審計署署長
香港
金鐘道66號
金鐘道政府合署高座
六樓

Director of Audit
6th Floor
High Block
Queensway Government Offices
66 Queensway, Hong Kong

圖文傳真 Facsimile : 2583 9063

電　　話 Telephone : 2867 3390

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，提交我的第八十二號報告書。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。

林智遠

審計署署長林智遠教授

二零二四年四月五日

目　錄

《審計署署長第八十二號報告書》包括以下章節：

章節（註）	題目
1	香港海關便利商貿和推廣經濟發展的工作
2	緊急牙科服務和長者牙科護理支援
3	資優教育
4	香港郵政：業務發展
5	提供和監察復康巴士服務
6	漁農自然護理署為農業提供的支援措施
7	新圍污水處理廠的改善工程和營運
8	鄉郊保育辦公室的工作

註：　*章節編號按報告書英文版各章題目的字母順序定出。*

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帑的影響；

——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；

——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

商務及經濟發展局
香港海關

香港海關便利商貿和推廣經濟發展的工作

香港審計署
二零二四年三月二十八日

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

《審計署署長第八十二號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：https://www.aud.gov.hk)。

審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

電話：(852) 2867 3423
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

香港海關便利商貿和推廣經濟發展的工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.20

審查工作　1.21
政府的整體回應　1.22 – 1.23
鳴謝　1.24

第 2 部分：香港認可經濟營運商計劃　2.1

互認安排　2.2 – 2.10
審計署的建議　2.11
政府的回應　2.12
處理申請和認證的情況及認證後的管理工作　2.13 – 2.21
審計署的建議　2.22
政府的回應　2.23
其他相關事宜　2.24 – 2.27
審計署的建議　2.28
政府的回應　2.29

第 3 部分：中轉貨物便利措施　3.1

跨境一鎖計劃　3.2 – 3.15
審計署的建議　3.16
政府的回應　3.17
自由貿易協定中轉貨物便利計劃　3.18 – 3.33
審計署的建議　3.34
政府的回應　3.35

段數

第 4 部分：貿易單一窗口 4.1 – 4.4

貿易單一窗口第一和第二階段 4.5 – 4.10
審計署的建議 4.11
政府的回應 4.12
貿易單一窗口第三階段 4.13 – 4.17
審計署的建議 4.18
政府的回應 4.19

第 5 部分：未來路向 5.1

便利商貿措施 5.2 – 5.7
審計署的建議 5.8 – 5.9
政府的回應 5.10 – 5.11

附錄 頁數

A： 商務及經濟發展局：組織架構圖 (摘錄) (2023 年 12 月 31 日) 45

B： 香港海關：組織架構圖 (摘錄) (2023 年 12 月 31 日) 46

C： 貿易單一窗口第二階段提供的優化功能 47

香港海關便利商貿和推廣經濟發展的工作

摘要

1. 香港是世界首屈一指的國際貿易和服務中心，也是區內重要的製造業指揮和控制中心。香港獲公認為全球最自由的經濟體之一，是國際貿易楷模，也是進入內地龐大市場最重要的門戶。國家《十四五規劃綱要》支持香港提升國際貿易中心地位，為保持香港作為國際貿易和物流樞紐的地位，香港海關 (海關) 致力在高效執法和便利商貿之間取得適當平衡。商務及經濟發展局 (商經局) 制定和協調各項經濟政策，包括不同的便利商貿措施，並監督海關在這些範疇的工作。商經局表示，最新的便利商貿措施包括：(a) 香港認可經濟營運商計劃；(b) 跨境一鎖計劃；(c) 自由貿易協定中轉貨物便利計劃 (中轉易)；及 (d) 貿易單一窗口 (單一窗口)。審計署最近就海關便利商貿和推廣經濟發展的工作進行了審查，以期找出可予改善之處。

香港認可經濟營運商計劃

2. 「認可經濟營運商」是世界海關組織推出的《保障及便利國際貿易標準框架》(《框架》) 下的概念，旨在透過海關與企業的夥伴關係，加強國際供應鏈安全及便利合法貨物的流動。海關於 2012 年 4 月推出香港認可經濟營運商計劃。該計劃是一個免費、公開及自願性參與的認證計劃，旨在提升國際供應鏈安全。本地公司只要符合訂明的標準，均可申請認證，成為香港認可經濟營運商，並在香港及其他與香港簽訂了互認安排的經濟體享有相應的貨物清關便利 (第 1.5 及 1.6 段)。審計署的審查發現有以下可予改善之處：

(a) ***需要繼續致力擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍並加強互認安排網絡*** 除有助促進貨物在整個供應鏈中的無縫跨境流動外，擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍，有助配合政府的工作，鼓勵企業把握「一帶一路」倡議和粵港澳大灣區發展所帶來的新商機。截至 2023 年 12 月 31 日，香港已與 14 個經濟體簽訂了互認安排，並與 4 個經濟體簽訂了行動計劃。為協助本地企業把握「一帶一路」倡議和大灣區發展的新商機，海關需要繼續致力擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍，並加強互認安排網絡 (第 2.4 至 2.6 段)；

(b) ***需要改善否決個案的處理*** 根據海關的指引，申請公司在申請過程中或獲得認證後，可因任何理由退出申請。若申請公司未能符合認證準

則，貿易關係及公共傳訊科主管可否決該申請。所有否決／退出個案須向認可經濟營運商認證小組匯報。認證小組會就持續改善香港認可經濟營運商計劃提供客觀意見。在海關由2020至2023年處理的4宗退出個案中，審計署抽查了2020和2021年處理的2宗個案，發現其中1宗申請是被海關否決而非申請者退出，但該宗否決個案未獲指定人員批准，亦未有向認可經濟營運商認證小組匯報 (第2.16及2.17段)；及

(c) ***需要加強審視認可經濟營運商的營運情況*** 香港認可經濟營運商的認證每3年須續期一次。2021至2023年期間，海關處理了52宗續期申請。審計署抽查了10宗個案，發現有以下可予改善之處：

(i) ***認可經濟營運商營運情況的部分改變只在申請續期時匯報*** 根據海關的指引，若認可經濟營運商的業務出現任何有機會影響其認可經濟營運商資格的改變，應適時向海關匯報。然而，在7宗匯報營運情況有變的個案當中，4宗 (57%) 個案的認可經濟營運商沒有適時向海關匯報所有改變。部分改變只在申請續期時向海關匯報，而改變的生效日期與續期申請日期之間平均相隔8個月，時間差距範圍為3至19個月；

(ii) ***未有進行抽查*** 根據海關的指引，為確保認可經濟營運商持續符合認證準則，客戶經理須進行抽查，前往認可經濟營運商的場所視察其日常作業和保安監控情況。然而，在2022至2023年期間，海關沒有就上述全部10宗個案進行抽查；及

(iii) ***認可經濟營運商資料的數據庫未有更新／不準確*** 就該7宗向海關匯報了營運情況有變的個案而言，認可經濟營運商提供的最新名稱和地址與海關電子平台的數據庫截至2023年12月備存的不一致 (第2.13、2.14及2.19段)。

中轉貨物便利措施

3. 2016年3月，海關推出跨境一鎖計劃，把多模式聯運轉運貨物便利計劃與內地海關的跨境快速通關對接，以打造「綠色通道」，透過無縫清關服務，加快物流作業。在跨境一鎖計劃下，兩地海關透過應用雙方認可、具備全球定位系統功能的單一電子鎖，以「跨境一鎖，分段監管」為原則，減少同一批貨物被兩地海關重複檢查的機會。參與跨境一鎖計劃屬自願性質。海關在2015年12月推出的中轉易是自願參與計劃，旨在透過提供海關監管和簽發中轉確認書，便利在香港轉運

的有關貨物享有相關進口國家及地區的關稅優惠 (第 1.10 及 1.14 段)。審計署的審查發現有以下可予改善之處：

(a) ***需要加強向中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃*** 經跨境一鎖計劃處理的跨境貨運車次由 2019 年的 3 600 大幅減少至 2023 年的 204。在 2019 年 6 月舉行的立法會工商事務委員會上，一名委員促請海關加強向物流業較小規模的營運商甚或個別車主司機推廣跨境一鎖計劃。該委員進一步建議海關協助營運商克服任何可能有礙他們參與跨境一鎖計劃的技術問題，讓更多業界人士受惠於該計劃。為了提升跨境一鎖計劃的使用率，讓有相關業務需要的物流業界更廣泛受惠，海關需要加強向中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃 (第 3.4、3.6 及 3.8 段)；

(b) ***需要密切監察開發新電子鎖系統的推行情況*** 海關表示，自 2016 年 3 月推出跨境一鎖計劃以來，市場上只有 1 家電子鎖及全球定位系統設備供應商。在 2021 年 12 月完成可行性研究後，海關透過以約 1,000 萬元購置新電子鎖系統和設備，包括監控平台、電子鎖固定閱讀器和手持機，推展跨境一鎖計劃的優化工作。新電子鎖系統帶來的好處包括提高電子鎖的數據安全性和相容性，以同時符合香港和內地海關規定的標準。海關需要密切監察開發新電子鎖系統的推行情況 (第 3.9、3.13 及 3.15 段)；

(c) ***需要持續評估轉運貨物的風險以盡量減低貨物被加工的機會*** 內地與不同國家及地區簽訂的貿易協定訂明，托運貨物如經第三地中轉，在某些情況下，特別是若貨物受當地海關或指定當局監管，可視為直接運輸，並有資格申請關稅優惠。海關表示，在香港裝卸或重新包裝的托運貨物須經海關監管才可獲簽發中轉確認書，證明貨物中轉香港期間未再加工。海關監管詳情如下：

(i) 自 2016 年年底起，海關不再監管托運貨物在香港裝卸或重新包裝的整個過程，而改為在轉運貨物抵港後，要求貨物處理代理商向其提供有關貨櫃的照片，顯示相關貨櫃編號和封條編號，而該等編號須與相關的全程提單上的編號相同；及

(ii) 經海關批准後，代理商可在海關人員抵達執行海關監管前，拆開貨櫃封條，移走裝載於同一貨櫃但不受中轉易涵蓋的貨物。

海關需要持續評估轉運貨物的風險，以盡量減低貨物被加工的機會，並視乎情況，調整中轉易下貨物的海關監管模式 (第 3.22、3.24、3.25 及 3.27 段)；及

(d) ***需要採取措施確保成本計算基礎與執行海關監管的實際調配情況一致*** 中轉易以用者自付原則，就提供的不同服務收取費用，以配合政府把收費訂於足以全數收回成本的水平的政策。海關就 2023 年進行的收費檢討擬備了相應的成本結算表，但當中未有準確反映進行海關監管的實際情況。計算員工成本時，雖然海關工作手冊說明，所有海關監管應由 1 名總關員／高級關員監督，但根據成本檢討所述，每 10 次海關監管中，只有 1 次由高級關員監督。海關表示，基於保安及安全考慮，海關會調配 1 名高級關員陪同經退休後服務合約計劃聘用的人員進行海關監管 (第 3.28、3.31 及 3.32(b) 段)。

貿易單一窗口

4. 政府於2016年2月宣布設立單一窗口，讓業界可一站式向政府提交所有50多類貿易文件，作報關和清關之用。單一窗口自 2018 年起分 3 個階段實施。截至 2024 年 2 月 29 日，第一和第二階段已全面實施，第三階段則以 2026 年起分批推出為目標 (第 4.3 及 4.4 段)。審計署的審查發現有以下可予改善之處：

(a) ***需要繼續推廣單一窗口*** 截至 2023 年 12 月 31 日，單一窗口合共有來自約2 100間公司／機構的超過3 700名登記用戶。由2018年12月28日 (首度推出第一階段) 至 2023 年 12 月 31 日，經單一窗口處理的貿易文件 (包括第一和第二階段涵蓋的貿易文件) 超過 66 000 份。審計署的分析顯示，單一窗口第一階段的整體使用率由 2019 年的 16% 大幅上升至2023年的90%。雖然單一窗口第一階段的大部分貿易文件錄得超過90%的使用率，但有 3 類貿易文件分別只錄得 7%、32% 和 46% 的使用率 (第 4.5 及 4.6 段)；

(b) ***需要考慮在單一窗口平台加入電子意見表格*** 為了收集有關單一窗口的評價和意見，2019 年 10 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日期間，貿易單一窗口科合共與貿易商完成 2 064 次訪問，並以人手記錄和分析他們的回應。隨着第二階段和第三階段先後於 2023 年 12 月和其後數年全面實施，單一窗口的用戶數目將大幅增加，屆時以人手逐一進行訪問可能會費時耗力。為了可收集更多用戶的意見，並讓海關更有效率地進行分析，海關宜考慮在單一窗口平台加入電子意見表格 (第 4.8 及 4.9 段)；及

(c) ***需要致力確保單一窗口第三階段按時完成*** 商經局表示，第三階段是單一窗口最後及最複雜的階段，當中涉及多個不同界別持份者所提交

的大量文件，並且將取代「政府電子貿易服務」、海關現時多個貨物清關系統，以及相關後端處理系統。過去數十年，國際上的單一窗口有所發展，已有多個經濟體實施單一窗口 (例如新加坡於 1989 年實施)，加上部分現有系統容量不足以滿足業界當前的業務需要，因此按時推行單一窗口第三階段至為重要。一些立法會議員亦認為單一窗口的實施進度緩慢，而香港已落後於其他經濟體。雖然商經局和海關一直致力在緊縮的時間表下推出單一窗口最後階段，但審計署認為商經局需要繼續盡力確保單一窗口第三階段可由 2026 年起推出 (第 4.13 至 4.16 段)。

未來路向

5. ***需要繼續致力制定便利商貿措施*** 香港的對外商品貿易總額由 2022 年的 94,591 億元下降至 2023 年的 88,224 億元，跌幅為 6.7%。2023 年香港的商品整體出口和進口貨量較 2022 年分別下跌 11.6% 及 9.2%。與此同時，同期輸往主要目的地的商品整體出口貨量，以及來自主要供應地的商品進口貨量也分別有所下跌。為進一步支援貿易業界，繼而加強香港作為主要國際貿易中心和區域物流樞紐的競爭優勢，商經局應繼續致力制定便利商貿措施，以應對充滿挑戰的外圍環境 (第 5.2、5.3 及 5.5 段)。

6. ***需要持續完善 4 項便利商貿措施*** 經濟發展有其高低起伏的循環。2021 至 2023 年期間，香港的對外商品貿易額有所下跌 (見第 5 段)。就 4 項便利商貿措施而言，即香港認可經濟營運商計劃、跨境一鎖計劃、中轉易和單一窗口，審計署發現有可予改善之處。為把握全球經濟情況改善所帶來的機遇，海關應參考本審計報告書的審查結果，持續完善該 4 項便利商貿措施 (第 5.6 及 5.7 段)。

審計署的建議

7. **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*商務及經濟發展局局長應：**

(a) **參考推行單一窗口第一和第二階段的經驗，繼續盡力確保單一窗口第三階段可由 2026 年起推出 (第 4.18(a) 段)；及**

(b) 繼續致力制定便利商貿措施，以應對充滿挑戰的外圍環境 (第 5.8 段)。

8. 審計署也*建議*海關關長應：

香港認可經濟營運商計劃

(a) 繼續致力擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍，並加強互認安排網絡 (第 2.11(a) 段)；

(b) 提醒海關人員，所有否決個案須獲貿易關係及公共傳訊科主管批准，亦須向認可經濟營運商認證小組匯報 (第 2.22(a) 段)；

(c) 繼續提醒認可經濟營運商，倘其業務出現任何有機會影響其認可經濟營運商資格的改變，應適時並完整地向海關匯報 (第 2.22(b) 段)；

(d) 採取措施，確保按照指引進行抽查，以視察認可經濟營運商日常作業和保安監控情況，並確保載有認可經濟營運商資料的數據庫妥為更新 (第 2.22(c) 及 (d) 段)；

中轉貨物便利措施

(e) 加強向中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃 (第 3.16(a) 段)；

(f) 密切監察開發新電子鎖系統的推行情況，以加快啓用系統 (第 3.16(b) 段)；

(g) 持續評估轉運貨物的風險，以盡量減低貨物被加工的機會，並視乎情況，調整中轉易下貨物的海關監管模式 (第 3.34(b) 段)；

(h) 採取措施，確保成本檢討中的成本計算基礎與執行海關監管的實際調配情況和工作手冊所訂的海關監管執行程序一致 (第 3.34(c) 段)；

單一窗口

(i) 繼續就使用率較低的貿易文件推廣單一窗口 (第 4.11(a) 段)；

(j) 考慮在單一窗口平台加入電子意見表格 (第 4.11(c) 段)；及

未來路向

(k) 參考本審計報告書的審查結果，持續完善該 4 項便利商貿措施 (第 5.9 段)。

政府的回應

9. 商務及經濟發展局局長和海關關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　香港是世界首屈一指的國際貿易和服務中心，也是區內重要的製造業指揮和控制中心。香港獲公認為全球最自由的經濟體之一，是國際貿易楷模，也是進入內地龐大市場最重要的門戶。國家《十四五規劃綱要》支持香港提升國際貿易中心地位。香港特別行政區是單獨關稅地區，不徵收任何關稅，並致力提升貨物通關效率，同時維持有效管制。2023 年的對外商品貿易總額為 88,224 億元。

1.3　香港海關 (海關) 表示，為保持香港作為國際貿易和物流樞紐的地位，海關致力在高效執法和便利商貿之間取得適當平衡。有見貿易業界的期望日增，海關發揮「貿易促成者」的角色，並進一步擔當「經濟發展推廣者」的角色。措施包括推行資訊科技系統以協調和簡化本地海關程序、推出提高本地貿易商競爭力的認證計劃、與內地推行共同便利措施，以及推行地區和國際合作計劃。

1.4　商務及經濟發展局 (商經局) 制定和協調各項經濟政策，包括不同的便利商貿措施，並監督海關在這些範疇的工作。商經局網站顯示，最新的便利商貿措施包括：

(a)　香港認可經濟營運商計劃；

(b)　跨境一鎖計劃；

(c)　自由貿易協定中轉貨物便利計劃 (中轉易)；及

(d)　貿易單一窗口 (單一窗口)。

圖一 (a) 至 (d) 顯示上述 4 項最新措施的標誌。

圖一 (a) 至 (d)

便利商貿措施的標誌

(a) 香港認可經濟營運商計劃

(b) 跨境一鎖計劃

(c) 中轉易

(d) 單一窗口

資料來源：商經局的記錄

香港認可經濟營運商計劃

1.5 「認可經濟營運商」是世界海關組織 (註 1) 推出的《保障及便利國際貿易標準框架》(《框架》) 下的概念，旨在透過海關與企業的夥伴關係，加強國際供應鏈安全及便利合法貨物的流動。截至 2023 年 12 月，超過 80 個海關當局已分別實行其認可經濟營運商計劃，當中涵蓋香港多個主要貿易夥伴 (例如內地)。

註 1： *世界海關組織是一個政府間組成的機構，其宗旨是簡化和協調海關制度與程序、提升海關檢查技術、改善海關運作，以及促進各地政府的合作，從而推動國際貿易發展。*

1.6　海關於 2012 年 4 月推出香港認可經濟營運商計劃。該計劃是一個免費、公開及自願性參與的認證計劃，旨在提升國際供應鏈安全。本地公司 (註 2) 只要符合訂明的標準，均可申請認證，成為香港認可經濟營運商，並在香港及其他與香港簽訂了互認安排的經濟體享有相應的貨物清關便利 (例如減少海關查驗和優先清關)。

1.7　香港認可經濟營運商的認證標準按照《框架》的要求而制定，認證準則有 12 項 (註 3)，而認證是免費的。

1.8　海關表示，2019 至 2023 年期間，香港認可經濟營運商計劃每年平均為 370 萬件貨物提供便利，每年平均涉及的貨值達 8,130 億元。截至 2023 年 12 月，84 間企業獲認證為香港認可經濟營運商，當中包括不同規模的企業 (註 4)。

跨境一鎖計劃

1.9　2010 年 11 月，海關推出多模式聯運轉運貨物便利計劃，透過簡化清關程序，為空陸及海陸轉運貨物 (註 5) 提供清關便利。海關利用電子預報貨物資料，並透過應用電子鎖和全球定位系統技術，監察在多模式聯運轉運貨物便利計劃下的登記車輛在境內的轉運貨物。轉運貨物如被揀選查驗，一般只會在入境或出境其中一個管制站接受海關檢查 (註 6)，以減省重複檢查的時間，從而加快轉運貨物的流程。

註 2：*海關表示，所有涉及國際供應鏈的相關各方，如製造商、進口商、出口商、貨運代理商、貨倉營運商、承運商等，均可參加這個計劃。*

註 3：*該 12 項準則為：(a) 海關規定的信用證明；(b) 備存良好的商業記錄管理系統；(c) 企業財務健全；(d) 場所安全及進出管制；(e) 人員安全；(f) 貨物安全；(g) 貨運工具的安全；(h) 業務夥伴的安全；(i) 保安教育及培訓；(j) 資料交換、存取及保密性；(k) 危機管理及事故復原；及 (l) 評鑑、分析及改善。海關表示，香港認可經濟營運商資格分為兩個級別，符合首 10 項準則的公司會獲認可經濟營運商第一級資格認證，符合全部 12 項準則的公司會獲認可經濟營運商第二級資格認證。*

註 4：*商經局表示，企業取得認證的成本和好處各有不同，可帶來的好處在相當程度上取決於所涉企業的環球供應鏈的闊度和深度。一般而言，擁有全球供應鏈網絡的企業應可從認可經濟營運商認證獲得較多好處。*

註 5：*海關表示，下列貨物可根據多模式聯運轉運貨物便利計劃和跨境一鎖計劃轉運：(a) 不受任何許可證或牌照監管的一般貨物；(b) 獲發許可證的應課稅品；(c) 獲發許可證的受管制化學品；及 (d) 轉運貨物豁免許可證方案所涵蓋的貨物。*

註 6：*海關表示，根據現行的清關安排，海關採取風險為本的方式抽查托運貨物，這做法亦適用於經由跨境一鎖計劃運送的轉運貨物。*

1.10　2016 年 3 月，海關推出跨境一鎖計劃，把多模式聯運轉運貨物便利計劃與內地海關的跨境快速通關對接，以打造「綠色通道」，透過無縫清關服務，加快物流作業。在跨境一鎖計劃下，兩地海關透過應用雙方認可、具備全球定位系統功能的單一電子鎖，以「跨境一鎖，分段監管」為原則，減少同一批貨物被兩地海關重複檢查的機會。參與跨境一鎖計劃屬自願性質 (註 7)。海關表示，跨境一鎖計劃的參與者無須向海關繳費，但須就使用電子鎖及全球定位系統設備向供應商繳付服務月費。

1.11　截至 2023 年 12 月，跨境一鎖計劃已擴展至涵蓋內地廣東省和湖南省 65 個清關點，連同香港的 13 個清關點，跨境一鎖計劃為業界提供 845 條經香港 6 個陸路邊境管制站 (註 8) 轉運貨物的跨境路線選擇。

1.12　海關表示，在 2019 至 2023 年期間，跨境一鎖計劃下的每年平均貨運車次和貨物批次分別為 2 098 和 265 997。截至 2023 年 12 月，已有 11 家貨物處理代理商，連同 204 部車輛 (註 9) 登記跨境一鎖計劃。

中轉易

1.13　內地近年積極與不同國家及地區簽訂自由貿易協定和優惠貿易安排。該等貿易協定訂明，托運貨物如經第三地中轉，在某些情況下，特別是若貨物受當地海關或指定當局監管，可視為直接運輸，並有資格申請關稅優惠。

1.14　海關在 2015 年 12 月推出的中轉易是自願參與計劃，旨在透過就在香港轉運的有關貨物 (註 10) 提供海關監管和簽發中轉確認書 (註 11)，便利該等貨物享有相關進口國家及地區的關稅優惠。中轉易就提供的不同服務採取用者自付的原則。申

註 7：*海關表示，只要符合跨境一鎖計劃的參與和登記準則 (例如參與者及其北行空陸轉運貨物的車輛必須在空運貨物清關系統和道路貨物資料系統進行登記)，所有貨物處理代理商 (包括經營多模式聯運轉運貨物業務的付運人及承運商)，均可參與跨境一鎖計劃。*

註 8：*海關表示，沙頭角管制站由 2022 年 3 月起暫停運作。*

註 9：*海關表示，跨境一鎖計劃的登記車輛數目是按申請數目計算 (即一部車輛可以同時由多於一個參與者登記)。*

註 10：*海關表示，不同的自由貿易協定和優惠貿易安排對於轉運貨物可否視為直接運輸的要求或有不同，例如容許貨物停留於第三地方的最長時間及貨物存倉。*

註 11：*海關表示，簽發中轉確認書旨在證明貨物中轉香港期間未再加工。*

請者遞交每份申請時，須繳交 170 元的文件審批費用。若托運貨物在香港裝卸或重新包裝，須支付 675 元至 1,600 元不等的額外費用。

1.15　截至 2023 年 12 月，中轉易共有 19 項貿易協定，涵蓋 67 個經濟體 (註 12)。在這 67 個經濟體中，有 60 個是「一帶一路」相關國家和地區。海關表示，在 2019 至 2023 年期間，平均每年簽發 5 109 份中轉確認書。同期，年均涉及托運貨物價值達 3.381 億美元，預計年均減省的關稅為 2,130 萬美元。

單一窗口

1.16　香港有超過 50 類由政府部門 (例如海關和漁農自然護理署) 規定，涉及從香港進口、出口和轉口貨物的貿易文件 (註 13)。這些貿易文件是基於不同公共政策理由，例如統計、徵款及課稅、反走私、公眾安全與衞生和保安等而須提交。

1.17　根據世界貿易組織的《貿易便利化協定》，單一窗口是一項便利商貿的必要措施，讓涉及跨境貿易及物流業的商戶可經單一入口向當局提交文件。為跟隨國際主流發展，並維持香港在貨物貿易方面的競爭力和物流樞紐地位，政府在《2016–17 年度財政預算案》演辭中公布在香港設立單一窗口，作為單一資訊科技平台，讓業界可一站式向政府提交所有 50 多類貿易文件，作報關和清關之用。

1.18　政府自 2018 年起分 3 個階段推出單一窗口服務，第一階段和第二階段分別於 2020 年 6 月和 2023 年 12 月全面推行，讓業界自願選擇透過電子方式，提交分別 14 類和 28 類貿易文件 (主要是特定受管制貨品的進出口牌照／許可證)。第三階段將開發資訊科技系統，以取代「政府電子貿易服務」(註 14) 和海關現時多個貨物清關系統。此階段亦會涵蓋進出口報關單、不同運輸模式下所需提交的貨物資

註 12：*海關表示，就北行和南行轉運貨物而言，中轉易分別涵蓋了 67 個和 3 個 (即澳洲、韓國和台灣) 經濟體。*

註 13：*商經局表示，這些貿易文件大致可分為 3 類：*

(a)　貨物抵港或離港後，一般須提交的進出口報關單及聲明 2 貨物艙單；

(b)　貨物抵港或離港時或以前，一般須提交的預報貨物資料及聲明 1 貨物艙單；及

(c)　受特定管制或計劃規限的貨物抵港或離港時或以前，須按每次付運或托運貨物申領的牌照、許可證及其他文件。

註 14：*「政府電子貿易服務」讓貿易界以電子方式向政府提交重要貿易文件，以具成本效益和環保的方式履行法律責任。政府通過公開招標，委聘三家營辦商提供有關服務。*

料 (包括預報貨物資料、貨物艙單和貨物報告)，以及產地來源證和應課稅品許可證的申請。商經局表示第三階段預計於 2026 年起分批推出。

1.19　商經局已於 2016 年 4 月成立專責的單一窗口項目管理辦公室，以發展和落實單一窗口的工作，包括擬備支持設立單一窗口的立法建議、申請撥款開發資訊科技系統，以及監察單一窗口系統的技術設計和運作，以切合業界需要。截至 2023 年 12 月，單一窗口項目管理辦公室共有 39 名人員。商經局截至 2023 年 12 月 31 日的組織架構圖摘錄載於附錄 A。

海關的職責劃分

1.20　海關的首長為海關關長，該部門設有 5 個處。海關就其 4 項便利商貿措施的職責劃分 (海關截至 2023 年 12 月 31 日的組織架構圖摘錄見附錄 B) 如下：

(a) ***香港認可經濟營運商計劃***　稅務及策略支援處轄下的貿易關係及公共傳訊科開設貿易關係及認證組，負責管理香港認可經濟營運商計劃。截至 2023 年 12 月，該組共有 12 名人員；

(b) ***跨境一鎖計劃***　在邊境及港口處的陸路邊境口岸科轄下，道路貨物資料研究組設立轉運貨物便利計劃小組，負責管理跨境一鎖計劃。截至 2023 年 12 月，該小組共有 3 名人員；

(c) ***中轉易***　在邊境及港口處的港口及海域科轄下，貨櫃貨物行動及支援組設立自由貿易協定中轉貨物便利計劃小組，負責管理中轉易。截至 2023 年 12 月，該小組共有 40 名人員；及

(d) ***單一窗口***　2018 年 6 月，稅務及策略支援處轄下設立了貿易單一窗口科，作為單一窗口的運作單位，負責監督單一窗口的系統運作，並為用戶提供支援。截至 2023 年 12 月，該科共有 56 名人員。

海關表示，有關該 4 項便利商貿措施的開支已納入海關的編制及撥款中，難以分開量化。

審查工作

1.21　2023 年 11 月，審計署就海關便利商貿和推廣經濟發展的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a) 香港認可經濟營運商計劃 (第 2 部分)；

(b) 中轉貨物便利措施 (第 3 部分)；

(c) 單一窗口 (第 4 部分)；及

(d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.22 商務及經濟發展局局長整體上同意審計署的建議，並感謝審計署在審查工作中表現專業，協助商經局和海關從多方面檢視和改善運作。他表示商經局會：

(a) 繼續透過制定和推行合適的便利商貿政策及措施，支援香港的貿易業界及鞏固國家《十四五規劃綱要》所支持的香港的國際貿易中心角色；及

(b) 跟進有關建議，並就審計署對海關運作所作的建議，監督海關的跟進工作。

1.23 海關關長整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.24 在審查工作期間，商經局和海關人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：香港認可經濟營運商計劃

2.1　本部分探討海關在實施香港認可經濟營運商計劃方面的工作，審查工作集中於下列範疇：

(a) 互認安排 (第 2.2 至 2.12 段)；

(b) 處理申請和認證的情況及認證後的管理工作 (第 2.13 至 2.23 段)；及

(c) 其他相關事宜 (第 2.24 至 2.29 段)。

互認安排

2.2　***互認***　根據世界海關組織，互認是《框架》(見第 1.5 段) 下的廣泛概念，指兩個國家簽訂協議或安排，互相承認對方的海關當局妥為作出的認可經濟營運商認證。這項安排代表某個夥伴國家的認可經濟營運商計劃根據《框架》所定的安全規定或標準，以及其認證程序，均與另一國家的認可經濟營運商計劃相同或相若。

2.3　***互認安排***　互認安排指兩個或以上的海關當局簽訂正式文件，闡述簽訂文件各方之間承認和接納彼此的認可經濟營運商的情況和條件。海關表示，與其他經濟體簽訂互認安排涉及 4 個主要步驟：

(a) 研究潛在互認安排夥伴的認可經濟營運商計劃；

(b) 進行雙邊比較和聯合認證工作；

(c) 評估潛在互認安排夥伴的認可經濟營運商計劃；及

(d) 與潛在互認安排夥伴簽訂互認安排。

2.4　***互認安排的優點***　海關表示，互認安排有以下優點：

(a) ***通關便利***　透過互認安排，某個經濟體的認可經濟營運商可享受由其互認安排夥伴提供的通關便利，例如減少查驗和優先清關。因此，互認安排有助促進貨物在整個供應鏈中的無縫跨境流動；及

(b) ***把握新商機***　擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍，有助配合政府的工作，鼓勵企業把握「一帶一路」倡議和粵港澳大灣區發展所帶來的新商機。

需要繼續致力擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍並加強互認安排網絡

2.5 截至 2023 年 12 月 31 日，香港已與 14 個經濟體 (註 15) 簽訂了互認安排，並與 4 個經濟體 (註 16) 簽訂了行動計劃。海關表示：

(a) 海關已積極擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍並加強互認安排網絡，例如：

(i) 2023 年 11 月，海關舉辦了「東盟及中國香港 AEO 專家交流會及論壇」。論壇期間，東盟 (即東南亞國家聯盟) 成員國的海關當局與香港海關達成共識，就推行認可經濟營運商計劃及發展互認安排等相關事宜加強聯繫；及

(ii) 在同一論壇上，內地、香港與澳門的海關簽署了《深化粵港澳大灣區 AEO 合作的備忘錄》，進一步加強三地海關在大灣區實施認可經濟營運商計劃上的合作，為三地認可經濟營運商提供更多優惠，並促進區內發展；及

(b) 海關計劃來年致力與多個經濟體簽訂互認安排，當中包括「一帶一路」相關國家和地區。

2.6 審計署得悉，海關致力與其他經濟體簽訂互認安排，當中包括「一帶一路」相關國家和地區，以協助本地企業把握「一帶一路」倡議和大灣區發展的新商機 (見第 2.4(b) 段)。審計署認為，海關需要繼續致力擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍，並加強互認安排網絡。

需要留意互認安排夥伴開發資訊科技平台的情況

2.7 世界海關組織的指引強烈建議採用自動化數據交換系統 (註 17) 作為數據交換渠道，以盡量減低人為錯誤的風險。

註 15：*該等經濟體為中國內地、印度、韓國、新加坡、泰國、馬來西亞、日本、澳洲、新西蘭、以色列、加拿大、墨西哥、印尼和中國澳門。*

註 16：*該等經濟體為土耳其、菲律賓、柬埔寨和沙特阿拉伯。*

註 17：*海關表示，雖然此事項在世界海關組織不同會議上已多次討論，但截至 2024 年 2 月，世界海關組織在自動化數據交換方面仍未有共用的資訊科技平台。*

2.8 審計署留意到，為保障與其他海關當局的認可經濟營運商的資料交換，海關在 2021 年 12 月推出數據交換電子平台 (註 18)，開發成本為 730 萬元。縱使海關計劃把認可經濟營運商資料的自動化交換功能擴展至其他互認安排夥伴，但截至 2023 年 12 月，海關只與內地海關自 2022 年 4 月開始就認可經濟營運商資料進行自動化交換。

2.9 海關表示：

(a) ***自動化交換認可經濟營運商資料*** 與內地海關實施認可經濟營運商資料的自動化交換後，當其中一方的數據庫更新資料 (例如新認證和被暫時吊銷資格的認可經濟營運商)，另一方的數據庫也會每天自動同步更新；

(b) ***人手更新數據庫*** 至於內地海關以外的互認安排夥伴，海關會每月或不定期透過電郵，向個別海關當局發送受密碼保護的檔案，交換最新的認可經濟營運商資料。這種方式需要在其後以人手更新數據庫 (註 19)；

(c) ***海關的跟進工作*** 2022 年 4 月與內地海關就認可經濟營運商實施自動化交換資料後，海關曾邀請多個互認安排夥伴探討實施自動化交換認可經濟營運商資料的可行性。不過，海關尚未收到正面回應，而且並非所有互認安排夥伴均備有資訊科技平台，這是自動化交換認可經濟營運商資料的先決條件；及

(d) ***與互認安排夥伴實施自動化數據交換所面對的挑戰*** 截至 2024 年 2 月，海關得悉，除內地外，在其他現有的互認安排夥伴中，只有 1 個互認安排夥伴備有必要的資訊科技平台。此外，某個海關當局決定是否投放金錢和更多資源開發必要的資訊科技平台，並與另一當局進行數據交換，或取決於各種因素和考慮。事實上，即使世界海關組織基於良好目標持續呼籲其成員探討使用自動化數據交換，成員的積極行動仍然有限。

2.10 審計署認為，與互認安排夥伴互相發送載有認可經濟營運商資料的電郵，既不能實時交換資料，也不能把人為錯誤的風險減到最低 (見第 2.7 段)。因此，海

註 18：*海關表示，電子平台數據庫內備存的認可經濟營運商資料亦可同步傳送至海關的清關系統，以便前線人員識別有關的認可經濟營運商資格。*

註 19：*海關表示，截至 2023 年 12 月 31 日，其數據庫內有關獲認證的認可經濟營運商資料當中，有 8 620 項來自沒有實施自動化交換資料的互認安排夥伴。*

關需要留意互認安排夥伴開發資訊科技平台的情況，並在適當時繼續探討與更多互認安排夥伴就認可經濟營運商實施自動化交換資料的可行性。

審計署的建議

2.11 **審計署*建議*海關關長應：**

(a) **繼續致力擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍，並加強互認安排網絡；及**

(b) **留意互認安排夥伴開發資訊科技平台的情況，並在適當時繼續探討與更多互認安排夥伴就認可經濟營運商實施自動化交換資料的可行性。**

政府的回應

2.12 海關關長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 海關會繼續致力擴展香港的互認安排網絡，並會集中以與海關簽訂了行動計劃的經濟體為對象，以期在日後簽訂互認安排；及

(b) 海關在 2021 年年底已推出認可經濟營運商數據交換電子平台。海關會留意互認安排夥伴開發相若／相容的資訊科技平台的情況，並會繼續探討與更多互認安排夥伴就認可經濟營運商實施自動化交換資料的可行性。

處理申請和認證的情況及認證後的管理工作

處理申請和認證的情況

2.13 海關表示，處理申請和認證的情況如下：

(a) ***初步評估*** 當有潛在公司表示有意參與香港認可經濟營運商計劃，貿易宣傳小組會對該公司展開初步評估，評估工作分為 3 個階段：

(i) ***初步接觸 (第一階段)*** 海關會初步接觸申請公司，提供關於計劃的更詳細資料，並邀請該公司提交多份文件 (例如周年申報表、核

數師報告等)，以展開初步評估。在此階段，海關會評估有關公司是否確實有意並已準備好提出申請；

(ii) ***就「海關規定的信用證明」和「企業財務健全」進行初步評估 (第二階段)*** 申請公司在第一階段提交的文件主要用作就 2 項重要認證準則 (即「海關規定的信用證明」和「企業財務健全」)(見第 1.7 段註 3) 進行初步評估。如申請公司通過該 2 項重要認證準則的初步評估，海關會要求該公司提交更多文件 (例如組織架構圖、貨物流程等)，以便就餘下的準則進行初步評估；及

(iii) ***就其他準則進行初步評估 (第三階段)*** 海關收到第二階段所需的大部分文件後，會就其餘的認證準則進行初步評估。在此階段，海關會按需要提供諮詢服務和分享良好作業方法，積極協助該公司達到所需認證標準。若初步評估顯示該公司有機會達到所需認證標準，貿易關係及認證組 (見第 1.20(a) 段) 主管會委派一名指定客戶經理接管個案，以作更詳細的評估；

(b) ***客戶經理詳細評估*** 客戶經理收到獲指派的申請後，會安排與申請公司舉行評審前會議，以了解其業務運作情況，並協定評審時間表 (註 20)，包括實地視察所有表列的場所。客戶經理會就所有相關的認證準則進行詳細評估，在此階段，海關會繼續按需要協助該公司達到所需認證標準。當詳細評估所得的結果理想，申請公司亦提交所有所需文件後，海關會建議申請公司提交正式申請；及

(c) ***認可經濟營運商認證小組審批*** 完成詳細評估後，有關申請會提交認可經濟營運商認證小組 (註 21) 審批。香港認可經濟營運商的認證每 3 年須續期一次。

認證後的管理工作

2.14 ***持續審視認可經濟營運商的營運情況*** 海關表示，為確保認可經濟營運商持續符合認證準則 (見第 1.7 段註 3)，海關在頒授認可經濟營運商資格後，會通知該公司其營運情況會受到審視。海關會提醒認可經濟營運商，倘其業務出現任何有

註 20：*海關表示，視乎申請公司所提交資料的完整性、其業務運作的複雜程度，以及須進行評審的場所數目，所協定的評審時間表或會有所修訂，因此，每宗申請的評審和認證過程需時可能不盡相同。*

註 21：*海關表示，認可經濟營運商認證小組由 1 名助理關長擔任主席，並根據申請公司的主要業務性質，由主席每次委派 3 名來自海關不同組／課的成員組成。*

機會影響其認可經濟營運商資格的改變，應適時向海關匯報。為加強審視措施，海關於 2022 年 1 月就認證後的管理工作制定了內部指引。有關指引訂明：

(a) ***認可經濟營運商的營運情況改變*** 若認可經濟營運商的業務出現任何有機會影響其認可經濟營運商資格的改變，應適時向海關匯報。客戶經理須按每宗個案的情況，檢視有關改變對認可經濟營運商資格的影響；

(b) ***年度更新*** 客戶經理須每年向認可經濟營運商發出電郵，以更新其營運情況 (例如業務性質)。倘有認可經濟營運商匯報任何關於其公司營運情況的改變，負責的客戶經理須要求該公司提交相關文件，並須前往該公司的場所作實地視察，以確保該公司符合認可經濟營運商的準則；及

(c) ***抽查*** 為確保認可經濟營運商持續符合認證準則，客戶經理須進行抽查，前往認可經濟營運商的場所以視察其日常作業和保安監控情況。

2.15 ***處理續期申請*** 認證每 3 年須續期一次。根據海關的指引，在處理續期申請時，海關會檢視 12 項認證準則當中最少 3 項。詳情如下：

(a) 「海關規定的信用證明」和「企業財務健全」為必須檢視的準則；及

(b) 視乎申請公司在上一次獲認證後申報的營運情況有否改變，海關會在餘下 10 項準則中選出最少 1 項進行檢視 (註 22)。該檢視會以文件評審或實地評審方式進行，或兩者一併進行。

貿易關係及認證組 (見第 1.20(a) 段) 主管會根據指定客戶經理的建議，決定每宗續期申請在 (b) 項所選擇的準則，以及檢視的範圍。

需要改善否決個案的處理

2.16 根據海關的指引，申請公司在申請過程中或獲得認證後，可因任何理由退出申請。若申請公司未能符合認證準則，貿易關係及公共傳訊科 (見第 1.20(a) 段) 主管可否決該申請。所有否決／退出個案須向認可經濟營運商認證小組匯報。認證小組會就持續改善香港認可經濟營運商計劃提供客觀意見。

註 22 ：*海關表示，若申請公司上一次獲認證後，申報沒有營運情況改變，首選作評估的準則是「場所安全及進出管制」，因為場所安全是貨物處理和貯存的重要一環。若公司涉及多於 1 項營運改變，海關會對所有改變作出評估。*

2.17　在海關由 2020 至 2023 年處理的 4 宗退出個案中，審計署抽查了 2020 和 2021 年處理的 2 宗個案，發現其中 1 宗申請是被海關否決而非申請者退出，但該宗否決個案未獲指定人員 (見第 2.16 段) 批准，亦未有向認可經濟營運商認證小組匯報。

2.18　審計署認為，海關需要提醒其人員，所有否決個案須獲貿易關係及公共傳訊科主管批准，亦須向認可經濟營運商認證小組匯報。

需要加強審視認可經濟營運商的營運情況

2.19　2021 至 2023 年期間，海關處理了 52 宗續期申請，涉及 66 間公司。審計署抽查了 10 宗個案，發現有以下可予改善之處：

(a) ***認可經濟營運商營運情況的部分改變只在申請續期時匯報***　在 7 宗匯報營運情況有變的個案當中，4 宗 (57%) 個案的認可經濟營運商沒有適時向海關匯報所有會影響其認可經濟營運商資格的改變 (見第 2.14(a) 段)。部分改變只在申請續期時向海關匯報，而改變的生效日期與續期申請日期之間平均相隔 8 個月，時間差距範圍為 3 至 19 個月。審計署特別留意到在 2 宗個案中，相關認可經濟營運商在回應海關年度更新 (註 23) 時，未有在回覆中匯報所有變動；

(b) ***未有進行抽查***　在 2022 至 2023 年期間，海關沒有就上述全部 10 宗個案進行抽查 (見上述 (a) 段註 23)，以確保認可經濟營運商的日常作業和保安監控情況持續符合認可經濟營運商的準則；及

(c) ***認可經濟營運商資料的數據庫未有更新／不準確***　就該 7 宗向海關匯報了營運情況有變的個案而言，審計署留意到，認可經濟營運商提供的最新名稱和地址與電子平台的數據庫 (見第 2.8 段) 截至 2023 年 12 月備存的不一致，情況如下：

(i)　在 1 宗 (14%) 個案中，新公司名稱未有在數據庫中更新；及

(ii)　在 4 宗 (57%) 個案中，數據庫備存的地址不完整或不準確。

2.20　2024 年 2 月，海關告知審計署：

註 23：*海關表示，年度更新和抽查的規定自 2022 年 1 月推行新指引時開始實施。*

(a) 目前向認可經濟營運商作出的提醒已屬足夠。現時，海關會在認可經濟營運商獲認證的 3 年有效期內，向他們發出最少 4 次書面提醒 (即當首次成功獲認證時、每次年度更新時和續期申請前)。此外，客戶經理就其他事宜聯絡認可經濟營運商時，亦會向他們發出口頭提醒；

(b) 海關一直透過查核其數據庫，積極審視認可經濟營運商符合首要準則 (即「海關規定的信用證明」) 的情況，亦會進行抽查，作為確保認可經濟營運商持續符合認證準則的額外措施；

(c) 香港認可經濟營運商計劃是一項便利商貿措施，初次的認證評估既嚴格且具高標準。海關在計劃下進行持續審視時，主要是以信任為基礎。畢竟，如認可經濟營運商符合準則的整體情況未能達標，海關或會考慮不延續其認可經濟營運商資格；

(d) 海關在 2022 年後未有進行抽查，主要是因為受到 2019 冠狀病毒病疫情的影響，而在疫情後亦有其他較優先的事務須予處理；及

(e) 至於第 2.19(c)(ii) 段提及的 4 宗個案，其中 1 宗的倉庫地址因缺少了 1 個單位號碼而略欠完整，其餘 3 宗申請則涉及未有適時在數據庫中更新新倉庫地址。

2.21 審計署認為，為確保認可經濟營運商持續符合認證準則，海關需要：

(a) 繼續提醒認可經濟營運商，倘其業務出現任何有機會影響其認可經濟營運商資格的改變，應適時並完整地向海關匯報；

(b) 採取措施，確保按照指引進行抽查，以視察認可經濟營運商日常作業和保安監控情況；及

(c) 採取措施，確保載有認可經濟營運商資料的數據庫妥為更新。

審計署的建議

2.22 **審計署*建議*海關關長應：**

(a) **提醒海關人員，所有否決個案須獲貿易關係及公共傳訊科主管批准，亦須向認可經濟營運商認證小組匯報；**

(b) **繼續提醒認可經濟營運商，倘其業務出現任何有機會影響其認可經濟營運商資格的改變，應適時並完整地向海關匯報；**

(c) **採取措施，確保按照指引進行抽查，以視察認可經濟營運商日常作業和保安監控情況；及**

(d) **採取措施，確保載有認可經濟營運商資料的數據庫妥為更新。**

政府的回應

2.23 海關關長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 自 2012 年起，香港認可經濟營運商計劃已按照世界海關組織的《框架》運作，並一直受到貿易業界和各互認安排夥伴歡迎。海關會持續加緊作出審視，確保認可經濟營運商符合認證準則；

(b) 海關會確保否決個案的審批會獲妥善處理和匯報；

(c) 海關會繼續提醒認可經濟營運商，倘其業務出現任何有機會影響其認可經濟營運商資格的改變，應適時作出匯報；及

(d) 海關會採取措施，確保按照海關的指引進行抽查，並且會妥為更新載有認可經濟營運商資料的數據庫。

其他相關事宜

需要繼續恆常為前線人員安排培訓工作坊和課程

2.24 如第 1.6 段所述，認可經濟營運商可在香港享有貨物清關便利，包括減少海關查驗和優先清關。這些貨物清關便利措施主要由各邊境管制站的前線人員執行。

2.25 審計署留意到：

(a) 在 2019 至 2021 年期間，海關為前線人員安排了 10 個培訓工作坊，讓他們熟習香港認可經濟營運商計劃；

(b) 培訓工作坊的培訓資料包括該計劃的簡介、介紹優先清關的設施並輔以影片示範，以及常見問題的答案；及

(c) 海關自 2021 年 8 月舉辦上一次培訓工作坊後，再沒有為前線人員安排培訓工作坊。

2.26　2024 年 2 月，海關告知審計署：

(a) 除了舉辦培訓工作坊外，海關人員亦恆常透過香港海關學院舉辦的培訓課程，向接受培訓的前線人員講學。自 2021 年 8 月，海關已安排了 15 場講座；及

(b) 海關會恢復為前線人員舉辦常規培訓工作坊。

2.27　由於貨物清關便利措施主要由各邊境管制站的前線人員執行，而人手不時有調動，審計署認為海關需要繼續恆常為前線人員安排培訓工作坊和課程。

審計署的建議

2.28　**審計署*建議*海關關長應繼續恆常為前線人員安排有關香港認可經濟營運商計劃的培訓工作坊和課程。**

政府的回應

2.29　海關關長整體上同意審計署的建議，並表示海關會繼續恆常為所有相關人員安排有關香港認可經濟營運商計劃的培訓工作坊和課程，以助香港認可經濟營運商計劃得以推行順暢。

第 3 部分：中轉貨物便利措施

3.1　本部分探討海關實施中轉貨物便利措施的工作，審查工作集中於跨境一鎖計劃和中轉易：

(a) 跨境一鎖計劃 (第 3.2 至 3.17 段)；及

(b) 中轉易 (第 3.18 至 3.35 段)。

跨境一鎖計劃

3.2　***多模式聯運轉運貨物***　如第 1.9 及 1.10 段所述，跨境一鎖計劃為多模式聯運轉運貨物提供便利。此類貨物包括：

(a) ***北行轉運貨物***　從外地經空路或海路運抵香港並隨即經陸路轉運內地的貨物；及

(b) ***南行轉運貨物***　從內地經陸路運抵香港並隨即經空路或海路轉運外地的貨物。

在跨境一鎖計劃下，轉運貨物須以全程提單或全程空運提單托運，進口香港後不可存倉。

3.3　***參加條件和登記事宜***　海關表示，有意參與跨境一鎖計劃的貨物處理代理商須符合以下條件：

(a) 跨境一鎖計劃的參與者及其運送貨物的車輛必須在海關的道路貨物資料系統登記。視乎轉運貨物的方式，他們亦須在海關的空運貨物清關系統及／或海運簡易通關計劃登記 (註 24)；

(b) 參與者須向內地海關登記跨境快速通關；及

(c) 參與者須在其已登記的車輛上安裝獲認可的電子鎖及全球定位系統設備。

註 24：*海關表示，道路貨物資料系統和空運貨物清關系統是電子貨物清關平台，旨在便利貨運業界提交電子貨物數據以進行清關，而海運簡易通關計劃旨在方便貨運代理和物流公司以電子方式提交副提單資料，以進行海運貨物清關。*

跨境一鎖計劃的使用情況

3.4 ***經跨境一鎖計劃處理的貨運車次數目有所減少*** 海關表示，2023 年，所有跨境貨運車次約為 399 萬，有關數字包括各類進口、出口及轉運貨物 (註 25)。就進口香港後沒有存倉的多模式聯運轉運貨物，海關會根據跨境一鎖計劃的簡化清關程序，為這些貨物提供便利 (見第 1.9 及 1.10 段)。表一顯示 2019 至 2023 年期間，經跨境一鎖計劃處理的跨境貨運車次。審計署留意到，經跨境一鎖計劃處理的跨境貨運車次由 2019 年的 3 600 大幅減少至 2023 年的 204。海關表示，車次減少是基於各種商業和經濟因素。例如在 2019 冠狀病毒病疫情期間，貨車流量大幅下降。

表一

經跨境一鎖計劃處理的跨境貨運車次
(2019 至 2023 年)

年份	貨運車次		
	北行	南行	總數
2019	1 410	2 190	3 600
2020	2 030	1 459	3 489
2021	2 212	689	2 901
2022	291	6	297
2023	202	2	204

資料來源：審計署對海關記錄的分析

備註：海關表示沒有就跨境一鎖計劃的使用率訂立任何目標，因為該計劃屬自願參與的便利商貿計劃，而跨境一鎖計劃大多用於空陸轉運貨物。

3.5 ***跨境一鎖計劃在部分陸路邊境管制站未有使用*** 如第 1.11 段所述，在跨境一鎖計劃下，轉運貨物可經香港 6 個陸路邊境管制站跨境轉運。審計署的分析發現，6 個陸路邊境管制站當中，近年跨境一鎖計劃下的貨運車次大多經落馬洲管制站和深圳灣管制站處理 (見表二)。海關表示：

註 25：*海關表示，所有跨境貨運車次不能與經跨境一鎖計劃處理的跨境貨運車次比較，因為前者包括：(a) 進口貨物；(b) 出口貨物；(c) 不限於該計劃下 4 類貨物的轉運貨物 (見第 1.9 段註 5)；及 (d) 進口香港後涉及存倉的轉運貨物 (見第 3.2 段)。*

(a) 陸路邊境管制站的使用情況視乎物流業的業務需要而定 (例如支援倉庫設施的地點和內地服務範圍)；及

(b) 陸路邊境管制站的使用情況整體上是配合 2020 年《施政報告》所述，完善港深陸路口岸，調整口岸的功能並落實跨境貨運「東進東出、西進西出」的布局，以提升大灣區內各地運輸及物流的效率。

表二

跨境一鎖計劃下經 6 個陸路邊境管制站處理的
跨境貨運車次
(2019 至 2023 年)

	陸路邊境管制站		貨運車次				
	名稱	啓用跨境一鎖計劃的日期	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
1	落馬洲	2016 年3 月	3 579	3 413	2 517	161	1
2	文錦渡 (註 1)	2016 年3 月	–	–	–	–	–
3	沙頭角 (註 2)	2016 年3 月	–	–	–	–	不適用
4	深圳灣	2016 年3 月	16	7	304	136	203
5	港珠澳大橋香港口岸 (註 3)	2018 年10 月	5	69	80	–	–
6	香園圍	2020 年8 月	不適用	–	–	–	–

資料來源：審計署對海關記錄的分析

註 1： 海關表示，自 2022 年 2 月 14 日起，深圳市人民政府口岸辦公室已指定文錦渡口岸 (即香港的文錦渡管制站) 作為唯一供運送食品和蔬菜的貨車使用的口岸，其他貨車則分流至其他管制站。由於食品和蔬菜一般是進口香港食用而不屬轉運性質，因此跨境一鎖計劃並不適用。

註 2： 海關表示，沙頭角管制站由 2022 年 3 月起暫停運作。

註 3： 海關表示會與內地海關和澳門海關合作，擴展跨境一鎖計劃至澳門，以促進大灣區內的物流作業。因此，港珠澳大橋香港口岸的跨境一鎖計劃使用率預計會有所上升。

需要加強向中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃

3.6 在 2019 年 6 月舉行的立法會工商事務委員會上：

(a) 海關告知委員會，參與跨境一鎖計劃屬自願性質，合資格的付運人／承運商可根據自身情況，決定是否參與跨境一鎖計劃。因此，海關難以估計合資格參與跨境一鎖計劃的本地付運人／承運商總數，以及跨境一鎖計劃的參與率；及

(b) 一名委員促請海關加強向物流業較小規模的營運商甚或個別車主司機推廣跨境一鎖計劃。該委員進一步建議海關協助營運商克服任何可能有礙他們參與跨境一鎖計劃的技術問題，讓更多業界人士受惠於該計劃。

3.7 2024 年 2 月和 3 月，海關告知審計署：

(a) 跨境一鎖計劃的系統運作流程暢順妥當，中小型貨物處理代理商可自由參與計劃；

(b) 從物流協會了解所得，市中心的臨時庫存問題和達到最大載貨量所遇到的困難，一直是業界最關注的事宜，這些問題均有機會影響參與跨境一鎖計劃的業務需要；及

(c) 海關已致力推廣跨境一鎖計劃，例如於 2023 年為所有貨物處理代理商舉行了 3 場大型簡介會，亦舉辦了 15 次外展活動。海關會繼續致力向業界，特別是中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃。

3.8 審計署認為，為了提升跨境一鎖計劃的使用率，讓有相關業務需要的物流業界更廣泛受惠，海關需要加強向中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃。

需要密切監察開發新電子鎖系統的推行情況

3.9 海關表示，自 2010 年 11 月推出多模式聯運轉運貨物便利計劃以來，共有 3 家電子鎖及全球定位系統設備供應商，但當中 2 家已為市場所淘汰。自 2016 年 3 月推出跨境一鎖計劃以來，市場上只有 1 家電子鎖及全球定位系統設備 (見照片一) 供應商。

照片一

跨境一鎖計劃的電子鎖及全球定位系統設備

資料來源：海關的記錄

3.10　海關表示，海關就多模式聯運轉運貨物便利計劃與 3 家供應商簽訂了諒解備忘錄，為推展該計劃制定框架 (註 26)。據後來得悉，只有 1 家供應商在多模式聯運轉運貨物便利計劃下繼續提供電子鎖及全球定位系統設備。2016 年 3 月，海關推出跨境一鎖計劃，並與多模式聯運轉運貨物便利計劃同時推行。海關不依賴現有的供應商而採用一個獨立平台 (註 27)，以監察轉運貨物的運送情況。現有的供應商向貿易商提供電子鎖及全球定位系統設備，並向海關提供免費安裝、保養、維

註 26：*海關在 2010 年 9 月與現有供應商簽訂的諒解備忘錄的主要條款如下：*

(a) 諒解備忘錄旨在訂明海關與供應商之間的合作框架，以便在多模式聯運轉運貨物便利計劃下，監察轉運貨物在香港境內的運送和安全情況；

(b) 海關和供應商會盡最大努力履行諒解備忘錄的條款；

(c) 供應商會：

(i) 為多模式聯運轉運貨物便利計劃的業界參與者提供經核准型號的電子鎖及全球定位系統設備；及

(ii) 為海關提供網上或用戶端資訊平台，以監察電子鎖的狀態和已登記多模式聯運轉運貨物便利計劃的車輛的運送情況；及

(d) 諒解備忘錄的有效期為 5 年 (即直至 2015 年 9 月)。

註 27：*海關表示，現有的多模式聯運轉運貨物便利計劃／跨境一鎖計劃下的系統包含 4 個主要組件，分別為電子鎖、固定閱讀器、手持機和監控平台。由於固定閱讀器並非由海關擁有，海關須交由供應商管理電子鎖在香港出入境管制站的上鎖／解鎖過程。電子鎖的數據會先進入供應商的系統，然後發送至監控平台。*

修及後續系統服務，跨境一鎖計劃的參與者則須向供應商繳付電子鎖及全球定位系統設備的服務月費 (註 28)。

3.11　海關表示，自 2010 年 9 月與現有供應商簽訂諒解備忘錄後，海關與該供應商沒有再簽訂協議。參考 2010 至 2015 年執行諒解備忘錄的經驗，海關認為諒解備忘錄在 2015 年 9 月屆滿時，無須就多模式聯運轉運貨物便利計劃延長諒解備忘錄，亦無須就跨境一鎖計劃簽訂新諒解備忘錄。

3.12　***可行性研究***　2020 年 1 月，海關委聘顧問，就優化跨境一鎖系統進行可行性研究，費用為 810 萬元，目標如下：

(a)　取得整個電子鎖監控平台 (見第 3.10 段) 的擁有權；

(b)　提高保障電子鎖內所載資料的安全性和與內地海關所採用的國家標準的相容性，並填補陸路邊境管制站內香港與內地海關檢查站之間的差距；

(c)　提升電子鎖儲存和互通查驗資料的能力，以供香港和內地海關互相參考；及

(d)　製造電子鎖原型作先導試驗用途。

該可行性研究已於 2021 年 12 月完成。

3.13　***開發新電子鎖系統***　在 2021 年 12 月完成可行性研究後，海關在分目 661「小型機器、車輛及設備」(整體撥款) 項下獲撥款約 1,000 萬元，透過購置新電子鎖系統和設備，包括監控平台、電子鎖固定閱讀器和手持機，推展跨境一鎖計劃的優化工作。海關表示，購置新電子鎖系統和設備可達到以下目的：

(a)　取得整個系統的擁有權，以保障電子鎖端點與監控系統之間的數據傳送和通訊；

(b)　提升電子鎖、固定閱讀器和手持機之間的通訊組件和協定；及

(c)　提高電子鎖的數據安全性和相容性，以同時符合香港和內地海關所規定的標準。

註 28：*海關表示，自 2010 年 11 月推出多模式聯運轉運貨物便利計劃以來，服務月費一直未有增加。*

根據海關在撥款申請中說明的推行計劃，新電子鎖系統和設備的招標程序在2022年6月展開，並在2023年9月完成。新電子鎖系統會在2024年6月啓用。

3.14 海關表示：

(a) 由於內地、香港和澳門三地的海關在2023年3月一次會議上提出粵港澳三地一鎖計劃的新措施，海關須作進一步技術研究，因而修訂推行計劃；及

(b) 新電子鎖系統和設備已在2023年11月招標，截標日期為2023年12月。

3.15 審計署得悉新電子鎖系統帶來的好處，特別是提高電子鎖的數據安全性和相容性，以同時符合香港和內地海關規定的標準。為加快啓用新電子鎖系統，審計署認為海關需要密切監察開發新電子鎖系統的推行情況。

審計署的建議

3.16 **審計署*建議*海關關長應：**

(a) **加強向中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃，以提升計劃的使用率，讓有相關業務需要的物流業界更廣泛受惠；及**

(b) **密切監察開發新電子鎖系統的推行情況，以加快啓用系統。**

政府的回應

3.17 海關關長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 海關一直有透過業界簡報會和網上研討會，積極接觸本地貿易商。海關會加強向中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃，以提升跨境一鎖計劃的使用率；及

(b) 海關會密切監察新電子鎖系統的推行情況，以確保新系統適時啓用。

自由貿易協定中轉貨物便利計劃

3.18　如第 1.13 及 1.14 段所述，在中轉易下，經香港托運的貨物可根據內地與其貿易夥伴所簽訂的貿易協定，享有關稅優惠。海關負責監管該等托運貨物並簽發中轉確認書，以便貿易商向進口地相關當局申請關稅優惠。海關表示，截至 2023 年 12 月，中轉易的服務範圍如下：

(a) ***北行轉運貨物***　中轉易涵蓋 19 項貿易協定下由 67 個經濟體中轉香港往內地的轉運貨物；及

(b) ***南行轉運貨物***　中轉易涵蓋 5 項貿易協定下中轉香港往 3 個經濟體 (即澳洲、韓國和台灣) 的轉運貨物。

申請關稅優惠的貿易商有責任向進口締約國家／地區提交中轉確認書或享有關稅優惠資格的證明文件 (註 29)。

需要繼續致力擴展南行轉運貨物的涵蓋範圍

3.19　海關表示一直與內地和海外海關當局合作，擴展中轉易的涵蓋範圍。審計署留意到，中轉易已推行 8 年，但截至 2023 年 12 月，南行轉運貨物經香港前往的 3 個經濟體，只佔中轉易可涵蓋的 28 個潛在經濟體的 11% (註 30)。

3.20　2024 年 2 月和 3 月，海關告知審計署：

(a) 為擴展南行轉運貨物的服務範圍，海關持續致力進行拓展工作。中轉易推出後，海關已聯繫 17 個經濟體 (當中 13 個是《區域全面經濟夥伴關係協定》(註 31) 的成員，10 個同時是東盟成員國)。然而，建立新的南向夥伴關係充滿挑戰，因須視乎進口經濟體的需要、期望及關注事項，而這些因素都非海關可控制；

註 29：*海關表示，在某些情況下，貿易商可向進口締約國家／地區申請關稅優惠而無須提交中轉確認書。舉例來說，以內地為目的地的轉運貨物，可提交國際班輪運輸經營者及其委託代理人發出的單份全程提單。*

註 30：*海關表示，67 個經濟體當中，有 39 個經濟體未有在 19 項貿易協定中提供南行轉運貨物的關稅優惠。因此，中轉易就南行轉運貨物可涵蓋的潛在經濟體數目為 28 個。*

註 31：*海關表示，《區域全面經濟夥伴關係協定》由 2022 年 1 月 1 日起生效，最初有 10 個締約方，餘下 5 個參與國家陸續加入，最後一個參與國的協定於 2023 年 6 月 2 日生效。*

(b) 自 2023 年起，海關採取積極行動，主動接觸潛在南向夥伴，詳情如下：

(i) 首先分析貿易數據，物色高轉運貨物值的經濟體，以評估貿易商可享的潛在利益；及

(ii) 然後海關優先接觸香港的主要貿易夥伴，尤其是《區域全面經濟夥伴關係協定》及東盟的成員國，此舉與行政長官最近在《施政報告》中強調開拓《區域全面經濟夥伴關係協定》及東盟市場業務合作的政策相配合；

(c) 截至 2024 年 2 月，海關已與上文所述《區域全面經濟夥伴關係協定》的 4 個締約方和另一個經濟體展開新一輪商討，研究合作的可能性；

(d) 為進一步開拓南向夥伴關係，海關亦善用其聯絡辦事處與其他海關當局的聯繫，取得有關中轉易事務的聯絡資料。至今海關已收到 7 個相關當局的回覆，並展開商討；

(e) 與此同時，海關一直致力向本地及海外貿易商、貨運公司及商會積極推廣中轉易。2019 至 2023 年期間，海關舉行了 43 場簡介會 (包括內部簡介會和大型貿易展／論壇／講座)，亦舉辦了 8 個工作坊，11 場網上研討會和進行 6 次外訪，接觸了數以千計的公司。其間，海關向大約 18 400 間本地公司派發宣傳單張，並向中國進出口商品交易會的 7 550 個參展商發送電子宣傳單張，推廣中轉易。經海關持續努力，已登記的中轉易用戶數目由 2019 年的 845 個增加至 2023 年的 1 060 個，增幅為 25%；及

(f) 海關會繼續致力擴大中轉易的用戶數目，並拓展南向業務。

3.21 中轉易提供的便利措施，讓香港的有關轉運貨物可享有相關進口國家及地區的關稅優惠。因此，若中轉易涵蓋更多經濟體，對貿易業界會更有利。就此，審計署認為海關需要繼續致力擴展中轉易南行轉運貨物的涵蓋範圍。

需要持續評估轉運貨物的風險以盡量減低貨物被加工的機會

3.22 ***在香港裝卸或重新包裝的托運貨物*** 如第 1.13 段所述，內地與不同國家及地區簽訂的貿易協定訂明，托運貨物如經第三地中轉，在某些情況下，特別是若貨物受當地海關或指定當局監管，可視為直接運輸，並有資格申請關稅優惠。海關表示，在香港裝卸或重新包裝的托運貨物須經海關監管才可獲簽發中轉確認書，證明貨物中轉香港期間未再加工。

3.23 ***執行海關監管*** 根據海關的工作手冊，一名主管 (即一名總關員／高級關員) 會帶領一名經退休後服務合約計劃聘用的人員進行現場海關監管，負責檢查有關托運貨物是否與申請上的資料吻合。如托運貨物完整無缺，檢查人員會在拆併過程完成後，為貨櫃或托運貨物繫上海關封條。2019 至 2023 年期間，海關平均每年進行 571 次海關監管，佔每年平均發出的中轉確認書數量的 11% (見第 1.15 段)。

3.24 ***在香港裝卸或重新包裝的過程中的海關監管*** 中轉易在 2015 年 12 月推出。計劃實施初期，托運貨物在香港裝卸或重新包裝的整個過程 (包括拆開進口貨櫃的封條) 會受到海關監管。

3.25 ***執行海關監管的現行做法*** 海關表示，在 2016 年收集了 150 間公司對中轉易的意見。其中，業界表示希望在轉運貨物抵達港口後，可在沒有海關監管的情況下，自行卸下混裝貨櫃貨物，以配合其運作需要。為加快物流作業、減少貨物運送延誤和減低業界招致的額外貯存成本 (特別是讓裝載於同一貨櫃但不受中轉易涵蓋的貨物盡快獲得放行)，海關自 2016 年年底起採取了以下做法進行海關監管：

(a) 貨物處理代理商就中轉易申請中轉確認書時，會註明裝卸或重新包裝的地點和預計日期／時間；及

(b) 在轉運貨物抵港後，貨物處理代理商須向海關提供有關貨櫃的照片，顯示相關貨櫃編號和封條編號，而該等編號須與相關的全程提單上的編號相同。經海關批准後，他們可在海關人員抵達執行海關監管前，拆開貨櫃封條，移走裝載於同一貨櫃但不受中轉易涵蓋的貨物。

3.26 2024 年 1 月和 2 月，海關告知審計署：

(a) 海關經評估風險水平和增加的服務需求，並因應貿易商的期望，認為業界的建議 (見第 3.25 段) 可予接受，目的是促進貿易和維持香港作為物流樞紐的競爭力，同時在有效管制和便利商貿之間取得平衡；

(b) 雖然海關容許貨物處理代理商在取得海關批准後，可以在海關人員執行現場監管前卸下混裝貨櫃貨物，但海關會仔細檢查貨物的包裝和包裝的完整性，並核對包裝與付運文件上的標記和資料，以盡量減低轉運貨物被加工的風險；

(c) 海關在揀選貨物進行查驗時，是採取風險管理模式，申請中轉易的貨物不會獲得豁免。按照以全面情報為本和風險管理的執法策略，受中轉易涵蓋的貨物在進出香港時，會在港口或管制站接受海關檢查或查驗；及

(d) 海關會保持警覺，對中轉易進行風險管理，並在有需要時調整監管模式。

3.27 審計署得悉海關因應中轉易的風險水平和服務需求，致力在有效管制和便利商貿之間取得適當平衡。審計署認為，海關需要持續評估轉運貨物的風險，以盡量減低貨物被加工的機會，並視乎情況，調整中轉易下貨物的海關監管模式。

需要採取措施確保成本計算基礎與執行海關監管的實際調配情況一致

3.28 如第 1.14 段所述，中轉易就提供的不同服務採取用者自付的原則。根據用者自付原則，政府的政策是將各項收費大致訂於足以全數收回公共服務成本的水平。

3.29 中轉易下有 2 類收費，即：

(a) ***審批費用*** 申請者在提交申請時，須繳交文件審批費用；及

(b) ***海關監管費用*** 若托運貨物在香港裝卸或重新包裝，申請者須支付額外費用。

3.30 海關表示：

(a) ***豁免安排*** 在 2020 年 10 月 1 日至 2023 年 9 月 30 日期間，海關豁免了中轉易的服務費用，以期在 2019 冠狀病毒病疫情下支援商界；及

(b) ***調整服務費用*** 海關於 2023 年進行收費檢討 (見第 3.31 段) 後修訂服務費用，是海關自 2015 年 12 月推出中轉易以來的首次。經修訂的費用自 2023 年 9 月 1 日起生效，詳情如下：

(i) 審批費用由 155 元增加至 170 元；及

(ii) 海關監管費用由原來的 625 元至 1,470 元不等，增加至 675 元至 1,600 元不等。

3.31　根據《財務通告第 6/2016 號》，各項收費一般應每年檢討一次，如有需要則按年調整。在檢討收回全部成本的收費時，應妥為擬備和審核成本結算表。海關就 2023 年進行的收費檢討擬備了相應的成本結算表 (註 32)，並於 2023 年 6 月提交財經事務及庫務局。審計署審查該成本結算表後，留意到當中未有準確反映進行海關監管的實際情況。計算員工成本時，員工調配情況與海關工作手冊的內容不一致，詳情如下：

(a) 工作手冊說明，海關監管應由 1 名經退休後服務合約計劃聘用的人員進行，但成本檢討中引用的是關員的員工成本；及

(b) 工作手冊說明，所有海關監管應由 1 名總關員／高級關員監督，但根據成本檢討所述，每 10 次海關監管中，只有 1 次由高級關員監督。

3.32　2024 年 2 月和 3 月，海關告知審計署：

(a) 關員的薪金與經退休後服務合約計劃聘用的人員的薪金同級；及

(b) 基於員工獨自工作的保安及安全考慮和交通安排上的限制，海關一直會調配 1 名高級關員陪同經退休後服務合約計劃聘用的人員進行海關監管。

3.33　審計署認為，成本檢討中，就海關監管的成本計算基礎未有反映實際員工調配情況和工作手冊中所述的調配情況 (見第 3.31 段)。審計署認為，海關日後需要採取措施，確保成本檢討中的成本計算基礎與執行海關監管的實際調配情況和工作手冊所訂的海關監管執行程序一致。

審計署的建議

3.34　**審計署*建議*海關關長應：**

(a) **繼續致力擴展中轉易南行轉運貨物的涵蓋範圍；**

(b) **持續評估轉運貨物的風險，以盡量減低貨物被加工的機會，並視乎情況，調整中轉易下貨物的海關監管模式；及**

(c) **採取措施，確保成本檢討中的成本計算基礎與執行海關監管的實際調配情況和工作手冊所訂的海關監管執行程序一致。**

註 32： *成本結算表中，進行海關監管的成本包括交通和進行現場海關監管涉及的員工成本。*

政府的回應

3.35 海關關長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 海關一直與內地和海外海關當局緊密合作，確保中轉易的推行過程謹慎，所有中轉香港的托運貨物均按照相關的自由貿易協定獲妥善貯存和處理；

(b) 海關會透過舉辦業界簡報會和向中轉易潛在用戶發出宣傳資料，持續致力推廣中轉易；

(c) 海關會繼續致力擴展中轉易南行轉運貨物的涵蓋範圍，接觸香港的主要貿易夥伴，尤其是《區域全面經濟夥伴關係協定》及東盟當中有較大機會與香港建立南行轉運安排的經濟體；及

(d) 海關會繼續透過以下措施，嚴謹地實施中轉易：

(i) 盡量減低轉運貨物被加工的機會；

(ii) 視乎情況調整海關監管模式；及

(iii) 維持工作手冊所述的員工調配情況與成本計算基礎一致。

第 4 部分：貿易單一窗口

4.1　本部分探討單一窗口的發展和實施情況，審查工作集中於：

(a)　單一窗口第一和第二階段 (第 4.5 至 4.12 段)；及

(b)　單一窗口第三階段 (第 4.13 至 4.19 段)。

背景

4.2　香港有超過 50 類由政府部門 (例如海關和漁農自然護理署) 規定，涉及從香港進口、出口和轉口貨物的貿易文件 (見第 1.16 段註 13)。相關持份者須在不同時段按需要與每個相關政府部門逐一接觸。商經局表示，這種零碎做法不利於進出口貨物的處理效率。

4.3　政府於 2016 年 2 月宣布設立單一窗口，讓業界可一站式向政府提交所有 50 多類用作報關和清關的貿易文件，並於 2016 年 4 月至 7 月進行了為期 3 個月的公眾諮詢。商經局表示，絕大部分回應者支持香港發展單一窗口，並期望這項措施可：

(a)　為貿易業界節省人力和營運成本 (註 33)；及

(b)　有助日後與其他經濟體的單一窗口以及與商業系統連接。

4.4　單一窗口自 2018 年起分 3 個階段實施。截至 2024 年 2 月 29 日，該 3 個階段的實施進度如下：

(a)　***第一階段***　在總目 710「電腦化計劃」分目 A007GX「新行政工作電腦系統」(整體撥款) 項下撥款 1,990 萬元，用作實施單一窗口第一階段。2018 年 12 月首次推出後，第一階段在 2020 年 6 月全面實施，涵蓋 14 類貿易文件，主要是特定受管制貨品的進出口牌照／許可證。第一階段服務屬先導性質，提供基本功能，以供貿易商進行用戶登記、提交牌照／許可證申請，以及在系統內繳付相關費用。此外，參與單一窗口的政府部門 (參與部門) 可在系統內處理申請，而海關前線人員和承運商等亦可就已發出的牌照／許可證核實資料；

註 33：*單一窗口全面實施後，業界可隨時透過中央平台，以電子方式提交進出口貿易文件而不再需要與不同政府部門逐一接觸。在單一窗口系統內，資料重用將更為方便，從而盡量減少輸入資料的工作和出錯機會。業界亦可透過單一窗口中央平台，隨時查閱其申請的處理狀況及所提交的資料。*

(b) ***第二階段*** 2020 年 7 月，立法會財務委員會在總目 710「電腦化計劃」項下批准撥款 1.338 億元，開發第二階段的資訊科技系統。除涵蓋另外 28 類貿易文件外，第二階段亦提供了優化功能，例如進階的帳戶行政及管理、支援與參與部門的資訊科技系統和「智方便」對接 (見附錄 C)。第二階段自 2023 年 5 月起分批推出，並在 2023 年 12 月全面實施；及

(c) ***第三階段*** 2022 年 6 月，立法會財務委員會在總目 710「電腦化計劃」項下批准撥款 14 億元，開發第三階段的資訊科技系統。第三階段將涵蓋合共 13 類貿易文件，包括提交進出口報關單、貨物資料和產地來源證與應課稅品許可證的申請等。商經局表示目標是由 2026 年起分批推出第三階段。開發第三階段資訊科技系統的合約已批出，系統分析和設計的工作正在進行中。

表三顯示截至 2024 年 2 月 29 日各階段的實施詳情。

表三

單一窗口的實施詳情
(2024 年 2 月 29 日)

項目	第一階段	第二階段	第三階段
貿易文件種類數目	14	28	13
實際／計劃推行時間	2018 年 12 月 至 2020 年 6 月	2023 年 5 月 至 12 月	由 2026 年起
預算開支 (百萬元)	19.9	133.8	1,404.6
實際開支 (截至 2023 年 12 月 31 日) (百萬元)	16.5	90.4	2.6

資料來源：審計署對商經局記錄的分析

貿易單一窗口第一和第二階段

需要繼續推廣單一窗口

4.5 海關表示，為推廣單一窗口，貿易單一窗口科在 2019 至 2023 年期間，為潛在用戶舉辦了超過 1 800 場外展活動，透過到訪公司、舉行視像會議和電話會議等，介紹單一窗口的背景，以及與特定牌照和許可證有關的資訊，並提供現場登記服務。此外，貿易單一窗口科在實施單一窗口的不同階段製作了 5 齣宣傳片，以提高公眾對使用單一窗口的意識。截至 2023 年 12 月 31 日，單一窗口合共有來自約 2 100 間公司／機構的超過 3 700 名登記用戶 (註 34)。由 2018 年 12 月 28 日 (首度推出第一階段) 至 2023 年 12 月 31 日，經單一窗口處理的貿易文件 (包括第一和第二階段涵蓋的貿易文件) 超過 66 000 份。

4.6 ***部分貿易文件使用率較低*** 審計署的分析顯示，單一窗口第一階段的整體使用率由 2019 年的 16% 大幅上升至 2023 年的 90% (見圖二)。審計署進一步分析單一窗口第一階段的各類貿易文件在 2023 年的使用率，發現雖然單一窗口第一階段的大部分貿易文件錄得超過 90% 的使用率，但有 3 類貿易文件 (即由通訊事務管理局辦公室發出的「無線電通訊發送器具轉運通知書」和「無線電通訊發送器具入口及出口許可證」，以及由環境保護署發出的「消耗臭氧層物質許可證」) 分別只錄得 7%、32% 和 46% 的使用率 (見表四)。海關在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 由於這 3 類文件的處理量並不頻繁，一些貿易商選擇傳統的申請程序而非使用單一窗口；及

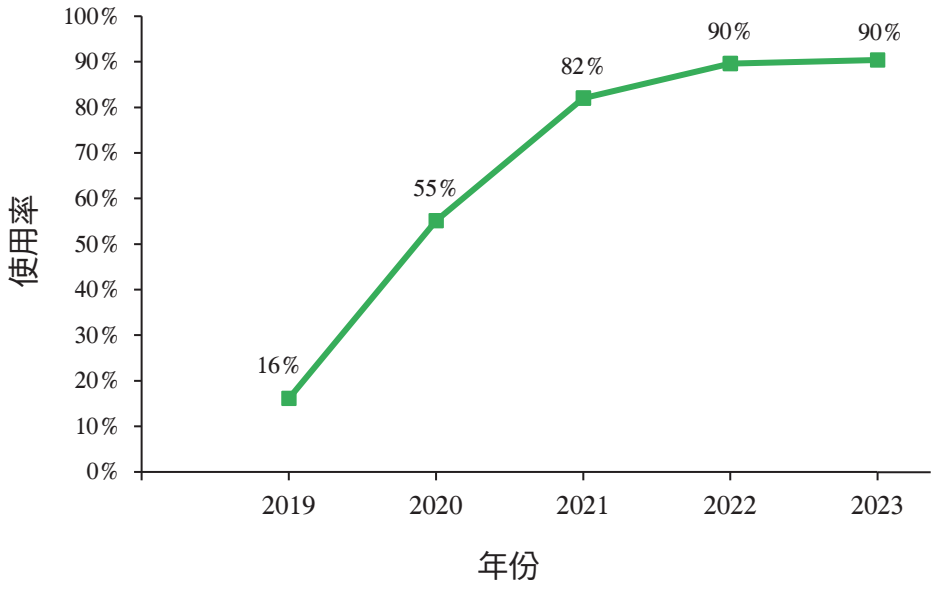
(b) 透過貿易單一窗口科在 2023 年進行外展活動，有 2 名「消耗臭氧層物質許可證」的申請者已登記為單一窗口用戶。

審計署得悉貿易單一窗口科作出的努力，並認為海關需要繼續就使用率較低的貿易文件推廣單一窗口。

註 34 ：*個人或公司／機構代表在向相關的參與部門提交貿易文件前，須先登記為單一窗口用戶。為方便行政，公司／機構可指定 1 個以上的單一窗口用戶。*

圖二

單一窗口第一階段的整體使用率
(2019 至 2023 年)



資料來源：審計署對海關記錄的分析

表四

單一窗口第一階段各類貿易文件的使用率
(2023 年)

貿易文件種類	參與部門	處理的文件數目		使用率 (c)=(b)/(a)×100%
		總數 (a)	經單一窗口處理 (b)	
除害劑進出口許可證	漁農自然護理署	5 569	5 230	94%
犬牙魚進口／出口／再出口許可證		97	90	93%
香港天然砂進口最終用戶證明書	土木工程拓展署	155	155	100%
搬運沙粒許可證		274	274	100%
受管制化學品進口／出口授權書	海關	254	246	97%
中轉易中轉確認書		3 977	3 948	99%
非原產於美國凍雞產品經香港轉運內地確認書		0	0	不適用
光碟母版及光碟複製品的製作設備許可證		1	1	100%
轉口受管制化學品移走許可證		15	15	100%
光碟母版及光碟複製品的製作設備轉運通知書		0	0	不適用
消耗臭氧層物質許可證	環境保護署	117	54	46%
受管制化學品許可證		160	146	91%
無線電通訊發送器具入口及出口許可證	通訊事務管理局辦公室	490	155	32%
無線電通訊發送器具轉運通知書		315	22	7%
整體		11 424	10 336	90%

資料來源：審計署對海關記錄的分析

需要確保所有參與部門在其網站內明確標示可經單一窗口提交貿易文件

4.7 單一窗口第一和第二階段有 8 個參與部門，涵蓋 42 類貿易文件。審計署於 2024 年 1 月底就相關貿易文件瀏覽了各參與部門的網站，留意到：

(a) 就 32 類 (76%) 貿易文件，參與部門的網站內除了有連結供用戶下載申請表格 (作紙本申請用途) 及／或導向參與部門轄下的資訊科技系統 (作網上申請用途) 外，還明確標示了可經單一窗口提交貿易文件，例如設有導向單一窗口的連結，供用戶自由選擇；及

(b) 至於其餘 10 類 (24%) 貿易文件，參與部門的網站內沒有明確標示可經單一窗口提交貿易文件，例如只在網頁下方的橫額上顯示單一窗口的標誌，但沒有任何文字說明。

為使單一窗口更廣泛和方便易用，審計署認為海關需要採取措施，確保所有參與部門在其網站內明確標示可經單一窗口提交貿易文件。

提升單一窗口功能方面有可予改善之處

4.8 為了收集有關單一窗口的評價和意見，貿易單一窗口科自 2019 年 10 月起透過到訪公司、網上會面或電話訪問，訪問單一窗口的用戶和非用戶，並把他們的回應記錄於單一窗口科的數據庫。審計署發現，在提升單一窗口的功能方面有可予改善之處，詳情載於第 4.9 及 4.10 段。

4.9 ***需要考慮在單一窗口平台加入電子意見表格*** 審計署留意到，貿易單一窗口科人員與貿易商進行訪問，並以人手記錄和分析他們的回應。2019 年 10 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日期間，合共完成 2 064 次訪問 (1 562 名單一窗口用戶和 502 名非用戶)。審計署認為，隨着第二階段和第三階段先後於 2023 年 12 月和其後數年全面實施，單一窗口的用戶數目將大幅增加，屆時以人手逐一進行訪問可能會費時耗力。為了可收集更多用戶的意見，並讓海關更有效率地進行分析，審計署認為海關宜考慮在單一窗口平台加入電子意見表格。

4.10 ***需要留意是否有需要提供更多電子付款方法*** 在 2 064 名受訪者中，154 名 (7%) 就使用單一窗口的體驗提出意見，包括付款方式有限、數據字段長度不足，以及欠缺電子用戶手冊。海關在 2024 年 1 月和 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 已優化單一窗口，以解決數據字段長度的問題，並已在單一窗口網站加入電子用戶手冊；及

(b) 單一窗口容許用戶在網上以信用卡為所有貿易文件付款，並為海關 2 項貿易文件提供多一個電子付款方式 (註 35)。2020 年 7 月，貿易單一窗口科就採用快速支付系統 (「轉數快」) 服務作為單一窗口額外付款方式一事諮詢參與部門，並沒有收到反對意見。因此，單一窗口將於 2024 年第三季引入「轉數快」，作為付款的選項。

審計署認為，海關需要密切監察單一窗口引入「轉數快」服務的情況，並要適當考慮參與部門的意見，留意是否需要在可行的情況下，在單一窗口提供更多電子付款方式，以解決付款方式有限的問題。

審計署的建議

4.11 **審計署*建議*海關關長應：**

(a) **繼續就使用率較低的貿易文件推廣單一窗口；**

(b) **採取措施，確保所有參與部門在其網站內明確標示可經單一窗口提交貿易文件；**

(c) **考慮在單一窗口平台加入電子意見表格；**

(d) **密切監察單一窗口引入「轉數快」服務的情況；及**

(e) **適當考慮參與部門的意見，留意是否需要在可行的情況下，在單一窗口提供更多電子付款方式，以解決付款方式有限的問題。**

政府的回應

4.12 海關關長整體上同意審計署的建議，並表示海關會：

(a) 持續致力向貿易業界 (特別是就使用率較低的貿易文件) 推廣單一窗口；

(b) 與參與部門跟進，確保其網站內更明確標示關於單一窗口的資料；

註 35：*海關表示已鼓勵參與部門為其轄下的貿易文件採用此電子付款方式。然而，參與部門基於本身的運作考慮，選擇不採用此方式。*

(c) 考慮在單一窗口網站加入電子意見表格，以助收集用戶的意見；

(d) 密切監察單一窗口引入「轉數快」服務的情況，並以 2024 年第三季完成為目標；及

(e) 與參與部門緊密合作，考慮用戶的需要和成本效益，檢視是否需要按適當情況在單一窗口提供更多電子付款方式。

貿易單一窗口第三階段

需要致力確保單一窗口第三階段按時完成

4.13 商經局表示，第三階段是單一窗口最後及最複雜的階段。這個階段：

(a) 涉及多個不同界別持份者所提交的大量文件，涵蓋進出口報關單、不同運輸模式下所需提交的貨物資料 (包括預報貨物資料、貨物艙單和貨物報告)，以及產地來源證和應課稅品許可證的申請；及

(b) 將取代「政府電子貿易服務」(見第 1.18 段註 14)、海關現時多個貨物清關系統 (包括空運貨物清關系統、道路貨物資料系統和海運貨物支援系統)，以及相關後端處理系統。

4.14 審計署認為，按時推行單一窗口第三階段至為重要，原因如下：

(a) ***單一窗口的國際發展情況*** 聯合國、世界海關組織、世界貿易組織和亞太區經濟合作組織均倡議設立單一窗口，以便利商貿。世界貿易組織的《貿易便利化協定》訂明，「成員須致力建立或維持單一窗口，讓貿易商可經單一入口向參與當局或機構提交貨物進出口及轉運所需的文件及／或資料」。雖然香港早於 1997 年推出「政府電子貿易服務」，讓業界可經單一入口，以電子方式向政府遞交重要貿易文件，但商經局的研究顯示，過去數十年，已有多個經濟體實施單一窗口 (例如新加坡於 1989 年、泰國和日本於 2008 年，以及韓國於 2009 年已分別實施)；及

(b) ***部分現有系統容量不足*** 根據商經局在 2020 和 2021 年就不同運輸模式 (包括空運、陸運、鐵路和渡輪，以及海運模式) 下的貨物資料提交和處理所進行的業務流程檢討研究：

(i) 空運貨物清關系統已經過時，在功能和處理貨物資料的能力方面，均已無法滿足業界當前的業務需要以應付不斷增加的貨運量。就數據量而言，目前的系統容量主要用來處理進口貨物資料。該系統並無足夠容量同時處理進口和出口貨物的資料；及

(ii) 道路貨物資料系統在容量方面未能應付業界就每批托運貨物的副提單詳情所提交的全部貨物資料。該系統在 2019 年 4 月至 9 月期間收集到的統計資料顯示，雖然 87% 的托運貨物資料是由已設置系統對系統界面的公司提交，但部分大型物流公司未能設置相關界面，亦對於該系統未有足夠能力處理「捆綁式手續」(註 36) 和每日提交的托運貨物資料表示關注。

4.15 如第 4.4(c) 段所述，按照最新的實施時間表，單一窗口第三階段會以由 2026 年起分批推出為目標。一些立法會議員認為單一窗口的實施進度緩慢，而香港已落後於其他經濟體。商經局在 2024 年 1 月和 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 多年以來，單一窗口在實施的每個階段均已制定更具體的推行時間表，當中考慮到不同因素，包括為適當反映和回應不同持份者的意見而微調政策建議的需要 (例如在設立單一窗口的早年，業界對擬議強制貨物付運前須提交進出口報關單和擬議統一貨物報告表示關注)、就開發單一窗口資訊科技系統向立法會申請撥款所需的時間，以及籌備工作是否就緒等；

(b) 單一窗口已採用分階段的方式實施，並正按緊縮的時間表盡早推出第三階段。開發第三階段資訊科技系統的合約已批出，系統分析和設計工作正在進行中；及

(c) 由於確保有關系統能順利推出和運作至為重要，因此，商經局必須採取足夠措施確保系統的質素，盡量減低系統推出時出現問題的風險，亦要不時審慎檢視措施對實施時間表的影響。

4.16 審計署得悉，由於單一窗口第三階段涉及不同參與部門轄下的大量貿易文件，加上將取代「政府電子貿易服務」和海關現時多個貨物清關系統 (見第 4.13 段)，因此這階段的開發工作充滿挑戰。就此，商經局和海關一直致力在緊

註 36：*根據《進出口 (電子貨物資料) 規例》(第 60L 章) 的規定，除非車輛的掌管人已通過道路貨物資料系統呈交該車輛上的貨物的海關貨物編號和該訂明車輛的登記號碼，否則該車輛不得運載該貨物進入或離開香港。「捆綁式手續」指透過道路貨物資料系統，就貨物的海關貨物編號和運載貨物車輛的登記號碼進行捆綁。*

縮的時間表下推出單一窗口最後階段。審計署認為，商經局需要參考推行單一窗口第一和第二階段的經驗，繼續盡力確保單一窗口第三階段可由 2026 年起推出。

需要留意日後與其他經濟體的單一窗口以及與商業系統連接／對接

4.17 如第 4.3(b) 段所述，單一窗口期望有助日後與其他經濟體的單一窗口以及與商業系統連接。審計署留意到，內地海關與新加坡海關曾商討在單一窗口之下合作。商經局在 2024 年 1 月和 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 自 2010 年起，商經局與內地當局設立「單一窗口通關模式可行性研究專家小組」，就單一窗口的發展交流意見和分享經驗，並合作探討可行的便利跨境貨物流通措施；及

(b) 單一窗口第三階段實施後，將會具有相關的技術水平，可在有需要時與其他經濟體的單一窗口或與商業系統連接。

審計署認為，商經局需要留意有關技術發展，並計劃日後與其他經濟體的單一窗口以及與商業系統連接／對接。

審計署的建議

4.18 **審計署*建議*商務及經濟發展局局長應：**

(a) **參考推行單一窗口第一和第二階段的經驗，繼續盡力確保單一窗口第三階段可由 2026 年起推出；及**

(b) **留意有關技術發展，並計劃日後與其他經濟體的單一窗口以及與商業系統連接／對接。**

政府的回應

4.19 商務及經濟發展局局長整體上同意審計署的建議，並表示商經局會繼續：

(a) 參考推行單一窗口第一和第二階段的經驗，繼續全力推進第三階段的實施。系統分析和設計工作正在進行中，商經局會繼續統籌海關及其他參與部門，協力由 2026 年起分批推出第三階段的服務；及

(b) 就單一窗口的發展與內地當局交流意見和分享經驗，並留意其他經濟體發展單一窗口的情況。單一窗口第三階段全面實施後，將會具有相關的技術水平，可在有需要時與其他經濟體的單一窗口或與商業系統連接。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分探討優化便利商貿措施的未來路向。

便利商貿措施

5.2　如表五顯示，香港的對外商品貿易總額由 2022 年的 94,591 億元下降至 2023 年的 88,224 億元，跌幅為 6.7%。

表五

香港的對外商品貿易總額
(2019 至 2023 年)

年份	對外商品貿易總額 (十億元)
2019	8,404.1
2020	8,197.3
2021	10,268.4
2022	9,459.1
2023	8,822.4

資料來源：政府統計處網站

2019 冠狀病毒病疫情和地緣政治衝突升溫，造成全球經濟放緩。為應對相關挑戰，政府採取多項措施提升香港的競爭力 (註 37)。

需要繼續致力制定便利商貿措施

5.3　如第 5.2 段所述，對外商品貿易總額近年有所下跌。審計署留意到，2023 年香港的商品整體出口和進口貨量較 2022 年分別下跌 11.6% 及 9.2%。與此同時，同

註 37：*舉例而言，政府在 2023 年 10 月公布《現代物流發展行動綱領》。*

期輸往主要目的地的商品整體出口貨量 (例如內地和美國)，以及來自主要供應地 (例如內地) 的商品進口貨量也分別有所下跌。

5.4 2024 年 2 月，商經局告知審計署：

(a) 商經局已推行多項策略及政策，旨在推廣商貿和投資，並支援商界；及

(b) 儘管全球經濟下滑帶來挑戰，商經局會繼續透過制定並推行適當的政策和措施，致力支援香港貿易業界。

5.5 根據 2024–25 年度《財政預算案》演辭，外圍環境充滿挑戰，繼續影響香港的出口表現，而且地緣政治局勢緊張嚴重打擊全球各地的經濟信心。審計署得悉，儘管複雜的外圍環境有機會干擾全球供應鏈，但商經局和海關已盡力維持香港的國際貿易中心地位。為進一步支援貿易業界，繼而加強香港作為主要國際貿易中心和區域物流樞紐的競爭優勢，商經局應繼續致力制定便利商貿措施，以應對充滿挑戰的外圍環境。

需要持續完善 4 項便利商貿措施

5.6 2019 冠狀病毒病疫情於 2020 年爆發之前，香港的對外商品貿易總額由 1998 年的 27,767 億元上升至 2019 年的 84,041 億元。借助該段時期的繁榮經濟，商經局和海關努力不懈地全方位推動商貿及確保達到高效率的海關管理。如 2024–25 年度《財政預算案》演辭所述，經濟發展有其高低起伏的循環。2021 至 2023 年期間，香港的對外商品貿易額有所下跌 (見第 5.2 段)，海關認為這可能是更宏觀和多項因素所致，跟海關便利商貿措施的效益未必有直接關係。

5.7 就第 1.4 段提到的 4 項便利商貿措施而言，即香港認可經濟營運商計劃、跨境一鎖計劃、中轉易和單一窗口，審計署發現有可予改善之處，內容載於本審計報告書第 2 至 4 部分。為把握全球經濟情況改善所帶來的機遇，審計署認為，海關應參考本審計報告書的審查結果，持續完善該 4 項便利商貿措施。

審計署的建議

5.8 **審計署*建議*商務及經濟發展局局長應繼續致力制定便利商貿措施，以應對充滿挑戰的外圍環境。**

5.9 **審計署*建議*海關關長應參考本審計報告書的審查結果，持續完善該4項便利商貿措施。**

政府的回應

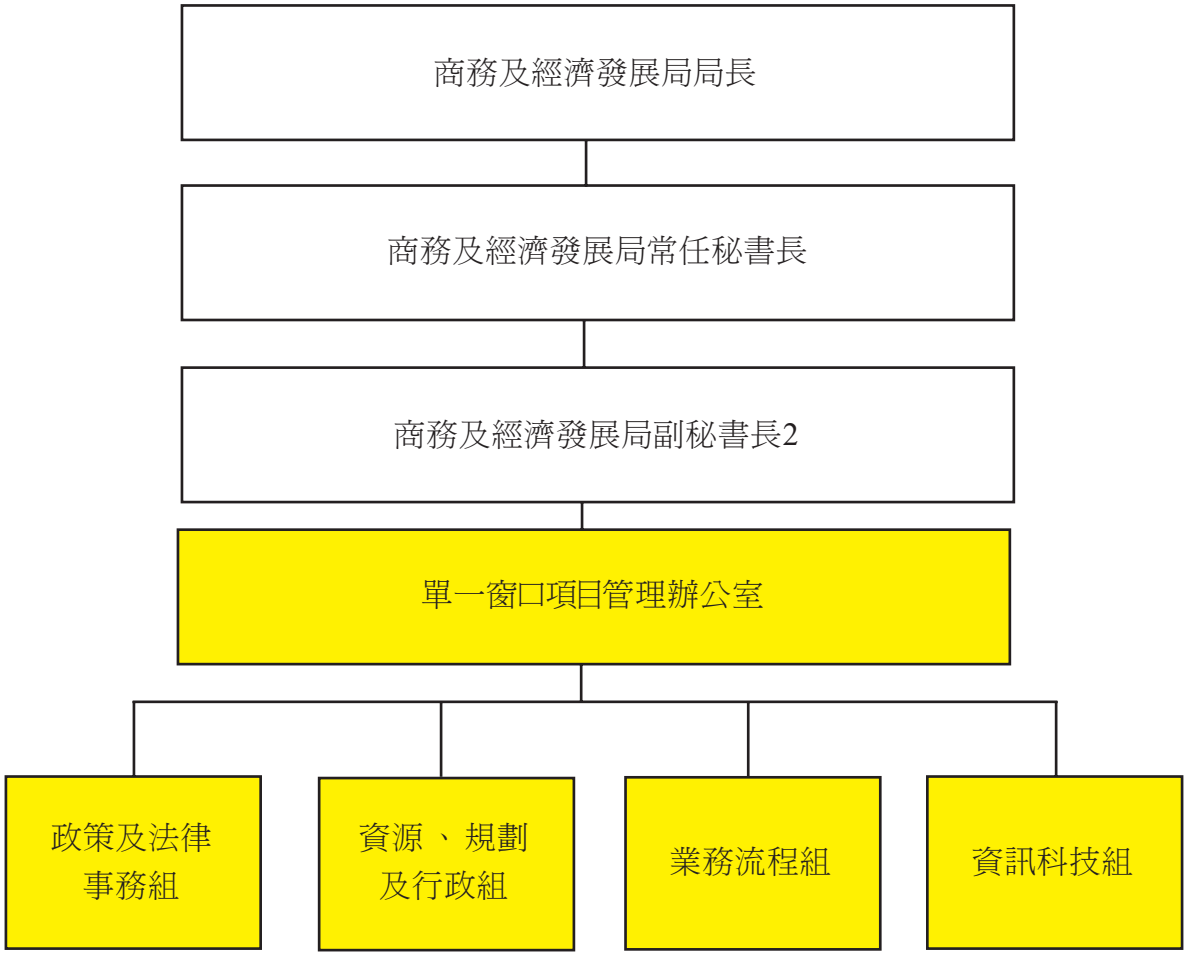
5.10 商務及經濟發展局局長整體上同意審計署的建議。如第1.22段所述，他表示商經局會繼續透過制定和推行合適的便利商貿政策及措施，支援香港的貿易業界。

5.11 海關關長整體上同意審計署的建議，並表示海關會：

(a) 繼續致力推行便利商貿措施，以提升清關效率和加快貨物流程；及

(b) 跟進審計署的建議，以進一步完善該4項便利商貿措施。

商務及經濟發展局：
組織架構圖（摘錄）
(2023 年 12 月 31 日)

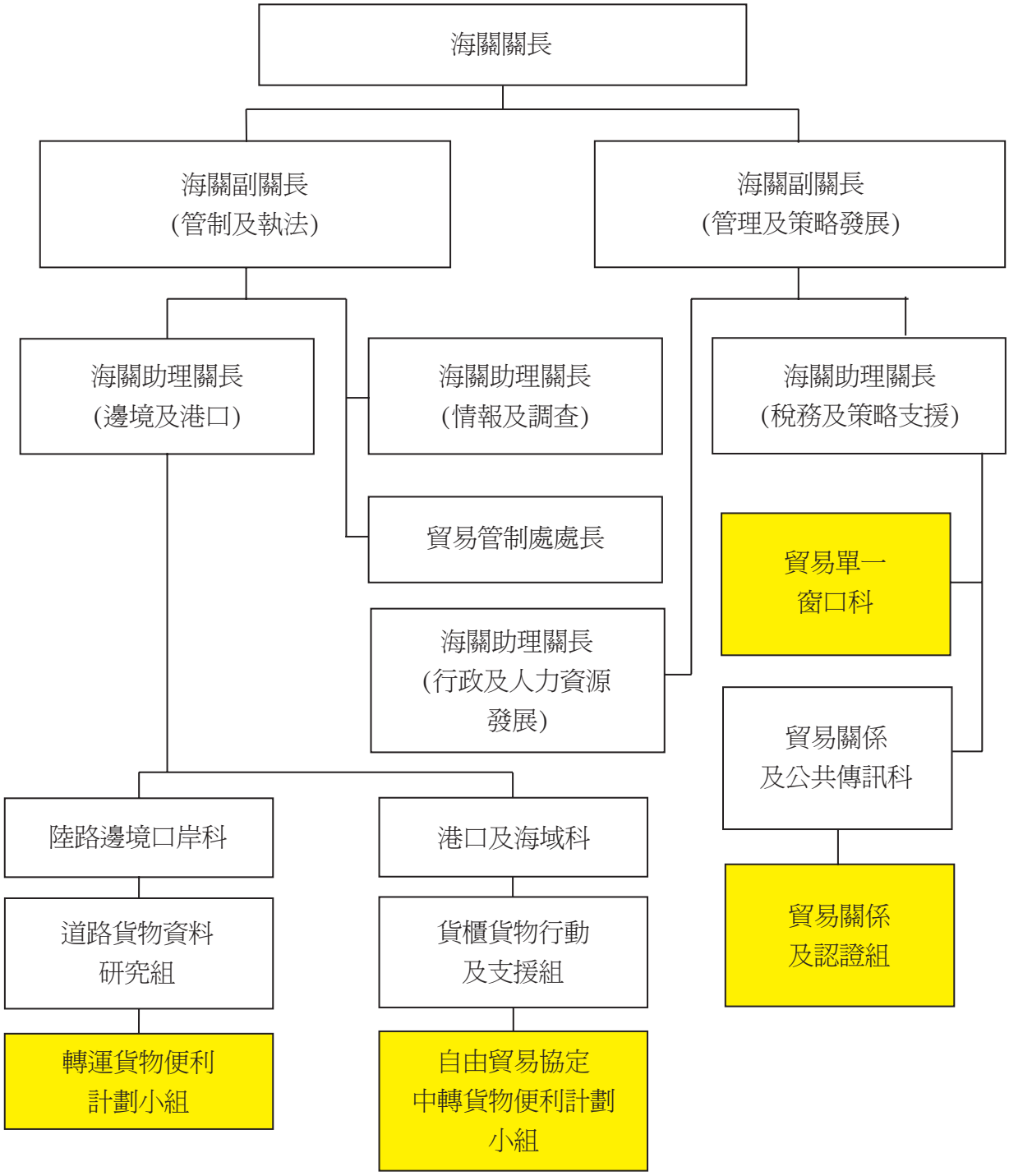


說明： ▭ 本審計報告書涵蓋的辦公室

資料來源：商經局的記錄

附錄 B
(參閱第 1.20 段)

香港海關：
組織架構圖（摘錄）
(2023 年 12 月 31 日)



說明： ▭ 本審計報告書涵蓋的各科／組／小組

資料來源：海關的記錄

附錄 C
(參閱第 4.4(b) 段)

貿易單一窗口第二階段
提供的優化功能

1. ***用戶帳戶管理*** 提供進階的帳戶管理功能，讓公司用戶能夠管理員工的帳戶，例如檢視由員工提出的申請、把申請轉交其他員工處理；

2. ***支援「智方便」界面*** 單一窗口用戶如屬個人用戶，在登記使用「智方便」服務後，可透過「智方便」登入單一窗口服務及在有需要的情況下作數碼簽署；

3. ***支援與參與部門資訊科技系統的連接*** 部分參與部門已有現行系統處理提交貿易文件及／或其他規管事宜。單一窗口第二階段與這些系統連接，為用戶提供順暢無縫的服務，例如為單一窗口及參與部門的系統提供單一登入服務，並確保各系統之間能有效率地互通資訊；

4. ***系統容量*** 單一窗口第二階段提升資訊科技系統的容量，以應付新增須處理的個案數量，以及因與參與部門本身系統連接和整合而增加的系統工作量；

5. ***服務可用性*** 單一窗口第二階段採用政府雲端基礎設施服務，以提高系統可用性，讓用戶更方便地隨時使用單一窗口服務；

6. ***貿易文件的使用狀況*** 如貿易文件涉及可分批付運的貨物，單一窗口用戶及參與部門可隨時查詢有關貿易文件是否已用於其涵蓋的所有貨物；及

7. ***提交大批文件*** 單一窗口第二階段提供上載功能，讓貿易商可便捷地提交大批貿易文件，以省時及更切合業務需求。

資料來源：商經局的記錄

第 2 章

醫務衞生局
衞生署
醫院管理局

緊急牙科服務和長者牙科護理支援

香港審計署
二零二四年三月二十八日

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

《審計署署長第八十二號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：https://www.aud.gov.hk)。

審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

電話：(852) 2867 3423
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

緊急牙科服務和長者牙科護理支援

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.16

審查工作　1.17
鳴謝　1.18

第 2 部分：緊急牙科服務　2.1

牙科街症服務　2.2 – 2.15
審計署的建議　2.16
政府的回應　2.17
在公立醫院提供的牙科服務　2.18 – 2.30
審計署的建議　2.31 – 2.33
政府的回應　2.34 – 2.35
醫院管理局的回應　2.36

第 3 部分：衞生署提供的長者牙科護理支援　3.1

長者牙科外展服務計劃的推行情況　3.2 – 3.31
審計署的建議　3.32
政府的回應　3.33 – 3.34
長者醫療券計劃的推行情況　3.35 – 3.37
審計署的建議　3.38
政府的回應　3.39

段數

第 4 部分：長者牙科服務資助項目的推行情況 4.1 – 4.4

長者牙科服務資助項目提供的服務 4.5 – 4.20
審計署的建議 4.21
政府的回應 4.22
管理和監察服務提供者和推行機構 4.23 – 4.40
審計署的建議 4.41
政府的回應 4.42
未來路向 4.43 – 4.45
審計署的建議 4.46
政府的回應 4.47

附錄 頁數

A： 設有牙科街症服務的政府牙科診所一覽表 69

B： 衞生署：組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 12 月 31 日) 70

C： 長者牙科服務資助項目受惠資格和服務範圍的主要變動
(2012 年 9 月至 2023 年 12 月) 71

緊急牙科服務和長者牙科護理支援

摘要

1. 政府的牙科護理政策旨在提高公眾對口腔衞生及口腔健康的關注，並鼓勵市民養成良好的口腔衞生習慣。在現行政策下，政府主要負責有關宣傳、教育和推廣口腔健康的工作。本港的牙科護理服務主要由私營界別和非政府機構提供。政府表示，考慮口腔健康及牙科護理策略，以及以公帑資助提供口腔健康措施及治療性牙科服務時，必須顧及長遠的財務可持續性，把政府資源集中於口腔健康措施和預防性牙科服務，會更具成本效益，而同時亦應該對個別難以獲得牙科服務的弱勢人士或社群，提供針對性的協助。

2. 衞生署在特定日子的特定時段，於 11 間政府牙科診所 (這些診所主要為履行政府向公務員及合資格人士提供牙科福利的責任而設) 為市民提供緊急牙科服務 (下稱牙科街症服務)。另外，衞生署和醫院管理局 (醫管局) 分別在 7 間和 6 間公立醫院設有口腔頜面外科及牙科診所，為住院病人及轉介病人提供緊急牙科服務 (即醫院牙科服務)。此外，政府透過多項措施為長者提供牙科護理支援，包括衞生署轄下長者牙科外展服務計劃和長者醫療券計劃，以及由醫務衞生局 (醫衞局) 管理並由關愛基金撥款的長者牙科服務資助項目。

3. 2022 年 12 月，政府成立口腔健康及牙科護理工作小組 (工作小組)，就口腔健康及牙科護理的長遠策略，以及加強政府提供或資助服務的範疇和模式等事宜，向政府提供意見。工作小組已於 2023 年 12 月發表中期報告，並將於 2024 年年底前發表完整報告。

4. 審計署最近就政府提供緊急牙科服務和長者牙科護理支援方面的工作進行審查。

緊急牙科服務

5. 牙科街症服務包括治理急性牙患、處方藥物止痛、治理口腔膿腫和脫牙，以及按病人的個別需要提供專業意見。與此同時，所提供的醫院牙科服務包括為住院病人，以及經多個來源 (例如醫管局轄下專科門診、政府牙科診所 (包括牙科街症服務) 和註冊私家牙醫或醫生) 轉介有特殊口腔護理需要的病人和牙科急症病人 (即門診病人) 提供口腔頜面外科及牙科專科診治 (第 2.2、2.18、2.19 及 2.24 段)。

6. ***需要加強向有需要的市民提供緊急牙科服務*** 尋求牙科街症服務下緊急牙科服務的病人須在牙科街症服務時段開始時向相關政府牙科診所取籌，才可獲得服務。在 2014–15 至 2018–19 年度，11 間政府牙科診所的派籌數目 (即籌額) 約為每年 4 萬個。由 2018–19 至 2022–23 年度，籌額由 40 322 個減至 20 337 個，而派籌比率 (即已派發籌額的百分比) 則由 92.3% 增至 99.2%。審計署留意到：

(a) 衞生署表示，由於2019冠狀病毒病疫情爆發及人手不足，籌額自2020年1月起有所減少；

(b) 根據工作小組中期報告 (見第 3 段)，工作小組留意到有公眾意見要求加大牙科街症服務籌額，但認為政府牙科醫生人手嚴重不足，以致未能增加牙科街症服務籌額；及

(c) 政府於 2023 年《施政報告》宣布，會在 2025 年內與非政府機構合作，增加為有經濟困難的弱勢社群提供的緊急牙科服務，在新的服務模式下提升服務量、服務點和服務範圍。

考慮到市民對牙科街症服務的需求，審計署認為，衞生署需要採取措施，加強向有需要的市民提供緊急牙科服務 (即在政府牙科診所或透過新的服務模式把服務量至少增加到2019冠狀病毒病疫情前的水平 (即每年4萬個給市民的服務名額))(第2.3至2.7及2.14段)。

7. ***需要改善牙科街症服務的派籌安排*** 牙科街症服務的籌號在相關診所以先到先得形式派發。多年來，衞生署採取多項措施 (例如試行使用自助服務機) 以改善牙科街症服務派籌安排。衞生署經考慮公眾意見及運作經驗後，在 2022 年 9 月於 11 間設有牙科街症服務的政府牙科診所中的 9 間推行初步登記安排。在該項安排下，衞生署在牙科街症服務當日凌晨 12 時開始登記病人資料。當初步登記的病人數目超逾相關時段的籌額數目，登記便會停止。已登記的病人其後可在牙科街症服務時段開始前返回診所取籌。衞生署表示，2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月)，有 98% 的籌號是分派給已初步登記的病人。審計署在 2023 年 12 月及 2024 年 2 月到訪了設有牙科街症服務的政府牙科診所，並留意到：

(a) 就其中 4 間診所，在約下午 5 時，已有少數人排隊，輪候翌日牙科街症服務的籌號，而初步登記在凌晨 12 時開始 (即需要輪候至少 7 小時)；

(b) 就其中 3 間診所，在晚上 10 時，於診所排隊人數佔籌額的 36% 至 57% 不等，由此可見，不少人為確保能作初步登記而提早數小時排隊；及

(c) 就其中 1 間在下午提供牙科街症服務的診所，已登記的病人需要在上午 11 時返回診所取籌，並在下午 1 時 30 分 (即牙科街症服務時段開始時) 再次返回診所以獲得服務 (第 2.8 至 2.12 段)。

8. ***在監察衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所服務方面有可予改善之處*** 審計署留意到以下事宜：

(a) ***需要備存有關就診率的管理資料*** 口腔頜面外科及牙科診所的新症預約，根據病人在轉介時的臨床情況而為病人安排。病人首次到口腔頜面外科及牙科診所就診後，會視乎情況獲安排覆診預約。在 2018–19 至 2022–23 年度，衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所的就診人次介乎 54 600 至 67 100 人次不等。然而，衞生署並沒有備存有關新症及覆診預約數目的管理資料，因而未能確定其轄下口腔頜面外科及牙科診所的就診率 (第 2.21 段)；及

(b) ***需要加強監察新症預約輪候時間的達標情況*** 根據衞生署就轄下口腔頜面外科及牙科診所所訂指引，視乎病人的臨床情況，新症預約應按不同類別個案所訂的目標 (例如緊急個案為 2 星期內) 安排。然而，該署並沒有備存關於這些目標的達標情況和不同類別個案的新症預約輪候時間的資料 (第 2.22 及 2.23 段)。

9. ***在監察醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所服務方面有可予改善之處*** 門診病人新症預約的就診率介乎 80% 至 88% 不等，而覆診預約的就診率則介乎 85% 至 89% 不等 (第 2.24 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***需要定期匯報緊急及半緊急新症預約輪候時間的達標情況*** 醫管局表示，該局轄下口腔頜面外科及牙科診所在收到病人的轉介信後，會評估病人的情況，並按分流制度安排首次預約 (即新症預約)。在分流制度下，緊急及半緊急個案病人分別會在收到轉介信當日起計 2 星期及 8 星期內獲得首次預約。然而，醫管局並沒有就匯報轄下口腔頜面外科及牙科診所有關個案的新症預約輪候時間的達標情況，以及備存相關證明文件方面設下規定 (第 2.25 及 2.26 段)；及

(b) ***需要持續檢視穩定個案的輪候時間*** 醫管局表示並沒有備存有關穩定個案輪候時間和輪候首次預約的穩定個案宗數的現成資料。審計署審查了醫管局截至 2024 年 1 月 25 日為轄下口腔頜面外科及牙科診所穩定個案的預約，並留意到 6 間口腔頜面外科及牙科診所的最新預約是訂於該日起計的 8 至 63 個星期 (第 2.27 段)。

10. ***未來路向*** 衞生署於 7 間公立醫院所設的口腔頜面外科及牙科診所和醫管局在 6 間公立醫院所設的口腔頜面外科及牙科診所提供醫院牙科服務 (見第 2 段)。為了整合公營基層醫療健康服務，政府正在檢視主要公營醫療健康服務提供者 (即衞生署和醫管局) 的角色。就此，衞生署將集中維持其公共衞生職能，並繼續擔任政府的公共衞生顧問，而醫管局則將集中為市民提供公立醫院服務及相關醫療和康復服務。醫衞局表示正在把由衞生署提供的醫院牙科服務 (即醫療服務) 整合至醫管局 (第 2.30 段)。

衞生署提供的長者牙科護理支援

11. ***需要進一步採取措施加強非政府機構達到服務使用者目標人數方面的表現*** 在長者牙科外展服務計劃下，衞生署透過簽訂津貼及服務協議，委聘非政府機構參與計劃，透過這些機構成立的牙科外展隊，為安老院舍或同類設施 (例如經衞生署註冊的護養院) 和長者日間護理中心 (下稱安老院舍／長者日間護理中心) 的長者提供免費牙科護理和治療 (例如口腔檢查和補牙)。非政府機構須在建議書內述明擬營運的牙科外展隊數目 (每支隊伍的目標是在每個服務年度內為至少 1 000 或 2 000 名服務使用者提供服務)。安老院舍／長者日間護理中心及其服務使用者可自願參與該計劃。根據受審查的兩段津貼及服務協議期間 (即由 2017 年 10 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日) 的津貼及服務協議，10 個非政府機構須營運 23 支牙科外展隊，目標是每年為至少 43 000 名服務使用者提供長者牙科外展服務計劃的服務。審計署留意到：

(a) 在 2020–21 至 2022–23 年度期間，43 000 名服務使用者的整體目標尚未達到。衞生署表示，2020 年年初至 2023 年年初期間，由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發，長者牙科外展服務計劃的服務間歇暫停；及

(b) 未能達標的非政府機構數目介乎 2 (2017–19 年度) 至 9 個 (2020–21 年度)。2 個非政府機構的服務使用者人數連續三年 (由 2020–21 至 2022–23 年度) 低於建議目標人數的 50% (第 3.2 至 3.7 段)。

12. ***需要改善安老院舍／長者日間護理中心的參與率*** 在津貼及服務協議批出時，每個非政府機構會獲分派一份安老院舍／長者日間護理中心名單。根據津貼及服務協議，非政府機構應在每個服務年度內接觸和聯絡所有獲分派的安老院舍／長者日間護理中心，推動其參與長者牙科外展服務計劃。審計署分析了 2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 期間，安老院舍／長者日間護理中心的長者牙科外展服務計劃參與率，並留意到：

(a) 2017–19 年度的整體參與率為 88%，2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 的整體參與率則為 68%；及

(b) 3 個非政府機構轄下安老院舍／長者日間護理中心的參與率持續 (即連續三年或以上) 低於 50%。

衞生署表示，安老院舍／長者日間護理中心有興趣參與長者牙科外展服務計劃與否受多個因素影響，包括但不限於處所大小及配置、安老院舍／長者日間護理中心的人手，以及長者個別的醫療及精神健康狀況。衞生署在 2014 至 2018 年期間與社會福利署 (社署) 合作，一同鼓勵安老院舍／長者日間護理中心參與長者牙科外展服務計劃，但推廣工作其後在 2019 冠狀病毒病疫情期間暫停。另外，跟進不參與的安老院舍／長者日間護理中心，並不是衞生署人員的標準做法。長者牙科外展服務計劃的其中一項目標，是為安老院舍／長者日間護理中心內難以獲得常規的牙科護理服務的有需要長者提供免費牙科護理。因此，安老院舍／長者日間護理中心參與該計劃，對促進和改善長者的口腔健康非常重要。審計署認為，衞生署需要加緊確定安老院舍／長者日間護理中心不參與長者牙科外展服務計劃的原因 (例如與社署合作)。衞生署亦需要加強推廣工作，鼓勵安老院舍／長者日間護理中心參與長者牙科外展服務計劃，包括考慮與社署合作進行相關工作 (第 3.5、3.12、3.14 及 3.15 段)。

13. ***需要加強監察非政府機構提交報告的情況*** 根據津貼及服務協議，非政府機構須在相關服務年度完結後的指定時限內，就長者牙科外展服務計劃提交報告，包括年度評核報告和經審計的財務報告。審計署留意到，非政府機構在 2017–19 至 2022–23 年度有欠交和遲交報告的情況。當中，有 1 個非政府機構在衞生署屢次發出催辦通知的情況下，仍未就全部 5 個服務年度提交年度評核報告。衞生署遂就相關服務年度扣起向其發放的年度津貼的最後一期付款。然而，衞生署並非每次都有就其他非政府機構欠交／遲交報告向其發出催辦通知，亦未有就逾期提交報告的跟進行動向其人員發出指引 (第 3.24 及 3.25 段)。

