



審計署署長
香港灣仔
告士打道七號
入境事務大樓
二十六樓

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

圖文傳真 Facsimile : 2583 9063

電話 Telephone : 2829 4200

香港立法會綜合大樓

立法會主席

主席：

我謹按照一九九八年二月十一日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件，提交我的第六十七號報告書。本報告書所提及的，是依照該份文件內訂下的衡工量值式審計工作準則完成的衡工量值式審計的結果。有關準則夾附於本報告書內。

審計署署長孫德基

二零一六年十月三十一日

目 錄

《審計署署長第六十七號報告書》包括以下章節：

章 節	題 目
1	公共租住屋邨單位的維修保養和與安全有關的改善工作
2	大學教育資助委員會對大學的資助
3	消防裝備的採購及保養
4	管理棄置拆建物料
5	醫院管理局的藥物管理
6	研究資助局對學術研究項目的資助
7	適用於自資專上教育院校的資助計劃
8	鄉郊地區的排污系統
9	就樓宇滲水問題採取的聯合行動
10	為推廣表演藝術而籌辦的觀眾拓展活動

衡工量值式審計工作準則

衡工量值式審計工作

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

2. 所訂準則如下：

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

衡工量值式審計工作準則

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

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

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

第 1 章

運輸及房屋局
香港房屋委員會
房屋署
屋宇署
消防處
水務署

公共租住屋邨單位的維修保養
和與安全有關的改善工作

香港審計署
二零一六年十月二十八日

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

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

公共租住屋邨單位的維修保養和與安全有關的改善工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.12
審查工作	1.13
政府的整體回應	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：租住公屋單位的室內保養	2.1
租住公屋單位的保養計劃	2.2 – 2.11
全方位維修計劃的推行情況	2.12 – 2.23
審計署的建議	2.24
政府的回應	2.25
日常家居維修服務的推行情況	2.26 – 2.31
審計署的建議	2.32
政府的回應	2.33
承辦商維修工程的監察	2.34 – 2.41
審計署的建議	2.42
政府的回應	2.43
管理資訊系統	2.44 – 2.46
審計署的建議	2.47
政府的回應	2.48
第 3 部分：租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動	3.1 – 3.4
抽樣驗水公布的結果與來源數據之間的差異	3.5 – 3.7
審查抽樣驗水結果的安排	3.8 – 3.20
重新抽驗被剔除樣本的安排	3.21 – 3.23
11 個受影響租住公屋項目的紓緩措施及換喉工程	3.24 – 3.30
審計署的建議	3.31 – 3.32
政府的回應	3.33 – 3.34

	段數
第 4 部分：公共租住屋邨含石棉物料的管理	4.1
含石棉物料的法例管制	4.2 – 4.5
處理公共租住屋邨含石棉物料的管理策略	4.6 – 4.9
公共租住屋邨含石棉物料的監察	4.10 – 4.23
審計署的建議	4.24
政府的回應	4.25
對公共租住屋邨含石棉物料有影響的工程的管制	4.26 – 4.34
審計署的建議	4.35
政府的回應	4.36
就未密封含石棉物料露台通花磚牆所採取的跟進行動	4.37 – 4.39
審計署的建議	4.40 – 4.42
政府的回應	4.43 – 4.46
第 5 部分：更換插筒式晾衣裝置	5.1
2004–05 年度更換插筒式晾衣裝置資助計劃的推行情況	5.2 – 5.8
2014 年更換插筒式晾衣裝置計劃的推行情況	5.9 – 5.20
審計署的建議	5.21
政府的回應	5.22
第 6 部分：提升舊型公共租住屋邨的消防安全	6.1
《消防安全(建築物)條例》的規定	6.2 – 6.5
在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》	6.6 – 6.16
審計署的建議	6.17 – 6.18
政府的回應	6.19 – 6.21

附錄	頁數
A : 房委會轄下小組委員會	112
B : 房屋署：組織圖 (摘錄)(2016 年 6 月 1 日)	113
C : 公共租住屋邨含石棉物料記錄 (2013 年 10 月至 2016 年 10 月 17 日)	114 – 115
D : 全方位維修計劃工作的主要階段	116
E : 全方位維修計劃第一個周期與第二個周期首 5 年的運作數據比較	117
F : 日常家居維修服務工作的主要階段	118
G : 就日常家居維修服務發出的施工通知單數目及所涉開支的分析 (2011–12 至 2015–16 年度)	119 – 120
H : 全方位維修計劃工作隊勘察租住公屋單位工作未達訂明標準的情況 (2012–13 至 2015–16 年度)	121
I : 日常家居維修服務的服務標準與選定屋邨實際表現的比較 (2011 至 2015 年)	122
J : 房屋署就日常家居維修服務的維修工程施工通知單 進行成效核證的結果 (2011 至 2015 年)	123 – 124
K : 原訂於 2016 年 8 月及 9 月完成安裝工程 但仍有超過 50% 工程尚未完成的 6 個屋邨 (2016 年 7 月 31 日)	125
L : 原訂於 2016 年 8 月及 9 月完成密封工程 但仍有超過 50% 工程尚未完成的 10 個屋邨 (2016 年 7 月 31 日)	126
M : 七類公共租住屋邨大廈設計	127

公共租住屋邨單位的維修保養 和與安全有關的改善工作

摘要

1. 截至 2016 年 3 月 31 日，香港房屋委員會(房委會)提供 756 272 個租住公屋單位，分布於 215 個屋邨，為不能負擔私人樓宇的低收入家庭解決住屋需要。作為房委會的執行機關，房屋署推出多項保養及改善計劃，以確保租戶享有安全和舒適的居住環境，並延長公共租住屋邨的使用年期和經濟價值。這些計劃在 2015–16 年度的經常開支總額約為 30.9 億元。截至 2016 年 6 月 1 日，房屋署轄下的屋邨管理處有 4 830 名員工，負責處理租住公屋的屋邨管理及保養工作。審計署最近就房屋署為租住公屋單位進行的維修保養，以及與安全有關的改善工作進行審查。

租住公屋單位的室內保養

2. **全方位維修計劃的推行情況** 房委會在 2006 年推出全方位維修計劃，通過主動勘察單位的室內狀況和提供全面維修服務來改善所有租住公屋單位的維修保養水平。全方位維修計劃第一個周期在 2011 年完結，涵蓋 177 個屋邨，涉及的開支總額為 9.12 億元。截至 2016 年 3 月，在第二個周期的首 5 年，全方位維修計劃在 134 個屋邨展開，其中 120 個屋邨已完成勘察和維修，涉及的開支總額為 7.32 億元(第 1.5 段)。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a) **需要密切監察對未能進入的單位所採取的跟進行動** 在全方位維修計劃第二個周期，未能進入單位內進行勘察的單位數目為 80 965 個，當中 24 455 個(30%)在全方位維修計劃第一個周期亦未能進入。根據房屋署的指示，屋邨辦事處應就未能進入的單位採取跟進行動。不過，審計署抽查 300 個在 2011 至 2014 年期間沒有進行勘察的租住公屋單位發現，當租戶其後要求按日常家居維修服務(見下文第 3 段)在其單位內進行維修工程時，有關的屋邨辦事處並沒有藉此機會進行全面的室內勘察(第 2.16 至 2.18 段)；

(b) **需要改善全方位維修計劃工作隊在室內勘察方面的表現** 根據房屋署在 2012–13 至 2015–16 年度期間就全方位維修計劃工作隊的表現進行審核，工作隊在室內勘察和保養服務過程方面的得分較低。

摘要

舉例來說，就表現審核涵蓋的 30 個屋邨的其中 20 個 (67%) 而言，全方位維修計劃工作隊勘察單位的平均數目未能達到勘察標準 (第 2.19 段)；及

- (c) **需要加強保養教育** 房屋署的調查顯示，有 38% 租戶表示不清楚租戶自費修葺項目 (即因使用不當引致損壞而進行的維修工程)。由於租戶未必會採購所需的維修服務，因此有關損壞項目的情況可能會惡化，成為重大的保養問題 (第 2.21 段)。

3. **日常家居維修服務的推行情況** 為進一步提升保養服務，房委會於 2008 年推出日常家居維修服務，因應租戶日常的施工要求，提供以客為本的室內保養服務。日常家居維修服務在 2015–16 年度的開支為 5.001 億元 (第 1.6 段)。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) **需要確定日常家居維修服務的維修工程數目增加的原因** 在 2008 年的全方位維修計劃檢討中，房屋署預計，租住公屋單位按全方位維修計劃完成維修工程後，同一單位在未來數年將不再需要就主要項目進行維修。按日常家居維修服務發出的施工通知單數目，由 2011–12 年度的 270 815 份增加至 2015–16 年度的 420 155 份，增幅為 55%。房屋署表示，有關數目增加的原因包括租戶報告損毀情況的意識提高和租住公屋老化。不過，審計署留意到，某些重複發出施工通知單的個案，涉及在短時間內於相同地點進行同類工程。房屋署的核查亦發現下文第 4(b) 段所述承辦商維修工程質素欠理想的情況 (第 2.27 及 2.28 段)；及
- (b) **需要改善屋邨辦事處日常家居維修服務的服務標準** 房屋署在 2011 至 2015 年期間在 304 個選定屋邨進行成效核證，發現只有 25 個 (8%) 能達到全部 9 項有關勘察和維修工程的服務標準 (第 2.30 段)。

4. **承辦商維修工程的監察** 房屋署定期核查全方位維修計劃和日常家居維修服務的承辦商進行的維修工程 (第 2.34 段)。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) **需要遵從核實規定** 房屋署規定須按季核實日常家居維修服務的漏水維修工程的成效，審計署發現，在 2014 及 2015 年期間，6 個選定屋邨中有 3 個在 2 至 6 個季度沒有遵從有關的核實規定。此

摘要

外，同樣的核實規定並沒有應用於全方位維修計劃的漏水維修工程(第 2.35 段)；及

- (b) **需要加強維修工程的竣工視察** 房屋署在 2014 年 2 月至 2016 年 3 月期間挑選 133 個單位進行核査，其中 118 個 (89%) 單位有 385 個全方位維修計劃工程項目欠理想，須進行更換／糾正工程。日常家居維修服務的維修工程質素亦普遍欠理想，並有轉差的趨勢。舉例來說，房屋署在 2011 至 2015 年期間核査 535 份屋邨工程施工通知單，就造工而言，其中 349 份 (65%) 須局部或全面進行更換／糾正工程。須局部或全面進行更換／糾正工程的屋邨工程施工通知單比率，由 2011 年的 50% 增加至 2015 年的 88%(第 2.37 及 2.40 段)。

租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

5. 與鉛接觸或會影響人體健康。“食水含鉛超標”事件在 2015 年 7 月發生後，房委會及政府已為所有公共租住屋邨抽樣驗水，並發現在 11 個租住公屋項目抽取的食水樣本，含鉛量超出世界衛生組織的暫定準則值。政府及房委會曾進行 3 項調查，探討租住公屋項目食水含鉛量超標的成因，並且就防止再次出現同類問題所需採取的管制／監察措施提出建議。這項審查工作集中於租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動(第 1.7 至 1.9 段)。

6. **抽樣驗水公布的結果與來源數據之間的差異** 房屋署定期向房委會及立法會匯報“食水含鉛超標”事件的最新情況。2016 年 3 月及 7 月，政府分別告知房委會及立法會內務委員會，在 2015 年 7 月至 11 月期間抽驗的食水樣本確實數目。2016 年 7 月，審計署審查了抽樣驗水結果的來源數據，發現這些數據與向房委會和立法會內務委員會匯報的資料有一些差異。房屋署回應審計署在 2016 年 8 月的查詢時表示，漏報了在啟晴邨被公布為受影響屋邨後從該屋邨抽取的兩個不合準則樣本。因此，向房委會和立法會匯報從 11 個受影響租住公屋項目抽取的不合準則樣本總數應為 93 個而非 91 個。再者，對於在 3 個租住公屋項目抽取的食水樣本，所公布的數字亦不準確，然而受影響租住公屋項目的數目維持不變(第 3.3 至 3.6 段)。

7. **沒有全面備存就不合準則和被剔除樣本所作決定的記錄** 在 2015 年 7 月 20 日至 11 月 18 日期間，政府舉行了 29 次跨部門會議，商討和統籌租住公屋項目的食水抽樣的相關事宜。跨部門會議由運輸及房屋局常任秘書長(房屋)

摘要

擔任主席，其他與會者為房屋署、水務署、政府化驗所及衛生署的代表。然而，房屋署只就 2015 年 8 月 12 日至 11 月 18 日期間舉行的 22 次跨部門會議，擬備決定摘要。至於在 2015 年 7 月 20 日至 8 月 7 日期間舉行的 7 次跨部門會議（為總數 29 次的 24%），則沒有擬備決定摘要。在該 7 次會議上，與會者就 55 個不合準則樣本作出了重要決定（就其中 49 個樣本採取跟進行動，並剔除餘下的 6 個樣本）（第 3.8、3.10 及 3.12 段）。

8. **制訂適當的取樣規程** 2016 年 7 月，立法會內務委員會獲告知：(a) 水務署已按調查委員會的建議展開跟進工作，包括聘請專家顧問就制訂適當取樣規程進行研究；及 (b) 相關的工作預計在 6 至 9 個月內完成。此外，國際專家小組亦於 2016 年 6 月成立，就擬議的取樣規程提供意見。由於採用適當取樣規程為所有公共租住屋邨重驗食水後，可能有需要採取進一步措施，以保障租戶的食水安全，因此水務署需要密切監察制訂適當取樣規程的進展，確保能在預計目標日期內完成（第 3.15 段）。

9. **沒有為租者置其屋計劃屋邨的租住公屋單位抽樣驗水／篩查驗水** 2015 年 8 月 7 日，運輸及房屋局局長兼房委會主席回應傳媒查詢時表示，租者置其屋計劃屋邨及居者有其屋計劃屋苑的性質比較近似私人住宅，驗水與否由相關的業主立案法團決定。根據房屋署的記錄，截至 2016 年 3 月 31 日，39 個租者置其屋計劃屋邨共有 54 493 個租住公屋單位由房委會擁有和管理。租者置其屋計劃屋邨存在混合業權的情況，為公用地方的喉管接駁進行抽樣驗水或會涉及複雜問題。然而，沒有證據顯示房屋署曾嘗試與相關業主立案法團聯繫，以解決有關問題。房屋署亦可全權決定是否為這些屋邨的租住公屋單位進行任何檢測，情況猶如該署為這些單位提供其他保養服務一樣。房屋署回應審計署的查詢時表示，由於租者置其屋計劃屋邨存在混合業權的情況，為這些屋邨內的租住公屋單位進行抽樣驗水有實際及技術困難。房屋署又表示，由於政府及房委會持續廣泛報道，租者置其屋計劃屋邨的業主立案法團已獲悉有關事宜，相信已作出其認為適當的決定（第 3.17、3.19 及 3.20 段）。

10. **11 個受影響租住公屋項目的紓緩措施及換喉工程** 食水含鉛超標事件在 2015 年 7 月出現後，房屋署和水務署採取了下述措施，為 11 個受影響租住公屋項目的租戶提供安全食水：

- (a) **紓緩措施** 紓緩措施包括提供水車／水箱和街喉、供應樽裝水、在受影響租住公屋項目的每個樓層安裝臨時供水系統，以及免費為受影響住戶安裝濾水器。房屋署亦已透過多個渠道告知受影響屋邨的

摘要

租戶關於直接從水龍頭取用食水的風險。根據房屋署的記錄，截至 2016 年 7 月，在 11 個受影響租住公屋項目內的 29 077 個住宅處所中，有 2 138 個 (7.4%) 沒有安裝濾水器，因為當中一些住戶拒絕安裝或在使用後退還濾水器，或未能聯絡住戶進行安裝。鑑於食水含鉛超標可構成健康風險，房屋署需要繼續盡力聯絡那些沒有在單位安裝濾水器的住戶，讓他們考慮安裝，或採取其他預防措施 (第 3.24、3.29 及 3.30 段)；及

- (b) **長遠的換喉工程** 房委會要求涉事的 4 個承建商自費為 11 個受影響租住公屋項目更換不合規格的喉管。截至 2016 年 7 月，11 個受影響租住公屋項目公用地方的換喉工程進展由 18.5% 至 45.6% 不等。房屋署的計劃是先行完成公用地方的換喉工程，然後才更換住宅單位內不合規格的水管 (第 3.26 至 3.28 段)。

公共租住屋邨含石棉物料的管理

11. 石棉已被確認為吸入可致癌症的物質。石棉被確認危害健康前，曾被廣泛應用於防火及隔熱。在香港，含石棉物料受《空氣污染管制條例》(第 311 章) 及《工廠及工業經營(石棉)規例》(第 59AD 章) 管制。房屋署自 1984 年起禁止使用含石棉物料興建公共房屋，並於 1988 年實施一套處理含石棉物料的程序。1989 年，該署更就公共租住屋邨所用的含石棉物料進行全面調查。房屋署表示，在房委會的舊式物業中，最常見含石棉物料的建築組件是露台／大堂通花磚及天台磚 (第 4.2、4.5 及 4.6 段)。

12. **公共租住屋邨含石棉物料的監察** 房屋署每半年巡查一次公共租住屋邨含石棉物料露台／大堂／樓梯通花磚及煙囪的狀況，並為負責巡查的人員制訂指引 (第 4.9 段)。審計署發現下述情況：

- (a) **先前未曾公布的含石棉物料公共租住屋邨／大廈** 根據房屋署在 2010 至 2015 年期間進行的狀況巡查記錄，每次巡查都涵蓋房委會網站所公布含石棉物料的所有公共租住屋邨。然而，2016 年 6 月的狀況巡查卻包括 5 個先前未曾公布的含石棉物料公共租住屋邨／大廈，原因是這些含石棉物料位處租戶和市民無法進入的位置。然而，如管理不善，而 2016 年之前又沒有藉狀況巡查加以監察，這些含石棉物料的狀況會隨時日轉差，因而增加建築工人和房屋署負責保養工作的人員接觸石棉的風險。審計署亦留意到，在 5 個先前

摘要

未曾公布的含石棉物料公共租住屋邨／大廈中，有 1 個建於 1985 年，這表示在房屋署於 1984 年禁止使用後，可能仍有房屋構築物使用含石棉物料(第 4.10 至 4.12 段)；

- (b) **含石棉物料露台／大堂通花磚牆破損** 審計署與房屋署聯合視察兩個含石棉物料露台通花磚牆的屋邨時，發現 6 宗須作更詳細檢查的磚牆破損個案，但在 2010 至 2015 年期間根據房屋署現行評估準則進行的狀況巡查，均沒有呈報上述個案。審計署亦發現，在其中一個屋邨兩個樓層的未密封含石棉物料大堂通花磚牆有破損，但未有呈報。在另一個屋邨，一直用作進行狀況巡查及告知租戶含石棉物料位置的含石棉露台通花磚記錄不準確(第 4.13 至 4.16 段)；及
- (c) **需要加強含石棉物料露台通花磚的室內勘察** 根據房屋署的記錄，除每半年對樓宇外部表面作一次狀況巡查外，在翻新空置單位、應要求進行室內維修及按全方位維修計劃進行室內勘察時，亦會一併勘察單位內的含石棉露台通花磚。然而，一個屋邨在 2010 至 2013 年期間的狀況巡查報告顯示，在 2 009 個使用含石棉物料露台通花磚的單位中，室內勘察只涵蓋其中 13% 的單位。在一宗個案中，含石棉露台通花磚未密封的狀況，並未適時呈報(第 4.18 至 4.20 段)。

13. **對公共租住屋邨含石棉物料有影響的工程的管制** 根據《空氣污染管制條例》，所有石棉消滅工程或涉及使用或處理含石棉物料的工程，必須由註冊專業人士依照訂明標準進行和監管(第 4.26 段)。審計署發現下述情況：

- (a) **對含石棉物料露台通花磚有影響的房屋署承辦商工程** 房屋署的指引訂明，如果含石棉露台通花磚牆的狀況良好，密封工程可以按照訂明的方法當作一般保養工程進行。在 2015 年一宗涉及含石棉露台通花磚牆的混凝土剝落維修及密封工程個案中，施工前拍攝的照片顯示該幅磚牆的狀況未必良好。然而，房屋署日常家居維修服務的承辦商進行涉及含石棉物料的維修和密封工程時，可能沒有遵從《空氣污染管制條例》的規定／房屋署訂定的程序進行(第 4.27 段)；
- (b) **對含石棉物料露台通花磚有影響的租戶工程** 儘管房屋署已上載通告至房委會網站，載列含石棉物料的公共租住屋邨資料，但對於並非所有單位均含石棉物料的屋邨，通告並無就有關石棉物料提供詳細確實位置。含石棉物料警告標籤甚少使用。不知情的租戶可能

摘要

會在無意間進行干擾含石棉物料的工程。此情況從某屋邨有 17 宗在含石棉露台通花磚牆上安裝冷氣機及 1 宗在含石棉露台通花磚牆上安裝毛巾架的個案反映出來。該等工程可能已經干擾含石棉物料，使安裝工人／租戶接觸到石棉 (第 4.28 至 4.32 段)；及

- (c) **沒有遵從《空氣污染管制條例》規定拆除含石棉物料煙囪的疑似個案** 2011 年 1 月，房屋署就某屋邨內一個含石棉物料的破損煙囪，建議擁有人委聘合資格承辦商糾正問題。房屋署表示，有關煙囪在 2011 年 7 月底被拆除，但環境保護署則表示，該署並無記錄顯示有承辦商就拆除該煙囪一事提交任何石棉調查報告和石棉消滅計劃，這表示有關方面可能沒有遵從《空氣污染管制條例》的規定。雖然煙囪擁有人有基本責任按《空氣污染管制條例》的法定要求拆除煙囪，但房屋署亦有監管責任，確保第三者在其管理的屋邨進行工程時，不會危及租戶的安全 (第 4.34 段)。

14. **就未密封含石棉物料露台通花磚牆所採取的跟進行動** 房屋署在 2003 年發出的《石棉管理手冊》訂明，“在房屋署或房委會管理公司管理的物業中，大部分石棉露台通花磚牆都已密封。如可解決進入有關範圍的問題及克服其他限制，房屋署亦打算將其餘磚牆密封”。根據房屋署 1990 年的含石棉物料記錄，興華(二)邨有 15 個單位因未能進入，以致未有密封單位內含石棉露台通花磚牆的內牆。房屋署於 2016 年 7 月底委聘石棉顧問，發現該 15 個單位的含石棉物料露台通花磚牆已被完全密封。然而，沒有密封工程記錄顯示工程是否在遵從《空氣污染管制條例》規定／房屋署訂明程序的情況下進行。審計署亦留意到，在第 12(c) 及 13(a) 段載述的兩宗未密封個案，並非在該 15 個單位之內，顯示房屋署 1990 年的含石棉物料記錄或有遺漏 (第 4.37 至 4.39 段)。

更換插筒式晾衣裝置

15. 約 55 萬個於 2005 年之前落成屋邨的租住公屋單位設有插筒式晾衣裝置，供租戶晾曬衣物。多年來，租戶使用插筒式晾衣裝置的安全問題都備受關注。為了提供更優質及更安全的租住公屋單位，房委會於 2004-05 年度推行一次性的資助計劃，每戶只須支付 200 元 (即大約一半費用) 便可安裝晾衣架，以取代插筒式晾衣裝置。房委會在 2014 年 2 月通過安裝晾衣架計劃，以取代插筒式晾衣裝置，預算費用總額為 5.2 億元 (第 1.11 及 5.2 段)。

摘要

16. **2004–05 年度資助計劃的推行情況** 房屋署在 2004 及 2005 年分兩個階段推行資助計劃。審計署發現房屋署只備存第一階段安裝晾衣架的記錄。房委會轄下的資助房屋小組委員會無從得知資助計劃的成果，直至 2014 年，當有關方面就 2014 年更換計劃再徵求資助房屋小組委員會批准時，該小組委員會才獲告知推行資助計劃的結果。小組委員會其後獲告知根據一項大型抽樣調查所得，約有 10% 設有插筒式晾衣裝置的單位已安裝晾衣架，這個比率遠低於 2004 年有關方面就資助計劃徵求批准的資助房屋小組委員會文件中所估計的 30% (第 5.3、5.4、5.6 及 5.8 段)。

17. **2014 年更換計劃的推行情況** 2014 年 2 月，房屋署告知資助房屋小組委員會：(a) 選擇安裝晾衣架的租戶會獲提供免費更換服務。至於不選擇安裝新晾衣架的租戶，單位內原有的插筒式晾衣裝置會被密封，以免有人繼續使用。這項安排可以徹底解決長期以來有關方面因插筒式晾衣裝置而備受批評的問題；及 (b) 2014 年更換計劃將為期約 3 年。截至 2016 年 7 月 31 日，有 493 697 個租住公屋單位納入 2014 年計劃，而在 2015 年或之前批出的首批合約涵蓋了其中 249 326 個單位，其餘 244 371 個單位將按在 2016 年及以後批出的第二批合約處理 (第 5.9 及 5.11 段)。

18. **需要密切監察 2014 年計劃的進展** 截至 2016 年 7 月 31 日，在報稱已完成工程或預計竣工時間已過的 42 個屋邨中，有 6 個屋邨共 2 702 個選擇更換的單位的晾衣架安裝工程尚未完成，以及有 10 個屋邨共 4 801 個不選擇更換的單位仍未完成插筒密封工程。在工程定於 2016 年 8 月至 9 月到期完成的 15 個屋邨中，有 6 個屋邨有 75% 選擇更換的單位 (比率由 51% 至 94%) 的晾衣架安裝工程尚未完成，以及有 10 個屋邨有 76% 不選擇更換的單位 (比率由 51% 至 99%) 的插筒密封工程尚未完成 (第 5.12 及 5.13 段)。

19. **密封部分插筒式晾衣裝置** 在房屋署報稱不選擇更換的單位的密封工程已經或差不多完成 (截至 2016 年 7 月 31 日) 的屋邨中，審計署抽樣核查了兩個屋邨內的部分單位。在其中一個報稱密封工程已經完成的屋邨中，審計署發現有 96 宗插筒式晾衣裝置未密封的個案。在另一個屋邨中，審計署發現有 71 宗插筒式晾衣裝置部分密封或未密封的個案，而非報稱的 7 宗未完成個案 (第 5.17 段)。

20. **近期發展** 2016 年 9 月，房屋署獲資助房屋小組委員會批准，在公共租住屋邨的指定大廈類別的客廳外牆提供晾衣杆，預算開支為 3.86 億元。房

屋署在指定大廈推行有關提供晾衣杆的新措施時，需要參考本審計報告書載述的意見及建議(第 5.20 段)。

提升舊型公共租住屋邨的消防安全

21. **《消防安全(建築物)條例》(第 572 章)的規定** 根據 2007 年生效的《消防安全(建築物)條例》，1987 年 3 月 1 日或之前落成的 3 層或以上住用建築物及綜合用途建築物，其擁有人須遵從指明的消防安全規定。截至 2016 年 7 月，有 64 個公共租住屋邨須提升消防安全建造項目／消防裝置，以符合《消防安全(建築物)條例》的規定(第 1.12 及 6.10(a) 段)。

22. **在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》** 房屋署在 2008 年與屋宇署及消防處(《消防安全(建築物)條例》的執行當局)達成協議，在公共租住屋邨採用樣本模式實施《消防安全(建築物)條例》。房屋署在 2010 及 2014 年委託顧問進行 3 項研究，就特定的租住公屋大廈設計擬備消防安全改善方案，以供屋宇署／消防處審核。據房屋署在 2014 年估計，涵蓋 51 個長型大廈設計屋邨的消防安全建造項目和所有消防裝置的改善工程及相關顧問費為 8.517 億元(第 6.6、6.7、6.9、6.10(d) 及 6.12 段)。

23. **需要密切監察實施進展** 截至 2016 年 8 月(《消防安全(建築物)條例》生效後 9 年)，64 個公共租住屋邨為遵從《消防安全(建築物)條例》相關規定而進行的消防安全改善工程，仍未全部完成。消防安全建造項目的工程進展特別緩慢。根據房屋署在 2014 年的預定計劃，第一階段 51 個長型大廈設計屋邨的消防安全建造項目工程，預計在 2020–21 年度完結或之前才完成。至於第二階段涵蓋餘下大廈的工程，有關的預算及計劃檢討工作，會在 2016 年或之前確定範圍後進行。就特定租住公屋大廈設計制訂消防安全改善方案的 3 項顧問研究，其目標完成日期為 2016 年年中，但截至 2016 年 8 月，只有兩項研究已經完成。房屋署需要密切監察實施《消防安全(建築物)條例》的進展，以免進一步延誤(第 6.14 及 6.15 段)。

24. **需要加強跨部門合作以便在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》** 儘管屋宇署／消防處同意就房屋署為指定租住公屋大廈設計擬備的消防安全改善方案提供意見，但卻同時指出有關意見是為了利便房屋署採用自行規管計劃在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》。換言之，有關各方

摘要

仍未就正式接納公共租住屋邨的消防安全改善工程達成協議。房屋署的消防安全改善方案的用意，是提供合乎成本效益的解決辦法，使公共租住屋邨符合《消防安全(建築物)條例》的規定，因此房屋署、屋宇署及消防處需要加強合作，確保擬議工程獲有關方面有效審核和正式接納(第 6.16 段)。

審計署的建議

25. 審計署的各項建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議房屋署署長應：

租住公屋單位的室內保養

- (a) 密切監察屋邨辦事處有否對未能進入的單位採取足夠的跟進行動，尤以在全方位維修計劃第一個周期及第二個周期首 5 年內均未能進入的單位(第 2.24(b) 段)；
- (b) 進行檢討，以確定是否尚有其他需要房屋署管理層注意的原因導致日常家居維修服務的施工通知單數目增加(第 2.32(a) 段)；
- (c) 就全方位維修計劃和日常家居維修服務承辦商的維修工程，加強進行竣工視察，以期在通過驗收前確保工程質素符合標準(第 2.42(b) 段)；

公共租住屋邨含石棉物料的管理

- (d) 就先前未曾公布含石棉物料的 5 個公共租住屋邨／大廈而言，應加快行動步伐，以確定含石棉物料的狀況，以及採取所需跟進行動(第 4.24(a) 段)；
- (e) 考慮制訂更多指引，以便在公共租住屋邨進行含石棉物料狀況巡查發現破損時，可依循指引評估破損的性質(第 4.24(c) 段)；
- (f) 密切監察室內勘察工作的涵蓋範圍，以確保可以在合理時間內涵蓋所有含石棉露台通花磚(第 4.24(g) 段)；
- (g) 加強監察和管制在公共租住屋邨進行涉及含石棉物料的保養、維修及清拆工程，包括由第三者進行的工程(第 4.35(b) 段)；

摘要

- (h) 採取措施防止含石棉物料遭意外干擾，包括標識所有含石棉物料和時刻在相關屋邨的布告板張貼關於含石棉物料的通告(第 4.35(d) 段)；

更換插筒式晾衣裝置

- (i) 密切監察 2014 年更換插筒式晾衣裝置計劃的工程進展，確保工程可按 2017 年的目標日期完成(第 5.21(c) 段)；及
- (j) 全面覆核所有報稱密封工程已完成的個案，以確認是否有任何類似審計署發現的不足之處，並就此採取所需跟進行動(第 5.21(d) 段)。

租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

26. 審計署建議運輸及房屋局常任秘書長(房屋)在按照食水含鉛超標調查委員會建議為公共租住屋邨重驗食水時應：

- (a) 與水務署署長合力加強數據核實，以確保向房委會／立法會提供的資料準確(第 3.31(a)(i) 段)；及
- (b) 採取措施，確保為所有有關取樣事宜的討論備存妥善記錄，用以支持作出以實據為本的決定(第 3.31(a)(ii) 段)。

提升舊型公共租住屋邨的消防安全

27. 審計署建議屋宇署署長及消防處處長應與房屋署署長合作，確保有效審核和正式接納消防安全改善工程，使公共租住屋邨符合《消防安全(建築物)條例》的規定(第 6.18 段)。

政府的回應

28. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 **香港房屋委員會 (房委會)** 房委會 (註 1) 是根據《房屋條例》(第 283 章) 於 1973 年 4 月成立的法定機構，負責推行公營房屋計劃，為不能負擔私人樓宇的低收入家庭解決住屋需要。房委會的工作目標之一，是以積極進取、體恤關懷的態度，提供市民所能負擔的優質房屋、優良的管理、妥善的保養，以及其他有關房屋的服務，以切合顧客的需要。

1.3 **房屋署** 房屋署是房委會的執行機關，為房委會及其轄下 6 個常務小組委員會 (見附錄 A) 提供秘書和行政支援。房屋署也協助運輸及房屋局處理一切有關房屋的政策和事務。截至 2016 年 6 月 1 日，房屋署有 9 080 名員工，當中有 4 830 名員工隸屬屋邨管理處，他們大多數負責處理租住公屋的屋邨管理及保養工作。房屋署組織圖的摘錄載於附錄 B。

1.4 **保養及改善工程** 截至 2016 年 3 月 31 日，房委會有 756 272 個租住公屋單位，分布於 215 個屋邨 (見表一)。這些單位的居民約有 200 萬人，佔香港總人口的 30%。為確保租戶享有安全和舒適的居住環境，並延長公共租住屋邨的使用年期和經濟價值，房屋署推出多項保養及改善計劃。在 2015-16 年度，所有租住公屋的保養及改善工程經常開支總額約為 30.9 億元。由於房屋署各項保養及改善工程的性質不盡相同，本審計報告書只集中於租住公屋單位的室內保養和與安全有關的改善工作 (見第 1.5 至 1.12 段)。

註 1：房委會成員包括 4 名官方委員及 25 名非官方委員，全部由香港特別行政區行政長官委任。房委會主席由運輸及房屋局局長擔任，而副主席則由兼任房屋署署長的運輸及房屋局常任秘書長 (房屋) 擔任。

表一

分布於 215 個屋邨的租住公屋單位
(2016 年 3 月 31 日)

屋邨類別	屋邨數目	租住公屋單位數目
租住公屋／中轉房屋 (註 1)	173	694 433
租者置其屋計劃 (註 2)	39	54 493
可租可買計劃 (註 3)	2	4 549
居者有其屋計劃 (註 4)	1	2 797
總計	215	756 272

資料來源：房屋署的記錄

註 1：中轉房屋用作安置因天災、緊急事故或政府的行動 (例如清拆違例構築物) 而無家可歸的人，他們已在臨時收容中心住滿 3 個月及符合訂明的租住公屋申請資格準則。其中寶田邨和石籬 (二) 邨都分別設有租住公屋和中轉房屋大廈／單位，但房屋署視之為 2 個屋邨，而非 4 個。

註 2：房委會在 1998 年推出租者置其屋計劃，讓租住公屋的租戶以折扣價購買所住單位。雖然租者置其屋計劃於 2005 年終止，39 個租者置其屋計劃屋邨的租住公屋租戶，仍可選擇購買所住單位。截至 2016 年 3 月 31 日，該 39 個屋邨共有 132 770 個已售出單位。該 39 個屋邨尚未出售的租住公屋單位，由房委會擁有和管理。

註 3：房委會在 1999 年推出可租可買計劃，讓準租戶 (即在一年內可獲配屋的輪候冊申請人、受重建和清拆計劃影響的租戶、符合租住公屋申請資格準則的寮屋清拆戶，以及合資格的公務員) 可選擇購買或租住公屋單位。可租可買計劃於 2002 年終止。截至 2016 年 3 月 31 日，該兩個可租可買計劃共有 1 429 個已售出單位。兩個可租可買計劃屋邨尚未出售的租住公屋單位，由房委會擁有和管理。

註 4：在一個居者有其屋計劃屋苑內，有 4 幢大廈的租住公屋單位由房委會擁有和管理。

租住公屋單位的室內保養

1.5 **全方位維修計劃** 房委會在 2006 年推出全方位維修計劃，以改善所有租住公屋單位 (涉及 4 類屋邨——見第 1.4 段表一) 的維修保養水平。自 2009 年起，全方位維修計劃有序地持續定期推行，主動勘察租住公屋單位的狀況，以及提供全面維修服務。全方位維修計劃旨在提供以客為本的保養服務，並配合其他已籌劃的保養計劃，以延長房委會物業的使用年期。全方位維修計劃第一個周期在 2011 年完結，涵蓋 177 個屋邨 (註 2)，涉及的開支為 9.12 億元。第二個周期於 2011 年展開，考慮到推行第一個周期後租住公屋單位的室內狀況有所改善，以及租住公屋的樓齡概況 (見表二)，房委會於 2014 年調整了勘察頻率。自 2014 年起，樓齡介乎 10 至 30 年的屋邨按全方位維修計劃每 10 年勘察一次，樓齡逾 30 年的屋邨則每 5 年勘察一次。截至 2016 年 3 月，在第二個周期的首 5 年，全方位維修計劃在 134 個屋邨展開，其中 120 個屋邨已完成勘察和維修，涉及的開支為 7.32 億元。

表二

租住公屋的樓齡概況
(2016 年 3 月 31 日)

樓齡	屋邨數目	租住公屋單位數目
10 年及少於 10 年	26	90 365 (12%)
超過 10 年至 30 年	116	352 231 (47%)
超過 30 年	73	313 676 (41%)
總計	215	756 272 (100%)

資料來源：房屋署的記錄

1.6 **日常家居維修服務** 為了進一步提升保養服務，房委會參照全方位維修計劃的模式推出日常家居維修服務，於 2008 年在公共租住屋邨逐步推行。日常家居維修服務因應租戶日常的施工要求，提供專業和以客為本的室內保養服務。日常家居維修服務於 2011 年擴展至 4 類屋邨 (見第 1.4 段表一) 的所有租住公屋單位，在 2015–16 年度的開支為 5.001 億元。

註 2：房委會於 2006 年計劃在 5 年時間內，在所有租住公屋單位推行全方位維修計劃。房委會於 2008 年決定剔除樓齡不足 10 年的租住公屋單位。

11 個租住公屋項目的食水樣本含鉛量超標

1.7 2015年7月，有立法會議員表示，在一公共租住屋邨(即啟晴邨)抽取的食水樣本發現含鉛量超出世界衛生組織(世衛)的暫定準則值(註3)。與鉛接觸或會影響人體健康(註4)。在2015年7月至11月期間，房委會及政府為所有公共租住屋邨完成抽樣驗水，發現在11個租住公屋項目(註5)抽取的食水樣本，含鉛量超出世衛的暫定準則值。

1.8 **完成的調查** 鑑於發現公共租住屋邨的食水樣本含鉛量超標，政府及房委會分別進行了以下幾項調查：

- (a) **調查食水含鉛量超標專責小組(下稱專責小組——註6)** 政府於2015年7月成立專責小組，負責就公共租住屋邨食水含鉛事件進行調查，以確定事件成因，並建議可防止日後再次發生同類事件的措施。專責小組於2015年10月發表最終報告；
- (b) **公屋食水質量控制問題檢討委員會(下稱檢討委員會——註7)** 房委會於2015年7月成立檢討委員會，以檢視有關公共租住屋邨食水供應裝置的品質檢驗和監管制度及安排。檢討委員會於2016年1月發表最終報告；及

註3：世衛把有關水質和人體健康的參考值定為準則，作為全球發展中和已發展國家制訂規例和標準的基礎。根據世衛在2011年公布的《飲用水水質準則》，食水含鉛量的暫定準則值為每公升10微克。

註4：3類人口羣組尤其容易因與鉛接觸而受其影響，這些羣組包括兒童、孕婦和哺乳母親。舉例來說，兒童血鉛水平偏高或會對神經系統有不良影響，包括降低智商、減弱神經心理功能和降低學業成績，並有較大機會出現有關專注力和其他行為的問題。

註5：該11個租住公屋項目全部於2005年後落成，分別為清河邨第一期、彩福邨、紅磡邨第二期、啟晴邨、葵聯邨第二期、牛頭角下邨第一期、石硤尾邨第二期、東匯邨、元州邨第二及四期、榮昌邨，以及欣安邨。

註6：專責小組由水務署副署長擔任主席，成員包括屋宇署、衛生署、機電工程署、政府化驗所、房屋署及水務署的代表，以及政府以外的學者／專家。

註7：檢討委員會由主席及7名委員組成，全部為房委會委員。

- (c) **食水含鉛超標調查委員會 (下稱調查委員會——註 8)** 行政長官會同行政會議於 2015 年 8 月根據《調查委員會條例》(第 86 章) 委任調查委員會，以確立租住公屋項目食水含鉛量超標的成因、檢討和評定食水的規管及監察制度是否適當，以及就食水安全提出建議。調查委員會於 2016 年 5 月發表報告。

1.9 專責小組及調查委員會的結論都認為，含鉛焊料及／或工藝欠佳，是導致全部 11 個租住公屋項目食水含鉛量超標的直接成因(註 9)。專責小組、檢討委員會及調查委員會都分別在其發表的最終報告，就公共租住屋邨及香港其他發展項目的食水安全事宜提出多項建議。由於上述各項調查工作已充分探討租住公屋項目食水含鉛量超標的成因，以及為防止再次出現同類問題而所需採取的管制／監察措施，因此本審計報告書主要集中於租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動。

公共租住屋邨含石棉物料的管理

1.10 石棉是一種已被確認的致癌物質。吸入石棉纖維可引致石棉沉着病、肺癌及間皮瘤(註 10)。房屋署自 1984 年起禁止在興建公共房屋時使用含石棉物料。房屋署表示，1984 年之前落成的公共租住屋邨的含石棉物料，大部分已經拆除、密封或保留原狀並予以監察，至於其餘尚存的含石棉物料，主要存在於 17 個公共租住屋邨 36 幢大廈的露台通花磚、大堂或樓梯通花磚及煙囪(見附錄 C)。

更換插筒式晾衣裝置

1.11 約 55 萬個於 2005 年之前落成屋邨的租住公屋單位設有插筒式晾衣裝置，供租戶晾曬衣物(見照片一)。在 2005 至 2010 年期間落成的公共租住屋邨以晾衣架取代插筒式晾衣裝置設計，而 2011 年或以後落成的公共租住屋邨則採用橫置式晾衣杆。多年來，租戶使用插筒式晾衣裝置的安全問題都備受關注。為了鼓勵租戶將插筒式晾衣裝置改為晾衣架，房委會於 2004-05 年度推行

註 8： 調查委員會由兩名委員組成，其中一名兼任主席。

註 9： 專責小組表示，由於工藝欠佳，把焊料長時間過度加熱及／或使用過多焊料，焊料可滲入喉管內。

註 10： 間皮瘤是源於胸膜或腹膜的罕見腫瘤，主要成因是接觸石棉。

引言

一次性的資助計劃，每戶只須支付 200 元 (即大約一半費用) 便可安裝晾衣架 (例子見照片二及三)，以取代插筒式晾衣裝置。租戶亦可自費安裝經房屋署批准的晾衣架。房屋署表示，截至 2014 年 2 月，約有 55 000 個租住公屋單位已進行更換工程。為了提供更優質及更安全的租住公屋單位，房委會在 2014 年 2 月通過安裝晾衣架計劃，以取代插筒式晾衣裝置，預算費用總額為 5.2 億元。

照片一

插筒式晾衣裝置



資料來源：房屋署的記錄

照片二

直置式晾衣架



資料來源：房屋署的記錄

照片三

橫置式晾衣架



資料來源：房屋署的記錄

提升舊型公共租住屋邨的消防安全

1.12 根據 2007 年生效的《消防安全(建築物)條例》(第 572 章)，1987 年 3 月 1 日或之前落成的 3 層或以上住用建築物及綜合用途建築物，其擁有人須遵從指明的消防安全規定。根據房屋署 2014 年的實施計劃，62 個公共租住屋邨合共 238 034 個單位於 1987 年 3 月 1 日或之前落成，因此須提升消防安全建造項目／消防裝置(註 11)。房屋署選定了兩個屋邨(坪石和福來)推行消防安全建造項目／消防裝置的先導計劃(見第 6.8 段)，預計在 2018–19 及 2019–20 年度完成，預算費用總額為 2,720 萬元。至於餘下 60 個屋邨的消防安全建造項目，則會分兩個階段進行。第一階段的消防安全建造項目涵蓋 51 個屋邨採用長型大廈設計的大廈，目標是在 2020–21 年度或之前完成工程。第二階段的消防安全建造項目則涵蓋餘下屋邨其他並非採用長型大廈設計的大廈，有關工程預算及計劃的檢討工作，會在 2016 年確定範圍後進行。60 個屋邨所有消防裝置工程預計在第一階段完成。第一階段的工程及顧問費的預算費用總額為 8.517 億元。

審查工作

1.13 審計署在 2016 年 4 月展開審查，檢視房屋署為租住公屋單位進行的維修保養，以及與安全有關的改善工作，以找出可予改善之處。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 租住公屋單位的室內保養(第 2 部分)；
- (b) 租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動(第 3 部分)；
- (c) 公共租住屋邨含石棉物料的管理(第 4 部分)；
- (d) 更換插筒式晾衣裝置(第 5 部分)；及
- (e) 提升舊型公共租住屋邨的消防安全(第 6 部分——註 12)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

註 11：消防安全建造項目是指結構上的消防安全構件，例如逃生途徑及滅火通道。消防裝置的例子為火警警報系統、消防栓及喉轆系統。

註 12：審計署在 2013 年 10 月就“政府改善舊式樓宇消防安全的工作”完成審查，審查工作集中於屋宇署及消防處實施《消防安全(商業處所)條例》(第 502 章)及《消防安全(建築物)條例》的情況。

政府的整體回應

1.14 房屋署署長整體上同意本審計報告書載述的意見及建議，並表示：

- (a) 審查工作對房屋署有莫大裨益；及
- (b) 有關審計報告書的第 4 部分，由於含石棉物料的管理關乎租戶和工人的健康，因此房屋署一直與相關政府部門合作，找出問題所在，並盡快就有關問題採取行動。

鳴謝

1.15 在審查期間，房屋署、屋宇署、環境保護署(環保署)、消防處及水務署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：租住公屋單位的室內保養

- 2.1 本部分探討為租住公屋單位提供的室內保養，並集中於以下範疇：
- (a) 全方位維修計劃的推行情況，包括入屋勘察率、勘察標準／品質控制，以及教育與人手安排 (第 2.12 至 2.23 段)；
 - (b) 日常家居維修服務的推行情況，包括維修工程增加及服務標準的達標情況 (第 2.26 至 2.31 段)；
 - (c) 承辦商維修工程的監察，包括遵從核實規定及維修工程欠理想的情況 (第 2.34 至 2.41 段)；及
 - (d) 管理資訊系統 (第 2.44 至 2.46 段)。

租住公屋單位的保養計劃

全方位維修計劃

2.2 2006 年，房委會推出全方位維修計劃，目的在於提供以客為本的保養服務，並配合其他已籌劃的保養計劃，以延長房委會物業的使用年期。屋邨管理處設有全方位維修計劃小組 (註 13)，負責推行有關措施。

2.3 **全方位維修計劃的運作安排** 根據全方位維修計劃的勘察周期 (註 14)，全方位維修計劃小組會與房屋署屋邨辦事處 (註 15) 或物業管理服務公司 (註 16) 合作，安排到屋邨的租住公屋單位勘察室內情況。勘察工作由全方位維修計劃工作隊負責執行，工作隊由一名家居維修大使 (見第 2.22 段) 和兩名房屋署保

註 13：全方位維修計劃小組現時隸屬屋邨管理分處 (三) 的項目管理組 (見附錄 B)，由一名高級屋宇保養測量師出任主管。截至 2016 年 6 月 30 日，全方位維修計劃小組的人手包括 70 名專業、技術及支援人員、115 名家居維修大使及 16 名屋宇裝備大使。

註 14：房屋署表示，較舊的屋邨會較先獲安排進行室內勘察。為平衡各區之間的工作量，房屋署會在每區選出一些最舊的屋邨優先進行室內勘察。

註 15：房屋署各屋邨辦事處負責所屬屋邨的租務和物業管理工作。

註 16：房屋署已把約 60% 的公共租住屋邨的物業管理工作外判予物業管理服務公司。這些公司會因應物業管理服務公司合約訂明的服務範圍而履行各種物業管理職務，包括清潔、保安、收租、小型維修保養及改善工程。物業管理服務公司受房屋署 6 個分區轄下的物業管理服務小組監管 (見附錄 B)。

養承辦商的員工組成。工作隊按獲發的勘察項目表勘察可能影響室內結構、安全與衛生情況的 12 種常見損耗問題，包括天花、牆壁、地板、窗戶、渠道、水喉、門、鐵閘、電力裝置、公共天線網絡、保安系統及氣體裝置。附錄 D 載列在屋邨內進行全方位維修計劃工作的主要階段。

2.4 全方位維修計劃的進展 全方位維修計劃第一個周期為期 5 年，於 2006 年展開，至 2011 年完結。在 177 個屋邨的 603 792 個租住公屋單位中，有 468 622 個 (77.6%) 單位完成勘察並獲提供維修服務。全方位維修計劃第二個周期於 2011 年展開。截至 2016 年 3 月 31 日，在第二個周期的首 5 年，全方位維修計劃在 134 個屋邨展開 (按經修訂的勘察頻率進行——見第 1.5 段)，在 120 個屋邨的 375 703 個租住公屋單位中，有 294 738 個 (78.4%) 單位完成勘察和維修。全方位維修計劃第一個周期與第二個周期首 5 年的運作數據比較 (包括勘察單位數目、發出的施工通知單數目及所涉成本)，載於附錄 E。

2.5 房屋署對全方位維修計劃的檢討 房屋署不時檢討全方位維修計劃。在 2008 年 1 月的檢討中，房屋署建議把全方位維修計劃訂為長期推行的計劃和推出日常家居維修服務 (見第 2.7 段)。2011 年 3 月，在全方位維修計劃第一個周期完結後的另一項檢討中，房屋署提出以下建議：

- (a) 作出安排，以確保能夠進入先前未能進入的單位，以進行勘察／維修。為提高入屋勘察率，應再次推行新的宣傳及推廣工作。至於一直不讓有關人員進入單位勘察／維修的不合作租戶，應考慮對他們施以罰則 (見第 2.14 段)；
- (b) 把強制驗窗計劃 (註 17) 的規定納入全方位維修計劃的驗窗和相關維修工程 (見第 2.15 段)；
- (c) 在準備推行全方位維修計劃的屋邨內加強推廣工作，引起租戶對室內保養事宜的關注 (見第 2.20 段)；及
- (d) 進行更頻密的品質審核和成效核證，以確保全方位維修計劃的施工質素良好 (見第 2.34 段)。

註 17：強制驗窗計劃是根據《建築物條例》(第 123 章) 實施的。該計劃規定樓齡達 10 年或以上的建築物的業主，如接獲屋宇署送達法定通知，須委任一名合資格人士就建築物的所有窗戶進行訂明檢驗，並負責監督檢驗後認為需要進行的訂明修葺工程。根據房委會與屋宇署簽訂的諒解備忘錄，房委會致力遵守《建築物條例》的規定。至於部分或全部出售的公共租住屋邨 (例如租者置其屋計劃屋邨)，則受《建築物條例》規管。

租住公屋單位的室內保養

在 2014 年的檢討中，房屋署留意到，就 48 個屋邨(截至 2014 年 12 月，該等屋邨已按全方位維修計劃兩個周期完成室內勘察)的 4 個主要維修項目(包括漏水和混凝土剝落)發出的施工通知單數目，由第一個周期的 146 680 份減少至第二個周期的 83 750 份，減幅為 43%。房屋署的勘察結果亦顯示，在推行全方位維修計劃後，公共租住屋邨的樓宇質素大為改善。

2.6 用戶意見調查 房委會定期進行顧客滿意度調查，收集租戶對推行全方位維修計劃的意見。調查範圍包括全方位維修計劃工作隊的職務範圍與工作流程、服務水準、維修工程的滿意度、租戶對單位內設施所負責任的意識，以及租戶對全方位維修計劃的期望。在 2011 至 2015 年期間進行的調查結果顯示，受訪者的整體滿意率維持於約 80% 的水平。

日常家居維修服務

2.7 鑑於全方位維修計劃成效理想，房屋署在 2008 年參照該計劃的模式，推出日常家居維修服務，以提升租住公屋單位的保養服務。日常家居維修服務的目的，是因應要求在單位內提供優質的小型維修保養服務，所採用的做法是迅速回應施工要求、與租戶建立緊密聯繫及更有效控制施工質素。

2.8 日常家居維修服務的運作安排 房屋署參照全方位維修計劃工作隊的模式，在轄下分區保養辦事處(見附錄 B)或物業管理服務公司(見第 2.3 段註 16)成立室內技術專責小隊，務求迅速回應租戶的維修要求。每支小隊均由一名分區保養辦事處／物業管理服務公司的人員及一至兩名保養承辦商員工組成，負責到租住公屋單位進行室內勘察，並向承辦商發出小型工程施工通知單或屋邨工程施工通知單(如屬較複雜的工程)，以便安排維修。室內技術專責小隊利用電子手帳和房屋署的電腦系統處理施工要求、勘察和維修工程。日常家居維修服務工作的主要階段載於附錄 F。

2.9 日常家居維修服務的進展 日常家居維修服務自 2008 年起在現有屋邨逐步推行，其後於 2011 年擴展至新落成的公共租住屋邨。截至 2016 年 3 月，日常家居維修服務在 215 個設有租住公屋單位的屋邨全面推行；在 2011-12 至 2015-16 年度期間的運作數據分析(包括發出的施工通知單數目及所涉開支)，載於附錄 G。

2.10 **房屋署對日常家居維修服務的檢討** 2011年1月，房屋署進行檢討，以釐定日常家居維修服務的工作流程及未來路向。根據建議，所有新落成的公共租住屋邨在移交屋邨管理處後，便會推行日常家居維修服務。2012年5月，房屋署就日常家居維修服務的服務標準進行檢討(見第2.29段)。

2.11 **用戶意見調查** 房委會定期進行顧客滿意度調查，以收集租戶對日常家居維修服務的意見。在2012年至2015年9月期間進行的調查結果顯示，受訪者對日常家居維修服務的整體滿意率由75%至81.5%不等。

全方位維修計劃的推行情況

2.12 全方位維修計劃按三管齊下的方針推行：(a) 主動勘察租住公屋單位，查找保養問題；(b) 迅速回應租戶提出的保養要求；以及(c) 加強推廣及教育工作。審計署發現在多個範疇有可予改善之處(見第2.13至2.23段)。

改善室內勘察的入屋勘察率的措施

2.13 全方位維修計劃和其他已籌劃的保養計劃有助延長房委會物業的使用年期。為此，所有租住公屋單位均須完成室內勘察及維修工程。房屋署就室內勘察制訂了以下指引：

- (a) 全方位維修計劃工作隊應三度嘗試到訪每個租住公屋單位。租戶亦可預約進行室內勘察；及
- (b) 勘察一般應在星期一至星期六上午9時30分至下午5時進行。如在星期日或公眾假期勘察，必須預約，並須經房屋署主管有關事宜的助理工程監督或以上職級人員同意。

2.14 **房屋署提高入屋勘察率的措施** 在2011年進行的全方位維修計劃檢討中，房屋署建議採取以下改善措施，以提高全方位維修計劃的入屋勘察率，並確保先前未能進入的單位，可入內勘察／維修：

- (a) 推行獎勵計劃(例如入屋勘察率最高的大廈可獲頒發獎勵)，以鼓勵租戶讓有關人員入屋勘察；
- (b) 為快將展開的計劃再次推行新的宣傳及推廣工作；及

- (c) 對於拒絕合作、不讓全方位維修計劃工作隊進入單位勘察或維修的租戶，考慮向他們施加罰則，包括發警告信、根據屋邨管理扣分制（下稱扣分制——註 18）扣分，以及在別無他法時，執行租賃協議，以進入單位。

房屋署表示，該署多年來一直要求屋邨管理諮詢委員會（下稱邨管諮委會）（註 19）委員鼓勵租戶讓全方位維修計劃的人員進入單位。為推廣全方位維修計劃，展開計劃的大廈大堂會設置小型流動維修保養教育櫃位（見第 2.20 段註 24）。在建議罰則方面，房屋署在 2016 年 8 月告知審計署，已因應部分情況發出警告信，但並無就全方位維修計劃的勘察及維修按扣分制扣分。

2.15 2011 年的檢討也通過，把強制驗窗計劃的規定納入全方位維修計劃的驗窗和相關維修工程（見第 2.5(b) 段）。運輸及房屋局常任秘書長（房屋）辦公室轄下的獨立審查組（註 20）負責選定屋邨大廈就強制驗窗計劃進行勘察。獲選定按強制驗窗計劃進行勘察的租住公屋大廈，相關的全方位維修計劃工作隊會聯同一名合資格人員，到每個租住公屋單位，就全方位維修計劃及強制驗窗計劃進行勘察。如工作人員未能進入單位，房屋署會採取嚴厲措施，包括根據扣分制扣分及執行租賃協議。審計署分析了全方位維修計劃的室內勘察與強制驗窗計劃的檢驗一併進行和兩者並非一併進行的入屋勘察率，結果載於表三。

註 18：房委會推行扣分制旨在保障公共租住屋邨的環境衛生，以及有效執行管理工作。扣分制涵蓋 28 項不當行為，每項按嚴重程度扣 3、5、7 或 15 分。若租住公屋住戶在兩年內累積被扣達 16 分，其租約可被終止。

註 19：邨管諮委會由房屋署人員及租戶代表組成，是以屋邨為本的委員會。成立這些委員會的目的，是為了加強租戶與前線管理人員之間的溝通，並鼓勵租戶積極參與屋邨事務，藉此提升屋邨管理工作的成效和效率。

註 20：房委會於 2000 年成立獨立審查組，負責在不受《建築物條例》規管的屋邨，按照屋宇署對房委會新建築項目及現有物業的改動及加建工程建議實施的作業守則，推行樓宇管制行政措施。該組其後亦藉屋宇署授予的權力，就房委會發展並部分或全部出售的屋邨和屋苑內的現有物業負起執行《建築物條例》的角色（例如處理批核和同意進行改動及加建工程的申請）。該組自 2015 年起進一步脫離房屋署架構，現隸屬運輸及房屋局。

表三

全方位維修計劃的室內勘察與強制驗窗計劃的檢驗一併進行
和兩者並非一併進行的入屋勘察率比較
(2011 年至 2016 年 3 月)

項目	全方位維修計劃的室內勘察		
	與強制驗窗計劃 的檢驗一併進行	並非與強制驗窗計 劃的檢驗一併進行	整體
涉及的屋邨數目 (a)	18	102	120
涉及的單位數目 (b)	32 894	342 809	375 703
已勘察的單位數目 (c)	31 857	262 881	294 738
入屋勘察率 (d) = (c) / (b) × 100%	96.8%	76.7%	78.4%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

2.16 **可予改善的範疇** 由表三的數字可見，由於強制驗窗計劃對未能入內檢驗的單位實施懲罰措施，因此全方位維修計劃的室內勘察與強制驗窗計劃的檢驗一併進行時，有較高的入屋勘察率 (96.8%)，數字高於並非與強制驗窗計劃的檢驗一併進行的單位的入屋勘察率 (76.7%)。這顯示懲罰措施對於未能進入單位的個案能有效地發揮阻嚇作用。雖然第二周期室內勘察的整體入屋勘察率為 78.4%，高於第一個周期的 77.6% (見附錄 E)，但全方位維修計劃並非與強制驗窗計劃的檢驗一併進行時，入屋勘察率便跌至 76.7%，這一點房屋署管理層需要注意。特別是在未能進入的 80 965 個單位中 (即 375 703 個減去 294 738 個)，有 24 455 個 (30%) 單位在全方位維修計劃第一個周期及第二個周期的首 5 年內，均未能進入。審計署認為，房屋署需要加強措施，改善室內勘察的入屋勘察率，做法包括懲罰屢不合作的租戶。在此事上，審計署也留意到其他可予改善的範疇：

- (a) **預約服務** 房屋署的指引規定，如在星期日及公眾假期勘察，必須預約 (見第 2.13(b) 段)。房屋署在 2016 年 8 月回應審計署的查詢時表示，受法例規管，產生噪音滋擾的維修工程不得在星期日和公眾假期進行，因此勘察工作一般不會安排在這些日子進行。審計署認為仍需要盡可能在星期日和公眾假期安排進行勘察／維修工程，以照顧租戶的確切需要；及

- (b) **使用管理資訊** 雖然全方位維修計劃工作隊已把每次未能進入單位勘察的原因輸入房屋署的電腦系統，但電腦系統編制的管理報告，只顯示未能入內、租戶拒絕和登門不遇次數的總數，而沒有就個別單位分析，以便識別工作人員未能進入單位的原因是租戶拒絕，還是登門不遇。有關分析有助計劃具體的跟進行動（見第 2.46 段）。

2.17 **需要密切監察對未能進入的單位所採取的跟進行動** 在屋邨的全方位維修計劃完成後，有關的屋邨辦事處或物業管理服務公司應就以下未能進入單位的個案採取跟進行動：

- (a) 根據推出日常家居維修服務時向員工提供的簡介資料，如全方位維修計劃工作隊三度嘗試進入單位勘察不果，屋邨辦事處或物業管理服務公司應留意有關租戶有否就日常家居維修服務提出任何維修要求，工作人員可藉此機會進行全面的室內勘察（見第 2.3 段）；及
- (b) 根據房屋署的指引，如未能進入單位進行全方位維修計劃的維修工程（例如遭租戶拒絕），屋邨辦事處或物業管理服務公司應繼續安排進入有關單位，以進行所需的維修工程。

2.18 審計署抽查了 6 個選定的屋邨辦事處（註 21）的記錄，發現：

- (a) 被抽查的 300 個在 2011 至 2014 年期間沒有按全方位維修計劃進行勘察的租住公屋單位中，當有關租戶其後要求按日常家居維修服務在其單位內進行維修工程時，有關方面並沒有進行全面的室內勘察；及
- (b) 被抽查的另外 300 個在 2011 至 2014 年期間因租戶拒絕或有關人員未能進入單位而沒有按全方位維修計劃進行混凝土剝落維修工程的租住公屋單位中，屋邨辦事處／物業管理服務公司只為其中 76 個（25%）單位完成維修工程。混凝土剝落會對租戶構成危險。

審計署認為，房屋署需要密切監察屋邨辦事處／物業管理服務公司有否對未能進入的單位採取足夠的跟進行動，尤以在全方位維修計劃第一個周期及第二個周期的首 5 年內均未能進入的單位。

註 21：選定的屋邨涉及屋邨管理處轄下 6 個分區（見附錄 B）。

需要改善全方位維修計劃工作隊在室內勘察方面的表現

2.19 房屋署已訂立勘察標準，監察全方位維修計劃工作隊的表現。在全方位維修計劃小組轄下設立的服務審核隊定期進行表現審核，評估全方位維修計劃工作隊的服務水平(註 22)。服務審核隊每年選定 8 個屋邨進行表現審核，每次審核均會評估全方位維修計劃工作隊的工作，包括預備過程、室內勘察及保養服務過程，以及監察簡易維修工程的過程和竣工安排。審計署審查了服務審核隊在 2012-13 至 2015-16 年度期間在 30 個屋邨審核全方位維修計劃工作隊表現的結果，發現全方位維修計劃工作隊在每個屋邨的總得分由 60 分至 90 分不等(60 分為及格分數)。然而，全方位維修計劃工作隊在室內勘察及保養服務過程方面一般得分較低：

- (a) 在 20 個(67%)屋邨中，全方位維修計劃工作隊每天勘察單位的平均數目未能達到勘察標準(見附錄 H)；及
- (b) 在 23 個(77%)屋邨中，家居維修大使的表現未能達到 65 分的服務標準分數(得分由 51 分至 64.7 分不等——註 23)。

因應核查結果，房屋署需要加強對全方位維修計劃工作隊的培訓和支援，以改善工作隊在室內勘察和保養服務過程方面的表現。

需要加強保養教育計劃

2.20 **加緊設立流動維修保養教育櫃位** 推動保養教育是全方位維修計劃的主要方針之一(見第 2.12(c) 段)。房屋署利用設於屋邨的流動維修保養教育櫃位(註 24)推廣全方位維修計劃，並尋求租戶合作，讓計劃得以順利推行。在屋邨展開全方位維修計劃前，應在邨內設置流動維修保養教育櫃位，為期兩天，以加強與租戶的溝通。在 2011 年 5 月至 2016 年 3 月期間，全方位維修計劃在

註 22：服務審核隊由專業人士、工地督導人員及助理培訓經理組成，負責就全方位維修計劃工作隊的工作進行實地觀察，以及向相關工作人員蒐集資料和記錄，從而評估全方位維修計劃工作隊的服務水平。服務審核隊完成表現審核後，會向全方位維修計劃小組的管理人員提交報告，撮述評估的結果並提出建議。

註 23：進行表現審核期間，服務審核隊會參與室內勘察，並評估家居維修大使的表現。假如家居維修大使的得分低於服務標準分數，服務審核隊會要求負責的工程監督人員為家居維修大使提供訓練和指導，以改善他們的顧客服務技巧。

註 24：流動維修保養教育櫃位設有展板、水廁模型、洗手盆、鋁窗及互動遊戲，以推廣全方位維修計劃的室內保養。

租住公屋單位的室內保養

134 個屋邨展開，但其中 25 個 (19%) 屋邨沒有設置流動維修保養教育櫃位，當中 22 個為租者置其屋計劃屋邨，餘下 3 個則位於離島。在這 25 個屋邨中，9 個的入屋勘察率由 42% 至 78% 不等，低於平均的 78.4%(見第 2.15 段表三)。房屋署回應審計署的查詢時表示，上述屋邨沒有設置流動維修保養教育櫃位，是由於署方認為邨內的租住公屋單位數目較少，因此設置流動維修保養教育櫃位的經濟效益較低，而且租者置其屋計劃屋邨的業主立案法團享有合法權利，可不批准署方進入有關場地設立櫃位，署方需予尊重。然而，審計署從房屋署 2011 年的檢討得知，逾 95% 受訪者認為流動維修保養教育櫃位有用，應定期設於邨內。鑑於使用者的反應良好，房屋署需要加緊在屋邨 (特別是入屋勘察率較平均為低的屋邨) 設置流動維修保養教育櫃位，以推廣全方位維修計劃，並尋求租戶合作推行該計劃。

2.21 需要就租戶自費修葺項目加強教育 租住公屋單位的維修工程或會涉及一些租戶自費修葺項目 (例如蓄意破壞或因使用不當而引致的損壞)。租戶自費修葺項目共有 24 個 (例如更換門鎖及沖廁水箱)，租戶須就每個項目繳付的費用由 300 元至 4,950 元不等。有經濟困難的住戶可獲扣減收費。進行室內勘察期間，全方位維修計劃工作隊會向租戶講解租戶自費修葺項目的安排。然而，根據房屋署在 2011 年至 2015 年 3 月就全方位維修計劃進行的顧客滿意度調查 (見第 2.6 段)，平均 38% 租戶表示不清楚／非常不清楚租戶自費修葺項目。房屋署表示，如損毀情況屬於租戶自費修葺項目，租戶未必會採購所需的維修服務。這些租戶自費修葺項目的損壞雖屬小問題，但若未能妥善處理，任由情況惡化，最終可成為重大的保養問題。審計署認為，房屋署需要加強教育租戶，使他們知悉有關租戶自費修葺項目及保養家居的責任，防止因使用不當而引致的損壞。

需要檢討全方位維修計劃的人手安排

2.22 需要處理家居維修大使流失率高的問題 截至 2016 年 3 月，房屋署從顧問公司共聘用了 114 名家居維修大使進行室內勘察。多年來，家居維修大使的流失率一直偏高。在 2011-12 至 2015-16 年度期間，在 114 名家居維修大使中，平均每年有 57 人 (50%) 離職。家居維修大使流失率高，不但削弱室內勘察的效率，也浪費房屋署用於培訓人手的資源。在 2011 年的檢討中，鑑於全方位維修計劃成為定期推行的計劃，房屋署認為，由署內人員取代顧問公司職員進行室內勘察及安排維修工程的工作，情況較為理想。房屋署其後將 10 個家居維修大使職位轉為公務員職位。審計署認為，房屋署需要採取有效措施，

處理家居維修大使流失率高的問題，以盡量減少對全方位維修計劃的運作所造成的不良影響。

2.23 **需要檢討家居維修大使及全方位維修計劃工作隊的人手需求** 自 2011-12 年度起，房屋署平均每年聘用 114 名家居維修大使到租住公屋單位進行室內勘察。審計署審查了全方位維修計劃的記錄，留意到下述情況：

- (a) **因調整勘察頻率而導致工作量減少** 勘察頻率在 2014 年經調整後，樓齡介乎 10 年至 30 年的屋邨每 10 年才會進行室內勘察一次(有別於全方位維修計劃第一個周期每 5 年勘察一次)(見第 1.5 段)。因此，在全方位維修計劃第二個周期的首 5 年(2011 年至 2016 年 3 月)完成勘察的屋邨數目為 120 個，較第一個周期的 177 個減少 57 個(32%)(見第 2.4 段)；及
- (b) **因施工通知單數目減少而導致工作量減少** 房屋署表示，自全方位維修計劃第一個周期推行後，公共租住屋邨的樓宇質素大為改善。因此，就 48 個公共租住屋邨的 4 個主要維修項目而言，第二個周期發出的施工通知單數目較第一個周期減少 43%(見第 2.5 段)。

因應上述意見，房屋署需要檢討全方位維修計劃工作的人手需求，以善用全方位維修計劃的資源。

審計署的建議

2.24 **審計署建議**房屋署署長應：

- (a) 加強措施，改善室內勘察的入屋勘察率，做法包括懲罰屢不合作的租戶；
- (b) 密切監察屋邨辦事處／物業管理服務公司有否對未能進入的單位採取足夠的跟進行動，尤以在全方位維修計劃第一個周期及第二個周期首 5 年內均未能進入的單位；
- (c) 加強對全方位維修計劃工作隊的培訓和支援，以改善工作隊在室內勘察和保養服務過程方面的表現；

- (d) 加緊在屋邨 (特別是入屋勘察率較平均為低的屋邨) 設置流動維修保養教育櫃位，以推廣全方位維修計劃，以及尋求租戶合作推行該計劃；
- (e) 加強對租戶的教育，使他們知悉有關租戶自費修葺項目及保養家居的責任，防止因使用不當而引致的損壞；及
- (f) 採取有效措施，處理家居維修大使流失率高的問題，以盡量減少對全方位維修計劃的運作所造成的不良影響，並檢討全方位維修計劃工作的人手需求，以善用全方位維修計劃的資源。

政府的回應

2.25 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 全方位維修計劃是主動和以客為本的保養服務計劃。房屋署不時檢討計劃成效，並制訂措施提高室內勘察的入屋勘察率。署方會繼續推行這些措施和設法提高入屋勘察率，並會檢討現行運作方式的成效，亦可能考慮訂立目標入屋勘察率，作為全方位維修計劃的主要成效指標；
- (b) 房屋署會繼續檢討現行運作方式，確保維修工程以符合成本效益的方式進行，並設法改善對未能進入的單位採取的跟進程序。不過，全方位維修計劃和日常家居維修服務是為不同的目的而設，因此兩個項目的設立方式亦不同。全方位維修計劃是已籌劃的保養服務，而日常家居維修服務則旨在迅速回應租戶提出的要求。按租戶意願，房屋署只能乘提供日常家居維修服務之便，提醒租戶安排進行全面勘察；
- (c) 為持續改善全方位維修計劃，房屋署服務審核隊已開始進行內部審核，以檢討服務標準、探討可予改善的範疇和找出全方位維修計劃工作隊的培訓需要。房屋署同意視乎需要繼續加強對全方位維修計劃工作隊 (特別是資歷較淺的家居維修大使) 的培訓和支援；
- (d) 房屋署同意在所有屋邨 (包括租者置其屋計劃屋邨，惟須徵得業主立法團批准) 設立流動維修保養教育櫃位；

- (e) 房屋署同意繼續教育租戶，使他們了解有責任妥善進行室內保養。署方定期藉顧客滿意度調查找出可予改善的範疇。過去的教育工作令大部分租戶對自費修葺項目有所了解；及
- (f) 房屋署留意到家居維修大使流失率高的情況，並已探討處理有關情況的措施，包括進行檢討，以期訂定更完善的全方位維修計劃勘察工作和工程監督程序控制模式。房屋署同意繼續檢討家居維修大使的功能和成效，以善用全方位維修計劃的資源。

日常家居維修服務的推行情況

2.26 日常家居維修服務的目的，是為租住公屋租戶提供迅速而優質的小型室內維修保養服務。審計署留意到，施工通知單數目有上升的趨勢及未能達到服務標準的情況。

需要確定日常家居維修服務的維修工程數目增加的原因

2.27 在 2008 年的全方位維修計劃檢討中(見第 2.5 段)，房屋署預計，租住公屋單位按全方位維修計劃完成維修工程後，同一單位在未來數年將不再需要就主要項目進行維修。租住公屋單位的全方位維修計劃成本上升屬合理，因有關成本涉及提供主動及迅速的服務。在 2014 年的檢討中，房屋署留意到，雖然推行全方位維修計劃令住宅單位的內部狀況得到改善，但在 2012 至 2013 年期間，按日常家居維修服務發出的施工通知單數目，卻增加了 26.7%。房屋署歸納增加的原因如下：

- (a) 全方位維修計劃的目的之一，是要藉入屋勘察之便，順道向租戶講解一些基本的保養知識，以提高他們主動報告單位內損毀情況的意識，以便作適時維修，避免問題積小成大；及
- (b) 按日常家居維修服務發出的施工通知單數目增加，顯示租戶報告單位內損毀情況的意識已提高。

2.28 審計署留意到，按日常家居維修服務發出的施工通知單數目，由 2011–12 年度的 270 815 份增加至 2015–16 年度的 420 155 份，增幅為 55%(見附錄 G)。房屋署回應審計署的查詢時表示，該署定期以已發出大量施工通知

租住公屋單位的室內保養

單(10份或以上)的單位作參考，從而對各屋邨的日常家居維修服務表現進行檢討。房屋署認為，日常家居維修服務施工通知單數目增加的原因亦包括：

- (a) **租住公屋老化** 樓齡超過30年的租住公屋所佔比例，由2011年3月的24%增至2016年3月的逾40%；
- (b) **租住公屋數量增加** 在2011-12至2015-16年度期間，租住公屋單位數量增加了4.6%；及
- (c) **在2011年日常家居維修服務全面推行初期的數目增加** 日常家居維修服務的推廣工作成效理想，加上租戶享有的保養服務有所提升，令首兩年的施工通知單數目逐步增加，但自2013-14年度起，有關數字大致上穩定。

不過，如附錄G顯示，每個租住公屋單位的施工通知單平均數目持續增加，由2013-14年度的0.50份增至2015-16年度的0.56份。審計署亦從房屋署已覆檢的個案中留意到，部分施工通知單的性質重複，涉及在短時間內於相同地點進行同類工程(註25)，顯示承辦商維修工程質素可能欠理想的情況(另見第2.40段)。審計署認為，房屋署需要再作檢討，以確定是否尚有其他需要房屋署管理層注意的原因導致日常家居維修服務的施工通知單數目增加。就此，房屋署可利用維修資訊附屬系統(見第2.46段)協助按工程類別分析維修工程的趨勢，以及找出在維修工程完成後再次出現問題的個案。房屋署亦可考慮在顧客滿意度調查中加入問題，了解租戶的看法。

需要改善屋邨辦事處日常家居維修服務的服務標準

2.29 2011年3月，房屋署屋邨管理處發出指示，訂出9個服務標準，適用於按日常家居維修服務轉介室內技術專責小隊處理的各項施工要求。屋邨管理處轄下6個區域(見附錄B)每月均應致力達到服務標準。屋邨管理處的工作表現驗證小組定期在選定的屋邨進行成效核證(註26)，檢討分區保養辦事處／物業管理服務公司的運作，包括評估日常家居維修服務的達標情況及維修工

註25：舉例來說，在一個案中，房屋署先後於2011年9月22日、9月27日和12月16日就某單位發出3份施工通知單，以更換廁所渠管。

註26：工作表現驗證小組由總技術主任、保養測量師及工地人員組成，負責定期進行成效核證，檢視分區保養辦事處、物業管理服務公司及全方位維修計劃工作隊在工程表現質素監察及員工管理方面的運作。成效核證報告撮述核證結果及建議，該報告會分發給相關高級工程監督及工程監督，以作跟進。房屋署表示，成效核證會用作培訓工具，在技術人員之間培養優質文化和推廣重視品質，而非追究過錯。

程。房屋署每月均會編制管理報告，載述所有屋邨辦事處在日常家居維修服務中 3 項服務標準（即有關勘察、小型維修工程和屋邨工程施工通知單的服務標準——見附錄 I 項目 1 至 3）的達標情況。至於餘下 6 項服務標準（即附錄 I 項目 4 至 9），房屋署會根據工作表現驗證小組在成效核證方面得出的結果，評估選定屋邨辦事處的表現。

2.30 **屋邨並非經常達到服務標準** 根據房屋署在 2011 至 2015 年期間的每月管理報告，自 2012 年 12 月起，服務標準 1 至 3 每月均能達標。然而，審計署審查了在 2011 至 2015 年期間在 304 個選定屋邨（註 27）進行成效核證的結果，發現只有 25 個（8%）屋邨能達到全部 9 項服務標準（見附錄 I）。在餘下 279 個（304 個減去 25 個）未能完全達到 9 項服務標準的選定屋邨中，個別服務標準的整體未能達標比率由 14% 至 57% 不等。審計署認為，房屋署需要採取措施，改善屋邨辦事處的表現，尤以屢次未能達到服務標準的屋邨辦事處為然。

需要檢討有關選定屋邨進行成效核證的安排

2.31 在 2011 至 2015 年期間，工作表現驗證小組在 202 個於 2011 年或之前落成並設有租住公屋單位的屋邨中，選定 131 個（65%）進行成效核證。雖然有 71 個屋邨（202 個減去 131 個）在過去 5 年從未獲選定進行成效核證，但上述 131 個屋邨中卻有 85 個（65%）分別獲選中兩次或以上。審計署認為，房屋署需要檢討有關選定屋邨進行成效核證的安排，在考慮其他風險因素之餘，應同時顧及在合理時間內涵蓋所有屋邨的需要。

審計署的建議

2.32 審計署**建議**房屋署署長應：

- (a) 進行檢討，以確定是否尚有其他需要房屋署管理層注意的原因導致日常家居維修服務的施工通知單數目增加；
- (b) 採取措施，改善屋邨辦事處的表現，尤以屢次未能達到服務標準的屋邨辦事處為然；及
- (c) 檢討有關選定屋邨進行成效核證的安排，在考慮其他風險因素之餘，應同時顧及在合理時間內涵蓋所有屋邨的需要。

註 27：部分屋邨獲選定進行成效核證的次數超過一次。

政府的回應

2.33 房屋署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 房屋署會繼續定期檢討日常家居維修服務的運作情況，探討可予改善的範疇；
- (b) 服務標準是於 2011 年日常家居維修服務推出時訂立的內部目標。房屋署會以過去數年的經驗為鑑，在檢討這些目標時將投入的資源和其他限制因素一併考慮；及
- (c) 署方是以需求為本為成效核證工作選定目標屋邨。一些懷疑出現成效問題或潛在風險較高的屋邨，探訪的次數須更為頻密。房屋署同意繼續不時檢討挑選屋邨進行成效核證的條件。

承辦商維修工程的監察

2.34 房屋署以招標方式批出區域保養定期合約，由承辦商按全方位維修計劃和日常家居維修服務，為租住公屋單位進行保養及改善工程。為監察承辦商按上述兩項計劃在租住公屋單位進行的維修工程，對於所有混凝土剝落的維修工程、漏水維修工程和鋪砌瓷磚工程，全方位維修計劃工作隊和室內技術專責小隊均會監察施工過程，並會在完工後抽選最少 5% 至 10% 的施工通知單進行竣工視察，然後核證工程完成（見附錄 D 及 F）。工作表現驗證小組和突擊巡查組則定期進行核查，檢視全方位維修計劃和日常家居維修服務的運作情況，包括維修工程的質素（見第 2.29 及 2.36 段）。

需要遵從有關核實承辦商維修工程的規定

2.35 房屋署表示，由於漏水問題可能產生滋擾，因此需要特別注意。房屋署指引要求分區保養辦事處或物業管理服務公司的人員，每季從已按日常家居維修服務進行漏水維修工程的單位中挑選不少於 10%，以再次到樓下單位量度濕度的方式，核實工程是否有效。審計署審查了在 2014 及 2015 年期間在 6 個選定屋邨（見第 2.18 段註 21）進行的季度核實工作的相關記錄，發現有 3 個屋邨在 2 至 6 個季度沒有遵從有關的核實規定。審計署又留意到，核實規定並沒有應用於按全方位維修計劃進行的漏水維修工程。審計署認為，房屋署需要採取

措施，確保按日常家居維修服務進行漏水維修工程的核實規定獲得遵從。房屋署亦需要考慮對全方位維修計劃的漏水維修工程應用同樣的核實規定。

全方位維修計劃承辦商進行的維修工程欠理想

2.36 全方位維修計劃小組轄下的突擊巡查組(註 28) 每個月最少到一個公共租住屋邨進行突擊巡查，以統一全方位維修計劃服務的技術標準，並確保能夠及時修正問題。突擊巡查的範圍包括施工質素、施工地點管理、工程督導和文件記錄。突擊巡查組會到選定的租住公屋單位檢查尚在進行和已完成的維修工程，以評估工程質素。負責的工程監督人員須就突擊巡查報告中提及的違規情況和不足之處進行檢討和採取跟進行動。審計署審查了在 2014 年 2 月至 2016 年 3 月期間的每月突擊巡查報告，發現有可予改善之處，詳情見第 2.37 及 2.38 段。

2.37 **需要加強全方位維修計劃維修工程的竣工視察** 在 2014 年 2 月至 2016 年 3 月期間，突擊巡查組在選定屋邨平均挑選大約 5 個租住公屋單位進行每月核查。在 133 個選定核查的單位中，有 118 個 (89%) 單位的維修工程欠理想，涉及 385 個工程項目。在這 118 個單位中，每個單位平均有 3 項維修工程須進行更換／糾正工程，主要涉及門、沖廁水箱、混凝土剝落、窗和重鋪瓷磚。此外，有 107 項維修工程的施工方法欠妥(例如防護措施不足和不當使用工具)。審計署審查了欠理想維修工程的相關記錄，又發現有些個案或會涉及安全問題(註 29)。鑑於維修工程欠理想的選定單位數目眾多，房屋署需要加強對承辦商維修工程的竣工視察，以期在通過驗收前確保工程質素符合標準。房屋署亦需要考慮對維修工程經常欠理想的承辦商採取規管行動。

2.38 **需要確保所發現的不足之處均已糾正** 審計署審查了突擊巡查記錄，發現就部分個案而言，已確定的不足之處(註 30) 在其後的突擊巡查中再次出現，這顯示有關的承辦商可能未有妥為跟進不足之處。審計署認為，房屋署需要提

註 28：突擊巡查組(每組由一名總技術主任或兩名高級工程監督擔任組長，並由職級為工程監督和助理工程監督的人員擔任組員) 定期到屋邨進行室內勘察。突擊巡查的目的是向全方位維修計劃工作隊提供技術支援。

註 29：舉例來說，有 3 宗個案涉及沒有妥為接駁地線，而在另一個案中，所有窗花均被拆卸維修，但未有採取安全措施。

註 30：舉例來說，承辦商沒有妥為執拾物料貯存區，以及屋邨物料檢查記錄欠奉。

醒全方位維修計劃工作隊，因應在突擊巡查中已確定的不足之處，與有關承辦商作跟進，以確保問題能及早糾正。

日常家居維修服務承辦商進行的維修工程欠理想

2.39 如第 2.29 段所述，工作表現驗證小組定期在選定的屋邨進行成效核證，包括檢討日常家居維修服務目標的達標情況和維修工程。工作表現驗證小組會在每個選定的屋邨覆檢兩個單位的小型工程施工通知單和另外兩個單位的屋邨工程施工通知單，以所使用物料和造工評估維修工程的質素。審計署審查了工作表現驗證小組在 2011 至 2015 年期間核查維修工程的記錄，發現有可予改善之處，詳情見第 2.40 及 2.41 段。

2.40 **需要加強日常家居維修服務維修工程的竣工視察** 在工作表現驗證小組選定覆檢以評估維修工程質素的 531 份小型工程施工通知單和 535 份屋邨工程施工通知單中，發現下述情況：

- (a) 就造工而言，在 531 份小型工程施工通知單和 535 份屋邨工程施工通知單中，分別有 84 份 (16%) 和 349 份 (65%) 獲評為丙等或丁等，須局部或全面進行更換／糾正工程 (見附錄 J)。在 349 份屋邨工程施工通知單確定為欠妥的維修工程中，有 25 宗個案構成安全隱患 (註 31)；
- (b) 在物料和造工方面，獲評為丙等或丁等的小型工程施工通知單所佔比率，分別由 2011 年的 6% 和 17% 增至 2015 年的 33% 和 22% (見附錄 J)。造工獲評為丙等或丁等的屋邨工程施工通知單所佔比率亦出現類似情況，由 2011 年的 50% 增加至 2015 年的 88%；及
- (c) 就 7 個類別的維修工程 (包括漏水及混凝土剝落) 而言，在施工通知單中有超過 50% 須進行更換或糾正工程。

工作表現驗證小組的評估結果顯示，日常家居維修服務的維修工程質素普遍欠理想，並有轉差的趨勢。審計署認為，房屋署需要加強對承辦商維修工程作竣工視察，以期在通過驗收前確保工程質素符合標準。房屋署亦需要考慮對維修工程經常欠理想的承辦商採取規管行動。

註 31：舉例來說，有 22 宗個案沒有安裝或妥為接駁地線。

2.41 **需要加強室內技術專責小隊的培訓** 審計署審查了工作表現驗證小組核查的屋邨工程施工通知單，發現室內技術專責小隊亦有就兩份施工通知單作竣工視察，該兩份施工通知單的物料和造工方面均獲室內技術專責小隊給予甲等評級。不過，工作表現驗證小組就該兩份施工通知單的物料給予的評級均為丁等，而造工則為丙／丁等，這顯示室內技術專責小隊的評級過高。房屋署需要加強室內技術專責小隊在評估承辦商維修工程質素方面的培訓。

審計署的建議

2.42 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 採取措施，確保有關日常家居維修服務漏水維修工程核實成效的規定獲得遵從，並考慮對全方位維修計劃的相關維修工程採用相同的核實規定；
- (b) 就對全方位維修計劃和日常家居維修服務承辦商的維修工程，加強進行竣工視察，以期在通過驗收前確保工程質素符合標準，並考慮對維修工程經常欠理想的承辦商採取規管行動；
- (c) 提醒全方位維修計劃工作隊，因應突擊巡查中已確定的不足之處，與有關承辦商作跟進，以確保問題能及早糾正；及
- (d) 加強室內技術專責小隊在評估承辦商維修工程質素方面的培訓。

政府的回應

2.43 房屋署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 有關在漏水維修工程完工一段特定時間後核實維修工程成效的規定，是在施工期間進行例行實地監督和核證工程完成以外推出的額外程序，以主動研究重複維修個案發生的頻率和可能成因。過往經驗顯示，進行例行實地監督和核證工程完成，已能就漏水維修工程的成效提供足夠的質素保證監管。房屋署會檢討是否有需要在日常家居維修服務下繼續進行額外核實，以及這個額外的核實程序是否物有所值；
- (b) 突擊巡查組進行的每月核查，旨在對維修施工通知單進行成效核證。房屋署一直以每月核查作為內部監察工具，以提升工程質素。

房屋署同意繼續檢討實地監督安排，以確保維修工程質素處於可接受的水平。至於欠理想的維修工程，作為履行合約管理的一部分，房屋署將繼續跟進，並要求有關的承辦商承擔責任；

- (c) 房屋署明白有需要監察承辦商的工程。不同承辦商負責的不同屋邨或會出現物料及／或造工有不足之處的情況。房屋署一發現有不足之處，定必督促承辦商根據合約要求盡快糾正；及
- (d) 房屋署會繼續為室內技術專責小隊安排培訓，加強評估承辦商維修工程質素方面的能力。

管理資訊系統

2.44 自 2007 年起，房屋署斥資 720 萬元發展一套電腦化全方位維修計劃系統，以便有效管理室內勘察記錄、發出和處理施工通知單，以及編排預約在全方位維修計劃和日常家居維修服務下的勘察和維修工程。全方位維修計劃系統包括室內勘察附屬系統、勘察預約附屬系統和維修資訊附屬系統。維修資訊附屬系統能就全方位維修計劃和日常家居維修服務編制若干管理資訊報告。

2.45 **需要解決維修資訊附屬系統的軟件問題** 2016 年 5 月，審計署獲房屋署提供由維修資訊附屬系統編制的管理報告，以供分析室內勘察工作。不過，審計署發現，報告載述的部分資料不準確（例如有些公共租住屋邨的單位數目重複計算）。經查詢後，房屋署告知審計署附屬系統出現軟件問題。雖然房屋署其後於 2016 年 7 月在不使用該附屬系統的情況下向審計署提供所需資料，但房屋署仍需要解決軟件問題，以確保附屬系統的功能不受影響。

2.46 **需要有效運用維修資訊附屬系統** 就審計署於 2016 年 8 月查詢維修資訊附屬系統編制的報告不準確一事，房屋署告知審計署，房屋署人員並非經常使用由附屬系統編制的管理報告，因此未有及早察覺軟件出現問題。審計署留意到該附屬系統蒐集了有關全方位維修計劃和日常家居維修服務的各種資料，可供編制管理資料以監察和籌劃室內保養和維修工程之用。舉例來說，在全方位維修計劃的勘察工作進行期間未能進入個別單位的原因，可供制定具體的跟進行動之用（見第 2.16(b) 段）。維修資訊附屬系統亦可用來分析導致日常家居維修服務的施工通知單數目持續增加的原因（見第 2.28 段）。審計署認為，房屋署需要有效運用維修資訊附屬系統，以監察和籌劃在全方位維修計劃和日常家居維修服務下的室內保養和維修工程。

審計署的建議

2.47 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 解決維修資訊附屬系統的軟件問題，以確保該系統的功能不受影響；及
- (b) 有效運用該附屬系統，以監察和籌劃在全方位維修計劃和日常家居維修服務下的室內保養和維修工程。

政府的回應

2.48 房屋署署長同意審計署的建議，並表示房屋署：

- (a) 已覆檢現時在維修資訊附屬系統內的管理報告，並會移除一些不再使用的報告和重新測試其餘所有報告，確保軟件問題已獲修正；及
- (b) 將繼續物色善用有關數據作管理資訊的契機。

第 3 部分：租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

- 3.1 本部分探討租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動，並集中於：
- (a) 抽樣驗水公布的結果與來源數據之間的差異 (第 3.5 至 3.7 段)；
 - (b) 審查抽樣驗水結果的安排 (第 3.8 至 3.20 段)；
 - (c) 重新抽驗被剔除樣本的安排 (第 3.21 至 3.23 段)；及
 - (d) 11 個受影響租住公屋項目的紓緩措施及換喉工程 (第 3.24 至 3.30 段)。

抽樣驗水

3.2 “食水含鉛超標”事件在 2015 年 7 月發生後 (見第 1.7 段)，房委會和政府便抽樣驗水，起初在啟晴邨 (即首先發現食水含鉛量超標的屋邨) 進行，其後擴展至由同一名持牌水喉匠安裝喉管的多個項目。2015 年 7 月 24 日，房委會主席公布會為所有公共租住屋邨有系統地抽樣驗水 (註 32)。抽樣驗水工作分以下兩個階段完成：

- (a) **為 46 個公共租住屋邨的 83 個項目進行有系統抽樣驗水** 專責小組表示，水管焊接位含鉛是食水含鉛量超標的成因 (見第 1.9 段)。一般而言，在 2005 年或以後落成的公共租住屋邨主要用燒焊接駁銅喉。2015 年 9 月 24 日，房委會公布已為 83 個租住公屋項目內每幢大廈完成有系統的抽樣驗水，包括：(i) 80 個在 2005 年或以後落成的租住公屋項目 (雖然其中 12 個並非以燒焊方式駁喉)；及 (ii) 3 個在 2005 年前落成但採用燒焊方式駁喉的租住公屋項目。在合共 4 740 個食水樣本中，91 個樣本的含鉛量超出世衛的暫定準則值；及

註 32：雖然驗水工作集中於公共租住屋邨的住宅大廈，但亦涉及公共租住屋邨中用作各種商業、社會服務和教育用途的非住宅設施。由 2015 年 8 月起，有關方面更有系統地為非住宅設施驗水。

- (b) 為 2005 年前落成的 144 個公共租住屋邨 (註 33) 進行篩查驗水 一般而言，在 2005 年前落成的公共租住屋邨，喉管是採用機械方式接駁，而不採用燒焊接駁。有關方面認為，這些屋邨食水含鉛量超標的風險較低。從 12 個不採用燒焊方式但納入有系統抽樣驗水 (見上文 (a) 項) 的租住公屋項目抽取的食水樣本的檢驗結果 (全部低於世衛的暫定準則值) 證實了這個較低的風險。篩查驗水分兩步進行，首先是分批為這些屋邨進行一個具代表性的抽樣篩查。視乎屋邨的規模，房屋署會從每個屋邨選取數幢大廈，再從每幢選定的大廈抽取食水樣本。如在第一階段發現有個別屋邨的食水樣本含鉛量超標，該屋邨內每一幢大廈便會進行有系統的抽樣驗水 (如為 2005 年或以後落成的屋邨驗水一樣)。2015 年 11 月 18 日，房委會公布已為 2005 年前落成而不採用燒焊方式的 144 個公共租住屋邨完成篩查驗水。食水樣本總數為 2 634 個，全部符合世衛的暫定準則值。

公布的驗水結果

3.3 “食水含鉛超標”事件發生後，房屋署一直透過各種渠道 (包括發出新聞公報及舉行記者招待會)，告知公眾各項跟進行動的最新進展。該署亦定期向房委會和立法會匯報事件的最新情況 (註 34)。房屋署／水務署表示，在 2016 年 3 月才確定從所有公共租住屋邨 (包括非住宅部分) 抽取的食水樣本總數。房屋署隨即盡快告知公眾確定的統計數字。2016 年 3 月，房屋署告知房委會，在 2015 年 7 月至 11 月期間從所有公共租住屋邨 (包括非住宅部分) 抽驗的食水樣本確實數目 (註 35) 合共 7 456 個 (註 36)，詳情如下：

註 33：144 個屋邨中，16 個屋邨有部分項目在 2005 年或以後落成，有系統的抽樣驗水已涵蓋這些項目 (見第 3.2(a) 段)。篩查驗水的範圍，包括屬獨立大廈並自設供水系統的石籬 (二) 邨及石籬二邨 (中轉房屋)。雖然房屋署通常把它們列作 1 個屋邨 (見第 1.4 段表一註 1)，但就篩查驗水的目的而言，則被列為 2 個屋邨。

註 34：舉例來說，2015 年 10 月 14 日及 16 日的立法會會議、2015 年 7 月 22 日、2015 年 11 月 2 日及 2016 年 2 月 1 日的立法會房屋事務委員會會議，以及 2015 年 9 月 1 日、2015 年 10 月 8 日及 2016 年 7 月 11 日的內務委員會特別會議，有關當局均匯報了事件的最新情況。

註 35：房屋署在 2016 年 3 月 4 日向房委會發出文件，述明在涉及 83 個項目的 46 個公共租住屋邨進行有系統抽樣驗水所抽取的樣本，確實數目為 4 821 個，與較早前公布的 4 740 個有出入。為 144 個公共租住屋邨進行篩查驗水所抽取的樣本，確實數目為 2 635 個，與較早前公布的 2 634 個有出入。

註 36：除有 22 個樣本由房屋署委託的兩間化驗所收集和檢驗之外，其餘樣本均由水務署收集，再由水務署或政府化驗所檢驗。

租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

- (a) **為 46 個公共租住屋邨的 83 個項目進行有系統抽樣驗水後所得結果** 在 46 個公共租住屋邨的 83 個項目抽取的合共 4 821 個食水樣本中，有 91 個來自 11 個租住公屋項目 (見第 1.7 段註 5) 的樣本含鉛量超出世衛所訂的每公升 10 微克的暫定準則值；及
- (b) **為 144 個公共租住屋邨進行篩查驗水後所得結果** 在 2005 年前落成的 144 個公共租住屋邨抽取的合共 2 635 個食水樣本，全部符合世衛的暫定準則值。

房委會亦獲告知有關 7 456 個樣本的分項資料 (即抽驗的租住公屋項目名單及每個公屋項目相應抽取的樣本數目；至於 11 個受影響租住公屋項目，亦包括每個公屋項目被發現含鉛量超標的樣本數目)。

3.4 在 2016 年 5 月的“食水含鉛超標”事件最新情況匯報中，房屋署告知房委會：

- (a) 在調查委員會聆訊期間，有提問關於為何有食水樣本被剔除。就傳媒的查詢，房屋署在 2016 年 2 月 5 日發出新聞公報，複述一些公布過的資料，並解釋剔除部分食水樣本的原因；及
- (b) 根據水務署證實的資料，有 49 個樣本被剔除 (註 37)，而其中 27 個樣本 (註 38) 被剔除的兩個主要原因是：(i) 樣本受環境因素影響；或 (ii) 樣本抽取自住戶自行安裝的食水供應系統。另外 22 個被剔除的樣本是不慎在現有公共租住屋邨以外的其他處所誤取的 (註 39)。

2016 年 7 月，立法會內務委員會亦獲告知樣本的最新確實數目。立法會內務委員會所得資料，與 2016 年 3 月房委會所得的相同 (見第 3.3 段)。審計署留意到，房委會／立法會內務委員會所得的資料由房屋署整理，而房屋署已就 2016 年 3 月房委會文件中有關更新的抽樣驗水樣本數目徵詢水務署的意見。

註 37：由於全部 49 個樣本已被剔除，因此並沒有計入 2016 年 3 月向房委會匯報的 7 456 個食水樣本抽驗結果中 (見第 3.3 段)。

註 38：這 27 個樣本全部來自在 2005 年或以後落成的租住公屋項目 (見第 3.2(a) 段)。

註 39：在 22 個被剔除的樣本中，有 14 個來自當時尚未落成的大廈，餘下 8 個則來自領展的物業。

抽樣驗水公布的結果與來源數據之間的差異

3.5 2016年7月21日，審計署透過房屋署取得由水務署擬備的抽樣驗水結果的來源數據進行審查。審計署把這些來源數據與2016年3月向房委會匯報及2016年7月向立法會內務委員會匯報的驗水結果(見第3.3及3.4段)核對，發現當中有一些差異，於是在2016年8月1日請房屋署提供補充說明。因應審計署的查詢，由運輸及房屋局常任秘書長(房屋)擔任主席的跨部門會議(見第3.8段)再次研究相關的數據，房屋署並於2016年8月25日告知審計署出現差異的原因，如表四顯示：

表四

公布的抽樣驗水結果與來源數據之間的差異

項目	屋邨	抽樣驗水結果		房屋署述明出現差異的原因
		根據向房委會和立法會匯報的資料(見第3.3及3.4段)	根據水務署的來源數據	
1	啟晴	在抽取的121個樣本中發現有7個含鉛量超標	在抽取的121個樣本中發現有9個含鉛量超標	2015年7月11日，有關當局公布從該屋邨抽取的115個樣本中有7個含鉛量超標，而該屋邨被列為受影響公共租住屋邨。其後，有關方面從屋邨內非住宅設施多取6個樣本，發現其中兩個含鉛量超標。該兩個不合準則的樣本，來自位於住宅大廈地面層的非住宅單位，與住宅單位共用早前發現含鉛量超標的同一供水系統。雖然不慎漏計入早前公布的數字，但這並不影響啟晴邨屬於受影響屋邨的分類，因為這些樣本於2015年8月15日抽取，在2015年7月11日記者招待會公布啟晴邨為受影響屋邨之後。

表四 (續)

項目	屋邨	抽樣驗水結果		房屋署述明 出現差異的原因
		根據向房委會和立法會匯報的資料 (見第 3.3 及 3.4 段)	根據水務署的來源數據	
2	欣安	抽取了 74 個樣本	抽取了 73 個樣本	2015 年 8 月 7 日，有關當局公布抽取了 69 個樣本，其中 5 個含鉛量超標。其後，有關當局多取 5 個樣本 (令樣本總數增至 74 個)，發現其中 1 個非住宅樣本含鉛量超標，但因涉及租戶改動水管而被剔除。該個被剔除的樣本應不計在內 (見第 3.4(b) 段註 37)，卻不慎計入早前公布的數字。
3	石硤尾 第二期	抽取了 59 個樣本	抽取了 54 個樣本	2015 年 8 月 3 日，有關當局公布抽取了 59 個樣本。其後，有關當局從邨內多取 1 個非住宅樣本。在合共 60 個樣本中，有 6 個來自服務設施大樓 (見下文第 4 項) 的樣本不慎計入，反而該個應計入的非住宅樣本卻不慎漏計入早前公布的數字中。
4	石硤尾 第二期 (服務設施大樓)	抽取了 6 個樣本	抽取了 12 個樣本	有 6 個樣本不慎計入上文第 3 項的 59 個樣本中。

資料來源：房屋署的記錄及水務署提供的來源數據

3.6 **需要加強數據核實** 由於漏報了第 3.5 段表四第 1 項所述的啟晴邨兩個不合準則樣本，向房委會和立法會匯報的 11 個受影響租住公屋項目的不合準則樣本總數應為 93 個而非 91 個(見第 3.3(a) 及 3.4 段)。對於在 3 個租住公屋項目(欣安、石硤尾第二期及石硤尾第二期(服務設施大樓))抽取的樣本，所公布的數字亦不準確(見表四第 2 至 4 項)。審計署留意到雖然不合準則樣本數目出現差異，但受影響租住公屋項目的數目維持不變。然而，公布的抽驗數據是否吻合，對公眾了解公共租住屋邨“食水含鉛超標”問題的程度有重要影響。房屋署需要與水務署合力改善這方面的工作，例如加強數據核實，以確保向房委會／立法會提供的資料準確。

近期發展

3.7 2016 年 10 月 11 日，房屋署向房委會匯報有關“公共租住屋邨食水含鉛超標”事件的最新情況。在最新情況匯報中，房委會獲告知抽樣驗水的來源數據與 2016 年 3 月向房委會匯報和 2016 年 7 月向立法會內務委員會匯報的資料出現差異。

審查抽樣驗水結果的安排

3.8 自 2015 年 7 月發現食水樣本含鉛量超標後，政府舉行跨部門會議，商討和統籌租住公屋項目的食水抽樣的相關事宜。跨部門會議由運輸及房屋局常任秘書長(房屋)擔任主席，其他與會者為房屋署、水務署、政府化驗所及衛生署的代表。

3.9 為決定是否須就個別租住公屋項目的抽樣驗水結果採取跟進行動，政府訂定了行動水平，只要有一個樣本的含鉛量超出世衛的暫定準則值，即高於每公升 10 微克，則不論相關租住公屋項目有多少幢大廈，整個租住公屋項目將會列為受影響屋邨。調查委員會表示，這是甚為謹慎的做法，相比在美國，如有超過 10% 樣本的含鉛量超出每公升 15 微克的行動水平，有關當局才會採取行動以減少鉛接觸。

租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

3.10 審計署在 2016 年 6 月及 8 月要求房屋署提供有關跨部門會議就抽樣驗水結果進行商議的詳情。房屋署於 2016 年 7 月及 8 月告知審計署：

- (a) 首次跨部門會議於 2015 年 7 月 20 日舉行。跨部門會議起初因應需要而舉行。在 2015 年 8 月 6 日至 9 月 24 日期間，會議定期每星期舉行兩次。在 2015 年 7 月 20 日至 11 月 18 日期間，共舉行了 29 次跨部門會議 (註 40)，以審查抽樣驗水的結果和決定須採取的跟進行動；及
- (b) 2015 年 8 月初，房屋署總結經驗後，察覺有需要開始整合和記錄在跨部門會議上討論的抽樣驗水數據，以便向房委會和公眾交代。房屋署就在 2015 年 8 月 12 日至 11 月 18 日期間舉行的 22 次跨部門會議，擬備了經與會各方同意的 15 份 (註 41) 決定摘要。

註 40：29 次跨部門會議為：(a) 在 2015 年 7 月 20 日至 8 月 7 日期間舉行的 7 次會議；(b) 在 2015 年 8 月 12 日至 9 月 24 日期間舉行的 7 次技術檢討會議以審查初步結果及 7 次於翌日舉行的最後總結會議，對有關的結果加以總結，以便向外公布；以及 (c) 在 2015 年 9 月 30 日至 11 月 18 日期間舉行的 8 次會議。

註 41：技術檢討會議與最後總結會議在連續兩日舉行，以討論同一批食水樣本，每組技術檢討會議和最後總結會議會擬備 1 份決定摘要。因此，在 2015 年 8 月 12 日至 9 月 24 日期間舉行的 14 次會議，共擬備了 7 份決定摘要。在 2015 年 9 月 30 日至 11 月 18 日期間舉行的 8 次會議，則每次都有擬備決定摘要。

審計署審查跨部門會議的決定摘要

3.11 舉行跨部門會議，目的為審查抽樣驗水結果和決定須採取的跟進行動，以保障租戶的食水安全。審計署審查了 15 份由房屋署提供記錄了跨部門會議就不符合準則樣本及被剔除樣本的商議和決定的會議決定摘要，並與由水務署提供的來源數據作比較。審計署的審查結果撮述於表五。

表五

審計署對在跨部門會議上審查抽樣驗水結果的文件記錄所作的分析

根據水務署來源數據的抽樣驗水結果 (a)	在跨部門會議上審查的抽樣驗水結果	
	22 次會議的 15 份決定摘要 載述的記錄 (b)	7 次沒有擬備 決定摘要的會議 (c) = (a) – (b)
93 個不合準則樣本 (見第 3.6 段)	44 個不合準則樣本	49 個不合準則樣本 (註 1)
49 個被剔除樣本 (見第 3.4(b) 段)	43 個被剔除樣本 (註 2)	6 個被剔除樣本 (註 3)

資料來源：審計署對房屋署及水務署記錄的分析

註 1：根據水務署的來源數據，全部 49 個樣本的抽取日期均早於房屋署開始備存決定摘要的日期。水務署在 2015 年 7 月 14 日至 8 月 7 日向房屋署／衛生署／政府化驗所發出的電郵，均把這 49 個樣本納入其匯報的抽樣驗水結果中。

註 2：根據水務署的來源數據，在 43 個被剔除的樣本中，有 15 個的含鉛量超出世衛的暫定準則值，餘下的 28 個樣本符合準則。

註 3：根據水務署的來源數據，6 個樣本的抽取日期均早於房屋署開始備存決定摘要的日期，而全部 6 個樣本的含鉛量都超出世衛的暫定準則值 (有關這 6 個樣本的詳情見第 3.12 及 3.13 段)。

3.12 沒有全面備存就不合準則和被剔除樣本所作決定的記錄 如第 3.8 至 3.10 段所述，關於由 2015 年 7 月 20 日起為商討和統籌租住公屋項目食水抽樣的相關事宜而舉行的 29 次跨部門會議，房屋署只就 2015 年 8 月 12 日及之後舉行的 22 次跨部門會議，擬備決定摘要 (見第 3.10(b) 段)，卻並無就 2015 年 7 月 20 日至 8 月 7 日舉行的 7 次會議擬備決定摘要，因此並無就相關的商議及決定作出記錄。鑑於公眾非常關注“食水含鉛超標”事件，加上跨部門會議

租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

在決定就食水抽驗結果採取何種跟進行動方面發揮重要作用，因此，房屋署沒有為 7 次跨部門會議（為總數 29 次的 24%）備存決定摘要的做法未如理想。在該 7 次會議上，與會者就 55 個不合準則樣本作出了重要決定，即就其中 49 個樣本採取跟進行動，並剔除餘下的 6 個樣本（見第 3.11 段表五（c）欄）。關於在跨部門會議上審查但未有擬備決定摘要的 6 個被剔除樣本，房屋署向審計署提供的詳細資料載於表六。

表六

在沒有備存跨部門會議決定摘要的情況下被剔除的 6 個樣本詳情

樣本	地點	含鉛量 (每公升含 微克量)	抽樣日期	跨部門會議決定 剔除樣本的原因
<i>6 個被剔除樣本中，有 4 個來自 11 個受影響租住公屋項目的其中 2 個</i>				
1	石硤尾邨 第二期	100	2015 年 7 月 28 日	環境污染和 抽樣問題
2	石硤尾邨 第二期	830	2015 年 7 月 28 日	
3	紅磡邨 第二期 (貯物室)	713	2015 年 7 月 30 日	
4	紅磡邨 第二期 (貯物室外的 水錶位置)	88	2015 年 7 月 31 日	
<i>6 個被剔除樣本中，有 2 個來自 2 個不受影響租住公屋項目</i>				
5	水泉澳邨	14	2015 年 7 月 13 日	環境污染和 抽樣問題
6	怡明邨	15	2015 年 7 月 20 日	

資料來源：房屋署及水務署的記錄

3.13 2016年9月及10月，房屋署及水務署又告知審計署：

- (a) 關於表六的樣本1至3，剔除原因載述於水務署在2015年8月2日發給跨部門會議成員的電郵(註42)；
- (b) 水務署在2015年7月14日及15日的記者招待會上公布剔除表六樣本5的原因；
- (c) 關於表六的樣本6，根據水務署在2015年7月23日的內部電郵，同時把副本傳送至房屋署，考慮到抽取樣本的環境(空置單位)，其他在該單位及同邨其他單位的檢驗結果，水務署對該檢驗結果存疑；及
- (d) 關於表六的樣本4，房屋署和水務署均找不到任何說明剔除原因的相關電郵通訊。然而，據水務署有關人員憶述，表六的樣本3是在2015年7月30日在貯物室內抽取。如第3.12段表六及上文(a)項所述，該樣本因環境污染及抽樣問題而被剔除。水務署在2015年7月31日抽取其他樣本，即在貯物室內抽取一個樣本，以及在貯物室外水錶位置抽取另一個樣本(即樣本4)。兩個樣本的含鉛量均超出世衛的暫定準則值。在貯物室內抽取的樣本的檢驗結果其後獲接納，原因是該結果代表供應給貯物室的用水水質，至於在貯物室外水錶位置抽取的樣本4，則因考慮到抽取位置欠妥而被剔除。

3.14 調查委員會(見第1.9段)的其中一項建議是，鑑於水務署於2015年採用的取樣規程有不足之處，政府應承諾再度為所有公共租住屋邨抽驗食水，並採用適當的取樣規程，包括收集靜水樣本進行測試。審計署認為，為防止出現類似第3.12段所述的情況，房屋署在按照調查委員會建議為公共租住屋邨重驗食水時，需要採取措施，確保為所有有關取樣事宜的討論備存妥善記錄，用以支持作出以實據為本的決定。

3.15 **制訂適當的取樣規程** 2016年7月，立法會內務委員會獲告知：(a) 水務署已按調查委員會的建議展開跟進工作，包括聘請專家顧問就制訂適當的取樣規程等事宜進行研究；及(b) 相關的工作預計在6至9個月內(即2017年3月或之前)完成。此外，發展局於2016年6月亦成立國際專家小組，就擬議的

註42：如電郵所述，初步調查發現，取樣環境欠佳(抽樣位置對上的空氣過濾器骯髒)、累積在系統內的鉛沉積物驟增、低用水量、供水範圍的使用人數偏少等因素，均可導致異常結果，因此不能視作有效，亦不能代表水龍頭位置的穩定水質。有鑑於此及可重複性不足，這些位置得出的異常結果，應由重新抽驗工作得出的穩定結果所取代。

租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

取樣規程提供意見。由於採用適當取樣規程為所有公共租住屋邨重驗食水後，可能有需要採取進一步措施，以保障租戶的食水安全，因此水務署需要密切監察制訂適當取樣規程的進展，確保能按預計目標日期完成。

3.16 2016年9月及10月，水務署告知審計署：

- (a) 海外地區採用的取樣規程不盡相同。調查委員會報告公布後，水務署一直竭盡全力並按照緊迫的時間表工作，當中的工作包括制訂適當的取樣規程，以調查公共租住屋邨水管系統的鉛污染情況；及
- (b) 除了制訂這套取樣規程外，其他主要的水安全事宜亦須全面檢討和研究，例如食水的水質標準、制訂全港適用的遵從情況監察計劃及水安全計劃。水務署已從英國委聘一名專家顧問進行檢討，當中的工作包括探討多個機構(例如歐洲聯盟)及已發展國家的取樣規程。發展局、水務署、國際專家小組及英國專家顧問正研究相關事宜，包括不同取樣規程的作用及局限，以及是否適用於香港等。水務署完全明白有需要盡快完成這些工作，並正全力以赴，務求於2017年3月或之前完成工作。

沒有為租者置其屋計劃屋邨的租住公屋單位抽樣驗水／篩查驗水

3.17 房委會主席於2015年7月24日公布會為所有公共租住屋邨有系統地抽樣驗水。2015年11月，運輸及房屋局告知立法會房屋事務委員會，政府高度關注“食水含鉛超標”事件，並在處理事件時依循3項原則，即“公開透明”、“以人為本”和“全面徹查”。2015年8月7日，運輸及房屋局局長兼房委會主席回應傳媒查詢時表示，租者置其屋計劃屋邨及居者有其屋計劃屋苑的性質比較近似私人住宅，抽樣驗水與否，由相關的業主立案法團決定。當時，房委會正為2005年或以後落成的公共租住屋邨進行有系統的抽樣驗水。相關的39個租者置其屋計劃屋邨全部在2005年前落成，一般不採用燒焊接駁方式。房屋署在2016年6月及7月回應審計署就39個租者置其屋計劃屋邨(見第1.4段表一註2)抽樣驗水情況提出的查詢時給予相同答覆。

3.18 2016年8月3日，審計署要求房屋署向相關業主立案法團查詢，了解這些法團有否抽驗所屬屋邨食水含鉛量，若有，驗水後得出的結果為何。2016年8月17日，房屋署重申，是否為租者置其屋計劃屋邨抽樣驗水，由相關業主立案法團決定。

3.19 根據房屋署的記錄，截至 2016 年 3 月 31 日，39 個租者置其屋計劃屋邨共有 54 493 個租住公屋單位由房委會擁有和管理。租者置其屋計劃屋邨存在混合業權的情況，為公用地方的喉管接駁進行抽樣驗水或會涉及複雜問題。然而，沒有證據顯示房屋署曾嘗試與相關業主立案法團聯繫，以解決有關問題。至於個別租住公屋單位內的喉管接駁，房屋署可全權決定是否進行任何該署認為需要的檢測，情況猶如該署為這些單位提供其他保養服務一樣（例如全方位維修計劃及日常家居維修服務）。事實上，公共租住屋邨的非住宅部分，只有公用地方的食水供應系統由房屋署的承建商安裝，而房屋署亦已為由其負責管理的地方抽樣驗水。鑑於在 39 個租者置其屋計劃屋邨的租住公屋單位數量眾多，審計署詢問房屋署是否需要重新考慮為由房委會擁有及管理的租者置其屋計劃屋邨及其他屋邨的租住公屋單位抽樣驗水／篩查驗水（如有關業主立案法團沒有進行這方面的工作）。

3.20 2016 年 10 月，房屋署告知審計署：

- (a) 該署明白審計署關注到租者置其屋計劃屋邨租戶食水安全的事宜。然而，由於這些屋邨存在混合業權的情況，為房委會租戶佔用的單位進行抽樣驗水有實際及技術困難，原因是該等單位食水的含鉛量受房委會租住單位以外的供水系統部件所影響。鑑於持續廣泛的新聞報道，及政府和房委會公布的資料，租者置其屋計劃屋邨的業主立案法團和私人樓宇的業主已獲悉有關事宜，相信已作出其認為適當的決定；及
- (b) 租者置其屋計劃屋邨方面，政府和房委會公布的相關資料包括：
 - (i) 專責小組表示，水管焊接位含鉛是食水含鉛量超標的成因；
 - (ii) 在 2005 年前落成的公共租住屋邨，喉管一般不用燒焊方式接駁；及
 - (iii) 在去年為公共租住屋邨完成的抽樣驗水工作中，2005 年前落成的公共租住屋邨的樣本全部符合世衛的暫定準則值。

重新抽驗被剔除樣本的安排

3.21 根據房屋署提供的資料，在 49 個被剔除的樣本中，有 28 個的含鉛量沒有超出世衛所訂的每公升 10 微克的暫定準則值（見第 3.11 段表五註 2）。這些樣本基於不同的原因被剔除，當中 6 個來自租戶曾改動原有水管裝置的單位，

租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

14 個來自尚未落成的房屋單位，8 個來自非房委會物業。至於餘下 21 個被剔除的樣本，測試結果顯示這些樣本的含鉛量均超出世衛的暫定準則值。當中 6 個不符合準則但被剔除的樣本沒有決定摘要記錄(見第 3.12 段表六)。審計署審查了 15 份決定摘要，以確定剔除餘下的 15 個不合準則樣本的原因及有否重新抽驗。審查結果撮述於表七。

表七

超出世衛所訂每公升 10 微克的暫定準則值的 21 個樣本被剔除的原因

樣本	地點	初次抽驗		重新抽驗		決定摘要	剔除樣本的原因
		含鉛量 (每公升含 微克量)	抽驗日期	含鉛量 (每公升含 微克量)	抽驗日期		
<i>21 個樣本中，有 8 個來自 11 個受影響租住公屋項目的其中 4 個</i>							
1	石硤尾邨 第二期	100	2015 年 7 月 28 日	11	2015 年 7 月 30 日	無	環境污染及抽樣問題(見第 3.12 段)
2	石硤尾邨 第二期	830	2015 年 7 月 28 日	3	2015 年 7 月 30 日		
3	紅磡邨 第二期	713	2015 年 7 月 30 日	17	2015 年 7 月 31 日		
4	紅磡邨 第二期	88	2015 年 7 月 31 日	13	2015 年 8 月 1 日		
5	元洲邨	47	2015 年 8 月 7 日	沒有重新抽驗 (見第 3.23 段)		有	租戶改動水管
6	元洲邨	11	2015 年 8 月 7 日				
7	元洲邨	36	2015 年 8 月 11 日				
8	欣安邨	11	2015 年 8 月 12 日				
<i>21 個樣本中，有 13 個來自 7 個不受影響租住公屋項目</i>							
9	水泉澳邨	14	2015 年 7 月 13 日	2	2015 年 7 月 15 日	無	環境污染及抽樣問題(見第 3.12 段)
10	怡明邨	15	2015 年 7 月 20 日	2	2015 年 7 月 21 日		

租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

表七（續）

樣本	地點	初次抽驗		重新抽驗		決定摘要	剔除樣本的原因	
		含鉛量 (每公升含 微克量)	抽驗日期	含鉛量 (每公升含 微克量)	抽驗日期			
11	天晴邨 第三期	46	2015年8月5日	3	2015年8月6日	有	重新抽驗後被剔除(註1)	
12	彩德邨	19	2015年8月5日	9	2015年8月6日		樣本被視作離羣組別及重新抽驗後被剔除(註1)	
13	彩德邨	30	2015年8月5日	<1	2015年8月6日			
14	逸東(二) 邨	14	2015年8月27日	1	2015年9月1日		重新抽驗以確定數據的重複性。初次抽驗結果在重新抽驗後被剔除(註1)。	
				<1	2015年9月4日			
15	逸東(二) 邨	17	2015年8月28日	<1	2015年9月11日			
				5	2015年9月15日			
16	葵涌邨	12	2015年8月29日	2	2015年9月4日			
				<1	2015年9月7日			
17	葵涌邨	150	2015年8月31日	沒有重新抽驗 (見第3.23段)				租戶改動水管及抽樣問題(註2)
18	葵涌邨	65	2015年8月31日					
19	葵涌邨	72	2015年8月31日					
20	葵涌邨	110	2015年8月31日					
21	葵涌邨	51	2015年8月31日	<1	2015年9月4日		重新抽驗以確定數據的重複性。初次抽驗結果被視作離羣組別及在重新抽驗後被剔除(註1)。	
				<1	2015年9月7日			

資料來源：審計署對房屋署及水務署記錄的分析

註1：2016年10月，房屋署告知審計署，剔除這些樣本的原因，可歸納為環境污染和抽樣問題兩類。

註2：跨部門會議決定，因不慎從水錶位置抽取樣本，加上取樣方法不當(未有放水沖喉2至5分鐘)，所以須剔除這些樣本。2016年10月，房屋署告知審計署，剔除樣本的原因亦包括環境污染。

附註：樣本1、3及4的重新抽驗結果計入93個不合準則樣本。

租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

3.22 如第 3.21 段表七顯示，有 21 個被剔除樣本不符合世衛的暫定準則值。當中，在剔除不合準則的初次檢驗結果前，有關的 13 個單位已重新抽樣驗水，以測試初次抽驗結果的重複性。

3.23 21 個被剔除樣本的餘下 8 個，被剔除的唯一原因或其中一個原因，是租戶曾改動原有水管裝置（見第 3.21 段表七樣本 5 至 8 及 17 至 20）。有關的 8 個單位沒有重新抽樣驗水，反而在跨部門會議決定剔除該 8 個單位的不合準則檢驗結果前，於毗鄰單位（即原有水管裝置未經改動的單位）抽取食水樣本，以確定含鉛量沒有超出世衛的暫定準則值。審計署理解，為取得相關公共租住屋邨供水系統的參考數據，在原裝喉管裝置未經改動的單位抽樣驗水，較在原有水管裝置被改動的單位更適切。8 個沒有重新抽樣驗水的單位中，有 4 個並非位於 11 個受影響租住公屋項目（表七樣本 17 至 20）。2016 年 9 月 30 日，房屋署告知審計署：(a) 水務署／房屋署的人員在取樣當日發現 3 個單位（表七樣本 17、18 及 20）的水管裝置曾被改動，而水務署已在 2015 年 9 月 9 日致跨部門會議成員的電郵中載述這些事情；以及 (b) 雖然並無關於餘下單位（表七樣本 19）的類似記錄，但房屋署已向取樣當日的在場員工查證，證實是在現場發現有關單位的水管裝置曾被改動。

11 個受影響租住公屋項目的紓緩措施及換喉工程

紓緩措施

3.24 食水含鉛超標事件在 2015 年 7 月出現後，房屋署和水務署採取了一系列措施，為減低 11 個受影響租住公屋項目的租戶在取得安全食水方面的不便。這些措施包括提供水車／水箱和街喉、供應樽裝水、要求涉事承建商自費安裝從天台水缸接駁喉管至每個樓層的臨時供水系統，以及免費為受影響住戶安裝濾水器，並在兩年內更換濾芯。

3.25 2016年7月，立法會內務委員會獲告知紓緩措施的最新情況如下：

- (a) **水車／水箱和街喉** 目前只有街喉仍在使用。在濾水器和臨時供水系統(見下文(c)及(d)項)安裝後，街喉的用水量亦已逐漸減少；
- (b) **樽裝水** 樽裝水於2015年12月28日停止派發。房委會向受影響租戶合共派發了996萬支樽裝水，開支總額約為6,000萬元；
- (c) **濾水器** 除少數拒絕安裝濾水器及房屋署無法聯絡的住戶外(註43)，有關方面已於2015年10月或之前為全部11個受影響租住公屋項目的住戶安裝濾水器。為了釋除租戶對濾水器效能的疑慮，有關方面為該11個受影響租住公屋項目中曾發現食水樣本含鉛量超標而承建商其後安裝了濾水器的單位再次驗水。2015年11月2日，房委會公布驗水結果，全部樣本的含鉛量均符合世衛的暫定準則值；及
- (d) **臨時樓層供水系統** 11個受影響租住公屋項目的臨時供水系統已於2015年12月9日或之前啟用。

長遠的換喉工程

3.26 為徹底解決食水含鉛量超標問題，房委會要求涉事的4個承建商自費為11個受影響租住公屋項目更換不合規格的喉管。2016年2月，房委會從承建商取得履約保證金，以進一步保證他們有決心為受影響居民提供安全的食水(見第3.25(c)及(d)段)，以及完成所需的換喉工程。

3.27 **公用地方的工程** 2016年3月14日，該4個承建商開始到11個受影響租住公屋項目的公用地方進行換喉工程。自2016年2月起，房屋署成立的換喉工程聯絡小組定期舉行會議。會議每兩個星期舉行一次，目的是加強與承建商的溝通，並迅速解決重要事項。根據承建商向聯絡小組提供的資料，截至2016年7月，11個受影響租住公屋項目公用地方的工程進展由18.5%至45.6%不等。

註43：房屋署表示，該署在11個受影響租住公屋項目的大堂張貼告示，及把通訊投入租戶的信箱內，藉此通知受影響住戶有關安裝濾水器的安排。截至2015年10月，有1 030個住戶拒絕安裝濾水器，679個住戶未能聯絡，即合共有1 709個住戶(即29 077個受影響住戶的6%)沒有安裝濾水器。

租住公屋食水含鉛抽樣測試的跟進行動

3.28 **單位內的工程** 房屋署目前的計劃是先行完成公用地方的換喉工程，然後才更換住宅單位內不合規格的水管。房屋署表示，有些事項需先得到解決，例如部分租戶對工程可能對單位內的裝修造成損毀表示關注。房委會已要求承建商首先評估進行在單位內工程可能遇到的各種情況。為未來進行單位內的工程做好準備，4 個承建商已各自選擇一個空置單位進行測試工程。2016 年 7 月，立法會內務委員會獲告知，房委會會密切監察工程進展，確保換喉工程能盡快完成。按照 2016 年 10 月提供予房委會的最新情況匯報(見第 3.7 段)，房屋署公布牛頭角下邨第一期貴月樓公用地方的換喉工程已大致完成，並會試驗在該樓宇進行單位內的工程，以測試承建商使用的方法。其餘受影響租住公屋項目的單位內換喉工程會在汲取貴月樓試驗工程的經驗後展開。

需要跟進沒有安裝濾水器的受影響處所

3.29 根據房屋署的記錄，11 個受影響租住公屋項目共有 29 077 個住宅處所。根據房屋署截至 2016 年 7 月的資料，有 2 138 個(29 077 個受影響處所中的 7.4%)住宅處所沒有安裝承建商提供的濾水器(因為有 1 117 個住戶拒絕安裝濾水器，846 個住戶在使用後退還濾水器及 175 個住戶未能聯絡進行安裝)。2016 年 7 月，立法會內務委員會獲告知，有少數住戶拒絕安裝濾水器，而房屋署亦未能聯絡一些住戶，為其安排安裝工程(見第 3.25(c) 段)。房屋署回應審計署查詢有關為涉及不合準則食水樣本的處所安裝濾水器的進展情況時表示，截至 2016 年 9 月，就 86 個發現不合準則食水樣本的處所(註 44)而言，75 個住宅處所中有 69 個(92%)已安裝濾水器，如表八顯示。房屋署表示已通知 86 個受影響處所的租戶／使用者，在其單位抽取的食水樣本含鉛量超出世衛的暫定準則值。

註 44：在 86 個發現不合準則食水樣本的處所中，有 6 個處所抽取多於 1 個樣本(即從 5 個處所各自抽取 1 個額外樣本及從 1 個處所抽取 2 個額外樣本)，而這些樣本的含鉛量全部都超出世衛的暫定準則值。因此，86 個處所的不合準則樣本總數為 93(86+5+2) 個。

表八

為 86 個涉及不合準則樣本的處所安裝濾水器
(2016 年 9 月)

單位類別	處所數目		
	涉及不合準則 食水樣本 (a)	已安裝濾水器 (b)	沒有安裝濾水器 (c) = (a) – (b)
住宅	75	69	6 (註 1)
非住宅	11	2	9 (註 2)
總計	86	71	15

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：房屋署表示，在該 6 個住宅處所中，有 5 個處所的租戶在使用後退還濾水器，1 個拒絕安裝濾水器。

註 2：房屋署表示，該 9 個非住宅處所內的供水系統均非供飲用（例如保安員廁所、清潔服務承辦商的工場及維修工具貯物室）。該 9 個非住宅單位租戶／使用者並無要求安裝濾水器。此外，該 4 個承建商提供的濾水器，並不適合在非住宅單位內安裝，或就某些情況而言，在非住宅單位內安裝有關濾水器在技術上並不可行。

3.30 審計署關注到 11 個受影響租住公屋項目中的 29 077 個住宅處所，有 2 138 個 (7.4%)，沒有安裝濾水器 (見第 3.29 段)。房屋署表示，已透過多個渠道 (包括到訪驗水結果超出世衛暫定準則值的住戶；在地面層大堂張貼告示；把健康指引單張放進信箱；舉辦居民座談會，由出席的衛生署代表提供健康指引並解答查詢；舉行記者招待會及發出新聞公報)，告知受影響屋邨的租戶關於直接從水龍頭取用食水的風險。然而，鑑於食水含鉛量超標可構成的健康風險，有關方面仍需要努力聯絡那些沒有在單位安裝濾水器的住戶，讓他們考慮安裝，或採取其他預防措施，例如從臨時供水系統取水使用。

審計署的建議

3.31 審計署建議運輸及房屋局常任秘書長(房屋)應：

- (a) 在按照調查委員會建議為公共租住屋邨重驗食水時：
 - (i) 與水務署署長合力加強數據核實，以確保向房委會／立法會提供的資料準確；及
 - (ii) 採取措施，確保為所有有關取樣事宜的討論備存妥善記錄，用以支持作出以實據為本的決定；及
- (b) 繼續努力聯絡在 11 個受影響租住公屋項目中沒有在單位安裝濾水器的住戶，讓他們考慮安裝，或採取其他預防措施，例如從臨時供水系統取水使用。

3.32 審計署亦建議水務署署長應密切監察制訂適當取樣規程的進展，確保能在 2017 年 3 月這個預計目標日期完成。

政府的回應

3.33 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)同意審計署在第 3.31 段提出的建議，並表示：

- (a) “食水含鉛超標”事件發生初期，政府按需要不定期召開跨部門會議。當時的工作，主要集中於抽樣驗水結果方面的跟進行動。房屋署在 2015 年 8 月中開始對抽樣驗水數據的討論和決定作出總結，自那時起，便為跨部門會議的決定備存記錄；及
- (b) 至於那些房屋署難以聯絡的住戶，房屋署一直設法在非辦公時間(包括星期日)與他們聯絡，並會繼續這方面的工作。房屋署亦已要求承建商在大堂張貼告示，並把告示投入租戶的信箱內，以鼓勵沒有安裝濾水器單位的住戶考慮安裝。房屋署亦會繼續不時發出通訊，為 11 個受影響租住公屋項目的居民提供健康錦囊。

3.34 水務署署長同意審計署在第 3.32 段提出的建議，並會密切監察制訂取樣規程的進展。他表示：

- (a) 為確保適時完成制訂取樣規程及主要水安全事宜的檢討和研究工作，水務署已實施下列措施：
 - (i) 聘用退休人員及調配現職員工，以增加人力資源；
 - (ii) 高層管理人員(包括水務署署長、副署長及相關的助理署長)親自參與，與專家顧問和國際專家小組合力處理有關事宜；及
 - (iii) 推行進度監察機制，由負責就相關水安全事宜採取跟進行動的科別／部別主管，每星期以網絡系統更新進度報告；及
- (b) 2016 年 10 月 11 日，發展局發出新聞公報，匯報發展局和水務署按調查委員會建議進行跟進工作的最新情況，包括制訂取樣規程。如新聞公報所述，水務署正全力以赴，務求在 2017 年 3 月或之前制訂取樣規程並推展有關方案。

第 4 部分：公共租住屋邨含石棉物料的管理

- 4.1 本部分探討房屋署管理公共租住屋邨含石棉物料的工作，並集中於：
- (a) 公共租住屋邨含石棉物料的監察 (第 4.10 至 4.23 段)；
 - (b) 對公共租住屋邨含石棉物料有影響的工程的管制 (第 4.26 至 4.34 段)；及
 - (c) 就未密封含石棉物料露台通花磚牆所採取的跟進行動 (第 4.37 至 4.39 段)。

含石棉物料的法例管制

4.2 石棉是一種已被確認的致癌物質。吸入石棉纖維可引致石棉沉着病、肺癌和間皮瘤。石棉被確認危害健康前，曾被廣泛應用於防火、隔熱及隔電，以及作吸聲物料。在香港，含石棉物料受《空氣污染管制條例》(第 311 章) 管制，詳情如下：

- (a) 香港禁止進口、轉運、供應和使用石棉 (註 45)；
- (b) 石棉工程受環保署管理的註冊制度管制。石棉顧問、承辦商、監管人和化驗所必須經過註冊，才可執業進行石棉消滅工程；
- (c) 進行石棉拆除／消滅工程或涉及使用或處理含石棉物料的工程前，有關處所擁有人必須在工程進行前最少 28 天，向環保署呈交一份由註冊石棉顧問擬備的石棉調查報告和石棉消滅計劃，同時亦須在工程動工前最少 28 天，把動工日期通知環保署。所有石棉消滅工程或涉及使用或處理含石棉物料的工程，必須由註冊專業人士依照訂明標準進行和監管；及
- (d) 至於發現含石棉物料的處所，根據《空氣污染管制條例》的規定，有關擁有人必須向環保署呈交一份由註冊石棉顧問擬備的石棉管理計劃。該石棉管理計劃必須包括：

註 45：石棉是一組天然纖維狀物料的泛稱，最常見的 3 種石棉是白石棉、褐石棉及藍石棉。根據房屋署的資料，前者(白石棉)對健康的害處最小，公共租住屋邨的通花磚牆主要使用這種石棉，後兩者則被視為危害性較高的石棉類別。自 1996 年起，香港禁止進口和出售褐石棉及藍石棉。由 2014 年 4 月起，香港全面禁止進口、轉運、供應及使用所有種類的石棉。

- (i) 如屬無須進行拆除工程的含石棉物料，則一份操作及保養計劃；及
- (ii) 如有石棉消滅工程或涉及使用或處理含石棉物料的工程，則一份石棉消滅計劃。

4.3 前規劃環境地政局局長(註 46) 在 1997 年行使《空氣污染管制條例》第 69(2) 條的權力作出豁免，房屋署無須就保養、維修、處理或消滅露台／樓梯的石棉水泥通花磚牆，呈交石棉調查報告及石棉消滅計劃。

4.4 環保署已發出指引，述明根據法定要求呈交操作及保養計劃的內容(見第 4.2(d)(i) 段)，現撮述如下：

- (a) **方針及程序** 應按特定建築物的特性制訂方針及程序；
- (b) **已辨別出的含石棉物料詳情** 所有已辨別出的含石棉物料的種類、數量及物理狀況，應在建築圖則或草圖上清楚標示以顯示其確實位置。當中應包括就每項已辨別出的含石棉物料將採取的補救消滅方法，例如拆除、密封(註 47) 或延遲行動。倘有關含石棉物料已獲妥善保護，以致釋出石棉纖維的機會甚低，或認為暴露於石棉的風險極低，則可延遲進行石棉消滅工程。不過，應藉定期檢查來監察情況，確保正常使用、維修或翻新工程期間不會干擾含石棉物料；
- (c) **監察方案** 應至少每兩年一次委任一名註冊石棉顧問全面覆查所有含石棉物料；
- (d) **告知所有可能受影響的人** 對於工人、租戶及處所的其他使用者，適宜將可能受到他們干擾的含石棉物料的位置和物理狀況坦誠公開，並鼓勵他們向處所的擁有人報告任何含石棉物料受干擾的跡象或受損情況，以便採取糾正措施；
- (e) **標識含石棉物料** 所有已辨別出的含石棉物料若無需拆除，便應按圖一顯示的規格以中文及英文標識；

註 46：關乎環境的政策職務現已交由環境局局長負責。

註 47：密封指利用密封劑處理含石棉物料，把石棉纖維包圍或埋入黏性基材內，防止纖維釋出。

- (f) **避免干擾含石棉物料的方法** 應鼓勵工人、租戶及處所的其他使用者，在展開任何工程前(即使是已籌劃的小型保養及翻新工程)，知會處所的擁有人。此外，應建立核准制度，以監察任何操作及保養工程的活動，以及防止含石棉物料受到意外干擾；及
- (g) **備存記錄方案** 方案應包括所有石棉管理文件，例如調查及評估報告、保養及翻新工程通知書。

圖一

環保署建議的含石棉物料警告標籤



資料來源：環保署的記錄

4.5 《工廠及工業經營(石棉)規例》(第59AD章) 勞工處處長負責執行該規例。該規例規定，工業經營(包括任何建築工程)的東主須在開始進行石棉工作前最少28天通知處長，並避免工人暴露於石棉／盡量減低他們暴露於石棉的機會。

處理公共租住屋邨含石棉物料的管理策略

4.6 房屋署自 1984 年起禁止使用含石棉物料興建公共房屋，並自 1988 年起實施一套處理含石棉物料的程序。1989 年，房屋署委任石棉顧問就公共租住屋邨所用的含石棉物料進行全面調查。1990 年，房屋署與環保署和勞工處合作編訂石棉處理手冊。2009 年 3 月，牛頭角下(二)邨被納入清拆計劃，使公眾和傳媒尤其關注舊式公共租住屋邨所用的含石棉物料，以及清拆期間拆除含石棉物料對工人及附近居民健康可能造成的影響。2009 年 4 月，房屋署告知房委會轄下的建築小組委員會，當時處理公共租住屋邨含石棉物料及清拆期間拆除含石棉物料的做法如下：

- (a) **既定做法** 該署已辨別出大部分尚存於房委會舊式物業內的含石棉物料，並把種類、位置及狀況記錄在案。最常見含石棉物料的建築組件是樓梯或大堂通花磚、露台通花磚及天台磚。這些建築物料內含的石棉主要是白石棉(見第 4.2(a) 段註 45)，纖維固定於水泥中，如物料保持原狀，不會對健康構成風險。舊式屋邨所用的含石棉物料大致上有以下各種處理方法：
- (i) 狀況容易轉差的含石棉物料(例如露台通花磚)會以水泥批盪密封；
 - (ii) 狀況良好的含石棉物料(例如樓梯和大堂通花磚)會保持原狀，不作任何處理；及
 - (iii) 舊式屋邨尚存的含石棉物料會受定期監察，確保物料狀況安全，直至有關建築物被清拆。

當局已成立石棉工作小組，就房屋署的含石棉物料消減策略提供意見、收取並研究含石棉物料的有關數據，以及檢討拆除含石棉物料的程序，工作小組成員包括房屋署、環保署及勞工處的代表(由房屋署代表擔任工作小組主席)；及

- (b) **管制拆除工作** 房屋署具備拆除含石棉物料的實際經驗。該署已根據環保署及勞工處的意見，制定一套詳細程序，以確保施工符合所有相關規例及條例，同時保障工人、附近租戶和市民的健康。該等規定已在清拆合約上清楚註明。

4.7 2009 年 6 月，房屋署轄下的屋邨管理處亦檢討了處理公共租住屋邨含石棉物料的管理策略，並制定以下改善措施：

- (a) **改善定期監察工作及消滅計劃** 基本上有關方面會沿用目視檢查的方式，以確認含石棉物料表面完整無缺，沒有裂縫和破損，不會導致鬆脆的石棉釋出於空氣中：
- (i) **樓梯通花磚及煙囪** 屋邨辦事處人員每天巡視期間，如發現任何懷疑破損之處，會轉介相關的分區保養辦事處作進一步檢查。此外，分區保養辦事處人員每半年會檢查一次樓梯通花磚和煙囪，並相應更新有關的狀況記錄；及
 - (ii) **密封露台通花磚** 有關方面每半年會從樓宇外部立面檢查一次單位內的密封露台通花磚，或在翻新空置單位、應要求進行室內維修(即日常家居維修服務)及按全方位維修計劃進行室內勘察時一併檢查。
- 如有疑問，職員可徵詢研究及發展小組(註 48)的意見，委聘註冊石棉顧問進行詳細檢查及建議行動；
- (b) **委聘定期合約註冊石棉顧問** 為確保能妥善而有效地管理尚存於公共租住屋邨的含石棉物料，有關方面建議在有需要時以一年定期顧問合約的方式委聘顧問提供專家支援，包括就有關含石棉物料的事宜提供意見、進行監察及監督拆除／維修工作；及
- (c) **加強溝通** 加強溝通的措施包括：
- (i) **內部員工簡報會** 有關方面會舉行簡報會，講解監察及處理石棉的詳細指引及安排，讓相關技術人員及管理人員溫故知新；及
 - (ii) **與公眾溝通** 各屋邨的含石棉物料記錄除按目前做法備存於有關屋邨的屋邨辦事處供租戶查閱外，亦會張貼於屋邨布告板，而全套記錄則會上載房委會網站，供市民參閱(註 49)。

註 48：研究及發展小組隸屬房屋署轄下的屋邨管理處，負責備存石棉消滅計劃。

註 49：房屋署表示，屋邨如有含石棉物料位於租戶及公眾易於接觸之處，才會在房委會網站公布。

4.8 在 2011-12 至 2015-16 年度期間，運輸及房屋局向立法會房屋事務委員會提交一共 4 份報告(註 50)，匯報房委會的環保工作表現，並告知委員，有關方面每年進行兩次狀況巡查，使現有公共租住屋邨的含石棉物料維持良好狀況。

公共租住屋邨含石棉物料的狀況巡查

4.9 房屋署每半年巡查一次公共租住屋邨的含石棉物料露台／大堂／樓梯通花磚及煙囪的狀況，並為負責巡查的人員制定以下指引：

- (a) **評估準則** 有關人員會先檢查“含石棉物料物件”(如一整塊板或一塊天台磚)，各物件會分開考慮。破損部分如集中於同一處，會界定為局部破損。含石棉物料物件如多處有個別的裂縫，則視為零散破損。物件如局部破損的範圍超過該含石棉物料物件總面積或長度的 10%，或零散破損的範圍超過該含石棉物料物件總面積或長度的 5%，便會被視為狀況欠佳。至於露台及大堂／樓梯通花磚，有關人員會先以雙筒望遠鏡檢查外觀。歸類為“狀況欠佳”(如裂縫頗深或缺口明顯)的通花磚會由人員近距離檢查，並評估狀況會否進一步轉差。狀況欠佳的通花磚如位於住戶容易觸及的位置，會歸類為“易於接觸”。如遇此情況，人員會記錄在案，並將有關的通花磚納入即時拆除計劃。至於煙囪，人員會在可行情況下檢查煙囪各部分；
- (b) **匯報狀況巡查結果** 分區保養辦事處／物業管理服務公司的職員負責每半年巡查一次含石棉物料的狀況，並將結果記錄於特定報表(表格 F04)，然後送交研究及發展小組。表格 F04 規定，如在例行室內維修及翻新空置單位期間(見第 4.7(a)(ii) 段)，曾有人員就露台通花磚進行室內勘察，勘察結果應與狀況巡查結果一併填報；及
- (c) **抽查巡查結果** 研究及發展小組會抽查由分區保養辦事處／物業管理服務公司提交的表格 F04 所載的巡查結果，如有不相符之處，會通知有關的分區保養辦事處／物業管理服務公司。

註 50：該局在 2012-13 年度沒有提交有關報告。

公共租住屋邨含石棉物料的監察

先前未曾公布的含石棉物料公共租住屋邨／大廈

4.10 房屋署在 2010 至 2015 年期間每半年進行一次狀況巡查。2016 年 6 月，審計署從房屋署取得上述期間的狀況巡查結果並進行審查。審計署留意到，每次巡查都涵蓋房委會網站公布含石棉物料的所有公共租住屋邨（見第 4.7(c)(ii) 段）。隨着進行重建公共租住屋邨，房委會網站公布的含石棉物料屋邨數目已由 2010 年 6 月的 20 個，減至 2013 年 10 月的 17 個，有關數字截至 2016 年 10 月 17 日一直維持不變。這 17 個公共租住屋邨含石棉物料的建築構件為露台通花磚、樓梯／大堂通花磚，以及煙囪（見附錄 C）。為進行 2016 年 6 月的狀況巡查，房屋署向分區保養辦事處／物業管理服務公司分發有含石棉物料的公共租住屋邨名單。據該名單所載，有含石棉物料的公共租住屋邨共有 21 個，較當時房委會網站公布的 17 個多出 4 個（註 51）。在 17 個已公布的屋邨中，其中一個（富山邨）有另外一幢大廈（富禮樓）顯示含石棉物料。5 個未曾公布有含石棉物料的公共租住屋邨／大廈的詳情，載於表九。

註 51：2016 年 10 月 18 日，房委會將網站所載的含石棉物料公共租住屋邨數目更新為 21 個。

表九

五個未曾公布的含石棉物料公共租住屋邨／大廈
(2016 年 6 月)

屋邨	大廈數目	落成年份	含石棉物料的建築構件
彩虹邨	9	1962	天台氣喉
富山邨(富禮樓)	1	1978	位於樓宇內煙囪
福來邨	2	1963	垃圾槽天台氣喉
大元邨	1	1980	波紋水泥瓦片
朗邊中轉房屋	1 (註 1)	1985 (註 2)	波紋水泥瓦片

資料來源：房屋署的記錄

註 1：朗邊中轉房屋共有 9 幢大廈，其中 8 幢建於 1999 年。發現含石棉物料的其餘 1 幢大廈為單層構築物，原屬前朗邊臨時房屋區，後獲保留用作屋邨辦事處及非政府機構設施。朗邊中轉房屋的住戶已於 2016 年 5 月遷出，用地有待重新發展。

註 2：根據房屋署提供的核准圖則，朗邊臨時房屋區的設計於 1984 年 8 月獲通過。根據房屋署於 1985 年 7 月發出的新聞公報，朗邊臨時房屋區內作辦公室用途的單層構築物於當時落成。

4.11 2016 年 8 月 16 日，審計署要求房屋署就 5 個未曾公布的含石棉物料公共租住屋邨／大廈提供背景資料。房屋署在 2016 年 8 月及 9 月通知審計署：

- (a) 5 個未曾公布的公共租住屋邨／大廈含石棉物料的位置位於天台／垃圾房，租戶和市民無法進入。2016 年 7 月，房屋署委聘顧問調查及檢討現行監察含石棉物料的制度。房屋署會與環保署和勞工處商討檢討結果(見第 4.6(a) 段)；及
- (b) 根據房屋署的記錄，5 個未曾公布的含石棉物料公共租住屋邨／大廈並非新發現的個案，也沒有其他未曾公布含石棉物料的屋邨。

2016 年 9 月 27 日，房屋署向審計署提供有關含石棉物料公共租住屋邨／大廈的記錄。然而，有關記錄並沒有清楚顯示何時發現該 5 個未曾公布的公共租住屋邨／大廈有含石棉物料，亦無明確表明沒有其他未曾公布含石棉物料的屋邨。

4.12 根據所得資料，審計署對先前未曾公布的含石棉物料公共租住屋邨／大廈有以下關注：

- (a) **在房屋署禁止使用後仍使用含石棉物料** 根據房屋署的記錄，在1984年之前有使用含石棉物料興建屋邨，但其後已禁止使用(見第4.6段)。然而，如表九顯示，朗邊中轉房屋含石棉物料的單層構築物建於1985年，這表示在房屋署禁止使用後，可能仍有房屋構築物使用含石棉物料；及
- (b) **狀況可能隨時日轉差** 5個先前未曾公布含石棉物料的公共租住屋邨／大廈建於1962至1985年。如管理不善，而2016年之前又沒有藉狀況巡查加以監察，含石棉物料的狀況會隨時日轉差，因而增加建築工人和房屋署負責保養工作的人員接觸石棉的風險。

房屋署需要加快行動步伐，確定這些屋邨／大廈含石棉物料的狀況，以及採取所需跟進行動。

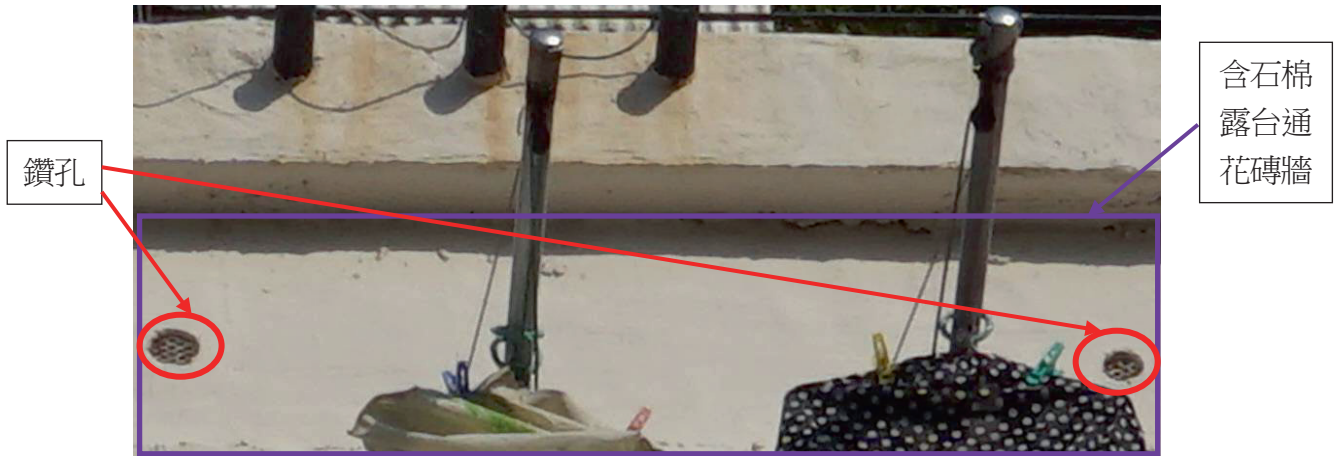
含石棉物料露台／大堂通花磚牆破損

4.13 **含石棉物料露台通花磚牆破損** 2016年7月7日及8月10日，審計署與房屋署人員聯合視察興華(二)邨和石籬二邨(中轉房屋)(兩個屋邨均有含石棉物料露台通花磚牆)。從地面層以雙筒望遠鏡進行的目視檢查所見，6個單位有以下問題：

- (a) **興華(二)邨** 有一個單位的含石棉露台通花磚牆出現兩個鑽孔，另有一個單位的含石棉露台通花磚牆出現裂縫(見照片四及五)；及
- (b) **石籬二邨(中轉房屋)** 有兩個單位的含石棉露台通花磚牆均有破損(例子見照片六)，另有兩個單位的磚牆有物件突出(例子見照片七所示突出喉管)。

照片四

興華(二)邨含石棉露台通花磚牆的鑽孔



資料來源：審計署人員於 2016 年 7 月 7 日拍攝的照片

照片五

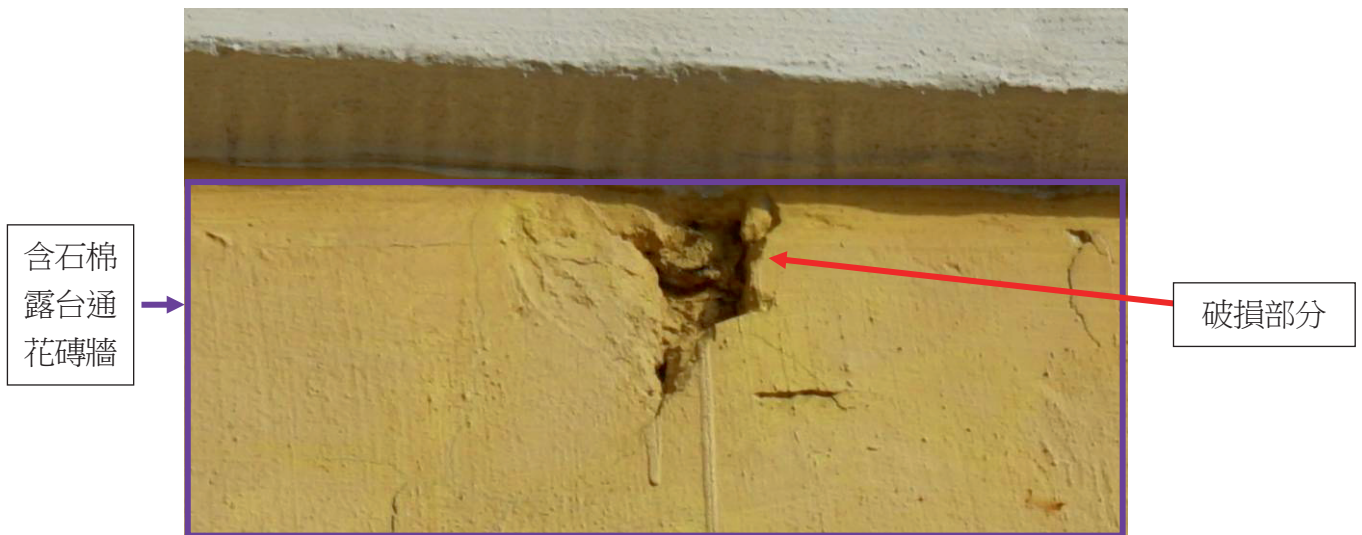
興華(二)邨含石棉露台通花磚牆的裂縫



資料來源：審計署人員於 2016 年 7 月 7 日拍攝的照片

照片六

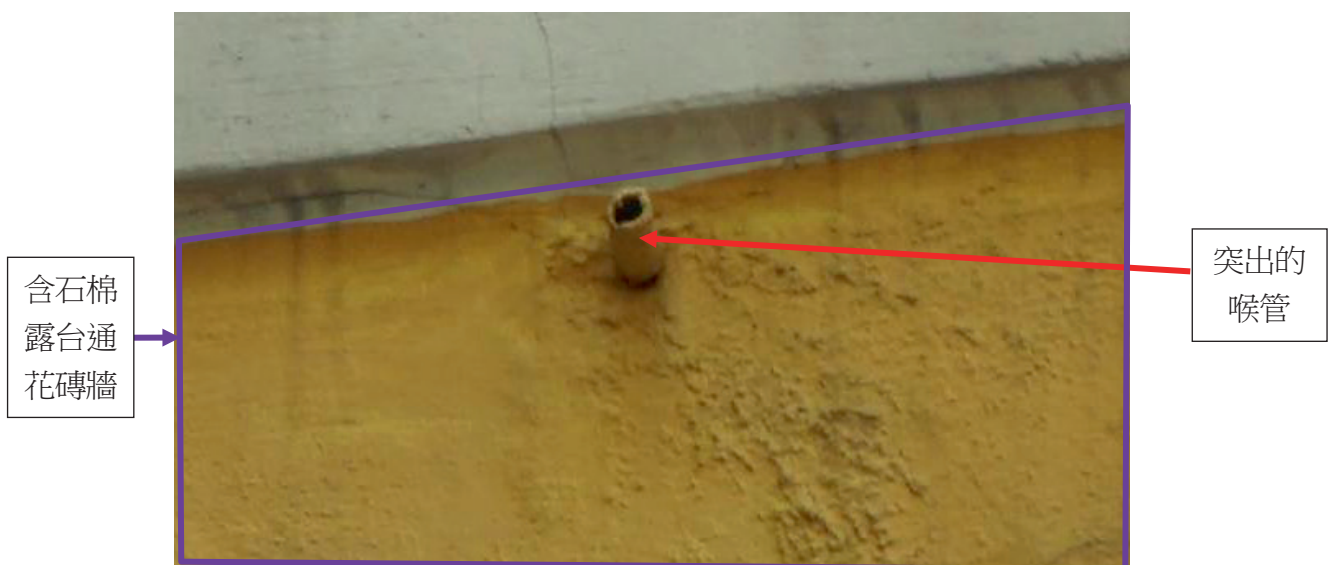
石籬二邨(中轉房屋)含石棉露台通花磚牆的破損部分



資料來源：審計署人員於 2016 年 8 月 10 日拍攝的照片

照片七

石籬二邨(中轉房屋)含石棉露台通花磚牆的突出喉管



資料來源：審計署人員於 2016 年 8 月 10 日拍攝的照片

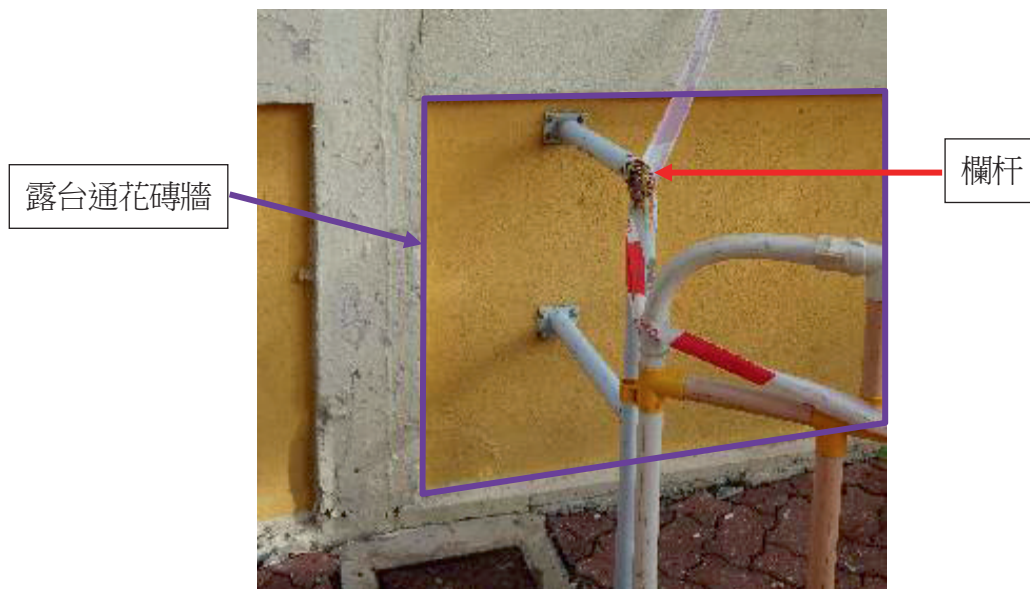
4.14 房屋署在 2010 至 2015 年期間根據現行評估準則(以破損部分的長度和表面面積為準)進行的狀況巡查,均沒有呈報上述 6 宗個案以作近距離檢查(見第 4.9(a)段)。然而,從這些破損部分(例如鑽孔和突出喉管)的性質來看,磚牆表層以下部分或有破損,需要作更詳細的檢查。審計署認為,房屋署需要檢視這 6 宗個案,以決定是否須採取任何所需跟進行動。房屋署亦需要因應這 6 宗個案,考慮制訂更多指引,以便人員在進行狀況巡查發現破損時,可依循指引評估破損的性質。

