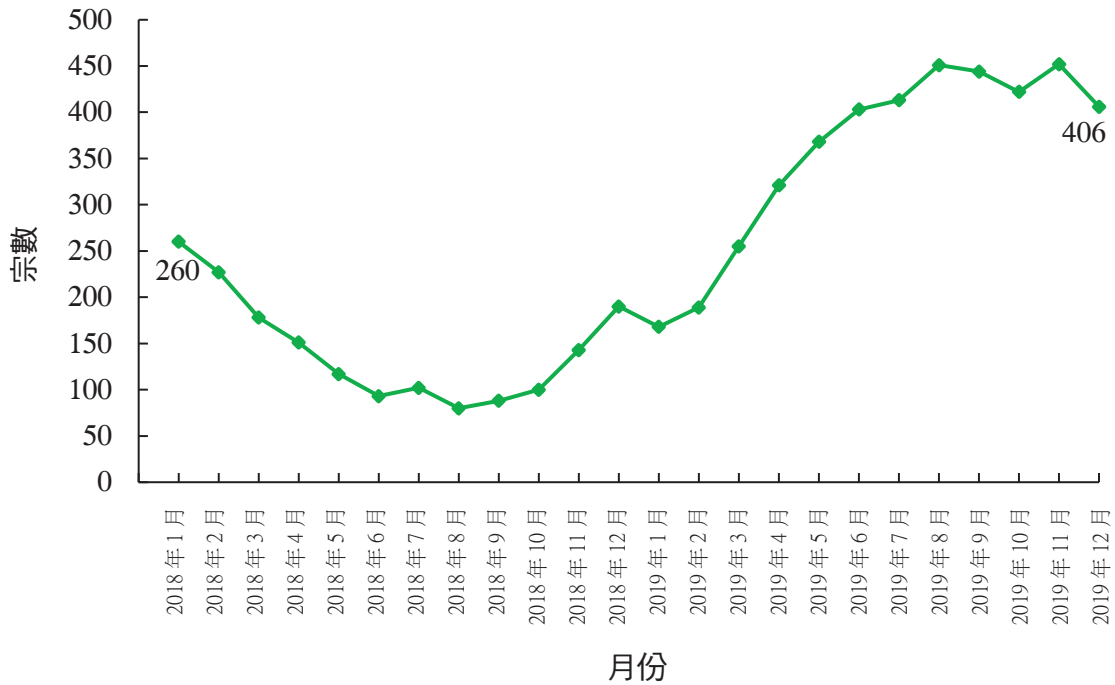
尚待處理的標準專利申請宗數  
(2018年1月至2019年12月)



資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

圖五

尚待處理的短期專利申請宗數  
(2018年1月至2019年12月)



資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

2.16 審計署留意到，尚待處理的標準專利和短期專利申請宗數分別自2018年年底（見圖四）及2019年年初（見圖五）起出現上升趨勢。審計署認為，知識產權署需要密切監察並採取措施，減少積壓的尚待處理專利申請。

**需要減輕其他措施對處理註冊申請的影響**

2.17 審計署發現知識產權署處理商標申請及專利申請在以下方面有可予改善之處：

- (a) 尚待處理的商標申請宗數（見第2.4段圖二）；
- (b) 在接獲申請日期起計6個月內為商標註冊的百分比（見第2.5段圖三）；

## 商標、專利及外觀設計的註冊

---

- (c) 在檢查申請不足之處階段發出首封信件所需時間 (見第 2.11 段表七)；及
- (d) 尚待處理的專利申請宗數 (見第 2.15 段圖四及五)。

2.18 在回應審計署的查詢時，知識產權署在 2020 年 2 月告知審計署，該署近年在管理各註冊處方面，一直致力改善處理日常審查工作及發展事宜上的資源調配，主要包括下述範疇：

- (a) 由 2016 至 2019 年，該署推行開發新資訊系統的計劃，以取代數個自 2003 年起為內部及外部用戶提供服務的資訊科技系統；
- (b) 新資訊系統的精密和複雜程度出乎預期，各註冊處在系統分析和設計、用戶驗收測試及數據轉移核實，以及系統改良方面均須作出重大努力，以確保新資訊系統 2019 年 2 月的第一期及 2019 年 12 月的最後一期均能夠暢順推行 (以配合同時間推出，用以支援原授專利制度的資訊科技附屬系統)(見第 2.2(b) 段)；
- (c) 上述的資訊科技推展及開發工作，加倍耗用各註冊處在 2019 年的資源，因為須為規模龐大和複雜的新資訊系統進行慣常的除錯工作、讓知識產權審查主任熟習新系統，以及因應內部及外間持份者的回饋意見而及早改良系統的主要功能和用戶介面等；及
- (d) 儘管直至 2018 年年底，該署整體上能夠維持各註冊處的審查工作表現，同時又能推展開發工作，但從尚待處理的申請宗數增加可見，2019 年的整體需求異常龐大。該署已竭盡所能處理，因此在 2019 年年底情況已有好轉，自此以後，商標申請方面的改善尤為顯著 (見第 2.6 段)。

2.19 審計署留意到知識產權署投入了大量時間和努力，推行及開發新資訊系統及輔助系統以支援原授專利制度，但審計署認為情況並不理想，因為推行新系統對知識產權署處理申請的工作帶來不利影響。審計署認為，知識產權署需要借鑑從推行及開發新資訊系統而取得的經驗，採取措施改善日後的項目規劃工作。



### 商標註冊事宜的輪候聆訊時間頗長

2.20 商標申請通過檢索及審查階段後，便會在香港知識產權公報發表。公眾人士可閱覽已發表的商標，並在 3 個月內提出反對。申請人可撤回申請，或就反對作出回應，提交相反申述。申請人及反對者獲機會在某個時限內，分別輪流提出證據支持和反對申請。在收到所有必要證據後，個案便視作可以進行聆訊，列入等候聆訊名單。知識產權署會定下聆訊的日期、時間和地點，並向有關各方發出此事的通知。該署會盡力在聆訊日期兩個月前向有關各方發出該通知。

2.21 知識產權署成立由專業人員組成的聆訊組，負責處理就商標註冊事宜進行聆訊的類似司法職能。

2.22 聆訊組處理的商標聆訊包括：

- (a) **單方面可註冊性聆訊** 如商標申請人不同意商標註冊處對其申請提出的反對，可要求進行單方面可註冊性聆訊。截至 2019 年 12 月 31 日，有 21 宗可註冊性聆訊尚待舉行，在該月份進行的可註冊性聆訊的輪候時間約為 4 個月；
- (b) **各方之間實質聆訊** 包括多種法律程序（例如反對註冊程序）的實質聆訊。任何第三者均可對知識產權署接納並公布的商標註冊申請提出反對。在程序中，有關各方輪流提交理由陳述和證據，也會進行實質聆訊。截至 2019 年 12 月 31 日，有 92 宗各方之間實質聆訊尚待舉行，在該月份進行的實質聆訊平均輪候時間為 11 個月；及
- (c) **單方面和各方之間的非正審聆訊** 最常見的單方面非正審聆訊，是商標註冊申請人要求延展完成申請程序中某個步驟的時限。如知識產權署提出拒絕延展時限，申請人可要求進行單方面的非正審聆訊。在各方之間的程序中，各方或會爭論種種非正審事宜，例如延展時限、修改理由陳述等。如爭議不能以文件往來方式解決，其中一方可要求進行各方之間的非正審聆訊。截至 2019 年 12 月 31 日，有 4 宗非正審聆訊尚待舉行，在該月份進行的非正審聆訊平均輪候時間約為 1 個月。

## 商標、專利及外觀設計的註冊

---

2.23 就各方之間實質聆訊的 11 個月平均輪候時間 (見第 2.22(b) 段)，知識產權署在 2018 年 7 月進行的內部評核認為，與海外知識產權機構和香港司法機構的表現相比，這個平均輪候時間頗長：

- (a) 新加坡知識產權局的服務承諾，是在 3 個月內就可予聆訊的商標個案舉行聆訊；及
- (b) 根據《香港司法機構年報 2017》，民事固定審期案件表由申請排期至聆訊的平均輪候時間為 163 天 (即約 5.5 個月)。

2.24 2020 年 1 月，知識產權署在聆訊組開設一個高級律師公務員職位，取代高級律師非公務員合約職位，以加強聆訊工作能力。

2.25 知識產權署表示，商標是企業的重要和寶貴資產，用以區分其與競爭對手提供的貨品和服務。對所有商標擁有人而言，任何有關其商標的訴訟應盡快決定，因為任何有關其商標使用或保障的不確定之處，將會對其業務計劃和策略有關鍵影響。審計署認為，知識產權署需要密切監察聆訊的輪候時間，並採取措施，在情況許可下縮短輪候時間。

### *以電子方式提交商標註冊的比例有可予改善之處*

2.26 商標、專利及外觀設計的紀錄冊目前均以電子格式保存。知識產權署自 2003 年起，提供以電子方式檢索、提交、付款及公布商標、專利及外觀設計註冊的服務。2014 年 6 月，知識產權署向立法會財務委員會提交文件，尋求批撥一筆為數 6,700 萬元的新承擔額，用以全面更新電子處理系統、電子提交系統和網上檢索系統。該署在文件指出，全面更新該等系統會帶來下述效益：

- (a) 保持香港作為創新及知識型經濟體的優勢。知識產權署曾於 2003 年在全球知識產權領域中率先提供電子提交服務，但時移世易，與其他先進的知識產權機構比較，知識產權署的電子系統及服務已開始落後；
- (b) 更方便用戶使用的介面，配合新增和加強的功能，為電子提交服務用戶帶來最佳的顧客體驗；及
- (c) 使市民更廣泛採用電子方式提交申請及促進電子商務，從而提高效率及減少耗用紙張。

2.27 審計署審查 2015 至 2019 年期間以電子方式提交商標、專利及外觀設計申請的統計數字，留意到：

- (a) 3 類申請以電子方式提交的百分比一直穩步增加，而商標申請以電子方式提交的百分比一直落後（見表八）；及
- (b) 知識產權署接獲以電子方式提交的商標申請，百分比低於其他香港以外的主要知識產權辦事處（見表九）。

表八

以電子方式提交申請的百分比  
(2015 至 2019 年)

申請類別	2015 年 (%)	2016 年 (%)	2017 年 (%)	2018 年 (%)	2019 年 (%)
商標	62	64	66	69	73
專利	81	81	83	88	91
外觀設計	77	77	80	80	80

資料來源：知識產權署的記錄

註：2020 年 1 月，以電子方式提交商標、專利及外觀設計的比率分別為 78%、95% 及 77%。

表九

其他香港以外的主要知識產權辦事處  
以電子方式提交商標申請的百分比  
(2017 年)

知識產權辦事處	百分比
歐盟	99.0
日本	82.9
韓國	96.0
內地	85.2
美國	99.9

資料來源：五大商標局的網址

2.28 審計署在 2006 年 10 月的《審計署署長第四十七號報告書》建議，知識產權署署長需要考慮採取措施，方便使用電子提交服務，例如就電子提交服務和傳統的紙張方式提交服務訂定不同收費。商經局同意，知識產權署應考慮多項電子服務的轉用比率及該等服務所達致的效率提升，在下一輪成本計算工作中檢討實施不同收費的好處。

2.29 知識產權署在 2007 年 12 月告知審計署，不值得跟進以不同收費鼓勵電子方式提交，原因包括：

- (a) 該署自 2004 年 9 月推行電子方式提交以來，所有主要用戶已轉用電子方式提交申請。只有少數主要用戶因正在提升資訊科技系統而尚未成為電子用戶。餘下的用戶主要為私人申請人，他們通常以紙張方式提交申請；
- (b) 即使沒有不同收費，轉用電子方式提交的比率仍穩步上升 (註 10)，反映財政誘因並非轉用電子方式提交的原因；及

註 10：知識產權署表示，2004 年 9 月至 2007 年 11 月期間，轉用電子方式提交商標申請的比率由 13% 上升至 58%、提交專利申請的比率由 2% 上升至 37%、提交外觀設計申請的比率由 1% 上升至 41%。

- (c) 實施不同收費便需要提升當時的電子提交系統，費用約為 70 萬元。提升系統的開支並非物有所值。

2.30 知識產權署表示，2013 年及 2014 年期間，知識產權署、商經局與財經事務及庫務局 (財庫局) 多次討論釐定收費一事。2014 年 9 月，商經局、財庫局與知識產權署認定當時並非推行不同收費的理想時機，原因包括：

- (a) 幾乎所有主要用戶均已轉用電子方式提交服務；及
- (b) 引入不同收費便需要提升電子提交系統，當時估價需費約 150 萬元。當時已決定全面更新其古舊的資訊科技系統 (自 2003 年開始使用)，以期在 2017-18 年度推出。既然整體系統快將由全新的資訊科技架構取代，在此階段提升電子提交系統，引入不同收費，顯然不合乎成本效益。

2.31 審計署留意到，原授專利制度 (見第 2.2(b) 段) 於 2019 年 12 月實施後，知識產權署在商經局的支持下，為以電子方式提交的專利申請提供減費優惠。然而，截至 2020 年 1 月 31 日，該署卻沒有為以電子方式提交的商標及外觀設計申請提供相若的減費優惠。知識產權署需要研究措施，進一步提高以電子方式提交商標申請的比率，例如：

- (a) 進行用戶調查，確定以電子方式提交商標註冊的比率相對較低的原因，並採取相應措施解決問題；及
- (b) 在適當時間就電子方式提交商標申請推行優惠收費。

## 審計署的建議

2.32 審計署建議知識產權署署長應：

- (a) 密切監察並繼續採取措施，減少積壓的尚待處理商標申請；
- (b) 採取措施加快處理商標申請，以增加在接獲申請的 6 個月內為商標註冊的百分比；
- (c) 採取措施以縮短在商標申請的檢查不足之處階段發出首封信件所需時間；
- (d) 密切監察並採取措施，減少積壓的尚待處理專利申請；

- (e) 借鑑從推行及開發新資訊科技系統而取得的經驗，採取措施改善日後的項目規劃工作；
- (f) 密切監察聆訊的輪候時間，並在有需要時，採取措施縮短輪候時間；及
- (g) 研究措施，進一步增加以電子方式提交商標註冊的比率，例如：
  - (i) 進行用戶調查，確定以電子方式提交商標註冊的比率相對較低的原因，並採取相應措施設法解決問題；及
  - (ii) 在適當時間就電子方式提交商標申請推行優惠收費。

### 政府的回應

2.33 知識產權署署長整體上同意審計處的建議，並表示：

- (a) 知識產權署一直重視加強各註冊處的運作，為市民提供更佳服務。投資開發新資訊系統，正好顯示該署致力提供優質註冊服務；
- (b) 知識產權署會善用經更新的資訊科技基礎設施，以改善日後的服務表現，精益求精，以及會改善日後資訊科技項目的推行及資源規劃工作；
- (c) 多年來，知識產權署推出了各項措施，加強提供類似司法程序的服務，包括培養更多具經驗的聆訊人員、適當地進行積極案件管理，以及接納以新資訊系統以電子方式提交聆訊文件。同時，該署正在研究聆訊程序有否可予精簡之處。該署會繼續進行全面的改善工作，以具成本效益的方式善用現有資源，尤其是要縮短進行聆訊及發出裁決的等候時間；及
- (d) 在推行多項方便用戶使用的新資訊系統功能後（例如額外付款方法及客戶認證、全面網上電子表格、檢索與提交方面的實用界面功能，以及提供企業之間的電子方式提交方案），以電子方式提交商標申請的比率在約一年內增加約 10%。知識產權署會繼續探討可行方法，進一步提升以電子方式提交商標申請的比率。

## 服務表現的衡量及報告

2.34 服務表現衡量包括制訂及報告衡量服務表現的準則，這有助提升機構的服務表現、透明度及問責程度。知識產權署的管制人員報告內納入 20 項有關其法定職能的主要服務表現準則，包括：

- (a) 6 項有關處理商標、專利及外觀設計申請的時間性的目標；及
- (b) 14 項有關接獲申請宗數、成功申請宗數（例如註冊的商標及外觀設計數目，以及批予的專利數目），以及向申請人發出的文件數目的指標。

### *需要考慮就申請過程中的一些重要步驟訂定服務表現目標*

2.35 審計署分析管制人員報告內有關知識產權署履行法定職能服務表現的 6 項目標的定義，留意到該等目標並未涵蓋在某些主要階段處理商標、專利及外觀設計申請的時間性（見表十）：

- (a) **商標註冊** 沒有就檢查申請的不足之處階段向申請人發出首封信件（見第 2.11 段）的時間性訂定目標或指標；
- (b) **專利註冊** 沒有就形式規定審查階段處理申請的時間性訂定目標或指標；及
- (c) **外觀設計註冊** 沒有就形式規定審查階段處理申請的時間性訂定目標或指標。

表十

對管制人員報告內  
就商標、專利及外觀設計申請所訂定目標的分析  
(2019 年)

商標	專利	外觀設計
<u>檢查申請的不足之處</u>  沒有目標或指標	<u>為設定提交日期而作出的審查</u> • 在 10 日內處理標準專利申請 • 在 10 日內處理短期專利申請	<u>為設定提交日期而作出的審查</u> • 在 10 日內處理申請
<u>檢索及審查</u> • 在 2 個月內首次作出回應 • 在 3 個月內第二次作出回應	<u>形式規定的審查</u>  沒有目標或指標	<u>形式規定的審查</u>  沒有目標或指標
<u>公布反對</u> • 在 6 個月內發出商標聆訊的決定	不適用	不適用

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

2.36 就商標申請，審計署的分析顯示，知識產權署在檢查申請的不足之處階段，就某些個案發出首封信件需時不少（見第 2.11 段表七）。就 2018 年 1 月至 2019 年 10 月期間批予的專利及註冊的外觀設計，審計署分析知識產權署在審查專利及外觀設計的形式規定期間發出首份報告的時間，留意到：

- (a) 就標準專利申請，知識產權署在審查記錄請求的形式規定期間發出首份報告所需的時間由少於 1 天至 766 天不等，平均需時 133 天；
- (b) 就短期專利申請，知識產權署在審查形式規定期間發出首份報告所需的時間由少於 1 天至 321 天不等，平均需時 94 天；
- (c) 就外觀設計申請，知識產權署在審查形式規定期間發出首份報告所需的時間由少於 1 天至 308 天不等，平均需時 146 天；及



- (d) 就同一期間批予的專利及註冊的外觀設計，相應標準專利、短期專利及外觀設計申請的平均處理時間分別為 144 天、193 天 (註 11) 及 176 天。知識產權署在審查形式規定期間發出首份報告所需的平均時間，佔相關類別申請的平均處理時間頗大比例，分別相等於標準專利申請的 92% (144 天中的 133 天)、短期專利申請的 49% (193 天中的 94 天) 及外觀設計申請的 83% (176 天中的 146 天) (見表十一)。

表十一

審查形式規定期間  
就專利申請及外觀設計申請首次發出報告所需時間  
(2018 年 1 月至 2019 年 10 月)

申請類別	所需時間 (天數)		
	最短	最長	平均
標準專利	< 1	766 (註)	133
短期專利	< 1	321	94
外觀設計	< 1	308	146

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

註：個案需時最長為 766 天。知識產權署表示，由於要在處理申請人就登記合併和更改名字／名稱提出的要求後才發出首份報告，因此需時很久。

部分商標申請在檢查申請不足之處階段發出首封信件需時不少，而且審查專利申請及外觀設計申請形式規定期間發出首份報告的平均時間佔處理該類申請平均時間的比例甚大。為此，就處理商標、專利及外觀設計申請的時間性方面，知識產權署需要檢討現時目標的涵蓋範圍，並考慮就專利申請及外觀設計申請審查形式規定期間發出首份報告所需時間訂定目標。

註 11：知識產權署表示，就短期專利申請，申請人可要求押後批予，押後時間由提交申請日期起計可至 1 年，這段押後時間難免會延長處理時間。至於申請人要求押後批予申請的數字，則沒有相關資料。

## 審計署的建議

2.37 審計署建議知識產權署署長應就處理商標、專利及外觀設計申請的時間性方面，檢討現時目標的涵蓋範圍，並考慮就專利申請及外觀設計申請審查形式規定期間發出首份報告所需時間訂定目標。

## 政府的回應

2.38 知識產權署署長整體上同意審計署的建議，並表示知識產權署會參考海外經驗和考慮資源及須優先處理的項目，檢討現時處理知識產權申請的目標的涵蓋範圍。

## 各項收費的成本計算

2.39 財庫局發出題為“各項收費”的《財務通告第 6/2016 號》規定：

- (a) 政府的政策是各項政府收費一般應訂於足以收回提供物品或服務全部成本的水平；
- (b) 管制人員應每年檢討成本一次。每年檢討成本時，應按庫務署署長發出的《成本計算手冊》，妥為製備和審核成本結算表。妥為審核的成本結算表，應按年向財庫局提交以反映收回成本的最新情況。根據《成本計算手冊》，沒有高級庫務會計師或以上職級人員的決策局及部門（例如知識產權署），應向庫務署提交成本結算表以供審核；及
- (c) 管制人員有責任在切實可行的範圍內盡早收回全部成本（或達到其他議定的目標）。

*沒有提交部分成本結算表*

2.40 知識產權署在 2014 年就各註冊處在 2014–15 年度價格水平進行收費檢討後，修訂了商標註冊處及外觀設計註冊處的收費。審計署審查關於各註冊處在 2015–16 至 2019–20 年度收費水平的每年成本檢討，發現下述事宜：

- (a) *2015–16 年度* 各註冊處按年成本檢討的成本結算表獲庫務署審核，但經審核的成本結算表卻沒有提交財庫局；
- (b) *2016–17 及 2017–18 年度* 各註冊處按年成本檢討的成本結算表未經庫務署審核，也沒有提交財庫局；
- (c) *2018–19 年度* 商標註冊處及外觀設計註冊處按年成本檢討的成本結算表獲庫務署審核，但經審核的成本結算表卻沒有提交財庫局。知識產權署表示，在 2019–20 年度推行原授專利制度後，便會實施經修訂及新的收費。因此，該署無須提交 2017–18 年度及 2018–19 年度專利註冊處的成本結算表；及
- (d) *2019–20 年度* 各註冊處的成本結算表已提交財庫局，但只有商標註冊處的成本結算表已獲庫務署審核（見表十二）。

## 商標、專利及外觀設計的註冊

表十二

知識產權署向庫務署及財庫局提交成本結算表的情況  
(2015-16 至 2019-20 年度價格水平)

註冊處	價格水平				
	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	2019-20 年度
商標註冊處	√	×	×	√	√ (註 2)
專利註冊處	√	×	不適用 (註 1)	不適用 (註 1)	√ (註 2)
外觀設計 註冊處	√	×	×	√	√ (註 2)

說明：

√ 提交財庫局

√ 提交庫務署審核但沒有提交財庫局

×

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

註 1：知識產權署無須提交 2017-18 年度及 2018-19 年度專利註冊處的成本結算表  
(見第 2.40(c) 段)。

註 2：提交財庫局的商標註冊處及外觀設計註冊處成本結算表沒有提交庫務署審核。只有提交財庫局的專利註冊處成本結算表已獲庫務署審核。

2.41 知識產權署表示，儘管某些成本結算表沒有提交庫務署審核，另有某些成本結算表也沒有提交財庫局，但自 2015-16 年度起，該署每年均更新各註冊處的成本結算表。審計署審查知識產權署提供的成本結算表的預計收回成本比率，留意到：

- (a) 自 2017-18 年度起，商標註冊處一直未能達到收回全部成本的目標，幅度為 10% 以上，由 2017-18 年度的 12.1% 至 2019-20 年度的 20.4% 不等；及

- (b) 自 2016–17 年度起，外觀設計註冊處一直超額完成收回全部成本的目標，幅度為 10% 以上，由 2019–20 年度的 17.4% 至 2017–18 年度的 35.8% 不等。

表十三顯示 2015–16 至 2019–20 年度各註冊處的預計收回成本比率。

表十三

商標註冊處、專利註冊處及外觀設計註冊處  
預計收回成本比率  
(2015–16 至 2019–20 年度)

註冊處	預計收回成本比率 (%)				
	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度	2019–20 年度
商標註冊處	84.7%	99.4%	87.9%	80.6%	79.6%
專利註冊處	100.7%	161.4%	167.0%	100.9%	100.0%
外觀設計註冊處	106.6%	131.4%	135.8%	120.8%	117.4%

資料來源：知識產權署的記錄

2.42 2019 年 8 月 15 日，財政司司長宣布政府由 2019 年 8 月 15 日起凍結各項收費至 2020 年 12 月 31 日，以支援企業及減輕市民的財政負擔。財庫局在同月通知各決策局及部門，在實行凍結收費期間，各決策局及部門無須按照《財務通告第 6/2016 號》就各項收費訂明的程序檢討相關收費。

2.43 審計署認為，知識產權署需要遵循現行的政府收費指引<sup>1</sup>。知識產權署也需要留意有關政府收費的安排的發展情況，並在適當時候恢復檢討收費。

## 審計署的建議

2.44 審計署建議知識產權署署長應：

- (a) 確保遵循現行的政府收費指引；及
- (b) 留意有關政府收費的安排的發展情況，並在適當時候恢復檢討收費。

## 政府的回應

2.45 知識產權署署長同意審計署的建議，並表示知識產權署已加緊遵照程序辦事，並已向財庫局提交 2019–20 年度的相關成本結算表。此外，該署現正計劃設立由會計專業人員組成的業務管理組，專責處理各項收費事宜。

## 第 3 部分：保護知識產權的推廣工作

3.1 本部分探討知識產權署的保護知識產權推廣工作（見第 1.6 段註 4），審查工作集中於以下範疇：

- (a) 宣傳及教育活動（第 3.2 至 3.12 段）；
- (b) 正版正貨承諾計劃（承諾計劃）的管理（第 3.13 至 3.35 段）；及
- (c) 知識產權管理人員計劃的管理（第 3.36 至 3.44 段）。

### 宣傳及教育活動

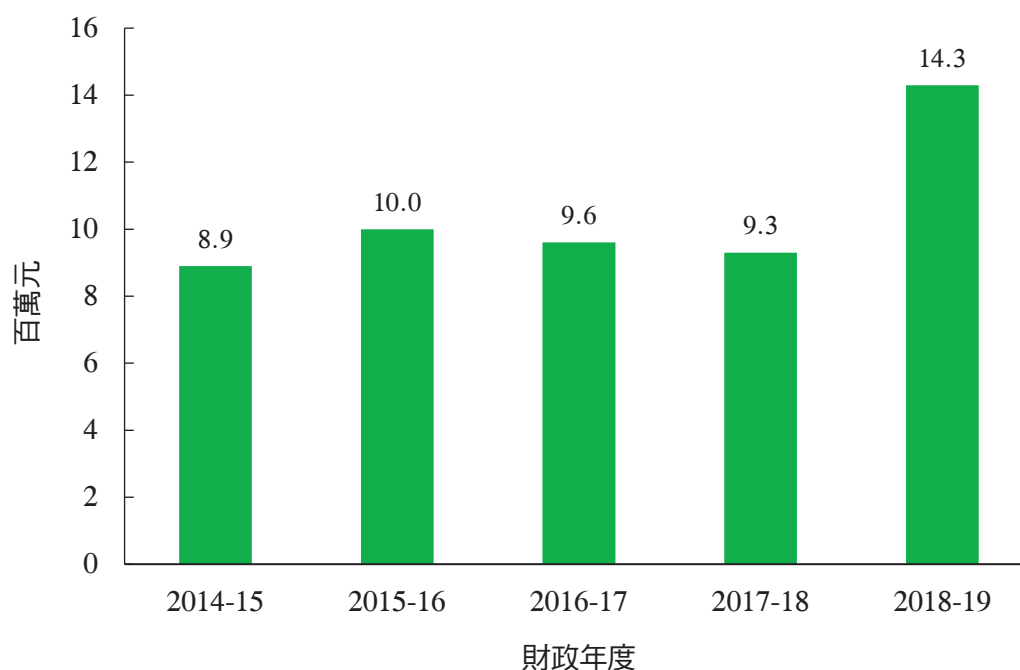
3.2 多年來，知識產權署推出各項宣傳及教育活動，以促進公眾對知識產權的認識。該署舉辦的宣傳及教育活動包括：

- (a) **研討會和展覽** 知識產權署透過舉辦研討會和展覽，協助公司了解保護知識產權的重要性，並向其解釋香港保護知識產權的相關法律；
- (b) **學校探訪** 知識產權署探訪中、小學，向學生灌輸尊重知識產權的觀念。2019 年，知識產權署探訪了 81 間學校共 20 730 名學生；
- (c) **媒體宣傳** 知識產權署製作公益廣告宣傳，在不同媒體播放，以促進對知識產權的尊重；
- (d) **全港宣傳** 知識產權署推出“我承諾”行動，鼓勵消費者以售賣及購買正版貨為榮。由 1998 年起，該署也推行承諾計劃，向訪港人士、旅客及零售商宣傳使用和售賣正版貨（見第 3.13 段）；及
- (e) **宣傳品及學習工具** 知識產權署製作有關各類保護知識產權的宣傳品（例如單張、海報、書籤等）及學習工具（以網上及手冊方式）。

2018–19 年度，知識產權署在宣傳及教育活動的開支為 1,430 萬元（見圖六）。

圖六

宣傳及教育活動開支  
(2014-15 至 2018-19 年度)



資料來源：知識產權署的記錄

**需要加強工作以促進公眾對保護知識產權的認識**

3.3 為評估公眾對知識產權認識程度的改變，自 1999 年起，知識產權署定期進行“香港市民保護知識產權意識調查”（市民意識調查）。自 2008 年起，市民意識調查每兩年進行一次。最近的市民意識調查在 2018 年完成。除公眾對保護知識產權的認識外，市民意識調查也涵蓋公眾對知識產權署及該署宣傳和教育活動的認識。

3.4 知識產權署表示，整體而言，多年來，香港市民對保護知識產權的認識及尊重知識產權的觀念一直穩步提升，這可能有賴於知識產權署持續不斷的推廣工作。自 2006 年審計署進行上一次審查以來，這方面的表現有何進展，從 2018 年市民意識調查中的下述指標可見一斑：

- (a) **認識** 只有 18.9% 受訪者表示不知道何謂知識產權，比 2005 年的 28.7% 有所下降；



- (b) **態度** 78.1% 受訪者同意購買明知是侵犯知識產權貨品的盜版或冒牌貨品是不道德行為，比 2005 年的 66.5% 大幅增加；及
- (c) **行為** 75.8% 受訪者表示從未購買盜版或冒牌貨品，比 2005 年的 58.4% 有所增加。

3.5 審計署檢視了 2008 至 2018 年期間完成的市民意識調查結果，留意到知識產權署的宣傳及教育活動成效有可予改善之處。就 2018 年完成的市民意識調查，在 1 003 名受訪者當中：

- (a) 74% 不知道知識產權署是負責在香港推廣保護知識產權的政府部門，百分比少於 2008 年的 83%；
- (b) 49% 不曾聽聞知識產權署的宣傳活動，百分比大幅多於 2008 年的 20%；及
- (c) 36% 認為知識產權署宣傳活動不大有效或完全沒有效，百分比多於 2008 年的 27%。

3.6 審計署認為，知識產權署需要加強推廣工作，以增進公眾的保護知識產權意識。

#### **需要檢討用於不同途徑的推廣工作開支**

3.7 知識產權署經常通過不同途徑刊登廣告，推廣保護知識產權。根據市民意識調查，2008 至 2018 年期間，認為最有效宣傳途徑的意見變化不少（見表十四）：

表十四

認為宣傳保護知識產權的最有效途徑  
(2008 至 2018 年)

宣傳途徑	受訪者百分比						2008 至 2018 年 百分點 增減
	2008 年	2010 年	2012 年	2014 年	2016 年	2018 年	
電郵及網頁 (註)	1.0%	7.3%	6.9%	5.7%	17.3%	19.5%	+18.5%
知識產權署網頁	12.6%	11.6%	16.6%	22.7%	25.8%	30.1%	+17.5%
學校	15.6%	14.9%	22.8%	19.1%	26.6%	23.3%	+7.7%
電視	84.6%	82.6%	76.2%	70.9%	68.3%	66.9%	-17.7%
報章／雜誌	29.0%	25.8%	20.9%	23.0%	28.4%	13.4%	-15.6%
電台	20.8%	23.6%	16.4%	20.4%	16.0%	11.4%	-9.4%
巴士廣告	7.3%	6.8%	5.5%	4.7%	4.4%	5.1%	-2.2%
港鐵廣告	7.1%	7.0%	5.5%	5.9%	5.3%	5.5%	-1.6%

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

註：“網頁”指知識產權署網頁以外的網頁。

3.8 多年來，知識產權署一直調整不同宣傳途徑的資源分配比重。審計署分析 2018–19 年度知識產權署通過不同途徑刊登廣告的開支，留意到：

- (a) 儘管 19% 開支用於機場及出入境管制站的廣告，但市民意識調查沒有評估其成效；及
- (b) 儘管只有小部分受訪者認為巴士廣告是最有效的宣傳途徑，但用於巴士廣告的開支為 11%，金額高於在市民意識調查中被視為較有效的其他途徑（見表十五），例如電視及知識產權署的網頁（見表十四）。

表十五

宣傳保護知識產權的廣告開支  
(2016-17 至 2018-19 年度)

宣傳途徑	開支 (千元)			2016-17 至 2018-19 年度的 增減
	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度	
知識產權署網頁以外的網頁	271 (6%)	457 (11%)	1,683 (34%)	+1,412 (+521%)
機場及出入境管制站的廣告	430 (9%)	743 (19%)	921 (19%)	+491 (+114%)
電視	193 (4%)	100 (2%)	448 (9%)	+255 (+132%)
巴士廣告	350 (8%)	366 (9%)	566 (11%)	+216 (+62%)
學校互動戲劇	686 (15%)	686 (17%)	778 (16%)	+92 (+13%)
知識產權署網頁	144 (3%)	148 (4%)	132 (3%)	-12 (-8%)
報章／雜誌	341 (7%)	352 (9%)	256 (5%)	-85 (-25%)
港鐵廣告	2,182 (48%)	808 (20%)	168 (3%)	-2,014 (-92%)
電車廣告	—	361 (9%)	—	—
整體	4,597 (100%)	4,021 (100%)	4,952 (100%)	+355 (+8%)

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

## 保護知識產權的推廣工作

---

- 3.9 在回應審計署的查詢時，知識產權署在 2020 年 2 月告知審計署：
- (a) 難以客觀評估機場及其他出入境管制站的宣傳訊息成效，因為其對象是進入香港的遊客，而市民意識調查只涵蓋本地住戶；
  - (b) 巴士廣告可向電視觀眾以外的人士傳達訊息，把適當百分比的開支用於巴士廣告，目的是擴大宣傳範圍以包括不同受眾；及
  - (c) 近年，保護網上環境的知識產權日益重要，知識產權署已增撥資源，通過適當途徑提升公眾在這方面的認識。該署一直透過接續進行的調查，持續跟進更多指標，並留意到在 2018 年的市民意識調查結果顯示的正面成果：
    - (i) **態度** 70.2% 受訪者同意在網絡上收聽或觀看明知是盜版的音樂／電影／電視節目是不道德的行為，比 2014 年初次調查結果所得的 59.4% 有所增加；
    - (ii) **正面行為** 44.3% 受訪者表示一定或可能會付款在獲正式授權的網站獲取版權作品，比 2008 年初次調查結果所得的 21% 大幅增加；及
    - (iii) **侵權行為** 97.6% 受訪者表示從未在網上下載音樂、電影、電視節目、電腦軟件、遊戲或電子書，然後上載到網上，這是自 2004 年來最高的百分比。

3.10 2018 年的市民意識調查結果顯示，認為電郵及網頁是宣傳知識產權最有效途徑的受訪者百分比正在增加。審計署認為知識產權署有需要參照市民意識調查的結果，檢討在推廣保護知識產權時，各個宣傳途徑的工作比重，並在需要時加以修訂，以達到最佳推廣效果。

## 審計署的建議

- 3.11 審計署建議知識產權署署長應：
- (a) 加強推廣工作，以增進公眾的保護知識產權意識；及
  - (b) 參照市民意識調查的結果，檢討在推廣保護知識產權時，不同宣傳途徑的工作比重，並在需要時加以修訂，以達到最佳推廣效果。

## 政府的回應

3.12 知識產權署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 數十年來接續進行調查的結果，已為知識產權署提供有用資料，掌握有關公眾的保護知識產權意識程度的最新情況，持續跟進公眾在保護知識產權和侵權態度及行為方面的變化模式；及
- (b) 知識產權署會繼續參考調查結果及持份者的意見，以及政策優先項目和轉變中的經濟、社會和科技環境，調配資源進行公眾教育及推廣活動。

## 正版正貨承諾計劃的管理

3.13 知識產權署自 1998 年起推行承諾計劃，目的是鼓勵零售商承諾售賣正版貨，以及促進零售商和消費者對保護知識產權的認識，從而加強旅客及消費者在香港購物的信心。參加承諾計劃的商戶必須自願承諾不賣假貨，並可在店鋪內張貼正版正貨承諾標貼和放置座檯卡。

3.14 零售商必須成為任何一間發標貼機構的會員，才可參加承諾計劃。截至 2019 年 12 月 31 日，有九個商會參與承諾計劃成為發標貼機構。商會或機構要成為承諾計劃下的發標貼機構，須在零售業內享有聲譽，並符合下列條件：

- (a) 在香港已成立超過 3 年；及
- (b) 其會員須確認及保證，在過去 12 個月內沒有觸犯知識產權的罪行。

3.15 參加承諾計劃無須繳交會員費，會員資格有效期為一個曆年 (1 月 1 日至 12 月 31 日)，每年續期一次。截至 2019 年 12 月 31 日，有 1 225 個零售商參加承諾計劃，包括 6 511 間實體店鋪和 166 間網店。參加承諾計劃的零售商須遵守知識產權署發出的會員守則。知識產權署擔當承諾計劃的統籌者，而承諾計劃的四間支持機構包括香港海關 (海關)。知識產權署、發標貼機構及支持機構的職責如下：

## 保護知識產權的推廣工作

---

- (a) **知識產權署：**
  - (i) 與發標貼機構及支持機構協調；
  - (ii) 備存承諾計劃的資料記錄及答覆公眾查詢；
  - (iii) 更新及公布承諾計劃的暫停及終止會員資格記錄；
  - (iv) 向公眾推廣承諾計劃；及
  - (v) 向發標貼機構供應正版正貨承諾標貼和座檯卡；
- (b) **發標貼機構：**
  - (i) 向會員推廣承諾計劃；
  - (ii) 把新會員資格申請及續期申請轉交海關審核；
  - (iii) 發出會員資格及分發正版正貨承諾標貼和座檯卡；
  - (iv) 把新會員、退會、終止會員資格或會員資料更改等情況告知知識產權署；及
  - (v) 如有零售店鋪違反會員守則或遭海關採取有關侵犯知識產權的行動時，暫停或終止該店鋪的會員資格；及
- (c) **支持機構：**
  - (i) 協助監察會員遵守規定的情況及進行市場監察；及
  - (ii) 審核入會及續期申請（只限海關）。

### 增加承諾計劃的會員數目

3.16 審計署留意到，2015 至 2019 年期間，參加承諾計劃的實體店鋪數目減少了 274 間 (4%)，由 2015 年的 6 785 間減少至 2019 年的 6 511 間。自 2018 年 1 月起，承諾計劃擴展至包括會員的網店，但須符合某些條件 (註 12)。截至 2019 年 12 月 31 日，只有 166 間網店參加承諾計劃 (見表十六)。

---

註 12：網店如要參加承諾計劃，須符合的其中一項主要條件是具備由認可域名註冊服務商核准的註冊域名，以及持有安全資料傳輸層數碼證書以確保資料在交易過程中的傳輸安全。

表十六

參加承諾計劃的零售商及店鋪數目  
(2015 至 2019 年)

數目	截至 12 月 31 日				
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
零售商	1 054	1 052	1 163	1 157	1 225
實體店鋪	6 785	6 685	6 883	6 587	6 511
網店	—	—	—	94	166

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

3.17 參加承諾計劃的店鋪按業務性質分為 13 個類別（見表十七）。審計署分析了 2019 年參加承諾計劃的 6 677 間店鋪，留意到：

- (a) 在某些類別下，參加承諾計劃的店鋪數目不多。例如，在“書籍、設計及工藝品”下只有 18 間店鋪；及
- (b) “食品及超級市場”和“美容及健康用品”兩個類別的店鋪佔參加承諾計劃店鋪的 40.8%（見表十七）。

表十七

按照業務性質分析參加承諾計劃店鋪的數目  
(2019年12月31日)

類別	店鋪數目	百分比
1. 影音、數碼產品及家庭電器	592	7.4%
2. 嬰兒及兒童用品	473	5.9%
3. 美容及健康用品	1 162	14.6%
4. 書籍、設計及工藝品	18	0.2%
5. 服裝及服飾	381	4.8%
6. 百貨公司及其他貨品	205	2.6%
7. 中西藥品及藥房	782	9.8%
8. 食品及超級市場	2 096	26.2%
9. 傢俬及家居用品	565	7.1%
10. 手袋、鞋履及皮革製品	545	6.8%
11. 珠寶及鐘錶	713	8.9%
12. 眼鏡用品	105	1.3%
13. 其他 (如電訊)	354	4.4%
總計	7 991 (註)	100.0%

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

註：總數高於參加承諾計劃的6 677間店鋪，因為每間店鋪可選擇歸入一或兩個類別。在2019年，歸入兩個類別的店鋪有1 314間(6 677+1 314=7 991)。

3.18 在回應審計署的查詢時，知識產權署在2020年2月告知審計署：

- (a) 2015至2019年期間，參加承諾計劃的零售商數目穩步增加了16% (由2015年的1 054個增至2019年的1 225個)；
- (b) 鑑於購物模式及習慣的轉變，在2018年，承諾計劃已擴大至包括網店，2018至2019年期間，網店數目增加了77% (由2018年的94間增至2019年的166間)；及



- (c) 現有的9間發標貼機構是香港零售業的主要商會，廣泛涵蓋多類零售店鋪及消費品。知識產權署會繼續推廣承諾計劃，增加其對零售界的吸引力，以及物色其他有意參加承諾計劃的商會成為發標貼機構。

3.19 審計署留意到，自2011年起，一直沒有成為新發標貼機構的申請或提名。鑑於某些類別的店鋪數目不多，審計署認為，知識產權署需要物色具潛質的商會及機構，並邀請這些商會及機構成為承諾計劃下的新發標貼機構，以增加承諾計劃的會員數目。根據2019年6月政府統計處公布的調查，曾在過去12個月於網上購物的人士百分比大幅增加，由2009年的16%上升至2018年的36% (註13)。審計署認為，知識產權署需要留意網上購物的趨勢，並盡可能擴大承諾計劃涵蓋網店的範圍。

#### **需要確保會員適時續期**

3.20 承諾計劃的會員資格有效期為每年1月1日至12月31日，會員每年續期一次。知識產權署通常在8月提醒發標貼機構要求會員續期。發標貼機構收到會員資格續期申請表格後，會把表格經由知識產權署轉交海關，以便進行下述審核程序：

- (a) 有關店鋪在過去12個月是否沒有定罪記錄；及
- (b) 有關店鋪有否因侵犯知識產權而被掃蕩，正在等候調查或檢控結果。

經海關審批後，知識產權署製備一套新的正版正貨承諾標貼及座檯卡，直接或經由發標貼機構送交實體店鋪。標貼及座檯卡上顯示會員資格屆滿日期 (見圖七)。至於網店，知識產權署則製備電子版本的正版正貨承諾標誌，以供網上展示。

註13：資料摘錄自2019年6月政府統計處發布的《主題性住戶統計調查第67號報告書》。

圖七

正版正貨承諾標貼



資料來源：知識產權署的記錄

3.21 知識產權署沒有跟進各會員的會員資格續期日期，也沒有這方面的資料可供審計署分析過去多年會員資格續期的時間性。審計署審查 2020 年（截至 2 月 11 日）參加計劃的零售商名單，留意到參加計劃的零售商數目大減 318 個（26%），由 2019 年 12 月 31 日的 1 225 個減少至 2020 年 2 月 11 日的 907 個。審計署檢視該 318 個在 2019 年是會員但在 2020 年不再是會員的零售商記錄，發現在該批零售商當中：

- (a) 307 個 (97%) 沒有提交會員資格續期申請；及
- (b) 11 個 (3%) 已提交會員資格續期申請，審核會員資格續期的程序正在進行。

3.22 審計署留意到，12 月至 2 月（尤其是農曆新年前不久），即使不是購物的顛峰期，也是年中旺季之一。會員零售商數目在每年最初數月大減，會影響承諾計劃的成效。審計署認為，知識產權署需要與發標貼機構合作，盡快為參加承諾計劃的商戶及店鋪延續會員資格。

*需要加強管制正版正貨承諾標誌的使用*

3.23 會員如欲在廣告、宣傳品、業務網頁、流動應用程式及社交媒體使用正版正貨承諾標誌，須事先取得知識產權署的書面同意。此外，參加承諾計劃的會員在會員資格有效期屆滿、暫停或終止時，須把正版正貨承諾標貼及座檯卡交還發標貼機構，並移除宣傳品上所有正版正貨承諾標誌。

3.24 知識產權署表示，已訂立措施處理非承諾計劃會員的店舖在未經授權下使用正版正貨承諾標誌的情況。知識產權署擁有正版正貨承諾標誌的版權，未經該署同意而使用該標誌即構成侵權行為。知識產權署如知悉有人未經授權使用該標誌，便會向侵權的零售商發出要求終止及停止使用的信件，要求取下侵權標誌及停止所有侵權行為。對於持續侵權者，該署會聯同律政司，在適當情況下對侵權者展開法律程序。

3.25 2020年1月22至24日期間，審計署實地巡查9間已在2020年延續會員資格的實體店舖，留意到在該9間實體店舖中：

- (a) 5間 (56%) 沒有展示任何正版正貨承諾標貼或座檯卡；
- (b) 2間 (22%) 已展示正確的2020年標貼或座檯卡；
- (c) 1間 (11%) 展示2019年及2020年的標貼或座檯卡；及
- (d) 1間 (11%) 同時展示2018年、2019年及2020年的標貼。

審計署留意到，知識產權署沒有備存參加計劃商戶交還逾期正版正貨承諾標貼及座檯卡數目的記錄，也沒有向發標貼機構提供程序指引，以告知如何處置所交還的逾期正版正貨承諾標貼及座檯卡。審計署認為，知識產權署需要就交還發標貼機構逾期的正版正貨承諾標貼或座檯卡公布程序指引。

3.26 此外，2017年1月至2019年12月期間，17間零售店舖的會員資格被暫停或終止。審計署在2020年1月6日實地巡查該17間零售店舖中的9間，發現2間 (22%) (會員資格分別於2019年1月及5月終止) 仍然在店內的宣傳品 (例如單張) 展示正版正貨承諾標誌。審計署認為，知識產權署需要採取措施，以防止非承諾計劃會員的商舖在宣傳品不當使用正版正貨承諾標誌。

### *需要確保在海關的掃蕩行動後即時採取跟進行動*

3.27 按照知識產權署與海關議定的程序，在針對侵犯知識產權的會員店鋪採取掃蕩行動時，如海關發現店鋪正在展示正版正貨承諾標貼和／或座檯卡，海關應檢走所有正版正貨承諾標貼及座檯卡，並即時通報知識產權署，以便知識產權署就該店鋪的會員資格採取跟進行動。知識產權署與有關的發標貼機構應在 7 日內組成聆訊委員會，以決定暫停或終止該店鋪的會員資格。海關應向知識產權署更新針對有關店鋪的調查的進展情況（如提出檢控，則告知法庭聆訊日期和結果）。

3.28 審計署審查 2017 年 1 月至 2019 年 12 月期間 17 間會員資格被暫停或終止的店鋪記錄，發現沒有即時就 3 間曾遭海關採取掃蕩行動的會員店鋪採取跟進行動：

- (a) 就 2 間店鋪（店鋪 A 及 B），海關在掃蕩行動後 1 年才向知識產權署通報。有關店鋪的會員資格在法庭定罪後才被終止（見表十八）；
- (b) 就 1 間店鋪（店鋪 C），海關沒有向知識產權署通報所採取的掃蕩行動及法庭定罪一事。在法庭定罪後 9 個月，當知識產權署抽樣查核時察覺法庭定罪一事，有關店鋪的會員資格才被終止（見表十八）；及
- (c) 在掃蕩行動後，該 3 間店鋪的會員資格均獲續期，而就會員資格續期進行審核程序期間，海關沒有通報異常情況。就店鋪 C，海關向知識產權署解釋，系統介面連接期間記錄錯配，導致未能發現定罪記錄。

表十八

掃蕩行動後很久才終止會員資格  
(2016年6月至2019年6月)

店鋪	日期			
	掃蕩行動	知識產權署 獲通報 掃蕩行動	法庭定罪	會員資格終止
A	2016年6月16日	2017年6月12日	2017年11月21日	2017年11月21日
B	2016年8月5日	2017年8月18日	2017年7月26日	2017年8月18日
C	沒有提供	沒有提供	2018年9月26日	2019年6月5日

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

3.29 審計署認為，知識產權署需要與海關合作，採取措施以確保在向參加承諾計劃的商戶採取針對侵犯知識產權的掃蕩行動後，即時採取跟進行動。

**需要改善承諾計劃的流動應用程式**

3.30 知識產權署開發了名為“正版正貨承諾店鋪搜尋”的流動應用程式，以方便遊客和消費者搜尋所有參加承諾計劃的店鋪資料。截至2019年12月31日，該應用程式獲下載的次數大約為54 000次。

3.31 審計署使用該應用程式查核7個地區的20個現有會員店鋪資料，留意到尚有可予改善之處：

- (a) **所顯示的店鋪位置不正確** 使用者可利用該應用程式查看會員店鋪的位置。然而，審計署留意到，所查看的6間店鋪(30%)，應用程式顯示的位置並不正確。例如，位於元朗的店鋪錯誤顯示為位於尖沙咀；及
- (b) **所顯示的業務類別不正確** 知識產權署按照會員店鋪的業務性質分為13個類別(見3.17段表十七)。審計署留意到，按照知識產權署的記錄，4間(20%)分別列為“美容及健康用品”、“中西藥品

## 保護知識產權的推廣工作

---

及藥房”、“珠寶及鐘錶”和“影音、數碼產品及家庭電器”的店鋪，在該應用程式錯誤顯示為“其他”類別。

3.32 審計署認為，知識產權署需要採取措施，以改善承諾計劃應用程式所提供資料的準確性。

### 審計署的建議

3.33 審計署建議知識產權署署長應：

- (a) 物色具潛質的商會及機構，並邀請這些商會及機構成為承諾計劃下的新發標貼機構，以增加承諾計劃的會員數目；
- (b) 留意網上購物的趨勢，並盡可能擴大承諾計劃涵蓋網店的範圍；
- (c) 與發標貼機構合作，盡快為參加承諾計劃的商戶及店鋪延續會員資格；
- (d) 就交還發標貼機構逾期的正版正貨承諾標貼或座檯卡公布程序指引；
- (e) 採取措施，以防止非承諾計劃會員的店鋪在宣傳品不當使用正版正貨承諾標誌；
- (f) 與海關合作，採取措施以確保在向參加承諾計劃的商戶採取針對侵犯知識產權的掃蕩行動後，即時採取跟進行動；及
- (g) 採取措施，以改善承諾計劃應用程式所提供資料的準確性。

### 政府的回應

3.34 知識產權署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 知識產權署擔當承諾計劃的統籌者，一直致力加強該計劃對零售界的吸引力，以及因應消費者的購物模式和習慣轉變而擴大承諾計劃的涵蓋範圍；
- (b) 計劃成功的關鍵，在於能否誠實推行。因此，知識產權署與發標貼機構協議，採取新措施就會員交回逾期的正版正貨承諾標貼及

座檯卡實行更嚴格的規定，以及會繼續針對不當使用正版正貨標誌積極採取執法行動。新規定將會被納入該計劃的條款及條件，並盡快付諸實行；

- (c) 知識產權署會繼續與海關合作，改善就該計劃會員採取有關侵犯知識產權掃蕩行動的通報程序；及
- (d) 知識產權署會繼續與承辦商合作，改善流動應用程式，包括研究可行的技術方案，改進應用程式的表現。

3.35 香港海關關長同意審計署在第 3.33(f) 段的建議，並表示，海關與知識產權署在 2019 年 12 月就處理程序進行檢討，以確保向參加承諾計劃會員採取掃蕩行動的相關資料，會即時提供予知識產權署。

### 知識產權管理人員計劃的管理

3.36 在 2015 年推出的知識產權管理人員計劃，旨在協助香港的企業 (特別是中小企業) 培養知識產權方面的人才，提升企業的競爭力，以把握知識產權貿易所帶來的機遇。參加計劃的企業須委任一名管理階層的員工擔任內部“知識產權管理人員”，負責監督知識產權資產的規範、管理、使用及商品化情況。知識產權管理人員會獲得：

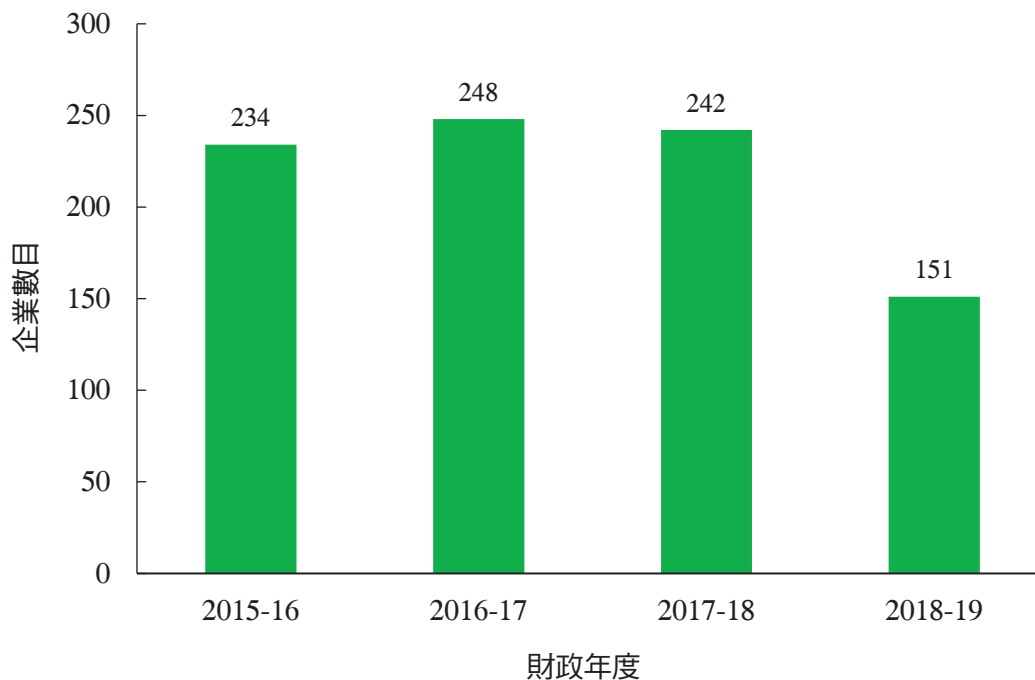
- (a) 優先登記及以折扣價格，報讀知識產權署舉辦為期兩天的知識產權管理人員培訓課程；及
- (b) 免費參加知識產權署舉辦的知識產權管理人員實務工作坊。

### 需要增加知識產權管理人員計劃的吸引力

3.37 2015–16 至 2018–19 年度期間，共有 875 家企業參加知識產權管理人員計劃。在推出知識產權管理人員計劃的最初數年，每年有超過 230 家企業參加計劃。然而，參加計劃的新企業數目減少了 38%，由 2017–18 年度的 242 家減少至 2018–19 年度的 151 家 (見圖八)。

圖八

參加知識產權管理人員計劃的企業數目  
(2015-16 至 2018-19 年度)



資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

3.38 審計署認為，知識產權署需要在增加知識產權管理人員計劃的吸引力及宣傳該計劃方面加倍努力。

#### 培訓課程出席率下降

3.39 在知識產權管理人員計劃下，知識產權署定期舉辦為期兩天的培訓課程，由本港的知識產權專家教授，費用為 200 元（參加者如屬參加知識產權管理人員計劃的企業的知識產權管理人員，費用則減至 100 元）。參加者完成課程後，可獲發修習證書。2015-16 至 2018-19 年度期間，知識產權署舉辦了 8 次培訓課程，報讀課程的總人數為 1 666 人。該 8 次培訓課程的總成本約為 300 萬元，每名參加者的平均成本為 1,840 元。

3.40 審計署審查 2015-16 至 2018-19 年度期間培訓課程的出席記錄，留意到：



- (a) 部分報讀人士沒有出席培訓課程。2015–16 至 2018–19 年度期間，1 666 名報讀課程人士當中，只有 1 562 人 (93.8%) 出席培訓課程；及
- (b) 出席率由 2015–16 年度的 97.7% 下降至 2018–19 年度的 86.3% (見表十九)。

表十九

培訓課程出席率  
(2015–16 至 2018–19 年度)

年度	報讀人數 (a)	出席人數 (b)	出席率 (c) = (b) ÷ (a) × 100%
2015–16	389	380	97.7%
2016–17	394	370	93.9%
2017–18	445	434	97.5%
2018–19	438	378	86.3%
整體	1 666	1 562	93.8%

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

3.41 在回應審計署的查詢時，知識產權署在 2020 年 2 月告知審計署，業界的會議及研討會，實際出席情況往往不如先前登記般理想。與其他會議或研討會相似，培訓課程的登記日期遠較上課日期為早；登記參加的人士會獲發錄取通知書，並在課程臨近舉辦時會再獲發提示。

3.42 審計署認為，鑑於 2018–19 年度培訓課程出席率下降不少，知識產權署需要探討採取進一步措施，提升出席率。

### 審計署的建議

3.43 審計署建議知識產權署署長應：

## 保護知識產權的推廣工作

---

- (a) 在增加知識產權管理人員計劃的吸引力及宣傳該計劃方面加倍努力；及
- (b) 探討採取進一步措施，提升知識產權管理人員計劃培訓課程的出席率。

## 政府的回應

3.44 知識產權署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 知識產權管理人員計劃推出後最初數年，計劃在企業間的滲透率迅速上升，後期升幅放緩是預期之內。然而，該計劃的培訓課程報讀人數一直維持穩定，即使每年略有波動，但平均出席率高達93.8%；及
- (b) 知識產權署致力深入而廣泛地推行知識產權管理人員計劃，向從事知識產權工作的企業介紹其價值。該署日後會繼續增進培訓課程的內容，以達到最佳成效。

## 第 4 部分：行政事宜

4.1 本部分探討知識產權署的行政事宜，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 外判合約管理 (第 4.2 至 4.17 段)；及
- (b) 人力資源管理 (第 4.18 至 4.26 段)。

### 外判合約管理

4.2 自 2001 年 12 月起，知識產權署把部分非核心業務外判，以期最大限度地提高服務效率，達致更佳經濟效益。該等服務包括：

- (a) **新應用系統開發服務 (開發服務)** 這項服務包括就商標註冊和外觀設計註冊開發和管理資訊科技系統，以及提升現有的專利註冊電腦化系統；
- (b) **持續支援及維修服務 (維修服務)** 這項服務包括管理、支援和處理有關的資訊科技系統；及
- (c) **辦公室運作服務 (運作服務)** 這項服務包括公眾櫃檯的前線辦公室服務 (例如接收申請、提供表格和指南)，以及主要為商標註冊處、專利註冊處及外觀設計註冊處提供文書支援的後勤辦公室服務。

知識產權署須根據有關的《物料供應及採購規例》(《採購規例》——註 14) 及財務通告，採購這些服務。在 2001 至 2019 年期間，該署通過公開招標批出 6 份外判合約，合約總值達 3.354 億元 (見表二十)。

---

註 14：《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) 第 11(1) 條訂立。

表二十

知識產權署批出的外判合約  
(2001 至 2019 年)

合約	承辦商	合約期	外判服務	合約價值 (百萬元)
1	承辦商 A	2001 年 12 月 1 日至 2006 年 11 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"><li>• 開發服務</li><li>• 維修服務</li><li>• 運作服務</li></ul>	86.7
2	承辦商 A	2006 年 12 月 1 日至 2011 年 11 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"><li>• 維修服務</li><li>• 運作服務</li></ul>	79.2
3	承辦商 A	2011 年 12 月 1 日至 2014 年 11 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"><li>• 維修服務</li><li>• 運作服務</li></ul>	62.0
4	承辦商 A	2014 年 12 月 1 日至 2019 年 11 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"><li>• 維修服務</li></ul>	28.2
5	承辦商 B	2014 年 12 月 1 日至 2019 年 11 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"><li>• 運作服務</li></ul>	39.3
6	承辦商 B	2019 年 12 月 1 日至 2024 年 11 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"><li>• 運作服務 (註)</li></ul>	40.0
總計				335.4

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

註：知識產權署在合約 6 內只把後勤辦公室服務外判。

**需要在採購外判服務方面加強競爭**

4.3 根據《採購規例》，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。審計署審查了知識產權署在 2001 至 2019 年期間進行的招標工作，留意到該署就合約 1 收到 9 份標書，而就合約 2 至 6 只收到 1 至 4 份標書（見表二十一）。知識產權署表示，合約 1 所涵蓋的服務範圍遠較其他 5 份合約廣泛；當中的一個重要部分，是開發新資訊科技系統及提升現有系統。合約 2 至 6 則關乎知識產權署的日常運作，包括管理和支援現有的資訊科技系統，以及為各註冊處提供辦公室運作服務。

表二十一

知識產權署外判合約所收到的標書數目  
(2001 至 2019 年)

合約	年份	標書數目
1	2001	9
2	2006	2
3	2011	2
4	2014	4
5	2014	2
6	2019	1

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

附註：除了合約 1 及 3 所收到的部分標書外，其他收到的均為符合要求的標書。在合約 1 所收到的 9 份標書及合約 3 所收到的兩份標書中，分別只有兩份及 1 份標書符合招標要求，獲知識產權署評審。

4.4 **過於依賴投標者的經驗** 審計署留意到，知識產權署在 2001 至 2011 年就合約 1、2 及 3 進行招標工作時，採用雙信封制評審所收到的投標建議書，以及根據評分制度來進行技術評分。2014 年 3 月，知識產權署準備就合約 4 及 5 招標時，徵詢財庫局對評分制度的意見。財庫局在回應時建議，作為採用雙信封制評審標書的另一選擇，知識產權署可制訂有關投標的強制要求，並把合約批予符合該等要求的最低價投標者。財庫局的建議是基於以下考慮：

## 行政事宜

- (a) 所採購服務的性質並非特別複雜；及
- (b) 現任承辦商 (承辦商 A) 已獲聘用超過 10 年。評分制度的現行設計本身對該承辦商有利，該承辦商根據現行評分制度擬備風險管理及服務交付計劃，相比其他準投標者明顯佔優。

4.5 知識產權署採納財庫局的建議。自 2014 年起，該署已沒有採用評分制度評審投標建議書，而是制訂有關投標的基本要求，並把合約批予符合該等要求的最低價投標者。除投標價外，投標者的經驗是該署評審標書的唯一準則 (見表二十二)。

表二十二

### 知識產權署的標書評審方法

	2014 年 3 月前	2014 年 3 月起	
	合約 1、2 及 3	合約 4	合約 5 及 6
評審準則	包括以下各項的評分制度： <ul style="list-style-type: none"><li>— 良好往績</li><li>— 接納計劃</li><li>— 服務交付的建議方法</li><li>— 項目小組結構及經驗</li><li>— 風險分析、管理及緩解的建議方法 (只適用於合約 2 及 3)</li><li>— 業務持續運作計劃 (只適用於合約 2 及 3)</li></ul>	基本投標要求： <ul style="list-style-type: none"><li>— 在過去 10 年內擁有 4 年相關經驗</li><li>— 在過去 10 年內完成至少 4 個相關項目</li></ul>	基本投標要求： <ul style="list-style-type: none"><li>— 在過去 10 年內擁有 3 年相關經驗</li></ul>

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

4.6 2018年10月，香港特別行政區行政長官在2018年《施政報告》中宣布，政府會於2019年4月推出一套支持創新的政府採購政策。根據新政策，評審標書時技術因素所佔的比重有所提高，讓具創新建議的標書有更大機會取得政府合約。這套支持創新的政府採購政策旨在提升公共服務質素，利便創新及科技（創科）初創企業和中小企業參與政府採購，從而推動本地創科發展。

4.7 審計署留意到，在支持創新的政府採購政策於2018年10月公布後，合約6的招標工作於2019年3月進行。在該次招標中，知識產權署沿用在合約5使用的評審方法，把投標者的經驗列為唯一的基本要求。審計署認為，這項安排或未能促成創科初創企業和中小企業參與投標。相關經驗低於投標要求的初創企業即使具創新建議，也不能遞交標書。

4.8 根據2019年3月發出的《財務通告第2/2019號》，由2019年4月1日起，不論採購價值多少，一般不應把投標者的經驗定為基本要求，以促進採購方面的競爭及減少進入市場的障礙。

4.9 知識產權署在2020年2月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 2018年10月，該署獲通知支持創新的政府採購政策而新政策將於2019年4月1日生效時，合約6的招標工作已正在籌備當中；及
- (b) 為確保招標工作不會出現延誤，當時決定知識產權署應在合約6繼續採用有關符合基本要求的方法，而這是新採購政策生效前的常規。

審計署認為，知識產權署在招標採購外判服務時，須訂定能配合支持創新的新政府採購政策及《財務通告第2/2019號》的評審準則。

4.10 **沒有進行市場研究** 根據《採購規例》，在制訂招標規格時，各部門宜進行市場研究或邀請各方提交沒有約束力的意向書，以便更了解市場可提供的貨品或服務，特別是就過往招標反應欠佳的合約而言。審計署得悉，雖然知識產權署於2006年就合約2的招標工作只收到兩份投標建議書，但因該署估計市場一般可提供有關服務，因此沒有在其後的招標工作進行市場研究或邀請各方提交意向書。然而，沒有文件證據支持有關觀點。該署在其後的招標工作，只有數名（1至4名）投標者遞交標書（見第4.3段表二十一）。審計署認為，知識產權署須就招標工作進行市場研究或邀請各方提交意向書，以確定所需服務的市場供應。