14. ***需要進一步鼓勵非政府機構參與長者牙科外展服務計劃*** 衞生署就每段津貼及服務協議期間，透過邀請經營牙科服務的非政府機構提交建議書，邀請其參與長者牙科外展服務計劃。衞生署表示，擬與約 16 至 20 個獲揀選的非政府機構簽訂合約。長者牙科外展服務計劃於 2014 年推出以來，提交建議書的非政府機構數目介乎 10 至 11 個 (第 3.27 及 3.28 段)。

15. ***需要在評估時考慮非政府機構的服務表現*** 根據衞生署評估非政府機構是否適合提供長者牙科外展服務計劃服務的準則，非政府機構必須符合基本要求，並取得整體及格分數，才會獲考慮是否能參與長者牙科外展服務計劃 (例如建議書的質素)。參與該計劃的非政府機構的過往表現，並非其中一項評估準則。由於部分非政府機構持續未能達到服務目標，以及沒有適時提交報告，衞生署需要考慮日後就提供長者牙科外展服務計劃邀請提交建議書時，按情況把非政府機構的過往表現列為其中一項評估其是否適合提供服務的準則 (第 3.29 及 3.30 段)。

16. ***需要提醒牙醫適時就資料變更通知衞生署以更新長者醫療券計劃網站上的資料*** 年滿 65 歲的長者可使用長者醫療券計劃下的醫療券，接受最切合本身健康需要的私營基層醫療服務，包括牙科服務。衞生署在長者醫療券計劃網站公布已登記參與該計劃的牙醫名單。審計署在2024年1月向20間私營牙科診所作匿名查詢，涉及截至2024年1月31日在長者醫療券計劃的牙醫名單上41名牙醫，並發現有4名 (10%) 牙醫已不再容許病人使用長者醫療券計劃下的醫療券，以及有 11 名 (27%) 牙醫已不在有關診所工作 (第 3.35 及 3.36 段)。

長者牙科服務資助項目的推行情況

17. ***需要進一步鼓勵合資格長者參與長者牙科服務資助項目*** 由關愛基金 (由扶貧委員會督導) 撥款的長者牙科服務資助項目旨在為低收入長者提供免費鑲配活動假牙和相關牙科服務 (包括口腔檢查和洗牙)。醫衞局負責代表扶貧委員會管理、推行和監察長者牙科服務資助項目，並委託了機構 A 為推行機構，協助推行該項目。在 2022–23 年度，長者牙科服務資助項目共有 29 675 宗申請，開支為 2.92 億元。審計署留意到：

(a) 雖然長者牙科服務資助項目的參與率由 2018–19 年度的 10% 增至 2022–23 年度的 20%，但根據工作小組的中期報告 (見第 3 段)，項目的申請人數偏低，有部分合資格長者未能受惠。醫衞局表示，參與率偏低是由於合資格長者不願意接受牙科診療，又或部分長者已鑲有假牙；及

(b) 機構 A 曾估算長者牙科服務資助項目的受惠人數，而 2018/19 至 2022/23 服務年度的實際受惠人數較估算人數低 13% 至 53%。

鑑於過往數年的受惠人數較機構 A 估算的人數少，醫衞局需要與機構 A 合作，進一步制訂措施鼓勵長者參與 (第 4.2 至 4.4、4.6、4.7 及 4.9 段)。

18. ***審核申請人的資格方面有可予改善之處*** 根據有關資格準則，符合資格申請長者牙科服務資助項目下的資助的人士包括從未受惠於長者牙科外展服務計劃的長者。審計署留意到，由 2015 年 9 月增設有關資格準則至 2023 年 12 月期間，在有關申請人是否曾受惠於長者牙科外展服務計劃方面，當局並無隨機與衞生署的記錄作比對。醫衞局自 2024 年 1 月起開始作抽樣比對，並發現一些不符合資格的個案 (第 4.11 段)。

19. ***為未有表明屬意牙醫的申請人預約牙科診期方面有可予改善之處*** 當申請人在服務單位 (例如長者／社區中心) 提出申請時，如未有表明屬意的牙醫或診所，服務單位便應根據參與該項目的牙醫有否配額，並且按照申請人接受跨區診期與否的意願，為申請人預約診期。然而，在有多名牙醫都有配額的情況下，則未有其他指引。審計署的分析發現，在 2022–23 年度，參與長者牙科服務資助項目的牙醫接收的新個案數目有顯著差異，介乎 0 至 318 宗不等 (平均為 32 宗)。審計署審查了新個案數目最多的兩名牙醫 (分別位於兩個不同地區) 所接收的 60 宗新個案的申請表，並留意到當中 11 宗 (18%) 個案的申請人未有在申請表上表明屬意的牙醫，而申請表上亦未有記錄為該 11 宗個案向該兩名牙醫預約診期的原因 (第 4.18 及 4.19 段)。

20. ***需要加快處理長期未完成處理的個案*** 發還費用申請由服務提供者向機構 A 提交 (例如牙醫／牙科診所的牙科費用)。在一般情況下，如所有資料經核對無誤，發還費用需時約 2 至 4 個月。審計署分析了截至 2023 年 12 月 31 日尚未完成處理的申請發還費用個案，留意到有 1 187 宗 (4%) 尚未完成處理個案由長者牙科服務資助項目申請日期起計的相隔時間逾 1.6 年 (即長期未完成處理的個案)。審計署審查了 200 宗長期未完成處理的個案，發現有可予改善之處，包括：

(a) 已從牙醫／牙科診所收到申請表格的 100 宗個案中，有 73 宗 (73%) 個案超過 4 個月 (由收到申請表格當日起計) 尚未完成處理，介乎 123 至 2 984 天不等 (即約 8.2 年)，平均為 771 天 (即約 2.1 年)。該 73 宗個案中有 48 宗 (66%) 未有把處理時間長的原因或跟進行動記錄在案；及

(b) 尚未從牙醫／牙科診所收到申請表格的 100 宗個案中，機構 A 已就當中 54 宗 (54%) 個案採取跟進行動。然而，部分個案在首次診期後平均約 1 年才採取跟進行動。至於其餘 46 宗 (46%) 個案，未有證據顯示機構 A 曾採取跟進行動 (第 4.27 至 4.29 段)。

21. ***管理服務協議方面有可予改善之處*** 自 2012 年與機構 A 簽訂服務協議後，當局曾發出補充協議／修訂函件，以擴展該項目的範圍、更改資助額上限或延長該項目的服務期。審計署審查有關情況後，發現有可予改善之處，包括：

(a) ***需要在服務協議加入維護國家安全的條款*** 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》訂明，維護國家安全是香港特別行政區的憲制責任。審計署審查了有關服務協議和補充協議／修訂函件，留意到當中並無有關維護國家安全的具體條款；及

(b) ***需要適時發出補充函件*** 扶貧委員會不時因應關愛基金專責小組的建議，通過對長者牙科服務資助項目作出的改動和優化措施，而政府須以書面通知推行機構任何此等修訂及相應改動。審計署留意到，在 2013 年 5 月至 2023 年 12 月期間，扶貧委員會通過有關修訂至醫衞局發出補充函件的相隔時間，介乎 8 至 376 天不等 (平均為 122 天) (第 4.35 至 4.38 段)。

審計署的建議

22. 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*衞生署署長應：

緊急牙科服務

(a) 持續檢視牙科街症服務的派籌數目、籌號使用情況和應對牙醫人手不足問題的措施，並採取措施，加強向有需要的市民提供緊急牙科服務 (即在政府牙科診所或透過新的服務模式把服務量至少增加到 2019 冠狀病毒病疫情前的水平 (即每年 4 萬個給市民的服務名額))(第 2.16(a) 段)；

(b) 檢視牙科街症服務的派籌安排，以期利便有需要的市民取籌 (第 2.16(b) 段)；

(c) 備存有關衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所就診率的管理資料 (第 2.31(b) 段)；

(d) 備存有關衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所在安排新症預約方面是否達到衞生署指引所訂目標和不同類別新症預約輪候時間的資料 (第 2.31(c) 段)；

衞生署提供的長者牙科護理支援

(e) 進一步採取措施，加強非政府機構達到長者牙科外展服務計劃的服務使用者目標人數方面的表現，尤其需要向在達標方面有困難的非政府機構提供所需要的協助 (第 3.32(a) 段)；

(f) 加緊確定安老院舍／長者日間護理中心不參與長者牙科外展服務計劃的原因 (例如與社署合作)，尤其轄下安老院舍／長者日間護理中心參與率持續偏低的個別非政府機構，並採取措施，應對有關情況 (第 3.32(b) 段)；

(g) 加強推廣工作，鼓勵安老院舍／長者日間護理中心參與長者牙科外展服務計劃，包括考慮與社署合作進行相關工作 (第 3.32(c) 段)；

(h) 進一步採取措施，確保非政府機構適時提交報告和遵守津貼及服務協議的規定，並把對非政府機構採取的跟進行動妥為記錄在案 (第 3.32(g) 段)；

(i) 就逾期提交報告的跟進行動向人員提供指引 (第 3.32(h) 段)；

(j) 確定非政府機構不參與長者牙科外展服務計劃的原因，並採取措施，鼓勵更多非政府機構提交建議書，參與長者牙科外展服務計劃 (第 3.32(i)(i) 段)；

(k) 考慮日後就提供長者牙科外展服務計劃邀請提交建議書時，按情況把非政府機構的過往表現列為其中一項評估其是否適合提供服務的準則 (第 3.32(i)(ii) 段)；及

(l) 採取措施，提醒已登記參與長者醫療券計劃的牙醫適時就登記資料變更通知衞生署以更新長者醫療券計劃網站上的資料 (第 3.38(b) 段)。

23. 審計署*建議*，就口腔頜面外科及牙科診所而言，醫院管理局行政總裁應：

(a) 規定醫管局員工定期匯報新症預約輪候時間的達標情況，以及備存相關證明文件以供核實 (第 2.32(a) 段)；及

(b) 備存有關穩定個案輪候時間的管理資料，並按情況採取措施以縮短輪候時間 (第 2.32(b) 段)。

24. 審計署*建議*醫務衞生局局長應：

緊急牙科服務

(a) 在合併衞生署和醫管局的醫院牙科服務時，考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議 (第 2.33 段)；

長者牙科服務資助項目的推行情況

(b) 與機構 A 合作，進一步制訂措施鼓勵長者參與 (例如加強向長者宣傳長者牙科服務資助項目的好處，以及釋除他們對參與該項目的疑慮) (第 4.21(a) 段)；

(c) 確保長者牙科服務資助項目申請人的資格檢查機制涵蓋所有資格準則 (例如日後資格準則有所擴展)(第 4.21(b) 段)；

(d) 要求機構 A 向服務單位提供指引，訂明為沒有表明屬意牙醫／牙科診所的申請人向牙醫預約診期的做法，並就預約有關診期所作的考量妥為備存記錄 (第 4.21(d) 段)；

(e) 要求機構 A 加強監察長期未完成處理的個案，包括就跟進行動和相關時限制訂指引，以及追蹤長期未完成處理個案的治療狀況 (第 4.41(b) 段)；及

(f) 加強管理與推行機構簽訂的服務協議，包括加入有關維護國家安全的具體條款，以及在扶貧委員會通過對長者牙科服務資助項目作出的修訂後加快發出補充函件 (第 4.41(d) 段)。

政府和醫院管理局的回應

25. 醫務衞生局局長、衞生署署長和醫院管理局行政總裁同意審計署的建議。

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　***政府的牙科護理政策***　良好的口腔衞生習慣是有效預防牙患的重要一環。世界衞生組織表示，牙患包括蛀牙、牙周病和牙齒脫落。牙患有別於很多其他與老年相關的疾病，即使年時甚高，只要透過良好的口腔衞生自理和專業護理措施，牙患很大程度上可以預防 (以達到在 80 歲時擁有至少 20 隻牙齒的目標)。政府的牙科護理政策旨在提高公眾對口腔衞生及口腔健康的關注，並鼓勵市民養成良好的口腔衞生習慣。在現行政策下，政府主要負責有關宣傳、教育和推廣口腔健康的工作。本港的牙科護理服務主要由私營界別和非政府機構提供。政府表示，考慮口腔健康及牙科護理策略，以及以公帑資助提供口腔健康措施及治療性牙科服務時，必須顧及長遠的財務可持續性，把政府資源集中於口腔健康措施和預防性牙科服務，會更具成本效益，以達到提升市民口腔健康整體水平的目標，而同時亦應該對個別難以獲得牙科服務的弱勢人士或社群，包括有經濟困難人士、有殘疾或特殊需要人士和高風險群組，提供針對性的協助。

緊急牙科服務

1.3　政府在轄下政府牙科診所 (註 1) 的特定時段為市民提供緊急牙科服務，並在公立醫院為住院病人及轉介病人提供牙科服務。

1.4　***政府牙科診所提供的緊急服務***　衞生署在特定日子的特定時段，於 11 間政府牙科診所提供緊急牙科服務 (下稱牙科街症服務)(見附錄 A)。該等服務只包括治理急性牙患、處方藥物止痛、治理口腔膿腫和脫牙。牙醫亦可以按病人的個別需要提供意見，而病人須向私營界別或非政府機構尋求牙科護理服務。就符合資格人士

註 1： *根據公務員聘用條款，政府有責任向公務員及合資格人士 (即公務員／退休公務員及其合資格家屬) 提供牙科福利。衞生署轄下的政府牙科診所主要是為履行此條款而設。截至 2024 年 2 月，衞生署轄下有 43 間政府牙科診所。這 43 間政府牙科診所並非為向公眾提供全面牙科服務而設。然而，自 1947 年起，政府利用這些牙科診所的小部分 (約 2%) 服務量，向公眾提供有限範圍的輔助性質緊急牙科服務。*

而言，緊急牙科服務屬免費 (註 2)。表一顯示 2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 牙科街症服務的就診人次。

表一

牙科街症服務就診人次
(2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月))

年度	就診人次 (數目)
2018–19	37 027
2019–20	34 313
2020–21	23 317
2021–22	27 067
2022–23	20 035
2023–24 (截至 2023 年 10 月)	11 229

資料來源：衞生署的記錄

附註：衞生署表示，自 2020 年 1 月起，由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發和人手不足，牙科街症服務就診人次大致較其他期間為低。

1.5 ***在公立醫院提供的緊急服務 (即醫院牙科服務)*** 衞生署和醫院管理局 (醫管局) 分別在 7 間和 6 間公立醫院 (註 3) 設有口腔頜面外科及牙科診所 (見表二)，為住院病人、有特殊口腔護理需要的病人和牙科急症病人提供口腔頜面外科及牙科專科診治。有關服務以轉介形式提供。預約會按病人病況的緩急安排，有急切需要的病人 (例如有牙齒創傷) 會即時獲安排就診和接受治療。病人或須繳付診金 (註 4)

註 2： *符合資格人士指香港身份證持有人。至於非符合資格人士，緊急牙科服務的每次診症收費為 1,190 元。*

註 3： *醫管局表示，該 6 間公立醫院中，有 4 間 (即雅麗氏何妙齡那打素醫院、明愛醫院、廣華醫院和基督教聯合醫院) 也為在《醫院管理局條例》(第 113 章) 附表 2 所列醫院工作的合資格員工及其配偶提供一般牙科護理服務。*

註 4： *截至 2024 年 1 月，住院病人無須繳付診金。至於其他病人，符合資格人士 (見第 1.4 段註 2) 的首次診症收費為 135 元，其後每次診症收費為 80 元，而非符合資格人士的每次診症收費則為 1,190 元。*

和治療費用 (註 5)。表三顯示 2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 醫院牙科服務的就診人次。

表二

設有口腔頜面外科及牙科診所的公立醫院一覽表
(2023 年 10 月)

設有衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所的公立醫院	設有醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所的公立醫院
1. 北區醫院	1. 雅麗氏何妙齡那打素醫院
2. 東區尤德夫人那打素醫院	2. 明愛醫院
3. 瑪嘉烈醫院	3. 香港兒童醫院 (註 1)
4. 威爾斯親王醫院	4. 廣華醫院 (註 2)
5. 伊利沙伯醫院	5. 將軍澳醫院 (註 2)
6. 瑪麗醫院	6. 基督教聯合醫院
7. 屯門醫院	

資料來源：衞生署和醫管局的記錄

註 1： 醫管局表示，香港兒童醫院的口腔頜面外科及牙科診所只為其住院病人、醫管局轄下專科門診轉介的兒科個案病人，以及其他公立醫院轉介的較複雜兒科個案病人提供服務。

註 2： 醫管局表示，廣華醫院的口腔頜面外科及牙科診所只為其住院病人和該院急症室轉介的病人提供服務，而將軍澳醫院的口腔頜面外科及牙科診所只為其住院病人、其他公立醫院轉介的中小型手術個案病人，以及該院急症室和醫管局轄下專科門診轉介的病人提供服務。

註 5： *衞生署及醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所就所提供的不同治療收取不同費用。舉例來說，截至 2024 年 1 月，就於衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所修補假牙托而言，符合資格人士 (見第 1.4 段註 2) 的收費為 73 元，而非符合資格人士則為 255 元，以及每隻牙齒另加 50 元；至於醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所，治療費用則由主診牙科醫生決定。*

表三

醫院牙科服務就診人次
(2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月))

年度	就診人次 (數目)		
	衞生署轄下 口腔頜面外科及 牙科診所 (註 1)	醫管局轄下 口腔頜面外科及 牙科診所 (註 2)	總計
2018–19	67 100	15 884	82 984
2019–20	60 400	14 669	75 069
2020–21	54 600	15 251	69 851
2021–22	58 200	18 865	77 065
2022–23	57 500	20 652	78 152
2023–24 (截至 2023 年 10 月)	34 500	13 270	47 770

資料來源：衞生署和醫管局的記錄

註 1： 衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所的就診人次，並不包括公務員及合資格人士的就診人次。衞生署表示，自 2020 年 1 月初起，由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發和人手不足，衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所的就診人次大致較其他期間為低。

註 2： 醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所的就診人次，並不包括為合資格員工及其配偶提供的一般牙科護理服務 (見第 1.5 段註 3) 的就診人次。醫管局表示，在 2019 冠狀病毒病疫情爆發期間，該局轄下口腔頜面外科及牙科診所維持提供緊急服務。然而，自 2020 年 1 月起，非緊急牙科服務 (例如為穩定個案病人提供的服務) 間歇暫停。就診人次自 2020–21 年度起有所增加，主要是由於香港兒童醫院和將軍澳醫院分別於 2019 及 2020 年開設新的口腔頜面外科及牙科診所。

附註：審計署的審查工作涵蓋 2019 冠狀病毒病疫情的時期。

1.6 ***開支*** 衞生署的醫院牙科服務和牙科街症服務歸於衞生署「醫療護理」綱領之下 (註 6)。衞生署表示並沒有備存提供上述牙科服務的開支分項數字。醫管局表示，在 2022–23 年度提供醫院牙科服務的開支為 4,500 萬元 (註 7)。

長者牙科護理支援

1.7 政府透過多項措施為長者提供牙科護理支援，包括衞生署轄下長者牙科外展服務計劃和長者醫療券計劃，以及由醫務衞生局 (醫衞局) 管理並由關愛基金 (註 8) 撥款的長者牙科服務資助項目。上述措施詳情載於下文各段。

1.8 ***長者牙科外展服務計劃*** 這項計劃在 2014 年 10 月推行 (註 9)，為安老院舍或同類設施 (例如經衞生署註冊的護養院) 和長者日間護理中心 (下稱安老院舍／長者日間護理中心) 的合資格長者，提供免費外展牙科服務。衞生署已委聘非政府機構成立牙科外展隊，為長者提供實地口腔檢查等服務，並為安老院舍／長者日間護理中心的護理人員提供口腔護理訓練。如認為長者適合接受進一步治療，會實地或在非政府機構的牙科診所內提供牙科治療。衞生署會與非政府機構簽訂津貼及服務協議，服務期一般為 3 年。根據現行的津貼及服務協議 (服務期由 2021 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日)，10 個非政府機構共成立了 23 支牙科外展隊。表四載列長者牙科外展服務計劃在 2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 期間的服務使用者人數和開支。

註 6： *2022–23 年度，該綱領的開支約為 12 億元。「醫療護理」綱領的開支亦包括衞生署提供的部分其他醫療護理服務 (例如在專科門診診所為結核病、胸肺病、皮膚病或感染愛滋病病毒的病人提供的服務) 的開支。*

註 7： *2022–23 年度，醫管局的開支為 949 億元，主要由醫務衞生局「資助金：醫院管理局」綱領下的政府資助金 (即 934 億元) 支付。*

註 8： *關愛基金屬於信託基金，在 2011 年根據《民政及青年事務局局長法團條例》(第 1044 章) 成立，信託人是民政及青年事務局局長法團 (前稱《民政事務局局長法團條例》(第 1044 章)，信託人是民政事務局局長法團)。基金成立的目的是為經濟上有困難的市民提供援助，特別是那些未納入社會安全網的人，又或身處安全網卻又有特殊需要而未獲得照顧的人。*

註 9： *政府於 2011 年 4 月推出為期 3 年的先導計劃，透過非政府機構成立的牙科外展隊，為居於安老院舍或接受長者日間護理中心服務的長者提供免費基本牙科護理。2014 年 10 月，該計劃恆常化為「長者牙科外展服務計劃」。*

表四

長者牙科外展服務計劃的服務使用者人數和開支
(2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月))

服務年度	服務使用者 (人數)	開支 (註 1) (百萬元)
2017–19 (自 2017 年 10 月起 —— 註 2)	50 522	32
2019–20	45 353	44
2020–21	25 011	38
2021–22	37 245	42
2022–23	39 146	49
2023–24 (截至 2023 年 12 月)	38 230	40

資料來源：衞生署的記錄

註 1： 有關開支是在相關年度向非政府機構支付的款項，當中或包括向服務使用者就先前年度所提供服務發還的費用。

註 2： 相關津貼及服務協議的服務期由 2017 年 10 月至 2021 年 3 月 (即 3.5 年)。衞生署表示並無備存 2017 年 10 月至 2018 年 3 月和 2018–19 年度的相關分項數字，而有關開支僅為 2018–19 年度支付的款項。

附註：審計署的審查工作涵蓋 2019 冠狀病毒病疫情的時期。衞生署表示，在 2020 年年初至 2023 年年初期間，由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發，長者牙科外展服務計劃的服務間歇暫停。因此，該段期間的服務使用者人數和開支較其他期間為低。

1.9 ***長者醫療券計劃*** 政府推行長者醫療券計劃，為年滿 65 歲的合資格長者 (註 10) 提供資助，讓他們在所屬社區選擇最切合本身健康需要的私營基層醫療服務。該計劃由衞生署負責管理。長者醫療券計劃下的醫療券可用於醫療服務，包括私營牙科服務。截至 2023 年 12 月，每名合資格長者每年可獲發的醫療券金額為 2,000 元，而醫療券累積金額上限為 8,000 元。自 2023 年 7 月起，兩名有配偶關係並合資格使用醫療券的長者，在雙方同意下並完成連結其醫療券戶口程序後可共用對方的醫療券。2023 年 11 月，長者醫療券計劃推出為期三年的「長者醫療券獎賞先導計劃」，以推動基層醫療，支援長者的醫療需要。在該計劃下，每名合資格長者在同一年度累積使用 1,000 元或以上醫療券於特定基層醫療服務，即會獲發放 500 元獎賞作預防疾病和管理健康用途 (包括牙科服務)。表五顯示在 2018 至 2023 年 (截至 2023 年 10 月) 期間長者醫療券計劃下牙科服務的醫療券申領交易宗數及醫療券申領金額 (註 11)。

註 10： *合資格參與長者醫療券計劃的長者，包括持有有效香港身份證或入境事務處發出的《豁免登記證明書》的長者。衞生署表示，若長者是憑藉其已獲入境或逗留准許而獲簽發香港身份證，而該項准許已逾期或不再有效，則不符合資格領取及使用長者醫療券計劃的醫療券。另外，長者自年滿 65 歲的年份起便可獲發並使用醫療券，例如在 2023 年 10 月年滿 65 歲的長者可在 2023 年 1 月 1 日起獲發並使用醫療券。*

註 11： *2018 至 2023 年 (截至 2023 年 10 月)，長者醫療券計劃下每年就牙科服務的醫療券申領交易宗數佔醫療券申領交易總宗數 6% 至 8%，而長者醫療券計劃下每年就牙科服務的醫療券申領金額佔醫療券申領總金額 10% 至 14%。*

表五

長者醫療券計劃下牙科服務的
醫療券申領交易宗數及醫療券申領金額
(2018 至 2023 年 (截至 2023 年 10 月))

年份	醫療券申領交易 (註 1) (宗數)	醫療券申領金額 (百萬元)
2018 (註 2)	294 950	287
2019 (註 2)	310 306	313
2020	246 844	277
2021	308 343	355
2022	288 532	343
2023 (截至 10 月)	282 870	351

資料來源：衞生署的記錄

註 1： 衞生署表示，2020 年年初至 2023 年年初期間，由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發，醫療券申領交易宗數大致較其他年份為低。

註 2： 2018 和 2019 年，每名合資格長者每年獲發一次性額外 1,000 元醫療券金額。

附註： 香港大學深圳醫院長者醫療券試點計劃於 2015 年 10 月推出，並自 2019 年 6 月起恆常化。合資格長者可使用醫療券支付香港大學深圳醫院所提供服務 (包括牙科服務) 的費用。衞生署表示，香港大學深圳醫院以醫院為單位參與長者醫療券計劃，並無備存按醫療服務類別 (例如牙科服務) 劃分的醫療券申領交易宗數及醫療券申領金額的分項數字。

1.10 ***長者牙科服務資助項目*** 長者牙科服務資助項目於 2012 年 9 月推出，由關愛基金撥款資助，為低收入長者 (即年滿 60 歲並正接受社會福利署 (社署) 資助的家居照顧服務而沒有領取綜合社會保障援助 (綜援) 的長者) 提供免費鑲配活動假牙和相關牙科服務 (包括口腔檢查、洗牙、補牙、脫牙和 X 光檢查)。多年來，該項目的受惠資格和服務範圍已多次擴展。自 2015 年，該項目擴展至涵蓋過去連續三個月領取長者生活津貼的長者 (見附錄 C)。政府已委託推行機構 (即機構 A) 協助推行長者牙科服務資助項目，包括招募牙醫／牙科診所和非政府機構參與該項目，

以及處理發還費用申請。表六顯示在 2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 期間長者牙科服務資助項目的個案數目和開支。

表六

長者牙科服務資助項目的個案數目和開支
(2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月))

年度	個案數目		開支
	申請	已完成 (註)	(百萬元)
2018–19	17 035	17 198	194
2019–20	16 204	17 771	220
2020–21	14 909	14 414	202
2021–22	20 508	17 130	250
2022–23	29 675	19 691	292
2023–24 (截至 2023 年 12 月)	21 484	18 987	287

資料來源：醫衞局的記錄

註：已完成個案指已完成牙科診療並在相關年度發還費用的個案，當中或包括在先前年度接獲的申請。

附註：醫衞局表示，整體上，由 2018–19 至 2022–23 年度的開支隨着申請數目增加、服務範圍的擴展，以及牙科服務項目的服務費用上限隨綜援牙科治療費用津貼調整而作相應調節而增加 (見第 4.27 段註 52)。

口腔健康調查

1.11　政府表示，在制定香港口腔健康的政策和目標前，衞生署有需要收集有關市民口腔健康狀況和相關行為的資料，以籌劃和評估口腔健康項目，並規劃口腔健康護理的未來發展。衞生署曾於 2001 年進行全港首次口腔健康調查，同時承諾每十年進行一次同類型調查。根據 2011 年口腔健康調查，若以牙齒缺失程度來衡量口腔健康，香港跟大部分發達國家相比，已處於非常良好的水平。然而，大多數成年人和長者都有不同程度的蛀牙和牙周病。香港人有忽視口腔疾病徵狀的趨向，即使有嚴重的口腔問題仍諱疾忌醫。2021 年口腔健康調查於 2021 年 11 月展開，

但衞生署表示，受2019冠狀病毒病疫情影響，調查工作延遲至2023年年底才完成，而該署會於2024年內發表有關調查報告。

口腔健康及牙科護理工作小組

1.12　2022年12月，政府成立口腔健康及牙科護理工作小組(工作小組——註12)，就口腔健康及牙科護理的長遠策略，以及加強政府提供或資助服務的範疇和模式等事宜，向政府提供意見(註13)。工作小組已於2023年12月發表中期報告。此外，工作小組會審視2021年口腔健康調查的結果，並將於2024年年底其任期完結前發表完整報告。

負責的決策局／部門和機構

1.13　***醫衞局***　醫衞局是衞生署的決策局，負責本港整體醫療衞生政策(包括口腔健康護理政策)和向醫管局提供資助。醫衞局亦代表扶貧委員會管理、推行和監察長者牙科服務資助項目(見第1.10段及第4.2段註38)。截至2023年12月31日，醫衞局轄下負責管理長者牙科服務資助項目的團隊由一名負責口腔健康護理政策的顧問醫生領導，並由5名行政和文書人員組成。

1.14　***衞生署***　衞生署轄下牙科服務提供一系列服務，包括在設有牙科街症服務的政府牙科診所提供緊急牙科服務(見第1.4段)、在7間公立醫院提供醫院牙科服務(見第1.5段)，以及長者牙科外展服務計劃下的牙科服務(見第1.8段)。衞生署長者健康處轄下醫療券事務科負責推行長者醫療券計劃(見第1.9段)。衞生署的組

註12：*工作小組由醫務衞生局常任秘書長擔任主席，成員包括醫務衞生局副秘書長、基層醫療健康專員、衞生署署長或其代表、教育局代表、勞工及福利局代表，以及其他來自不同界別(例如牙科界和教育界)的非官方成員。工作小組的任期為兩年，由2022年12月31日至2024年12月31日止。*

註13：*工作小組的職權範圍，是就本港口腔健康及牙科護理(特別是作為基層醫療的一部分)的發展的下列各項範疇向政府提供意見：*

(a)　政府現行的口腔健康措施及牙科護理服務的範圍、效能和成本效益，當中須考慮本港的情況和經驗，以及海外的做法和實證；

(b)　本港口腔健康及牙科護理(特別是作為基層醫療的一部分)的長遠策略，包括服務計劃和人手供應的協調，以促進市民的口腔健康；及

(c)　優化口腔健康措施及牙科護理服務的優先範疇，包括在不同人生階段的基本牙科護理服務的水平、公營或資助牙科護理服務的範圍，以及有關服務的模式和財務安排。

織架構圖 (截至 2023 年 12 月 31 日) 摘錄載於附錄 B。截至 2023 年 12 月 31 日，牙科服務的人手編制有 1 501 人 (包括 1 095 名牙科人員和 406 名行政及支援人員) (註 14)，而醫療券事務科的人手編制則有 55 人。

1.15 ***醫管局*** 醫管局負責在 6 間公立醫院提供醫院牙科服務 (見第 1.5 段)。截至 2023 年 12 月 31 日，醫管局的編制下，有 14 名牙科醫生和 21 名牙科輔助人員負責提供牙科服務。

2019 冠狀病毒病疫情對衞生署服務的影響

1.16 衞生署表示，該署為政府的衞生顧問，即使自 2020 年 1 月初起 2019 冠狀病毒病爆發亦一直致力保障香港市民的健康，從無例外。衞生署肩負抗疫護港的責任，在 2019 冠狀病毒病疫情期間，由疫情第一天開始已在前線抗疫。原本負責多種衞生署服務的署方人員，包括牙科服務人員，一直在背後盡職工作，負起多種防疫抗疫職務，包括健康監察、追蹤個案接觸者及進行流行病學調查，以及執行港口衞生及檢疫措施。為了盡量減低感染風險，政府公布各政府部門須提供基本公共服務，惟服務規模須予縮減。因此，在疫情期間，衞生署轄下的公共服務，包括牙科服務，有所調整或須暫停提供。

審查工作

1.17 2023 年 11 月，審計署就政府提供的緊急牙科服務和長者牙科護理支援展開審查。審查工作集中於以下範疇：

(a) 緊急牙科服務 (第 2 部分)；

(b) 衞生署提供的長者牙科護理支援 (第 3 部分)；及

(c) 長者牙科服務資助項目的推行情況 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

註 14： *衞生署轄下牙科服務同時負責為公務員及合資格人士提供牙科服務 (見第 1.3 段註 1)、學童牙科保健服務、牙科規管及執法、政府資助計劃的行政事宜，以及口腔健康教育。*

鳴謝

1.18　在審查工作期間，醫衞局、衞生署和醫管局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：緊急牙科服務

2.1　本部分探討提供緊急牙科服務的情況，審查工作集中於下列範疇：

(a)　牙科街症服務 (第 2.2 至 2.17 段)；及

(b)　在公立醫院提供的牙科服務 (第 2.18 至 2.36 段)。

牙科街症服務

2.2　衞生署表示，該署利用政府牙科診所的小部分服務量，透過牙科街症服務於特定日子在 11 間政府牙科診所 (見附錄 A 及照片一) 為公眾提供緊急牙科服務 (見第 1.3 段註 1)。牙科街症服務包括：

(a)　治理急性牙患、處方藥物止痛、治理口腔膿腫和脫牙 (註 15)；及

(b)　按病人的個別需要提供專業意見。

註 15：*衞生署表示，該署不會提供補牙、洗牙、鑲牙、拆除牙橋、箍牙前脫牙等服務，而每名病人每次就診只可脫一隻牙齒。*

照片一

牙科街症服務
(2024 年 2 月)

資料來源：衞生署的記錄

2.3　　尋求牙科街症服務下緊急牙科服務的病人須在牙科街症服務時段開始時向相關政府牙科診所取籌，才可獲得服務。表七顯示 2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 按年齡劃分的牙科街症服務就診人次。

表七

按年齡劃分的牙科街症服務就診人次
(2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月))

年齡組別	2018–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度	2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月)
18 歲或以下	674 (2%)	1 345 (4%)	306 (1%)	312 (1%)	197 (1%)	102 (1%)
19 至 42 歲	5 636 (15%)	7 008 (20%)	3 893 (17%)	4 775 (18%)	3 281 (16%)	1 786 (16%)
43 至 60 歲	8 905 (24%)	6 870 (20%)	6 449 (28%)	7 559 (28%)	5 940 (30%)	3 203 (28%)
61 歲或以上	21 812 (59%)	19 090 (56%)	12 669 (54%)	14 421 (53%)	10 617 (53%)	6 138 (55%)
總計	37 027 (100%)	34 313 (100%)	23 317 (100%)	27 067 (100%)	20 035 (100%)	11 229 (100%)

資料來源：衞生署的記錄

附註：衞生署表示，審計署的審查工作涵蓋2019冠狀病毒病疫情的時期，而政府公布公共服務須有限度提供，例如只開放部分而非全部服務中心、縮短開放時間等，以避免社交聚會和盡量減少感染傳播。

需要加強向有需要的市民提供緊急牙科服務

2.4 衞生署表示，每個牙科街症服務時段的派籌數目有固定上限 (註 16)。審計署留意到：

(a) ***派籌數目 (即籌額) 減少*** 在 2014–15 至 2018–19 年度，11 間政府牙科診所的籌額約為每年 4 萬個。籌額由 2018–19 年度的 40 322 個減至 2022–23 年度的 20 337 個，減少了 19 985 個 (50%)。根據截至 2023 年

註 16： *11間政府牙科診所每個牙科街症服務時段的派籌數目上限介乎32至84個不等 (見附錄A)。*

10 月的數字，審計署估計，2023–24 年度的籌額約為 2018–19 年度的 50%；及

(b) ***派籌比率增加*** 派籌比率 (即已派發籌額的百分比) 由 2018–19 年度的 92.3% 增至 2022–23 年度的 99.2%，以及超過 99% 已派發的籌號已被使用 (見表八)。

表八

派發和使用籌額的情況
(2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月))

年度	籌額 (a) (數目)	已派發籌號 (b) (數目)	籌額派發比率 (c)=(b)÷(a)×100% (%)	已使用籌號 (d) (數目)	已派發籌號的使用率 (e)=(d)÷(b)×100% (%)
2018–19	40 322	37 199	92.3%	37 027	99.5%
2019–20	37 133	34 505	92.9%	34 313	99.4%
2020–21	23 787	23 452	98.6%	23 317	99.4%
2021–22	28 101	27 310	97.2%	27 067	99.1%
2022–23	20 337	20 171	99.2%	20 035	99.3%
2023–24 (截至 2023 年 10 月)	11 462	11 310	98.7%	11 229	99.3%

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

附註：衞生署表示，籌號未派發或未使用可能是由於季節因素，例如天氣情況和傳統節日。

2.5 衞生署表示：

(a) 由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發及人手不足，籌額自 2020 年 1 月起有所減少。在 2019 冠狀病毒病疫情期間，75% 的牙科醫生被調配執行多種防疫抗疫職務，包括但不限於在亞洲國際博覽館的臨時樣本採集中心為所有抵達香港國際機場的無病徵抵港旅客收集深喉唾液樣本的行動，以及在香港一間酒店的等候檢測結果中心的行動。相關的牙科服務 (包

括向公務員及合資格人士提供的牙科服務，以及緊急牙科服務) 需要縮減，以避免社交聚會，而其餘牙科醫生的服務量亦因要執行加強的感染控制措施而有所下降。與此同時，在設有牙科街症服務的政府牙科診所工作的牙科醫生空缺率，由 2018–19 年度的 11% 增至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 的 24%，增幅為 13 個百分點，而 2023–24 年度的籌額僅能約為 2018–19 年度的 50%；及

(b) 自 2021 年起，衞生署採取了多項積極措施以應對人手嚴重不足的問題，包括全年進行牙科醫生的招聘，以及以退休後服務合約和非公務員合約聘請牙科醫生 (註 17)。

2.6 根據於 2023 年 12 月發表的工作小組中期報告 (見第 1.12 段)，工作小組留意到有公眾意見要求加大牙科街症服務籌額，以及增加止痛和脫牙以外的其他緊急牙科服務。工作小組檢視牙科街症服務的安排後，認為政府牙科醫生人手嚴重不足，以致未能增加牙科街症服務籌額，而且增加脫牙服務，亦不符合工作小組訂定以保存牙齒來提升市民口腔健康整體水平的目標。工作小組認為，為了透過加強預防來減少緊急牙科服務的需要，適宜採取早發現和早治療牙患的策略。另外，亦應考慮以新的服務模式，針對向弱勢社群提供牙科服務 (見第 2.14 段)。

2.7 如第 2.4(a) 段所述，2022–23 年度的派籌數目約為 2014–15 至 2018–19 年度的 50%。考慮到市民對牙科街症服務的需求，審計署認為，衞生署需要持續檢視牙科街症服務的派籌數目、籌號使用情況和應對牙醫人手不足問題的措施，並採取措施，加強向有需要的市民提供緊急牙科服務 (即在政府牙科診所或透過新的服務模式把服務量至少增加到 2019 冠狀病毒病疫情前的水平 (即每年 4 萬個給市民的服務名額))。

需要改善牙科街症服務的派籌安排

2.8 牙科街症服務的籌號在相關診所以先到先得形式派發。當接下來的牙科街症服務時段的所有籌號派發完畢，便會停止派籌。市民曾對派籌安排表示關注，尤其是就排隊時間長，以及病人為確保取得籌號而在診所通宵排隊方面。

註 17： *2023 年 7 月，醫衞局告知立法會衞生事務委員會，為應對牙醫短缺的問題，並確保長遠有足夠人手支援本地公營或資助牙科護理服務，政府正探討修訂《牙醫註冊條例》(第 156 章)，以提供新途徑引入合資格非本地培訓牙醫於指明機構執業，並革新牙醫和牙科輔助人員的規管架構。*

2.9 ***衞生署在改善派籌安排方面的措施*** 審計署留意到，多年來，衞生署採取多項措施以改善牙科街症服務派籌安排，包括：

(a) ***2014 年就使用電話預約系統的調查*** 衞生署於 2014 年進行調查，以收集使用牙科街症服務的病人對使用電話預約系統的意見 (註 18)。根據調查結果，26.9% 的受訪者不支持使用電話預約系統，主要原因是「寧願在診所輪候」和「不懂如何使用電話預約」；

(b) ***2016 年就使用電話預約系統的研究*** 2016 年，衞生署參考醫管局在普通科門診的經驗，就使用電話預約系統進行研究。由於牙科街症服務的籌額有限，衞生署認為，牙科街症服務使用電話預約系統或會引致其他問題，例如：

(i) 若所有籌號透過電話預約系統派發，會因各個牙科街症服務時段籌額有限而在短時間內派畢；及

(ii) 若部分籌號透過電話預約系統派發，而其他籌號在現場派發，則現場可供派發的籌號會減少，或會導致部分病人 (尤其是長者) 為確保取得籌號而更早排隊；及

(c) ***試行使用自助服務機*** 2020 年 4 月，衞生署在兩間設有牙科街症服務的政府牙科診所 (即荃灣牙科診所和仁愛牙科診所) 試行設立自助服務機。病人可在牙科街症服務當日凌晨 12 時開始，把身份證明文件 (例如香港身份證) 插入自助服務機 (見照片二) 以獲取輪候票。病人其後可在該牙科街症服務時段開始時返回診所，按輪候票所示的優先次序取籌。衞生署表示，由於運作上有困難，試行效果未如理想，自助服務機服務於 2021 年 8 月停止 (註 19)。

註 18： *該項調查是於 2014 年 5 月在 11 間政府牙科診所的牙科街症服務時段以個人面談訪問形式進行，共訪問了 1 278 名病人。除了有關使用電話預約系統的意見外，該項調查亦收集了其他資料，例如牙科街症服務就診病人的概況和以政府資助接受私營界別提供的牙科治療的使用模式。*

註 19： *在 2020 年 4 月至 2021 年 8 月期間，設立和運作自助服務機的開支約為 28 萬元。*

照片二

於荃灣牙科診所的自助服務機
(在 2021 年 8 月停止運作)

資料來源：審計署人員於 2023 年 12 月拍攝的照片

2.10 ***自 2022 年起推行初步登記安排*** 衞生署經考慮公眾意見及運作經驗後，在 2022 年 9 月於 11 間設有牙科街症服務的政府牙科診所中的 9 間推行初步登記安排 (註 20)。衞生署表示，初步登記旨在避免市民在診所通宵排隊。在該項安排下，衞生署在牙科街症服務當日凌晨 12 時開始登記病人資料 (註 21)。當初步登記的病人數目超逾相關時段的籌額數目，登記便會停止。已登記的病人其後可在牙科街症服務時段開始前返回診所取籌。

2.11 2023 年 12 月及 2024 年 2 月，審計署到訪了 11 間設有牙科街症服務的政府牙科診所中的 5 間 (註 22)，並留意到其中 4 間診所在約下午 5 時已有少數人排隊，

註 20： *衞生署表示，其餘兩間政府牙科診所 (即長洲牙科診所和大澳牙科診所) 甚少觀察到有通宵排隊情況，因此未有推行初步登記安排。*

註 21： *衞生署委聘承辦商進行初步登記，承辦商的員工負責登記病人資料和維持排隊秩序。2023 年的相關開支約為 110 萬元。*

註 22： *審計署到訪的政府牙科診所為堅尼地城社區綜合大樓牙科診所、九龍城牙科診所、荃灣牙科診所、元朗政府合署牙科診所及仁愛牙科診所。*

輪候翌日牙科街症服務的籌號，而初步登記在凌晨 12 時開始 (即需要輪候至少 7 小時)。2024 年 2 月中，審計署在晚上 10 時到訪了該 5 間診所中的 3 間，並留意到在診所排隊人數佔籌額的 36% 至 57% 不等 (例子見照片三)。

照片三

市民排隊輪候牙科街症服務的籌號
(2024 年 2 月)

資料來源：審計署人員於 2024 年 2 月 21 日約晚上 10 時拍攝的照片

2.12　衞生署表示，2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月)，有 98% 的籌號是分派給已初步登記的病人。審計署留意到，2024 年 2 月中，在晚上 10 時於 3 間診所排隊人數佔籌額的 36% 至 57% 不等 (見第 2.11 段)。由此可見，雖然病人可在牙科街症服務當日凌晨 12 時開始登記，但不少人為確保能作初步登記而提早數小時排隊。審計署亦留意到，就 1 間在下午提供牙科街症服務的診所 (即西貢的方逸華牙科診所)，已登記的病人需要在上午 11 時返回診所取籌，並在下午 1 時 30 分 (即牙科街症服務時段開始時) 再次返回診所以獲得服務 (註 23)。

2.13　審計署留意到，衞生署曾探討不同派籌方法，包括分別在 2014 和 2016 年就使用電話預約系統進行調查和研究 (見第 2.9(a) 及 (b) 段)。鑑於自 2014 和 2016 年

註 23：*至於其餘 8 間設有初步登記安排的政府牙科診所，已登記的病人最早可於牙科街症服務時段開始前 30 分鐘到診所取籌。牙科服務會按籌號次序提供。*

的研究以來，科技有所發展，電子裝置的使用更廣泛，以及電子政府服務更方便使用 (例如 2019 年 12 月推出了「HA Go」流動應用程式，供市民管理公立醫院的預約)，加上第 2.11 及 2.12 段所述的審查結果，審計署認為衞生署宜檢視牙科街症服務的派籌安排 (例如再次進行使用者調查)，以期利便有需要的市民取籌。

未來路向

2.14　政府於 2023 年《施政報告》宣布，會在 2025 年內與非政府機構合作，增加為有經濟困難的弱勢社群 (註 24) 提供的緊急牙科服務，在新的服務模式下提升服務量、服務點和服務範圍 (即加強緊急牙科服務)。

2.15　審計署留意到，截至 2024 年 2 月，衞生署正在制訂加強緊急牙科服務 (見第 2.14 段) 的推行詳情和時間表，以針對向弱勢社群提供牙科服務。審計署認為，衞生署需要採取措施，確保加強緊急牙科服務按照時間表推行。此外，審計署留意到，衞生署並未編製有關牙科街症服務所提供的緊急服務類別、所服務的病人類別和服務使用模式的管理資料。審計署認為，衞生署需要編製該等管理資料作參考之用，以利便監察緊急牙科服務的提供情況。在推行加強緊急牙科服務時，衞生署亦需要考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議。

審計署的建議

2.16　**審計署*建議*衞生署署長應：**

(a) **持續檢視牙科街症服務的派籌數目、籌號使用情況和應對牙醫人手不足問題的措施，並採取措施，加強向有需要的市民提供緊急牙科服務 (即在政府牙科診所或透過新的服務模式把服務量至少增加到 2019 冠狀病毒病疫情前的水平 (即每年 4 萬個給市民的服務名額))；**

(b) **檢視牙科街症服務的派籌安排，以期利便有需要的市民取籌；**

(c) **採取措施，確保在新的服務模式下針對為弱勢社群提供的加強緊急牙科服務按照時間表推行；**

註 24： *工作小組 (見第 1.12 段) 界定了三大類弱勢社群，即有經濟困難人士、有殘疾或特殊需要人士，以及高風險群組 (例如患上認知障礙症、中風及柏金遜症的人士)，讓政府更具針對性地提供適切的牙科服務。*

(d) **編製有關牙科街症服務所提供的緊急服務類別、所服務的病人類別和服務使用模式的管理資料，以利便監察緊急牙科服務的提供情況；及**

(e) **在推行加強緊急牙科服務時，考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議。**

政府的回應

2.17 衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 鑑於衞生署牙醫人手持續不足的情況，工作小組提議以新的服務模式提供加強緊急牙科服務，應是可行的解決方法，以把緊急牙科服務給市民的服務量恢復至2019冠狀病毒病疫情前的水平；及

(b) 就西貢的方逸華牙科診所，在目前的文書人手限制下，衞生署會考慮在調整後勤安排後，把登記時間提前至服務開始前一小時(即下午12時30分)。

在公立醫院提供的牙科服務

2.18 衞生署於7間公立醫院所設的口腔頜面外科及牙科診所和醫管局在6間公立醫院所設的口腔頜面外科及牙科診所提供醫院牙科服務(見第1.5段表二)。所提供的服務包括為住院病人、有特殊口腔護理需要的病人和牙科急症病人提供口腔頜面外科及牙科專科診治(註25)。口腔頜面外科及牙科診所病人牙科問題的例子包括急性口腔頜面感染、不受控制的口腔顏面疼痛、脫牙程序未能完成或預計有困難。

2.19 除了公立醫院的住院病人外，口腔頜面外科及牙科診所只接受經轉介的病人(即門診病人)。口腔頜面外科及牙科診所的門診病人一般包括由公立醫院其他臨床部門(例如醫院急症室)、醫管局轄下普通科／專科門診、政府牙科診所(包括牙科街症服務)和註冊私家牙醫或醫生轉介的病人(見第1.5段表二註1及註2)。病人可憑轉介信，根據轉介時的臨床情況，向口腔頜面外科及牙科診所登記和獲得首次預約(即新症預約)(註26)。病人首次到口腔頜面外科及牙科診所就診後，會視乎情況獲安排覆診預約。

註25： *衞生署及醫管局表示沒有備存急症或非急症病人數目的分項數字。本審計報告書提述的醫院牙科服務包括向上述兩類病人提供的服務。*

註26： *衞生署表示，政府牙科診所的病人(包括牙科街症服務病人)只會獲轉介至衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所，並會直接在政府牙科診所安排預約。*

在監察衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所服務方面有可予改善之處

2.20 ***需要提高匯報衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所就診人次的準確度*** 作為衡量提供牙科服務的服務表現指標，衞生署每年在其管制人員報告內匯報醫院病人的就診人次 (即人次數目) 及有特殊需要患者的人數 (即人數數目)。審計署留意到，一位立法會議員在審核 2023–24 年度開支預算時向政府提問，政府回應時以人次數目和人數數目的總和匯報為 2018 至 2022 年醫院病人和有特殊需要患者的總就診人次 (見表九)。衞生署在 2024 年 1 月回應審計署的查詢時表示，在計算人次數目時，已把人數數目計入在內。換言之，向立法會匯報衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所的就診人次較實際為多。審計署認為，衞生署需要加強措施，提高匯報其轄下口腔頜面外科及牙科診所就診人次的準確度。

表九

衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所匯報的就診人次
(2018 至 2022 年)

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
	(數目)				
在管制人員報告匯報內的數目					
醫院病人 (就診人次) (a)	67 000	66 100	51 400	61 800	52 900
有特殊需要患者 (人數) (b)	11 500	11 400	9 100	9 100	7 400
向立法會匯報的數目					
醫院病人和有特殊需要患者總就診人次 (c)=(a)+(b)	78 500	77 500	60 500	70 900	60 300

資料來源：衞生署的記錄

2.21 ***需要備存有關衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所就診率的管理資料*** 口腔頜面外科及牙科診所的新症預約，根據病人在轉介時的臨床情況而為病人安排。病人首次到口腔頜面外科及牙科診所就診後，會視乎情況獲安排覆診預約 (見第 2.19 段)。在 2018–19 至 2022–23 年度，衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所的

就診人次介乎 54 600 至 67 100 人次不等 (見第 1.5 段表三)。然而，衞生署在 2023 年 12 月向審計署表示並沒有備存有關新症及覆診預約數目的管理資料，因而未能確定其轄下口腔頜面外科及牙科診所的就診率。衞生署在 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示，就診率的相關數據備存於醫管局的資訊系統內 (註 27)，所以要在醫管局協助下，才可產生到相關數據以編製有關就診率的管理資料。為利便檢視衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所所提供的服務，該署需要備存有關其轄下口腔頜面外科及牙科診所就診率的管理資料。就此，衞生署和醫管局應該合作編製所需的口腔頜面外科及牙科診所就診率數據，方法可以是由醫管局負責產生相關的數據摘錄，或准許衞生署使用特定的醫管局資訊系統，視乎何者合適。

2.22 ***需要加強監察衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所新症預約輪候時間的達標情況*** 根據衞生署就轄下口腔頜面外科及牙科診所所訂指引，視乎病人的臨床情況，新症預約應按表十顯示的目標安排。

表十

衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所在安排新症預約方面的目標
(2024 年 2 月)

個案類別	由收到轉介當日起計 安排新症預約的目標
同一醫院內其他專科轉介的 住院病人個案	1 個工作天內
需要即時處理的個案	即日
緊急個案	2 星期內

資料來源：衞生署的記錄

附註：衞生署表示，半緊急個案及穩定個案在安排新症預約方面未有訂定目標。

2.23 衞生署在 2023 年 12 月和 2024 年 1 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 該署並沒有備存關於在安排新症預約方面是否達到其指引所載目標 (見第 2.22 段表十) 的資料；及

註 27： *醫管局表示，衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所位於由醫管局管理的公立醫院內。衞生署利用醫管局的資訊系統來備存其轄下口腔頜面外科及牙科診所的預約和就診記錄。*

(b) 沒有備存不同類別個案的新症預約輪候時間的資料。

為加強監察衞生署轄下口腔頜面外科及牙科診所提供服務的情況，審計署認為，衞生署需要備存有關在安排新症預約方面是否達到其指引所訂目標和不同類別新症預約輪候時間的資料。參考醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所就半緊急個案在安排新症預約方面所訂的目標 (見第 2.25 段)，衞生署需要考慮就半緊急個案訂定類似目標，以增加透明度和加強問責。

在監察醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所服務方面有可予改善之處

2.24 醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所為公立醫院住院病人及經多個來源轉介的門診病人 (見第 2.19 段) 提供醫院牙科服務。審計署審查了 2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所門診病人的就診率 (註 28)，並留意到新症預約的就診率介乎 80% 至 88% 不等，而覆診預約的就診率則介乎 85% 至 89% 不等 (見表十一)。

註 28： *醫管局表示，由於住院病人正在留院，所以其就診率極高。*

表十一

醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所門診病人的就診率
(2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月))

	2018–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度	2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月)
新症預約						
已安排的預約 (數目) (a)	3 989	3 950	4 173	4 869	5 273	3 321
實際就診 (數目) (b)	3 297	3 158	3 460	4 154	4 662	2 858
就診率 (%) (c)=(b)÷(a)×100%	83%	80%	83%	85%	88%	86%
覆診預約						
已安排的預約 (數目) (d)	11 311	10 662	10 716	13 773	14 891	9 900
實際就診 (數目) (e)	9 894	9 106	9 331	12 121	13 257	8 755
就診率 (%) (f)=(e)÷(d)×100%	87%	85%	87%	88%	89%	88%
整體						
已安排的預約 (數目) (g)=(a)+(d)	15 300	14 612	14 889	18 642	20 164	13 221
實際就診 (數目) (h)=(b)+(e)	13 191	12 264	12 791	16 275	17 919	11 613
就診率 (%) (i)=(h)÷(g)×100%	86%	84%	86%	87%	89%	88%

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

附註：醫管局表示，醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所門診病人不就診或是由於有部分病人選擇由私營界別提供的其他牙科護理服務，或因症狀減輕而認為不再需要臨床治療。

2.25 ***需要定期匯報醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所緊急及半緊急新症預約輪候時間的達標情況*** 醫管局表示，該局轄下口腔頜面外科及牙科診所的牙科醫生／牙科輔助人員在收到病人的轉介信後，會評估病人的情況，並按分流制度安排首次預約 (即新症預約)。在分流制度下，緊急個案病人 (例如流血不止或面部嚴重腫脹) 會在收到轉介信當日起計 2 星期內獲得首次預約，又或在列為非常緊急的情況下即時接受治療，而半緊急個案病人 (例如長期劇痛或復發性口腔感染並出現腫脹) 則會在收到轉介信當日起計 8 星期內獲得首次預約。

2.26 醫管局在 2024 年 1 月和 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 在 2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月)，口腔頜面外科及牙科診所所有列為緊急及半緊急的個案已分別在 2 星期和 8 星期內獲得首次預約；及

(b) 並沒有就匯報轄下口腔頜面外科及牙科診所有關個案的新症預約輪候時間的達標情況，以及備存相關證明文件方面設下規定。

為加強監察醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所的服務，審計署認為，醫管局需要規定轄下員工定期匯報新症預約輪候時間的達標情況，以及備存相關證明文件以供核實。

2.27 ***需要持續檢視醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所穩定個案的輪候時間*** 醫管局在 2024 年 1 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 該局並沒有備存有關穩定個案輪候時間和輪候首次預約的穩定個案宗數的現成資料；及

(b) 醫管局轄下 6 間口腔頜面外科及牙科診所和不同類別牙科治療的輪候時間或各有不同。舉例而言，2022–23 年度，拔除智慧齒手術的輪候時間約為 23 個月。

審計署審查了醫管局截至 2024 年 1 月 25 日為轄下口腔頜面外科及牙科診所穩定個案的預約，並留意到 6 間口腔頜面外科及牙科診所的最新預約是訂於該日起計的 8 至 63 個星期 (見表十二)。

表十二

2024 年 1 月 25 日與醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所
穩定個案的最新預約相隔的時間

醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所	相隔時間 (星期)
雅麗氏何妙齡那打素醫院	14
明愛醫院	63
香港兒童醫院	9
廣華醫院	8
將軍澳醫院	14
基督教聯合醫院	63

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

2.28　為加強監察醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所的服務，審計署認為，醫管局需要備存有關穩定個案輪候時間的管理資料，並按情況採取措施以縮短輪候時間。

2.29　***需要適時為醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所穩定個案評估病人的情況和安排首次預約***　醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所的牙科醫生／牙科輔助人員在收到病人的轉介信後，會評估病人的情況和相應安排首次預約 (見第 2.25 段)。審計署留意到，截至 2024 年 1 月 25 日，醫管局尚未檢視 564 名病人的轉介信和安排首次預約，以及沒有備存有關轉介信接收日期的管理資料。醫管局在 2024 年 1 月和 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a)　由於有病人急需接受治療和評估病人情況的人手不足，以致部分病人未獲評估以安排首次預約；及

(b)　至於列為緊急或半緊急個案的病人，該局已適時安排預約及／或提供治療。該 564 名尚待評估和安排首次預約的病人，按分流制度全部列為穩定個案 (見第 2.25 段)。

為改善提供服務的情況，審計署認為，醫管局需要採取措施，確保適時為轄下口腔頜面外科及牙科診所穩定個案評估病人的情況和安排首次預約 (例如監察收到轉介信與安排首次預約相隔的時間)。

未來路向

2.30　衞生署於 7 間公立醫院所設的口腔頜面外科及牙科診所和醫管局在 6 間公立醫院所設的口腔頜面外科及牙科診所提供醫院牙科服務 (見第 1.5 段表二)。2023 年 2 月，政府向立法會衞生事務委員會匯報基層醫療的最新發展情況。為了整合公營基層醫療健康服務，政府正在檢視主要公營醫療健康服務提供者的角色，詳情如下：

(a) 衞生署將集中維持其公共衞生職能，並繼續擔任政府的公共衞生顧問，規劃全港整體公共衞生策略，以及擔當規管和執法角色；及

(b) 醫管局將根據《醫院管理局條例》(第 113 章) 集中為市民提供公立醫院服務及相關醫療和康復服務，而其基層醫療服務則專注為公眾提供不可或缺的安全網。

就此，醫衞局於 2024 年 3 月告知審計署，表示局方正在把由衞生署提供的醫院牙科服務 (即醫療服務) 整合至醫管局 (即把衞生署和醫管局轄下口腔頜面外科及牙科診所合併)。審計署認為醫衞局在合併衞生署和醫管局的醫院牙科服務時，需要考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議。

審計署的建議

2.31　**審計署*建議*，就口腔頜面外科及牙科診所而言，衞生署署長應：**

(a) **加強措施，提高匯報就診人次的準確度；**

(b) **備存有關就診率的管理資料，並按情況與醫管局合作編製相關數據；**

(c) **備存有關在安排新症預約方面是否達到衞生署指引所訂目標和不同類別新症預約輪候時間的資料；及**

(d) **考慮就半緊急個案在安排新症預約方面訂定目標，以增加透明度和加強問責。**

2.32 **審計署*建議*，就口腔頜面外科及牙科診所而言，醫院管理局行政總裁應：**

(a) **規定醫管局員工定期匯報新症預約輪候時間的達標情況，以及備存相關證明文件以供核實；**

(b) **備存有關穩定個案輪候時間的管理資料，並按情況採取措施以縮短輪候時間；及**

(c) **採取措施，確保適時為穩定個案評估病人的情況和安排首次預約。**

2.33 **審計署*建議*醫務衞生局局長在合併衞生署和醫管局的醫院牙科服務時，考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議。**

政府的回應

2.34 醫務衞生局局長同意審計署於第 2.33 段的建議，並表示衞生署在進行精簡和理順轄下臨床服務的整體工作下，正在與醫管局商討，考慮如何把衞生署現時的口腔頜面外科及牙科診所服務與醫管局的相同服務妥為融合，以在運作上收協同之效和提升效率，而在過程中，會考慮審計署就監察和匯報系統方面提出的建議。

2.35 衞生署署長同意審計署於第 2.31 段的建議。

醫院管理局的回應

2.36 醫院管理局行政總裁同意審計署於第 2.31(b) 及 2.32 段的建議。

第 3 部分：衞生署提供的長者牙科護理支援

3.1　本部分探討與衞生署提供長者牙科護理支援有關的事宜，審查工作集中於下列範疇：

(a) 長者牙科外展服務計劃的推行情況 (第 3.2 至 3.34 段)；及

(b) 長者醫療券計劃的推行情況 (第 3.35 至 3.39 段)。

長者牙科外展服務計劃的推行情況

3.2　政府表示，接受長期護理服務的長者一般較為體弱，可能無法照顧自己和難以獲得常規的牙科護理服務。為加強對有需要長者提供的基礎牙科護理，政府於 2011 年 4 月推出為期 3 年的先導計劃，透過非政府機構成立的牙科外展隊，為居於安老院舍或接受長者日間護理中心服務的長者提供免費基本牙科護理 (例如口腔檢查和洗牙)。2014 年 10 月，該計劃恆常化為「長者牙科外展服務計劃」。多年來，計劃的服務範圍已有所擴展 (例如涵蓋補牙、脫牙和鑲配假牙)。2022–23 年度，長者牙科外展服務計劃為 39 146 名服務使用者提供牙科服務，開支達 4,900 萬元。

3.3　截至 2023 年 12 月，長者牙科外展服務計劃的特點如下：

(a) ***資格準則***　持有有效香港身份證並居於安老院舍或同類設施的長者，又或在相關曆年年滿 60 歲並接受長者日間護理中心服務的人士，均合資格使用該計劃的牙科服務；

(b) ***服務模式***　衞生署透過簽訂津貼及服務協議，委聘非政府機構參與長者牙科外展服務計劃。非政府機構成立由轄下員工 (包括牙醫和牙科手術助理員) 組成的牙科外展隊，為安老院舍／長者日間護理中心的合資格長者提供外展牙科服務。這些服務主要在安老院舍／長者日間護理中心實地提供 (例如口腔健康評估和訓練活動)。至於無法實地進行的進一步治療，非政府機構會安排交通及陪診服務，讓服務使用者在非政府機構的牙科診所內 (主要位於同區) 接受治療 (註 29)；及

註 29：*就長者牙科外展服務計劃的服務向非政府機構支付的費用包括：*

(a) 按服務使用者人數計算的每年津貼，用以支付牙科外展隊營運服務的經常性運作費用。在現行的津貼及服務協議期間 (即 2021 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日)，每名服務使用者每年津貼為 720 元；

(b) 發還進一步治療的費用，水平參考綜援牙科治療費用津貼的准許項目和服務收費上限 (兩者均經諮詢衞生署而釐定)；及

(c) 發還交通和陪診資助 (如適用)。

(c) ***目標及服務範圍*** 長者牙科外展服務計劃旨在：

(i) 為合資格長者提供免費牙科護理服務，包括口腔健康評估、口腔護理規劃，以及主診牙醫認為合適的進一步治療 (例如脫牙)；

(ii) 向合資格長者、其家人和護理人員宣傳口腔衞生及口腔健康的重要性；及

(iii) 為安老院舍／長者日間護理中心的護理人員提供口腔護理訓練，提升他們為服務使用者提供日常口腔護理服務的能力和知識。

3.4 現行的長者牙科外展服務計劃津貼及服務協議為期 3 年，由 2021 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日。審計署審查了該計劃在兩段津貼及服務協議期間 (即 2017 年 10 月 1 日至 2021 年 3 月 31 日和 2021 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日，兩段均涉及相同的 10 個非政府機構和 23 支牙科外展隊) 的推行情況，以找出可予改善之處。

需要進一步採取措施加強非政府機構達到服務使用者目標人數方面的表現

3.5 衞生署透過邀請提交建議書的方式，委聘經營牙科服務的非政府機構參與長者牙科外展服務計劃 (見第 3.27 段)。根據邀請提交建議書的文件，非政府機構主要須按地區營運長者牙科外展服務計劃。非政府機構須在建議書內述明擬營運的地區和牙科外展隊數目 (每支隊伍的目標是在每個服務年度內為至少 1 000 或 2 000 名服務使用者提供服務)。在津貼及服務協議批出時，衞生署會向每個非政府機構分派一份安老院舍／長者日間護理中心名單 (主要位於同區)，以提供該計劃的服務。安老院舍／長者日間護理中心及其服務使用者可自願參與該計劃。

3.6 根據受審查的兩段津貼及服務協議期間的津貼及服務協議，10 個非政府機構須營運 23 支牙科外展隊 (註 30)，目標是每年為至少 43 000 名服務使用者提供長者牙科外展服務計劃的服務 (註 31)。表十三載列在 2017–19 (見第 1.8 段表四註 2) 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 期間在長者牙科外展服務計劃下提供的服務。

註 30： *每個非政府機構成立的牙科外展隊數目介乎 1 至 10 支不等，而每個非政府機構獲分派的安老院舍／長者日間護理中心數目則介乎 19 至 385 間不等。*

註 31： *衞生署表示，截至 2023 年 3 月 31 日，安老院舍／長者日間護理中心共有約 66 600 名院友／使用者。長者牙科外展服務計劃訂定的 43 000 名服務使用者目標，約佔合資格長者的 65%。*

表十三

在長者牙科外展服務計劃下提供的服務
(2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月))

服務年度	服務使用者	接受牙科治療的服務使用者	已進行的治療	訓練活動
	（數目）			
2017–19	50 522	28 790	45 682	1 024
2019–20	45 353	23 661	32 212	905
2020–21	25 011	14 412	16 169	180
2021–22	37 245	24 530	29 575	642
2022–23	39 146	29 956	32 766	771
2023–24 (截至 2023 年 12 月)	38 230	26 677	36 690	625

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

附註：服務使用者人數指獲牙科外展隊提供口腔健康評估的長者人數。在口腔健康評估後，有需要治療而牙科外展隊的主診牙醫認為合適的服務使用者會獲提供進一步治療 (須得到服務使用者同意)。每名服務使用者有可能獲提供多於一項牙科治療。

3.7 審計署分析了 2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 服務使用者目標人數的達標情況 (即每個服務年度的服務使用者實際人數對比建議目標人數——見第 3.5 及 3.6 段)(見表十四)，並留意到：

(a) 在 2020–21 至 2022–23 年度期間，43 000 名服務使用者的整體目標尚未達到。衞生署表示，2020 年年初至 2023 年年初期間，由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發，長者牙科外展服務計劃的服務間歇暫停；及

(b) 未能達標的非政府機構數目介乎 2 (2017–19 年度) 至 9 個 (2020–21 年度)。非政府機構 G 和 I 的服務使用者人數連續三年 (由 2020–21 至 2022–23 年度) 低於建議目標人數的 50%。雖然服務已恢復，部分非政府機構在 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 仍遠遠尚未達到服務使用者目標人數。

表十四

服務使用者人數的達標情況
(2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月))

非政府機構	2017–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度	2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) (註)
A	178%	157%	67%	113%	108%	157%
B	95%	87%	48%	65%	68%	124%
C	144%	102%	72%	123%	133%	190%
D	157%	127%	5%	37%	64%	98%
E	112%	103%	8%	98%	87%	114%
F	180%	166%	127%	141%	166%	213%
G	102%	89%	16%	34%	20%	60%
H	99%	96%	55%	82%	87%	123%
I	132%	95%	0.1%	28%	22%	32%
J	107%	99%	61%	86%	89%	101%
整體	117%	105%	58%	87%	91%	119%

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

註：達標情況按比例計算，即截至 2023 年 12 月為 9 個月。

附註：每個非政府機構的達標情況的計算方法是把服務使用者實際人數與非政府機構建議的服務使用者目標人數對比，即每支牙科外展隊於每個服務年度服務 1 000 或 2 000 名服務使用者 (見第 3.5 段)。整體達標情況的計算方法是把每個服務年度的服務使用者總人數與服務使用者目標人數 43 000 名對比 (見第 3.6 段)。

3.8　根據津貼及服務協議，為進行監察和評估，非政府機構須向衞生署提交每月進度報告，提供服務使用情況 (例如所服務的安老院舍／長者日間護理中心數目和服務使用者人數) 及其他相關指標的資料，也須提交年度評核報告 (以標準格式擬備)，以匯報服務表現 (例如到訪的安老院舍／長者日間護理中心數目及名稱、

接受口腔健康評估或牙科治療的服務使用者人數)。非政府機構如未能符合所規定的服務質素標準及相關規定，便須向衞生署提供解釋，並在與該署議定的時限內制定改善服務的計劃。

3.9 根據非政府機構 G 和 I 的年度評核報告，2022–23 年度尚未達到服務使用者目標人數的原因如下：

(a) 非政府機構 G 表示，由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發，故難以達標。該機構暫停了長者牙科外展服務計劃的服務，直至 2023 年年初社交距離措施放寬；及

(b) 非政府機構 I 表示，由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發，安老院舍／長者日間護理中心拒絕其在場地內進行該計劃服務的要求。

至於改善計劃，非政府機構 G 和 I 均表示會透過電話、電郵或到訪安老院舍／長者日間護理中心，加強宣傳長者牙科外展服務計劃。

3.10 衞生署於 2024 年 2 月和 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 受審查的津貼及服務協議期由 2017 年 10 月至 2024 年 3 月 (見第 3.4 段)，涵蓋了 2019 冠狀病毒病疫情的期間，安老院舍／長者日間護理中心為了保護長者，免他們受到感染，拒絕由非政府機構提供長者牙科外展服務計劃的服務；

(b) 津貼及服務協議訂明的服務使用者人數，是非政府機構力求達到的服務使用者人數，僅供預算資助額之用，並無規限性；

(c) 非政府機構如未能達到建議服務使用者目標人數的 50%，便須向政府退還任何多付的款項及任何盈餘。因此，從來沒有多付款項的問題；

(d) 非政府機構可利用其社會網絡及人脈聯絡安老院舍／長者日間護理中心，因此最適合協助政府提供長者牙科外展服務計劃的服務；

(e) 在 2019–20 至 2022–23 服務年度期間，2019 冠狀病毒病疫情肆虐，政府施加探訪限制，加上限聚措施，因此，非政府機構在接觸安老院舍／長者日間護理中心方面困難重重，實可理解。衞生署明白非政府機構已盡量提供能力所及的服務水平。此外，疫情期間，不同非政府機構在安排員工職務方面採取不同的政策和管治方法；

(f) 衞生署留意到，非政府機構 I 有可予改善之處，並在 2023 年 6 月與有關管理小組開會。據悉，非政府機構 I 由於專業人手不足，難以恢復提供長者牙科外展服務計劃的服務，並同意把一間安老院舍轉交由另一非政府機構提供該計劃的服務。非政府機構 G 則屬規模相對小得多的非政府機構，衞生署衷心感謝其竭誠以緊絀資源服務市民，並已一直有技巧地鼓勵該機構作出改善，但亦理解改善需時；及

(g) 在 2023–24 服務年度，長者牙科外展服務計劃服務使用者人數截至 2024 年 2 月中約為 43 500 名 (即超過整體目標 43 000 名)。

3.11 審計署備悉衞生署的解釋，但為了讓更多使用者可從長者牙科外展服務計劃受惠，審計署認為，衞生署需要進一步採取措施，加強非政府機構達到長者牙科外展服務計劃的服務使用者目標人數方面的表現，尤其需要向在達標方面有困難的非政府機構提供所需要的協助。

需要改善安老院舍／長者日間護理中心的參與率

3.12 根據非政府機構在年度評核報告所提供的解釋，服務使用者人數未能達標的原因包括安老院舍／長者日間護理中心拒絕參與長者牙科外展服務計劃，以及長者沒有興趣接受服務。另外，衞生署表示，安老院舍／長者日間護理中心有興趣參與長者牙科外展服務計劃與否受多個因素影響，包括但不限於處所大小及配置、安老院舍／長者日間護理中心的人手，以及長者個別的醫療及精神健康狀況。根據津貼及服務協議，非政府機構應在每個服務年度內接觸和聯絡所有獲分派的安老院舍／長者日間護理中心 (見第 3.5 段)，推動其參與長者牙科外展服務計劃。審計署分析了 2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 期間，安老院舍／長者日間護理中心的長者牙科外展服務計劃參與率 (見表十五)，並留意到：

(a) 2017–19 年度的整體參與率為 88%，2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 的整體參與率則為 68% (註 32)；

(b) 非政府機構 D、G 和 I 轄下安老院舍／長者日間護理中心的參與率持續 (即連續三年或以上) 低於 50%；及

(c) 2022–23 年度，按全港 18 區進行的進一步分析顯示，安老院舍／長者日間護理中心的長者牙科外展服務計劃參與率介乎 47% (深水埗) 至

註 32：*2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月)，分派予非政府機構的 1 051 間安老院舍／長者日間護理中心中，有 715 間 (68%) 參與長者牙科外展服務計劃。*

94% (元朗) 不等。鑑於深水埗區的參與率特別低，審計署進一步分析該區內分派予不同非政府機構的安老院舍／長者日間護理中心 (合共 93 間) 的參與情況。結果顯示，有 37 間 (40%) 安老院舍／長者日間護理中心分派予非政府機構 G，但沒有一間參與長者牙科外展服務計劃。另一方面，非政府機構 J 獲分派同區 48 間 (52%) 安老院舍／長者日間護理中心，參與率達 81%。這顯示參與率偏低未必是地區問題。

表十五

安老院舍／長者日間護理中心的長者牙科外展服務計劃參與率
(2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月))

非政府機構	2017–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度	2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月)
A	95%	71%	42%	58%	74%	61%
B	83%	68%	44%	56%	57%	70%
C	83%	76%	44%	68%	69%	80%
D	96%	88%	4%	32%	36%	56%
E	83%	62%	8%	59%	63%	62%
F	95%	84%	88%	84%	92%	87%
G	58%	37%	8%	10%	5%	9%
H	83%	74%	57%	68%	78%	82%
I	86%	65%	3%	30%	19%	27%
J	94%	84%	53%	77%	84%	75%
整體	88%	75%	45%	64%	68%	68%

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

3.13　津貼及服務協議訂明，非政府機構應在每個服務年度內接觸和聯絡所有獲分派的安老院舍／長者日間護理中心，推動其參與長者牙科外展服務計劃。非政府機構根據津貼及服務協議向衞生署提交的年度評核報告須以標準格式擬備 (見第 3.8 段)，當中須夾附在有關期間內沒有接受服務的安老院舍／長者日間護理中心的名單 (並註明原因)。審計署留意到，非政府機構 G 並無在其年度評核報告內就受審查的所有服務年度 (即 2017–19 至 2022–23 年度) 提交名單。衞生署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 未有接受服務的安老院舍／長者日間護理中心的資料會由非政府機構輸入並儲存於衞生署的電腦系統中，衞生署可取用有關資料，作監察用途；及

(b) 衞生署從與非政府機構 G 的日常聯絡中，得知其確有輸入資料到電腦系統中。

審計署備悉衞生署的解釋，但認為衞生署需要採取措施，確保非政府機構根據津貼及服務協議的規定提交年度評核報告，包括在有關期間內沒有接受服務的安老院舍／長者日間護理中心名單 (並註明原因)(另見第 3.24 段表十八註 3)。衞生署亦需要把對非政府機構採取的跟進行動妥為記錄在案。

3.14　衞生署表示，2014 年 (即長者牙科外展服務計劃推出) 至 2018 年期間，該署與社署合作，一同鼓勵安老院舍／長者日間護理中心參與長者牙科外展服務計劃，例如為安老院舍／長者日間護理中心安排講座、在發給安老院舍／長者日間護理中心的工作守則內加入口腔健康規定，以及向社署提供名單，以便社署就安老院舍／長者日間護理中心不參與長者牙科外展服務計劃的原因提供意見。長者牙科外展服務計劃的推廣工作在 2019 冠狀病毒病疫情期間暫停。另外，跟進不參與的安老院舍／長者日間護理中心 (例如詢問非政府機構曾否就參與長者牙科外展服務計劃聯絡) 並不是衞生署人員的標準做法。

3.15　衞生署表示，2023–24 年度 (截至 2024 年 2 月) 安老院舍／長者日間護理中心的長者牙科外展服務計劃參與率為 76%，與 2019–20 服務年度的參與率非常接近。此外，安老院舍／長者日間護理中心也會基於一些衞生署和非政府機構無法控制的因素而不參與長者牙科外展服務計劃 (見第 3.12 段)。然而，長者牙科外展服務計劃的其中一項目標，是為安老院舍／長者日間護理中心內難以獲得常規的牙科護理服務的有需要長者提供免費牙科護理 (見第 3.2 及 3.3(c)(i) 段)。因此，安老院舍／長者日間護理中心參與該計劃，對促進和改善長者的口腔健康非常重要。審計署認為，為了讓更多長者受惠於該計劃，衞生署需要加緊確定安老院舍／長者日間

護理中心不參與長者牙科外展服務計劃的原因 (例如與社署合作)，尤其轄下安老院舍／長者日間護理中心參與率持續偏低的個別非政府機構，並採取措施，應對有關情況。衞生署亦需要加強推廣工作，鼓勵安老院舍／長者日間護理中心參與長者牙科外展服務計劃，包括考慮與社署合作進行相關工作。

監察非政府機構就符合訓練要求方面有可予改善之處

3.16　長者牙科外展服務計劃的目標，包括向合資格長者、其家人和護理人員宣傳口腔衞生和口腔健康的重要性，以及為安老院舍／長者日間護理中心的護理人員提供口腔護理訓練 (見第 3.3(c)(ii) 及 (iii) 段)。根據津貼及服務協議，非政府機構需要在每個服務年度，為每間參與該計劃的安老院舍／長者日間護理中心舉辦至少一項為護理人員而設的訓練活動 (例如實地探訪、研討會和其他合適的訓練活動)。

3.17　審計署根據衞生署的記錄，分析了 2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 期間非政府機構為安老院舍／長者日間護理中心提供的訓練活動數目，並發現獲提供訓練活動的安老院舍／長者日間護理中心的百分比介乎 25% (2020–21 年度) 至 93% (2017–19 年度) 不等 (見表十六)。根據提交予衞生署的年度評核報告和電腦系統記錄，自 2020–21 年度起，非政府機構 G 沒有為安老院舍／長者日間護理中心提供任何訓練活動。

表十六

參與該計劃的安老院舍／長者日間護理中心
獲提供訓練活動的百分比
(2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月))

非政府機構	2017–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度	2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月)
A	100%	100%	70%	100%	93%	79%
B	100%	97%	57%	97%	97%	99%
C	97%	79%	65%	84%	100%	84%
D	100%	100%	100%	88%	100%	100%
E	52%	52%	67%	64%	49%	32%
F	86%	73%	3%	100%	97%	5%
G	69%	59%	0%	0%	0%	0%
H	94%	96%	83%	91%	94%	82%
I	98%	100%	0%	100%	100%	35%
J	96%	90%	0%	26%	89%	70%
整體	93%	87%	25%	61%	89%	63%

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

3.18　衞生署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 衞生署與個別非政府機構親身會面和進行電話訪問，以收集機構對長者牙科外展服務計劃的意見，留意到安老院舍／長者日間護理中心不願意在 2019 冠狀病毒病疫情及／或季節性流感高峰期之時接受任何牽涉團體聚會的訓練活動。有見及此，牙科外展隊改變了口腔健康教育的模式，改為給個別長者及其護理人員提供個人化口腔護理計劃，以加強護理人員向長者提供日常口腔護理的能力；及

(b) 衞生署認為，完成填寫個人化口腔護理計劃已能符合長者牙科外展服務計劃推廣口腔衞生的目標；完成填寫每名長者的個人化計劃後，100% 參與計劃的安老院舍／長者日間護理中心都已獲得牙科外展隊的口腔健康教育，對此感到滿意。

3.19 審計署留意到：

(a) 完成填寫個人化口腔護理計劃 (見第 3.18 段)，是非政府機構牙科外展隊向長者提供的口腔健康評估和口腔護理規劃的其中一環 (見第 3.3(c)(i) 段)，屬長者牙科外展服務計劃下非政府機構提供服務時必須符合的要求之一。換言之，提供這類訓練無須額外工作配合；及

(b) 根據衞生署的監察機制，非政府機構需要在年度評核報告中列出訓練活動的資料，包括日期、安老院舍／長者日間護理中心名稱、出席人數和活動性質等，亦需要提供訓練教材 (例如簡報和影片)；另外，如未能為所有其獲分派的安老院舍／長者日間護理中心進行至少一項訓練活動，須提供原因。根據非政府機構提交的年度評核報告，所匯報的訓練活動主要包括為護理人員舉辦的團體工作坊、研討會和簡介會。在年度評核報告／衞生署電腦系統中，非政府機構並沒有把完成填寫個人化口腔護理計劃當成訓練活動匯報。

3.20 衞生署表示，推廣日常口腔護理是長者牙科外展服務計劃的一項重要目標，而在長者牙科外展服務計劃下每年津貼涵蓋的基礎牙科護理服務中，向護理人員提供訓練是重要的一環。對於只透過完成填寫個人化口腔護理計劃以提供訓練的非政府機構 (另見第 3.19(a) 段) 而言，隨着社會復常，為了進一步加強護理人員在口腔健康護理方面的知識，審計署認為衞生署宜持續檢視有否需要要求非政府機構除了完成填寫口腔護理計劃以外，亦提供其他種類的訓練活動，以符合津貼及服務協議的規定。

需要繼續確保符合進行核實檢查方面的規定

3.21　根據衞生署的內部指引，該署會對安老院舍／長者日間護理中心進行核實檢查 (註 33)，目的是核實服務使用者的資格、他們是否一如非政府機構所匯報已接受評估／治療，以及非政府機構是否已就所提供的服務妥善保存相關文件。衞生署表示，有關檢查以隨機抽樣方式進行，並涵蓋：

(a) 所有參與該計劃的非政府機構 (即受審查服務年度內的 10 個非政府機構)；

(b) 在 2022–23 年度前，至少 36 間安老院舍／長者日間護理中心；由 2022–23 年度起，參與該計劃的安老院舍／長者日間護理中心的 5%；及

(c) 就每間安老院舍／長者日間護理中心而言，實地探訪25 名服務使用者，或向 5 名服務使用者作電話調查。

3.22　審計署分析了衞生署的核實檢查所涵蓋的安老院舍／長者日間護理中心和非政府機構的數目 (見表十七)，留意到 2019–20 至 2021–22 服務年度進行的檢查並未涵蓋規定數目的安老院舍／長者日間護理中心，也未有涵蓋所有參與的非政府機構，不足額分別介乎 20 至 27 間安老院舍／長者日間護理中心和 1 至 2 個非政府機構。

註 33：*在 2022–23 年度之前，核實檢查以實地到訪安老院舍／長者日間護理中心的方式進行。自 2022–23 年度起，為減低長者在 2019 冠狀病毒病疫情期間受感染的風險，衞生署推出以電話調查進行核實檢查，即致電訪問安老院舍／長者日間護理中心的員工，核實服務使用者的資格和所接受的長者牙科外展服務計劃的服務；另視乎情況，相關證明文件須提交予衞生署檢視。*

表十七

衞生署的核實檢查所涵蓋的
安老院舍／長者日間護理中心和非政府機構的數目
(2017–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月))

服務年度	安老院舍／長者日間護理中心的數目			非政府機構的數目		
	規定 (a)	實際 (b)	不足額 (c)=(a)–(b)	規定 (d)	實際 (e)	不足額 (f)=(d)–(e)
2017–19	36	53	——	10	10	——
2019–20		9	27		8	2
2020–21		16	20		9	1
2021–22		14	22		8	2
2022–23	34	56	——		10	——
2023–24 (截至 2023 年 12 月)	36	39	——		10	——

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

3.23　衞生署表示，由於爆發 2019 冠狀病毒病疫情，所以到安老院舍／長者日間護理中心實地進行核實檢查的次數減少。衞生署改用其他措施 (透過電話調查 —— 見第 3.21 段註 33) 進行核實檢查。2017–19、2022–23 和 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 均達到核實檢查的規定次數。審計署認為，衞生署需要繼續採取措施，確保符合指引中有關核實檢查涵蓋範圍的規定。

需要加強監察非政府機構提交報告的情況

3.24　根據津貼及服務協議，非政府機構須在相關服務年度完結後的指定時限內，就長者牙科外展服務計劃提交報告，包括年度評核報告和經審計的財務報告。年度評核報告載述資料可供衞生署監察非政府機構的服務表現，以確保服務使用者獲提

供優質服務；而經審計的財務報告則有助監察公帑是否運用得宜 (例如退還剩餘津貼的款額)。審計署審查了 2017–19 至 2022–23 年度期間 (即 5 個服務年度) 提交報告的情況，留意到有欠交和遲交報告的情況 (見表十八)。

表十八

2017–19 至 2022–23 服務年度欠交和遲交報告情況
(截至 2024 年 1 月)

非政府機構	年度評核報告		經審計的財務報告	
	欠交／遲交 (註 1)	報告數目	欠交／遲交 (註 2)	報告數目
B	欠交	5	遲交	5
D	遲交	5	—	—
E	遲交	4	遲交	2
G	遲交 (註 3)	4	欠交 遲交	1 4
H	—	—	遲交	1
I	遲交	4	遲交	1
J	—	—	遲交	1

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

註 1： 年度評核報告應在有關服務年度完結後 3 個月內提交。遲交日數介乎 3 至 40 日不等。

註 2： 經審計的財務報告應在有關服務年度完結後 6 個月內提交。遲交日數介乎 5 至 336 日不等。

註 3： 在所提交的年度評核報告中，非政府機構 G 並無夾附沒有接受服務的安老院舍／長者日間護理中心的名單 (見第 3.13 段)。

3.25　根據津貼及服務協議，如未經衞生署事先批准而遲交年度評核報告或經審計的財務報告，或會視為未能提供令政府滿意的服務，並可能導致政府追討、扣起或拒絕發放每年津貼的任何部分 (見第 3.3(b) 段註 29) 或終止協議。審計署留意到截至 2024 年 1 月，儘管衞生署已屢次發出催辦通知，但非政府機構 B 仍未就全部 5 個服務年度提交年度評核報告。衞生署遂就相關服務年度扣起向其發放的年度津貼的最後一期付款 (合共 290,570 元)。然而，衞生署並非每次都有就其他非政府機

構欠交／遲交報告向其發出催辦通知 (註 34)，亦未有就逾期提交報告的跟進行動向其人員發出指引。

3.26　儘管衞生署已採取第 3.25 段所述的措施，但部分非政府機構仍無適時按照津貼及服務協議的規定提交有關報告。審計署認為，衞生署需要進一步採取措施，確保非政府機構適時提交報告和遵守津貼及服務協議的規定。衞生署亦需要就逾期提交報告的跟進行動向其人員提供指引。

委聘非政府機構參與長者牙科外展服務計劃方面有可予改善之處

3.27　***需要進一步鼓勵非政府機構參與長者牙科外展服務計劃***　衞生署就每段津貼及服務協議期間，透過邀請經營牙科服務的非政府機構提交建議書，邀請其參與長者牙科外展服務計劃 (見第 3.5 段)。衞生署表示，擬與在建議書中提出最合適建議的約 16 至 20 個獲揀選的非政府機構簽訂合約。根據衞生署的評估機制，非政府機構必須符合基本要求，並取得整體及格分數 (見第 3.28 及 3.29 段)，才會進一步獲考慮是否能參與長者牙科外展服務計劃。

3.28　審計署留意到，就 2024 年 4 月至 2027 年 3 月的津貼及服務協議期間的邀請提交建議書工作而言，衞生署物色到 27 個符合基本要求的非政府機構 (例如必須為非牟利實體，並正營運至少 1 間供市民使用的牙科診所) 出席簡介會。其後，共有 11 個非政府機構提交了建議書，即較先前兩次邀請時多了一個非政府機構。換言之，長者牙科外展服務計劃於 2014 年推出以來 (見第 3.2 段)，提交建議書的非政府機構數目介乎 10 至 11 個 (註 35)。審計署認為，衞生署需要確定非政府機構不參與長者牙科外展服務計劃的原因，並採取措施，鼓勵更多非政府機構提交建議書，參與長者牙科外展服務計劃。

3.29　***需要在評估時考慮非政府機構的服務表現***　根據衞生署評估非政府機構是否適合提供長者牙科外展服務計劃服務的準則，非政府機構必須符合基本要求，並在機構資料及經驗和建議書質素方面取得整體及格分數 (即取得 50 分，總分為 100 分)，才會進一步獲考慮是否能參與長者牙科外展服務計劃。參與該計劃的非政府機構的過往表現，並非其中一項評估準則。

註 34：*衞生署表示，有些非政府機構有就延遲提交報告的情況與衞生署人員溝通 (例如透過電話或電郵)。然而，並無證據顯示衞生署曾事先以書面批准延遲提交報告。*

註 35：*所有提交建議書的非政府機構都獲評估為適合提供長者牙科外展服務計劃服務。*

3.30　由於部分非政府機構持續未能達到服務目標，以及沒有適時提交報告 (見第 3.7、3.17 及 3.24 段)，衞生署需要考慮日後就提供長者牙科外展服務計劃邀請提交建議書時，按情況把非政府機構的過往表現列為其中一項評估其是否適合提供服務的準則。

需要制訂經整合的指引以監察長者牙科外展服務計劃的推行情況

3.31　審計署進行審查時，曾向衞生署索取其推行長者牙科外展服務計劃的內部指引，而衞生署提供了一份進行核實檢查 (見第 3.21 段) 的指引。衞生署表示，就監察長者牙科外展服務計劃的推行情況，有多份指引供署方人員參考，包括津貼及服務協議和一般工作手冊，例如人員職責明細、審計手冊、電腦系統使用手冊和處理申索的指引等。然而，衞生署並無其他具體而經整合的指引，以供監察長者牙科外展服務計劃的推行情況，例如檢視非政府機構所提交報告的時限和權限，以及就偏離津貼及服務協議規定所須採取的跟進行動。審計署認為，衞生署需要就監察長者牙科外展服務計劃的推行情況，向其人員公布經整合的指引，並採取措施確保人員遵守指引。

審計署的建議

3.32　審計署*建議*，就推行長者牙科外展服務計劃而言，衞生署署長應：

(a) 進一步採取措施，加強非政府機構達到長者牙科外展服務計劃的服務使用者目標人數方面的表現，尤其需要向在達標方面有困難的非政府機構提供所需要的協助；

(b) 加緊確定安老院舍／長者日間護理中心不參與長者牙科外展服務計劃的原因 (例如與社署合作)，尤其轄下安老院舍／長者日間護理中心參與率持續偏低的個別非政府機構，並採取措施，應對有關情況；

(c) 加強推廣工作，鼓勵安老院舍／長者日間護理中心參與長者牙科外展服務計劃，包括考慮與社署合作進行相關工作；

(d) 繼續採取措施，確保非政府機構在衞生署的電腦系統中和年度評核報告中妥善記錄訓練活動；

(e) 持續檢視有否需要要求非政府機構除了完成填寫口腔護理計劃以外，亦提供其他種類的訓練活動，以符合津貼及服務協議的規定；

(f) **繼續採取措施，確保符合衞生署指引中有關核實檢查涵蓋範圍的規定；**

(g) **進一步採取措施，確保非政府機構適時提交報告和遵守津貼及服務協議的規定，並把對非政府機構採取的跟進行動妥為記錄在案；**

(h) **就逾期提交報告的跟進行動向人員提供指引；**

(i) **就委聘非政府機構參與長者牙科外展服務計劃而言：**

(i) **確定非政府機構不參與長者牙科外展服務計劃的原因，並採取措施，鼓勵更多非政府機構提交建議書，參與長者牙科外展服務計劃；及**

(ii) **考慮日後就提供長者牙科外展服務計劃邀請提交建議書時，按情況把非政府機構的過往表現列為其中一項評估其是否適合提供服務的準則；及**

(j) **就監察長者牙科外展服務計劃的推行情況，向其人員公布經整合的指引，並採取措施確保人員遵守指引。**

政府的回應

3.33 衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 公平而言，審計署的審查工作所涵蓋的兩段長者牙科外展服務計劃津貼及服務協議期間，正值 2019 冠狀病毒病疫情最嚴重之時。在這段期間，保護長者免受感染，屬重中之重。就審計署於第 3.32(e) 段的建議而言，雖然進行其他種類的訓練活動以確保符合津貼及服務協議的規定為可取做法，但在疫情關鍵之際，為了避免社交聚會，提供個人化口腔護理計劃屬當時最恰當的訓練活動；

(b) 就審計署於第 3.32(h) 至 (j) 段的建議而言，衞生署已整合津貼及服務協議和現有手冊的相關部分，擬訂了一份運作手冊，方便人員監察長者牙科外展服務計劃的運作時參考；及

(c) 跟進審計署於第 3.32(g) 段的建議，非政府機構 B 已在 2024 年 3 月中提交了 5 份逾期的評核報告。

3.34 社會福利署署長同意審計署於第 3.32(b) 及 (c) 段的建議。

長者醫療券計劃的推行情況

3.35　年滿 65 歲的長者可使用長者醫療券計劃下的醫療券，接受最切合本身健康需要的私營基層醫療服務，包括牙科服務 (見第 1.9 段)。2022 年，長者用於私營牙科服務的醫療券申領金額約為 3.43 億元 (佔全年申領總金額的 13%)，而牙醫每宗申領交易的平均金額為 1,190 元。政府表示，截至 2024 年 1 月，政府並無計劃在長者醫療券計劃下增設特定用於牙科服務的醫療券。然而，政府會考慮如何通過各種措施誘導長者接受定期牙科檢查，例如聯同牙科專業界別推廣牙科檢查服務。

需要提醒牙醫適時就資料變更通知衞生署以更新長者醫療券計劃網站上的資料

3.36　私營醫療服務提供者需先登記參與長者醫療券計劃，合資格長者才可使用該計劃下的醫療券接受其提供的服務。衞生署在長者醫療券計劃網站公布已登記參與該計劃的牙醫名單，當中包括其診所地址及電話號碼。審計署留意到：

(a) 已登記參與長者醫療券計劃的牙醫人數佔於本港在職私營牙醫人數 (註 36) 的百分比，由 2018 年 12 月 31 日的 57% 增至 2023 年 12 月 31 日的 69% (見表十九)；及

註 36：*本港在職私營牙醫人數指《牙醫註冊條例》下普通科牙醫名冊所載的牙醫人數，但不包括居於香港以外地方的牙醫 (即在香港沒有執業地方者)、非從事經濟活動的牙醫 (例如已退休)，以及從事公營及學術界別的牙醫。*

表十九

長者醫療券計劃牙醫名單上的牙醫人數
(2018 至 2023 年)

截至 12 月 31 日	本港在職私營 牙醫人數 (a)	已登記參與 長者醫療券計劃的 牙醫人數 (b)	已登記參與 長者醫療券計劃的 牙醫百分比 (c)=(b)÷(a)×100%
2018 年	1 843	1 047	57%
2019 年	1 892	1 171	62%
2020 年	1 920	1 219	63%
2021 年	1 980	1 296	65%
2022 年	2 055	1 331	65%
2023 年	2 141	1 477	69%

資料來源：衞生署記錄

(b) 截至 2024 年 1 月 31 日，長者醫療券計劃牙醫名單上有 1 472 名牙醫。審計署在 2024 年 1 月向 20 間私營牙科診所作匿名查詢，涉及截至 2024 年 1 月 31 日在長者醫療券計劃的牙醫名單上 41 名牙醫 (註 37)，並發現有 4 名 (10%) 牙醫已不再容許病人使用長者醫療券計劃下的醫療券，以及有 11 名 (27%) 牙醫已不在有關診所工作 (例如已退休或辭任)。

3.37 衞生署在 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 根據已登記參與長者醫療券計劃的醫療服務提供者與衞生署的協議，如醫療服務提供者就長者醫療券計劃所提交的任何資料或文件有變更 (包括退休及從診所辭任)，須通知衞生署；

(b) 自 2015 年起，衞生署已有既定每兩年進行更新資料庫的工作，如已登記參與計劃的醫療服務提供者的登記資料看來已過時 (例如無法再以其

註 37：*一間私營牙科診所可有一名或多於一名註冊牙醫。診所內的牙醫可個別登記參與長者醫療券計劃，因此，一間診所或有部分牙醫登記參與長者醫療券計劃，亦有部分牙醫沒有登記參與該計劃。*

先前提供的聯絡地址聯絡，或沒有正在執業的地方)，便會要求其提供最新資料；及

(c) 衞生署一直每年有向已登記參與計劃的醫療服務提供者發出提示通知，提醒他們更新登記資料。

為利便市民使用長者醫療券計劃以接受牙科服務，審計署認為，衞生署需要繼續鼓勵更多牙醫登記參與長者醫療券計劃，並採取措施，提醒已登記參與長者醫療券計劃的牙醫適時就登記資料變更通知衞生署以更新長者醫療券計劃網站上的資料。

審計署的建議

3.38 **審計署*建議*衞生署署長應：**

(a) **繼續鼓勵更多牙醫登記參與長者醫療券計劃；及**

(b) **採取措施，提醒已登記參與長者醫療券計劃的牙醫適時就登記資料變更通知衞生署以更新長者醫療券計劃網站上的資料。**

政府的回應

3.39 衞生署署長同意審計署的建議。

第 4 部分：長者牙科服務資助項目的推行情況

4.1　本部分探討與推行長者牙科服務資助項目相關的事宜，審查工作集中於下列範疇：

(a)　長者牙科服務資助項目提供的服務 (第 4.5 至 4.22 段)；

(b)　管理和監察服務提供者和推行機構 (第 4.23 至 4.42 段)；及

(c)　未來路向 (第 4.43 至 4.47 段)。

背景

4.2　由關愛基金 (註 38) 撥款的長者牙科服務資助項目於 2012 年 9 月推出，旨在為低收入長者提供免費鑲配活動假牙和相關牙科服務 (包括口腔檢查、洗牙、補牙、脫牙和 X 光檢查)。多年來，該項目的受惠資格和服務範圍已多次擴展 (見附錄 C)。截至 2023 年 12 月，符合以下準則的長者可申請長者牙科服務資助項目下的資助：

(a)　***資格準則***

(i)　年滿 60 歲而正接受社署資助的家居照顧服務 (註 39) 並就服務繳付第一或第二級別收費的非綜援受助人；或年滿 65 歲而正領取長者生活津貼的人士 (即所有長者生活津貼受惠人)；

(ii)　從未受惠於長者牙科服務資助項目；或年滿 75 歲於 5 年前或更早之前在長者牙科服務資助項目下曾接受服務 (只適用於「第二次服務申請人」)；及

(iii)　從未受惠於長者牙科外展服務計劃 (見第 1.8 段)；及

(b)　***合適準則***

(i)　已失去全部／部分牙齒或患有牙疾；及

註 38：*在 2013 年之前，關愛基金的工作由關愛基金督導委員會 (由政務司司長擔任主席) 負責督導和統籌。政府於 2012 年 12 月重設扶貧委員會 (由政務司司長擔任主席) 後，關愛基金便納入該委員會的工作範圍。扶貧委員會轄下成立了關愛基金專責小組，由勞工及福利局局長擔任主席，負責就關愛基金的各項安排和擬定援助項目方面向該委員會作出建議。*

註 39：*社署資助的家居照顧服務包括改善家居及社區照顧服務和綜合家居照顧服務。*

(ii) 獲評估為需要並適合鑲配活動假牙和接受其他相關牙科服務。

4.3 隨着服務範圍和受惠資格有所擴展，長者牙科服務資助項目的每年資助申請宗數由 2018–19 年度的 17 035 宗增至 2022–23 年度的 29 675 宗，同期開支由 1.94 億元增至 2.92 億元 (見第 1.10 段表六)(註 40)。

4.4 政府 (由醫務衞生局局長作為代表) 負責代表扶貧委員會管理、推行和監察長者牙科服務資助項目。自 2012 年起，醫衞局委託機構 A 為推行機構，協助推行該項目。根據有關服務協議 (註 41)，機構 A 設立了項目辦公室 (註 42)，推行該協議訂明的服務。一套資訊科技系統 (即預約牙科診期系統) 亦已設立，用作預約牙科診期和管理發還費用申請。

長者牙科服務資助項目提供的服務

4.5 長者牙科服務資助項目提供的服務涉及的主要程序 (截至 2023 年 12 月) 如下：

(a) ***申請*** 長者如符合申請準則 (見第 4.2 段)，可經服務單位 (即社署家居照顧服務隊 (適用於社署家居照顧服務使用者) 或參與該項目的非政府機構營運的長者／社區中心或牙科診所 (適用於長者生活津貼受惠人)) 轉介，申請長者牙科服務資助項目下的資助；

(b) ***檢查資格和合適程度*** 服務單位員工會對申請人的資格 (例如檢查證明文件) 和合適程度 (例如填寫初步評估問卷，以評估是否有需要鑲配假牙) 進行初步甄別；

註 40： *在 2023 年 9 月，扶貧委員會批准額外撥款 12.58 億元，以加強和擴展長者牙科服務資助項目至 2026 年 9 月底。由該項目推出至 2023 年 10 月期間，獲批撥款達 35.17 億元，而未用撥款約為 18.46 億元。*

註 41： *政府與機構 A 於 2012 年 9 月簽訂服務協議，訂明機構 A 推出和實行長者牙科服務資助項目的條款、條件和服務規格 (包括成立專責項目團隊 (即項目辦公室)、招募和管理牙醫／牙科診所和非政府機構事宜、核實和安排付款和向政府提交報告)。根據協議，機構 A 須持續推行該項目，直至就該項目預留的資助額已全數發放或政府決定終止該項目為止 (以較早者為準)。*

註 42： *截至 2023 年 12 月 31 日，該項目辦公室由 1 名項目經理擔任主管，並有 15 名員工提供支援。在 2022–23 年度，長者牙科服務資助項目的 2.92 億元總開支中，有約 600 萬元支付予機構 A 作行政費用 (包括項目辦公室的員工開支)。*

(c) ***預約牙醫診期*** 申請人可在申請表上表明屬意的牙醫／牙科診所。員工會在預約牙科診期系統中查閱該牙醫是否尚有配額 (註 43)，並預約首次診期；

(d) ***提供牙科服務*** 牙醫會為申請人提供臨床評估和需要的牙科診療 (註 44)；

(e) ***向服務單位和牙醫付款*** 服務單位和牙醫／牙科診所向項目辦公室提交發還費用申請 (例如行政費用和／或牙科費用)。費用經核實後會直接發放予服務單位和牙醫／牙科診所；及

(f) ***資格檢查和核實檢查*** 醫衞局會在項目辦公室的協助下，以抽樣方式就申請人申領長者生活津貼／綜援的狀況作隨機檢查，比對社署的記錄。項目辦公室也會在受惠人接受治療後進行電話調查 (以抽樣形式)，以確定他們是否已接受牙醫／牙科診所的發還費用申請所述的牙科服務，並就所提供的服務和受惠人對該項目的滿意程度收集資料 (註 45)。

圖一顯示長者牙科服務資助項目提供服務的流程圖。

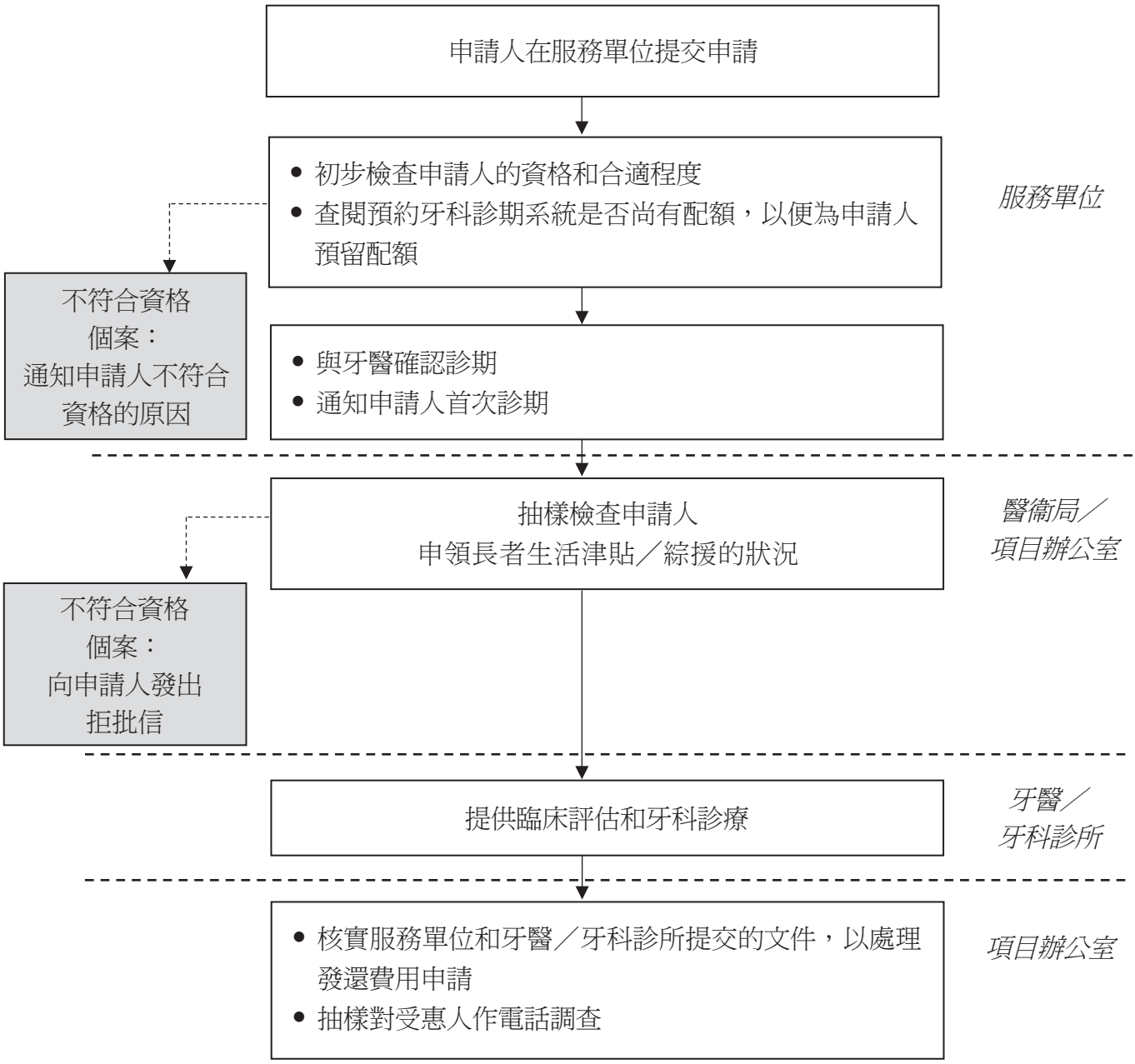
註 43： *根據機構 A 發出的指引，參與該項目的牙醫／牙科診所須每年兩次通知項目辦公室隨後 6 個月每月長者牙科服務資助項目的可用配額。項目辦公室會把配額資料輸入預約牙科診期系統。*

註 44： *首次應診時，如牙醫認為申請人不適合鑲配活動假牙，申請人會獲提供其他在長者牙科服務資助項目下獲准資助的牙科服務 (例如洗牙)。根據機構 A 發出的指引，牙醫／牙科診所不得向申請人收取費用 (包括透過長者醫療券計劃付款 —— 見第 3.35 段)。*

註 45： *機構 A 表示，除了所接受的牙科服務外，受惠人亦會被問到對長者牙科服務資助項目的滿意程度，以及鑲配假牙後咀嚼功能有否改善。在 2022–23 年度，分別有 42% 和 57% 的受惠人表示對長者牙科服務資助項目「非常滿意」和「滿意」。*

圖一

長者牙科服務資助項目提供服務的流程圖
(2023 年 12 月 31 日)



資料來源：機構 A 的記錄

需要進一步鼓勵合資格長者參與長者牙科服務資助項目

4.6　審計署的分析顯示，合資格長者參與長者牙科服務資助項目的比率由2018–19 年度的 10% 增至 2022–23 年度的 20% (見表二十)。

表二十

長者牙科服務資助項目參與率
(2018–19 至 2022–23 年度)

項目	2018–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度
合資格長者人數 (a) (註 1)	542 066 (註 3)	572 029	605 574	637 016 (註 4)	687 331
長者牙科服務資助項目受惠人數 (b) (註 2)	55 759	71 963	86 872	107 380	137 055
參與率 (c)=(b)÷(a)×100%	10%	13%	14%	17%	20%

資料來源：審計署對社署和機構 A 記錄的分析

註 1：此做法跟醫衞局向公眾匯報長者牙科服務資助項目參與率的做法一致，以長者生活津貼受惠人數作為長者牙科服務資助項目的合資格長者人數，原因如下：

(a) 接受社署家居照顧服務的長者 (年滿 60 歲) 須按其入息水平 (分 3 個級別) 釐定的收費級別付費。繳付第一或第二級別收費的低收入長者符合資格申請長者牙科服務資助項目下的資助。在 2018–19 至 2022–23 年度期間，繳付第一或第二級別收費的家居照顧服務使用者總數介乎約 23 000 至約 29 000 人不等；及

(b) 年滿 65 歲的長者可能既符合領取長者生活津貼的資格，同時繳付第一級別或第二級別收費使用社署的家居照顧服務。由於未有備存處於這種雙重情況人數的現成資料，因此，根據長者生活津貼受惠人數計算參與率，做法合理。

註 2：這是自長者牙科服務資助項目推出至相關年度 3 月 31 日期間的累計申請宗數。

註 3：由 2019 年 2 月 1 日起，長者牙科服務資助項目的申請資格已擴展至涵蓋年滿 65 歲 (先前為年滿 70 歲) 的長者生活津貼受惠人。

註 4：由 2021 年 7 月 1 日起，長者牙科服務資助項目的申請資格已擴展至容許年滿 75 歲於 5 年前或更早之前曾接受該項目服務的長者申請第二次服務。

4.7　根據工作小組的中期報告 (見第 1.12 段)，長者牙科服務資助項目的申請人數偏低，有部分合資格長者未能受惠於該項目。醫衞局表示，參與率偏低是由於合資格長者不願意接受牙科診療，又或部分長者已鑲有假牙。就此，審計署留意到，機構 A 曾估算長者牙科服務資助項目的受惠人數 (註 46)，而 2018/19 至 2022/23 服務年度的實際受惠人數較估算人數低 13% 至 53% (見表二十一)。

表二十一

估算受惠與實際受惠人數的比較
(2018/19 至 2022/23 服務年度)

受惠人數	2018/19 服務年度	2019/20 服務年度	2020/21 服務年度	2021/22 服務年度	2022/23 服務年度
估算人數 (a)	36 000	19 776	21 600	24 000	27 000
實際人數 (b)	16 829	17 117	14 781	17 440	22 494
差距 (c)=(a)–(b)	19 171	2 659	6 819	6 560	4 506
百分比 (d)=(c)÷(a)×100%	53%	13%	32%	27%	17%

資料來源：審計署對機構 A 記錄的分析

4.8　根據服務協議，機構 A 負責向市民推廣長者牙科服務資助項目。機構 A 表示，長者牙科服務資助項目的推廣工作，包括安排牙醫透過電視和電台節目向市民介紹該項目和分享項目資訊，以及透過長者／社區中心鼓勵長者參與 (例如派發宣傳資料)。

4.9　政府於 2023 年《施政報告》公布，將於 2024 年第三季優化長者牙科服務資助項目，讓更多合資格長者可以接受牙科診療服務。即將推行的經優化長者牙科服務資助項目旨在提供牙科服務讓更多合資格長者受惠 (見第 4.44 段)。鑑於過往數年的受惠人數較機構 A 估算的人數少，醫衞局需要與機構 A 合作，進一步制訂措

註 46：*根據服務協議，機構 A 須定期和當政府要求時向關愛基金秘書處提交進度報告和財務報告，當中載述推行長者牙科服務資助項目的最新情況，包括統計資料。估算受惠人數供預算用途而為每個服務年度 (即 9 月至翌年 8 月) 製備。*

施鼓勵長者參與 (例如加強向長者宣傳長者牙科服務資助項目的好處，以及釋除他們對參與該項目的疑慮)。

審核申請人的資格方面有可予改善之處

4.10　長者如符合資格準則，可經服務單位申請長者牙科服務資助項目下的資助 (見第 4.5(a) 段)。根據機構 A 發出的指引，服務單位會在長者申請時對其資格進行初步甄別 (例如檢查證明文件 —— 見第 4.5(b) 段)。醫衞局會在項目辦公室協助下，進一步作資格檢查 (例如就申請人申領長者生活津貼／綜援的狀況比對社署的記錄 —— 見第 4.5(f) 段和註 47)。

4.11　根據有關資格準則，從未受惠於長者牙科外展服務計劃和長者牙科服務資助項目的長者 (年滿 75 歲於 5 年前或更早之前曾使用該項目服務的長者除外 —— 見第 4.2(a)(ii) 段)，均符合資格申請長者牙科服務資助項目下的資助。審計署留意到：

(a) 在檢查申請人參與長者牙科服務資助項目的情況時，服務單位會檢查預約牙科診期系統的記錄；及

(b) 由 2015 年 9 月增設長者牙科服務資助項目申請人不得曾受惠於長者牙科外展服務計劃的資格準則至 2023 年 12 月期間，在有關申請人是否曾受惠於長者牙科外展服務計劃方面，當局並無隨機與衞生署的記錄作比對。醫衞局於 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(i) 多年來，長者牙科外展服務計劃使用者鑲配活動假牙的比例甚低，這是由於該計劃使用者較為體弱，而且難以把他們送往牙科診所接受牙科診療。雙重受惠 (即短時間內同時受惠於長者牙科服務資助項目和長者牙科外展服務計劃) 的機會似乎並非極高；及

(ii) 醫衞局自 2024 年 1 月起開始抽樣比對，並發現一些不符合資格的個案。

4.12　審計署認為，醫衞局需要確保長者牙科服務資助項目申請人的資格檢查機制涵蓋所有資格準則 (例如日後資格準則有所擴展)。

註 47：*根據醫衞局的記錄，自長者牙科服務資助項目於 2012 年 9 月推出至 2023 年 12 月期間，在長者生活津貼／綜援資格檢查發現的不符合資格個案比率為 0.3%。*

需要改善提供有關服務提供者資料的工作

4.13　根據服務協議，機構 A 須備存和更新兩份服務提供者名單，即：

(a) 參與長者牙科服務資助項目的服務單位 (例如長者／社區中心) 名單 (名單 A)；該份名單已上載至機構 A 就該項目設立的網站供市民查閱；及

(b) 參與該項目的牙醫／牙科診所名單 (名單 B)；該份名單只會分發予營運服務單位的非政府機構。

4.14　根據機構 A 發出的指引，服務單位在接納申請人的長者牙科服務資助項目下的資助申請前，不得向其披露名單 B 的資料 (例如牙醫姓名和診所地址)。換言之，牙醫／牙科診所的資料會在申請人接觸服務單位以申請長者牙科服務資助項目下的資助時才披露，屆時申請人可表明屬意的牙醫／牙科診所提供牙科服務。如有服務配額，有關服務單位便會向申請人所選的牙醫預約首次診期 (見第 4.5(c) 段) (註 48)。

4.15　審計署審查了醫衞局的記錄，發現有長者牙科服務資助項目受惠人表示，參與該項目的牙醫／牙科診所資料 (名單 B) 應提早披露 (讓他們有更多時間考慮牙醫人選)，而非在申請時才由服務單位向他們披露。

4.16　審計署亦留意到：

(a) 政府在 2011 年推出《基層醫療指南》(《指南》)，目標是為市民提供一個便於查閱的網上資料庫，載列社區內醫療服務提供者 (包括牙醫) 的執業資料 (例如執業地址、電話號碼和服務項目) 和專業資格，以及他們是否有參與各項政府資助計劃。在 2023 年 9 月，醫衞局公布，為配合基層醫療健康服務發展，政府資助的各項基層醫療健康計劃只容許載列《指南》的醫生參與；

(b) 就長者醫療券計劃 (見第 3.35 段) 而言，市民可在《指南》搜尋參與該計劃的牙醫。衞生署亦在長者醫療券計劃網站公布參與該計劃的牙醫名單；及

(c) 政府計劃優化長者牙科服務資助項目，鼓勵長者接受預防性牙科服務 (見第 4.44 段)。

註 48：*有關牙醫會根據長者牙科服務資助項目為受惠人提供所有需要的牙科服務。除非在特殊情況下，並獲項目辦公室批准，否則在首次應診後就轉換牙醫的要求，概不受理。*

4.17　考慮到受惠人的意見，以及為與政府就其資助的其他計劃 (例如長者醫療券計劃) 和推廣基層醫療健康服務的做法一致，醫衞局需要考慮向市民公布參與長者牙科服務資助項目的牙醫／牙科診所名單 (例如在機構 A 就該項目設立的網站上公布)。

為未有表明屬意牙醫的申請人預約牙科診期方面有可予改善之處

4.18　當申請人在服務單位提出申請時，可表明屬意位於其居住地區或其他地區中參與項目的牙醫／牙科診所，由其提供長者牙科服務資助項目下的牙科服務 (見第 4.5(c) 段)。如申請人未有表明屬意的牙醫或診所，服務單位會詢問申請人，如其居住地區沒有服務配額，會否接受跨區診期。根據機構 A 發出的指引，服務單位應根據預約牙科診期系統顯示參與該項目的牙醫有否配額，並且按照申請人接受跨區診期與否的意願，為申請人預約診期。在有多名牙醫都有配額的情況下，則未有其他指引。

4.19　審計署的分析發現，在 2022–23 年度，參與長者牙科服務資助項目的牙醫接收的新個案數目有顯著差異，介乎 0 至 318 宗不等 (平均為 32 宗)。審計署審查了新個案數目最多的兩名牙醫 (分別位於兩個不同地區)(註 49) 所接收的 60 宗新個案的申請表，並留意到：

(a) 就 11 宗 (18%) 個案而言，9 名申請人未有在申請表上表明屬意的牙醫／牙科診所，另 2 名申請人只表明屬意的牙科診所 (而診所有多於一名牙醫駐診)；

(b) 申請表上未有記錄為該 11 宗個案向該兩名牙醫預約診期的原因；及

(c) 兩個有關地區內參與該項目的牙醫分別有 27 和 45 名 (根據截至 2023 年 3 月 31 日的名單 B 所載 —— 見第 4.13(b) 段)，而在 2022–23 年度，這兩區分別有 3 名 (11%) 和 9 名 (20%) 牙醫沒有項目下的預約。醫衞局於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示，該 12 名沒有任何預約的牙醫中，只有 2 名牙醫於 2022–23 年度為項目提供 3 個月的配額 (見第 4.5(c) 段註 43)。

註 49：*在 2022–23 年度，該兩名牙醫分別處理了 318 和 280 宗新個案，佔其所在地區新個案總數的 19% 和 18%。*

4.20　為增加透明度和加強問責，醫衞局應要求機構 A 向服務單位提供指引，訂明為沒有表明屬意牙醫／牙科診所的申請人向牙醫預約診期的做法，並就預約有關診期所作的考量妥為備存記錄。

審計署的建議

4.21　審計署*建議*醫務衞生局局長應：

(a) 與機構 A 合作，進一步制訂措施鼓勵長者參與 (例如加強向長者宣傳長者牙科服務資助項目的好處，以及釋除他們對參與該項目的疑慮)；

(b) 確保長者牙科服務資助項目申請人的資格檢查機制涵蓋所有資格準則 (例如日後資格準則有所擴展)；

(c) 考慮向市民公布參與長者牙科服務資助項目的牙醫／牙科診所名單 (例如在機構 A 就該項目設立的網站上公布)；及

(d) 要求機構 A 向服務單位提供指引，訂明為沒有表明屬意牙醫／牙科診所的申請人向牙醫預約診期的做法，並就預約有關診期所作的考量妥為備存記錄。

政府的回應

4.22　醫務衞生局局長同意審計署的建議。

管理和監察服務提供者和推行機構

需要加強鼓勵服務提供者參與長者牙科服務資助項目

4.23　根據服務協議，機構 A 須聯絡牙醫／牙科診所和非政府機構，邀請其參與長者牙科服務資助項目。截至 2023 年 12 月 31 日，該項目的服務提供者包括 706 名私家牙醫、65 間非政府機構牙科診所 (有 105 名牙醫)、172 間長者／社區中心和 81 支由非政府機構營運的社署家居照顧服務隊。