4.15 審計署在石籬二邨(中轉房屋)進行聯合視察期間(見第 4.13 段),留意到一個地面單位的露台通花磚牆上安裝了一道欄杆(見照片八)。根據物業管理服務公司備存的記錄(見第 2.3 段註 16),該處有含石棉物料。2016 年 9 月,房屋署告知審計署,經查核後,證實物業管理服務公司的記錄不準確,有關的露台通花磚牆沒有含石棉物料(註 52)。石籬二邨(中轉房屋)的物業管理服務公司一直使用載有不準確資料的含石棉物料記錄,藉以進行狀況巡查及告知租戶含石棉物料的位置,做法並不理想。審計署認為,房屋署需要檢視物業管理服務公司/分區保養辦事處/屋邨辦事處備存的所有含石棉物料記錄,以確定記錄準確及完整。

註 52 : 審計署要求查看相關記錄,以證明有關的露台通花磚牆沒有含石棉物料。房屋署回應審計署的要求時,只能提供了某個第五型公共租住屋邨的建築圖則,該屋邨的設計與石籬二邨(中轉房屋)相同。

照片八

石籬二邨(中轉房屋)地面單位
在露台通花磚牆上安裝的欄杆



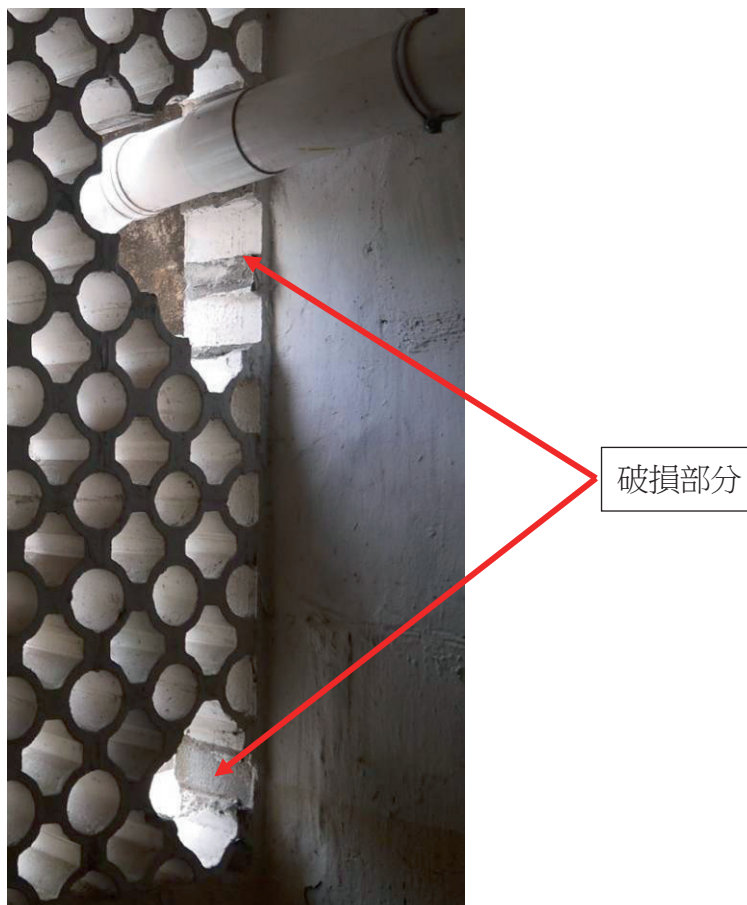
資料來源：審計署人員於 2016 年 8 月 10 日拍攝的照片

4.16 **未密封的含石棉物料大堂通花磚牆破損** 根據房屋署的記錄，含石棉物料的大堂／樓梯通花磚等，如狀況良好，可保持原狀，不作任何處理(見第 4.6(a)(ii) 段)。環保署的指引訂明，應藉定期檢查來監察不作處理的含石棉物料的情況，以確保在正常使用、維修或翻新工程期間不會干擾含石棉物料(見第 4.4(b) 段)。審計署視察了興華(二)邨經選定的大堂／樓梯通花磚(註 53)，卻發現豐興樓 7 字樓含石棉的大堂通花磚有兩處破損。其中一處看似是個開口，讓排水管可從內部伸延至外部(見照片九)。裕興樓 12 字樓含石棉的大堂通花磚亦有一處破損(見照片十)。通花磚破損或開鑿開口時，附近工人／租戶便有接觸石棉的風險。然而，房屋署在 2010 至 2015 年期間根據現行評估準則(見第 4.9(a) 段)進行的狀況巡查，均沒有呈報這些破損之處。

註 53：視察工作在 2016 年 8 月 8 日進行。審計署從房屋署的含石棉物料記錄中，選定了豐興樓、樂興樓及裕興樓各座的 7 字樓、8 字樓和 12 字樓進行視察。

照片九

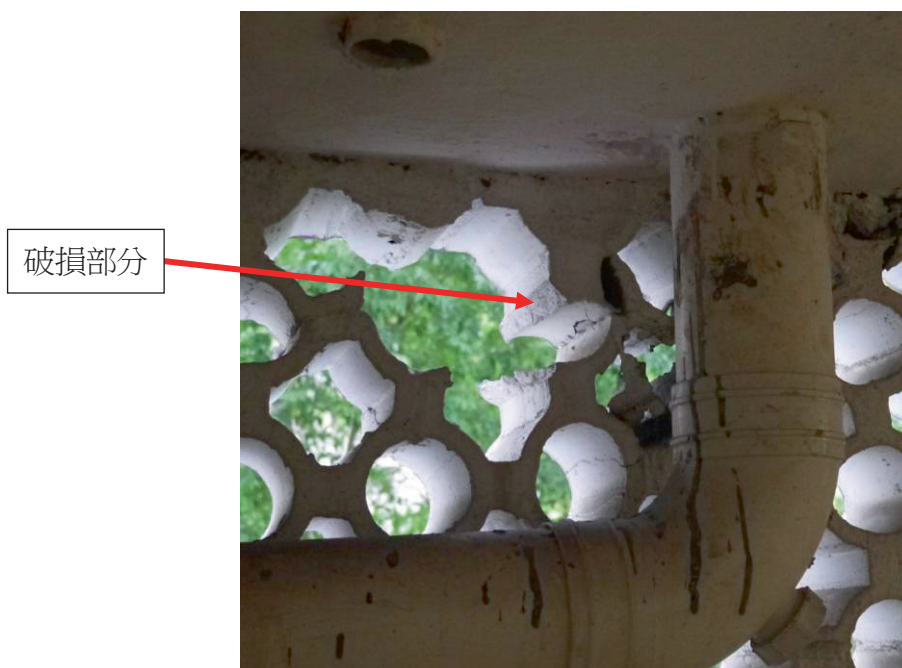
興華(二)邨豐興樓7字樓
含石棉大堂通花磚的破損部分



資料來源：審計署人員於2016年8月8日
拍攝的照片

照片十

興華(二)邨裕興樓 12 字樓
含石棉大堂通花磚的破損部分



資料來源：審計署人員於 2016 年 8 月 8 日拍攝的照片

4.17 未密封的含石棉物料大堂通花磚破損，會增加租戶接觸石棉的風險。2016 年 8 月 25 日，房屋署告知審計署：

- (a) 房屋署在 2016 年 6 月進行狀況巡查時，發現豐興樓 7 字樓和裕興樓 12 字樓含石棉物料的大堂通花磚有部分被拆除，留有多處開口。分區保養辦事處人員經評估後，認為局部破損所佔範圍，少於通花磚牆的 10%，所得結論是通花磚牆的狀況令人滿意。豐興樓 7 字樓的排水管更換工程於去年完成，施工期間沒有損毀現有通花磚。據觀察所得，狀況並無轉差的跡象；及
- (b) 房屋署的顧問公司近期檢查了興華(二)邨上述通花磚牆，表示通花磚牆含石棉物料的危險程度低，無須即時採取行動。

審計署認為，房屋署需要檢查所有未密封含石棉物料的大堂／樓梯通花磚，以確定是否有同類的破損個案，及根據需要採取跟進行動。

含石棉物料露台通花磚的室內勘察

4.18 房屋署表示，除每半年從樓宇外部立面作一次狀況巡查外，在翻新空置單位、應要求進行室內維修及按全方位維修計劃進行室內勘察時，亦會一併勘察單位內的含石棉露台通花磚（見第 4.7(a)(ii) 段）。這些室內勘察所得結果亦應記錄在用以呈報狀況巡查結果的表格 F04 內（見第 4.9(b) 段）。審計署審查了在 2010 至 2015 年期間送交研究及發展小組的表格 F04，發現在室內勘察方面有可予改善之處（見第 4.19 至 4.21 段）。

4.19 **需要加強全方位維修計劃的室內勘察程序** 根據 2012 年 12 月的表格 F04 所呈報的資料，興華（二）邨一個單位內的含石棉露台通花磚有部分暴露於單位內。有關單位的含石棉露台通花磚（已證實在翻新有關空置單位時未密封）在 2013 年被移除。審計署發現，全方位維修計劃工作隊亦曾於 2007 年到同一單位進行室內勘察，但並未呈報未密封含石棉物料的狀況，以致未能適時進行所需的石棉消滅工程（詳情見個案一）。

個案一

在興華（二）邨一個單位發現未密封的含石棉物料露台通花磚

1. 2012 年 5 月，興華（二）邨有一個單位交還房屋署。該署在檢查該單位以作翻新時發現未密封的含石棉露台通花磚牆，並且有明顯剝落／裂縫（見照片十一）。在 2012 年 10 月房屋署一封內部電郵中，研究及發展小組告知屋邨辦事處，該未密封的通花磚牆並未被涵蓋在 1990 年代初的密封工程內（見第 4.39 段）。房屋署徵詢了石棉顧問的意見，該顧問認為露台所用的混凝土狀況欠佳，建議拆除含石棉物料露台通花磚牆。
2. 2013 年 8 月，房屋署根據《空氣污染管制條例》的規定取得環保署就有關石棉調查報告及石棉消滅計劃的批准。2013 年 9 月，註冊石棉承辦商完成石棉拆除工程，其後該單位已被翻新作出租之用。

個案一（續）

審計署的意見

3. 根據房屋署 2003 年發出的石棉管理手冊，如可解決進入有關範圍的問題及克服其他限制，未密封的含石棉露台通花磚牆應予密封（見第 4.37 段）。審計署審查了全方位維修計劃的記錄，發現有關方面曾於 2007 年 5 月到同一單位進行室內勘察，卻沒有在 2007 年呈報露台通花磚牆未密封此一狀況。就此，審計署留意到，供全方位維修計劃人員使用的勘察項目表並無提醒他們注意石棉管理手冊所載的規定。由於露台通花磚的石棉狀況容易轉差（見第 4.6(a)(i) 段），到了 2012 年翻新該空置單位時有關方面發現露台通花磚牆未密封並呈報此事，當時剝落／裂縫已很明顯。審計署認為，房屋署需要汲取本個案的教訓，採取措施，加強全方位維修計劃中有關含石棉露台通花磚的室內勘察程序。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

照片十一

興華（二）邨空置單位含石棉物料的拆除工程
在 2013 年進行前後含石棉露台通花磚牆的狀況

工程前

工程後



資料來源：房屋署的記錄

4.20 **需要密切監察就含石棉露台通花磚進行室內勘察的涵蓋範圍** 根據房屋署的記錄，興華(二)邨4幢大廈的2 009個單位(單位總數2 710個的74%)有含石棉物料的露台通花磚。然而，根據在2010至2015年期間有關方面送交的表格F04，在2010至2013年的4年間，只呈報了266宗就露台通花磚個案進行室內勘察的結果(見第4.21段)。由於就上述266宗個案呈報的結果，包括發現有問題的個案(1宗)及沒有問題的個案(265宗)，這顯示上述4年間在興華(二)邨進行的室內勘察總數為266次，只涵蓋2 009個有含石棉物料露台通花磚單位的13%。審計署認為，房屋署需要密切監察室內勘察工作的涵蓋範圍，以確保足以在合理時間內涵蓋所有含石棉露台通花磚。

4.21 **需要經常呈報室內勘察結果** 房屋署指引要求研究及發展小組抽查有關方面呈報的勘察結果(見第4.9(c)段)。即使沒有發現問題，有關方面亦須於表格F04呈報勘察結果，否則研究及發展小組便不能選取樣本進行所規定的抽查。石籬二邨(中轉房屋)中有1 143個單位(單位總數1 928個的59%)有含石棉物料露台通花磚，但在2010至2015年的6年間，卻從來沒有呈報室內勘察結果。至於興華(二)邨，在2014及2015年的兩年間，所送交的表格F04並無呈報室內勘察結果。就此，審計署發現，在2015年，興華(二)邨有一宗未密封含石棉露台通花磚的個案未經呈報，而研究及發展小組對此顯然毫不知情(見第4.27段的個案二)。審計署認為，房屋署需要提醒有關人員必須經常在表格F04呈報室內勘察結果。

4.22 **含石棉物料狀況巡查的監察** 2016年6月和9月，房屋署回應審計署要求取得研究及發展小組就含石棉物料狀況巡查結果進行抽查工作的記錄時表示：

- (a) 研究及發展小組會審閱前線人員在完成每半年一次狀況巡查後填報的表格，如發現有錯漏，會要求有關人員提供補充說明；
- (b) 研究及發展小組會隨機抽選屋邨，並安排註冊石棉顧問進行狀況巡查和空氣取樣測試／監測，以確定屋邨內含石棉物料的狀況；及
- (c) 該顧問在2011至2015年期間的抽查工作涵蓋以下各方面：
 - (i) 2015年在興華(二)邨及石籬二邨(中轉房屋)進行空氣取樣測試／監測；
 - (ii) 2012年在東頭(一)邨、興華(二)邨及石籬二邨(中轉房屋)進行空氣取樣測試／監測；及

- (iii) 2011 年在 5 個屋邨進行狀況巡查，當中包括華富(一)邨及環翠邨的煙囪、漁灣邨及葵盛西邨的樓梯通花磚，以及興華(二)邨的含石棉露台通花磚(4 幢大廈的其中 1 幢)。

4.23 審計署認為，房屋署需要加強含石棉物料狀況巡查的監察工作，原因是儘管研究及發展小組審閱了呈報每半年一次狀況巡查結果的表格，並沒有重覆核實其他相關文件(如日常家居維修服務記錄)，致使未能從中發現未經呈報的問題(如第 4.27 段的個案二)。環保署的指引建議至少每兩年一次委任註冊石棉顧問全面覆查所有含石棉物料(見第 4.4(c) 段)，但房屋署顧問在過去 5 年只進行過一次狀況巡查。審計署亦留意到，顧問在 2011 年 4 月的興華(二)邨狀況巡查報告(見第 4.22(c)(iii) 段)中提交了多幅經勘察的露台通花磚牆特寫照片。然而，照片上的露台通花磚牆全部位於低層，根據房屋署的含石棉物料記錄，該處沒有含石棉物料(見第 4.20 段)，但並無記錄顯示房屋署曾要求該顧問提供補充說明。房屋署需要加強監察由顧問進行的狀況巡查，避免再出現同類問題。

審計署的建議

4.24 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 就先前未曾公布含石棉物料的 5 個公共租住屋邨／大廈而言，應加快行動步伐，以確定含石棉物料的狀況，以及採取所需跟進行動；
- (b) 檢視興華(二)邨和石籬二邨(中轉房屋)6 宗含石棉露台通花磚牆的破損個案(見第 4.14 段)，以決定是否須採取任何所需跟進行動；
- (c) 因應這 6 宗個案，考慮制訂更多指引，以便在公共租住屋邨進行含石棉物料狀況巡查發現破損時，可依循指引評估破損的性質；
- (d) 檢視物業管理服務公司／分區保養辦事處／屋邨辦事處備存的所有含石棉物料記錄，以確定記錄準確及完整；
- (e) 檢查所有未密封含石棉物料的大堂／樓梯通花磚，以確定是否有類似第 4.16 段所述的破損個案，以便採取所需跟進行動；
- (f) 加強全方位維修計劃室內勘察的程序，例如在勘察項目表加入規定，須檢查／呈報含石棉露台通花磚的狀況；

- (g) 密切監察室內勘察工作的涵蓋範圍，以確保可以在合理時間內涵蓋所有含石棉露台通花磚；
- (h) 提醒有關人員，必須經常在表格 F04 呈報所有有關含石棉露台通花磚的室內勘察結果；及
- (i) 加強監察由房屋署人員及顧問進行的含石棉物料狀況巡查。

政府的回應

4.25 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 就該 5 個先前未曾公布的公共租住屋邨／大廈而言，房屋署已清楚知悉該等屋邨／大廈有含石棉物料，以及物料的所在位置。該等含石棉物料已納入房屋署既有的監察名單。房屋署人員亦已到全部 5 個屋邨／大廈實地視察，確定屋邨／大廈內的含石棉物料狀況良好。房屋署會繼續監察含石棉物料的狀況，並會每半年視察一次；
- (b) 房屋署已要求石棉顧問特別檢視該 6 宗個案。顧問告知，有關個案只涉及輕微缺陷，沒有超出評估準則所訂的 10% 或 5% 指標（見第 4.9(a) 段）。房屋署會繼續監察含石棉物料通花磚牆，並增訂指引，說明含石棉物料狀況的評估方法；
- (c) 房屋署已檢視物業管理服務公司／分區保養辦事處／屋邨辦事處備存的含石棉物料記錄，以確保記錄準確及完整；
- (d) 房屋署已安排石棉顧問在 2016 年 7 月進行全面視察。石棉顧問視察了全部 3 個屋邨（見附錄 C）的含石棉物料大堂／樓梯通花磚，確認沒有發現超出評估準則所訂 10% 或 5% 指標的嚴重缺陷／破損，而收集的空氣樣本均屬正常。房屋署會繼續監察含石棉物料通花磚牆；
- (e) 勘察含石棉物料露台通花磚狀況的工作，已納入全方位維修計劃室內勘察的範圍。房屋署在考慮全方位維修計劃室內勘察的功能及次數後，認為有關途徑並不足以監察含石棉物料露台通花磚的狀況。房屋署將推行新措施，以加強監察含石棉物料露台通花磚：
 - (i) 在每半年一次的狀況巡查中，增設含石棉物料露台通花磚的室內勘察；

- (ii) 為各有關屋邨委派一名石棉經理，負責統籌含石棉物料的相關事宜；
 - (iii) 加強培訓前線人員，提高他們對石棉相關問題的認識；
 - (iv) 標識所有含石棉物料；及
 - (v) 加強宣傳，提醒租戶切勿干擾露台通花磚的含石棉物料，一旦發現露台通花磚有破損，應作通報；及
- (f) 房屋署會檢視和改善現行的監察制度，並推行上文(e)項所述的新措施。房屋署將為前線人員舉辦培訓課程及講座，以增進他們對石棉相關問題的認識，同時提醒技術人員在擬備視察報告時須注意的要點。

對公共租住屋邨含石棉物料有影響的工程的管制

4.26 根據《空氣污染管制條例》，所有石棉消滅工程或涉及使用或處理含石棉物料的工程，必須由註冊專業人士依照訂明標準進行和監管(見第4.2(c)段)。環保署在指引中建議鼓勵工人、租戶和處所的其他使用者，在展開任何工程前(即使是已籌劃的小型保養和翻新工程)，應知會處所的擁有人(見第4.4(f)段)。此外，應建立核准制度，以監察任何操作及保養工程的活動，以及防止含石棉物料受到意外干擾。

對含石棉物料露台通花磚有影響的房屋署承辦商工程

4.27 **未密封的含石棉物料露台通花磚牆的維修工程** 審計署在分區保養辦事處的協助下，挑選了房屋署在2014至2015年期間在興華(二)邨進行的露台牆壁混凝土剝落維修工程的記錄，以進行審查。審計署發現，2015年有一宗涉及未密封含石棉物料露台通花磚牆混凝土剝落維修工程，有關的維修和密封工程由房屋署日常家居維修服務的承辦商進行，但該承辦商可能沒有遵照《空氣污染管制條例》的規定／房屋署訂定的程序行事(詳情見個案二)。

個案二

由日常家居維修服務承辦商進行的 混凝土剝落維修工程和 含石棉露台通花磚牆的密封工程

1. 2015年7月，房屋署的日常家居維修服務承辦商為興華(二)邨一個單位的露台通花磚牆進行混凝土剝落維修工程。根據房屋署的記錄，有關單位的露台通花磚牆含有石棉。從房屋署在施工前拍攝的照片(見照片十二)可見，有關的含石棉物料並未密封。

2. 按照房屋署的石棉技術指引，如果含石棉露台通花磚牆的狀況良好，密封工程可以按照指明的方法當作一般保養工程進行(註)。雖然照片十二顯示該幅磚牆在進行密封工程前的狀況未必良好，但並無記錄顯示在日常家居維修服務承辦商(而非按照《空氣污染管制條例》的規定由註冊石棉工程承辦商)展開維修及密封工程前，研究及發展小組或有關分區保養辦事處的屋宇保養測量師曾獲諮詢。此外，既無記錄顯示密封工程以指明方法進行，亦無記錄顯示在施工後項目屋宇保養測量師向研究及發展小組提交了訂明的密封工程報告表格。

審計署的意見

3. 審計署關注到涉及含石棉物料的維修及密封工程可能不符合《空氣污染管制條例》的規定，或沒有按照房屋署訂定的密封工程程序進行。本個案顯示，雖然房屋署於2009年承諾加強培訓人員監察和處理石棉(見第4.7(c)(i)段)，但相關前線人員在處理公共租住屋邨含石棉物料維修工程方面，並無足夠的培訓／警覺性。

4. 如第4.21及4.23段所述，研究及發展小組未能察覺本個案的情況，因為在2015年就興華(二)邨填報的表格F04中並沒有呈報室內勘察結果。

5. 審計署認為，房屋署須汲取本個案的教訓，加強監察和管制涉及含石棉物料的保養和維修工程。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：房屋署表示，石棉技術指引已獲環保署認可。

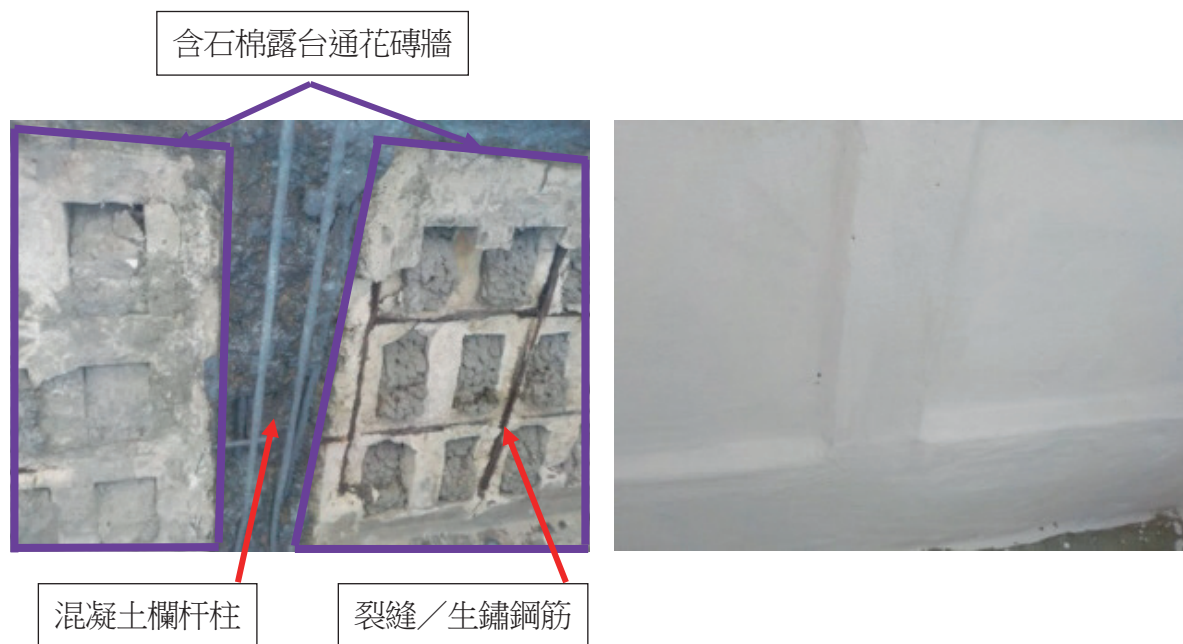
附註：與第4.19段的個案一雷同，單位在2007年6月按全方位維修計劃進行室內勘察，但並無呈報未密封含石棉物料的狀況。

照片十二

興華(二)邨密封工程在 2015 年進行前後
含石棉物料露台通花磚的狀況

密封前

密封後



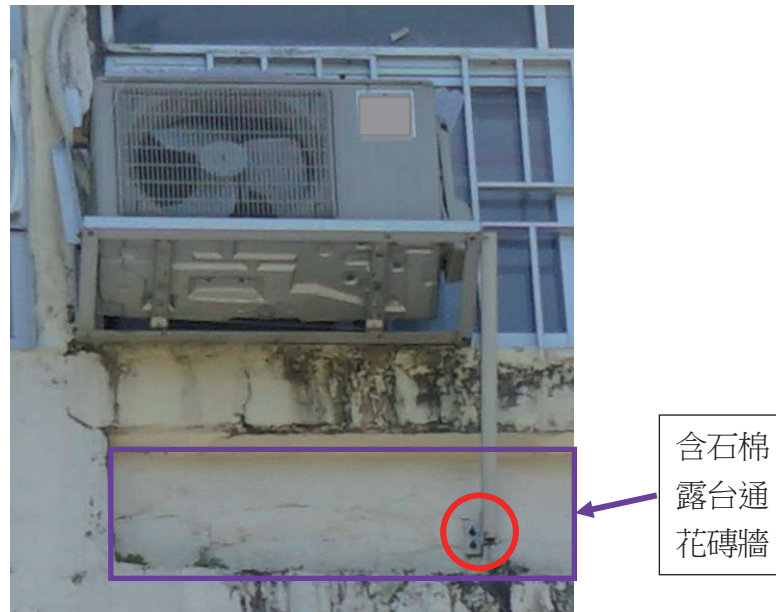
資料來源：房屋署的記錄

對含石棉物料露台通花磚有影響的租戶工程

4.28 **單位外牆進行的冷氣機工程** 在 2016 年 7 月 7 日進行的興華(二)邨聯合視察中(見第 4.13 段)，審計署發現有 11 個單位的含石棉露台通花磚牆裝有冷氣機支架(例子見照片十三)。2016 年 7 月 8 日，房屋署人員在興華(二)邨發現另外 6 宗同類個案，即類似個案的總數為 17 宗。

照片十三

興華(二)邨含石棉露台通花磚牆上
安裝的冷氣機支架



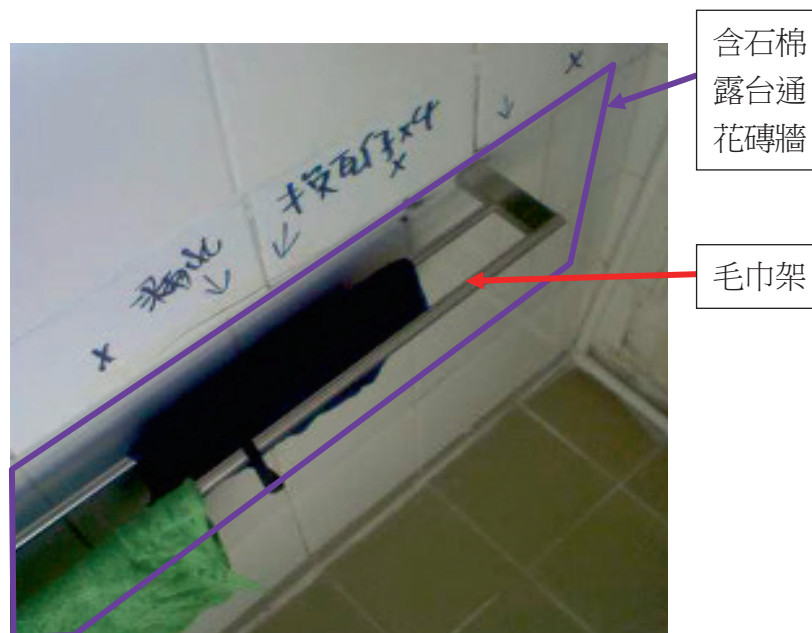
資料來源：審計署人員於 2016 年 7 月 7 日拍攝的
照片

4.29 **需要加強管制違例工程** 房屋署人員確認全部 17 宗在露台通花磚牆上安裝冷氣機支架的個案均屬違例，理由是這些支架自外牆突出的部分超出房屋署准許的 100 毫米規定，在未獲房屋署授權和監督下安裝這些冷氣機，可能已經干擾含石棉物料，使安裝工人暴露於因受擾而釋出的石棉。審計署認為，房屋署需要加強管制租戶進行可能干擾含石棉物料及使租戶和工人暴露於石棉的違例工程，並提醒租戶有關含石棉物料的風險（見第 4.32 段）。

4.30 **室內小型工程** 在檢視興華(二)邨的露台維修工程記錄時（見第 4.27 段），審計署發現一個租戶在含石棉露台通花磚牆上安裝毛巾架（見照片十四）。此個案顯示不知情的租戶可能會在無意間進行干擾含石棉物料的工程。

照片十四

興華(二)邨租戶在已密封的含石棉露台通花磚牆上
安裝的毛巾架



資料來源：房屋署的記錄

需要防止意外干擾含石棉物料

4.31 **將含石棉物料的確實位置告知所有人** 房屋署已上載通告至房委會網站，當中載列建築構件含有石棉的 17 個公共租住屋邨名稱和所涉及的建築構件(見附錄 C)。不過，對於興華(二)邨和石籬二邨(中轉房屋)等並非所有單位均有含石棉物料的屋邨，通告並無就有關物料的確實位置提供足夠詳情(見第 4.20 及 4.21 段)。租戶仍須到有關屋邨辦事處核實自己的單位是否有含石棉物料。審計署認為，房屋署在發放有關含石棉物料的資料方面有可予改善之處，資料發放方式應更利便資料使用者。

4.32 **標識含石棉物料** 根據環保署有關石棉管理計劃的指引，所有含石棉物料應附標籤(見第 4.4(e) 段)。審計署認為這個方法能夠有效地將含石棉物料的確實位置告知有關人士，並提醒他們有關意外干擾含石棉物料的風險。不過，經審計署視察，發現警告標籤的使用次數非常少：

- (a) **露台通花磚牆** 在興華(二)邨和石籬二邨(中轉房屋)進行的聯合視察(見第4.13段)顯示,26個有含石棉物料的空置單位中只有1個貼有含石棉物料警告標籤。房屋署表示,標籤是為了提醒為空置單位進行翻新工程的工人,露台通花磚牆有含石棉物料;及
- (b) **大堂/樓梯通花磚牆** 審計署到興華(二)邨其中3幢大廈,每幢選定3個樓層視察含石棉大堂/樓梯通花磚牆(見第4.16段註53),發現並無展示任何含石棉物料的警告標籤。

不知情的租戶可能在無意間進行了干擾含石棉物料的工程,在興華(二)邨含石棉露台通花磚牆上安裝冷氣機的17宗個案和安裝毛巾架的1宗個案就是例子(見第4.29及4.30段)。審計署認為,房屋署需要採取措施,防止公共租住屋邨的含石棉物料遭意外干擾,做法包括標識所有含石棉物料和時刻在相關屋邨布告板張貼關於含石棉物料的通告。

拆除含石棉物料的煙囪

4.33 2001年,房屋署石棉工作小組主席(見第4.6(a)段)提點分區人員以下事項:

- (a) 注意環保署的意見:
 - (i) 一旦發現高危石棉(例如石棉絕緣隔熱層),應盡快拆除;及
 - (ii) 含石棉物料的煙囪通常含有石棉絕緣隔熱層;及
- (b) 根據其職權範圍,安排進行有關煙囪的巡查,並在有需要時展開石棉消滅工程。

4.34 審計署審查了房屋署在2010至2015年期間進行的狀況巡查結果(見第4.10段),發現某屋邨一宗個案疑似在沒有遵從《空氣污染管制條例》規定的情況下,拆除含石棉物料的煙囪(詳情見個案三)。

個案三

沒有遵從《空氣污染管制條例》規定
拆除含石棉物料煙囪的疑似個案

1. 根據 2010 年 12 月的狀況巡查報告，九龍某屋邨一個含石棉物料的煙囪狀況欠佳，在地下、2 字樓、3 字樓、6 字樓和 7 字樓合共有 5 處零散破損的地方。2011 年 1 月，房屋署去信煙囪擁有人(非住宅單位租戶)，建議他委聘合資格承辦商糾正有關問題。該租戶其後要求房屋署代為維修煙囪，但房屋署在 2011 年 5 月向他發出另一封信件，拒絕其要求，並建議他參考環保署網站的資料，選擇註冊石棉承辦商進行維修工程。
2. 2011 年 6 月的狀況巡查報告再次呈報有關煙囪狀況欠佳如下：
 - (a) 除先前呈報的破損部分外，在 5 字樓發現另一處破損部分(見照片十五)；及
 - (b) 破損部分接近有關樓層住宅單位的公用走廊。
3. 2011 年 12 月，房屋署向分區保養辦事處／物業管理服務公司分發最新的含石棉物料公共租住屋邨名單，以便進行每半年一次的狀況巡查，但本個案所涉屋邨並沒有納入名單。沒有任何文件說明為何該屋邨沒有納入名單，也沒有就該煙囪狀況的跟進報告。
4. 2016 年 8 月 14 日，審計署到本個案所涉屋邨進行視察，發現煙囪已被拆除(見照片十六)。根據《空氣污染管制條例》，工程如涉及拆除含石棉物料，必須由註冊石棉承辦商進行，並須在進行工程前最少 28 天，向環保署提交石棉消滅計劃(見第 4.2(c) 段)。環保署回應審計署 2016 年 8 月 22 日的查詢時表示，該署並無記錄顯示有承辦商就該屋邨拆除煙囪一事提交任何石棉調查報告和石棉消滅計劃。
5. 2016 年 9 月 1 日，房屋署告知審計署：
 - (a) 本個案所涉屋邨原本的記錄圖則並無任何煙囪，有關煙囪可能是由非住宅單位租戶自行建造；及
 - (b) 有關租戶於 2011 年 5 月 31 日及 7 月 16 日通知房屋署，會拆除該含石棉物料的煙囪。房屋署知悉有關煙囪在 2011 年 7 月底被拆除，因此在 2011 年 12 月的狀況巡查中刪除該項目。

個案三(續)

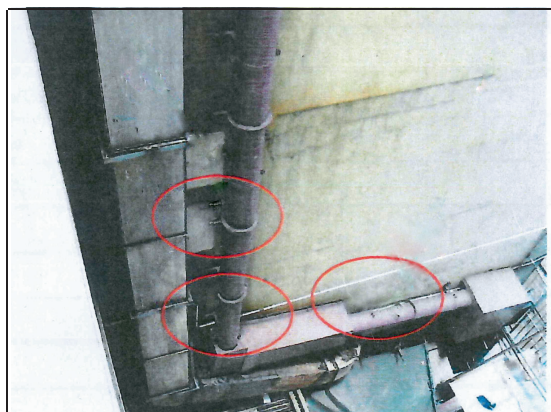
審計署的意見

6. 審計署關注到有關煙囪可能在沒有遵從《空氣污染管制條例》規定的情況下被拆除。在拆除過程中，工人及附近租戶有接觸石棉的風險。雖然煙囪擁有人有基本責任按《空氣污染管制條例》的法定要求拆除煙囪，但房屋署亦有監管責任，確保第三者在其管理的屋邨進行工程時，不會危及租戶的安全。房屋署需要加強監察和管制第三者在公共租住屋邨進行涉及含石棉物料的工程。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

照片十五

某屋邨破損的含石棉物料煙囪 (2011 年)



說明：○ 在煙囪發現的破損處

資料來源：房屋署的記錄

照片十六

某屋邨的破損煙囪在拆除前鄰近住宅單位的公用走廊



資料來源：審計署人員於 2016 年 8 月 14 日拍攝的照片

審計署的建議

4.35 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 加強培訓有關的技術人員及管理人員，以便他們在處理涉及含石棉物料的工程時，熟知相關的法定要求和正確程序；
- (b) 加強監察和管制在公共租住屋邨進行涉及含石棉物料的保養、維修及清拆工程，包括由第三者進行的工程；
- (c) 加強管制租戶進行可能影響含石棉物料的違例工程；及
- (d) 採取措施防止含石棉物料遭意外干擾，包括標識所有含石棉物料和時刻在相關屋邨的布告板張貼關於含石棉物料的通告。

政府的回應

4.36 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 房屋署會加強培訓，提高有關人員處理含石棉物料的安全意識，並提醒前線人員，一旦發現含石棉物料有缺陷／破損／狀況欠佳，須向署方呈報。房屋署自 1990 年起確立一套處理公共租住屋邨含石

棉物料的石棉管理政策，包括編訂石棉管理手冊及石棉技術指引，內容獲環保署和勞工處認可；

- (b) 房屋署會為前線人員舉辦培訓課程及講座，加深他們對法定要求及如何正確處理涉及含石棉物料工程的認識。此外，房屋署亦會在合約加入條文，要求承辦商為各個含石棉物料屋邨委派一名駐邨工地監督，負責安排工人受訓，以確保工人知悉含石棉物料的位置，以及在遇到含石棉物料時所需的報告／程序。至於個案二呈報的露台混凝土維修工程(見第 4.27 段)，施工位置並非含石棉物料通花磚牆，而是沒有含石棉物料的混凝土欄杆柱；
- (c) 房屋署會加強管制租戶或其代理人進行的工程，並要求他們委聘註冊石棉顧問及註冊石棉承辦商處理可能涉及含石棉物料的工程。就此，房屋署會向個別相關租戶派發小冊子、住戶錦囊及信件，並標識含石棉物料，以提高租戶對石棉的認識，並使他們知道含石棉物料的位置。房屋署會繼續在含石棉物料建築物地下大堂張貼告示，以及定期派發屋邨通訊，並為相關邨管諮委會、當區的議員及其他持份者舉行簡報會；
- (d) 房屋署會繼續教育租戶，並按租賃協議的條文採取執法行動，管制違例工程；及
- (e) 房屋署認同必須讓租戶和其他持份者知悉其屋邨內有含石棉物料，使他們可參與監察。就此，房屋署會加強宣傳有關含石棉物料的資訊，並採取上文 (c) 項所述的措施。

就未密封含石棉物料露台通花磚牆所採取的跟進行動

4.37 2007 年 2 月 5 日，房屋署回應立法會房屋事務委員會委員有關舊式公共租住屋邨含石棉物料的查詢時，向委員保證該署已備存有關租住公屋單位內含石棉物料的詳細記錄，而這些含石棉物料已被拆除或妥善密封。然而，房屋署在 2003 年發出的石棉管理手冊訂明，“在房屋署或房委會的管理公司管理的物業中，大部分石棉露台通花磚牆都已密封。如可解決進入有關範圍的問題及克服其他限制，房屋署亦打算將其餘磚牆密封”。第 4.19 段的個案一和第 4.27 段的個案二均顯示，未密封含石棉物料露台通花磚牆截至 2013 及 2015 年仍然存在。

4.38 興華(二)邨和石籬二邨(中轉房屋)分別建於1976年及1960年代。由於時間久遠，任何未密封含石棉物料露台通花磚牆的狀況或已轉差(見第4.6(a)(i)段)。個案一和個案二所示的裂縫和混凝土剝落，顯示老化的未密封含石棉物料露台通花磚狀況轉差的程度。2016年7月8日，審計署要求房屋署提供興華(二)邨和石籬二邨(中轉房屋)含石棉物料密封工程的記錄，以便找出其他未密封含石棉物料的個案。2016年8月24日，房屋署告知審計署：

- (a) **興華(二)邨** 根據1990年2月一份內部備忘錄，興華(二)邨所有露台的密封工程已於1989年10月至1990年1月期間先後完成，但由於其中3幢大廈共15個單位未能進入，因此房屋署只能為這些單位含石棉物料露台通花磚牆進行外牆密封工程；
- (b) **石籬二邨(中轉房屋)** 根據1991年6月一份內部備忘錄，石籬二邨(中轉房屋)所有露台的密封工程已經完成；及
- (c) **室內勘察** 房屋署於2016年7月底委聘石棉顧問，為興華(二)邨該15個單位進行室內勘察，發現含石棉物料露台通花磚牆已被完全密封。

4.39 然而，房屋署沒有關於該15個單位密封工程的記錄。在這情況下，未能確保該15個單位的密封工程是在遵從《空氣污染管制條例》規定／房屋署訂明程序的情況下進行。審計署亦發現，個案一及個案二並非在該15個單位之內，表示房屋署1990年2月的密封工程記錄(見第4.38(a)段)或有遺漏。審計署認為，房屋署需要全面檢視興華(二)邨含石棉露台通花磚牆，以確定是否有未密封的個案，並採取相應的即時補救行動。由於在2007年提交予立法會房屋事務委員會有關租住公屋單位密封含石棉物料的資料不準確(見第4.37段)，房屋署亦需要採取措施(例如加強核實有關含石棉物料的數據)，防止同類問題再次發生。

審計署的建議

4.40 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 全面檢視興華(二)邨，以確定是否有未密封的個案，並採取相應的即時補救行動；及
- (b) 採取措施，例如加強核實數據，確保向立法會／房屋事務委員會提供的所有有關含石棉物料的資料準確。

4.41 就本審計報告書所述沒有遵從《空氣污染管制條例》規定的疑似個案而言(例如第 4.34 段個案三)，審計署建議環保署署長應調查該等個案，以決定是否須採取任何跟進行動。

4.42 審計署亦建議勞工處處長應調查有關個案，以決定是否須根據《工廠及工業經營(石棉)規例》採取任何跟進行動。

政府的回應

4.43 房屋署署長同意審計署在第 4.40 段提出的建議，並表示：

- (a) 房屋署已安排石棉顧問在該兩個屋邨全面巡查含石棉物料露台通花磚的狀況，並與環保署和勞工處保持聯繫，合力採取跟進行動；及
- (b) 房屋署一直向立法會／房屋事務委員會及市民提供準確資料，而向市民提供的含石棉物料資料以位於租戶／公眾易於接觸之處的物料為主。房屋署會採取措施，確保向立法會／房屋事務委員會提供的資料均準確無誤。

4.44 環保署署長同意審計署在第 4.41 段提出的建議。

4.45 勞工處處長同意審計署在第 4.42 段提出的建議，並表示：

- (a) 《工廠及工業經營(石棉)規例》旨在保障在工業經營內進行石棉工程的工人健康(見第 4.5 段)；及
- (b) 勞工處已開始就審計署認為可能違反《空氣污染管制條例》的個案展開調查，並研究是否須就《工廠及工業經營(石棉)規例》採取跟進行動。

近期發展

4.46 2016年10月20日，房屋署向房委會轄下建築小組委員會提供有關現有舊式公共租住屋邨石棉管理的最新資料，撮述如下：

- (a) **最新情況** 註冊石棉顧問在2016年就含石棉物料建築組件的狀況進行全面巡查。巡查已大致上完成，結果如下：
- (i) 3個屋邨的含石棉物料樓梯／大堂通花磚除了約4%至6%有輕微缺陷／曾受干擾外，其他均狀況良好。在該等有缺陷／曾受干擾的通花磚收集的空氣樣本均屬正常，無須進行跟進工程；
 - (ii) 截至2016年10月中，顧問巡查了兩個屋邨99%住宅單位內的含石棉物料露台通花磚，發現7個單位有缺陷而須跟進，2個單位內的露台通花磚的包封發現不見了。約25%經巡查單位內的已密封含石棉物料露台通花磚被租戶裝上雜物架、掛鉤、螺絲及釘。顧問又發現部分已密封通花磚外牆有細小裂縫、孔洞、破損及喉管突出，某屋邨17個單位的外牆則有違例安裝的冷氣機支架。至今已收集的空氣樣本均屬正常。顧問認為除了9個單位須予跟進外，其他單位的問題性質輕微，無須跟進；及
 - (iii) 至於4個屋邨位於外牆的煙囪及12個屋邨位於樓宇內部的煙囪，至今在煙囪出口收集的空氣樣本均屬正常。部分煙囪外殼有輕微缺陷。顧問認為除了某屋邨的煙囪外，其他大部分煙囪無須維修。房屋署正安排維修有關屋邨的煙囪外殼；
- (b) **特定工程** 房屋署已經根據顧問建議的工程和施工方法（顧問在提出建議前已考慮環保署和勞工處的意見），採取即時行動，管理須予跟進的含石棉物料，有關工作會繼續進行：
- (i) 如上文第(a)(i)項所述，4%至6%的樓梯／大堂通花磚有輕微缺陷／曾受干擾。房屋署會制訂工作方案，按該等通花磚的狀況優先取締；
 - (ii) 房屋署已移除、重新密封或隔離上文第(a)(ii)項所述的9個單位的露台通花磚，並會在外牆進行維修工程。房屋署會提醒租戶切勿在已密封露台通花磚上安裝雜物架、掛鉤、螺絲及釘，亦會建議租戶遷移違例安裝的冷氣機及安排註冊石棉承

辦商拆除冷氣機支架。長遠而言，房屋署在翻新空置單位時，會按含石棉物料露台通花磚的狀況考慮是否移除；及

- (iii) 房屋署會立即維修損壞的煙囪外殼。在可能情況下，已停用的含石棉物料煙囪會被封閉或全面移除。若煙囪屬其他擁有人所有，房屋署會告知該等擁有人有關含石棉物料的資料及他們須承擔的保養責任；及

(c) **改善含石棉物料的管理系統** 改善措施包括以下各項：

- (i) 為各有關屋邨委派一名石棉經理，負責統籌含石棉物料的相關事宜及確保改善措施妥為推行；
- (ii) 在每半年一次的狀況巡查中增設室內勘察，以加強定期監察計劃；
- (iii) 定期舉行內部員工簡報會，並在屋邨辦事處張貼含石棉物料記錄，以及優化合約條款使人員、承辦商及其工人提高警覺；
- (iv) 要求承辦商委派一名駐邨石棉工地總管／監督，以確保工人在遇到含石棉物料時，對其位置、風險及所需的報告／程序有足夠認知；及
- (v) 至關重要的是，租戶應知悉屋邨內有含石棉物料，使他們可在發現問題時向房屋署報告，以便及早處理，並避免干擾含石棉物料。因此，房屋署會採取以下措施：向個別相關租戶派發小冊子及信件；在各個含石棉物料的位置加設標籤；繼續在地下大堂張貼告示；定期派發屋邨通訊；在有需要時更新房委會／房屋署網站；以及為相關邨管諮委會、當區的議員及其他持份者舉行簡報會。

第 5 部分：更換插筒式晾衣裝置

5.1 本部分探討更換公共租住屋邨插筒式晾衣裝置的事宜，並集中於：

- (a) 2004–05 年度更換插筒式晾衣裝置資助計劃的推行情況 (第 5.2 至 5.8 段)；及
- (b) 2014 年更換插筒式晾衣裝置計劃的推行情況 (第 5.9 至 5.20 段)。

2004–05 年度更換插筒式晾衣裝置資助計劃的推行情況

5.2 2004 年 4 月，房屋署就更換租住公屋單位插筒式晾衣裝置的 2004–05 年度資助計劃徵求房委會資助房屋小組委員會批准。房屋署告知小組委員會：

- (a) 當時，約有 52 萬個租住公屋單位設有插筒式晾衣裝置。當中，和諧式設計屋邨 (約 19 萬個單位) 的租戶獲准在客廳外牆上安裝晾衣架作為輔助晾衣設施。至於其餘 32 萬個舊式設計的單位，在露台內亦設有晾衣架作為輔助設施。此外，房委會一直有政策為有長者居住的住戶提供晾衣架。多年來，房屋署也批准了 7 種標準設計和規格，讓租戶自行安裝晾衣設施；及
- (b) 雖然插筒式晾衣裝置的設計完全符合規定的安全標準，但房屋署關注近期發生多宗涉及使用晾衣竹導致租戶傷亡的事故。有關方面成立了工作小組，檢討插筒式晾衣裝置的事宜，並提出以下建議：
 - (i) 進行更多推廣工作，以提升租戶妥善使用晾衣竹的意識；
 - (ii) 以晾衣架取代插筒式晾衣裝置在技術上是可行的，亦可視為一項提升現有晾衣設施的措施；及
 - (iii) 假設晾衣架的安裝費約為 400 元，為所有現有租住公屋單位安裝晾衣架的預算費用總額為 1.74 億元。鑑於涉及動用龐大的財政資源，有關方面建議推出資助計劃，讓房委會可因應租戶的要求安裝晾衣架，以取代插筒式晾衣裝置。提出要求的租戶須繳付 200 元 (約為安裝費的一半)，並承擔日後的保養責任。若按和諧式設計公共租住屋邨的租戶安裝晾衣架的數目推算，估計會有 30% 的租戶有意參加計劃。房委會須承擔的預算費用總額約為 2,600 萬元。

5.3 **推行指示** 房屋署在 2004 年及 2005 年就更換插筒式晾衣裝置資助計劃分兩階段推行的事宜，向相關人員發出指示。該署亦在每幢租住公屋大廈設於地下的布告板張貼通告，邀請租戶遞交申請，計劃第一階段申請期為 2004 年 6 月 1 日至 7 月 31 日，第二階段申請期則為 2005 年 4 月 1 日至 5 月 31 日。相關人員須：

- (a) 每兩星期擬備一份報表，述明接獲的申請宗數，用以評估租戶的反應；及
- (b) 擬備安裝工程時間表，並藉進行室內勘察及向租戶作電話查詢，抽查最少 15% 的安裝工程。

沒有全面備存安裝記錄

5.4 房屋署回應審計署有關按資助計劃安裝晾衣架數目的查詢時表示，該署只能提供第一階段的安裝記錄，總數為 16 922 個。至於第二階段安裝的晾衣架數目，則未能提供。

5.5 審計署留意到，房屋署在 2014 年向立法會房屋事務委員會及資助房屋小組委員會提供以下關於按資助計劃安裝晾衣架數目的資料：

- (a) 2014 年 1 月，房屋事務委員會獲告知，在 2004–05 年度更換插筒式晾衣裝置的工作中，約有 5 萬個租戶獲安排將插筒式晾衣裝置更換為晾衣架；及
- (b) 2014 年 2 月，資助房屋小組委員會獲告知，在設有插筒式晾衣裝置的單位中（當時估計有 55 萬個），約有 10%（55 000 個）已按 2004–05 年度資助計劃安裝晾衣架，或由租戶按房屋署所定的規格自行安裝。10% 的數字是根據在 30 個屋邨進行的大型抽樣調查而得出。

5.6 儘管房屋署指示已有所規定（見第 5.3 段），但相關人員仍沒有備存按 2004–05 年度資助計劃安裝晾衣架的完整記錄，情況有欠理想。結果，該署須進行一項大型抽樣調查，以便向資助房屋小組委員會提供相關資料。再者，根據房屋署向房屋事務委員會匯報的資料，按資助計劃兩個階段安裝的晾衣架數目為 5 萬個，數字亦似乎偏高，因為兩個階段的申請期長短相同（見第 5.3 段），但比較之下，第一階段的安裝記錄總數僅為 16 922 個（見第 5.4 段）。對於這種

更換插筒式晾衣裝置

情況，房屋署需要汲取教訓，並採取措施，確保能妥善備存有關 2014 年更換插筒式晾衣裝置計劃推行情況的資料。

沒有進行項目推行後檢討

5.7 根據效率促進組 2009 年 2 月所發題為《項目推行後檢討的使用者指引》的最佳做法指引，在推行項目後進行檢討，是現今公營部門管理上的一項優良措施。此舉有助局／部門衡量計劃項目是否已達到預期目標，並檢討工作表現，以及找出學習要點，務求提升日後計劃項目的質量表現。

5.8 然而，房屋署並沒有在 2004-05 年度資助計劃推行後進行檢討。資助房屋小組委員會無從得知計劃的成果，直至 2014 年，當有關方面就 2014 年更換插筒式晾衣裝置計劃再徵求資助房屋小組委員會批准時，該小組委員會才獲告知已安裝的晾衣架只佔設有插筒式晾衣裝置單位數目的約 10%，數字遠低於 2004 年有關方面就資助計劃徵求批准的資助房屋小組委員會文件中所估計的 30%(見第 5.2(b)(iii) 段)。為避免再出現同類問題，房屋署需要在推行 2014 年計劃(預算開支約 5.2 億元)後，適時就計劃進行項目推行後檢討。

2014 年更換插筒式晾衣裝置計劃的推行情況

5.9 房屋署於 2013 年就插筒式晾衣裝置的事宜進行檢討，以期提升建築物的可持續性、使有關設施達到標準，以及回應租戶對安全的關注。2014 年 1 月，運輸及房屋局就房屋署擬推出新資助計劃更換租住公屋單位的插筒式晾衣裝置一事，諮詢立法會房屋事務委員會。房屋署考慮了事務委員會有關為選擇參加計劃的租戶免費安裝晾衣架以取代插筒式裝置的意見後，於 2014 年 2 月獲得資助房屋小組委員會批准，推行更換插筒式晾衣裝置計劃(下稱 2014 年計劃)，當中的考慮因素如下：

- (a) 為提升建築物的可持續性和回應租戶對安全的關注(註 54)，房屋署就插筒式晾衣裝置進行檢討。昔日，約有 55 萬個租住單位設有插筒式晾衣裝置。近年，房委會推行屋邨改善計劃(註 55)，先後為約 4 萬個單位安裝新的晾衣架。另外，有 10%(即 55 000 個)單位已按 2004-05 年度資助計劃安裝晾衣架，或由租戶按照房屋署所定規格自行安裝晾衣架。然而，這些 10 年前安裝的晾衣架，可能需要更換。因此，有待安裝晾衣架的單位數目約為 51 萬個；
- (b) 選擇安裝晾衣架的租戶會獲提供免費更換服務。至於不選擇安裝新晾衣架的租戶，單位的原有插筒式晾衣裝置會被密封，以免有人繼續使用。日後，若這些租戶要求安裝晾衣架並有充分理據，房屋署會個別為他們安裝。這項安排的優點之一，就是可以徹底解決長期以來有關方面因插筒式晾衣裝置而備受批評的問題；
- (c) 現時，約有 22 萬個和諧式大廈單位的外牆內角設有插筒。有些租戶認為在外牆內角晾衣不太理想，原因是這些位置陽光較少，並可能受廚房煮食油煙影響，這些租戶較樂於繼續使用安裝在客廳外牆上已獲核准的晾衣杆。據估計，只有約 20% 的和諧式大廈單位租戶會選擇安裝擬議的晾衣架。至於舊式類別的大廈，預計參加計劃的租戶比率較高。因此，選擇更換插筒式晾衣裝置的租戶數目估計約為 29 萬個(註 56)。預算更換費用為 5.2 億元；
- (d) 房屋署在現有租住公屋單位採用的晾衣架設計，分為橫置式和直置式兩款(見第 1.11 段)。由於兩款設計均符合《建築物(小型工程)規例》(第 123N 章)的規定，因此會在 2014 年計劃中同時採用；及
- (e) 為使督導人員、熟練工人和預製廠能夠應付計劃帶來的大量工程，每年安裝晾衣架的目標單位數目定為 10 萬個左右。因此，推行 2014 年計劃需時約 3 年。屋邨進行更換工程的優先次序會根據屋邨長者人口、參加計劃的租戶比率和屋邨粉飾計劃時間而定。

註 54：房屋署表示，在 2004 至 2014 年期間，約有 7 宗可能是由於不小心使用晾衣竹而造成的意外，導致 8 人傷亡。審計署留意到，2015 年 12 月發生了另一宗涉及公共租住屋邨使用晾衣竹的致命意外。

註 55：房委會於屋邨推行屋邨改善計劃，修葺建築物結構、優化公用地方和加添各種新設施，以切合租戶的需要。

註 56：220 000 個和諧式大廈單位 × 20% + 290 000 個其他類型大廈單位 × 85% = 290 000 個單位(撇除尾數)。

更換插筒式晾衣裝置

5.10 **推行策略** 房屋署就採購方法向相關人員發出下述指示：

- (a) **總價合約** 為確保擬議晾衣架安裝工程的價格具競爭力，一般會採用總價合約。合約會分兩批批出，即 2015 及 2016 年年初，每批的合約期為 15 至 18 個月；
- (b) **分區定期合約** 如有迫切需要須在 2014 年展開工程或與外牆維修計劃一併進行，將會採用分區定期合約；
- (c) **粉飾工程合約** 如安裝晾衣架是粉飾工程的一部分，將會採用粉飾工程合約，以便進行工程時可共用吊船設施，節省開支；
- (d) **屋邨改善計劃合約** 如安裝晾衣架工程是作為屋邨改善計劃的一部分而獲批准，應根據同一屋邨改善計劃合約批出；及
- (e) **空置單位翻新工程** 2014 年計劃完成後，空置單位內所有未完成的晾衣架安裝工程可在進行分區定期合約下的空置單位翻新工程時一併進行(見上文(b)項)。

推行進展

5.11 2016 年 7 月，審計署要求房屋署提供資料，說明推行 2014 年計劃的進展，列出為選擇更換插筒式晾衣裝置的租戶(選擇更換個案)安裝晾衣架數目和為不選擇更換插筒式晾衣裝置的租戶(不選擇更換個案)而密封插筒的單位數目。2016 年 8 月，房屋署告知審計署，截至 2016 年 7 月 31 日，有 493 697 個租住公屋單位納入 2014 年計劃，而在 2015 年或之前批出的第一批總價合約／其他類別合約涵蓋了其中 249 326 個單位。表十和表十一分別概述為這些單位進行安裝及密封工程的進展。其餘 244 371 個單位將會按在 2016 年及以後批出的第二批總價合約／其他類別合約處理。

表十

安裝晾衣架的進展
(2016年7月31日)

工程狀況	屋邨數目	單位數目			選擇更換的單位數目	
		總計 (a)	選擇更換 (b)	不選擇更換 (c) = (a) - (b)	安裝工程完成 (d)	安裝工程未完成 (e) = (b) - (d)
完成 (註)	42	166 487	98 249	68 238	95 547 (97%)	2 702 (3%)
正在進行 (而預定完工日期為)	2016年 8月1日至 9月30日	15	41 949	18 592	23 357 (61%)	7 178 (39%)
	2016年 10月1日 至12月31 日	8	36 530	14 466	22 064 (66%)	4 923 (34%)
	2016年 以後	2	4 360	1 513	2 847 (0%)	1 513 (100%)
整體	67	249 326	132 820	116 506	116 504 (88%)	16 316 (12%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：房屋署報稱已完成工程的個案，以及預計竣工時間已過的個案。

表十一

密封插筒式晾衣裝置的進展
(2016年7月31日)

工程狀況		屋邨 數目	單位數目			
			不選擇 更換 (a)	因保留現 有晾衣架 而不選擇 更換 (註 1) (b)	不選擇更換及 現時沒有晾衣架	
					插筒 已密封 (c)	插筒 尚未密封 (d) = (a) - (b) - (c)
完成 (註 2)		42	68 238	11 107	52 330 (92%)	4 801 (8%)
正在 進行 (而預 定完 工日 期為)	2016年 8月1日至 9月30日	15	23 357	2 880	8 902 (43%)	11 575 (57%)
	2016年 10月1日至 12月31日	8	22 064	4 268	10 061 (57%)	7 735 (43%)
	2016年以後	2	2 847	0	0 (0%)	2 847 (100%)
整體		67	116 506	18 255	71 293 (73%)	26 958 (27%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：房屋署表示，這包括已由租戶／房屋署安裝晾衣架或插筒已耗損而無須密封的單位。

註 2：房屋署報稱已完成工程的個案，以及預計竣工時間已過的個案。

需要密切監察 2014 年計劃的進展

5.12 選擇更換但安裝工程尚未完成的單位 截至 2016 年 7 月 31 日，在報稱已完成工程或預計竣工時間已過的 42 個屋邨中（見表十），有 6 個屋邨共 2 702 個選擇更換的單位的晾衣架安裝工程尚未完成（見表十二）。在工程定於 2016 年 8 月至 9 月（即由 2016 年 7 月 31 日起計兩個月內）到期完成的 15 個屋邨中，有 6 個屋邨的進度明顯較預期慢，有 75% 選擇更換的單位的安裝工程尚未完成，比率由 51% 至 94% 不等（見附錄 K）。

表十二

報稱已完成工程或預計竣工時間已過
但安裝工程尚未完成的 6 個屋邨
(2016 年 7 月 31 日)

屋邨	單位數目		
	選擇更換 (a)	已安裝晾衣架 (b)	安裝工程尚未完成 (c) = (a) - (b)
長康邨	5 185	5 025 (97%)	160 (3%)
鳳德邨(註)	218	3 (1%)	215 (99%)
啟業邨	2 451	2 327 (95%)	124 (5%)
廣福邨	3 965	1 823 (46%)	2 142 (54%)
石圍角邨	3 744	3 727 (99.5%)	17 (0.5%)
環翠邨	2 081	2 037 (98%)	44 (2%)
整體	17 644	14 942 (85%)	2 702 (15%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：房屋署表示，由於收到來自鳳德邨的反對意見，該屋邨未能展開工程，房屋署只能實地安裝 3 個樣本。房屋署已就工程安排與相關的持份者保持聯絡。

更換插筒式晾衣裝置

5.13 **不選擇更換但密封工程尚未完成的單位** 對於不選擇更換的單位，密封插筒式晾衣裝置的工作很重要，此舉可避免有人繼續使用。如表十一顯示，在報稱已完成工程或預計竣工時間已過的 42 個屋邨中，有 10 個屋邨共 4 801 個不選擇更換的單位在 2016 年 7 月 31 日仍未完成插筒式晾衣裝置的密封工程(見表十三)。在工程定於 2016 年 8 月至 9 月(即由 2016 年 7 月 31 日起計兩個月內)到期完成的 15 個屋邨中，有 10 個屋邨的進度明顯較預期慢，有 76% 不選擇更換的單位的密封工程尚未完成，比率由 51% 至 99% 不等(見附錄 L)。

表十三

報稱已完成工程或預計竣工時間已過
但密封工程尚未完成的 10 個屋邨
(2016 年 7 月 31 日)

屋邨	單位數目			
	不選擇 更換 (a)	因保留現有 晾衣架而不 選擇更換 (註 1) (b)	不選擇更換及 現時沒有晾衣架	
			插筒 已密封 (c)	插筒 尚未密封 (d) = (a) - (b) - (c)
長康邨	3 061	233	2 469 (87%)	359 (13%)
彩虹邨	2 853	1 186	1 641 (98%)	26 (2%)
竹園北邨 (註 2)	1 047	27	29 (3%)	991 (97%)
鳳德邨 (註 2)	457	0	3 (1%)	454 (99%)
興華(二)邨	2 403	1 033	0 (0%)	1 370 (100%)
啟業邨	1 849	299	1 426 (92%)	124 (8%)

表十三(續)

屋邨	單位數目			
	不選擇 更換 (a)	因保留現有 晾衣架而不 選擇更換 (註 1) (b)	不選擇更換及 現時沒有晾衣架	
			插筒 已密封 (c)	插筒 尚未密封 (d) = (a) - (b) - (c)
廣福邨	2 223	21	1 241 (56%)	961 (44%)
廣源邨 (註 2)	547	0	199 (36%)	348 (64%)
石硤尾邨 (舊式大廈)	1 355	194	1 000 (86%)	161 (14%)
石蔭東邨	1 130	618	505 (99%)	7 (1%)
整體	16 925	3 611	8 513 (64%)	4 801 (36%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：房屋署表示，這包括已由租戶／房屋署安裝晾衣架或插筒已耗損而無須密封的單位。

註 2：這些屋邨為租者置其屋計劃屋邨。房屋署表示，由於收到來自鳳德邨的反對意見，該屋邨未能展開工程，房屋署只能實地安裝 3 個樣本。房屋署已就工程安排與相關持份者保持聯絡。

更換插筒式晾衣裝置

5.14 2016年9月，房屋署告知審計署：

- (a) 由於出現未可預見的工地問題，例如租戶提出要求或投訴、惡劣天氣和未能進入單位，以致部分屋邨的更換工程超越原定的完工日期；
- (b) 一些租者置其屋計劃屋邨的業主立案法團拒絕讓房屋署在大廈外牆安裝吊船，因此須進入租戶的單位進行工程，嚴重影響工程進展；及
- (c) 房屋署已監察情況，並會切實遵照合約條文，評估延誤和延期申請。房屋署預計所有更換工程會如期在2017年年底完成。

5.15 2014年計劃的主要目標之一是回應租戶在安全方面的關注，房屋署需要繼續監察工程進展，確保能按預定目標日期完成。

密封部分插筒式晾衣裝置

5.16 審計署審查了房屋署在兩個地區(柴灣及葵涌)推行2014年計劃的記錄，留意到下述情況：

- (a) 在2015年1月舉行的興華(二)邨邨管諮委會會議上，部分租戶代表提出保留部分插筒式晾衣裝置的事宜。房屋署代表在會上回應表示，倘租戶選擇不安裝晾衣架，並堅持使用部分插筒，署方只會將不被使用的插筒密封；及
- (b) 房屋署於2016年1月與葵涌區的晾衣架安裝承辦商舉行會議時，據報部分租戶要求只密封單位內3個插筒中位於中間的一個，以及保留兩旁的插筒。在2016年3月的另一次會議上，承辦商收到指示，即使租戶當時選擇不安裝晾衣架，也不應將該些可用作安裝晾衣架的插筒密封。

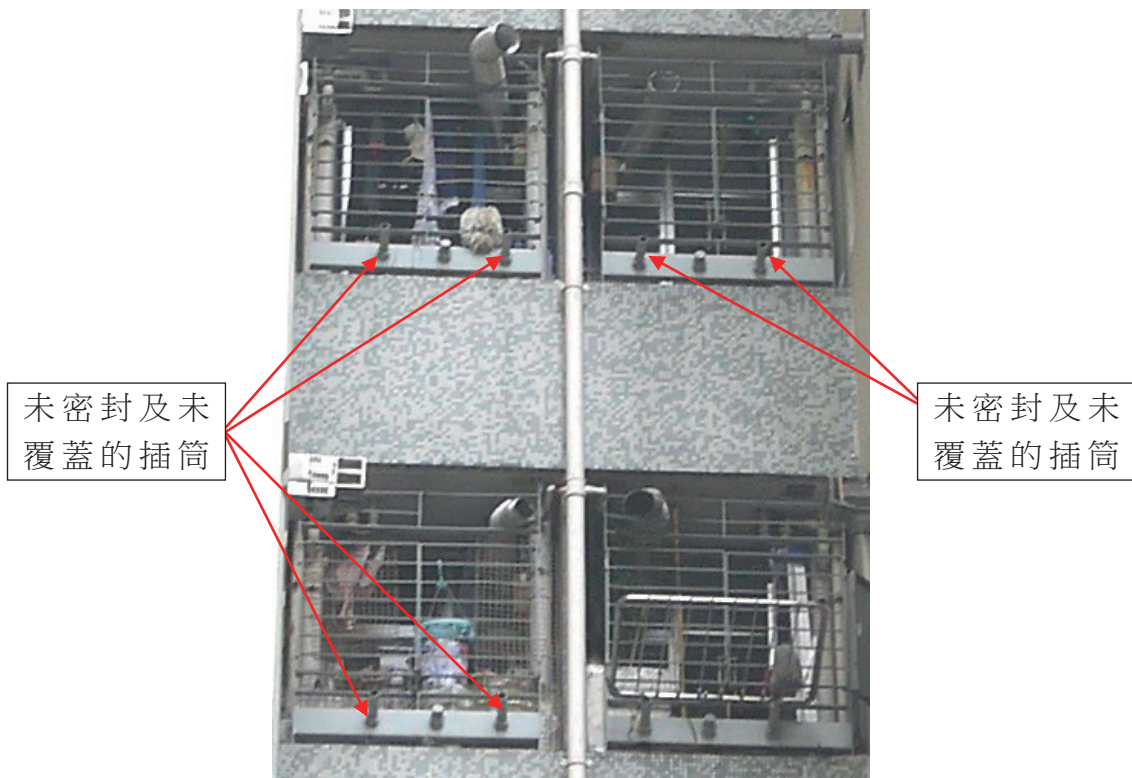
5.17 密封部分插筒式晾衣裝置的做法，與2014年計劃所述可徹底解決插筒問題的目標(見第5.9(b)段)並不一致。根據屋邨管理處在2015年2月就安裝晾衣架一事發出的指示，現有不用作固定晾衣架的插筒應予削平及密封。審計署認為，基於安全理由，房屋署應盡快密封所有不被使用的插筒，不應保留讓租戶日後使用。在房屋署報稱不選擇更換的單位的密封工程在2016年7月31

日已經或差不多完成的屋邨中，審計署抽樣檢查了兩個屋邨的部分單位。審計署發現有 167 宗插筒式晾衣裝置部分密封／未密封的個案，詳情如下：

- (a) **石蔭東邨** 如第 5.13 段表十三顯示，房屋署呈報屋邨內 1 130 個不選擇更換的單位中，有 618 個單位有晾衣架。在其餘 512 個沒有晾衣架的單位中，有 7 個單位的密封工程尚未完成。不過，審計署在 2016 年 8 月 23 日與房屋署一同到屋邨內全部 3 幢大廈的 1 至 5 字樓視察，發現在 78 個報稱租戶保留了晾衣架的單位中，有 36 個單位並沒有晾衣架。在其中 33 個單位中，每個單位內的 3 個插筒只有 1 個密封，原因可能是第 5.16(b) 段提及的指示(例子見照片十七)，以及有 3 個單位的 3 個插筒均沒有密封。觀察所得的情況，與承辦商在完成工程後拍攝的實地照片顯示的情況相同。審計署亦留意到，房屋署於 2016 年 8 月 18 日指示承辦商在 38 個單位(包括在聯合視察時發現的 3 個單位)進行密封工程。換言之，最少有 71 個(36 個加 38 個減去 3 個)單位的密封工程尚未完成，而不是房屋署報稱的 7 個；及
- (b) **石圍角邨** 房屋署表示，截至 2016 年 7 月 31 日，全部 2 712 個不選擇更換的單位的密封工程已經完成，而 3 744 個選擇更換的單位中，只有 17 個單位的安裝工程尚未完成。不過，審計署在 2016 年 8 月 24 日進行視察，發現在兩幢大廈的其中 6 層樓，有 96 個單位的插筒沒有密封(例子見照片十八)。

照片十七

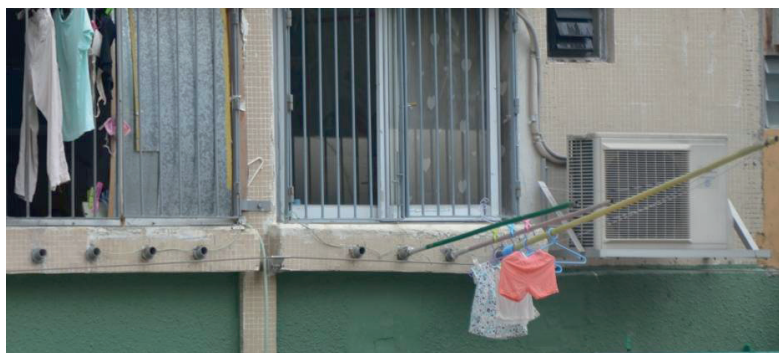
石蔭東邨
部分插筒密封的單位



資料來源：審計署人員於 2016 年 8 月 23 日拍攝的照片

照片十八

石圍角邨
插筒沒有密封的單位



資料來源：審計署人員於 2016 年 8 月 24 日拍攝的照片

5.18 2016年9月，房屋署告知審計署：

- (a) 其石蔭東邨(位於葵涌區)總價合約的合約經理指示員工只密封中間的插筒，其餘的插筒則加上覆蓋(並非以水泥／泥沙填塞)，以便租戶日後安裝晾衣架(見第5.16(b)段)。所有插筒應加上覆蓋或密封。尚未完成的密封工程會在合約期屆滿前完成；及
- (b) 關於石圍角邨(見第5.17(b)段)，由於受天台水缸阻擋，外牆部分位置未能安裝吊船，因此須與租戶預約在單位內進行相關的密封工程。

5.19 鑑於上文第5.17(a)及(b)段所述的未完成密封工程沒有呈報，與房屋署的指示不符，因此房屋署需要全面覆核所有報稱密封工程已完成的個案，了解是否有同類的違規情況，並就此採取所需跟進行動。房屋署亦需要採取措施，確保前線人員根據2014年計劃所述目標，妥為管理安裝／密封工程。

近期發展

5.20 2016年9月12日，房屋署獲資助房屋小組委員會批准，在公共租住屋邨的指定大廈類別提供晾衣杆，預算總開支為3.86億元。資助房屋小組委員會備悉加設晾衣杆的理據和安排如下：

- (a) 根據房委會的現行政策，在指定大廈類別，即和諧式、新和諧式一型、新和諧式附翼、新十字型大廈、單方向設計大廈、小型單位大廈及非標準型大廈(下稱指定大廈類別)的租戶，可向房屋署申請並依據指引自費在其單位的客廳外牆安裝晾衣杆。房屋署於2016年4月在建築物外牆內角安裝晾衣設施的大廈進行巡查，發現超過半數租戶，不論是否已獲房屋署事先批准，已在客廳外牆的高位位置(即接近天花)或低位位置(即窗下)安裝了晾衣杆；
- (b) 指定大廈類別一些租戶認為晾衣設施設於外牆內角不太理想，原因是這些位置陽光不足，缺乏自然通風，廚房排出的煮食油煙亦會弄污衣物。部分租戶認為，《建築物(小型工程)規例》下的小型工程監管制度在2010年12月31日實施後，對外牆的伸延物有所限制，而建築物外牆內角的空間亦有限，導致現有晾衣設施不足；
- (c) 為滿足租戶對晾衣設施的需求，以及減少租戶因不當使用高位晾衣杆而發生意外的潛在風險，有關方面會在指定大廈類別單位客廳外

牆的低位位置，加設晾衣杆作為業主提供的固定裝置，並將相關的固定窗花更換為活動式窗花。已獲房屋署批准並遵照房屋署指引安裝的現有晾衣杆，將予以保留，房屋署並會負責該等晾衣杆的保養。與此同時，房屋署將會拆除並非遵從該署指引安裝的晾衣杆。現有的固定式窗花將按個別租戶意願更換為活動式窗花；及

- (d) 在切實可行的情況下，在指定大廈類別安裝晾衣杆的工程，將盡量配合現時已展開的更換晾衣架工程，並會分兩個階段實施，於 2017 年 4 月展開，並於 2019 年 9 月或之前完成。有關租戶可隨時按其意願選擇安裝晾衣架或更換活動式窗花。他們在 2014 年計劃中作出的選擇，並不影響有關安排。

審計署認為，房屋署在指定大廈類別推行有關提供晾衣杆的新措施時，需要採納審計署在本審計報告書所述的意見及建議。

審計署的建議

5.21 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 採取措施，確保能妥善備存有關 2014 年更換插筒式晾衣裝置計劃推行情況的資料；
- (b) 在推行 2014 年更換插筒式晾衣裝置計劃後，適時就計劃進行項目推行後檢討；
- (c) 密切監察 2014 年更換插筒式晾衣裝置計劃的工程進展，確保工程可按 2017 年的目標日期完成；
- (d) 全面覆核所有報稱密封工程已完成的個案，以確認是否有任何類似第 5.16 及 5.17 段所述審計署發現的不足之處，並就此採取所需跟進行動；
- (e) 採取措施，確保前線人員根據 2014 年計劃所述目標，適當管理安裝／密封工程；及
- (f) 在建築物外牆內角安裝了晾衣設施的指定大廈類別推行有關提供晾衣杆的新措施時，採納本審計報告書載述的意見及建議。

政府的回應

5.22 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 房屋署已設立中央資料庫，記錄各屋邨更換工程的詳情；
- (b) 房屋署會在 2014 年計劃完成後，進行項目推行後檢討；
- (c) 個別屋邨的工程出現延誤，是受屋邨本身各種獨特的因素影響，房屋署一直積極解決有關問題。房屋署會繼續密切監察工程進展，並會如期在 2017 年完成更換工程；及
- (d) 房屋署已向前線人員說明應如何妥善執行安裝晾衣架及密封插筒式晾衣裝置的工作。

第 6 部分：提升舊型公共租住屋邨的消防安全

6.1 本部分探討房屋署提升舊型公共租住屋邨消防安全的工作，並集中於《消防安全(建築物)條例》規定的實施情況。

《消防安全(建築物)條例》的規定

6.2 《消防安全(建築物)條例》於 2002 年制定，目的是為綜合用途及住用建築物的佔用人提供更佳的防火保障。《消防安全(建築物)條例》規定，所有住用及綜合用途建築物，倘 (i) 其建築工程圖則是在 1987 年 3 月 1 日或之前首次呈交建築事務監督批准，或 (ii) 有關建築物是在 1987 年 3 月 1 日或之前建成而建築工程圖則並未在該日期或之前呈交建築事務監督批准，均須加裝指定的消防裝置／消防安全建造項目。以下是綜合用途建築物住用部分及住用建築物按規定須採取的一些消防安全措施例子：

- (a) **消防裝置** 消防裝置包括裝設消防栓及喉轆系統、手控火警警報系統，以及公用地方的緊急照明；及
- (b) **消防安全建造項目** 規定的改善措施包括以適當的耐火結構分隔牆保護樓梯、改善直接通往街外的樓梯出口，以及把每一樓層最接近樓梯第一級的門，改為符合現今消防安全標準的門。

6.3 《消防安全(建築物)條例》有關消防裝置和消防安全建造項目的執行當局，分別是消防處和屋宇署。屋宇署／消防處可發出消防安全指示，送達綜合用途建築物或住用建築物的擁有人，指示他遵從《消防安全(建築物)條例》的全部或任何規定，又或如屋宇署及消防處在顧及到該建築物的結構完整性及可賴以遵從有關的規定所需的科技後，認為指示該擁有人遵從該等規定中的任何規定並不合理，可指示他採取其他措施。在這方面，屋宇署／消防處必須成立諮詢委員會，由屋宇署／消防處認為合適並具備相關專業知識的人士擔任委員，就有關事宜提供意見。

《消防安全(建築物)條例》對公共租住屋邨的影響

6.4 雖然公共租住屋邨獲豁免受《建築物條例》規管，但根據《消防安全(建築物)條例》，公共租住屋邨並未獲類似豁免。屋宇署表示：

- (a) 《消防安全(建築物)條例》規定的消防安全改善工程，須符合附表指明的守則。房屋署可按自行規管計劃，在公共租住屋邨進行符合守則的消防安全改善工程。倘消防安全改善工程涉及的建築工程須按《建築物條例》取得圖則批准，有關圖則會交由獨立審查組根據屋宇署轉授的權力審核(見第 2.15 段註 20)；及
- (b) 倘擬議改善工程不符合《消防安全(建築物)條例》指明的守則，並涉及替代方案，房屋署須提出理據，進行消防工程評估及擬備消防安全改善研究報告。屋宇署會審核並將研究報告提交“消防安全條例諮詢委員會”(下稱諮詢委員會)，以根據《消防安全(建築物)條例》提供意見和考慮是否予以接納。

6.5 2003 年 8 月，房屋署高級管理層舉行會議，檢視《消防安全(建築物)條例》對公共租住屋邨的影響，並留意到以下事項：

- (a) 《消防安全(建築物)條例》的實施日期尚待決定，原因是立法會議員就如何協助多層大廈所有業主遵從相關法例規定表示關注。同時，屋宇署及消防處表示假定在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》的工作會由房屋署管理。由於獨立審查組自 2001 年年初起，已根據屋宇署有關《建築物條例》的作業模式，對新建築工程項目進行獨立規管審查，因此獨立審查組可以根據屋宇署轉授的權力指示有關工程，而房屋署的屋邨管理處則負責進行改善工程；
- (b) 遵從《消防安全(建築物)條例》的規定須動用龐大的財政資源，因此須訂立準則，豁除到期重建的大廈。如因重大限制而無法遵從訂明的規定，可進行消防工程研究，評估火警風險和找出其他可改善安全的措施；及
- (c) 把工程分開 10 年執行，房屋署可預先計劃如何動用橫跨 10 年的資源，此舉可為私營住宅樹立良好榜樣，因而受屋宇署及消防處歡迎。

在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》

6.6 政府回應了立法會議員就如何協助多層大廈所有業主遵從相關法例規定所表達的關注後，《消防安全(建築物)條例》於 2007 年 7 月實施。房屋署高級管理層於 2008 年 3 月舉行會議，與會者留意到實施《消防安全(建築物)條例》的進展如下：

提升舊型公共租住屋邨的消防安全

- (a) 在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》的執行當局是屋宇署及消防處；及
- (b) 為公共租住屋邨更換單位大門(主要是盡頭處單位)以符合消防安全標準的工作，已大致完成(見第 6.2(b) 段)。

經討論後，與會者決定為遵從《消防安全(建築物)條例》的規定而進行的改善工程，會納入屋邨管理處的保養計劃。

6.7 **建議採用樣本模式** 2008 年 9 月，房屋署、屋宇署及消防處舉行跨部門會議，商討在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》的事宜。與會者認為，為簡化執法行動，有關方面可制訂各個租住公屋大廈類別的通用接納標準。與會者原則上同意，運作模式是先由屋宇署與房屋署合作，在數個樣本屋邨試行規定標準或適當的替代建議。在汲取實施經驗後，房屋署會繼續實施有關條例。

6.8 **先導計劃** 在 2010 年 5 月舉行的另一次跨部門會議上，房屋署告知屋宇署及消防處，將會推行先導計劃，找出按《消防安全(建築物)條例》獲相關部門接納的改善項目。福來邨屬長型大廈設計，坪石邨屬單塔式設計，這兩種設計合共佔須按《消防安全(建築物)條例》進行改善工程的租住公屋大廈的 63%，因此福來邨和坪石邨獲選定納入先導計劃。屋宇署於會議上建議將《消防安全(商業處所)條例》(註 57)的實施模式用於實施《消防安全(建築物)條例》，即房屋署會根據作業守則視察本身的物業，並擬備改善方案。屋宇署及消防處會檢視改善方案，然後確認是否接納方案，並於工程完成後進行核查。與會者當時同意待推行先導計劃汲取更多經驗後，再就《消防安全(建築物)條例》的實施工作制訂更多詳情。

6.9 房屋署在 2010 年 8 月批出根據《消防安全(建築物)條例》在坪石邨進行消防安全改善工作的顧問合約(顧問合約 A)，並於 2011 年 7 月批出福來邨的合約(顧問合約 B)。房屋署高級管理層於 2014 年 2 月舉行的會議上獲告知實施《消防安全(建築物)條例》的進展如下：

註 57：《消防安全(商業處所)條例》於 1997 年 5 月實施，該條例規定，訂明商業處所類別(如銀行及商場)的擁有人／佔用人須加強消防安全措施。關乎指明商業建築物的《消防安全(商業處所)條例》亦於 1998 年 6 月實施，該條例規定，這些建築物的擁有人／佔用人須加強消防安全措施。

- (a) **福來邨** 就福來邨顧問擬備的消防工程研究報告連同改善方案，已送交屋宇署／消防處徵詢意見(於 2012 年 6 月)。屋宇署的諮詢委員會(見第 6.4(b) 段)於 2013 年 10 月就福來邨的消防工程研究報告提出意見。房屋署於 2013 年 11 月向屋宇署提供補充說明，據估計，諮詢委員會於 2014 年 3 月舉行第二次會議時，可確定改善工程的範圍；
- (b) **坪石邨** 坪石邨的消防工程研究報告於 2013 年 9 月送交屋宇署，並定於 2014 年 3 月送交屋宇署的諮詢委員會；
- (c) **尚未解決的事宜** 與房屋署舉行多輪會議後，屋宇署及消防處兩個部門都表示只會審核房屋署就福來邨及坪石邨送交的文件，以便以試驗性質就房委會常見的租住公屋大廈制訂消防安全改善方案。房屋署不同意採用屋宇署／消防處建議的自行規管模式(房屋署推行消防安全改善工程而無需經屋宇署及消防處的正式審核和接納)。屋宇署／消防處則拒絕處理按個別項目形式再提交的方案，或為房屋署提交兩個試點屋邨的方案定出檢視的時間表(註 58 及另見第 6.11 及 6.13(a) 段)；及
- (d) **顧問研究及文件提交框架** 房屋署認為，無法接納屋宇署／消防處提出有關採用自行規管模式的建議。不過，福來邨及坪石邨的研究可用作樣本，以簡化有類似設計的屋邨的研究範圍。為免令《消防安全(建築物)條例》的實施工作有所延遲，有關方面建議採用以下文件提交框架：
- (i) 委聘顧問分 3 批研究 5 幢選定的大廈，當中涵蓋餘下公共租住屋邨的各個常見設計類別。這些研究連同建議會送交諮詢委員會徵詢意見。顧問會按照諮詢委員會述明的原則和意見，就有類似設計的屋邨制訂改善範圍；及
- (ii) 由於屋宇署／消防處是《消防安全(建築物)條例》的執行當局，研究報告會送交屋宇署／消防處。雖然他們或會拒絕審核房屋署以每個屋邨為基礎提交的文件，但有關顧問仍需製備每個屋邨的詳細圖則和文件，按改動工程的正常程序送交獨立審查組，以待批准(見第 2.15 段註 20)。在取得獨立審查組的批准後，改善工程便會展開。

註 58：2016 年 10 月，消防處告知審計署，由於《消防安全(建築物)條例》應優先在綜合用途建築物實施，因此該處無法為房屋署就全港所有租住公屋大廈提交的方案定出檢視的時間表。

提升舊型公共租住屋邨的消防安全

運輸及房屋局常任秘書長(房屋)於會議上表示,《消防安全(建築物)條例》早於2007年生效,但經過如此長時間才訂定文件提交框架,情況令人關注。他指示房屋署應以書面通知屋宇署/消防處,表明不同意採用自行規管模式,並如常把文件送交屋宇署/消防處,以待審核。

實施《消防安全(建築物)條例》的預算及計劃

6.10 2014年3月,房屋署就公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》的預算及計劃取得房屋署的建築小組委員會的批准。在撥款文件中,建築小組委員會獲告知:

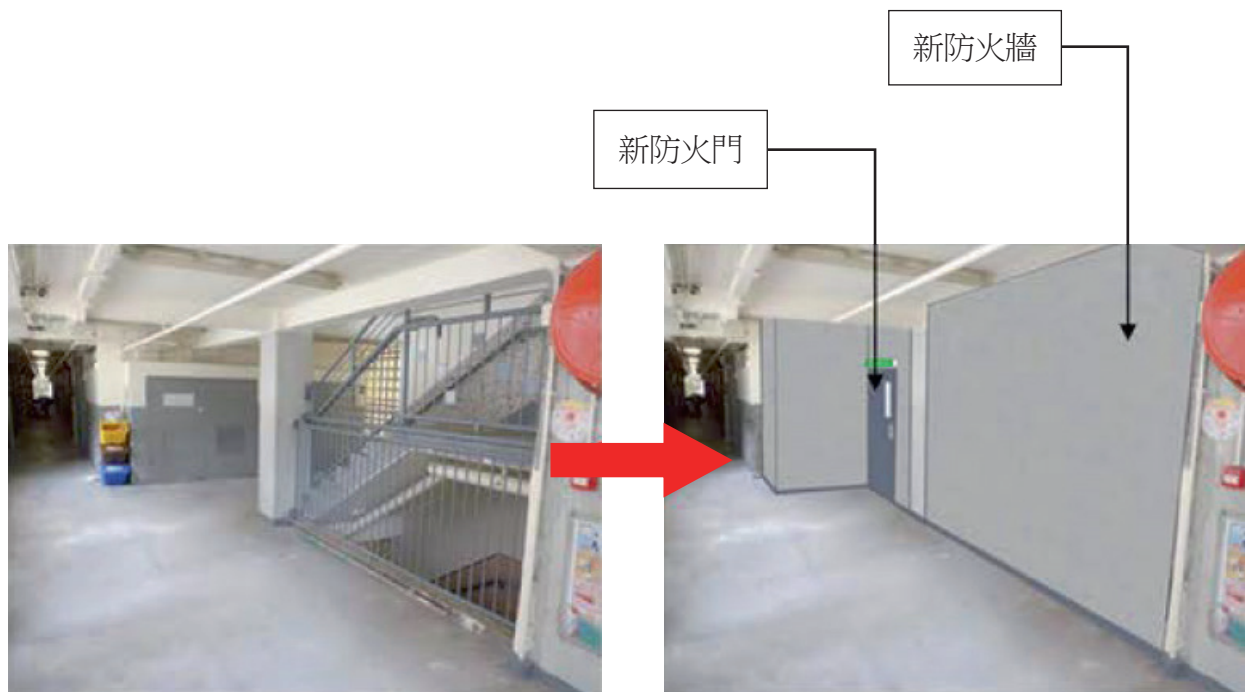
- (a) **目前進展** 一般而言,除非預計屋邨在工程完成後,租戶最少可以入住6年,否則不應在有關屋邨進行《消防安全(建築物)條例》改善工程。在此基礎上,估計有62個公共租住屋邨的238 034個單位(註59)須按《消防安全(建築物)條例》進行消防安全改善工程。房屋署已透過屋邨管理處的保養計劃落實《消防安全(建築物)條例》下較簡單的改善項目。舉例來說,所有屋邨的住用部分入口門改善工程及使用阻火圈保護公用地方的聚氯乙烯類膠喉管的工程已經完成,而有關項目均屬消防安全建造改善項目。部分規定的消防裝置工程如喉轆及消防栓和手控火警警報系統已大致完成,而電池應急照明系統的安裝工程則仍在進行。經確認屬較複雜的項目,會分開處理;
- (b) **擬議改善工程** 消防裝置及建造項目的範圍視乎詮釋而定,並會對整體預算及計劃造成重大影響。《消防安全(建築物)條例》有明確條文賦權屋宇署/消防處接受替代改善措施以取代法律訂明的措施,但有關措施必須符合相同的消防安全標準。該類替代方案須由消防安全工程師進行專家調查。有關方面已選定兩個屋邨(福來邨及坪石邨)由專家顧問進行先導研究,以便找出務實和合乎成本效益的解決辦法來符合《消防安全(建築物)條例》的規定。有關方面已就福來邨的消防工程研究報告徵詢屋宇署諮詢委員會的意見。在考慮委員會的意見後,房屋署於2013年11月向屋宇署提供補充說

註59: 房屋署表示,截至2016年7月,有64個屋邨須按《消防安全(建築物)條例》的規定進行消防安全改善工程。在2014年3月估計的數字為62個屋邨,當中並不包括行政長官在2014年施政報告中公布重建的兩個屋邨(華富(一)邨及(二)邨)。及後,華富(一)邨及(二)邨已重新納入消防改善工程計劃,而這兩個屋邨的改善工程費用會在原來的預算8.517億元中撥付(見下文第6.10(d)段)。

明及研究結果，據估計，諮詢委員會於 2014 年 4 月舉行會議時，可確定工程的範圍。消防安全建造項目工程預計包括建造防火牆及防火門以保護樓梯出口(見圖二圖示)；分隔住宅及非住宅處所在地面層的出口路線；以防火板密封住宅單位在走廊的疏格；設置垃圾房防護門廊；以及在樓梯梯間的喉管槽安裝防火門。在消防裝置方面，範圍包括安裝折衷式噴灑系統及進行其他小型改善工程。坪石邨的改善方案於 2013 年 9 月送交屋宇署，並定於 2014 年 4 月送交諮詢委員會。在處理諮詢委員會的意見後，便可在兩個試點屋邨展開改善工程；

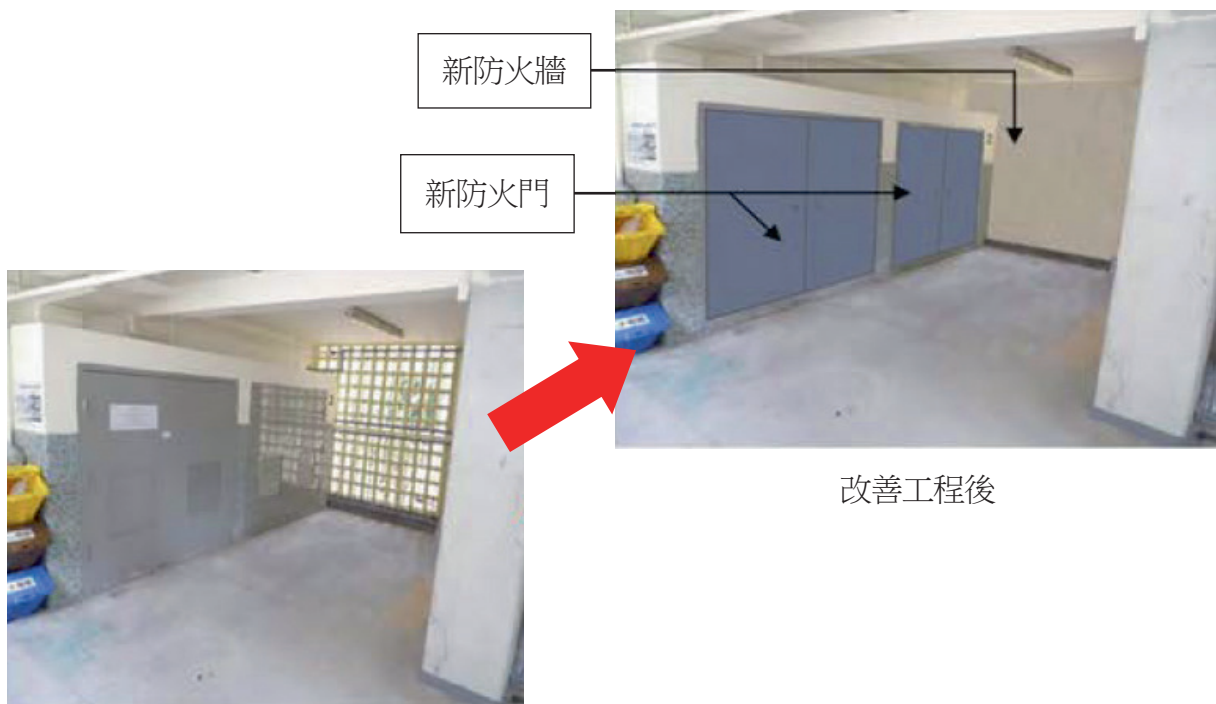
圖二

樓梯防火牆及防火門圖示



改善工程前

改善工程後



改善工程前

改善工程後

資料來源：房屋署的記錄

- (c) **顧問研究及文件提交框架** 福來邨及坪石邨的研究範圍(即顧問合約 A 及 B —— 見第 6.8 及 6.9 段)可用作樣本,以簡化有類似設計的屋邨的研究範圍,即涵蓋所有須按《消防安全(建築物)條例》進行改善工程的租住公屋大廈的 63%。作為盡責關懷的業主,以及為了公眾利益,房屋署須達到執行當局所訂定在 2016 年年中或之前完成視察所有有關建築物的目標(註 60),並須擬備消防安全改善方案,以實施《消防安全(建築物)條例》。屋宇署/消防處提出採用自行規管模式的建議是不可接受的。有關方面會委聘顧問分 3 批為餘下的屋邨擬備消防安全改善工程的細節,並以認可人士的身分,就建議的改動工程製備詳細圖則,按第 6.9(d) 段所述的文件提交框架,以每個屋邨為基礎提交文件;及
- (d) **預算及預定計劃** 有關方面的目標是在 2016 年年中或之前就餘下屋邨完成所有顧問研究及文件提交程序。消防安全建造項目的改善工程會分兩個階段進行。第一階段涵蓋 51 個屋邨的 214 幢大廈(與福來邨長型大廈的設計類似)的消防安全建造項目工程,以及所有消防裝置工程,目標是在 2020-21 年度完結或之前完成,預算費用為 8.517 億元(註 61)。第二階段則涵蓋餘下 214 幢大廈的消防安全建造項目工程,有關的預算及計劃檢討的工作,會在 2016 年或之前確定範圍後進行。

註 60 : 根據屋宇署/消防處的實施計劃,巡查目標綜合用途建築物的工作預定於 2016 年 6 月或之前完成,而巡查目標住用建築物的工作會在巡查目標綜合用途建築物的工作完成後展開。屋宇署/消防處按 2013 年 10 月審計署署長報告書(見第 1.13 段註 12)的建議,共同檢討了每年根據《消防安全(建築物)條例》巡查私人目標綜合用途建築物的目標,以確定有關目標與兩個部門在巡查後 4 個月內發出指示的處理能力相稱。及後,私人目標綜合用途建築物的巡查計劃,已延至 2016 年過後。

註 61 : 有關費用包括顧問費,以及 60 個公共租住屋邨(不包括福來邨、坪石邨、華富(一)邨及(二)邨)和房委會在 42 個租者置其屋計劃/居者有其屋計劃屋苑綜合用途大廈中擁有的非住宅處所的改善工程費用,而該等大廈/屋苑亦須按《消防安全(建築物)條例》進行改善工程。房屋署表示,公用地方的改善工程與私人業主共同負責,而房委會擁有的非住用部分的改善工程則由房委會負責。房屋署表示,福來邨及坪石邨的改善工程費用為 2,720 萬元。

同意審核額外 5 幢常見類別租住公屋大廈

6.11 2014 年 3 月 31 日，房屋署一名助理署長按運輸及房屋局常任秘書長(房屋)的指示(見第 6.9 段)，致函屋宇署副署長，要求該署同意審核額外 5 個大廈類別的消防安全改善方案，以涵蓋餘下的公共租住屋邨。屋宇署在 2014 年 4 月回覆表示，為利便房屋署採用自行規管計劃在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》，屋宇署原則上同意就房屋署為額外 5 幢大廈(在 5 類常見大廈中各選 1 幢——註 62)擬備的消防安全改善方案提供意見。屋宇署亦提醒房屋署，須提供遵從有關守則並不可行的理據及妥善的消防工程評估，以便徵詢諮詢委員會的意見。2014 年 5 月，消防處同樣告知房屋署，同意就額外 5 幢常見類別大廈的消防裝置提供意見。

6.12 其後，房屋署在 2014 年 10 月、2015 年 2 月及 9 月批出 3 份顧問合約(顧問合約 C 至 E)，以擬備 62 個屋邨(見表十四)的消防安全改善方案和改動及加建工程圖則。顧問合約 C 亦涵蓋額外 5 個大廈類別(見第 6.11 段註 62)的消防安全改善方案，即與顧問合約 A 及 B 的情況雷同，用作特定租住公屋大廈設計的樣本(見第 6.10(c) 段)。

表十四

根據《消防安全(建築物)條例》在公共租住屋邨 進行消防安全改善研究的顧問合約

顧問合約	涵蓋屋邨數目	合約費用 (百萬元)	合約期
C	19	15	2014 年 10 月至 2017 年 9 月
D	18	8.8	2015 年 2 月至 2018 年 1 月
E	25	8.5	2015 年 9 月至 2018 年 8 月

資料來源：房屋署的記錄

註 62：這些大廈包括梯級型／Y 型、十字一型、十字二型、相連長型及工字型類別(見附錄 M)。

最新發展

6.13 審計署曾查詢在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》的最新發展，房屋署及屋宇署在 2016 年 8 月及 9 月回應時提供下述資料：

- (a) **福來邨及坪石邨** 諮詢委員會在 2014 年 5 月原則上接納(顧問合約 A 及 B 之下)福來邨及坪石邨的消防工程研究報告，但須就某些事宜提供補充說明。2015 年 10 月，有關方面就諮詢委員會的意見提供補充說明後，屋宇署向房屋署表示再無意見。2016 年 2 月及 5 月，消防處就兩批 102 幢長型大廈折衷式噴灑系統的接駁供水工程項目給予一般支持(註 63)。2016 年 4 月，房屋署向消防處提交坪石邨的消防裝置圖則。兩個屋邨(坪石邨及福來邨)的消防安全建造項目及消防裝置分別定於 2018–19 及 2019–20 年度完成，預算費用總額為 2,720 萬元；
- (b) **顧問合約 C** 房屋署在 2015 年 9 月提交顧問合約 C 之下禾輦邨及蝴蝶邨的消防工程研究報告，並於 2016 年 6 月提交大興邨的報告。有關工作的進展如下：
 - (i) **禾輦邨** 屋宇署在 2016 年 8 月接納禾輦邨個案的方案；
 - (ii) **蝴蝶邨** 屋宇署在 2016 年 5 月就蝴蝶邨個案提供意見後，現正等候房屋署再次提交文件；及
 - (iii) **大興邨** 屋宇署在 2016 年 9 月就大興邨個案提供意見後，現正等候房屋署再次提交文件；及
- (c) **安裝應急照明系統** 2016 年 5 月，應急照明系統的安裝計劃完成。

可予改善的範疇

6.14 截至 2016 年 8 月(《消防安全(建築物)條例》生效後 9 年)，64 個公共租住屋邨為遵從《消防安全(建築物)條例》相關規定而進行的消防安全改善工程仍未全部完成。消防安全建造項目的工程進展特別緩慢(見第 6.10(a) 及 (b) 段)。根據房屋署在 2014 年的預定計劃，第一階段的消防安全建造項目工

註 63：根據《消防處通函第 3/2007 號》，假如在安裝標準噴灑系統時遇到結構或空間限制，有關方面或會考慮接受折衷式噴灑系統，由街喉直接注水或由現有的消防栓／喉轆系統接駁供水，或降低噴灑系統水缸的容量。

提升舊型公共租住屋邨的消防安全

程預計到了 2020–21 年度完結或之前才完成(見第 6.10(d) 段)。至於第二階段的工程，有關的預算及計劃檢討工作，會在確定範圍後進行。就特定租住公屋大廈設計制訂消防安全改善方案的 3 項顧問研究(見第 6.12 段)，其目標完成日期為 2016 年年中(見第 6.10(d) 段)，但截至 2016 年 8 月，只有兩項研究(顧問合約 A 及 B) 已經完成(見第 6.13 段)。

6.15 需要密切監察實施進展 火警對人口稠密的公共租住屋邨住戶構成風險。審計署認為，房屋署需要密切監察實施《消防安全(建築物)條例》的進展，以免進一步延誤。就此，房屋署的高級管理層需要在實施工作出現問題時適時提供指示及意見，而有關問題由以下情況可見：

- (a) 《消防安全(建築物)條例》於 2007 年實施後，雖然出現以下情況，但有關進展只曾兩度，即 2008 及 2014 年，在高級管理層會議上匯報：
 - (i) 與屋宇署及消防處舉行的跨部門會議在多輪商討後，並未能就審核／正式接納房屋署的消防安全改善方案達成共識(見第 6.9(c) 段)；及
 - (ii) 兩個先導計劃項目的推行工作耗時甚久。儘管坪石邨的顧問合約 A 在 2010 年 8 月批出，但消防工程研究報告在 2013 年 9 月(3 年後)才送交屋宇署，而屋宇署的最後意見在 2015 年 10 月才收到(見第 6.9(b) 及 6.13(a) 段)。至於福來邨方面，顧問合約 B 在 2011 年 7 月批出。儘管消防工程研究報告已於 2012 年 6 月送交屋宇署，但屋宇署的最後意見在 2015 年 10 月(差不多 3 年後——見第 6.9(a) 及 6.13(a) 段)才收到；及
- (b) 就公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》而召開的跨部門會議，在 2014 年之前由高級專業人員主持。在運輸及房屋局常任秘書長(房屋)於 2014 年 2 月表示關注有關工作進展緩慢後，隨後舉行的會議才由首長級人員主持。

6.16 需要加強跨部門合作以便在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》 儘管屋宇署／消防處在 2014 年同意就房屋署為額外 5 幢大廈(在 5 類常見大廈中各選 1 幢)擬備的消防安全改善方案提供意見，但卻同時指出有關意見是為了利便房屋署採用自行規管計劃在公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》(見第 6.11 段)。換言之，有關各方仍未就正式接納公共租住屋邨的消防安全改善工程達成協議。鑑於擬議工程須動用龐大的財政資源(第一階段工程為 8.517 億元——見第 6.10(d) 段)，此情況並不理想。再者，房屋署兩

個先導計劃項目的消防工程研究報告的審核工作耗時甚久(見第 6.15(a) (ii) 段)。房屋署的消防安全改善方案的用意，是提供合乎成本效益的解決辦法，使公共租住屋邨符合《消防安全(建築物)條例》的規定(見第 6.10(b) 段)，因此房屋署、屋宇署及消防處需要加強合作，確保擬議工程獲有關方面有效審核和正式接納。

審計署的建議

6.17 審計署建議房屋署署長應密切監察在 64 個公共租住屋邨實施《消防安全(建築物)條例》的進展，並且在實施工作出現問題時適時提供指示及意見。

6.18 審計署亦建議屋宇署署長及消防處處長，作為《消防安全(建築物)條例》的執行當局，應與房屋署署長合作，確保有效審核和正式接納消防安全改善工程，使公共租住屋邨符合《消防安全(建築物)條例》的規定。

政府的回應

6.19 房屋署署長同意審計署在第 6.17 段提出的建議，並表示：

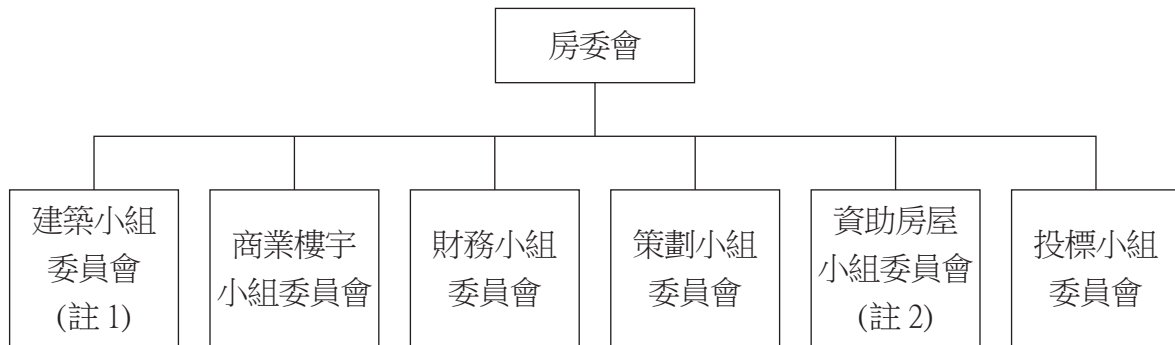
- (a) 房屋署會繼續與兩個執行當局保持密切聯繫，以期盡快全面實施《消防安全(建築物)條例》；及
- (b) 多年來，房屋署已進行各種消防安全改善工程。例子包括更換單位大門(見第 6.6(b) 段)，使用阻火圈保護公用地方的聚氯乙烯類膠喉(見第 6.10(a) 段)，在工作房裝設防火門和安裝應急照明系統(見第 6.13(c) 段)，而安裝折衷式噴灑系統的工程亦正進行。

6.20 屋宇署署長同意審計署在第 6.18 段提出的建議。

6.21 消防處處長同意審計署在第 6.18 段提出的建議，並表示：

- (a) 消防處一直就數個獲選定的常見類別的租住公屋大廈的改善工程項目，為房屋署提供協助及意見；及
- (b) 消防處會繼續與房屋署保持密切聯繫，並與該署加強協調，確保使公共租住屋邨符合《消防安全(建築物)條例》規定的消防安全改善工程項目能有效推行。

房委會轄下小組委員會



資料來源：房屋署的記錄

註 1：建築小組委員會的職權範圍如下：

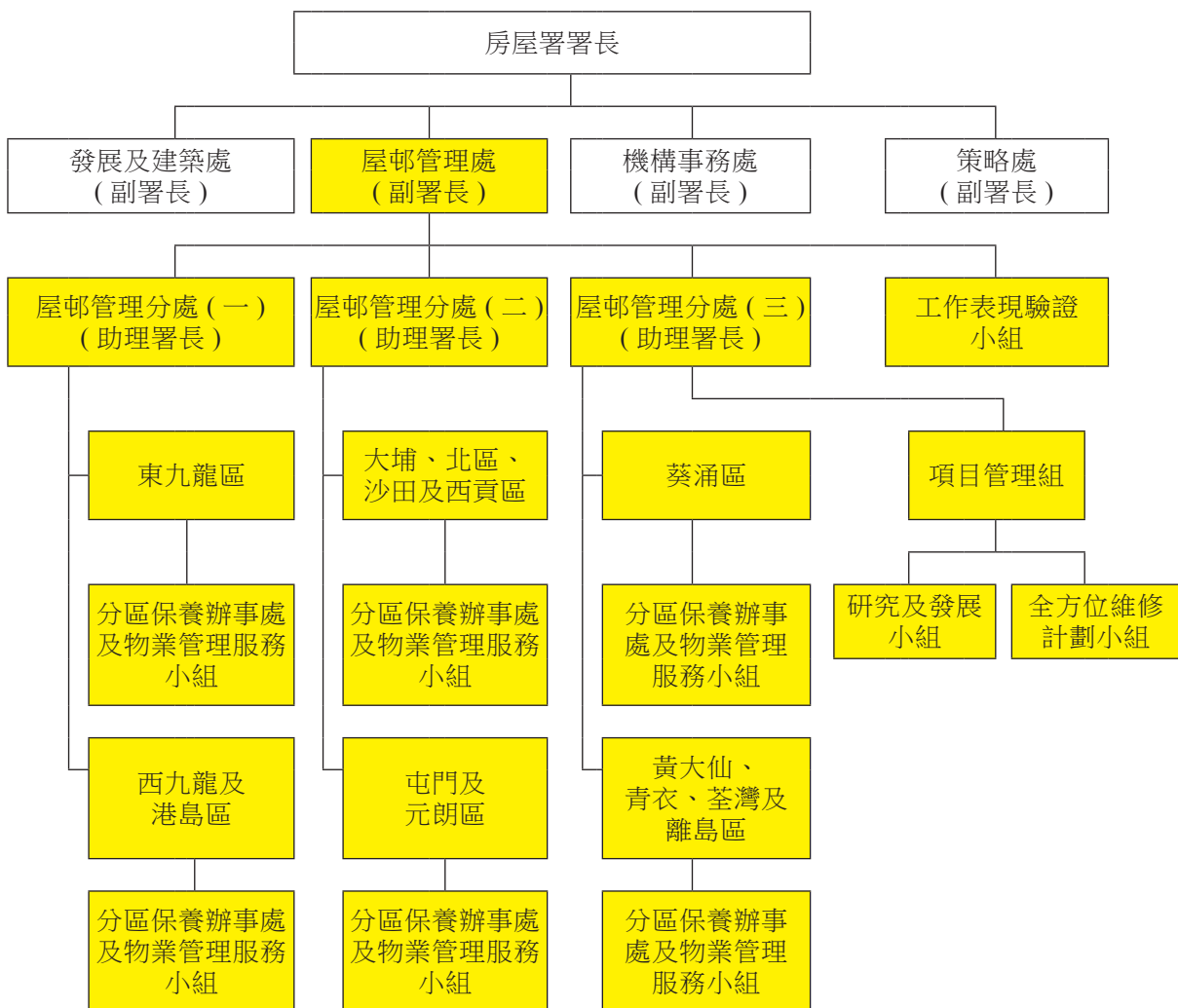
- (1) 就有關實施建築計劃和大型改善、翻新及復修計劃的政策，向房委會提供意見，並監察這些計劃的進展情況；及
- (2) 按照現行有關政策行使房委會的權力和職能，以執行有關的工作：
 - (a) 根據房委會所訂政策和目標，通過工作計劃和監察其成效，並批核財政指標、服務標準和成效指標，以便提交房委會通過；及
 - (b) 批准公營房屋及資助自置居所計劃下工程計劃的項目預算、總綱發展藍圖和計劃設計圖。

註 2：資助房屋小組委員會的職責包括就有關房委會轄下屋邨及附屬設施的管理和維修保養政策，向房委會提供意見；以及按照現行有關政策行使房委會的權力及職能，以管理、保養及改善房委會轄下的屋邨及附屬設施。

附錄 B

(參閱第 1.3、2.8 及 2.29 段、
2.2 段註 13、
2.3 段註 16 及
2.18 段註 21)

房屋署
組織圖(摘錄)
(2016 年 6 月 1 日)



說明：■ 本審計報告書涵蓋的分處／辦事處

資料來源：房屋署的記錄

附錄 C
(參閱第 1.10、4.10、
4.25(d) 及 4.31 段)

公共租住屋邨含石棉物料記錄
(2013 年 10 月至 2016 年 10 月 17 日)

項目	公共租住屋邨	大廈名稱	含石棉物料
1	長康邨	康貴樓	ic
		康泰樓	ic
2	彩雲一邨	長波樓	ic
		飛鳳樓	ic
3	竹園南邨	秀園樓	ic
4	富山邨	富仁樓	ec
5	興華(二)邨	展興樓	bg, sg
		樂興樓	bg, sg
		安興樓	bg, sg
		和興樓	bg, sg
		豐興樓	sg
		寧興樓	sg
		裕興樓	sg
6	啟業邨	啟賢樓	ic
7	葵盛西邨	第六座	sg
		第八座	sg
		第九座	sg
		第十座	sg
8	麗閣邨	麗薇樓	ic

附錄 C

(續)

(參閱第 1.10、4.10、
4.25(d) 及 4.31 段)

項目	公共租住屋邨	大廈名稱	含石棉物料
9	愛民邨	昭民樓	ic
		頌民樓	ic
		建民樓	ec
		禮民樓	ec
10	安定邨	定祥樓	ic
11	沙角邨	沙燕樓	ic
12	石籬二邨(中轉房屋)	第十座	bg
		第十一座	bg
13	順利邨	利富樓	ic
		利益樓	ic
14	華富一邨	華光樓	ec
15	環翠邨	澤翠樓	ic
16	友愛邨	愛勇樓	ic
17	漁灣邨	漁豐樓	sg
		漁安樓	sg, ec
		漁順樓	sg
		漁泰樓	sg

說明：bg — 露台通花磚(已密封)
ec — 位於外牆煙囪
ic — 位於樓宇內公眾地方煙囪
sg — 樓梯及大堂通花磚

資料來源：房委會網站

全方位維修計劃工作的主要階段

主要階段	工作流程
入屋勘察前的安排	屋邨辦事處／物業管理服務公司會在屋邨內公布全方位維修計劃內容，全方位維修計劃小組會向租戶發通知信。屋邨內會設立服務櫃台，由承辦商員工擔任客戶服務主任，解答查詢和提供預約服務。
室內勘察	全方位維修計劃工作隊會到訪屋邨內每個租住公屋單位進行室內勘察，並使用連接房屋署電腦系統的電子手帳記錄損壞情況，以及即場進行簡單的修補。若維修工程較複雜，工作隊會向保養承辦商發出施工通知單。若維修工程涉及屋宇裝備，工作隊會把個案轉介屋宇裝備工作隊(註)。全方位維修計劃工作隊亦會向租戶講解一些室內保養的知識。
監察及核證施工通知單列明的維修工程	承辦商在接獲施工通知單後，會為租戶安排進行維修工程。對於所有混凝土剝落的維修工程、漏水維修工程和鋪砌瓷磚工程，全方位維修計劃工作隊均會監察施工過程。工作隊亦會在完工後抽選最少 10% 的工程進行竣工視察，然後就相關的施工通知單核證工程完成。至於其他在完工後並非經由全方位維修計劃工作隊視察的工程，則會由房屋署人員根據承辦商提交的工程記錄(當中可能包括租戶確認其單位工程竣工的確認書)核證施工通知單的工程完成。

資料來源：房屋署的記錄

註：屋宇裝備包括電力裝置、公共天線網絡、保安系統及氣體裝置。在接獲全方位維修計劃工作隊的轉介後，屋宇裝備工作隊(同樣隸屬全方位維修計劃小組)會到有關的租住公屋單位進行室內勘察，然後把個案轉介承辦商或建議租戶聯絡相關方面(例如氣體供應公司或電視廣播公司)，以便安排維修。在 2011-12 至 2015-16 年度期間，屋宇裝備工作隊平均有 14 名屋宇裝備大使，全部均為顧問公司的僱員，並由房屋署人員督導。

附錄 E
(參閱第 2.4 及 2.16 段)

**全方位維修計劃第一個周期
與第二個周期首 5 年的運作數據比較**

項目	全方位維修計劃 第一個周期 (2006 至 2011 年)	全方位維修計劃 第二個周期 首 5 年 (2011 至 2016 年) (註 1)
(a) 已完成的屋邨數目	177	120
(b) 涉及單位數目	603 792	375 703
(c) 勘察單位數目	468 622	294 738
(d) 勘察率 ((c)/(b)×100%)	77.6%	78.4%
(e) 發出的屋邨工程施工通知單數目	306 582	170 228
(f) 發出的屋邨工程施工通知單所涉 開支總額 (百萬元)	450	367
(g) 平均向每個經勘察單位發出的屋 邨工程施工通知單數目 ((e)/(c))	0.65	0.58
(h) 每份屋邨工程施工通知單的平均 開支 ((f)/(e))(元)	1,468	2,156
(i) 其他相關開支 (百萬元)	462 (註 2)	365 (註 3)
(j) 保養開支總額 ((f)+(i))(百萬元)	912	732
(k) 每個經勘察單位的保養工作平均 開支 ((j)/(c))(元)	1,946	2,484

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：截至 2016 年 3 月 31 日，全方位維修計劃第二個周期的首 5 年在 134 個屋邨展開，其中 120 個屋邨的勘察和維修工作已完成。至於 14 個正在推行全方位維修計劃的屋邨，發出的屋邨工程施工通知單約有 22 000 份，涉及的保養開支總額為 9,600 萬元。

註 2：包括聘請全方位維修計劃工作隊人員的 4.52 億元開支，以及按大約 34 000 份維修屋宇裝備施工通知單的 1,000 萬元開支。

註 3：包括聘請全方位維修計劃工作隊人員的 3.6 億元開支，以及按大約 18 000 份維修屋宇裝備施工通知單的 500 萬元開支。

日常家居維修服務工作的主要階段

主要階段	工作流程
接獲施工要求	每個屋邨均有一名客戶服務主任，由承辦商員工擔任，負責與租戶及室內技術專責小隊聯絡。屋邨辦事處接獲租戶的施工要求後，會確定施工要求的性質，然後把施工要求轉介客戶服務主任和室內技術專責小隊(視適用情況而定)(註)。
室內勘察	室內技術專責小隊會聯絡租戶，以進行室內勘察。勘察期間，室內技術專責小隊會發出小型工程施工通知單或屋邨工程施工通知單，為租戶即場安排維修工程預約。
監察及核證施工通知單列明的維修工程	對於所有混凝土剝落的維修工程及漏水維修工程，室內技術專責小隊均會監察施工過程。專責小隊亦會在完工後抽選最少 5% 的小型工程施工通知單及 10% 的屋邨工程施工通知單進行竣工視察，然後核證工程完成。

資料來源：房屋署的記錄

註：如維修工程涉及由房屋署負責的屋宇裝備，個案會轉介分區保養辦事處／物業管理服務公司的屋宇裝備人員跟進。至於其他涉及屋宇裝備的個案，則會建議租戶聯絡相關方面(例如氣體供應公司或電視廣播公司)，以便安排維修。

附錄 G
(參閱第 2.9 及 2.28 段)

就日常家居維修服務發出的
施工通知單數目及所涉開支的分析
(2011-12 至 2015-16 年度)

項目	2011-12 年度	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度
(a) 租住公屋單位平均數目	719 737	729 770	740 618	749 140	752 973
(b) 發出的小型工程施工通知單數目	176 741	214 131	237 258	258 526	276 266
(c) 發出的屋邨工程施工通知單數目	94 074	107 553	136 057	135 080	143 889
(d) 發出的施工通知單總數 ((b)+(c))	270 815	321 684	373 315	393 606	420 155
(e) 發出的小型工程施工通知單所涉開支(百萬元)	55.6	69.7	80.6	82.7	85.8
(f) 發出的屋邨工程施工通知單所涉開支(百萬元)	131.4	204.4	277.1	320.1	373.2
(g) 其他相關開支(百萬元)(註)	26.7	30.4	32.8	36.6	41.1

附錄 G
(續)
(參閱第 2.9 及 2.28 段)

項目	2011-12 年度	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度
(h) 保養開支 總額 ((e)+(f)+(g)) (百萬元)	213.7	304.5	390.5	439.4	500.1
(i) 平均向每個 租住公屋單 位發出的施 工通知單數 目 ((d)/(a))	0.38	0.44	0.50	0.53	0.56
(j) 每份施工 通知單的 平均開支 ([(e)+(f)]/ (d))(元)	691	852	958	1,023	1,092
(k) 每個租住公 屋單位的平 均保養開支 ((h)/(a))(元)	297	417	527	587	664

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：包括聘請客戶服務主任，以及提供電腦設備和電話熱線支援服務的開支。

全方位維修計劃工作隊勘察租住公屋單位工作
未達訂明標準的情況
(2012–13 至 2015–16 年度)

屋邨樓齡	勘察標準 (每天勘察的 單位數目)	經房屋署服務 審核隊核查的 屋邨數目	勘察未能達到標準	
			涉及的 屋邨數目	勘察單位 平均數目 (每天勘察的 單位數目)
11 至 20 年	10	0	不適用	不適用
21 至 40 年	6	22	15 (68%)	3.2 至 5.7
40 年以上	4	8	5 (63%)	2.0 至 3.8
總計		30	20 (67%)	

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

附錄 I
(參閱第 2.29 及 2.30 段)

**日常家居維修服務的服務標準
與選定屋邨實際表現的比較
(2011 至 2015 年)**

服務標準		2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	整體
選定屋邨數目		54	86	56	57	51	304
未能達到服務標準的屋邨數目							
1	在租戶提出施工要求當日進行勘察，目標是每月的勘察有 80% 達標	13	20	8	5	3	49 (16%)
2	在租戶提出施工要求後兩天內完成小型維修工程，目標是每月應要求進行這類維修的單位有 80% 達標	17	18	6	3	0	44 (14%)
3	在租戶提出施工要求後 14 天內由承辦商完成屋邨工程施工通知單，目標是每月應要求進行這類維修的單位有 70% 達標	40	50	27	21	13	151 (50%)
4	在接獲租戶的施工要求後兩小時內與租戶聯絡，預約勘察的日期	12	22	11	16	30	91 (30%)
5	上門勘察前 15 至 30 分鐘致電通知租戶	3	11	19	19	11	63 (21%)
6	上門維修前 15 至 30 分鐘致電通知租戶	5	11	28	21	13	78 (26%)
7	完成維修工程後 14 天內向租戶收集意見	20	49	36	31	36	172 (57%)
8	勘察後即場與租戶預約進行小型維修工程的日期	2	9	12	12	8	43 (14%)
9	如租戶的上一層單位須進行重鋪防水層工程，租戶每月會收到有關工程進展的通知，直至工程完成為止	8	29	27	24	4	92 (30%)
達到全部服務標準的屋邨數目		5 (9%)	9 (10%)	2 (4%)	5 (9%)	4 (8%)	25 (8%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

附錄 J
(參閱第 2.40(a) 及 (b) 段)

房屋署就日常家居維修服務的維修工程施工通知單
進行成效核證的結果
(2011 至 2015 年)

維修工程	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	整體
<i>小型工程施工通知單</i>						
(a) 物料						
甲等	5	15	11	11	6	48
乙等	11	4	0	0	0	15
丙等	1 } 1 (6%)	1	0	0	0 } 3 (33%)	2 } 7 (10%)
丁等	0 }	0	1	1	3 }	5 }
總數	17	20	12	12	9	70
(b) 造工						
甲等	21	95	5	0	0	121
乙等	18	41	88	99	80	326
丙等	7 } 8 (17%)	21	18	11	21 } 22 (22%)	78 } 84 (16%)
丁等	1 }	0	0	4	1 }	6 }
總數	47	157	111	114	102	531
<i>屋邨工程施工通知單</i>						
(a) 物料						
甲等	20	73	72	71	79	315
乙等	16	14	0	2	0	32
丙等	3 } 6 (14%)	10	1	0	0 } 5 (6%)	14 } 33 (9%)
丁等	3 }	2	4	5	5 }	19 }
總數	42	99	77	78	84	380

附錄 J
(續)
(參閱第 2.40(a) 及 (b) 段)

維修工程	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	整體
(b) 造工						
甲等	6	29	0	0	0	35
乙等	18	49	41	31	12	151
丙等	18	77	70	75	73	313
丁等	6					
總數	48	159	112	114	102	535

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

附註：1：甲等表示完全符合核准標準。乙等表示有輕微不合標準／欠妥的情況，未必需要進行更換／糾正工程。丙等表示有不合標準的情況，須局部進行更換／糾正工程。丁等表示須進行大規模糾正工程，或全面重新進行工程。

2：由於每份施工通知單的維修工程未必同時涉及物料和造工，因此涉及的施工通知單數目未必相等於選定作覆檢的施工通知單總數。

附錄 K
(參閱第 5.12 段)

原訂於 2016 年 8 月及 9 月完成安裝工程
但仍有超過 50% 工程尚未完成的 6 個屋邨
(2016 年 7 月 31 日)

屋邨	施工期	單位數目		
		選擇更換 (a)	已安裝晾衣架 (b)	安裝工程 尚未完成 (c) = (a) – (b)
彩霞邨 (註)	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	103	51 (49%)	52 (51%)
葵涌邨 (第一期)	2015 年 10 月 28 日 至 2016 年 8 月 18 日	980	59 (6%)	921 (94%)
廣田邨	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	464	81 (17%)	383 (83%)
秀茂坪邨	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	1 955	869 (44%)	1 086 (56%)
順安邨 (第一及 第二期)	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	1 758	190 (11%)	1 568 (89%)
德田邨 (註)	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	312	154 (49%)	158 (51%)
	整體	5 572	1 404 (25%)	4 168 (75%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：有關屋邨為租者置其屋計劃屋邨。

附錄 L
(參閱第 5.13 段)

原訂於 2016 年 8 月及 9 月完成密封工程
但仍有超過 50% 工程尚未完成的 10 個屋邨
(2016 年 7 月 31 日)

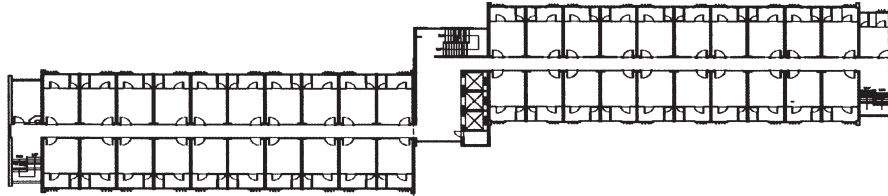
屋邨	施工期	單位數目			
		不選擇 更換 (a)	因保留現有晾衣 架而不選擇更換 (註 1) (b)	不選擇更換及 現時沒有晾衣架	
				插筒 已密封 (c)	插筒 尚未密封 (d)=(a)-(b)-(c)
彩霞邨 (註 2)	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	231	88	13 (9%)	130 (91%)
興田邨 (註 2)	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	311	1	6 (2%)	304 (98%)
高怡邨	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	802	120	188 (28%)	494 (72%)
葵涌邨 (第一期)	2015 年 10 月 28 日至 2016 年 8 月 18 日	1 480	222	105 (8%)	1 153 (92%)
廣田邨	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	1 989	47	391 (20%)	1 551 (80%)
愛民邨	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	2 107	186	933 (49%)	988 (51%)
秀茂坪邨	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	4 507	1 424	1 193 (39%)	1 890 (61%)
順安邨 (第一及 第二期)	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	1 244	46	167 (14%)	1 031 (86%)
翠屏北邨 (註 2)	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	1 178	98	15 (1%)	1 065 (99%)
德田邨 (註 2)	2015 年 6 月 15 日至 2016 年 9 月 14 日	1 170	29	9 (1%)	1 132 (99%)
	整體	15 019	2 261	3 020 (12 758 的 24%)	9 738 (12 758 的 76%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

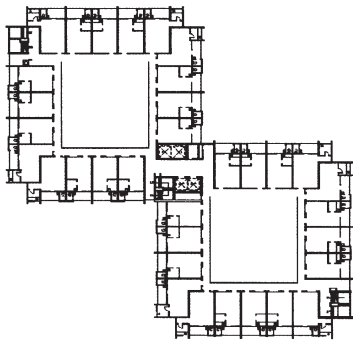
註 1：房屋署表示，這包括已由租戶／房屋署安裝晾衣架的單位。

註 2：有關屋邨為租者置其屋計劃屋邨。

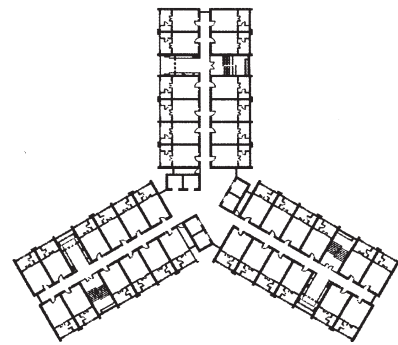
七類公共租住屋邨大廈設計



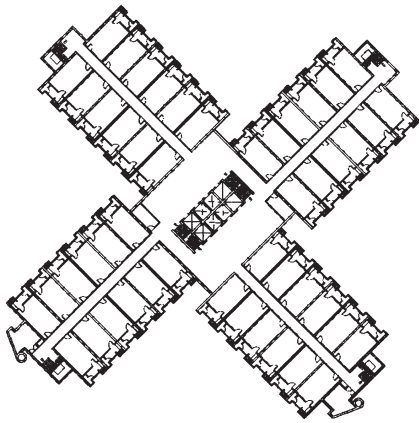
長型



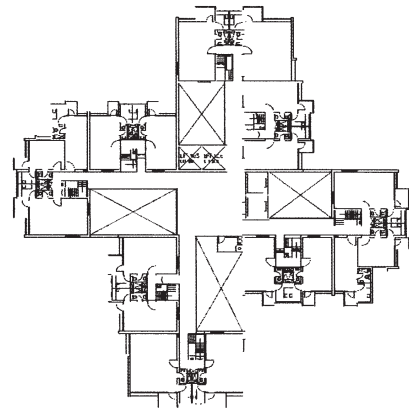
塔式



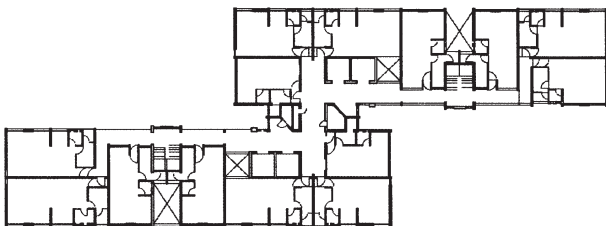
梯級型 / Y 型



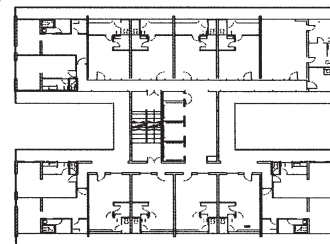
十字一型



十字二型



相連長型



工字型

資料來源：房屋署的記錄

第 2 章

大學教育資助委員會秘書處

大學教育資助委員會對大學的資助

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

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

大學教育資助委員會對大學的資助

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.12
審查工作	1.13 – 1.14
政府的整體回應	1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：經常補助金的管理	2.1
提供經常補助金	2.2 – 2.15
審計署的建議	2.16
政府的回應	2.17
學費檢討	2.18 – 2.22
審計署的建議	2.23
政府的回應	2.24
遵循收生規則	2.25 – 2.34
審計署的建議	2.35
政府的回應	2.36
第 3 部分：非經常補助金的管理	3.1
非經常補助金	3.2 – 3.5
學生宿位及教學空間不足	3.6 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14
評估教學空間及學生宿舍的需求	3.15 – 3.21
審計署的建議	3.22

	段數
政府的回應	3.23
工程決算帳目的結算	3.24 – 3.32
審計署的建議	3.33
政府的回應	3.34
第 4 部分：管治及其他行政事宜	4.1
教資會的管治	4.2 – 4.11
審計署的建議	4.12
政府的回應	4.13
會議開支	4.14 – 4.24
審計署的建議	4.25
政府的回應	4.26 – 4.28
大學國際化	4.29 – 4.34
審計署的建議	4.35 – 4.36
政府的回應	4.37 – 4.38
大學的管治	4.39 – 4.45
審計署的建議	4.46
政府的回應	4.47
質素保證局	4.48 – 4.57
審計署的建議	4.58
政府的回應	4.59

附錄	頁數
A : 教資會秘書處：組織圖 (摘要) (2016 年 6 月 30 日)	72
B : 按修課程度劃分的教資會資助課程的學生總數 (相當於全日制人數) (2010/11 至 2015/16 學年)	73 – 74
C : 按職級劃分的各大學的教務部門職員總數 (相當於全職人數) (2010/11 至 2015/16 學年)	75 – 76
D : 經常補助金撥款方法	77
E : 大學財務事宜檢討報告所作的建議一覽表 (2013 年 10 月出版)	78 – 79
F : 院校管治檢討報告所作的建議一覽表 (2016 年 3 月出版)	80

大學教育資助委員會對大學的資助

摘要

1. 香港現有 8 所大學接受大學教育資助委員會 (教資會) 資助 (下文所述的各大學均指“教資會資助大學”)。教資會在 1965 年成立，屬非法定的諮詢組織。教資會就香港高等教育的發展及撥款事宜向政府提供意見；提高各大學在教與學、研究及知識轉移方面的質素；以及監察各大學受教資會資助的活動，確保活動具效率和合乎成本效益。教資會就高等教育事務，在各大學與政府之間加以協調，一方面維護各大學的學術自由和自主權，另一方面確保公帑用得其所。截至 2016 年 6 月 30 日，教資會有 20 名成員，包括主席和 19 名委員。

2. 教資會由 7 個小組委員會和小組協助執行工作，轄下並設有兩個非法定諮詢組織，即研究資助局 (研資局) 及質素保證局 (質保局)。教資會 (及其小組委員會、小組和局) 均由教資會秘書處 (屬政府部門) 給予支援。秘書處由教資會秘書長掌管，協助教資會履行其職能，並管理給予各大學的補助金。截至 2016 年 6 月 30 日，秘書處的人手編制有 84 人。在 2016–17 財政年度，教資會的預算開支達到 179.66 億元 (1.44 億元用作秘書處的開支及 178.22 億元用作給予各大學的補助金／發還款項)。教育局是教資會秘書處的決策局。教資會經由教育局局長把各大學的經常補助金撥款建議提交行政長官會同行政會議通過。每年經常補助金由立法會財務委員會審議，並由立法會按《撥款條例草案》批准。

3. 在 2015/16 學年，教資會資助課程的學生總數 (相當於全日制人數) 為 95 520 人，而各大學的教務部門職員總數 (相當於全職人數) 則為 13 074 人。在 2014/15 學年，向各大學提供的經常補助金實際金額達 160.72 億元 (截至 2016 年 8 月 31 日，仍未有 2015/16 學年的數字)，而在 2015/16 學年的非經常補助金實際金額則為 8.45 億元。審計署最近就教資會對大學的資助進行審查。

經常補助金的管理

4. **提供經常補助金** 政府向各大學提供經常補助金，以支援大學進行學術工作及相關行政事宜。經常補助金包括整體補助金和指定用途補助金。整體補助金包括“兩筆撥款”，即“現有款項”和“新增款項”。“現有款項”是撥予學士

摘要

學位課程 3 年修業期及其他修課程度課程的款項。這筆款項包括教學用途撥款(約 75%)、研究用途撥款(約 23%)及專業活動用途撥款(約 2%)。“新增款項”是為“3+3+4”新學制(自 2012/13 學年實施)新增一年學士學位課程修業期提供的經常撥款，全數用作“教學用途撥款”。指定用途補助金則用作特定用途，例如供進行知識轉移活動的補助金。審計署留意到：(a) 對於根據大學在研究評審工作的表現而批撥的研究用途撥款部分，教資會在進行相關評審工作時，沒有把大學研究的影響納入為評審因素；及 (b) 教資會在分配予各大學作知識轉移活動的指定用途補助金(在 2016–19 三年期每年 6,250 萬元)時，沒有顧及各大學在知識轉移活動方面的成績(第 2.2 至 2.4、2.11、2.12 及 2.14 段)。

5. **學費檢討** 1991 年 1 月，當時的總督會同行政局決定學位課程學費的目標成本收回率應定於 18%。在教資會資助課程(學士學位或以上程度)的學費指示水平於 1997/98 學年增至每名學生每年 42,100 元時，這目標已經達到。2011 年 10 月，行政長官會同行政會議決定，應進行檢討以重新審視目標比率。審計署留意到：(a) 自 1997 年以來，學費一直維持不變，從未檢討；(b) 成本收回率在 2013/14 學年、2014/15 學年及 2015/16 學年分別下跌至 17.6%、16.9% 和 15.8%；(c) 基於學費指示水平維持在現有水平的情況，教育局預期 2016–19 三年期的成本收回率會繼續下跌；及 (d) 教育局於 2015 年 6 月才邀請教資會就其他地區的學費政策展開檢討工作，並因應香港的情況向教育局提交建議方案，以供考慮(第 2.18 至 2.22 段)。

6. **遵循收生規則** 在每個三年撥款周期，各大學應盡可能根據教資會所訂的核准學生人數指標收生。儘管如此，教資會已在《程序便覽》(《便覽》)訂明多項收生規則，讓各大學在收生方面可較為靈活處理。審計署留意到：(a) 在 2009–12 三年期及 2012–15 三年期有不遵循收生規則的情況。舉例而言，在 2012–15 三年期，3 所大學在 3 項人力規劃範疇課程所超額取錄的本地學生，較 4% 的超收上限為多，超出上限 1.2% 至 15.1%，但並無書面證據顯示教資會曾採取跟進行動；(b) 2014 年 12 月，教育局向教資會表示，該局關注到，各大學因應特定人力需求而開辦的某些課程的實際收生人數，與核准學生人數大有出入(例如自 2010/11 學年起，教師培訓範疇中一個課程的收生人數低於核准學生人數的 50%)。教育局認為，收生不足的情況如此嚴重，有違訂定人力需求的原意，並代表不當使用教資會的撥款。因此，教育局建議教師培訓範疇中各個課程應被視為各別的人力規劃範疇，以便施行相應的收生人數規限。截至 2016 年 7 月 31 日，教資會仍在研究如何為教師培訓範疇中個別課程收生不足的情況訂定適當規限；及 (c) 為實行非本地學生取錄政策由 2016/17 學年起的轉變(即只應透過超額收生方式取錄學生，而收生上限為核准教資會資助學生

摘要

人數的 20%)，教育局在 2014 年 12 月要求教資會相應修訂《便覽》，並在有必要時修改收生規則。截至 2016 年 7 月 31 日，《便覽》仍未更新，收生規則的修改亦尚未敲定(第 2.25 至 2.27 及 2.30 至 2.33 段)。

非經常補助金的管理

7. **學生宿位及教學空間不足** 在 2015/16 學年，各大學合共短缺 8 660 個學生宿位及 133 292 平方米教學空間。教資會現正規劃的基本工程項目(每個項目超逾 3,000 萬元——下稱主要基本工程項目)有 16 個，將合共提供 9 380 個學生宿位及 76 712 平方米教學空間。審計署留意到，校園及學生宿舍發展的進度緩慢，會影響各大學的運作及發展。舉例而言：(a) 宿位不足導致未能符合學生宿舍政策(例如研究課程研究生應獲提供學生宿位)；(b) 宿位不足會妨礙大學追求國際化的策略目標；及(c) 教學空間不足，不利於各大學的研究發展(第 3.3、3.6 至 3.8、3.10 及 3.11 段)。

8. **評估教學空間及學生宿舍的需求** 在 2015/16 學年，8 所大學獲提供的公帑資助教學空間約為 1 百萬平方米，而公帑資助的學生宿位則有約 29 000 個。審計署審查教資會對各大學的教學空間及學生宿舍需求的評估工作，並發現：(a) 自上次於 2006 年就校舍空間需求計算程式(用以評估各大學對教學空間的需求)進行檢討後，至今已有 10 年時間；(b) 最近在 2014 年 11 月展開的校舍空間數據報表更新工作中，教資會備存的教學空間數據報表記錄與各大學提交的記錄存在差異(6 871 平方米)。截至 2016 年 6 月 30 日，教資會秘書處尚未就教資會與各大學備存的記錄完成核對工作；(c) 自 2006 年起，一直沒有外界機構審核各大學的校舍空間數據報表，以核實數據的準確程度；及(d) 自 2006 年起，教資會秘書處便沒有進行校舍空間使用情況調查，也沒有要求各大學提供其校舍空間使用情況的資料(第 3.5、3.15、3.16、3.19 及 3.21 段)。

9. **工程決算帳目的結算** 審計署審查主要基本工程項目及改建、加建、維修及改善工程項目的決算帳目結算情況。審計署發現：(a) 就主要基本工程項目而言，各大學不得遲於“設施啓用”後 3 年向教資會秘書處提交工程決算帳目並予結算。秘書處在判定“設施啓用”時，於缺漏修補期完結後，才會視有關設施已經啓用。秘書處的用詞——“設施啓用”乃源自財務通告，但由於該份財務通告並無闡釋其含義，因此無從確定秘書處的做法是否恰當；(b) 截至 2016 年 6 月 30 日，36 個已完成的主要基本工程項目及 98 個已完成的改建、

摘要

加建、維修及改善工程項目的決算帳目逾期仍未完成結算工作；及(c) 在該 36 個主要基本工程項目中，有 29 個(81%)的決算帳目逾期超過 3 年仍未完成結算工作；而在該 98 個改建、加建、維修及改善工程項目中，有 43 個(44%)的決算帳目逾期超過 3 年仍未完成結算工作。主要基本工程項目決算帳目的結算最長逾期約為 18 年，改建、加建、維修及改善工程項目決算帳目的結算最長逾期約為 15 年(第 3.24 至 3.26 及 3.28 至 3.31 段)。

管治及其他行政事宜

10. **教資會的管治** 審計署就教資會的管治進行審查，並發現：(a) 教資會秘書處未能找到 3 名現任教資會成員、2 名現任質保局成員、7 名前教資會成員及 8 名前質保局成員在 2011/12 至 2015/16 學年期間的 26 份利益登記表。教資會、教資會小組委員會／小組及質保局成員無須每年向秘書處提交載有最新資料的利益登記表，與研資局成員的做法不同；(b) 截至 2016 年 6 月 30 日，1 名質保局本地成員自 2014 年 4 月獲委任後，在 7 次質保局會議中只曾出席 2 次(29%) 會議。另 1 名質保局非本地成員自 2015 年 4 月獲委任後，在 4 次會議中曾出席 2 次(50%) 會議；及(c) 教資會秘書處並無頒布教資會、教資會小組委員會／小組及質保局會議的議事規則(第 4.6 至 4.9 段)。

11. **會議開支** 會議開支主要包括為教資會、研資局及質保局(以及他們的委員會、小組委員會、小組及學科小組)的非本地成員提供酒店住宿、機票及按日津貼的開支。由於使用公帑要向公眾負責，確保物有所值，因此公營機構需要注意控制會議開支。在 2005-06 至 2015-16 年度期間，教資會、研資局及質保局的會議開支由每年 390 萬元增至 1,620 萬元。多年來開支增加的原因，主要是研資局／學科小組／委員會的非本地成員人數增加，以及推出新資助計劃導致會議次數增加。審計署審查在 2014-15 及 2015-16 年度期間的 30 項會議開支，並發現：(a) 該 30 筆付款，涵蓋經 5 間高級酒店報價後採購的 2 402 個酒店房間晚數，但並無書面證據顯示一再揀選該 5 間高級酒店的理據及為何較便宜的酒店不適合或無法提供所需房間晚數；(b) 教資會秘書處一向為所有非本地成員提供商務客位來回機票，以便來港出席會議。此外，假若非本地成員的配偶有意隨行，該成員可享有的商務客位旅費會用以購買兩套來回機票，而所超出的機票費用，一概由該成員支付；及(c) 雖然教資會秘書處可把若干採購整合，可能達致規模經濟效益，但教資會秘書處分 12 批進行採購，總共購買 110 張來回機票，費用約為 710 萬元(第 4.14 至 4.17 及 4.21 至 4.22 段)。

摘要

12. **大學國際化** 教資會認為，走向國際化對香港的未來至為重要，也是各大學的重要工作。根據教資會在 2010 年發表的高等教育檢討報告，雖然鼓勵內地學生來港就讀十分重要，但大學如要達到真正國際化，便須招收更多不同國籍和文化背景的學生。在 2015/16 學年，有 15 730 名非本地學生修讀教資會資助的課程，佔 2015/16 學年學生總數的 16%。審計署分析各大學修讀教資會資助課程的非本地學生組合，留意到在 2015/16 學年，內地學生佔各大學非本地學生人數的 76%，而 3 837 名內地學生以外的非本地學生則佔學生總數的 3.9%。審計署亦留意到，在落實 2010 年高等教育檢討報告建議方面，可給予更大努力。例如檢討報告建議，大學應積極維持其學術人員的國際化。教資會秘書處雖然定期向各大學收集學生組合的資料，但未曾收集學術人員組合的資料（例如資歷、經驗及原居國家）。另外，教資會尚未與各大學議定一套有關國際化的主要表現指標（第 4.29 至 4.32 及 4.34 段）。

13. **質保局** 質保局進行質素核證，以協助教資會監督大學教育課程質素的工作。審計署留意到，本地學者評審員並不足夠，以進行各大學的質素核證工作。在 1 宗委任本地評審員的個案中，質保局需時 7 個月才能組成評審小組（第 4.48、4.49 及 4.55 段）。

審計署的建議

14. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

經常補助金的管理

- (a) 探討在日後進行研究評審工作時，把研究的影響納入為評審因素有否益處（第 2.16(a) 段）；
- (b) 考慮在日後分配知識轉移撥款時，顧及各大學在知識轉移活動方面的成績（第 2.16(b) 段）；
- (c) 在《便覽》訂明教資會對不遵循教資會收生規則的情況將會採取的行動，並就不遵循規則的情況採取適當行動（第 2.35(a) 段）；
- (d) 從速就教師培訓範疇中個別課程的收生不足情況訂定相應規限，並密切留意是否有需要就其他屬人力規劃範疇下個別課程的收生不足情況訂定相應規限（第 2.35(b) 段）；

摘要

- (e) 從速更新《便覽》的資料，以反映非本地學生取錄政策的轉變和收生規則的修改 (第 2.35(c) 段)；

非經常補助金的管理

- (f) 繼續爭取撥款以進行大學的主要基本工程項目 (第 3.13(a) 段)；
- (g) 因應教資會界別的轉變和發展，考慮是否有需要檢討校舍空間需求計算程式 (第 3.22(a) 段)；
- (h) 盡力解決校舍空間數據報表的差異情況，並盡快敲定校舍空間數據報表的更新工作 (第 3.22(b) 段)；
- (i) 考慮是否有需要定期審核各大學的校舍空間數據報表 (第 3.22(c) 段)；
- (j) 考慮是否有需要定期進行大學校舍空間使用情況調查 (第 3.22(d) 段)；
- (k) 為基本工程項目決算帳目的結算工作，尋求財經事務及庫務局局長澄清“設施啓用”的定義 (第 3.33(a) 段)；
- (l) 確定主要基本工程項目及改建、加建、維修及改善工程項目的決算帳目結算延誤的原因，並採取措施，盡快完成結算工作 (第 3.33(b) 段)；

管治及其他行政事宜

- (m) 找尋下落不明的利益登記表，以及就無法找到的登記表採取補救行動，並採取措施，確保日後妥善保管利益登記表 (第 4.12(a) 及 (b) 段)；
- (n) 考慮要求教資會、教資會小組委員會／小組及質保局的成員每年向教資會秘書處提交載有最新資料的利益登記表 (第 4.12(c) 段)；
- (o) 採取措施，改善低出席記錄成員的出席率 (第 4.12(d) 段)；
- (p) 頒布教資會、教資會小組委員會／小組及質保局會議的議事規則 (第 4.12(e) 段)；
- (q) 不時檢討教資會秘書處為非本地成員作出的酒店住宿及旅費安排是否恰當，並研究是否有其他較便宜而又為非本地成員接受的選擇 (第 4.25(a) 段)；

摘要

- (r) 與政府物流服務署署長和財經事務及庫務局局長磋商，檢討教資會秘書處現行採購機票的安排是否符合《物料供應及採購規例》(第 4.25(b) 段)；
- (s) 進一步鼓勵大學繼續致力吸引更多非本地學生，特別是內地學生以外的非本地學生入讀，並在各大學促進多元化(第 4.35(a) 段)；
- (t) 考慮在定期向大學收集數據時，一併收集學術人員組合(例如資歷、經驗及原居國家)的資料(第 4.35(b) 段)；
- (u) 與大學議定一套有關國際化的主要表現指標，並繼續監察大學在國際化方面的表現(第 4.35(c) 段)；及
- (v) 採取措施，確保有足夠本地學者評審員，以便日後組成評審小組，為大學進行質保局質素核證(第 4.58(a) 段)。

15. 審計署也建議教育局局長應在諮詢大學教育資助委員會秘書長後制訂學費政策的未來路向，以確保能適時推出合適的政策(第 2.23 段)。

政府的回應

16. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

大學教育資助委員會

1.2 香港現有 8 所大學接受大學教育資助委員會(教資會)資助。這些教資會資助的大學(除非另有指明，本審計報告所述的大學均指“教資會資助大學”)按英文字母順序排列如下：

- (a) 香港城市大學(城大)；
- (b) 香港浸會大學(浸大)；
- (c) 嶺南大學(嶺大)；
- (d) 香港中文大學(中大)；
- (e) 香港教育大學(教大——註 1)；
- (f) 香港理工大學(理大)；
- (g) 香港科技大學(科大)；及
- (h) 香港大學(港大)。

1.3 教資會在 1965 年成立，屬非法定的諮詢組織，職權範圍如下：

- (a) 按社會的需要，檢視下列事項：
 - (i) 香港各所大學及香港特別行政區行政長官指定的其他院校的教育設施；
 - (ii) 各院校的發展計劃；及
 - (iii) 各院校所需的教育經費；及

註 1：香港教育學院於 2016 年 5 月 27 日正式命名為香港教育大學。

- (b) 就下列事項向政府提供意見：
 - (i) 如何在各院校運用獲立法機關批核作教育用途的撥款；及
 - (ii) 行政長官向教資會提出的各項高等教育事宜。

1.4 根據政府周年預算所載的教資會管制人員報告，教資會：

- (a) 就香港高等教育的發展及撥款事宜，向政府提供意見；
- (b) 提高各大學在教與學、研究及知識轉移方面的質素；及
- (c) 監察各大學受教資會資助的活動，確保活動具效率和合乎成本效益。

1.5 根據教資會《程序便覽》(《便覽》——註 2) 所述：

- (a) 教資會並無法定權力，亦無執行權；
- (b) 各大學均根據本身的法定條例成立，各自設有校董會，無論在課程與學術水平的控制、教職員與學生的甄選、研究的提出與進行，以至資源的內部調配等方面，都享有自主權並負上責任。不過，各大學的經費主要由公帑資助，而且高等教育對社會、文化、經濟均十分重要，政府和公眾關注各大學的運作，誠屬合情合理，目的是確保各大學以最具成本效益的方法，提供最高水準的教育。教資會在上述各方面致力維持適當平衡；及
- (c) 教資會就高等教育事務，在各大學與政府之間加以協調，一方面維護各大學的學術自由和自主權，另一方面確保公帑用得其所。

1.6 截至 2016 年 6 月 30 日，教資會有 20 名成員，包括主席和 19 名委員 (6 名非本地學者、6 名本地學者和 8 名本地非學術界人士)，均由行政長官委任。教資會每年舉行 3 次會議，並由 7 個小組委員會和小組協助執行工作：

- (a) **一般事務及管理小組委員會** 此小組委員會的職責包括研究有關各大學校園空間及校舍需求的事宜；審議須撥款推行的特別建議，

註 2：《便覽》闡釋和訂明教資會、各大學及政府(由教育局代表)之間相互合作的主要工作程序(例如撥款事宜)。各大學、教資會秘書處(見第 1.8 段)及政府的負責人員須依循《便覽》的指引行事。

並監察這些建議的推行進度；以及就公關及宣傳事宜向教資會提供意見。截至 2016 年 6 月 30 日，此小組委員會有 10 名成員；

- (b) **策略小組委員會** 此小組委員會的職責包括根據世界各地的情況，向教資會提供有關本地高等教育界發展政策及路向的意見；就各大學的體制和教務發展有關的事宜作整體並全面的研究；以及制訂用以評估各大學撥款需求的方法。截至 2016 年 6 月 30 日，此小組委員會有 9 名成員；
- (c) **研究小組** 此小組主要負責就於教資會界別內推動研究工作的策略事宜向教資會作出建議。截至 2016 年 6 月 30 日，此小組有 9 名成員；
- (d) **財務小組** 此小組主要負責就大學財務事宜檢討報告(見第 4.40 及 4.41 段)中建議的執行情況向教資會提供意見並監察建議的執行情況，以及就任何有關各大學在良好財務管治和穩健財務規劃方面的事宜向教資會提供意見。截至 2016 年 6 月 30 日，此小組有 6 名成員；
- (e) **財務專家工作小組** 此工作小組主要負責與各大學合作執行大學財務事宜檢討報告中的建議(有關改善各大學教資會資助活動與非教資會資助活動之間的成本分攤方法及各大學的財政透明度)(見第 4.40 及 4.41 段)；並就制訂及更新相關指引，以及有關執行檢討報告中建議的財務事宜向財務小組(見上文(d)項)提供意見。截至 2016 年 6 月 30 日，此工作小組有 4 名成員；
- (f) **落實管治報告建議工作小組** 此工作小組在策略小組委員會(見上文(b)項)下設立，主要負責指導及協助各大學落實院校管治檢討報告中的建議(見第 4.44 及 4.45 段)；監督落實建議的進度，以及就落實檢討報告建議的事宜向策略小組委員會提供意見。截至 2016 年 6 月 30 日，此工作小組有 5 名成員；及
- (g) **研究資助局檢討(第一階段)專責小組** 此專責小組負責監督研究資助局第一階段檢討的推行情況，向研究小組(見上文(c)項)和教資會匯報檢討的進度和結果，以及就檢討結果向研究小組和教資會提交意見和建議。此專責小組在 2016 年 7 月成立後，已委任 8 名成員。

教資會成員也參與上述小組委員會和小組。如有需要，非教資會成員人士也可獲委任為上述小組委員會和小組成員。

1.7 教資會轄下設有兩個非法定諮詢組織：

- (a) **研究資助局 (研資局)** 研資局在 1991 年成立，負責就香港高等教育機構在學術研究上的需要提供建議；邀請和接受各類研究資助及各類研究生獎學金的申請，並審批這些申請，以及監管這些撥款的運用。截至 2016 年 6 月 30 日，研資局由主席和 24 名委員 (12 名非本地學者、10 名本地學者、2 名本地非學術界人士及 1 名由創新科技署科學顧問擔任的當然委員) 組成；及
- (b) **質素保證局 (質保局)** 質保局在 2007 年成立，負責就香港高等教育界的質素保證事宜提供意見，包括進行大學質素核證工作。截至 2016 年 6 月 30 日，質保局由主席和 7 名委員 (2 名非本地學者、2 名本地學者、3 名本地非學術界人士及 1 名由教資會秘書長擔任的當然委員) 組成。

教資會秘書處

1.8 教資會 (及其小組委員會、小組和局) 均由教資會秘書處 (屬政府部門) 給予支援。秘書處由教資會秘書長掌管，協助教資會履行其職權範圍 (見第 1.3 段) 和職能 (見第 1.4 段)，並管理給予各大學的補助金。截至 2016 年 6 月 30 日，秘書處的人手編制有 84 人 (包括 16 名非公務員合約僱員)。在 2016–17 年度，教資會的預算開支達到 179.66 億元 (1.44 億元用作秘書處的開支及 178.22 億元用作給予各大學的補助金／發還款項)。教資會秘書處的組織圖載於附錄 A。

1.9 教育局是教資會秘書處的決策局。教資會經由教育局局長把各大學的經常補助金 (見第 1.12(a) 段) 撥款建議提交行政長官會同行政會議通過。每年經常補助金由立法會財務委員會在處理周年預算時審議，並由立法會按《撥款條例草案》批准。

學生人數

1.10 政府透過推動公帑資助和自資專上教育界別優質及持續的發展，致力為中學畢業生提供靈活多元及多階進出的升學途徑。受惠於兩個界別的發展，在 2015/16 學年 (除非另有指明，本審計報告所述年份均指學年，學年在每年 7 月 1 日開始，至翌年 6 月 30 日結束)，適齡人口組別中約 46% 的年輕人能夠修讀學位程度的課程；連同副學位學額一併計算，修讀專上課程的年輕人已接近

70%。表一顯示在 2010/11 至 2015/16 學年期間，教資會資助課程的學生總數(相當於全日制人數——註 3)。學生人數(相當於全日制人數)由 2010/11 學年的 70 611 人，增加 35.3% 至 2015/16 學年的 95 520 人。附錄 B 顯示同期按修課程度劃分上述課程的學生總數(相當於全日制人數)。在 2010/11 至 2015/16 學年期間，學士學位課程學生人數(相當於全日制人數)由 56 442 人增加 44.8% 至 81 732 人，研究課程研究生人數(相當於全日制人數)由 6 355 人增加 15.8% 至 7 360 人，副學位課程學生人數(相當於全日制人數)則由 5 437 人減少 23.6% 至 4 156 人，修課課程研究生人數(相當於全日制人數)由 2 378 人減少 4.5% 至 2 271 人。

註 3： 相當於全日制人數是用以計算學生人數的單位，以反映大學的規模。一名全日制學生為 1.0 個相當於全日制人數單位，0.5 個單位則代表一半的學習量(例如一名兼讀制學生的學習量)。