**須加強監察承辦商的表現**

4.11 知識產權署與承辦商訂立的合約列明監察承辦商表現的監控機制，其中包括：

- (a) **管理委員會** 由知識產權署署長擔任主席的管理委員會，成員包括知識產權署和承辦商的代表。根據合約，管理委員會至少須每3個月或每隔一段由該署釐定的期間舉行會議一次，以促進服務的表現；
- (b) **業務檢討會** 業務檢討會的成員包括知識產權署和承辦商的代表。根據合約，業務檢討會至少須每3個月或每隔一段由該署釐定的期間舉行會議一次，以交換承辦商過往表現的資料；及
- (c) **收費調整機制** 根據合約，如承辦商未能達致服務水平要求，知識產權署便會扣減付予承辦商的月費。承辦商向知識產權署提交每月表現報告，載述對比服務水平的表現結果。根據該等表現結果，承辦商編制並向知識產權署提交每月收費調整報告，載述從月費扣減（如有）的計算。

4.12 關於合約5的招標工作，知識產權署分別收到承辦商A（現任承辦商）及承辦商B（新承辦商）各一份標書。該署把合約5批予承辦商B。審計署審查了承辦商B執行合約5的表現，留意到其表現有可予改善之處：

- (a) **承辦商提供的服務欠佳** 根據合約，承辦商B負責管理知識產權署的出納處。由於發現承辦商B所提供的服務欠佳，該署修改服務範圍，不讓承辦商B管理出納處，並由2015年5月起接手這項工作；
- (b) **未能達致所要求的服務水平** 合約期內，承辦商B在57個月（註15）中的31個月及24個月，分別未能完全達致合約所訂的服務水平及人手需求。知識產權署根據收費調整機制，扣減了付予承辦商的月費（見第4.11(c)段）；及
- (c) **員工流失率高** 審計署審查了知識產權署的記錄，發現在合約期內，承辦商B所提供的員工的流失率高，由60%至130%不等（平均為99%）（見表二十三）。

---

註15：根據合約，扣減收費的安排在2015年3月16日的接納期完結日後開始。因此，合約期內須受收費調整機制規限的月份總數為57個月。



表二十三

承辦商 B 就合約 5 所提供的員工的流失率  
(2015 年 5 月至 2019 年 11 月)

期間	流失率
2015 年 5 月 1 日至 2015 年 11 月 30 日 (註 1)	60%
2015 年 12 月 1 日至 2016 年 11 月 30 日	79%
2016 年 12 月 1 日至 2017 年 11 月 30 日	109%
2017 年 12 月 1 日至 2018 年 11 月 30 日	119%
2018 年 12 月 1 日至 2019 年 11 月 30 日	130% (註 2)
平均	99%

資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

註 1：上述員工流失率是根據於 2015 年 5 月 1 日實施服務調整後的部門付款記錄計算。

註 2：知識產權署表示，正如承辦商解釋，2019 年下半年的員工流失率高，是因為預期合約 5 將會屆滿。

4.13 審計署留意到，在監察承辦商 B 執行合約 5 的表現方面有可予改善之處：

(a) **管理委員會會議及業務檢討會並沒有適時舉行** 根據合約，管理委員會會議及業務檢討會至少須每 3 個月或每隔一段由知識產權署釐定的期間舉行一次，以促進服務的表現（見第 4.11 段）。換言之，管理委員會會議及業務檢討會分別應舉行至少 20 次。審計署得悉，管理委員會會議舉行了 20 次，但業務檢討會只舉行了 17 次，當中並沒有文件證據顯示，開會頻密程度低於每 3 個月一次的決定是由知識產權署作出。為了更有效地管理承辦商，管理委員會會議及業務檢討會應適時舉行。然而，審計署留意到，部分會議相隔超過 3 個月才舉行：

(i) 在該 20 次管理委員會會議中，有 11 次 (55%) 是在之前一次會議後超過 3 個月 (由 3.1 至 5.4 個月不等，平均為 3.7 個月) 才舉行；及

(ii) 在該 17 次業務檢討會中，有 11 次 (65%) 是在之前一次會議後超過 3 個月 (由 3.1 至 5.2 個月不等，平均為 3.6 個月) 才舉行；及

(b) **核實表現報告的指引不足** 在 2006 年進行的審查工作中，審計署發現知識產權署沒有查核承辦商提交的表現結果。審計署建議知識產權署應考慮擬訂指引，說明如何查核承辦商的表現報告，以協助屬下人員管理外判合約。在今次審查工作中，審計署檢視了知識產權署擬訂的指引，留意到有關指引只顯示扣減月費的計算方法，但沒有詳述其他查核承辦商表現報告的程序。

4.14 知識產權署在 2020 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 其中兩次業務檢討會被納入管理委員會的會議內，以便管理委員會在合約期的首 6 個月內，密切監察承辦商各方面的表現；

(b) 合約並沒有明確訂明管理委員會會議或業務檢討會接連兩次會議的相隔時間。合約條文規定，在整個合約期內，有關會議須至少每季舉行一次。根據合約條文所訂的這個基準衡量，只有一季沒有舉行管理委員會會議或業務檢討會；及

(c) 實際上，為了更有效地監察承辦商的表現，知識產權署盡力分隔有關會議，定期約每 3 個月舉行管理委員會會議及業務檢討會一次。然而，由於每次管理委員會會議或業務檢討會均涉及該署和承辦商多名不同級別的職員，在編排會議時間方面須靈活處理。事實上，雖然部分會議被編排在離之前一次會議稍多於 3 個月後舉行，但其他一些會議的相隔時間則少於 3 個月。

4.15 審計署認為，知識產權署須採取措施，以加強監察承辦商的表現：

(a) 確保合約清楚述明有關管理委員會會議及業務檢討會頻密程度的要求；

(b) 確保所有管理委員會會議及業務檢討會均適時舉行，以便監察承辦商的表現和及時採取補救措施；及

(c) 加強有關監察承辦商表現的指引，以便查核承辦商所擬備的表現報告。

## 審計署的建議

### 4.16 審計署建議知識產權署署長應：

- (a) 在招標採購外判服務時，訂定能配合支持創新的新政府採購政策及《財務通告第 2/2019 號》的評審準則；
- (b) 就招標工作進行市場研究或邀請各方提交沒有約束力的意向書，以確定所需服務的市場供應；及
- (c) 採取措施，以加強監察承辦商的表現：
  - (i) 在合約內清楚述明有關管理委員會會議及業務檢討會頻密程度的要求；
  - (ii) 確保所有管理委員會會議及業務檢討會均適時舉行，以便監察承辦商的表現和及時採取補救措施；及
  - (iii) 加強有關監察承辦商表現的指引，以便查核承辦商所擬備的表現報告。

## 政府的回應

### 4.17 知識產權署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 知識產權署一直對承辦商的表現嚴加監管，而收費調整機制（見第 4.11(c) 段）仍是促使承辦商保持警覺的有用工具；及
- (b) 知識產權署會參考多年來汲取的經驗，仔細審視如何通過外判或其他方法，應付日後的運作需要。

## 人力資源管理

### *長期僱用部分非公務員合約僱員*

4.18 政府在 1999 年 1 月推出非公務員合約僱員計劃，就僱用臨時和短期合約僱員提供更靈活的安排，以應付不時出現的短期、兼職、不斷轉變或波動不定的服務需求。公務員事務局表示，該計劃：

## 行政事宜

---

- (a) 容許政府決策局及部門以一般為期不超過 3 年的短期合約僱用員工，部門主管可自行釐定靈活的聘用條件；及
- (b) 旨在提供靈活的僱用方式，以便各決策局及部門迅速回應本身不斷轉變的運作和服務需求，而這些需求：
  - (i) 是有時限、屬季節性或受市場波動影響的；
  - (ii) 只須僱用工作時數少於公務員規定工作時數的人手應付；
  - (iii) 需要從市場招攬在特定範疇具備最新專業知識的人才應付；  
或
  - (iv) 涉及的服務方式正待檢討或有可能改變。

4.19 截至 2020 年 2 月 1 日，知識產權署有 13 名全職非公務員合約僱員。該署表示，其中 10 名非公務員合約僱員是以有時限的方式聘用，以應付該署因特別項目或新政策措施（註 16）而引致的運作需要。該署根據非公務員合約僱員計劃的既定程序，獲公務員事務局批准僱用有關人員。

4.20 其餘 3 名非公務員合約僱員則在市場推廣組工作，以支援知識產權署就保護和管理知識產權，以及把香港發展為亞太區知識產權貿易中心而舉行的本地、區域及國際推廣及教育活動。2016 年，知識產權署向公務員事務局申請批予特別限額（註 17），以便繼續聘用該等人員，處理推廣香港為知識產權貿易中心的新增工作。然而，公務員事務局不批准該申請，並告知知識產權署：

- (a) 雖然推廣香港為知識產權貿易中心屬長期項目，但鑑於措施的經常性質，聘用非公務員合約僱員以推行該措施，並不符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍；
- (b) 如該署認為，長遠而言，在運作上有需要保留任何非公務員合約僱員職位，便應提出申請，把有關職位轉為公務員職位；及

---

註 16：這些項目包括在新資訊系統開發及實施期間為各註冊處提供支援；支援與廣東及澳門根據大灣區計劃在知權產權保護、管理及商品化方面的協作；及為推行原授專利制度的準備工作提供支援，該制度旨在處理涉及實質審查的新型專利個案。

註 17：公務員事務局就各決策局／部門聘用非公務員合約僱員的人數訂定上限（即一般限額）。如擬僱用的非公務員合約僱員人數超出該上限不多於 5% 或 5 人（以較大者為準），須獲部門首長批准（即自行分配限額）。如擬僱用的非公務員合約僱員人數超出該上限多於 5% 或 5 人（以較大者為準），則須獲公務員事務局批准（即特別限額）。

- (c) 目前出任有關的兩個非公務員合約僱員職位的人員已受聘超過 10 年。知識產權署應檢視長期的非公務員合約僱員職位，並採取一切可行措施，以削減長期服務的非公務員合約僱員人數。該署與非公務員合約僱員的僱傭關係應在合約屆滿時完結。即使有關的非公務員合約僱員轉任部門內其他職位，但仍不鼓勵繼續僱用該等人員，因為這會令他們產生不適當的期望，以為會一直獲僱用。

在上述情況下，知識產權署利用本身的自行分配限額，續訂該 3 名非公務員合約僱員的合約。

4.21 審計署分析該等非公務員合約僱員的服務年資，留意到部分僱員已受僱 3 年或以上。截至 2020 年 2 月 1 日，在該 13 名全職非公務員合約僱員中：

- (a) 5 名 (38%) 已連續受僱超過 3 年；及
- (b) 在這 5 名人員中，3 名 (60%) 已連續受僱超過 10 年，最長的為 17 年。所有這些人員均屬於市場推廣組。

4.22 知識產權署在 2020 年 3 月回應審計署的查詢時表示，該署與市場推廣組的有關非公務員合約僱員續約前，已審慎考慮公務員事務局的意思及本身的運作需要。自 2013 年以來，該署已把市場推廣組 7 個非公務員合約僱員職位以公務員職位取代，考慮的因素包括：

- (a) 知識產權署的目標是培養和建立一批性格合適的公務員（特別是知識產權審查主任），以取代有關的非公務員合約僱員；
- (b) 由於工作性質迥異，市場推廣組要求轄下人員具備一套技能，而該技能未能全部在知識產權署內找到；及
- (c) 市場推廣組職責範圍廣泛，要訓練一支全部由公務員組成的團隊接手處理該組所有工作，需要花上一段時間。有關的非公務員合約僱員職位將逐步取消，確保能無間斷地滿足運作需要。

4.23 知識產權署長期僱用一些非公務員合約僱員的做法，並不完全符合該類僱員的僱用政策（見第 4.18 段），因此審計署認為，知識產權署須逐步取消長期僱用的非公務員合約僱員的職位，並盡快以公務員職位取代。

## 審計署的建議

4.24 審計署建議知識產權署署長應逐步取消長期僱用的非公務員合約僱員的職位，並盡快以公務員職位取代。

## 政府的回應

4.25 知識產權署署長整體上同意審計署的建議，並表示以公務員填補有長遠需要的職位將促進部門內知識及專才的增長和保留，長遠而言有助延續該署的工作。知識產權署會視乎運作需要及日後是否獲批開設公務員職位，繼續逐步取消有關的非公務員合約僱員職位。

4.26 公務員事務局局長表示：

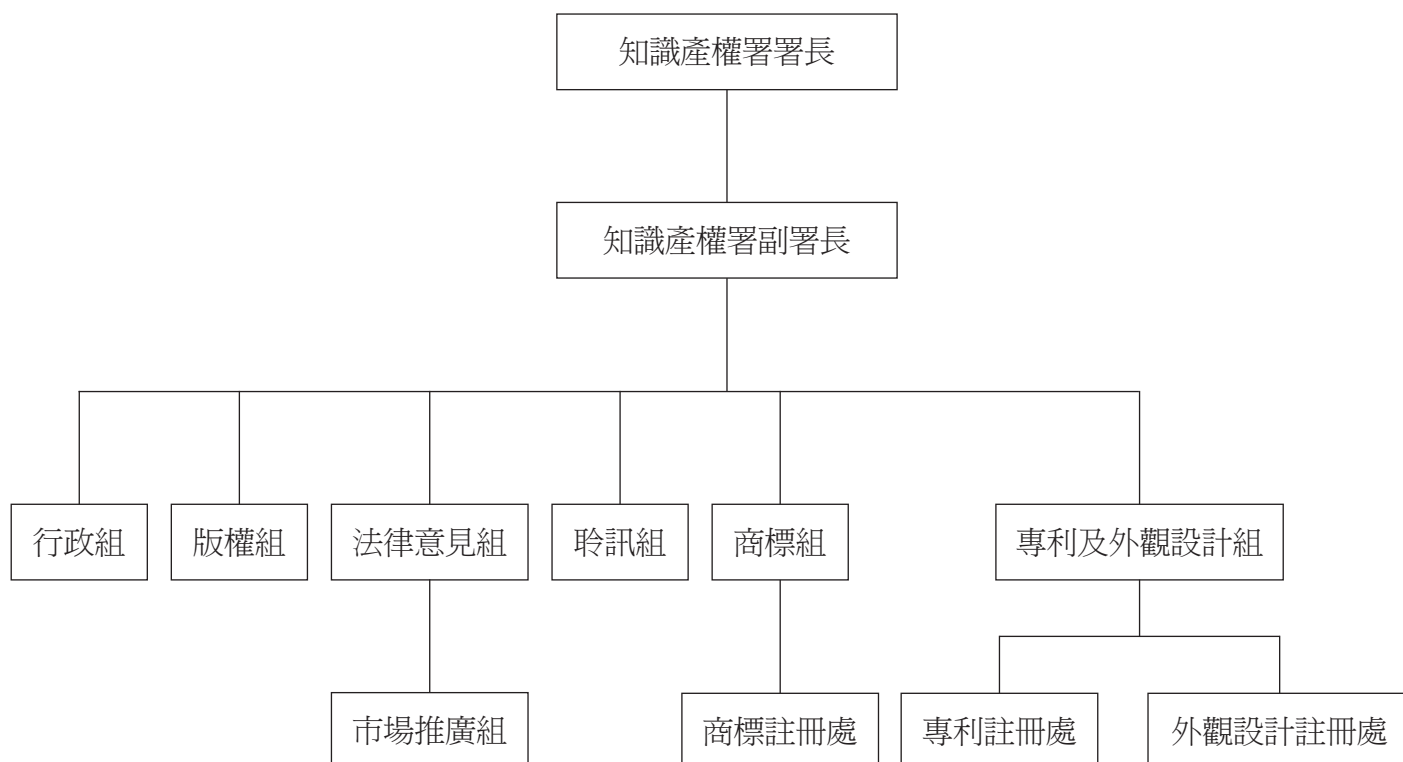
- (a) 根據知識產權署就僱用非公務員合約僱員向公務員事務局提交的季度報表，該署聘用該 3 名已僱用超過 10 年的市場推廣組的非公務員合約僱員，是為了從市場招攬具備最新專業知識的人才。因此，按照第 4.18(b)(iii) 段的規定，聘請有關人員符合非公務員合約僱員政策的精神；
- (b) 公務員事務局認同，為了從市場招攬具備最新專業知識的人才而開設的非公務員合約僱員職位，獲保留一段較長時間的情況並不罕見；
- (c) 就知識產權署市場推廣組的有關非公務員合約僱員職位而言，知識產權署曾在 2016 年申請把聘用該組主管及高級經理職位的特別限額的期限延長，該署當時表示最終目標是以公務員職位取代有關的非公務員合約僱員職位。然而，由於知識產權署須調整知識產權審查主任的招聘及訓練策略，並要該等人員準備充足，有足夠能力擔任市場推廣組的較高職位，至少需時 5 至 8 年；及
- (d) 由於整體指導原則是，應盡可能以公務員應付已確立的長遠人力需要，該局認為知識產權署應加快爭取所需資源，開設有關的公務員職位及建立一批合適的知識產權審查主任，以承擔市場推廣組的有關職責。

適用於香港的知識產權國際條約  
(2019 年 12 月 31 日)

1. 世界貿易組織《與貿易有關的知識產權協議》
2. 保護工業產權的《巴黎公約》
3. 保護文學藝術作品的《伯爾尼公約》
4. 國際版權公約
5. 《商標註冊用貨品和服務國際分類尼斯協定》
6. 保護錄音製品的製作人，免其製品在未獲授權下被複製的《日內瓦公約》
7. 《專利合作條約》
8. 《建立世界知識產權組織公約》
9. 《世界知識產權組織版權條約》
10. 《世界知識產權組織表演和錄音製品條約》

資料來源：知識產權署的記錄

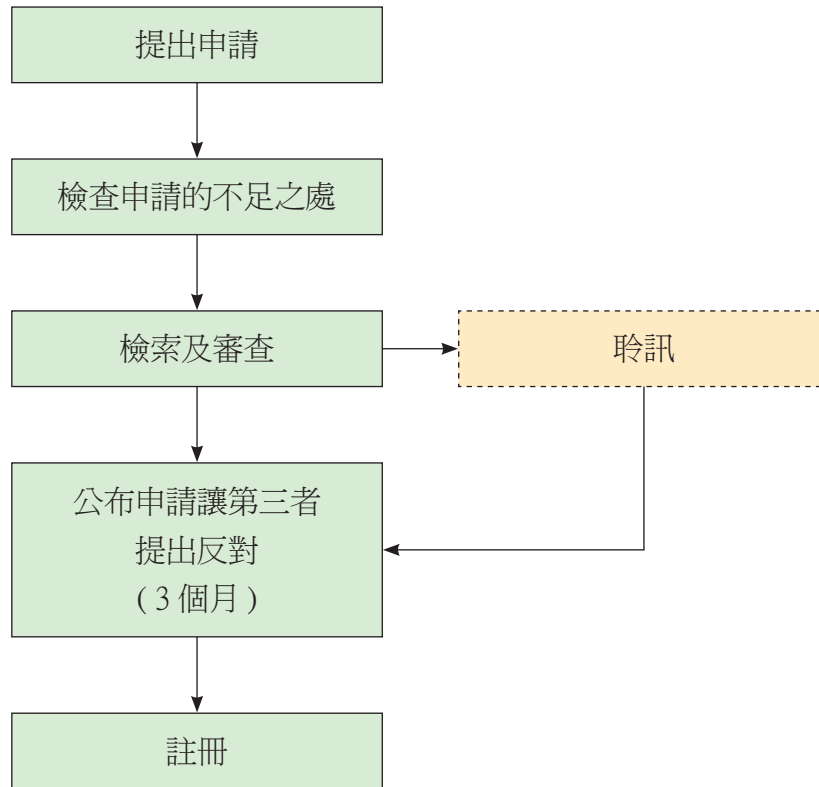
知識產權署組織圖 (摘要)  
(2019 年 12 月 31 日)



資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

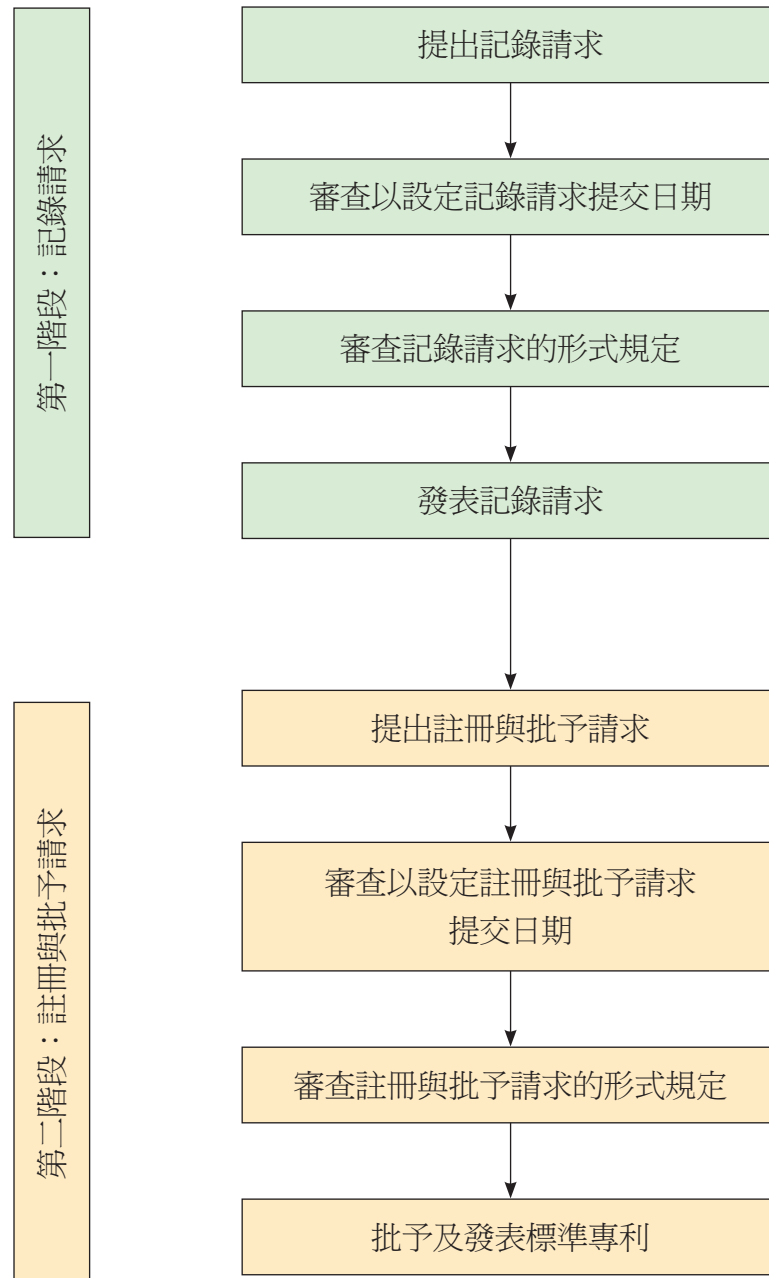


商標的申請程序  
(2019 年 12 月 31 日)



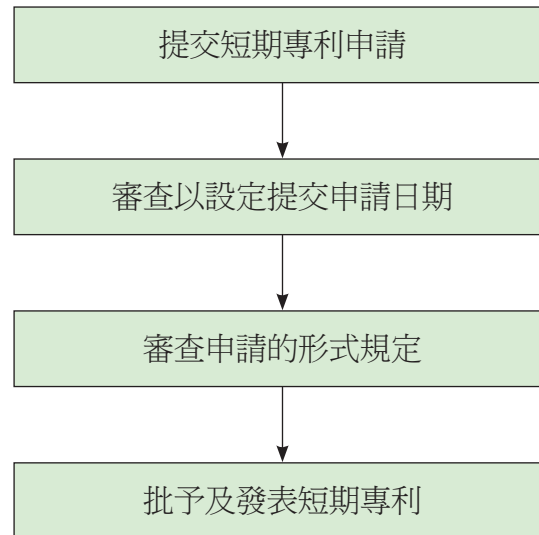
資料來源：知識產權署的記錄

標準專利的申請程序  
(2019 年 12 月 31 日)



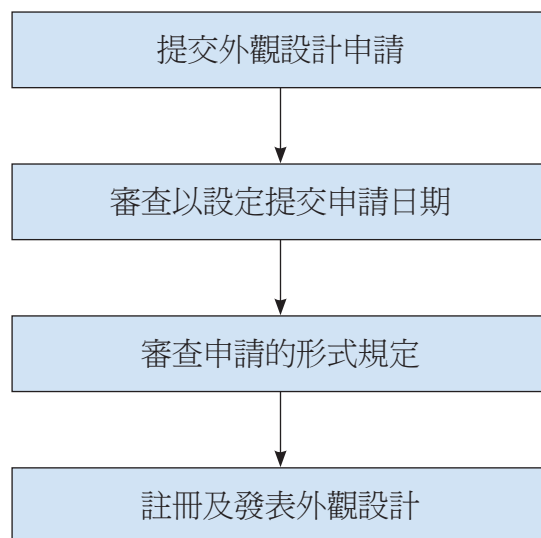
資料來源：知識產權署的記錄

短期專利的申請程序  
(2019 年 12 月 31 日)



資料來源：知識產權署的記錄

外觀設計的申請程序  
(2019 年 12 月 31 日)



資料來源：審計署對知識產權署記錄的分析

# 知識產權署：知識產權的註冊及保護

## 摘要

1. 知識產權泛指一組無形的獨立財產權利，最常見的是商標、專利、外觀設計和版權。在香港，商標、專利、外觀設計和版權一般受《商標條例》(第 559 章)、《商品說明條例》(第 362 章)、《專利條例》(第 514 章)、《註冊外觀設計條例》(第 522 章)和《版權條例》(第 528 章)保護。此外，根據多條國際條約，香港須承認各成員國國民的知識產權。版權是自動賦予的權利，無須註冊。商標、專利及外觀設計的知識產權有別於版權，並非自動賦予的權利。截至 2019 年 12 月 31 日，在香港註冊的商標、專利及外觀設計合共有 536 592 項。商務及經濟發展局負責香港的知識產權政策。知識產權署負責知識產權的註冊和保護工作。2018–19 年度，知識產權署的收入為 2.207 億元，總開支為 1.775 億元。審計署最近審查了知識產權署的註冊及保護知識產權工作。

### 商標、專利及外觀設計的註冊

2. **商標申請的處理工作有所積壓** 審計署分析了商標申請的積壓情況，留意到：(a) 2018 年 1 月至 2019 年 12 月期間，尚待處理的申請宗數增加了 29%，由 5 270 宗增至 6 775 宗；(b) 2019 年 1 月至 5 月期間，尚待處理的申請宗數大增 67%，由 6 494 宗增至最高峰的 10 860 宗；及 (c) 自接獲申請日期起計的 6 個月內註冊的商標百分比，由 2018 年 4 月的 73% 減少至 2019 年 6 月的 7% 之後，回升至 2019 年 12 月的 45% (第 2.4 及 2.5 段)。

3. **需要縮短向商標申請人發出首封信件所需時間** 審計署分析了有關尚待處理商標申請的處理進度，留意到截至 2019 年 12 月 31 日，在 6 775 宗申請當中：(a) 4 907 宗 (72%) 尚未完成檢查申請不足之處的階段，其中 765 宗 (4 907 宗的 16%) 已接獲超過 90 天，最長為 1 156 天；及 (b) 1 868 宗 (28%) 處於檢索及審查階段。審計署也留意到，2018 年 1 月至 2019 年 10 月期間，知識產權署在檢查申請不足之處階段向商標申請人發出了 67 049 封首封信件，要求提供資料以補不足，或通知他們申請會進入檢索及審查階段。在該 67 049 封首封信件當中，17 177 封 (26%) 是知識產權署在收到申請後 60 天以上才發出的，最長的需時 433 天 (第 2.8、2.10 及 2.11 段)。

## 摘要

---

4. **尚待處理的專利註冊申請宗數增加** 審計署分析了 2018 年 1 月至 2019 年 12 月期間尚待處理的標準專利和短期專利申請宗數，留意到：(a) 尚待處理的標準專利申請宗數增加了 70%，由 6 367 宗增至 10 798 宗；(b) 尚待處理的短期專利申請宗數增加了 56%，由 260 宗增至 406 宗；及 (c) 尚待處理的標準專利申請宗數自 2018 年年底起有增加趨勢，而尚待處理的短期專利申請宗數自 2019 年年初起有增加趨勢 (第 2.15 及 2.16 段)。

5. **商標註冊事宜的輪候聆訊時間頗長** 在 2019 年 12 月進行、涉及商標註冊各方的實質聆訊，其平均輪候時間為 11 個月。知識產權署認為，與海外知識產權機構和香港司法機構的表現相比，這是頗長的平均輪候時間。與商標有關的法律程序應盡快決定，因為任何有關商標的使用或保護的不確定之處，會對商標擁有人的業務計劃和策略有重大影響 (第 2.22、2.23 及 2.25 段)。

6. **以電子方式提交商標註冊的比例有可予改善之處** 審計署審查了 2015 至 2019 年期間以電子方式提交商標、專利及外觀設計申請的統計數字，留意到：(a) 在該三類申請中，以電子方式提交商標申請的百分比一直落後；(b) 知識產權署收到以電子方式提交商標申請的百分比，低於其他香港以外的主要知識產權辦事處；及 (c) 知識產權署為以電子方式提交的專利申請提供減費優惠，但沒有為以電子方式提交的商標或外觀設計申請提供減費優惠 (第 2.27 及 2.31 段)。

7. **需要考慮就申請過程中的一些重要步驟訂定服務表現目標** 知識產權署在其管制人員報告內納入 20 項有關其法定職能的主要服務表現準則，包括 6 項目標和 14 項指標。審計署留意到，有關：(a) 在檢查申請的不足之處階段向申請人發出首封信件的時間性；及 (b) 在專利註冊和外觀設計註冊的形式規定審查階段處理申請的時間性，均沒有訂定目標或指標。這些步驟佔有關類別申請所需平均處理時間的相當百分比 (第 2.34 至 2.36 段)。

8. **進行成本檢討時沒有向財經事務及庫務局提交部分成本結算表** 《財務通告第 6/2016 號》“各項收費”規定，管制人員應每年檢討成本一次。知識產權署在進行 2015–16 至 2019–20 年度價格水平的年度成本檢討時，並沒有把部分成本結算表提交庫務署審核及／或提交財經事務及庫務局，有違該財務通告的規定 (第 2.39 及 2.40 段)。

## 摘要

---

### 保護知識產權的推廣工作

9. **需要加強工作以促進公眾對保護知識產權的認識** 為評估公眾對知識產權認識程度的改變，自 1999 年起，知識產權署定期進行“香港市民保護知識產權意識調查”（市民意識調查）。審計署留意到，就 2018 年完成的市民意識調查，在 1 003 名受訪者當中：(a) 74% 不知道知識產權署是負責在香港推廣保護知識產權的政府部門；(b) 49% 不曾聽聞知識產權署的宣傳活動；及 (c) 36% 認為知識產權署的宣傳活動不大有效或完全沒有效（第 3.3 及 3.5 段）。

10. **需要檢討用於不同途徑的推廣工作開支** 審計署分析 2018–19 年度知識產權署通過不同途徑刊登廣告以推廣保護知識產權的開支，留意到：(a) 儘管 19% 開支用於機場及出入境管制站的廣告，但市民意識調查沒有評估其成效；及 (b) 儘管只有小部分受訪者認為巴士廣告是最有效的宣傳途徑，但用於巴士廣告的開支為 11%，金額高於在市民意識調查中被視為較有效的其他途徑（第 3.8 段）。

11. **正版正貨承諾計劃（承諾計劃）有可予改善之處** 知識產權署在 1998 年推出承諾計劃。參加該計劃的商戶自願承諾不賣假貨，並可在店鋪內張貼正版正貨承諾標貼和放置座檯卡。知識產權署是該計劃的統籌者，而該計劃的四間支持機構包括香港海關（海關）。審計署留意到：(a) 參加承諾計劃的實體店鋪數目減少了 274 間（4%），由 2015 年的 6 785 間減至 2019 年的 6 511 間，而截至 2019 年 12 月 31 日，該計劃只包括 166 間網店；(b) 截至 2020 年 2 月 11 日，在 1 225 個 2019 年零售商會員當中，有 318 個（26%）沒有延續會員資格；(c) 審計署在 2020 年 1 月巡查 9 間已被暫停或終止承諾計劃會員資格的零售店鋪，其中 2 間（22%）仍然在店鋪內的宣傳品展示正版正貨承諾標誌；及 (d) 海關對 3 間會員店鋪採取掃蕩行動後，知識產權署沒有即時採取跟進行動（第 3.13 至 3.16、3.21、3.26 及 3.28 段）。

12. **知識產權管理人員計劃有可予改善之處** 在 2015 年推出的知識產權管理人員計劃，旨在協助香港的企業培養知識產權方面的人才，提升企業的競爭力，以把握知識產權貿易所帶來的機遇。審計署留意到：(a) 參加計劃的新企業數目減少了 38%，由 2017–18 年度的 242 家，減少至 2018–19 年度的 151 家；及 (b) 2015–16 至 2018–19 年度期間，該計劃的培訓課程出席率由 97.7% 下降至 86.3%（第 3.36、3.37 及 3.40 段）。

## 摘要

---

### 行政事宜

13. **需要在採購外判服務方面加強競爭** 2001 至 2019 年期間，知識產權署通過公開招標就部分非核心業務批出六份外判合約，合約總值達 3.354 億元。審計署審查了知識產權署在 2001 至 2019 年期間進行的招標工作，留意到該署在 2001 年就一份合約的招標工作收到 9 份標書，而在 2006 至 2019 年期間就其他五份合約的招標工作只收到 1 至 4 份標書。審計署留意到：(a) 自 2014 年起，除投標價外，投標者的經驗一直是該署評審標書的唯一準則。2018 年 10 月，2018 年《施政報告》宣布，政府會於 2019 年 4 月推出一套支持創新的政府採購政策，提高評審標書時技術因素所佔的比重，以提倡創新。然而，在 2019 年 3 月進行的招標工作中，知識產權署沿用在以往的合約使用的評審方法，把投標者的經驗列為唯一的基本要求；及 (b) 根據《物料供應及採購規例》，各部門宜進行市場研究或邀請各方提交沒有約束力的意向書，以便更了解市場可提供的貨品或服務。雖然知識產權署 2006 年的招標工作只收到兩份投標建議書，但該署沒有在其後的招標工作進行市場研究或邀請各方提交意向書 (第 4.2、4.3、4.5 至 4.7 及 4.10 段)。

14. **須加強監察承辦商的表現** 審計署留意到：(a) 根據知識產權署的辦公室運作服務合約 (合約期由 2014 年 12 月至 2019 年 11 月)，管理委員會會議和業務檢討會至少須每三個月舉行一次。然而，合約期內舉行的 20 次管理委員會會議中，有 11 次 (55%) 是在之前一次會議後超過 3 個月才舉行；所舉行的 17 次業務檢討會中，有 11 次 (65%) 是在之前一次會議後超過 3 個月才舉行；及 (b) 查核承辦商表現報告的指引，只顯示扣減月費的計算方法，但沒有詳述其他查核程序 (第 4.13 段)。

### 審計署的建議

15. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議知識產權署署長應：

#### *商標、專利及外觀設計的註冊*

- (a) 採取措施，以加快處理商標申請 (第 2.32(b) 及 (c) 段)；
- (b) 密切監察並採取措施，以減輕尚待處理的專利申請積壓情況 (第 2.32(d) 段)；



## 摘要

---

- (c) 密切監察聆訊的輪候時間，並在有需要時，採取措施縮短輪候時間 (第 2.32(f) 段)；
- (d) 研究措施，進一步增加以電子方式提交商標申請的比率 (第 2.32(g) 段)；
- (e) 檢討現時處理商標申請、專利申請及外觀設計申請在時間性方面的目標的涵蓋範圍，並考慮就專利申請及外觀設計申請審查形式規定期間發出首份報告所需時間訂定目標 (第 2.37 段)；
- (f) 確保遵循現行的政府收費指引 (第 2.44(a) 段)；

### *保護知識產權的推廣工作*

- (g) 加強推廣工作，以增進公眾的保護知識產權意識 (第 3.11(a) 及 (b) 段)；
- (h) 增加承諾計劃的會員數目 (第 3.33(a) 至 (c) 段)；
- (i) 採取措施，以防止非承諾計劃會員的店舖在宣傳品不當使用正版正貨承諾標誌 (第 3.33(e) 段)；
- (j) 採取措施，以確保在向參加承諾計劃的商戶採取針對侵犯知識產權的掃蕩行動後，即時採取跟進行動 (第 3.33(f) 段)；
- (k) 在增加知識產權管理人員計劃的吸引力及該計劃的培訓課程出席率方面加倍努力 (第 3.43(a) 及 (b) 段)；

### *行政事宜*

- (l) 在招標採購外判服務時，訂定能配合支持創新的新政府採購政策的評審準則 (第 4.16(a) 段)；
- (m) 就招標工作進行市場研究或邀請各方提交沒有約束力的意向書，以確定所需服務的市場供應 (第 4.16(b) 段)；及
- (n) 採取措施，以加強監察承辦商的表現 (第 4.16(c) 段)。

## 政府的回應

16. 知識產權署署長整體上同意審計署的建議。

## 第 6 章

財經事務及庫務局  
破產管理署

破產及清盤服務的管理工作

香港審計署  
二零二零年四月二日

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。

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 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](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 破產及清盤服務的管理工作

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.20
審查工作	1.21 – 1.22
政府的整體回應	1.23
鳴謝	1.24
第 2 部分：部門自行負責的破產及清盤服務的管理	2.1
個案的管理	2.2 – 2.26
審計署的建議	2.27
政府的回應	2.28
第 3 部分：對私營機構從業員的監察	3.1
外判計劃的管理	3.2 – 3.17
審計署的建議	3.18
政府的回應	3.19
私營機構從業員提交的帳目	3.20 – 3.25
審計署的建議	3.26
政府的回應	3.27
第 4 部分：未來路向	4.1
把無力償債條文現代化	4.2 – 4.11
審計署的建議	4.12
政府的回應	4.13

	段數
個人破產之外的選擇	4.14 – 4.21
審計署的建議	4.22
政府的回應	4.23
破產管理署的人手調配	4.24 – 4.27
審計署的建議	4.28
政府的回應	4.29
檢討破產管理署的收費制度	4.30 – 4.35
審計署的建議	4.36
政府的回應	4.37

附錄	頁數
A : 破產管理署組織圖 (摘要) (2019 年 10 月 31 日)	63
B : 破產程序流程圖	64 – 65
C : 清盤程序流程圖	66 – 67

# 破產及清盤服務的管理工作

## 摘要

1. 破產管理署負責在香港提供破產及清盤服務，包括執行有關強制公司清盤的《公司(清盤及雜項條文)條例》(第 32 章)和個人破產的《破產條例》(第 6 章)。在 2019–20 年度，破產管理署的預算開支為 2.23 億元，其中 1.77 億元(約 80%)為個人薪酬或與員工有關連的開支。審計署最近就破產管理署的破產及清盤服務管理工作展開審查，以期找出可予改善之處。

### 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

2. 破產管理署表示，在各項外判計劃下，差不多所有清盤個案和約 25% 的債務人呈請的簡易程序破產個案已由私營機構破產及清盤從業員(私營機構從業員)處理。在 2019 年 12 月 31 日，破產管理署正處理 20 349 宗破產個案(包括 15 384 宗未獲解除破產個案)、190 宗清盤個案(來自私營機構從業員接手處理所有清盤個案前的年度)、471 宗尚待處理的清盤呈請和 81 宗已達到免除清盤人職務階段的清盤個案(第 2.2 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **未能在目標時間內處理完成沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案** 根據破產管理署 2000 年 5 月的通告，沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案，應在破產令日期起計的 18 個月內，列入達到免除受託人職務階段。在 2016 至 2018 年期間，能在 18 個月的目標時間內處理完成的這類簡易程序個案，每年的百分比均低於 50%，只有 34% 至 40%。由於債權人最關注是有資產可變現和派發的個案能否盡快處理，因此破產管理署需要繼續密切監察個案能否達到在 18 個月內處理完成的目標，以及制訂有效策略，處理變現資產有困難的個案，確保處理時間可以達標(第 2.3、2.4 及 2.7 段)；
- (b) **派發攤還債款的服務表現目標定義含糊不清** 破產管理署管制人員報告列出，派發攤還債款的目標處理時間為 9 個月(即“就可派發債款的個案完成有關程序”)。根據破產管理署的指引，可派發攤還債款的時間(即開始計算 9 個月目標處理時間的時刻)定義是：
  - (i) 破產個案的現金結餘達到 7 萬元水平／清盤個案的現金結餘達到 20 萬元水平當月；或
  - (ii) 債款派發組收到個案負責人員轉介現

## 摘要

---

金結餘少於指定水平的個案當天。為清楚定義管制人員報告中派發攤還債款的服務表現目標，破產管理署需要在該報告中更清楚訂明完成派發攤還債款程序的服務表現目標 (第 2.9 至 2.11 段)；

- (c) **清理 2002 年前破產及清盤個案的工作尚未完成** 破產管理署在 2008 年 3 月展開清理個案工作，以期盡快清理 1 200 宗 2002 年前破產及清盤個案 (即破產令或清盤令日期在 2002 年前頒布的個案) 尚待處理的事宜。不過，在 2019 年 12 月 31 日 (即有關清理個案工作展開超過 11 年後)，有 200 宗 (17%) 2002 年前破產及清盤個案 (包括 107 宗破產個案和 93 宗清盤個案) 仍待處理 (第 2.12 段)；
- (d) **需要制訂有效策略處理涉及房地產的破產個案** 為採取更有效的變現資產跟進行動，破產管理署在 2014 年 12 月在個案處理部下設立專案工作組，處理大部分 (即 2 790 宗個案) 尚待處理多時的房地產 (例如住宅物業、商業物業、泊車位及土地)。這些房地產是在各類破產個案中歸屬於作為受託人的破產管理署署長的。專案工作組在 2014 年沒有接手的其他尚待處理的房地產，以及其後歸屬於作為受託人的破產管理署署長的新房地產，均由個別個案負責人員處理。審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，合共有 1 996 宗個案尚待處理，其中 1 565 宗 (78.4%) 的破產令在 2006 年前頒布 (即距今超過 14 年)。由於破產期通常為 4 年 (如法院根據《破產條例》頒令延長破產期，最長可達 8 年)，有大量破產個案涉及房地產歸屬作為受託人的破產管理署署長超過 14 年而仍未解決，情況未盡理想 (第 1.8、2.14 至 2.16 及 2.18 段)；及
- (e) **暫記帳結餘龐大** 根據破產管理署的指引，就破產管理署署長作為清盤人／受託人的清盤及破產個案，討回的清盤公司產業和破產人產業須分別全數存入公司清盤帳戶／破產人帳戶。從這些產業賺取的利息每年轉撥入政府一般收入帳下。審計署留意到，在 2019 年 11 月 30 日，破產管理署把 21 宗清盤個案討回的款項 (合共 470 萬元) 和 207 宗破產個案討回的款項 (合共 4,020 萬元) 存入暫記帳。在 21 宗清盤個案中，8 宗 (38%) 為已免除職務個案；在 207 宗破產個案中，29 宗 (14%) 為已免除職務／撤銷／撤回個案。款項長期存入暫記帳等待澄清的情況 (特別是本應存入公司清盤帳戶／破產人帳戶，屬於清盤公司或破產人產業的款項)，並不理想 (第 2.22 至 2.24 及 2.26 段)。

## 摘要

### 對私營機構破產及清盤從業員的監察

#### 外判計劃的管理

3. 目前，破產管理署營運 4 個外判計劃，包括：(a) A 組計劃（為非簡易程序清盤個案委任清盤人或特別經理人的行政計劃）；(b) T 組計劃（為簡易程序清盤個案委任臨時清盤人／清盤人的公開招標制度）；(c) 債務人呈請的簡易程序破產個案計劃（為債務人呈請的簡易程序破產個案委任暫行受託人／受託人的公開招標制度）；及 (d) 初步訊問計劃（委任專業事務所為破產管理署處理的債務人呈請破產個案進行初步工作的公開招標制度）。破產管理署表示，該署採取多項措施（例如進行質素審核和實地審核），監察 4 項外判計劃的私營機構從業員表現。如發現私營機構從業員違反法定或合約職責，破產管理署會採取規管行動（第 3.2 及 3.3 段）。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要對 T 組計劃進行質素審核** 根據招標合約條款，破產管理署會對分配予私營機構從業員的 T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃的個案進行質素審核。在進行質素審核時，個案負責人員會檢查私營機構從業員在處理各項主要工作（例如申請簡易程序令和變現資產）時是否有不足之處，以及這些工作是否符合水平。不過，審計署留意到，截至 2020 年 1 月 31 日，T 組計劃沒有進行任何質素審核（第 3.4 及 3.6 段）；
- (b) **需要確保 T 組計劃下外判個案的實地審核次數達到目標百分比** 破產管理署要求員工對被選取的 T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃的外判個案進行實地審核。審計署留意到，T 組計劃最近完成的兩份合約（合約期為 2014 年 4 月至 2016 年 3 月和 2016 年 4 月至 2018 年 3 月），分別只有 3.1% 和 2.7%（即目標百分比的 78% 和 68%）的外判個案進行了實地審核（第 3.8 及 3.9 段）；
- (c) **需要對表現欠佳的私營機構從業員發警告信** 根據 T 組計劃、債務人呈請的簡易程序破產個案計劃和初步訊問計劃的招標合約條款，破產管理署可對表現欠佳的私營機構從業員發警告信（例如從業員沒有在與破產人會面後 7 個工作天內提交初步訊問問卷）。私營機構從業員如被發出若干封警告信，便會遭暫停分配個案 1 至 2 個月。私營機構從業員如在之前的兩份合約遭暫停分配個案 2 個月或以上，在評審標書時將不獲考慮。不過，審計署發現，破產管理署在 2016 至 2019 年期間沒有發出警告信。審計署也留意到，



## 摘要

在該段期間，初步訊問計劃有 8 宗私營機構從業員未能在與破產人會面後 7 個工作天內提交初步訊問問卷的事件。根據招標合約條款，破產管理署本可向這些表現欠佳的私營機構從業員發警告信 (第 3.11 至 3.13 及 3.15 段)；及

- (d) **需要繼續改善私營機構從業員的表現監察機制** 根據破產管理署 2013 年 10 月的通告，就所有私營機構從業員 (在外判計劃下委任或由法院或債權人委任) 處理的個案，個案負責人員須按照相關的法定及合約規定，監察私營機構從業員的行為操守或表現。個案負責人員如發現私營機構從業員行為操守或表現欠佳，應以標準表格加以報告，送交規管及監察組統一備存。審計署審查了私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊 (當中包括個案負責人員填妥的標準表格，而記錄冊會在評審標書時用作評核私營機構從業員的往績)，發現：(i) 在 2019 年 12 月 31 日，私營機構從業員有很多清盤人帳目和受託人帳目逾期未交，但記錄冊沒有任何有關記錄；及 (ii) 6 宗在 2015 至 2019 年期間收到的投訴查明屬實或部分查明屬實，但沒有記入行為操守欠佳記錄冊 (第 3.16 及 3.17 段)。

### 私營機構從業員提交的帳目

4. 作為清盤人的私營機構從業員須每年兩次向破產管理署提交收支帳目 (清盤人帳目)。就破產個案而言，破產管理署着令作為受託人的私營機構從業員須每兩年一次提交收支帳目 (受託人帳目)，並在提交帳目時，向破產管理署付匯從價費，款額按已變現的資產總額而定，由 10% 遞減至 1%。破產管理署可安排對已提交的清盤人帳目和受託人帳目進行審核。所有帳目須提交法院存檔，並供任何有利害關係的人在付費後查閱 (第 3.20(b) 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要檢討和加強跟進逾期多時仍未提交的帳目** 清盤人和受託人提交帳目是《公司 (清盤及雜項條文) 條例》和《破產條例》訂明的法定要求。延誤向破產管理署提交帳目，也會延誤向破產管理署付匯從價費。審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，有 763 份清盤人帳目和 15 355 份受託人帳目逾期未交，其中 302 份 (40%) 清盤人帳目和 146 份 (1%) 受託人帳目逾期超過 5 年。審計署也留意到，除發催辦信外，破產管理署沒有採取其他跟進行動 (第 3.21 及 3.22 段)；及

## 摘要

- (b) **需要改善帳目檢查／查核工作** 私營機構從業員提交的所有清盤人帳目及受託人帳目，須經破產管理署檢查內容和準確程度，或進行快速查核。破產管理署也會選取帳目進行實地審核，以查閱私營機構從業員的簿冊、帳目及憑單。不過，審計署留意到，在2019年12月31日，已收到但尚待檢查／查核的帳目有30 972份，其中843份(2.7%)已收到超過5年(第3.23及3.24段)。

## 未來路向

### *把無力償債條文現代化*

5. 香港法律改革委員會(法改會)在1996年10月和1999年7月參考國際做法，提出多項更新本地無力償債條文的建議。不過，兩項重要建議已提出一段時間但尚未實施。這兩項建議為：(a) 法定企業拯救程序(即訂立暫止期，期內公司可獲保障免遭債權人採取法律行動，並會由一名主要負責制訂公司與其債權人的償還債務安排或作出其他適當建議的臨時監管人接管)和在無力償債情況下營商的條文(即規定公司若在無力償債情況下營商，或在理應無機會避免公司出現無力償債情況而繼續營商，公司負責人便得承擔法律責任)；及(b) 跨境無力償債。如法改會1999年7月的報告所述，由於大部分本地上市公司在外地註冊，香港作為一個國際商業金融中心，如何處理跨境無力償債個案十分重要(第1.19、4.2及4.7段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要適時向立法會提交企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的條例草案** 財經事務及庫務局(財庫局)在2015年10月告知立法會，該局的目標是在2017/18年度把企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的條例草案提交立法會。不過，截至2020年1月(即法改會在1996年10月提出建議後超過23年)，該條例草案尚未提交立法會(第4.6段)；及
- (b) **需要繼續落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢** 為確保香港的有關法例明確並與其他主要司法管轄區一致，從事破產及清盤工作的專業人員和法院強烈要求採納具體的本地法例，以處理跨境無力償債問題。由於跨境無力償債問題複雜，須深思熟慮，全面討論，財庫局及破產管理署應繼續研究如何落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢(第4.11段)。

## 摘要

---

### 破產管理署的人手調配

6. **需要對日後的人手調配進行策略檢討** 多年來，外判個案持續增加，破產及清盤個案數目普遍呈下跌趨勢。但審計署留意到，破產管理署沒有節省人手，其編制由 2010 年 3 月 31 日的 224 人增至 2019 年 3 月 31 日的 273 人，增加了 49 人 (22%)。為應對未來的挑戰，破產管理署需要因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討 (第 4.25 及 4.26 段)。

### 檢討破產管理署的收費制度

7. **需要減低收回成本比率波動對收費的影響** 政府的政策是破產及清盤個案的收費及費用，應訂於盡可能收回破產管理署提供服務全部成本的水平。為配合政府的政策和達致收回全部成本的目標，破產管理署的既定做法是以整體成本計算法，以整體成本為基礎收回全部成本。實際上，這表示部分破產及清盤個案的收費會較實際成本為高，以抵銷其他沒有或沒有足夠資產可供收回成本的個案的開支。審計署留意到，破產管理署在 2013 年調整收費後，收回成本比率顯著波動 (介乎 97% 至 326%)，只有在 2013-14、2016-17 及 2018-19 年度可達致收回全部成本的目標 (即 95% 至 105%)。為解決收回成本比率顯著波動的問題，破產管理署在 2018 年 8 月完成了一項初步檢討，把該署與其他司法管轄區 (例如英國) 破產及清盤當局的收費制度加以比較，以期得出可行方案供財庫局考慮。不過，截至 2020 年 1 月，破產管理署尚未完成收費制度檢討 (第 4.30 及 4.33 至 4.35 段)。

### 審計署的建議

8. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議破產管理署署長應：

#### *部門自行負責的破產及清盤服務的管理*

- (a) 繼續密切監察沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案能否達到在 18 個月內處理完成的目標，以及制訂有效策略，處理變現資產有困難的個案，確保處理時間可以達標 (第 2.27(a) 段)；

## 摘要

---

- (b) 在管制人員報告中更清楚訂明完成派發攤還債款程序的服務表現目標 (第 2.27(b) 段)；
- (c) 為了在可行範圍內盡快清理該 200 宗長期積壓至今而尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案，以及處理涉及房地產的破產個案，制訂有效策略 (第 2.27(c) 及 (d) 段)；
- (d) 定期檢視暫記帳結餘，特別是已免除職務／撤銷／撤回個案的結餘，並採取有效措施查明款項性質和在適當情況下及時把款項轉撥入公司清盤帳戶／破產人帳戶 (第 2.27(f) 段)；

### 對私營機構從業員的監察

- (e) 在可行的範圍內，盡快落實 T 組計劃的質素審核程序 (第 3.18(a) 段)；
- (f) 提醒財務部採取措施，確保達到實地審核的目標百分比 (第 3.18(b) 段)；
- (g) 留意日後是否須向表現欠佳 (包括遲遲未交初步訊問問卷) 的私營機構從業員發警告信 (第 3.18(c) 段)；
- (h) 採取措施，加強匯報和記錄私營機構從業員的欠佳行為操守或表現 (第 3.18(d) 段)；
- (i) 確保私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊妥善備存及繼續改善私營機構從業員的表現監察機制 (第 3.18(e) 及 (f) 段)；
- (j) 檢討和加強跟進私營機構從業員逾期多時仍未提交帳目的情況，以及現行的私營機構從業員帳目檢查／查核程序 (第 3.26 段)；

### 未來路向

- (k) 因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討 (第 4.28(a) 段)；及
- (l) 探討有何措施可減低收回成本比率波動對收費的影響 (第 4.36 段)。

## 摘要

---

9. 審計署並建議財經事務及庫務局局長應聯同破產管理署署長：
  - (a) 採取行動，適時向立法會提交企業拯救程序和在不償債情況下營商條文的條例草案（第 4.12(a) 段）；及
  - (b) 繼續研究如何落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢（第 4.12(b) 段）。

### 政府的回應

10. 財經事務及庫務局局長及破產管理署署長同意審計署的建議。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

### 背景

1.2 破產管理署的使命是確保香港能夠提供符合國際標準的高質素破產及清盤服務（包括公司清盤和個人破產），而有關法例亦能配合香港站於主要金融中心前列位置的目標。破產管理署負責執行有關強制公司清盤（註 1）的《公司（清盤及雜項條文）條例》（第 32 章），以及有關個人破產的《破產條例》（第 6 章）。

1.3 破產管理署的工作包括：

- (a) 當法院或債權人委任破產管理署署長為清盤人或受託人時，提供有效率的破產及清盤管理服務；管理外判無力償債個案予私營機構的計劃；
- (b) 盡快和有效地把無力償債公司及破產人的資產變現；從速判定債權人的申索並宣布向優先和普通債權人派發攤還債款；及
- (c) 調查破產人及無力償債公司董事與職員的行為操守及公司經營失敗的原因；檢控無力償債的違例人士；執行有關取消無力償債公司董事資格的法定條文。

2002 年，當時的財經事務局（現為財經事務及庫務局（財庫局））委託顧問檢討破產管理署的角色。顧問建議破產管理署應繼續執行外判政策。根據建議和為了應付增加的工作量，破產管理署向私營機構破產及清盤從業員（私營機構從業員）外判了更多個案。

1.4 破產管理署由破產管理署署長掌管，設有以下 5 個部別：

- (a) **個案處理部** 當破產管理署署長獲法院或債權人委任為受託人／清盤人時，該部會負責破產及清盤管理工作（例如變現資產和派發攤還債款）。當破產管理署外判個案予私營機構從業員，或當私營

---

註 1：破產管理署主要負責處理強制清盤個案。至於自願清盤個案，破產管理署只負責根據《公司（清盤及雜項條文）條例》和《公司（清盤）規則》（第 32H 章），保管無人申索及未派發的款項。

機構從業員獲法院或債權人委任為強制清盤個案或破產個案的受託人／清盤人時，該部會負責監察該等從業員的行為操守（註 2）；

- (b) **法律事務部 1** 該部負責就破產及清盤個案中任何有關破產及清盤個案財產的管理事宜提供法律意見（例如出席非正審及最終法院聆訊，以及就複雜個案延聘大律師）；
- (c) **法律事務部 2** 該部負責調查及檢控無力償債的違例人士；調查及向法院申請取消公司董事、清盤人及接管人的資格；以及進行企業拯救程序的立法工作；
- (d) **財務部** 該部負責對破產及清盤個案進行財務及會計調查；對外間受託人／清盤人所提交的帳目進行法定核數工作；管理破產及清盤個案涉及的款項，並把款項用作投資；以及執行部門的會計職能；及
- (e) **行政部** 該部負責提供一般行政支援及翻譯服務，以及執行人力資源管理職務。

破產管理署的組織圖摘要（截至 2019 年 10 月 31 日）載於附錄 A。在 2019 年 3 月 31 日，破產管理署編制有 273 名人員（包括 8 個首長級職位、17 個統一律師職系的職位、4 個庫務會計師職系的職位和 85 個破產管理主任職系的職位）。在 2019–20 年度，破產管理署的預算開支為 2.23 億元，其中約 80%（即 1.77 億元）為個人薪酬或與員工有關連的開支。

### 個別人士因無力償債而破產

1.5 **目的** 破產管理署表示，破產法例的主要目的是：

- (a) 讓需要訂立暫止期以便與債權人商討和解的債務人，可在法院對其頒布破產令之前或之後的任何時間，向法院申請臨時命令，擱置對其提出的所有法律程序；

---

註 2：破產管理署表示，所有強制清盤及破產程序，以及委任私營機構從業員作為這些程序的臨時清盤人／清盤人和暫行受託人／受託人，均受法院監管。審查委員會及債權人委員會（見第 1.16 段註 5）如獲成立，亦會監督私營機構從業員和監察個案處理情況。《公司（清盤及雜項條文）條例》和《破產條例》訂明，破產管理署署長須履行某些監察及規管工作，例如審計帳目、監察清盤個案中清盤公司產業的收支、監察私營機構從業員有否履行法定責任和調查有關私營機構從業員的投訴。

- (b) 盡快以花費不多的方式為財政已陷絕境的債務人提供濟助，使他們無須承擔債務和法律責任，可以重新開始；及
- (c) 確保把債務人的資產按其所欠款額，公平地分配予真正的債權人。

1.6 **破產呈請** 根據《破產條例》，破產呈請有兩類：

- (a) **債權人呈請** 債權人可向法院提交破產呈請，起訴拖欠債項超過 1 萬元的個人、公司或公司合伙人；及
- (b) **債務人呈請** 無力償債的債務人可向法院自行提交破產呈請。

《破產條例》下的破產程序摘要載於附錄 B。

1.7 **破產的影響** 破產的主要影響包括：

- (a) 當法院頒布破產令判定債務人破產，債務人在破產呈請提出後所作的任何財產產權處置均屬無效。破產人如欠任何債權人任何破產案中可證債項，則除非該債權人獲得法院同意或許可，否則該債權人不得就該債項而從破產人的財產或破產人本人得到任何補救，亦不得進行或展開任何訴訟或其他法律程序；
- (b) 當法院頒布破產令後，破產人的所有資產（包括房地產的權益）即歸屬受託人。破產人獲解除破產後，有關資產仍然歸屬受託人；及
- (c) 破產人可能不得從事某些行業（例如律師、地產代理）或擔任有限公司的董事。

1.8 **解除破產** 由 1998 年 4 月起（註 3），如破產人從未被判定破產，而且切實遵守《破產條例》，可在破產令頒布當日起計 4 年後自動解除破產。債權人或受託人可以根據《破產條例》載列的任何理由，反對破產人自動解除破產，反對理由包括破產人不合作、行為操守並不令人滿意等。如法院信納有關反對，可根據《破產條例》頒令延長破產期最多 4 年。先前曾被判定破產的破產人，破產期為破產令頒布當日起計 5 年，並最多可延長 3 年。

---

註 3：在 1998 年 4 月前，破產人不會獲自動解除破產。除非破產人向法院申請解除破產並獲批准，否則破產令通常是終生有效的。法院對債務人呈請破產個案頒布的破產令由 1997 年的 33 項增至 1998 年的 305 項、1999 年的 2 306 項，到 2002 年達至高峰共有 23 655 項。在 2010 至 2019 年期間，每年有 6 664 至 9 353 項債務人呈請的破產令。



1.9 **破產人概況** 根據破產管理署在該署網站公布的破產人概況周年統計數字 (見表一)，2019 年破產人的部分資料如下：

- (a) **年齡** 破產人的年齡組別分布分別為“30 歲或以下”有 16%、“30 歲以上至 40 歲”有 24%、“40 歲以上至 50 歲”有 25% 和“50 歲以上”有 35%；
- (b) **每月收入** 37% 的破產人沒有每月收入，50% 月入 2 萬元或以下；
- (c) **負債水平** 89% 的破產人負債 100 萬元或以下，其中 22% 負債 20 萬元或以下，35% 負債 20 萬元以上至 40 萬元；及
- (d) **破產原因** 44% 的個案因為失業而破產，27% 則因為超支。

表一

破產人概況周年統計數字  
(2019 年)

破產人年齡	百分比
≤ 30	16%
> 30 至 40	24%
> 40 至 50	25%
> 50	35%
總計	100%
破產人每月收入	百分比
0 元	37%
> 0 元 至 10,000 元	14%
> 10,000 元 至 15,000 元	19%
> 15,000 元 至 20,000 元	17%
> 20,000 元 至 25,000 元	8%
> 25,000 元	5%
總計	100%
破產人負債水平	百分比
≤ 200,000 元	22%
> 200,000 元 至 400,000 元	35%
> 400,000 元 至 600,000 元	19%
> 600,000 元 至 800,000 元	9%
> 800,000 元 至 1,000,000 元	4%
> 1,000,000 元 至 2,000,000 元	7%
> 2,000,000 元 至 6,000,000 元	3%
> 6,000,000 元	1%
總計	100%
破產人破產原因	百分比
失業	44%
超支	27%
其他 (註)	29%
總計	100%

資料來源：破產管理署的記錄

註：例子包括“過度使用信貸”和“賭博”。

## 引言

---

1.10 **個人自願安排** 《破產條例》訂明個人自願安排是破產以外的另一選擇。下述人士可以申請個人自願安排：

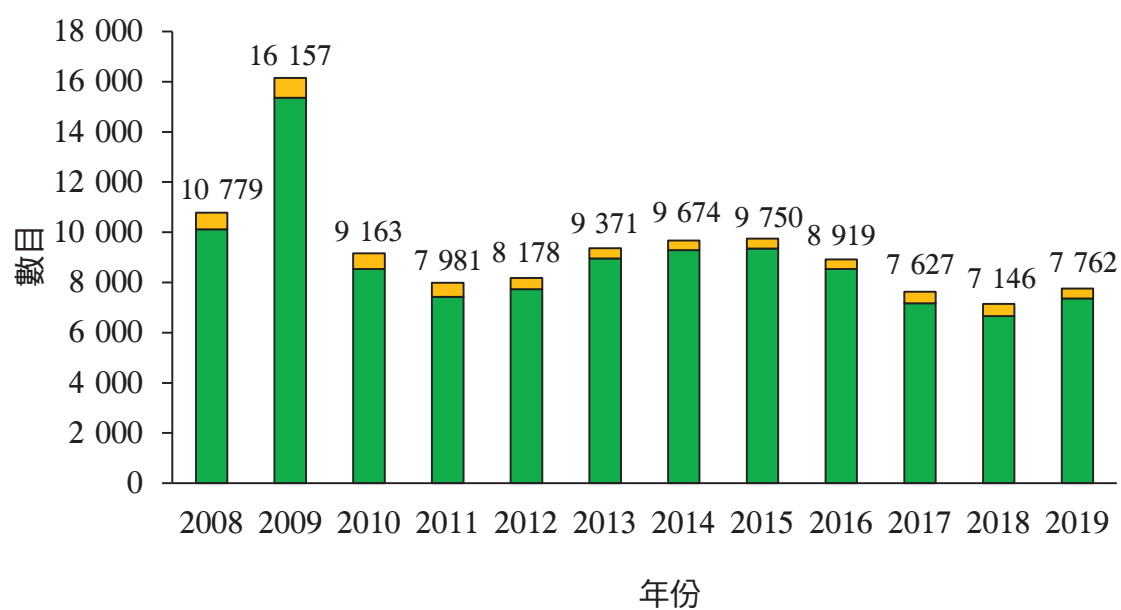
- (a) 無力償還債項的債務人；或
- (b) 未獲解除破產的破產人。

債務人可以向法院申請臨時命令，在臨時命令有效期間，任何人不得向債務人提出或繼續進行破產呈請，也不得對債務人採取或繼續進行其他法律程序。債務人必須向債權人提出還款建議，而建議一旦獲得批准，對所有債權人都具有約束力。

1.11 圖一及圖二載列在 2008 至 2019 年期間，法院頒布的破產令和登記的獲批准個人自願安排數目。如圖一及圖二顯示，頒布的破產令數目由 2008 年的 10 779 項減至 2019 年的 7 762 項，減少了 28%；獲批准的個人自願安排個案數目也由 2008 年的 2 020 宗減至 2019 年的 624 宗，減少了 69%。

圖一

法院頒布的破產令數目  
(2008 至 2019 年)



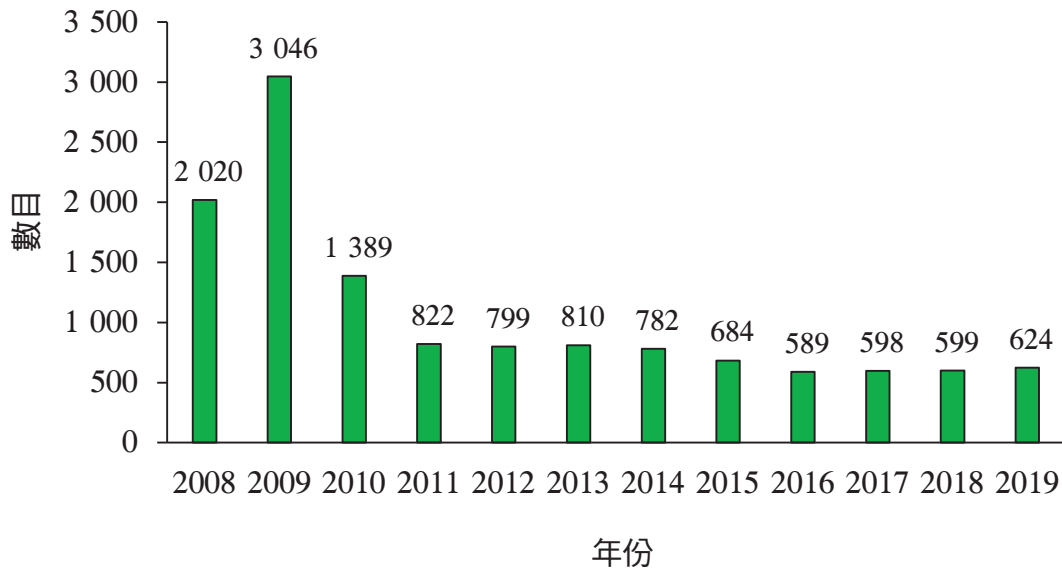
圖例：  
■ 債務人呈請個案  
■ 債權人呈請個案

資料來源：破產管理署的記錄

附註：破產管理署表示，破產及清盤個案數目的走勢一向受經濟情況影響。一般而言，如果經濟情況轉差和失業率上升，個案數目很可能會增加，反之亦然。根據 2019 年上半年與下半年個案增長率的比較，預計在 2020 年新的破產令數目會進一步增加。