4.24　醫衞局表示，該局定期與機構 A 檢視參與該項目的牙醫人數。機構 A 亦承諾招募牙醫參與長者牙科服務資助項目 (註 50)。審計署分析了 2018 至 2023 年期間本港在職私營牙醫 (見第 3.36(a) 段註 36) 參與長者牙科服務資助項目的百分比。有關結果顯示於表二十二。

表二十二

參與長者牙科服務資助項目的牙醫人數
(2018 至 2023 年)

截至 12 月 31 日	本港在職 私營牙醫人數 (a)	參與長者牙科 服務資助項目的 牙醫人數 (b)	牙醫參與 長者牙科服務 資助項目的百分比 (c)=(b)÷(a)×100%
2018 年	1 843	634	34%
2019 年	1 892	663	35%
2020 年	1 920	671	35%
2021 年	1 980	681	34%
2022 年	2 055	718	35%
2023 年	2 141	811	38%

資料來源：審計署對衞生署和機構 A 記錄的分析

註 50：*機構 A 表示，該機構一直透過以下途徑向牙醫宣傳長者牙科服務資助項目：在其會訊發布項目的最新資訊；每月為有興趣參與項目的牙醫舉辦簡介會，講解項目的運作流程和要點；以及在每年一度的香港國際牙科博覽暨研討會設置攤位。*

4.25　另一方面，審計署留意到，在 2018–19 至 2022–23 年度期間，退出長者牙科服務資助項目的牙醫人數由 1 名增至 18 名，然後在 2023–24 年度 (截至 2023 年 12 月) 減至 7 名。擬退出該項目的牙醫須向項目辦公室提交通知書 (即以標準範本形式)，但無須提供退出理由)(註 51)。

4.26　雖然參與長者牙科服務資助項目的牙醫人數在過去數年有所增加，但截至 2023 年 12 月 31 日，有關人數約佔本港在職私營牙醫人數的 38%。隨着長者牙科服務資助項目有所優化 (見第 4.44 段)，預計受惠人數會增加。為應付增加的需求，醫衞局需要與機構 A 合作，加強鼓勵牙醫參與長者牙科服務資助項目。此外，為方便評估長者牙科服務資助項目，機構 A 宜向牙醫收集退出該項目的原因 (例如要求牙醫在通知書內提供相關資料)。

需要加快處理長期未完成處理的個案

4.27　發還費用申請由服務提供者向機構 A 提交，主要包括服務單位的行政費用，以及牙醫／牙科診所的牙科費用 (註 52)。根據機構 A 向牙醫／牙科診所發出的指引，申請發還牙科費用的表格須於為受惠人鑲配假牙後 4 個月內提交項目辦公室 (註 53)。項目辦公室會核實發還費用申請，並每月兩次安排直接向服務提供者 (例如牙醫／牙科診所) 付款 (見第 4.5(e) 段)。機構 A 表示，審核申請工作會在服務提供者提交申請表格後即展開。在審核過程中，項目辦公室或需要聯絡服務提供者，以確認／核實資料、要求他們提供解釋和／或證明文件，以及在有需要時作更正。在一般情況下，如所有資料經核對無誤，發還費用需時約 2 至 4 個月。

註 51： *機構 A 表示，退出該項目的人數在 2019 冠狀病毒病疫情期間較多 (介乎 18 名 (2022–23 年度) 至 24 名 (2020–21 年度) 不等)。雖然退出的原因無須在通知書內述明，但從日常與牙醫／牙科診所的接觸了解到，退出該項目的主要原因是：*

(a) 忙於處理自己的病人而分身不暇；

(b) 個人理由 (例如移民和患病)；及

(c) 避免申請發還費用涉及的行政工作。

註 52： *截至 2023 年 12 月 31 日，每名受惠人的最高資助額包括行政費用 50 元、轉介費用 50 元、牙科費用 27,335 元，以及陪診費用每小時 70 元。牙科服務項目的服務費用上限是參照綜援牙科治療費用津貼而定，而有關津貼水平經諮詢衞生署而釐定。*

註 53： *機構 A 的指引並無就鑲配假牙訂明完成牙科診療的時限。機構 A 表示，完成時間平均約為 3 個月。*

4.28　審計署留意到，在機構 A 的財務報告中，尚未完成處理的申請發還費用個案分為兩類，以便監察，而截至 2023 年 12 月 31 日 (見表二十三)：

(a) 已從牙醫／牙科診所收到申請表格的個案 (即完成牙科診療後) 中，有 533 宗 (4%) 個案由長者牙科服務資助項目申請日期起計的相隔時間逾 1.6 年；及

(b) 尚未從牙醫／牙科診所收到申請表格的個案中，有 654 宗 (5%) 個案由長者牙科服務資助項目申請日期起計的相隔時間逾 1.6 年。

表二十三

尚未完成處理的申請發還費用個案案齡分析
(2023 年 12 月 31 日)

長者牙科服務資助項目申請日期	由申請日期起計的相隔時間 (註 2) (年)	收到申請表格的個案數目		總計
		已收到	尚未收到	
2015 年 5 月 30 日至 2016 年 5 月 31 日 (註 1)	>7.6 至 8.6	24	3	27
2016 年 6 月 1 日至 2018 年 5 月 31 日	>5.6 至 7.6	533 (4%) 11	654 (5%) 18	1 187 (4%) 29
2018 年 6 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日	>3.6 至 5.6	40	58	98
2020 年 6 月 1 日至 2022 年 5 月 31 日	>1.6 至 3.6	458	575	1 033
2022 年 6 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日	≤1.6	13 407	12 023	25 430
	總計	13 940	12 677	26 617

資料來源：審計署對機構 A 記錄的分析

註 1： 機構 A 表示，所有申請日期在 2015 年 5 月 29 日或之前的個案已完成發還費用工作。

註 2： 機構 A 表示，相隔的時間包括由申請至首次診期的時間，以及完成牙科診療、牙醫／牙科診所提交申請表格、核實申領資料，以及安排發放費用所用的時間。

附註：有關分析是基於機構 A 為進行預算所編製的財務報告。報告期於每年 6 月 1 日開始，以配合綜援計劃下可獲牙科治療費用津貼的牙科治療項目津貼上限的調整 (見第 4.27 段註 52)。

4.29 審計署審查了 200 宗長期未完成處理的個案 (即由長者牙科資助項目申請日期起計的相隔時間逾 1.6 年；100 宗已收到申請表格的個案和 100 宗尚未收到申請表格的個案) 發現：

(a) ***已從牙醫／牙科診所收到申請表格*** 機構 A 表示，在一般情況下，如所有資料經核對無誤，發放費用需時約 2 至 4 個月 (見第 4.27 段)。在審查的 100 宗個案中：

(i) 有 73 宗 (73%) 個案超過 4 個月 (由收到申請表格當日起計) 尚未完成處理，介乎 123 至 2 984 天不等 (即約 8.2 年)，平均為 771 天 (即約 2.1 年)；及

(ii) 該 73 宗個案中有 48 宗 (66%) 未有把處理時間長的原因或跟進行動 (例如聯絡牙醫／牙科診所索取補充資料) 記錄在案；及

(b) ***尚未從牙醫／牙科診所收到申請表格*** 根據機構 A 向牙醫／牙科診所發出的指引，牙醫／牙科診所如在最後一次診期的 3 個月後無法聯絡到受惠人，便可申請發還費用。就審查的 100 宗個案而言，審計署留意到：

(i) 項目辦公室已就 54 宗 (54%) 個案採取跟進行動 (例如聯絡牙醫／牙科診所查詢個案狀況)。不過，部分個案在首次診期後平均約 1 年才採取跟進行動 (註 54)；及

(ii) 至於其餘 46 宗 (46%) 個案，未有證據顯示項目辦公室曾採取跟進行動。

4.30 審計署留意到，機構 A 的審核付款指引並未就長期未完成處理的個案訂明採取跟進行動的時限。為改善付款程序和利便監察服務提供的情況，審計署認為醫衞局需要要求機構 A 加強監察長期未完成處理的個案，包括就跟進行動和相關時限制訂指引，以及追蹤長期未完成處理個案的治療狀況。

需要繼續採取措施監察推行機構的表現

4.31 自長者牙科服務資助項目推出後，政府一直委託機構 A 為推行機構 (註 55)，並於 2012 年簽訂服務協議 (見第 4.4 段註 41)。根據該服務協議，機構 A 須履行的

註 54：*項目辦公室採取跟進行動與首次診期相隔的時間平均為 362 天。然而，由於項目辦公室並沒有該等個案狀況的現成資料 (例如治療是否仍在進行或已完成)，審計署未能確定項目辦公室有否適時採取跟進行動。*

註 55：*前關愛基金督導委員會 (見第 4.2 段註 38) 於 2012 年 2 月通過委託機構 A 為長者牙科服務資助項目的推行機構；機構 A 為本地非牟利專業團體，絕大部分本地註冊牙醫都是其會員。因此，該局沒有邀請其他機構推行該項目。*

工作包括每月向醫衞局提交管理報告以作監察，當中應載列統計資料 (例如已完成或進行中的個案數目，以及受惠人概況，包括性別和年齡組別)。

4.32 審計署的審查發現機構 A 沒有向醫衞局提交 2018 年 8 月至 2023 年 11 月期間的每月管理報告。

4.33 醫衞局於 2023 年 12 月至 2024 年 2 月期間回應審計署的查詢時表示：

(a) 機構 A 已於 2023 年 12 月和 2024 年 1 月提交 2018 年 8 月至 2023 年 11 月期間的每月管理報告。自此，該機構亦按月提交管理報告 (例如 2023 年 12 月的管理報告已於 2024 年 1 月 2 日提交醫衞局)；

(b) 雖然 2018 年 8 月至 2023 年 11 月期間並沒有提供每月管理報告，但是，機構 A 已定期 (每季或每半年) 匯報主要的統計資料，以供醫衞局向扶貧委員會提交進度報告；及

(c) 長者牙科服務資助項目的推行情況受到扶貧委員會和關愛基金專責小組有效而持續的監察 (見第 4.2 段註 38)，而醫衞局會就推行進度提交報告，當中包括項目的統計資料和財務狀況。

4.34 審計署認為，醫務衞生局需要繼續採取措施，監察長者牙科服務資助項目推行機構的表現，包括確保他們如期提交管理報告。

管理服務協議方面有可予改善之處

4.35 自 2012 年與機構 A 簽訂服務協議後 (見第 4.4 段註 41)，當局曾發出補充協議／修訂函件，以擴展該項目的範圍、更改資助額上限或延長該項目的服務期 (見附錄 C)。服務單位及牙醫／牙科診所須向機構 A 登記，並遵守有關協議／修訂函件所載的條款和條件，才可成為長者牙科服務資助項目的服務提供者。

4.36 ***需要在服務協議加入維護國家安全的條款*** 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》已於 2020 年 6 月 30 日實施。該法訂明，維護國家安全是香港特別行政區的憲制責任。審計署審查了有關服務協議和補充協議／修訂函件 (最新一份於 2023 年 12 月發給機構 A)，留意到當中並無有關維護國家安全的具體條款。

4.37 ***需要適時發出補充函件*** 扶貧委員會不時因應關愛基金專責小組的建議，通過對長者牙科服務資助項目作出的改動和優化措施。根據有關服務協議，雙方同意服務規格須予修訂，以便與扶貧委員會批准就該項目作出的修訂一致。政府須以書面通知推行機構任何此等修訂和相應改動。推行機構同意接納上述通知作為政府通知的上述修訂和相應改動的證據。

4.38 審計署審查了在 2013 年 5 月至 2023 年 12 月期間發出的補充函件，留意到扶貧委員會通過有關修訂至醫衞局發出補充函件的相隔時間，介乎 8 至 376 天不等 (平均為 122 天)。

4.39 醫衞局表示，政府已取得機構 A 同意，如長者牙科服務資助項目有任何已獲扶貧委員會通過的修訂，無須特別就有關修訂尋求機構 A 的同意，而雙方亦不需要就此簽訂任何進一步協議或其他書面形式的文書。儘管如此，醫衞局亦已向機構 A 發出補充函件，證明作出了有關修訂。審計署備悉醫衞局的意見，但認為醫衞局需要加快發出補充函件，方為良好管理做法。

4.40 審計署認為，醫衞局需要加強管理與推行機構簽訂的服務協議，包括加入有關維護國家安全的具體條款，以及在扶貧委員會通過對長者牙科服務資助項目作出的修訂後加快發出補充函件。

審計署的建議

4.41 **審計署*建議*醫務衞生局局長應：**

(a) **與機構 A 合作，加強鼓勵牙醫參與長者牙科服務資助項目，並向牙醫收集退出該項目的原因 (例如要求牙醫在通知書內提供相關資料)；**

(b) **要求機構 A 加強監察長期未完成處理的個案，包括就跟進行動和相關時限制訂指引，以及追蹤長期未完成處理個案的治療狀況；**

(c) **繼續採取措施，監察長者牙科服務資助項目推行機構的表現，包括確保他們如期提交管理報告；及**

(d) **加強管理與推行機構簽訂的服務協議，包括加入有關維護國家安全的具體條款，以及在扶貧委員會通過對長者牙科服務資助項目作出的修訂後加快發出補充函件。**

政府的回應

4.42　醫務衞生局局長同意審計署的建議。

未來路向

4.43　醫衞局表示，長者牙科服務資助項目的受惠人應為已失去全部或部分牙齒，或有牙患和進食或咀嚼困難的人士。雖未有明確定為項目目標，然而鑲配活動假牙的目的應為改善進食和咀嚼。

4.44　工作小組中期報告 (見第 1.12 段) 指出，約 10% 長者牙科服務資助項目使用者指鑲配活動假牙並未能改善咀嚼或進食。工作小組認為宜檢討資助鑲配活動假牙的優先次序，以期更善用有限的資源。就此，中期報告指出，長者牙科服務資助項目下鑲配活動假牙的基本要求會被取消，讓更多合資格長者即使不申請鑲配活動假牙亦可接受預防性牙科服務 (例如牙齒檢查、洗牙、脫牙和補牙)，務求鼓勵長者及早發現和及早治療牙患，並盡可能保留真牙。醫衞局表示，預計這項優化措施會額外惠及 88 630 名長者。長遠而言，醫衞局會配合保留真牙的政策目標，檢視只資助鑲配活動假牙個案的優先次序。

4.45　隨着受惠對象和服務範圍有所檢討，以及長者牙科服務資助項目服務範圍擴展，醫衞局在該項目推行優化措施時，需要考慮在本審計報告書所載的審計署意見和建議。

審計署的建議

4.46　**審計署*建議*醫務衞生局局長在長者牙科服務資助項目推行優化措施時，應考慮在本審計報告書所載的審計署意見和建議。**

政府的回應

4.47　醫務衞生局局長同意審計署的建議，並表示鑲配活動假牙這種治療方法，是為了應對失去牙齒這種末期牙患情況，為此，工作小組認為應檢討資助鑲配活動假牙的優先次序，以期更善用有限的資源，而把重點放於檢查牙齒和洗牙等基層牙科服務上，更為恰當。長遠而言，醫衞局會配合保留真牙的政策目標，檢視只資助鑲配假牙個案的優先次序。

附錄 A

(參閱第 1.4、2.2 段及第 2.4 段註 16)

設有牙科街症服務的政府牙科診所一覽表

設有牙科街症服務的政府牙科診所		服務時段 (註 1)	籌額上限 (註 2) (數目)
港島			
1.	堅尼地城社區綜合大樓牙科診所	星期一上午	84
		星期五上午	84
九龍			
2.	九龍城牙科診所	星期一上午	84
		星期四上午	42
3.	觀塘牙科診所	星期三上午	84
新界			
4.	荃灣牙科診所	星期二上午	84
		星期五上午	84
5.	元朗政府合署牙科診所	星期二上午	42
		星期五上午	42
6.	粉嶺健康中心牙科診所	星期二上午	50
7.	方逸華牙科診所 (註 3)	星期四下午	42
8.	大埔王少清牙科診所	星期四上午	42
9.	仁愛牙科診所 (註 3)	星期三上午	42
離島			
10.	長洲牙科診所	每月第一個 星期五上午	32
11.	大澳牙科診所	每月第二個 星期四上午	32

資料來源：衞生署的記錄

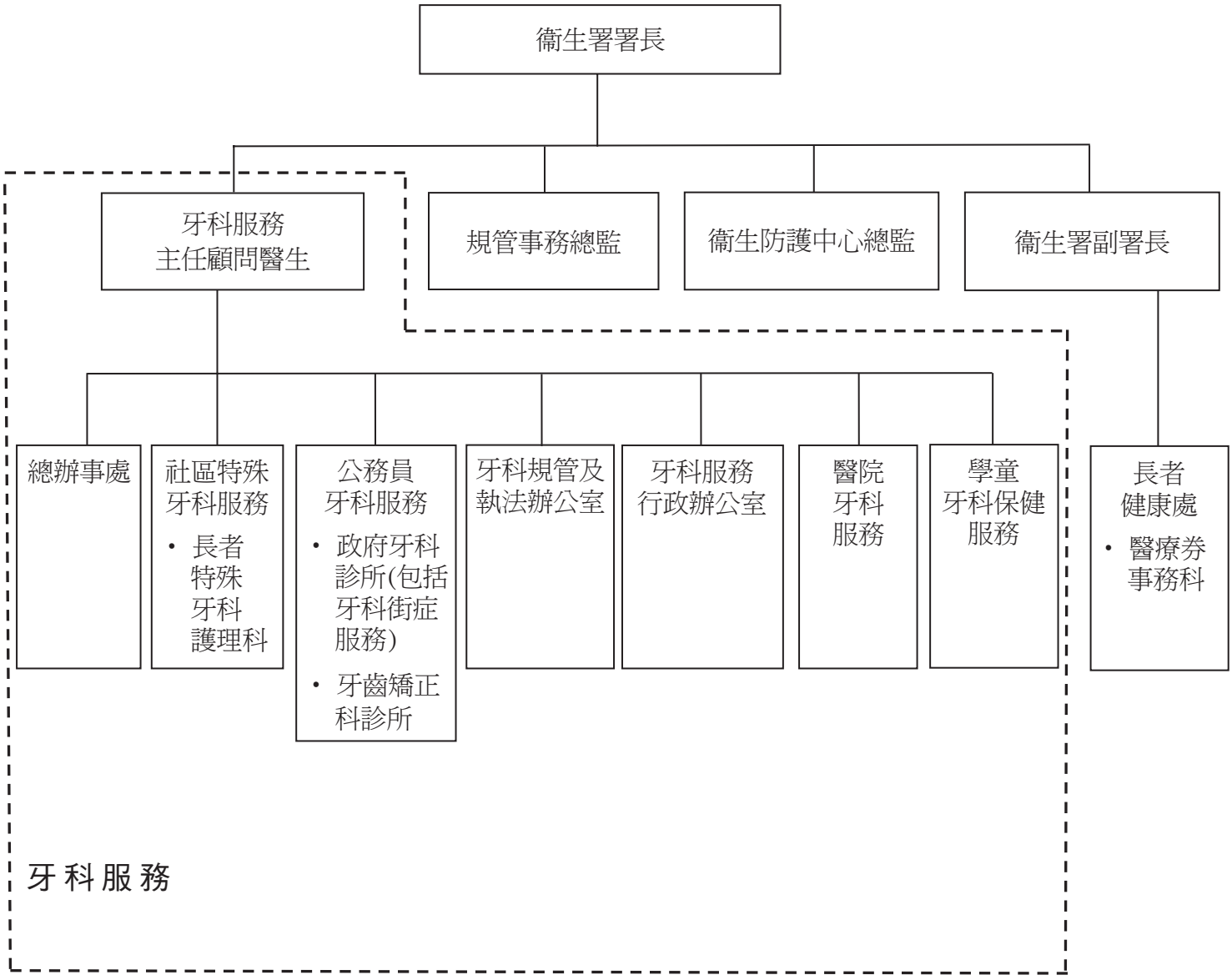
註 1：「上午」服務時段由上午 8 時 45 分至下午 1 時止，「下午」服務時段由下午 1 時 30 分至 5 時止。

註 2： 衞生署表示，由於 2019 冠狀病毒病疫情及人手不足，籌額自 2020 年 1 月起減少了 25% 或 50%。

註 3： 方逸華牙科診所和仁愛牙科診所分別位於西貢和屯門。

附錄 B
(參閱第 1.14 段)

衞生署：
組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 12 月 31 日)



資料來源：衞生署的記錄

附錄 C

(參閱第 1.10、4.2 及 4.35 段)

長者牙科服務資助項目受惠資格和服務範圍的主要變動 (2012 年 9 月至 2023 年 12 月)

日期	受惠資格	服務範圍
2012 年 9 月 (長者牙科服務資助項目推出)	在 2011 年 12 月 31 日 (即截算日期) 正在接受社署資助的家居照顧服務 (即改善家居及社區照顧服務和綜合家居照顧服務) 的長者	– 口腔檢查 – 上顎及下顎假牙 – 洗牙 – 補牙 – 脫牙
2013 年 6 月	家居照顧服務的截算日期延至 2012 年 12 月 31 日	——
2013 年 10 月	——	新增： – X 光檢查
2014 年 6 月	– 擴展至涵蓋正在使用社署資助的家務助理服務的長者 – 家居照顧服務的截算日期延至 2013 年 12 月 31 日	——
2014 年 12 月	取消截算日期要求	
2015 年 9 月	擴展至涵蓋年滿 80 歲的長者生活津貼受惠人	
2016 年 10 月	擴展至涵蓋年滿 75 歲的長者生活津貼受惠人	
2017 年 7 月	擴展至涵蓋年滿 70 歲的長者生活津貼受惠人	
2019 年 2 月	擴展至涵蓋年滿 65 歲的長者生活津貼受惠人	
2020 年 9 月	家務助理服務停止運作	
2021 年 7 月	擴展至容許年滿 75 歲於 5 年前或更早之前曾接受該項目服務的長者作第二次申請	新增： – 移除牙橋／牙冠 – 根管治療

資料來源：審計署對醫衞局記錄的分析

第 3 章

教育局
香港資優教育學苑

資優教育

香港審計署
二零二四年三月二十八日

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

《審計署署長第八十二號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：https://www.aud.gov.hk)。

審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

電話：(852) 2867 3423
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

資優教育

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.13

審查工作　1.14
政府和香港資優教育學苑的整體回應　1.15
鳴謝　1.16

第 2 部分：識別資優學生和發展其才能　2.1

識別資優學生以提供校外支援　2.2 – 2.26
審計署的建議　2.27 – 2.28
香港資優教育學苑的回應　2.29
政府的回應　2.30
資優學生課程　2.31 – 2.38
審計署的建議　2.39
香港資優教育學苑的回應　2.40
其他課程及服務　2.41 – 2.51
審計署的建議　2.52
香港資優教育學苑的回應　2.53

第 3 部分：香港資優教育學苑的管治和行政事宜　3.1

維護國家安全　3.2 – 3.5
審計署的建議　3.6
香港資優教育學苑的回應　3.7
衡量服務表現　3.8 – 3.10
審計署的建議　3.11
香港資優教育學苑的回應　3.12

段數

機構管治 3.13 – 3.16
審計署的建議 3.17
香港資優教育學苑的回應 3.18
行政事宜 3.19 – 3.27
審計署的建議 3.28
香港資優教育學苑的回應 3.29

第 4 部分：教育局支援資優教育的措施 4.1 – 4.2

專業發展課程 4.3 – 4.5
審計署的建議 4.6
政府的回應 4.7
資優教育學校網絡計劃 4.8 – 4.11
審計署的建議 4.12
政府的回應 4.13
教育資源 4.14 – 4.20
審計署的建議 4.21
政府的回應 4.22
校外進階學習課程 4.23 – 4.43
審計署的建議 4.44
政府的回應 4.45

附錄 **頁數**

A： 香港資優教育學苑：組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 12 月 31 日) 59

B： 教育局：組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 12 月 31 日) 60

資優教育

摘要

1. 加強資優教育對培育資優學生，豐富本港的人才庫及增強香港的競爭力至為重要。以教育局局長為首的教育局，負責制訂和推行香港的資優教育政策。香港資優教育學苑 (學苑) 與教育局携手合作，提供資優教育服務。學苑在 2008 年以無股本擔保有限公司的形式成立，並在 2017 年成為獲教育局資助的非牟利機構。立法會財務委員會在 2016 年批准開立一筆新承擔額，以成立資優教育基金。資優教育基金提供撥款，用以支持學苑的營運，並為本港的資優學生提供校外進階學習課程。教育局常任秘書長法團擔任基金的受託人。資優教育基金由成立至 2023 年，獲批撥款總額為 22 億元。審計署最近就教育局和學苑推行資優教育的工作進行審查。

識別資優學生和發展其才能

2. ***學員申請情況並不踴躍*** 學苑採用學員制，於香港的學校就學的 10 至 18 歲資優學生可申請成為學員，享用學苑提供的課程和服務。資優學生可循 5 個途徑成為學苑學員，即學校提名、家長提名、尖子培育計劃、網上資優課程和校長提名。審計署審查了在 2018/19 至 2022/23 學年期間接獲的學員申請，發現：(a) 在該段期間，沒有透過學校提名或校長提名途徑提名學生成為學苑學員的學校的整體百分比為 51%，每年介乎 48% 至 53%。在該 5 個學年期間，1 103 所學校當中，有 347 所 (31%) 於整段期間均沒有提名學生；及 (b) 學苑接獲的學員申請大部分來自學校提名，每年介乎 88% 至 92%。從其他途徑接獲的申請的百分比偏低 (第 2.2、2.3 及 2.6 段)。

3. ***需要改善網上甄選課程*** 審計署審查了在 2018/19 至 2022/23 學年期間舉辦的網上甄選課程，發現：(a) 只有約半數獲提名學生完成網上甄選課程，介乎 2019/20 學年的 45% 至 2021/22 學年的 62%。該段期間的整體百分比為 56%；(b) 學苑表示，有些家長表示網上甄選課程的網上平台穩定性欠佳，以致學生未能於限時內完成課程的課末評估；及 (c) 截至 2022/23 學年，網上甄選課程的課末評估題目已使用超過 6 年。學苑的高級管理層於 2023 年 1 月的會議上曾討論題目或已外洩，以致這項評估工具未必可靠。然而，截至 2024 年 1 月，學苑仍未着手修訂評估題目。學苑表示，已於 2023 年 9 月開展發展項目，以制訂一套全新的識別工具，有

關項目預計於 2025 年 12 月或之前完成。審計署認為，學苑在推行全新的識別工具前，需要檢視現行的評估題目，並密切監察全新識別工具發展項目的進度 (第 2.9、2.11 及 2.12 段)。

4. ***學生檔案評審有可予改善之處*** 審計署審查了在 2022/23 學年學苑對全部 3 315 名學生進行學生檔案評審的紀錄，發現：(a) 儘管學苑備有關於給予整體評分的指引，但兩名甄選委員會成員並沒有按三項評估準則就每名學生作出評語，也沒有任何文件顯示如何得出有關評分；及 (b) 學苑並不經常遵從就學生檔案評審所發出的指引。有 579 宗邊緣個案並沒有文件證據顯示在獲得取錄前曾作重新檢視。全部 573 宗總分獲得 3 分的個案都沒有被拒絕，反而全數獲得取錄，但並沒有文件顯示箇中理據。此外，即使質素管理組建議拒絕 15 宗個案，但這些個案仍獲高級管理層取錄，並沒有任何文件證據顯示箇中理據 (第 2.15 段)。

5. ***部分學生以合格成績完成網上甄選課程後沒有進入下一階段*** 學生以合格成績完成網上甄選課程後，須進入學生檔案評審階段，方可成為學苑學員。在 2018/19 至 2022/23 學年期間，16 725 名學生以合格成績完成網上甄選課程，但當中的 1 101 名 (7%) 學生沒有進入學生檔案評審階段 (第 2.18 段)。

6. ***來自學校提名的學員申請成功率較低*** 審計署審查了在 2018/19 至 2022/23 學年期間從學校提名和家長提名途徑接獲的申請，發現：(a) 由學校提名的學生成為學員的成功率 (即每年介乎 11% 至 16%，平均為 13%)，較由家長提名的學生的成功率 (即每年介乎 27% 至 51%，平均為 33%) 為低；及 (b) 就網上甄選課程及學生檔案評審而言，由學校提名的學生的合格率遠低於由家長提名的學生 (第 2.20 段)。

7. ***學員與人口比率未達標*** 學苑訂立了學員與人口目標比率 (即學員數目除以 10 至 18 歲學生人口)。2018/19–2020/21 至 2020/21–2022/23 學年的三年工作計劃中訂立的目標比率為 2% 至 2.5%，而 2021/22–2023/24 及 2022/23–2024/25 學年的工作計劃中訂立的目標比率為 2.5%。審計署審查了 2018/19 至 2022/23 學年期間的學員與人口比率，留意到每年的比率均低於目標，介乎 1.6% 至 1.9% (第 2.24 及 2.25 段)。

8. ***並沒有就資優學生課程訂立目標完成率*** 根據政府與學苑簽訂的服務協議書，課程完成率是其中一項衡量學苑舉辦課程成效的表現指標。學苑須在每份工作計劃中就各項表現指標訂立每年的目標。然而，審計署發現，由 2021/22–2023/24 學年的工作計劃開始，學苑沒有再訂立其課程的目標完成率，亦沒有任何文件證據顯示不再就完成率訂立每年的目標的箇中理據 (第 2.31 及 2.32 段)。

9. ***部分資優學生課程的完成率偏低*** 審計署分析了學苑在2020/21至2022/23學年期間舉辦的課程的完成率。審計署發現部分課程的完成率偏低：(a) 在1 246項已舉辦的面授課程當中，26項 (2%) 的完成率低於50%；及 (b) 在108項已舉辦的網上課程當中，62項 (57%) 的完成率低於50% (第2.33段)。

10. ***需要提高家長課程的入讀率和完成率*** 審計署審查了在2021/22及2022/23學年舉辦的家長課程的入讀率，留意到：(a) 家長課程的平均入讀率由2021/22學年的81% (介乎10%至104%) 大幅下降至2022/23學年的57% (介乎8%至105%)；及 (b) 在2021/22學年舉辦的38項家長課程中的12項 (32%) 課程，以及在2022/23學年舉辦的31項家長課程中的13項 (42%) 課程，入讀率均低於50%。審計署亦審查了在2021/22及2022/23學年舉辦的家長課程的完成率，留意到在2021/22學年舉辦的38項家長課程中的6項 (16%) 課程，以及在2022/23學年舉辦的31項家長課程中的5項 (16%) 課程，完成率均低於50% (第2.42及2.43段)。

11. ***需要縮短諮詢及評估環節的輪候時間*** 截至2023年12月31日，在2021/22和2022/23學年支援熱線接獲並已獲學苑回應的162宗服務要求中，118宗 (73%) 需要安排諮詢或評估環節。審計署分析了諮詢或評估環節的輪候時間 (即提出服務要求當日與諮詢或評估環節日期相隔的時間)。審計署發現，諮詢及評估環節的輪候時間頗長，介乎0至362天 (平均為85天)。在118個諮詢和評估環節中，17個 (14%) 的輪候時間超過180天 (第2.47段)。

香港資優教育學苑的管治和行政事宜

12. ***需要加強維護國家安全的相關措施*** 根據教育局向資助學校發出的《學校行政手冊》，學校各級人員應發揮各自的職能，共同合作，致力促進學校有效落實和推行維護國家安全的措施。教育局基於維護國家安全的目的，已向提供完整課程的公營學校發出採購程序指引。根據指引，學校應在其報價／招標文件中加入具體條款，列明基於國家安全而容許學校取消供應商的資格和終止相關合約。雖然教育局發出的指引並不涵蓋學苑，但學苑維護國家安全的責任，與公營學校在這方面的責任同樣重要。審計署留意到截至2024年1月，學苑未曾制訂或推行維護國家安全的具體措施 (第3.2至3.4段)。

13. ***部分表現指標並沒有訂立目標*** 教育局表示，學苑應就服務協議書載列的表現指標訂立目標，並納入其三年工作計劃內。審計署檢視了學苑2023/24–2025/26

學年的三年工作計劃，發現服務協議書載列的 19 項表現指標有以下情況：(a) 其中 15 項 (79%) 指標並沒有在工作計劃內提及，亦沒有訂立目標；(b) 其中 1 項 (5%) 指標在工作計劃內訂立了量化目標，但沒有提及達致該目標的時限；及 (c) 至於其餘 3 項 (16%) 指標，均在工作計劃內訂立了量化目標及達致該等目標的時限 (第 3.8 及 3.9 段)。

14. ***未有按時向董事局成員發出會議通知和會議文件*** 審計署審查了學苑在 2020/21 至 2022/23 學年期間舉行的 9 次董事局會議，發現該 9 次會議中：(a) 有 8 次 (89%) 會議並無按照規定的時限在會議日期前最少 10 個工作天送達會議通知，延遲的時間介乎 1 至 3 天 (平均為 1.5 天)；及 (b) 有 3 次 (33%) 會議並無按照規定的時限在會議日期前最少 5 個工作天送達會議文件，每次均延遲 1 天 (第 3.15 段)。

15. ***需要改善與性罪行定罪紀錄查核相關的措施*** 學苑的《機構管治手冊》訂明所有新聘僱員必須接受性罪行定罪紀錄查核。學苑與服務供應商簽訂的合約訂明，供應商派遣到學苑提供服務的所有準僱員，均須接受性罪行定罪紀錄查核，且不得有性罪行定罪紀錄。審計署審查了在 2019/20 至 2022/23 學年期間，學苑對 36 名新聘僱員進行性罪行定罪紀錄查核的紀錄，發現該 36 名僱員中：(a) 有 8 名 (22%) 僱員的性罪行定罪紀錄查核結果的日期遠早於入職日期，時間多於 180 天 (介乎 204 至 360 天，平均為 238 天)。並無紀錄顯示學苑曾在該些僱員到任前取得最新的查核結果；及 (b) 另有 8 名 (22%) 僱員在到任後才取得查核結果。當中 3 名 (8%) 僱員在到任後 49 至 55 天 (平均為 51 天) 才取得查核結果。此外，審計署審查了 20 項在 2021/22 學年完成的課程紀錄，發現就全部 20 項 (100%) 課程，學苑均沒有向服務供應商查證其是否已符合有關性罪行定罪紀錄查核的規定 (第 3.20 至 3.22 段)。

16. ***需要確保僱員遵守利益申報的規定*** 根據學苑的指引，新聘僱員須在到任時提交利益申報。審計署審查了在 2019/20 至 2022/23 學年期間 36 名新聘僱員提交利益申報的紀錄，發現有 9 名 (25%) 新聘僱員在到任日期之後才提交利益申報，延遲了 1 至 85 天 (平均為 19 天)，其中 2 名 (6%) 新聘僱員更在到任後逾 30 天才提交申報 (第 3.24 段)。

教育局支援資優教育的措施

17. ***需要提升部分專業發展課程的出席率*** 審計署審查了教育局在 2018/19 至 2022/23 這 5 個學年期間舉辦的 883 個資優教育專業發展課程 (當中 364 個為所有

學校而設，另外519個為目標學校而設) 紀錄，發現：(a) 個別課程的取錄率介乎5%至290%，平均為96%。就364個為所有學校而設的課程，189個 (52%) 課程超額報讀；及 (b) 為所有學校而設的課程的完成率 (介乎49%至100%，平均為78%)，較為目標學校而設的課程的完成率 (介乎89%至100%，平均為99.9%) 為低。此外，為所有學校而設的課程的完成率有下降趨勢，由2018/19學年的84%下降至2022/23學年的69% (第4.4段)。

18. ***需要鼓勵學校參與資優教育學校網絡計劃*** 審計署審查了在2019/20至2023/24學年期間參與資優教育學校網絡計劃的中小學數目，發現在約1 200所學校中，每年有介乎29(3%) 至87所 (7%) 學校參與該計劃 (平均為56所 (5%))。上述期間參與該計劃的學校累計總數為151所 (13%)(第4.9段)。

19. ***校外進階學習課程獲批資助的申請主要來自專上院校*** 審計署審查了教育局在2019/20至2022/23學年期間就校外進階學習課程接獲的資助申請，發現來自專上院校以外機構的申請百分比偏低：(a) 在接獲的143宗申請中，69宗 (48%) 來自專上院校，37宗 (26%) 來自非政府機構，以及19宗 (13%) 來自科技企業。沒有接獲來自專業團體的申請；及 (b) 在獲批的42宗申請中，34宗 (81%) 來自專上院校。獲批申請中，來自專上院校以外的合資格機構所佔的百分比偏低，介乎2019/20學年的0%至2022/23學年的27% (平均為16%)。此外，審計署審查了在2019/20至2022/23學年期間獲教育局邀請申請校外進階學習課程資助的準課程提供機構的名單，發現每年只有少數專業團體、科技企業和非政府機構獲得邀請，數目介乎0至11間 (第4.25及4.26段)。

20. ***逾期提交財務報表和報告*** 審計署審查了校外進階學習課程的課程提供機構在2019年9月至2024年1月期間提交財務報表和報告的紀錄，發現：(a) 31份財政總結報告中的18份 (58%) 報告，以及31份總結報告中的12份 (39%) 報告均逾期提交。財政總結報告的逾期日數介乎2至134天 (平均為34天)，總結報告的逾期日數亦是介乎2至134天 (平均為34天)；及 (b) 62份中期財政報告中的10份 (16%) 報告，以及60份進度報告中的8份 (13%) 報告均逾期提交。中期財政報告的逾期日數介乎1至43天 (平均為12天)，進度報告的逾期日數介乎1至41天 (平均為12天)(第4.31段)。

21. ***需要改善觀課*** 審計署審查了教育局就31個於2019年9月至2023年9月期間完結的校外進階學習課程所進行的92次觀課，發現觀課次數、記錄觀課結果的模式和觀課後的跟進行動並不一致：(a) 教育局對每個課程進行的觀課次數並不

一致，介乎 1 至 7 次，平均為 3 次；(b) 61 次 (66%) 的觀課紀錄只有學生上課的照片 (即沒有書面紀錄顯示觀課人員所作出的意見)；在 1 次 (1%) 觀課中，收納了課程提供機構發出的新聞稿作為紀錄 (即沒有書面紀錄顯示觀課人員所作出的意見)；及在 1 次 (1%) 觀課中，沒有備存觀課結果；及 (c) 就 74 次 (80%) 觀課，沒有紀錄顯示觀課所得的意見及／或看法已告知課程提供機構；及就全部 92 次觀課，沒有紀錄顯示教育局已採取行動，確保觀課所得的意見及／或看法已獲課程提供機構跟進 (第 4.32 段)。

22. ***需要確保課程提供機構遵從性罪行定罪紀錄查核的規定*** 自 2022/23 學年起，教育局規定課程提供機構在課程第一節之前提交有關性罪行定罪紀錄查核的確認通知。審計署審查了在 2022/23 學年獲批的 11 個校外進階學習課程的紀錄，發現就當中 10 個 (91%) 課程而言，課程提供機構沒有在課程第一節之前提交確認通知，而是在第一節的 17 至 144 天 (平均為 65 天) 後才提交確認通知 (第 4.41 及 4.42 段)。

審計署的建議

23. 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*** ：

(a) 香港資優教育學苑院長應聯同教育局局長：

識別資優學生和發展其才能

(i) 加強識別資優學生，包括針對部分學校在提名資優學生方面反應冷淡的情況採取措施，以及採取進一步措施推廣學校提名以外其他識別資優學生的途徑 (第 2.27(a) 段)；及

(ii) 鼓勵學校協助獲提名學生為甄選過程作好準備，並為學校提供適切支援，以助識別及提名資優學生成為學苑學員 (第 2.27(b) 及 (c) 段)；

(b) 香港資優教育學苑院長應：

識別資優學生和發展其才能

(i) 鼓勵學校協助學生完成網上甄選課程，並為學校、家長和學生提供適切的協助 (第 2.28(a) 段)；

(ii) 監察網上甄選課程課末評估的技術問題，並糾正所發現的技術問題 (第 2.28(c) 段)；

(iii) 在推行全新的識別工具前，檢視現行網上甄選課程課末評估的評估題目，並密切監察全新識別工具發展項目的進度 (第 2.28(d) 段)；

(iv) 要求甄選委員會成員根據三項評估準則提供評語和理據，以支持他們在學生檔案評審時所作的評分 (第 2.28(e) 段)；

(v) 確保遵從學苑就學生檔案評審發出的指引，任何偏離指引之處應基於充分理據並須備存文件記錄 (第 2.28(f) 段)；

(vi) 確保質素管理組的建議得到充分考慮，如取錄該組於學生檔案評審中建議拒絕的學生，須備存文件記錄箇中理據 (第 2.28(g) 段)；

(vii) 審慎處理修訂學生檔案評審中學生檔案的評估事宜，確保甄選標準一致，以識別出合適但才能未被發掘的學生並加以栽培 (第 2.28(h) 段)；

(viii) 找出學生以合格成績完成網上甄選課程後沒有進入學生檔案評審階段的原因，並針對有關原因採取適當行動跟進該等個案 (第 2.28(j) 段)；

(ix) 加強措施，使學員與人口比率達標 (第 2.28(m) 段)；

(x) 就學苑的資優學生課程的整體完成率訂立目標，並監察課程的完成率 (第 2.39(a) 及 (b) 段)；

(xi) 監察和提高家長課程的入讀率和完成率 (第 2.52(a) 段)；

(xii) 探討措施，以縮短諮詢及評估環節的輪候時間 (第 2.52(d) 段)；

香港資優教育學苑的管治和行政事宜

(xiii) 加強學苑就維護國家安全相關事宜的指導和管理，包括與學校行政和採購程序相關的措施 (第 3.6 段)；

(xiv) 就服務協議書載列的表現指標訂立目標 (第 3.11 段)；

(xv) 確保會議通知和會議文件在規定的時限內送達學苑全體董事局成員 (第 3.17 段)；

(xvi) 就遠早於到任前已進行性罪行定罪紀錄查核的新聘僱員，於其入職日期前取得最新的查核結果，並妥善備存紀錄 (第 3.28(a) 段)；

(xvii) 確保新聘僱員在到任前已進行性罪行定罪紀錄查核，以及向服務供應商查證其是否已符合服務合約內有關性罪行定罪紀錄查核的規定 (第 3.28(b) 及 (c) 段)；及

(xviii) 確保新聘僱員符合學苑指引內有關利益申報的規定 (第 3.28(d) 段)；及

(c) 教育局局長應：

教育局支援資優教育的措施

(i) 考慮重辦超額報讀的專業發展課程，以提供足夠名額滿足對課程的需求，並鼓勵已報讀專業發展課程的教師盡可能完成課程 (第 4.6(a) 及 (b) 段)；

(ii) 鼓勵學校參加資優教育學校網絡計劃 (第 4.12(a) 段)；

(iii) 加強鼓勵合資格機構申請開辦校外進階學習課程 (第 4.44(a) 段)；

(iv) 檢視準課程提供機構名單，以識別更多潛在課程提供機構，邀請他們申請開辦校外進階學習課程 (第 4.44(b) 段)；

(v) 確保校外進階學習課程的課程提供機構按時提交財務報表和報告 (第 4.44(c) 段)；

(vi) 改善校外進階學習課程的觀課 (第 4.44(d) 段)；及

(vii) 確保課程提供機構按規定在校外進階學習課程第一節之前提交有關性罪行定罪紀錄查核的確認通知 (第 4.44(f) 段)。

政府和香港資優教育學苑的回應

24. 教育局局長和香港資優教育學苑院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　***資優教育***　人力資源是香港最重要的資產，加強資優教育對培育資優學生，豐富本港的人才庫及增強香港的競爭力至為重要。以教育局局長為首的教育局，負責制訂和推行香港的資優教育政策。香港資優教育學苑 (學苑 ── 見第 1.9 段) 與教育局携手合作，提供資優教育服務。教育局表示，所有孩子都擁有多元智能，只要給予學習機會，他們就能盡展潛能。資優教育的任務是要有系統、有方向地發掘和培育資賦優異的學生，為他們提供適切的教育機會，使他們能夠在富彈性的教學方法和環境下，充分發揮個別潛能。

1.3　***資優的定義***　資優學生是指那些在以下一方面或多方面有突出成就或潛能的學生：

(a)　智力經測定屬高水平；

(b)　對某一學科有特強的資質；

(c)　有獨創性思考 (能夠提出創新而精闢詳盡的意見)；

(d)　在視覺和表演藝術 (例如繪畫、戲劇、舞蹈、音樂等) 方面特具天分；

(e)　有領導同輩的天賦才能；及

(f)　心理活動能力 (在競技、機械技能或體能的協調均有突出的表現)。

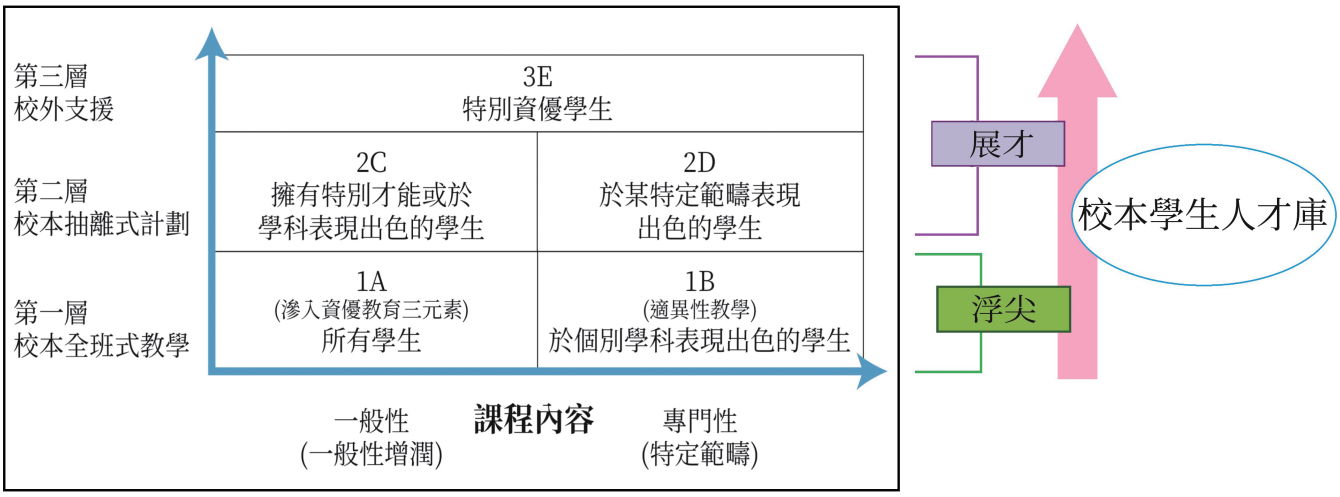
1.4　***識別資優學生和發展其才能的重要性***　教育局表示，如果沒有給予資優學生適切的關注及培育，他們的才能或會被忽視，以致無法盡展潛能。一個社會如果能夠有系統並全面地識別和發展孩子們的才能，必定可以發揮其人力資本的真正潛力。

1.5　***校本和校外資優教育***　教育局表示，培育多元智能是優質基礎教育的基本目標，也是所有學校的任務。資優教育應為優質教育的一環，學校均應照顧資優與非資優學生的基本學習需要。學校應在不同階段為資優學生提供富連貫性和多元化的教育活動。香港的資優教育採用融合模式，以照顧學生學習的多樣性。資優教育

的三層架構推行模式包括校本 (第一和第二層) 和校外 (第三層) 資優教育兩個部分，依次為第一層的「浮尖」至第二和第三層的「展才」(見圖一)：

圖一

三層架構推行模式下的校本和校外資優教育



資料來源：教育局的記錄

(a) ***校本資優教育*** 校本資優教育包括第一和第二層：

(i) ***第一層 (校本全班式教學)*** 第一層在一般課堂中運用教學策略，發掘學生在創造力、明辨性思考、解難或領導能力方面的潛能；及

(ii) ***第二層 (校本抽離式計劃)*** 第二層在校內為能力較高的學生提供專科或跨學科的抽離式培育計劃；及

(b) ***校外資優教育*** 第三層在校外為特別資優學生提供特定的專門訓練學習機會。

教育局表示，自 2023/24 學年 (註 1) 起，該局已加強推廣校本學生人才庫，鼓勵學校識別和培育資優學生，以及提名資優學生參與第三層的校外資優教育。

註 1： *除非另有註明，否則本報告內提及的所有年份 (例如 2023/24) 均指學年，學年由每年 9 月 1 日開始至翌年 8 月 31 日結束。*

1.6 ***在香港推行資優教育*** 教育局和學苑按照三層架構推行模式為學校、教師、學生和家長提供支援，支援措施包括：

(a) ***支援學校和教師的措施*** 教育局支援資優教育的措施包括：

(i) 專業發展課程；

(ii) 製作教育資源；及

(iii) 建立教師網絡作專業交流；及

(b) ***支援學生和家長的措施*** 教育局透過校外進階學習課程 (校外進階課程) 為學生提供資優教育支援，而學苑則為學生和家長提供各類課程和服務。

資優教育基金

1.7 ***成立基金和注資*** 香港特別行政區行政長官在 2016 年《施政報告》中公布成立資優教育基金，以培育更多資優學生，豐富本港的人才庫及增強香港的競爭力。2016 年 6 月，立法會財務委員會 (財委會) 批准開立一筆為數 8 億元的新承擔額，以作為資本成立資優教育基金，利用其投資收入發展資優教育。2018 年 10 月，財委會批准再向基金額外注資 8 億元，以促進資優教育的發展。為加強推廣資優教育，特別是與 STEAM (即科學、科技、工程、藝術及數學) 相關的範疇，立法會在 2023 年 5 月通過的《2023 年撥款條例》中，批准再向基金額外注資 6 億元。因此，獲批撥款總額為 22 億元。

1.8 ***資優教育基金的運用和管理*** 資優教育基金提供撥款，用以支持學苑的營運，並為本港的資優學生提供校外進階課程。基金會根據其信托契約所訂明的架構和要點妥善管理。教育局常任秘書長法團擔任基金的受託人，而資優教育諮詢委員會 (見第 1.13(b) 段) 則就基金的運用和管理向教育局局長提供意見。基金每年須向立法會提交經審計賬目。教育局常任秘書長作為管制人員，有責任確保基金的財政得以審慎管理。表一顯示基金在 2018–19 至 2022–23 財政年度 (註 2) 的收入和支出。

註 2： *資優教育基金的財政年度由每年 9 月 1 日開始至翌年 8 月 31 日結束。*

表一

資優教育基金的收入和支出
(2018–19 至 2022–23 財政年度)

	2018–19	2019–20	2020–21	2021–22	2022–23
	(千元)				
收入					
政府撥款	800,000	—	—	—	600,000
外匯基金存款的利息收入	38,486	55,381	70,571	86,217	70,983
其他利息收入	—	15	8	48	7,755
總計	838,486	55,396	70,579	86,265	678,738
支出					
批出撥款	40,133	41,653	59,258	62,307	69,864
總計	40,133	41,653	59,258	62,307	69,864

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

香港資優教育學苑

1.9 ***背景*** 學苑在 2008 年以無股本擔保有限公司的形式成立，共有 2 億元啓動資金，當中的 1 億元為一筆過政府撥款，另外 1 億元為私人捐款。學苑在 2017 年成為獲教育局資助的非牟利機構，其校舍位於沙田 (見照片一)。學苑在提供資優教育方面與教育局緊密合作，尤其是為中小學的特別資優學生策劃及推行校外資優教育服務。學苑除開辦增潤及進階學習課程外，亦為學員 (註 3) 提供專門和個人化學習課程。於 2023 年 12 月 31 日，學苑約有 8 000 名學員。

註 3： *學苑以學員制的形式為資優學生提供資優教育。*

照片一

學苑校舍

資料來源：學苑的記錄

1.10 ***機構管治*** 學苑的董事局為學苑的管治機構，負責決定學苑的業務方針、事務和業務政策。董事局有責任維護並適切和有效地運用政府資助，以及妥善保管學苑的資產和資源。於 2023 年 12 月 31 日，董事局共有 12 名成員，當中包括 5 個界別人士 (即大專院校人士、學校界別人士、商界人士、家長代表和心理學家)，各個界別至少有一名代表，以及兩名教育局代表為當然成員。董事局的成員由教育局常任秘書長提名。董事局轄下設有 4 個職能委員會，分別是財務及常務委員會、人才培育委員會、學校及學生服務委員會和研究委員會。學苑院長由董事局委任，負責執行董事局及其職能委員會的決定。根據與政府簽訂的服務協議書，學苑每年須向教育局提交業務計劃、預算案、年報和員工薪酬報告。學苑於 2023 年 12 月 31 日的組織架構圖摘錄載於附錄 A。

1.11 ***收入和支出*** 學苑在 2022–23 財政年度 (註 4) 的總收入為 5,140 萬元，主要來自 5,060 萬元 (98%) 的政府資助。同年，學苑的總支出為 5,210 萬元。於 2023 年 12 月 31 日，學苑共有 57 名員工。在 2018–19 至 2022–23 財政年度期間，學苑的員工開支由 3,030 萬元增加至 3,490 萬元，增加了 460 萬元 (15%)。表二顯示學苑在 2018–19 至 2022–23 財政年度期間的收入和支出。

註 4： *學苑的財政年度由每年 9 月 1 日開始至翌年 8 月 31 日結束。*

表二

學苑的收入和支出
(2018–19 至 2022–23 財政年度)

	2018–19	2019–20	2020–21	2021–22	2022–23
	(千元)				
收入					
課程收入	343	15	376	136	226
政府資助	36,369	38,821	41,903	46,251	50,557
捐款 (註)	4,874	3,982	6,432	—	—
其他收入	643	37	59	230	627
總計	42,229	42,855	48,770	46,617	51,410
支出					
課程開支	8,390	6,608	10,474	8,383	9,282
員工開支	30,251	31,888	32,342	32,515	34,947
行政費用	7,067	5,392	7,147	6,695	7,840
總計	45,708	43,888	49,963	47,593	52,069

資料來源：審計署對學苑記錄的分析

註：在 2018–19 至 2020–21 財政年度期間，學苑接受一所慈善信託的捐款，以在該段期間開辦一項課程。

教育局資優教育組

1.12　教育局課程支援分部轄下設有資優教育組，負責支援學校推行校本資優教育措施、為學生開辦資優教育課程、管理資優教育基金，以及聯同學苑確保資優教育課程的質素。資優教育組由總課程發展主任 (資優教育) 領導，並須向首席助理秘書長 (課程支援) 匯報。於 2023 年 12 月 31 日，資優教育組的編制共有 23 名全職員工 (包括 12 名公務員、9 名非公務員合約員工和 2 名資訊科技合約員工 (T 合約員工)) 和 1 名兼職非公務員合約員工。該組的人手共有 20 名全職員工 (包括 11 名公務員、7 名非公務員合約員工和 2 名 T 合約員工) 和 1 名兼職非公務員合約員工。教育局於 2023 年 12 月 31 日的組織架構圖摘錄載於附錄 B。

與資優教育相關的諮詢組織

1.13 為連繫相關的持份者，並尋求不同界別專家的支持以促進香港資優教育的發展，當局在 2003 年及 2017 年分別成立了兩個諮詢組織，即課程發展議會資優教育委員會和資優教育諮詢委員會：

(a) ***課程發展議會資優教育委員會*** 課程發展議會資優教育委員會在課程發展議會 (註 5) 轄下設立，負責就資優教育課程的政策和措施提供意見，尤其在學校層面栽培資優學生和教師培訓的支援措施方面，以配合資優學生的需要，讓其盡展潛能。於 2023 年 12 月 31 日，其成員包括主席、副主席和 16 名成員；及

(b) ***資優教育諮詢委員會*** 資優教育諮詢委員會就資優教育基金的運用和管理，香港資優教育的策略性發展，以及推動資優教育的新措施和項目，向教育局局長提出意見。於 2023 年 12 月 31 日，其成員包括主席、10 名非當然委員、4 名當然委員和 1 名秘書。教育局資優教育組兼任資優教育諮詢委員會的秘書處。

審查工作

1.14 2023 年 10 月，審計署就教育局和學苑推行資優教育的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a) 識別資優學生和發展其才能 (第 2 部分)；

(b) 學苑的管治和行政事宜 (第 3 部分)；及

(c) 教育局支援資優教育的措施 (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。

註 5： *課程發展議會是由香港特別行政區行政長官委任的獨立諮詢組織，負責就本港學校體制的課程發展事宜向政府提供意見。課程發展議會前稱課程發展委員會，最初在 1972 年成立。*

政府和香港資優教育學苑的整體回應

1.15　教育局局長和香港資優教育學苑院長歡迎是次審查工作，並整體上同意審計署的建議。他們表示：

(a)　感謝審計署檢視香港資優教育的推行情況；

(b)　教育局會繼續聯同學苑為學生提供高質素的資優教育，以豐富本港的人才庫及增強香港的競爭力；及

(c)　教育局和學苑會因應審計署的建議作出適當改善。

鳴謝

1.16　在審查工作期間，教育局和學苑人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：識別資優學生和發展其才能

2.1　本部分探討學苑在識別資優學生和發展其才能方面的工作，審查工作集中於下列範疇：

(a) 識別資優學生以提供校外支援 (第 2.2 至 2.30 段)；

(b) 資優學生課程 (第 2.31 至 2.40 段)；及

(c) 其他課程及服務 (第 2.41 至 2.53 段)。

識別資優學生以提供校外支援

2.2　***學員制***　學苑為特別資優學生提供校外資優教育服務。學苑採用學員制，於香港的學校就學的 10 至 18 歲資優學生可申請成為學員。除部分特定項目 (例如香港境外學習課程) 外，學苑學員均可免費享用學苑提供的課程和服務。學苑每年取錄約 2 000 名新學員。於 2023 年 12 月 31 日，學苑共有約 8 000 名學員。

2.3　***識別資優學生成為學苑學員的途徑***　資優學生可循 5 個途徑成為學苑學員 (見圖二)：

(a) ***學校提名***　學苑每年邀請所有中小學提名學生成為學苑學員，每所學校每年最多可提名 50 名學生 (不包括經由校長提名途徑獲得提名的學生 —— 見 (e))。獲提名的學生申請成為學苑學員，須通過網上甄選課程的甄選，再通過學生檔案評審；

(b) ***家長提名***　每年，家長可為其子女申請成為學苑學員。獲提名的學生申請成為學苑學員，須通過網上甄選課程的甄選，再通過學生檔案評審；

(c) ***尖子培育計劃***　在尖子培育計劃下，學苑邀請於各項有代表性的比賽和獎學金中有出色表現的適齡學生申請成為學苑學員。獲邀學生無須通過網上甄選課程，可直接進入學生檔案評審；

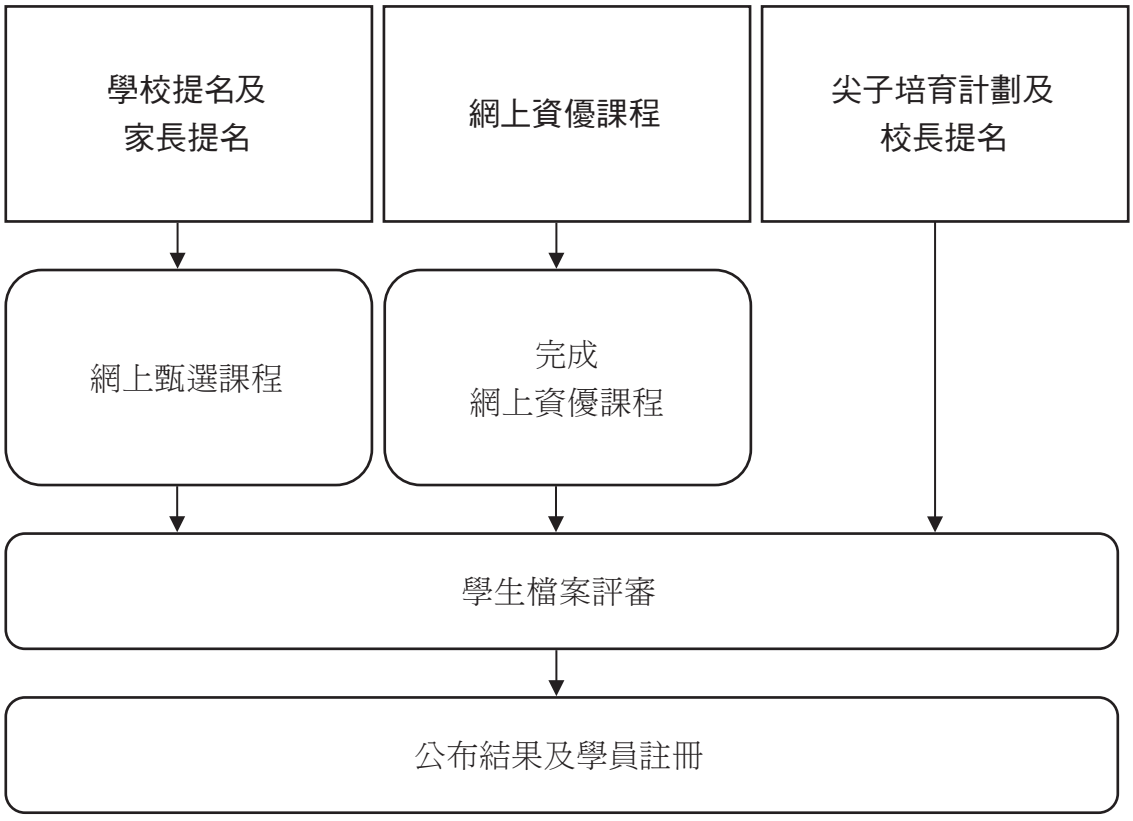
(d) ***網上資優課程***　學苑與教育局合辦網上資優課程，對象為小四至中六的資優／高能力學生，課程內容涵蓋天文學、地球科學、數學、古生物學和轉變中的香港經濟這 5 個範疇。適齡學生如果能夠完成任何一個課程並在課程的第三級別的測驗中取得合格成績，會獲邀申請成為

學苑學員。獲邀學生無須通過網上甄選課程，可直接進入學生檔案評審；及

(e) ***校長提名*** 學苑在 2022/23 學年增設校長提名的途徑，以取錄具有卓越領導力的學生。每所中學的校長每年可提名 1 名中二至中四的學生 (名額不計算在學校提名的途徑內 —— 見 (a))。獲邀學生無須通過網上甄選課程，可直接進入學生檔案評審。

圖二

識別資優學生成為學苑學員的 5 個途徑
(2023 年 12 月 31 日)



資料來源：審計署對學苑記錄的分析

2.4 在 2018/19 至 2022/23 學年期間，學苑接獲的學員申請宗數介乎 2019/20 學年的 9 590 宗至 2021/22 學年的 12 538 宗，而取錄的學員人數介乎 2020/21 學年的 1 520 名至 2022/23 學年的 2 145 名 (見表三)。

表三

學苑學員申請
(2018/19 至 2022/23 學年)

申請途徑	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
接獲的申請宗數					
學校提名	10 806 (92%)	8 648 (90%)	8 684 (89%)	11 027 (88%)	10 483 (89%)
家長提名	702 (6%)	777 (8%)	827 (8%)	1 272 (10%)	922 (8%)
尖子培育計劃	39 (1%)	47 (1%)	79 (1%)	67 (1%)	114 (1%)
網上資優課程	205 (1%)	118 (1%)	163 (2%)	172 (1%)	183 (1%)
校長提名	不適用 (校長提名於 2022/23 學年才引入)				120 (1%)
總計	11 752 (100%)	9 590 (100%)	9 753 (100%)	12 538 (100%)	11 822 (100%)
取錄的學員人數					
學校提名	1 438 (70%)	1 345 (75%)	1 038 (68%)	1 246 (67%)	1 487 (69%)
家長提名	361 (18%)	276 (15%)	243 (16%)	365 (20%)	252 (12%)
尖子培育計劃	39 (2%)	47 (3%)	78 (5%)	65 (4%)	112 (5%)
網上資優課程	201 (10%)	118 (7%)	161 (11%)	170 (9%)	180 (9%)
校長提名	不適用 (校長提名於 2022/23 學年才引入)				114 (5%)
總計	2 039 (100%)	1 786 (100%)	1 520 (100%)	1 846 (100%)	2 145 (100%)

資料來源：審計署對學苑記錄的分析

2.5 ***學員申請的評估*** 評估學員申請的過程涉及兩個階段，即網上甄選課程和學生檔案評審。經學校提名和家長提名途徑申請的學生須通過這兩個評估階段，而透過其他三個途徑申請的學生則只須通過學生檔案評審 (見第 2.3 段圖二)：

(a) ***網上甄選課程*** 網上甄選課程包括自學課程和課末評估，旨在核實學生的能力和測試學生對學習的熱忱和自律能力。每名學生均須修讀自學課程 (建議學習時數為 20 至 25 小時)，然後在 10 月至翌年 1 月期間

完成課末評估，評估限時60分鐘。學生必須以合格成績完成課末評估，才可進入下一階段的學生檔案評審；及

(b) ***學生檔案評審*** 學生須遞交其個人學生檔案，內容包括學校成績表、重要成就和創意作品等資料。學苑會根據學生檔案評估學生的能力、創造力和對學習的熱忱。

學員申請情況並不踴躍

2.6 審計署審查了在2018/19至2022/23學年期間接獲的學員申請，發現申請情況並不踴躍：

(a) ***部分學校沒有透過學校提名或校長提名途徑提名資優學生成為學員*** 審計署發現部分學校沒有透過學校提名或校長提名途徑提名資優學生申請成為學苑學員：

(i) ***每年約半數學校沒有提名資優學生成為學員*** 在該段期間，沒有透過學校提名或校長提名途徑提名學生成為學苑學員的學校的整體百分比為51%，介乎2021/22學年的48%至2018/19、2019/20和2020/21學年的53%。中學的數字略高於小學，詳情如下：

- ***小學*** 就小學而言，該5個學年期間的平均百分比為49%，介乎2022/23學年的46%至2019/20和2020/21學年的52%；及
- ***中學*** 就中學而言，該5個學年期間的平均百分比為53%，介乎2021/22學年的50%至2018/19學年的55%；及

(ii) ***部分學校在整段期間沒有提名任何學生*** 在2018/19至2022/23這5個學年期間，1 103所學校(包括593所小學和510所中學)當中，有347所(31%)於整段期間均沒有提名學生成為學苑學員；及

(b) ***從學校提名以外途徑接獲的申請的百分比偏低*** 在該段期間，學苑接獲的學員申請大部分來自學校提名，每年介乎88%至92%。從其他途徑接獲的申請的百分比偏低(見第2.4段表三)：

(i) ***家長提名*** 每年接獲的申請的百分比介乎6%至10%；

(ii) ***尖子培育計劃*** 每年接獲的申請的百分比為1%；及

(iii) ***網上資優課程*** 每年接獲的申請的百分比介乎1%至2%。

2.7 學苑在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 部分學校或因種種理由而對提名資優學生有所顧慮，包括感覺校內極少資優學生、若提名大量學生便須安排教師人手跟進學生的個案；

(b) 與其由學校提名，部分學校會鼓勵家長循家長提名途徑提名其子女成為學苑學員。在 2018/19 至 2022/23 學年期間，以學校提名、家長提名和校長提名 3 個途徑計算，沒有提名學生成為學苑學員的學校的整體百分比，小學為 37% (每年介乎 33% 至 42%)，中學為 46% (每年介乎 42% 至 53%)；

(c) 由於甄選過程嚴格，當提名的學生未能成功成為學苑學員，部分學校在考慮所要求達到的標準後，或會重新評估本身是否適宜採用學校提名途徑，而決定來年不提名學生；及

(d) 儘管來自學校提名及校長提名以外途徑的申請數字較低，但在 2018/19 至 2022/23 學年期間，每年約 30% 錄取的學員來自學校提名和校長提名以外的途徑。

2.8 審計署認為學苑需要聯同教育局，加強識別資優學生，包括：

(a) 鑑於部分學校在提名資優學生方面反應冷淡，應針對情況採取措施，例如向學校加強宣傳和鼓勵學校識別及提名資優學生；及

(b) 採取進一步措施推廣學校提名以外其他識別資優學生的途徑。

需要改善網上甄選課程

2.9 ***只有約半數獲提名學生完成網上甄選課程*** 審計署審查了在 2018/19 至 2022/23 學年期間舉辦的網上甄選課程，發現只有約半數獲提名學生完成網上甄選課程，介乎 2019/20 學年的 45% 至 2021/22 學年的 62%。該段期間的整體百分比為 56% (見表四)。

表四

學生完成網上甄選課程的百分比
(2018/19 至 2022/23 學年)

學年	學校提名	家長提名	整體
2018/19	56%	79%	58%
2019/20	44%	62%	45%
2020/21	60%	73%	61%
2021/22	61%	68%	62%
2022/23	53%	58%	54%
平均	55%	68%	56%

資料來源：審計署對學苑記錄的分析

2.10 ***由學校提名的學生在網上甄選課程的合格率較低*** 在 2018/19 至 2022/23 學年期間，共有 30 437 名學生完成網上甄選課程。審計署分析了在 2018/19 至 2022/23 學年期間網上甄選課程的合格率，發現：

(a) 該段期間的整體合格率為 55% (介乎 2018/19 學年的 52% 至 2019/20、2020/21 和 2022/23 學年的 56%)；及

(b) 相比起由家長提名的學生，由學校提名的學生的合格率較低：

(i) 在該段期間，由學校提名的學生的平均合格率為 53% (介乎 2018/19 學年的 50% 至 2019/20 學年的 55%)；及

(ii) 同期，由家長提名的學生的平均合格率為 73% (介乎 2019/20 學年的 71% 至 2018/19 學年的 76%)(見表五)。

表五

網上甄選課程合格率
(2018/19 至 2022/23 學年)

學年	學校提名	家長提名	整體
2018/19	50%	76%	52%
2019/20	55%	71%	56%
2020/21	54%	73%	56%
2021/22	53%	73%	55%
2022/23	54%	74%	56%
平均	53%	73%	55%

資料來源：審計署對學苑記錄的分析

2.11 ***網上課末評估的技術問題*** 網上甄選課程的學生須在限時 60 分鐘內在網上回答一系列選擇題，以完成課末評估。學苑表示，有些家長表示網上平台的穩定性欠佳，前往評估的各個頁面相當費時，以致學生未能於限時內完成評估，亦未能提交答案。學苑在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 學苑已於 2021/22 學年採取措施改善網上平台；

(b) 網上平台出現技術穩定性欠佳的情況是由於學生並非使用學苑建議的設備；及

(c) 學苑的課程宣傳單張已清楚列明系統要求，說明不建議學生使用平板電腦和智能電話操作網上甄選課程，以盡量減少出現技術問題的情況。

審計署認為，學苑需要監察網上甄選課程課末評估的技術問題，並採取措施糾正所發現的技術問題。

2.12. ***需要提升課末評估的公平性和可靠性*** 中學與小學網上甄選課程分別於 2015/16 學年和 2016/17 學年推出，截至 2022/23 學年，課程的課末評估題目已使用超過 6 年。學苑的高級管理層於 2023 年 1 月的會議上曾討論評估題目或已外洩，以致這項評估工具未必可靠。然而，截至 2024 年 1 月，學苑仍未着手修訂評估題目。學苑在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 有關網上甄選課程使用多年的問題，學苑已於 2022 年 12 月展開全面評估，及後決定需要制訂一套全新的識別工具；及

(b) 於 2023 年 7 月取得董事局同意後，已於 2023 年 9 月開展發展項目，以制訂一套全新的識別工具，有關項目預計於 2025 年 12 月或之前完成。

審計署認為，學苑在推行全新的識別工具前，需要檢視現行的評估題目，以提升網上甄選課程課末評估的公平性和可靠性，並密切監察全新識別工具發展項目的進度。

2.13 審計署認為學苑需要：

(a) 採取措施，鼓勵學校協助學生完成網上甄選課程，並為學校、家長和學生提供適切的協助；

(b) 找出由學校提名的學生在網上甄選課程的合格率較低的原因，並為學校、家長和學生提供適切的協助；

(c) 監察網上甄選課程課末評估的技術問題，並採取措施糾正所發現的技術問題；及

(d) 在推行全新的識別工具前，檢視現行的評估題目，以提升網上甄選課程課末評估的公平性和可靠性，並密切監察全新識別工具發展項目的進度。

學生檔案評審有可予改善之處

2.14 按照學苑學生檔案評審的指引，學生檔案評審涉及以下程序：

(a) ***初步甄選*** 各學生的個人檔案會由兩名甄選委員會成員 (註 6) 審查，每人會按三項評估準則，即學業表現、特定範疇 (例如參與的課外活動、獲得的獎項和獎學金) 的成就，以及提交的創意作品的質素，各自給予由 1 (最低) 至 3 (最高) 的評分。學生如在學業上有超卓表現、在特定範疇有突出和重大成就，以及提交的作品極具創意，便會獲得

註 6： *就學校提名和家長提名而言，甄選委員會成員由人才培育部、學校及學生服務部和研究部的課程主任和見習助理擔任。就校長提名而言，甄選委員會成員由高級管理層成員 (即助理院長、人才培育部總監、學校及學生服務部總監，以及研究部總監) 擔任。*

3 分。兩名甄選委員會成員合計的總分將決定學生是否獲取錄 (即總分高於 4 分) 或被拒絕 (即總分低於 4 分)，或被列為邊緣個案 (即總分為 4 分)；

(b) ***重新檢視邊緣個案*** 所有邊緣個案會由一名資深課程主任 (就學校提名和家長提名而言) 或院長 (就校長提名而言) 重新檢視；

(c) ***質素管理檢查*** 質素管理組 (成員包括教育心理學家、臨牀心理學家和課程分組經理) 隨機挑選已獲取錄和被拒絕的個案進行審查。在 2022/23 學年，共挑選了 500 宗個案進行質素管理檢查；及

(d) ***通過結果*** 取錄結果須獲得由院長、助理院長和各部總監所組成的高級管理層通過。

2.15 審計署審查了在 2022/23 學年學苑對全部 3 315 名學生進行學生檔案評審的紀錄，發現：

(a) ***有需要改善學生檔案評審的記錄工作*** 學苑只記錄了載有兩名甄選委員會成員各自給予的整體評分。儘管學苑備有關於給予整體評分的指引，但兩名甄選委員會成員並沒有按三項評估準則就每名學生作出評語，也沒有任何文件顯示如何得出有關評分；及

(b) ***並沒有遵從學生檔案評審的指引*** 審計署發現學苑並不經常遵從就學生檔案評審所發出的指引：

(i) ***並沒有記錄重新檢視邊緣個案的結果*** 在該段期間共有 607 宗邊緣個案 (579 宗屬學校提名和家長提名、28 宗屬校長提名)，最終該 607 宗邊緣個案全數獲得取錄。就 28 宗由校長提名的邊緣個案，在重新檢視後獲得取錄。然而，579 宗由學校提名和家長提名的邊緣個案，則並沒有文件證據顯示在獲得取錄前曾作重新檢視；

(ii) ***並沒有拒絕總分獲得 3 分的個案*** 根據學苑的指引，總分低於 4 分的個案會被拒絕。在該段期間，共有 573 宗個案獲得 3 分。審計署發現，學苑並沒有拒絕該等個案，反而重新檢視全部 573 宗個案。重新檢視的結果，建議當中 286 宗 (50%) 個案應被拒絕，而另外 287 宗 (50%) 個案應獲取錄。然而，最終全部 573 宗個案都獲得取錄，但並沒有文件顯示箇中理據；及

(iii) ***即使質素管理組建議拒絕的個案仍獲取錄*** 在 2022/23 學年，合共 500 宗個案 (包括 200 宗獲取錄的個案和 300 宗被拒絕的個案) 被挑選了進行質素管理檢查 (見第 2.14(c) 段)。就 200 宗獲取錄的個案，質素管理組建議拒絕其中 15 宗 (8%)，原因是有關的學生檔案所提供的資料不夠充分，學生的學業表現和在特定範疇的成就並不特別突出，又或沒有包括校內學業成績和成就以外的資料。然而，最終該 15 宗個案並沒有按質素管理組的建議被拒絕。學苑在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示，該 15 宗個案的最終決定，是根據高級管理層的綜合判斷而作出的。然而，並沒有任何文件證據顯示高級管理層決定取錄該 15 宗個案的箇中理據。

學苑表示，考慮到該段時期尚有學員餘額，以及取錄更多學員的好處，因此視乎合適情況在無損甄選標準的情況下，修訂了邊緣個案的評估。審計署認為，調整甄選標準以取錄邊緣個案 (見第 2.15(b)(i) 段) 及取錄總分為 3 分的個案 (見第 2.15(b)(ii) 段) 而沒有文件顯示箇中理據，不利於識別出合適但才能未被發掘的學生並加以栽培。學苑需要審慎處理修訂評估的事宜，確保甄選標準一致，以識別出合適但才能未被發掘的學生並加以栽培。

2.16 ***由學校提名的學生在學生檔案評審的合格率較低*** 以合格成績完成網上甄選課程的學生會獲邀提交學生檔案以供評審。在 2018/19 至 2022/23 學年期間，15 624 名學生 (即 93% 在網上甄選課程取得合格成績的學生) 提交了學生檔案以供評審。審計署分析了在 2018/19 至 2022/23 學年期間學生檔案評審的合格率，發現：

(a) 在該段期間，整體合格率為 52% (介乎 2020/21 及 2021/22 學年的 42% 至 2019/20 學年的 72%)；及

(b) 相比起由家長提名的學生，由學校提名的學生的合格率較低：

(i) 在該段期間，由學校提名的學生的平均合格率為 49% (介乎 2021/22 學年的 38% 至 2019/20 學年的 69%)；及

(ii) 在該段期間，由家長提名的學生的平均合格率為 70% (介乎 2020/21 學年的 60% 至 2019/20 學年的 86%)(見表六)。

表六

學生檔案評審的合格率
(2018/19 至 2022/23 學年)

學年	學校提名 (註)	家長提名	整體
2018/19	53%	80%	57%
2019/20	69%	86%	72%
2020/21	39%	60%	42%
2021/22	38%	63%	42%
2022/23	53%	68%	55%
平均	49%	70%	52%

資料來源：審計署對學苑記錄的分析

註：由學校提名的學生的合格率並不包括由校長提名的學生。

2.17 審計署認為學苑需要：

(a) 基於問責性和透明度，要求甄選委員會成員根據三項評估準則提供評語和理據，以支持他們在學生檔案評審時所作的評分；

(b) 採取措施，確保遵從學苑就學生檔案評審發出的指引，任何偏離指引之處應基於充分理據並須備存文件記錄；

(c) 採取措施，確保質素管理組的建議得到充分考慮，如取錄該組於學生檔案評審中建議拒絕的學生，須備存文件記錄箇中理據；

(d) 審慎處理修訂學生檔案評審中學生檔案的評估事宜，確保甄選標準一致，以識別出合適但才能未被發掘的學生並加以栽培；及

(e) 找出由學校提名的學生在學生檔案評審的合格率較低的原因，並為學校、家長和學生提供適切的協助。

部分學生以合格成績完成網上甄選課程後沒有進入下一階段

2.18　學生以合格成績完成網上甄選課程後，須進入學生檔案評審階段，方可成為學苑學員 (見第 2.3 段圖二)。在 2018/19 至 2022/23 學年期間，16 725 名學生以合格成績完成網上甄選課程，但當中的 1 101 名 (7%── 註 7) 學生沒有進入學生檔案評審階段。學苑在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示，學苑已在學員申請過程的不同階段發出通知，提醒學校統籌人員和家長。

2.19　審計署認為，學苑需要找出學生以合格成績完成網上甄選課程後沒有進入學生檔案評審階段的原因，並針對有關原因採取適當行動跟進該等個案。

來自學校提名的學員申請成功率較低

2.20　在 2018/19 至 2022/23 學年期間，每年學苑接獲的申請中有 88% 至 92% 來自學校提名 (見第 2.4 段表三)。審計署審查了在 2018/19 至 2022/23 學年期間從學校提名和家長提名途徑接獲的申請，發現：

(a) 在該段期間，由學校提名的學生成為學員的成功率 (即介乎 2021/22 學年的 11% 至 2019/20 學年的 16%，平均為 13%)，較由家長提名的學生的成功率 (即介乎 2022/23 學年的 27% 至 2018/19 學年的 51%，平均為 33%) 為低；及

(b) 就網上甄選課程及學生檔案評審而言，由學校提名的學生的合格率遠低於由家長提名的學生 (見第 2.10(b) 及 2.16(b) 段)。

學苑在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示，由學校提名和由家長提名的學生在網上甄選課程和學生檔案評審的合格率有所差異，是由於作出提名的家長在協助其子女成為學員的事情上會較積極主動參與。

2.21　審計署認為學苑需要聯同教育局：

(a) 鑑於透過學校提名途徑申請成為學苑學員的成功率較低，鼓勵學校協助獲提名學生為甄選過程作好準備；及

(b) 為學校提供適切支援，以助識別及提名資優學生成為學苑學員。

註 7： *在該 1 101 名學生當中，38 名屬學校提名或家長提名的學生並沒有進入學生檔案評審階段，原因是他們同時經由尖子培育計劃或網上資優課程的途徑獲得提名。*

有關評估申請的意見調查

2.22　意見調查是收集意見和找出可予改善之處的重要工具。學苑進行意見調查，向有學生／子女接受甄選的學校和家長蒐集意見。學苑分別在網上甄選課程結束後及學生檔案評審結束後，邀請學校和家長填寫意見調查問卷。審計署審查了2020/21、2021/22 和 2022/23 學年的意見調查，發現：

(a) ***回應率偏低***　就網上甄選課程結束後進行的意見調查，回應率介乎 1% 至 4%，而學生檔案評審結束後進行的意見調查，回應率介乎 3% 至 10% (見表七)；及

表七

提名工作意見調查回應率
(2020/21 至 2022/23 學年)

	2020/21	2021/22	2022/23
網上甄選課程結束後			
學校提名			
學校回應率	2%	1%	2%
家長回應率	3%	2%	1%
家長提名			
家長回應率	3%	3%	4%
學生檔案評審結束後			
學校提名			
學校回應率	7%	10%	8%
家長回應率	3%	3%	6%
家長提名			
家長回應率	6%	8%	9%

資料來源：審計署對學苑記錄的分析

(b) ***未能找出可予改善之處*** 審計署發現，並沒有文件證據顯示調查結果提交學苑的高級管理層或學校及學生服務委員會審閱，以找出提名工作可予改善之處，並確定須採取的跟進行動。

2.23 審計署認為學苑需要：

(a) 採取措施，提高提名工作意見調查的回應率；及

(b) 檢視意見調查的結果，以找出提名工作可予改善之處，並確定須採取的跟進行動。

學員與人口比率未達標

2.24 學苑訂立了學員與人口目標比率 (即學員數目除以 10 至 18 歲學生人口)。根據學苑的 5 個三年工作計劃 (2018/19–2020/21 至 2022/23–2024/25 學年)，有關目標比率如下：

(a) ***2018/19–2020/21 至 2020/21–2022/23 學年*** 學員與人口的目標比率為 2% 至 2.5%；及

(b) ***2021/22–2023/24 及 2022/23–2024/25 學年*** 學員與人口的目標比率為 2.5%。

2.25 審計署審查了 2018/19 至 2022/23 學年期間的學員與人口比率，留意到每年的比率均低於目標，介乎 2018/19 及 2019/20 學年的 1.6% 至 2021/22 及 2022/23 學年的 1.9% (見表八)。

表八

學員與人口比率
(2018/19 至 2022/23 學年)

學年	學員數目 (a)	10 至 18 歲學生人口 (b)	學員與人口比率 (c) = (a) ÷ (b) × 100%
2018/19	6 717	427 146	1.6%
2019/20	6 915	430 568	1.6%
2020/21	7 996	434 422	1.8%
2021/22	8 018	425 079	1.9%
2022/23	8 197	422 459	1.9%

資料來源：審計署對學苑和教育局記錄的分析

2.26　審計署認為學苑需要加強措施，使學員與人口比率達標。

審計署的建議

2.27　審計署*建議*香港資優教育學苑院長應聯同教育局局長：

(a) 加強識別資優學生，包括：

(i) 鑑於部分學校在提名資優學生方面反應冷淡，應針對情況採取措施，例如向學校加強宣傳和鼓勵學校識別及提名資優學生；及

(ii) 採取進一步措施推廣學校提名以外其他識別資優學生的途徑；

(b) 鑑於透過學校提名途徑申請成為學苑學員的成功率較低，鼓勵學校協助獲提名學生為甄選過程作好準備；及

(c) 為學校提供適切支援，以助識別及提名資優學生成為學苑學員。

2.28　審計署*建議*香港資優教育學苑院長應：

(a) 採取措施，鼓勵學校協助學生完成網上甄選課程，並為學校、家長和學生提供適切的協助；

(b) 找出由學校提名的學生在網上甄選課程的合格率較低的原因，並為學校、家長和學生提供適切的協助；

(c) 監察網上甄選課程課末評估的技術問題，並採取措施糾正所發現的技術問題；

(d) 在推行全新的識別工具前，檢視現行的評估題目，以提升網上甄選課程課末評估的公平性和可靠性，並密切監察全新識別工具發展項目的進度；

(e) 基於問責性和透明度，要求甄選委員會成員根據三項評估準則提供評語和理據，以支持他們在學生檔案評審時所作的評分；

(f) 採取措施，確保遵從學苑就學生檔案評審發出的指引，任何偏離指引之處應基於充分理據並須備存文件記錄；

(g) 採取措施，確保質素管理組的建議得到充分考慮，如取錄該組於學生檔案評審中建議拒絕的學生，須備存文件記錄箇中理據；

(h) 審慎處理修訂學生檔案評審中學生檔案的評估事宜，確保甄選標準一致，以識別出合適但才能未被發掘的學生並加以栽培；

(i) 找出由學校提名的學生在學生檔案評審的合格率較低的原因，並為學校、家長和學生提供適切的協助；

(j) 找出學生以合格成績完成網上甄選課程後沒有進入學生檔案評審階段的原因，並針對有關原因採取適當行動跟進該等個案；

(k) 採取措施，提高提名工作意見調查的回應率；

(l) 檢視意見調查的結果，以找出提名工作可予改善之處，並確定須採取的跟進行動；及

(m) 加強措施，使學員與人口比率達標。

香港資優教育學苑的回應

2.29 香港資優教育學苑院長同意審計署的建議，並表示：

(a) 學苑近年已加強宣傳資優教育和學苑的工作；

(b) 學苑會繼續宣傳工作，透過更多訪校活動和舉辦簡介會加強對學校進行針對性的宣傳，以及開拓更多途徑識別有特別才能的學生；

(c) 網上甄選課程是一項評估工具，旨在按照議定的標準核實學生的能力和測試學生對學習的熱忱和自律能力，從而確定學生是否特別資優，並具備能力和作好準備修讀學苑開辦的校外資優教育課程。為維持一致和高規格的標準，網上甄選課程沒有預設合格率；

(d) 學苑會繼續舉辦簡介會，以及向學校提供意見，鼓勵學校協助學生完成網上甄選課程；

(e) 學苑會繼續維護網上甄選課程的誠信、公信力、有效性和可靠性，監察課末評估的技術問題，在適當情況下檢視和更新評估題目，以及密切監察全新識別工具發展項目的進度；

(f) 為提高問責性和透明度，學苑會在學生檔案評審方面引入措施，妥為備存文件記錄評估理據、修訂評估事宜和處理特殊個案的事宜。學苑會確保甄選標準一致，以識別出特別資優的學生並加以栽培；

(g) 在意見調查方面，學苑會繼續探討措施，以提高回應率、整合意見和找出可予改善之處；及

(h) 學苑會持續檢視學員與人口的目標比率，並探討有何方法達成目標。

政府的回應

2.30 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 教育局由 2023/24 學年起，已進一步支援學校建立校本學生人才庫，以加強識別和栽培有潛質的學生。隨着校本學生人才庫擴大，學校便更有能力向學苑提名特別資優學生參加校外資優教育課程；

(b) 教育局亦為教師提供更多專業發展課程及資源素材，藉此提高教師的意識，讓他們掌握識別資優學生的知識和技能；及

(c) 通常特別資優的學生在學生人口中只佔一個較小比例，因此並非所有學校每年都會向學苑提名學生是可以理解的。

資優學生課程

課程完成率

2.31　學苑為資優學生舉辦兩類課程，即面授課程和網上課程。根據政府與學苑簽訂的服務協議書：

(a)　課程完成率是其中一項衡量學苑舉辦課程成效的表現指標；及

(b)　學苑須在每份工作計劃中就各項表現指標訂立每年的目標。

2.32　***並沒有訂立目標完成率***　過往，學苑會在三年工作計劃中訂立面授課程和網上課程的目標完成率。根據 2020/21–2022/23 學年的工作計劃：

(a)　***面授課程***　2020/21、2021/22 和 2022/23 學年的目標平均完成率分別為 75%、80% 和 85%；及

(b)　***網上課程***　2020/21、2021/22 和 2022/23 學年的目標平均完成率分別為 35%、38% 和 40%。

然而，審計署發現，由 2021/22–2023/24 學年的工作計劃開始，學苑沒有再訂立其課程的目標完成率，亦沒有任何文件證據顯示不再就完成率訂立每年的目標的箇中理據。

2.33　***部分課程的完成率偏低***　審計署分析了學苑在 2020/21 至 2022/23 學年期間舉辦的課程的完成率，平均完成率較 2020/21–2022/23 學年工作計劃中所訂立的目標完成率為高。然而，審計署發現部分課程的完成率偏低：

(a)　***面授課程***　各項課程的完成率介乎 0% 至 100%，平均為 84.9%。在 1 246 項已舉辦的課程當中，26 項 (2%) 的完成率低於 50% (見表九)；及

表九

面授課程的完成率
(2020/21 至 2022/23 學年)

完成率	課程數目				
	2020/21	2021/22	2022/23	整體	
0% 至 <30%	0 (0%)	0 (0%)	2 (1%)	2 (1%)	26 (2%)
30% 至 <50%	6 (1%)	4 (1%)	14 (3%)	24 (1%)	
50% 至 <70%	45 (11%)	39 (10%)	34 (7%)	118 (9%)	
70% 至 <90%	136 (33%)	133 (36%)	149 (32%)	418 (34%)	
90% 至 100%	225 (55%)	199 (53%)	260 (57%)	684 (55%)	
總計	412 (100%)	375 (100%)	459 (100%)	1 246 (100%)	
平均	84.8%	85.0%	85.0%	84.9%	

資料來源：審計署對學苑記錄的分析

註：2020/21、2021/22 和 2022/23 學年的目標平均完成率分別為 75%、80% 及 85% (見第 2.32(a) 段)。

(b) ***網上課程*** 各項課程的完成率介乎 0% 至 100%，平均為 39.7%。在 108 項已舉辦的課程當中，62 項 (57%) 的完成率低於 50% (見表十)。

表十

網上課程的完成率
(2020/21 至 2022/23 學年)

完成率	課程數目				
	2020/21	2021/22	2022/23	整體	
0% 至 <30%	19 (35%)	2 (7%)	3 (12%)	24 (22%)	62
30% 至 <50%	20 (36%)	11 (38%)	7 (29%)	38 (35%)	(57%)
50% 至 <70%	8 (14%)	11 (38%)	10 (42%)	29 (27%)	
70% 至 <90%	7 (13%)	5 (17%)	4 (17%)	16 (15%)	
90% 至 100%	1 (2%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)	
總計	55 (100%)	29 (100%)	24 (100%)	108 (100%)	
平均	36.6%	41.5%	41.8%	39.7%	

資料來源：審計署對學苑記錄的分析

註：2020/21、2021/22 和 2022/23 學年的目標平均完成率分別為 35%、38% 及 40% (見第 2.32(b) 段)。

2.34 學苑在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 現時的工作計劃並沒有訂立課程的目標完成率；

(b) 以往所訂立的目標完成率會用作參考點；及

(c) 實際的整體完成率已於董事局會議和相關的職能委員會會議上匯報和檢討，並已在學苑網頁內披露。

2.35 審計署認為學苑需要：

(a) 就資優學生課程的整體完成率訂立目標，並把有關目標納入三年工作計劃中；及

(b) 監察資優學生課程的完成率，並採取措施，以提高完成率和確保完成率達標。

需要改善校友意見調查

2.36　根據政府與學苑簽訂的服務協議書，學苑須就校友的意見進行追蹤研究。學苑每年均會進行校友意見調查，收集校友在以下幾方面的意見：

(a) 對學苑課程和服務的意見；

(b) 成就、表現和生活滿意程度；

(c) 現時情形及發展狀況；

(d) 將來進修的展望及未來生涯抱負；及

(e) 成功要素及幫助來源。

2.37　***需要檢討進行校友意見調查的方法***　審計署審查了學苑進行校友意見調查的方法，發現：

(a) ***不論校友何時畢業均採用同一問卷***　學苑每年都會向校友發出同一份問卷。對於已畢業一段時間 (如 5 年或以上) 的校友而言，問卷中的部分問題或已過時，又或未能取得校友的最新資料 (例如第一份工作的薪酬)。審計署留意到，部分本地大學會就不同畢業年期的校友採用不同問卷。舉例來說，大學會使用兩份不同的問卷調查應屆畢業生和畢業 5 年或以上的校友。審計署認為，如學苑為校友在畢業後的不同時期設計不同問卷，可提升校友意見調查在追蹤校友長期發展方面的成效；及

(b) ***就受訪者成就收集的資料未能與學苑提供的資優教育服務互相關聯***　校友意見調查旨在確定資優教育對學生發展 (如事業發展和生活滿意程度) 的影響。審計署留意到，調查以不記名方式進行，而且沒有收集有關校友修讀學苑課程的類別和修讀期，以及所接受的服務的資料。因此，意見調查無法把受訪者成就的資料與學苑提供的資優教育服務互相關聯。

2.38　審計署認為學苑需要檢討進行校友意見調查的方法，包括：

(a) 因應校友在畢業後的不同時期，檢視校友意見調查中的問題；及

(b) 使受訪者成就的資料與其接受的資優教育服務互相關聯，以期更有效地確定學苑的服務對學生發展的影響。

審計署的建議

2.39 審計署*建議*香港資優教育學苑院長應：

(a) 就學苑的資優學生課程的整體完成率訂立目標，並把有關目標納入三年工作計劃中；

(b) 監察學苑的資優學生課程的完成率，並採取措施，以提高完成率和確保完成率達標；及

(c) 檢討進行校友意見調查的方法，包括：

(i) 因應校友在畢業後的不同時期，檢視校友意見調查中的問題；及

(ii) 使受訪者成就的資料與其接受的資優教育服務互相關聯，以期更有效地確定學苑的服務對學生發展的影響。

香港資優教育學苑的回應

2.40 香港資優教育學苑院長同意審計署的建議，並表示學苑會：

(a) 檢視和監察學苑課程的完成率和在工作計劃中訂立適當的目標；及

(b) 仔細檢討校友意見調查的方法、問題和結果，以助學苑的規劃和營運。

其他課程及服務

家長課程

2.41 根據政府與學苑簽訂的服務協議書，學苑須推動並引導家長的興趣和努力，以期為所有資優學生創造有利及強化學習的環境。在 2021/22 及 2022/23 學年，學苑以研討會、支援小組及工作坊等形式，分別舉辦了 38 及 31 項家長課程，分別有 2 340 及 1 169 名家長參與。

2.42 ***家長課程的入讀率*** 審計署審查了在 2021/22 及 2022/23 學年舉辦的家長課程的入讀率 (註 8)，留意到：

註 8： *入讀率的計算方法是把實際入讀人數除以課程名額的上限。*

(a) ***入讀率下跌*** 家長課程的平均入讀率由 2021/22 學年的 81% (介乎 10% 至 104%) 大幅下降至 2022/23 學年的 57% (介乎 8% 至 105%)；及

(b) ***部分課程入讀率偏低*** 在 2021/22 學年舉辦的 38 項家長課程中的 12 項 (32%) 課程，以及在 2022/23 學年舉辦的 31 項家長課程中的 13 項 (42%) 課程，入讀率均低於 50%。

2.43 ***家長課程的完成率*** 審計署審查了在 2021/22 及 2022/23 學年舉辦的家長課程的完成率，留意到：

(a) ***部分課程的完成率低於 50%*** 在 2021/22 及 2022/23 學年舉辦的所有課程，平均完成率分別為 62% (介乎 33% 至 100%) 及 73% (介乎 36% 至 100%)。在 2021/22 學年舉辦的 38 項家長課程中的 6 項 (16%) 課程，以及在 2022/23 學年舉辦的 31 項家長課程中的 5 項 (16%) 課程，完成率均低於 50%；及

(b) ***沒有為家長課程訂立目標完成率*** 根據政府與學苑簽訂的服務協議書，家長課程的完成率是其中一項衡量課程成效的表現指標。協議書亦規定學苑須在每份工作計劃中就各項表現指標訂立每年的目標。審計署留意到學苑並沒有為家長課程的完成率訂立目標。

2.44 審計署認為學苑需要：

(a) 監察家長課程的入讀率和完成率，並採取措施提高入讀率和完成率；及

(b) 為家長課程的完成率訂立目標，並把目標完成率納入工作計劃中。

諮詢及評估服務

2.45 學苑為學生和家長提供諮詢及評估服務，協助他們了解與資優相關的特殊發展和情意教育需要。有關服務包括：

(a) ***免費服務*** 學苑設有免費支援熱線服務為家長提供培育資優學生的資訊和建議，而不論其子女是否學苑學員。有關資訊和建議由心理學家或輔導主任提供；及

(b) ***收費服務*** 收費服務分為兩類：

(i) 諮詢及顧問服務，對象為資優學生及其家長，而不論學生是否學苑學員；及

(ii) 智商評估，對象為學苑學員或有意申請成為學苑學員的資優學生。

在接獲要求後，學苑會聯絡服務使用者，以便安排諮詢及評估環節。

2.46 ***需要縮短熱線服務的回應時間*** 在接獲透過支援熱線提出的服務要求後，學苑人員會記錄服務使用者的聯絡資料和所要求的服務，然後轉交心理學家和輔導主任。心理學家或輔導主任之後會致電對方，以提供所需資訊和建議。在2021/22和2022/23學年，學苑接獲163宗需要心理學家或輔導主任處理的熱線服務要求 (註9)。審計署分析了學苑回應該等服務要求所需的時間，發現截至2023年12月31日：

(a) 學苑回應了162宗 (99%) 服務要求，所需時間介乎0 (即同日回應) 至361天，平均為72天。在該162宗服務要求當中，18宗 (11%) 的回應時間超過180天；及

(b) 至於餘下的1宗個案，由提出服務要求當日起計過了143天。

2.47 ***需要縮短諮詢及評估環節的輪候時間*** 截至2023年12月31日，在2021/22和2022/23學年支援熱線接獲並已獲學苑回應的162宗服務要求中，118宗 (73%) 需要安排諮詢或評估環節。審計署分析了諮詢或評估環節的輪候時間 (即提出服務要求當日與諮詢或評估環節日期相隔的時間)。審計署發現，諮詢及評估環節的輪候時間頗長，介乎0至362天 (平均為85天)。在118個諮詢和評估環節中，17個 (14%) 的輪候時間超過180天。

2.48 審計署認為學苑需要：

(a) 採取措施，縮短透過支援熱線要求諮詢及評估服務的回應時間；及

(b) 探討措施，以縮短諮詢及評估環節的輪候時間。

註9： *在2021/22和2022/23學年，除了163宗需要心理學家或輔導主任處理的熱線服務要求外，學苑的支援熱線還接獲151宗一般查詢。該151宗查詢由學苑的行政主任回覆。*

衛星中心

2.49　2020/21 學年，學苑以試行方式於不同地點設立衛星中心，有 3 所學校獲邀成為衛星中心。學苑在 2022/23 學年正式推出上述措施，之後再有 3 所學校成為衛星中心。學苑表示：

(a) 設立衛星中心的目的是：

(i) 為學苑學員和其他資優學生提供更豐富的資源及學習機會；

(ii) 讓更多學生、家長及教師可以更方便地獲得學苑的服務；及

(iii) 接觸不同區域的社區，推廣資優教育；及

(b) 學苑在挑選學校成為衛星中心時，會考慮多項因素，包括學校的地點、設施和是否已作好準備成為衛星中心。

2.50　審計署檢視了 6 間衛星中心截至 2024 年 1 月的運作情況，發現：

(a) ***衛星中心的地點***　該 6 間衛星中心分別位於沙田 (2 間)、東區、西貢、油尖旺區及元朗。學苑期望透過與學校合作，設立衛星中心，以接觸不同區域的社區，推廣資優教育。該 6 間衛星中心中，2 間 (33%) 位於沙田。學苑表示，其中一間位於沙田的衛星中心鄰近學苑，可起協同作用。審計署認為，學苑日後設置新的衛星中心時，需要考慮現有中心的地點；及

(b) ***沒有與學校簽訂新協議***　學苑與學校簽訂的合作協議為期 3 年。審計署留意到，學苑與首 3 所學校簽訂的協議已於 2023 年 12 月 31 日屆滿，惟於 2024 年 1 月仍未續簽。

2.51　審計署認為學苑需要：

(a) 在日後設置新的衛星中心時，考慮現有中心的地點；及

(b) 採取措施，確保及時就衛星中心的運作與合作學校續簽協議。

審計署的建議

2.52　**審計署*建議*香港資優教育學苑院長應：**

(a) **監察家長課程的入讀率和完成率，並採取措施提高入讀率和完成率；**

(b) **為家長課程的完成率訂立目標，並把目標完成率納入工作計劃中；**

(c) **採取措施，縮短透過支援熱線要求諮詢及評估服務的回應時間；**

(d) **探討措施，以縮短諮詢及評估環節的輪候時間；**

(e) **在日後設置新的衛星中心時，考慮現有中心的地點；及**

(f) **採取措施，確保及時就衛星中心的運作與合作學校續簽協議。**

香港資優教育學苑的回應

2.53 香港資優教育學苑院長同意審計署的建議，並表示學苑會：

(a) 加強監察家長課程的完成率；

(b) 採取措施，縮短諮詢及評估服務的回應時間和輪候時間，並檢討提供諮詢及評估服務的情況，以優先服務學苑學員及其家長；及

(c) 探討在不同區域設立衛星中心，確保及時檢討與現有中心所簽訂的協議，並維持現時在其他學校舉辦部分課程和活動的做法。

第 3 部分：香港資優教育學苑的管治和行政事宜

3.1　本部分探討學苑的管治和行政事宜，審查工作集中於下列範疇：

(a) 維護國家安全 (第 3.2 至 3.7 段)；

(b) 衡量服務表現 (第 3.8 至 3.12 段)；

(c) 機構管治 (第 3.13 至 3.18 段)；及

(d) 行政事宜 (第 3.19 至 3.29 段)。

維護國家安全

3.2　***學校行政***　根據教育局向資助學校發出的《學校行政手冊》，學校各級人員應發揮各自的職能，共同合作：

(a) 致力促進學校有效落實和推行維護國家安全的措施；及

(b) 確保在學校行政、人事管理及教職員培訓、學與教、學生訓輔及支援，以及家校合作等各方面，適時制定及推行相關措施，讓教職員和學生明白國家安全的重要性，提高他們的守法意識及國民身份認同。

3.3　***採購程序***　教育局基於維護國家安全的目的，已向提供完整課程的公營學校發出採購程序指引。根據指引，學校應在其報價／招標文件中加入以下具體條款，列明基於國家安全而容許學校取消供應商的資格和終止相關合約：

(a) 即使報價／招標文件中有任何相反的規定，學校保留以供應商曾經、正在或有理由相信供應商曾經或正在作出可能構成或導致發生危害國家安全罪行的行為或活動為由，取消其供應商資格的權利，又或為維護國家安全，或為保障香港的公眾利益、公共道德、公共秩序或公共安全，而有必要剔除有關供應商；及

(b) 若出現下列任何一種情況，學校可以立即終止合約：

(i) 承辦商曾經或正在作出可能構成或導致發生危害國家安全罪行或不利於國家安全的行為或活動；

(ii) 繼續僱用承辦商或繼續履行合約不利於國家安全；或

(iii) 學校合理地認為上述任何一種情況即將出現。

需要加強維護國家安全的相關措施

3.4 雖然教育局發出的指引並不涵蓋學苑，但學苑維護國家安全的責任，與公營學校在這方面的責任同樣重要。審計署留意到截至 2024 年 1 月，學苑未曾制訂或推行維護國家安全的具體措施。例如，儘管學苑委聘服務供應商向其學員和持份者提供課程及服務，但並沒有在其採購政策、招標文件和合約加入維護國家安全的相關具體措施。

3.5 審計署認為，學苑需要採取措施，以加強就維護國家安全相關事宜的指導和管理，包括與學校行政和採購程序相關的措施。

審計署的建議

3.6 **審計署*建議*香港資優教育學苑院長應採取措施，以加強學苑就維護國家安全相關事宜的指導和管理，包括與學校行政和採購程序相關的措施。**

香港資優教育學苑的回應

3.7 香港資優教育學苑院長同意審計署的建議，並表示學苑因應維護國家安全的事宜，已於 2024 年 3 月更新其指引、行政和採購程序，以及規則。

衡量服務表現

表現指標

3.8 根據政府與學苑簽訂的服務協議書：

(a) 每年 7 月，學苑須把三年工作計劃連同財政預算案一拼提交教育局；及

(b) 學苑須在每個工作計劃內，按表現指標訂立每年的目標。表現指標和每年的目標須獲董事局批准。

協議書內載有一套表現指標 (共有 19 項表現指標，分別歸入 5 個範疇)。教育局表示，學苑應就服務協議書載列的表現指標訂立目標，並納入其三年工作計劃內。

3.9 ***部分表現指標並沒有訂立目標*** 審計署檢視了學苑 2023/24–2025/26 學年的三年工作計劃，發現服務協議書載列的 19 項表現指標有以下情況：

(a) 其中 15 項 (79%) 指標並沒有在工作計劃內提及，亦沒有訂立目標；

(b) 其中 1 項 (5%) 指標在工作計劃內訂立了量化目標，但沒有提及達致該目標的時限；及

(c) 至於其餘 3 項 (16%) 指標，均在工作計劃內訂立了量化目標及達致該等目標的時限。

3.10 為改善衡量服務表現的工作，審計署認為學苑需要就服務協議書載列的表現指標訂立目標。

審計署的建議

3.11 **審計署*建議*香港資優教育學苑院長應就服務協議書載列的表現指標訂立目標。**

香港資優教育學苑的回應

3.12 香港資優教育學苑院長同意審計署的建議。

機構管治

3.13 學苑的董事局為學苑的管治機構，負責管理學苑事務、行政和業務。學苑的各項機構管治事宜已在其《機構管治手冊》中詳細列明。

未有按時向董事局成員發出會議通知和會議文件

3.14 學苑的《機構管治手冊》就董事局會議作出以下規定：

(a) ***會議通知*** 定期會議的會議通知須於會議日期前最少 10 個工作天發送給全體董事局成員。董事局主席或副主席 (在主席缺席的情況下) 可酌情縮短通知期；及

(b) ***會議文件*** 董事局秘書須於會議日期前最少 5 個工作天向全體董事局成員發送與會議議程相關的各項文件和前一次的會議紀錄。

3.15 審計署審查了學苑在 2020/21 至 2022/23 這 3 個學年期間舉行的 9 次董事局會議，發現該 9 次會議中：

(a) ***會議通知*** 有 8 次 (89%) 會議並無按照規定的時限在會議日期前最少 10 個工作天送達會議通知，延遲的時間介乎 1 至 3 天 (平均為 1.5 天)。主席或副主席未曾批准縮短通知期；及

(b) ***會議文件*** 有 3 次 (33%) 會議並無按照規定的時限在會議日期前最少 5 個工作天送達會議文件，每次均延遲 1 天。

3.16 審計署認為學苑需要採取措施，確保會議通知和會議文件在規定的時限內送達學苑全體董事局成員。

審計署的建議

3.17 **審計署*建議*香港資優教育學苑院長應採取措施，確保會議通知和會議文件在規定的時限內送達學苑全體董事局成員。**

香港資優教育學苑的回應

3.18 香港資優教育學苑院長同意審計署的建議。

行政事宜

需要改善與性罪行定罪紀錄查核相關的措施

3.19　香港警務處 (警務處) 在 2011 年推出性罪行定罪紀錄查核 (性罪行紀錄查核) 機制，讓聘請僱員從事與兒童有關工作的僱主，可查核準僱員或合約續期的僱員是否有性罪行刑事定罪紀錄。這項查核機制旨在協助僱主評定準僱員或合約續期的僱員是否合適人選 (註 10)，以減低兒童受性侵犯的風險，並有助加強對他們的保護。警務處接納查核申請後，會發出一個有效期為 18 個月的查詢密碼，以便僱主取得查核結果。為確保查核結果在 18 個月有效期內的準確性，查核結果會每天更新，以確定申請人最近有否被通緝或因觸犯任何指明的性罪行而被逮捕或檢控。

3.20　學苑已分別在其《機構管治手冊》及其服務合約中訂明其僱員及服務供應商的僱員須進行性罪行紀錄查核：

(a) ***學苑僱員***　學苑的《機構管治手冊》訂明所有新聘僱員必須接受性罪行紀錄查核；及

(b) ***服務供應商的僱員***　學苑與服務供應商簽訂的合約訂明，供應商派遣到學苑提供服務的所有準僱員，均須接受性罪行紀錄查核，且不得有性罪行定罪紀錄。

3.21　***有關學苑僱員進行性罪行紀錄查核***　審計署審查了在 2019/20 至 2022/23 學年期間，學苑對 36 名新聘僱員進行性罪行紀錄查核的紀錄，發現該 36 名僱員中：

(a) ***遠早於入職日期前已取得查核結果***　有 8 名 (22%) 僱員的性罪行紀錄查核結果的日期遠早於入職日期，時間多於 180 天 (介乎 204 至 360 天，平均為 238 天)。並無紀錄顯示學苑曾在該些僱員到任前取得最新的查核結果 (見第 3.19 段)；及

(b) ***於入職日期後才取得查核結果***　另有 8 名 (22%) 僱員在到任後才取得查核結果。當中 3 名 (8%) 僱員在到任後 49 至 55 天 (平均為 51 天) 才取得查核結果。

註 10：*警務處表示，為協助有關人士申請進行性罪行紀錄查核，僱主須向準僱員或合約續期的僱員提供僱主證明書以提交警務處，證明他們可能受聘從事與兒童有關的工作。僱主只應在聘用或合約續期程序最後階段才向準僱員或合約續期的僱員發出該等僱主證明書。在任何情況下，僱主不得在聘用程序初期利用此機制作篩選應徵者之用。*

3.22 ***服務供應商僱員的性罪行紀錄查核*** 審計署審查了 20 項在 2021/22 學年完成的課程紀錄，發現就全部 20 項 (100%) 課程，學苑均沒有向服務供應商查證其是否已符合有關性罪行紀錄查核的規定。

3.23 審計署認為學苑需要：

(a) 就遠早於到任前已進行性罪行紀錄查核的新聘僱員，於其入職日期前取得最新的查核結果，並妥善備存紀錄；

(b) 採取措施，確保新聘僱員在到任前已進行性罪行紀錄查核；及

(c) 向服務供應商查證其是否已符合服務合約內有關性罪行紀錄查核的規定。

需要確保僱員遵守利益申報的規定

3.24 根據學苑的指引，新聘僱員須在到任時提交利益申報。審計署審查了在 2019/20 至 2022/23 學年期間 36 名新聘僱員提交利益申報的紀錄，發現有 9 名 (25%) 新聘僱員在到任日期之後才提交利益申報，延遲了 1 至 85 天 (平均為 19 天)，其中 2 名 (6%) 新聘僱員更在到任後逾 30 天才提交申報。學苑在 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示，延遲提交申報涉及多個不同原因，包括在 2019 冠狀病毒病疫情期間實施在家工作安排。

3.25 審計署認為學苑需要採取措施，確保新聘僱員符合學苑指引內有關利益申報的規定。

學苑網站內部分短片並無中英雙語版本

3.26 學苑上載不同短片到其網站供公眾參閱。2023 年 12 月，審計署審查了學苑網站內 64 條上載的短片，發現該 64 條短片中：

(a) 60 條 (94%) 短片只有粵語配音，其中：

(i) 52 條 (87%) 沒有字幕；

(ii) 3 條 (5%) 只有中文字幕；及

(iii) 其餘 5 條 (8%) 有中英文字幕；

(b) 2 條 (3%) 只有英語配音，沒有中文字幕；及

(c) 其餘 2 條 (3%) 沒有配音，其中：

(i) 1 條的內容只有英文版本；及

(ii) 餘下 1 條的內容有中英雙語版本。

3.27 審計署認為學苑需要採取措施，確保其網站內短片的內容均有中英雙語版本。

審計署的建議

3.28 **審計署*建議*香港資優教育學苑院長應：**

(a) **就遠早於到任前已進行性罪行紀錄查核的新聘僱員，於其入職日期前取得最新的查核結果，並妥善備存紀錄；**

(b) **採取措施，確保新聘僱員在到任前已進行性罪行紀錄查核；**

(c) **向服務供應商查證其是否已符合服務合約內有關性罪行紀錄查核的規定；**

(d) **採取措施，確保新聘僱員符合學苑指引內有關利益申報的規定；及**

(e) **採取措施，確保學苑網站內短片的內容均有中英雙語版本。**

香港資優教育學苑的回應

3.29 香港資優教育學苑院長同意審計署的建議，並表示：

(a) 學苑要求所有僱員和服務供應商進行性罪行紀錄查核，並確保按性罪行紀錄查核的規定適當並及時地妥為記錄。就第 3.21(b) 段審計署提出的意見，儘管所有僱員已符合有關性罪行紀錄查核機制的規定，學苑仍會密切留意相關做法，確保符合有關規定；

(b) 所有僱員必須符合有關利益申報的規定。學苑在 2023 年 12 月已推出電子申報表格，以方便及時提交申報；及

(c) 學苑會採取措施，加強其網站內中英雙語資源的運用。

第 4 部分：教育局支援資優教育的措施

4.1　本部分探討教育局為發展和推行資優教育所推出的支援措施，審查工作集中於下列範疇：

(a)　專業發展課程 (第 4.3 至 4.7 段)；

(b)　資優教育學校網絡計劃 (第 4.8 至 4.13 段)；

(c)　教育資源 (第 4.14 至 4.22 段)；及

(d)　校外進階課程 (第 4.23 至 4.45 段)。

背景

4.2　教育局推出多項措施支援資優教育：

(a)　***支援學校和教師的措施***　這些措施包括：

(i)　專業發展課程；

(ii)　資優教育學校網絡計劃；及

(iii)　教育資源；及

(b)　***支援學生的措施***　教育局透過校外進階課程提供支援。

專業發展課程

4.3　教育局為學校校長和教師舉辦資優教育專業發展課程，以支援學校推行校本資優課程，為教師裝備專業知識以識別和培育具不同潛能的學生。專業發展課程分為兩個類別：

(a)　***為所有學校而設的課程***　這類課程載於教育局網上系統，可供學校校長和教師報讀，例子包括研討會、簡介會和電子學習課程等；及

(b)　***為目標學校而設的課程***　這類課程主要是為特定組別參加者而設，例如資優教育學校網絡計劃成員 (見第 4.8 段)。這類課程的例子包括資優教育學校網絡計劃會議、外展講座和學校人員發展課程。

需要提升部分專業發展課程的出席率

4.4 在 2018/19 至 2022/23 這 5 個學年期間，教育局舉辦了 883 個資優教育專業發展課程，當中 364 個 (41%) 為所有學校而設，另外 519 個 (59%) 為目標學校而設。參加者須在編定的時間出席面授或網上課堂，才可完成課程 (註 11)。審計署審查了該 883 個專業發展課程的紀錄，發現：

(a) ***取錄率*** 個別課程的取錄率介乎 5% 至 290%，平均為 96%。就 364 個為所有學校而設的課程，189 個 (52%) 課程超額報讀，而為目標學校而設的課程則沒有超額報讀的情況；及

(b) ***完成率*** 個別課程的完成率介乎 49% 至 100%，平均為 91%。審計署發現：

(i) 相對於為目標學校而設的課程，為所有學校而設的課程的完成率較低：

- ***為所有學校而設的課程*** 個別課程的完成率介乎 49% 至 100%，平均為 78%。當中 80 個 (22%) 課程的完成率低於 70%；及
- ***為目標學校而設的課程*** 個別課程的完成率介乎 89% 至 100%，平均為 99.9%；及

(ii) 為所有學校而設的課程的完成率有下降趨勢，由 2018/19 學年的 84% 下降至 2022/23 學年的 69% (見表十一)。

註 11： *該 883 個專業發展課程的其中 20 個課程，參加者可在指定期限內於網上完成課程，通常為期兩個月。至於該 20 個課程以外的其他課程，參加者須於編定的時間完成課程。*

表十一

為所有學校而設的課程的完成率
(2018/19 至 2022/23 學年)

學年	完成率
2018/19	84%
2019/20	81%
2020/21	79%
2021/22	75%
2022/23	69%
平均	78%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

4.5 審計署認為教育局需要：

(a) 考慮重辦超額報讀的專業發展課程，以提供足夠名額滿足對課程的需求；及

(b) 鼓勵已報讀專業發展課程的教師盡可能完成課程，避免缺席或中途退出。

審計署的建議

4.6 **審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **考慮重辦超額報讀的專業發展課程，以提供足夠名額滿足對課程的需求；及**

(b) **鼓勵已報讀專業發展課程的教師盡可能完成課程，避免缺席或中途退出。**

政府的回應

4.7 教育局局長同意審計署的建議，並表示教育局會：

(a) 繼續檢討為學校校長和教師提供專業發展課程的授課模式和主題，並提供更多培訓名額；及

(b) 密切留意專業發展課程的完成率，並提醒已報讀課程的教師盡可能完成課程。

資優教育學校網絡計劃

4.8 教育局在 2016/17 學年推出資優教育學校網絡計劃，藉以推廣有效的課程發展，以及學校之間和教師之間的專業交流。計劃對象為學校的課程領導 (例如資優教育統籌主任、科主任等) 和有志並熱心推動校本資優教育課程的教師。計劃以專業學習社羣的形式運作，並在學年內向參加者提供深入支援。教育局為參加者舉辦不同活動，包括會議、開放課堂、學校互訪交流及經驗分享會。計劃的參加者須分享良好的實踐經驗，與其他學校互相借鑑。

需要鼓勵學校參與資優教育學校網絡計劃

4.9 審計署審查了在 2019/20 至 2023/24 學年期間參與資優教育學校網絡計劃的中小學數目，發現在約 1 200 所學校中，每年有介乎 29(3%) 至 87 所 (7%) 學校參與該計劃 (平均為 56 所 (5%))。上述期間參與該計劃的學校累計總數為 151 所 (13%) (見表十二)：

(a) ***小學*** 在約 600 所小學中，每年有介乎 13(2%) 至 45 所 (7%) 學校參與該計劃 (平均為 26 所 (4%))，上述期間參與該計劃的小學累計總數為 77 所 (13%)；及

(b) ***中學*** 在約 600 所中學中，每年有介乎 16(3%) 至 42 所 (7%) 學校參與該計劃 (平均為 29 所 (5%))，上述期間參與該計劃的中學累計總數為 74 所 (13%)。

表十二

參與資優教育學校網絡計劃的學校數目
(2019/20 至 2023/24 學年)

	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
小學					
學校數目	587	589	591	593	604
該學年的參與學校數目	24 (4%)	13 (2%)	22 (4%)	28 (5%)	45 (7%)
自 2019/20 學年起計的參與學校累計總數 (註)	24 (4%)	27 (5%)	40 (7%)	52 (9%)	77 (13%)
中學					
學校數目	521	522	514	516	569
該學年的參與學校數目	22 (4%)	16 (3%)	29 (6%)	38 (7%)	42 (7%)
自 2019/20 學年起計的參與學校累計總數 (註)	22 (4%)	27 (5%)	45 (9%)	59 (11%)	74 (13%)
整體					
學校數目	1 108	1 111	1 105	1 109	1 173
該學年的參與學校數目	46 (4%)	29 (3%)	51 (5%)	66 (6%)	87 (7%)
自 2019/20 學年起計的參與學校累計總數 (註)	46 (4%)	54 (5%)	85 (8%)	111 (10%)	151 (13%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：計算參與學校累計總數時，於上述期間參與計劃多於 1 年的學校當作 1 所計算。