表一

教資會資助課程的學生總數 (相當於全日制人數)
(2010/11 至 2015/16 學年)

大學	2010/11	2011/12	2012/13 (註)	2013/14	2014/15	2015/16	2010/11 至 2015/16 期間 的增長 百分比
城大	10 126	10 328	12 698	12 922	13 725	14 198	40.2%
浸大	5 166	5 155	6 600	6 673	6 752	7 019	35.9%
嶺大	2 290	2 213	2 687	2 644	2 613	2 608	13.9%
中大	13 453	13 801	17 723	18 228	18 801	19 084	41.9%
教大	5 090	5 382	6 222	6 141	6 063	6 221	22.2%
理大	13 987	13 977	16 955	17 074	17 204	17 345	24.0%
科大	7 197	7 526	9 829	10 128	10 220	10 391	44.4%
港大	13 302	13 413	17 210	17 613	18 241	18 655	40.2%
整體	70 611	71 793	89 923	91 424	93 619	95 520	35.3%

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

註：為配合新學制的實施，大學在 2012/13 學年同時取錄新舊學制的學生。

附註：由於四捨五入，數字總和或與總數不符。

各大學教務部門的職員

1.11 表二顯示在 2010/11 至 2015/16 學年期間各大學的教務部門職員總數 (相當於全職人數)。各大學的教務部門職員人數 (相當於全職人數) 由 2010/11 學年的 11 935 人增加 9.5% 至 2015/16 學年的 13 074 人。附錄 C 顯示同期按職級劃分的職員總數 (相當於全職人數)。在 2010/11 至 2015/16 學年期間，各大學技術研究人員的人數 (相當於全職人數) 維持不變，約有 1 590 人，教學人員的人數 (相當於全職人數) 則由 6 258 人增加 11.7% 至 6 992 人，行政、技術及其他人員的人數 (相當於全職人數) 由 4 087 人增加 9.9% 至 4 492 人。

表二

各大學的教務部門職員總數 (相當於全職人數)
(2010/11 至 2015/16 學年)

大學	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2010/11 至 2015/16 期間 的增長/ (減少) 百分比
城大	1 814	1 783	1 914	1 940	1 866	1 748	(3.6%)
浸大	745	767	802	834	852	887	19.1%
嶺大	220	219	260	253	254	248	12.7%
中大	2 596	2 555	2 653	2 722	2 712	2 857	10.1%
教大	549	534	590	616	659	696	26.8%
理大	2 161	2 018	2 082	2 114	2 148	2 191	1.4%
科大	1 233	1 243	1 399	1 461	1 485	1 552	25.9%
港大	2 616	2 556	2 740	2 848	2 862	2 894	10.6%
整體	11 935	11 674	12 440	12 788	12 838	13 074	9.5%

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

附註 1：表內職員的薪金撥款全部由綜合撥款支付，當中包括例如整體補助金 (見第 2.3 段)、增補／調整補助金 (見第 2.5 段) 和學費。

2：為配合新學制的實施，大學在 2012/13 學年同時取錄新舊學制的學生。

3：由於四捨五入，數字總和或與總數不符。

教資會給予各大學的補助金

1.12 向各大學提供的補助金包括：

- (a) **經常補助金** 經常撥款的評估及經常補助金的分配主要根據核准學生人數指標進行，通常以三年期的方式分配予各大學，以配合學術發展規劃的周期，支援各大學的學術工作及相關行政事宜。舉例說，2012–15 三年期涵蓋 2012/13 至 2014/15 三個學年。表三顯示在

2010/11 至 2014/15 學年期間向各大學提供的經常補助金實際金額。向各大學提供的經常補助金實際金額由 2010/11 學年的 105.43 億元，增加 52.4% 至 2014/15 學年的 160.72 億元(截至 2016 年 8 月 31 日，仍未有 2015/16 學年的經常補助金實際金額資料)；及

表三

向各大學提供的經常補助金實際金額
(2010/11 至 2014/15 學年)

大學	2010/11 (百萬元)	2011/12 (百萬元)	2012/13 (註) (百萬元)	2013/14 (百萬元)	2014/15 (百萬元)	2010/11 至 2014/15 期間 的增長百分比
城大	1,255	1,337	1,600	1,709	1,950	55.4%
浸大	612	658	826	878	984	60.8%
嶺大	261	280	347	358	401	53.6%
中大	2,406	2,613	3,295	3,490	3,764	56.4%
教大	510	526	619	643	700	37.3%
理大	1,736	1,875	2,269	2,338	2,529	45.7%
科大	1,332	1,432	1,746	1,831	2,000	50.2%
港大	2,431	2,647	3,239	3,451	3,744	54.0%
整體	10,543	11,368	13,942	14,698	16,072	52.4%

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

註：為配合新學制的實施，大學在 2012/13 學年同時取錄新舊學制的學生。

附註 1：以上數字並不包括研資局的研究用途補助金(見第 2.3(a)(ii)段)和主題研究計劃補助金。

2：截至 2016 年 8 月 31 日，仍未有 2015/16 學年的數字。

3：由於四捨五入，數字總和或與總數不符。

- (b) **非經常補助金** 教資會每年向政府尋求撥款，用作資助各大學的基本工程項目。每項工程所需費用超過 3,000 萬元的項目，由基本工程儲備基金(總目 708——非經常資助金及主要系統設備)撥款；每項工程所需費用不超過 3,000 萬元的項目，則由基本工程儲備基金總目 708 項下的改建、加建、維修及改善工程整體撥款資助。表四顯示在 2010/11 至 2015/16 學年期間向各大學提供的非經常補助金額。

表四

向各大學提供的非經常補助金
(2010/11 至 2015/16 學年)

大學	2010/11 (百萬元)	2011/12 (百萬元)	2012/13 (百萬元)	2013/14 (百萬元)	2014/15 (百萬元)	2015/16 (百萬元)
城大	303	486	308	136	46	60
浸大	176	407	219	127	120	127
嶺大	19	196	27	36	31	42
中大	367	978	670	197	160	103
教大	34	96	12	24	41	59
理大	282	802	902	368	154	129
科大	181	369	255	337	254	217
港大	704	1,244	637	193	202	108
總計	2,066	4,578	3,030	1,418	1,008	845

資料來源：教資會的記錄

審查工作

1.13 2016年4月底，審計署就教資會對各大學的資助展開審查，審查工作集中在以下範疇：

- (a) 經常補助金的管理(第2部分)；
- (b) 非經常補助金的管理(第3部分)；及
- (c) 管治及其他行政事宜(第4部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

1.14 是次審查工作並不包括研資局(見第1.7(a)段)的工作，有關研資局的審查另行載於《審計署署長第六十七號報告書》第6章。

政府的整體回應

1.15 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並感謝審計署就教資會的工作提出建設性的建議。

鳴謝

1.16 在審查工作期間，教資會秘書處和教育局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：經常補助金的管理

2.1 本部分探討大學經常補助金的管理，集中檢視下列事宜：

- (a) 提供經常補助金 (第 2.2 至 2.17 段)；
- (b) 學費檢討 (第 2.18 至 2.24 段)；及
- (c) 遵循收生規則 (第 2.25 至 2.36 段)。

提供經常補助金

2.2 經常撥款的評估及經常補助金的分配主要根據核准學生人數指標進行，通常以三年期的方式分配予各大學，以配合學術發展規劃的周期，支援各大學的學術工作及相關行政事宜。經常補助金是各大學的經評定經常撥款需求總額扣除假定收入 (註 4) 後的政府資助金淨額。經常補助金包括整體補助金和指定用途補助金。

2.3 **整體補助金** 整體補助金是經常補助金的主要部分。“3+3+4”新學制 (註 5) 在 2012/13 學年實施後，整體補助金由“兩筆撥款”組成：

- (a) **“現有款項”** “現有款項”是撥予學士學位課程 3 年修業期及其他修課程度課程的款項。“現有款項”下的整體補助金包括 3 個部分：
 - (i) **教學用途撥款 (約 75%)** 教學用途撥款是根據學生人數、修課程度 (即副學位課程、學士學位課程、研究院修課課程和研究院研究課程)、修課形式 (即兼讀制和全日制) 和學科 (例如醫學及商學) 計算得出。部分學科需要特別設備和實驗室等，教學成本較其他學科為高。教資會把各學科概括劃分為 17 個學科類別，再把這些學科類別歸入 3 個成本類別 (即醫學及牙

註 4：根據《便覽》(見第 1.5 段註 2)，教資會在決定各大學的經常撥款需求淨額時，會考慮：

- (a) 政府通知的實際及／或指示學費假定的學費收入；及
- (b) 各大學估計並經教資會同意的其他假定收入，例如租金、利息及其他收入。

註 5：“3+3+4”學制指 3 年初中教育、3 年高中教育和 4 年學士學位課程。此學制在 2012/13 學年以前為“3+4+3”學制。

醫學、工程及實驗室為本的學科和其他)，並為每個成本類別編配相對成本加權數值(如表五所示)；

表五
相對成本加權數值

學科類別	成本類別	修課課程 (註 1)	研究課程 (註 2)
1. 醫學 2. 牙醫學	醫學及牙醫學	3.6	1.8
3. 與醫學及衛生有關的學科 4. 生物科學 5. 物理科學 6. 工程及科技 7. 藝術、設計及演藝	工程及實驗室 為本的學科	1.4	1.4
8. 數學科學 9. 電腦科學及資訊科技 10. 建築學及城市規劃 11. 工商管理 12. 社會科學 13. 法律 14. 大眾傳播及文件管理 15. 語言及相關科目 16. 人文學科 17. 教育	其他	1.0	1.0

資料來源：教資會的記錄

註 1：修課課程包括副學位、學士學位和研究院修課課程。

註 2：研究課程只包括研究院研究課程。

- (ii) **研究用途撥款 (約 23%)** 向大學發放的研究用途撥款名義上屬基本設施撥款，使大學能夠提供所需人員及設施 (例如辦公地方及設備) 進行研究工作，以及資助一定程度的研究活動。研究用途撥款包括兩個部分：一部分根據大學在研究評審工作 (見第 2.10 段) 的表現批撥，另一部分則根據各大學申請經學者評審的研資局研究用途補助金的結果分配；及
 - (iii) **專業活動用途撥款 (約 2%)** 專業活動用途撥款是根據從事專業活動的學術人員人數計算得出；及
- (b) **“新增款項”** “新增款項”是為新學制新增一年學士學位課程修業期提供的經常撥款，全數分配給大學各學院作“教學用途撥款”。為該新增一年修業期提供的撥款，以一年學士學位課程修業期所需款額的 62.5% 計算。

整體補助金制度使大學在內部調配方面有最大的靈活性。撥款一經批准，大學享有自主權及責任決定如何運用所得資源。

2.4 **指定用途補助金** 指定用途補助金用作特定用途，例如知識轉移活動補助金 (見第 2.12 段) 和卓越學科領域計劃的撥款 (註 6)。每種指定用途補助金向大學批撥款項的方法取決於個別的具體情況。舉例而言，知識轉移活動補助金是根據撥予所有大學的整體補助金及研究資助總額中，個別大學取得的整體補助金及研究資助款額而批撥。

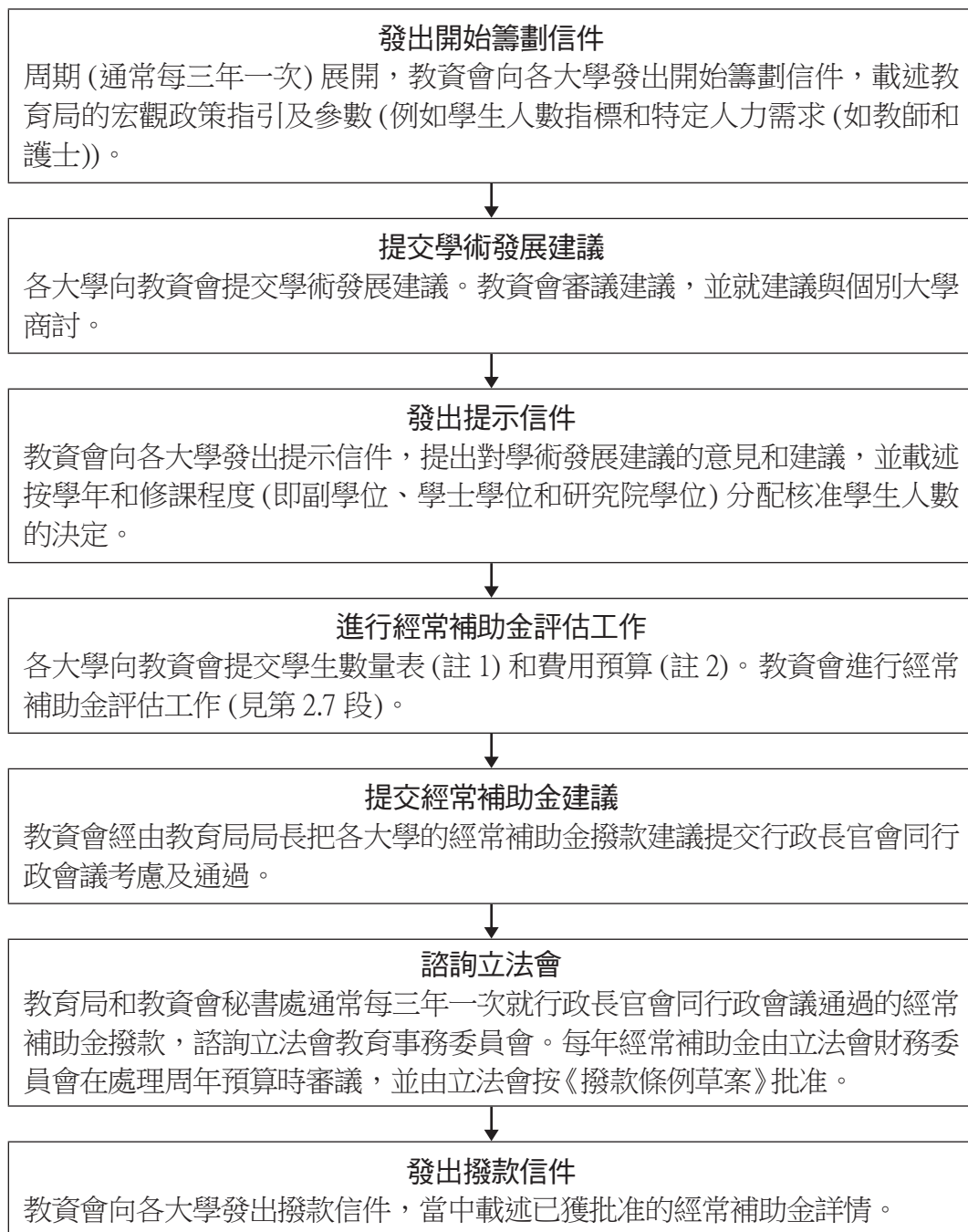
2.5 大學所得的經常補助金款額通常每三年釐訂一次 (實際支付予大學的補助金則按月發放)。經常補助金款額一經釐訂，除非因應政府推出的新措施和每年薪酬調整等因素而修訂，否則在有關的三年期內不會修改。

2.6 經常補助金周期涉及圖一所示的多個階段。

註 6：卓越學科領域計劃是一項由研資局管理的研究資助計劃，旨在把香港現有的研究優勢發展為卓越學科領域。

圖一

經常補助金周期



資料來源：教資會的記錄

註 1：學生數量表按學年和修課程度顯示依照教資會於提示信件所述的建議分配予個別課程的核准學生人數。教資會根據學生數量表釐定各大學整體補助金的教學用途撥款。

註 2：費用預算包括撥款期的假定收入預算，以及各大學希望教資會在進行經常補助金評估工作時留意的任何特別因素等資料。

2.7 教資會在經常補助金評估工作中用以評估大學經常補助金撥款的現行撥款方法連同各項考慮因素，載於附錄 D。一般而言，教資會根據學生人數指標（見第 2.6 段圖一）和按不同修課程度的相對成本加權的學生單位資助額，計算教資會界別的撥款限額（即經常撥款需求淨額），並因應物價及薪酬水平變動（如有的話）作出必要的調整。教資會繼而透過一套撥款方法，即透過評估每所大學在教學和研究方面所需資源，把撥款分配給 8 所大學。各大學所得的經常補助金額大致按既定的撥款公式釐定。然而，在敲定撥款建議時，教資會也會考慮個別大學的特殊需要和公式未有計及的其他因素，並按需要作出調整。

2.8 表六顯示 8 所大學在 2014/15 至 2018/19 學年期間獲批准的經常補助金。

表六

各大學獲批准的經常補助金
(2014/15 至 2018/19 學年)

大學	2014/15 (百萬元)	2015/16 (百萬元)	2016/17 (百萬元)	2017/18 (百萬元)	2018/19 (百萬元)
整體補助金					
城大	1,736	2,207	2,285	2,283	2,288
浸大	831	1,060	1,085	1,090	1,102
嶺大	335	411	408	399	393
中大	3,289	3,843	3,894	3,876	3,877
教大	600	708	809	805	802
理大	2,221	2,679	2,838	2,861	2,880
科大	1,720	2,023	2,119	2,140	2,157
港大	3,215	3,916	3,982	4,012	4,039
小計	13,947	16,847	17,420	17,466	17,538
指定用途補助金	374	259	431	341	361
總計	14,321 (註)	17,106	17,851	17,807	17,899

資料來源：教資會的記錄

註：2014/15 學年的大學經常補助金在 2012 年 1 月獲立法會財務委員會批准。由於獲批的金額均按 2011 年物價水平計算，因此與第 1.12(a) 段表三所示的金額不同，後者是計及 2012 至 2015 年期間的薪酬調整後的實際金額。

2.9 表七顯示各大學所報告在 2005/06 至 2014/15 學年期間按修課程度劃分的教資會資助課程平均學生單位成本。

表七

按修課程度劃分的教資會資助課程平均學生單位成本
(2005/06 至 2014/15 學年)

學年	副學位 課程 (千元)	學士學位 課程 (千元)	研究院 修課課程 (千元)	研究院 研究課程 (千元)	所有程度 (千元)
2005/06	124	204	203	429	208
2006/07	149	209	198	470	220
2007/08	166	227	195	512	240
2008/09	178	240	208	532	253
2009/10	155	225	203	521	239
2010/11	147	222	195	511	235
2011/12	147	233	204	516	247
2012/13	137	203	193	469	215
2013/14	139	209	202	475	222
2014/15	156	222	215	511	237

資料來源：教資會的記錄

附註：教資會秘書處表示，學生單位成本會受多方面因素影響，例如不同課程的成本不同、不同的修課形式及課程的程度、以及個別大學處於不同的發展階段等。

研究評審工作並無顧及研究影響

2.10 在1999年以前，教資會曾在1993年和1996年進行兩次研究評審工作(見第2.3(a)(ii)段)。在完成1999年的研究評審工作後，教資會決定日後的研究評審工作應約每六年進行一次。在2000年後，研究評審工作曾於2006年及2014年進行。研究評審工作旨在評估各大學的研究質素，以鼓勵進行世界級水平的研究，並追求卓越。在進行2014年的研究評審工作時，經廣泛諮詢業界後制定的評審基礎包括：

- (a) **研究成果** 研究成果佔評審比重 80%，包括出版物、獲批的專利、公布的專利申請、藝術品、演出記錄、建築繪圖及任何可評定水平並已取得評審結果的創作品等；及
- (b) **研究經費及聲譽項目** 研究經費及聲譽項目佔評審比重 20%(這 20% 的分配比例則各小組有所不同)。研究經費包括透過競逐形式從研資局取得經學者評審的研究用途補助金的金額等。聲譽項目包括研究獎項及學術期刊編輯工作等。

2.11 審計署發現，儘管教資會進行的研究評審工作會顧及研究成果，但並無考慮各大學研究的影響。審計署留意到，英國的高等教育資助機構已在 2014 年採納優質研究架構(註 7)，以評審英國高等教育院校的研究質素。在該架構中，研究的影響，即“超越學術界，對經濟、社會、文化、公共政策或服務、衛生、環境或生活質素有影響，帶來轉變或裨益”，在整體評審結果佔 20% 比重。為了表揚各大學致力從事產生影響的研究，並鼓勵各大學繼續這方面的工作，審計署認為，教資會需探討在日後進行研究評審工作時，把研究的影響納入為評審因素有否益處。

撥款分配並無顧及知識轉移的成績

2.12 根據教資會的說法，知識轉移是“在高等教育院校和社會之間轉移知識(包括科技、技術、專業知識及技能)所用的系統和方法，從而帶動經濟上或民生上的效益，與及帶來創新及有經濟效益的活動”。在 2009/10 學年，教資會為大學推出新的指定用途經常性撥款，以加強及擴展大學的知識轉移工作。在 2016–19 三年期，用於知識轉移的撥款每年達 6,250 萬元。表八顯示在 2009/10 至 2015/16 學年期間，分配予 8 所大學用作知識轉移的撥款。

註 7：英國高等教育資助機構以 2014 年優質研究架構取代之前的研究評審工作(對上一次於 2008 年進行)。

表八

知識轉移撥款分配
(2009/10 至 2015/16 學年——註)

大學	2009/10 (百萬元)	2010/11 (百萬元)	2011/12 (百萬元)	2012/13 (百萬元)	2013/14 (百萬元)	2014/15 (百萬元)	2015/16 (百萬元)
城大	7	7	7	6	6	6	8
浸大	3	3	3	3	3	3	4
嶺大	1	1	1	1	1	1	1
中大	12	12	12	13	13	14	14
教大	1	2	1	2	2	2	2
理大	8	8	8	7	7	7	8
科大	7	7	7	7	7	8	8
港大	12	12	12	14	13	12	16
總計	51	52	51	53	52	53	61

資料來源：教資會的記錄

註：2009/10 至 2015/16 學年期間涵蓋 2009–12 三年期，2012–15 三年期，以及屬延展年的 2015/16 學年。2015/16 學年實行延展年的這項安排，旨在讓大學有更多時間檢視新學制對高等教育界的影響，並在下一個完整三年期的撥款分配工作中，考慮 2014 年研究評審工作的結果。

2.13 教資會認同知識轉移對社會和商界帶來社會及經濟影響的重要性。在推出知識轉移撥款後，各大學須就知識轉移活動向教資會提交年度報告。從這些年度報告中，審計署留意到各大學已努力推展這些活動。表九至十一顯示知識轉移活動成績的例子。

表九

獲批專利數目
(2010/11 至 2014/15 學年)

大學	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
城大	17	41	19	22	25
浸大	1	2	4	6	6
嶺大	0	0	0	0	0
中大	68	41	65	136	58
教大	0	0	0	0	0
理大	43	52	57	46	73
科大	50	52	80	80	93
港大	31	24	33	24	50
總計	210	212	258	314	305

資料來源：各大學就知識轉移活動提交教資會的年度報告

表十

取得特許數目
(2010/11 至 2014/15 學年)

大學	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
城大	10	15	39	44	47
浸大	1	1	1	1	14
嶺大	0	0	0	0	0
中大	26	24	48	61	57
教大	0	0	0	0	0
理大	18	55	54	76	89
科大	34	28	33	41	54
港大	45	68	63	66	75
總計	134	191	238	289	336

資料來源：各大學就知識轉移活動提交教資會的年度報告

表十一

知識產權產生的收入
(2010/11 至 2014/15 學年)

大學	2010/11 (百萬元)	2011/12 (百萬元)	2012/13 (百萬元)	2013/14 (百萬元)	2014/15 (百萬元)
城大	5	19	6	1	2
浸大	3	3	4	7	7
嶺大	0	0	0	0	0
中大	19	19	19	43	85
教大	0	0	0	0	0
理大	7	5	2	3	7
科大	2	4	3	4	5
港大	3	9	7	3	21
總計	39	59	41	61	127

資料來源：各大學就知識轉移活動提交教資會的年度報告

2.14 審計署留意到，教資會認同大學的知識轉移活動十分重要。然而，現行向一所大學分配知識轉移撥款的方法，是按該大學在撥予所有大學的整體補助金及研究資助總額中取得的整體補助金及研究資助款額而定。現行方法沒有顧及各大學在知識轉移活動方面的成績。基於知識轉移撥款已推出多年，為了表揚大學致力於知識轉移活動，並鼓勵各大學加倍努力，教資會日後分配知識轉移撥款時，需要考慮顧及各大學在知識轉移活動方面的成績。

2.15 教資會秘書處在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時，告知審計署：

- (a) 就 2016–19 三年期內每年 6,250 萬元的知識轉移撥款，教資會轄下的研究小組在 2016 年 4 月決定，2016–19 三年期會繼續採用 2012–15 三年期的撥款機制；
- (b) 研究小組留意到知識轉移的文化已在各大學的策略和運作中植根，並在 2016 年 9 月同意考慮改變下一個三年期向各大學提供知識轉移撥款的方法；

- (c) 秘書處會檢討指定用途知識轉移撥款的分配情況，並會在檢討期間考慮審計署的意見；及
- (d) “社會需要”包括知識轉移，屬 2016–19 學術發展建議的 4 項評審準則之一，該項評審的結果用以決定更為大筆的撥款 (即整體補助金)。

審計署的建議

2.16 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 探討在日後進行研究評審工作時，把研究的影響納入為評審因素有否益處；及
- (b) 考慮在日後分配知識轉移撥款時，顧及各大學在知識轉移活動方面的成績。

政府的回應

2.17 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教資會秘書處將會繼續全力支持教資會在考慮進行另一次研究評審工作時，把研究的影響納入為評審因素，但須留意香港對研究影響的評估應有別於英國。在制訂本港下次研究評審工作的參數時不宜完全複製英國的 2014 年優質研究架構模式；及
- (b) 教資會秘書處在適當時候會邀請教資會檢討指定用途知識轉移撥款的分配情況，該次檢討會顧及審計署的意見和建議。

學費檢討

2.18 政府為教資會資助課程設定了學費指示水平，以便計算撥款 (見第 2.2 段註 4)。1991 年 1 月，當時的總督會同行政局決定學位課程學費的目標成本收回率應定於 18%。在教資會資助課程 (學士學位或以上程度) 的學費指示水平於 1997/98 學年增至每名學生每年 42,100 元時，這項目標已經達到。成本收回率多年來在 18% 上下徘徊，但學費指示水平此後一直維持不變。

自 1997 年以來從未檢討學費

2.19 前教育統籌局於 2005 年告知立法會教育事務委員會，該局會就“3+3+4”新學制擬議學費進行公眾諮詢，最遲在 2011 年最後一季作出決定，以便在 2012/13 學年落實建議。

2.20 2011 年 11 月，教育局在處理各大學 2012–15 三年期的經常撥款時向立法會教育事務委員會表示，應重新審視成本收回目標，該局會參考本地及海外高等教育界的最新發展，着手檢討學費。2012 年 1 月，鑑於立法會教育事務委員會及立法會財務委員會的成員對學費可能上調表示關注，教育局承諾先參考新學制推行首數年的經驗，才着手檢討學費。教育局又表示，在日後的檢討有結論(如有的話)之前，學費會維持在現有水平，而檢討工作很可能不會在早於 2012–15 三年期完結或隨後的三年期開始前有結論。

2.21 教育局在 2015 年 6 月邀請教資會就其他地區的學費政策展開檢討工作，並因應香港的情況向教育局提交建議方案，以供考慮。教育局建議在大約 12 至 18 個月內(即在 2016 年 12 月或之前)完成檢討。教育局同時告知立法會，該局在 2016–19 三年期內會把學費指示水平維持在現有水平。截至 2016 年 7 月 31 日，檢討工作仍在進行，未有訂立確實的完成日期。

2.22 教資會秘書處表示，2012/13 學年的成本收回率(見第 2.18 段)為 18%。成本收回率其後在 2013/14 學年、2014/15 學年及 2015/16 學年分別下跌至 17.6%、16.9% 和 15.8%。基於學費指示水平維持在現有水平的情況，教育局預期 2016–19 三年期的成本收回率會繼續下跌。因此，教育局認為，在學費水平差不多 20 年來均維持不變的情況下，確有必要就現行的學費政策進行全面檢討，以便有更多最新資料和參數可用作評估現行學費政策是否恰當。教資會秘書處回應審計署的查詢時告知審計署，經教資會通過的顧問研究報告已在 2016 年 9 月底提交教育局。教育局在 2016 年 10 月告知審計署，行政長官會同行政會議曾在 2011 年 10 月決定，應進行檢討以重新審視目標成本收回率，因此現時不再有任何現行“目標比率”。審計署認為，教育局需要在諮詢教資會後制訂學費政策的未來路向，以確保能適時推出合適的政策。

審計署的建議

2.23 審計署建議教育局局長應在諮詢大學教育資助委員會秘書長後制訂學費政策的未來路向，以確保能適時推出合適的政策。

政府的回應

2.24 教育局局長同意審計署的建議。

遵循收生規則

2.25 根據《便覽》，按修課程度劃分(即副學位課程、學士學位課程、研究院修課課程及研究院研究課程)的核准學生人數指標，是在分配整體補助金時的基本考慮因素。核准學生人數指標分為兩類：一類適用於人力規劃範疇課程，另一類適用於非人力規劃範疇課程：

- (a) 人力規劃範疇課程是指須配合相關政府決策局／部門釐定的特定人力需求(例如醫學、護理學、職業治療、放射治療和教師培訓等)的課程；及
- (b) 非人力規劃範疇課程是指例如商業、工程、人文學科和社會科學等的課程。

在每個三年撥款周期，各大學應盡可能根據核准學生人數指標收生。儘管如此，教資會已在《便覽》訂明多項收生規則，讓各大學在收生方面可較為靈活處理。

不遵循收生規則

2.26 審計署審查各大學在 2009–12 三年期及 2012–15 三年期的實際收生人數，發現有不遵循收生規則的情況(見表十二)。

表十二

不遵循收生規則的情況
(2009-12 三年期及 2012-15 三年期)

收生規則		2009-12 三年期	2012-15 三年期
非人力規劃範疇的副學位、學士學位及研究院修課課程			
1.	全校超額取錄的本地學生不得超逾 4%	2 所大學較 4% 上限分別超出 0.4% (39.7 名學生) 和 26% (24.3 名學生)	2 所大學較 4% 上限分別超出 0.8% (96.4 名學生) 和 8.9% (47.6 名學生)
2.	以修課程度計，所取錄的非本地學生不得超逾 20%	無	1 所大學在學士學位程度較 20% 上限超出 2.4% (238.1 名學生)
人力規劃範疇的副學位、學士學位及研究院修課課程			
3.	以每項課程計，超額取錄的本地學生不得超逾 4%	3 所大學在 3 項課程中，較 4% 上限分別超出 2.5% (3.6 名學生)、6.0% (27 名學生) 及 6.7% (18.2 名學生)	3 所大學在 3 項課程中，較 4% 上限分別超出 1.2% (2.9 名學生)、2.6% (5 名學生) 及 15.1% (37.9 名學生)
4.	中醫藥課程所取錄的非本地學生不得超逾 4%	1 所大學較 4% 上限超出 9.6% (14.3 名學生)	1 所大學較 4% 上限超出 20.1% (36.1 名學生)
5.	中醫藥課程不得超額收生	1 所大學超額收生 1.9% (2.3 名學生)	2 所大學分別超額收生 5.7% (10.3 名學生) 和 10.2% (15.3 名學生)
6.	西醫藥課程超額取錄的本地學生不得超逾 4%	1 所大學較 4% 上限超出 1.6% (11.2 名學生)	無
7.	一般容許 4% 收生不足的情況	4 所大學在 5 項課程中，較 4% 容許水平分別超出 1.4% (3.5 名學生)、3.3% (26.7 名學生)、6.0% (1.4 名學生)、14.6% (17.5 名學生) 及 32.3% (25.5 名學生)	2 所大學在 2 項課程中，較 4% 容許水平分別超出 0.5% (2.6 名學生) 和 5.5% (7.9 名學生)

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

附註：括號內的學生人數(相當於全日制人數)是超額取錄/收生不足超出上限/容許水平的每年平均數，相等於該三年期內超出上限/容許水平人數的三分之一。

2.27 審計署也留意到：

- (a) 根據《便覽》，就全部課程而言(即非人力規劃範疇及人力規劃範疇課程)，如全校少收的學生超出有關大學核准學生人數的4%，教資會可在其認為適當的情況下收回經常撥款。至於人力規劃範疇課程，教資會容許4%收生不足的情況，並可因應個別情況，就有需要跟進的收生不足個案決定採取適當行動；
- (b) 《便覽》除了述明教資會不會因超額收生而提供額外資源外，並無提及不遵循超額收生規則的後果。不遵循超額收生規則的情況(見表十二第1至6項)因而未獲跟進；及
- (c) 在2009–12三年期及2012–15三年期內，若干人力規劃範疇課程收生不足比率較4%的容許水平超出0.5%至32.3%(見表十二第7項)。不過，並無書面證據顯示教資會曾考慮就這些情況採取適當行動。

2.28 審計署認為，教資會需要在《便覽》訂明教資會對不遵循收生規則的情況將會採取的行動，並依循既定程序採取行動。

需要修訂適用於人力規劃範疇課程收生不足的規則

2.29 正如第2.27(a)段所述，根據《便覽》，教資會容許人力規劃範疇課程有4%收生不足的情況。不過，《便覽》並無提及這項收生規則適用於整個人力規劃範疇(例如教師培訓)，抑或適用於人力規劃範疇中的個別課程(例如教師培訓範疇中的幼兒教育課程及小學教育課程)。在實際操作上，教資會秘書處把收生規則應用於整個人力規劃範疇。

2.30 2014年12月，教育局向教資會表示，該局關注到儘管《便覽》明確規定各大學須盡量配合所訂的本地人力需求，但各大學因應特定人力需求而開辦的某些課程的實際收生人數，仍與教資會的核准學生人數大有出入。教育局列舉一個例子，自2010/11學年起，教師培訓範疇中一個課程的收生人數一直低於核准學生人數的50%。該局認為，收生不足的情況如此嚴重，不但有違訂定人力需求的原意，也代表不當使用教資會的撥款。因此，教育局建議教師培訓範疇中各個課程應被視為各別的人力規劃範疇，以便施行相應的收生人數規限。

2.31 截至 2016 年 7 月 31 日，教資會仍在研究如何為教師培訓範疇中個別課程收生不足的情況訂定適當規限。審計署認為，教資會需要從速訂定規限和施行規限的時間表。教資會也需要密切留意，是否有需要就其他屬人力規劃範疇下個別課程的收生不足情況訂定相應規限。

需要因應非本地學生取錄政策的轉變更新《便覽》和收生規則

2.32 在 2016/17 學年之前，各大學可取錄非本地學生入讀教資會資助的副學位、學士學位和研究院修課課程，但不得超過按修課程度劃分的核准教資會資助學額內的 4% 和核准教資會資助學額外的 16% (即“4% 內 16% 外”政策——註 8)。為回應社會對非本地學生佔用寶貴公共資源而影響本地學生的關注，行政長官會同行政會議在 2014 年 12 月通過，由 2016/17 學年起，所有非本地新生只應透過超額收生方式取錄，而收生上限為核准教資會資助學生人數的 20% (即“20% 外”政策)。

2.33 為實行非本地學生取錄政策的轉變，教育局在 2014 年 12 月要求教資會相應修訂《便覽》，並在有必要時修改收生規則。截至 2016 年 7 月 31 日，《便覽》仍未更新。此外，教資會秘書處認為需要修改收生規則，但修改建議尚未敲定。

2.34 教資會秘書處在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時，告知審計署：

- (a) 為實行非本地學生取錄政策的轉變，即只可透過超額收生方式取錄非本地學生入讀教資會資助的副學位、學士學位和研究院修課課程，而收生上限為核准教資會資助學生人數的 20% (即“20% 外”政策)，超額收生規則的所有修改已有定案 (與中醫藥和西醫藥課程有關的部分除外，因當時仍待食物及衛生局提供建議)，並已於 2016 年 2 月以電郵向各大學頒布。各大學在取錄 2016/17 學年新生時必須遵照新安排。各大學沒有提出運作方面的困難；及
- (b) 在收到食物及衛生局的建議後，教資會已於 2016 年 8 月以電郵向各大學頒布因應“20% 外”政策而調整的中醫藥和西醫藥課程超額收生安排。

註 8： “4% 內”政策是指按修課程度劃分的核准教資會資助學生人數可包括最多 4% 非本地學生，而“16% 外”政策是指可透過超額收生方式取錄非本地學生，上限為按修課程度劃分的教資會資助學生人數的 16%。

審計署的建議

2.35 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 在《便覽》訂明教資會對不遵循教資會收生規則的情況將會採取的行動，並就不遵循規則的情況採取適當行動；
- (b) 從速就教師培訓範疇中個別課程的收生不足情況訂定相應規限，並密切留意是否有需要就其他屬人力規劃範疇下個別課程的收生不足情況訂定相應規限；及
- (c) 從速更新《便覽》的資料，以反映非本地學生取錄政策的轉變和收生規則的修改。

政府的回應

2.36 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 就不遵循教資會超額收生規則的情況，教資會秘書處一直監察有關情況，並會諮詢教資會，考慮諮詢各大學後在《便覽》載列將會就不遵循教資會超額收生規則情況採取的行動。至於不遵循教資會收生不足規則的情況，《便覽》第 3.12 條已載述有關行動；及
- (b) 教資會秘書處會從速更新《便覽》的資料，以反映非本地學生取錄政策的轉變，以及從速敲定收生規則的修改。

第 3 部分：非經常補助金的管理

3.1 本部分探討大學非經常補助金的管理，集中檢視下列事宜：

- (a) 學生宿位及教學空間不足 (第 3.6 至 3.14 段)；
- (b) 評估教學空間及學生宿舍的需求 (第 3.15 至 3.23 段)；及
- (c) 工程決算帳目的結算 (第 3.24 至 3.34 段)。

非經常補助金

3.2 教資會向各大學提供非經常補助金以推行基本工程項目。非經常補助金的來源如下：

- (a) **基本工程儲備基金** 基本工程儲備基金 (總目 708——非經常資助金及主要系統設備) 為教資會工程項目提供撥款。就每項工程所需費用超過 3,000 萬元的項目 (例如興建教學大樓或學生宿舍)，各大學在每年 9 月提交工程建議書，以供教資會考慮。獲教資會支持的工程項目會提交教育局，由該局決定所建議項目的優先次序。最終獲政府預留撥款進行的項目，會提交立法會財務委員會 (在取得立法會教育事務委員會及立法會工務小組委員會支持後) 批准；及
- (b) **基本工程儲備基金項下改建、加建、維修及改善工程整體撥款** 就每項工程所需費用不超過 3,000 萬元的項目，各大學在每年 5 月提交改建、加建、維修及改善工程 (見第 1.12(b) 段) 建議書，以供教資會考慮。獲教資會支持的工程項目，會從基本工程儲備基金總目 708 項下的改建、加建、維修及改善工程整體撥款 (註 9) 支付費用。教資會秘書長可批准改建、加建、維修及改善工程的項目，每個項目的預算上限為 3,000 萬元。

註 9：改建、加建、維修及改善工程整體撥款的涵蓋範圍如下：

- (a) 在各大學校園進行改建、加建、維修及改善工程 (包括斜坡勘察及小規模斜坡改善工程)，每項工程所需資助不超過 3,000 萬元；及
- (b) 為建議由教資會資助的建築工程項目進行研究，包括顧問的設計費和雜費、擬備招標文件和地盤勘測工作的費用及大規模的內部勘測工作，每個項目的上限不得超過 3,000 萬元。

非經常補助金的管理

3.3 在 2011-12 至 2015-16 年度期間，有 3 個基本工程項目 (每個項目超逾 3,000 萬元——下稱主要基本工程項目) 獲立法會財務委員會批准：

- (a) 科大的教學大樓項目在 2011-12 年度獲得批准 (項目預算: 3.6 億元)；
- (b) 科大的學生宿舍項目在 2012-13 年度獲得批准 (項目預算: 1.98 億元)；及
- (c) 中大的學生宿舍項目在 2015-16 年度獲得批准 (項目預算: 4.66 億元)。

3.4 改建、加建、維修及改善工程項目方面，在 2011-12 至 2015-16 年度期間，共有 160 個項目 (總項目預算: 31.28 億元) 獲教資會秘書長批准 (見表十三)。

表十三

獲批准的改建、加建、維修及改善工程項目
(2011-12 至 2015-16 年度)

財政年度	項目數目	總核准 項目預算 (百萬元)	平均核准 項目預算 (百萬元)
2011-12	28	427	15.3
2012-13	33	536	16.2
2013-14	38	780	20.5
2014-15	35	757	21.6
2015-16	26	628	24.2
整體	160	3,128	19.6

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

附註：不包括已撤回的改建、加建、維修及改善工程項目。

3.5 根據教資會的記錄，在 2015/16 學年，8 所大學獲提供的公帑資助教學空間為 1 060 552 平方米，而公帑資助的學生宿位則有 29 204 個。表十四顯示在 2011/12 至 2015/16 學年期間為各大學提供的教學空間，而表十五則顯示同期為各大學提供的學生宿位。

表十四

提供的教學空間
(2011/12 至 2015/16 學年)

大學	2011/12 (平方米)	2012/13 (平方米)	2013/14 (平方米)	2014/15 (平方米)	2015/16 (平方米)
城大	114 293	132 703	132 703	132 703	132 703
浸大	63 486	78 384	78 384	80 684	80 684
嶺大	24 096	27 664	27 664	27 664	27 664
中大	171 052	224 173	224 173	224 173	224 173
教大	53 061	55 073	55 073	55 073	55 073
理大	158 156	195 176	195 176	195 176	195 176
科大	105 514	137 170	137 170	137 170	137 170
港大	164 159	207 909	207 909	207 909	207 909
總計	853 817	1 058 252	1 058 252	1 060 552	1 060 552

資料來源：教資會的記錄

表十五

提供的學生宿位
(2011/12 至 2015/16 學年)

大學	2011/12 (數目)	2012/13 (數目)	2013/14 (數目)	2014/15 (數目)	2015/16 (數目)
城大	3 485	3 485	3 485	3 485	3 485
浸大	1 710	1 860	1 860	1 860	1 711
嶺大	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300
中大	6 182	6 182	6 182	6 182	6 182
教大	2 003	2 003	2 003	2 003	2 003
理大	4 654	4 654	4 654	4 654	4 654
科大	3 581	3 951	3 951	3 951	4 141
港大	5 725	5 725	5 725	5 725	5 728
總計	28 640	29 160	29 160	29 160	29 204

資料來源：教資會的記錄

學生宿位及教學空間不足

3.6 根據於 1996 年頒布的學生宿舍政策，大學的公帑資助學生宿位數目，須視乎有否可用的土地和資源，並依照下列準則計算（註 10）：

- (a) 所有修讀教資會資助課程的學士學位課程學生，應有機會在修業期內入住學生宿舍最少 1 年；及
- (b) 以下修讀教資會資助課程的學生，應獲提供學生宿位：
 - (i) 非本地學生；

註 10：除嶺大和教大外，此準則適用於所有大學。鑑於嶺大位處屯門，位置偏遠，並有意發展為一所全寄宿博雅大學，因此為該校全日制學位課程的半數學生提供公帑資助宿位。至於教大，基於宿舍生活有助提升職前師資訓練的質素，在建校時已按推算的全日制學位課程學生人數，為半數學生提供公帑資助宿位。

- (ii) 研究課程研究生；及
- (iii) 每天交通時間超過 4 小時的學士學位課程學生。

3.7 根據教資會的記錄，在 2015/16 學年，各大學合共短缺 (即各大學的學生宿位需求與教資會現時提供的宿位之間的差額) 8 660 個學生宿位。表十六顯示在 2011/12 至 2015/16 學年期間學生宿位不足／過剩的情況。

表十六

學生宿位 (不足) / 過剩的情況
(2011/12 至 2015/16 學年)

大學	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15		2015/16	
	(數目)	(註) (百分比)	(數目)	(註) (百分比)	(數目)	(註) (百分比)	(數目)	(註) (百分比)	(數目)	(註) (百分比)
城大	(797)	(18.61%)	(1 164)	(25.04%)	(1 426)	(29.04%)	(1 898)	(35.26%)	(2 011)	(36.59%)
浸大	(544)	(24.13%)	(633)	(25.39%)	(723)	(27.99%)	(881)	(32.14%)	(1 128)	(39.73%)
嶺大	230	21.50%	0	不適用	0	不適用	0	不適用	0	不適用
中大	(107)	(1.70%)	(957)	(13.41%)	(1 111)	(15.23%)	(1 271)	(17.05%)	(1 304)	(17.42%)
教大	3	0.15%	3	0.15%	3	0.15%	3	0.15%	3	0.15%
理大	(100)	(2.10%)	(533)	(10.28%)	(774)	(14.26%)	(1 250)	(21.17%)	(1 406)	(23.20%)
科大	(669)	(15.74%)	(938)	(19.19%)	(1 054)	(21.06%)	(1 159)	(22.68%)	(953)	(18.71%)
港大	(666)	(10.42%)	(1 769)	(23.61%)	(1 848)	(24.40%)	(1 891)	(24.83%)	(1 858)	(24.49%)
整體：										
(不足)	(2 883)	(9.21%)	(5 994)	(17.05%)	(6 936)	(19.22%)	(8 350)	(22.26%)	(8 660)	(22.87%)
過剩	233	0.74%	3	0.01%	3	0.01%	3	0.01%	3	0.01%

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

註：數字代表所需學生宿位不足／過剩的百分比。

附註：上述不足的數目，並不包括現正興建項目所提供的學生宿位。

3.8 教資會及各大學均認為，為本地及非本地學生提供學生宿位是促進國際化的關鍵因素。不過，審計署留意到在 2015/16 學年有下列未能符合學生宿舍政策的情況：

- (a) 並非所有申請宿位的非本地學生 (見第 3.6(b)(i) 段) 均獲分配宿位 (17 915 宗申請中的 3 611 宗 (20%) 並不成功)；
- (b) 本地研究課程研究生 (見第 3.6(b)(ii) 段) 的宿位申請，有 42% (289 宗申請中的 122 宗) 並不成功；及
- (c) 就學士學位課程學生：
 - (i) 在修業期內入住宿舍 1 年的宿位申請 (見第 3.6(a) 段)，有 45% (18 199 宗申請中的 8 275 宗) 並不成功；及
 - (ii) 因每天交通時間超過 4 小時而提出的宿位申請 (見第 3.6(b)(iii) 段)，有 45% (4 747 宗申請中的 2 115 宗) 並不成功。

3.9 教資會秘書處在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時，告知審計署：

- (a) 向個別學生分配學生宿位，屬大學自主範圍的事宜。各大學依據各自的準則及程序，把宿位 (包括公帑資助、私人資助及臨時宿位) 分配予學生 (修讀教資會資助或非教資會資助課程的本地及非本地學生，以及交換生)；及
- (b) 不能提供宿位予所有非本地學生及研究課程研究生，宿位短缺可能是原因之一。

3.10 至於教學空間，根據教資會的記錄，在 2015/16 學年，各大學合共短缺 133 292 平方米。表十七顯示在 2011/12 至 2015/16 學年期間教學空間不足／過剩的情況。

表十七

教學空間(不足)／過剩的情況
(2011/12 至 2015/16 學年)

大學	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15		2015/16	
	(平方米)	(註) (百分比)	(平方米)	(註) (百分比)	(平方米)	(註) (百分比)	(平方米)	(註) (百分比)	(平方米)	(註) (百分比)
城大	(13 079)	(10.268%)	(15 454)	(10.431%)	(18 215)	(12.069%)	(21 714)	(14.062%)	(29 445)	(18.159%)
浸大	(7 352)	(10.379%)	(6 368)	(7.514%)	(7 497)	(8.730%)	(4 461)	(5.239%)	(9 042)	(10.077%)
嶺大	350	1.474%	464	1.706%	704	2.611%	1 322	5.019%	15	0.054%
中大	(42 011)	(19.718%)	(19 354)	(7.947%)	(26 430)	(10.547%)	(22 114)	(8.979%)	(25 754)	(10.305%)
教大	(1 391)	(2.555%)	(6 189)	(10.103%)	(7 469)	(11.942%)	(5 757)	(9.464%)	(6 203)	(10.123%)
理大	(38 280)	(19.487%)	(17 427)	(8.197%)	(16 779)	(7.916%)	(10 919)	(5.298%)	(18 555)	(8.681%)
科大	(8 143)	(7.165%)	5 860	4.463%	5 347	4.056%	6 072	4.632%	(271)	(0.197%)
港大	(44 108)	(21.179%)	(33 375)	(13.832%)	(40 562)	(16.325%)	(39 268)	(15.887%)	(44 022)	(17.474%)
整體：										
(不足)	(154 364)	(15.316%)	(98 167)	(8.536%)	(116 952)	(10.003%)	(104 233)	(9.006%)	(133 292)	(11.165%)
過剩	350	0.035%	6 324	0.550%	6 051	0.518%	7 394	0.639%	15	0.001%

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

註：數字代表所需教學空間不足／過剩的百分比。

附註：上述不足的空間，並不包括現正興建項目所提供的教學空間。

3.11 教資會現正規劃的主要基本工程項目有 16 個，這 16 個項目將合共提供 9 380 個學生宿位及 76 712 平方米教學空間。主要基本工程項目的進度緩慢，會影響各大學的運作及發展。例如：

- (a) 公帑資助宿位不足，導致未能符合學生宿舍政策(見第 3.8 段)；
- (b) 宿位不足會削弱各大學在吸引非本地學生就讀及參加交換生計劃方面的競爭力，因而妨礙大學追求國際化的策略目標；及
- (c) 教學空間不足，不利於大學招募海外學者、吸引優秀研究生就讀及進行研究發展。

3.12 由於資源有限，而且不少事宜需要政府優先撥款處理，競逐基本工程儲備基金撥款進行主要基本工程項目的情況自然十分激烈。雖然如此，校園及學生宿舍發展進度緩慢，會影響各大學的發展（例如研究發展及國際化步伐）及高等教育界的整體競爭力。

審計署的建議

3.13 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 繼續爭取基本工程儲備基金撥款以進行大學的主要基本工程項目；及
- (b) 考慮是否有需要對大學進行校舍空間使用情況調查，以確保大學的空間得以善用（也見第 3.22(d) 段審計署的建議）。

政府的回應

3.14 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教資會及各大學均認為，依據既定政策為本地及非本地學生提供宿位，是促進國際化的關鍵因素。他也贊同審計署的意見，提供宿舍及教學設施的主要基本工程項目進度緩慢，將會影響大學的運作及發展。儘管競逐基本工程儲備基金的情況激烈，但教資會秘書處一直竭力向政府爭取基本工程儲備基金撥款以進行提供宿舍及教學設施的主要基本工程項目，而且會繼續這方面的工作；及
- (b) 根據現行的《便覽》，各大學須定期更新校舍空間數據報表，以及每 3 年（即每個三年期內）向教資會秘書處提供這些數據。至於教資會的《校舍空間數據報表手冊》提及的校舍空間使用情況調查，教資會秘書處會考慮在諮詢各大學後，要求各大學更新校舍空間數據報表之外，提供校舍空間使用情況調查資料，並每 3 年向教資會秘書處匯報。

評估教學空間及學生宿舍的需求

需要檢討校舍空間需求計算程式

3.15 教資會運用校舍空間需求計算程式(註 11)以評估各大學對教學空間的需求(例如課室設施、學生研習空間、研究實驗室、辦公室設施及圖書館設施)。計算程式在 2000 年由顧問開發。基於教資會界別經歷急劇轉變，該程式在 2006 年曾作檢討及更新。顧問在 2006 年檢討期間曾與各大學代表會面、考慮各大學的書面陳述、就大學的空間使用情況進行研究、參考其他海外地區的經驗，以及研究例如“3+3+4”新學制、全人發展及國際化等問題。

3.16 自 2006 年就校舍空間需求計算程式進行檢討後，至今已有 10 年時間。在過去 10 年，教資會界別經歷的轉變和發展，對大學的教學空間需求可能有影響。有關轉變和發展的例子如下：

- (a) 在 2006 年檢討時，曾就“3+3+4”新學制對教學空間的需求作出估算。自 2012 年 9 月實施新學制後，教資會界別已沿用該學制 4 年，新學制下的首批學生在 2016 年畢業。現時可能是參照推行新學制的實際經驗，檢討現行計算程式是否適當的時機；及
- (b) 教資會在 2010 年一份題為“展望香港高等教育體系”的高等教育檢討報告(下稱 2010 年報告)中，建議教資會界別進一步及更深入進行國際化。因此，國際化已成為教資會的重要工作，並成為各大學的策略目標(也見第 4.29 段)。鑑於近年國際化的發展，現時宜再檢討現行計算程式是否仍然適用。

鑑於這些轉變和發展，教資會應考慮是否有需要檢討校舍空間需求計算程式，以便更有效地為各大學提供教學空間。

註 11：有 10 項計算程式用以評估各大學在 10 個空間類別方面的教學空間需求。該 10 個空間類別為課室、學生研習空間、教學實驗室、開放式實驗室、研究實驗室、辦公室、圖書館、室內體育設施、學生及職員康樂設施，以及配套空間。

3.17 教資會秘書處在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時，告知審計署：

- (a) 國際化有多種形式，包括國際策略、課程發展、國際網絡、非本地學生的招收及融合、國際教職員等。因此，國際化的發展不一定倚靠所提供的教學空間；
- (b) 大學可申請改建、加建、維修及改善工程整體撥款下的工程撥款，以提供或改善教學設施，從而滿足國際化發展的需求；及
- (c) 至於工程問題，現時影響大學國際化的關鍵因素似乎在於學生宿位數目有限，難以滿足人數漸增的非本地學生的需求。宿位短缺對本地學生的校園生活造成連帶影響。

需要改善校舍空間數據報表的更新工作

3.18 根據《便覽》，校舍空間數據報表提供有用資料，以評估提供予各大學的校舍空間。教資會要求各大學定期更新校舍空間數據報表，每 3 年向教資會秘書處提供經更新的校舍空間數據報表清單。

3.19 最近在 2014 年 11 月展開的校舍空間數據報表更新工作中，教資會秘書處要求各大學在 2015 年 1 月底或之前及 3 月中或之前分別提交經更新的學生宿舍及教學空間數據報表。審計署審查這項工作時發現：

- (a) 由教資會備存的教學空間數據報表記錄與各大學提交的記錄存在差異(見表十八)；

表十八

教資會與各大學在教學空間數據報表記錄方面的差異
(2016年6月)

大學	教資會記錄 (a) (平方米)	大學提交的記錄 (b) (平方米)	差異 (c)=(a)-(b) (平方米)
城大	132 703	132 685	18
浸大	80 684	81 187	(503)
嶺大	27 664	26 073	1 591
中大	224 173	215 773	8 400
教大	55 073	53 890	1 183
理大	195 176	193 531	1 645
科大	137 170	137 241	(71)
港大	207 909	213 301	(5 392)
總計	1 060 552	1 053 681	6 871

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

- (b) 截至2016年6月30日，教資會秘書處尚未就教資會與各大學備存的校舍空間數據報表記錄完成核對工作。秘書處在2016年7月回應審計署的查詢時告知審計署，該秘書處已完成記錄的比較工作，將會與各大學商討以確認記錄；及
- (c) 根據《便覽》，教資會可委任外界機構審核各大學的校舍空間數據報表，以核實數據的準確程度。不過，審計署留意到，教資會自2006年起便沒有進行此項審核工作。

3.20 備存準確而且最新的數據，有助評估提供予各大學的校舍空間。教資會秘書處需要盡力解決差異情況，並敲定校舍空間數據報表的更新工作。秘書處也需要定期進行校舍空間數據報表的審核工作。

需要取得校舍空間使用情況的資料

3.21 根據《校舍空間數據報表手冊》，校舍空間使用情況調查是有效衡量大學設施是否得以善用的工具，也提供額外資料，用以評估大學的基本工程項目建議。不過，自 2006 年起，教資會秘書處便沒有進行此項調查。秘書處也沒有要求各大學提供其校舍空間使用情況的資料。

審計署的建議

3.22 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 因應教資會界別的轉變和發展，考慮是否有需要檢討校舍空間需求計算程式；
- (b) 盡力解決校舍空間數據報表的差異情況，並盡快敲定校舍空間數據報表的更新工作；
- (c) 考慮是否有需要定期審核各大學的校舍空間數據報表；及
- (d) 考慮是否有需要定期進行大學校舍空間使用情況調查。

政府的回應

3.23 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教資會秘書處會研究就校舍空間需求計算程式進行另一次檢討的時間及方式；
- (b) 教資會秘書處已開始與各大學商討確認記錄的工作，目標是在 2016 年年底或之前敲定校舍空間數據報表的更新工作；及
- (c) 教資會秘書處會諮詢各大學，並考慮是否有需要進行校舍空間使用情況調查。此外，也會考慮在要求各大學更新校舍空間數據報表之外，提供校舍空間使用情況調查資料，並每 3 年向教資會秘書處匯報。

工程決算帳目的結算

需要澄清工程決算帳目的結算期限

3.24 根據《便覽》，主要基本工程項目竣工後，須向教資會秘書處提交工程決算帳目，並盡快結算，在任何情況下不得遲於“設施啓用”後3年才結算。至於改建、加建、維修及改善工程項目，工程決算帳目應在改建、加建、維修及改善工程項目“實體工程完成”後3個月內提交並結算。在結算工程的決算帳目時，各大學須向政府退還任何未動用的項目餘額和不獲資助的開支。2010/11至2015/16學年期間，在37個主要基本工程項目中，退還給政府的未動用項目餘額和不獲資助開支合共款額為1.83億元(由2.3萬元至5,900萬元不等，平均每個項目490萬元)，而在134個改建、加建、維修及改善工程項目中，向政府退還的有關款額達7,000萬元(由1元至500萬元不等，平均每個項目50萬元)。

3.25 2016年6月，審計署向教資會秘書處查詢“設施啓用”和“實體工程完成”的定義。秘書處回覆時表示，兩者的定義相同，即項目下的所有設施已“實際完成”，一切缺漏已修補妥當，並獲項目建築師簽發缺漏修補證明(教資會秘書處表示，缺漏修補期通常為1年)。自2007年2月修訂《便覽》後，已採用這項定義以結算工程決算帳目，而秘書處考慮日後把用於改建、加建、維修及改善工程項目的“實體工程完成”一詞改為“設施啓用”，以免兩個用詞可能引致的混淆情況。

3.26 審計署留意到，教資會秘書處採用財經事務及庫務局發出關於基本工程的財務通告中“設施啓用”一詞，而根據該財務通告，各局局長及其工程總監應盡快結算工程的決算帳目，在任何情況下，都不得遲於“設施啓用”後3年。儘管如此，該財務通告並無闡釋“設施啓用”的含義，例如缺漏修補期是否計算在內。因此，無從確定秘書處在決定“設施啓用”時把缺漏修補期計算在內的做法是否恰當。

3.27 “設施啓用”的定義會影響工程決算帳目的結算期限，從而影響各大學向政府退還未動用的項目餘額和不獲資助的開支的時間。審計署認為，教資會秘書處須尋求財經事務及庫務局澄清“設施啓用”的定義。

工程決算帳目的結算工作有所延誤

3.28 截至 2016 年 6 月 30 日，36 個已完成的主要基本工程項目的決算帳目在“設施啓用”後的 3 年內仍未能結算。審計署就該 36 個項目的決算帳目結算進度進行分析。審計署發現，直至 2016 年 6 月 30 日，在該 36 個已完成的主要基本工程項目中：

- (a) 1 個 (3%) 項目的決算帳目尚未提交；
- (b) 21 個 (58%) 項目的決算帳目已提交，但教資會秘書處或建築署(註 12)所要求的額外資料仍有待提交；及
- (c) 14 個 (39%) 項目的決算帳目現正由教資會秘書處或建築署查核，部分查核工作已進行超過 1 年(由 1.4 至 5.6 年不等，平均為 2.7 年)時間。

3.29 審計署就逾期情況的帳齡分析進一步顯示，截至 2016 年 6 月 30 日，在 36 個主要基本工程項目中，有 29 個 (81%) 的決算帳目結算逾期超過 3 年(最長逾期約 18 年)(見表十九)。

註 12：建築署是教資會在基本工程項目及其他相關事宜方面的技術顧問。

表十九

已完成主要基本工程項目決算帳目的結算工作逾期的情況
(2016年6月30日)

逾期年數	項目數目
> 0 至 3	7 (19%)
> 3 至 5	2 (6%)
> 5 至 7	5 (14%)
> 7 至 10	5 (14%)
> 10 至 15	9 (25%)
> 15 至 18	8 (22%)
總計	36 (100%)

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

3.30 至於已完成的改建、加建、維修及改善工程項目，截至2016年6月30日，98個已完成項目的決算帳目在項目“實體工程完成”後的3個月內仍未能結算。審計署就該98個項目的決算帳目結算進度進行分析。審計署發現，直至2016年6月30日，在該98個已完成的改建、加建、維修及改善工程項目中：

- (a) 80個(82%)項目的決算帳目尚未提交；
- (b) 3個(3%)項目的決算帳目已提交，但教資會秘書處或建築署所要求的額外資料仍有待提交；及
- (c) 15個(15%)項目的決算帳目現正由教資會秘書處或建築署查核，部分查核工作已進行超過1年(由1.4至5.1年不等，平均為1.9年)時間。

3.31 審計署就逾期情況的帳齡分析進一步顯示，截至2016年6月30日，在98個改建、加建、維修及改善工程項目中，有43個(44%)的決算帳目結算逾期超過3年(最長逾期約15年)(見表二十)。

表二十

已完成改建、加建、維修及改善工程項目決算帳目的結算工作逾期的情況
(2016年6月30日)

逾期年數	項目數目
> 0 至 1	14 (14%)
> 1 至 2	27 (28%)
> 2 至 3	14 (14%)
> 3 至 5	21 (22%)
> 5 至 7	12 (12%)
> 7 至 10	8 (8%)
> 10 至 15	2 (2%)
總計	98 (100%)

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

3.32 為確保未動用的項目餘額及不獲資助的開支適時退還政府，教資會秘書處需要確定主要基本工程項目及改建、加建、維修及改善工程項目的決算帳目結算延誤的原因，並採取措施，盡快完成決算帳目的結算工作。

審計署的建議

3.33 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 為基本工程項目決算帳目的結算工作，尋求財經事務及庫務局局長澄清“設施啓用”的定義；及
- (b) 確定主要基本工程項目及改建、加建、維修及改善工程項目的決算帳目結算延誤的原因，並採取措施，盡快完成結算工作。

政府的回應

3.34 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教資會秘書處現正尋求財經事務及庫務局澄清“設施啓用”的定義；
- (b) 教資會秘書處現正盡力確定主要基本工程項目及改建、加建、維修及改善工程項目的決算帳目結算延誤的原因。教資會秘書處同意應加快結算項目帳目，並且會在諮詢建築署及各大學後採取適當措施，在可能範圍內盡快完成工程決算帳目的結算工作。為加快工程決算帳目的結算工作，教資會秘書處自 2010 年起已採取下述措施：
 - (i) 諮詢建築署，設計新的工作程序流程及時限，精簡提交決算帳目的處理過程；
 - (ii) 與各有關的大學及建築署舉行會議／簡介會，處理未結算的決算帳目及加快審核過程；及
 - (iii) 促請各有關大學立即採取行動，從速提交決算帳目及支持文件，以便建築署及教資會秘書處處理。有關信件已分別於 2010、2012、2013、2014 及 2016 年發給各大學的物業處長或更高級的人員；及
- (c) 在各大學、建築署及教資會秘書處共同努力下，決算帳目的結算工作已有進展，下表所示為最新的情況。

	主要基本 工程項目	改建、加建、維修 及改善工程項目
截至 2016 年 6 月 30 日 逾期結算的決算帳目總數	36	98
自 2016 年 7 月 1 日起 已結算的決算帳目總數	5	25
截至 2016 年 10 月 11 日 仍待結算的決算帳目總數	31	73

第 4 部分：管治及其他行政事宜

4.1 本部分探討教資會的管治及其他行政事宜，集中檢視下列事宜：

- (a) 教資會的管治(第 4.2 至 4.13 段)；
- (b) 會議開支(第 4.14 至 4.28 段)；
- (c) 大學國際化(第 4.29 至 4.38 段)；
- (d) 大學的管治(第 4.39 至 4.47 段)；及
- (e) 質保局(第 4.48 至 4.59 段)。

教資會的管治

4.2 截至 2016 年 6 月 30 日，教資會有 20 名成員，包括主席及 19 名委員(6 名非本地學者、6 名本地學者和 8 名本地非學術界人士)，均由行政長官委任。教資會每年舉行 3 次會議，並由 7 個小組委員會和小組(見第 1.6 段)協助執行工作。教資會成員也參與小組委員會和小組。如有需要，非教資會成員人士也可獲委任為小組委員會和小組成員。

4.3 研資局及質保局是教資會轄下的非法定諮詢組織(見第 1.7 段)。截至 2016 年 6 月 30 日，研資局由主席和 24 名委員(12 名非本地學者、10 名本地學者、2 名本地非學術界人士及 1 名由創新科技署科學顧問擔任的當然委員)組成。質保局由主席和 7 名委員(2 名非本地學者、2 名本地學者、3 名本地非學術界人士及 1 名由教資會秘書長擔任的當然委員)組成。審計署對研資局的審查工作載於《審計署署長第六十七號報告書》第 6 章。

4.4 教資會及其轄下的局和小組委員會／小組／學科小組的本地成員均義務參與教資會各項工作，並無領取任何薪金，只獲發按每天會議 215 元計算的交通津貼。非本地成員則每年獲發酬金。由 2016 年 1 月 1 日起每年酬金為：

- (a) 教資會非本地成員每年獲發 147,750 元；
- (b) 研資局／質保局非本地成員每年獲發 93,100 元；
- (c) 教資會小組委員會／小組及研資局學科小組非本地成員(其為增選成員及不為教資會／研資局的成員)每年獲發 71,900 元；及

- (d) 質保局評審小組非本地評審員(見第 4.53 段)每次質素核證工作獲發 51,450 元。

需要改善對利益衝突的管理

4.5 教資會採用雙層申報利益衝突的做法以管理利益衝突。在首次委任、再委任或情況有重大轉變時，須在利益登記表全面申報利益。在第二層，成員如認為有理由申報利益，便有責任申報。這做法適用於教資會、教資會小組委員會／小組、研資局及質保局成員。

4.6 審計署審查了教資會在 2011/12 至 2015/16 學年期間對利益衝突的管理，發現：

- (a) 教資會秘書處未能找到 3 名現任教資會成員、2 名現任質保局成員、7 名前教資會成員及 8 名前質保局成員在獲委任／再委任時須提交的 26 份利益登記表；及
- (b) 研資局成員須每年向教資會秘書處提交載有最新資料的利益登記表，但教資會、教資會小組委員會／小組及質保局成員則無須遵守這項規定。

成員的出席率

4.7 成員出席會議的情況，是反映成員對服務機構的承擔的重要指標。表二十一顯示由 2013/14 至 2015/16 學年期間，成員在教資會、教資會小組委員會／小組及質保局會議的整體出席率。

表二十一

教資會、教資會小組委員會／小組及質保局會議成員的整體出席率
(2013/14 至 2015/16 學年)

	成員人數 (截至 2016 年 6 月 30 日)	2013/14		2014/15		2015/16	
		舉行 會議的 次數	出席率	舉行 會議的 次數	出席率	舉行 會議的 次數	出席率
教資會	20	3	91%	3	94%	3	93%
一般事務 及管理小 組委員會	10	2	75%	2	80%	1	90%
策略小組 委員會	9	3	96%	3	89%	3	89%
研究小組	9	3	96%	3	96%	3	89%
財務小組	6	1	100%	2	100%	1	83%
財務專家 工作小組	4	1	100%	4	100%	1	100%
落實管治 報告建議 工作小組	(註 1)						
研究資助 局檢討(第 一階段) 專責小組	(註 2)						
質保局	8	3	81%	3	81%	3	77%

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

註 1：工作小組首次會議在 2016 年 7 月舉行。

註 2：專責小組首次會議在 2016 年 9 月舉行。

4.8 如表二十一所示，成員的整體出席率普遍令人滿意。不過，審計署留意到有 2 名質保局成員的出席率偏低。截至 2016 年 6 月 30 日，1 名質保局本地成員自 2014 年 4 月獲委任後，在 7 次質保局會議中只會出席 2 次 (29%) 會議。該成員最後一次出席質保局的會議為 2015 年 1 月初的會議。另 1 名質保局非本地成員自 2015 年 4 月獲委任後，在 4 次會議中曾出席 2 次 (50%) 會議。

需要頒布會議的議事規則

4.9 教資會秘書處並無頒布教資會、教資會小組委員會／小組及質保局會議的議事規則。教資會秘書處需要頒布該等議事規則 (例如會議的法定人數及投票規定)。

需要製備策略計劃

4.10 有效的策略規劃對機構能否滿足新需求和應付環境不斷改變的挑戰，十分重要。機構須定期檢討目標，審視長處弱項及策略方向，以及制訂策略計劃，以確立在某段時間內希望達到的成果。缺乏既定策略計劃，為工作提供指引，寶貴的資源便未必能善用於達致機構的目標。策略計劃也有助新成員概括認識教資會的策略方向。海外的大學資助機構 (例如英國及新西蘭的資助機構) 有製備策略計劃，而且定期修訂以及在網址發布計劃內容。

4.11 然而，教資會並無製備策略計劃文件。教資會秘書處在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時，告知審計署：

- (a) 教資會雖然沒有題為策略計劃的文件，但會以規劃結果作為策略；
- (b) 教資會公布的職權範圍及工作目標已清楚說明教資會工作的宗旨及策略優次；
- (c) 《便覽》已進一步闡述教資會的宗旨和策略。如有需要，會適當地更新《便覽》；
- (d) 已因應高等教育界的最新發展，在教資會多年來發表的主要報告中，詳細商討特定策略範疇內的事項；及
- (e) 這些刊物及文件均已在教資會的網址發布。

審計署認為，教資會需要考慮製備策略計劃文件，開列其宗旨、優次及做法，定期更新文件內容，以及在其網址提供文件。策略計劃有助公眾了解教資會的方向、工作及表現。

審計署的建議

4.12 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 找尋下落不明的利益登記表，並就無法找到的登記表採取補救行動；
- (b) 採取措施，確保日後妥善保管利益登記表；
- (c) 考慮要求教資會、教資會小組委員會／小組及質保局的成員每年向教資會秘書處提交載有最新資料的利益登記表；
- (d) 採取措施，改善低出席記錄成員的出席率（例如促請他們盡可能出席會議）；
- (e) 頒布教資會、教資會小組委員會／小組及質保局會議的議事規則（例如會議的法定人數及投票規定）；及
- (f) 考慮製備策略計劃文件，定期更新文件內容，以及在教資會網址提供文件。

政府的回應

4.13 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教資會秘書處一直跟進有待處理／下落不明的利益登記表，並會繼續找尋該些登記表，而儘管教資會秘書處已停止向教資會／質保局委任結束的成員追收利益登記表，教資會秘書處會繼續向現任成員採取補救行動；
- (b) 教資會秘書處會研究方法，以加強利益登記表的保管工作；
- (c) 教資會秘書處會考慮加緊採取措施，請教資會、教資會小組委員會／小組以及質保局的成員，每年向秘書處提交載有最新資料的利益登記表；

- (d) 會採取行動，提醒有關成員盡可能出席會議；同時，當考慮再委任質保局、教資會及教資會小組委員會／小組的成員時，有關成員的貢獻及參與程度，包括會議出席率，均會是考慮的因素；
- (e) 教資會秘書處會考慮頒布會議的議事規則；及
- (f) 教資會秘書處會邀請教資會考慮製備策略計劃文件的需要，內容包括教資會的宗旨、策略、策略性重點工作；如教資會認為有此需要，秘書處會製備文件，定期更新文件內容，以及在教資會網址提供文件。

會議開支

4.14 會議開支主要包括為教資會、研資局及質保局（以及他們的委員會、小組委員會、小組及學科小組）的非本地成員提供酒店住宿、機票及按日津貼的開支。由於使用公帑要向公眾負責，確保物有所值，因此公營機構需要注意控制會議開支。在 2005-06 至 2015-16 年度期間，教資會、研資局及質保局的會議開支由每年 390 萬元增至 1,620 萬元（見表二十二）。多年來開支增加的原因，主要是研資局／學科小組／委員會的非本地成員人數增加，以及推出新資助計劃導致會議次數增加。

表二十二

教資會、研資局及質保局的會議開支
(2005-06 至 2015-16 年度)

財政年度	會議開支			
	教資會 (百萬元)	研資局 (百萬元)	質保局 (註 1) (百萬元)	總計 (百萬元)
2005-06	2.3	1.6	0.0	3.9
2006-07	4.9 (註 2)	1.6	0.2	6.7
2007-08	3.3	2.8	0.7	6.8
2008-09	2.9	4.4	1.0	8.3
2009-10	2.6	5.4	1.5	9.5
2010-11	2.6	8.8	1.7	13.1
2011-12	3.5	9.8	0.5	13.8
2012-13	3.8	10.7	0.5	15.0
2013-14	3.9	13.6	0.4	17.9
2014-15	18.3 (註 2)	13.2	0.7	32.2
2015-16	2.0	12.8 (註 3)	1.4	16.2

資料來源：教資會的記錄

註 1：質保局在 2007 年成立，首次會議在 2007 年 4 月舉行。會議開支包括質保局會議及質素核證工作招致的開支。會議開支增加的主要原因是 2008 至 2011 年及 2015 至 2016 年，分別進行第一輪及第二輪質保局質素核證。

註 2：2006-07 及 2014-15 年度會議開支增加的主要原因是分別在 2006 及 2014 年進行研究評審工作。在這兩個財政年度，多名非本地學者獲邀來港出席會議。

註 3：截至 2016 年 6 月 30 日，研資局有 12 名非本地成員及 367 名非本地委員會／學科小組成員(由 193 名人士擔任——一名人士可擔任超過一個局／委員會／學科小組的成員)。

需要改善採購做法

4.15 審計署審查在 2014–15 及 2015–16 財政年度期間的 30 項會議開支，發現採購做法有可予改善之處(如第 4.16 至 4.24 段所示)。

4.16 **酒店住宿及旅費安排** 審計署審查 30 筆付款，涵蓋採購的 2 402 個酒店房間晚數，費用總數約為 440 萬元。審計署發現，所有房間晚數的每日房價由 1,430 元至 3,300 元不等(平均為 1,830 元)。審計署留意到，在預訂所有 2 402 個酒店房間晚數時，報價均來自相同的 5 間高級酒店，但並無書面證據顯示：

- (a) 一再揀選該 5 間高級酒店的理據；及
- (b) 為何較便宜的酒店不適合或無法提供所需房間晚數。

4.17 教資會秘書處一向為所有非本地成員提供商務客位來回機票，以便來港出席會議。此外，假若非本地成員的配偶有意隨行，該成員可享有的商務客位旅費會用以購買兩套來回機票，而所超出的機票費用，一概由該成員支付。

4.18 教資會秘書處參考《公務員事務規例》有關膳宿津貼的規例為來港出席會議的非本地成員安排按日津貼(註 13)。然而，秘書處安排旅費時，並無參考政府有關做法(註 14)。

4.19 教資會秘書處在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時，告知審計署：

- (a) 非本地成員的聘用條款沒有提供費用，所給予的酬金與他們用於教資會活動的時間、所提供的服務或專門知識並無關聯；
- (b) 鑑於海外成員一般無償付出時間，而教資會希望繼續吸引世界各地頂尖大學的翹楚，故認為在他們來港出席會議時提供與其地位相稱的酒店住宿水平實屬恰當，以免獲邀者不欲接受委任；及

註 13：按日津貼為每日 1,080 元，相等於現時適用 2,700 元膳宿津貼的 40%。

註 14：到香港以外地方公幹時，只有首長級薪級表第 4 點或以上的公職人員才獲提供商務客位的機位等級。如獲部門首長批准，在指定情況下，首長級薪級表第 3 點或以下的公職人員的機位等級可提升至商務客位(例如飛行時間超過 9 小時)。如公職人員的配偶有意隨行，該公職人員的旅費不能用以支付其配偶的旅費。

- (c) 非本地成員來港出席會議屬義務性質，而且往往須離開其全職工作崗位。教資會認為，邀請世界各地最出色的學術人才來港服務，可為香港帶來莫大好處，而要說服他們來港服務，當中的困難也不應低估。因此，教資會通過提供整套酒店住宿和旅費安排，方便非本地成員來港出席會議。

4.20 鑑於會議開支的上升趨勢，審計署認為，教資會秘書處需要不時檢討為非本地成員作出的酒店住宿及旅費安排是否恰當，並研究是否有其他較便宜而又為非本地成員接受的住宿及旅費選擇（例如於短航程以其他客位級別替代商務客位）。

4.21 **分期採購所需機票** 作為政府部門，教資會秘書處須在採購物料或服務時遵守政府的《物料供應及採購規例》（《規例》）。根據《規例》，採購價值高於 5,000 元但不超過 143 萬元的物料或服務，須索取報價。至於價值超過 143 萬元的採購項目，則須進行公開招標。《規例》又訂明下列原則及規定：

“規例載列的財政限額，是指根據慣常的做法，從一次採購中取得的同類物料或服務的總值，或由一份合約所帶來的收入總值的款額。管制人員應確保負責採購工作的公職人員嚴格遵守這些款額限制，並確保他們不會藉着分期採購所需項目來規避這些限制……進行採購時，管制人員應盡量綜合同類物料及服務的需求，以收規模經濟之效。”

4.22 審計署在檢視會議開支時，發現教資會秘書處進行的採購工作，有時或不依循上述原則及規定（見個案一）。

個案一

採購機票

1. 教資會在 2014 年進行一項研究評審工作，以評估各大學的研究質素(見第 2.10 段)。教資會共成立了 13 個評審小組，涵蓋不同學科(例如商業及經濟、工程及人文學科)。小組成員共 307 人，當中 214 人(70%)是非本地學者。所有小組會議均於 2014 年 8 月及 9 月舉行。用於來回機票總開支達 1,180 萬元，當中包括教資會秘書處採購機票的開支 710 萬元，以及向自行購買機票的非本地學者發還墊支款項 470 萬元。

2. 教資會秘書處以索取報價的方式，分 12 批進行採購來回機票(見下表)。

採購 批次	採購來回 機票數目	採購日期	自上次 採購日期起計 的曆日數目	總額 (元)
1	2	2014 年 5 月 2 日	不適用	80,287
2	5	2014 年 6 月 6 日	35	395,227
3	24	2014 年 6 月 13 日	7	1,730,993
4	9	2014 年 6 月 27 日	14	619,298
5	1	2014 年 7 月 7 日	10	49,588
6	16	2014 年 7 月 11 日	4	929,298
7	9	2014 年 7 月 18 日	7	496,856
8	3	2014 年 7 月 25 日	7	132,161
9	10	2014 年 8 月 7 日	13	584,848
10	11	2014 年 8 月 12 日	5	750,043
11	10	2014 年 8 月 21 日	9	540,799
12	10	2014 年 8 月 27 日	6	742,802
總計	110			7,052,200 (約 710 萬元)

個案一（續）

審計署的意見

3. 如上表所示，在 2014 年 6 月 13 日進行的採購批次 3 的價值超過 143 萬元，但沒有進行公開招標。此外，教資會秘書處可把若干採購整合，可能達致規模經濟效益（例如在 2014 年 8 月進行的採購批次 9 至 11，是在 2 星期內進行）。

4. 此外，審計署留意到，教資會秘書處在 12 批採購中，每次均邀請相同的 5 間旅行代理商報價。然而，在這 5 間代理商中，2 間從未就邀請作出回應。教資會秘書處需要避免邀請在以往採購工作中已表示無意參與的代理商報價，並在日後進行採購時，邀請其他旅行代理商報價。政府物流服務署在 2016 年 10 月回應審計署的查詢時告知審計署，按照慣常做法，如上次提供服務的供應商表現理想，政府決策局／部門應邀請該供應商報價，並輪流邀請供應商清單上的其他服務供應商提供其餘報價。服務供應商如很少應邀提供報價，應從供應商清單剔除。

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

4.23 教資會秘書處在 2016 年 9 月回應審計署就上述個案一的查詢時，告知審計署：

- (a) 有別於購買日常／同類規格的物料，為非本地成員採購機票涉及包含不同規格（例如出發國家／城市／出發時間等）的項目，而這些項目的差異影響機票的價格。因此，每張機票視作個別項目進行報價，而每張機票價值低於 143 萬元，根據《規例》，無須安排招標；
- (b) 根據現行安排，旅行代理商須就每張機票提交報價。秘書處接納有關旅行代理商的最低報價。秘書處認為，把每張機票視為個別項目，以及透過報價就每張機票取得最低報價，有其好處；及
- (c) 秘書處需要獲得非本地成員確認航線的資料，才能邀請旅行代理商報價。由於部分成員早已提供所需資料，為免延誤旅費安排，難以避免分批邀請代理商報價。

4.24 鑑於教資會秘書處採購的機票數量不少而且工作性質特別，審計署認為教資會秘書處需要與政府物流服務署和財經事務及庫務局磋商，檢討現行採購機票的安排是否符合《規例》。

審計署的建議

4.25 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 不時檢討教資會秘書處為非本地成員作出的酒店住宿及旅費安排是否恰當，並研究是否有其他較便宜而又為非本地成員接受的選擇；
- (b) 與政府物流服務署署長和財經事務及庫務局局長磋商，檢討教資會秘書處現行採購機票的安排是否符合《規例》；及
- (c) 盡可能避免邀請在以往採購工作中表示無意參與的旅行代理商報價。

政府的回應

4.26 大學教育資助委員會秘書長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 為非本地成員提供與其地位相稱的酒店住宿水平實屬恰當，以免獲邀者不欲接受委任（見第 4.19 段）；
- (b) 秘書處一直依循《規例》邀請適當酒店（即會議場地附近的酒店）提交報價，以便比較費用。原則上，最低報價的酒店會獲接納為非本地成員入住的酒店；
- (c) 為非本地成員採購機票涉及包含不同規格的項目，因此，每張機票視作個別項目（見第 4.23 段）；及
- (d) 教資會秘書處會檢討邀請旅行代理商提交報價的安排，並會作出任何適當的修改。

- 4.27 關於審計署在第 4.25(b) 段提出的建議，財經事務及庫務局局長表示：
- (a) 根據《規例》，管制人員獲授予權力採購款額達 500 萬元的物料、服務 (不包括建造及工程服務) 及收入合約。管制人員有責任確保在這項財政限額下的採購符合《規例》的規定；
 - (b) 正如《規例》訂明，管制人員可聯絡政府物流服務署署長；因為政府物流服務署署長負責就管理物料及採購活動的良好做法向政府決策局／部門提供意見，也負責依照既定準則查核這些活動是否符合規定，以確保《規例》及其他相關指示獲得遵循；及
 - (c) 儘管財經事務及庫務局局長作為發出及詮釋《規例》的負責當局，對審計署的建議並無異議，而且可從採購政策角度提供意見，但管制人員有責任基於教資會秘書處的運作需要就現行的機票採購安排提出理據。

4.28 政府物流服務署署長表示同意審計署在第 4.25(b) 段提出的建議。

大學國際化

4.29 在全球化急速擴展及地區和國際競爭加劇的年代，教資會認為，走向國際化 (例如學生和教職員的國際組合) 對香港的未來至為重要，也是各大學的重要工作。教資會認為，各大學應積極落實國際化。

非本地學生的組合並不平衡

4.30 在 2015/16 學年，有 15 730 名非本地學生修讀教資會資助的課程 (副學位、學士學位及研究院課程)，較 2010/11 學年的 10 074 人增加 56%。該 15 730 名非本地學生佔 2015/16 學年學生總數的 16% (見表二十三)。

表二十三

修讀教資會資助課程的非本地學生人數(人數)
(2010/11 至 2015/16 學年)

大學	2010/11	2011/12	2012/13 (註)	2013/14	2014/15	2015/16
城大	1 250 (12%)	1 281 (12%)	1 601 (13%)	1 715 (13%)	1 889 (14%)	1 994 (14%)
浸大	617 (11%)	628 (11%)	840 (12%)	895 (13%)	917 (13%)	949 (13%)
嶺大	239 (10%)	226 (10%)	230 (9%)	221 (8%)	211 (8%)	225 (9%)
中大	2 117 (15%)	2 300 (16%)	2 930 (16%)	3 118 (17%)	3 318 (17%)	3 514 (18%)
教大	260 (4%)	249 (3%)	259 (3%)	276 (4%)	294 (4%)	336 (4%)
理大	1 379 (9%)	1 398 (10%)	1 756 (10%)	1 891 (11%)	2 015 (12%)	2 117 (12%)
科大	1 599 (22%)	1 815 (24%)	2 257 (23%)	2 458 (24%)	2 493 (24%)	2 562 (25%)
港大	2 613 (19%)	2 873 (21%)	3 787 (22%)	3 936 (22%)	4 015 (22%)	4 033 (21%)
整體	10 074 (14%)	10 770 (14%)	13 661 (15%)	14 510 (15%)	15 151 (16%)	15 730 (16%)

資料來源：教資會的記錄

註：為配合新學制的實施，大學在 2012/13 學年同時取錄新舊學制的學生。

附註 1：括號內的數字是非本地學生佔學生總數的百分比。

2：由於四捨五入，數字總和或與總數不符。

4.31 教資會已在 2010 年報告(見第 3.16(b) 段)闡述各大學非本地學生組合的事宜。根據該報告：

- (a) 國際化並不同鼓勵內地學生來港就讀；及
- (b) 雖然鼓勵內地學生來港就讀十分重要，但大學如要達到真正國際化，便須招收更多不同國籍和文化背景的學生。

4.32 審計署分析各大學的非本地學生組合，留意到內地學生仍然是各大學非本地學生的最大組別(例如在 2010/11 學年佔 87% 及 2015/16 學年佔 76%)，儘管內地學生以外的非本地學生人數亦增加 184%，由 2010/11 學年的 1 350 人增至 2015/16 學年的 3 837 人。在 2015/16 學年，內地學生以外的非本地學生佔學生總數的 3.9% (見表二十四)。教資會需要進一步鼓勵大學繼續致力吸引更多非本地學生，特別是內地學生以外的非本地學生入讀，並在各大學促進多元化。

表二十四

修讀教資會資助課程的內地學生以外的非本地學生人數 (人數)
(2010/11 至 2015/16 學年)

大學	2010/11	2011/12	2012/13 (註)	2013/14	2014/15	2015/16
城大	126 (1.2%)	161 (1.5%)	283 (2.2%)	421 (3.2%)	534 (3.9%)	578 (4.1%)
浸大	24 (0.4%)	27 (0.5%)	41 (0.6%)	43 (0.6%)	50 (0.7%)	55 (0.7%)
嶺大	24 (1.0%)	31 (1.4%)	43 (1.6%)	41 (1.6%)	38 (1.5%)	36 (1.4%)
中大	204 (1.5%)	271 (1.9%)	392 (2.1%)	482 (2.6%)	546 (2.8%)	637 (3.2%)
教大	4 (0.1%)	10 (0.1%)	13 (0.2%)	17 (0.2%)	20 (0.3%)	24 (0.3%)
理大	146 (1.0%)	207 (1.4%)	290 (1.7%)	339 (2.0%)	418 (2.4%)	470 (2.7%)
科大	306 (4.2%)	439 (5.8%)	629 (6.4%)	720 (7.1%)	797 (7.8%)	873 (8.4%)
港大	516 (3.8%)	687 (5.0%)	1 007 (5.7%)	1 073 (6.0%)	1 139 (6.2%)	1 164 (6.2%)
整體	1 350 (1.8%)	1 833 (2.4%)	2 698 (2.9%)	3 136 (3.3%)	3 542 (3.7%)	3 837 (3.9%)

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

註：為配合新學制的實施，大學在 2012/13 學年同時取錄新舊學制的學生。

附註：括號內的數字是內地學生以外的非本地學生佔學生總數的百分比。

4.33 教資會秘書處在 2016 年 10 月回應審計署的查詢時，告知審計署：

- (a) 國際化有多種形式 (見第 3.17(a) 段)；
- (b) 教資會一向鼓勵各大學以適合本身的方式推行國際化，而且會繼續這方面的工作。在 2012–15 三年期，教資會籌組 3,000 萬元的“三方”資助計劃 (由教育局、教資會及參與大學提供資助)，支援 4 項有關國際化及與內地加強連繫的新措施，全部在 2013/14 及 2014/15 學年推行。在 2016–19 三年期，各大學會繼續獲得資助。除了大型國際教育會議外，各大學均獲額外撥款拓展其認為適當的新市場，例如在南美舉行會議；及
- (c) 值得注意的是，香港各大學被視為在國際化方面表現良好。

有關推行國際化和在香港以外從事自資活動的事宜

4.34 2010 年報告就大學國際化提出多項建議。教育局在 2011 年 11 月告知立法會教育事務委員會，教育局／教資會將會落實這些建議，以及一些由教育局倡議的其他國際化措施。審計署留意到，在落實這些建議／措施方面，可給予更大努力：

- (a) **大學學術人員的組合** 大學國際化並非局限於學生的組合。2010 年報告指出：“香港需要來自不同背景的學者：包括在外地進行博士研究的學者，曾在海外大學工作的學者，以及其他族裔的學者”，以及“把不同文化背景的學者匯集一起，將有利於營造國際化的學習環境”。報告建議，大學應積極維持其學術人員的國際化。教資會秘書處在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時告知審計署，教資會在 2012 年 4 至 9 月期間與各大學進行有關國際化的策略性對話，包括討論教職員的組合，並找出一些有助維持教職員多元化的良好做法；這些做法已在 2013 年 1 月與各大學分享。此外，質保局第二輪質素核證 (見第 4.50 段) 也審視來自香港以外地區大學教職員的貢獻，以及大學招募教職員的政策。然而，審計署留意到，教資會秘書處雖定期向各大學收集學生組合的資料，但未曾收集教職員組合的資料 (例如資歷、經驗及原居國家)。教資會需要考慮在定期向大學收集數據時，一併收集教職員組合資料有否益處；

- (b) **有關國際化的主要表現指標** 2010 年報告建議，教資會應與個別大學議定一套有關國際化的主要表現指標，並監察各大學在國際化方面的表現。教資會秘書處在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時告知審計署，各大學已訂立國際化的主要表現指標。再者，在質保局第二輪質素核證，評審小組亦探討國際化對學生學習經驗的影響，並審視各大學所採取的步驟，以確保學生已準備好參與國際社會。此外，教資會正跟進院校管治的檢討報告（見第 4.45 段），當中的一項建議是訂立問責框架文件。預計國際化會成為擬議問責框架中表現衡量準則／主要表現指標的協定範疇。審計署認為，教資會需要如 2010 年報告所建議，確保與大學議定一套有關國際化的主要表現指標，並繼續監察大學在國際化方面的表現；
- (c) **大學在香港以外從事自資活動的指引** 2011 年 11 月，教育局向立法會教育事務委員會表示，在境外設立規模完備的院校或分校，須作出很大的承擔；教育局並承認，對於境外辦學對所屬院校造成的財政和人力資源負擔，以及可能影響院校校譽的關注可以理解。教育局承諾邀請教資會仔細審視各大學在香港以外進行的自資活動，並就這些活動建議合適的指引。教資會其後在 2012 年 1 月的會議上同意處理此事。教資會秘書處在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時告知審計署，教資會秘書處已仔細審視各大學的自資活動，並就這些活動制定指引（即《便覽》和成本分攤指引——見第 4.41 段）。審計署認為，教資會秘書處需要與教育局合作，密切留意大學在香港以外進行自資活動的最新發展，以及考慮制訂額外指引的需要；及
- (d) **設立有關國際化的論壇** 教育局又在 2011 年 11 月向立法會教育事務委員會承諾會設立有關國際化的論壇（代表來自各大學、教資會秘書處及其他持份者），以制訂策略、促進協作，以及分享有關國際化的最佳做法。截至 2016 年 7 月 31 日，該論壇仍未設立。對於審計署 2016 年 6 月的查詢，教育局認為，現時專上教育界別的非本地學生大多在 8 所大學就讀，而這些大學均已設立平台，分享有關國際化的最佳做法。因此，教育局認為目前無迫切需要設立有關國際化的論壇。審計署認為，教育局需要密切留意高等教育界國際化的最新發展，並在適當時候重新考慮設立有關國際化論壇的需要。

審計署的建議

4.35 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 進一步鼓勵大學繼續致力吸引更多非本地學生，特別是內地學生以外的非本地學生入讀，並在各大學促進多元化；
- (b) 考慮在定期向大學收集數據時，一併收集學術人員組合(例如資歷、經驗及原居國家)的資料；
- (c) 與大學議定一套有關國際化的主要表現指標，並繼續監察大學在國際化方面的表現；及
- (d) 與教育局局長合作，密切留意大學在香港以外進行自資活動的最新發展，以及考慮制訂額外指引的需要。

4.36 審計署建議教育局局長應密切留意高等教育界國際化的最新發展，並在適當時候重新考慮設立有關國際化論壇的需要。

政府的回應

4.37 大學教育資助委員會秘書長同意審計署在第 4.35 段提出的建議，並表示：

- (a) 教資會秘書處會邀請教資會研究方法，進一步鼓勵各大學繼續致力吸引來自不同國家的非本地學生，從而在各大學促進多元化。與此相關的是，教資會秘書處欣悉由 2012/13 學年起，政府每年會在香港特別行政區政府獎學基金下頒授最多 10 個獎學金予來自特定地區(東盟國家、印度和韓國)並在香港就讀公帑資助全日制學士學位課程的第一年非本地學生。此外，由 2016/17 學年起，政府在基金下額外頒授最多 10 個名為“一帶一路獎學金——印尼”予來自印尼並在香港就讀公帑資助全日制學士學位課程的第一年非本地學生。教資會秘書處認為，教育局這方面的工作有助吸引更多來自不同國家的非本地優秀學生就讀本港各大學；
- (b) 教資會秘書處會考慮在定期向大學收集數據時，一併收集學術人員組合的資料；

- (c) 教資會會在問責框架文件下，與各大學討論主要表現指標，包括國際化的主要表現指標，以及繼續監察大學在國際化方面的表現；及
- (d) 最近頒布的成本分攤指引(見第 4.41 段)，旨在確保沒有以教資會資源資助非教資會資助活動的情況，包括大學在香港或香港以外進行的自資活動。儘管如此，教資會秘書處會與教育局合作，密切留意大學在香港以外進行自資活動的最新發展，以及考慮制訂額外指引的需要。

4.38 教育局局長同意審計署在第 4.36 段提出的建議。

大學的管治

4.39 教資會在 2015–16 年度的年報指出，教資會堅信有效管治是使公眾對大學維持信心的關鍵所在。教資會策略小組委員會在 2014 年 5 月的會議上同意，教資會必須信納所資助的大學均獲有效管治，以確保所作投資管理得當。

需要監察大學財務事宜檢討報告各項建議的落實情況

4.40 2011 年 1 月，教資會成立財務工作小組，負責檢討大學的財務情況。是次檢討旨在就大學的成本分攤方法和財政透明度方面提出建議，從而加強向公眾保證公帑會得到妥善運用，即各大學只應把教資會撥款用於符合公帑資助資格的活動。

4.41 2013 年 10 月，財務工作小組完成檢討，並發表檢討報告。財務工作小組認為，大學的成本分攤方法和財政透明度方面均有可予改善之處，並提出 9 項建議(見附錄 E)。有關成本分攤方法的建議特別針對非教資會資助活動的間接費用及建築物成本的分攤，以及收回員工成本的方法。有關財政透明度的建議則關乎在大學財務報表中加入分部報告的規定，適當披露教資會資助活動與非教資會資助活動之間的成本分攤，以及有關間接費用的豁免。為落實這些建議，一套新的成本分攤指引(大學須按此編制 2018/19 學年的財務報表)及建議準則更新版(大學須按此編制 2015/16 學年的財務報表，但教資會資助活動與非教資會資助活動的分部報告規定，則在編制 2016/17 學年的財務報表時實行)已在 2015 年 10 月向各大學頒布。

4.42 審計署注意到，成本分攤指引原先計劃由 2017/18 學年起生效。然而，鑑於該指引的廣泛性質，現已延至 2018/19 學年實施，以便各大學進行預備工作，但實施日期仍在下個三年撥款期(即 2016–19 三年期)內，並與檢討報告所訂的實施日期相符。教資會在 2016 年聘請顧問，就實施該指引和會計及資料披露準則向各大學提供技術支援和專業意見。截至 2016 年 8 月 31 日，顧問就各大學的實施計劃書提出的意見已交予各大學跟進。教資會需要繼續監察各大學實施該指引和會計及資料披露準則的情況，確保各大學在指定時限內採用這些指引及準則。

4.43 此外，就各大學在 2015 年 3 月成本分攤指引擬稿諮詢期間提出的意見，教資會秘書處回應時向各大學表示：“學生單位成本每年波動，按收取成本的建議可能導致學生單位成本出現變化。不過，秘書處在現階段未能估計學生單位成本因實施新指引而轉變的數額(如有的話)，儘管預計在擬議的成本分攤機制下教資會資助活動的部分成本(在現行成本分攤機制下這部分不計入其他帳項)會重新分攤，而歸入非教資會資助活動並非毫無道理。”教資會秘書處表示，該處在 2015 年 6 月承諾，當指引的規定在 2018/19 學年納入大學的財務報表後，在評估各大學的經常撥款時會特別注意此事的影響。秘書處需要密切留意該指引的規定在 2018/19 學年納入大學的財務報表後，對大學經常撥款的實際影響。

需要監察院校管治檢討報告各項建議的落實情況

4.44 因應教育局在 2013 年 12 月提出的邀請，教資會就各大學的管治進行顧問研究，集中研究大學校董會的角色。該項研究旨在找出國際上有關高等教育院校管治的良好做法，以便提出方針和建議，協助大學校董會提升效能和透明度，並使校董會成員更有效履行其職責。

4.45 教育局接納教資會題為《香港教資會資助高等教育院校的管治》的報告所提出的整體方向及建議後，教資會在 2016 年 3 月公布院校管治的報告。報告指出，在與向公眾負責取得平衡的前提下，院校自主和學術自由這些核心價值藉着大學有效的管治得以鞏固和維護。良好管治將有助確保各大學日後繼續蓬勃發展。報告的建議載列於附錄 F。教資會會監察各項建議的落實情況(註15)，而落實建議的工作須在 2019–22 三年期開始前完成。截至 2016 年 6 月

註 15：教資會秘書處表示，教資會稍後會聯同各大學落實檢討報告的建議六，即教資會應定期檢討大學管治情況，最好每五年一次。

30日，教資會已成立工作小組，以便在諮詢各大學後跟進落實建議的情況。此外，落實建議的時間表，亦已制定完成。

審計署的建議

4.46 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 繼續監察個別大學實施成本分攤指引和會計及資料披露準則的情況，確保各大學在指定時限內採用這些指引及準則；
- (b) 密切留意成本分攤指引的規定在2018/19學年納入大學的財務報表後，對個別大學經常撥款的影響；及
- (c) 繼續密切監察教資會院校管治報告內各項建議在個別大學的落實進度。

政府的回應

4.47 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教資會秘書處一直致力監察大學實施成本分攤指引和會計及資料披露準則的情況，以確保各大學在指定時限內採用這些指引及準則。教資會秘書處會繼續這方面的工作。各大學會繼續按需要匯報落實工作的進度；
- (b) 經常撥款按年轉變，是由多項因素（例如核准學生人數指標轉變、價格調整等）造成。把成本分攤指引的新規定納入經常撥款而對學生單位成本帶來的影響（如有），只會在2018/19學年以後的撥款期出現，而這些影響會與其他因素的影響同時出現，即使非不能也會難以清楚界定這些影響；及
- (c) 教資會將會依據既定時間表，繼續監察教資會院校管治報告內各項建議的落實進度。

質素保證局

4.48 質保局(見第 1.7(b) 段)協助教資會監督大學教育課程質素的工作，由質保局秘書處提供支援。截至 2016 年 6 月 30 日，秘書處由 1 名教資會副秘書長領導，並由 3 名教資會秘書處的職員提供協助。

質保局工作目標

4.49 質保局的工作目標(註 16)是：

- (a) “確保由教資會資助院校頒授的所有副學位、學士及深造學位課程(不論是否受大學教育資助委員會資助)，其教育質素得以維持並有所提升，同時兼具國際競爭力”；及
- (b) “鼓勵各院校在這範疇有更卓越表現”。

質保局進行質素核證，並發出核證報告，當中載述建議，以供各大學作出改善。質保局的核證報告結果，也包括良好做法的特點及確認已進行工作的進度。

質保局的質素核證

4.50 質保局質素核證的主要目的是確定：

- (a) 現行的質素保證安排與目標配合；
- (b) 提供的質素媲美國際最佳做法；
- (c) 各大學致力不斷改善課程質素；及
- (d) 學生獲得良好的教導及支援，確保他們能夠達到預期的學術標準。

4.51 在質保局第一輪及第二輪質素核證下(現正進行第二輪核證)，質素核證涵蓋各大學(包括持續進修部門及社區學院)頒授的所有學士及深造學位課程，

註 16：在 2016 年 9 月中之前，第 4.49(a) 段不適用於副學位課程。

而不論課程的資助形式。副學位的質素核證將會涵蓋副學位課程，預計於 2016 年年底展開。

4.52 質保局就每輪質素核證編制核證便覽。根據第二輪質素核證的核證便覽：

- (a) 質保局在大學向其提交院校報告 (註 17) 後，開始質素核證工作；
- (b) 質保局進行核證訪問，一般為期 3 天，內容包括與大學各代表團體 (例如教學人員、學術支援人員、學生及持份者) 會面；及
- (c) 質保局編制及公布核證報告，核證程序至此結束。

質保局核證完成後，大學應當回顧核證的結果，從而找出院校須改善之處。為此，各大學須在質保局核證報告公布後的 3 個月及 18 個月，分別提交行動計劃及進度報告。

本地學者評審員不足

4.53 質保局會在進行質素核證前，從評審員名冊選出評審員組成評審小組。評審員名冊內的成員包括對高等教育的校外質素核證具有經驗的海外資深學者 (非本地評審員)、本地學者及來自本地商界和專業團體的非學術界人士 (本地評審員)。截至 2016 年 6 月 30 日，評審員名冊內有 54 名評審員，包括 37 名 (69%) 非本地評審員及 17 名 (31%) 本地評審員 (16 名學者及 1 名非學術界人士)。

4.54 根據質保局第二輪質素核證的核證便覽，質保局會就每次質素核證，從評審員名冊選出 4 名評審員 (包括 2 名本地學者評審員及 2 名非本地評審員) 組成評審小組。由於每個評審小組須有 2 名本地學者，8 個質保局質素核證的評審小組 (就 8 所大學) 共須 16 名本地學者。

4.55 審計署審查質保局委任 8 名本地學者參與 4 個評審小組的記錄 (每輪質素核證的 2 個小組)，留意到在 1 宗委任個案中，由於評審員名冊內的本地學

註 17：在質保局進行質素核證前，大學須展開院校自我評估 (即自我審視質素保證管理的現行安排，以及評估成效)。院校自我評估的結果將會成為院校報告的主要組成部分。報告涵蓋不同課題 (例如使命、組織架構，以及提升質素的政策和程序)，並成為供進行質保局核證的主要資料來源。

者人數有限，委任過程並非如預期般暢順，質保局需時 7 個月才能組成評審小組。在此個案中，當質保局嘗試在 2015 年 1 月中成立評審小組時，基於多項原因（例如本地學者與接受核證的大學有利益衝突，或因工作安排無法接受委任），只能在 2015 年 8 月中才委任該 2 名本地學者加入評審小組。此外，審計署審查第一輪及第二輪質素核證的 16 個質保局評審小組的成員名單，留意到兩輪的質素核證中，各有 1 名本地學者獲委任加入 2 個評審小組。

需要改善在委任評審員之前核查利益衝突的工作

4.56 按照質保局管理利益衝突的做法：

- (a) 關於列入評審員名冊一事，評審員（本地或非本地）須填妥登記表格，詳列個人資料及質素核證的經驗；及
- (b) 從評審員名冊中選出評審員以組成質保局評審小組時，質保局會向接受核證的大學查詢該評審員是否與有關大學有任何利益衝突。質保局取得大學的意見後，會判斷該評審員是否有利益衝突。如質保局認為該評審員並無利益衝突，便會聯絡該評審員，向其提出委任加入評審小組。如該評審員接受委任，會獲邀填寫聲明表格，聲明並無利益衝突。質保局收到填妥的聲明表格後，便會委任該評審員加入評審小組。

4.57 根據質保局的聲明表格，其中一種可能存在或表面上存在利益衝突的情況，是有關評審員乃有關大學的畢業生。審計署審查質保局有關 16 個評審小組中的 4 個評審小組（每輪質素核證的 2 個小組）內 10 名本地評審員的記錄，發現在第一輪質素核證的 1 個評審小組的 3 名本地評審員中，有 1 名本地非學術界人士存在利益衝突。根據該名非學術界人士向質保局提交的履歷表，他是該大學持續進修部門的畢業生。不過，該名非學術界人士在提交質保局的聲明表格中，聲明與該大學並無利益衝突。

審計署的建議

4.58 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

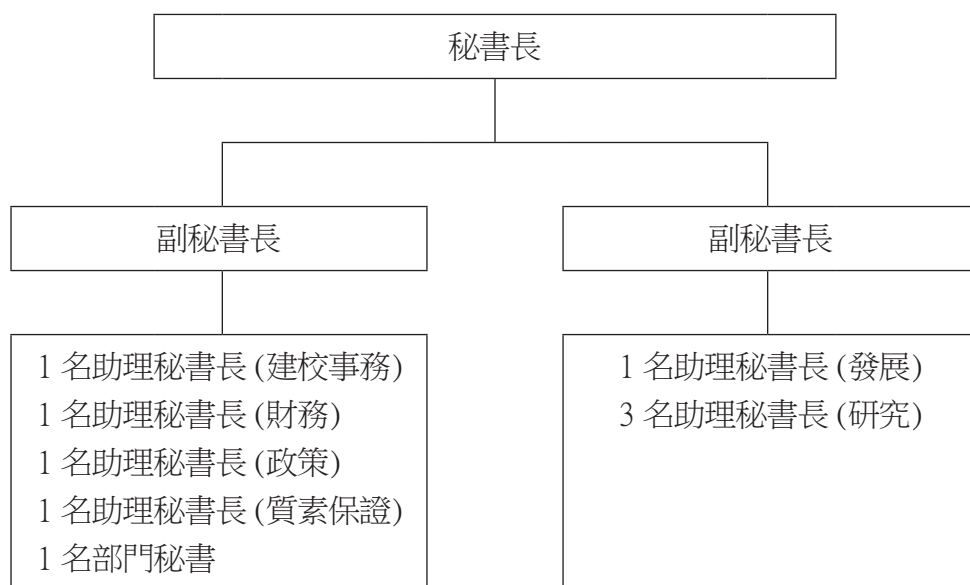
- (a) 採取措施，確保評審員名冊上有足夠本地學者評審員，以便日後組成評審小組，為大學進行質保局質素核證；及
- (b) 改善利益衝突的核查工作，確保獲委任加入質保局評審小組的評審員與接受核證的大學並無利益衝突。

政府的回應

4.59 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示已就新一輪有關副學位運作的核證工作實行下述措施：

- (a) 鑑於第二輪的核證情況，同時為減輕評審員參與超過 1 個評審小組的工作負擔，已要求各大學提名 3 名本地學者以列入評審員名冊(而不是如第二輪核證工作般提名 2 人)，以增加本地評審員的候選人數。在第二輪核證工作完成後，便會就核證安排及過程進行檢討，範圍包括評審小組的成員組合。質保局經常檢討本身的安排，力求改進；及
- (b) 為方便各大學作出決定，質保局把提名參與評審小組的評審員名單交予各大學考慮之前，將禁止委任近年(即最近 3 年內)的畢業生參與特定的評審小組。質保局秘書處會繼續致力確保所委任參與評審小組的評審員，與接受核證的大學並無利益衝突。

教資會秘書處：組織圖 (摘要)
(2016 年 6 月 30 日)



資料來源：教資會的記錄

附錄 B
(參閱第 1.10 段)

按修課程度劃分的
教資會資助課程的學生總數 (相當於全日制人數)
(2010/11 至 2015/16 學年)

大學/ 修課程度	2010/11	2011/12	2012/13 (註)	2013/14	2014/15	2015/16
城大						
副學位課程	900	1 102	1 052	916	903	913
學士學位課程	8 518	8 497	10 912	11 288	12 028	12 423
研究院修課課程	52	53	53	53	53	53
研究院研究課程	656	676	681	665	741	809
小計	10 126	10 328	12 698	12 922	13 725	14 198
浸大						
學士學位課程	4 649	4 655	6 109	6 198	6 259	6 515
研究院修課課程	279	278	254	224	226	227
研究院研究課程	238	222	237	251	268	277
小計	5 166	5 155	6 600	6 673	6 752	7 019
嶺大						
學士學位課程	2 233	2 152	2 622	2 570	2 532	2 532
研究院研究課程	57	61	65	74	82	76
小計	2 290	2 213	2 687	2 644	2 613	2 608
中大						
學士學位課程	11 069	11 343	15 138	15 729	16 241	16 408
研究院修課課程	695	731	799	710	735	701
研究院研究課程	1 689	1 728	1 786	1 790	1 825	1 976
小計	13 453	13 801	17 723	18 228	18 801	19 084
教大						
副學位課程	983	977	924	841	763	1 012
學士學位課程	3 571	3 867	4 753	4 756	4 747	4 644
研究院修課課程	525	509	508	507	524	526
研究院研究課程	10	29	36	36	29	38
小計	5 090	5 382	6 222	6 141	6 063	6 221

附錄 B
(續)
(參閱第 1.10 段)

大學/ 修課程度	2010/11	2011/12	2012/13 (註)	2013/14	2014/15	2015/16
理大						
副學位課程	3 553	3 527	3 481	3 212	2 634	2 231
學士學位課程	9 798	9 827	12 833	13 171	13 861	14 388
研究院修課課程	29	18	15	15	15	13
研究院研究課程	607	604	626	677	694	713
小計	13 987	13 977	16 955	17 074	17 204	17 345
科大						
學士學位課程	6 127	6 368	8 608	8 777	8 867	9 005
研究院研究課程	1 070	1 158	1 222	1 351	1 354	1 386
小計	7 197	7 526	9 829	10 128	10 220	10 391
港大						
學士學位課程	10 477	10 602	14 291	14 710	15 382	15 817
研究院修課課程	798	791	801	763	748	752
研究院研究課程	2 027	2 020	2 118	2 141	2 112	2 086
小計	13 302	13 413	17 210	17 613	18 241	18 655
所有大學						
副學位課程	5 437	5 606	5 457	4 969	4 300	4 156
學士學位課程	56 442	57 311	75 267	77 199	79 916	81 732
研究院修課課程	2 378	2 379	2 428	2 271	2 299	2 271
研究院研究課程	6 355	6 496	6 771	6 985	7 103	7 360
總計	70 611	71 793	89 923	91 424	93 619	95 520

資料來源：教資會的記錄

註：為配合新學制的實施，大學在 2012/13 學年同時取錄新舊學制的學生。

附註：由於四捨五入，數字總和或與總數不符。

附錄 C
(參閱第 1.11 段)

按職級劃分的
各大學的教務部門職員總數 (相當於全職人數)
(2010/11 至 2015/16 學年)

大學／職級	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
城大						
教學人員	1 012	1 009	1 082	1 056	1 047	1 022
行政、技術及其他人員	504	498	509	531	530	501
技術研究人員	298	275	323	354	289	225
小計	1 814	1 783	1 914	1 940	1 866	1 748
浸大						
教學人員	423	443	494	484	485	501
行政、技術及其他人員	159	156	163	178	182	186
技術研究人員	163	167	145	172	186	201
小計	745	767	802	834	852	887
嶺大						
教學人員	170	170	203	195	196	190
行政、技術及其他人員	43	41	47	50	47	47
技術研究人員	7	8	10	8	10	10
小計	220	219	260	253	254	248
中大						
教學人員	1 233	1 240	1 321	1 362	1 377	1 384
行政、技術及其他人員	1 123	1 110	1 161	1 170	1 159	1 222
技術研究人員	240	205	171	191	176	252
小計	2 596	2 555	2 653	2 722	2 712	2 857
教大						
教學人員	388	372	420	442	448	462
行政、技術及其他人員	96	106	111	117	122	129
技術研究人員	65	57	59	57	88	104
小計	549	534	590	616	659	696

附錄 C
(續)
(參閱第 1.11 段)

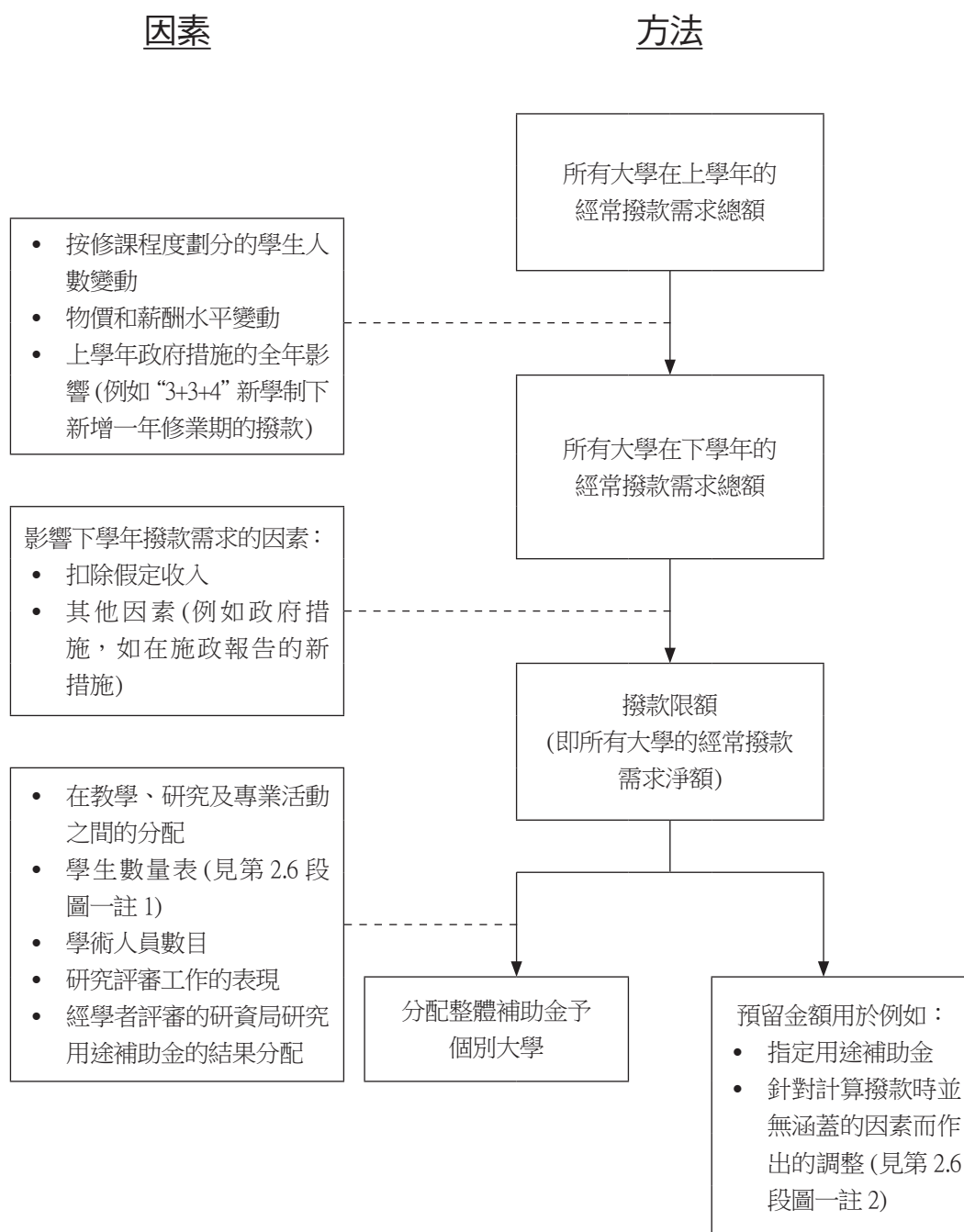
大學／職級	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
理大						
教學人員	1 157	1 100	1 191	1 201	1 190	1 174
行政、技術及其他人員	651	640	671	673	677	671
技術研究人員	353	278	220	240	281	346
小計	2 161	2 018	2 082	2 114	2 148	2 191
科大						
教學人員	654	669	728	783	806	802
行政、技術及其他人員	344	346	398	406	424	470
技術研究人員	236	228	274	271	255	281
小計	1 233	1 243	1 399	1 461	1 485	1 552
港大						
教學人員	1 220	1 222	1 373	1 409	1 433	1 456
行政、技術及其他人員	1 166	1 153	1 201	1 251	1 254	1 266
技術研究人員	229	181	166	188	175	172
小計	2 616	2 556	2 740	2 848	2 862	2 894
所有大學						
教學人員	6 258	6 224	6 813	6 931	6 982	6 992
行政、技術及其他人員	4 087	4 051	4 260	4 375	4 395	4 492
技術研究人員	1 591	1 400	1 366	1 481	1 461	1 590
總計	11 935	11 674	12 440	12 788	12 838	13 074

資料來源：教資會的記錄

附註 1：表內職員的薪金撥款全部由綜合撥款支付，當中包括例如整體補助金(見第 2.3 段)、增補／調整補助金(見第 2.5 段)和學費。

2：由於四捨五入，數字總和或與總數不符。

經常補助金撥款方法



資料來源：審計署對教資會記錄的分析

大學財務事宜檢討報告所作的建議一覽表 (2013 年 10 月出版)

成本分攤方法

1. 作為一般原則：
 - (a) 須採用適當而一致的方法向教資會撥款帳及非教資會撥款帳分攤成本，以便以同一方法計算教資會資助與非教資會資助的活動的間接費用；及
 - (b) 非教資會資助研究計劃及其他所有自資活動的間接費用應按同一基準收取 (建議一)。
2. 各大學應依循報告內所載的原則，重新審視其收回員工成本的做法，以期符合全面收回員工成本的規定 (建議四)。
3. 各大學應修訂其收取間接費用的方法，以確認建築物成本屬於自資課程直接成本 (建議五)。

財政透明度

4. 教資會成立專責小組，檢視成本分攤建議，以期為各大學制訂具體指引 (建議二)。
5. 應在提交該大學校董會的文件中適當披露，並向教資會提交周年聲明時，述明獲豁免間接費用的研究計劃的性質及所涉金額 (建議三)。
6. 應在可供公眾閱覽的文件中清楚解釋，大學如何在教資會資助活動與非教資會資助活動之間分攤成本 (建議六)。

附錄 E
(續)
(參閱第 4.41 段)

7. 應強制編訂按撥款來源的分部報告，並應在各大學截至 2017 年 6 月 30 日止經審計年度財務報表中採用此分部報告 (建議七)。
8. 教資會資助各大學的《建議會計準則》須予更新，以反映現行和建議的會計方法，以及披露資料情況 (建議八)。
9. 教資會訂定合適機制，以定期檢視並批核各大學的成本分攤方法 (建議九)。

資料來源：教資會的記錄

院校管治檢討報告所作的建議一覽表 (2016 年 3 月出版)

1. 大學和政府應考慮有關校董會成員培訓和持續專業發展的安排，以便成員掌握更多知識，在履行職責時有據可依。為物色賢能擔當校董一職，大學應各自制訂對不同專長要求的準則，並定期予以檢討。教資會與各大學應分別舉辦就任培訓，前者介紹整個界別的事宜，後者則加深成員對有關個別大學的認識。
2. 為確保校董會成員在履行受信責任時，能在院校自主與向公眾負責之間取得適當及可持續的平衡，教資會應借鑑國際的良好做法，設立機制去探討訂立問責框架文件，規定校長及校董會每年匯報情況。
3. 校董會在策略規劃方面擔當重要角色，而策略規劃是大學明確訂定其工作優次的過程，並作為校董會評估大學表現的依據。為履行此職責，每所大學應制訂一套合時和適切的主要表現指標，讓校董會評估大學按策略計劃議定的優次推行有關工作的進度。
4. 校董會須通過監督風險管理，信納大學已清楚辨識及有效管理大學的主要風險——財務及校譽風險，這是校董會不可推卸的責任。因此，各大學的校董會應制訂風險管控表，並最少每年檢討一次，如能增加檢討次數，則更理想。
5. 各大學的校董會應公布轉授職權安排，闡明轄下委員會的分層組織，以及一個得校董會信納為可有效對管理監督大學活動的機制，包括恰當的轉授和匯報機制。
6. 教資會應定期檢討大學管治情況，最好每五年一次。

資料來源：教資會的記錄

第 3 章

消防處
政府物流服務署
機電工程署
海事處

消防裝備的採購及保養

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

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

消防裝備的採購及保養

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 – 1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：通訊系統	2.1
第三代調派系統	2.2 – 2.18
審計署的建議	2.19
政府的回應	2.20 – 2.21
數碼集群無線電系統	2.22 – 2.28
審計署的建議	2.29 – 2.30
政府的回應	2.31 – 2.32
第 3 部分：消防車輛及支援車輛	3.1
可用的消防車輛及支援車輛	3.2 – 3.8
審計署的建議	3.9
政府的回應	3.10
中止 5 份消防車輛採購合約	3.11 – 3.12
更換歐盟 IV 期以前的柴油車輛	3.13 – 3.17
審計署的建議	3.18
政府的回應	3.19
定期保養	3.20 – 3.26
審計署的建議	3.27
政府的回應	3.28 – 3.29

	段數
車輛零件的閑置存貨	3.30 – 3.34
審計署的建議	3.35
政府的回應	3.36
第 4 部分：滅火及救援船隻	4.1
船隊	4.2 – 4.4
更換船隻	4.5 – 4.14
審計署的建議	4.15 – 4.16
政府的回應	4.17 – 4.18
第 5 部分：其他消防支援裝備	5.1
資產管理及保養系統	5.2 – 5.6
審計署的建議	5.7
政府的回應	5.8
滅火防護服	5.9 – 5.12
審計署的建議	5.13
政府的回應	5.14
專用消防支援裝備	5.15 – 5.18
審計署的建議	5.19
政府的回應	5.20

附錄	頁數
A : 消防處：組織架構圖 (摘錄) (2016 年 6 月 30 日)	63
B : 由消防處和機電工程營運基金負責保養的滅火 及支援車輛 (2016 年 5 月 1 日)	64
C : 第三代調派系統的主要子系統	65
D : 為 25 架新救護車採購第三代調派系統設備 的大事年表 (2013 年 10 月至 2014 年 11 月)	66
E : 246 架消防車輛及支援車輛的車齡分析 (2016 年 5 月 1 日)	67
F : 滅火及救援船隻的啓用年份、設計最高航速 及碇泊處 (2016 年 7 月 31 日)	68
G : 14 艘超出設計使用期的船隻 (2016 年 7 月 31 日)	69
H : 策劃更換七號滅火輪的大事年表 (2009 年 5 月至 2012 年 5 月)	70
I : 七號滅火輪及新滅火輪的規格及主要裝備	71
J : 執行兩個更換船隻項目的大事年表 (2013 年 6 月至 2016 年 10 月)	72

消防裝備的採購及保養

摘要

1. 根據《消防條例》(第 95 章)，消防處負責海陸滅火及救援工作，並為傷病者提供緊急救護服務。消防處的消防裝備，包括通訊系統、消防車輛及支援車輛、滅火及救援船隻，以及其他消防支援裝備，對提供其核心服務至為重要，亦有助前線人員安全及有效地執行行動。在 2015–16 年度，消防處為採購及保養主要的消防裝備項目，分別動用 4.827 億元及 1.271 億元。審計署最近展開審查，檢視消防處在採購及保養消防裝備方面的工作，以找出可予改善之處。

通訊系統

2. **兩個通訊系統** 消防處已採用一個名為第三代調派系統的先進電訊及電腦綜合調派系統，用以提升滅火及救護資源的識別、定位和調派工作，以期達到就規定召達時間所訂定的目標。消防處亦已裝設一個無線電通訊系統，名為數碼集群無線電系統，以便在事故現場提供高效快捷的無線電通訊(第 1.8 段)。

第三代調派系統

3. **第三代調派系統延遲啓用** 2000 年 5 月，立法會財務委員會(財委會)批准撥款 7.186 億元，供消防處採購第三代調派系統，以期於 2003 年取代第二代調派系統。截至 2016 年 4 月，獲批的撥款已動用了 7.082 億元。2001 年 3 月，承辦商 A 獲批一份採購、安裝及保養第三代調派系統的合約(合約 A)。由於建築工程延誤及用戶需求有變等不同原因，在履行合約 A 期間，某些工程階段延遲完成。由於第二代調派系統的承辦商表示不能再提供保養服務，第三代調派系統遂於 2005 年 3 月，即系統驗收測試在 2007 年 4 月完成前的 25 個月啓用(第 2.3 及 2.6 至 2.8 段)，因而導致以下問題：

- (a) **規定召達時間在首年未能達標** 由於系統在首年出現技術問題及前線人員須適應新系統的運作，在 2005–06 年度，只有 89.2% 的火警召喚及 89.6% 的緊急救護召喚在規定召達時間內抵達，即低於 92.5% 的目標(第 2.8(a) 段)；及

摘要

- (b) **支付第三代調派系統在系統驗收測試完成前正式運作的支援費用** 承辦商 A 須在系統驗收測試完成前為第三代調派系統提供正式運作支援，為期 25 個月，而有關服務超出合約 A 的範圍，但消防處在服務展開前既未有提請批准更改合約，亦未有與承辦商 A 議定應否及如何支付正式運作支援的費用。最後，承辦商 A 因提供正式運作支援服務而獲支付 5,360 萬元 (第 2.8(b) 段)。

為防止同類問題再次發生，消防處需採取措施，處理合約延誤的根本原因，並在採購合約範圍以外的服務時遵守既定的規定 (第 2.9 段)。

4. **運作問題** 第三代調派系統的設計使用年限為 10 年，並可延長至 15 年 (第 2.4 段)。審計署的審查發現，第三代調派系統在 2005 年啓用後有以下運作問題：

- (a) **監督落實未完成合約工作的額外費用** 根據 2000 年 5 月的撥款文件，核准撥款當中預算有 1,300 萬元用作委聘政府營運基金提供關乎第三代調派系統的設計、推行及啓用方面的專業意見。截至 2016 年 4 月，已有 8,120 萬元用於委聘營運基金的服務，當中 3,590 萬元用於委聘機電工程營運基金提供專業服務，從而提升第三代調派系統，並由 2007 年 5 月起監督承辦商 A，以確保其落實未完成的合約工作。審計署發現，系統驗收測試在 2007 年 4 月完成後，消防處與承辦商 A 需時 4 年，即在 2011 年 3 月方能議定處理未完成合約工作項目的安排。其後，承辦商 A 用了大約 4 年時間，亦即於 2015 年 8 月完成所有之前尚未完成的合約工作。審計署認為，消防處需採取措施，以確保在日後類似的項目中盡快處理任何未完成的合約事宜，盡量減低合約管理的專業服務費用 (第 2.10 段)；及
- (b) **在新購車輛上安裝第三代調派系統設備出現延誤** 根據合約 A，承辦商 A 須為消防車輛、救護車及消防船隻供應及安裝 763 套第三代調派系統設備。不過，若消防處在 2004 年 9 月後需要增購第三代調派系統的設備，或將設備由已更換車輛轉移至新購車輛，合約中並無條文為採購有關服務作出安排。故此，消防處須向承辦商 A 為新購車輛採購有關服務。在 2013 年 10 月至 2016 年 1 月期間的兩宗個案中，消防處及政府物流服務署 (物流署) 需時甚久才能完成採購程序，以致 25 架新救護車及 14 架新消防車輛延遲了約 7 個月才能安裝第三代調派系統的設備 (第 2.11 段)。

摘要

5. **保養問題** 根據合約 A，承辦商 A 須提供 1 年保養期及保養期後為期 9 年的維修保養服務 (第 2.6 段)。審計署發現以下可予改善之處：

- (a) **保養召達時間和復修時間未能達標** 合約 A 就第三代調派系統設備的糾正性保養設定目標召達時間 (即接獲系統事故報告後到達現場所需的時間) 及目標復修時間 (即到達現場後修復故障所需的時間)。2015–16 年度，在第三代調派系統的一個子系統保養方面：(i) 在 985 宗個案中，有 423 宗個案 (43%) 未能達到兩小時的召達時間目標；及 (ii) 在 814 宗嚴重故障的個案中，有 248 宗 (30%) 未能達到 6 小時的復修時間目標 (第 2.12 段)；及
- (b) **延長保養服務方面缺乏具競爭性的競投** 第三代調派系統的設計使用年限為 10 年，並可延長至 15 年，但合約 A 只要求在保養期結束後提供為期 9 年的維修保養服務。當消防處於 2015 年 2 月決定將系統的使用年期延長 5 年，由 2017 年 4 月延至 2022 年 4 月，須透過更改合約的方式，以延長合約 A 的保養服務年期。物流署及消防處曾與承辦商 A 商討可否將費用調低，但並無成果。鑑於延長保養服務每年需費 5,850 萬元，費用不少，消防處日後需採取措施，盡可能透過具競爭性的競投，為可延長設計使用年限的採購項目，採購延長保養服務 (第 2.14 段)。

6. **為規劃下一代調派系統而可予推行的其他改善措施** 消防處在 2014 年展開一項顧問研究，以準備進行第三代調派系統的更換／提升工作 (第 2.16 段)。在規劃下一代調派系統時需考慮的改善措施如下：

- (a) **有需要提供流動電話位置識別功能** 經過多年，已登記的流動電話號碼由 2004–05 年度的 820 萬個增加 104% 至 2015–16 年度的 1 670 萬個，而使用流動電話撥出的緊急召喚的百分比亦由 2001–02 年度的 30% 上升至 2015–16 年度的 44%。隨着近年資訊及通訊科技進步 (例如智能電話的定位服務)，消防處需要研究在下一代調派系統中提供流動電話位置識別功能的技術可行性，以協助快速並準確識別流動電話來電者所報的事發地址 (第 2.17 段)；及
- (b) **有需要為接聽緊急召喚的時間設定目標** 消防處沒有為接聽緊急召喚的時間設定目標。審計署的分析顯示：(a) 在 2015–16 年度接聽的 864 426 個緊急召喚中，288 002 個 (33%) 的等候時間為 10 秒或以上；及 (b) 該 288 002 個召喚中，8 747 個 (3%) 的等候時間為 60 秒或以上。由於接聽緊急召喚的所需時間亦會影響能否及時調

摘要

派緊急資源，因此消防處有需要在設計下一代調派系統時考慮為接聽緊急召喚的時間設定目標(第 2.18 段)。

數碼集群無線電系統

7. 2012 年 12 月，消防處以服務水平協議的方式委託機電工程營運基金提供數碼集群無線電系統保養期屆滿後的維修保養服務(第 2.24 段)。

8. **預防性保養** 根據服務水平協議，機電工程營運基金須每半年提供預防性保養。在 2015–16 年度，1 055 架／艘安裝了數碼集群無線電系統終端機設備並須進行預防性保養的消防車輛、支援車輛、救護車及消防船隻當中，433(41%) 架車輛／艘船隻的設備只得到一次預防性保養服務，而 312(30%) 架車輛／艘船隻的設備錯失全部兩次預防性保養服務(第 2.25 及 2.26 段)。

9. **糾正性保養** 在 2015–16 年度，數碼集群無線電系統基礎設施設備的糾正性保養召達時間，實際的達標水平為 78%，低於服務水平協議規定的 90% 或以上(第 2.28 段)。

消防車輛及支援車輛

10. 截至 2016 年 5 月 1 日，消防處的車隊有 434 架消防車輛及 186 架支援車輛。消防處的工程及運輸組負責保養 415 架消防車輛及 11 架支援車輛，而其餘 19 架消防車輛及 175 架支援車輛則由機電工程營運基金負責保養(第 1.9 段)。

11. **可用的消防車輛及支援車輛** 消防處須確保其消防車輛及支援車輛隨時候命，以便回應緊急召喚而即時出動。對於由工程及運輸組保養的消防車輛及支援車輛，消防處把目標可用率定為 90%。審計署的審查發現，工程及運輸組在 2013–14 至 2015–16 年度未能達到目標可用率。自該組採取補救措施以解決問題後，2016 年 8 月車輛的可用率已提升至 89.5%，仍略低於 90% 的目標(第 3.2 及 3.5 至 3.7 段)。

摘要

12. **中止 5 份消防車輛採購合約** 在 2007 至 2009 年期間，消防處在政府一般收入帳目的非經營帳目下取得 1.759 億元撥款，用以採購 37 架消防車輛，目標啓用期為 2010 年 5 月至 2012 年 1 月。在 2008 年 5 月至 2010 年 1 月期間，物流署代表消防處與兩個承辦商簽訂 5 份合約，以 1.364 億元合約總額購置 37 架消防車輛。然而，所有 5 份合約在 2011 年 9 月至 2012 年 12 月期間均被政府中止。審計署關注因中止 5 份合約，可能導致在採購 37 架消防車輛時花費了不必要的開支及時間，尤其是在 5 份合約中，消防處已就當中 3 份支付了共 6,600 萬元。但據律政司表示，政府已向承辦商提出反索償，以取回該等費用，相關索償正進行法律訴訟，等候審訊。在 2012 年 1 月至 2014 年 3 月期間，5 份新合約已批出以採購消防車輛作更換之用，有關車輛其後已在 2014 年 4 月至 2016 年 6 月期間啓用，較 2010 年 5 月至 2012 年 1 月的原定目標啓用日期延遲了大約 4 年(第 3.11 段)。

13. **定期保養** 所有消防處車輛均須進行預防性質的定期保養，旨在盡量減少車輛在滅火及救援行動中途發生故障(第 3.21 段)。審計署發現以下可予改善之處：

- (a) **消防處進行的定期保養** 在 2015 年 7 月至 2016 年 6 月期間，在 426 架由消防處保養的車輛中，86 架(20%)未有進行全部規定次數的定期保養。此外，為 222 架車輛進行的 359 次定期保養(佔 426 架消防車輛的 1 022 次保養的 35%)出現延誤(第 3.22 段)；及
- (b) **機電工程營運基金進行的定期保養** 在 2015 年 4 月至 2016 年 3 月期間，在 194 架由機電工程營運基金保養的車輛中，有 10 架(5%)車輛錯過了全部的定期保養，另有 23 架(12%)車輛各錯過了一次定期保養(第 3.24 段)。

滅火及救援船隻

14. 截至 2016 年 7 月，消防處管理的船隊共有 21 艘船隻，在香港水域提供滅火及救援服務。該 21 艘船隻當中，14 艘(67%)已超過設計使用期 0.7 至 11 年(第 4.2 及 4.4 段)。

15. **一艘滅火輪及兩艘快艇的更換項目延誤執行** 2012 年 6 月，財委會批准撥款 8,500 萬元予消防處更換 1 艘已服役逾 20 年的滅火輪(即七號滅火

摘要

輪)。2013年5月，消防處亦取得1,600萬元撥款以更換兩艘自1999年6月起服役至今的快艇，該兩艘快艇的最高航速已由40海里減至30海里，減幅為25%。消防處在執行兩個更換項目時，曾尋求海事處的協助。海事處為採購政府船隻的指定批核當局和代行部門。然而，採購進度一直緩慢，主要是因為採購船隻的程序須予檢討，以及海事處缺乏具有經驗的人手所致。海事處估計兩艘新快艇將於2018年7月交付，較原定2015年4月的目標啓用日期延誤超過3年，而新的七號滅火輪則將於2019年8月交付，較原定2014年12月的目標啓用日期延誤超過4年。由於上述延誤，七號滅火輪更換項目的總財務承擔額增加1,330萬元至9,830萬元，增幅為16%，而快艇更換項目的總財務承擔額則增加1,600萬元至3,200萬元，增幅為100%(第4.5、4.8至4.10、4.12及4.13段)。

16. **有需要採取措施確保為期10年的船隻更換／採購計劃及時執行** 除七號滅火輪及兩艘快艇按現有項目予以更換外，在2015年，消防處制定了一項為期10年的採購計劃，以更換另外的11艘舊船。該處亦打算採購1艘新滅火輪及1艘新快速救援船，計劃在2018年啓用。鑑於未來幾年共有13艘滅火及救援船隻須予以更換／採購，消防處須與海事處確定，該處是否能夠配合消防處，及時執行為期10年的船隻更換／採購計劃(第4.14段)。

其他消防支援裝備

17. **資產管理及保養系統** 為改善消防處在管理約19 000類運作資產的效率及成效，2012年4月，財委會批准撥款4,980萬元，以供消防處開發一個名為資產管理及保養系統的綜合電腦系統。根據2012年4月的撥款文件，資產管理及保養系統會提供存貨管理、維修保養管理及商業智能分析等主要功能，以加強消防處的採購及資產管理工作。然而，截至2016年7月(即資產管理及保養系統在2015年2月啓用後一年多)，上述部分主要功能只能在測試環境中提供，並有待進一步微調，才可供實際使用(第5.2、5.3及5.5段)。

18. **滅火防護服** 2010年5月，物流署代消防處批出合約，合共8,100萬元，以供應13 000套滅火防護服，並提供選項，要求承辦商(承辦商E)為防護服提供全面洗消修護服務。2010年10月至2013年3月期間，消防處取得財經事務及庫務局／物流署投標委員會的批准，三度更改合約，涉及總金額5,010萬元，當中訂明承辦商E須在2011年4月至2017年3月提供全面洗消修護服務。經考慮財經事務及庫務局和保安局就招標模式所作出的建議，消防處在

摘要

2016年8月，以公開招標方式採購2017年4月至2022年3月滅火防護服的全面洗消修護服務。消防處日後應盡可能找尋新的服務供應商，並引入競爭性投標，以採購及保養其他消防支援裝備(第5.9、5.11及5.12段)。

19. **專用消防支援裝備** 工程及運輸組負責保養56種電動／機動專用消防支援裝備(例如輕型手提泵)。在2015年6月至2016年5月完成的1 647次預防性保養中，有259次(15.7%)出現延誤。消防處須加強監察專用裝備的預防性保養，確保及時進行有關保養，以預防裝備發生故障或出現嚴重損壞(第5.15、5.17及5.18段)。

審計署的建議

20. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議消防處處長應：

通訊系統

- (a) 就需要合約範圍外的服務，向有關當局事先徵求批准，並採取措施為該等服務議定最佳或最有利的條款(第2.19(a)段)；
- (b) 在日後的採購項目就擬訂用戶需求規格方面作出改善，盡量避免批出合約後再進行修訂，並與工程代理人密切聯繫，盡早處理安裝地點上任何未解決的問題(第2.19(b)段)；
- (c) 採取措施，以確保日後在類似項目中盡快處理任何未完成的合約事宜，盡量減低合約管理的專業服務費用(第2.19(c)段)；
- (d) 採取措施，以確保可及時增購第三代調派系統設備，以供在新緊急車輛上安裝(第2.19(d)段)；
- (e) 規定承辦商A加強其保養服務，以達到合約就召達時間及復修時間所訂的目標(第2.19(f)段)；
- (f) 對於可延長設計使用年限的採購項目，採取措施盡可能透過具競爭性的競投，採購延長保養服務(第2.19(h)段)；
- (g) 研究在下一代調派系統中提供流動電話位置識別功能在技術上是否可行(第2.19(j)段)；

摘要

- (h) 在設計下一代調派系統時考慮為接聽緊急召喚的時間設定目標 (第 2.19(k) 段) ;
- (i) 密切監察機電工程營運基金在符合服務水平協議所訂明的服務規定的情況 (第 2.29(a) 段) ;

消防車輛及支援車輛

- (j) 密切監察工程及運輸組為達到消防車輛及支援車輛 90% 目標可用率所實施的補救措施的成效 (第 3.9 段) ;
- (k) 加強監察定期保養規定的符合情況，以確保消防車輛及支援車輛能適時地獲得妥善保養 (第 3.27(a) 段) ;

滅火及救援船隻

- (l) 密切監察七號滅火輪及兩艘快艇更換項目的進展，以免項目進一步延誤 (第 4.15(b) 段) ;
- (m) 與海事處確定該處是否能夠配合消防處，及時執行為期 10 年的船隻更換／採購計劃 (第 4.15(c) 段) ;

其他消防支援裝備

- (n) 加快微調資產管理及保養系統尚未推出的功能，並盡快啓用 (第 5.7(a) 段) ;
- (o) 日後盡可能找尋新的服務供應商，並引入競爭性投標，以供應及保養其他消防支援裝備 (第 5.13 段) ; 及
- (p) 加強監察專用裝備的預防性保養，以確保及時進行有關保養 (第 5.19(a) 段) 。

政府的回應

21. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

1.2 根據《消防條例》(第 95 章)，消防處負責海陸滅火及救援工作，並為傷病者提供緊急救護服務。按保安局的政策指引，以及在消防處處長的領導下，消防處設有 7 個總區及 1 個行政科。在 7 個總區當中，3 個為消防行動總區(註 1)，提供滅火及救援服務，而救護總區則提供緊急救護服務。消防處的組織架構圖摘錄載於附錄 A。截至 2016 年 6 月 30 日，消防處的實際員工數目為 10 114 人，包括 9 418 名紀律人員及 696 名文職人員。

消防及緊急救護服務

1.3 消防處的使命是保障香港市民的生命及財產免受火災及其他災難侵害。在接獲火警召喚、救護服務召喚及特別服務召喚(註 2)後，消防處會調動其滅火及救援資源前往事故現場，以採取適當行動。因此，時間至為關鍵。在樓宇火警召喚方面，消防處就樓宇密集地區的規定召達時間為 6 分鐘，而樓宇較為分散／位處偏遠地區則為 9 至 23 分鐘。至於緊急救護服務方面，目標到場召達時間為 12 分鐘(註 3)。根據該處的管制人員報告，消防處力求達到以下規定召達時間目標：

- (a) 在樓宇密集地區的樓宇火警召喚中，有 92.5% 達到目標；
- (b) 在樓宇較為分散／位處偏遠地區的樓宇火警召喚中，有 94.5% 達到目標；及
- (c) 在緊急救護召喚中，有 92.5% 達到目標。

註 1： 三個消防行動總區分別為港島總區(包括海務及離島區)、九龍總區及新界總區(包括設於香港國際機場的機場消防隊)。

註 2： 特別服務召喚涵蓋廣泛的事故，包括交通及工業意外、山泥傾瀉、水浸、樓房倒塌、升降機故障、沉船及撞船。

註 3： 召達時間是由確定事故地點的時間起計。特別服務召喚，以及由消防處船隻提供的滅火及救援服務，並無訂明規定召達時間目標(見第 4.3(b) 段)。

引言

就火警召喚出動而言，消防處一般會把火警事故分為 5 級，按其嚴重程度列為一級提升至五級火警。在較高級別的火警事故中，消防處會調配更多消防車輛、裝備及人員前往火場。

1.4 由 2011 至 2015 年，召喚個案總數已由 752 564 次上升 9% 至 818 066 次 (見表一)。在火警及緊急救護召喚方面，消防處已達到其規定召達時間目標 (為召喚數目的 93.2% 至 95% 不等)。

表一

召喚個案數目
(2011 至 2015 年)

召喚個案 種類	召喚數目					由 2011 至 2015 年的 增／(減) 比率
	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	
火警召喚 (註 1)						
— 真實火 警事故	7 355	6 182	6 209	6 364	6 330	(14%)
— 虛報火 警／警 鐘誤鳴	26 833	31 456	30 564	29 971	27 990	4%
緊急救護召 喚	646 996	683 921	675 424	699 427	710 041	10%
由先遣急救 員到場處理 的緊急救護 召喚(註 2)	44 221	46 972	42 047	44 676	40 022	(9%)
特別服務召 喚(註 3)	27 159	30 191	31 115	33 420	33 683	24%
整體	752 564	798 722	785 359	813 858	818 066	9%

資料來源：消防處的記錄

註 1：火警召喚包括因警報系統失靈或天氣潮濕所引致的虛報火警／警鐘誤鳴。

註 2：先遣急救員由前線消防人員擔任，他們曾接受專門的救護學進階訓練，並具備操作心臟去顫器的資格。他們在救護車到場前為傷病者提供即時的基本維生服務，以提高傷病者的生還率。

註 3：特別服務召喚個案的數目增加，主要是由於有人被困升降機內的個案，以及市民善意報告但後來由消防處確定為失實的個案(例如懷疑氣體洩漏)增加所致。

消防裝備

1.5 消防處共有 81 間消防局、39 個救護站及 6 間滅火輪消防局，策略性地設於全港不同地點，以便為市民提供滅火、救援及緊急服務。消防處的消防裝備，包括通訊系統、消防車輛及支援車輛、滅火及救援船隻，以及其他消防支援裝備(見第 1.8 至 1.11 段)，對提供其核心服務至為重要，亦有助前線人員安全及有效地執行行動。

1.6 消防處就採購、更換及保養消防裝備的資本及經常開支，是繼個人薪酬後最大的開支範疇。在 2015-16 年度，消防處為採購主要的消防裝備項目，在政府一般收入帳目／基本工程儲備基金下動用 4.827 億元。表二載列過去 5 個財政年度的開支。在 2015-16 年度，消防處亦在政府一般收入帳目下動用 1.271 億元，以保養主要的消防裝備項目(註 4)，包括：

- (a) 7,160 萬元用於保養通訊系統；
- (b) 4,790 萬元用於保養消防車輛及支援車輛；及
- (c) 760 萬元用於保養滅火及救援船隻(註 5)。

註 4： 其他消防支援裝備的保養工作由消防處工程及運輸組或其保養承辦商負責。消防處沒有保養有關裝備的成本資料。

註 5： 在 2015-16 年度，海事處亦已在其部門帳目動用 1,570 萬元，以保養消防處的船隻(見第 1.10 段註 13)。

表二

採購消防裝備的開支
(2011-12 至 2015-16 年度)

種類	開支				
	2011-12 年度	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度
	(百萬元)				
消防車輛及 支援車輛	98.3	77.0	48.0	43.3	249.3 (註)
救護車	83.8	81.8	81.9	68.9	99.3
滅火及救援 船隻	2.1	—	8.2	1.5	0.1
通訊系統及 資訊科技設 備	97.6	97.4	38.3	32.7	26.2
其他消防支 援裝備	56.7	68.6	88.6	120.6	107.8
總計	338.5	324.8	265.0	267.0	482.7

資料來源：消防處的記錄

註：2015-16 年度的開支增加，主要是因為採購：(a) 13 架油壓升降台 (6,150 萬元)；(b) 7 架旋轉台鋼梯車 (5,040 萬元)；(c) 13 架輕型泵車 (3,550 萬元)；(d) 8 架泵車 (3,080 萬元)；(e) 兩架軌路兩用車 (2,370 萬元)；(f) 7 架大搶救車 (1,150 萬元)；(g) 6 架細搶救車 (900 萬元)；及 (h) 1 架梯台車 (840 萬元)。

1.7 **採購及保養** 消防處的採購工作由消防處總部總區採購及物流組(註6)集中進行。其採購宗旨為“在合適的時間以合適的費用取得合適的裝備”。其採購策略是按《物料供應及採購規例》(《採購規例》)及財經事務及庫務局發出的相關指引進行採購，並以達致最佳經濟效益和保持公開及公平競爭為目標。採購程序主要分為3個階段：

- (a) **策劃** 採購及物流組向使用者收集初步要求(包括經員方諮詢所得意見)、進行初步研究及市場調查以物色適合的產品及準供應商，以及由政府一般收入帳目下消防處的預算或以基本工程儲備基金項下的開支項目取得撥款；
- (b) **招標** 採購及物流組在政府物流服務署(物流署——註7)的協助下，擬備技術規格及報價／招標文件，並在確定使用者要求及獲得適當當局批准後邀請報價／招標，然後成立投標書評審委員會以審核投標申請書，以及就供應商批出合約提供建議；及
- (c) **付貨** 在批出合約後，採購及物流組會監督供應商交付及裝設消防裝備的情況、安排進行產品驗收測試，以及把消防裝備分發給使用者。

各類消防裝備會由消防處、海事處或經消防處承辦商保養，確保裝備可靠及得以安全使用。消防處利用一個名為資產管理及保養系統(註8)的綜合電腦系統，協助管理、採購及保養其消防裝備。

註6：效率促進組在2010年12月完成採購及相關事宜的管理研究後，採購及物流組遂於2011年4月設立。該組由1名高級消防區長掌管，並由紀律人員及由政府物流服務署借調的物料供應職系人員輔助，負責策劃、組織及執行消防處的中央統籌模式採購策略。該組亦制訂採購及物流事宜的指引、監察物料供應及裝備的開支，以及管理6個消防處物料供應倉，以配合行動需要。在設立採購及物流組前，消防處的採購工作主要是由總部總區轄下安全及物流組的物流分組物料供應職系人員負責。

註7：物流署是政府的中央採購代理部門，為各決策局／部門提供採購及物料供應服務，包括：(a) 在超出決策局／部門直接採購權時，代有關各決策局／部門招標及批出合約；(b) 就招標及報價程序提供意見；及(c) 就合約的管理及監督提供意見。

註8：2012年4月，立法會財務委員會批准在基本工程儲備基金總目710項下撥款4,980萬元，用以購置資產管理及保養系統。截至2016年7月，該系統的累積開支為3,150萬元。

1.8 **通訊系統** 消防處的消防通訊中心負責調派所有滅火及救護資源，並在重大事故中統籌各政府部門與公用事業。據消防處表示，該中心已採用一個名為第三代調派系統(註 9)的先進電訊及電腦綜合調派系統，用以提升滅火及救護資源的識別、定位和調派工作，以期達到就規定召達時間所訂定的目標。第三代調派系統連接所有消防局、救護站及滅火輪消防局，有助透過無線數碼網絡以圖文傳送形式交換資料。消防處亦已裝設一個無線電通訊系統，名為數碼集群無線電系統(註 10)，以便在事故現場提供高效快捷的無線電通訊。第三代調派系統由私人承辦商保養，而數碼集群無線電系統的保養工作則由機電工程署(機電署)的機電工程營運基金(註 11)負責。

1.9 **消防車輛及支援車輛** 截至 2016 年 5 月 1 日，消防處的車隊有 434 架消防車輛及 186 架支援車輛(例如高級人員專車、客貨車及貨車)。該 434 架消防車輛中，有 274 架為前線消防車輛(例如油壓升降台、搶救車、泵車及旋轉台鋼梯車——見照片一)，另外 160 架為其他消防車輛(例如流動指揮車)。消防處的工程及運輸組(註 12)負責保養 415 架消防車輛及 11 架支援車輛，而其餘 19 架消防車輛(當中 17 架為設於赤鱸角香港國際機場(下稱機場)的機場消防隊的特別用途消防車輛)及 175 架支援車輛則由機電工程營運基金負責保養(見附錄 B)。

註 9：2000 年 5 月，立法會財務委員會批准在基本工程儲備基金總目 708 項下撥款 7.186 億元，用以購置第三代調派系統。截至 2016 年 4 月，已動用了 7.082 億元。

註 10：2009 年 5 月，財務委員會批准在基本工程儲備基金總目 708 項下撥款 1.783 億元，用以購置數碼集群無線電系統。截至 2016 年 7 月，已動用了 1.351 億元。

註 11：機電工程營運基金是機電署的營運部分，為政府決策局／部門提供機電服務。

註 12：工程及運輸組由 1 名高級機電工程師掌管，負責所有關乎消防車輛及消防支援裝備的工程事宜(例如設計、測試、檢查及保養)。

照片一

前線消防車輛



資料來源：消防處的記錄

附註：前線消防車輛為首批調派往回應火警召喚的滅火車輛。

1.10 **滅火及救援船隻** 截至 2016 年 7 月，消防處的船隊有 21 艘船隻，以供在香港水域內提供滅火及救援服務。該 21 艘船隻中，有 10 艘由香港機場管理局（機管局——註 13）購置並擁有，停泊在機場以提供緊急服務（註 14）。在決定消防船隻的停泊地點時，消防處會考慮不同區域的整體風險評估（例如船隻

註 13：海事處負責保養消防處的 11 艘船隻，而機管局的承辦商則負責保養該局的 10 艘船隻。消防處會向機管局發還 10 艘船隻的保養費用，消防處及審計署不能查閱機管局承辦商的維修記錄。根據消防處所述，該處會負責更換該 10 艘船隻，而海事處則負責保養更換後的船隻。因此，是次審查工作集中於消防處就滅火及救援船隻的採購工作。

註 14：該 10 艘船隻停泊於機場，根據國際民用航空組織所制定的標準及建議守則提供搜救服務。

的分布情況、航道使用量、海上及沿岸有否高危設施)。根據《採購規例》，海事處是政府船隻的指定審批當局及採購代行部門。在2012–13至2015–16年度，當局已為消防處開立2.953億元的總承擔額，供消防處採購船隻(註15)，但截至2015–16年度，該處尚未繳付任何款項。

1.11 **其他消防支援裝備** 消防處進行滅火及救援工作須使用主要的消防裝備及其他支援裝備，例如輕型手提泵、正壓鼓風機、手提發電機及個人防護裝備(例如防護服、頭盔及手套)。截至2016年7月，消防處的運作資產有19 000多種，由該處的工程及運輸組或其保養承辦商負責保養。

審查工作

1.12 2004年，審計署曾就“消防和救援車輛的管理及維修”進行審查，當中涵蓋由消防處工場及機電工程營運基金提供的維修服務，以及零件存貨管理及涉及滅火及救援車輛的交通意外，結果已於2004年3月審計署署長第四十二號報告書第6章匯報。2008年，審計署就“緊急救護服務”進行另一項審查，當中涵蓋救護車的採購、更換及保養，結果載於2008年10月審計署署長第五十一號報告書第4章。審計署於2016年5月展開審查，檢視消防處在採購及保養消防裝備方面的工作(註16)，主要集中於以下範疇：

- (a) 通訊系統(第2部分)；
- (b) 消防車輛及支援車輛(第3部分)；
- (c) 滅火及救援船隻(第4部分)；及
- (d) 其他消防支援裝備(第5部分)。

審計署發現以上範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

註15：該筆總承擔額包括：(a)在2012–13及2015–16年度分別開立的8,500萬元及1,330萬元，以供更換七號滅火輪(見第4.5段)；(b)在2013–14及2015–16年度各開立的1,600萬元承擔額，以供更換兩艘潛水支援快艇；及(c)在2015–16年度開立的1.25億元及4,000萬元，以供分別購置1艘新的滅火輪及1艘新的救援船隻。

註16：是次審查工作未有涵蓋救護車車隊，但裝設在救護車上的第三代調派系統及數碼集群無線電系統設備，則屬例外。

政府的整體回應

1.13 消防處處長整體上同意審計署的建議。

1.14 保安局局長歡迎審計署的建議，並表示消防處會諮詢有關部門，並與這些部門合作，跟進有關建議，而保安局會監察跟進行動的進度，並確保盡早落實有關建議。

鳴謝

1.15 在審查工作期間，消防處、機電署、物流署及海事處的人員提供協助並充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：通訊系統

2.1 本部分審查以下兩個通訊系統的購置及保養工作：

- (a) 第三代調派系統 (第 2.2 至 2.21 段)；及
- (b) 數碼集群無線電系統 (第 2.22 至 2.32 段)。

第三代調派系統

2.2 第三代調派系統屬任務關鍵系統，讓消防處調派滅火及救援資源前往事故現場。該系統是一個由 21 個子系統組成的指揮及控制系統，透過加強資源識別、定位和調派的功能，可快捷地把消防和救護資源調派往緊急事故現場。該系統自 2005 年起啓用，以取代於 1991 年啓用的第二代調派系統。根據消防處於 1999 年進行的顧問研究，第二代調派系統的使用年限將於 2003 年屆滿，其處理量將不能應付增加的緊急召喚數目。

2.3 保安局在 2000 年 5 月獲立法會財務委員會 (財委會) 批准撥款 7.186 億元，以供購置第三代調派系統。該筆 7.186 億元的撥款當中，(a) 6.319 億元用以購置和安裝上述系統；(b) 3,560 萬元供進行建造工程及相關的屋宇裝備工程；(c) 1,300 萬元用以委聘營運基金服務；(d) 2,760 萬元供僱用員工和服務以推行項目；及 (e) 1,050 萬元作應急費用 (註 17)。根據該份撥款文件，第三代調派系統將：

- (a) 於 2003 年取代第二代調派系統；
- (b) 具備較大的設計處理量，處理火警召喚及救護服務召喚，調派各項工作和資源識別的功能均會增強，而且更可靈活地提升，以應付所增加的緊急召喚數目；及
- (c) 由多個子系統組成 (主要子系統的詳情見附錄 C)，而且第三代調派系統的設備 (例如控制台工作站及流動數據終端機) 會裝設於消防通訊中心 (見照片二)、消防局、滅火輪消防局、救護站、消防車

註 17：截至 2016 年 4 月，實際開支為 7.082 億元，當中包括：(a) 5.631 億元供購置和安裝第三代調派系統；(b) 8,120 萬元用作委聘營運基金服務 (見第 2.10 段)；(c) 4,280 萬元供進行建造工程及相關的屋宇裝備工程；及 (d) 2,110 萬元供消防處及其他部門僱用員工和服務以進行該項目的規劃及推行工作。

輛及救護車(見照片三)、消防船隻及偏遠地點(例如隧道及山頂)的基站。

照片二

裝設在消防通訊中心的第三代調派系統



資料來源：消防處的記錄

照片三

裝設在消防處車輛內的第三代調派系統



資料來源：消防處的記錄

2.4 第三代調派系統擬於 2003 年啓用，但卻延至 2005 年才投入服務。審計署審查了系統延遲啓用一事，結果載於第 2.5 至 2.9 段。該系統的設計使用年限為 10 年，並可延長至 15 年。消防處在 2015 年決定將該系統的使用年限延至 2022 年 4 月 (註 18)。審計署亦審查了系統在啓用後其他關乎運作和保養的事宜，結果載於第 2.10 至 2.15 段。