圖二

已登記的獲批准個人自願安排數目  
(2008 至 2019 年)



資料來源：破產管理署的記錄

### 無力償債公司的強制清盤

1.12 **目的** 公司清盤的主要目的是：

- (a) 確保公司的所有事務處理妥當；及
- (b) 解散公司。

1.13 **清盤呈請** 債權人、公司股東或公司本身均可對公司提出清盤呈請。在《公司(清盤及雜項條文)條例》載列的情況下，法院可將有限公司清盤。較常見的情況為：

- (a) 公司無力償付 1 萬元或以上的債項；
- (b) 法院認為將公司清盤是公正公平的；或
- (c) 公司已藉特別決議，議決公司由法院清盤。

《公司(清盤及雜項條文)條例》下的清盤程序摘要載於附錄 C。

1.14 **強制清盤的影響** 法院對公司頒布清盤令後：

- (a) 除非法院另有命令，否則在清盤開始後，公司財產（包括任何股份轉讓或公司股東地位的任何變更）的任何產權處置，均屬無效；
- (b) 除非獲得法院許可，否則不得對公司繼續進行或展開任何訴訟或法律程序；及
- (c) 清盤人將接管公司，包括其資產及會計記錄。

1.15 如圖三顯示，法院頒布的清盤令數目由 2008 年的 468 項減至 2019 年的 244 項，減少了 48%。

圖三

法院頒布的清盤令數目  
(2008 至 2019 年)



資料來源：破產管理署的記錄

附註：破產管理署表示，破產及清盤個案數目的走勢一向受經濟情況影響。一般而言，如果經濟情況轉差和失業率上升，個案數目很可能會增加，反之亦然。

### 小額破產及清盤個案

1.16 《破產條例》和《公司(清盤及雜項條文)條例》均有條文訂明，當破產或清盤個案的可變現資產相當可能不超過 20 萬元時，法院可因應暫行受託人或臨時清盤人(註 4)的申請，命令循簡易方式處理個案。與非簡易個案相比，簡易個案會採取以下變通方案：

- (a) **破產個案** 不會召開債權人大會，也不會成立債權人委員會(註 5)。暫行受託人會被委任為受託人；及
- (b) **清盤個案** 不會召開第一次債權人及分擔人會議，也不會成立審查委員會(見註 5)。臨時清盤人會被委任為清盤人。

為節省開支和簡化程序，也可訂明其他變通方案。

### 改革公司破產法例

1.17 一般而言，公司是以信貸方式營運以進行交易、發展和擴充業務。因此，有必要制訂公司破產法例，以解決所有對無力償債公司的申索，以及訂立公平有序的程序，以便變現和收集無力償債公司的資產及派發予債權人。確保香港的法例提供具有成效的清盤程序，並且不落後於其他主要司法管轄區，十分重要。此外，確保香港的公司清盤制度與時並進，同樣十分重要。

1.18 **辦理破產方面的國際排名** 世界銀行(註 6)每年發表《營商環境報告》，研究監管法規是否有助於推動或限制商業活動。該項研究應用量化的指數分析，比較 190 個經濟體(例如英國、美國和新加坡)的商業法規和產權保護工作。研究內容涵蓋影響商業經營各方面(例如“開辦企業”、“登記財產”

---

註 4：破產管理署表示，破產令／清盤令頒布後，在正式委任受託人／清盤人處理破產人／清盤公司的資產前，通常會委任暫行受託人／臨時清盤人接管和保存有關資產。

註 5：債權人委員會或審查委員會通常由債權人組成，經債權人會議委任，負責協助和指導受託人或清盤人履行職務(例如批准受託人或清盤人根據《破產條例》或《公司(清盤及雜項條文)條例》行使某些權力)。若不成立債權人委員會或審查委員會，法院可應受託人或清盤人的申請，作出委員會可作出的作為或給予委員會可給予的許可。

註 6：世界銀行在 1944 年成立，是聯合國機構之一，致力與全球伙伴合作，擬訂可持續的方案，讓發展中國家減滅貧窮和共享繁榮成果。

和“獲得信貸”)的法規，包括“辦理破產”(註7)的法規，並以此為基礎釐訂“營商環境便利度”排名。2019年10月公布的周年研究結果，香港在“營商環境便利度”排名第3位，在“辦理破產”排名第45位，較2016年10月報告的排名(第28位)下跌17位(見表二)。排名下跌部分原因是香港沒有世界銀行認可的法定企業拯救架構(註8)。

表二

在《營商環境報告》的國際排名  
(2016至2019年)

發表年份	國際排名	
	“營商環境便利度”	“辦理破產”
2016	4	28
2017	5	43
2018	4	44
2019	3	45

資料來源：審計署對世界銀行在2016至2019年期間發表的《營商環境報告》研究結果的分析

1.19 **企業拯救和在無力償債情況下營商** 為妥善地保障投資和就業，私營機構從業員和市民大眾多年來一直要求把無力償債法例現代化，以拯救有財困的公司和阻止無力償債的公司繼續營商。香港法律改革委員會(法改會)在1996年10月發表《企業拯救及無力償債情況下營商》研究報告書，建議引入法定企業拯救程序(即訂立暫止期，期內公司可獲保障免遭債權人採取法律行動，並會由一名主要負責制訂公司與其債權人的償還債務安排或作出其他適當建議的臨時監管人(獨立的第三方專業人士)接管)，以及訂立在無力償債情況下營商的條文(即規定公司若在無力償債情況下營商，或在理應無機會避免公司出現無

註7：在“辦理破產”方面，該項研究審視了各國當地企業辦理破產程序的時間、成本和結果，以及適用於清盤和重組程序的法律框架穩健度。有關數據從當地破產從業單位交回的調查問卷蒐集所得，並與破產制度的法律法規及公開資料比對，以資核實。

註8：比較2019年10月和2016年10月公布的研究結果，香港在企業辦理破產程序的時間、成本和結果方面，表現維持不變，適用於清盤和重組程序的法律框架穩健度的得分則由9分下跌至6分(滿分為16分)，在重組程序方面的得分更下跌2分。破產管理署表示，這是由於2017年10月的研究公布後，香港的安排計劃(即《公司條例》下的安排及妥協)不再獲認可為世界銀行定義的重組程序。



## 引言

---

力償債情況而繼續營商，公司負責人便得承擔法律責任)。截至 2020 年 1 月，香港仍未訂立法定企業拯救程序和在不力償債情況下營商的條文。

1.20 **跨境無力償債** 跨境無力償債 (有時也稱為跨國無力償債) 規管如何處理在一個以上司法管轄區有資產或債權人的財困債務人 (註 9)。從事私營破產及清盤機構的專業人員一般認為，香港必須制訂公平和有效的跨境無力償債管理機制，以保障債權人和其他有利害關係的人 (包括債務人) 在全球的利益。法改會在 1999 年 7 月發表《關於《公司條例》的清盤條文》報告書，就當時的《公司條例》(第 32 章) 有關清盤的條文提出多項建議，包括引入有關跨境無力償債的條文。雖然《公司 (清盤及雜項條文) 條例》已在 2017 年 2 月生效，以改善香港的公司清盤機制，使之更符合現代的標準，但截至 2020 年 1 月，香港仍未建立法定跨境無力償債架構。

## 審查工作

1.21 審計署在 2012 年完成有關破產管理署破產及清盤服務的檢討工作，結果載於 2012 年 3 月發表的《審計署署長第五十八號報告書》第 5 章 (下稱 2012 年審計報告書)。

1.22 2019 年 11 月，審計署就破產管理署的破產及清盤服務管理工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 部門自行負責的破產及清盤服務的管理 (第 2 部分)；
- (b) 對私營機構從業員的監察 (第 3 部分)；及
- (c) 未來路向 (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。

---

註 9： 跨境無力償債主要涉及三方面：(a) 外國公司清盤；(b) 承認和協助外國清盤人；以及 (c) 跨境重組。

## 政府的整體回應

1.23 破產管理署署長同意審計署的建議，並感謝審計署進行審查工作和提出建議，協助破產管理署改善運作。

## 鳴謝

1.24 在審查期間，財庫局及破產管理署人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：部門自行負責的破產及清盤服務的管理

2.1 本部分探討部門自行負責的破產及清盤服務的管理，審查工作集中於個案的管理。

### 個案的管理

2.2 破產管理署表示，在各項外判計劃下（見第 3.2 段），差不多所有清盤個案（註 10）和約 25% 的債務人呈請的簡易程序破產個案已由私營機構從業員處理。在 2019 年 12 月 31 日，破產管理署正處理 20 349 宗破產個案（包括 15 384 宗未獲解除破產個案）、190 宗清盤個案（來自私營機構從業員接手處理所有清盤個案前的年度）、471 宗尚待處理的清盤呈請和 81 宗已達到免除清盤人職務階段的清盤個案（註 11）。

### 簡易程序破產個案的目標處理時間

2.3 根據破產管理署 2000 年 5 月的通告，簡易程序破產個案（即可變現資產相當可能不超過 20 萬元的個案——見第 1.16 段）有下列兩個目標處理時間：

- (a) **沒有足夠資產派發攤還債款的簡易程序個案的目標處理時間為 12 個月** 沒有足夠資產派發攤還債款的簡易程序個案，應在破產令日期起計的 12 個月內，列入達到免除受託人職務階段；及
- (b) **沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案的目標處理時間為 18 個月** 沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案，應在破產令日期起計的 18 個月內，列入達到免除受託人職務階段。

---

註 10：破產管理署表示，就該署處理的非簡易程序清盤個案，該署會擔任臨時清盤人處理這些個案，直至破產管理署署長向法院申請委任私營機構從業員為清盤人為止。因此，差不多所有個案最終都由私營機構從業員處理。

註 11：破產管理署把清盤公司／破產人的所有資產變現並派發末期攤還債款（如有的話）後，便會把該破產及清盤個案列入達到免除清盤人／受託人職務階段。破產管理署會根據《公司（清盤及雜項條文）條例》和《破產條例》，為這些個案向法院申請免除清盤人／受託人職務。由法院頒布的免除職務令，會解除破產管理署署長就管理清盤或破產事宜擔任清盤人或受託人時曾作出的任何作為或失責行為的法律責任。

個案處理部會在破產管理署助理署長(個案處理)主持的每月會議上，報告簡易程序破產個案在該兩個目標處理時間方面的表現。

2.4 **未能按目標在 18 個月內處理完成沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案** 審計署留意到，在 2016 至 2018 年期間，每年有 99% 的沒有足夠資產派發攤還債款的簡易程序個案，可在 12 個月的目標時間內處理完成；而能在 18 個月的目標時間內處理完成的沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案，每年的百分比均低於 50%，只有 34% 至 40% (見表三)。

表三

在目標處理時間內處理完成的  
簡易程序破產個案  
(2016 至 2018 年)

年份	可在目標時間內處理完成 (%)	
	目標處理時間為 12 個月的沒有足夠資產派發攤還債款的簡易程序個案	目標處理時間為 18 個月的沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案
2016	99%	40%
2017	99%	39%
2018	99%	34%

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

2.5 破產管理署在 2020 年 2 月告知審計署，沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案，未能按目標在 18 個月內處理完成，主要原因是需要時間處理下列工作：

- (a) 調查破產人的事務 (例如破產人在破產前轉移資產或以信託形式把財產轉為各種不同資產、處置大量資產，以及有關資產權益的爭議等)；及
- (b) 變現資產 (例如聯權共有資產和有限公司股票等) 以供派發。

## 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

---

2.6 **服務表現報告** 審計署留意到，破產管理署把沒有足夠資產派發攤還債款的簡易程序破產個案的 12 個月目標處理時間列為管制人員報告的服務表現目標 (計劃達標率為 97%)，而沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案的 18 個月目標處理時間則沒有列入管制人員報告之中。在回應審計署的查詢時，破產管理署在 2020 年 2 月和 3 月表示：

- (a) 鑑於涉及的因素複雜和超出破產管理署控制範圍，18 個月的目標只應作為內部監察進度的工具：
  - (i) 有待處理的事宜包括調查、商討和變現討回的資產。就沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案，破產管理署須向破產人和有關的第三方查詢或索取資料、文件或證據。每宗個案的完成時間各有不同，主要視乎回覆查詢和調查進度而定。查詢甚少一次便成功，通常須再三查詢才可得出結果；及
  - (ii) 變現各類資產的工作並非簡單直接，必須採取一系列行動才可討回資產，包括需要為某些個案取得法律意見。舉例來說，與有力償債擁有人磋商、為股票估值、物色買家、索取和研究公積金計劃或強制性公積金計劃 (強積金計劃) 的信託契據、等待展開遺產管理程序、蒐集證據以追討帳面債項等，全是變現資產的必要步驟，而且這些步驟十分費時。對於合適的個案，破產管理署會在用盡一切方法後，採取法律行動追討資產，而追討涉及的費用由債權人承擔；及
- (b) 破產管理署設有機制，定期檢視未能達到 18 個月目標處理時間的呈報個案，以監察尚待處理個案的進展和加快完成處理個案。通過檢視個案未能達到 18 個月目標處理時間的原因，破產管理署可建議使用一些管理工具 (例如訂下不再跟進某些資產的準則)，解決長期尚待處理的問題。破產管理署也提醒個案負責人員把有足夠資產可供派發的個案轉交債款派發組 (見第 2.9 段)，以便盡快向債權人派發攤還債款。破產管理署設有制度，按時呈閱產業餘額符合攤還債款派發準則的個案，以供審視。破產管理署認為，現有措施可確保及時處理有資產可供派發予債權人的個案，而且有關措施一直行之有效。

2.7 審計署認為，就有資產可變現和派發的簡易程序破產個案，債權人最關注的是個案能否盡快處理。因此，破產管理署需要繼續密切監察沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案能否達到在 18 個月內處理完成的目

標，以及制訂有效策略，處理變現資產有困難的個案，確保處理時間可以達標。

### *派發攤還債款的服務表現目標定義含糊不清*

2.8 根據破產管理署的《破產管理主任 (處理破產) 指引》，如在預留款項以應付目前和應付未付的全部費用和開支後，所餘款項明顯足夠向債權人支付／派發數額有意義的款項／攤還債款 (註 12)，個案負責人員應在適當情況下，盡量從速從破產人的產業支取款項，用以分發優先債款／派發攤還債款。如暫時無法派發全部及末期攤還債款，亦應該視乎情況，公布暫時分發優先債款及／或派發普通攤還債款。

2.9 個案處理部的債款派發組負責就所有破產管理署自行負責的破產及清盤個案判定申索和派發攤還債款。破產管理署管制人員報告列出以下派發攤還債款的目標處理時間為 9 個月 (計劃達標率為 100%)：

*“就可派發債款的個案完成有關程序”*

審計署審查了破產管理署 3 年 (2016 至 2018 年) 的派發攤還債款達標率，留意到該署在管制人員報告匯報全部 (即 100%) 達標。

2.10 根據破產管理署的指引，可派發攤還債款的時間 (即開始計算 9 個月目標處理時間的時刻) 定義如下：

- (a) 破產個案的現金結餘達到 7 萬元水平 (註 13) ／清盤個案的現金結餘達到 20 萬元水平當月；或
- (b) 債款派發組收到個案負責人員轉介現金結餘少於指定水平的個案當天。

---

註 12：根據破產管理署的指引，在衡量向債權人支付款項／派發攤還債款的數額是否有意義時，應考慮多項因素，包括可派發的總額是否超過 6,000 元，以及最大債權人會否獲得超過 2,000 元。

註 13：在 2018 年 3 月下調至 7 萬元前，債務人呈請破產個案和債權人呈請破產個案的指定水平分別為 15 萬元和 20 萬元。

## 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

2.11 為清楚定義管制人員報告中派發攤還債款的服務表現目標，審計署認為破產管理署需要在該報告中更清楚訂明完成派發攤還債款程序的服務表現目標(見第 2.10 段)。

### 清理 2002 年前破產及清盤個案的工作尚未完成

2.12 破產管理署在 2008 年 3 月展開清理個案工作，以期盡快清理 1 200 宗 2002 年前破產及清盤個案(即破產令或清盤令日期在 2002 年前頒布的個案)尚待處理的事宜。不過，審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日(即有關清理個案工作展開超過 11 年後)，有 200 宗(17%) 2002 年前破產及清盤個案(包括 107 宗破產個案和 93 宗清盤個案)仍待處理。表四顯示這 200 宗 2002 年前破產及清盤個案的案齡分析。

表四

200 宗尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案的案齡分析  
(2019 年 12 月 31 日)

破產令／清盤令頒布 日期距今年數	個案數目		
	破產 (a)	清盤 (b)	總計 (c) = (a) + (b)
> 15 至 20	79	34	113
> 20 至 25	22	42	64
> 25 至 30	5	8	13
> 30 至 35	1	2	3
> 35 至 40	0	4	4
> 40	0	3 (註 1)	3
總計	107 (註 2)	93	200

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註 1：3 宗清盤個案的清盤令均在 1976 年頒布。

註 2：數目包括 34 宗涉及房地產的個案。

2.13 清理個案工作展開超過 11 年尚未完成，情況並不理想。審計署認為，破產管理署需要制訂有效策略，在可行範圍內盡快清理該 200 宗長期積壓至今而尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案。

### **需要制訂有效策略處理涉及房地產的破產個案**

2.14 破產管理署表示，為採取更有效的變現資產跟進行動，該署在 2014 年 12 月在個案處理部下設立專案工作組，處理大部分 (即 2 790 宗個案) 尚待處理多時的房地產 (例如住宅物業、商業物業、泊車位及土地)。這些房地產是在各類破產個案中歸屬於作為受託人的破產管理署署長的。審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，有 1 415 宗 (51%) 個案尚待處理。

2.15 專案工作組在 2014 年沒有接手的其他尚待處理的房地產，以及其後歸屬於作為受託人的破產管理署署長的新房地產，均由個別個案負責人員處理。審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，這些尚待處理的個案共有 581 宗。

2.16 審計署分析了 1 996 (1 415 + 581) 宗涉及房地產的尚待處理破產個案的破產令日期，發現其中 1 565 宗 (78.4%) 的破產令在 2006 年前頒布 (即距今超過 14 年) (見表五)。



表五

涉及房地產的尚待處理破產個案的分析  
(2019年12月31日)

破產令年份	個案數目 (%)	涉及的房地產數目 (%)
1991 前 (註)	4 (0.2%)	4 (0.2%)
1991 至 1995	12 (0.6%)	13 (0.6%)
1996 至 2000	87 (4.4%)	100 (4.8%)
2001 至 2005	1 462 (73.2%)	1 524 (72.8%)
2006 至 2010	364 (18.2%)	381 (18.2%)
2011 至 2015	57 (2.9%)	61 (2.9%)
2016 至 2019	10 (0.5%)	10 (0.5%)
總計	1 996 (100.0%)	2 093 (100.0%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註：就破產令日期最早的個案，該令在 1985 年 (約 35 年前) 頒布。

2.17 破產管理署表示：

- (a) 該署在處理尚待處理的房地產方面遇到下列各種困難，有礙從速處置產權：
- (i) 亞洲金融風暴和環球金融海嘯令物業市場下跌多年，物業難以市值出售；
  - (ii) 負資產物業無法出售，因為物業市值不足以解除尚未清還的按揭及產權負擔和支付出售物業的開支；
  - (iii) 有力償債的共同擁有人拒絕在公開市場出售物業或購買破產人的業權份數；
  - (iv) 有力償債的共同擁有人沒有財力購買破產人的業權份數；
  - (v) 擁有權爭議，例如信託的指稱；及

- (vi) 缺乏資金讓破產管理署根據《分劃條例》(第 352 章) 採取行動出售物業或收回物業或解決擁有權事宜。

除上述困難外，頗多尚待處理的房地產是海外物業，因此令產權處置更為複雜和困難；

- (b) 鑑於房地產個案難於處理，加上有關物業大部分為公營或廉價房屋，破產管理署已採取不同策略處理這類個案 (例如研究資足抵債的物業可否進行逆按揭)。由於所涉事宜複雜，尋找解決方案既費時亦具挑戰；
- (c) 當法院頒布破產令，破產管理署署長會獲委任為破產案的受託人。根據《破產條例》，破產人的財產會歸屬於破產管理署署長，儘管破產人已獲解除破產，財產仍會歸屬於破產管理署署長。房地產屬於財產之一，大多數是破產人的居所或由破產人擁有或與其他人共同擁有的土地，而且是破產人主要和最有價值資產。作為破產案的受託人，破產管理署署長有受信責任誠實地、真誠地、以適當的技巧及能力並以合理的方式處理由其控制的財產，並且在變現財產時須採取一切合理程度的謹慎措施，以在當時情況下屬合理可得的最佳價格變現；及
- (d) 清理涉及房地產的積壓破產個案，預料是一項艱巨而漫長的工作。個案負責人員須有技巧地與有關各方 (包括潛在買家和有力償債的共同擁有人) 商議，以及處理包括但不限於下列的繁瑣費時工作：
  - (i) 取得有關物業的最新市值估價；
  - (ii) 與有力償債的共同擁有人和潛在買家商議出售和購買物業或破產人在物業的權益的建議，以及議定詳細的條款及條件；
  - (iii) 向香港房屋委員會申請批准出售居者有其屋計劃和租者置其屋計劃下的單位或向有關當局 (例如香港房屋協會) 申請批准出售其他資助房屋；
  - (iv) 委任物業代理，處理銷售物業事宜；
  - (v) 查核和解決與擬出售物業有關的事宜或任何有關物業的申索，例如分配出售物業的收益予有關各方、對按揭供款和佔用租金作衡平法上的計算、法律費用、出售開銷，以及分攤物業雜項開支對數表的款額 (例如差餉、地租、管理費及其他開支) 等；

## 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

---

- (vi) 檢查和簽署物業轉易文件 (例如臨時和正式買賣合約、轉讓協議等)；及
- (vii) 向法院申請收樓令或其他處置產權所需的命令。

就聯權共有財產，如共同擁有人無法達成友好協議，可能須根據《分劃條例》向法院申請頒令出售物業和分發出售所得的收益。在有關情況下，法院需要考慮頒令會否對有關各方造成真正的困難。為支持申請，破產管理署需要就申請提交詳細資料，包括個案的背景、破產管理署為變現物業進行的工作，以及申請的法律依據。

2.18 審計署留意到房地產難於處理。由於破產期通常為 4 年 (最長可達 8 年 (見第 1.8 段))，有大量破產個案涉及房地產歸屬作為受託人的破產管理署署長超過 14 年而仍未解決，情況未盡理想。審計署認為，破產管理署需要制訂有效策略，處理涉及房地產的破產個案。

### 為個案處理提供法律意見需時甚久

2.19 法律事務部 1 負責就破產及清盤個案中任何有關破產及清盤個案財產的管理事宜提供法律意見。審計署留意到，法律事務部 1 沒有訂立為個案負責人員提供法律意見的目標時間。

2.20 在回應審計署的查詢時，破產管理署在 2020 年 1 月告知審計署，截至 2019 年 12 月 31 日，個案處理部為法律事宜尋求法律意見，對法律事務部 1 的 10 次轉介 (在 2013 年 6 月至 2019 年 9 月期間) 目前尚待處理。審計署特別留意到，就破產個案中一些涉及處理破產人退休計劃利益的具體法律事宜，由 2013 年至今尚未解決。破產管理署表示，該署從退休計劃利益或款項討回的若干款項因享有權不明，沒有派發予債權人，而是自 2018 年 8 月起存入破產個案的暫記帳 (見第 2.23 段)。破產管理署表示，儘管法律意見的複雜程度因個案而有很大差異，律政人員通常會優先審慎考慮其個案，並訂定處理的優先次序。儘管如此，數項特別複雜的法律問題尚待處理多時，破產管理署正努力設法解決。

2.21 審計署認為，破產管理署需要採取措施，從速解決在處理破產及清盤個案時遇到的複雜法律問題。

### 暫記帳結餘龐大

2.22 根據破產管理署的指引，就破產管理署署長作為清盤人／受託人的清盤和破產個案，討回的清盤公司產業和破產人產業須分別全數存入公司清盤帳戶／破產人帳戶。從這些產業賺取的利息每年轉撥入政府一般收入帳下（見第4.32段）。

2.23 審計署留意到，在2019年11月30日，破產管理署把21宗清盤個案討回的款項（合共470萬元）和207宗破產個案討回的款項（合共4,020萬元）存入暫記帳。破產管理署表示，存入暫記帳的款項通常有待澄清所有權或預留作某些特別的個案處理用途（例如擬用於提出廢止申請的第三方款項）；在適當情況下，從這些款項賺取的利息會留在暫記帳內，而不會轉撥入政府一般收入帳下。審計署留意到，根據破產管理署的指引，如有開立暫記帳，個案負責人員須檢查帳戶結餘和查明款項性質，然後盡快把結餘轉撥入公司清盤帳戶／破產人帳戶。

2.24 審計署分析了清盤及破產個案（截至2019年11月30日）的暫記帳（見表六及表七），留意到：

- (a) 在21宗清盤個案中，8宗（38%）為已免除職務個案，即破產管理署署長已獲法院免除清盤人的職務；及
- (b) 在207宗破產個案中，29宗（14%）為已免除職務／撤銷／撤回個案。

部門自行負責的破產及清盤服務的管理

表六

清盤個案的暫記帳  
(2019年11月30日)

清盤令頒布日期 距今年數	個案狀況					
	處理中		已免除職務		總計	
	數目	金額 (元)	數目	金額 (元)	數目	金額 (元)
>20 至 25	8	1,005,837	4	105,551	12	1,111,388
>25 至 30	1	19,200	2	12,356	3	31,556
>30 至 35	2	707,073	1	100	3	707,173
>35 至 40	2	2,807,675	—	—	2	2,807,675
> 40	—	—	1	8,716	1	8,716
總計	13	4,539,785	8	126,723	21	4,666,508

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

部門自行負責的破產及清盤服務的管理

表七

破產個案的暫記帳  
(2019年11月30日)

破產令 頒布日期 距今年數	個案狀況							
	處理中		已達到免除受託 人職務階段		已免除職務/ 撤銷/撤回		總計	
	數目	金額 (元)	數目	金額 (元)	數目	金額 (元)	數目	金額 (元)
≤ 4	60	6,734,252	22	1,225,933	4	203,759	86	8,163,944
> 4 至 8	35	6,754,313	2	56,589	4	1,627,846	41	8,438,748
> 8 至 12	16	2,749,998	—	—	1	789	17	2,750,787
> 12 至 16	26	8,310,065	1	1,643,987	7	635,458	34	10,589,510
> 16 至 20	9	8,055,874	1	885,061	8	982,911	18	9,923,846
> 20	4	188,245	2	88,000	5	57,823	11	334,068
總計	150	32,792,747	28	3,899,570	29	3,508,586	207	40,200,903

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

2.25 在回應審計署的查詢時，破產管理署在2020年2月和3月告知審計署：

- (a) 已免除職務個案的結餘主要是免除職務後收到的各類款項（例如強積金計劃和其他公積金計劃的款項），尚待澄清所有權。撤銷和撤回個案的結餘須退回有關各方，破產管理署已採取行動，聯絡有關人士；
- (b) 把處理個案時收到的款項的若干數額存入暫記帳，主要原因是該筆款項未成為破產或清盤產業的一部分，有待進一步澄清才能確定是否屬於破產或清盤產業的一部分。雖然若干數額的款項會在不同情況下存入暫記帳，但款項存入暫記帳已表示該筆款項或起碼該筆款項的某部分不屬於破產或清盤產業，因此破產或清盤產業不會有任何損失；及

## 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

---

- (c) 在 2020 年 3 月初：
- (i) 關於清盤個案的暫記帳，在 21 宗個案中，1 宗已經清理。其餘 20 宗個案的暫記帳在 2012 年前開立，當中 14 宗 (佔 20 宗個案的 70%) 的暫記帳更在 1999 年前開立，涉及款項合共 390 萬元；及
  - (ii) 關於破產個案的暫記帳，在 207 宗個案中，12 宗已經清理。其餘 195 宗個案中，4 宗 (2%) 的暫記帳在 1999 年前開立，涉及款項合共 43,000 元。其他個案大部分款項均在過去數年存入暫記帳，當中 93 宗 (48%) 的暫記帳在 2019 年開立，涉及款項合共 800 萬元。在這 195 宗個案中，83 宗 (涉及 1,170 萬元) 有關處理破產人在退休計劃的利益方面尚有法律問題未能解決、18 宗 (涉及 110 萬元) 與破產人的遣散費／長期服務金有關，7 宗 (涉及 80 萬元) 與第三方款項／債權人款項有關。

2.26 審計署認為，款項長期存入暫記帳等待澄清的情況 (特別是本應存入公司清盤帳戶／破產人帳戶，屬於清盤公司或破產人產業的款項)，並不理想。審計署認為，破產管理署需要定期檢視暫記帳結餘，特別是已免除職務／撤銷／撤回個案的結餘，並採取有效措施查明款項性質和在適當情況下及時把款項轉撥入公司清盤帳戶／破產人帳戶。

### 審計署的建議

2.27 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 繼續密切監察沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案能否達到在 18 個月內處理完成的目標，以及制訂有效策略，處理變現資產有困難的個案，確保處理時間可以達標；
- (b) 在管制人員報告中更清楚訂明完成派發攤還債款程序的服務表現目標；
- (c) 制訂有效策略，在可行範圍內盡快清理該 200 宗長期積壓至今而尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案；
- (d) 制訂有效策略，處理涉及房地產的破產個案；

- (e) 採取措施，從速解決在處理破產及清盤個案時遇到的複雜法律問題；及
- (f) 定期檢視暫記帳結餘，特別是已免除職務／撤銷／撤回個案的結餘，並採取有效措施查明款項性質和在適當情況下及時把款項轉撥入公司清盤帳戶／破產人帳戶。

## 政府的回應

2.28 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示破產管理署：

- (a) 會繼續通過個案處理會議和破產案帳戶會議，制訂有效策略，加快處理變現資產有困難的個案，以及在可行情況下，向個案負責人員提供額外指引，協助他們加快處理這些個案；
- (b) 會在管制人員報告中更清楚訂明，完成派發攤還債款程序的服務表現目標；
- (c) 在個案處理會議和破產案帳戶會議已檢視部分 2002 年前破產及清盤個案，以及已制訂策略協助解決部分尚待處理事宜和完成相關個案。破產管理署會繼續在上述兩個會議討論有關事宜，以制訂有效策略，在可行範圍內盡快清理其餘長期積壓至今而尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案。在可行情況下，破產管理署會向個案負責人員提供額外指引，協助他們加快處理這些個案；
- (d) 已安排定期舉行會議，以修訂尚待處理房地產的處理策略，以及致力探討方法以解決有關個案涉及的事宜，例如與持份者和有關各方（包括財務債權人和香港房屋委員會）聯絡。破產管理署會繼續通過個案處理會議和破產案帳戶會議，訂立有效策略，處理涉及房地產的破產個案。在可行情況下，破產管理署會向個案負責人員提供額外指引，協助他們加快處理這些個案；
- (e) 會採取措施，從速解決影響個案負責人員處理破產及清盤個案的複雜法律問題。法律意見的複雜程度因個案而有很大差異，所有律政人員通常會優先審慎考慮其個案，並訂定處理的優先次序。不過，對於不時遇到的複雜法律事宜，他們需要額外時間處理。儘管如此，法律事務部 1 現已就所有轉介個案適時提供法律意見訂立服務承諾；及



## 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

---

- (f) 已在每季舉行的破產案帳戶會議查核和監察破產人帳戶的款項，以及檢視存入暫記帳的款項，以期盡快派發款項。破產管理署會繼續採取這種做法。

## 第 3 部分：對私營機構從業員的監察

3.1 本部分探討破產管理署對私營機構從業員的監察。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 外判計劃的管理 (第 3.2 至 3.19 段)；及
- (b) 私營機構從業員提交的帳目 (第 3.20 至 3.27 段)。

### 外判計劃的管理

3.2 **外判計劃** 目前，破產管理署營運 4 個外判計劃，扼述如下：

- (a) **A 組計劃** 這是一項破產管理署的行政計劃，目的是提名香港會計師公會 (會計師公會) 會員以供委任為非簡易程序清盤個案的清盤人或在某些情況下委任為特別經理人。符合訂明條件的專業事務所及其私營機構從業員，可向這項計劃的審批委員會 (註 14) 申請加入。專業事務所及私營機構從業員會從清盤公司的產業支取經審查委員會或法院批准的費用。即使有關產業不足以支付清盤費用，亦不會獲政府補貼。在 2020 年 1 月 31 日，A 組有 11 名私營機構從業員；
- (b) **T 組計劃** 這項計劃根據《公司 (清盤及雜項條文) 條例》第 194(1A) 條，以公開招標制度委聘具備相關清盤工作經驗的專業事務所 (會計、法律及公司秘書界別) 擔任臨時清盤人／清盤人，處理簡易程序清盤個案。T 組事務所按工作時數收費，並從清盤公司的產業支取費用。如相關產業不足以支付費用，政府會提供補貼 (以投標所訂款額為限)。根據 2018 年 4 月至 2020 年 3 月的合約，T 組有 10 名私營機構從業員；

---

註 14：為管理 A 組計劃，破產管理署成立了一個審批委員會，成員包括 3 名破產管理署職員 (包括擔任主席的總庫務會計師) 和 3 名會計師公會代表。委員會定期開會，審議新申請、覆檢投訴，以及對計劃下的私營機構從業員作出譴責或取消其參加計劃的資格。

- (c) **債務人呈請的簡易程序破產個案計劃** 根據這項外判計劃，破產管理署以公開招標方式挑選專業事務所，處理約 25% 由債務人呈請的簡易程序破產個案。獲選的私營機構從業員會從呈請人繳存的款項 (註 15) 支取擔任暫行受託人／受託人的酬金 (即投標所訂款額)，以及從破產人產業支取其他費用，而政府不會提供補貼。根據 2018 年 1 月至 2019 年 12 月的合約，這項計劃有 5 名私營機構從業員；及
- (d) **初步訊問計劃** 破產管理署以公開招標方式，挑選這項外判計劃的專業事務所。私營機構從業員服務範疇包括與破產管理署處理的債務人呈請破產個案的破產人會面、向破產人解釋破產程序，以及審閱破產人提交的初步訊問問卷。私營機構從業員的酬金 (即投標所訂款額) 由破產管理署從呈請人繳存的款項撥付。根據 2018 年 1 月至 2019 年 12 月的合約，這項計劃有 4 名私營機構從業員。

3.3 **外判計劃的監察措施** 破產管理署表示，該署採取多項措施 (例如進行質素審核)，監察 4 項外判計劃的私營機構從業員表現。如發現私營機構從業員違反法定或合約職責，破產管理署會採取規管行動 (例如發警告信、暫停分配新個案，以及向法院申請免除其清盤人或受託人的職務)。4 項外判計劃的監察措施摘要載於表八。

---

註 15：《破產規則》規定，呈請人 (即債務人呈請個案的債務人) 提出呈請時，須向破產管理署繳存 8,000 元，以支付破產程序的費用及開支。

表八

外判計劃的監察措施

計劃	監察措施
<b>清盤個案</b>	
A 組	(a) 監察存入公司清盤帳戶的款項 (見第 3.20(a) 段)； (b) 查核私營機構從業員提交的清盤人帳目； (c) 對外判個案 (如根據破產管理署內部準則被選取) 進行實地審核；及 (d) 跟進對私營機構從業員的投訴／指控。
T 組	(a) 監察清盤程序的主要階段，例如簡易程序令； (b) 監察存入公司清盤帳戶的款項； (c) 查核私營機構從業員提交的清盤人帳目； (d) 對被選取的外判個案進行實地審核； (e) 對約 5% 的外判個案進行質素審核 (如有需要)；及 (f) 跟進對私營機構從業員的投訴／指控。
<b>破產個案</b>	
債務人呈請的簡易程序破產個案	(a) 監察破產程序的主要階段，例如簡易程序令； (b) 查核私營機構從業員提交的受託人帳目； (c) 查核法定的法律程序周年報表； (d) 對被選取的外判個案進行實地審核； (e) 對約 5% 或不少於 10% 的外判個案進行質素審核；及 (f) 跟進對私營機構從業員的投訴／指控。
初步訊問	(a) 對 5% 的外判個案進行質檢；及 (b) 跟進對私營機構從業員的投訴／指控。

資料來源：破產管理署的記錄

## 對私營機構從業員的監察

---

### 需要對 T 組計劃進行質素審核

3.4 根據招標合約條款，破產管理署會對分配予私營機構從業員的 T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃 (註 16) 的個案進行質素審核，詳情如下：

- (a) **T 組計劃** 就最近兩份合約 (合約期為 2016 年 4 月至 2018 年 3 月和 2018 年 4 月至 2020 年 3 月)，破產管理署會選取約 5% 的個案進行質素審核；及
- (b) **債務人呈請的簡易程序破產個案計劃** 就最近兩份合約 (合約期為 2016 年 1 月至 2017 年 12 月和 2018 年 1 月至 2019 年 12 月)，破產管理署會分別選取不少於 10% 及約 5% 的個案進行質素審核。

破產管理署可視乎情況，適當地調整選取個案進行質素審核的百分比。在進行質素審核時，個案負責人員會檢查私營機構從業員在處理各項主要工作 (例如申請簡易程序令和變現資產) 時是否有不足之處，以及這些工作是否符合水平。

3.5 根據破產管理署 2018 年 6 月和 8 月的通告，該署隨機選取個案進行質素審核。完成質素審核後，負責人員須向破產管理署管理層提交摘要報告。

3.6 審計署留意到，截至 2020 年 1 月 31 日，T 組計劃沒有進行任何質素審核。破產管理署在 2020 年 2 月和 3 月告知審計署：

- (a) 破產管理署一直有對 T 組計劃下被選取個案的清盤人帳目進行實地審核，包括查閱私營機構從業員的簿冊、帳目及憑單 (見第 3.23(b) 段)。除實地審核外，破產管理署也採取了一系列措施，監察參加外判計劃的私營機構從業員的工作和外判個案質素，包括監察個案的主要狀況、檢查清盤人帳目、調查有關私營機構從業員的投訴和採取所需的行動；

---

註 16：A 組計劃規則沒有要求對外判個案進行質素審核。破產管理署表示，T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃直接委任私營機構從業員代替破產管理署署長擔任臨時清盤人或暫行受託人 (及後正式擔任清盤人或受託人——見第 1.16 段)，但 A 組計劃只是提名私營機構從業員以供委任為清盤人的行政計劃，委任須獲法院批准。如獲委任，私營機構從業員也須受監察，監察程序與其他非簡易程序清盤個案相同。

- (b) 臨時清盤人須於委任日期起計每六個月提交一次報告，詳細列出已進行的工作、需要進行的工作，以及說明個案能否在 1 年內完成並具理由。如個案未能在 1 年內完成，他們須每六個月提交一次報告，解釋個案未能完成的原因。破產管理署已設立按時呈報系統，以監察臨時清盤人的表現；
- (c) 在檢查和實地審核清盤人帳目時，破產管理署不單檢查帳目是否準確，也檢查清盤人是否已根據法規及規則履行職務。如發現欠妥之處，破產管理署會要求清盤人解釋和採取適當行動。如清盤人不予理會，破產管理署可向法院申請訊問清盤人；
- (d) 清盤人須把收到的款項存入破產管理署管理的公司清盤帳戶（見第 3.20(a) 段）。清盤人如向破產管理署提出從公司清盤帳戶提取款項的要求，必須提供證明文件以供查閱。根據《公司（清盤及雜項條文）條例》第 205 條，清盤人把公司全部財產變現後，應支付攤還債款（如有的話）給債權人，並向法院申請免除職務令；及
- (e) 鑑於已採取的措施（見上文（a）至（d）項）和 T 組計劃及私營機構在處理清盤個案方面的成熟程度，破產管理署以往沒有進行質素審核。

為加強其規管職能和協合其他外判計劃，破產管理署已檢視情況，將為 T 組計劃外判個案的質素審核制訂程序。初步計劃是在新一份合約（合約期為 2020 年 4 月至 2022 年 3 月）實施有關程序。

3.7 審計署認為，準時完成質素審核可為私營機構從業員的工作提供質素保證，以及確保破產管理署可盡快找出表現欠佳的私營機構從業員，加以糾正。審計署留意到破產管理署將把質素審核擴展至 T 組計劃的措施，認為應在可行的範圍內，盡快落實 T 組計劃的質素審核程序。

#### **需要確保 T 組計劃下外判個案的實地審核次數達到目標百分比**

3.8 如第 3.3 段表八顯示，破產管理署要求員工對被選取的 T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃的外判個案進行實地審核。

3.9 就這兩項計劃，審計署審查了外判個案的實地審核次數，留意到 T 組計劃最近完成的兩份合約（合約期為 2014 年 4 月至 2016 年 3 月和 2016 年 4 月

## 對私營機構從業員的監察

---

至 2018 年 3 月)，分別只有 3.1% 和 2.7% (即目標百分比的 78% 和 68%) 的外判個案進行了實地審核。

3.10 在回應審計署的查詢時，破產管理署在 2020 年 2 月告知審計署：

- (a) 根據既定程序，財務部每年兩次選取進行實地審核的個案，並告知個案負責人員；
- (b) T 組計劃的私營機構從業員提交的清盤人帳目，如沒有被選取進行質素審核，個案負責人員會加以檢查；及
- (c) 破產管理署已加強監察個案負責人員收到清盤人帳目的狀況，以改善 T 組計劃未達實地審核目標百分比的情況。不論任何原因，如被選取的清盤人帳目沒有提交財務部，財務部會選取另一宗個案進行實地審核，確保達到目標百分比。

審計署認為，破產管理署需要提醒財務部採取措施，確保達到實地審核的目標百分比。

### 需要對表現欠佳的私營機構從業員發警告信

3.11 **警告信** 根據 T 組計劃、債務人呈請的簡易程序破產個案計劃和初步訊問計劃的招標合約條款，破產管理署可對表現欠佳的私營機構從業員發警告信。私營機構從業員表現欠佳的例子包括：

- (a) 沒有在指定時限內向法院申請簡易程序令；
- (b) 沒有根據招標條款，在破產管理署進行質素審核時，應破產管理署的要求提供協助和填寫問卷；
- (c) 沒有根據《公司 (清盤及雜項條文) 條例》或《破產條例》，履行臨時清盤人／清盤人或暫行受託人／受託人必須或可能須履行的任務或職務；
- (d) 沒有根據招標條款，應破產管理署的要求提供與獲分配個案相關的所有統計數字和資料並出示任何相關文件；
- (e) 沒有在與破產人會面後 7 個工作天內提交初步訊問問卷；
- (f) 沒有提交清盤人帳目或受託人帳目；及

- (g) 沒有根據《公司 (清盤及雜項條文) 條例》，向破產管理署報告清盤公司董事的行為操守。

3.12 **暫停分配個案** 根據破產管理署 2018 年 2 月、6 月和 8 月的通告，個案處理部的規管及監察組備存警告信記錄冊和採取下列跟進行動：

- (a) **T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃** 私營機構從業員如分別被發出合共 30 封和 35 封警告信，便會遭暫停分配個案 1 個月和 2 個月；及
- (b) **初步訊問計劃** 私營機構從業員如分別被發出合共 15 封和 30 封警告信，便會遭暫停分配個案 1 個月和 2 個月。

3.13 破產管理署表示，該署在 2016 至 2019 年期間沒有發出警告信。不過，審計署審查規管及監察組統一備存的記錄 (見第 3.16 段) 發現，在 2016 至 2019 年期間，初步訊問計劃有 8 宗私營機構從業員未能在與破產人會面後 7 個工作天內提交初步訊問問卷 (見第 3.11(e) 段) 的事件。就該 8 宗事件，破產管理署本可根據招標合約條款，向表現欠佳的私營機構從業員發警告信。在回應審計署的查詢時，破產管理署於 2020 年 3 月告知審計署，有關的私營機構從業員最終在合理時間內提交初步訊問問卷，因此無須發警告信。審計署認為，破產管理署需要留意日後是否須向表現欠佳 (包括遲遲未交初步訊問問卷) 的私營機構從業員發警告信。

### 需要繼續改善私營機構從業員的表現監察機制

3.14 **運用警告信制度** 在 2012 年審計報告書中，審計署建議破產管理署應在評審私營機構從業員就新合約提交的再委任投標書時，妥為參考他們的往績。破產管理署在回應時表示，該署會檢討日後批出的外判合約條款，並考慮推出評分計劃，以確保外判服務的質素。雖然破產管理署已優化 2014 年開始的外判合約條款，但審計署留意到，破產管理署為免評分計劃被濫用和考慮到在推出評分計劃的實際困難 (註 17)，因而在 2015 年 1 月決定以“警告信制度” (見第 3.11 和 3.12 段)，評核 2016 年開始的外判合約的私營機構從業員表

---

註 17：實際困難包括：(a) 個案的獨特情況；(b) 沒有法院協助下，難以質疑個案管理工作、指明表現水平或決定是否完全或部分符合規定；(c) 具體地列出所有要求會令評分計劃過分繁複；以及 (d) 表現水平的評價不僅取決於已完成的個案數目或為債權人變現的資產金額。



## 對私營機構從業員的監察

---

現。破產管理署以這些私營機構從業員的表現資料，評審 2018 年開始的外判合約投標書。

3.15 **外判合約條款** 有關為 2020 年開始的外判合約評核私營機構從業員往績方面，審計署留意到：

- (a) 就投標者曾與破產管理署訂立的破產及清盤服務或工作合約，在新合約開始前 4 年內：
  - (i) 破產管理署沒有終止任何合約；及
  - (ii) 破產管理署沒有在任何合約下，暫停分配個案或工作予投標者 2 個月或以上 (見第 3.12 段)；及
- (b) 破產管理署署長按其絕對酌情決定權認為包括 (但不限於) 下列事項是否適當：
  - (i) 投標者或其任何主要人員曾否被裁定干犯任何罪行；
  - (ii) 投標者或其任何主要人員是否正接受任何專業團體的紀律行動或調查；及
  - (iii) 投標者或其任何主要人員是否接受合約或提供服務的適當人選。

3.16 **私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊** 根據破產管理署 2013 年 10 月的通告，就所有私營機構從業員 (在外判計劃下委任或由法院或債權人委任) 處理的個案，個案負責人員須按照相關的法定及合約規定，監察私營機構從業員的行為操守或表現。個案負責人員如發現私營機構從業員行為操守或表現欠佳，應以標準表格加以報告，送交規管及監察組統一備存。需要報告和統一備存的情況例子如下：

- (a) 私營機構從業員對個案負責人員的來信一再不予理會；
- (b) 私營機構從業員一再違反合約條款及條件或法定要求；
- (c) 私營機構從業員不理催辦通知和警告，未有提交清盤人帳目或受託人帳目；及
- (d) 債權人、公司董事等對私營機構從業員提出的指控查明屬實。

通告也訂明，情況例子並非鉅細無遺，個案負責人員須審視個別個案的事實及情況。破產管理署表示，個案負責人員填妥的標準表格連同從其他途徑蒐集所得的資料（例如法院對私營機構從業員的表現評價），會分別歸入 4 本私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊（1 本與把現金存入公司清盤帳戶（見第 3.20(a) 段）有關，其餘則與 3 個外判計劃有關）。在評審標書時，為評核私營機構從業員的往績，投標評審小組（註 18）會檢視這些記錄冊。

3.17 **可予改善之處** 審計署在 2020 年 1 月審查了私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊，發現下列地方可予改善：

- (a) 在 2019 年 12 月 31 日，私營機構從業員有很多清盤人帳目和受託人帳目逾期未交（見第 3.21 段），但記錄冊沒有任何有關記錄（見第 3.16(c) 段）；
- (b) 就法院或債權人委任的私營機構從業員，記錄冊只記錄他們違反法定要求，沒有把現金存入公司清盤帳戶的情況。審計署留意到，有 2 宗查明屬實的投訴分別在 2015 年和 2019 年收到，涉及 1 名由債權人委任的私營機構從業員。有關投訴已在投訴記錄冊存檔，但沒有記入行為操守欠佳記錄冊（見第 3.16(d) 段）；及
- (c) 4 宗查明屬實或部分查明屬實的投訴在 2015 至 2019 年期間收到，涉及外判計劃下委任的 3 名私營機構從業員。有關投訴已在投訴記錄冊存檔，但沒有記入行為操守欠佳記錄冊（見第 3.16(d) 段）。

由於破產管理署沒有向表現欠佳的私營機構從業員發警告信（見第 3.13 段），私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊是破產管理署在評審標書時，評核有關從業員往績的唯一依據。鑑於私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊的重要性，審計署認為破產管理署需要採取措施，加強匯報和記錄私營機構從業員的欠佳行為操守或表現，並確保記錄冊妥善備存。為有系統地評核私營機構從業員的表現和在評審標書時妥為參考他們的往績，破產管理署亦應繼續改善私營機構從業員的表現監察機制。

---

註 18：投標評審小組由 1 名總破產管理主任擔任主席，另有 4 名成員，負責評審標書和就批出合約向部門投標委員會作出建議。

### 審計署的建議

- 3.18 審計署建議破產管理署署長應：
- (a) 在可行的範圍內，盡快落實 T 組計劃的質素審核程序；
  - (b) 提醒財務部採取措施，確保達到實地審核的目標百分比；
  - (c) 留意日後是否須向表現欠佳（包括遲遲未交初步訊問問卷）的私營機構從業員發警告信；
  - (d) 採取措施，加強匯報和記錄私營機構從業員的欠佳行為操守或表現；
  - (e) 確保私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊妥善備存；及
  - (f) 繼續改善私營機構從業員的表現監察機制。

### 政府的回應

- 3.19 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示破產管理署：
- (a) 會由 T 組計劃的下一份標書（合約期由 2020 年 4 月開始）起，採取措施進行質素審核；
  - (b) 已採取措施（見第 3.10 段），確保達到實地審核的目標百分比；及
  - (c) 會檢討和加強現行匯報和記錄私營機構從業員行為操守或表現欠佳的機制，以及確保更適時和全面地備存私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊。破產管理署會繼續改善私營機構從業員的表現監察機制。

### 私營機構從業員提交的帳目

3.20 所有私營機構從業員（在外判計劃下委任或由法院或債權人委任）在擔任清盤人或受託人期間所作收支的會計規定，已在《公司（清盤及雜項條文）條例》和《破產條例》中加以訂明。有關規定包括：

- (a) **收支** 就清盤個案而言，私營機構從業員作為清盤人變現資產的收益和其他收入，須存入破產管理署管理的公司清盤帳戶。私營機構從業員如須從公司清盤帳戶支付款項，須經破產管理署授權。在破產個案中，作為受託人的私營機構從業員須開立一個銀行帳戶，以處理所有收支；及
- (b) **收支帳目** 作為清盤人的私營機構從業員須每年兩次向破產管理署提交收支帳目（清盤人帳目）。就破產個案而言，破產管理署着令作為受託人的私營機構從業員須每兩年一次提交收支帳目（受託人帳目），並在提交帳目時，向破產管理署付匯從價費（註 19）。但在清盤個案中，破產管理署會從公司清盤帳戶的產業款項中支取從價費。破產管理署可安排對已提交的清盤人帳目和受託人帳目進行審核。所有帳目須提交法院存檔，並供任何有利害關係的人在付費後查閱。

### **需要檢討和加強跟進逾期多時仍未提交的帳目**

3.21 審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，有 763 份清盤人帳目和 15 355 份受託人帳目逾期末交，其中 302 份 (40%) 清盤人帳目和 146 份 (1%) 受託人帳目逾期超過 5 年。表九和表十顯示截至 2019 年 12 月 31 日逾期末交的清盤人帳目和受託人帳目的案齡分析。

---

註 19：由破產管理署或私營機構從業員處理的所有破產及清盤個案均須繳付從價費，款額按已變現的資產總額而定，由 10% 遞減至 1%。

表九

逾期未交的清盤人帳目的案齡分析  
(2019年12月31日)

逾期時間 (年數)	破產管理署外判 計劃下私營機構 從業員到期提交 的帳目		法院或債權人 委任的私營機構 從業員到期提交 的帳目		總計	
	數目	%	數目	%	數目	%
≤ 1	269	39	41	64	310	40
> 1 至 3	112	16	8	12	120	16
> 3 至 5	23	3	8	12	31	4
> 5 至 10	11	2	8	12	19	3
> 10 至 15	261	37	—	—	261	34
> 15	22	3	—	—	22 (註)	3
總計	698	100	65	100	763	100

} 302  
(40%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註：逾期未交的清盤人帳目最長逾期 17 年。

附註：破產管理署表示，在 2019 年 11 月 1 日至 12 月 31 日到期提交的帳目不算逾期，沒有計算在內。

表十

逾期未交的受託人帳目的案齡分析  
(2019年12月31日)

逾期時間 (年數)	破產管理署外判 計劃下私營機構 從業員到期提交 的帳目		法院或債權人 委任的私營機構 從業員到期提交 的帳目		總計	
	數目	%	數目	%	數目	%
≤ 1	3 472	59.6	7 392	77.6	10 864	70.7
> 1 至 3	2 154	37.0	1 886	19.8	4 040	26.3
> 3 至 5	187	3.2	118	1.2	305	2.0
> 5 至 10	10	0.2	123	1.3	133	0.9
> 10 至 15	—	—	13	0.1	13 (註)	0.1
總計	5 823	100.0	9 532	100.0	15 355	100.0

146  
(1%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註：逾期未交的受託人帳目最長逾期 15 年。

附註：破產管理署表示，在 2019 年 11 月 1 日至 12 月 31 日到期提交的帳目不算逾期，沒有計算在內。

3.22 在 2012 年審計報告書，審計署建議破產管理署應加強監察私營機構從業員在提交帳目方面的表現。破產管理署在回應時告知審計署，該署已優化程序指引，向在提交帳目方面多次違規但沒有提供解釋的私營機構從業員採取跟進行動，包括向法院報告問題和終止嚴重違規個案的合約。不過，審計署留意到除發催辦信外，破產管理署沒有採取其他跟進行動。清盤人和受託人提交帳目是《公司(清盤及雜項條文)條例》和《破產條例》訂明的法定要求。延誤向破產管理署提交帳目，也會延誤向破產管理署付匯從價費(見第 3.20(b) 段)。審計署認為，破產管理署需要檢討和加強跟進私營機構從業員逾期多時仍未提交帳目的情況。

**需要改善帳目檢查／查核工作**

3.23 破產管理署就查核私營機構從業員提交的清盤人及受託人帳目制定下列規定：

- (a) **檢查／查核** 所有帳目須經財務部／個案處理部檢查內容和準確程度，或由個案處理部進行快速查核；及
- (b) **實地審核** 財務部會選取帳目進行實地審核，以查閱私營機構從業員的簿冊、帳目及憑單。

3.24 就財務部及／或個案處理部檢查／查核帳目一事，審計署留意到，在2019年12月31日，已收到但尚待檢查／查核的帳目有30 972份，其中843份(2.7%)已收到超過5年(見表十一)。

表十一

尚待檢查／查核的帳目案齡分析  
(2019年12月31日)

逾期時間 (註1)  (年數)	清盤人帳目 數目  (a)	受託人帳目 數目  (b)	總計  (c) = (a) + (b)	
≤1	1 333	11 197	12 530	(40.5%)
> 1 至 2	746	7 784	8 530	(27.5%)
> 2 至 3	229	5 983	6 212	(20.1%)
> 3 至 5	28	2 829	2 857	(9.2%)
> 5 至 10	24	763	787	(2.5%)
> 10 至 15	18	38	56	(0.2%)
			(註2)	
總計	2 378	28 594	30 972	(100.0%)

} 843  
(2.7%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註1：逾期時間由收到帳目當日起計。

註2：逾時最長的帳目在15年前收到。

3.25 在回應審計署的查詢時，破產管理署在2020年3月表示：

- (a) 破產管理署已留意到這個問題，但認為私營機構從業員提交的帳目甚多，實難以持續查核所有帳目；及
- (b) 破產管理署在2019年3月改用以風險為本的新模式，查核所提交的簡易程序個案帳目。破產管理署計劃在採用該模式1年後，檢討運作情況及成本效益。在檢討完成後，破產管理署會再審視現行的檢查／查核機制。

審計署認為，破產管理署需要檢討和加強現行的私營機構從業員帳目檢查／查核程序。



### 審計署的建議

3.26 審計署建議破產管理署署長應檢討和加強：

- (a) 跟進私營機構從業員逾期多時仍未提交帳目的情況；及
- (b) 現行的私營機構從業員帳目檢查／查核程序。

### 政府的回應

3.27 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示破產管理署會在檢討以風險為本的查核機制及其成本效益後，審視現行處理私營機構從業員提交帳目的機制。

## 第 4 部分：未來路向

4.1 本部分探討破產及清盤管理的未來路向，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 把無力償債條文現代化 (第 4.2 至 4.13 段)；
- (b) 個人破產之外的選擇 (第 4.14 至 4.23 段)；
- (c) 破產管理署的人手調配 (第 4.24 至 4.29 段)；及
- (d) 檢討破產管理署的收費制度 (第 4.30 至 4.37 段)。

### 把無力償債條文現代化

4.2 香港的無力償債條文大致建基於英國制度。為把本地無力償債條文現代化，法改會在 1996 年 10 月和 1999 年 7 月參考國際做法，提出多項更新本地有關條文的建議。不過，下列兩項重要建議已提出一段時間但尚未實施：

- (a) 法定企業拯救程序和在不償債情況下營商的條文 (見第 1.19 段)；及
- (b) 跨境無力償債 (見第 1.20 段)。

### 需要適時向立法會提交

#### *企業拯救程序和在不償債情況下營商條文的條例草案*

4.3 *企業拯救程序的目的* 根據法改會 1996 年的報告：

- (a) 一間可生存的公司如果能全部或部分以持續經營形式維持下去，肯定比清盤然後將剩餘資產攤分的做法為佳。有關好處載述如下：
  - (i) 公司股東會受惠，因為如果公司繼續經營，他們持有的股份可能會變為有價值，但如果公司因無力償債而清盤，他們便會一無所有；及
  - (ii) 公司的普通債權人如果在公司重組所得的款項比清盤所得的攤還債款為多，則他們亦會受惠，而且他們亦不會失去該個客戶；及

- (b) 有抵押債權人 (通常是銀行) 應將目光放遠，不能只想着因為有抵押，即使客戶清盤他們亦不會受影響，這一點的重要性愈來愈明顯。以就業機會而言，如果公司繼續經營，最低限度還會保留若干職位。上述種種對政府均有意義，主要是在稅收和社會方面。

#### 4.4 在無力償債情況下營商條文的目的是 根據法改會 1996 年的報告：

- (a) 制訂在無力償債下營商須負上法律責任的條文，旨在鼓勵公司負責人及早正視公司正步向無力償債的事實，並促使他們面對這種情況，避免罔顧後果地繼續營商。無力償債下營商的規定，應可使公司負責人對於他們向債權人所負責任，提高警覺，而並非只考慮到股東的利益；及
- (b) 公司負責人若留意他們的業務，並能在面對無力償債情況時採取適當的行動，應不會被指在無力償債情況下營商；否則便會被這樣指控。

4.5 企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的條例草案曾兩次提交立法會。第一次在 2000 年，當時的條例草案包含企業拯救和無力償債情況下營商的條文，第二次在 2001 年以獨立條例草案方式提交。不過，由於立法建議複雜，各持份者意見紛紜，有關的條文或條例草案最終沒有制定為法例。2009 年 1 月，因應經濟機遇委員會 (註 20) 的建議，政府同意再次考慮引入企業拯救程序，以協助長遠可以生存但短期陷入財困的公司重組。財庫局及破產管理署自 2009 年起進行多輪諮詢和研究，以及在 2010 年年中為訂立企業拯救程序和無力償債情況下營商的條文展開籌備工作和初步起草法律草擬指示。2014 年 5 月，財庫局宣布引入法定企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的立法建議詳情。

4.6 財庫局在 2015 年 10 月向立法會提交《2015 年公司 (清盤及雜項條文) (修訂) 條例草案》，以修訂《公司 (清盤及雜項條文) 條例》及其附屬法例 (註 21) 時，在立法會參考資料摘要指出，該局同時正制訂引入新的法定企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的詳細建議。鑑於有關工作的規模和所涉事宜的

---

註 20：因應在 2007-08 年全球金融海嘯，經濟機遇委員會成立，由香港特別行政區行政長官主持，該委員會包括 9 名來自不同界別 (例如銀行界和會計界) 的委員。委員會最後一次會議在 2009 年 6 月舉行。

註 21：條例草案提出修訂，以加強對債權人的保障、精簡清盤程序、加強清盤程序的規管，以及作出相關、相應和輕微技術修訂。

複雜程度，該局的目標是在 2017/18 年度把條例草案提交立法會。截至 2020 年 1 月，該條例草案尚未提交立法會。在回應審計署的查詢時，破產管理署在 2019 年 12 月告知審計署：

- (a) 由於有關事宜複雜和須諮詢不同界別的持份者，展開立法程序的籌備工作需時較預期為長；及
- (b) 在檢視立法日程和備悉條例草案的複雜程度後，財庫局建議再進行一輪特選持份者參與活動，邀請從業員、專業團體、商會和工會等參加，並計劃在 2020 年立法會夏季休會期過後，向該會提交該條例草案。

法改會在 1996 年 10 月提出建議至今已有一段時間 (即超過 23 年)。審計署認為，財庫局應聯同破產管理署採取行動，適時向立法會提交企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的條例草案。

#### **需要繼續落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢**

4.7 大部分香港的上市公司在外地註冊，很多其他公司 (包括私人公司和公眾公司) 也在香港以外地方註冊，而且數目持續增加。如第 1.20 段所述，1999 年 7 月，法改會在其報告就當時的《公司條例》有關清盤的條文提出多項建議，包括引入有關跨境無力償債的條文。如報告所述，香港作為一個國際商業金融中心，如何處理跨境無力償債個案十分重要。

4.8 破產管理署表示：

- (a) 香港的企業清盤往往涉及跨境無力償債事宜，而且情況愈趨普遍。清盤人可能由採用不同清盤制度的各個司法管轄區委任。盡量確保一視同仁，公平對待全球所有債權人，十分重要；否則不同司法管轄區會爭相競逐資產，導致本地債權人獲得優待。法院互認海外清盤人和協助不同司法管轄區的海外清盤人，同樣十分重要；
- (b) 香港法院以普通法中國際間的互相尊重原則，協助不同情況的海外清盤人。不過，法院只會在以下情況下批准提供協助：

- (i) 要求提供協助的清盤人由實體無力償債法律與香港相若的司法管轄區委任 (註 22)；及
- (ii) 法院可根據香港法例，頒令提供海外清盤人所需的協助；及
- (c) 在草擬本地的跨境無力償債法例時，已參考屬於最高國際標準的《聯合國國際貿易法委員會 (註 23) 跨國界破產示範法》(《示範法》)。《示範法》為超過 40 個司法管轄區 (例如美國 (自 2005 年起) 和新加坡 (自 2017 年起)) 所採納，其文本集中於四項主要元素：
  - (i) 容許海外無力償債法律程序的代表和債權人向本地法院尋求公道，以及授權本地無力償債個案的代表到外地尋求協助；
  - (ii) 承認海外法院頒布的若干命令；
  - (iii) 為海外法律程序提供援助；及
  - (iv) 與債務人資產所在國家的法院合作和協調同時進行的法律程序。

4.9 審計署留意到，在 1999 至 2015 年期間，在落實法改會有關引入跨境無力償債條文的建議方面，並無重大進展。破產管理署表示，法改會 1999 年 7 月的報告指出，尚未有任何司法管轄區採納《示範法》；財庫局及破產管理署定期檢視其他司法管轄區採納《示範法》的進展，並與公司法改革常務委員會 (註 24) (常委會) 多次討論有關事宜。近年，首要工作是修訂《公司 (清盤及雜項條文) 條例》，以及制訂新的法定企業拯救程序和無償償情況下營商條文。破產管理署在 2016 年委聘一名資深大律師，評估以兩種形式在香港引入本地跨境無力償債法例的優點和缺點，包括採納《示範法》。該名資深大律師在 2016 年 12 月作出結論，認為香港宜採納《示範法》，處理跨境無力償債問題。

---

註 22：破產管理署表示，從近期的案例發展可見，法院已準備就適當的案件擴大批准提供協助和互認的安排，向來自非普通法司法管轄區的清盤人提供協助和互認。從近期案例歸納出的原則是，如法院信納海外無力償債法律程序是在有關公司成立為法團的地方展開的集體無力償債法律程序，便會承認在大陸法司法管轄區展開的海外無力償債法律程序。

註 23：聯合國國際貿易法委員會在 1966 年成立，是聯合國在國際貿易法領域的核心法律機構。委員為來自全球的國際商業法改革專家，負責協調國際商業規則並使其現代化。

註 24：常委會在 1984 年成立，其中一項職責是在認為有需要修訂《公司條例》和《公司 (清盤及雜項條文) 條例》時，向財政司司長提供意見。

4.10 2019年6月，財庫局及破產管理署委聘另一名資深大律師進行研究，包括因應本地情況，就採納《示範法》作為本地跨境無力償債法例所須作出的修訂提出建議，並以《示範法》為藍本，加入適用於香港的相關修訂，藉以擬備初稿進行公眾諮詢。

4.11 破產管理署表示，為確保香港的有關法例明確並與其他主要司法管轄區一致，從事破產及清盤工作的專業人員和法院強烈要求採納具體的本地法例，以處理跨境無力償債問題。審計署留意到，跨境無力償債問題複雜，須深思熟慮，全面討論。審計署認為，財庫局及破產管理署應繼續研究如何落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢。

### 審計署的建議

4.12 審計署建議財經事務及庫務局局長應聯同破產管理署署長：

- (a) 採取行動，適時向立法會提交企業拯救程序和在不償債情況下營商條文的條例草案；及
- (b) 繼續研究如何落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢。

### 政府的回應

4.13 財經事務及庫務局局長及破產管理署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 條例草案已處於草擬階段後期。政府會就條例草案的具體範疇進一步諮詢各持份者，以期敲定條文草案的文本，在2020-21年度立法會會期上半年提交立法會；及
- (b) 財庫局及破產管理署會考慮在《示範法》的基礎上，落實本地的跨境無力償債法例。