4.10 教育局在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 資優教育學校網絡計劃特意定於容易管理的規模，以便參加者可加強和深化交流；及

(b) 除非學校有豐富的資優教育經驗並準備在分享良好實踐經驗方面發揮更重要作用，又或學校有新的課程領導，否則過往數年曾參與該計劃的學校，一般不會在之後學年獲邀再度參與。

4.11 審計署認為教育局需要：

(a) 鼓勵學校參加資優教育學校網絡計劃，特別是之前從未參與過該計劃的學校；及

(b) 宣傳在資優教育學校網絡計劃中分享的良好實踐經驗。

審計署的建議

4.12 **審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **鼓勵學校參加資優教育學校網絡計劃，特別是之前從未參與過該計劃的學校；及**

(b) **宣傳在資優教育學校網絡計劃中分享的良好實踐經驗。**

政府的回應

4.13 教育局局長同意審計署的建議，並表示教育局會：

(a) 鼓勵從未參與過的學校參加資優教育學校網絡計劃，並理解學校須考慮本身的情況，包括其發展重點和優次、負責資優教育的教師是否已作好準備、學校的資源和人手調配等；及

(b) 繼續宣傳從資優教育學校網絡計劃綜合所得的良好實踐經驗，以便所有學校都有所裨益。

教育資源

4.14 ***教育局的資優教育資源*** 教育局網站提供多項資優教育資源，包括校本資優教育及人才庫資源冊、資優教育學校網絡計劃分享會匯篇，以及關於資優教育的各類資料小冊子等。這些資源的目標使用者包括參與資優教育的教師、家長和持份者。

4.15 ***政府資訊科技總監辦公室的政府網頁指引*** 根據政府資訊科技總監辦公室就政府網頁設計所發出的無障礙指引及良好作業模式：

(a) 政府網站應提供繁體和簡體中文及英文版本；及

(b) 必須採用「流動友善」的設計，通過自動調整網站內容去符合不同的屏幕尺寸、解像度和版面方向，以便為使用不同裝置 (包括桌上電腦、筆記簿型電腦、平板電腦和智能電話) 瀏覽網站的人士提供良好的用戶體驗。

並非所有網上資源均提供繁體和簡體中文及英文版本

4.16 2024 年 1 月，審計署審查了教育局網站內 15 項資優教育網上資源 (包括教育局出版的小冊子、資料套和海報等)。整體而言，15 項資源當中，4 項 (27%) 備有繁體和簡體中文及英文版本。審計署發現：

(a) 儘管全部 15 項資源均提供繁體中文版本，但其中 10 項 (67%) 沒有提供簡體中文版本；及

(b) 6 項 (40%) 並無提供英文版本。

4.17 為滿足參與資優教育的所有教師、家長和其他持份者的需要，審計署認為教育局需要盡可能提供繁體和簡體中文及英文版本的教育資源。

需要改善教育局資優教育資源網頁的流動友善程度

4.18 因應智能電話在香港的普及，並構建智慧政府，政府呼籲決策局和部門確保其網站方便流動裝置用戶使用。流動友善設計旨在配合不同流動裝置的屏幕尺寸，從而在不同流動平台提供一致的用戶體驗。網站須能自動偵測流動裝置的屏幕

尺寸並相應調整網頁，以達致最佳瀏覽效果。在流動裝置上瀏覽網站內容時，無須橫向滑動。

4.19　2024 年 1 月，審計署檢查了教育局資優教育資源網站內 20 個網頁的流動友善程度，發現其中 13 個 (65%) 網頁的內容流動友善程度不足，沒有自動作出調整，以配合某些流動裝置的屏幕尺寸。

4.20　審計署認為，教育局需要提高其資優教育資源網頁的流動友善程度。

審計署的建議

4.21　**審計署*建議*教育局局長應：**

(a)　**盡可能提供繁體和簡體中文及英文版本的教育資源；及**

(b)　**提高教育局資優教育資源網頁的流動友善程度。**

政府的回應

4.22　教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a)　教育局會盡可能提供繁體和簡體中文及英文版本的教育資源；及

(b)　教育局自 2024 年 2 月起已採取措施，提高資優教育資源網頁的流動友善程度。

校外進階學習課程

4.23　教育局自 2019/20 學年起邀請專上院校、非政府機構、專業團體和科技企業向資優教育基金申請資助，為本港中小學的資優學生提供校外進階課程。課程旨在讓資優學生能夠在具才能的領域，或在合適的情況下，於更多的學科或跨學科中獲得高質素及具挑戰性的學習經驗，盡展潛能。

4.24　在 2019/20 至 2022/23 學年期間，共有 42 個校外進階課程獲批，獲批資助金額為 3,940 萬元 (見表十三)。

表十三

校外進階課程獲批數目及獲批資助金額
(2019/20 至 2022/23 學年)

學年	獲批課程 (數目)	獲批資助金額 (百萬元)
2019/20	4	4.3
2020/21	13	11.1
2021/22	14	13.0
2022/23	11	11.0
總計	42	39.4

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

獲批資助的申請主要來自專上院校

4.25 ***接獲及獲批的申請*** 4 類機構 (即專上院校、非政府機構、專業團體和科技企業) 符合資格申請資助，以提供校外進階課程。審計署審查了教育局在 2019/20 至 2022/23 學年期間就校外進階課程接獲的資助申請，發現來自專上院校以外機構的申請百分比偏低 (見表十四)：

(a) ***接獲的申請*** 在接獲的 143 宗申請中：

(i) 69 宗 (48%) 來自專上院校 (介乎 2019/20 學年的 27% 至 2020/21 學年的 70%)；

(ii) 37 宗 (26%) 來自非政府機構 (介乎 2021/22 學年的 21% 至 2019/20 學年的 33%)，19 宗 (13%) 來自科技企業 (介乎 2020/21 學年的 8% 至 2019/20 學年的 27%)；及

(iii) 沒有接獲來自專業團體的申請；及

(b) ***獲批的申請*** 在獲批的 42 宗申請中：

(i) 34 宗 (81%) 來自專上院校。在全部 4 個學年期間，獲批申請中，來自專上院校所佔的百分比逾 70% (介乎 2022/23 學年的 73% 至 2019/20 學年的 100%)；

(ii) 獲批申請中，來自專上院校以外的合資格機構 (即非政府機構、科技企業和專業團體) 所佔的百分比偏低，介乎 2019/20 學年的 0% 至 2022/23 學年的 27% (平均為 16%)；及

(iii) 專上院校以外合資格機構的申請獲批整體百分比為 14% (即 56 宗中有 8 宗獲批)，低於專上院校的 49% (即 69 宗中有 34 宗獲批)。

表十四

校外進階課程的資助申請數目
(2019/20 至 2022/23 學年)

機構類別	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	整體	
接獲的申請						
專上院校	4 (27%)	25 (70%)	20 (46%)	20 (41%)	69 (48%)	
非政府機構	5 (33%)	8 (22%)	9 (21%)	15 (31%)	37 (26%)	
科技企業	4 (27%)	3 (8%)	6 (14%)	6 (12%)	19 (13%)	56
專業團體	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	
其他 (註)	2 (13%)	0 (0%)	8 (19%)	8 (16%)	18 (13%)	
總計	15 (100%)	36 (100%)	43 (100%)	49 (100%)	143 (100%)	
獲批的申請						
專上院校	4 (100%)	10 (77%)	12 (86%)	8 (73%)	34 (81%)	
非政府機構	0 (0%)	2 (15%)	1 (7%)	3 (27%)	6 (14%)	
科技企業	0 (0%)	1 (8%)	1 (7%)	0 (0%)	2 (5%)	8
專業團體	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	
總計	4 (100%)	13 (100%)	14 (100%)	11 (100%)	42 (100%)	

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：除該 4 個指明類別的機構以外，其他機構均不符合資格申請校外進階課程的資助。

4.26 ***邀請機構提交資助申請*** 教育局就校外進階課程備存一份準課程提供機構名單。局方每年會邀請名單上的課程提供機構提交校外進階課程的資助申請，而申請文件亦會於教育局網站內公布，以供其他機構參閱。審計署審查了在 2019/20 至 2022/23 學年期間獲教育局邀請的準課程提供機構的名單，發現：

(a) 每年在 4 類合資格申請校外進階課程資助的機構中，只有少數專業團體、科技企業和非政府機構獲得邀請，數目介乎 0 至 11 間 (見表十五)；及

表十五

獲邀的準課程提供機構數目
(2019/20 至 2022/23 學年)

機構類別	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	整體	
專上院校	13 (76%)	72 (77%)	76 (80%)	73 (77%)	234 (77%)	
非政府機構	4 (24%)	9 (9%)	9 (9%)	11 (12%)	33 (11%)	69 (23%)
專業團體	0 (0%)	8 (8%)	7 (7%)	7 (7%)	22 (7%)	
科技企業	0 (0%)	6 (6%)	4 (4%)	4 (4%)	14 (5%)	
總計	17 (100%)	95 (100%)	96 (100%)	95 (100%)	303 (100%)	

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

(b) 就專上院校而言，教育局共發出 234 宗邀請，接獲的申請宗數為 69 宗。至於其他 3 個機構類別，教育局共發出 69 宗邀請，接獲的申請宗數為 56 宗。

4.27 教育局在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 教育局採用公開公平並以績效為本的制度處理和審批各個類別的合資格機構提交的申請，沒有為某個類別設定配額；

(b) 由於專上院校具備專門知識，因此在開辦學習課程方面一般較有經驗；

(c) 頗多專上院校以外的機構以協辦機構的身分參與已獲批的校外進階課程。在 2019/20 至 2022/23 學年期間，26 個協辦機構 (涉及 13 個校外進階課程) 當中，有 15 個 (58%) 是專上院校以外的機構；及

(d) 教育局認為過去 4 年，校外進階課程涵蓋的主題夠廣泛，接獲的申請所涵蓋的主題也日益多元化。

4.28 教育局於立法會財委會 2018 年 7 月的會議上，就向資優教育基金注資一事告知財委會：

(a) 資優教育諮詢委員會一直討論如何加強資優教育的服務，讓更多持份者參與發展進階學習課程；及

(b) 教育局建議調撥更多資源以支持本地資優教育，從而吸納相關的持份者提供更廣泛的進階課程，以更全面照顧資優學生的需要。

4.29 鑑於校外進階課程旨在吸納更多持份者，審計署認為教育局需要：

(a) 加強鼓勵合資格機構申請開辦校外進階課程；及

(b) 檢視準課程提供機構名單，以識別更多潛在課程提供機構，邀請他們申請開辦校外進階課程。

監察校外進階課程

4.30 教育局會與校外進階課程的課程提供機構簽訂服務協議書。有關課程提供機構亦須遵從教育局就校外進階課程發出的指引所載的規定。根據服務協議書和教育局的指引：

(a) ***財政總結報告和總結報告*** 課程提供機構須於課程完結後三個月內或在課程提早終止時立即提交財政總結報告和總結報告；及

(b) ***中期財政報告和進度報告*** 視乎課程期，課程提供機構須提交最多三份中期財政報告和兩份進度報告。

4.31 ***逾期提交財務報表和報告*** 審計署審查了課程提供機構在 2019 年 9 月至 2024 年 1 月期間提交財務報表和報告的紀錄，發現：

(a) ***財政總結報告和總結報告*** 在已到期提交的 31 份財政總結報告和 31 份總結報告中：

(i) 有 18 份 (58%) 財政總結報告逾期提交。逾期日數介乎 2 至 134 天，平均為 34 天；及

(ii) 有 12 份 (39%) 總結報告逾期提交。逾期日數介乎 2 至 134 天，平均為 34 天；及

(b) ***中期財政報告和進度報告*** 在已到期提交的 62 份中期財政報告和 60 份進度報告中：

(i) 有 10 份 (16%) 中期財政報告逾期提交。逾期日數介乎 1 至 43 天，平均為 12 天；及

(ii) 有 8 份 (13%) 進度報告逾期提交。逾期日數介乎 1 至 41 天，平均為 12 天。

4.32 ***需要改善觀課*** 根據校外進階課程申請指引，教育局會以觀課方式評估每個課程的質素和成效。在 2019 年 9 月至 2023 年 9 月期間，有 31 個校外進階課程完結。審計署審查了教育局就該 31 個課程所進行的 92 次觀課，發現觀課次數、記錄觀課結果的模式和觀課後的跟進行動並不一致：

(a) ***次數*** 教育局對每個課程進行的觀課次數並不一致，介乎 1 至 7 次，平均為 3 次；

(b) ***記錄結果*** 在該 92 次觀課中：

(i) 29 次 (32%) 的觀課結果有作書面記錄，而其中：

- 14 次 (48%) 觀課期間所拍攝的照片納入觀課紀錄內；及
- 15 次 (52%) 觀課紀錄並不包括照片；

(ii) 61 次 (66%) 的觀課紀錄只有學生上課的照片，並沒有書面紀錄顯示觀課人員所作出的意見或評語；

(iii) 在 1 次 (1%) 觀課中，收納了課程提供機構發出的新聞稿作為紀錄，並沒有書面紀錄顯示觀課人員所作出的意見或評語；及

(iv) 在餘下 1 次 (1%) 觀課中，沒有備存觀課結果；及

(c) ***跟進行動*** 在該 92 次觀課中：

(i) 有 18 次 (20%) 觀課所得的意見及／或看法已告知導師，並在觀課紀錄內載述；

(ii) 就餘下 74 次 (80%) 觀課，沒有紀錄顯示觀課所得的意見及／或看法已告知課程提供機構；及

(iii) 就全部 92 次觀課，沒有紀錄顯示教育局已採取行動，確保觀課所得的意見及／或看法已獲課程提供機構跟進。

4.33 教育局在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 作為資優教育基金秘書處，教育局已一直採取積極措施，確保課程提供機構按時提交報告，包括於課程完結時向機構發出通知詳述提交報告的期限，並要求機構在提交限期最少一個月前提交報告擬稿。在許多情況下，逾期提交報告的原因是需要課程提供機構內部各行政單位及指定人員批核和簽署的過程需時；及

(b) 由 2022/23 學年起獲批的校外進階課程，教育局已要求相關人員使用標準表格記錄觀課結果。此外，教育局人員會定期與課程提供機構對校外進階課程進行評估。

4.34 審計署認為教育局需要：

(a) 採取措施，確保校外進階課程的課程提供機構按時提交財務報表和報告；及

(b) 改善校外進階課程的觀課，包括：

(i) 就觀課次數作出指引；

(ii) 確保妥為記錄觀課結果，並向課程提供機構說明觀課結果；及

(iii) 確保課程提供機構採取行動，跟進觀課所得的意見／看法。

在接獲財政總結報告和總結報告前已向課程提供機構發放最後一期資助

4.35 根據服務協議書：

(a) 校外進階課程的資助會依照服務協議書內訂明的付款時間表，按季發放予課程提供機構；及

(b) 課程提供機構須於課程完結後三個月內或在課程提早終止時立即提交財政總結報告和總結報告 (見第 4.30(a) 段)。

4.36　截至 2024 年 1 月 31 日，在 2019/20 至 2022/23 學年期間獲批的 42 個校外進階課程中，36 個課程的課程提供機構已獲發最後一期資助。審計署檢視了該 36 個校外進階課程的分期付款時間表及付款紀錄，發現就全部 36 個 (100%) 課程而言：

(a) 依照服務協議書內訂明的付款時間表，課程提供機構在課程完結前已獲發最後一期資助，最後一期資助的發放日期與課程完結日期相隔時間介乎 30 至 92 天 (平均為 63 天)；及

(b) 教育局發放最後一期資助時，尚未收到財政總結報告和總結報告。截至 2024 年 1 月 31 日，31 個 (86%) 校外進階課程的課程提供機構提交了財政總結報告和總結報告，最後一期資助的發放日期與報告提交日期相隔時間介乎 124 至 316 天 (平均為 175 天)。其餘 5 個 (14%) 校外進階課程，財政總結報告和總結報告仍未提交，最後一期資助的發放日期與報告提交限期相隔時間為 152 天。

4.37　教育局在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 在現行安排下，會按季向課程提供機構發放資助，以確保有關機構有足夠資金舉辦校外進階課程 (例如支付員工薪金)，以及避免一筆過付款予課程提供機構；

(b) 分期付款期數視乎課程期長短而定。最後一期資助的發放日期與課程完結日期之間相隔一段時間，是無可避免的；及

(c) 教育局會持續評估課程提供機構在授課和推行校外進階課程的表現，情況理想才會發放資助。根據服務協議書，倘若教育局認為課程提供機構未能妥善地執行校外進階課程，局方有權停止發放資助。

4.38　審計署認為，財政總結報告及總結報告有重要作用，不但能評估課程的推行成效，並可確保課程提供機構提交的財務資料準確無誤。如最後一期資助於收到該等報告後才發放，或有助於促使課程提供機構按時提交報告和監察課程的推行情況。審計署認為，教育局需要檢視在接獲財政總結報告和總結報告前便向校外進階課程的課程提供機構發放最後一期資助的做法。

需要確保課程提供機構遵從性罪行紀錄查核的規定

4.39　於 2011 年 11 月，教育局就性罪行紀錄查核機制發出通函，強烈建議學校務須盡早在聘任程序中採用該機制，以加強保障學生的福祉。

4.40 教育局在 2021/22 學年更新了校外進階課程的指引。根據已更新的指引，為保障參加學生的福祉，課程提供機構：

(a) 須在聘任過程的最後階段要求擬聘用參與推行課程的應徵者進行性罪行紀錄查核，以核實他們所申報的性罪行定罪紀錄。這項措施有助課程提供機構在知情的情況下作出決定，選任合適的員工或培訓導師以推行課程；及

(b) 不應讓曾有性罪行定罪紀錄的人士協助推行課程。

4.41 自 2022/23 學年起，教育局規定課程提供機構在課程第一節之前提交確認通知，說明以下事項：

(a) 已完成性罪行紀錄查核程序；

(b) 擬受聘參與推行課程的員工和培訓導師已進行並完成性罪行紀錄查核；及

(c) 根據性罪行紀錄查核機制顯示有性罪行定罪紀錄的人士不得受聘協助推行課程。

4.42 審計署審查了在 2022/23 學年獲批的 11 個校外進階課程的紀錄，發現就當中 10 個 (91%) 課程而言，課程提供機構沒有在課程第一節之前提交確認通知 (見第 4.41 段)，而是在第一節的 17 至 144 天 (平均為 65 天) 後才提交確認通知。

4.43 審計署認為教育局需要採取措施，確保課程提供機構按規定在校外進階課程第一節之前提交有關性罪行紀錄查核的確認通知。

審計署的建議

4.44 **審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **加強鼓勵合資格機構申請開辦校外進階課程；**

(b) **檢視準課程提供機構名單，以識別更多潛在課程提供機構，邀請他們申請開辦校外進階課程；**

(c) **採取措施，確保校外進階課程的課程提供機構按時提交財務報表和報告；**

(d) **改善校外進階課程的觀課，包括：**

(i) **就觀課次數作出指引；**

(ii) **確保妥為記錄觀課結果，並向課程提供機構說明觀課結果；及**

(iii) **確保課程提供機構採取行動，跟進觀課所得的意見／看法；**

(e) **檢視在接獲財政總結報告和總結報告前便向校外進階課程的課程提供機構發放最後一期資助的做法；及**

(f) **採取措施，確保課程提供機構按規定在校外進階課程第一節之前提交有關性罪行紀錄查核的確認通知。**

政府的回應

4.45 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 教育局已持續邀請專上院校以外的機構申請資助開辦校外進階課程，並鼓勵專上院校與其他合資格機構合作提交申請。由 2019/20 至 2022/23 學年，專上院校以外機構以申請機構或協辦機構的身份提交資助申請的數目已見上升；

(b) 資優教育基金秘書處持續檢視準課程提供機構的名單，而每年亦會在名單上加入新的課程提供機構；

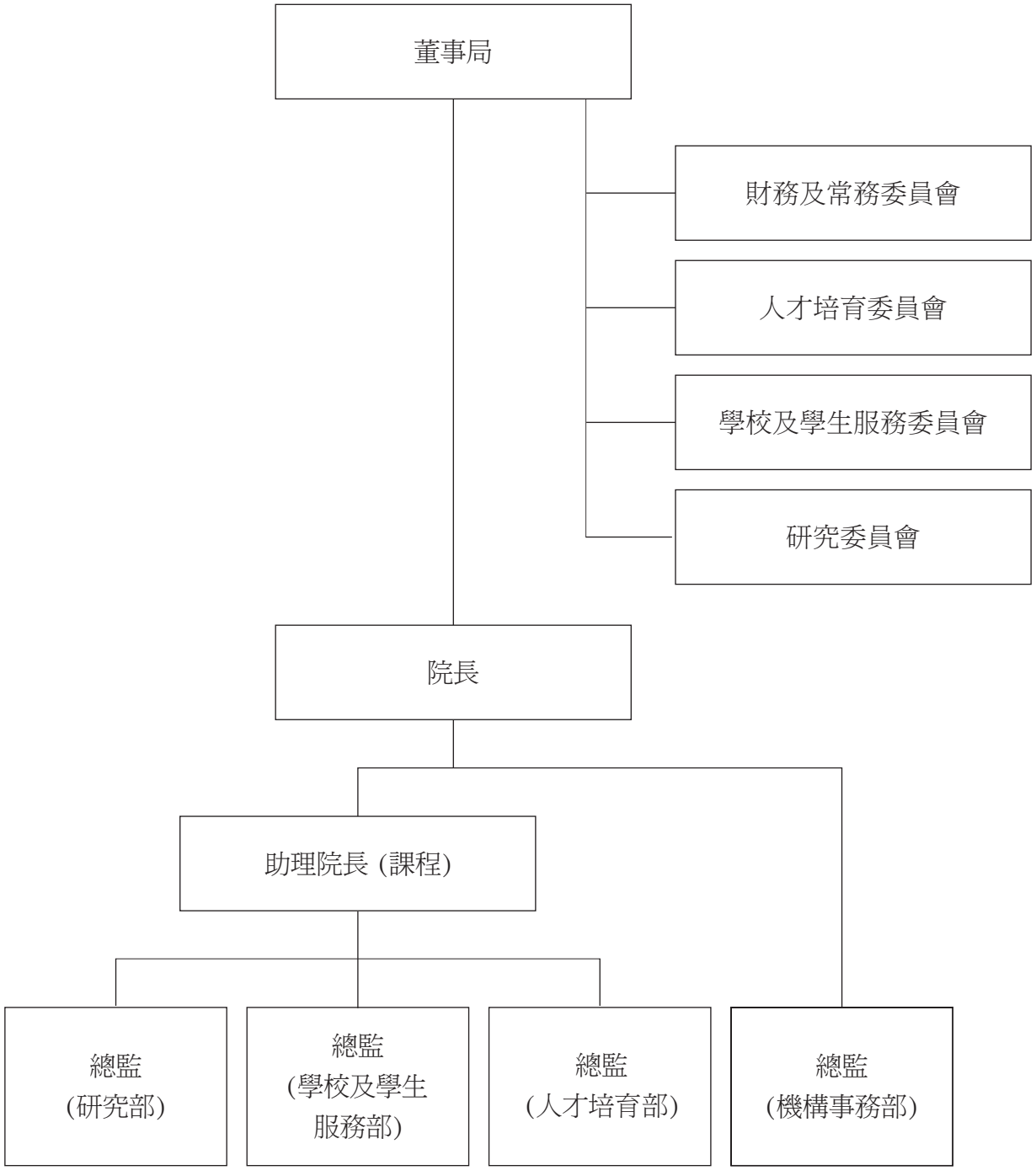
(c) 教育局會繼續採取積極措施，確保課程提供機構按時提交財務報表和報告；

(d) 教育局已採用多管齊下的方式評估校外進階課程的質素和成效，包括觀課、與課程提供機構進行討論和會面、審核課程提供機構提交的報告和學生問卷調查。教育局會進一步全方位檢視相關指引和與文件記錄有關的規定；

(e) 教育局會審慎檢視在接獲財政總結報告和總結報告前，便向校外進階課程的課程提供機構發放最後一期資助的做法；及

(f) 教育局一直提醒課程提供機構在校外進階課程第一節之前按規定提交有關遵從性罪行紀錄查核的確認通知，並會採取進一步措施，確保有關規定獲得遵從。

香港資優教育學苑：
組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 12 月 31 日)



資料來源：學苑的記錄

教育局：
組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 12 月 31 日)

資料來源：教育局的記錄

第 4 章

商務及經濟發展局
香港郵政

香港郵政：業務發展

香港審計署
二零二四年三月二十八日

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

《審計署署長第八十二號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：https://www.aud.gov.hk)。

審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

電話：(852) 2867 3423
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

香港郵政：業務發展

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.2
郵政署營運基金	1.3 – 1.7
業務發展	1.8 – 1.14
審查工作	1.15
政府的整體回應	1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：電子商貿服務	2.1
本地電子商貿服務	2.2 – 2.19
審計署的建議	2.20
政府的回應	2.21
非本地電子商貿服務	2.22 – 2.41
審計署的建議	2.42
政府的回應	2.43
「智郵站」和「智郵寄」	2.44 – 2.58
審計署的建議	2.59
政府的回應	2.60
第 3 部分：郵票及集郵	3.1 – 3.3
特別／紀念郵票的銷售	3.4 – 3.23
審計署的建議	3.24
政府的回應	3.25
郵票設計諮詢委員會的管治	3.26 – 3.32
審計署的建議	3.33
政府的回應	3.34

段數

推廣集郵 3.35 – 3.38
審計署的建議 3.39
政府的回應 3.40

第 4 部分：其他事宜 4.1

附屬服務 4.2 – 4.19
審計署的建議 4.20
政府的回應 4.21
有關非傳統服務的投訴 4.22 – 4.26
審計署的建議 4.27
政府的回應 4.28
行政事宜 4.29 – 4.38
審計署的建議 4.39
政府的回應 4.40

附錄 **頁數**

A： 香港郵政：組織架構圖 (摘錄) (2024 年 1 月 31 日) 65

香港郵政：業務發展

摘要

1. 香港郵政由香港郵政署長領導。香港郵政的目標，是以合理和可負擔的收費，提供可靠、高效率和貫通全球的郵政服務，以滿足香港的郵務需求，履行香港提供普郵服務的責任，並為建設粵港澳大灣區成為國家的策略性郵政暨物流樞紐作出貢獻。郵政署營運基金於 1995 年 8 月設立，對香港郵政的運作進行管理及核算。在 2013–14 至 2022–23 年度的 10 年期間，香港郵政在其中 7 年 (70%) 錄得運作虧損，並在其中 9 年 (90%) 沒有達到固定資產目標回報率。2022–23 年度，香港郵政錄得收入 40.89 億元，運作虧損 3.05 億元，固定資產回報率為 −13% (目標為 1.5%)。香港郵政表示，傳統郵件服務的業務會繼續虧損，一般而言須由非傳統服務 (包括電子商貿服務、集郵服務及附屬服務) 所得盈利補貼。在 2018–19 至 2022–23 年度期間，來自非傳統服務的收入佔香港郵政每年收入的 48% 至 56%。審計署最近就香港郵政業務發展的工作進行審查。審查範圍涵蓋香港郵政的非傳統服務。

電子商貿服務

2. ***本地電子商貿服務錄得負盈利*** 審計署檢視了在 2018–19 至 2022–23 年度期間本地電子商貿服務的盈利能力。審計署留意到：(a) 該 5 年期間每年均錄得負盈利；及 (b) 該 5 年期間，每年均錄得大約收入 3 倍的虧損，虧損情況在接近 2022–23 年度時逐漸改善 (第 2.4 段)。

3. ***本地電子商貿服務未能賺得預期收入*** 審計署檢視了在 2020–21 至 2022–23 年度期間本地電子商貿服務的預期收入和實際收入。審計署留意到，這 3 個年度內每個年度，香港郵政的本地電子商貿服務都未能賺得預期收入。這 3 個年度實際收入較預期收入分別少 69%、64% 和 71% (第 2.7 段)。

4. ***需要改善提供「本地郵政速遞」服務的成本效益*** 2022 年 12 月，香港郵政完成「本地郵政速遞」服務的檢討。檢討後，在 2023 年 1 月，香港郵政調高郵費，並設定為「本地郵政速遞」客戶提供上門收件服務的最低郵件數量，以改善盈利能力。審計署留意到，「本地郵政速遞」服務在 2023–24 年度 (截至 2024 年 1 月) 的

盈利能力低於 2022–23 年度的盈利能力。香港郵政表示，提供「本地郵政速遞」服務的運作成本較私人營辦商的運作成本為高 (第 2.10 至 2.12 段)。

5. ***需要優化「易寄取」的服務特點*** 審計署檢視了「易寄取」的服務特點，發現可予改善之處：(a) 截至 2024 年 1 月 31 日，貨到付款和收件人支付郵費兩項服務特點未有如期推出；及 (b) 香港郵政沒有為「易寄取」客戶提供上門收件服務，卻為另外兩項香港郵政本地電子商貿服務的客戶提供上門收件服務，而市場上另一提供本地速遞服務的私人營辦商同樣為其客戶提供上門收件服務 (第 2.14 段)。

6. ***推出「易寄取」作為新服務方面有可予改善之處*** 2021 年 10 月 (即 2021 年 7 月推出「易寄取」3 個月後)，香港郵政發現，未能成功把本地掛號服務的郵件量和本地包裹服務中的輕包裹郵件量轉移至「易寄取」。沒有文件證據顯示香港郵政曾進行市場研究或客戶調查以確保對郵件量轉移的假設切合實際情況。香港郵政在推出「易寄取」前，本應可以識別本地掛號服務和本地包裹服務現有客戶的需要，並加以考慮 (第 2.17 及 2.18 段)。

7. ***非本地電子商貿服務盈利能力下降*** 在 2018–19 至 2022–23 年度期間，非本地電子商貿服務收入佔香港郵政每年收入的 42% 至 50%。同期非本地電子商貿服務的收入和郵件量分別減少 30% 和 69%。審計署檢視了這段期間非本地電子商貿服務的盈利能力，發現香港郵政首 4 個年度 (即 2018–19 至 2021–22 年度) 每年均錄得不足 5% 的微薄利潤。此外，2022–23 年度的盈利能力下降，錄得輕微虧損 (第 2.22 至 2.24 及 2.26 段)。

8. ***非本地電子商貿新服務沒有如期推出*** 香港郵政原定於 2022–23 年度推出與非本地電子商貿服務相關的新服務。然而，部分已計劃的新服務沒有如期推出。「香港 —— 內地專遞」延遲了 8 個月推出。「易網遞」派遞網絡擴展至印度，延遲了 13 個月。截至 2024 年 1 月 31 日，該網絡仍未擴展至意大利和馬耳他，延遲了 19 個月。另外，兩項已計劃的新服務因政治經濟環境變化而被擱置 (第 2.29 段)。

9. ***需要加強在「一帶一路」國家／地區設立新「專線」服務*** 香港郵政其中一項業務發展策略，是為中國內地跨境電子商貿市場設立新「專線」服務，以「一帶一路」國家為重點之一。審計署審查了截至 2024 年 1 月 31 日在 149 個「一帶一路」國家／地區設立「專線」服務的進度。審計署發現：(a) 就 6 個 (4%) 國家／地區，已推出「專線」服務；(b) 就 48 個 (32%) 國家／地區，雖已簽訂「專線」服務協議，但客戶對服務並無需求；(c) 就 1 個 (1%) 國家／地區，香港郵政正與有

關郵政機關商討設立「專線」服務；及 (d) 就其餘 94 個 (63%) 國家／地區，香港郵政尚未展開設立「專線」服務的工作 (第 2.32 段)。

10. ***需要盡快恢復部分目的地的「特快專遞」服務和「易網遞」服務*** 審計署發現，若干目的地的「特快專遞」服務和「易網遞」服務暫停。截至 2024 年 1 月 31 日，65 個目的地的「特快專遞」服務已暫停至少 24 個月，而 11 個目的地的「易網遞」服務已暫停至少 25 個月 (第 2.35 段)。

11. ***非本地電子商貿服務未能賺得預期收入*** 審計署檢視了在 2020–21 至 2022–23 年度期間非本地電子商貿服務的預期收入和實際收入。審計署留意到，這 3 個年度內每個年度，香港郵政的非本地電子商貿服務都未能賺得預期收入。這 3 個年度實際收入較預期收入分別少 22%、27% 和 54% (第 2.38 段)。

12. ***需要改善「智郵站」的使用率*** 2022 年 7 月，香港郵政把「智郵站」投入服務 10 個月後的 6 個月平均使用率的目標定為 50%。於 2023 年 12 月 31 日，投入服務超過 10 個月的「智郵站」有 153 個。審計署發現，在 2023 年 7 月至 12 月期間：(a) 該 153 個「智郵站」的整體 6 個月平均使用率為 63%；及 (b) 35 個 (23%)「智郵站」的 6 個月平均使用率低於 50% 的目標 (第 2.45 及 2.46 段)。

13. ***需要改善理順「智郵站」設置地點的機制*** 香港郵政表示，理順「智郵站」的設置地點時，會考慮遷移使用率長期偏低的「智郵站」。審計署審查了在 2022 年 7 月至 2023 年 12 月期間進行的全部 5 次「智郵站」理順工作。審計署留意到：(a) 該 5 次理順工作不定期進行，每次相隔 2 至 6 個月不等；(b) 該 5 次理順工作中，為識別須考慮遷移的「智郵站」而設定的使用率門檻並不一致，由 10% 至 30% 不等；及 (c) 最近一次在 2023 年 10 月進行的理順工作中，有 18 個「智郵站」須考慮遷移。於 2024 年 1 月 31 日，11 個 (61%)「智郵站」尚未安排遷移，亦沒有文件證據顯示不安排遷移這些「智郵站」的理據 (第 2.50 至 2.53 段)。

郵票及集郵

14. ***需要加強郵票主題的遴選工作*** 每年香港郵政收到有關特別／紀念郵票主題的建議後，都會先行篩選，然後把入圍主題交予郵票設計諮詢委員會考慮。審計署審查了在 2018 年 1 月至 2023 年 12 月期間郵票設計諮詢委員會進行的郵票主題

遴選工作，發現：(a) 沒有文件證據顯示香港郵政在篩選過程中曾參考過往發行類似主題的郵票的收入資料，或曾向郵票設計諮詢委員會提供這些資料以作參考；(b) 雖然香港郵政提出每個入圍主題獲選入圍的理據，但卻沒有文件證據顯示其餘郵票主題的建議未能入圍的原因；及 (c) 在篩選郵票主題時，沒有採用有系統的方法評估各個郵票主題建議的相對優點 (第 3.6 及 3.8 段)。

15. ***需要在與設計師簽訂的服務協議加入有關維護國家安全的特定條款*** 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》在 2020 年 6 月 30 日實施。該法例訂明香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任。香港郵政會為每一個核准的郵票主題安排設計師設計郵票圖樣。審計署審查了香港郵政與設計師簽訂的服務協議，發現當中沒有關於維護國家安全的特定條款 (第 3.11 段)。

16. ***需要檢討特別／紀念郵票的銷售期限*** 2007 年，香港郵政決定把郵政局和香港郵政網上購物平台發售特別／紀念郵票的銷售期限，由 6 個月縮短至 3 個月，藉此減少庫存數量和節省郵政局的貯存空間。審計署留意到：(a) 香港郵政委託非本地代理商銷售香港郵政發行的特別／紀念郵票，銷售期可以超過 3 個月，即由發行日期起計最長可達 6 個月；(b) 某些郵政機關在其網店發售其集郵產品的銷售期遠遠長於 3 個月；及 (c) 香港郵政上一次檢討銷售期限是在 2007 年，距今超過 16 年。沒有文件證據顯示該次檢討曾分析把香港郵政網上購物平台銷售期限維持不變的成本與效益 (第 3.13 至 3.15 段)。

17. ***需要改善未售出郵票庫存的處理方法*** 根據香港郵政銷毀過期郵票及集郵產品的指引，郵票銷毀工作會視乎需要而安排，所有過期的特別／紀念郵票及相關集郵產品亦應在發行日期起計 2 年後銷毀。審計署留意到，截至 2024 年 1 月 31 日：(a) 特別／紀念郵票未售出庫存的面值約達 1.37 億元；(b) 香港郵政沒有就郵票銷毀工作的時間和次數制定具體指引；(c) 2021 年或之前 (即超過 2 年前) 發行的特別／紀念郵票未售出庫存面值達 8,660 萬元，尚未銷毀；及 (d) 香港郵政未能提供 2021 年 11 月進行郵票銷毀工作的記錄，供審計署審閱 (第 3.19 及 3.21 段)。

18. ***需要提高郵票設計諮詢委員會部分委員對傳閱文件的回應率*** 於 2023 年 12 月 31 日，郵票設計諮詢委員會有 1 名主席及 10 名委員。委員會除舉行會議外，還以傳閱文件的方式處理事務。由 2022 年 5 月現屆委員會任期開始直至 2023 年 9 月期間，共向委員傳閱文件 22 輪。審計署留意到，部分委員的回應率偏低。2 名 (20%) 委員的回應率只有 9% (第 3.3 及 3.26 段)。

19. ***需要加強推廣集郵的策略*** 2020 年之前，香港郵政和教育局每年合辦校際郵集設計比賽，並與各本地郵學會合辦郵集製作工作坊，以培養公眾對集郵的興趣。由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發，因此比賽和工作坊自 2020 年起停辦。儘管疫情防控措施已在 2023 年年初取消，香港郵政沒有復辦上述比賽或工作坊 (第 3.36 段)。

其他事宜

20. ***部分附屬服務的收入減少*** 審計署發現在 2018–19 至 2022–23 年度期間部分附屬服務的收入減少：(a) 郵政信箱收入由 2018–19 年度的 1,820 萬元減至 2022–23 年度的 1,560 萬元，減幅為 14%；(b) 郵件轉遞服務收入由 2018–19 年度的 2,180 萬元減至 2022–23 年度的 1,970 萬元，減幅為 10%；及 (c)「郵繳通」收入由 2018–19 年度的 6,020 萬元減至 2022–23 年度的 4,860 萬元，減幅為 19% (第 4.3、4.5 及 4.6 段)。

21. ***「郵購網」的營運有可予改善之處*** 「郵購網」是售賣郵品及精品的網上購物平台。審計署發現：(a) 2023 年 12 月，審計署進行互聯網上的資料研究，發現疑似仿冒「郵購網」的懷疑欺詐網站。香港郵政的「郵購網」網站與該懷疑欺詐網站的網址十分相似，極容易令公眾誤以為該懷疑欺詐網站是香港郵政的官方「郵購網」網站；及 (b) 2024 年 1 月，「郵購網」網站上列出了 21 款精品，其中 7 款 (33%) 已經停售的精品並沒有從網站下架。其餘有售的 14 款精品當中，9 款 (64%) 精品在 2022–23 年度內並無錄得銷售記錄。在 2018–19 至 2021–22 年度的 4 年期間，該 9 款精品每年售出的數目為零或只有單位數字 (第 4.9 段)。

22. ***有空間透過出租廣告位賺取更多收入*** 香港郵政的建築物及設施設有廣告位可供政府決策局／部門、公營機構或商業營辦商租用作廣告用途。審計署發現，於 2024 年 1 月 31 日，香港郵政有多個廣告位未有租出，包括：8 所建築物及設施的外牆及玻璃牆、1 696 個補給郵袋櫃當中的 1 369 個 (81%)，以及設有液晶電視的 39 間郵政局內的所有液晶電視 (第 4.16 及 4.17 段)。

23. ***需要改善非傳統服務投訴個案的處理方法*** 在 2018 年 4 月至 2023 年 12 月期間，有關香港郵政非傳統服務的服務特點的投訴個案有 495 宗，其中 450 宗 (91%) 為口頭個案，45 宗 (9%) 為書面個案。審計署發現，在 45 宗書面個案當中，有 9 宗 (20%) 個案延遲認收，延遲日數平均為 5 個工作天，由 1 至 13 個工作天不等。

根據香港郵政的指引，發出最後答覆的時限，視乎投訴個案屬「簡單個案」或「複雜個案」而有所不同。香港郵政表示，有關香港郵政非傳統服務的服務特點的495宗投訴個案當中，423宗(85%)屬「簡單個案」，72宗(15%)屬「複雜個案」。然而，審計署審查了該495宗投訴個案的檔案，發現當中並無就投訴個案的分類作出記錄。此外，審計署發現在72宗「複雜個案」當中，有8宗(11%)個案延遲發出最後答覆，延遲日數由2至39個工作天不等(平均為17個工作天)(第4.22至4.25段)。

24. ***營運計劃未有在財政年度開始前獲得批核*** 商務及經濟發展局局長與香港郵政署長簽定的《框架協議》規定，香港郵政每年須擬備中期企業計劃(企業計劃)和年度業務計劃(業務計劃)。就2018–19至2023–24財政年度，香港郵政共提交12份計劃定稿(包括6份企業計劃和6份業務計劃)，供財經事務及庫務局和商務及經濟發展局批核。審計署發現，全部12份(100%)計劃定稿均延遲提交，延遲日數平均為46天，由20至58天不等。另外，全部12份計劃亦延遲獲得財經事務及庫務局(即在2月底後)和商務及經濟發展局(即在3月底後)批核：(a)財經事務及庫務局延遲批核的日數平均為54天，由28至121天不等；及(b)商務及經濟發展局延遲批核的日數平均為68天，由16至186天不等(第1.8、4.29、4.31及4.33段)。

25. ***需要確保正確地描述郵政服務*** 根據政府總部發出的一份通告，政府決策局／部門在各項日常運作和所有公務通訊中，必須確保凡提述香港特別行政區和中國其他地方，均要小心正確地表達。2024年2月，審計署進行實地視察及審查香港郵政的記錄，發現寄件往中國各地區的跨境郵政服務(包括傳統郵件服務和電子商貿服務)均被錯誤描述為「國際服務」，包括：(a)香港郵政網站；(b)香港郵政流動應用程式；(c)香港郵政年報；及(d)於郵政總局張貼的告示(第4.35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*香港郵政署長應：**

電子商貿服務

(a) **繼續致力提高本地電子商貿服務的收入，並研究有效措施改善其盈利能力(第2.20(a)及(b)段)；**

(b) 汲取以往擬備預算工作的經驗，為本地電子商貿服務擬備更準確的預期收入 (第 2.20(c) 段)；

(c) 研究適當措施增加本地電子商貿服務收入，盡量賺得預期收入 (第 2.20(d) 段)；

(d) 採取進一步措施改善提供「本地郵政速遞」服務的成本效益 (第 2.20(e) 段)；

(e) 優化「易寄取」的服務特點 (第 2.20(f) 段)；

(f) 在日後推出本地電子商貿新服務前，進行市場研究或客戶調查，以更好地識別目標客戶的需要，並盡力確保為估算新服務郵件量所作的假設切合實際情況 (第 2.20(g) 段)；

(g) 研究措施處理非本地電子商貿服務盈利能力下降的問題，特別是 2022–23 年度出現輕微虧損的情況 (第 2.42(a) 段)；

(h) 確保已計劃的非本地電子商貿新服務能如期推出，並適時推出現正擱置的非本地電子商貿服務 (第 2.42(b) 及 (c) 段)；

(i) 加強在「一帶一路」國家／地區設立「專線」服務 (第 2.42(d) 段)；

(j) 密切留意情況，把握機會恢復「特快專遞」服務和「易網遞」服務 (第 2.42(e) 段)；

(k) 汲取以往擬備預算工作的經驗，為非本地電子商貿服務擬備更準確的預期收入 (第 2.42(f) 段)；

(l) 研究適當措施增加非本地電子商貿服務收入，盡量賺得預期收入 (第 2.42(g) 段)；

(m) 密切監察「智郵站」的使用率，並採取進一步措施改善「智郵站」的使用率 (第 2.59(a) 及 (b) 段)；

(n) 確保及時理順「智郵站」的設置地點 (第 2.59(d) 段)；

郵票及集郵

(o) 在篩選郵票主題供郵票設計諮詢委員會考慮時，參考過往發行類似主題的郵票的收入資料，並向委員會提供該等資料以作參考 (第 3.24(a) 段)；

(p) 就未能獲選入圍供郵票設計諮詢委員會考慮的郵票主題建議，提供未能獲選的理據 (第 3.24(b) 段)；

(q) 考慮制定有系統的方法評審郵票主題的建議，使郵票主題的遴選工作更為客觀 (第 3.24(c) 段)；

(r) 在與設計師簽訂的郵票設計服務協議中加入有關維護國家安全的特定條款 (第 3.24(d) 段)；

(s) 因應最新發展，檢討特別／紀念郵票的銷售期限 (第 3.24(e) 段)；

(t) 就過期郵票及集郵產品銷毀工作的時間和次數公布指引 (第 3.24(f) 段)；

(u) 按照過期郵票及集郵產品銷毀指引進行郵票銷毀工作，並確保妥善備存郵票銷毀工作的記錄 (第 3.24(g) 及 (h) 段)；

(v) 提高郵票設計諮詢委員會委員對傳閱文件的回應率 (第 3.33(a) 段)；

(w) 加強推廣集郵的工作 (第 3.39 段)；

其他事宜

(x) 處理郵政信箱、郵件轉遞服務及「郵繳通」收入持續減少的問題 (第 4.20(a) 段)；

(y) 採取所需跟進行動，處理疑似仿冒「郵購網」的懷疑欺詐網站的問題，並及時偵測仿冒香港郵政的欺詐網站 (第 4.20(b) 及 (c) 段)；

(z) 密切監察精品的庫存結餘，把已停售的精品從「郵購網」網站下架 (第 4.20(d) 段)；

(aa) 增加精品的吸引力 (第 4.20(e) 段)；

(ab) 加強措施，透過出租廣告位賺取更多收入 (第 4.20(h) 段)；

(ac) 改善非傳統服務投訴個案的處理方法 (第 4.27 段)；

(ad) 按照提交計劃的限期提交企業計劃和業務計劃的定稿 (第 4.39(a) 段)；

(ae) 聯同財經事務及庫務局局長和商務及經濟發展局局長，考慮提前香港郵政提交企業計劃和業務計劃的限期 (第 4.39(b) 段)；及

(af) 確保正確地描述郵政服務，並迅速採取適當行動修訂對郵政服務的描述 (第 4.39(c) 段)。

政府的回應

27. 香港郵政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　香港郵政由香港郵政署長領導，按照《郵政署條例》(第 98 章) 及《郵政署規例》(第 98A 章) 營運。除了其他事項，商務及經濟發展局負責制訂及檢討政府郵政服務的政策和目標，並為香港郵政釐定政策目標及服務表現指標。香港郵政的目標，是以合理和可負擔的收費，提供可靠、高效率和貫通全球的郵政服務，以滿足香港的郵務需求，履行香港提供普郵服務的責任，並為建設粵港澳大灣區 (大灣區) 成為國家的策略性郵政暨物流樞紐作出貢獻。2022–23 年度，香港郵政處理 7.73 億件郵件 (即每日 212 萬件)，其中 6.49 億件 (84%) 屬本地郵件，1.24 億件 (16%) 屬非本地郵件。

郵政署營運基金

1.3　1995 年 7 月 19 日，當時的立法局根據《營運基金條例》(第 430 章) 通過決議，設立郵政署營運基金 (郵政基金)，對香港郵政的運作進行管理及核算。郵政基金自 1995 年 8 月 1 日起運作，由香港郵政署長擔任總經理。郵政基金設立時，撥歸郵政基金的固定資產淨值為 30.014 億元，當中 9.004 億元在資本投資基金中顯示為貸款，21.01 億元顯示為營運基金資本。該筆貸款已於 2005 年 8 月全數償還。2021 年 6 月 23 日，立法會通過決議，從資本投資基金撥配 46.113 億元予郵政基金作為營運基金資本，為香港國際機場空郵中心重建計劃提供資本。該筆 46.113 億元的款項會在 2021–22 至 2027–28 財政年度分 4 期注入郵政基金。於 2024 年 1 月 31 日，46.113 億元當中的 7.808 億元 (17%) 已注入郵政基金。

1.4　香港郵政以營運基金方式運作，以自負盈虧的方式運作，可保留業務所得收入，用作抵銷提供服務的成本。根據《營運基金條例》，香港郵政署長 (即郵政基金的總經理) 須按照以下目標管理郵政基金：

(a)　進行有效率及有效的運作，使有關服務符合適當水準；

(b)　在合理時間內，使營運基金的收益 (以跨年計算) 足以應付因提供有關的政府服務而招致的開支，並足以為應付營運基金的債務而提供資本；及

(c) 使所運用的固定資產產生財政司司長所釐定的合理回報。

財政表現

1.5 ***盈利及虧損*** 在 2013–14 至 2022–23 年度的 10 年期間，香港郵政：

(a) 在其中 7 年 (70%) 錄得運作虧損，由 300 萬元至 3.64 億元不等；及

(b) 計及其他收入 (註 1)，自 2018–19 年度起一直錄得總全面虧損，最近 5 年總全面虧損由 7,700 萬元至 2.44 億元不等 (見表一)。

註 1： *其他收入主要來自存放於外匯基金和銀行存款所得的利息收入。*

表一

香港郵政的盈利及虧損
(2013–14 至 2022–23 年度)

	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度
	(百萬元)									
收入 (a)	5,249	5,344	4,879	4,881	5,016	5,626	4,905	5,006	4,784	4,089
運作成本 (b)	5,252	5,175	4,664	4,728	5,160	5,850	5,269	5,204	5,070	4,394
運作盈利／(虧損) (c) = (a) – (b)	**(3)**	**169**	**215**	**153**	**(144)**	**(224)**	**(364)**	**(198)**	**(286)**	**(305)**
其他收入 (d)	140	106	138	98	152	147	120	100	114	173
扣減名義利得稅前盈利／(虧損) (e) = (c) + (d)	137	275	353	251	8	(77)	(244)	(98)	(172)	(132)
名義利得稅 (f) (註)	20	50	60	41	0	0	0	0	0	0
年度總全面收入／(虧損) (g) = (e) – (f)	**117**	**225**	**293**	**210**	**8**	**(77)**	**(244)**	**(98)**	**(172)**	**(132)**

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

註：2017 年 12 月 27 日前，政府規定郵政基金須把按《稅務條例》(第 112 章) 條文計算的名義利得稅撥入政府一般收入。2017 年 12 月 27 日起，所有營運基金均無須再向政府繳付名義利得稅。

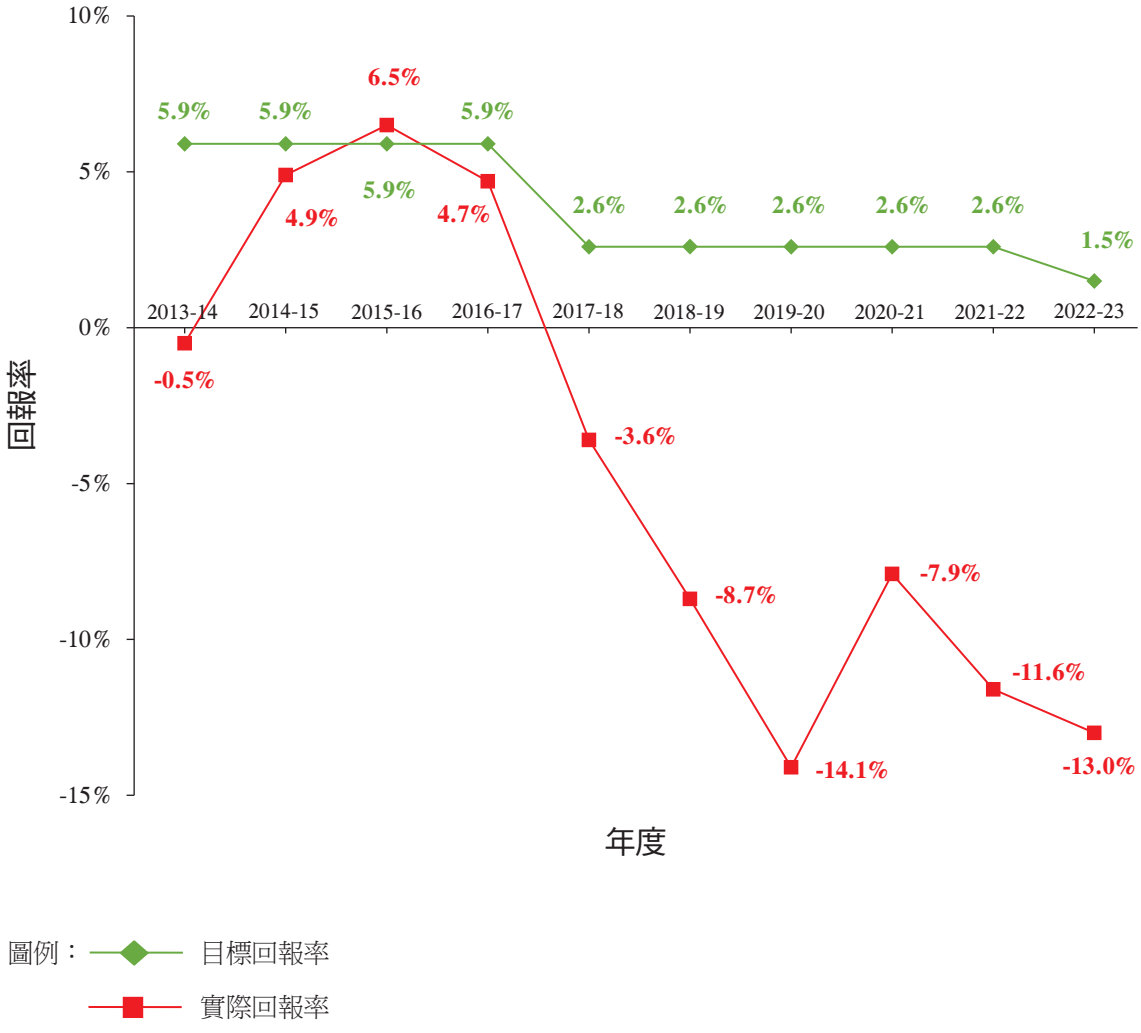
1.6 ***固定資產回報率*** 根據《營運基金條例》，香港郵政須使固定資產 (註 2) 產生財政司司長釐定的年度回報率 (見第 1.4(c) 段)。回報率以香港郵政的運作盈利除以固定資產平均淨值 (即財政年度開始和結束時固定資產淨值的平均值) 計算。在 2013–14 至 2016–17 年度期間，目標回報率為 5.9%，在 2017–18 至 2021–22 年度期間下調至 2.6%，在 2022–23 和 2023–24 年度再下調至 1.5%。在 2013–14 至

註 2： *固定資產包括物業 (例如土地和建築物)、機械及設備 (例如郵政車輛) 和無形資產 (例如電腦軟件牌照)。*

2022–23 年度的 10 年期間，實際回報率為 –14.1% 至 6.5% 不等 (平均為 –4.3%)。在這 10 年內，香港郵政有 9 年沒有達到目標回報率 (見圖一)。

圖一

香港郵政固定資產目標回報率和實際回報率
(2013–14 至 2022–23 年度)



資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

附註：香港郵政表示，固定資產實際回報率在 2016–17 至 2019–20 年度期間大幅下跌，主要原因是傳統郵件被電子通訊所取代，以及郵遞和速遞市場競爭激烈。2019–20 財政年度最後一季爆發 2019 冠狀病毒病疫情，令該年度的固定資產實際回報率跌至 10 年新低，其後疫情持續影響在 2020–21 至 2022–23 年度期間的實際回報率。

1.7 香港郵政表示：

(a) 香港郵政在 1995 年轉以營運基金方式運作前，政府曾進行政策檢討。檢討確認，由於需要把收費維持在可負擔的水平，加上為位置偏遠、需求偏低的地區提供服務成本高昂且不成比例，因此普郵服務向來都是在虧蝕的狀況下提供。1995 年 7 月，時任經濟局局長動議設立郵政基金時表示，郵政基金可擴展利潤較高的服務使顧客受惠，同時利用盈餘來支援有虧損但必要的服務；及

(b) 香港郵政履行政府提供普郵服務的責任，因此即使傳統郵件被電子通訊所取代的勢頭不減令整體信件量長期下跌，遍布全港的郵政基礎設施 (郵政局和派遞局) 仍須保留，令本地郵件業務一直虧損。非本地電子商貿服務本有利可圖，可是 2019 冠狀病毒病疫情令空郵運載力變得非常有限，付運成本亦大幅上漲，以致業務大受打擊。結果，非本地電子商貿服務的利潤和補貼虧損的傳統郵件服務的能力因而受到侵蝕。

業務發展

《框架協議》

1.8 商務及經濟發展局局長與香港郵政署長 (作為香港郵政的首長兼郵政基金的總經理) 的關係受《框架協議》(註 3) 所約束。協議訂明，香港郵政可在立法會決議訂明的服務範圍內推出新服務或改善現有服務，惟須符合以下條件：

(a) 能證明推出新服務或改善現有服務後，仍能按原先協定的標準繼續代政府履行提供普郵服務的責任；

(b) 能提供推出新服務或改善現有服務所需的資金；及

(c) 有理由預期客戶對相關服務有足夠需求。

註 3： *《框架協議》於 1995 年 8 月起生效，商務及經濟發展局局長定期與香港郵政署長商討，檢討協議的內容。協議的最近一次修訂於 2024 年 2 月進行。*

業務發展的重要性

1.9　在2018–19至2022–23年度期間，來自傳統郵件服務以外服務(即非傳統服務)的收入約佔香港郵政每年收入的一半(即48%至56%)(見表二)。

表二

非傳統服務收入
(2018–19至2022–23年度)

	2018–19年度	2019–20年度	2020–21年度	2021–22年度	2022–23年度
非傳統服務收入(百萬元) (a)	2,889	2,333	2,775	2,699	2,121
香港郵政收入(百萬元) (b)	5,626	4,905	5,006	4,784	4,089
非傳統服務收入佔香港郵政收入的百分比 (c) = (a) ÷ (b) × 100%	51%	48%	55%	56%	52%

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

1.10　香港郵政表示：

(a) 香港郵政須履行政府提供普郵服務的責任，以可負擔的收費為市民提供傳統郵件服務，以致運作出現虧損。傳統郵件服務會繼續虧損，一般而言須由其他收入來源所得盈利補貼。因此，香港郵政須開拓傳統郵件服務以外的服務(包括電子商貿服務(註4)、集郵服務及附屬服務)，以開拓收入來源；及

(b) 各項非傳統服務當中，非本地電子商貿服務的利潤最高。隨着社會復常，空運費較為相宜，預計未來非本地電子商貿服務的整體盈利能力和郵件量都會逐步回升。

註4： *鑑於本地及非本地電子商貿市場增長迅速，香港郵政針對互聯網商戶和網購人士的需要推出一系列服務。沒有開設帳戶的顧客也可使用這些電子商貿服務投遞郵件。雖然這些服務除電子商貿郵件外亦包含傳統郵件，香港郵政統稱這些服務為電子商貿服務。*

業務發展的新策略

1.11　全球電子商貿市場蓬勃發展，大灣區跨境電子商貿市場增長，加上科技進步，均帶動電子商貿郵件的派遞需求。為此，香港郵政制訂新策略，拓展本地和大灣區電子商貿郵件的業務。2021 年 5 月，香港郵政告知立法會：

(a) 香港郵政已制訂未來 5 年的新策略，依據的理念包括：

(i) 增加郵件量和優化電子商貿郵遞方案；及

(ii) 與大灣區內其他郵政機關合作，透過加速數碼化和現代化基建發展，打造電子商貿派遞服務網絡；及

(b) 新策略包括：

(i) 為中國內地跨境電子商貿市場設立新「專線」服務(見第1.13(b)(i)段)，以「一帶一路」國家為重點地區之一；

(ii) 優化香港郵政運送及終端派遞渠道；

(iii) 與更多電子商貿平台在主要跨境電子商貿市場建立伙伴關係；及

(iv) 為本地和大灣區市場提供經濟、高效和多元化的進出口跨境電子商貿服務。

業務發展部

1.12　業務發展部由 1 名香港郵政助理署長領導，負責制訂業務策略和計劃，以拓展並保持香港郵政服務的競爭力和營利能力。於 2024 年 1 月 31 日，業務發展部有 167 名員工，當中 76 名 (45%) 為公務員，88 名 (53%) 為非公務員合約僱員，3 名 (2%) 為資訊科技合約員工 (註 5)。香港郵政於 2024 年 1 月 31 日的組織架構圖摘錄載於附錄 A。業務發展部的職能包括：

(a) 制訂和執行業務策略，使香港郵政的業務及收入保持增長，例如拓展個別的本地及非本地電子商貿服務 (見第 1.13 段)；

註 5：*根據《政府資訊科技總監辦公室通告第 4/2010 號》「決策局和部門對資訊科技專業人員資源的管理」，各決策局和部門可考慮增聘合約資訊科技專業人員，以配合突發、短期或個別項目的服務需要。政府資訊科技總監辦公室負責管理統一安排為政府提供資訊科技合約員工服務的合約。*

(b) 拓展郵票及集郵服務 (見第 1.14 段)；及

(c) 拓展附屬服務 (例如「郵繳通」)。

業務發展部拓展的電子商貿服務

1.13 業務發展部針對互聯網商戶和網購人士的需要拓展以下電子商貿服務：

(a) ***本地電子商貿服務*** 本地電子商貿服務包括：

(i) ***「本地郵政速遞」*** 「本地郵政速遞」提供派送文件和包裹的本地速遞服務，設有簽收和追蹤郵件功能，郵件可在全港郵政局投寄。截件時間前所收到投遞往主要工商業地區範圍的郵件，保證可在下一個工作天送抵；

(ii) ***「本地一站式派遞方案」*** 「本地一站式派遞方案」為網上賣家和集運商提供本地郵遞服務，顧客可選擇到戶派遞、往郵政局或到「智郵站」(見下文 (c) 段) 取件；及

(iii) ***「易寄取」*** 「易寄取」於 2021 年 7 月推出。這是一項經濟實惠的本地郵遞服務，設有追蹤功能，郵件投寄後會發出短訊通知。收件人可選擇往任何一間郵政局或任何一個「智郵站」(見下文 (c) 段) 取件；

(b) ***非本地電子商貿服務*** 非本地電子商貿服務包括：

(i) ***「專線」服務*** 「專線」服務是香港郵政為客户度身定制的非本地派遞方案，主要對象是發貨量大的網上交易平台、電子商戶、集運商及物流服務供應商。香港郵政已與其他郵政機關 (例如俄羅斯郵政) 合作，設立特快派遞專線；

(ii) ***「特快專遞」*** 「特快專遞」是萬國郵政聯盟環球特快專遞服務在香港使用的品牌名稱，是香港郵政提供的非本地快遞服務，設有追蹤郵件功能。於 2024 年 1 月 31 日，「特快專遞」服務可達 60 個目的地。使用這項服務寄件往大部分目的地需時約 2 至 10 個工作天。寄件人可使用上門收件服務，亦可自行到任何一間郵政局或任何一個「智郵寄」(見下文 (c) 段) 投寄；及

(iii) ***「易網遞」*** 「易網遞」是一項經濟實惠的非本地郵遞服務，設有追蹤郵件功能。於 2024 年 1 月 31 日，「易網遞」服務可達 34 個目的地。使用這項服務寄件往大部分目的地需時約 7 至 14 個工作天。寄件人可選擇到任何一間郵政局或任何一個「智郵寄」(見下文 (c) 段) 投寄；及

(c) ***「智郵站」和「智郵寄」*** 為提升取件和寄件的設施及服務，香港郵政設置名為「智郵站」(見照片一) 和「智郵寄」(見照片二) 的自助郵務設施。「智郵站」是自助取件設施，「智郵寄」是自助投寄設施，服務範圍遍及全港大型屋邨和商場，大部分設施每天 24 小時、每周 7 天運作。於 2024 年 1 月 31 日，全港共有 158 個「智郵站」和 23 部「智郵寄」。

照片一

智郵站

資料來源：香港郵政的記錄

照片二

智郵寄

資料來源：香港郵政的記錄

郵票及集郵

1.14　業務發展部發行兩類郵票，第一類是通用郵票 (例子見照片三)，第二類是特別／紀念郵票 (例子見照片四)。每年發行的特別／紀念郵票約有 12 套，題材和設計包羅萬有。

照片三

通用郵票的例子

資料來源：香港郵政的記錄

照片四

一套特別／紀念郵票的例子

資料來源：香港郵政的記錄

審查工作

1.15　2023 年 10 月，審計署就香港郵政業務發展的工作展開審查。審查工作涵蓋香港郵政的非傳統服務，集中於下列範疇：

(a)　電子商貿服務 (第 2 部分)；

(b)　郵票及集郵 (第 3 部分)；及

(c)　其他事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.16　香港郵政署長同意審計署的建議，並表示：

(a)　香港郵政感謝審計署就其業務發展進行衡工量值式審計和提出各項意見和建議，以助香港郵政專注改善並加強其營運及業務。香港郵政會盡快採取適當行動跟進審計署的建議；

(b)　香港郵政已努力拓展各種新服務，把握電子商貿市場發展帶來的商機。不過，受市場競爭激烈、經濟環境嚴峻所影響，加上 2019 冠狀病毒病疫情下航班停飛、付運成本大幅上漲，地緣政治衝突頻生，其他郵政機關收緊清關措施等各種不可控因素，致令非本地電子商貿服務的實際業績備受沉重打擊。這些困難大大阻礙香港郵政各項服務的發展；及

(c)　展望將來，香港郵政會繼續研究措施並會推出更多元化的服務以改善業績，特別是致力在日益興旺的非本地電子商貿市場中抓緊商機。

鳴謝

1.17　在審查工作期間，商務及經濟發展局和香港郵政的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：電子商貿服務

2.1　本部分探討香港郵政的本地和非本地電子商貿服務，審查工作集中於下列範疇：

(a)　本地電子商貿服務 (第 2.2 至 2.21 段)；

(b)　非本地電子商貿服務 (第 2.22 至 2.43 段)；及

(c)　「智郵站」和「智郵寄」(第 2.44 至 2.60 段)。

本地電子商貿服務

2.2　在 2018–19 至 2022–23 年度期間，本地郵遞服務收入由 19.91 億元減至 14.83 億元，減幅為 26%；郵件量由 9.1 億件減至 6.49 億件，減幅為 29%。由於傳統郵件被電子通訊所取代的趨勢不減，因此香港郵政預計在 2023–24 至 2027–28 年度這未來 5 年，本地郵件量會持續減少。

2.3　隨電子商貿發展，對派遞方案的需求不斷增長和變得多樣化。香港郵政已透過提升基礎設施以優化服務產品，爭取滿足這些需求。本地電子商貿服務共有 3 種，分別為「本地郵政速遞」、「本地一站式派遞方案」和「易寄取」(見第 1.13(a) 段)(註 6)。在 2018–19 至 2022–23 年度期間 (見表三)：

(a)　本地電子商貿服務收入增長 9%，由 2018–19 年度的 3,080 萬元增至 2022–23 年度的 3,370 萬元；及

(b)　本地電子商貿服務郵件量增長 50%，由 2018–19 年度的 160 萬件增至 2022–23 年度的 240 萬件 (註 7)。

註 6： *以下審計署對本地電子商貿服務的分析包括「易送遞」。這項服務於 2021 年 7 月停辦，由「易寄取」取代 (另見第 2.16 段註 11)。*

註 7： *本地電子商貿服務收入的增幅 (290 萬元) 和郵件量的增幅 (80 萬件)，小於同期本地傳統郵遞服務收入的減幅 (5.101 億元) 和郵件量的減幅 (2.619 億件)。*

表三

本地電子商貿服務收入和郵件量
(2018–19 至 2022–23 年度)

	2018–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度	2018–19 至 2022–23 年度的變動
收入 (百萬元)	30.8	28.7	28.9	32.2	33.7	2.9 (+9%)
郵件量 (百萬件)	1.6	1.4	1.6	2.3	2.4	0.8 (+50%)

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

備註：

(a) 每件郵件收入由 2018–19 年度的 19.25 元降至 2022–23 年度的 14.04 元，因此收入增幅百分比較郵件量增幅百分比為低。

(b) 在 2018–19 至 2022–23 年度期間，本地電子商貿服務收入佔香港郵政電子商貿服務收入的 1.2% 至 1.9%。

本地電子商貿服務錄得負盈利

2.4 審計署檢視了在 2018–19 至 2022–23 年度期間本地電子商貿服務的盈利能力。審計署留意到：

(a) 該 5 年期間每年均錄得負盈利；及

(b) 該 5 年期間，每年均錄得大約收入 3 倍的虧損，虧損情況在接近 2022–23 年度時逐漸改善。

2.5 香港郵政於 2024 年 2 月及 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 香港郵政履行政府提供普郵服務的責任，因此須維持全港的郵政基礎設施，致令本地郵遞業務的營運一直處於虧損。提供本地電子商貿服務不但有助盡量善用香港郵政的資源和郵政基礎設施，還可以帶來額外收入，補貼虧損的業務；

(b) 由於香港郵政的組織和成本結構彈性相對私人機構較低，故難以訂定價格於最合適水平。以上因素為香港郵政在商業市場競爭中帶來挑戰，經濟不景時尤其如此；及

(c) 香港郵政會繼續在資訊科技和自動化方面作出投資，並展開流程重整的工作和推出節省成本的措施，以提高整體運作效率並控制運作成本。

2.6 審計署認為，香港郵政需要：

(a) 繼續致力提高本地電子商貿服務的收入和郵件量；及

(b) 研究有效措施改善本地電子商貿服務的盈利能力。

本地電子商貿服務未能賺得預期收入

2.7 審計署檢視了在 2020–21 至 2022–23 年度期間本地電子商貿服務的預期收入和實際收入。審計署留意到，這 3 個年度內每個年度，香港郵政的本地電子商貿服務都未能賺得預期收入。這 3 個年度實際收入較預期收入分別少 69%、64% 和 71%。

2.8 香港郵政表示，以營運基金方式運作的香港郵政在設定預期收入時，經考慮所有相關因素和假設後，決定訂立較為進取的目標，藉此激勵員工全力以赴，盡量增加收入。然而，商業環境瞬息萬變，形勢發展往往無法預見，特別是在 2019 冠狀病毒病疫情之下，香港郵政賺得預期收入的能力受到重大影響。儘管如此，審計署認為，實際收入低於預期，或會嚴重影響香港郵政的運作：

(a) 香港郵政表示，提供本地電子商貿服務有助盡量善用香港郵政的資源和郵政基礎設施 (見第 2.5(a) 段)。本地電子商貿服務收入和郵件量低於預期，意味香港郵政打算充分利用郵政資源和郵政基礎設施以增加額外收入的目的未能完全實現；及

(b) 未能賺得預期收入會影響香港郵政實行營運計劃。

2.9 審計署認為，香港郵政需要：

(a) 汲取以往擬備預算工作的經驗，為本地電子商貿服務擬備更準確的預期收入；及

(b) 參考本地電子商貿服務實際收入低於預期收入的原因，研究適當措施增加收入，盡量使本地電子商貿服務賺得預期收入。

需要改善提供「本地郵政速遞」服務的成本效益

2.10 2022 年 12 月，香港郵政完成「本地郵政速遞」服務的檢討。檢討比較「本地郵政速遞」與私人營辦商的服務特點，發現：

(a) 「本地郵政速遞」郵件量在過去 3 個財政年度有所下降；

(b) 「本地郵政速遞」在數個方面競爭力不足，特別是收費和可供投寄的郵件尺寸方面；及

(c) 由於無法與私人機構在收費方面競爭，因此香港郵政沒有着眼於考慮優化服務特點，而是集中於改善為「本地郵政速遞」客戶提供上門收件服務安排的成本效益，以降低成本。

2.11 檢討後，香港郵政認為調整郵費和設定提供上門收件服務的最低郵件數量可改善盈利能力。2023 年 1 月，香港郵政調高郵費，並設定為「本地郵政速遞」客戶提供上門收件服務的最低郵件數量。

2.12 審計署留意到，「本地郵政速遞」服務在 2023–24 年度 (截至 2024 年 1 月) 的盈利能力低於 2022–23 年度的盈利能力。香港郵政於 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示，提供「本地郵政速遞」服務的運作成本較私人營辦商的運作成本為高，是因為政府的組織和成本結構 (例如員工薪酬政策、運作安排、採購程序等) 有別於私人機構。

2.13 鑑於「本地郵政速遞」服務的盈利能力下降和提供該服務的運作成本較高，審計署認為，香港郵政需要採取進一步措施改善提供「本地郵政速遞」服務的成本效益。

需要優化「易寄取」的服務特點

2.14 香港郵政於 2021 年 7 月推出「易寄取」。審計署檢視了「易寄取」的服務特點，發現可予改善之處：

(a) ***貨到付款和收件人支付郵費服務*** 「易寄取」推出時，香港郵政計劃在稍後階段推出貨到付款和收件人支付郵費服務，使「易寄取」的服務特點能與其他競爭者的基本服務特點看齊。截至 2024 年 1 月 31 日，上述兩項服務特點仍未推出。香港郵政表示，鑑於市場需求偏低，加上提升資訊科技涉及高昂費用，上述增值服務特點未有推出，適當情況下會再予以充分考慮；及

(b) ***提供具成本效益的上門收件服務*** 香港郵政沒有為「易寄取」客戶提供上門收件服務，客戶須自攜郵件往郵政局或「智郵寄」投寄 (見第 1.13(c) 段)。審計署留意到：

(i) 香港郵政為另外兩項香港郵政本地電子商貿服務 (即「本地郵政速遞」和「本地一站式派遞方案」) 的客戶提供上門收件服務；及

(ii) 市場上另一提供本地速遞服務的私人營辦商同樣為其客戶提供上門收件服務。

2.15 審計署認為，為向客戶提供更佳服務，並提升產生收入的能力，香港郵政需要優化「易寄取」的服務特點，例如：

(a) 考慮在適當情況下推出貨到付款和收件人支付郵費服務；及

(b) 探討提供具成本效益的上門收件服務的可行性。

推出「易寄取」作為新服務方面有可予改善之處

2.16 香港郵政表示，推出「易寄取」的目的是：

(a) 善用郵政局和「智郵站」的服務量；

(b) 從市場上吸納新郵件量；及

(c) 吸納本地掛號服務 (註 8) 和本地包裹服務 (註 9) 的現有郵件，以降低上門派遞的成本 (註 10)。

註 8： *本地掛號服務為投寄重要郵件而設，郵遞過程會加以記錄，派件時收件人須簽收。寄件人會獲發投寄證明，並可索取簽收證明。*

註 9： *本地包裹服務為投寄較大型貨物而設，設有包裹派遞情況追查服務和上門派遞服務。*

註 10： *「易寄取」不設上門派遞服務 (見第 1.13(a)(iii) 段)，因此香港郵政預計，把設有上門派遞服務的本地掛號和本地包裹服務的郵件量轉移至「易寄取」，能降低上門派遞的成本。*

香港郵政估算「易寄取」每年郵件量為 837 000 件時，假設當中 65% 的郵件量是轉移自本地掛號服務的郵件量和本地包裹服務中的輕包裹 (即重量少於 5 公斤的包裹) 郵件量，25% 轉移自「易送遞」(註 11) 的郵件量，餘下 10% 為從市場上吸納的新郵件量。基於對「易寄取」郵件量的估算，並考慮到「易送遞」停辦和本地掛號和本地包裹服務的郵件量轉移能減省成本，香港郵政估計推出「易寄取」對其財政會有正面影響。

2.17　2021 年 10 月 (即 2021 年 7 月推出「易寄取」3 個月後)，香港郵政發現未能成功把本地掛號服務的郵件量和本地包裹服務中的輕包裹郵件量轉移至「易寄取」。香港郵政並發現：

(a) 本地掛號和本地包裹服務的客戶主要來自政府部門和銀行及保險業；及

(b) 本地掛號服務客戶的郵件須以掛號方式寄出 (即獲發投寄和簽收證明)，本地包裹服務的客戶則有意繼續使用上門派遞服務。雖然「易寄取」郵費低廉吸引，但由於不提供投寄和簽收證明，亦不提供上門派遞服務，因此上述顧客沒有轉用「易寄取」。

2.18　審計署認為：

(a) 香港郵政對「易寄取」郵件量的估算，特別是估算「易寄取」的郵件量時假設有 65% 是轉移自本地掛號服務的郵件量和本地包裹服務中的輕包裹郵件量，顯著影響對「易寄取」所作的財政預測 (見第 2.16 段) (註 12)。雖然香港郵政曾進行內部分析，並透過銷售隊伍收集市場信息，但沒有文件證據顯示香港郵政曾進行市場研究或客戶調查以確保上述假設切合實際情況；及

(b) 香港郵政在推出「易寄取」前，本應可以識別 (例如通過客戶調查) 本地掛號服務和本地包裹服務現有客戶的需要 (即分別須以掛號形式寄出郵件和有意使用上門派遞服務 —— 見第 2.17(b) 段)，並加以考慮。

註 11：*「易送遞」在 2013 年 4 月推出。這是一項經濟實惠的本地郵寄服務，設有郵件追蹤功能和收件電郵通知，可選擇上門派遞或往郵政局取件。「易送遞」在 2021 年 7 月停辦，由「易寄取」取代。*

註 12：*香港郵政預期轉移自本地掛號和本地包裹服務的郵件量不僅可為「易寄取」增加收入，也可降低本地掛號和本地包裹服務的運作成本。*

2.19　審計署認為，香港郵政在日後推出本地電子商貿新服務前，需要進行市場研究或客戶調查，以更好地識別目標客戶的需要，並採取措施盡力確保為估算新服務郵件量所作的假設切合實際情況。

審計署的建議

2.20　**審計署*建議*香港郵政署長應：**

(a) **繼續致力提高本地電子商貿服務的收入和郵件量；**

(b) **研究有效措施改善本地電子商貿服務的盈利能力；**

(c) **汲取以往擬備預算工作的經驗，為本地電子商貿服務擬備更準確的預期收入；**

(d) **參考本地電子商貿服務實際收入低於預期收入的原因，研究適當措施增加收入，盡量使本地電子商貿服務賺得預期收入；**

(e) **採取進一步措施改善提供「本地郵政速遞」服務的成本效益；**

(f) **優化「易寄取」的服務特點，例如：**

(i) **考慮在適當情況下推出貨到付款和收件人支付郵費服務；及**

(ii) **探討提供具成本效益的上門收件服務的可行性；及**

(g) **在日後推出本地電子商貿新服務前，進行市場研究或客戶調查，以更好地識別目標客戶的需要，並採取措施盡力確保為估算新服務郵件量所作的假設切合實際情況。**

政府的回應

2.21　香港郵政署長同意審計署的建議，並表示香港郵政會繼續致力增加本地電子商貿服務收入以賺得預期收入，亦會就審計署提出的其他建議，探討措施以善用全港郵政基礎設施並優化服務特點。

非本地電子商貿服務

2.22 ***非本地電子商貿服務的重要性*** 電子商貿增長迅速，帶動對各種派遞方案的需求。從特級服務 (例如為須盡快送達的高價商品而設的「特快專遞」) 到經濟實惠的服務 (例如「易網遞」)，需求都有所增加。香港郵政提供各種電子商貿方案，協助電子商戶發展業務。在 2018–19 至 2022–23 年度期間，非本地電子商貿服務收入佔香港郵政每年收入超過 40% (即 42% 至 50%)(見表四)。

表四

非本地電子商貿服務收入
(2018–19 至 2022–23 年度)

	2018–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度
非本地電子商貿服務收入 (百萬元) (a)	2,535	2,060	2,385	2,376	1,785
香港郵政收入 (百萬元) (b)	5,626	4,905	5,006	4,784	4,089
非本地電子商貿服務收入佔香港郵政收入的百分比 (c) = (a) ÷ (b) × 100%	45%	42%	48%	50%	44%

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

2.23 ***非本地電子商貿服務收入*** 在 2018–19 至 2022–23 年度期間，非本地電子商貿服務收入由 2018–19 年度的 25.35 億元大幅減少 30% 至 2022–23 年度的 17.85 億元 (見第 2.22 段表四)。

2.24 ***非本地電子商貿郵件量*** 在 2018–19 至 2022–23 年度期間，非本地電子商貿郵件量大幅減少：

(a) 郵件量由 2018–19 年度的 2.51 億件減少 69% 至 2022–23 年度的 7 800 萬件，按年減幅介乎 20% 至 34%；及

(b) 非本地電子商貿郵件量佔非本地郵件總郵件量的百分比亦由 2018–19 年度的 75% 減至 2022–23 年度的 63% (見表五)。

表五

非本地電子商貿郵件量
(2018–19 至 2022–23 年度)

	2018–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度
非本地電子商貿郵件量 (百萬件) (a)	251	202	153	118	78
非本地郵件總郵件量 (百萬件) (b)	333	276	211	169	124
非本地電子商貿郵件量佔非本地郵件總郵件量的百分比 (c) = (a) ÷ (b) × 100%	75%	73%	73%	70%	63%

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

2.25 香港郵政表示：

(a) 香港郵政近年一直面對市場競爭激烈、經濟環境嚴峻的問題。2019 冠狀病毒病疫情期間，使用貨車和航機付運郵件受到嚴重影響，不少網上購物平台、電子商戶、集運商及物流服務商因而發掘其他路線，把郵件直接運送往外地。此外，全球局勢不穩，加上徵稅措施收緊，寄件往部分目的地的「專線」服務 (見第 1.13(b)(i) 段) 亦大受影響；及

(b) 香港郵政會繼續落實業務策略 (見第 1.11 段)，把握大灣區電子商貿市場蓬勃發展的機遇，提高收入，包括進一步與其他郵政機關和電子商貿平台合作，在重點市場和新市場設立「專線」服務。

非本地電子商貿服務盈利能力下降

2.26 審計署檢視了在 2018–19 至 2022–23 年度期間非本地電子商貿服務的盈利能力。審計署發現：

(a) 香港郵政首 4 個年度 (即 2018–19 至 2021–22 年度) 每年均錄得不足 5% 的微薄利潤；及

(b) 2022–23 年度盈利能力下降，錄得輕微虧損。

2.27 香港郵政表示：

(a) 非本地電子商貿服務與本地電子商貿服務相似，一直能善用現有資源帶來額外收入，補貼虧損的業務；

(b) 「專線」服務方面，香港郵政與其他服務供應商的競爭非常激烈。要與大型網購平台和物流公司合作，拓展業務，收費必須具競爭力；及

(c) 2019 冠狀病毒病疫情期間情況特殊，非本地電子商貿服務在 2022–23 年度的盈利能力因而下降。為了在這段艱難的時期向市民提供可負擔的郵政服務，特別是投寄個人防護裝備，非本地電子商貿服務的郵費並無調高至足以收回全部成本的水平，造成盈利能力下降。隨着疫情後航班的班次和運載力逐漸恢復，空運費已呈整體下降趨勢，虧損狀況可望改善。

2.28 審計署認為，香港郵政需要研究措施處理非本地電子商貿服務盈利能力下降的問題，特別是 2022–23 年度出現輕微虧損的情況。

非本地電子商貿新服務沒有如期推出

2.29 香港郵政原定於 2022–23 年度推出與非本地電子商貿服務相關的新服務。然而，部分已計劃的新服務沒有如期推出：

(a) ***部分已計劃的新服務延後推出*** 以下已計劃的新服務未有及時推出：

(i) ***「香港 —— 內地專遞」*** 為爭取滿足海外網購平台、電子商戶和集運商寄件往中國內地 (特別是大灣區) 的需求，香港郵政定下目標，致力開發符合成本效益、快捷高效而且清關特快的派遞網絡。香港郵政原定於 2022 年第三季推出名為「香港 —— 內地專遞」的新服務。審計署發現該項服務於 2023 年 5 月 18 日才推出，延遲了 8 個月；及

(ii) ***「易網遞」派遞網絡擴展至印度、意大利及馬耳他*** 香港郵政定下目標，在 2022 年第二季與其他郵政機關合作把「易網遞」派遞網絡擴展至印度、意大利及馬耳他。審計署發現，直到 2023 年 8 月 1 日網絡才擴展至印度，延遲了 13 個月。此外，審計署也發現，截至 2024 年 1 月 31 日，「易網遞」派遞網絡仍未擴展至意大利和馬耳他，延遲了 19 個月；及

(b) ***部分新服務被擱置*** 以下已計劃的新服務因政治經濟環境變化而被擱置：

(i) ***「烏克蘭 (快遞) 專線」*** 香港郵政與烏克蘭的郵政機關簽訂協議設立名為「烏克蘭 (快遞) 專線」的服務，希望透過設立「專線」提高香港郵政在中國內地出口跨境電子商貿市場的佔有率。這項新服務原定於 2022 年第四季推出，但受俄烏衝突影響而被擱置；及

(ii) ***「俄羅斯 (包裹) 專線」*** 香港郵政與俄羅斯郵政簽訂協議設立名為「俄羅斯 (包裹) 專線」的服務，希望透過設立「專線」提高香港郵政在中國內地出口跨境電子商貿市場的佔有率。這項新服務原定於 2022 年第二季推出，但因俄羅斯經濟不景令預計需求偏低而被擱置。

2.30 香港郵政表示：

(a) 「香港 —— 內地專遞」服務能否順利設立，取決於多個香港郵政無法控制的因素，包括介面系統資訊科技的發展和當時的疫情防控措施等；

(b) 「易網遞」服務範圍能否擴展至更多目的地，視乎多個因素而定，包括航班供應和運載力、市場需求，以及所涉成本是否足以讓香港郵政所定收費具競爭力；及

(c) 待俄羅斯和烏克蘭政局回穩，兩國經濟復甦，市場對服務有一定需求時，香港郵政可再考慮推出這兩項擱置的服務。

2.31 審計署認為，為向用戶提供更佳服務，並提升產生收入的能力，香港郵政需要：

(a) 採取措施確保已計劃的非本地電子商貿新服務能如期推出；及

(b) 適時推出現正擱置的非本地電子商貿服務。

需要加強在「一帶一路」國家／地區設立新「專線」服務

2.32 香港郵政其中一項業務發展策略，是為中國內地跨境電子商貿市場設立新「專線」服務，以「一帶一路」國家為重點之一 (見第 1.11(b)(i) 段)。審計署審查了

截至2024年1月31日在149個「一帶一路」國家／地區設立「專線」服務的進度。審計署發現：

(a) 就6個 (4%) 國家／地區，已推出「專線」服務；

(b) 就48個 (32%) 國家／地區，雖已簽訂「專線」服務協議，但客户對服務並無需求；

(c) 就1個 (1%) 國家／地區，香港郵政正與有關郵政機關商討設立「專線」服務：及

(d) 就其餘94個 (63%) 國家／地區，香港郵政尚未展開設立「專線」服務的工作。

2.33 香港郵政表示，就已簽訂「專線」服務協議的48個國家／地區 (見第2.32(b)段) 而言，非本地郵政機關提出的派遞費大多競爭力不足，難以招來郵件量。香港郵政會繼續商議，爭取更優惠的收費。

2.34 審計署認為，香港郵政需要加強在「一帶一路」國家／地區設立「專線」服務，爭取滿足中國內地跨境電子商貿市場對派遞電子商貿郵件的需求。

需要盡快恢復部分目的地的「特快專遞」服務和「易網遞」服務

2.35 審計署發現，若干目的地的「特快專遞」服務和「易網遞」服務暫停：

(a) ***「特快專遞」服務*** 「特快專遞」服務範圍內原有217個目的地。2024年1月，香港郵政停辦92個目的地的「特快專遞」服務 (註13)，餘下的125個 (217減92) 仍在服務範圍之內。於2024年1月31日，該125個目的地當中只有60個 (48%) 提供服務，其餘65個 (52%) 目的地的服務暫停 (見表六)。截至2024年1月31日，該65個目的地的「特快專遞」服務已暫停至少24個月；及

註13： *香港郵政表示，由於持續沒有供應商提供郵件運送和當地派件的服務，加上郵件量極低，因此由2024年1月起停辦該92個目的地的「特快專遞」服務。*

表六

暫停「特快專遞」服務的目的地
(2024 年 1 月 31 日)

地區	「特快專遞」服務範圍內的目的地數目	暫停「特快專遞」服務的目的地數目和百分比
非洲	19	18 (95%)
亞洲	37	15 (41%)
中南美洲	14	13 (93%)
歐洲	38	8 (21%)
北美洲	3	1 (33%)
大洋洲	14	10 (71%)
整體	125	65 (52%)

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

(b) ***「易網遞」服務*** 「易網遞」服務範圍內原有45個目的地，自2021年3月1日起，香港郵政暫時停辦15個目的地的服務 (註14)。於2024年1月31日，4個 (27%) 目的地的服務已恢復，其餘11個 (73%) 服務則仍然暫停。截至2024年1月31日，該11個目的地的「易網遞」服務已暫停至少25個月。

2.36 香港郵政在2024年2月及3月回應審計署的查詢時表示：

(a) 「特快專遞」服務和「易網遞」服務暫停的主要原因，是2019冠狀病毒病疫情導致航班大幅減少；

(b) ***「特快專遞」服務*** 65個暫停「特快專遞」服務的目的地的郵件量極低。其中9個目的地的服務已於2024年2月恢復。香港郵政會不時檢視情況，盡力恢復其餘目的地的服務；及

註14： *香港郵政分別自2021年3月1日和2021年12月31日起暫停14個和1個目的地的「易網遞」服務。*

(c) ***「易網遞」服務*** 就 11 個暫停「易網遞」服務的目的地，香港郵政打算盡量恢復這些目的地的服務。服務是否可以恢復，主要視乎艙位供應和空運費而定。香港郵政準備在 2024 年 4 月恢復部分目的地的服務。

2.37 審計署認為，香港郵政需要密切留意情況，把握機會盡快恢復「特快專遞」服務和「易網遞」服務。

非本地電子商貿服務未能賺得預期收入

2.38 審計署檢視了在 2020–21 至 2022–23 年度期間非本地電子商貿服務的預期收入和實際收入。審計署留意到這 3 個年度內每個年度，香港郵政的非本地電子商貿服務都未能賺得預期收入。這 3 個年度實際收入較預期收入分別少 22%、27% 和 54%。

2.39 香港郵政表示：

(a) 以營運基金方式運作的香港郵政在設定預期收入時，經考慮所有相關因素和假設後，決定訂立較為進取的目標，藉此激勵員工全力以赴，盡量增加收入。然而，商業環境瞬息萬變，形勢發展往往無法預見；及

(b) 2019 冠狀病毒病疫情帶來不利影響，對營商環境造成極大動盪，以致難以準確推算預期收入。成本波動，航班稀疏，艙位供不應求，實行疫情防控措施，收緊清關手續等，都是難以準確推算的原因。這些變數和挑戰令業務發展變得錯綜複雜，要在前所未有的情勢下精準預測預期收入，亦障礙重重。

2.40 儘管如此，審計署認為，實際收入低於預期，或會嚴重影響香港郵政的運作：

(a) 在 2020–21 至 2022–23 年度期間，非本地電子商貿服務收入佔香港郵政每年收入的 44% 至 50% (見第 2.22 段表四)。計及非本地電子商貿服務的預期收入，原先預計香港郵政在上述 3 個財政年度會錄得運作盈利，結果卻 3 年內每年都錄得運作虧損；及

(b) 未能賺得預期收入會影響香港郵政實行營運計劃。

2.41 審計署認為，香港郵政需要：

(a) 汲取以往擬備預算工作的經驗，為非本地電子商貿服務擬備更準確的預期收入；及

(b) 參考非本地電子商貿服務實際收入低於預期收入的原因，研究適當措施增加收入，盡量使非本地電子商貿服務賺得預期收入。

審計署的建議

2.42 **審計署*建議*香港郵政署長應：**

(a) **研究措施處理非本地電子商貿服務盈利能力下降的問題，特別是2022–23年度出現輕微虧損的情況；**

(b) **採取措施確保已計劃的非本地電子商貿新服務能如期推出；**

(c) **適時推出現正擱置的非本地電子商貿服務；**

(d) **加強在「一帶一路」國家／地區設立「專線」服務，爭取滿足中國內地跨境電子商貿市場對派遞電子商貿郵件的需求；**

(e) **密切留意情況，把握機會盡快恢復「特快專遞」服務和「易網遞」服務；**

(f) **汲取以往擬備預算工作的經驗，為非本地電子商貿服務擬備更準確的預期收入；及**

(g) **參考非本地電子商貿服務實際收入低於預期收入的原因，研究適當措施增加收入，盡量使非本地電子商貿服務賺得預期收入。**

政府的回應

2.43 香港郵政署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 2019冠狀病毒病疫情期間，航空運載力嚴重受限，加上全球航運受阻，貨櫃供應短缺，導致空郵和平郵付運成本大增，嚴重影響非本地電子商貿服務。隨着社會復常，空運費回落，預計非本地電子商貿服務的整體盈利和郵件量都會逐步回升；及

(b) 香港郵政會繼續積極發掘新商機以增加收入，加強設立「專線」服務，並使非本地電子商貿服務賺得預期收入。此外，香港郵政亦會爭取盡快恢復餘下目的地的「特快專遞」服務和「易網遞」服務。

「智郵站」和「智郵寄」

2.44 香港郵政設置名為「智郵站」和「智郵寄」的自助郵務設施，藉此提升取件和寄件的設施及服務：

(a) ***「智郵站」*** 「智郵站」在 2016 年 5 月推出。「智郵站」是設置於公眾地方的自助取件櫃，供收件人自行領取郵件。大部分「智郵站」每天 24 小時、每周 7 天運作。於 2024 年 1 月 31 日，共有 158 個「智郵站」投入服務；及

(b) ***「智郵寄」*** 「智郵寄」在 2021 年 7 月推出。「智郵寄」是自助投寄設施，提供自助郵寄服務，供市民投寄本地或非本地郵件、購買郵資標籤和查詢郵費。大部分「智郵寄」每天 24 小時、每周 7 天運作。於 2024 年 1 月 31 日，共有 23 部「智郵寄」投入服務。

自推出起至 2024 年 1 月 31 日，香港郵政設置「智郵站」和「智郵寄」的非經常開支分別為 4,200 萬元和 300 萬元。

需要改善「智郵站」的使用率

2.45 ***目標使用率*** 2022 年 7 月，香港郵政把「智郵站」6 個月平均使用率的目標 (註 15) 定為 50%。香港郵政表示：

(a) 「智郵站」投入服務後，一般大約 4 個月過後其使用量會漸見增長，隨後 6 個月期間需要監察使用量增長的情況；及

(b) 投入服務 10 個月 (即 4+6) 後，每個「智郵站」的 6 個月平均使用率的目標為 50%。

註 15：*「智郵站」在某段期間的使用率按以下方法計算：(該段期間每個工作天取件櫃被佔用的最高數目的總和) ÷ (取件櫃數目 × 該段期間工作天總日數) × 100%。*

2.46 ***35 個「智郵站」的使用率低於目標*** 於 2023 年 12 月 31 日，投入服務的 158 個「智郵站」當中，153 個已投入服務超過 10 個月，因此這 153 個「智郵站」應達到 6 個月平均使用率的目標。審計署發現，在 2023 年 7 月至 12 月期間：

(a) 該 153 個「智郵站」的整體 6 個月平均使用率為 63%；及

(b) 35 個 (23%)「智郵站」的 6 個月平均使用率低於 50% 的目標 (見表七)。

表七

153 個「智郵站」的 6 個月平均使用率
(2023 年 7 月至 12 月)

6 個月平均使用率	「智郵站」數目	
≥80% (註 1)	24 (16%)	
≥50% 至 <80%	94 (61%)	
≥20% 至 <50%	29 (19%)	35(23%)
<20% (註 2)	6 (4%)	
總計	153 (100%)	

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

註 1：最高使用率為 90.6%。

註 2：最低使用率為 8.6%。

2.47 2023 年 10 月，香港郵政向某連鎖便利店批出提供便利店取件服務的合約。有關服務預定於 2024 年首季推出。

2.48 香港郵政在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 香港郵政一直積極向網上平台和電子商戶推廣「智郵站」的取件服務，藉此改善「智郵站」的使用率。針對使用率偏低的「智郵站」，香港郵政已在社交媒體平台刊帖，並推出折扣優惠作誘因以鼓勵使用。日後也會安排同類的推廣活動；及

(b) 香港郵政在擴展便利店取件服務的同時，會持續檢討理順設置「智郵站」的工作。提供便利店取件服務的目的，是為了策略性配合擴展網

絡以滿足進一步的需求，而非在於取代「智郵站」，因為與連鎖商店合作受制於市場反應和商業因素。

2.49 審計署認為，香港郵政需要：

(a) 密切監察「智郵站」的使用率；

(b) 採取進一步措施推廣「智郵站」的服務，並改善「智郵站」的使用率；及

(c) 在便利店取件服務推出後，持續檢討理順設置「智郵站」的工作。

需要改善理順「智郵站」設置地點的機制

2.50 香港郵政表示，理順「智郵站」的設置地點時，在考慮遷移某個使用率長期偏低的「智郵站」時，會考慮下列因素：

(a) 移除該「智郵站」的成本、所涉租金，以及就該「智郵站」新推出的推廣活動；

(b) 該「智郵站」所在地點的租約，以及是否訂有解約條款可提前終止租約；

(c) 該「智郵站」所在地點是否不屬鄰近郵政局服務範圍，而該「智郵站」可代為提供服務；及

(d) 該地點設置的「智郵站」是否可代有續租或重置困難的郵政局提供服務。

審計署審查了在 2022 年 7 月 (見第 2.45 段) 至 2023 年 12 月期間進行的全部 5 次「智郵站」理順工作，發現有可予改善之處。

2.51 ***理順工作不定期進行*** 審計署留意到，該 5 次理順工作不定期進行，每次相隔 2 至 6 個月不等。

2.52 ***為識別須遷移的「智郵站」而設定的使用率門檻並不一致*** 審計署留意到在每一次理順工作，香港郵政都有設定使用率門檻，低於門檻的「智郵站」須考

慮遷移。該 5 次理順工作中，為識別須考慮遷移的「智郵站」而設定的使用率門檻並不一致：

(a) 在 2022 年 7 月和 9 月進行的理順工作中，6 個月平均使用率低於 20% 的「智郵站」須考慮遷移 (註 16)；

(b) 在 2022 年 11 月和 2023 年 5 月進行的理順工作中，6 個月平均使用率低於 10% 的「智郵站」須考慮遷移 (註 17)；及

(c) 在 2023 年 10 月進行的理順工作中，6 個月平均使用率低於 30% 的「智郵站」須考慮遷移。

2.53 ***沒有安排遷移部分使用率偏低的「智郵站」*** 最近一次在 2023 年 10 月進行的理順工作中，有 18 個「智郵站」在 2023 年 3 月至 8 月期間的 6 個月平均使用率低於 30%，須考慮遷移 (見第 2.52(c) 段)。審計署留意到：

(a) 就其中 7 個 (39%)「智郵站」，香港郵政最近曾為提高其使用率實行改善措施，其後其使用率呈上升趨勢。香港郵政因此決定不作遷移，並繼續監察其使用率；及

(b) 其餘 11 個 (61%)「智郵站」於 2024 年 1 月 31 日尚未安排遷移。雖然香港郵政曾根據使用率趨勢的分析結果進行檢討，但沒有文件證據顯示說明不安排遷移這些「智郵站」的理據與第 2.50 段所列因素有關。香港郵政表示，由於這 11 個「智郵站」的使用率在 2023 年 10 月整體呈上升趨勢，加上「智郵站」使用率監察機制的檢討尚未完成，因此香港郵政決定繼續監察該 11 個「智郵站」的使用情況。

2.54 香港郵政在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示，已經完成有關理順「智郵站」的檢討工作，並於同月推出改良機制。改良措施包括：

(a) 增加商業考慮所佔比重，使之高於運作考慮，並加入其他有關地點方面的考慮，藉此理順選址的評估工作；

註 16： *在 2022 年 7 月和 9 月進行的理順工作中，分別有 7 個和 18 個「智郵站」須考慮遷移。鑑於這些「智郵站」近期曾推出推廣活動，香港郵政決定在進一步考慮是否遷移這些「智郵站」前，繼續監察其使用率。*

註 17： *在 2022 年 11 月進行的理順工作中，有 4 個「智郵站」須考慮遷移。香港郵政決定遷移當中 2 個使用率長期偏低而且須繳付租金的「智郵站」。隨後在 2022 年 11 月和 12 月分別把該 2 個「智郵站」遷移至其他地點。在 2023 年 5 月進行的理順工作中，另有 1 個「智郵站」須考慮遷移。由於該「智郵站」無須繳付租金，香港郵政決定不作遷移，並採取措施提高其使用率。*

(b) 定期每季檢討使用率，並把「智郵站」投入服務 10 個月後的使用率門檻定為 30%；及

(c) 啓動遷移計劃前，針對使用率低於門檻的「智郵站」，安排兩輪推廣活動。如有理據不作遷移，須清晰記錄在案。

2.55 審計署認為，香港郵政需要採取措施，確保按照理順「智郵站」的改良機制，及時理順「智郵站」的設置地點。

延遲擴展「智郵寄」的服務範圍

2.56 根據香港郵政 2022–23 年度營運計劃，香港郵政會加強寄件網絡，在 2022–23 年度完結前把「智郵寄」網絡擴展至 30 個服務地點。截至 2024 年 1 月 31 日，只有 23 部「智郵寄」投入服務，與原定計劃 30 部相差 7 部 (23%)。

2.57 香港郵政在 2024 年 2 月及 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 擴展服務範圍的計劃受 2019 冠狀病毒病疫情影響，包括疫情期間與工作伙伴協調困難，以及服務供應商把機器運送到香港亦有所限制。由於準備工作在疫情前已經完成，因此香港郵政能在 2021 年啓用 13 部「智郵寄」，並在 2022 年增設 10 部，以進一步擴展服務範圍至全港 18 區；及

(b) 香港郵政會就個別地區的需求、可供選用的合適地點、租金水平和租約條件等進行審慎仔細的分析，繼續擴展「智郵寄」的網絡。

2.58 審計署認為，香港郵政需要採取措施，確保按時擴展「智郵寄」的網絡，以加強寄件網絡。

審計署的建議

2.59 **審計署*建議*香港郵政署長應：**

(a) **密切監察「智郵站」的使用率；**

(b) **採取進一步措施推廣「智郵站」的服務，改善「智郵站」的使用率；**

(c) 在便利店取件服務推出後，持續檢討理順設置「智郵站」的工作；

(d) 採取措施，確保按照理順「智郵站」的改良機制，及時理順「智郵站」的設置地點；及

(e) 採取措施，確保按時擴展「智郵寄」的網絡，以加強寄件網絡。

政府的回應

2.60 香港郵政署長同意審計署的建議。

第 3 部分：郵票及集郵

3.1 本部分探討香港郵政在郵票及集郵方面的工作，審查工作集中於下列範疇：

(a) 特別／紀念郵票的銷售 (第 3.4 至 3.25 段)；

(b) 郵票設計諮詢委員會的管治 (第 3.26 至 3.34 段)；及

(c) 推廣集郵 (第 3.35 至 3.40 段)。

背景

3.2 香港郵政發行兩類郵票，分別是通用郵票和特別／紀念郵票：

(a) ***通用郵票*** 通用郵票是郵資憑證，是其中一種香港恆常發行並發售的郵票，以供日常投遞之用。目前的通用郵票在2014年發行，全套16枚，面額由 1 角至 50 元不等；及

(b) ***特別／紀念郵票*** 特別／紀念郵票是為特定專題或紀念特別活動而發行的套裝郵票。每套郵票數目不同，多為 4 至 6 枚。香港郵政每年發行約 12 套特別／紀念郵票。

郵票設計諮詢委員會

3.3 郵票設計諮詢委員會由香港郵政署長擔任主席。郵票設計諮詢委員會委員由民政及青年事務局局長委任 (註 18)，任期為兩年，現屆任期為 2022 年 5 月 1 日至 2024 年 4 月 30 日。郵票設計諮詢委員會負責就下列事宜向香港郵政署長提供意見：

(a) 提交民政及青年事務局局長審批的郵票主題及郵票設計；

(b) 獲邀提交設計作品的設計師人選；

(c) 供設計師依循的工作大綱；及

(d) 香港郵政署長或會轉介予郵票設計諮詢委員會審理的其他相關事宜。

註 18： *2022 年 7 月，隨着政府總部架構重組，當時的民政事務局重組為民政及青年事務局。為求簡明，在本審計報告書內，民政及青年事務局局長兼指時任民政事務局局長。*

於 2023 年 12 月 31 日，郵票設計諮詢委員會有 1 名主席、2 名官方委員 (即公務員事務局代表和民政及青年事務局代表)、8 名非官方委員 (包括專業平面設計師、集郵專家、本地知名人士和具有藝術學系背景的本地大學代表)，並由香港郵政總經理 (郵票及集郵) 擔任秘書。

特別／紀念郵票的銷售

3.4　每年郵票發行計劃的籌備周期約為 18 個月。香港郵政會先邀請政府各決策局／部門、區議會、大專院校和學校建議發行的郵票主題，然後按照遴選準則 (見第 3.6 段)，把收集所得建議連同其他機構、市民和香港郵政員工的提議一併篩選，再把入圍的郵票主題交予郵票設計諮詢委員會考慮。郵票設計諮詢委員會建議選用的郵票主題會呈交民政及青年事務局局長審批。香港郵政會為每一個核准的郵票主題安排設計師按照郵票設計諮詢委員會通過的設計大綱設計郵票。設計圖樣會提交郵票設計諮詢委員會考慮，然後呈交民政及青年事務局局長審批。香港郵政會根據獲核准的設計圖樣安排郵票印刷。

需要加強郵票主題的遴選工作

3.5　按照現行發行特別郵票的政策，每年發行的特別／紀念郵票分為 8 大類：

(a)　兒童郵票；

(b)　政府服務 (包括公民教育)；

(c)　「心思心意」郵票；

(d)　與其他郵政機關聯合發行的郵票；

(e)　賀歲生肖；

(f)　年度盛事；

(g)　與國家相關系列；及

(h)　專題 (即其他主題)。

3.6　每年香港郵政收到有關特別／紀念郵票主題的建議後，都會先行篩選，然後把入圍主題交予郵票設計諮詢委員會考慮。香港郵政篩選郵票主題時會考慮以下準則：

(a)　保持主題多元化，類別各不相同；

(b)　保留受歡迎的郵票系列 (例如賀歲生肖郵票)；

(c)　紀念與市民大眾相關的本地盛事 (例如周年誌慶、大型基建項目啓用、具有歷史意義且影響深遠的大事等)；

(d)　郵票主題對集郵人士具吸引力，或對普羅大眾具有教育意義；

(e)　不偏重個別主題之餘，容許彈性設定發行郵票的套數 (例如有大眾關注的事宜或活動，相同類別的主題可選多於 1 個，亦可以不發行某個類別的郵票)；

(f)　一般而言，不足 100 年的紀念誌慶題材甚少優先考慮；及

(g)　須符合萬國郵政聯盟《萬國郵政公約》第 6 條的規定 (註 19)。

3.7　在 2018 年 1 月至 2023 年 12 月期間，香港郵政發行的郵票主題共有 80 個。表八按主題類別載列該段期間郵票主題的數目。

註 19：*根據萬國郵政聯盟《萬國郵政公約》第 6 條，郵票的題材和圖樣應該：(a) 與發行郵政機關所屬國的文化特色密切相關或有助於促進文化的發展或維護和平；(b) 在紀念發行郵政機關所屬國或地區以外的別國人物或事件時，與相關國家或地區有密切聯繫；及 (c) 對某個人物或國家沒有政治性或冒犯性。*

表八

按郵票主題類別分析已發行郵票主題數目
(2018 年 1 月至 2023 年 12 月)

類別	郵票主題數目
專題	40 (50%)
年度盛事	13 (16%)
與國家相關系列	11 (14%)
賀歲生肖	6 (8%)
政府服務	6 (8%)
兒童郵票	2 (2%)
「心思心意」郵票	1 (1%)
與其他郵政機關聯合發行的郵票	1 (1%)
總計	80 (100%)

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

3.8 審計署審查了在 2018 年 1 月至 2023 年 12 月期間郵票設計諮詢委員會進行的郵票主題遴選工作。審計署發現：

(a) 特別／紀念郵票的銷售收入，是反映郵票受歡迎程度的指標之一。不過，沒有文件證據顯示香港郵政在篩選過程中曾參考過往發行類似主題的郵票的收入資料，或曾向郵票設計諮詢委員會提供這些資料以作參考；

(b) 雖然香港郵政提出每個入圍主題獲選入圍的理據，但沒有文件證據顯示其餘郵票主題的建議未能入圍的原因；及

(c) 在篩選郵票主題時，沒有採用有系統的方法評估各個郵票主題建議的相對優點。

3.9 香港郵政在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 郵票主題的遴選工作涉及多個層面，需要仔細考慮不同方面的因素，包括香港與中國內地在文化、歷史和特定事件方面相關的因素。此外，當前情況及其他相關因素也會影響這個複雜的決定過程；及

(b) 已按照一貫安排，就每一個入圍郵票主題，向郵票設計諮詢委員會委員提供過往發行類似主題的郵票以作參考。

3.10 審計署認為，為了增加收入並更好地迎合集郵人士和公眾的興趣，香港郵政需要：

(a) 在篩選郵票主題供郵票設計諮詢委員會考慮時，參考過往發行類似主題的郵票的收入資料，並向委員會提供該等資料以作參考；

(b) 就未能獲選入圍供郵票設計諮詢委員會考慮的郵票主題建議，提供未能獲選的理據；及

(c) 考慮制定有系統的方法評審郵票主題的建議，使郵票主題的遴選工作更為客觀。

需要在與設計師簽訂的服務協議加入有關維護國家安全的特定條款

3.11 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》在 2020 年 6 月 30 日實施。該法例訂明香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任。香港郵政會為每一個核准的郵票主題安排設計師設計郵票圖樣 (見第 3.4 段)。審計署審查了香港郵政與設計師簽訂的服務協議，發現當中沒有關於維護國家安全的特定條款。審計署認為，香港郵政需要在與設計師簽訂的郵票設計服務協議加入有關維護國家安全的特定條款。

需要檢討特別／紀念郵票的銷售期限

3.12 特別／紀念郵票一律可循以下途徑購買：

(a) 在發行日期前向香港郵政訂購；

(b) 由發行日期起計 3 個月銷售期限內，在全港郵政局和香港郵政網上購物平台 (即「郵購網」—— 見第 4.9 段) 購買；及

(c) 由發行日期起計 6 個月銷售期限內，向香港郵政委託的非本地代理商購買。未售出庫存會退回香港郵政。

3.13 2007 年之前，特別／紀念郵票的銷售期限為 6 個月。2007 年，香港郵政決定把郵政局和香港郵政網上購物平台發售特別／紀念郵票的銷售期限，由 6 個月縮短至 3 個月。香港郵政表示，這個安排對銷售額的影響甚微，因為九成以上的銷售額都是來自發行日期起計首 2 個星期，縮短銷售期限有助減少庫存數量和節省郵政局的貯存空間。自此，特別／紀念郵票在發行日期起計 3 個月的銷售期限內，在全港郵政局和香港郵政網上購物平台發售。

3.14 審計署留意到：

(a) 香港郵政委託非本地代理商銷售香港郵政發行的特別／紀念郵票，銷售期可以超過 3 個月，即由發行日期起計最長可達 6 個月 (見第 3.12(c) 段)；及

(b) 某些郵政機關在其網店發售其集郵產品的銷售期遠遠長於 3 個月。例如，審計署在 2024 年 2 月瀏覽香港以外 3 個郵政機關的網店，發現其在 2020 年 (即超過 3 年前) 推出的部分集郵產品仍然有售。

3.15 審計署還留意到，香港郵政上一次檢討特別／紀念郵票的銷售期限是在 2007 年，距今超過 16 年。當時香港郵政決定藉縮短銷售期限減少庫存和節省郵政局的貯存空間 (見第 3.13 段)，不過，沒有文件證據顯示該次檢討曾分析把香港郵政網上購物平台銷售期限維持不變 (即 6 個月) 的成本與效益。近年科技發展一日千里，網上購物十分盛行；香港郵政現因應「郵購網」最新發展檢討特別／紀念郵票的銷售期限，時機正為合適。

3.16 香港郵政在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 香港郵政留意到上一次檢討特別／紀念郵票的銷售期限至今已超過 16 年。香港郵政同意現時是因應近年發展再作檢討的適當時機；及

(b) 進行檢討時，香港郵政會評估多項因素，包括特別／紀念郵票的銷售模式、延長銷售期限的成本與效益，以及顧客和集郵人士的體驗等。

3.17 審計署認為，香港郵政需要因應最新發展，檢討特別／紀念郵票的銷售期限。

需要改善未售出郵票庫存的處理方法

3.18　香港郵政設有機制，每次發行特別／紀念郵票前，會參考類似郵票過往的銷售數據和訂購情況 (見第 3.12(a) 段)，再決定印製數量。香港郵政會按照預算的所需數量，向供應商下單印製郵票；預算數量如有更改 (例如因應最新訂購情況作出修訂)，則會額外下單應付修訂預算的需求。銷售期限過後未售出庫存會從郵政局櫃枱撤回，歸類為過期庫存，以待日後銷毀。

3.19　根據香港郵政銷毀過期郵票及集郵產品的指引：

(a)　郵票銷毀工作會視乎需要而安排；及

(b)　所有過期的特別／紀念郵票及相關集郵產品應在發行日期起計 2 年後銷毀。

3.20　2021 年 6 月，香港郵政內部核數科完成運作與管制郵票設計、郵票印刷及庫存管理程序的檢討工作。內部核數科發現：

(a)　於 2020 年 6 月，特別／紀念郵票未售出庫存數量龐大，面值達 1 億元；及

(b)　上一次郵票銷毀工作在 2019 年進行。

內部核數科建議制定具體指引說明郵票銷毀工作的時間和次數。香港郵政表示，內部核數科完成檢討後，曾在 2021 年 11 月進行郵票銷毀工作。在 2024 年 1 月 30 日，香港郵政進行了另一次郵票銷毀工作。

3.21　審計署留意到，截至 2024 年 1 月 31 日：

(a)　特別／紀念郵票未售出庫存的面值，由 2020 年 6 月的 1 億元上升至 2024 年 1 月的 1.37 億元左右 (見表九)；

表九

特別／紀念郵票的未售出庫存
(2024 年 1 月 31 日)

發行年份	未售出庫存面值 (百萬元)	
2018 年及之前 (註 1)	32.3	
2019 年	5.0	86.6
2020 年	23.0	
2021 年	26.3	
2022 年	20.7	
2023 年 (註 2)	29.8	
總計	137.1	

資料來源：香港郵政記錄

註 1：最早發行年份為 2007 年。

註 2：不包括仍在銷售期限內的特別／紀念郵票未售出庫存。

(b) 香港郵政沒有按內部核數科的建議採取行動，就過期郵票及集郵產品銷毀工作的時間和次數制定具體指引；

(c) 2021 年或之前 (即超過 2 年前) 發行的特別／紀念郵票未售出庫存面值達 8,660 萬元 (見表九)，尚未銷毀，違反銷毀過期郵票及集郵產品的指引 (見第 3.19(b) 段)；及

(d) 香港郵政未能提供 2021 年 11 月進行郵票銷毀工作的記錄 (見第 3.20 段)，供審計署審閱。

3.22 審計署認為，大量待銷毀的過期郵票庫存 (見第 3.21(a) 段)，會令香港郵政在以下方面招致高昂的行政成本：

(a) 定期盤點郵票庫存 (註 20)；

(b) 實行保安措施以確保妥善保管郵票庫存。最近一次在 2024 年 1 月 30 日進行郵票銷毀工作後，庫存面值超過 1.37 億元 (見第 3.21(a) 段)；及

(c) 存放郵票庫存佔用保險庫寶貴的空間 (註 21)。

3.23 審計署認為，香港郵政需要：

(a) 就過期郵票及集郵產品銷毀工作的時間和次數公布指引；

(b) 按照過期郵票及集郵產品銷毀指引進行郵票銷毀工作；及

(c) 確保妥善備存郵票銷毀工作的記錄。

審計署的建議

3.24 **審計署*建議*香港郵政署長應：**

(a) 在篩選主題供郵票設計諮詢委員會考慮時，參考過往發行類似主題的郵票的收入資料，並向委員會提供該等資料以作參考；

(b) 就未能獲選入圍供郵票設計諮詢委員會考慮的郵票主題建議，提供未能獲選的理據；

(c) 考慮制定有系統的方法評審郵票主題的建議，使郵票主題的遴選工作更為客觀；

(d) 在與設計師簽訂的郵票設計服務協議中加入有關維護國家安全的特定條款；

(e) 因應最新發展，檢討特別／紀念郵票的銷售期限；

(f) 就過期郵票及集郵產品銷毀工作的時間和次數公布指引；

(g) 按照過期郵票及集郵產品銷毀指引進行郵票銷毀工作；及

(h) 確保妥善備存郵票銷毀工作的記錄。

註 20： *香港郵政每 4 個月進行盤點工作一次。*

註 21： *根據政府《常務會計指令》，郵票屬貴重物品，必須存放在保險庫內。*

政府的回應

3.25　香港郵政署長同意審計署的建議，表示香港郵政非常重視國家安全，稍後會在與郵票設計師簽訂的服務協議中加入有關維護國家安全的條款，並會就審計署的其他建議採取跟進行動。

郵票設計諮詢委員會的管治

需要提高部分委員對傳閱文件的回應率

3.26　郵票設計諮詢委員會除舉行會議外，還以傳閱文件的方式處理事務，例如通過設計大綱和郵戳設計，以及跟進會議後的事項等。由 2022 年 5 月現屆郵票設計諮詢委員會任期開始直至 2023 年 9 月期間，共向委員傳閱文件 22 輪，每一輪的回應率介乎 60% 與 90% 之間，平均為 70%。個別委員對 22 輪傳閱文件的回應率介乎 9% 至 100%，平均為 70%。審計署留意到，部分委員的回應率偏低 (見表十)。2 名 (20%) 委員 (均為非官方委員) 的回應率只有 9%。

表十

郵票設計諮詢委員會委員對傳閱文件的回應率
(2022 年 5 月至 2023 年 9 月)

回應率	委員數目
≥80%　(註 1)	7　(70%)
≥60%　至　<80%	0　(0%)
≥40%　至　<60%	0　(0%)
≥20%　至　<40%	1　(10%)
<20%　(註 2)	2　(20%)
總計	10　(100%)

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

註 1：最高回應率為 100%。

註 2：最低回應率為 9%。

3.27 香港郵政在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 如指定限期過後有關文件仍未獲郵票設計諮詢委員會大部分委員通過，香港郵政會按照一貫做法向尚未回覆的委員發出催辦通知；及

(b) 為提高回應率，香港郵政於 2023 年 12 月向郵票設計諮詢委員會全體委員發出催辦電郵，力陳及早回覆的重要。香港郵政會繼續上述做法，向委員發出催辦通知，務求能提高整體回應率。

3.28 審計署認為，香港郵政需要採取措施，提高郵票設計諮詢委員會委員對傳閱文件的回應率。

需要改善利益申報的工作

3.29 香港郵政表示：

(a) 獲委任後首次出席會議時，香港郵政郵票設計師名單 (註 22) 改動時，以及其後每個曆年開始時 (註 23)，郵票設計諮詢委員會委員都必須簽署利益申報表，披露其金錢利益或其他個人利益的資料；

(b) 郵票設計諮詢委員會委員 (包括主席) 得悉委員會須予討論的事項與其本身的利益可能有衝突時，應全面披露有關利益；及

(c) 在郵票設計諮詢委員會會議上申報利益時：

(i) 如某委員 (包括主席) 在委員會正予考慮的任何事項中有任何直接個人利益或金錢利益，該委員應在發覺此事後，盡快於討論該事項之前，向主席 (或委員會) 披露；