第三代調派系統延遲啓用

2.5 消防處透過以下安排推行第三代調派系統項目：

- (a) 為該系統的設計、供應、推行、啓用、保養及其他相關服務批出合約 (合約 A)；
- (b) 委聘建築署進行建造工程及相關的屋宇裝備工程 (例如為消防通訊中心進行裝修工程)；及
- (c) 委聘營運基金服務 (例如機電工程營運基金) 提供關乎該系統在設計、推行及啓用方面的專業意見，以及僱用額外人手，包括來自其他部門 (例如前資訊科技署，即現時的政府資訊科技總監辦公室) 的人員，以期為推行第三代調派系統，提供管理、後勤及發展支援。

2.6 根據《採購規例》，合約 A 經公開招標採購 (註 19)。招標文件由消防處擬備，再經由前政府物料供應處 (現時的物流署——註 20) 和律政司審核。消防處在評審投標書的過程中採用了評分制度 (註 21)。2001 年 3 月，時任的庫務局局長 (現時的財經事務及庫務局局長) 應中央投標委員會的意見，批准將合約 A 批給承辦商 A，條款如下：

註 18：消防處在 2014 年展開一項顧問研究，以準備進行第三代調派系統的更換／提升工作。

註 19：《採購規例》訂明部門應在切實可行的情況下公開招標，以提倡公平、公開、具競爭性的競投方式。

註 20：政府物料供應處與政府車輛管理處及政府印務局於 2003 年 7 月合併後成立物流署。

註 21：技術與價格評審所佔的相對比重分別為 60% 及 40%。

- (a) 第三代調派系統的採購和安裝工程連同 1 年保養期的合約金額為 4.432 億元 (註 22)；及
- (b) 保養期後為期 9 年的維修保養服務的合約金額為 3.508 億元 (註 23)。

2.7 在履行合約 A 期間，某些工程階段延遲完成。延誤情況 (預定及實際竣工日期的比較) 及當中因由扼述於表三。據消防處表示，在推行第三代調派系統期間，遇上各式各樣的挑戰 (註 24)。

註 22：截至 2016 年 4 月，消防處動用了 5.631 億元，供採購及安裝第三代調派系統 (見第 2.3 段註 17)，當中包括：(a) 合約 A 及相關的合約更改涉及的金額為 4.513 億元 (見第 2.11 段註 27)；(b) 5,360 萬元用作就合約未有訂明的申索款項事宜向承辦商 A 付款 (見第 2.8(b) 段)；及 (c) 為推行第三代調派系統項目而動用的 5,820 萬元其他開支 (例如按《採購規例》的規定透過招標／報價採購的第三代調派系統的雜項改善工程及優化工程)。

註 23：保養期屆滿後每年的維修保養服務費用或會在首年後按政府統計處公布的乙類消費物價指數調整。該筆費用屬經常性質，由政府一般收入帳目內消防處的每年撥款支付。

註 24：據消防處表示，為研發先進的任務關鍵系統以配合香港的急速發展，該處曾用了不少人力物力，以克服種種無從預計的障礙，原因是相對於第二代調派系統，第三代調派系統在研發期間須作出多項重大改動，當中包括因應運作流程要求、系統架構和資訊及通訊科技進步而需作出的改動，例如引入先進的地理資料系統、無線數碼網絡及數據傳送技術。

表三

在合約 A 下若干工程階段延遲完成及當中的因由

主要工程階段	完成日期		延遲的當中因由
	預計	實際	
項目開展	2001 年 4 月	2001 年 4 月	不適用
詳細系統設計	2002 年 1 月	2002 年 10 月	(i) 消防通訊中心的設計有所更改以配合運作需要(當中包括工作流程要求、運作準確程度、處理災難情況的效率和彈性)及由建築署進行的消防通訊中心的建築工程出現延誤； (ii) 在嚴重急性呼吸系統綜合症爆發期間難以調配技術人員； (iii) 用戶需求有所改變(例如為推行在 2003 年新引入的先遣急救員及消防電單車服務而需更改軟件設計)；及 (iv) 因需與承辦商 A 協定某些子系統的測試方法和及格準則而延長系統驗收測試。
地盤預備工程及屋宇裝備工程	2002 年 1 月	2003 年 7 月	
程式開發及系統安裝	2002 年 12 月	2005 年 6 月	
系統啓用	2003 年 9 月	2005 年 3 月及 6 月 (註 1)	
系統驗收測試完成	2003 年 12 月 (註 2)	2007 年 4 月	

資料來源：消防處的記錄

註 1: 第三代調派系統在 2005 年 3 月在新界總區啓用，然後在 2005 年 6 月在港島總區及九龍總區啓用。

註 2: 按照合約 A，一連串的系統驗收測試會在 2002 年 10 月至 2003 年 12 月進行。最後一項的系統驗收測試是為期 3 個月的實際性能及系統可靠程度測試，將在系統啓用後進行，以監察系統的性能。

2.8 一如第 2.7 段表三所示，第三代調派系統在 2005 年 3 月 (即系統驗收測試完成前的 25 個月) 啓用。這是因為第二代調派系統的承辦商表示，該系統的硬件已經過時，用作維修的零件短缺，已無法再提供保養服務。消防處認為，若然欠缺調派系統，該處有可能無法有效快捷地調動消防及救護資源。因此，該處有迫切需要在系統驗收測試進行期間，於 2005 年 3 月同步採用第三代調派系統，以免日常運作受阻。不過，第三代調派系統在系統驗收測試完成前便已啓用，致令首兩年的運作出現下列問題：

- (a) **規定召達時間在首年未能達標** 系統驗收測試在 2007 年 4 月方可完成，但第三代調派系統早在 2005 年 3 月及 6 月已分階段啓用 (見表三)，因此系統在首年出現技術問題及前線人員須適應新系統的運作。結果，在 2005-06 年度，只有 89.2% 的火警召喚及 89.6% 的緊急救護召喚在規定召達時間內抵達，即低於 92.5% 的目標；及
- (b) **支付第三代調派系統在系統驗收測試完成前正式運作的支援費用** 根據合約 A，系統驗收測試預定在系統啓用後 3 個月內完成，1 年保養期則在上述測試完成後 (最終是在 2007 年 4 月) 開始。結果，承辦商 A 須為第三代調派系統提供正式運作支援，為期 25 個月 (由 2005 年 3 月至 2007 年 4 月)，之後保養期才告展開。該等額外服務超出合約 A 的範圍，但消防處既未有在服務展開前徵求財經事務及庫務局 (凡按中央投標委員會的意見批出的物流署合約有任何更改，且更改的累積價值超逾 1,500 萬元，便須經財經事務及庫務局審批) 批准更改合約 (違反《採購規例》的規定)，亦未有與承辦商 A 議定應否及如何支付正式運作支援的費用。消防處表示，據部門當時的理解，合約 A 的條款包含第三代調派系統在系統驗收測試完成前的保養及支援工作。故此，該處認為並無必要更改合約。直至 2006 年 6 月，承辦商 A 就系統啓用以來所提供的正式運作支援服務提出申索，消防處才意會到該等服務在原定合約的範圍以外，因此之後才徵求財經事務及庫務局批准更改合約。財經事務及庫務局在 2007 年 2 月批准解決申索一事時表示，這宗個案的處理方式極不理想，並提醒消防處，凡現行合約有任何更改，均須按照《採購規例》事先徵求有關當局批准。最後，承辦商 A 因提供正式運作支援服務而獲支付 5,360 萬元 (註 25)。

註 25：財經事務及庫務局常任秘書長按照《採購規例》，批准就合約未有訂明的支付申索款項事宜付款。該筆款項在 2007 年 3 月至 2011 年 3 月期間分 3 期支付。

2.9 消防處在採購合約範圍以外的服務時，務須遵行《採購規例》的規定，以及採取措施，保障政府在上述情況下的利益。為防止同類問題再次發生，審計署認為消防處亦需採取措施，處理合約延誤的根本原因。舉例來說，合約 A 延誤的其中一個原因是用戶需求有所更改（見第 2.7 段表三第 (iii) 項）。消防處需在擬訂用戶需求規格方面作出改善，盡量避免批出合約後再進行修訂。至於消防通訊中心建築工程的延誤（見表三第 (i) 項），消防處需與工程代理人（例如建築署）密切聯繫，盡早處理安裝地點上任何未解決的問題。

第三代調派系統的運作問題

2.10 **監督落實未完成合約工作的額外費用** 根據保安局於 2000 年 5 月向財委會提交的撥款文件（見第 2.3 段），核准撥款當中預算有 1,300 萬元用作委聘營運基金（即機電工程營運基金及前電訊管理局營運基金，即現時的通訊事務管理局辦公室營運基金），以提供關乎第三代調派系統的設計、推行及啓用方面的專業意見。審計署留意到，截至 2016 年 4 月，消防處動用了合共 8,120 萬元委聘該等服務，當中包括：

- (a) 3,340 萬元 (2,410 萬元用於機電工程營運基金，另外 930 萬元用於前電訊管理局營運基金)，以支付 2001 年至第三代調派系統於 2005 年 6 月全面啓用期間的營運基金服務；
- (b) 2005 年 7 月至 2007 年 4 月動用了 1,190 萬元，以委聘機電工程營運基金提供專業意見並監察承辦商 A 的工作，務求完成系統驗收測試；及
- (c) 3,590 萬元用於委聘機電工程營運基金在系統驗收測試完成後提供專業服務，從而提升第三代調派系統，並由 2007 年 5 月起監督承辦商 A，以確保其落實未完成的合約工作。

審計署發現，系統驗收測試在 2007 年 4 月完成後（見第 2.7 段表三），消防處接收了第三代調派系統，條件是未完成的合約工作項目（例如關乎未完成的系統功能、培訓或文件編制工作）須予另行處理。消防處與承辦商 A 需時 4 年，方能議定處理未完成合約工作項目的安排（註 26），而議定有關安排後，合約 A 需作更改，並於 2011 年 3 月獲物流署投標委員會批准。其後，承辦商 A 用了

註 26：在合共 543 項未完成的合約工作中，有：(a) 343 項再無需要，因此有 1,430 萬元從 4.432 億元的原定合約金額中扣除；及 (b) 至於餘下 200 項，消防處將 830 萬元的合約金額扣起，並根據未完成工作中已完成的項目數量，按季將款項發放給承辦商 A。

大約 4 年時間，亦即於 2015 年 8 月完成所有議定且尚未完成的合約工作。審計署認為，消防處需採取措施，以確保在日後類似的項目中盡快處理任何未完成的合約事宜，盡量減低合約管理的專業服務費用。

2.11 **在新購車輛上安裝第三代調派系統設備出現延誤** 根據合約 A，承辦商 A 須為消防車輛、救護車及消防船隻供應及安裝 763 套第三代調派系統設備。不過，若消防處在 2004 年 9 月後需要增購第三代調派系統的設備，或將設備由已更換車輛轉移至新購車輛，合約中並無條文為採購有關服務作出安排。故此，如果所需服務的估計價值不超過《採購規例》所訂明的 143 萬元，消防處會透過報價方式委聘承辦商 A 提供上述服務；如果所需服務的估計價值超過 143 萬元，消防處在 2014 年前會以更改合約方式(註 27) 採購承辦商 A 的服務，由 2014 年起則以單一招標方式採購有關服務。審計署的審查發現，有兩宗個案的採購程序需時甚久，方可完成，以致在新購車輛安裝第三代調派系統設備出現延誤，詳情如下：

- (a) **在新救護車安裝第三代調派系統設備出現延誤** 消防處在 2013 年 9 月得悉將有 25 架新救護車於 2014 年第三季交付，屆時須進行第三代調派系統設備的安裝工程。然而，採購程序需時 13 個月(由 2013 年 10 月至 2014 年 11 月) 才能完成(見附錄 D)。結果，承辦商 A 於 2014 年 12 月至 2015 年 2 月期間，即該 25 架救護車於 2014 年 5 月至 7 月期間交付後的 7 個月後才可進行安裝工程。換言之，該批救護車平均閒置了大約 7 個月；及
- (b) **在新消防車輛安裝第三代調派系統設備出現延誤** 消防處在 2015 年 4 月要求物流署發出單一標書，以便為 126 架新的緊急車輛安裝第三代調派系統設備。在處理消防處的單一投標要求時，物流署在 2015 年 4 月至 11 月期間曾 12 輪提出關乎招標條款及條件的查詢，要求消防處澄清(註 28)。2016 年 1 月，物流署投標委員會最終批准批出合約。當中 14 架消防車輛早已於 2015 年 5 月至 10 月交付，

註 27：截至 2016 年 6 月，已有 42 項更改令根據合約 A 發出，當中 30 項(71%)(例如更換員工及更改分承辦商) 不會對 4.432 億元的原定合約金額構成影響。至於其餘 12 項(29%) 更改令，則使原定合約金額增加 3,510 萬元，費用會由第三代調派系統的工程撥款(810 萬元) 及其他經費來源(2,700 萬元) 支付。舉例來說，用以增購供安裝在新緊急車輛上的第三代調派系統設備的款項，由政府一般收入帳目下的非經營帳目撥付。鑑於合約更改項目眾多，物流署在 2013 年 9 月要求消防處盡可能避免進一步更改合約。

註 28：消防處表示，收到物流署每一輪的查詢後，都已盡快回覆，並曾向該署發出數封催辦函，強調有急切需要使用新的消防車輛。

但安裝工程卻在 2016 年 3 月至 6 月才可進行。換言之，該等消防車輛平均閒置了大約 7 個月。

審計署認為，消防處和物流署需採取措施，確保可及時增購供安裝在新緊急車輛上的第三代調派系統設備，從而避免出現類似的延誤。至於供安裝在新緊急車輛上的下一代調派系統的額外設備，為簡化有關的採購安排，消防處需在諮詢物流署的意見後，探討能否在標書內加入規定，以便在整段合約期間為新購車輛供應及安裝所需設備，以及將已更換的車輛上的設備轉移至新購車輛。

第三代調派系統的保養問題

2.12 **保養召達時間和復修時間未能達標** 合約 A 已設定目標召達時間 (即接獲系統事故報告後到達現場所需的時間) 及目標復修時間 (即到達現場後修復故障所需的時間)，以便為安裝在消防通訊中心、消防局、滅火輪消防局、救護站、消防車輛、救護車、船隻及偏遠地區的基站的第三代調派系統設備提供糾正性保養。審計署的審查發現，召達／復修時間在 2015–16 年度未能達標，情況如下：

- (a) 在自動車輛定位系統 (第三代調派系統的一個子系統——見附錄 C 第 (c) 段) 的保養方面，985 宗個案中，有 423 宗個案 (43%) 未能達到兩小時的召達時間目標；及
- (b) 在嚴重故障 (例如緊急車輛的位置有誤) 方面，814 宗個案中，亦有 248 宗 (30%) 未能達到 6 小時的復修時間目標。

對於以上審查結果，消防處在 2016 年 9 月作出回應時告知審計署，自 2012–13 年度起，該處已加強有關機制，透過一個獨立的電腦程式，積極監察所有緊急車輛的位置，從而識別自動車輛定位系統下涉及故障的個案。經由電腦程式識別的故障個案，每日均會整批向承辦商 A 匯報。在新機制下，故障個案總數由 2011–12 年度的 496 宗增至 2015–16 年度的 1 251 宗，增幅達 152%。結果，承辦商 A 在保養服務召達時間及復修時間達標方面遇到困難。不過，由於發生故障的設備必須及時維修，以確保第三代調派系統在調派消防處緊急資源方面的運作效率，審計署認為消防處有需要規定承辦商 A 必須加強其保養服務，以達到合約就召達時間及復修時間所訂的目標。

2.13 **向承辦商就違約索償出現延誤** 根據合約 A，如承辦商 A 未能達到保養工作的服務表現指標，消防處可向其索償(註 29)。審計署的審查發現，消防處向承辦商 A 索償出現延誤。截至 2016 年 7 月，該處只索回 2009 年及 2010 年上半年的賠償款項。經查詢後，消防處於 2016 年 9 月告知審計署：

- (a) 礙於所採用的計算公式繁複，加上第三代調派系統的子系統組成部件眾多，消防處須經一番冗長的磋商，才可於 2014 年與承辦商 A 議定計算方法及細節；
- (b) 消防處根據 2009 年及 2010 年上半年索回的確實賠償款項，估計過去數年直至 2015-16 年度的賠償金額，並已在 2016 年 8 月從支付给承辦商 A 的保養費用中，扣除預計的賠償款項；及
- (c) 待得出實際的損失金額後，消防處將在未來數個月透過調整向承辦商 A 支付的保養費用，索回預計賠償與實際賠償的差額。

審計署認為，合約的索償權利不單是一項懲罰措施，更可對承辦商起阻嚇作用，以免表現欠佳的情況一再出現。消防處需採取措施，確保及時提出合約索償。

2.14 **延長保養服務方面缺乏具競爭性的競投** 雖然第三代調派系統的招標文件(在合約批出時已成為合約文件)訂明，該系統的設計使用年限為 10 年，並可延長至 15 年，但投標者只須競投保養期後為期 9 年的維修保養服務。審計署曾詢問消防處為何不要求承辦商競投可延長使用年限期間的服務。該處回覆時表示，隨着資訊及通訊科技迅速發展，加上該系統在長達 10 年間被廣泛使用，且受其他通脹因素影響，要投標者準確預測保養費用，着實十分困難(見第 2.6 段註 23)。消防處於 2015 年 2 月決定將系統的使用年期延長 5 年，由 2017 年 4 月延至 2022 年 4 月，條款及條件維持不變，保養費用則按合約 A 共同議定。經過與所有相關各方進行漫長的討論後，消防處在 2016 年 2 月徵求財經事務及庫務局批准透過更改合約的方式，延長保養服務年期。2016 年 4 月，財經事務及庫務局在批准更改合約時，要求消防處及物流署與承辦商 A 商討可否將費用調低，但並無成果。結果，保養服務得以延長 5 年，每年費用為

註 29：如承辦商 A 違約，賠償金額按 2010 年 6 月簽訂的合約 A 附錄所訂的方法計算，每半年結算並向消防處支付。舉例來說，凡承辦商 A 每次因召達時間超過兩小時而違約，便須支付該設備每月保養費用的 5% 作為賠償。

5,850 萬元(註 30)，經扣減 2016 年及 2017 年每年 4% 的預計通脹後，較 2015 年的現時水平高 7.4%(見第 2.6 段)。鑑於保養服務費用不少，消防處日後需採取措施，盡可能透過具競爭性的競投，為可延長設計使用年限的採購項目，採購延長保養服務。

2.15 有需要進行項目推行後檢討 按照效率促進組在 2009 年 2 月發出的《項目推行後檢討的使用者指引》的良好做法指引，進行項目推行後檢討是現今管理公營部門的良好做法，有助決策局及部門評估某個計劃／項目是否達到預期目標、檢討其表現，以及找出可供學習之處，從而改善日後計劃／項目的舉辦和成效。上文各段已提到，審計署發現第三代調派系統在推行方面有可予改善之處，足見項目推行後檢討甚為重要。審計署認為，消防處有需要為大型採購項目(包括第三代調派系統)在主要階段完成後進行項目推行後檢討。

為規劃下一代調派系統而可予推行的其他改善措施

2.16 消防處在 2014 年展開一項顧問研究，以準備進行第三代調派系統的更換／提升工作。該系統已延長的使用年限將於 2022 年屆滿(見第 2.4 段)。除第 2.5 至 2.15 段重點提到的經驗外，還有其他改善措施，需在規劃下一代調派系統時加以考慮，詳情載於第 2.17 及 2.18 段。

2.17 有需要提供流動電話位置識別功能 1999 年進行的第三代調派系統顧問研究(見第 2.2 段)顯示，當時的流動電話位置識別技術尚未成熟，因此第三代調派系統的地址識別功能(見附件 C 第 (b) 段)不適用於流動電話來電。經過多年，已登記的流動電話號碼由 2004-05 年度的 820 萬個增加 104% 至 2015-16 年度的 1 670 萬個，而使用流動電話撥出的緊急召喚百分比亦由 2001-02 年度的 30% 上升至 2015-16 年度的 44%。隨着近年資訊及通訊科技進步(例如智能電話的定位服務)，消防處需要研究在下一代調派系統中提供流動電話位置識別功能的技術可行性，以協助快速並準確識別流動電話來電者所報的事發地址。

註 30：2016 年 4 月，財經事務及庫務局批准更改合約，保養服務期得以延至 2022 年 4 月，估計所涉及的費用為 3.9 億元，並可選擇將保養服務期再延長兩年，直至 2024 年 4 月，估計所涉及的費用為 1.56 億元。該筆為數 3.9 億元的 5 年期保養費用當中，包括 9,750 萬元的開支，用以提升第三代調派系統及採購零件，以及支付每年 5,850 萬元的保養費用。消防處就更改合約的要求提出理據時，告知財經事務及庫務局系統使用 10 年後便需予提升。消防處表示，提升第三代調派系統的開支為 9,750 萬元，佔 4.432 億元原定項目開支(見第 2.6(a) 段)的 22%。經考慮系統提升建議細節及詳細比較各個子系統後，該項開支獲得接納。

2.18 **有需要為接聽緊急召喚的時間設定目標** 第三代調派系統的電話系統設有電腦電話整合技術，為處理緊急召喚的消防通訊中心電話接線員自動分配來電(見附錄 C 第 (b) 段)。根據消防處的記錄，在 2015-16 年度接聽的 864 426 個緊急召喚中，288 002 個 (33%) 的等候時間為 10 秒或以上。審計署的進一步分析顯示，該 288 002 個召喚中，8 747 個 (3%) 的等候時間為 60 秒或以上。消防處在 2016 年 7 月及 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 第三代調派系統的電話系統已按合約規格妥善設計，務求不少於 98% 的來電可在最長可接受等候時間，即 10 秒內有人接聽；及
- (b) 現時接聽緊急召喚的服務水平，與目前的設備處理能力或控制台工作站數目無關。事實上，服務水平主要視乎消防通訊中心電話接線員的人數和他們可接聽召喚的時間而定。

審計署留意到，消防處沒有為接聽緊急召喚的時間設定目標。審計署亦留意到，政府其他服務均有設定有關工作表現指標(例如香港警務處設定接聽 999 緊急召喚的目標時間為 9 秒，而效率促進組則設定接聽 1823 熱線的目標時間為 12 秒)。由於接聽緊急召喚的所需時間亦會影響能否及時調派緊急資源，因此消防處有需要在設計下一代調派系統時考慮為接聽緊急召喚的時間設定目標。

審計署的建議

2.19 審計署**建議**消防處處長應：

第三代調派系統延遲啓用

- (a) 就需要合約範圍外的服務，向有關當局事先徵求批准，並採取措施為該等服務議定最佳或最有利的條款；
- (b) 在日後的採購項目就擬訂用戶需求規格方面作出改善，盡量避免批出合約後再進行修訂，並與工程代理人密切聯繫，盡早處理安裝地點上任何未解決的問題；

第三代調派系統的運作問題

- (c) 採取措施，以確保日後在類似項目中盡快處理任何未完成的合約事宜，盡量減低合約管理的專業服務費用；

- (d) 與政府物流服務署署長合作，採取措施以確保可及時增購第三代調派系統設備，以供在新緊急車輛上安裝；
- (e) 在諮詢政府物流服務署署長的意見後，探討能否在下一代調派系統的標書內加入規定，以便在整段合約期間為新購車輛供應及安裝所需的設備，以及將已更換的車輛上的設備轉移至新購車輛；

第三代調派系統的保養問題

- (f) 規定承辦商 A 加強其保養服務，以達到合約就召達時間及復修時間所訂的目標；
- (g) 如承辦商未能達到保養工作的服務表現指標，採取措施，以確保日後按照合約條文，及時提出合約索償；
- (h) 對於可延長設計使用年限的採購項目，採取措施盡可能透過具競爭性的競投，採購延長保養服務；
- (i) 為大型採購項目(包括第三代調派系統)進行項目推行後檢討，當中須顧及本審計報告書的意見及建議；

為規劃下一代調派系統而可予推行的其他改善措施

- (j) 研究在下一代調派系統中提供流動電話位置識別功能在技術上是否可行，以便快捷準確地識別流動電話來電者所報的事發地址；及
- (k) 在設計下一代調派系統時考慮為接聽緊急召喚的時間設定目標。

政府的回應

2.20 消防處處長同意審計署的建議，並表示：

第三代調派系統延遲啓用

- (a) 消防處在制訂下一代調派系統的標書時，將廣泛諮詢前線人員及相關持份者的意見，務求改善用戶需求規格的擬備工作。消防處亦會就現場安裝方面，與工程代理人密切聯繫，以免出現不當的延誤。消防處會加強監督類似項目的施工情況，並根據合約規格及時完成所有項目工程；

第三代調派系統的運作問題

- (b) 消防處會與物流署合作，透過定期檢討進展及舉行跨部門會議，確保可及時增購供安裝在新緊急車輛上的第三代調派系統的設備；
- (c) 消防處會在諮詢物流署的意見後，探討能否在下一代調派系統的標書內加入規定，以便在整段合約期間為新購車輛供應及安裝所需的設備，以及將舊有車輛上的設備轉移至新購車輛；

第三代調派系統的保養問題

- (d) 消防處會指示承辦商 A 加強其保養服務，以達到合約就召達時間及復修時間所訂的目標。另一方面，消防處會在 2017 年第一季從承辦商 A 索回所有違約賠款；
- (e) 對於可延長設計使用年限的採購項目，消防處會在諮詢物流署的意見後，盡可能透過具競爭性的競投，採購延長保養服務；
- (f) 在第三代調派系統推行後，消防處已不斷檢討其功能及運作情況，以確保該任務關鍵系統合乎其運作需要。要求消防處在目前一刻全面遵行效率促進組其後公布的指引以進行項目推行後檢討，儘管未必切實可行，但消防處會在進行大型採購項目後，因應採購／推行項目所得的經驗展開檢討，使日後的項目得以受惠。鑑於第三代調派系統啓用已久，消防處將採納審計署的意見及建議，在切實可行的範圍內就該系統進行上述檢討；

為規劃下一代調派系統而可予推行的其他改善措施

- (g) 消防處會聯絡流動電話服務營辦商，研究在下一代調派系統中提供流動電話位置識別功能在技術上是否可行，並會就相關的個人資料私隱問題諮詢通訊事務管理局辦公室的意見；及
- (h) 消防處亦會根據第三代調派系統更換／提升工作顧問研究所提的建議，在設計下一代調派系統時考慮為接聽緊急召喚的時間設定目標。

2.21 政府物流服務署署長接納審計署在第 2.19(d) 及 (e) 段所提的建議，並表示物流署會：

- (a) 向消防處提供協助，以便該處可及時採購物料及設備；及
- (b) 如有需要，協助消防處制訂下一代調派系統的採購方針。

數碼集群無線電系統

2.22 1997年，消防處使用模擬制式無線電通訊系統，方便事故現場前線人員之間的通訊。根據機電署於2008年7月進行的顧問研究，由於模擬制式系統的使用年限快將屆滿，應以新的數碼系統，即數碼集群無線電系統（見第1.8段）取代該系統。2009年5月，保安局獲財委會批准撥款1.78億元，以採購數碼集群無線電系統。數碼集群無線電系統的優點如下：

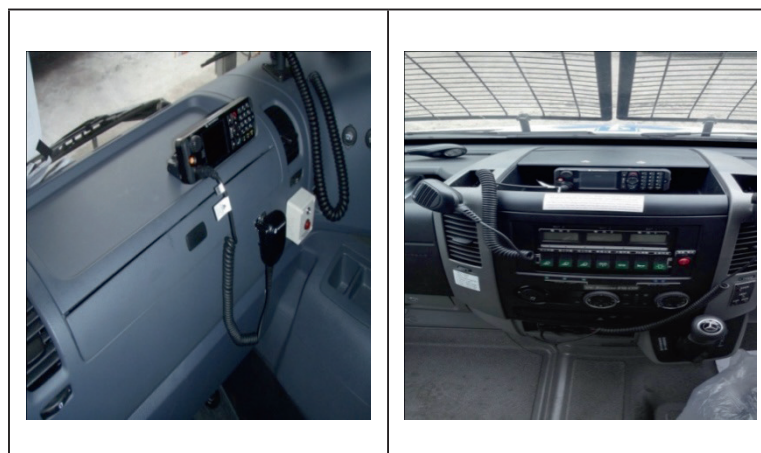
- (a) 約二百個手提轉發器可在事故現場的大廈內靈活配置，提高室內通訊的可靠程度及擴大其覆蓋範圍；
- (b) 數碼集群無線電系統既可提高語音質素，又可加強防干擾和防截聽的能力；及
- (c) 數碼集群無線電系統可更有效地使用無線電頻譜，並備有更大的負載能力，提供更多話音頻道，以及增加可用或有效的通話時間。

2.23 消防處委託機電工程營運基金擔任數碼集群無線電系統項目的管理顧問。在進行公開招標後，機電工程營運基金代表消防處批出以下合約：

- (a) 2010年3月向承辦商B批出數碼集群無線電系統基礎設施合約（合約B），以4,400萬元設置無線電基礎設施；及
- (b) 2010年10月向承辦商C批出數碼集群無線電系統終端機合約（合約C），以3,000萬元採購終端機設備（見照片四）。

照片四

安裝在消防處車輛的
數碼集群無線電系統終端機設備



資料來源：消防處的記錄

2.24 隨着數碼集群無線電系統基礎設施及終端機設備安裝工程竣工，該系統於 2012 年 2 月啓用(註 31)。2012 年 12 月，消防處以一年 895 萬元委託機電工程營運基金為數碼集群無線電系統基礎設施及終端機設備提供保養期屆滿後首年的維修保養服務(註 32)。該保養服務被納入消防處之前與機電工程營運基金簽訂的服務水平協議。該協議的有效期為 2006 年 4 月至 2016 年 3 月(註 33)。機電工程營運基金的保養團隊負責數碼集群無線電系統終端機設備的保養，而數碼集群無線電系統基礎設施設備的保養工作則外判予承辦商 B(即提供數碼集群無線電系統基礎設施的承辦商)。2015-16 年度，機電工程營運基金就數碼集群無線電系統所收取的保養費用總額為 1,200 萬元。

註 31：根據撥款文件，數碼集群無線電系統擬於 2011 年 7 月啓用。消防處表示，該系統延遲 7 個月才投入服務，主要是因為天氣惡劣及無法在兩個偏遠場地裝設數碼集群無線電系統基礎設施設備。

註 32：根據《財務通告第 6/2001 號》(當時生效)，管制人員經考慮有關個案的情況(例如特別服務要求)後，如仍然信納邀請競投提供服務的做法不適當，便可使用營運基金提供的內部服務。

註 33：據消防處表示，服務水平協議的有效期延長 5 年，由 2016 年 4 月至 2021 年 3 月。

保養服務未能達到服務水平協議的要求

2.25 根據服務水平協議，機電工程營運基金須為數碼集群無線電系統基礎設施及終端機設備提供下列保養：

- (a) 每半年提供預防性保養；及
- (b) 按照為不同種類故障制定的目標故障召達時間及糾正時間提供糾正性保養，以修復故障（註 34）。召達時間及糾正時間的目標達標水平為 90% 或以上。

據消防處表示，該處與機電工程營運基金定期舉行會議，檢討服務水平協議下的保養服務水平。不過，有別於第三代調派系統的合約 A（見第 2.13 段），服務水平協議並沒有訂定索償條文，以處理機電工程營運基金或承辦商 B 未能達到目標達標比率的情況。

2.26 **預防性保養** 審計署對機電工程營運基金 2015–16 年度預防性保養記錄進行的審查顯示，如安裝在車輛／船隻的數碼集群無線電系統終端機設備，未能在機電工程營運基金的保養團隊定期到訪時進行預防性保養（如被調派往提供緊急服務），團隊不會安排增補保養服務。審計署的進一步分析顯示，在 2015–16 年度，1 055 架／艘安裝了數碼集群無線電系統終端機設備並須進行預防性保養的消防車輛、支援車輛、救護車及船隻當中：

- (a) 310 架／艘 (29%) 得到全部兩次預防性保養服務；
- (b) 433 架／艘 (41%) 只得到一次預防性保養服務；及
- (c) 312 架／艘 (30%) 錯失全部兩次預防性保養服務。

2.27 消防處及機電工程營運基金於 2016 年 10 月回應審計署的查詢時表示，由 2016 年 7 月起：

- (a) 為改善消防局／滅火輪消防局及救護站內車輛／船隻的數碼集群無線電系統終端機設備預防性保養的服務水平，一個更詳細的保養時間表會事先送交消防處，以便機電工程營運基金的保養團隊到訪消防局或救護站時，可安排存放於該處的終端機設備接受預防性保

註 34：服務水平協議訂明多項目標召達時間及糾正時間。舉例來說，對於消防處總部大樓內數碼集群無線電系統基礎設施設備的故障，保養人員須在 1 小時內到達現場。嚴重故障須於 6 小時內糾正，而輕微故障則須於 12 小時內糾正。

養服務。有關消防局或救護站會獲通知已安排的保養服務，如有需要，可與機電工程營運基金重新安排；及

- (b) 若基於運作需要，數碼集群無線電系統終端機設備未能進行預防性保養，機電工程營運基金的保養團隊會向消防處提交一份尚未完成保養工作的清單，以便其後發給有關消防局／滅火輪消防局及救護站。機電工程營運基金會與上述消防局／滅火輪消防局及救護站跟進，以便進行尚未完成的預防性保養。

審計署認為，消防處須密切監察改善措施的成效，確保機電工程營運基金按服務水平協議的規定，有效地提供預防性保養服務。

2.28 **糾正性保養** 根據服務水平協議，數碼集群無線電系統糾正性保養召達時間的目標達標水平為 90% 或以上（見第 2.25(b) 段）。根據機電工程營運基金向消防處提交的 2015–16 年度服務表現報告，達標水平為 100%。不過，審計署在審查該營運基金的糾正性保養記錄時發現：

- (a) 對於由機電工程營運基金的分承辦商（承辦商 B）保養的數碼集群無線電系統基礎設施設備，實際的達標水平為 78%，即低於服務水平協議規定的 90%。機電工程營運基金在 2016 年 8 月回應審計署的查詢時表示：
 - (i) 達標水平誤報為 100%，是因為承辦商 B 在交予機電工程營運基金的每月報告中錯報召達時間（註 35）；
 - (ii) 對於涉及位於消防處總部大樓的設備的個案，全日 24 小時駐守該大樓的機電工程營運基金維修人員已向消防處提供故障維修服務，以達到服務水平協議所訂明的目標召達時間。不過，機電工程營運基金並非經常為該等個案備存記錄；
 - (iii) 對於在 2015–16 年度消防處總部大樓內數碼集群無線電系統基礎設施設備保養工作的召達時間，未有收到消防處的投訴／查詢；及
 - (iv) 如計及上文第 (ii) 及 (iii) 項所述的因素，實際達標水平可達 93%；及

註 35：承辦商 B 錯誤詮釋何謂召達時間，以為以接收求助來電的時間為準，而非到達事故現場的實際抵達時間。

- (b) 對於由機電工程營運基金的保養團隊負責保養的數碼集群無線電系統終端機設備，審計署未能核實報稱的 100% 達標率，因為該團隊未有記錄主要的資料 (例如接收來電的時間及抵達時間)。

消防處於 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，機電工程營運基金將檢討並密切監察負責數碼集群無線電系統保養工作的承辦商 B 的服務水平，以確保其實際服務水平在保養工作的各個階段均符合服務水平協議的規定。審計署認為，消防處應加強監察機電工程營運基金的保養工作，以確保其工作已達到服務水平協議中訂明的服務規定，並且妥為匯報有關資料。為確保能提供優質的保養服務，消防處亦須考慮在日後訂定的服務水平協議中加入索償條文，以防機電工程營運基金未能符合訂明的保養規定 (見第 2.25 段)。

審計署的建議

2.29 審計署建議消防處處長應：

- (a) 密切監察機電工程營運基金在符合服務水平協議所訂明的服務規定的情況，以確保：
 - (i) 數碼集群無線電系統終端機設備的預防性保養服務能按服務水平協議的規定有效提供；
 - (ii) 糾正性保養服務能適時提供；及
 - (iii) 糾正性保養服務的實際服務水平能準確匯報，並妥為記錄；及
- (b) 考慮在日後訂定的服務水平協議中引入索償條文，以防機電工程營運基金未能符合訂明的保養規定。

2.30 審計署亦建議機電工程署署長應採取措施，以確保：

- (a) 數碼集群無線電系統終端機設備的保養工作符合服務水平協議訂明的服務規定；及
- (b) 機電工程營運基金的保養團隊妥為備存為數碼集群無線電系統提供糾正性保養的記錄。

政府的回應

2.31 消防處處長同意審計署在第 2.29 段的建議，並表示除了第 2.27 段所述的改善措施：

- (a) 消防處亦已要求機電工程營運基金適時提交準確的保養記錄，以便該處監察保養服務；及
- (b) 消防處會聯絡機電工程營運基金，研究可否在日後的服務水平協議引入索償條文，以防機電工程營運基金未能符合訂明的保養規定。

2.32 機電工程署署長同意審計署在第 2.30 段的建議，並表示除了第 2.27 段所述的改善措施：

- (a) 該署亦已指示承辦商 B 正確地輸入接報發生故障的時間、預約維修時間、開始維修故障的時間，以及完成維修故障的時間，以便妥為計算故障召達時間及故障糾正時間；及
- (b) 該署已提醒機電工程營運基金的人員在糾正性保養工作卡上準確記錄類似的資料，以便妥為計算故障召達時間及故障糾正時間。

第 3 部分：消防車輛及支援車輛

- 3.1 本部分審查消防車輛及支援車輛的採購及保養，主要集中於以下範疇：
- (a) 可用的消防車輛及支援車輛 (第 3.2 至 3.10 段)；
 - (b) 中止 5 份消防車輛採購合約 (第 3.11 至 3.12 段)；
 - (c) 更換不符合歐盟 IV 期排放標準的柴油車輛 (下稱歐盟 IV 期以前的柴油車輛——第 3.13 至 3.19 段)；
 - (d) 定期保養 (第 3.20 至 3.29 段)；及
 - (e) 車輛零件的閑置存貨 (第 3.30 至 3.36 段)。

可用的消防車輛及支援車輛

3.2 消防處須確保其消防車輛及支援車輛隨時候命，以便回應緊急召喚而即時出動。截至 2016 年 5 月，消防處的車隊有 620 架消防車輛及支援車輛，當中包括 434 架消防車輛，186 架支援車輛 (見第 1.9 段)。經機電工程營運基金／工程及運輸組 (見第 1.9 段) 工程師評估後，預計該等車輛的使用期 (註 36) 介乎 5 至 15 年 (見表四)。該 620 架車輛中，可使用的有 565 架 (91%)，編制以外的有 55 架 (9%)，而後者為已予更換的舊車，但保留作訓練或後備用途 (即在可使用車輛進行保養時，把這些車輛臨時調派到不同的消防局)。據消防處表示，在維持車隊內可用車輛的數目，以及配合訓練規定方面，這些編制以外車輛對有效運作十分重要 (註 37)。

註 36：根據消防處表示，預計使用期是決定車輛需否更換的考慮因素之一 (詳情見第 3.3 段)。

註 37：消防處未有訂定編制以外車輛與可使用車輛的比例。消防處表示，在決定須予保留的編制以外車輛數目時，會考慮車隊狀況、運作需要以及工場保養團隊的處理能力等因素。編制以外車輛由 2011 年 3 月的 45 架增加 10 架 (22%) 至 2016 年 5 月的 55 架。

表四

消防車輛及支援車輛的預計使用期
(2016年5月1日)

車輛類別	車輛數目		預計使用期 (年)
	可使用車輛	編制以外車輛	
前線消防車輛	241	33	10 — 15
其他消防車輛	147	13	6 — 15
小計	388	46	—
支援車輛	177	9	5 — 9
總計	565	55	—

資料來源：消防處的記錄

3.3 **車輛採購策略** 自2011年起，消防處已擬備其周年部門採購策略。該份文件涵蓋多項議題，例如消防處的採購策略、來年採購消防裝備的行動計劃、為期10年的消防裝備採購計劃，以及關於前一年行動計劃成效的服務表現檢討。消防處制訂消防車輛的採購計劃時會考慮多項因素，例如消防車輛的類別、功能及使用期；保養成本及更換費用；工程及運輸組和機電工程營運基金所提供的技術建議；消防車輛的故障率和有否可用零件。據消防處表示，通常在車輛的預計使用期臨近屆滿時，會按上述因素審慎地作出定期檢討，繼而決定車輛是否適宜繼續使用，抑或需要計劃更換。根據2015年的部門採購策略，消防處在制訂該為期10年的消防車輛採購計劃時，採納以下原則：

- (a) 更換車齡達15年的柴油車輛；
- (b) 盡可能更換使用期行將屆滿的車輛，當中會顧及個別車輛的狀況；
- (c) 盡可能平均分配採購新消防車輛的開支（視乎消防處能否實行在2019年12月或之前逐步淘汰歐盟前期及歐盟I期至歐盟III期柴油車輛的計劃——見第3.13及3.14段）；及
- (d) 優先考慮採購前線消防車輛（見第1.9段）。

3.4 **車齡分布情況** 為確定消防處車隊的車齡分布情況，審計署就620架消防車輛及支援車輛進行車齡分析。截至2016年5月1日，消防處的620架車

輛中，有 246 架 (40%) (包括 191 架可使用的消防車輛及支援車輛和 55 架編制以外車輛——註 38) 已超出其預計使用期 (平均為 4 年——見附錄 E)。審計署留意到：

- (a) 388 架可使用消防車輛中 (見第 3.2 段表四)，有 114 架 (29%) 的車齡已平均超出其預計使用期 4.5 年；
- (b) 177 架可使用支援車輛中 (見表四)，有 43 架 (24%) 的車齡已平均超出其預計使用期 2.5 年；及
- (c) 合共 55 架編制以外車輛中 (見表四)，有 37 架 (67%) 的車齡已平均超出其預計使用期 7.7 年。

消防車輛及支援車輛的可用率

3.5 **目標可用率** 對於由消防處工程及運輸組保養的 415 架消防車輛及 11 架支援車輛 (見附錄 B)，消防處已把目標可用率 (註 39) 定為 90%。至於由機電工程營運基金保養的 19 架消防車輛及 175 架支援車輛 (見附錄 B)，消防處已在服務水平協議把目標可用率定為 92%。根據服務水平協議，92% 的可用率只計及因進行一般保養工作所致的停用時間，因機電工程營運基金不能控制的因素 (例如修理因交通意外導致的損壞) 所導致的停用時間沒有計算在內。然而，就計算由工程及運輸組保養的車輛的可用率，所有停用時間均會計算在內。

3.6 **實際可用率** 機電工程營運基金在 2013–14 至 2015–16 三個年度均能達到目標可用率 (即實際可用率分別為 95.4%、95.8% 及 96.8%)，但工程及運輸組在相應時期則未能達到目標可用率。如表五顯示，實際可用率由 2013–14 年度的 88.6% 下跌至 2015–16 年度的 84.9%。

註 38：據消防處表示，在安排已予更換的車輛為編制以外車輛前，該處會仔細評估有關車輛的可靠程度、性能及操作的合適程度。這些編制以外車輛會接受與車隊其他車輛相同水平的定期保養 (見第 3.20 及 3.21 段)，以確保有關安排物有所值。

註 39：車輛的可用率是把車輛可用於行動的時數與一個月的總時數相除計算得出。

表五

由工程及運輸組保養的
消防車輛及支援車輛的可用率
(2013-14 至 2015-16 年度)

工場	可用率		
	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度
港島工場	89.2%	88.4%	88.3%
九龍工場	88.6%	89.3%	85.5%
新界工場	88.1%	88.2%	81.9%
整體 (註)	88.6%	88.6%	84.9%

資料來源：消防處的記錄

註：整體可用率為加權平均數字。

3.7 在審計署查詢有關 2013-14 至 2015-16 三個年度未能達到目標可用率一事，工程及運輸組在 2016 年 6 月及 8 至 10 月告知審計署：

- (a) 該組的工場人員的工作量自 2004 年起已增加逾 22%，部分原因是消防車輛、滅火裝備及編制以外車輛的數目增加所致 (見第 3.2 段註 37)。此外，這數年間全年均有涉及消防處車輛的交通意外 (註 40) 及突發工作 (例如為裝設滅火裝備而改裝車輛，以配合行動需要)，以致保養時間增加，因而影響可用率。此外，員工數目亦由 2004 年的 137 人減少 11% 至 2016 年的 122 人；
- (b) 該組已採取以下補救措施，以改善車輛的可用率：
 - (i) 把一些維修工作 (例如輪胎及空調) 外判予保養承辦商，以縮短停用時間；
 - (ii) 採用最新的技術以提高保養效益 (例如使用更優質的引擎潤滑油及變速箱液壓油)；及

註 40：在 2013、2014 及 2015 年涉及消防處消防車輛及支援車輛的交通意外宗數分別為 136、134 及 156 宗。

- (iii) 優先處理有更大保養需要的車輛 (例如在定期保養出現顯著延誤時，工場會把新近購入的車輛延後一至兩個月才進行定期保養，以便先進行較舊的車輛的定期保養工作)；
- (c) 該組相信在推行上文 (b) 項的補救措施後，消防處的運作未有受到影響。儘管如此，消防處會繼續檢討需留作備用的編制以外車輛數目 (見第 3.2 段) 及所需的維修人員數目。消防處會因應檢討結果而申請撥款，以供購置額外車輛以作備用，並在有需要時聘請額外維修人員；及
- (d) 由於輸入資料時出錯，以致資產管理及保養系統 (見第 1.7 段) 就 2015–16 年度可用率所製備的報告可能受到影響，因而所顯示的數字並不準確。重新計算 2015–16 年度的可用率並不可行，經修正錯誤輸入的資料後，2016 年 8 月的可用率為 89.5%。

3.8 審計署留意到工程及運輸組致力改善車輛的可用率。不過，基於可用率由 2013–14 至 2015–16 年度一直未能達標，消防處須密切監察該組所實施的補救措施的成效，並在有需要時採取進一步措施。

審計署的建議

3.9 審計署建議消防處處長應密切監察工程及運輸組為達到消防車輛及支援車輛 90% 目標可用率所實施的補救措施的成效，並在有需要時採取進一步措施。

政府的回應

3.10 消防處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 消防處會採取所需措施，以達到消防車輛及支援車輛 90% 的目標可用率；及
- (b) 在截至 2016 年 5 月 1 日車齡已超出預計使用期的 114 架車輛中 (見第 3.4(a) 段)，車齡最長的 18 架車輛原已計劃更換，但因出現不能預期的合約糾紛 (見第 3.11 及 3.12 段) 而受影響。雖然消防處確保這些車輛適宜延長其使用期，但亦已加快重新進行招標。事實上，截至 2016 年 7 月，這 18 架車輛已全部更換或註銷。除了這 18 架

車齡最長的車輛，其餘 96 架仍在使用，其使用期延長了 7 年或以下。

中止 5 份消防車輛採購合約

3.11 在 2007 至 2009 年期間，消防處在政府一般收入帳目的非經營帳目下取得 1.759 億元撥款，用以採購 37 架消防車輛，目標啓用期為 2010 年 5 月至 2012 年 1 月。在 2008 年 5 月至 2010 年 1 月期間，物流署代表消防處與兩個承辦商簽訂 5 份合約，以 1.364 億元合約總額購置 37 架消防車輛。然而，所有 5 份合約在 2011 年 9 月至 2012 年 12 月期間均被政府中止。審計署關注因中止 5 份合約，可能導致在採購 37 架消防車輛時花費了不必要的開支及時間，尤其是在 5 份合約中，消防處已就當中 3 份支付了共 6,600 萬元。但據律政司表示，政府已向承辦商提出反索償，以取回該等費用，相關索償正進行法律訴訟，等候審訊(註 41)。在 2012 年 1 月至 2014 年 3 月期間，5 份新合約已批出以採購消防車輛作更換之用，有關車輛其後已在 2014 年 4 月至 2016 年 6 月期間啓用，較 2010 年 5 月至 2012 年 1 月的原定目標啓用日期延遲了大約 4 年。

3.12 基於律政司的意見，現時仍有待或有可能就 5 份合約進行法律訴訟。因此，本審計報告不會評論有關事宜，以保障有待或有可能進行的訴訟，得到公平審訊。

更換歐盟 IV 期以前的柴油車輛

3.13 根據《空氣污染管制(車輛設計標準)(排放)規例》(第 311J 章)，由 1995 年 4 月開始，在香港首次申請登記的車輛須符合相關的歐盟排放標準。歐洲自 1993 年引入歐盟排放標準後，先後推出 6 期歐盟排放標準，分別是歐盟 I 期、歐盟 II 期、歐盟 III 期、歐盟 IV 期、歐盟 V 期及歐盟 VI 期。由歐盟 I 期至歐盟 VI 期，標準一期比一期嚴格。1995 年 4 月前登記的車輛歸類為歐盟前期車輛。一般而言，與較後期登記的車輛相比，早期登記的柴油車輛的污染程度較高。

註 41：2012 年 2 月，首 3 份合約的承辦商向高等法院提交申索陳述書，向政府索償。政府及後亦已提交抗辯書及反申索書。據律政司表示，餘下兩份合約，亦有潛在的法律訴訟。

3.14 香港特別行政區行政長官在 2013 年《施政報告》中表示，為減少香港的路邊空氣污染，政府已建議給予財政資助，鼓勵車主淘汰歐盟 IV 期以前的商業柴油車輛。按照政府的環境政策，消防處：

- (a) 在其 2013 年部門採購策略中表示，該處會研究可否使用電動車輛作為消防車輛，並在車輛採購計劃中，納入更換歐盟 IV 期以前的柴油消防車輛一項。2013 年部門採購策略中的車輛更換計劃亦訂明，消防處須在 2017 年 1 月或之前淘汰歐盟前期至歐盟 II 期的柴油車輛，並在 2019 年 1 月或之前淘汰歐盟 III 期的柴油車輛（註 42）；
- (b) 在其 2014 年部門採購策略中表示，該處已預留撥款逐步淘汰歐盟 IV 期以前的柴油消防車輛及特別用途車輛（例如膳食供應車、喉車及流動指揮車），以支持政府的減排措施。雖然政府的柴油車輛更換計劃並不涵蓋消防處的消防車輛及特別用途車輛，但消防處仍然支持在 2017 年 1 月或之前淘汰歐盟前期至歐盟 II 期的柴油車輛，以及在 2019 年 1 月或之前淘汰歐盟 III 期的柴油車輛（註 43）；及
- (c) 在其 2015 年部門採購策略中表示，該處會把更換歐盟 IV 期以前柴油消防車輛及特別用途車輛的最後限期延至 2019 年 12 月。

更換歐盟 IV 期以前柴油車輛的進度緩慢

3.15 審計署留意到，更換歐盟 IV 期以前柴油消防車輛及特別用途車輛的進度緩慢，更換該等消防車輛及特別用途車輛的目標限期，已分別延遲 3 年及 1 年至 2019 年 12 月（見第 3.14(b) 及 (c) 段）。審計署同時留意到，截至 2016 年 5 月 1 日，消防處共有 250 架歐盟 IV 期以前的柴油車輛（見表六）仍在運作，當中包括：

- (a) 206 架可使用的消防車輛及支援車輛（佔其 565 架可使用的滅火及支援車隊的 36%）；及
- (b) 44 架編制以外車輛（佔其 55 架編制以外車輛的 80% 或 620 架滅火及支援車隊的 7%——見第 3.4(c) 段）。

註 42：2013 年部門採購策略訂明，55 架歐盟 II 期柴油車輛及 50 架歐盟 III 期柴油車輛，須分別在 2017 年 1 月及 2019 年 1 月或之前更換。

註 43：2014 年部門採購策略訂明，50 架歐盟 III 期柴油車輛須於 2019 年 1 月或之前更換。

表六

根據歐盟排放標準的消防處柴油車輛分析
(2016年5月1日)

	歐盟 前期 (架)	歐盟 I期 (架)	歐盟 II期 (架)	歐盟 III期 (架)	總計 (架)
可使用車輛					
消防車輛	1	17	98	88	204
支援車輛	0	0	1	1	2
小計	1	17	99	89	206
編制以外車輛					
消防車輛	9	12	20	1	42
支援車輛	0	0	1	1	2
小計	9	12	21	2	44
總計	10	29	120	91	250

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

3.16 審計署的分析顯示，截至2016年5月1日，該206架可使用的歐盟IV期以前的柴油車輛中，有133架平均超出其使用年期3.8年。審計署審查該206架柴油車輛的更換進度時發現，截至2016年5月1日，163架(79%)車輛的更換計劃正在進行，但43架(21%)車輛的更換時間表則尚在策劃階段。

3.17 由於部分車輛(例如油壓升降台和泵車)的採購籌備時間為36個月左右(註44)，而該43架柴油車輛的更換時間表尚在策劃階段，因此消防處或許未能在2019年12月的目標日期前更換該等車輛。為支持政府的減排措施，消防

註44：採購籌備時間由消防處估計的着手製備招標規格當日起計算，至目標啟用日期作結；兩個日期均來自該處在2014-15及2016-17年度提交的部門預算草案。

處有需要密切監察該 206 架可使用柴油車輛的更換進度，而對於更換時間表尚在策劃階段的 43 架車輛，尤須加快採取行動。

審計署的建議

3.18 審計署建議消防處處長應密切監察該 206 架可使用的歐盟 IV 期以前柴油車輛的更換進度，而對於更換時間表尚在策劃階段的 43 架車輛，尤須加快採取行動。

政府的回應

3.19 消防處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 儘管在政府全面實施更換歐盟 IV 期以前柴油車輛的計劃中，消防車輛獲得豁免，但消防處支持政府的減排措施，並會修訂消防車輛更換計劃，以達到減排目的；及
- (b) 消防處同意會密切監察相關消防車輛及支援車輛的更換進度，以符合有關目標（見第 3.14(c) 段）。

定期保養

3.20 工程及運輸組轄下一支由 90 多名紀律人員職系工程部員工組成的隊伍，分別在香港、九龍及新界 3 個工場進行保養工作。消防處亦已就設於機場的特別用途消防車輛和支援車輛（主要為高級人員專車和貨車）的保養工作，與機電工程營運基金訂立服務水平協議。截至 2016 年 5 月，分別由消防處和機電工程營運基金保養的車輛數目和種類載於附錄 B。

定期保養未達要求

3.21 所有消防處車輛均須進行預防性質的定期保養，有關服務包括更換消耗品(例如潤滑油和隔網)及檢查車輛系統和活動配件(例如梯子)，旨在盡量減少車輛在滅火及救援行動中途發生故障(註 45)。

3.22 **消防處進行的定期保養** 工程及運輸組負責保養消防處的 426 架消防車輛和支援車輛(見附錄 B)。工程及運輸組表示，為確保消防車輛及支援車輛得到妥善保養，前線消防車輛的定期保養周期為 4 個月(即每年 3 次)、其他消防車輛的定期保養周期為 4 至 6 個月(即每年兩至 3 次)及支援車輛的定期保養周期則為 6 個月(即每年兩次)。審計署檢討了在 2015 年 7 月至 2016 年 6 月期間為 426 架車輛進行的 1 022 次定期保養，發現當中 86 架車輛(即 75 架前線消防車輛及 11 架其他消防車輛和支援車輛)在該段期間內未有經過全部規定次數的定期保養，佔該 426 架由消防處保養的車輛的 20%(註 46)。此外，如表七顯示，為 222 架車輛進行的定期保養中，有 359 次(佔 1 022 次的 35%)出現延誤。在該 359 宗個案中，有 284 宗(79%)涉及前線消防車輛、49 宗(14%)涉及其他消防車輛，而 26 宗(7%)涉及支援車輛。

註 45：消防處表示，在 2015 年 7 月至 2016 年 6 月期間，有 3 021 宗故障維修個案，涉及該處的消防車輛及支援車輛。該 3 021 宗個案中：(a) 有 479 宗(16%) 關乎車輛出現故障後無法調派執行緊急任務；(b) 有 36 宗(1%) 關乎車輛前往事故現場途中或在事故現場出現故障；及(c) 有 2 506 宗(83%) 主要為消防局的人員在檢查期間發現的輕微故障。至於由機電工程營運基金負責保養的車輛，在同一段期間，則有 106 宗個案關乎車輛在路旁發生故障，而需要機電工程營運基金提供車輛救援服務。

註 46：該 75 架前線消防車輛中，有 72 和 3 架車輛的定期保養次數分別較預定少 1 次和兩次。至於該 11 架其他消防車輛和支援車輛，定期保養次數則較預定少 1 至兩次。

表七

延遲為消防車輛和支援車輛進行定期保養的宗數
(2015 年 7 月至 2016 年 6 月)

定期與實際保養 之間相距的 日數 (日)	前線 消防 車輛 (宗數)	其他 消防 車輛 (宗數)	支援 車輛 (宗數)	總計 (宗數)
< 30	222	39	13	274 (76%)
30 至 < 60	47	5	6	58 (16%)
60 至 < 120	15	3	5	23 (7%)
120 至 < 180	—	2	1	3 (1%)
180 至 < 210	—	—	1	1 (0%)
總計	284	49	26	359 (100%)

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

3.23 工程及運輸組在 2016 年 6 月和 8 月回應第 3.22 段的審查結果時表示：

- (a) 工場有時會把新近購置車輛的定期保養押後一至兩個月，以便為較舊的車輛先進行定期保養，以盡量減低車輛發生故障的風險。每日由消防局人員檢查消防車輛亦可識別車輛上欠妥的組件／功能，而他們可要求工程部的員工協助，以進行糾正性保養；及
- (b) 由於當時所有預留車輛均被徵用，因此有關車輛不能騰出進行保養。至於保養期已超逾兩個月以上的車輛，該組的維修員工會到訪相關的消防局，以檢查有關車輛。

3.24 **機電工程營運基金進行的定期保養** 按照服務水平協議，機電工程營運基金須為消防處的車輛提供定期保養服務。該營運基金遵循其工作指示中的指引，提供定期保養服務，由每年兩次(例如越野車輛及中型貨車)至 6 次(例如大型電單車)不等。機電工程營運基金在預訂日期的一個月前，會預先告知消防處進行定期保養的時間；至於已錯過定期保養的車輛，則會每兩至 3 個月(通

消防車輛及支援車輛

過電子郵件) 向消防處發出催辦函，要求消防處騰出車輛以進行保養。不過，審計署就機電工程營運基金在 2015 年 4 月至 2016 年 3 月期間的定期保養工作進行分析，發現有些車輛未有經過全部規定次數的定期保養，與第 3.22 段所述由工程及運輸組所進行的定期保養情況近同。由機電工程營運基金負責保養的 194 架車輛中 (見附錄 B)：

- (a) 有 10 架 (5%) 錯過了全部的定期保養；及
- (b) 有 23 架 (12%) 所進行的定期保養次數，較規定次數為少 (見表八)。

表八

定期保養少於機電工程營運基金工作指示所載
規定次數的支援車輛
(2015 年 4 月至 2016 年 3 月)

車輛類別	每年須進行的定期保養次數	錯過了定期保養的車輛數目		
		全部次數	一次	總計
小型巴士	3	-	1	1
中型房車	2	9	15	24
小型房車	2	1	-	1
中型貨車	2	-	7	7
	總計	10	23	33

資料來源：審計署對機電工程營運基金記錄的分析

3.25 2016 年 8 月，消防處告知審計署，不能騰出相關車輛接受機電工程營運基金所進行的定期保養，理由是當時所有預留車輛均被徵用。

有需要加強監察定期保養規定的符合情況

3.26 據消防處表示，消防處的高層管理人員並未知悉不符合工程及運輸組和機電工程營運基金工作指示所訂明的定期保養規定的個案。審計署認為，消防處有需要加強監察上述不符合規定的問題，並採取措施，以確保全部運作車輛，特別是前線消防車輛能適時地獲得妥善保養，以及在緊急行動中運作妥

善。消防處亦應與機電工程營運基金探討為錯過了在預定日期接受保養的車輛提供增補服務的可行性(例如採用類似消防處工程及運輸組所作出的安排，即派出機電工程營運基金維修人員到相關的消防局檢查這些車輛——見第 3.23(b) 段)。

審計署的建議

3.27 審計署建議消防處處長應：

- (a) 加強監察定期保養規定的符合情況，包括向消防處的高層管理人員匯報任何不符合規定的個案，並採取措施，以確保消防車輛及支援車輛能適時地獲得妥善保養；及
- (b) 與機電工程營運基金探討為錯過了在預定日期接受保養的車輛提供增補服務(例如在消防局進行檢查服務)的可行性。

政府的回應

3.28 消防處處長同意審計署的建議，並表示消防處會採取所需措施，確保消防車輛及支援車輛適時獲得妥善保養，以維持其良好的運作狀態。

3.29 機電工程署署長同意審計署在第 3.27(b) 段所提的建議，並表示機電工程營運基金已經與消防處互相協調，將會每月提交未完成保養工作車輛的報告，臚列延後接受預防性保養的消防車輛清單，以便作進一步的安排。

車輛零件的閑置存貨

3.30 工程及運輸組負責消防處 426 架消防車輛及支援車輛的保養工作(見附錄 B)，這些車輛的預計可供使用年期由 6 年(小型載客車)至 15 年(油壓升降台及梯台車)不等。該組的做法是採購及保存足夠車輛零件，以便在車輛的可供使用年期內提供有效率的保養服務。表九載有消防處在過去 3 個財政年度在採購車輛零件方面的支出，以及截至每個財政年度 3 月 31 日零件的存貨價值。

表九

車輛零件支出及年終存貨價值
(2013-14 至 2015-16 年度)

財政年度	支出 (百萬元)	截至 3 月 31 日 的存貨價值 (百萬元)
2013 - 14	29.4	51.8
2014 - 15	39.6	53.6
2015 - 16	38.3	61.4
平均	35.8	55.6

資料來源：消防處的記錄

附註：有關支出及存貨價值金額包括由工程及運輸組負責保養的其他專用消防支援裝備的零件的金額(見第 5.15 段)。據消防處表示，該處並無備存該等記錄的分項數字。

3.31 根據資產管理及保養系統(見第 1.7 段)的系統分析及設計報告，該系統會將工程及運輸組貨倉過去 3 年沒有存貨往來的零件項目歸類為閑置零件。審計署於 2016 年 6 月要求採購及物流組提供截至 2016 年 6 月由資產管理及保養系統編制的閑置存貨報告。儘管資產管理及保養系統在 2015 年 2 月啓用前 3 年的存貨數據已全面遷移至該系統，但礙於該系統出現未能解決的技術問題，採購及物流組未能成功編制閑置存貨報告。因此，審計署根據採購及物流組提供截至 2015 年 3 月的最後記錄，進行閑置零件年期分析。結果載於表十。

表十

車輛零件閑置存貨年期分析
(2015年3月)

閑置期 (註) (年)	存貨項目數量 (數量)	總值 (百萬元)
3年以上至10年		
>3至5	690	4.46
>5至10	1 547	6.83
小計	2 237	11.29
10年以上		
>10至15	2 107	7.40
>15至20	1 599	6.93
>20至25	328	0.95
>25	22	0.05
小計	4 056	15.33
總計	6 293	26.62

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

註：閑置期由最後變動日期起計至2015年3月底。

3.32 消防處在回應審計署於2016年8月就大量閑置的存貨項目作出的詢問時表示：

- (a) 有些車輛的可使用年期可超過15年。工程及運輸組須在相應期間保留零件的存貨；及
- (b) 許多零件通常可供同一牌子中不同型號／新型號的車輛使用。

3.33 然而，如第3.31段表十顯示，截至2015年3月，1 949個總值793萬元的車輛零件存貨項目儲存在工程及運輸組3個貨倉已超過15年(見第3.2段)，期間沒有變動。審計署留意到，消防處於2013年2月及2014年7月曾就閑置／

過多的零件(註 47) 先後進行兩次檢討，發現共有 1 305 個總值 170 萬元的存貨項目可供棄置。消防處在 2016 年 7 月中(進行這項帳目審查期間)告知審計署剛開始就閑置／過多的車輛零件進行另一次檢討。

3.34 鑑於在 2013 及 2014 年的檢討中，發現有 1 305 個總值 170 萬元的閑置／過多零件的存貨項目可供棄置，消防處有需要改善存貨管理，以防積存閑置／過多的零件。就這方面，審計署留意到，資產管理及保養系統備有設定存貨管理功能，可根據各種因素，包括過往消耗率、採購籌備時間及零件使用期限等資料，預測零件需求。然而，由於存貨管理功能的某些裝置(例如自動發出通知書，提示使用者及時補充存貨——見第 5.5(a) 段)因技術問題而未有使用。審計署認為，消防處有需要加快採取行動，解決資產管理及保養系統的技術問題，使系統正常發揮其設定存貨管理功能。

審計署的建議

3.35 審計署建議消防處處長應：

- (a) 改善車輛零件存貨管理，以防積存閑置／過多的存貨；及
- (b) 加快採取行動，解決資產管理及保養系統的技術問題，使系統正常發揮其設定存貨管理功能。

政府的回應

3.36 消防處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 2016 年 7 月的檢討(見第 3.33 段)，已完成 3 個零件倉的其中 1 個。該項檢討發現，大部分 20 年或以上的車輛零件應予保留，因為可供同一牌子不同／新購型號車輛使用，而該等零件或許已停產一段時間。工程及運輸組已定期檢討閑置零件清單，當中已顧及現役消防車輛及裝備的種類。由於舊型號的消防車輛及裝備可能已經停產，為了支援無法預計的維修工作，在存貨中保留這些零件十分重要。當該等消防車輛及裝備可予棄置，或零件的狀況不再適合使用，消防處便會安排棄置該等零件；及

註 47：如一個項目的存貨結餘超出過去 36 個月的每年平均消耗量，資產管理及保養系統會將該項目歸類為過多。

- (b) 截至2016年10月，資產管理及保養系統已可編制閑置存貨報告(見第3.31段)，以便檢討閑置的存貨，而報告中只有“最後發出日期”的數據未有列明。不過，鑑於“最後發出日期”只作參考之用(而且可從其他來源取得)，此事對檢討工作不會構成影響。再者，自動發出通知書的功能礙於該系統在初期運作時出現問題，因而未有使用。

第 4 部分：滅火及救援船隻

4.1 本部分審查滅火及救援船隻的採購工作。

船隊

4.2 截至 2016 年 7 月，消防處管理的船隊共有 21 艘滅火及救援船隻，以及 23 艘小型船艇（註 48），在香港水域提供滅火及救援服務（見第 1.10 段）。該 21 艘滅火及救援船隻包括：

- (a) 11 艘船隻（8 艘滅火輪、1 艘潛水支援船及兩艘潛水支援快艇）由港島總區海務及離島區管理，為香港不同地區的水域提供滅火及救援服務。該等船隻策略性地停泊在 6 個滅火輪消防局、1 個潛水基地，以及機場；及
- (b) 10 艘船隻（停泊在機場的兩艘指揮船及 8 艘快艇）由新界總區機場消防隊管理，為機場提供滅火及救援服務（見第 1.10 段註 13）。

4.3 據消防處表示：

- (a) 消防處不時評估各區水域的潛在火警風險，並靈活調配資源至各策略性位置。一旦發生事故，便會按策略把船隻調往事故現場，提供滅火及救援服務。截至 2016 年 7 月，該 21 艘船隻的啓用年份、設計最高航速及碇泊處載於附錄 F；及
- (b) 海上區域內的船隻分布範圍較廣，流動性亦較大。有別於陸上地區，海上區域並無風險指數，難以進行具體恆常的評估。鑑於該等實際困難，消防處沒有就轄下船隻在個別水域制訂任何召達時間及服務承諾。在 2011 至 2015 年期間，消防處共處理了 212 宗海上火警事故（平均每年 42 宗，其中 21 宗與船隻火警有關），以及 1 089 宗海上救援事件（每年平均 218 宗——註 49）。

4.4 該 21 艘由消防處操作的消防及救援船隻可分為 3 類，設計使用期為 15 及 20 年。該等船隻的船齡分析結果顯示，截至 2016 年 7 月，自啓用至今的使

註 48：該 23 艘小型船艇主要是小艇、氣墊船，以及充氣式船艇。

註 49：海上救援事件包括涉及遇溺、化學品洩漏及船舶事故。

用期由 7.2 至 26 年不等(見表十一)。該 21 艘船隻當中，14 艘(67%)(10 艘快艇、兩艘指揮船及兩艘滅火輪)已超過設計使用期 0.7 至 11 年(見附錄 G)。據消防處表示，船隻會接受早塢驗船、恆常大修及定期保養服務。為確保船隻適合航行及可在行動中使用，海事處會在船隻使用期屆滿後不時進行狀況檢測。

表十一

21 艘船隻的船齡分析
(2016 年 7 月 31 日)

船隻種類	設計使用期 (年)	船隻數目	自啓用至今的 使用年期 (年)
纖維身快艇	15	10	17.1 至 19 (平均：18.3)
鋁身滅火輪、指揮船及潛水支援船	15	5	7.2 至 26 (平均：16.8)
鋼身滅火輪	20	6	7.2 至 20.7 (平均：15)

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

更換船隻

4.5 據消防處表示，船隻是否到期更換取決於多項因素，包括設計使用期(見第 4.4 段表十一)、故障次數及保養記錄(即停航時間及保養費用)。消防處亦會評估海事服務的運作需求，以及在更換船隻時將裝置予以更換(例如安裝在船上的消防泵的可使用期屆滿時)。在 2006 至 2016 年 10 月期間，消防處採取行動，尋求海事處協助(註 50)更換 1 艘滅火輪(即七號滅火輪)及兩艘潛水支援快艇(即一號和二號潛水支援快艇)。照片五顯示到期更換現有的七號滅火輪和 1 艘潛水支援快艇。

註 50：海事處是採購政府船隻的指定批核當局和代行部門，負責就造船一事批准採購建議、概念設計和製備技術規格、招標，以及管理造船合約。

照片五

七號滅火輪及 1 艘潛水支援快艇



資料來源：消防處的記錄

更換七號滅火輪的策劃工作有所延誤

4.6 七號滅火輪是一艘鋁質船身的雙體式救援船，自 1990 年起服役。據消防處表示，該船為位於啓德的前香港國際機場提供救援服務，直至該機場關閉為止。經海事處批准，在 1999 年消防處改裝該船作為其他滅火輪在保養時的後備。2005 年，七號滅火輪的 15 年設計使用期屆滿前，海事處進行狀況檢測，認為七號滅火輪可繼續使用數年。七號滅火輪的性能日久轉差(見第 4.8(a) 及 (b) 段)。在 2009 年年底，消防處採取行動，採購 1 艘新船以更換七號滅火輪。2010 年 5 月，就新船的運作需求徵得海事處批准後，消防處修訂相關需求，並在 2011 年 4 月通知海事處新船應配備加強功能，以應付因應現今的運作需要而不斷轉變的需求。在 2011 年 7 月就修訂建議徵得海事處批准後，保安局在 2012 年 5 月向財委會申請撥款批准。根據 2012 年的撥款文件，七號滅火輪是消防處唯一專供機場水域以外作大規模海上救援用的滅火輪(註 51)。2009 年 5 月至 2012 年 5 月的大事年表載於附錄 H (2012 年 5 月後的事態發展見第 4.8 至 4.13 段)。

註 51：七號滅火輪的救援能力強大，可救助 320 人，主要負責在香港水域一旦發生海上火警及大型船隻沉沒時，提供港口安全及救援服務。此外，在發生涉及核動力船隻的事故時，該船亦會用作救援船，以及提供所需的即場洗消設施。

4.7 **更換船隻項目在運作需求上的策劃工作須予改善** 如附錄 H 所示，在 2010 年 5 月就更換七號滅火輪徵得海事處批准後，消防處在 2011 年 4 月修訂新船的需求，須為新船配備加強功能，以應付現今的運作需要。結果，經修訂的需求在 2011 年 7 月獲得海事處批准，亦即消防處多用了 14 個月落實七號滅火輪的運作需求，然後才向財委會申請撥款。審計署留意到，消防處在 2010 年 2 月制定的新船運作需求，部分內容大致上參照約 20 年前設計的現有七號滅火輪之所需，例如擬議採用的螺旋槳及簡單的洗消設備。擬議的最高航速是 28.5 海里，只略高於現時七號滅火輪的 27.5 海里。消防處似乎沒有根據最新的科技及運作環境以充分考慮新船的運作需求，而直至 2011 年 4 月，消防處才建議配備各項加強功能（見附錄 H），以致策劃程序延誤了 14 個月。為免更換船隻項目再次遇到同樣問題，消防處日後須改善運作需求的策劃工作。

七號滅火輪及兩艘快艇的更換項目延誤執行

4.8 **七號滅火輪的撥款批准** 2012 年 6 月，保安局獲財委會批准撥款更換七號滅火輪，估計費用為 8,500 萬元。財委會從撥款文件得悉：

- (a) 七號滅火輪服役至今逾 20 年。該艘滅火輪性能轉差，由於機件故障，每年的停航維修時間由 2008 年的 24 日增至 2011 年的 39 日，增幅約 62%；
- (b) 七號滅火輪的主要部件（例如引擎和發電機）有部分零件已經過時，市面上再無供應，令七號滅火輪的保養工作日益困難。每年的保養費用由 2008 年約 59 萬元增至 2011 年約 140 萬元，並將繼續隨著滅火輪進一步老化而增加；
- (c) 消防處計劃採購配備加強滅火及救援功能和裝置的新船，以便更有效應付運作需求（七號滅火輪和新滅火輪的規格及主要裝備見附錄 I）；及
- (d) 根據消防處的計劃，七號滅火輪的預定招標日期為 2013 年 2 月，而預定啓用日期為 2014 年 12 月。

4.9 **兩艘快艇的撥款批准** 如第 4.5 段所述，2011 年 5 月海事處的狀況評估顯示兩艘潛水支援快艇的性能轉差後（例如最高航速已由 40 海里減至 30 海里，減幅為 25%），消防處亦已採取行動更換有關快艇。該兩艘快艇的設計使用年限為 15 年，自 1999 年 6 月開始服役。2012 年 3 月，消防處向海事處提交更換兩艘潛水支援快艇的建議，並一併提交擬購新船的運作需求。該等建議在

2012 年 12 月獲海事處批准後，消防處於 2013 年 5 月在政府一般收入帳目的非經營帳目下取得 1,600 萬元撥款，以供更換該兩艘快艇。快艇的招標日期和啓用日期分別定於 2013 年 9 月及 2015 年 4 月。

4.10 **海事處的設計和招標籌備工作有所延誤** 海事處負責採購新船，供政府部門使用。有關工作包括概念設計、製備技術規格，以及擬訂招標文件及細則(註 52)。消防處於 2012 年 6 月和 2013 年 5 月分別獲批撥款更換七號滅火輪和兩艘快艇，但不久後留意到採購進度緩慢，主要因為採購船隻的程序須予檢討，以及海事處缺乏具有經驗的人手以處理招標前的工作。儘管消防處多次要求加快採購程序，但由於海事處正籌備多項政府船隻採購項目，因而難以加快處理。

4.11 **臨時措施** 鑑於新船隻的採購工作有所延誤，消防處／海事處採取以下臨時措施：

- (a) 於 2013 年 9 月以一台價值 80 萬元的二手引擎，更換了七號滅火輪的一台引擎；及
- (b) 於 2015 年 2 月以 160 萬元更換 1 艘快艇的船身和引擎，以確保該艘老化的快艇可繼續正常運作。消防處亦已計劃於 2016 年年底為另一快艇進行類似升級工程，估計費用為 220 萬元。

自 2013 年起，海事處亦已採取行動，把部分招標前工作(註 53)和項目管理工作外判給外間顧問。2013 年 6 月至 2016 年 10 月期間的大事年表載於附錄 J。

註 52：後期工作包括招標及評審標書、批出合約、審批設計及監察建造過程、於交付時接收船隻，以及於保養期內向使用者提供支援和專業意見。

註 53：外判工作包括就船隻估計費用進行市場研究、就船隻設計進行可行性研究、就船隻將會配備的功能是否適當進行研究、為建造船隻製備概念設計和技術規格，以載入招標文件內。

有需要密切監察七號滅火輪及兩艘快艇更換項目的進展

4.12 根據撥款文件，新的七號滅火輪定於 2014 年 12 月啓用，而兩艘新快艇則定於 2015 年 4 月啓用（見第 4.8(d) 及 4.9 段）。然而，兩艘新快艇卻於 2016 年 9 月招標，而新的七號滅火輪於 2016 年 10 月招標（見附錄 J），較預定日期 2013 年 2 月及 9 月（見第 4.8(d) 及 4.9 段）延遲了約 3 年。海事處預計，兩艘新快艇於 2018 年 7 月交付（即較預定啓用日期 2015 年 4 月延遲超過 3 年），而新的七號滅火輪將於 2019 年 8 月交付（即較預定啓用日期 2014 年 12 月延遲超過 4 年）。

4.13 由於上述延誤，七號滅火輪更換項目的總財政承擔額由 8,500 萬元增加 1,330 萬元至 9,830 萬元，增幅為 16%，而現有七號滅火輪的保養費用亦由 2014–15 年度（擬更換船隻的年度）的 130 萬元增至 2015–16 年度的 220 萬元，增幅為 69%。以運作而論，情況亦不理想，因為新的七號滅火輪所配備的加強滅火及救援功能（見附錄 I）無法早日帶來預期效益。至於快艇更換項目，總財政承擔額增加 100%，由 1,600 萬元增至 3,200 萬元，以補貼上升的成本。此外，新快艇以最高航速 40 海里更快抵達事故現場的目標，亦無法如期實現。審計署認為，海事處作為政府船隻的代行採購部門，須採取行動，確保消防處船隻更換／採購項目能及時執行。消防處亦須密切監察該兩個更換船隻項目的進展，以免項目進一步延誤。

有需要採取措施確保為期 10 年的船隻更換／採購計劃及時執行

4.14 除七號滅火輪及兩艘快艇按現有項目予以更換外，另有 11 艘設計使用期為 15 至 20 年的船隻在 2016 年 7 月逾期達 0.7 至 4 年。2015 年，消防處制定了一項為期 10 年的採購計劃，以更換 11 艘舊船。該年 12 月，保安局通知保安事務委員會，消防處打算分別以 1.25 億元及 4,000 萬元的估計費用採購 1 艘新滅火輪及 1 艘新快速救援船，以便在 2018 年啓用（註 54），藉以加強在香港東部水域（註 55）進行滅火及救援的能力。鑑於未來幾年共有 13 艘滅火及救援船隻須予以更換／採購，消防處須與海事處確定，該處是否能夠配合消防處，及時執行為期 10 年的船隻更換／採購計劃，以及如有需要，制訂應變計劃，包括尋求海事處協助將採購工作外判予外間顧問。

註 54：截至 2016 年 8 月，該兩項有關採購新船隻的建議仍未提交海事處審批。

註 55：香港東部水域包括西貢區、鯉魚門地區以東、吐露港／大埔區、香港東北及東南的水域。

審計署的建議

4.15 審計署建議消防處處長應：

- (a) 改善消防處船隻更換／採購項目運作需求的策劃工作；
- (b) 密切監察七號滅火輪及兩艘快艇更換項目的進展，以免項目進一步延誤；及
- (c) 與海事處確定該處是否能夠配合消防處，及時執行為期 10 年的船隻更換／採購計劃，以及如有需要，制訂應變計劃。

4.16 審計署亦建議海事處處長應採取措施，確保消防處的船隻更換／採購項目及時執行。

政府的回應

4.17 消防處處長同意第 4.15 段所載審計署的建議，並表示：

- (a) 消防處會不斷吸收關於滅火及救援船隻的最新知識，並視乎情況，在日後的船隻更換／採購項目到達策劃運作需求階段，應用該等知識；及
- (b) 消防處已就更換七號滅火輪及其他兩艘快艇的工作進展，與海事處緊密聯繫。

4.18 海事處處長同意第 4.16 段所載審計署的建議。

第 5 部分：其他消防支援裝備

5.1 本部分審查其他消防支援裝備的管理及保養工作，重點如下：

- (a) 資產管理及保養系統 (第 5.2 至 5.8 段)；
- (b) 滅火防護服 (第 5.9 至 5.14 段)；及
- (c) 專用消防支援裝備 (第 5.15 至 5.20 段)。

資產管理及保養系統

5.2 消防處約有 19 000 類運作資產，包括主要消防裝備及其他支援裝備，例如輕型手提泵、正壓鼓風機、手提發電機，以及個人防護裝備 (例如防護服、頭盔及手套)。為改善消防處管理資產的效率及成效，保安局在 2012 年 4 月獲財委會批准撥款 4,980 萬元，以供消防處開發一個名為資產管理及保養系統的綜合電腦系統，協助管理、採購及保養消防裝備 (見第 1.7 段)。在物流署的協助下，消防處就採購合約擬備招標文件。2013 年 3 月，物流署向承辦商 D 批出資產管理及保養系統合約 (合約 D)，金額為 8,680 萬元，當中包括：

- (a) 資產管理及保養系統的採購及安裝工程，連同 1 年的保養期，費用為 3,870 萬元；及
- (b) 保養期後為期 9 年的系統支援及保養服務，費用為 4,810 萬元。

5.3 2015 年 2 月，儘管合約 D 所指明的兩項主要工程階段 (即資訊科技保安風險評估及完成系統驗收測試) 尚未完全完成，但資產管理及保養系統仍然啓用 (見表十二)。

表十二

合約 D 主要工程階段的完成情況
(2016 年 7 月)

主要工程階段	完成日期	
	預計	實際
項目開展	2013 年 4 月	2013 年 3 月
系統分析及設計	2013 年 9 月	2013 年 9 月
系統開發	2014 年 7 月	2014 年 8 月
數據轉換	2014 年 11 月	2014 年 9 月
資訊科技保安風險評估	2014 年 11 月	2016 年 3 月 (註 2)
完成系統驗收測試 (註 1)	2014 年 11 月	2016 年 4 月 (註 2)
系統啓用	2015 年 2 月	2015 年 2 月
系統護理	2015 年 8 月	2015 年 8 月

資料來源：消防處的記錄

註 1：系統驗收測試共 6 項，分別為功能測試、系統綜合測試、負荷測試、彈性測試、可靠程度測試及運作復原演習測試。該系統在 2015 年 2 月啓用時，只有運作復原演習測試尚未完成。

註 2：延誤的原因是位於當時的消防訓練學校的運作復原站關閉 (見第 5.4(b) 及 (c) 段)。

5.4 據消防處表示，儘管該兩個主要工程階段尚未完成，資產管理及保養系統仍在 2015 年 2 月啓用，理由是：

- (a) 數據轉換程序 (例如將紙本及舊電腦記錄等來源文件轉換為存貨餘額數據) 早已在系統啓用前完成。資產管理及保養系統延遲啓用，會造成大量核實工作，以核查數據是否正確，以及處理數據差異 (即必須再進行一次數據轉換)；及
- (b) 資訊科技保安風險評估的其中一環是系統伺服器的實體保安，而該項目只能在 2016 年將軍澳的新消防及救護學院啓用以代替八鄉的

消防訓練學校時，方可予以評估。除此之外，關乎資訊科技保安風險評估的其他問題已作補救，因此系統啓用亦無問題；及

- (c) 同樣由於八鄉的消防訓練學校須遷置成為將軍澳消防及救護學院，因此，運作復原演習測試(見第 5.3 段表十二註 1) 在 2015 年 2 月仍未進行。鑑於在 2015 年 2 月該系統啓用前，運作復原設施已予安裝，並可全面運作(儘管尚未按照合約要求完成各項測試)，因此消防處認為，即使容後進行尚未完成的測試，資產管理及保養系統的正常運作亦不會受影響。

資產管理及保養系統的某些功能尚未啓用

5.5 根據 2012 年 4 月的撥款文件，財委會得知資產管理及保養系統會提供一個綜合資料庫，以集中記錄所有與消防處資產有關的資料，主要功能在於存貨管理、維修保養管理及商業智能分析，用以加強消防處的採購及資產管理工作。審計署在審查該系統的設計文件及由該系統所製作的管理報告後發現，截至 2016 年 7 月，該系統的部分功能只能在測試環境中提供，並有待進一步微調，才可供實際使用，詳情如下：

- (a) **存貨管理** 根據財委會的文件，資產管理及保養系統可按照各類因素(例如過往消耗率、過往採購籌備時間及存貨使用期限) 預測物資需求，並提示使用者及時補充存貨。資產管理及保養系統亦支援條碼辨識技術應用，協助監察物資的分配及使用情況。不過，截至 2016 年 7 月，自動發出通知書的功能仍在進行測試；該功能可在存貨下降至預定的安全存貨水平，或在存貨到期日前，提示使用者及時補充存貨。此外，條碼及射頻辨識技術的應用，仍在消防處的一個裝備貨倉內進行試驗；
- (b) **維修保養管理** 按照該份財委會文件，資產管理及保養系統會為消防處的車輛(主要是消防車輛) 制訂定期保養時間表，當中顧及維修人員數目及工作量，以及預設的維修條件，例如車輛行駛里數及車齡、備用零件及後備車輛的供應。不過，截至 2016 年 7 月，為消防處的消防車輛制訂預防性保養時間表的功能仍待微調，才可供實際使用；及

- (c) **商業智能分析** 按照該份財委會文件，資產管理及保養系統會提供分析及報告工具，以便更有效管理及保養資產。審計署的審查發現，某些用作商業智能分析的資產管理及保養系統報告仍待微調，才可予以使用，車輛零件的閑置存貨報告便是一例(見第 3.31 段)。

5.6 審計署認為，消防處須加快微調尚未推出的功能，以期早日啓用。另外，鑑於推行資產管理及保養系統遇到各類問題(見第 5.3 至 5.5 段)，審計署認為，消防處亦須進行項目推行後檢討，以評估其成效，並總結經驗，以供日後推行類似的資訊科技系統時借鏡。

審計署的建議

5.7 審計署**建議**消防處處長應：

- (a) 加快微調第 5.5 段所述資產管理及保養系統尚未推出的功能，並盡快啓用；及
- (b) 就資產管理及保養系統進行項目推行後檢討，以評估其成效，並總結經驗，以供日後推行類似的資訊科技系統時借鏡。

政府的回應

5.8 消防處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 除第 3.36(b) 段所述的閑置存貨報告，以及射頻辨識技術的應用(見第 5.5(a) 段)在部分貨倉尚未推出外，第 5.5 段所述資產管理及保養系統其他尚未推出的功能自 2016 年 9 月起已啓用；及
- (b) 消防處會就該系統進行項目推行後檢討，以評估其成效，並總結經驗，以供日後推行類似的資訊科技系統時借鏡。

滅火防護服

5.9 2010年5月，物流署向承辦商E批出合約E，費用為8,100萬元，合約載明為消防處供應13 000套滅火防護服，並提供選項，讓部門選擇在12個月保養期過後，要求承辦商為防護服提供5年的全面洗消修護服務(註56)。鑑於防護服的使用年期甚長(如保養得宜，使用年期不少於10年)，消防處於2010年5月批出合約E後(註57)，獲得財經事務及庫務局／物流署投標委員會批准，在2010年10月至2013年3月期間，三度更改合約(註58)，涉及金額5,010萬元，當中訂明承辦商E須在2011年4月至2017年3月提供全面洗消修護服務。

有需要為採購及獲取保養服務引入競爭性投標

5.10 消防處三度更改合約，委聘承辦商E為滅火防護服提供全面洗消修護服務，理據如下：

- (a) 為符合消防處的工作及安全要求，滅火防護服的全面洗消修護服務至為重要；及
- (b) 按照行內的國際標準，應由製造商授權的獨立服務供應商提供該項服務。承辦商E是唯一獲授權的服務供應商。

5.11 經考慮財經事務及庫務局及保安局就招標模式所作出的建議，消防處在2016年8月，以公開招標方式採購2017年4月至2022年3月滅火防護服的全面洗消修護服務。截至2016年10月，評審標書工作仍在進行。

註56：滅火防護服的全面洗消修護服務包括：(a) 檢查服務(每年最少兩次)；(b) 洗熨及修補／更換組件；(c) 按照每月時間表到消防局收送衣物服務；及(d) 洗熨及／或修補服務在保證周轉時間內完成。全面洗消修護服務在(合約E的)招標文件中只是一個選項，用以吸引更多競爭者投標。

註57：由於12個月的保養服務並不涵蓋全面洗消修護服務下的所有服務，消防處在首次更改合約時耗資600萬元，將保養期內的保養服務提升至全面洗消修護服務的水平。

註58：提供全面洗消修護服務是一個選項，以吸引更多競爭者投標(見第5.9段註56)，並未經過標書評審程序評審，消防處分別於2010、2012及2013年三度更改合約，以便採購服務。

其他消防支援裝備

5.12 雖然消防處已為其滅火防護服的全面洗消修護服務引入競爭性投標，審計署認為，消防處日後亦應盡可能找尋新的服務供應商，並引入競爭性投標，以採購及保養其他消防支援裝備。

審計署的建議

5.13 審計署建議消防處處長日後應盡可能找尋新的服務供應商，並引入競爭性投標，以供應及保養其他消防支援裝備。

政府的回應

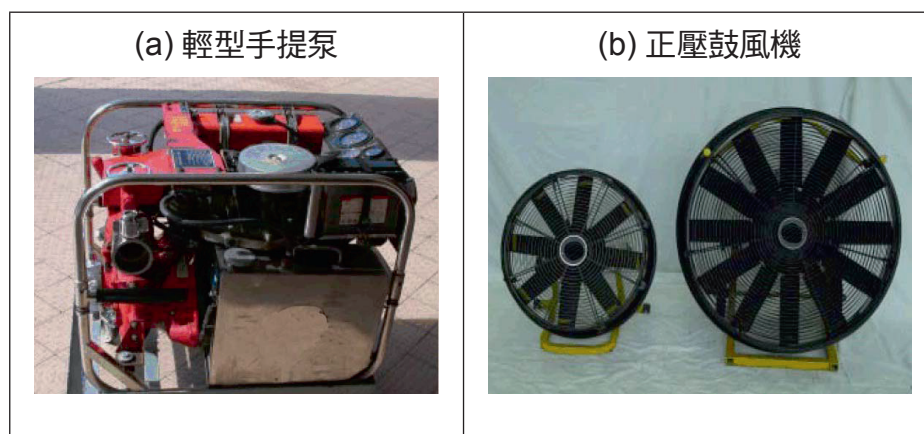
5.14 消防處處長同意審計署的建議，並表示消防處會繼續找尋新的服務供應商，以及就其他消防支援裝備的供應及保養引入競爭性投標。

專用消防支援裝備

5.15 工程及運輸組負責保養 56 種 (913 個項目) 電動／機動專用消防支援裝備，例如輕型手提泵、正壓鼓風機和手提發電機 (例子見照片六)。該組為不同消防局的裝備制訂周年保養時間表。消防局主管會按照周年保養時間表，於預定日期把裝備送到指定工場，以進行預防性保養。

照片六

輕型手提泵和正壓鼓風機



資料來源：消防處的記錄

有需要及時為專用裝備進行預防性保養

5.16 為專用裝備提供預防性保養，旨在及時維修／更換欠妥零件，令裝備可隨時應用於緊急行動。視乎裝備的性質、用途和弱點，以及供應商建議等因素而定，裝備的保養周期由一年一次（例如消防車輛的摺梯）至一年三次（例如輕型手提泵）不等。工程及運輸組表示，周年保養時間表載於消防處的內聯網，資產管理及保養系統會於預定日期前的一星期製備通知，並發給相關的裝備持有人，以便他們作出適當安排，騰出裝備作預防性保養。

5.17 為確定專用裝備是否已如期送往進行預防性保養，審計署就 2015 年 6 月至 2016 年 5 月期間該 913 個項目（合共 1 647 次保養）的預定保養日期與工程部收到裝備的日期進行比較，發現已完成的 1 647 次預防性保養中，有 1 388 次（84.3%）是按照周年保養時間表進行。至於其餘 259 次，審計署發現：

- (a) 涉及 161 個項目的 226 次（1 647 次中的 13.7%）保養在預定日期後的 29 日內進行；
- (b) 涉及 26 個項目的 28 次（1 647 次中的 1.7%）保養在預定日期後的 30 至少於 60 日進行；及

- (c) 涉及 5 個項目的 5 次 (1 647 次中的 0.3%) 保養在預定日期後的 60 至 360 日進行 (註 59)。

5.18 審計署留意到，有裝備於預定保養日期當日被調配用於緊急行動。至於在預定日期 30 日後方進行預防性保養的情況，有關主管向審計署表示原因包括“無心之失”及“誤以為已經把有關裝備送交工場”。就此，審計署留意到，就算有關裝備錯過原定保養日期，工程及運輸組也不會提醒有關主管。審計署認為，消防處須加強監察專用裝備的預防性保養，確保及時進行有關保養，以預防裝備發生故障或出現嚴重損壞。工程及運輸組須採用資產管理及保養系統，一旦錯過原定預防性保養時，提醒主管為有關專用裝備作出保養安排。

審計署的建議

5.19 審計署建議消防處處長應：

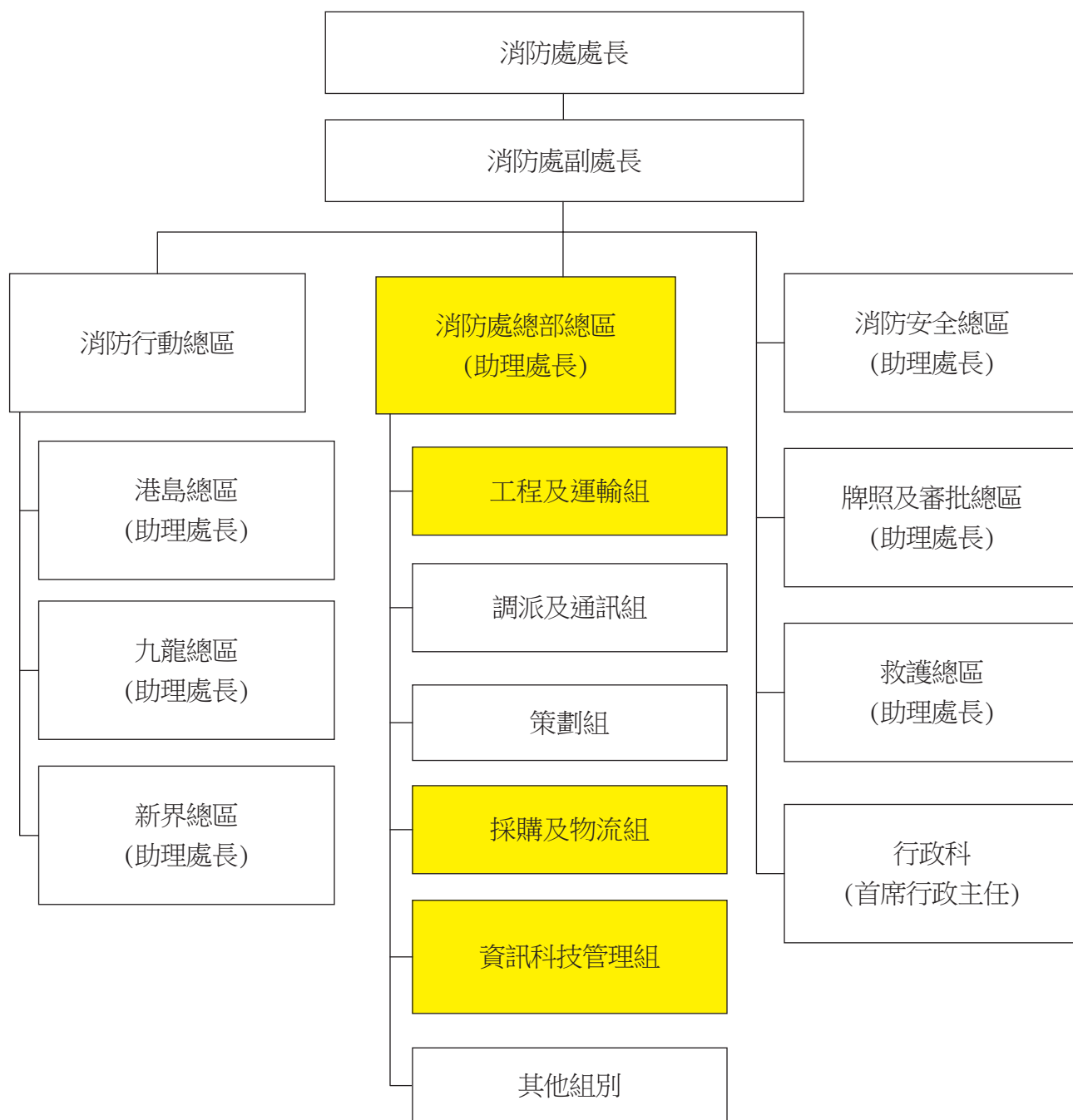
- (a) 加強監察專用裝備的預防性保養，以確保及時進行有關保養；及
- (b) 採用資產管理及保養系統，一旦錯過原定預防性保養時，提醒主管為有關專用裝備作出保養安排。

政府的回應

5.20 消防處處長同意審計署的建議，並表示在 2016 年 10 月，消防處已微調資產管理及保養系統的邏輯設定，為專用裝備制訂預防性保養時間表，確保及時進行有關保養，包括以該系統提醒裝備持有人作出所需安排。

註 59：該等裝備包括摺梯、輕型炮炮和水炮。

消防處：
組織架構圖 (摘錄)
(2016 年 6 月 30 日)



說明： 本報告書所載的組別

資料來源：消防處的記錄

附錄 B
(參閱第 1.9、3.5、
3.20、3.22、3.24
及 3.30 段)

由消防處和機電工程營運基金負責保養的
滅火及支援車輛
(2016 年 5 月 1 日)

車輛類別	由機電工程		總計 (c) = (a) + (b) (數目)
	營運基金 負責保養 (a) (數目)	由消防處 負責保養 (b) (數目)	
前線消防車輛 (註 1)		274	274
其他消防車輛	19	141	160
輕型泵車		19	
喉車		11	
後備重型泵車		9	
照明車		8	
小型裝備車		6	
拯救車		6	
消防電單車		6	
機場特別用途消防車輛 (註 2)	17		
其他 (註 3)	2	76	
支援車輛 (註 4)	<u>175</u>	<u>11</u>	<u>186</u>
總計	<u>194</u>	<u>426</u>	<u>620</u>

資料來源：消防處的記錄

註 1：這個類別主要包括油壓升降台、搶救車、泵車及旋轉台鋼梯車。這類車輛是回應火警召喚時派出的首批滅火車輛。

註 2：這個類別主要包括重型泡車、喉泡車、快速截擊車及無積升降台。

註 3：這些車輛主要包括泡車、潛水拯救車及流動指揮車。

註 4：這些車輛主要包括一般用途貨車、高級人員專車及多種用途客貨車。

第三代調派系統的主要子系統

根據 2000 年 5 月的撥款文件，第三代調派系統包括以下主要子系統：

- (a) **電腦化調派系統** 這是建於開放式平台上的高功率多工處理系統，以應付第三代調派系統使用年限期間的預測工作量；
- (b) **電話系統** 利用電腦電話整合技術，該系統協助自動分配來電。透過來電線路識別系統，可隨時檢索使用固網電話網絡的來電者的地址資料，有助迅速識別事發地址；
- (c) **自動車輛定位系統** 該系統自動提供消防處車輛和滅火輪等所有流動資源的準確位置資料；
- (d) **地理資訊系統** 該系統在數碼地圖上顯示最接近據報事故現場的可用滅火和救護資源，使調派工作更有效率。如有需要，系統亦會顯示通往事故現場的最短路程。此外，系統提供其他有用資料，例如消防栓的位置、氣體喉管平面圖、樓宇資料和車輛通道，以協助滅火和救援行動；
- (e) **無線數碼網絡** 這網絡為安裝在緊急車輛上的設備和終端機有效傳送資料和影像；
- (f) **流動數據終端機** 該等終端機安裝在消防車輛、救護車及支援車輛上，通過無線數碼網絡收發有關事故的資料；及
- (g) **資訊管理系統** 該系統與所有系統整合，以備存記錄、分析及管理資源。

資料來源：消防處的記錄

為 25 架新救護車採購
第三代調派系統設備的大事年表
(2013 年 10 月至 2014 年 11 月)

日期	事件
2013 年 10 月	消防處諮詢物流署如何處理為 25 架新救護車採購第三代調派系統設備的工作。
2013 年 11 月	物流署建議消防處研究可否透過公開招標取得設備，以及只可在有充分及令人信服的理據下，才考慮更改合約／進行單一招標。
2013 年 11 月至 2014 年 2 月	消防處繼續進行內部審批，並與承辦商 A 完成數輪價格確認及磋商。
2014 年 3 月	消防處向物流署提交更改合約要求。
2014 年 3 月至 6 月	物流署處理更改合約要求，包括向律政司徵詢意見，並考慮發出訂有適當條款的單一標書是否更為適當。
2014 年 6 月	物流署建議消防處透過單一招標採購設備，而不是更改合約。
2014 年 6 月	消防處在 2014 年 6 月向物流署提交單一投標要求。
2014 年 11 月	物流署投標委員會批准批出合約。

資料來源：消防處的記錄

246 架消防車輛及支援車輛的車齡分析
(2016 年 5 月 1 日)

超出預計使用期的 服務年期 (年)	車輛數目			
	前線 消防車輛	其他 消防車輛	支援車輛	總計
可使用車輛				
< 1	18	5	11	34
1 至 < 5	39	47	42	128
5 至 < 10	5	22	1	28
10 至 11	0	1	0	1
小計	62	75	54	191
編制以外車輛				
< 1	0	0	0	0
1 至 < 5	14	2	2	18
5 至 < 10	16	8	7	31
10 至 13	3	3	0	6
小計	33	13	9	55
總計	95	88	63	246

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

附註：1. 超出預計使用期 1 年至 11 年的消防車輛和支援車輛，總數分別為 114 架和 43 架。

2. 超出預計使用期 5 年至 13 年的編制以外車輛總數為 37 架。

附錄 F
(參閱第 4.3(a) 段)

滅火及救援船隻的啓用年份、設計最高航速及碇泊處
(2016 年 7 月 31 日)

船隻	啓用年份	設計最高 航速 (海里)	碇泊處
港島總區海務及離島區			
一號滅火輪	2002	15	中區滅火輪消防局
二號滅火輪	1995	15	北角滅火輪消防局
三號滅火輪	1998	20	長洲滅火輪消防局
四號滅火輪	2009	22	香港仔滅火輪消防局
五號滅火輪	1997	15	屯門滅火輪消防局
六號滅火輪	2005	15	青衣滅火輪消防局
七號滅火輪	1990	27.5	機場
八號滅火輪	2009	28	北角滅火輪消防局
潛水支援船	2003	22	昂船洲潛水基地
一及二號潛水 支援快艇	1999	35	昂船洲潛水基地及機場
新界總區機場消防隊			
一及二號指揮船	1997	28	機場
8 艘快艇	1997 及 1998	35	機場

資料來源：消防處的記錄

附錄 G
(參閱第 4.4 段)

14 艘超出設計使用期的船隻
(2016 年 7 月 31 日)

船隻種類	船隻數量	超出設計使用期的年期
纖維身快艇	10	2.1 至 4
鋁身指揮船	2	3.5 及 3.6
鋁身滅火輪	1	11
鋼身滅火輪	1	0.7

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

策劃更換七號滅火輪的大事年表
(2009 年 5 月至 2012 年 5 月)

日期	事件
2009 年 5 月	消防處要求海事處就七號滅火輪進行狀況評估。
2009 年 10 月	海事處進行海上試航後發現，七號滅火輪的最高航速已由 27.5 海里減至 23 海里，減幅為 16%。
2009 年 12 月	海事處建議消防處考慮盡快更換七號滅火輪，理由是七號滅火輪的保養費用持續偏高，而停航時間及保養費用預計會繼續增加。
2010 年 2 月	消防處向海事處提交更換七號滅火輪的建議書，同時提出擬議新船隻的運作需求。
2010 年 5 月	海事處批准消防處以估計 2,700 萬元的費用採購一艘新船隻的建議。
2011 年 4 月	在 2011 年福島地震後，消防處通知海事處，新船隻的運作需求應作修改以配備加強功能：(a) 提高最高航速，由原擬的 28.5 海里增至 35 海里，以便更快抵達事故現場；(b) 使用噴射式推進系統，而不是原擬的螺旋槳系統；以及 (c) 配備可處理化學、生物、輻射及核子事故的設備，而不是簡單的洗消設施。
2011 年 7 月	海事處批准修改建議，准許以估計 8,500 萬元的費用採購具加強功能的新船隻。
2012 年 5 月	保安局向財委會申請 8,500 萬元批准撥款以採購新船隻。

資料來源：消防處的記錄

附錄 I
(參閱第 4.8(c) 及 4.13 段)

七號滅火輪及新滅火輪的規格及主要裝備

項目	說明	七號滅火輪	新滅火輪
規格			
1.	船長	23 米	不多於 30 米
2.	船闊	10 米	約 10 米
3.	引擎	兩台 410 千瓦 柴油引擎	兩台 2 200 千瓦 柴油引擎
4.	航速	27.5 海里	35 海里
5.	發電機組	一台	兩台
6.	推進系統類型	螺旋槳	噴射式
主要裝備			
7.	救援能力 (以救生筏救援)	320 人	420 人
8.	裝設及提供可處理化學、生化及輻射相關事故的設備	只有簡單的洗消設施	空氣過濾系統及輻射監察設備 駕駛室／船艙會增加壓系統，以及提供較完善的洗消設施
9.	小艇 (以便在淺水區域操作)	無	1 艘 (長約 6 米的硬身橡皮艇)
10.	聲納探測器	無	有
11.	夜視望遠鏡	無	有
12.	消防泵	由滅火輪的引擎推動	由獨立引擎推動

資料來源：消防處的記錄

附註：2016 年 8 月，消防處及海事處確定在核准撥款下更改規格，如下：

- (a) 船長會在 33 至 35 米間(見第 1 項)；
- (b) 會裝設 4 台推進引擎(見第 3 項)，以達至 35 海里的最高航速；及
- (c) 消防泵會由推進引擎推動(見第 12 項)。

執行兩個更換船隻項目的大事年表
(2013 年 6 月至 2016 年 10 月)

日期	事件
2013 年 6 月	海事處通知消防處，由於具經驗的人手不足 (只有兩名驗船主任和 5 名驗船督察同時管理 3 艘船隻的採購項目)，而且需要檢討船隻採購程序，因此未能按照已承諾的招標時間表行事。根據獲批撥款的日期和海事處的人手，新七號滅火輪和兩艘新快艇的暫定招標日期分別改為 2017 年 12 月和 2019 年 12 月 (而非原本的 2013 年 2 月和 2013 年 9 月——見第 4.8(d) 及 4.9 段)。
2013 年 8 月	海事處通知消防處，海事處為加快處理積壓的項目，已考慮僱用驗船主任及把招標前工作和項目管理工作外判給外間顧問。僱用新驗船主任和顧問後，便可提前處理消防處的船隻採購項目。
2014 年 2 月	海事處通知消防處，新七號滅火輪的招標工作會於 2015 年 7 月展開，有關滅火輪可於 2017 年 8 月啓用。
2014 年 4 月	海事處通知消防處，兩艘新快艇的招標工作會於 2015 年 8 月展開，有關快艇可於 2017 年 2 月交付。
2015 年 3 月	海事處通知消防處，由於具相關經驗的人手不足，而且須處理核准項目所積壓的工作，因此新七號滅火輪和兩艘快艇的採購工作暫停。消防處要求海事處優先重啓新七號滅火輪的採購項目。
2015 年 6 月	海事處重新展開新七號滅火輪的招標籌備工作。
2016 年 5 月	海事處要求消防處就採購新七號滅火輪的招標文件提供意見。
2016 年 9 及 10 月	兩艘快艇採購工作的招標公告於 2016 年 9 月刊憲，七號滅火輪的招標公告則於 2016 年 10 月刊憲。

資料來源：消防處的記錄

第 4 章

環境保護署
土木工程拓展署

管理棄置拆建物料

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

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

管理棄置拆建物料

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.18
審查工作	1.19 – 1.22
鳴謝	1.23
第 2 部分：建築廢物處置收費計劃	2.1
收費計劃	2.2 – 2.35
審計署的建議	2.36 – 2.37
政府的回應	2.38 – 2.39
第 3 部分：增加重新使用填料的措施	3.1
處理填料	3.2 – 3.26
審計署的建議	3.27 – 3.28
政府的回應	3.29 – 3.30
第 4 部分：防止和偵察非法棄置活動的措施	4.1
背景	4.2 – 4.8
運載記錄制度	4.9 – 4.12
審計署的建議	4.13
政府的回應	4.14
偵察非法棄置拆建物料活動的試驗計劃	4.15 – 4.32
審計署的建議	4.33
政府的回應	4.34 – 4.35

	段數
第 5 部分：未來路向	5.1
有關問題	5.2 – 5.3
未來路向	5.4 – 5.9
審計署的建議	5.10 – 5.11
政府的回應	5.12 – 5.14

附錄	頁數
A：在公眾填料庫堆存的填料數量的變化 (2007 至 2014 年)	46
B：環境保護署：組織架構圖 (摘要) (2016 年 7 月 31 日)	47
C：土木工程拓展署：組織架構圖 (摘要) (2016 年 7 月 31 日)	48
D：填料庫收費的成本收回情況 (2006–07 至 2014–15 年度)	49
E：篩選分類設施收費的成本收回情況 (2006–07 至 2014–15 年度)	50
F：堆填區收費的成本收回情況 (2006–07 至 2014–15 年度)	51

管理棄置拆建物料

摘要

1. 建築和拆卸(拆建)活動所產生的棄置拆建物料，可分為能在填海和平整地盤項目中重新使用的惰性拆建物料(例如石塊、瓦礫和泥——下稱填料)，以及須予處置的非惰性拆建物料(例如廢竹、廢木和其他有機物質——下稱非惰性建築廢物)。

2. 根據《廢物處置(指定廢物處置設施)規例》(第354L章)，棄置拆建物料可送往下列設施處置：(a) 兩個由土木工程拓展署(土拓署)管理負責接收填料的公眾填料庫；(b) 兩個由土拓署管理負責接收並將填料送往兩個公眾填料庫的填料轉運設施；(c) 兩個由土拓署管理負責接收按重量計填料含量多於50%(下稱惰性含量規定)的棄置拆建物料的篩選分類設施；(d) 三個由環境保護署(環保署)管理負責接收按重量計填料含量不多於50%的棄置拆建物料的堆填區，分別為新界東南堆填區、新界東北堆填區和新界西堆填區；以及(e) 七個由環保署管理的離島廢物轉運設施，其所接收的棄置拆建物料不限填料含量，此等物料並會被送往新界西堆填區處置。

3. 在2014年產生的2 100萬公噸棄置拆建物料中，有1 956萬公噸(93%)為可重新使用的填料，餘下的144萬公噸(7%)則為送往堆填區處置的混合拆建物料(同時含有填料和非惰性建築廢物)，為同年在堆填區處置的廢物總量542萬公噸的27%。環保署表示，新界東南堆填區和新界東北堆填區只可應付全港的廢物處置需求至本世紀二十年代後期。審計署最近就政府在管理棄置拆建物料方面的工作進行審查。

建築廢物處置收費計劃

4. 自2006年1月，政府就處置棄置拆建物料實施收費計劃(下稱收費計劃)。在該收費計劃之下，將棄置拆建物料送往公眾填料庫和填料轉運設施處置的收費為每公噸27元，篩選分類設施的處置收費為每公噸100元，而堆填區和離島廢物轉運設施的處置收費則為每公噸125元(第2.4、2.5及2.16段)。

摘要

5. **重大部分成本未能收回** 2003年，在審議收費計劃期間，政府告知立法會，收費計劃的收費水平是根據使用者自付原則和悉數收回用作處置棄置拆建物料設施的建造費用和經常開支而釐定。然而，審計署留意到，在2006年1月至2016年8月期間，收費計劃的收費水平未曾作出調整，以致未能收回重大部分就棄置拆建物料處置服務的成本。以2014-15年度為例，篩選分類設施、公眾填料庫和堆填區的收費僅為相關處置服務成本的33%、44%和63%。在2006-07至2014-15年度期間，估計未能收回成本的總額達38.11億元。收費水平將於2017年4月起調整(第2.8至2.11及2.17段)。

6. **沒有每年就成本及收費水平進行檢討** 根據《財務通告第6/2006號》，管制人員須每年檢討費用及收費，並因應需要就費用及收費作出調整。然而，審計署的審查發現，儘管財經事務及庫務局(財庫局)在2006年年中至2014年年中期間曾重複提出要求，但期內環保署和土拓署並沒有就處置棄置拆建物料的收費水平及相關成本進行任何檢討，亦沒有向財庫局提交檢討結果(第2.18及2.21段)。

7. **就收費計劃採取的執法行動有不足之處** 根據《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》(第354N章)，主要承判商在承辦價值100萬元或以上的建造工程時，須於獲授予該合約後的21天內向環保署申請開立一個繳費帳戶，使環保署可就處置有關合約的棄置拆建物料向該承判商徵費。承判商在未有開立繳費帳戶的情況下，不能將拆建物料送往政府的相關設施處置。因此，未有開立繳費帳戶的承判商可能會非法棄置拆建物料。在2005年12月至2015年12月期間，就開設繳費帳戶而提交的19 453宗申請個案中，有2 724宗(14%)未有遵守21天的時效規定。然而，環保署只就338宗個案提出檢控。其餘的2 386宗(2 724減338)個案，申請人平均在獲授予相關工程合約後78天才提交申請(由22日至5.8年不等)(第1.6及2.26至2.30段)。

增加重新使用填料的措施

8. 篩選分類設施接收符合惰性含量規定(即按重量計填料含量多於50%)的棄置拆建物料後，會篩選填料以備重新使用，剩餘物料則送往堆填區處置。土拓署採取篩選方法(以棄置拆建物料的重量比率為依據)，以確定應否容許個別車輛於篩選設施處置其載有的棄置拆建物料(第3.3至3.6段)。

9. **很多在篩選分類設施處置的棄置拆建物料車載量不符合惰性含量規定** 根據惰性含量規定，只有按重量計填料含量多於 50% 的棄置拆建物料才會獲篩選分類設施接收。在 2006 至 2015 年期間，送往篩選分類設施的棄置拆建物料車載量中，每年因不符合惰性含量規定而被拒收的比率僅為 2% 至 6% 不等，但環保署和土拓署在 2006 至 2014 年期間進行的調查卻發現，在篩選分類設施所接收的車載量中，每年有 18% 至 56% 不符合惰性含量規定。在 2006 至 2015 年期間，每年從篩選分類設施所接收的棄置拆建物料中，篩選後所得的填料數量比率平均僅為 28% (由 14% 至 44% 不等)，顯示所接收的棄置拆建物料車載量很多未有符合多於 50% 的惰性含量規定 (第 1.4(c) 及 3.8 至 3.13 段)。

防止和偵察非法棄置活動的措施

10. 公眾舉報非法棄置拆建物料的個案由 2005 年的 1 517 宗增至 2015 年的 6 499 宗，增幅達 328%。2015 年，政府部門清理了 6 300 公噸非法棄置拆建物料。2015 年 8 月，環保署推行一項試驗計劃，在 12 個非法棄置黑點安裝監察攝像機系統，以偵察非法棄置活動。在 2015 年 8 月至 2016 年 2 月的試驗計劃期間，該 12 部攝像機系統共錄得 998 宗涉及以車輛非法棄置廢物個案的影像，其中 170 宗 (17%) 涉及非法棄置拆建物料。截至 2016 年 7 月，環保署已就該 170 宗個案中的 46 宗提出檢控，另有 2 宗仍在調查中 (第 4.7 及 4.16 至 4.18 段)。

11. **執法行動有不足之處** 在餘下的 122 宗 (170 減去 46 再減去 2 宗) 個案中，有 80 宗個案因為攝像機所攝錄的車牌號碼影像不清楚，所以環保署沒有提出檢控，而有部分個案影像不清楚是關於所安裝攝像機的質素。環保署沒有就其餘 42 宗個案提出檢控的原因為：(a) 按運輸署提供的地址寄給有關車主的信件因無人認收而退回；(b) 有關車主或駕駛者沒有提供案件詳情；(c) 處理個案有所延誤；及 (d) 涉案駕駛者聲稱是按照僱用運載服務人士的指示而棄置廢物 (第 4.18 及 4.20 至 4.31 段)。

未來路向

12. *須就輸出剩餘填料事宜制訂長遠計劃* 在 2007 至 2014 年期間，香港所產生的填料合共達 1.2565 億公噸，因本地工程項目未能全部重新使用此等填料，當局向內地台山市輸出了合共 7 367 萬公噸填料，佔同期總產量的 59%。然而，由於輸往台山市的填料數量須由環境局與內地有關當局按年議定，所以台山市是否能在某一年以及長期全數吸納在香港產生的剩餘填料，存在一定風險(第 5.6 及 5.7 段)。

審計署的建議

13. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議政府應：

建築廢物處置收費計劃

- (a) 採取措施，以確保適時調整費用及收費(第 2.36(a) 段)；
- (b) 採取措施，以確保每年適時進行費用及收費的檢討，並將檢討結果提交財庫局(第 2.36(b) 段)；
- (c) 發出具體指引，訂明向違反在 21 天法定時效規定內就處置棄置拆建物料事宜申請開立繳費帳戶的人士提出檢控時應要考慮的因素(第 2.37(a) 段)；

增加重新使用填料的措施

- (d) 檢討篩選分類設施在接收棄置拆建物料車載量所採用的篩選方法，以盡可能符合惰性含量規定(第 3.27(a) 段)；

防止和偵察非法棄置活動的措施

- (e) 採取措施，確保為蒐集檢控證據而安裝的監察攝像機系統能夠清楚攝錄涉及非法棄置廢物車輛的車牌號碼影像(第 4.33(a) 段)；
- (f) 就按運輸署提供的地址寄給車主的信件因無人認收而退回的個案，轉介運輸署跟進(第 4.33(e) 段)；

摘要

- (g) 在非法棄置廢物個案中涉案人不提供案件詳情時，就採取檢控行動的方法和途徑徵詢法律意見(第 4.33(f) 段)；及

未來路向

- (h) 探討台山市以外可接收在香港產生剩餘填料的地方(第 5.10 段)。

政府的回應

14. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

1.2 工地平整、掘土、樓宇建築、裝修、翻新、拆卸及道路工程等建築和拆卸(拆建)活動所產生的棄置拆建物料，可分為：

- (a) 惰性拆建物料，包括石塊、瓦礫、大石、土、泥、沙、混凝土、瀝青、磚、瓦、砌石和經使用的膨潤土，此等物料可作為填料，並在填海和平整土地項目中重新使用(下稱填料)；及
- (b) 非惰性拆建物料，包括廢竹、廢木、包裝物料，以及其他有機物質，此等物料並不能作為填料重新使用而須予處置(下稱非惰性建築廢物)。

1.3 在 2014 年產生的 2 100 萬公噸棄置拆建物料中，有 1 956 萬公噸(93%)為已重新使用或堆存供日後重新使用的填料，餘下的 144 萬公噸(7%)則為送往堆填區處置的混合拆建物料(同時含有填料和非惰性建築廢物——註 1)。

棄置拆建物料的處理

1.4 根據《廢物處置條例》(第 354 章)的《廢物處置(指定廢物處置設施)規例》(第 354L 章)，棄置拆建物料可送往下列政府設施處置：

- (a) **兩個公眾填料庫** 兩個公眾填料庫分別為位於將軍澳第 137 區的將軍澳填料庫和屯門第 38 區的屯門填料庫，其設立旨在堆存剩餘填料以供日後重新使用。截至 2016 年年中，兩個公眾填料庫的貯存量合計為 2 330 萬公噸。有關填料庫由土木工程拓展署(土拓署)管理，只限接收並處置填料；
- (b) **兩個填料轉運設施** 填料亦可送往由土拓署管理的填料轉運設施處置，分別為柴灣公眾填土躉船轉運站和梅窩臨時公眾填料接收設

註 1：環境保護署表示，送往堆填區處置的棄置拆建物料包括填料和非惰性建築廢物，因為所含填料按重量計為 50% 或以下的混合拆建物料只可送往堆填區處置。

施。由這兩個設施處置的填料會送往兩個公眾填料庫以供日後重新使用；

- (c) **兩個篩選分類設施** 兩個由土拓署管理的篩選分類設施，分別設於屯門和將軍澳（各自位於相關公眾填料庫的範圍內），只限接收並處置按重量計填料含量多於 50%（下稱惰性含量規定）的棄置拆建物料。其在處理所接收的棄置拆建物料時，會盡可能從中篩選填料，所得填料會送往兩個公眾填料庫以供日後重新使用，剩餘物料則送往堆填區處置；
- (d) **三個堆填區** 三個由環境保護署（環保署）管理的堆填區，分別為位於將軍澳並佔地 100 公頃（註 2）的新界東南堆填區；位於打鼓嶺並佔地 61 公頃的新界東北堆填區；以及位於稔灣並佔地 110 公頃的新界西堆填區。送往三個堆填區處置的棄置拆建物料所含填料按重量計不得多於 50%；及
- (e) **七個離島廢物轉運設施** 七個由環保署管理的離島廢物轉運設施，分別位於長洲、喜靈洲、馬灣、梅窩、坪洲、索罟灣和榕樹灣。其所接收的棄置拆建物料不限填料含量，此等物料並會被送往新界西堆填區處置。

1.5 任何人士向土拓署申請後，可從公眾填料庫提取填料重新使用，數量不限。就公共工程項目而言，無須就提取填料重新使用而繳費。然而，公共工程承判商須評估並從合約價格扣除藉從公眾填料庫取用填料而節省的成本。至於非公共工程合約，承判商須繳付將填料裝載至車輛及將物料從公眾填料庫運往承判商的施工工地的費用和土拓署的行政費。

1.6 自《廢物處置條例》的《廢物處置（建築廢物處置收費）規例》（第 354N 章）於 2006 年 1 月實施後，收費水平如下：

- (a) 在公眾填料庫和填料轉運設施處置的填料為每公噸 27 元；及
- (b) 在下列設施處置的棄置拆建物料：
 - (i) 篩選分類設施為每公噸 100 元；及
 - (ii) 堆填區和離島廢物轉運設施為每公噸 125 元。

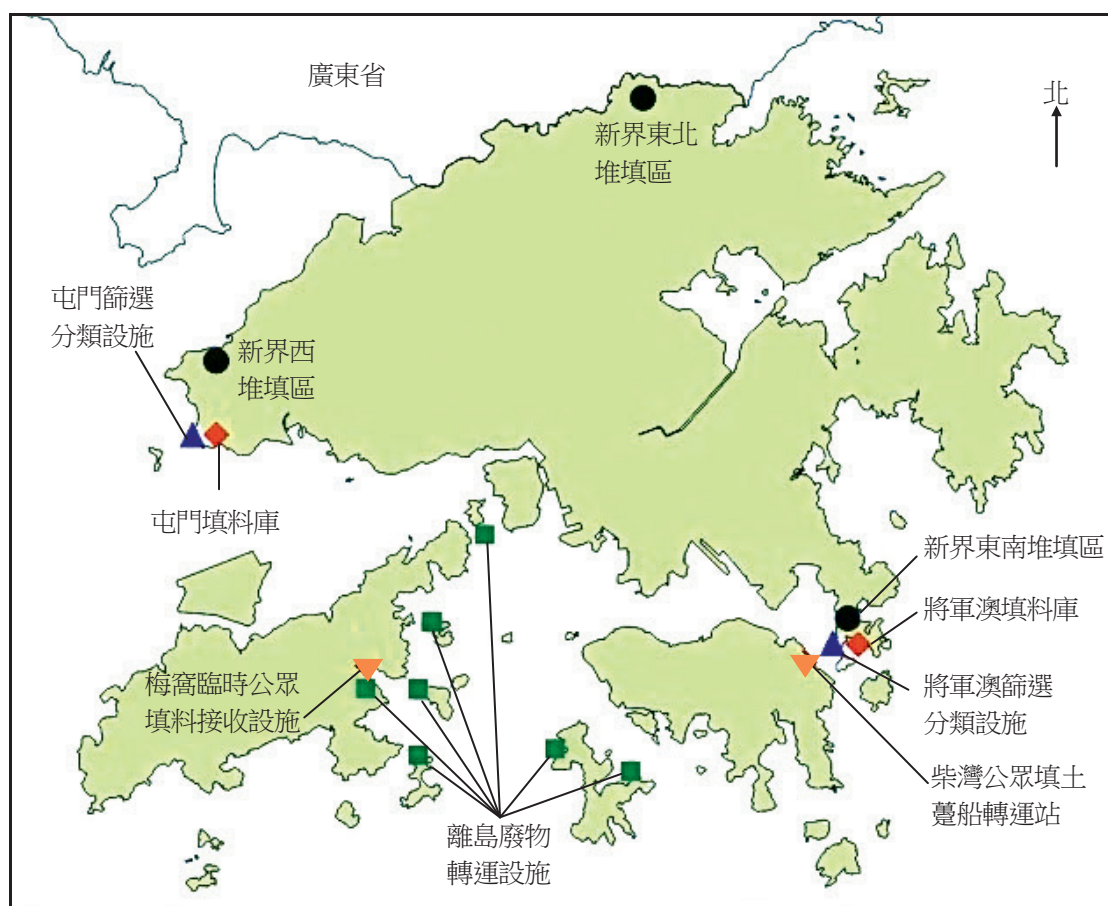
註 2：一公頃（或一萬平方米）土地的面積約相等於一個標準足球場。

1.7 土拓署表示，直至本世紀初期，本港產生的填料主要在本地的填海項目中重新使用，及後因本港的大型填海項目大都停止，近年拆建活動所產生的填料不能悉數用於本地工程項目。經取得內地有關部門同意後，本港由 2007 年起將部分堆存在公眾填料庫的填料輸往內地台山市 (註 3)，供填海項目使用。將填料送往台山市的運費由土拓署承擔 (註 4)。

1.8 圖一顯示接收棄置拆建物料由政府設施位置。

圖一

接收棄置拆建物料由政府設施



資料來源：環保署的記錄

附註：七個離島廢物轉運設施分別位於長洲、喜靈洲、馬灣、梅窩、坪洲、索罟灣及榕樹灣。

註 3：台山市位於廣東省江門西南面，並在香港以西約 140 公里。

註 4：土拓署表示，這筆運費包含在管理填料工作的總營運成本內，所以無法提供有關費用的資料。

引言

1.9 環保署表示，從建造工程開支可見，建造活動在過去 10 年顯著增加。詳情載於表一。

表一

建造工程開支 (以 2015 年 9 月價格計算)
(2005-06 至 2014-15 年度)

建造工程開支 (10 億元)	2005- 06	2006- 07	2007- 08	2008- 09	2009- 10	2010- 11	2011- 12	2012- 13	2013- 14	2014- 15
公營機構	53.5	46.9	47.0	46.6	56.8	73.7	81.6	89.1	95.9	96.0
私營界別	85.3	93.2	96.4	94.3	80.2	78.6	89.0	106.9	106.6	119.4
總計	138.8	140.1	143.4	140.9	137.0	152.3	170.6	196.0	202.5	215.4

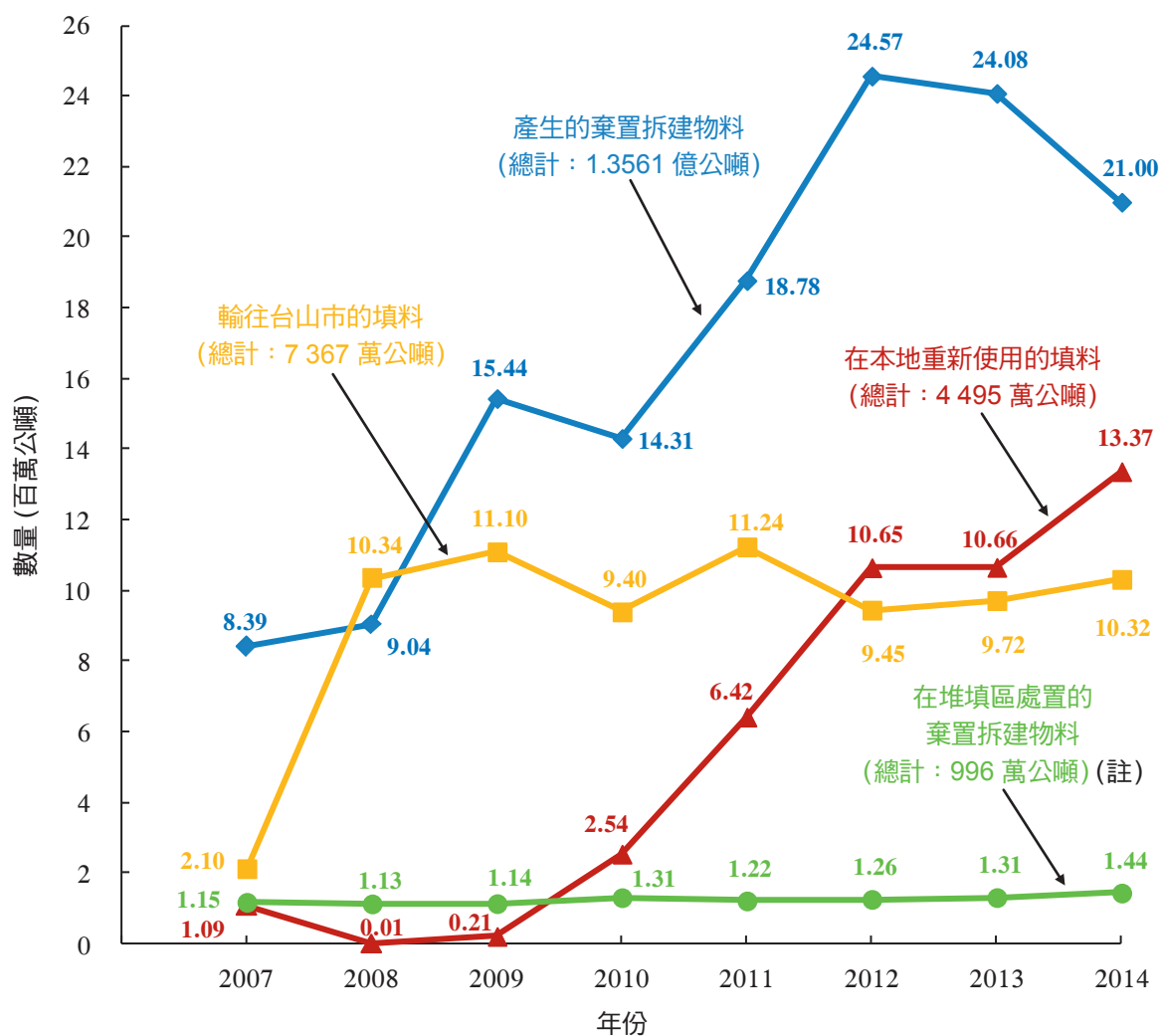
資料來源：環保署的記錄

附註：環保署表示，有關數據載於建造業議會網站。建造業議會在 2007 年根據《建造業議會條例》(第 587 章) 成立，由 1 名主席和 24 名代表業內不同界別的成員 (包括不超過 3 名公職人員) 組成，全部由發展局局長委任。

1.10 圖二顯示，在 2007 至 2014 年期間，本港所產生的棄置拆建物料數量；在本地重新使用和輸往台山市的填料數量；以及在堆填區處置的棄置拆建物料數量。

圖二

產生和處置的棄置拆建物料
(2007 至 2014 年)



資料來源：土拓署和環保署的記錄

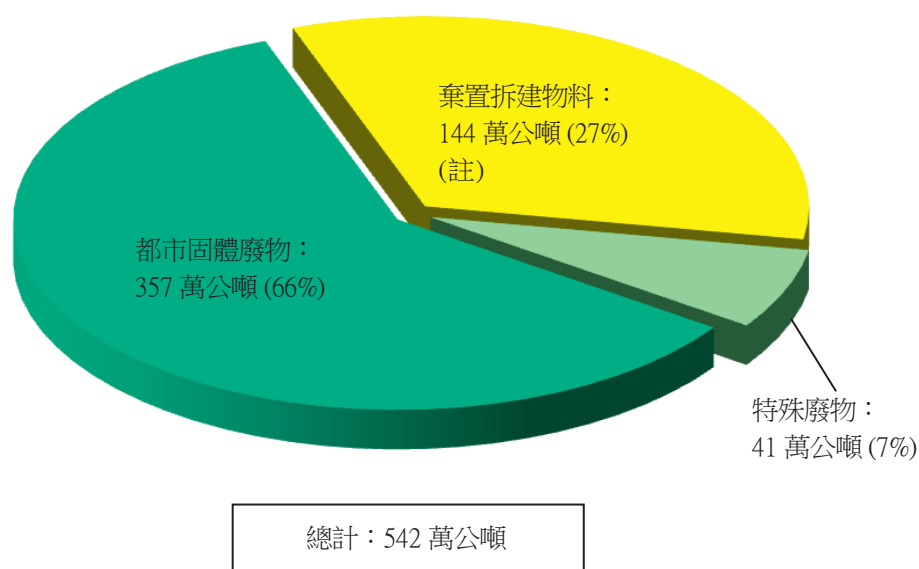
註：數量並包括不是設於建築工地內的混凝土配料廠和水泥／砂漿生產廠所產生的廢棄混凝土(在2007至2014年期間，共有168萬公噸，佔總計996萬公噸的棄置拆建物料的17%)。此類廢棄混凝土無須繳費(見第1.6(b)(ii)段)。

附註：同一年內，在本地重新使用和輸往台山市的填料數量加上在堆填區處置的棄置拆建物料數量的總和，不一定相等於年內產生的棄置拆建物料數量，因為可能有部分填料堆存在公眾填料庫(或從中提取)。在本地重新使用的填料可能從公眾填料庫或直接從其他施工工地提取。附錄A顯示在2007至2014年期間於公眾填料庫堆存的填料數量的變化。

1.11 如圖二所示，棄置拆建物料由 2007 年的 839 萬公噸增至 2014 年的 2 100 萬公噸，增幅達 150%。此外，雖然在堆填區處置的棄置拆建物料數量佔所產生的物料總數量的比率，由 2007 年的 14%($1.15 \div 8.39 \times 100\%$) 降至 2014 年的 7%($1.44 \div 21 \times 100\%$)，但已佔 2014 年堆填區處置廢物總量 (542 萬公噸) 的 27%。詳情載於圖三。

圖三

在堆填區處置的廢物 (2014 年)



資料來源：環保署的記錄

註：見第 1.10 段圖二的註

1.12 2014 年 12 月，環保署估計新界東南堆填區、新界東北堆填區和新界西堆填區的原有設計容量會分別於 2015 年、2016–17 年度及 2018–19 年度達到飽和。這三個堆填區除了接收棄置拆建物料外，亦接收並處置都市固體廢物和特殊廢物；惟新界東南堆填區由 2016 年 1 月起便只接收棄置拆建物料。都市固體廢物源自家居、學校、公共建築物、商店、食肆、辦公室、酒店、工廠及其他行業機構，而特殊廢物則包括疏浚淤泥、來自污水處理廠的脫水污泥、禽畜廢物、醫療廢物和化學廢物。2016 年 10 月，環保署告知審計署：

- (a) 堆填區的預算使用年限視乎下列因素而定：實際人口增長；經濟活動和大型建造活動的水平；減廢措施的成效；以及有否適時提供其他廢物處理設施；
- (b) 新界東南堆填區擴建計劃和新界東北堆填區擴建計劃於 2014 年 12 月獲立法會財務委員會 (財委會) 批准撥款，環保署估計堆填區可應付全港的廢物處置需求至本世紀二十年代後期；及
- (c) 至於擬議新界西堆填區擴建工程 (尚待財委會審批撥款)，待相關顧問研究完成後便可提供其預算使用年限。

政府的目標和為達致目標而採取的行動

1.13 政府為管理棄置拆建物料所訂的目標：

- (a) 減少產生棄置拆建物料；
- (b) 提高重新使用填料；及
- (c) 減少在堆填區處置拆建物料。

1.14 為了減少產生棄置拆建物料及提高重新使用填料，在 2002 年 8 月發出的《環境運輸及工務局技術通告第 33/2002 號》公布，如預計公共工程項目會產生超過 5 萬立方米棄置拆建物料或須輸入超過 5 萬立方米填料，工務部門應在早期設計階段制訂拆建物料管理計劃書，並由工程承判商在施工期間遵辦。

1.15 自《廢物處置 (建築廢物處置收費) 規例》於 2006 年 1 月實施後，當局已就棄置拆建物料的處置事宜收費 (見第 1.6 段)。在 2014–15 年度，來自有關收費的政府收入達 5.11 億元。

負責的決策局和部門

1.16 環境局(註5)和環保署的職責之一，是制訂並落實廢物管理政策和策略、執行環保法例，以及為棄置拆建物料提供處理設施。環境局常任秘書長主管環保署，並兼任環境保護署署長。環保署轄下的環保法規管理科、環境基建科和廢物管理政策科負責管理棄置拆建物料。附錄B顯示環保署的組織架構圖摘要。

1.17 在環境局／環保署的政策指引下，土拓署轄下的填料管理部負責管理公眾填料庫、填料轉運設施和棄置拆建物料篩選分類設施。附錄C顯示土拓署的組織架構圖摘要。

1.18 在2016-17年度，環保署就廢物管理綱領的經常開支預算為25.89億元，其中包括都市固體廢物、棄置拆建物料和特殊廢物的管理費用。同年，土拓署就管理棄置拆建物料的開支總額預算為11.78億元。

審查工作

1.19 審計署在1997和2002年就政府管理棄置拆建物料工作進行了兩次審查，審查結果載於下述報告書：

- (a) 1997年2月的《審計署署長第二十八號報告書》第8章《善用建築廢物作填海用途》；及
- (b) 2002年3月的《審計署署長第三十八號報告書》第9章《拆建物料的管理》。

立法會政府帳目委員會就上述兩份報告書的審查結果進行公開聆訊。

註5：2001年，環境政策事宜由前環境食物局負責。2002年7月，前環境運輸及工務局成立，接管環境食物局轄下的環境政策範疇。2005年4月，前環境運輸及工務局內負責環保決策的環境科與環保署合併。2007年7月，環境局成立，負責監督環境保護和能源等政策的擬訂和推行。

1.20 如附錄 A 所示，在 2007 至 2014 年期間所產生的棄置拆建物料總量為 1.3561 億公噸，填料佔 1.2565 億公噸 (93%)，其中有 4 495 萬公噸 (36%) 在本地工程項目重新使用，另有 7 367 萬公噸 (59%) 輸往台山市。未有在本地重新使用的填料會送往公眾填料庫堆存，供日後在香港境內或境外重新使用。由於公眾填料庫的貯存空間有限 (截至 2014 年年底，填料庫的總貯存量為 2 230 萬公噸，並已使用 1 690 萬公噸 (76%) 的貯存量)，所以在本地產生的填料必須在本地工程項目中重新使用或輸出香港境外。

1.21 在 2007 至 2014 年期間所產生的棄置拆建物料總量為 1.3561 億公噸，其中 996 萬公噸 (7%) 在堆填區處置，佔同期間在堆填區處置的 4 055 萬公噸廢物的 25%。由於送往堆填區處置的棄置拆建物料數量增加，將重大影響堆填區的使用年限，故採取有效措施減少棄置拆建物料的產量和送往堆填區處置的數量，至為重要。

1.22 基於上述背景，審計署在 2016 年 4 月就政府在管理棄置拆建物料方面的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 建築廢物處置收費計劃 (第 2 部分)；
- (b) 增加重新使用填料的措施 (第 3 部分)；
- (c) 防止和偵察非法棄置活動的措施 (第 4 部分)；及
- (d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現政府在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.23 在審查工作期間，環境局、財經事務及庫務局 (財庫局)、土拓署和環保署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：建築廢物處置收費計劃

2.1 本部分探討政府由 2006 年 1 月起為減少須處置的棄置拆建物料 (特別是送往堆填區處置) 的數量，所推行的建築廢物處置收費計劃的實施情況。

收費計劃

2.2 1995 年 5 月，《廢物處置條例》下制訂的《廢物處置 (廢物處置的收費) 規例》(第 354K 章) 獲得通過。該規例訂明，送往堆填區處置的棄置拆建物料和工商業廢物的收費水平為每公噸 43 元。然而，因業界反對堆填區收費計劃，政府在 1995 年 6 月宣布暫緩執行該收費計劃，直至與業界達成協議為止。

2.3 2002 年 5 月和 2003 年 4 月，當時的環境食物局 (見第 1.16 段註 5) 告知立法會環境事務委員會 (環境事務委員會)，經諮詢業界人士後，政府建議實施收費計劃，就送往公眾填料庫、填料轉運設施、篩選分類設施、堆填區和離島廢物轉運設施處置的棄置拆建物料收費 (下稱收費計劃)。

2.4 2003 年 4 月，當時的環境運輸及工務局 (見第 1.16 段註 5) 告知環境事務委員會，該收費計劃擬議的差異收費結構如下：

- (a) 在公眾填料庫及填料轉運設施處置完全由填料組成的棄置拆建物料，收費為每公噸 27 元；
- (b) 在篩選分類設施處置含有按重量計多於 50% 填料的棄置拆建物料，收費為每公噸 100 元；及
- (c) 在堆填區處置含有按重量計不多於 50% 填料的棄置拆建物料和在離島廢物轉運設施處置含有任何百分比的填料的棄置拆建物料，收費為每公噸 125 元。

2.5 2005 年 1 月，《廢物處置 (建築廢物處置收費) 規例》獲得通過，當中載列了收費計劃的細節，包括第 2.4 段所述的收費水平。環保署表示，當時所訂的收費水平是按照使用者自付原則和悉數收回有關建造費用和經常開支而釐定。收費計劃於 2006 年 1 月實施。

2.6 根據當時的環境運輸及工務局在 2003 年 4 月及 10 月向環境事務委員會提供的資料，引入收費計劃的目的是向棄置拆建物料產生者提供經濟誘因，從而：

- (a) 鼓勵他們減少產生棄置拆建物料；及
- (b) 鼓勵他們把棄置拆建物料進行篩選分類，以增加重新使用填料、減少須處置的拆建物料和節省寶貴堆填區空間。

2.7 收費計劃實施後，在堆填區處置的棄置拆建物料數量佔其總產量的比率，便由 2005 年的 17% 降至 2006 和 2007 年的 14%，到 2009 年更降至 7%。這些統計數字顯示收費計劃在其實施的首數年內，有效減少在堆填區處置的棄置拆建物料的數量。詳情載於表二。

表二

棄置拆建物料的產生數量及
其在堆填區處置的數量
(2005 至 2014 年)

棄置拆建物料 (百萬公噸)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
產生總量 (a)	14.16	10.91	8.39	9.04	15.44	14.31	18.78	24.57	24.08	21.00
於堆填區處置的 總量 (b) (註)	2.39	1.51	1.15	1.13	1.14	1.31	1.22	1.26	1.31	1.44
百分率 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	17%	14%	14%	13%	7%	9%	6%	5%	5%	7%

資料來源：環保署的記錄

註：見第 1.10 段圖二的註。在堆填區處置的棄置拆建物料數量，包括了從篩選分類設施篩選出的非惰性建築廢物數量 (見第 1.4(c) 段)。

重大部分成本未能收回

2.8 2003年4月及11月，在審議收費計劃期間，當時的環境運輸及工務局告知環境事務委員會，收費計劃的收費水平是根據使用者自付原則和悉數收回用作處置棄置拆建物料設施的建造費用和經常開支而釐定。

2.9 此外，根據《財務通告第6/2006號：費用及收費》所公布：

- (a) 釐定收費水平時，應以收回全部成本為目標；及
- (b) 決策局局長和管制人員就收費水平檢討擬備建議時，應確保收費率結構和收費水平能助達到收回全部成本的目標。

2.10 然而，審計署的審查發現，在2006年1月至2016年8月期間，收費計劃的收費水平未曾作出調整。由於政府廢物處置設施的運作成本與日俱增，導致其成本收回率在過去10年顯著下降。在2014–15年度，公眾填料庫、篩選分類設施和堆填區藉相關收費收回的處置服務成本收回率分別僅為44%、33%及63%。在2006–07至2014–15年度期間，估計未能收回成本的總額達38.11億元(29.41億元+6.64億元+2.06億元)。詳情載於附錄D至F。

2.11 審計署認為，在2006年1月至2016年8月期間，收費計劃的收費水平都未曾作出調整，以致提供棄置拆建物料處置服務的重大部分成本未能收回，情況並不理想。

2.12 審計署認為，政府廢物處置設施未能藉收費收回重大部分就提供處置棄置拆建物料服務的成本，這情況違反：

- (a) 政府在2003年向立法會作出的陳述，即收費計劃的收費是根據使用者自付原則和悉數收回有關設施的建造費用和經常開支而釐定的(見第2.8段)；及
- (b) 《財務通告第6/2006號》，該通告公布釐定收費水平時，應以收回全部成本為目標(見第2.9(a)段)。

2.13 2016 年 10 月，環保署告知審計署：

- (a) 過往沒有建議調整收費水平的原因，包括因就運送填料到內地台山市一事批出新合約影響了總運作成本，及在 2008 年 7 月中至 2010 年 3 月底期間，政府凍結全部費用及收費；及
- (b) 雖然收費計劃的成效因收費水平未有調整而略為消減，但與棄置拆建物料的產生總量相比，其在堆填區處置的百分率偏低，可見收費計劃對減少在堆填區處置的棄置拆建物料的數量方面，仍不失為有效工具（見第 2.7 段表二）。

2.14 過往未有調整收費水平以收回當中涉及的成本，削弱了收費計劃作為經濟誘因，鼓勵棄置拆建物料產生者減少產生有關物料和進行廢物篩選分類的成效（見第 2.6 段）。

2.15 審計署認為，環保署須聯同土拓署採取措施，確保在考慮使用者自付和收回全部成本原則、對環境、業界和其他相關持份者的影響後，在適當情況下適時調整費用及收費。

近期發展

2.16 2015 年 12 月，環保署告知環境事務委員會：

- (a) 有鑑於既定的費用及收費政策和使用自付原則，該署建議提高收費計劃的收費水平如下：
 - (i) 填料庫收費由每公噸 27 元增至每公噸 71 元（增幅為 163%）；
 - (ii) 篩選分類設施收費由每公噸 100 元增至每公噸 175 元（增幅為 75%）；及
 - (iii) 堆填區收費由每公噸 125 元增至每公噸 200 元（增幅為 60%）；及
- (b) 該署會就都市固體廢物收費計劃的發展，進一步檢討此收費計劃的收費水平。

2.17 2016 年 5 月，環境局在政府憲報刊載經修訂的收費水平，並將於 2017 年 4 月起生效。環境局表示，在落實提升收費水平後，按 2017–18 年度的預估

成本計算，填料庫收費和堆填區收費可以收回全部成本，而篩選分類設施收費的成本收回率則達 66%。為鼓勵有關人士使用篩選分類設施，篩選分類設施收費仍釐定於較堆填區收費低 25 元的水平，差距與現時相同。

沒有每年就成本及收費水平進行檢討

2.18 根據《財務及會計規例》(註 6)，管制人員必須定期檢討轄下服務的各项收費，並作出相應調整。此外，《財務通告第 6/2006 號：費用及收費》訂明，決策局局長和管制人員須：

- (a) 每年檢討費用及收費，並因應需要就費用及收費作出調整；及
- (b) 為適時檢討有關費用，及早擬備並向財庫局提交費用建議書；並須按照庫務署署長發布的《成本計算手冊》，妥為擬備及審核成本報表，作為有關費用建議書的佐證。

2.19 2008 年 7 月中，香港特別行政區行政長官宣布，政府會凍結影響公眾日常生活的費用及收費(註 7)。2009 年 2 月，財政司司長公布，凍結措施將延至 2010 年 3 月 31 日，並提醒各決策局及部門，在凍結收費期間，應繼續按照《財務通告第 6/2006 號》的規定檢討所有費用及收費。

2.20 就此，審計署留意到，在 2004 至 2015 年期間，財庫局曾在下列時間要求環保署和土拓署提交有關收費計劃下各項收費水平的檢討結果，以及調整費用建議書和作為證明的成本報表：

- (a) 2004 年 8 月，財庫局要求環保署和土拓署在收費計劃實施後的第一年就收費水平進行檢討，以確定其實際成本收回率，以便日後進行費用檢討；
- (b) 由 2006 年 5 月至 2008 年 7 月期間，財庫局就有關收費水平的檢討結果向環保署及土拓署多次提出要求和催辦通知；

註 6：該規例由財政司司長根據《公共財政條例》(第 2 章) 頒布，以保障公帑及政府財產的安全、經濟效益及利益。

註 7：有關費用及收費包括三大類的政府費用及收費，即因使用個人自用的服務、與職業註冊和考試有關的服務，及與業務活動有關的服務而收取的費用。

- (c) 由 2008 年 8 月至 2010 年 3 月期間(費用及收費凍結期——見第 2.19 段)，財庫局就進行有關收費水平檢討事宜向土拓署和環保署多次發出催辦通知；
- (d) 2008 年 10 月，環保署告知財庫局，處理填料的估計成本約為每公噸 75 元，該署會待運送填料到內地台山市(見第 1.7 段)的新合約批出後，在 2010 年檢討處理填料的收費水平。財庫局回應時表示，鑑於處理填料的估計成本為每公噸 75 元，較每公噸 27 元的收費水平高近三倍，環境局／環保署應立即就此進行檢討；
- (e) 2009 年 3 月和 10 月，環保署向財庫局提交有關堆填區運作的費用建議書和成本報表。環保署建議，堆填區收費會影響公眾的日常生活，故建議凍結收費在當時的水平。環保署亦建議財庫局，由於收費計劃採用差異定價策略，所以應將三項處置收費視為整個組合進行檢討；
- (f) 2010 年 2 月，環保署及土拓署告知財庫局，檢討填料庫收費時會考慮多項因素，包括在內地探討台山市以外可接收剩餘填料的第二個接收點；如有的話，將會影響運送計劃的整體成本；
- (g) 由 2010 年 4 月(即凍結費用期屆滿後)至 2014 年 10 月期間，財庫局再次就收費水平的檢討結果向土拓署及環保署多次提出要求和催辦通知；
- (h) 2014 年 10 月底，環保署向財庫局提交有關接收棄置拆建物料的政府設施(見第 1.4 段)的整體運作成本資料；及
- (i) 2015 年 10 月，環保署向財庫局提交有關運作接收棄置拆建物料的政府設施的費用建議書、成本報表、所需的明細表和計算細節。

2.21 儘管財庫局自 2006 年 5 月起已重複多次提出相關要求，但環保署及土拓署卻延至 2014 年 10 月才向財庫局提供有關接收棄置拆建物料的政府設施的整體運作成本資料(見第 2.20(b) 至 (h) 段)，審計署認為此情況並不理想。在 2007 年至 2014 年 10 月期間沒有每年檢討收費水平亦違反了《財務通告第 6/2006 號》所訂管制人員須每年檢討收費水平的規定(見第 2.18(a) 段)。

2.22 就此，審計署留意到，根據取代《財務通告第 6/2006 號》的《財務通告第 6/2016 號》，就費用及收費檢討方面，管制人員須每年提交按照庫務署署長發布的《成本計算手冊》妥為擬備及審核的成本報表。審計署認為，環保署須

建築廢物處置收費計劃

聯同土拓署，按照《財務通告第 6/2016 號》訂明的規定，每年適時就棄置拆建物料處置服務的費用及收費與其成本進行檢討，並將檢討結果提交財庫局。

2.23 此外，2005 年 1 月制訂收費計劃時，當時的環境運輸及工務局告知立法會，政府會在收費計劃實施 6 個月後和以後定期檢討收費計劃，並會適時向立法會秘書處提交詳細檢討報告。

2.24 2007 年 3 月，環保署就推行收費計劃的情況向環境事務委員會提交進度報告。該報告提述篩選分類設施就接收廢物載量所採用的篩選方法及收費計劃的收取費用機制。然而，該進度報告並沒有提及收費計劃的收費水平。

2.25 審計署留意到，儘管在 2006 至 2014 年期間，棄置拆建物料處置服務的重大部分成本未能收回，但環保署並沒有告知立法會有關收費水平的檢討結果。審計署認為，環保署須在這方面作出改善。

就收費計劃採取的執法行動有不足之處

2.26 根據《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》第 9 條，主要承判商(註 8)在承辦價值 100 萬元或以上的建造工程時，須於獲授予該合約後的 21 天內向環保署申請開立一個專為該合約而開立的繳費帳戶。承判商在未有開立繳費帳戶的情況下，不能將拆建物料送往政府的相關設施處置。任何人如無合理辯解而未能遵守該 21 天的時效規定，即屬犯罪，一經定罪，可處最高罰款 5 萬元；如該罪行屬持續罪行，則每天可另處罰款 1,000 元。

2.27 根據環保署的檢控程序：

- (a) 對於超過 21 天申請規定的申請，負責該申請的環保署人員須考慮根據《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》第 9 條提出檢控。無論就該個案是否提出檢控，都須徵求主管該申請的首席環境保護主任批註；
- (b) 對於有充分證據並可予檢控的個案，有關人員會將個案轉交環保署中央檢控組提出檢控；及

註 8：根據該規例，只有合約的主要承判商(而非任何分判商)才能為該合約的拆建物料處置事宜開立繳費帳戶。

- (c) 為符合《裁判官條例》(第 227 章) 第 26 條所訂的 6 個月檢控時效，所有應該提出檢控的個案應於 6 個月法定時效 (由接獲申請日期起計) 屆滿之前最少 3 個月轉交中央檢控組。

2.28 在 2005 年 12 月 (開始接受申請日期) 至 2015 年 12 月期間，環保署共接獲 19 453 宗由主要承判商就其承辦價值 100 萬元或以上的工程合約提出的開立繳費帳戶申請。在這 10 年期間所接獲的 19 453 宗申請中，有 2 724 宗 (14%) 未有遵守 21 天的時效規定，環保署就當中 338 宗個案 (佔 2 724 宗個案的 12%) 提出檢控。截至 2016 年 7 月，在該 338 宗個案中，有 333 宗已經定罪，罰款額由 800 元至 20,000 元不等，其餘 5 宗獲判無罪。

2.29 如承判商未有及時為在政府設施處置棄置拆建物料事宜開立繳費帳戶，可能導致非法棄置拆建物料及逃避繳付相關費用。審計署留意到，環保署沒有發出具體指引，訂明向違反 21 天法定時效規定的人士提出檢控時應要考慮的因素。為確保檢控行動一致和合理，環保署須就此發出具體指引。

2.30 此外，審計署的審查發現，在未有遵守 21 天申請規定的 2 724 宗個案中，環保署對 338 宗個案 (12%) 提出檢控，其餘的 2 386 宗個案 (88%) 的詳情載於表三。

表三

違反規定的個案
(2005 年 12 月至 2015 年 12 月)

獲授合約後才提交申請的日數	超過 21 天規定的日數	個案	
		數目	百分率
22 至 71 天	1 至 50 天	1 784	75%
72 至 121 天	51 至 100 天	271	11%
122 至 2 127 天 (5.8 年)	101 至 2 106 天	331	14%
	總計	2 386	100%

資料來源：環保署的記錄

該 2 386 宗個案的申請人平均在獲授予相關工程合約後 78 天才提交申請。

建築廢物處置收費計劃

2.31 審計署審查了 10 宗個案，發現就收費計劃所採取的執法行動有可予改善之處(第 2.32 至 2.35 段)。

2.32 **需時很久才採取檢控行動** 審計署留意到有一宗個案，承判商(承判商 A)於 2007 年 12 月，即在獲授予有關合約 87 天後，向環保署遞交開立帳戶申請書。2008 年 3 月，環保署要求承判商 A 解釋延誤遞交申請的原因。2008 年 5 月，環保署與承判商 A 會面。2008 年 6 月，該個案獲轉交中央檢控組提出檢控，當時與 6 個月法定時效的屆滿日期相距僅 3 天(見第 2.27(c) 段)。由於沒有足夠時間擬備傳票申請，所以沒有就該個案提出檢控。環保署表示，該個案是自 2005 年 12 月開始接納開立繳費帳戶申請後的個別個案。

2.33 審計署認為，環保署須採取措施，以確保適時採取檢控行動，以符合 6 個月法定時效規定。

2.34 **未有就不採取檢控行動取得適當批註** 審計署留意到另一宗個案，承判商(承判商 B)於 2011 年 6 月，即在 2007 年 12 月獲授予有關合約 1 280 天後，向環保署遞交開立帳戶申請書。就此個案，環保署決定不提出檢控。然而，該不採取檢控行動的決定是由負責該個案的高級環境保護主任作出批註，而非由負責該個案的首席環境保護主任作出批註，這是違反了環保署檢控程序的規定(見第 2.27(a) 段)。

2.35 審計署認為，環保署須提醒其員工，如對違反 21 天法定規定的個案不採取檢控行動，有關決定須取得適當的環保署人員的批註。

審計署的建議

2.36 審計署**建議**，在管理收費計劃方面，環境保護署署長應聯同土木工程拓展署署長：

- (a) 採取措施，以確保在適當情況並考慮相關因素後，適時調整費用及收費；
- (b) 採取措施，以確保按照《財務通告第 6/2016 號》的規定，每年適時進行費用及收費的檢討，並將檢討結果提交財庫局；及
- (c) 就收費計劃進行定期檢討，並在適當時告知立法會相關的檢討結果。

- 2.37 審計署亦建議，就收費計劃的執法行動，環境保護署署長應：
- (a) 發出具體指引，訂明向違反在 21 天法定時效規定內就處置棄置拆建物料事宜申請開立繳費帳戶的人士提出檢控時應要考慮的因素；
 - (b) 採取措施，以確保適時採取檢控行動，以符合 6 個月法定時效規定；
及
 - (c) 提醒環保署人員，如對違反 21 天法定規定的個案不採取檢控行動，有關決定須取得適當的環保署人員的批註。