### 個人破產之外的選擇

4.14 **個人自願安排的優點** 一如為清盤公司而設的公司拯救程序建議，《破產條例》自1998年4月起訂明可以個人自願安排，作為破產以外的另一選擇。

## 未來路向

---

在個人自願安排下，債務人會向其債權人提出還款建議。如還款建議獲批准，將會在法律上對所有債權人具約束力。破產管理署表示，個人自願安排有以下優點：

- (a) **債務人** 債務人：
  - (i) 債務人可避免破產的污名；
  - (ii) 免受《破產條例》及其他法例的法律限制；及
  - (iii) 可以保住其工作或專業；及
- (b) **債權人** 與破產比較，債權人可望從債務人取得較多還款，因為債務人有較大誘因還債。

4.15 **代名人** 《破產條例》規定，債務人須安排1名人士擔任代名人(註25)。該人須獲法院認為具備相關經驗和資格履行代名人職責。在個人自願安排個案中，通常會委任會計師或律師為代名人。

4.16 **個人自願安排登記冊** 根據《破產規則》(第6A章)，破產管理署須備存個人自願安排登記冊，供公眾人士查閱。破產管理署須將各項事宜記入該登記冊，例如債務人姓名、香港身份證號碼及地址、通過個人自願安排的債權人會議日期，以及代名人姓名及地址。

4.17 **完成個人自願安排個案** 截至2019年12月31日，13 236宗獲批准的個人自願安排個案已經完成(即債務人已全面實施債權人批准的還款建議)。審計署分析了完成該13 236宗獲批准個案所需的時間，發現大部分個案(即9 366宗(71%))需要超過4至8年才可完成(見表十二)。破產管理署表示：

- (a) 就每宗獲批准的個人自願安排個案，個人自願安排建議是在債權人會議獲債權人批准的。當債權人批准有關建議時，他們應已顧及完成所有議定還款所需的時間；
- (b) 為了讓個人自願安排下的還款建議較破產個案的還款更吸引，債務人／破產人通常會提出較4年破產期更長的還款期或向債權人提供較在破產制度下還款更大筆的還款(即以其資產以外的其他資源還款)。因此，大部分個人自願安排個案的還款期較4至8年為長，實不足為奇；及

---

註25：由2002年9月起，破產管理署署長停止接受代名人的提名。

- (c) 在個人自願安排實施期間，代名人理應定期向債權人報告實施還款建議的進展。如債權人同意，個人自願安排的還款建議何時完成均不成問題。

表十二

完成獲批准的個人自願安排個案所需的時間  
(2019年12月31日)

在個人自願安排登記冊 登記當日距今年數	個案數目
0 至 1	193 (1%)
> 1 至 2	312 (2%)
> 2 至 4	2 741 (21%)
> 4 至 8	9 366 (71%)
> 8	624 (5%) (註 1)
總計	13 236 (100%) (註 2)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註 1：需時最長的個人自願安排個案，要 15 年才完成。

註 2：1 宗個人自願安排個案沒有填寫完成日期，18 宗個人自願安排個案的完成日期早於登記日期，因此沒有計算在內。

### 個人自願安排使用率低

4.18 個人自願安排雖有優點（見第 4.14 段），但審計署分析了 2014 至 2018 年期間個人自願安排個案數目佔破產及個人自願安排個案總數的百分比後，發現個人自願安排使用率低，只有 6% 至 8%（見表十三）。



表十三

個人自願安排及破產個案數目  
(2014 至 2018 年)

年度	個案數目		
	個人自願安排 (a)	破產 (b)	總計 (c) = (a) + (b)
2014	782 (7%)	9 674 (93%)	10 456 (100%)
2015	684 (7%)	9 750 (93%)	10 434 (100%)
2016	589 (6%)	8 919 (94%)	9 508 (100%)
2017	598 (7%)	7 627 (93%)	8 225 (100%)
2018	599 (8%)	7 146 (92%)	7 745 (100%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

4.19 雖然個人自願安排在香港的使用率低，但審計署留意到，在英格蘭和威爾斯的使用率較高，而且有增加的趨勢。在英格蘭和威爾斯，個人自願安排個案佔個人無力償債個案總數的百分比由 2014 年的 53% 增至 2018 年的 62% (期內為 50% 至 62% 不等)，增加了 9 個百分點。

4.20 破產管理署表示：

- (a) 就英國而言，英格蘭和蘇格蘭為陷於財困的人提供不涉及破產的其他債務寬免產品。舉例來說，英格蘭設有債務寬免令 (純屬網上申請的行政程序)，讓債務人可以網上申請寬免若干類個人債務，以 2 萬英鎊為限。上述兩地的破產人概況與香港的很可能頗為不同，而且很可能屬於更複雜的生意失敗個案；
- (b) 從香港破產人概況 (見第 1.9 段表一) 可見，大部分破產人是失業或年長人士。香港破產人／清盤人的社會經濟背景與其他司法管轄區的不同，難以或不宜直接比較。例如英國的個人自願安排終止率普遍高於香港。對兩地的個人自願安排市場作直接比較，作用不大；

- (c) 個人自願安排制度自 1998 年實施以來，從未進行研究，以了解該安排未為債務人普遍接受的原因；
- (d) 破產管理署不時與服務諮詢委員會（註 26）的持份者討論此事，從業界獲悉，對不會因破產身分而受到實際影響的破產人而言，個人自願安排費用較高、時間較長、吸引力較小。從香港破產人概況（見第 1.9 段表一）可見，87% 的破產人沒有收入或收入少於 2 萬元。因此，個人自願安排對這類人應不具吸引力。鑑於 92% 的破產個案是債務人呈請個案，個人自願安排對他們缺乏吸引力，實不足為奇；
- (e) 法例只規定代名人須向破產管理署報告獲批准的個人自願安排個案，破產管理署沒有備存債權人拒絕的個人自願安排個案數目；
- (f) 為增加個人自願安排建議對債權人的吸引力，債務人須提出還款建議，而按照該建議償還的款項較債權人在破產制度下所得款額為多（例如還款期較一般為 4 年的破產期為長）。換言之，如果債務人不在乎被判定破產（例如債務人的薪金在扣除合理開支後，沒有足夠款項可償還予債權人），便不會向債權人提出個人自願安排的建議；
- (g) 使用個人自願安排的債務人，相信是擔心一旦破產會聲譽受損或失去從事某些專業工作的資格，因此不願意或不能破產；及
- (h) 破產管理署一直通過以下方式，向債務人／破產人推廣個人自願安排：
  - (i) 在破產管理署公眾地方張貼海報；
  - (ii) 印製《個人自願安排簡介》小冊子和把該簡介上載到破產管理署網頁；
  - (iii) 《破產簡介》小冊子及上載到破產管理署網頁的簡介均有提及，個人自願安排是破產以外的另一選擇；及

---

註 26：服務諮詢委員會在 1994 年 6 月成立，是由服務使用者及私營機構從業員代表組成的客戶聯絡小組。委員會每季舉行會議，以便監察破產管理署的服務質素和水平。委員會的職權範圍包括：(a) 監察破產管理署發表的服務承諾；(b) 按照服務水平及程序，就政策及運作事宜交換意見，以期提高破產管理署的效率和改善服務；(c) 就破產管理署的表現及服務提供意見和回饋，讓破產管理署更加明白客戶的需要及問題；以及 (d) 加深客戶對破產管理署政策、服務、做法及程序的認識。

## 未來路向

---

(iv) 在破產人須填寫的初步訊問問卷中，有一條問題問及破產人會否考慮使用個人自願安排。

債務人亦須在法定表格上聲明，有否嘗試與債權人達成任何協議，以及能否向債權人介紹個人自願安排。

4.21 為改善香港使用個人自願安排的情況，審計署認為破產管理署需要與持份者（例如服務諮詢委員會）探討有何額外措施（例如加強宣傳）可方便在香港使用個人自願安排。

## 審計署的建議

4.22 審計署建議破產管理署署長應與持份者探討有何額外措施可方便在香港使用個人自願安排。

## 政府的回應

4.23 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示破產管理署會繼續與持份者探討可採取的額外措施，方便在香港使用個人自願安排。

## 破產管理署的人手調配

4.24 破產管理署分別由 1996 年和 2001 年起，向私營機構從業員外判非簡易程序清盤個案和簡易程序清盤個案。2002 年的顧問研究建議（見第 1.3 段），破產管理署應繼續執行外判政策。根據該建議和為了應付增加的工作量，破產管理署由 2008 年起也向私營機構從業員外判了約 25% 的債務人呈請的簡易程序破產個案。審計署在 2012 年審計報告書建議，破產管理署應檢討其資源調配，務求善用外判個案後所節省的人手，以加強其規管職能。破產管理署署長在回應時表示，隨着外判更多個案，破產管理署逐漸肩負起規管者的角色；破產管理署會成立規管及監察組，專責監察私營機構從業員的表現。就此，個案處理部在 2012 年 6 月成立規管及監察組（見第 3.12 段），以監察私營機構從業員的表現。2019 年 10 月，規管及監察組有 18 名員工。

### 需要對日後的人手調配進行策略檢討

4.25 多年來，外判個案持續增加，破產及清盤個案數目普遍呈下跌趨勢（見第 1.11 段圖一和第 1.15 段圖三）。但審計署留意到，破產管理署沒有節省人手，其編制由 2010 年 3 月 31 日的 224 人增至 2019 年 3 月 31 日的 273 人，增加了 49 人（22%）。破產管理署表示：

- (a) 每年的破產及清盤新個案總數持續減少，但破產管理署工作量未有相應減少。每年的新個案數目不能反映破產管理署的工作量，因為幾乎在任何情況下，破產及清盤個案均不能在 1 年內完成；
- (b) 根據《破產條例》，首次破產人可在破產令生效 4 年後自動解除破產，除非法院在其受託人或債權人作出有效反對後，因應他們的申請下令將破產期再延長最多 4 年。因此，在現行制度下，破產期通常是 4 至 8 年。在破產期間，破產管理署署長作為受託人，須管理破產個案，包括監察破產人在破產令頒布的每一周年日呈交上一年的入息及財產報告、就事後取得的財產進行調查和採取適當的行動、檢討待解除破產的個案，以及就適當的個案的解除破產作出反對等。在破產期間須處理的事務繁多。此外，個案管理工作涉及許多複雜的法律事宜，變現資產和調查有關事宜往往需時多年，即使破產人已獲解除破產，有關事宜可能尚待處理。未能快速處理完畢的個案通常有複雜事宜要解決；
- (c) 由 1998 年起，破產及清盤個案大增，但破產管理署的人手相對穩定，與 1998 年破產令急增（在 2002 年及 2003 年達至高峰）前的情況分別不大。此外，《破產條例》和《公司（清盤及雜項條文）條例》在 2016 年經修訂，分別引入不開始計算制度及披露陳述書的規定，因而加重了個案管理工作量。近年廢止個案大幅增加，趨勢明顯。這些新工作及／或增加的工作量令個案管理及其他支援工作，十分繁重；
- (d) 早年個案量極多的時候積壓了很多個案，破產管理署一直努力以不同方法處理。舉如來說，破產管理署定期檢討和找出破產人帳戶內有資產／款項但尚有事項待決的個案；召開個案處理會議，有系統地檢討積壓已久的個案，以期制訂適用於整個部門的策略和指示破產管理主任解決有棘手問題尚待解決的個案。這樣做的目的是就各尚待處理事宜制訂低額準則，以便破產管理主任採取更積極的措施，把個案列入達到免除清盤人／受託人職務階段類別；

- (e) 大部分破產及清盤個案 (主要為破產個案) 由破產管理署處理 (見表十四)。破產管理署也須監察私營機構從業員處理個案和調配資源處理相關的規管工作。預計未來一段時間破產管理署的工作量會增加 (見第 1.11 段圖一的附註)；及
- (f) 除工作量問題外，破產管理署過去數年同時面對自然流失率和試用人員 (特別是破產管理主任職系) 增加的問題。在 2016-17 至 2018-19 年度，破產管理主任各晉升職級的職位空缺率和在試用期的二級破產管理主任的百分比也增加。舉例而言，在試用期的二級破產管理主任的百分比由 2017 年 3 月的 35.5% 增至 2019 年 3 月的 52.5%。有見及此，除安排在試用期的破產管理主任參加公務員培訓處的標準訓練和該署為切合特定需要而提供的入職課程外，破產管理署也會安排資深的破產管理主任及律政人員與破產管理主任職系的初級人員定期舉行經驗分享會。破產管理署也會提名各級破產管理主任修讀適合的外間培訓 (例如會計師公會舉辦的特定破產及清盤議題研討會與專業文憑課程)。

表十四

破產管理署及私營機構從業員處理的破產及清盤個案數目  
(2008 至 2019 年)

年份	破產管理署處理的破產及清盤個案數目	私營機構從業員處理的破產及清盤個案數目
2008	8 572	2 675
2009	12 743	3 987
2010	4 643	4 958
2011	4 115	4 199
2012	5 019	3 471
2013	5 534	4 111
2014	4 899	5 046
2015	4 361	5 694
2016	4 842	5 402
2017	3 239	4 684
2018	3 382	4 019
2019	4 230	3 777
總計	65 579	52 023

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

附註：破產管理署處理的個案大部分為破產個案。

4.26 審計署認為，為應對未來的挑戰，破產管理署需要因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討。

4.27 **運用資訊科技** 破產管理署在 2018 年展開部門資訊科技計劃研究，以期進一步提升效率應付增加的工作量，以及制訂短至中期的資訊科技策略及發展計劃，以有系統的策略方法支持該署的業務運作。該研究建議在未來 5 年推出 22 個資訊科技項目，務求：

## 未來路向

---

- (a) 改善破產管理署的工作流程及業務運作 (例如引入電子提交破產及清盤文件系統 (即公眾提交文件予破產管理署及破產管理署發送文件予相關人士的平台)，以及供署內所有個案處理人員使用的電子工作流程系統)；
- (b) 滿足破產管理署人員在執行日常工作方面的資訊科技需要 (例如安裝電子傳真、語音轉換文字軟件等)；
- (c) 更換一些終止支援的硬件及軟件 (例如更新電子服務及電子處理假期申請系統等)；及
- (d) 落實各項在整個政府推行的措施 (例如更新破產管理署網站、以電子表格提交申請、電子檔案保管系統)。

審計署留意到，推行資訊科技項目可提升破產管理署的生產力，並認為破產管理署在計劃推行資訊科技項目時，應進行成本效益分析。

## 審計署的建議

4.28 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討；及
- (b) 在計劃推行資訊科技項目時，進行成本效益分析。

## 政府的回應

4.29 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 破產管理署會因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討；及
- (b) 不論現在或將來，在計劃和推行資訊科技項目時，該署會按照政府及政府資訊科技總監辦公室的現行指引，進行成本效益分析。

## 檢討破產管理署的收費制度

4.30 **整體成本計算法** 《財務通告第 6/2016 號》述明，政府的政策是，各項政府收費一般應訂於足以收回提供物品或服務全部成本的水平。政府對破產及清盤個案各項收費的政策考慮是，盡可能收回破產管理署所提供服務的全部成本，以免用公帑津貼在處理破產及清盤個案時招致的費用。為達致收回全部成本的目標，破產管理署的既定做法是以整體成本計算法，以整體成本為基礎收回全部成本。換言之，部分破產及清盤個案的收費會較實際成本為高，以抵銷其他沒有或沒有足夠資產可供收回成本的個案的開支。破產管理署表示：

- (a) 《破產條例》和《公司 (清盤及雜項條文) 條例》規定，條例內所訂明的任何費用的款額，不受個別個案招致的行政費或其他費用的款額所限制。因此，破產管理署有收回整體成本的法律依據，不受個別個案招致的行政費或其他費用的款額所限制；及
- (b) 由於破產及清盤服務的內涵複雜且互相關連，破產管理署無法就個別服務項目另行計算成本及確保每個項目的收費水平足可收回全部成本。

4.31 **法定費用** 破產管理署就管理破產及清盤個案所徵收的各項法定費用，分別載於《破產規則》、《破產 (費用及百分率) 令》(第 6C 章)、《公司 (費用及百分率) 令》(第 32C 章) 和《公司 (清盤) 規則》。法定費用的主要類別包括：

- (a) 從價費——適用於由破產管理署或私營機構從業員處理的所有破產及清盤個案均須繳付，款額按已變現的資產總額而定，由 10% 遞減至 1%；
- (b) 最低費用——適用於由破產管理署署長擔任受託人或清盤人的破產及清盤個案，最低費用為 11,250 元；及
- (c) 變現費和派發費——適用於由破產管理署處理的個案，變現費每次為定額 170 元，而派發費則為派發攤還債款額的 5%。

4.32 **利息收入** 破產管理署亦藉着把破產人或清盤公司產業的款項投資於銀行而賺取利息收入。《公司 (清盤及雜項條文) 條例》和《破產條例》規定，從價值不超過 10 萬元之公司清盤產業和所有破產人產業中賺取的利息，每年轉撥入政府一般收入帳下。至於價值超過 10 萬元之公司清盤產業，破產管理署則會收取相當於已投資金額每年最多 1.5% 的款額。



**需要減低收回成本比率波動對收費的影響**

4.33 正如 2012 年審計報告書所載，審計署留意到，破產管理署持續徵收的費用遠高於成本，建議破產管理署加快進行費用和收費檢討工作，務求盡快把收費調整至合理水平。就此，破產管理署已完成費用和收費檢討工作，修訂有關費用和收費的規則及命令，新的費用和收費已於 2013 年 11 月生效。不過，審計署留意到，破產管理署在 2013 年調整收費後，收回成本比率顯著波動（介乎 97% 至 326%），只有在 2013–14、2016–17 及 2018–19 年度可達致收回全部成本的目標（即 95% 至 105%）（見表十五）。

表十五

破產管理署的收回成本比率  
(2013–14 至 2018–19 年度)

年度	收回成本比率
2013–14	104%
2014–15	161%
2015–16	326% (註)
2016–17	97%
2017–18	143%
2018–19	97%

資料來源：破產管理署的記錄

註：破產管理署表示，2015–16 年度收回成本比率甚高，主要是由於清理積壓的個案帶來額外收入（例如最低費用）。

4.34 審計署留意到，破產管理署在 2018 年 8 月完成了一項初步檢討，把該署與其他司法管轄區（例如英國）破產及清盤當局的收費制度加以比較，以期得出可行方案供財庫局考慮。破產管理署表示：

- (a) 破產管理署已根據《財務通告第 6/2016 號》，每年檢討各項法定費用和收費。最近的檢討結果已於 2019 年 1 月提交財庫局；
- (b) 有關破產管理署採用的整體成本計算法方面：

- (i) 基於不能控制的因素 (例如經濟狀況、有關各方的行為和市場界別的表现)，每個財政年度的破產及清盤個案數目，以及從中所得的相關收入，每年均有頗大變化，難以準確預計或推算某一年的破產及清盤個案數目。根據以往的數字，每年的破產及清盤個案宗數會波動，介乎一年約 9 000 宗至經濟衰退年份的約 26 000 宗 (例如 2003 年爆發嚴重急性呼吸系統綜合症導致經濟衰退的時候)；
  - (ii) 除破產及清盤個案數目外，每宗個案的可變現資產款額也有很大差別。例如：一些個案沒有資產可變現，另一些個案則有數百萬元的資產可以變現 (儘管是偶然情況)；
  - (iii) 利息收入方面，利息收入佔總收入的比例變動較大 (在 2014–15 至 2018–19 年度為 12% 至 38%)，而且破產管理署無法控制／影響可用作投資的清盤公司產業及破產人產業款額；及
  - (iv) 破產管理署的經常開支方面，預計由 2019–20 年度起，每年至少需要約 2.2 億元撥款才可達致收回全部成本的目標。由於開設新職位、通脹及其他價格變動，破產管理署的開支通常會呈增長趨勢；及
- (c) 破產管理署正考慮就收回成本比率引入“滾動平均值”／“加權平均值”。破產管理署已研究過 5 年期和 10 年期“滾動平均值”模式的效果，現正考慮其他財政模式 (例如“加權平均值”模式)。

4.35 截至 2020 年 1 月，破產管理署尚未完成收費制度檢討。審計署認為，破產管理署需要探討有何措施可減低收回成本比率波動對收費的影響。

### 審計署的建議

4.36 審計署建議破產管理署署長應探討有何措施可減低收回成本比率波動對收費的影響。

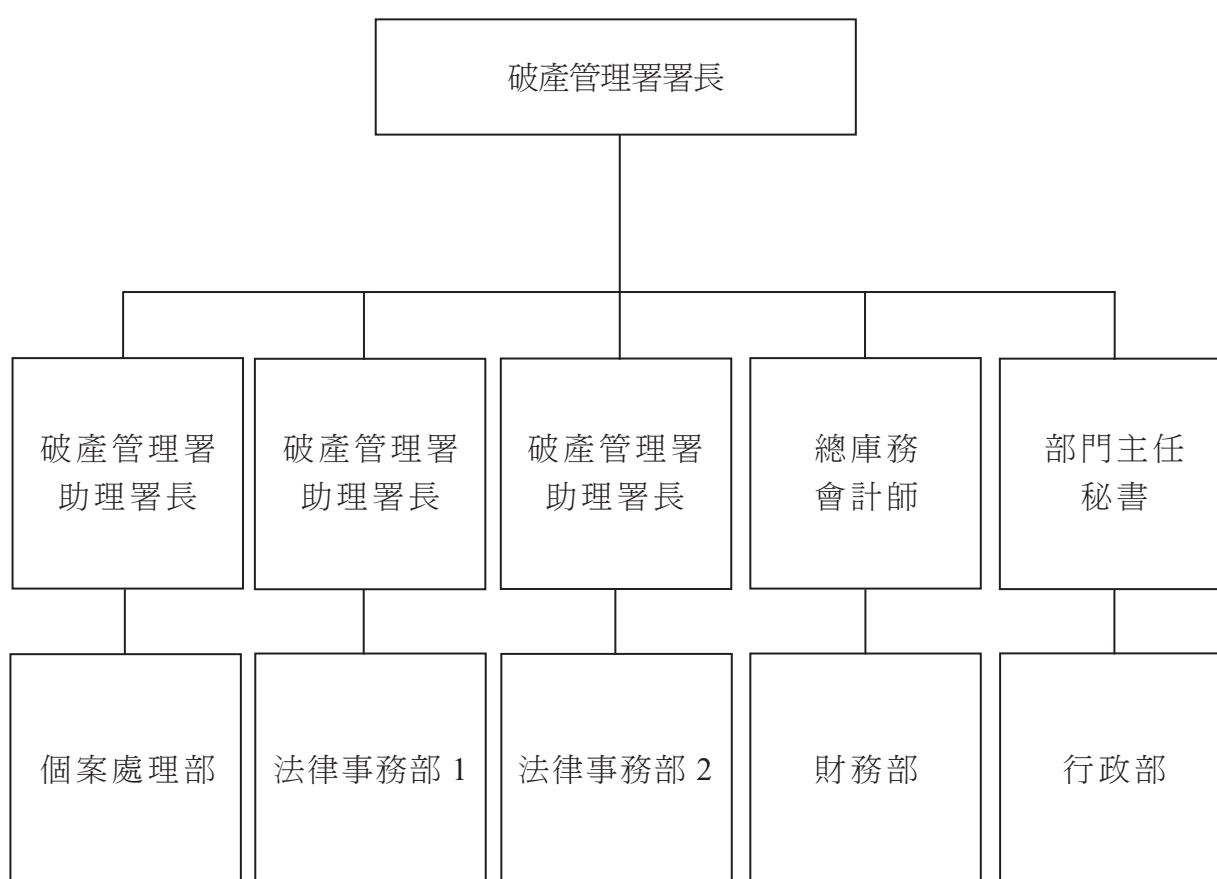
## 未來路向

---

### 政府的回應

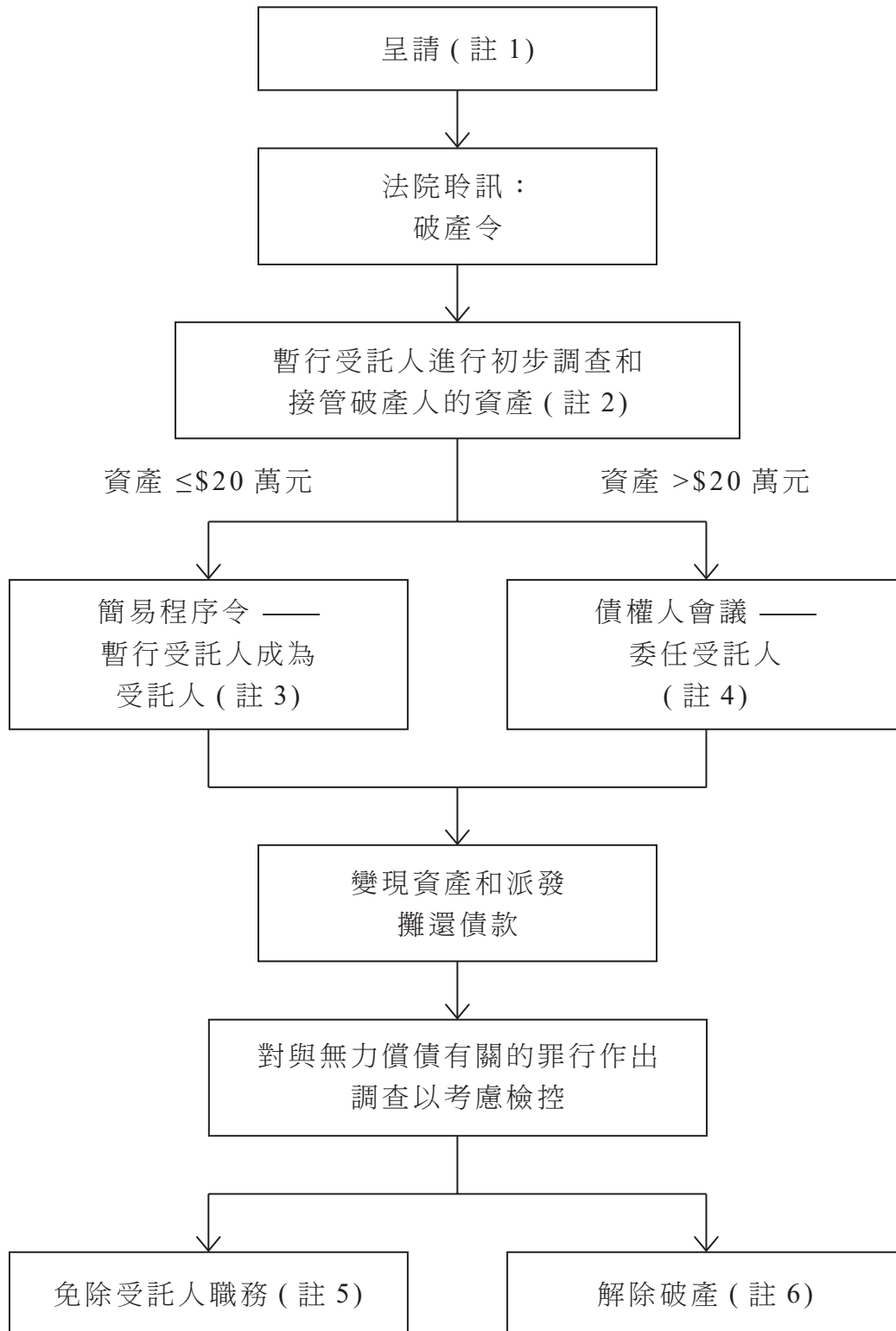
4.37 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示破產管理署會繼續探討有何措施可減低收回成本比率波動對收費的影響。

破產管理署  
組織圖 (摘要)  
(2019 年 10 月 31 日)



資料來源：破產管理署的記錄

### 破產程序流程圖

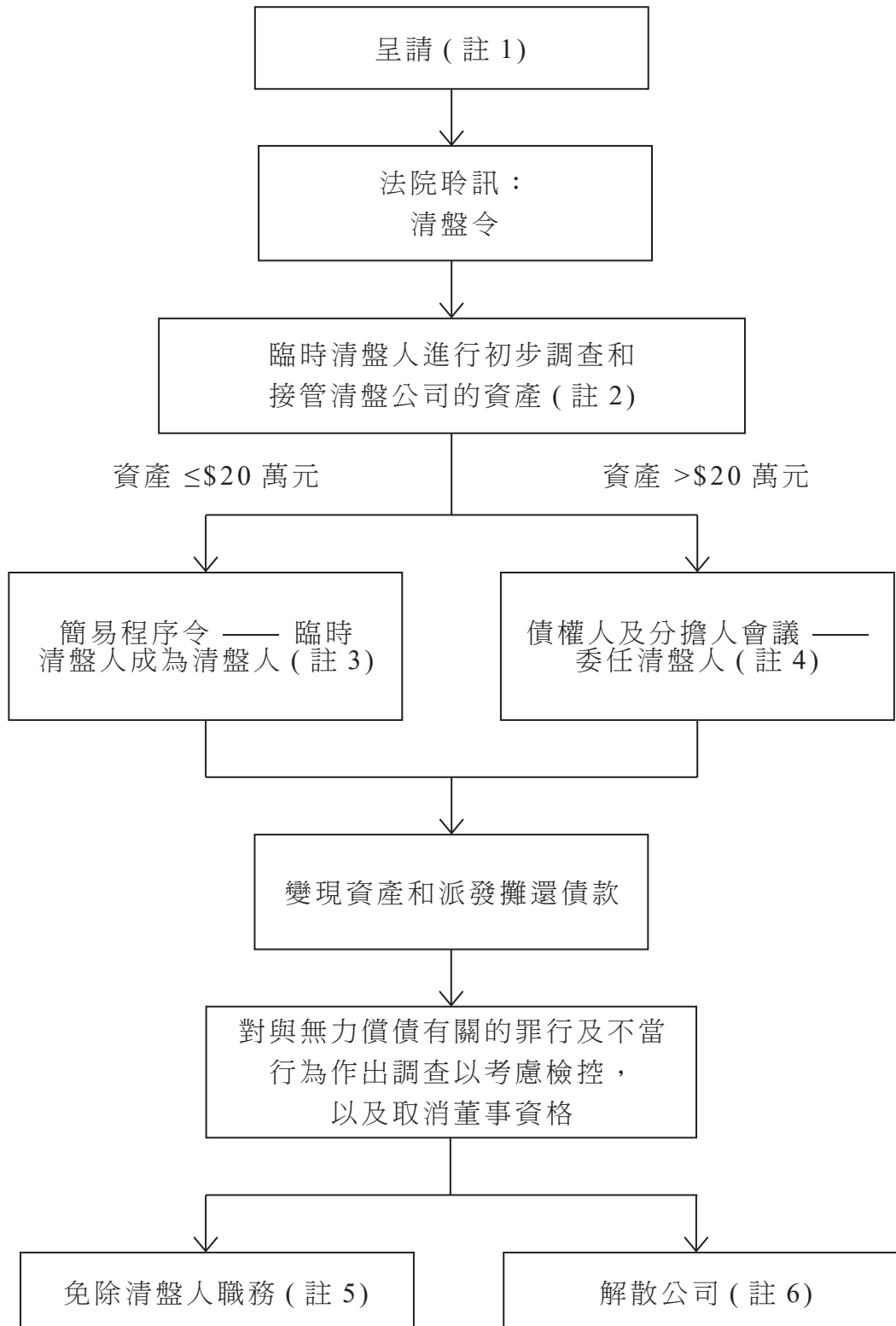


資料來源：破產管理署的記錄

附錄 B  
(續)  
(參閱第 1.6 段)

- 註 1：呈請可由無力償債的個人 (債務人呈請的個案) 或其債權人 (債權人呈請的個案) 提出。
- 註 2：法院作出破產令後，破產管理署署長會成為暫行受託人，負責管理破產人的資產。如屬債務人呈請的個案，而破產人資產的價值相當可能不超過 20 萬元 (簡易程序個案)，破產管理署署長可以暫行受託人身分委任任何合資格人士代其擔任暫行受託人。
- 註 3：就簡易程序個案而言，暫行受託人可向法院申請簡易程序令和委任成為受託人。如獲法院頒令，債權人會議將不會召開。受託人職責包括變現破產人的資產及向債權人派發攤還債款。
- 註 4：至於非簡易程序個案 (即破產人的資產價值超過 20 萬元或持有債項價值達訂明百分比的債權人要求)，暫行受託人須召開債權人大會，以審議受託人的委任及／或債權人委員會的成立事宜。債權人委員會如得以成立，可就管理破產人財產事宜向受託人發出指示。
- 註 5：當受託人認為再無資產可變現及破產程序已處理完畢，可向法院申請免除其職務。
- 註 6：破產人由破產令頒布當日起計的 4 年後自動解除破產。如法院作出不開始令，破產期便不會開始計算。如受託人或任何債權人反對破產人解除破產，而反對獲法院批准，破產期或會延長。

### 清盤程序流程圖



資料來源：破產管理署的記錄

附錄 C  
(續)  
(參閱第 1.13 段)

- 註 1：呈請可由公司或其債權人提出。如符合公眾利益，財政司司長或法定規管機構 (例如證券及期貨事務監察委員會) 也可提出呈請。
- 註 2：法院作出清盤令後，如法院沒有委任其他人擔任清盤人，破產管理署署長會成為臨時清盤人，負責接管清盤公司的資產。如公司資產的價值相當可能不超過 20 萬元 (簡易程序個案)，破產管理署署長可以臨時清盤人身分委任任何合資格人士代其擔任臨時清盤人。
- 註 3：就簡易程序個案而言，臨時清盤人可向法院申請簡易程序令和委任成為清盤人。如獲法院頒令，債權人及分擔人會議將不會召開。清盤人職責包括變現公司的資產及向債權人派發攤還債款。
- 註 4：至於非簡易程序個案 (即公司的資產價值超過 20 萬元或持有債項價值達訂明百分比的債權人要求)，臨時清盤人須召開債權人及分擔人 (例如清盤公司的股東) 會議，以審議清盤人及審查委員會的委任事宜。審查委員會如得以成立，可就管理清盤公司財產事宜向清盤人發出指示。
- 註 5：當清盤人認為再無資產可變現及清盤程序已處理完畢，可向法院申請免除其職務。
- 註 6：如破產管理署署長擔任清盤人，向公司註冊處處長提交證明書，公司通常會在提交證明書日期起計 2 年後解散。如私營機構從業員擔任清盤人，向法院申請頒令，公司會在頒令當日解散。



# 破產及清盤服務的管理工作

## 摘要

1. 破產管理署負責在香港提供破產及清盤服務，包括執行有關強制公司清盤的《公司(清盤及雜項條文)條例》(第 32 章)和個人破產的《破產條例》(第 6 章)。在 2019–20 年度，破產管理署的預算開支為 2.23 億元，其中 1.77 億元(約 80%)為個人薪酬或與員工有關連的開支。審計署最近就破產管理署的破產及清盤服務管理工作展開審查，以期找出可予改善之處。

### 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

2. 破產管理署表示，在各項外判計劃下，差不多所有清盤個案和約 25% 的債務人呈請的簡易程序破產個案已由私營機構破產及清盤從業員(私營機構從業員)處理。在 2019 年 12 月 31 日，破產管理署正處理 20 349 宗破產個案(包括 15 384 宗未獲解除破產個案)、190 宗清盤個案(來自私營機構從業員接手處理所有清盤個案前的年度)、471 宗尚待處理的清盤呈請和 81 宗已達到免除清盤人職務階段的清盤個案(第 2.2 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **未能在目標時間內處理完成沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案** 根據破產管理署 2000 年 5 月的通告，沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案，應在破產令日期起計的 18 個月內，列入達到免除受託人職務階段。在 2016 至 2018 年期間，能在 18 個月的目標時間內處理完成的這類簡易程序個案，每年的百分比均低於 50%，只有 34% 至 40%。由於債權人最關注是有資產可變現和派發的個案能否盡快處理，因此破產管理署需要繼續密切監察個案能否達到在 18 個月內處理完成的目標，以及制訂有效策略，處理變現資產有困難的個案，確保處理時間可以達標(第 2.3、2.4 及 2.7 段)；
- (b) **派發攤還債款的服務表現目標定義含糊不清** 破產管理署管制人員報告列出，派發攤還債款的目標處理時間為 9 個月(即“就可派發債款的個案完成有關程序”)。根據破產管理署的指引，可派發攤還債款的時間(即開始計算 9 個月目標處理時間的時刻)定義是：
  - (i) 破產個案的現金結餘達到 7 萬元水平／清盤個案的現金結餘達到 20 萬元水平當月；或
  - (ii) 債款派發組收到個案負責人員轉介現

## 摘要

---

金結餘少於指定水平的個案當天。為清楚定義管制人員報告中派發攤還債款的服務表現目標，破產管理署需要在該報告中更清楚訂明完成派發攤還債款程序的服務表現目標 (第 2.9 至 2.11 段)；

- (c) **清理 2002 年前破產及清盤個案的工作尚未完成** 破產管理署在 2008 年 3 月展開清理個案工作，以期盡快清理 1 200 宗 2002 年前破產及清盤個案 (即破產令或清盤令日期在 2002 年前頒布的個案) 尚待處理的事宜。不過，在 2019 年 12 月 31 日 (即有關清理個案工作展開超過 11 年後)，有 200 宗 (17%) 2002 年前破產及清盤個案 (包括 107 宗破產個案和 93 宗清盤個案) 仍待處理 (第 2.12 段)；
- (d) **需要制訂有效策略處理涉及房地產的破產個案** 為採取更有效的變現資產跟進行動，破產管理署在 2014 年 12 月在個案處理部下設立專案工作組，處理大部分 (即 2 790 宗個案) 尚待處理多時的房地產 (例如住宅物業、商業物業、泊車位及土地)。這些房地產是在各類破產個案中歸屬於作為受託人的破產管理署署長的。專案工作組在 2014 年沒有接手的其他尚待處理的房地產，以及其後歸屬於作為受託人的破產管理署署長的新房地產，均由個別個案負責人員處理。審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，合共有 1 996 宗個案尚待處理，其中 1 565 宗 (78.4%) 的破產令在 2006 年前頒布 (即距今超過 14 年)。由於破產期通常為 4 年 (如法院根據《破產條例》頒令延長破產期，最長可達 8 年)，有大量破產個案涉及房地產歸屬作為受託人的破產管理署署長超過 14 年而仍未解決，情況未盡理想 (第 1.8、2.14 至 2.16 及 2.18 段)；及
- (e) **暫記帳結餘龐大** 根據破產管理署的指引，就破產管理署署長作為清盤人／受託人的清盤及破產個案，討回的清盤公司產業和破產人產業須分別全數存入公司清盤帳戶／破產人帳戶。從這些產業賺取的利息每年轉撥入政府一般收入帳下。審計署留意到，在 2019 年 11 月 30 日，破產管理署把 21 宗清盤個案討回的款項 (合共 470 萬元) 和 207 宗破產個案討回的款項 (合共 4,020 萬元) 存入暫記帳。在 21 宗清盤個案中，8 宗 (38%) 為已免除職務個案；在 207 宗破產個案中，29 宗 (14%) 為已免除職務／撤銷／撤回個案。款項長期存入暫記帳等待澄清的情況 (特別是本應存入公司清盤帳戶／破產人帳戶，屬於清盤公司或破產人產業的款項)，並不理想 (第 2.22 至 2.24 及 2.26 段)。

## 摘要

### 對私營機構破產及清盤從業員的監察

#### 外判計劃的管理

3. 目前，破產管理署營運 4 個外判計劃，包括：(a) A 組計劃（為非簡易程序清盤個案委任清盤人或特別經理人的行政計劃）；(b) T 組計劃（為簡易程序清盤個案委任臨時清盤人／清盤人的公開招標制度）；(c) 債務人呈請的簡易程序破產個案計劃（為債務人呈請的簡易程序破產個案委任暫行受託人／受託人的公開招標制度）；及 (d) 初步訊問計劃（委任專業事務所為破產管理署處理的債務人呈請破產個案進行初步工作的公開招標制度）。破產管理署表示，該署採取多項措施（例如進行質素審核和實地審核），監察 4 項外判計劃的私營機構從業員表現。如發現私營機構從業員違反法定或合約職責，破產管理署會採取規管行動（第 3.2 及 3.3 段）。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要對 T 組計劃進行質素審核** 根據招標合約條款，破產管理署會對分配予私營機構從業員的 T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃的個案進行質素審核。在進行質素審核時，個案負責人員會檢查私營機構從業員在處理各項主要工作（例如申請簡易程序令和變現資產）時是否有不足之處，以及這些工作是否符合水平。不過，審計署留意到，截至 2020 年 1 月 31 日，T 組計劃沒有進行任何質素審核（第 3.4 及 3.6 段）；
- (b) **需要確保 T 組計劃下外判個案的實地審核次數達到目標百分比** 破產管理署要求員工對被選取的 T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃的外判個案進行實地審核。審計署留意到，T 組計劃最近完成的兩份合約（合約期為 2014 年 4 月至 2016 年 3 月和 2016 年 4 月至 2018 年 3 月），分別只有 3.1% 和 2.7%（即目標百分比的 78% 和 68%）的外判個案進行了實地審核（第 3.8 及 3.9 段）；
- (c) **需要對表現欠佳的私營機構從業員發警告信** 根據 T 組計劃、債務人呈請的簡易程序破產個案計劃和初步訊問計劃的招標合約條款，破產管理署可對表現欠佳的私營機構從業員發警告信（例如從業員沒有在與破產人會面後 7 個工作天內提交初步訊問問卷）。私營機構從業員如被發出若干封警告信，便會遭暫停分配個案 1 至 2 個月。私營機構從業員如在之前的兩份合約遭暫停分配個案 2 個月或以上，在評審標書時將不獲考慮。不過，審計署發現，破產管理署在 2016 至 2019 年期間沒有發出警告信。審計署也留意到，

## 摘要

在該段期間，初步訊問計劃有 8 宗私營機構從業員未能在與破產人會面後 7 個工作天內提交初步訊問問卷的事件。根據招標合約條款，破產管理署本可向這些表現欠佳的私營機構從業員發警告信 (第 3.11 至 3.13 及 3.15 段)；及

- (d) **需要繼續改善私營機構從業員的表現監察機制** 根據破產管理署 2013 年 10 月的通告，就所有私營機構從業員 (在外判計劃下委任或由法院或債權人委任) 處理的個案，個案負責人員須按照相關的法定及合約規定，監察私營機構從業員的行為操守或表現。個案負責人員如發現私營機構從業員行為操守或表現欠佳，應以標準表格加以報告，送交規管及監察組統一備存。審計署審查了私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊 (當中包括個案負責人員填妥的標準表格，而記錄冊會在評審標書時用作評核私營機構從業員的往績)，發現：(i) 在 2019 年 12 月 31 日，私營機構從業員有很多清盤人帳目和受託人帳目逾期未交，但記錄冊沒有任何有關記錄；及 (ii) 6 宗在 2015 至 2019 年期間收到的投訴查明屬實或部分查明屬實，但沒有記入行為操守欠佳記錄冊 (第 3.16 及 3.17 段)。

### 私營機構從業員提交的帳目

4. 作為清盤人的私營機構從業員須每年兩次向破產管理署提交收支帳目 (清盤人帳目)。就破產個案而言，破產管理署着令作為受託人的私營機構從業員須每兩年一次提交收支帳目 (受託人帳目)，並在提交帳目時，向破產管理署付匯從價費，款額按已變現的資產總額而定，由 10% 遞減至 1%。破產管理署可安排對已提交的清盤人帳目和受託人帳目進行審核。所有帳目須提交法院存檔，並供任何有利害關係的人在付費後查閱 (第 3.20(b) 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要檢討和加強跟進逾期多時仍未提交的帳目** 清盤人和受託人提交帳目是《公司 (清盤及雜項條文) 條例》和《破產條例》訂明的法定要求。延誤向破產管理署提交帳目，也會延誤向破產管理署付匯從價費。審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，有 763 份清盤人帳目和 15 355 份受託人帳目逾期未交，其中 302 份 (40%) 清盤人帳目和 146 份 (1%) 受託人帳目逾期超過 5 年。審計署也留意到，除發催辦信外，破產管理署沒有採取其他跟進行動 (第 3.21 及 3.22 段)；及

## 摘要

- (b) **需要改善帳目檢查／查核工作** 私營機構從業員提交的所有清盤人帳目及受託人帳目，須經破產管理署檢查內容和準確程度，或進行快速查核。破產管理署也會選取帳目進行實地審核，以查閱私營機構從業員的簿冊、帳目及憑單。不過，審計署留意到，在2019年12月31日，已收到但尚待檢查／查核的帳目有30 972份，其中843份(2.7%)已收到超過5年(第3.23及3.24段)。

## 未來路向

### 把無力償債條文現代化

5. 香港法律改革委員會(法改會)在1996年10月和1999年7月參考國際做法，提出多項更新本地無力償債條文的建議。不過，兩項重要建議已提出一段時間但尚未實施。這兩項建議為：(a) 法定企業拯救程序(即訂立暫止期，期內公司可獲保障免遭債權人採取法律行動，並會由一名主要負責制訂公司與其債權人的償還債務安排或作出其他適當建議的臨時監管人接管)和在無力償債情況下營商的條文(即規定公司若在無力償債情況下營商，或在理應無機會避免公司出現無力償債情況而繼續營商，公司負責人便得承擔法律責任)；及(b) 跨境無力償債。如法改會1999年7月的報告所述，由於大部分本地上市公司在外地註冊，香港作為一個國際商業金融中心，如何處理跨境無力償債個案十分重要(第1.19、4.2及4.7段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要適時向立法會提交企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的條例草案** 財經事務及庫務局(財庫局)在2015年10月告知立法會，該局的目標是在2017/18年度把企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的條例草案提交立法會。不過，截至2020年1月(即法改會在1996年10月提出建議後超過23年)，該條例草案尚未提交立法會(第4.6段)；及
- (b) **需要繼續落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢** 為確保香港的有關法例明確並與其他主要司法管轄區一致，從事破產及清盤工作的專業人員和法院強烈要求採納具體的本地法例，以處理跨境無力償債問題。由於跨境無力償債問題複雜，須深思熟慮，全面討論，財庫局及破產管理署應繼續研究如何落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢(第4.11段)。

## 摘要

---

### 破產管理署的人手調配

6. **需要對日後的人手調配進行策略檢討** 多年來，外判個案持續增加，破產及清盤個案數目普遍呈下跌趨勢。但審計署留意到，破產管理署沒有節省人手，其編制由 2010 年 3 月 31 日的 224 人增至 2019 年 3 月 31 日的 273 人，增加了 49 人 (22%)。為應對未來的挑戰，破產管理署需要因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討 (第 4.25 及 4.26 段)。

### 檢討破產管理署的收費制度

7. **需要減低收回成本比率波動對收費的影響** 政府的政策是破產及清盤個案的收費及費用，應訂於盡可能收回破產管理署提供服務全部成本的水平。為配合政府的政策和達致收回全部成本的目標，破產管理署的既定做法是以整體成本計算法，以整體成本為基礎收回全部成本。實際上，這表示部分破產及清盤個案的收費會較實際成本為高，以抵銷其他沒有或沒有足夠資產可供收回成本的個案的開支。審計署留意到，破產管理署在 2013 年調整收費後，收回成本比率顯著波動 (介乎 97% 至 326%)，只有在 2013-14、2016-17 及 2018-19 年度可達致收回全部成本的目標 (即 95% 至 105%)。為解決收回成本比率顯著波動的問題，破產管理署在 2018 年 8 月完成了一項初步檢討，把該署與其他司法管轄區 (例如英國) 破產及清盤當局的收費制度加以比較，以期得出可行方案供財庫局考慮。不過，截至 2020 年 1 月，破產管理署尚未完成收費制度檢討 (第 4.30 及 4.33 至 4.35 段)。

### 審計署的建議

8. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議破產管理署署長應：

#### *部門自行負責的破產及清盤服務的管理*

- (a) 繼續密切監察沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案能否達到在 18 個月內處理完成的目標，以及制訂有效策略，處理變現資產有困難的個案，確保處理時間可以達標 (第 2.27(a) 段)；

## 摘要

---

- (b) 在管制人員報告中更清楚訂明完成派發攤還債款程序的服務表現目標 (第 2.27(b) 段)；
- (c) 為了在可行範圍內盡快清理該 200 宗長期積壓至今而尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案，以及處理涉及房地產的破產個案，制訂有效策略 (第 2.27(c) 及 (d) 段)；
- (d) 定期檢視暫記帳結餘，特別是已免除職務／撤銷／撤回個案的結餘，並採取有效措施查明款項性質和在適當情況下及時把款項轉撥入公司清盤帳戶／破產人帳戶 (第 2.27(f) 段)；

### 對私營機構從業員的監察

- (e) 在可行的範圍內，盡快落實 T 組計劃的質素審核程序 (第 3.18(a) 段)；
- (f) 提醒財務部採取措施，確保達到實地審核的目標百分比 (第 3.18(b) 段)；
- (g) 留意日後是否須向表現欠佳 (包括遲遲未交初步訊問問卷) 的私營機構從業員發警告信 (第 3.18(c) 段)；
- (h) 採取措施，加強匯報和記錄私營機構從業員的欠佳行為操守或表現 (第 3.18(d) 段)；
- (i) 確保私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊妥善備存及繼續改善私營機構從業員的表現監察機制 (第 3.18(e) 及 (f) 段)；
- (j) 檢討和加強跟進私營機構從業員逾期多時仍未提交帳目的情況，以及現行的私營機構從業員帳目檢查／查核程序 (第 3.26 段)；

### 未來路向

- (k) 因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討 (第 4.28(a) 段)；及
- (l) 探討有何措施可減低收回成本比率波動對收費的影響 (第 4.36 段)。

## 摘要

---

9. 審計署並建議財經事務及庫務局局長應聯同破產管理署署長：
  - (a) 採取行動，適時向立法會提交企業拯救程序和在不償債情況下營商條文的條例草案 (第 4.12(a) 段)；及
  - (b) 繼續研究如何落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢 (第 4.12(b) 段)。

### 政府的回應

10. 財經事務及庫務局局長及破產管理署署長同意審計署的建議。



## 第 7 章

發展局  
地政總署

地政總署管理短期租約的工作

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

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 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](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 地政總署管理短期租約的工作

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.12
審查工作	1.13 – 1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：批出和續訂短期租約	2.1
批出短期租約	2.2 – 2.15
審計署的建議	2.16
政府的回應	2.17
續訂短期租約	2.18 – 2.24
審計署的建議	2.25
政府的回應	2.26
第 3 部分：監察租約條件的遵行情況	3.1
實地視察計劃	3.2 – 3.4
審計署的建議	3.5
政府的回應	3.6
就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動	3.7 – 3.11
審計署的建議	3.12
政府的回應	3.13
短期租約資料的記錄工作	3.14 – 3.18
審計署的建議	3.19
政府的回應	3.20

	段數
<b>第 4 部分：適合作短期租約用途的空置政府用地的管理</b>	4.1 – 4.2
找出適合作短期租約用途的空置政府用地	4.3 – 4.10
審計署的建議	4.11
政府的回應	4.12
為善用適合作短期租約用途的空置政府用地而進行的工作	4.13 – 4.17
審計署的建議	4.18 – 4.19
政府的回應	4.20 – 4.21
用地管理及用地資料的披露	4.22 – 4.31
審計署的建議	4.32
政府的回應	4.33
<b>附錄</b>	<b>頁數</b>
A：地政總署：組織架構圖 (摘要) (2019 年 9 月 30 日)	62

# 地政總署管理短期租約的工作

## 摘要

1. 地政總署是政府的土地行政機關。截至 2019 年 9 月，香港境內約有 110 700 公頃土地。除已出售、撥用或根據其他土地文書被佔用的土地外，其餘土地泛稱未批租和未撥用的政府土地。地政總署表示：(a) 未批租和未撥用的政府土地 (截至 2019 年 9 月約有 65 430 公頃) 涵蓋大量未必可作臨時用途的土地，包括沒通過任何正式撥地程序而由政府各部門管理及／或保養的公共基建或設施 (例如郊野公園、道路及公共運輸交匯處) 所佔用的土地。截至 2019 年 9 月，這類土地的面積約為 57 300 公頃 (即佔 65 430 公頃未批租和未撥用政府土地的 88%)；(b) 就未批租和未撥用政府土地當中有機會撥作臨時用途的用地而言，如政府各決策局／部門沒有相關的殷切需求時，有關用地便會推出供政府以外的人士／團體申請作短期租約用途；(c) 截至 2019 年 9 月，地政總署管理 5 582 份短期租約，土地總面積為 2 411 公頃，而適合作短期租約用途的空置政府用地有 955 幅，土地總面積為 192 公頃；及 (d) 在 2018–19 年度，從短期租約所得的租金收入為 15.75 億元。

2. 地政總署表示，短期租約的政策目標包括確保土地作有效益的臨時用途，以及善用閒置的資源，為政府帶來收入。地政總署通過公開招標或直接批地的方式，批出短期租約。地政總署在釐定短期租約的年期時，會考慮有關用地的長遠用途和發展時間表。短期租約的固定租期一般為 1 年到 5 年不等，其後定期續租。如有政策理據，則租期可較長，最長為 7 年。如在固定租期屆滿或租約首 3 年屆滿時 (以日期較後者為準)，相關用地在之後 3 年內無須即時用作永久或其他臨時用途，則通常會就另一固定租期重新招標 (適用於通過招標批出的短期租約)，或按月或按季續租 (適用於直接批出的短期租約)。短期租約會批予租戶作租賃協議所訂明的指定用途。地政總署會進行實地視察，以確定是否有違反租約條件的情況。該署一旦發現租戶違反租約條件，便會按情況採取相應的管制行動 (包括採取行動收回土地)。地政總署轄下 12 個分區地政處負責短期租約的行政工作，包括批出和續訂短期租約、監察和執行短期租約條件，以及備存用地記錄及資料。審計署最近審查了地政總署管理短期租約的工作。

## 摘要

---

### 批出和續訂短期租約

3. **處理短期租約申請需時甚久** 審計署分析了地政總署在 2014–15 至 2018–19 年度期間批出的 1 165 份短期租約的處理時間，留意到：(a) 處理有關申請的時間由少於 1 個月至 22 年不等，平均為 20 個月；及 (b) 204 份 (佔 1 165 份的 18%) 短期租約申請的處理時間超過 3 年。審計署的審查發現，在一宗個案中，有關分區地政處沒有適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況，包括處理短期租約申請 (需時 14 年) 和確保租戶遵行批出短期租約時所附帶的租約條件。就此，審計署留意到地政總署沒有就處理短期租約申請的時間訂立目標 (第 2.5 及 2.6 段)。

4. **處理短期租約申請的指引有可改進之處** 根據地政總署指引，所收到的短期租約申請由各個分區地政處審核。審計署留意到，地政總署並未就下述情況制訂具體指引：(a) 如何處理沒有資格簽訂租賃協議的申請人 (例如非法人團體) 所遞交的短期租約申請，包括應否立即拒絕申請人或給予寬限期以作糾正；及 (b) 如何處理欠缺政策支持的短期租約申請，包括應否告知申請人欠缺政策支持的原因，以及應否拒絕有關申請或容許申請人修改其建議書以取得政策支持 (第 2.7 及 2.8 段)。

5. **向短期租約租戶徵收按金的做法不一** 根據地政總署指引，簽訂租賃協議時，應向租戶徵收按金，以支付在租賃協議終止時，清拆租戶留在短期租約用地上所搭建構築物的費用。如短期租約是批予非牟利或慈善團體，則繳付按金規定可獲豁免。審計署的審查發現，地政總署向 2 名租戶徵收按金的做法不一。該 2 名租戶均是慈善團體，同樣獲准在短期租約用地上搭建構築物。結果，其中 1 名租戶沒有被徵收按金，而另 1 名租戶則被收取按金。審計署認為，地政總署需要考慮就短期租約向非牟利或慈善團體徵收按金的做法，提供進一步指引 (第 2.12 及 2.13 段)。

6. **需要考慮就發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限** 為提高土地資訊的透明度，自 2018 年 12 月開始，於 2018 年 1 月 1 日或之後以短期租約方式批出的用地的資料已在“地理資訊地圖”發布。地政總署表示，在 2018 年 1 月之前批出的短期租約的租賃資料會逐步上載“地理資訊地圖”。截至 2019 年 10 月，在地政總署管理的 5 590 份短期租約當中，只有 1 333 份 (24%) 租約的租賃資料已上載“地理資訊地圖”。審計署留意到，地政總署沒有就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限。審計署認

## 摘要

---

為，為提高土地資訊的透明度，地政總署需要考慮設定這時限（第 2.14 及 2.15 段）。

7. **需要分析同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因** 根據地政總署指引，短期租約的固定租期一般不超過 7 年。發展局表示，用地的臨時或短期用途不得妨礙已規劃的長期發展，並應符合法定規劃要求。審計署分析了截至 2019 年 10 月 5 590 份由地政總署管理的短期租約，留意到有 4 565 份（佔 5 590 份的 82%）租約的租戶超過 7 年維持不變。事實上，有 2 353 份（佔 5 590 份的 42%）租約的租戶超過 20 年（最長為 55 年）維持不變。審計署留意到，地政總署並未備存現成資料顯示同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因，以及有關用途是否符合法定規劃要求（第 2.18 至 2.20 段）。

8. **租金檢討過程有可改善之處** 根據地政總署指引，短期租約收取的租金一般每三或五年檢討一次。如批出短期租約是為了把不合法佔用政府土地的情況納入規範，則有關分區地政處應在租金檢討過程中進行視察，以決定是否續訂有關租約。審計署抽查了 5 份這類短期租約，發現：(a) 有一個分區地政處自 2016 年 10 月起，已暫停為所有用作花園用途的短期租約個案的租金檢討進行實地視察；及 (b) 另一個分區地政處就一份為了把不合法佔用政府土地的情況納入規範而批出的短期租約，三度檢討租金時均沒有進行實地視察（第 2.21 及 2.22 段）。

### 監察租約條件的遵行情況

9. **需要按規定進行實地視察** 根據地政總署指引，為防止租戶分租處所、搭建違規構築物或把佔用範圍擴展至毗鄰的政府土地，所有非私人花園的短期租約用地必須每三年視察一次，而私人花園的短期租約用地則須每五年視察一次（下稱強制性規定）。在切實可行和人手許可的情況下，各分區地政處應考慮根據短期租約視察優次（即高、中及低優次個案），制訂和推行定期視察計劃。截至 2019 年 10 月，地政總署管理 5 590 份短期租約，當中 456 份在強制性規定下仍未到期進行視察。至於餘下 5 134 份在強制性規定下需要視察的短期租約，審計署留意到：(a) 當中有 1 409 份（佔 5 134 份的 27%）未有進行實地視察；及 (b) 3 725 份（佔 5 134 份的 73%）曾進行實地視察的短期租約中，有 1 538 份（佔 3 725 份的 41%）的實地視察未有按強制性規定進行（第 3.2 及 3.3 段）。

## 摘要

---

10. **需要改善實地視察的成效** 地政總署表示，分區地政處應在接獲投訴後進行實地視察。如屬特殊個案，實地視察更應按需要而在辦公時間以外進行。審計署留意到，在一宗個案中，分區地政處進行的實地視察未能有效調查據稱違反租約條件的投訴。雖然據稱違反租約條件的情況在星期日發生，但實地視察在平日而非星期日進行（第 3.4 段）。

11. **需要針對違反短期租約條件的情況加強管制行動** 短期租約協議書通常載列租戶須遵守的條款及條件。根據地政總署指引，分區地政處應按訂明的時限，就違反短期租約條件的情況採取管制行動。審計署留意到，在兩宗個案中，分區地政處未有就違反短期租約條件的情況（包括短期租約用地上有違規構築物，以及違反短期租約用地的用途限制）適時採取妥善的管制行動。審計署認為，地政總署需要就違反短期租約條件的情況適時採取妥善的管制行動（第 3.7 及 3.9 段）。

12. **需要改善租約資料系統中短期租約資料的記錄情況** 租約資料系統在 2009 年推出，用於記錄地政總署所批出短期租約的資料。審計署抽查了租約資料系統中的短期租約記錄，發現有些記錄（例如申請日期及實地視察日期）有錯誤和遺漏。審計署認為，地政總署需要採取措施，確保租約資料系統中的短期租約資料齊全和準確（第 3.14 至 3.16 段）。

13. **善用資訊科技提供管理資料** 審計署留意到，租約資料系統沒有備存一些重要的短期租約資料，包括：(a) 視察優次（見第 9 段）；(b) 實地視察日期（部分記錄在租約資料系統中有遺漏——見第 12 段）；及 (c) 就違反短期租約條件的情況所發出警告信的資料（不常輸入租約資料系統中）。審計署認為，地政總署需要採取措施，善用資訊科技提供管理資料，以監察短期租約的管理工作（第 3.17 及 3.18 段）。

### 適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

14. 截至 2019 年 9 月，地政總署管理 955 幅適合作短期租約用途的空置政府用地，大致包括：(a) 92 幅對公眾具一般商業價值而又適合通過公開招標以短期租約方式租出作商業用途的用地（土地總面積為 69 公頃）；及 (b) 863 幅對公眾沒有一般商業價值而可直接批予個別機構或團體（例如非政府機構）作社



## 摘要

---

區、團體或非牟利用途以配合特定政策目標的用地 (土地總面積為 123 公頃) (第 4.2 段)。

15. **需要確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確** 地政總署表示，分區地政處已就各自所管理的用地，備存適合作短期租約用途的空置政府用地清單。分區地政處每季更新這些清單，並提交有關分區檢討委員會以供檢視，呈交地政總署相關的區域助理署長以供監察，以及送交地政總署總部以供記錄。審計署審查了 3 個分區地政處的記錄，發現其管理的空置政府用地當中，有些可能適合作短期租約用途但沒有納入截至 2019 年 9 月的適合作短期租約用途的空置政府用地清單。在審計署的轉介下，該 3 個分區地政處經核實後發現：(a) 11 幅用地 (土地總面積為 0.4 公頃) 適合非政府機構作短期租約用途，並將會提供作此用途；及 (b) 67 幅用地 (土地總面積為 4.3 公頃) 有待檢討是否適合作短期租約用途。此外，根據地政總署所編制截至 2019 年 9 月的適合作短期租約用途的空置政府用地清單，對公眾具一般商業價值而又適合以短期租約方式租出的用地有 92 幅。審計署的審查發現，在該 92 幅用地中，有 23 幅被審計署轉介有關分區地政處核實後顯示，這些用地因種種原因 (例如已撥予其他決策局／部門) 而不應納入適合作短期租約用途的空置政府用地清單。審計署作出上述轉介後，地政總署總部於 2020 年 1 月向各分區地政處發出通函，就管理空置政府用地作短期租約用途一事，提供進一步的指引。審計署認為，地政總署需要繼續致力確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確。地政總署也需要就審計署所找出的用地，及早完成檢討該等用地是否適合作短期租約用途 (第 4.4 至 4.7 段)。

16. **與選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則和用地是否適合作短期租約用途所作的決定相關的文件記錄均有可改善之處** 地政總署表示，各區情況和對適合作短期租約用途的空置政府用地的需求各不相同。在選取適合作短期租約用途的空置政府用地時，每個分區地政處都有各自一套已獲分區檢討委員會通過的選取準則。審計署留意到：(a) 在選作審查的 3 個分區地政處中，有 2 個未能找到獲分區檢討委員會通過的選取準則的文件記錄；及 (b) 根據地政總署指引，分區檢討委員會會在會議上評估並決定有哪些空置政府用地適合作短期租約用途，而所有決定均應妥善記錄在案。然而，審計署留意到，截至 2020 年 1 月，在 12 個分區地政處中，有 5 個沒有撰寫會議記錄，記載分區檢討委員會就 2019 年 9 月 30 日結束季度所作的決定 (第 4.8 段)。

17. **可善用資訊科技以監察適合作短期租約用途的空置政府用地** 地政總署表示，該署總部負責整體監督和監察各分區地政處的工作，以確保有關工作符

## 摘要

合既定政策及指引。鑑於適合作短期租約用途的空置政府用地資料由有關分區地政處備存，地政總署總部需要定期要求各分區地政處呈交報表（以試算表形式），以便監察。據所能確定的資料，地政總署總部沒有定期就適合作短期租約用途的空置政府用地，編制管理資料（例如摘要或重點簡介），以供高級管理層備考。審計署認為，地政總署宜善用資訊科技，記錄適合作短期租約用途的空置政府用地的資料，以期加強提供管理資料作監察用途（第 4.10 段）。

18. **可改善向有關決策局／部門諮詢的工作和探討措施以善用適合作短期租約用途的空置政府用地** 有 3 幅適合作短期租約用途的空置政府用地自 2004 年起一直預留作發展計劃之用，而在 2010 至 2016 年期間合共有 3 宗申請要求使用有關用地。審計署留意到：(a) 地政總署在拒絕第一宗申請前，未有向有關決策局諮詢該發展計劃當時最新的推展情況；及 (b) 就第二宗及第三宗申請而言，地政總署已諮詢有關決策局。該局基於種種理由（例如擬議租期或會對有關用地的永久用途構成限制）反對／不贊成該等申請。然而，沒有文件證據顯示地政總署曾與有關決策局探討局方所關注問題能否解決（例如通過縮短租期）（第 4.13 段）。

19. **需要持續檢討支援非政府機構善用適合作短期租約用途的空置政府用地的資助計劃的成效** 為支援非政府機構使用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地，發展局於 2019 年 2 月推出一項 10 億元的“資助計劃以支援非政府機構善用空置政府用地”（資助計劃）。資助計劃會為成功申請的非政府機構提供財政資助，以支付所需基本工程的費用，使出租用地在工程完成後適合使用。發展局表示，自資助計劃推行後至 2019 年 9 月期間，該局一共收到 8 宗申請，全部申請均獲批准。地政總署已向發展局提供獲批短期租約申請的資料，以供該局考慮從資助計劃撥款資助。由於資助計劃是一項新措施，審計署認為，發展局需要聯同地政總署，持續檢討資助計劃的成效，以及按需要加強宣傳，以期善用這些適合作短期租約用途的空置政府用地（第 4.15 至 4.17 段）。

20. **部分適合作短期租約用途的空置政府用地在用地管理方面有所不足之處** 在 2019 年 10 月至 12 月期間，審計署實地視察了 17 幅適合作短期租約用途的空置政府用地，各幅用地佔地超過 1 公頃。審計署留意到，部分用地在管理方面有所不足之處，包括：(a) 圍網損毀；(b) 入口閘門打開／沒有上鎖；(c) 有人違法棄置廢物；及 (d) 懷疑用地被不合法佔用作泊車用途。審計署認為，地政總署可採取措施，改善適合作短期租約用途的空置政府用地的用地管理工作（第 4.23 及 4.24 段）。