(ii) 主席 (或委員會) 須決定曾就某事項披露其利益的委員，可否就有關事項發言或參與表決、可否留在席上旁聽，或應否暫時避席；及

(iii) 所有關於利益申報的個案必須記錄在會議記錄中。

註 22： *香港郵政備有郵票設計師名單。香港郵政不時招募郵票設計師，更新該份名單。*

註 23： *每年須申報利益的規定由 2022 年 1 月起實行。*

審計署審查了現屆郵票設計諮詢委員會委員的利益申報情況，發現有可予改善之處。

3.30 ***未有就郵票設計諮詢委員會一名委員的利益申報採取跟進行動*** 一名郵票設計諮詢委員會委員出席 2020 年 10 月的郵票設計諮詢委員會會議時在利益申報表上申報利益，表示是香港郵政的郵票設計師名單上某名設計師的老師。審計署發現委員會未有就這宗申報採取跟進行動。不論是該項申報或是主席採取下一步適當行動的決定，均沒有記錄在會議記錄中。

3.31 香港郵政在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示，香港郵政會收緊委員利益申報的監察機制，並採取適當跟進行動。

3.32 審計署認為，香港郵政需要採取措施，確保郵票設計諮詢委員會委員所有利益申報個案均有跟進，在會議記錄中記錄利益申報和採取下一步適當行動的決定。

審計署的建議

3.33 **審計署*建議*香港郵政署長應採取措施：**

(a) **提高郵票設計諮詢委員會委員對傳閱文件的回應率；及**

(b) **確保郵票設計諮詢委員會委員所有利益申報個案均有跟進，在會議記錄中記錄利益申報和採取下一步適當行動的決定。**

政府的回應

3.34 香港郵政署長同意審計署的建議，並表示香港郵政會落實措施，改善郵票設計諮詢委員會運作和郵票設計諮詢委員會委員利益申報的監察工作。

推廣集郵

需要加強推廣集郵的策略

3.35　香港郵政每年按 8 個類別 (見第 3.5 段) 發行約 12 套特別／紀念郵票及相關集郵產品 (例如首日封、明信片)。在 2022–23 年度，銷售特別／紀念郵票及集郵產品的收入為 1.07 億元。在 2018–19 至 2022–23 年度期間，收入由 2018–19 年度的 1.497 億元減至 2022–23 年度的 1.07 億元，減幅為 29% (見表十一)。

表十一

銷售特別／紀念郵票及集郵產品的收入
(2018–19 至 2022–23 年度)

	2018–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度	總計	2018–19 至 2022–23 年度的變動
收入 (百萬元)	149.7	111.8	133.0	104.5	107.0	606.0	–42.7 (–29%)

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

3.36　2020 年之前，香港郵政和教育局每年合辦校際郵集設計比賽，並與各本地郵學會合辦郵集製作工作坊，以培養公眾對集郵的興趣。香港郵政表示，由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發，因此比賽和工作坊自 2020 年起停辦。儘管疫情防控措施已在 2023 年年初取消，香港郵政沒有復辦上述比賽或工作坊 (註 24)。

3.37　香港郵政在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a)　本地集郵圈子高齡化，對香港郵政集郵業務的長遠發展造成影響；及

註 24：*上一次比賽在 2019 年舉行，來自各中小學的參賽作品共有 35 份。*

(b) 為處理上述問題，香港郵政推出各種推廣活動，包括利用社交媒體平台推廣郵票 (註 25)，舉辦簽名會，與相關政府部門或機構互相推廣，使用其他銷售途徑寄售集郵產品；此外，亦會考慮為學界舉辦比賽或工作坊。

3.38 審計署認為，香港郵政需要加強推廣集郵的工作。

審計署的建議

3.39 **審計署*建議*香港郵政署長應加強推廣集郵的工作。**

政府的回應

3.40 香港郵政署長同意審計署的建議，並表示香港郵政會加強推廣集郵的工作，尤其是研究可否舉辦郵票或集郵工作坊，藉此培養公眾對集郵的興趣。

註 25： *香港郵政先後在 2020 月 7 月和 9 月開設社交媒體 Facebook 和 Instagram 的專頁。於 2024 年 2 月 29 日，香港郵政 Facebook 專頁追蹤人數超過 7 800 人，追蹤 Instagram 賬號的用戶超過 5 100 個。*

第 4 部分：其他事宜

4.1　本部分探討香港郵政業務發展的其他事宜，審查工作集中於下列範疇：

(a) 附屬服務 (第 4.2 至 4.21 段)；

(b) 有關非傳統服務的投訴 (第 4.22 至 4.28 段)；及

(c) 行政事宜 (第 4.29 至 4.40 段)。

附屬服務

4.2　香港郵政提供多項附屬服務令其收入來源多元化和便利市民。這些附屬服務包括郵政信箱、郵件轉遞服務、「郵繳通」、精品銷售、「智方便 +」登記服務 (註 26) 及廣告位出租。

部分附屬服務的收入減少

4.3　***郵政信箱***　郵政信箱用以存放由租用人或其代理人到取的郵件，是郵差派件往租用人地址以外的另一種收件方法。審計署分析了在 2018–19 至 2022–23 年度期間郵政信箱服務的業績。審計署發現：

(a) 收入呈下降趨勢，由 2018–19 年度的 1,820 萬元減至 2022–23 年度的 1,560 萬元，減幅為 14%；

(b) 郵政信箱的整體出租率由 2019 年 3 月 31 日的 70% 下降至 2023 年 3 月 31 日的 61%；及

(c) 在 2018–19 至 2022–23 這 5 個財政年度的每個終結日 (即 3 月 31 日)，設有郵政信箱的 44 間郵政局當中，有 5 間 (11%) 的郵政信箱出租率不足 50%。

註 26：*「智方便」是一站式個人化數碼服務平台，供香港居民登入和使用各項政府服務及商業電子服務。「智方便」的功能包括進行身分認證、自動填寫表格，以及設定個人化提示服務，以接收最新服務資訊。「智方便」帳戶設有兩個版本，名為「智方便」和「智方便 +」，香港居民可選擇其一進行登記。兩個版本的分別在於「智方便 +」可額外提供數碼簽署功能。香港郵政提供「智方便 +」登記服務。*

4.4 香港郵政表示：

(a) 傳統郵件被電子通訊所取代的情況日益普遍，令郵政信箱需求萎縮；及

(b) 香港郵政一直積極檢討郵政信箱的使用情況，並已採取適當的跟進行動。鑑於減少郵政信箱數目涉及大筆重置費用，因此香港郵政會趁郵政局搬遷或翻新時進行上述改動。舉例來說，2019 年 4 月，香港郵政搬遷莊士敦道郵政局 (該郵政局在遷址後改稱為軒尼詩道郵政局) 時，發現該郵政局的部分郵政信箱長期沒有租出。因此，香港郵政在遷址後的郵政局不再設置郵政信箱。

4.5 ***郵件轉遞服務*** 郵件轉遞服務是把寄往某指定地址的郵件轉遞往另一指定地址的服務。審計署分析了在 2018–19 至 2022–23 年度期間郵件轉遞服務的業績。審計署發現有關收入呈下降趨勢，由 2018–19 年度的 2,180 萬元減至 2022–23 年度的 1,970 萬元，減幅為 10%。香港郵政表示：

(a) 郵件轉遞服務為使用者提供權宜的安排，把郵件從使用者的原本地址轉遞往新的住址或營業地址，讓使用者有時間通知相關各方有關的地址轉變。雖然這項服務無利可圖，但市民在新舊地址交替期間可享便利；

(b) 傳統郵件被電子通訊所取代的情況日益普遍，令郵件轉遞服務需求萎縮；及

(c) 由於該服務涉及人手處理的工序，包括郵差把收件人姓名與新地址作配對和揀出相關的郵件，因此運作成本偏高。由於郵件轉遞服務自動化只能取代部分人手處理的工序，加上投資成本高昂，因此香港郵政現時尚未得出符合成本效益的自動化方案。香港郵政認為，這項投資會令這項虧損的服務進一步增加成本。香港郵政會繼續留意新的自動化科技發展，以期日後能找到符合成本效益的方案。

4.6 ***「郵繳通」*** 「郵繳通」為顧客提供在郵政局以現金、支票及匯票等多種支付方式繳交政府、公用事業及其他帳單的服務。香港郵政則向商戶和其他政府決策局／部門收取服務費。審計署分析了在 2018–19 至 2022–23 年度期間「郵繳通」的業績。審計署發現在 2018–19 至 2022–23 年度期間，「郵繳通」的業績下降：

(a) 收入由 2018–19 年度的 6,020 萬元減至 2022–23 年度的 4,860 萬元，減幅為 19%；及

(b) 處理交易宗數由2018–19年度的1 190萬宗減至2022–23年度的780萬宗，減幅為34%(見表十二)。

表十二

「郵繳通」收入和處理交易宗數
(2018–19至2022–23年度)

年度	收入 (百萬元)	處理交易宗數 (百萬)
2018–19	60.2	11.9
2019–20	57.3	10.5
2020–21	56.1	8.9
2021–22	49.4	8.1
2022–23	48.6	7.8
總計	271.6	47.2

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

4.7 香港郵政表示：

(a) 市民已習慣改用網上支付形式繳費，令「郵繳通」的需求萎縮。然而，仍有部分顧客傾向前往郵政局使用「郵繳通」繳費；及

(b) 香港郵政一直積極吸納新商戶，務求能為顧客提供更佳服務，並改善「郵繳通」的業績。除政府決策局／部門和公用事業機構外，香港郵政也一直積極吸納其他行業的商戶，當中以保險業為重點。

4.8 審計署認為，香港郵政需要採取措施，處理郵政信箱、郵件轉遞服務及「郵繳通」收入持續減少的問題，包括：

(a) 密切監察郵政信箱的使用量，以期撤走長期未能租出的郵政信箱，騰出空間進行其他可帶來收入的活動；

(b) 繼續留意科技發展，並在適當時把自動化技術應用於郵件轉遞服務，以期節省成本；及

(c) 加強措施，改善「郵繳通」的業績 (例如吸納新商戶)。

精品銷售

4.9 ***「郵購網」的營運有可予改善之處*** 「郵購網」是售賣郵品及精品的網上購物平台。審計署發現：

(a) ***需要就懷疑欺詐網站採取跟進行動*** 2023 年 12 月，審計署進行互聯網上的資料研究，發現疑似仿冒「郵購網」的懷疑欺詐網站。詳情如下：

(i) 香港郵政「郵購網」網站與該懷疑欺詐網站的網址十分相似，極容易令公眾誤以為該懷疑欺詐網站是香港郵政的官方「郵購網」網站；及

(ii) 該懷疑欺詐網站沒有提供任何產品供顧客選購，但卻要求用戶填寫個人資料 (例如姓名和電郵地址)。

同月，審計署告知香港郵政發現該懷疑欺詐網站，並促請香港郵政立刻採取跟進行動。香港郵政在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示，正採取跟進行動處理有關問題；

(b) ***已停售的精品沒有從「郵購網」網站和香港郵政網站下架*** 2024 年 1 月，審計署檢視了香港郵政「郵購網」網站和香港郵政網站，並發現：

(i) ***「郵購網」網站*** 「郵購網」網站上列出了 21 款精品。「郵購網」網站顯示其中 14 款 (67%) 精品有存貨，其餘 7 款 (33%) 精品顯示為「缺貨」，令有意選購的顧客覺得這些精品在稍後可供購買。該 7 款精品自 2022 年 6 月起已全部售罄。香港郵政表示，已決定永久停售這些精品和不再補貨。香港郵政在 2024 年 1 月接獲審計署的查詢後，已把該 7 款精品從「郵購網」網站下架 (即在該 7 款精品售罄後 19 個月)；及

(ii) ***香港郵政網站*** 香港郵政網站內的「郵趣廊精品」部分列出了 9 款精品。然而，審計署發現這 9 款精品當中，實際上只有 1 款 (11%) 精品在「郵購網」網站有售，其餘 8 款 (89%) 精品已不再有售。該 8 款精品自 2022 年 6 月起已全部售罄。香港郵政表示，已決定永久停售這些精品和不再補貨。香港郵政在 2024 年 1 月接獲審計署的查詢後，已把該 8 款精品從香港郵政網站下架 (即在該 8 款精品售罄後 19 個月)；及

(c) ***需要增加精品的吸引力*** 在「郵購網」網站有售的 14 款精品 (見上文 (b)(i) 段) 當中，只有 5 款 (36%) 精品在 2022–23 年度內錄得銷售記錄，收入約為 5,000 元。其餘 9 款 (64%) 精品在 2022–23 年度內並無錄得銷售記錄。另外，在 2018–19 至 2021–22 年度的 4 年期間，該 9 款精品每年售出的數目為零或只有單位數字。該 9 款精品的資料如下：

(i) 7 款 (78%) 精品是東南亞某國郵政機關的郵差公仔；

(ii) 1 款 (11%) 精品是火漆套裝，用作蓋印封蠟章；及

(iii) 1 款 (11%) 精品上標明具體時間，並已過時。該款精品是為配合 2012 年龍年而設計的帆布袋，袋面印上 2012 年的干支紀年 (見照片五)。

照片五

標明具體時間和過時的精品

資料來源：審計署在 2024 年 1 月摘錄自「郵購網」網站

4.10 ***大部分精品沒有在郵趣廊展示*** 郵趣廊是位於中環郵政總局內售賣郵政精品及郵用文具的商店。2023 年 12 月，審計署實地視察郵趣廊時發現，在「郵購網」網站有售的 14 款精品當中 (見第 4.9(b)(i) 段)，只有 2 款 (14%) 精品在郵趣廊展示，其餘 12 款 (86%) 精品則無法檢視。這樣的安排或會影響有意選購的顧客購買這些精品的意欲。

4.11 香港郵政在 2024 年 2 月及 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 就該懷疑欺詐網站，香港郵政正採取相應的跟進行動；

(b) 為免令有意選購的顧客混淆，香港郵政已把已停售的精品從「郵購網」網站和香港郵政網站下架；

(c) 自 2024 年 2 月中旬起，香港郵政已在郵趣廊展示更多精品；及

(d) 鑑於市場上已有很多電子商戶銷售各式各樣的產品，香港郵政已全力發揮本身的競爭優勢，把重點和人力資源轉投至發展潛力和盈利能力更高的業務，例如非本地電子商貿服務。

4.12 審計署認為，香港郵政需要：

(a) 就疑似仿冒「郵購網」的懷疑欺詐網站，採取所需跟進行動，以處理問題；

(b) 採取措施及時偵測仿冒香港郵政的欺詐網站；

(c) 密切監察精品的庫存結餘，把已停售的精品從「郵購網」網站和香港郵政網站下架，以免誤導有意選購的顧客；

(d) 採取措施增加精品的吸引力；及

(e) 在切實可行範圍內於郵趣廊展示更多精品，以吸引有意選購的顧客。

需要加強宣傳「智方便 +」登記服務

4.13 自「智方便」平台在 2020 年 12 月推出後至 2023 年 5 月期間，已有超過 270 項政府和公私營機構的網上服務採用「智方便」。超過 190 萬名香港居民已登記成為「智方便」用戶。《2023 年施政報告》公布，政府的目標是在 2025 年將「智方便」的年度用量 (總交易次數) 由 2023 年的 1 000 萬次，逐步增加至 1 750 萬次。

4.14　香港郵政為政府資訊科技總監辦公室的「智方便＋」(見第 4.2 段註 26) 提供登記服務。持有香港智能身份證並已在智能手提電話下載「智方便」流動應用程式的申請人，即可在任何一間郵政局辦理登記「智方便＋」手續。香港郵政為政府資訊科技總監辦公室提供這項服務，在 2021–22 和 2022–23 年度分別錄得 440 萬元和 720 萬元的收入 (2020–21 年度並非整個年度都有「智方便＋」登記服務)。審計署檢視了香港郵政在 2020–21 至 2022–23 年度期間處理的「智方便＋」登記數目。香港郵政處理的登記數目由 2021–22 年度的 75 360 宗增加至 2022–23 年度的 119 841 宗，增幅為 59%。

4.15　香港郵政處理的「智方便＋」登記數目雖然有所增加，但審計署發現香港郵政並沒有積極宣傳「智方便＋」登記服務。香港郵政只在香港郵政網站列出該項服務和在郵政局相關服務櫃位貼上標貼展示，以作宣傳。因此，公眾未必能注意到這項服務。審計署認為，香港郵政需要加強宣傳「智方便＋」登記服務，以增加服務收入，並配合政府在《2023 年施政報告》公布增加「智方便」平台用量的目標。

有空間透過出租廣告位賺取更多收入

4.16　香港郵政的建築物及設施設有廣告位可供政府決策局／部門、公營機構或商業營辦商租用作廣告用途。在 2018–19 至 2022–23 年度期間，出租廣告位的年度收入由 60 萬元至 220 萬元不等，平均收入為 110 萬元。詳情如下：

(a) ***補給郵袋櫃、液晶電視及索取箱***　2022 年 4 月，香港郵政與私人廣告公司簽訂為期 2 年的合約。該公司負責就補給郵袋櫃、液晶電視及索取箱用作廣告用途的市場推廣及租約管理工作。根據該合約，香港郵政可獲最低保證款額或該公司收取的媒體租賃費某個比例的款額，取其較高者；及

(b) ***香港郵政的建築物外牆及玻璃牆***　香港郵政共有 9 幢建築物的外牆及玻璃牆可作廣告用途。截至 2024 年 1 月 31 日，香港郵政未有就建築物外牆及玻璃牆用作廣告用途的市場推廣及租約管理工作批出合約。

4.17　審計署發現，於 2024 年 1 月 31 日，雖然香港郵政的索取箱已全部租出作廣告用途，但香港郵政有多個廣告位未有租出：

(a) 位於九龍灣的中央郵件中心的 3 面外牆；

(b) 位於中環的郵政總局的 5 面外牆及 5 面玻璃牆；

(c) 6 間郵政局 (即觀塘郵政局、深水埗郵政局、長沙灣郵政局、九龍中央郵政局、屯門中央郵政局及東涌郵政局) 的 1 面外牆及 15 面玻璃牆；

(d) 1 696 個補給郵袋櫃當中的 1 369 個 (81%)；及

(e) 設有液晶電視的 39 間郵政局內的所有液晶電視。

4.18 香港郵政表示，有定期聯絡政府決策局／部門，為香港郵政的建築物及設施的廣告位招租。

4.19 審計署認為，香港郵政需要加強措施，在切實可行範圍內透過出租香港郵政的建築物及設施的廣告位賺取更多收入。

審計署的建議

4.20 **審計署*建議*香港郵政署長應：**

(a) **採取措施，處理郵政信箱、郵件轉遞服務及「郵繳通」收入持續減少的問題，包括：**

(i) **密切監察郵政信箱的使用量，以期撤走長期未能租出的郵政信箱，騰出空間進行其他可帶來收入的活動；**

(ii) **繼續留意科技發展，並在適當時把自動化技術應用於郵件轉遞服務，以期節省成本；及**

(iii) **加強措施，改善「郵繳通」的業績 (例如吸納新商戶)；**

(b) **就疑似仿冒「郵購網」的懷疑欺詐網站，採取所需跟進行動，以處理問題；**

(c) **採取措施及時偵測仿冒香港郵政的欺詐網站；**

(d) **密切監察精品的庫存結餘，把已停售的精品從「郵購網」網站和香港郵政網站下架，以免誤導有意選購的顧客；**

(e) **採取措施增加精品的吸引力；**

(f) **在切實可行範圍內於郵趣廊展示更多精品，以吸引有意選購的顧客；**

(g) **加強宣傳「智方便 +」登記服務，以增加服務收入，並配合政府在《2023 年施政報告》公布增加「智方便」平台用量的目標；及**

(h) **加強措施，在切實可行範圍內透過出租香港郵政的建築物及設施的廣告位賺取更多收入。**

政府的回應

4.21 香港郵政署長同意審計署的建議，並表示香港郵政會研究措施加以跟進。

有關非傳統服務的投訴

4.22 有關香港郵政非傳統服務的服務特點的投訴個案，由業務發展部負責處理。根據香港郵政的指引：

(a) ***口頭投訴個案*** 處理口頭投訴個案時，業務發展部須：

(i) 立即認收投訴；及

(ii) 把個案分類為「簡單個案」或「複雜個案」。在接獲「簡單個案」和「複雜個案」後須分別在 7 個和 21 個工作天內發出最後答覆；及

(b) ***書面投訴個案*** 處理書面投訴個案時，業務發展部須：

(i) 在接獲個案後 2 個工作天內認收投訴；及

(ii) 把個案分類為「簡單個案」或「複雜個案」。在接獲「簡單個案」和「複雜個案」後須分別在 7 個和 21 個工作天內發出最後答覆。

需要改善非傳統服務投訴個案的處理方法

4.23 ***延遲認收投訴*** 在 2018 年 4 月至 2023 年 12 月期間，有 495 宗投訴個案獲轉介至業務發展部，其中 450 宗 (91%) 為口頭個案，45 宗 (9%) 為書面個案。這些個案主要與非本地電子商貿服務、本地電子商貿服務、郵票及集郵、以及附屬服務有關。該 450 宗口頭個案已全部立即認收。審計署發現，在 45 宗書面個案當中，有 9 宗 (20%) 個案延遲認收 (見表十三)，延遲日數平均為 5 個工作天，由 1 至 13 個工作天不等。

表十三

延遲認收書面投訴個案的情況
(2018 年 4 月至 2023 年 12 月)

延遲 (工作天)	個案宗數
≤5	7 (78%)
6 至 10	0 (0%)
>10 (註)	2 (22%)
總計	9 (100%)

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

註：最長延遲時間為 13 個工作天。

4.24 ***沒有就投訴個案的分類作出記錄*** 根據香港郵政的指引，發出最後答覆的時限，視乎投訴個案屬「簡單個案」或「複雜個案」而有所不同 (見第 4.22(a)(ii) 及 (b)(ii) 段)。香港郵政表示，轉介至業務發展部的 495 宗投訴個案 (見第 4.23 段) 當中，423 宗 (85%) 屬「簡單個案」，72 宗 (15%) 屬「複雜個案」。然而，審計署審查了該 495 宗投訴個案的檔案，發現當中並無就投訴個案的分類作出記錄。因此，個案負責人員未必注意到發出最後答覆的時限。

4.25 ***就投訴個案延遲發出最後答覆*** 審計署發現，業務發展部雖已就 495 宗投訴個案 (見第 4.23 段) 發出最後答覆，但有部分個案延遲發出最後答覆。就 423 宗「簡單個案」，最後答覆均及時發出。在 72 宗「複雜個案」當中，有 8 宗 (11%) 個案延遲發出最後答覆 (見表十四)，延遲日數由 2 至 39 個工作天不等 (平均為 17 個工作天)。

表十四

「複雜個案」延遲發出最後答覆的情況
(2018 年 4 月至 2023 年 12 月)

延遲 (工作天)	個案宗數
≤10	3 (38%)
11 至 20	2 (25%)
21 至 30	2 (25%)
>30 (註)	1 (12%)
總計	8 (100%)

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

註：最長延遲時間為 39 個工作天。

4.26 審計署認為，香港郵政需要採取措施，改善非傳統服務投訴個案的處理方法，包括：

(a) 及時認收投訴個案；

(b) 妥善保存投訴個案分類的記錄；及

(c) 及時就投訴個案發出最後答覆。

審計署的建議

4.27 **審計署*建議*香港郵政署長應採取措施，改善非傳統服務投訴個案的處理方法，包括：**

(a) **及時認收投訴個案；**

(b) **妥善保存投訴個案分類的記錄；及**

(c) **及時就投訴個案發出最後答覆。**

政府的回應

4.28　香港郵政署長同意審計署的建議，表示香港郵政會檢討處理投訴個案的指引，並會採取措施確保人員遵從指引，包括就投訴個案及時發出認收通知和答覆的管理措施。

行政事宜

營運計劃未有在財政年度開始前獲得批核

4.29　《框架協議》(見第 1.8 段) 規定，香港郵政每年須擬備中期企業計劃 (企業計劃) 和年度業務計劃 (業務計劃)。企業計劃和業務計劃提供評估香港郵政服務表現的依據，當中包括香港郵政於下一個財政年度的重要資料 (例如預期業績，以及財務和服務目標)。

4.30　按照《框架協議》：

(a)　企業計劃和業務計劃的定稿須在每年 12 月底前提交財經事務及庫務局局長；

(b)　企業計劃和業務計劃的財務範疇須在翌年 2 月底前獲財經事務及庫務局局長批核；及

(c)　企業計劃和業務計劃須在 3 月底前獲商務及經濟發展局局長批核。

4.31　就 2018–19 至 2023–24 財政年度，香港郵政共提交 12 份計劃定稿 (包括 6 份企業計劃和 6 份業務計劃)，供財經事務及庫務局和商務及經濟發展局批核。審計署審查了 12 份計劃定稿是否及時提交。審計署發現全部 12 份 (100%) 計劃定稿均延遲提交 (見表十五)，延遲日數平均為 46 天，由 20 至 58 天不等。

表十五

延遲提交企業計劃和業務計劃定稿的情況
(2018–19 至 2023–24 年度)

延遲 (天)	計劃數目
≤20	2 (17%)
21 至 40	2 (17%)
>40 (註)	8 (66%)
總計	12 (100%)

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

註：最長延遲時間為 58 天。

4.32 香港郵政在 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 付運開支 (主要來自空運) 是郵政基金重要的成本部分，在 2021–22 和 2022–23 最近兩個財政年度佔總運作成本約 7% 至 9%。考慮到 2019 冠狀病毒病疫情期間空運費的波動，為獲取最新的市場價格，香港郵政自 2021 年起每年都進行空運郵件服務的招標工作；及

(b) 評審標書工作需時，相關空運費的資料只能在 1 月左右才能得知。為了反映相關的成本結構，香港郵政會在切實可行範圍內把空運費最新趨勢納入財務推算。因此，企業計劃和業務計劃只能在 2 月左右方能定稿。

4.33 審計署分析了財經事務及庫務局和商務及經濟發展局是否及時批核該 12 份計劃。審計署發現全部 12 份計劃均延遲獲得財經事務及庫務局 (即在 2 月底後) 和商務及經濟發展局 (即在 3 月底後) 批核 (見表十六)：

(a) 財經事務及庫務局延遲批核的日數平均為 54 天，由 28 至 121 天不等；及

(b) 商務及經濟發展局延遲批核的日數平均為 68 天，由 16 至 186 天不等。

表十六

財經事務及庫務局和商務及經濟發展局
延遲批核企業計劃和業務計劃的情況
(2018–19 至 2023–24 年度)

延遲 (天)	財經事務及庫務局批核計劃的數目	商務及經濟發展局批核計劃的數目
≤20	0	2
21 至 40	8	0
41 至 60	0	6
61 至 80	2	2
>80 (註)	2	2
總計	12	12

資料來源：審計署對香港郵政記錄的分析

註：財經事務及庫務局和商務及經濟發展局批核企業計劃和業務計劃的最長延遲時間分別為 121 天和 186 天。

4.34 審計署認為，香港郵政需要：

(a) 按照提交計劃的限期，在 12 月底前提交企業計劃和業務計劃的定稿；及

(b) 聯同財經事務及庫務局和商務及經濟發展局，考慮提前香港郵政提交企業計劃和業務計劃的限期，以確保有足夠時間讓財經事務及庫務局在 2 月底前批核企業計劃和業務計劃，和商務及經濟發展局在 3 月底前批核企業計劃和業務計劃。

需要確保正確地描述郵政服務

4.35 根據政府總部發出的一份通告，政府決策局／部門在各項日常運作和所有公務通訊中，必須確保凡提述香港特別行政區和中國其他地方，均要小心正確地表達。2024 年 2 月，審計署進行實地視察及審查香港郵政的記錄，發現寄件往中國

各地區的跨境郵政服務 (包括傳統郵件服務和電子商貿服務) 均被錯誤描述為「國際服務」。審計署發現的例子如下：

(a) ***香港郵政網站*** 於「投寄資訊」中，把寄往中國各地區的郵政服務列為「國際」部分之下；

(b) ***香港郵政流動應用程式*** 於流動應用程式的「主要郵遞服務」中，把寄往中國各地區的郵政服務列為「國際服務」部分之下；

(c) ***香港郵政年報*** 香港郵政網站上載過往 2009–10 至 2022–23 財政年度的 14 份年報中，「郵件量」的部分把有關中國各地區的郵件歸類為「國際郵件」；及

(d) ***於郵政總局張貼的告示*** 2024 年 2 月，審計署實地視察位於中環的郵政總局，發現部分告示把寄往中國各地區的郵政服務展示於「國際服務」部分之下。這些告示張貼在郵政總局當眼的位置。

4.36 香港郵政在 2024 年 2 月及 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 有關普郵服務運作涉及的郵政服務的描述，香港郵政一向依循萬國郵政聯盟的慣例。因應審計署的意見，香港郵政現已停止跟隨萬國郵政聯盟的慣例，並把香港郵政網站 (見第 4.35(a) 段)、流動應用程式 (見第 4.35(b) 段) 和各郵政局張貼的告示及海報 (見第 4.35(d) 段) 內相關的描述，由「國際」或「國際服務」改為「其他目的地」；及

(b) 香港郵政會採取適當的跟進行動，修改香港郵政年報 (見第 4.35(c) 段) 和刊物內相關的描述。

審計署認為，香港郵政需要確保正確地描述郵政服務，並迅速採取適當行動修訂對郵政服務的描述。

需要抓緊業務發展機會

4.37 香港郵政預計傳統郵件服務會繼續虧損，並須由其他收入來源所得盈利補貼 (見第 1.10(a) 段)。香港郵政表示：

(a) 隨着傳統郵件被電子通訊所取代的趨勢上升，加上全球電子商貿市場蓬勃發展、大灣區市場增長，以及科技進步，香港郵政會以把握龐大電子商貿市場，特別是大灣區的商機為重點。香港郵政會繼續為「專線」

服務研發新產品和開拓新目的地，並擴大「易網遞」服務範圍至更多目的地，爭取非本地電子商貿貨量的份額；

(b) 相對私營物流營辦商，香港郵政有以下競爭優勢：

(i) 香港郵政的覆蓋範圍廣泛，其終端派遞網絡遍及本地和全球各地；及

(ii) 香港郵政使用郵遞渠道投寄非本地電子商貿包裹的清關手續更為簡便和進口稅稅率較低；及

(c) 香港郵政會繼續加強郵票及集郵服務的盈利能力及擴闊收入基礎。

4.38 審計署留意到，香港郵政可以研究更多抓緊業務發展機會的措施，包括：

(a) 借鑑其他郵政機關已開發的服務，擴大收入來源；及

(b) 善用科技提供服務。目前，香港郵政某些類別的繳費單 (例如企業顧客支付「特快專遞」服務的郵費和郵政信箱租用人支付的租金) 未能以「轉數快」或電子錢包繳費。根據《2023 年施政報告》，政府決策局／部門應在 2024 年第三季或之前，為所有政府收費服務全面落實電子支付選項，讓市民可選擇利用「轉數快」繳付相關服務費用，而內地遊客常用的政府服務亦須支援以內地電子錢包支付，以方便內地遊客。

審計署認為，香港郵政需要加強研究更多抓緊業務發展機會的措施。

審計署的建議

4.39 **審計署*建議*香港郵政署長應：**

(a) **按照提交計劃的限期，在 12 月底前提交企業計劃和業務計劃的定稿；**

(b) **聯同財經事務及庫務局局長和商務及經濟發展局局長，考慮提前香港郵政提交企業計劃和業務計劃的限期，以確保有足夠時間讓財經事務及庫務局在 2 月底前批核企業計劃和業務計劃，和商務及經濟發展局在 3 月底前批核企業計劃和業務計劃；**

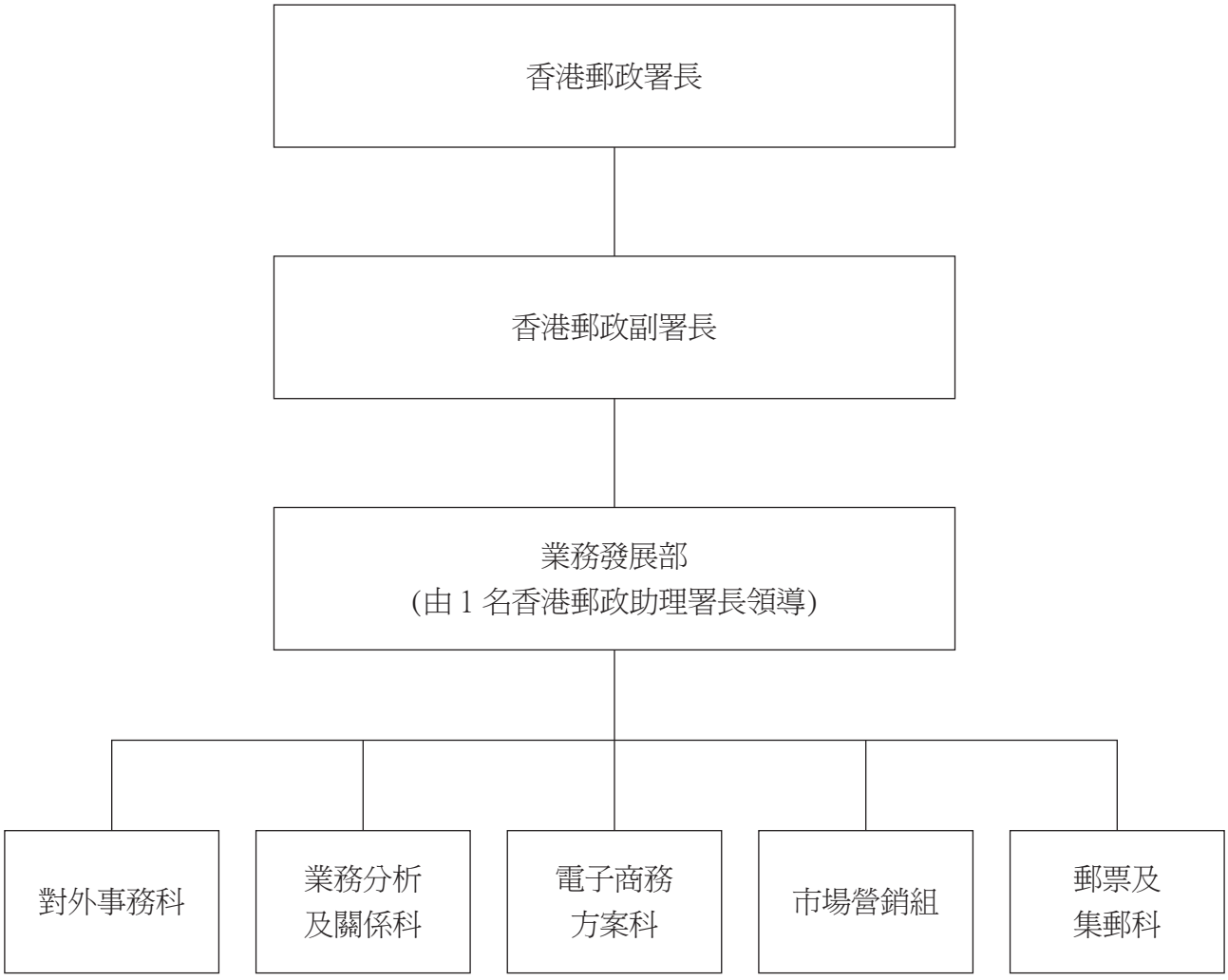
(c) **確保正確地描述郵政服務，並迅速採取適當行動修訂對郵政服務的描述；及**

(d) **加強研究更多抓緊業務發展機會的措施。**

政府的回應

4.40 香港郵政署長同意審計署的建議，表示香港郵政會提前展開空運郵件服務的招標工作，以便更早取得相關空運費的資料納入財務推算。這項新安排能使企業計劃和業務計劃得以及時提交，讓香港郵政有充足時間依照《框架協議》的規定就相關計劃取得財經事務及庫務局和商務及經濟發展局批准。

香港郵政：
組織架構圖 (摘錄)
(2024 年 1 月 31 日)



資料來源：香港郵政的記錄

第 5 章

勞工及福利局
運輸署

提供和監察復康巴士服務

香港審計署
二零二四年三月二十八日

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

《審計署署長第八十二號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：https://www.aud.gov.hk)。

審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

電話：(852) 2867 3423
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

提供和監察復康巴士服務

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：監察復康巴士營運商和車輛採購　2.1

監察復康巴士營運商　2.2 – 2.11
審計署的建議　2.12
政府的回應　2.13
車輛採購　2.14 – 2.18
審計署的建議　2.19
政府的回應　2.20

第 3 部分：提供固定路線服務和電話預約服務　3.1

登記成為復康巴士客戶　3.2 – 3.4
審計署的建議　3.5
政府的回應　3.6
固定路線服務的營運情況　3.7 – 3.11
審計署的建議　3.12
政府的回應　3.13
電話預約服務的營運情況　3.14 – 3.26
審計署的建議　3.27
政府的回應　3.28
其他營運事宜　3.29 – 3.33
審計署的建議　3.34
政府的回應　3.35

段數

第 4 部分：提供穿梭服務 4.1

穿梭服務的營運情況 4.2 – 4.6
審計署的建議 4.7
政府的回應 4.8
其他相關事宜 4.9 – 4.14
審計署的建議 4.15
政府的回應 4.16

附錄 頁數

A： 運輸署：組織架構圖 (摘錄) (2023 年 12 月 31 日) 50

B： 營運商 A 所提供復康巴士服務的車資 (2023 年 12 月 31 日) 51

C： 復康巴士穿梭服務醫院路線的營運詳情 (2023 年 12 月 31 日) 52 – 53

D： 復康巴士穿梭服務旅遊路線的營運詳情 (2023 年 12 月 31 日) 54

提供和監察復康巴士服務

摘要

1. 政府康復服務政策的目標是為殘疾人士提供合適支援和所需設施，協助他們發展所長，讓他們在平等機會下參與各項活動，全面融入社會。為切合其交通需要，政府為不便使用公共交通服務的殘疾人士提供復康巴士服務。自 1980 年起，復康巴士服務一直由政府資助。復康巴士服務主要分為 3 類，即固定路線服務、電話預約服務和穿梭服務。自 1978 年以來，復康巴士服務由營運商 A 營運。為讓營運商 A 集中資源提供固定路線服務和電話預約服務，政府於 2019 年 6 月委聘營運商 B 為穿梭服務的營運商。勞工及福利局負責監督復康巴士服務的整體政策，而運輸署則負責管理政府資助和監察營運商提供的復康巴士服務。運輸署與 2 間營運商各別簽訂諒解備忘錄，就營運商的角色和政府的行政安排訂明一般原則及指引。2022–23 年度，營運商 A 和營運商 B 獲得的資助額分別為 1.12 億元和 1,300 萬元。截至 2023 年 12 月，營運商 A 聘有 59 名辦事處職員和 243 名車長，而營運商 B 則聘有 6 名辦事處職員和 32 名司機。審計署最近就提供和監察復康巴士服務展開審查。

監察復康巴士營運商和車輛採購

2. ***需要確保會議次數符合規定*** 根據諒解備忘錄及／或運輸署的《內部指引》，各營運商須設立復康巴士管理委員會 (管委會) 和用戶諮詢小組 (諮詢小組)。管委會須每季最少開會 1 次，而營運商 A 諮詢小組和營運商 B 諮詢小組則須分別每 4 個月和每 6 個月開會 1 次。審計署審查了 2021 至 2023 年的相關記錄，發現期間營運商 B 的管委會和諮詢小組均只開過 1 次會議 (第 2.4 及 2.5 段)。

3. ***提交財務文件方面有可予改善之處*** 根據諒解備忘錄，營運商須在下一個財政年度開始日期之前最少 4 個月向運輸署提交周年預算，並須在財政年度結束後不遲於 7 月 31 日提交整套經審計周年帳目。審計署審查了營運商於 2021–22 至 2023–24 年度提交的財務文件，發現：

(a) 營運商 B 遲交 2022–23 和 2023–24 年度的周年預算，分別延遲 164 和 115 天，及遲交 2020–21 和 2021–22 年度的經審計周年帳目，分別延遲 12.3 和 2 個月；及

(b) 在營運商 A 和營運商 B 提交的周年預算中，並未包括所有需要匯報的詳情 (例如復康巴士服務員工的薪級表)(第 2.7 及 2.8 段)。

4. ***需要加強監察營運商 B*** 根據《內部指引》，運輸署須與營運商的高級管理層定期舉行會議，以討論復康巴士服務的財務和營運事宜。審計署留意到，儘管營運商 B 是一個於 2019 年 4 月成立而相對較新的非政府機構，但運輸署與營運商 B 舉行定期會議的次數較與營運商 A 舉行的少 (即於 2021 至 2023 年與營運商 B 開會 15 次，相對於期間與營運商 A 開會 32 次)(第 2.10 段)。

5. ***訂定服務表現承諾*** 與營運商 A 和營運商 B 簽訂的諒解備忘錄 (即諒解備忘錄 A 和諒解備忘錄 B) 均訂定 2 項服務表現承諾，分別是復康巴士服務的使用人次，以及編作復康巴士服務的車輛數目。該 2 項服務表現承諾亦即運輸署管制人員報告中的服務表現指標。根據財經事務及庫務局發出的指引，制訂服務表現準則時，宜以預期結果 (而非投入量或產出量) 來衡量服務表現目標。為提高透明度和問責性，運輸署需要考慮訂定該 2 項服務表現承諾之外的服務表現承諾 (例如成效目標)(第 2.11 段)。

6. ***審批車輛採購建議方面有可予改善之處*** 運輸署負責與復康巴士營運商安排車輛採購，以更換車輛和應付額外的乘客需求。2018–19 至 2022–23 年度所採購的車輛數目為 124 架，共涉開支 1.353 億元。根據《內部指引》，運輸署應審慎評估營運商所提交採購建議的理據和成本效益。審計署審查了 2021 至 2023 年由營運商提交的建議，發現部分相關資料，例如現有車輛的使用情況，並未包括在內 (第 2.14 及 2.16 段)。

7. ***需要確保《採購指引》得以遵從*** 審計署審查了 2020–21 至 2022–23 年度全部 6 項採購工作 (4 項與營運商 A 有關，2 項與營運商 B 有關)，發現有不符《採購指引》的情況，例如：

(a) 關於營運商 A，儘管開標委員會委員按規定須為管理職級人員，但在 1 項採購工作中，開標委員會 1 名委員的職級低於管理職級。此外，沒有文件證據顯示全部 4 項採購工作的投標評審報告均獲得運輸署核准；及

(b) 關於營運商 B，在全部 2 項採購工作中，開標委員會均只有 2 名委員，而非規定的 3 名 (第 2.17 段)。

提供固定路線服務和電話預約服務

8. ***需要加強復康巴士客戶的登記和續期審核*** 只有已登記的復康巴士客戶才可使用營運商 A 的復康巴士服務。營運商 A 在接獲復康巴士客戶的登記申請或為客戶續期時，會檢視相關證明文件，以審核申請者使用復康巴士服務的資格。然而，營運商 A 沒有就審核程序制訂書面指引。諒解備忘錄 A 訂明，營運商 A 須妥善保存證明文件，最長保存 7 年，以供政府查核。儘管如此，營運商 A 基於私隱考慮，會在審核完成後即時銷毀相關證明文件 (第 3.2 及 3.3 段)。

9. ***需要檢視固定路線服務的現行路線編訂*** 固定路線服務定時於平日早晚繁忙時段接載用戶上班、上學及前往接受訓練或復康治療 (第 1.3 段)。審計署分析了 2019 至 2023 年的載客量記錄，發現：

(a) ***固定路線服務用戶和乘客人次有所減少*** 儘管固定路線的每月平均數目由 2019 年的 106 條增加 14% 至 2023 年的 121 條，但在該段期間固定路線服務用戶名單上的每月平均人數由 1 409 名減少 9% 至 1 283 名，而每條路線的實際全年平均乘客人次亦由 4 139 減少 30% 至 2 912。審計署的分析發現，在截至 2023 年 9 月的 121 條路線 (包括 2023 年 3 月開辦的 2 條路線) 中，有 22 條 (18%) 於 2023 年 1 月至 9 月用戶名單上每月平均乘客人數為 6 名或以下；及

(b) ***固定路線服務輪候名單上申請人數目有所增加*** 截至 2023 年 9 月 30 日，在固定路線服務輪候名單上有 98 名申請人 (包括陪同者)，當中有 8 名 (8%) 申請人 (包括 6 名殘疾人士和 2 名陪同者) 已輪候逾 1 年，而最長的輪候時間為 22.7 個月。儘管在 2022 年 8 月至 2023 年 12 月已開辦了 3 條新路線，但上述輪候人士未獲提供服務安排 (第 3.7 段)。

10. ***需要向固定路線服務用戶名單上未達乘車次數要求的用戶作出跟進*** 固定路線服務用戶每周必須乘搭 5 程或以上。營運商 A 表示，如用戶連續 2 個月每周乘車次數少於獲安排次數的一半而沒有合理解釋，便會跟進該用戶的情況。審計署分析了截至 2023 年 9 月的 1 279 名固定路線服務用戶於 2023 年 9 月至 11 月共 3 個月期間的乘車記錄摘要，發現：

(a) 有 192 名用戶於 2023 年 9 月和 10 月的乘車次數少於獲安排次數的一半，當中有 154 名用戶於 2023 年 11 月的乘車次數也少於獲安排次數的一半。然而，沒有文件顯示營運商 A 曾向用戶作妥善跟進；及

(b) 有 17 名用戶於 2023 年 9 月至 11 月連續 3 個月未有乘車。然而，沒有文件顯示營運商 A 曾向這 17 名用戶的其中 7 名作妥善跟進 (第 3.9 及 3.11 段)。

11. ***需要提高調派作點到點電話預約服務的車輛的使用率*** 點到點電話預約服務提供可預約的接載服務，以切合殘疾人士不定期的交通需要。審計署的分析發現在 2019 至 2023 年期間，儘管所接獲的用車要求有所增加，由 136 151 次增加 28% 至 174 668 次，但拒絕用車要求則由 10 632 次增加 102% 至 21 425 次。審計署留意到，儘管拒絕用車要求的次數增加，但在該段期間的平日 (公眾假期除外)(即乘客需求通常較為集中的日子) 平均有 9 至 42 架車輛處於備用狀態 (第 1.3、3.15 及 3.16 段)。

12. ***需要調查點到點電話預約服務「大組」乘客預約的實際乘客數目未達所須人數的情況*** 點到點電話預約服務以先到先得的方式提供。根據營運商 A 的預約程序，「大組」(5 人或以上) 乘客可提前最多 12 個月作出預約，「細組」(4 人或以下) 乘客只可提前最多 3 個月作出預約。審計署分析了 2023 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期間已完成的點到點電話預約服務用車要求，發現在 27 807 次已完成的「大組」乘客預約中，有 6 976 次 (25%)(涉及 233 名用戶) 只有 4 名或以下乘客。此外，在這 6 976 次預約中，有 2 088 次 (30%)(涉及 110 名用戶) 只有 1 至 2 人乘車。營運商 A 表示，雖然已設處理機制向用戶跟進「大組」乘客預約的實際乘客數目未達所須人數的情況，但因人手不足，處理機制並無施行 (第 3.20 至 3.22 段)。

13. ***需要檢討可否就點到點電話預約服務設定陪同者人數上限*** 點到點電話預約服務的預約不設陪同殘疾人士的陪同者人數上限。審計署分析了 2023 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期間已完成的點到點電話預約服務用車要求的記錄，發現在 88 852 次用車要求中，有 2 201 次 (2%) 每名殘疾人士最少有 3 名陪同者，其中 338 次 (即 88 852 次的 0.4%) 每名殘疾人士更有 5 名或以上陪同者。在 3 宗極端個案中，每宗個案的 1 名殘疾人士有 12 名陪同者 (第 3.23 段)。

14. ***需要檢討載客量低的聯載服務路線*** 聯載服務提供每周來回共兩程的共乘服務，接載殘疾人士 (特別是寄宿人士) 往返學校或院舍。每條聯載服務路線須服務最少 4 名殘疾人士。審計署分析了截至 2023 年 12 月的 40 條聯載服務路線的用戶名單上殘疾人士的人數，發現 18 條 (45%) 路線的用戶名單上少於 4 名殘疾人士，而在這 18 條路線中，有 7 條路線的用戶名單上只有 1 或 2 名殘疾人士。審計署審查了該 7 條聯載服務路線於 2023 年的載客記錄，發現其中 6 條路線的用戶名單上

連續 3 個月以上少於 4 名殘疾人士。然而，並沒有文件證據顯示保留這些路線的理據 (第 1.3、3.25 及 3.26 段)。

15. ***需要加快推行新綜合電腦系統*** 營運商 A 表示，執行各種功能和工作的多個系統及程式並不完全整合，也無法改良以配合營運需要。為提升效率和方便用戶，營運商 A 於 2017 年建議開發新的綜合電腦系統，以取代其復康巴士服務的多個操作系統及程式。新系統的合約於 2019 年以約 900 萬元批出，系統原定於 2023 年 1 月完成，但推行有所延遲 (根據最新的時間表，較原定時間表延遲 2.5 年)(第 3.31 至 3.33 段)。

提供穿梭服務

16. ***需要加快對載客量偏低的醫院路線進行服務表現檢討*** 穿梭服務的醫院路線往來醫院、診所和港鐵站，通常在星期一至五 (公眾假期除外) 營運。審計署分析了各條醫院路線的行程車次和乘客人次，發現 2023 年在 12 條醫院路線當中，有 3 條路線平均每次車程的乘客人次少於 1。特別值得注意的是，這 3 條路線 80% 或以上的車程沒有乘客 (第 4.2 及 4.3 段)。

17. ***部分旅遊路線載客量偏低*** 穿梭服務的旅遊路線在周末和公眾假期營運，往來本地旅遊景點。服務需要預約。審計署分析了 2023 年 5 條旅遊路線的預約次數、行程車次和乘客人次，發現在獲提供服務的共 195 次預約中，有 141 次 (72%) 預約為大嶼山線的服務 (共 906 乘客人次)，只有 54 次 (28%) 預約為餘下 4 條路線的服務 (合共 196 乘客人次)(第 4.2 及 4.5 段)。

18. ***需要加快推行已納入諒解備忘錄 B 的改善措施*** 因應運輸署邀請營運商提交建議書，營運商 B 於 2021 年 12 月提交建議書，當中提出若干服務改善措施，而該等措施亦已納入諒解備忘錄 B。審計署留意到，截至 2023 年 12 月，部分改善措施尚未推行，包括乘客需求和出行需要的分析和預測、改良流動應用程式，以及發展多功能巴士 (第 4.9 段)。

19. ***營運商 B 需要分開計算自資活動和受資助活動的開支*** 除受資助的復康巴士穿梭服務外，營運商 B 也營運其他自資活動，提供非牟利的用戶自訂行程接載服務。2023 年 6 月之前，當開支尚待分攤時，自資活動的開支會先計入受資助帳目，

稍後才從自資帳目付還。2023 年 7 月，運輸署指這個情況從審計及監察觀點來看皆不妥當，並要求營運商 B 立即停止開支付還的安排。審計署留意到，運輸署已與營運商 B 就進行自資活動和提供穿梭服務的直接開支 (包括司機薪金、燃油費和隧道費) 議定會計及付款安排，但並未就包括辦事處租金和辦事處員工成本等間接開支討論相關安排 (第 4.11 及 4.12 段)。

20. ***需要開設獨立銀行帳戶以存放累積儲備*** 根據諒解備忘錄 B，營運商 B 須把盈餘撥入儲備，而累積儲備必須存於在持牌銀行開設的獨立計息帳戶。然而，截至 2023 年 12 月，營運商 B 尚未開設指定的銀行帳戶以分開存放累積儲備 (第 4.14 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*運輸署署長應：

監察復康巴士營運商和車輛採購

(a) 採取措施，確保管委會和諮詢小組的會議次數符合規定 (第 2.12(a) 段)；

(b) 採取措施，確保復康巴士營運商適時提交載有諒解備忘錄所訂匯報詳情的周年預算和經審計周年帳目 (第 2.12(b) 段)；

(c) 加強運輸署對營運商 B 服務表現的監察，例如增加定期會議的次數 (第 2.12(c) 段)；

(d) 考慮在諒解備忘錄中訂定額外服務表現承諾，以加強運輸署對營運商服務表現的監察 (第 2.12(d) 段)；

(e) 為復康巴士服務安排車輛採購時，要求復康巴士營運商於採購建議中提供額外相關資料供運輸署評估，以及採取措施，確保《採購指引》得以遵從 (第 2.19(a) 段)；

提供固定路線服務和電話預約服務

(f) 提高監督力度，確保營運商 A 加強復康巴士客戶的登記和續期審核 (例如制訂書面指引以列明審核程序，以及檢視相關證明文件的保存期) (第 3.5 段)；

(g) 密切監察固定路線服務的營運情況，並要求營運商 A 檢視現行路線編訂，並向固定路線服務用戶名單上未達乘車次數要求的用戶作出跟進 (第 3.12(a) 及 (b) 段)；

(h) 密切監察電話預約服務的營運情況，並要求營運商 A 採取以下改善措施：

(i) 提高車輛的使用率，以應對點到點電話預約服務不斷增加的需求 (第 3.27(a)(i) 段)；

(ii) 調查點到點電話預約服務「大組」乘客預約的實際乘客數目未達所須人數的情況，並針對未有遵從預約程序的情況採取措施 (第 3.27(b) 段)；

(iii) 在考慮持份者的意見後，檢討可否就殘疾人士使用點到點電話預約服務設定陪同者人數上限 (第 3.27(c) 段)；及

(iv) 檢討載客量低的聯載服務路線 (第 3.27(d) 段)；

(i) 密切監察營運商A與其承辦商開發新綜合電腦系統的進度(第3.34(b)段)；及

提供穿梭服務

(j) 要求營運商 B：

(i) 加快完成對載客量偏低的醫院路線進行的服務表現檢討，並制訂合宜的改善措施 (第 4.7(a) 段)；

(ii) 採取措施，提高使用率偏低的旅遊路線的載客量 (第 4.7(b) 段)；

(iii) 在切實可行範圍內加快推行已納入諒解備忘錄 B 的服務改善措施 (第 4.15(a) 段)；

(iv) 加強措施，確保在切實可行範圍內把受資助活動和自資活動的 (直接或間接)開支分開計算，並從不同的銀行帳戶支付(第4.15(c)段)；及

(v) 開設指定的計息銀行帳戶，以分開存放累積儲備 (第 4.15(d) 段)。

政府的回應

22. 運輸署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　政府康復服務政策的目標是為殘疾人士提供合適支援和所需設施，協助他們發展所長，讓他們在平等機會下參與各項活動，全面融入社會。運輸署鼓勵公共交通服務營運商盡量使其交通工具可供殘疾人士使用，以切合他們的交通需要。此外，自駕汽車的殘疾人士可獲多項優惠 (例如，傷殘人士泊車許可證持有人如使用路旁泊車位，可獲豁免收費)。至於不便使用一般市民可用公共交通服務的殘疾人士，可獲提供復康巴士服務這項特別交通服務 (註 1)。復康巴士服務覆蓋全港，接載行動不便者往返工作地點、學校、訓練及復康中心、診所或醫院，又或是參與活動。復康巴士服務由經過特別改裝的車輛提供，車上設施包括自動輪椅升降台、輪椅固定扣鎖和全齡 3 點式乘客安全帶。

1.3　***復康巴士服務範圍***　復康巴士服務主要分為以下 3 類：

(a) ***固定路線服務***　這項服務定時於平日早晚繁忙時段 (註 2) 接載用戶上班、上學及前往接受訓練或復康治療。用戶每周必須乘搭 5 程或以上，才符合固定路線服務的使用資格。用戶各有固定的上落車時間和地點。每架車輛行駛固定路線，惟當現有行車路線／時間表未能切合新申請人的要求時，原來的固定路線或會更改。車資按月收取，視乎路線的性質 (例如是否過海) 和所要求用車的次數而定；

註 1：*除復康巴士服務外，社會福利署資助的部分福利服務單位 (例如住宿院舍、庇護工場等) 備有用以接載服務使用者和載貨的車輛，以切合營運需要。這些車輛不包括在是次審查之內。*

註 2：*固定路線服務的營運時間是：*

(a) 星期一至五 (公眾假期除外) 上午 6 時半至 10 時及下午 3 時至晚上 7 時；及

(b) 星期六 (公眾假期除外) 上午 6 時半至 10 時、中午 12 時至下午 2 時及下午 3 時至晚上 7 時。

(b) ***電話預約服務*** 這項服務分類如下：

(i) ***點到點電話預約服務*** 提供可預約的接載服務，以切合殘疾人士不定期的交通需要，例如應診或參與社交活動 (註 3)。車資視乎乘客人數、服務時間 (最少 30 分鐘) 和行車里數而定；及

(ii) ***聯載服務*** 提供每周來回共兩程的共乘服務，接載殘疾人士 (特別是寄宿人士) 往返學校或院舍。一般來說，這項服務會於星期五或六接載殘疾人士回家，及於星期日或一接載他們返回學校、工場或院舍 (註 4)。用戶的上落車時間和地點必須固定。車資按月繳付，劃一收費；及

(c) ***穿梭服務*** 這項服務主要在平日提供，按照固定的行車路線和時間表營運，往返醫院、診所和港鐵站等交通需求殷切頻繁的地點 (註 5)。這項服務無需預約，先到先得。乘客可在任何常設站上車，只要車上仍有未佔座位便可。除指定站點外，司機可應乘客要求在沿線任何安全地點上落車。週末和公眾假期亦提供旅遊路線服務，往返一些本地旅遊景點。這項服務需要預約。由 2020 年 6 月 1 日，車資為每人每程 2 元 (註 6)。

1.4 ***監察復康巴士服務*** 自 1980 年起，復康巴士服務一直由政府資助。勞工及福利局 (勞福局) 負責監督復康巴士服務的整體政策，並決定政府資助水平，以利便服務發展。起初，社會福利署負責管理政府資助和監察營運商提供的復康巴士服務。從 1987 年開始，相關責任改由運輸署承擔。

1.5 ***復康巴士營運商*** 自 1978 年以來，復康巴士服務由營運商 A 營運 (見照片一)。為讓營運商 A 集中資源提供固定路線服務和電話預約服務，並為緩減由單一營運商營運不斷發展的復康巴士服務所引致的風險，運輸署在勞福局督導下，於 2018 年 12 月首次邀請有意者提交營運穿梭服務 (包括週末旅遊路線服務) 的建議書。營運商 B 獲選定並委聘為復康巴士穿梭服務營運商 (見照片二)，由 2019 年 6 月 1 日開始提供服務，為期 2 年 (後來延長 1 年至 2022 年 5 月 31 日)。2021 年 12 月，

註 3： *點到點電話預約服務的營運時間通常是星期一至日上午 8 時半至晚上 11 時。*

註 4： *聯載服務的主要服務對象是雖有往返固定地點的交通需要但因乘車次數不足 (每周最少 5 程) 而不合資格使用固定路線服務的殘疾人士。*

註 5： *穿梭服務的營運時間通常是星期一至五上午 7 時半至晚上 7 時 35 分、星期六上午 9 時半至下午 5 時 55 分，以及星期日上午 8 時 15 分至下午 5 時 10 分。*

註 6： *這是運輸署核准的劃一推廣車資，有效至 2027 年 5 月 31 日。*

運輸署再就營運復康巴士穿梭服務徵求建議書。在這新一輪邀請中，營運商 B 獲選定為穿梭服務營運商，為期 5 年，至 2027 年 5 月 31 日 (註 7)。

照片一

營運商 A 的復康巴士

資料來源：審計署人員於 2023 年 12 月 13 日拍攝的照片

註 7： *視乎營運商的服務表現，營運需要和其他情況，運輸署可把服務期延長最多 5 年，惟須在原來服務期完結前不少於 2 個月給予書面通知。*

照片二

營運商 B 的復康巴士

資料來源：審計署人員於 2024 年 1 月 8 日拍攝的照片

1.6　2022–23 年度，勞福局向營運商 A 和營運商 B 提供的資助額分別為 1.12 億元及 1,300 萬元。截至 2023 年 12 月，營運商 A 聘有 59 名辦事處職員和 243 名車長 (包括 9 名兼職辦事處職員和 44 名兼職車長)，以提供固定路線服務和電話預約服務；而營運商 B 則聘有 6 名辦事處職員 (包括 1 名兼職辦事處職員) 和 32 名全職司機，以提供穿梭服務。

1.7　政府視乎有否可用資源及提供額外復康巴士服務的需要，可藉提供資助以補貼經核准車輛採購計劃的資本開支，供作更換車輛和營運額外服務之用。運輸署負責與營運商安排車輛採購事宜。2022–23 年度所採購的新車數目為 35 架，費用為 3,900 萬元。

1.8 ***諒解備忘錄*** 運輸署與 2 間營運商各別簽訂諒解備忘錄 (註 8)，就營運商的角色和政府的行政安排訂明一般原則及指引 (註 9)。關於提供復康巴士服務、資助安排和服務表現目標的事宜，亦載於諒解備忘錄。根據諒解備忘錄：

(a) ***目標群組*** 營運商按以下優次順序為下述目標群組提供服務：

(i) 輪椅使用者；

(ii) 須用手叉或腳架的人士；

(iii) 多項殘疾人士；

(iv) (已證實行動不便的) 智障人士；及

(v) 盲人；

(b) ***使用目的*** 營運商按以下優次順序為下述目的提供服務：

(i) 就業；

(ii) 教育／訓練 (註 10)；

(iii) 醫療；及

(iv) 休閒、康樂和體育活動；及

(c) ***終止服務*** 在復康巴士服務終止時 (註 11)，營運商必須放棄因營運復康巴士服務而獲得的泊車地點和設施 (包括但不限於受資助的所有設備和車隊)，並須償還扣除開支的任何收入盈餘。

註 8： *營運商 A 和營運商 B 皆為資助機構，接受政府經常撥款。根據財務通告第 9/2004 號《有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引》，作為良好的管理做法，各決策局局長或有關管制人員最好與其管轄範圍內的各個接受政府經常撥款的機構訂立行政措施備忘錄或類似的文書。這類特備文書應訂明有關各方在提供及監察經政府資助的服務及工程項目方面的責任。決策局局長及管制人員應定期檢討行政措施備忘錄或類似的文書。*

註 9： *諒解備忘錄屬行政性質，既不產生任何可依法強制執行的權利，也不施加任何具有法律約束力的義務。*

註 10： *學生或受訓學員如已獲學校或訓練機構提供其他交通安排，即使在登記時該交通安排的費用高於復康巴士車資，也不應獲接納為復康巴士用戶。*

註 11： *營運商如未能或拒絕完全遵行諒解備忘錄所載條文，政府可行使絕對酌情權，採取其認為必要或可取的行動以確保公眾利益，亦可行使其認為必要的權力。政府可單方面終止諒解備忘錄，惟須給予營運商最少 1 個月書面通知 (當中包括 1 項或多項終止的理由)。*

1.9　根據諒解備忘錄，各營運商須設立復康巴士管理委員會 (管委會)，成員包括政府代表，須每季最少開會 1 次，以督導和監察復康巴士服務的管理和營運。至於管委會的職權範圍和成員組合，營運商須在諮詢政府後作出決定。此外，營運商須定期提供財務和營運統計數據等資料，以供運輸署檢視和評估。

1.10　表一臚列 2018 至 2022 年期間運輸署管制人員報告所載營運復康巴士的服務表現指標。

表一

運輸署管制人員報告所載服務表現指標
(2018 至 2022 年)

指標	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
以下服務的車輛數目					
— 固定路線服務	103	109	109	117	127
— 全日電話預約服務	45	46	46	50	52
— 穿梭服務	7	10	10	17	17
總計	155	165	165	184	196
使用以下服務的人次 (註 1)					
— 固定路線服務	436 000	439 000	153 400	309 100	243 300
— 電話預約服務	480 000	476 000	200 100	346 900	319 800
— 穿梭服務	42 300	45 600	25 200	40 200	40 500
總計	958 300	960 600	378 700	696 200	603 600
輪候復康巴士固定路線服務 (包括照顧者) 的人數 (註 2)	30	30	77	30	43

資料來源：運輸署的管制人員報告

註 1：乘客人次包括殘疾人士及其照顧者乘搭的車程。運輸署表示，2020 至 2022 年乘客人次減少，是因 2019 冠狀病毒病疫情期間，學校停課／復康中心服務和公立醫院非緊急服務暫停所致。

註 2：運輸署表示，2020 和 2022 年，基於 2019 冠狀病毒病疫情影響，新購車輛遲於原定日期才能送抵，以致未能為輪候固定路線服務的乘客增辦路線。

1.11　運輸署渡輪及輔助客運部轄下的殘疾人士運輸組，由 1 名總運輸主任擔任主管，負責管理政府資助和監察復康巴士服務的有效營運。截至 2023 年 12 月 31 日，該組 (註 12) 共有 6 名人員 (包括 4 名公務員和 2 名合約人員)。運輸署截至 2023 年 12 月 31 日的組織架構圖摘錄載於附錄 A。

審查工作

1.12　2023 年 11 月，審計署就提供和監察復康巴士服務展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a)　監察復康巴士營運商和車輛採購 (第 2 部分)；

(b)　提供固定路線服務和電話預約服務 (第 3 部分)；及

(c)　提供穿梭服務 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.13　在審查工作期間，勞福局和運輸署人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 12：*運輸署表示，除管理政府資助和監察復康巴士服務的有效營運外，殘疾人士運輸組也負責統籌「無障礙運輸」抱負和「5 項更佳策略」之下各個項目的推展，以及管理「司機接載行動不便的殘疾人士泊車證明書」的簽發。組內 2 名合約人員獲指定只處理與證明書相關的事宜。*

第 2 部分：監察復康巴士營運商和車輛採購

2.1　本部分探討運輸署監察復康巴士營運商和車輛採購的工作，審查工作集中於下列範疇：

(a)　監察復康巴士營運商 (第 2.2 至 2.13 段)；及

(b)　車輛採購 (第 2.14 至 2.20 段)。

監察復康巴士營運商

2.2　運輸署負責監察復康巴士營運商所提供的服務。運輸署除與 2 間營運商各別簽訂諒解備忘錄外，也發出《管理復康巴士的政府資助和監察復康巴士服務的有效營運的內部指引》(下稱《內部指引》)，以訂明復康巴士服務的管理和監察框架。

2.3　***更新諒解備忘錄***　2004 年 1 月，因應相關資助安排的實施 (註 13)，運輸署與營運商 A 簽訂諒解備忘錄 (諒解備忘錄 A)，以訂明營運商 A 所提供復康巴士服務的監察框架。2019 年 4 月 (在營運商 B 於 2019 年 6 月 1 日開展服務之前)，運輸署與營運商 B 簽訂諒解備忘錄 (諒解備忘錄 B)，並於 2022 年 5 月 (在營運商 B 現行服務期開始之前) 予以更新，以監察營運商 B 所提供的復康巴士服務。根據財務通告第 9/2004 號，運輸署須定期檢討諒解備忘錄 (見第 1.8 段註 8)。審計署留意到：

(a)　2019 年，為反映復康巴士服務的營運要求，並為與諒解備忘錄 B 所載規定一致，運輸署建議在諒解備忘錄 A 中增設附加條款及修訂當中部分現行條款 (例如終止條款、儲備的計算及處理和儲備水平等)。然而，截至 2023 年 12 月，建議更新的內容仍未納入諒解備忘錄 A。運輸署表示：

(i)　除在諒解備忘錄 A 訂明營運商 A 提供復康巴士服務的監察框架外，運輸署亦不時檢視和更新相關指引、採取額外監察措施及增訂營運要求，以確保營運商 A 向殘疾人士提供復康巴士服務的效率。檢討諒解備忘錄 A 方面，考慮時間較預期更長；及

(ii)　更新諒解備忘錄 A 涉及諮詢營運商 A，以及相關決策局和部門，包括勞福局、律政司和財經事務及庫務局；及

註 13：*自 2003–04 年度起，營運商 A 可根據向其提供政府資助的撥款安排，靈活自主地在核准資助總額內不同開支項目之間調配撥款，以及調動核准節省額作日後改善服務之用。*

(b) 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》於 2020 年 6 月 30 日實施。為此，香港特別行政區政府應當採取必要措施，對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜，加強宣傳、指導、監督和管理。運輸署會把維護國家安全的保障措施，納入其與 2 間復康巴士營運商簽訂的諒解備忘錄。

2024 年 3 月，運輸署回應審計署的查詢時表示，該署一直與營運商 A 和營運商 B 緊密合作，會在 2024 年 4 月初或之前簽訂新的諒解備忘錄 A (包括在諒解備忘錄 A 增訂維護國家安全條款，以及更新其他相關條款)，以及在諒解備忘錄 B 加入維護國家安全條款。

需要確保會議次數符合規定

2.4 根據諒解備忘錄及／或《內部指引》，各營運商須設立以下委員會和小組：

(a) ***管委會*** 為督導和監察復康巴士服務的管理和營運，各營運商須設立管委會 (註 14)，成員包括政府代表。管委會須每季最少開會 1 次；及

(b) ***用戶諮詢小組 (諮詢小組)*** 為蒐集乘客對復康巴士服務的意見，各營運商須設立諮詢小組，成員包括復康巴士服務用戶的代表，以討論日常和例行營運事宜。運輸署人員須以觀察員的身分出席諮詢小組會議。按其職權範圍，營運商 A 諮詢小組須每 4 個月開會 1 次，營運商 B 諮詢小組則須每 6 個月開會 1 次。

2.5 審計署審查了 2021 至 2023 年的相關記錄，發現期間：

(a) 營運商 A 管委會已舉行了 12 次會議 (即每季 1 次)，而營運商 B 管委會僅在 2023 年 11 月開過 1 次會議；及

註 14： *根據其職權範圍，管委會將以下述策略履行其角色及功能，確保復康巴士服務對象的需要獲得回應：*

(a) 確保有效管理；

(b) 監督服務使命之落實推行；

(c) 釐定政策；及

(d) 支援及宣傳服務。

(b) 營運商 A 諮詢小組已舉行了 9 次會議 (即每 4 個月 1 次)，而營運商 B 諮詢小組僅在 2023 年 5 月開過 1 次會議。

2.6 2024 年 2 月，運輸署告知審計署：

(a) 營運商 B 的復康巴士穿梭服務於 2019 年 6 月才開始營運。由於設立管委會和諮詢小組需要殘疾人士組織及個別用戶的代表參與其中，而營運商 B 在投入服務之初與康復服務界別的聯繫尚屬有限，在 2019 冠狀病毒病疫情期間尤其如此，故於 2019 年年中至 2022 年年中，營運商 B 在招募殘疾人士組織及個別用戶的代表加入管委會和諮詢小組方面需時更長，也遇到不少困難。因此，營運商 B 在 2019 年 6 月至 2022 年 5 月的首個服務期內，尚未設立管委會和諮詢小組；及

(b) 在第二個服務期於 2022 年 6 月 1 日開始後，營運商 B 因應運輸署的要求，向殘疾人士組織及個別用戶招募所需成員，分別於 2023 年 5 月和 11 月設立諮詢小組和管委會。

審計署認為，運輸署需要採取措施，確保管委會和諮詢小組的會議次數符合規定。

提交財務文件方面有可予改善之處

2.7 根據諒解備忘錄，營運商須向運輸署提交以下財務文件：

(a) ***周年預算*** 營運商須在下一個財政年度開始日期之前最少 4 個月提交周年預算，包括但不限於以下各項的分項詳情：

(i) 車資表；

(ii) 人手編制；

(iii) 復康巴士服務員工的薪級表；

(iv) 經營復康巴士服務的收支預算；及

(v) 財務狀況表；及

(b) ***經審計周年帳目*** 營運商須在財政年度結束 (即 3 月 31 日) 後不遲於 7 月 31 日提交整套經審計周年帳目，包括：

(i) 經審計周年財務報表；

(ii) 周年核數師報告，當中須包括審計聲明，載明營運商在審計期內有否遵從諒解備忘錄所載條款。任何違規情況均須全面披露；及

(iii) 核數師管理建議書，載明審計過程中發現的營運商內部監控缺失，以及改善建議。

2.8 審計署審查了營運商於 2021–22 至 2023–24 年度提交的財務文件，發現：

(a) 營運商 B 遲交 2022–23 和 2023–24 年度的周年預算，分別延遲 164 和 115 天；

(b) 營運商 B 遲交 2020–21 和 2021–22 年度的經審計周年帳目，分別延遲 12.3 和 2 個月；及

(c) 在營運商 A 和營運商 B 提交的周年預算中，並未包括所有需要匯報的詳情 (見表二)。

表二

營運商向運輸署提交周年預算所載的分項詳情
(2021–22 至 2023–24 年度)

分項詳情	營運商 A			營運商 B		
	2021–22 年度	2022–23 年度	2023–24 年度	2021–22 年度	2022–23 年度	2023–24 年度
1. 車資表	有	有	有	不適用 (註)	有	有
2. 人手編制	有	有	有		沒有	沒有
3. 復康巴士服務員工的薪級表	沒有	沒有	沒有		沒有	沒有
4. 經營復康巴士服務的收支預算	有	有	有		有	有
5. 財務狀況表	有	有	有		沒有	沒有

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

註：當營運商 B 首次獲選定為復康巴士穿梭服務的營運商時，原來的服務期為 2019 年 6 月 1 日至 2021 年 5 月 31 日。運輸署表示，沒有要求營運商 B 提交 2021–22 年度的周年預算，避免營運商 B 產生不必要的期望，以為原來的服務期屆滿 (即 2021 年 5 月 31 日) 後營運權會獲得續期。

2.9 2024 年 2 月，運輸署告知審計署：

(a) 營運商 B 於 2019 年 4 月成立，是一個相對較新的非政府機構，缺乏向運輸署提交財務文件的經驗。營運商 B 於 2021 年 11 月 5 日 (即遲約 3 個月) 已提交 2020–21 年度經審計帳目的初稿的一部分。然而，營運商 B 因要符合匯報格式及澄清若干問題而需時與核數師跟進，最終遲約 12.3 個月才能提交整套經審計帳目；及

(b) 運輸署於 2022 年 9 月 8 日與營運商 B 的高級管理層舉行定期會議時，提出遲交經審計周年帳目的問題。自 2022 年 9 月起，運輸署也加強監察工作，藉發出催辦函提醒營運商 B 適時提交文件，以及要求營運商 B 就遲交文件提交書面解釋。根據觀察所得，營運商 B 能如期於 2023 年 7 月 31 日提交 2022–23 年度經審計周年帳目。

審計署認為，運輸署需要採取措施，確保復康巴士營運商適時提交載有諒解備忘錄所訂匯報詳情的周年預算和經審計周年帳目。

服務表現管理和匯報方面有可予改善之處

2.10 ***需要加強監察營運商 B*** 根據《內部指引》，運輸署須與營運商的高級管理層定期舉行會議，以討論復康巴士服務的財務和營運事宜。審計署留意到，運輸署在 2021 至 2023 年期間與營運商 B 舉行了 15 次定期會議，同期則與營運商 A 舉行了 32 次定期會議。考慮到營運商 B 是一個於 2019 年 4 月成立而相對較新的非政府機構，審計署認為運輸署需要加強對營運商 B 服務表現的監察，例如增加定期會議的次數，以確保諒解備忘錄和《內部指引》所載規定得以遵從。

2.11 ***訂定服務表現承諾*** 根據諒解備忘錄，營運商須就復康巴士服務的管理和營運提交服務表現承諾，以供政府審批。營運商須在諮詢政府後，每年檢視並公布服務表現承諾。諒解備忘錄 A 和諒解備忘錄 B 均訂定 2 項服務表現承諾，亦即運輸署管制人員報告中的服務表現指標 (見第 1.10 段表一)：

(a) 復康巴士服務的使用人次；及

(b) 編作復康巴士服務的車輛數目。

根據財經事務及庫務局就編製管制人員報告所發出的指引，制訂服務表現準則時，宜以預期結果 (而非投入量或產出量) 來衡量服務表現目標。就此，審計署留意到，除載客人次外，運輸署一直透過其他參數定期檢視其他公共巴士營運商的服務表現。這些參數包括每百萬乘客人次所接獲投訴的數目、每百萬行車公里的平均意外數目等。審計署認為，為提高透明度和問責性，運輸署需要考慮在諒解備忘錄中訂定載客人次和車輛數目之外的服務表現承諾 (例如成效目標)，以加強運輸署對營運商服務表現的監察。

審計署的建議

2.12 **審計署*建議*運輸署署長應：**

(a) **採取措施，確保管委會和諮詢小組的會議次數符合規定；**

(b) **採取措施，確保復康巴士營運商適時提交載有諒解備忘錄所訂匯報詳情的周年預算和經審計周年帳目；**

(c) **加強運輸署對營運商 B 服務表現的監察，例如增加定期會議的次數；及**

(d) **考慮在諒解備忘錄中訂定載客人次和車輛數目之外的服務表現承諾，以加強運輸署對營運商服務表現的監察。**

政府的回應

2.13 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

(a) 監察復康巴士營運商管委會和諮詢小組的開會情況並與營運商跟進，確保會議次數符合規定；

(b) 與復康巴士營運商繼續跟進，確保諒解備忘錄所訂的周年預算和經審計周年帳目適時提交；

(c) 加強其對復康巴士營運商的監察；及

(d) 與復康巴士營運商合作，以檢視和按情況增訂於諒解備忘錄內的服務表現承諾。

車輛採購

2.14 運輸署負責與復康巴士營運商安排車輛採購，以更換車輛和應付額外的乘客需求。2018–19 至 2022–23 年度所採購的車輛數目為 124 架，共涉開支 1.353 億元 (見表三)。每架車輛的最大載客量為 12 名乘客 (包括 5 名輪椅使用者)、13 名乘客 (包括 7 名輪椅使用者) 或 14 名乘客 (包括 6 名輪椅使用者)。

表三

採購用作復康巴士服務的車輛
(2018–19 至 2022–23 年度)

	2018–19 年度	2019–20 年度	2020–21 年度	2021–22 年度	2022–23 年度	總計
採購車輛數目						
— 更換車輛	15	15	5	10	26	71
— 應付額外乘客需求	12	—	20	12	9	53
總計	27	15	25	22	35	124
開支 (千元)	28,609	16,794	26,632	24,113	39,158	135,306

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

2.15　根據《內部指引》，營運商可向運輸署提交採購復康巴士的建議，包括更換舊車 (需由機電工程署進行評估 —— 註 15) 和增購車輛以應付預計額外需求。建議如獲批准，運輸署和營運商會進行以下採購程序：

(a) 營運商會準備招標文件擬稿 (內容包括車輛規格)，以供運輸署審核，務求盡快進行公開招標以採購車輛；

(b) 當撥款獲批，營運商會按《復康巴士車輛採購指引》(下稱《採購指引》—— 註 16) 採購新車，包括成立：

(i) 開標委員會，按照「需要知道」原則開啟並處理關於招標和合約的機密信件；

註 15：*機電工程署會根據車輛的行車里數和車齡，並視乎用戶要求，對某些車輛進行全面檢查。這些車輛如在翌年無法保養／維修且已過設計／經濟年限，該署會建議予以更換。*

註 16：*指引按照政府的《物料供應及採購規例》制訂，並經運輸署和復康巴士營運商議定。*

(ii) 標書評審小組，負責評估標書及製備載有投標建議的投標評審報告；及

(iii) 投標委員會，負責通過標書評審小組製備的投標評審報告；

(c) 經投標委員會通過的投標評審報告將提交運輸署核准；

(d) 營運商會批出採購合約，並在接收新車後 (註 17) 安排其予運輸署檢查及發牌；

(e) 確認收妥新車並辦妥發牌手續後，營運商會把供應商的發票和其他證明文件提交運輸署以安排付款；及

(f) 運輸署會審核發票和證明文件，在新車收妥和發牌手續辦妥後安排付款。

審批採購建議方面有可予改善之處

2.16 根據《內部指引》，運輸署應審慎評估營運商所提交採購建議 (包括擬購新車所需的輔助設施，例如車庫和泊車設施) 的理據和成本效益。審計署審查了 2021 至 2023 年由營運商 (就 2022–2023 至 2024–2025 年度採購事宜) 提交的建議，發現部分相關資料，例如現有車輛的使用情況 (見第 3.16 段)，並未包括在內。2024 年 2 月，運輸署回應審計署的查詢時表示：

(a) 基於人口老化，社會對復康巴士服務需求迫切。運輸署認為，決定車輛採購的主要因素由需求帶動，即復康巴士服務的預期需求、現有服務的足夠程度，以及用戶輪候時間；及

(b) 關於有否司機／泊車位的資料 (可藉招聘措施／租用泊車位解決問題)，並非車輛採購的主要決定因素。

審計署認為，運輸署需要要求復康巴士營運商於採購建議中提供額外相關資料供其評估。

註 17： *新車交付營運商之前，供應商會進行車輛建造和改裝工程。*

需要確保《採購指引》得以遵從

2.17 《採購指引》就開標委員會、標書評審小組和投標委員會的組成訂明規定，包括成員人數及職級。審計署審查了 2020–21 至 2022–23 年度全部 6 項採購工作 (4 項與營運商 A 有關，2 項與營運商 B 有關)，發現有不符《採購指引》的情況：

(a) 關於營運商 A 的 4 項採購工作：

(i) 在 1 項採購工作中，運輸署代表擔任開標委員會的委員而非主席 (註 18)；

(ii) 儘管開標委員會委員按規定須為營運商 A 管理職級人員，但在 1 項採購工作中，開標委員會 1 名委員的職級低於管理職級；及

(iii) 沒有文件證據顯示全部 4 項採購工作的投標評審報告均獲得運輸署核准。運輸署表示，已密切監察 2 間營運商採購車輛的進展。標書評估已在定期會議中詳盡討論，而運輸署也視乎需要在會上給予督導；及

(b) 關於營運商 B 的 2 項採購工作：

(i) 在全部 2 項採購工作中，開標委員會均只有 2 名委員，而非規定的 3 名 (註 19)；及

(ii) 在 1 項採購工作中，投標委員會的委員不包括公司秘書，不符規定。

審計署認為，運輸署需要採取措施，確保《採購指引》得以遵從。

註 18： *根據營運商 A 的《採購指引》，開標委員會須由運輸署代表擔任主席。*

註 19： *運輸署表示，招標進行時，營運商 B 的高級營運主任 (營運商 B《採購指引》所訂開標委員會的代表) 一職懸空，以致開標委員會只有 2 名委員。*

需要留意新的車輛規格

2.18　截至 2023 年 12 月 31 日，整個復康巴士車隊共有 225 架車輛，全部均為柴油車輛。這些車輛多數配備車尾升降台，以便輪椅使用者在車尾車門上落。然而，司機操作輪椅升降台需要時間，而升降台也可能突然發生機械故障。此外，司機和輪椅使用者均認為，如果可行，在車側上落會更方便。審計署留意到，營運商已引入／建議新的車輛規格以改善營運情況：

(a) ***可供輪椅在車側上落的車輛***　審計署得悉，營運商 A 為改善營運效率和用戶體驗，已在 2022–23 年度採購工作中購置 2 架新研發型號的車輛 (可供車側上落) 以作試用。2023 年 9 月，這 2 架配備車側升降台的新車投入服務 (見照片三)。由於營運商 A 需要更多時間以充分測試新的操作模式是否適用，因此沒有在 2023–24 年度採購工作中建議購置更多這款設計的車輛；及

照片三

營運商 A 的復康巴士 (配備車側升降台)

資料來源：營運商 A 的記錄

(b) ***電動車輛*** 根據《2022 年施政報告》，政府會於 2035 年或之前停止新登記燃油及混合動力私家車，並於 2025 年或之前公布推動電動公共交通工具及商用車的路線圖。2023 年 5 月，營運商 A 提交擬於 2024–25 年度採購 2 架電動車輛的建議，以便自 2025 年第三季起在路面試行 2 年(註 20)。營運商 A 亦會研究在不同泊車地點安裝充電設施的可行性。

為提高營運效率和用戶體驗，審計署認為，運輸署需要留意車輛規格的新發展，以改善復康巴士的營運情況。

審計署的建議

2.19 **審計署*建議*運輸署署長應：**

(a) **為復康巴士服務安排車輛採購時：**

(i) **要求復康巴士營運商於採購建議中提供額外相關資料供運輸署評估；及**

(ii) **採取措施，確保《採購指引》得以遵從；及**

(b) **留意車輛規格的新發展，以改善復康巴士的營運情況。**

政府的回應

2.20 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

(a) 就復康巴士營運商須在採購建議中提交運輸署評估的資料，檢視相關規定；

(b) 向復康巴士營運商發出行動清單，以確保相關《採購指引》得以遵從；及

(c) 留意車輛規格的新發展，以改善復康巴士的營運情況。

註 20： *預計路面試行可測試電動車輛在本地環境下行駛的技術可行性和操作性能，能為復康巴士營運中採用更多電動車輛方面提供有用資料。*

第 3 部分：提供固定路線服務和電話預約服務

3.1　本部分探討營運商 A 提供固定路線服務和電話預約服務的情況，審查工作集中於下列範疇：

(a) 登記成為復康巴士客戶 (第 3.2 至 3.6 段)；

(b) 固定路線服務的營運情況 (第 3.7 至 3.13 段)；

(c) 電話預約服務的營運情況 (第 3.14 至 3.28 段)；及

(d) 其他營運事宜 (第 3.29 至 3.35 段)。

登記成為復康巴士客戶

3.2　運輸署表示，營運商 A 負責提供固定路線服務和電話預約服務。只有已登記的復康巴士客戶才可使用營運商 A 的復康巴士服務。客戶分為 2 種：

(a) ***個人客戶***　要登記成為個人客戶，申請人必須持有香港身份證 (註 21)，以及由勞福局簽發的有效殘疾人士登記證，或由在香港註冊的醫生、職業治療師或物理治療師簽發的行動不便證明書。根據專業意見，殘疾人士登記證和行動不便證明書有「永久性」和設有效期限的「非永久性」之分。個人客戶可申請使用固定路線服務、點到點電話預約服務和聯載服務。截至 2023 年 12 月 31 日，已登記的個人客戶共有 7 120 名，包括 5 459 名 (77%) 客戶屬永久傷殘和 1 661 名 (23%) 客戶屬非永久傷殘；及

(b) ***機構客戶***　要登記成為機構客戶，申請機構 (例如獲豁免繳稅的慈善團體) 應提供其按香港相關法例註冊證明的副本。機構客戶只可申請使用點到點電話預約服務，並應確保所有乘客均為合資格使用復康巴士服務的行動不便人士 (見第 1.8(a) 段)。截至 2023 年 12 月 31 日，已登記的機構客戶共有 714 個。

註 21：*意指：*

(a) 任何持有根據《人事登記條例》(第 177 章) 所簽發香港身份證的人士，但若該人士是憑藉其已獲入境或逗留准許而獲簽發香港身份證，而該准許已經逾期或不再有效則除外；

(b) 任何為香港居民的 11 歲以下兒童；及

(c) 任何持有《豁免登記證明書》的人士。

需要加強復康巴士客戶的登記和續期審核

3.3 營運商 A 表示，在接獲復康巴士客戶的登記申請，或在殘疾人士登記證或行動不便證明書的有效期快將屆滿而需為客戶續期時，會檢視相關證明文件，以審核申請者使用復康巴士服務的資格。審計署留意到：

(a) 截至2023年12月31日，在1 661名屬非永久傷殘的個人客戶中，有8名(0.5%)的殘疾人士登記證或行動不便證明書已經過期。就此，營運商A沒有就審核程序制訂書面指引(例如審批登記和續期的人員所需職級、續期申請的按時呈閱制度，以及如何處理未能為續期申請提供有效證明文件的個案)。營運商A表示，雖然沒有書面指引，但已有既定做法處理屬非永久傷殘的殘疾人士的申請；及

(b) 諒解備忘錄A訂明，營運商A須妥善保存與復康巴士服務收支有關的所有簿冊和記錄，以及其他證明文件，最長保存7年，以供政府查核。然而，營運商A認為，基於私隱考慮，會在審核完成後即時銷毀相關證明文件。由於沒有相關文件，審計署無法確定營運商A有否妥善審核客戶使用復康巴士服務的資格。

3.4 為加強復康巴士客戶的登記和續期審核，審計署認為需要：

(a) 制訂書面指引以列明審核程序；及

(b) 檢視復康巴士客戶登記和續期的相關證明文件的保存期，以平衡保存記錄和保障個人資料的確切需要。

審計署的建議

3.5 **審計署*建議*運輸署署長應提高監督力度，確保營運商A加強復康巴士客戶的登記和續期審核，例如：**

(a) **制訂書面指引以列明審核程序；及**

(b) **檢視復康巴士客戶登記和續期的相關證明文件的保存期。**

政府的回應

3.6 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

(a) 就復康巴士客戶登記和續期審核的程序發出書面指引；及

(b) 檢視復康巴士客戶登記和續期的相關證明文件的保存期，並訂定合理年期，當中會充分顧及個人資料的保障。

固定路線服務的營運情況

需要檢視固定路線服務的現行路線編訂

3.7 ***申請固定路線服務*** 已登記的復康巴士客戶如欲使用固定路線服務可提交申請，說明使用目的、所要求的服務時間和地點、每周乘車次數及陪同者 (如有) 的人數 (註 22)。營運商 A 會於每月 10 日或之前處理申請，如有合適路線，便會聯絡申請人提供服務安排。申請人如同意服務安排，可於翌月開始使用服務，否則便會被列入固定路線服務輪候名單。固定路線服務的車資載於附錄 B。截至 2023 年 12 月 31 日，共有 122 條固定路線為 1 278 名用戶 (包括殘疾人士的陪同者) 提供服務。審計署分析了營運商 A 於 2019 至 2023 年的載客量記錄，發現：

(a) ***固定路線服務用戶和乘客人次有所減少*** 儘管固定路線的每月平均數目由 2019 年的 106 條增加 14% 至 2023 年的 121 條 (見表四)，但是：

(i) 實際全年總乘客人次低於諒解備忘錄 A 所訂目標，2019 至 2022 年低於目標 1% 至 4%，而 2023 年低於目標 18%；

(ii) 固定路線服務用戶名單上的每月平均人數由 2019 年的 1 409 名減少 9% 至 2023 年的 1 283 名；及

(iii) 每條路線的實際全年平均乘客人次由 2019 年的 4 139 減少 30% 至 2023 年的 2 912。

註 22： *為照顧殘疾人士的特別需要，每名固定路線服務申請人可申請最多 2 名陪同者一起乘車，而陪同者使用服務亦須繳付車資。*

審計署分析了2023年的記錄，發現在截至2023年9月的121條路線 (包括2023年3月開辦的2條路線) 中，有22條 (18%) 於2023年1月至9月用戶名單上每月平均乘客人數為6名或以下 (註23)；及

表四

固定路線服務每條路線平均乘客人次
(2019至2023年)

年份	每月平均固定路線數目 (a)	每月平均固定路線服務用戶人數	目標總乘客人次 (b)	實際總乘客人次 (c)	實際總乘客人次與目標相比的不足 (d)=(b)−(c)	每條路線實際平均乘客人次 (e)=(c)/(a)
2019	106	1 409	446 000	438 775	7 225 (2%)	4 139
2020	109	1 367	159 900 (註 1)	153 376	6 524 (4%)	1 407
2021	116	1 338	310 900 (註 1)	309 069	1 831 (1%)	2 664
2022	119	1 312	254 300 (註 1)	244 071	10 229 (4%)	2 051
2023	121	1 283	431 300 (註 2)	352 410	78 890 (18%)	2 912

資料來源：審計署對營運商A記錄的分析

註1：運輸署於該年下調目標，以反映2019冠狀病毒病疫情對乘客量的影響。

註2：隨着疫後逐漸復常，目標於2023年9月上調，由388 700提高至431 300。

註23： *至於餘下99條 (82%) 路線，74條 (61%) 於2023年1月至9月用戶名單上平均每月人數為10名或以上，而25條 (21%) 則為7至9名。*

(b) ***固定路線服務輪候名單上申請人數目有所增加*** 如表五所示，2019 至 2023 年，固定路線服務輪候名單上每月平均申請人 (包括陪同者) 數目介乎 42 至 73 名。審計署對截至 2023 年 9 月 30 日在輪候名單上的申請人的輪候時間進行案齡分析後，留意到：

(i) 在輪候名單上有 98 名申請人，當中有 8 名 (8%) 申請人 (包括 6 名殘疾人士和 2 名陪同者) 已輪候逾 1 年，而最長的輪候時間為 22.7 個月 (見表六)；

(ii) 在已輪候逾 1 年的 6 名殘疾人士當中，有 4 名是輪椅使用者 (即最高優次的目標群組 —— 見第 1.8(a) 段)，餘下 2 名的出行目的是就業 (即最高優次的使用目的 —— 見第 1.8(b) 段)；及

(iii) 儘管在 2022 年 8 月至 2023 年 12 月已開辦了 3 條新路線，但上述輪候人士未獲提供服務安排。

表五

固定路線服務輪候名單上的每月平均申請人數目
(2019 至 2023 年)

年份	固定路線服務輪候名單上 的每月平均申請人 (包括陪同者) 數目
2019	59
2020	45
2021	56
2022	42
2023	73

資料來源：審計署對營運商 A 記錄的分析

表六

固定路線服務輪候名單上的申請人輪候時間的案齡分析
(2023 年 9 月 30 日)

輪候時間 (月數)	申請人 (包括陪同者) 數目	百分比
≤ 3	74	76%
> 3 至 ≤ 6	9	9%
> 6 至 ≤ 12	7	7%
> 12 至 ≤ 24 (註)	8	8%
總計	98	100%

資料來源：審計署對營運商 A 記錄的分析

註：最長輪候時間為 22.7 個月。

3.8 2024 年 2 月，運輸署告知審計署：

(a) 2020 至 2022 年的全年目標總乘客人次曾經下調，以反映 2019 冠狀病毒病疫情對出行需求的負面影響。到了 2023 年，預期社會復常，故目標數字向上調整，但乘客人次未如預期迅速回升；

(b) 常用客戶群組的出行模式有所改變。例如，在職用戶大幅減少 65.7%，由 2019 年 12 月的 335 名降至 2023 年 12 月的 115 名，原因包括疫情之下有些殘疾人士離開就業市場或改為在家工作等；

(c) 固定路線服務的性質主要是為定期於相若時段往返相近地點上班、上學、接受訓練或復康治療的用戶提供共乘服務，故可以為他們設計固定路線。營運商 A 每月會檢視固定路線有否剩餘載客量 (例如因用戶退出固定路線服務)，並把可用座位編配給輪候名單上行程合適的申請人。在 2023 年 1 月至 9 月期間首次獲列入固定路線服務用戶名單的人士中，有 93% 可在 6 個月內獲編配路線；

(d) 大部分新車會在每年的 11 月至翌年的 2 月交付，因此車隊規模於年內餘下的 8 個月維持不變。如在輪候名單上申請人的行程未能配合新車交付後新辦的固定路線，其輪候時間將會較長；及

(e) 有些申請人的出行模式就上落車時間和地點而言較為特別，為他們編配路線在營運上較困難，因為要匯集出行模式相若的不同用戶並不容易。如專為這些較不常見的需求開辦新路線，相關車輛的使用率料會偏低 (因為無法與其他需求匯集)。在滿足乘客需求和善用資源之間，必須取得平衡。

審計署認為宜檢視營運商 A 的現行路線編訂，以提高固定路線服務的營運效率。

需要向固定路線服務用戶名單上未達乘車次數要求的用戶作出跟進

3.9 固定路線服務定時於平日早晚繁忙時段接載用戶上班、上學及前往接受訓練或復康治療。要符合固定路線服務的使用資格，用戶每周必須乘搭 5 程或以上 (去程和回程視作 2 程)。每架車輛行駛固定路線，而每條路線的用戶名單上均編配了於固定時間和地點上落車的乘客 (註 24)。審計署留意到，每名用戶每周平均乘車次數由 2019 年的 6 程減少 12% 至 2023 年的 5.3 程。為免浪費資源，營運商 A 已推行以下措施：

(a) 用戶如要暫停使用固定路線服務 (例如休假或患病休養) 或退出服務，須盡早通知營運商 A (註 25)。營運商 A 保留權利，可在該用戶停用服務期間為其他申請人安排服務；

(b) 如用戶連續 2 個月每周乘車次數少於獲安排次數的一半而沒有合理解釋，營運商 A 便會假設該用戶再沒有使用固定路線服務的需要，並會跟進該用戶的情況，包括行使權利終止其服務，並騰出資源予更有需要的人士；及

(c) 用戶如要暫停或已暫停使用固定路線服務 3 個月或以上，將被視作退出服務。

註 24：*由於固定路線服務是共用服務，用戶必須同意接受日後行程 (包括上落車時間和地點)、行車路線、乘客人數等或會變動，前提是擬議改動的乘車時間合理，且不會導致用戶因去程時間有變而遲到目的地，或因回程時間有變而須早退。*

註 25：*為確保固定路線服務有效運作，用戶如因患病或其他健康狀況而要暫停使用服務，應把停用服務的期間／日期告知營運商 A，讓車長無須在停用日期接載該用戶。*

3.10 運輸署表示：

(a) 2019 冠狀病毒病疫情過後，殘疾人士的出行需求逐漸恢復，而固定路線服務於 2023 年的需求要用較長時間才能復常。因此，營運商 A 認為以彈性方式處理長期未用服務的個案，較為合宜；及

(b) 營運商 A 會向用戶查詢未用服務的原因。如用戶表示需求減少，將會敦促他們退出固定路線服務。

3.11 截至 2023 年 9 月，固定路線服務用戶共有 1 279 名。審計署分析了這 1 279 名用戶於 2023 年 9 月至 11 月共 3 個月期間的乘車記錄摘要，發現：

(a) 有 192 名用戶於 2023 年 9 月和 10 月的乘車次數少於獲安排次數的一半，當中有 154 名用戶於 2023 年 11 月的乘車次數也少於獲安排次數的一半。然而，沒有文件顯示營運商 A 曾向用戶作妥善跟進。儘管這些用戶並不符合第 3.9(b) 段所述的乘車次數要求，但截至 2023 年 12 月，他們全部仍在固定路線服務的用戶名單上；及

(b) 有 17 名用戶於 2023 年 9 月至 11 月連續 3 個月未有乘車。在這 17 名用戶中，有 5 名自 2023 年 12 月起退出固定路線服務，有 3 名當時放取病假，有 1 名聲稱將於 2024 年 1 月退出及有 1 名聲稱會於翌月恢復使用固定路線服務。至於餘下 7 名用戶，沒有文件顯示營運商 A 曾向其作妥善跟進。

審計署認為需要向固定路線服務用戶名單上未達乘車次數要求的用戶作出跟進。

審計署的建議

3.12 **審計署*建議*運輸署署長應密切監察固定路線服務的營運情況，並要求營運商 A 採取以下改善措施：**

(a) **檢視現行路線編訂，以提高固定路線服務的營運效率；及**

(b) **向固定路線服務用戶名單上未達乘車次數要求的用戶作出跟進。**

政府的回應

3.13　運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會採取相應的跟進行動。

電話預約服務的營運情況

3.14　復康巴士除提供固定路線服務外，亦設電話預約服務，以滿足殘疾人士殷切的非固定交通需求。運輸署表示，電話預約服務分為點到點電話預約服務和聯載服務。如表七所示，與 2020 至 2022 年相比，2023 年的目標總乘客人次和實際總乘客人次均有所增加。

表七

電話預約服務乘客人次
(2019 至 2023 年)

年份	目標 總乘客人次 (a)	實際 總乘客人次 (b)	實際總乘客人次與目標的差距 (c)=(b)−(a)
2019	504 000	475 777	(28 223)(-6%)
2020	204 000 (註 1)	200 061	(3 939)(-2%)
2021	331 100 (註 1)	346 489	15 389(+5%)
2022	301 900 (註 1)	319 643	17 743(+6%)
2023	474 100 (註 2)	442 084	(32 016)(-7%)

資料來源：審計署對營運商 A 記錄的分析

註 1：運輸署於該年下調目標，以反映 2019 冠狀病毒病疫情對乘客量的影響。

註 2：隨着疫後逐漸復常，目標於 2023 年 9 月上調，由 411 400 提高至 474 100。

點到點電話預約服務拒絕用車要求的百分比偏高

3.15　營運商 A 表示，會在服務日期之前約 1 個月編配車輛。取消用車要求是指用戶在車輛編配未獲確認之前取消預約，拒絕用車要求是指營運商 A 因無法編配或調派車輛以應付用戶所要求服務而拒絕服務要求。如表八所示，2019 至 2023 年期間，儘管所接獲和已完成的用車要求有所增加，分別由 136 151 次增加 28% 至 174 668 次，以及由 101 109 次增加 20% 至 121 274 次，但拒絕用車要求則由 10 632 次增加 102% 至 21 425 次。

表八

所接獲點到點電話預約服務用車要求的狀況
(2019 至 2023 年)

狀況	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
乘客人次	457 622	194 697	343 822	317 825	434 743
已完成用車要求次數					
已完成	101 109 (74%)	63 497 (46%)	103 281 (68%)	99 208 (62%)	121 274 (70%)
未完成用車要求次數					
(i)　取消	24 410 (18%)	72 461 (52%)	42 039 (28%)	53 087 (34%)	31 969 (18%)
(ii)　拒絕	10 632 (8%)	2 941 (2%)	6 992 (4%)	6 633 (4%)	21 425 (12%)
小計	35 042 (26%)	75 402 (54%)	49 031 (32%)	59 720 (38%)	53 394 (30%)
所接獲用車要求總計	136 151 (100%)	138 899 (100%)	152 312 (100%)	158 928 (100%)	174 668 (100%)

資料來源：審計署對營運商 A 記錄的分析

3.16 ***需要提高調派作點到點電話預約服務的車輛的使用率*** 營運商 A 表示，截至 2023 年 12 月 31 日，有 73 架車輛調派作全日點到點電話預約服務。聯載服務和全日點到點電話預約服務由同一批車輛提供，而調派作固定路線服務的車輛在行駛固定路線之間的非繁忙時段 (見第 1.3(a) 段註 2)，也會用於點到點電話預約服務。運輸署表示，復康巴士服務的乘客需求集中於平日繁忙時段，而星期六和星期日的乘客需求則較低。審計署審查了 2019 至 2023 年期間營運商 A 每月向運輸署匯報的車隊使用率統計數據，發現在該段期間的平日 (公眾假期除外) 平均有 9 至 42 架車輛處於備用狀態 (註 26)(見表九)。

表九

車輛使用率
(2019 至 2023 年)

調派用途	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
	(平日平均車輛數目)				
1. 調派提供服務的車輛	145	116	156	154	162
2. 進行維修保養	7	4	2	2	3
3. 其他 (註)	3	1	2	2	0
4. 備用	9	42	13	29	30
總計	164	163	173	187	195

資料來源：審計署對營運商 A 記錄的分析

註：「其他」是指車輛用於駕駛測試、司機訓練和車隊調度。

附註：車輛使用率是按平日 (公眾假期除外) 的使用情況作出分析。

註 26： *營運商 A 表示，不屬以下狀況的車輛會被視作備用：*

(a) 在下午 12 時 30 分之前調派作任何用車預約；

(b) 進行定期或非定期維修保養；或

(c) 用於駕駛測試、司機訓練和車隊調度。

3.17　運輸署於 2024 年 2 月告知審計署：

(a) 2020 至 2022 年期間，基於 2019 冠狀病毒病疫情，學校停課、復康中心服務和公立醫院非緊急服務也告暫停，復康巴士服務的乘客需求因而減少，以致備用車輛數目增多；及

(b) 2023 年，尤其第二和第三季，一如其他公共交通營運商，營運商 A 難以在本地勞工市場聘請足夠車長 (註 27)，以致備用車輛數目和拒絕用車要求次數增多。

審計署認為需要提高調派作點到點電話預約服務的車輛的使用率。

3.18　***需要就點到點電話預約服務更多採用共乘安排***　點到點電話預約服務按「大組」(5 人或以上) 和「細組」(4 人或以下) 作出安排。為善用資源，2 個或以上「細組」會按預約時提供的乘客人數、行程時間和上落車地點，安排共乘服務 (註 28)。點到點電話預約服務的車資載於附錄 B。營運商 A 表示，會預留一定數目的車輛用於共乘安排，以提高「細組」用戶成功預約於繁忙時段的服務的比率。

3.19　審計署分析了已完成用車要求的記錄，發現已完成的「細組」用車要求由 2019 年的 61 614 次增加 35% 至 2023 年的 83 072 次，但採用共乘安排所佔的百分比，則由 2019 年的 8.2% 下降 2.1 個百分點至 2023 年的 6.1% (見表十)。審計署認為，為更能善用資源，需要就點到點電話預約服務的「細組」乘客預約更多採用共乘安排。

註 27：*車長空缺由 2022 年 12 月的 5 個增加至 2023 年 6 月的 22 個。營運商 A 自 2023 年 4 月起為車長加薪 4.65%，並從 2023 年 11 月開始進一步改善復康巴士車長的薪酬福利條件。截至 2023 年 12 月，營運商 A 尚欠 9 名車長。*

註 28：*營運商 A 表示，用戶如因特殊理由 (例如因為健康、衞生和精神狀況引致身體不適或影響到自身及其他乘客的安全) 而不適宜或不可能接受共乘安排，則須提交由認可專業人士 (包括註冊醫生、註冊護士、註冊物理治療師、註冊職業治療師、校長或註冊社工) 簽發的書面要求，說明用戶的狀況和使用點到點電話預約服務的原因，以供考慮。*

表十

點到點電話預約服務「細組」用車要求中採用共乘安排的分析
(2019 至 2023 年)

年份	已完成「細組」用車要求次數 (a)	採用共乘安排的用車要求次數 (b)	採用共乘安排的百分比 (c)=(b)/(a)×100%
2019	61 614	5 073	8.2%
2020	50 197	2 319	4.6%
2021	74 823	5 448	7.3%
2022	73 451	4 000	5.4%
2023	83 072	5 095	6.1%

資料來源：審計署對營運商 A 記錄的分析

點到點電話預約服務預約安排有可予改善之處

3.20 ***需要調查點到點電話預約服務「大組」乘客預約的實際乘客數目未達所須人數的情況*** 已登記的復康巴士客戶如欲使用點到點電話預約服務，可經熱線、網上或流動應用程式作出預約，說明出行目的、所要求的服務時間和地點，以及陪同者人數。根據營運商 A 網站公布的點到點電話預約服務預約程序：

(a) ***「大組」乘客類別*** 「大組」乘客 (不論個人或機構客戶，乘客人數為5人或以上) 可提前最多 12 個月作出預約。服務以先到先得的方式提供，申請者會即時獲悉預約結果；及

(b) ***「細組」乘客類別*** 「細組」乘客 (不論個人或機構客戶，乘客人數為4人或以下) 可提前最多 3 個月作出預約。服務以先到先得的方式提供，但如預約的目的是接受治療，則獲較高優次 (註 29)。申請者會在服務日期之前約 1 個月獲悉預約結果。

註 29： *此為 2019 年 4 月的顧問報告所提出的建議。營運商 A 在勞福局和運輸署督導下進行顧問研究，目的是提升復康巴士服務的營運效率。營運商 A 採用「信任用戶誠實申報」的原則，只會在必要時就可疑情況要求相關用戶提供證明。*

3.21　審計署分析了 2023 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期間已完成的點到點電話預約服務用車要求，發現在 27 807 次已完成的「大組」乘客預約中，有 6 976 次 (25%)(涉及 233 名用戶) 只有 4 名或以下乘客 (即應按「細組」乘客類別作出預約)。此外，在這 6 976 次預約中，有 2 088 次 (30%)(涉及 110 名用戶) 只有 1 至 2 人乘車。

3.22　營運商 A 表示，已設處理機制向用戶跟進「大組」乘客預約的實際乘客數目未達所須人數的情況 (即「細組」乘客虛報為「大組」乘客以使用更早預約期)。處理機制如下：

(a) 如用戶首次虛報，會予以警告；及

(b) 如用戶在 1 年內 (由首次虛報後翌月首日起計) 第 2 次虛報，其年內作出的預約均會被降至最低的服務安排優次，為接受治療而作出的預約則除外。

營運商 A 於 2024 年 2 月和 3 月回應審計署就第 3.21 段所述未有遵從預約程序的情況的查詢時表示，因人手不足，處理機制並無施行，待新綜合電腦系統 (見第 3.32 及 3.33 段) 推出後，處理機制便會實施。審計署認為需要調查點到點電話預約服務「大組」乘客預約的實際乘客數目未達所須人數的情況，並針對未有遵從預約程序的情況採取措施，確保每名合資格用戶享有公平機會使用服務。

3.23　***需要檢討可否就點到點電話預約服務設定陪同者人數上限***　固定路線服務和聯載服務容許每名殘疾人士最多 2 名陪同者，但點到點電話預約服務的預約不設陪同殘疾人士的陪同者人數上限。審計署分析了 2023 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期間已完成的點到點電話預約服務用車要求的記錄，發現在 88 852 次用車要求中，有 2 201 次 (2%) 每名殘疾人士最少有 3 名陪同者，其中 338 次 (即 88 852 次的 0.4%) 每名殘疾人士更有 5 名或以上陪同者。在 3 宗極端個案中，每宗個案的 1 名殘疾人士有 12 名陪同者。

3.24　運輸署和營運商 A 表示，點到點電話預約服務的性質有別於固定路線服務和聯載服務，行程如以康樂為目的、出席殘疾人士團體的年度活動或特別活動，會以較為彈性的方式處理陪同者最高人數 (設定上限)，藉此鼓勵殘疾人士融入社會或與親朋共聚，以切合促進殘疾人士融入社會的政策目標。審計署認為需要在考慮持份者的意見後，檢討可否就殘疾人士使用點到點電話預約服務設定陪同者人數上限。

需要檢討載客量低的聯載服務路線

3.25　已登記的復康巴士客戶如欲使用聯載服務，可提交申請 (連同學校或院舍的轉介信)，說明出行目的、所要求的服務時間和地點，以及陪同者人數 (如有) (註 30)。聯載服務的車資載於附錄 B。每條聯載服務路線須服務最少 4 名殘疾人士。截至 2023 年 12 月 31 日，40 條聯載服務路線共服務 159 名殘疾人士。審計署分析了 2019 至 2023 年聯載服務的使用情況 (見表十一)，發現：

(a)　聯載服務用戶名單上每條路線殘疾人士的平均人數由 2019 年的 6.6 名減少 2.2 名 (33%) 至 2023 年的 4.4 名；及

(b)　上述期間的總乘客人次由 18 155 大幅減少 10 814 (60%) 至 7 341。

運輸署和營運商 A 表示，2020 至 2022 年聯載服務的乘客人次有所減少，反映了住宿院舍限制用戶返回居所／住宿院舍這項抗疫措施的影響。此外，疫情期間聯載服務的需求也有所減少。

表十一

聯載服務每條路線的平均乘客人次
(2019 至 2023 年)

年份	總乘客人次 (a)	每月平均聯載服務路線數目 (b)	用戶名單上每月平均殘疾人士人數 (c)	用戶名單上每條路線平均殘疾人士人數 (d)=(c)/(b)
2019	18 155	38	251	6.6
2020	5 364	40	252	6.3
2021	2 667	40	238	6.0
2022	1 818	40	226	5.7
2023	7 341	40	176	4.4

資料來源：審計署對營運商 A 記錄的分析

註 30：*為照顧殘疾人士的特別需要，每名聯載服務申請人可申請最多 2 名陪同者一起乘車。每名用戶第一名陪同者可獲豁免繳付車資，第二名則須繳費。*

3.26　審計署進一步分析了截至 2023 年 12 月每條路線的用戶名單上殘疾人士人數後發現，在 40 條聯載服務路線中，有 18 條 (45%) 路線的用戶名單上少於 4 名殘疾人士，情況如下：

(a) 有 3 條路線的用戶名單上只有 1 名殘疾人士；

(b) 有 4 條路線的用戶名單上只有 2 名殘疾人士；及

(c) 餘下 11 條路線的用戶名單上只有 3 名殘疾人士。

審計署審查了用戶名單上只有 1 或 2 名殘疾人士的 7 條聯載服務路線於 2023 年的載客記錄，發現其中 6 條路線的用戶名單上連續 3 個月以上少於 4 名殘疾人士。營運商 A 表示，如有路線的用戶名單上連續 3 個月以上少於 4 名殘疾人士，其服務便會終止。然而，審計署留意到，並沒有文件證據顯示保留這些路線的理據。鑑於截至 2023 年 12 月多條聯載服務路線不符 4 名殘疾人士的聯載要求，加上 2019 至 2023 年期間實際全年總乘客人次大幅減少，故有需要檢討載客量低的聯載服務路線。

審計署的建議

3.27　**審計署*建議*運輸署署長應密切監察電話預約服務的營運情況，並要求營運商 A 採取以下改善措施：**

(a) **透過下列方式應對點到點電話預約服務不斷增加的需求：**

(i) **提高調派作點到點電話預約服務的車輛的使用率；及**

(ii) **就點到點電話預約服務的「細組」乘客預約更多採用共乘安排；**

(b) **調查點到點電話預約服務「大組」乘客預約的實際乘客數目未達所須人數的情況，並針對未有遵從預約程序的情況採取措施；**

(c) **在考慮持份者的意見後，檢討可否就殘疾人士使用點到點電話預約服務設定陪同者人數上限；及**

(d) **檢討載客量低的聯載服務路線。**

政府的回應

3.28　運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會採取相應的跟進行動。

其他營運事宜

提供可更長期用於車輛保養和檢修的泊車地點

3.29　多年來，營運商 A 一直以短期租約 (註 31) 按象徵式租金 (註 32) 租用不同地區的政府土地供作車庫／泊車地點。車位如有不足，則會按市場租金向私人業主租用車位。審計署分析了營運商 A 車隊 2019 至 2023 年截至 3 月 31 日及截至 2023 年 12 月 31 日的車位情況 (見表十二)，留意到：

(a) 雖然車輛數目由截至 2019 年 3 月 31 日的 164 架增加了 40 架 (24%) 至截至 2023 年 12 月 31 日的 204 架，但停泊在短期租約地點的車輛數目由截至 2019 年 3 月 31 日的 107 架只增加了 2 架 (2%) 至截至 2023 年 12 月 31 日的 109 架；及

(b) 結果，營運商 A 需把更多車輛停泊在私人車位。車隊中停泊在私人車位的車輛的百分比由截至 2019 年 3 月 31 日的 28% 增加了 15 個百分點至截至 2023 年 12 月 31 日的 43%。全年的車位租金開支由 2018–19 年度約 165.3 萬元增加了 91% 至 2022–23 年度約 316 萬元 (註 33)。

註 31：*地政總署表示，該署負責處理用地供作臨時用途的要求。直接批出供作泊車地點的短期租約，固定租期一般為 1 至 3 年不等，其後定期續租。*

註 32：*各個泊車地點在首年或首三年每年須繳 1 元的象徵式租金，其後如被要求，則每個季度繳交 1 元象徵式租金。*

註 33：*截至 2023 年 12 月，營運商 A 所租用的私人車位的月租介乎 3,150 元至 4,030 元。*

表十二

泊車地點摘要
(2019 至 2023 年)

車位類型	3 月 31 日					2023 年 12 月 31 日
	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	
	車輛數目					
租用的私人車位	46 (28%)	47 (29%)	72 (41%)	81 (43%)	82 (42%)	87 (43%)
短期租約車位	107 (65%)	107 (65%)	95 (54%)	97 (52%)	106 (54%)	109 (註 1) (53%)
其他	11 (7%)	10 (6%)	9 (5%)	10 (5%)	8 (4%)	8 (註 2) (4%)
車隊總規模	164 (100%)	164 (100%)	176 (100%)	188 (100%)	196 (100%)	204 (100%)

資料來源：審計署對營運商 A 記錄的分析

註 1： 截至 2023 年 12 月，營運商 A 與政府簽訂了 7 份短期租約以租用 7 個泊車地點，共停泊 109 架車輛。

註 2： 截至 2023 年 12 月，營運商 A 的辦事處設有 1 個免費車位，屯門區 1 間學校免費提供 2 個車位，及車輛維修承辦商在維修車廠免費提供 5 個車位。

3.30 由於短期租約屬臨時性質，營運商 A 認為需為復康巴士服務提供使用期較短期租約所訂 3 年固定年期更長的泊車地點 (以作更長期使用)。根據 2019 年 4 月發表的顧問報告 (顧問研究由營運商 A 委託進行)(見第 3.20(b) 段註 29)，預期復康巴士車隊的規模持續擴大，設置車庫用地視為可更長期滿足泊車需求的發展方案。因應顧問報告：

(a) 考慮到車隊規模日漸擴大及一如顧問所建議，勞福局提議，運輸署應與營運商 A 探討設置車庫的長遠發展計劃；

(b) 運輸署認為，營運商 A 應提交建議供其考慮。該署表示，可考慮在各區分設多個較小型車庫而非單一大型車廠，以及研究安裝電動車充電設施的可行性；

(c) 2023 年 9 月，營運商 A 提交車隊泊車及檢修建議供運輸署考慮；及

(d) 2023 年 12 月，運輸署要求營運商 A 就車隊泊車及檢修建議提交進一步資料。

營運商 A 表示，一直與運輸署保持對話，務求物色適合的潛在或可用土地以供發展為復康巴士車隊更長期用於車輛保養和檢修的泊車地點。運輸署表示，近年一直與相關部門溝通，以尋找可作泊車及保養／檢修設施的合適用地，供其他公共交通營運商和復康巴士營運商使用。然而，各方對空置土地有不同需求，令事情難以推展。審計署認為運輸署需要與營運商 A 合作，就提供用地作復康巴士服務更長期停泊及車輛保養和檢修用途一事，檢討相關需求及時間表。

需要加快推行新綜合電腦系統

3.31 為應付備存客戶檔案、處理預約、提供服務和計帳的營運需要，營運商 A 多年來開發了多個系統及程式，執行各種功能和工作。然而，這些系統和程式並不完全整合，也無法改良以配合營運需要。營運商 A 為滿足目前的營運要求，建立了大量人手處理程序。

3.32 為提升效率和方便用戶，營運商 A 於 2017 年建議開發新的綜合電腦系統，名為「復康巴士 · 無障樂出行」，以取代復康巴士服務的多個操作系統及程式。綜合電腦系統旨在利便所有營運、管理和分析需求，涵蓋用車要求、編配車輛、提供服務、開立發票、報告、分析，以及不同模組的界面銜接。營運商 A 表示，推行綜合電腦系統將有以下裨益：

(a) 系統故障的風險降至最低；

(b) 改善不同模組 (即關於預約、提供服務和報告的模組) 之間工作流程的效率；

(c) 改善資源使用，例如更有效管理點到點電話預約服務的共乘安排和固定路線服務的定期重整；及

(d) 提升客戶和員工的滿意度，例如確認接受用車要求所需時間將會縮短，以及車輛編配獲改善後拒絕用車要求的情況也會減少。

3.33　新綜合電腦系統的合約於 2019 年以約 900 萬元批出，系統會分 3 個階段推出 (註 34)，原定於 2023 年 1 月完成。然而，審計署留意到系統的推行有所延遲：

(a) 2022 年 8 月 22 日，系統的第一階段第一期推出，具備流動應用程式功能，以及部分用戶和客戶服務功能。用戶可藉該系統登記成為客戶，以及申請使用固定路線服務、點到點電話預約服務和聯載服務；

(b) 2023 年 7 月 10 日，系統的第一階段第二期推出，具備完整的客戶服務功能和車輛編配功能，但因技術問題，該系統自 2023 年 8 月 1 日起暫停推行；及

(c) 根據最新的時間表，系統的第一階段第二期預定於 2024 年 2 月底重新推行。第二和第三階段則分別預定於 2025 年第一和第三季推出，較原定時間表延遲 2.5 年。

審計署認為，運輸署需要密切監察營運商 A 與其承辦商開發「復康巴士 · 無障樂出行」的進度，務求在切實可行範圍內加快推行系統。

審計署的建議

3.34　**審計署*建議*運輸署署長應：**

(a) **與營運商 A 合作，就提供用地作復康巴士更長期停泊及車輛保養和檢修用途一事，檢討相關需求及時間表；及**

(b) **密切監察營運商 A 與其承辦商開發「復康巴士 · 無障樂出行」的進度，務求在切實可行範圍內加快推行系統。**

政府的回應

3.35　運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會採取相應的跟進行動。

註 34： *該 3 個階段為：(a) 第一階段 —— 前端客戶服務和車輛編配功能；(b) 第二階段 —— 營運和財務；及 (c) 第三階段 —— 系統界面和報告。*