政府的回應

2.38 環境保護署署長及土木工程拓展署署長同意第 2.36 段所載的審計署建議。環境保護署署長表示，在考慮收回成本原則和使用者自付原則，以及在堆填區處置的棄置拆建物料數量正隨建造工程數目上升而有所增加，收費計劃的收費水平須作出調整。

2.39 環境保護署署長同意第 2.37 段所載的審計署建議。

第 3 部分：增加重新使用填料的措施

3.1 本部分探討政府為推動本地工程項目增加重新使用填料而採取的措施。

處理填料

3.2 從棄置拆建物料篩選所得的填料，分別在本地工程項目重新使用或輸往台山市。由 2007 至 2014 年的 8 年間，本港合共產生了 1.3561 億公噸棄置拆建物料（見附錄 A），其中 1.2565 億公噸（93%）為可重新使用填料，餘下的 996 萬公噸（7%）則為送往堆填區處置的混合棄置拆建物料。在該 1.2565 億公噸填料中，有 4 495 萬公噸（36%）在本地重新使用，另有 7 367 萬公噸（59%）輸往台山市，而餘下的 703 萬公噸（5%）填料則堆存在兩個公眾填料庫。

很多在篩選分類設施處置的棄置拆建物料 車載量不符合惰性含量規定

3.3 根據《廢物處置（指定廢物處置設施）規例》，符合惰性含量規定（見第 1.4(c) 段）的棄置拆建物料可送往由土拓署管理、位於屯門和將軍澳的兩個篩選分類設施（收費低於堆填區——見第 1.6 段）處置。土拓署表示，篩選分類設施不會接收惰性含量偏低的棄置拆建物料，否則會：

- (a) 令營運成本增加，因為須調撥額外人手和設備資源處理非惰性建築廢物與混合建築廢物的分類工作；
- (b) 加快機械分類裝置的耗損和減低篩選分類工作的效率；及
- (c) 令可重新使用的填料的回收量減低。

3.4 篩選分類設施處理棄置拆建物料時，會盡可能從中篩選填料，所得填料會送往公眾填料庫以備重新使用，剩餘物料（即非惰性建築廢物）則送往堆填區處置。篩選分類工序除了應用振動式篩選機和旋轉式篩選機、磁力過濾器及密度過濾器外，亦採用人手篩選。送往兩個篩選分類設施處置的棄置拆建物料，收費為每公噸 100 元。

3.5 2013年12月，土拓署通過公開招標委聘承辦商(承辦商C)，在兩個篩選分類設施提供為期3年(註9)的篩選分類服務，並由政府出資採購和安裝篩選分類器材及設施。估計合約費用為1.4689億元，而由有關設施處理的棄置拆建物料數量估計為131萬公噸(或每公噸棄置拆建物料的平均處理費為112元)。

3.6 當運載棄置拆建物料的車輛抵達篩選分類設施後，經磅橋量度該車輛的總重量(包括車輛本身和載重的重量)，再從總重量減去車輛重量，便得出棄置拆建物料的重量。根據《廢物處置(指定廢物處置設施)規例》，環保署在憲報刊登公告，述明政府在不同處置設施接收棄置拆建物料的載量時所採用的準則(下稱篩選方法)。根據2005年在憲報公布並在環保署的堆填區和土拓署的篩選分類設施及公眾填料庫採用的篩選方法如下：

- (a) 就已配備可拆除貨斗(註10)的車輛而言，如重量比例(以所裝載廢物的淨重量除以該車輛的許可車輛總重量)等於或少於0.25，即表示有關廢物的惰性含量不符合惰性含量規定，則該載量的棄置拆建物料不應由篩選分類設施接收並處置，應送往堆填區處置；及
- (b) 就沒有配備可拆除貨斗的車輛而言，適用的重量比例為0.20。

3.7 2008年6月，環保署採取措施，優化篩選方法。根據優化方法，如車輛所裝載的棄置拆建物料全屬竹枝、夾板或木材，便不會獲篩選分類設施接收並處置。2010年12月，環保署進一步優化篩選方法，利用激光感應器量度抵達篩選分類設施的車輛所裝載的廢物載量高度，作為額外資料，用以估算該廢物載量的體積和密度。當車輛抵達篩選分類設施後，由電腦運算經激光感應器的測量數據、所裝載廢物載量的重量及該車輛許可總重量等數據，從而運算並顯示該廢物載量應否由分類設施接收並處置的信息。

3.8 表四顯示，在2006至2015年期間，送往篩選分類設施的棄置拆建物料車載量，每年有超過90%獲接收並處置。

註9：在2005年11月至2013年12月期間，經公開招標方式共批出三份同類篩選分類服務合約。

註10：貨斗的尺寸不一，長度由4至7米不等，闊度由2至3米不等，高度由1.5至3米不等，容量則由12至63立方米不等。

表四

篩選分類設施所接收並處置或拒收的車載量
(2006 至 2015 年)

年份	車載量				
	總量	接收		拒收	
	(數目)	(數目)	(百分率)	(數目)	(百分率)
2006	171 685	168 265	98%	3 420	2%
2007	108 950	106 690	98%	2 260	2%
2008	96 501	94 285	98%	2 216	2%
2009	99 924	97 579	98%	2 345	2%
2010 (註)	103 061	100 005	97%	3 056	3%
2011	72 925	68 522	94%	4 403	6%
2012	80 299	75 720	94%	4 579	6%
2013	98 102	92 196	94%	5 906	6%
2014	111 290	105 384	95%	5 906	5%
2015	128 139	122 099	95%	6 040	5%

資料來源：土拓署的記錄

註：2010 年 12 月，環保署進一步修訂廢物處置設施接收廢物載量的篩選方法(見第 3.7 段)。

3.9 審計署留意到，儘管在兩個篩選分類設施處置的棄置拆建物料須符合惰性含量規定(即按重量計填料含量多於 50%)，但在 2006 至 2015 年期間，從兩個篩選分類設施處置的拆建物料篩選所得的填料量，卻遠低於棄置拆建物料總量的 50%。詳情載於表五。

表五

篩選分類設施從棄置拆建物料篩選回收所得的填料
(2006 至 2015 年)

年份	所處理的總 數量	篩選所得的 非惰性廢物數量		篩選所得的 填料數量	
	(千公噸)	(千公噸)	(百分率)	(千公噸)	(百分率)
2006	1 389	960	69%	429	31%
2007	920	677	74%	243	26%
2008	761	600	79%	161	21%
2009	761	609	80%	152	20%
2010 (註)	789	680	86%	109	14%
2011	410	237	58%	173	42%
2012	439	247	56%	192	44%
2013	505	303	60%	202	40%
2014	578	413	71%	165	29%
2015	683	468	69%	215	31%
整體	7 235	5 194	72%	2 041	28%

資料來源：土拓署的記錄

註：見表四的註。

3.10 如表五所示，從棄置拆建物料回收所得的填料百分率遠低於惰性含量規定（即按重量計填料含量多於 50%）。

3.11 此外，在 2006 至 2014 年期間，環保署和土拓署進行了 19 次調查，以確定篩選分類設施所接收的棄置拆建物料中，按車載量計符合惰性含量規定的比率。每次調查會抽樣選出約 140 至 260 車載量，並將每車載量的棄置拆建物料篩選分類為填料與非惰性建築廢物，以確定是否符合惰性含量規定。表六顯示，在 2006 至 2014 年期間進行的 19 次調查中，經抽檢確定符合惰性含量規定的車載量百分率。

表六

在篩選分類設施抽檢並確定符合惰性含量規定的車載量百分率
(2006 至 2014 年)

調查日期	車載量數目百分率	
	符合惰性含量規定	不符合惰性含量規定
2006 年 6 月	61%	39%
2006 年 9 月	79%	21%
2006 年 11 月	76%	24%
2007 年 1 月	69%	31%
2007 年 5 月	65%	35%
2007 年 7 月	58%	42%
2007 年 9 月	50%	50%
2007 年 11 月	54%	46%
2008 年 4 月	52%	48%
2008 年 8 月	60%	40%
2009 年 1 月	52%	48%
2009 年 9 月	44%	56%
2011 年 5 月 (註)	82%	18%
2011 年 11 月	78%	22%
2012 年 6 月	72%	28%
2012 年 11 月	69%	31%
2013 年 4 月	68%	32%
2013 年 10 月	65%	35%
2014 年 11 月	48%	52%
整體	63%	37%

資料來源：土拓署和環保署的記錄

註： 見表四的註。

備註：土拓署表示，所抽檢車輛的貨斗容量和裝載的廢物成份組合均不同。

3.12 2016年9月和10月，土拓署和環保署告知審計署：

土拓署

- (a) 在棄置拆建物料中，難免有部分受污染的惰性物料（例如與混凝土黏緊的浴室潔具和鋼具）無法通過篩選分類工序回收，而須送往堆填區處置。因此，從棄置拆建物料篩選所得的填料數量，較篩選分類設施所接收並處置的棄置拆建物料的惰性含量為低；及

環保署

- (b) 關於表六所示的調查結果，自2010年12月採用修訂篩選方法後，有關惰性含量規定的平均符合規定的比率約為70%。因此，環保署認為現行安排行之有效，而業界亦樂於接受有關安排。

3.13 如表五和表六所示，自2010年12月採用修訂篩選方法後，從棄置拆建物料回收所得填料的比率，由2010年的14%增至2011年的42%，到2012年更增至44%。同樣地，在已抽檢的車載量中，符合惰性含量規定的比率亦由2009年9月的44%增至2011年5月的82%，到2011年11月則為78%。從上述統計數字可見，2010年12月採用的修訂篩選方法在施行的首數年確有成效，有助篩選分類設施避免接收不符合惰性含量規定的廢物載量。

3.14 然而，審計署留意到，從棄置拆建物料回收所得填料的比率卻由2012年的44%降至2015年的31%，而在已抽檢的車載量中，符合惰性含量規定的比率亦由2011年5月的82%降至2014年11月的48%，降幅顯著，顯示修訂篩選方法的成效已在消減，情況令人關注。

3.15 在2006至2014年期間對篩選分類設施所接收的棄置拆建物料車載量進行的調查發現，在已抽檢的車載量總數目中，不符合惰性含量規定的平均有37%。雖然由篩選分類設施接收含高比例非惰性物料的棄置拆建物料車載量，可能有助從中篩選更多填料，而非直接送往堆填區棄置，但這做法會：

- (a) 削弱收費計劃的差異訂價策略的成效；及
- (b) 令收費計劃所得的收費總額減少，因為由篩選分類設施處置每公噸棄置拆建物料的收費較堆填區少25元。

3.16 審計署認為，環保署須聯同土拓署檢討篩選分類設施在接收棄置拆建物料車載量所採用的篩選方法，以盡可能符合惰性含量規定。

增加重新使用填料的措施

所公布的統計數字不一致

3.17 此外，審計署留意到，在 2007 至 2014 年期間，土拓署管制人員報告所反映的公眾填料庫處置填料數量，與環保署每年發表的《香港固體廢物監察報告》所列的數字不同，詳情載於表七。

表七

公眾填料庫所處置的填料
(2007 至 2014 年)

數量 (百萬公噸)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	整體
根據土拓署的記錄 (a)	6.50	7.90	14.00	10.50	11.40	13.10	12.90	12.30	88.60
根據環保署的記錄 (b)	6.51	6.96 (註)	6.93 (註)	10.46	11.37	12.83	12.93	12.56	80.55
差別 (c)=(a)-(b)	(0.01)	0.94	7.07	0.04	0.03	0.27	(0.03)	(0.26)	8.05
百分率 (c)÷(a)×100%	(0.2%)	11.9%	50.5%	0.4%	0.3%	2.1%	(0.2%)	(2.1%)	9.1%

資料來源：審計署對土拓署和環保署記錄的分析

註：土拓署和環保署表示，環保署的 2008 年和 2009 年統計數字沒有計入在相關年度內送往台山市的 93 萬公噸和 716 萬公噸填料。其他年度則已計入相關數量。

3.18 2016 年 9 月和 10 月，土拓署、環保署和財庫局告知審計署：

土拓署

- (a) 年終填料數量的核證工作涉及對兩個公眾填料庫堆存的填料進行地形測量，並就各公共工程項目實際重新使用的填料數量記錄進行對帳，故須待翌年 2 月才能完成。為配合有關統計數字的編撰時間表，土拓署管制人員報告所列的年終統計數字，是根據大概準確的暫定年終統計數字 (相差幅度由 0.2% 至 2.1% 之間) 釐定；

環保署

- (b) 環保署在《香港固體廢物監察報告》所列的年度數據，是根據土拓署提供該年 1 月至 12 月的實際數據而編撰。由於土拓署管制人員

報告與環保署報告的發布時間不同，所以土拓署難免要使用暫定統計數字，而環保署則使用實際統計數字；

財庫局

- (c) 儘管管制人員向財庫局提交預算草案的截止日期通常為 11 月／12 月，但至 1 月初仍可更新管制人員報告所列的實際統計數據 (涵蓋整個曆年)。土拓署應盡可能在 1 月初的限期前更新 12 月的實際統計數據；及
- (b) 如土拓署無法在 1 月初提供實際統計數字，可考慮在相關數字附註如“或須調整的臨時實際數字”等備註。部分政府部門已採用這做法。

3.19 審計署認為，土拓署和環保署所發布有關公眾填料庫處置填料數量的統計數字不同，可能令公眾感到混淆，並削弱有關數據的可信度。因此，土拓署須就這方面採取改善措施。

對 200 級再造石填料的需求偏低

3.20 由 2006 年 11 月至 2013 年 11 月，土拓署經公開招標批出三份合約 (合約 D 至 F)，為位於屯門和將軍澳的兩個公眾填料庫提供管理服務，其中合約 D 為期 37 個月，由 2006 年 11 月至 2009 年 12 月；合約 E 為期 50 個月，由 2009 年 12 月至 2014 年 1 月；及合約 F 為期 40 個月，由 2014 年 1 月至 2017 年 4 月。根據合約 D 至 F，承辦商亦須在將軍澳填料庫提供碎石設施 (具備每日生產 800 公噸填料的產能)，以便將填料打碎為 200 級再造石填料 (即直徑 200 毫米或以下的石粒)，供採用這類再造石填料的公共工程項目使用。

3.21 填料庫承辦商接獲政府工務部門 (或其承判商) 提出從公眾填料庫提取 200 級再造石填料的要求後，便會於將軍澳填料庫進行碎石工作，並按要求提供所需數量，費用全免。根據合約期為 2014 年 1 月至 2017 年 4 月的合約 F，承辦商 F 從公眾填料庫搬運填料至指定地方，每公噸獲付 5.12 元，而生產並裝載 200 級再造石填料到提取者車輛時，每公噸獲付 19.05 元。

增加重新使用填料的措施

3.22 審計署留意到，有關碎石設施生產的 200 級再造石填料數量約有 5 萬公噸 (2012 年)、2 萬公噸 (2013 年)、5 萬公噸 (2014 年) 及 4 萬公噸 (2015 年) (合共 16 萬公噸)，遠低於碎石設施的最高年產量，即 19.68 萬公噸 (800 公噸 × 年內 246 個工作日)。200 級再造石填料的每年需求量為 6 萬公噸 (2012 年)、12 萬公噸 (2013 年)、2 萬公噸 (2014 年) 及 6 萬公噸 (2015 年) (合共 26 萬公噸)。2013 年的需求量高達 12 萬公噸，以同年生產的 2 萬公噸和在工地堆存的 10 萬公噸再造石填料供應。2016 年 9 月和 10 月，土拓署告知審計署：

- (a) 200 級再造石填料的產量主要視乎在公眾填料庫處置的大石塊數量而定，而石塊的供應並不穩定。至於 200 級再造石填料的需求，則視乎市場需求和當時推展的建造項目性質而定；
- (b) 碎石設施的進給室和馬力必須夠大，以處理大小和硬度不一的石塊，所選用的碎石設施亦是市場常見的；及
- (c) 土拓署須確保碎石設施有合理產能，足以應付對 200 級再造石填料的需求。從工地記錄可見，有時碎石設施的產能僅能勉強應付緊急要求。

3.23 審計署認為，土拓署須進行檢討，以查明公共工程項目對 200 級再造石填料需求偏低的原因，並採取所需措施，以迎合使用者的需要。土拓署亦須考慮按收回成本方式，讓私營工程項目申請從公眾填料庫取用 200 級再造石填料。這兩項措施有助增加公共和私營工程項目使用的填料數量。

須鼓勵負責基建項目的公營機構

盡量重新使用填料

3.24 根據 2002 年 8 月發出的《環境運輸及工務局技術通告第 33/2002 號：管理建築及拆卸物料 (包括石塊)》，如公共工程項目會產生超過 5 萬立方米棄置拆建物料或須輸入超過 5 萬立方米填料：

- (a) 應在早期設計階段制訂拆建物料管理計劃書，以估計工程項目所產生和重新使用的棄置拆建物料總數量和輸入的填料數量；
- (b) 將工程項目提升為工務計劃甲級工程之前，由 (首長級人員擔任主席) 部門審核委員會審核管理計劃書；

- (c) 工程承判商應根據管理計劃書的資料擬備廢物管理計劃，並估算工程項目會產生和重新使用的棄置拆建物料總數量，以及所輸入的填料數量；及
- (d) 由土木工程拓展署署長擔任主席的公眾填料委員會應每半年檢視拆建物料管理計劃書和廢物管理計劃的落實情況。

2015年4月，《環境運輸及工務局技術通告第33/2002號》的內容被納入土拓署的《土木工程管理手冊》。

3.25 此外，根據1998年3月發出的《工務局技術通告第4/98號：在填海和填土項目使用公眾填料》，如公共工程項目可能需要輸入30萬立方米或以上填料(例如天然沙)，其倡議人應：

- (a) 在初期規劃階段審議並考慮盡量使用填料的措施；及
- (b) 為工程合約招標之前，先就所輸入的填料數量徵求公眾填料委員會(見第3.24(d)段)批准。

3.26 《環境運輸及工務局技術通告第33/2002號》和《工務局技術通告第4/98號》所公布的措施，都有助工程項目減少產生棄置拆建物料和增加重用工程項目所產生的填料。審計署認為，為使有關措施發揮最大效益，環保署和土拓署須採取措施，鼓勵負責基建項目(例如機場、鐵路和房屋項目)的公營機構採取措施，令工程項目減少產生棄置拆建物料，並增加重用工程項目所產生的填料。

審計署的建議

3.27 審計署建議，環境保護署署長應聯同土木工程拓展署署長：

- (a) 檢討篩選分類設施在接收棄置拆建物料車載量所採用的篩選方法，以盡可能符合惰性含量規定；及
- (b) 採取措施，鼓勵負責基建項目(例如機場、鐵路和房屋項目)的公營機構推行措施，令工程項目減少產生棄置拆建物料和增加重用工程項目所產生的填料。

增加重新使用填料的措施

3.28 審計署建議，土木工程拓展署署長應：

- (a) 在管制人員報告中清楚述明，公眾填料庫處置填料的數量為須調整的臨時數量；及
- (b) 聯同環境保護署署長：
 - (i) 進行檢討，以查明公共工程項目對 200 級再造石填料需求偏低的原因，並推行所需措施，以迎合使用者的需要；及
 - (ii) 考慮按收回成本方式，讓私營工程項目申請從公眾填料庫取用 200 級再造石填料。

政府的回應

3.29 環境保護署署長同意第 3.27 段所載的審計署建議。對於篩選分類設施所採用篩選方法的成效，他表示環保署會監察有關情況，以確定日後有否需要作出調整。

3.30 土木工程拓展署署長同意第 3.27 和 3.28 段所載的審計署建議。關於第 3.27(b) 段的審計署建議，他表示土拓署已要求相關公營機構(包括機場管理局、香港鐵路有限公司和市區重建局) 推行措施，令工程項目減少產生棄置拆建物料和增加重用工程項目所產生的填料。有關公營機構的代表因應需要出席公眾填料委員會會議，並提供其工程項目所產生棄置拆建物料和所需填料等最新資料。

第 4 部分：防止和偵察非法棄置活動的措施

4.1 本部分探討政府為防止和偵察在政府土地上非法棄置拆建物料活動而採取的措施，審查工作集中於運載記錄制度和偵查非法棄置拆建物料活動的試驗計劃。

背景

4.2 根據下列條例，任何人如未獲政府事先批准而在政府土地上棄置廢物，可能犯罪：

- (a) 根據由環保署執行的《廢物處置條例》第 16A 條，任何人干犯非法棄置廢物的罪行，第一次定罪最高可處罰款 20 萬元和監禁 6 個月；其後定罪最高可處罰款 50 萬元和監禁 6 個月；以及在向法庭證明該罪行是持續的，並使法庭信納後，按持續犯罪期間每天另處罰款 1 萬元；
- (b) 根據由食物環境衛生署(食環署)執行的《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)的《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132BK 章)第 4 和 9A 條，任何人干犯非法棄置廢物的罪行，最高可處罰款 25,000 元和監禁 6 個月；及
- (c) 根據由 7 個政府部門(註 11)執行的《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》(第 570 章)第 3 條，任何人干犯與非法棄置廢物有關的罪行，可處定額罰款 1,500 元。(由 2016 年 9 月起，有關條例的名稱修訂為《定額罰款(公眾地方潔淨及阻礙)條例》。)

4.3 在 2001 年審議《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例草案》期間，政府告知立法會，如非法棄置廢物的體積超過 0.2 立方米(大概相等於一個生果紙皮盒)，便會發出法庭傳票檢控違例者(例如根據《廢物處置條例》第 16A 條或《公眾潔淨及防止妨擾規例》第 4 和 9A 條)發出傳票——見第 4.2(a) 和 (b) 段)，而不會發出定額罰款通知書。

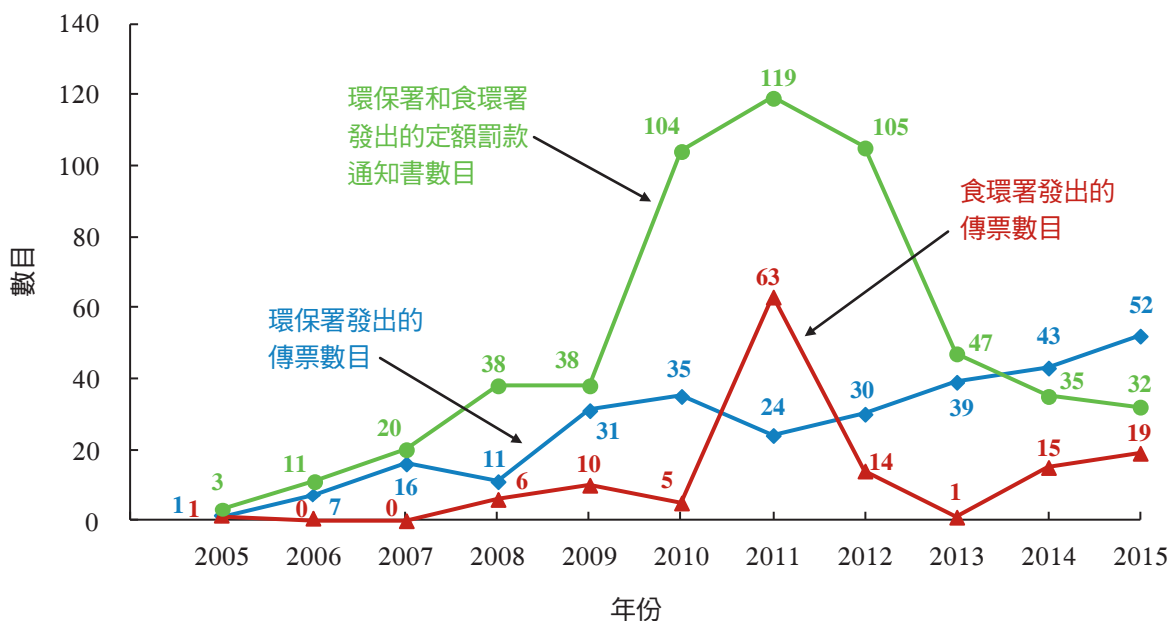
註 11：該 7 個政府部門為漁農自然護理署、環保署、食環署、香港警務處、房屋署、康樂及文化事務署及海事處。

防止和偵察非法棄置活動的措施

4.4 由 2008 年起，環保署聯同其他 9 個涉及處理非法棄置拆建物料的政府部門(註 12) 進行跨部門周年會議，並向有關部門取得相關統計數字。圖四顯示在 2005 至 2015 年期間對在政府土地上非法棄置拆建物料活動而提出檢控的數目，包括由環保署根據《廢物處置條例》第 16A 條發出的傳票；由食環署根據《公眾潔淨及防止妨擾規例》第 4 和 9A 條發出的傳票；以及由環保署和食環署根據《定額罰款(公眾地方潔淨罪行) 條例》第 3 條發出的定額罰款通知書。

圖四

對在政府土地非法棄置拆建物料活動
而提出檢控的數目
(2005 至 2015 年)



資料來源：環保署的記錄

4.5 在 2013 至 2015 年期間，環保署根據《廢物處置條例》第 16A 條提出檢控的個案合共有 134 (39+43+52) 宗。截至 2016 年 7 月，其中 132(99%) 宗已定罪，並處罰款 1,000 元至 25,000 元不等，另有 2(1%) 宗的傳票已撤回。

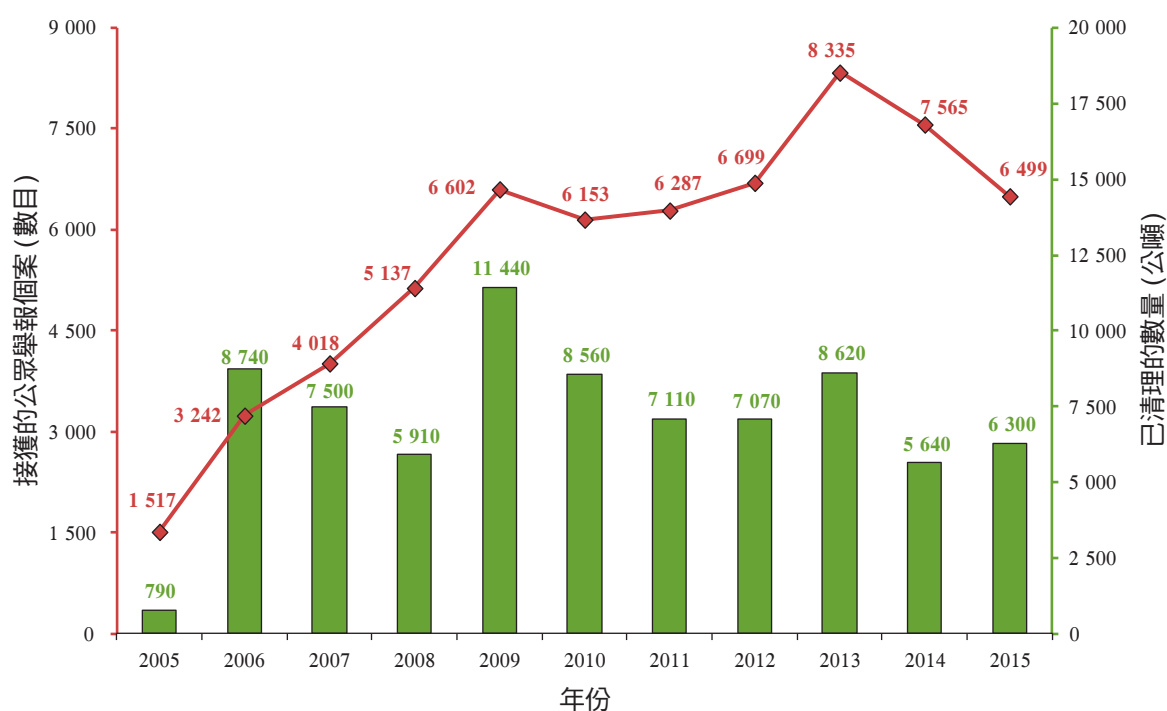
註 12：該 9 個政府部門為漁農自然護理署、屋宇署、土拓署、渠務署、食環署、路政署、民政事務總署、地政總署及規劃署。

4.6 此外，同期食環署根據《公眾潔淨及防止妨擾規例》第4和9A條提出檢控的個案合共有35(1+15+19)宗。截至2016年7月，其中32(91%)宗已定罪，並處罰款1,500元至5,000元不等，另有3(9%)宗仍在處理中。

4.7 自2006年1月實施建築廢物處置收費計劃(見第1.15段)後，公眾舉報非法棄置拆建物料的個案數目和政府部門發現並清理的非法棄置拆建物料數量均顯著增加，詳情見圖五。

圖五

接獲的公眾舉報個案和
政府部門清理的非法棄置拆建物料
(2005至2015年)



說明：
◆ 接獲的公眾舉報個案 (註)
■ 發現並清理的非法拆建物料

資料來源：環保署的記錄

註：環保署表示，每宗非法棄置廢物事件可能招致超過一宗公眾舉報個案。然而，環保署沒有關於重覆舉報個案的統計數字。

防止和偵察非法棄置活動的措施

4.8 路政署和地政總署是負責清理在政府土地上非法棄置拆建物料的主要政府部門。在 2015 年，政府部門清理了合共 6 300 公噸非法棄置拆建物料，其中路政署和地政總署分別清理了 5 380(85%) 公噸和 886(14%) 公噸。路政署表示，其承辦商在 2015 年清理的非法棄置拆建物料，主要送往公眾填料庫 (2 769 公噸或 51%) 和篩選分類設施 (2 512 公噸或 47%) 處置，另有小部分送往堆填區處置 (99 公噸或 2%)。

運載記錄制度

4.9 就處置公共工程項目所產生的棄置拆建物料，政府實施運載記錄制度。根據 2010 年發出的《發展局技術通告(工務)第 6/2010 號：處置拆建物料的運載記錄制度》，為公共工程項目而設的制度有下列主要特點：

- (a) **工地管制** 公共工程承判商會擬備工地組織架構圖，列明推行該制度的人員和各員工的職責，以及指派資深人員監察各工地出口。各工地出口會安裝視像錄影系統，以監察車輛進出工地的情況。如承判商徵得工程項目部門的批准，可採用運載記錄制度以外的工地管制方法；
- (b) **付運管制** 在運載拆建物料的車輛離開公共工程項目的建造工地之前，其駕駛者須向承判商領取一張運載記錄票。如將棄置拆建物料送往政府廢物處置設施(例如公眾填料庫)，則可以環保署發出的載運入帳票作為運載記錄票。在車輛離開之前，工地督導人員會查閱由承判商編制的卸置記錄所列數量(分為四分之一滿、半滿或滿載)，以覆查裝載在車上的棄置拆建物料的估計數量；及
- (c) **卸置記錄管制** 在抵達運載記錄票所訂明的指定廢物處置設施後，有關員工會為棄置拆建物料量度重量，在環保署的交收記錄上登記其重量，以及在運載記錄票上蓋章。工地督導人員會查閱在交收記錄(載於環保署網站)登記的棄置拆建物料重量，以覆查由承判商編制的卸置記錄所列數量；如發現差異，便會採取跟進行動。

4.10 運載記錄制度旨在防止和偵察：

- (a) 運載公共工程項目棄置拆建物料的車輛在前往指定處置目的地途中，未經許可加載任何物料；及
- (b) 在前往指定處置目的地途中，非法棄置拆建物料。

須將運載記錄制度擴及至公營機構的工程項目

4.11 非公共工程項目無須按規定採用運載記錄制度。根據收費計劃，環保署會為公共和非公共工程項目發出載列相關工程項目帳戶編號的拆建物料載運入帳票，以便收費。當運載拆建物料的車輛抵達政府廢物處置設施時，駕駛者會向處置設施的員工遞交載運入帳票(票上沒有載列拆建物料重量的資料)。處置費(款額按棄置拆建物料的重量而定)會按載運入帳票所列的帳戶資料，從相關帳戶收取，而載運入帳票會被蓋章。環保署表示，此制度會記錄棄置拆建物料從產生地至處置地之間的交接情況。

4.12 審計署留意到，公共工程項目的運載記錄制度規定，須在工程項目的工地保留卸置記錄(以便覆查送往政府廢物處置設施處置的拆建物料的實際數量)。卸置記錄有助防止和偵察運載公共工程項目的棄置拆建物料的車輛在前往指定處置目的地途中，未經許可加載任何物料或非法棄置拆建物料(見第4.10段)。審計署認為，環保署須聯同相關政府決策局和部門，推動公營機構在相關工程項目採用運載記錄制度。

審計署的建議

4.13 審計署建議，為防止和偵察非法棄置拆建物料活動，環境保護署署長應聯同相關政府決策局和部門，採取措施以推動公營機構在相關工程項目採用運載記錄制度。

政府的回應

4.14 環境保護署署長同意審計署的建議。

偵察非法棄置拆建物料活動的試驗計劃

4.15 由 2008 年起，環保署聯同相關政府部門擬備非法棄置拆建物料黑點名單(下稱黑點名單)。2009 年 12 月，環保署在兩處地點安裝了兩部閉路電視監察攝像機系統(地點 A 和 B，在當時均為同一條道路上的嚴重黑點)，以監察非法棄置拆建物料活動並蒐集相關證據。2014 年 3 月，環保署在沿著地點 A 和 B 同一條道路上的另一處地點(地點 C)加裝一部監察攝像機系統。此後，在有關道路發現的非法棄置拆建物料有所減少，由 2009 年的 1 038 立方米減至 2010 年的 39 立方米，到 2015 年更減至 2 立方米。上述三部閉路電視攝像機系統的設立成本和安裝費用總額為 155 萬元，在 2015 年的維修費用則為 79 萬元。上述攝像機系統的安裝和維修工作均由機電工程營運基金(註 13)負責。

4.16 截至 2015 年 8 月，環保署根據該署內部和其他 9 個政府部門(見第 4.4 段)提供的資料制訂了非法棄置黑點名單，列出 41 個黑點。同月，環保署推出試驗計劃，在其中 12 個非法棄置黑點安裝監察攝像機系統，作為清潔香港 2015 運動(註 14)的新措施之一，詳情如下：

- (a) 在 1 個地點(地點 D)，由環保署以總額 21,600 元向承辦商(以報價方式僱用)購置並安裝一套系統；及
- (b) 在其餘 11 個地點(地點 E 至 O)，由環保署向供應商(以報價方式僱用)採購服務，以供應和維修有關系統，為期 5 至 7 個月，至 2016 年 2 月為止，費用總額為 116.4 萬元。有關系統由服務供應商擁有和運作，並按服務合約的規定於 2016 年 2 月試驗計劃結束時拆卸。

4.17 環保署表示，推出監察攝像機系統試驗計劃，旨在測試簡單低價的攝像機在不同環境(例如照明情況、拍攝角度和距離)的表現和績效，並與閉路電視系統比較，從而為偵察非法棄置活動找出最具成本效益的系統配置。

註 13：機電工程營運基金於 1996 年 8 月根據《營運基金條例》(第 430 章)設立，以便對機電工程署若干服務的運作進行管理及核算。機電工程營運基金提供的服務包括操作和維修電力、機械、電子和屋宇裝備系統及設備。

註 14：政府在 2015 年 8 月推出該運動，以提高社會的清潔意識，並推動社區合力改善環境衛生。

4.18 在 2015 年 8 月至 2016 年 2 月的試驗計劃期間，該 12 部攝像機系統共錄得 998 宗涉及以車輛非法棄置廢物個案的影像，其中 170 (17%) 宗涉及折建物料。截至 2016 年 7 月，就該 170 宗個案採取的執法行動進度如下：

- (a) 46 (27%) 宗：已提出檢控；
- (b) 2 (1%) 宗：在調查中；
- (c) 80 (47%) 宗：由於攝像機所攝錄的車牌號碼影像不清楚，沒有提出檢控 (見第 4.20 和 4.21 段)；及
- (d) 42 (25%) 宗：儘管攝像機所攝錄的車牌號碼影像清晰，但因下列原因而沒有提出檢控：
 - (i) 14 宗：無法聯絡車主 (見第 4.22 至 4.25 段)；
 - (ii) 19 宗：車主或駕駛者沒有提供案件詳情 (見第 4.26 至 4.29 段)；
 - (iii) 5 宗：延誤及證據不足 (見第 4.30 段)；及
 - (iv) 4 宗：涉案駕駛者聲稱是按照僱用運載服務人士的指示而棄置廢物 (見第 4.31 段)。

4.19 截至 2016 年 7 月，在檢控的 46 宗個案中 (見第 4.18(a) 段)，有 11 宗已發出定額罰款通知書 (每宗罰款 1,500 元)，另有 35 宗以傳票方式檢控並定罪，所處罰款由 2,000 元至 15,000 元不等。

攝像機所攝錄的車牌號碼不清楚

4.20 因攝像機所攝錄的車牌號碼影像不清楚而沒有提出檢控的個案有 80 宗 (見第 4.18(c) 段)，分布在 8 個地點。環保署表示，造成影像不清楚的原因如下：

- (a) 有關地點的照明欠佳，影響所攝錄影像的清晰度；
- (b) 受所安裝攝像機的質素所限 (例如解像度低)；及
- (c) 涉案車輛的車牌號碼不在攝像機的拍攝範圍內。

防止和偵察非法棄置活動的措施

4.21 審計署留意到，因攝像機系統所攝錄的涉案車牌號碼影像不清楚而影響檢控工作的個案，包括在一處地點的攝像機系統所攝錄的全部 24 宗非法棄置廢物個案(其中 1 宗涉及拆建物料)，而在另一處地點的 22 宗非法棄置廢物個案中，有 20 宗(其中 2 宗涉及拆建物料)受影響。審計署認為，環保署須採取措施，確保為蒐集檢控證據而安裝的監察攝像機系統能夠清楚攝錄涉及非法棄置廢物車輛的車牌號碼影像。

無法聯絡車主以便提出檢控

4.22 關於攝像機系統清楚攝錄涉案車輛的車牌號碼影像，但無法聯絡車主以便提出檢控的個案有 14 宗(見第 4.18(d)(i) 段)，環保署按運輸署提供的地址，以掛號郵件方式致信有關車主，要求他們提供相關資料。然而，就該 14 宗個案寄出的所有信件均因無人認收而退回。環保署表示，有關信件無人認收，可能由於收信人並非在相關地址居住、故意不認收信件或當時不在香港。關於該 14 宗個案，環保署已就其中 6 宗向入境事務處(入境處)索取涉案人士的地址，以便進一步調查，結果發現入境處提供的地址中，有 5 宗個案的地址與運輸署的相同。至於餘下 1 宗有不同地址的個案，因為環保署接獲新地址資料時，《裁判官條例》就檢控行動所訂的 6 個月法定時效即將屆滿，該署不能採取進一步行動。審計署認為，環保署須採取措施，確保可在《裁判官條例》規定的 6 個月時效內(由干犯罪行時間起計)就非法棄置廢物個案提出檢控。

4.23 審計署留意到，在 14 宗個案中，按運輸署提供的地址寄給車主的信件因無人認收而退回，而環保署只就其中 6 宗向入境處求助。審計署認為，環保署須發出指引，訂明處理非法棄置廢物個案的程序。

4.24 審計署亦留意到，香港警務處(警務處)在處理由監察攝像機攝錄的超速和衝紅燈個案時，如未能按運輸署提供的地址與車主取得聯絡，便會向入境處、水務署、懲教署、醫院管理局、公用事業公司及註冊車輛投保的保險公司索取車主地址。審計署認為，環保署須加強聯絡涉及非法棄置廢物個案的車主的工作，並參考警務處的良好做法。

4.25 此外，根據《道路交通條例》(第 374 章)，車主須在其地址改變後 72 小時內通知運輸署(註 15)。審計署認為，對於按運輸署提供的地址寄給車主的

註 15：根據《道路交通條例》，任何人無合理辯解而沒有在其地址改變後 72 小時內通知運輸署有關改變，即屬犯罪，可處罰款 2,000 元。

信件因無人認收而退回的個案，環保署須將有關個案轉介運輸署跟進，例如調查相關車主有否因未有將改變地址一事及時通知運輸署而干犯《道路交通條例》所訂的罪行。

車主或駕駛者不提供案件詳情

4.26 車主或駕駛者不提供案件詳情的個案有 19 宗 (見第 4.18(d)(ii) 段)，環保署並沒有採取進一步行動。

4.27 審計署留意到在 4 宗個案中，攝像機系統攝錄了涉及非法棄置拆建物料個案的影像，而該 4 宗個案的涉案車輛共有 3 部，其登記車主均為同一人。該車主同意出席會面，但多次押後會面時間。環保署遂按《廢物處置條例》第 23B 條 (註 16) 向車主送達通知書，要求他提供涉案駕駛者的資料。車主與環保署會面後，表示未能從該 4 宗個案的錄影片段辨認涉案駕駛者。環保署表示，由於沒有足夠證據證明車主犯罪，故未能採取進一步檢控行動，並結束個案的跟進行動。

4.28 在另外 1 宗個案中，攝像機系統攝錄了 1 宗涉及非法棄置拆建物料個案的影像，並經相關車主辨認涉案駕駛者。當環保署聯絡該涉案駕駛者時，該駕駛者拒絕提供進一步資料或出席會面。環保署表示，由於沒有足夠證據證明駕駛者犯罪，故未能採取進一步檢控行動，並結束個案的跟進行動。

4.29 審計署認為，在非法棄置廢物個案的車主及／或涉案駕駛者不提供案件詳情時，環保署須就採取檢控行動的方法和途徑徵詢法律意見。

延誤及證據不足

4.30 審計署留意到在 3 宗個案中，涉案駕駛者聲稱按食環署垃圾收集站員工的建議棄置廢物 (在第 4.18(d)(iii) 段 5 宗個案的其中 3 宗)。然而，食環署通知環保署，未能找到駕駛者所指的員工。食環署表示，在另外 2 宗個案中，該署在該事件發生 4 個月後才獲通知，而且環保署所提供的影像質素欠佳，無法從

註 16：根據《廢物處置條例》第 23B 條，環保署可向任何人送達通知書並規定該人提供資料。任何人無合理辯解而沒有遵從有關規定，或作出其知道是屬於關鍵性的不正確陳述，即屬犯罪，可處罰款 10 萬元。

防止和偵察非法棄置活動的措施

中辨認涉案員工。審計署認為，環保署須適時把有關個案通知食環署，以便採取跟進行動。

涉案駕駛者聲稱按指示棄置廢物

4.31 攝像機系統攝錄了 4 宗涉及非法棄置拆建物料個案的影像(見第 4.18(d)(iv) 段)，涉案車輛均為同一部，其車主亦是涉案駕駛者。在會面中，該駕駛者聲稱她只是為客戶提供運載服務，而該 4 宗個案的客戶均為同一人，並向環保署提供該客戶的聯絡號碼。環保署數次聯絡該客戶但不果。環保署表示，由於沒有足夠證據確定違法者的身分，故未能採取進一步檢控行動，並已結束個案的跟進工作。審計署認為，在非法棄置廢物個案的涉案駕駛者聲稱只是按照僱用運載服務人士的指示行事時，環保署須就採取檢控行動的方法和途徑徵詢法律意見。

沒有對以人手或手推車非法棄置廢物的活動 提出檢控

4.32 在 2015 年 8 月至 10 月期間(註 17)，在試驗計劃下安裝於 12 個地點的攝像機系統(見第 4.16 段)共攝錄得 128 宗涉及非法棄置拆建物料個案的影像(註 18)，包括 37 (29%) 宗以車輛棄置廢物的個案，以及 91 (71%) 宗以人手或手推車棄置廢物的個案。環保署表示，由於難以辨認以人手或手推車非法棄置廢物個案的涉案人，故該署沒有就該 91 宗個案提出檢控。審計署認為，環保署須聯同相關政府部門加強行動，偵察和防止在政府土地上非法棄置廢物活動，例如加強巡查以人手或手推車非法棄置廢物活動的黑點。

註 17：2015 年 11 月，環保署停止保存監察攝像機系統所攝錄並不涉及車輛的非法棄置活動影像。

註 18：同期，攝像機系統亦攝錄了合共 978 宗涉及非法棄置其他廢物個案的影像，包括 166 (17%) 宗以車輛棄置廢物的個案，以及 812 (83%) 宗以人手或手推車棄置廢物的個案。

審計署的建議

4.33 審計署建議，日後管理用以偵察非法棄置拆建物料的監察攝像機系統時，環境保護署署長應：

- (a) 採取措施，確保為蒐集檢控證據而安裝的監察攝像機系統能夠清楚攝錄涉及非法棄置廢物車輛的車牌號碼影像；
- (b) 採取措施，確保在 6 個月時效內就非法棄置廢物個案提出檢控；
- (c) 發出指引，訂明處理經監察攝像機系統攝錄的非法棄置廢物個案的程序；
- (d) 加強聯絡涉及非法棄置廢物個案的車主的工作，並參考警務處在處理超速和衝紅燈個案的良好做法；
- (e) 就按運輸署提供的地址寄給車主的信件因無人認收而退回的個案轉介運輸署，以便跟進當中是否涉及沒有將改變地址一事及時通知運輸署的罪行；
- (f) 在非法棄置廢物個案中涉案人不提供案件詳情時，就採取檢控行動的方法和途徑徵詢法律意見；
- (g) 把涉案駕駛者聲稱按食環署站內員工或其承辦商的建議而棄置廢物的個案適時通知食環署，以便採取跟進行動；及
- (h) 聯同相關政府部門加強行動，偵察和防止在政府土地上非法棄置廢物活動，包括以人手或手推車非法棄置廢物活動。

政府的回應

4.34 環境保護署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 4.33(a) 段，環保署會提高監察攝像機系統的技術規格，以便為檢控工作蒐集證據，並會在日後因應可用資源和成本效益而購置質素較佳的設備；
- (b) 關於第 4.33(b) 段，環保署會提醒所有前線員工，在 6 個月時效內就非法棄置廢物個案提出檢控；

防止和偵察非法棄置活動的措施

- (c) 關於第 4.33(c) 段，環保署在檢討監察攝像機系統的試驗計劃時，會跟進就處理非法棄置廢物個案程序發布指引事宜；
- (d) 關於第 4.33(d) 段，環保署會將向入境署查詢的做法列為聯絡有關車主的常規程序；
- (e) 關於第 4.33(e) 段，環保署會在執法指引內訂明程序，確保會將涉及按運輸署提供的地址寄給車主的信件因無人認收而退回的個案轉介運輸署跟進。試驗計劃所發現的相關個案已轉介運輸署跟進；
- (f) 關於第 4.33(f) 段，環保署會就向非法棄置廢物個案的涉案人提出檢控的方法與律政司跟進；
- (g) 關於第 4.33(g) 段，在處理涉案駕駛者聲稱按站內員工或承辦商建議而棄置廢物的個案時，環保署會適時通知食環署，以便食環署向承辦商或其員工查核和採取跟進行動；及
- (h) 關於第 4.33(h) 段，環保署會加強偵察和防止非法棄置廢物活動，惟跟進行動須按有關政府部門所定的工作優次而安排。

4.35 關於第 4.33(e) 段，運輸署署長歡迎由環保署將懷疑車主地址記錄不正確的個案轉介運輸署跟進的建議，並表示採用運輸署地址記錄的一些政府部門有採納這轉介安排。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討管理棄置拆建物料工作所涉及的主要問題和未來路向。

有關問題

5.2 在 2007 至 2014 年期間，香港產生的棄置拆建物料增加了 150%。在這 8 年間產生的拆建物料，有 93% 為可重新使用的填料，餘下 7% 大都是送往堆填區處置的混合拆建物料。至於在同期產生的 1.2565 億公噸填料，有 36% 在本地工程項目中重新使用，另有 59% 輸往內地。因此，日後拆建活動所產生的大量填料，其重新使用情況要視乎本地工程使用這些填料數量和是否繼續將剩餘填料輸出香港境外而定。

5.3 此外，在 2014 年送往 3 個堆填區處置的棄置拆建物料，佔堆填區同年處置廢物總量的 27%。然而，環保署表示，新界東南堆填區和新界東北堆填區只可應付全港的廢物處置需求至本世紀二十年代後期。

未來路向

須減少送往堆填區處置的棄置拆建物料

5.4 鑑於堆填區的空間稀缺，審計署認為環保署須與相關政府部門和其他持份者協調，以加強行動，減少送往堆填區處置的棄置拆建物料。

5.5 有鑑於此，審計署留意到，收費計劃的收費水平於 2017 年 4 月調整後，可提供額外經濟誘因，促使棄置拆建物料的生產者減少有關物料的產生和實行廢物篩選分類，以減少送往堆填區處置的棄置拆建物料。

須就輸出剩餘填料事宜制訂長遠計劃

5.6 鑑於在香港產生的填料因本地工程項目未能全部重新使用，故前環境運輸及工務局與內地有關當局商討後，於 2004 年簽訂協議，將本港的剩餘填料運往內地，供內地的工程項目使用。2006 年 1 月，台山市一個填海工程獲指定為接收香港剩餘填料的工程項目。在 2007 至 2014 年期間，香港產生的填料合共達 1.2565 億 (4 495 萬 + 7 367 萬 + 1 690 萬 - 987 萬——見附錄 A) 公噸，同期由香港送往台山市的工程項目重新使用的填料有 7 367 萬公噸 (即 59%)。因此，台山市在近年成為香港產生填料的重要處置的地方。

5.7 審計署留意到，輸往台山市的填料數量須由環境局與內地有關當局按年議定。就 2016 年而言，雙方同意由台山市接收來自香港的 1 300 萬公噸填料。台山市項目是否能在某一年以及長期全數吸納香港產生的剩餘填料，存在一定風險。審計署認為，為長遠計，環境局須聯同土拓署探討台山市以外可接收香港產生剩餘填料的地方。

5.8 此外，鑑於將填料輸出香港境外涉及高昂運費，環保署亦須聯同土拓署加強措施，鼓勵在本地重新使用香港產生的填料。

須制訂監察攝像機系統安裝計劃 以防止和偵察非法棄置拆建物料活動

5.9 審計署留意到，為防止和偵察非法棄置拆建物料活動而安裝監察攝像機系統的試驗計劃於 2015 年 8 月開始，並於 2016 年 2 月結束 (見第 4.16 至 4.18 段)。環保署表示，該署於 2016 年 2 月開始檢討，研究試驗計劃所涉及的技術和法律限制等事宜，從而就所發現的問題制訂應對措施。審計署認為，環保署須適時完成試驗計劃的檢討工作，並根據檢討結果為安裝監察攝像機系統事宜制訂策略和推行方案，以防止和偵察非法棄置拆建物料活動。

審計署的建議

5.10 審計署建議，環境局局長應聯同土木工程拓展署署長探討台山市以外可接收香港產生剩餘填料的地方。

5.11 審計署建議，環境保護署署長應：

- (a) 聯同土木工程拓展署署長加強採取措施，鼓勵在本港重新使用香港產生的填料；及
- (b) 適時完成安裝監察攝像機系統試驗計劃的檢討工作，並根據檢討結果為安裝攝像機系統事宜制訂策略和推行方案，以防止和偵察棄置拆建物料活動。

政府的回應

5.12 環境局局長同意第 5.10 段所載的審計署建議。

5.13 環境保護署署長同意第 5.11 段所載的審計署建議。

5.14 土木工程拓展署署長同意第 5.10 和 5.11(a) 段所載的審計署建議。

附錄 A
(參閱第 1.10、1.20、
3.2 及 5.6 段)

在公眾填料庫堆存的填料數量的變化
(2007 至 2014 年)

數量 (百萬公噸)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	整體
年初堆存的填料	9.87	13.92	11.48	14.47	15.53	15.43	18.64	21.03	9.87
加：									
產生的棄置拆建物料	8.39	9.04	15.44	14.31	18.78	24.57	24.08	21.00	135.61
減：									
在本地重新使用的填料 (註)	(1.09)	(0.01)	(0.21)	(2.54)	(6.42)	(10.65)	(10.66)	(13.37)	(44.95)
輸往台山市的填料	(2.10)	(10.34)	(11.10)	(9.40)	(11.24)	(9.45)	(9.72)	(10.32)	(73.67)
在堆填區處置的棄置 拆建物料	(1.15)	(1.13)	(1.14)	(1.31)	(1.22)	(1.26)	(1.31)	(1.44)	(9.96)
年終堆存的填料	13.92	11.48	14.47	15.53	15.43	18.64	21.03	16.90	16.90
公眾填料庫的總貯存量	22.9	19.2	19.2	19.2	19.2	21.9	22.3	22.3	

資料來源：土拓署和環保署的記錄

註：本地重新使用填料的數據由下列兩個部分組成：

- (a) 直接重新使用的填料 (即從一個施工工地直接運往另一個施工工地重新使用，不經公眾填料庫)；及
- (b) 從公眾填料庫提取的填料。

詳情如下：

數量 (百萬公噸)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	總計
(a) 直接重新使用的填料	0.72	0.01	0.21	2.54	6.19	10.48	9.84	7.01	37.00
(b) 從公眾填料庫提取的 填料	0.37	—	—	—	0.23	0.17	0.82	6.36	7.95
總計	1.09	0.01	0.21	2.54	6.42	10.65	10.66	13.37	44.95

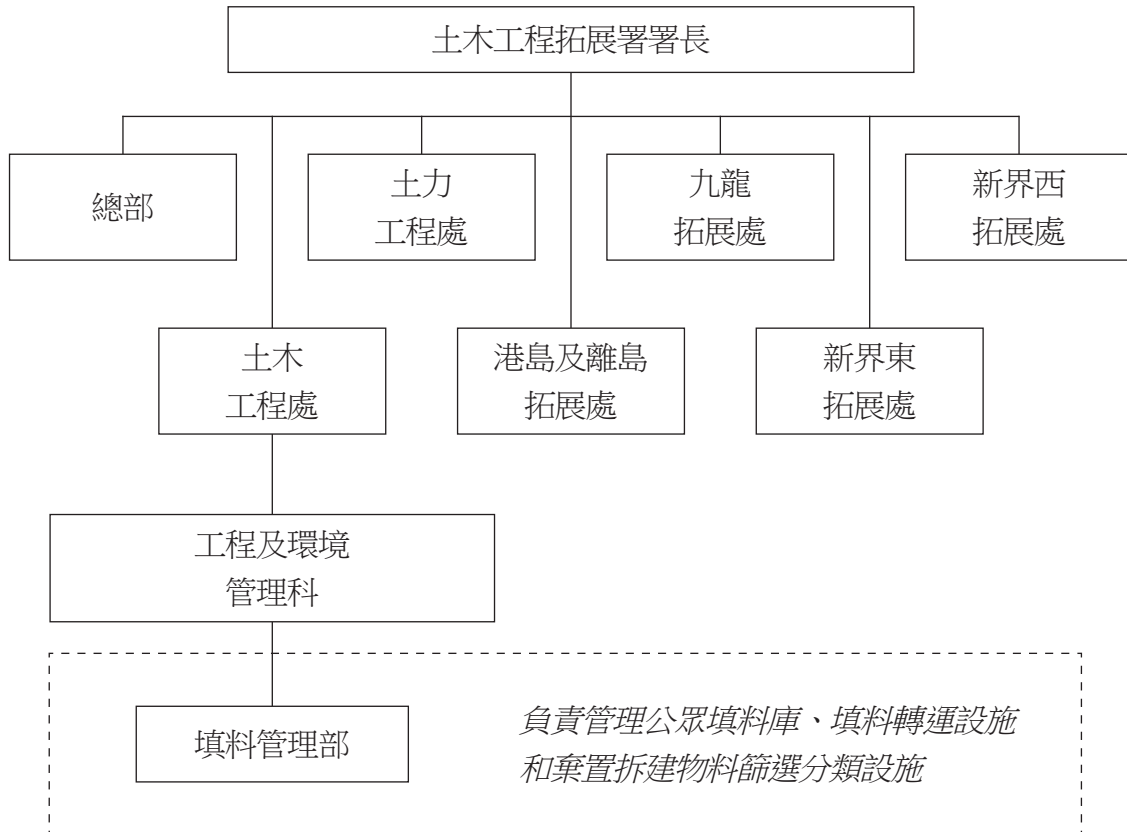
附錄 B
(參閱第 1.16 段)

環境保護署：
組織架構圖 (摘要)
(2016 年 7 月 31 日)



資料來源：環保署的記錄

土木工程拓展署：
組織架構圖 (摘要)
(2016 年 7 月 31 日)



資料來源：土拓署的記錄

附錄 D
(參閱第 2.10 段)

填料庫收費的成本收回情況
(2006–07 至 2014–15 年度)

財政年度	接收的數量 (註 1) (a) (百萬公噸)	須繳費的數量 (註 2) (b) (百萬公噸)	每公噸成本 (註 3) (c) (元)	每公噸收費 (d) (元)	成本收回率 (e)=(d) ÷ (c) × 100% (百分率)	估計未能收回的成本 (f)=(b) × [(c)–(d)] (百萬元)
2006–07	6.06	1.07	43	27	63%	17.12
2007–08	6.27	3.38	63		43%	121.68
2008–09	6.80	4.84	61		44%	164.56
2009–10	6.77	5.84	64 (註 4)		42%	216.08
2010–11	10.35	8.91	66		41%	347.49
2011–12	11.20	11.37	66		41%	443.43
2012–13	12.64	13.45	58		47%	416.95
2013–14	12.73	13.35	85		32%	774.30
2014–15	12.39	12.56	62		44%	439.60
總計						2,941.21

資料來源：審計署對土拓署和環保署記錄的分析

註 1：有關數字是指公眾填料庫在各公曆年內所接收的填料數量。為簡明起見，有關數量在本表是指在該財政年度的接收數量。有關數量只包括直接在公眾填料庫處置的填料數量，並不包括經篩選分類設施篩選所得的數量，因為在篩選分類設施處置的棄置拆建物料已另行收費。

註 2：環保署表示，(a) 與 (b) 欄的數字有差異是因為：

(a) 部分類別的填料獲豁免繳費 (例如：相關工程合約於 2005 年 12 月 1 日之前已授予的工程項目所產生的填料)；及

(b) 由獲批准的船隻送交公眾填料庫處置的填料，其收費是根據該船隻的最高許可載重而非實際送交的填料重量而定。因此，當船隻未有載滿填料，其須繳費的填料數量會比實際送交公眾填料庫的數量為多。

註 3：有關成本是根據土拓署擬備的成本報表釐定。

註 4：土拓署表示，2009–10 年度的成本報表從缺。2009–10 年度的估算成本是以 2008–09 年度和 2010–11 年度的成本平均計算。

附錄 E
(參閱第 2.10 段)

篩選分類設施收費的成本收回情況
(2006–07 至 2014–15 年度)

財政年度	接收的數量 (註 1) (a) (百萬公噸)	須繳費的數量 (註 2) (b) (百萬公噸)	每公噸成本 (註 3) (c) (元)	每公噸收費 (d) (元)	成本收回率 (e)=(d) ÷ (c) × 100% (百分率)	估計未能收回的成本 (f)=(b) × [(c)–(d)] (百萬元)
2006–07	1.46	0.28	140	100	71%	11.20
2007–08	0.89	0.46	180		56%	36.80
2008–09	0.76	0.59	200		50%	59.00
2009–10	0.75	0.63	248 (註 4)		40%	93.24
2010–11	0.76	0.69	296		34%	135.24
2011–12	0.42	0.41	229		44%	52.89
2012–13	0.44	0.44	242		41%	62.48
2013–14	0.50	0.50	295		34%	97.50
2014–15	0.58	0.58	299		33%	115.42
總計						663.77

資料來源：審計署對土拓署和環保署記錄的分析

註 1：有關數字是指篩選分類設施在各公曆年內所接收的棄置拆建物料數量。為簡明起見，有關數量在本表是指在該財政年度的接收數量。

註 2：見附錄 D 註 2(a)。

註 3：見附錄 D 註 3。

註 4：見附錄 D 註 4。

附錄 F
(參閱第 2.10 段)

堆填區收費的成本收回情況
(2006–07 至 2014–15 年度)

財政年度	接收的數量 (註 1) (a) (百萬公噸)	須繳費的數量 (註 2) (b) (百萬公噸)	每公噸成本 (註 3) (c) (元)	每公噸收費 (d) (元)	成本收回率 (e)=(d) ÷ (c) × 100% (百分率)	估計未能收回的成本 (f)=(b) × [(c)–(d)] (百萬元)
2006–07	0.55	0.09	135	125	93%	0.90
2007–08	0.48	0.18	142		88%	3.06
2008–09	0.53	0.28	145		86%	5.60
2009–10	0.53	0.34	154		81%	9.86
2010–11	0.63	0.40	147		85%	8.80
2011–12	0.98	0.75	168		74%	32.25
2012–13	1.01	0.75	179		70%	40.50
2013–14	1.01	0.75	191		65%	49.50
2014–15	1.03	0.75	199		63%	55.50
總計						205.97

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

註 1：有關數字是指堆填區在各公曆年內所接收的棄置拆建物料數量。為簡明起見，有關數量在本表是指在該財政年度的接收數量。有關數量只包括直接在堆填區處置的棄置拆建物料數量，並不包括經篩選分類設施篩選所得的數量，因為在篩選分類設施處置的棄置拆建物料已另行收費。

註 2：見附錄 D 註 2(a)。此外，部分在堆填區處置的混凝土廢物無須繳費(見第 1.10 段圖二的註)，其數量亦沒有納入計算之內。

註 3：有關成本是根據環保署擬備的成本報表釐定。

第 5 章

醫院管理局

醫院管理局的藥物管理

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

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

醫院管理局的藥物管理

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.10
審查工作	1.11
醫院管理局的整體回應	1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：管理醫院管理局藥物名冊	2.1 – 2.9
管理醫院管理局藥物名冊以外藥物的使用	2.10 – 2.27
審計署的建議	2.28
醫院管理局的回應	2.29
納入新藥物	2.30 – 2.34
審計署的建議	2.35
醫院管理局的回應	2.36
剔除過時的藥物	2.37 – 2.38
審計署的建議	2.39
醫院管理局的回應	2.40
第 3 部分：採購藥物	3.1 – 3.6
訂立大宗採購合約	3.7 – 3.11
審計署的建議	3.12
醫院管理局的回應	3.13
管理供應中斷的風險	3.14 – 3.24
審計署的建議	3.25
醫院管理局的回應	3.26

	段數
第 4 部分：配發和處理藥物	4.1
配發藥物	4.2 – 4.7
審計署的建議	4.8
醫院管理局的回應	4.9
處理危險藥物	4.10 – 4.16
審計署的建議	4.17
醫院管理局的回應	4.18
第 5 部分：監察藥物品質	5.1 – 5.2
抽樣檢測藥物	5.3 – 5.6
審計署的建議	5.7
醫院管理局的回應	5.8
視察藥物供應商的處所	5.9 – 5.11
審計署的建議	5.12
醫院管理局的回應	5.13
調查藥物品質投訴	5.14 – 5.16
審計署的建議	5.17
醫院管理局的回應	5.18
第 6 部分：管理有關購買自費藥物的資助計劃	6.1 – 6.6
增加所涵蓋的藥物	6.7 – 6.9
審計署的建議	6.10
醫院管理局的回應	6.11
政府的回應	6.12
覆核已批核個案	6.13 – 6.22
審計署的建議	6.23
醫院管理局的回應	6.24

附錄	頁數
A：醫院管理局總辦事處組織架構圖 (摘錄) (2016年3月31日)	68
B：醫院管理局藥物管理概覽	69
C：覆核已批核資助個案的流程	70

醫院管理局的藥物管理

摘要

1. 本港的公立醫院服務獲得政府大幅資助，由醫院管理局(醫管局)負責管理。在 2015–16 年度，醫管局的總開支為 590 億元，主要由政府資助，資助金額為 520 億元。公立醫院及診所服務其中不可或缺的部分，是根據病人的臨床需要為他們提供藥物治療。在 2015–16 年度，醫管局病人所用藥物的總成本達 57.1 億元，約佔醫管局開支的 10%。審計署最近就醫管局的藥物管理進行審查。

管理醫管局藥物名冊

2. 醫管局每年配發大量藥物給病人，所提供的藥物必須符合醫管局規定的製品品質、安全和療效的標準。醫管局自 2005 年起實施藥物名冊，以統一公立醫院及診所的藥物政策和用藥，從而確保病人可公平地獲處方具成本效益且經驗證為安全有效的藥物。2016 年 4 月，醫管局藥物名冊內有 1 295 種藥物，涉及 2 708 個藥物項目(一種藥物可以有多种劑型，例如有劑量不同的藥片或藥水，每種劑型稱為一個“藥物項目”)。這 1 295 種藥物中，有 1 218 種是通用或專用藥物，按標準收費向病人提供；其餘 77 種是自費藥物，須病人自費購買。自費藥物包括：有顯著療效或臨床效益稍高但成本高昂的藥物；僅在臨床效益、安全及療效方面經初步醫療驗證的藥物；以及生活方式藥物(例如減肥藥)。根據醫管局藥物名冊機制，把新藥物納入藥物名冊的申請，都由醫管局的藥物建議委員會負責評審，主要評審因素為藥物的安全、療效和成本效益。醫院可因應其特定需要，從醫管局藥物名冊中挑選合適的藥物，編制醫院自己的藥物名單，列明該醫院會採用的藥物。醫院也可因應緊急或會危及生命的情況或其他特殊情況，採用尚未納入醫管局藥物名冊的新藥物(非藥物名冊藥物)。如有關醫院擬把該新藥物納入醫管局藥物名冊，則應依照正常程序向藥物建議委員會提交申請(第 1.8、2.2、2.4、2.5、2.7、2.8 及 4.3 段)。

3. **有需要加強管理非藥物名冊藥物的使用** 醫管局表示，醫管局藥物名冊藥物是供該局全體服務單位採用，以照顧市民的普遍需要；非藥物名冊藥物則是在特殊情況使用，以切合個別病人的臨床需要。在 2015–16 年度，用於非藥物名冊藥物的總開支為 2.49 億元，佔醫管局藥物總開支的 4.4%。在 2015–16

摘要

年度，公立醫院及診所曾使用 362 個非藥物名冊藥物項目，與 2013–14 年度的 290 個相比，增加 25%。這 362 個藥物項目中，有 95 個已在本港註冊，其餘 267 個則未經註冊。審計署留意到下列情況：(a) 這 362 個藥物項目不在醫管局藥物名冊之內，到不同的公立醫院及診所求醫及有相關臨床需要的病人，未必全都可獲處方這些藥物；(b) 95 個已註冊的非藥物名冊藥物項目共涉及 73 種藥物，其中 45 種未獲申請納入醫管局藥物名冊(見下文第 5 段)，其餘 28 種藥物的申請則不獲藥物建議委員會通過，未能納入醫管局藥物名冊，原因包括沒有充分證據證明其臨床效益、療效、安全或成本效益；(c) 由於未經註冊的藥物不可申請納入醫管局藥物名冊，因此上述 267 個不在藥物名冊之列且未經註冊的藥物項目，其臨床效益、療效、安全和成本效益，都不曾經過藥物建議委員會評審；以及 (d) 就管理非藥物名冊藥物的使用，醫管局未有提供清晰的書面指引。審計署訪查醫院時，發現醫院批核醫生處方非藥物名冊藥物的做法，各有不同(第 2.10 至 2.19 段)。

4. **有需要就非藥物名冊藥物的收費發出指引** 就非藥物名冊藥物的收費，醫管局未有制訂政策或指引。審計署訪查醫院時，發現收費做法不一。在 2015–16 年度，醫管局各醫院曾處方 362 個非藥物名冊藥物項目，涉及共 171 200 份藥單。其中 5 966 份 (3.5%) 藥單，病人除了支付標準收費，還須繳付以成本價計算的藥費。其餘 165 234 份 (96.5%) 藥單，藥費包括在標準收費內(例如包括在普通科門診的 45 元標準收費內)(第 2.3 及 2.20 至 2.23 段)。

5. **有需要鼓勵和方便入藥申請** 按照醫管局的慣例，把藥物納入醫管局藥物名冊的申請(入藥申請)應由醫管局的臨床醫生提出。在 2013–14 至 2015–16 年度期間，醫管局藥物名冊共增加了 51 種藥物。審計署留意到，只有少數醫管局轄下醫院及診所(主要為龍頭醫院)常有提出入藥申請。審計署訪查一間中型醫院時，得悉該醫院從未提出過入藥申請。審計署也留意到，公立醫院及診所在 2015–16 年度曾使用的 45 種已註冊的非藥物名冊藥物(見上文第 3(b) 段)，其中有些雖有恆常需求，但都未獲申請納入醫管局藥物名冊(第 2.30 至 2.33 段)。

採購藥物

6. **可訂立更多大宗採購合約以取得更好的規模經濟效益** 醫管局總辦事處負責訂立藥物項目的大宗採購合約，以節省採購成本和取得規模經濟效益，其中包括透過招標批出的供應合約(合約期一般為 3 年，適用於平均每年採購值

摘要

超過 50 萬元的藥物項目)。至於不在大宗採購合約之內的藥物項目，醫院會直接向供應商購買。在 2015–16 年度醫管局所購買的 2 491 個藥物項目中，有 1 472 個 (59%) 是利用大宗採購合約購買，其餘 1 019 個 (41%) 則由醫院直接購買。審計署分析這 1 019 個藥物項目，發現其中有 193 個藥物項目 (所涉開支總值 3.28 億元)，應可招標訂立大宗供應合約，以提高經濟效益 (第 3.3、3.4、3.7、3.8 及 3.10 段)。

7. **可更妥善管理供應中斷的風險** 醫管局向眾多供應商採購藥物，其中供應商 A 在 2015–16 年度佔採購量的 37%。在 2013–14 至 2015–16 年度期間，投訴供應商 A 逾時交付藥物的個案由 65 宗增至 184 宗，增幅為 183%。根據醫管局的內部程序，醫管局可召開表現評審小組會議，仔細檢視某藥物供應商的表現並決定所需跟進行動。然而，醫管局不曾就供應商 A 召開表現評審小組會議。審計署也留意到，以多來源採購方式採購藥物項目的工作可予改善。醫管局在 2012 年訂立指引，凡是用於治療慢性疾病而每年有超過 10 萬名病人使用的藥物項目，醫管局應從多個供應來源採購。截至 2016 年 7 月，有 13 個藥物項目符合條件，但其中只有 7 個實行多來源採購。此外，有些常用藥物項目雖然不符合現行多來源採購條件 (包括 34 個各有超過 5 萬名病人使用的藥物項目)，醫管局也應考慮是否有需要實行多來源採購 (第 3.14 至 3.20 段)。

配發和處理藥物

8. **有需要評估藥物的浪費程度** 醫管局每年配發大量藥物給病人。根據醫管局的記錄，藥單所發藥物的平均可用日數 (平均給藥日數) 普遍持續增加。舉例來說，在 2011–12 至 2015–16 年度期間，專科門診的平均給藥日數由 76.4 增至 84.2 日，增加了 7.8 日 (10.2%)。海外經驗顯示，一次過處方大量藥物以供長時間使用，可引致藥物囤積剩餘，造成浪費。審計署留意到，醫管局沒有就藥物的浪費程度作出評估，以便採取適當措施解決有關問題 (第 4.3 至 4.6 段)。

9. **有需要改善危險藥物的處理** 危險藥物是指《危險藥物條例》(第 134 章) 所指明的藥物或物質。該條例訂明用以管制危險藥物的製造、供應、管有和施用的規例。在醫管局發生的危險藥物遺失事故，由 2011–12 年度的 3 宗增加至 2015–16 年度的 10 宗，5 年內共有 32 宗。每宗事故都經有關醫院進行調查，但其中 27 宗 (84%) 未能找出事故發生的直接原因。這 27 宗事故中，有 4 宗發生於同一間醫院，顯示醫院並沒在每次事故後採取有效的改善措施。根據《危

摘要

險藥物條例》，一旦發生危險藥物遺失事故，醫院須立即通知衛生署。不過，審計署發現，在上述 32 宗事故中，有 5 宗 (16%) 在事隔 425 至 1 494 日後仍沒呈報。在其餘 27 宗事故中，有 5 宗在事故發生後超過 14 日呈報 (第 4.10 及 4.13 至 4.16 段)。

監察藥物品質

10. **藥物的抽樣檢測可予改善** 醫管局委託本地化驗所對採購所得的藥物進行微生物測試和化學測試。藥物檢測一般都是按照抽樣計劃進行。在 2013–14 至 2015–16 年度期間，醫管局採購的藥物總值由 54.21 億元增至 62.56 億元，上升 15.4%。不過，扣除涉及安全預警和藥物品質投訴的藥物 (這類檢測屬臨時安排，每年的檢測次數浮動不定)，被選定進行檢測的藥物總數由 773 項減至 726 項，下降 6.1%。醫管局沒有制訂藥物檢測策略和詳細的抽樣方法，作為藥物檢測數量多寡的依據。在 2014–15 年度進行的檢測中，有 41% 沒有在規定時限內把化驗所檢測報告交予醫管局。遲交檢測結果報告會造成耽誤，阻礙醫管局採取必要行動以減低不合規格藥物引致的風險 (第 5.3 至 5.6 段)。

11. **藥物品質投訴的調查可予改善** 醫管局的總藥劑師辦事處負責檢討和跟進來自前線醫院及診所的藥物品質投訴。如有需要，總藥劑師辦事處會要求供應商調查事件並就改善措施提出建議。審計署分析 2015–16 年度的 240 宗投訴，發現其中 24 宗的調查工作，醫管局需要超過 6 個月才完成。審計署留意到，很多供應商沒有在一個月的規定時限內向醫管局提交調查報告，這可能是導致醫管局部分調查工作需時甚長的原因。醫管局須確保盡快完成藥物品質投訴的調查，以便有需要時及時採取補救行動 (第 5.14 至 5.16 段)。

管理有關購買自費藥物的資助計劃

12. **增加所涵蓋的藥物** 醫管局負責管理兩個資助計劃 (撥款分別來自撒瑪利亞基金和關愛基金)，資助有需要的病人購買計劃所涵蓋的自費藥物。2016 年 4 月，在醫管局藥物名冊所載列的 77 種自費藥物 (見上文第 2 段) 中，有 30 種在資助計劃的範圍之內 (稱為獲安全網資助的自費藥物)，並有 47 種不在資助範圍之內 (稱為不獲安全網資助的自費藥物)。審計署留意到，很多病人的治療都需要使用不獲安全網資助的自費藥物 (例如在 2014–15 年度，醫管局門診

摘要

病人共獲處方 589 000 個不獲安全網資助的自費藥物項目)。不時有病人及病人團體要求擴大安全網的範圍以幫助更多病人(例如納入用以治療某些癌症的藥物)。醫管局應繼續努力把新藥物按優次順序納入安全網的資助範圍(第 6.3、6.4 及 6.7 至 6.9 段)。

13. **加強對已批核個案的覆核** 資助計劃的資助，只提供予有需要的病人。為預防和偵查欺詐及濫用，對干犯與詐騙有關罪行的嫌疑人士採取適當行動，醫管局會抽樣覆核已批核的資助個案。在 2010–11 至 2015–16 年度期間，醫管局共完成 1 369 宗已批核個案的覆核，發現其中 591 宗 (43%) 有漏報收入及／或資產，所涉的申請人多領資助款額合共 540 萬元。審計署發現覆核工作有不足之處(例如查核範圍狹窄)，覆核成效可能因而受影響(第 6.13 至 6.22 段)。

審計署的建議

14. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議醫管局行政總裁應：

管理醫管局藥物名冊

- (a) 檢討須採取哪些措施，以確保到不同的公立醫院及診所求醫的病人如有相關臨床需要，都可公平地獲處方非藥物名冊藥物(第 2.28(a) 段)；
- (b) 就非藥物名冊藥物的使用，考慮制訂詳細管理手冊，並確保有關規定獲得遵從(第 2.28(c) 段)；
- (c) 就非藥物名冊藥物的收費，發出涵蓋不同情況的全面指引，並確保有關指引獲得遵從(第 2.28(d) 段)；
- (d) 鼓勵和方便醫管局轄下更多醫院及診所申請把新藥物納入醫管局藥物名冊內(第 2.35(b) 段)；

採購藥物

- (e) 設立有效機制，對不包括在大宗採購合約內的藥物項目，定期分析醫院的需求，以決定是否應使用大宗採購合約來達致最佳的經濟效益(第 3.12(c) 段)；

摘要

- (f) 密切監察藥物供應商在按時交付藥物方面的表現，並就醫院提出的逾時交貨投訴，採取有效的跟進行動 (第 3.25(a) 段)；
- (g) 就常用藥物項目，評估供應中斷的風險及影響，以決定這些藥物項目應否實行多來源採購 (第 3.25(c) 及 (d) 段)；

配發和處理藥物

- (h) 定期評估醫管局藥物的浪費程度，並採取適當措施解決有關問題 (第 4.8 段)；
- (i) 視乎需要，就危險藥物的處理和保管作全面檢討，並就危險藥物遺失事故的調查工作發出指引，及確保危險藥物遺失事故發生後立即呈報衛生署 (第 4.17(a)、(c) 及 (d) 段)；

監察藥物品質

- (j) 制訂藥物抽樣檢測策略，並就執行有關策略清楚訂明抽樣方法 (第 5.7(a) 及 (b) 段)；
- (k) 確保承辦商按合約訂明的時限提交藥物檢測報告 (第 5.7(c) 段)；
- (l) 確保盡快完成有關藥物品質投訴的調查 (第 5.17 段)；

管理有關購買自費藥物的資助計劃

- (m) 繼續把合適的新自費藥物納入安全網資助範圍 (第 6.10 段)；及
- (n) 研究擴大覆核已批核資助個案的查核範圍，並採取改善措施，以處理部分嚴重漏報收入及／或資產個案跟進需時甚久的情況 (第 6.23(b) 及 (d) 段)。

醫院管理局的回應

15. 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。

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。

1.2 香港的公立醫院及診所服務受政府大幅資助。政府一貫的公共醫療政策，是確保市民不會因經濟困難而得不到適當的醫療服務。

醫院管理局

1.3 醫院管理局(醫管局)是根據《醫院管理局條例》(第 113 章)成立的法定團體。醫管局大會由 28 名成員組成，當中 24 名為非官方成員(包括主席)、3 名為官方成員(即食物及衛生局常任秘書長(衛生)、衛生署署長，以及財經事務及庫務局副秘書長(庫務))，以及 1 名主要行政人員(即醫管局行政總裁)。自 1990 年 12 月起，醫管局負責管理香港的公立醫院服務(註 1)。在 2015–16 年度，醫管局的總開支為 590 億元，主要由政府資助，資助金額為 520 億元。食物及衛生局負責制訂香港的整體醫療政策，也負責為醫管局的服務提供資助金。

1.4 2016 年 6 月，醫管局管理 41 間公立醫院及醫療機構(下文統稱為“醫院”)。這些醫院分別屬於 7 個聯網，服務範圍覆蓋全港不同的地區：

- (a) **香港** 分為港島東(7 間醫院)和港島西(7 間醫院)共 2 個聯網；
- (b) **九龍** 分為九龍東(3 間醫院)、九龍中(5 間醫院)和九龍西(8 間醫院)共 3 個聯網；及
- (c) **新界** 分為新界東(7 間醫院)和新界西(4 間醫院)共 2 個聯網。

上述聯網內還設有 73 間普通科門診診所和 47 間專科診所，前者提供以社區為本的基層醫療服務，後者則提供專科診症、治療和檢查服務。醫管局現時共有約 71 000 名員工，在醫管局總辦事處和 7 個聯網工作。

註 1：醫管局的職能包括：

- (a) 管理和掌管公立醫院；
- (b) 就公眾對醫院服務的需求和應付該等需求所需的資源，向政府提供意見；
- (c) 管理和發展公立醫院系統；及
- (d) 就公眾使用醫院服務須付的費用，向政府建議恰當的政策。

醫管局藥物名冊

1.5 根據病人的臨床需要為他們提供藥物治療，是病人護理的重要一環，也是公立醫院及診所服務不可或缺的部分。

1.6 世界衛生組織一直積極提倡“基要藥物”的概念，建議世界各地的醫療衛生當局建立機制，有系統地挑選藥物，促進廣泛、公平和合理地使用優質和可負擔的藥物。醫管局於 2003 年開始制訂其藥物名冊，所依循的指導原則是，公共資源應該公平地為所有病人提供最具成效的醫療服務。

1.7 自 2005 年 7 月起，醫管局在所有公立醫院及診所實施醫管局藥物名冊，目的是統一公立醫院及診所的藥物政策和用藥，從而確保病人可公平地獲處方具成本效益且經驗證為安全有效的藥物。2016 年 4 月，醫管局藥物名冊內共有 1 295 種藥物。

藥物採購

1.8 提供予醫管局的藥物必須符合相關的品質規定，特別是：

- (a) 提供予醫管局的藥物，須根據香港的法例(註2)符合製品註冊規定；
- (b) 製藥商的製藥工場須符合藥劑製品生產質量管理規範(註3)的規定；
及
- (c) 須向醫管局提供完整的製品資料(註4)，以便評估製品的品質、安全和療效是否合乎醫管局運作所需。

1.9 醫管局的總藥劑師辦事處負責監管醫管局提供的藥劑服務，包括藥物採購。總藥劑師辦事處會與採購及物料管理組轄下的中央藥物採購分組合作，訂

註 2：在香港，法例規定藥物必須由指明人士(例如持牌製造商或持牌批發商)，向根據《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)設立的藥劑業及毒藥管理局註冊。2015 年 12 月 31 日，共有 19 489 個藥物項目在香港註冊。

註 3：藥劑製品生產質量管理規範是一套規範生產的系統，確保藥劑製品的生產和監控，持續符合製品規格所示製品預定用途應有的品質標準。

註 4：必須提交的製品資料，包括製品的原配方、製成品的規格和穩定測試資料，以及非原廠藥物的生物等效性數據以證明藥物的療效與原廠藥相若。

立大宗採購合約以採購藥物，並監察藥物的安全及品質和藥物供應商的服務表現。在 2015–16 年度，總藥劑師辦事處在整體藥物管理方面的員工開支約為 5,500 萬元，而中央藥物採購分組在這方面的開支則約為 880 萬元。在 2015–16 年度所採購的藥物總值 62.56 億元。附錄 A 載列醫管局總辦事處內參與藥物管理 (包括藥物品質管理和採購) 的辦事處和組別。下文第 2 部分和附錄 B 載列醫管局藥物管理的概覽。

藥物開支

1.10 醫管局轄下醫院及診所的藥房提供藥劑服務，包括藥物配發。2016 年 3 月 31 日，醫院及診所藥房共有 2 208 名員工。在 2015–16 年度有關的員工開支為 11.93 億元。在 2015–16 年度，醫管局病人所用藥物的總成本達 57.1 億元，約佔醫管局總開支的 10%。

審查工作

1.11 2016 年 1 月，審計署就醫管局的藥物管理展開審查。其間，審計署檢視了醫管局總辦事處的工作，並從醫管局轄下 41 間醫院中，訪查了 4 間，分別是位於港島的醫院 A、位於九龍的醫院 B 和 C，以及位於新界的醫院 D，這些醫院分別屬於 7 個醫院聯網的其中 4 個。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 管理醫管局藥物名冊 (第 2 部分)；
- (b) 採購藥物 (第 3 部分)；
- (c) 配發和處理藥物 (第 4 部分)；
- (d) 監察藥物品質 (第 5 部分)；及
- (e) 管理有關購買自費藥物的資助計劃 (第 6 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。

引言

醫院管理局的整體回應

1.12 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。他亦表示，醫管局衷心感謝審計署進行這項審查，就加強醫管局的藥物管理提出有用建議。

鳴謝

1.13 在審查期間，醫管局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：管理醫院管理局藥物名冊

2.1 本部分探討醫管局藥物名冊的管理。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 管理醫管局藥物名冊以外藥物的使用 (第 2.10 至 2.29 段)；
- (b) 納入新藥物 (第 2.30 至 2.36 段)；及
- (c) 剔除過時的藥物 (第 2.37 至 2.40 段)。

醫管局藥物名冊

2.2 醫管局藥物名冊最初於 2005 年實施，當時涵蓋 1 370 種藥物。這些年來，既有新藥物納入醫管局藥物名冊，也有過時的藥物從名冊剔除。2016 年 4 月，醫管局藥物名冊內有 1 295 種藥物，分為 4 個類別 (註 5)。表一載列每類藥物的性質，以及醫管局就各類藥物所採用的收費政策。

註 5：一種藥物可以有多种劑型 (例如有劑量不同的藥片或藥水)。每種劑型稱為一個“藥物項目”。2016 年 4 月，醫管局藥物名冊內有 1 295 種藥物；以藥物項目計算，則有 2 708 個。

表一

醫管局藥物名冊載列的藥物
(2016 年 4 月)

類別	性質和收費政策	藥物數目
通用藥物	<ul style="list-style-type: none"> 因應病人有關臨床情況可供一般使用的藥物 公立醫院及診所按標準收費提供 (見第 2.3 段) 	879
專用藥物	<ul style="list-style-type: none"> 在特定的臨床應用下經專科醫生特別授權使用的藥物 公立醫院及診所按標準收費提供 (見第 2.3 段) 	339
獲安全網資助的自費藥物 (註)	<ul style="list-style-type: none"> 不屬公立醫院及診所標準收費提供的項目 需要這些藥物的病人須自費購買 有兩個政府基金 (見第 6.3 段) 提供安全網，資助有需要的病人購買這些藥物 	30
不獲安全網資助的自費藥物 (註)	<ul style="list-style-type: none"> 不屬公立醫院及診所標準收費提供的項目 需要這些藥物的病人須自費購買 不設安全網資助 	47
總計		1 295

資料來源：醫管局的記錄

註：醫管局表示，自費藥物包括：(a) 有顯著療效但超出醫管局一般資助服務範圍所能提供的極度昂貴藥物；(b) 僅經初步醫療驗證的藥物；(c) 效益僅稍高於其他替代藥物但成本明顯較高昂的藥物；以及 (d) 生活方式藥物 (例如減肥藥)。2016 年 4 月，在 77 種 (即 30 加 47) 自費藥物中，有 37 種為治療某些癌症的藥物。

藥物收費

2.3 醫管局以公共服務的形式提供標準服務，並就整套服務定額收費（例如符合資格人士使用普通科門診服務，標準收費為 45 元——註 6）。符合資格人士的整套服務收費額，獲得政府大幅資助；非符合資格人士的整套服務收費額，則按收回十足成本的原則釐定。醫管局藥物名冊內的通用藥物和專用藥物的費用，包括在整套服務定額收費之內；但符合資格人士使用專科診所的公共服務，還須就處方上的每個藥物項目（以 16 星期為限）繳付 10 元。在公立醫院及診所有售的自費藥物（註 7），是按醫管局購入成本價收費。至於其他自費藥物，病人需自行在坊間購買。

實施醫管局藥物名冊的目的

2.4 實施醫管局藥物名冊，目的是統一公立醫院及診所的藥物政策和用藥，從而確保病人可公平地獲處方具成本效益且經驗證為安全有效的藥物。

醫管局藥物名冊的管治架構

2.5 **藥事管理委員會** 藥事管理委員會隸屬醫管局總監會議，負責醫管局的整體藥物管理，包括醫管局藥物名冊的管理（註 8）。藥事管理委員會下設 2 個功能委員會和 21 個小組（見附錄 B），分別為：

- (a) **藥物建議委員會** 藥物建議委員會負責評審要求把新藥物／適應症納入醫管局藥物名冊的申請（入藥申請——註 9）。決定是否把新藥物納入藥物名冊的主要考慮因素，包括藥物的安全、療效和成本效益。藥物如獲推薦納入醫管局藥物名冊，委員會須一併決定藥物

註 6：符合資格人士包括持有香港身份證的人士，以及身為香港居民的 11 歲以下兒童。

註 7：醫管局提供部分自費藥物，按成本供病人購買，這些藥物包括獲安全網資助的自費藥物、基於運作原因提供的自費藥物（例如住院病人或日間住院病人使用的藥物），或不容易在市面藥房買到的自費藥物。

註 8：藥事管理委員會由醫管局聯網服務總監擔任主席，委員會成員包括功能委員會的主席、醫管局人員和本地大學的學者。

註 9：藥物建議委員會由 1 名醫管局的高級管理行政人員擔任主席，委員會成員包括專家小組的成員、醫管局人員和本地大學的學者。

在醫管局藥物名冊內應屬哪一類別，即通用藥物、專用藥物或自費藥物。藥物建議委員會每三個月舉行一次會議；

- (b) **藥物名冊委員會** 藥物名冊委員會負責每兩年一次全面檢討醫管局藥物名冊所載藥物名單和可處方有關藥物的適應症(註 10)。藥物名冊委員會可提議修訂藥物名冊，例如重新定位藥物所屬類別、放寬可處方專用藥物的適應症和刪除藥物；及
- (c) **專家小組** 專家小組就其相關的臨床專科，在藥物篩選和檢討現行藥物的工作上提供專家意見(見上文(a)和(b)項)。2016年5月，藥事管理委員會轄下共有21個專家小組，處理不同專科範疇(例如皮膚科、腫瘤科和外科)的事宜(註 11)。

醫管局總辦事處的總藥劑師辦事處由總藥劑師擔任主管，為藥事管理委員會及其轄下功能委員會和小組提供專業和行政支援。總藥劑師向聯網服務總監直接匯報。

2.6 **藥事委員會** 在7個聯網(見第1.4段)裏，每個聯網各設一個藥事委員會(聯網藥事委員會)。有些醫院也設有藥事委員會(醫院藥事委員會)。聯網和醫院藥事委員會(註 12)在管理藥物名冊方面擔當重要的支援角色，包括：

- (a) 推行藥事管理委員會的政策／指引；
- (b) 審批聯網／醫院的入藥申請，然後呈交藥物建議委員會審議；及
- (c) 管理醫院的藥物名單(見第2.7段)，並定期檢討使用非醫管局藥物名冊藥物的需求(見第2.8段)。

2.7 **醫院的藥物名單** 經藥物建議委員會評審為安全有效且具成本效益的新藥物，都可納入醫管局藥物名冊。根據醫管局藥物名冊機制，醫院可因應其特定需要，從醫管局藥物名冊中挑選合適的藥物，編制醫院自己的藥物名單，列明該醫院會採用的藥物。

註 10：藥物名冊委員會由1名聯網的藥事委員會主席(見第2.6段)擔任主席，委員會成員包括其他聯網的藥事委員會主席和醫管局人員。

註 11：專家小組由藥物名冊委員會的主席和醫管局的總藥劑師擔任召集人，成員包括醫管局各聯網的專科代表。

註 12：聯網藥事委員會由相關的聯網總監或其代表擔任主席，醫院藥事委員會則由相關的醫院行政總監或其代表擔任主席。聯網和醫院藥事委員會的委員都是醫管局人員。

2.8 **非醫管局藥物名冊藥物** 醫院可因應緊急需要，或在會危及生命的情況或其他特殊情況下，酌情採用尚未納入醫管局藥物名冊的新藥物。這類情況的例子如下：

- (a) 正在等候藥物建議委員會審批但急需使用的新藥物；
- (b) 未向藥物建議委員會遞交入藥申請但急需使用的新藥物；及
- (c) 有緊急需要並只使用一次的新藥物。

如相關的聯網／醫院擬把該新藥物納入醫管局藥物名冊，則應依照正常程序向藥物建議委員會提交申請。

2.9 **未經註冊的藥物** 未在本港註冊的藥物(見第 1.8(a) 段註 2) 不可向藥物建議委員會提出納入醫管局藥物名冊的申請。如指定病人(即必須提供病人的姓名)須使用未經註冊的藥物，有關臨床醫生必須事先透過所屬專科的臨床部門主管向所屬聯網／醫院藥事委員會申請。臨床醫生應通知相關病人，其療程涉及使用未經註冊的藥物，並且會由醫生監察和呈報病人用藥後的不良反應。衛生署在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 根據《藥劑業及毒藥規例》(第 138A 章)，藥劑產品必須向藥劑業及毒藥管理局註冊，方可在香港銷售、要約出售或分發，或管有作出售、分發或其他用途。不過，如果藥劑產品是由註冊醫生為治療特定病人而管有或將會使用，則上述規定並不適用於該藥劑產品在這情況下的管有及使用；
- (b) 進口香港的藥劑產品(不論該藥劑產品是否已註冊) 都必須附有由衛生署發出的進口許可證；及
- (c) 如欲進口未經註冊的藥劑產品，必須提供證明文件以供衛生署考慮，所需證明文件包括由註冊醫生發出以列明藥物名稱、所需份量及病人資料的函件、製造商發出的藥物分析證明書、產品資料、有關藥物在海外的註冊證明等。如果該未經註冊藥物是供醫管局使用的，則必須提供額外文件(即醫院管理層批准使用該未經註冊藥物的證明，以及醫院藥房知悉要使用該未經註冊藥物的證明)。

管理醫院管理局藥物名冊以外藥物的使用

公立醫院及診所使用非醫管局藥物名冊藥物的情況增多

2.10 如第 2.4 段所述，實施醫管局藥物名冊的其中一個目的，是統一公立醫院及診所的用藥，從而確保到不同的公立醫院及診所求醫的病人，都可公平地獲處方醫管局藥物名冊內具成本效益且經驗證為安全有效的藥物。不過，審計署分析醫管局的記錄，發現在過去 3 年 (2013–14 至 2015–16 年度)，公立醫院及診所使用非醫管局藥物名冊藥物的情況持續增多 (見表二)。與 2013–14 年度比較，用於非醫管局藥物名冊藥物的開支增加了 180%，達 2.49 億元，佔醫管局藥物總開支的 4.4%。醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 使用非醫管局藥物名冊藥物的情況增多的原因，是科技進步促成更多新藥面世，這些藥物通常非常昂貴，而且療效、安全和成本效益不一。雖然這些藥物可能尚未註冊，或未能符合有關準則以納入醫管局藥物名冊，但根據臨床需要而用於個別病人是合理做法；及
- (b) 醫管局藥物名冊藥物是供該局全體服務單位採用，以照顧市民的普遍需要；非醫管局藥物名冊藥物則是在特殊情況使用，以切合個別病人的臨床需要。把非醫管局藥物名冊藥物包括在醫管局的藥物政策之內，一則是要兼顧普遍市民所需與個別人士所需，二則是要應付緊急情況，從而確保病人獲得適切的臨床護理。非醫管局藥物名冊藥物的使用，是醫療服務必要的一環。2015–16 年度醫管局配發的藥物項目總數中，非醫管局藥物名冊藥物佔了 0.3%。

表二

公立醫院及診所使用的非醫管局藥物名冊藥物項目
(2013-14 至 2015-16 年度)

	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	在 2013-14 至 2015-16 年度期間 的增幅
曾使用的非醫管局藥物名冊藥物項目的數量				
註冊藥物項目	71	86	95	24 (34%)
未經註冊藥物項目	219	260	267	48 (22%)
整體	290	346	362	72 (25%)
醫管局用於非醫管局藥物名冊藥物項目的開支 (百萬元)				
註冊藥物項目	45	103	180	135 (300%)
未經註冊藥物項目	44	57	69	25 (57%)
整體	89	160	249	160 (180%)
醫管局藥物總開支 (百萬元)	4,941	5,328	5,710	
非醫管局藥物名冊 藥物項目開支佔藥 物總開支的百分比	1.8%	3.0%	4.4%	

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

**有需要確保有相關臨床需要的病人
可獲處方非醫管局藥物名冊藥物**

2.11 根據醫管局藥物名冊機制，醫院可因應緊急需要，或在會危及生命的情況或其他特殊情況下，採用非醫管局藥物名冊藥物，並可視乎所需，依程序申請把藥物納入醫管局藥物名冊(見第 2.8 段)。藥物納入醫管局藥物名冊後，在所有公立醫院及診所，有同一臨床需要的病人都可獲處方有關藥物，並可根據同一收費政策，按照名冊列明的藥物類別支付藥費(見第 2.2 段表一)。審計署分析在 2015-16 年度使用過的 362 個非醫管局藥物名冊藥物項目，發現：

- (a) 有 57 個 (16%) 已註冊藥物項目 (涉及 45 種藥物) 未獲申請，把藥物納入醫管局藥物名冊 (見第 2.33 段)；
- (b) 有 38 個 (10%) 已註冊藥物項目 (涉及 28 種藥物) 獲申請，把藥物納入醫管局藥物名冊，但不成功 (見第 2.12 段)；及
- (c) 其餘 267 個 (74%) 藥物項目 (涉及 222 種藥物) 是未經註冊藥物，不可向藥物建議委員會申請納入醫管局藥物名冊 (見第 2.17 段)。

醫管局有需要採取措施，確保到不同的公立醫院及診所求醫的病人如有相關臨床需要，都能公平地獲處方非醫管局藥物名冊藥物。

公立醫院及診所使用的部分非醫管局藥物名冊藥物 未能通過藥物建議委員會的新藥物評審

2.12 在 2015–16 年度使用過的非醫管局藥物名冊藥物項目，有 95 個已經註冊 (見表二)，共涉及 73 種藥物 (見第 2.11(a) 和 (b) 段)。這 73 種藥物中，有 28 種在 2009 年 1 月至 2016 年 1 月的 7 年期間，醫院曾提出納入醫管局藥物名冊的申請，由 1 至 4 次不等。不過，這 28 種藥物全部未能通過藥物建議委員會的新藥物評審，其中有 12 種更超過 1 次不獲通過審批 (見表三)。

表三

28 種非醫管局藥物名冊藥物 未能通過藥物建議委員會的新藥物評審 (2009 年 1 月至 2016 年 1 月)

提交後不獲通過審批的 申請次數	藥物數目
1	16
2	7
3	4
4	1
總計	28

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

2.13 審計署得悉，藥物建議委員會列舉申請不獲通過的理由如下：

- (a) 其中 10 種藥物，醫管局藥物名冊內已有療效相若的替代藥物；
- (b) 其中 13 種藥物，沒有充分證據證明其臨床效益、療效或安全；及
- (c) 其中 17 種藥物，沒有充分理據證明治療成本與效益相稱。

2.14 醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，藥物建議委員會批核的醫管局藥物名冊藥物，是供該局全體服務單位採用，以照顧普遍病人的需要(見第 2.10(b) 段)。不過，藥物建議委員會不予通過的藥物，對個別病人來說可能具有必要的臨床效益。使用非醫管局藥物名冊藥物的病人數目很少。舉例來說，第 2.13(a) 段提及的 10 種藥物，各自涉及的病人由 9 至 198 人不等。

2.15 審計署在 2016 年 5 月和 6 月訪查 4 間醫院(見第 1.11 段)，留意到醫院批核醫生處方非醫管局藥物名冊藥物的做法各有不同。在其中 3 間醫院，有關醫生須取得書面批准(例如臨床部門主管的書面批准)，才可使用非醫管局藥物名冊藥物。餘下 1 間醫院所訂立的指引，只列明急需並只使用一次的新藥物必須獲書面批准才可使用。

2.16 審計署認為，就這些未能通過藥物建議委員會新藥物評審的 28 種非醫管局藥物名冊藥物，應定期檢討是否適宜繼續使用，因為根據委員會的評核，醫管局藥物名冊本來已有相若的藥物可予替代(見第 2.13(a) 段)，又或這些藥物的臨床效益、療效、安全或成本效益未有充分證明(見第 2.13(b) 和 (c) 段)。

使用未經註冊的非醫管局藥物名冊藥物的部分個案

沒有申請事先批核或沒有記錄事先批核

2.17 在 2015–16 年度使用過的非醫管局藥物名冊藥物項目，有 267 個是未經註冊的藥物項目(見第 2.10 段表二)。未經註冊的藥物不可申請納入醫管局藥物名冊。因此，與醫管局藥物名冊內的藥物不同的是，這些未經註冊藥物的臨床效益、療效、安全和成本效益，都不曾經過藥物建議委員評審。醫管局在 2016 年 5 月和 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 醫院可以使用未經註冊的藥物治療有某些臨床需要的病人。通常是在並無已註冊藥物可替代有關治療時，才會對指定病人(見第 2.9 段)

使用未經註冊的藥物。使用未經註冊的藥物必須能對指定病人帶來臨床效益；

- (b) 醫生處方必須透過臨床部門主管，取得所屬聯網／醫院藥事委員會的事先批核(見第 2.9 段)；及
- (c) 從香港以外地方進口未經註冊藥物的每一宗個案都必須取得衛生署的核准。

2.18 就 13 個未經註冊的藥物項目(在 2015–16 年度使用過的 267 個未經註冊藥物項目中，約佔 5%)，審計署審查了在 2015–16 年度處方這些藥物的 44 份藥單(涉及 8 間醫院)，發現下列情況：

- (a) **沒有取得事先批核** 有 19 宗 (43%) 個案，沒有遵守須取得事先批核才使用未經註冊藥物的規定(見第 2.17(b) 段)，詳情如下：
 - (i) **沒有取得批核** 有 16 宗 (36%) 個案，沒有記錄顯示曾獲准使用未經註冊藥物；及
 - (ii) **事後才取得批核** 有 3 宗 (7%) 個案，在處方未經註冊藥物之後，才就使用該藥物取得批核；及
- (b) **已取得事先批核** 餘下 25 宗 (57%) 個案，已事先就使用未經註冊藥物取得批核。

此外，就 44 宗個案其中 30 宗 (68%)，醫管局未能向審計署提供記錄顯示衛生署的核准(見第 2.17(c) 段)。

2.19 審計署留意到，醫管局編制了《藥物名冊管理手冊》以詳述醫管局藥物名冊的管治架構、原則和運作程序(註 13)，但沒有就非醫管局藥物名冊藥物(不論是否已註冊藥物)編制類似的詳細手冊。審計署認為，這類手冊有助妥善管理非醫管局藥物名冊藥物的使用。

註 13：《藥物名冊管理手冊》有一分節說明各區醫院應如何處理非醫管局藥物名冊藥物(見第 2.8 段)。

**病人在公立醫院及診所獲處方非醫管局藥物名冊藥物
須繳費用可能並不相同**

2.20 醫管局的藥物收費政策／指引撮述如下：

生命有即時危險的緊急情況

- (a) 就生命有即時危險的所有緊急情況的用藥，醫管局已發出指引說明收費的原則。該指引訂明，在生命有即時危險的緊急情況下，如臨床醫生的專業判斷認為有需要使用某藥物，則醫院不應就該藥物收取標準收費以外的費用。這項指引應適用於所有藥物；及

其他情況

- (b) 假如個案不屬於生命有即時危險這類緊急情況，根據醫管局的藥物收費政策／指引：
- (i) **列於醫管局藥物名冊的藥物** 如第 2.3 段所述，通用藥物和專用藥物按標準收費提供予病人，而提供予病人的自費藥物（不論是否獲安全網資助）則按成本價收費；及
- (ii) **非醫管局藥物名冊藥物** 醫管局未有就非醫管局藥物名冊藥物的收費制訂政策或指引。

2.21 在 2015–16 年度，醫管局轄下醫院及診所曾使用 362 個非醫管局藥物名冊藥物項目（見第 2.10 段表二），涉及共 171 200 份藥單。其中 5 966 份（3.5%）藥單，病人除了支付標準收費（即整套服務定額收費——見第 2.3 段），還須繳付以成本價計算的藥費（即類似自費藥物的處理）。其餘 165 234 份（96.5%）藥單，藥費包括在標準收費內（即類似通用藥物和專用藥物的處理）。表四載列有關詳情。

表四

非醫管局藥物名冊藥物的收費
(2015–16 年度)

藥物項目	藥單數目		
	開出藥單	非醫管局藥物名冊藥物按成本收費	非醫管局藥物名冊藥物由標準收費涵蓋
95 個已經註冊的非醫管局藥物名冊藥物項目	47 378 (100%)	4 364 (9.2%)	43 014 (90.8%)
267 個未經註冊的非醫管局藥物名冊藥物項目	123 822 (100%)	1 602 (1.3%)	122 220 (98.7%)
362 個非醫管局藥物名冊藥物項目	171 200 (100%)	5 966 (3.5%)	165 234 (96.5%)

資料來源：醫管局的記錄

2.22 醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，醫生可以建議和推薦是否就非醫管局藥物名冊藥物收回成本價。有關申請會交由所屬的醫院或聯網藥事委員會決定，視乎是否必須使用該藥物而作批核。

2.23 如第 2.15 段所述，審計署訪查 4 間醫院，留意到各醫院批核醫生處方非醫管局藥物名冊藥物的做法各有不同。對於這些藥物的收費，審計署也留意到醫院做法不一。在其中 2 間醫院，要求處方非醫管局藥物名冊藥物的申請表訂明，有關醫生須建議是否參照自費藥物的方式向病人收費，另外 2 間醫院的申請表則沒有規定有關醫生須作出這類建議。

2.24 對於並非生命有即時危險這種緊急情況的個案，非醫管局藥物名冊藥物的收費未有既定政策或指引。如此一來，不論是在同一醫院還是不同的醫院，臨床情況相同的病人使用非醫管局藥物名冊藥物，有些可能須按成本價繳費，有些卻不然。

醫院藥物名單版本不一

2.25 醫管局藥物名冊內的藥物分為 4 個類別，各有不同的收費政策 (見第 2.2 段)。審計署訪查 4 間醫院期間，醫院應要求提供了各自的藥物名單複本，供審計署審查。審計署留意到，醫院 B、C 和 D 所提供的藥物名單內，部分藥物項目所屬類別與醫管局藥物名冊所訂明的類別不一樣。例子如下：

- (a) “專用藥物”誤列為“通用藥物” 有 3 個在醫管局藥物名冊內列為“專用藥物”的藥物項目，在醫院 C 的藥物名單內誤列為“通用藥物”；
- (b) “不獲安全網資助的自費藥物”誤列為“專用藥物” 有 6 個在醫管局藥物名冊內列為“不獲安全網資助的自費藥物”的藥物項目，在醫院 B 的藥物名單內誤列為“專用藥物”；及
- (c) 非醫管局藥物名冊藥物誤列為“通用藥物” 有 5 個醫管局藥物名冊以外的藥物項目，在醫院 C 的藥物名單內誤列為“通用藥物”。

2.26 醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時，提供下列資料：

- (a) **方便溝通的醫院藥物名單** 醫院向審計署提供的藥物名單，是供醫院內部溝通使用的，讓院內醫療人員知悉在提供服務時，該醫院可採用的藥物。這些醫院藥物名單由人手擬備，因而會有審計署留意到的差異；及
- (b) **用於運作的醫院藥物名單** 用於日常運作 (例如配發藥物和向病人收取費用) 的醫院藥物名單已載入各醫院的電腦系統。醫院電腦系統與醫管局的中央電腦系統互相連接，兩者同步更新，不會出現差異。

2.27 醫院藥物名單列明醫院會採用的藥物 (見第 2.7 段)。醫管局有需要確保這些方便溝通的醫院藥物名單所示藥物分類正確無誤。

審計署的建議

2.28 審計署建議醫管局行政總裁應：

- (a) 檢討須採取哪些措施，以確保到不同的公立醫院及診所求醫的病人如有相關臨床需要，都可公平地獲處方非醫管局藥物名冊藥物；
- (b) 定期檢討是否有需要繼續使用那些未能通過藥物建議委員會新藥物評審的非醫管局藥物名冊藥物；
- (c) 就非醫管局藥物名冊藥物的使用，考慮制訂詳細管理手冊，並確保有關規定(包括處方非醫管局藥物名冊藥物的批核程序)獲得遵從；
- (d) 就非醫管局藥物名冊藥物的收費，發出涵蓋不同情況的全面指引，並確保有關指引獲得遵從；及
- (e) 確保那些方便溝通的醫院藥物名單所示藥物分類與醫管局藥物名冊的分類一致。

醫院管理局的回應

2.29 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。他亦表示醫管局會：

- (a) 讓醫院互相分享有關使用非醫管局藥物名冊藥物的資訊，方便各醫院參考用藥的情況；
- (b) 設立機制以監察和分析非醫管局藥物名冊藥物的使用，並評估是否有需要繼續使用這些藥物；
- (c) 就非醫管局藥物名冊藥物的使用制訂指引，以劃一申請、批核、文件記錄和監察程序。現時《藥物名冊管理手冊》有關非醫管局藥物名冊藥物的分節，會在下次修訂時擴充成為一個新的章節；
- (d) 把現時有關生命有即時危險的緊急情況下用藥的指引，擴充至涵蓋非醫管局藥物名冊藥物，以便明確界定收費原則，考慮因素包括用藥原因是基於臨床需要還是病人選擇；及
- (e) 研發一個系統功能，使能自動製備有關醫院藥物名單作溝通用途的文件，內含以標準格式載列的實時資料。

納入新藥物

2.30 醫管局認為，由於醫管局是以公帑營運的醫療服務提供者，醫管局藥物名冊的涵蓋範圍應根據服務需要而釐定，而把藥物納入醫管局藥物名冊的申請應由醫管局的臨床醫生經聯網／醫院藥事委員會呈交至藥物建議委員會審議。由藥商提交的入藥申請，藥物建議委員會概不受理。

僅少數醫院常有入藥申請

2.31 審計署留意到，每年都有大量新藥物在香港註冊(註 14)。雖然按照醫管局的慣例，把新藥物納入醫管局藥物名冊的申請須由醫管局的臨床醫生提出，但審計署的審查發現，醫管局轄下醫院及診所中，僅少數常有入藥申請。提出入藥申請的，主要是龍頭醫院。以屬於中型醫院的醫院 C 為例，審計署訪查該醫院時，得悉該醫院從未提出過入藥申請。在 2013-14 至 2015-16 年度期間，醫管局藥物名冊增加了 51 種藥物。這 51 種藥物的入藥申請，來自 12 間醫院(即醫院 A、B 和 D 至 M)(見表五——註 15)。在 12 間醫院當中，有 4 間為 29 種(57%) 藥物遞交了申請。這 4 間醫院(即醫院 A、B、D 和 E)都是龍頭醫院。

註 14：2015 年 12 月 31 日，共有 19 489 個藥物項目在本港註冊。在 2013 至 2015 年間，新藥物項目的註冊數量平均為每年 850 個。

註 15：醫管局轄下共有 161 間醫院和診所(即 41 間公立醫院、73 間普通科門診診所和 47 間專科診所)。

表五

分析納入醫管局藥物名冊的 51 種新藥物
(2013–14 至 2015–16 年度)

申請入藥的醫院	新藥物數目	
醫院 A	12 (23%)	} 29 (57%)
醫院 D	9 (18%)	
醫院 B	5 (10%)	
醫院 E	3 (6%)	
醫院 F	2 (4%)	
醫院 G、H、I 和 J	4 (8%)	
醫院 K、L 和 M 聯同其他醫院 (註)	16 (31%)	
總計	51 (100%)	

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註：其他醫院包括醫院 A、B、D、E、F、G、H 和 J。

附註：新增藥物共 51 種，以藥物項目計則共 81 個。

2.32 醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 所有醫院的藥事委員會都可以提交入藥申請。聯網的藥事委員會通常會協助處理其附屬醫院／診所需要的人藥申請；
- (b) 入藥申請是因應臨床服務所需而提出。新科技通常是針對末期和複雜的臨床個案而研發的，這些個案絕大多數在提供教學及第四層服務的醫院進行治療。醫院 A、D 和 B 提供教學及第四層服務，醫院 E 則是傳染病中心。入藥申請一經提交，其他藥事委員會即無須就同一藥物再提申請；及
- (c) 入藥申請由臨床醫生提出，他們了解與其服務有關的新藥物在國際間的使用情況和市場上的供應。每年的新產品註冊，大部分都是關於現有藥物的新來源或配方。

審計署認為，醫管局有需要檢討其機制是否足以鼓勵和方便醫管局轄下更多醫院及診所提出申請，把新藥物納入醫管局藥物名冊。

很多有恆常需求的非醫管局藥物名冊藥物 未獲申請納入藥物名冊

2.33 在 2015–16 年度使用過的已註冊非醫管局藥物名冊的藥物項目有 95 個 (涉及 73 種藥物)，其中 57 個 (涉及 45 種藥物——見第 2.11(a) 段) 未獲申請納入醫管局藥物名冊。審計署留意到，這 57 個藥物項目中，有 12 個有恆常需求，曾透過一年期大宗採購合約 (常備承辦協議) 向藥物供應商購買 (見第 3.5 段)。

2.34 審計署認為，非醫管局藥物名冊藥物如有需要長時間使用，便應依照入藥程序申請納入醫管局藥物名冊。把經驗證安全有效並具成本效益的藥物納入醫管局藥物名冊，有助確保到不同的公立醫院及診所求醫的病人，都可公平地獲處方有關藥物 (見第 2.28 段審計署有關非醫管局藥物名冊藥物的建議)。

審計署的建議

2.35 審計署建議醫管局行政總裁應：

- (a) 就僅少數醫院曾提出入藥申請的情況，檢討醫管局藥物名冊入藥申請的機制是否完備，考慮因素包括市面不斷有眾多新藥物推出，以及把這些藥物適時納入醫管局藥物名冊的好處；及
- (b) 採取措施以鼓勵和方便醫管局轄下更多醫院及診所申請把新藥物納入醫管局藥物名冊內。

醫院管理局的回應

2.36 醫管局行政總裁表示同意審計署的建議，並表示醫管局會：

- (a) 要求聯網和醫院的藥事委員會把入藥申請列為會議的常設議程；及
- (b) 加入網頁連結，以分享在衛生署網頁公布的香港新註冊藥物。

剔除過時的藥物

2.37 藥物名冊委員會負責定期檢討醫管局使用的藥物名單(見第 2.5(b) 段)。如有藥物已經過時，例如製藥商已停止生產，或因醫療程序改變而醫管局不再採用，則負責提供支援的專家小組可建議把該藥物從醫管局藥物名冊剔除，把建議交予藥物名冊委員會考慮和尋求藥事管理委員會的最終批准。在 2013 至 2015 年間，共有 327 個藥物項目從醫管局藥物名冊剔除。

2.38 審計署分析醫管局的記錄，發現醫管局藥物名冊現有藥物中，有 47 種藥物在 2013–14 至 2015–16 年度期間，都沒有使用記錄。醫管局有需要檢視當中是否有些應從醫管局藥物名冊剔除。

審計署的建議

2.39 審計署建議醫管局行政總裁應就 2013–14 至 2015–16 年度期間沒有使用記錄的 47 種藥物作出檢討，以決定當中是否有些應從醫管局藥物名冊剔除。

醫院管理局的回應

2.40 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。他亦表示：

- (a) 每兩年一次的醫管局藥物名冊檢討(見第 2.5(b) 段)包括剔除過時的藥物。上述 47 種藥物中，有 5 種是在上次檢討期間，電腦系統篩選沒有使用記錄的藥物時遺漏的。其餘 42 種則包括一些備用藥物(例如解毒劑)和一些處方後須在市面藥房購買的自費藥物，都基於運作所需而予以保留；及
- (b) 醫管局會檢討和改良電腦系統的篩選方法，確保找出所有可能過時的藥物以供進一步評估。

第 3 部分：採購藥物

3.1 本部分探討醫管局的藥物採購。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 訂立大宗採購合約(第 3.7 至 3.13 段)；及
- (b) 管理供應中斷的風險(第 3.14 至 3.26 段)。

《採購及物資管理手冊》

3.2 **採購方法** 醫管局《採購及物資管理手冊》訂明的採購宗旨，是透過有效、迅速，而當中是經過公平競爭並可予問責的制度，取得最物有所值的物資(包括藥物)及服務。表六撮述依此宗旨所規定的採購方法。

表六

適用於不同的採購限額的採購方法

採購款額	採購方法
3,000 元或以下	沒有報價方面的規定
3,000 元以上至 50,000 元	最少須取得 2 個報價
50,000 元以上至 100,000 元	最少須取得 2 個書面報價
100,000 元以上至 1,500,000 元	最少須取得 5 個書面報價
1,500,000 元以上	須透過招標採購

資料來源：醫管局的記錄

附註： 正常情況下，應接納符合要求而出價最低的報價。

3.3 **大宗採購合約** 根據醫管局的《採購及物資管理手冊》，可能須重複大量購買的特定物資／服務，應透過訂立定期供應合約購買。醫管局總辦事處負責訂立物資及服務的大宗採購合約。為節省採購成本、統一購買物資及服務，以及取得規模經濟效益，醫管局人員如要購買有關物資及服務，都必須透過這些大宗採購合約購買。

藥物採購常規

3.4 醫管局的藥物採購常規如下：

- (a) **由醫院直接購買** 如藥物項目不在醫管局總辦事處現有大宗採購合約之內，而價值也不超過 150 萬元，則醫院已獲授權經報價直接購買。根據採購藥物的常規，如直接購買藥物價值超過 10 萬元，醫院會要求醫管局總辦事處進行報價程序；及
- (b) **透過醫管局總辦事處訂立的大宗採購合約購買** 如藥物項目已包括在醫管局總辦事處訂立的大宗採購合約之內，醫院會向承辦商發出訂單，按合約列明的價格購買。

3.5 **兩種大宗採購合約** 醫管局總辦事處就採購藥物項目訂立的大宗採購合約，分為供應合約和常備承辦協議兩種。供應合約透過招標 (註 16) 批出，合約價值通常超過 150 萬元。常備承辦協議則透過報價批出，適用於預計每年採購值超過 10 萬元的藥物項目。表七撮述這兩種大宗採購合約的一般特點。

註 16：有關採購藥物的投標分 4 類：

- (a) 單一招標 (供採購受專利保護的藥物)；
- (b) 局限性招標 (供採購特定藥物，例如基於臨床原因由專家小組建議的特定品牌藥劑製品等)；
- (c) 公開 (新的非原廠藥物) 招標 (供採購須澄清專利權的藥物)；及
- (d) 公開 (既有的非原廠藥物) 招標 (供採購無須澄清專利權的藥物)。

表七

醫管局總辦事處就採購藥物項目訂立的大宗採購合約

合約種類	採購值	訂立合約和訂購的程序	合約期
供應合約	在合約期內超過150萬元	<ul style="list-style-type: none"> 就某藥物項目的供應，醫管局總辦事處擬備招標文件和進行招標(見第3.5段註16)，承諾在合約期內購買最少若干數量。 投標評審委員會(註1)評審標書，然後向中央投標委員會(註2)提出建議。 中央投標委員會通知批核接受投標書評審建議後，由醫管局總辦事處批出合約。 在合約期內，醫院向承辦商發出訂單，按合約列明的價格購買指定數量的藥物項目。 承辦商依訂購量把藥物項目送到醫院。 	通常36個月
常備承辦協議	預計每年採購值超過10萬元	<ul style="list-style-type: none"> 醫管局總辦事處擬備報價文件，並就每個藥物項目邀請最少5名供應商提供報價，但不指明合約期內必須購買的藥物項目數量。 醫管局總辦事處評審報價，然後簽訂常備承辦協議。 在合約期內，醫院向承辦商發出訂單，按合約列明的價格購買指定數量的藥物項目。 承辦商依訂購量把藥物項目送到醫院。 	通常12個月

資料來源：醫管局的記錄

註1：投標評審委員會由醫管局總藥劑師擔任主席，成員包括醫管局總辦事處和聯網的人員(例如總物料供應主任和高級藥劑師)。

註2：中央投標委員會由醫管局大會1名成員擔任委員會主席，委員會成員則包括另外2名醫管局大會成員，以及醫管局行政總裁或其指定代表。

採購藥物

3.6 表八分析在 2013–14 至 2015–16 年度期間醫管局購買的藥物項目。

表八

醫管局購買的藥物項目 (2013–14 至 2015–16 年度)

採購方法		藥物項目 數量	開支 (百萬元)
2013–14 年度			
醫院直接購買		1 086 (44%)	364 (7%)
按大宗採購合 約購買	供應合約	991 (40%)	4,308 (85%)
	常備承辦協議	381 (16%)	376 (8%)
	小計	1 372 (56%)	4,684 (93%)
總計		2 458 (100%)	5,048 (100%)
2014–15 年度			
醫院直接購買		1 029 (42%)	360 (7%)
按大宗採購合 約購買	供應合約	1 081 (44%)	4,653 (87%)
	常備承辦協議	357 (14%)	303 (6%)
	小計	1 438 (58%)	4,956 (93%)
總計		2 467 (100%)	5,316 (100%)
2015–16 年度			
醫院直接購買		1 019 (41%)	424 (7%)
按大宗採購合 約購買	供應合約	1 153 (46%)	4,991 (87%)
	常備承辦協議	319 (13%)	325 (6%)
	小計	1 472 (59%)	5,316 (93%)
總計		2 491 (100%)	5,740 (100%)

資料來源：醫管局的記錄

附註： 上表所示醫管局購買的藥物項目，是供直接處方給病人的。除此以外，醫管局也會購買主要作其他用途的藥物項目（例如手術使用的消毒劑）。在 2015–16 年度，購買這些藥物項目的總開支為 5.16 億元。醫管局未能提供這些藥物項目的每次採購方式。

訂立大宗採購合約

3.7 訂立用於購買藥物項目的大宗採購合約，目的包括節省採購成本和取得規模經濟效益(見第 3.3 段)。醫管局更認為使用大宗採購合約，可令供應來源統一，供應計劃穩定。表八顯示，按大宗採購合約購買的藥物項目，由 2013-14 年度的 56% 增加至 2015-16 年度的 59%。在 2015-16 年度醫管局所購買的 2 491 個藥物項目中，1 472 個 (59%) 是利用大宗採購合約購買的。不過，審計署分析餘下由醫院直接購買的 1 019 個 (41%) 藥物項目，發現醫管局應可訂立更多大宗採購合約，以進一步節省採購成本和增加規模經濟效益。審查結果載於第 3.8 至 3.11 段。

沒有為 520 個藥物項目 (採購總值 4.06 億元)

訂立大宗採購合約

3.8 根據醫管局現行的藥物採購常規，醫管局會訂立大宗採購合約(供應合約和常備承辦協議)，以採購全年採購值超過 10 萬元的藥物項目(見第 3.4 和 3.5 段)。審計署留意到：

- (a) 供應合約一般以 3 年為合約期，合約價值超過 150 萬元，透過招標批出(見第 3.2 段表六)。以合約期為 3 年計算，這些合約用於平均每年採購值超過 50 萬元的藥物項目；及
- (b) 常備承辦協議透過報價批出，用於在 1 年合約期內採購值超過 10 萬元的藥物項目。

3.9 表九顯示審計署對 2015-16 年度醫院經報價程序直接購買的 1 019 個藥物項目的分析。

表九

審計署對醫院經報價程序
直接購買的 1 019 個藥物項目的分析
(2015–16 年度)

採購值 (註)		藥物項目數量	開支 (百萬元)
10 萬元或以下		499 (49%)	18
10 萬元 以上	10 萬元以上至 50 萬元	327 (32%)	78
	50 萬元以上至 100 萬元	193 {	104 (10%)
	100 萬元以上至 150 萬元		36 (4%)
	150 萬元以上		53 (5%)
	小計	520 (51%)	406
總計		1 019 (100%)	424

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註： 每個藥物項目的採購值為所有醫院合計的總數。

3.10 從表九可見，採購值(所有醫院合計)超過 10 萬元的藥物項目有 520 個(51%)，所涉開支總值 4.06 億元。審計署認為醫管局有需要檢討由醫院直接購買這 520 個藥物項目的做法，以決定可否在整合各醫院的需求後，訂立大宗採購合約，從而進一步節省採購成本和增加規模經濟效益。這 520 個藥物項目當中，有 193 個在 2015–16 年度每個採購值超過 50 萬元，所涉開支總值 3.28 億元。醫管局尤其應該評估這 193 個藥物項目會否因未來 3 年的採購值超過 150 萬元而須招標訂立大宗供應合約(見第 3.8(a) 段)。

醫院直接購買藥物的部分個案 沒有遵從現行採購常規

3.11 如第 3.4(a) 段所述，根據採購藥物的常規，直接購買藥物價值如超過 10 萬元，醫院會要求醫管局總辦事處進行報價程序。然而，審計署訪查 4 間醫院(見第 1.11 段)，留意到曾有一些個案，醫院短時間內多次以直接購買的

方式採購總值超過 10 萬元的藥物(見個案一的例子)。醫管局有需要檢討是否應該就醫院的直接購買提供額外指引。

個案一

同一藥物多次直接購買

1. 2015 年 6 月，就藥物名冊內一種專用藥物的供應，醫院 A 取得 1 份書面報價(註)。供應商的報價為每小瓶 415 元。
2. 在 2015 年 6 月至 12 月期間，醫院 A 曾經 9 次按照報價向同一供應商購買該藥物(見上文第 1 段)：

購買日期		購買日期		購買日期	
1	2015 年 6 月 17 日	4	2015 年 7 月 3 日	7	2015 年 8 月 10 日
2	2015 年 6 月 23 日	5	2015 年 7 月 21 日	8	2015 年 12 月 4 日
3	2015 年 6 月 30 日	6	2015 年 7 月 24 日	9	2015 年 12 月 9 日

每次的採購值由 49,800 元至 99,600 元不等，沒有超過醫院可實行直接購買的 100,000 元上限。

3. 這 9 次採購合計的採購值為 597,600 元。

審計署的意見

4. 這 9 次直接購買同一藥物，合計採購值為 597,600 元(在 6 個月內)，是醫院可實行直接購買的 100,000 元上限的 6 倍。

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註：由於該藥物有特定牌子(即醫管局只會向特定供應商購買此項目)，因此只取得 1 個報價。

審計署的建議

3.12 審計署建議醫管局行政總裁應：

- (a) 就那些醫院經報價程序直接購買而 2015–16 年度採購值超過 10 萬元的 520 個藥物項目，檢討直接購買的做法，以決定可否整合各醫院的需求後，訂立大宗採購合約；
- (b) 在這 520 個藥物項目中，對 193 個在 2015–16 年度採購值超過 50 萬元的藥物項目，作出未來 3 年採購值的評估，檢視有關採購值會否超過 150 萬元而須招標訂立大宗供應合約；
- (c) 設立有效機制，對不包括在大宗採購合約內的藥物項目，定期分析醫院的需求，以決定是否應使用大宗採購合約來達致最佳的經濟效益；及
- (d) 檢討第 3.11 段所述在短時間內多次直接購買同一藥物的做法，並向醫院提供有關直接購買的額外指引。

醫院管理局的回應

3.13 醫管局行政總裁表示，醫管局歡迎審計署的建議。他亦表示：

- (a) 審計署的建議與醫管局一貫的藥物採購策略相符，都是力求優化大宗採購合約的安排，以確保供應持續和增加經濟規模效益。在 2013–14 至 2015–16 年度期間，根據供應合約所採購的藥物項目數量，每年有所遞增(由 991 個增至 1 153 個——見第 3.6 段表八)；
- (b) 擬逐步納入大宗採購合約的項目，都會列於一份工作名單，釐定優次時，主要考慮每年用量，以及中央統籌報價以協助購買醫院藥物的需要；及
- (c) 醫管局會：
 - (i) 把審計署指出的 193 個項目與醫管局的名單作比對並予以調整，當中條件合適者，可加快安排訂立大宗採購合約；
 - (ii) 檢討直接購買方式，並制訂正式指引；及

- (iii) 利用即將設立的數據分析系統(藥劑)，就用量、採購模式和購買次數進行全面分析，以助安排訂立大宗採購合約和進行整體監察。

管理供應中斷的風險

投訴某主要供應商逾時交貨的個案增多

3.14 醫管局向眾多供應商採購藥物，包括 3 個主要供應商(供應商 A、B 及 C——見表十)。

表十

向供應商採購藥物的款額
(2013–14 至 2015–16 年度)

供應商		採購藥物的款額 (百萬元)		
		2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度
供應商 A、B 及 C (註)	供應商 A	1,785 (33%)	2,066 (36%)	2,325 (37%)
	供應商 B	1,525 (28%)	1,483 (25%)	1,561 (25%)
	供應商 C	717 (13%)	866 (15%)	1,036 (17%)
	小計	4,027 (74%)	4,415 (76%)	4,922 (79%)
其他供應商		1,394 (26%)	1,386 (24%)	1,334 (21%)
總計		5,421 (100%)	5,801 (100%)	6,256 (100%)
供應商數目總計		151	158	158

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註： 供應商 A、B 及 C 是多個藥劑製品製造商的代理。

3.15 醫管局的藥物品質保證及企業資源規劃組負責監察藥物供應商的服務表現，包括供應商是否準時交付藥物。該組可召開表現評審小組會議，仔細檢視某藥物供應商的表現並決定所需跟進行動(註 17)。

註 17：表現評審小組由醫管局的總物料供應主任與 1 名高級藥劑師共同擔任主席，小組成員包括聯網代表和其他醫管局人員。小組可就日後應否拒絕某藥物供應商在指定期間投標事宜提出建議，然後由投標評審委員會審議。

3.16 醫管局總辦事處不時接獲醫院關於供應商逾時交付藥物的投訴。表十一顯示，在 2013-14 至 2015-16 年度期間，與供應商 A 有關的逾時交貨投訴由 65 宗增至 184 宗，增幅為 183%。相反，與其他供應商有關的投訴則有所減少。醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，供應商 A 是物流代理，過去數年愈來愈多主要製藥商委託供應商 A 作其代理，由供應商 A 供應的藥物因而相應增加，這也是審查結果顯示投訴增多的部分原因。

表十一

被投訴逾時交貨的宗數
(2013-14 至 2015-16 年度)

年度	投訴個案數目				
	供應商 A	供應商 B	供應商 C	其他 供應商	整體
2013-14	65 (23%)	33 (12%)	15 (5%)	170 (60%)	283 (100%)
2014-15	162 (41%)	34 (9%)	17 (4%)	180 (46%)	393 (100%)
2015-16	184 (57%)	26 (8%)	9 (3%)	104 (32%)	323 (100%)
整體	411 (41%)	93 (9%)	41 (4%)	454 (46%)	999 (100%)
2015-16 與 2013-14 年度比較 (增幅 + / 減幅 -)	+183%	-21%	-40%	-39%	+14%

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

附註：如供應商逾時交付藥物，導致存貨不足以供應一個半月使用，醫管局會物色其他來源補充存貨，並根據合約條款向該供應商追討額外開支。在 2013-14、2014-15 和 2015-16 年度，這類個案分別有 21 宗、27 宗和 43 宗，當中涉及供應商 A 的分別有 2 宗、4 宗和 23 宗。

3.17 縱使供應商 A 牽涉的逾時交貨投訴增多，在 2013–14 至 2015–16 年度期間，醫管局不曾召開表現評審小組會議（見第 3.15 段）以檢視供應商 A 的表現並決定所需跟進行動（註 18）。醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，如有持續不能解決的問題，表現評審小組便會召開會議。審計署認為，醫管局應密切監察藥物供應商在按時交付藥物方面的表現，並應就醫院提出的逾時交貨投訴，採取有效的跟進行動。

可改善多來源採購

3.18 醫管局在 2012 年決定，凡符合下列條件的藥物項目，醫管局都會實行多來源採購，向多個供應商購買：

- (a) 有關藥物項目是用於治療慢性疾病；及
- (b) 有關藥物項目每年有超過 10 萬名病人使用。

實行多來源採購，可確保即使某一供應商出現問題，藥物項目的供應也不會中斷。

3.19 審計署留意到，截至 2016 年 7 月，在眾多用於治療慢性疾病的藥物項目中，13 個藥物項目每年有超過 10 萬名病人使用（註 19），故符合實行多來源採購的條件。不過，在這 13 個藥物項目中，醫管局只對 7 個項目實行了多來源採購。餘下的 6 個（46%）藥物項目，每個都是向單一供應商採購，其中 5 個藥物項目的單一供應商同為供應商 A，而供應商 A 正牽涉逾時交貨投訴增多的問題（見第 3.16 段）。醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 上述 6 個藥物項目中，醫管局曾為其中 5 個進行多來源採購招標工作，但基於風險利益因素，或是因為未能找到其他可接受的供應商，每次完成招標後，都只批出合約予單一供應商；及
- (b) 至於餘下的 1 個藥物項目，醫管局會在現有合約屆滿後，進行多來源採購招標工作。

註 18：自 2012 年起，表現評審小組只曾召開過 1 次會議以檢視供應商的表現。該供應商並非 3 名主要供應商之一。

註 19：在 2014 年 4 月至 2015 年 3 月期間的用量。

3.20 審計署也留意到，有些藥物項目雖然不符合多來源採購的現行準則，但都是經常使用的藥物。例如 2015–16 年度便有 34 個這類藥物項目，各有超過 5 萬名病人使用。截至 2016 年 7 月，這 34 個藥物項目每個都是向單一供應商採購，其中 19 個項目的唯一供應商同為供應商 A。就這些常用藥物項目，醫管局有需要評估供應中斷的風險及影響，從而決定應否也改為實行多來源採購。

可改善藥物添購程序

3.21 醫管局規定，醫院必須盡量把藥物項目的存量減至最低，但也須確保有充足存貨，以維持日常應用和應付高峯期的需求。為免出現存貨用罄的情況，當藥物項目存量跌至添購水平或以下時，醫管局的電腦化企業資源規劃系統會提示醫院添購(註 20)。

3.22 審計署訪查 4 間醫院，留意到有 756 個藥物項目的存量已低於添購水平但未獲醫院添購。在這 756 個藥物項目中，有 182 個存量甚至低於存貨下限。表十二載列詳細情況。

註 20：電腦系統根據過去 8 星期的平均用量，計算每個藥物項目的添購水平(即 6 星期用量)。系統每天都會發出管理報告，列出存量已低於添購水平和低於存貨下限(即 4 星期用量)的藥物項目，提醒醫管局員工採取所需行動。

表十二

756 個藥物項目存量已低於添購水平但並未獲添購
(2016 年 6 月 23 日)

醫院	藥物項目數量			
	存量高於 存貨下限	存量已達 存貨下限	存量低於 存貨下限	總計
A	39	0	16	55
B	99	5	38	142
C	193	33	22	248
D	181	24	106	311
總計	512 (68%)	62 (8%)	182 (24%)	756 (100%)

244 (32%)

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

附註：這 756 個藥物項目的存量，全部低於添購水平。

3.23 醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，藥房人員決定添購藥物項目的時間和添購數量，並非純粹依賴電腦系統發出的添購水平和存貨下限提示。在決定添購與否時，藥房人員還須同時考慮臨床需要、用量趨勢和貯存空間等一籃子因素。

3.24 審計署認為，藥物添購程序可予改善。舉例來說，如能恰當地設定添購水平，使其反映所有相關因素，藥房人員便能更好地利用醫管局的電腦化企業資源規劃系統，作出更迅速有效的添購決定。

審計署的建議

3.25 審計署建議醫管局行政總裁應：

- (a) 密切監察藥物供應商在按時交付藥物方面的表現，並就醫院提出的逾時交貨投訴，採取有效的跟進行動；
- (b) 提醒員工如確有需要，便須召開表現評審小組會議，以檢視供應商表現欠佳的服務；
- (c) 就已符合醫管局所定條件（即用於治療慢性疾病並每年有超過 10 萬名病人使用）可實行多來源採購的藥物項目，如因風險效益等考慮因素而目前正實行單一來源採購，則在適當的情況下，待現有合約屆滿後改為實行多來源採購；
- (d) 就其他常用藥物項目，評估供應中斷的風險及影響，以決定這些藥物項目應否實行多來源採購；及
- (e) 採取措施改善藥物添購程序。

醫院管理局的回應

3.26 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。他亦表示醫管局會：

- (a) 運用即將設立的數據分析系統（藥劑）的主要表現指標來加強監察供應商交付藥物的情況；
- (b) 定期召開表現評審小組會議，以檢視製藥商和供應商的表現；
- (c) 就已符合既定準則的現有藥物項目和新藥物項目，繼續進行多來源採購招標工作，並檢討有關多來源採購招標工作的現行準則；及
- (d) 檢討藥物添購程序，並探討加入相關因素，以助有關人員作添購決定。

第 4 部分：配發和處理藥物

4.1 本部分探討有關配發和處理藥物的事宜。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 配發藥物(第 4.2 至 4.9 段)；及
- (b) 處理危險藥物(第 4.10 至 4.18 段)。

配發藥物

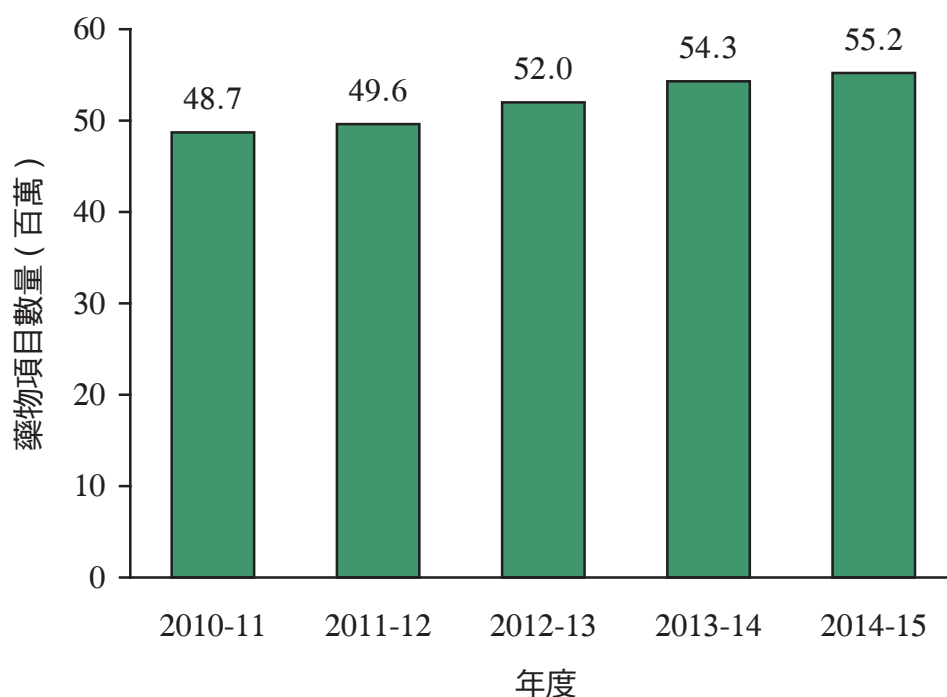
4.2 病人是在醫院／診所的藥房獲配發藥物的(註 21)。如第 2.3 段所述，符合資格人士在專科診所接受公共醫療服務，藥單上每個藥物項目的收費為 10 元，涵蓋最多 16 個星期的藥量。符合資格人士到普通科門診診所求醫或留院接受治療，藥物不會獨立收費。至於非符合資格人士，藥物則按成本價收費。

4.3 醫管局每年配發大量藥物給病人。在 2010–11 至 2014–15 年度，配發給醫管局病人的藥物項目總數由 4 870 萬個增至 5 520 萬個，增幅為 13% (見圖一)。

註 21：為確保施用藥物的效率，病房內也有貯存藥物，以應付個別病人的需要。

圖一

配發給醫管局病人的藥物項目總數
(2010-11 至 2014-15 年度)



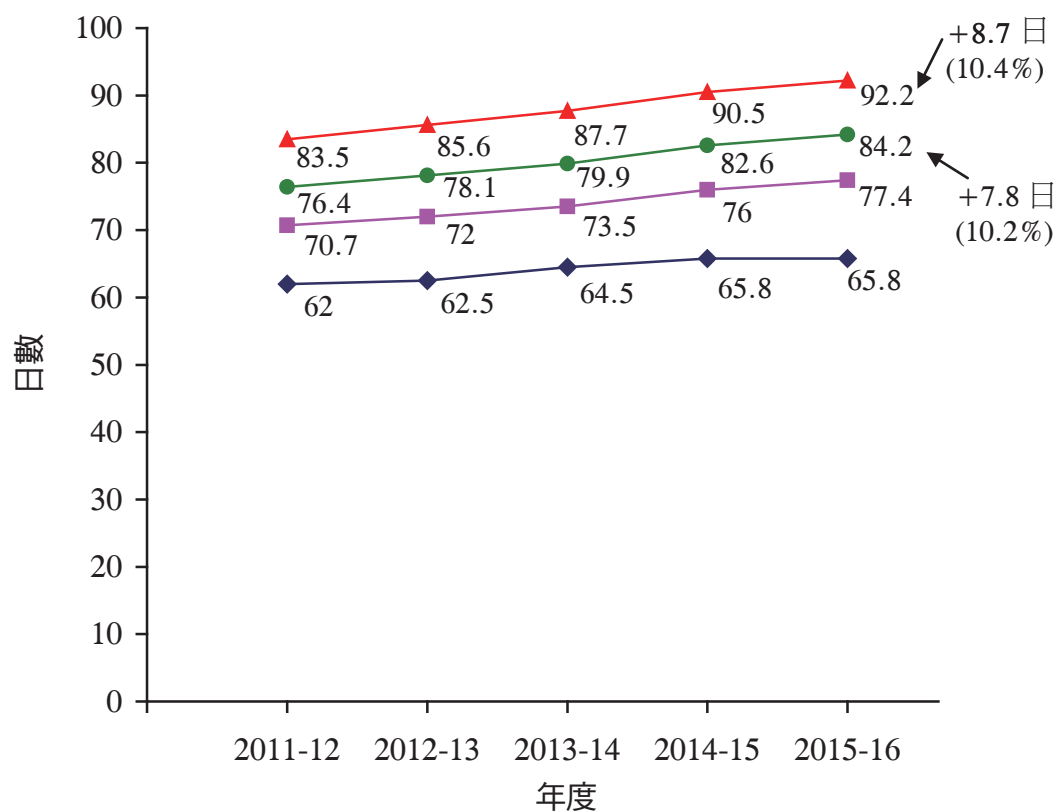
資料來源：醫管局的記錄

附註：就每份藥單而言，所配發藥物項目的數量，是指列於藥單上並已提供給病人的項目的數量。

4.4 藥物是根據醫生處方的藥單配發。根據醫管局的記錄，藥單所發藥物的平均可用日數(平均給藥日數)普遍持續增加。圖二顯示專科門診的平均給藥日數，作為例子說明。整體而言，在2011-12至2015-16年度期間，平均給藥日數由76.4增至84.2日，增加了7.8日(10.2%)。在不同的年齡組別中，65歲以上人士的平均給藥日數由83.5增至92.2日，增加了8.7日(10.4%)，增幅最大。

圖二

醫管局專科門診的平均給藥日數
(2011-12 至 2015-16 年度)



說明： ◆ 18 歲或以下
■ 19 至 65 歲
▲ 65 歲以上
● 所有年齡

資料來源：醫管局的記錄

有需要評估藥物的浪費程度

4.5 審計署訪查 4 間醫院(見第 1.11 段)，留意到不少病人在藥房領取大量藥物。海外經驗顯示，一次過處方大量藥物以供長時間使用，可引致藥物囤積剩餘，造成浪費(註 22)。在本港，社會也關注藥物可能有浪費的情況。根據在 2013 年交給醫管局的一份調查結果(註 23)，被浪費的藥物總值可能相當龐大(註 24)。

4.6 審計署留意到，醫管局沒有就藥物的浪費程度作出評估(例如定期進行調查)。審計署認為，知道藥物的浪費程度，會有助醫管局採取適當措施解決有關問題。

4.7 就此，審計署得悉醫管局自 2013 年 10 月起，探討提供一項新服務(即補充配藥服務)的可行性，以期改善服務效率和藥物管理。初步構思是成立地區藥物中心(例如與非政府機構合作)，為病人補充獲處方的藥物項目。這樣可以把處方藥物較小量地分期配發給病人，無須醫院藥房把大量藥物一次過配發給病人，有助減少浪費。此事項最近一次在 2016 年 6 月經討論後，未達成任何決定。

審計署的建議

4.8 審計署建議醫管局行政總裁應：

- (a) 定期評估醫管局藥物的浪費程度；及
- (b) 根據上文(a)段的評估，採取適當措施解決浪費藥物的問題。

註 22：舉例來說，英國的護理質量委員會(該國負責規管保健及成人社會護理服務的獨立機構)在 2009 年進行全國調查，估計在長期病患者當中，只有一半病人依照處方服藥。

註 23：該調查由香港藥學會進行。學會的成員包括香港的註冊藥劑師。

註 24：該調查估計，本港居於老人院的約 6 萬名長者，每年浪費的藥物總值約為 580 萬元。

醫院管理局的回應

4.9 醫管局行政總裁表示，醫管局歡迎審計署的建議。他亦表示：

- (a) 服務需求增加，令給藥日數增加。醫管局明白，如病人臨床狀況出現變化，便有可能造成藥物浪費。就此，醫管局一直探討如何因應病人的接受程度，以及措施的可行性和技術及資源需求，盡量減少藥物浪費；及
- (b) 醫管局會在選定的專科門診診所試行補充配藥服務，把日數長的藥單分拆成若干次補充配藥，並為特定病人在每次補充配藥之間提供藥物輔導。這些服務會有助評估和減少藥物浪費的程度，也有助加強病人護理。如試驗效果理想，醫管局會正式推出這些服務。

處理危險藥物

4.10 危險藥物是指《危險藥物條例》(第 134 章)附表 1 第 I 部所指明的藥物或物質。該條例訂明用以管制危險藥物的製造、供應、管有和施用的規例。

4.11 該條例授權某些人士(例如註冊醫生和主管病房的護士長)管有危險藥物並向接受治療的人士供應藥物。根據該條例的規定，危險藥物須存放於一個鎖上的容器內。凡供應危險藥物，均須把供應記錄載入登記冊內。由任何獲授權人士管有的所有危險藥物，最少須每月檢驗一次。如發現任何違規和不符合該條例規定的情況，包括遺失危險藥物，須立即通知衛生署。

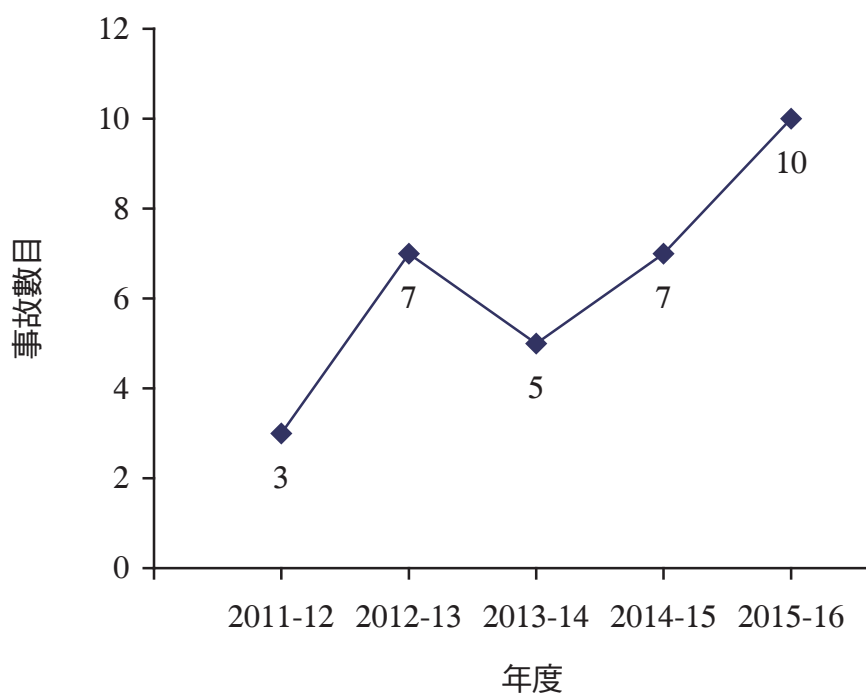
危險藥物遺失事故增多

4.12 在 2011–12 至 2015–16 年度期間，曾發生 32 宗危險藥物遺失事故。2012 年 12 月，在醫管局向衛生署報告 1 宗這類事故後，衛生署發信予醫管局，促請醫管局確保轄下醫院妥善保管危險藥物。

4.13 危險藥物遺失事故由 2012–13 年度的 7 宗減少至 2013–14 年度的 5 宗。然而，自 2014–15 年度起，事故數目再次上升。2011–12 年度只有 3 宗危險藥物遺失事故，但在 2015–16 年度事故數目增至 10 宗(見圖三)。

圖三

危險藥物遺失事故
(2011-12 至 2015-16 年度)



資料來源：醫管局的記錄

附註：衛生署在 2012 年 12 月促請醫管局確保轄下醫院妥善保管危險藥物(見第 4.12 段)。

多宗危險藥物遺失事故
沒有找出發生的直接原因

4.14 醫管局表示，已就危險藥物的妥善處理、安全保管、備存記錄和棄置事宜，制定相關指引。每宗危險藥物遺失事故都經有關醫院進行調查，以找出及分析可能導致事故發生的潛在風險成因，以及事故發生的直接原因。表十三顯示，在 2011-12 至 2015-16 年度期間發生的 32 宗事故中，有 27 宗 (84%) 經調查後未能找出直接原因。

表十三

32 宗危險藥物遺失事故的調查結果
(2011-12 至 2015-16 年度)

調查結果	事故數目
已找出直接原因的事故：	
職員錯誤地棄掉	3 (9.4%)
運送過程中遺失	2 (6.2%)
小計	5 (15.6%)
未能找出直接原因的事故	27 (84.4%)
總計	32 (100%)

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

4.15 《危險藥物條例》訂明多項規則以管制危險藥物的處理(見第4.10及4.11段)。醫管局的危險藥物遺失事故增多，情況令人關注。查明每宗事故發生的直接原因至為重要，這有助找出須為事故負上責任的人員，從而提高安全保管危險藥物的責任承擔，也有助決定採取什麼措施有效地預防同類事故發生。然而，如表十三所示，醫管局的調查未能找出27宗(84%)事故發生的直接原因。審計署留意到，這27宗事故其中4宗是在同一間醫院發生的(見個案二)。

個案二

重複發生危險藥物遺失事故
而未能找出直接原因

1. 在 2012–13 至 2015–16 年度，醫院 A 曾發生 4 宗危險藥物遺失事故，詳情如下：

	日期	地點	遺失的危險藥物
1.	2012 年 4 月 28 日	外科病房	2 粒 1 毫克勞拉西洋 (治療焦慮症等病症的藥物)
2.	2015 年 3 月 18 日	外科病房	1 針劑 50 毫克／毫升配 西汀注射液 (止痛藥物)
3.	2015 年 3 月 21 日	婦產科病房	5 針劑 10 毫克／2 毫升 安定注射液 (治療焦慮症等病症的藥物)
4.	2015 年 4 月 12 日	外科病房	1 針劑 50 毫克／毫升配 西汀注射液 (止痛藥物)

2. 全部 4 宗事故都已報警。醫院 A 也已調查有關事件。採取的跟進行動包括重複點算實際存貨和與庫存記錄互相核對，以及複檢配發和交易記錄。直接原因未能查明。

審計署的意見

3. 醫院 A 重複發生危險藥物遺失事故，而且事故一再牽涉外科病房，這表示每次發生事故後，並沒有採取有效的改善措施。審計署留意到，事故的直接原因未能查明。事故調查報告沒有提及調查期間是否曾經查問負責保管藥物的人員，也沒提到是否可取得和曾否考慮警方的調查結果。審計署認為，上述調查的進行方式和跟進工作有可予改善之處。

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

危險藥物遺失事故沒有立即呈報衛生署

4.16 根據《危險藥物條例》，如發生危險藥物遺失事故，醫院的主管醫生須立即通知衛生署。2016年5月，審計署分析2011-12至2015-16年度發生的32宗事故呈報衛生署的所需時間。審計署發現，有5宗(16%)事故從發現危險藥物遺失起計425至1494日後，仍沒有向衛生署呈報。經審計署查詢後，醫管局在2016年5月呈報了這5宗事故。整體來說，審計署認為部分事故呈報衛生署的所需時間甚長(見表十四)。

表十四

32宗危險藥物遺失事故呈報衛生署的所需時間
(2011-12至2015-16年度)

所需時間	事故數目
在2016年5月審計署查詢之前已呈報的事故	
7日或以下	14 (44%)
8至14日	8 (25%)
15至30日	4 (12%)
64日	1 (3%)
小計	27 (84%)
在2016年5月審計署查詢之前未呈報的事故(註)	
425日	1 (3%)
1000至1494日	4 (13%)
小計	5 (16%)
總計	32 (100%)

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註：2016年5月，經審計署查詢後，醫管局向衛生署呈報有關事故。2016年8月，衛生署發信予醫管局，提醒醫管局在處理危險藥物時須嚴格遵從《危險藥物條例》，並須加強保安措施和訂立指引，確保危險藥物得到妥善保管。

審計署的建議

4.17 審計署建議醫管局行政總裁應：

- (a) 監察危險藥物遺失事故的數目，如有需要，應就危險藥物的處理和保管作全面檢討；
- (b) 定期提醒相關人員必須確保醫管局轄下醫院及診所妥善處理和保管危險藥物；
- (c) 就危險藥物遺失事故的調查工作發出指引，確保有關人員遵從指引，並採取有效改善措施防止同類事件發生；及
- (d) 確保危險藥物遺失事故發生後立即呈報衛生署。

醫院管理局的回應

4.18 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。他亦表示醫管局會：

- (a) 加強員工培訓和進行定期稽核；
- (b) 加強危險藥物遺失事故的呈報，以協助監察和通報，以及向衛生署作跟進匯報；及
- (c) 就危險藥物遺失事故制訂調查工作範本作為指引。

第 5 部分：監察藥物品質

5.1 本部分探討醫管局對藥物品質的監察。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 抽樣檢測藥物 (第 5.3 至 5.8 段)；
- (b) 視察藥物供應商的處所 (第 5.9 至 5.13 段)；及
- (c) 調查藥物品質投訴 (第 5.14 至 5.18 段)。

品質保證工作

5.2 醫管局的總藥劑師辦事處負責監察採購所得藥物的品質。工作包括：

- (a) 定期委託本地化驗所抽樣檢測醫管局採購所得藥物和視察醫管局藥物供應商的處所；及
- (b) 定期調查前線醫院及診所對藥物品質的投訴 (註 25)。

抽樣檢測藥物

沒有訂明抽樣方法

5.3 醫管局委託本地化驗所對採購所得的藥物進行微生物測試和化學測試。藥物檢測一般都是按照抽樣計劃進行。此外，醫管局有需要時也會檢測本地或海外當局 (例如美國食品藥品管理局) 發出安全預警的藥物，以及涉及藥物品質投訴的藥物。表十五顯示，在 2013–14 至 2015–16 年度期間，醫管局採購的藥物總值由 54.21 億元增至 62.56 億元，上升 15.4%；被選定進行檢測的藥物總數則由 783 種減至 759 種，下降 3.1%。如扣除涉及安全預警或藥物品質投訴的藥物 (這類檢測屬臨時安排，每年的檢測次數浮動不定)，被選定進行檢測的藥物總數由 773 種減至 726 種，下降 6.1%。

註 25：藥物品質的投訴，是關於藥物項目的藥效、外觀、包裝等出現偏差，或因懷疑受污染或其他發現到的情況，以致可損害該藥物項目的一般和預定用途，或令人對有關用途產生合理質疑。

表十五

藥物的採購和抽樣檢測
(2013-14 至 2015-16 年度)

	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2015-16 與 2013-14 年度比較 (增加 + / 減少 -)
醫管局採購的藥物				
藥物採購值	54.21 億元	58.01 億元	62.56 億元	+15.4%
被選定進行檢測的藥物數量				
一般藥物	773	758	726	-6.1%
涉及安全預警	0	28	31	不適用
涉及品質投訴	10	7	2	-80%
整體	783	793	759	-3.1%

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

5.4 根據醫管局的記錄，在 2013-14 至 2015-16 年度，所有被挑選作檢測的藥物都通過檢測。然而，藥物檢測量遞減，與醫管局藥物採購量遞增的情況並不相稱。醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 醫管局採用由專家小組所建議的風險為本抽樣檢測策略，並已考慮與個別藥物項目有關的風險 (例如優先檢測供體弱病人使用的藥物) 和藥物的採購情況 (例如優先檢測透過供應合約採購和用量高的藥物)；及
- (b) 醫管局採用該專家小組所建議的抽樣方法以實行上述策略，按照風險類別定出挑選作檢測的項目的比例。

審計署留意到，醫管局沒有制訂藥物檢測策略和詳細的抽樣方法，作為藥物檢測數量多寡的依據。醫管局也沒有文件記錄執行視察(見第 5.9 段)和調查投訴(見第 5.14 段)的結果如何影響檢測藥物的挑選。

遲交檢測報告

5.5 藥物檢測工作外判予本地化驗所進行。根據合約，化驗所須在 20 個工作日內提交微生物測試報告，90 個曆日內提交化學測試報告。不過，審計署發現，在 2014–15 年度進行的檢測(註 26)中，有 41% 沒有在規定時限內提交報告(見表十六)。

表十六

部分遲交檢測報告
(2014–15 年度)

檢測類型	報告數目			延誤日數	
	在規定時間內提交	沒有在規定時間內提交	總計	範圍	平均
微生物測試	318 (78%)	88 (22%)	406 (100%)	1 至 59 個 工作日	18 個 工作日
化學測試	148 (38%)	239 (62%)	387 (100%)	1 至 194 個 曆日	50 個 曆日
整體	466 (59%)	327 (41%)	793 (100%)		

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

5.6 醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，有些情況令檢測工作需要額外時間，例如須購買化學參考標準品和添置特別的器材或設備。審計署認為，遲交檢測結果報告會造成耽誤，阻礙醫管局採取必要行動以減低不合規格藥物引致的風險。

註 26：審計署在審查期間取得最近期的，已是 2014–15 年度的檢測報告。

審計署的建議

5.7 審計署建議醫管局行政總裁應：

- (a) 制訂藥物抽樣檢測策略，考慮因素包括其他品質保證機制的涵蓋範圍和成效、醫管局的採購情況、與個別藥物項目相關的風險和現有資源；
- (b) 就執行上文 (a) 項的藥物檢測策略，清楚訂明抽樣方法；及
- (c) 確保承辦商按合約訂明的時限提交藥物檢測報告。

醫院管理局的回應

5.8 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。他亦表示醫管局會：

- (a) 正式訂明有關的策略和方法，作為藥物抽樣檢測標準操作程序的一部分；及
- (b) 檢討合約規定，以確保提交檢測報告的時限可行和承辦商準時提交檢測報告，並加入多類時限模式以照顧承辦商須符合不同程度規定的情況。

視察藥物供應商的處所

5.9 為加強監察藥物品質，醫管局在 2012 年委託一間本地化驗所視察選定的藥物供應商的處所，視察範圍包括處所的狀況、供應商的製藥工序及品質控制。醫管局表示：

- (a) 作為公共醫療藥物的買家並為履行其盡職審查的責任，醫管局視察有關處所，旨在檢視處所是否符合各項改善措施的要求，以回應對藥物產品質素的投訴；及
- (b) 醫管局已制定以風險為本的視察計劃，以投訴的嚴重程度和投訴次數作為編排視察優次的準則。目前，醫管局平均每年進行兩次視察。