## 摘要

---

### 審計署的建議

21. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。  
審計署建議地政總署署長應：

#### *批出和續訂短期租約*

- (a) 加強措施，確保地政總署人員適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況，包括處理短期租約申請和確保租戶遵行批出短期租約時所附帶的租約條件 (第 2.16(a) 段)；
- (b) 考慮就處理短期租約申請的時間訂立目標 (第 2.16(b) 段)；
- (c) 就如何處理涉及申請人沒有資格簽訂租賃協議及欠缺相關決策局／部門政策支持的短期租約申請提供指引 (第 2.16(c) 段)；
- (d) 考慮就涉及搭建許可構築物的短期租約，向非牟利或慈善團體徵收按金的做法，提供進一步指引 (第 2.16(e) 段)；
- (e) 考慮就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限 (第 2.16(f) 段)；
- (f) 確保地政總署人員：
  - (i) 分析同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因 (第 2.25(a)(i) 段)；及
  - (ii) 探討相關土地的臨時或短期用途是否符合法定規劃要求 (第 2.25(a)(ii) 段)；
- (g) 確保地政總署人員根據地政總署指引，進行租金檢討所需的實地視察 (第 2.25(b) 段)；

#### *監察租約條件的遵行情況*

- (h) 採取措施，確保地政總署人員按規定進行實地視察，以及改善實地視察的成效 (第 3.5 段)；
- (i) 針對違反短期租約條件的情況，加強管制行動 (第 3.12(a) 段)；
- (j) 確保租約資料系統中的短期租約資料齊全和準確 (第 3.19(a) 段)；

## 摘要

---

- (k) 善用資訊科技 (例如租約資料系統或其他相關電腦系統) 提供管理資料，以監察短期租約的管理工作 (第 3.19(b) 段)；

### *適合作短期租約用途的空置政府用地的管理*

- (l) 繼續致力確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確，以及就審計署所找出的用地，及早完成檢討該等用地是否適合作短期租約用途 (第 4.11(a) 及 (b) 段)；
  - (m) 就分區檢討委員會通過的選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則；以及分區檢討委員會就各空置政府用地是否適合作短期租約用途所作的決定，改善相關的文件記錄 (第 4.11(c) 段)；
  - (n) 善用資訊科技，記錄適合作短期租約用途的空置政府用地的資料，以期加強提供管理資料作監察用途 (第 4.11(d) 段)；
  - (o) 就臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請，諮詢有關決策局／部門，以及與該等決策局／部門充分探討解決其在考慮申請時所關注問題的可行方法 (第 4.18(a) 及 (b) 段)；及
  - (p) 採取措施，改善適合作短期租約用途的空置政府用地的用地管理工作 (第 4.32(a) 段)。
22. 審計署並**建議**發展局局長應聯同地政總署署長，持續檢討資助計劃的成效，以及按需要加強宣傳，以期讓非政府機構善用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地 (第 4.19 段)。

### 政府的回應

23. 發展局局長及地政總署署長接納審計署的建議。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

### 背景

1.2 地政總署是政府的土地行政機關 (註 1)。地政總署表示，香港境內的土地 (截至 2019 年 9 月約有 110 700 公頃) 按土地類別可分為：

- (a) 以批地方式 (例如土地契約) 出售作私人發展；
- (b) 以撥地方式永久或暫時撥給政府各決策局／部門作各類政府用途 (例如政府處所)；或
- (c) 根據其他土地文書 (例如短期租約 (見第 1.4 段) 或歸屬令 (註 2)) 被佔用。

其餘土地泛稱未批租和未撥用的政府土地。

1.3 地政總署表示，未批租和未撥用的政府土地涵蓋大量未必可作臨時用途的土地，包括：

- (a) 沒通過任何正式撥地程序而由政府各部門管理及／或保養的公共基建或設施 (例如郊野公園、道路及公共運輸交匯處) 所佔用的土地。截至 2019 年 9 月，這類土地的面積約為 57 300 公頃 (即 65 430 公頃未批租和未撥用政府土地的 88%)；
- (b) 建有加固斜坡、擋土牆、通道、樓梯、排水明渠等人工設施的土地；
- (c) 位於未受干擾的天然山坡、山坡或新闢土地等無須管理或保養的土地；及
- (d) 在已開發土地之間的混合或狹長的區域。

---

註 1：地政總署作為土地行政機關，主要負責批地和進行土地交易、撥地、按照契約及其他土地文書管制發展和遵行有關規定、徵收和清理土地，以及執行土地契約和保養土地。

註 2：歸屬令是把政府土地的管制及管理轉歸其他團體 (通常轉歸法定團體)，以達到特定政策目標的一種方法。

## 引言

---

1.4 就未批租和未撥用政府土地當中有機會撥作臨時用途的用地而言，如政府各決策局／部門沒有相關的殷切需求時，有關用地便會推出供政府以外的人士／團體申請作短期租約用途。地政總署表示，截至 2019 年 9 月，地政總署管理：

- (a) 5 582 份短期租約，土地總面積為 2 411 公頃；及
- (b) 955 幅適合作短期租約用途的空置政府用地，土地總面積為 192 公頃（當中包括 92 幅 (69 公頃) 對公眾具一般商業價值及 863 幅 (123 公頃) 對公眾沒有一般商業價值的用地——見第 1.6(a) 及 (b) 段（註 3）。

### *批出和續訂短期租約*

1.5 地政總署表示，短期租約的政策目標如下：

- (a) 確保土地作有效益的臨時用途，以免土地遭不合法佔用，或引起環境／衛生問題，從而減省政府在處理這些問題方面的開支；
- (b) 善用閒置的資源，為政府帶來收入；及
- (c) 確立可以容易執行、公平而且符合成本效益的臨時租地制度。

1.6 地政總署表示，該署通過以下方式批出短期租約：

- (a) **公開招標** 對公眾具一般商業價值的用地（包括指定用途獲相關決策局／部門支持或接受的用地），會通過公開招標（註 4）按十足市值租金批出。這些土地的用途包括收費公眾停車場（見照片一示例）和貯存貨物等；
- (b) **直接批地（作社區、團體或非牟利用途）** 如獲相關決策局／部門給予政策支持，對公眾沒有一般商業價值的用地可直接批予個別機構或團體作社區、團體或非牟利用途，以配合特定政策目標。這些土地的用途包括公用設施、工地（註 5）、教育、宗教及體

---

註 3：地政總署表示，截至 2019 年 9 月，除了 955 幅適合作短期租約用途的空置政府用地之外，地政總署亦管理 653 幅不適合作短期租約用途的空置政府用地。

註 4：作特定用途以配合政策目標（例如回收都市固體廢物）的用地，可能會通過局限性招標批出。

註 5：例子包括批予香港鐵路有限公司以進行鐵路工程項目，以及批予香港房屋委員會以進行公屋工程項目的工地。

育(見照片二示例)。如相關決策局／部門進而就該短期租約收取象徵式或優惠租金提供政策支持，政府將會徵收象徵式或優惠租金，否則將會收取十足市值租金；及

照片一

用作收費公眾停車場的短期租約用地



資料來源：地政總署的記錄

照片二

由一個體育協會使用的短期租約用地



資料來源：地政總署的記錄

- (c) **直接批地 (作私人用途)** 這類直接批出的短期租約無須得到政策支持，並涵蓋下述情況：
- (i) 對公眾沒有一般商業價值的用地，可在收到申請後，直接批予個別人士或機構作私人用途 (例如私人花園或警衛室)，但須符合特定條件 (見第 2.4(b) 段註 16)；及
  - (ii) 根據政府的政策，通過短期租約把不合法佔用政府土地的情況 (註 6) 納入規範 (須符合特定準則——註 7)，以及把政府土地租用牌照 (註 8) 轉換成短期租約。

上述短期租約將會收取十足市值租金。

1.7 地政總署在釐定短期租約的年期時，會考慮有關用地的長遠用途和發展時間表。短期租約的固定租期一般為 1 年到 5 年不等，其後定期 (例如按季或按月) 續租。如有政策理據，則租期可較長，最長為 7 年。如在固定租期屆滿或租約首 3 年屆滿時 (以日期較後者為準)，相關用地在之後 3 年內無須即時用作永久或其他臨時用途，則：

- (a) 通過招標批出的短期租約 (見第 1.6(a) 段) 通常會就另一固定租期重新招標 (其後定期續租)；及
- (b) 直接批出的短期租約 (見第 1.6(b) 及 (c) 段) 一般可按月或按季續租。

1.8 如用地須作已規劃的長遠用途，政府可給予 3 個月通知或按租賃協議條款所訂明的通知期給予租戶通知，以終止短期租約。

---

註 6：地政總署表示，政府會按照《土地 (雜項條文) 條例》(第 28 章) 針對不合法佔用政府土地的情況採取適當的土地管制行動 (即清理和檢控)。土地管制行動通常會在接獲作規範化的短期租約申請後暫停。假如規範化申請被拒，地政總署會在指定時限內，按個別個案的土地管制優次重啟相關的土地管制行動。

註 7：地政總署表示：(a) 如未經批准而被佔用的政府土地不能合理地獨立轉讓，而在短期內無須收回作其他發展用途，以及通過批出短期租約把不合法佔用政府土地的情況納入規範的申請並沒有違反政府其他現行政策，則地政總署轄下分區地政處 (見第 1.12 段) 可考慮接納此申請，以把不合法佔用的情況納入規範；(b) 這項措施是解決不合法佔用未批租土地問題的務實方法，部門也因此而無需調配大量人手巡查以防止有關土地再被佔用；及 (c) 該署不會接納在 2017 年 3 月 28 日或以後才開始作不合法佔用的土地的規範化申請。

註 8：地政總署過往曾通過發出政府土地租用牌照，把位於新界鄉郊地區的寮屋，或作其他特定用途的土地納入規範。該署表示，現時已甚少發出政府土地租用牌照。



1.9 地政總署在 2014 至 2018 年期間批出的短期租約載於表一。至於在 2014–15 至 2018–19 年度的 5 年期間，從短期租約所得的每年租金收入由 2014–15 年度的 13.49 億元，增至 2018–19 年度的 15.75 億元。

表一

地政總署批出的短期租約  
(2014 至 2018 年)

批出方式	短期租約數目 (土地面積) (註 1)				
	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
公開招標	54 (37 公頃)	60 (20 公頃)	57 (25 公頃)	43 (20 公頃)	57 (23 公頃)
直接批地 (作 社區、團體或 非牟利用途)	39 (23 公頃)	18 (6 公頃)	37 (1 715 公頃) (註 2)	29 (25 公頃)	22 (10 公頃)
直接批地 (作 私人用途)	147 (4 公頃)	144 (12 公頃)	132 (4 公頃)	161 (8 公頃)	101 (1 公頃)
總計	240 (64 公頃)	222 (38 公頃)	226 (1 744 公頃)	233 (53 公頃)	180 (34 公頃)

資料來源：地政總署的記錄

註 1：同一幅短期租約用地可能在 2014 至 2018 年期間批租超過 1 次 (例如短期租約用地在租賃期屆滿後作重新招標)。

註 2：在 2016 年批出的短期租約包括批給香港機場管理局面積達 1 640 公頃的用地，以作三跑道系統的工地；以及批給一個團體的 50 公頃用地，以供在該年內舉辦一次特別的露營活動。

### 短期租約的監察

1.10 短期租約會批予租戶作租賃協議所訂明的指定用途。地政總署表示，該署會進行實地視察，以確定是否有違反租約條件的情況。該署一旦發現租戶違反租約條件，便會根據違約事項的嚴重程度，按情況採取相應的管制行動 (包括警告、發出遷出通知書 (註 9)，以及採取行動收回土地)。

註 9：遷出通知書的作用是循法律途徑終止短期租約，並要求租戶遷出，在指定日期把根據短期租約所管有的地方交還地政總署。

### *資助計劃以支援非政府機構善用適合作短期租約用途的空置政府用地*

1.11 財政司司長於 2018–19 年度財政預算案宣布預留 10 億元，成立“資助計劃以支援非政府機構善用空置政府用地”（資助計劃）。資助計劃為合資格項目提供基本工程費用的資助，讓用地機構善用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地（見第 1.6(b) 段）。立法會財務委員會在 2019 年 1 月通過有關建議後，發展局在 2019 年 2 月推出資助計劃。資助計劃的申請者須為非政府機構，並已獲地政總署原則上批准使用有關空置政府用地。資助計劃的資助申請會由發展局主持的跨部門評審委員會審理。

### *地政總署的負責組別*

1.12 地政總署地政處轄下產業管理組負責短期租約的政策事宜，而地政處轄下 12 個分區地政處則負責短期租約的行政工作（包括批出和續訂短期租約、監察和執行短期租約條件，以及備存用地記錄及資料）。截至 2019 年 9 月，產業管理組及 12 個分區地政處屬下的員工分別有 7 人及 1 523 人（註 10）。地政總署截至 2019 年 9 月 30 日的組織架構圖摘要載於附錄 A。

## 審查工作

1.13 2006 年，審計署就短期租約的管理完成了審查，審查結果載於 2006 年 10 月《審計署署長第四十七號報告書》第 2 章。

1.14 2019 年 10 月，審計署就地政總署管理短期租約的工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 批出和續訂短期租約（第 2 部分）；
- (b) 監察租約條件的遵行情況（第 3 部分）；及
- (c) 適合作短期租約用途的空置政府用地的管理（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 10：地政總署表示，除管理短期租約外，產業管理組屬下的 7 名人員及 12 個分區地政處屬下的 1 523 名人員亦負責其他職務，例如處理契約修訂及換地個案。該署並未能單就負責管理短期租約的人手提供分項數字。

## 鳴謝

1.15 在審查工作期間，發展局和地政總署人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：批出和續訂短期租約

2.1 本部分探討地政總署批出和續訂短期租約的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 批出短期租約 (第 2.2 至 2.17 段)；及
- (b) 續訂短期租約 (第 2.18 至 2.26 段)。

### 批出短期租約

2.2 短期租約一般由地政總署通過公開招標和直接批地的方式批出 (見第 1.6 段)。地政總署轄下 12 個分區地政處負責處理各自職權範圍內的短期租約申請。

2.3 **通過公開招標方式批出短期租約的程序** 地政總署表示，通過公開招標方式批出短期租約的一般程序如下 (撮述於圖一)：

- (a) **擬備招標文件** 分區地政處會草擬構成招標文件一部分的租賃協議 (當中包括租約條件及圖則)，並就這些文件徵詢相關決策局／部門的意見。一般來說，地區地政會議 (註 11) 或相關分區地政處的地政專員 (如個案簡單) 會考慮所收到的意見和批核有關租賃協議；
- (b) **招標** 在地政總署的法律諮詢及田土轉易處審核招標文件 (包括租賃協議) 後，分區地政處便會進行招標。有興趣的投標者必須遞交投標表格、支付所需按金的支票或銀行本票，以及其他必須的文件 (例如作收費公眾停車場，便須提交擬議保安計劃)；
- (c) **查核所收到的標書** 分區地政處會查核所收到的標書 (例如支票或銀行本票上的金額) 是否符合招標規定；
- (d) **批核及批出標書** 根據地政總署署長授予的權力，有關分區地政處的地政專員可批核及有權批出標書予出價最高的投標者。如果

---

註 11：根據地政總署指引，地區地政會議由各分區地政處成立，其職權範圍包括根據整體土地政策及地政指示，考慮批地的條款及條件。該會議由監督有關分區地政處的區域助理署長擔任主席，成員包括有關分區地政處的主管 (即地政專員)、其他地政總署相關人員及不同決策局／部門的代表。

出價最高的標書是來自作為政府的租戶過往或現行表現欠佳的人士、公司或其有關連公司 (即公司的董事或股東大致相同)，則批出標書的決定會轉交由土地行政會議 (註 12) 考慮。分區地政處會通知中標者其標書已獲批出，把租賃協議送交中標者簽立，以及向中標者發出第一期租金的繳款單。未能中標者會獲通知投標結果；及

- (e) **簽立租賃協議及移交用地** 在收到租戶簽立的租賃協議和按繳款單繳付的第一期租金後，分區地政處會安排簽立租賃協議 (註 13)。有關用地會在短期租約生效當日移交租戶。

---

註 12：根據地政總署指引，土地行政會議由地政總署轄下地政處成立，其職權範圍是審議影響個別土地交易的具體事宜，以及就其他個案的具體事宜作決定。該會議由地政處兩名副署長的其中一人擔任主席，成員包括地政處的另一名副署長、地政處的助理署長、法律諮詢及田土轉易處的助理署長、以及地政處技術資訊部的高級產業測量師。

註 13：地政總署表示，在租戶及政府雙方簽立租賃協議前，投標接納書已構成租戶與政府之間具約束力的合約。

圖一

通過公開招標方式批出短期租約的一般程序



資料來源：地政總署的記錄

2.4 **直接批出短期租約的程序** 地政總署表示，直接批出短期租約作社區、團體或非牟利用途，以及作私人用途（見第 1.6(b) 及 (c) 段）的一般程序如下（分別撮述於圖二及圖三）：

(a) **有興趣的人士／團體提出申請**

(i) **社區、團體或非牟利用途** 有興趣的非政府機構或社會企業可申請使用沒有一般商業價值的短期租約用地。沒有一般商業價值的用地清單經編制後，在政府的“地理資訊地圖”（註 14）發布，並會每兩星期更新一次（見第 4.29 段）。至於其他沒有在“地理資訊地圖”發布的用地，有興趣的人士／團體可與地政總署聯絡，表達意向；及

(ii) **私人用途** 有興趣的人士／團體可與地政總署聯絡，表達意向，申請使用空置政府用地作私人用途（例如私人花園）；

(b) **查核所收到的申請是否有效** 分區地政處會查核所收到的申請（註 15）。對於直接批出作私人用途的短期租約申請，分區地政處亦會查核申請是否符合地政總署指引所訂明的準則（註 16）。如果申請不能視為有效申請，分區地政處會盡快通知申請人有關原因；

(c) **徵詢決策局／部門的意見及尋求支持**

(i) **社區、團體或非牟利用途** 在查核申請屬有效後，分區地政處會就申請徵詢決策局／部門的意見，並尋求相關決策局／部門支持。對於以象徵式或優惠租金直接批出短期租約的申請，分區地政處亦會尋求相關決策局／部門的進一步政策支持；及

---

註 14：“地理資訊地圖”是地政總署測繪處推出的網上地圖服務，讓市民可免費查閱香港地圖，以及各種公共設施和服務的位置和相關資料。自 2017 年開始，作社區、團體或非牟利用途的用地清單已在“地理資訊地圖”發布。在 2017 年前，地政總署把清單送交各區民政事務處、社會福利署分區福利辦事處及區議會傳閱，並鼓勵他們與有興趣的非政府機構分享，以便利申請者申請使用這些短期租約用地。

註 15：例如申請表格是否已經填妥，以及是否已提供證明文件。

註 16：根據地政總署指引，只要符合下述條件，直接批出短期租約的申請一般會予以受理或獲得批准：(a) 所申請的政府土地不能合理地獨立轉讓予任何人士／團體，只有申請人除外；(b) 所申請的政府土地在短期內無須收回作其他用途（或沒有指定的長遠用途）；(c) 基於上文第 (a) 項所述不能獨立轉讓的理由或其他原因，所申請的政府土地對其他人沒有一般商業價值；及 (d) 申請並非作住宅（即居住）用途。

## 批出和續訂短期租約

---

- (ii) **私人用途** 在申請經查核屬有效後，分區地政處會徵詢決策局／部門的意見。如屬簡單的私人花園短期租約個案，有關申請一般無須轉交其他部門傳閱。如申請屬在鄉村內作私人花園用途，有關告示會在短期租約用地張貼 14 天，以確定是否有人就該短期租約提出反對；
- (d) **批核申請** 其後，有關申請會按情況提交地區地政會議、分區地政處會議（註 17）或有關分區地政處的地政專員考慮。根據地政總署署長授予的權力，監督有關分區地政處的區域助理署長或有關分區地政處的地政專員可按情況批核申請。假如申請不獲批核，申請人會獲通知結果，包括被拒原因，視乎情況而定；
- (e) **發出基本條款建議書** 在申請獲批及法律諮詢及田土轉易處完成審核相關文件後，分區地政處會發出基本條款建議書（包括擬議租約的主要條款）給申請人接納；及
- (f) **簽立租賃協議／接納基本條款建議書及移交用地** 如屬簡單的私人花園個案，短期租約通常以基本條款建議書的方式批出。該建議書會構成協議。至於其他個案，分區地政處會安排簽立租賃協議。有關用地會在申請人簽立租賃協議／接納基本條款建議書並繳付租金及按金（如適用）後安排移交。

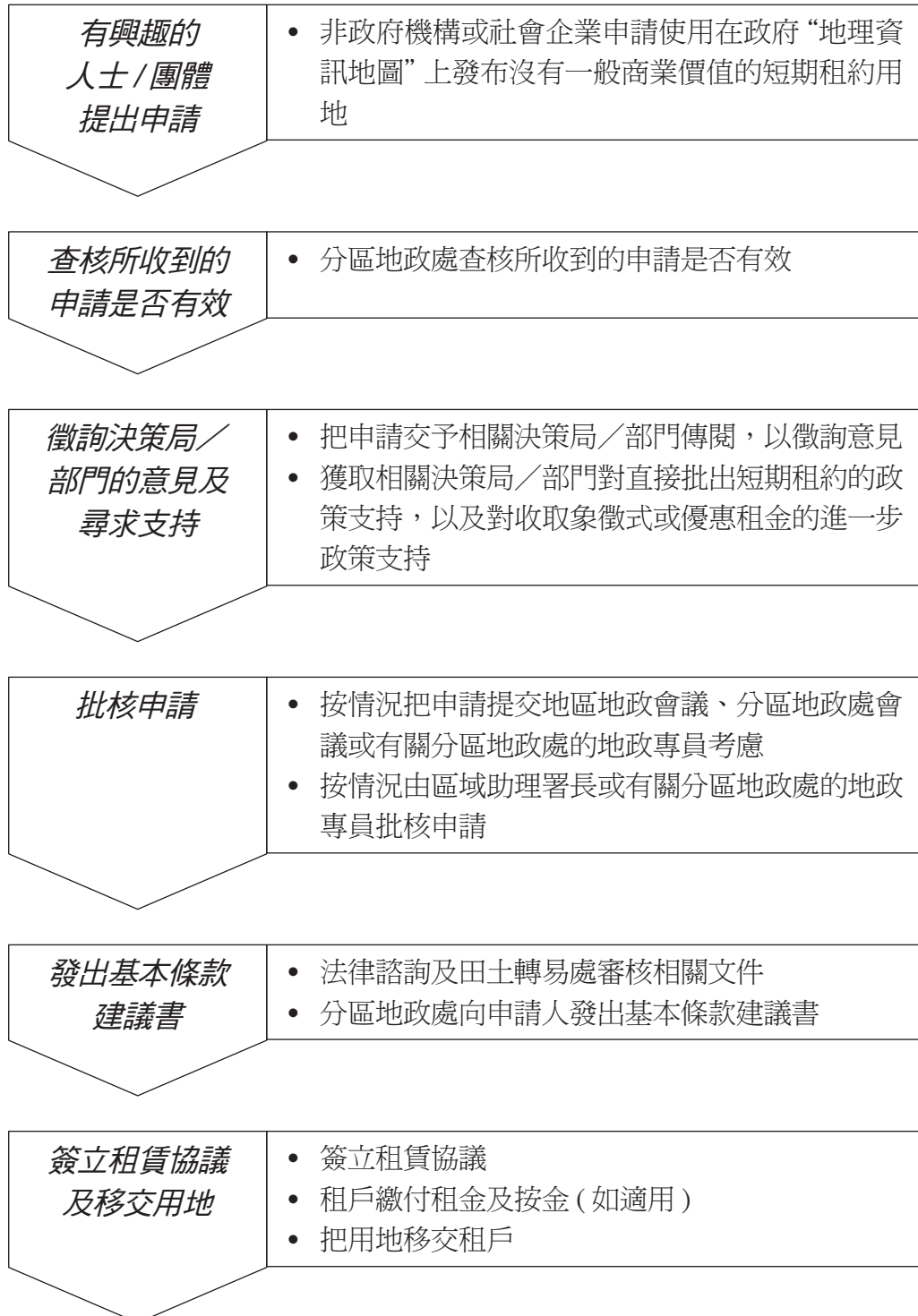
---

註 17：根據地政總署指引，分區地政處會議由各分區地政處成立，其職權範圍包括根據小型屋宇政策和地政指示，考慮簡單的短期租約（例如花園租約）申請。該會議由有關分區地政處的地政專員擔任主席，成員包括有關分區的民政事務專員、規劃專員、高級產業測量師、土地測量師、總地政主任及高級地政主任。



圖二

直接批出短期租約作社區、團體或非牟利用途的一般程序



資料來源：地政總署的記錄

圖三

直接批出短期租約作私人用途的一般程序



資料來源：地政總署的記錄

**處理短期租約申請需時甚久**

2.5 審計署根據租約資料系統(見第3.14段)的資料，分析了地政總署在2014-15至2018-19年度期間批出的1 165份短期租約的處理時間(見表二)，留意到：

- (a) 處理有關申請的時間由少於1個月至22年不等，平均為20個月；及
- (b) 204份(佔1 165份的18%)短期租約申請的處理時間超過3年。

表二

短期租約申請的處理時間  
(2014-15至2018-19年度)

處理時間	短期租約數目
1年或以下	642 (55%)
1年以上至2年	217 (19%)
2年以上至3年	102 (8%)
3年以上至6年	150 (12%)
6年以上至12年	46 (4%)
12年以上至18年	5 (1%)
18年以上至22年	3 (1%)
總計	1 165 (100%)

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

備註：處理時間是指投標文件交予決策局／部門傳閱以徵詢意見的日期(就通過公開招標批出的短期租約而言)或短期租約的申請日期(就直接批出的短期租約而言)，與短期租約獲批日期相隔的時間。

2.6 審計署留意到，在一宗個案中(涉及的處理時間為14年)，有關分區地政處沒有適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況(見個案一)。

個案一

沒有適時採取妥善的行動  
以跟進短期租約用地的批出情況  
(2003 年 3 月至 2020 年 2 月)

1. 2003 年 3 月，申請人 A 向當時的港島南區地政處（下稱港島西及南區地政處——註 1）申請直接批出短期租約，以使用一幅位於南區、總面積 314 平方米的土地作私人花園連通道用途。2003 年 6 月，該處將申請交給相關決策局／部門傳閱，以徵詢意見。
2. 2003 年 9 月，港島西及南區地政處通知申請人 A，當時的土木工程署（下稱土木工程拓展署——註 2）對毗鄰斜坡的穩定情況表示關注，並要求申請人 A 提供進一步資料。2004 年 1 月，土木工程拓展署表示，假如申請人進行土力評估和斜坡加固工程，該署不反對其短期租約申請。2004 年 3 月，申請人 A 遂按要求向港島西及南區地政處提交相關的土力評估報告，該地政處把報告轉交土木工程拓展署。2004 年 4 月，土木工程拓展署重申對該斜坡狀況的關注。申請人 A 在收到土木工程拓展署的意見後，在 2004 年 6 月提交經修訂的土力評估報告。
3. 2004 年 7 月，港島西及南區地政處視察有關用地，發現已有建造工程於花園內展開。2005 年 4 月，港島西及南區地政處把擬議租約圖則送交申請人 A，並要求申請人 A 跟進尚待處理的事項，包括擬議斜坡加固工程的計劃及時間表。2005 年 5 月，申請人 A 與港島西及南區地政處商定新的短期租約用地界線，但申請人 A 沒有按要求提供所需資料。2005 年 10 月，申請人 A 在徵得屋宇署同意後，向港島西及南區地政處申請於有關用地外的斜坡進行工程。
4. 2006 年 5 月及 2007 年 4 月，申請人 A 致函港島西及南區地政處，查詢在 2003 年 3 月遞交的短期租約申請的狀況，該處沒有回覆。

個案一 (續)

5. 2009年9月，港島西及南區地政處視察有關用地，發現花園的建造工程已經完成。2009年10月，該處詢問申請人A是否打算繼續其短期租約申請，申請人A在2010年2月向該處確認有意繼續申請。2010年3月，該處要求申請人A告知其園景花園及大閘的竣工日期。2010年8月，該處就所得資料詳細檢視有關短期租約申請，發現並非所有尚待處理的事項都已解決。
6. 2014年8月，申請人A致函港島西及南區地政處，查詢其短期租約申請狀況，該處沒有回覆。
7. 2017年3月，申請人A遞交的短期租約申請獲批。地政總署表示：
  - (a) 地區地政會議已在2017年3月審議和批核申請人A的短期租約申請，把不合法佔用政府土地的情況納入規範；
  - (b) 已因應土木工程拓展署的關注，施加相關租約條件，規定租戶須在1年或港島西及南區地政處核准的延長期限內，完成尚待完工的斜坡工程，而該工程須達到政府滿意的程度；及
  - (c) 2017年8月，申請人A被徵收約170萬元租金(即每年租金約126,000元)，追溯期至2004年7月(見第3段)。申請人A其後已在2017年9月清繳相關租金。
8. 地政總署表示，截至2020年2月，所規定的斜坡工程(見第7(b)段)仍未完成。

個案一 (續)

審計署的意見

9. 審計署留意到：

- (a) 申請人 A 在 2003 年 3 月遞交的短期租約申請於 2017 年 3 月獲批 (處理時間達 14 年)。花園的建造工程在短期租約申請獲批前已經完成 (見第 5 段)；
- (b) 港島西及南區地政處沒有適時回應申請人 A 的查詢 (見第 4 及 6 段)；
- (c) 由於需要處理土木工程拓展署對毗鄰斜坡的穩定情況表達的關注，以致本個案的處理時間頗長。雖然港島西及南區地政處在 2017 年 3 月批核有關短期租約申請時已施加條件，規定租戶須在 1 年內完成尚待完工的斜坡工程 (見第 7(b) 段)，但截至 2020 年 2 月 (即 3 年後)，所規定的斜坡工程仍未完成。據所能確定的資料，沒有文件證據顯示港島西及南區地政處曾與租戶跟進斜坡工程進度；及
- (d) 地政總署沒有就處理短期租約申請的時間訂立目標。

10. 審計署認為，地政總署需要加強措施，確保適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況，包括處理短期租約申請和確保租戶遵行批出短期租約時所附帶的租約條件。為加強問責及監察工作，地政總署宜就處理短期租約申請的時間訂立目標。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註 1：由 2004 年 4 月起，當時的港島南區地政處與港島西區地政處合併為港島西及南區地政處。為求簡明起見，本審計報告書內，港島西及南區地政處兼指當時的港島南區地政處。

註 2：由 2004 年 7 月起，當時的土木工程署與拓展署合併為土木工程拓展署。為求簡明起見，本審計報告書內，土木工程拓展署兼指當時的土木工程署。

*處理短期租約申請的指引有可改進之處*

2.7 根據地政總署指引，所收到的短期租約申請由各個分區地政處審核。審計署抽查了 7 個分區地政處 (註 18) 在 2014–15 至 2018–19 年度期間收到或處理的 10 份短期租約申請，留意到就如何處理涉及下述情況的短期租約申請，地政總署指引有可改進之處：

- (a) 申請人沒有資格簽訂租賃協議 (見個案二)；及
- (b) 短期租約申請欠缺政策支持 (見第 2.8 及 2.9 段)。

個案二

就如何處理沒有資格簽訂租賃協議的申請人所遞交的  
短期租約申請的地政總署指引有可改進之處  
(2009 年 5 月至 2014 年 8 月)

1. 2009 年 5 月，申請人 B 向九龍東區地政處申請直接批出短期租約，以使用一幅位於觀塘區、面積 1 740 平方米的用地作寫字樓用途，為期 3 年。2009 年 7 月，相關決策局就以象徵式租金向申請人 B 批出短期租約給予政策支持。
2. 在回應九龍東區地政處於 2010 年 1 月作出的查詢時，九龍法律諮詢及田土轉易處在 2010 年 2 月告知九龍東區地政處，由於申請人 B 是根據《社團條例》(第 151 章) 註冊的社團，是非法人團體，故不能視作適宜簽訂租賃協議的法律實體，反而應指定該社團的會長作為短期租約的租戶，或申請人 B 應註冊成為有限公司。
3. 在回應九龍東區地政處的查詢時，申請人 B 在 2010 年 5 月表示正註冊為有限公司。2011 年 7 月，另一名申請人就同一幅用地遞交短期租約申請，但該地政處以正處理申請人 B 的申請為理由，拒絕該申請。

註 18：該 7 個分區地政處為港島東區地政處、港島西及南區地政處、九龍東區地政處、九龍西區地政處、西貢地政處、沙田地政處及元朗地政處。

個案二 (續)

4. 在申請人 B 成功註冊為有限公司後，九龍東區地政處在 2012 年 5 月恢復處理其申請。申請人 B 在 2012 至 2014 年期間進一步修訂其申請的地界線及用途 (即由寫字樓改成為非牟利活動提供業餘無線電通訊支援服務及作相關的非牟利培訓用途)。有關短期租約最終在 2014 年 8 月獲地政總署批出。

**審計署的意見**

5. 九龍東區地政處徵詢九龍法律諮詢及田土轉易處的意見後，在 2010 年 2 月 (即在 2009 年 5 月收到申請後約 9 個月) 發現申請人 B 沒有資格簽訂租賃協議。由於申請人 B 聲稱正註冊為有限公司 (見第 3 段)，九龍東區地政處暫緩處理其申請 2 年 (由 2010 年 5 月至 2012 年 5 月)。在該段期間，另一名有興趣的申請人就有關土地提出申請，但因申請人 B 的申請正在處理而被拒 (見第 3 段)。短期租約最終在 2014 年 8 月 (即收到申請人 B 的申請後 5 年) 批出。審計署留意到，對於沒有資格簽訂租賃協議的申請人所遞交的短期租約申請，地政總署並未制訂處理這些申請的具體指引，包括應否立即拒絕申請人或給予寬限期以作糾正。審計署認為，地政總署需要就如何處理這類申請提供指引 (例如向有興趣的人士／團體發布關於簽訂租賃協議資格的資訊，方便他們提出申請)。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

2.8 **處理欠缺政策支持的短期租約申請** 審計署留意到，對於欠缺相關決策局／部門政策支持的短期租約申請，地政總署並未制訂處理這些申請的具體指引，包括：

- (a) 應否告知申請人欠缺政策支持的原因；及
- (b) 應否拒絕有關申請或容許申請人修改其建議書以取得政策支持。

2.9 審計署留意到，在申請人 C 的短期租約申請中 (見表三)：

- (a) 地政總署告知申請人 C，由於未能從相關決策局取得政策支持，故拒絕其申請；及
- (b) 地政總署沒有告知申請人 C 欠缺政策支持的原因。



審計署認為，地政總署需要就如何處理欠缺相關決策局／部門政策支持之短期租約申請提供指引。

表三

申請人 C 短期租約申請的處理方法  
(2013 年 4 月至 2017 年 8 月)

	詳情
分區地政處	西貢地政處
短期租約申請日期	2013 年 4 月
短期租約用地面積	311 平方米
分區地政處處理短期租約申請的方法	西貢地政處收到有關決策局對該短期租約申請的意見(註)後，在 2017 年 8 月告知申請人 C，由於未能取得相關決策局的政策支持，故拒絕其申請。該處並無解釋原因。
短期租約申請結果	申請人 C 不獲批出短期租約。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註：2017 年 8 月，有關決策局通知西貢地政處，雖然該局完全明白申請人 C 在其建議書內提及提供宗教、教育及文化活動的目標，但該局認為建議書內的主要項目(例如宗教及文化教育、兒童校內功課輔導、課外活動及語文課堂)並非作宗教目的，而該局無法就該建議書提供政策支持。

### 租戶在開始營運前未有遵行租約規定

2.10 在短期租約申請獲批後，租戶與政府雙方會簽訂租賃協議以供履行。租戶須遵行租約規定。

2.11 審計署抽查了 7 個分區地政處(見第 2.7 段註 18)在 2014–15 至 2018–19 年度期間批出的 10 份短期租約，留意到在一宗個案中，租戶在開始營運前未有遵行租約上的消防安全規定(見個案三)。

個案三

租戶在開始營運前未有遵行租約上的消防安全規定  
(2018 年 7 月至 2019 年 9 月)

1. 2018 年 7 月，港島東區地政處批出標書予租戶 A，以使用一幅位於東區、面積 2 070 平方米的短期租約用地以營運收費公眾停車場，為期 1 年。中標通知書上列明，有關用地會在租賃協議 (短期租約 A) 妥為簽立後交由租戶 A 接管。
2. 根據短期租約 A 的租賃協議：
  - (a) 如符合經消防處處長批准的消防規定，石油氣瓶車可在該用地的石油氣瓶車停放處停泊；及
  - (b) 租戶 A 須在 2018 年 9 月或之前，就石油氣瓶車停放處外圍建造圍牆作為隔火屏障的工程，取得消防處處長批准。
3. 停車場在 2018 年 8 月投入服務後，港島東區地政處接獲關注消防安全的公眾投訴 (例如停車場內消防安全措施不足)。港島東區地政處曾向租戶 A 發出相關的警告信。
4. 2019 年 4 月，港島東區地政處詢問消防處，租戶 A 在有關用地的設施是否符合消防規定。2019 年 5 月，消防處告知港島東區地政處，認為租戶 A 在有關用地安裝的消防設備不可接受。
5. 2019 年 5 月底，租戶 A 向港島東區地政處送達終止租約通知書。該用地在 2019 年 9 月交回港島東區地政處。

個案三 (續)

審計署的意見

6. 雖然消防處認為租戶 A 在該用地安裝的消防設施 (即在石油氣瓶車停放處外圍建造圍牆) 不可接受 (見第 2(b) 及 4 段)，但租戶 A 持續營運停車場 1 年，直至租約因應終止租約通知書而於 2019 年 9 月終止為止 (見第 5 段)。在該段營運期內，停車場並不符合相關的消防規定。審計署認為，地政總署需要採取措施，確保租戶在開始營運前遵行租約規定 (包括相關消防規定)。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

向短期租約租戶徵收按金的做法不一

2.12 根據地政總署指引，短期租約用地上只准搭建臨時性質的構築物，以便在租賃協議終止時清理。清拆租戶留在短期租約用地上所搭建構築物的費用，會計入簽訂租賃協議 (見第 2.10 段) 時向租戶徵收的按金。根據地政總署指引，如短期租約是批予非牟利或慈善團體 (註 19)，則繳付按金規定可獲豁免。

2.13 審計署審查了 10 份短期租約 (見第 2.11 段)，發現向其中 2 名租戶 (租戶 B 及 C) 徵收按金的做法不一。租戶 B 及 C 均是慈善團體，根據地政總署指引可免付短期租約的按金。審計署留意到，該 2 名租戶均獲准在 2 幅短期租約用地上搭建許可構築物 (見表四)。結果，租戶 B 沒有被徵收按金，而租戶 C 則被收取了 7 萬元按金。審計署認為，地政總署需要考慮就涉及搭建許可構築物的短期租約，向非牟利或慈善團體徵收按金的做法，提供進一步指引。

註 19：根據《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條，慈善團體獲豁免繳稅。

## 批出和續訂短期租約

表四

向租戶徵收按金的做法不一

	短期租約 B	短期租約 C
租戶	租戶 B	租戶 C
分區地政處	九龍東區地政處	沙田地政處
短期租約用地面積	593 平方米	5 020 平方米
短期租約用地上的許可構築物	1 個不超過 3 層的構築物 (見照片三)	3 米高構築物，總覆蓋面積不超過 200 平方米 (用地上 8 個構築物的其中 1 個——見照片四)
徵收按金金額	豁免	7 萬元

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

照片三

短期租約 B 的用地上  
搭建的構築物



資料來源：地政總署的記錄

照片四

短期租約 C 的用地上  
搭建的其中一個構築物



資料來源：地政總署的記錄

**需要考慮就發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限**

2.14 為方便非政府機構物色可作短期租約用途的用地，沒有一般商業價值的用地清單已由 2017 年起，在政府的“地理資訊地圖”發布（見第 2.4(a)(i) 段）。此外，為提高土地資訊的透明度，自 2018 年 12 月開始，於 2018 年 1 月 1 日或之後以短期租約方式批出的用地的資料（例如位置及租金）亦已在“地理資訊地圖”發布。地政總署表示，在 2018 年 1 月之前批出的短期租約的租賃資料會逐步上載“地理資訊地圖”。

2.15 根據地政總署的記錄，截至 2019 年 10 月，在地政總署管理的 5 590 份短期租約當中，只有 1 333 份 (24%) 租約的租賃資料已上載“地理資訊地圖”。審計署留意到，地政總署沒有就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限。審計署認為，為提高土地資訊的透明度，地政總署需要考慮就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限。

**審計署的建議**

2.16 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 加強措施，確保地政總署人員適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況，包括處理短期租約申請和確保租戶遵行批出短期租約時所附帶的租約條件（包括載於第 2.6 段審計署所發現的個案）；
- (b) 考慮就處理短期租約申請的時間訂立目標；
- (c) 就如何處理涉及申請人沒有資格簽訂租賃協議及欠缺相關決策局／部門政策支持的短期租約申請提供指引；
- (d) 採取措施，確保租戶在開始營運前遵行租約規定（包括相關消防規定）；
- (e) 考慮就涉及搭建許可構築物的短期租約，向非牟利或慈善團體徵收按金的做法，提供進一步指引；及
- (f) 考慮就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限。

## 批出和續訂短期租約

---

### 政府的回應

2.17 地政總署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 地政總署會檢討現行指示／指引及機制，包括：
  - (i) 短期租約申請的處理，以加強監察進度；
  - (ii) 就處理短期租約申請訂明合適的時間目標；
  - (iii) 如何處理涉及申請人沒有資格簽訂租賃協議及欠缺相關決策局／部門政策支持的短期租約申請；及
  - (iv) 如何處理短期租約申請，以確保租戶在開始營運前遵行租約規定 (如適用)；
- (b) 地政總署會就涉及搭建許可構築物的短期租約，檢討有關向非牟利或慈善團體徵收按金的現行指示／指引；及
- (c) 截至 2019 年 12 月，地政總署已把 1 494 份短期租約的資料上載“地理資訊地圖”，並會繼續每季更新資料。該署現行計劃的目標，是在 2023 年年底或之前在“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料。

### 續訂短期租約

#### *需要分析同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因*

2.18 根據地政總署指引，短期租約的固定 (即首個) 租期一般不超過 7 年。短期租約一般可在下述情況下續訂／獲准定期續租：

- (a) 就通過招標批出的短期租約而言，如在固定租期屆滿或租約首 3 年屆滿時 (以日期較後者為準)，政府清楚確定有關土地可繼續作臨時用途 3 年或以上，便會為該幅用地重新招標 (註 20)。否則，有

---

註 20：重新招標工作應在固定租期最後 6 個月內進行，並讓現有租戶參與。地政總署表示，在特殊情況下，短期租約用地不會重新招標 (例如應相關決策局／部門要求，要配合特定政策目標 (例如港口後勤用途)；或短期租約以局限性招標方式向受工務工程影響 (包括清理以進行填海) 的人士／團體而批出)。

關短期租約可按租賃協議條款定期 (通常按月或按季) 續租，直至該幅用地須收回作永久用途或適合重新招標為止；

- (b) 就直接批出作社區、團體或非牟利用途的短期租約而言，當首個租期屆滿，有關短期租約會按月或按季續租，直至該幅用地須收回作永久用途為止，其間租金會予以調整，而續租與否亦須視乎租戶有沒有遵行租約條件而定。對於獲政策支持以象徵式租金批出的短期租約，分區地政處會就租約續期一事，向最初給予政策支持的決策局／部門再尋求政策支持；及
- (c) 就直接批出作私人用途的短期租約而言，當首個租期屆滿，有關短期租約會按月或按季續租，其間租金會予以調整，而續租與否亦須視乎租戶有沒有遵行租約條件而定。

2.19 發展局表示，用地的臨時或短期用途不得妨礙已規劃的長期發展。此外，所有臨時或短期用途應符合以下法定規劃要求：

- (a) 以下是經常准許的用途，無須申請規劃許可：
  - (i) 有關地帶經常准許的用途 (第一欄用途) 或有關法定城市規劃圖則 (註 21) 的《註釋》說明頁所列經常准許的用途；或
  - (ii) 市區及新市鎮地區預計為期 5 年或以下的臨時或短期用途；及
- (b) 以下是取得城市規劃委員會的規劃許可後准許的用途：
  - (i) 有關地帶准許但須向城市規劃委員會申請許可的用途 (第二欄用途) (見第 2.19(a)(i) 段註 21)。委員會若批給許可，可能附加或不附加條件；或
  - (ii) 鄉郊地區為期不超過 3 年的臨時或短期用途，即使有關法定城市規劃圖則沒有載列相關用途，也可獲准 (註 22)。

---

註 21：法定城市規劃圖則包括由城市規劃委員會根據《城市規劃條例》(第 131 章) 擬備的分區計劃大綱圖。分區計劃大綱圖顯示個別規劃區內的土地用途和主要道路系統。每份分區計劃大綱圖均附有一份註釋，說明各個地帶經常准許的用途 (即第一欄用途)，以及其他須向城市規劃委員會申請許可的用途 (即第二欄用途)。

註 22：露天貯物及港口後勤用途在某幾類土地用途地帶內 (例如“自然保育區”、“海岸保護區”、“具特殊科學價值地點”和“其他指定用途 (綜合發展及濕地保護區)”)，即使屬臨時性質，也不會獲准。

## 批出和續訂短期租約

2.20 短期租約的固定租期一般不超過7年(見第2.18段)，其後可定期續租。審計署分析了截至2019年10月5 590份由地政總署管理的短期租約，留意到有4 565份(佔5 590份的82%)租約的租戶超過7年維持不變(見表五)。事實上，有2 353份(佔5 590份的42%)租約的租戶超過20年(最長為55年)維持不變。審計署留意到，地政總署並未備存現成資料顯示同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因，以及有關用途是否符合法定規劃要求(見第2.19段)。審計署認為，地政總署需要分析原因及探討相關用途是否符合法定規劃要求，並宜定期向地政總署管理高層提供結果作監察用途。

表五

連續租予同一租戶的短期租約年期  
(2019年10月)

年期	短期租約數目
3年或以下	316 (5%)
3年以上至7年	709 (13%)
7年以上至10年	618 (11%)
10年以上至20年	1 594 (29%)
20年以上至30年	1 021 (18%)
30年以上至40年	1 006 (18%)
40年以上至55年	326 (6%)
總計	5 590 (100%)

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

### 租金檢討過程有可改善之處

2.21 根據地政總署指引，短期租約收取的租金一般每三年檢討一次(註23)。如批出短期租約是為了把不合法佔用政府土地的情況納入規範，則有關分區地政處應在租金檢討過程中進行視察，以決定是否續訂有關租約。地政總署其後

註23：直接批出作私人花園用途的短期租約收取的租金會每五年檢討一次。



會發出修訂租金通知書，通知租戶經修訂的租金金額 (註 24)。如租戶不接納經修訂的租金水平，租約便應終止。

2.22 審計署抽查了 5 份在 2014–15 至 2018–19 年度期間分別獲 5 個分區地政處 (註 25) 續訂的短期租約 (批租目的是把不合法佔用政府土地的情況納入規範)，並留意到：

- (a) 由於工作優次有序，有一個分區地政處 (西貢地政處) 自 2016 年 10 月起，已暫停為所有用作花園用途的短期租約個案的租金檢討進行實地視察。西貢地政處於 2020 年 1 月檢討此安排，並繼續實施有關安排至 2020 年 7 月；及
- (b) 另一個分區地政處沒有就一份短期租約 (短期租約 D) 的租金檢討進行實地視察。元朗地政處於 2010 年 2 月把短期租約 D 批給租戶 D，目的是把不合法佔用政府土地的情況納入規範。審計署發現：
  - (i) 元朗地政處於 2013 年 2 月、2015 年 10 月及 2018 年 12 月就短期租約 D 進行了租金檢討。據所能確定的資料，沒有文件證據顯示元朗地政處曾就該 3 次租金檢討工作進行實地視察；
  - (ii) 根據地政總署指引，如批出短期租約是為了把不合法佔用政府土地的情況納入規範，則有關分區地政處應在租金檢討過程中進行視察，以決定是否續訂有關租約；及
  - (iii) 沒有文件證據顯示元朗地政處曾在 2013 至 2018 年期間，到過該幅短期租約用地進行租金檢討所需的視察。

審計署認為，地政總署需要採取措施，確保屬下人員根據署方的指引，進行租金檢討所需的實地視察。

---

註 24：若未能在新租期開始日期前敲定新租金，地政總署會暫時收取舊租金。

註 25：該 5 個分區地政處是港島東區地政處、港島西及南區地政處、西貢地政處、沙田地政處和元朗地政處。

## 批出和續訂短期租約

---

### 需要定期取得租戶的營運資料 以決定是否為直接批出的短期租約續期

2.23 根據地政總署指引，由於直接批出的短期租約在首個租期屆滿後可按月或按季續租（見第 2.18(b) 及 (c) 段），分區地政處應定期檢視批准短期租約申請的理據，以決定理據是否仍然有效和租約應否獲准續期。尤其是直接批出作非牟利用途的短期租約用地，分區地政處必須監察該等短期租約用地的用途，以決定租約應否獲准續期。

2.24 審計署審查了 10 份短期租約（見第 2.11 段），發現在監察租戶營運情況，用以決定是否為直接批出的短期租約續期的做法不一，主要差異如下：

- (a) 一份短期租約（短期租約 E）以象徵式租金直接批予租戶 E 作非牟利用途（即中國武術、舞龍和舞獅的訓練場地），租期由 2017 年 5 月開始。租戶 E 必須每 6 個月向相關決策局提交營運報告（例如所舉辦的活動及出席活動的人數），以供監察，而這項規定亦已列入租賃協議；
- (b) 另一份短期租約（短期租約 F）以象徵式租金直接批予租戶 F 作非牟利用途（即體育發展中心），租期由 2016 年 2 月開始，固定租期為 3 年（由 2016 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日），其後按季續租。2018 年 9 月，地政總署就以象徵式租金為短期租約 F 續期的建議，向民政事務局尋求政策支持。民政事務局遂要求租戶 F 提交 2017 年及 2018 年的營運報告，以供局方考慮。審計署留意到，租賃協議並無規定租戶 F 必須定期向民政事務局提交營運報告；及
- (c) 審計署留意到，截至 2020 年 1 月（即短期租約 F 的 3 年固定租期屆滿後 12 個月），民政事務局仍未就短期租約 F 的續期事宜給予政策支持。民政事務局表示，根據租戶 F 提交的 2017 年及 2018 年營運報告可見，由於用地使用率未如理想，該局已要求租戶 F 就用地的使用提供更多資料，以作給予政策支持的考慮。

審計署認為，就直接批出作非牟利用途的短期租約而言，為協助相關決策局／部門決定是否就短期租約續期給予政策支持，地政總署宜就是否需要定期取得租戶的營運資料，以及是否需要把提交營運資料的規定納入租賃協議，諮詢相關決策局／部門。

## 審計署的建議

### 2.25 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 確保地政總署人員：
  - (i) 分析同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因；
  - (ii) 探討相關土地的臨時或短期用途是否符合法定規劃要求；及
  - (iii) 定期進行上述工作，並向管理高層提供結果作監察用途；
- (b) 確保地政總署人員根據地政總署指引，進行租金檢討所需的實地視察；及
- (c) 就是否需要定期取得租戶的營運資料，以及是否需要把提交營運資料的規定納入直接批出作非牟利用途的短期租約的租賃協議，諮詢相關決策局／部門。

## 政府的回應

### 2.26 地政總署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 地政總署會檢討現行指示／指引，以：
  - (i) 確保短期租約的續期符合相關規定，並會運用資訊科技(包括租約資料系統或其他相關電腦系統)記錄有關數據，以便定期分析，並供主管和管理高層進行監察；及
  - (ii) 新增要求，規定須就是否需要定期取得租戶的營運資料，諮詢相關決策局／部門。如相關決策局／部門同意監察短期租約用地的用途，地政總署會把這項規定納入每一份直接批出作非牟利用途的短期租約的租賃協議。如有違規情況，地政總署亦會在諮詢相關決策局／部門後採取管制行動；及
- (b) 除了提醒地政總署人員按照現行指示／指引進行租金檢討所需的實地視察外，地政總署亦會制訂監察措施確保地政總署人員遵辦。

## 第 3 部分：監察租約條件的遵行情況

3.1 本部分探討地政總署監察租約條件遵行情況的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 實地視察計劃 (第 3.2 至 3.6 段)；
- (b) 就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動 (第 3.7 至 3.13 段)；  
及
- (c) 短期租約資料的記錄工作 (第 3.14 至 3.20 段)。

### 實地視察計劃

3.2 根據地政總署指引，為防止租戶分租處所、搭建違規構築物或把佔用範圍擴展至毗鄰的政府土地，所有短期租約用地必須每三年視察一次 (不涉及私人花園的短期租約) 或每五年視察一次 (涉及私人花園的短期租約)。在切實可行和人手許可的情況下，各分區地政處應考慮根據短期租約的視察優次 (包括私人花園或非私人花園短期租約)，制訂和推行定期實地視察計劃，詳情如下：

- (a) 就高優次個案 (例如違規風險較高的短期租約或在過去 12 個月曾糾正違規情況的短期租約) 而言，視察應每年進行；
- (b) 就中優次個案而言，因應可用資源，視察應隨機進行，而視察次數一般較低優次個案 (即只符合強制性規定——見第 (c) 項) 頻密。分區地政處應考慮所屬分區短期租約的性質和類型，以及其他相關因素 (註 26) 以釐訂選取中優次個案進行視察的準則；及
- (c) 就低優次個案 (例如以象徵式租金批出的短期租約或沒有違規記錄的短期租約) 而言，應符合強制性規定 (即非私人花園短期租約每三年視察一次及私人花園短期租約每五年視察一次)。

---

註 26：需要考慮的因素包括個別個案的情況，以及有問題的短期租約個案或嚴重違規／投訴正在處理的個案數目。

**需要按規定進行實地視察及改善視察的成效**

3.3 **需要按規定進行實地視察** 根據地政總署的記錄，截至 2019 年 10 月，地政總署管理 5 590 份短期租約。審計署根據租約資料系統的資料（見第 3.14 段），分析了該 5 590 份短期租約的實地視察情況。由於租約資料系統沒有記錄短期租約的視察優次（即高、中或低——另見第 3.17(a) 及 3.18 段），審計署只能參考強制性規定（即非私人花園短期租約每三年視察一次及私人花園短期租約每五年視察一次——見第 3.2(c) 段）來確定實地視察是否適時進行。審計署留意到，該 5 590 份短期租約中，有 224 份非私人花園短期租約及 232 份私人花園短期租約分別在 3 年及 5 年內批出（因此在強制性規定下仍未到期進行視察）。至於餘下 5 134 份在強制性規定下需要視察的短期租約（即 3 396 份非私人花園短期租約及 1 738 份私人花園短期租約），審計署留意到：

- (a) 當中有 1 409 份短期租約（佔 5 134 份的 27%）未有進行實地視察，包括 836 份非私人花園短期租約和 573 份私人花園短期租約；及
- (b) 餘下 3 725 份（5 134 份 – 1 409 份）曾進行實地視察的短期租約（包括 2 560 份非私人花園短期租約及 1 165 份私人花園短期租約）中，有 1 057 份非私人花園短期租約及 481 份私人花園短期租約未有按強制性規定（即這兩類短期租約須分別每三年或五年視察一次——見表六）進行實地視察。個案四顯示有一份短期租約已長時間沒有進行實地視察，亦未有記錄原因。

## 監察租約條件的遵行情況

表六

### 3 725 份曾進行實地視察的短期租約 上次視察距今的時間 (2019 年 10 月)

上次視察 距今的時間	非私人花園 短期租約 (數目)	私人花園 短期租約 (數目)	總計 (數目)
1 年或以下	475	84	559
1 年以上至 2 年	569	110	679
2 年以上至 3 年	459	107	566
3 年以上至 5 年	482	383	865
5 年以上至 7 年	412	316	728
7 年以上至 9 年	157	159	316
9 年以上至 24 年	6	6	12
總計	2 560	1 165	3 725

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

### 個案四

#### 長時間沒有進行實地視察亦未有記錄原因 (2006 年 11 月至 2020 年 1 月)

- 短期租約 G 是以直接批地的方式，把一幅位於元朗的用地批予租戶 G 作醃製食品工廠的用途。短期租約 G 的租期由 1976 年 1 月開始，固定租期為 1 年，其後按季續租。
- 最後一次實地視察在 2006 年 11 月由元朗地政處進行，並未發現違規情況。據所能確定的資料，截至 2020 年 1 月，沒有文件證據顯示元朗地政處曾在 2006 年 11 月後進行視察，而沒有進行實地視察的原因亦未有記錄在案。

個案四 (續)

審計署的意見

3. 元朗地政處自最後一次在 2006 年 11 月 (即約 13 年前) 進行視察後，一直沒再就短期租約 G 進行實地視察，次數遠低於非私人花園短期租約每三年一次的強制視察頻次，情況並不理想。此外，沒有進行實地視察的原因亦未有記錄在案。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

- 3.4 **需要改善實地視察的成效** 地政總署表示，分區地政處應在接獲投訴後進行實地視察。地政總署指引進一步訂明，就特殊個案而言，實地視察更應按需要而在辦公時間以外進行。審計署留意到，有一個分區地政處就一宗個案所進行的實地視察，未能有效調查據稱違反租約條件的投訴 (見個案五)。

個案五

實地視察未能有效調查  
據稱違反租約條件的投訴  
(2019 年 1 月至 2019 年 4 月)

1. 短期租約 H 是以直接批地的方式，把一幅位於西貢的用地批予租戶 H 作船廠的用途。短期租約 H 的租期由 1976 年 1 月開始，固定租期為 1 年，其後按季續租。
2. 2019 年 1 月，西貢地政處收到一宗關於租戶 H 違反了短期租約 H 規定用途的投訴。該投訴指租戶 H 把應作船廠用途的有關用地在星期日提供駁船和水上電單車租賃服務。
3. 西貢地政處因應所收到的投訴，在 2019 年 1 月及 4 月的兩個平日進行實地視察。根據地政總署的記錄，西貢地政處在兩次視察中均未發現違規情況。

### 個案五 (續)

#### 審計署的意見

4. 由於據稱的違規情況涉及在星期日提供駁船和水上電單車租賃服務，因此，實地視察應在星期日而非平日進行，以改善投訴調查工作的成效。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

#### 審計署的建議

- 3.5 審計署建議地政總署署長應採取措施，確保地政總署人員按規定進行實地視察，以及改善實地視察的成效（例如應按需要在辦公時間以外進行視察）。

#### 政府的回應

- 3.6 地政總署署長接納審計署的建議，並表示除了提醒地政總署人員按照現行指示／指引進行實地視察，以及按指引採取措施以改善實地視察成效外，地政總署亦會制訂監察措施，確保上述工作得以落實。

#### 就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動

- 3.7 短期租約協議書通常載列租戶須遵守的條款及條件（例如用途、租期、覆蓋面積及租金等）。如有違反短期租約條件的情況，地政總署會採取管制行動，包括發出警告信和終止租約。根據地政總署指引，分區地政處應按訂明的時限，就違反短期租約條件的情況採取管制行動（見圖四）。



圖四

就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動



資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

備註：如果在 12 個月內再次發現相同的違規情況（雖然曾被糾正），有關分區地政處可酌情即時發出警告信，規定租戶在 14 天內完成糾正違規情況。在 14 天糾正期完結後 7 天內應進行視察。如果租戶未能糾正違規情況或提出務實合理的糾正時間表以作回應，則應終止有關租約。

3.8 審計署留意到，地政總署並未就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動（包括就每幅用地所發出的警告信和採取的跟進行動——另見第 3.17(b) 及 3.18 段）備存現成資料。審計署從 4 個分區地政處（港島西及南區地政處、西貢地政處、沙田地政處和元朗地政處——註 27）抽查了 20 份短期租約，以審查分區地政處在這方面的工作。審計署留意到，地政總署就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動有可予改善之處（見第 3.9 段）。

註 27：有關分區地政處從地政處轄下 3 個區域（即區域 1、區域 2 及區域 3）選取。

## 監察租約條件的遵行情況

### 需要針對違反短期租約條件的情況加強管制行動

3.9 審計留意到，在兩宗個案中，分區地政處未有就違反短期租約條件的情況適時採取妥善的管制行動（見個案六（涉及一幅短期租約用地上有違規構築物）及個案七（涉及違反一幅短期租約用地的用途限制））。

#### 個案六

##### 未有就短期租約用地上有違規構築物 適時採取妥善的管制行動 (2017 年 10 月至 2019 年 12 月)

1. 短期租約 I 是以直接批地的方式，把一幅位於西貢的用地批予租戶 I 作私人花園和泊車的用途。短期租約 I 的租期由 2002 年 6 月開始，固定租期為 5.5 年，其後每半年續租。

2. 2017 年 10 月，西貢地政處進行實地視察，並在該短期租約用地或毗連範圍發現多個違規構築物，情況如下：

所發現的違規構築物	面積 (平方米)
毗鄰有蓋車位的增建門廊 (面積較許可覆蓋面積大 10.8 平方米)	14.50
增建貯物室	7.80
增建平台及樓梯	16.80
增建門廊 (部分在短期租約用地範圍內)	1.45
總計	40.55

3. 2018 年 7 月，西貢地政處認為必須就有關土地的違規情況採取管制行動。不過，審計署留意到，截至 2019 年 12 月，該處仍未就違反短期租約條件的情況採取任何管制行動。

個案六 (續)

審計署的意見

4. 違規構築物在 2017 年 10 月被發現。西貢地政處雖然在 2018 年 7 月認為必須就該些違規構築物採取管制行動，但截至 2019 年 12 月 (約 17 個月後)，該處仍未採取任何管制行動。審計署認為，地政總署需要就短期租約用地上有違規構築物適時採取妥善的管制行動。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

個案七

未有就違反短期租約用地的用途限制  
適時採取妥善的管制行動  
(2002 年 1 月至 2020 年 1 月)

1. 政府於 1988 年以局限性投標方式，把一幅位於南區的短期租約用地首次以短期租約 J 批予租戶 J，以遷置受鴨脷洲北部填海工程影響的經營者。短期租約 J 的租期由 1988 年 11 月開始，並批出作輪機工場或海事相關行業的工場用途。其固定租期為 3 年，其後每半年續租。
2. 港島西及南區地政處在 2002 年 1 月進行實地視察，發現有關用地的處所用作經營零售商店，違反短期租約 J 的用途條款規定 (見第 1 段)。該地政處曾向租戶 J 發出兩封警告信，要求租戶糾正違規情況。港島西及南區地政處在 2003 年 8 月及 2006 年 7 月先後進行兩次實地視察，發現該處所的用途符合短期租約 J 的用途條款規定。

### 個案七 (續)

3. 在 2009 年 5 月至 2018 年 5 月的 9 年期間，港島西及南區地政處進行了四次實地視察 (分別於 2009 年 5 月、2012 年 4 月、2015 年 8 月及 2018 年 5 月)，發現有關用地的處所用作經營零售商店，違反短期租約 J 的用途條款規定 (見第 1 段)。不過，截至 2020 年 1 月，港島西及南區地政處仍未採取任何管制行動 (包括發出警告信)。

#### **審計署的意見**

4. 審計署認為，港島西及南區地政處雖然在 2009 年 5 月至 2018 年 5 月期間進行實地視察時發現有違反短期租約用地用途限制的情況，但一直沒有採取任何管制行動，情況並不理想。審計署認為，地政總署需要適時就違反短期租約條件的情況採取妥善的管制行動。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

#### **處理糾正違反短期租約條件的申請需時甚久**

3.10 根據地政總署指引，違反短期租約條件的情況通常應在 1 至 3 個月內糾正 (註 28)。對於可根據租約提出起訴的嚴重違規情況，分區地政處應加強管制行動，並密切監察糾正工作的進展。如果租戶未能在合理時限內糾正違規情況，應終止有關租約。

3.11 審計署審查了 4 個分區地政處 (見第 3.8 段) 的管制工作，結果顯示在 1 宗個案中，一個分區地政處花了很長時間處理糾正違反短期租約條件的申請 (見個案八)。

---

註 28：如獲區域助理署長批准，限期可進一步延長不超過 3 個月。

個案八

處理糾正違反短期租約條件的申請需時甚久  
(2011 年 9 月至 2019 年 12 月)

1. 短期租約 K 是以直接批地的方式，把一幅位於中西區的用地批予租戶 K 作遊樂花園的用途。短期租約 K 的租期由 1997 年 2 月開始，固定租期為 1 年，其後按季續租。
2. 2011 年 9 月，港島西及南區地政處進行實地視察，發現一個面積 49.4 平方米的花棚超過許可面積 (45 平方米)。2011 年 11 月及 12 月，該處向租戶 K 先後發出兩封警告信，要求就違規情況作出糾正。港島西及南區地政處在 2013 年 9 月進行實地視察時，發現租戶 K 已糾正違規情況。
3. 2015 年 10 月，港島西及南區地政處進行另一次實地視察，發現花棚擴大至 50.3 平方米，超過了許可面積 (45 平方米——見第 2 段)。2016 年 4 月，港島西及南區地政處向租戶 K 發出另一封警告信，要求就違規情況作出糾正。同月，租戶 K 申請把花棚超出的範圍納入規範。2016 年 6 月，港島西及南區地政處告知租戶 K，如租戶 K 就花棚多出的範圍支付行政費及由 2015 年 10 月起計的十足市值租金，該處會處理把花棚超出的範圍納入規範的申請。租戶 K 同意。
4. 2017 年 9 月，港島西及南區地政處進行實地視察，證實該花棚仍然存在。截至 2019 年 12 月，該處仍在審核租戶 K 於 3 年前 (即 2016 年 4 月) 所提交把花棚超出的範圍納入規範的申請。

**審計署的意見**

5. 審計署認為，地政總署需要採取措施，確保迅速處理糾正違反短期租約條件的申請，以及一旦申請不獲批准，便應採取管制行動。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

## 監察租約條件的遵行情況

---

### 審計署的建議

3.12 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 針對違反短期租約條件的情況 (包括載於第 3.9 段審計署所發現的個案)，加強管制行動；及
- (b) 採取措施，確保迅速處理糾正違反短期租約條件的申請 (包括載於第 3.11 段審計署所發現的個案)，以及一旦申請不獲批准，便應採取管制行動。

### 政府的回應

3.13 地政總署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 地政總署會檢討現行指示／指引，以加強管制行動，包括發出警告信。該署亦會制訂監察管制行動的措施。關於第 3.9 段所述的個案七，地政總署已在 2020 年 2 月 21 日向租戶 J 發出警告信；及
- (b) 除了提醒各分區地政處迅速處理糾正違反短期租約條件的申請，以及按照現行指示／指引進一步檢視管制行動。地政總署亦會考慮就處理糾正違反短期租約條件申請的時間訂立目標。