第 4 部分：提供穿梭服務

4.1 本部分探討營運商 B 提供穿梭服務的情況，審查工作集中於下列範疇：

(a) 穿梭服務的營運情況 (第 4.2 至 4.8 段)；及

(b) 其他相關事宜 (第 4.9 至 4.16 段)。

穿梭服務的營運情況

4.2 自 2019 年 6 月 1 日起，營運商 B 一直營運穿梭服務 (即按固定路線和時間表營運的服務 —— 註 35)。穿梭路線分為以下 2 種：

(a) ***醫院路線*** 往來醫院、診所和港鐵站，通常在星期一至五 (公眾假期除外) 營運。除指定站點外，亦可因應乘客要求讓他們在沿線任何安全地點上落車。若不是要在非常設站上落車 (註 36)，不用提前預約服務；及

(b) ***旅遊路線*** 在周末和公眾假期營運，往來本地旅遊景點。乘客可藉營運商 B 的熱線、即時通訊應用程式或網站，並需要在服務日期之前最少 12 個工作天 (至最多 2 個月) 預約 (註 37)。

截至 2023 年 12 月 31 日，營運商 B 的車隊有 21 架車輛，行走 17 條路線，即 12 條醫院路線和 5 條旅遊路線 (詳情分別載於附錄 C 及 D)。

需要加快對載客量偏低的醫院路線進行服務表現檢討

4.3 審計署分析了 2019 年 6 月 1 日 (服務啟用之日) 至 2023 年 12 月 31 日各條醫院路線的行程車次和乘客人次，發現：

註 35： *運輸署表示，營運商必須恪守諒解備忘錄所訂營運穿梭服務路線的時間表。任何偏離情況均須事前取得該署的書面批核。*

註 36： *服務車輛只會因應要求在非常設站停車，乘客需要致電營運商 B 的客戶服務熱線，提出在非常設站上車的服務要求。*

註 37： *提前預約由最少 12 個工作天縮減為最少 7 個工作天，於 2024 年 2 月 17 日起生效。*

(a) 平均每次車程的乘客人次由 2019 年的 3.06 下降至 2022 年的 1.22，後於 2023 年回升至 1.77 (見表十三)。營運商 B 表示，2020 至 2022 年平均每次車程的乘客人次下降，是由於 2019 冠狀病毒病疫情的負面影響及政府維持社交距離措施所致；及

(b) 2023 年，12 條醫院路線的總行程車次為 32 593。其中 3 條路線 (即香港兒童醫院線、博愛醫院線和屯門醫院線) 的平均每次車程的乘客人次少於 1 (見表十四)。特別值得注意的是，這 3 條路線 80% 或以上的車程沒有乘客。

表十三

醫院路線平均每次車程的乘客人次
(2019 年 6 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日)

年份	平均路線數目 (a)	總行程車次 (b)	總乘客人次 (c)	平均每次車程的乘客人次 (d)=(c)/(b)
2019 (6 月至 12 月)	10	8 944	27 391	3.06
2020	9	15 206	24 502	1.61
2021	11	29 482	39 319	1.33
2022	12	32 170	39 309	1.22
2023	12	32 593	57 640	1.77

資料來源：審計署對營運商 B 記錄的分析

表十四

醫院路線的載客量分析
(2023 年)

醫院路線	總行程車次 (a)	總乘客人次 (b)	平均每次車程的乘客人次 (c)=(b)/(a)
1. 東區醫院線	2 426	9 183	3.79
2. 瑪嘉烈醫院線	5 327	14 049	2.64
3. 瑪麗醫院線	2 896	6 189	2.14
4. 聯合醫院線	3 046	6 180	2.03
5. 伊利沙伯醫院線	5 800	11 721	2.02
6. 沙田線	1 718	2 928	1.70
7. 香港南區線	527	715	1.36
8. 大埔線	2 173	2 948	1.36
9. 大圍線	1 452	1 905	1.31
10. 香港兒童醫院線	1 694	833	0.49
11. 博愛醫院線	2 665	618	0.23
12. 屯門醫院線	2 869	371	0.13
整體	32 593	57 640	1.77

資料來源：審計署對營運商 B 記錄的分析

4.4 為應對屯門醫院線、博愛醫院線和香港兒童醫院線平均每次車程的乘客人次明顯偏低的情況，審計署留意到：

(a) 2023 年 10 月，運輸署要求營運商 B 檢討這些路線的服務表現，並制訂合宜的改善措施；

(b) 2023 年 12 月，營運商 B 就屯門醫院線和香港兒童醫院線向運輸署提交初步重組建議；及

(c) 在 2024 年 1 月 12 日諮詢小組會議上，運輸署徵詢小組成員對屯門醫院線、博愛醫院線和香港兒童醫院線重組建議的意見。對於營運商 B 承諾進行服務重組以改善相關復康巴士穿梭服務一事，小組成員不表反對。

審計署認為，運輸署需要要求營運商 B 加快完成對載客量偏低的醫院路線進行的服務表現檢討，並制訂合宜的改善措施。

部分旅遊路線載客量偏低

4.5 2019 年 6 月 1 日 (服務啟用之日) 至 2023 年 12 月 31 日，5 條旅遊路線平均每次車程的乘客人次介乎 4 至 4.8。審計署分析了 2023 年 5 條旅遊路線的預約次數、行程車次和乘客人次，發現在獲提供服務的共 195 次預約中，有 141 次 (72%) 預約為大嶼山線的服務 (共 906 乘客人次)，只有 54 次 (28%) 預約為餘下 4 條路線的服務 (合共 196 乘客人次 —— 見表十五)。審計署認為，運輸署需要要求營運商 B 採取措施，提高使用率偏低的旅遊路線的載客量。

表十五

旅遊路線的載客量分析
(2023 年)

旅遊路線	獲提供服務的預約次數		總行程車次		總乘客人次	
1. 大嶼山線	141		175		906	
2. 西貢北潭涌線	20	54	20	56	59	196
3. 山頂線	12		12		46	
4. 大美督線	10		12		41	
5. 赤柱線	12		12		50	
6. 臨時路線 (註)	5		48		353	
總計	200		279		1 455	

資料來源：審計署對營運商 B 記錄的分析

註： 營運商B表示，曾於2023年5月至12月5次營運臨時路線 (涉及48行程車次和353乘客人次)。臨時路線偏離現時的旅遊路線 (例如上落車地點有所不同)，每次均已按個別情況向運輸署取得事先批准。

需要檢討使用旅遊路線服務的陪同者人數上限的規定

4.6 根據營運商 B 網站所載預約旅遊路線的條款及細則，預約旅遊路線服務時每名殘疾人士最多可有 2 名陪同者。審計署檢視營運商 B 於 2023 年的每月載客記錄後，發現該年 5 月和 10 月山頂線陪同者的平均人數多於 2 名，超過訂明上限。審計署進一步檢視預約詳情，發現在 3 次預約中 1 名殘疾人士有 4 或 6 名陪同者，超過訂明上限。營運商 B 表示，如有空位，會酌情准許多於 2 名陪同者與殘疾人士乘搭復康巴士，以便他們能與家人同行。審計署認為，需要檢討就殘疾人士使用旅遊路線服務陪同者人數上限的規定。

審計署的建議

4.7 **審計署*建議*運輸署署長應要求營運商 B：**

(a) **加快完成對載客量偏低的醫院路線進行的服務表現檢討，並制訂合宜的改善措施；**

(b) **採取措施，提高使用率偏低的旅遊路線的載客量；及**

(c) **檢討就殘疾人士使用旅遊路線服務陪同者人數上限的規定。**

政府的回應

4.8 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會採取相應的跟進行動。

其他相關事宜

需要加快推行已納入諒解備忘錄 B 的改善措施

4.9 因應運輸署邀請營運商提交建議書，營運商 B 於 2021 年 12 月提交建議書，當中提出若干服務改善措施，而該等措施亦已納入諒解備忘錄 B。審計署留意到，截至 2023 年 12 月，部分改善措施尚未推行：

(a) ***乘客需求和出行需要的分析和預測*** 營運商 B 表示，乘客需求的分析和預測，對策劃和善用資源以提供更佳穿梭服務而言，實屬必要。營運商 B 建議：

(i) 定期收集乘客出行模式和客戶概況 (例如一年兩次進行調查以記錄乘客上落車的資料)；

(ii) 與醫院管理局定期聯絡，以收集全港病人行程起點和終點的資料；及

(iii) 每年進行營運檢討，並向運輸署提交路線發展計劃。

然而，截至 2023 年 12 月，並沒有文件證據顯示營運商 B 推行了上述措施。運輸署和營運商 B 表示，2020 至 2022 年期間，2019 冠狀病毒病疫情嚴重影響殘疾人士的出行模式。2023 年，殘疾人士的出行需求逐漸恢復，但速度較預期慢。營運商 B 留意到，殘疾人士的出行模式於 2024 年漸見穩定，故於該年 2 月向醫院管理局轄下不同的醫院索取全港病人最新的住址概況 (註 38)；

(b) ***流動應用程式*** 2019 年 10 月，營運商 B 推出流動應用程式，為乘客提供多重路線資料和應用功能，例如路線搜尋、巴士站搜尋連地圖位置顯示、預計到站時間、以及巴士實時位置等。營運商 B 建議在流動應用程式增設額外功能，例如空餘座位實時數目、落車提示、轉發運輸署和大眾傳媒的交通消息。然而，審計署留意到：

(i) 在營運商 B 2023 年 1 月的每月乘客服務報告中，有 1 名乘客回應指出，流動應用程式不能顯示復康巴士服務的時間表。審計署也於 2023 年 12 月和 2024 年 1 月數次試用流動應用程式，發現預計到站時間和巴士實時位置等資料並沒有顯示，而空餘座位實時數目和交通消息等建議新增功能也未能提供；及

(ii) 關於流動應用程式的開發進度，儘管運輸署要求營運商 B 於 2022 年 12 月提交招標規格擬稿供其評估，運輸署要到 2023 年 12 月 (即 1 年後) 才收到流動應用程式改良建議 (包括開發額外功能) 的初稿。2024 年 2 月，運輸署批准營運商 B 承擔流動應用程式的改良工作，包括開發額外功能；及

(c) ***發展多功能巴士*** 營運商 B 表示，當司機需操作輪椅升降台，車程時間便會加長；當輪椅升降台出現突發機械故障，便會導致服務延遲，令穿梭服務有欠穩定。營運商 B 曾與本地汽車工程師積極發展電動多功能巴士，以便接載殘疾人士。運輸署得悉另一非政府機構推行綠色復康巴士試驗計劃，因而在 2022 年 9 月 8 日舉行的定期會議上鼓勵營運商 B 在情況許可下繼續跟進部署電動多功能巴士的構思，以便接載殘疾人士。截至 2023 年 12 月，營運商 B 尚未就此事向運輸署匯報任何進展。

註 38： *醫院管理局表示，歡迎運輸署所規管的復康巴士服務提供支援。局方會與該署進一步聯絡，以利便推行所需措施，務求更能善用現有的復康巴士服務，包括支援營運商 B 在聯網／醫院設立攤位，以宣傳穿梭服務。*

截至2023年12月，營運商B的5年服務期(由2022年6月至2027年5月)已過30%，審計署認為，運輸署需要要求營運商B在切實可行範圍內加快推行已納入諒解備忘錄B的服務改善措施。

營運商B需要分開計算自資活動和受資助活動的開支

4.10 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，機構必須為自資活動開立獨立帳目，並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。根據諒解備忘錄B，營運商B須就復康巴士穿梭服務的一切收支妥為備存獨立的簿冊及記錄，包括收據、存根、憑證和其他證明文件。

4.11 除受資助的復康巴士穿梭服務外，營運商B也營運其他自資活動，提供非牟利的用戶自訂行程接載服務。審計署得悉：

(a) 運輸署跟進1宗投訴，於2023年3月發現營運商B曾於2021年2月11日至5月31日期間及2022年4月20日至2023年2月21日期間的不同時段，使用7架受資助車輛為1個法定團體、1間日間長者中心和1個非政府機構提供自資服務，但未獲運輸署批准。營運商B回應時承認，因為一時不慎，忽略了諒解備忘錄B所載相關規定。為此，運輸署已：

(i) 指示營運商B須向運輸署退還一切相關收益(在扣除開支前)；

(ii) 於2023年3月向營運商B發出嚴厲警告信；

(iii) 於2023年9月向營運商B發出譴責信；及

(iv) 要求營運商B聘用合資格核數師，就所承諾的預防措施每年提交進度報告，證明已實施有關的內部管控系統及程序。

營運商B表示，迄今使用其自資的車輛或其他商戶的出租車輛進行自資活動，把受資助車輛用於自資活動的事件不會重演；

(b) 2023 年 6 月之前，當開支尚待分攤時，自資活動的開支會先計入受資助帳目，稍後才從自資帳目付還 (註 39)。2023 年 7 月，運輸署指這個情況從審計及監察觀點來看皆不妥當，並要求營運商 B 立即停止開支付還的安排。自 2023 年 6 月、7 月和 8 月，營運商 B 已分別從自資帳目直接支付自資活動的司機薪金、燃油費和隧道費 (註 40)；及

(c) 為加強監察營運商 B 所提供的復康巴士穿梭服務，運輸署採取了預防措施，例如進行定期調查或安排抽樣檢查司機的記錄和相關司機的每月付款記錄，以確保受資助車輛不會在未獲運輸署批准下用於自資活動。

4.12 審計署留意到，運輸署已與營運商 B 就進行自資活動和提供穿梭服務的直接開支議定會計及付款安排，但並未就包括辦事處租金和辦事處員工成本等間接開支討論相關安排。運輸署需要與營運商 B 跟進這方面的事宜。

4.13 審計署認為，運輸署需要要求營運商 B：

(a) 加強預防措施，確保受資助車輛日後不會在未獲運輸署批准下用於自資活動；及

(b) 加強措施，確保在切實可行範圍內把受資助活動和自資活動的 (直接或間接) 開支分開計算，並從不同的銀行帳戶支付。

需要開設獨立銀行帳戶以存放累積儲備

4.14 根據諒解備忘錄 B，營運商 B 須在持牌銀行以其名義開設並維持計息帳戶，而此帳戶只可用於處理與復康巴士服務相關的所有收入及開支。營運商 B 亦須把盈餘撥入儲備，而累積儲備必須存於在持牌銀行開設的獨立計息帳戶。然而，審計署留意到，截至 2023 年 12 月，營運商 B 尚未開設指定的銀行帳戶以分開存放累積儲備，不符諒解備忘錄 B 所載規定。

註 39： *由獨立核數師擬備的協定程序報告已確定，2020 年 12 月至 2023 年 6 月期間的司機薪金、燃油費和隧道費已付還受資助帳目。*

註 40： *運輸署要求營運商 B 把延遲付還自資活動相關開支而可能引致的利息成本補回。營運商 B 同意聯絡開立受資助帳戶的銀行，就可能引致的利息成本查詢所涉及過往的息率。*

審計署的建議

4.15 審計署*建議*運輸署署長應要求營運商 B：

(a) 在切實可行範圍內加快推行已納入諒解備忘錄 B 的服務改善措施；

(b) 加強預防措施，確保受資助車輛日後不會在未獲運輸署批准下用於自資活動；

(c) 加強措施，確保在切實可行範圍內把受資助活動和自資活動的 (直接或間接) 開支分開計算，並從不同的銀行帳戶支付；及

(d) 開設指定的計息銀行帳戶，以分開存放累積儲備。

政府的回應

4.16 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會採取相應的跟進行動。

附錄 A
(參閱第 1.11 段)

運輸署：組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 12 月 31 日)

說明：[黃色] 本審計報告書所涵蓋的分組

資料來源：運輸署的記錄

營運商 A 所提供復康巴士服務的車資
(2023 年 12 月 31 日)

1. 固定路線服務

種類	一般路線 (非過海)	過海路線 (收費過海隧道／收費道路)
全月票 (每周 6 程以上)	184 元	264 元
半月票 (每周 5 或 6 程)	92 元	132 元

2. 點到點電話預約服務

	乘客人數		
	1 至 4 人	5 至 12 人	13 人或以上
最少 30 分鐘	12.0 元	19.0 元	29.0 元
首 30 分鐘後每 3 分鐘或其部分收費	1.2 元	1.9 元	2.9 元
每公里或其部分收費	1.2 元	1.9 元	2.9 元
每次預約服務費	5.0 元	5.0 元	5.0 元

附註：(a) 另按實際情況加泊車費和隧道費。

(b) 如未能在指定期間通知預約取消，或須繳付取消租車費；如更改行程，或須繳付附加費。

(c) 獲編共乘服務的用戶可享標準車資七折優惠。

3. 聯載服務

種類	車資
全月票	160 元

資料來源：營運商 A 的記錄

附錄 C
(參閱第 4.2 段)

復康巴士穿梭服務醫院路線的營運詳情
(2023 年 12 月 31 日)

序號	路線名稱	起點	終點	每日班次數目	服務期間
1	東區醫院線	東區醫院	柴灣及小西灣 (循環線)	10	星期一至五
2	瑪嘉烈 醫院線	瑪嘉烈醫院	(a) 港鐵葵芳站 (循環線) (b) 明愛醫院 (循環線)	14 8	星期一至五 星期一至五
3	瑪麗醫院線	港鐵 堅尼地城站	東華三院 賽馬會復康中心 (經瑪麗醫院、 葛量洪醫院及 黃竹坑醫院)	12	星期一至五
4	聯合醫院線: A 線 B 線	 聯合醫院 安達邨	 港鐵油塘站 (循環線) 麗港城 (循環線)	 8 8	 星期一至五 星期一至五
5	伊利沙伯 醫院線	伊利沙伯 醫院	東隆道 2D 巴士總站 (經廣華醫院、九龍醫院、聖德肋撒醫院、香港佛教醫院及東華三院黃大仙醫院)	24	星期一至五
6	沙田線	鄰舍輔導會 怡欣山莊	沙田 (經威爾斯親王醫院及沙田醫院) (循環線) (星期日往馬鞍山)	6 (星期一至五) 5 (星期日)	星期一至五 及星期日

附錄 C
(續)
(參閱第 4.2 段)

序號	路線名稱	起點	終點	每日班次數目	服務期間
7	香港南區線	東華三院賽馬會復康中心	香港仔及鴨脷洲(循環線)	5	星期五 (公眾假期)、星期六及星期日
8	大埔線	大埔醫院及雅麗氏何妙齡那打素醫院	大埔及太和(循環線)	9	星期一至五
9	大圍線	秦石邨	沙田慈氏護養院(經沙田醫院及威爾斯親王醫院)(循環線)	6	星期一至五
10	香港兒童醫院線	港鐵樂富站	香港兒童醫院(循環線)	7	星期一至五
11	博愛醫院線	港鐵元朗站	港鐵朗屏站(經博愛醫院)(循環線)	11	星期一至五
12	屯門醫院線	湖景邨	港鐵屯門站(經屯門醫院)	12	星期一至五

資料來源：審計署對營運商 B 記錄的分析

附註 1：原來的伊利沙伯醫院線和九龍城線由 2020 年 6 月起合併，而博愛醫院線、大埔線和大圍線則於 2021 年 3 月至 4 月期間開辦。

附註 2：除香港南區線外，公眾假期不設服務。

附錄 D
(參閱第 4.2 段)

復康巴士穿梭服務旅遊路線的營運詳情
(2023 年 12 月 31 日)

序號	路線名稱	起點	終點	每日班次數目
1	大嶼山線	港鐵九龍塘站	大澳 (經馬灣公園、昂平)	10
2	西貢北潭涌線	港鐵九龍塘站	北潭涌旅遊巴停泊處 (經港鐵沙田站、港鐵烏溪沙站)	4
3	山頂線	港鐵香港站	山頂	10
4	大美督線	香港濕地公園	大美督公眾停車場 (經港鐵天水圍站、港鐵太和站)	4
5	赤柱線	港鐵香港站	赤柱廣場	8

資料來源：審計署對營運商 B 記錄的分析

附註：山頂線、大美督線和西貢北潭涌線於 2019 年 8 月至 9 月期間開辦。

第 6 章

環境及生態局
漁農自然護理署

漁農自然護理署為農業提供的支援措施

香港審計署
二零二四年三月二十八日

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

《審計署署長第八十二號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：https://www.aud.gov.hk)。

審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

電話：(852) 2867 3423
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

漁農自然護理署為農業提供的支援措施

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.14

審查工作　1.15
政府的整體回應　1.16
鳴謝　1.17

第 2 部分：農業區的規劃和發展　2.1

農業園的規劃和發展　2.2 – 2.25
審計署的建議　2.26 – 2.27
政府的回應　2.28 – 2.29
劃定農業優先區　2.30 – 2.40
審計署的建議　2.41 – 2.42
政府的回應　2.43 – 2.45

第 3 部分：財政支援措施　3.1

農業持續發展基金　3.2 – 3.23
審計署的建議　3.24
政府的回應　3.25
緊急救援　3.26 – 3.32
審計署的建議　3.33
政府的回應　3.34

段數

第 4 部分：其他支援措施 4.1

技術和培訓支援 4.2 – 4.22
審計署的建議 4.23
政府的回應 4.24
農地復耕支援 4.25 – 4.31
審計署的建議 4.32
政府的回應 4.33
推廣和營銷服務 4.34 – 4.41
審計署的建議 4.42
政府的回應 4.43

附錄 頁數

A： 漁農自然護理署：組織架構圖 (摘錄) (2023 年 12 月 31 日) 60

B： 農業持續發展基金下獲批的申請數目和資助額 (2016–17 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月)) 61

漁農自然護理署為農業提供的支援措施

摘要

1. 香港市民日常食用的新鮮糧食大多由外地輸入，但本港農民亦供應各類農產品，以滿足部分需求。政府表示，農業發展的價值並非只限於其對經濟的貢獻，亦有助滿足消費者對優質本地新鮮農產品的需求，作為進口食物以外的選擇，另也使農地更得以善用，並透過改善鄉郊環境衞生和提升保護郊區，從而保存鄉郊環境。2022 年，本港農產品的總值為 13.5 億元。本地農業規模雖小，但在 2022 年本地農產按重量計算亦佔全港新鮮蔬菜消耗量的 1.9%、活豬的 13.8% 和活雞的 100%。漁農自然護理署 (漁護署) 負責推動適合本地環境的新生產技術，同時協助農業界掌握市場新機會。

2. 2016 年《施政報告》公布，政府會落實新農業政策，以推動本地農業現代化和可持續發展。新農業政策下的主要措施包括設立農業園、進行顧問研究以物色和劃定農業優先區、成立農業持續發展基金 (農業基金)、探討可行方法以便利在工業大廈／工業地帶內進行水耕種植或其他類似運作、促進休閒農業，以及加強食物安全和本地新鮮農產品的市場推廣。2023 年 12 月，當局發布《漁農業可持續發展藍圖》，推動業界的升級轉型、現代化和可持續發展。

3. 2022–23 年度，漁護署為農業提供支援措施的開支約為 4,370 萬元。漁護署表示，在 2018 至 2023 年期間，提供支援措施／服務的工作受 2019 冠狀病毒病疫情 (在 2019 年年底至 2023 年年初之間) 和極端天氣情況 (包括 2023 年發生的廣泛地區水浸和颱風) 的負面影響。審計署最近就漁護署為農業提供的支援措施進行審查。

農業區的規劃和發展

4. ***農業園第一期的發展有所延遲*** 農業園設立的目的是透過租賃農地和向農民提供相關農業設施進行商業作物生產，以協助培育農業科技和管理現代化農場方面的知識。農業園分兩期發展，其管理由漁護署負責，設計和建造由土木工程拓展署負責，而收回土地和清拆工作則由地政總署負責。2020 年 7 月，立法會財務委員會 (財委會) 批准撥款設立農業園第一期，預算所需費用為 1.766 億元 (即核准工程預算)。2020 年 9 月，土木工程拓展署就設立農業園第一期的項目向承辦商批出

工程合約，合約金額約為 1.2 億元。2021 年 5 月，政府告知立法會農業園第一期的建造工程預計在 2021 年年底 (即第一階段) 至 2023 年期間分階段完成 (第 2.2 至 2.5 段)。審計署留意到設立農業園第一期有所延遲和建造費用增加，詳情如下：

(a) 就第一階段所涵蓋的範圍，在 2022 年 11 月才完成工程並將用地 (面積約 3.85 公頃) 交付漁護署，較原訂預計完工日期 2021 年遲了約一年。土木工程拓展署表示，截至 2024 年 1 月，餘下工程的預計完工日期為 2024 年年中 (即較於 2021 年 5 月向立法會匯報的目標完工日期 2023 年遲了約 6 個月)；及

(b) 截至 2023 年 10 月，設立農業園第一期的實際建造費用約為 1.25 億元，較原訂合約金額 1.2 億元高出約 500 萬元 (或 4%)。土木工程拓展署表示，截至 2024 年 3 月，預算建造費用約為 1.67 億元 (第 2.6 段)。

5. ***租出農地方面有可予改善之處*** 農業園第一期第一階段的用地於 2022 年 11 月交付漁護署，當中包括 3.11 公頃農地。漁護署表示，截至 2023 年 11 月，該農地劃分為 16 個農場。審計署留意到：

(a) 截至 2023 年 11 月，漁護署就 15 個農場簽訂了 15 份租賃協議。就該 15 個農場而言，農場備妥可供出租的日期和租期開始之間相隔的時間介乎約 1 至 4 個月不等 (平均約為 2 個月)；

(b) 該 15 個農場中，有一個農場的租期於 2022 年 12 月已開始，但在 2023 年 5 月發現有水浸問題。雖已採取數項水浸紓緩措施，但截至 2023 年 12 月 (即租賃提早終止之時)，問題仍未解決；及

(c) 餘下的 1 個農場截至 2024 年 1 月 (用地交付漁護署約 14 個月後) 仍未租出。漁護署表示是水浸問題所致 (第 2.9 段)。

6. ***需要確保適時開始作物生產*** 根據農業園的租賃協議，租戶須於租期開始日期開始並在其後持續使用及／或經營處所來生產作物。審計署審查了截至 2023 年 11 月以租賃協議租出的 15 個農場 (見第 5(a) 段) 的巡查報告 (2022 年 12 月至 2023 年 11 月)，留意到有 13 個農場開始了作物生產，而由租期開始至開始作物生產之間相隔的時間介乎 0 至約 7 個月不等 (平均約為 2 個月)。根據漁護署 2023 年 11 月的巡查報告，該 13 個農場中，有 3 個農場全面投入作物生產，另 10 個農場只有部分租賃範圍投入作物生產，餘下範圍則荒置 (介乎租賃範圍總面積的約 14% 至 93% 不等，平均約為 66%)。餘下的 2 個農場自租期開始至 2023 年 11 月 24 日期間，約 8 和 9 個月一直荒置 (第 2.12 段)。

7. ***監察農場運作方面有可予改善之處*** 農業園預期供商業作物生產，而巡查報告當中亦包括營銷欄目，以供填寫銷售渠道和價錢等資料。審計署留意到，就截至2023年11月有作物生產的13個農場 (見第6段) 而言，所有巡查報告 (2022年12月至 2023 年 11 月) 的營銷欄目均沒有填上任何資料，另亦沒有備存該等農場的銷售記錄文件。另外，2023 年 12 月，漁護署就租賃協議下首個租賃年介乎 2023 年 12 月 21 日至 2024 年 1 月 31 日期間完結的 10 個農場，進行了農場產量年度檢討。審計署留意到 10 個農場中有 9 個 (90%) 未能達到目標產量，不足率介乎 15% 至 97% 不等 (平均為 65%)(第 2.18 段)。

8. ***需要持續致力確保農業園能切合其預期用途*** 審計署審查了年度生產計劃和每月巡查報告 (2022 年 12 月至 2023 年 11 月)，留意到：

(a) ***公開招租*** 漁護署表示，截至 2024 年 1 月，農業園第一期的所有農地 (兩個有水浸問題的農場除外 —— 見第 5(b) 及 (c) 段) 都已編配予受農業園第一期和其他政府發展計劃影響的農民。因此，第一期不設公開招租；

(b) ***農場現代化*** 農業園旨在鼓勵採用現代化耕作模式和開發新的農業科技。審計署留意到，根據巡查報告 (2022年12月至2023年11月) 所載，有作物生產的 13 個農場中，只有 4 個 (31%) 採用農用機械。漁護署表示有積極向農民提供農場機械化方面的技術培訓，又教授技術和知識，而 15 個租戶中，有 12 個租戶於 2023 年從漁護署借用了農用機械，便利耕地工作；及

(c) ***農務作業*** 雖然農業園本擬供不同類型的農務作業模式運作 (包括傳統耕種、有機耕種和現代化耕作模式)，但全部 15 個租戶均在生產計劃中表示會採用傳統耕種模式。漁護署表示，當農業園第一期餘下部分的工程完成後，便會租出農地供 2 個租戶進行有機耕種和 1 個租戶進行現代化溫室作物生產 (第 2.19 段)。

9. ***農業優先區顧問研究延遲完成*** 為活化荒置農地，以及更廣泛應用於農業園成功研發或試驗的農業生產方法，政府在 2018 年展開農業優先區顧問研究，物色較大面積的優質農地，探討將其劃定為農業優先區的可行性。當局成立了督導委員會，以監督農業優先區顧問研究工作。委員會由環境及生態局和發展局共同擔任主席，委員包括漁護署、規劃署和地政總署。相關政府決策局／部門與顧問所進行的進度會議 (由漁護署主持) 亦會監察研究進度。根據顧問協議，顧問服務必須

於協議開始日期起計 46 個月內完成 (即 2022 年 8 月)。漁護署表示，截至 2024 年 1 月，顧問研究預計於 2024 年完成 (即延遲了約 2 年)(第 2.30、2.32 至 2.34 段)。

財政支援措施

10. ***需要持續檢視鼓勵申請農業基金的措施*** 農業基金於 2016 年 12 月推出，承擔額為 5 億元，為本地農業的現代化和可持續發展提供財政支援。2022 年 12 月，農業基金獲額外注資 5 億元 (即核准承擔總額為 10 億元)，並自 2023 年 2 月 28 日起擴大適用範圍和實施一系列優化措施 (例如提高具創意及先導性的商業項目的政府最高出資比例)。截至 2023 年 10 月，農業基金下的申請分為三類，分別為一般申請、農場改善計劃和先導計劃 (第 3.2 及 3.3 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***獲批資助額低於預算*** 自 2016 年 12 月農業基金推出至 2023 年 10 月這接近 7 年的期間，獲批資助總額約為 1.87 億元，平均每年獲批資助額約為2,700萬元。獲批資助額平均值較原來的預算每年現金流量5,000萬元至 1 億元 (於 2016 年 4 月向立法會財委會匯報) 低約 46% 至 73%；及

(b) ***一般申請的申請數目減少和獲批率偏低*** 在2016年12月至2023年10月期間收到的 59 宗一般申請中，共有 27 宗 (46%) 申請在 2016–17 和 2017–18 年度收到。在 2018–19 至 2022–23 年度期間，每年收到的申請數目只有 3 至 7 宗。自 2023 年 2 月 28 日實施優化措施至 2023 年 10 月 31 日期間，共收到 6 宗一般申請。另外，已處理的 55 宗申請中，18 宗 (33%) 申請獲批、23 宗 (42%) 申請被拒、14 宗 (25%) 申請被撤回 (第 3.4 及 3.6 段)。

11. ***部分一般申請的處理時間偏長*** 根據農業基金申請指引，資料齊備的一般申請可於 6 個月內完成處理。就 2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 期間收到和獲批的 9 宗一般申請，審計署分析了收到申請 (因漁護署沒有備存收到齊備資料日期的現成資料) 至申請獲批之間相隔的時間，留意到 7 宗於優化措施實施前 (即由 2018 年 4 月 1 日至 2023 年 2 月 27 日) 獲批的申請中，有 5 宗 (71%) 申請由收到至獲批之間相隔的時間由超過 6 個月至約 18 個月 (平均約為 13.7 個月)。至於 2 宗於優化措施實施後 (即由 2023 年 2 月 28 日至 10 月 31 日) 獲批的申請中，有 1 宗 (50%) 申請由收到至獲批之間相隔的時間約為 12.3 個月。另外，截至 2023 年 10 月，4 宗申請正在處理中，當中 3 宗申請已收到超過 6 個月至約 14 個月 (平均約為 11.8 個月)(第 3.10 及 3.11 段)。

12. ***適時提交和處理報告方面有可予改善之處*** 農業基金一般申請的項目獲批後，受資助者需要於指定時限內提交不同報告 (包括進度報告和年度報告)。根據漁護署指引 (自 2021 年 7 月 19 日生效)，受資助者提交的報告一般應在 24 個星期內完成處理。就預計完成日期訂於 2022 和 2023 年的 8 個項目而言，受資助者在 2021 年 7 月 19 日或以後 (即處理報告時限規定生效後) 共提交了 21 份報告。審計署留意到，14 份 (67%) 報告並非於指定時限內提交，延遲介乎 7 至 107 天不等 (平均約為 50.4 天)。另外，就 8 份已處理的報告而言，全部報告的處理時間都超過 24 個星期，介乎約 26 至約 69 個星期不等 (平均約為 41.8 個星期或 9.8 個月)。至於 13 份正在處理中的報告中，截至 2023 年 10 月，11 份 (85%) 報告已提交了超過 24 個星期至 100 個星期 (平均約為 49.4 個星期或 11.5 個月)(第 3.14 及 3.15 段)。

13. ***需要就農場改善計劃改善進行農場視察和處理申請的適時程度*** 農場改善計劃透過直接向本地農民提供資助以購置農耕工具和物料，從而提升其生產力。根據漁護署指引，收到資料齊備的農場改善計劃申請後，漁護署人員在正常情況下會在 28 個工作天內進行農場視察，以評估申請者是否符合資格。根據漁護署網站，資料齊備的申請可於 8 個星期內完成處理。就 98 宗在 2022–23 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 期間收到而截至 2024 年 1 月 4 日獲批的申請，審計署分析了收到農場改善計劃申請 (因漁護署沒有備存收到齊備資料日期的現成資料) 至進行農場視察／申請獲批日期之間相隔的時間，留意到：(a) 23 宗 (23%) 申請的農場視察於收到申請後超過 28 個工作天至 95 個工作天 (平均約為 57 個工作天) 進行；及 (b) 65 宗 (66%) 申請的處理時間超過 8 個星期至約 23 個星期 (平均約為 14.2 個星期或 3.3 個月)(第 3.2、3.21 及 3.22 段)。

14. ***處理緊急救援基金申請方面有可予改善之處*** 漁護署負責審批和發放緊急救援基金的漁農業補助金，補助因火災、水災、暴風雨、山泥傾瀉、颱風或其他天然災害而引致的農作物、禽畜或養殖魚類的損失。根據漁護署指引，在收到緊急救援基金申請後，會盡快安排實地視察，在任何情況下，視察不應超過 7 個工作天進行。審計署留意到在 2023 年獲批的 1 967 宗申請中，有 766 宗 (39%) 申請的實地視察在收到申請後超過 7 個工作天進行，延遲介乎 1 至 21 個工作天不等 (平均約為 5.2 個工作天)。另外，根據漁護署網站公布的服務表現標準，緊急救援基金的申請一般會於收到申請及所需資料和證明文件的 30 個工作天內完成處理。審計署留意到，截至 2024 年 1 月，就該 1 967 宗申請而言，漁護署沒有備存收到申請及所需資料的日期和申請程序完成的日期 (即獲批日期) 的現成資料，亦沒有定期編製服務表現標準達標情況的管理資料，以供監察 (第 3.26 至 3.28 段)。

其他支援措施

15. ***就信譽農場計劃進行的農場視察方面有可予改善之處*** 信譽農場計劃旨在推廣優良園藝操作和環保作物生產方法。信譽農場的農藥使用情況受嚴密監察和監督，產品須通過殘餘農藥測試，才可經由信譽零售點出售。根據漁護署指引，為延續信譽資格而進行的農場視察 (連檢取樣本)，就本地農場應每半年進行一次，位於內地的農場則應每年進行一／兩次。截至 2023 年 10 月有 312 個信譽農場，審計署審查了農場視察記錄 (2022 至 2023 年 (截至 10 月))，發現 287 個本地信譽農場中，有 190 個 (66%) 農場的視察 (連檢取樣本) 次數未達規定頻次，而 25 個由香港農民於內地營運的信譽農場中，有 8 個 (32%) 農場的視察 (連檢取樣本) 次數未達最低規定頻次 (第 4.6 及 4.7 段)。

16. ***就有機耕作支援服務進行農場視察方面有可予改善之處*** 在有機耕作支援服務下，向參與農民提供的服務包括技術指導和建議，以及就有機農產品的營銷提供協助。截至 2023 年 10 月，有 353 個農場參加了有機耕作支援服務。根據漁護署指引，漁護署人員每年一次視察每個參與有機耕作支援服務的農場，以作定期農場監察。截至 2023 年 10 月，在 324 個農場 (已參與有機耕作支援服務超過一年) 中，有 68 個 (21%) 農場已超過 1 年至約 2.3 年 (平均約為 1.2 年) 沒有視察，不符合農場視察工作的規定 (第 1.11 及 4.11 段)。

17. ***為水耕農場提供的支援有可予加強之處*** 水耕法生產適合在多層建築物中於室內以全環控方法應用，進行工廠式大量生產。當局設立全環控水耕研發中心，以研究及示範有關的先進技術和設備，供業界及其他有興趣的投資者參考。該中心也會定期安排探訪不同的水耕農場，為其提供技術支援。審計署留意到，雖然水耕農場的數目由2018年的40個增加了約13%至2022年的45個，但對比2018和2022年的數字，水耕農場的總生產量和作物總值分別減少了約 53% 和 68%。在 2018 至 2022年期間，每年到訪水耕農場的次數介乎8至26次不等。雖然2023年 (截至10月) 的到訪次數增加至16次，但有關探訪並未有涵蓋所有水耕農場 (第1.11及4.17段)。

18. ***農地復耕計劃有可予改善之處*** 漁護署透過安排農地業權人與有興趣的農民磋商，讓他們自行擬訂農地租約，推動農地復耕計劃。計劃下有兩類配對安排，包括由漁護署就農地為業權人與輪候冊上的有意承租人進行配對，以及由業權人／承租人自行覓得有意承租人／有意租出農地的業權人，由漁護署提供在簽約時擔任見證人的服務。在 2018 至 2023 年 (截至 10 月) 期間，農地復耕計劃的成功配對個

案有 156 宗，當中 21 宗 (13%) 經漁護署配對，135 宗 (87%) 則由業權人和承租人自行配對 (第 4.25 及 4.26 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***配對業權人和承租人需時偏長*** 經漁護署安排的 21 宗成功個案的平均輪候時間介乎 2.8 至 5.6 年不等。截至 2023 年 10 月，輪候冊上有 507 宗申請，平均輪候時間約為 4.4 年 (最長輪候時間約為 18.8 年)。漁護署表示，為了確保輪候冊的資料屬最新，會定期以電話聯絡冊上的申請人。審計署審查了截至 2023 年 10 月輪候冊上 10 名申請人的聯絡記錄 (在 2022 和 2023 年)，留意到漁護署未有按規定每年聯絡當中 3 名 (30%) 申請人 (第 4.26 及 4.28 段)；及

(b) ***需要改善就處理農地復耕計劃申請的指引*** 就經漁護署安排的農地復耕計劃個案而言，如土地業權不明，租出農地的申請會被拒。然而，漁護署的指引中並未有就業權人／承租人自行安排的個案清晰訂明這項規定。由業權人和承租人自行安排的 135 宗成功個案中，有 77 宗 (57%) 個案沒有備存見證人服務申請表，另 105 宗 (78%) 個案沒有備存土地業權證明 (第 4.30 及 4.31 段)。

審計署的建議

19. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*漁農自然護理署署長應：

農業區的規劃和發展

(a) 加強措施，確保農業園內的農地適時租出 (第 2.26(a) 段)；

(b) 加強措施，確保農業園的租戶適時開始和盡用農場來生產作物 (第 2.26(b) 段)；

(c) 採取措施，確保農業園的租戶備存妥善的銷售記錄，並確保漁護署人員在巡查報告中記錄銷售資料，以供監察 (第 2.26(e) 段)；

(d) 繼續密切監察農業園租戶的目標產量達標情況，並提供適當協助 (第 2.26(f) 段)；

(e) 持續檢視農業園的運作，並持續致力確保農業園能切合其預期用途 (第 2.26(i) 段)；

財政支援措施

(f) 持續檢視鼓勵申請農業基金的措施，並採取適當跟進行動 (第 3.24(a) 段)；

(g) 加強措施，確保在指定時限內處理農業基金的一般申請和農場改善計劃申請和就農場改善計劃申請進行農場視察，並加強監察時限規定的符合情況 (第 3.24(c) 段)；

(h) 採取措施，確保農業基金項目的報告在指定時限內提交和處理，並加強監察時限規定的符合情況 (第 3.24(d) 段)；

(i) 採取措施，確保在指定時限內進行緊急救援基金申請的實地視察，並監察處理緊急救援基金申請方面服務表現標準的達標情況 (第 3.33(a) 及 (b) 段)；

其他支援措施

(j) 採取措施，確保按照漁護署指引訂明的時限和頻次，進行信譽農場計劃下就延續農場信譽資格的農場視察和有機耕作支援服務下的農場視察，並加強監察規定的符合情況 (第 4.23(b) 段)；

(k) 適當加強對水耕農場的支援，包括到訪更多農場 (第 4.23(e) 段)；

(l) 持續檢視縮短農地復耕計劃申請輪候時間的措施，並按情況加強行動，包括確保符合聯絡輪候冊上申請人的規定 (第 4.32(a) 段)；及

(m) 改善漁護署指引，清晰訂明農地復耕計劃申請所需的證明文件，並採取措施確保符合有關規定 (第 4.32(b) 段)。

20. 審計署亦*建議*漁農自然護理署署長和土木工程拓展署署長應：

(a) 密切監察設立農業園第一期的工程進度和費用，並確保工程按照時間表和在核准工程預算內完成 (第 2.27(a) 段)；及

(b) 密切監察農業園第一期有水浸問題農場的排水情況，並按情況進一步採取措施以應對問題，使農場在切實可行的情況下得以盡早租出 (第 2.27(b) 段)。

21. 審計署亦*建議*環境及生態局局長和漁農自然護理署署長在發展局局長及發展局轄下部門的協助下應：

(a) 透過各種適當方法 (包括督導委員會和進度會議) 密切監察農業優先區顧問研究的進度，確保其適時完成 (第 2.41(a) 段)；及

(b) 在日後策劃與農業相關的類似研究時，借鑒進行農業優先區顧問研究所得的經驗 (第 2.41(b) 段)。

政府的回應

22. 環境及生態局局長、發展局局長、漁農自然護理署署長和土木工程拓展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　香港市民日常食用的新鮮糧食大多由外地輸入，但本港農民亦供應各類農產品，以滿足部分需求。政府表示，農業發展的價值並非只限於其對經濟的貢獻，亦有助滿足消費者對優質本地新鮮農產品的需求，作為進口食物以外的選擇，另也使農地更得以善用，並透過改善鄉郊環境衞生和提升保護郊區，從而保存鄉郊環境。2022 年，本港農產品的總值為 13.5 億元 (佔本地生產總值不足 0.1%)。本地農業規模雖小，但在 2022 年本地農產按重量計算亦佔全港新鮮蔬菜消耗量的 1.9%、活豬的 13.8% 和活雞的 100%。

1.3　香港的農業主要在市區邊陲發展。2022 年，本港的農地總面積約為 4 047 公頃。常耕農地的估算面積約為 733 公頃，主要位於北區、元朗和大埔。全港有 2 492 個農場 (包括 2 420 個作物農場、43 個豬場和 29 個雞場)，約 4 300 名農民和工人從事農業。

1.4　漁農自然護理署 (漁護署) 的職責是促進農產品的生產及提高生產力，負責推動適合本地環境的新生產技術，同時協助農業界掌握市場新機會。

農業政策

1.5　***新農業政策***　2016 年《施政報告》公布，政府會落實新農業政策，以推動本地農業現代化和可持續發展。新農業政策下的主要措施包括：

(a)　設立農業園，協助培育農業科技和農業商務管理方面的知識，並促進有關知識的轉移，從而提升生產力；

(b)　進行有關農地的顧問研究，探討物色和劃定具較高農業活動價值的農業優先區 (註 1) 的可行性和優點，以便把這些農地用作長遠農業用途；

註 1： *農業優先區應普遍包含集中的農地 (不論屬常耕或荒置)，並設有道路連接、既有農業基建等；而在劃定農業優先區時，不應對鄉郊四周地方的環境和自然生態有負面影響。*

(c) 成立農業持續發展基金 (農業基金)，為有助農業提升生產力和產量，或協助農戶轉型至可持續或高增值的作業模式的項目提供財政支援，從而提升業界整體的競爭力；

(d) 探討可行方法以便利在工業大廈／工業地帶內進行水耕種植或其他類似運作；

(e) 在規劃管制及土地用途方面促進與農業有關的休閒農業；及

(f) 加強食物安全和本地新鮮農產品的市場推廣。

根據 2017、2018、2020 和 2021 年的《施政報告》，政府會繼續落實新農業政策下的措施／推動農業可持續發展。

1.6 ***藍圖*** 2022 和 2023 年的《施政報告》公布，政府會制訂《漁農業可持續發展藍圖》(下稱《藍圖》)，推動業界的升級轉型、現代化和可持續發展。《藍圖》於 2023 年 12 月 14 日由環境及生態局 (註 2) 和漁護署發布，當中與農業相關的主要措施包括推進農業園項目、劃定農業優先區、引入都市農業、促進建造多層密封式禽畜養殖場和發展休閒農業；而為農業訂立的目標包括本地蔬菜和本地禽畜養殖場的年產量於 15 年內分別提升至原有的 4 倍和至少 10%。

農業園的規劃和發展

1.7 農業園 (見照片一) 設立的目的是透過租賃農地和向農民提供相關農業設施進行商業作物生產，以協助培育農業科技和管理現代化農場方面的知識。農業園位處新界古洞南 (見圖一)，該處是個傳統蔬菜種植區，作物耕種活動活躍。農業園分兩期發展：

(a) 農業園第一期佔地 10.8 公頃，將提供 6 公頃的農地和 4.8 公頃的基礎建設 (包括道路，以及灌溉、基本留宿和農耕貯物設施)(註 3)。這一期以較小規模發展，務求盡快先開放部分地方供農民使用。第一期以政

註 2： *環境及生態局於 2022 年 7 月成立，接管前食物及衞生局負責的漁農政策等事宜。為求簡明，在本審計報告書內，環境及生態局亦兼指前食物及衞生局。*

註 3： *根據於 2021 年 5 月提供予立法會的資料，農業園第一期佔地約 11 公頃，將提供約 7 公頃農地和約 4 公頃基礎建設。土木工程拓展署表示，截至 2024 年 3 月，農業園第一期佔地 10.8 公頃，包括平整工程所涵蓋的 7.5 公頃土地 (當中包括 6 公頃農地，另 1.5 公頃則為各農場之間的綠化區和內部行人路、農耕貯物設施、公用設施區和原有溪流附近的範圍)，以及其他基礎建設所涵蓋約 3.3 公頃。*

府撥款約 7.7 億元 (截至 2024 年 3 月 —— 註 4) 設立，自 2022 年年底已分階段啓用；及

(b) 農業園第二期佔地約 82 公頃，將包括約 68 公頃的農地。截至 2024 年 3 月，第二期正處於規劃和設計階段。

農業園由漁護署管理，並由農業園諮詢委員會 (註 5) 提供意見。農業園的設計和建造由土木工程拓展署負責，而收回土地和清拆工作則由地政總署處理。

照片一

農業園

資料來源：《藍圖》

註 4： *設立農業園第一期的撥款包括下列各項：*

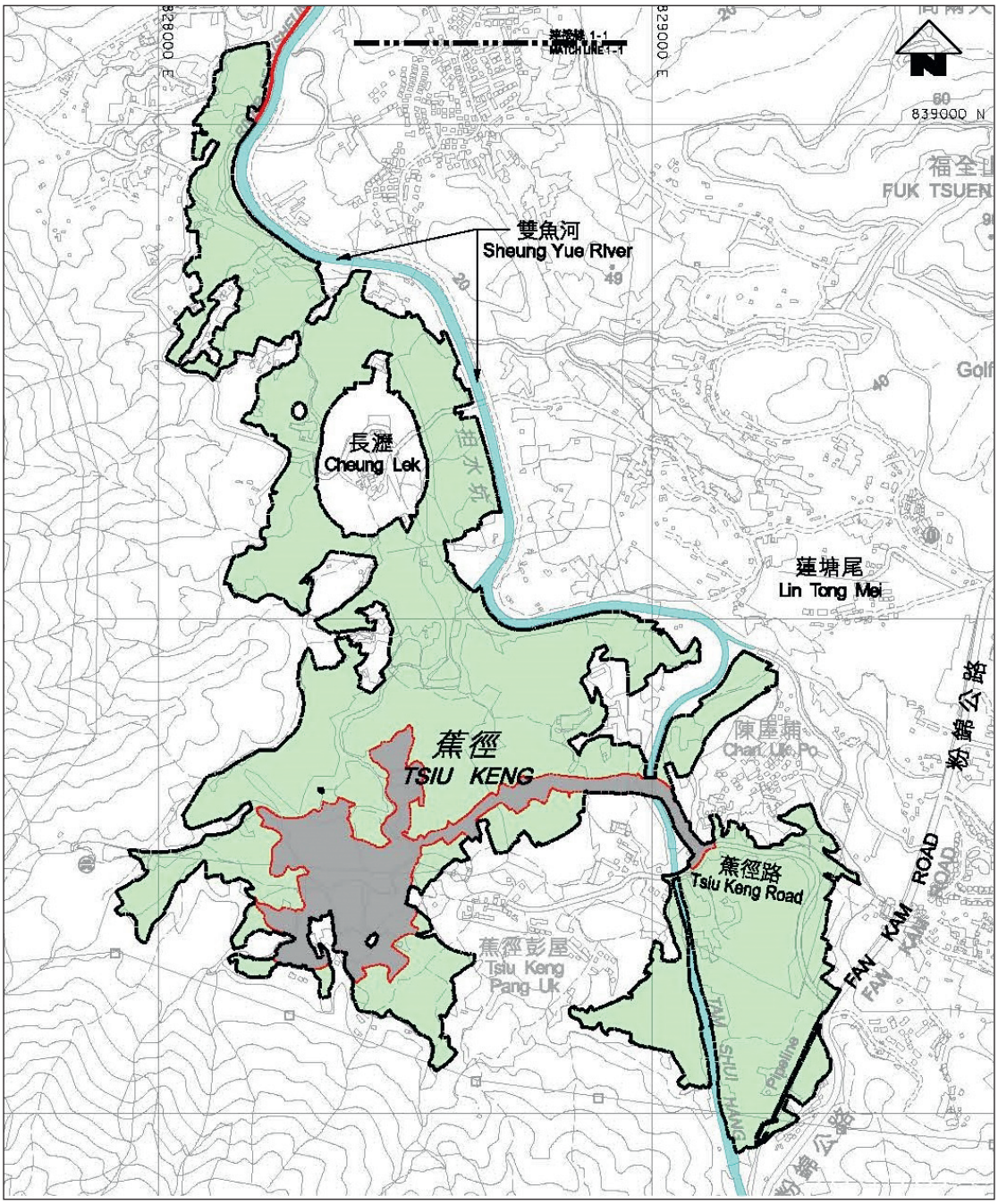
(a) 截至 2024 年 3 月，地政總署表示，收回土地以便設立農業園和道路工程的預算分別約為 4.583 億元和 1.335 億元 (在基本工程儲備基金整體撥款總目 701「土地徵用」項下的撥款支付，而地政總署署長獲授權批核個別項目，且不設撥款承擔限額)；及

(b) 設立農業園的核准工程預算為 1.766 億元 (由立法會財務委員會於 2020 年 7 月批准)。

註 5： *農業園諮詢委員會負責就農業園的管理和發展事宜向漁農自然護理署署長提供意見。委員會由 1 名非官方主席、14 名其他非官方委員和 2 名官方委員 (即環境及生態局和漁護署代表) 組成。委員會的非官方主席和委員由環境及生態局局長委任，任期為 3 年。*

圖一

農業園位置圖
(2024 年 2 月)



說明：　　農業園第一期的範圍

　　農業園第二期的擬議範圍

資料來源：　土木工程拓展署的記錄

財政支援措施

1.8 ***農業基金*** 農業基金旨在資助務實、應用為本的項目、計劃或研究工作，協助農民提升生產力和產量，以及促進農業的可持續發展和增強業界的整體競爭力。立法會財務委員會 (財委會) 於 2016 年 5 月批准設立農業基金，承擔額為 5 億元，基金其後於 2016 年 12 月推出。財政司司長於 2022–23 年度財政預算案演辭中建議向農業基金注資 5 億元，同時適度擴大基金的適用範圍及簡化申請程序，以進一步支援農業界邁向高科技、集約化的發展，以及把握大灣區機遇。2022 年 12 月，立法會財委會批准該項額外注資 (即核准承擔總額為 10 億元)。自 2016 年 12 月農業基金推出至 2023 年 10 月期間，共有 485 宗申請獲批，獲批資助額約為 1.87 億元。

1.9 漁護署負責監督農業基金的管理工作和實施情況。身為管制人員的漁農自然護理署署長獲授權就每個農業基金諮詢委員會 (註 6) 建議的項目批出總額不超過 1,500 萬元的資助額；至於由農業基金諮詢委員會建議而超過 1,500 萬元資助額的項目，則須由立法會財委會批准。

1.10 ***緊急救援*** 漁護署負責緊急救援基金 (註 7) 下漁農業補助金的行政事宜。這項補助旨在減輕農民因天災而蒙受的經濟困難。在 2023 年，共有 1 967 宗申請獲批，所涉補助額約為 2,350 萬元。

其他支援措施

1.11 漁護署表示，署方有向本地農民提供技術支援，並向他們介紹現代科技及作業模式，以協助他們提高生產效率和改善產品質素。主要措施包括：

註 6： *農業基金諮詢委員會負責就農業基金的行政事宜向漁農自然護理署署長提供意見。委員會由 1 名非官方主席、不少於 8 名其他非官方委員和 2 名官方委員 (即環境及生態局局長和漁農自然護理署署長，或他們的代表) 組成。委員會的非官方主席和委員由環境及生態局局長委任，任期為 3 年。*

註 7： *緊急救援基金根據《緊急救援基金條例》(第 1103 章) 設立，旨在提供經濟援助給因火災、水災、暴風雨、山泥傾瀉、颱風或其他天然災害而需要緊急救援的人士。審批申請和發放款項的工作由不同政府部門負責，視乎補助項目而定。漁護署負責審批和發放漁農業補助金，補助農作物、禽畜或養殖魚類的損失。*

(a) ***本地菜場自願登記計劃*** 漁護署於 2006 年推出本地菜場自願登記計劃。在計劃下，漁護署向已登記的農場提供技術協助和農業服務，提高他們對安全生產、優良農耕技術和產品質素的意識。截至 2023 年 10 月，有 1 911 個已登記農場；

(b) ***信譽農場計劃*** 漁護署和蔬菜統營處 (菜統處 —— 註 8) 自 1994 年起聯合推行信譽農場計劃。在計劃下，漁護署就安全及正確使用農藥和採用良好耕作方法向參與的農民提供指導。信譽農場 (見照片二) 的農藥使用情況受嚴密監察和監督，產品須通過殘餘農藥測試，才可經由信譽零售點出售。截至 2023 年 10 月，有 312 個信譽農場；

照片二

信譽農場

資料來源：《藍圖》

(c) ***有機耕作支援服務*** 漁護署於 2000 年推出有機耕作轉型計劃，協助農民由傳統耕作轉為有機耕作。計劃於 2005 年改稱為有機耕作支援服務，向參與農民提供的服務包括技術指導和建議，以及就有機農產品的營銷提供協助。截至 2023 年 10 月，有 353 個農場參加了有機耕作支援服務；及

註 8： *菜統處是一個自負盈虧的非牟利機構，由統營處處長根據《農產品 (統營) 條例》(第 277 章) 所賦予的權力成立，旨在提供有秩序及具效率的蔬菜市場營銷設施，從而推動蔬菜種植的發展。菜統處由統營處處長 (由漁農自然護理署署長兼任) 領導。*

(d) ***研究和發展水耕種植*** 水耕法生產利用營養液栽種植物，適合在多層建築物中於室內以全環控方法應用，進行工廠式大量生產。漁護署和菜統處於 2013 年合作設立全環控水耕研發中心 (下稱水耕中心 —— 見照片三)，以研究及示範有關的先進技術和設備，以展示這種耕作法的優點，供業界及其他有興趣的投資者參考。水耕中心也會定期安排探訪不同的水耕農場，為其提供技術支援。

照片三

水耕中心

資料來源：《藍圖》

1.12 漁護署亦向本地農業提供農地復耕方面的支援和營銷服務，包括：

(a) ***農地復耕計劃*** 農地復耕計劃自 1988 年起推行，旨在鼓勵農民善用荒置農地，使之得以復耕。在計劃下，漁護署擔任中介人，配對農地業權人和有意承租人，並協助他們達成租賃協議。2023 年 (截至 10 月)，計劃下共有 15 宗成功個案；及

(b) ***推廣和營銷服務*** 漁護署表示，署方採取不同措施推廣本地農業，例如推廣休閒農業、協助設立農墟，以助農民接觸客戶，以及舉辦一年一度的本地漁農美食嘉年華，以展銷本地漁農產品。

負責分署／科別

1.13　漁護署的農業分署負責為農業提供支援措施，而農業分署轄下的負責科別包括農業園及農地科、推廣及基金科、作物發展科和農場發展科。漁護署的組織架構圖摘錄 (截至 2023 年 12 月 31 日) 載於附錄 A。漁護署表示，截至 2023 年 12 月 31 日，負責為農業提供支援措施的人員共有 27 名。2022–23 年度，相關開支約為 4,370 萬元。

2019 冠狀病毒病疫情和極端天氣情況對漁護署運作的影響

1.14　漁護署表示：

(a) 在 2018 至 2023 年期間，全港長時間受前所未見的 2019 冠狀病毒病疫情影響 (在 2019 年年底至 2023 年年初之間，即上述期間約 50% 時間)。由於政府須推行防疫抗疫措施，並調整工作優次，部分非必要支援措施需要暫停／受阻，大部分相關的漁護署人員被調配協助進行緊急工作；及

(b) 2023 年亦出現極端天氣情況，包括廣泛地區水浸和颱風。漁護署大部分資源被調用於救援工作，例如處理緊急救援基金下漁農業補助金的行政事宜。

提供支援措施／服務的工作因上述情況受到負面影響。

審查工作

1.15　2023 年 11 月，審計署就漁護署為農業提供的支援措施展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a) 農業區的規劃和發展 (第 2 部分)；

(b) 財政支援措施 (第 3 部分)；及

(c) 其他支援措施 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.16　環境及生態局局長和漁農自然護理署署長感謝審計署就漁護署為農業提供的支援措施進行全面審查。他們都同意審計署的建議，並確認政府決心推動本地農業的可持續發展。環境及生態局會在政策層面督導漁護署推行有關建議。

鳴謝

1.17　在審查工作期間，環境及生態局、發展局、漁護署和土木工程拓展署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：農業區的規劃和發展

2.1　本部分探討農業區的規劃和發展，審查工作集中於下列範疇：

(a) 農業園的規劃和發展 (第 2.2 至 2.29 段)；及

(b) 劃定農業優先區 (第 2.30 至 2.45 段)。

農業園的規劃和發展

2.2　農業園設立的目的是透過租賃農地和向農民提供相關農業設施進行商業作物生產，以協助培育農業科技和管理現代化農場方面的知識。根據政府於 2018 年 10 月和 2021 年 5 月向立法會食物安全及環境衞生事務委員會提供的資料，農業園的主要特色包括：

(a) 設立農業園的主要目標是鼓勵採用現代化耕作模式和開發新的農業科技，並促進相關的知識轉移；

(b) 農業園預期供農民從事商業作物生產，園內農地會劃分為不同區域，分別供農民以傳統耕種、有機耕種和現代化耕作模式耕作。由於園內有不同類型的農務作業，故能夠提供平台，便利各種農業技術互相交流，促進知識轉移，以收集思廣益之效；

(c) 在農業園設立前已在該處耕作的農民和受同期政府發展計劃影響的農民，可獲優先考慮申請租用農業園內的農地；

(d) 農業園內的農地主要供公開招租，以鼓勵及培育農業生產單位投資和開拓新的農業生產方法，作商業規模的應用。農業園標準租約期為五年 (註 9)，符合相關租約條款和條件的租戶於租約期滿後可予續約；及

(e) 農業園會提供必需的基建及設施以支援租戶，包括基本留宿設施、農耕貯物設施、道路及行人路以供運送農用機械、設備和農產品、灌溉系統及堆肥設施等。

註 9：*漁護署表示，在釐定農業園的租金水平時，參考了附近農地的租金水平中位數。原本已在農業園範圍內耕作和受同期政府發展計劃影響的農民，如可提供有效租賃協議或相關證明，便可按該有效租賃協議原訂的租金和租約期限 (以五年為上限) 來簽訂農業園首份租約。有關租約期滿後，該農民需與其他租戶一樣簽訂農業園的標準租約。*

2.3 農業園分兩期發展 (見第 1.7 段)。根據 2023–24 年度財政預算案演辭和於 2023 年 4 月向立法會財委會提供的資料，第一期由 2022 年年底起陸續投入運作。截至 2024 年 3 月，第二期正處於規劃和設計階段。農業園的管理由漁護署負責，設計和建造由土木工程拓展署負責，而收回土地和清拆工作則由地政總署負責。

農業園第一期的發展有所延遲

2.4 2019 年 3 月，政府就設立農業園第一期尋求立法會財委會工務小組委員會的支持時，表示計劃在 2019 年第三季開展建造工程，由 2020 年第四季起分階段完成。2020 年 6 月 (註 10)，政府於立法會財委會會議上表示，農業園第一期的建造工程會於 2020 年第四季展開，並於 2023 年完成；受影響農民最快可於 2021 年第四季起遷入園內。2020 年 7 月，立法會財委會批准撥款設立農業園第一期，預算所需費用為 1.766 億元 (即核准工程預算)。

2.5 2020 年 9 月，土木工程拓展署就設立農業園第一期的項目向承辦商批出工程合約，合約金額約為 1.2 億元。工程合約於 2020 年 10 月 2 日生效，工程預計由 2021 年 (即第一階段) 起分階段完成，而完工日期為 2022 年 10 月 1 日 (即原訂合約完工日期)。工程項目範圍包括進行土地平整工程、相關基礎建設 (包括排水、排污、灌溉、供水、公用設施和街道照明)、提供相關園內設施 (包括基本留宿設施和農耕貯物設施)，以及建造通道和行人路。2021 年 5 月，政府告知立法會食物安全及環境衞生事務委員會，農業園第一期的建造工程預計在 2021 年年底至 2023 年期間分階段完成 (註 11)。所涉土地由 2020 年 12 月至 2022 年 11 月期間由地政總署分批交付土木工程拓展署，以進行建造工程 (註 12)。

2.6 審計署留意到設立農業園第一期有所延遲和建造費用增加，詳情如下：

(a) 農業園第一期的建造工程預計由 2021 年起分階段完成 (見第 2.5 段)。然而，就第一階段所涵蓋的範圍，在 2022 年 11 月才完成工程並將用地 (面積約 3.85 公頃，包括 3.11 公頃農地和 0.74 公頃基礎建設) 交付漁護署，較原訂預計完工日期遲了約一年；

註 10：*土木工程拓展署表示，受到 2019 冠狀病毒病疫情和黑暴動亂影響，財委會會議須延後舉行，導致撥款由 2019 年延至 2020 年才獲批。*

註 11：*根據 2020 年 9 月批出的合約，原訂合約完工日期為 2022 年 10 月 1 日。土木工程拓展署表示，在工程項目規劃階段，已在計劃內加入為風險預留的時間，以備在合約期內因無法預見的情況 (如惡劣天氣和疫情) 而須延長合約期。*

註 12：*地政總署表示，所涉土地已按照計劃交付。*

(b) 截至 2023 年 12 月 31 日，土木工程拓展署表示，有 1.48 公頃範圍的建造工程已完成但尚未交付漁護署，而餘下涵蓋 5.47 公頃範圍的建造工程仍在進行中 (即共有面積約 6.95 公頃的範圍未交付漁護署，包括 2.89 公頃農地和 4.06 公頃基礎建設 (包括通道))。土木工程拓展署表示，截至 2024 年 1 月，餘下工程的預計完工日期為 2024 年年中 (即較於 2021 年 5 月向立法會匯報的目標完工日期 2023 年遲了約 6 個月 —— 見第 2.5 段)；及

(c) 截至 2023 年 10 月，設立農業園第一期的實際建造費用約為 1.25 億元，較原訂合約金額 1.2 億元高出約 500 萬元 (或 4%)。土木工程拓展署表示，截至 2024 年 3 月，預算建造費用約為 1.67 億元。

2.7 漁護署和土木工程拓展署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) ***土木工程拓展署*** 關於農業園第一期的建造工程：

(i) 截至 2024 年 1 月，預計完工日期為 2024 年年中，而合約下就無法預見的情況會批准延長合約期 (即較目標完工日期 2023 年遲了約 6 個月 —— 見第 2.6(b) 段)；

(ii) 延遲由多個原因所致。在建造工程期間，土木工程拓展署與環保團體保持緊密聯繫，考慮他們的意見後，進行了額外優化工程，以進一步保護農地於原址的表層土壤。另外，2019 冠狀病毒病疫情亦令建造工程延遲。疫情期間，勞工和物料短缺，加上從海外購置作農地復耕用途的所需機械延遲付運，令建造工程進度受負面影響；及

(iii) 預算費用增加 (見第 2.6(c) 段及註 13) 的主要原因包括需要進行優化工作以利便農業園的運作、為建造運輸道路進行優化工程、因應實際工地情況更改設計 (例如以碎石物料取代通道的平整水平下的不合適物料 (粉質黏土土壤))，以及由於合約期延長而需要額外備用款額以應對通漲所致的價格調整；及

(b) ***漁護署*** 發展延遲是由於上文 (a)(ii) 項詳述的多個因素所致，包括在 2019 冠狀病毒病疫情下，勞工和物料短缺，以及物料延遲付運。

註 13： *土木工程拓展署表示，截至 2024 年 3 月，預計無須增加核准工程預算。*

2.8　審計署認為，漁護署和土木工程拓展署需要密切監察設立農業園第一期的工程進度和費用，並確保工程按照時間表和在核准工程預算內完成。

租出農地方面有可予改善之處

2.9　農業園第一期第一階段的用地於 2022 年 11 月交付漁護署，當中包括 3.11 公頃農地。漁護署表示，截至 2023 年 11 月，該農地劃分為 16 個農場。審計署留意到：

(a) 截至 2023 年 11 月，漁護署就 15 個農場簽訂了 15 份租賃協議 (註 14)。該 15 份協議在 2022 年 12 月 21 日至 2023 年 7 月 1 日期間分階段生效。漁護署表示，在 2022 年 11 月 30 日交付該署的用地之中，只有 13 個農場完全備妥，可供出租，至於其餘 2 個農場則要在 2023 年 3 月和 6 月在用地上的灌溉系統維修後才備妥，可供出租。就該 15 個農場而言，農場備妥可供出租的日期和租期開始之間相隔的時間介乎約 1 至 4 個月不等 (平均約為 2 個月)；

(b) 該 15 個農場中，有一個農場 (農場 A) 的租期於 2022 年 12 月已開始，但在 2023 年 5 月發現有水浸問題，到了雨季，水浸反覆發生，造成嚴重損毀。雖已採取數項水浸紓緩措施，但截至 2023 年 12 月 (即租賃提早終止之時)，問題仍未解決 (見照片四)；及

(c) 餘下的 1 個農場 (農場 B) 截至 2024 年 1 月 (用地交付漁護署約 14 個月後) 仍未租出。漁護署表示是水浸問題所致 (見照片四)。

註 14： *就該 15 份租賃協議而言，租期介乎 1 至 5 年不等，租賃面積介乎 578 至 4 879 平方米不等，總費用 (包括租用農地、農耕貯物設施和留宿單位 (如有) 的費用) 介乎每年 748 元至 9,862 元不等。*

照片四

發生水浸問題的農場

資料來源：審計署人員於 2024 年 1 月拍攝的照片

2.10　漁護署和土木工程拓展署於 2024 年 2 月和 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) ***漁護署***　關於農業園第一期農地出租情況：

(i) 15 個以租賃協議租出的農場 (見第 2.9(a) 段) 中，12 個農場備妥可供出租的日期和租期開始之間相隔的時間約為 1 至 2 個月。至於其餘 3 個農場，基於特殊原因，租賃協議於 3 至 4 個月內簽訂，原因包括 1 個租戶生病，另外 2 個租戶因 2019 冠狀病毒病疫情限制措施而滯留內地；及

(ii) 漁護署為農場 A 和農場 B (見第 2.9(b) 及 (c) 段) 採取了數項紓緩措施 (包括安裝擋水設施和改善排水渠)，亦已向相關政府部門尋求協助。就農場 A，土木工程拓展署建議採取額外措施 (例如拉起原有溪流處的擋水板)，降低水浸風險，以處理該農場的水浸問題。至於農場 B (有輕微水浸問題)，漁護署會在農地租出前，在將臨的雨季密切監察農地情況；及

(b) ***土木工程拓展署*** 截至 2023 年 11 月，在 15 個租出的農場 (見第 2.9(a) 及 (b) 段) 中，14 個農場的狀況良好。就農場 A 和農場 B 而言：

(i) 已建造排水出口，把雨水疏導往農地旁邊的原有溪流中；另外，在農業園第一期工程下亦為原有天然溪流進行了清淤工程。經歷幾場暴雨後，尤其 2023 年 9 月發生的極端天氣情況後，署方觀察到水浸問題的主因是現設於該處原有天然溪流下游的擋水板 (為控制原有溪流的水位以收集灌溉水而設) 未有在大雨之時及時移開，以致原有溪流的水滿溢至旁邊的農地；及

(ii) 為了紓緩溪水滿溢的情況，土木工程拓展署建議在大雨之時移開現設於原有溪流的擋水板 (為收集灌溉水而設)。採取上述措施後，水浸風險應可減低。

2.11 漁護署和土木工程拓展署表示，截至 2023 年 11 月，農業園第一期的餘下範圍 (將於 2024 年年中交付漁護署) 會包括 2.89 公頃農地 (將劃分為 5 個農場)。審計署認為，漁護署需要加強措施，確保農業園內的農地適時租出。漁護署和土木工程拓展署亦需要密切監察農業園第一期有水浸問題農場的排水情況，並按情況進一步採取措施以應對問題，使農場在切實可行的情況下得以盡早租出。

需要確保適時開始作物生產和改善相關跟進行動

2.12 ***需要確保適時開始作物生產*** 根據農業園的租賃協議，租戶須於租期開始日期開始並在其後持續使用及／或經營處所來生產作物。審計署審查了截至 2023 年 11 月以租賃協議租出的 15 個農場 (見第 2.9(a) 段) 的巡查報告 (2022 年 12 月至 2023 年 11 月)(見第 2.17(b) 段)，留意到：

(a) 截至 2023 年 11 月，有 13 個農場開始了作物生產 (其中一個農場截至 2024 年 1 月的狀況見照片五)。由租期開始至開始作物生產之間相隔的時間介乎 0 至約 7 個月不等 (平均約為 2 個月)。根據漁護署 2023 年 11 月的巡查報告，該 13 個農場中：

(i) 3 個農場全面投入作物生產；及

(ii) 10 個農場只有部分租賃範圍投入作物生產，餘下範圍 (介乎租賃範圍總面積的約 14% 至 93% 不等，平均約為 66%) 則荒置 (例如有一個農場有 67% 租賃範圍荒置 —— 該農場截至 2024 年 1 月的狀況見照片六)；及

照片五

投入作物生產的農場

資料來源：審計署人員於 2024 年 1 月拍攝的照片

照片六

荒置的農場

資料來源：審計署人員於 2024 年 1 月拍攝的照片

附註：漁護署表示，租戶採用了與農地不相配的耕作方法 (見第 2.13(c) 段)。

(b) 餘下的2個農場自租期開始至2023年11月24日期間，約8和9個月一直荒置。漁護署表示，該2個農場於2023年11月月底和2024年1月開始投入作物生產。

2.13 漁護署於2024年3月回應審計署的查詢時表示：

(a) 該署密切監察農業園的農地使用情況，至少每兩星期巡查一次。如發現租戶未有盡用農地，漁護署會詳細審視情況，並提供適當協助或採取適當的執行租約條款行動。農民於剛修復的農地開始種植農作物時，往往會遇到許多耕作難題，例如野草叢生、病蟲害防治、土壤貧瘠和農田排水問題等。因此，漁護署需要從速向他們提供技術支援，而有些農民在全新的種植環境中耕作，首個生產年的產量未必可達到所計劃的產量目標；

(b) 對於未有在農地耕作的租戶，尤其在沒有合理原因而讓農地荒置的租戶，漁護署向來從嚴處理。該署會按照巡查指引，視乎情況的嚴重程度，向這些租戶發出口頭勸諭、勸誡信或警告信。截至2023年11月24日，就由租期開始起計約9個月一直荒置的農場 (見第2.12(b)段)，漁護署已於2023年5月、9月和11月發出3次口頭勸諭，其後於2023年12月發出一封警告信。自此，署方觀察到，該農場的耕作活動在2023年12月有顯著改善 (即已移除雜草)，並於2024年1月開始生產作物。至於荒置了約8個月的農場，其租戶提交的生產計劃在財政上並不可行。漁護署已促該租戶改回採用傳統模式耕作，租戶遂於2023年11月月底開始運作其農場；及

(c) 當發現租戶因為一些可避免的錯誤 (例如採用與農地不相配的耕作方法) 令產量遠未達標時，該署即時採取行動。在2023年11月有67%租賃範圍荒置的農場 (見第2.12(a)(ii)段和照片六)，租戶曾試行多種耕作方法 (例如使用土壤掩蓋物和木屑等回收物料)。租戶試行不同方法的整段過程中，漁護署未見該等方法能助其提高作物產量，於是在2023年12月向租戶發出口頭勸諭，敦促其提升產量。2024年1月，租戶開始移走農地上所有回收物料和植被，以回復正常作物生產。

2.14 審計署認為，漁護署需要加強措施，確保農業園的租戶適時開始和盡用農場來生產作物。

2.15 ***跟進不符合規定情況方面有可予改善之處*** 根據漁護署的指引，如發現有不符合規定的活動，漁護署可發出口頭勸諭、發出勸誡信 (發出 3 次口頭勸諭後) 和警告信 (發出 3 封勸誡信後) 要求租戶在合理時限內糾正不符合規定情況，亦可考慮終止租賃 (在同一租期內發出 3 封警告信後)。審計署留意到：

(a) 漁護署的指引未有訂明合理時限的定義和對於只有局部進行作物生產的農場採取不同跟進行動的準則 (例如荒置的面積百分比和荒置的時間)。另外，雖然有 2 個農場自租期開始至 2023 年 11 月 24 日期間，約 8 和 9 個月一直荒置 (見第 2.12(b) 段)，但漁護署只向其中一個租戶發出警告信，而沒有向另一租戶採取相同行動。此外，漁護署的指引未有訂明租戶收到漁護署口頭勸諭後採取改善行動的時限；及

(b) 有關 2023 年 12 月向荒置農場租戶發出的警告信 (見上文 (a) 段)，在發出警告信前，雖已發出了 3 次口頭勸諭 (按照規定)，卻沒有發出勸誡信 (並沒有按照規定發出 3 封)。

2.16 審計署認為，漁護署需要在其指引內就不符合農業園租賃協議規定的情況所採取的跟進行動，訂明準則和時限。漁護署亦需要採取措施，確保按照其指引訂明的規定跟進不符合農業園租賃協議規定的情況。

監察農場運作方面有可予改善之處

2.17 漁護署表示，署方採取多項措施來監察農業園的農場運作，包括：

(a) ***年度生產計劃*** 為達到合理的生產量，農業園的租戶需要提交年度生產計劃，以供評估其採取的耕作模式和綜合生產力。租戶需要在租賃協議生效前提交年度生產計劃，並每年檢討經議定的年度生產計劃；

(b) ***農場巡查*** 根據漁護署的指引，漁護署人員會定期進行農場巡查，以評定和記錄出租農地上的活動 (例如農地使用、現代化和營銷方面)，並須每月製備巡查報告；及

(c) ***農場產量年度檢討*** 根據漁護署的指引，漁護署人員會就農場產量展開年度檢討，以評定租戶有否達到租賃協議相關條款有關生產量的要求，並會就檢討結果向租戶發出年度生產計劃檢討通知信。

2.18 截至 2023 年 11 月，農業園第一期有 15 個農場以租賃協議租出，當中 13 個農場開始了作物生產 (見第 2.9(a) 及 2.12(a) 段)。審計署審查了該等農場的年度生

產計劃、每月巡查報告 (2022 年 12 月至 2023 年 11 月) 和農場產量年度檢討後，留意到以下情況：

(a) ***需要備存妥善的銷售記錄*** 農業園預期供商業作物生產，而巡查報告當中亦包括營銷欄目，以供填寫銷售渠道和價錢等資料。審計署留意到，就有作物生產的 13 個農場而言，所有巡查報告的營銷欄目均沒有填上任何資料，另亦沒有備存該等農場的銷售記錄文件。漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(i) 漁護署於第一年的首要目標是協助農民建立技術能力，讓他們能利用各種農用機械和保護性設施來備妥新農地作長遠生產用途，以及解決所遇到的問題 (例如植物病蟲害和農田排水問題)，以盡量減少生產上的障礙；及

(ii) 農民建立了穩定的農耕生產作業後，漁護署正協助他們透過不同方法以利便儲存、管理和出示銷售記錄供檢查和以期建立農耕業務管理方面的能力。漁護署製備了備存銷售記錄用的參考範本，並於 2024 年 1 月傳送予租戶。兩個租戶已開始使用或參考範本備存記錄。漁護署亦收集了一個租戶的銷售收據，並將之附載於 2023 年 12 月的巡查報告中。

審計署認為，漁護署需要採取措施，確保農業園的租戶備存妥善的銷售記錄，並確保署方人員在巡查報告中記錄銷售資料，以供監察；

(b) ***部分農場未能達到目標產量*** 漁護署表示，農業園第一期的預算每年產量約為 340 公噸。該 15 個農場的年度生產計劃所載的預算每年產量 (即目標產量) 約為 121 公噸 (即總預算產量約 36%，而該 15 個農場佔農業園第一期內的農地約 45%)。2023 年 12 月，漁護署就租賃協議下首個租賃年介乎 2023 年 12 月 21 日至 2024 年 1 月 31 日期間完結的 10 個農場，進行了農場產量年度檢討。審計署留意到：

(i) 漁護署表示，10 個農場中有 9 個 (90%) 未能達到目標產量，不足率介乎 15% 至 97% 不等 (平均為 65%)；及

(ii) 雖然漁護署已於 2023 年 12 月向該 9 個租戶就未達目標產量的情況作出口頭勸諭，但直至 2024 年 2 月 23 日才向這些租戶發出年度生產計劃檢討通知信 (見第 2.17(c) 段)。審計署亦留意到，漁護署未有訂明發出通知信的時限。

漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示，由於這是首次進行年度生產計劃檢討，故需時整合和審視租戶的意見，以便為他們提供最適用而恰當的支援 (每個租戶各有不同難處和需要)。審計署備悉漁護署的解釋，但認為漁護署需要繼續密切監察農業園租戶的目標產量達標情況，並提供適當協助。漁護署亦需要在其指引內訂明向農業園租戶發出年度生產計劃檢討通知信的時限；及

(c) ***需要確保農場巡查報告所載的資料準確*** 該 15 個農場中，有 2 個 (13%) 農場的 3 份巡查報告所載的農地面積大於租賃協議所載的租賃面積 (分別大了 30 和 50 平方米，或租賃面積的 3% 和 2%)。漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示，農地面積與租賃面積實為相同，上述資料不符的情況是由於相關巡查報告有手民之誤所致。審計署認為，漁護署需要採取措施，確保農業園的農場巡查報告所載的資料準確。

需要持續致力確保農業園能切合其預期用途

2.19 截至 2023 年 11 月，漁護署表示，農業園第一期會提供約 6 公頃農地，包括共 21 個農場 (見第 2.9 及 2.11 段)，其中 15 個農場已以租賃協議租出 (見第 2.9(a) 段)。審計署審查了年度生產計劃和每月巡查報告 (2022 年 12 月至 2023 年 11 月)，留意到：

(a) ***公開招租*** 漁護署表示，截至 2024 年 1 月，農業園第一期的所有農地 (農場 A 和農場 B 除外 —— 見第 2.9(b) 及 (c) 段) 都已編配予受農業園第一期和其他政府發展計劃影響的農民。因此，第一期不設公開招租 (見第 2.2(c) 及 (d) 段)；

(b) ***農場現代化*** 農業園旨在鼓勵採用現代化耕作模式和開發新的農業科技 (見第 2.2(a) 段)。審計署留意到，根據巡查報告所載，有作物生產的 13 個農場 (見第 2.12(a) 段) 中，只有 4 個 (31%) 採用農用機械 (例如犁田機 —— 見照片七)。漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(i) 漁護署有積極向農民提供農場機械化方面的技術培訓，又教授包括蟲害防治和選用優質作物品種等方面的技術和知識，以期加強農場現代化、提升作物品質和產量；及

(ii) 15 個租戶中，14 個租戶已採用能節省人力的灌溉系統，13 個租戶已學習使用農用機械。2023 年，12 個租戶從漁護署借用了農用機

械 (包括犁田機、打草機和吸蟲機)，便利耕地工作。3 個租戶也採用了保護性設施、反光覆蓋物或點滴灌溉方法；及

照片七

農用機械：犁田機

資料來源：審計署人員於 2024 年 1 月拍攝的照片

(c) ***農務作業*** 雖然農業園本擬供不同類型的農務作業模式運作 (包括傳統耕種、有機耕種和現代化耕作模式 —— 見第 2.2(b) 段)，但全部 15 個租戶均在年度生產計劃中表示會採用傳統耕種模式。漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示，當農業園第一期餘下部分的工程完成後，便會租出農地供 2 個租戶進行有機耕種和 1 個租戶進行現代化溫室作物生產。

2.20 審計署認為，漁護署需要持續檢視農業園的運作，並持續致力確保農業園能切合其預期用途 (例如要求租戶在切實可行的情況下盡量採用現代化耕作模式和科技)。

需要留意農業園第二期的發展進度

2.21 農業園第二期佔地約 82 公頃。2022 年 6 月，政府告知北區區議會，表示計劃於 2023 年就設立農業園第二期向立法會尋求撥款批准，預計有關工程可於 2024 年開展。第二期的道路和排污設備工程於 2022 年 11 月刊憲。

2.22　然而，政府於 2023 年 9 月告知北區區議會，表示將會採用新模式有序推展農業園第二期的發展計劃。2023 年 10 月，第二期的原來工程範圍從憲報中刪除。根據《藍圖》，為加快第二期的發展，在新的有序發展模式下：

(a)　政府會先推行第二期的首階段發展，佔地約 19 公頃 (註 15)；及

(b)　同時透過公私營協作，政府會促成由農業團體牽頭於第二期其他部分農地設立「現代化科技農業園」(佔地約 11 公頃)。

2.23　漁護署表示，截至 2024 年 3 月，農業園第二期的發展進度如下：

(a)　就第二期的首階段工程 (見第 2.22(a) 段) 而言，土木工程拓展署正在為基礎建設進行詳細設計及工地勘測工程；及

(b)　至於「現代化科技農業園」(見第 2.22(b) 段)，政府會於 2024 年內促成設立該園。

2.24　就此，審計署留意到，北區區議員曾在 2022 年 6 月指出，農業園第一期的道路工程進行期間，有未錄入植物保育名冊的罕有植物被移除，對此表示關注，並詢問在農業園第二期發展時將如何避免類似情況發生。漁護署回應時表示，汲取農業園第一期計劃的經驗後，會由顧問進行罕有植物的廣泛調查，而署方亦會聯同顧問進行一些實地視察，確保罕有植物受到適當的保護，不受破壞。

2.25　審計署認為，漁護署和土木工程拓展署需要聯同相關政府部門，汲取發展農業園第一期所得的經驗，留意農業園第二期的發展進度，確保其適時設立。

審計署的建議

2.26　**審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a)　**加強措施，確保農業園內的農地適時租出；**

(b)　**加強措施，確保農業園的租戶適時開始和盡用農場來生產作物；**

(c)　**在漁護署指引內就不符合農業園租賃協議規定的情況所採取的跟進行動，訂明準則和時限；**

註 15： *地政總署表示，該署負責根據漁護署／土木工程拓展署經諮詢相關政府部門後擬定的計劃進行收回土地和清拆工作，以供建設農業園。*

(d) 採取措施，確保按照漁護署指引訂明的規定跟進不符合農業園租賃協議規定的情況；

(e) 採取措施，確保農業園的租戶備存妥善的銷售記錄，並確保漁護署人員在巡查報告中記錄銷售資料，以供監察；

(f) 繼續密切監察農業園租戶的目標產量達標情況，並提供適當協助；

(g) 在漁護署指引內訂明向農業園租戶發出年度生產計劃檢討通知信的時限；

(h) 採取措施，確保農業園的農場巡查報告所載的資料準確；及

(i) 持續檢視農業園的運作，並持續致力確保農業園能切合其預期用途 (例如要求租戶在切實可行的情況下盡量採用現代化耕作模式和科技)。

2.27 審計署亦*建議*漁農自然護理署署長和土木工程拓展署署長應：

(a) 密切監察設立農業園第一期的工程進度和費用，並確保工程按照時間表和在核准工程預算內完成；

(b) 密切監察農業園第一期有水浸問題農場的排水情況，並按情況進一步採取措施以應對問題，使農場在切實可行的情況下得以盡早租出；及

(c) 聯同相關政府部門，汲取發展農業園第一期所得的經驗，留意農業園第二期的發展進度，確保其適時設立。

政府的回應

2.28 漁農自然護理署署長同意載於第 2.26 段的審計署建議，並表示：

(a) 雖然農業園第一期的建造工程無可避免受 2019 冠狀病毒病疫情拖慢，但漁護署會致力確保餘下的農地適時租出，並會加強技術支援、培訓和利便措施，以協助租戶透過機械化、現代化耕作模式和採用合適農業科技於剛修復的農地上耕作，以期盡用農地、達到年度生產目標、改善農場產量，並確保農業園能切合其預期用途。漁護署亦會嚴格規定租戶備存銷售記錄，以供監察；及

(b) 漁護署已於 2024 年 3 月更新巡查和運作指引，就不符合規定的情況所採取的行動和發出年度生產計劃檢討通知信方面，訂明準則和時限。

經更新的指引中訂有措施，確保所製備的巡查記錄完整而準確，以便按照訂明的規定加強監察和跟進不符合農業園租賃協議規定的情況。

2.29　漁農自然護理署署長和土木工程拓展署署長同意載於第 2.27 段的審計署建議，並表示漁護署和土木工程拓展署會：

(a) 緊密合作，致力確保農業園第一期的工程按照時間表和在核准工程預算內完成；

(b) 緊密合作，監察農業園第一期農場的排水情況，並按情況進一步採取措施，使農場在切實可行的情況下得以盡早租出；及

(c) 持續與相關政府部門合作，汲取發展農業園第一期所得的經驗，留意農業園第二期首階段的發展進度，確保其適時設立。

劃定農業優先區

2.30　根據 2016 年公布的新農業政策，政府會探討劃定農業優先區的可行性。為活化荒置農地，以及更廣泛應用於農業園成功研發或試驗的農業生產方法，政府在 2018 年展開農業優先區顧問研究，物色較大面積的優質農地，探討將其劃定為農業優先區的可行性，並建議合適政策和措施，提供誘因，鼓勵土地業權人把荒置農地恢復作長遠農業用途，以支援本地農業發展。

2.31　農業優先區顧問研究包括搜集研究區域的基線資料、訂立準則以評估個別區域劃為農業優先區的潛力、評估潛在區域的特點和合適程度、建議適合劃定為農業優先區的區域、評估把建議區域劃定為農業優先區的好處、影響和可行性、建議農業優先區的實行機制，以及進行公眾參與活動。

2.32　當局成立了督導委員會，以監督農業優先區顧問研究工作。委員會由環境及生態局和發展局共同擔任主席，委員包括漁護署、規劃署和地政總署。相關政府決策局／部門與顧問所進行的進度會議 (由漁護署主持) 亦會監察研究進度。

農業優先區顧問研究延遲完成

2.33　漁護署和顧問在2018年10月就農業優先區簽訂顧問協議，費用約為1,651萬元。根據協議，顧問服務必須於協議開始日期起計46個月內完成(即2022年8月)。審計署留意到，顧問研究的預計完成日期曾數度修訂，詳情如下：

(a) 2021年5月，政府向立法會食物安全及環境衞生事務委員會表示，由於農業優先區的顧問研究涉及相當數目的的農地，加上涉及的問題較預期複雜，因此預計需要額外兩至三年時間才能完成；

(b) 2022年10月，政府向立法會發展事務委員會表示，會爭取於2023年內完成農業優先區的顧問研究；及

(c) 2023年11月，政府向立法會食物安全及環境衞生事務委員會表示，計劃在2024年內就農業優先區的顧問研究建議諮詢持份者。

2.34　漁護署表示，截至2024年1月(即原訂目標完成日期2022年8月約1.5年後)，農業優先區顧問研究預計於2024年完成(即延遲了約2年)。審計署亦留意到顧問費有所增加。根據2018年10月的顧問協議，顧問費約為1,651萬元。費用其後增加了約155萬元(或9%)至1,806萬元，主要是由於研究的規模和涵蓋範圍在2019和2023年有所變動(見第2.35(a)及(c)段)。截至2023年12月，已支付的費用總額約為1,044萬元。

2.35　漁護署於2024年3月回應審計署的查詢時表示，顧問研究延遲完成的原因包括：

(a) 研究範圍於2019年大幅擴大，導致工作延遲了約8個月(由2019年2月至10月)；

(b) 2019及2020年發生黑暴動亂，隨後2020年開始爆發2019冠狀病毒病疫情，無可避免令農業優先區顧問研究工作進度放緩；

(c) 2021年，隨着北部都會區發展策略公布，部分接近元朗和北區潛在新發展區的潛在農業優先區地羣，被排除作進一步審視以考慮劃為農業優先區。2023年年初，在北部都會區的新發展區邊界落定，新發展區以外的數個區域可供納入研究中重新審視。隨着研究推展，有些區域受政府發展項目影響，亦可能會落實或預留作其他發展用途，所以要從潛在農業優先區地羣中剔除；及

(d) 雖然面對無法預見的變化，但漁護署一直與顧問緊密合作，找出解決辦法，亦一直與相關決策局／部門商討。署方因應變化適時調整研究的時間表，亦持續監察顧問的工作進度。

2.36 截至 2024 年 1 月，農業優先區顧問研究已延遲了約 1.5 年仍未完成。鑑於研究涵蓋的用地有變和費用相應增加，審計署認為環境及生態局和漁護署在發展局及其轄下部門的協助下，需要透過各種適當方法 (包括督導委員會和進度會議) 密切監察農業優先區顧問研究的進度，確保其適時完成。相關決策局／部門亦需要在日後策劃與農業相關的類似研究時，借鑒進行農業優先區顧問研究所得的經驗。

適時提交工作文件方面有可予改善之處

2.37 根據顧問協議，顧問需要在農業優先區顧問研究的不同階段提交各種工作文件，包括雙月進度報告、每份工作文件 (例如基線檢討、潛在用地的初步發現和評估的中期／期終報告) 的擬稿和每份工作文件的定稿版本，以匯報已進行的工作的進度和結果。工作文件的提交時間表訂於協議內。就由 2018 年 10 月顧問協議生效至 2024 年 1 月期間提交的工作文件，審計署留意到部分工作文件延遲提交，詳情如下：

(a) 31 份雙月進度報告中，有 28 份 (90%) 遲交，延遲介乎 2 至 82 個工作天不等 (平均為 22 個工作天)；

(b) 15 份工作文件擬稿全部遲交，延遲介乎 2 至 37 天不等 (平均為 24 天)；及

(c) 10 份工作文件定稿中，有 8 份 (80%) 遲交，延遲介乎 54 至 300 天不等 (平均為 219 天)。

2.38 漁護署表示，工作文件定稿 (見第 2.37(c) 段) 的提交日期是指工作文件已納入政府代表 (即漁護署) 的意見和已備妥可供各決策局／部門傳閱以提供意見的日期。按此計算，10 份工作文件定稿中只有 6 份 (60%) 遲交，延遲介乎 4 至 138 天不等 (平均為 71 天)。然而，根據顧問協議，工作文件定稿應已納入政府的意見，並應載有政府和其他受諮詢各方就擬稿提出的意見摘要。就此，審計署留意到，漁護署有把工作文件交予其他決策局／部門 (例如環境及生態局、發展局、規劃署和地政總署)，以徵詢意見，而顧問亦已把有關意見納入工作文件定稿中。

2.39　漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 部分工作文件延遲提交，主要是由多個無法預見和控制的原因所致 (見第 2.35 段)；及

(b) 該署一直有提醒顧問於指定時限前提交工作文件。另外，該署亦已要求顧問向決策局／部門發出提示以提醒其需提供意見，並已敦促決策局／部門提供意見以便顧問可敲定報告。

2.40　鑑於顧問遲交部分工作文件，而漁護署需負責執行顧問協議的規定，審計署認為漁護署需要採取措施，確保農業優先區顧問研究的工作文件於指定時限內提交。

審計署的建議

2.41　**審計署*建議*環境及生態局局長和漁農自然護理署署長在發展局局長及發展局轄下部門的協助下應：**

(a) **透過各種適當方法 (包括督導委員會和進度會議) 密切監察農業優先區顧問研究的進度，確保其適時完成；及**

(b) **在日後策劃與農業相關的類似研究時，借鑒進行農業優先區顧問研究所得的經驗。**

2.42　**審計署亦*建議*漁農自然護理署署長應採取措施，確保農業優先區顧問研究的工作文件於指定時限內提交。**

政府的回應

2.43　環境及生態局局長和漁農自然護理署署長同意載於第 2.41 段的審計署建議，並表示會繼續與發展局局長及發展局轄下部門合作，密切監察農業優先區顧問研究的進度，並在日後策劃與農業相關的類似研究時，借鑒有關經驗。

2.44　發展局局長及發展局轄下部門同意載於第 2.41 段的審計署建議。

2.45　漁農自然護理署署長同意載於第 2.42 段的審計署建議，並表示漁護署會確保農業優先區顧問研究的工作文件於指定時限內提交。

第 3 部分：財政支援措施

3.1　本部分探討為農業提供的財政支援措施，審查工作集中於下列範疇：

(a) 農業基金 (第 3.2 至 3.25 段)；及

(b) 緊急救援 (第 3.26 至 3.34 段)。

農業持續發展基金

3.2　農業基金於 2016 年 12 月推出，承擔額為 5 億元，為本地農業的現代化和可持續發展提供財政支援。2022 年 12 月，農業基金獲額外注資 5 億元 (即核准承擔總額為 10 億元)。截至 2023 年 10 月，農業基金下的申請分為三類：

(a) ***一般申請*** 一般申請適用於有助推動農業現代化和可持續發展，從而提升農業整體競爭力的計劃、項目及研究。申請者可為法人團體、本港的學術及研究機構。資助涵蓋創新項目、應用項目和支援服務項目，可用以支付整個或部分項目的費用 (註 16)。一般申請的項目不預設資助額上限；

(b) ***農場改善計劃*** 農場改善計劃透過直接向本地農民提供資助以購置農耕工具和物料，從而提升其生產力。每名申請者就每個生產單位的資助上限為 5 萬元 (如申請者擁有多於一個生產單位，最多可申請兩筆資助)。資助以發還款項形式發放，金額不多於購置費用的 90% (註 17)；及

(c) ***先導計劃*** 先導計劃 (於 2022 年 2 月 18 日推出，申請期至 2024 年 2 月 17 日為止) 旨在推動應用現代化農業技術、科技或作業模式，為涉及商業元素的項目提供財政支援。申請者可為法人團體、本港的學術及研

註 16：*政府的資助基準如下：*

(a) 涉及商業元素的創新項目的資助最高以 2 元對 1 元的配對形式提供 (在 2023 年 2 月 28 日實施優化措施之前，配對形式為 1 元對 1 元 —— 見第 3.3 段)；

(b) 涉及商業元素的應用項目 (自 2023 年 2 月 28 日的新增類別) 的資助最高以 1 元對 1 元的配對形式提供；及

(c) 不涉及商業元素的支援服務項目 (自 2023 年 2 月 28 日的新增類別) 可獲全額資助。

註 17：*在 2023 年 2 月 28 日實施優化措施 (見第 3.3 段) 前，每名申請者的資助上限為 3 萬元 (不論其擁有的生產單位數目)，資助以發還款項形式發放，金額不多於購置費用的 80%。*

究機構。計劃的總資助上限為 1.35 億元，以 1 元對 1 元的配對形式為項目提供資助。

3.3　隨着農業基金獲額外注資 5 億元，其適用範圍有所擴大，並實施一系列優化措施，包括：

(a) 在一般申請下，提高具創意及先導性的商業項目的政府最高出資比例，並新增「應用項目」和「支援服務項目」資助 (見第 3.2(a) 段註 16)；

(b) 提高農場改善計劃的資助上限和比例 (見第 3.2(b) 段註 17)；

(c) 設立專責小組，協助有意申請者優化計劃書及準備申請所需文件；及

(d) 加快申請的財務評審工作，在不影響審批要求的情況下，盡可能減省向申請者索取資料／文件。

漁護署 (即農業基金秘書處) 自 2023 年 2 月 28 日開始在優化機制下接受新申請。

需要持續檢視鼓勵申請農業基金的措施

3.4　2016 年 4 月，政府尋求立法會財委會批准設立 5 億元承擔額的農業基金時提及，實際的現金流量會視乎收到和獲批資助的申請數目而定；為方便規劃和擬備財政預算，預計每年現金流量在 2017–18 及 2018–19 年度為 1 億元，而在其後 6 個年度則為 5,000 萬元 (即至 2024–25 年度用完)。

3.5　2022 年 12 月，政府尋求立法會財委會批准把農業基金的核准承擔額增加 5 億元時提及，視乎收到的申請數目，粗略估計約 3 年後的每年支出約為 5,000 萬元，而擴大基金適用範圍後，可逐漸吸引更多申請，其後每年支出會進一步增加至約 1 億元。

3.6 漁護署表示，自 2016 年 12 月農業基金推出至 2023 年 10 月期間，獲批資助總額約為 1.87 億元 (涉及 485 宗申請 —— 註 18)，包括一般申請的 1.736 億元 (93%) (涉及 18 宗申請) 和農場改善計劃的 1,340 萬元 (7%)(涉及 467 宗申請)，至於先導計劃則無獲批資助 (註 19)(各年度的數據見附錄 B)。截至 2023 年 10 月，已支付的資助總額約為 1.32 億元。審計署留意到：

(a) ***獲批資助額低於預算*** 在這接近 7 年的期間，獲批資助總額約為 1.87 億元，平均每年獲批資助額約為 2,700 萬元。獲批資助額平均值較原來的預算每年現金流量 5,000 萬元至 1 億元 (於 2016 年 4 月所作的預算 —— 見第 3.4 段) 低約 46% 至 73%；及

(b) ***一般申請的申請數目減少和獲批率偏低*** 就一般申請而言，自 2016 年 12 月農業基金推出至 2023 年 10 月期間，共收到 59 宗申請。審計署經審查後發現：

(i) 59 宗一般申請中，共有 27 宗 (46%) 申請在 2016–17 和 2017–18 年度收到 (見圖二)。在 2018–19 至 2022–23 年度期間，每年收到的申請數目只有 3 至 7 宗。自 2023 年 2 月 28 日實施優化措施以來，共收到 6 宗一般申請 (全部於 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 收到)；及

註 18： *每宗申請的獲批資助額如下：*

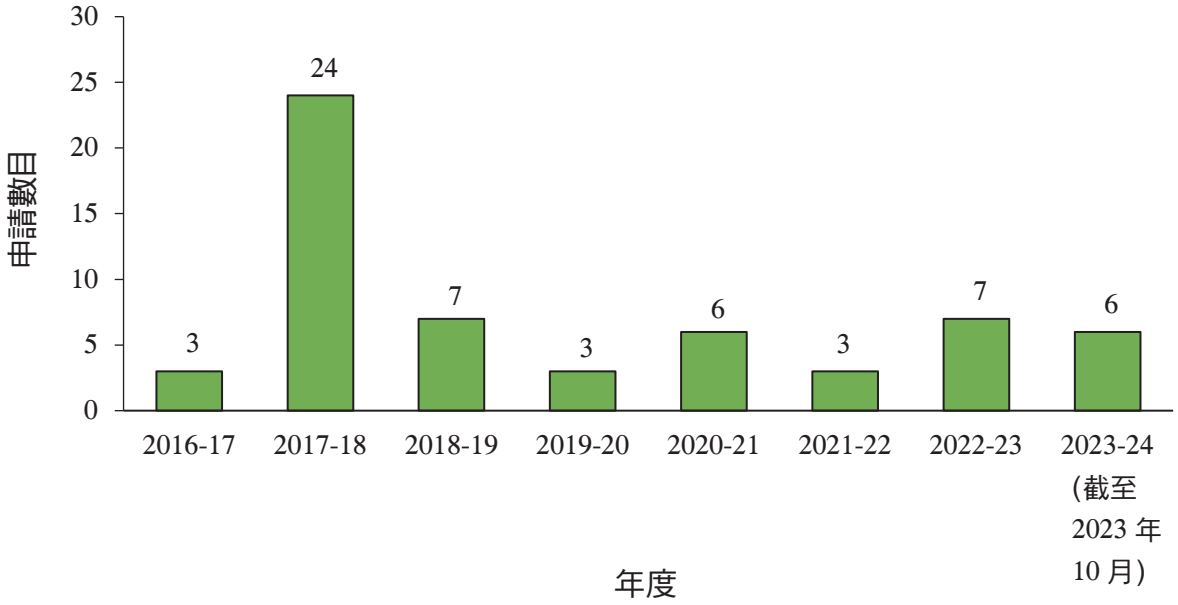
(a) 就一般申請而言，介乎 604,000 元至約 1,500 萬元不等 (平均約為 960 萬元)；及

(b) 就農場改善計劃而言，介乎 5,600 元至 5 萬元不等 (平均為 28,721 元)。

註 19： *就先導計劃而言，只收到一宗申請，而申請者其後撤回申請。*

圖二

收到的農業基金一般申請數目
(2016–17 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月))



資料來源：漁護署的記錄

附註：農業基金於 2016 年 12 月推出。

(ii) 截至 2023 年 10 月，就收到的 59 宗一般申請中，有 4 宗正在處理中。已處理的 55 宗申請中，18 宗 (33%) 申請獲批、23 宗 (42%) 申請被拒、14 宗 (25%) 申請被撤回 (見表一)。特別一提，在 2023 年 2 月 28 日實施優化措施後收到並已處理的 5 宗申請中，只有 1 宗 (20%) 申請獲批。

表一

已處理的農業基金一般申請數目
(2016–17 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月))

優化措施 (註)	已處理的申請數目			
	獲批 (a)	被拒 (b)	被撤回 (c)	總計 (d)=(a)+(b)+(c)
實施前收到的申請 (2016 年 12 月至 2023 年 2 月 27 日)	17 (34%)	21 (42%)	12 (24%)	50 (100%)
實施後收到的申請 (2023 年 2 月 28 日至 2023 年 10 月 31 日)	1 (20%)	2 (40%)	2 (40%)	5 (100%)
整體	18 (33%)	23 (42%)	14 (25%)	55 (100%)

資料來源：漁護署的記錄

註： 農業基金於 2016 年 12 月推出，而基金的優化措施自 2023 年 2 月 28 日開始實施。

3.7 漁護署於 2024 年 1 月至 3 月期間回應審計署的查詢時表示：

(a) 農業基金於 2016 年年底正式推出，吸引到本地農業界的注意和興趣，因此，農業基金申請數目在 2017–18 年度之初偏高。有部分申請未能為本地農業帶來整體裨益，不符合農業基金的宗旨和原則，因而被拒。有見被拒個案偏多，漁護署自 2017–18 年度開始採取不同措施，務求使有意申請者清楚理解基金的宗旨和原則 (例如為有意申請者安排簡介會和會面)。結果，申請數目和被拒個案數目同樣減少，最近維持在穩定水平 (註 20)；

註 20： *在 2016–17 至 2017–18 年度期間，就收到並已處理的 27 宗申請中，有 12 宗 (44%) 申請被拒。在 2018–19 至 2022–23 年度期間，就收到並已處理的 23 宗申請中，有 9 宗 (39%) 申請被拒。*

(b) 部分申請者在申請過程中決定撤回申請，原因包括他們認為申請不符合農業基金的宗旨和原則、物色到更切合、更適用於其項目的其他基金，或在分配足夠資源和人力來進行擬議項目方面有困難；

(c) 農業基金的申請數目視乎農業界的需求而定。就申請獲批率偏低的情況，署方已設立特別的專責小組 (見第 3.3(c) 段)，向申請者提供技術和財政上的意見，以利便其申請過程。就於優化措施實施後收到的 5 宗申請 (見第 3.6(b)(ii) 段表一)，只有 1 宗獲批，原因是另外 4 宗申請的申請者未有在提交申請前聯絡漁護署徵詢意見，而其計劃書被發現不完整或所提出的擬議項目並不在基金適用的範圍內；及

(d) 自農業基金設立而來，漁護署循多個途徑推廣基金，包括設立一個資訊性的專用官方網站，載列必要資訊、文件和範本，利便有意申請者提交申請，又循多個渠道發布宣傳影片 (例如漁護署官方網站和社交媒體平台)，以及舉辦簡介會，向本地農業界和相關貿易組織介紹農業基金。自 2023 年 2 月 28 日實施優化措施以來，漁護署已更新網站和宣傳影片，加入優化措施的資訊，並繼續舉辦簡介會和講座，以宣傳優化措施。

3.8 審計署留意到，自 2023 年 2 月 28 日實施優化措施至 2023 年 10 月期間，共收到 6 宗一般申請，當中 5 宗申請已完成處理，只有 1 宗 (20%) 申請獲批 (見第 3.6(b) 段)。為了促進農業的可持續發展，漁護署需要持續檢視鼓勵申請農業基金的措施，並採取適當跟進行動，包括提高有意申請者對優化措施的理解。

適時處理一般申請方面有可予改善之處

3.9 漁護署表示，收到農業基金的一般申請後，署方人員會進行初步篩選和技術及財務評審，然後為申請製備評估摘要，供農業基金諮詢委員會考慮。農業基金諮詢委員會會就是否批准申請向漁農自然護理署署長作出建議 (適用於不超過 1,500 萬元的資助額 —— 見第 1.9 段)。漁護署其後會把結果通知申請者。

3.10 ***需要就處理一般申請的時限更新內部處理程序*** 2022 年 7 月，在討論向農業基金額外注資 5 億元的建議時，漁護署向立法會食物安全及環境衞生事務委員會表示，實施擬議優化措施後，預計平均處理時間會縮短，每宗申請的審批工作可於 6 個月內完成。審計署留意到：

(a) 根據農業基金申請指引 (截至 2024 年 1 月載於漁護署網站)，資料齊備的一般申請可於 6 個月內完成處理 (即經更新的時限)，但如申請數目眾多或申請涉及的問題需要較多時間考慮，可能要較長時間處理申請；及

(b) 根據漁護署內部處理程序，由收到資料齊備的一般申請至農業基金諮詢委員會評審申請為止，最快需時 6 個月處理一宗申請。

由此可見，農業基金申請指引和漁護署內部處理程序所載的處理一般申請時限有所不同。審計署認為，漁護署需要適時更新其指引，並在內清晰訂明處理農業基金一般申請的時限。

3.11 ***部分一般申請的處理時間偏長*** 根據農業基金申請指引和漁護署的內部處理程序，在評估一般申請的處理時間是否符合規定時，會以收到資料齊備的申請的日期開始計算 (見第 3.10 段)。然而，截至 2024 年 1 月，漁護署沒有備存收到齊備資料日期的現成資料。關於處理一般申請方面：

(a) 就 2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 期間收到和獲批的 9 宗一般申請，審計署分析了收到申請至申請獲批之間相隔的時間，留意到：

(i) 7 宗申請於優化措施實施前 (即由 2018 年 4 月 1 日至 2023 年 2 月 27 日) 獲批，當中 5 宗 (71%) 申請由收到至獲批之間相隔的時間由超過 6 個月至約 18 個月 (平均約為 13.7 個月)；及

(ii) 2 宗申請於優化措施實施後 (即由 2023 年 2 月 28 日至 10 月 31 日) 獲批，當中 1 宗 (50%) 申請由收到至獲批之間相隔的時間約為 12.3 個月；

(b) 截至 2023 年 10 月，4 宗申請正在處理中，當中 3 宗申請已收到超過 6 個月至約 14 個月 (平均約為 11.8 個月)；及

(c) 審計署進一步審查了截至2023年10月正在處理中而收到時間最長(即約14個月)的申請的記錄，留意到自2022年8月收到申請至2024年1月期間(即約17個月)，漁護署曾9次要求申請者作澄清或提供補充資料；當中2次，由申請者回覆至漁護署其後作出跟進行動之間相隔的時間約為2.7個月及4.8個月(註21)。

3.12 漁護署於2024年3月回應審計署的查詢時表示：

(a) 有些申請在技術上較複雜，申請者需要較多時間尋求漁護署或其他政府部門的專業意見；及

(b) 有些申請者用了較長時間回應漁護署的意見和提交所需資料和證明文件，其後漁護署才可完成評估。

3.13 審計署認為，漁護署需要加強措施，確保在指定時限內處理農業基金的一般申請，並加強監察時限規定的符合情況，包括定期編製相關管理資料，以供監察。

需要改善一般申請項目的監察工作

3.14 農業基金一般申請的項目獲批後，漁護署便會與成功申請者(即受資助者)簽訂協議。在協議下，受資助者需要於指定時限內提交進度報告、年度報告、期終報告、財務報表和經審計帳目。報告涵蓋的資料包括項目的實施進度、中期成果和評估結果。漁護署人員會審核報告，並製備評估摘要予農業基金諮詢委員會。報告經農業基金諮詢委員會接納和助理署長(農業)核准後，漁護署便會向受資助者發出接納信，並按需要安排發放款項(註22)。

3.15 ***適時提交和處理報告方面有可予改善之處*** 根據漁護署指引(自2021年7月19日生效)，受資助者提交的報告一般應在24個星期內完成處理。在獲批的一般申請當中，有8個項目的預計完成日期訂於2022和2023年。審計署留意到，就該8個項目而言，受資助者在2021年7月19日或以後(即處理報告時限規定生效後)共提交了21份報告。審計署審查了該21份報告的提交和處理詳情，發現以下情況：

註21： *根據漁護署指引，一般申請的初步審核和補充資料的處理時間分別應為4個星期和2個星期。*

註22： *在項目達到訂明指標的情況下，項目款項會一筆過或按照協議訂明的發放時間表分期發放。*

(a) ***部分報告延遲提交*** 受資助者需要於指定時限內向漁護署提交不同報告 (註 23)。審計署審查了該 21 份報告的提交日期，留意到 14 份 (67%) 報告並非於指定時限內提交，延遲介乎 7 至 107 天不等 (平均約為 50.4 天)；及

(b) ***部分報告處理時間偏長*** 截至 2023 年 10 月，該 21 份報告中有 8 份已完成處理，另外 13 份正在處理中。審計署審查了該 21 份報告的處理時間，留意到：

(i) 就該 8 份報告而言，全部報告的處理時間 (即由報告提交日期至接納信發出日期) 都超過 24 個星期，介乎約 26 至約 69 個星期不等 (平均約為 41.8 個星期或 9.8 個月)；

(ii) 就該 13 份報告而言，截至 2023 年 10 月 31 日，其中 11 份 (85%) 報告已提交了超過 24 個星期至 100 個星期 (平均約為 49.4 個星期或 11.5 個月)；及

(iii) 審計署進一步審查了正在處理中而提交了最長時間 (即 100 個星期或 1.9 年 —— 見上文第 (ii) 項) 的報告的記錄，發現漁護署用了約 4 個月檢視該進度報告，隨後曾 6 次要求受資助者作澄清和提供補充資料，而當中 3 次，由受資助者回覆至漁護署其後作出跟進行動之間相隔的時間約為 5 至 7 個月 (註 24)。

3.16 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 部分項目的進度和監察工作受 2019 冠狀病毒病疫情影響，包括進行實地巡查、舉辦活動和項目成果分享會方面受到限制；及

(b) 部分受資助者要求延期提交進度報告和財務報表，原因是需要較多時間就漁護署的意見作預備和回應。

註 23： *根據農業基金申請指引，報告需要在指定時限內提交，包括：*

(a) 季度進度報告及財務報表 (適用於少於 6 個月的項目) 須在項目開展 3 個月後提交；

(b) 進度報告及財務報表須在每個為期 6 個月的報告期完結後 2 個月內提交；

(c) 年度報告及經審計帳目須在每個為期 12 個月的報告期完結後 2 個月內提交；及

(d) 期終報告及經審計帳目須在項目完成日期後 4 個月內提交。

註 24： *根據漁護署指引，需受資助者作澄清一般應限於 2 次，而檢視報告和補充資料的處理時間分別應約為 23 天和 16 天。*

3.17　審計署認為，漁護署需要採取措施，確保農業基金項目的報告在指定時限內提交和處理，並加強監察時限規定的符合情況，包括定期編製相關管理資料，以供監察。

3.18　***部分項目延遲完成***　漁護署表示，為了提升透明度及讓農業界分享獲資助項目所帶來的經驗和資訊，所有項目的期終報告和經審計帳目 (商業上敏感的資料除外) 均會供公眾查閱。該等報告亦會上載至漁護署網站，以便市民閱覽。自2016 年 12 月農業基金推出至 2023 年 10 月期間，共有 18 宗一般申請獲批 (即 18 個項目 —— 註 25)。截至 2023 年 10 月，有 10 個項目已完成，當中：

(a) 7 個 (70%) 項目較協議所定的原來預計完成日期遲了 3 至 16 個月 (平均約為 8.6 個月) 完成；及

(b) 漁護署網站只載有 2 個 (20%) 項目的期終報告和經審計帳目。至於其餘 8 個項目中，6 個項目已完成超過 10 個月 (即提交期終報告和完成審核的預計時間) 至約 2.3 年 (平均約為 1.5 年)，但相關文件的審核工作仍在進行中 (另見第 3.15 段)。

3.19　漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示，有些受資助者要求延長項目期，以追回原本計劃的工作進度。審計署認為，漁護署需要加強監察農業基金的項目，確保項目如期完成，並在切實可行的情況下盡早與農業界分享項目成果。

適時處理農場改善計劃申請方面有可予改善之處

3.20　自 2016 年 12 月農業基金推出至 2023 年 10 月期間，共收到 500 宗農場改善計劃申請。在 500 宗申請中，467 宗 (93%) 申請獲批 (獲批資助額約 1,340 萬元)、3 宗 (1%) 申請被拒、8 宗 (2%) 申請被撤回、22 宗 (4%) 申請正在處理中。收到農場改善計劃申請獲批的通知後，受資助者便可購置獲批的農耕工具或物料，並申請發還款項 (註 26)。

註 25：*該 18 個項目包括 12 個農作物耕種項目 (例如有機農作物認證系統及其推廣，以及建立本地農產品品牌) 和 6 個禽畜養殖項目 (例如改善禽畜的健康及生產，以及多層禽畜養殖場建築物設計指引的顧問研究)。*

註 26：*漁護署表示，就農場改善計劃而言，署方人員會審核發還款項的申請，進行農場視察，並在發還款項申請獲批後發出發還款項的支票。所有獲批資助的申請均需接受由發還款項支票發出日期起計為期兩年的監察，以確保購置的農耕工具或物料使用妥善。*

3.21 ***需要在指引內訂明處理農場改善計劃申請的時限*** 根據漁護署指引，收到資料齊備的農場改善計劃申請後，漁護署人員在正常情況下會在 28 個工作天內進行農場視察，以評估申請者是否符合資格。根據漁護署網站，資料齊備的申請可於 8 個星期內完成處理。然而，漁護署指引內並沒有訂明該時限。審計署認為，漁護署需要在其指引內清晰訂明處理農場改善計劃申請的時限。

3.22 ***需要就農場改善計劃改善進行農場視察和處理申請的適時程度*** 漁護署表示，在評估進行農場視察和處理農場改善計劃申請是否符合時限規定時，會以收到資料齊備的申請的日期開始計算 (見第 3.21 段)。然而，截至 2024 年 1 月，漁護署沒有備存收到齊備資料日期的現成資料。就處理農場改善計劃申請方面：

(a) ***延遲進行農場視察*** 審計署分析了收到農場改善計劃申請至進行農場視察之間相隔的時間，留意到以下情況：

(i) 就 98 宗在 2022–23 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 期間收到而截至 2024 年 1 月 4 日獲批的申請，當中 23 宗 (23%) 申請的農場視察於收到申請後超過 28 個工作天至 95 個工作天 (平均約為 57 個工作天) 進行；

(ii) 就 22 宗正在處理中的申請，截至 2023 年 10 月，有 14 宗 (64%) 申請已收到超過 28 個工作天至 127 個工作天 (平均約為 67 個工作天)，但仍未進行農場視察；及

(iii) 審計署進一步審查了由收到至進行農場視察之間相隔時間最長 (即介乎 70 至 95 個工作天不等 —— 見上文第 (i) 項) 的 5 宗獲批申請和正在處理中而收到時間最長 (即介乎 73 至 127 個工作天不等 —— 見上文第 (ii) 項) 的 5 宗申請的記錄。在 10 宗申請中，有 5 宗 (50%) 申請未有文件顯示相隔偏長的時間才進行農場視察的原因 (註 27)。審計署進一步審查相隔時間最長的 2 宗申請 (即 1 宗獲批申請和 1 宗正在處理中的申請) 的記錄，發現申請者在提交申請時已提供齊備資料；及

(b) ***適時處理申請方面有可予改善之處*** 就 98 宗在 2022–23 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 期間收到而截至 2024 年 1 月 4 日獲批的申請，當中 65 宗 (66%) 申請的處理時間 (即由收到申請的日期至獲批日期) 超過 8 個星期至約 23 個星期 (平均約為 14.2 個星期或 3.3 個月)。

註 27： *至於其餘 5 宗申請，根據漁護署的記錄，由收到申請至進行農場視察之間相隔時間偏長的主要原因是申請者未能抽空參與視察。*

3.23　漁護署於2024年3月回應審計署的查詢時表示，在2022–23和2023–24年度，需要為進行農場視察的人手重新調整優次，以處理緊急工作 (包括防疫抗疫基金和緊急救援基金的申請)，以致就農場改善計劃進行農場視察和處理申請有所延遲。審計署認為，漁護署需要加強措施，確保在指定時限內處理農場改善計劃申請和進行農場視察，並加強監察時限規定的符合情況，包括定期編製相關管理資料，以供監察。

審計署的建議

3.24　**審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **持續檢視鼓勵申請農業基金的措施，並採取適當跟進行動，包括提高有意申請者對優化措施的理解；**

(b) **適時更新漁護署指引，並在內清晰訂明處理農業基金一般申請和農場改善計劃申請的時限；**

(c) **加強措施，確保在指定時限內處理農業基金的一般申請和農場改善計劃申請和就農場改善計劃申請進行農場視察，並加強監察時限規定的符合情況，包括定期編製相關管理資料，以供監察；**

(d) **採取措施，確保農業基金項目的報告在指定時限內提交和處理，並加強監察時限規定的符合情況，包括定期編製相關管理資料，以供監察；及**

(e) **加強監察農業基金的項目，確保項目如期完成，並在切實可行的情況下盡早與農業界分享項目成果。**

政府的回應

3.25　漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示漁護署：

(a) 繼續透過專用官方網站、簡介會、與持份者會面，以及於社交媒體上載宣傳影片，積極推廣農業基金。漁護署會繼續舉辦該等宣傳活動，並發掘更多渠道，加深有意申請者對優化措施的理解；