5.10 醫管局的記錄顯示，截至 2016 年 6 月，有關化驗所共視察了 6 個藥物供應商的處所 (2012 年 1 個、2013 年 1 個、2014 年 2 個，以及 2015 年 2 個)。據視察所得，全部 6 個供應商的處所和工作程序都處於合理或可以接受的狀況。

5.11 審計署認為，視察藥物供應商的處所，有助監察採購自這些供應商的藥物的品質。醫管局有需要檢討這項視察計劃，研究是否有擴展空間。舉例來說，審計署留意到，醫管局視察了的 6 個藥物供應商全都是本地製藥商。醫管局也可視察本地藥物批發商的處所，特別是涉及多宗藥物品質投訴的批發商 (見個案三的例子)。

個案三

涉及多宗藥物品質投訴的藥物供應商 不包括在視察計劃內

1. 供應商 D 是一家本地藥物批發商。
2. 過去 3 年，供應商 D 每年都向醫管局大量供應 57 至 59 個藥物項目。在 2015–16 年度，醫管局向供應商 D 採購 57 個藥物項目，總值 3,500 萬元。
3. 醫管局不時接獲有關供應商 D 的藥物品質投訴。在 2013–14 至 2015–16 年度期間的 940 宗藥物品質投訴，有 51 宗是與供應商 D 有關的。
4. 截至 2016 年 6 月，醫管局還未有視察供應商 D 的處所。

審計署的意見

5. 供應商 D 是其中一個主要供應商，涉及多宗藥物品質投訴，醫管局或有需要視察其處所。

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

審計署的建議

5.12 審計署建議醫管局行政總裁應考慮擴大藥物供應商處所視察計劃，以涵蓋更多藥物供應商，尤其是為醫管局供應大量藥物而又涉及多宗藥物品質投訴的藥物供應商。

醫院管理局的回應

5.13 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。他亦表示醫管局會檢討現行視察藥物供應商處所的計劃，並考慮把供應量作為另一視察的優次準則。

調查藥物品質投訴

5.14 總藥劑師辦事處負責檢討和跟進來自前線醫院及診所的藥物品質投訴。如有需要，總藥劑師辦事處會要求供應商調查事件並就改善措施提出建議。2015–16 年度共有 343 宗藥物品質投訴 (註 27)。截至 2016 年 5 月，240 宗投訴的調查工作已完成 (註 28)。審計署分析這 240 宗投訴，發現其中 24 宗需要超過 6 個月才能完成調查工作 (見表十七)。

註 27：2013–14 年度有 275 宗投訴，2014–15 年度則有 322 宗投訴。

註 28：在餘下的 103 宗個案中，97 宗仍在進行調查，6 宗因已決定無須進行調查而終結。這 97 宗未完成調查的個案中，有 7 宗的調查工作已進行超過 6 個月。

表十七

2015–16 年度接獲的 240 宗藥物品質投訴
完成調查的所需時間

所需時間	個案數目
1 個月或以下	13 (5%)
1 個月以上至 3 個月	126 (53%)
3 個月以上至 6 個月	77 (32%)
超過 6 個月 (註)	24 (10%)
總計	240 (100%)

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註： 最長的調查時間為 13.5 個月 (涉及 1 宗個案)。

5.15 審計署留意到，醫管局要求供應商調查藥物品質投訴時，規定對方在 1 個月內提交調查報告，以供醫管局跟進。表十七顯示，共有 227 宗個案 (95%)，醫管局完成調查的總計時間 (包括供應商所需時間) 都超過 1 個月。在這 227 宗個案中，有 138 宗 (61%) 供應商沒有在 1 個月時限內提交報告。供應商的行動緩慢，會是導致部分調查工作需時甚長的一個因素。醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，調查過程有時涉及把樣本送返海外製藥商、委託獨立化驗所進行檢測和實施須取得監管部門審批的改善措施，故需要有足夠時間才能完成。

5.16 審計署認為，不合規格的藥物有可能嚴重危害病人的健康和 safety。醫管局應盡快完成有關藥物品質投訴的調查，以便有需要時及時採取補救行動。

審計署的建議

5.17 審計署建議醫管局行政總裁應採取有效措施，確保盡快完成有關藥物品質投訴的調查。

醫院管理局的回應

5.18 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。他亦表示，醫管局會制訂表現指標，以定期監察調查投訴的進度，並採取措施確保調查工作盡快完成。

第 6 部分：管理有關購買自費藥物的資助計劃

6.1 本部分探討醫管局管理有關購買自費藥物的資助計劃的事宜。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 增加所涵蓋的藥物 (第 6.7 至 6.12 段)；及
- (b) 覆核已批核個案 (第 6.13 至 6.24 段)。

政府的醫療政策

6.2 政府的醫療政策是要確保沒有人會因經濟困難而得不到適當的醫療服務。醫管局表示：

- (a) 醫管局為達致這項政策目標，一直向公眾提供有大幅政府資助的醫療服務。醫管局根據病人臨床需要和既有的治療指引，以非常高的資助比率向病人提供藥物。這項政策的範圍以標準費用下的服務為限。在指明適應症範圍內使用的通用藥物和專用藥物，醫管局會依照標準費用提供藥物；及
- (b) 根據循證醫學、目標補助及機會成本考慮的原則，自費藥物並非醫管局提供的標準項目，病人須自費購買。

有關購買自費藥物的資助計劃

6.3 對於經證實有顯著療效，但超出醫管局資助服務範圍所能提供的極度昂貴藥物，政府有下列兩個基金可資助有需要的病人支付藥物費用：

- (a) **撒瑪利亞基金 (1950 年設立)** 設立基金的目的，是資助有需要的病人購買指定的自資購買醫療項目，包括特定自費藥物。醫管局自 1990 年起負責管理這基金；及
- (b) **關愛基金 (2011 年成立)** 成立基金的目的，是為經濟上有困難的市民提供援助，特別是那些未被納入社會安全網，或身處安全網卻有一些特殊需要未獲得照顧的人士。關愛基金推行了多個援助項目。醫管局負責管理一個醫療援助項目，資助有需要的病人購買特定自費癌症藥物。

6.4 2016年4月，撒瑪利亞基金和關愛基金合共涵蓋30種自費藥物(稱為獲安全網資助的自費藥物——註29)。藥物名冊另有47種自費藥物(稱為不獲安全網資助的自費藥物——見第2.2段表一)，購買這些藥物的病人不會獲得資助。醫管局在2016年9月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 不獲安全網資助的自費藥物，包括僅經初步醫療驗證的藥物、效益僅稍高於其他替代藥物但成本明顯較高昂的藥物，以及生活方式藥物(例如減肥藥)。這些藥物的治療目的，不在大幅資助公共醫療服務的範圍內；及
- (b) 提供不獲安全網資助的自費藥物，可讓病人留在大幅資助的醫療系統之內，但以自費方式選擇使用在大幅資助醫療系統之外的藥物。

6.5 有關病人必須為醫管局病人，並須符合以下所有規定，才有資格申領撒瑪利亞基金和關愛基金的資助，用以購買安全網涵蓋的自費藥物：

- (a) **臨床規定** 病人的臨床適應症和開始治療日期，必須獲指定的醫管局醫生證明；
- (b) **“符合資格人士”規定** 病人必須是根據《醫院管理局條例》在相關政府憲報最新公布所指的符合資格人士；及
- (c) **經濟狀況規定** 病人必須通過醫務社工進行的以住戶為基礎的經濟審查(註30)。審查範圍包括病人的住戶收入、支出及資產，以便計算每年可動用財務資源(註31)。

6.6 表十八顯示在2010–11至2015–16年度期間，撒瑪利亞基金和關愛基金就購買安全網內自費藥物提供的資助額。

註29：撒瑪利亞基金涵蓋22種藥物，關愛基金涵蓋10種藥物。由於有2種藥物同時獲這兩個基金資助(兩個基金所指定的臨床適應症並不相同)，涵蓋的藥物總數為30種。

註30：社會福利署或醫管局的醫務社工派駐在公立醫院及部分專科門診所。綜合社會保障援助受助人無須接受有關經濟審查。

註31：每年可動用財務資源如在20,000元或以下，資助額為全數藥費；如介乎20,001元至60,000元，資助額為藥費減1,000元或2,000元；如超過60,001元，則資助額為藥費減可動用財務資源的5%至20%。如計算出的資助額為負數，病人則不會獲得資助。

表十八

撒瑪利亞基金和關愛基金
就安全網內自費藥物提供的資助
(2010-11 至 2015-16 年度)

年度	撒瑪利亞基金		關愛基金	
	獲批准的 個案數目	藥物 資助額 (百萬元)	獲批准的 個案數目	藥物 資助額 (百萬元)
2010-11	1 354	144	不適用 (註)	不適用 (註)
2011-12	1 516	155	200	20
2012-13	1 745	208	829	73
2013-14	2 027	240	1 364	112
2014-15	2 230	240	1 680	109
2015-16	2 237	269	1 678	123
總計	11 109	1,256	5 751	437

資料來源：醫管局的記錄，以及撒瑪利亞基金和關愛基金的財務報表

註：關愛基金醫療援助計劃在 2011 年 8 月推出。

增加所涵蓋的藥物

6.7 2016 年 4 月，獲安全網資助的自費藥物有 30 種，不獲安全網資助的自費藥物有 47 種(見第 6.4 段)。這 77 種藥物納入藥物名冊前，全都經藥物建議委員會評審並推薦納入醫管局藥物名冊(見第 2.5(a) 段)。在不獲安全網資助的 47 種自費藥物中，有 18 種用於治療某些癌症。表十九顯示，在 2013-14 至 2014-15 年度，處方給門診病人的不獲安全網資助自費藥物，數目遠超獲安全網資助的自費藥物。由此可見，很多病人的治療有需要使用不獲安全網資助的自費藥物。

表十九

處方給門診病人的藥物項目
(2013-14 至 2014-15 年度)

類別	2013-14 年度		2014-15 年度	
	藥物項數 (’000)	百分率	藥物項數 (’000)	百分率
通用藥物	38 685	88.8%	38 945	87.9%
專用藥物	4 282	9.8%	4 737	10.7%
獲安全網資助的自費藥物	23	0.1%	25	0.1%
不獲安全網資助的自費藥物	576	1.3%	589	1.3%
總計	43 566	100%	44 296	100%

資料來源：醫管局的記錄

附註： 2014-15 年度的資料，是進行審查工作時獲提供的最新資料。

6.8 不時有病人及病人團體要求擴大安全網的範圍 (例如納入用以治療某些癌症的藥物) 以幫助更多病人。醫管局設有機制，每年都會訂定新藥物加入安全網的優先次序，考慮因素包括新藥物的安全、療效和成本效益，以及財政資源等其他相關條件 (註 32)。

6.9 審計署留意到，在 2013-14 至 2015-16 年度期間，共有 7 種新自費藥物得以納入安全網的資助範圍。審計署認為，由於不少病人的治療有需要使用不獲安全網資助的自費藥物 (見第 6.7 段)，醫管局應繼續努力把這類藥物按優次順序納入安全網的資助範圍。

註 32：藥事管理委員會每年召開會議，就各項增加安全網資助藥物的建議編配優次。為撒瑪利亞基金所擬就的推薦名單，會先送交撒瑪利亞基金辦事處處理，以供撒瑪利亞基金管理委員會審議，再呈交醫管局大會轄下醫療服務發展委員會，取得其最終批核才可實施。同樣地，為關愛基金所擬就的推薦名單，會依序送交醫管局轄下關愛基金行政委員會、關愛基金專責小組，以及扶貧委員會審批。

審計署的建議

6.10 審計署建議醫管局行政總裁應繼續把合適的新自費藥物納入安全網資助範圍。

醫院管理局的回應

6.11 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。他亦表示，醫管局會根據藥物的安全、療效和成本效益，以及《藥物名冊管理手冊》所述的其他相關因素，繼續把合適的新藥物納入安全網資助範圍。

政府的回應

6.12 食物及衛生局局長表示：

- (a) 政府的醫療政策是要確保市民不會因經濟困難而得不到適當的醫療服務，但自費藥物(不論是否獲安全網資助)是這政策不涵蓋的服務；及
- (b) 從第 6.7 段表十九可見，在 2013–14 和 2014–15 年度，通用藥物和專用藥物這兩類獲公帑大幅資助的公立醫院及診所標準收費項目，佔處方給門診病人的藥物的 98.6%，比重遠遠超過自費藥物(不論是否獲安全網資助)。這顯示整體而言，醫管局已確保病人可公平地獲處方具成本效益且經驗證為安全有效的藥物。

覆核已批核個案

6.13 撒瑪利亞基金和關愛基金的資助，只提供予有需要的病人。騙取資助乃刑事罪行，除了喪失申領資格外，根據《盜竊罪條例》(第 210 章)，病人／申請人／家庭成員一經循公訴程序定罪，更可判處監禁 10 年。為預防和偵查欺詐及濫用，對干犯與詐騙有關罪行的嫌疑人士採取適當行動，醫管局會抽樣覆核已批核的撒瑪利亞基金／關愛基金個案，包括：

- (a) **聯網進行第一階段覆核** 每個聯網都設有聯網覆核組(註 33)，負責抽樣覆核已批核的撒瑪利亞基金／關愛基金個案，以確定申請人所提供的財務資料準確完整(註 34)。對於所有漏報入息及／或資產的個案(下稱“漏報個案”)，聯網覆核組會採取適當行動(例如發警告信和向申請人追討多領的款項)。如有嚴重漏報個案(註 35)，聯網覆核組會轉介予醫管局總辦事處進行第二階段覆核；及
- (b) **醫管局總辦事處進行第二階段覆核** 醫療費用減免組負責覆核由聯網覆核組轉介的漏報個案，以採取所需行動，包括向警方舉報懷疑詐騙個案，交予警方調查。

附錄 C 顯示對撒瑪利亞基金／關愛基金已批核個案的覆核流程。

6.14 表二十載列醫管局覆核撒瑪利亞基金／關愛基金由 2010-11 至 2015-16 年度期間批核的個案的結果。表二十一載列漏報個案中申請人多領的資助款額。

註 33：聯網覆核組向所屬聯網的聯網總監匯報。

註 34：醫管局總辦事處轄下醫療費用減免組主要是以隨機的方式，抽選已批核的撒瑪利亞基金／關愛基金個案，然後分配予聯網覆核組進行第一階段覆核。醫管局表示，在制訂覆核已批核個案的策略時，已考慮風險級別、覆核所需時間和所需資源。

註 35：指申請人多領的資助不少於 16,000 元的個案。

表二十

撒瑪利亞基金／關愛基金已批核個案的覆核結果
(2010-11 至 2015-16 年度)

批核年度	完成個案宗數			
	漏報個案		沒有發現 漏報問題的 個案	總計
	有多領 資助	沒有多領 資助		
2010-11	37 (27%)	27 (19%)	76 (54%)	140
2011-12	41 (27%)	25 (16%)	86 (57%)	152
2012-13	42 (20%)	60 (29%)	106 (51%)	208
2013-14	24 (8%)	99 (34%)	171 (58%)	294
2014-15	16 (4%)	148 (40%)	204 (56%)	368
2015-16	2 (1%)	70 (34%)	135 (65%)	207
整體	162 (12%)	429 (31%)	778 (57%)	1 369 (註)

591 宗 (43%)

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註：抽選作覆核的已批核個案共 1 672 宗。截至審計署進行審查時 (2016 年 3 月)，1 369 宗個案已完成覆核，159 宗未完成，144 宗因故終止 (例如因病人過世，或病人是綜合社會保障援助受助人 (見第 6.5(c) 段註 30))。

表二十一

有多領資助的漏報個案
(2010-11 至 2015-16 年度)

批核 年度	撒瑪利亞基金		關愛基金		總計	
	個案 數目	多領 款額 (‘000 元)	個案 數目	多領 款額 (‘000 元)	個案 數目	多領 款額 (‘000 元)
2010-11	37	820	不適用 (註 1)	不適用 (註 1)	37	820
2011-12	40	1,790	1	0	41	1,790
2012-13	33	1,307	9	40	42	1,347
2013-14	16	493	8	68	24	561
2014-15	8	438	8	401	16	839
2015-16	2	33	0	0	2	33
總計	136	4,881	26	509	162	5,390 (註 2)

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註 1：關愛基金醫療援助計劃在 2011 年 8 月推出。

註 2：截至 2016 年 7 月，相關個案多領的款額合共 539 萬元，醫管局已追回其中 366 萬元 (68%)，另有 114 萬元 (21%) 病人同意以分期付款方式交回。至於其餘的 59 萬元 (11%)，醫管局正透過其他程序 (例如法律行動) 追討。

漏報個案的比率偏高

6.15 從表二十和表二十一可見，在 2010-11 至 2015-16 年度期間，醫管局共完成 1 369 宗已批核個案的覆核，發現其中 591 宗 (43%) 有漏報情況，涉及多領資助款額合共 539 萬元。醫管局在 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 為保障公帑，醫管局的基本策略是預防及遏止欺詐行為。就此，醫管局在 2010 至 2015 年期間已推出病人教育及宣傳推廣等多項措施；及

- (b) 有多領資助的漏報個案比率(由 27% 減少至 1%——見表二十)和多領的資助款額(由 82 萬元減少至 33,000 元——見表二十一)都有下降趨勢，足證這些策略能夠發揮作用。

不過，審計署發現醫管局在覆核已批核個案方面有可予改善之處(見第 6.16 至 6.21 段)。審計署認為，醫管局在實施適當的改善措施後，有需要監察覆核結果，以決定是否需要加強抽查來預防和偵查欺詐及濫用。

查核範圍狹窄

6.16 醫管局主要利用銀行查冊所得的資料，對撒瑪利亞基金／關愛基金已批核個案進行覆核。查核範圍並不包括其他資產查冊。審計署認為，查核範圍狹窄，令醫管局無法有效偵測漏報資產的個案。因此，醫管局有需要探討可否擴大查核範圍，特別是涉及大筆資助金額的個案覆核。舉例來說，利用土地註冊處的業權查冊服務，可取得病人／家庭成員名下註冊的物業資料，從而偵測漏報物業個案(註 36)。

有需要考慮延長銀行查冊所涵蓋的時間

6.17 申請人向撒瑪利亞基金／關愛基金申請資助時，必須就其提供的資料作出聲明。申請獲得批准後，申請書所載資料如在援助有效期內有任何改變，申請人必須立即通知醫管局，並向醫務社工提供所有相關資料，以便重新進行經濟審查。

6.18 根據醫管局的現行指引，為覆核已批核個案而從銀行索取的資料，涵蓋時間應由作出聲明的日期之前 3 個月起，至申請獲得批核的日期或最近一次再通過經濟審查的日期為止(兩者以較後為準)(註 37)。審計署留意到，這做法(即索取的銀行資料，並非以援助有效期屆滿為止)令醫管局無法檢查在申請的批核日期之後，是否有未曾申報的改變而影響病人的申請資格(見第 6.17 段)。對於涉及大筆資助金額的個案，醫管局有需要考慮延長銀行查冊涵蓋的時間。

註 36：在計算每年可動用的財務資源時，自住住宅物業不計算為資產。

註 37：在 2014 年之前，銀行查冊涵蓋的時間以財政援助有效期屆滿為終止。考慮到覆核已批核個案的目的在於找出申請人在提出申請時漏報的情況，銀行查冊涵蓋時間在 2014 年 1 月 1 日起修訂，以財政援助批准日期為終止。

部分嚴重漏報個案的跟進時間甚久

6.19 如第 6.13 段所述和附錄 C 所示，各聯網覆核組會把嚴重漏報個案（多領的資助不少於 16,000 元）轉介醫療費用減免組作第二階段覆核。該組經第二階段覆核和整合有關資料後，會把個案轉介個案會議（註 38）討論。個案會議成員會決定應就懷疑欺詐個案採取哪些適當行動（例如報警要求警方調查）。醫療費用減免組備存中央登記冊，記錄須進行第一階段和第二階段覆核的個案，確保所有嚴重漏報個案都得到徹底跟進。

6.20 如第 6.14 段表二十所示，在 2010–11 至 2015–16 年度期間批核後已完成覆核的個案中，有 162 宗是有多領資助的漏報個案。審計署留意到，在這 162 宗個案中，有 56 宗（35%）是嚴重個案，每宗個案的多領資助由 17,000 元至 223,000 元不等。表二十二載列截至 2016 年 8 月 31 日這 56 宗個案的處理進度。

註 38：個案會議由多方代表組成，包括醫管局總辦事處、聯網／醫院管理層、撒瑪利亞基金辦事處（如屬撒瑪利亞基金個案）、各聯網覆核組、醫療費用減免組、社會福利署，以及該署和醫管局轄下的醫療社會服務部。

表二十二

2010–11 至 2015–16 年度期間批核的
嚴重漏報個案的處理進度
(2016 年 8 月 31 日)

個案情況	撒瑪利亞基金		關愛基金		總計	
	個案 數目	多領 款額 (‘000 元)	個案 數目	多領 款額 (‘000 元)	個案 數目	多領 款額 (‘000 元)
聯網覆核組仍未提交醫療費用減免組作第二階段覆核的個案	14	1,046	1	150	15	1,196
已提交醫療費用減免組作第二階段覆核的個案：						
• 退回聯網覆核組的個案 (註 1)	6	381	1	163	7	544
• 已報警的個案 (註 2)	12	1,211	0	0	12	1,211
• 沒有報警的個案	18	1,945	4	119	22	2,064
小計	36	3,537	5	282	41	3,819
總計	50	4,583	6	432	56	5,015

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註 1： 包括發現資料不正確／不完整而退回聯網覆核組再跟進的個案，以及因有其他已批核醫療資助而交回聯網覆核組作覆核的個案。

註 2： 截至 2016 年 8 月 31 日，警方並未就任何個案提出起訴。

附註： 嚴重漏報個案的多領資助，每宗個案由 17,000 元至 223,000 元不等。

6.21 審計署留意到，部分嚴重漏報個案在完成第一階段覆核後的跟進工作需時甚久。例子如下：

- (a) 截至 2016 年 8 月 31 日，聯網覆核組仍未提交醫療費用減免組作第二階段覆核的個案有 15 宗，其中 10 宗的第一階段覆核已完成超過 1 至 2.9 年(平均為 1.9 年)；及
- (b) 截至 2016 年 8 月 31 日，已提交醫療費用減免組作第二階段覆核但沒有報警的個案有 22 宗，其中 14 宗的第一階段覆核已完成超過 1 至 2.5 年(平均為 1.6 年)。

6.22 對於在覆核已批核個案期間發現的嚴重漏報個案，如能及時採取跟進行動，包括在需要的情況下提出檢控並公布檢控結果，應可起阻嚇作用，以預防欺詐及濫用。醫管局有需要檢討第 6.21 段所述的審查結果，並採取改善措施。

審計署的建議

6.23 審計署建議醫管局行政總裁應：

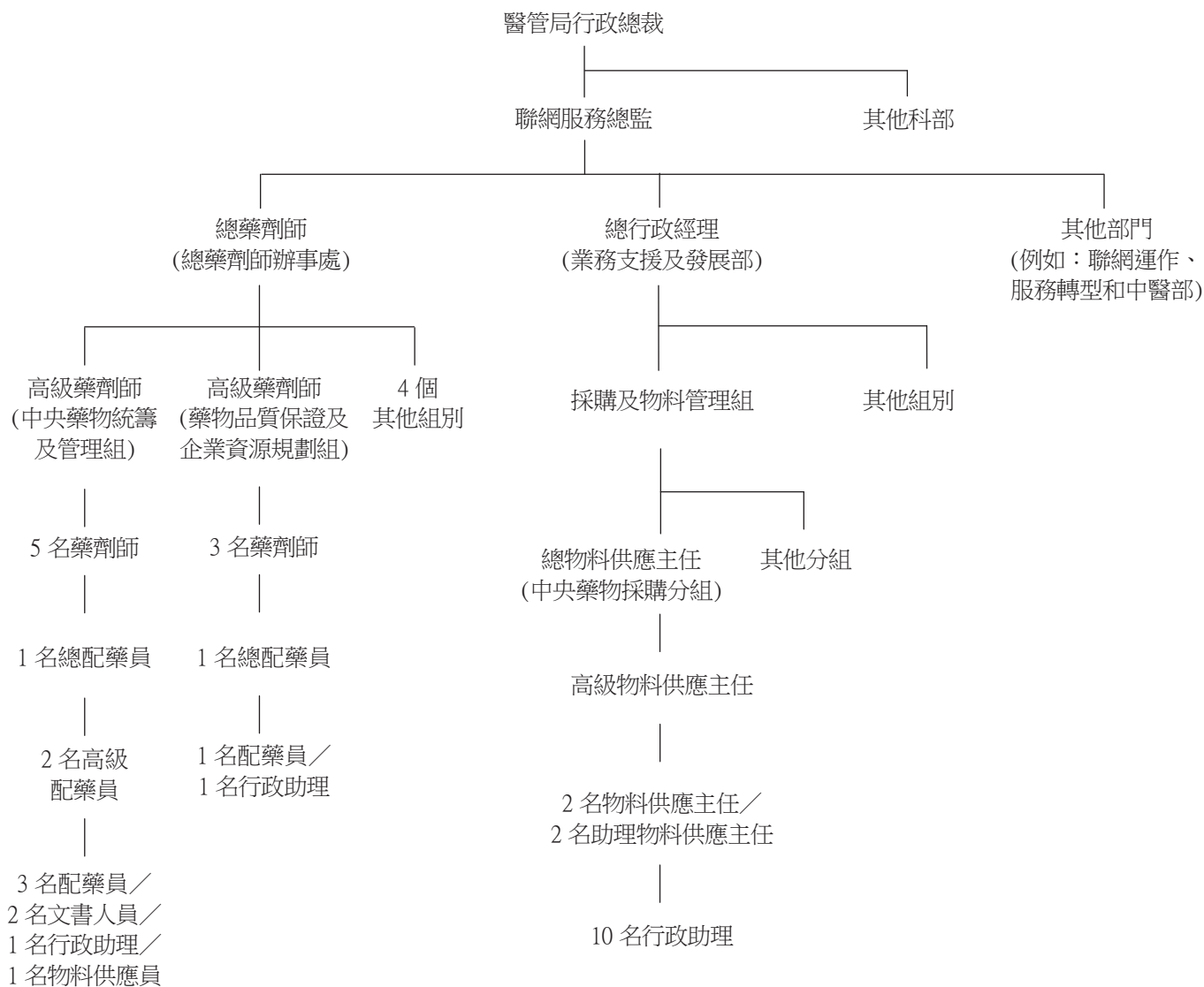
- (a) 監察撒瑪利亞基金／關愛基金已批核個案的覆核結果，以決定是否需要加強抽查來預防和偵查欺詐及濫用；
- (b) 研究擴大撒瑪利亞基金／關愛基金覆核已批核個案的查核範圍，特別是涉及大筆資助金額的個案；
- (c) 考慮把涉及大筆資助金額個案的銀行查冊所涵蓋的時間，延長至財政援助有效期屆滿時；及
- (d) 檢討部分嚴重漏報收入及／或資產個案跟進需時甚久的情況，並採取改善措施。

醫院管理局的回應

6.24 醫管局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議。他亦表示：

- (a) 對於涉及大筆資助金額的個案，醫管局會研究增加抽查的個案數目、擴大查核範圍，以及把銀行查冊涵蓋的時間延長至財政援助有效期屆滿；及
- (b) 醫管局會制訂表現指標，以監察第一階段和第二階段覆核的個案處理時間。

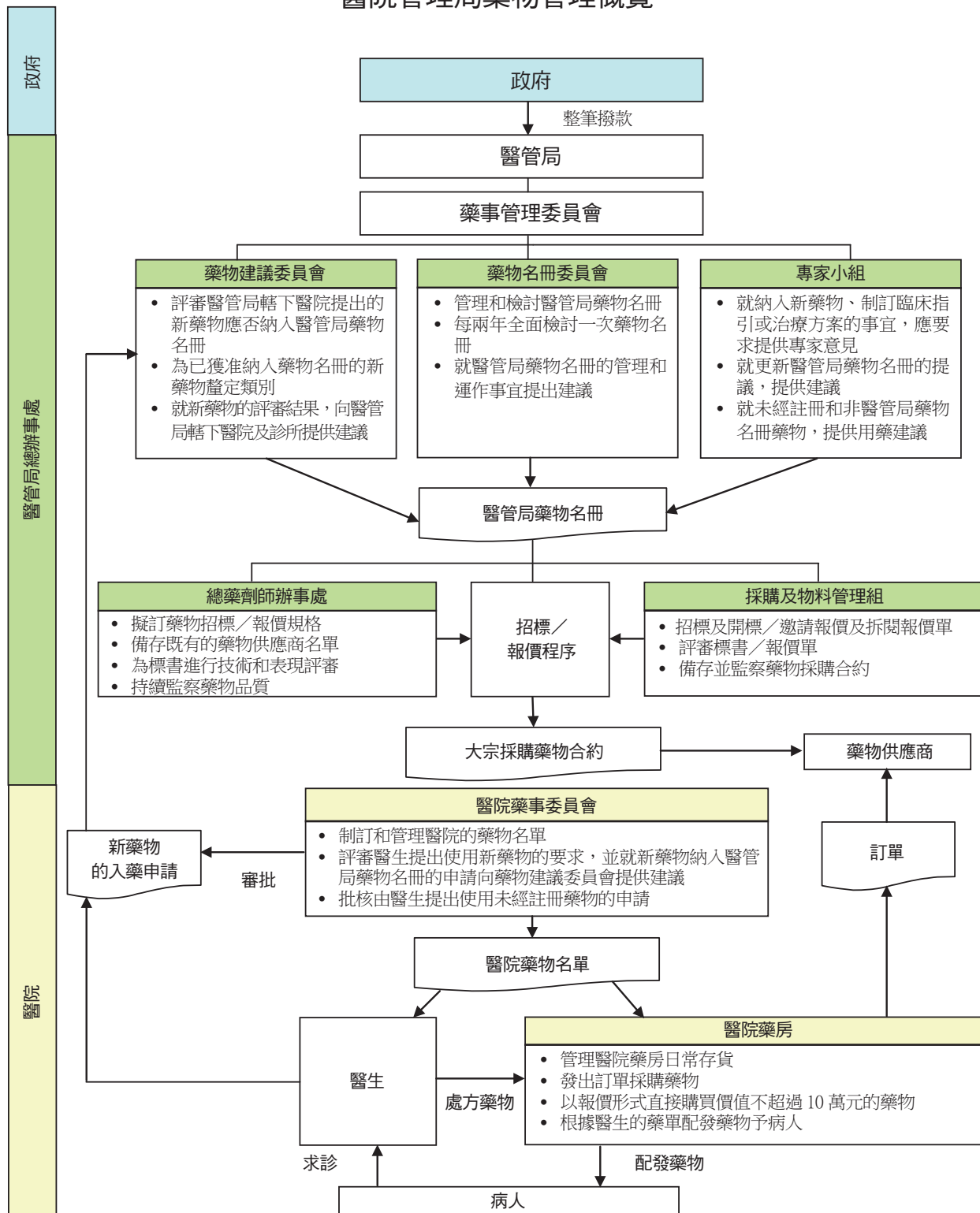
醫院管理局總辦事處
組織架構圖 (摘錄)
(2016 年 3 月 31 日)



資料來源：醫管局的記錄

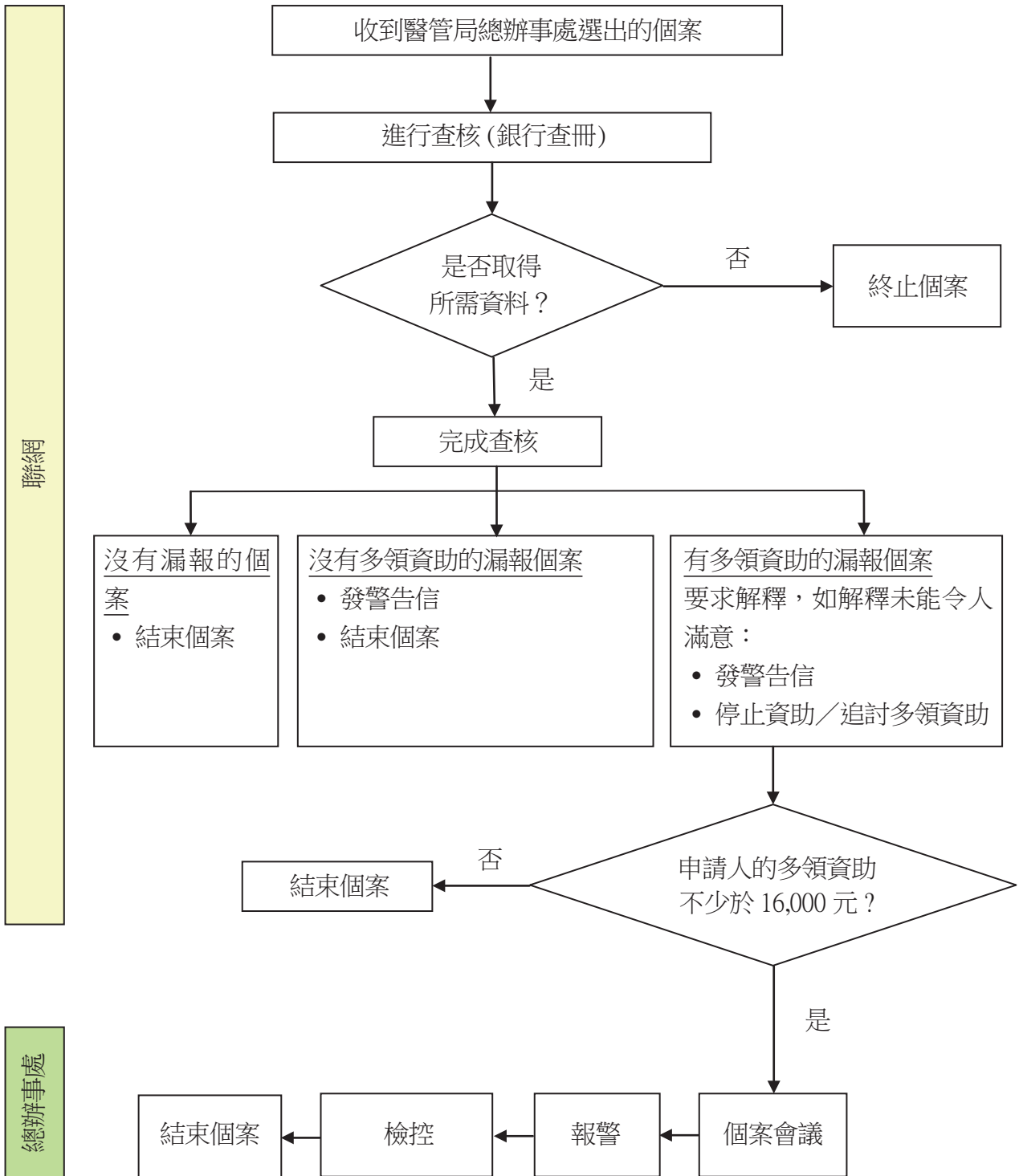
附錄 B
(參閱第 1.9 和 2.5 段)

醫院管理局藥物管理概覽



資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

覆核已批核資助個案的流程



資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

第 6 章

大學教育資助委員會秘書處

研究資助局對學術研究項目的資助

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

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

研究資助局對學術研究項目的資助

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.13
審查工作	1.14
政府的整體回應	1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：管治及管理事宜	2.1 – 2.2
研資局成員的委任	2.3 – 2.7
審計署的建議	2.8
政府的回應	2.9
研資局／委員會／小組會議的一些事宜	2.10
審計署的建議	2.11
政府的回應	2.12
審批研究項目資助	2.13 – 2.17
審計署的建議	2.18
政府的回應	2.19
處理利益衝突	2.20 – 2.26
審計署的建議	2.27
政府的回應	2.28
其他管理事宜	2.29 – 2.38
審計署的建議	2.39
政府的回應	2.40

	段數
第 3 部分：項目管理	3.1
研資局資助計劃的管理	3.2 – 3.21
審計署的建議	3.22 – 3.23
政府的回應	3.24 – 3.25
監察資助項目	3.26 – 3.46
審計署的建議	3.47
政府的回應	3.48
處理涉嫌行為不當的個案	3.49 – 3.55
審計署的建議	3.56
政府的回應	3.57
第 4 部分：研究成果及未來路向	4.1
大學的研究成果	4.2 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17
未來路向	4.18 – 4.26
審計署的建議	4.27
政府的回應	4.28
附錄	頁數
A：研資局委員會／小組成員組合 (2016 年 6 月 30 日)	70 – 72
B：教資會秘書處組織圖 (2016 年 6 月 30 日)	73
C：符合研資局資助計劃申請資格的大學／院校 (2016 年 6 月 30 日)	74
D：研資局組織圖 (2016 年 6 月 30 日)	75

研究資助局對學術研究項目的資助

摘要

1. 香港共有 8 所獲大學教育資助委員會(教資會)資助的大學(下文所述的大學均指“教資會資助大學”)。香港採用雙軌撥款制度,為大學提供研究經費。教資會撥作研究用途的經常補助金,是發放予該等大學的基礎設施撥款,以供聘請進行研究所需的人員、提供所需的設施,以及資助一部分研究經費。大學亦會以競逐形式向研究資助局(研資局)申請撥款,以進行研究項目。在 2015/16 學年,研資局各項資助計劃批出的撥款額為 12.885 億元。

2. 研資局於 1991 年成立,是教資會轄下的非法定諮詢組織,負責就研究事宜提供意見。研資局成立了 10 個委員會及 18 個小組,以協助該局履行職務。研資局負責管理 19 項資助計劃,當中 16 項以 8 所大學為對象,3 項以 13 所可頒授本地學位的自資院校為對象。研資局管理的 19 項資助計劃中,有 2 項的經費來自教資會經常補助金,餘下 17 項則來自研究基金。該基金由政府於 2009 年撥款 180 億元設立,旨在提供穩定的資金,以支持大學進行研究。及後,政府於 2012 年向基金再注資 50 億元。審計署最近就研資局對學術研究項目的資助展開審查。

管治及管理事宜

3. **研資局成員的委任** 政府已頒布 6 年任期指引,以確保諮詢及法定組織成員健康更替。審計署審查了 2011/12 至 2015/16 學年委任的 48 名成員的任期,留意到當這些成員在目前任期屆滿時,其中 8 名成員(16.7%)已(或將會)連續擔任研資局成員超過 6 年(介乎 7.5 至 12 年)(第 2.4 及 2.5 段)。

4. **研資局/委員會/小組會議的一些事宜** 審計署審查研資局/委員會/小組的記錄後發現:(a) 研資局沒有頒布本身及轄下 10 個委員會和 18 個小組的議事規則;(b) 由於委員會/小組報告定稿日期與研資局會議日期相隔不遠,委員會/小組報告及委員會/小組撥款建議摘要只是在會議舉行前不久才發出或在會議上提交;以及(c) 在 2013/14 至 2015/16 學年,10 個委員會中的 8 個,以及 18 個小組中的 13 個曾舉行會議。在這 8 個委員會中,5 個沒有會議記錄,而在這 13 個小組中,10 個沒有會議記錄(第 2.10 段)。

摘要

5. **審批研究項目資助** 研資局職權之一，是批准經費撥作研究資助之用。審計署審查了 19 項研究資助計劃的資助申請審批記錄，留意到 8 項資助計劃並沒有文件顯示研資局曾審視或批准個別項目。在研資局舉行會議時，提交研資局批准的是擬批准的項目總數及資助總額。這 8 項資助計劃中的 6 項計劃，並沒有文件顯示研資局曾獲提供擬批准的個別項目資料(第 2.16 及 2.17 段)。

6. **處理利益衝突** 研資局採取兩層的利益申報制度。在第一層申報方面，審計署審查了 2011/12 至 2015/16 學年研資局／委員會成員提交或更新利益登記表的記錄，留意到：(a) 1 名研資局成員在 2011/12 至 2015/16 學年，一直未有每年提交(或更新)利益登記表；(b) 未能找到 2011/12 及 2012/13 學年的部分利益登記表；以及(c) 自資學位界別競逐研究資助督導委員會的當然成員自 2014 年 7 月獲委任以來，一直未被要求提交利益登記表。審計署亦審查了 2015/16 學年個人研究計劃 211 名小組成員提交(或更新)利益登記表的記錄，發現在 211 名小組成員中，有 179 名(85%)逾期提交(或更新)利益登記表 4 至 190 天(平均為 53 天)。審計署留意到，研資局只要求合作研究計劃小組成員在獲委任時提交利益登記表，並無要求成員在再度獲委任和其後每年提交利益登記表。審計署亦留意到，在 37 名合作研究計劃小組成員中，13 名(35%)在 2016 年再度獲委任時，沒有提交利益登記表。在第二層申報方面，審計署審查了 3 項資助計劃在 2013/14 至 2015/16 學年批准的 3 314 個項目，留意到其中 6 個項目的首席研究員為 4 名研資局成員。不過，沒有記錄顯示這些成員曾在批准資助這些項目的會議前或會議上作出利益申報(第 2.20 至 2.23 及 2.26 段)。

7. **其他管理事宜** 研究基金在 2009 年設立時，預期長遠可賺取每年約 5% 的投資回報。根據 2015 年 12 月的預測，2017 至 2019 年每年平均投資回報率約為 4%。在較低的投資回報率下，單憑投資收益不足以應付 2016/17 學年研究基金資助的 17 項資助計劃預算所需的 12.51 億元。教資會秘書處預計由 2023/24 學年起，投資收益及儲備將不足以應付所需發放的資助。不足之數須動用研究基金的本金填補(第 2.31 段)。

項目管理

8. **研資局資助計劃的管理** 教資會認為，要達到精益求精，有需要集中撥款，挑選已知的優勢領域互相協作，並匯集不同學科的資源。不過，研資局大部分撥款用於資助大量小型項目。優配研究金的撥款佔 2015/16 學年撥款總額

摘要

近半(46.3%)，每個項目平均資助額為63萬元。每個學科小組的標準單位成本是釐定5個學科小組每年獲分配的參考撥款額的因素之一。同一套標準單位成本自2006/07學年起採用，至今已10年。在過去10年間，研資局資助計劃已有許多轉變，實有需要檢討這套固定的標準單位成本是否仍恰當。此外，香港博士研究生獎學金計劃為每名得獎人提供每年1萬元會議及研究活動交通津貼，為期最長3年。在得獎人獲發獎學金的3年期滿後，大學須把未用的津貼退還研資局。教資會秘書處並沒有關於有未用津貼應予退還的得獎人數目及所涉款額的現成資料。審計署審查了在2013/14至2015/16學年獲發獎學金期滿或退出獎學金計劃的6名得獎人的記錄，發現3名得獎人並沒有退還未用的津貼(第3.4、3.8、3.10、3.12、3.18及3.21段)。

9. **監察資助項目** 大學須提交項目報告，即進度報告，以及完成報告或中止報告。研資局藉着評核項目報告，監察和評核資助項目的進展及表現。研資局沒有就完成報告及中止報告的評核工作，為委員會／小組成員訂定目標完成日期。截至2016年5月31日，已接獲但未評核的完成報告／中止報告共973份，其中678份(69.7%)報告已收到逾1年但仍未評核。情況最嚴重的4份更是在超過9年前提交，而至今仍待評核。在2011/12至2015/16學年，有87個項目在完成前中止(平均每年有17個中止項目)。審計署審查了在2009/10至2014/15學年批准的10個中止項目，發現7個項目的首席研究員沒有提交中止報告(第3.26、3.27、3.32至3.34及3.39段)。

10. **處理涉嫌行為不當的個案** 紀律委員會已就處理2015/16學年撥款申請時揭發的5宗行為不當個案(例如學術剽竊)，完成調查工作，並在2015年12月向研資局提交建議。不過，由於研資局在2015年6月決定，把調查涉嫌個案的職能與就證明屬實個案定出處分的職能分開，這5宗證明屬實的個案的處分建議須留待新設立的紀律委員會(處分)處理。因此，截至2016年8月，這5宗證明屬實的行為不當個案，仍待定出處分。審計署審查了26宗涉嫌行為不當個案，留意到由揭發懷疑行為不當個案到把調查結果和處分通知有關的大學，需時1至4年(平均為1.5年)。審計署留意到，處理涉嫌行為不當個案的程序可予加快(第3.49、3.52、3.54及3.55段)。

研究成果及未來路向

11. **大學的研究成果** 教資會整理和編制從大學所搜集的統計數據。首席研究員須就研資局所資助的每個項目，在完成報告中匯報研究表現(例如研究結

摘要

果和研究成果)，以便監察和評核。審計署察覺到，研資局沒有運用在各項資助計劃下提交的完成報告所載的研究表現，監察有關資助計劃的成效。審計署分析了研究項目的研究成果資料，留意到：(a) 大學的研究成果總數，由 2010/11 學年的 27 019 項減至 2014/15 學年的 26 317 項，微跌 2.6%，但同期教資會及研資局所提供的研究資助增加了 26%；及 (b) 8 所大學每名學術人員平均所得的整體研究成果，由 2010/11 學年的 5.91 項減至 2014/15 學年的 5.40 項，減幅為 9%。審計署亦分析了兩類與商品化有關的研究成果，留意到與有關發表論文的研究成果相比，有關商品化的研究成果所佔的百分比相對較少，以及與商品化有關的研究成果的數量有所減少(第 4.3 至 4.5、4.7、4.8、4.12 及 4.15 段)。

12. **未來路向** 為促進研發成果商品化和科技轉移，政府應加大力度，鞏固各持份者(即政府、業界、學術界與研究界)之間的聯繫。審計署留意到：(a) 在 2010/11 至 2014/15 學年，業界的資助在大學研究開支總額中只佔 3%，而韓國則為 11%、台灣 9% 及新加坡 7%；(b) 促進創新及科技基金與研資局資助計劃建立更緊密連繫的措施，只適用於協作研究資助計劃，但不適用於個人研究資助計劃(即優配研究金及傑出青年學者計劃)(第 4.18 至 4.21 及 4.23 段)。

審計署的建議

13. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議，大學教育資助委員會秘書長應在諮詢研資局後：

摘要

管治及管理事宜

- (a) 頒布研資局／委員會／小組會議的議事規則 (第 2.11(a) 段)；
- (b) 在會議前發出會議文件，確保成員在會議前一早獲得所有需要的資料，以便適當地考慮和討論有關事宜 (第 2.11(b) 段)；
- (c) 為目前沒有會議記錄的委員會／小組會議撰寫會議記錄 (第 2.11(c) 段)；
- (d) 確保研究項目資助的申請，由適當當局批准，並妥為記錄有關批准 (第 2.18 段)；
- (e) 採取措施，確保研資局／委員會／小組所有成員適時作出所需的第一層利益申報，以及在認為有需要時作出第二層利益申報 (第 2.27(a) 及 (d) 段)；
- (f) 採取措施，確保利益登記表保管妥當 (第 2.27(e) 段)；
- (g) 留意在市場波動下，研究基金投資回報減少的情況，以及制訂工作計劃，處理這個問題 (第 2.39(a) 段)；

項目管理

- (h) 採取措施，改善資助計劃的組合分配及學科小組的標準單位成本計算方法 (第 3.22(a) 段)；
- (i) 審視過去多年在香港博士研究生獎學金計劃下，所有獲發獎學金期滿或退出獎學金計劃的得獎人記錄，確保所有未用的津貼已經退還 (第 3.22(c) 段)；
- (j) 採取有效措施，在切實可行的情況下，盡快清理積壓的項目報告評核工作 (第 3.47(b) 段)；
- (k) 檢討涉嫌行為不當個案的處理程序 (第 3.56(b) 段)；

摘要

研究成果及未來路向

- (l) 就研究成果搜集並整理適當的管理資料及訂定適用的表現準則，以便評估大學的研究表現，並在網站披露有關資料(第 4.16(a) 段)；
- (m) 與創新及科技局合作，協助大學將研究成果商品化(第 4.16(c) 段)；
- (n) 加強措施，推動大學與業界合作(第 4.27(a) 段)；及
- (o) 把適用於協作研究資助計劃的措施，擴展至個人研究資助計劃，以期加強與創新及科技基金的緊密合作(第 4.27(b) 段)。

14. 審計署亦建議，教育局局長應監察研資局成員的任期，以期委任及再度委任研資局成員時，在切實可行的範圍內，確保成員健康更替(第 2.8 段)。

政府的回應

15. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 香港共有 8 所獲大學教育資助委員會 (教資會) 資助的大學 (下文所述的大學均指“教資會資助大學”——註 1)。香港採用雙軌撥款制度，為大學提供研究經費。教資會撥作研究用途的經常補助金 (詳情見另一份有關教資會的審計報告書 (註 2))，是發放予該等大學的基礎設施撥款，以供聘請進行研究所需的人員、提供所需的設施 (例如辦公地方及設備)，以及資助一部分研究經費。大學可自主決定如何運用現有資源。大學亦會以競逐形式向研究資助局 (研資局) 申請撥款，以進行研究項目。在 2015/16 學年，研資局各項資助計劃批出的撥款額為 12.885 億元。

研究資助局

1.3 研資局於 1991 年成立，是教資會轄下的非法定諮詢組織，負責就研究事宜提供意見。研資局的職權範圍如下：

- (a) 透過教資會，向政府建議香港高等教育機構在學術研究上的需要，包括鑑定優先範圍，以發展一個足以維持學術蓬勃發展和合乎香港需要的學術研究基礎；及
- (b) 透過高等教育機構，邀請和接受學術人士申請研究資助以及各類研究生申請獎學金；將政府透過教資會提供的經費撥作研究資助和其他有關支出之用。此外，並負責監管這些撥款的運用，以及最少每年一次透過教資會向政府報告。

註 1： 8 所大學為：(a) 香港城市大學、(b) 香港浸會大學、(c) 嶺南大學、(d) 香港中文大學、(e) 香港教育大學、(f) 香港理工大學、(g) 香港科技大學及 (h) 香港大學。

註 2： 見《審計署署長第六十七號報告書》第 2 章：大學教育資助委員會對大學的資助。

研資局的組織架構

1.4 教育局局長獲香港特別行政區行政長官授權委任研資局的成員。研資局每年開會兩次。截至2016年6月30日，研資局由1名主席及24名委員組成(12名非本地學者、10名本地學者、2名本地非學術界人士及1名當然成員)。

1.5 研資局成立了10個委員會及18個小組，以協助該局履行職務：(i) 監督研究資助計劃政策；(ii) 評審各項資助計劃下的研究資助申請；(iii) 監察和評核進展中的項目及已完成的項目；及(iv) 處理涉嫌行為不當的個案。根據研資局的職權範圍，該局是研究資助申請的批准當局。這些委員會及小組如下：

監督研究資助計劃政策

- (a) 大型研究項目督導委員會；
- (b) 香港博士研究生獎學金計劃督導委員會；
- (c) 自資學位界別競逐研究資助督導委員會；

評審研究資助申請

- (d) 卓越學科領域計劃遴選小組；
- (e) 主題研究計劃遴選小組；
- (f) 協作研究金委員會；
- (g) 一組負責評審個人研究計劃的5個學科小組及另一組負責評審合作研究計劃的另外5個學科小組。每組的學科小組包括：
 - (i) 生物學及醫學小組；
 - (ii) 商學小組；
 - (iii) 工程學小組；
 - (iv) 人文學及社會科學小組；及
 - (v) 自然科學小組；
- (h) 人文學及社會科學傑出學者計劃遴選委員會；
- (i) 香港博士研究生獎學金計劃的兩個遴選小組，包括：

- (i) 人文學、社會科學及商學遴選小組；及
- (ii) 科學、醫學、工程學及科技遴選小組；
- (j) 國家自然科學基金委員會及香港研資局聯合科研資助基金遴選委員會；
- (k) 本地自資學位界別競逐研究資助計劃評審小組；
- (l) 國家自然科學獎遴選委員會 (註 3)；

監察和評核進展中的項目及已完成的項目

- (m) 卓越學科領域計劃監察及評核小組；
- (n) 主題研究計劃監察及評核小組；
- (o) 本地自資學位界別競逐研究資助計劃監察及評核小組；

處理涉嫌行為不當的個案

- (p) 紀律委員會 (調查)；
- (q) 紀律委員會 (處分)；及
- (r) 紀律委員會 (上訴)。

截至 2016 年 6 月 30 日，上述委員會／小組的成員包括 259 名本地學者、367 名非本地學者、4 名本地非學術界人士及 1 名當然成員 (一位人士可擔任超過一個委員會／小組的成員)。個別委員會／小組截至 2016 年 6 月 30 日的成員組合載於附錄 A。

1.6 研資局、其委員會及小組由教資會秘書處提供支援服務，教資會秘書處的主管為教資會秘書長。教資會秘書處亦就研究事宜為教資會提供服務 (註 4)。教資會秘書處截至 2016 年 6 月 30 日的組織圖載於附錄 B。

註 3：研資局應教育局的邀請，每年協助初步評審國家自然科學獎申請書的內容，並向教育局建議推薦名單，以便提交國家科學技術獎勵工作辦公室考慮。

註 4：截至 2016 年 6 月 30 日，負責研資局及教資會研究事宜的教資會秘書處研究部，其編制有 30 名員工 (包括 21 個公務員職位及 9 個非公務員合約職位)。在 2016-17 財政年度，與研資局營運有關的預算營運開支為 6,710 萬元。

研資局的資助計劃

1.7 研資局負責管理 19 項資助計劃，當中 16 項以 8 所大學為對象，3 項以 13 所可頒授本地學位的自資院校為對象。有關大學／院校的名單 (截至 2016 年 6 月 30 日) 載於附錄 C。

1.8 19 項資助計劃如下：

項目補助金——個人研究

- (a) **優配研究金** 這項研究金配合大學，向取得卓越成就或有潛力取得卓越成就的研究人員提供研究支援；
- (b) **傑出青年學者計劃** 這項計劃旨在培育新進學者，幫助他們為日後的教學及研究事業作好準備；

項目補助金——集體合作研究

- (c) **卓越學科領域計劃** 這項計劃支持各大學進一步發揮所長，把現有的優勢發展為卓越學科領域；
- (d) **主題研究計劃** 這項計劃支持大學致力研究對香港長遠發展有重大策略意義的主題，例如“建設可持續發展的環境”；
- (e) **協作研究金** 這項研究金資助大學購置主要研究設施、設備及圖書館藏書，以支持由兩所或以上大學進行的協作研究，或跨學科及／或跨越正常院校界限的集體合作研究活動；
- (f) **4 項合作研究計劃** 研資局與內地及海外研究機構合辦 8 項合作研究計劃，旨在促進並進一步鼓勵研究方面的合作及交流。4 項合作研究計劃除提供旅費及膳宿費外，亦資助實際的研究開支 (關於另外 4 項合作研究計劃，請參閱 (i) 及 (k) 項)。這 4 項合作研究計劃如下：
 - (i) 國家自然科學基金委員會及香港研資局聯合科研資助基金；
 - (ii) 法國國家科研署與研資局合作研究計劃；
 - (iii) 蘇格蘭撥款委員會與研資局合作研究計劃；及

- (iv) 歐洲委員會與研資局合作計劃(註5)；

獎學金

- (g) **香港博士研究生獎學金計劃** 這項計劃旨在吸引學術表現、研究能力／潛力、溝通技巧和領導才能卓越的研究生入讀各大學以研究為主的博士學位課程，務求提升博士研究生的質素、加強學術研究人員的培訓，以及提高各大學的整體研究能力；
- (h) **人文學及社會科學傑出學者計劃** 這項計劃為人文學及社會科學學科小組的優秀研究人員提供休假及資助，讓他們可專心研究及寫作；
- (i) **兩項合作研究計劃** 這兩項合作研究計劃資助香港學者前往合作地區進行研究工作，而有關資助包括旅費及膳宿費。這兩項合作研究計劃如下：
- (i) 研資局—富布萊特(香港)學人計劃；及
- (ii) 香港與蘇格蘭合作博士後研究計劃；

旅費／會議補助金

- (j) **研究生會議／研討會補助金** 這項補助金資助由研究生舉辦或為他們舉辦的會議／研討會，以鼓勵在不同大學修讀相同學科的研究者聚首一堂，交流經驗和研究成果；
- (k) **兩項合作研究計劃** 這兩項合作研究計劃資助香港研究人員造訪協作伙伴所需的旅費和膳宿費、客席講者的旅費和膳宿費，以及在香港舉行會議／工作坊的直接開支。這兩項合作研究計劃如下：
- (i) 德國與香港合作研究計劃；及
- (ii) 法國與香港合作研究計劃；

本地自資學位界別競逐研究資助計劃

- (l) **教員發展計劃** 這項計劃協助可頒授本地學位的自資院校的教學人員發展研究能力，讓他們把研究經驗和新知識轉移至教與學的層面；

註5： 歐洲委員會與研資局合作計劃於2015年11月首次接受申請，並於2016/17學年推出。

- (m) **院校發展計劃** 這項計劃建立可頒授本地學位的自資院校在其策略範疇的研究能力；及
- (n) **跨院校發展計劃** 這項計劃提升可頒授本地學位的自資院校教學人員的研究能力，讓其掌握各自的專研範疇的最新發展及富挑戰性的研究專題。

1.9 研資局 19 項資助計劃及委員會／小組的組織圖 (截至 2016 年 6 月 30 日) 載於附錄 D。

1.10 表一及表二分別載列在 2011/12 至 2015/16 五個學年，研資局資助計劃批出的撥款額及獲資助的項目數目／得獎人數 (香港博士研究生獎學金計劃)。

表一

研資局各項資助計劃批出的撥款額
(2011/12 至 2015/16 學年)

計劃	2011/12 (百萬元)	2012/13 (百萬元)	2013/14 (百萬元)	2014/15 (百萬元)	2015/16 (百萬元)
項目補助金——個人研究					
(a) 優配研究金	641.1 (註 11)	523.8	560.6	594.9	596.5
(b) 傑出青年學者計劃	沒有 (註 1) 及 (註 11)	102.1	97.8	94.1	91.9
小計	641.1	625.8	658.5	689.0	688.4
項目補助金——集體合作研究					
(c) 卓越學科領域計劃 (註 2)	沒有		144.0	沒有	
(d) 主題研究計劃	247.7	203.0	176.3	205.0	202.8
(e) 協作研究金	64.7 (註 11)	80.0	94.9	165.1	110.0
(f) 國家自然科學基金委員會及香港研資局聯合科研資助基金	19.4 (註 11)	21.3	23.6	23.2	26.3
(g) 法國國家科研署與研資局合作研究計劃	沒有 (註 3)	9.3	8.3	11.0	7.1
(h) 蘇格蘭撥款委員會與研資局合作研究計劃	沒有 (註 4)			1.6	沒有 (註 5)
(i) 英國經濟及社會研究理事會與研資局合作研究計劃	2.9 (註 11)	2.6	沒有 (註 6)		
(j) 高等學校博士學科點專項科研基金與研資局研究用途補助金合作項目 (註 7)	沒有	4.2	4.8	沒有	
小計	334.8	320.3	452.0	405.9	346.2
獎學金					
(k) 香港博士研究生獎學金計劃	93.8	123.8	138.8	167.3	162.0
(l) 人文學及社會科學傑出學者計劃	沒有 (註 1)	5.0	4.9	5.3	1.5
(m) 研資局—富布萊特(香港)學人計劃	1.4	1.2	1.1	1.2	1.2
(n) 香港與蘇格蘭合作博士後研究計劃 (註 8)	沒有	0.3	0.2	沒有	0.3
小計	95.1	130.2	144.9	173.7	164.5

表一(續)

計劃	2011/12 (百萬元)	2012/13 (百萬元)	2013/14 (百萬元)	2014/15 (百萬元)	2015/16 (百萬元)
旅費／會議補助金					
(o) 研究生會議／研討會補助金	0.8	0.6	0.8	0.8	0.7
(p) 德國與香港合作研究計劃	1.0	1.0	0.9	1.0	1.0
(q) 法國與香港合作研究計劃	0.8	0.6	0.9	0.7	0.9
(r) 荷蘭科學研究組織與研資局合作研究計劃	0.4	0.1	沒有 (註 6)		
(s) 西班牙國家研究委員會與研資局合作研究計劃	0.3	0.2	沒有 (註 9)		
小計	3.3	2.6	2.6	2.6	2.6
本地自資學位界別競逐研究資助計劃					
(t) 教員發展計劃	沒有 (註 10)			32.5	30.6
(u) 院校發展計劃				68.0	52.8
(v) 跨院校發展計劃				2.5	2.9
小計				103.0	86.3
總計	1,074.3	1,078.9	1,258.0	1,374.1	1,288.5

資料來源：研資局的記錄

註 1：傑出青年學者計劃和人文學及社會科學傑出學者計劃分別於 2011 年 8 月和 2011 年 9 月首次接受申請。

註 2：截至 2016 年 6 月 30 日，卓越學科領域計劃已進行 6 輪撥款計劃，向 18 個項目合共撥款 10.86 億元。上一輪(即第六輪)撥款計劃在 2013/14 學年完成。第七輪(2016/17 學年)撥款計劃現正進行。

註 3：法國國家科研署與研資局合作研究計劃在 2012/13 學年首次推出。

註 4：蘇格蘭撥款委員會與研資局在 2013 年 11 月簽訂框架協議，探討雙方進行協作研究的機會。

註 5：蘇格蘭撥款委員會與研資局合作研究計劃正進行檢討，在 2015/16 學年沒有進行撥款工作。

註 6：英國經濟及社會研究理事會與研資局合作研究計劃，以及荷蘭科學研究組織與研資局合作研究計劃在 2014 年 12 月停辦。

註 7：高等學校博士學科點專項科研基金與研資局研究用途補助金合作項目在 2012/13 學年首次推出，在 2014 年 12 月停辦。

註 8：香港與蘇格蘭合作博士後研究計劃在 2012/13 學年首次推出，在 2014/15 學年進行檢討，並沒有進行撥款工作。

註 9：西班牙國家研究委員會與研資局合作研究計劃在 2012 年停辦。

表一(續)

註 10：為可頒授本地學位的自資院校而設的資助計劃在 2013 年 12 月首次接受申請。

註 11：在 2011/12 學年，優配研究金、傑出青年學者計劃、協作研究金、國家自然科學基金委員會及香港研資局聯合科研資助基金，以及英國經濟及社會研究理事會與研資局合作研究計劃所批出的撥款均包括 15% 的間接費用。由 2012/13 學年起，間接費用以競逐形式分配，從整體補助金內作研究用途的撥款撥付。

附註：由於四捨五入，數字總和或與總數不符。

表二

研資局各項資助計劃下獲資助的項目數目
(2011/12 至 2015/16 學年)

計劃	2011/12 (數目)	2012/13 (數目)	2013/14 (數目)	2014/15 (數目)	2015/16 (數目)
項目補助金—個人研究					
(a) 優配研究金	801	770	920	972	949
(b) 傑出青年學者計劃	沒有 (註 1)	131	151	154	151
小計	801	901	1 071	1 126	1 100
項目補助金—集體合作研究					
(c) 卓越學科領域計劃 (註 2)	沒有		3	沒有	
(d) 主題研究計劃	6	5	3	4	5
(e) 協作研究金	12	12	14	30	18
(f) 國家自然科學基金委員會及香港研資局聯合科研資助基金	21	23	23	22	23
(g) 法國國家科研署與研資局合作研究計劃	沒有 (註 3)	4	3	5	3
(h) 蘇格蘭撥款委員會與研資局合作研究計劃	沒有 (註 4)			13	沒有 (註 5)
(i) 英國經濟及社會研究理事會與研資局合作研究計劃	8	8	沒有 (註 6)		
(j) 高等學校博士學科點專項科研基金與研資局研究用途補助金合作項目 (註 7)	沒有	11	13	沒有	
小計	47	63	59	74	49
獎學金					
(k) 香港博士研究生獎學金計劃 (得獎人數)	125	165	185	223	216
(l) 人文學及社會科學傑出學者計劃	沒有 (註 1)	8	7	7	3
(m) 研資局—富布萊特(香港)學人計劃	8	8	6	6	6
(n) 香港與蘇格蘭合作博士後研究計劃 (註 8)	沒有	3	3	沒有	4
小計	133	184	201	236	229

表二(續)

計劃	2011/12 (數目)	2012/13 (數目)	2013/14 (數目)	2014/15 (數目)	2015/16 (數目)
旅費／會議補助金					
(o) 研究生會議／研討會補助金	18	14	18	18	16
(p) 德國與香港合作研究計劃	20	14	12	13	15
(q) 法國與香港合作研究計劃	13	10	12	10	15
(r) 荷蘭科學研究組織與研資局 合作研究計劃	7	2	沒有 (註 6)		
(s) 西班牙國家研究委員會與研資局 合作研究計劃	5	5	沒有 (註 9)		
小計	63	45	42	41	46
本地自資學位界別競逐研究資助計劃					
(t) 教員發展計劃	沒有 (註 10)			54	47
(u) 院校發展計劃				6	7
(v) 跨院校發展計劃				6	6
小計				66	60
總計	1 044	1 193	1 373	1 543	1 484

資料來源：研資局的記錄

註 1 至 10：見表一註 1 至 10。

研究基金

1.11 研資局管理的 19 項資助計劃中，有 2 項(卓越學科領域計劃及香港博士研究生獎學金計劃)的經費來自教資會經常補助金，餘下 17 項則來自研究基金。

1.12 政府在 2009 年撥出 180 億元設立研究基金，以提供穩定的資金，支持大學進行研究。在 2012 年，政府向研究基金再注資 50 億元，基金的本金遂增至 230 億元，撥款範圍也擴大至包括可頒授本地學位的自資院校。在這 230 億元中，200 億元指定用作資助大學，而 30 億元則指定用於可頒授本地學位的自資院校。這 200 億元及 30 億元本金的投資收益，以研究補助金的形式，分別發放予大學及院校。

引言

1.13 研究基金以信託形式設立，由教育局常任秘書長法團擔任基金信託人(信託人)。教資會就規管研究基金運作、發展和投資的政策及程序，向信託人提供意見。研究基金把本金存放於香港金融管理局管理的外匯基金，以作投資。

審查工作

1.14 審計署在 2016 年 4 月就研資局對學術研究項目的資助展開審查。審查工作主要集中於以下範疇：

- (a) 管治及管理事宜(第 2 部分)；
- (b) 項目管理(第 3 部分)；及
- (c) 研究成果及未來路向(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

1.15 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並感謝審計署就研資局的工作提供有積極助益的建議。

鳴謝

1.16 在審查期間，教資會秘書處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：管治及管理事宜

2.1 本部分探討研資局的管治及管理事宜。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 研資局成員的委任 (第 2.3 至 2.9 段)；
- (b) 研資局／委員會／小組會議的一些事宜 (第 2.10 至 2.12 段)；
- (c) 審批研究項目資助 (第 2.13 至 2.19 段)；
- (d) 處理利益衝突 (第 2.20 至 2.28 段)；及
- (e) 其他管理事宜 (第 2.29 至 2.40 段)。

2.2 研資局轄下設有 10 個委員會及 18 個小組。截至 2016 年 6 月 30 日，這些委員會／小組的成員包括 259 名本地學者、367 名非本地學者、4 名本地非學術界人士及 1 名當然成員 (任何人均可擔任超過一個委員會／小組的成員)。他們負責監督研究資助計劃政策、評審在各項資助計劃下提交的研究撥款申請、監察和評核進展中的項目及已完成的項目，以及處理涉嫌行為不當的個案。

研資局成員的委任

2.3 如有需要，教資會秘書長會建議和請求教育局局長批准委任研資局新成員及再度委任現有成員。委員會及小組成員由研資局主席負責委任和再度委任。

需要監察研資局成員的任期以確保健康更替

2.4 政府已頒布 6 年任期指引，以確保諮詢及法定組織成員健康更替。根據該指引：

- (a) 一般而言，諮詢或法定組織的非官方成員不應擔任有關組織的任何一個職位超過 6 年；
- (b) 政府各局及部門必須在轄下的委員會嚴格執行 6 年任期指引；

- (c) 只有在特殊情況下，才可獲豁免遵守 6 年任期指引；及
- (d) 任何例外情況必須合理和與個案的特殊情況相稱，有關組織並應就偏離指引的個案，向委任當局提供充分理據。

2.5 審計署審查了 2011/12 至 2015/16 學年委任的 48 名成員的任期，留意到當這些成員在目前任期屆滿時，其中 8 名成員 (16.7%) 已 (或將會) 連續擔任研資局成員超過 6 年 (介乎 7.5 至 12 年)(見表三)。

表三

在 2011/12 至 2015/16 學年獲委任並
連續在任超過 6 年的研資局成員

成員	任期屆滿時的在任年期
A	7.5
B	8
C	8
D	10
E	8
F	8
G	8
H	12

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

2.6 教育局局長在回應審計署 2016 年 9 月的查詢時表示，教育局信納這些偏離 6 年任期指引的個案全部理據充分。他又補充說，這 8 名成員中有 7 名為非本地成員，要物色德高望重和願意服務香港的非本地學者，殊不容易。此外，非本地成員實在需要更多時間充分認識本地高等教育界的情況，才可為研資局作出重大貢獻。

2.7 儘管明白研資局難以物色資深幹練且符合其特定需要的成員人選，審計署認為教育局局長需要監察研資局成員的任期，引入新成員，確保成員健康更替，以及在委任和再度委任研資局成員時，在切實可行的範圍內讓更多人有機會為研資局服務。

審計署的建議

2.8 審計署建議，教育局局長應監察研資局成員的任期，以期委任及再度委任研資局成員時，在切實可行的範圍內，確保成員健康更替。

政府的回應

2.9 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 所有偏離 6 年任期指引的已知個案，全部理據充分；及
- (b) 教育局會繼續在切實可行的範圍內，確保研資局成員健康更替。

研資局／委員會／小組會議的一些事宜

2.10 審計署審查研資局／委員會／小組的記錄後發現：

- (a) **沒有頒布議事規則** 研資局沒有頒布本身及轄下 10 個委員會和 18 個小組的議事規則 (例如會議次數、法定人數、投票規定) (見第 1.5 段)；
- (b) **委員會／小組報告只在研資局會議前不久發出或在會議上提交** 由於委員會／小組報告定稿日期與研資局會議日期相隔不遠，委員會／小組報告及委員會／小組撥款建議摘要只是在會議舉行前不久才發出或在會議上提交。審計署認為，盡早分發委員會／小組報告，確保研資局成員在會議前一早獲得所有需要的資料，以便適當地考慮和討論有關事宜，實為重要；及
- (c) **5 個委員會及 10 個小組沒有會議記錄** 在 2013/14 至 2015/16 學年，10 個委員會中的 8 個，以及 18 個小組中的 13 個曾舉行會議。在這 8 個委員會中，5 個沒有會議記錄，而在這 13 個小組中，10 個

沒有會議記錄。教資會表示，已透過其他文件(例如“主席參考資料摘要”、“評審表格／摘要”、“對研究建議書的意見”及“資料摘要表”)，記錄有關政策事宜的討論、出席人數、利益申報及評審評語。

審計署的建議

2.11 審計署建議，大學教育資助委員會秘書長應在諮詢研資局後：

- (a) 頒布研資局／委員會／小組會議的議事規則(例如會議次數、法定人數、投票規定)；
- (b) 在會議前發出會議文件，確保成員在會議前一早獲得所有需要的資料，以便適當地考慮和討論有關事宜；及
- (c) 為目前沒有會議記錄的委員會／小組會議撰寫會議記錄。

政府的回應

2.12 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 根據研資局／委員會／小組會議現行的議事規則，教資會秘書處會就按照研資局／委員會／小組的角色與職能，頒布正式的議事規則一事，諮詢研資局的意見。研資局第二階段檢討(見第 2.36 段)將包括審視評審和監察程序，這有助研資局進一步了解有關頒布正式議事規則的事宜；
- (b) 教資會秘書處會在會議前約一星期，向成員發出載有資助計劃背景資料的會議文件。教資會秘書處會就向成員發出會議文件一事，公布服務承諾；及
- (c) 研資局、3 個負責監督資助計劃政策事宜的委員會及 3 個小組，均以“會議記錄”形式記錄會議的討論內容。教資會秘書處會綜合以往分別以各種文件記錄的資料，改以“會議記錄”形式呈現，從而改善第 2.10(c) 段所述委員會／小組記錄會議內容的安排。

審批研究項目資助

2.13 研資局是教資會轄下的機構，在教資會組織架構內屬於非法定諮詢組織(註 6)，就研究事宜提供意見。研資局職權之一，是“將政府透過教資會提供的經費撥作研究資助和其他有關支出之用”。

2.14 研究基金是根據教育局常任秘書長法團(信託人)於 2009 年 2 月 6 日所作出的信託聲明書而設立，旨在向大學及可頒授本地學位的自資院校提供穩定的研究撥款。根據信託聲明書，教資會可直接或通過教資會秘書處，就研究基金向大學／院校發放資助，以供支持研究工作或大學／院校就此而合理地附帶承擔的其他活動，向信託人提供意見。在每個學年開始前，信託人根據教資會秘書處轉達的意見，批准從研究基金撥出投資收益，作為研資局下一學年全年的研究撥款。教資會秘書處繼而按照研資局核准的審批結果，向大學／院校發放研究資助。不過，研究項目資助並非由信託人或教資會秘書長審批。

2.15 財經事務及庫務局在 2016 年 10 月告知審計署：

- (a) 根據《公共財政條例》(第 2 章)，管制人員(而非督導、管理或諮詢委員會)對其所管制的公帑是否運用得當，須最終負責和問責。不管公帑如何發放，管制人員都應在考慮到提供公共服務及運用公帑的經濟效益、效率和成效後，確保已設立適當的成本控制或監察制度。因此，身為教資會經常補助金管制人員的教資會秘書長，以及身為研究基金信託人的教育局常任秘書長法團，有責任確保資助的發放符合《公共財政條例》、其他相關法例／法律文件、政府規例和通告的規定；
- (b) 從研究基金撥款予教資會以支持研究工作的最終批准當局是教育局常任秘書長法團。信託契約分別訂明教育局常任秘書長法團、教資會和教資會秘書長的角色及責任。教資會須就撥款額向教育局常任秘書長法團提供意見，以及為所提意見負責和問責。教育局常任秘書長法團可行使權力，要求教資會提供補充資料／補充說明。根據信託契約，教育局常任秘書長法團可拒絕聽從教資會的意見，教資會也可公開有關的事例或決定。研究基金的營運年報會提交教育局常任秘書長法團，而詳細帳目則會呈交立法會省覽；及

註 6：根據民政事務局，政府設立非法定諮詢組織是希望這些組織能就特定範疇和事宜提供專業意見，或就政府制訂政策發展的工作或所提供的公共服務，提出意見。

- (c) 在運作層面，教資會獲授權控制和監察通過研資局發放予院校的資助的運用情況。教資會及研資局的成員，分別由行政長官及教育局局長委任。儘管信託契約訂明，教資會／教資會秘書處人員無須就研究基金的損失負責，但信託人、教資會成員、教資會秘書長或教資會秘書處人員如蓄意欺詐、違規或不作為，仍會被追究責任。研資局亦已制定有關行為準則的指引，供成員遵守。研資局須向教資會提交年報。

研究項目資助的申請未經研資局妥為批准

2.16 研資局職權之一，是批准政府透過教資會提供的經費撥作研究資助和其他有關支出之用。

2.17 根據研資局現行的安排，委員會及小組負責評審研究資助申請。委員會／小組會舉行會議，討論應批准的申請及資助額。審計署審查了 19 項研究資助計劃的資助申請審批記錄，留意到：

- (a) 批准 10 項資助計劃 (香港博士研究生獎學金計劃、8 項合作研究計劃及研究生會議／研討會補助金) 研究資助申請的權力已分別轉授予研資局主席、聯合遴選委員會，以及教資會秘書處；及
- (b) 餘下 9 項資助計劃中的 8 項並沒有文件顯示研資局曾審視或批准個別項目。在研資局舉行會議時，提交研資局批准的是擬批准的項目總數及資助總額。這 8 項資助計劃為優配研究金、傑出青年學者計劃、卓越學科領域計劃、主題研究計劃、協作研究金、人文學及社會科學傑出學者計劃、教員發展計劃及跨院校發展計劃。審計署亦留意到，這 8 項資助計劃中的 6 項計劃，並沒有文件顯示研資局曾獲提供擬批准的個別項目資料，例如項目名稱、目標或資助額 (註 7)。

註 7：研資局在會議上獲提供 (通過投影在屏幕上) 協作研究金每個項目的項目名稱和建議的資助額。至於主題研究計劃，在 2016 年 6 月前，研資局並沒有獲提供任何個別項目的資料。在 2016 年 6 月，研資局在會議上獲提供 (通過投影在屏幕上) 每個項目的主題、項目名稱和建議的資助額。

審計署的建議

2.18 審計署建議，大學教育資助委員會秘書長應在諮詢研資局後，確保研究項目資助的申請，由適當當局批准，並妥為記錄有關批准。

政府的回應

2.19 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 所有研究資助申請均根據現行的規則審批並妥為記錄。根據個人及協作研究資助計劃的同儕覆檢機制，申請先由最少兩名外部評審員及 2 至 3 名委員會／小組成員（該等人員均為有關領域的專家）評審，然後才提交委員會／小組會議作最後評分。委員會／小組向研資局所作的建議，為委員會／小組全體成員經深思熟慮後作出的判斷；及
- (b) 至於由個別首席研究員負責的研究資助計劃，例如優配研究金、傑出青年學者計劃、人文學及社會科學傑出學者計劃、教員發展計劃及跨院校發展計劃，教資會秘書處會在諮詢研資局後，考慮採取適當的措施，提供更多有關建議項目的詳情，以供研資局成員審批。由於部分研究資助計劃的建議項目眾多（例如優配研究金及傑出青年學者計劃每輪申請的建議項目均超過 1 000 個），如在研資局會議提交更多有關建議項目的詳情，所須處理的第二層申報會更複雜，會議時間也會更長。在向研資局提供建議項目詳情的目標、所需資料的詳細程度、利益申報程序的完整性，以及研資局會議的效率等方面，須取得合理平衡。研資局第二階段檢討（見第 2.36 段）將包括審視評審和監察程序，以及防止利益衝突的安排，這有助研資局進一步考慮此事。

處理利益衝突

2.20 研資局已頒布《行為準則》及《處理建議書評審過程中的利益衝突指引》，列出研資局／委員會／小組成員／外部評審員處理利益衝突的規定。研資局採取兩層的利益申報制度。上述準則及指引的有關規定如下：

- (a) 第一層申報：研資局／委員會／小組成員首次獲得委任、再度獲委任或個人情況有重大改變時，必須在利益登記表全面申報直接個人利益。成員其後必須每年向教資會秘書處提交 (或更新) 利益登記表；
- (b) 第二層申報：按個別情況，如成員認為有需要申報，則應申報利益；
- (c) 如將舉行的會議所討論事項涉及成員已申報的利益，相關的主席應決定該成員可否參與討論或表決、以觀察員身分繼續參與會議或退席；及
- (d) 成員不應評審涉及重大利益衝突的申請。

需要改善第一層申報安排

2.21 **研資局／委員會成員** 審計署審查了 2011/12 至 2015/16 學年研資局／委員會成員提交或更新利益登記表的記錄，留意到：

- (a) 儘管已經發出催辦通知，1 名研資局成員在 2011/12 至 2015/16 學年，一直未有每年提交 (或更新) 利益登記表。審計署進一步審查該名成員提交利益登記表的記錄後，發現該名成員只在 2009 年首次獲委任時提交過一次利益登記表；
- (b) 未能找到 2011/12 及 2012/13 學年的部分利益登記表。截至 2016 年 8 月，教資會秘書處只找到 2011/12 學年 29 名研資局成員中 9 名的利益登記表，以及 2012/13 學年 27 名研資局成員中 14 名的利益登記表；及
- (c) 研資局的當然成員已提交利益登記表。不過，自資學位界別競逐研究資助督導委員會的當然成員自 2014 年 7 月獲委任以來，一直未被要求提交利益登記表。

2.22 **個人研究計劃小組成員** 個人研究計劃的小組成員須於每年 12 月提交 (或更新) 利益登記表。小組成員在每年 2 月初獲發資助申請文件及相關的證明文件，以便他們在小組 6 月舉行會議審議有關的申請前加以考慮。教資會秘書處在決定是否向個別小組成員發送文件時，會參考利益登記表。如教資會秘書處在分發文件前 (即 1 月底) 未收到某名成員的利益登記表，該名成員便可能

獲發不應獲發的文件(註8)。審計署審查了2015/16學年個人研究計劃211名小組成員提交(或更新)利益登記表的記錄,發現:

- (a) 在211名小組成員中,32名(15%)準時提交(或更新)利益登記表,但179名(85%)逾期提交(或更新)4至190天(平均為53天);
- (b) 在以上(a)段所述的179名小組成員中,91名(51%)在2016年2月或之後才提交(或更新)利益登記表(即資助申請文件已分發予他們考慮後);及
- (c) 在179名小組成員中,16名(9%)在小組於2016年6月13至15日開會決定建議研資局批准哪些資助申請的15至26天(平均為17天)後,才提交(或更新)利益登記表。

2.23 **合作研究計劃小組成員** 合作研究計劃小組在2012年2月成立和首次委任小組成員,以評審合作研究計劃的申請。審計署留意到,研資局只要求合作研究計劃小組成員在獲委任時提交利益登記表,並無要求成員在再度獲委任和其後每年提交利益登記表。審計署留意到,合作研究計劃小組成員須就3月初獲發的項目建議書申報利益。如某名成員沒有在分發文件前(即2月底)更新利益登記表,或許會獲發不應獲發的申請書。研資局在2016年8月回應審計署的查詢時告知審計署,在2016年6月前,合作研究計劃小組成員再度獲委任時,無須正式更新利益登記表。審計署亦留意到,在37名小組成員中,13名(35%)在2016年再度獲委任時,沒有提交利益登記表。審計署進一步審查了該13名成員的記錄,發現其中9名(69%)成員在2014年再度獲委任時,也沒有提交利益登記表。

需要改善第二層申報安排

2.24 根據《行為準則》,成員和評審員不應評審與其有任何關連的申請,例如申請涉及:

- (a) 本人或所屬大學/學系同事;或
- (b) 過去兩年內曾任職的大學;或
- (c) 曾獲邀參與預先評審的大學。

註8: 教資會秘書處已提醒成員拒收可能有利益衝突的有關申請文件。

2.25 為免公眾誤以為成員利用其身分從研資局牟取經濟利益，在評審成員本身的申請時，他們不得參與討論。成員如沒有避免、申報、披露或報告利益衝突，特別是與申請人有關的利益衝突或未經許可而評論與其有關連的申請人的建議書，可能會被誤會或批評為偏袒、濫權甚或受到貪污的指控。因此，如有需要，成員或評審員應事先向秘書處申報任何有利益衝突的情況。

2.26 審計署審查了優配研究金、傑出青年學者計劃、人文學及社會科學傑出學者計劃在 2013/14 至 2015/16 學年批准的 3 314 個項目，留意到其中 6 個項目的首席研究員為研資局成員。根據《行為準則》的字眼，這 6 個項目為“成員本身的申請”。4 名研資局成員涉及這 6 個項目。不過，沒有記錄顯示這些成員曾在批准資助這些項目的會議前或會議上作出利益申報。

審計署的建議

2.27 審計署建議，大學教育資助委員會秘書長應在諮詢研資局後：

- (a) 採取措施，確保研資局／委員會／小組所有成員適時作出所需的第一層利益申報：
 - (i) 在首次獲得委任、再度獲委任或個人情況有重大改變時，提交利益登記表；及
 - (ii) 其後每年提交或更新利益登記表；
- (b) 在諮詢民政事務局後，考慮研資局／委員會／小組當然成員是否必須作出第一層利益申報：
 - (i) 在首次獲得委任、再度獲委任或個人情況有重大改變時，提交利益登記表；及
 - (ii) 其後每年提交或更新利益登記表；
- (c) 確保合作研究計劃小組成員每年提交或更新利益登記表；
- (d) 確保研資局／委員會／小組成員在認為有需要時作出第二層利益申報；
- (e) 採取措施，確保利益登記表保管妥當；

- (f) 採取措施，確保妥善記錄研資局／委員會／小組成員在會議前或會議期間作出的所有利益申報；及
- (g) 採取措施，確保研資局／委員會／小組成員不得評審與其有任何關連的申請。

政府的回應

2.28 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 儘管成員應可更準時提交利益登記表，作出第一層申報，教資會秘書處一直確保成員準時作出第二層申報。第二層申報在每一輪撥款計劃的評審工作開始前或評審期間作出，以確保委員會／小組成員不會評審與其有重大利益衝突的申請。教資會秘書處會加強措施，密切監察成員準時提交利益登記表，以作出第一層申報；
- (b) 教資會秘書處會在諮詢民政事務局後，考慮身為政府官員及因職位工作需要而獲委任的委員會當然成員是否需要作出第一層申報；
- (c) 由 2016 年 6 月起，學科小組成員作出第一層及第二層申報的安排已改善如下：
 - (i) 合作研究計劃小組成員須每年提交或更新利益登記表；及
 - (ii) 主席參考資料摘要註明，小組主席須提醒優配研究金、傑出青年學者計劃、人文學及社會科學傑出學者計劃小組成員，必須事先得到主席批准，才可在會議上發表意見。小組成員在會議上申報利益，亦須填寫利益申報表，以作記錄；
- (d) 鑑於研資局成員對需要避免任何潛在利益衝突的意識日增，由 2015 年 6 月起，除繼續遮蓋個人研究項目申請人身分外，教資會秘書處已採取改善措施，要求研資局成員如有申請項目將在有關的會議討論，應離開會議室和不得參與該項目的討論。研資局第二階段檢討將包括審視有關避免利益衝突的安排，這有助研資局進一步了解如何優化會議上的利益申報安排；及
- (e) 教資會秘書處會進一步改善成員利益申報文件的存檔安排。

其他管理事宜

研究基金的投資收益減少

2.29 根據設立研究基金的財務委員會文件，政府預期研究基金可為大學提供穩定的研究資金。研究基金的投資收益大體上應足以應付所有持續的現金流量需求，包括撥款資助研究和支付與基金行政有關的費用。

2.30 目前，研究基金在金融管理局所管理的外匯基金有 3 筆存款，作為投資。教資會就規管研究基金運作、發展及投資的政策和程序，以及研究基金向大學／院校發放補助金，以供進行、推廣及協助研究，向信託人提供意見。

2.31 研究基金在 2009 年設立時，預期長遠可賺取每年約 5% 的投資回報。2009 至 2016 年的每年平均投資回報率為 5.3%。不過，根據 2015 年 12 月的預測，2017 至 2019 年每年平均投資回報率約為 4%，較 2009 至 2016 年的 5.3% 低 1.3 個百分點。在較低的投資回報率下，單憑投資收益不足以應付 2016/17 學年研究基金資助的 17 項資助計劃預算所需的 12.51 億元。預計 2016/17 學年的赤字為 2.39 億元，將由研究基金的儲備填補。假設中期的每年平均投資回報率為 4%，而預算與 2015/16 學年相同，教資會秘書處預計由 2023/24 學年起，投資收益及儲備將不足以應付所需發放的資助。不足之數須動用研究基金的本金填補。根據教資會秘書處 2016 年 6 月的最新預測數字，2016/17 學年的投資回報率預計將再減至 3.3%，預計該年的赤字將增至 5.08 億元。

2.32 在研資局 2015 年 12 月的會議上，成員對研究基金的投資收益減少表示關注。有成員表示，鑑於長遠需要增加研究資助，研資局應考慮要求政府再向研究基金注資。成員亦建議，評核小組或可考慮收緊批出獲資助項目的比率，以便更足額地資助獲批准的項目。會議所得的結論是，研資局應密切監察研究基金日後的撥款情況。審計署認為，研資局需要制訂工作計劃，以處理這個問題。

需要更準時向教育局提交年報

2.33 如研資局的職權範圍所述，研資局應最少每年一次透過教資會向政府報告有關情況。1999 年 3 月，當時的教育統籌局局長得悉研資局在 1999 年才公

布 1997 年的年報，於是要求研資局在報告所涵蓋期間翌年(即 12 個月內)公布年報(註 9)。

2.34 審計署審查了 2005 年至 2014/15 學年研資局向教育局提交年報的情況，發現除 2013/14 及 2014/15 學年這兩個最近期的報告外，研資局均在有關年度完結後 12 個月內(介乎 3 至 9 個月)提交年報。不過，2013/14 學年的報告在有關年度完結後 15 個月才提交。截至 2016 年 8 月 31 日，2014/15 學年的年報仍未提交(即在 2015 年 6 月 30 日該學年完結後 14 個月)。

2.35 教資會秘書處在回應審計署 2016 年 9 月的查詢時告知審計署，隨着科技進步，研資局在發放資訊方面已更透明、更適時。有關研資局資助計劃及活動的所有資料及數據，現已第一時間上載該局網站。研究基金自 2009 年成立以來，每年均向立法會呈交經審計的周年財務報表。研究基金的營運年報每年提交予該基金的信託人(即教育局常任秘書長法團)。研資局會考慮在目前情況下，編制現行模式的年報是否有額外價值，以及每年向教育局提交的研究基金財務報表及營運年報，在作出適當的調整後，是否已符合研資局職權範圍有關報告情況的規定。

需要密切監察研資局檢討的推行情況

2.36 研資局在 2014 年着手計劃檢討工作。原訂目標是檢討研資局的運作，其後經考慮大學所關注的事項，檢討範圍有所擴大，以涵蓋研資局研究資助計劃的組合分配及其架構，以及其他相若地區的標準及良好做法。研資局在 2015 年 12 月的會議決定，有關檢討將分兩個階段進行：

- (a) **第一階段** 涵蓋宏觀事宜，例如研資局研究資助計劃的組合分配、研資局及其評核小組／委員會的架構，以及海外研究資助機構的良好做法；及
- (b) **第二階段** 涵蓋微觀事宜，例如評審和監察程序的質素、小組／委員會成員之間的溝通方法、研究資助計劃的時間表，以及在評審過程中防止利益衝突的安排。

註 9：在 2012/13 學年前，研資局年報涵蓋一個曆年。

2.37 為保障研資局檢討的獨立性和公信力，教資會在 2016 年 4 月決定在教資會研究小組下設立研資局檢討 (第一階段) 專責小組，以監察第一階段檢討的推行情況。預期專責小組可於 2017 年年中提交第一階段檢討的結果和建議。第二階段檢討將於第一階段檢討工作完結後展開。

2.38 根據 2015 年 10 月擬定的委聘顧問時間表，2015 年 12 月會發出顧問工作簡介及邀請有意入標的顧問報價，2016 年 1 月會收到顧問建議書，2016 年 4 月會簽署顧問合約。教資會在 2016 年 8 月初發出顧問工作簡介，在 2016 年 8 月中收到顧問建議書，在 2016 年 8 月底委任外聘顧問。審計署留意到，研資局檢討範圍擴大後，為處理有關檢討獨立性和公信力的事宜，計劃有所改變。教資會在 2016 年 7 月設立研資局檢討 (第一階段) 專責小組。該專責小組在 2016 年 9 月初與顧問舉行首次會議。教資會已通過顧問研究各階段的工作詳情。為確保第一階段檢討如期完成，教資會需要密切監察研資局檢討的推行情況。

審計署的建議

2.39 審計署建議，大學教育資助委員會秘書長應在諮詢研資局後：

- (a) 留意在市場波動下，研究基金投資回報減少的情況，以及制訂工作計劃，處理這個問題；
- (b) 採取措施，確保研資局年報準時提交政府和上載該局網站；及
- (c) 採取措施，密切監察研資局檢討的推行情況，確保檢討如期完成。

政府的回應

2.40 大學教育資助委員會秘書長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教資會秘書處已因應研究基金的目標，就投資策略及組合，向教資會作出審慎建議。鑑於環球金融市場波動，教資會經仔細考慮後，在 2014 年決定繼續把兩筆款項存於金融管理局，以賺取穩定的投資收益。教資會亦同意，當第三筆存款於 2018 年 6 月到期後，與金融管理局探討有何其他投資模式，可為該筆款項賺取更高的收益；

- (b) 教資會秘書處會繼續給予全力支持，協助教資會考慮可賺取或預期可賺取穩定收益的投資方案；以及在研究基金投資收益持續長期大幅減少的情況下，考慮其他方案；
- (c) 教資會秘書處在諮詢教育局的意見後，檢討在每年向教育局提交研究基金財務報表及營運年報之外，再編制現行模式的研資局年報是否有額外價值；並會因應檢討結果，準時向政府提交現行模式或雙方同意的新模式年報，以及把該年報上載研資局網站；及
- (d) 教資會秘書處會繼續給予全力支持，協助研資局檢討(第一階段)專責小組密切監察檢討工作的進展，以期檢討工作如期完成。

第 3 部分：項目管理

3.1 本部分探討有關項目管理的事宜，並集中檢視以下範疇：

- (a) 研資局資助計劃的管理 (第 3.2 至 3.25 段)；
- (b) 監察資助項目 (第 3.26 至 3.48 段)；及
- (c) 處理涉嫌行為不當的個案 (第 3.49 至 3.57 段)。

研資局資助計劃的管理

3.2 研資局管理的 19 項資助計劃中，有 17 項的經費來自研究基金，其餘 2 項 (即卓越學科領域計劃及香港博士研究生獎學金計劃) 則來自教資會。每年，研資局會批准由教資會秘書處擬備的“策略計劃及預算”，把撥款分配予各項資助計劃。

3.3 教資會在 2010 年 12 月發表名為《展望香港高等教育體系》的報告 (2010 年報告)，指出鑑於公營界別的研究撥款有限，香港的研究工作須集中於某些範疇，才能匯聚優秀人才和研究實力，躋身國際領導地位。2010 年報告發表後，教資會及大學同意，應該匯集資源，分享專長，以引進更多跨學科和跨院校的協作，並提高研究能力，以建立群聚效應。

3.4 教資會相信出色的研究工作能推動創新，為社會和經濟帶來裨益。教資會認為：

- (a) 由於資源有限，必須採用適當的方法分配研究撥款，推動院校精益求精；及
- (b) 要達到精益求精，有需要集中撥款，挑選已知的優勢領域互相協作，並匯集不同學科的資源。

3.5 研資局對現時大小型資助項目的組合是否得當，表示關注。在 2015 年 11 月舉行的研資局檢討籌備工作小組會議上，有委員表示：

- (a) 研資局大部分撥款均用以資助金額較少的項目，這些項目獲批准的機會率亦較高；

- (b) 有關金額不足以支援學生；及
- (c) 提供旅費補助金的小型合作研究計劃過多。

研資局成員同意，研資局檢討應審視該局各項資助計劃的組合分配，以提高運用撥款的效率及成效，保持學術蓬勃發展，切合香港的需要。

研資局大部分撥款均分配予小型項目

3.6 審計署分析了 2015/16 學年在研資局資助計劃下，獲資助項目的數目及獲批的資助額，結果見表四。在上述的分析中，審計署把獲資助項目按獲批的資助額分為：

- (a) 大型項目 (每個項目的資助額超過 1,000 萬元)；
- (b) 中型項目 (每個項目的資助額由 200 萬元至 1,000 萬元不等)；及
- (c) 小型項目 (每個項目的資助額少於 200 萬元)。

表四

獲研資局資助的研究項目分析
(2015/16 學年)

項目 編號	計劃	獲資助的項目			每個項目的 平均資助額 (百萬元)
		數目	資助額 (百萬元)	佔資助總額 的百分比 (%)	
大型項目					
1	主題研究計劃	5	202.8	15.7	40.57
	<i>整體 (大型項目)</i>	5	202.8	15.7	40.57
中型項目					
2	院校發展計劃	7	52.8	4.1	7.54
3	協作研究金	18	110.0	8.5	6.11
4	法國國家科研署與研資局合作研究計劃	3	7.1	0.6	2.38
	<i>整體 (中型項目)</i>	28	169.9	13.2	6.07
小型項目					
5	國家自然科學基金委員會及香港研資局聯合 科研資助基金	23	26.3	2.0	1.14
6	香港博士研究生獎學金計劃 (得獎人數)	216	162.0	12.6	0.75
7	教員發展計劃	47	30.6	2.4	0.65
8	優配研究金	949	596.5	46.3	0.63
9	傑出青年學者計劃	151	91.9	7.1	0.61
10	人文學及社會科學傑出學者計劃	3	1.5	0.1	0.50
11	跨院校發展計劃	6	2.9	0.2	0.49
12	研資局——富布萊特(香港)學人計劃	6	1.2	0.1	0.19
13	香港與蘇格蘭合作博士後研究計劃	4	0.3	0.0	0.07
14	德國與香港合作研究計劃	15	1.0	0.1	0.07
15	法國與香港合作研究計劃	15	0.9	0.1	0.06
16	研究生會議／研討會補助金	16	0.7	0.1	0.04
	<i>整體 (小型項目)</i>	1 451	915.7	71.1	0.63
	整體	1 484	1,288.5	100.0	0.87

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

附註：1. 19 項資助計劃中，有 3 項並未納入分析，當中有 2 項計劃(即卓越學科領域計劃及蘇格蘭撥款委員會與研資局合作研究計劃)在 2015/16 學年並無接受申請，而第 3 項計劃(即歐洲委員會與研資局合作計劃)剛於 2016/17 學年推出。

2. 由於四捨五入，數字總和或與總數不符。

3.7 表四顯示，在 2015/16 學年獲撥款的資助計劃，不論以數量或資助額計算，均以小型項目為主：

- (a) 在各項計劃資助的 1 484 個項目中，有 1 451 個 (97.8%) 為小型項目；
- (b) 在各項計劃的 12.885 億元資助總額中，小型項目佔 9.157 億元 (71.1%)，大型及中型項目分別佔資助總額的 15.7% 及 13.2%；及
- (c) 每個小型項目平均獲得 63 萬元。在 3 個會議／旅費補助金計劃下獲資助的項目，每個項目更平均只獲 4 至 7 萬元。

3.8 研資局大部分撥款用於資助大量小型項目。獲研資局分配最多撥款的優配研究金，所得撥款佔 2015/16 學年撥款總額近半 (46.3%)，每個項目平均資助額為 63 萬元。

3.9 研資局致力採用適當的方法分配研究撥款，推動院校精益求精，而研資局第一階段檢討正好可提供機會，讓該局檢視各項資助計劃的組合分配，協助該局把撥款分配予可進一步加強和配合政府工作的項目，以切合香港在 21 世紀的需要。審計署認為，研資局需要留意檢討結果，以及採取措施，落實有關資助計劃組合分配的檢討建議。

需要檢討每個學科小組的標準單位成本

3.10 研資局以公式釐定優配研究金及傑出青年學者計劃下 5 個學科小組每年獲分配的參考撥款額。該公式包含下列 4 項因素：

- (a) 每個學科小組的標準單位成本，即根據在 2003/04 至 2005/06 這 3 個學年，隸屬各學科小組的申請項目的相對成本計算得出的一套固定值 (見第 3.11 段)；
- (b) 建議書的質素，即每個學科小組符合質素門檻的建議書比例 (以 5.0 為滿分，外部評審的平均分數需達 4.0 或以上)；
- (c) 在這一輪及上一輪申請中，每個學科小組接獲的建議書數目佔優配研究金／傑出青年學者計劃接獲的建議書總數的比例；及
- (d) 有需要時作出的政策調整。

3.11 有關建議書質素(見第 3.10(b) 段)及每個學科小組接獲的建議書數目(見第 3.10(c) 段)等因素值，按年調整。不過，標準單位成本值(見第 3.10(a) 段)自 2006/07 學年起一直凍結不變(註 10)。

3.12 同一套標準單位成本自 2006/07 學年起採用，至今已 10 年。審計署認為，在過去 10 年間，研資局資助計劃已有許多轉變，實有需要檢討這套固定的標準單位成本是否仍恰當。例如：

- (a) 商學學科小組在 2011/12 學年成立，以評審過往提交予人文學、社會科學及商科學科小組的建議書。當時研資局沒有檢討每個學科小組的標準單位成本，便決定商學學科小組沿用人文學、社會科學及商科學科小組的標準單位成本。該兩個學科小組的標準單位成本或許並不相同；
- (b) 優配研究金和傑出青年學者計劃的撥款總額由 2005/06 學年的 4.046 億元，增至 2015/16 學年的 6.884 億元，增幅達 70%；該兩項計劃的申請數目，亦由 2005/06 學年的 1 947 宗增至 2015/16 學年的 3 088 宗，增幅達 59%。上述增長對標準單位成本或有影響；及
- (c) 如標準單位成本是根據最近 3 年(即 2013/14 至 2015/16 學年)而非 2003/04 至 2005/06 學年的項目平均單位成本計算得出(見表五)，則每個學科小組所得的撥款會有所不同。

註 10：研資局在 2005 年 6 月就如某學科的首席研究員集體誇大所需的資助，該學科小組獲分配的撥款或會較應得的為多一事，表示關注。因此，研資局決定以一套固定的標準值作為單位成本因素，該標準值按過去 3 年(即 2003/04 至 2005/06 學年)當時 4 個學科小組接獲的優配研究金資助申請的實際相對成本計算得出。

表五

優配研究金建議項目的平均單位成本
(2003/04 至 2005/06 及 2013/14 至 2015/16 學年)

學科小組	平均單位成本		平均單位成本的 增加／(減少) (差距百分比)
	2003/04 至 2005/06 學年 (千元)	2013/14 至 2015/16 學年 (千元)	
生物學及醫學	1,278	1,448	+ 170 (+ 13%)
商學	700 (註)	523	- 177 (- 25%)
工程學	846	1,124	+ 278 (+ 33%)
人文學及社會科學	700 (註)	762	+ 62 (+ 9%)
自然科學	914	1,276	+ 362 (+ 40%)

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

註：商學學科小組在 2011/12 學年成立前，商學由隸屬人文學、社會科學及商科學科小組的一個分組負責。

3.13 教資會秘書處在回應審計署 2016 年 9 月的查詢時告知審計署，教資會在擬訂研資局檢討範圍時，已確定有需要檢討各學科小組的撥款分配公式，以反映不同學科對撥款的最新需求。審計署認為，研資局需要因應其檢討結果，採取措施改善學科小組的標準單位成本計算方法，以及定期檢討各小組的標準單位成本。

主題研究計劃的申請數目減少

3.14 2009 年 1 月成立的研究基金，本金為 180 億元，其中 40 億元的投資收益(假設回報率為 5%，即每年的投資收益約為 2 億元)撥作支持主題研究計劃的項目。主題研究計劃在 2010 年 9 月首次推出，為特定主題研究項目提供撥款，每個項目為期最長 5 年，最高撥款額為 7,500 萬元。主題研究計劃的目標，是把大學的學術研究工作聚焦於對香港長遠發展起策略性重要作用的主題。主題研究計劃督導委員會在 2009 年 6 月成立，負責就甄選研究主題、與計劃有

關的架構和政策事宜，向政府提供意見。督導委員會根據一些主要原則，就甄選適當主題向政府提供意見。這些主要原則包括：(i) 主題一經選定，通常會採用 3 至 5 年；以及 (ii) 每次選定的主題不應超過 5 至 6 個，甄選主題的工作約每 3 年進行一次。

3.15 2016/17 學年這一輪的主題研究計劃申請設有 4 個主題，其中 3 個主題在 2011/12 學年推出，分別為“促進健康”、“建設可持續發展的環境”和“加強香港作為地區及國際商業中心的策略地位”。第 4 個主題在 2016/17 學年首次推出，名為“促進對香港起重要作用的新興研究及創新項目”。

3.16 教資會 2010 年報告指出，設立主題研究計劃有助匯聚優秀人才和研究實力，鼓勵學者／大學合作，並可促使研究人員就與香港息息相關的課題進行研究。審計署留意到，除 2016/17 學年這一輪的申請所推出的新主題（即“促進對香港起重要作用的新興研究及創新項目”）外，餘下 3 個主題的申請數目普遍下跌（見表六）：

- (a) 在“促進健康”主題下接獲的申請，由 2011/12 學年的 39 項減至 2016/17 學年的 23 項，減幅達 41%；
- (b) 在“建設可持續發展的環境”主題下接獲的申請，由 2011/12 學年的 27 項減至 2016/17 學年的 11 項，減幅達 59%；及
- (c) 在“加強香港作為地區及國際商業中心的策略地位”主題下的申請，由 2011/12 學年的 23 項減至 2016/17 學年的 0 項。

申請總數由 2011/12 學年的 89 項減至 2015/16 學年的 28 項。儘管 2016/17 學年推出新主題後，申請總數增至 55 項，但 2016/17 學年的申請總數只及 2011/12 學年的 62%。

表六

主題研究計劃各主題的申請數目
(2011/12 至 2016/17 學年)

學年	主題				總計 (數目)
	促進健康 (數目)	建設可持續 發展的環境 (數目)	加強香港作為 地區及國際 商業中心的 策略地位 (數目)	促進對香港起 重要作用的 新興研究及 創新項目 (註) (數目)	
2011/12	39	27	23	不適用	89
2012/13	20	18	8		46
2013/14	15	19	8		42
2014/15	18	16	3		37
2015/16	15	10	3		28
2016/17	23	11	0	21	55

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

註：這個主題在 2016/17 學年推出。

3.17 根據 2009 年 1 月提交立法會財務委員會有關設立研究基金的文件，主題研究計劃的主題甄選工作約每 3 年進行一次。審計署留意到，教育局於 2013 年年底開始計劃進行檢討。2015 年年初，教育局應督導委員會的建議，批准保留首 3 個主題及公布 1 個新主題的建議。研資局其後檢討現行 3 個主題及新主題下具挑戰性的題目。檢討工作在 2015 年 6 月完成，新主題及新／經修訂的具挑戰性題目在 2015 年 7 月推行。審計署認為，鑑於 2011/12 學年推出的 3 個主題的申請數目漸減，教育局需要密切監察主題研究計劃的申請數目，以及在諮詢研資局和大學後，考慮在適當的時候展開下一次主題研究計劃的主題檢討。

需要改善香港博士研究生獎學金計劃退還津貼的監察機制

3.18 香港博士研究生獎學金計劃在 2009 年設立，每名得獎人每年可獲發 24 萬元生活津貼及 1 萬元會議及研究活動交通津貼，為期最長 3 年。在獲發獎學金的 3 年期內，未用的津貼可以結轉。獲發獎學金期滿後，大學須把未用的津貼退還研資局。

3.19 審計署留意到，研資局倚靠大學自行報告和退還未用的會議及研究活動交通津貼。研資局每年要求大學提交報表，就該年 12 月 31 日已屆滿三年期的獲發獎學金的得獎人，匯報和退還未用的津貼。根據大學向教資會秘書處提供的資料，約 40% 得獎人有未用的津貼，每名得獎人平均有約 6,500 元津貼未用（佔每名得獎人 30,000 元交通津貼的 21.7%）。估計香港博士研究生獎學金計劃首 3 屆得獎人（即 2010/11、2011/12 及 2012/13 學年入學的研究生）的未用津貼額，佔該計劃會議及研究活動交通津貼總額的 7.5%，以及佔資助總額的 0.3%。在過去 3 個財政年度（2013-14 至 2015-16 年度），有 3 所大學為 21 名得獎人退還合共 213,639 元未用的津貼（見表七）。

表七

香港博士研究生獎學金計劃未用的 會議及研究活動交通津貼的退還情況 (2013-14 至 2015-16 財政年度)

財政年度	退還未用津貼的大學數目	有未用津貼的得獎人數目	退還款額(元)
2013-14	3	8	69,912
2014-15	3	7	68,393
2015-16	1	6	75,334
	總計	21	213,639

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

3.20 在 2016 年 6 月前，香港博士研究生獎學金計劃得獎人須在周年進度報告中，匯報每年所使用的會議及研究活動交通津貼，以及曾參加的研究活動詳情。由 2016 年 6 月起，得獎人除須在周年進度報告匯報所使用的交通津貼外，亦須在畢業時提交的畢業報告中作同樣的匯報。研資局可借助周年進度報告及畢業報告，查明得獎人是否有津貼未用，確保大學退還有關的款項。

3.21 教資會秘書處並沒有關於有未用津貼應向教資會秘書處退還的得獎人數目及所涉款額的現成資料。審計署審查了在 2013/14 至 2015/16 學年獲發獎學金期滿或退出獎學金計劃的來自 5 所大學的 6 名得獎人的記錄，發現 5 名得獎人在獲發獎學金期滿後，有未用的會議及研究活動交通津貼，金額合共 32,848 元(平均每名得獎人 6,570 元，相當於 30,000 元津貼的 21.9%)(見表八)。在 5 名得獎人中，只有 2 所大學退還 2 名得獎人的未用津貼，其餘 3 所大學沒有為 3 名得獎人退還未用的津貼。在這 3 名得獎人中，有 1 人更於 2013 年 8 月退出獎學金計劃(即截至 2016 年 8 月已有 3 年)。雖然研資局已要求大學加快退還香港博士研究生獎學金計劃未用的津貼，審計署認為，研資局需要採取措施，確保大學在得獎人獲發獎學金期滿或退出獎學金計劃後，適時退還香港博士研究生獎學金計劃的未用津貼。

表八

退還得獎人未用的會議及研究活動交通津貼的情況
(2016 年 8 月 15 日)

得獎人	獲發獎學金期滿日期	未用款額 (元)	退還日期
A	2013 年 8 月 31 日	799	2014 年 1 月
B	2014 年 8 月 31 日	8,402	尚未退還
C	2015 年 12 月 16 日	2,294	尚未退還
D	2015 年 8 月 31 日	12,186	2016 年 2 月
E	2013 年 8 月 28 日	9,167	尚未退還
	總計	32,848	

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

審計署的建議

- 3.22 審計署建議，大學教育資助委員會秘書長應在諮詢研資局後：
- (a) 因應研資局檢討結果，採取措施以改善資助計劃的組合分配及學科小組的標準單位成本計算方法；
 - (b) 考慮定期檢討資助計劃的組合分配及學科小組的標準單位成本；
 - (c) 審視過去多年在香港博士研究生獎學金計劃下，所有獲發獎學金期滿或退出獎學金計劃的得獎人記錄，確保所有未用的津貼已經退還；及
 - (d) 採取措施，確保大學日後在香港博士研究生獎學金計劃的得獎人獲發獎學金期滿或終止後，適時退還未用津貼。
- 3.23 審計署建議，教育局局長應：
- (a) 密切監察主題研究計劃的申請數目；及
 - (b) 考慮在有需要時，就主題研究計劃的主題展開檢討。

政府的回應

- 3.24 大學教育資助委員會秘書長整體上同意審計署的建議，並表示：
- (a) 研資局第一階段檢討現正進行，包括審視資助計劃的組合分配及學科小組的標準單位成本。教資會秘書處會因應檢討結果，全力協助研資局考慮採取適當措施，進一步作出改善和定期就這兩方面進行檢討；及
 - (b) 教資會秘書處定期要求大學適時退還香港博士研究生獎學金計劃的未用津貼。教資會秘書處會整理和檢視所有獎學金期滿的得獎人現時在周年進度報告及畢業報告所匯報的資料，確保所有未用的津貼得以退還。教資會秘書處亦會繼續給予全力支持，協助研資局考慮採取適當措施，改善退還津貼的程序。
- 3.25 教育局局長同意審計署的建議。

監察資助項目

3.26 研資局已制定機制，以監察和評核所有資助計劃下資助項目的進展及表現，包括：

- (a) 發出監察指引(註 11)，供大學遵守；及
- (b) 由小組或成員評核進度報告所載的進度及／或實地視察；並評核完成報告及中止報告所載的項目表現。

積壓的項目進度及表現評核工作

3.27 大學須提交項目報告，即進度報告，以及完成報告或中止報告。首席研究員須通過所屬的大學，就所有進展中的項目，向研資局提交周年進度報告或中期進度報告。項目完成後，大學須在完成日期起計的 12 個月內，向研資局提交完成報告。項目一旦中止，大學須在項目中止日期起計的 6 個月內，向研資局提交中止報告。大學應在項目完成或中止日期起計的 6 個月內，向研資局退還未用的項目撥款和提交帳目報表。

3.28 有關的委員會／小組成員會審核獲資助項目的進度報告、完成報告及中止報告，以確保教資會補助金運用得宜，符合核准範圍和時限。根據研資局程序，完成報告及中止報告的評核摘要會提交研資局正式通過。如項目初步被評為“僅符合要求”或“不滿意”，有關的小組會在作出最終評級前，邀請首席研究員提交書面申述。

3.29 如進度報告或完成報告在寬限期(由到期日起計兩個月)屆滿後仍未提交，研資局會考慮中止該項目，並把項目評為“不滿意”。有關的首席研究員在兩個學年內，禁止以任何身分，申請教資會／研資局的資助。首席研究員如在報告到期日起計兩年內仍未提交報告，會被禁止提交新申請，直至交妥報告為止。

註 11：《研究資助局研究資助計劃有關支出、會計及監察的安排》(《支出、會計及監察安排》)列明研究用途補助金下各資助項目的會計及監察規則和規定。卓越學科領域計劃、主題研究計劃及 3 項為本地自資學位界別而設的資助計劃，另各有指引。指引按照《支出、會計及監察安排》的原則擬定，並特別就監察有關資助計劃的項目作出規定。

3.30 準時評核項目報告，實為重要。延誤評核工作不僅影響項目監察，也影響撥款發放。在 2015/16 學年前，不論進度報告的評核結果，個人研究項目(合作研究項目和集體合作研究項目除外)的核准資助會分一至兩期在指定時間向大學發放。由 2015/16 學年起，除第一期撥款外，其餘各期撥款必須在進度報告被評為滿意後才會發放。因此，延誤提交和評核進度報告或許會影響項目的現金周轉。

3.31 截至 2016 年 5 月 31 日，4 個中止報告逾期未交，在研資局 2016 年 6 月的會議上被評為“不滿意”。至於進度報告及完成報告，在 2016 年 6 月 30 日，分別有 707 個進度報告及 222 個完成報告到期提交。在 707 個進度報告中，56 個(7.9%)逾期提交，而在 222 個完成報告中，有 19 個(8.6%)逾期提交(見表九)。截至 2016 年 8 月 29 日，仍有 1 個(0.1%)進度報告及 3 個(1.4%)完成報告尚未提交。

表九

提交進度報告及完成報告的情況
(2016 年 8 月 29 日)

提交報告	2016 年 6 月 30 日到期提交的報告數目	
	進度報告	完成報告
到期日或之前提交	650 (92.0%)	200 (90.0%)
到期日之後提交	56 (7.9%)	19 (8.6%)
尚未提交	1 (0.1%)	3 (1.4%)
總計	707 (100%)	222 (100%)

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

3.32 在進度報告方面，小組成員已獲告知，由 2015/16 學年起，獲批准的個人研究項目的撥款發放安排有變，小組成員應在一個月內完成進度報告的評核工作。在完成報告及中止報告方面，研資局沒有就評核工作為委員會／小組成員訂定目標完成日期。根據研資局的記錄，截至 2016 年 5 月 31 日，已接獲但未評核的完成報告／中止報告共 973 份。在這 973 份報告中，678 份(69.7%)報告已收到逾一年但仍未評核(見表十)。情況最嚴重的 4 份(0.4%)報告更是在超過 9 年前提交，而至今仍待評核。

表十

已收到但未評核的 973 份完成／中止報告的賬齡分析
(2016 年 5 月)

由收到報告至 2016 年 5 月 相距時間	報告數目	百分比	
≤ 1 年	295	30.3%	
> 1 年至 3 年	288	29.6%	} 678 (69.7%)
> 3 年至 5 年	216	22.2%	
> 5 年至 7 年	140	14.4%	
> 7 年至 9 年	30	3.1%	
> 9 年	4	0.4%	
總計	973	100.0%	

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

3.33 審計署審查了 2009/10 至 2014/15 學年獲批准的 30 個項目 (5 個進展中項目、15 個已完成項目及 10 個已中止項目) 的記錄。審計署發現，這 30 個項目的首席研究員合共須提交 58 份項目報告 (33 份進度報告、15 份完成報告及 10 份中止報告)。審計署留意到，在這 58 份報告中：

- (a) 7 份 (12%) 中止報告逾期未交。教資會秘書處在回應審計署 2016 年 9 月的查詢時告知審計署，這 7 個項目的首席研究員已全部離職，不大可能提交已逾期的報告。這些首席研究員在補交逾期未交的報告前，已被禁止申請研資局的資助；及
- (b) 其餘 51 份 (88%) 已提交的報告中，39 份已經評核，12 份尚未評核：
 - (i) 在 39 份已評核的報告中，有 8 份 (21%) (6 份進度報告、1 份完成報告及 1 份中止報告) 是在小組成員收到報告後超過一年才完成評核 (見表十一)，需時最長的個案要 49.2 個月才完成評核；及

表十一

30 個項目的項目報告由收件至完成評核所需的時間

所需的時間	報告數目
≤6 個月	28
>6 個月至 1 年	3
>1 年至 2 年	3
>2 年至 3 年	2
>3 年至 4 年	2
>4 年	1
總計	39

} 8 (21%)

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

- (ii) 截至 2016 年 6 月 30 日，在 12 份尚未評核的報告中，9 份 (75%) (8 份進度報告及 1 份完成報告) 已等待評核超過一年，等待評核的時間介乎 13.8 至 50.6 個月 (平均為 37.5 個月)(見表十二)。

表十二

等待評核報告的分析
(2016 年 6 月 30 日)

由收到報告至 2016 年 6 月 30 日相距的時間	報告數目
≤6 個月	1
>6 個月至 1 年	2
>1 年至 2 年	2
>2 年至 3 年	1
>3 年至 4 年	3
>4 年	3
總計	12

} 9 (75%)

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

需要密切監察中止的研究項目

3.34 在 2011/12 至 2015/16 學年，有 87 個項目在完成前中止(平均每年有 17 個中止項目)(見表十三)。

表十三

中止項目分析
(2011/12 至 2015/16 學年)

中止年份	中止項目的數目	獲資助項目總數	進展中的項目總數	發放予大學的中止項目資助(百萬元)
2011/12	13	1 044	4 469	9.2
2012/13	15	1 193	4 923	9.6
2013/14	12	1 373	5 240	6.4
2014/15	19	1 543	5 600	9.3
2015/16	28	1 484	6 011	15.8
總計	87	—	—	50.3 (註)

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

註：截至 2016 年 6 月 30 日，大學已向研資局退還 1,570 萬元。

3.35 審計署分析了 87 個項目的中止原因。在 87 個項目中，66 個(76%)中止的主要原因是首席研究員離職(見表十四)。

表十四

87 個項目中止的主要原因
(2011/12 至 2015/16 學年)

主要原因	項目數目	百分比
首席研究員離職	66	76%
進度報告逾期未交	8	9%
首席研究員退休	5	6%
首席研究員去世	4	5%
首席研究員的資格有變	3	3%
處理家事和其他研究工作	1	1%
總計	87	100%

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

3.36 大學在提交項目申請時須表明，信納首席研究員可完成項目。研資局要求大學在提交申請時確認，如首席研究員並非常額人員，其僱傭合約至少要在項目首年內有效。

3.37 審計署分析了首席研究員在離職前參與項目的時間，發現在 66 個項目中，有 23 個 (35%) 的首席研究員在項目開始後不超過 12 個月便離職 (見表十五)。

表十五

首席研究員在項目開始後離職

項目開始後持續時間	項目數目	
≤6 個月	2 (3%)	} 23 (35%)
>6 個月至 12 個月	21 (32%)	
>12 個月以上	43 (65%)	
總計	66 (100%)	

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

3.38 根據《支出、會計及監察安排》，一旦確定首席研究員離職，大學應盡快通知研資局和即時凍結項目帳戶。大學須從項目開展以來一直參與其事的合作研究員中物色合適人選，接任首席研究員，並把人選名單提交研資局批准。大學亦須在項目中止日期起計的 6 個月內：

- (a) 退還未用的項目撥款及提交帳目報表；及
- (b) 向研資局提交中止報告。

3.39 審計署審查了 10 個中止項目（見第 3.33 段），發現：

- (a) **沒有即時報告首席研究員離職一事** 一個項目的大學在首席研究員提早離職後 4 個月才通知研資局；
- (b) **研資局沒有評核進度報告** 7 個項目在 2011 年 7 月至 2015 年 6 月提交 7 份進度報告，但截至 2016 年 6 月 30 日，3 份進度報告仍未獲小組成員評核和評級。其餘 3 個項目在提交進度報告前已經中止；及
- (c) **沒有提交或評核中止報告** 7 個項目的首席研究員沒有提交中止報告。至於已提交中止報告的其餘 3 個項目，其中 1 份中止報告在 2014 年 12 月提交，在 2016 年 5 月（即在提交後 17 個月）才獲負責的小組成員評核和評級。

3.40 雖然中止項目的數目及百分比不大，但審計署留意到，自 2013/14 學年以來，中止項目有增加的趨勢。為確保公帑運用得當，審計署認為研資局需要密切監察中止項目的數目及成因。此外，研資局需要採取措施，確保大學準時提交中止報告，以及確保研資局適時評核進度報告及中止項目的中止報告。

需要留意被評為“不滿意”或“僅符合要求”的項目

3.41 委員會／小組完成評核後，會把已完成的項目評為“滿意”、“僅符合要求”或“不滿意”。研究質素欠佳、沒有提交或逾期未交進度報告及完成報告的項目，會被評為“不滿意”或“僅符合要求”。研資局在評審首席研究員提交的新撥款申請時，或會考慮該首席研究員之前有沒有研資局資助項目被評為“不滿意”或“僅符合要求”的記錄。如有的話，研資局或許會調低該首席研究員在新一輪撥款計劃所提交申請的整體評分。一般而言，研資局在評審首席研究員的新撥款申請時，不會理會超過 3 年前的“不滿意”或“僅符合要求”評級。

3.42 審計署審查了優配研究金和傑出青年學者計劃在 2007/08 至 2012/13 學年(註 12)批准並已完成的項目的評級，留意到這些項目被評為“不滿意”或“僅符合要求”的比例介乎 3.2% 至 5.7%(見表十六)。研資局需要留意被評為“不滿意”或“僅符合要求”的完成項目數目，如這些項目進一步增加，應採取應對措施。

註 12：研資局根據完成報告的資料，對項目加以評核。由於項目通常為期 3 年，而完成報告須於項目完成日期起計的 12 個月內提交，所以在 2013/14 學年批准的項目，只須在 2017 年 6 月底或之前提交完成報告。因此，最近期評核的完成項目為 2012/13 學年批准的項目。

表十六

優配研究金和傑出青年學者計劃已完成項目的評級
(2016年8月24日)

批准學年	已評級的項目 總數 (a)	項目數目被評為		評為 “僅符合要求”或 “不滿意”的 項目百分比 (d) = (c)/(a) × 100%
		“滿意” (b)	“僅符合要求”或 “不滿意” (c)	
2007/08	647	625	22	3.4%
2008/09	745	721	24	3.2%
2009/10	666	640	26	3.9%
2010/11	630	594	36	5.7%
2011/12	564	539	25	4.4%

資料來源：研資局的記錄

附註：首席研究員大多尚未就2012/13學年批准的項目，提交完成報告。在已提交完成報告及報告已評級的177個項目中，11個(6.2%)被評為“僅符合要求”或“不滿意”。

需要加快落實把實地視察擴展至中小型計劃的計劃

3.43 除評核首席研究員提交的項目報告外，實地視察項目所取得的成績也有助小組成員評估資助項目的成效。研資局已就大型項目(即主題研究計劃及卓越學科領域計劃的項目)安排小組成員實地視察完成報告中所載的成績。為加強評估資助項目的成效，研資局在2015年6月決定，在中小型研究計劃中(旅費／會議補助金、獎學金和一些小型合作研究計劃除外)，挑選若干可以應付的數量(例如每年80個項目)，進行實地視察。視察小組由2至3名本地成員組成，分別從各學科小組挑選人員擔任，每年到各所大學進行一或兩次半日視察。研資局決定，由2015/16撥款周期起實施這項措施。教資會秘書處承諾在諮詢各大學後，制訂實施詳情。不過，截至2016年8月31日，擴展實地視察措施的實施詳情仍在最終草擬階段。

需要加快採購新的電子處理系統

3.44 電子處理系統在 2002 年 7 月啓用，負責處理優配研究金的申請，並已伸延至處理香港博士研究生獎學金計劃及傑出青年學者計劃的申請。電子處理系統的功能如下：

- (a) 管理外部評審員的記錄 (例如他們的專長)；
- (b) 分配建議書予評審員；及
- (c) 監察評審書的送達、發出催辦通知，以及小組成員進行評審及評分的情況。

為提高處理申請的效率，教資會秘書處在 2013 年 12 月告知研資局，將逐步擴充電子處理系統的功能，以便以書面方式提交的申請最終可以電子方式處理。電子處理系統隨後伸延至處理人文學及社會科學傑出學者計劃及協作研究金的申請。

3.45 審計署留意到，在 19 項資助計劃中，只有 5 項 (26%) 容許申請人通過電子處理系統，以電子方式提交申請，以及容許委員會／小組以電子方式評審申請。其餘 14 項 (74%) 資助計劃仍以紙本方式提交和評審申請。

3.46 電子處理系統在逾 10 年前開發，已不能配合現今的運作需要 (例如處理能力不足、功能落伍、不能編制某些管理報告等)。2015 年 6 月，教資會秘書處計劃開發新的電子處理系統，以取代現有的系統。在 2016 年 8 月，秘書處已就外判新電子處理系統的開發工作一事，擬備政府承辦商的工程簡介初稿。

審計署的建議

3.47 審計署建議，大學教育資助委員會秘書長應在諮詢研資局後：

- (a) 就項目報告的評核工作，訂定目標完成日期；
- (b) 採取有效措施，在切實可行的情況下，盡快清理積壓的項目報告評核工作；

- (c) 密切監察中止項目的數目及成因，如這些項目進一步增加，採取應對措施；
- (d) 監察中止項目提交中止報告的情況，以及在切實可行的情況下，促請首席研究員準時提交中止報告；
- (e) 採取措施，確保研資局適時評核中止項目的進度報告及中止報告；
- (f) 留意被評為“不滿意”或“僅符合要求”的完成項目數目，如這些項目進一步增加，採取應對措施；
- (g) 加快落實中小型項目的實地視察安排；及
- (h) 加快開發新的電子處理系統，以便擴大該系統的應用範圍至涵蓋其他以紙本方式運作的資助計劃。

政府的回應

3.48 大學教育資助委員會秘書長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教資會秘書處會在諮詢研資局後，考慮就小組成員進行進度報告、完成報告及中止報告的評核工作，訂定目標完成日期，以及在一再發出催辦通知予小組成員(大多為已退休的成員)或重新分配監察及評核職務予其他成員等現行安排之外，加強措施，清理積壓的工作，確保小組成員更適時地評核各項報告。研資局第二階段檢討將包括審視評審和監察程序，這有助研資局進一步了解如何加強措施，清理積壓的工作和確保成員適時評核各項報告；
- (b) 教資會秘書處會繼續全力協助研資局監察中止項目的數目及成因；如中止項目日後大幅增加，考慮採取適當的應對措施；
- (c) 現時在寬限期後才提交的進度報告及完成報告為數不多，可見現行規管準時提交進度報告及完成報告的政策有效。在中止報告方面，由於大部分個案的首席研究員已離職，提交中止報告的機會不大，有關的報告仍會繼續逾期未交。教資會秘書處會繼續與大學緊密合作，確保首席研究員準時提交中止報告；
- (d) 教資會秘書處會繼續全力協助研資局留意被評為“不滿意”或“僅符合要求”的完成項目數目；如這些項目日後大幅增加，考慮採取適當的應對措施；

- (e) 教資會秘書處正積極籌劃在2016年最後一季實地視察中小型項目；及
- (f) 教資會秘書處正積極籌劃新電子處理系統的開發工作。

處理涉嫌行為不當的個案

3.49 研資局在2013年12月設立紀律委員會，以處理與研資局資助項目有關的涉嫌行為不當個案，以及在審批撥款申請時揭發的涉嫌行為不當個案。紀律委員會協助確保各評核委員會／學科小組對證明屬實個案所作的處分公平一致。行為不當個案的例子包括：

- (a) 申請人沒有披露同類或相關項目；
- (b) 申請人沒有披露與其提名的評審員的關係；及
- (c) 學術剽竊。

3.50 研資局在2015年6月的會議上表示，該局認為調查涉嫌行為不當個案和就證明屬實個案作出處分水平建議的職能應該分開。因此，研資局決定設立紀律委員會(處分)(見第1.5(q)段)，負責訂立釐定處分水平的指導原則，以及由2015/16學年的撥款計劃起，就證明屬實的個案作出處分建議。現有的紀律委員會則負責調查涉嫌個案，並改稱紀律委員會(調查)(見第1.5(p)段)。

3.51 除紀律委員會(調查)及紀律委員會(處分)外，研資局在2016年6月的會議批准設立紀律委員會(上訴)(見第1.5(r)段)，負責處理上訴個案，以回應有關涉嫌行為不當個案和上訴個案應由獨立裁決架構處理的關注。紀律委員會(調查)、紀律委員會(處分)及紀律委員會(上訴)的職權範圍，以及紀律委員會(調查)及紀律委員會(處分)的成員名單，也在該會議上通過。紀律委員會(上訴)的成員則在2016年8月15日正式委出。

需要加快定出證明屬實個案的處分

3.52 紀律委員會已就處理2015/16學年撥款申請時揭發的5宗行為不當個案完成調查工作，並在2015年12月向研資局提交建議。不過，由於研資局在2015年6月決定，把調查涉嫌個案的職能與就證明屬實個案定出處分的職能分開，這5宗證明屬實的個案的處分建議須留待新設立的紀律委員會(處分)

處理。在 2016 年 6 月，研資局通過該委員會的成員名單。截至 2016 年 8 月，紀律委員會(處分)仍未召開會議。因此，截至 2016 年 8 月，該 5 宗證明屬實的行為不當個案，仍待定出處分。與涉事首席研究員有關的 2015/16 及 2016/17 學年撥款申請結果，須待紀律委員會(處分)定出處分和研資局通過有關決定後，才可公布。撥款申請結果必須盡快公布，以免影響首席研究員與所屬大學續訂僱傭合約，以及大學規劃研究項目。

需要加快處理涉嫌行為不當的個案

3.53 紀律委員會(調查)或其前身紀律委員會會就每宗涉嫌行為不當個案，成立調查工作小組。調查工作小組成員包括有關的委員會／學科小組主席及 2 名委員會／小組成員，負責審視院校調查報告，及向紀律委員會(調查)或其前身紀律委員會提供意見。調查工作小組並向紀律委員會(調查)或其前身紀律委員會提交調查報告，以供考慮。截至 2016 年 8 月 31 日，紀律委員會(調查)或其前身紀律委員會已就 35 宗涉嫌行為不當的個案，完成調查工作。這 35 宗涉嫌行為不當個案的分析見表十七。

表十七

紀律委員會(調查)或前紀律委員會所處理的涉嫌行為不當個案
(2016 年 8 月 31 日)

性質	個案數目		
	證明屬實	不成立	總數
申請書沒有披露同類或相關項目	6	1	7
沒有披露與獲提名的評審員的關係	10	15	25
學術剽竊	3	—	3
總計	19	16	35

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

3.54 審計署審查了 35 宗個案中的 26 宗，留意到由揭發懷疑行為不當個案到把調查結果和處分(如有)通知有關的大學，需時 1 至 4 年(平均為 1.5 年)。在研資局對涉嫌行為不當個案作出決定前，儘管有關的委員會／學科小組建議撥款予研究項目，涉事的首席研究員不會獲得研資局的資助，因此實宜縮短處理涉嫌行為不當個案所需的時間。這或許會影響首席研究員續訂僱傭合約，以及有關的大學規劃其研究項目。

3.55 審計署留意到，處理涉嫌行為不當個案的程序可予加快(見個案一)：

- (a) 教資會秘書處得悉行為不當個案後，應立即徵詢委員會／小組成員的意見；
- (b) 每宗個案應分開處理和轉介予紀律委員會，無須等待與其他個案一併轉介；及
- (c) 研資局通過就個案作出的決定後，教資會秘書處應立即發信通知有關的大學。

個案一

處理涉嫌行為不當個案的程序可予加快
(2013 年 10 月至 2015 年 10 月)

1. 教資會秘書處在 2013 年 10 月接獲匿名投訴，涉及一個在 2013/14 學年批准的優配研究金項目涉嫌行為不當。教資會秘書處在 2013 年 11 月就處理該宗個案的事宜，徵詢小組主席的意見。2014 年 4 月 (即接獲投訴後 5 個月)，教資會秘書處與其他兩名小組成員聯絡，就指控的表面證據是否充分，徵詢他們的意見。教資會秘書處在收到小組成員的意見後，在 2014 年 5 月要求有關的大學就這宗個案進行內部調查。該大學在 2014 年 6 月向教資會秘書處提交調查報告。

2. 2015 年 2 月 (即大學提交調查報告後 8 個月)，教資會秘書處向紀律委員會主席呈交這宗個案及另外 25 宗涉嫌行為不當個案的調查工作小組成員名單，以供批准和委任。這宗個案的調查工作小組完成調查後，在 2015 年 4 月向紀律委員會提交報告。2015 年 6 月，紀律委員會在研資局會議席上提交涉嫌行為不當個案 (包括這宗個案) 的調查報告，以供批准。

3. 2015 年 10 月 (即研資局批准調查報告後 4 個月)，教資會秘書處把研資局就這宗個案所作的決定，告知有關的大學。

審計署的意見

4. 研資局需時兩年 (2013 年 10 月至 2015 年 10 月) 才完成處理這宗涉嫌行為不當的個案。如精簡處理程序，這宗個案的處理時間理應可以大減 (見第 3.55 段)。

資料來源：審計署對研資局記錄的分析

審計署的建議

3.56 審計署建議，大學教育資助委員會秘書長應在諮詢研資局後：

- (a) 在切實可行的情況下，盡快就證明屬實的個案定出處分；
- (b) 檢討涉嫌行為不當個案的處理程序；及
- (c) 根據檢討結果，採取行動以精簡涉嫌行為不當個案的處理程序，務求縮短時間，以便大學盡快得知研資局就個案所作的決定。

政府的回應

3.57 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 自紀律委員會在 2013 年 12 月成立以來，研資局不時檢討紀律委員會的架構及調查程序，以確保每宗涉嫌行為不當個案都經過充分討論才作出決定。每次檢討後推出的新程序／安排，不僅適用於新的涉嫌行為不當個案，也適用於處理中的個案，以致個別個案的處理時間或多或少有所延長；
- (b) 教資會秘書處會繼續全力支持紀律委員會（處分）及研資局，在切實可行的情況下，盡快就證明屬實的個案作出處分建議及決定；及
- (c) 現正進行的研資局第一階段檢討包括審視紀律委員會的架構。教資會秘書處會因應檢討結果，全力支持研資局考慮採取適當的措施，進一步精簡有關涉嫌行為不當個案的處理程序。

第 4 部分：研究成果及未來路向

4.1 本部分探討大學的研究成果及研資局的未來路向。

大學的研究成果

4.2 對大學而言，研究工作往往是院校定位的關鍵，與課程、人才發展及社區服務不可分割，在轉移知識至社會方面也舉足輕重。儘管香港的研究資助來源不一，但教資會和研資局是負責為香港學術研究提供公帑資助的主要機構(見第 4.19 段圖二)。大學在 2014/15 學年的研究開支(註 13)總額達 86.318 億元，相等於同期香港本地生產總值約 0.37%。

4.3 教資會整理和編制從大學所搜集的統計數據，以便規劃高等教育界及監察其表現。有關數據已上載教資會網站，供公眾查閱。教資會秘書處會聯同各大學，檢視有關數據的內容，確保這些數據切合預定用途。教資會秘書處把各大學的研究成果資料整理為下列 6 類：

- (a) 會議論文；
- (b) 雜誌期刊；
- (c) 學術書籍、專題論文及章節；
- (d) 創意及文學作品、顧問報告及個案研究；
- (e) 專利權、許可證協議、知識產權及註冊公司；及
- (f) 其他所有與研究有關的成果。

4.4 就研資局所資助的每個項目，首席研究員須在完成報告中提供以下資料：

- (a) 財務報表；
- (b) 項目所達到的目標；
- (c) 主要結論和研究結果；

註 13：研究開支指撥予大學學術部門作研究之用的款項(即部門研究開支)。

- (d) 簡易摘要；及
- (e) 研究成果 (例如在雜誌期刊發表的論文、會議論文、受訓學生人數和專利／技術轉移)。

提供這些資料旨在監察和評核首席研究員在獲資助項目取得的成績，以及在研資局網站公布個別資助項目的研究成果。

需要按研資局各項資助計劃分析研究成果的資料

4.5 審計署察覺到，研資局沒有運用在各項資助計劃下提交的完成報告所載的研究表現 (例如研究結果和研究成果)，監察有關資助計劃的成效。這有礙研資局監察各項資助計劃下資助項目的成績，以及評價有關計劃是否達到預定目標。

需要就研究表現搜集並整理合適的管理資料

4.6 教資會秘書處整理從大學搜集所得的統計數據 (見第 4.3 段) 後，每年向教資會成員提交以下有關研究成果的統計資料：

- (a) 研究成果總數 (按大學和類別分項列出數字)；
- (b) 經審閱的研究成果 (註 14) 總數 (按大學分項列出數字)；及
- (c) 每名學術人員 (註 15) 平均所得研究成果總數 (按大學分項列出數字)。

研究成果總數 (見第 4.6(a) 段) 和經審閱的研究成果總數 (見第 4.6(b) 段) 的統計資料，已上載教資會網站。每名學術人員平均所得研究成果總數的資料 (見第 4.6(c) 段)，可依據已上載於教資會網站的研究成果數量和學術人員人數的資料計算得出。

註 14：經審閱的研究成果，是指經由一組專業人員（“同儕”）覆檢的學術研究成果，有關專業人員大部分應以校外人士為主。學術研究的同儕覆檢工作應由一組有能力判斷頂尖學術研究質素的人士負責，覆檢工作在運作上應獨立於所涉研究人員及其所屬學系。

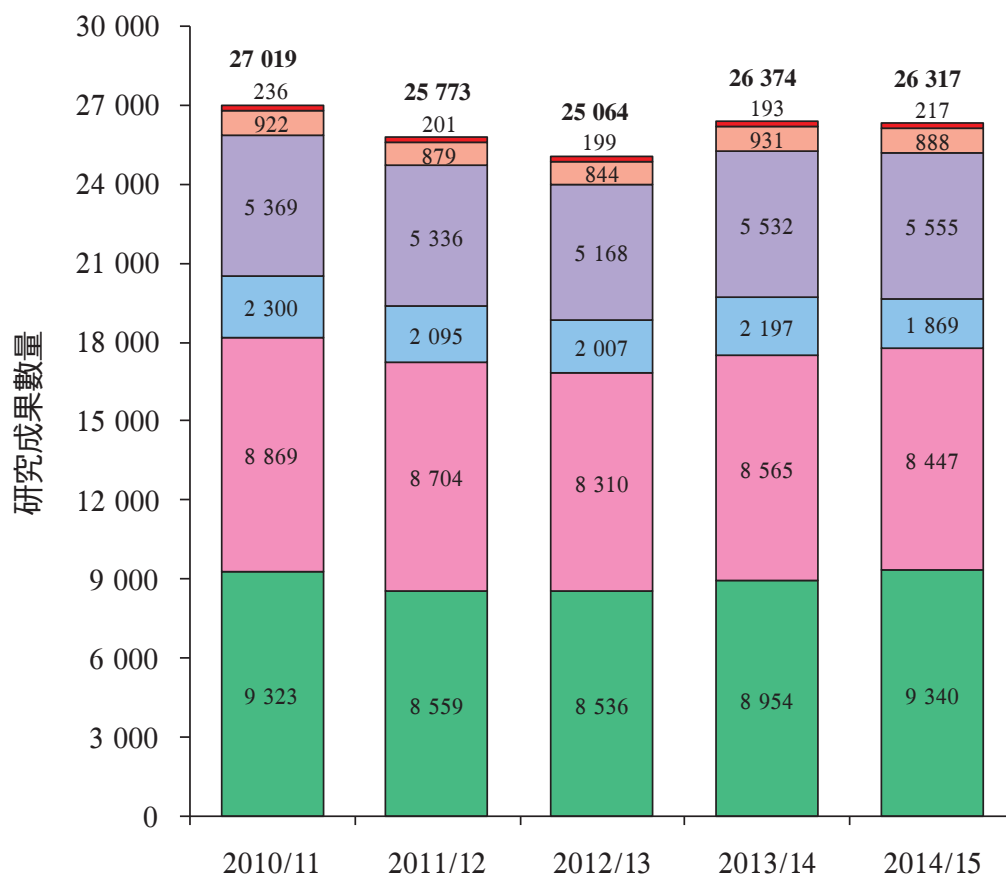
註 15：這包括相當於全職人員的高級學術人員和初級學術人員，其薪金全數由經常補助金和大學的其他收入 (特定用途的收入除外) 撥付。

4.7 **研究成果分析** 部分研究的質素和影響難以衡量或即時可見。一些研究長遠可令社會多認識世界，以及運用從中獲得的新知識。由於沒有現成資料可顯示研資局資助研究項目的研究成果，審計署分析了教資會秘書處向教資會匯報的研究項目成果資料，留意到大學的研究成果總數由 2010/11 學年的 27 019 項，減至 2014/15 學年的 26 317 項，微跌 2.6%(見圖一)；其中經審閱的研究成果在 2014/15 學年有 19 143 項，在 2010/11 學年則有 19 956 項，分別佔研究成果總數的 72.7% 及 73.9%，錄得輕微下跌。在同一時期，教資會經常補助金及研資局各項資助計劃所提供的研究資助，由 2010/11 學年的 51.24 億元增至 2014/15 學年的 64.62 億元，增幅為 26% (註 16)。

註 16：研究成果滯後於研究資助。由於研究項目為期長短不一，當中的滯後影響難以量化。從一段較長的時間來看，研究資助由 2008/09 學年的 50.93 億元增至 2012/13 學年的 56.64 億元，增幅為 11.2%。

圖一

研究成果分析
(2010/11 至 2014/15 學年)



- 圖例：
- (a) ■ 會議論文
 - (b) ■ 雜誌期刊
 - (c) ■ 學術書籍、專題論文及章節
 - (d) ■ 創意及文學作品、顧問報告及個案研究
 - (e) ■ 專利權、許可證協議、知識產權及註冊公司
 - (f) ■ 其他所有與研究有關的成果

資料來源：教資會的記錄

附註：由於四捨五入，數字總和或與總數不符。

4.8 **每名學術人員平均所得的研究成果** 審計署分析了教資會秘書處向教資會提供的有關 2010/11 至 2014/15 學年每名學術人員平均所得研究成果的統計數字，發現 8 所大學每名學術人員平均所得的整體研究成果，由 2010/11 學年的 5.91 項減至 2014/15 學年的 5.40 項，減幅為 9%(見表十八)。

表十八

每名學術人員平均所得的研究成果
(2010/11 至 2014/15 學年)

學年	每名學術人員平均所得的研究成果
2010/11	5.91
2011/12	5.62
2012/13	5.21
2013/14	5.45
2014/15	5.40

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

4.9 教資會秘書處在回應審計署的查詢時告知審計署，研究成果的數量不應視作研究資助的唯一表現指標。由於研資局所提供的競逐資助只佔大學研究開支總額約 10%，實難從研究資助與研究成果數量的增減得出有意義的結論。教資會秘書處亦表示，以每名學術人員平均所得研究成果的分析作為大學研究工作產量的指標，做法極為粗疏，而且效用成疑。有關分析只量度數量，卻完全忽略質素，而在評核研究成果時，質素是遠較數量重要的準則。研究評審工作(註 17)的評核更嚴謹、更周全、更適當，評核準則涵蓋成本中心的合資格教職員人數等多項因素。此外，每名學術人員平均所得的研究成果，只是眾多量化指標之一，一般認為該等量化指標本身有不足之處，以此作出的判斷不及現時研究評審工作般細緻。

註 17：自 2000 年起，研究評審工作於 2006 及 2014 年進行，以評核各大學的研究質素，並鼓勵各大學從事世界級水平的研究。在 2014 年進行研究評審工作時，評核準則包括研究成果(佔 80% 比重)、投入的研究資源和聲譽項目(佔 20% 比重)。

4.10 鑑於研究成果數量和每名學術人員平均所得研究成果數量的資料會提交予教資會成員，以便他們評核和監察各大學的研究表現，而該等資料在評估各大學研究表現方面有其限制(見第 4.9 段)，因此教資會秘書處需要就研資局資助項目的表現，向教資會成員並透過教資會網站提供更適用的統計數據及／或其他相關資料，並提供適當的指引，以協助資料使用者詮釋有關資料。

需要鼓勵更積極地把研究成果商品化

4.11 根據《二零一六年施政報告》，香港的科研力量集中在大學。大學的研究成果如何轉化為產品，是香港創科事業發展的關鍵問題。策略發展委員會(註 18) 在 2015 年 3 月發表的文件表示：

- (a) 與發表學術研究論文相比，知識轉移獲肯定的優次排在其後，因此學術界所研發的知識產權與全面商品化之間有所差距；及
- (b) 政府應考慮提供誘因，鼓勵學術界肯定並積極把研發成果商品化。

4.12 在 6 類研究成果中，有兩類與商品化有關。審計署分析了這兩類研究成果：

- (a) 專利權、許可證協議、知識產權及註冊公司；及
- (b) 創意及文學作品、顧問報告及個案研究。

4.13 審計署留意到，在 2010/11 至 2014/15 學年，約 0.8% 的研究成果與“專利權、許可證協議、知識產權及註冊公司”有關(見第 4.7 段圖一)，而另外 3 類與發表論文有關的研究成果所佔的百分比合計約為 75%。在 2010/11 至 2014/15 學年，大學在“專利權、許可證協議、知識產權及註冊公司”方面的研究成果總數平均為每年 209 項(見表十九)。

註 18：策略發展委員會於 1998 年成立，旨在探討香港長遠發展路向。該會由行政長官出任主席，其成員計有 3 名當然成員(政務司司長、財政司司長和中央政策組首席顧問)及 32 名非官方委員，並由中央政策組提供秘書處和研究支援服務。

表十九

有關“專利權、許可證協議、知識產權及註冊公司”的研究成果
(2010/11 至 2014/15 學年)

學年	研究成果數目
2010/11	236
2011/12	201
2012/13	199
2013/14	193
2014/15	217
平均	209

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

附註：如一項發明在多個地區／國家獲批予專利權，只當作一項專利權計算。

4.14 在 2010/11 至 2014/15 學年，有關“創意及文學作品、顧問報告及個案研究”的研究成果，佔研究成果總數約 3.4%(見第 4.7 段圖一)。大學在“創意及文學作品、顧問報告及個案研究”方面的研究成果總數，平均為每年 893 項(見表二十)。

表二十

有關“創意及文學作品、顧問報告及個案研究”的研究成果
(2010/11 至 2014/15 學年)

學年	研究成果數目
2010/11	922
2011/12	879
2012/13	844
2013/14	931
2014/15	888
平均	893

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

4.15 審計署留意到：

- (a) 與有關發表論文的研究成果相比，有關商品化的研究成果所佔的百分比相對較少；及
- (b) 與商品化有關的研究成果的數量有所減少。

審計署認為，研資局需要與創新及科技局(創科局)合作，協助大學將研究成果商品化。

審計署的建議

4.16 審計署建議，大學教育資助委員會秘書長應在諮詢研資局後：

- (a) 就研究成果搜集並整理適當的管理資料及訂定適用的表現準則，以便評估大學的研究表現，並在網站披露有關資料；
- (b) 提供指引協助資料使用者詮釋有關研究成果的資料；及
- (c) 與創科局合作，協助大學將研究成果商品化。

政府的回應

4.17 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 大學一向是研究的主要搖籃。在研究上的投資是長線投資計劃。研究成果難以量化，亦難僅以金錢或成本效益的方式量度。研究不僅可產生有形的成果，亦有無形價值。舉例而言，研究可提高我們對新知識及發明的認識、掌握和應用，有利社會進步、造福社羣。如2010年報告所述，“大學長年累月把研究思路和應用(連同富創新精神的畢業生)帶進經濟體系，較間中研製出暢銷的商業產品，更能日積月累地為社會帶來更新和益處”；
- (b) 研究成果是衡量研究表現的多項指標之一。2014年的研究評審工作以國際基準及更精確的衡量標準，評審大學的研究質素。在2014年的研究評審工作，46%的研究項目被評為“世界領先”或“國際卓越”。研資局一直搜集有關個別獲資助項目的資料，包括研究成果及其他管理資料。研資局第一階段檢討將包括審視研資局

現行資助計劃的成效。研資局將訂立表現指標，以評估資助計劃的表現，並制訂指引，以協助資料使用者詮釋與研究有關的資料。教資會秘書處全力支持研資局考慮有關的表現指標及指引；

- (c) 除研究成果外，還有其他指標。舉例而言，《泰晤士高等教育世界大學排名》除以研究成果作為表現指標外，還採用了其他數項表現指標，包括：研究（數量、收入和聲譽）、引用率（研究影響力）和行業收入（知識轉移）。5 所大學打入 2016-17 年度《泰晤士高等教育世界大學排名》及《Quacquarelli Symonds 世界大學排名》榜首 200 位。由此可見，香港高等教育界在研究方面發展蓬勃，一日千里；及
- (d) 知識轉移包括各式各樣的活動，不僅局限於研究成果商品化。教資會知道大學各有獨特的角色及宗旨、優先及專長的領域，沒有單一的知識轉移模式或活動適用於所有大學。因此，教資會鼓勵大學以切合本身情況的方式詮釋知識轉移，以及聚焦於與其角色相配合的知識轉移活動。教資會察覺到，所有大學現已表明知識轉移為履行其角色及宗旨的核心元素或支柱之一，並且十分認同和重視知識轉移。知識轉移文化已完全貫徹於所有大學的策略及運作之中。教資會自 2009/10 學年起採取措施，向大學額外提供一筆經常資助，以協助大學促進知識轉移，包括進行商品化的工作。教資會將繼續這方面的工作。在 2016-19 的三年期，一筆為數每年 6,250 萬元的知識轉移資助將分配予各大學。教資會秘書處一直與創科局緊密合作，以促進大學的知識轉移活動，包括研究成果商品化；雙方日後亦會在這方面繼續緊密合作。

未來路向

4.18 根據策略發展委員會 2015 年 3 月發表的文件：

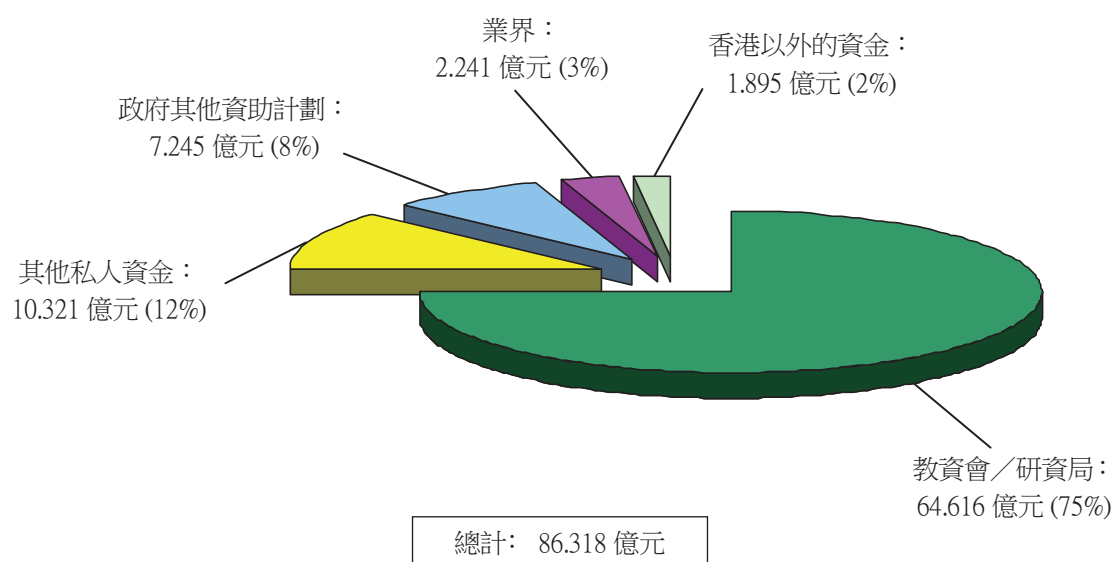
- (a) 本港在創新及科技發展方面所面對的一大障礙，源於難以促使政府、業界、學術界與研究界等持份者彼此協作；
- (b) 為促進研發成果商品化和科技轉移，政府應加大力度，鞏固此等持份者之間的聯繫；及
- (c) 政府應考慮提供誘因，鼓勵學術界肯定並積極把研發成果商品化。

需要推動大學與業界合作

4.19 不少其他國家均認識到，學術界與業界合作是創新鏈上重要的一環。不過，審計署留意到，在 2010/11 至 2014/15 學年，業界的資助在大學研究開支總額中只佔 3%。圖二顯示 2014/15 學年大學研究開支的資助來源分析。

圖二

大學研究開支的資助來源分析
(2014/15 學年)

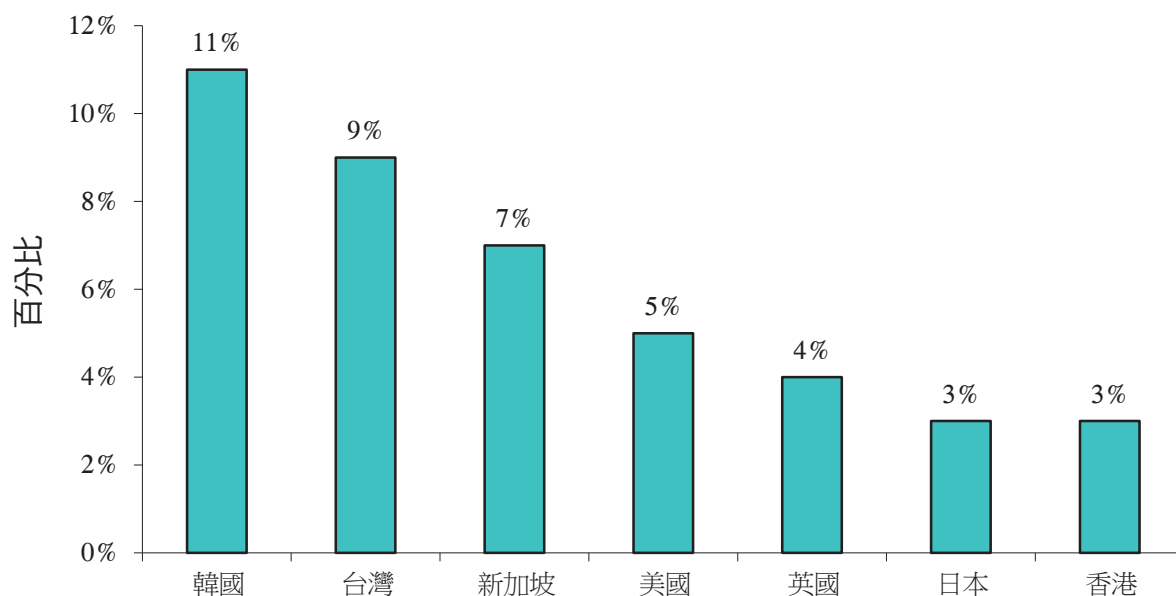


資料來源：教資會的記錄

4.20 審計署把 2014 年香港業界資助大學研究開支的百分比，與其他國家／地區 (韓國、台灣、新加坡、美國、英國及日本) 業界資助其高等教育界研究開支的百分比作比較 (見圖三)。審計署留意到，香港是其中一個業界資助高等教育界研究開支的百分比最低的國家／地區。在 2014 年，香港的百分比是 3%，而韓國、台灣及新加坡則分別為 11%、9% 及 7%。教資會 2010 年報告指出，“香港沒有活躍的私營研發界別，與外國商人比較，香港商人對投資於研發方面，似乎不太熱衷”。

圖三

業界資助高等教育界研究開支所佔的百分比
(2014 年)



(註)

資料來源：經濟合作與發展組織網站及教資會的記錄

註：就美國而言，所採用的為 2013 年數據（截至 2016 年 6 月，在網站上取得的最新數據）。

需要與創新科技署加強合作

4.21 研資局為學術研究（包括基本及應用研究）提供支援，而創新科技署（創科署）管理的創新及科技基金（創科基金）則資助應用研發項目、促進技術轉移及商品化工作。政府已採取措施，為創科基金和研資局的資助計劃建立更緊密的連繫。研資局協作研究資助計劃（即主題研究計劃、卓越學科領域計劃及協作研究金）的申請者，可選擇在申請撥款時提交技術轉移計劃，供創科署及早參閱。教資會／研資局批准有關申請的撥款後，便會請創科署留意有關項目及其進度。對於具潛力進入應用研發階段的項目，教資會／研資局會鼓勵項目團隊向創科基金申請撥款，以便在完成研資局資助項目後獲得創科基金撥款資助。該等措施可鼓勵大學研究人員及早把應用研發元素納入研資局的資助項目內，並為研資局項目提供資助，以供繼續進行應用研發，從而把研究成果應用於業界或社會。

4.22 根據創科署的資料，在 2012 至 2016 年(截至 6 月)期間，創新及科技支援計劃共收到 2 560 項申請，當中有 302 項(12%)與研資局資助項目有關，而在這 302 項申請中，有 103 項(34%)獲創科署撥款，撥款總額約為 2.38 億元。

4.23 應用研究項目在優配研究金及傑出青年學者計劃中所佔的比例趨升(見表二十一)，由 2012/13 學年的 35% 升至 2015/16 學年的 39%。研資局需要考慮把適用於協作研究資助計劃的措施，擴展至個人研究資助計劃(即優配研究金及傑出青年學者計劃)，以期鼓勵更多研資局應用研究項目申請創科基金，加強研資局項目與創科基金項目的緊密合作。