### 短期租約資料的記錄工作

3.14 租約資料系統在 2009 年推出，用於記錄地政總署所批出短期租約的資料。租約資料系統是一個網上系統，總部組、產業管理組和 12 個分區地政處都可登入系統 (註 29)。租約資料系統所載的資料包括所批出的短期租約的租戶名稱、批出方式、租期、生效日期、租金、租金檢討模式、按金金額、現時租金及部分基本條件。根據地政總署指引，分區地政處人員應在以下情況更新租約資料系統的資料：

- (a) 批出短期租約；
- (b) 租約條件的任何變更；

---

註 29：所有用戶戶口都獲准閱覽各分區地政處的所有短期租約記錄。

- (c) 進行實地視察；及
- (d) 終止短期租約。

### **需要改善租約資料系統中短期租約資料的記錄情況**

3.15 審計署從租約資料系統中抽查了 40 項短期租約的記錄 (涉及 7 個分區地政處——見第 2.7 段註 18)。審計署留意到，租約資料系統中有些短期租約記錄有錯誤和遺漏，包括申請日期 (3 項記錄)、簽立日期 (2 項記錄)、短期租約狀況 (2 項記錄) 及實地視察日期 (16 項記錄)。

3.16 審計署認為，地政總署需要採取措施，確保租約資料系統中的短期租約資料齊全和準確。

### **善用資訊科技提供管理資料**

3.17 審計署留意到，租約資料系統沒有備存一些重要的短期租約資料，情況如下：

- (a) **視察優次** 租約資料系統沒有備存視察優次的資料 (見第 3.3 段)。地政總署表示，租約資料系統沒有這項資料的欄位；及
- (b) **已進行的視察和就違反短期租約條件採取的管制行動** 審計署留意到：
  - (i) 租約資料系統所記錄的實地視察日期有遺漏 (見第 3.15 段)；及
  - (ii) 就違反短期租約條件的情況所發出警告信的資料，不常輸入租約資料系統中 (註 30)。

3.18 審計署認為，地政總署需要採取措施，善用資訊科技 (例如租約資料系統或其他相關電腦系統) 提供管理資訊，以監察短期租約的管理工作。

---

註 30：在 2011 至 2019 年期間，4 個分區地政處就 8 份短期租約的租戶違反租約條件的情況發出了 15 封警告信，當中有 14 封的資料沒有記入租約資料系統。

## 監察租約條件的遵行情況

---

### 審計署的建議

3.19 審計署建議地政總署署長應採取措施：

- (a) 確保租約資料系統中的短期租約資料齊全和準確；及
- (b) 善用資訊科技（例如租約資料系統或其他相關電腦系統）提供管理資訊，以監察短期租約的管理工作。

### 政府的回應

3.20 地政總署署長接納審計署的建議，並表示地政總署會逐步運用資訊科技（包括租約資料系統或其他相關電腦系統），以備存更完整準確的短期租約資料和提升短期租約的管理工作。



## 第 4 部分：適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

4.1 本部分探討地政總署管理適合作短期租約用途的空置政府用地的的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 找出適合作短期租約用途的空置政府用地 (第 4.3 至 4.12 段)；
- (b) 為善用適合作短期租約用途的空置政府用地而進行的工作 (第 4.13 至 4.21 段)；及
- (c) 用地管理及用地資料的披露 (第 4.22 至 4.33 段)。

### 適合作短期租約用途的空置政府用地

4.2 地政總署表示，空置政府用地作短期用途的其中一項原則，是不得影響有關用地的長遠發展。假如用地的長遠發展可能會受到負面影響，便須審慎判斷，平衡相關利益。截至 2019 年 9 月，地政總署管理 955 幅適合作短期租約用途的空置政府用地 (土地總面積為 192 公頃)，大致包括：

- (a) 92 幅對公眾具一般商業價值而又適合通過公開招標以短期租約方式租出作商業用途的用地 (土地總面積為 69 公頃) (見第 1.6(a) 段)；及
- (b) 863 幅對公眾沒有一般商業價值而可直接批予個別機構或團體 (例如非政府機構) 作社區、團體或非牟利用途以配合特定政策目標的用地 (土地總面積為 123 公頃) (見第 1.6(b) 段)。

### 找出適合作短期租約用途的空置政府用地

4.3 地政總署總部 (由高級管理層及產業管理組、總部組等相關組別組成) 負責制訂空置政府用地的管理和批地政策及指引，並統籌相關落實工作。地政總署轄下 12 個分區地政處則負責按照地政總署總部提供的政策及指引，執行各自職權範圍內的空置政府用地管理工作所涉及的日常運作。

## 適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

---

### 4.4 地政總署表示：

- (a) 該署已積極管理，盡量通過短期租約，善用政府整體的空置用地 (註 31)；
- (b) 分區地政處須就各自管理的所有空置政府用地，妥善備存完整的記錄，以便找出適合作短期租約用途的用地，從而更妥善監察和加以運用。分區地政處已就各自所管理的用地 (包括對公眾具一般商業價值和沒有一般商業價值的用地)，備存適合作短期租約用途的空置政府用地清單；及
- (c) 分區地政處每季更新適合作短期租約用途的空置政府用地清單，並把記錄提交有關分區檢討委員會 (註 32) 以供檢視，呈交地政總署相關的區域助理署長以供監察，以及送交產業管理組以供記錄。

### 需要確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確

4.5 **部分適合作短期租約用途的空置政府用地沒有納入清單** 審計署審查了 3 個分區地政處 (港島西及南區地政處、荃灣葵青地政處和大埔地政處) 截至 2019 年 9 月的記錄，發現其管理的空置政府用地當中，有些可能適合作短期租約用途但沒有納入適合作短期租約用途的空置政府用地清單 (註 33)。審計署把這些用地的情況，轉介該 3 個分區地政處核實。2019 年 12 月和 2020 年 1 月及 3 月，該 3 個分區地政處告知審計署：

- (a) 11 幅用地 (土地總面積為 0.4 公頃) 適合非政府機構作短期租約用途，並將會提供作此用途；及
- (b) 67 幅用地 (土地總面積為 4.3 公頃) 有待檢討是否適合作短期租約用途。

4.6 **部分不適合作短期租約用途的空置政府用地納入清單** 根據地政總署所編制截至 2019 年 9 月的適合作短期租約用途的空置政府用地清單，對公眾具

---

註 31：政府整體的空置用地數量會因新增空置用地 (例如政府部門把完成用作臨時工地的用地交還地政總署) 或刪減現有用地 (例如以短期租約方式批出用地) 而改變。

註 32：各分區地政處設有分區檢討委員會制度，由地政專員 (即分區地政處主管) 主持會議，以檢討該區的土地行政工作，包括與空置政府用地相關的工作。

註 33：根據該 3 個分區地政處截至 2019 年 9 月的記錄，這些空置政府用地對公眾沒有一般商業價值，但記錄中沒有提到這些用地是否適合非政府機構作短期租約用途。

一般商業價值而又適合以短期租約方式租出的用地有 92 幅 (見第 4.2(a) 段)。審計署的審查發現，在該 92 幅用地中，有 69 幅正進行招標、批地或撥地程序。至於餘下的 23 幅用地，在審計署的轉介下，有關分區地政處經核實後發現，這些用地不應納入適合作短期租約用途的空置政府用地清單，原因如下：

- (a) 3 幅已撥予其他決策局／部門，將被其他決策局／部門徵用，又或正進行批地程序以作長遠發展；
- (b) 7 幅不適合作短期租約用途；及
- (c) 13 幅正在研究中，以確定是否適合作短期租約用途。

4.7 審計署留意到，上述空置政府用地的情況經審計署轉介有關分區地政處核實後 (見第 4.5 及 4.6 段)，地政總署總部於 2020 年 1 月向各分區地政處發出通函，就管理空置政府用地作短期租約用途一事，提供進一步的指引 (註 34)。鑑於適合作短期租約用途的空置政府用地清單是監察和善用有關用地的重要記錄，審計署認為，地政總署需要繼續致力確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確。地政總署也需要就載於第 4.5(b) 及 4.6(c) 段審計署所找出的用地，及早完成檢討該等用地是否適合作短期租約用途。

### 與選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則和用地是否適合作短期租約用途所作的決定相關的文件記錄均有可改善之處

4.8 審計署留意到以下方面有可改善之處：

- (a) **部分分區地政處沒有妥善記錄選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則** 地政總署表示，各區情況和對適合作短期租約用途的空置政府用地的需求各不相同。在選取適合作短期租約用途的空置政府用地時，每個分區地政處都有各自一套已獲分區檢討委員會 (見第 4.4(c) 段註 32) 通過的選取準則 (註 35)。在回應審計署有關 3 個分區地政處 (見第 4.5 段) 所用選取準則的查詢時：

---

註 34：該通函就各方面提供更多指引，包括如何找出新的空置政府用地 (例如新用地的可能來源) 和評估空置政府用地是否適合作短期租約用途 (例如選取適合非政府機構作短期租約用途的空置政府用地的準則示例)。

註 35：2008 年 5 月，地政總署總部完成檢討分區地政處選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則，並於 2008 年 6 月通知各分區地政處有關檢討結果。所有分區地政處在採用有關準則選取適合作短期租約用途的空置政府用地時，均須考慮有關檢討結果，並視乎情況考慮額外因素或作進一步闡釋。2020 年 1 月，地政總署總部發出進一步指引 (見第 4.7 段)。

## 適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

---

- (i) 2 個分區地政處在 2020 年 1 月及 2 月告知審計署，他們未能找到獲分區檢討委員會通過的選取準則的文件記錄；及
  - (ii) 1 個分區地政處向審計署提供已獲分區檢討委員會通過的選取準則 (註 36)；及
- (b) **部分分區地政處沒有妥善記錄分區檢討委員會的決定** 根據地政總署指引，分區檢討委員會會在會議上評估並決定有哪些空置政府用地適合作短期租約用途 (通過公開招標或直接批地——見第 1.6 段)。在找出適合作短期租約用途的空置政府用地後，所有有關決定和原因或理據均應妥善記錄在案。審計署曾查詢記載 12 個分區檢討委員會就 2019 年 9 月 30 日結束季度所作的決定的文件記錄，截至 2020 年 1 月所收到的回應如下：
- (i) 有 5 個分區地政處告知審計署，他們沒有撰寫會議記錄，記載分區檢討委員會的決定；
  - (ii) 有 2 個分區地政處告知審計署，他們正撰寫會議記錄以記載分區檢討委員會的決定；及
  - (iii) 有 5 個分區地政處已在會議記錄中記載分區檢討委員會的決定。

4.9 審計署認為，地政總署可改善以下方面的文件記錄：

- (a) 分區檢討委員會通過的選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則；及
- (b) 分區檢討委員會就各空置政府用地是否適合作短期租約用途所作的決定。

### 可善用資訊科技以監察適合作短期租約用途的空置政府用地

4.10 地政總署表示，該署總部負責整體監督和監察各分區地政處的工作，以確保有關工作符合既定政策及指引。鑑於適合作短期租約用途的空置政府用地

---

註 36：選取準則如下：(a) 空置政府用地的短期租約用途，不得影響法定圖則所訂明的永久土地用途；(b) 如分區地政處有可用資源，會選出土地面積超過 500 平方米並設有車輛通道的空置或未佔用的政府用地，作短期租約用途；及 (c) 配合政策指示的申請會獲優先考慮。

資料由有關分區地政處備存，地政總署總部需要定期要求各分區地政處呈交報表(以試算表形式)，以便監察。據所能確定的資料，地政總署總部沒有定期就適合作短期租約用途的空置政府用地，編制管理資料(例如摘要或重點簡介)，以供高級管理層備考。審計署認為，地政總署宜善用資訊科技，記錄適合作短期租約用途的空置政府用地的資料(例如探討把適合作短期租約用途的空置政府用地的資料納入租約資料系統(記錄已批出短期租約資料的網上系統——見第3.14段)或其他相關電腦系統是否可行)，以期加強提供管理資料作監察用途。

### 審計署的建議

#### 4.11 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 繼續致力確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確；
- (b) 就載於第4.5(b)及4.6(c)段審計署所找出的用地，及早完成檢討該等用地是否適合作短期租約用途；
- (c) 改善以下方面的文件記錄：
  - (i) 分區檢討委員會通過的選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則；及
  - (ii) 分區檢討委員會就各空置政府用地是否適合作短期租約用途所作的決定；及
- (d) 善用資訊科技，記錄適合作短期租約用途的空置政府用地的資料(例如探討把適合作短期租約用途的空置政府用地的資料納入租約資料系統或其他相關電腦系統是否可行)，以期加強提供管理資料作監察用途。

### 政府的回應

#### 4.12 地政總署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 地政總署已於2020年1月修訂現行有關管理空置政府用地的使用情況的指示／指引(見第4.7段)；及

## 適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

---

- (b) 地政總署會採取措施，運用資訊科技，包括租約資料系統或其他相關電腦系統，以：
  - (i) 監察和確保適合作短期租約用途的空置政府用地的資料齊全和準確，並妥善記錄這些用地的選取準則和各分區檢討委員會就這些用地合適與否所作的決定；及
  - (ii) 記錄關於適合作短期租約用途的空置政府用地的資料，並加強分析和監察。

## 為善用適合作短期租約用途的空置政府用地而進行的工作

### *需要加強工作以善用適合作短期租約用途的空置政府用地*

4.13 審計署留意到，地政總署可加強工作以善用適合作短期租約用途的空置政府用地，詳情如下：

- (a) 可改善向有關決策局／部門諮詢的工作和探討措施以善用適合作短期租約用途的空置政府用地（見個案九）；及
- (b) 需要持續檢討資助計劃的成效和加強宣傳（見第 4.14 至 4.17 段）。

個案九

可改善向有關決策局／部門諮詢的工作和探討措施  
以善用適合作短期租約用途的空置政府用地  
(2004 年 7 月至 2020 年 1 月)

1. 2004 年 7 月，當局按前衛生福利及食物局的要求，預留大嶼山 3 幅適合作短期租約用途的相鄰空置政府用地 (用地 A、A1 及 A2，面積分別為 13 900 平方米、4 930 平方米及 4 150 平方米)，作北大嶼山醫院第二期發展之用。

*申請使用用地 A、A1 及 A2*

2. *申請使用用地 A1 作短期租約用途 (第一宗申請)* 2010 年 7 月，一個宗教團體 (申請者 D) 提交短期租約申請，要求使用用地 A1 作宗教及附屬用途，為期 3 至 5 年。2010 年 8 月，離島地政處拒絕申請者 D 的申請，理由是用地 A1 有發展計劃。

3. 2020 年 1 月，離島地政處在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 根據檔案記錄，用地 A1 當時已預留供興建醫院之用。相信該處是根據有關資料拒絕該宗短期租約申請；及
- (b) 該處並沒有將該宗短期租約申請交予食物及衛生局傳閱，以查詢有關用地 A1 永久用途的發展計劃當時最新的推展情況。

4. *申請臨時使用用地 A 及 A1 (第二宗申請)* 2013 年 2 月，運輸署提交申請，要求臨時使用用地 A 及 A1 作非專營巴士的停泊區，為期 3.5 年。離島地政處把申請轉介食物及衛生局，徵詢該局的意見。2013 年 4 月，食物及衛生局反對該宗申請，理由是擬議 3.5 年的臨時使用期，或會對有關用地的永久用途構成限制 (註 1)，而非專營巴士駛入停泊區所途經的道路亦可能衍生管理問題。

個案九 (續)

5. **申請使用用地 A、A1 及 A2 作短期租約用途 (第三宗申請)** 2016 年 7 月，一個體育團體提交短期租約申請，要求使用用地 A、A1 及 A2 作體育用途，為期 3 年。2017 年 11 月，離島地政處把申請轉介食物及衛生局，徵詢該局的意見。食物及衛生局不贊成該宗申請，理由是擬議 3 年的短期租約租期，將超越北大嶼山醫院第二期發展工地勘測工程及相關小規模研究的預定開展日期。

**用地 A 及 A1 的臨時用途**

6. 用地 A 及 A1 已分別自 2019 年 7 月起用作臨時休憩處及自 2017 年 4 月起用作臨時足球場，有關設施採用共管模式由若干個決策局／部門共同管理 (註 2)。地政總署表示，該 2 幅用地仍可供申請以短期租約租用 (註 3)。

**審計署的意見**

7. 審計署留意到：

- (a) 離島地政處在拒絕第一宗申請前，未有向食物及衛生局諮詢有關用地 A1 永久用途的發展計劃當時最新的推展情況 (見上文第 3(b) 段)；
- (b) 就第二宗及第三宗申請而言，離島地政處已諮詢食物及衛生局。該局反對／不贊成該等申請，理由是擬議租期或會對有關用地的永久用途構成限制、擬議租期將超越預定工程開展日期，以及擬議用途可能衍生其他管理問題 (見上文第 4 及 5 段)。然而，沒有文件證據顯示地政總署曾與食物及衛生局探討局方所關注問題能否解決 (例如通過縮短租期)；及
- (c) 用地 A 及 A1 已分別自 2019 年 7 月及 2017 年 4 月起採用共管模式用作臨時用途 (見上文第 6 段)。



個案九 (續)

8. 為善用適合作短期租約用途的空置政府用地，審計署認為，地政總署需要：
- (a) 就臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請，諮詢有關決策局／部門；
  - (b) 與有關決策局／部門充分探討解決其在考慮臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請時所關注問題的可行方法；及
  - (c) 考慮在適當情況下採用共管模式，以善用適合作短期租約用途的空置政府用地。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註1：食物及衛生局表示，當時正進行有關在用地 A 及 AI 發展私家醫院服務的檢討，視乎檢討的結果而可能在短期內需要徵用該 2 幅用地。

註2：用地 A 及 AI 的設施的建造及維修保養費用由離島區議會資助。該等設施在落成後由若干個決策局／部門共同管理。這些決策局／部門各自負責其職權範圍內的運作事宜。舉例說，民政事務總署負責處理公眾投訴及設施的日常維修保養，而地政總署則負責處理涉及不合法佔用土地的個案。

註3：地政總署表示，如公眾或其他決策局／部門就用地 A 及 AI 提交其他建議，則該署會在諮詢共管模式下的有關決策局／部門後，考慮該等建議能否更善用有關用地，讓政府整體在掌握有關情況後作出決定。

4.14 **需要持續檢討資助計劃的成效和加強宣傳** 發展局表示，有些適合作短期租約用途並可供非政府機構作社區、團體或非牟利用途的空置政府用地存在技術限制，例如毗鄰斜坡、樓宇結構殘舊失修需要進行重大復修及修葺工程，或基建支援不足等。現時，非政府機構準租戶需自行解決這些問題並承擔工程費用，但部分準租戶或會認為所需的工作及財政承擔與其倡議的非牟利用途不成比例，甚至超出它們的財政及技術能力。

4.15 為支援非政府機構使用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地，發展局於 2019 年 2 月推出一項 10 億元的資助計劃（見第 1.11 段）。資助計劃會為成功申請的非政府機構提供財政資助，以支付所需基本工程（例如斜坡加固工程及地盤平整）的費用，使出租用地在工程完成後適合使用，以推行惠及社區的項目。

## 適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

---

4.16 發展局及地政總署表示：

### 發展局

- (a) 發展局已致力推廣資助計劃（例如善用地政總署、民政事務總署等政府部門、專業學會及其他相關機構的轉介，接觸有意申請者）；
- (b) 自 2019 年 2 月資助計劃推行後至 2019 年 9 月期間，該局一共收到 8 宗申請（註 37），全部申請均獲批准；
- (c) 自 2019 年 2 月資助計劃推行後，發展局已邀請地政總署呈閱需要政策支持而各決策局對給予政策支持與否有特別關注的短期租約申請個案。此舉有助與相關決策局更適時討論該等申請，以取得明確的結果。這項試驗安排在推動多宗短期租約申請的審批工作方面已漸見成效。發展局準備與地政總署緊密合作，以加快個別分區地政處審議處理中的短期租約申請，特別是那些惠及社區的申請；及

### 地政總署

- (d) 地政總署已向發展局提供獲批短期租約申請的資料，以供該局考慮從資助計劃撥款資助。

4.17 由於資助計劃是一項新措施，旨在支援非政府機構使用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地，審計署認為，發展局需要聯同地政總署，持續檢討資助計劃的成效，以及按需要加強宣傳，以期善用這些適合作短期租約用途的空置政府用地。

## 審計署的建議

4.18 審計署建議，為善用適合作短期租約用途的空置政府用地，地政總署署長應：

- (a) 就臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請，諮詢有關決策局／部門；

---

註 37：該 8 宗申請涉及核准撥款合共 7,030 萬元。

- (b) 與有關決策局／部門充分探討解決其在考慮臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請時所關注問題的可行方法；及
- (c) 考慮在適當情況下採用共管模式，以善用適合作短期租約用途的空置政府用地。

4.19 審計署建議發展局局長應聯同地政總署署長，持續檢討資助計劃的成效，以及按需要加強宣傳，以期讓非政府機構善用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地。

## 政府的回應

4.20 地政總署署長接納載於第 4.18 段的審計署建議，並表示地政總署會：

- (a) 檢討現行指示／指引及機制，確保在處理有關臨時使用已預留給決策局／部門按各自職權範圍作發展的空置政府用地的申請時，諮詢有關決策局／部門；
- (b) 採取措施，在處理有關臨時使用已預留給決策局／部門按各自職權範圍作發展的空置政府用地的申請時，與有關決策局／部門探討解決其在考慮申請時所關注問題的可行方法；及
- (c) 採取措施，在考慮有關臨時使用已預留給決策局／部門按各自職權範圍作發展的空置政府用地的申請時，與有關決策局／部門探討可否採用共管模式，以期在適當情況下善用這些空置政府用地。

4.21 發展局局長接納載於第 4.19 段的審計署建議。地政總署署長表示，地政總署會與發展局合作推行審計署的建議。

### 用地管理及用地資料的披露

#### *部分適合作短期租約用途的空置政府用地在用地管理方面有所不足之處*

4.22 適合作短期租約用途的空置政府用地在批出前的用地管理工作由地政總署負責。這些工作包括在土地上設置圍網、提供護衛服務或巡邏服務、剪草及清理垃圾和積水，以及清理違例構築物。用地管理工作是按地政總署的定期合約提供（註 38）。

4.23 在 2019 年 10 月至 12 月期間，審計署實地視察了 17 幅適合作短期租約用途的空置政府用地（各幅用地佔地超過 1 公頃）。這些用地分別由 8 個分區地政處（港島東區地政處、港島西及南區地政處、離島地政處、荃灣葵青地政處、北區地政處、大埔地政處、屯門地政處和元朗地政處）管理。審計署留意到，部分用地在管理方面有所不足之處（各有 1 個或超過 1 個不足之處），詳情如下：

- (a) 12 幅 (71%) 用地有圍網損毀（見照片五的例子）；
- (b) 10 幅 (59%) 用地的入口閘門打開／沒有上鎖（見照片六的例子）；
- (c) 2 幅 (12%) 用地長草叢生，會導致蟲害防治問題（例如蚊蟲滋生）（見照片七的例子）；
- (d) 7 幅 (41%) 用地有違法棄置廢物（見照片八的例子）；
- (e) 2 幅 (12%) 用地的政府土地告示牌損毀；及
- (f) 1 幅 (6%) 用地懷疑被不合法佔用作泊車用途（見第 4.25 及 4.26 段）。

---

註 38：截至 2019 年 9 月，地政總署簽訂了 18 份用地管理定期合約，包括 3 份護衛服務合約、5 份植物護理合約和 10 份清理及小型工程合約。這些合約大致為期 18 至 30 個月不等。地政總署表示，除了用地管理服務外，這些定期合約承辦商也提供其他服務，例如採取行動把不合法佔用人逐離違例構築物，以及進行樹木風險評估。

照片五至八

用地管理方面的不足之處

照片五

圍網損毀



照片六

入口閘門打開



照片七

長草叢生



照片八

違法棄置廢物



資料來源：審計署人員於 2019 年 11 月／12 月拍攝的照片

4.24 審計署在實地視察期間發現適合作短期租約用途的空置政府用地有不當情況，而當中 2 幅用地顯示有用地管理問題（見第 4.25 至 4.28 段），審計署認為，地政總署可採取措施，改善用地管理工作。

## 適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

4.25 審計署曾於 2019 年 10 月實地視察了屯門一幅面積 32 200 平方米適合作短期租約用途的空置政府用地 (用地 B)，懷疑該用地被不合法佔用作泊車用途 (見照片九)。審計署審查有關分區地政處 (即屯門地政處) 的記錄，發現屯門地政處在 2017 年 3 月及 2019 年 11 月實地視察時發現用地 B 被不合法佔用作泊車用途。2020 年 2 月及 3 月，屯門地政處告知審計署：

- (a) 關於在 2017 年 3 月實地視察時發現的不當情況，屯門地政處未能找到跟進行動的記錄；及
- (b) 至於在 2019 年 11 月實地視察時發現的違例泊車問題，屯門地政處一方面會繼續採取行動驅趕停泊在用地 B 的車輛，另一方面已在 2019 年 12 月向香港警務處求助。由於用地 B 有部分地方現時是車輛通道，把整幅用地完全圍封並不切實可行。屯門地政處會考慮在有較大機會被佔用的位置豎設矮柱、石屎墩等屏障，以遏止違例泊車而不阻礙現有通道。

### 照片九

#### 用地懷疑被不合法佔用作泊車用途



資料來源：審計署人員於 2019 年 10 月 27 日下午 3 時 50 分拍攝的照片

4.26 審計署認為，地政總署需要就適合作短期租約用途的空置政府用地被不合法佔用的情況，適時採取執管行動。

4.27 在另一幅審計署曾視察適合作短期租約用途的空置政府用地 (用地C——土地面積為 14 900 平方米，位於屯門一個住宅區附近)，審計署留意到有一些用地管理問題，當中要點如下：

- (a) 2018 年及 2019 年，屯門地政處屢次接獲由附近居民就用地管理提出的投訴，包括圍網損毀、入口閘門損毀、有人擅自進入用地玩模型飛機／模型車、用地被不合法佔用存放雜物 (例如龍門架和旗幟)，以及違法棄置廢物造成衛生問題；
- (b) 屯門地政處在接獲投訴後約 1 個月內採取跟進行動 (例如實地視察、進行維修工程、張貼告示要求清理放置在用地上的雜物，以及豎設 1 塊政府土地告示牌)；
- (c) 由於屢次收到投訴，屯門地政處於 2019 年 3 月指示其護衛服務定期合約承辦商在用地 C 分兩更提供護衛服務，有關護衛服務在 2019 年 4 月 1 日開始提供。然而，在護衛服務開始後，屯門地政處在 2019 年 4 月及 10 月進行兩次實地視察時，仍然發現用地 C 的入口閘門損毀；及
- (d) 審計署在 2019 年 12 月進行實地視察時，發現入口閘門打開和有違法棄置廢物。

屯門地政處屢次接獲有關用地 C 的用地管理問題的投訴 (見上文第 (a) 項)。雖然屯門地政處已就用地管理問題採取跟進行動，但問題仍未完全解決 (見上文第 (c) 及 (d) 項)。

4.28 2020 年 3 月，屯門地政處告知審計署：

- (a) 損毀的閘門及圍網已經維修，用地 C 已經清理；及
- (b) 屯門地政處亦已去信護衛服務定期合約承辦商，提醒對方如發現任何不當情況，須立刻向該處報告。

審計署認為，地政總署需要繼續致力確保用地 C 的用地管理問題得以適時解決。

## 適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

---

### 需要改善就適合作短期租約用途的空置政府用地資料的披露

4.29 自 2017 年 11 月起，就適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地（見第 4.2(b) 段），地政總署已編制清單，臚列此等用地（下稱“可供非政府機構使用的用地清單”），並在政府的“地理資訊地圖”網頁（見第 2.4(a)(i) 段註 14）發布該清單。該清單列出重要的用地資料，包括用地位置、用地面積、估計可使用時期、用地狀況及申請狀況。有興趣的非政府機構可參考該清單，並向有關分區地政處提交短期租約申請。地政總署表示，該清單會每兩星期更新一次。截至 2019 年 9 月，清單上共有 863 幅用地。

4.30 截至 2019 年 9 月，可供非政府機構使用的用地清單上的 863 幅用地當中，有 351 幅 (41%) 的土地面積分別超過 500 平方米。審計署審查了該 351 幅用地已披露的用地狀況資料，留意到：

- (a) 沒有披露 26 幅 (7%) 用地的地形資料（即用地屬於平地或是有斜坡），其餘 325 幅 (93%) 用地則有這方面的資料；
- (b) 沒有披露 238 幅 (68%) 用地是否種有植物（即用地是否有樹木、草地或已鋪上混凝土），其餘 113 幅 (32%) 用地則有這方面的資料；及
- (c) 沒有披露 101 幅 (29%) 用地是否設有行車／行人通道，其餘 250 幅 (71%) 用地則有這方面的資料。

4.31 審計署認為，地政總署需要採取措施，就適合作短期租約用途的空置政府用地，改善在政府的“地理資訊地圖”網頁上相關資料的披露（例如提供更全面的用地狀況資料），以便有興趣的人士／團體提交短期租約申請。

### 審計署的建議

4.32 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 採取措施，改善適合作短期租約用途的空置政府用地的用地管理工作，包括：
  - (i) 就適合作短期租約用途的空置政府用地被不合法佔用的情況，適時採取執管行動；及



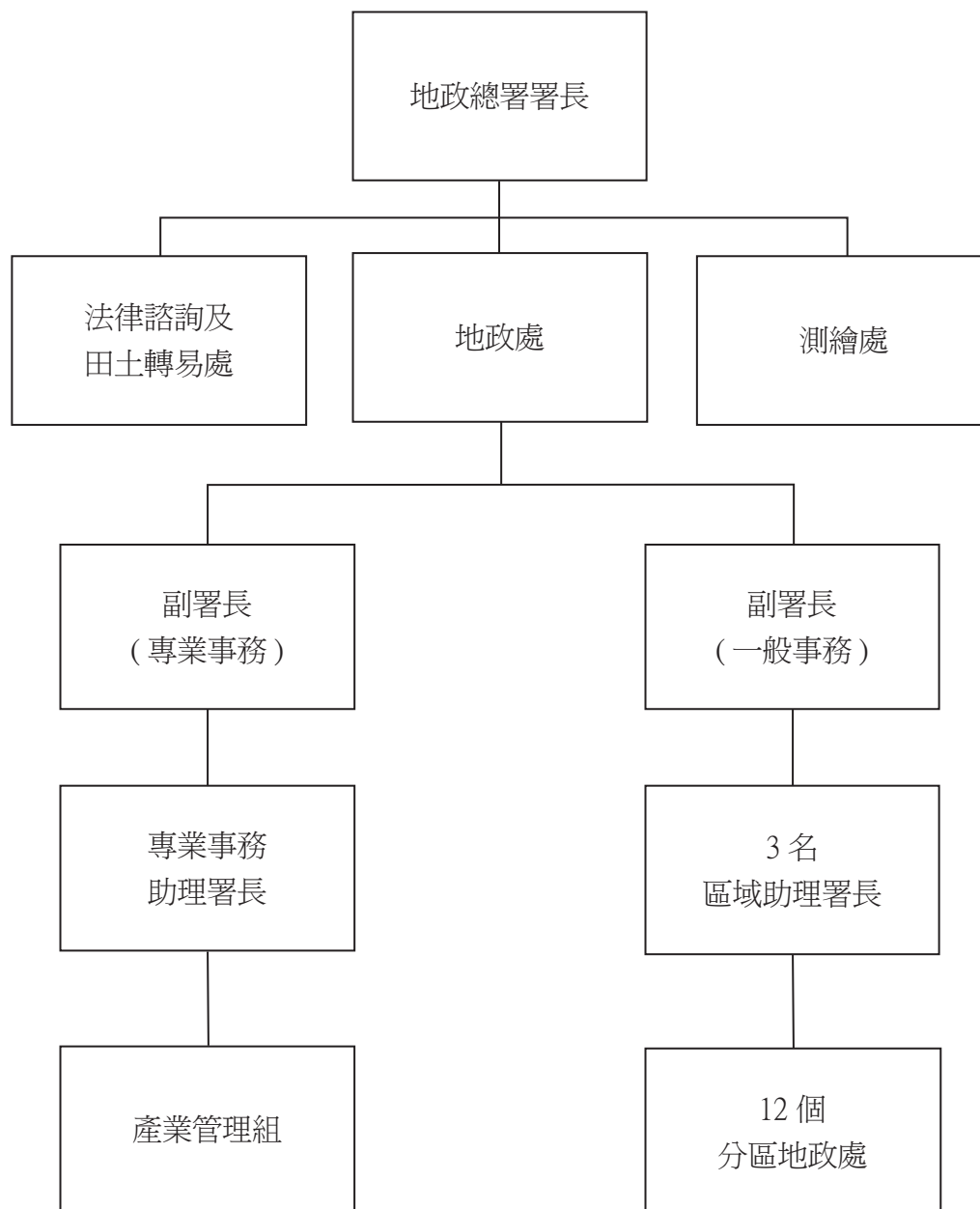
- (ii) 繼續致力確保用地 C 的用地管理問題得以適時解決；及
- (b) 採取措施，就適合作短期租約用途的空置政府用地，改善在政府的“地理資訊地圖”網頁上相關資料的披露（例如提供更全面的用地狀況資料），以便有興趣的人士／團體提交短期租約申請。

## 政府的回應

4.33 地政總署署長接納審計署的建議，並表示地政總署會：

- (a) 採取措施，改善適合作短期租約用途的空置政府用地的用地管理工作，包括因應資源和工作優次，就這些用地被不合法佔用的情況適時採取執管行動，以及繼續致力確保用地 C 的用地管理問題得以適時解決；及
- (b) 採取措施，運用資訊科技，包括租約資料系統或其他相關電腦系統，改善就適合作短期租約用途的空置政府用地資料的披露。

地政總署：  
組織架構圖 (摘要)  
(2019 年 9 月 30 日)



資料來源：地政總署的記錄

# 地政總署管理短期租約的工作

## 摘要

1. 地政總署是政府的土地行政機關。截至 2019 年 9 月，香港境內約有 110 700 公頃土地。除已出售、撥用或根據其他土地文書被佔用的土地外，其餘土地泛稱未批租和未撥用的政府土地。地政總署表示：(a) 未批租和未撥用的政府土地 (截至 2019 年 9 月約有 65 430 公頃) 涵蓋大量未必可作臨時用途的土地，包括沒通過任何正式撥地程序而由政府各部門管理及／或保養的公共基建或設施 (例如郊野公園、道路及公共運輸交匯處) 所佔用的土地。截至 2019 年 9 月，這類土地的面積約為 57 300 公頃 (即佔 65 430 公頃未批租和未撥用政府土地的 88%)；(b) 就未批租和未撥用政府土地當中有機會撥作臨時用途的用地而言，如政府各決策局／部門沒有相關的殷切需求時，有關用地便會推出供政府以外的人士／團體申請作短期租約用途；(c) 截至 2019 年 9 月，地政總署管理 5 582 份短期租約，土地總面積為 2 411 公頃，而適合作短期租約用途的空置政府用地有 955 幅，土地總面積為 192 公頃；及 (d) 在 2018–19 年度，從短期租約所得的租金收入為 15.75 億元。

2. 地政總署表示，短期租約的政策目標包括確保土地作有效益的臨時用途，以及善用閒置的資源，為政府帶來收入。地政總署通過公開招標或直接批地的方式，批出短期租約。地政總署在釐定短期租約的年期時，會考慮有關用地的長遠用途和發展時間表。短期租約的固定租期一般為 1 年到 5 年不等，其後定期續租。如有政策理據，則租期可較長，最長為 7 年。如在固定租期屆滿或租約首 3 年屆滿時 (以日期較後者為準)，相關用地在之後 3 年內無須即時用作永久或其他臨時用途，則通常會就另一固定租期重新招標 (適用於通過招標批出的短期租約)，或按月或按季續租 (適用於直接批出的短期租約)。短期租約會批予租戶作租賃協議所訂明的指定用途。地政總署會進行實地視察，以確定是否有違反租約條件的情況。該署一旦發現租戶違反租約條件，便會按情況採取相應的管制行動 (包括採取行動收回土地)。地政總署轄下 12 個分區地政處負責短期租約的行政工作，包括批出和續訂短期租約、監察和執行短期租約條件，以及備存用地記錄及資料。審計署最近審查了地政總署管理短期租約的工作。

## 摘要

---

### 批出和續訂短期租約

3. **處理短期租約申請需時甚久** 審計署分析了地政總署在 2014–15 至 2018–19 年度期間批出的 1 165 份短期租約的處理時間，留意到：(a) 處理有關申請的時間由少於 1 個月至 22 年不等，平均為 20 個月；及 (b) 204 份 (佔 1 165 份的 18%) 短期租約申請的處理時間超過 3 年。審計署的審查發現，在一宗個案中，有關分區地政處沒有適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況，包括處理短期租約申請 (需時 14 年) 和確保租戶遵行批出短期租約時所附帶的租約條件。就此，審計署留意到地政總署沒有就處理短期租約申請的時間訂立目標 (第 2.5 及 2.6 段)。

4. **處理短期租約申請的指引有可改進之處** 根據地政總署指引，所收到的短期租約申請由各個分區地政處審核。審計署留意到，地政總署並未就下述情況制訂具體指引：(a) 如何處理沒有資格簽訂租賃協議的申請人 (例如非法人團體) 所遞交的短期租約申請，包括應否立即拒絕申請人或給予寬限期以作糾正；及 (b) 如何處理欠缺政策支持的短期租約申請，包括應否告知申請人欠缺政策支持的原因，以及應否拒絕有關申請或容許申請人修改其建議書以取得政策支持 (第 2.7 及 2.8 段)。

5. **向短期租約租戶徵收按金的做法不一** 根據地政總署指引，簽訂租賃協議時，應向租戶徵收按金，以支付在租賃協議終止時，清拆租戶留在短期租約用地上所搭建構築物的費用。如短期租約是批予非牟利或慈善團體，則繳付按金規定可獲豁免。審計署的審查發現，地政總署向 2 名租戶徵收按金的做法不一。該 2 名租戶均是慈善團體，同樣獲准在短期租約用地上搭建構築物。結果，其中 1 名租戶沒有被徵收按金，而另 1 名租戶則被收取按金。審計署認為，地政總署需要考慮就短期租約向非牟利或慈善團體徵收按金的做法，提供進一步指引 (第 2.12 及 2.13 段)。

6. **需要考慮就發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限** 為提高土地資訊的透明度，自 2018 年 12 月開始，於 2018 年 1 月 1 日或之後以短期租約方式批出的用地的資料已在“地理資訊地圖”發布。地政總署表示，在 2018 年 1 月之前批出的短期租約的租賃資料會逐步上載“地理資訊地圖”。截至 2019 年 10 月，在地政總署管理的 5 590 份短期租約當中，只有 1 333 份 (24%) 租約的租賃資料已上載“地理資訊地圖”。審計署留意到，地政總署沒有就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限。審計署認

## 摘要

---

為，為提高土地資訊的透明度，地政總署需要考慮設定這時限（第 2.14 及 2.15 段）。

7. **需要分析同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因** 根據地政總署指引，短期租約的固定租期一般不超過 7 年。發展局表示，用地的臨時或短期用途不得妨礙已規劃的長期發展，並應符合法定規劃要求。審計署分析了截至 2019 年 10 月 5 590 份由地政總署管理的短期租約，留意到有 4 565 份（佔 5 590 份的 82%）租約的租戶超過 7 年維持不變。事實上，有 2 353 份（佔 5 590 份的 42%）租約的租戶超過 20 年（最長為 55 年）維持不變。審計署留意到，地政總署並未備存現成資料顯示同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因，以及有關用途是否符合法定規劃要求（第 2.18 至 2.20 段）。

8. **租金檢討過程有可改善之處** 根據地政總署指引，短期租約收取的租金一般每三或五年檢討一次。如批出短期租約是為了把不合法佔用政府土地的情況納入規範，則有關分區地政處應在租金檢討過程中進行視察，以決定是否續訂有關租約。審計署抽查了 5 份這類短期租約，發現：(a) 有一個分區地政處自 2016 年 10 月起，已暫停為所有用作花園用途的短期租約個案的租金檢討進行實地視察；及 (b) 另一個分區地政處就一份為了把不合法佔用政府土地的情況納入規範而批出的短期租約，三度檢討租金時均沒有進行實地視察（第 2.21 及 2.22 段）。

### 監察租約條件的遵行情況

9. **需要按規定進行實地視察** 根據地政總署指引，為防止租戶分租處所、搭建違規構築物或把佔用範圍擴展至毗鄰的政府土地，所有非私人花園的短期租約用地必須每三年視察一次，而私人花園的短期租約用地則須每五年視察一次（下稱強制性規定）。在切實可行和人手許可的情況下，各分區地政處應考慮根據短期租約視察優次（即高、中及低優次個案），制訂和推行定期視察計劃。截至 2019 年 10 月，地政總署管理 5 590 份短期租約，當中 456 份在強制性規定下仍未到期進行視察。至於餘下 5 134 份在強制性規定下需要視察的短期租約，審計署留意到：(a) 當中有 1 409 份（佔 5 134 份的 27%）未有進行實地視察；及 (b) 3 725 份（佔 5 134 份的 73%）曾進行實地視察的短期租約中，有 1 538 份（佔 3 725 份的 41%）的實地視察未有按強制性規定進行（第 3.2 及 3.3 段）。

## 摘要

---

10. **需要改善實地視察的成效** 地政總署表示，分區地政處應在接獲投訴後進行實地視察。如屬特殊個案，實地視察更應按需要而在辦公時間以外進行。審計署留意到，在一宗個案中，分區地政處進行的實地視察未能有效調查據稱違反租約條件的投訴。雖然據稱違反租約條件的情況在星期日發生，但實地視察在平日而非星期日進行（第 3.4 段）。

11. **需要針對違反短期租約條件的情況加強管制行動** 短期租約協議書通常載列租戶須遵守的條款及條件。根據地政總署指引，分區地政處應按訂明的時限，就違反短期租約條件的情況採取管制行動。審計署留意到，在兩宗個案中，分區地政處未有就違反短期租約條件的情況（包括短期租約用地上有違規構築物，以及違反短期租約用地的用途限制）適時採取妥善的管制行動。審計署認為，地政總署需要就違反短期租約條件的情況適時採取妥善的管制行動（第 3.7 及 3.9 段）。

12. **需要改善租約資料系統中短期租約資料的記錄情況** 租約資料系統在 2009 年推出，用於記錄地政總署所批出短期租約的資料。審計署抽查了租約資料系統中的短期租約記錄，發現有些記錄（例如申請日期及實地視察日期）有錯誤和遺漏。審計署認為，地政總署需要採取措施，確保租約資料系統中的短期租約資料齊全和準確（第 3.14 至 3.16 段）。

13. **善用資訊科技提供管理資料** 審計署留意到，租約資料系統沒有備存一些重要的短期租約資料，包括：(a) 視察優次（見第 9 段）；(b) 實地視察日期（部分記錄在租約資料系統中有遺漏——見第 12 段）；及 (c) 就違反短期租約條件的情況所發出警告信的資料（不常輸入租約資料系統中）。審計署認為，地政總署需要採取措施，善用資訊科技提供管理資料，以監察短期租約的管理工作（第 3.17 及 3.18 段）。

### 適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

14. 截至 2019 年 9 月，地政總署管理 955 幅適合作短期租約用途的空置政府用地，大致包括：(a) 92 幅對公眾具一般商業價值而又適合通過公開招標以短期租約方式租出作商業用途的用地（土地總面積為 69 公頃）；及 (b) 863 幅對公眾沒有一般商業價值而可直接批予個別機構或團體（例如非政府機構）作社

## 摘要

---

區、團體或非牟利用途以配合特定政策目標的用地 (土地總面積為 123 公頃) (第 4.2 段)。

15. **需要確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確** 地政總署表示，分區地政處已就各自所管理的用地，備存適合作短期租約用途的空置政府用地清單。分區地政處每季更新這些清單，並提交有關分區檢討委員會以供檢視，呈交地政總署相關的區域助理署長以供監察，以及送交地政總署總部以供記錄。審計署審查了 3 個分區地政處的記錄，發現其管理的空置政府用地當中，有些可能適合作短期租約用途但沒有納入截至 2019 年 9 月的適合作短期租約用途的空置政府用地清單。在審計署的轉介下，該 3 個分區地政處經核實後發現：(a) 11 幅用地 (土地總面積為 0.4 公頃) 適合非政府機構作短期租約用途，並將會提供作此用途；及 (b) 67 幅用地 (土地總面積為 4.3 公頃) 有待檢討是否適合作短期租約用途。此外，根據地政總署所編制截至 2019 年 9 月的適合作短期租約用途的空置政府用地清單，對公眾具一般商業價值而又適合以短期租約方式租出的用地有 92 幅。審計署的審查發現，在該 92 幅用地中，有 23 幅被審計署轉介有關分區地政處核實後顯示，這些用地因種種原因 (例如已撥予其他決策局／部門) 而不應納入適合作短期租約用途的空置政府用地清單。審計署作出上述轉介後，地政總署總部於 2020 年 1 月向各分區地政處發出通函，就管理空置政府用地作短期租約用途一事，提供進一步的指引。審計署認為，地政總署需要繼續致力確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確。地政總署也需要就審計署所找出的用地，及早完成檢討該等用地是否適合作短期租約用途 (第 4.4 至 4.7 段)。

16. **與選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則和用地是否適合作短期租約用途所作的決定相關的文件記錄均有可改善之處** 地政總署表示，各區情況和對適合作短期租約用途的空置政府用地的需求各不相同。在選取適合作短期租約用途的空置政府用地時，每個分區地政處都有各自一套已獲分區檢討委員會通過的選取準則。審計署留意到：(a) 在選作審查的 3 個分區地政處中，有 2 個未能找到獲分區檢討委員會通過的選取準則的文件記錄；及 (b) 根據地政總署指引，分區檢討委員會會在會議上評估並決定有哪些空置政府用地適合作短期租約用途，而所有決定均應妥善記錄在案。然而，審計署留意到，截至 2020 年 1 月，在 12 個分區地政處中，有 5 個沒有撰寫會議記錄，記載分區檢討委員會就 2019 年 9 月 30 日結束季度所作的決定 (第 4.8 段)。

17. **可善用資訊科技以監察適合作短期租約用途的空置政府用地** 地政總署表示，該署總部負責整體監督和監察各分區地政處的工作，以確保有關工作符

## 摘要

合既定政策及指引。鑑於適合作短期租約用途的空置政府用地資料由有關分區地政處備存，地政總署總部需要定期要求各分區地政處呈交報表（以試算表形式），以便監察。據所能確定的資料，地政總署總部沒有定期就適合作短期租約用途的空置政府用地，編制管理資料（例如摘要或重點簡介），以供高級管理層備考。審計署認為，地政總署宜善用資訊科技，記錄適合作短期租約用途的空置政府用地的資料，以期加強提供管理資料作監察用途（第 4.10 段）。

18. **可改善向有關決策局／部門諮詢的工作和探討措施以善用適合作短期租約用途的空置政府用地** 有 3 幅適合作短期租約用途的空置政府用地自 2004 年起一直預留作發展計劃之用，而在 2010 至 2016 年期間合共有 3 宗申請要求使用有關用地。審計署留意到：(a) 地政總署在拒絕第一宗申請前，未有向有關決策局諮詢該發展計劃當時最新的推展情況；及 (b) 就第二宗及第三宗申請而言，地政總署已諮詢有關決策局。該局基於種種理由（例如擬議租期或會對有關用地的永久用途構成限制）反對／不贊成該等申請。然而，沒有文件證據顯示地政總署曾與有關決策局探討局方所關注問題能否解決（例如通過縮短租期）（第 4.13 段）。

19. **需要持續檢討支援非政府機構善用適合作短期租約用途的空置政府用地的資助計劃的成效** 為支援非政府機構使用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地，發展局於 2019 年 2 月推出一項 10 億元的“資助計劃以支援非政府機構善用空置政府用地”（資助計劃）。資助計劃會為成功申請的非政府機構提供財政資助，以支付所需基本工程的費用，使出租用地在工程完成後適合使用。發展局表示，自資助計劃推行後至 2019 年 9 月期間，該局一共收到 8 宗申請，全部申請均獲批准。地政總署已向發展局提供獲批短期租約申請的資料，以供該局考慮從資助計劃撥款資助。由於資助計劃是一項新措施，審計署認為，發展局需要聯同地政總署，持續檢討資助計劃的成效，以及按需要加強宣傳，以期善用這些適合作短期租約用途的空置政府用地（第 4.15 至 4.17 段）。

20. **部分適合作短期租約用途的空置政府用地在用地管理方面有不足之處** 在 2019 年 10 月至 12 月期間，審計署實地視察了 17 幅適合作短期租約用途的空置政府用地，各幅用地佔地超過 1 公頃。審計署留意到，部分用地在管理方面有所不足之處，包括：(a) 圍網損毀；(b) 入口閘門打開／沒有上鎖；(c) 有人違法棄置廢物；及 (d) 懷疑用地被不合法佔用作泊車用途。審計署認為，地政總署可採取措施，改善適合作短期租約用途的空置政府用地的用地管理工作（第 4.23 及 4.24 段）。



## 摘要

---

### 審計署的建議

21. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。  
審計署建議地政總署署長應：

#### *批出和續訂短期租約*

- (a) 加強措施，確保地政總署人員適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況，包括處理短期租約申請和確保租戶遵行批出短期租約時所附帶的租約條件 (第 2.16(a) 段)；
- (b) 考慮就處理短期租約申請的時間訂立目標 (第 2.16(b) 段)；
- (c) 就如何處理涉及申請人沒有資格簽訂租賃協議及欠缺相關決策局／部門政策支持的短期租約申請提供指引 (第 2.16(c) 段)；
- (d) 考慮就涉及搭建許可構築物的短期租約，向非牟利或慈善團體徵收按金的做法，提供進一步指引 (第 2.16(e) 段)；
- (e) 考慮就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限 (第 2.16(f) 段)；
- (f) 確保地政總署人員：
  - (i) 分析同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因 (第 2.25(a)(i) 段)；及
  - (ii) 探討相關土地的臨時或短期用途是否符合法定規劃要求 (第 2.25(a)(ii) 段)；
- (g) 確保地政總署人員根據地政總署指引，進行租金檢討所需的實地視察 (第 2.25(b) 段)；

#### *監察租約條件的遵行情況*

- (h) 採取措施，確保地政總署人員按規定進行實地視察，以及改善實地視察的成效 (第 3.5 段)；
- (i) 針對違反短期租約條件的情況，加強管制行動 (第 3.12(a) 段)；
- (j) 確保租約資料系統中的短期租約資料齊全和準確 (第 3.19(a) 段)；

## 摘要

---

- (k) 善用資訊科技 (例如租約資料系統或其他相關電腦系統) 提供管理資料，以監察短期租約的管理工作 (第 3.19(b) 段)；

### *適合作短期租約用途的空置政府用地的管理*

- (l) 繼續致力確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確，以及就審計署所找出的用地，及早完成檢討該等用地是否適合作短期租約用途 (第 4.11(a) 及 (b) 段)；
  - (m) 就分區檢討委員會通過的選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則；以及分區檢討委員會就各空置政府用地是否適合作短期租約用途所作的決定，改善相關的文件記錄 (第 4.11(c) 段)；
  - (n) 善用資訊科技，記錄適合作短期租約用途的空置政府用地的資料，以期加強提供管理資料作監察用途 (第 4.11(d) 段)；
  - (o) 就臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請，諮詢有關決策局／部門，以及與該等決策局／部門充分探討解決其在考慮申請時所關注問題的可行方法 (第 4.18(a) 及 (b) 段)；及
  - (p) 採取措施，改善適合作短期租約用途的空置政府用地的用地管理工作 (第 4.32(a) 段)。
22. 審計署並**建議**發展局局長應聯同地政總署署長，持續檢討資助計劃的成效，以及按需要加強宣傳，以期讓非政府機構善用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地 (第 4.19 段)。

### 政府的回應

23. 發展局局長及地政總署署長接納審計署的建議。

## 第 8 章

環境局  
環境保護署  
建築署

“綠在區區”  
的設置和管理工作

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

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 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](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# “綠在區區” 的設置和管理工作

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.11
審查工作	1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：“綠在區區”的設置	2.1
“綠在區區”的推展	2.2 – 2.6
審計署的建議	2.7
政府的回應	2.8
工程項目的管理	2.9 – 2.21
審計署的建議	2.22
政府的回應	2.23 – 2.24
第 3 部分：“綠在區區”提供的服務	3.1 – 3.3
環保教育服務	3.4 – 3.14
審計署的建議	3.15
政府的回應	3.16
可回收物料收集服務	3.17 – 3.32
審計署的建議	3.33
政府的回應	3.34
“綠在區區”的訪客人次	3.35 – 3.43
審計署的建議	3.44
政府的回應	3.45

	段數
<b>第 4 部分：其他管理事宜</b>	4.1
“綠在區區”的巡查	4.2 – 4.8
審計署的建議	4.9
政府的回應	4.10
審核“綠在區區”營辦團體提交的報告 並監察其是否符合匯報規定	4.11 – 4.24
審計署的建議	4.25
政府的回應	4.26
數量清單和最低服務規定所訂明的數量	4.27 – 4.30
審計署的建議	4.31
政府的回應	4.32
<b>附錄</b>	<b>頁數</b>
A：環境保護署：組織架構圖（摘要） （2019 年 10 月 31 日）	67
B：“綠在區區”營辦合約就教育活動 所訂的最低次數規定（2019 年 9 月）	68
C：“綠在區區”營辦合約就收集可回收物料 所訂的最低噸數規定（2019 年 9 月）	69

# “綠在區區” 的設置和管理工作

## 摘要

1. 在 2013 年年初，環境局宣布以先導方式，在不同地區設立 5 個“社區環保站”（於 2014 年年中正名為“綠在區區”，為求簡明，下文統稱“綠在區區”），以推廣環保和綠色教育以及加強可回收物料收集網絡。有關推展“綠在區區”的工作，屬環境局和環境保護署（環保署）的政策範疇。《二零一四年施政報告》宣布會在全港 18 區各設立一個“綠在區區”。環境局表示，設立 18 個“綠在區區”的工程開支預計約為 4 億元；而當局將透過招標，委聘非政府機構營辦各個“綠在區區”，讓綠色生活紮根社區。
2. 環保署表示，每個“綠在區區”的用地宜不少於 1 500 平方米，並盡可能位處交通方便的地方，方便區內居民前往；它亦應有空間用作暫存可回收物料，並有指定空間供回收車裝卸可回收物料和一般辦公地方，以及因應推動環保教育的需要，設有多功能活動室和可作露天活動用途的其他配套設施。環保署是“綠在區區”項目的工程倡議人，而建築署則為推行“綠在區區”項目的工務部門。截至 2019 年 12 月，關於在 18 區設置“綠在區區”的進度：(a) 已獲批出合共 2.868 億元的撥款推行 11 個“綠在區區”項目，所涉及的開支合共為 1.955 億元。9 個“綠在區區”項目的建造工程已在 2015 至 2018 年期間完成，而 2 個“綠在區區”項目的建造工程仍在進行中；及 (b) 餘下 7 個“綠在區區”項目仍在規劃或選址階段。
3. 環保署表示，私營回收商主要收集商業價值較高的可回收物料。“綠在區區”旨在加強環保教育，並協助社區收集各類可回收物料，尤其是經濟價值低的可回收物料（包括電器、電腦、玻璃樽、充電池，以及慳電膽和光管），讓綠色生活紮根社區。
4. 環保署透過公開招標方式委聘非政府機構營運“綠在區區”。截至 2019 年 12 月，當局已就 9 個已完成建造工程的“綠在區區”批出營辦合約。在 9 個“綠在區區”中，其中 8 個已在 2015 年 5 月至 2019 年 10 月期間投入服務，而餘下 1 個則會在 2020 年第二季投入服務。“綠在區區”在 2018 年的營運開

## 摘要

---

支總額約為 2,400 萬元。環保署負責監察“綠在區區”營辦團體的表現。審計署最近就政府設置和管理“綠在區區”的工作進行審查。

### “綠在區區”的設置

5. **需要繼續致力應對在推展“綠在區區”項目時所面對的挑戰** 2014 年，環境局告知立法會環境事務委員會，預計全部 18 個“綠在區區”項目會在隨後 3 年（即由 2015 至 2017 年）陸續落成。然而，該 18 個“綠在區區”項目未能在預定時間內完成。截至 2020 年 2 月，9 個（50%）項目的建造工程已經完成，另外 2 個（11%）項目的建造工程仍在進行中，餘下的 7 個（39%）項目則仍在規劃或選址階段。環保署表示：(a) 在 18 區物色合適選址以便在各區設立“綠在區區”的工作，實際上遇到巨大挑戰；及 (b) 就未能物色到合適選址設立“綠在區區”的地區，環保署正研究其他方法，以加快在這些地區提供“綠在區區”的核心服務。審計署認為，環保署需要繼續致力應對在推展餘下“綠在區區”項目時所面對的挑戰，並加快行動，研究其他方法，為未有“綠在區區”的地區提供“綠在區區”的核心服務（第 2.4、2.6 及 2.7 段）。

6. **部分“綠在區區”的建造工程延誤完成** 截至 2019 年 12 月，有 9 個“綠在區區”的建造工程已經完成，但較各自的合約原定完工日期遲了約 1.5 至 14 個月。建築署表示，在計及獲批准的延期後，這 9 個“綠在區區”的工程中有 3 個的完工時間出現延誤，延誤時間為 1 至 5 個月不等（第 2.11 及 2.12 段）。

7. **建造工程在相關圖則獲核准前進行和沒有依據核准圖則進行** 根據環保署的要求，兩個“綠在區區”（即“綠在深水埗”和“綠在屯門”）應設有貯存倉，內置物料分類區以裝設和操作打紮機。環保署就打紮機而提出的面積要求，已納入合約作為合約規定。根據合約，工程須在建築署核准相關圖則後才可展開，並須依據核准圖則進行。然而，就該兩個“綠在區區”而言，貯存倉內物料分類區的結構鋼架在建築署核准相關圖則前已建成，並且沒有依據核准圖則施工。最後，該兩個“綠在區區”均未能符合環保署就裝設打紮機而提出的面積要求，在內裝設了體積較小和處理量較低的打紮機（第 2.14 至 2.17 段）。

8. **需要從部分“綠在區區”投入服務後遇到設施的種種問題汲取教訓** 審計署留意到，兩個“綠在區區”在投入服務後須進行工程，以處理設施的種種問題：(a) “綠在沙田”需要進行工程，以處理建築物天台滲漏和廁所沖水的問



## 摘要

---

題。所有問題最後需時逾3年才能徹底解決；及 (b) “綠在東區” 需要進行工程，以處理建築物天台的積水問題。有關問題最後需時約兩年才能徹底解決。審計署認為，建築署需要從該兩個“綠在區區”的設施問題汲取教訓，以改善“綠在區區”工程項目的推行(第 2.18 至 2.22 段)。

### “綠在區區”提供的服務

9. 環保署透過公開招標方式委聘非政府機構營運“綠在區區”，營辦合約一般為期3年。根據營辦合約，營辦團體須提供的服務包括教育服務、可回收物料收集服務和設施管理服務。“綠在區區”營辦團體舉辦3類教育活動，即常規教育活動、特色教育活動和特別社區活動。此外，營辦團體一般收集兩類可回收物料，即許可回收物品(例如玻璃樽、家用電器(包括電器電子產品)、電腦和配件、充電池，以及慳電膽和光管)和第二類回收物品(例如舊衣物和紡織品、書籍和玩具)(第 3.2、3.5 及 3.19 段)。

10. **部分“綠在區區”未能符合舉辦教育活動的最低次數規定** 營辦合約訂有“綠在區區”營辦團體在合約期內每年須提供各類教育活動的最低次數規定。審計署留意到，兩個“綠在區區”(即“綠在沙田”和“綠在屯門”)在現行營辦合約的合約期首年，所舉辦的外展常規教育活動和特別社區活動的次數均低於最低次數規定40%至67%不等。環保署表示，該兩個“綠在區區”營辦團體在履行這兩類活動的新規定(2017年11月實施)時都遇到無法預計的困難，而署方正檢討常規教育活動的合約規定。審計署認為，環保署需要盡早完成檢討有關教育活動的最低次數規定，並推動“綠在區區”營辦團體互相分享在提供教育服務方面的經驗(例如所遇到的困難)(第 3.6 至 3.8 段)。

11. **需要發布“綠在區區”所辦常規教育活動次數的計算方法** 根據營辦合約，只有合乎合約規定的教育活動，才合資格獲支付款項，並用作計算是否符合最低次數規定。審計署留意到，環保署與一個營辦團體(該團體營辦“綠在沙田”和“綠在觀塘”)協定(通過環保署向該營辦團體發出的電郵)合資格獲支付款項的常規教育活動次數的計算方法。由於協定的方法或可適用於其他營辦團體，審計署認為，環保署需要向該署人員和“綠在區區”營辦團體發布計算“綠在區區”舉辦教育活動次數的方法，以劃一做法，並助營辦團體舉辦同類活動(第 3.9、3.11 及 3.12 段)。

## 摘要

12. **部分“綠在區區”未能符合收集可回收物料的最低噸數規定** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體所提供的可回收物料收集服務不可低於可回收物料的最高噸數規定。審計署留意到，3個“綠在區區”（即“綠在沙田”、“綠在葵青”和“綠在深水埗”）在首份營辦合約的合約期首年，所收集的可回收物料的數量均低於最高噸數規定6%至39%不等。環保署表示，該3個“綠在區區”營辦團體由於遇到特殊情況，以致在營運初期未達最高噸數規定；在其後合約期內收集到的可回收物料，已遠超最高噸數規定。審計署認為，環保署需要不時檢視收集可回收物料的最高噸數規定（第3.23及3.25段）。

13. **“綠在區區”的服務網絡有可予改善之處** “綠在區區”營辦團體循不同途徑（例如“綠在區區”場內回收和屋邨回收點）收集可回收物料。就7個在2015至2018年期間投入服務的“綠在區區”的服務網絡而言，審計署留意到這7個“綠在區區”營辦團體提交的每月工作報告年度摘要載列屋邨回收點覆蓋率（覆蓋區內居住人口由65%至90%不等），但並沒有載列覆蓋率如何計算，而環保署亦沒有把核實計算的工作記錄在案。審計署認為，環保署需要要求“綠在區區”營辦團體把屋邨回收點覆蓋率的計算納入每月工作報告年度摘要，以供環保署核實（第3.21、3.27及3.28段）。

14. **“綠在區區”未能符合貯存可回收物料的規範** 根據營辦合約，就“綠在區區”貯存可回收物料而言，除非獲得環保署事先同意，營辦團體不應在“綠在區區”場內存放可回收物料超過7天。審計署留意到，7個在2015至2018年期間投入服務的“綠在區區”在2018年10月至2019年6月期間所收集的可回收物料未能符合7天最長貯存期的規範。環保署表示：(a)由於社區關注“骯髒廢物”或會貯存在“綠在區區”內，所以在推行“綠在區區”項目之初實施了7天最長貯存期的規範；(b)隨着近年“綠在區區”推廣“乾淨回收”，“綠在區區”所收集和貯存的可回收物料一般都乾淨衛生；及(c)環保署在定期實地巡查“綠在區區”時同意營辦團體在貯存區存放可回收物料超過7天。審計署認為，環保署需要因應“綠在區區”的最新營運情況和所存放可回收物料的衛生情況，檢討可回收物料的7天最長貯存期的規範（第3.29至3.32段）。

15. **“綠在區區”訪客人次計算方法有可予改善之處** “綠在區區”營辦團體會在向環保署提交的每月工作報告中，匯報“綠在區區”的訪客人次。環保署表示，有部分“綠在區區”營辦團體用人手計算訪客人次，而其他營辦團體則在“綠在區區”範圍內裝置電子點算器以計算人次。審計署認為，環保署需要檢討“綠在區區”營辦團體所採用的訪客人次計算方法的成效，以改善計算方法（第3.36段）。

## 摘要

---

16. **部分“綠在區區”的訪客人次較預期少** 2016年3月，環保署告知立法會財務委員會，每個“綠在區區”每天接待的訪客預期平均可達100人次。審計署留意到，就5個在2015至2017年期間投入服務的“綠在區區”：(a)有4個(80%)“綠在區區”(在全年營運的年份)每年接待的訪客人次均少於預期；及(b)有3個“綠在區區”的訪客人次在2017至2018年期間分別減少6%、17%和26%。環保署表示，自2017年11月起“綠在區區”新增外展活動，故認為個別“綠在區區”的服務水平應以其訪客人次和外展活動所服務的人數來評估。然而，審計署留意到環保署並沒有就外展活動訂定預期服務人次(第3.37至3.39段)。

### 其他管理事宜

17. **需要把巡查結果的分析記錄在案** 為監察“綠在區區”的表現和營運，環保署人員會定期例行巡查“綠在區區”的可回收物料收集服務、教育服務和設施。根據環保署的指引，巡查人員應在指定標準巡查表格上記錄巡查結果。審計署審查了6個“綠在區區”(在2015至2018年9月期間投入服務)在2019年1月至6月的例行巡查記錄，並留意到記錄在巡查表格的298次巡查中，於146次巡查中發現235個事項，而部分事項於例行巡查中頗為常見。環保署表示，“綠在區區”小組成員一直在定期小組會議上分享在最新巡查期間所發現的事項，並跟進經常出現的事項。然而，審計署留意到環保署並沒有把所發現事項的分析結果記錄在案(第4.2至4.4及4.8段)。

18. **收集和發送可回收物料的匯報和審核工作有可予改善之處** “綠在區區”營辦團體須在每月工作報告載列所收集和發送的許可回收物品和第二類回收物品的大概重量。審計署審查了7個“綠在區區”(在2015至2018年期間投入服務)自合約生效以來至2019年6月的每月工作報告，在收集和發送的可回收物料的累計重量方面，留意到有部分類別的許可回收物品和第二類回收物品，所收集和發送的可回收物料的累計重量出現重大差異。環保署表示，出現重大差異的理由包括：(a)所發送的許可回收物品數量，亦包括所收集但不能在合理時間內再轉送或捐贈他人的第二類回收物品和物料。營辦合約容許環保署把其他可回收物料指定為許可回收物品，而環保署不時批准“綠在區區”營辦團體把所收集的部分第二類回收物品轉為許可回收物品；(b)部分“綠在區區”營辦團體通過所開設的跳蚤市場把大量所收集到的第二類回收物品免費轉送他人，而所轉送的數量並沒有計入每月工作報告所載的發送數量；及(c)截至2019年6月，存放在“綠在區區”的部分許可回收物品和第二類回收物品的數