(b) 已於 2024 年 3 月更新農業基金的內部處理程序和農場改善計劃的內部處理程序，清晰訂明處理申請的時限；

(c) 會確保所有涉及處理農業基金申請的人員遵守指引，並清楚告知申請人提交申請所需補充資料的限期。漁護署會定期編製管理資料報告，以供監察；及

(d) 會繼續加強監察農業基金的項目，並確保符合相關規定，包括符合指定時限和項目完成後與農業界分享項目成果的要求。

緊急救援

3.26 漁護署負責審批和發放緊急救援基金 (註 28) 的漁農業補助金，補助因火災、水災、暴風雨、山泥傾瀉、颱風或其他天然災害而引致的農作物、禽畜或養殖魚類的損失 (註 29)。在 2023 年，共有 1 967 宗申請獲批 (獲批補助額約為 2,350 萬元 (註 30))。

處理緊急救援基金申請方面有可予改善之處

3.27 根據漁護署指引，在收到緊急救援基金申請後，會盡快安排實地視察，在任何情況下，視察不應超過 7 個工作天進行。審計署留意到：

(a) 在 2023 年獲批的 1 967 宗申請中，有 766 宗 (39%) 申請的實地視察在收到申請後超過 7 個工作天進行，延遲介乎 1 至 21 個工作天不等 (平均約為 5.2 個工作天)；及

(b) 審計署進一步審查了延遲最長的 5 宗申請 (即介乎 17 至 21 個工作天不等) 的記錄，發現全部申請都沒有記錄延遲進行實地視察的原因。

註 28： *截至 2023 年 3 月 31 日，緊急救援基金的資本約為 1.36 億元。*

註 29： *漁護署表示，一般而言，受天災影響的小本經營全職農民可申請漁農業補助下為農作物或禽畜損失而設的復業補助。補助額視乎損失的項目而定 (舉例而言，截至 2024 年 2 月，蔬菜和其他農作物損失的最高補助額為每 6 斗種 (1 斗種等如 674.5 平方米) 12,960 元；而禽畜損失的最高補助額則為每 10 頭豬 11,400 元和每 400 隻家禽 6,500 元)。在個別情況下，補助不會獲批，包括申請者至少有一半收入並非來自務農，或整個農場的損毀程度少於三分之一。*

註 30： *每宗申請的獲批補助額介乎 810 元至 23,460 元不等 (平均為 11,963 元)。*

3.28　根據漁護署網站公布的服務表現標準，緊急救援基金的申請一般會於收到申請及所需資料和證明文件的 30 個工作天內完成處理。審計署留意到：

(a) 截至 2024 年 1 月，就該 1 967 宗申請而言，漁護署沒有備存收到申請及所需資料的日期和申請程序完成的日期 (即獲批日期) 的現成資料；及

(b) 漁護署沒有定期編製服務表現標準達標情況的管理資料，以供監察。

3.29　漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 處理 2023 年的緊急救援基金申請有所延遲，主要是由於颱風蘇拉和其後的暴雨於一周內先後來襲。黑色暴雨持續了16小時，情況前所未見，導致全港廣泛地區水浸，受影響農田遭受嚴重的農作物損失。申請數目達 1 967 宗，為歷年最多；及

(b) 實地視察和評估因惡劣天氣情況、道路受阻／損毀、農民未能參與和人手短缺等原因而延遲。這些因素令漁護署難以在指定時限內進行實地探訪、前往偏遠地區、仔細檢視申請和處理所有實地視察。

3.30　為了能適時向受影響農民提供緊急救援，審計署認為漁護署需要採取措施，確保在指定時限內進行緊急救援基金申請的實地視察。漁護署亦需要監察處理緊急救援基金申請方面服務表現標準的達標情況，包括定期編製相關管理資料，以供監察。

就緊急救援基金申請進行抽查方面有可予改善之處

3.31　漁護署表示，緊急救援基金申請獲批後，漁護署一名並非為申請進行評估的人員會到申請者的農場進行抽查，以再次評估其是否符合資格。署方應對 5% 的獲批申請進行抽查。就該 1 967 宗獲批申請而言，審計署留意到：

(a) 漁護署對 101 宗 (5%) 獲批申請進行了抽查；及

(b) 2023 年獲批的申請中，約 80% (1 967 宗中的 1 571 宗)(或涉及約 82% 補助額) 涉及元朗和北區的農場，而漁護署只對這兩個地區的農場進行抽查，而其他地區則沒有 (見表二)。

表二

就緊急救援基金獲批申請進行的抽查
(2023 年)

農場位置	申請數目			
	獲批		有進行抽查	
元朗	812 (41%)	1 571 (80%)	51 (50%)	101 (100%)
北區	759 (39%)		50 (50%)	
大埔	208 (11%)		– (0%)	
屯門	81 (4%)		– (0%)	
大嶼山	53 (3%)		– (0%)	
西貢	31 (1%)		– (0%)	
荃灣	23 (1%)		– (0%)	
總計	1 967 (100%)		101 (100%)	

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

3.32　審計署留意到，漁護署沒有在其指引內訂明就緊急救援基金申請進行抽查的揀選方法。就第 3.31 段所載的審查發現，審計署認為漁護署需要改善揀選樣本的方法 (例如涵蓋更多地區)，並在其指引內訂立相關規定，以及採取措施確保符合有關規定。

審計署的建議

3.33　審計署*建議*漁農自然護理署署長應：

(a) 採取措施，確保在指定時限內進行緊急救援基金申請的實地視察；

(b) 監察處理緊急救援基金申請方面服務表現標準的達標情況，包括定期編製相關管理資料，以供監察；及

(c) 改善就緊急救援基金申請進行抽查的揀選樣本方法 (例如涵蓋更多地區)，並在漁護署指引內訂立相關規定，以及採取措施確保符合有關規定。

政府的回應

3.34　漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 緊急救援基金按照一套既定指引營運，有關指引能確保基金分配有效而公平。漁護署會重新調整人手優次，以便在有即時救援需要的情況下，在指定時限內進行所需的實地視察；及

(b) 漁護署會繼續編製每日情況報告，以密切監察每項緊急救援基金工作下的申請處理進度，並於 2024 年 6 月底前於指引中訂明進行抽查的適當規定和揀選地區的方法。

第 4 部分：其他支援措施

4.1　本部分探討為農業提供的其他支援措施，審查工作集中於下列範疇：

(a)　技術和培訓支援 (第 4.2 至 4.24 段)；

(b)　農地復耕支援 (第 4.25 至 4.33 段)；及

(c)　推廣和營銷服務 (第 4.34 至 4.43 段)。

技術和培訓支援

4.2　漁護署進行有關應用及技術方面的研究，並向本地農民介紹現代科技及作業模式，以協助他們提高生產效率和改善產品質素 (註 31)。漁護署透過不同途徑向本地農民提供技術和培訓支援，包括本地菜場自願登記計劃、信譽農場計劃和有機耕作支援服務，以及提供水耕技術方面的支援和訓練課程。

本地菜場自願登記計劃中央資料庫內的資料有可予加強之處

4.3　在本地菜場自願登記計劃下，漁護署向已登記的農場提供技術協助和農業服務，提高他們對安全生產、優良農耕技術和產品質素的意識。漁護署表示，計劃下建立了中央資料庫 (試算表形式)，記錄農民資料、農場面積、地點和耕作方法等資料，以便向農民提供支援服務。審計署審查計劃後發現：

(a)　已登記農場的數目由 2018 年的 1 967 個減少了約 3% 至 2023 年 (截至 10 月) 的 1 911 個 (見表三)；

註 31：*漁護署在上水營運名為大龍實驗農場的農作物實驗農場，在該處研發和試驗適合本地環境的生產技術和作物品種，為本地農業提供支援。舉例而言，該農場內設置了有機耕作示範園圃，另外漁護署也研究各類型環控溫室在香港的適用性。*

表三

本地菜場自願登記計劃下的已登記農場數目
(2018 至 2023 年 (截至 10 月))

年份	已登記農場數目
2018	1 967
2019	1 936
2020	1 943
2021	1 943
2022	1 950
2023 (截至 10 月)	1 911

資料來源：漁護署的記錄

附註：2018 至 2022 年的已登記農場數目為該年 12 月的數字。

(b) 中央資料庫雖有「登記日期」欄目，但有 12 個農場的登記日期未有輸入；及

(c) 資料庫並沒有設欄目供記錄註銷登記日期和退出計劃的原因。

4.4 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 本地菜場自願登記計劃下的已登記農場數目減少是由於受到政府土地收回和新界發展項目影響；

(b) 計劃於 2006 年推出，而從前用的紙本表格上的數據已電子化。在輸入資料的過程中，12 個已登記農場 (見第 4.3(b) 段) 的登記日期未有妥為與紙本表格所載的資料核對；及

(c) 註銷登記的日期和退出計劃的主要原因分開備存。主要來說，原因包括土地須收回或發展，以及農民退休。

4.5 漁護署表示，建立本地菜場自願登記計劃的中央資料庫，目的是方便向農民提供支援服務。然而，一些用作監察已登記農場的資料並未有備存於資料庫中 (見第 4.3(b) 及 (c) 段)。審計署認為，漁護署需要改善備存在中央資料庫的資料，以供監察。

就信譽農場計劃進行的農場視察方面有可予改善之處

4.6　信譽農場計劃旨在推廣優良園藝操作和環保作物生產方法，鼓勵採用綜合病蟲害管理技術和正確使用農藥，確保生產優質及可安全食用的蔬菜。信譽農場的農藥使用情況受嚴密監察和監督，產品須通過殘餘農藥測試，才可經由信譽零售點出售 (以註冊品牌「好農夫」出售 —— 見圖三)。截至 2023 年 10 月，有 312 個信譽農場 (包括 287 個本地農場和 25 個由香港農民於內地營運的農場)。

圖三

「好農夫」標誌

資料來源：漁護署記錄

4.7　漁護署表示，其人員或獲其授權的組織 (適用於位於內地的農場) 會定期到信譽農場視察，檢取蔬菜、土壤、灌溉水和農藥樣本，以進行相關實驗室化驗。根據漁護署指引，為延續信譽資格而進行的農場視察 (連檢取樣本)，就本地農場應每半年進行一次，位於內地的農場則應每年進行一／兩次。就312個信譽農場 (涉及 2 480 公頃耕地面積)，審計署審查了農場視察記錄 (2022 至 2023 年 (截至 10 月)) (即 22 個月)，發現：

(a) 287 個本地信譽農場 (涉及 84 公頃耕地面積) 中，有 190 個 (66%) 農場的視察 (連檢取樣本) 次數未達規定頻次，包括：

(i) 133 個 (46%) 農場沒有進行視察；及

(ii) 35 個 (12%) 和 22 個 (8%) 農場分別只視察了 1 次和 2 次 (規定次數為 3 次)；及

(b) 25 個由香港農民於內地營運的信譽農場 (涉及 2 396 公頃耕地面積) 中，有 8 個 (32%) 農場的視察 (連檢取樣本) 次數未達最低規定頻次 (即每

年一次)，漁護署在 22 個月期間沒有進行視察。另外，雖然漁護署指引訂明為延續內地農場的信譽資格而進行的農場視察應每年進行一／兩次，但指引並沒有清晰訂明釐訂農場視察所需次數的準則。

4.8 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 2022 年上半年的信譽農場視察次數減少，是由於政府為應對 2019 冠狀病毒病疫情而實施在家工作安排，以致進行農場技術視察和生物化學分析的服務需要縮減。另外，多項臨時的抗疫工作都必須迅速完成 (包括處理防疫抗疫基金和緊急救援基金申請)；

(b) 2022 年大部分時間內，受 2019 冠狀病毒病疫情影響，部分農民因健康風險的顧慮而不願與漁護署人員會面，或讓人員到農場視察，亦曾有農民受感染、被隔離檢疫或被發出隔離令。另外，有些農民居於內地或海外，因 2019 冠狀病毒病疫情下的限制措施而無法返港；

(c) 關於在 2022 至 2023 年 (截至 10 月) 期間視察 (連檢取樣本) 次數未達規定頻次 (即 3 次) 的 190 個本地信譽農場 (見第 4.7(a) 段)，漁護署人員實際上曾探訪當中 86 個農場 3 次或以上，以提供技術支援 (註 32)。探訪期間，漁護署人員提供了優良園藝操作和正確使用農藥方面的技術支援。然而，根據在場人員的專業判斷，現場並無合適和足夠的收割前樣本可供進行實驗室化驗 (即主要因為受疫情嚴重影響的農場剛剛才恢復耕作)。另外，有 52 個農場在上述期間並無活躍運作 (即土地荒置，沒有進行商業生產)(註 33)，所以未有視察；及

(d) 關於在 2022 至 2023 年 (截至 10 月) 期間沒有進行農場視察的 8 個內地信譽農場 (見第 4.7(b) 段)，這些農場基於各種原因 (例如 2019 冠狀病毒病疫情) 而暫停生產／運作，所以漁護署沒有進行視察 (視察目的為審視農場運作、提供技術意見和收集收割前蔬菜樣本作化驗)。

4.9 審計署備悉漁護署載於第 4.8 段的解釋，但留意到漁護署沒有定期編製管理資料，以供監察對信譽農場進行農場視察規定的符合情況 (例如第 4.8(c) 及 (d) 段所載已進行的視察次數，以及沒有檢取樣本的原因)。審計署認為，為確保蔬菜的質素，漁護署需要採取措施，確保按照其指引訂明的時限和頻次，進行信譽農場計劃下就延續農場信譽資格的農場視察，並加強監察規定的符合情況 (包括定期編製

註 32：*根據漁護署指引，應每兩個月到信譽農場進行一次監察探訪。漁護署表示，在 2022 至 2023 年 (截至 10 月) 的 22 個月期間，探訪該 86 個農場的次數介乎 3 至 12 次 (平均約 6 次)。*

註 33：*根據漁護署指引，對於已提交暫停生產申請的信譽農場，監察探訪可每六個月進行一次。*

相關管理資料，以供監察)。漁護署亦需要在其指引內就延續內地農場的信譽資格而進行的農場視察，清晰訂明釐訂所需次數的準則。

就有機耕作支援服務進行農場視察和發出批准信方面有可予改善之處

4.10　在有機耕作支援服務 (見第 1.11(c) 段) 下，漁護署向參與農民提供多種支援服務，包括抽驗土壤和灌溉水樣本以進行化驗和實地評估農場是否適合進行有機耕作、定期到農場探訪，給予技術指導和建議、解答農民問題以協助其申請有機認證 (註 34)，以及為農民介紹病蟲害防治方法及耕作技術。截至 2023 年 10 月，有 353 個農場參加了有機耕作支援服務。

4.11　***需要改善進行農場視察的適時程度***　根據漁護署指引 (註 35)，漁護署人員每年一次視察每個參與有機耕作支援服務的農場，以作定期農場監察。視察期間，視察人員會記錄農民的耕作和使用農藥的方法，並提供技術建議。截至 2023 年 10 月，353 個農場中有 324 個 (92%) 已參與有機耕作支援服務超過一年。審計署審查了漁護署最近一次到該 324 個農場視察的資料，留意到截至 2023 年 10 月，其中 68 個 (21%) 農場已超過 1 年至約 2.3 年 (平均約為 1.2 年) 沒有視察，不符合農場視察工作的規定。

4.12　漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示，有機耕作組 (作物發展科轄下) 近年人手短缺 (例如因 2019 冠狀病毒病疫情而延遲了招聘工作)，又須負責其他緊急而重要的工作 (例如處理防疫抗疫基金和緊急救援基金的申請)，所以未能按照指引訂明的時限和頻次進行有機耕作支援服務下的農場視察。

4.13　審計署認為，為了定期監察農場和適時提供技術建議，漁護署需要採取措施，確保按照其指引訂明的時限和頻次，進行有機耕作支援服務下的農場視察，並加強監察規定的符合情況 (包括定期編製相關管理資料，以供監察)。

4.14　***發出批准信方面有可予改善之處***　根據漁護署指引，收到農民參與有機耕作支援服務的申請後，漁護署人員會進行農場視察，包括檢取土壤、灌溉水和蔬菜樣本，以進行化驗，並於檢視樣本化驗和技術視察的結果後一星期內向申請者發出批准信。然而，截至 2024 年 1 月，漁護署並沒有備存檢視化驗結果日期和發出批

註 34：*有意申請有機認證的有機農民需要聯絡認證公司，並繳付認證服務費用。*

註 35：*有機耕作支援服務的工作程序指引首於 2023 年 1 月發出。漁護署表示，指引所載的程序為漁護署人員向來採取的既定做法。*

准信日期的現成資料。審計署分析了 2023 年 (截至 10 月) 內獲批的 26 宗申請由收到化驗結果至申請獲批 (根據檔案記錄所載的獲批日期) 之間相隔的時間，留意到：

(a) 2 宗 (8%) 申請的獲批日期較收到化驗結果日期早了 1 天和 29 天；

(b) 其餘 24 宗 (92%) 申請的獲批日期則為收到化驗結果後 21 天至約 1.7 年 (平均約為 2.7 個月)；及

(c) 25 宗 (96%) 申請的批准信日期較獲批日期早了 1 至 23 天 (平均約為 9.4 天)。

4.15 漁護署於 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 有 2 宗申請的獲批日期早於收到化驗結果日期 (見第 4.14(a) 段)，是由於審批工作未有妥為遵從工作程序進行。漁護署會相應更新工作程序，加入由科別首長就申請進行抽查的步驟；及

(b) 有些申請的批核延遲完成 (見第 4.14(b) 段)，部分是由於人手短缺 (例如在 2019 冠狀病毒病疫情期間和由於其他申請數目大增) 所致。另外，有些申請的詳情要待收到化驗結果後才能由申請者敲定。如以申請詳情敲定的日期至獲批日期計算，則部分申請的審批時間符合規定。

4.16 審計署留意到，在評核發出批准信是否符合時限規定時，漁護署會按情況考慮申請詳情敲定的日期 (見第 4.15(b) 段)，但署方指引內並未訂明有關規定 (見第 4.14 段)。審計署認為，漁護署需要更新相關指引。漁護署亦需要加強措施，以確保批准信於指定時限內發出，並加強監察時限規定的符合情況。另外，漁護署需要採取措施，確保批准信在申請獲批後才註明日期和發出。

為水耕農場提供的支援有可予加強之處

4.17 水耕中心的設立目的是研究及示範有關的先進技術和設備，以展示這種耕作法的優點，供業界及其他有興趣的投資者參考。現代化的水耕農場可以設立在室內 (例如工業大廈單位內) 或農地上。水耕中心也會定期安排探訪不同的水耕農場，為其提供技術支援。表四顯示由 2018 至 2023 年 (截至 10 月)，水耕農場的數目、總生產量和作物總值，以及到訪農場的次數。如表中所示：

(a) 雖然水耕農場的數目由2018年的40個增加了約13%至2022年的45個，但水耕農場的總生產量由 2018 年的 650 公噸減少約 53% 至 2022 年的 307 公噸。水耕農場的作物總值亦由 2018 年的 1.22 億元減少約 68% 至 2022 年的 3,900 萬元；及

(b) 在 2018 至 2022 年期間，每年到訪水耕農場的次數介乎 8 至 26 次不等。雖然 2023 年 (截至 10 月) 的到訪次數增加至 16 次，但仍低於 2020 年的水平，並且未有涵蓋所有水耕農場。

表四

水耕農場
(2018 至 2023 年 (截至 10 月))

年份	水耕農場數目 (註 1) (個)	總生產量 (公噸)	作物總值 (百萬元)	到訪水耕農場次數 (次)
2018	40	650	122	11
2019	43	465	75	17
2020	50	360	57	26
2021	49	400	52	10
2022	45	307	39	8
2023 (截至 10 月)	(註 2)			16

資料來源：漁護署的記錄

註 1：水耕農場的數目為該年 12 月的數字。

註 2：漁護署表示，截至 2024 年 2 月，2023 年的數字未能提供。

4.18 漁護署於 2024 年 1 月和 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 水耕農場總生產量減少的主要原因是在 2019 年黑暴動亂和 2019 冠狀病毒病疫情下，作物需求受到負面影響。水耕農業與航空公司、酒店和食肆相關的業務亦受嚴重影響。有些農場因而停止營運，有些則要縮減生產規模。此外，也有些農場因土地收回和其他土地事宜而關閉；

(b) 近年，有些新的水耕農場選擇種植價值高而重量低的作物，如食用花、香草、微菜苗等，以致總生產量 (以公噸計算) 減少；及

(c) 對水耕農場進行的農場探訪工作近年受到 2019 冠狀病毒病疫情的負面影響。

4.19 2023 年《施政報告》公布，推動農業可持續發展的優先推展項目之一是在合適的公眾街市天台設置現代化水耕農場暨攤檔。鑑於作物的生產量和價值均下跌，漁護署需要適當加強對水耕農場的支援，包括到訪更多農場。

評核訓練課程方面有可予改善之處

4.20 為推動技術與知識轉移，並吸引年輕一代投身農業，水耕中心於 2022 年推出水耕種植實習培訓先導計劃，向有志投身水耕農業的投資者、初創農民或本地專上學生教授經營室內環控水耕農場的專業知識，並提供實習機會。計劃的每期課程一般為期 6 天，供 6 人參與。截至 2023 年 10 月，共舉辦了 7 期課程，有 42 人參與。審計署留意到，共收到 21 份 (50%) 由參與者為評核課程而填寫的評核表。

4.21 漁護署亦為本地農業舉辦多個技術研討會和工作坊，主題包括有機耕作和溫室技術。漁護署表示，在 2022 至 2023 年 (截至 10 月) 期間，共舉辦了 19 個訓練課程 (涉及 900 名參與者)。審計署留意到，參與者沒有就該 19 個訓練課程進行評核。漁護署於 2023 年 12 月和 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示，自 2023 年 12 月開始已邀請參與者就訓練課程填寫評核表，而於 2023 年 12 月舉辦的兩個課程的回應率平均約為 69%。

4.22 審計署認為，漁護署需要採取措施，進一步提高水耕種植實習培訓先導計劃評核表的回應率，以加強收集資訊作評核用途。漁護署亦需要採取措施，確保其人員向所有訓練課程的參與者收集意見，以期找出可予改善之處。

審計署的建議

4.23 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **改善備存在本地菜場自願登記計劃中央資料庫的資料，以供監察；**

(b) 採取措施，確保按照漁護署指引訂明的時限和頻次，進行信譽農場計劃下就延續農場信譽資格的農場視察和有機耕作支援服務下的農場視察，並加強監察規定的符合情況 (包括定期編製相關管理資料，以供監察)；

(c) 在漁護署指引內就延續內地農場的信譽資格而進行的農場視察，清晰訂明釐訂所需次數的準則；

(d) 就有機耕作支援服務發出批准信方面：

(i) 更新漁護署就發出批准信方面的指引；

(ii) 加強措施，以確保批准信於指定時限內發出，並加強監察時限規定的符合情況；及

(iii) 採取措施，確保批准信在申請獲批後才註明日期和發出；

(e) 適當加強對水耕農場的支援，包括到訪更多農場；

(f) 採取措施，進一步提高水耕種植實習培訓先導計劃評核表的回應率，以加強收集資訊作評核用途；及

(g) 採取措施，確保漁護署人員向所有訓練課程的參與者收集意見，以期找出可予改善之處。

政府的回應

4.24 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 現存於本地菜場自願登記計劃中央電子資料庫的資料將會擴大，以提升監察效率；

(b) 漁護署會於 2024 年 6 月底前更新信譽農場計劃的相關指引，在農場視察的目的和向農民提供的技術建議方面提供更清晰的指示。農場視察會根據經更新的指引中訂明的時限和頻次進行；

(c) 就延續信譽農場計劃下內地信譽農場的信譽資格而進行的農場視察而言，關於釐訂所需視察次數的準則方面的指引已於 2024 年 3 月更新；

(d) 關於就有機耕作支援服務發出批准信方面的指引已於 2024 年 3 月更新，亦已落實相關措施以確保符合指引；及

(e) 漁護署人員會增加到訪水耕農場，以提供技術支援，亦會致力確保水耕種植實習培訓先導計劃和所有訓練課程的參與者於完成培訓或課程後向漁護署交回評核表，以期找出可予改善之處。

農地復耕支援

4.25 為了推動本地農業發展，漁護署鼓勵土地業權人將農地租出作農業用途，令荒置農地得以復耕。漁護署透過安排農地業權人與有興趣的農民磋商，讓他們自行擬訂農地租約，推動農地復耕計劃。有關配對安排如下：

(a) 由漁護署就農地為業權人與輪候冊上的有意承租人進行配對，並擔任立約程序的見證人；及

(b) 由業權人／承租人自行覓得有意承租人／有意租出農地的業權人，由漁護署提供在簽約時擔任見證人的服務。

配對業權人和承租人需時偏長

4.26 在2018至2023年 (截至10月) 期間，農地復耕計劃的成功配對個案有156宗 (涉及面積約18公頃)。審計署經審查後發現，成功個案中有21宗 (13%) 經漁護署配對，135宗 (87%) 則由業權人和承租人自行配對。審計署亦留意到：

(a) 經漁護署安排的21宗成功個案的平均輪候時間介乎2.8至5.6年不等 (見表五)；及

(b) 截至2023年10月，輪候冊上有507宗申請 (涉及面積約為74.8公頃)，平均輪候時間約為4.4年 (最長輪候時間約為18.8年)(註36)。

註36： *截至2023年10月，有12宗業權人租出農地的申請仍有待漁護署配對有意承租人。漁護署於2024年2月回應審計署的查詢時表示，該12宗申請中，3宗申請被業權人撤回、7宗申請暫緩處理 (原因包括用地的水源或環境需要改善)，而其餘2宗申請的配對工作正在進行中。*

表五

農地復耕計劃下的平均輪候時間和輪候冊上的申請數目
(2018 至 2023 年 (截至 10 月))

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (截至 10 月)
經漁護署安排的成功個案數目	3	6	4	1	4	3
平均輪候時間 (年)	3.2	3.8	4.2	2.8	5.3	5.6
輪候冊上的申請數目 (截至年／月底) (註)	413	445	517	525	516	507

資料來源：漁護署的記錄

註：在 2018 至 2022 年期間，每年的新申請數目介乎 52 至 88 宗不等，而每年被撤回／從輪候冊被移除 (見第 4.27(b) 段) 的申請數目介乎 3 至 93 宗不等。2023 年 (截至 10 月)，新申請有 34 宗，被撤回／從輪候冊被移除的申請有 40 宗。

4.27 漁護署在 2023 年 12 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 在農地復耕計劃下，漁護署擔任促成者的角色，把願意租出其農地供耕作用途的業權人與有意承租人配對，最終還是由業權人自行決定是否租出農地供務農用途。有些業權人寧願讓其農地荒置，也不把農地租出供農耕用途，這情況頗為常見，原因是租賃回報相對偏低，另外，他們擔心如日後欲終止租賃以收回土地作其他用途，會遇到困難或延遲。自從公布新界會陸續推行大規模公共發展項目後，愈來愈多業權人不願租出農地，尤其是自 2020 年開始；

(b) 漁護署致力確保輪候冊的資料屬最新且切合實情。根據現行程序，如署方屢次以電話聯絡輪候冊上的申請人不果而情況超過一年，便會向其發出通知信。如申請人未有於指定時限內回覆，便會從輪候冊除名；及

(c) 推行農業園、把優質農地劃定為農業優先區和發展都市農業等措施會增加可出租農地／農耕點的供應，從而縮短平均輪候時間和減少輪候冊上的申請人數目。

4.28　漁護署表示，為了確保輪候冊的資料屬最新，會定期以電話聯絡冊上的申請人 (見第 4.27(b) 段)。審計署審查了截至 2023 年 10 月輪候冊上 10 名申請人的聯絡記錄 (在 2022 和 2023 年)，留意到漁護署未有按規定每年聯絡當中 3 名 (30%) 申請人。鑑於輪候時間偏長，漁護署需要持續檢視縮短農地復耕計劃申請輪候時間的措施，並按情況加強行動，包括確保符合聯絡輪候冊上申請人的規定。

需要改善就處理農地復耕計劃申請的指引

4.29　根據漁護署指引 (註 37)，有意透過農地復耕計劃把其農地租出供農業用途的業權人可與漁護署聯絡。漁護署會查閱和索取土地登記冊及土地文件副本，以核實土地業權。如土地業權不明，租出農地的申請會被拒。

4.30　就業權人／承租人自行覓得有意承租人／有意租出農地的業權人的情況，漁護署指引只訂明證明文件可包括見證人服務申請表和土地業權證明。在 2018 至 2023 年 (截至 10 月) 期間，由業權人和承租人自行安排的成功個案有 135 宗。審計署審查了該 135 宗個案後發現：

(a) 77 宗 (57%) 個案沒有備存見證人服務申請表。另外，就 4 宗 (3%) 個案，申請表的簽署日期遲於租賃協議的簽訂日期 (延遲介乎 21 至 170 天不等，平均為 62 天)；及

(b) 105 宗 (78%) 個案沒有備存土地業權證明。

4.31　審計署留意到，就經漁護署安排的農地復耕計劃個案而言，如土地業權不明，租出農地的申請會被拒 (見第 4.29 段)。然而，漁護署的指引中並未有就業權人／承租人自行安排的個案清晰訂明這項規定 (見第 4.30 段)。由於漁護署擔任合約的見證人，審計署認為漁護署需要改善其指引，清晰訂明農地復耕計劃申請所需的證明文件 (例如申請表和土地業權證明)，並採取措施確保符合有關規定。

註 37：*處理農地復耕計劃申請的指引首於 2023 年 11 月發出。漁護署表示，指引所載的程序為漁護署人員向來採取的既定做法。*

審計署的建議

4.32 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **持續檢視縮短農地復耕計劃申請輪候時間的措施，並按情況加強行動，包括確保符合聯絡輪候冊上申請人的規定；及**

(b) **改善漁護署指引，清晰訂明農地復耕計劃申請所需的證明文件（例如申請表和土地業權證明），並採取措施確保符合有關規定。**

政府的回應

4.33 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示漁護署會：

(a) 定期聯絡農地復耕計劃輪候冊上的申請人，並將沒有回應的申請人從輪候冊中除名，以確保輪候冊的資料準確和反映最新狀況，以期縮短輪候時間；及

(b) 於 2024 年 6 月底前更新申請指引，訂明在農地復耕計劃下由漁護署提供見證服務前所需提交的所有文件。漁護署會採取適當措施，令申請人注意相關規定，確保他們符合規定。

推廣和營銷服務

本地漁農美食嘉年華的評核工作有可予改善之處

4.34 本地漁農美食嘉年華由漁護署聯同菜統處和魚類統營處 (註 38) 合辦。一年一度的嘉年華是本港規模最大的戶外漁農墟，讓本地生產者可直接向消費者推銷其產品。嘉年華一般於每年一月一連三天舉行，展銷多種本地漁農產品及其他貨品。2024 年，嘉年華的入場人次為 163 360。

註 38： *魚類統營處是一個自負盈虧的非牟利機構，根據《海魚（統營）條例》（第 291 章）成立，為本地漁業和漁產貿易界提供有秩序及具效率的海魚批銷制度和設施。魚類統營處由統營處處長（由漁農自然護理署署長兼任）領導。*

4.35　漁護署表示，由 2018 至 2023 年沒有向本地漁農美食嘉年華的入場人士或參與的本地生產者發出評核表。至於就 2024 年的嘉年華則有隨機邀請本地生產者和入場人士填寫評核表 (註 39)。審計署留意到：

(a) 2024 年的本地漁農美食嘉年華有 402 個攤位 (包括 142 個蔬菜攤位)。漁護署只從本地生產者收集了 25 份評核表，另只從入場人士收集了 100 份評核表。本地生產者和入場人士給予的整體滿意度平均分數分別為 7.56 分和 7 分 (滿分為 10 分)；及

(b) 評核表須以人手填寫，未有提供二維碼供網上填寫。

4.36　審計署認為，漁護署需要採取措施，收集更多本地漁農美食嘉年華入場人士和本地生產者的意見，例如採用二維碼技術供網上填寫評核表。

需要加強發放休閒農業的資訊

4.37　本地部分農場開放給公眾遊覽，並為遊客提供與農業相關的休閒活動，例如農產品自摘、具特色的農耕體驗和教育活動。為了推廣休閒農業，漁護署編製了「香港休閒農場」流動應用程式 (下稱「休閒農場應用程式」)，提供該等農場的資訊，方便市民前往參觀。

4.38　休閒農場應用程式於 2014 年 10 月推出，提供休閒農場的清單和各農場的資訊，包括聯絡方法和交通資訊、所提供的活動、是否經認證有機農場、是否供個人及／或團體到訪等。審計署留意到：

(a) 自應用程式推出以來至 2023 年 10 月期間，累計下載次數為 11 813 次，而在這些年間的每年下載次數減少。尤其於 2018 至 2022 年，每年下載次數只介乎 280 至 554 次不等，2023 年 (截至 10 月) 為 88 次；及

(b) 漁護署沒有備存應用程式的每年使用率資料。漁護署表示是由於應用程式為可下載版本，可供使用者離線瀏覽和搜尋資訊。

4.39　審計署審查了截至 2024 年 1 月休閒農場應用程式的下載方法和所載資訊，發現以下事宜：

註 39：*漁護署表示，分別預備了 25 份及 100 份評核表派發予本地生產者和入場人士。*

(a) 在流動電話的應用程式商店搜尋休閒農場應用程式以下載時，要用中文名稱才搜尋得到，用英文名稱則搜尋不到；

(b) 休閒農場應用程式中英文版本所示的資訊有差異。舉例而言，英文版和中文版所載的休閒農場清單上的農場數目分別為 84 個和 115 個；及

(c) 使用者可透過選擇多項農場活動 (例如「自摘農作物」、「農地租耕」和「手工藝製作」) 來搜尋農場。搜尋結果會顯示符合任何一項篩選準則的農場清單，而非符合所有篩選準則的農場。另外，用作搜尋的篩選準則並不包括部分主要資訊，例如農場是否經認證有機農場、是否可供個人及／或團體到訪等。

4.40 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 休閒農場應用程式每年下載次數減少，可能是因為對休閒農場有興趣的人有限，而有興趣的使用者可能都已下載應用程式；及

(b) 有需要探討其他策略，以跟使用者有效溝通，並提供其感興趣的資訊。漁護署會研究建立網站，以提供更容易接觸和方便使用的平台，便利使用不同裝置或操作系統的人，令更廣大的羣眾能易於取用資訊。

4.41 根據《藍圖》，漁護署會透過編製及更新休閒農場應用程式，推廣從事商業農耕的農場舉行的休閒農業活動，方便市民前往參觀。審計署認為漁護署需要採取措施，改善休閒農場應用程式的使用情況和提供的服務 (包括提升應用程式提供的資訊和功能，以及加強宣傳應用程式)，並推行其他適當措施以加強發放休閒農場的資訊。

審計署的建議

4.42 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

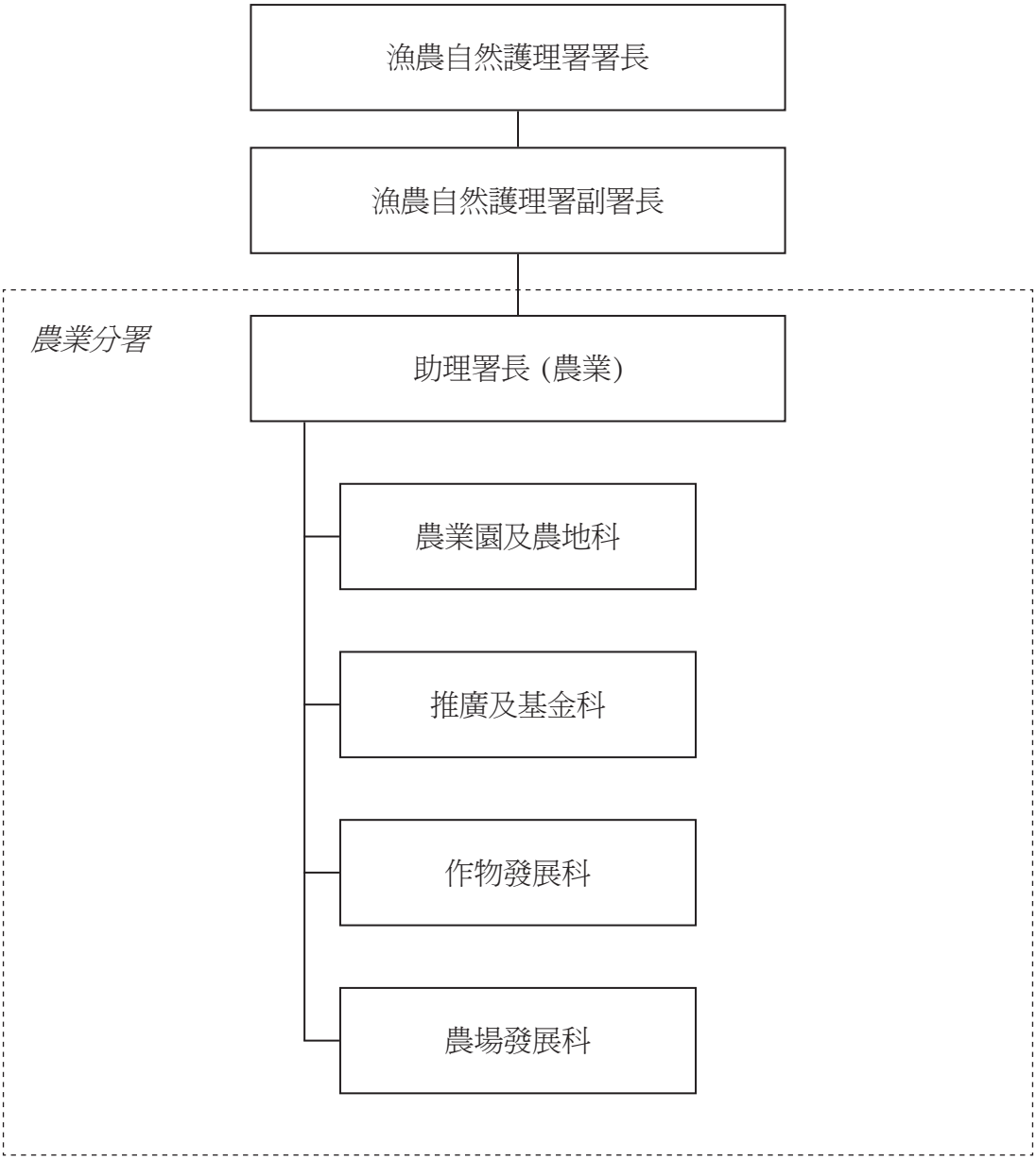
(a) 採取措施，收集更多本地漁農美食嘉年華入場人士和本地生產者的意見，例如採用二維碼技術供網上填寫評核表；及

(b) 採取措施，改善休閒農場應用程式的使用情況和提供的服務 (包括提升應用程式提供的資訊和功能，以及加強宣傳應用程式)，並推行其他適當措施以加強發放休閒農場的資訊。

政府的回應

4.43　漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示漁護署在日後舉行的本地漁農美食嘉年華中，會致力向更多參與者收集意見，也會採用二維碼技術供網上填寫評核表；另外也會加強宣傳提供休閒農業活動的商業農耕農場，並考慮加強發放農場資訊的最佳渠道。

漁農自然護理署：組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 12 月 31 日)



資料來源：漁護署的記錄

附註：本圖只顯示負責為農業提供支援措施的分署／科別。

附錄 B
(參閱第 3.6 段)

農業持續發展基金下獲批的申請數目和資助額
(2016–17 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月))

申請年度 (註 1)	獲批申請數目			獲批資助額 (百萬元)		
	一般申請 (a)	農場改善計劃 (b)	總計 (c)=(a)+(b)	一般申請 (d)	農場改善計劃 (e)	總計 (f)=(d)+(e)
2016–17 (註 2)	1	85	86	2.8	2.4	5.2
2017–18	8	94	102	87.4	2.8	90.2
2018–19	1	70	71	6.5	2.1	8.6
2019–20	–	48	48	–	1.4	1.4
2020–21	4	44	48	45.2	1.3	46.5
2021–22	–	28	28	–	0.8	0.8
2022–23	3	17	20	31.1	0.7	31.8
2023–24 (截至 2023 年 10 月)	1	81	82	0.6	1.9	2.5
總計	18	467	485	173.6	13.4	187.0

資料來源：漁護署的記錄

註 1：漁護署表示，申請的處理工作未必於同一年度內完成，所以申請未必於申請年度獲批。

註 2：農業基金於 2016 年 12 月推出。

第 7 章

環境及生態局
發展局
渠務署

新圍污水處理廠的改善工程和營運

香港審計署
二零二四年三月二十八日

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

《審計署署長第八十二號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：https://www.aud.gov.hk)。

審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

電話：(852) 2867 3423
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

新圍污水處理廠的改善工程和營運

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.14

審查工作　1.15
鳴謝　1.16

第 2 部分：新圍污水處理廠改善工程　2.1

合約 A　2.2 – 2.3
改善工程的設計和建造　2.4 – 2.19
審計署的建議　2.20
政府的回應　2.21
其他合約管理事宜　2.22 – 2.32
審計署的建議　2.33
政府的回應　2.34

第 3 部分：監察經改善的新圍污水處理廠的營運　3.1

經改善的新圍污水處理廠的污水處理程序和營運　3.2 – 3.3
監察承辦商的表現　3.4 – 3.27
審計署的建議　3.28
政府的回應　3.29
監察設施的運作和維修保養　3.30 – 3.36
審計署的建議　3.37
政府的回應　3.38

段數

第 4 部分：其他相關事宜 4.1

工作安全 4.2 – 4.12
審計署的建議 4.13
政府的回應 4.14
其他項目管理事宜 4.15 – 4.26
審計署的建議 4.27
政府的回應 4.28

附錄 頁數

A： 渠務署：組織架構圖 (摘錄) 44
(2023 年 10 月 31 日)

新圍污水處理廠的改善工程和營運

摘要

1. 位於元朗的新圍污水處理廠於 1993 年投入服務。按其原來設計，新圍污水處理廠為部分元朗、天水圍和洪水橋等新界西北部地區提供基本污水處理服務。2015 年，為應對新圍污水處理廠集水區已規劃新發展項目預期帶來的污水流量增長，並為提升該廠的環保表現，有需要改善新圍污水處理廠的處理量和處理水平。渠務署負責新圍污水處理廠改善工程的設計和建造，以及經改善的新圍污水處理廠的營運。環境及生態局負責環保政策事宜，以及監督渠務署在污水收集和處理方面所提供的服務。

2. 渠務署採用了設計、建造及營運安排，以推行新圍污水處理廠改善工程，以及營運經改善的新圍污水處理廠。立法會財務委員會於 2016 年 4 月批准推行新圍污水處理廠改善工程，核准工程預算為 25.723 億元。2008 年 1 月，渠務署就新圍污水處理廠改善工程的勘測、設計和建造向顧問 (顧問 X) 批出顧問合約 (顧問合約 X)。2016 年 5 月，渠務署向承辦商 (承辦商 A) 批出設計、建造及營運合約 (合約 A)，由該承辦商負責新圍污水處理廠改善工程的設計和建造，以及經改善的新圍污水處理廠的營運。新圍污水處理廠改善工程的設計和建造工程於 2016 年 5 月展開，並於 2021 年 3 月 5 日大致完成。截至 2023 年 10 月，核准工程預算已動用 19.247 億元 (75%)。經改善的新圍污水處理廠於 2021 年 3 月 6 日啓用。承辦商 A 負責營運該廠 10 年，而渠務署可選擇延長其營運期 5 年。經改善的新圍污水處理廠自啓用至2023年10月為止，所涉及向承辦商A支付的營運費用總額約為1.63億元。審計署最近就渠務署在管理新圍污水處理廠的改善工程和營運方面的工作進行審查。

新圍污水處理廠改善工程

3. ***在確定涉及配合工程的現有排水系統的狀況方面有可予改善之處*** 根據合約 A，承辦商 A 須為經改善的新圍污水處理廠提供完整的雨水排放系統。按照承辦商A原本的設計，經改善的新圍污水處理廠擬建的排水系統會經現有的級渠(渠A)，連接至外部下游的公共排水系統。承辦商 A 在 2017 年 5 月接管工地後，發現渠 A 曾被修改並埋在該區一條道路下方。由於發現渠 A 嚴重損壞和崩塌，在 2020 年 4 月，顧問 X 發出一份僱主更改 (其後定價為 540 萬元)，指示承辦商 A 設計和建

造替代雨水排放管道和沙井，以輸送雨水流。審計署認為，在確定涉及配合工程的現有排水系統的狀況方面有可予改善之處 (第 2.6 至 2.8 及 2.10 段)。

4. ***需要審慎評估填料的選擇*** 顧問 X 表示，由於新圍污水處理廠改善工程涉及相當數量的回填工程，填料的選擇對於會否出現因惡劣天氣及其影響而導致延長合約期的情況有重大影響。截至 2019 年 10 月，由於天氣惡劣，承辦商 A 獲准延長合約期約 90 天。為減低惡劣天氣進一步導致工程延遲的風險，顧問 X 在 2019 年 10 月發出一份僱主更改 (其後定價為 270 萬元)，指示承辦商 A 在特定範圍採用混合填料。審計署認為，在推行涉及相當數量回填工程的工程項目時，渠務署宜審慎評估填料的選擇 (第 2.17 至 2.19 段)。

5. ***持續出現滲漏和積水問題*** 根據合約 A，承辦商 A 須負責在建造和營運階段糾正工程中的缺漏，並自行承擔相關費用。顧問 X 表示，在 2021 年 7 月至 2022 年 2 月期間，經改善的新圍污水處理廠不同地方出現滲漏和積水問題。渠務署表示，截至 2022 年 3 月，承辦商 A 已糾正該等滲漏和積水問題。2022 年 9 月，顧問 X 指出經改善的新圍污水處理廠不同地方出現滲漏和積水問題，並要求承辦商 A 根據合約 A 盡快糾正該等問題。渠務署表示：(a) 該等問題的性質、程度，以及在建築物出現的位置，均與 2022 年 3 月前出現的問題有所不同，而截至 2024 年 3 月中，承辦商 A 已糾正所有問題；及 (b) 該署要求顧問 X 進行調查，以確定經改善的新圍污水處理廠不同建築物持續出現滲漏和積水問題的原因。審計署認為，渠務署需要採取措施，確保調查工作早日完成，並按需要採取進一步措施，處理有關問題 (第 2.22 至 2.25 段)。

6. ***需要確保承辦商按時提交合約帳目結算所需的全部文件*** 審計署留意到，承辦商 A 在 2024 年 1 月才提供帳目結算所需的全部證明文件 (即較合約 A 規定的時限逾期約 1 年)，引致合約 A 設計和建造部分的帳目結算也有所延遲 (第 2.29 至 2.31 段)。

監察經改善的新圍污水處理廠的營運

7. ***未能符合部分關鍵績效指標*** 合約 A 訂有一套共 14 項關鍵績效指標 (涵蓋排放水水質的要求、環境監測及合約管理和呈報)，用以衡量承辦商 A 在營運經改善的新圍污水處理廠方面的表現。承辦商 A 就營運經改善的新圍污水處理廠所收取的每月營運費用會因應其表現水平而調整，而表現水平是根據同一呈報月份的關

鍵績效指標的監察結果而計算出的所扣總分來評估。經改善的新圍污水處理廠自2021 年 3 月啓用至 2023 年 10 月為止，渠務署從支付給承辦商 A 的營運費用中合共扣減了 78,822 元，涉及 11 次未能符合 3 項有關合約管理和呈報的關鍵績效指標(即每月呈報、經常輕微違規和數據準確程度) 的情況。審計署認為，承辦商 A 在種種情況下因未能符合 3 項關鍵績效指標而被扣減款項，反映其表現有可予改善之處 (第 3.4、3.5、3.7 及 3.8 段)。

8. ***與扣分機制相關的合約條文不一致*** 審計署留意到，在合約 A 中，與扣分機制相關的條文有不一致的情況。舉例而言，有一合約條文訂明，在每個呈報月份因未能符合關鍵績效指標而扣減的總分數最高為5 000 分；而另一合約條文則訂明，在計算每月營運費用調整時，可被扣減的分數最高為 4 000 分 (第 3.9 段)。

9. ***需要適時就所有表現欠佳事件發出表現欠佳通知書*** 根據合約 A，如出現表現欠佳事件 (即承辦商 A 未能符合合約的任何一般規定)，承辦商 A 會被發表現欠佳通知書。就2021 年3 月至2023 年10 月期間發生的表現欠佳事件，審計署留意到，截至 2024 年 1 月，就 16 宗表現欠佳事件，承辦商 A 沒有被發表現欠佳通知書。渠務署在 2024 年 3 月告知審計署：(a) 就全部 16 宗表現欠佳事件，在 2024 年 2 月，承辦商 A 已被發表現欠佳通知書；及 (b) 被發表現欠佳通知書會令承辦商 A 在相關呈報月份被額外扣分，並導致向承辦商 A 支付的營運費用可能被扣減 93,637 元。審計署認為，渠務署需要迅速採取行動，調整向承辦商 A 支付的營運費用 (第 3.7、3.12 至 3.14 及 3.16 段)。

10. ***排放水樣本受污染*** 顧問 X 和承辦商 A 表示，在 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間，在經改善的新圍污水處理廠內收集的排放水樣本中，曾 4 次發現 5 天生化需氧量濃度異常偏高的情況，原因是取樣瓶、自動取樣機部件和取樣工具受污染。渠務署表示，已採取跟進行動防止事件再次發生。審計署認為，渠務署需要持續檢討經改善的新圍污水處理廠收集和處理排放水樣本的新措施的成效 (第 3.18 及 3.19 段)。

11. ***需要確保按時提交載有所需資料的報告*** 根據合約 A，承辦商 A 須向監督人員 (負責監督承辦商 A 營運經改善的新圍污水處理廠的表現) 提交載有所需資料的報告。就有關2021 年3 月至2023 年10 月期間的營運計劃／報告，審計署留意到：(a) 承辦商 A 遲交了第二和第三個營運年度的營運計劃，分別逾期 27 和 165 天；及 (b) 承辦商 A 在每月營運報告中漏報了一些未能符合合約要求的個案 (例如離心濾液中懸浮固體總量的濃度)(第 1.11、3.25 及 3.26 段)。

12. ***可善用電腦化維修管理系統監察設施的維修保養工程*** 根據合約A，電腦化維修管理系統備存經改善的新圍污水處理廠設施的視察和維修保養時間表，以及其維修保養記錄。審計署留意到，截至2024年1月：(a) 電腦化維修管理系統沒有顯示施工令是否已如期完成的現成資料；及 (b) 電腦化維修管理系統不能製備一些供監察用的管理報告 (例如關於預防性維修保養工程是否已如期進行的管理資料) (第3.34及3.35段)。

其他相關事宜

13. ***建築工地安全有可予提升之處*** 渠務署表示，在2016年5月至2021年3月期間的設計和建造階段，合約A的建築工地發生過5宗非致命而須予呈報的意外 (即有人受傷並喪失工作能力超過3天的意外)。就當中部分須予呈報的意外，承辦商A曾向顧問X遲報意外，以及遲交初步意外報告和受傷報告表。除了該等須予呈報的意外之外，在測試及試行運作階段曾發生其他與建築工地安全有關的事故 (例如有害氣體洩漏) (第4.5及4.6段)。

14. ***氯化鐵溶液的貯存和處理有可予提升之處*** 渠務署表示，氯化鐵溶液用作混凝劑，以促使懸浮固體沉澱，並貯存在經改善的新圍污水處理廠的貯存缸內。政府已修訂《危險品條例》(第295章) 及其附屬法例，新修訂的法例已在2022年3月31日生效，並設有24個月的寬限期 (即至2024年3月30日)。在新法例下，氯化鐵溶液被歸類為第8類危險品 (在新法例實施前並不屬危險品)，因此須就貯存和使用氯化鐵溶液向消防處取得批准。審計署留意到，截至2024年1月，就經改善的新圍污水處理廠貯存和使用氯化鐵溶液的申請仍未向消防處提交。2024年1月，渠務署致函承辦商A，指出承辦商A有責任代表渠務署提交所需文件，以取得相關批准；而承辦商A須達到種種進度目標，以監察所推行措施的進度，從而在寬限期屆滿前符合法定要求 (第4.9至4.11段)。

15. ***工程費用預算有可予改善之處*** 涵蓋新圍污水處理廠改善工程的設計和建造部分的核准工程預算為25.723億元。然而，截至2023年10月，工程計劃撥款的總開支為19.247億元 (即較25.723億元的核准工程預算少6.476億元 (25%))。渠務署表示，出現重大差異主要由於合約A中標標書的投標價較預期為低，以及實際價格變動調整和未預見工程的應急費用較預算金額為低。審計署認為，在推行工程項目時，渠務署需要採取措施，確保工程費用預算盡量準確 (第4.16至4.18段)。

16. ***需要持續檢討設計、建造及營運合約安排*** 新圍污水處理廠改善工程是渠務署第二個採用設計、建造及營運合約安排的污水處理廠項目。渠務署表示，就選定的污水處理設施項目採用設計、建造及營運合約安排尚在試驗階段。該署會在合約 A 的營運階段完成後，檢討採用設計、建造及營運合約安排在節省成本方面的實際成效。審計署認為，渠務署需要持續檢討污水處理廠的設計、建造及營運合約安排 (第 4.21、4.23 及 4.24 段)。

審計署的建議

17. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*渠務署署長應：

新圍污水處理廠改善工程

(a) 在推行須與現有排水系統配合的工程項目時，採取措施，盡量全面地確定現有排水系統的狀況 (第 2.20(a) 段)；

(b) 在推行涉及相當數量回填工程的工程項目時，審慎評估填料的選擇 (第 2.20(c) 段)；

(c) 採取措施，就經改善的新圍污水處理廠不同建築物持續出現滲漏和積水問題的原因，確保相關的調查工作早日完成，並按需要採取進一步措施，處理有關問題 (第 2.33(a) 段)；

(d) 在推行工程項目時，加強措施，確保渠務署承辦商按時提交合約帳目結算所需的全部文件 (第 2.33(b)(ii) 段)；

監察經改善的新圍污水處理廠的營運

(e) 繼續密切監察承辦商在營運經改善的新圍污水處理廠的表現 (包括符合關鍵績效指標的情況)(第 3.28(a) 段)；

(f) 檢討經改善的新圍污水處理廠合約內與扣分機制相關的合約條文，並採取措施，處理有關事宜 (第 3.28(b) 段)；

(g) 就在 2024 年 2 月向承辦商 A 發出表現欠佳通知書的 16 宗表現欠佳事件，迅速採取行動，調整向承辦商 A 支付的營運費用 (第 3.28(c) 段)；

(h) 加強措施，就所有表現欠佳事件，確保適時向承辦商 A 發出表現欠佳通知書，並按需要調整向其支付的營運費用 (第 3.28(d) 段)；

(i) 持續檢討經改善的新圍污水處理廠收集和處理排放水樣本的新措施的成效 (第 3.28(f) 段)；

(j) 加強措施，確保經改善的新圍污水處理廠的承辦商按時提交載有一切所需資料的報告 (第 3.28(h) 段)；

(k) 善用電腦化維修管理系統，監察經改善的新圍污水處理廠設施的維修保養工程 (第 3.37(b) 段)；

其他相關事宜

(l) 在推行工程項目時：

(i) 繼續致力提升建築工地安全 (第 4.13(a)(i) 段)；

(ii) 採取措施，確保渠務署承辦商按照相關規定，按時呈報所有建築工地發生的意外 (包括提交相關報告)(第 4.13(a)(ii) 段)；及

(iii) 採取措施，確保工程費用預算盡量準確 (第 4.27(a) 段)；

(m) 採取措施，就經改善的新圍污水處理廠貯存和使用危險品 (特別是氯化鐵溶液) 的事宜，確保按時向有關當局取得相關批准 (第 4.13(b)(ii) 段)；及

(n) 持續檢討污水處理廠的設計、建造及營運合約安排 (第 4.27(b)(ii) 段)。

政府的回應

18. 渠務署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　位於元朗的新圍污水處理廠於 1993 年投入服務，設計處理量為每日 164 000 立方米 (註 1)。按其原來設計，新圍污水處理廠為部分元朗、天水圍和洪水橋等新界西北部地區提供基本污水處理服務 (註 2)。在基本污水處理過程中，污水中的固體和砂礫會被去除，經處理的污水會經由新界西北污水輸送管道和在屯門附近的龍鼓水道的海底排放管道排入西北水域。

1.3　環境保護署 (環保署) 負責規劃收集和處理污水所需的基建，以及監測海水水質。2015 年，為應對新圍污水處理廠集水區已規劃新發展項目預計帶來的污水流量增長 (註 3)，並為提升該廠的環保表現，有需要改善新圍污水處理廠的處理量和處理水平。渠務署負責新圍污水處理廠改善工程的設計和建造，以及經改善的新圍污水處理廠的營運。環境及生態局 (註 4) 負責環保政策事宜，以及監督渠務署和環保署在污水收集和處理方面所提供的服務。

新圍污水處理廠改善工程

1.4　2016 年 2 月，環境及生態局告知立法會財務委員會 (財委會) 轄下的工務小組委員會，新圍污水處理廠改善工程會分下列兩期進行：

註 1： *2015 年輸送往當時的新圍污水處理廠的污水量約為每日 130 000 立方米。*

註 2： *基本處理包括隔篩和去除砂礫。直徑超過 6 毫米的固體，以及由沙石、骨塊等混合而成的砂礫，會從污水中去除。*

註 3： *環境及生態局 (見註 4) 表示，當時的新圍污水處理廠的設計處理量 (即每日 164 000 立方米) 不足以應付從規劃數據所得的預計流量。根據預測，集水區的人口預計在 2020 年年底或之前約為 700 000 人，而在 2020 年以後因應集水區約 1 300 公頃的土地作不同用途 (例如住宅和商業發展項目)，人口將再增加約 100 000 人。*

註 4： *環境及生態局於 2022 年 7 月成立，接管前環境局的環境政策工作。為求簡明，在本審計報告書內，環境及生態局兼指前環境局。*

(a) ***第一期*** 為減少工程配合上的問題，新圍污水處理廠第一期改善工程將於當時既有的新圍污水處理廠毗鄰的工地進行 (註 5)，預算費用為 25.723 億元。改善工程範圍如下：

(i) 改善污水處理水平，由基本處理提升至化學強化一級處理 (註 6) 加紫外光消毒程序；

(ii) 把處理量由每日 164 000 增至 200 000 立方米；及

(iii) 建造附屬工程，包括行政大樓、工場、通道及環境美化工程；及

(b) ***第二期*** 新圍污水處理廠的下一期改善工程會因應擬議洪水橋新發展區發展研究的建議進行規劃。

1.5 立法會財委會於 2016 年 4 月批准推行新圍污水處理廠第一期改善工程，核准工程預算為 25.723 億元。渠務署表示，第二期改善工程在 2017 年被納入於洪水橋新發展區提供新污水處理廠的計劃內 (註 7)。

1.6 渠務署採用了設計、建造及營運 (註 8) 安排，以推行新圍污水處理廠改善工程，以及營運經改善的新圍污水處理廠 (見照片一)。

註 5： *環境及生態局表示：(a) 在新圍污水處理廠第一期改善工程施工期間，當時該廠的既有服務將不受影響；及 (b) 當經改善的新圍污水處理廠第一期設施啓用後，當時的污水處理廠將會停止運作，其廠址會予以保留，以待日後按需要推行新圍污水處理廠的進一步改善工程。*

註 6： *一級處理包括基本處理程序 (即隔篩和去除砂礫)，以及去除污水中可沉澱懸浮固體的一級沉澱處理程序。化學強化一級處理指在一級沉澱處理程序中加入化學品，以提升去除懸浮固體的能力。*

註 7： *渠務署表示：(a) 按 2010 年代初的計劃，新圍污水處理廠改善工程分兩期進行。當時，擬議洪水橋新發展區的發展正在檢討中。從洪水橋新發展區排放的污水，以及已規劃的公共污水幹渠系統和鄉村污水收集系統項目，均計劃由新圍污水處理廠第二期改善工程涵蓋；及 (b) 新圍污水處理廠第二期改善工程在 2017 年被納入於洪水橋新發展區提供新污水處理廠的計劃內。*

註 8： *設計、建造及營運是一種合約採購方式，承辦商須按照政府在合約中訂明的所有規定，設計和建造擬議的設施。設施建成後，承辦商須依據合約，在一段指定的時間內營運和維修已竣工設施。在合約期內，該設施一直由政府擁有。在合約訂明的營運階段屆滿後，該設施會按合約條件免費交還政府。*

照片一

經改善的新圍污水處理廠
(2022 年 4 月)

資料來源：渠務署的記錄

1.7　2008 年 1 月，渠務署就新圍污水處理廠改善工程的勘測、設計和建造向顧問 (顧問 X) 批出顧問合約 (顧問合約 X)，相關改善工程涉及設計、建造及營運合約 (合約 A── 見第 1.8 段)。顧問 X 擔任該設計、建造及營運合約的監督人員，負責監督新圍污水處理廠改善工程的設計和建造，以及該廠在改善工程完成後首年的營運。截至 2023 年 10 月，渠務署已向顧問 X 支付 1,370 萬元顧問費 (註 9)。

註 9：　*規劃工作(例如環境影響評估檢討、參考設計、合約文件和招標)所需的顧問費共 1,000 萬元，由渠務署管制的基本工程儲備基金總目 704 項下的整體撥款分目 4100DX 支付。在建造、試行運作和竣工階段 (即合約 A 批出後) 產生的顧問費則共 370 萬元，由第一期工程計劃撥款 (見第 1.5 段) 支付。*

1.8　2016 年 5 月，渠務署向承辦商 (承辦商 A) 批出合約 A，由該承辦商負責新圍污水處理廠改善工程的設計和建造，以及經改善的新圍污水處理廠的營運，合約金額為 31.423 億元，包括：

(a) 21.495 億元 (68%) 用以支付改善工程的設計和建造費用 (註 10)；及

(b) 9.928 億元 (32%) 用以支付營運階段的費用 (涵蓋 15 年合約營運期，包括完工後 10 年，以及其後渠務署可選擇把營運期延長 5 年 —— 見第 1.11 段)。

1.9　合約 A 所訂明的新圍污水處理廠改善工程的設計和建造工程於 2016 年 5 月展開，並於 2021 年 3 月 5 日大致完成，較原訂完工日期 2020 年 9 月 25 日遲約 5.3 個月 (161 天)。渠務署表示，受惡劣天氣影響，承辦商 A 根據合約 A 的條款獲准延長整個合約期。營運階段於 2021 年 3 月 6 日展開。

工程計劃開支

1.10　截至 2023 年 10 月，合約開支為 17.666 億元，而新圍污水處理廠改善工程的 25.723 億元核准工程預算 (見第 1.5 段) 已動用 19.247 億元 (75%)，當中：

(a) 17.666 億元 (92%) 與合約 A 所涉新圍污水處理廠改善工程的開支有關 (見表一)；及

註 10： *渠務署表示，25.723 億元的核准工程預算 (見第 1.5 段) 將涵蓋設計和建造部分，經改善的新圍污水處理廠的營運費用則由政府一般收入帳目支付。*

表一

合約 A 有關設計和建造部分的合約開支
(2023 年 10 月)

原訂合約金額 (a)	合約開支 (b)	減幅 (c) = (b) – (a)	價格變動調整撥備的減幅 (d)	價格變動調整後的減幅 (e) = (c) – (d)
(百萬元)				
2,149.5	1,766.6	(382.9) (17.8%)	(216.7) (10.1%) (註)	(166.2)

資料來源：渠務署的記錄

註：原訂合約金額已包括價格變動調整撥備。

(b) 餘下 1.581 億元 (8%) 包括駐工地人員的費用 (註 11) 1.353 億元、顧問費 370 萬元 (見第 1.7 段註 9)，以及其他費用 1,910 萬元 (註 12)。

經改善的新圍污水處理廠的營運

1.11 經改善的新圍污水處理廠於 2021 年 3 月 6 日啓用。承辦商 A 負責營運該廠 10 年，而渠務署可選擇延長其營運期 5 年。經改善的新圍污水處理廠的首年營運，由顧問 X 擔任合約 A 的監督人員，負責監督承辦商 A 營運經改善的新圍污水處理廠的表現，並向渠務署匯報承辦商 A 的表現。經過首年營運後 (即自 2022 年 3 月 6 日起)，渠務署擔任監督人員的職務，並全面接管監察 (包括監督) 承辦商 A 營運經改善的新圍污水處理廠的工作。

註 11： *顧問須聘請不同職系 (例如專業職系和技術職系) 的駐工地人員，以監督承辦商的工程。政府向顧問發還駐工地人員的個人薪酬，並向顧問支付一筆管理駐工地人員的間接費用。*

註 12： *渠務署表示，其他費用主要包括向顧問 X 支付管理駐工地人員的費用 1,130 萬元，以及其他政府部門進行的工作所涉雜費 (例如申請挖掘准許證和使用工務試驗所測試服務)620 萬元。*

1.12　合約 A 訂有一套關鍵績效指標，用以衡量承辦商 A 的表現。承辦商 A 就營運經改善的新圍污水處理廠所收取的每月款項包括：

(a)　定額費用，涵蓋設施的維修保養和運作；及

(b)　非定額費用，根據實際經處理的排放水水量而定。

承辦商 A 所收取的每月營運費用會因應其表現水平而調整，而表現水平是根據呈報月份的關鍵績效指標的監察結果來評估。

1.13　渠務署表示，在 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間，經改善的新圍污水處理廠處理的污水量平均約為每日 142 000 立方米 (即約為每日 200 000 立方米設計處理量的 71%)。在 2022–23 年度，所涉及向承辦商 A 支付營運經改善的新圍污水處理廠的費用約為 6,000 萬元。經改善的新圍污水處理廠自啓用 (即 2021 年 3 月 6 日) 至 2023 年 10 月為止，所涉及向承辦商 A 支付的營運費用總額約為 1.63 億元。

渠務署的負責組別

1.14　渠務署污水處理服務科轄下的淨化海港計劃部負責監察新圍污水處理廠改善工程的設計和建造，以及經改善的新圍污水處理廠的首年營運。經過首年營運後 (即自 2022 年 3 月 6 日起)，改由渠務署機電工程科轄下的污水處理部 1 接管，負責監察經改善的新圍污水處理廠的營運。渠務署截至 2023 年 10 月 31 日的組織架構圖摘錄，載於附錄 A。截至 2023 年 10 月，污水處理部 1 有 10 名員工涉及監察經改善的新圍污水處理廠的營運等工作 (註 13)。

註 13：*渠務署表示，該 10 名員工亦涉及監察新界西北、深井和屯門區其他污水處理廠和防洪設施的營運。2022-23 年度純粹用於監察經改善的新圍污水處理廠營運的相關員工開支約為 230 萬元。*

審查工作

1.15　2023 年 11 月，審計署就渠務署在管理新圍污水處理廠的改善工程和營運方面的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a)　新圍污水處理廠改善工程 (第 2 部分)；

(b)　監察經改善的新圍污水處理廠的營運 (第 3 部分)；及

(c)　其他相關事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.16　在審查工作期間，渠務署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：新圍污水處理廠改善工程

2.1　本部分探討渠務署管理新圍污水處理廠改善工程的工作。審查工作集中於下列範疇：

(a)　改善工程的設計和建造 (第 2.4 至 2.21 段)；及

(b)　其他合約管理事宜 (第 2.22 至 2.34 段)。

合約 A

2.2　2016 年 5 月，渠務署向承辦商 A 批出合約 A，推行新圍污水處理廠改善工程，以及營運經改善的新圍污水處理廠，合約金額為 31.423 億元，當中 21.495 億元用以支付設計和建造部分的費用，9.928 億元則用以支付營運階段的費用 (註 14)。

2.3　合約 A 的設計和建造工程於 2016 年 5 月展開，並於 2021 年 3 月 5 日大致完成 (見第 1.9 段)。顧問 X (根據顧問合約 X) 擔任監督人員，負責監督合約 A 下的改善工程的設計和建造。營運階段 (為期 10 年，另渠務署可選擇延長 5 年) 於 2021 年 3 月 6 日展開。顧問 X 負責監督經改善的新圍污水處理廠首年的營運，而其監督職務在 2022 年 3 月移交渠務署。

註 14：*合約 A 列載多個事項，包括僱主要求，當中指明改善工程的設計和建造要求，以及經改善的新圍污水處理廠的營運要求。根據合約 A，承辦商 A 將獲發還設計和建造部分的費用，金額參照價格表和進度指標表而定，以及就經改善的新圍污水處理廠在營運階段的營運和維修保養按月獲發還營運費用，而有關款項會按價格變動調整。*

改善工程的設計和建造

2.4　根據合約 A，承辦商 A 須遵照合約規定，負責新圍污水處理廠改善工程的設計和建造，並提交設計文件 (註 15) 予顧問 X (註 16)，以徵求其意見和同意。顧問 X 會就主要範疇 (例如程序的設計和偏離合約規定的情況) 徵詢渠務署的意見，然後批准承辦商 A 的設計文件 (註 17)。

合約 A 的合約開支

2.5　截至 2023 年 10 月，合約開支為 17.666 億元 (見表二)，佔合約 A 設計和建造部分原訂合約金額 (即 21.495 億元) 的 82.2%。

表二

合約 A 有關設計和建造部分的合約開支
(2023 年 10 月)

詳情	金額 (百萬元)
完成合約工程	1,608.3
合約價格變動費用 (註)	158.3
總計	1,766.6

資料來源：渠務署的記錄

註：原訂合約金額已包括 3.75 億元的價格變動調整撥備。

註 15：*渠務署表示，承辦商 A 的獨立設計查核員已查核和確認承辦商 A 的設計符合相關的合約規定。*

註 16：*顧問 X 作為監督人員，會確保承辦商 A 及其獨立設計查核員妥善履行職務，以及設計符合合約 A 的規定。*

註 17：*顧問 X 首先就承辦商 A 的初步設計 (例如設計方面的標準、準則和參數) 發出原則上批准，隨後承辦商 A 向顧問 X 提交詳細設計，徵求顧問 X 批准。*

在確定涉及配合工程的現有排水系統的狀況方面有可予改善之處

2.6 根據合約 A，承辦商 A 須為經改善的新圍污水處理廠提供完整的雨水排放系統。按照承辦商 A 原本的排水系統設計，經改善的新圍污水處理廠擬建的排水系統會經現有的級渠 (渠 A) 和排水管道，連接至外部下游的公共排水系統 (即廈村路的箱形暗渠)。

2.7 顧問 X 表示：

(a) 原本的設計主要按 2016 年 11 月的竣工記錄而製備。承辦商 A 在 2017 年 5 月接管工地後，發現渠 A 曾被修改並埋在該區一條道路下方；及

(b) 渠 A 在暴雨期間被發現流量有限，並於 2017 年 8 月嘗試使其恢復暢通但無效。由於發現渠 A 被覆蓋的全段嚴重損壞和崩塌，且其狀況無法修復，必須設計連接經改善的新圍污水處理廠工地與下游雨水箱形暗渠的替代接駁渠管，方可完成工程。

2.8 最終，2020 年 4 月，顧問 X 發出一份僱主更改 (註 18)(僱主更改 A，其後定價為 540 萬元 —— 註 19)，指示承辦商 A 設計和建造替代雨水排放管道和沙井，以輸送雨水流 (即經改善的新圍污水處理廠工地內的雨水流和從上游而來的雨水流) 經過經改善的新圍污水處理廠，然後排放到外部下游的公共排水系統。

2.9 渠務署表示：

(a) 原本的設計主要按竣工記錄而製備，做法並不理想；

(b) 對於須配合新工程的現有排放／污水系統，應在設計階段進行更詳細的勘測；及

(c) 本應檢查地下排水系統 (例如使用閉路電視)，以確定現有狀況。

2.10 審計署認為，在推行須與現有排水系統配合的工程項目時，渠務署需要採取措施，盡量全面地確定現有排水系統的狀況，以期避免在工程展開後改動設計。

註 18： *根據合約 A，監督人員 (見第 1.11 段) 可在最終營運證書 (見第 2.22 段註 25) 的發出日期前的任何時間下令發出僱主更改，以更改工程 (包括更改僱主要求，以便就工程的設計、質量或數量作出所需改動或修改)。*

註 19： *顧問 X 表示，僱主更改 A 不會延遲工程進度，亦不會產生直接成本以外的費用。*

地區諮詢工作有可予改善之處

2.11　根據合約 A，承辦商 A 須設計和建造替代的永久通路 (道路 A)，把主要道路 (道路 B) 連接至現有通路 (道路 C)。道路 C 的其中一段屬工地的一部分，所處位置對新圍污水處理廠改善工程相當重要，而封閉道路 C 該部分的先決條件是按時啓用道路 A。

2.12　合約 A 展開後，當局曾就合約 A 訂明的道路 A 設計和建造事宜，於 2017 年 5 月至 11 月期間數次諮詢區內一個鄉事委員會。該鄉事委員會關注道路 A 會使道路 B 沿線出現交通擠塞，原因是設計並不包括相應擴闊道路 B，以便增設專用右轉車道或車位。該鄉事委員會表示：

(a)　道路 B 的交通流量已經大幅上升，而來回交通方向均有大量貨櫃車使用；及

(b)　道路 B 西行線上的車輛需要花較長時間等候，才有機會安全右轉入道路 A，因此造成車龍延伸至道路 B 與另一條連接道路的前一個交界處，導致來回交通方向出現擠塞。

2.13　鑑於上述關注事項，渠務署、運輸署和顧問 X 於 2017 年 8 月至 9 月期間曾進行聯合實地視察，各方均認同：

(a)　因為道路 B 東行線交通繁忙，西行線右轉的車輛往往需要花較長時間等候，因此阻塞西行交通；及

(b)　擴闊道路 B 以增設專用右轉車道或車位，可以有效提升道路 A 與道路 B 交界處的表現。

渠務署表示，經過聯合實地視察後，鄉事委員會所關注的事項已經得到回應，而道路 A (對新圍污水處理廠改善工程相當重要 ── 見第 2.11 段) 已於 2017 年 11 月啓用。

2.14　2019 年 10 月，顧問 X 發出僱主更改 B (其後定價為 600 萬元 —— 註 20)，指示承辦商 A 在道路 B 進行擴闊工程，以增設一條行車線，以便在道路 A 與道路 B 的交界處增設專用右轉車位 (註 21)。道路 B 擴闊工程於 2020 年 12 月大致完成。

2.15　審計署認為，在推行涉及道路工程的工程項目時，渠務署需要採取措施，改善地區諮詢工作，以期及早確定並回應相關持份者所關注的事項。

需要審慎評估填料的選擇

2.16　新圍污水處理廠改善工程涉及相當數量的回填工程。合約 A 指明，除非合約另有規定，填土範圍須採用一般填料 (註 22)。

2.17　顧問 X 表示：

(a) 採用一般填料進行回填，可用填料的來源廣泛，但一般填料大多易受惡劣天氣影響，會構成延長合約期的風險；及

(b) 由於新圍污水處理廠改善工程涉及相當數量的回填工程，填料的選擇對於會否出現因惡劣天氣及其影響而導致延長合約期的情況有重大影響。

2.18　截至 2019 年 10 月，由於天氣惡劣，承辦商 A 獲准延長合約期約 90 天。為減低惡劣天氣進一步導致工程延遲的風險，顧問 X 在 2019 年 10 月發出僱主更改 C (其後定價為 270 萬元 —— 註 23)，指示承辦商 A 在土方工程最終表面以下深度少於 2 米的填土範圍採用混合填料 (按合適比例混合的粗粒材料和幼粒填料)(註 24)。

註 20：*顧問 X 表示，僱主更改 B 不會延遲工程進度，亦不會產生直接成本以外的費用。*

註 21：*渠務署表示，顧問 X 和承辦商 A 在 2017 年 11 月至 2019 年 10 月期間，與政府相關決策局／部門聯繫，就增設一條行車線，以便在道路 A 與道路 B 的交界處增設專用右轉車位制訂詳細設計 (包括照明設施設計和臨時交通安排)。*

註 22：*根據《土木工程一般規格》，填料須由天然或經處理的物料，或在填放時可被壓實以形成穩定填土範圍的惰性拆建物料構成。不同種類的填料按其粒徑分布的範圍而定。就一般填料而言，其粒徑為 200 毫米。*

註 23：*顧問 X 表示，僱主更改 C 不會延遲工程進度，亦不會產生直接成本以外的費用。*

註 24：*渠務署表示，按照僱主更改 C 使用混合填料的回填工程在 2019 和 2020 年的雨季進行，估計在該段期間回填工程避免了 59 天因天氣惡劣的延遲。*

2.19　審計署認為，在推行涉及相當數量回填工程的工程項目時，渠務署宜考慮所有相關因素 (例如因天氣惡劣而延長合約期的風險)，審慎評估填料的選擇。

審計署的建議

2.20　**審計署*建議*渠務署署長應：**

(a) **在推行須與現有排水系統配合的工程項目時，採取措施，盡量全面地確定現有排水系統的狀況，以期避免在工程展開後改動設計；**

(b) **在推行涉及道路工程的工程項目時，採取措施，改善地區諮詢工作，以期及早確定並回應相關持份者所關注的事項；及**

(c) **在推行涉及相當數量回填工程的工程項目時，考慮所有相關因素 (例如因天氣惡劣而延長合約期的風險)，審慎評估填料的選擇。**

政府的回應

2.21　渠務署署長同意審計署的建議。

其他合約管理事宜

持續出現滲漏和積水問題

2.22　根據合約 A，承辦商 A 須負責在建造和營運階段糾正工程中的缺漏，直至發出最終營運證書 (註 25) 為止。如監督人員認為廠房的設計或使用、材料或施工質素與合約規定不符而須進行任何修理、糾正或修復缺漏的工程，承辦商 A 便須進行該等工程，並自行承擔相關費用。

註 25： *根據合約 A，在營運期屆滿後 (見第 1.11 段)，監督人員須發出最終營運證書，註明承辦商 A 根據合約 A 完成營運的日期。*

2.23　在 2021 年 7 月 (即合約 A 設計和建造部分於 2021 年 3 月大致完成後不久) 至 2022 年 2 月期間，經改善的新圍污水處理廠不同地方出現滲漏和積水問題。顧問 X 表示：

(a) 一些土木工程缺漏項目 (包括建築物滲水、漏水) 須重複進行糾正工程，影響日常營運，並可能構成安全風險；及

(b) 儘管承辦商 A 已進行一些糾正工程，但持續出現滲漏和積水問題顯示修復工程並未能解決所有問題，因此已建議承辦商 A 優先處理，以永久糾正該等缺漏 (例如不同建築物的綠化屋頂持續積水和滋生水藻)。

渠務署表示，截至 2022 年 3 月，承辦商 A 已糾正上述滲漏和積水問題。

2.24　渠務署、顧問 X 和承辦商 A 於 2022 年 9 月舉行進度會議，顧問 X 在會上指出經改善的新圍污水處理廠不同建築物的不同地方出現滲漏和積水問題，並要求承辦商 A 根據合約 A (見第 2.22 段) 盡快糾正該等問題。渠務署在 2024 年 1 月至 3 月期間回應審計署的查詢時表示：

(a) 顧問 X 於 2022 年 9 月舉行的進度會議上提及的滲漏和積水問題是在 2022 年 3 月後才出現的缺漏。該等問題的性質、程度，以及在建築物出現的位置，均與 2022 年 3 月前出現的問題 (見第 2.23 段) 有所不同；

(b) 承辦商 A 負責在建造和營運階段維修和糾正工程中的缺漏，並自行承擔相關費用，直至發出最終營運證書為止 (見第 2.22 段)。截至 2024 年 3 月中，承辦商 A 已糾正所有滲漏和積水問題；及

(c) 2024 年 3 月，該署要求顧問 X 進行調查，以確定經改善的新圍污水處理廠不同建築物持續出現滲漏和積水問題的原因。

2.25　審計署認為，渠務署需要採取措施，就經改善的新圍污水處理廠不同建築物持續出現滲漏和積水問題的原因，確保相關的調查工作早日完成，並按需要採取進一步措施，處理有關問題。

需要確保顧問和承辦商按時完成責任

2.26　2023 年 9 月，渠務署告知顧問 X：

(a) 對於顧問 X (註 26) 和承辦商 A (註 27) 在設計和建造階段完成若干未履行責任的進度緩慢，該署認為情況不理想，並表示關注。未履行的責任包括：

(i) 約 20 份僱主更改的估值和重新估值；

(ii) 承辦商 A 擬備和提交的若干份文件 (例如手冊) 的審批；及

(iii) 未完成的現場工程 (例如雨水收集系統的安裝工程、中斷由當時的新圍污水處理廠流向交匯室水流的工程和工地範圍修復工程)；

(b) 根據顧問 X 於 2022 年制定的進度表，上述未履行的責任原訂目標是於 2023 年 3 月 (即建造工程在 2021 年 3 月大致完成後 2 年) 底或之前完成。然而，儘管該署通過電話、會議和電郵反覆提醒，該時間目標仍未能達到。此外，顧問 X 其後亦沒有就完成該等未履行的責任提供其承諾的進度表；及

(c) 就承辦商 A 完成其未履行責任的能力和決心，該署深表關注。

此外，渠務署於 2023 年 11 月致函顧問 X，就合約結算工作進度緩慢再次表示關注。

2.27　2024 年 1 月和 2 月，渠務署告知審計署：

(a) 雨水收集系統的安裝工程，以及中斷由當時的新圍污水處理廠流向交匯室水流的工程 (見第 2.26(a)(iii) 段)，已於 2023 年 11 月完成；及

(b) 所有其他未履行的責任已於 2024 年 2 月完成。

2.28　審計署認為，在推行工程項目時，渠務署需要加強措施，確保其顧問和承辦商按時完成責任。

註 26：*顧問 X 在按已承諾的進度表對承辦商 A 進行限期管理方面表現欠佳，已反映於顧問 X 在 2023 年 7 月至 9 月期間的表現評核報告中。該報告有關達到目標和指標的部分，評分為欠佳。*

註 27：*承辦商 A 在完成其未履行責任的進度緩慢，已反映於承辦商 A 在 2021 年 12 月至 2023 年 8 月期間的表現評核報告中。該等報告的相關部分 (例如充分的規劃工作、準時提交帳目／估值，以及提交設計的質素和準時程度)，評分為欠佳。*

需要確保承辦商按時提交合約帳目結算所需的全部文件

2.29 根據合約 A：

(a) 承辦商 A 須於缺漏修正證明書 (註 28) 的發出日期起計 90 天內，就設計和建造部分提交最後帳目結算表和證明文件；及

(b) 顧問 X 須在收到關於設計和建造部分的最後帳目和一切供其核證所需的資料後 90 天內發出最後付款證明書。

2.30 審計署留意到，合約 A 的缺漏修正證明書於 2022 年 10 月 6 日發出。因此，根據合約 A，承辦商 A 須於 2023 年 1 月 4 日或之前提交最後帳目結算表和證明文件 (見第 2.29(a) 段)。然而，承辦商 A 在 2024 年 1 月 (即逾期約 1 年) 才提供帳目結算所需的全部證明文件。

2.31 渠務署表示：

(a) 合約 A 設計和建造部分的帳目原訂於 2021 年 3 月建造工程大致完成後 2 年內 (即 2023 年 3 月底或之前) 完成結算；

(b) 然而，截至 2023 年 11 月，顧問 X 未能妥善管理承辦商 A 如期完成若干未履行的責任 (見第 2.26 至 2.28 段)，以及提供帳目結算所需的全部證明文件 (見第 2.30 段)。該等情況引致合約 A 設計和建造部分的帳目結算也有所延遲；及

(c) 顧問 X 於 2024 年 3 月發出最後付款證明書，以完成合約 A 設計和建造部分的帳目結算。

2.32 審計署認為，在推行工程項目時，渠務署需要加強措施，確保其承辦商按時提交合約帳目結算所需的全部文件。

註 28： *根據合約 A，監督人員有權在缺漏修正期內指令承辦商 A 修理、糾正或修復建造工程或其部分的任何缺漏、瑕疵或其他不合規格之處。承辦商 A 須在缺漏修正期內 (合約 A 大致完成後起計) 或其後在切實可行範圍內盡快進行該等工程，並自行承擔相關費用。該等糾正工程須在為期 1 年的缺漏修正期內進行。缺漏修正期屆滿後，如所有設計和建造工程均已完成並達至監督人員滿意的程度，承辦商 A 便會獲發缺漏修正證明書，其上註明承辦商 A 在完成缺漏修正方面責任的日期。*

審計署的建議

2.33 審計署*建議*渠務署署長應：

(a) 採取措施，就經改善的新圍污水處理廠不同建築物持續出現滲漏和積水問題的原因，確保相關的調查工作早日完成，並按需要採取進一步措施，處理有關問題；及

(b) 在推行工程項目時：

(i) 加強措施，確保渠務署顧問和承辦商按時完成責任；及

(ii) 加強措施，確保渠務署承辦商按時提交合約帳目結算所需的全部文件。

政府的回應

2.34 渠務署署長同意審計署的建議。

第 3 部分：監察經改善的新圍污水處理廠的營運

3.1　本部分探討渠務署監察經改善的新圍污水處理廠營運的工作。審查工作集中於下列範疇：

(a)　監察承辦商的表現 (第 3.4 至 3.29 段)；及

(b)　監察設施的運作和維修保養 (第 3.30 至 3.38 段)。

經改善的新圍污水處理廠的污水處理程序和營運

3.2　經改善的新圍污水處理廠的污水處理程序，包括幼隔篩、清除砂礫 (註 29)、化學強化一級處理 (註 30) 和紫外光消毒。經處理程序後的排放水會經由新界西北污水輸送管道和在屯門附近的龍鼓水道的海底排放管道排入深水和水流湍急的西北水域，使排放水能迅速稀釋和放散。

3.3　環保署按照《水污染管制條例》(第 358 章) 向渠務署發出有關經改善的新圍污水處理廠污水排放的牌照 (註 31)。根據合約 A，營運經改善的新圍污水處理廠包括下列目的：

(a)　務求完全符合由環保署發出的排放牌照所訂明的條件 (例如排放水的水質)；及

(b)　運作和保養經改善的新圍污水處理廠，令設施保持最佳狀況，以盡量延長設施的使用壽命。

註 29：*渠務署表示，幼隔篩和清除砂礫的程序會分別去除污水中較幼細的物質和砂礫粒。*

註 30：*承辦商 A 表示，處理過程中會加入混凝劑 (即三氯化鐵) 和絮凝劑 (即聚合物)，以促使懸浮固體沉澱。*

註 31：*根據《水污染管制條例》，就條例適用於政府的部分，如環境保護署署長覺得，任何排放，是由任何人為政府服務而在執行職責過程中，違反條例而正在或已經作出的，則該違反事項如不立即終止以令環境保護署署長滿意，署長須將該事向政務司司長報告。政務司司長接獲環境保護署署長呈交的報告後，須調查有關情況，如其調查顯示違反的事項持續或相當可能再次發生，政務司司長須確保會採取最好的切實可行步驟以終止該違反事項或避免該事項再次發生。*

監察承辦商的表現

3.4　合約 A 訂有一套共 14 項關鍵績效指標，用以衡量承辦商 A 在營運經改善的新圍污水處理廠方面的表現。該等關鍵績效指標如下：

(a) 8 項關鍵績效指標與排放水水質的要求有關 (即懸浮固體總量、5 天生化需氧量 (註 32) 和大腸桿菌的濃度 —— 註 33)，這些與環保署發出的排放牌照所訂明的排放標準有關；

(b) 2 項關鍵績效指標與環境監測有關 (即氣味和未經許可的緊急繞道排放)；及

(c) 4 項關鍵績效指標與合約管理和呈報有關 (即每月呈報、數據準確程度、呈報事故和經常輕微違規)。

3.5　根據合約 A，承辦商 A 就營運經改善的新圍污水處理廠所收取的每月款項包括定額費用 (涵蓋設施的維修保養和運作) 和非定額費用 (即根據實際經處理的排放水水量而定)。承辦商 A 所收取的每月營運費用會因應其表現水平而調整，而表現水平是根據同一呈報月份 (由某月的 27 日至下一個月的 26 日) 的關鍵績效指標的監察結果而計算出的所扣總分來評估。在每個呈報月份內，被發現未能符合關鍵績效指標會被扣分，而每項關鍵績效指標在每個呈報月份的可被扣減分數均設有上限。

3.6　根據合約 A，如未能符合關鍵績效指標及／或遵守合約要求的情況持續，監督人員將以書面通知承辦商 A，而承辦商 A 須立即採取行動以作修正。渠務署表示，監督人員評估承辦商 A 的表現，並在承辦商 A 的季度表現評核報告中反映有關結果。此外，監督人員的員工會定期在經改善的新圍污水處理廠進行實地視察。

註 32：*5 天生化需氧量顯示微生物在 5 天內分解有機物質的所消耗的氧氣量。如這項參數的數值較高，顯示水體受到大量有機物質污染。*

註 33：*在 8 項關鍵績效指標中，3 項與懸浮固體總量有關、3 項與 5 天生化需氧量有關，以及 2 項與大腸桿菌有關。*

未能符合部分關鍵績效指標

3.7 經改善的新圍污水處理廠自 2021 年 3 月啓用至 2023 年 10 月為止，渠務署從支付給承辦商 A 的營運費用中合共扣減了 78,822 元 (見表三)，涉及 11 次未能符合 3 項有關合約管理和呈報的關鍵績效指標的情況，詳情如下：

(a) ***每月呈報*** 根據合約 A，承辦商 A 的每月報告 (註 34) 須最遲在呈報月份完結後 10 天內 (由 2021 年 10 月起改為 15 天 —— 註 35) 提交，遲交報告會被扣分。審計署留意到，在 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間，承辦商 A 曾 5 次未能符合有關每月呈報的指標，遲交每月報告的日數介乎 1 至 62 天不等，導致扣減款項合共 34,012 元；

(b) ***經常輕微違規*** 根據合約 A，承辦商 A 須遵守合約訂明的一般要求 (例如工地清潔、提供工程進行時採取的安全措施，以及確保設備的可用性和適用性)。假如承辦商 A 未能符合合約的任何一般規定 (即表現欠佳事件)，監督人員會發出表現欠佳通知書 (只適用於有關經常輕微違規的關鍵績效指標)。承辦商 A 被扣的分數會按某呈報月份內其表現欠佳分數 (即根據已確認的表現欠佳通知書) 而計算 (註 36)。審計署留意到，在 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間，承辦商 A 被發 23 份表現欠佳通知書 (註 37)，導致扣減款項合共 27,889 元；及

(c) ***數據準確程度*** 根據合約 A，當所呈報的數據與支持關鍵績效指標的數據出現重大不相符的情況時 (註 38)，承辦商 A 會被扣分。審計署留意到，在 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間所提交的每月營運報告中，有 14 項重大不相符的情況 (包括承辦商 A 從流入水和排放水所抽取的樣本的數目和結果)，導致扣減款項合共 16,921 元。

註 34： *根據合約 A，每月報告包括營運報告和環境監察及審核報告。*

註 35： *渠務署表示，2021 年 10 月，顧問 X (獲渠務署同意後) 批准把每月呈報期限由呈報月份完結後 10 天改為 15 天。*

註 36： *根據合約 A，就非重複的表現欠佳事件 (即單次事件)，每份表現欠佳通知書會算作 20 分表現欠佳分數。就重複的表現欠佳事件 (即連續兩個月內重複未能符合同一規定)，每份表現欠佳通知書會算作 40 分表現欠佳分數。表現欠佳分數如在某呈報月份內達 61 分或以上，承辦商 A 會被扣分 (即會導致扣減款項)。*

註 37： *渠務署表示，在承辦商 A 被發的 23 份表現欠佳通知書中，2022 年 6 月發出的 1 份表現欠佳通知書其後在 2022 年 7 月被撤銷，而 2023 年 5 月和 10 月發出的 2 份表現欠佳通知書其後在 2024 年 1 月被確認。*

註 38： *根據合約 A，重大不相符的情況指：(a) 就排放牌照訂明的參數所呈報的結果存在重大錯誤；(b) 未有進行排放牌照所指的工作、量度或抽樣工序，卻呈報有關結果；或 (c) 重大虛假記項。*

渠務署表示，上述 11 次未能符合 3 項有關合約管理和呈報的關鍵績效指標的情況，並無導致未能符合任何有關監察排放水水質的關鍵績效指標的情況。

表三

未能符合關鍵績效指標而導致扣減款項
(2021 年 3 月至 2023 年 10 月)

項目	關鍵績效指標	未能符合指標的月份	扣減的款項 (元)	
1	每月呈報	2021 年 4 月 2021 年 5 月 2021 年 6 月 2021 年 7 月 2021 年 9 月	4,183 7,478 7,688 7,662 7,001	34,012 (43%)
2	經常輕微違規	2021 年 8 月 2021 年 11 月 2022 年 5 月 2022 年 6 月	7,763 6,623 6,689 6,814	27,889 (35%)
3	數據準確程度	2021 年 4 月 2022 年 4 月	12,548 4,373	16,921 (22%)
		總計	78,822	(100%)

資料來源：渠務署的記錄

3.8　審計署認為，承辦商 A 在種種情況下因未能符合 3 項有關合約管理和呈報的關鍵績效指標而被扣減款項 (見第 3.7 段)，反映其表現有可予改善之處。渠務署需要繼續密切監察承辦商在營運經改善的新圍污水處理廠的表現 (包括符合關鍵績效指標的情況)。

與扣分機制相關的合約條文不一致

3.9 審計署留意到，在合約 A 中，與扣分機制相關的條文有不一致的情況，詳情如下：

(a) 有一合約條文訂明，在全部 14 項關鍵績效指標合共可被扣減的 10 000 分中，在每個呈報月份因未能符合關鍵績效指標而扣減的總分數最高為 5 000 分 (即每月營運費用的 50% 會因應服務水平而調整)；而另一合約條文則訂明，在計算每月營運費用調整時，可被扣減的分數最高為 4 000 分 (即可被調整的款項最高為每月營運費用的 40%)；及

(b) 有一合約條文訂明，承辦商 A 須在呈報月份完結後 7 天內提交每月營運報告；而另一合約條文則訂明，承辦商 A 的每月報告須最遲在呈報月份完結後 10 天內 (由 2021 年 10 月起改為 15 天 —— 見第 3.7(a) 段註 35) 提交，遲交報告會被扣分 (即導致每月營運費用受調整)。

3.10 2024 年 3 月，渠務署告知審計署：

(a) 渠務署的做法是，在計算每月營運費用的調整額時，最高扣減的分數為 4 000 分 (即以 40% 為調整每月營運費用的上限)；

(b) 儘管在呈報月份完結後 8 至 10 天 (由 2021 年 10 月起改為 15 天) 提交每月報告不會被扣分，但在草擬承辦商表現評核報告時會按個別情況在報告中反映；及

(c) 儘管經改善的新圍污水處理廠合約內與扣分機制相關的合約條文可能引起不一致的詮釋，但相關合約條文至今一直可行。

3.11 審計署認為，渠務署需要檢討經改善的新圍污水處理廠合約內與扣分機制相關的合約條文，並採取措施，處理有關事宜。

需要適時就所有表現欠佳事件發出／確認表現欠佳通知書

3.12 根據合約 A，如出現表現欠佳事件，承辦商 A 會被發表現欠佳通知書 (見第 3.7(b) 段)。承辦商 A 須立即調查有關事宜，並採取相關改善行動防止事件再次發生 (註 39)。承辦商 A 如不同意表現欠佳通知書所述的表現欠佳事件，須在收到該表現欠佳通知書後一星期內提供反對的詳細理據。監督人員須在收到承辦商 A 的報告後一星期內確認或撤銷該表現欠佳通知書。

3.13 ***沒有就一些表現欠佳事件發出表現欠佳通知書*** 審計署留意到，截至 2024 年 1 月，就 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間發生的一些表現欠佳事件，承辦商 A 沒有被發表現欠佳通知書，詳情如下：

(a) 1 宗涉及承辦商 A 在 2021 年 4 月清潔自動取樣機部件時程序不當 (見第 3.18(b)(i) 段)；

(b) 1 宗涉及承辦商 A 在 2021 年 7 月不正確設定紫外光消毒系統的擦拭系統 (註 40)；

(c) 6 宗在 2021 年 6 月及 7 月、2022 年 1 月和 2023 年 1 月發生，涉及離心濾液中懸浮固體總量的濃度未能符合合約 A 訂明的要求 (見第 3.22(a) 段註 54)；及

(d) 8 宗 (即 4 宗砂礫和 4 宗篩除物) 在 2021 年 3 月至 6 月、8 月及 9 月發生，涉及每月平均乾固體含量 (即砂礫或篩除物) 未能符合合約 A 訂明的要求 (見第 3.22(b) 段註 57)。

3.14 就第 3.13 段所述審計署發現的 16 宗表現欠佳事件 (即 1 + 1 + 6 + 8 宗)，在回應審計署的查詢時，渠務署在 2024 年 3 月告知審計署：

註 39： *根據合約 A，承辦商 A 須在發出表現欠佳通知書後兩星期內或在經監督人員同意的合理時間內糾正並採取改善行動。*

註 40： *審計署留意到，2023 年 9 月曾發生類似事件。最終，承辦商 A 在 2023 年 10 月被發表現欠佳通知書，而監督人員在 2024 年 1 月確認該通知書 (算作 20 分表現欠佳分數)(見第 3.15(b) 段註 43)。*

(a) 就全部 16 宗表現欠佳事件，在 2024 年 2 月，承辦商 A 已被發表現欠佳通知書。被發表現欠佳通知書會令承辦商 A 在相關呈報月份被額外扣分，並導致向承辦商 A 支付的營運費用可能被扣減 93,637 元 (註 41) (即自經改善的新圍污水處理廠啓用後向承辦商 A 支付的營運費用總額約 0.06%)；及

(b) 縱然出現上述表現欠佳事件，自經改善的新圍污水處理廠在 2021 年 3 月啓用以來，排放水水質一直符合合約要求和排放牌照的規定。

3.15 ***就一些表現欠佳事件延遲發出／確認表現欠佳通知書*** 就 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間發生的表現欠佳事件，審計署留意到：

(a) 有 2 宗在 2023 年 4 月和 8 月發生的表現欠佳事件，監督人員延遲發出 2 份表現欠佳通知書 (分別在事發當天後的 8.7 和 5.5 個月發出)(註 42)；及

(b) 監督人員延遲確認 2 份於 2023 年 5 月和 10 月發出的表現欠佳通知書 (分別延遲 7.5 和 1.6 個月)(註 43)。

審計署留意到，就未能符合有關經常輕微違規的關鍵績效指標，並涉及扣減營運費用的所有表現欠佳事件 (見第 3.7(b) 段)，營運費用在表現欠佳事件發生的呈報月份被扣減。就上述 4 宗延遲發出／確認表現欠佳通知書的個案中的其中 2 份表現欠佳通知書而言，承辦商 A 在表現欠佳事件發生的呈報月份被扣分和調整其所收取的營運費用 (即按照渠務署的做法處理)；而就其餘 2 份表現欠佳通知書而言，承辦商 A 則在發出／確認該表現欠佳通知書的月份被扣分和調整其所收取的營運費用。

註 41： *額外扣分可能導致 5 個呈報月份 (即截至 2021 年 4 月、5 月及 7 月至 9 月的呈報月份) 的營運費用被扣減，每個呈報月份被扣減的費用介乎 7,000 元至 51,000 元不等。*

註 42： *該 2 宗表現欠佳事件如下：(a) 1 宗在 2023 年 4 月發生，涉及自動取樣機部件受污染，承辦商 A 在 2023 年 12 月被發表現欠佳通知書 (見第 3.18(b)(ii) 段註 48)；及 (b) 1 宗在 2023 年 8 月發生，涉及逾期提交第三個營運年度的營運計劃，而承辦商 A 在 2024 年 1 月被發表現欠佳通知書 (見第 3.26(a) 段註 60)。*

註 43： *延遲確認的 2 份表現欠佳通知書 (由收到承辦商 A 反對表現欠佳通知書的報告當日後 1 個星期起計 —— 見第 3.12 段) 與下列表現欠佳事件有關：(a) 1 宗在 2023 年 4 月發生，涉及取樣工具受污染，而承辦商 A 在 2023 年 5 月被發表現欠佳通知書。承辦商 A 在 2023 年 5 月提出反對，而監督人員在 2024 年 1 月確認該表現欠佳通知書 (即延遲 7.5 個月)(見第 3.18(c) 段註 49)；及 (b) 1 宗在 2023 年 9 月發生，涉及承辦商 A 不正確設定紫外光消毒系統的擦拭系統，而承辦商 A 在 2023 年 10 月被發表現欠佳通知書。承辦商 A 在 2023 年 11 月提出反對，而監督人員在 2024 年 1 月確認該表現欠佳通知書 (即延遲 1.6 個月)。*

3.16 審計署認為，渠務署需要：

(a) 就在 2024 年 2 月向承辦商 A 發出表現欠佳通知書的 16 宗表現欠佳事件 (見第 3.13 及 3.14 段)，迅速採取行動，調整向承辦商 A 支付的營運費用；

(b) 加強措施，就所有表現欠佳事件，確保適時向承辦商 A 發出／確認表現欠佳通知書，並按需要調整向其支付的營運費用；及

(c) 就審計署發現承辦商 A 在發出／確認表現欠佳通知書的呈報月份被扣分和調整其所收取的營運費用的個案 (見第 3.15 段)，在表現欠佳事件發生的呈報月份作出扣分和按需要調整營運費用。

排放水樣本受污染

3.17 根據合約 A，承辦商 A 委聘的獨立認可化驗所 (註 44) 會按照合約指明的取樣頻率 (註 45)，收集和測試排放水樣本 (即包括懸浮固體總量、5 天生化需氧量和大腸桿菌的濃度 —— 見第 3.4(a) 段)。

3.18 顧問 X 和承辦商 A 表示，在 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間，在經改善的新圍污水處理廠內收集的排放水樣本中，曾數次發現 5 天生化需氧量濃度異常偏高的情況，詳情如下：

(a) ***取樣瓶受污染*** 2021 年 8 月，認可化驗所使用的取樣瓶受污染，該月有 3 天 (即 8 月 5 日、12 日和 17 日) 就測試 5 天生化需氧量所收集的排放水樣本受到污染。為防止事件再次發生，已採取跟進行動，包括與認可化驗所制定額外的取樣瓶清潔程序，防止污染發生，以及由監督人員密切監察取樣工作和排放水測試結果 (註 46)；

註 44： *根據合約 A，監督人員有權：(a) 抽取額外樣本供其員工作獨立測試；或 (b) 指示承辦商 A 委派另一家獨立認可化驗所，進行額外取樣和測試。*

註 45： *根據合約 A：(a) 認可化驗所會就懸浮固體總量和 5 天生化需氧量每星期 3 次收集 24 小時混合樣本 (即在連續 24 小時內使用自動取樣機收集樣本，以取得一天的平均數值)；及 (b) 認可化驗所會就大腸桿菌每天收集抓取式樣本 (即在特定時間和地點收集)。*

註 46： *渠務署表示，由於該等事件視作表現欠佳事件 (見第 3.7(b) 段)，承辦商 A 已被發 3 份表現欠佳通知書，合共算作 100 分表現欠佳分數。*

(b) ***自動取樣機部件受污染*** 自動取樣機部件曾 2 次受污染，詳情如下：

(i) 2021 年 4 月，承辦商 A 在清潔自動取樣機部件的過程中不當地使用家用漂白水，漂白作用使樣本的生物活性增加，導致在 2021 年 4 月 1 日就測試 5 天生化需氧量所收集的排放水樣本受到污染。為防止事件再次發生，已採取跟進行動，包括用食水清潔自動取樣機部件 (註 47)；及

(ii) 2023 年 4 月，自動取樣機的不鏽鋼導軌受污染 (即積聚了含高濃度有機物質的生物膜)，導致在 2023 年 4 月 6 日就測試 5 天生化需氧量所收集的排放水樣本受到污染。為防止事件再次發生，已採取跟進行動，包括承辦商 A 的員工每天用噴水器沖洗導軌，防止生物膜積聚 (註 48)；及

(c) ***取樣工具受污染*** 2023 年 4 月，認可化驗所的現場取樣技術員以不當的清潔方法處理用以收集混合樣本的混合桶，導致在 2023 年 4 月 18 日就測試 5 天生化需氧量所收集的排放水樣本受到污染。為防止事件再次發生，認可化驗所已採取跟進行動，包括為取樣技術員提供更新培訓，針對就清潔取樣工具發出經修訂而清楚的取樣程序，以及使用專為排放水樣本而設的新混合桶，防止污染發生 (註 49)。

3.19 審計署認為，渠務署需要持續檢討經改善的新圍污水處理廠收集和處理排放水樣本的新措施的成效，並按需要進一步制訂措施，以免排放水樣本受污染。

需要確保固體的處理和脫水程序符合合約要求

3.20 顧問 X 和承辦商 A 表示：

(a) 清除砂礫程序中所沉澱的砂礫泥漿，以及幼隔篩程序中所收集的篩除物，會在棄置前先運送至固體物處理大樓脫水；及

註 47： *渠務署表示，截至 2024 年 1 月，尚未就此事件發出表現欠佳通知書。*

註 48： *渠務署表示，由於該事件視作表現欠佳事件 (見第 3.7(b) 段)，監督人員在 2023 年 12 月向承辦商 A 發出表現欠佳通知書 (算作 20 分表現欠佳分數)，而監督人員在 2024 年 1 月確認該表現欠佳通知書。*

註 49： *渠務署表示，由於該事件視作表現欠佳事件 (見第 3.7(b) 段)，監督人員在 2023 年 5 月向承辦商 A 發出表現欠佳通知書 (算作 40 分表現欠佳分數)，而監督人員在 2024 年 1 月確認該表現欠佳通知書。*

(b) 化學強化一級處理程序所產生的一級污泥先在污泥脫水大樓的離心機 (註 50) 脫水成污泥餅，然後棄置。污泥脫水程序所產生的離心濾液被收集和運送至基本污水處理廠房的入水口，再作處理。

所有在脫水程序中產生的固體 (包括砂礫、篩除物和一級污泥) 均在屯門的污泥處理設施或其他指定棄置區 (例如新界西堆填區) 棄置。

3.21 根據合約 A：

(a) 污泥脫水程序所產生的離心濾液，其懸浮固體總量的濃度須不高於每公升 1 000 毫克 (註 51)；及

(b) 所有在脫水程序中產生的固體 (包括砂礫、篩除物和一級污泥) 在棄置前，其乾固體含量須至少達 32% 和平均達 34% (註 52)。

3.22 審計署留意到，根據 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間從認可化驗所所得的測試結果 (註 53)：

(a) 10 宗個案涉及離心濾液中懸浮固體總量的濃度介乎每公升 1 013 至 1 453 毫克不等，未能符合合約 A 訂明的要求 (即不高於每公升 1 000 毫克)。渠務署表示，發生該 10 宗未能符合要求的個案 (註 54)，理由如下：

(i) 1 宗在 2022 年 1 月 (見註 54) 和 2 宗在 2022 年 5 月發生的個案 (註 55) 涉及供離心機作污泥處理的聚合物濃度不足，導致離心濾液的質量下降；

註 50： *顧問 X 表示，污泥脫水大樓設有 3 部離心機 (2 部運作中和 1 部備用)，把濡濕的污泥脫水成污泥餅。聚合物用作絮凝劑，以輔助污泥脫水的程序。*

註 51： *根據合約 A，就測試懸浮固體總量的濃度，24 小時離心濾液混合樣本須在每星期收集 3 次。*

註 52： *根據合約 A，應就每種固體廢料，每天取樣 1 個廢料傾卸斗，以測量其乾固體含量。平均乾固體含量按月計算。*

註 53： *承辦商 A 表示，在 2021 年 3 月 6 日至 6 月 26 日期間，就離心濾液中懸浮固體總量的濃度的化驗所測試結果，並沒有向渠務署呈報。*

註 54： *渠務署表示，截至 2024 年 1 月，在該 10 宗未能符合要求的個案中：(a) 尚未就 2021 年 6 月及 7 月、2022 年 1 月和 2023 年 1 月發生的 6 宗個案發出表現欠佳通知書；及 (b) 1 宗在 2021 年 9 月的個案當中涉及按顧問 X 的指示試用取樣方法，因此不視作表現欠佳事件，並無向承辦商 A 發出表現欠佳通知書。*

註 55： *渠務署表示，已就 2022 年 5 月發生的 2 宗個案，向承辦商 A 發出 2 份表現欠佳通知書，合共算作 60 分表現欠佳分數。*

(ii) 1宗在2021年9月 (見註54) 和1宗在2022年8月發生的個案 (註56) 涉及離心濾液自動取樣機出現故障；及

(iii) 其餘5宗在2021年6月及7月和2023年1月發生的個案 (見註54) 涉及離心濾液自動取樣機的取樣喉管堵塞；及

(b) 9宗 (即4宗砂礫和5宗篩除物) 個案涉及每月平均乾固體含量介乎33%至33.5%不等，未能符合合約A訂明的要求 (即34%乾度)(註57)。渠務署表示，該9宗未能符合要求的個案是由於供篩除物用的螺旋壓縮機的操作設定不當，以及供處理砂礫用的螺旋輸送機的定時器在最初營運階段時設定不當。

3.23 2024年3月，渠務署告知審計署：

(a) 就離心濾液中懸浮固體總量的濃度未能符合合約A訂明的要求的個案，承辦商A已優化措施，包括善用聚合物調控泵的調控設定，以及增加視察和清洗離心濾液自動取樣機和取樣喉管的次數。自2023年1月推行優化措施後，再沒有出現類似個案；及

(b) 就每月平均乾固體含量未能符合合約A訂明的要求的個案，承辦商A已優化措施，包括善用供篩除物用的螺旋壓縮機的操作設定，以及供處理砂礫用的螺旋輸送機的定時器設定。自2021年10月推行優化措施後，再沒有出現類似個案。

3.24 審計署認為，渠務署需要持續檢討經改善的新圍污水處理廠固體處理和脫水程序的優化措施的成效，以期確保符合合約要求。

註56：*渠務署表示，已就2022年8月發生的個案，向承辦商A發出表現欠佳通知書，算作20分表現欠佳分數。*

註57：*渠務署表示，已就2021年10月發生的1宗篩除物個案，向承辦商A發出表現欠佳通知書，算作20分表現欠佳分數。但截至2024年1月，尚未就2021年3月至6月、8月及9月發生的其餘8宗 (即4宗砂礫和4宗篩除物) 個案發出表現欠佳通知書。*

需要確保按時提交載有所需資料的報告

3.25 根據合約 A，承辦商 A 須向監督人員提交載有所需資料的報告，詳情如下：

(a) 就經改善的新圍污水處理廠的營運計劃 (註 58)，每年更新一次 (註 59)，並在每年 8 月初提交；及

(b) 每月營運報告，包括所棄置砂礫、篩除物和污泥的質量、安全記錄、未能符合規定或表現欠佳事件的記錄、已進行維修保養和大修工程的記錄等資料。

3.26 就有關 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間的營運計劃／報告，審計署留意到：

(a) ***逾期提交營運計劃*** 承辦商 A 遲交了第二個 (即 2022 年 3 月至 2023 年 3 月) 和第三個 (即 2023 年 3 月至 2024 年 3 月) 營運年度的營運計劃，分別逾期 27 和 165 天 (註 60)；及

(b) ***每月營運報告漏報資料*** 承辦商 A 在每月營運報告中漏報了一些未能符合合約要求的個案，詳情如下：

(i) 在 10 宗涉及離心濾液中懸浮固體總量的濃度未能符合合約 A 訂明的要求 (見第 3.22(a) 段) 的個案中，僅有 9 宗在每月營運報告中呈報 (即漏報了 1 宗)；及

(ii) 在 9 宗 (即 4 宗砂礫和 5 宗篩除物) 涉及每月平均乾固體含量未能符合合約 A 訂明的要求 (見第 3.22(b) 段) 的個案中，僅有 4 宗 (即 2 宗砂礫和 2 宗篩除物) 在每月營運報告中呈報 (即漏報了 5 宗 (2 宗砂礫和 3 宗篩除物))。

3.27 審計署認為，渠務署需要加強措施，確保經改善的新圍污水處理廠的承辦商按時提交載有一切所需資料 (例如未能符合合約要求的情況) 的報告。

註 58： *根據合約 A，年度營運計劃應訂明與經改善的新圍污水處理廠營運相關的職業健康和安全、復康、環境保護、營運和維修保養工作的系統管理方法的政策和程序。*

註 59： *根據合約 A，承辦商 A 應在預計進行試行運作測試前至少 270 天提交初步營運計劃。根據合約 A 和按渠務署表示，該計劃其後應每年更新一次，並在每年 8 月初提交。*

註 60： *渠務署表示，因承辦商 A 逾期提交第三個營運年度的營運計劃，承辦商 A 在 2024 年 1 月被發表現欠佳通知書，算作 20 分表現欠佳分數。然而，渠務署表示，由於承辦商 A 不算太遲提交第二個營運年度的營運計劃，這並不視作表現欠佳事件，因此不會就此事向承辦商 A 發出表現欠佳通知書。*

審計署的建議

3.28 審計署*建議*渠務署署長應：

(a) 繼續密切監察承辦商在營運經改善的新圍污水處理廠的表現 (包括符合關鍵績效指標的情況)；

(b) 檢討經改善的新圍污水處理廠合約內與扣分機制相關的合約條文，並採取措施，處理有關事宜；

(c) 就在 2024 年 2 月向承辦商 A 發出表現欠佳通知書的 16 宗表現欠佳事件，迅速採取行動，調整向承辦商 A 支付的營運費用；

(d) 加強措施，就所有表現欠佳事件，確保適時向承辦商 A 發出／確認表現欠佳通知書，並按需要調整向其支付的營運費用；

(e) 就審計署發現承辦商 A 在發出／確認表現欠佳通知書的呈報月份被扣分和調整其所收取的營運費用的個案，在表現欠佳事件發生的呈報月份作出扣分和按需要調整營運費用；

(f) 持續檢討經改善的新圍污水處理廠收集和處理排放水樣本的新措施的成效，並按需要進一步制訂措施，以免排放水樣本受污染；

(g) 持續檢討經改善的新圍污水處理廠固體處理和脫水程序的優化措施的成效，以期確保符合合約要求；及

(h) 加強措施，確保經改善的新圍污水處理廠的承辦商按時提交載有一切所需資料 (例如未能符合合約要求的情況) 的報告。

政府的回應

3.29 渠務署署長同意審計署的建議。

監察設施的運作和維修保養

需要為部分設備進行頻繁的糾正性維修保養

3.30 根據合約 A：

(a) 承辦商 A 須保持經改善的新圍污水處理廠設施的狀況，並為設施進行例行視察和維修保養 (即預防性維修保養)，以防設備過度損耗；及

(b) 任何缺漏一經發現，承辦商 A 須進行糾正性維修保養，以糾正和修復缺漏，以免出現不當延誤，或對經改善的新圍污水處理廠的操作人員、工人、員工或訪客構成不可接受的危險。

3.31 渠務署表示，在 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間，已進行了 7 059 項預防性維修保養工作 (涉及 840 項設備) 和 1 475 項糾正性維修保養工作 (涉及 479 項設備)。審計署留意到，在已進行糾正性維修保養工程的479項設備中，14項 (即479項中的 3%)(每項有多於 10 項糾正性維修保養工作的記錄) 涉及共 236 項糾正性維修保養工作 (即 1 475 項糾正性維修保養工作中的 16%)。當中，分別有 34 和 17 項糾正性維修保養工作為 2 個卧式離心泵 (註 61) 而進行，另有 17 至 20 項糾正性維修保養工作為 3 部離心機 (見第 3.20(b) 段註 50) 而進行。

3.32 2024 年 3 月，渠務署告知審計署：

(a) 就2個卧式離心泵，所有糾正性維修保養工作均在2021和2022年進行，並主要因離心泵的感應器失效所致。廠房的表現並未有受影響；及

(b) 就 3 部離心機，大部分糾正性維修保養工作屬輕微事故 (包括感應器故障、電動機噪音、風扇失效和檢查門鬆脫)，並已由承辦商 A 在 1 至 2 天內糾正。廠房的表現並未有受影響。

3.33 審計署認為，渠務署需要持續檢討經改善的新圍污水處理廠設備的狀況，特別是需要進行頻繁的糾正性維修保養的設備，以期確保污水處理程序能運作暢順。

註 61：*顧問 X 表示，4 個卧式離心泵 (即 2 個運作中和 2 個備用的入水口泵) 用以把水從紫外光消毒系統抽入回用水系統。*

可善用電腦化維修管理系統監察設施的維修保養工程

3.34 根據合約 A：

(a) 為盡量延長設施的使用壽命，必須制訂涵蓋資產使用壽命期的全面視察和維修保養時間表。承辦商 A 須至少按視察和維修保養時間表指明的次數 (介乎每日至每年一次不等)，為設施進行例行視察和維修保養 (即預防性維修保養)(見第 3.30(a) 段)；及

(b) 電腦化維修管理系統備存經改善的新圍污水處理廠設施的視察和維修保養時間表，以及其維修保養記錄。該系統能追蹤施工令的狀況，按照訂定的次數準則啓動預防性維修保養施工令，收集資料庫中的統計數字作分析之用，以及能夠擬備管理報告。

3.35 審計署留意到，截至 2024 年 1 月：

(a) 電腦化維修管理系統沒有顯示施工令是否已如期完成 (即維修保養工程的預定／實際開始／完工日期) 的現成資料；及

(b) 電腦化維修管理系統不能製備一些供監察用的管理報告，例如關於預防性維修保養工程是否已按視察和維修保養時間表指明的次數進行的管理資料。

3.36 審計署認為，渠務署需要善用電腦化維修管理系統，監察經改善的新圍污水處理廠設施的維修保養工程 (例如定期製備相關的管理報告)。

審計署的建議

3.37 **審計署*建議*渠務署署長應：**

(a) **持續檢討經改善的新圍污水處理廠設備的狀況，特別是需要進行頻繁的糾正性維修保養的設備，以期確保污水處理程序能運作暢順；及**

(b) **善用電腦化維修管理系統，監察經改善的新圍污水處理廠設施的維修保養工程 (例如定期製備相關的管理報告)。**

政府的回應

3.38　渠務署署長同意審計署的建議。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1　本部分探討與新圍污水處理廠的改善工程和營運相關的其他事宜。審查工作集中於下列範疇：

(a)　工作安全 (第 4.2 至 4.14 段)；及

(b)　其他項目管理事宜 (第 4.15 至 4.28 段)。

工作安全

4.2　根據合約 A，承辦商 A 應：

(a)　在工程的各個階段 (包括設計、建造及營運)，就工地上所有與施工有關的工程和服務的足夠穩定性和安全負起全責，並充分顧全工地上及其附近所有人員的安全和健康；及

(b)　保持工地和工程井井有條，令所有人員免受危險。

4.3　根據發展局發出的《建築地盤安全手冊》，承辦商須：

(a)　如出現危險情況，以及涉及死亡、重傷、嚴重損毀或有工人入院的意外，立即向工程師的駐場人員口頭報告，然後在 24 小時內提交初步意外報告；及

(b)　從速向工程師的代表報告所有須予呈報的意外 (即導致死亡、重傷，以及有人受傷並喪失工作能力超過 3 天的意外)。承辦商須在意外當天起計 7 天內填妥受傷報告表。

4.4　此外，根據《發展局技術通告 (工務) 第 1/2020 號》和被其取代的第 26/2000 號「工地安全表現評估計分卡制度」，工務工程合約下承辦商的工地安全表現 (包括是否按時呈報在建築工地發生的意外)，會以評分卡制度 (以劃一方式評估承辦商安全表現的量化工具) 在季度表現評核報告中評估。

建築工地安全有可予提升之處

4.5　***非致命而須予呈報的意外***　渠務署表示，在 2016 年 5 月至 2021 年 3 月期間的設計和建造階段，合約 A 的建築工地在 2017 年 9 月至 2020 年 10 月期間發生過 5 宗

非致命而須予呈報的意外 (即有人受傷並喪失工作能力超過 3 天的意外)，涉及的病假介乎 123 至 607 天不等。就承辦商 A 呈報該等須予呈報的意外 (註 62)，渠務署表示：