表二十一

在優配研究金及傑出青年學者計劃下獲資助的應用研究項目所佔的比例
(2012/13 至 2015/16 學年)

學年	獲資助的研究項目數目 (a)	獲資助的應用研究項目數目 (b)	獲資助的應用研究項目所佔比例 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
2012/13	901	318	35%
2013/14	1 071	362	34%
2014/15	1 126	387	34%
2015/16	1 100	430	39%

資料來源：審計署對教資會記錄的分析

4.24 審計署留意到，政府已建議向創科基金額外注資 20 億元，為教資會資助大學設立一項新計劃，名為院校中游研發計劃。該計劃由創科署管理，旨在鼓勵大學在重點科技領域進行更多中游和可轉化的主題研發項目。審計署又留意到，教資會秘書處已聯同創科署着手制訂擬議計劃。研資局需要留意新計劃的推行情況，並與創科署緊密合作，研究如何盡力促進創科基金這項新資助計劃與研資局各項研究資助計劃之間的緊密連繫。

需要確定資助計劃的成績

4.25 過去多年來，研資局就資助計劃進行各方面檢討：

- (a) 2008 及 2010 年，研資局分別通過問卷調查，檢討了兩項合作研究計劃 (即國家自然科學基金委員會及香港研資局聯合科研資助基金、法國與香港合作研究計劃)；
- (b) 2013 年，研資局進行問卷調查，檢討卓越學科領域計劃的成效，以確定是否達到該計劃的資助目標；
- (c) 2015 年 8 月，研資局進行畢業生調查，搜集有關香港博士研究生獎學金計劃第一、二屆畢業生的資料；及
- (d) 就其他資助計劃 (例如優配研究金、傑出青年學者計劃及協作研究金) 進行下列內部檢討：
 - (i) **優配研究金** 研資局在 2009 年檢討長遠的研究安排，以及在 2011 年檢討對青年研究人員與人文學及社會科學學者的支持；
 - (ii) **傑出青年學者計劃** 在 2012 年運作首年後，研資局檢討計劃的目標；
 - (iii) **協作研究金** 研資局在 2012 年檢討其成效，決定把預算增加 25%；及
 - (iv) **合作研究計劃** 研資局在 2006 及 2014 年檢討及更新發展新合作研究計劃的原則。

4.26 教資會秘書處在 2016 年 9 月告知審計署，研資局第一階段檢討包括更深入處理現有資助計劃的成效問題。審計署認為，研資局需要監察研資局檢討的進展，確保適當地審視該局各項資助計劃的成效，以確定該等計劃是否達到其資助目標。

審計署的建議

4.27 審計署建議，大學教育資助委員會秘書長應在諮詢研資局後：

- (a) 加強措施，推動大學與業界合作；
- (b) 把適用於協作研究資助計劃的措施，擴展至個人研究資助計劃(即優配研究金及傑出青年學者計劃)，以期加強與創科基金的緊密合作；
- (c) 留意為大學而設的新計劃(即院校中游研發計劃)的推行情況，並與創科署緊密合作，研究如何盡力促進創科基金這項新計劃與研資局資助計劃之間的緊密連繫；及
- (d) 監察研資局檢討的進展，確保適當地審視該局各項資助計劃的成效，以確定該等計劃是否達到其資助目標。

政府的回應

4.28 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教資會多年來一直通過與大學校長舉辦論壇、與大學領導層及工商界的持份者會面等方法，積極推動大學與業界合作。教資會秘書處會在諮詢創科局後，在切實可行的情況下，繼續全力支持教資會進一步加強大學與業界的合作；
- (b) 教資會一直與創科署緊密合作，發展新的院校中游研發計劃，而研資局亦作出安排，以加強協作研究資助計劃與創科基金之間的配合。教資會秘書處會一如既往，全力支持教資會及研資局與創科局及創科署繼續緊密合作，促進創科基金與研資局各項研究資助計劃之間的緊密連繫；及
- (c) 現正進行的研資局第一階段檢討包括審視各項資助計劃是否達到預定目標。教資會秘書處會繼續全力協助研資局檢討(第一階段)專責小組密切監察檢討工作的進展，以期檢討工作如期完成。

附錄 A
(參閱第 1.5 段)

研資局委員會／小組成員組合
(2016 年 6 月 30 日)

委員會／小組		成員人數				
		本地學者	非本地學者	本地非學術界人士	當然成員	總計
監督研究資助計劃政策						
(a)	大型研究項目督導委員會	—	7	—	—	7
(b)	香港博士研究生獎學金計劃督導委員會	10	—	—	—	10
(c)	自資學位界別競逐研究資助督導委員會	6	—	—	1	7
評審研究資助申請						
(d)	卓越學科領域計劃遴選小組	—	24	—	—	24
(e)	主題研究計劃遴選小組	—	21	1	—	22
(f)	協作研究金委員會	—	72	—	—	72
(g)	個人研究計劃的 5 個學科小組					
	(i) 生物學及醫學小組	11	27	—	—	38
	(ii) 商學小組	9	17	—	—	26
	(iii) 工程學小組	50	18	—	—	68
	(iv) 人文學及社會科學小組	20	32	—	—	52
	(v) 自然科學小組	13	14	—	—	27

附錄 A
(續)
(參閱第 1.5 段)

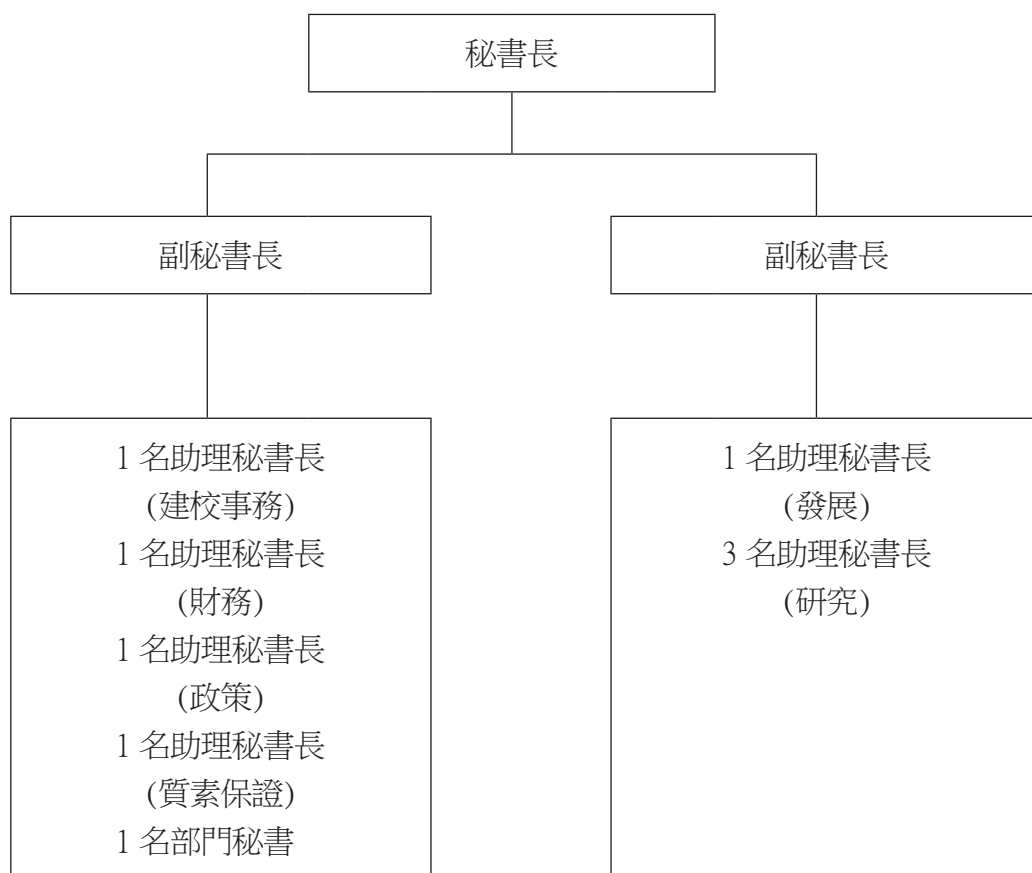
委員會／小組	成員人數					
	本地學者	非本地學者	本地非學術界人士	當然成員	總計	
	合作研究計劃的 5 個學科小組					
	(i) 生物學及醫學小組	11	3	—	—	14
	(ii) 商學小組	5	3	—	—	8
	(iii) 工程學小組	11	6	—	—	17
	(iv) 人文學及社會科學小組	7	3	—	—	10
	(v) 自然科學小組	6	4	—	—	10
(h)	人文學及社會科學傑出學者計劃遴選委員會	—	21	—	—	21
(i)	香港博士研究生獎學金計劃的兩個遴選小組					
	(i) 人文學、社會科學及商學遴選小組	8	12	—	—	20
	(ii) 科學、醫學、工程學及科技遴選小組	14	15	—	—	29
(j)	國家自然科學基金委員會及香港研資局聯合科研資助基金遴選委員會	32	—	—	—	32
(k)	本地自資學位界別競逐研究資助計劃評審小組	32	—	—	—	32

附錄 A
(續)
(參閱第 1.5 段)

委員會／小組		成員人數				
		本地學者	非本地 學者	本地非學術 界人士	當然成員	總計
(l)	國家自然科學獎遴選委員會	3	3	—	—	6
監察和評核進展中的項目及已完成的項目						
(m)	卓越學科領域計劃監察及評核小組	—	23	1	—	24
(n)	主題研究計劃監察及評核小組	—	27	2	—	29
(o)	本地自資學位界別競逐研究資助計劃監察及評核小組	11	—	—	—	11
處理涉嫌行為不當的個案						
(p)	紀律委員會 (調查)	—	5	—	—	5
(q)	紀律委員會 (處分)	—	5	—	—	5
(r)	紀律委員會 (上訴)	—	5	—	—	5
總計		259	367	4	1	631

資料來源：研資局的記錄

教資會秘書處組織圖
(2016 年 6 月 30 日)



資料來源：教資會的記錄

符合研資局資助計劃申請資格的大學／院校
(2016 年 6 月 30 日)

大學

- (a) 香港城市大學
- (b) 香港浸會大學
- (c) 嶺南大學
- (d) 香港中文大學
- (e) 香港教育大學
- (f) 香港理工大學
- (g) 香港科技大學
- (h) 香港大學

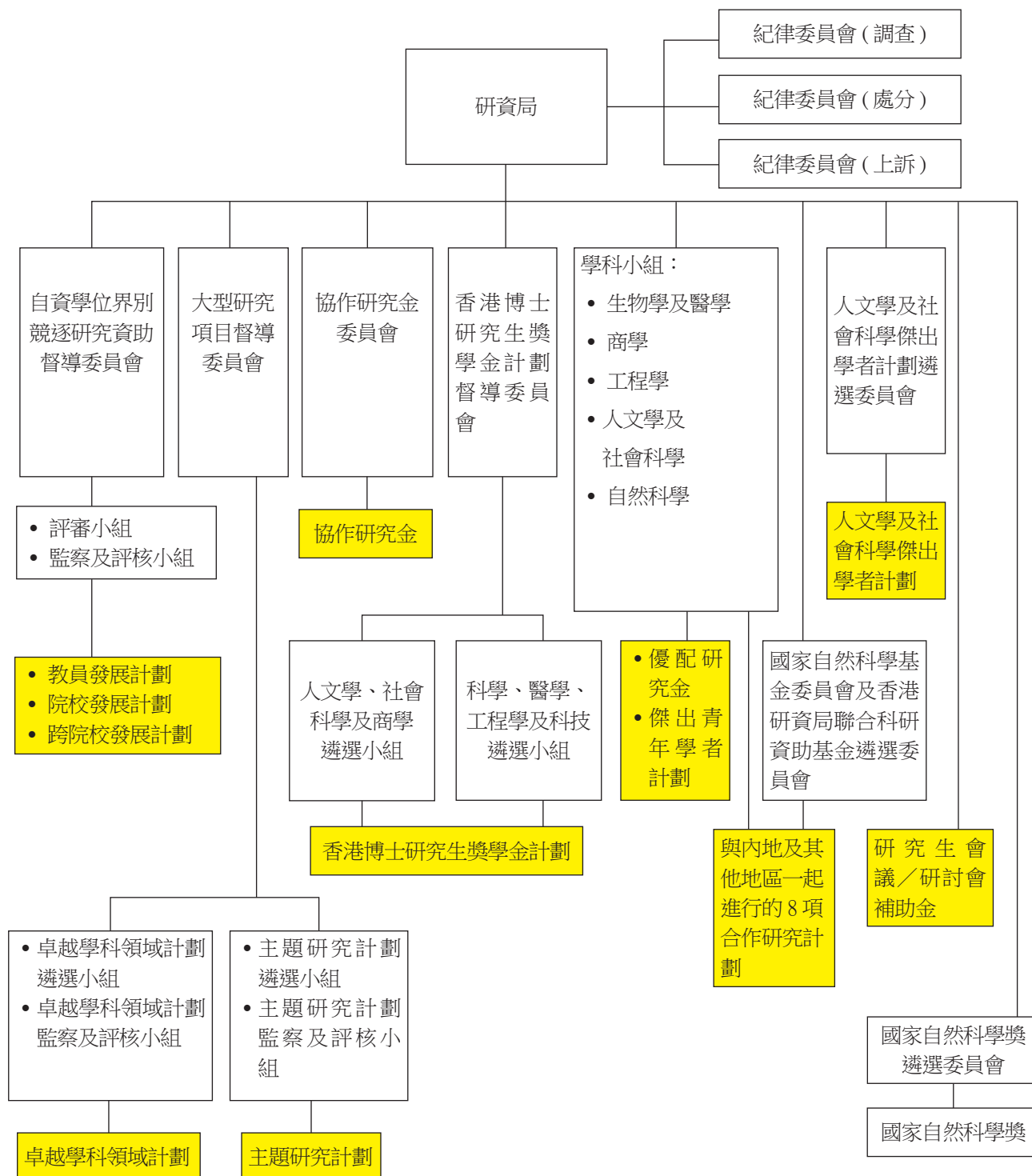
可頒授本地學位的自資院校

- (a) 明愛專上學院
- (b) 明德學院 (香港大學專業進修學院在 2016 年 5 月接管明德學院的管理工作)
- (c) 珠海學院
- (d) 宏恩基督教學院
- (e) 恒生管理學院
- (f) 港專學院
- (g) 香港能仁專上學院
- (h) 香港樹仁大學
- (i) 香港浸會大學持續教育學院
- (j) 香港理工大學專業進修學院
- (k) 香港高等教育科技學院
- (l) 香港公開大學
- (m) 東華學院

資料來源：研資局的記錄

附錄 D
(參閱第 1.9 段)

研資局組織圖
(2016 年 6 月 30 日)



圖例： 研資局管理的 19 項資助計劃

資料來源：研資局的記錄

第 7 章

教育局

適用於自資專上教育院校的資助計劃

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

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

適用於自資專上教育院校的資助計劃

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.7
審查工作	1.8 – 1.9
鳴謝	1.10
第 2 部分：批地計劃及開辦課程貸款計劃的管理	2.1
處理批地計劃及開辦課程貸款計劃的申請	2.2 – 2.5
審計署的建議	2.6
政府的回應	2.7
批地計劃批約的續期	2.8 – 2.9
審計署的建議	2.10
政府的回應	2.11
未動用的開辦課程貸款計劃貸款餘額	2.12 – 2.14
審計署的建議	2.15
政府的回應	2.16
第 3 部分：自資專上教育基金及配對補助金計劃的管理	3.1
自資專上教育基金的管理	3.2 – 3.22
審計署的建議	3.23
政府的回應	3.24
配對補助金計劃的管理	3.25 – 3.30
審計署的建議	3.31 – 3.32
政府的回應	3.33 – 3.34

	段數
第 4 部分：未來路向	4.1
自資專上教育界別的最新發展	4.2 – 4.18
審計署的建議	4.19
政府的回應	4.20 – 4.21
政府資助計劃的未來路向	4.22 – 4.26
審計署的建議	4.27
政府的回應	4.28

附錄	頁數
A：符合政府資助計劃申請資格的自資課程機構 (2016 年 6 月 30 日)	50 – 52
B：在批地計劃下批出／分配的用地／政府校舍一覽表 (2016 年 3 月 31 日)	53 – 54
C：在開辦課程貸款計劃下批出但尚未清還的 26 筆貸款一覽表 (2016 年 3 月 31 日)	55 – 57

適用於自資專上教育院校的資助計劃

摘要

1. 政府雙管齊下，致力推動自資專上教育界別及公帑資助界別的發展。由 2001 年起，為推動自資專上教育界別穩健和持續發展及提升界別質素，政府推出多項適用於自資專上教育院校(自資院校)的資助計劃(由教育局或大學教育資助委員會(教資會)管理)。此等計劃包括：(a) 批地計劃；(b) 開辦課程貸款計劃；(c) 自資專上教育基金；(d) 資歷架構支援計劃；(e) 資歷架構基金；(f) 配對補助金計劃；(g) 研究基金；及 (h) 發還差餉及地租。

2. 截至 2016 年 6 月 30 日，28 所自資院校符合政府資助計劃的申請資格。這 28 所自資院校中，部分直接提供自資專上課程(即副學位及學士學位課程)，其他則通過其附屬學院提供。如將附屬學院與其所屬院校分開計算，共有 40 所院校／附屬學院(下稱自資課程機構)。在 2014/15 學年，76 801 名學生修讀 627 項全日制自資專上課程。

3. 審計署在 2016 年 4 月就適用於自資院校的資助計劃展開審查。審查工作主要集中於 4 項計劃，分別是批地計劃、開辦課程貸款計劃、自資專上教育基金，以及配對補助金計劃。

批地計劃及開辦課程貸款計劃的管理

4. **處理批地計劃的申請** 該計劃以象徵式地價向自資課程機構批出用地或以象徵式租金租出空置校舍。批地計劃的用地／校舍申請由評核委員會(包括 1 名由非官方委員擔任的主席、7 名非官方委員及 1 名官方委員)評核及作出建議，並由教育局局長批准。截至 2016 年 3 月 31 日，政府在批地計劃下批出 17 幅用地／校舍。審計署審查批地計劃的申請時，留意到在審批申請程序中有不足之處：(a) 2008 年 12 月，自資課程機構 A (隸屬於某教資會資助大學)申請批地計劃的校舍供自資課程機構 B (自資課程機構 A 的分部)使用。有別於教育局在批准申請時的既定做法，有關申請(與同一批另外兩宗申請一起)只由教育局常任秘書長，而非教育局局長批准；(b) 2011 年 12 月，自資課程機構 C (由該教資會資助大學管控)申請暫時使用該校舍為期 3 年，直至 2014/15 學年結束，而有關申請獲教育局常任秘書長批准；(c) 其後，自資課程

摘要

機構 C 於 2015 年 1 月申請延長使用該校舍多 3 年，直至 2018 年 8 月，而有關申請獲一名教育局副秘書長批准。校舍使用者由自資課程機構 B (用以開辦副學位課程) 改為自資課程機構 C (用以開辦學士學位課程)，雖屬暫時性質，乃是根本及重大的改動。然而，教育局批准自資課程機構 C 暫時使用該校舍及延長使用期，均沒有徵詢評核委員會的意見。2016 年 5 月，由於經營困難，自資課程機構 C 被自資課程機構 A 接管；及 (d) 教育局並無與自資課程機構 C 簽訂具法律約束力的協議，因此自資課程機構 C 無須亦沒有提交任何周年進度報告，以供教育局監察表現 (第 1.5(a) 及 2.3 至 2.5 段)。

5. **批地計劃批約的續期** 在批地計劃下，用地／校舍批予承批機構 10 年，每 10 年可續期一次。截至 2016 年 7 月 31 日，5 幅用地的批約期已屆滿，而有關的承批機構已申請續期。根據現行做法，續期申請只須由負責的教育局首席助理秘書長評核及批准。審計署審視這 5 宗批約的續期申請，發現在某些情況下或須徵詢評核委員會的意見，以確保批出有關續期的做法恰當。舉例說：(a) 在一宗續期申請中，有關的自資課程機構的經本地評審副學位課程近年出現收生人數低於預計人數的趨勢；及 (b) 在另一宗續期申請中，地政總署發現有關自資課程機構違反批地條件 (第 2.3(a) 及 2.9 段)。

6. **未動用的開辦課程貸款計劃貸款餘額** 開辦課程貸款計劃為自資課程機構提供免息貸款，以供校園發展。截至 2016 年 3 月 31 日，共批出 39 筆貸款，貸款額達 73 億元。由 2006 年 7 月起，借款機構須在最後一次提取貸款後 2 年，按要求把未動用的貸款餘額一筆過退還政府。教育局主要靠借款機構匯報工程費用，以找出是否有未動用的貸款餘額。審計署留意到，教育局並無要求借款機構就工程提交經核證帳目，因而無法確定借款機構所匯報的工程費用是否準確 (第 1.5(b)、2.12 及 2.14 段)。

自資專上教育基金及配對補助金計劃的管理

7. **自資專上教育基金的管理** 自資專上教育基金通過質素提升支援計劃 (支援計劃) 資助值得支持的非工程項目，以提升自資課程機構的教育質素。基金亦通過自資專上獎學金計劃向自資課程機構提名的傑出學生提供獎學金／獎項。截至 2016 年 3 月 31 日，基金共批出 30 個項目，涉及金額 1.36 億元，並向約 16 100 名學生批出共 3.08 億元的獎學金／獎項。審計署發現：(a) 截至 2015/16 學年，在 40 個自資課程機構中，11 個 (28%) 從未提交支援計劃申請；(b) 教育局並無提供回饋，讓支援計劃申請被拒的機構得知可如何改善，以助

摘要

其日後提出申請；及(c)未發放的獎學金／獎項金額，由2012/13學年的68萬元增至2014/15學年的385萬元，增幅為466%。在未發放的385萬元中，375萬元(97%)為外展體驗獎得獎學生的獎金，獎金未能發放是因為有關學生未有參加所規定的外展活動(第1.5(c)、3.2、3.7、3.8及3.20段)。

8. **配對補助金計劃的管理** 該計劃為專上教育院校籌得的私人捐款提供配對補助金，協助院校開拓經費以提升教育質素。自計劃於2003年7月推出以來，通過6輪配對補助金計劃撥款分配，共向17所院校批撥74億元。審計署審視了第六輪配對補助金計劃撥款分配，發現：(a)大部分(82%)的配對補助金撥予17所院校中的8所教資會資助大學；(b)1所自資院校並無提交2014/15學年的核數師報告，以證明有關院校已符合批撥配對補助金的條件；及(c)並沒有機制核實院校以具成本效益的方式使用配對補助金(第1.5(f)、3.25、3.27、3.29及3.30段)。

未來路向

9. **自資專上教育界別的最新發展** 為自資專上教育界別制訂的《管治及質素保證良好規範守則》(《良好規範守則》)於2015年6月公布，供自資院校自行決定是否實施。《良好規範守則》共載有27項良好規範，旨在提升自資院校運作上的透明度及公眾問責性。教育局鼓勵自資院校遵循守則，並監察其推行進度。審計署審視了5項良好規範，發現：(a)在該40個自資課程機構(見第2段)中，不足四分一的機構在其網頁披露策略及運作計劃、年報、財務資料，以及質素保證及課程檢討的結果；及(b)自資課程機構的資料披露程度差別甚大。審計署亦留意到，教育局於2012年2月推出專上課程電子預先報名平台(電子報名平台)，以便申請人報讀大學聯合招生辦法(聯招辦法)以外的專上課程。然而，電子報名平台只供自資院校收取申請，而申請人獲多所自資院校提供學額的情況甚為普遍。為減少浪費學額，自資院校收取留位費，並要求學生在開課前繳交課程的首期學費。在2012/13至2015/16學年期間，每年被沒收的留位費和首期學費合計由2,100萬元至2,600萬元不等(第4.2至4.5、4.7、4.15及4.16段)。

10. **政府資助計劃的未來路向** 全日制經本地評審自資專上課程的收生人數近年下跌了9%，由2012/13學年的84 157人減至2014/15學年的76 801人。根據教育局在2015年8月所作的預測，中學畢業生人數下跌的情況會持續到2022/23學年。該預測亦指出，由2017/18學年開始，專上教育學額會超過中學

摘要

畢業生的總體人數。由於收生不足，一所自資院校於 2014 年關閉，又有一所自資院校於 2016 年被另一所自資院校接管。審計署對 27 所自資院校收生率(第一年學生的實際人數除以提供的學額)所作的分析結果亦顯示，在 2012/13 至 2014/15 學年，其中 6 所自資院校的收生率一直低於 50% (第 4.23 及 4.24 段)。

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議教育局局長應：

處理批地計劃的申請

- (a) 採取措施，確保批地計劃的用地／校舍申請由教育局局長適當地批准(第 2.6(a) 段)；
- (b) 在處理批地計劃時如涉及重大事宜(例如更改批地計劃用地／校舍的使用者)，徵詢評核委員會的意見，並在有需要時尋求教育局局長的批准(第 2.6(b) 段)；
- (c) 如批地計劃個案涉及更改使用者，與新使用者簽訂具法律約束力的協議(第 2.6(c) 段)；

批地計劃批約的續期

- (d) 發出指引，說明在評核批地計劃的續期申請時，應在何種情況下徵詢評核委員會的意見，以確保批出有關續期的做法恰當(第 2.10(a) 段)；

未動用的開辦課程貸款計劃貸款餘額

- (e) 採取措施，確保開辦課程貸款計劃借款機構所匯報的工程費用準確(第 2.15(b) 段)；

自資專上教育基金的管理

- (f) 查明為何有些自資課程機構不參加支援計劃，並採取措施，鼓勵自資課程機構申請支援計劃的撥款(第 3.23(a) 及 (b) 段)；
- (g) 提供回饋，讓支援計劃申請被拒的機構得知可如何改善，以助其日後提出申請(第 3.23(c) 段)；

摘要

- (h) 檢討為何眾多學生未能參加外展體驗獎所規定的外展活動，並採取適當行動應對有關問題 (第 3.23(h) 及 (i) 段)；

配對補助金計劃的管理

- (i) 探討更有效方法，協助教資會資助大學以外的院校獲得配對補助金 (第 3.31 段)；

自資專上教育界別的最新發展

- (j) 設法鼓勵自資課程機構在其網頁盡量披露《良好規範守則》所訂明的資料，並協助自資課程機構改善其資料的披露情況 (第 4.19(a)(ii) 及 (iii) 段)；
- (k) 研究可否提升電子報名平台，使之成為處理專上課程報名及取錄學生的統一平台 (第 4.19(d) 段)；
- (l) 致力促進聯招辦法與電子報名平台合併 (第 4.19(e) 段)；及

政府資助計劃的未來路向

- (m) 為推動自資專上教育界別穩健和持續發展，考慮檢討政府資助計劃的成效，以決定資助計劃的未來路向，使之與界別發展相配合 (第 4.27(a) 段)。

12. 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 向仍未提交核數師報告的自資院校作出跟進 (第 3.32(a) 段)；及
- (b) 與教育局局長合作，設立機制核實各所院校以具成本效益的方式使用配對補助金 (第 3.32(b) 段)。

政府的回應

13. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

適用於自資專上教育院校的資助計劃

1.2 香港特別行政區行政長官在《2000 年施政報告》中公布，要在 10 年內讓 60% 的高中畢業生有機會接受專上教育，以切合知識型經濟的需要。為此，政府雙管齊下，致力推動自資專上教育界別及公帑資助界別的發展，從而為畢業生提供更多教育機會和選擇。

1.3 由 2001 年起，為推動自資專上教育界別穩健和持續發展及提升界別質素，政府推出多項適用於自資專上教育院校的資助計劃（見第 1.5 段）（註 1）。

1.4 自資專上教育院校必須為一所可自行評審的本地院校，或是一所經香港學術及職業資歷評審局（評審局——註 2）評審的院校，才符合政府資助計劃的申請資格。截至 2016 年 6 月 30 日，28 所自資專上教育院校（下稱自資院校）符合政府資助計劃的申請資格。這些院校提供自資專上課程，當中包括副學位（即副學士學位和高級文憑）及學士學位課程，涵蓋一系列學科（註 3）。這 28 所自資院校中，部分直接提供自資專上課程，其他則通過其附屬學院提供。如將附屬學院與其所屬院校分開計算，共有 40 所院校／附屬學院提供自資專上課程。這些院校／附屬學院下稱自資課程機構。該 28 所自資院校（營辦 40 個自資課程機構）分成以下各組：

- (a) 8 所大學教育資助委員會（教資會）資助大學（營辦 16 個自資課程機構），提供自資經本地評審的專上課程；

註 1：政府也為修讀自資專上課程的學生提供資助，例如專上學生資助計劃及專上學生免入息審查貸款計劃。這些計劃由在職家庭及學生資助事務處管理。

註 2：評審局屬獨立法定機構，為教育及培訓機構、課程營辦者和市民大眾提供與質素保證及學歷評估有關的評審及評核服務。

註 3：自資專上課程涵蓋不同學科，例如教育、人文學科、法律、理科及社會科學。

- (b) 9 所根據《專上學院條例》(第 320 章) 註冊的認可專上學院(營辦 9 個自資課程機構)，提供自資經本地評審的專上課程；
- (c) 7 所根據《教育條例》(第 279 章) 註冊的院校(營辦 7 個自資課程機構)，提供自資經本地評審的專上課程；
- (d) 3 所法定院校或其附屬機構(營辦 7 個自資課程機構)，提供自資經本地評審的專上課程；及
- (e) 1 所院校(營辦 1 個自資課程機構)，提供自資經本地評審的非本地學士學位課程。

該 28 所自資院校(營辦 40 個自資課程機構)的名單見載附錄 A。

1.5 適用於自資院校由政府資助計劃由教育局或教資會管理，當中包括：

教育局管理的資助計劃

- (a) **批地計劃** 該計劃以象徵式地價向自資課程機構批出用地或以象徵式租金租出空置校舍。自計劃於 2002 年 5 月推出至 2016 年 3 月期間，共批出 11 幅用地及 6 所空置校舍(如照片一所示)。所批出的 17 幅用地／校舍一覽表載於附錄 B；

照片一

在批地計劃下批出的校舍



資料來源：審計署拍攝的照片

- (b) **開辦課程貸款計劃** 該計劃為自資課程機構提供免息貸款，以供興建校舍和學生宿舍、重置環境未如理想的現有校舍，以及提升教學設施。自資課程機構在該計劃下可借取的款額並無上限。自計劃於2001年7月設立至2016年3月期間，共批出39筆貸款，貸款額達73億元。個別貸款的金額由250萬元(翻新校舍)至8億元(建造1幢教學及行政大樓、1幢體育及學生活動中心，以及學生宿舍)不等；
- (c) **自資專上教育基金** 基金用以資助值得支持的非工程項目，以提升自資課程機構的教育質素。特定主題項目和非特定主題項目的撥款上限分別為9,000萬元和400萬元。基金亦旨在向自資課程機構提名的傑出學生提供獎學金／獎項，金額由1萬元至8萬元不等。自基金於2011年8月設立至2016年3月期間，共批出30個項目，涉及金額1.36億元，並向約16 100名學生批出共3.08億元的獎學金／獎項；
- (d) **資歷架構支援計劃** 此等計劃於2008年5月推出，以協助自資課程機構為其開辦的課程申請接受評審局的評審，以及把有關課程及

資歷登記在評審局備存的資歷名冊上。計劃亦支持自資課程機構推行措施，以配合教育局所管理的資歷架構(註4)的發展。自資課程機構可就其支付的評審開支向計劃申請發還最多100%的費用。截至2016年3月31日，此等計劃向約4400項計劃／措施批出共1.35億元撥款。自資歷架構基金(見下文(e)項)於2014年9月成立，該等計劃已納入基金的支援資歷架構的指定計劃，而計劃的餘額7,300萬元(截至2016年3月31日)會用作應付基金所支持各項措施的現金流量需求(註5)；

- (e) **資歷架構基金** 基金於2014年9月設立，承擔額為10億元，以資助推動資歷架構發展的各项措施、與資歷架構有關的研究／計劃，以及公眾教育。自資課程機構可就其支付的評審開支向基金申請發還最多100%的費用。基金所賺取的投資收入在資歷架構支援計劃的餘額用罄後，便會開始使用；

教資會管理的資助計劃

- (f) **配對補助金計劃** 計劃於2003年7月推出，為專上教育院校籌得的私人捐款提供配對補助金。計劃協助院校開拓經費以提升教育質素，並加強院校與社會各界的互動，從而培養捐獻文化。計劃原本只供8所教資會資助大學參與，後逐步擴大資助範圍至包括公帑資助的香港演藝學院及指定的8所自資院校，即在第1.4(b)段所列9所院校中的6所及第1.4(d)段所列3所院校中的2所(註6)。在2003年7月至2014年7月期間，政府推出6輪配對補助金計劃撥款分配，共批出74億元，當中68億元撥予8所教資會資助大學及香港演藝學院，6億元則撥予8所指定的自資院校。計劃的撥款上限每輪不同，而第六輪的上限為6億元；

註4：教育局於2008年5月推出資歷架構。該架構是一個資歷級別制度，共有7級，涵蓋學術、職業專才，以及持續教育等不同界別，藉此推廣及支持終身學習，並在日益全球化和知識為本的經濟體系中，不斷提升工作人口的質素，專業性和競爭力。

註5：開辦自資課程(包括但不限於學士學位及副學位課程)的教育及培訓機構符合資格申請資歷架構支援計劃(及資歷架構基金)的資助。該4400項計劃／措施及1.35億元開支包括這些教育及培訓機構所推行的計劃／措施及給予這些機構的撥款。教育局並無按不同級別課程劃分的分項數字。

註6：指定的自資院校的名單見第3.27段表八的註。

- (g) **研究基金** 為向教資會資助大學提供穩定的研究撥款，政府在 2009 年撥出 180 億元設立研究基金。2012 年，政府向基金再注資 50 億元，令本金增至 230 億元。基金亦將撥款範圍擴大至包括本地可頒授學位的合資格自資院校(註 7)。在該 230 億元本金中，200 億元指定用於教資會資助大學，30 億元則指定用於本地可頒授學位的合資格自資院校。從 200 億元及 30 億元本金所賺取的投資收入會作為研究用途補助金，分別發放予有關大學和本地可頒授學位的自資院校。現有 3 項研究資助計劃(其中 2 項不設撥款上限，其餘 1 項則設有最高撥款額——註 8)可供本地可頒授學位的合資格自資院校申請。截至 2016 年 3 月 31 日，126 個項目獲得批准，並向有關的本地可頒授學位的合資格自資院校批出撥款共 1.89 億元；及

教育局及教資會管理的資助計劃

- (h) **發還差餉及地租** 此資助計劃於 1972 年推出。根據計劃，自資院校可就教育活動所佔用的有關物業申請發還差餉及地租。在 2011–12 至 2015–16 五個財政年度期間，政府向自資院校合共發還 1.74 億元。

1.6 表一概列截至 2016 年 3 月 31 日，各資助計劃的財政承擔額、撥款來源、批出的個案數目及批出的金額。

註 7：在附錄 A 所載的 40 個自資課程機構中，13 個符合資格申請研究基金下 3 項競逐研究資助計劃，分別為明愛專上學院、明德學院、珠海學院、恒生管理學院、香港樹仁大學、香港公開大學、東華學院、港專學院、香港能仁專上學院、香港浸會大學持續教育學院、香港理工大學專業進修學院、職業訓練局屬下香港高等教育科技學院，以及宏恩基督教學院。

註 8：現時設有 4 個不同的最高撥款額，分別為 300 萬元、600 萬元、800 萬元及 1,400 萬元，視乎本地可頒授學位的自資院校的全職教學人員和全日制學生人數而定。

表一

適用於自資課程機構的資助計劃
(2016年3月31日)

計劃	財政承擔額	撥款來源	批出的個案數目	批出的金額
由教育局管理				
批地計劃	不適用	不適用	11幅用地及 6所校舍	不適用
開辦課程貸款計劃	90億元	貸款基金	39筆貸款 (26筆貸款 尚未清還)	73億元 (42億元 尚未償還)
自資專上教育基金	35.2億元	(註1)	30個項目	1.36億元
			16 100個 獎學金／獎項	3.08億元
資歷架構支援計劃	2.08億元	政府一般 收入帳目	4 400項計劃及 其他措施(註2)	1.35億元 (註2)
資歷架構基金	10億元	(註1)	無 (註3)	
由教資會管理				
配對補助金計劃	75億元	政府一般 收入帳目	17所院校 (註4)	74億元 (註4)
研究基金	30億元供本地 可頒授學位的 自資院校申請	(註1)	126個項目	1.89億元
由教育局及教資會管理				
發還差餉及地租	不適用	政府一般 收入帳目	14所自資院校	1.74億元 (2011-12至 2015-16年度)

資料來源：教育局的記錄

註1：自資專上教育基金、資歷架構基金及研究基金是在教育局常任秘書長法團下成立，由其出任該等基金的受託人。各基金根據信託契約管理；信託契約訂明有關基金管理和執行事宜的架構和重點。政府向各基金的注資用作種子資金，以賺取投資回報，應付有關基金的開支。

註2：批出的4 400宗個案及1.35億元款額包括其他教育機構所推行的計劃／措施及批予這些機構的撥款(見第1.5(d)段的註5)。

註3：基金共10億元的承擔額所賺取的投資回報在資歷架構支援計劃的餘額用罄後，便會開始使用。

註4：該17所院校包括8所教資會資助大學、香港演藝學院及8所指定的自資院校。在該74億元中，68億元批予有關大學和香港演藝學院，6億元批予自資院校。

1.7 在 2014/15 學年 (註 9)，76 801 名學生修讀自資院校開辦的 627 項全日制專上課程。

審查工作

1.8 審計署在 2016 年 4 月就適用於自資院校的資助計劃展開審查。審查工作主要集中於以下範疇：

- (a) 批地計劃及開辦課程貸款計劃的管理 (第 2 部分)；
- (b) 自資專上教育基金及配對補助金計劃的管理 (第 3 部分)；及
- (c) 未來路向 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

1.9 在檢視資助計劃的管理時，審查工作的範圍不包括：

- (a) 研究基金。這基金在“研究資助局對學術研究項目的資助”的審查工作中另行討論 (見《審計署署長第六十七號報告書第 6 章》)；
- (b) 資歷架構支援計劃及發還差餉及地租，因這兩項計劃的重要性較低；及
- (c) 資歷架構基金，因基金的資金尚未使用。

鳴謝

1.10 在審查期間，教育局及教資會秘書處的人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 9：除非另有說明，本審計報告提述的年度均指學年；每學年由每年 9 月開始，翌年 8 月結束。

第 2 部分：批地計劃及開辦課程貸款計劃的管理

2.1 本部分審查批地計劃及開辦課程貸款計劃的管理事宜。審計署發現在以下範疇有可予改善之處：

- (a) 處理批地計劃及開辦課程貸款計劃的申請 (第 2.2 至 2.7 段)；
- (b) 批地計劃批約的續期 (第 2.8 至 2.11 段)；及
- (c) 未動用的開辦課程貸款計劃貸款餘額 (第 2.12 至 2.16 段)。

處理批地計劃及開辦課程貸款計劃的申請

2.2 自資課程機構符合資格根據批地計劃申請用地／校舍，以及根據開辦課程貸款計劃申請貸款。當有用地／校舍可供批予自資課程機構時 (註 10)，教育局會通過公開招標方式邀請自資課程機構提出申請。同時，教育局會開放開辦課程貸款計劃供自資課程機構申請 (註 11)。自資課程機構可申請批地計劃的用地／校舍或開辦課程貸款計劃的貸款，亦可同時申請兩者。在申請時，自資課程機構須提交文件，當中包括：

- (a) **教育發展建議書** 自資課程機構申請批地計劃的用地／校舍及開辦課程貸款計劃的貸款時，須提交教育發展建議書，載述擬開辦的課程及預計收生人數等資料；及
- (b) **用地發展建議書／土地使用建議書** 自資課程機構申請批地計劃的用地及開辦課程貸款計劃的貸款以進行建築工程時，須提交用地發展建議書，而申請批地計劃的校舍及開辦課程貸款計劃的貸款以進行翻新工程時，則須提交土地使用建議書。上述建議書須載述建議設計圖則及預計建築／翻新費用等資料。

註 10：教育局表示，考慮到自資專上教育界別對校園發展的需求，教育局會在批地計劃下不時預留及推出用地或空置政府校舍作專上教育用途，惟有關資源是否可供使用，視乎相關政府部門 (例如規劃署、地政總署及政府產業署) 的意見。

註 11：教育局表示，自資專上教育界別通過批地計劃以外的其他途徑獲得用地／校舍後，需要取得開辦課程貸款以資助校園發展。有見及此，教育局亦不時另行邀請自資課程機構獨立申請開辦課程貸款計劃的貸款。

2.3 批地計劃的用地／校舍及開辦課程貸款計劃的貸款申請由專上教育機構批地及開辦課程貸款評核委員會(評核委員會——註 12) 評核。教育局局長會根據評核委員會的建議，批准批地計劃申請及貸款額不超過 1,500 萬元的開辦課程貸款計劃的申請。至於貸款額逾 1,500 萬元的開辦課程貸款計劃的申請，如獲局長同意，會提交立法會財務委員會審批。如申請獲相關當局批准，承批機構／借款機構會與政府簽訂以下具法律約束力的協議：

批地計劃

- (a) **服務協議** 服務協議列明承批機構的責任，例如落實教育發展建議書及用地發展建議書／用地使用建議書，以及須向教育局提交周年進度報告，以匯報表現。用地／校舍批予承批機構 10 年，每 10 年可續期一次。每次續期後，承批機構須與政府簽訂新的服務協議；
- (b) **批地條件／租約** (就批出用地而言) 批地條件由地政總署發出，用以規定承批機構須在有關土地上興建及維護教育局所批准的建築物連設施，以及規管承批機構對有關用地的使用。(就批出校舍而言) 租約列明使用有關校舍的條款。批地條件及租約與服務協議的年期相同(即服務協議與批地條件／租約同時續簽)；及

開辦課程貸款計劃

- (c) **貸款合約** 貸款合約列明借款機構的責任，例如按還款條款償還貸款及提交周年進度報告。根據貸款合約，借款機構須在最後一次提取貸款當日起計 10 年內，按年等額償還貸款，無須繳付利息。自 2008 年 5 月起，開辦課程貸款計劃經過修訂，容許借款機構申請延長還款期，最長為 20 年，但會在首 10 年後就未償還貸款餘額收取利息。

註 12：在 2016 年 9 月 1 日，評核委員會包括 1 名由非官方委員擔任的主席、7 名來自不同專業背景的非官方委員及 1 名官方委員(教育局首席助理秘書長)。評核委員會的職權範圍是：(a) 審議和評核批地計劃及開辦課程貸款計劃的申請，並向教育局局長提供意見及建議；及 (b) 就教育局可能轉交評核委員會處理的各項有關遴選準則及過程，以及批地計劃及開辦課程貸款計劃在政策和執行方面的其他事宜，向教育局局長提供意見。評核委員會於 2012 年 9 月成立。在此之前，批地計劃及開辦課程貸款計劃的申請分由兩個委員會審核。為求簡明，本審計報告稱該等委員會為評核委員會。

2.4 截至 2016 年 3 月 31 日，政府在批地計劃及開辦課程貸款計劃下分別批出 17 幅用地／校舍及 39 筆貸款。在 39 筆開辦課程貸款計劃貸款中，13 筆已全數還款，26 筆尚未清還（該 26 筆尚未清還貸款一覽表載於附錄 C）。在該 26 筆未清還貸款中，23 筆貸款額逾 1,500 萬元（由 2,270 萬元至 8 億元不等），3 筆則為 1,500 萬元以下（由 250 萬元至 1,100 萬元不等）。開辦課程貸款計劃並無不還款個案，只有 1 次還款逾期 4 天。

須確保批地計劃的用地／校舍申請獲適當評估和批准

2.5 審計署審查批地計劃的用地／校舍申請時，留意到在審批申請程序中有不足之處（見個案一）。

個案一

1. 2008 年 12 月，自資課程機構 A（隸屬於某教資會資助大學）申請使用批地計劃的校舍，以供自資課程機構 B（自資課程機構 A 的分部）開辦副學位課程。自資課程機構 A 在申請書上表明，校舍將用作自資課程機構 B 的新校園，把該校部分現時在學習環境未如理想的商業處所上課的學生遷到新址。

2. 2009 年 9 月，在評核委員會的建議下，教育局常任秘書長批准（與同一批另外兩宗申請一起）把有關校舍批予該大學以供自資課程機構 B 使用（註）。為提供資金翻新該校舍，自資課程機構 A 申請約 4,000 萬元的開辦課程貸款計劃貸款。在評核委員會的建議及教育局局長的同意下，經財務委員會批准後（由於貸款額超逾 1,500 萬元），政府於 2010 年 1 月向該大學批出貸款（註）。2011 年 7 月，翻新工程竣工。2012 年 1 月，屋宇署批准使用該校舍。

3. 然而，在 2011 年 12 月（屋宇署批准使用該校舍前一個月），自資課程機構 C（根據《專上學院條例》註冊並由該教資會資助大學管控）獲自資課程機構 A 同意，向教育局申請暫時使用該校舍，以開辦自資學士學位課程，為期 3 年，直至 2014/15 學年結束。教育局審閱自資課程機構 C 的教育發展建議書，並考慮到自資課程機構 C 符合批地計劃的申請資格，以及自資課程機構 B 當時已為其商業處所租約續期以容納學生，教育局常任秘書長遂批准自資課程機構 C 暫時使用該校舍直至 2015 年 8 月 31 日，以作為一項過渡安排。教育局並無與自資課程機構 C 簽訂任何具法律約束力的協議（見第 2.3 段）。

個案一(續)

4. 2012年2月及2013年5月，自資課程機構C根據批地計劃申請其他用地，但評核委員會並沒建議批准有關申請。2015年1月(該校舍暫用期屆滿前7個月)，自資課程機構C在自資課程機構A的支持下，向教育局申請延長使用該校舍多3年至2018年8月31日。2015年6月，為盡量減低對目前於自資課程機構B及C就讀的學生的影響，一名教育局副秘書長批准有關的延期申請。

5. 2016年5月，由於經營困難，自資課程機構C被自資課程機構A接管。

審計署的意見

6. 審計署認為批准過程有可予改善之處：

(a) 有別於教育局在批准申請時的既定做法，自資課程機構A於2008年12月為自資課程機構B使用該校舍而提出的申請(與同一批另外兩宗批地計劃申請一起)，只由教育局常任秘書長批准。根據教育局在批准申請時的既定做法，批地計劃的用地／校舍申請應由教育局局長批准(見第2.3段)；

(b) 校舍使用者於2011年12月由自資課程機構B(用以開辦副學位課程)改為自資課程機構C(用以開辦學士學位課程)，雖屬暫時性質，亦由教育局常任秘書長批准。鑑於更改使用者屬根本及重大的改動，宜把有關改動轉介評核委員會，由其給予意見；及

(c) 一名教育局副秘書長批准自資課程機構C於2015年1月的申請，讓其進一步延長暫時使用該校舍的期限多3年。縱使延長使用期屬重大事宜，教育局再一次沒有徵詢委員會的意見。

審計署認為，由於用地／校舍是珍貴資源，批地計劃的用地／校舍申請均須由教育局局長批准，而在處理批地計劃時如涉及重大事宜，應徵詢評核委員會的意見。

個案一 (續)

7. 為監察表現，服務協議(見第 2.3(a) 段)訂明批地計劃承批機構須向教育局提交周年進度報告，載述例如所開辦的課程、收生人數及承批機構的財政狀況等資料。由於自資課程機構 C 與政府並無簽訂具法律約束力的協議(見上文第 3 段)，因此自資課程機構 C 無須亦沒有提交此等報告。
8. 審計署認為，教育局須：
- (a) 採取措施，確保批地計劃的用地／校舍申請須由教育局局長適當地批准；
 - (b) 在處理批地計劃時如涉及重大事宜(例如更改批地計劃用地／校舍的使用者)，徵詢評核委員會的意見，並在有需要時尋求教育局局長的批准；及
 - (c) 如涉及更改使用者，與新使用者簽訂具法律約束力的協議。

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：教育局表示，為更有效保障政府的權益，如教資會資助大學轄下自資課程機構的批地計劃／開辦課程貸款計劃的申請獲得批准，政府會把用地／校舍／貸款批予所屬大學，以供有關自資課程機構使用，並會與該大學(而非自資課程機構)簽訂具法律約束力的協議。此外，教資會資助大學轄下某些自資課程機構並非獨立法律實體，不能與政府簽訂法律協議。

審計署的建議

2.6 審計署建議教育局局長應：

- (a) 採取措施，確保批地計劃的用地／校舍申請由教育局局長適當地批准；
- (b) 在處理批地計劃時如涉及重大事宜（例如更改批地計劃用地／校舍的使用者），徵詢評核委員會的意見，並在有需要時尋求教育局局長的批准；及
- (c) 如批地計劃個案涉及更改使用者，與新使用者簽訂具法律約束力的協議。

政府的回應

2.7 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教育局在處理批地計劃下的重大事宜時（例如更改批地計劃用地／校舍的使用者），如有需要，會徵詢評核委員會的意見，並確保批地計劃的用地／校舍申請由教育局局長適當地批准；及
- (b) 如批地計劃個案涉及更改使用者，教育局會在適當情況下考慮與新使用者簽訂具法律約束力的協議。

批地計劃批約的續期

2.8 為批地計劃用地／校舍的批約申請續期時，承批機構須：

- (a) 在現有服務協議屆滿前至少 15 個月向教育局申請續期；
- (b) 提交令教育局滿意的教育發展建議書；及
- (c) 向教育局提交涵蓋整段服務協議有效期的表現報告，載述例如收生人數及所開辦的課程等資料。

須就徵詢評核委員會意見公布指引

2.9 截至 2016 年 7 月 31 日，在 17 幅批出的用地／校舍中，5 幅用地的批約期已屆滿。在批約期屆滿前，承批機構已申請續期。審計署審視這 5 宗批約的續期申請，發現根據現行做法，續期申請只由負責的教育局首席助理秘書長評核及批准。審計署認為，此舉未盡完善。為確保屬珍貴資源的用地／校舍批予最適合的院校，在評核續期申請時，或須在某些情況下徵詢評核委員會的意見，以確保批出有關續期的做法恰當。舉例說：

- (a) 在 2014 年 11 月的一宗續期申請中，有關的自資課程機構的經本地評審副學位課程 (註 13) 近年出現收生人數低於預計人數的趨勢 (見表二)。負責的教育局首席助理秘書長批准該續期申請，理由是該自資課程機構所提交的新教育發展建議書令教育局滿意。就此續期個案而言，在批准有關續期申請前，理應徵詢評核委員會的意見；及

表二

某自資課程機構的經本地評審副學位課程的
預計與實際收生人數的差異

學年	收生人數		
	預計	實際	不足之數
2009/10	1 434	1 172	262 (18%)
2010/11	1 434	1 626	-192 (-13%)
2011/12	1 434	1 295	139 (10%)
2012/13	1 434	1 283	151 (11%)
2013/14	1 434	1 192	242 (17%)
2014/15	1 434	1 039	395 (28%)

資料來源：教育局的記錄

附註：該自資課程機構於 2009/10 學年開始營辦。

註 13：除該等經本地評審的副學位課程外，教育局也批准該自資課程機構在同一地點開辦其他被視為非必要的課程。

- (b) 在另一宗於 2013 年 8 月提交的續期申請中，地政總署發現有關自資課程機構違反批地條件，校舍的總樓面面積 (16 663 平方米) 較批地條件列明的許可面積 (15 577 平方米) 超逾 1 086 平方米，所提供的車位數目亦不足。為此，該自資課程機構建議修訂契約。負責的首席助理秘書長支持該建議。截至 2016 年 7 月 31 日，地政總署仍在檢視該個案。就此續期個案而言，在給予支持前，理應徵詢評核委員會的意見。

審計署的建議

2.10 審計署建議教育局局長應：

- (a) 發出指引，說明在評核批地計劃的續期申請時，應在何種情況下徵詢評核委員會的意見，以確保批出有關續期的做法恰當；及
- (b) 在評核批地計劃的續期申請時，按需要徵詢評核委員會的意見。

政府的回應

2.11 教育局局長同意審計署的建議，並表示教育局會擬備指引，訂明在評核續期申請時，應在何種情況下徵詢評核委員會的意見，並會就有關個案徵詢評核委員會的意見。

未動用的開辦課程貸款計劃貸款餘額

2.12 2006 年 7 月前，開辦課程貸款計劃的貸款合約中並無條文規定借款機構在工程 (例如翻新校舍) 完竣後，須把未動用的貸款餘額一筆過退還政府。借款機構只須繼續分期償還貸款，直至全數清還為止。2006 年 7 月，教育局修訂貸款合約，規定借款機構在最後一次提取貸款後 2 年，按要求把未動用的貸款餘額一筆過退還政府。

須確定實際工程費用

2.13 為找出有未動用餘額的開辦課程貸款計劃貸款，教育局把批出的貸款額與借款機構須在周年進度報告匯報的實際工程費用(見第 2.3 段)相比較。截至 2016 年 3 月 31 日，在該 26 筆尚未清還的開辦課程貸款計劃貸款中，有 18 份貸款合約是在 2006 年 7 月或之後簽立，因此未動用的貸款餘額須予退還。審計署審查該 18 筆貸款後，發現：

- (a) 在 16 筆貸款中，教育局找到其中一筆有未動用的貸款餘額。借款機構已於 2016 年 5 月把未動用的 880 萬元退還政府。至於其他 15 筆貸款，教育局並沒有找到任何未動用的貸款餘額；及
- (b) 在餘下的 2 筆貸款中，教育局無法確定是否有未動用的貸款餘額，原因如下：
 - (i) 其中一筆貸款為數 3,200 萬元，儘管借款機構在 2006 年 7 月後(2007 年 2 月)簽訂貸款合約，但借款機構無須提交周年進度報告(教育局在 2012 年 5 月起才加入借款機構須就開辦課程貸款計劃的貸款提交周年進度報告的規定)。因此，教育局無法確定是否有未動用的貸款餘額；及
 - (ii) 另一筆 4,000 萬元貸款是供翻新批地計劃所批校舍之用。由於政府並無與自資課程機構 C 簽訂任何具法律約束力的協議(見第 2.5 段個案一第 7 段)，自資課程機構 C 無須提交周年進度報告，因此教育局無法確定工程的實際費用，以找出是否有任何未動用的貸款餘額。

須確保所匯報的工程費用準確

2.14 教育局主要靠借款機構在所提供的周年進度報告中匯報工程費用，以找出是否有未動用的貸款餘額。教育局並無要求借款機構就工程提交經核證帳目，因而無法確定周年進度報告中所匯報的工程費用是否準確。事實上，審計署留意到，在一筆開辦課程貸款計劃的貸款中，借款機構曾向教育局匯報工程費用為 380 萬元，但在 8 個月之後，因應教育局的跟進查詢，該借款機構通知教育局費用應為 200 萬元。

審計署的建議

2.15 審計署建議教育局局長應：

- (a) 向所有開辦課程貸款計劃下的借款機構了解，以確定是否有任何未動用的貸款餘額應退還政府；及
- (b) 採取措施，確保開辦課程貸款計劃借款機構所匯報的工程費用準確。

政府的回應

2.16 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 該局已要求所有開辦課程貸款計劃下的借款機構在有關的建築／翻新工程項目完竣後提交決算帳目（經由借款機構或其工程顧問核證），以確定是否有未動用的貸款餘額。審計署在第 2.13(b) 段所提及的兩個開辦課程貸款計劃借款機構已於 2016 年 8 月及 9 月就有關的建築／翻新工程項目向教育局提交決算帳目。教育局已確定實際工程費用總額，並與貸款額比較後，確認並無未動用的貸款餘額；及
- (b) 雖然開辦課程貸款計劃借款機構應確保在周年進度報告／決算帳目所提供的資料準確無誤，而教育局亦一直跟進懷疑個案（第 2.14 段所述個案是為一例），教育局會採取進一步措施，確保開辦課程貸款計劃借款機構所匯報的工程費用準確。

第 3 部分：自資專上教育基金及配對補助金計劃的管理

3.1 本部分審視自資專上教育基金及配對補助金計劃，審計署發現在以下範疇有可予改善之處：

- (a) 自資專上教育基金的管理 (第 3.2 至 3.24 段)；及
- (b) 配對補助金計劃的管理 (第 3.25 至 3.34 段)。

自資專上教育基金的管理

3.2 自資專上教育基金是在教育局常任秘書長法團下成立 (見第 1.6 段表一註 1)。自資專上教育基金督導委員會 (基金督導委員會——註 14) 就運用該基金提升自資專上教育質素的整體策略，向教育局局長提供意見。委員會亦就基金旗下兩個資助計劃的策略、範圍和準則向局長提供意見：

- (a) **質素提升支援計劃 (支援計劃)** 支援計劃為自資課程機構的非工程項目提供資助，以提升自資專上教育的質素。與自資專上教育界別有關的 3 個團體，即評審局、聯校素質檢討委員會 (見第 4.9(c) 段) 及自資高等教育聯盟 (註 15) 亦符合資格申請支援計劃的資助；及
- (b) **自資專上獎學金計劃 (獎學金計劃)** 獎學金計劃向在自資課程機構修讀全日制經本地評審自資副學位或學士學位課程的本地及非本地傑出學生頒發獎學金／獎項。

申請支援計劃的撥款

3.3 每年 10 月或 11 月，教育局邀請自資課程機構、評審局、聯校素質檢討委員會及自資高等教育聯盟申請支援計劃的撥款。支援計劃自 2012 年 11 月推出以來，接受過 4 輪申請，最新一輪在 2015 年 10 月進行。支援計劃小組委員會 (其成員為基金督導委員會的委員) 審核申請並向教育局常任秘書長作出建議，以便批准撥款。

註 14：在 2016 年 9 月 1 日，基金督導委員會的成員包括 1 名由非官方委員擔任的主席、6 名非官方委員及 1 名官方委員 (教育局首席助理秘書長 (延續教育))。

註 15：自資高等教育聯盟於 1994 年成立，由本港非牟利自資專上教育院校組成，宗旨是提升香港副學位及學位教育的質素和水平，以及推動持續及專業教育發展。

3.4 支援計劃資助 3 類項目：

- (a) **特定主題項目** 基金督導委員會為每輪申請設定主題 (例如為有特殊教育需要學生或非華語學生改善教學法及學習環境的措施)。為更具成本效益及盡量令自資專上教育界別受惠，特定主題項目通常由超過一個自資課程機構推行 (舉例說，5 個自資課程機構共同開發一套網上藏書分享及訊息探索系統，令該等機構的教職員和學生通過一站式搜尋界面尋找及查閱圖書館資料和電子書藏書)。每項成功獲批的申請最多可獲 3 年資助，每學年最多可獲 3,000 萬元。項目一般由獲得撥款當日起計 3 年內完成；
- (b) **非特定主題項目** 這些項目須符合支援計劃的撥款範疇 (註 16)。每項成功獲批的申請最多可獲 200 萬元 (個別項目) 或 400 萬元 (聯合／整個界別項目)。項目一般由獲得撥款當日起計 3 年內完成；及
- (c) **工作實習項目** 由 2016 年 1 月起，支援計劃資助工作實習項目，有關項目旨在為學生提供更多工作實習機會，或加強院校在這方面對學生的支援。撥款金額並無上限，成功獲批項目最多可獲 3 年資助。

3.5 支援計劃由 2012 年 11 月推出至 2016 年 3 月期間，共完成 3 輪申請 (2012/13 至 2014/15 學年)，並在 93 宗申請中，批出 30 個項目，涉及金額 1.36 億元 (見表三)。

註 16：支援計劃的撥款範疇包括：(a) 改善學生整體學習經驗和語文能力；(b) 制訂和改善教學法及實踐方法 (包括制訂評核策略)；(c) 加強和改善質素保證及相關措施；及 (d) 加強學生支援及升學就業輔導服務，包括為有特殊教育需要學生及非華語學生提供支援。

表三

批出的支援計劃項目
(2016年3月31日)

獲資助機構	項目數目 (批出金額)		
	特定主題 項目	非特定主題 項目	總計
隸屬於8所教資會資助大學的 自資課程機構 (見第1.4(a)段)	無	無	無
根據《專上學院條例》註冊的 自資課程機構 (見第1.4(b)段)	無	15個 (2,600萬元)	15個 (2,600萬元)
根據《教育條例》註冊的自資課 程機構(見第1.4(c)段)	無	2個 (300萬元)	2個 (300萬元)
屬法定院校或其附屬機構的 自資課程機構 (見第1.4(d)段)	無	3個 (500萬元)	3個 (500萬元)
提供自資經本地評審非本地學 士學位課程的自資課程機構 (見第1.4(e)段)	無	無	無
聯校項目 (見第3.4(a)段)	4個 (8,200萬元)	無	4個 (8,200萬元)
評審局、聯校素質檢討委員會 及自資高等教育聯盟 (見第3.2(a)段)	無	6個 (2,000萬元)	6個 (2,000萬元)
總計	4個 (8,200萬元)	26個 (5,400萬元)	30個 (1.36億元)

資料來源：教育局的記錄

附註：由於工作實習項目在2016年1月才推出，截至2016年3月31日未有項目獲批。

須鼓勵更多自資課程機構提交申請

3.6 自 2012/13 學年起，教育局為自資課程機構舉辦簡介會，以協助這些機構為提出支援計劃申請作準備。自 2015/16 學年起，獲批撥款的申請機構獲邀出席簡介會分享經驗。審計署分析 2012/13 至 2015/16 學年接獲的支援計劃申請數目後，發現申請數目由 2012/13 學年的 39 宗，下降至 2014/15 學年的 28 宗，但在 2015/16 學年回升至 32 宗 (不包括在 2016 年 1 月推出的工作實習項目的 12 宗申請) (見表四)。

表四

支援計劃的撥款申請
(2012/13 至 2015/16 學年)

學年	申請數目 (申請撥款金額)			
	特定主題 項目	非特定主題 項目	工作實習 項目	總計
2012/13	5 宗 (9,100 萬元)	34 宗 (7,000 萬元)	不適用 (註)	39 宗 (1.61 億元)
2013/14	2 宗 (9,500 萬元)	24 宗 (5,100 萬元)		26 宗 (1.46 億元)
2014/15	4 宗 (8,100 萬元)	24 宗 (4,800 萬元)		28 宗 (1.29 億元)
2015/16	4 宗 (1.1 億元)	28 宗 (5,800 萬元)	12 宗 (7,800 萬元)	44 宗 (2.46 億元)
總計	15 宗 (3.77 億元)	110 宗 (2.27 億元)	12 宗 (7,800 萬元)	137 宗 (6.82 億元)

資料來源：教育局的記錄

註：工作實習項目在 2016 年 1 月推出 (見第 3.4(c) 段)。

3.7 在回應審計署的查詢時，教育局向審計署表示，支援計劃的申請完全由有關機構自願提出，而教育局通過舉辦講座、發出信件和新聞稿等方式積極推廣支援計劃。2015 年之前，大部分教資會資助大學轄下自資課程機構沒有提出申請，主要因為支援計劃規定有關大學須簽署承諾書，承諾參與對其副學位部門所進行的校外質素保證核證(見第 4.12(a) 段)。自 2015/16 學年起，教育局取消此項承諾書規定，原因是有關大學普遍同意其副學位部門定期接受校外質素保證核證(見第 4.13 段)。有關大學轄下 6 個自資課程機構在 2015/16 學年提交申請。然而，審計署留意到，由 2012/13 至 2015/16 學年，在 40 個自資課程機構中，11 個(28%)從未提交支援計劃申請(註 17)。為提升自資專上教育的質素，審計署認為，教育局須鼓勵從未提交申請的自資課程機構提交申請。

須向申請被拒的機構提供支援

3.8 在 2012/13 至 2014/15 學年期間，共接獲 89 宗支援計劃申請(註 18)，當中 59 宗(66%)不獲批准(見表五——註 19)。審計署留意到，在 2012/13 學年，教育局曾通知申請被拒的機構有何可改善之處。但之後數年，教育局只通知申請機構其申請被拒。審計署認為教育局須提供回饋，讓支援計劃申請被拒的機構得知可如何改善，以助其日後提出申請。

註 17：在該 11 個自資課程機構中，2 個在 2014/15 學年開始營運，1 個在 2015/16 學年開始營運。

註 18：該 89 宗支援計劃申請並不包括 3 宗在支援計劃小組委員會評審前已撤回的申請，以及 1 宗已批准但其後撤回的申請。

註 19：截至 2016 年 7 月 31 日，仍未就 2015/16 學年的支援計劃申請作出最後決定。

表五

支援計劃申請獲批及被拒的宗數
(2012/13 至 2014/15 學年)

學年	獲批申請		被拒申請	
	數目	百分比	數目	百分比
2012/13	11	30%	26	70%
2013/14	11	44%	14	56%
2014/15	8	30%	19	70%
整體	30	34%	59	66%

資料來源：教育局的記錄

監察支援計劃的項目

3.9 根據支援計劃的申請指引及項目協議，獲撥款機構須向教育局提交下列文件：

- (a) 每 6 個月提交進度報告，當中須包括項目的推行進度及取得的重要階段成績和成果等資料；
- (b) 在項目完成後 3 個月內提交最後評估報告，當中須包括項目的成效和成果，以及對項目成效進行自我評估等資料；及
- (c) 在項目完成後 3 個月內提交項目經審計的帳目。

須確保按時提交進度報告和最後評估報告

3.10 截至 2016 年 5 月 31 日，在該 30 個獲批的支援計劃項目中（見第 3.8 段表五），2 個項目剛開始及 1 個項目仍未展開，因此仍未提交進度報告。其餘的 27 個項目，有 74 份進度報告及 6 份最後評估報告已到期提交。審計署發現有遲交下列報告的情況（見表六）：

- (a) 74 份進度報告中有 40 份 (54%) 遲交，逾期 1 日至 196 日不等（平均為 37 日）；及

- (b) 6份最後評估報告中有4份(67%)遲交，逾期4日至92日不等(平均為40日)。

表六

支援計劃獲撥款機構提交進度報告和最後評估報告的情況
(2016年5月31日)

逾期情況	進度報告		最後評估報告	
	數目	百分比	數目	百分比
沒有延遲	34	46%	2	33%
1個月或不足1個月	24	32%	2	33%
1個月以上至3個月	13	18%	1	17%
3個月以上至6個月	2	3%	1	17%
6個月以上至12個月	1	1%	不適用	不適用
總計	74	100%	6	100%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.11 教育局表示，部分獲撥款機構遲交報告，是因為希望項目取得重要階段成績後才提交。為適當及適時監察支援計劃的項目，教育局須採取措施，確保獲撥款機構按照支援計劃的申請指引及項目協議所定，提交進度報告和最後評估報告。

須提升進度報告和最後評估報告的質素

3.12 審計署在該27個項目中(見第3.10段)，進一步審查了10個項目，涉及27份進度報告及5份最後評估報告。審計署留意到，27份進度報告中，22份(81%)須重新提交，而有3份最後評估報告須重新提交(另外2份最後評估報告已逾期，而截至2016年5月31日，教育局仍未收到有關報告)。

3.13 重新提交進度報告和最後評估報告會加重獲撥款機構和教育局的工作負擔，亦會對發放支援計劃的撥款予有關機構造成延誤，因為除了在接受撥款時所得的前期款項，之後的撥款須於教育局接納報告後才發放。審計署認同教育

局力求報告要符合標準，惟同時認為教育局須採取措施（例如發出指引及為有關機構舉辦工作坊），協助獲撥款機構改善報告的質素，減少重做報告的情況。

未有按時退還未動用的撥款

3.14 根據支援計劃的申請指引，獲撥款機構須在項目完成後3個月內，把未動用的支援計劃撥款退還教育局。截至2016年5月31日，批出的30個支援計劃項目中，4個已完成，並已向教育局提交最後評估報告和經審計帳目。在這4個項目中，2個(50%)有未動用撥款，金額分別為65,871元及173,404元。審計署得悉，其中一個項目的獲撥款機構延遲退還未動用的撥款(65,871元)，逾期140天。教育局須採取措施（例如向獲撥款機構發出催辦信），確保獲撥款機構按時退還未動用的支援計劃撥款。

獎學金計劃的管理

3.15 獎學金計劃旨在嘉許學業成績優異或在非學術領域有過人成就／才華的學生。計劃亦希望吸引傑出學生修讀自資專上教育課程。每年，教育局會邀請自資課程機構提名學生領取獎學金計劃下的獎學金／獎項。提名由獎學金計劃小組委員會考慮，成員包括基金督導委員會的委員，而教育局常任秘書長則按照小組委員會的建議批准撥款。截至2016年3月31日，已向約16 100名學生批出共3.08億元的獎學金／獎項（各獎學金／獎項的金額平均為19,000元）。

3.16 獎學金計劃共設有5種獎學金／獎項：

- (a) **卓越表現獎學金** 本獎學金自2011/12學年起推出，為學業成績優異的學生而設；
- (b) **最佳進步獎** 本獎項自2011/12學年起推出，以鼓勵及表揚學業有顯著進步和改善的學生；
- (c) **才藝發展獎學金** 本獎學金自2012/13學年起推出，以表揚在非學術領域（例如音樂和表演藝術、體育運動和競藝）取得成就或蘊露才華的學生；
- (d) **外展體驗獎** 本獎項自2012/13學年起推出，以支持由自資課程機構提名的優異學生參加境外的外展活動。活動包括參與學習、實習或服務計劃，或國家、地區和國際性活動及比賽；及

- (e) **展毅獎學金** 本獎學金自 2013/14 學年起推出，以嘉許值得表揚而有特殊教育需要的專上學生，鼓勵他們在學業及其他方面追求卓越。

3.17 就卓越表現獎學金而言，修讀學士學位的本地及非本地學生可得的金額分別定為 4 萬元及 8 萬元，而修讀副學位的本地及非本地學生可得的金額則同樣定為 3 萬元。至於其他 4 個獎學金／獎項的金額，修讀學士學位或副學位課程的本地及非本地學生均為 1 萬元。

須定期檢討獎學金／獎項的金額和吸引力

3.18 由 2011 年(獎學金計劃推出的年份)至 2015 年，綜合消費物價指數已上升 17%。不過，審計署發現，自各獎學金／獎項推出以來，教育局從未就獎學金／獎項的金額進行檢討。獎學金計劃旨在吸引傑出學生修讀自資專上教育課程(見第 3.15 段)，惟有關課程的收生人數正在減少(見第 4.23 段)。為維持獎學金／獎項的吸引力，教育局須定期檢討獎學金／獎項的金額和吸引力。教育局在回應審計署的查詢時表示，該局有既定機制檢討獎學金計劃下各項獎學金／獎項的金額，即諮詢基金督導委員會。該局在 2016 年 9 月 2 日基金督導委員會會議上就獎學金／獎項的金額徵詢委員會的意見，委員認為應維持現狀。基金督導委員會會參考基金的投資回報和政府其他相類基金所發放的獎學金金額以商定獎學金的獎金水平。

須檢討無法符合外展體驗獎規定的原因

3.19 獎學金／獎項的獎金由教育局發放予自資院校／自資課程機構，由其給予有關學生。審計署留意到有無法向學生發放獎金的情況，原因是有關學生已離開自資院校／自資課程機構，無法聯絡，或有關學生未有參加外展體驗獎所規定的境外外展活動。未發放的獎金由自資院校／自資課程機構保留，並會用以抵銷教育局在下個獎學金計劃撥款年度向自資院校／自資課程機構發放的獎學金／獎項金額。

3.20 自資院校／自資課程機構保留的未發放獎金金額，由 2012/13 學年的 68 萬元增至 2014/15 學年的 385 萬元，增幅為 466%。審計署對未發放的金額進行分析，發現在 385 萬元中，375 萬元 (97%——註 20) 為外展體驗獎下發給予 375 名得獎學生 (1 635 名得獎學生中的 23%) 的獎金，但由於學生未有履行上述的參加規定，獎金由自資院校／自資課程機構保留。審計署認為教育局須：

- (a) 檢討為何眾多學生未能參加外展活動；及
- (b) 因應檢討結果，採取適當行動應對有關問題。

須監察自資專上教育基金的投資回報及致力達到投資回報目標

3.21 自資專上教育基金在 2011 年 8 月成立以來，政府已向基金注資 35.2 億元 (註 21)，作為賺取投資回報的資金，為支援計劃及獎學金計劃持續提供撥款。自資專上教育基金投資委員會 (註 22) 負責制訂投資計劃，再經由教育局常任秘書長批准。基金的長遠投資回報目標訂為 5%。

3.22 審計署留意到，自資專上教育基金自 2011 年 8 月成立至 2015 年 8 月 (財政年度於 8 月 31 日結束) 這 4 年間，每年的回報率由 -2.5% 至 8.9% 不等。這 4 年間，基金的年率化回報率為 2.1%，較長遠投資回報目標 5% 為低 (見表七)。此外，截至 2015 年 8 月 31 日，扣除自基金成立以來累積撥出的 2.89 億元款項，基金餘額較政府所注資金額減少 1,100 萬元。教育局表示：

- (a) 金額減少主要因為金融資產的公允價值有所改變；
- (b) 雖然基金的長遠投資回報目標訂為 5%，某一年的實際投資表現很大程度取決於投資市況；
- (c) 該局有既定機制檢討基金的投資策略及監察基金的投資，就是不時徵詢自資專上教育基金投資委員會的意見；及

註 20：餘下的 10 萬元 (385 萬元的 3%) 包括在卓越表現獎學金及才藝發展獎學金下向學生發放的 6 萬元及 4 萬元獎學金。

註 21：政府在 2011 年 11 月注資 25 億元，其後又在 2012 年 8 月及 2013 年 8 月分別注資 10 億元及 2,000 萬元。

註 22：自資專上教育基金投資委員會的委員包括由教育局局長或其代表出任的主席、3 名非官方委員及 2 名官方委員 (教育局常任秘書長或其代表及庫務署署長或其代表)，負責制訂基金的投資政策及監察投資表現，以及就委聘投資經理提供意見。

自資專上教育基金及配對補助金計劃的管理

- (d) 過往亦曾考慮最新情況而改變投資策略。

審計署認為，教育局須繼續監察基金的投資回報，並力求達到投資回報目標。

表七

基金達到目標投資回報率 (5%) 的情況 (2011 年 8 月至 2015 年 8 月)

年份	投資回報	達到目標
2011 年 8 月至 2012 年 8 月	1.1%	沒有
2012 年 9 月至 2013 年 8 月	1.2%	沒有
2013 年 9 月至 2014 年 8 月	8.9%	達到
2014 年 9 月至 2015 年 8 月	-2.5%	沒有
年率化回報	2.1%	沒有

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：於 2013 年 6 月委聘兩名股票投資經理，以及在 2014 年 8 月委聘一名債券投資經理。
在 2013 年 6 月委聘該等經理前，自資專上教育基金的種子資金以存款方式放於銀行。

審計署建議

3.23 審計署建議教育局局長應：

- (a) 查明為何有些自資課程機構不參加支援計劃；
- (b) 採取措施，鼓勵自資課程機構申請支援計劃的撥款；
- (c) 提供回饋，讓支援計劃申請被拒的機構得知可如何改善，以助其日後提出申請；
- (d) 採取措施，確保獲支援計劃撥款的機構按照支援計劃的申請指引及項目協議所定，提交進度報告和最後評估報告；
- (e) 採取措施，協助獲支援計劃撥款的機構改善其進度報告及最後評估報告的質素；
- (f) 採取措施，確保獲撥款機構按時退還未動用的支援計劃撥款；

- (g) 定期檢討獎學金計劃下各項獎學金／獎項的金額，以維持獎學金／獎項的吸引力；
- (h) 檢討為何眾多學生未能參加外展體驗獎所規定的外展活動；
- (i) 因應檢討結果，採取適當行動應對有關問題；及
- (j) 繼續監察自資專上教育基金的投資回報及致力達到投資回報目標。

政府的回應

3.24 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 雖然有些自資課程機構不參加支援計劃，其學生也可從其他自資課程機構獲批的項目中得益，尤其是屬同一自資院校的自資課程機構。儘管如此，教育局會與自資課程機構溝通，了解這些機構對參與支援計劃的意見，並繼續通過不同方法積極推廣支援計劃；
- (b) 教育局會向支援計劃申請被拒的所有機構指明可予改善之處，以補足現行雙方直接對話的方法；
- (c) 教育局會繼續就逾期提交進度報告和最後評估報告的問題，向獲支援計劃撥款的機構發出催辦信，並跟進推行進度有延誤的情況，但會留意有關機構不會為了按時提交有關報告而影響其適當執行所批出的項目，以達到議定的重要階段；
- (d) 由於所批項目內容和涵蓋範圍各異，教育局一直與獲支援計劃撥款的機構作個別溝通，確保進度報告和最後評估報告符合相關規定。此外，教育局會在每年為自資課程機構舉行的支援計劃簡介會上，加入提交報告的事宜；
- (e) 雖然支援計劃指引訂明，如有未動用撥款，須在項目完竣後3個月內退還教育局(即與提交最後評估報告的限期相同)，但教育局的做法是，收到退還支援計劃未用撥款的支票後不會即時處理，直至有關機構的最後評估報告獲接納，而有關金額得到核實和確認為止。教育局於2016年10月修訂支援計劃的指引，訂明未動用撥款須在最後評估報告獲接納後1個月內退還；

自資專上教育基金及配對補助金計劃的管理

- (f) 教育局會繼續就獎學金計劃下各項獎學金／獎項的金額，以及獎學金計劃的其他規限，不時諮詢基金督導委員會；
- (g) 教育局會設法與自資課程機構合作，以便有關機構協助得獎學生完成有關活動。教育局亦留意到，外展體驗獎得獎學生須完成預先籌劃的外展活動，但根據獎學金計劃指引，有關活動可應要求而作出更改；及
- (h) 教育局會繼續按照既定機制，就檢討自資專上教育基金的投資策略，包括目標回報率，不時諮詢自資專上教育基金投資委員會。

配對補助金計劃的管理

3.25 配對補助金計劃並非經常推行。政府自 2003 年 7 月起推出 6 輪配對補助金計劃。通過該 6 輪計劃，政府向 17 所院校批出共 74 億元(見第 1.6 段表一註 4)，為該等院校籌得合共 148 億元的私人捐款提供配對補助金。最近一輪(第六輪)的撥款分配在 2012 年 8 月至 2014 年 7 月期間進行。在最近一輪計劃中，院校每籌得 1 元私人捐款，政府便會批出 1 元補助金，最多為 6,000 萬元。超過該 6,000 萬元後，院校每籌得 2 元私人捐款，政府便會批出 1 元補助金，每校可得的補助金最多為 6 億元。

須加強對教資會資助大學以外院校的資助

3.26 2006 年 5 月，立法會教育事務委員會成員在審議第三輪配對補助金計劃的撥款分配工作時關注到，歷史悠久、校譽昭著的院校比歷史較短的院校較有能力籌得經費，因而促請政府確保計劃所發放的配對補助金能公平分配予各院校。教育局在回應時表示，籌募經費的能力與院校的規模和歷史長短無關，反而取決於持份者和社會各界的支持。教育局已推出相應措施，旨在讓規模較小和較新的院校有更多機會獲得配對補助金。有關措施包括為配對補助金設定“上限”及“最低款額”。“上限”是指一所院校可獲得的補助金上限。“最低款額”指在訂明期限內預留予某一院校作配對用途的最低補助金額，而在該訂明期限後，任何未獲配對的補助金額將公開讓其他院校按先到先得的原則申請。在第六輪配對補助金計劃的撥款分配中，所設定的“上限”及“最低款額”分別為 6 億元及 6,000 萬元。

3.27 審計署分析各所院校在第六輪配對補助金計劃撥款分配中籌得的私人捐款及獲得的配對補助金。審計署發現，儘管教育局已推出有關措施，但大部分的配對補助金仍撥予 8 所教資會資助大學（見表八）。教育局須探討更有效方法，倘日後推出新一輪配對補助金計劃撥款分配，協助其他院校獲得配對補助金。

表八

各院校籌得的私人捐款及獲得的配對補助金
(第六輪配對補助金計劃撥款分配)

院校	私人捐款 (百萬元)	配對補助金		
		公帑資助 部門 (百萬元)	自資 部門 (百萬元)	總計 (百萬元)
8 所教資會資助大學	5,012 (90%)	2,036	18	2,054 (82%)
9 所非教資會資助院校 (見第 1.5(f) 段——註)	529 (10%)	75	369	444 (18%)
總計	5,539 (100%)	2,500 (100%)		

資料來源：教資會的記錄

註：該 9 所院校包括明愛專上學院、明德學院、珠海學院、恒生管理學院、香港演藝學院、香港樹仁大學、香港公開大學、東華學院及職業訓練局。

附註：由於四捨五入，數字總和或與總數不符。

須改善配對補助金的監管情況

3.28 為提高問責性和透明度，教育局在 2012 年 6 月向財務委員會申請第六輪配對補助金計劃的撥款時，告知該委員會：

- (a) 獲得配對補助金的院校須向教資會披露有關私人捐款的資料及配對補助金和私人捐款的用途。就公帑資助院校而言，其公帑資助部門和自資部門所得的私人捐款及配對補助金應在會計方面分開處理；

- (b) 私人捐款和配對補助金的用途須接受審計。核數師每年須在其報告中向教資會確認有關院校已符合批撥配對補助金的條件；及
- (c) 院校須確保配對補助金以具成本效益的方式使用。

審計署發現各院校在遵循上述規定方面有可予改善之處，詳情載於第 3.29 及 3.30 段。

3.29 提交核數師報告 審計署審視了 17 所院校(見第 3.25 段)提交 2014/15 學年核數師報告的情況，發現截至 2016 年 7 月 31 日，15 所院校已提交核數師報告，證明有關院校已符合批撥配對補助金的條件。然而，有 2 所自資院校仍未提交核數師報告(1 所自資院校其後於 2016 年 8 月提交核數師報告)。審計署又留意到，配對補助金計劃的運作指引未有訂明院校提交核數師報告的限期。教資會須與有關的自資院校跟進提交核數師報告的事宜。此外，倘日後推出新一輪配對補助金計劃撥款分配，教資會須訂明院校提交核數師報告的限期。

3.30 配對補助金的使用須具成本效益 獲得配對補助金的院校須確保補助金以具成本效益的方式使用(見第 3.28(c) 段)。然而，審計署留意到，現時並沒有機制核實院校是否做到。倘日後推出新一輪配對補助金計劃撥款分配，教資會須與教育局合作，設立核實機制，以確保院校以具成本效益的方式使用配對補助金。

審計署的建議

3.31 審計署建議 教育局局長應探討更有效方法，倘日後推出新一輪配對補助金計劃撥款分配，協助教資會資助大學以外的院校獲得配對補助金。

3.32 審計署建議 大學教育資助委員會秘書長應：

- (a) 向仍未提交核數師報告的自資院校作出跟進；及
- (b) 倘推出新一輪配對補助金計劃撥款分配，與教育局局長合作訂明提交核數師報告的限期，並設立機制核實各所院校以具成本效益的方式使用配對補助金。

政府的回應

- 3.33 教育局局長同意審計署的建議。
- 3.34 大學教育資助委員會秘書長同意審計署的建議，並表示：
- (a) 教資會秘書處已向仍未提交核數師報告的自資院校作出跟進，並得悉截至 2015 年 8 月 31 日及 2016 年 8 月 31 日的報告將於 2016 年 12 月提交；及
 - (b) 教資會秘書處在配對補助金計劃中的角色是協助教育局管理該計劃，工作主要包括處理申請、向參與院校發放撥款等。倘推出新一輪配對補助金計劃撥款分配，而教資會秘書處亦獲教育局邀請，該處會繼續協助教育局按照該局所定的規則及指引管理該計劃，包括跟進參與院校按所定期限提交核數師報告。

第 4 部分：未來路向

4.1 本部分審查適用於自資專上教育界別政府資助計劃的未來路向。

自資專上教育界別的最新發展

《管治及質素保證良好規範守則》的實施情況

4.2 教育局在 2015 年 6 月提交立法會教育事務委員會的文件中表示，隨着政府推行多項資助計劃支援自資專上教育界別穩健及持續發展，社會人士期望自資院校在運作上具透明度及公眾問責性。根據此理念，政府任命自資專上教育委員會（註 23）為自資專上教育界別制訂《管治及質素保證良好規範守則》（《良好規範守則》）。由於自資院校除了通過資助計劃獲得撥款外，沒有獲得政府的經常資助，在制訂《良好規範守則》時，重點在於質素保證、良好管治及學生利益等方面的保障。

4.3 2015 年 6 月初，自資專上教育委員會制定了《良好規範守則》，並提交教育局考慮。《良好規範守則》共載有 27 項良好規範，涵蓋院校管治、課程設計及推行，以及教職員、其他資源及學生支援等範疇。以下為若干良好規範：

院校管治

- (a) 院校應以摘要形式定期公布載有高水平預期目標及表現成果的策略及運作計劃；
- (b) 院校應撰寫並發表年報，載列年內各項活動的檢討及院校按其策略及運作的計劃衡量其表現等資料；
- (c) 院校應以具透明度及讓在讀學生及公眾容易查閱的方式提供相關的財務資料；

註 23：2012 年 4 月，政府成立自資專上教育委員會，負責從宏觀及策略角度就自資專上教育界別的發展向政府提供意見，並提供平台，以討論界別共同關心的策略事宜。在 2016 年 9 月 1 日，自資專上教育委員會由 1 名主席、5 名非官方委員及 9 名當然委員組成。成員主要包括教育界代表，以及教育局、評審局及教資會代表各 1 名。

課程設計及推行

- (d) 院校應定期清楚公布其質素保證及課程檢討的結果，並確保教職員、學生和僱主等持份者可查閱該些資料；及

教職員、其他資源及學生支援

- (e) 院校應每年公布支援課程的推行和收生日標的人手編制及教學設施資料。

全部 27 項良好規範的一覽表載於自資專上教育委員會網頁 (<http://www.cspe.edu.hk/GetFile.aspx?databaseimageid=5249-0>)。

4.4 2015 年 6 月底，自資專上教育委員會制定的《良好規範守則》獲教育局接納，並由委員會正式公布，供自資院校自行決定是否實施（因自資院校沒有獲得政府的經常資助）。不過，自資專上教育委員會和教育局鼓勵院校遵循守則，並監察其推行進度。截至 2016 年 6 月 30 日，教育局邀請評審局就 28 所自資院校（或 40 個自資課程機構——見第 1.4 段）實施《良好規範守則》的情況進行有關整個界別遵循該守則的研究。

須鼓勵自資課程機構在其網頁披露資料

4.5 《良好規範守則》旨在提升自資院校運作上的透明度及公眾問責性。守則所載不少良好規範表明，自資院校應向學生和公眾提供資料。舉例說，守則訂明院校應以具透明度及讓在讀學生及公眾容易查閱的方式提供相關的財務資料。然而，守則並無闡明有關資料應如何提供。審計署認為，自資院校在其網頁發布資料，是向公眾提供資料的有效方法。2016 年 8 月初，審計署瀏覽該 40 個自資課程機構的網頁，以查核是否載有有關上述 5 項良好規範（見第 4.3(a) 至 (e) 段）所訂明的資料。審計署發現，雖然大部分自資課程機構的網頁都有披露人手編制及教學設施的資料，在該 40 個自資課程機構中，不足四分一的機構在其網頁披露策略及運作計劃、年報、財務資料，以及質素保證及課程檢討的結果（見表九）。

表九

40 個自資課程機構網頁披露《良好規範守則》
5 項良好規範所訂明資料的情況

良好規範	自資課程機構在網頁披露訂明的資料		自資課程機構並無在網頁披露訂明的資料	
	數目	百分比	數目	百分比
院校應以摘要形式定期公布策略及運作計劃	7	18%	33	82%
院校應撰寫並發表年報	9	23%	31	77%
院校應向在讀學生及公眾提供相關的財務資料	8	20%	32	80%
院校應公布其質素保證及課程檢討的結果	4	10%	36	90%
院校應公布人手編制及教學設施資料	39	98%	1	2%

資料來源：審計署對 40 個自資課程機構網頁的調查

4.6 一如第 4.4 段所述，教育局已邀請評審局進行有關整個界別遵循《良好規範守則》的研究，預期研究於 2016 年年底完成。在該研究中，評審局發出問卷、從公司註冊處檢索相關文件／報告、進行面談、搜集網上資料等，以確定有關機構實施守則的程度。教育局須考慮研究結果並採取措施，鼓勵更多自資課程機構實施《良好規範守則》。教育局亦須監察推行進度。此外，自資課程機構的網頁是公眾取得自資課程機構資料的重要來源，因此審計署認為，教育局須鼓勵自資課程機構在其網頁盡量披露《良好規範守則》所訂明的資料。

資料披露程度差別甚大

4.7 為說明《良好規範守則》所涵蓋的資料，教育局在守則附載“常見問題”。然而，審計署仍然發現，資料披露程度差別甚大。某些自資課程機構所披露的資料較其他自資課程機構更為詳盡（見圖一及二）。

圖一

某自資課程機構在其網頁披露的財務資料

綜合收支表		
截至 2015 年 3 月 31 日		
	集團	大學
	2015	2015
	\$'000	\$'000
業務活動		
營運收益		
學費收益	777,749	777,749
顧問費收益	8,357	—
雜項收益	15,371	14,052
總營運收益	801,477	791,801
營運開支		
教務開支		
課程教材	13,177	12,721
導師成本	55,579	55,579
直接學生成本	24,917	24,681
教職員成本	290,805	290,805
一般開支	5,499	5,499
	389,977	389,285
行政開支		
教職員成本	225,117	223,741
一般開支	141,508	138,700
折舊費用	56,170	55,566
	422,795	418,007
總營運開支	812,772	807,292
營運表現	(11,295)	(15,491)

資料來源：自資課程機構網頁

圖二

另一自資課程機構在其網頁披露的財務資料

2014–15 年度綜合營運收支摘要	
收入	
租金收入	2%
配對補助金及其他補助金	4%
捐款收入	7%
投資回報	12%
學費及其他收費	75%
總計	100%
開支	
獎學金及學生活動	3%
其他活動	5%
圖書館、電腦及支援服務	8%
一般管理	19%
校舍及相關開支	24%
教務	41%
總計	100%

資料來源：自資課程機構網頁

4.8 審計署認為，教育局須向自資課程機構提供更多指引(例如舉例說明)，以協助這些機構提升其披露資料的透明度及可比性。

設立單一質素保證機構

4.9 香港共有 3 個質素保證機構，負責監察專上教育院校所辦課程的質素，分別為：

- (a) **質素保證局(質保局)** 質保局乃教資會轄下組織，對教資會資助大學所辦的自資及公帑資助學士學位或以上程度的課程進行質素保證核證；
- (b) **評審局** 負責專上院校所有程度課程(具備自行評審資格的教資會資助大學所辦的課程除外)的質素保證工作；及
- (c) **聯校素質檢討委員會** 由8所教資會資助大學成立，通過同儕檢討，檢視這些院校自資副學位課程的質素保證程序。

須就設立單一質素保證機構的未來路向作決定

4.10 教資會在2009年進行香港專上教育界別檢討，以期為界別的未來發展策略提出建議。2010年12月，教資會向教育局提交名為“展望香港高等教育體系”的報告(2010年報告)。該報告建議應為整個專上教育體系設立單一質素保證機構，而該機構應整合整個體系的質素評核、驗證和評審的方法和模式。根據2010年報告所述，單一質素保證機構的好處包括：

- (a) 有助理順現時不同質素保證機構的職能，實現質素保證規管的一致性，以配合私立院校的預期增長；
- (b) 可提供單一平台，以制訂和執行質素保證政策，支援資歷架構的工作及提升其成效，參與國際活動，以及發展全面的傳訊策略，把該機構的工作成果轉化成有用及實用的資料，供有關各方參考；及
- (c) 促進教育機構之間的聯繫和合作，這有助制訂更完善的學分累積及轉移制度，從而利便副學位課程畢業生銜接不同院校的學士學位課程。

4.11 2011年11月，教育局在回應2010年報告有關設立單一質素保證機構的建議時，承諾會研究設立有關機構是否可行。多年以來，政府採取以下行政措施，加強專上教育界別的質素保證機制及確保所有質素保證機構的做法一致：

- (a) 於2012年成立質素保證聯絡委員會(由評審局、質保局、聯校素質檢討委員會及教育局的代表組成)，以推動各質素保證機構採用優良做法，並提高一致性和透明度，從而加強公眾問責性；

- (b) 委任對香港專上教育界別質素保證工作有認識的人士加入質保局，以期盡量提高及加深不同質素保證機構對其他質素保證機構的做法的認識；及
- (c) 自 2014 年起籌劃對教資會資助大學的副學位部門進行校外質素保證核證，預期第一輪核證工作於 2016 年年底推行。

教育局表示，由於公帑資助及自資專上教育界別的院校所處發展階段各不相同，該局在現階段未見有迫切需要設立單一質素保證機構。然而，審計署認為，教育局須定期檢討此事，並在有需要時予以重新考慮。

4.12 審計署亦得悉，政府在回應有關設立單一質素保證機構的建議時表示，政府認為應定期對教資會資助大學的副學位部門(包括自資部門及公帑資助部門——註 24) 進行校外質素保證核證。為此：

- (a) 政府在 2012 年 8 月推出的第六輪配對補助金計劃中規定，教資會資助大學須承諾其受惠於配對補助金計劃的副學位部門日後須接受評審局進行的質素保證核證。由 2012 年年中開始，參加批地計劃、開辦課程貸款計劃及支援計劃的教資會資助大學亦須作出相同承諾；及
- (b) 2013 年 12 月，由教資會、教資會資助大學和評審局的代表及一名教育局代表作為觀察員的工作小組成立，以籌劃有關的核證工作及監督其推行情況。

4.13 然而，審計署得悉，截至 2016 年 6 月 30 日，評審局仍未進行任何校外質素保證核證，原因是：

- (a) 工作小組在 2015 年 4 月才完成工作及在 2015 年 6 月才就核證架構和機制向教育局提出建議；
- (b) 教育局在 2015 年 9 月才通過工作小組的建議，即是由教資會在質素核證工作中擔當監察機構，並由質保局負責進行質素核證工作，而評審局則參與制訂核證手冊的工作，以及提名核證小組的成員人選；及

註 24：截至 2016 年 6 月 30 日，3 所教資會資助大學(分別是香港城市大學、香港教育大學及香港理工大學) 共開辦 22 項全日制公帑資助的副學位課程。

- (c) 截至 2016 年 6 月 30 日，核證手冊仍未定稿，而第一輪核證工作預計在 2016 年年底進行及在 2019 年完成。

4.14 審計署認為，教育局須採取措施，確保對教資會資助大學副學位部門的定期校外質素保證核證工作按所定計劃進行，沒有延誤。

自資院校的收生安排

4.15 2012 年 2 月之前，自資院校各自推行收生安排，以收取學生的入學申請和取錄學生。學生須向個別院校報名，並遞交超過一份申請。教育局於 2012 年 2 月推出專上課程電子預先報名平台（電子報名平台）。這個以互聯網為基礎的系統可方便參加香港中學文憑考試（文憑試）的考生為報讀大學聯合招生辦法（聯招辦法——註 25）以外的專上課程而預先提交申請。在電子報名平台下，學生只須遞交一份申請。自資院校會處理經電子報名平台遞交的申請，並可在文憑試成績公布前，有條件地取錄合資格的考生。

須改善自資院校的收生安排

4.16 院校在聯招辦法下互相連繫，而聯招辦法提供統一平台以收取入學申請和取錄學生，從而避免出現學生獲得超過一個學額的情況。然而，有別於聯招辦法，電子報名平台只供自資院校收取申請。因此，申請人獲得多個學額的情況甚為普遍。此外，聯招辦法在 8 月才公布取錄結果，而自資院校在 7 月或之前已公布有關結果。在這情況下，為減少浪費學額，自資院校收取留位費。繳交留位費的限期一般定為文憑試成績公布日之後數天。此外，自資院校一般要求學生在開課前繳交課程的首期學費。如學生不修讀有關課程，所交的留位費和首期學費會被沒收。在 2012/13 至 2015/16 學年期間，每年被沒收的留位費和首期學費合計由 2,100 萬元至 2,600 萬元不等（見表十）。

註 25：現有 9 所院校參加聯招辦法，即 8 所教資會資助大學及香港公開大學。

表十

被沒收的留位費和首期學費
(2012/13 至 2015/16 學年)

學年	被沒收的金額		
	留位費 (a) (元)	首期學費 (b) (元)	總計 (c)=(a)+(b) (元)
2012/13	24,461,625	1,700,220	26,161,845
2013/14	20,749,502	1,487,403	22,236,905
2014/15	20,414,808	1,649,695	22,064,503
2015/16	18,992,772	1,940,425	20,933,197
總計	84,618,707	6,777,743	91,396,450

資料來源：教育局的記錄

4.17 教育局在 2013 年 1 月提交立法會教育事務委員會的文件中，承諾研究可否提升電子報名平台，使之成為處理課程報名及取錄學生的統一平台，以及研究平台最終能否與聯招辦法合併。教育局表示，兩個系統合併後，學生遞交一份申請便可，無需提交兩份（即為報讀參加聯招辦法的院校和自資院校而分別遞交申請）。此外，此舉可減少聯招辦法與電子報名平台之間及電子報名平台內重複給予學額的機會，從而減少留位費和首期學費被沒收的情況。在回應審計署查詢時，教育局告知審計署聯招辦法並非政府系統，而大學聯合招生處亦非政府部門。因此，如欲將電子報名平台與聯招辦法合併，須先獲得大學聯合招生處和自資專上教育界別同意。教育局已於 2014 年與大學聯合招生處展開討論，並取得招生處同意，由 2015/16 學年起，獲指定專業／界別課程資助計劃（註 26）資助的課程學額可通過聯招辦法分配。政府正檢討有關計劃，待檢討有結果後，才考慮進一步與自資專上教育界別和大學聯合招生處討論將電子報名平台與聯招辦法合併的事宜。

註 26：指定專業／界別課程資助計劃由 2015/16 學年起推出，旨在資助每屆約 1 000 名學生修讀選定範疇的指定全日制經本地評審自資學士學位課程，以培育人才，配合香港的社會和經濟需要。

4.18 審計署認為，教育局須研究可否提升電子報名平台，使之成為處理專上課程報名及取錄學生的統一平台，以及致力促進聯招辦法與電子報名平台合併。

審計署的建議

4.19 審計署建議教育局局長應：

- (a) 因應有關實施《良好規範守則》的研究結果，設法：
 - (i) 鼓勵更多自資課程機構採納《良好規範守則》；
 - (ii) 鼓勵自資課程機構在其網頁盡量披露《良好規範守則》所訂明的資料；及
 - (iii) 協助(例如舉例說明)自資課程機構改善其資料的披露情況，以提升透明度及可比性；
- (b) 留意有關設立單一質素保證機構需要的最新發展，並在有需要時重新考慮有關事宜；
- (c) 採取措施，確保對教資會資助大學副學位部門的定期校外質素保證核證工作按所定計劃進行，沒有延誤；
- (d) 研究可否提升電子報名平台，使之成為處理專上課程報名及取錄學生的統一平台；及
- (e) 致力促進聯招辦法與電子報名平台合併。

政府的回應

4.20 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 《良好規範守則》公布至今只有1年，由院校自行決定是否遵循。教育局已邀請評審局進行有關整個界別遵循《良好規範守則》的研究，並會檢討研究結果，以考慮是否需要及如何進一步鼓勵自資院校／自資課程機構採納該守則及改善披露其資料的情況；
- (b) 教育局會繼續留意有關設立單一質素保證機構的需要，並在有需要時重新考慮有關事宜；

- (c) 教育局會確保對教資會資助大學副學位部門的定期校外質素保證核證工作按所定計劃進行；及
- (d) 教育局會研究可否提升電子報名平台，使之成為處理專上課程報名及取錄學生的統一平台，並在完成指定專業／界別課程資助計劃的檢討工作後，在獲得相關各方同意的前提下，探討與聯招辦法合併的事宜。

4.21 大學教育資助委員會秘書長同意審計署第 4.19(c) 段的建議，並表示：

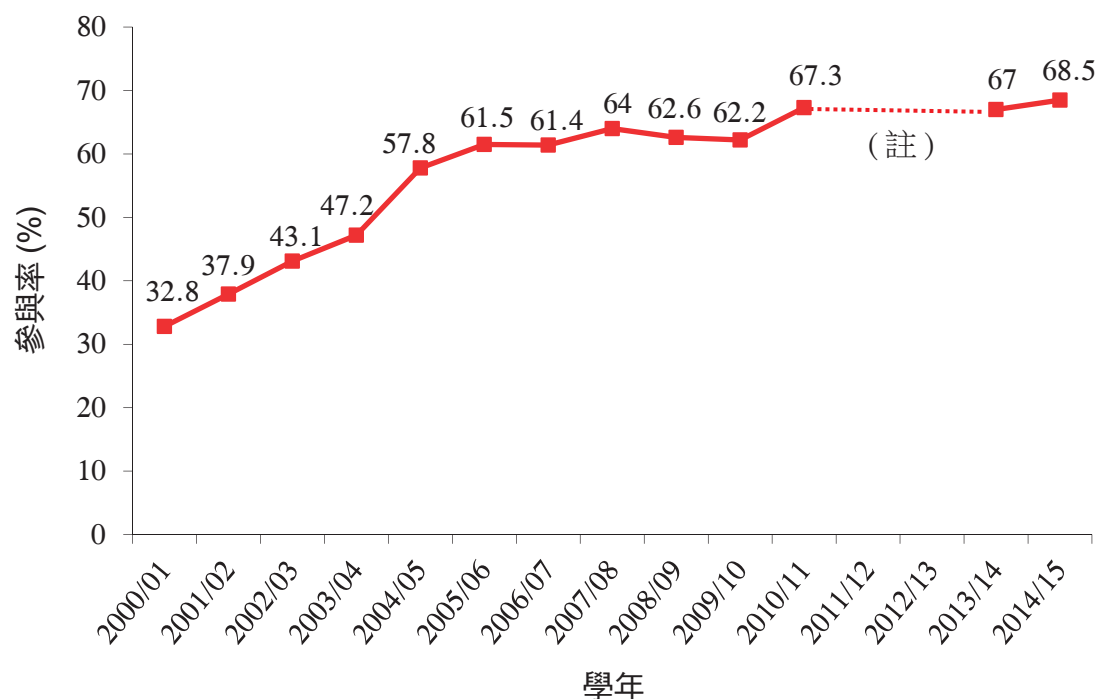
- (a) 教育局於 2015 年 9 月通過工作小組的建議後，教資會與質保局同意擔當有關職務，並立即開展校外質素保證核證的準備工作，包括制訂核證手冊。在制訂核證手冊初稿時，曾向持份者（包括教資會資助大學、評審局及聯校素質檢討委員會）進行兩輪諮詢，分別於 2016 年 4 月及 7 月舉行。質保局已於 2016 年 9 月考慮及通過核證手冊初稿；及
- (b) 秘書處現正準備公布該核證手冊，而核證周期會隨着核證手冊於 2016 年年底公布而展開。按照計劃，周期最後一次的核證工作會於 2019 年完成。

政府資助計劃的未來路向

4.22 通過發展自資教育界別，《2000 年施政報告》所訂 60% 高中畢業生接受專上教育的目標參與率（見第 1.2 段）已於 2005/06 學年達到。該參與率由 2000/01 學年的 32.8% 增至 2005/06 學年的 61.5%。在 2014/15 學年，參與率為 68.5%（見圖三）。

圖三

專上教育的參與率
(2000/01 至 2014/15 學年)



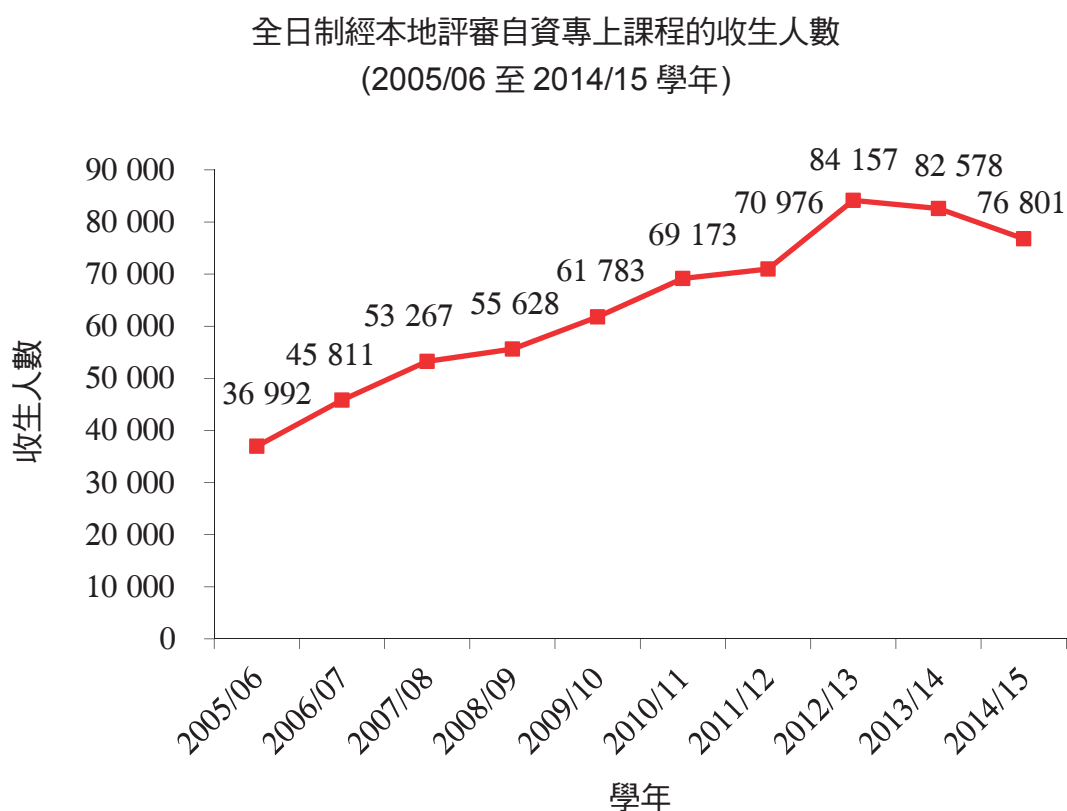
資料來源：教育局的記錄

註：2011/12 學年為新舊學制交替真空期，沒有中五畢業生，而 2012/13 學年為雙軌年，政府將公帑資助的第一年學士學位課程學額增加一倍，以應付在同一年畢業的新舊兩制高中學生的需要。為此，教育局沒有計算 2011/12 及 2012/13 學年的參與率，以避免計算上有不準確之處。

收生人數下跌

4.23 過去數年，自資專上教育界別有長足發展。在 2005/06 至 2014/15 學年的 10 年期間，自資院校開辦的全日制經本地評審自資專上課程數目增加了 130%，由 273 項增至 627 項，而修讀這些課程的學生人數亦增加了 108%，由 36 922 人增至 76 801 人。然而，收生人數近年下跌了 9%，由 2012/13 學年的 84 157 人減至 2014/15 學年的 76 801 人（見圖四）。

圖四



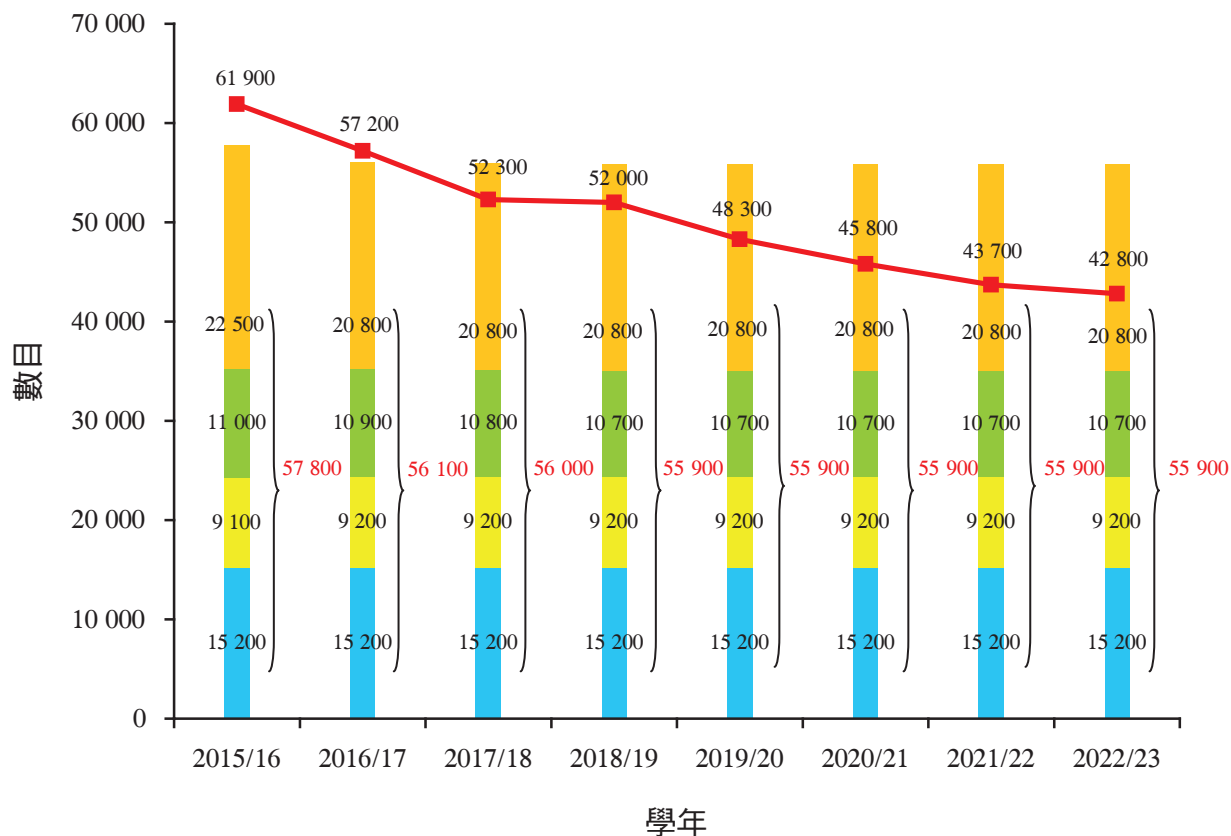
資料來源：教育局的記錄

4.24 根據教育局在 2015 年 8 月所作的預測，由於人口轉變，中學畢業生人數下跌的情況會持續到 2022/23 學年。該預測亦指出，由 2017/18 學年開始，專上教育學額會超過中學畢業生的總體人數，不論這些畢業生的文憑試成績為何(見圖五)。由於收生不足，一所自資院校於 2014 年關閉，又有一所自資院校於 2016 年被另一所自資院校接管。審計署對 27 所自資院校(註 27) 收生率(第一年學生的實際人數除以提供的學額)所作的分析結果亦顯示，在 2012/13 至 2014/15 的 3 個學年，其中 6 所自資院校的收生率一直低於 50%(由 4% 至 46% 不等)。

註 27：在該 28 所自資院校中，一所不在分析對象之列，原因是該校於 2015 年 7 月才成立。

圖五

教育局於 2015 年 8 月對本地專上教育學額的供求預測
(2015/16 至 2022/23 學年)



- 說明：
- 自資副學位課程學額
 - 公帑資助的副學位課程學額
 - 自資學士學位課程學額
 - 公帑資助的學士學位課程學額
 - 中學畢業生人數

資料來源：教育局的記錄

須就政府資助計劃的未來路向作決定

4.25 教育局表示，由於收生人數減少，已多次提醒自資院校在規劃其運作時，要充分考慮人口變化，以及鞏固課程的質與量。為協助自資院校應付中學生人口下跌的情況，自資高等教育聯盟在 2016 年 6 月向立法會教育事務委員會提出 3 項建議，分別為：

- (a) 推行教育學券制度；
- (b) 放寬本地自資院校現時內地學生不超過 10% 的收生上限；及
- (c) 改善開辦課程貸款計劃的借貸條款 (例如延長免息還款期及寬免債務)。

4.26 自資專上教育界別自 2001 年開始發展至今，已逾 15 年。為推動界別穩健和持續發展，以及提升界別質素，政府為自資院校推出不同的資助計劃。審計署留意到，在 2005 年，當時的教育統籌局 (註 28) 展開兩個階段的專上教育界別檢討，以檢視專上教育界別的發展情況及制訂未來發展方向。該兩個階段的檢討工作由一個督導委員會監督，已分別於 2006 年及 2008 年完成。該督導委員會的主席由教育統籌局擔任，成員包括教育機構、質素保證機構和商界代表。由於距今已頗長時間及考慮到人口變化，為推動自資專上教育界別穩健和持續發展，教育局須考慮檢討該等資助計劃的成效，以決定資助計劃的未來路向，使之與界別發展相配合。

審計署的建議

4.27 審計署建議教育局局長應：

- (a) 為推動自資專上教育界別穩健和持續發展，考慮檢討政府資助計劃的成效，以決定資助計劃的未來路向，使之與界別發展相配合；及
- (b) 在進行有關檢討時，考慮本審計報告的審查結果。

註 28：2003 年 1 月教育署與前教育統籌局合併，其後於 2007 年 7 月隨着政府總部重組而改稱教育局。

政府的回應

4.28 教育局局長同意審計署的建議，並表示教育局已不時檢討界別的發展及相應的資助計劃，這從近年該局推出種種新措施可資證明，包括在 2011 年推出自資專上教育基金；在 2012 年推行第六輪配對補助金計劃撥款分配；由 2013 年起向本地可頒授學位的自資院校提供研究資助；由 2015/16 學年起推出指定專業／界別課程資助計劃；以及由 2016 年 1 月起資助支援計劃下的工作實習項目等。由於自資界別轉變迅速，持續檢討更為有效率，而教育局在進行有關檢討時，會適當考慮本審計報告所載的審計結果。

附錄 A
(參閱第 1.4 及
1.5(g) 段的註 7)

符合政府資助計劃申請資格的自資課程機構
(2016 年 6 月 30 日)

	自資院校		自資課程機構
教資會資助大學轄下自資持續及專業教育院校			
1	香港城市大學	1	香港城市大學
		2	香港城市大學專上學院
		3	香港城市大學專業進修學院
2	香港浸會大學	4	香港浸會大學
		5	香港浸會大學國際學院
		6	香港浸會大學持續教育學院
3	嶺南大學	7	嶺南大學社區學院
		8	嶺南大學持續進修學院
4	香港中文大學	9	香港中文大學專業進修學院
5	香港教育大學	10	香港教育大學
6	香港理工大學	11	香港理工大學
		12	香港理工大學香港專上學院
		13	香港理工大學專業進修學院
7	香港科技大學	14	香港科技大學
8	香港大學	15	香港大學附屬學院
		16	香港大學專業進修學院

附錄 A
(續)
(參閱第 1.4 及
1.5(g) 段的註 7)

	自資院校		自資課程機構
根據《專上學院條例》註冊的認可專上學院			
9	明愛專上學院	17	明愛專上學院
10	明德學院(自 2016 年 5 月起由香港大學專業進修學院管理)	18	明德學院
11	珠海學院	19	珠海學院
12	宏恩基督教學院	20	宏恩基督教學院
13	恒生管理學院	21	恒生管理學院
14	港專學院	22	港專學院
15	香港能仁專上學院	23	香港能仁專上學院
16	香港樹仁大學	24	香港樹仁大學
17	東華學院	25	東華學院
根據《教育條例》註冊的院校			
18	明愛白英奇專業學校	26	明愛白英奇專業學校
19	明愛社區書院	27	明愛社區書院
20	香港大學專業進修學院 保良局何鴻燊社區書院	28	香港大學專業進修學院 保良局何鴻燊社區書院
21	香港專業進修學校	29	香港專業進修學校
22	香港科技專上書院	30	香港科技專上書院
23	耀中社區書院	31	耀中社區書院
24	青年會專業書院	32	青年會專業書院

附錄 A
(續)
(參閱第 1.4 及
1.5(g) 段的註 7)

	自資院校		自資課程機構
法定院校或其附屬機構			
25	香港藝術學院	33	香港藝術學院
26	香港公開大學	34	香港公開大學
		35	香港公開大學李嘉誠專業進修學院
27	職業訓練局	36	香港知專設計學院
		37	香港專業教育學院
		38	才晉高等教育學院
		39	香港高等教育科技學院
提供自資經本地評審非本地學士學位課程的院校			
28	薩凡納藝術設計(香港)大學有限公司	40	薩凡納藝術設計(香港)大學有限公司

資料來源：教育局的記錄

附錄 B
(參閱第 1.5(a) 段)

在批地計劃下批出／分配的用地／政府校舍一覽表
(2016 年 3 月 31 日)

	自資課程機構	校址	用地 面積 (平方米)	於該址 開辦的 學年
<i>用地</i>				
1	明愛白英奇專業學校	新界將軍澳翠嶺路 18 號	4 870	2009/10
2	明愛專上學院	新界將軍澳市地段第 97 號第 73B 區	7 366	(註 1)
3	珠海學院	新界屯門市地段第 489 號	16 928	2016/17
4	香港浸會大學國際學 院及香港浸會大學持 續教育學院	新界沙田石門安睦街 8 號	6 524	2006/07
5	恒生管理學院	新界沙田小瀝源行善 里	5 650	2012/13
6	香港大學附屬學院	九龍九龍灣宏開道 28 號	2 077	2006/07
7	香港理工大學香港專 上學院	九龍紅磡紅樂道 8 號	4 386	2007/08
8		九龍油麻地海庭道 9 號	3 962	2008/09
9	香港高等教育科技學 院	香港柴灣內地段第 182 號	9 933	(註 1)
10	香港公開大學	九龍何文田忠孝街 81 號	4 283	2013/14
11	芝加哥大學布思商學 院香港分校 (註 2)	香港摩星嶺前香港域 多利道扣押中心用地	6 430	(註 1)

附錄 B
(續)
(參閱第 1.5(a) 段)

	自資課程機構	校址	用地 面積 (平方米)	於該址 開辦的 學年
政府校舍				
12	香港大學附屬學院／ 明德學院	香港薄扶林華林徑 3 號 前廣悅堂基悅小學校 舍	2 467	2012/13
13	香港藝術學院	香港筲箕灣譚公廟道 8 號前保良局何杜瑞卿 小學校舍	480	2009/10
14	香港專業進修學校	新界沙田馬鞍山耀安 邨前可暉小學校舍	863	2010/11
15	香港專業進修學校及 港專學院	新界沙田馬鞍山鞍誠 街 2 號前五邑工商總 會馮平山夫人李穎璋 學校校舍	5 484	2015/16
16	香港科技專上書院	九龍深水埗南昌街 213 號前聖多馬小學校 舍	450	2014/15
17	香港中文大學專業進 修學院	新界將軍澳翠林邨第 2 期屋邨第 2 座校舍前 香港道教聯合會湯鄧 淑芳紀念學校校舍	4 520 (註 3)	2012/13

資料來源：教育局的記錄

註 1：截至 2016 年 9 月 1 日，因工程尚在進行，該等自資課程機構仍未在有關校址開始運作。

註 2：承批機構將於有關用地開辦自資經本地評審的碩士學位課程。為配合教育局把香港發展為區域教育樞紐的政策目標，批地計劃接受海外院校的申請，以開辦自資全日制及／或兼讀制經本地評審頒授副學位或以上程度學歷的專上課程。

註 3：數字為內部樓面面積。未能取得該政府校舍的用地面積。

附錄 C
(參閱第 2.4 段)

在開辦課程貸款計劃下批出但尚未清還的 26 筆貸款一覽表
(2016 年 3 月 31 日)

貸款	自資課程機構	目的	批准貸款額 (元)	批准日期
1	明愛白英奇專業學校	興建位於將軍澳的新校舍	188,000,000	2003 年 6 月 27 日
2	明愛專上學院	興建位於將軍澳的新校舍	300,000,000	2012 年 7 月 13 日
3	珠海學院	興建位於屯門的新校舍	350,000,000	2009 年 6 月 19 日
4		資助屯門校舍的新設計	250,000,000	2015 年 3 月 20 日
5	恒生管理學院	興建位於小瀝源校園內的新大樓	32,400,000	2006 年 3 月 24 日
6		興建位於小瀝源校園內的新大樓	308,000,000	2011 年 1 月 28 日
7		興建位於小瀝源校園內的教學及行政大樓、體育及學生活動中心及學生宿舍	800,000,000	2013 年 6 月 21 日
8	香港大學專業進修學院	翻新位於薄扶林的空置政府校舍	40,344,000	2009 年 6 月 19 日
9		購置及翻新位於北角的商業樓宇	176,124,000	2001 年 12 月 7 日
10		興建位於九龍灣的新校舍	279,256,000	2003 年 6 月 27 日

附錄 C
(續)
(參閱第 2.4 段)

貸款	自資課程機構	目的	批准貸款額 (元)	批准日期
11	香港大學專業 進修學院保良 局何鴻燊社區 書院	興建位於銅鑼灣總 部內的新大樓	254,000,000	2005 年 6 月 24 日
12	香港藝術學院	翻新位於柴灣及筲 箕灣的校舍	2,500,000	2013 年 5 月 2 日
13		翻新位於筲箕灣的 空置政府校舍	5,500,000	2009 年 2 月 16 日
14	香港專業進修 學校	翻新位於馬鞍山的 空置政府校舍	29,000,000	2009 年 6 月 19 日
15	香港專業進修 學校及港專學 院	翻新位於馬鞍山的 空置政府校舍	30,000,000	2014 年 2 月 7 日
16	香港理工大學	興建位於紅磡的新 校舍	424,714,000	2003 年 6 月 27 日
17	香港專上學院	興建位於西九龍的 新校舍	458,100,000	2005 年 3 月 4 日
18	香港科技專上 書院	翻新位於深水埗的 空置政府校舍	11,000,000	2011 年 2 月 21 日
19	香港中文大學	租賃及翻新位於中 環的商業樓宇	22,743,000	2006 年 3 月 24 日
20	專業進修學院	翻新位於將軍澳的 空置政府校舍	40,000,000	2012 年 5 月 11 日
21	香港浸會大學 持續教育學院	興建位於石門的新 校舍	359,200,000	2003 年 6 月 27 日
22	香港高等教育 科技學院	興建位於柴灣的新 校舍	670,000,000	2012 年 7 月 13 日

附錄 C
(續)
(參閱第 2.4 段)

貸款	自資課程機構	目的	批准貸款額 (元)	批准日期
23	嶺南大學社區學院	興建位於屯門校園內的新大樓	205,735,000	2001 年 12 月 7 日
24	香港公開大學	興建位於何文田校園內的新大樓	120,000,000	2005 年 6 月 24 日
25		興建位於何文田的新校舍	317,000,000	2011 年 1 月 28 日
26	東華學院	興建位於旺角的新校舍	346,050,000	2003 年 12 月 5 日

資料來源：教育局的記錄

第 8 章

環境局
環境保護署
渠務署

鄉郊地區的排污系統

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

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

鄉郊地區的排污系統

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.16
審查工作	1.17 – 1.18
鳴謝	1.19
第 2 部分：未設置公共污水渠地區的污染監管	2.1
監管及監察大腸桿菌法定水質指標的達標情況	2.2 – 2.11
審計署的建議	2.12
政府的回應	2.13
監管及監察化糞池和滲濾系統	2.14 – 2.39
審計署的建議	2.40 – 2.41
政府的回應	2.42 – 2.43
監管及監察清除化糞池沉積物的工作	2.44 – 2.53
審計署的建議	2.54
政府的回應	2.55 – 2.56
第 3 部分：鄉村污水收集系統計劃的規劃與推行	3.1
監管未設置公共污水渠寮屋的污水排放	3.2 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14
推行鄉村污水收集系統計劃	3.15 – 3.38
審計署的建議	3.39 – 3.40
政府的回應	3.41 – 3.42

	段數
第 4 部分：村屋接駁公共污水渠的情況	4.1
村屋接駁公共污水渠	4.2 – 4.18
審計署的建議	4.19
政府的回應	4.20
附錄	頁數
A： 63 個超過法定水質指標的河溪監測站所錄得的大腸桿菌水平 (2015 年)	56 – 57
B： 8 個符合法定水質指標的河溪監測站所錄得的大腸桿菌水平 (2015 年)	58
C： 環境保護署為改善水質所採取的行動	59 – 61
D： 環境保護署：組織架構圖 (摘要) (2016 年 6 月 30 日)	62
E： 環境保護署對大腸桿菌法定水質指標的意見 (2016 年 10 月)	63

鄉郊地區的排污系統

摘要

1. 環境保護署(環保署)表示,截至2016年4月,本港約有51萬人居住於未設置公共排污設施的村屋、寮屋和私人屋苑,這些建築物主要位於新界。在該51萬人當中,有115 000人(23%)居住於設有污水處理廠的私人屋苑,其餘395 000人(77%)則主要依賴化糞池和滲濾系統(化糞池系統)來處理污水,或依賴旱季截流器來減少未經處理污水所造成的污染。化糞池系統如沒有妥善設置和維修,便會污染環境,並可能會損害附近人口的健康。

2. 根據《水污染管制條例》(第358章),環保署負責監測河溪及沿岸地區的水質,並監管該等水體的污染問題。《水污染管制條例》訂立了法定水質指標,訂明對水體的水質規定。該條例以數值或陳述方式訂立各項法定水質指標,包括大腸桿菌法定水質指標。水體所含的大腸桿菌水平,顯示水體受糞便污染的程度。環保署亦為香港制定16項污水收集整體計劃,為各區域/地區訂明污水收集、處理和處置計劃,包括為未設置公共污水渠的鄉郊村落設置公共排污系統的計劃(下稱鄉村污水收集系統計劃)。

3. 在鄉村污水收集系統計劃下,截至2015年1月,在全港16項污水收集整體計劃所覆蓋的970條鄉郊村落之中,170條(17.5%)鄉村的公共排污工程已經完工,340條(35%)鄉村的工程正在施工或已納入工務計劃,170條(17.5%)鄉村的工程正在規劃中,而290條(30%)鄉村則因位置偏遠及地形所限而不會進行工程。在1989-90至2015-16年度期間,政府在推行鄉村污水收集系統計劃及相關工程方面的總開支為82億元,而在2016-17至2025-26年度期間的預算總開支則為27億元。渠務署負責進行鄉村污水收集系統計劃下的工程。審計署最近對鄉郊地區的排污系統進行了審查。

未設置公共污水渠地區的污染監管

4. **多個水質管制分區的大腸桿菌水平偏高** 大腸桿菌是一種細菌,常見於人類及其他溫血生物的腸道與糞便內。水體所含的大腸桿菌水平,顯示水體受糞便污染的程度。環保署表示,政府訂立大腸桿菌法定水質指標,旨在保障公眾減低接觸致病微生物的風險,並可用以評估和監察改善環境措施的成效,以

摘要

及反映是否須為改善水質而採取進一步行動。審計署的審查發現，在已訂立大腸桿菌法定水質指標的水質管制分區內的 71 個河溪監測站之中，有 63 個 (89%) 在 2015 年錄得的平均大腸桿菌水平超過相關法定水質指標。元朗區和北區有很多未設置公共污水渠的鄉村，就該兩區內的水質管制分區而訂立的大腸桿菌法定水質指標，為每 100 毫升水最多含有 0 至 1 000 個大腸桿菌。然而，該兩區的 24 個河溪監測站之中，有 14 個 (58%) 在 2015 年錄得每 100 毫升水平均含有超過 10 000 個大腸桿菌，顯示該兩區內未設置公共污水渠的鄉村所排放的污水，或已導致相關河溪受糞便污染 (第 1.6、1.9、2.5 及 2.7(a) 段)。

5. **缺乏有效方法避免化糞池系統造成污染** 環保署表示，位於洪氾平原區 (例如元朗、錦田、北區及大埔一帶) 的不少鄉村地點均不適合化糞池系統操作，而一些在未設置公共污水渠地區設置的化糞池系統，往往未能發揮效用，這些地區產生的污水是附近水道及海洋水域的污染源頭之一。環保署為改善上述問題，在鄉村污水收集系統計劃下推行工程項目，為未設置公共污水渠的鄉村設置公共排污系統。在設置工程未完成前，70 000 間未設置公共污水渠的村屋當中，很多仍依賴化糞池系統來處理污水，而在 84 000 間未設置公共污水渠的住用寮屋當中，部分則依賴旱季截流器來減少其未經處理污水所造成的污染 (第 1.2、1.4、1.10、2.19 及 2.22(a) 段)。

6. 政府總部的前規劃環境地政科曾表示，政府和社會要在改善新界環境方面取得實質成果，推行化糞池系統發牌制度會是最好和唯一的方法。自 1993 年起，化糞池系統擁有人可根據《水污染管制條例》，為其化糞池系統向環保署申領永久牌照，而牌照上則訂明須符合的相關操作及維修保養規定。然而，審計署的審查發現，截至 2016 年 8 月，在 70 000 間村屋及 84 000 間住用寮屋當中，只有 1 912 間領有化糞池系統牌照。環保署表示，《水污染管制條例》並無強制規定化糞池系統必須領牌。另外，環保署既沒有定期檢查未設置公共污水渠村屋的化糞池系統，亦沒有為這些系統設立資料庫，此舉影響該署在監察這些系統和採取執法行動方面的成效 (第 2.16 及 2.21 至 2.30 段)。

7. **部分化糞池系統的規定未與環保署專業守則看齊** 環保署表示，化糞池系統若按照該署於 1993 年發出的專業守則規定來設計、建造和維修保養，有助達致預期的污水處理功能，並防止排放的污水污染環境。該署的專業守則訂明，化糞池系統的位置應與在憲報公布的泳灘界線相距至少 100 米，並且不論化糞池系統將會接駁的村屋數目及該系統與敏感水體之間的距離，均應進行泥土滲水能力測試。然而，地政總署就新界排水工程簽發的豁免證明書所訂條文卻與上述守則不同，相關條文只訂明化糞池系統應位於泳灘 30 米以外的地方，

摘要

以及化糞池系統如只接駁單一村屋並位於溪澗、水泉、水井及泳灘 30 米以外的地方，便無須進行泥土滲水能力測試(第 2.36 及 2.37 段)。

8. **未有就清除化糞池沉積物和處置排泄物發出牌照** 根據《廢物處置條例》(第 354 章)，如環保署及食物環境衛生署(食環署)提供清除化糞池沉積物及處置化糞池內排泄物的服務，或任何人根據環保署及食環署發出的牌照獲准提供上述服務，則任何人若未獲環保署及食環署發出牌照而提供以上服務，即屬違法。截至 2016 年 4 月，有 78 家清除化糞池沉積物的私人營辦商(共配備 317 輛清糞車)提供相關服務。審計署留意到，截至 2016 年 10 月，上述 78 家營辦商並沒有獲環保署或食環署按照《廢物處置條例》發出牌照，以提供清除化糞池沉積物和處置相關排泄物的服務(第 2.45 至 2.47 段)。

鄉村污水收集系統計劃的規劃與推行

9. **須防止住用寮屋直接排放未經處理污水** 截至 2015 年 12 月，全港有 84 000 間住用寮屋，分布於 791 個地點。環保署表示：(a) 寮屋區普遍沒有設置化糞池系統，寮屋產生的未經處理污水大都直接排入附近河溪或水體，造成水質污染和環境問題；及 (b) 該署為一些寮屋區設置旱季截流器，以助改善污染問題。然而，對於寮屋區設置旱季截流器的安排，環保署並未掌握全部相關資料。此外，審計署留意到，一項於屯門一個寮屋區推行的公共污水渠工程項目，其核准工程預算為 3,300 萬元，而該項目於 2011 年 5 月完成。然而，截至 2016 年 6 月，在該區的 270 間寮屋當中，只有 112 間(41%)完成接駁公共污水渠工程(第 3.4 至 3.9 段)。

10. **推行鄉村污水收集系統計劃出現延誤** 2001 年 5 月，環保署告知立法會，預計在 16 個污水收集整體計劃的地區當中，有 8 個地區的鄉村排污工程可在 2004 至 2009 年期間完成。2009 年 5 月，環保署再告知立法會，相關的目標完成日期已推延至介乎 2013–14 至 2017–18 年度。然而，審計署的審查發現已推延的時間目標不能達到。截至 2016 年 6 月，在該 8 個污水收集整體計劃地區之內，相關的鄉村污水收集系統計劃共涵蓋 662 條鄉村，當中 178 條(27%)鄉村的公共排污工程已經完成、涵蓋 77 條(12%)鄉村的 10 個排污工程項目正在施工、涵蓋 238 條(36%)鄉村的 24 個排污工程項目正在規劃，而餘下 169 條(25%)鄉村則尚未在工務計劃下開立排污工程項目(第 3.15 及 3.16 段)。

摘要

11. **推行鄉村排污工程項目出現延誤** 一個位於沙田和大埔的鄉村排污工程項目，核准工程預算為 3.814 億元，主要因為有市民反對政府為推行工程而收回私人土地，導致工程延誤了 25 個月才完成。另一個位於屯門的工程項目，核准工程預算為 13.4 億元，主要因為過程中須改移未有記錄的地下公用設施，以及未有適時就封閉相關道路的妥善程序徵詢法律意見，導致工程延誤了 17 個月才完成(第 3.23 至 3.28 及 3.31 段)。

村屋接駁公共污水渠的情況

12. 按照政府的政策，公共污水渠只會盡量伸延至私人土地的地界，而村屋業主須自費進行工程，把其村屋的排污系統接駁至公共污水渠。環保署表示，截至 2016 年 6 月，8 個污水收集整體計劃地區有 178 條鄉村已設置公共污水渠，覆蓋合共 14 710 間村屋。然而，有 4 531 間 (31%) 村屋未有接駁至公共污水渠，原因包括：(a) 3 168 間村屋尚未有污水排放或在接駁污水渠方面有技術問題；及 (b) 1 363 間村屋的業主未有採取所需的接駁污水渠行動(第 4.2 及 4.6 段)。

13. **未有採取足夠行動促使村屋業主進行接駁污水渠工程** 環保署表示，大部分村屋業主都會在公共排污工程竣工後 2 至 5 年內，完成接駁污水渠工程。審計署審查了 5 條鄉村及 1 個寮屋區(共涵蓋 385 間適合接駁污水渠的村屋)的接駁進度。審查發現，截至 2016 年 6 月，即相關公共排污工程竣工 5 至 15 年後，只有 144 間 (37%) 村屋完成接駁公共污水渠工程。在一宗個案中，政府原本計劃為元朗一條鄉村的 56 間村屋和兩所安老院進行公共排污工程，核准工程預算為 270 萬元。然而，由於有 49 間村屋的代表提出反對，政府沒有為該 49 間村屋進行公共排污工程，而其餘 7 間村屋的公共排污工程則於 2000 年 12 月完成。然而，截至 2016 年 6 月，該 7 間村屋並沒有接駁至公共污水渠。在另一宗個案中，政府為北區 8 個未設置公共污水渠地區進行公共排污工程，核准工程預算為 1.251 億元，當中包括北區一條有 62 間村屋的鄉村。該項工程於 2006 年 6 月完成。然而，截至 2016 年 6 月，該條鄉村只有 12 間 (19%) 村屋完成接駁公共污水渠工程(第 4.7 及 4.11 段)。

摘要

審計署的建議

14. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議政府應：

未設置公共污水渠地區的污染監管

- (a) 考慮定期評估鄉村污水引致各主要河溪污染的程度，並公布評估結果(第 2.12 段)；
- (b) 探討方法和措施，以加強監管高風險的化糞池系統(第 2.40 段)；
- (c) 檢討和修訂地政總署載於豁免證明書內有關化糞池系統的要求，使其盡量與環保署專業守則的規定一致(第 2.41 段)；
- (d) 探討方法和措施，以加強監管清除化糞池沉積物的工作(第 2.54(a) 段)；

鄉村污水收集系統計劃的規劃與推行

- (e) 採取措施，就旱季截流器在減少住用寮屋排放未經處理污水所引致污染方面，評估其應用情況和成效(第 3.13(c) 段)；
- (f) 定期向立法會報告推行鄉村污水收集系統計劃的進展，並與相關的時間目標作出比較(第 3.39(a) 段)；

村屋接駁公共污水渠的情況

- (g) 採取有效措施，確保適合接駁污水渠的村屋在公共污水渠工程竣工後的合理時間內，須接駁至公共污水渠(第 4.19(a) 段)；及
- (h) 定期公布個別鄉村接駁污水渠的進度(第 4.19(g) 段)。

政府的回應

15. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 環境保護署(環保署)表示，截至 2016 年 4 月，本港 730 萬人口當中約有 93% 居住於已設置公共排污設施的地區，其餘 7%(即 51 萬人)則居住於未設置公共排污設施的處所，包括 70 000 間村屋、84 000 間住用寮屋和一些私人屋苑，這些建築物主要位於新界。環保署估計，該 51 萬人當中有 115 000 人(23%)居於設有污水處理廠的私人屋苑，其餘 395 000 人(77%)則主要依賴化糞池和滲濾系統(化糞池系統——註 1)來處理污水，或以旱季截流器(註 2)來減少未經處理污水所造成的污染。

1.3 截至 2016 年 6 月，本港共有 189 間設置在屋苑內的實地污水處理廠。環保署表示：

- (a) 全部 189 間污水處理廠均已按《水污染管制條例》(第 358 章)獲發 5 年期的可續期牌照；及
- (b) 環保署每年均視察該等設施 4 次，確保它們符合牌照所訂條件。

1.4 在未設置公共污水渠的鄉郊地區，一般會設置化糞池系統以處理污水，然後才排放至周圍地區。環保署表示：

- (a) 化糞池系統是國際可接受的污水處理系統，其效能取決於多項因素，例如所在地點的情況、發展密度，以及系統的設計、操作和維修保養；
- (b) 在正常情況下，村屋排放的污水不多，只要化糞池系統設計妥善、操作正常和排放的污水能滲進泥土，個別化糞池系統不會成為水體的主要污染源；及

註 1：化糞池是收集、貯存和處理污水的設施，池內污物會部分分解。此外，滲濾系統可讓化糞池的污水滲過砂礫，當中污染物會由周圍泥土內的細菌分解。

註 2：環保署表示，旱季截流器是一個安裝於雨水渠內的短期措施，以在旱季阻截水流內的污染物，從而盡量減少污染物流入附近河溪。經阻截的污染物會經公共污水渠輸往附近的污水處理廠作適當處理。

- (c) 倘若化糞池系統安裝及維修保養不善，會不時令污水溢出，以致污染環境和水體，可能損害附近人口的健康。

1.5 按照《水污染管制條例》，環保署須行使並執行其根據該條例獲賦予的權力、職能及職責，以求在合理切實可行範圍內盡快達致有關的法定水質指標，並在其後保持如此達致的水質。《水污染管制條例》以數值或陳述方式訂立各項法定水質指標，這些指標說明為促進對香港水域的保護及最佳運用而應達致並保持的水質。能否達致法定水質指標，須視乎能否達到若干參數水平，包括溶解氧、懸浮固體、酸鹼值(註3)、5天生化需氧量(註4)、化學需氧量(註5)和大腸桿菌。

1.6 在本港 90 個水質管制分區當中，有 62 個根據《水污染管制條例》訂立了大腸桿菌法定水質指標。世界衛生組織(註6)指出：

- (a) 大腸桿菌是一種細菌，常見於人類及其他溫血生物的腸道與糞便內。水體所含的大腸桿菌水平，顯示水體受糞便污染的程度；及
- (b) 雖然大部分大腸桿菌均無害，但水體含有大腸桿菌，則顯示水中或含有其他致病微生物。

1.7 2015 年，環保署有 71 個河溪監測站根據《水污染管制條例》訂立了大腸桿菌法定水質指標，當中有 63 個(89%)錄得的平均大腸桿菌水平超過相關法定水質指標(詳情載於附錄 A 及 B)。環保署表示，河溪監測站若錄得每 100 毫升水含有超過 10 000 個大腸桿菌，很可能緣於以下因素：

- (a) 未設置公共污水渠的村屋所設置的化糞池系統，效能未如理想；
- (b) 業主把屋內污水渠非法接駁至雨水渠，並把污水排放至附近河溪；及
- (c) 禽畜飼養場把污水非法排放至附近河溪。截至 2016 年 6 月，本港有 72 個禽畜飼養場。

註 3：酸鹼值顯示水中氫離子的濃度，以反映液體的酸度或鹼度。

註 4：5 天生化需氧量顯示微生物在 5 天內分解有機物質的耗氧量。這項參數的數值偏高，顯示水體受到大量有機物質污染。

註 5：化學需氧量顯示水中有機物質氧化過程的耗氧量，常用以反映自然水體及污水中污染物(主要為有機物質)的強度。

註 6：世界衛生組織是聯合國內衛生問題的指導及協調機構。

1.8 《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(第 139 章)規定，禽畜飼養場經營者須向漁農自然護理署申領牌照。另外，根據《廢物處置條例》(第 354 章)，有關經營者須設置合乎環保署要求的污水處理系統。環保署在 1987 年推行禽畜廢物管制計劃，每年檢查各持牌禽畜飼養場最少兩次，確保經污水處理系統處理的污水能達致排放污水的最低法定標準。此外，為幫助禽畜飼養場經營者以環保方式棄置禽畜廢物，環保署提供了基本設施撥款及低息貸款，以協助經營者設置廢物處理設施，並為他們提供免費收集禽畜廢物的服務。

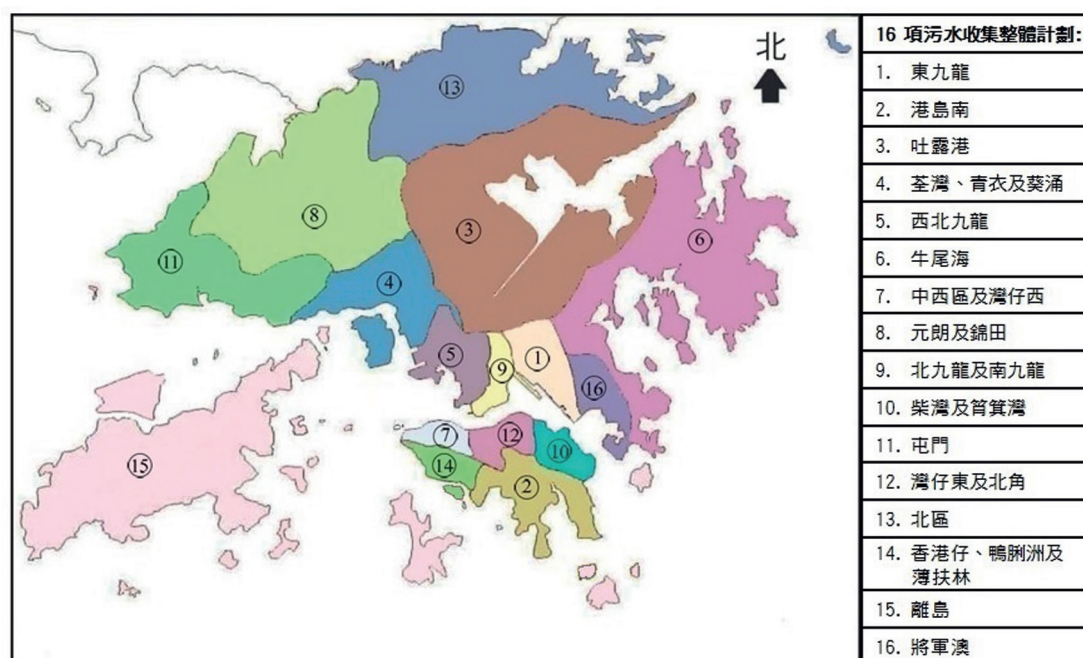
1.9 元朗區和北區有很多未設置公共污水渠的鄉村。附錄 A 及 B 顯示，該兩區的 24 個河溪監測站當中，有 14 個 (58%) 在 2015 年錄得每 100 毫升水平均含有超過 10 000 個大腸桿菌，顯示該兩區鄉村的污水排放，或是導致相關河溪大腸桿菌水平偏高的污染源頭。

鄉村污水收集系統計劃

1.10 環保署及渠務署表示，建立妥善的排污網絡以收集村屋排放的污水作適當處理，是解決相關地區內水污染問題的長遠方法。在 1989 至 1996 年期間，環保署為香港制定 16 項污水收集整體計劃，並以污水集水區為基礎(見圖一)，為各區域／地區訂明污水收集、處理和處置計劃，以配合當前及將來的發展需要。污水收集整體計劃研究的主要目標，是評估現有排污網絡、污水泵房和污水處理設施是否妥善，並建議措施以緩解污染問題或排污系統的不足之處。污水收集整體計劃之下訂有多項計劃，包括復修和建造污水渠；建立、擴充和優化污水處理廠；建造旱季截流器，以及為未設置公共污水渠的鄉郊村落設置公共排污系統(下稱鄉村污水收集系統計劃)。

圖一

16 項污水收集整體計劃的污水集水區



資料來源：環保署的記錄

1.11 環保署表示，在過往二三十年，政府在污水收集整體計劃之下提供全面的污水收集系統，再加上該署採取執法行動管制污染水質的違法行為，因此大部分主要河溪集水區的污染量已大減，減幅最高為 96%。在 1999 至 2010 年期間，該署亦因應最新的人口及發展參數，完成檢討污水收集整體計劃。環保署表示，該署近年的工作已使本港整體水質有顯著改善，詳請載於附錄 C。

1.12 鄉村污水收集系統計劃的目標包括：

- (a) 協助達致法定水質指標；
- (b) 保障公眾健康，並保護生態系統、河溪和沿岸水域；及
- (c) 減少因污水內有淤積難看的食物渣滓及已用衛生用品而造成的滋擾，以及消除蟲害和異味擴散。

1.13 2015年3月，因應立法會議員的要求，環保署告知立法會工務小組委員會，截至2015年1月，在全港16項污水收集整體計劃所覆蓋的970條鄉郊村落之中：

- (a) 170條(17.5%)鄉村的公共排污工程已經完工；
- (b) 340條(35%)鄉村的工程正在施工或已納入工務計劃；
- (c) 170條(17.5%)鄉村的工程正在規劃中，政府會在稍後階段將這些鄉村納入鄉村污水收集系統計劃；及
- (d) 290條(30%)鄉村的工程因鄉村位置偏遠及地形所限等原因而未有納入鄉村污水收集系統計劃。

1.14 在1989–90至2015–16年度期間，政府在推行鄉村污水收集系統計劃及相關工程方面的開支為82億元，而在2016–17至2025–26年度期間的預算開支則為27億元。

負責的決策局和部門

1.15 環境局(註7)負責改善河溪及沿岸地區水質的政策事宜。環保署是環境局的執行部門，其水質政策科負責監察河溪及沿岸地區的水質，並為鄉村污水收集系統計劃進行規劃。該署的環保护法規管理科則負責根據《水污染管制條例》執法。附錄D顯示環保署組織架構圖摘要。渠務署是環保署的工程代理，負責進行鄉村污水收集系統計劃之下的工程，以及營運和維修本港的公共污水處理廠。

1.16 《公眾衛生及市政條例》(第132章)賦予食物環境衛生署(食環署)權力，可就私人處所的化糞池系統所造成的滋擾採取執法行動。根據《廢物處置條例》，該署亦可為化糞池系統提供清除沉積物的服務，並可發出牌照予營辦商以提供清除化糞池沉積物和處置排泄物的服務。

註7：環境局於2007年7月成立，負責環境事宜的決策工作。在2007年7月之前，環境政策由當時的環境運輸及工務局(2002年7月至2007年6月)、環境食物局(2000年1月至2002年6月)、規劃環境地政局(1997年7月至1999年12月)和規劃環境地政科(1997年7月前)負責。

審查工作

1.17 2010年，審計署就政府規劃和管理鄉村污水收集系統計劃進行審查。審查工作集中於元朗區及北區鄉村污水收集系統計劃的推行工作，以及村屋接駁公共污水渠的情況。審查結果載於2010年10月發表的《審計署署長第五十五號報告書》第9章。

1.18 2016年5月，審計署就鄉郊地區的排污系統展開審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 未設置公共污水渠地區的污染監管(第2部分)；
- (b) 鄉村污水收集系統計劃的規劃與推行(第3部分)；及
- (c) 村屋接駁公共污水渠的情況(第4部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.19 在審查工作期間，環境局、環保署、渠務署、食環署、地政總署及民政事務總署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：未設置公共污水渠地區的污染監管

2.1 本部分探討環保署在監管未設置公共污水渠的鄉村及寮屋造成污染方面所採取的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 監管及監察大腸桿菌法定水質指標的達標情況(見第 2.2 至 2.13 段)；
- (b) 監管及監察化糞池和滲濾系統(見第 2.14 至 2.43 段)；及
- (c) 監管及監察清除化糞池沉積物的工作(見第 2.44 至 2.56 段)。

監管及監察大腸桿菌法定水質指標的達標情況

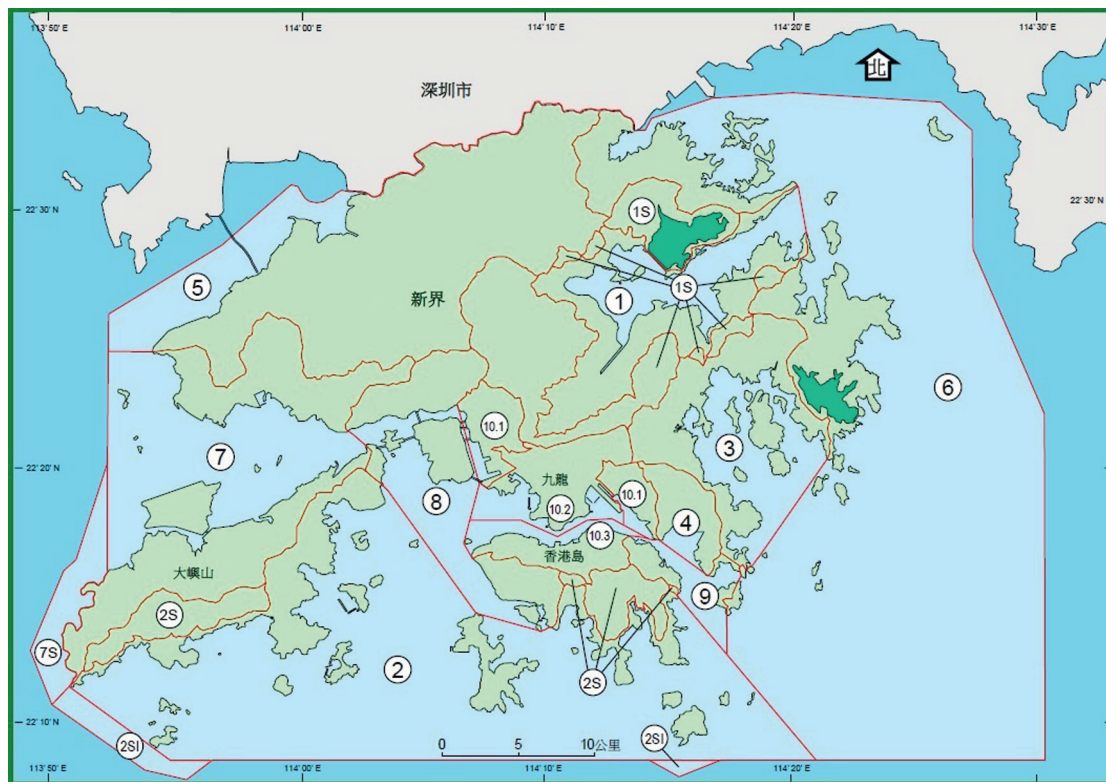
2.2 根據《水污染管制條例》：

- (a) 香港的海洋及內陸水域(包括河溪、湖泊及池塘)劃分為 10 個水質管制區和 4 個附水質管制區(見圖二)。這些水質管制區包括 48 個屬於內陸水域的分區和 42 個屬於海洋水域的分區(合共 90 個水質管制分區)；
- (b) 為不同水質管制分區訂立的法定水質指標參數各有不同水平，這些參數包括大腸桿菌(見第 1.6 段)、酸鹼值、懸浮固體、溶解氧、5 天生化需氧量和化學需氧量；及
- (c) 環保署須採取行動，以求在合理切實可行範圍內，盡快達致為各水質管制分區訂立的相關法定水質指標，並在其後保持如此達致的水質。

上述法定要求旨在為公眾利益而促進對海洋及內陸水域的保護及最佳運用。

圖二

香港的水質管制區



- 說明：
- | | |
|-----------------|----------------------|
| 1. 吐露港及赤門 | 2. 南區 |
| 3. 牛尾海 | 4. 將軍澳 |
| 5. 后海灣 | 6. 大鵬灣 |
| 7. 西北部 | 8. 西部緩衝區 |
| 9. 東部緩衝區 | 10. 維多利亞港水質管制區 (分三期) |
| 1S. 吐露港附水質管制區 | 2S. 南區附水質管制區 |
| 2SI. 南區第二附水質管制區 | 7S. 西北部附水質管制區 |

資料來源：環保署的記錄

2.3 為評估河溪水質及其日常變化，環保署沿本港 30 條主要河溪設立了 82 個河溪監測站，以便每月收集水質樣本。環保署會在每年的河溪水質報告，公布河溪水質監測計劃所得結果的詳情，包括水質數據統計概要、5 項法定水質指標參數 (分別為酸鹼值、懸浮固體、溶解氧、5 天生化需氧量和化學需氧量) 的達標率，以及水質指數。然而，水質指數並沒有納入《水污染管制條例》的規定之內。

2.4 2016年9月及10月，環保署告知審計署：

- (a) 為反映河溪的一般健康狀況，環保署自1986年起採用水質指數，並以溶解氧、5天生化需氧量和氨氮水平(註8)3項參數作為評估基礎。海外地區亦採用類似指數。這些參數與保育水生生物的主要實益用途有關，經整合後可用以衡量河溪受有機廢物污染的程度。水質指數將河溪的水質分為五級，分別為“極佳”、“良好”、“普通”、“惡劣”及“極劣”。河溪的水質指數評級為“良好”或“極佳”，表示該河溪沒有受有機廢物污染，以及從保育水生生物的主要實益用途而言，其水質也是良好或極佳的。至於水質指數評級為“極劣”，則表示該河溪受有機廢物污染的情況嚴重，其水質無法讓水生生物維持健康；
- (b) 儘管水質指數並沒有納入《水污染管制條例》的規定之內，環保署根據過去30年監察河溪的經驗和專業判斷，認為水質指數是評估香港河溪水質的最重要和最適切的指標；
- (c) 在2015年，香港河溪在酸鹼值、懸浮固體、溶解氧、5天生化需氧量及化學需氧量這5項法定水質指標方面的整體達標率為89%，在1986年則為49%。由2010至2015年的連續6年期間，所有根據《公眾衛生及市政條例》於憲報公布的泳灘均符合大腸桿菌法定水質指標的要求；
- (d) 根據上述3項水質指數參數(見上文(a)項)，在2015年獲得“極佳”評級的河溪監測站有48%，“良好”的亦有34%，而在1986年獲得“極佳”和“良好”評級的監測站分別只有8.5%和25.5%。至於評級為“極劣”的河溪監測站，在1986年有26%，而在2015年則沒有。在2015年，從河溪監測站收集的水樣本之中，評級為“良好”或以上的監測站有82%。至於在憲報公布的泳灘，在1986年有9個泳灘的水質評級為“良好”，而在2015年已增至25個；及
- (e) 上述水質得以改善，緣於政府實施的多項污染管制措施，包括設置鄉村排污設施。

註8：氨氮是水中污染物，主要因微生物分解含氮有機化學物質而產生。如水中的非離子氨水平偏高，或會損害人體或魚類等水生生物。

多個水質管制分區的大腸桿菌水平偏高

2.5 世界衛生組織指出，水體所含的大腸桿菌水平顯示水體受糞便污染的程度，而水體含有大腸桿菌，則顯示水體可能受到污水污染而水中或含有其他致病微生物。根據《水污染管制條例》，環境局在諮詢環境諮詢委員會（註9）後，須為不同水質管制區和分區訂立不同的法定水質指標，並可不時修訂法定水質指標。截至2016年10月，在48個內陸水質管制分區當中，有39個（81%）已訂立大腸桿菌法定水質指標，並在《水污染管制條例》之下以附屬法例的形式訂明。從河溪監測站抽取的水樣本，應可反映相關水質管制分區的內陸水域水質。審計署的審查發現，在已訂立大腸桿菌法定水質指標的水質管制分區內的71個監測站之中，有63個（89%）在2015年錄得的平均大腸桿菌水平超過相關法定水質指標（詳情載於附錄A及B）。

2.6 就此，環保署採用以下五個水平等級，公布從相關河溪監測站抽取的水樣本所含的大腸桿菌水平：

- (a) “極高”（每100毫升水含有100 001個或更多大腸桿菌）；
- (b) “高”（每100毫升水含有10 001至100 000個大腸桿菌）；
- (c) “中等”（每100毫升水含有1 001至10 000個大腸桿菌）；
- (d) “稍低”（每100毫升水含有611至1 000個大腸桿菌）；及
- (e) “低”（每100毫升水含有610個或更少大腸桿菌）。

2.7 環保署曾就大腸桿菌表達以下意見：

- (a) 1995年3月，環保署告知當時的立法局環境事務委員會，內陸水域（包括河溪、湖泊及池塘）的實益用途，包括可飲用水的抽取、灌溉、塘魚養殖、次級接觸康樂活動、一般休憩用途和為海洋生物提供生態環境。政府為保護香港不同水質管制區的實益用途，已為各個管制區訂立法定水質指標，有關指標與很多其他國家所採用的相符。政府訂立大腸桿菌法定水質指標，旨在保障公眾減低接觸致病微生物的風險。法定水質指標可顯示當前的水質和長期的水質變

註9：環境諮詢委員會是政府在污染管制、環境保護及自然保育事宜上的主要諮詢機構。委員會主席一職由學者擔任，成員包括學者、商人、專業人士、環保人士及工業貿易協會的代表。