## 摘要

---

量激增。審計署認為“綠在區區”營辦團體的匯報和環保署的審核工作可予改善，以更好地監察可回收物料的去向，並了解該等物料是否獲得妥善處理(第 4.13 至 4.16 段)。

19. **逾期提交報告和經審計的財務報表** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須向環保署提交每月工作報告、每月工作報告的年度摘要和經審計的周年財務報表。審計署留意到，有部分營辦團體逾期提交報告和經審計的財務報表。環保署表示，雖然基於運作需要而須營辦團體盡早提交定期報告，但有些輔助資料在提交報告限期內無法取得。環保署會根據實際情況檢討現行安排，以求在各方面取得平衡。審計署認為，環保署需要加快行動，檢討“綠在區區”營辦團體的現行匯報規定，並提醒這些團體遵從合約規定，適時提交經審計的財務報表(第 4.17 至 4.19 段)。

20. **需要分享“綠在區區”的營運經驗** 截至 2019 年 12 月，有 7 個“綠在區區”已營運逾 1 至 4 年。審計署留意到，環保署並沒有向“綠在區區”營辦團體發布良好作業指引。審計署認為，環保署需要考慮發布從多年累積的經驗得出的良好作業方法，與“綠在區區”營辦團體分享，以改善“綠在區區”的服務(第 4.24 段)。

### 審計署的建議

21. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議環境保護署署長應：

#### *“綠在區區”的設置*

- (a) 繼續致力應對在推展餘下“綠在區區”項目時所面對的挑戰(包括物色合適選址)，並加快行動，研究其他方法，為未有“綠在區區”的地區提供“綠在區區”的核心服務(第 2.7 段)；

#### *“綠在區區”提供的服務*

- (b) 因應“綠在區區”的營運情況和區內居民對有關服務的需求，盡早完成檢討有關教育活動的最低次數規定(第 3.15(a) 段)；
- (c) 推動“綠在區區”營辦團體互相分享在提供教育服務方面的經驗(例如所遇到的困難)，以助這些團體提供同類服務(第 3.15(b) 段)；

## 摘要

---

- (d) 向環保署人員和“綠在區區”營辦團體發布計算“綠在區區”舉辦教育活動次數的方法，以劃一做法，並助營辦團體舉辦同類活動(第 3.15(c) 段)；
- (e) 因應“綠在區區”營辦團體的營運情況和所遇到的困難，不時檢視收集可回收物料的最低噸數規定(第 3.33(a) 段)；
- (f) 要求“綠在區區”營辦團體把屋邨回收點覆蓋率的計算納入每月工作報告年度摘要，以供環保署核實(第 3.33(c) 段)；
- (g) 因應“綠在區區”的最新營運情況和所存放可回收物料的衛生情況，檢討可回收物料的 7 天最長貯存期的規範(第 3.33(e) 段)；
- (h) 檢討“綠在區區”營辦團體所採用的訪客人次計算方法的成效，以改善計算方法(第 3.44(a) 段)；
- (i) 檢討“綠在區區”場內和外展活動的預期服務人次，以充分反映“綠在區區”的服務水平，並在檢討後監察是否達到所訂的預期服務人次(第 3.44(b) 段)；

### *其他管理事宜*

- (j) 記錄巡查期間所發現事項的分析結果，以找出經常出現的事項，從而評估須否協助“綠在區區”營辦團體改善其營運(第 4.9(b) 段)；
- (k) 加強“綠在區區”營辦團體就所收集和發送的可回收物料的匯報工作(第 4.25(a) 段)；
- (l) 加強環保署人員就“綠在區區”營辦團體所匯報的許可回收物品和第二類回收物品數量的審核工作(第 4.25(b) 段)；
- (m) 加快行動，檢討“綠在區區”營辦團體的現行匯報規定，包括定期報告的提交時間(第 4.25(c) 段)；
- (n) 提醒“綠在區區”營辦團體遵從合約規定，適時提交經審計的財務報表(第 4.25(d) 段)；及
- (o) 考慮發布從多年累積的經驗得出的良好作業方法，與“綠在區區”營辦團體分享，以改善“綠在區區”的服務(第 4.25(h) 段)。

## 摘要

---

22. 就“綠在區區”的設置，審計署並建議建築署署長應：
- (a) 在推行“綠在區區”項目的建造工程時，監察工程進度，並致力在切實可行的情況下盡早完成工程 (第 2.22(a) 段)；
  - (b) 加強行動，確保承建商符合合約規定，在相關圖則獲核准後，依據核准圖則進行建造工程 (第 2.22(b) 段)；及
  - (c) 從“綠在沙田”的滲漏、廁所沖水問題和“綠在東區”的積水問題汲取教訓，以改善“綠在區區”工程項目的推行 (第 2.22(c) 段)。

### 政府的回應

23. 環境保護署署長和建築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 在 2013 年年初，環境局宣布以先導方式，在不同地區設立 5 個“社區環保站”（在 2014 年年中正名為“綠在區區”，為求簡明，下文統稱“綠在區區”），以推廣環保和綠色教育以及加強可回收物料收集網絡。有關推展“綠在區區”的工作，屬環境局和環境保護署（環保署）的政策範疇。

1.3 根據環境局在 2013 年 5 月公布的《香港資源循環藍圖 2013–2022》，“綠在區區”是一項旨在動員全民參與減廢的政策措施（註 1）。政府的目標是自 2013 年年底起，分階段以先導方式啓用 5 個“綠在區區”，預計經營期為 3 年，以便把綠色生活融入社區。

1.4 《二零一四年施政報告》宣布會在全港 18 區各設立一個“綠在區區”。2014 年 1 月，環境局告知立法會環境事務委員會：

- (a) 設立 18 個“綠在區區”的工程開支預計約為 4 億元。每個“綠在區區”的設計和建造，均須符合可持續發展原則，而且美觀。環境局預計“綠在沙田”可在 2014 年年中落成，而其他“綠在區區”則於隨後 3 年（即由 2015 至 2017 年）陸續落成；及
- (b) 當局將透過招標，委聘非政府機構營辦各個“綠在區區”，讓綠色生活紮根社區。政府會為營辦團體提供資助。營辦團體將充分利用其地區網絡，聯同區內的學校、物業管理公司、其他相關持份者和機構等，舉辦宣傳和教育活動，以及支援社區回收工作。

---

註 1：藍圖的願景是將環保文化融入全港市民的日常生活當中，從而達至惜物、減廢，共同珍惜地球資源。除“綠在區區”外，其他政策措施包括減少廚餘、回收飲品玻璃樽和“自備購物袋”。

### “綠在區區”的設置

#### 1.5 環保署表示：

- (a) 一般而言，每個“綠在區區”（例子見照片一）的用地宜不少於 1 500 平方米（註 2），並盡可能位處交通方便的地方，方便區內居民前往；
- (b) 為支援實際運作所需，每個“綠在區區”應有空間用作暫存可回收物料（例子見照片二）和進行簡單作業，並有指定空間供回收車裝卸可回收物料；及
- (c) 因應推動環保教育的需要，“綠在區區”除一般辦公地方外，還須設有多功能活動室（例子見照片三），以及可作露天活動用途的其他配套設施。

---

註 2：環保署表示，截至 2019 年 12 月：(a) 就已完成建造工程的 9 個“綠在區區”（見第 1.6(a)(i) 段）而言，每個“綠在區區”的用地面積由 1 770 平方米至 7 090 平方米不等；(b) 就建造工程仍在進行的 2 個“綠在區區”（即“綠在西貢”和“綠在灣仔”——見第 1.6(a)(ii) 段）而言，其用地面積分別為 1 460 平方米和 695 平方米；及 (c) 這 11 個建造工程已完成或進行中的“綠在區區”均設有第 1.5(b) 及 (c) 段所述的各項設施。



照片一

“綠在大埔”



資料來源：審計署人員在 2020 年 1 月拍攝的照片

照片二

“綠在大埔”的可回收物料貯存區

可回收物料貯存區



資料來源：審計署人員在 2020 年 1 月拍攝的照片

照片三

“綠在大埔”的多功能活動室



資料來源：審計署人員在 2020 年 1 月拍攝的照片

1.6 環保署是“綠在區區”項目的工程倡議人，而建築署則為推行“綠在區區”項目的工務部門。“綠在區區”的建造工程費用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（註 3）支付。截至 2019 年 12 月，在 18 區設置“綠在區區”的進度如下：

- (a) 政府已批出合共 2.868 億元的撥款推行 11 個“綠在區區”項目，所涉及的開支合共為 1.955 億元（見表一）。該 11 個“綠在區區”項目的工程在 2014 至 2018 年期間展開，進度如下：

---

註 3：建築署署長是整體撥款（總目 703 分目 3101GX）的撥款管制人員，該筆整體撥款用於“綠在沙田”和“綠在東區”的建造工程；而環保署署長是整體撥款（總目 705 分目 5101DX）的撥款管制人員，該筆整體撥款用於其他“綠在區區”的建造工程。

- (i) 9 個“綠在區區”項目 (即沙田、東區 (註 4)、觀塘、元朗、深水埗、屯門、葵青、大埔和離島) 的建造工程已在 2015 至 2018 年期間完成，而環保署亦已委聘營辦團體負責其營運 (見第 1.8 段)；及
  - (ii) 2 個“綠在區區”項目 (即西貢和灣仔) 的建造工程仍在進行中；  
及
- (b) 餘下 7 個“綠在區區”項目仍在規劃或選址階段。

---

註 4： 建築署表示，“綠在沙田”和“綠在東區”的建造工程是香港首兩個以此建築類型興建的先導項目。

表一

獲批撥款的“綠在區區”項目  
(2019年12月)

“綠在區區”	動工日期	完工日期 (註1)	核准撥款 (百萬元)	實際開支 (註2) (百萬元)
<b>已完成工程</b>				
1. 沙田	4/2014	1/2015	20.5	19.4
2. 東區	3/2014	5/2015	27.3	25.7
3. 觀塘	6/2015	11/2016	29.0	23.8
4. 元朗	7/2015	11/2016	29.0	23.5
5. 深水埗	10/2015	9/2017	29.0	21.7
6. 屯門	12/2015	12/2017	25.0	15.4
7. 葵青	3/2016	7/2018	26.0	16.1
8. 大埔	5/2016	11/2018	25.0	10.9
9. 離島	5/2016	12/2018	25.0	15.7
小計 (a)			235.8	172.2
<b>工程進行中</b>				
10. 西貢	7/2017	進行中 (註3)	22.0	10.7
11. 灣仔	5/2018	進行中 (註3)	29.0	12.6
小計 (b)			51.0	23.3
總計 (c)=(a)+(b)			286.8	195.5

資料來源：建築署和環保署的記錄

註1：完工日期是指工程大致完成的日期，之後有12個月的維修期，供承建商進行未完工程和糾正問題。

註2：截至2019年12月，“綠在沙田”和“綠在東區”建造工程的帳目結算工作已經完成。至於其他仍未完成合約帳目結算工作的“綠在區區”，待承建商履行所有合約責任後，將須再支付款項。

註3：“綠在西貢”和“綠在灣仔”建造工程的合約原定完工日期分別為2018年12月和2019年10月。截至2019年12月，有關工程尚未完成。

### “綠在區區”提供的服務

1.7 環保署表示，私營回收商主要收集商業價值較高的可回收物料。“綠在區區”旨在加強環保教育，並協助社區收集各類可回收物料，尤其是經濟價值低的可回收物料（包括電器、電腦、玻璃樽、充電池，以及慳電膽和光管），讓綠色生活紮根社區。通過推廣廢物源頭分類和乾淨回收，預計社區所回收的可回收物料價值亦會有所提高。“綠在區區”提供的主要服務包括：

- (a) **環保教育服務** “綠在區區”推廣環保教育，針對社區內不同階層和背景的居民，在“綠在區區”設施內、外籌辦各種宣傳和公眾教育活動，從多角度把綠色生活文化注入社區，尤其是減少廢物和推動回收；及
- (b) **可回收物料收集服務** “綠在區區”支援社區減廢回收工作，包括與社區不同持份者合作，以收集可回收物料和完善社區回收網絡（例如在屋邨設立回收點，以及在公眾地方設立流動回收點）。環保署表示，這種合作方式可讓市民親身參與減廢回收活動和有助推行其他源頭分類的措施。

### “綠在區區”的營運

1.8 環保署透過公開招標方式委聘非政府機構營運“綠在區區”。營辦合約一般為期3年，包括籌備期（註5）和服務期（由籌備期屆滿至合約期屆滿）。截至2019年12月，當局已就9個已完成建造工程的“綠在區區”批出營辦合約（見第1.6(a)(i)段）（註6）。在9個“綠在區區”中，其中8個已在2015年5月至2019年10月期間投入服務，而餘下1個則會在2020年第二季投入服務（見表二）。

---

註5：籌備期由合約生效日期起計，讓營辦團體籌備和開展服務。根據9個已完成建造工程的“綠在區區”各自的首份營辦合約，籌備期最長為6個月。

註6：該9個“綠在區區”的營辦合約已批給6間非政府機構，其中3間各自營運2個“綠在區區”，而另外3間則各自營運1個“綠在區區”。

表二

9 個“綠在區區”的營辦合約  
(2019 年 12 月)

“綠在區區”	營辦合約 生效日期	“綠在區區” 投入服務日期	2018 年的 營運開支 (百萬元)
1. 沙田	2014 年 11 月 (於 2017 年 11 月續約)	2015 年 5 月	4.76
2. 東區	2015 年 4 月 (於 2018 年 4 月續約)	2015 年 8 月	3.91
3. 觀塘	2016 年 9 月 (於 2019 年 12 月續約——註)	2017 年 1 月	4.27
4. 元朗	2016 年 10 月 (於 2020 年 1 月續約——註)	2017 年 1 月	3.46
5. 深水埗	2017 年 4 月	2017 年 10 月	4.70
6. 屯門	2018 年 6 月	2018 年 9 月	2.10
7. 葵青	2018 年 6 月	2018 年 11 月	0.77
8. 大埔	2019 年 6 月	2019 年 10 月	不適用
9. 離島	2019 年 10 月	2020 年第二季	不適用
總計			23.97

資料來源：環保署的記錄

註：環保署表示，因應批出後續合約的進度，“綠在觀塘”和“綠在元朗”的首個合約期獲延長約3個月。

1.9 環保署按營辦合約向“綠在區區”營辦團體支付下列款項：

- (a) 供設立“綠在區區”的定額款項 (註 7)；及
- (b) 按每月實際提供的服務量計算的款項 (註 8)。

“綠在區區”在 2018 年的營運開支總額約為 2,400 萬元。就 5 個在 2018 年全年營運的“綠在區區”(見第 1.8 段表二項目 1 至 5)而言，其各自的營運開支約為 346 萬元至 476 萬元不等。

### 對“綠在區區”營運情況的監察

1.10 環保署主要通過以下方式監察“綠在區區”營辦團體的表現：

- (a) **制訂匯報規定和審核“綠在區區”營辦團體提交的報告** 根據營辦合約，各“綠在區區”營辦團體須提交營運計劃書供環保署審批，計劃書須描述提供相關服務的詳細安排，尤其是教育服務和可回收物料收集服務。營辦團體須就營運情況提交每月工作報告，詳載匯報期內有關教育服務和可回收物料收集服務的表現數據，以及須注意的其他事項。環保署會審核報告，並按報告所載的實際完成工作向營辦團體支付款項。此外，環保署表示，為提高透明度和積極徵詢意見，營辦團體須發表季度工作報告。營辦團體亦須向環保署提交經審計的周年財務報表和每月工作報告的年度摘要；
- (b) **巡查** 為監察“綠在區區”的表現和營運情況，環保署人員會定期巡查“綠在區區”的可回收物料收集服務、教育服務和設施；及

---

註 7：就一個“綠在區區”而言，定額款項包括設立場內和收集可回收物料的設施，例如為場內和設於屋邨及公眾地方的回收點採購和安裝家具及設備。

註 8：每月款項包括管理設施費用，以及按每月實際提供的服務量支付的款項 (根據營辦團體在合約所訂的價格而計算)。服務包括收集可回收物料 (款額按收集所得的可回收物料噸數計算) 和教育服務 (款額按舉辦的教育活動次數計算)。

- (c) **持份者的意見** 根據營辦合約，各“綠在區區”營辦團體須定期與持份者溝通，以助他們了解“綠在區區”的工作，包括其目的、服務、成效和活動。環保署表示會根據持份者的意見，評估公眾對“綠在區區”計劃的接受程度，以及社區對個別“綠在區區”的滿意程度，並會按有關意見，指出須予改善的範疇，或建議工作的緩急次序，以便“綠在區區”營辦團體跟進。

### 環保署的負責組別

1.11 “綠在區區”的推展和監察工作由環保署轄下的廢物管理政策科負責(見附錄 A 所載的截至 2019 年 10 月 31 日環保署的組織架構圖摘要)。截至 2019 年 10 月，廢物管理政策科轄下的廢物管理政策組有 80 名人員，當中 13 名負責“綠在區區”的管理工作，在 2018–19 年度所涉及的員工開支約為 1,300 萬元。

### 審查工作

1.12 2019 年 10 月，審計署就政府設置和管理“綠在區區”的工作展開審查。審查工作主要集中於以下範疇：

- (a) “綠在區區”的設置(第 2 部分)；
- (b) “綠在區區”提供的服務(第 3 部分)；及
- (c) 其他管理事宜(第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

### 鳴謝

1.13 在審查工作期間，環境局、環保署和建築署人員充分合作，審計署謹此致謝。



## 第 2 部分：“綠在區區”的設置

2.1 本部分探討環保署和建築署在設置“綠在區區”方面所採取的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) “綠在區區”的推展 (第 2.2 至 2.8 段)；及
- (b) 工程項目的管理 (第 2.9 至 2.24 段)。

### “綠在區區”的推展

2.2 《二零一四年施政報告》宣布會在全港 18 區各設立一個“綠在區區”。環保署表示：

- (a) 每個“綠在區區”均是一個專門設計的場地；
- (b) 一般而言，合適作“綠在區區”的用地宜不少於 1 500 平方米，並盡可能位處交通方便的地方，方便區內居民前往；及
- (c) 政府為設立“綠在區區”物色地點時，會在便利收集可回收物料與盡量減低可能對鄰近居民造成的環境影響兩方面求取適當平衡。

2.3 環保署是“綠在區區”項目的工程倡議人，而建築署則為推行“綠在區區”項目的工務部門。一般而言，推展“綠在區區”項目的程序如下：

- (a) **選址、諮詢和可行性研究** 環保署會進行選址，以物色適合設立“綠在區區”的用地。待物色到合適用地後，環保署會諮詢社區和相關區議會。建築署在收到環保署的建議後，會進行技術可行性研究和初步設計；
- (b) **撥地和撥款批准** 在取得地區支持和完成可行性研究後，環保署會就“綠在區區”正式申請撥地 (以臨時政府撥地方式批出，為期 5 年，並可視乎需要而續期)。待撥地申請獲批後，便會申請撥款建造“綠在區區” (見第 2.9 段)；及
- (c) **詳細設計和工程推行** 待撥款申請獲批後，建築署會安排進行詳細設計，並推行“綠在區區”建造工程。工程完成後，建築署會把“綠在區區”移交環保署開始營運。

## “綠在區區” 的設置

---

### 需要繼續致力應對在推展“綠在區區”項目時所面對的挑戰

2.4 2014年1月，環境局告知立法會環境事務委員會，設立18個“綠在區區”的工程開支預計約為4億元，預計全部18個“綠在區區”項目會在隨後3年(即由2015至2017年)陸續落成。然而，該18個“綠在區區”項目未能在2017年或之前的預定時間內完成。截至2020年2月：

- (a) 就11個獲批撥款的“綠在區區”項目而言(另見第2.9至2.24段關於這些項目的工程管理)：
  - (i) 9個(佔18個的50%)“綠在區區”項目的建造工程已經完成(註9)，其中6個在2015至2017年期間完成，餘下3個則在2018年完成；及
  - (ii) 2個(佔18個的11%)“綠在區區”項目(即西貢和灣仔)的建造工程仍在進行中；及
- (b) 至於餘下的7個(佔18個的39%)“綠在區區”項目(即中西區、九龍城、北區、南區、荃灣、黃大仙和油尖旺)，則仍在規劃或選址階段。

2.5 環保署和建築署表示，就仍在規劃或選址階段的7個“綠在區區”(見第2.4(b)段)而言：

#### 已物色合適選址的“綠在區區”(即在預先規劃階段)

- (a) **黃大仙** 環保署已物色1個適合設立“綠在區區”的選址，並在2019年6月獲得區議會的支持。環保署表示，預期該選址在2020年年底或之前可供使用；

---

註9：在9個落成的“綠在區區”中，有8個(即沙田、東區、觀塘、元朗、深水埗、屯門、葵青和大埔)已在2019年12月前投入服務，而有1個(即離島)則將會在2020年第二季投入服務。

尚待物色合適選址的“綠在區區” (即在選址階段)

- (b) **中西區** 2016年，環保署物色了1個設立“綠在區區”的初步選址。2018年，可行性研究的結果指該選址因用地限制而不合適作有關用途。截至2020年2月，該署仍未能物色到其他選址；
- (c) **九龍城** 2019年2月，環保署物色了1個設立“綠在區區”的初步選址。2020年1月，建築署告知環保署，該選址不宜設立“綠在區區”。截至2020年2月，環保署仍未能物色到其他選址；
- (d) **北區** 2016年3月，環保署物色了1個設立“綠在區區”的初步選址。2020年3月，環保署告知審計署，由於該選址會撥作其他用途，該署需要物色其他選址；及
- (e) **南區、荃灣和油尖旺** 在2014至2016年期間，環保署就擬議選址諮詢相關持份者(包括區議會)，但有意見對擬議選址表示疑慮。截至2020年2月，該署仍未能物色到其他選址。

2.6 2020年3月，環保署告知審計署：

- (a) 在18區物色合適選址以便在各區設立“綠在區區”的工作，實際上遇到下列巨大挑戰：
  - (i) 該署在多區均難以物色到位置方便且有足夠面積的空置用地。這些用地通常有其他殷切用途，以配合其他在政策上需要優先處理的事宜(例如興建交通基礎設施)和/或應付社區需要(例如關設停車位)；
  - (ii) 經過長時間諮詢持份者後，即使物色到選址，該署仍需要一段長時間才能展開項目。該署需要聯同建築署，因應種種因素(例如選址與四周的現有和/或已規劃的土地用途是否互相協調)和其他特定的用地限制(例如岩土情況、地下公用設施和基礎設施)，以確定在選址推展“綠在區區”項目的可行性；及
  - (iii) 其後，該署要再次就設立“綠在區區”諮詢區內持份者。在很多情況下，該署要付出不少時間和努力，以處理社區所關注的特定問題。在有些情況下，由於區內人士反對“綠在區區”項目，該署需要重新物色其他選址；及

## “綠在區區”的設置

---

- (b) 截至 2020 年 2 月，仍有 6 個地區（見第 2.5(b) 至 (e) 段）未能物色到合適選址設立“綠在區區”。鑑於物色選址需時甚長，環保署正研究其他方法，以加快在這 6 個地區提供“綠在區區”的核心服務（即減廢教育／推廣和收集價值不高的可回收物料），包括：
- (i) 安排鄰近地區的“綠在區區”提供教育支援服務和設立流動回收服務；及
  - (ii) 在該 6 個地區設立規模較小的社區回收中心，以收集可回收物料。

## 審計署的建議

2.7 審計署建議環境保護署署長應繼續致力應對在推展餘下“綠在區區”項目時所面對的挑戰（包括物色合適選址），並加快行動，研究其他方法，為未有“綠在區區”的地區提供“綠在區區”的核心服務。

## 政府的回應

2.8 環境保護署署長同意審計署的建議。

## 工程項目的管理

2.9 建築署是為環保署推行“綠在區區”項目的工務部門，而有關費用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，詳情如下：

- (a) “綠在沙田”和“綠在東區”（即“綠在區區”首兩個先導項目）建造工程的費用，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 10）支付；及

---

註 10：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。財經事務及庫務局副秘書長（庫務）<sup>3</sup> 獲授權按照政府產業工程策略小組的意見，批准每項撥款不超過 3,000 萬元的項目。

- (b) 其他“綠在區區”建造工程的費用，則由基本工程儲備基金下的環境工程整體撥款（總目 705 (土木工程) 分目 5101DX，管制部門為環保署——註 11) 支付。

2.10 一般而言，建築署會動用其內部資源 (如有的話)，並透過經公開招標委聘的定期合約顧問、定期合約承建商和設計及建造定期合約承建商，推行“綠在區區”項目。截至 2019 年 12 月，獲批撥款的 11 個“綠在區區”項目 (見第 1.6(a) 段) 的推行工作如下：

- (a) 就“綠在沙田” (即“綠在區區”首個先導項目) 而言，為配合計劃的迫切性，此項目由建築署內部設計組負責設計，並透過經公開招標委聘的承建商進行有關工程；
- (b) 就“綠在觀塘”和“綠在元朗”而言，建築署向定期合約顧問和定期合約承建商分別發出委任信和施工令，以推行項目；及
- (c) 至於其他“綠在區區”，建築署把項目委派予設計及建造定期合約承建商，以進行設計和有關建造工程。

建築署負責管理顧問和工程的合約，包括發出委任信和施工令；監察工程進度、成本和質素；核實工程完成；以及安排將完成的工程移交環保署。

### 部分“綠在區區”的建造工程延誤完成

2.11 關於截至 2019 年 12 月已獲批撥款推行的 11 個“綠在區區”項目 (見第 1.6(a) 段)，如表三所示，審計署留意到：

- (a) 有 9 個“綠在區區”的建造工程已經完成，但較各自的合約原定完工日期遲了約 1.5 至 14 個月；及
- (b) 有 2 個“綠在區區”的建造工程仍在進行中，截至 2019 年 12 月，有關工程已較合約原定完工日期分別遲了約 2.8 和 12.9 個月。

---

註 11：環境工程、研究及勘測工作 (包括與廢物管理及環境工程有關的小規模工程、可行性研究和地盤勘測工作) 的費用由這筆整體撥款 (總目 705 分目 5101DX) 支付。環境局常任秘書長獲授權批准每項撥款不超過 3,000 萬元的項目。

## “綠在區區” 的設置

表三

### “綠在區區” 建造工程的推行情況 (2019 年 12 月)

“綠在區區”	動工日期	合約原定 完工日期 (a)	實際完工 日期 (b)	較合約原定完 工日期延遲的 月數 (c)=[(b)-(a)] ÷ 30
<b>已完成工程 (註 1)</b>				
1. 沙田	29.4.2014	14.12.2014	29.1.2015	1.5
2. 東區	12.3.2014	27.2.2015	5.5.2015	2.2
3. 觀塘	17.6.2015	16.4.2016	10.11.2016	6.9
4. 元朗	16.7.2015	16.6.2016	16.11.2016	5.1
5. 深水埗	19.10.2015	18.1.2017	21.9.2017	8.1
6. 屯門	10.12.2015	4.5.2017	29.12.2017	8.0
7. 葵青	3.3.2016	25.7.2017	18.7.2018	11.9
8. 大埔	30.5.2016	21.10.2017	22.11.2018	13.2
9. 離島	20.5.2016	11.10.2017	5.12.2018	14.0
<b>工程進行中 (註 2)</b>				
10. 西貢	17.7.2017	8.12.2018	進行中	12.9
11. 灣仔	14.5.2018	7.10.2019	進行中	2.8

資料來源：建築署的記錄

註 1：建築署表示，就已完工的 9 個“綠在區區”而言，在計及獲批准的延期後，只有 3 個“綠在區區”工程的完工時間出現延誤（即“綠在深水埗”延誤 1 個月、“綠在屯門”延誤 1.4 個月，以及“綠在葵青”延誤 5 個月）（見第 2.12 段）。

註 2：就“綠在西貢”和“綠在灣仔”而言，由於建造工程仍在進行中，延遲 12.9 個月和 2.8 個月只是截至 2019 年 12 月的情況。2020 年 3 月，建築署告知審計署，“綠在西貢”和“綠在灣仔”的完工日期已獲批准分別延期至 2020 年 1 月和 2 月。

2.12 2020年3月，建築署告知審計署：

- (a) 就已完工的9個“綠在區區”而言，承建商獲批准延長完工期至合約原定完工日期之後約1.5至14個月不等。在計及獲批准的延期後，只有3個“綠在區區”工程的完工時間出現延誤（即“綠在深水埗”、“綠在屯門”和“綠在葵青”），延誤時間分別為1個月、1.4個月和5個月；
- (b) 導致須根據合約條文批准延期的主要事故，包括因不能預知的地底障礙物而須修改圖則或遷移公用設施以解決問題，以及需要更長時間以完成裝置公用設施或從項目用地外的接駁點連接排水系統。在一些個案中，由於需要沿一大段繁忙道路進行掘路工程，工程進度受重大影響。該等掘路工程屬難以預計，並須申請掘路許可證，以及須就臨時交通管理與有關各方進行複雜的協調工作；及
- (c) 經考慮所有延期後，已按合約條件根據延誤程度向“綠在深水埗”和“綠在屯門”的承建商徵收算定損害賠償，並會向“綠在葵青”的承建商徵收有關賠償。

2.13 審計署留意到，就已完工的9個“綠在區區”而言，有3個“綠在區區”工程的完工時間出現延誤（見第2.12(a)段）。審計署認為，建築署需要在推行“綠在區區”項目的建造工程時，監察工程進度，並致力在切實可行的情況下盡早完成工程。

#### **建造工程在相關圖則獲核准前進行和沒有依據核准圖則進行**

2.14 環保署表示，為支援實際運作所需，每個“綠在區區”應有空間用作暫存可回收物料和進行簡單作業（見第1.5(b)段）。審計署留意到，有兩個“綠在區區”（即“綠在深水埗”和“綠在屯門”）的建造工程在相關圖則獲核准前進行和沒有依據核准圖則施工。最後，貯存倉內的物料分類區的樓面面積低於環保署指定的要求（見第2.15至2.17段）。

2.15 2015年10月，建築署向設計及建造定期合約承建商（承建商A）發出施工令，於深水埗建造1個“綠在區區”。根據環保署的要求，“綠在深水埗”應設有貯存倉，內置面積達24.84平方米（闊4.6米和長5.4米）的物料分類區以

## “綠在區區” 的設置

---

裝設和操作打紮機 (註 12)。環保署就打紮機而提出的面積要求，已納入設計及建造合約作為合約規定。

2.16 關於用以裝設打紮機的物料分類區，重點如下：

- (a) 2016 年 9 月，建築署核准承建商 A 就“綠在深水埗”的貯存倉所提交的建築圖則 (註 13)。2016 年 12 月，建築署提醒承建商 A 在展開相關工程前，須提交仍未呈交的貯存倉結構圖以供審批。2017 年 1 月，建築署留意到，貯存倉內物料分類區的主要結構鋼架已在相關結構圖獲該署核准前架設完成。建築署警告承建商 A，日後如工程不獲接納，便須為任何可能出現的延誤承擔責任；
- (b) 2017 年 2 月和 3 月，建築署到“綠在深水埗”實地視察，並留意到貯存倉內的物料分類區建有核准建築圖則未有顯示的額外鞏固鋼柱，以致物料分類區用以裝設打紮機的空間或有不足。建築署向承建商 A 發出警告，並促請其提出補救措施，以供該署審議；
- (c) 建築署亦留意到，對於同樣由承建商 A 建造的“綠在屯門”，貯存倉內物料分類區的結構鋼架已在相關結構圖獲核准前建成，以及物料分類區建有核准建築圖則未有顯示的額外鞏固鋼樑；
- (d) 2017 年 3 月，建築署：
  - (i) 告知環保署，“綠在深水埗”和“綠在屯門”用以裝設打紮機的已建樓面面積均低於環保署的要求；及
  - (ii) 雖然正審議承建商 A 的補救方案，但為免影響整體進度和項目完成，建議環保署與準營辦團體商討，考慮挑選可容納於已建樓面面積的打紮機的可行性；

---

註 12：打紮機用以壓縮類近的廢物，例如塑料和廢紙。環保署指定的樓面面積可容納一部處理量高達 100 噸的打紮機 (即闊 1.6 米和長 1.3 米的打紮機)，並提供空間供操作之用。

註 13：建築署表示，在展開工程前，承建商 A 須提交建築圖則 (即顯示建築物設計的平面圖) 和結構圖 (即根據核准建築圖則顯示結構工程 (如結構鋼架安裝工程) 詳情的圖則)。



- (e) 在進行實地視察並與營辦團體商討後，為顧及對計劃和建築設計的影響，環保署告知建築署體積較小和處理量較低 (60 噸——註 14) 的打紮機可以接受，並會裝設在兩個“綠在區區”內，以免“綠在區區”的移交工作再受延誤；
- (f) “綠在深水埗”和“綠在屯門”的建造工程分別於 2017 年 9 月和 12 月完成；及
- (g) 2020 年 3 月，建築署告知審計署，安排在“綠在深水埗”和“綠在屯門”裝設體積較小和處理量較低的打紮機是務實做法，因可避免“綠在區區”的移交工作再受延誤；而承建商 A 表現未如理想一事已充分反映在其工作表現報告內。

2.17 根據“綠在深水埗”和“綠在屯門”的建造合約，工程須在建築署核准相關圖則後才可展開，並須依據核准圖則進行。然而，就該兩個“綠在區區”而言，貯存倉內物料分類區的結構鋼架在建築署核准相關圖則前已建成，並且沒有依據核准圖則施工 (見第 2.16(a) 及 (c) 段)。最後，該兩個“綠在區區”均未能符合環保署就裝設打紮機而提出的面積要求 (見第 2.15 段)，在內裝設了體積較小和處理量較低的打紮機 (見第 2.16(e) 段)。審計署認為，建築署需要加強行動，確保承建商符合合約規定，在相關圖則獲核准後，依據核准圖則進行建造工程。

### 需要從部分“綠在區區”投入服務後遇到設施的種種問題汲取教訓

2.18 審計署留意到，部分“綠在區區”在投入服務後須進行工程，以處理設施的種種問題：

- (a) “綠在沙田”需要進行工程，以處理建築物天台滲漏和廁所沖水的問題 (見第 2.19 及 2.20 段)；及
- (b) “綠在東區”需要進行工程，以處理建築物天台的積水問題 (見第 2.21 段)。

---

註 14：根據“綠在深水埗”和“綠在屯門”營辦合約的招標規定，每個營辦團體須裝設處理量建議為 60 噸或以上的打紮機。環保署原先指定的樓面面積可容納一部處理量高達 100 噸的打紮機 (見第 2.15 段註 12)。

## “綠在區區” 的設置

---

2.19 “綠在沙田” 的滲漏問題 “綠在沙田” 在 2015 年 5 月投入服務後，多項設施出現滲漏。重點如下：

- (a) 2015 年 12 月，環保署在發現辦公室的天台出現滲漏後，要求建築署進行防水工程。2016 年 1 月，建築署聯同環保署前往“綠在沙田”視察。2016 年 3 月，環保署匯報一個多功能活動室的天台也出現滲漏。2016 年 10 月，維修和防水工程完成，費用約 196,000 元；
- (b) 2016 年 8 月，環保署匯報貯存倉和另一個多功能活動室的天台出現滲漏。2017 年 1 月，廁所的天台也出現滲漏。2017 年 4 月，防水工程完成，費用約 128,000 元；及
- (c) 2018 年 1 月，環保署匯報廁所的天台出現滲漏。建築署在視察後認為廁所需要進行改善工程。2019 年 7 月，改善工程完成，費用約 3,000 元。2020 年 3 月，建築署告知審計署自 2019 年 7 月後再沒有發現滲漏情況。

審計署認為，建築署需要從“綠在沙田” 的滲漏問題汲取教訓，以改善“綠在區區” 工程項目的推行。

2.20 “綠在沙田” 廁所的沖水問題 重點如下：

- (a) 2016 年 12 月，環保署告知建築署，“綠在沙田” 廁所的沖水系統不能正常操作，造成衛生問題。環保署和建築署在 2017 年 1 月一同前往視察，並發現問題因沖廁水箱損壞而造成。環保署答允與營辦團體跟進此事，修整損壞的沖廁水箱；
- (b) 2017 年 11 月，環保署對廁所的沖水供應表示關注，而營辦團體須用食水沖廁以保持衛生。建築署其後在 2018 年 1 月前往視察，發現電子沖水閥失靈。該署安排更換工程，有關工程於 2018 年 4 月完成，及後沖水供應回復正常；
- (c) 2018 年 5 月，由於廁所沒有沖水供應，營辦團體須用食水沖廁。建築署表示，經調查後，該署已安排清理淤塞的沖水喉管，之後沖水供應回復正常；
- (d) 2018 年 7 月，鑑於收到多次維修沖水系統的要求，建築署建議環保署加設抽水系統以加強沖水系統的水壓。改善建議的設計於 2018 年 11 月獲環保署接納，建築署隨即開展預備工作；

- (e) 2019年3月，建築署向定期合約承建商發出施工令，以加設廁所抽水系統，費用共約202,000元；
- (f) 2019年10月，加設廁所抽水系統的工程完成。建築署表示，基於運作需要而加建圍封物以保護抽水系統的工程尚未完成；
- (g) 2020年1月，審計署到“綠在沙田”實地視察，發現廁所未能正常運作和須以食水沖廁；及
- (h) 2020年3月，建築署告知審計署，在圍封物的建造工程完成後，抽水系統已於2020年2月投入使用，沖水供應恢復，表現較以往為佳。

審計署認為，環保署在2016年12月首次向建築署匯報“綠在沙田”的沖水問題，但時隔逾3年問題仍未完全解決，情況未如理想。建築署需要從“綠在沙田”廁所沖水問題汲取教訓，以改善“綠在區區”工程項目的推行。

2.21 “綠在東區”的積水問題 “綠在東區”在2015年8月投入服務後出現積水問題。重點如下：

- (a) 2016年5月，環保署和營辦團體對貯存倉和工場的天台在雨後間中出現積水問題，表示關注。此外，亦發現雨水從工場天台邊緣滴下，因而影響“綠在東區”的運作；
- (b) 2016年7月，建築署認為相關建築物的天台不高，可使用梯子安全上落，並建議環保署研究可否提供符合工業安全標準的專用梯台，供清潔工人在需要時清理天台的積水。然而，由於營辦團體擔心操作問題，故建議未被採納；
- (c) 2016年12月和2017年1月，環保署要求建築署再次考慮長遠的建築方案以解決積水問題；
- (d) 2017年3月，建築署與環保署在定期舉行的協調會議上，同意可在相關建築物的天台敷設人造草墊，以解決積水問題。環保署表示已口頭告知營辦團體在相關天台敷設人造草墊的建議；

## “綠在區區” 的設置

---

- (e) 2017 年 5 月 17 日：
  - (i) 建築署批出合約予承建商 (承建商 B)，以在相關建築物的天台敷設人造草墊和金屬鱗片，從而分別解決積水和滴水問題，有關工程在同日展開；
  - (ii) 營辦團體告知環保署，基於對維修保養的關注，反對敷設人造草墊的建議，故環保署要求建築署考慮暫停敷設人造草墊；及
  - (iii) 建築署通知承建商 B 暫停敷設工程，以待與環保署進一步檢視有關設計；
- (f) 2017 年 12 月，建築署建議在相關建築物天台使用輕質水泥層，以解決積水情況，環保署和“綠在東區”營辦團體均表示同意；及
- (g) 工程於 2018 年 3 月完成，費用共約 735,000 元。建築署表示，費用總額包括一筆約 51,000 元的訂金，用以購買按照原先設計所需的人造草墊，但該筆訂金不獲退還。

審計署認為，建築署需要從“綠在東區”的積水問題汲取教訓，以改善“綠在區區”工程項目的推行。建築署亦需要聯同環保署，就“綠在區區”的擬議工程與營辦團體緊密聯絡，以改善溝通。

### 審計署的建議

#### 2.22 審計署建議建築署署長應：

- (a) 在推行“綠在區區”項目的建造工程時，監察工程進度，並致力在切實可行的情況下盡早完成工程；
- (b) 加強行動，確保承建商符合合約規定，在相關圖則獲核准後，依據核准圖則進行建造工程；
- (c) 從“綠在沙田”的滲漏、廁所沖水問題和“綠在東區”的積水問題汲取教訓，以改善“綠在區區”工程項目的推行；及
- (d) 聯同環境保護署署長，就“綠在區區”的擬議工程與營辦團體緊密聯絡，以改善溝通。

## 政府的回應

2.23 建築署署長同意審計署的建議，並表示建築署會：

- (a) 在推行“綠在區區”項目的建造工程時監察工程進度，致力按計劃在切實可行的情況下盡早完成工程；
- (b) 在推行“綠在區區”項目的建造工程時，加強監察承建商的工地工程，並採取適當措施，避免承建商在相關設計圖則獲核准前進行工程，以及確保工程符合核准設計圖則；
- (c) 就“綠在區區”投入服務後須進行的改善工程，與建築署人員分享有關經驗，以改善日後“綠在區區”工程項目的推行；及
- (d) 聯同環保署，就“綠在區區”的擬議改善工程（如有的話）與營辦團體緊密聯絡，確保後者在工程推行前清楚明白工程內容和適時確認同意。

2.24 環境保護署署長同意載於第 2.22(d) 段的審計署建議。

## 第 3 部分：“綠在區區”提供的服務

3.1 本部分探討環保署監察“綠在區區”提供服務的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 環保教育服務 (第 3.4 至 3.16 段)；
- (b) 可回收物料收集服務 (第 3.17 至 3.34 段)；及
- (c) “綠在區區”的訪客人次 (第 3.35 至 3.45 段)。

3.2 環保署透過公開招標方式委聘非政府機構營運“綠在區區”，營辦合約一般為期 3 年。根據營辦合約，營辦團體須提供的服務包括教育服務、可回收物料收集服務和設施管理服務，而這些服務須達致以下目標：

- (a) 推廣環保教育和提高環保意識；
- (b) 為社區提供指定可回收物料的收集服務；
- (c) 在社區層面推動回收；及
- (d) 提供就近可達、顯眼易見的支援，以便在社區層面推廣綠色生活。

3.3 營辦合約訂明“綠在區區”營辦團體在合約期內所須提供的服務和服務表現指標 (例如須舉辦的教育活動次數和收集的可回收物料數量)。營辦團體如未能提供所規定的服務，便須提供解釋和提交補救措施計劃予環保署審批。否則，環保署將有權不付款予營辦團體。

### 環保教育服務

3.4 “綠在區區”的主要功能是推廣環保教育，針對社區內不同階層和背景的居民籌辦各種宣傳和公眾教育活動。營辦團體須提供教育服務，以達致以下目標：

- (a) 推廣環保教育和提高環保意識，並推動減廢回收；及
- (b) 提高社區參與有關環保、保育和綠色生活的事宜。

- 3.5 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須舉辦以下3類教育活動(註15)：
- (a) **常規教育活動** 常規教育活動是推廣環保教育和／或綠色生活及／或可持續發展的活動，每項活動須為時至少1小時，且出席人數不得少於指定的最少參加人數(註16)。根據自2017年11月起生效的營辦合約，常規教育活動又再分為兩類，即場內常規教育活動(在“綠在區區”場內進行——例子見照片四)和外展常規教育活動(在“綠在區區”場外進行，以便接觸服務對象(例如學校)——例子見照片五)；
  - (b) **特色教育活動** 特色教育活動是推廣環保教育和／或綠色生活及／或可持續發展的大型公眾參與活動，每項活動須為時至少6小時(註17)(例子見照片六)；及
  - (c) **特別社區活動** 根據自2017年11月起生效的營辦合約，“綠在區區”營辦團體須舉辦特別社區活動。特別社區活動是一項或一連串公眾和／或團體參與的活動，以進行教育和收集公眾不需要但可使用的物品，以作派發、捐贈或出售用途，讓他人再用(例子見照片七)。每項活動須符合最低的收集規定，即500公斤的可再用物品(註18)。

---

註15：根據營辦合約：(a)原則上，“綠在區區”營辦團體須為參加者舉辦免費教育活動；及(b)在特殊情況下(例如邀請特別講者或涉及昂貴材料)，如獲環保署批准，營辦團體可按非牟利原則向參加者收取活動費用。

註16：就8個在2015至2019年期間投入服務的“綠在區區”而言，根據營辦合約(截至2019年10月)，有3個“綠在區區”(即“綠在觀塘”、“綠在元朗”和“綠在深水埗”)的常規教育活動規定每個活動的最少參加人數為10人，而其餘5個“綠在區區”(即“綠在沙田”、“綠在東區”、“綠在屯門”、“綠在葵青”和“綠在大埔”)則為20人。

註17：特色教育活動可包括推廣廢物循環再造／綠化教育(例如舉辦“環保展覽”)的全日活動(為時至少6小時)，以及其他活動，包括製作具教育意義的遊戲、設立推廣綠化教育／可持續產品的攤位，以及舉辦以可回收物料換取禮物的以物易物活動。

註18：特別社區活動的例子是收集學生在暑假離開宿舍前棄掉的不需要但可使用的物品，並安排交換和派發這些物品，以及收集公眾的舊衣物，將之派發、捐贈或出售給他人。

## “綠在區區”提供的服務

---

照片四

“綠在深水埗”舉辦的  
場內常規教育活動  
(2019年5月)



資料來源：環保署的記錄

照片五

“綠在東區”舉辦的  
外展常規教育活動  
(2019年3月)



資料來源：環保署的記錄

照片六

“綠在沙田”舉辦的  
特色教育活動  
(2019年1月)



資料來源：環保署的記錄

照片七

“綠在東區”舉辦的  
特別社區活動  
(2019年8月)



資料來源：環保署的記錄



部分“綠在區區”未能符合舉辦教育活動的最低次數規定

3.6 營辦合約訂有“綠在區區”營辦團體在合約期內每年須提供各類教育活動的最低次數規定(見附錄B)。就7個在2015至2018年期間投入服務的“綠在區區”(見第1.8段表二項目1至7)而言,審計署留意到,“綠在沙田”(2017年11月24日至2018年11月23日)和“綠在屯門”(2018年6月1日至2019年5月31日)在現行營辦合約的合約期首年,所舉辦的外展常規教育活動和特別社區活動的次數均低於最低次數規定40%至67%不等(見表四)。

表四

2個“綠在區區”未能符合  
舉辦教育活動的最低次數規定  
(2017年11月至2019年5月)

“綠在區區”	合約期	教育活動類別 (註1)	教育活動(次數)		
			最低規定 (a)	實際次數 (註2) (b)	低於最低規定 (c)=(a)-(b)
沙田	24.11.2017 至 23.11.2018	外展常規教育活動	40	24	16 (40%)
		特別社區活動	4	2	2 (50%)
屯門	1.6.2018 至 31.5.2019	外展常規教育活動	25	13	12 (48%)
		特別社區活動	3	1	2 (67%)

資料來源：環保署的記錄

註1：自2017年11月起生效的合約新增外展常規教育活動(見第3.5(a)段)和特別社區活動(見第3.5(c)段)的規定。截至2019年6月,共有4個“綠在區區”(即“綠在沙田”、“綠在東區”、“綠在葵青”和“綠在屯門”)已須遵從這些規定逾1年。

註2：實際舉辦教育活動次數是指符合相關服務表現規定(例如參加人數或所收集的可回收物料數量)的活動。

## “綠在區區”提供的服務

---

3.7 2020年3月，環保署告知審計署：

- (a) 由於外展常規教育活動和特別社區活動均為2017年11月實施的新合約規定，“綠在沙田”和“綠在屯門”的營辦團體在履行新規定時都遇到無法預計的困難；
- (b) 關於常規教育活動，社區對場內活動的興趣大於外展活動，因此前者的舉辦次數較多。雖然兩個營辦團體未能符合舉辦外展常規教育活動的特定次數規定，但兩者所舉辦的常規教育活動（包括場內和外展活動）的總數均符合整體次數規定，情況如下：
  - (i) “綠在沙田”營辦團體在2017年11月24日至2018年11月23日的合約年期，合共舉辦了120項常規教育活動（包括96項場內活動和24項外展活動），符合最低次數為120項（包括80項場內活動和40項外展活動）的規定；及
  - (ii) “綠在屯門”營辦團體在2018年6月1日至2019年5月31日的合約年期，合共舉辦了88項常規教育活動（包括75項場內活動和13項外展活動），超過最低次數為75項（包括50項場內活動和25項外展活動）的規定；
- (c) 特別社區活動涉及收集可回收物料（例如書籍、衣物、家具和電器）作日後舉辦以物易物或捐贈活動用途，兩個營辦團體需要遠較預期長的時間完成所預算舉辦的活動。“綠在屯門”營辦團體亦遇到不能預計的情況（例如貯存區不足以容納二手家具），導致一些活動未能如期完成。環保署已密切監察進度，並同意給予更長時間讓兩個營辦團體完成活動，有關進度如下：
  - (i) “綠在沙田”營辦團體在2017年11月24日至2018年11月23日的合約年期，舉辦了4項特別社區活動（最低次數規定），其中2項在該合約年期內完成，而餘下2項則在下一合約年期內完成；及
  - (ii) “綠在屯門”營辦團體在2018年6月1日至2019年5月31日的合約年期，舉辦了3項特別社區活動（最低次數規定），其中1項在該合約年期內完成，另外1項在隨後一個合約年期的首月內完成，而截至2019年12月，餘下1項正在進行中；
- (d) 環保署已採取措施，監察“綠在區區”營辦團體是否符合舉辦教育活動次數規定的表現，並在需要時提供協助（例如宣傳和連繫相關持份者）；及

- (e) 環保署正檢討常規教育活動的合約規定，並會考慮就場內和外展教育活動採用一個整體目標，務求更適切地處理個別“綠在區區”的特定情況。

3.8 審計署認為，環保署需要因應“綠在區區”的營運情況和區內居民對有關服務的需求，盡早完成檢討有關教育活動的最低次數規定（見第 3.7(e) 段）。環保署亦需要推動“綠在區區”營辦團體互相分享在提供教育服務方面的經驗（例如所遇到的困難），以助這些團體提供同類服務。

### 需要發布“綠在區區”所辦常規教育活動次數的計算方法

3.9 根據營辦合約，只有合乎合約規定的教育活動，才合資格獲支付款項（註 19），並用作計算是否符合最低次數規定（下稱合資格活動）。舉例來說，每項常規教育活動須為時至少 1 小時，且出席人數不得少於指定的最少參加人數（見第 3.5(a) 段）。“綠在區區”營辦團體會在每月工作報告中，載述各項月內舉辦或取消的教育活動詳情（例如活動日期、時數、類別和參加人數）。環保署會審查每月工作報告，並確定合資格活動的次數。

3.10 審計署審查了 3 個“綠在區區”（即“綠在東區”、“綠在觀塘”和“綠在沙田”）在 2019 年 1 月至 6 月期間提交的每月工作報告，並留意到環保署以不同方法計算合資格獲其支付款項的常規教育活動次數。舉例來說，就同一天為同一團體的參加者舉辦相同內容的常規教育活動（見表五）而言：

- (a) 有 2 個在同一時段舉辦的工作坊，獲環保署計算作 2 項合資格活動（見個案 A）；
- (b) 有 2 個在不同時段舉辦的工作坊，在一宗個案中獲環保署計算作 1 項合資格活動（見個案 B），而在另一個案中卻計算作 2 項合資格活動（見個案 C）；及
- (c) 有 4 個在 2 個不同時段舉辦的工作坊，在一宗個案中獲環保署計算作 4 項合資格活動（見個案 D），而在另一個案中卻計算作 2 項合資格活動（見個案 E）。

---

註 19：有關款項是按所舉辦各類教育活動的次數，以及營辦團體在合約就有關活動所訂的價格而計算。

“綠在區區”提供的服務

表五

以不同方法計算常規教育活動的次數  
(2019年1月至6月)

工作坊 (註1)	時間(時數)	參加 人數 (註2)	環保署計算作 1項合資格活動
<b>個案A (“綠在沙田”)(2019年2月20日)</b>			
1.	10:00 – 11:30 (1.5小時)	28	是
2.	10:00 – 11:30 (1.5小時)	28	是
<b>個案B (“綠在觀塘”)(2019年3月15日)</b>			
1.	09:30 – 10:30 (1小時)	36	是
2.	10:35 – 11:40 (1小時5分鐘)	32	否
<b>個案C (“綠在觀塘”)(2019年6月29日)</b>			
1.	10:00 – 12:00 (2小時)	60	是
2.	15:00 – 17:00 (2小時)	16	是
<b>個案D (“綠在東區”)(2019年1月22日)</b>			
1.	10:50 – 12:10 (1小時20分鐘)	28	是
2.	10:50 – 12:10 (1小時20分鐘)	22	是
3.	13:00 – 14:20 (1小時20分鐘)	22	是
4.	13:00 – 14:20 (1小時20分鐘)	27	是
<b>個案E (“綠在沙田”)(2019年3月19日)</b>			
1.	10:00 – 11:30 (1.5小時)	29	是
2.	10:00 – 11:30 (1.5小時)	31	是
3.	14:00 – 15:30 (1.5小時)	28	否
4.	14:00 – 15:30 (1.5小時)	28	否

資料來源：環保署的記錄

註1：在每宗個案中，根據“綠在區區”營辦團體的每月工作報告，所有工作坊均內容相同，並在同一天為同一團體的參加者舉辦。

註2：各個工作坊的參加人數已符合每項常規教育活動所規定的最少參加人數(即至少10人或至少20人)。

3.11 2020年3月，環保署告知審計署：

- (a) “綠在沙田”營辦團體(亦為“綠在觀塘”營辦團體)在營運初期舉辦大量常規教育活動。環保署與營辦團體作出跟進，務求使其更能善用所獲資源，在“綠在區區”提供所有核心服務；
- (b) 當時，環保署與營辦團體雙方均同意(通過環保署於2016年7月向營辦團體發出的電郵)，如某一團體的成員在同一日參與不同時段的常規教育活動，只有1項常規教育活動符合獲支付款項的資格，務求令教育服務可涵蓋不同的使用者。環保署一直是依據與“綠在沙田”營辦團體之間的協議，計算之後支付款項的活動次數；及
- (c) 至於個案C，縱使有關的每月工作報告顯示2個工作坊是為同一團體舉辦，但參加者其實來自5間學校(即該團體是代表學校要求舉辦2個工作坊)。因此，這2個工作坊計算作2個合資格教育活動。

3.12 審計署留意到，環保署在2016年7月的電郵中記錄該署與“綠在沙田”營辦團體協定常規教育活動次數的計算方法(見第3.11(b)段)。然而，由於協定的方法或可適用於其他營辦團體，而支付給營辦團體的款項和營辦團體是否符合最低次數規定，均是依據合資格教育活動的數目來計算，審計署認為，環保署需要向該署人員和“綠在區區”營辦團體發布計算“綠在區區”舉辦教育活動次數的方法，以劃一做法，並助營辦團體舉辦同類活動。

### *在評估教育活動方面有可予改善之處*

3.13 環保署表示：

- (a) 部分“綠在區區”營辦團體有為選定活動進行參加者意見調查；及
- (b) 合約並沒有特定規定要求“綠在區區”營辦團體須就每項教育活動進行意見調查，因此營辦團體無須在定期報告中把調查表格送交環保署。

3.14 審計署認為，由於參加者意見調查能提供有用的資料，以便評估營辦團體所舉辦的教育活動，環保署需要要求“綠在區區”營辦團體向所辦教育活動的參加者進行意見調查(例如把進行意見調查的規定納入營辦合約)。

## 審計署的建議

### 3.15 審計署建議環境保護署署長應：

- (a) 因應“綠在區區”的營運情況和區內居民對有關服務的需求，盡早完成檢討有關教育活動的最低次數規定；
- (b) 推動“綠在區區”營辦團體互相分享在提供教育服務方面的經驗(例如所遇到的困難)，以助這些團體提供同類服務；
- (c) 向環保署人員和“綠在區區”營辦團體發布計算“綠在區區”舉辦教育活動次數的方法，以劃一做法，並助營辦團體舉辦同類活動；及
- (d) 要求“綠在區區”營辦團體向所辦教育活動的參加者進行意見調查(例如把進行意見調查的規定納入營辦合約)。

## 政府的回應

### 3.16 環境保護署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 環保署將因應“綠在區區”營辦團體所面對的實際困難和當時區內居民對有關服務的需求，檢討有關教育活動的最低次數規定。就場內和外展教育活動共同採用一個整體目標，會是更務實的做法；
- (b) 環保署會不時安排經驗分享工作坊予所有“綠在區區”營辦團體；
- (c) 環保署在原則上同意就各“綠在區區”所完成的教育活動次數採用一致的計算方法的同時，會因應不同“綠在區區”的經驗而檢討現行的計算方法，並在合約的一般細則下酌情採用經修訂的計算方法；及
- (d) 環保署將在營辦合約中加入規定，訂明須就常規教育活動(即參加者會逗留約1小時)進行意見調查。至於其他類別的教育活動(例如教育攤位)，參加者在大多數情況下只會逗留短時間，環保署會考慮是否可就這些活動進行意見調查。

## 可回收物料收集服務

3.17 環保署表示，“綠在區區”協助社區收集各類可回收物料，尤其是經濟價值低的可回收物料（例如電器、電腦、玻璃樽和充電池）。“綠在區區”透過把服務重點放在收集經濟價值低的可回收物料，可補足本地私營回收商的現有服務。可回收物料收集服務也有助鼓勵市民更多參與減少和回收廢物的工作，使回收所得的物料數量增加，並推廣“乾淨回收”的概念，以提升收集所得的可回收物料的質素。

3.18 根據“綠在區區”的營辦合約，原則上，“綠在區區”營辦團體在提供可回收物料收集服務方面，不應與本地的回收商、回收店舖和現行回收計劃競爭。“綠在區區”營辦團體所提供的可回收物料收集服務，應推廣以下目標：

- (a) 收集和回收可當作廢物棄置的物料，以供循環再造和重用；
- (b) 加強香港的廢物循環再造和回收工作，從而減少棄置於堆填區的廢物量；
- (c) 提升香港收集可回收物料的數量，並鼓勵開發在本地具商業效益的循環再造科技，把回收物料製成產品以節約物料；
- (d) 通過減少、再用及循環再造，推廣乾淨回收和促進可持續發展；  
及
- (e) 在環保和保育事宜上加強社區參與。

3.19 **所收集的可回收物料類別** “綠在區區”營辦團體一般收集兩類可回收物料：

- (a) **許可回收物品** “綠在區區”營辦團體收集以下許可回收物品：  
(i) 玻璃樽；(ii) 家用電器（包括電器電子產品）；(iii) 電腦和配件；  
(iv) 充電池；(v) 慳電膽和光管；(vi) 廢紙；(vii) 金屬；及 (viii) 塑膠；  
及
- (b) **第二類回收物品** “綠在區區”營辦團體可在環保署同意下，收集任何類別的第二類回收物品，包括碳粉盒、舊衣物和紡織品、書籍和玩具。

## “綠在區區”提供的服務

---

### 3.20 環保署表示：

- (a) 一般而言，須計量付款的數量應只涵蓋許可回收物品，而非第二類回收物品；及
- (b) 根據營辦合約所載的一般和特定細則，如獲環保署同意，其他可回收物料（包括第二類回收物品）也可視為許可回收物品。環保署會按照特定教育活動的工作計劃，在需要時向營辦團體給予同意。

### 3.21 可回收物料收集服務網絡 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體循下列途徑收集可回收物料：

- (a) **“綠在區區”場內回收** “綠在區區”營辦團體須確保“綠在區區”在開放時間內接收送至場內的可回收物料，並加以分類和量度重量（例子見照片八）；
- (b) **設在公眾地方的流動回收點** “綠在區區”營辦團體須每星期在公眾地方設立不少於指定最低數目的流動回收點（每個擺放至少3小時）（註20），以收集可回收物料（例子見照片九）。這些流動回收點應設於合適位置，以便為缺乏回收設施的地區提供回收支援；
- (c) **屋邨回收點** “綠在區區”營辦團體須與區內屋邨和物業管理公司聯繫，以建立服務網絡，收集可回收物料；及
- (d) **其他設施回收點** “綠在區區”營辦團體須在區內其他合適地點（例如學校和社會服務機構）設立回收點，以收集可回收物料。

“綠在區區”營辦團體也須運作回收車，接收來自不同回收點的可回收物料。

---

註20：根據現行的營辦合約，“綠在區區”營辦團體須每星期在公眾地方設立不少於10個流動回收點以收集可回收物料，而該10個流動回收點須位處10個不同地方。



照片八

於“綠在東區”可回收物料的收集情況



資料來源：審計署人員在 2019 年 11 月拍攝的照片

照片九

“綠在觀塘”營辦團體在公眾地方  
設立的流動回收點



資料來源：審計署人員在 2019 年 12 月拍攝的照片

3.22 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體應拒絕回收不符合指定回收標準（註 21）的物品，並確保把這些不應接受的可回收物料移離回收點或“綠在區區”。“綠在區區”營辦團體須確保把所有收集到的可回收物料，送交合適的回收商妥善處理和循環再造，不會被棄置於堆填區。至於收集到的第二類回收物品（例如舊書和舊衣物），“綠在區區”營辦團體也可通過捐贈和以物易物活動將之轉送他人。

---

註 21：根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體應拒絕回收下列可回收物料：(a) 看似曾被水浸濕以增加重量；(b) 遭到污染；(c) 混雜其他廢物；(d) 不符合環保署指定的要求；或 (e) 不符合下游回收商所訂標準。

部分“綠在區區”未能符合收集可回收物料的最低噸數規定  
和可增加收集可回收物料的類別

3.23 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體所提供的可回收物料收集服務不可低於可回收物料的最低噸數規定（見附錄 C——註 22）。就 7 個在 2015 至 2018 年期間投入服務的“綠在區區”（見第 1.8 段表二項目 1 至 7）而言，審計署留意到，“綠在沙田”（2014 年 11 月 24 日至 2015 年 11 月 23 日）、“綠在葵青”（2018 年 6 月 1 日至 2019 年 5 月 31 日）和“綠在深水埗”（2017 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日）在首份營辦合約的合約期首年，所收集的可回收物料的數量均低於最低噸數規定 6% 至 39% 不等（見表六）。

表六

3 個“綠在區區”未能符合  
收集可回收物料的最低噸數規定  
(2014 年 11 月至 2019 年 5 月)

“綠在區區”	合約期	所收集的可回收物料 (公噸)		
		最低規定 (a)	實際噸數 (b)	低於 最低規定 (c)=(a) – (b)
沙田	24.11.2014 至 23.11.2015	100	94	6 (6%)
葵青	1.6.2018 至 31.5.2019	200	161	39 (20%)
深水埗	1.4.2017 至 31.3.2018	100	61	39 (39%)

資料來源：環保署的記錄

註 22：就 2017 年 11 月前生效的營辦合約，最低噸數規定只計算所收集的許可回收物品的數量。至於 2017 年 11 月起生效的營辦合約，最低噸數規定則計算所收集的許可回收物品和 second 類回收物品的數量（另見第 3.19 段）。環保署表示，把 second 類回收物品納入最低噸數規定的原因為：(a) 鼓勵公眾回收和再用狀況良好且仍可使用的物品；及 (b) 為社區提供方便的收集渠道，接收可使用的二手物品以促進在社會流通，從而推廣“節約減廢”的習慣。

## “綠在區區”提供的服務

---

3.24 2020年3月，環保署告知審計署：

- (a) 該3個“綠在區區”由於遇到特殊情況，例如運往營辦團體的設施延遲交付，以及營運初期需要額外籌備時間建立收集網絡，導致收集到的可回收物料數量未達最低噸數規定（見第3.23段）；及
- (b) 這些“綠在區區”營辦團體在其後合約期內收集到的可回收物料，其數量已遠超最低噸數規定，情況如下：
  - (i) “綠在沙田”在其首份營辦合約下的第二個合約年期（2015年11月24日至2016年11月23日）和第三個合約年期（2016年11月24日至2017年11月23日），所收集到的可回收物料數量比最低噸數規定分別超出22%和56%；
  - (ii) “綠在葵青”在第二個合約年期首6個月（2019年6月1日至2019年11月30日），所收集到的可回收物料數量比最低噸數規定（整個合約年期內合約規定數量的一半）超出29%；及
  - (iii) “綠在深水埗”在第二個合約年期（2018年4月1日至2019年3月31日），所收集到的可回收物料數量比最低噸數規定超出86%。

3.25 環保署表示，該3個“綠在區區”營辦團體由於遇到特殊情況，以致在營運初期未達最低噸數規定；在其後合約期內收集到的可回收物料，已遠超最低噸數規定（見第3.24段）。審計署留意到，根據所涉“綠在區區”的營辦合約，首個合約年期規定的最低噸數低於其後的合約年期（見附錄C）。審計署認為，環保署需要因應“綠在區區”營辦團體的營運情況和所遇到的困難，不時檢視收集可回收物料的最低噸數規定。

3.26 關於7個“綠在區區”（見第3.23段）在2018年所收集到的可回收物料類別（見表七），審計署留意到，以重量計算，玻璃樽（約74%）及家用電器和電腦（約14%）佔最多，其他類別（例如慳電膽和光管及充電池）則較少。鑑於“綠在區區”旨在協助社區收集各類可回收物料（見第3.17段），環保署宜鼓勵“綠在區區”營辦團體宣傳各類可回收物料的收集服務。

表七

7 個“綠在區區”所收集的可回收物料類別  
(2018 年)

可回收物料類別	公噸	
許可回收物品		
玻璃樽	1 555.7	(74%)
家用電器和電腦	303.8	(14%)
廢紙	90.4	(4%)
塑膠	59.1	(3%)
慳電膽和光管	16.2	(1%)
金屬	12.9	(1%)
充電池	5.0	(1%)
第二類回收物品	41.3	(2%)
總計	2 084.4	(100%)

資料來源：環保署的記錄

**“綠在區區”的服務網絡有可予改善之處**

3.27 “綠在區區”營辦團體會在區內建立收集可回收物料的服務網絡。7 個“綠在區區”（見第 3.23 段）在 2019 年 1 月至 6 月期間，循屋邨回收點和其他設施回收點（例如學校和社會服務機構）、“綠在區區”場內回收，以及設在公眾地方的流動回收點所收集的可回收物料載於表八。

表八

7 個“綠在區區”循不同途徑所收集的可回收物料  
(2019 年 1 月至 6 月)

收集途徑	公噸	
(a) 屋邨回收點和其他設施回收點 (註)	1 069.2	(76%)
(b) “綠在區區”場內回收	232.8	(16%)
(c) 設在公眾地方的流動回收點	112.2	(8%)
總計	1 414.2	(100%)