(a) 承辦商 A 曾向顧問 X 遲報 3 宗須予呈報的意外 (全部涉及有工人入院)，分別延遲 1、2 和 112 天 (見第 4.3(a) 段)；

(b) 承辦商 A 曾向顧問 X 遲交 2 宗須予呈報意外的初步意外報告，分別延遲 1 和 111 天 (見第 4.3(a) 段)；及

(c) 承辦商 A 曾向顧問 X 遲交 3 宗須予呈報意外的受傷報告表，分別延遲 1、5 和 105 天 (見第 4.3(b) 段)。

4.6 ***其他與建築工地安全有關的事故*** 除了第 4.5 段所述的意外之外，審計署留意到，合約 A 的建築工地在測試及試行運作階段曾發生下列與建築工地安全有關的事故 (註 63)：

(a) ***在測試及試行運作階段突然有水排入污水排放系統*** 在測試及試行運作階段，曾 2 次發生突然有水排入接通整個廠房的污水排放系統，詳情如下：

(i) 2020 年 8 月 15 日，發現突然有水流進一條紫外光消毒管道，而當時有工人身處在內。工人即時設法從管道撤離；及

(ii) 類似事故於 3 天後 (即 2020 年 8 月 18 日) 再次發生。突然有水流進另一條紫外光消毒管道，而當時有工人身處在內。水流在排水閥關上後即時停止，故此無人受傷。

顧問 X 表示，該等事故一再發生，完全不能接受，且後果可以非常嚴重。顧問 X 就突然排水事件引致工作環境不安全，向承辦商 A 發出警告信；及

(b) ***有害氣體洩漏*** 經改善的新圍污水處理廠內污泥脫水大樓的離心機區，曾 2 次洩漏硫化氫 (渠務工地最常見的有害氣體之一)，詳情如下：

註 62：*渠務署表示，就該等須予呈報的意外所採取的跟進行動，包括採取改善措施，提升工地安全，及／或在承辦商 A 相關時期的表現評核報告中有關工地意外記錄部分，給予欠佳評分。*

註 63：*渠務署表示，在承辦商 A 相關時期的表現評核報告中工地安全範疇下的相關部分，評分為欠佳。*

(i) 2020 年 8 月 24 日，顧問 X 的視察團隊報稱在大樓內聞到濃烈的臭味。硫化氫水平雖已超出有害氣體偵測警報系統的第一級警報水平 (1 百萬分率 —— 註 64)，但沒有觸動警報提醒處於離心機區的工人；及

(ii) 2020 年 8 月 27 日 (即上述洩漏事故後 3 天)，顧問 X 的視察團隊報稱在大樓內聞到非常濃烈的臭味。硫化氫水平已經達到危險水平 (11.6 百萬分率)，現場卻沒有任何警報或訊號提醒工人。

承辦商 A 表示，2 次事故均沒有觸動警報，是因為氣體偵測警報系統當時仍在測試中，測試於 2020 年 9 月 2 日才完成。顧問 X 就硫化氫洩漏事故，向承辦商 A 發出警告信。

4.7 審計署認為，在推行工程項目時，渠務署需要：

(a) 繼續致力提升建築工地安全，以期保障工地上所有操作和人員的安全；及

(b) 採取措施，確保其承辦商按照相關規定，按時呈報所有建築工地發生的意外 (包括提交相關報告)。

氯化鐵溶液的貯存和處理有可予提升之處

4.8 根據合約 A，承辦商 A 須：

(a) 確保所有營運均符合相關法定要求 (註 65)、合約條文和其營運的安全計劃 (註 66)，以期消除對人身、財物及設備所構成的風險；及

註 64： *硫化氫是一種可致命的氣體，其獨特的「臭蛋味」在非常低的濃度便可察覺。在濃度超過 100 百萬分率時，硫化氫會使嗅覺麻痺。即使在較低的濃度，硫化氫亦可影響嗅覺神經，使工人無法察覺濃度的變化。空氣中的硫化氫濃度如超過 100 百萬分率，便會即時危及生命或健康，而濃度超過 1 000 百萬分率時，更可使人即時昏迷。*

註 65： *根據合約 A，承辦商 A 應遵守在合約期內所有經增補、修訂或新訂的法例、規例、附例或規則，亦應就各種違反該等法例、規例、附例或規則的行為承擔任何處罰、罰款和責任。*

註 66： *根據合約 A，安全計劃應詳細載述承辦商 A 在經改善的新圍污水處理廠所實施的安全管理制度，列出如安全政策、安全規則和規例、工作危險分析、個人保護裝備，以及意外／事故調查等詳情。*

(b) 就經改善的新圍污水處理廠所有消防安全和消防服務範疇，向有關當局 (包括消防處) 取得一切所需批准 (例如就所有危險品貯存所發出的批准)。

4.9 渠務署表示，在進行化學強化一級處理程序時，氯化鐵溶液用作混凝劑，以促使懸浮固體沉澱。在經改善的新圍污水處理廠，氯化鐵溶液被運送和貯存在4 個有遮蓋的混凝劑貯存缸內，並以混凝劑調控泵投配至化學強化一級處理混凝缸內。

4.10 為使危險品規管制度與國際標準一致，並提升製造、運送、貯存和使用危險品的安全性，政府已修訂《危險品條例》(第 295 章) 及其附屬法例，新修訂的法例已在 2022 年 3 月 31 日生效，並設有 24 個月的寬限期 (即至 2024 年 3 月 30 日)，讓業界和公眾適應新法例。在新法例下，氯化鐵溶液被歸類為第 8 類危險品 (註 67) (在新法例實施前並不屬危險品)，因此須就貯存和使用氯化鐵溶液向消防處取得批准。

4.11 審計署留意到：

(a) ***氯化鐵溶液的貯存和處理不當*** 在 2021 年 3 月至 2023 年 10 月期間，混凝劑貯存缸和調控泵共發現 9 次洩漏氯化鐵溶液的事件。此外，2021 年 5 月，化學大樓內三氯化鐵管道在進行定期維修保養時，有氯化鐵溶液濺出，導致一名工人眼部受輕傷 (註 68)。為防止事件再次發生，已採取跟進行動，包括放置接滴盤和扭緊閥門的接合處，安裝渠蓋以防止液體濺出，為類似工程強制規定配戴額外個人防護裝備，以及為操作人員提供培訓；及

(b) ***未就氯化鐵溶液的貯存和使用取得批准*** 儘管有關危險品的新法例的寬限期在 2024 年 3 月 30 日屆滿 (見第 4.10 段)，截至 2024 年 1 月，就經改善的新圍污水處理廠貯存和使用氯化鐵溶液的申請仍未向消防處提交。2024 年 1 月，渠務署致函承辦商 A，指出：

(i) 不論監督人員 (即渠務署) 曾否發出指示，承辦商 A 有責任代表渠務署提交所需文件，以就氯化鐵溶液的貯存和使用，在《危險品條例》下取得相關批准；及

註 67： *消防處表示，第 8 類危險品即腐蝕性物質，是通過化學作用對皮膚造成不可逆轉損傷的物質，又或一旦洩漏，會導致其他貨物嚴重受損，甚至完全毀壞的物質。*

註 68： *承辦商 A 表示，由於受傷的工人只有 2 天病假，事件不屬須予呈報的意外。*

(ii) 為更妥善監察所推行措施的進度，從而在寬限期屆滿前符合法定要求，承辦商 A 須達到種種進度目標，包括就貯存和使用危險品所需的批准向消防處提交危險品貯存所的選址圖則和正式申請，就適用的過渡安排徵詢消防處的意見，以及向渠務署提交計劃大綱。

4.12 審計署認為，渠務署需要採取措施：

(a) 提升承辦商在經改善的新圍污水處理廠貯存和處理危險品 (例如氯化鐵溶液) 的職業安全；及

(b) 就經改善的新圍污水處理廠貯存和使用危險品 (特別是氯化鐵溶液) 的事宜，確保按時向有關當局取得相關批准。

審計署的建議

4.13 **審計署*建議*渠務署署長應：**

(a) **在推行工程項目時：**

(i) **繼續致力提升建築工地安全，以期保障工地上所有操作和人員的安全；及**

(ii) **採取措施，確保渠務署承辦商按照相關規定，按時呈報所有建築工地發生的意外 (包括提交相關報告)；及**

(b) **採取措施：**

(i) **提升承辦商在經改善的新圍污水處理廠貯存和處理危險品 (例如氯化鐵溶液) 的職業安全；及**

(ii) **就經改善的新圍污水處理廠貯存和使用危險品 (特別是氯化鐵溶液) 的事宜，確保按時向有關當局取得相關批准。**

政府的回應

4.14　渠務署署長同意審計署的建議，並表示渠務署已就經改善的新圍污水處理廠貯存和使用危險品所需的批准，在 2024 年 2 月 22 日，向消防處提交申請。

其他項目管理事宜

工程費用預算有可予改善之處

4.15　根據土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》：

(a) 項目工程師負責把工程維持在核准範圍和預算之內進行。他們必須確保預算得以仔細擬備，以及如同工程其他方面的準備工作一樣注重細節；及

(b) 工程預算會影響公帑管理和對撥款分配有直接影響，因此任何預算必須盡量準確。

4.16　涵蓋新圍污水處理廠改善工程的設計和建造部分的核准工程預算為 25.723 億元 (見第 1.5 段)。然而，截至 2023 年 10 月，工程計劃撥款的總開支為 19.247 億元 (即較 25.723 億元的核准工程預算少 6.476 億元 (25%))。

4.17　渠務署表示，在擬備合約 A 以供招標時，該署根據相關技術通告擬備工程費用預算，而有關費用預算當時被視為合理。預算與實際工程費用之間出現重大差異，主要原因如下：

(a) 改善工程合約 (即合約 A) 中標標書的投標價較預期為低；

(b) 實際價格變動調整較預算金額為低；及

(c) 實際未預見工程的應急費用較預算金額為低。

4.18　審計署認為，在推行工程項目時，渠務署需要採取措施，確保工程費用預算盡量準確。

需要持續檢討試用新系統／技術的結果

4.19　審計署留意到，新圍污水處理廠改善工程引進並採用了若干新系統／技術以作試用，詳情如下：

(a) 2019 年 7 月，顧問 X 發出僱主更改 D (其後定價為 550 萬元)，指示承辦商 A 把合約 A 訂明的電腦化維修管理系統與建築信息模擬技術 (註 69) 和智能科技整合，在推行新圍污水處理廠改善工程時試用。渠務署表示，系統整合將有助該署評估建築信息模擬技術於營運和維修保養階段的使用和表現，並獲取有關知識，以發展效率更高的方式管理和營運污水處理設施。根據僱主更改 D，承辦商 A 須進行為期 3 年的試用 (由營運階段開始 (即 2021 年 3 月) 起計)，並在試用後 (即 2024 年 3 月底或之前) 向渠務署提交報告，以評估系統整合的表現；

(b) 2021 年 8 月，顧問 X 發出僱主更改 E (其後定價為 380 萬元)，指示承辦商 A 為化學強化一級處理和紫外光消毒設施採購、安裝和營運新的廠房智能系統 (註 70)，作為試行／先導計劃。2022 年 6 月，承辦商 A 向渠務署提交評估報告，當中指明使用新系統帶來的種種好處並取得正面成果；及

(c) 2023 年 3 月，顧問 X 發出僱主更改 F (其後定價為 380 萬元)，指示承辦商 A 設計、提供和試行營運雨水收集系統 (見第 2.26(a)(iii) 段)(註 71)，為期 24 個月，以灌溉經改善的新圍污水處理廠的行政大樓和工場的綠化屋頂系統。根據僱主更改 F，承辦商 A 須於 24 個月試行營運後 (即 2025 年 3 月底或之前) 向渠務署提交報告，以評估該系統的表現。

4.20　審計署認為，渠務署需要持續檢討在經改善的新圍污水處理廠試用新系統／技術的結果，以期在日後推行污水處理廠項目時借鑑所得經驗。

註 69： *2017 年 12 月，發展局發布《發展局技術通告 (工務) 第 7/2017 號 ——「香港基本工程項目採用建築信息模擬技術」》。該技術通告建議工務部門善用建築信息模擬技術，審慎檢討資產管理策略，以借助該項科技進入數碼建築環境。*

註 70： *承辦商 A 表示，安裝新的廠房智能系統有助化學強化一級處理和紫外光消毒設施的營運。該系統可提供實時監察和營運表現警報、加強數據可視化 (例如能源消耗、化學品調配率等) 和提高合規報告的透明度，以改善管理廠房營運表現的工作。*

註 71： *渠務署表示，行政大樓和工場屋頂的雨水經雨水收集系統處理和消毒後，可予貯存、淨化和重用，以灌溉綠化屋頂，減少使用淡水灌溉。*

需要持續檢討設計、建造及營運合約安排

4.21　新圍污水處理廠改善工程是繼望后石污水處理廠改善工程 (註 72) 後，渠務署第二個採用設計、建造及營運合約安排的污水處理廠項目。渠務署表示，該署引入設計、建造及營運安排以採購污水處理設施，是因為這種模式有下列潛在優點：

(a) 鼓勵引進海外創新科技、經驗和管理技術；

(b) 具有更大優化成本的空間，從而達致較低生命周期成本；

(c) 節省政府人力資源；及

(d) 由於只有單一承辦商負責整個設計、建造及營運過程，故有更清晰的職責承擔。

4.22　渠務署表示，新圍污水處理廠改善工程採用設計、建造及營運的合約安排，讓承辦商在設計和建造階段靈活規劃工程時間表，並使經改善的新圍污水處理廠的建造和營運費用達到合理水平。

4.23　2024 年 1 月，渠務署告知審計署：

(a) 綜合從推行望后石污水處理廠和新圍污水處理廠改善工程至今所得的經驗，就選定的污水處理設施項目採用設計、建造及營運合約安排尚在試驗階段 (註 73)；及

(b) 該署會在合約 A 的營運階段完成後，檢討採用設計、建造及營運合約安排在節省成本方面的實際成效。

4.24　審計署認為，渠務署需要持續檢討污水處理廠的設計、建造及營運合約安排 (例如能否達到預期的好處)，以期為日後的污水處理設施項目採用該合約安排而鋪路。

註 72：*望后石污水處理廠改善工程的設計、建造及營運合約於 2010 年 7 月批出，經改善的污水處理廠於 2014 年 5 月啓用。*

註 73：*渠務署表示，目前 2 個處於規劃和設計階段的新污水處理設施項目可能會採用設計、建造及營運合約安排。*

需要持續檢討經改善的新圍污水處理廠污水處理的需求

4.25　渠務署表示，經改善工程後，新圍污水處理廠的設計處理量已由每日164 000增加至200 000立方米。審計署留意到，在2021年3月至2023年10月期間，經改善的新圍污水處理廠處理的污水量介乎每日50 498至254 856立方米不等(平均約為每日142 000立方米——即約為設計處理量的71%)(見第1.13段)。經改善的新圍污水處理廠所處理的污水量在一些日子已接近其設計處理量，詳情如下：

(a) 經改善的新圍污水處理廠排出的經處理污水有9天(在2021、2022和2023年分別有3、4和2天)超過每日200 000立方米的設計處理量，介乎202 113至254 856立方米不等。2021、2022和2023年最高單日排出的經處理污水量分別為254 856、217 820和253 099立方米；及

(b) 經改善的新圍污水處理廠排出的經處理污水有24天(在2021、2022和2023年分別有7、12和5天)達到設計處理量的90%至100%(即介乎180 000至200 000立方米不等)。

4.26　渠務署表示，新圍污水處理廠第二期改善工程在2017年被納入於洪水橋新發展區提供新污水處理廠的計劃內(見第1.5段)。審計署認為，渠務署需要持續檢討經改善的新圍污水處理廠污水處理的需求，以期及早考慮是否需要進一步採取措施，應對有關需求。

審計署的建議

4.27　**審計署*建議*渠務署署長應：**

(a) **在推行工程項目時，採取措施，確保工程費用預算盡量準確；及**

(b) **持續檢討：**

(i) **在經改善的新圍污水處理廠試用新系統／技術的結果，以期在日後推行污水處理廠項目時借鑑所得經驗；**

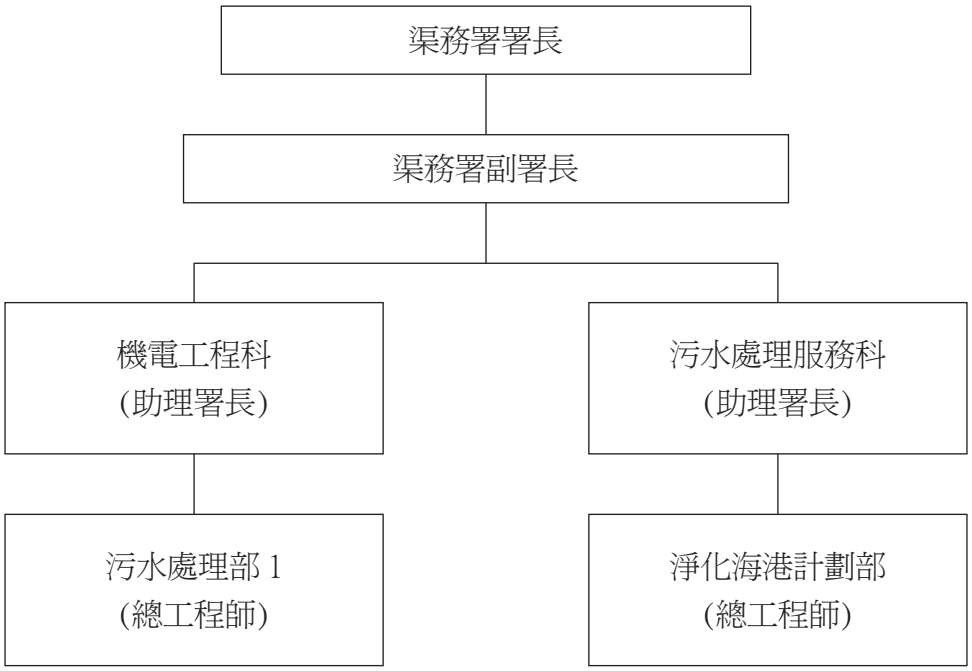
(ii) **污水處理廠的設計、建造及營運合約安排(例如能否達到預期的好處)，以期為日後的污水處理設施項目採用該合約安排而鋪路；及**

(iii) **經改善的新圍污水處理廠污水處理的需求，以期及早考慮是否需要進一步採取措施，應對有關需求。**

政府的回應

4.28　渠務署署長同意審計署的建議。

渠務署：
組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 10 月 31 日)



資料來源：渠務署的記錄

第 8 章

環境及生態局

鄉郊保育辦公室的工作

香港審計署
二零二四年三月二十八日

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

《審計署署長第八十二號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：https://www.aud.gov.hk)。

審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

電話：(852) 2867 3423
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

鄉郊保育辦公室的工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.11

審查工作　1.12
政府的整體回應　1.13
鳴謝　1.14

第 2 部分：鄉郊保育資助計劃的管理　2.1

處理申請　2.2 – 2.14
審計署的建議　2.15
政府的回應　2.16
發放資助款項　2.17 – 2.21
審計署的建議　2.22
政府的回應　2.23
監察獲批項目　2.24 – 2.31
審計署的建議　2.32
政府的回應　2.33

第 3 部分：小型改善工程的管理　3.1

小型改善工程　3.2 – 3.18
審計署的建議　3.19
政府的回應　3.20

段數

第 4 部分：其他相關事宜 4.1

管治事宜 4.2 – 4.14
審計署的建議 4.15
政府的回應 4.16
宣傳和推廣計劃 4.17 – 4.22
審計署的建議 4.23
政府的回應 4.24
衡量服務表現準則和行動計劃 4.25 – 4.29
審計署的建議 4.30
政府的回應 4.31

附錄 頁數

A ： 環境及生態局：組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 10 月 31 日) 46

鄉郊保育辦公室的工作

摘要

1. 為加強保育偏遠鄉郊地區，從而保護自然生態、活化村落建築環境和保育人文資源，香港特別行政區行政長官在《行政長官 2017 年施政報告》中宣布成立鄉郊保育辦公室 (鄉郊辦)，以統籌保育鄉郊計劃，促進偏遠鄉郊的可持續發展。就此，政府亦預留 10 億元進行相關的保育及活化工作和小型改善工程。

2. 鄉郊辦於 2018 年 7 月成立，隸屬環境保護署，並於 2023 年 1 月起撥歸環境及生態局之下。鄉郊辦的主要職責包括：

(a) ***管理鄉郊保育資助計劃 (資助計劃)*** 2018 年 5 月，立法會通過《2018 年撥款條例草案》，批准向鄉郊辦撥款 5 億元。鄉郊辦運用 5 億元撥款 (即 10 億元已預留撥款的一半) 於 2019 年 10 月推出資助計劃。資助計劃旨在為本地非牟利機構在偏遠鄉郊 (大嶼山除外) 推展多元和創新的保育活動或計劃上提供財政援助。資助計劃自 2019 年 10 月推出以來，截至 2023 年 10 月，共收到 87 宗來自非牟利機構的申請，當中 44 宗申請獲批，獲批資助總額為 2.22 億元；及

(b) ***管理小型改善工程*** 在 10 億元已預留撥款中，鄉郊辦運用餘下的 5 億元探討和統籌在偏遠鄉郊推展合適的小型改善工程。鄉郊辦表示，截至 2023 年 10 月，共有 10 個小型改善工程項目 (2 個已完成和 8 個正在推行)，核准工程預算總額為 7,340 萬元，實際開支為 670 萬元。

3. 鄉郊保育諮詢委員會 (諮詢委員會) 於 2019 年 7 月成立，負責就鄉郊辦建議進行的鄉郊保育和活化工程優先次序，以及資助計劃的整體行政、運作和資助政策與相關事務提供意見。為協助諮詢委員會考慮資助計劃的申請，諮詢委員會的審批小組 (審批小組) 於 2019 年 10 月成立。審計署最近就鄉郊辦的工作進行審查。

鄉郊保育資助計劃的管理

4. ***可為處理資助計劃的申請設定進一步期限*** 鄉郊辦有為資助計劃的申請和審批程序設定期限 (即一般會在截止申請日期後的 6 個月內完成)，但就申請在諮詢委員會批准／拒絕後，沒有設定把申請結果通知申請者的期限。就鄉郊辦在

2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間所處理的 78 宗申請 (即 44 宗獲批申請和 34 宗被拒申請) 而言，在諮詢委員會批准／拒絕申請後，鄉郊辦需時 8 至 83 天 (平均為 30 天) 把申請結果通知申請者 (第 2.6 段)。

5. ***資助計劃資料庫和以電子方式提交申請的選項有可予提升之處*** 鄉郊辦表示，2023 年 6 月，鄉郊辦開始試行運作資助計劃資料庫，以監察處理資助計劃申請的情況和獲批項目的進度。審計署留意到，截至 2024 年 2 月：(a) 資助計劃電子申請表格 (自 2023 年 10 月起推出) 上的資料未能自動轉移至資助計劃資料庫。鄉郊辦表示，這是因為資助計劃資料庫仍在進行優化以進行資料的自動轉移，截至 2024 年 2 月，該功能正進行用戶驗收測試；及 (b) 申請者須提交申請表格的硬複本和軟複本。鄉郊辦表示，資助計劃資料庫將會進一步提升，以提供有利的環境，支援以電子方式提交資助計劃申請。審計署認為，資助計劃資料庫和以電子方式提交申請的選項有可予提升之處 (第 2.10 至 2.12 段)。

6. ***向獲資助者發放款項有可予改善之處*** 資助款項 (即首次、中期和最後款項) 的發放須視乎項目的進度和表現是否達滿意程度 (例如獲資助者所提交的項目文件獲得通過)。截至 2023 年 10 月，資助計劃下有 44 個獲批項目，獲批資助總額為 2.22 億元，當中 1.23 億元 (55%) 已發放予獲資助者。審計署留意到：(a) 在 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間向獲資助者發放了 55 筆中期款項，當中有 19 筆 (35%) 未能在指明期限內發放，延遲介乎 0.1 至 5.6 個月不等 (平均為 1.5 個月)；(b) 鄉郊辦並沒有設定向獲資助者發放首次和最後款項的期限；及 (c) 獲資助者在 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間提交了 151 份項目文件，當中有 120 份 (79%) 項目文件在獲資助者首次提交後的 13 至 523 天 (平均為 106 天) 才獲鄉郊辦通過 (第 1.8 及 2.18 至 2.20 段)。

7. ***需要確保獲資助者按時提交項目文件*** 根據資助計劃的指引，獲資助者須在預定限期內提交若干項目文件，而鄉郊辦會在指明情況下向獲資助者發出提醒 (第一次和第二次)。審計署留意到，截至 2023 年 10 月：(a) 獲資助者在提交部分項目文件 (在 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間到期提交) 時有所延遲。舉例來說，在 116 份到期提交的進度報告書 (連同財務文件) 中，有 6 份 (5%) 仍未提交 (已逾期 61 至 200 天 (平均為 84 天))，以及 37 份 (32%) 在到期日後的 1 至 169 天 (平均為 45 天) 才提交；(b) 在 133 份項目文件 (即 116 份進度報告書 +17 份完成報告書) 中，鄉郊辦就 61 份 (46%) 須提交的項目文件向獲資助者發出第一次提醒時有所延遲 (介乎 1 至 80 天不等 (平均為 16 天))，以及沒有就 9 份 (7%) 須提交的項目文件向獲資助者發出提醒；及 (c) 雖然資助計劃的指引規定須在指明情況下向獲資助者發出第二次提醒，但鄉郊辦沒有設定發出第二次提醒的期限 (第 2.24 及 2.25 段)。

8. ***進行視察有可予改善之處*** 根據資助計劃的指引，在每個項目進行期間，應每 6 個月至少進行 1 次視察，以作監察之用，而視察報告應在視察後的 1 個月內擬備。在 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間，鄉郊辦就 41 個獲批項目進行了 149 次視察。審計署留意到：(a) 在 41 個獲批項目中，鄉郊辦沒有就 15 個 (37%) 項目每 6 個月至少進行 1 次視察 (共涉及 22 次視察)；及 (b) 在 149 次視察中，有 28 次 (19%) 的視察報告未能在視察後的 1 個月內擬備，延遲介乎 0.1 至 7.9 個月不等 (平均為 1.6 個月)(第 2.28 及 2.29 段)。

小型改善工程的管理

9. ***小型改善工程項目的數目和開支偏低*** 審計署留意到，截至 2023 年 10 月 (即鄉郊辦於 2018 年 7 月成立後約 5.3 年)，鄉郊辦只有 10 個小型改善工程項目 (2 個已完成和 8 個正在推行)，核准工程預算總額為 7,340 萬元 (即 5 億元已預留撥款的 15%)，而實際開支為 670 萬元 (9%)。此外，該 10 個小型改善工程項目只涉及 2 個地方 (即荔枝窩和沙羅洞)。鄉郊辦表示，在鄉村推展小型改善工程時遇到不同限制，包括可達性、複雜的土地問題、村民意見不一和人力資源。審計署認為，鄉郊辦需要借鑑所得的經驗，並加強推展小型改善工程項目的工作，以期提升偏遠鄉郊的公共設施 (第 3.4 至 3.6 段)。

10. ***部分小型改善工程項目出現工程延遲*** 就該 10 個小型改善工程項目而言，審計署留意到：(a) 在 2 個已完成的項目中，有 1 個項目在目標完成日期後 1.8 個月才完成；及 (b) 在 8 個正在推行的項目中：(i) 有 1 個項目的工程在目標施工日期後 2 個月才展開；及 (ii) 截至 2024 年 1 月，有 2 個項目的工程尚未展開，分別較其目標施工日期落後 7 個月 (見第 11 段) 和 33 個月 (鄉郊辦表示，該項目延遲的原因主要是工程計劃有所修改，並須作進一步檢討，以符合有關該地區的新政策目標)(第 3.7 段)。

11. ***需要盡早展開一個小型改善工程項目的工程和盡早釐清相關工程完工後的管理和保養責任*** 2022 年 10 月，1 個涉及沙羅洞小徑修葺工程的小型改善工程項目 (項目 A) 獲批，工程預算為 1,000 萬元。審計署留意到：(a) 截至 2024 年 1 月，項目 A 的工程尚未展開，較其目標施工日期落後 7 個月。鄉郊辦表示，為確保建議的修葺工程不會對沙羅洞的生態 (具高生態價值) 造成不良影響，鄉郊辦在展開工程前花了相當時間進行設計工作和徵詢持份者的意見；及 (b) 鄉郊辦需時 6 個月 (由 2023 年 3 月至 9 月) 就工程完工後小徑的管理和保養責任與相關政府部門達成

共識。審計署認為，鄉郊辦需要盡早展開項目 A 的工程，並在推展小型改善工程項目時，盡早釐清相關工程完工後的管理和保養責任 (第 3.10 至 3.13 段)。

12. ***需要借鑑在偏遠鄉郊建造智能公廁所得的經驗*** 2020 年 9 月，1 個涉及在荔枝窩建造新公廁的小型改善工程項目 (項目 B) 獲批，工程預算為 850 萬元，其後增加 480 萬元至 1,330 萬元 (因採用智能設施)。鄉郊辦表示，項目 B 會作為試點項目，用以提升偏遠鄉郊公廁的形象，並會採用若干智能設施，包括自動滑門和空氣淨化太陽能板。有關工程於 2021 年 9 月展開，2023 年 8 月大致完工。審計署留意到，新公廁在 2023 年 11 月開始試行運作後：(a) 2023 年 12 月 9 日，一名使用者被困於新公廁內，原因是在控制板上揮手或按下緊急按鈕均無法打開自動滑門。鄉郊辦表示，經進一步檢討後，已由 2023 年 12 月 21 日起停用自動門系統，並把自動滑門轉換為全手動操作，以恢復公眾對使用該公廁的信心；及 (b) 新公廁在 2024 年 1 月 29 日至 2024 年 2 月 2 日期間 (即 5 天) 關閉，以更換空氣淨化太陽能板。鄉郊辦表示，在試行運作開始後，空氣淨化太陽能板在採集可再生能源方面的表現未達設計標準。承辦商已被要求更換有關空氣淨化太陽能板以修正缺漏，政府無須承擔額外費用。審計署認為，在推展涉及智能公廁的小型改善工程項目時，鄉郊辦需要借鑑在項目 B 下建造和運作新公廁所得的經驗 (第 3.14、3.15、3.17 及 3.18 段)。

其他相關事宜

13. ***為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件方面有可予改善之處*** 鄉郊辦負責按指明的時間承諾，為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件 (例如開會通知、議程、議事文件和會議記錄擬稿)。在 2019 年 7 月至 2023 年 10 月期間，諮詢委員會和審批小組分別舉行了 9 次會議和 8 次會議。就鄉郊辦為該等會議擬備的會議文件，審計署留意到，鄉郊辦曾延遲發出：(a) 4 次 (44%) 諮詢委員會會議和 5 次 (63%) 審批小組會議的開會通知和議程，介乎 1 至 5 天不等；(b) 5 次 (56%) 諮詢委員會會議和 5 次 (63%) 審批小組會議的議事文件，介乎 1 至 5 天不等；及 (c) 諮詢委員會全部 9 次會議和審批小組全部 8 次會議的會議記錄擬稿，介乎 0.7 至 6.2 個月不等 (第 4.5 及 4.6 段)。

14. ***諮詢委員會的第一層利益申報有可予改善之處*** 諮詢委員會主席和委員須在加入委員會時及其後每年，以書面形式 (於標準申報表格上) 登記個人利益 (即第一層申報)。諮詢委員會自 2019 年 7 月成立以來，截至 2023 年 12 月，已就其 3 屆任期進行 5 次第一層申報 (3 次初始申報 (即加入時) 和 2 次年度申報)(第 4.8 及 4.9 段)。審計署留意到：

(a) ***諮詢委員會主席和當然委員的第一層利益申報*** 在全部 5 次第一層申報中，鄉郊辦均沒有要求諮詢委員會主席 (即環境及生態局局長) 和 3 名諮詢委員會當然委員填寫並交回申報表格。鄉郊辦表示，他們 (作為主要官員／公務員) 均須根據現行各政府規例，定期申報個人利益和私人投資 (第 4.9(a) 及 4.10(b) 段)；及

(b) ***諮詢委員會非官方委員的第一層利益申報*** 就 3 次初始申報而言，鄉郊辦要求所有諮詢委員會非官方委員在指明限期內填寫並交回申報表格。然而：(i) 就該 3 次申報，鄉郊辦分別在第一、第二和第三屆任期開始後的 14、15 和 123 天才發出交回申報表格的要求；及 (ii) 第一至三屆任期中，有部分諮詢委員會非官方委員在指明限期後才交回申報表格，延遲介乎 1 至 142 天不等 (平均為 32 天)。此外，就 2 次年度申報，鄉郊辦表示，雖已要求所有諮詢委員會非官方委員填寫並交回申報表格，但他們均沒有交回表格，而是透過電話或即時通訊應用程式向鄉郊辦確認沒有更新 (第 4.9(b) 及 (c) 段)。

鄉郊辦表示，在每次諮詢委員會及審批小組的會議上，主席均在討論每個議程項目前要求所有委員申報利益。審計署認為，諮詢委員會主席和委員的第一層利益申報有可予改善之處 (第 4.10(a) 及 4.11 段)。

15. ***衡量服務表現準則有可予改善之處*** 審計署留意到：(a) 鄉郊辦並沒有為其工作訂立衡量服務表現準則；及 (b) 鄉郊辦沒有根據獲資助者就資助計劃項目提交的完成報告書 (當中載有項目成果) 編製管理資料 (例如就已完成項目的表現和成果製備摘要)(第 4.25 及 4.26 段)。

16. ***宜擬備全面的行動計劃*** 審計署留意到，鄉郊辦備有各項計劃，主要涵蓋推展其工作的策略及方式和特定地點的工作。鄉郊辦表示，現正整合首 5 年工作所得的經驗。審計署認為，鄉郊辦宜根據所得的經驗，擬備全面的行動計劃，推展和按需要更新其工作策略及方式，並整合和按需要更新其就特定地點的工作計劃 (第 4.28 及 4.29 段)。

審計署的建議

17. 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*環境及生態局局長應：

鄉郊保育資助計劃的管理

(a) 考慮為處理資助計劃的申請設定進一步期限 (第 2.15(a) 段)；

(b) 盡早完成資助計劃資料庫的優化工作，以使電子申請表格上的資料自動轉移至資助計劃資料庫 (第 2.15(c) 段)；

(c) 繼續探討措施，優化以電子方式提交資助計劃申請的選項(第2.15(d)段)；

(d) 採取措施，確保在鄉郊辦設定的期限內向獲資助者發放款項，並考慮設定向獲資助者發放首次和最後款項的期限 (第 2.22(a) 及 (b) 段)；

(e) 查明個別個案需長時間才通過獲資助者提交項目文件的原因，並採取措施，處理有關事宜 (第 2.22(c) 段)；

(f) 加強措施，確保獲資助者在規定的到期日或之前提交項目文件 (第 2.32(a) 段)；

(g) 考慮設定向獲資助者發出有關提交項目文件的第二次提醒的期限 (第 2.32(b) 段)；

(h) 採取措施，確保獲批項目的視察達到規定的次數和根據資助計劃的指引按時擬備視察報告 (第 2.32(e) 及 (f) 段)；

小型改善工程的管理

(i) 借鑑所得的經驗，並加強推展小型改善工程項目的工作 (第3.19(a)段)；

(j) 採取措施，確保小型改善工程項目如期展開和完成 (包括盡早展開項目 A 的工程)(第 3.19(b) 段)；

(k) 在推展小型改善工程項目時，盡早釐清相關工程完工後的管理和保養責任 (第 3.19(c) 段)；

(l) 在推展涉及智能公廁的小型改善工程項目時，借鑑在項目 B 下建造和運作新公廁所得的經驗 (第 3.19(e) 段)；

其他相關事宜

(m) 採取措施，確保按時為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件 (第 4.15(b)(i) 段)；

(n) 規定鄉郊辦人員適時要求諮詢委員會主席和委員申報利益，並加強措施，確保諮詢委員會主席和所有委員均按照相關規定，在加入諮詢委員會時及其後每年透過妥為填寫標準申報表格適時申報利益 (第 4.15(c) 段)；

(o) 考慮為鄉郊辦的工作訂立衡量服務表現準則，以及定期根據資助計劃項目的完成報告書編製管理資料 (第 4.30(a) 及 (b) 段)；及

(p) 考慮擬備全面的行動計劃，推展和按需要更新鄉郊辦的工作策略及方式，並整合和按需要更新鄉郊辦就特定地點的工作計劃 (第 4.30(c) 段)。

政府的回應

18. 環境及生態局局長感謝審計署就鄉郊辦的工作進行審查，並同意審計署的建議。

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　偏遠鄉郊地區蘊藏豐富的自然生態、建築和人文資源。為加強保育偏遠鄉郊地區，從而保護自然生態、活化村落建築環境和保育人文資源，香港特別行政區行政長官在《行政長官 2017 年施政報告》中宣布成立鄉郊保育辦公室 (鄉郊辦)，以統籌保育鄉郊計劃，促進偏遠鄉郊的可持續發展。就此，政府亦預留 10 億元進行相關的保育及活化工作和小型改善工程。這些舉措既保育珍貴的天然及人文資源，為已近荒置的偏遠鄉郊注入動力，亦促進可持續經濟活動 (例如生態旅遊)，回應大眾對城鄉共生的願景。

鄉郊辦

1.3　鄉郊辦於 2018 年 7 月成立，隸屬環境保護署。由 2023 年 1 月起，環境及生態局 (註 1) 經內部重組，把鄉郊辦撥歸該局環境科之下 (環境及生態局截至 2023 年 10 月 31 日的組織架構圖摘錄載於附錄 A)。鄉郊辦的主要職責包括：

(a) ***管理鄉郊保育資助計劃 (資助計劃)***　2018 年 5 月，立法會通過《2018 年撥款條例草案》，批准向鄉郊辦撥款 5 億元。鄉郊辦運用 5 億元撥款 (即 10 億元已預留撥款的一半) 於 2019 年 10 月推出資助計劃，並負責其管理。資助計劃旨在為本地非牟利機構在偏遠鄉郊 (大嶼山除外 —— 註 2) 推展多元和創新的保育活動或計劃上提供財政援助 (見第 1.5 至 1.8 段)；及

(b) ***管理小型改善工程***　在 10 億元已預留撥款中，鄉郊辦運用餘下的 5 億元探討和統籌在偏遠鄉郊推展合適的小型改善工程 (每個項目一般撥款上限為 5,000 萬元)(見第 1.9 段)。

註 1：　*環境及生態局於 2022 年 7 月成立，接管前環境局的環境政策工作。為求簡明，在本審計報告書內，環境及生態局兼指前環境局。*

註 2：　*大嶼山項目由土木工程拓展署轄下可持續大嶼辦事處所成立的大嶼山保育基金涵蓋。*

1.4　截至 2023 年 10 月，鄉郊辦有 41 名員工 (即 16 名公務員、5 名退休後服務合約員工、1 名非公務員合約員工和 19 名有時限中介公司員工 —— 註 3)。2022–23 年度的相關員工開支約為 2,800 萬元 (註 4)。

資助計劃

1.5　資助計劃於 2019 年 10 月推出，透過專項資金援助，以可持續及整全的方式保育本地鄉郊，其覆蓋範圍涵蓋自然環境／生態環境、非評級歷史建築、文化和歷史資產等不同層面的保育工作。資助計劃全年接受申請 (註 5)，每年由鄉郊辦分批處理。獲資助項目須屬非牟利性質，其效益須惠及整個社區，而非只有利於個人、個別私營機構或私營公司集團。截至 2023 年 10 月，資助計劃已批出 2.22 億元的資助額。

1.6　***資助計劃的項目類別***　資助計劃設有 5 個項目類別，詳情如下：

(a) ***自然保育管理協議項目 (下稱管理協議項目)***　管理協議項目 (註 6) 透過本地非牟利機構與相關土地擁有人及／或租戶訂立管理協議，促進有關地點的生態或自然保育工作。非牟利機構可透過該等協議向土地

註 3： *中介公司員工為中介公司按照服務合約提供的勞動人手，須在採購服務的政府決策局／部門的直接監督下工作。鄉郊辦表示：(a) 在 19 名有時限中介公司員工當中，有 2 名由部門開支承擔，另外 17 名則由防疫抗疫基金撥款承擔 (為紓緩因疫情和抗疫措施導致的失業情況，在 2020 至 2022 年期間，政府在防疫抗疫基金下預留 198 億元，在公營和私營機構創造約 90 000 個有時限職位)；及 (b) 由防疫抗疫基金撥款承擔的獲批服務會於 2024 年第二季完結。*

註 4： *鄉郊辦的工作包括：(a) 處理資助計劃的申請和發放款項；(b) 籌劃和監察小型改善工程；(c) 規劃和研究相關保育工程並統籌各政府部門進行相關工程；(d) 提供技術支援和協助村民推行相關的可持續經濟活動；及 (e) 為委員會／小組委員會 (即鄉郊保育諮詢委員會及鄉郊保育諮詢委員會的審批小組 —— 見第 1.10 及 1.11 段) 提供秘書處服務。*

註 5： *合資格的申請者及合辦／支持機構須為本地非牟利機構 (例如是：(a) 根據《公司條例》(第 622 章) 註冊並根據《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條獲豁免繳稅的機構；及 (b) 專上教育院校和職業訓練局轄下提供人力培訓的機構成員)。*

註 6： *在資助計劃於 2019 年 10 月推出前，管理協議項目由環境及自然保育基金資助。該基金根據《環境及自然保育基金條例》(第 450 章) 設立，屬法定信託基金，由環境及生態局局長擔任受託人。*

擁有人或租戶提供經濟誘因，藉此換取其土地管理權或合作，促進合資格地點 (註 7) 的生態或自然保育工作。每個管理協議項目的一般資助上限為 1,500 萬元，年期上限為 1 至 3 年 (管理協議項目的例子見照片一)；

照片一

管理協議項目：
荔枝窩稻米耕種體驗活動

資料來源：鄉郊辦的記錄

(b) ***文物建築復修計劃書的擬定 (下稱文物建築項目)*** 文物建築項目於 2020 年 5 月推出，旨在就如何復修／復育合資格地點 (見上文 (a) 項註 7) 的目標文物建築擬定計劃書，內容應包括相關研究，以支持計劃書的可行性。計劃若可以為地區人士及公眾帶來顯著裨益，重建／復修文物建築亦會獲考慮給予資助。每個文物建築項目的一般資助上限為 300 萬元，年期上限為 3 年 (文物建築項目的例子見照片二)；

註 7： *管理協議項目和文物建築復修計劃書的擬定 (見第 1.6(b) 段) 的合資格地點，包括大嶼山以外 (見第 1.3(a) 段註 2) 的須優先加強保育地點 (政府在 2004 年推出新自然保育政策，選定了 12 個具重要生態價值並須優先加強保育的地點)、郊野公園「不包括的土地」或郊野公園內的私人土地。*

照片二

文物建築項目：
梅子林實驗性建築復修示範

資料來源：鄉郊辦的記錄

(c) ***文化復興／復育項目*** 文化復興／復育項目於 2020 年 5 月推出，旨在提高公眾對目標文化資產保育的認識及意識，該文化資產對於申請地點 (註 8) 所在的社區應為獨特或具代表性。每個文化復興／復育項目的一般資助上限為 300 萬元，年期上限為 1 至 3 年 (文化復興／復育項目的例子見照片三)；

註 8： *文化復興／復育項目和鄉郊保育及復育研究活動項目 (見第 1.6(d) 段) 的合資格地點，包括在有關地點 500 米步行距離範圍內沒有公共交通工具的偏遠鄉郊地區，但不包括位於大嶼山的地點 (見第 1.3(a) 段註 2）。*

照片三

文化復興／復育項目：
古建技藝 —— 荔枝窩 (客家瓦片村屋)

資料來源：鄉郊辦的記錄

(d) ***鄉郊保育及復育研究活動 (下稱研究活動項目)*** 研究活動項目於 2020 年 5 月推出，旨在利用本地及／或海外的經驗及知識，注入嶄新的解決方案及元素，以應對在偏遠鄉郊的申請地點 (見上文 (c) 項註 8) 進行保育及復育所面對的挑戰。每個研究活動項目的一般資助上限為 300 萬元，年期上限為 3 年 (研究活動項目的例子見照片四)；及

照片四

研究活動項目：
開拓以社區主導的鄉村復育模式

資料來源：鄉郊辦的記錄

(e) ***積極保育項目*** 這是資助計劃在 2023 年 2 月增設的新項目類別，以全面深化鄉郊的可持續保育及復育工作。有別於上述 4 個項目類別下申請均由本地非牟利機構提交，積極保育項目由鄉郊辦聯同相關政府決策局／部門提出，主動物色合適的保育地點及推動針對性的保育工作。積極保育項目的工作由本地非牟利機構執行，而遴選工作會按照政府的既定採購及招標程序進行。每個積極保育項目的一般資助上限為 1,500 萬元，年期上限為 1 至 3 年。

1.7 ***批出和發放資助計劃下的資助*** 資助計劃自 2019 年 10 月推出以來，截至 2023 年 10 月，共收到 87 宗來自非牟利機構的申請，當中 44 宗申請獲批，獲批資助總額為 2.22 億元 (見表一)，詳情如下：

(a) 1.39 億元 (63%) 批予管理協議項目 (見第 1.6(a) 段) 下的 12 宗申請；

(b) 1,900 萬元 (8%) 批予文物建築項目 (見第 1.6(b) 段) 下的 7 宗申請；

(c) 1,300 萬元 (6%) 批予文化復興／復育項目 (見第 1.6(c) 段) 下的 5 宗申請；及

(d) 5,100 萬元 (23%) 批予研究活動項目 (見第 1.6(d) 段) 下的 20 宗申請。

截至 2023 年 10 月，獲批資助總額為 2.22 億元，當中 1.23 億元 (55%) 已發放予獲資助者 (即成功申請者)。此外，2023 年 9 月，鄉郊辦首個積極保育項目建議獲鄉郊保育諮詢委員會 (諮詢委員會 —— 見第 1.10 段) 支持。此項目涉及在沙羅洞提供積極生境管理及相關服務，招標截止日期為 2024 年 1 月 11 日。

表一

資助計劃下按項目類別劃分的獲批和已發放資助額
(2019 年 10 月至 2023 年 10 月)

項目類別	申請數目		資助額	
	收到 (宗)	獲批 (宗)	獲批 (百萬元)	已發放 (百萬元)
管理協議	18 (21%)	12 (27%)	139 (63%)	73 (59%)
文物建築	11 (12%)	7 (16%)	19 (8%)	12 (10%)
文化復興／復育	12 (14%)	5 (11%)	13 (6%)	8 (7%)
研究活動	46 (53%)	20 (46%)	51 (23%)	30 (24%)
總計	87 (100%)	44 (100%)	222 (100%)	123 (100%)

資料來源：鄉郊辦的記錄

1.8 ***監察資助計劃下獲批項目和發放資助款項*** 就監察資助計劃下獲批項目和發放資助款項而言，鄉郊辦採用以下機制：

(a) 成功申請者須與政府簽訂合約協議，當中列明資助條款和條件；

(b) 在項目展開時，與獲資助者舉行啟動會議，以協助獲資助者更清楚了解獲批條件和須交付的成果，制訂工作計劃，並說明在推行項目期間如何就主要表現指標 (2023 年年初開始引入) 收集主要數據；

(c) 進行定期和突擊視察，以審視項目的進度和成效；

(d) 獲資助者須根據批核信所載的規定和條件進行項目，並提交初始報告、進度報告書、完成報告書和經審計帳目。任何擬對項目作出的調整，均須事先得到鄉郊辦批准；及

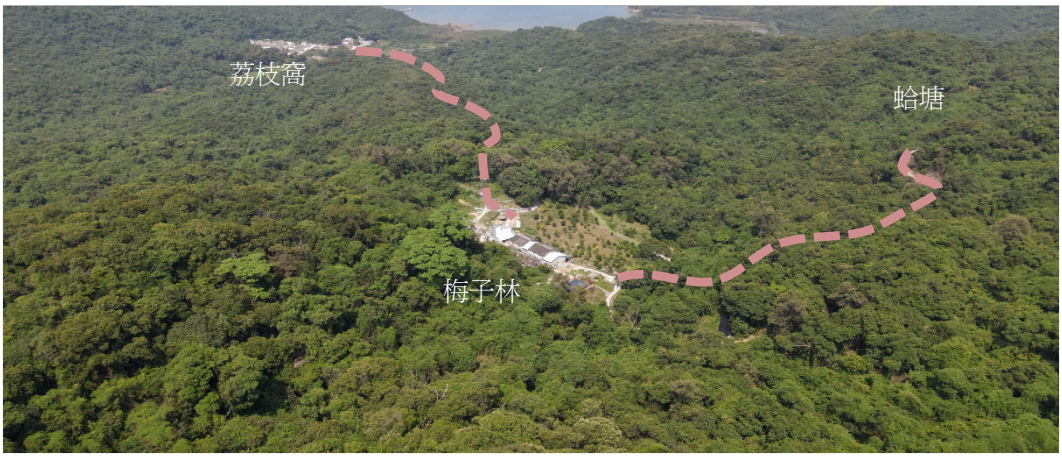
(e) 發放資助款項須視乎項目的進度和表現是否達滿意程度。項目圓滿完成和所有提交的報告和經審計帳目查核妥當後，才會發放最後款項。

小型改善工程

1.9 鄉郊辦探討和統籌在偏遠鄉郊推展合適的小型公共設施改善工程，並優先處理有保育價值的地方。小型改善工程的例子包括提供或改善行人路及小徑、公共照明、公廁、污水處理設施、廢物回收設施和河道管理。鄉郊辦會按照既定政府程序，申請基本工程儲備基金的整體撥款，進行相關的小型改善工程。鄉郊辦表示，截至2023年10月，共有10個小型改善工程項目(2個已完成和8個正在推行)，核准工程預算總額為7,340萬元，實際開支為670萬元(已完成的小型改善工程項目的例子見照片五)。

照片五

已完成的小型改善工程項目：
連接荔枝窩與梅子林和蛤塘的一條行人路及附屬設施改善工程



說明：▬ ▬ ▬ 行人路

資料來源：鄉郊辦的記錄

委員會和小組委員會

1.10 ***諮詢委員會*** 諮詢委員會於2019年7月成立，負責就鄉郊辦建議進行的鄉郊保育和活化工程優先次序，以及資助計劃的整體行政、運作和資助政策與相關事

務提供意見。諮詢委員會由環境及生態局局長擔任主席，委員包括學者、專業人士、鄉郊／地區持份者、環保團體代表，以及相關政府決策局／部門代表。諮詢委員會委員由環境及生態局局長委任，任期兩年。現屆任期為 2023 年 7 月 1 日至 2025 年 6 月 30 日。截至 2023 年 10 月，諮詢委員會由 1 名主席、14 名非官方委員和 3 名當然委員組成 (註 9)。

1.11 ***諮詢委員會的審批小組 (審批小組)*** 為協助諮詢委員會考慮資助計劃的申請，審批小組於 2019 年 10 月成立，負責審批資助計劃的申請，並就批准或拒絕申請，以及適當的資助水平提出建議，供諮詢委員會考慮。批准申請與否，由諮詢委員會全權酌情決定。諮詢委員會的非官方委員會獲邀加入審批小組，任期兩年。現屆任期為 2023 年 7 月 1 日至 2025 年 6 月 30 日。截至 2023 年 10 月，審批小組由 1 名主席和 3 名非官方委員組成。審批小組由審議小組 (註 10) 提供進一步支援。所有合資格的資助計劃申請會先由審議小組進行評審。審議小組會把初步評審結果和建議呈交審批小組，以供討論。

審查工作

1.12 2023 年 11 月，審計署就鄉郊辦的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a) 資助計劃的管理 (第 2 部分)；

(b) 小型改善工程的管理 (第 3 部分)；及

(c) 其他相關事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.13 環境及生態局局長感謝審計署就鄉郊辦的工作進行審查，並同意審計署的建議。他表示，鄉郊辦會採取適當的跟進行動和改善措施。

註 9： *該 3 名當然委員為環境及生態局常任秘書長 (環境)、發展局常任秘書長 (工務) 和漁農自然護理署署長或他們的代表。*

註 10： *視乎評審申請的需要，審議小組由鄉郊辦和相關政府部門 (例如漁農自然護理署) 的人員組成。*

鳴謝

1.14　在審查工作期間，環境及生態局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：鄉郊保育資助計劃的管理

2.1　本部分探討鄉郊辦管理資助計劃的工作。審查工作集中於下列範疇：

(a)　處理申請 (第 2.2 至 2.16 段)；

(b)　發放資助款項 (第 2.17 至 2.23 段)；及

(c)　監察獲批項目 (第 2.24 至 2.33 段)。

處理申請

2.2　鄉郊辦發布的《申請指引》載列資助計劃的申請和審批申請的程序，也就資助計劃下的管理協議項目、文物建築項目、文化復興 ／復育項目和研究活動項目的資助申請提供指引，並列明申請者須符合的主要要求，以及須負上的主要責任。在處理資助計劃申請和監察獲批項目方面，鄉郊辦遵從其內部的《程序指引》。鄉郊辦表示：

(a)　資助計劃全年接受申請 (積極保育項目除外 ── 見第 1.6(e) 段)，每年由鄉郊辦分批處理 (即數輪申請評審)；

(b)　為協助非牟利機構更清楚了解資助計劃，包括其目標、申請程序、審批準則／機制、表現監察和發放款項安排，鄉郊辦會就每一輪的申請評審舉辦簡介會，而有關的簡介材料會上載至鄉郊辦的網頁，供公眾參考；及

(c)　為更有效跟進推行資助計劃的進度，鄉郊辦自 2023 年年初起，要求資助計劃申請者提出為項目而設的主要表現指標，供鄉郊辦考慮。

2.3　***資助計劃申請的一般處理程序***　鄉郊辦收到資助計劃申請後，會向申請者發出認收信，並進行初步查核，以確保所有所需證明文件均已交妥。申請者或會被要求提交額外資料。所有收到的合資格資助計劃申請會先由審議小組按照載於《申請指引》內的評審準則進行評審。然後，審議小組會把評審摘要呈交審批小組。申請者或會獲邀出席審批小組會議，以簡介其申請並回答提問。審批小組會商討有關申請並提出建議，以供諮詢委員會視乎情況考慮有關申請和資助款額。批准申請與否，由諮詢委員會全權酌情決定。鄉郊辦會通知申請者其申請結果。申請者須就每個獲批項目與政府簽訂協議，並遵守協議所載的所有條款和條件。若申請被拒，鄉

郊辦會告知申請者拒絕的原因，並可視乎需要安排檢討會，讓他們知悉其建議書的弱點和強項。有關資助計劃申請的一般處理程序見圖一。

圖一

資助計劃申請的一般處理程序

資料來源：鄉郊辦的記錄

2.4 ***維護國家安全*** 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》於2020年6月30日實施。2022年9月：

(a) 鄉郊辦修訂《申請指引》，加入有關維護國家安全的指引和規定，規範資助計劃下所有申請和項目，其中包括：

(i) 政府保留權利，可以申請者曾經從事、正在從事或有理由相信申請者曾經從事或正在從事相當可能導致或構成危害國家安全罪行的行為或活動為由，取消其申請資格，又或為維護國家安全，或為保障香港公眾利益、公共道德、公共秩序或公共安全，而有必要剔除有關申請；及

(ii) 若出現下列任何一種情況，政府可立即終止對項目的資助：

- 申請者曾經參與或正在參與可能會構成或導致發生危害國家安全罪行或不利於國家安全的行為或活動；
- 繼續委聘有關機構／承辦商或繼續推行項目將不利於國家安全；或
- 政府合理地相信上述任何一種情況將會發生；及

(b) 鄉郊辦向資助計劃下推行獲批項目的非牟利機構發信，正式通知和提醒該等機構在獲批項目下作出的所有行為和活動，都必須遵守香港法例和《申請指引》所載的上述修訂。

2.5 資助計劃自 2019 年 10 月推出以來，截至 2023 年 10 月，鄉郊辦共收到 87 宗資助計劃申請 (見第 1.7 段表一)，並就申請進行 8 輪評審。截至 2023 年 10 月，在收到的 87 宗資助計劃申請中：

(a) 44 宗 (51%) 申請獲批；

(b) 34 宗 (39%) 申請被拒；

(c) 5 宗 (6%) 申請被申請者撤回 (註 11)；及

(d) 4 宗 (4%) 申請正在處理中。

可為處理資助計劃的申請設定進一步期限

2.6 根據《申請指引》，資助計劃的申請和審批程序一般會在截止申請日期後的 6 個月內完成。就鄉郊辦在 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間所處理的 78 宗申請 (即 44 宗獲批申請和 34 宗被拒申請 —— 見第 2.5(a) 及 (b) 段) 而言，全部申請的處理均

註 11： *鄉郊辦表示，該等申請在諮詢委員會進行評審前，申請者因改變策略等原因撤回申請。*

在 6 個月期限內完成 (介乎 66 至 155 天不等，平均為 116 天)(註 12)。然而，審計署留意到，就申請在諮詢委員會批准／拒絕後，鄉郊辦沒有設定把申請結果通知申請者的期限。就該 78 宗已處理的申請而言，在諮詢委員會批准／拒絕申請後，鄉郊辦需時 8 至 83 天 (平均為 30 天) 把申請結果通知申請者。

2.7　審計署認為，鄉郊辦需要考慮為處理資助計劃的申請設定進一步期限 (例如申請在諮詢委員會批准／拒絕後，把申請結果通知申請者的期限)。

文化復興／復育項目和研究活動項目申請被拒的比率偏高

2.8　審計署留意到，在 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間，有 34 宗資助計劃申請被拒，佔鄉郊辦已處理的 78 宗申請 (即 44 宗獲批申請和 34 宗被拒申請 —— 見第 2.5(a) 及 (b) 段) 的 44%。4 個項目類別 (管理協議、文物建築、文化復興／復育和研究活動) 申請被拒的比率介乎 29% 至 55% 不等。文化復興／復育項目和研究活動項目申請被拒的比率特別高，分別為 55% 和 50%。

2.9　雖然鄉郊辦已告知申請者拒絕申請的原因 (見第 2.3 段)，但據所能確定的資料，沒有文件證據顯示鄉郊辦曾分析拒絕申請的原因。鑑於文化復興／復育項目和研究活動項目申請被拒的比率分別高達 55% 和 50%，鄉郊辦宜考慮分析拒絕資助計劃申請的原因，並按需要採取跟進行動，以期更利便申請者提交符合資助計劃要求的申請。

資助計劃資料庫和以電子方式提交申請的選項有可予提升之處

2.10　鄉郊辦表示，為監察處理資助計劃申請的情況和獲批項目的進度，2023 年 6 月，鄉郊辦開始試行運作資助計劃資料庫 (儲存的資料包括獲資助者提交項目文件 (見第 2.17 段) 的狀況和遲交項目文件的個案)。

註 12： *所有申請的處理時間由截止申請日期起計至諮詢委員會批准／拒絕申請的日期為止。*

2.11 審計署留意到：

(a) 鄉郊辦自 2023 年 10 月起推出電子申請表格 (註 13) 以供申請資助計劃 (註 14)。然而，截至 2024 年 2 月，電子申請表格上的資料未能自動轉移至資助計劃資料庫。鄉郊辦表示，這是因為資助計劃資料庫仍在進行優化以進行資料的自動轉移，截至 2024 年 2 月，該功能正進行用戶驗收測試；及

(b) 根據《申請指引》，截至 2024 年 2 月，申請者須提交申請表格的硬複本和軟複本。鄉郊辦表示，資助計劃資料庫將會進一步提升，以提供有利的環境，支援以電子方式提交資助計劃申請。鄉郊辦會留意有關為企業提供「智方便」(註 15) 數碼身分認證平台的政策措施。

2.12 審計署認為，鄉郊辦需要：

(a) 盡早完成資助計劃資料庫的優化工作 (見第 2.11(a) 段)，以使電子申請表格上的資料自動轉移至資助計劃資料庫；及

(b) 繼續探討措施，優化以電子方式提交資助計劃申請的選項，以期更利便申請者提交申請 (例如以電子方式提交申請)。

《程序指引》沒有載列管理積極保育項目的指引

2.13 審計署留意到，雖然資助計劃在 2023 年 2 月增設積極保育項目類別 (見第 1.6(e) 段)，但截至 2023 年 10 月，《程序指引》並沒有載列管理積極保育項目的指引。

2.14 審計署認為，鄉郊辦需要採取措施，確保資助計劃的指引內容完整和適時更新 (包括把管理積極保育項目的指引納入《程序指引》)。

註 13： *電子申請表格有不同功能，例如資料驗證，以減少打字的錯誤和輸入的缺漏。*

註 14： *2020 年 11 月，環境保護署委託一個檢討小組對資助計劃進行研究，目標是適當採納環境及自然保育基金 (見第 1.6(a) 段註 6) 的良好做法，應用於資助計劃。檢討研究在 2021 年 4 月完成，並提出了 16 項建議。其中 1 項建議是提供以電子方式提交申請的選項，以減省輸入資料的工作，並減少輸入資料出錯的情況。鄉郊辦表示，已在 2023 年 9 月或之前推行所有建議。*

註 15： *「智方便」讓用戶通過流動電話或網頁服務進行身分認證，登入使用不同政府部門和商業機構的網上服務。*

審計署的建議

2.15 審計署*建議*環境及生態局局長應：

(a) 考慮為處理資助計劃的申請設定進一步期限 (例如申請在諮詢委員會批准／拒絕後，把申請結果通知申請者的期限)；

(b) 考慮分析拒絕資助計劃申請的原因，並按需要採取跟進行動，以期更利便申請者提交符合資助計劃要求的申請；

(c) 盡早完成資助計劃資料庫的優化工作，以使電子申請表格上的資料自動轉移至資助計劃資料庫；

(d) 繼續探討措施，優化以電子方式提交資助計劃申請的選項，以期更利便申請者提交申請 (例如以電子方式提交申請)；及

(e) 採取措施，確保資助計劃的指引內容完整和適時更新 (包括把管理積極保育項目的指引納入《程序指引》)。

政府的回應

2.16 環境及生態局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 鄉郊辦會考慮就把申請結果通知申請者設定進一步期限，並把有關期限適當地納入《申請指引》；

(b) 鄉郊辦會進一步優化資助計劃資料庫，以收集和分析拒絕資助計劃申請的原因。鄉郊辦會繼續致力利便申請者提交符合資助計劃要求的申請，並就此探討進一步措施；

(c) 鄉郊辦會致力盡快完成資助計劃資料庫的優化工作，以使電子申請表格上的資料自動轉移至資助計劃資料庫；

(d) 鄉郊辦會留意有關為企業提供「智方便」數碼身分認證平台的政策措施，並會進一步優化資助計劃資料庫，以利便申請者以電子方式提交資助計劃申請；及

(e) 鄉郊辦會定期檢視資助計劃的指引，確保內容適時更新。

發放資助款項

2.17 ***提交項目文件*** 根據《申請指引》，獲資助者須在項目期內提交若干項目文件，詳情如下：

(a) ***初始報告*** 獲資助者須於項目展開後的 1 個月內，向鄉郊辦提交初始報告；

(b) ***進度報告書 (連同帳目報表和經審計的年度帳目 (如適用))*** 獲資助者須在 6 個月的匯報期完成後 2 個月內 (或協議所指明的日期前)，向鄉郊辦提交半年進度報告書和帳目報表。至於資助款項超過 30 萬元而為期超過 18 個月的項目，獲資助者也須每 12 個月提交經審計的年度帳目；及

(c) ***完成報告書 (連同經審計的最終帳目)*** 獲資助者須在項目完成後 2 個月內 (或協議所指明的日期前)，向鄉郊辦提交完成報告書和經審計的最終帳目。

2.18 ***發放資助款項*** 根據《申請指引》，獲批資助額一般按下列方式發放：

(a) ***首次款項*** 首次款項一般為獲批資助額的 25% 至 50%。自 2021 年 8 月起，首次款項的第一部分以獲批資助額的 25% 為限。鄉郊辦收到獲資助者確認遵守獲批項目的所有條件和《申請指引》(即與政府簽訂協議)後，便會安排發放首次款項的第一部分。首次款項的第二部分 (即餘下部分) 則會在鄉郊辦接納初始報告後發放；

(b) ***中期款項*** 獲批資助額 (首次和最後款項除外) 通常會按提交半年進度報告書的所需次數平均發放。如進度報告書和帳目報表及／或經審計的年度帳目均獲得通過，一般可在 2 個月內發放中期款項 (註 16)；及

(c) ***最後款項*** 最後款項 (即獲批資助額的 10%) 一般只會在項目完成後才發放，惟獲資助者須完成項目所有可交付的成果、其項目表現滿意，以及提交鄉郊辦滿意的完成報告書連同經審計的最終帳目。

註 16： *鄉郊辦表示：(a) 獲資助者首次提交進度報告書和帳目報表及／或經審計的年度帳目後，鄉郊辦會就提交的文件進行數輪查核和查詢；(b) 鄉郊辦如對提交的文件沒有進一步的意見，便會要求獲資助者提交最終版本的進度報告書和帳目報表及／或經審計的年度帳目；及 (c) 2 個月的期限由提交文件最終版本的日期 (即視為鄉郊辦通過文件的日期) 起計至發放款項的日期為止。*

2.19　截至 2023 年 10 月，資助計劃下有 44 個獲批項目，獲批資助總額為 2.22 億元 (見表二)，當中：

(a) 25 個 (57%) 項目已展開並正在進行，獲批資助總額為 1.37 億元，其中 5,800 萬元 (42%) 已發放予獲資助者；及

(b) 19 個 (43%) 項目已完成，獲批資助總額為 8,500 萬元，其中 6,500 萬元 (76%) 已發放予獲資助者。

表二

資助計劃下發放獲批資助額的情況
(2023 年 10 月)

項目類別	獲批項目		資助額	
	總數 (個)	已發放款項 (個)	獲批 (百萬元)	已發放 (百萬元)
進行中				
管理協議	7	6 (86%)	86	36 (42%)
文物建築	4	4 (100%)	12	6 (50%)
文化復興／復育	2	2 (100%)	6	2 (33%)
研究活動	12	12 (100%)	33	14 (42%)
小計 (a)	25	24 (96%)	137	58 (42%)
已完成				
管理協議	5	5 (100%)	53	37 (70%)
文物建築	3	3 (100%)	7	6 (86%)
文化復興／復育	3	3 (100%)	7	6 (86%)
研究活動	8	8 (100%)	18	16 (89%)
小計 (b)	19	19 (100%)	85	65 (76%) (註)
總計 (c)=(a)+(b)	44	43 (98%)	222	123 (55%)

資料來源：鄉郊辦的記錄

註：鄉郊辦表示，部分已完成項目的資助額發放比率不足 100%，主要原因如款項的發放正在處理中、完成報告書和經審計的最終帳目尚未提交、正在修改或正在查核，以及實際支出少於獲批資助額。

向獲資助者發放款項有可予改善之處

2.20 審計署留意到，向獲資助者發放款項有可予改善之處，詳情如下：

(a) ***在部分個案中未能在期限內向獲資助者發放中期款項*** 在2019年10月至2023年10月期間，鄉郊辦收到70宗發放中期款項的申請，當中：

(i) 55筆 (79%) 中期款項已向獲資助者發放。在該55筆中期款項中，有19筆 (35%) 未能在2個月期限內 (見第2.18(b)段) 發放，延遲介乎0.1至5.6個月不等 (平均為1.5個月)；及

(ii) 截至2023年10月，有15筆 (21%) 中期款項的發放正在處理中。在該15筆中期款項中，有7筆 (47%) 的獲資助者已在多於2個月 (介乎2.2至5個月不等 (平均為3.4個月)) 前提交最終版本的進度報告書和帳目報表及／或經審計的年度帳目 (即鄉郊辦已查核所提交的文件，並沒有進一步的意見 —— 見第2.18(b)段註16)；

(b) ***沒有設定發放首次和最後款項的期限*** 鄉郊辦有設定向獲資助者發放中期款項的期限，但並沒有設定向獲資助者發放首次和最後款項的期限。審計署留意到，鄉郊辦需長時間才向部分獲資助者發放首次和最後款項，詳情如下：

(i) ***首次款項*** 自2021年8月起，獲批項目的獲資助者須向鄉郊辦提交初始報告。首次款項的第一部分會在獲資助者與政府簽訂協議後發放，而首次款項的第二部分則會在鄉郊辦接納初始報告後發放 (見第2.18(a)段)。在2021年8月至2023年10月期間，有27個項目獲批，發放首次款項的詳情如下：

- ***首次款項的第一部分*** 在該27個項目中，有26個 (96%) 在獲資助者與政府簽訂協議後的10至153天 (平均為50天) 獲發放首次款項的第一部分。至於餘下的1個項目，截至2023年10月，首次款項的第一部分的發放正在處理中，而獲資助者已在21天前與政府簽訂協議。鄉郊辦表示，向各獲資助者發放首次款項須顧及有關項目的開展日期、預計的現金流需求和項目的性質，以減低獲資助者未能按原定承諾展開項目的風險；及

- ***首次款項的第二部分*** 截至2023年10月，在26個已獲發放首次款項的第一部分的項目中，有23個項目的獲資助者已向鄉郊辦提交最終版本的初始報告。在該23個項目中，有

21 個 (91%) 在獲資助者向鄉郊辦提交最終版本的初始報告後的 10 至 66 天 (平均為 35 天) 獲發放首次款項的第二部分。至於餘下的 2 個項目，截至 2023 年 10 月，首次款項的第二部分的發放正在處理中，而該 2 個獲資助者已分別在 32 和 33 天前向鄉郊辦提交最終版本的初始報告；及

(ii) ***最後款項*** 截至 2023 年 10 月，在 19 個已完成的項目中，有 7 個項目的獲資助者已向鄉郊辦提交最終版本的完成報告書和經審計的最終帳目。在該 7 個已完成的項目中，有 4 個 (57%) 在獲資助者向鄉郊辦提交最終版本的完成報告書和經審計的最終帳目後的 7 至 120 天 (平均為 81 天) 獲發放最後款項。至於餘下的 3 個項目，截至 2023 年 10 月，最後款項的發放正在處理中，而該 3 個獲資助者已在 20 至 82 天 (平均為 57 天) 前向鄉郊辦提交最終版本的完成報告書和經審計的最終帳目；及

(c) ***需長時間才通過獲資助者提交的部分項目文件*** 在 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間，獲資助者提交了 151 份項目文件 (例如初始報告、進度報告書和完成報告書)，供鄉郊辦通過，當中：

(i) 120 份 (79%) 項目文件在獲資助者首次提交後的 13 至 523 天 (平均為 106 天) 才獲通過；及

(ii) 31 份 (21%) 項目文件在截至 2023 年 10 月正由鄉郊辦進行查核，而獲資助者已在 0 至 399 天 (平均為 168 天) 前首次提交該等文件。

2.21 審計署認為，鄉郊辦需要：

(a) 採取措施，確保在鄉郊辦設定的期限內向獲資助者發放款項；

(b) 考慮設定向獲資助者發放首次和最後款項的期限；及

(c) 查明個別個案需長時間才通過獲資助者提交項目文件的原因，並採取措施，處理有關事宜，以期盡早完成發放資助款項的程序。

審計署的建議

2.22 **審計署*建議*環境及生態局局長應：**

(a) **採取措施，確保在鄉郊辦設定的期限內向獲資助者發放款項；**

(b) **考慮設定向獲資助者發放首次和最後款項的期限；及**

(c) **查明個別個案需長時間才通過獲資助者提交項目文件的原因，並採取措施，處理有關事宜，以期盡早完成發放資助款項的程序。**

政府的回應

2.23 環境及生態局局長同意審計署的建議，並表示鄉郊辦會：

(a) 加強監察發放款項，並為獲資助者提供更多指引，以利便他們提交符合既定要求的項目文件，使款項得以準時發放；

(b) 視乎情況，就向獲資助者發放首次和最後款項進行檢討，並設定期限；及

(c) 加強對逾期個案進行定期分析的工作，並向獲資助者提供進一步協助，以利便他們提交符合既定要求的項目文件，使款項得以準時發放。

監察獲批項目

需要確保獲資助者按時提交項目文件

2.24 根據《申請指引》，獲資助者須在預定限期內 (見第 2.17 段) 提交若干項目文件，而鄉郊辦會根據《程序指引》發出提醒，詳情如下：

(a) 就匯報期將在 3 個星期內完結的項目，鄉郊辦會向獲資助者發出提醒，提示他們須在預定限期內提交進度報告書、完成報告書和財務文件；

(b) 如在預定限期的 3 個星期後，獲資助者仍未提交進度報告書、完成報告書或財務文件，又沒有提供合理理由，鄉郊辦便會發出第二次提醒及／或要求獲資助者就延遲作出解釋；及

(c) 提交進度報告書、完成報告書和財務文件的預定和實際日期會記錄在資助計劃資料庫內，以作監察之用。

2.25　在 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間，資助計劃下的獲批項目有 25 份初始報告、116 份進度報告書 (連同帳目報表和經審計的年度帳目 (如適用)) 和 17 份完成報告書 (連同經審計的最終帳目) 到期提交。審計署留意到，截至 2023 年 10 月：

(a) ***初始報告***　在 25 份到期提交的初始報告中：

(i) 10 份 (40%) 在到期日後的 1 至 26 天 (平均為 11 天) 才提交；及

(ii) 15 份 (60%) 在到期日或之前提交；

(b) ***進度報告書 (連同帳目報表和經審計的年度帳目 (如適用))***　在 116 份到期提交的進度報告書 (連同帳目報表和經審計的年度帳目 (如適用)) 中：

(i) 6 份 (5%) 仍未提交，已逾期 61 至 200 天 (平均為 84 天)；

(ii) 37 份 (32%) 在到期日後的 1 至 169 天 (平均為 45 天) 才提交；及

(iii) 73 份 (63%) 在到期日或之前提交；

(c) ***完成報告書 (連同經審計的最終帳目)***　在 17 份到期提交的完成報告書 (連同經審計的最終帳目) 中：

(i) 5 份 (30%) 仍未提交，已逾期 61 天；

(ii) 6 份 (35%) 在到期日後的 8 至 160 天 (平均為 46 天) 才提交；及

(iii) 6 份 (35%) 在到期日或之前提交；

(d) ***向獲資助者發出第一次提醒***　在 133 份項目文件 (即進度報告書、完成報告書和財務文件 (116 + 17 份 —— 見上文 (b) 及 (c) 項)) 中，鄉郊辦就 61 份 (46%) 須提交的項目文件向獲資助者發出第一次提醒時有所延遲 (介乎 1 至 80 天不等 (平均為 16 天)—— 見第 2.24(a) 段)，以及沒有就 9 份 (7%) 須提交的項目文件向獲資助者發出提醒；及

(e) ***向獲資助者發出第二次提醒***　鄉郊辦沒有設定向獲資助者發出第二次提醒的期限。就 5 份沒有在預定限期後的 3 個星期內向鄉郊辦提交的項目文件 (見第 2.24(b) 段) 而言，鄉郊辦並沒有向獲資助者發出第二次提醒。鄉郊辦表示，其人員會循不同途徑 (例如電郵和電話) 與獲資助者跟進尚未提交的文件。

2.26　就此，鄉郊辦表示，自 2023 年 9 月起，就獲批項目的獲資助者提交的項目文件，已由資助計劃資料庫 (見第 2.10 段) 編製定期管理報告，標示逾期個案。然而，審計署留意到：

(a) 就逾期個案所採取的跟進行動的資料 (例如發出提醒的日期) 並未納入有關的管理報告之內；及

(b) 對於獲資助者遲交項目文件的原因，未有備存現成的分析。

2.27　審計署認為，鄉郊辦需要：

(a) 加強措施 (例如根據資助計劃的指引，就提交項目文件向獲資助者發出提醒)，確保獲資助者在規定的到期日或之前提交項目文件；

(b) 考慮設定向獲資助者發出有關提交項目文件的第二次提醒的期限；

(c) 就獲批項目的獲資助者逾期提交項目文件的個案，把所採取的跟進行動的資料 (例如發出提醒的日期) 納入定期管理報告之內，以作監察之用；及

(d) 查明獲資助者遲交項目文件的原因，並按需要採取措施，以期確保項目文件按時提交。

進行視察有可予改善之處

2.28　根據《程序指引》：

(a) 在每個項目進行期間，應每 6 個月至少進行 1 次視察 (註 17)，以作監察之用；及

(b) 視察報告應由視察人員在視察後的 1 個月內擬備。

2.29　在 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間，鄉郊辦就 41 個獲批項目 (註 18) 進行了 149 次視察。審計署留意到：

註 17：*鄉郊辦表示，會進行定期和突擊視察，以審視項目的進度和成效。自 2023 年 7 月起，鄉郊辦會就每個項目進行至少每年 1 次突擊視察。*

註 18：*截至 2023 年 10 月，在 44 個獲批項目中，有 3 個項目展開不足 6 個月而無需進行視察 (見第 2.28(a) 段)。*

(a) ***部分項目的視察未達到規定的次數*** 在 41 個獲批項目中，鄉郊辦沒有就 15 個 (37%) 項目每 6 個月至少進行 1 次視察 (共涉及 22 次視察)(見第 2.28(a) 段)；

(b) ***擬備部分視察報告時有所延遲*** 在 149 次視察中，有 28 次 (19%) 的視察報告未能在視察後的 1 個月內擬備 (見第 2.28(b) 段)，延遲介乎 0.1 至 7.9 個月不等 (平均為 1.6 個月)；及

(c) ***沒有就視察的結果編彙管理資料*** 雖然鄉郊辦已在視察報告中記錄視察時的發現，但沒有定期就視察時發現的不當情況的性質和嚴重程度，以及所採取的跟進行動編彙管理資料，以作監察之用。

2.30 2024 年 3 月，鄉郊辦告知審計署：

(a) 未能達到每 6 個月至少進行 1 次視察的規定 (見第 2.29(a) 段)，主要是因為在 2020 至 2022 年期間的 2019 冠狀病毒病疫情；及

(b) 已自 2023 年 10 月起推出電子視察報告。然而，截至 2024 年 2 月，電子視察報告上的資料未能自動轉移至資助計劃資料庫，這是因為資助計劃資料庫仍在進行優化以進行資料的自動轉移，而該功能正進行用戶驗收測試。在完成用戶驗收測試後，有關視察結果的管理資料便可定期或因應需要以資助計劃資料庫編製。

2.31 審計署認為，鄉郊辦需要：

(a) 採取措施，確保獲批項目的視察達到規定的次數；

(b) 採取措施，確保根據資助計劃的指引按時擬備視察報告；及

(c) 盡早完成資助計劃資料庫的優化工作 (見第 2.30(b) 段)，以使電子視察報告上的資料自動轉移至資助計劃資料庫，以期就視察獲批項目時的發現和所採取的跟進行動，定期編彙管理資料，以作監察之用。

審計署的建議

2.32 **審計署*建議*環境及生態局局長應：**

(a) **加強措施 (例如根據資助計劃的指引，就提交項目文件向獲資助者發出提醒)，確保獲資助者在規定的到期日或之前提交項目文件；**

(b) 考慮設定向獲資助者發出有關提交項目文件的第二次提醒的期限；

(c) 就獲批項目的獲資助者逾期提交項目文件的個案，把所採取的跟進行動的資料 (例如發出提醒的日期) 納入定期管理報告之內，以作監察之用；

(d) 查明獲資助者遲交項目文件的原因，並按需要採取措施，以期確保項目文件按時提交；

(e) 採取措施，確保獲批項目的視察達到規定的次數；

(f) 採取措施，確保根據資助計劃的指引按時擬備視察報告；及

(g) 盡早完成資助計劃資料庫的優化工作，以使電子視察報告上的資料自動轉移至資助計劃資料庫，以期就視察獲批項目時的發現和所採取的跟進行動，定期編彙管理資料，以作監察之用。

政府的回應

2.33 環境及生態局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 鄉郊辦會加強措施，包括加強與獲資助者溝通，以確保他們按時提交項目文件；

(b) 鄉郊辦會考慮設定向獲資助者發出有關提交項目文件的第二次提醒的期限；

(c) 鄉郊辦會進一步優化資助計劃資料庫，把就逾期個案所採取的跟進行動的資料納入定期管理報告之內，並包括分析以查明遲交項目文件的原因；

(d) 鄉郊辦會引入額外措施，以確保符合資助計劃的指引的視察規定；及

(e) 鄉郊辦會致力盡快完成資助計劃資料庫的優化工作，以使電子視察報告上的資料自動轉移至資助計劃資料庫。

第 3 部分：小型改善工程的管理

3.1　本部分探討鄉郊辦管理小型改善工程的工作 (第 3.2 至 3.20 段)。

小型改善工程

3.2　2017 年，政府在基本工程儲備基金下預留 5 億元，用作推展小型改善工程項目，以提升偏遠鄉郊的各種公共設施。鄉郊辦表示：

(a) 鄉郊辦是工程項目倡議人，會在諮詢相關政府決策局／部門 (例如工程代理和委託部門) 後，探討和提議偏遠鄉郊的小型改善工程，並會優先處理有保育價值的地方；

(b) 鄉郊辦會擔當項目統籌，協助提出撥款申請 (包括工程費用和經常費用)，以及與相關政府決策局／部門緊密合作，以推展項目和就發現的問題磋商解決方法；

(c) 小型改善工程項目的費用會按工程性質，由相關政府決策局／部門在基本工程儲備基金下管制的不同整體撥款支付；及

(d) 鄉郊辦會擔當部分小型改善工程項目的工程代理，監察工程項目的推展情況。就工務部門擔當工程代理的小型改善工程項目，鄉郊辦也會統籌和監察相關工程項目的推展情況。

3.3　鄉郊辦表示，截至 2023 年 10 月，共有 10 個小型改善工程項目，核准工程預算總額為 7,340 萬元 (見表三)，詳情如下：

(a) 2 個位於荔枝窩的工程項目已完成；

(b) 4 個位於荔枝窩的工程項目正在進行；及

(c) 4 個位於沙羅洞的工程項目在規劃階段。

表三

小型改善工程項目
(2023 年 10 月)

性質 (註 1)	項目 (個)	核准 工程預算 (百萬元)	實際開支 (百萬元)
小規模建築工程	3 (註 2)	47.3	2.1
渠務工程、研究及勘測工作	1 (註 3)	4.8	0.7
環境工程、研究及勘測工作	6 (註 4)	21.3	3.9
總計	10	73.4	6.7

資料來源：鄉郊辦的記錄

註 1：整體撥款包括：(a) 小規模建築工程整體撥款 (總目 703 (建築物) 分目 3101GX)；(b) 渠務工程、研究及勘測工作整體撥款 (總目 704 (渠務) 分目 4100DX)；及 (c) 環境工程、研究及勘測工作整體撥款 (總目 705 (土木工程) 分目 5101DX)。在相關常任秘書長和署長轄下整體撥款的批核限額分別為每個項目 5,000 萬元和 3,300 萬元。

註 2：工程項目的費用由小規模建築工程整體撥款 (分目 3101GX) 支付，包括：(a) 1 個正在進行的項目 (荔枝窩智能公廁建造工程)；及 (b) 2 個在規劃階段的項目 (沙羅洞鄉村旱廁改善工程和遊客設施暨管理站建造工程)。

註 3：工程項目的費用由渠務工程、研究及勘測工作整體撥款 (分目 4100DX) 支付，並涉及設計和建造荔枝窩污水基礎設施的顧問研究，有關工作正在進行。

註 4：工程項目的費用由環境工程、研究及勘測工作整體撥款 (分目 5101DX) 支付，包括：(a) 2 個已完成的項目 (荔枝窩行人路改善工程，以及荔枝窩污水基礎設施的地盤和土地勘測工作及工程測量工作)；(b) 2 個正在進行的項目 (荔枝窩渠務改善工程和農地灌溉設施的可行性研究和工地測量工作)；及 (c) 2 個在規劃階段的項目 (沙羅洞小徑修葺工程和自然保育設施施工前的技術研究)。

小型改善工程項目的數目和開支偏低

3.4　鄉郊辦表示，5 億元已預留撥款會用於在偏遠鄉郊進行合適的小型改善工程。審計署留意到，截至 2023 年 10 月 (即鄉郊辦於 2018 年 7 月成立後約 5.3 年)，

鄉郊辦只有 10 個小型改善工程項目 (2 個已完成和 8 個正在推行)，核准工程預算總額為 7,340 萬元 (即 5 億元已預留撥款的 15%)，而實際開支為 670 萬元 (9%)(見第 3.3 段表三)。此外，該 10 個小型改善工程項目只涉及 2 個地方 (即荔枝窩和沙羅洞)。

3.5 2024 年 2 月，鄉郊辦告知審計署：

(a) 鄉郊辦自 2018 年 7 月成立，由於活化偏遠鄉郊是政府一項新的政策措施，從各個工務部門借調的專業人員須熟悉偏遠鄉村基礎設施的狀況、與村民建立聯繫，以及找出推展小型改善工程時會遇到的主要問題；及

(b) 在鄉村推展小型改善工程時，鄉郊辦遇到不同限制，包括可達性、複雜的土地問題、村民意見不一和人力資源。

3.6 審計署認為，鄉郊辦需要借鑑所得的經驗，並加強推展小型改善工程項目的工作 (例如在不同地方物色更多合適的項目)，以期提升偏遠鄉郊的公共設施。

部分小型改善工程項目出現工程延遲

3.7 就該 10 個小型改善工程項目 (見第 3.3 段) 而言，審計署留意到：

(a) 在 2 個已完成的項目中，有 1 個項目在目標完成日期後 1.8 個月才完成；及

(b) 在 8 個正在推行的項目中：

(i) 1 個項目的工程在目標施工日期後 2 個月才展開；及

(ii) 截至 2024 年 1 月，有 2 個項目的工程尚未展開，分別較其目標施工日期落後 7 個月 (有關該項目的審查結果見第 3.10 至 3.13 段) 和 33 個月 (註 19)。

註 19：*鄉郊辦表示，該項目涉及沙羅洞鄉村旱廁改善工程，而延遲的原因主要是：(a) 工程計劃有所修改；及 (b) 須作進一步檢討，配合鄉郊辦在沙羅洞進行小型改善工程的整體規劃和設計，以符合多項新政策目標 (例如於 2022 年 7 月進行的沙羅洞非原址換地、根據《2023 年政策措施》積極保育沙羅洞，以及成立專家小組，督導沙羅洞的保育方式，並提供專家意見)。*

3.8　審計署認為，鄉郊辦需要採取措施，確保小型改善工程項目如期展開和完成。

小型改善工程項目的推展有可予改善之處

3.9　審計署留意到，有 2 個小型改善工程項目的推展有可予改善之處，關於：

(a) 沙羅洞小徑修葺工程 (見第 3.10 至 3.13 段)；及

(b) 荔枝窩智能公廁建造工程 (見第 3.14 至 3.18 段)。

需要盡早展開一個小型改善工程項目的工程和盡早釐清相關工程完工後的管理和保養責任

3.10　2022 年 10 月，1 個小型改善工程項目獲批，工程預算為 1,000 萬元 (註 20)。該項目涉及沙羅洞長 2 公里小徑的修葺工程，以及安裝資料板和標示板向遊客介紹沙羅洞的高生態價值 (下稱項目 A)。項目 A 的工程，目標是在 2023 年第二季展開，並在 2025 年第四季完成。鄉郊辦擔當項目 A 的工程代理。

3.11　***展開工程***　審計署留意到，截至 2024 年 1 月，項目 A 的工程尚未展開，較其目標施工日期 (即 2023 年第二季) 落後 7 個月。鄉郊辦表示，沙羅洞因為具高生態價值而獲選定為須優先加強保育的地點。為確保建議的修葺工程不會對沙羅洞的生態造成不良影響，鄉郊辦在展開工程前花了相當時間進行設計工作 (例如小徑的路線和使用的材料) 和徵詢持份者的意見。

3.12　***工程完工後小徑的管理和保養責任***　審計署留意到，鄉郊辦需時 6 個月 (由 2023 年 3 月至 9 月) 就工程完工後沙羅洞小徑的管理和保養責任與漁農自然護理署 (漁護署) 達成共識。鄉郊辦表示：

(a) 鄉郊辦與漁護署初期對小徑的保養事宜各有不同意見。鄉郊辦繼續進行施工前工作 (例如設計、準備招標文件和諮詢文件)，同時探討如何以具成本效益的方法和途徑保養小徑；及

(b) 2023 年 9 月，鄉郊辦與漁護署達成共識，由漁護署負責進行視察，而鄉郊辦則就漁護署發現的問題進行相應的修葺工程。

註 20：*該項目的費用由環境工程、研究及勘測工作整體撥款 (分目 5101DX) 支付。*

3.13 審計署認為，鄉郊辦需要：

(a) 盡早展開項目 A 的工程；及

(b) 在推展小型改善工程項目時，盡早釐清相關工程完工後的管理和保養責任。

需要借鑑在偏遠鄉郊建造智能公廁所得的經驗

3.14 鄉郊辦表示：

(a) 經過若干復育工作後，荔枝窩越來越受歡迎，現有公廁的容量不足以應付不斷上升的遊客需求。為應對荔枝窩持續增長的人流、推廣智能和低碳建築、為鄉郊帶來新形象，以及為市民提供更佳服務，鄉郊辦建議在荔枝窩建造新公廁 (其後命名為荔枝窩智環保公廁)(下稱項目 B)；及

(b) 項目 B 會作為試點項目，用以提升偏遠鄉郊公廁的形象，並會採用若干智能設施，包括：

(i) ***自動滑門*** 因應 2019 冠狀病毒病疫情以及推廣項目 B 下新公廁的智能形象，新公廁的門採用無觸式設計，可通過在控制板上揮手而把門打開和鎖上，以確保公共衞生和防範病毒和細菌的感染；及

(ii) ***空氣淨化太陽能 (註 21) 板*** 2021 年 10 月公布的《香港氣候行動藍圖 2050》提出綠色建築淨零碳排放目標，以推動和提升香港的可持續建築環境。配合有關政策，鄉郊辦預期，透過安裝空氣淨化太陽能板作為屋頂，以採集可再生能源和使用自然光線，項目 B 可以達到邁向淨零 (註 22) 的標準 (由世界綠色建築委員會 (註 23)

註 21： *根據建築署於 2024 年 1 月發出的《政府建築物設計、建造、營運和維修保養的創新及智能科技指南》，空氣淨化太陽能是可應用於建築物的可再生能源之一。舉例來說，空氣淨化太陽能可：(a) 用於建造簷篷；(b) 取代傳統簷篷物料，發揮簷篷和發電機的雙重功能；及 (c) 提供空氣淨化和消毒等額外功能。*

註 22： *鄉郊辦表示：(a) 邁向淨零是世界綠色建築委員會 (見第 3.14(b)(ii) 段註 23) 的全球項目之一，目標是推動和支持加快在 2050 年或之前實現 100% 淨零碳排放建築；及 (b) 階段目標是在 2030 年或之前，所有新建建築、基礎設施和裝修工程，在建造階段至少減少 40% 的隱含碳量，以及在運作階段達到 100% 淨零碳排放。*

註 23： *鄉郊辦表示，世界綠色建築委員會屬非牟利機構，是一個世界各地綠色建築議會的環球網絡，其會員議會分布於全球超過 70 個國家／地區。*

定義)。由空氣淨化太陽能板產生的電力會匯入電網，以抵銷項目 B 在運作階段所使用的能源。

3.15　2020 年 9 月，項目 B 獲批，工程預算為 850 萬元 (註 24)，其後增加 480 萬元至 1,330 萬元 (註 25)。建築署擔當項目 B 的工程代理。有關工程於 2021 年 9 月展開，2023 年 8 月大致完工。2023 年 11 月，新公廁開始試行運作，初步開放予市民使用 (註 26)(見照片六)。

照片六

荔枝窩智環保公廁
(2023 年 11 月)

資料來源：鄉郊辦的記錄

註 24：*該項目的費用由小規模建築工程整體撥款 (分目 3101GX) 支付。*

註 25：*鄉郊辦表示，為響應《香港氣候行動藍圖 2050》的減碳倡議和《行政長官 2017 年施政報告》中的政策措施，因而優化了設計，以達到較高的環保設計標準，為此採用了智能設施，以致工程費用預算有所增加。*

註 26：*鄉郊辦表示，項目 B 於 2023 年 8 月大致完工後，在 2023 年 11 月開始試行運作前，有就當中的智能設施和裝置進行測試和試用，以確保其正常運作和安全。*

3.16 鄉郊辦表示：

(a) 在 2021 年 8 月和 9 月推展項目 B 初期，相關政府部門 (包括建築署 (工程代理和屋宇建築工程的保養部門) 和食物環境衞生署 (食環署 —— 營運部門)) 對於項目 B 採用智能設施 (包括提供自動滑門和安裝空氣淨化太陽能板) 有不同意見 (註 27)；及

(b) 2021 年 10 月，在《香港氣候行動藍圖 2050》公布後，鄉郊辦與相關政府部門進一步討論在項目 B 下的新公廁設計中採用智能設施的理由 (例如作為試點項目，以示範在偏遠鄉郊地區應用低碳和智能公共設施，以及作為香港建造的首個邁向淨零碳排放建築)。相關政府部門達成了共識，有關設計隨後在 2021 年 10 月的食環署工作小組 (註 28) 會議上獲通過。

3.17 審計署留意到，新公廁在 2023 年 11 月開始試行運作後：

(a) ***停用自動門系統並把自動滑門轉換為全手動操作*** 2023 年 12 月 9 日，一名使用者被困於新公廁內，原因是在控制板上揮手或按下緊急按鈕均無法打開自動滑門。結果，該使用者在被困 10 分鐘後，在其他人協助下，才得以離開廁所。鄉郊辦表示：

(i) 事發後第二天，承辦商已實地視察有關自動門系統，並採取了若干改善措施 (例如在廁格內清楚展示使用者須知和聯絡資訊，讓使用者更清楚了解相關智能設施的操作程序)；及

(ii) 經進一步檢討後，已由 2023 年 12 月 21 日起停用自動門系統，並把自動滑門轉換為全手動操作，以恢復公眾對使用該公廁的信心；及

註 27： *建築署和食環署曾就提供自動滑門和安裝空氣淨化太陽能板表達關注，包括：(a) 考慮到使用者在偏遠地點被困於公廁的安全問題，安裝手動門會較為可取；(b) 使用者可能在心理上對自動滑門缺乏安全感，在見到門上的手動鎖時，多傾向以人手鎖門。當使用者觸摸門鎖，就不能達到基於衞生原因而安裝無觸式自動滑門的目的；(c) 自動滑門的機制容易失靈，因其不能開啟手動上鎖的門；及 (d) 荔枝窩位處偏遠鄉郊，沒有陸路交通，也不是每天有渡輪行駛。由於公廁位置偏遠，進行實地維修、保養或更換自動滑門或空氣淨化太陽能板可能並非易事。此外，在新公廁的建造階段，機電工程署 (屋宇裝備工程的保養部門) 表示應為電動的自動滑門安裝故障保險裝置。*

註 28： *食環署和建築署自 2000 年成立工作小組，經常就如何優化食環署轄下公廁進行商討，務求使公廁外貌與周圍環境相配，設計與時並進，使公廁成為衞生、清潔、安全和得體的公共設施。工作小組會考慮個別公廁的實際情況，以決定其外觀設計、設施和物料。工作小組由一位食環署副署長擔任主席，成員包括食環署和建築署代表。*

(b) ***更換空氣淨化太陽能板*** 新公廁在2024年1月29日至2024年2月2日期間 (即5天) 關閉，以更換空氣淨化太陽能板。鄉郊辦表示，在試行運作開始後，空氣淨化太陽能板在採集可再生能源方面的表現未達設計標準。承辦商已被要求更換有關空氣淨化太陽能板以修正缺漏，政府無須承擔額外費用。

3.18 審計署認為，鄉郊辦需要：

(a) 持續檢討項目B下新公廁試行運作的情況，並按需要採取改善措施；及

(b) 在推展涉及智能公廁的小型改善工程項目時，借鑑在項目B下建造和運作新公廁所得的經驗，以期為市民提供更佳服務。

審計署的建議

3.19 **審計署*建議*環境及生態局局長應：**

(a) 借鑑所得的經驗，並加強推展小型改善工程項目的工作 (例如在不同地方物色更多合適的項目)，以期提升偏遠鄉郊的公共設施；

(b) 採取措施，確保小型改善工程項目如期展開和完成 (包括盡早展開項目A的工程)；

(c) 在推展小型改善工程項目時，盡早釐清相關工程完工後的管理和保養責任；

(d) 持續檢討項目B下新公廁試行運作的情況，並按需要採取改善措施；及

(e) 在推展涉及智能公廁的小型改善工程項目時，借鑑在項目B下建造和運作新公廁所得的經驗，以期為市民提供更佳服務。

政府的回應

3.20 環境及生態局局長同意審計署的建議，並表示鄉郊辦會：

(a) 整合往年在推展小型改善工程項目時所得的經驗和知識，並與相關內部／外界持份者進一步合作，以探討在偏遠鄉郊的合適地點提升公共設施的可能性；

(b) 密切監察小型改善工程項目的進度，並加強與其他政府部門的溝通，以便在較早階段釐清相關工程完工後的管理和保養責任，以及按時間表推展工程項目；及

(c) 繼續密切監察項目 B 下新公廁的運作情況，以確保各項設施正常運作和達到邁向淨零的標準。鄉郊辦也會為該試點項目進行實施後檢討，以期在日後推展類似的小型改善工程項目時，為市民提供更佳服務。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1　本部分探討鄉郊辦工作的其他相關事宜。審查工作集中於下列範疇：

(a) 管治事宜 (第 4.2 至 4.16 段)；

(b) 宣傳和推廣計劃 (第 4.17 至 4.24 段)；及

(c) 衡量服務表現準則和行動計劃 (第 4.25 至 4.31 段)。

管治事宜

委任諮詢委員會非官方委員方面有可予改善之處

4.2　2017 年 10 月，政府公布將委任更多青年人加入各政府委員會，目標是在 2022 年 6 月之前提升青年成員 (即 18 至 35 歲的人士) 的整體比例至 15% 的水平。

4.3　審計署留意到，在諮詢委員會獲委任的非官方委員中，第一、第二和第三屆 (註 29) 的青年成員分別佔總數的 0 個 (0%)、2 個 (17%) 和 1 個 (7%)(即第一和第三屆均少於 15%)。

4.4　審計署認為，鄉郊辦需要考慮在日後委任更多青年人加入諮詢委員會，以提升諮詢委員會青年成員的整體比例。

為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件方面有可予改善之處

4.5　鄉郊辦負責為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件，例如開會通知、議程、議事文件和會議記錄擬稿。發出會議文件的時間承諾如下：

(a) ***開會通知、議程和議事文件***　根據《內務守則》，開會通知、議程和議事文件一般須在會議日前 1 個星期，或在切實可行範圍內盡快發出予諮詢委員會和審批小組的委員；及

註 29：*第一屆任期由 2019 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日，第二屆任期由 2021 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日，以及第三屆任期由 2023 年 7 月 1 日至 2025 年 6 月 30 日。*

(b) ***會議記錄擬稿*** 根據《程序指引》，會議記錄擬稿須於會議舉行後的1個月內發出予諮詢委員會和審批小組的委員。

4.6 在2019年7月至2023年10月期間，諮詢委員會和審批小組分別舉行了9次會議和8次會議。就鄉郊辦為該等會議擬備的會議文件，審計署留意到，鄉郊辦曾延遲發出下列會議文件：

(a) ***開會通知和議程*** 在諮詢委員會的9次會議和審批小組的8次會議中，分別有4次 (44%) 和5次 (63%) 沒有按時間承諾在會議日前1個星期內向委員發出開會通知和議程。就該4次諮詢委員會會議，延遲介乎1至5天不等 (平均為3.5天)，而就該5次審批小組會議，延遲介乎1至2天不等 (平均為1.2天)；

(b) ***議事文件*** 在諮詢委員會的9次會議和審批小組的8次會議中，各有5次 (分別為56% 和63%) 沒有按時間承諾在會議日前1個星期內向委員發出議事文件。就該5次諮詢委員會會議，延遲介乎1至5天不等 (平均為3.6天)，而就該5次審批小組會議，延遲介乎1至3天不等 (平均為1.6天)；及

(c) ***會議記錄擬稿*** 在諮詢委員會的全部9次會議和審批小組的全部8次會議，均沒有按時間承諾在會議舉行後的1個月內向委員發出會議記錄擬稿。就該9次諮詢委員會會議，延遲介乎0.7至5.6個月不等 (平均為3.8個月)，而就該8次審批小組會議，延遲介乎1.6至6.2個月不等 (平均為4.1個月)。

4.7 審計署認為，鄉郊辦需要採取措施，確保按時為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件。

利益申報方面有可予改善之處

4.8 ***諮詢委員會和審批小組主席及委員的利益申報*** 諮詢委員會和審批小組採用兩層申報制度來管理利益衝突，詳情如下：

(a) ***第一層申報*** 主席和委員須在加入委員會時及其後每年，以書面形式登記其直接或間接、金錢或其他性質的個人利益。有關登記須以標準申報表格進行；及

(b) ***第二層申報*** 如委員 (包括主席) 在委員會正予考慮的任何事項中有任何直接個人或金錢利益，該委員在察覺此事後，必須在討論有關事項之前，在切實可行範圍內盡早向主席作出披露。如主席就某項正予考慮的事項申報利益，所有其他出席會議的委員可委任另一名委員暫代主席職務。

由於審批小組的主席／成員均為諮詢委員會的非官方委員，因此諮詢委員會的第一層申報亦涵蓋審批小組的第一層申報。

4.9 ***諮詢委員會的第一層利益申報有可予改善之處*** 諮詢委員會自 2019 年 7 月成立以來，截至 2023 年 12 月，已就其 3 屆任期 (註 30) 進行 5 次第一層申報 (3 次初始申報 (即加入時) 和 2 次年度申報)。審計署留意到：

諮詢委員會主席和當然委員的第一層利益申報

(a) 在全部 5 次第一層申報中，鄉郊辦均沒有要求諮詢委員會主席 (即環境及生態局局長) 和 3 名諮詢委員會當然委員 (見第 1.10 段註 9) 填寫並交回申報表格；

諮詢委員會非官方委員的第一層利益申報

(b) 就 3 次初始申報而言，鄉郊辦要求所有諮詢委員會非官方委員 (註 31) 在指明限期內填寫並交回申報表格。然而：

(i) 全部 3 次初始申報均在任期開始後進行。鄉郊辦分別在第一、第二和第三屆任期開始後的 14、15 和 123 天才發出交回申報表格的要求。諮詢委員會第一、第二和第三屆任期的非官方委員分別須於 34、15 和 16 天內交回填妥的表格；

(ii) 諮詢委員會第一屆任期的 10 名非官方委員、第二屆任期的 12 名非官方委員和第三屆任期的 14 名非官方委員中，分別有 4 名 (40%)、11 名 (92%) 和 5 名 (36%) 委員在指明限期後才交回申報表格，延遲介乎 1 至 142 天不等 (平均為 32 天)；

註 30： *在諮詢委員會第一、第二和第三屆任期，主席／委員人數分別為 14、16 和 18 名。*

註 31： *在諮詢委員會第一、第二和第三屆任期，非官方委員人數分別為 10、12 和 14 名。*

(iii) 諮詢委員會第二屆任期的 12 名非官方委員和第三屆任期的 14 名非官方委員中，分別有 1 名 (8%) 和 3 名 (21%) 委員並未妥為填寫申報表格 (欠缺簽署或日期)；及

(iv) 諮詢委員會第一屆任期的 10 名非官方委員和第三屆任期的 14 名非官方委員中，各有 1 名 (分別為 10% 和 7%) 委員沒有交回申報表格，而是透過電話或即時通訊應用程式回覆無需申報，理由是他們並沒有利益需予申報或更新；及

(c) 就 2 次年度申報，鄉郊辦表示，雖已要求所有諮詢委員會非官方委員填寫並交回申報表格，但他們均沒有交回表格，而是透過電話或即時通訊應用程式向鄉郊辦確認沒有更新。此舉並不符合以標準申報表格作利益申報的規定。

4.10 2024 年 3 月，鄉郊辦告知審計署：

(a) 在每次諮詢委員會及審批小組的會議上，主席均在討論每個議程項目前要求所有委員申報利益。所有的利益申報均記錄在相關會議的會議記錄內；及

(b) 實際上，環境及生態局局長 (諮詢委員會主席) 作為主要官員和 3 名諮詢委員會當然委員 (見第 1.10 段註 9) 作為公務員均須根據現行各政府規例，定期申報個人利益和私人投資，以確保他們任何時候在其公職與個人利益之間並沒有利益衝突。

4.11 審計署認為，鄉郊辦需要：

(a) 適時要求諮詢委員會主席和委員申報利益；及

(b) 加強措施，確保諮詢委員會主席和所有委員均按照相關規定，在加入諮詢委員會時及其後每年透過妥為填寫標準申報表格適時申報利益。

需要確保鄉郊辦人員符合誠信要求

4.12 根據《程序指引》訂明的誠信要求，鄉郊辦人員應：

(a) 在為鄉郊辦工作之前及其後每一工作年須簽署承諾書，承諾不會披露有關資助計劃申請的任何資料；及

(b) 熟習與誠信相關的各項規例，如《防止賄賂條例》(第 201 章)、《公務員事務局通告第 2/2004 號 —— 利益衝突》，以及有關接受利益及款待的《公務員事務規例》摘要。

4.13 鄉郊辦表示：

(a) 不曾要求轄下人員簽署承諾書 (見第 4.12(a) 段)；及

(b) 實際上，在開始新一輪資助計劃申請的評審時，鄉郊辦會向相關人員傳閱載有誠信要求的主要通告和文件清單，並要求他們在清單上簽署。就 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間進行的 8 輪申請評審 (見第 2.5 段)中，所有相關人員均已在傳閱清單上簽署。

4.14. 審計署認為，鄉郊辦需要採取措施，確保轄下人員符合《程序指引》所訂的誠信要求，簽署承諾書以承諾不會披露有關資助計劃申請的任何資料。

審計署的建議

4.15 **審計署*建議*環境及生態局局長應：**

(a) **考慮在日後委任更多青年人加入諮詢委員會，以提升諮詢委員會青年成員的整體比例；**

(b) **採取措施，確保：**

(i) **按時為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件；及**

(ii) **鄉郊辦人員符合《程序指引》所訂的誠信要求，簽署承諾書以承諾不會披露有關資助計劃申請的任何資料；及**

(c) **規定鄉郊辦人員：**

(i) **適時要求諮詢委員會主席和委員申報利益；及**

(ii) **加強措施，確保諮詢委員會主席和所有委員均按照相關規定，在加入諮詢委員會時及其後每年透過妥為填寫標準申報表格適時申報利益。**

政府的回應

4.16 環境及生態局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 在日後各屆任期會致力物色更多適合委任的青年人加入諮詢委員會；及

(b) 鄉郊辦會：

(i) 嚴格執行有關為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件，以及鄉郊辦人員簽署承諾書以承諾不會披露有關資助計劃申請的任何資料的規定；

(ii) 適時要求諮詢委員會主席和委員申報利益；及

(iii) 嚴格執行有關諮詢委員會主席和委員在加入諮詢委員會時及其後每年申報利益的規定。

宣傳和推廣計劃

4.17 鄉郊辦的成立目的是統籌保育鄉郊計劃，以促進偏遠鄉郊的可持續發展(見第 1.2 段)。鄉郊辦在不同層面推行鄉郊保育，包括向大眾推廣優美的鄉郊自然生態環境及濃厚的鄉村歷史建築及文化遺產、支援村民及本地大學等推展鄉郊保育及復育項目。

需要持續推廣鄉郊保育

4.18 鄉郊辦表示：

(a) ***宣傳活動*** 鄉郊辦制訂了多項宣傳策略，涵蓋一系列教育和推廣活動，例如為持份者舉辦年度重點活動和參觀、參與會議和典禮、積極與傳媒機構進行訪談，以及設立多個社交媒體平台等。有關工作進程在 2019 冠狀病毒病疫情期間有所放緩。儘管如此，鄉郊辦已自 2021 年年中積極進行推廣。在 2019 至 2023 年期間，鄉郊辦已安排超過 80 個宣傳活動，直接參與人數約為 10 000 人；及

(b) ***網上影片分享平台*** 鄉郊辦於 2021 年 7 月在網上影片分享平台開設頻道。審計署留意到，在 2021 年 7 月至 2024 年 1 月期間，鄉郊辦曾上

載 38 條宣傳影片至網上影片分享平台。截至 2024 年 1 月，該 38 條宣傳影片的累積觀看次數介乎 20 至 16 483 次不等。

4.19　審計署認為，鄉郊辦需要持續推廣鄉郊保育，以期加強公眾對保護自然生態、活化村落建築環境和保育人文資源的認識。

鄉郊辦網頁的資訊發布有可予提升之處

4.20　鄉郊辦在環境及生態局網站的保育欄目下設有網頁。鄉郊辦負責不時更新和檢查該網頁，確保所載資訊為最新版本。2022 年 5 月，鄉郊辦在其網頁推出鄉郊保育資助計劃活動日程，以提供一個綜合平台，方便公眾了解所有即將舉辦的資助計劃活動。鄉郊保育資助計劃活動日程亦會提供個別項目和活動的連結，提供便利讓公眾易於參與各個項目和活動。審計署留意到，截至 2023 年 12 月：

(a) 鄉郊辦網頁有些資訊未作更新，詳情如下：

(i) 雖然《申請指引》已在 2023 年 9 月修訂，但鄉郊辦網頁的常見問題並沒有更新，仍然引用先前版本《申請指引》；

(ii) 雖然資助計劃已在 2023 年 2 月增設新的積極保育項目類別 (見第 1.6(e) 段)，但有別於另外 4 個資助計劃項目類別，鄉郊辦網頁並沒有提供有關積極保育項目類別的常見問題；及

(iii) 鄉郊辦網頁就 2 個管理協議項目和 1 個文化復興／復育項目提供的資訊 (項目時期和獲批資助額) 並未作更新；

(b) 鄉郊保育資助計劃活動日程所列的 30 個由獲資助者於 2023 年 12 月舉辦的活動中，有 6 個 (20%) 並沒有提供個別活動社交媒體平台／網站的連結。在鄉郊辦網頁提供的資助計劃獲批項目清單中，亦沒有提供個別項目社交媒體平台／網站的連結，讓公眾更了解項目和跟進其動態；及

(c) 鄉郊辦網頁沒有提供小型改善工程項目的資訊。

4.21　2024 年 3 月，鄉郊辦告知審計署，正在開發一個專題網站，用以展示資助計劃項目的特色和活動、小型改善工程的效益和各項最新消息，以期協助有意申請者、持份者和公眾更了解鄉郊辦的工作。目標是於 2024 年年中推出該網站。

4.22　審計署認為，鄉郊辦需要採取措施，提升其網頁的資訊發布 (包括提供最新的資訊和更豐富的資訊內容)，並盡早完成開發其專題網站，以期協助有意申請者、持份者和公眾更了解鄉郊辦的工作 (包括資助計劃和小型改善工程)。

審計署的建議

4.23　**審計署*建議*環境及生態局局長應：**

(a) **持續推廣鄉郊保育，以期加強公眾對保護自然生態、活化村落建築環境和保育人文資源的認識；及**

(b) **採取措施，提升鄉郊辦的網頁的資訊發布 (包括提供最新的資訊和更豐富的資訊內容)，並盡早完成開發鄉郊辦的專題網站，以期協助有意申請者、持份者和公眾更了解鄉郊辦的工作 (包括資助計劃和小型改善工程)。**

政府的回應

4.24　環境及生態局局長同意審計署的建議，並表示鄉郊辦會：

(a) 持續進行推廣，讓公眾加強對鄉郊辦正在進行和即將進行的各項鄉郊保育工作的認識；及

(b) 繼續開發鄉郊辦的專題網站，並於 2024 年內完成，以便就鄉郊辦的鄉郊保育工作發布全面的資訊。

衡量服務表現準則和行動計劃

衡量服務表現準則有可予改善之處

4.25　***宜為鄉郊辦的工作訂立衡量服務表現準則***　根據：

(a) 《公務員事務局通告第 7/2009 號 —— 政府服務承諾》，服務承諾有助各局和部門監察其服務表現，及在切實可行的情況下提升表現。服務承諾的履行情況應定期檢討；及

(b) 《財務通告第 2/2017 號 —— 有關管理 (a) 資助計劃及 (b) 政府資助的非工程項目管制人員的指引》，按良好作業方式，管制人員應考慮制訂衡量基金表現的合適準則及匯報準則，並以設定可衡量成果的目標為佳。

審計署留意到，鄉郊辦並沒有為其工作訂立衡量服務表現準則。審計署認為，鄉郊辦需要考慮為其工作訂立衡量服務表現準則，以期提高鄉郊辦的透明度和問責性。

4.26 ***宜根據資助計劃項目完成報告書編製管理資料*** 根據《申請指引》，資助計劃項目的獲資助者須提交完成報告書 (見第 2.17(c) 段)，當中載有項目成果，例如是否達到目標和是否取得成果與效益，如答案為否，原因為何。鄉郊辦表示，已定期在諮詢委員會的會議上匯報資助計劃獲批項目的推行進度。然而，審計署留意到，鄉郊辦沒有根據資助計劃項目的完成報告書編製管理資料 (例如就已完成項目的表現和成果製備摘要)。審計署認為，宜定期根據資助計劃項目的完成報告書編製管理資料，從而評估資助計劃的表現。

宜擬備全面的行動計劃

4.27 根據鄉郊辦於 2019 年 7 月就保育和復育偏遠鄉郊地區的建議向諮詢委員會提交的文件 (註 32)：

(a) 鄉郊辦的優先工作集中於荔枝窩的復育和沙羅洞的生態保育。鄉郊辦會持續檢視上述工作的推行情況和成效，目標是逐步把工作推展至其他偏遠鄉郊地區 (註 33)；

(b) 鄉郊辦已開始物色下一批進行保育和復育的潛在選址。有關地點若已有非政府機構及／或當地社區進行部分保育工作，將可獲優先考慮，以善用已進行的工作和發展，產生更大的協同效應；

(c) 鄉郊辦正評估把其工作和經驗擴展至涵蓋小灘、梅子林和蛤塘的可行性；

(d) 鄉郊辦會就連接荔枝窩周邊村落羣 (例如鎖羅盆、榕樹凹和梅子林) 的行山徑探討潛在的小型改善工程；及

註 32： *鄉郊辦表示，諮詢委員會備悉該文件，並沒有就其建議提出特定意見。*

註 33： *根據《行政長官 2017 年施政報告》，鄉郊辦的優先工作是計劃深化荔枝窩的鄉郊復育工作，以及推行沙羅洞的生態保育等，並會不時檢視計劃的推行和成效，逐步把計劃推展至其他偏遠鄉郊地區。*

(e) 長遠來說，鄉郊辦會考慮擴展相關保育工作至偏遠鄉郊地區 (除了須優先加強保育地點、郊野公園「不包括的土地」和郊野公園內的私人土地 (不包括位於大嶼山的地點))，並在這些地區推展小型改善工程，而這些地區已有當地社區或非政府機構進行或將會進行一定的自然、文化、建築保育及／或鄉村復育工作。

4.28 鄉郊辦表示：

(a) 鄉郊辦自 2018 年成立以來，已制訂工作計劃，就推展政策措施訂定策略及方式，初步工作集中於推展荔枝窩的鄉郊復育和沙羅洞的生態保育 (即 2019 年 7 月向諮詢委員會提交的文件 —— 見第 4.27 段)；

(b) 為配合保育工作的進度，鄉郊辦通過資助計劃與非牟利機構合作，於荔枝窩和沙羅洞推展一系列項目，旨在復育鄉村和保育生態，並已計劃／推展一系列小型改善工程項目，以支持村民重回家鄉和支持生態旅遊。此外，在鄉郊辦的協助下，荔枝窩首個獲發牌的旅館已於 2022 年開始運作 (註 34)；及

(c) 根據所得的經驗及知識，包括在荔枝窩和沙羅洞的鄉郊復育工作，以及與村民、非牟利機構、學術界及專業人士的交流，鄉郊辦亦已逐步擴大其工作範圍至荔枝窩附近地區 (例如訂定策略計劃以保育谷埔的文化資源和在沙頭角梅子林推行優化本地基礎設施的項目)。鄉郊辦現正整合首 5 年工作所得的經驗。

4.29 審計署留意到，鄉郊辦備有各項計劃，主要涵蓋推展其工作的策略及方式和特定地點的工作 (見第 4.28 段)。得悉鄉郊辦現正整合首 5 年工作所得的經驗，審計署認為，鄉郊辦宜根據所得的經驗，擬備全面的行動計劃，推展和按需要更新其工作策略及方式，並整合和按需要更新其就特定地點的工作計劃。此行動計劃將有助環境及生態局的高層管理人員和諮詢委員會就鄉郊辦的工作提供意見、作出檢討和進行監督。

註 34： *鄉郊辦表示，已於 2021 年設立跨部門工作小組，就鄉郊地區旅館和食肆發牌制訂簡化措施，一方面讓村民經營小型業務，一方面支援生態旅遊。*

審計署的建議

4.30 **審計署*建議*環境及生態局局長應：**

(a) **考慮為鄉郊辦的工作訂立衡量服務表現準則，以期提高鄉郊辦的透明度和問責性；**

(b) **考慮定期根據資助計劃項目的完成報告書編製管理資料，從而評估資助計劃的表現；及**

(c) **考慮擬備全面的行動計劃，推展和按需要更新鄉郊辦的工作策略及方式，並整合和按需要更新鄉郊辦就特定地點的工作計劃。**

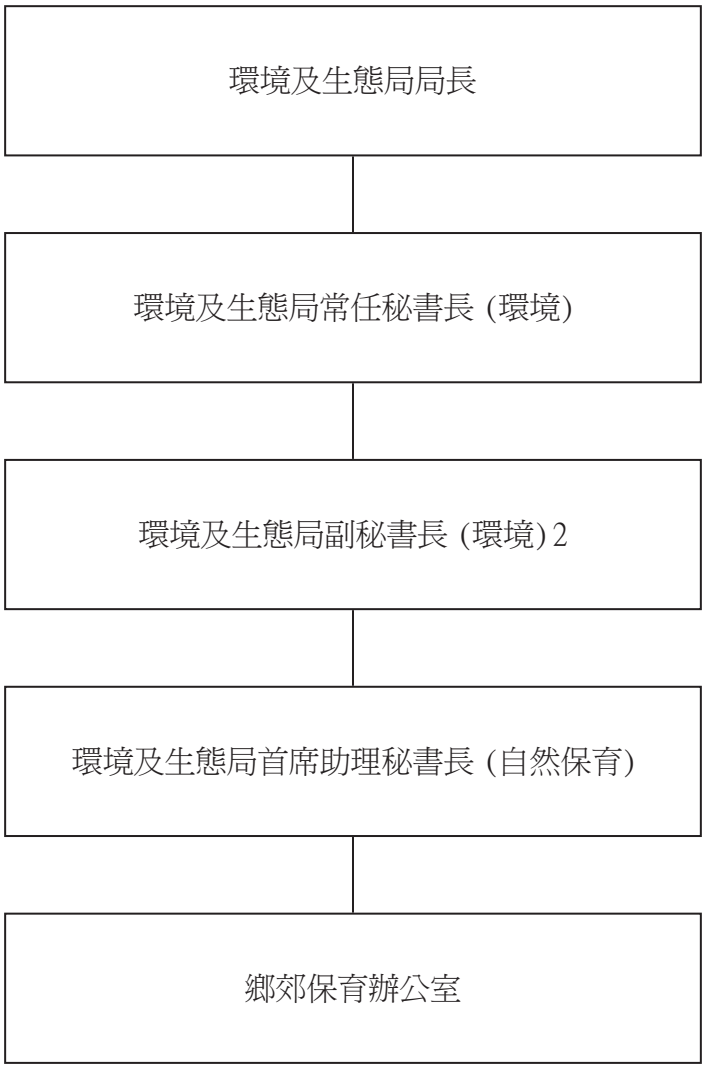
政府的回應

4.31 環境及生態局局長同意審計署的建議，並表示鄉郊辦會：

(a) 繼續探討提高鄉郊辦透明度和問責性的進一步措施，包括制訂合適的衡量服務表現準則的需要；及

(b) 整合首 5 年工作所得的經驗及知識和資助計劃項目的成果，以期為下一個 5 年制訂全面的行動計劃。

環境及生態局：
組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 10 月 31 日)



資料來源：鄉郊辦的記錄