資料來源：環保署的記錄

註：環保署表示，未能就循屋邨回收點和其他設施回收點所收集的可回收物料數量提供分項數字。

3.28 關於 7 個“綠在區區”的服務網絡，審計署留意到有以下可予改善之處：

- (a) **需要把屋邨回收點覆蓋率的計算記錄在案** 根據 7 個“綠在區區”營辦團體提交的每月工作報告年度摘要，屋邨回收點覆蓋區內居住人口的比率 (註 23) 約為 65% 至 90% 不等 (見表九)。然而，每月工作報告年度摘要並沒有載列覆蓋率如何計算 (即每個屋邨回收點所服務的人口和區內的人口數字)，而環保署亦沒有把核實計算的工作記錄在案。審計署認為，環保署需要要求“綠在區區”營辦團體把屋邨回收點覆蓋率的計算納入每月工作報告年度摘要，以供環保署核實；及

註 23：環保署表示，屋邨回收點的覆蓋率是指“綠在區區”收集服務所覆蓋區內相應居住人口的比率。

表九

“綠在區區”屋邨回收點的覆蓋率  
(2018年9月至2019年5月)

“綠在區區”	截至	屋邨回收點數目	覆蓋區內居住人口的比率
沙田	2018年11月	156	90%
東區	2019年4月	144	90%
觀塘	2018年9月	96	90%
葵青	2019年5月	66	80%
屯門	2019年5月	117	75%
元朗	2018年10月	121	70%
深水埗	2019年3月	73	65%

資料來源：環保署的記錄

(b) **需要檢視在公眾地方設立流動回收點的做法** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須每星期在公眾地方設立不少於指定最低數目的流動回收點（每個擺放至少3小時），以收集可回收物料；而回收點應設於合適位置，以便為缺乏回收設施的地區提供回收支援（見第3.21(b)段）。審計署留意到，經流動回收點收集到的可回收物料數量相對較少（約佔7個“綠在區區”在2019年1月至6月期間收集到的可回收物料總量的8%——見第3.27段表八(c)項）。2020年3月，環保署告知審計署：

- (i) 在設立臨時流動回收點的工作上遇到不少實際困難，例如回收點的擺放位置須經由有關當局批准，以及受天氣影響；
- (ii) 環保署認為，如在每個星期的特定時間和特定位置擺放流動回收點，或更能切合社區需要。此替代方案亦無須不時就回收點的擺放位置向有關當局申請批准，從而減少不明朗因素；及

## “綠在區區”提供的服務

---

- (iii) 環保署正研究合適的做法，以用於日後的“綠在區區”營辦合約。

審計署認為，環保署應加快檢視有關在公眾地方設立流動回收點以收集可回收物料的做法，以更能切合社區在廢物回收方面的需要。

### “綠在區區”未能符合貯存可回收物料的規範

3.29 根據營辦合約，就“綠在區區”貯存可回收物料而言，“綠在區區”營辦團體應：

- (a) 安全妥善地存放可回收物料，以免對環境造成滋擾和負面環境影響，而貯存時間亦應盡可能減短；及
- (b) 在任何情況下，除非獲得環保署事先同意，不應在“綠在區區”場內存放可回收物料超過 7 天（即 7 天最長貯存期的規範）。

3.30 關於 7 個在 2015 至 2018 年期間投入服務的“綠在區區”，審計署審查了這些“綠在區區”就 2018 年 10 月至 2019 年 6 月這 9 個月向環保署提交的每月工作報告（註 24），留意到全部 7 個“綠在區區”在這 9 個月期間所收集的可回收物料均未能符合 7 天最長貯存期的規範（見表十）。一些類別的可回收物料的貯存期相對長（例如 7 個“綠在區區”存放充電池的時間為 86 至 297 天，遠超 7 天最長貯存期的規範）。

---

註 24：每月工作報告顯示：(a) 從設在公眾地方的流動回收點、屋邨回收點和其他設施回收點收集可回收物料的日期；及 (b) 把可回收物料送交回收商的日期。兩者之間的時間為可回收物料存放在“綠在區區”的時間。



表十

7 個“綠在區區”未能符合  
7 天最長貯存期的規範  
(2018 年 10 月至 2019 年 6 月)

可回收物料類別	貯存期超過 7 天最長貯存期的規範	
	“綠在區區”數目	貯存時間
充電池	7 (100%)	86 至 297 日
慳電膽和光管	7 (100%)	28 至 112 日
電腦和配件	4 (57%)	8 至 132 日
家用電器	3 (43%)	14 至 148 日
金屬	3 (43%)	24 至 106 日
塑膠	3 (43%)	17 至 84 日
廢紙	3 (43%)	9 至 55 日
玻璃樽	— (0%)	不適用

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

3.31 2020 年 3 月，環保署告知審計署：

- (a) 由於社區關注“骯髒廢物”或會貯存在“綠在區區”內而對公眾造成滋擾，所以在推行“綠在區區”項目之初實施了 7 天最長貯存期的規範；
- (b) 隨着近年“綠在區區”推廣“乾淨回收”，“綠在區區”所收集和貯存的可回收物料一般都乾淨衛生，不會對社區造成滋擾。因此，貯存時間不再構成環境問題；及
- (c) 環保署會視乎所收集的可回收物料實際數量、“綠在區區”可供使用的貯存量和下游回收商的物流安排，在定期實地巡查“綠在區區”時同意營辦團體在貯存區存放可回收物料超過 7 天。

## “綠在區區”提供的服務

---

3.32 基於環保署在第 3.31 段提到情況有所改變，審計署認為，環保署需要因應“綠在區區”的最新營運情況和所存放可回收物料的衛生情況，檢討可回收物料的 7 天最長貯存期的規範。

### 審計署的建議

3.33 審計署建議環境保護署署長應：

- (a) 因應“綠在區區”營辦團體的營運情況和所遇到的困難，不時檢視收集可回收物料的最低噸數規定；
- (b) 鼓勵“綠在區區”營辦團體宣傳各類可回收物料的收集服務；
- (c) 要求“綠在區區”營辦團體把屋邨回收點覆蓋率的計算納入每月工作報告年度摘要，以供環保署核實；
- (d) 加快檢視有關在公眾地方設立流動回收點以收集可回收物料的做法，以更能切合社區在廢物回收方面的需要；及
- (e) 因應“綠在區區”的最新營運情況和所存放可回收物料的衛生情況，檢討可回收物料的 7 天最長貯存期的規範。

### 政府的回應

3.34 環境保護署署長整體上同意審計署的建議，並表示環保署：

- (a) 會檢視收集可回收物料的最低噸數規定，並特別考慮營辦團體在合約初期所遇到的一些常見困難；
- (b) 會視乎下游回收商的數目及其處理個別可回收物料種類的的能力，鼓勵“綠在區區”營辦團體宣傳各類可回收物料的收集服務；
- (c) 會更新每月工作報告的範本，納入屋邨回收點覆蓋率的計算，以助定期規劃場外收集活動；
- (d) 會加快檢視有關在公眾地方設立流動回收點以收集可回收物料的做法，以更能切合社區在廢物回收方面的需求；及
- (e) 已決定由下批營辦合約起，在合約規定中刪除 7 天最長貯存期的規範。

## “綠在區區”的訪客人次

3.35 環保署表示，“綠在區區”的回收服務開放時間為上午 8 時至晚上 8 時（星期一至日），而辦公室的開放時間則為上午 8 時至下午 6 時（星期二至日）。“綠在區區”的訪客人次包括：

- (a) 未經預約的訪客（例如把可回收物料交到“綠在區區”的訪客）；
- (b) 於“綠在區區”舉辦的教育活動參加者；
- (c) “綠在區區”的訪客接待服務（見第 3.40 段）參加者；及
- (d) “綠在區區”的多功能活動室（由公眾預訂以舉辦活動）使用者。

## “綠在區區”訪客人次計算方法有可予改善之處

3.36 “綠在區區”營辦團體會在向環保署提交的每月工作報告中，匯報“綠在區區”的訪客人次。環保署表示，有部分“綠在區區”營辦團體用人手計算訪客人次，而其他營辦團體則在“綠在區區”範圍內裝置電子點算器以計算人次。審計署認為，環保署需要檢討“綠在區區”營辦團體所採用的訪客人次計算方法的成效，以改善計算方法。

## 部分“綠在區區”的訪客人次較預期少

3.37 2016年3月，在討論設立“綠在區區”的撥款和該等項目的成本效益時，環保署告知立法會財務委員會，每個“綠在區區”每天接待的訪客預期平均可達 100 人次。就 5 個在 2015 至 2017 年期間投入服務的“綠在區區”的訪客人次（見表十一），審計署留意到：

- (a) 雖然每個“綠在區區”每年接待的訪客預期可達 35 300 人次（即 100 人次 × 353 天——註 25），但在該 5 個“綠在區區”中，有 4 個（80%）（在全年營運的年份）每年接待的訪客人次均少於預期；及
- (b) 有 3 個“綠在區區”（即“綠在沙田”、“綠在觀塘”和“綠在元朗”）的訪客人次在 2017 至 2018 年期間分別減少 17%、6% 和 26%。

---

註 25：根據營辦合約，每個“綠在區區”每年可全面關閉不超過 12 天。因此，假設“綠在區區”全面關閉 12 天，1 年內仍有 353（即 365 減 12）天可接待訪客。

## “綠在區區”提供的服務

表十一

5 個“綠在區區”的訪客人次  
(2015 年 5 月至 2019 年 6 月)

年份	訪客人次				
	“綠在沙田”	“綠在東區”	“綠在觀塘”	“綠在元朗”	“綠在深水埗”
2015	12 940	18 447	不適用	不適用	不適用
2016	34 526	124 933	不適用	不適用	不適用
2017	33 982	182 526	32 609	29 580	9 213
2018	28 172	189 520	30 556	21 926	31 786
2019 (截至 6 月)	16 152	104 772	16 834	14 454	15 395

投入服務日期	2015 年 5 月	2015 年 8 月	2017 年 1 月	2017 年 1 月	2017 年 10 月
--------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

圖例：■ 該“綠在區區” (在全年營運的年份) 每年接待的訪客少於所預期的 35 300 人次

資料來源：環保署的記錄

3.38 2020 年 3 月，環保署告知審計署：

- (a) 自 2017 年 11 月起，“綠在區區”營辦團體除須於“綠在區區”場內舉辦常規教育活動外，還須舉辦外展常規教育活動（見第 3.5(a) 段）。把資源分流以配合新增服務的規定令場內活動減少，因而導致相關的訪客人次減少；及
- (b) 環保署認為個別“綠在區區”的服務水平不應只以“綠在區區”的訪客人次來評估，還應包括“綠在區區”外展活動所服務的人數。

3.39 審計署留意到，雖然環保署已就“綠在區區”場內訪客訂定預期人次，但並沒有就新增外展活動訂定預期服務人次（見第 3.38(a) 段）。審計署認為，環保署需要檢討“綠在區區”場內和外展活動的預期服務人次，以充分反映“綠在區區”的服務水平，並在檢討後監察是否達到所訂的預期服務人次。

部分“綠在區區”並沒有按規定提供訪客接待服務

3.40 根據自 2017 年 11 月起生效的營辦合約，“綠在區區”營辦團體須按規定提供訪客接待服務。“綠在區區”營辦團體須就這項服務安排和提供每周至少 10 個導賞團，而在每個導賞團之後須為訪客提供為時至少 30 分鐘的回收實習工作坊。不論人數多寡、訪客未經預約或已經預約，“綠在區區”營辦團體均須提供有關服務。根據營辦合約，所提供的訪客接待服務不獲計算為支付營辦團體款項的活動。

3.41 截至 2019 年 6 月，有 4 個“綠在區區”（即“綠在沙田”、“綠在東區”、“綠在屯門”和“綠在葵青”）提供訪客接待服務逾 1 年。在 2019 年 1 月至 6 月的 26 個星期內，審計署留意到 4 個“綠在區區”所提供的訪客接待服務次數均低於 260 次（即 26 星期 × 10 次）的最低規定，由“綠在沙田”的 3 次（共 22 名參加者）至“綠在東區”的 249 次（共 943 名參加者）不等（見表十二）。

表十二

4 個“綠在區區”所提供的訪客接待服務  
(2019 年 1 月至 6 月)

“綠在區區” (註)	訪客接待服務次數	參加人數
沙田	3	22
屯門	12	38
葵青	18	73
東區	249	943

資料來源：環保署的記錄

註：“綠在沙田”、“綠在屯門”、“綠在葵青”和“綠在東區”分別自 2017 年 11 月、2018 年 6 月（包括“綠在屯門”和“綠在葵青”）和 2018 年 4 月起須提供訪客接待服務。

## “綠在區區”提供的服務

---

3.42 2020年4月，環保署告知審計署，由於社區對訪客接待服務的需求出現明顯轉變，該署會據此檢視和修訂相關的合約細則。

### 可加強“綠在區區”的宣傳工作

3.43 根據營辦合約，各“綠在區區”營辦團體須設立和經營一個網站，藉以發布所提供的設施和服務的資料。審計署留意到，在營運中的“綠在區區”均通過社交媒體提供其服務的詳情。審計署審查了8個“綠在區區”（即“綠在沙田”、“綠在東區”、“綠在觀塘”、“綠在元朗”、“綠在深水埗”、“綠在屯門”、“綠在葵青”和“綠在大埔”）在社交媒體專頁提供的資料，留意到以下事項：

- (a) **可更適時地提供有關即將舉辦的活動資訊** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須在網站提供即將舉辦的研討會和社區活動的時間表。根據該8個“綠在區區”於2019年1月至6月在社交媒體專頁發布的資料，審計署留意到其中一個“綠在區區”把其活動時間表上載社交媒體專頁（即2019年6月6日）前，已舉辦了（即2019年6月1日）一項活動（即在流動回收點收集可回收物料）。審計署認為，環保署應提醒“綠在區區”營辦團體須適時發布即將舉辦的活動資訊；
- (b) **沒有指明部分流動回收點的確實位置** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須在網站提供最新清單，列出設在公眾地方的回收點和有提供屋邨收集服務的屋苑。根據該8個“綠在區區”截至2019年12月在社交媒體專頁所載內容，審計署留意到，該等專頁沒有清楚顯示部分設在公眾地方的可回收物料流動回收點的位置。舉例來說，專頁雖列出屋邨名稱，但沒有指明回收點的確實位置。審計署認為，環保署需要提醒“綠在區區”營辦團體須在其社交媒體專頁提供可回收物料流動回收點的確實位置，以便市民找到該等回收點；及
- (c) **需要發布多功能活動室的網上預訂安排** 根據營辦合約，每個“綠在區區”營辦團體應設立網站，提供多功能活動室的網上預訂安排。環保署表示，“綠在區區”的社交媒體專頁設有一項功能，讓有意者就預訂安排向其發送信息。然而，審計署留意到，“綠在區區”的社交媒體專頁並沒有顯示可使用這項預訂安排。審計署認為，環保署需要提醒“綠在區區”營辦團體須在其社交媒體專頁發布多功能活動室的網上預訂安排。

## 審計署的建議

- 3.44 審計署建議環境保護署署長應：
- (a) 檢討“綠在區區”營辦團體所採用的訪客人次計算方法的成效，以改善計算方法；
  - (b) 檢討“綠在區區”場內和外展活動的預期服務人次，以充分反映“綠在區區”的服務水平，並在檢討後監察是否達到所訂的預期服務人次；及
  - (c) 提醒“綠在區區”營辦團體須：
    - (i) 適時發布即將舉辦的活動資訊；
    - (ii) 在其社交媒體專頁提供可回收物料流動回收點的確實位置，以便市民找到該等回收點；及
    - (iii) 在其社交媒體專頁發布多功能活動室的網上預訂安排。

## 政府的回應

- 3.45 環境保護署署長整體上同意審計署的建議，並表示環保署會：
- (a) 檢討不同“綠在區區”營辦團體點算實際訪客人次的方法，以改善其成效；
  - (b) 檢討現行的“綠在區區”場內訪客人次匯報要求，以更全面反映“綠在區區”於場內和場外提供的服務；
  - (c) 邀請有關的“綠在區區”營辦團體檢視第3.43(a)段所述涉及2019年6月1日舉辦之活動的具體情況，並在適當時採取所需措施以改善現行做法；
  - (d) 在知悉部分“綠在區區”在其社交媒體專頁以地圖和照片提供流動回收點的確實位置的同時，邀請所有“綠在區區”營辦團體採用這種良好的作業方法；及
  - (e) 提醒“綠在區區”營辦團體發布多功能活動室的網上預訂安排。

## 第 4 部分：其他管理事宜

4.1 本部分探討環保署就“綠在區區”的其他管理事宜。審查工作集中於以下範疇：

- (a) “綠在區區”的巡查 (第 4.2 至 4.10 段)；
- (b) 審核“綠在區區”營辦團體提交的報告並監察其是否符合匯報規定 (第 4.11 至 4.26 段)；及
- (c) 數量清單和最低服務規定所訂明的數量 (第 4.27 至 4.32 段)。

### “綠在區區”的巡查

4.2 為監察“綠在區區”的表現和營運情況，並確保“綠在區區”營辦團體妥善管理“綠在區區”和遵從合約要求 (包括在環境、衛生、職業安全和健康方面的運作要求)，環保署會定期進行巡查和監察工作。

4.3 根據環保署指引，環保署人員會定期巡查“綠在區區”的可回收物料收集服務、教育服務和設施，詳情如下：

- (a) **例行巡查** 環境保護督察須就以下事項進行巡查 (註 26)：
  - (i) 可回收物料收集服務：每月巡查各“綠在區區”4 次，巡查包括記錄處理可回收物料的過程中有否不當做法、檢查所收集的可回收物料有否不能接受的污染，檢查可回收物料有否妥為量重和準確記錄在登記表上；
  - (ii) 教育服務：每月巡查各“綠在區區”4 次，巡查包括記錄參加人數、活動時數和可予改善之處；及
  - (iii) “綠在區區”設施：每月巡查各“綠在區區”1 次，巡查包括檢查職員出勤記錄、收集和運送可回收物料記錄，以及多功能活動室的預訂記錄和使用情況；及

---

註 26：根據環保署指引，巡查表由高級環境保護督察擬備，包括每月突擊巡查各“綠在區區”至少 1 次。



- (b) **督導檢查** 高級環境保護督察應安排每月至少 1 次突擊抽查，以確保巡查人員按預定的時間執行職務以監察“綠在區區”營辦團體的表現。此外，環境保護主任應每季就巡查工作進行突擊督導檢查。

4.4 在例行巡查方面，環保署為方便進行巡查工作，已為各項巡查工作（即“綠在區區”可回收物料收集服務、教育服務和設施）設計標準巡查表格。根據環保署的指引，巡查人員應在指定標準巡查表格上記錄巡查結果。這些表格備有一份清單，用以顯示有關要求或條件是否獲遵從或達致滿意程度。

#### **需要適時更新巡查指引和相關的巡查表格**

4.5 審計署留意到，環保署在自 2017 年 11 月起生效的營辦合約中，新增了特別社區活動和訪客接待服務（見第 3.5(c) 及 3.40 段）。環保署表示，教育服務的例行巡查（見第 4.3(a)(ii) 段）已涵蓋這些活動和服務。然而，環保署的指引和相關的巡查表格（修訂於 2017 年 2 月）並未涵蓋這些活動和服務的巡查。

4.6 2020 年 3 月，環保署告知審計署：

- (a) 除發出總指引外，環保署也不時（特別是當有新措施或做法時）透過電郵和小組會議，向環保署前線人員發出補充指引；及
- (b) 環保署人員的慣常做法是按環保署指引和補充指引對“綠在區區”進行巡查。在一些個案中，環保署人員可加入補充資料頁，把所發現的事項加以說明。

4.7 審計署認為，環保署需要適時更新巡查指引和相關巡查表格，以涵蓋“綠在區區”營辦合約內新增的活動和服務。

*在備存巡查記錄和巡查結果的分析方面有可予改善之處*

4.8 審計署審查在 2015 至 2018 年 9 月期間投入服務的 6 個“綠在區區”(見第 1.8 段表二項目 1 至 6) 在 2019 年 1 月至 6 月的例行巡查記錄，並留意到以下事項：

- (a) **需要把巡查結果的分析記錄在案** 環保署表示，如在巡查“綠在區區”期間發現到問題(包括違規之處)，環保署人員會向營辦團體提供意見、建議或協助，以便即時糾正(特別是違規之處)，藉以把影響減至最少。關於在 2019 年 1 月至 6 月期間就 6 個“綠在區區”進行的巡查，審計署分析了記錄在巡查表格清單上的 298 次巡查所發現的事項，並留意到：
- (i) 共有 235 個事項(註 27)於 146 次巡查(註 28)時發現，其性質記錄於巡查表格(見表十三)；及
  - (ii) 部分事項於例行巡查中頗為常見，例如在 2019 年 1 月至 6 月期間，在 6 個“綠在區區”中，有 5 個被發現涉及“在回收桶發現不應接受的可回收物料”共 22 個事項(各“綠在區區”涉及 1 至 13 個此事項)。

2020 年 3 月，環保署告知審計署，“綠在區區”小組成員一直定期(例如在定期小組會議上)分享在最新巡查期間所發現的事項，並跟進經常出現的事項(例如若干地點的綠化效果欠佳)。然而，審計署留意到環保署並沒有把所發現事項的分析結果記錄在案。審計署認為，環保署需要記錄巡查期間所發現事項的分析結果，以找出經常出現的事項，從而評估須否協助“綠在區區”營辦團體改善其營運；及

---

註 27：環保署表示，很多事項相對較為輕微，或不涉及特定的合約規定，這些事項可在巡查期間與營辦團體即場溝通後予以實地糾正或調整。

註 28：至於餘下的 152 次(298 次-146 次)巡查，在巡查表格的清單上並沒有記錄任何事項。

表十三

例行巡查 6 個“綠在區區”所發現的事項性質  
(2019 年 1 月至 6 月)

所發現的事項性質	所發現的事項數目
(a) 可回收物料沒有妥善標明日期和來源	47
(b) 沒有收集參加者對工作坊體驗的意見和期望	37
(c) 沒有推廣即將舉辦的活動	27
(d) 工作坊和教材沒有因應特定目標和參加者而特別設計	24
(e) 在回收桶發現不應接受的可回收物料	22
(f) “綠在區區”設施損壞／缺損的情況(例如外牆、閘門和保安閉路電視系統攝錄機故障)	22
(g) 草地和植物並非處於整齊和健康的狀態	13
(h) 其他(註)	43
總計	235

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

註：其他事項包括可回收物料在未獲環保署事先同意下存放於場內超過 7 天、工作坊使用一次性物品／用完即棄物料，以及對附近居民造成滋擾和阻礙交通。

- (b) **需要研究運用資訊科技來備存“綠在區區”的巡查記錄** 審計署留意到，例行巡查的標準巡查表格是以人手填寫。審計署認為，環保署可研究運用資訊科技來備存巡查記錄。

## 審計署的建議

- 4.9 審計署建議環境保護署署長應：
- (a) 適時更新環保署的巡查指引和相關巡查表格，以涵蓋“綠在區區”營辦合約內新增的活動和服務；
  - (b) 記錄巡查期間所發現事項的分析結果，以找出經常出現的事項，從而評估須否協助“綠在區區”營辦團體改善其營運；及
  - (c) 研究運用資訊科技來備存“綠在區區”的巡查記錄。

## 政府的回應

- 4.10 環境保護署署長整體上同意審計署的建議，並表示環保署會：
- (a) 更頻密地定期更新工作指引(包括加入補充指引)和相關巡查表格；
  - (b) 除如常迅速跟進例行巡查期間所發現的各事項外，亦會將定期分析巡查結果和在定期小組會議上予以討論的做法常規化；及
  - (c) 根據環保署在其他外勤工作方面所得的經驗，開發電子巡查表格，讓有關人員能現場實時記錄巡查結果，並方便分析巡查結果。

## 審核“綠在區區”營辦團體提交的報告 並監察其是否符合匯報規定

- 4.11 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體應備存記錄，並定期向環保署提交報告，以達致以下目標：
- (a) 提供有關設施使用情況的資料；
  - (b) 證明其正妥善履行合約規定；及
  - (c) 找出或須予以改善的程序。

4.12 環保署表示，該署會審核“綠在區區”營辦團體提交的報告，包括每月工作報告、季度報告和每月工作報告年度摘要，並就這些報告提出意見，藉此檢視每個“綠在區區”的表現。

#### **收集和發送可回收物料的匯報和審核工作有可予改善之處**

4.13 環保署表示，“綠在區區”營辦團體須確保把所有收集到的可回收物料，送交合適的回收商妥善處理和循環再造，不會被棄置於堆填區（另見第3.22段）。根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須擬備每月工作報告，載列所收集和發送的許可回收物品的大概重量。環保署表示，雖然營辦合約並沒有特定要求營辦團體匯報所收集和發送的**第二類回收物品**的數量，但他們須按行政要求而在每月工作報告中匯報有關數量。

4.14 審計署審查了7個“綠在區區”（在2015至2018年期間投入服務——見第1.8段表二項目1至7）自合約生效以來至2019年6月的每月工作報告，在收集和發送的許可回收物品和**第二類回收物品**的累計重量方面，留意到以下事項：

- (a) **所收集和發送的部分許可回收物品的累計重量出現重大差異** 審計署比較了7個“綠在區區”自合約生效以來至2019年6月期間所收集和發送的許可回收物品的累計重量，並留意到有部分類別的許可回收物品，所收集和發送的**可回收物料**的累計重量出現重大差異。舉例來說：
  - (i) “綠在沙田”所收集的廢紙的累計重量較所發送的少約215%（見表十四）；及
  - (ii) “綠在元朗”所收集的慳電膽和光管的累計重量較所發送的多約32%（見表十四）；及

表十四

2 個“綠在區區”所收集和發送的  
許可回收物品在累計重量方面的差異  
(2014 年 11 月至 2019 年 6 月)

許可回收物品類別	許可回收物品的累計重量 (公斤)		
	收集 (a)	發送 (b)	差異 (c) = (a) – (b)
<b>(a) “綠在沙田” (合約在 2014 年 11 月生效)</b>			
1. 慳電膽和光管	17 058	13 116	3 942 (23%)
2. 充電池	3 113	2 457	656 (21%)
3. 玻璃樽	1 230 232	1 204 529	25 703 (2%)
4. 家用電器和電腦	258 351	258 627	-276 (0%)
5. 塑膠	6 774	8 895	-2 121 (-31%)
6. 金屬	1 552	2 161	-609 (-39%)
7. 廢紙	7 771	24 512	-16 741 (-215%)
<b>(b) “綠在元朗” (合約在 2016 年 10 月生效)</b>			
1. 慳電膽和光管	7 615	5 147 (註)	2 468 (註) (32%)
2. 充電池	3 389	3 095	294 (9%)
3. 玻璃樽	550 093	538 450	11 643 (2%)
4. 家用電器和電腦	154 303	157 146	-2 843 (-2%)
5. 金屬	10 252	10 848	-596 (-6%)
6. 塑膠	20 254	22 940	-2 686 (-13%)
7. 廢紙	71 707	81 508	-9 801 (-14%)

資料來源：審計署對相關“綠在區區”向環保署提交的每月工作報告的分析

註：環保署表示，在評估“綠在元朗”所收集和發送的慳電膽和光管在累計重量方面的差異時，並沒有計及約 1 公噸在此期間發送到下游回收商的慳電膽和光管。然而，審計署留意到，所涉發送量並沒有記錄在提交環保署的每月工作報告內。

- (b) **所收集和發送的**第二類回收物品**的**累計重量**出現**重大差異**** “綠在區區”營辦團體可在環保署同意下，收集任何類別的第二類回收物品。至於收集到的第二類回收物品（例如舊書和舊衣物），“綠在區區”營辦團體可通過捐贈和以物易物活動將之轉送他人。審計署比較了7個“綠在區區”自合約生效以來至2019年6月期間所收集和發送的**第二類回收物品**的**累計重量**，並留意到所收集和發送的**第二類回收物品**的**累計重量**出現**重大差異**，為所收集的**第二類回收物品**的**14%至97%**不等（見表十五）。

表十五

所收集和發送的**第二類回收物品**在**累計重量**方面的**差異**  
(2014年11月至2019年6月)

“綠在區區”	合約生效日期	第二類回收物品的累計重量 (公斤)		
		收集 (a)	發送 (b)	差異 (c) = (a) – (b)
東區	2015年4月	53 278	1 840	51 438 (97%)
深水埗	2017年4月	24 411	1 797	22 614 (93%)
葵青	2018年6月	5 998	1 302	4 696 (78%)
觀塘	2016年9月	11 280	4 937	6 343 (56%)
元朗	2016年10月	43 317	19 966	23 351 (54%)
沙田	2014年11月	30 607	15 028	15 579 (51%)
屯門	2018年6月	3 199	2 749	450 (14%)

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

4.15 就審計署查詢在第4.14段提及所收集和發送可回收物料的**累計重量**出現**重大差異**一事，環保署在2020年3月和4月告知審計署：

- (a) 營辦合約的一般細則容許環保署不時把其他可回收物料指定為許可回收物品。不適合再轉送或捐贈他人的**第二類回收物品**可被指定為許可回收物品，並運送至合適的下游回收商，以供循環再造。環保署不時批准“綠在區區”營辦團體在遵從特定教育活動工作計劃的情況下，把所收集的部分**第二類回收物品**轉為許可回收物品。

## 其他管理事宜

---

這解釋為何部分第二類回收物品在每月工作報告中被計為所發送許可回收物品的數量（見下文 (b)(i) 及 (c)(ii) 段）；

- (b) 關於許可回收物品：
  - (i) 所發送的許可回收物品的數量，亦包括所收集但不能在合理時間內再轉送或捐贈他人的第二類回收物品和物料（見下文 (c)(ii) 段）。這很大程度上解釋為何部分類別的許可回收物品的累計收集重量少於所發送的重量；
  - (ii) 基於一些下游回收商的過渡安排，截至 2019 年 6 月，存放在“綠在區區”的部分類別的許可回收物品（例如慳電膽和光管）因仍未送走而導致數量激增；及
  - (iii) “綠在區區”營辦團體接受附有包裝物料的慳電膽和光管。下游回收商的既定做法，是先移除所有包裝物料後才量度所收集可回收物料的重量，因而導致營辦團體所收集和發送可回收物料的累計重量出現差異；及
- (c) 關於第二類回收物品，累計收集重量高於累計發送重量，原因如下：
  - (i) 每月工作報告所載的第二類回收物品的發送數量，只包括一部分成功通過以物易物活動轉送他人或捐贈予慈善機構的可回收物料。部分“綠在區區”（例如“綠在東區”和“綠在深水埗”）營辦團體長期開設跳蚤市場，以便把大量所收集到的第二類回收物品免費轉送他人，而所轉送的數量並沒有計入營辦團體每月工作報告所載的發送數量；
  - (ii) 部分收集到的第二類回收物品因無法在合理時間內再轉送或捐贈他人而當作許可回收物品（例如廢紙、塑膠、金屬，以及家用電器和電腦）交由下游回收商處置（見上文 (b)(i) 段）；及
  - (iii) 截至 2019 年 6 月，存放在“綠在區區”的第二類回收物品數量激增。

4.16 在備悉環保署就所收集和發送的許可回收物品及第二類回收物品在累計重量上為何出現差異的解釋的同時，審計署認為“綠在區區”營辦團體的匯報和環保署的審核工作可予改善，以更好地監察可回收物料的去向，並了解該等物料是否獲得妥善處理。由於“綠在區區”營辦團體須確保所收的所有可回收



物料送往合適的回收商作妥善處理和循環再造 (第二類回收物品也可通過捐贈和以物易物活動將之轉送他人)(見第4.13及4.14(b)段)，審計署認為環保署應：

- (a) 加強“綠在區區”營辦團體就所收集和發送的可回收物料的匯報工作 (例如在每月工作報告中匯報被指定為許可回收物品的第二類回收物品的發送數量)；及
- (b) 加強就“綠在區區”營辦團體所匯報的數量的審核工作。

### 在確保符合匯報規定方面有可予改善之處

4.17 **逾期提交報告和經審計的財務報表** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須向環保署提交每月工作報告、每月工作報告的年度摘要和經審計的周年財務報表。審計署留意到，有營辦團體逾期提交報告和經審計的財務報表，情況如下：

- (a) **每月工作報告** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須 (由合約生效日期起) 在每個報告月份完結後的一周內提交每月工作報告。審計署留意到，截至2020年1月，8個已投入服務的“綠在區區”(見第1.8段表二項目1至8)的營辦團體均未提交3個每月工作報告(即2019年10月至12月的工作報告)；
- (b) **每月工作報告的年度摘要** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須擬備一份載述每月工作報告摘要的年度報告，並須在每個合約年期完結後的1個月內提交。審計署留意到，截至2020年1月，有7個“綠在區區”的合約已生效逾1年，其中3個“綠在區區”仍未向環保署提交每月工作報告的年度摘要，逾期提交約1至4個月不等；及
- (c) **經審計的周年財務報表** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須在相關財政年度或時期完結後的4個月內提交經審計的周年財務報表。此外，經審計的周年財務報表須包括回收獎勵計劃(註29)的帳目。截至2020年1月，關於7個合約已生效逾1年的“綠在區區”，審計署留意到：

---

註29：根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須營運一個回收獎勵計劃，鼓勵市民參與回收和廢物源頭分類，而計劃可包括會員制度(與商業忠誠客戶計劃相若)，讓參加者可利用積分換取家用物品。

## 其他管理事宜

---

- (i) 有2個“綠在區區”在相關財政年度或時期完結後逾10或21個月，仍未向環保署提交合共三份經審計的財務報表；
- (ii) 7個“綠在區區”合共提交了18份經審計的財務報表。審計署留意到，在18份經審計的財務報表中，有14份是在相關財政年度或時期完結後逾4個月(至30個月)才予以核證(註30)；及
- (iii) 在18份經審計的財務報表中，有17份並沒有包括回收獎勵計劃的帳目，有違合約規定。

4.18 2020年3月，環保署告知審計署：

- (a) “綠在區區”營辦團體在提交定期報告前需要取得若干輔助文件(例如可回收物料每月銷售證明)，但有些輔助資料在提交報告限期內無法取得。另一方面，基於運作需要而須營辦團體盡早提交定期報告(例如讓環保署及早注意營辦團體的表現和發放營運費用)。環保署會根據實際情況檢討現行安排，以求在各方面取得平衡。舉例來說，環保署會考慮修訂現行的合約規定，容許營辦團體在稍後時間提交補充資料；及
- (b) 鑑於合約款項不再資助回收獎勵計劃，環保署會檢討相關帳目是否還適宜包括在經審計的財務報表內。

4.19 審計署認為，環保署需要加快行動，檢討“綠在區區”營辦團體的現行匯報規定，包括定期報告的提交時間和回收獎勵計劃的帳目應否包括在經審計的財務報表內。環保署亦需要提醒“綠在區區”營辦團體遵從合約規定，適時提交經審計的財務報表。

4.20 **“綠在區區”營辦團體在提供資料方面有可予改善之處** 審計署留意到，“綠在區區”營辦團體在提供資料方面有下列可予改善之處：

- (a) **需要按匯報規定就教育和收集服務提供足夠資料** 營辦合約訂明“綠在區區”營辦團體在合約期內所須提供的服務和服務表現指標。“綠在區區”營辦團體須提交每月工作報告，概述教育和收集服務達至表現要求的情況。就7個在2015至2018年期間投入服務

---

註30：截至2020年4月2日，環保署未能向審計署提供“綠在區區”營辦團體提交經審計的財務報表的日期，以作審計分析。

的“綠在區區”，審計署審查了其在 2019 年 1 月至 6 月的每月工作報告，並留意到以下情況：

- (i) **並沒有匯報特色教育活動的目標家庭住戶數目** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體提交的每月工作報告須包括每項特色教育活動的目標家庭住戶的預計數目。然而，審計署在審查 7 個“綠在區區”的每月工作報告時發現，有關報告並沒有載述該等資料。“綠在區區”營辦團體只在每月工作報告內提供實際參加人數（而非家庭住戶數目）。2020 年 3 月，環保署告知審計署，匯報特色教育活動的實際參加人數的現行做法，是更為務實和能夠評估某項活動的成效。審計署認為，環保署需要考慮據此修訂合約規定；及
  - (ii) **在匯報屋邨回收資料方面有可予改善之處** “綠在區區”營辦團體須派出回收車，到不同回收點收集可回收物料。根據 7 個“綠在區區”的營辦合約，“綠在區區”營辦團體須每周維持不少於 40 次屋邨回收。審計署留意到，7 個“綠在區區”的每月工作報告中，均載有派出回收車到不同回收點（包括屋邨、公眾地方和其他設施）的次數。然而，報告並沒有說明是否已符合每周 40 次屋邨回收工作的規定。審計署認為，環保署需要要求“綠在區區”營辦團體在每月工作報告中提供這些資料；及
- (b) **可研究運用資訊科技** 審計署留意到，“綠在區區”營辦團體向環保署提交的每月工作報告，是以人手和試算表形式記錄。審計署認為，環保署可研究運用資訊科技，以助“綠在區區”營辦團體提交報告和環保署的監察工作。

### 需要分享“綠在區區”的營運經驗

4.21 “綠在區區”旨在加強環保教育，並協助社區收集各類可回收物料，讓綠色生活紮根社區。環保署表示，該署會根據相關營運數據，評估個別“綠在區區”的成效，並會因應各持份者的意見，在需要時適度調整“綠在區區”在環保教育和回收支援方面的工作。

## 其他管理事宜

---

4.22 根據營辦合約，各“綠在區區”營辦團體須：

- (a) 定期推動持份者參與，使其了解“綠在區區”的工作，包括目的、服務、成效和計劃；及
- (b) 舉行季度會議（由環保署主持），與其他“綠在區區”營辦團體分享經驗。

4.23 2020年3月，環保署告知審計署，就推動持份者參與一事（見第4.22(a)段），“綠在區區”營辦團體已定期在每月工作報告中，匯報是否有新加入的持份者參與回收工作（即新加入參與收集可回收物料的機構或屋邨）。

4.24 截至2019年12月，有7個“綠在區區”已營運逾1至4年。審計署留意到，環保署並沒有向“綠在區區”營辦團體發布良好作業指引。審計署認為，環保署需要考慮發布從多年累積的經驗得出的良好作業方法，與“綠在區區”營辦團體分享，以改善“綠在區區”的服務。審計署也留意到，沒有文件記錄“綠在區區”營辦團體的經驗分享會（由環保署主持——見第4.22(b)段）。審計署認為，環保署需要備存“綠在區區”營辦團體經驗分享會的正式記錄。

## 審計署的建議

4.25 審計署建議環境保護署署長應：

- (a) 加強“綠在區區”營辦團體就所收集和發送的可回收物料的匯報工作（例如在每月工作報告中匯報被指定為許可回收物品的第二類回收物品的發送數量）；
- (b) 加強環保署人員就“綠在區區”營辦團體所匯報的許可回收物品和第二類回收物品數量的審核工作；
- (c) 加快行動，檢討“綠在區區”營辦團體的現行匯報規定，包括定期報告的提交時間和回收獎勵計劃的帳目應否包括在經審計的財務報表內；
- (d) 提醒“綠在區區”營辦團體遵從合約規定，適時提交經審計的財務報表；
- (e) 考慮修訂匯報特色教育活動的目標家庭住戶資料的合約規定；

- (f) 要求“綠在區區”營辦團體在每月工作報告中提供其屋邨回收工作是否已合乎合約規定的資料；
- (g) 研究運用資訊科技，以助“綠在區區”營辦團體提交報告和環保署的監察工作；
- (h) 考慮發布從多年累積的經驗得出的良好作業方法，與“綠在區區”營辦團體分享，以改善“綠在區區”的服務；及
- (i) 備存“綠在區區”營辦團體經驗分享會的正式記錄。

## 政府的回應

4.26 環境保護署署長整體上同意審計署的建議，並表示環保署會：

- (a) 與“綠在區區”營辦團體就引入記錄收集和發送第二類回收物品的新規定商討利弊，以配合推廣綠色生活活動的基本目標，方便市民交換可再用物品。至於營辦團體其後根據環保署核准的相關教育活動建議把第二類回收物品作許可回收物品處理（而非將之棄置），環保署會檢討匯報該類許可回收物品的合約規定，以決定須否作出修改。此外，環保署與營辦團體商討過後，會檢討須否加強審核所匯報許可回收物品和第二類回收物品的數量；
- (b) 因應“綠在區區”營辦團體面對的實際困難，以務實方式檢討提交報告時間的現行規定。環保署也會考慮是否適宜把回收獎勵計劃的帳目包括在經審計的財務報表內，因為相關資助款項並非由環保署支付；
- (c) 考慮修訂匯報特色教育活動的目標家庭住戶資料的現行合約規定，使之更實際可行；
- (d) 修訂每月工作報告範本，以便“綠在區區”營辦團體提供其屋邨回收工作是否已合乎合約規定的資料；
- (e) 與“綠在區區”營辦團體商討以了解其是否已就應用資訊科技於匯報和監察工作準備就緒；
- (f) 整合和發布個別“綠在區區”營辦團體的良好作業方法，以改善“綠在區區”的服務；及
- (g) 妥為備存“綠在區區”營辦團體在經驗分享會的交流記錄。

### 數量清單和最低服務規定所訂明的數量

4.27 支付予“綠在區區”營辦團體的款項是按實際提供的服務量，以及根據營辦團體在營辦合約數量清單上就不同服務項目所訂的價格計算。一般而言：

- (a) 數量清單是一份項目清單，扼要識別並說明各項擬進行的工作和估計工作量；
- (b) 數量清單主要用於：
  - (i) 比較投標價格；及
  - (ii) 作為工作估值的工具；
- (c) 數量清單列明每個項目的估計工作量。在合約招標階段，投標者須在數量清單上列明：
  - (i) 每個數量清單項目的價率；
  - (ii) 每個數量清單項目的款額 (即估計工作量 × 數量清單項目價率)；及
  - (iii) 數量清單項目的總額；及
- (d) 合約批出後，數量清單成為合約的一部分。

### *需要繼續檢視數量清單和最低服務規定所訂明的數量*

4.28 審計署審查了9個“綠在區區”的營辦合約，留意到數量清單就教育和可回收物料收集服務所訂明的數量均高於最低服務規定所訂明的數量。如表十六顯示，在3年合約期內，數量清單就可回收物料收集服務所訂明的數量高於最低噸數規定20%至53%不等，而就環保教育活動所訂明的數量則高於最低次數規定20%至120%不等。

表十六

## 數量清單和最低服務規定所訂明的數量比較

“綠在區區”	合約年期	最低 服務規定 (a)	數量 清單所列數量 (b)	差別 (c)=[(b) – (a)] ÷ (a) × 100%
<b>(a) 可回收物料收集服務 (按公噸計)</b>				
1. 沙田	2014 至 2017 年	600	915	53%
	2017 至 2020 年	1 310	1 600	22%
2. 東區	2015 至 2018 年	600	915	53%
	2018 至 2021 年	1 160	1 400	21%
3. 觀塘	2016 至 2019 年	600	915	53%
4. 元朗	2016 至 2019 年			
5. 深水埗	2017 至 2020 年			
6. 屯門	2018 至 2021 年	900	1 080	20%
7. 葵青	2018 至 2021 年			
8. 大埔	2019 至 2022 年	555	670	21%
9. 離島	2019 至 2022 年	345	420	22%
<b>(b) 環保教育服務 (按次數計)</b>				
1. 沙田	2014 至 2017 年	239	525	120%
	2017 至 2020 年	468	570	22%
2. 東區	2015 至 2018 年	239	525	120%
	2018 至 2021 年	468	570	22%
3. 觀塘	2016 至 2019 年	239	525	120%
4. 元朗	2016 至 2019 年			
5. 深水埗	2017 至 2020 年			
6. 屯門	2018 至 2021 年	420	505	20%
7. 葵青	2018 至 2021 年			
8. 大埔	2019 至 2022 年			
9. 離島	2019 至 2022 年			

資料來源：環保署的記錄

## 其他管理事宜

---

4.29 2020 年 3 月，環保署告知審計署：

- (a) 較大差幅只見於首 5 個“綠在區區”（即第 4.28 段表十六 (a) 和 (b) 欄下項目 1 至 5) 的首份合約，而這是在當時社區對該首 5 個“綠在區區”的活動水平表示關注但並沒有現成資料可用以顯示“綠在區區”的營運表現下，所刻意作出的安排以處理就服務要求的不確定性；及
- (b) 隨着首 5 個“綠在區區”有營運記錄後，社區較接受“綠在區區”而再沒有類似的社區關注，因此，有關差幅普遍下降至約 20% 的相若水平。

4.30 鑑於數量清單所顯示的是估計提供的服務量，而該等服務量的款額已計算在投標價格內，審計署認為，環保署需要就“綠在區區”的服務，繼續檢視數量清單和最低服務規定所訂明的數量。

### 審計署的建議

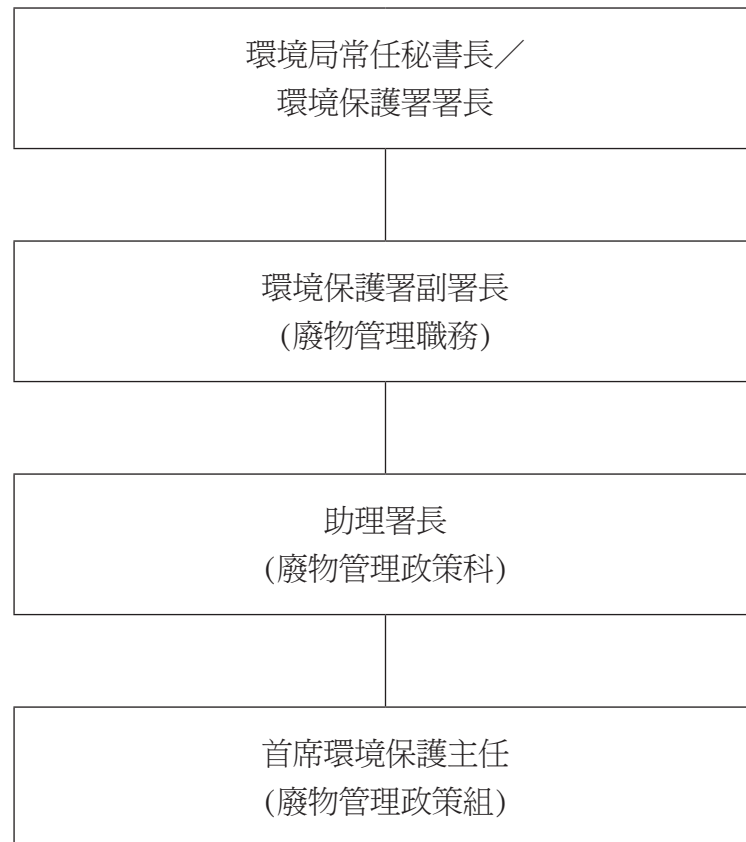
4.31 審計署**建議**環境保護署署長應就“綠在區區”的服務，繼續檢視數量清單和最低服務規定所訂明的數量。

### 政府的回應

4.32 環境保護署署長同意審計署的建議。



環境保護署：  
組織架構圖 (摘要)  
(2019 年 10 月 31 日)



資料來源：環保署的記錄

“綠在區區”營辦合約  
就教育活動所訂的最低次數規定  
(2019 年 9 月)

教育活動類別	教育活動 (次數)			
	合約期 首年	合約期 第二年	合約期 第三年	總計
<b>(a) “綠在觀塘”、“綠在元朗”和“綠在深水埗”</b>				
(i) 常規教育活動	35	90	90	215
(ii) 特色教育活動	4	10	10	24
(iii) 特別社區活動	沒訂明要求			
<b>(b) “綠在屯門”、“綠在葵青”、“綠在大埔”和“綠在離島”</b>				
(i) 常規教育活動 (場內)	50	100	100	250
常規教育活動 (外展)	25	50	50	125
(ii) 特色教育活動	6	12	12	30
(iii) 特別社區活動	3	6	6	15
<b>(c) “綠在沙田”和“綠在東區” (註)</b>				
(i) 常規教育活動 (場內)	80	100	100	280
常規教育活動 (外展)	40	50	50	140
(ii) 特色教育活動	8	12	12	32
(iii) 特別社區活動	4	6	6	16

375

420

資料來源：環保署的記錄

註：就“綠在沙田”和“綠在東區”而言，表內所示的最低次數規定是指現行營辦合約的規定，而其首份營辦合約的最低次數規定，則與“綠在觀塘”、“綠在元朗”和“綠在深水埗”的規定相同。

“綠在區區” 營辦合約  
就收集可回收物料所訂的最低噸數規定  
(2019 年 9 月)

“綠在區區”	最低噸數規定 (公噸)			
	合約期 首年	合約期 第二年	合約期 第三年	總計
(a) 觀塘、元朗和深水埗	100	250	250	600
(b) 屯門和葵青	200	300	400	900
(c) 大埔	120	185	250	555
(d) 離島	80	115	150	345
(e) 沙田 (註)	320	440	550	1 310
(f) 東區 (註)	320	390	450	1 160

資料來源：環保署的記錄

註：就“綠在沙田”和“綠在東區”而言，表內所示的最低噸數規定是指現行營辦合約的規定，而其首份營辦合約的最低噸數規定，則與“綠在觀塘”、“綠在元朗”和“綠在深水埗”的規定相同。

# “綠在區區” 的設置和管理工作

## 摘要

1. 在 2013 年年初，環境局宣布以先導方式，在不同地區設立 5 個“社區環保站”（於 2014 年年中正名為“綠在區區”，為求簡明，下文統稱“綠在區區”），以推廣環保和綠色教育以及加強可回收物料收集網絡。有關推展“綠在區區”的工作，屬環境局和環境保護署（環保署）的政策範疇。《二零一四年施政報告》宣布會在全港 18 區各設立一個“綠在區區”。環境局表示，設立 18 個“綠在區區”的工程開支預計約為 4 億元；而當局將透過招標，委聘非政府機構營辦各個“綠在區區”，讓綠色生活紮根社區。
2. 環保署表示，每個“綠在區區”的用地宜不少於 1 500 平方米，並盡可能位處交通方便的地方，方便區內居民前往；它亦應有空間用作暫存可回收物料，並有指定空間供回收車裝卸可回收物料和一般辦公地方，以及因應推動環保教育的需要，設有多功能活動室和可作露天活動用途的其他配套設施。環保署是“綠在區區”項目的工程倡議人，而建築署則為推行“綠在區區”項目的工務部門。截至 2019 年 12 月，關於在 18 區設置“綠在區區”的進度：(a) 已獲批出合共 2.868 億元的撥款推行 11 個“綠在區區”項目，所涉及的開支合共為 1.955 億元。9 個“綠在區區”項目的建造工程已在 2015 至 2018 年期間完成，而 2 個“綠在區區”項目的建造工程仍在進行中；及 (b) 餘下 7 個“綠在區區”項目仍在規劃或選址階段。
3. 環保署表示，私營回收商主要收集商業價值較高的可回收物料。“綠在區區”旨在加強環保教育，並協助社區收集各類可回收物料，尤其是經濟價值低的可回收物料（包括電器、電腦、玻璃樽、充電池，以及慳電膽和光管），讓綠色生活紮根社區。
4. 環保署透過公開招標方式委聘非政府機構營運“綠在區區”。截至 2019 年 12 月，當局已就 9 個已完成建造工程的“綠在區區”批出營辦合約。在 9 個“綠在區區”中，其中 8 個已在 2015 年 5 月至 2019 年 10 月期間投入服務，而餘下 1 個則會在 2020 年第二季投入服務。“綠在區區”在 2018 年的營運開

## 摘要

---

支總額約為 2,400 萬元。環保署負責監察“綠在區區”營辦團體的表現。審計署最近就政府設置和管理“綠在區區”的工作進行審查。

### “綠在區區”的設置

5. **需要繼續致力應對在推展“綠在區區”項目時所面對的挑戰** 2014 年，環境局告知立法會環境事務委員會，預計全部 18 個“綠在區區”項目會在隨後 3 年（即由 2015 至 2017 年）陸續落成。然而，該 18 個“綠在區區”項目未能在預定時間內完成。截至 2020 年 2 月，9 個（50%）項目的建造工程已經完成，另外 2 個（11%）項目的建造工程仍在進行中，餘下的 7 個（39%）項目則仍在規劃或選址階段。環保署表示：(a) 在 18 區物色合適選址以便在各區設立“綠在區區”的工作，實際上遇到巨大挑戰；及 (b) 就未能物色到合適選址設立“綠在區區”的地區，環保署正研究其他方法，以加快在這些地區提供“綠在區區”的核心服務。審計署認為，環保署需要繼續致力應對在推展餘下“綠在區區”項目時所面對的挑戰，並加快行動，研究其他方法，為未有“綠在區區”的地區提供“綠在區區”的核心服務（第 2.4、2.6 及 2.7 段）。

6. **部分“綠在區區”的建造工程延誤完成** 截至 2019 年 12 月，有 9 個“綠在區區”的建造工程已經完成，但較各自的合約原定完工日期遲了約 1.5 至 14 個月。建築署表示，在計及獲批准的延期後，這 9 個“綠在區區”的工程中有 3 個的完工時間出現延誤，延誤時間為 1 至 5 個月不等（第 2.11 及 2.12 段）。

7. **建造工程在相關圖則獲核准前進行和沒有依據核准圖則進行** 根據環保署的要求，兩個“綠在區區”（即“綠在深水埗”和“綠在屯門”）應設有貯存倉，內置物料分類區以裝設和操作打紮機。環保署就打紮機而提出的面積要求，已納入合約作為合約規定。根據合約，工程須在建築署核准相關圖則後才可展開，並須依據核准圖則進行。然而，就該兩個“綠在區區”而言，貯存倉內物料分類區的結構鋼架在建築署核准相關圖則前已建成，並且沒有依據核准圖則施工。最後，該兩個“綠在區區”均未能符合環保署就裝設打紮機而提出的面積要求，在內裝設了體積較小和處理量較低的打紮機（第 2.14 至 2.17 段）。

8. **需要從部分“綠在區區”投入服務後遇到設施的種種問題汲取教訓** 審計署留意到，兩個“綠在區區”在投入服務後須進行工程，以處理設施的種種問題：(a) “綠在沙田”需要進行工程，以處理建築物天台滲漏和廁所沖水的問

## 摘要

---

題。所有問題最後需時逾3年才能徹底解決；及 (b) “綠在東區” 需要進行工程，以處理建築物天台的積水問題。有關問題最後需時約兩年才能徹底解決。審計署認為，建築署需要從該兩個“綠在區區”的設施問題汲取教訓，以改善“綠在區區”工程項目的推行 (第 2.18 至 2.22 段)。

### “綠在區區”提供的服務

9. 環保署透過公開招標方式委聘非政府機構營運“綠在區區”，營辦合約一般為期3年。根據營辦合約，營辦團體須提供的服務包括教育服務、可回收物料收集服務和設施管理服務。“綠在區區”營辦團體舉辦3類教育活動，即常規教育活動、特色教育活動和特別社區活動。此外，營辦團體一般收集兩類可回收物料，即許可回收物品 (例如玻璃樽、家用電器 (包括電器電子產品)、電腦和配件、充電池，以及慳電膽和光管) 和第二類回收物品 (例如舊衣物和紡織品、書籍和玩具)(第 3.2、3.5 及 3.19 段)。

10. **部分“綠在區區”未能符合舉辦教育活動的最低次數規定** 營辦合約訂有“綠在區區”營辦團體在合約期內每年須提供各類教育活動的最低次數規定。審計署留意到，兩個“綠在區區”(即“綠在沙田”和“綠在屯門”)在現行營辦合約的合約期首年，所舉辦的外展常規教育活動和特別社區活動的次數均低於最低次數規定40%至67%不等。環保署表示，該兩個“綠在區區”營辦團體在履行這兩類活動的新規定(2017年11月實施)時都遇到無法預計的困難，而署方正檢討常規教育活動的合約規定。審計署認為，環保署需要盡早完成檢討有關教育活動的最低次數規定，並推動“綠在區區”營辦團體互相分享在提供教育服務方面的經驗 (例如所遇到的困難)(第 3.6 至 3.8 段)。

11. **需要發布“綠在區區”所辦常規教育活動次數的計算方法** 根據營辦合約，只有合乎合約規定的教育活動，才合資格獲支付款項，並用作計算是否符合最低次數規定。審計署留意到，環保署與一個營辦團體 (該團體營辦“綠在沙田”和“綠在觀塘”) 協定 (通過環保署向該營辦團體發出的電郵) 合資格獲支付款項的常規教育活動次數的計算方法。由於協定的方法或可適用於其他營辦團體，審計署認為，環保署需要向該署人員和“綠在區區”營辦團體發布計算“綠在區區”舉辦教育活動次數的方法，以劃一做法，並助營辦團體舉辦同類活動 (第 3.9、3.11 及 3.12 段)。

## 摘要

---

12. **部分“綠在區區”未能符合收集可回收物料的最低噸數規定** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體所提供的可回收物料收集服務不可低於可回收物料的最高噸數規定。審計署留意到，3個“綠在區區”（即“綠在沙田”、“綠在葵青”和“綠在深水埗”）在首份營辦合約的合約期首年，所收集的可回收物料的數量均低於最高噸數規定6%至39%不等。環保署表示，該3個“綠在區區”營辦團體由於遇到特殊情況，以致在營運初期未達最高噸數規定；在其後合約期內收集到的可回收物料，已遠超最高噸數規定。審計署認為，環保署需要不時檢視收集可回收物料的最高噸數規定（第3.23及3.25段）。

13. **“綠在區區”的服務網絡有可予改善之處** “綠在區區”營辦團體循不同途徑（例如“綠在區區”場內回收和屋邨回收點）收集可回收物料。就7個在2015至2018年期間投入服務的“綠在區區”的服務網絡而言，審計署留意到這7個“綠在區區”營辦團體提交的每月工作報告年度摘要載列屋邨回收點覆蓋率（覆蓋區內居住人口由65%至90%不等），但並沒有載列覆蓋率如何計算，而環保署亦沒有把核實計算的工作記錄在案。審計署認為，環保署需要要求“綠在區區”營辦團體把屋邨回收點覆蓋率的計算納入每月工作報告年度摘要，以供環保署核實（第3.21、3.27及3.28段）。

14. **“綠在區區”未能符合貯存可回收物料的規範** 根據營辦合約，就“綠在區區”貯存可回收物料而言，除非獲得環保署事先同意，營辦團體不應在“綠在區區”場內存放可回收物料超過7天。審計署留意到，7個在2015至2018年期間投入服務的“綠在區區”在2018年10月至2019年6月期間所收集的可回收物料未能符合7天最長貯存期的規範。環保署表示：(a) 由於社區關注“骯髒廢物”或會貯存在“綠在區區”內，所以在推行“綠在區區”項目之初實施了7天最長貯存期的規範；(b) 隨着近年“綠在區區”推廣“乾淨回收”，“綠在區區”所收集和貯存的可回收物料一般都乾淨衛生；及(c) 環保署在定期實地巡查“綠在區區”時同意營辦團體在貯存區存放可回收物料超過7天。審計署認為，環保署需要因應“綠在區區”的最新營運情況和所存放可回收物料的衛生情況，檢討可回收物料的7天最長貯存期的規範（第3.29至3.32段）。

15. **“綠在區區”訪客人次計算方法有可予改善之處** “綠在區區”營辦團體會在向環保署提交的每月工作報告中，匯報“綠在區區”的訪客人次。環保署表示，有部分“綠在區區”營辦團體用人手計算訪客人次，而其他營辦團體則在“綠在區區”範圍內裝置電子點算器以計算人次。審計署認為，環保署需要檢討“綠在區區”營辦團體所採用的訪客人次計算方法的成效，以改善計算方法（第3.36段）。

## 摘要

---

16. **部分“綠在區區”的訪客人次較預期少** 2016年3月，環保署告知立法會財務委員會，每個“綠在區區”每天接待的訪客預期平均可達100人次。審計署留意到，就5個在2015至2017年期間投入服務的“綠在區區”：(a)有4個(80%)“綠在區區”(在全年營運的年份)每年接待的訪客人次均少於預期；及(b)有3個“綠在區區”的訪客人次在2017至2018年期間分別減少6%、17%和26%。環保署表示，自2017年11月起“綠在區區”新增外展活動，故認為個別“綠在區區”的服務水平應以其訪客人次和外展活動所服務的人數來評估。然而，審計署留意到環保署並沒有就外展活動訂定預期服務人次(第3.37至3.39段)。

### 其他管理事宜

17. **需要把巡查結果的分析記錄在案** 為監察“綠在區區”的表現和營運，環保署人員會定期例行巡查“綠在區區”的可回收物料收集服務、教育服務和設施。根據環保署的指引，巡查人員應在指定標準巡查表格上記錄巡查結果。審計署審查了6個“綠在區區”(在2015至2018年9月期間投入服務)在2019年1月至6月的例行巡查記錄，並留意到記錄在巡查表格的298次巡查中，於146次巡查中發現235個事項，而部分事項於例行巡查中頗為常見。環保署表示，“綠在區區”小組成員一直在定期小組會議上分享在最新巡查期間所發現的事項，並跟進經常出現的事項。然而，審計署留意到環保署並沒有把所發現事項的分析結果記錄在案(第4.2至4.4及4.8段)。

18. **收集和發送可回收物料的匯報和審核工作有可予改善之處** “綠在區區”營辦團體須在每月工作報告載列所收集和發送的許可回收物品和第二類回收物品的大概重量。審計署審查了7個“綠在區區”(在2015至2018年期間投入服務)自合約生效以來至2019年6月的每月工作報告，在收集和發送的可回收物料的累計重量方面，留意到有部分類別的許可回收物品和第二類回收物品，所收集和發送的可回收物料的累計重量出現重大差異。環保署表示，出現重大差異的理由包括：(a)所發送的許可回收物品數量，亦包括所收集但不能在合理時間內再轉送或捐贈他人的第二類回收物品和物料。營辦合約容許環保署把其他可回收物料指定為許可回收物品，而環保署不時批准“綠在區區”營辦團體把所收集的部分第二類回收物品轉為許可回收物品；(b)部分“綠在區區”營辦團體通過所開設的跳蚤市場把大量所收集到的第二類回收物品免費轉送他人，而所轉送的數量並沒有計入每月工作報告所載的發送數量；及(c)截至2019年6月，存放在“綠在區區”的部分許可回收物品和第二類回收物品的數



## 摘要

---

量激增。審計署認為“綠在區區”營辦團體的匯報和環保署的審核工作可予改善，以更好地監察可回收物料的去向，並了解該等物料是否獲得妥善處理(第4.13至4.16段)。

19. **逾期提交報告和經審計的財務報表** 根據營辦合約，“綠在區區”營辦團體須向環保署提交每月工作報告、每月工作報告的年度摘要和經審計的周年財務報表。審計署留意到，有部分營辦團體逾期提交報告和經審計的財務報表。環保署表示，雖然基於運作需要而須營辦團體盡早提交定期報告，但有些輔助資料在提交報告限期內無法取得。環保署會根據實際情況檢討現行安排，以求在各方面取得平衡。審計署認為，環保署需要加快行動，檢討“綠在區區”營辦團體的現行匯報規定，並提醒這些團體遵從合約規定，適時提交經審計的財務報表(第4.17至4.19段)。

20. **需要分享“綠在區區”的營運經驗** 截至2019年12月，有7個“綠在區區”已營運逾1至4年。審計署留意到，環保署並沒有向“綠在區區”營辦團體發布良好作業指引。審計署認為，環保署需要考慮發布從多年累積的經驗得出的良好作業方法，與“綠在區區”營辦團體分享，以改善“綠在區區”的服務(第4.24段)。

### 審計署的建議

21. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議環境保護署署長應：

#### *“綠在區區”的設置*

- (a) 繼續致力應對在推展餘下“綠在區區”項目時所面對的挑戰(包括物色合適選址)，並加快行動，研究其他方法，為未有“綠在區區”的地區提供“綠在區區”的核心服務(第2.7段)；

#### *“綠在區區”提供的服務*

- (b) 因應“綠在區區”的營運情況和區內居民對有關服務的需求，盡早完成檢討有關教育活動的最低次數規定(第3.15(a)段)；
- (c) 推動“綠在區區”營辦團體互相分享在提供教育服務方面的經驗(例如所遇到的困難)，以助這些團體提供同類服務(第3.15(b)段)；

## 摘要

---

- (d) 向環保署人員和“綠在區區”營辦團體發布計算“綠在區區”舉辦教育活動次數的方法，以劃一做法，並助營辦團體舉辦同類活動 (第 3.15(c) 段)；
- (e) 因應“綠在區區”營辦團體的營運情況和所遇到的困難，不時檢視收集可回收物料的最低噸數規定 (第 3.33(a) 段)；
- (f) 要求“綠在區區”營辦團體把屋邨回收點覆蓋率的計算納入每月工作報告年度摘要，以供環保署核實 (第 3.33(c) 段)；
- (g) 因應“綠在區區”的最新營運情況和所存放可回收物料的衛生情況，檢討可回收物料的 7 天最長貯存期的規範 (第 3.33(e) 段)；
- (h) 檢討“綠在區區”營辦團體所採用的訪客人次計算方法的成效，以改善計算方法 (第 3.44(a) 段)；
- (i) 檢討“綠在區區”場內和外展活動的預期服務人次，以充分反映“綠在區區”的服務水平，並在檢討後監察是否達到所訂的預期服務人次 (第 3.44(b) 段)；

### *其他管理事宜*

- (j) 記錄巡查期間所發現事項的分析結果，以找出經常出現的事項，從而評估須否協助“綠在區區”營辦團體改善其營運 (第 4.9(b) 段)；
- (k) 加強“綠在區區”營辦團體就所收集和發送的可回收物料的匯報工作 (第 4.25(a) 段)；
- (l) 加強環保署人員就“綠在區區”營辦團體所匯報的許可回收物品和第二類回收物品數量的審核工作 (第 4.25(b) 段)；
- (m) 加快行動，檢討“綠在區區”營辦團體的現行匯報規定，包括定期報告的提交時間 (第 4.25(c) 段)；
- (n) 提醒“綠在區區”營辦團體遵從合約規定，適時提交經審計的財務報表 (第 4.25(d) 段)；及
- (o) 考慮發布從多年累積的經驗得出的良好作業方法，與“綠在區區”營辦團體分享，以改善“綠在區區”的服務 (第 4.25(h) 段)。

## 摘要

---

22. 就“綠在區區”的設置，審計署並建議建築署署長應：
- (a) 在推行“綠在區區”項目的建造工程時，監察工程進度，並致力在切實可行的情況下盡早完成工程 (第 2.22(a) 段)；
  - (b) 加強行動，確保承建商符合合約規定，在相關圖則獲核准後，依據核准圖則進行建造工程 (第 2.22(b) 段)；及
  - (c) 從“綠在沙田”的滲漏、廁所沖水問題和“綠在東區”的積水問題汲取教訓，以改善“綠在區區”工程項目的推行 (第 2.22(c) 段)。

### 政府的回應

23. 環境保護署署長和建築署署長整體上同意審計署的建議。