化趨勢、評估和監察改善環境措施的成效，以及反映是否須為改善水質而採取進一步行動；

- (b) 2003 年 5 月，環保署告知當時的環境運輸及工務局（見第 1.15 段註 7）未設置公共污水渠的屋宇所排放的污水，是全港河溪水質惡化的主要污染源頭，而新界各主要河溪均未能達致大腸桿菌法定水質指標的水平；及
- (c) 在 2008 至 2015 年期間，環保署在每年的河溪水質報告指出，未設置公共污水渠村屋所排放的污水，是導致新界很多河溪內大腸桿菌水平偏高的污染源頭之一。

2.8 2016 年 10 月，環保署告知審計署：

- (a) 倘若水體的實益用途是供抽取作可飲用水，進行直接接觸康樂活動（即全身接觸水體）、次級接觸康樂活動、水產養殖或海產養殖時，才須訂立大腸桿菌法定水質指標。此舉旨在保障公眾健康，避免市民因接觸污水而感染大腸桿菌。水體內的大腸桿菌含量愈高，顯示受糞便污染程度愈大及健康風險愈高。因此，倘若內陸水質管制分區（例如市區和半鄉郊地區的水道）沒有上述實益用途，大腸桿菌水平便不再是重要參數，而根據《水污染管制條例》在這些管制分區訂立的一些大腸桿菌法定水質指標亦應予以刪除（環保署的詳細意見載於附錄 E）；及
- (b) 環保署會檢討內陸水域的法定水質指標，檢討範圍包括大腸桿菌法定水質指標和須否監察相關指標的達標情況。

2.9 審計署認為，環保署須密切監察水質管制區的大腸桿菌水平，因為大腸桿菌水平愈高，即顯示水體受糞便污染程度愈大。

2.10 審計署留意到，環保署在每年的河溪水質報告當中，均有公布相關河溪監測站錄得的大腸桿菌水平（以“低”至“極高”的等級顯示）。然而，環保署並無公布，各水質管制分區的實際大腸桿菌水平與相應法定水質指標的比對結果。

須評估鄉村污水引致河溪污染的程度

2.11 審計署留意到，環保署沒有定期評估鄉村污水引致各主要河溪污染的程度。審計署認為，環保署須考慮定期進行有關評估，並公布評估結果。這些評估將有助環保署監察和評核其鄉村排污工作的成效，並把工作重點集中於鄉村污水造成嚴重水污染的地區。

審計署的建議

2.12 審計署建議，環境保護署署長應考慮定期評估鄉村污水引致各主要河溪污染的程度，並公布評估結果。

政府的回應

2.13 環境保護署署長同意審計署的建議。

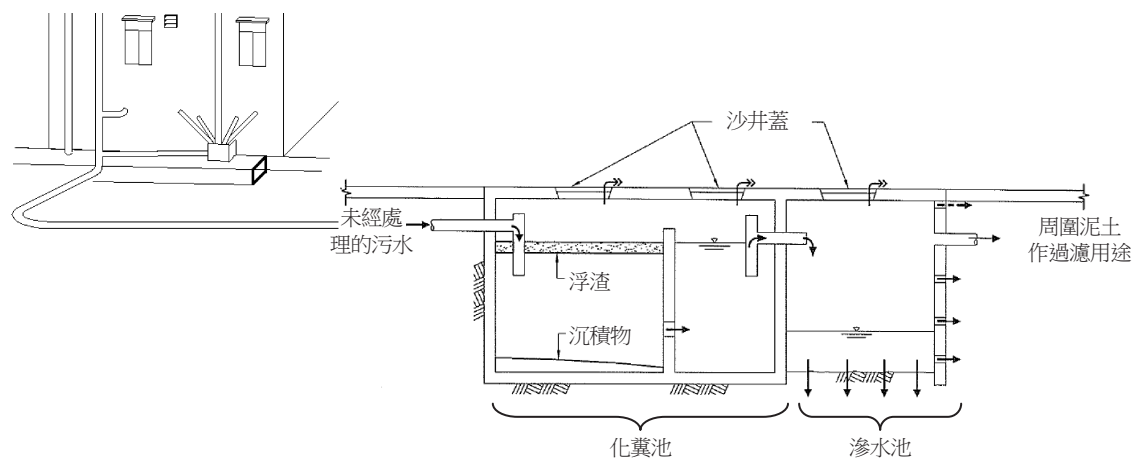
監管及監察化糞池和滲濾系統

2.14 在未有設置公共排污設施的地區，村屋業主一般會設置化糞池系統以處理污水。化糞池系統(見圖三的一般布局)包含以下3部分：

- (a) **化糞池** 化糞池(一般分為兩格)內的污水會分為3層，即上層是浮渣、底層是沉積物、中層是污水；
- (b) **滲水池** 化糞池排放的污水會流入滲水池，然後滲入周圍泥土；及
- (c) **周圍泥土** 周圍泥土內的細菌會分解污水所含的污染物質。

圖三

一般化糞池系統



資料來源：環保署的記錄

2.15 環保署表示，如化糞池系統要運作暢順，便需要：

- (a) 充裕空間設置足夠大小的化糞池系統，以處理未設置公共污水渠村屋所排放的污水；
- (b) 合適的地質讓污水可滲進泥土，並可在地底流經足夠距離以讓污染物質順利分解；及
- (c) 定期維修保養化糞池，以免淤塞及污水溢出。

化糞池系統如未能符合上述要求，或會導致村屋排放的污水污染附近的河溪及環境。

監管化糞池系統的機制

2.16 根據《水污染管制條例》，環保署自 1993 年起可就化糞池系統發出永久牌照，規定相關擁有人必須符合一些操作及維修保養條件。牌照所訂條件包括：

- (a) **定期維修保養** 化糞池系統的擁有人須定期清除化糞池沉積物，立即清理淤塞的滲水池，以及從速修理有損壞的化糞池系統；

- (b) **妥善處置沉積物** 有關擁有人須妥善處理和處置從化糞池系統清出的沉積物，例如應交由專門的清除沉積物營辦商送往渠務署的污水處理廠處置；及
- (c) **妥善備存記錄** 有關擁有人須保存清除和處置沉積物的工作記錄，以便環保署人員查閱。

任何人違反牌照條件，即屬犯罪，一經定罪可處罰款 20 萬元及監禁 6 個月。

2.17 環保署及食環署採取以投訴為主導的方式，處理化糞池系統引起的污染及滋擾問題。環保署收到污染投訴後，該署人員會檢查相關的化糞池系統及雨水渠，並要求負責人按照環保署於 1992 年發出的《村屋污水排放指南》(下稱《1992 年指南》——註 10) 改善化糞池系統。若負責人未有進行任何改善工作，環保署會考慮對他們採取檢控行動。此外，食環署收到污染投訴後，該署人員亦會檢查相關化糞池系統，並要求負責人消滅化糞池系統所造成的滋擾。若負責人未能消滅滋擾，食環署會考慮採取執法行動。

2.18 根據《建築物條例(新界適用)條例》(第 121 章)，新界的新建或重建村屋如符合指明準則(註 11)，地政總署可向村屋業主發出排水工程豁免證明書，准許業主為其村屋進行排水工程時，無須遵從《建築物條例》(第 123 章)內有關排水的規定。排水工程豁免證明書訂明一些必須遵從的條件，例如化糞池系統與敏感水體之間的最少距離，以及合規格化糞池的大小和類型。地政總署會先核實豁免證明書所載條件是否已獲遵從，才會批出准許村屋入伙和化糞池系統操作的完工證。

註 10：《1992 年指南》強調“預防勝於治療”的原則，並就化糞池系統的操作和維修保養向村民提供實務指引。

註 11：指明準則包括有關建築物不得超過 3 層，而且：

- (a) 有蓋面積不超過 65.03 平方米，樓高不超過 8.23 米；或
- (b) 有蓋面積不超過 92.90 平方米，樓高不超過 7.62 米。

化糞池系統的問題

2.19 政府曾在以下時間指出關於化糞池系統的各项問題：

- (a) 1991 年 7 月，政府總部的前規劃環境地政科(見第 1.15 段註 7)在新聞公報中表示，化糞池是新界的主要污染源頭之一；
- (b) 2003 年 5 月，環保署告知當時的環境運輸及工務局：
 - (i) 位於洪氾平原區(例如元朗、錦田、北區及大埔一帶)的不少鄉村地點均不適合化糞池系統操作，因為滲水池在地下水位偏高或黏土含量偏高的泥土內無法發揮正常效用；
 - (ii) 只有少部分化糞池擁有人定期維修保養化糞池，例如清除化糞池沉積物；
 - (iii) 儘管個別村屋的化糞池對環境影響輕微，但鄉村人口眾多、村屋發展密集和失效的化糞池系統所造成的累計影響卻不容忽視；及
 - (iv) 未設置公共污水渠的屋宇所排放的污水，是全港河溪水質惡化的主要污染源頭，而新界各主要河溪均未能達致大腸桿菌法定水質指標的水平；
- (c) 在 2005 至 2015 年期間，就鄉村污水收集系統計劃(涉及 172 條鄉村，共 80 億元核准工程預算總額——註 12)有關的 24 個工程項目，當時的環境運輸及工務局和環境局在申請撥款時告知立法會財務委員會(財委會)，由於相關未設置公共污水渠地區的化糞池系統非常接近水道和維修保養不足，往往未能有效清除污染物，而這些地區所產生的污水，是附近水道及相關海洋水域的水污染源頭之一；及
- (d) 在 2008 至 2015 年期間，環保署在每年的河溪水質報告指出，未設置公共污水渠村屋所排放的污水，是導致新界很多河溪內大腸桿菌水平偏高的污染源頭之一。

註 12：渠務署表示，80 億元核准工程預算總額亦包括污水幹渠、污水泵房及污水處理廠的工程費用，但該署無法就鄉村排污工程提供相關核准工程預算數額。

未設置公共污水渠地區的污染監管

2.20 2001年10月，環保署的一項顧問研究(2001年顧問研究)發現以下與化糞池系統有關的問題：

- (a) 根據環保署顧問及區域辦事處人員的觀察所得，化糞池系統實際上往往未能符合選址須合適，以及設計、操作和維修保養須妥善的要求，以致未能有效運作；
- (b) 地政總署簽發的豁免證明書規定，一幢8人居住村屋的化糞池容量須為2.3立方米，但該容量不足以接收污水流量最高時的全部污水。澳洲及新西蘭採用的標準容量為3立方米，而美國的標準容量則為3.8立方米，亦即地政總署所規定的標準化糞池容量較兩者分別少23%及39%(註13)；
- (c) 村屋化糞池系統的擁有人一般甚少進行泥土滲水能力測試，以致一些化糞池系統的滲水能力不明；
- (d) 視乎周圍泥土的污染程度，化糞池系統的預計有效使用期限為10至20年；
- (e) 環保署顧問曾對兩條分別位於大埔及大嶼山的鄉村的化糞池系統進行實地調查、詳細監察及化驗，發現相關化糞池系統的操作問題，包括滲水池接駁至地面排水渠，以及來自浴缸、花灑和洗滌盆的污水排入雨水渠，以致污染附近環境及下游河溪；及
- (f) 雖然顧問研究發現兩條鄉村的污水只對地下水造成輕微污染，但亦顯示村屋排放的污水若未經妥善處理，會污染地下水和附近河溪。

2.21 為解決化糞池系統所引致的環境問題，2001年顧問研究提出下列建議，當中包括：

短期措施

- (a) 研究可否在鄰近易受水污染影響地區的鄉村設置旱季截流器；
- (b) 為全港鄉村的村屋及相關排污設施設立登記冊，並繪製鄉村地圖，以顯示因某些鄉村未設置公共污水渠而引致有高污染風險的範圍；
- (c) 為鄉村進行定期檢查，以及制訂監察和審計規定；

註13：2016年10月，環保署告知審計署，化糞池容量並非化糞池系統造成污染的主因，而且由於本港地方有限，污水處理設施在設計上亦須考慮是否切實可行。

長期措施

- (d) 為村屋提供排污基礎設施(見第 3.16 至 3.18 段)；及
- (e) 研究可否在個別村屋採用小型污水處理設施(見第 3.36 至 3.38 段)。

2.22 關於 2001 年顧問研究所提出的建議，審計署在審查及查詢後發現：

- (a) 就第 2.21(a) 段而言，為未設置公共污水渠的村屋及寮屋所設旱季截流器的數目及應用情況，環保署未掌握所有相關資料。此外，對於未設置公共污水渠的住用寮屋所造成的污染，雖然環保署已評估部分旱季截流器(例如設於啟德河、城門河及屯門河附近的旱季截流器)的成效，但是卻未有全面評估所有旱季截流器在控制污染方面的應用情況和成效(見第 3.6 段)；
- (b) 就第 2.21(b) 段而言，環保署未有按該建議採取行動。2016 年 8 月及 9 月，地政總署及環保署告知審計署，兩個部門都未有統計本港設有化糞池系統的村屋總數，亦沒有這些村屋所設化糞池種類和大小方面的統計資料(見第 2.29(e) 及 2.30(d) 段)；
- (c) 就第 2.21(c) 段而言，環保署未有按該建議採取行動(見第 2.32 至 2.35 段)；
- (d) 就第 2.21(d) 段而言，環保署推行了鄉村污水收集系統計劃。然而，審計署留意到，該計劃在推行上延誤甚久，亦無整項計劃的完成時間表(見第 3.16 至 3.18 段)。此外，290 條鄉村因位置偏遠及地形所限而未有納入該計劃(見第 1.13(d) 段)；及
- (e) 就第 2.21(e) 段而言，環保署未有按該建議採取行動(見第 3.36 至 3.38 段)。

缺乏有效方法避免化糞池系統造成污染

2.23 環保署表示，《水污染管制條例》自 1987 年起分期實施，在該條例實施前已存在的污水排放(即在 1987 年前設置的排污設施)，獲豁免受該條例規管。在 1990 至 1993 年期間，化糞池系統的擁有人可根據《水污染管制條例》向環保署申領為期兩年的可續期牌照。1991 年 7 月，當時的規劃環境地政科告知公眾：

未設置公共污水渠地區的污染監管

- (a) 化糞池必須建造和維修保養妥當，才能避免成為污染源頭。因此，地政總署發出的豁免證明書(見第 2.18 段)只可規管化糞池的建造過程，但這並不能確保化糞池所排放的污水屬於可接受的水平；
- (b) 業主維修保養化糞池是一項持續責任，在履行上不能只靠定期的宣傳運動來推動，因此政府須採取某些執行法例的方法；及
- (c) 就新界村屋而言，政府建立化糞池發牌制度是最適合的執法模式，因為發牌制度釐定了持牌人的責任，而政府亦可根據持牌人可否履行責任來執法。政府和社會要在改善新界環境方面取得實質成果，推行發牌制度會是最好和唯一的方法。

2.24 《水污染管制條例》於 1990 年 12 月經修訂後，在該條例實施前已存在的污水排放(見第 2.23 段)不再獲豁免規管。政府於 1990 年宣布后海灣及大鵬灣水質管制區(涵蓋北區及元朗區)納入該條例的規管範圍，所有工業、商業、建築及機構活動的污水排放，以及未設置公共污水渠地區的家居污水排放，均受發牌制度規管。環保署表示，在上述兩個水質管制區實施《水污染管制條例》，遭到村代表強烈反對，他們認為該條例的發牌制度不應適用於村屋排放的家居污水。1991 年 12 月，當時的規劃環境地政科就此徵詢法律意見，並於 1992 年 1 月告知新界的村代表：

- (a) 《水污染管制條例》並無強制規定有關人士必須申領排污牌照，即使沒有申領牌照亦不觸犯法例；
- (b) 《水污染管制條例》規定，把任何廢物或污染物質排放入任何水質管制區，即屬犯罪。然而，只要排污者領有根據該條例發出的牌照並按牌照條件排污，該牌照可作為充分的免責辯護。政府因此建議排污者申領根據該條例發出的牌照，並遵守牌照條件，因為這是唯一可避免因污染環境而被定罪的確切方法；
- (c) 環保署初步會集中執法資源於最有可能危害環境的排放物，包括在一些環境敏感地區(例如泳灘及集水區附近一帶)嚴重污染環境的化糞池排放物；及
- (d) 環保署將會擬備指南並派發給鄉郊居民，說明如何妥善維修保養化糞池。

2.25 1992年，環保署發出《1992年指南》(見第2.17段)，教導化糞池系統擁有人如何妥善操作和維修保養系統。環保署表示，《1992年指南》涵蓋所有在化糞池牌照內訂明的操作及維修保養規定，而進行檢查設於私人處所的化糞池系統或會對相關業主帶來滋擾，並可能需要法庭手令才可進入處所進行檢查。

2.26 《水污染管制條例》於1993年修訂，訂明環保署可就化糞池系統發出永久牌照。環保署表示，此項安排可減省行政工作，並可讓選擇為化糞池系統申領牌照的村民減低開支負擔。

2.27 2003年6月，因應立法會議員的查詢時，當時的環境運輸及工務局表示：

- (a) 很多設於村屋的化糞池均不能妥善運作，而與村屋相關的污染問題由來已久；
- (b) 在全港10萬間村屋當中(註14)，只有8 000間村屋的化糞池領有牌照；及
- (c) 當時的環境運輸及工務局希望村屋業主為其化糞池申領牌照，以更有效改善水污染的問題。

2.28 然而，截至2016年8月，在約70 000間村屋和84 000間住用寮屋當中，只有1 912個化糞池系統領有有效牌照。環保署的記錄顯示：

- (a) 截至2003年6月，在領有牌照的8 000個化糞池當中(見第2.27(b)段)，6 098個的牌照在當時已經屆滿，並無續期。因此，當時只有1 902個(8 000減6 098個)化糞池牌照仍然有效；
- (b) 在2003年7月至2008年8月期間，只有10名化糞池系統擁有人申領和獲發牌照；
- (c) 在2008年9月至2016年8月期間，沒有化糞池系統擁有人申領牌照；及
- (d) 截至2016年8月，1 912個(1 902 + 10個)化糞池系統領有有效牌照。

註14：環保署表示，截至2003年6月，在100 300間村屋當中，80 000間採用化糞池系統處理污水。17 000間採用私人污水處理廠處理污水，以及3 300間已接駁至公共污水渠。

未設置公共污水渠地區的污染監管

2.29 在 2016 年 8 月至 10 月期間，環保署告知審計署：

- (a) 《水污染管制條例》並無強制規定必須為化糞池領牌。因此，雖然化糞池系統擁有人可選擇不為其化糞池申領牌照，但若其化糞池排放任何廢物或污染物質，他們便無法提出免責辯護而有被起訴的風險；
- (b) 雖然化糞池系統排放的污水會滲進泥土，在正常情況下無法看見，但有污水溢出或滲漏的有問題化糞池系統，會影響擁有人處所的衛生情況。由於關乎切身利益，相關擁有人有誘因修正該等問題。倘若水質環境因此受到污染，環保署亦會向相關擁有人採取行動；
- (c) 環保署多年來並非把化糞池系統的發牌制度視為改善新界水質的唯一方法。基於實行發牌制度在法律方面的限制、成本效益的考慮，以及提供鄉村排污設施是長遠解決問題的方法，環保署的工作重點是為村屋設置旱季截流器（見第 2.22(a) 段），以及規劃並提供排污基礎設施（見第 2.22(d) 段）。結果，水中污染物已被大幅清除，而化糞池系統排放的污水亦只是河溪污染源頭之一。現時的河溪水質與 1991 年比較，已有顯著改善；
- (d) 環保署要進入私人處所以確定化糞池系統遵從《1992 年指南》的情況，在執行上有困難；及
- (e) 關於未設置公共污水渠村屋的化糞池系統，環保署並沒有備存資料庫以記錄相關資料（見第 2.22(b) 段）。根據環保署的執法經驗，未設置公共污水渠的地區內很大部分（若非所有）村屋都設有化糞池系統。另一方面，環保署有備存村屋的記錄，以規劃鄉村污水收集系統計劃及向業主採取執法行動。該署會就每宗水污染投訴作個別調查和處理，因此在運作上並無確切需要為化糞池系統設立資料庫。此外，為約 8 萬間村屋的化糞池系統設立資料庫，須動用大量額外資源以不時蒐集、管理和更新相關資料。

2.30 審計署認為以下情況有欠理想：

- (a) 只有少數（註 15）化糞池系統受牌照規管，而《水污染管制條例》亦沒有強制規定有關人士必須為化糞池系統領牌；

註 15：環保署沒有化糞池系統的最新數字。以 2003 年 6 月的 80 000 個化糞池系統計算，領有牌照的 1 912 個化糞池系統僅佔 80 000 個的 2%。

- (b) 由於環保署並沒有對化糞池系統進行調查及檢查，該署無法保證化糞池系統擁有人在維修保養方面普遍遵從《1992 年指南》；
- (c) 由於環保署沒有採取行動以全面評估所有已設置的旱季截流器的應用情況和成效，因此沒有資料顯示旱季截流器的安裝及操作有效把未設置公共污水渠鄉村所造成的污染減至最少；及
- (d) 環保署及地政總署並沒有設立資料庫以記錄未設置公共污水渠村屋的化糞池系統，此舉可能使這兩個政府部門在監察這些系統和採取執法行動時遇到困難。

2.31 審計署認為，環保署須探討方法和措施，加強監管高風險的化糞池系統，確保其操作不會污染環境。環保署亦須考慮落實 2001 年顧問研究所提出的建議，就未設置公共污水渠村屋的化糞池系統(特別是高風險的系統)設立登記冊或資料庫(見第 2.21(b) 段)。資料庫可應用於：

- (a) 保存所有化糞池系統的資料，並標明具高風險的系統，以便進行監察和檢查；
- (b) 備存投訴、跟進行動及補救工程的記錄；及
- (c) 記錄曾進行的檢查的詳情及其結果。

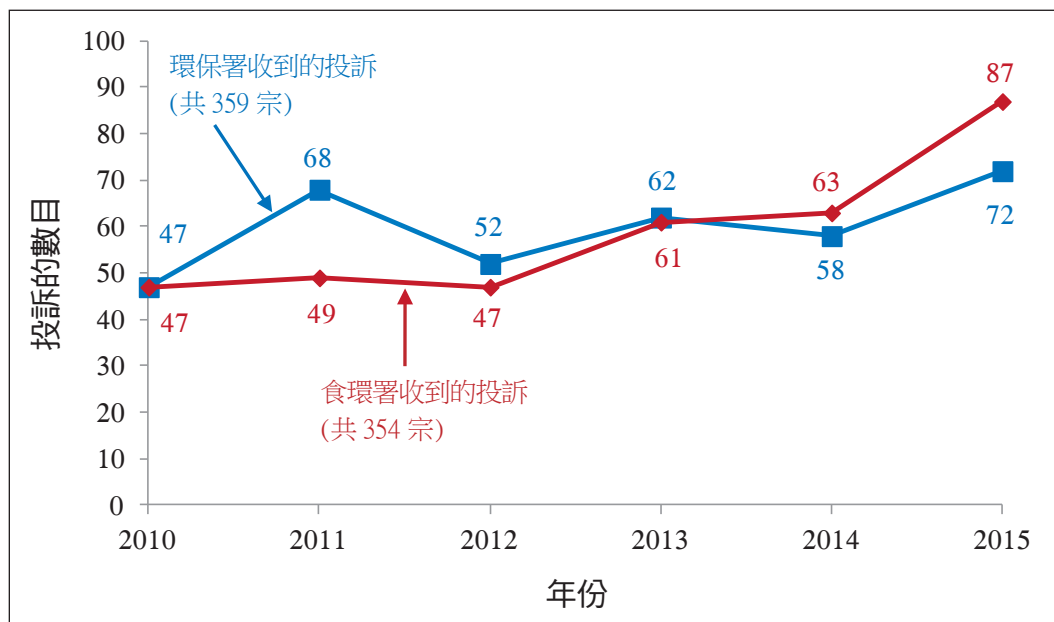
須加強檢查高風險的化糞池系統

2.32 在 2002 年 8 月之前，食環署每 3 個月至少檢查一次未設置公共污水渠村屋的化糞池。自 2002 年 8 月起，食環署停止定期檢查化糞池的安排。該署表示，由於其各分區辦事處的工作量大增，以及工作性質和種類愈見繁複，該署在 2002 年經檢討後決定，相對於定期檢查化糞池而言，其他有資源競爭的職務應獲優先處理。

2.33 目前，環保署及食環署採取以投訴為主導的方式，處理化糞池系統引起的污染及滋擾問題(見第 2.17 段)。圖四顯示在 2010 至 2015 年期間，環保署及食環署收到關於化糞池系統的投訴數目。如圖四所示，這兩個政府部門收到關於化糞池系統的投訴數目，由 2010 年的 94 宗(47 + 47 宗)增至 2015 年的 159 宗(72 + 87 宗)，增幅為 69%。對於在 2010 至 2015 年期間收到的 713 宗(359 + 354 宗)投訴，環保署已向有關的化糞池系統擁有人發出 301 封警告信，食環署則已根據《公共衛生及市政條例》發出 3 封警告信和 1 封妨擾事故通知。

圖四

環保署及食環署收到關於化糞池系統的投訴數目
(2010 至 2015 年)



資料來源：環保署及食環署的記錄

2.34 在 2016 年 8 月至 10 月期間，環保署及食環署告知審計署：

環保署

- (a) 環保署因應其可用人力資源，把查察或監察村屋化糞池系統列為較次要工作，並把查察或監察工商處所的污水排放列為較優先工作，因為後者排放的污水應較村屋污水更易污染環境；
- (b) 逐步推行鄉村污水收集系統計劃，是解決村屋污水造成污染問題的最有效方法；

食環署

- (c) 關於化糞池系統的投訴數目(見第 2.33 段)只佔食環署同期接獲的環境衛生投訴的極小比重。舉例來說，食環署在 2015 年接獲逾 46 000 宗環境衛生投訴，包括關於化糞池系統的投訴。在 2010 至 2015 年期間，該署共接獲 354 宗針對化糞池系統的投訴，只根據《公共衛生及市政條例》發出 3 封警告信和 1 封妨擾事故通知。食環署採取的執法行動為數甚少，原因包括：(i) 化糞池系統造成的滋擾易於消滅，該署無須採取執法行動；(ii) 一些關於化糞池系統的投訴理據不足；或 (iii) 食環署將超出該署管轄範疇的投訴轉介至其他相關政府部門跟進；及
- (d) 食環署認為，基於其他互存競爭職務的優次、人手調配需要和須由食環署執法的投訴個案很少，該署會繼續採取以投訴為主導的方式，處理與化糞池系統相關的滋擾問題，這是更合乎成本效益的做法。

2.35 審計署留意到，化糞池系統排放的污水可能會滲入泥土和附近的河溪內，除非進行詳細的監察和化驗(見第 2.20(e) 段)，否則無法偵測或觀察到相關的污染情況。審計署認為，未設置公共污水渠村屋的化糞池系統涉及多項環境問題(見第 2.19 及 2.20 段)，環保署須加強工作，以識別及監察在污染環境方面有高風險的化糞池系統，尤其是靠近河溪的系統。

部分化糞池系統的規定未與環保署專業守則看齊

2.36 根據《建築物條例(新界適用)條例》，地政總署就排水工程發出豁免證明書時，可施加關於安全和衛生標準的條件。與化糞池系統有關的豁免證明書條件，包括該系統與溪澗、水泉、水井及泳灘等不同敏感水體之間的最小距離，以及進行泥土滲水能力測試。環保署於 1993 年發出專業守則，題為《須經環保署評核的排水渠工程計劃》(下稱《1993 年專業守則》)，供認可人士參考，方便他們擬備須按《建築物條例》呈交的排水設施圖則。《1993 年專業守則》就化糞池系統訂定多項技術規定，包括該系統與不同敏感水體之間的最小距離，以及在所有情況下均須進行泥土滲水能力測試。環保署表示，化糞池系統若按照《1993 年專業守則》的規定來設計、建造和維修保養，有助達致預期的污水處理功能，並防止排放的污水污染環境。

未設置公共污水渠地區的污染監管

2.37 審計署的審查發現，地政總署簽發的豁免證明書所載的村屋排污要求，部分未與環保署在《1993年專業守則》所訂的看齊。詳情載於表一。

表一

環保署及地政總署 就化糞池系統所訂規定的主要差異

範疇	環保署的 《1993年專業守則》	地政總署的 豁免證明書條件
(a) 與泳灘及水井的最小水平距離	化糞池系統的位置應： (i) 與根據《公共衛生及市政條例》在憲報公布的泳灘界線，相距至少100米；及 (ii) 與水井相距至少50米。	化糞池系統的位置應與泳灘及(作飲用或家居用途的)水井相距30米以上。
(b) 與地下水位的 最小垂直距離	化糞池系統的位置應與地下水位相距至少0.6米。	倘若化糞池系統位於溪澗、水泉、水井及泳灘30米以外的地方，豁免證明書並沒有規定該系統與地下水位之間的最小距離。
(c) 進行泥土滲水能力測試	不論化糞池系統將會接駁的村屋數目及該系統與敏感水體之間的距離，均應進行泥土滲水能力測試，以確定化糞池系統周圍泥土的滲水能力。	倘若化糞池系統只接駁單一村屋並位於溪澗、水泉、水井及泳灘30米以外的地方，便無須進行泥土滲水能力測試。

資料來源：環保署及地政總署的記錄

2.38 2016年9月及10月，地政總署告知審計署：

- (a) 由於實地情況所限，在大多數申請重新發展村屋的個案中，申請人要覓得合適地點以按照環保署的《1993年專業守則》建造化糞池系統，存在實際困難；及
- (b) 為了更有效監管新界村屋的排污系統，地政總署和環保署議定，由2014年12月開始推行以下措施：
 - (i) 若村屋位於3個地點（即西貢的海下和白腊，以及北區的鎖羅盤）的郊野公園「不包括土地」內，不論該等村屋與敏感水體之間的距離是多少，其化糞池系統均應遵照環保署的《1993年專業守則》來設計和建造。計劃在這3個地點興建或重建村屋的申請人，須在申請階段把由建築專業人士核證的泥土滲水能力測試結果，送交地政總署審閱。地政總署會把有關資料轉交環保署、渠務署、規劃署及漁農自然護理署傳閱，以徵詢意見；及
 - (ii) 環保署的《1993年專業守則》，適用於根據《城市規劃條例》（第131章）位於現有“鄉村式發展”地帶以外而須取得規劃許可的村屋用地，或位於新劃定或新擴展的“鄉村式發展”地帶內的村屋用地（註16）。

2.39 實行《1993年專業守則》有助防止污水污染環境（見第2.36段），而環保署及地政總署就設置和監察化糞池系統的規定有所不同，因此地政總署須聯同環保署檢討和修訂載於豁免證明書內有關化糞池系統的要求，使其盡量與環保署《1993年專業守則》的規定一致。

註16：地政總署表示：

- (a) “鄉村式發展”地帶是指在2014年12月30日之前，根據《城市規劃條例》在法定規劃圖則內劃作鄉村式發展的土地；
- (b) 新劃定的“鄉村式發展”地帶是指由2014年12月30日起，根據《城市規劃條例》在法定規劃圖則內劃作鄉村式發展的土地；及
- (c) 新擴展的“鄉村式發展”地帶是指由2014年12月30日起，從現有“鄉村式發展”地帶擴展出來的土地。

審計署的建議

2.40 審計署建議環境保護署署長在監管及監察化糞池系統時，應探討方法和措施，以加強監管高風險的化糞池系統，尤其是靠近河溪的系統，以確保系統的運作不會污染環境。

2.41 審計署亦建議，地政總署署長應聯同環境保護署署長檢討和修訂載於豁免證明書內有關化糞池系統的要求，使其盡量與環保署《1993年專業守則》的規定一致。

政府的回應

2.42 環境保護署署長同意第 2.40 和 2.41 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 環保署會加強監管有高污染風險的鄉村式發展（即位於環境敏感地區或靠近河溪），以期改善水質，並更妥善維護水環境；
- (b) 自 2014 年起，環保署要求在環境敏感地區（例如郊野公園的「不包括土地」）內興建新村屋的發展商，須在籌劃階段進行化糞池系統的泥土滲水能力測試。環保署會聯同其他相關政府部門，考慮把進行泥土滲水能力測試的規定，盡量擴展至在郊野公園的「不包括土地」（見第 2.38(b)(i) 段）以外地點興建的新村屋；及
- (c) 就豁免證明書內的標準條件，環保署及地政總署正研究如何優化相關規定。

2.43 地政總署署長同意第 2.41 段所載的審計署建議，並表示地政總署歡迎環保署所提出的意見，以盡量採取方法使村屋化糞池系統的豁免證明書條件，可與環保署《1993年專業守則》的規定更趨一致。

監管及監察清除化糞池沉積物的工作

2.44 根據環保署的指引，為確保化糞池系統妥善操作，擁有人應每 6 個月清除該系統內的沉積物一次，而從該系統清除出來的沉積物，應由清除化糞池沉積物的營辦商運往污水處理廠作妥善處置。

未有就清除化糞池沉積物和處置排泄物發出牌照

2.45 根據《廢物處置條例》：

- (a) 環保署及食環署(註 17) 可提供清除化糞池沉積物和處置化糞池內排泄物的服務；
- (b) 環保署及食環署可發出牌照，准許任何人提供上文(a) 項所述服務。該兩個政府部門可要求持牌人：
 - (i) 關於用以收集和運輸廢物的任何容器、設備及車輛，符合在設計、構造、標識、保養、操作、清潔及消毒方面的訂明標準；
 - (ii) 製備和遵行運作計劃，使作業質素得到保證，以及環境衛生和污染管制的水平令人滿意；
 - (iii) 制訂和執行污染管制預防措施，以防止和減輕因廢物收集及運輸而產生的任何滋擾；
 - (iv) 擬備緊急應變計劃，以應付緊急情況和向環保署及食環署報告事故；及
 - (v) 備存每一批次廢物的記錄，並向環保署及食環署呈交相關的運載記錄(註 18)；及
- (c) 如：
 - (i) 環保署及食環署提供清除化糞池沉積物及處置化糞池內排泄物的服務；或
 - (ii) 任何人根據環保署及食環署發出的牌照獲准提供上述服務，則任何人若未獲環保署及食環署發出牌照而提供清除化糞池沉積物或處置化糞池內排泄物的服務，即屬犯罪，一經定罪，可被罰款 10 萬元。

註 17：《廢物處置條例》指定環保署及食環署是清除化糞池沉積物和處置排泄物事宜上的“廢物收集當局”。

註 18：作為一項行政安排，渠務署會在污水處理廠收集運載記錄，以供收費之用。運載記錄載有清除化糞池沉積物營辦商的詳情及每次處置沉積物的日期。交由污水處理廠處置的每立方米沉積物的收費為 11.7 元。

未設置公共污水渠地區的污染監管

2.46 審計署留意到，食環署自 2000 年起，在其網站宣傳可提供清除化糞池沉積物的服務。在 2000 至 2002 年期間，該署應公眾要求提供了 34 次清除化糞池沉積物的服務。在 2003 年 1 月至 2016 年 8 月的 13 年期間(註 19)，食環署未有向公眾提供清除化糞池沉積物的服務。2016 年 9 月，食環署告知審計署，該署沒有檢視為何在過去 13 年公眾沒有要求提供清除化糞池沉積物的服務。截至 2016 年 8 月，食環署共管理 5 輛清糞車(見照片一)，主要為該署管理的公廁提供清除化糞池沉積物的服務。

照片一

清糞車



資料來源：食環署的記錄

2.47 渠務署指定了 3 間污水處理廠(註 20)，收集由清除化糞池沉積物的私人營辦商運來的排泄物。根據渠務署的記錄，截至 2016 年 4 月，有 78 家清除化糞池沉積物的私人營辦商(共配備 317 輛清糞車)提供相關服務。然而，審計署留意到，截至 2016 年 10 月，上述 78 家營辦商並沒有獲環保署或食環署按照《廢物處置條例》發出牌照，以提供清除化糞池沉積物和處置相關排泄物的服務。

註 19：食環署表示，在 2003 至 2014 年期間，未有收到公眾要求提供清除化糞池沉積物的服務。該署曾先後於 2015 年 10 月及 2016 年 1 月接獲兩宗清除化糞池沉積物服務的要求。然而，由於需要該項服務的地點缺乏泊車位及工作空間不足，故此食環署未有提供有關服務。

註 20：該 3 所污水處理廠為鴨脷洲基本污水處理廠、望后石污水處理廠及西貢污水處理廠。

2.48 審計署留意到，政府在 1979 年引入《廢物處置條例》時告知當時的立法局，該條例的目標之一是確保公眾得到足夠保護，免受處置固體廢物所引致的污染嚴重影響。

2.49 2016 年 9 月及 10 月，環保署及食環署告知審計署：

環保署

- (a) 《廢物處置條例》規定，從事化學廢物和醫療廢物收集服務的經營者必須申領牌照，因為若這些經營者在操作上管理不善，便會即時危害公眾健康及嚴重影響環境。要為化糞池沉積物等非有害廢物引入發牌制度，環保署須有確切依據和充分理據，並會為此諮詢相關業界。該署會在仔細審視上述因素後，才決定未來應否就收集及處置化糞池沉積物引入發牌制度；

食環署

- (b) 過去私人市場提供清除化糞池沉積物的服務有限，食環署因應公眾要求，在該署清除化糞池沉積物團隊的工作量未屆飽和的前提下，按收回服務成本的原則，為私人處所提供該項服務。隨着此項服務在私人市場供應日增，對食環署清除化糞池沉積物服務的需求自然減少。截至 2016 年 10 月，該項服務的主要對象為政府場地；及
- (c) 作為《廢物處置條例》指定的廢物收集當局，食環署會與環保署合作，檢討應否就收集化糞池沉積物引入發牌制度。

2.50 審計署認為，清除化糞池沉積物和處置排泄物的服務若處理不當，或會影響環境，因此環保署及食環署須採取措施，確定清除化糞池沉積物的營辦商是否必須按法例領有牌照，才可提供相關服務（見第 2.45(c) 段）。若確定提供此服務須領取牌照，環保署及食環署須採取必要行動，確保《廢物處置條例》在這方面的規定獲得遵從。若私人營辦商無須領有牌照便可提供相關服務，環保署及食環署便須探討方法和措施，以加強監管清除化糞池沉積物的工作。這些措施將有助減少清除化糞池沉積物工作所造成的污染。

防止非法棄置排泄物的工作缺乏成效

2.51 在 2010 至 2015 年期間，環保署及食環署共收到 55 宗投訴是關於與清除化糞池沉積物工作有關的環境問題，當中 23 宗 (42%) 涉及在未獲授權地點不當處置排泄物，32 宗 (58%) 則涉及清糞車在工作期間發出氣味或噪音。審計署的審查發現，多宗投訴是關於在北區一個非法棄置廢物黑點發現不當處置排泄物的情況。

2.52 在 2013 年 10 月至 2014 年 10 月期間，環保署及食環署因應 14 宗投訴，在北區一個山坡上先後 8 次發現非法傾倒的排泄物。然而，兩署人員均未能發現非法傾倒這些廢物的相關人士。2014 年 11 月，環保署要求地政總署採取預防措施，圍封通往該黑點的通道，以免該處再有非法傾倒廢物的情況。2015 年 5 月，環保署因應另一宗投訴，再於同一地點發現非法傾倒的排泄物，但該署人員仍未能發現傾倒這些廢物的相關人士。

2.53 就此，審計署留意到，在 2015 年 8 月至 2016 年 2 月期間，環保署推行了一項試驗計劃，在非法棄置建築廢物的黑點安裝監察攝像機系統以偵測該非法行為，而這些系統攝錄了 170 宗以車輛非法棄置建築廢物個案的影像。環保署隨後就 46 宗個案提出檢控。結果，有 11 宗個案的涉事者獲發定額罰款通知書 (每宗罰款 1,500 元)，以及有 35 宗個案的涉事者被判罰款 2,000 至 15,000 元不等。審計署認為，環保署及食環署須考慮在非法棄置廢物 (包括排泄物) 的黑點安裝監察攝像機系統。

審計署的建議

2.54 審計署建議，在監管及監察清除化糞池沉積物的工作時，環境保護署署長及食物環境衛生署署長應：

- (a) 探討方法和措施，以加強監管清除化糞池沉積物的工作；及
- (b) 考慮在非法棄置廢物 (包括排泄物) 的黑點安裝監察攝像機系統。

政府的回應

2.55 環境保護署署長同意審計署的建議。

2.56 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示食環署：

- (a) 為解決非法棄置袋裝垃圾的問題，該署將於 2016 年年底或 2017 年年初推行一項試驗計劃，在部分衛生黑點安裝網絡監控攝像機，方便有效執法及當場拘捕違法者；及
- (b) 會視乎上述試驗計劃的成效，考慮把該計劃擴展至更多衛生黑點，並會就應否選擇在一些非法處置排泄物的黑點安裝監控攝像機的事宜，諮詢相關區議會。

第 3 部分：鄉村污水收集系統計劃的規劃與推行

3.1 本部分探討環保署及渠務署為規劃與推行鄉村污水收集系統計劃而採取的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 監管未設置公共污水渠寮屋的污水排放 (見第 3.2 至 3.14 段)；及
- (b) 推行鄉村污水收集系統計劃 (見第 3.15 至 3.42 段)。

監管未設置公共污水渠寮屋的污水排放

3.2 環保署及渠務署表示，建立妥善的排污基礎設施以收集和處理村屋排放的污水，是解決水污染問題的長遠方法。渠務署是環保署推行鄉村污水收集系統計劃的工程代理，該項計劃亦涵蓋住用寮屋。

3.3 1982 年，政府進行寮屋管制登記，為當時的寮屋記錄位置、尺寸、高度、建築物料和用途。按照政府的寮屋管制政策，這些已登記的寮屋均屬未經許可而只是獲准暫時保留於政府土地或私人農地上，直至它們不再存在或者由於發展、改善環境或安全需要而須清拆為止。政府暫准寮屋保留的條件是，與地政總署備存的 1982 年登記記錄比較，寮屋的位置、尺寸、高度、建築物料和用途必須維持不變。大部分寮屋區都未設置公共排污系統。自 2006 年 4 月起，地政總署接手房屋署的寮屋管制職責。

須防止住用寮屋直接排放未經處理污水

3.4 審計署留意到，環保署的污水收集整體計劃(在 1989 至 1996 年期間完成)及其後進行的計劃檢討(在 1999 至 2010 年期間完成)，已為約 10 萬間村屋進行排污規劃工作，當中包括已登記的寮屋。根據地政總署的記錄，截至 2015 年 12 月，全港有 84 000 間住用寮屋，分布於 791 個地點。然而，審計署留意到，環保署未有沿用在鄉郊村落的做法(見第 1.13 段)，採取行動評估在該 791 個地點為住用寮屋推行的排污工程進度。審計署認為，環保署須採取措施處理這個問題，並告知立法會相關排污工程的進度。

3.5 根據環保署污水收集整體計劃及其後進行的計劃檢討的研究報告，寮屋區普遍沒有設置化糞池系統，寮屋產生的未經處理污水大都直接排入附近河溪或水體，造成水質污染和環境問題。審計署認為，環保署須採取措施，防止住用寮屋產生的未經處理污水直接排入附近河溪或水體。

3.6 環保署表示，大多數寮屋區均位於現有鄉村或已設置公共污水渠的地區，而且該署已根據污水收集整體計劃，在污染黑點設置旱季截流器作為應急措施，以助阻截並輸送寮屋排放的污水至公共污水渠。然而，審計署留意到，對於寮屋區設置旱季截流器的安排，環保署並未掌握全部相關資料。審計署認為，環保署須採取措施，就旱季截流器在減少住用寮屋排放未經處理污水所引致污染方面，評估其應用情況和成效。

一個寮屋區的污水渠接駁率偏低

3.7 按照鄉村污水收集系統計劃的安排，政府一般會為選定的未設置公共污水渠的地區設置公共污水渠，並伸延至私人土地的地界為止，而有關業主則須自費進行工程，把其處所的排污系統接駁至公共污水渠。

3.8 2007年11月，環境局向立法會財委會申請撥款3,300萬元，為屯門河中游附近的一個寮屋區（寮屋區A）進行排污工程項目，環境局告知財委會：

- (a) 來自寮屋區A的家居污水大部分都未經任何處理就直接排入雨水明渠，或者只經過效能欠佳的私人污水處理設施（如化糞池系統）處理，引致衛生問題及污染附近水體；及
- (b) 環境局期望這個排污工程項目有助減輕屯門的水污染問題，並改善寮屋區A的衛生情況。

3.9 根據環保署的記錄，這個公共排污工程項目原本計劃涵蓋寮屋區A的278間寮屋，涉及1100名居民。環保署根據過往進行鄉村排污工程項目所得經驗，估計該處80%的寮屋將會接駁至新的排污系統。寮屋區A的公共排污工程於2011年5月完工。然而，截至2016年6月，審計署發現在該區的278間寮屋當中，除了無人居住的8間之外，其餘270間寮屋之中只有112間（41%）完成接駁公共污水渠工程。

3.10 審計署認為，在公共排污工程完成超過 5 年後，寮屋區 A 只有 41% 的寮屋完成接駁公共污水渠工程，遠低於 80% 的目標接駁率，情況未如理想。

3.11 環保署表示：

- (a) 寮屋區 A 的污水渠接駁率偏低，基於以下因素：
 - (i) 雖然環保署可以根據《水污染管制條例》發出法定通知書，要求寮屋居民進行接駁污水渠工程，但經徵詢法律意見及考慮到寮屋區的臨時性質，該署並沒有向寮屋區 A 的居民發出法定通知書要求他們進行有關工程；及
 - (ii) 寮屋區 A 的居民表示他們非常窮困，因此需要較長時間才能完成接駁污水渠工程；
- (b) 該署一直有採取行動，游說寮屋區 A 的居民進行接駁污水渠工程，行動包括舉行簡介會、發出催辦信、提供技術援助及豎設宣傳橫額，以期提升寮屋區 A 的污水渠接駁率；及
- (c) 為減少寮屋區 A 的污水對附近河溪所造成的污染，政府已在區內設置公廁供寮屋居民使用，並定期清洗相關的雨水明渠。

3.12 審計署認為，環保署須從寮屋區 A 的排污工程項目汲取教訓，以供日後推行類似工程項目時參考。環保署亦須採取措施，確保寮屋區 A 內未設置公共污水渠的寮屋所排放的污水不會污染環境。

審計署的建議

3.13 審計署**建議**，在監管住用寮屋的污水排放方面，環境保護署署長應：

- (a) 採取措施，評估為住用寮屋推行的排污工程進度，並將相關進度告知立法會；
- (b) 採取措施，防止住用寮屋（包括寮屋區 A）產生的未經處理污水直接排入附近河溪或水體；

- (c) 採取措施，就旱季截流器在減少住用寮屋排放未經處理污水所引致污染方面，評估其應用情況和成效；及
- (d) 從寮屋區 A 的排污工程項目汲取教訓，以供日後推行類似工程項目時參考。

政府的回應

3.14 環境保護署署長同意審計署的建議，並表示就第 3.13(a) 段而言，環保署已要求地政總署就各個寮屋區的確實位置提供資料，而地政總署正就此事核對其記錄。

推行鄉村污水收集系統計劃

3.15 2001 年 5 月、2006 年 11 月及 2009 年 5 月，當時的環境食物局（見第 1.15 段註 7）及環保署告知立法會，16 項污水收集整體計劃下的 8 項鄉村污水收集系統計劃的預計目標完成日期。詳情載於表二。

表二

推行鄉村污水收集系統計劃的目標完成日期
(2001 年 5 月至 2009 年 5 月)

鄉村污水收集系統計劃 所涵蓋的地區 (見第 1.10 段圖一)	預計目標完成日期		
	截至 2001 年 5 月	截至 2006 年 11 月	截至 2009 年 5 月
(a) 屯門	2004 年(註)	2012 至 2013 年	2017-18 年度
(b) 荃灣、青衣及葵涌	2005 年	2009 年	2013-14 年度
(c) 將軍澳	2006 年	沒有提及	沒有提及
(d) 離島	2007 年(註)	2010 至 2013 年	2017-18 年度
(e) 牛尾海	2008 年	沒有提及	2016-17 年度
(f) 元朗及錦田	2008 年	2012 至 2014 年	2016-17 年度
(g) 北區	2009 年	2012 至 2015 年	2016-17 年度
(h) 吐露港	2009 年	2010 至 2014 年 (沙田) 2011 至 2014 年 (大埔)	2017-18 年度

資料來源：環境食物局及環保署的記錄

註：屯門及離島的鄉村污水收集系統計劃，各自包括兩個階段的工程。環保署表示，在 2001 年 5 月，該兩項計劃的第二階段工程均在檢討之中，因此政府當時只告知立法會該兩項計劃的第一階段工程的目標完成日期。

推行鄉村污水收集系統計劃出現延誤

3.16 如表二所示，在 2001 年 5 月至 2009 年 5 月期間，在污水收集整體計劃下的 8 個地區，政府兩度推延鄉村污水收集系統計劃的目標完成日期，推延時間共長達 8 至 9 年。至於在 2009 年 5 月訂定的最新目標完成日期(即在 2013-14 至 2017-18 年度期間完成工程)，審計署的審查發現已推延的時間目標不能達到。截至 2016 年 6 月，在 8 個污水收集整體計劃地區之內，相關的鄉

村污水收集系統計劃共涵蓋 662 條鄉村，當中 178 條 (27%) 鄉村的公共排污工程已經完成、涵蓋 77 條 (12%) 鄉村的 10 個排污工程項目正在施工、涵蓋 238 條 (36%) 鄉村的 24 個排污工程項目正在規劃，而餘下 169 條 (25%) 鄉村則尚未在工務計劃下開立排污工程項目。關於 484 (77+238+169) 條鄉村的排污工程進度載於表三。

表三

鄉村污水收集系統計劃下 484 條鄉村的排污工程進度
(2016 年 6 月)

鄉村污水收集系統計劃所涵蓋的地區 (涵蓋 484 條鄉村)	在 2009 年 5 月訂定的目標完成日期	截至 2016 年 6 月的進展
(a) 屯門 (涵蓋 36 條鄉村)	2017-18 年度	- 1 個工程項目 (涵蓋 7 條鄉村) 正在施工，預計於 2019 年 4 月完成 - 2 個工程項目 (涵蓋 7 條鄉村) 屬工務計劃乙級工程 (註 1) - 4 個工程項目 (涵蓋 22 條鄉村) 屬工務計劃丙級工程 (註 2)
(b) 荃灣、青衣及葵涌 (涵蓋 26 條鄉村)	2013-14 年度	- 2 個工程項目 (涵蓋 26 條鄉村) 屬工務計劃乙級工程
(c) 將軍澳 (涵蓋 11 條鄉村)	沒有提及 (在 2001 年 5 月訂定為 2006 年)	- 2 個工程項目 (涵蓋 11 條鄉村) 屬工務計劃乙級工程
(d) 離島 (涵蓋 65 條鄉村)	2017-18 年度	- 2 個工程項目 (涵蓋 15 條鄉村) 正在施工，預計分別於 2017 年 8 月及 2018 年 7 月完成 - 5 個工程項目 (涵蓋 42 條鄉村) 屬工務計劃乙級工程 - 1 個工程項目 (涵蓋 8 條鄉村) 屬工務計劃丙級工程

表三(續)

鄉村污水收集系統計劃所涵蓋的地區 (涵蓋 484 條鄉村)	在 2009 年 5 月訂定的目標完成日期	截至 2016 年 6 月的進展
(e) 牛尾海 (涵蓋 36 條鄉村)	2016-17 年度	- 1 個工程項目(涵蓋 11 條鄉村)正在施工,預計於 2017 年 1 月完成 - 2 個工程項目(涵蓋 25 條鄉村)屬工務計劃乙級工程
(f) 元朗及錦田 (涵蓋 166 條鄉村)	2016-17 年度	- 1 個工程項目(涵蓋 6 條鄉村)正在施工,預計於 2016 年 8 月完成 - 2 個工程項目(涵蓋 27 條鄉村)屬工務計劃丙級工程 - 133 條鄉村尚未在工務計劃下開立排污工程項目
(g) 北區 (涵蓋 88 條鄉村)	2016-17 年度	- 3 個工程項目(涵蓋 14 條鄉村)正在施工,原本預計於 2015 年 12 月至 2017 年 9 月期間完成 - 3 個工程項目(涵蓋 38 條鄉村)屬工務計劃乙級工程 - 36 條鄉村尚未在工務計劃下開立排污工程項目
(h) 吐露港 (涵蓋 56 條鄉村)	2017-18 年度	- 2 個工程項目(涵蓋 24 條鄉村)正在施工,預計於 2016 年 12 月至 2017 年 9 月期間完成 - 1 個工程項目(涵蓋 32 條鄉村)屬工務計劃乙級工程

資料來源：環保署及渠務署的記錄

註 1：就工務計劃乙級工程項目而言，負責的工務部門已確定工程項目技術上可行，並可展開施工前所需的工作，包括規劃、勘測和設計，使工程項目在各方面均準備就緒。視乎是否有可撥用資源，負責的決策局及工務部門可就工程項目向立法會財委會申請撥款。工程項目如獲立法會財委會批准撥款，即提升為甲級工程項目。財經事務及庫務局表示，工程項目可否提升至甲級，取決於多項因素，包括工程項目是否準備就緒、其相對利益，以及與其他在資源上互存競爭的工程項目比較，是否有迫切性。

註 2：負責工務計劃丙級工程項目的工務部門，可為工程項目提供概念設計及大概成本預算。

3.17 環保署表示：

- (a) 推行鄉村污水收集系統計劃的主要障礙，在於地區人士提出的反對意見、不同環保項目在資源上互存競爭、工務工程項目的可撥用資源，以及在工程施工階段才發現的實地限制及技術問題；及
- (b) 上文 (a) 項所述的障礙，大部分超出環保署及渠務署的控制之內。

3.18 審計署認為，鄉村污水收集系統計劃出現長期延誤，情況並不理想。這不但阻延改善鄉郊地區的排污問題，亦使這些地區因排污系統未如理想而引致的環境衛生問題持續 (見第 2.19 及 2.20 段)。環保署須定期向立法會報告推行鄉村污水收集系統計劃的進展，並與相關的時間目標作出比較。

規劃公共排污工程的記錄不完整

3.19 2015 年 3 月，環保署向立法會工務小組委員會匯報在 970 條鄉郊村落進行公共排污工程的進度 (見第 1.13 段)。然而，審計署審查環保署、渠務署及民政事務總署的記錄後發現，截至 2016 年 10 月，該 970 條鄉村並沒有包括 158 個未設置公共污水渠的地區 (這些地區亦未設置核准污水處理廠)。該 158 個未設置公共污水渠地區的詳情如下：

- (a) 151 個地區 (涵蓋 5 408 個處所) 載於由渠務署編制的“已設置和未設置公共污水渠的地區列表”，該署以此表根據《污水處理服務條例》(第 463 章) 用作徵收排污費；及
- (b) 7 個地區 (區內共有 501 名登記選民) 載於由民政事務總署根據《鄉郊代表選舉條例》(第 576 章) 所編制的鄉事委員會及鄉村名單。民政事務總署表示，這份名單未必涵蓋新界所有的鄉郊村落和地區。

3.20 2016 年 8 月及 10 月，環保署告知審計署：

- (a) 部分未設置公共污水渠的地區只有零星構築物及村屋，在鄉村污水收集系統計劃下不應被歸類為“鄉村”，因為環保署在擬備該等計劃時主要着眼於受影響水體的敏感度、價值和污染程度，並據此排列各項計劃的優先次序。因此，該署在規劃鄉村污水收集系統計劃時，並沒有考慮民政事務總署所編制的鄉事委員會及鄉村名單。環

保署亦沒有掌握相關資料，以顯示鄉村污水收集系統計劃是否已涵蓋民政事務總署的鄉事委員會及鄉村名單內的所有地區；及

- (b) 對於部分未設置公共污水渠的地區，污水收集整體計劃(在1989至1996年期間完成)及其後進行的計劃檢討(在1999至2010年期間完成)並無建議進行排污工程，因為環保署沒有發現這些地區受到污染。

3.21 審計署認為，為確保在規劃公共排污工程時顧及所有未設置公共污水渠的主要地區，環保署須參考渠務署的“已設置和未設置公共污水渠的地區列表”和民政事務總署的鄉事委員會及鄉村名單，以確定未設置公共污水渠的地區的總數，並制訂合適策略以處理各地區的污水問題。

收地遭到反對以致工程項目延誤

3.22 在2011年1月至2016年6月期間，10個鄉村排污工程項目大致完成。在這10個工程項目中，審計署發現有兩個的實際完工時間，較原定完工時間分別延遲了25個月(工程項目A)及17個月(工程項目B)。

3.23 工程項目A的排污工程的核准工程預算為3.814億元，主要為沙田和大埔區內17個未設置公共污水渠的地區，建造31.2公里長的污水渠。根據於2008年11月提交立法會財委會的申請撥款文件，排污工程會於2009年1月展開，原本預計於2012年12月完成(即工程為期47個月)。然而，相關工程在2015年1月才大致完成，較目標完工時間延遲了25個月。

3.24 為了替工程項目A設置污水渠和相關設施，渠務署尋求地政總署協助，根據《道路(工程、使用及補償)條例》(第370章)收回一些私人土地，以用作施工區。2008年6月，環保署授權進行相關排污工程，當中需要收回208幅私人土地，以便為4個位於大埔區的未設置公共污水渠地區進行排污工程。

3.25 2008年7月，渠務署接獲關於收回17幅土地的反對書。2009年2月，該署批出相關排污工程合約。2012年7月，即在批出有關工程合約41個月後，渠務署與相關土地業主和村代表達成共識，修改污水渠路線以避免收回該17幅土地。有關修訂涉及收回另外5幅土地，相關土地業主後來同意讓渠務署收回該5幅土地。

3.26 審計署認為，渠務署須從工程項目 A 汲取教訓，加快行動解決工程項目展開後所收到的反對意見。

未有記錄的地下公用設施和工程刊憲延誤引致工程項目延誤

3.27 工程項目 B 的排污工程(見第 3.22 段)的核准工程預算為 13.4 億元，主要為屯門區內兩個未設置公共污水渠的地區，建造 7 公里長的污水渠、沿龍門路建造 7 公里長的污水幹渠，以及興建一個新的污水泵房。根據於 2009 年 7 月提交立法會財委會的申請撥款文件，排污工程會於 2009 年 12 月展開，原本預計於 2014 年 6 月完成(即工程為期 54 個月)。2009 年 12 月，渠務署以 7.11 億元的預算費用批出一份工程合約(合約 A)，為工程項目 B 建造污水幹渠和興建新的污水泵房。2011 年 9 月，該署以 4,900 萬元的預算費用批出另一份工程合約(合約 B)，以進行工程項目 B 之下兩個未設置公共污水渠地區的排污及相關工程(合約 B 亦包括其他工程項目之下的工程)。

3.28 根據政府向立法會財委會提交的申請撥款文件，合約 A 旨在改善屯門污水收集系統的排污能力，以處理來自未設置公共污水渠地區的污水和屯門區內預計會產生的污水量。2009 年 12 月，合約 A 的工程開展，原本預計於 2014 年 6 月完工。然而，合約 A 的工程在 2015 年 11 月才大致完成，較目標完工時間延遲了 17 個月。審計署留意到，除了在施工期內因天氣惡劣而工程承建商獲批准延長合約期約 200 天外，工程延誤的主因是工程承建商在施工區內發現未有記錄的地下公用設施(例如水管和電纜)，因而須改移受影響的公用設施。截至 2016 年 9 月，工程承建商已就受影響的工程部分提出延期方面的申索。根據工程承建商的意見，因處理未有記錄的地下公用設施而所需的工程，引致了工程延誤。

3.29 2016 年 10 月，渠務署告知審計署，該署注意到須盡可能在工程項目的規劃和設計階段進行實地勘測，找出施工區內的地下公用設施，但為鄉村排污工程進行挖掘時發現未有記錄的地下公用設施，並非罕見，這導致施工過程需要更多時間。

3.30 審計署認為，渠務署日後進行工程項目時須採取措施，在批出相關工程合約前找出施工區內的地下公用設施，以便規劃工程。

3.31 2011年9月，合約B的鄉村排污工程開展，原本預計於2014年6月完工。然而，合約B的工程在2015年7月才大致完成，較目標完工時間延遲了13個月。審計署留意到，這個工程項目在2009年7月獲立法會財委會批准撥款後，渠務署才確定如要進行相關鄉村排污工程，便須於非繁忙時段暫時封閉一條狹窄行人路和一條單線行車道的部分路段。2010年6月，渠務署作為環保署的工程代理，在擬備合約B的招標文件時徵詢法律意見，以了解是否需要正式刊憲以進行擬議工程。2010年11月，環保署經考慮法律意見後，為盡量避免合約B生效後引起公眾反對，決定為擬議的鄉村排污工程刊憲。結果，在2011年9月，即立法會財委會批准撥款26個月後，渠務署才批出合約B以進行相關鄉村排污工程。

3.32 審計署認為，渠務署須從工程項目B汲取教訓，對於日後涉及暫時封閉道路的工程，適時徵詢法律意見，務求為封閉道路採取所需程序。

政府嚴重低估工程成本

3.33 審計署留意到，在2011年1月至2016年6月期間大致完成的10個鄉村排污工程項目中，政府嚴重低估了兩個位於南丫島的工程項目(工程項目C及D)的核准工程預算。

3.34 2010年4月，環保署告知立法會財委會，需要把工程項目C的核准工程預算由2.883億元增至3.475億元(即增加5,920萬元或21%)，並把工程項目D的核准工程預算由2.564億元增至3.537億元(即增加9,730萬元或38%)。根據於2010年4月提交立法會財委會的文件，相關核准工程預算有所增加，除了因為工程項目C及D的價格調整準備金分別增加了5,100萬元和5,290萬元，主因是政府收到的投標價較預期為高。舉例來說，工程項目C及D的排污工程(屬同一份工程合約)的中標價合計為1億元，較原來預算總額的7,030萬元高出2,970萬元(增幅為42%)。環保署表示，要在離島進行這類鄉村排污工程，在勞工招聘、建築機器和材料運送方面須面對困難，再加上要在擠迫和局限的鄉村地區敷設污水渠，投標者可能預算更多費用以應付工程上的風險，此舉可能令投標價格上升。

3.35 審計署認為，渠務署須從工程項目C及D汲取教訓，就離島工程項目向立法會財委會申請撥款時，盡量防止嚴重低估成本。

須研究措施減少偏遠村屋造成的污染

3.36 2009年3月，環保署的一項顧問研究發現，設置小型地區污水處理設施以處理偏遠村屋所排放的污水，在技術上可行。該顧問研究建議，應進一步探討可否設置此類設施以供一組村屋共用。

3.37 2015年2月，因應一名立法會議員的查詢，環保署告知立法會工務小組委員會，該署會研究可否為人口稀少的偏遠鄉村提供另類排污設施（例如小型地區污水處理設施），並會向立法會環境事務委員會匯報研究結果。2015年3月，環保署告知立法會，有290條鄉村因位置偏遠及地形所限而未有納入鄉村污水收集系統計劃（見第1.13(d)段）。

3.38 審計署認為，對於在將來一段時間內都不會進行公共排污工程的地區，由於區內未設置公共污水渠的村屋或會造成污染，環保署須採取所需行動，適時向立法會匯報該署為這些地區訂下的行動計劃。

審計署的建議

3.39 審計署**建議**，環境保護署署長日後推行鄉村污水收集系統計劃時應：

- (a) 定期向立法會報告推行鄉村污水收集系統計劃的進展，並與相關的時間目標作出比較；
- (b) 參考渠務署的“已設置和未設置公共污水渠的地區列表”和民政事務總署的鄉事委員會及鄉村名單，以確定未設置公共污水渠的地區的總數，並制訂合適策略以處理各地區的污水問題；及
- (c) 對於在將來一段時間內都不會進行公共排污工程的地區，檢討區內環境情況和是否需要提供排污設施，並適時向立法會匯報環保署為這些地區訂下的行動計劃。

3.40 審計署亦**建議**，渠務署署長日後推行鄉村污水收集系統計劃時應：

- (a) 從工程項目A汲取教訓，加快行動解決工程項目展開後所收到的反對意見；
- (b) 採取措施，在批出相關工程合約前找出施工區內的地下公用設施，以便規劃工程；

- (c) 從工程項目 B 汲取教訓，就涉及暫時封閉道路的工程，適時徵詢法律意見，務求為封閉道路採取所需程序；及
- (d) 從工程項目 C 及 D 汲取教訓，就離島工程項目向立法會財委會申請撥款時，盡量防止嚴重低估成本。

政府的回應

3.41 環保署署長同意在第 3.39 段所載的審計署建議，並表示環保署會與渠務署合作，加快完成鄉村污水收集系統計劃。

3.42 渠務署署長同意在第 3.40 段所載的審計署建議，並表示渠務署：

- (a) 會與環保署合作，加快完成鄉村污水收集系統計劃；
- (b) 於 2010 年在該署成立鄉村污水收集系統支援小組，成員包括該署相關工程辦事處的專業人員。該小組每季會就進行鄉村排污工程項目方面的問題、困難和所汲取的教訓，討論常見問題和分享經驗。該署會在該小組分享從工程項目 A 及 B 中汲取的教訓；
- (c) 在進行工程項目 B 期間，經徵詢法律意見後，該署對封閉道路的定義已有更深認識，並會在日後進行類似工程項目時，更清楚如何採取妥善的法律程序。此外，渠務署日後亦會適時徵詢所需法律意見；及
- (d) 已提醒該署的工程辦事處須根據最完備及最新的資料擬備招標前預算，尤其是關於在離島進行的鄉村排污工程，必須計及勞工、建築機器及材料方面的額外開支。渠務署亦會在鄉村污水收集系統支援小組分享從工程項目 C 及 D 中汲取的教訓。

第 4 部分：村屋接駁公共污水渠的情況

4.1 本部分探討環保署在促使村屋業主進行工程以接駁村屋排污系統至公共污水渠的工作。

村屋接駁公共污水渠

4.2 要達致為未設置公共污水渠的鄉村提供排污基礎設施的目標，村屋業主須首先妥善接駁有關村屋至公共排污系統。按照政府的政策，公共污水渠只會盡量伸延至私人土地的地界，而村屋業主須自費進行工程，包括建造終端沙井和接駁污水渠的工程，把其村屋的排污系統接駁至公共污水渠。

4.3 根據在 2015 年 5 月發出的《渠務署技術通告第 2/2015 號》——“匯報新污水渠接駁及相關程序”：

- (a) 村屋業主完成接駁污水渠工程後，須把已填妥表格交回環保署，確認村屋已接駁至公共污水渠；及
- (b) 環保署會將填妥表格交予渠務署核實村屋地址、水錶編號、污水渠接駁至村屋終端沙井的工程進度，以及根據《污水處理服務條例》徵收排污費（註 21）。

4.4 根據《水污染管制條例》，在已設置公共污水渠的地區，環保署可向相關村屋業主送達法定通知書，規定業主在通知書指明的期限前進行工程，以把村屋的污水輸往公共污水渠。村屋業主如沒有遵從通知書的規定，可被環保署檢控，一經定罪，可處罰款 10 萬元及額外每日罰款 5,000 元。環保署亦可代業主進行所規定的工程，並向業主追討工程費用。

4.5 環保署表示，在公共污水渠工程完成後，下列類別的村屋可能並未接駁公共污水渠：

註 21：2013 年，審計署曾就污水處理服務收費計劃進行審查，審查結果載於 2013 年 10 月發表的《審計署署長第六十一號報告書》第 8 章。在該計劃下，任何人的處所如接駁至公共污水渠，便須繳付排污費。

村屋接駁公共污水渠的情況

- (a) **尚未有污水排放的村屋** 這些村屋包括仍在規劃或興建中的村屋，以及沒有污水排放的現有村屋 (例如已荒廢及無人居住的村屋)；及
- (b) **在接駁污水渠方面有技術問題的村屋** 村屋業主在進行接駁污水渠工程時或會遇上問題，例如空間不足、泵水設施費用高昂、地底公用設施構成阻礙、接駁工程會侵佔其他私人土地等。

4.6 環保署表示，截至2016年6月，8個污水收集整體計劃地區(見第3.16段)有178條鄉村已設置公共污水渠，覆蓋合共14 710間村屋。表四顯示這14 710間村屋截至2016年6月時接駁污水渠的進度。

表四

178條鄉村內14 710間村屋接駁污水渠的情況
(2016年6月)

接駁污水渠進度	村屋數目	百分率
(a) 公共污水渠所覆蓋的村屋	14 710	100%
(b) 尚未有污水排放的村屋 (見第4.5(a)段)	1 490	10%
(c) 在接駁污水渠方面有技術問題的村屋 (見第4.5(b)段)	1 678	12%
(d) 適合接駁污水渠的村屋 [(d) = (a) - (b) - (c)]	11 542	78%
(e) 已接駁公共污水渠的村屋	10 179	69%
(f) 尚未接駁公共污水渠的村屋 [(f) = (d) - (e)]	1 363	9%

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

未有採取足夠行動促使村屋業主進行接駁污水渠工程

4.7 環保署表示，大部分村屋業主都會在公共排污工程竣工後2至5年內，完成接駁污水渠工程。審計署審查了6處地點的接駁污水渠進度後發現，截至2016年6月，即相關公共排污工程竣工5至15年後，平均的污水渠接駁率只有37% (個別地點的接駁率介乎0%至62%)。詳情載於表五。

表五

6 處地點的接駁污水渠情況
(2016 年 6 月)

地點	公共 污水渠 竣工日期 (a)	適合接駁 污水渠的 村屋 (b) (數目)	已接駁 公共污水渠 的村屋 (c) (數目)	合適村屋的 接駁率 (d) = (c) ÷ (b) × 100% (%)
鄉村 A	2000 年 12 月	7	0 (註 1)	0% (見個案一)
鄉村 B	2006 年 6 月	62	12 (註 2)	19% (見個案二)
鄉村 C	2011 年 1 月	25	7	28%
寮屋區 A	2011 年 5 月	270	112	41% (見第 3.9 段)
鄉村 D 及 E	2009 年 2 月	21 (註 3)	13	62%
整體		385	144	37%

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

註 1：環保署表示，鄉村 A 的公共污水渠除了可供村屋接駁，亦可供兩所安老院使用（其污水是相關污水集水區的主要污染源頭），而該兩所安老院的接駁污水渠工程已先後於 2006 及 2011 年完成。

註 2：環保署表示，截至 2016 年 8 月，在鄉村 B 的 62 間村屋之中，有 28 間 (45%) 已接駁至公共污水渠。

註 3：環保署表示，鄉村 D 及 E 內所有適合接駁公共污水渠的處所均屬於寮屋。

村屋接駁公共污水渠的情況

- 4.8 根據環保署在 2007 年 11 月發出的《接駁污水渠執法指引》：
- (a) 環保署的最終目標，是盡量把新公共排污設施接駁至其覆蓋範圍內的所有處所，以期盡早改善環境和充分善用已建造的公共污水渠；
 - (b) 在公共污水渠工程竣工後，該署會向相關村屋業主發出行政勸喻信，促請他們一般在 6 個月的期限內完成接駁污水渠工程；
 - (c) 如村屋業主在勸喻信所訂期限屆滿時仍未展開接駁工程，該署便會根據《水污染管制條例》向業主送達法定通知書，規定業主在 3 個月內完成接駁污水渠工程；及
 - (d) 如村屋業主未有遵從法定通知書的規定，該署會考慮按照下列優先次序採取檢控行動：
 - (i) **高優次** 接駁工程沒有進展而業主亦無意進行所需工程，或者相關的污水排放已造成嚴重污染；
 - (ii) **中優次** 接駁工程基於一些理由沒有進展，但業主有意進行所需工程；及
 - (iii) **低優次** 通知書所指明的相關期限已過，但業主已進行部分工程。
- 4.9 2014 年 6 月，為使村屋業主加快進行接駁污水渠工程，並方便早日徵收排污費，環保署聯同渠務署優化村屋接駁污水渠的工作流程。按照該工作流程，如村屋業主在勸喻信所訂期限屆滿後沒有通知環保署已完成接駁污水渠工程，環保署人員便會聯絡相關業主以確定接駁工程的進展。
- 4.10 2016 年 10 月，環保署告知審計署：
- (a) 根據環保署自 1990 年代以來所累積的經驗，主動聯絡村屋業主和佔用人、村代表和相關持份者並與他們持續溝通，以解決接駁污水渠時所遇到的實際困難及爭取他們的支持與合作，是在新界地區順利完成接駁公共污水渠工程的必要工作；及
 - (b) 由於新界鄉村範圍極廣，以及過去 20 年來鄉郊村民對鄉村污水收集系統計劃提出不少意見，環保署及渠務署會採取一切合理做法，爭取村屋業主自願及適時地完成接駁污水渠工程。

4.11 審計署審查了環保署區域辦事處為個別鄉村備存的記錄，發現在一些個案中，環保署的執法指引(見第 4.8 段)未獲完全遵從(例子見個案一及二)。

個案一

全部 7 間村屋均沒有進行接駁污水渠工程
(元朗區的鄉村 A)

1. 1999 年 5 月，渠務署根據獲授權力批准撥款 270 萬元，為元朗一條鄉村(鄉村 A)的 56 間村屋和兩所安老院進行公共排污工程，務求解決化糞池未能徹底處理的污水在排放後所造成的污染問題。根據在 2002 年 6 月提交立法會工務小組委員會的資料，鄉村 A 的公共排污工程於 2000 年 12 月竣工。環保署表示，由於有 49 間村屋的村代表提出反對，政府沒有為這些村屋進行公共排污工程，因此只為 7 間(56 減 49 間)村屋設置公共污水渠。
2. 在 2001 年 2 月至 2002 年 4 月期間，環保署向 6 間村屋和兩所安老院的業主發出勸喻信，要求他們在 6 個月內完成接駁污水渠工程。
3. 2004 年 2 月，環保署向該 6 間村屋的業主送達法定通知書，要求他們在 2004 年 8 月或之前完成接駁污水渠工程。2010 年 5 月，環保署再向 7 間村屋的業主(包括已在 2004 年獲發法定通知書的 6 名業主)送達法定通知書，要求他們在 2010 年 11 月或之前完成接駁污水渠工程。
4. 2010 年 8 月，在審計署就政府規劃和管理鄉村污水收集系統計劃進行審查期間(見第 1.17 段)，環保署告知審計署，由於政府已盡了很大努力並給予不少協助予鄉村 A 的村民，如相關村屋業主仍然拒絕在 2010 年 11 月或之前進行接駁污水渠工程，環保署會考慮採取檢控行動。
5. 截至 2016 年 6 月，鄉村 A 的 7 間村屋並沒有接駁至公共污水渠，而環保署在 2010 年 6 月至 2016 年 6 月期間再無向相關村屋業主送達法定通知書，亦沒有採取任何檢控行動。

個案一 (續)

環保署的回應

6. 在 2016 年 7 月至 10 月期間，環保署告知審計署：
 - (a) 鄉村 A 的公共污水渠亦供兩所安老院使用，其污水是相關污水集水區的主要污染源頭，而該兩所安老院的污水渠接駁工程已經完成；及
 - (b) 根據環保署人員的視察結果，上述 7 間村屋沒有排放污水，亦沒有污染環境的跡象。

審計署的意見

7. 審計署認為上述情況並不理想，因為：
 - (a) 雖然政府已經批准需費 270 萬元的公共排污工程，為 56 間村屋和兩所安老院提供排污設施，但由於當中 49 間村屋的業主提出反對，政府沒有為該 49 間村屋設置公共污水渠；及
 - (b) 該項公共排污工程在 2000 年 12 月竣工至今已超過 15 年，但鄉村 A 的 7 間村屋並沒有接駁至公共污水渠。

資料來源：渠務署及環保署的記錄

個案二

環保署沒有向村屋業主送達法定通知書 (北區的鄉村 B)

1. 2002 年 2 月，當時的環境食物局向立法會財委會申請撥款 1.251 億元，為北區 8 個未設置公共污水渠的地區 (包括鄉村 B) 進行公共排污工程。該局表示，這些未設置公共污水渠地區所排放的污水是后海灣海水的污染源頭之一，而環保署會向村民送達法定通知書，要求他們進行接駁污水渠工程。
2. 2006 年 6 月，鄉村 B 的公共排污工程竣工，並有 62 間村屋可進行接駁污水渠工程。

個案二(續)

3. 排污工程在 2006 年 6 月竣工後，環保署舉辦了多場簡介會，鼓勵村民展開接駁污水渠工程。2011 年 6 月，在公共污水渠工程竣工 5 年後，環保署曾向 54 間村屋的業主發出 80 封勸喻信，要求他們在 2011 年 12 月或之前完成接駁污水渠工程。2011 年 12 月及 2016 年 6 月，環保署分別向相關村屋業主發出 6 封及 16 封勸喻信。截至 2016 年 6 月，在鄉村 B 的 62 間村屋中，只有 12 間 (19%) 村屋的業主完成了接駁污水渠工程，但環保署並沒有向餘下 50 間村屋的業主送達法定通知書，要求他們進行接駁污水渠工程。

環保署的回應

4. 在 2016 年 7 月至 10 月期間，環保署告知審計署：
- (a) 由於鄉村 B 的部分村屋業主通常居於海外(註)，偶爾才回來香港，因此環保署需要較長時間聯絡他們，以核實接駁污水渠工程的進度；及
 - (b) 截至 2016 年 8 月，在鄉村 B 的 62 間村屋之中，有 28 間 (45%) 已接駁至公共污水渠。

審計署的意見

5. 審計署認為上述情況並不理想，因為截至 2016 年 6 月，即公共排污工程竣工 10 年後，在鄉村 B 的 62 間村屋之中，只有 12 間 (19%) 村屋接駁至公共污水渠。此外，雖然政府在 2002 年 2 月告知財委會，環保署會向村民送達法定通知書要求他們進行接駁污水渠工程，但截至 2016 年 6 月，環保署仍然沒有向鄉村 B 的相關村屋業主送達法定通知書。審計署認為，環保署須在這方面作出改善。

資料來源：環保署及渠務署的記錄

註：截至 2016 年 9 月，就業主通常居於海外的村屋而言，環保署只向審計署提供了 3 間相關村屋的地址。

村屋接駁公共污水渠的情況

4.12 如第 4.11 段的個案一及二所示，為善用已建造的公共污水渠，審計署認為環保署須採取有效措施，確保適合接駁污水渠的村屋在公共污水渠工程竣工後的合理時間內，須接駁至公共污水渠。環保署亦須提醒該署人員須遵從部門指引，適時向未進行接駁污水渠工程的村屋業主送達法定通知書。

資料庫儲存的接駁污水渠資料不全

4.13 環保署表示：

- (a) 在 2004 年年中前完成的鄉村排污工程，有關人員只能在環保署區域辦事處為各鄉村備存的紙本檔案中，找到個別鄉村的接駁污水渠資料；
- (b) 至於在 2004 年年中或其後完成的鄉村排污工程，其下述資料則儲存於一個電腦資料庫：
 - (i) 村屋地址；
 - (ii) 環保署發出勸喻信和送達法定通知書的詳情；及
 - (iii) 每間村屋接駁污水渠的進度和完成接駁污水渠工程的日期；及
- (c) 2013 年，環保署聯同渠務署加強電腦資料庫的內容，每月均更新有關資料。此舉有助他們匯報和監察接駁污水渠工程的進度。

4.14 在公共污水渠所覆蓋的地區內，共有 14 710 間村屋。2016 年 9 月，環保署根據電腦資料庫內的數據，向審計署提供當中 10 427 間 (71%) 村屋的地址和接駁污水渠的資料 (見第 4.13(b) 段)。環保署表示，資料庫並無儲存其餘 4 283 間 (14 710 減 10 427 間) 村屋的相關資料，該等資料只載於該署區域辦事處為各個別鄉村備存的紙本檔案內。此外，審計署亦發現環保署的電腦資料庫有以下不足之處：

- (a) 在接駁污水渠方面有技術問題的 1 678 間村屋之中 (見第 4.6 段表四第 (c) 項)，資料庫只記錄當中 27 間 (2%) 的接駁污水渠進度；
- (b) 在已接駁公共污水渠的 10 179 間村屋之中 (見第 4.6 段表四第 (e) 項)，資料庫只記錄當中 6 553 間 (64%) 的接駁污水渠進度；

- (c) 至於尚未接駁公共污水渠的1 363間村屋(見第4.6段表四第(f)項)，資料庫並沒有儲存相關資料，亦沒有記錄環保署曾作出什麼行動以促使相關村屋業主接駁污水渠；
- (d) 資料庫沒有記錄渠務署完成公共污水渠工程的日期，以致環保署難以監察村屋業主接駁污水渠工程的進度；及
- (e) 2016年6月，因應審計署的查詢，環保署表示在沙田一條鄉村的334間村屋之中，有255間(76%)尚未有污水排放(見第4.5(a)段)。然而，2016年10月，環保署再告知審計署，該條鄉村只有22間而非255間村屋尚未有污水排放。

4.15 審計署認為，環保署須採取措施，確保該署人員準確及適時地將接駁污水渠工程的相關資料輸入電腦資料庫，以便該署有效監察接駁污水渠工程的進度和適時取得準確的接駁污水渠資料。環保署亦須採取措施，運用電腦資料庫定期編制例外情況報告，顯示接駁污水渠工程嚴重延誤的情況，以便該署高層管理人員可以有效監察相關事宜。

須就監察接駁污水渠工程發出指引

4.16 審計署留意到，對於如何判斷村屋尚未有污水排放(見第4.5(a)段)或在接駁污水渠方面有技術問題(見第4.5(b)段)，環保署並沒發出相關指引。審計署認為環保署須發出有關指引，並提醒該署人員如未有對沒進行接駁污水渠工程的相關村屋業主採取行動，須清楚記錄所持理據。這些措施將有助確保環保署人員在進行這方面的執法工作時，做法清楚明確而且一致。

須定期公布接駁污水渠的進度

4.17 2015年6月，因應一名立法會議員的查詢，環保署向立法會財委會提供截至2014年12月，已完成公共排污工程的164條鄉村的接駁污水渠資料。

4.18 審計署認為，環保署須定期公布個別鄉村接駁污水渠的進度，以便增加公眾問責及提供資料以助有效監察鄉村污水收集系統計劃的成效。

審計署的建議

- 4.19 審計署建議環境保護署署長應：
- (a) 採取有效措施，確保適合接駁污水渠的村屋在公共污水渠工程竣工後的合理時間內，須接駁至公共污水渠；
 - (b) 採取措施，確保環保署人員準確及適時地將接駁污水渠工程的相關資料，輸入該署的電腦資料庫；
 - (c) 採取措施，把在 2004 年年中前完成的鄉村排污工程的紙本檔案資料，輸入環保署的電腦資料庫；
 - (d) 採取措施，運用環保署的電腦資料庫定期編制例外情況報告，以顯示接駁污水渠工程嚴重延誤的情況；
 - (e) 發出指引，說明如何判斷村屋尚未有污水排放或在接駁污水渠方面有技術問題；
 - (f) 提醒環保署人員，如未有對沒進行接駁污水渠工程的相關村屋業主採取行動，須清楚記錄所持理據；及
 - (g) 定期公布個別鄉村接駁污水渠的進度。

政府的回應

- 4.20 環境保護署署長同意審計署的建議，並表示：
- (a) 為加快鄉村 A 的接駁污水渠工程，環保署已將擬議行動知會相關政府部門。民政事務總署轄下的元朗民政事務處安排於 2016 年 10 月底舉行簡介會，讓環保署向相關村代表及村民介紹有關政策及最新情況。環保署與渠務署會繼續審慎行事，並控制工程項目的建設費用，確保公帑得以善用；
 - (b) 若相關技術問題和妨礙接駁污水渠工程的困難得到解決，環保署會審視每宗尚待處理個案的個別情況，以期加快完成工程，包括在有需要時採取執法行動。環保署正制訂方案，就應在什麼情況發出法定通知書及對沒有遵從該通知書的個案採取檢控行動方面，詳列相關準則。環保署待方案確定後，便會相應更新《接駁污水渠執法指引》。該署亦會在經更新的執法指引中，落實第 4.19(b)、(e) 及

- (f) 段所載的審計署建議。該署會提醒其人員須遵從經更新的執法指引；
- (c) 環保署會與渠務署合作，把在 2004 年年中前完成的鄉村排污工程項目的紙本檔案記錄，轉化為環保署電腦資料庫內的數碼資料，並會研究可否透過修改電腦資料庫，以加入定期編制例外情況報告的功能；及
- (d) 環保署會進行檢討，務求以最合適的方法，以定期公布個別鄉村接駁污水渠的進度。

附錄 A
(參閱第 1.7、1.9 及 2.5 段)

63 個超過法定水質指標的河溪監測站所錄得的大腸桿菌水平 (2015 年)

監測站	河溪	地區	每 100 毫升水所含的大腸桿菌數量				水質指數 (註 2)
			法定 水質指標	最低 (註 1)	最高 (註 1)	全年 幾何平均數	
(A) 計算方法：按最近期的 5 個連續抽取水樣本的流動中位數計算							
1	雙魚河	北區	0	7 900	56 000	18 517	普通
2			0	5 500	35 000	12 332	良好
3			0	1 200	3 000	2 016	良好
4	平原河		0	8 500	110 000	35 185	普通
5			0	1 700	11 000	4 266	良好
6			0	320	1 300	572	極佳
7	梧桐河		0	34 000	350 000	113 106	普通
8			0	740	2 000	1 400	良好
9			0	330	1 900	739	極佳
10	錦綉花園明渠	元朗	1 000	9 000	45 000	28 672	普通
11	錦田河		0	160 000	450 000	299 709	惡劣
12			0	40 000	100 000	77 535	惡劣
13	鰲磡沙溪		1 000	290	2 200	704	極佳
14	上白泥溪		1 000	9 000	58 000	14 707	良好
15	天水圍明渠		1 000	150 000	1 400 000	299 807	普通
16			1 000	6 400	88 000	23 790	良好
17	元朗河		1 000	800 000	4 000 000	2 040 507	惡劣
18			1 000	640 000	1 200 000	995 006	惡劣
19			0	120 000	300 000	175 935	惡劣
20		0	23 000	100 000	46 615	普通	
21	東涌河	離島	1 000	16 000	41 000	23 241	良好
22	井欄樹溪	西貢	1 000	36 000	110 000	60 335	普通
23			1 000	29 000	80 000	44 844	良好
24			1 000	440	2 400	882	極佳
25	城門河	沙田	1 000	5 800	66 000	13 638	良好
26			1 000	1 900	5 100	4 537	良好
27			1 000	1 600	23 000	11 175	良好
28			1 000	520	14 000	4 251	良好
29			0	520	7 400	3 414	良好
30			1 000	460	3 400	1 262	極佳
31			0	380	3 100	1 773	極佳
32			1 000	130	19 000	2 713	極佳
33	林村河	大埔	1 000	30 000	90 000	45 450	良好
34			0	1 700	2 900	2 424	極佳
35			0	900	3 900	1 853	良好
36	山寮溪		1 000	1 300	3 300	1 623	極佳

附錄 A

(續)

(參閱第 1.7、1.9 及 2.5 段)

監測站	河溪	地區	每 100 毫升水所含的大腸桿菌數量				水質指數 (註 2)
			法定 水質指標	最低 (註 1)	最高 (註 1)	全年 幾何平均數	
(A) 計算方法：按最近期的 5 個連續抽取水樣本的流動中位數計算 (續)							
37	大埔河	大埔	1 000	5 000	21 000	9 552	極佳
38	洞梓溪		1 000	2 400	7 300	2 895	極佳
39	屯門河	屯門	1 000	100 000	170 000	135 709	惡劣
40			1 000	40 000	67 000	58 503	普通
41			1 000	2 000	11 000	8 132	良好
42			1 000	1 400	13 000	2 939	良好
43			1 000	900	10 000	3 589	極佳
44			1 000	800	9 000	3 987	良好
(B) 計算方法：按最近期的 5 個連續抽取水樣本的幾何平均數計算							
45	啟德河	九龍城	1 000	184 209	498 556	309 879	普通
46			1 000	99 716	277 932	152 549	良好
47			1 000	87 969	236 574	123 426	良好
48			1 000	68 380	182 687	93 620	良好
49			1 000	35 518	99 577	47 608	良好
50			1 000	2 163	11 147	4 760	良好
51	九華徑溪	葵青	1 000	18 553	101 015	67 602	良好
52	城門河	沙田	1	306	2 383	699	極佳
53	林村河	大埔	1	20 887	27 693	23 544	良好
54			1	653	1 758	1 291	極佳
55			1	360	778	646	極佳
56			1	268	1 444	484	極佳
57			1	90	348	216	極佳
58			1	32	475	136	極佳
59	排棉角溪	荃灣	1 000	4 578	20 894	6 981	極佳
60			1 000	3 058	12 156	5 364	極佳
61	三疊潭溪		1 000	4 780	21 510	7 256	極佳
62			1 000	1 243	9 203	3 410	極佳
63			1 000	569	3 205	1 364	極佳

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

註 1：最高及最低值是指 2015 年的 12 組大腸桿菌數值中，最高及最低的流動中位數 (或幾何平均數，視乎何者適用而定)。

註 2：水質指數以溶解氧、5 天生化需氧量和氨氮水平 3 項參數作為評估基礎。

附錄 B
(參閱第 1.7、1.9 及 2.5 段)

8 個符合法定水質指標的河溪監測站所錄得的大腸桿菌水平 (2015 年)

監測站	河溪	地區	每 100 毫升水所含的大腸桿菌數量				水質指數 (註)
			法定 水質指標	最低 (註)	最高 (註)	全年 幾何平均數	
計算方法：按最近期的 5 個連續抽取水樣本的幾何平均數計算							
64	白泥溪	元朗	1 000	310	800	417	極佳
65	曾角溪		1 000	120	290	239	良好
66	下白泥溪		1 000	49	230	77	極佳
67	大水坑溪		1 000	40	580	199	極佳
68	東涌河	離島	1 000	21	310	114	極佳
69			1 000	18	340	64	極佳
70	城門河	沙田	1 000	1	1	4	極佳
71	大埔滘溪	大埔	1 000	81	710	260	極佳

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

註：見附錄 A 註 1 及 2。

環境保護署為改善水質所採取的行動

地區	河溪水質及／或環保署的行動
(a) 離島	<ul style="list-style-type: none"> • 與 1988 年相比，梅窩河的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 97%。 • 梅窩河及東涌河的水質指數多年來均被評為“良好”或以上等級。
(b) 九龍城	<ul style="list-style-type: none"> • 與 1999 年相比，啟德河的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 75% 以上。所排放的污染物主要源自已發展舊區的非點源排放 (例如來自明渠的污水)。 • 上述河溪的水質指數已由 1986 年的“極劣”改善至 2015 年的“普通”或以上等級。 • 為改善水質，環保署已著手優化沿啟德河設置的旱季截流器，並進行詳細調查，找出接駁不當污水渠，加以糾正。
(c) 葵青	<ul style="list-style-type: none"> • 與 1998 年相比，九華徑溪的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 40%。 • 上述河溪的水質指數已由 1991 年的“惡劣”改善至 2015 年的“良好”等級。
(d) 北區	<ul style="list-style-type: none"> • 與 1990 年相比，梧桐河、雙魚河及平原河的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 90% 以上。在河溪中發現的大腸桿菌，可能源自禽畜飼養場排放的經處理污水、未設置公共污水渠村屋排放的污水、明渠和接駁不當污水渠的污水。 • 上述河溪的下游監測站的水質指數已由 1986 年的“極劣”改善至 2015 年的“普通”等級。 • 為改善河溪水質，環保署已就接駁不當污水渠進行調查，加以糾正，並持續進行鄉村接駁污水渠工程。環保署及漁農自然護理署已就飼養場的禽畜廢物處理設施採取執法行動及推行教育計劃。

附錄 C
(續)
(參閱第 1.11 段)

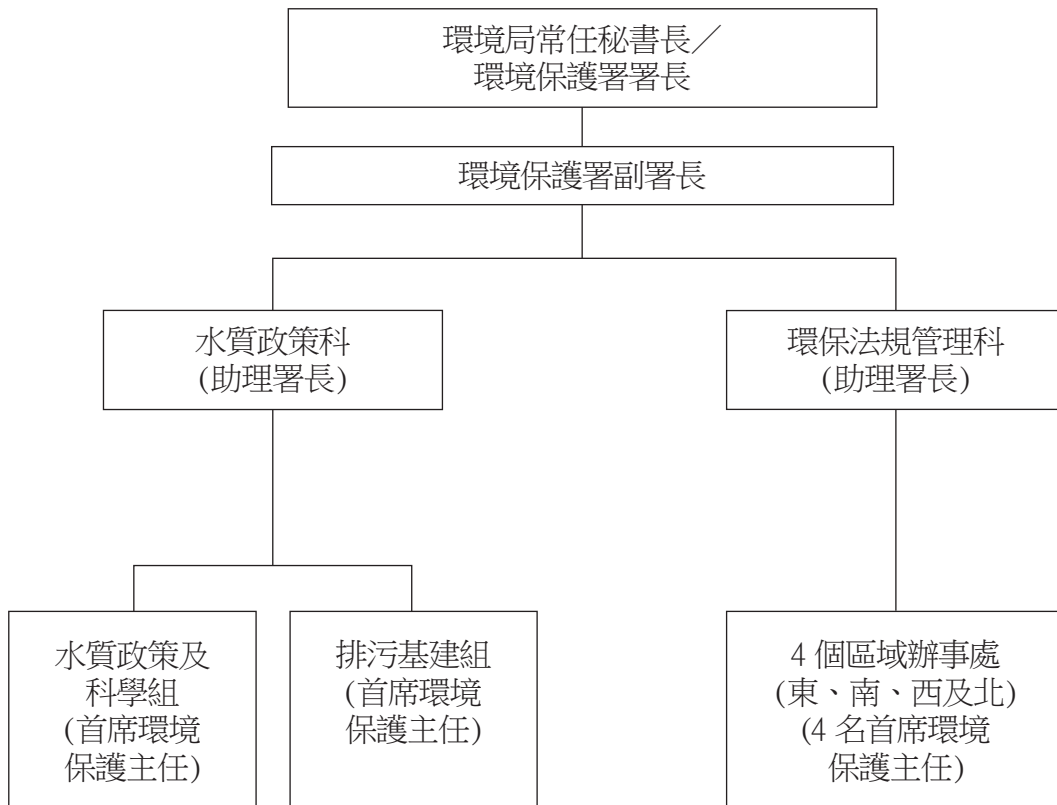
地區	河溪水質及／或環保署的行動
(e) 西貢	<ul style="list-style-type: none"> • 與 1997 年相比，區內河溪的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 65% 以上。 • 這些河溪的水質指數已由 1991 年的“惡劣”改善至 2015 年的“普通”或以上等級。 • 截至 2016 年 10 月，13 條鄉村的建造污水渠工程及其他鄉村的接駁污水渠工程正在進行。
(f) 沙田	<ul style="list-style-type: none"> • 與 1988 年相比，城門河的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 85%。 • 城門河主河道的水質指數已由 1986 年的“普通”改善至 2015 年的“極佳”等級。 • 為進一步改善水質，環保署已進行調查，找出接駁不當污水渠，加以糾正。
(g) 大埔	<ul style="list-style-type: none"> • 與 1999 年相比，區內河溪的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 70% 以上。 • 這些河溪的下游監測站的水質指數已由 1986 年的“極劣”改善至 2015 年的“良好”或以上等級。
(h) 荃灣	<ul style="list-style-type: none"> • 與 1989 年相比，排棉角溪的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 90% 以上。 • 與 1999 年相比，三疊潭溪的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 90%。 • 區內河溪的水質指數已由 1988 年的“惡劣”改善至 2015 年的“極佳”等級。

附錄 C
(續)
(參閱第 1.11 段)

地區	河溪水質及／或環保署的行動
(i) 屯門	<ul style="list-style-type: none"> • 與 1988 年相比，屯門河的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 90% 或以上。 • 屯門河上游段的水質指數已由 1988 年的“極劣”改善至 2015 年的“惡劣”等級，而屯門河中游及下游段的水質指數已由 1988 年的“惡劣”改善至 2015 年的“良好”等級。 • 屯門河上游段的鄉村排污工程持續進行。河溪上游段的污水已由旱季截流器導引入附近的污水處理廠作適當處理，沒有影響屯門河的主要河段。
(j) 元朗	<ul style="list-style-type: none"> • 與 1998 年相比，元朗河及錦田河的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 70% 以上。與 1992 年相比，天水圍明渠的大腸桿菌水平在 2015 年已減少 94%。在河溪中發現的大腸桿菌，可能源自禽畜飼養場排放的經處理污水、未設置公共污水渠村屋排放的污水、明渠和接駁不當污水渠的污水。 • 元朗河及錦田河的水質指數已由 1986 年的“極劣”改善至 2015 年的“惡劣”等級(其中一個位於元朗河的監測站的等級是“普通”)。天水圍明渠的水質指數已由 1993 年的“惡劣”改善至 2015 年的“普通”或以上等級。 • 為改善河溪水質，6 條鄉村的建造污水渠工程及其他 11 條鄉村的接駁污水渠工程正在進行。由於不少其他未設置公共污水渠鄉村的污水幹渠及排污網絡均需時完成，當局於 2016 年在錦田設置旱季截流器，以阻截錦田地區的地面污水。 • 環保署計劃阻截元朗河一帶人口最稠密地區的地面污水，並提升元朗污水處理廠的容量及處理水平。環保署已就接駁不當污水渠展開調查，加以糾正，並與漁農自然護理署合作，採取執法行動及推行教育計劃，以解決禽畜廢物引致的污染問題。

資料來源：環保署的記錄

環境保護署：
組織架構圖 (摘要)
(2016 年 6 月 30 日)



資料來源：環保署的記錄

環境保護署對大腸桿菌法定水質指標的意見
(2016 年 10 月)

- (a) 關於實益用途為塘魚養殖、耕種或灌溉的水體，按照海外的主流做法，一般不會訂明細菌含量標準。至於會就水產養殖訂立細菌含量水質標準的司法管轄區，該等標準亦主要為供生吃的貝介類養殖活動而設。為應對食用養殖水產所涉的人類健康風險，食物安全當局通常會就養殖的水產食物而非養殖的水質訂立細菌含量標準。
- (b) 關於主要實益用途是維護水中生物的水體，按照海外做法，會採用各種物理及化學參數(類似環保署每年河溪水質報告所載的參數——見第 2.3 段)，而不會訂立細菌含量準則。如要反映有關的水質情況，檢視按 5 項主要指標(即酸鹼值、懸浮固體、溶解氧、5 天生化需氧量和化學需氧量)而訂立的法定水質指標是否達標，是最適切的方法。
- (c) 一般休憩用途普遍適用於所有水質管制區，包括海洋和內陸水域。以數值方式訂立的法定水質指標(包括大腸桿菌法定水質指標)與這種實益用途並不相關，只有陳述方式的法定水質指標(即“美觀程度”)才與此用途有關。政府已訂立這方面的指標，以保護這種用途。
- (d) 環保署一向有採取行動(包括實施污染及規劃管制，以及提供排污基礎設施)，以期在切實可行的範圍內，盡量達致《水污染管制條例》所訂明的各項法定水質指標。至於能否達致大腸桿菌法定水質指標，則須視乎其他因素，例如其他溫血動物(例如雀鳥及狗隻)的糞便亦會影響大腸桿菌的水平。
- (e) 部分適用於內陸水質管制分區的大腸桿菌法定水質指標在二三十年前訂立。由於當時缺乏微生物數據，故此現在看來，有些大腸桿菌法定水質指標已不合時宜。按照當前的海外做法，政府只須為少數內陸水質管制分區訂立大腸桿菌法定水質指標。

資料來源：環保署的記錄

第 9 章

屋宇署
食物環境衛生署

就樓宇滲水問題採取的聯合行動

香港審計署
二零一六年十月二十八日

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

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

就樓宇滲水問題採取的聯合行動

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.18
審查工作	1.19 – 1.20
鳴謝	1.21
第 2 部分：調查工作及執法行動	2.1
滲水個案調查工作	2.2 – 2.33
審計署的建議	2.34 – 2.36
政府的回應	2.37 – 2.40
滲水個案執法行動	2.41 – 2.57
審計署的建議	2.58
政府的回應	2.59
第 3 部分：監察服務承辦商	3.1
背景	3.2 – 3.3
第三階段調查服務合約	3.4 – 3.32
審計署的建議	3.33
政府的回應	3.34

	段數
第 4 部分：管理資訊系統及服務表現匯報	4.1
滲水個案管理資訊系統	4.2 – 4.12
審計署的建議	4.13 – 4.14
政府的回應	4.15 – 4.17
服務表現匯報	4.18 – 4.22
審計署的建議	4.23 – 4.24
政府的回應	4.25 – 4.26

附錄	頁數
A：聯合行動的架構 (摘要)(2016 年 3 月 31 日)	59
B：聯合行動的職員人數 (2016 年 3 月)	60
C：第一、二及三階段調查的完工時限	61

就樓宇滲水問題採取的聯合行動

摘要

1. 樓宇滲水主要因供水喉管、衛生設備及排水管欠妥，以及地台、天台和外牆的防水層有缺損所致，此可造成妨擾、衛生和樓宇安全問題，有時更導致浪費供水的情況。除了滲水源頭單位外，這些問題可能影響毗鄰和下層單位。根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)，任何處所、排水渠或污水渠如其狀況足以構成妨擾，或足以損害或危害健康，食物環境衛生署(食環署)可就此發出妨擾事故通知，規定負責人在指明期限內採取行動減除滲水滋擾。

2. 受影響的業主一旦發現單位滲水，並懷疑滲水問題是源自上層或毗鄰單位，可聯絡有關單位業主，以便進行所需的調查和修葺工程，從而解決有關問題。受影響的業主也可就滲水個案向政府求助。食環署接報後或會進行調查，以追查滲水源頭，並在找到滲水源頭後發出妨擾事故通知(見第 1 段)。

3. 2006 年 7 月，食環署和屋宇署職員於食環署轄下 19 個分區辦事處組成聯合行動，以處理滲水個案。聯合行動旨在加強食環署職員與屋宇署職員於處理滲水個案時的協調。在這方面，食環署職員具有執行《公眾衛生及市政條例》的權力，而屋宇署職員則具備屋宇測量專業知識。聯合行動的主要目的是就市民舉報的滲水個案，縮短調查時間，並提高找到滲水源頭的成功率。審計署留意到，市民舉報的滲水個案數目，由 2007 年的 17 405 宗增加至 2015 年的 29 617 宗，增幅為 70%。

4. 在 2014–15 年度，聯合行動所涉及的總費用為 1.29 億元，包括職員費用 9,700 萬元及辦公室開支和委聘承辦商以進行滲水調查的費用共 3,200 萬元。截至 2016 年 3 月，參與聯合行動的人員有 274 人(包括 211 名食環署聯合行動職員和 63 名屋宇署聯合行動職員)。審計署最近進行了一項審查工作，檢視聯合行動在處理滲水個案時的運作效率和效益，以期找出可予改善之處。

調查工作及執法行動

5. 2006年，全部19個食環署分區均設立了聯合行動。截至2006年12月，未完成行動的滲水個案共有6 228宗。在2007年1月至2016年3月期間，聯合行動共接獲231 968宗滲水舉報(或相當於每月約2 100宗)。截至2016年3月，在238 196宗(6 228加231 968)個案中，196 926宗(83%)已完成行動，15 564宗(6%)的調查工作仍在進行中，而25 706宗(11%)是由於食環署投訴管理資訊系統所載的個案數字與食環署聯合行動每月報表和屋宇署聯合行動個案記錄所載的數字不符而出現的相差之數。在196 926宗已完成的個案中：(a) 97 296宗(49%)是因各種緣故(例如滲水的濕度未達門檻)而甄別為不予調查的個案；(b) 40 856宗(21%)是調查期間滲水情況已停止或舉報人撤銷舉報的個案；(c) 41 024宗(21%)是聯合行動成功找到滲水源頭的個案；及(d) 17 750宗(9%)是調查完成後仍找不到滲水源頭的個案。根據食環署及屋宇署所採用的計算算式，就2007年1月至2016年3月期間完成行動的滲水個案而言，找到滲水源頭成功率為41% ($41\,024 \div (41\,024 + 17\,750 + 40\,856) \times 100\%$) (第1.17、2.3及2.10段)。

6. **找到滲水源頭成功率下降** 儘管聯合行動的主要目的之一是提高找到滲水源頭的成功率(見第3段)，但按食環署和屋宇署所採用的算式計算(見第5段)，予調查個案的成功率由2007年的46%逐漸下降至2015年的36%(第2.9及2.10段)。

7. **部分滲水個案處理需時甚久** 儘管聯合行動的一個主要目的是縮短滲水個案調查時間(見第3段)，但審計署的審查發現，聯合行動處理部分滲水個案需時甚久。就這方面，在2015年4月至2016年3月期間完成行動的28 332宗個案中，有9 710宗(34%)的完成時間超過由食環署及屋宇署所訂133日的參考時限，其中643宗(2%)更需時2.2至7.5年才完成。此外，截至2016年3月，在15 564宗尚未完成的個案中，有6 368宗(41%)超過133日仍未完成，其中1 046宗(7%)已花了2.2至8.3年處理(第1.9、2.17、2.18及2.22段)。

8. **把個案轉介屋宇署及水務署跟進的機制有不足之處** 在滲水個案調查期間，食環署聯合行動職員及／或屋宇署聯合行動職員會進行初步評估，把涉及樓宇安全問題和供水喉管滲漏的個案，分別轉介屋宇署及水務署，以便其分別根據《建築物條例》(第123章)及《水務設施條例》(第102章)作出調查和採取所需的執法行動。審計署的審查發現，雖然食環署的指引規定食環署聯合行動

摘要

職員須備存記錄表，記錄轉介屋宇署及水務署跟進的個案，但在 19 個分區中，有 8 個分區的聯合行動職員沒有備存相關記錄表。此外，雖然水務署在 2011 至 2015 年期間接獲 2 240 宗由聯合行動轉介跟進的個案，但聯合行動的記錄卻顯示該段期間轉介水務署跟進的個案只有 728 宗 (佔 2 240 宗的 33%) (第 2.28、2.29 及 2.31 段)。

9. **在調查和發出妨擾事故通知方面欠缺管制系統** 在 2011 至 2015 年期間，聯合行動為 22 439 宗滲水個案成功找到滲水源頭，並把 20 729 份妨擾事故通知送達有關負責人。食環署在 2008 年 3 月發出指示，要求 19 個分區的聯合行動職員，於每區使用電腦備存滲水個案監察資料庫 (監察資料庫)，以便監察每宗滲水個案的行動進展。監察資料庫載有的資料包括以下項目的日期：(a) 進行色水測試；(b) 檢視測試結果；(c) 發出妨擾事故通知及其指明的期限；及 (d) 就發出了妨擾事故通知進行合規視察。然而，食環署未能提供監察資料庫所載的資料予審計署審查。欠缺相關記錄和資料，不但阻礙了食環署監察和管理滲水個案的調查工作和發出妨擾事故通知的安排，同時也阻礙了審計署的審查工作，以審查有關行動是否妥善和適時進行 (第 2.42、2.46、2.47 及 2.49 段)。

10. **就妨擾事故通知的跟進行動欠缺管制系統** 根據食環署的指引，各分區聯合行動職員須備存妨擾事故通知監察記錄表 (通知監察記錄表)。然而，審計署的審查發現，在 19 個分區中，有 14 個分區的聯合行動職員沒有在通知監察記錄表內載錄以下一項或多於一項資料：(a) 妨擾事故通知的送達日期；(b) 妨擾事故通知所載完成修葺工作的期限；及 (c) 為查明有關方面是否已遵從妨擾事故通知規定而採取跟進視察的日期。此外，審計署留意到，19 個分區的通知監察記錄表全部均無載述合規視察的結果及把個案轉介食環署檢控組以採取執法行動的日期。欠缺相關記錄和資料，不但阻礙了食環署監察及管理就送達的妨擾事故通知的跟進行動，同時也阻礙了審計署的審查工作，以審查有關行動是否妥善和適時進行 (第 2.50 及 2.52 至 2.55 段)。

監察服務承辦商

11. 為補充人手，屋宇署聯合行動職員委聘服務承辦商協助調查滲水個案，並監察其工作。服務承辦商須每兩周向屋宇署聯合行動職員提交進度報告，交代每宗獲分派個案的行動進展。截至 2016 年 3 月，有 7 個服務承辦商按 9 份服務合約獲委聘為 19 個食環署分區提供滲水調查服務 (第 1.10 及 3.3 段)。

摘要

12. **對承辦商工作成效的監察和評估有不足之處** 委聘服務承辦商的主要目的，是由他們調查滲水個案，以找出滲水源頭。然而，在監察和評估每個承辦商的服務表現時，屋宇署聯合行動職員並沒有編制亦沒有參考承辦商為個案成功找到滲水源頭的比率。審計署的審查發現，就涵蓋 2014 年 4 月至 2015 年 4 月的 9 份合約而言，個別承辦商找到滲水源頭的成功率差距甚大，由 23% 至 67% 不等(第 3.6、3.7 及 3.9 段)。

13. **對需時甚久才完成調查的承辦商未有採取有效的行動** 審計署的審查發現，部分承辦商需時甚久才完成獲分派個案的調查工作。舉例說，截至 2016 年 4 月，在涵蓋 2014 年 4 月至 2015 年 4 月的 9 份合約中，有 8 327 宗個案的調查報告已提交給屋宇署聯合行動職員，其中有 281 宗(3%) 需時 1.1 至 1.9 年才完成處理。此外，根據合約訂定的目標時限，承辦商須在接獲分派個案後起計 30 日內，到受影響的處所視察和完成進行所需測試。然而，審計署的審查發現，截至 2016 年 4 月，在涵蓋 2014 年 4 月至 2015 年 4 月的合約中，到受影響處所視察和完成測試工作的個案有 5 457 宗，其中有 3 337 宗(61%) 需時超過 30 日的目標時限，有 85 宗(2%) 更需時 1.1 至 2.1 年才完成有關工作。然而，屋宇署在 2011 年 1 月至 2015 年 4 月期間並沒有向有關承辦商發出警告信或表現欠佳報告(第 3.13 至 3.15、3.18 及 3.21 段)。

管理資訊系統及服務表現匯報

14. **食環署聯合行動職員未有全面採用新的投訴管理資訊系統以記錄滲水個案資料** 2012 年 7 月，食環署委聘一個承辦商開發新的投訴管理資訊系統，所需費用為 730 萬元，以便捷處理所有有關食環署的查詢及投訴個案，包括滲水個案。新系統在 2014 年 12 月至 2015 年 12 月期間於 19 個分區分階段推出，並提供多項新功能，例如儲存個案文件的掃描副本、編制特別報告以標示違反時限規定的個案，以及就久未完成的個案編制案齡分析報告。然而，19 個分區的食環署聯合行動職員並未全面推行新系統，例如他們沒有把就滲水個案進行測試的日期、檢視測試結果的日期和發出妨擾事故通知的日期等資料輸入新系統內，此舉會導致管理層未能有效監察有關人員的表現及個案的進度(第 4.2、4.4 至 4.6 及 4.9 段)。

15. **須考慮增訂服務表現目標** 滲水個案的舉報人和市民大多關注聯合行動需時多久才找到滲水源頭和找到滲水源頭的成功率。然而，食環署和屋宇署並沒有就這兩方面制訂服務表現目標(第 4.22 段)。

審計署的建議

16. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議政府應：

調查工作及執法行動

- (a) 加強措施，確保聯合行動就滲水個案採取的行動適時完成(第 2.34(c) 段)；
- (b) 定期把轉介個案記錄表送交水務署及屋宇署，以作核對之用(第 2.34(e) 段)；
- (c) 採取措施，確保屋宇署聯合行動職員對尚未完成的個案適時採取行動(第 2.36(a) 段)；
- (d) 採取所需行動，確保聯合行動職員妥善備存監察資料庫(第 2.58(a) 段)；
- (e) 發出清晰指引，說明通知監察記錄表須載有的主要資料(第 2.58(b) 段)；

監察服務承辦商

- (f) 採取行動，確保承辦商適時完成滲水個案的調查工作，以及向表現欠佳的承辦商發出警告信和表現欠佳報告(第 3.33(a) 段)；

管理資訊系統及服務表現匯報

- (g) 採取措施，確保聯合行動適時和全面採用新投訴管理資訊系統的各项功能，以記錄滲水個案資料(第 4.13(a) 段)；及
- (h) 考慮定期公布聯合行動的表現指標(第 4.24 段)。

政府的回應

17. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 樓宇滲水(見照片一) 主要因食水和海水喉管、衛生設備及排水管欠妥，以及地台、天台和外牆的防水層有缺損所致，此可造成妨擾、衛生和樓宇安全問題，有時更導致浪費供水的情況。除了滲水源頭單位外，這些問題可能影響毗鄰和下層單位。

照片一

天花滲水



資料來源：屋宇署的記錄

1.3 食物環境衛生署(食環署)和屋宇署表示：

- (a) 業主須負責維修及管理其樓宇，並解決大廈出現的滲水問題；
- (b) 如懷疑滲水問題是源自上層或毗鄰單位，受影響的業主應盡快聯絡有關單位業主，以便進行調查和修葺工程。他亦可向大廈的管理處或業主立案法團求助，以解決問題。必要時，他可委聘建築專業人士進行調查，並要求負責的業主採取行動停止滲水。此外，他亦可就損失索償；

- (c) 受影響的業主可就滲水個案向政府求助(例如透過政府熱線1823)。食環署職員接報後會到場視察，如認為滲水情況已構成衛生妨擾或影響樓宇結構安全，或導致浪費供水，便會調查有關個案。如調查結果證實滲水問題存在(透過量度滲水位置的濕度)，食環署職員(有時是屋宇署委聘的服務承辦商)會尋求准許進入懷疑是滲水源頭的上層或毗鄰單位視察和進行測試，以找出滲水源頭。找到滲水源頭後，食環署會發出妨擾事故通知，規定負責人在指明期限內採取行動減除滲水滋擾；及
- (d) 食環署會把涉及樓宇安全問題和供水喉管滲漏的個案，分別轉介屋宇署及水務署再作調查和採取所需的執法行動(見第1.4(b)及(c)段)。

政府根據3項條例採取執法行動

1.4 在接獲大廈滲水舉報後，有關政府部門可按下述情況採取行動：

- (a) **妨擾** 根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)第12條，任何處所、排水渠或污水渠如其狀況足以構成妨擾，或足以損害或危害健康，即屬妨擾。食環署可根據條例第127條(註1)發出妨擾事故通知，規定負責人在指明期限內減除妨擾事故；
- (b) **樓宇安全問題** 如滲水情況引起樓宇安全問題，屋宇署可根據《建築物條例》(第123章)第24條(涉及違例建築工程——註2)、第26及26A條(涉及危險、破舊及欠妥的樓宇——註3)和第28條(涉

註1：根據《公眾衛生及市政條例》第127條，食物環境衛生署署長可安排把一份通知送達因其作為、失責或容受而令妨擾事故產生或繼續存在的人，或安排把上述通知送達有妨擾事故存在的處所的佔用人或擁有人，並規定該人減除妨擾事故。

註2：根據《建築物條例》第24條，如有任何建築工程曾經或正在於違反《建築物條例》任何條文的情況下進行，建築事務監督(即屋宇署署長)可藉書面命令規定拆卸該建築工程或對該建築工程作出所需的改動。

註3：根據《建築物條例》第26及26A條，如建築事務監督認為任何建築物變得危險或可變得危險，或建築事務監督在進行檢查時，發現任何建築物有任何破舊或欠妥之處，他可藉書面命令規定該建築物的擁有人進行指明工程。

及大廈內欠妥及不衛生的排水渠——註 4) 發出命令，規定負責人在指明期限內採取糾正行動；及

- (c) **浪費供水** 如滲水問題是源自供水喉管滲漏，並導致浪費供水，水務署可根據《水務設施條例》(第 102 章) 第 16 條(註 5) 發出通知書，規定負責人在指明期限內採取糾正行動。

政府在 2006 年 7 月之前採取的行動

1.5 在 2006 年 7 月之前，市民舉報的滲水個案會先交由有關的食環署分區辦事處(註 6) 作初步調查，以確定是否有滲水證據。如懷疑滲水問題是源自欠妥的排水管或污水管，負責的食環署分區辦事處職員或會進行色水測試(註 7)，以追查滲水源頭。如發現滲水情況不嚴重或間歇性出現，食環署分區辦事處職員便不會進行色水測試，因為據食環署表示，在這種情況下，這類測試未必能有助找到滲水源頭。如找到滲水源頭，食環署會根據《公眾衛生及市政條例》第 127 條向負責人發出妨擾事故通知，規定他在指明期限內減除妨擾事故。

1.6 對於找不到滲水源頭的個案，食環署不會採取進一步行動，但會把調查結果和是否把個案轉介其他政府部門跟進一事告知舉報人。至於可能涉及樓宇損破及／或供水喉管滲漏的個案(註 8)，食環署會按情況把個案轉介屋宇署及／或水務署跟進。該等部門會作出回覆，把調查結果直接告知舉報人，並會把回覆副本送交食環署。

註 4：根據《建築物條例》第 28 條，如建築事務監督認為任何建築物的排水渠或污水渠不足夠或處於欠妥或不衛生的狀況，他可藉書面命令規定該建築物的擁有人進行指明的排水工程。

註 5：根據《水務設施條例》第 16 條，如水務監督(即水務署署長) 信納內部供水系統是處於已出現浪費供水或相當可能導致浪費供水的狀況，他可藉通知書規定用戶進行指明的修理或其他工程。

註 6：食環署成立了 19 個分區辦事處，負責在各分區提供公共服務，而其中的 17 個分區，與 18 個區議會分區中的 17 個分區相同。餘下的油尖旺區議會分區，則分為兩個食環署分區，即油尖區及旺角區。

註 7：如懷疑滲水問題是源自欠妥的排水管或污水管，調查人員會把色水倒進排水渠口和污水渠口，然後觀察受影響位置是否有色水滲出。這項測試稱為色水測試。

註 8：滲水個案調查期間，食環署分區辦事處職員會初步評估滲水跡象是否因樓宇損破(見第 1.4(b) 段) 或供水喉管滲漏(見第 1.4(c) 段) 所致。

自 2006 年 7 月起採取的聯合行動

1.7 2004 年 12 月，因應全城清潔策劃小組提出的建議(註 9)，一個由 7 名食環署職員和 6 名屋宇署職員組成的聯合行動，開始在食環署深水埗辦事處試行運作，以處理滲水個案。除了由食環署分區辦事處職員(下稱食環署聯合行動職員)進行色水測試(見第 1.5 段註 7)外，具建築專業知識的屋宇署職員(下稱屋宇署聯合行動職員)亦可能會進行(或委聘服務承辦商進行)額外測試(例如色水蓄水測試——註 10)，以追查滲水源頭。此外，屋宇署聯合行動職員也負責初步評估滲水問題是否可能因樓宇損破及／或供水喉管滲漏而導致，並把有關個案轉介屋宇署樓宇部(註 11)及／或水務署跟進。除上述額外測試和評估外，在 2006 年 7 月之前所採取的其他跟進行動(見第 1.5 及 1.6 段)均獲沿用。

1.8 在 2004 年 12 月至 2006 年 7 月期間，有關聯合行動試行運作安排，主要是使用食環署的辦公室設施，以及食環署和屋宇署的人手(主要為非公務員合約僱員)來運作，此安排逐步擴展至全部 19 個食環署分區。試行計劃的推行期其後延至 2009 年 3 月，後來再延至 2012 年 3 月和 2014 年 3 月。聯合行動的運作由 2014 年 4 月起恆常化。

1.9 根據聯合行動的運作安排，屋宇署聯合行動職員的費用、屋宇署的辦公室開支和委聘服務承辦商進行測試以追查滲水源頭的費用，概由屋宇署支付，而食環署聯合行動職員的費用和食環署的辦公室開支，則由食環署承擔。屋宇署聯合行動職員由屋宇署樓宇(2)部的一名助理署長監督；至於食環署聯合行動職員，則由所屬的食環署第一、二或三行動科的助理署長監督(聯合行動的架構見附錄 A)。食環署和屋宇署表示，聯合行動有以下兩個主要目的：

- (a) 就市民舉報的滲水個案，縮短調查時間，並提高找到滲水源頭的成功率；及

註 9：鑑於嚴重急性呼吸系統綜合症蔓延，由政務司司長領導的全城清潔策劃小組於 2003 年 5 月成立，負責制訂和推行建議，以在香港確立高度的公眾和環境衛生。

註 10：如懷疑滲水問題是源自地台或淋浴間，調查人員會在有關地台上或淋浴間內蓄起色水，經兩個小時後再觀察這些色水有否在滲水位置滲出。這項測試稱為色水蓄水測試。

註 11：如食環署及屋宇署的聯合行動職員把聯合行動負責的個案轉介屋宇署根據《建築物條例》第 24、26、26A 和 28 條跟進，則有關個案會由屋宇署樓宇部的職員處理。

- (b) 加強部門於處理滲水個案時的協調，使獲《公眾衛生及市政條例》賦予執法權力的食環署職員，能聯同具備屋宇測量專業知識的屋宇署職員，更有效率和有效益地處理和調查滲水個案。

人手和經常開支

1.10 截至 2006 年 7 月 (聯合行動的運作安排開始擴展至全部 19 個食環署分區)，有 129 名人員 (包括 81 名食環署非公務員合約僱員和 48 名屋宇署非公務員合約僱員——註 12) 參與聯合行動。截至 2016 年 3 月，參與聯合行動的人員有 274 人 (增幅為 112%)，包括 211 名食環署聯合行動職員 (136 名公務員及 75 名非公務員合約僱員) 和 63 名屋宇署聯合行動職員 (30 名公務員及 33 名非公務員合約僱員)。上述 211 名食環署聯合行動職員，分別派駐 19 個食環署分區辦事處工作；至於 63 名屋宇署聯合行動職員，則分別派駐 4 個食環署分區辦事處和屋宇署葵芳辦事處工作。聯合行動截至 2016 年 3 月的職員人數載於附錄 B。該 63 名屋宇署聯合行動職員主要負責委聘服務承辦商進行測試以追查滲水源頭，並監督這些承辦商的工作 (註 13)。截至 2016 年 3 月，有 7 個服務承辦商按 9 份服務合約獲委聘為 19 個食環署分區提供滲水測試服務。

1.11 在 2014–15 年度，聯合行動所涉及的總費用為 1.29 億元，包括職員費用 9,700 萬元 (食環署和屋宇署聯合行動職員的費用分別為 7,100 萬元及 2,600 萬元)，辦公室開支和委聘承辦商的費用共為 3,200 萬元 (其中 100 萬元辦公室開支由食環署支付，另外 200 萬元辦公室開支和 2,900 萬元委聘承辦商的費用，則由屋宇署承擔)。

監察對滲水舉報個案而採取行動的進度

1.12 聯合行動備存以下系統和記錄，以監察和管理其運作：

註 12：食環署和屋宇署表示，聯合行動運作在 2014 年 4 月恆常化之前，參與聯合行動運作的職員大部分都是非公務員合約僱員，而這類僱員的流失率偏高。聯合行動運作在恆常化後，已逐步開設公務員職位，以取代非公務員合約僱員職位。

註 13：在 2007 年 4 月之前，有關追查滲水源頭的調查工作中，有 69% 由屋宇署聯合行動職員進行，其餘 31% 則由屋宇署委聘的服務承辦商進行。自 2007 年 4 月起，這些調查工作皆由承辦商進行。

- (a) **投訴管理資訊系統** 食環署設立了一套投訴管理資訊系統，以記錄市民就其服務及運作提出各項查詢和投訴的資料，包括滲水舉報的資料；
- (b) **食環署聯合行動每月報表** 19 個分區的食環署聯合行動職員每月都向食環署總部提交報表 (2015 年之前則向屋宇署聯合行動職員提交)，載述其所進行第一及二階段調查 (見第 2.2 段) 的統計數字及調查結果 (註 14)；及
- (c) **屋宇署聯合行動個案記錄** 屋宇署聯合行動職員以試算表格式備存分派給服務承辦商處理的滲水個案記錄，包括每宗個案分派給服務承辦商處理的日期、承辦商提交調查報告的日期、屋宇署聯合行動職員批簽報告的日期，以及每宗個案的調查結果。

1.13 有關聯合行動運作的統計數字包括：

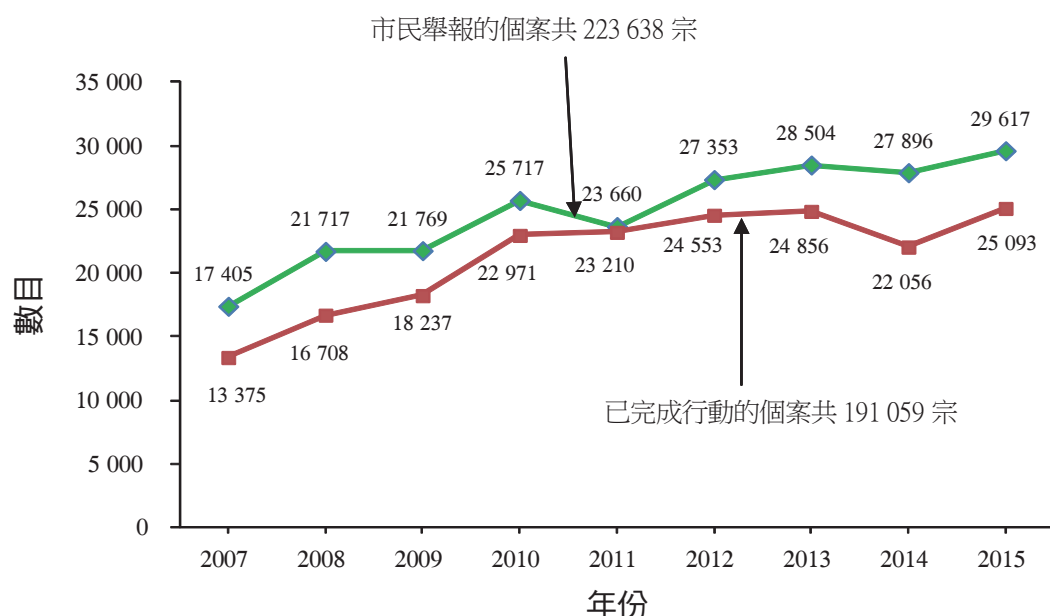
- (a) 當月接獲的個案數目；
- (b) 已完成行動的個案數目 (包括不予調查的個案——見第 2.3 段、已完成行動並找到滲水源頭的個案、已完成行動但找不到滲水源頭的個案，以及在調查期間滲水情況已停止或舉報人撤銷舉報的個案)；
- (c) 已轉介其他政府部門 (例如屋宇署樓宇部和水務署) 跟進的個案數目；及
- (d) 正在進行執法行動的個案數目。

1.14 根據食環署聯合行動每月報表和屋宇署聯合行動個案記錄，聯合行動接獲的滲水舉報，由 2007 年 (即食環署全部 19 個分區首個全年實施聯合行動運作安排) 的 17 405 宗，增加至 2015 年的 29 617 宗，增幅為 70%；而已完成行動的個案數目，則由 2007 年的 13 375 宗，增加至 2015 年的 25 093 宗，增幅為 88%。有關詳情載於圖一。

註 14：屋宇署表示，該署使用食環署的統計數字來編制有關聯合行動運作的統計數字。

圖一

市民舉報滲水及已完成行動個案的數字 (2007 至 2015 年)



資料來源：食環署及屋宇署的記錄

附註：有關數據是根據食環署聯合行動每月報表和屋宇署聯合行動個案記錄所得。年內已完成行動個案中，部分是往年接獲的個案。此外，在 2016 年 1 至 3 月期間，聯合行動共接獲 8 330 宗滲水舉報，甄別為不予調查的個案有 2 667 宗，已完成調查的個案則有 3 200 宗。再者，在 2016 年 4 至 6 月期間，聯合行動共接獲 10 567 宗滲水舉報，甄別為不予調查的個案有 3 526 宗，已完成調查的個案則有 4 101 宗。

1.15 食環署表示，當接獲市民的滲水舉報後，食環署聯合行動職員會到受影響的處所視察，檢查滲水情況及滲水位置的濕度。如發現滲水位置的濕度低於 35% (見第 2.3(a) 段——註 15) 或滲水情況沒有造成妨擾 (註 16)，有關職員便不會採取進一步行動，並會把其決定告知有關處所的業主。

1.16 但如發現滲水位置的濕度達 35% 或以上，並發現滲水已造成妨擾，食環署聯合行動職員 (有時是屋宇署委聘的服務承辦商) 會尋求准許進入懷疑是滲水源頭的處所 (通常為上層或毗鄰單位) 視察和進行測試 (測試詳情見第 2.5 及 2.7 段)，以找出滲水源頭。找到源頭並確定滲水造成妨擾後，食環署聯合行

註 15：物質的濕度可利用濕度計量度得出，由 0% (表示全乾) 至 100% (表示全濕) 不等。

註 16：食環署表示，一般來說，來自潛在不潔源頭 (例如污水和渠水) 的滲水可能會影響公眾健康，故可視為造成妨擾。

動職員會向有關處所的業主發出妨擾事故通知，規定他在指明期限內減除滲水問題。

1.17 2006年，全部19個食環署分區均設立了聯合行動。根據食環署聯合行動每月報表和屋宇署聯合行動個案記錄，截至2006年12月，未完成行動的個案共有6 228宗。在2007年1月至2016年3月期間，聯合行動共接獲231 968宗滲水舉報(223 638加8 330——見第1.14段圖一)。截至2016年3月，該238 196宗(6 228加231 968)須採取行動的個案包括以下各項：

- (a) 根據食環署聯合行動每月報表和屋宇署聯合行動個案記錄，196 926宗(83%)為已完成行動的個案(見表一)；
- (b) 根據投訴管理資訊系統所載的資料，15 564宗(6%)的調查工作仍在進行中；及
- (c) 25 706宗(11%)個案是由於投訴管理資訊系統所載的滲水個案數字與食環署聯合行動每月報表和屋宇署聯合行動個案記錄所載的數字不符而出現的相差之數(詳情見第4.20段)。

表一

已完成行動的滲水個案
(2007 年 1 月至 2016 年 3 月)

年份	完成行動個案宗數				總計
	不予調查	找到滲水源頭	找不到滲水源頭	其他(註)	
2007	6 350	3 246	327	3 452	13 375
2008	7 144	4 476	986	4 102	16 708
2009	8 115	4 813	1 433	3 876	18 237
2010	11 051	4 737	2 322	4 861	22 971
2011	12 219	4 199	2 089	4 703	23 210
2012	13 727	4 053	1 963	4 810	24 553
2013	13 062	4 692	2 336	4 766	24 856
2014	10 961	4 816	2 133	4 146	22 056
2015	12 000	4 679	3 494	4 920	25 093
2016 (截至 3 月)	2 667	1 313	667	1 220	5 867
總計	97 296	41 024	17 750	40 856	196 926

資料來源：食環署及屋宇署的記錄

註：其他個案包括在調查期間滲水情況已停止或舉報人撤銷舉報的個案。

附註：有關數據是根據食環署聯合行動每月報表和屋宇署聯合行動個案記錄所得。在 2016 年 4 至 6 月期間，聯合行動共接獲 10 567 宗滲水舉報，甄別為不予調查的個案有 3 526 宗，已完成調查的個案則有 4 101 宗。

1.18 在 2015 年接獲的 29 617 宗市民舉報的滲水個案(見第 1.14 段圖一)中：

- (a) 根據食環署的記錄，221 宗與供水喉管滲漏有關的個案已轉介水務署根據《水務設施條例》採取跟進行動(見第 1.4(c) 段)；及

- (b) 根據屋宇署的記錄，65 宗與樓宇安全有關的個案已轉介屋宇署樓宇部根據《建築物條例》採取跟進行動(見第 1.4(b) 段)。

審查工作

1.19 審計署在 2012 年完成有關食環署就公眾查詢及投訴的管理的審查工作(見 2012 年 10 月發表的《審計署署長第五十九號報告書》第 7 章)。審計署審查了食環署處理滲水個案的安排，所得結果納入成為審計報告書的一部分。食環署接納審計署在審計報告書中提出的建議，包括以下各項：

- (a) 檢討投訴管理資訊系統的數據準確性、修訂系統內不正確的數據，以及採取措施，防止在記錄數據時出現錯誤及遺漏；
- (b) 提醒職員妥為備存所有檔案；
- (c) 密切監察久未完成行動的個案；
- (d) 查明部分個案需要長時間才能完成的原因，以找出可予改善之處，並查明調查滲水個案時長期沒有採取行動的原因；及
- (e) 採取有效措施，改善調查的效率。

1.20 2016 年 4 月，審計署開展一項審查工作，以檢視聯合行動在處理滲水個案上的運作效率和效益。審查工作集中於以下幾方面：

- (a) 調查工作及執法行動(第 2 部分)；
- (b) 監察服務承辦商(第 3 部分)；及
- (c) 管理資訊系統及服務表現匯報(第 4 部分)。

審計署發現政府在上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.21 在審查工作期間，食物及衛生局、發展局、食環署、屋宇署和水務署人員予以合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：調查工作及執法行動

2.1 本部分探討在聯合行動下，食環署及屋宇署的聯合行動職員在處理樓宇滲水問題方面的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 調查工作 (見第 2.2 至 2.40 段)；及
- (b) 執法行動 (見第 2.41 至 2.59 段)。

滲水個案調查工作

2.2 市民大多透過政府熱線 1823 或直接向 19 個食環署分區的聯合行動職員舉報滲水問題。經政府熱線接獲的舉報，會被轉介至有關的分區聯合行動職員跟進。按照聯合行動的運作安排，調查工作會分 3 個階段進行，第一及二階段調查由食環署聯合行動職員負責，而第三階段調查則由屋宇署聯合行動職員負責。

食環署聯合行動職員負責進行的第一階段調查

2.3 在接獲市民的滲水舉報後，負責的食環署聯合行動職員會到受影響的處所視察，檢查滲水情況和該位置的濕度 (第一階段調查)。根據食環署的指引，如個案涉及下列任何一種情況，食環署聯合行動職員便不會採取進一步行動 (即不予調查的個案)：

- (a) 滲水位置的濕度低於 35% (註 17)；
- (b) 滲水問題是因雨水從外牆、天台或地台滲入而導致的，不會影響公眾健康；
- (c) 滲水問題是源自受影響處所內的範圍；
- (d) 受影響位置屬違例建築工程的一部分 (例如平台上的違例建築工程，這類個案會轉介屋宇署樓宇部跟進)；
- (e) 有關舉報在性質上不屬滲水個案 (例如樓宇外部排水系統欠妥，這類個案會轉介屋宇署樓宇部跟進)；及

註 17：屋宇署表示，滲水位置的濕度如低於 35%，即表示滲水情況不顯著，及找到滲水源頭的機會不高，因此不會跟進相關個案。

- (f) 聯合行動已在前兩個星期內完成調查有關個案，而有關滲水問題自上次調查後並未惡化。

2.4 就不予調查的個案而言，食環署聯合行動職員會把不予調查的原因告知舉報人。根據食環署聯合行動每月報表所載的資料，表二顯示在 2007 至 2015 年期間市民舉報的滲水個案數字和不予調查的個案數字。

表二

滲水個案和不予調查的個案數字
(2007 至 2015 年)

年份	市民舉報個案 (宗)	不予調查的個案	
		(宗)	(百分率)
2007	17 405	6 350	36%
2008	21 717	7 144	33%
2009	21 769	8 115	37%
2010	25 717	11 051	43%
2011	23 660	12 219	52%
2012	27 353	13 727	50%
2013	28 504	13 062	46%
2014	27 896	10 961	39%
2015	29 617	12 000 (註)	41%
整體	223 638	94 629	42%

資料來源：食環署的記錄

註：根據食環署為 2015 年進行的一次性分析，在這 12 000 宗不予調查的個案中，有 8 049 宗(佔 29 617 宗的 27%) 為未達 35% 濕度門檻的個案。

附註：有關數據是根據食環署聯合行動每月報表所得。年內不予調查個案中有部分是往年接獲的個案。

食環署聯合行動職員負責進行的第二階段調查

2.5 對於滲水個案(不予調查的個案除外)，為找出滲水源頭，食環署聯合行動職員會進行下列一項或多於一項測試：

- (a) 濕度評估。如滲水位置的濕度低於 35%，則未必須要進行其他測試；
- (b) 色水測試(見第 1.5 段註 7)；及
- (c) 反向壓力測試。如發現天花滴水，並懷疑滲水問題是源自供水喉管，食環署聯合行動職員會關上相關的供水總掣，並開啓所有相關的水龍頭，以排走管內的水及釋放管內的壓力，繼而觀察滴水速度有否減慢。之後，食環署聯合行動職員會開啓供水總掣及關掉所有相關的水龍頭，使管內的壓力回復正常，然後觀察滴水速度有否加快，從而確定有關供水喉管有否滲漏問題。

2.6 如在色水測試後找到滲水源頭，食環署聯合行動職員會向負責人發出妨擾事故通知，規定他在通知指明的期限內採取糾正行動。如反向壓力測試結果發現供水喉管可能出現滲漏，有關個案便會轉介予水務署跟進。否則，食環署聯合行動職員會把個案轉交有關的屋宇署聯合行動職員以進行第三階段調查。

屋宇署聯合行動職員負責進行的第三階段調查

2.7 第三階段調查包括進行下列一項或多於一項測試：

- (a) 濕度評估。如滲水位置的濕度低於 35%，則未必須要進行其他測試；
- (b) 色水灑水測試。如懷疑牆身是滲水源頭，調查人員會向牆身噴灑經稀釋的色水，然後觀察這些色水會否滲至其他位置；
- (c) 色水測試(見第 1.5 段註 7)；
- (d) 色水蓄水測試(見第 1.7 段註 10)；及
- (e) 反向壓力測試(見第 2.5(c) 段)。

2.8 為補充人手，屋宇署聯合行動職員委聘服務承辦商協助進行第三階段調查，並監察其工作。如找到滲水源頭，而有關滲水問題已構成《公眾衛生及市政條例》所述的妨擾(見第 1.4(a) 段)，屋宇署聯合行動職員會把結果告知食環署聯合行動職員，以便後者發出妨擾事故通知以規定有關人士採取糾正行動。如反向壓力測試結果發現供水喉管可能出現滲漏，有關個案便會轉介予水務署跟進。對於第三階段調查完成後仍找不到滲水源頭的個案，屋宇署聯合行動職員會把調查結果告知舉報人。

找到滲水源頭成功率下降

2.9 聯合行動的目的是就市民舉報的滲水個案，縮短個案調查時間，並提高找到滲水源頭的成功率(見第 1.9(a) 段)。食環署和屋宇署就找到滲水源頭的個案共同編制了成功率。

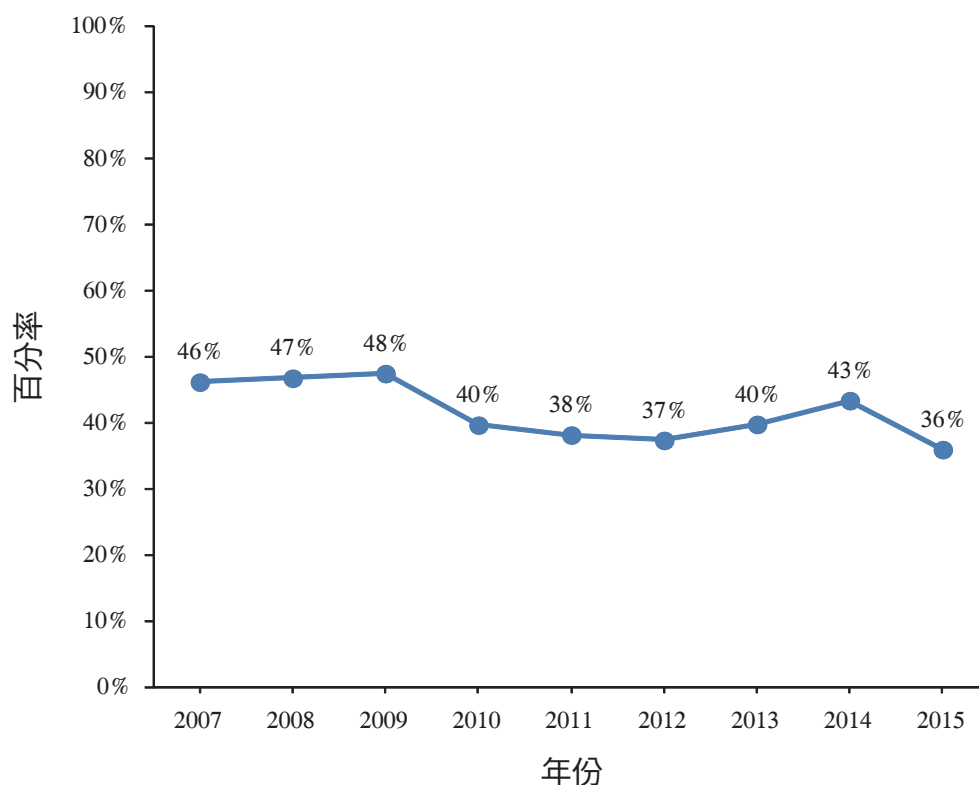
2.10 圖二顯示，根據食環署聯合行動每月報表和屋宇署聯合行動個案記錄所載的數據，並按食環署和屋宇署所採用的算式計算(註 18)，找到滲水源頭的成功率由 2007 年的 46% 逐漸下降至 2015 年的 36%。

註 18：找到滲水源頭的成功率是根據以下算式計算：

$$\text{成功率} = \frac{\text{已完成行動並找到滲水源頭的個案數目 (A)}}{\text{(A) + 已完成行動但找不到滲水源頭的個案數目 (不包括不予調查的個案) + 在調查期間因滲水情況已停止或舉報人撤銷舉報而結束的個案數目}} \times 100\%$$

圖二

找到滲水源頭的成功率(註)
(2007 至 2015 年)



資料來源：審計署對食環署及屋宇署記錄的分析

註：在計算成功率時已扣除不予調查的個案數字。

附註：在 2016 年 1 至 6 月期間，已完成調查的個案的成功率為 43%。

2.11 2016 年 10 月，屋宇署告知審計署，找到滲水源頭的成功率由 2007 至 2015 年有所下降，原因如下：

- (a) 由於市民對聯合行動服務的認知度有所提高以及對濕度較低的滲水個案容忍度下降，因此對聯合行動服務的需求大幅上升；及
- (b) 由於濕度較低的個案近年有所增加，調查人員就這些個案找到滲水源頭的機會較低。

調查工作及執法行動

2.12 聯合行動的主要目的之一是提高找到滲水源頭的成功率。但成功率近年下降，情況令人關注。審計署認為，屋宇署與食環署須加強行動，以提高找到滲水源頭的成功率。

未有備存就不予調查個案的最終回覆的日期

2.13 對於不予調查的個案(見第 2.3 段)，食環署有制定完工時限，訂明在接獲市民舉報滲水個案後的 18 個工作日內給予舉報人最終回覆。然而，就不予調查的個案而言，食環署的投訴管理資訊系統並沒有備存何時給予舉報人最終回覆的資料。欠缺相關資料阻礙了食環署管理人員監察不予調查個案是否適時和妥善處理，同時也阻礙了審計署相關的審查工作。

2.14 審計署認為，食環署須就不予調查的個案採取措施，備存給予舉報人最終回覆的時間資料。設立綜合滲水個案資料庫系統，有助便捷執行這項工作(見第 4.12 段)。

部分滲水個案處理需時甚久

2.15 在 2008 年，食環署和屋宇署發出指引，說明聯合行動職員處理滲水個案的參考完工時限(見附錄 C)，詳情如下：

發出指引的部門	工作	參考完工時限
食環署	由接獲滲水舉報至完成第二階段調查	38 個工作日
屋宇署	由接獲食環署聯合行動職員交來的滲水個案至完成第三階段調查	52 個工作日
	總計	90 個工作日 (或 133 個曆日—— 註 19)

註 19：在扣除 52 個星期六、52 個星期日和 14 個並無與星期六重疊的公眾假期後，一年 365 日中，有 247 日為工作日。因此，工作日與曆日的比例為 1：1.48。根據這個比例，90 個工作日約等於 133 個曆日。

2.16 食環署和屋宇署表示：

- (a) 指引屬參考性質，適用於簡單和容易處理的個案 (即這些個案不涉及調查人員無法進入有關處所的問題、在追查滲水源頭方面沒有困難、不涉及多個滲水源頭或多項測試，以及無須經由政府化驗所確認滲水源頭測試結果)；
- (b) 完成處理個案實際所需的時間，視乎個案的複雜程度、使用的測試方法，以及聯合行動運作的工作量和人手情況而有所不同；及
- (c) 如個案涉及樣本化驗、分間單位或向法院申請進入處所手令，則需要較長時間處理，所定的時限便會變得不太有意義。

2.17 在2015年4月至2016年3月期間，根據投訴管理資訊系統所載的資料，聯合行動完成了28 332宗個案的行動。審計署的審查發現，在這28 332宗個案中，有9 710宗(34%)的完成時間超過133日的總參考完工時限(見第2.15段)。該28 332宗個案的完成時間的分析如下：

日數	個案	
	(宗)	(百分率)
133日(或90個工作日)或以下	18 622	66%
134至400日	6 332	22%
401至600日	1 863	7%
601至800日	9 710 { 872	34% { 3%
801至1 000日(或2.2至2.7年)	388	1%
1 001至2 730日(或2.7至7.5年)	255 } 643	1% } 2%
總計	28 332	100%

2.18 此外，截至2016年3月，在15 564宗行動尚未完成的個案中，有6 368宗(41%——註20)所需的處理時間超過133日的總參考完工時限。截至2016年3月，該15 564宗尚未完成的個案所需的處理時間的分析如下：

註20：該6 368宗超過90個工作日的完工時限而尚未完成行動的個案，是根據食環署提供的案齡分析管理報告(見第2.57段)得出。

調查工作及執法行動

日數	個案	
	(宗)	(百分率)
133 日 (或 90 個工作日) 或以下	9 196	59%
134 至 400 日	3 422	22%
401 至 600 日	1 083	7%
601 至 800 日	6 368 } 817	41% } 5%
801 至 1 000 日 (或 2.2 至 2.7 年)	383	3%
1 001 至 3 026 日 (或 2.7 至 8.3 年)	663	4%
	} 1 046 } 7%	
總計	15 564	100%

2.19 截至 2016 年 3 月，在該 6 368 宗 (15 564 減 9 196) 需時超過完工時限的個案中，有 837 宗 (13%) 正進行第一及二階段調查，5 531 宗 (87%) 已完成該兩階段調查，現正等候完成第三階段調查 (註 21)。

2.20 審計署選定了 30 宗個案進行審查 (註 22)。這些個案的調查工作均需時甚久 (超過 800 日) (見第 2.17 及 2.18 段)。在這 30 宗個案中，食環署及屋宇署告知審計署，無法找到其中 7 宗個案的檔案，故未能交給審計署審查；另有 7 宗個案 (檔案已交給審計署審查) 雖然記錄顯示需時甚久處理，但實際上是因投訴管理資訊系統的記錄更新工作有所延誤。對於遺失部分尚未完成行動個案的檔案，這會令聯合行動難以跟進和完成處理有關工作，審計署認為情況並不理想。由於欠缺相關記錄和檔案，阻礙了審計署的審查工作，以審查食環署及屋宇署在處理久未完成行動個案方面的效率和效益。審計署認為，食環署及屋宇署須採取措施，以改善記錄備存安排和存檔系統。食環署及屋宇署也須採取措施，確保適時更新投訴管理資訊系統所載的資料。至於其餘 16 宗 (30 減 7) 個案，審計署的審查發現，該等個案處理需時甚久的主要原因如下：

- (a) 長期沒有採取行動 (見個案一)；

註 21：2016 年 10 月，屋宇署告知審計署，截至 2016 年 6 月，正等候完成第三階段調查的個案已減少至 3 867 宗。

註 22：在該 30 宗選定進行審查的個案中，有 8 宗 (處理需時超過 800 日) 是已完成行動的個案，22 宗 (包括 15 宗處理需時最久和其餘 7 宗處理需時超過 800 日的個案) 的行動則尚未完成。截至 2016 年 3 月，有 3 宗已完成的個案和 4 宗尚未完成行動的個案雖然在投訴管理資訊系統內顯示為處理需時超過 800 日，但實際上並無超過 800 日，原因是該系統的記錄更新工作有所延誤。

- (b) 調查人員遇到困難，無法進入懷疑是滲水源頭的處所(見第 3.23 至 3.25 段審計署的意見)；及
- (c) 承辦商及屋宇署聯合行動職員需時甚久才分別提交和批簽調查報告(見個案二)。

個案一

長期沒有採取行動的個案 (2010 年 1 月至 2016 年 6 月)

1. 2010 年 1 月，食環署接獲滲水舉報。2010 年 2 月，食環署聯合行動職員到受影響的處所視察，並在 2010 年 2 至 5 月期間，在懷疑是滲水源頭的處所進行測試。
2. 2010 年 7 月，個案分派給一個服務承辦商(承辦商 A)以進行第三階段調查。2011 年 2 月，承辦商 A 提交了調查報告並指出未能找到滲水源頭。然而，由於承辦商 A 沒有向屋宇署提供一些所需資料，報告不獲屋宇署批簽。
3. 2011 年 5 月，個案再分派給另一承辦商(承辦商 B)處理。2011 年 10 月，承辦商 B 告知屋宇署聯合行動職員，表示未能相約舉報人到受影響的處所視察，並建議發信要求舉報人在 10 日內聯絡他們。
4. 2016 年 6 月，屋宇署發信給舉報人。約兩個星期後，屋宇署向舉報人和懷疑是滲水源頭的處所業主給予最終回覆，表明不會就這宗個案採取進一步行動。

審計署的意見

5. 檔案並無記錄顯示聯合行動在 2011 年 10 月至 2016 年 6 月期間(4 年零 8 個月)採取任何行動。此外，對於承辦商 A 沒有提供所需資料以致個案須再分派給承辦商 B 處理一事，屋宇署也沒有向承辦商 A 採取任何跟進行動(例如發出警告信)。屋宇署須加強監察承辦商的服務表現(見第 3 部分)。審計署認為，屋宇署須採取措施，確保聯合行動職員對尚未完成的個案適時採取行動。

資料來源：審計署對食環署及屋宇署記錄的分析

個案二

提交和批簽調查報告需時甚久的個案 (2013 年 5 月至 2015 年 11 月)

1. 2013 年 5 月，食環署接獲滲水舉報。在進行第一及二階段調查(找不到滲水源頭)後，屋宇署聯合行動職員在 2013 年 6 月把個案分派給一個承辦商(承辦商 C)進行第三階段調查。在 2013 年 8 至 12 月期間，承辦商 C 曾到受影響的處所視察，並在懷疑是滲水源頭的處所進行測試，以及檢視測試結果。
2. 2014 年 4 月，承辦商 C 提交調查報告，表示找不到滲水源頭。2014 年 6 月，承辦商 C 在受影響的處所進行另一次濕度評估，結果發現濕度超過 35%。
3. 2015 年 5 月，屋宇署聯合行動職員批簽承辦商 C 的調查報告，並於同日把個案再分派給另一承辦商(承辦商 D)處理。
4. 2015 年 6 月，承辦商 C 就 2014 年 6 月的濕度評估(見第 2 段)結果提交補充報告。
5. 2015 年 10 月，承辦商 D 兩次在受影響的處所量度濕度(兩次量度的結果都顯示濕度低於 35%)後，提交調查報告，所得的結論是滲水情況已經停止。2015 年 11 月，屋宇署聯合行動職員在批簽報告後，向舉報人和懷疑是滲水源頭的處所業主給予最終回覆。

審計署的意見

6. 屋宇署聯合行動職員批簽承辦商 C 提交的調查報告需時 13 個月(2014 年 4 月至 2015 年 5 月)，而承辦商 C 提交補充調查報告則需時 12 個月(2014 年 6 月至 2015 年 6 月)。審計署認為，屋宇署須適時批簽調查報告，並加強監察承辦商的服務表現，確保承辦商適時提交調查報告。
7. 此外，檔案並無記錄署方為何在批簽承辦商 C 的調查報告後把個案再分派給承辦商 D 處理。屋宇署須在這方面作出改善。

資料來源：審計署對食環署及屋宇署記錄的分析

2.21 屋宇署和食環署在 2016 年 8 月及 10 月告知審計署：

屋宇署

- (a) 聯合行動的運作在 2014 年 4 月恆常化之前，大部分屋宇署聯合行動職員是合約人員，流失率偏高。此外，人手和職員的經驗在當時都有欠理想。自 2014 年 4 月起，隨着聯合行動的人手漸趨穩定，聯合行動的服務表現也有所改善。近年，滲水舉報數字大幅增加，導致聯合行動需時甚久才完成處理部分個案；及

食環署

- (b) 由於聯合行動只能在懷疑導致滲水的處所進行不會造成破壞的測試，有關職員通常需要進行多次檢查(涉及多次視察)才能蒐集足夠證據，以便採取法律行動。

2.22 食環署及屋宇署的聯合行動職員需時甚久處理部分個案，對此審計署認為情況並不理想。舉例說，截至 2016 年 3 月，有 1 689 宗(388 加 255 加 383 加 663) 個案處理需時超過 800 日(或 2.2 年)(見第 2.17 及 2.18 段)。這可能令市民長期受到妨擾，並加深公眾疑慮，質疑政府能否有效率和有效益地根據《公眾衛生及市政條例》採取執法行動。審計署認為，為改善提供公共服務的效率，食環署及屋宇署須加強措施，確保聯合行動就滲水個案的行動適時完成，並公布完成處理個案所需的時間幅度。

未能提供個案記錄予審計署審查

2.23 審計署留意到，在 19 個分區中，有 7 個分區(註 23) 的屋宇署聯合行動職員在 2016 年 1 月告知屋宇署高層管理人員，表示在處理分派予服務承辦商的積壓個案方面，對於所有在 2014 年之前處理的個案，有關的行動均已完成。然而，根據投訴管理資訊系統所載的資料，截至 2016 年 3 月，有 1 046 宗(383 加 663) 個案的行動超過 800 日仍尚未完成(見第 2.18 段)，其中 162 宗(15%) 是由該 7 個分區的屋宇署聯合行動職員負責處理(所有相關個案都是在 2014 年之前接獲，截至 2016 年 3 月，正進行第三階段調查)。鑑於這個情況，審計署要求屋宇署提供該 162 宗個案的詳情，以供審查。

2.24 就上述 162 宗由該 7 個分區屋宇署聯合行動職員處理的個案而言，屋宇署在 2016 年 7 至 9 月告知審計署：

註 23：該 7 個分區分別為九龍城、葵青、旺角、深水埗、荃灣、屯門及油尖分區。

- (a) 截至 2016 年 3 月，有 115 宗 (71%) 個案已完成行動，35 宗 (22%) 個案的工作正進行中。截至 2016 年 3 月，由於投訴管理資訊系統未有適時更新資料，因此系統誤把該 115 宗已完成行動的個案顯示為尚未完成的個案 (見第 2.18 段)；及
- (b) 無法找到 12 宗 (7%) 個案的檔案，原因是：
 - (i) 根據食環署的記錄，有 5 宗 (42%) 的檔案已交給屋宇署聯合行動職員，以便他們進行第三階段調查。然而，屋宇署聯合行動職員表示並沒有收到有關檔案；及
 - (ii) 有 7 宗 (58%) 的檔案在第三階段調查期間不知放到哪處。

2.25 然而，截至 2016 年 9 月，在該 115 宗已在 2016 年 3 月或之前完成行動的個案 (見第 2.24(a) 段) 中，屋宇署只能就其中 93 宗 (81%) 個案向審計署提供發給舉報人的最終回覆 (告知他們個案已完成處理)。審計署認為，屋宇署須採取措施，以找出其餘 22 宗 (115 減 93) 個案的最終回覆，並確保聯合行動職員適時把最終回覆發給舉報人並備存相關記錄。

2.26 對於遺失部分尚未完成行動個案的檔案，這令聯合行動難以跟進和完成處理有關工作，審計署認為情況並不理想。由於欠缺相關記錄和檔案，阻礙了審計署的審查工作，以審查食環署及屋宇署在處理久未完成行動個案方面的效率和效益。審計署認為，食環署及屋宇署須採取措施，以改善存檔系統 (另見第 2.20 段審計署的意見)。兩署亦須檢視以查明所有涉及遺失檔案的個案，並採取所需的補救措施。設立綜合滲水個案記錄及資料庫系統 (內載文件的掃描副本)，有助改善聯合行動的運作效率和效益 (見第 4.12 段)。

2.27 關於未有適時更新投訴管理資訊系統的記錄一事 (見第 2.24(a) 段)，食環署及屋宇署須採取措施，確保在投訴管理資訊系統適時更新聯合行動運作下的行動進展情況 (另見第 2.20 段審計署的意見)。

把個案轉介屋宇署及水務署跟進的機制有不足之處

2.28 在滲水個案調查期間，食環署聯合行動職員及／或屋宇署聯合行動職員會初步評估滲水問題是否可能因樓宇損破或供水喉管滲漏而導致，並把有關個案分別轉介屋宇署樓宇部及水務署跟進。屋宇署和水務署然後會分別查看有關

滲水問題是否違反《建築物條例》第 24、26、26A 和 28 條(見第 1.4(b) 段)及《水務設施條例》第 16 條(見第 1.4(c) 段)。

2.29 根據食環署的指引：

- (a) 如把個案轉介另一政府部門跟進，食環署聯合行動職員會向有關部門發出便箋，並一併提供相關資料；
- (b) 如有需要把滲水個案轉介水務署處理，食環署聯合行動職員會把有關便箋直接送交給水務署。至於轉介屋宇署樓宇部處理的個案，則須先交予屋宇署聯合行動職員，經他們確定理據充分後，再轉交屋宇署樓宇部跟進；及
- (c) 食環署聯合行動職員須在轉介個案記錄表上作記錄。

審計署曾要求食環署提供在 2015 年 1 月至 2016 年 3 月期間的轉介個案記錄表。然而，在 19 個分區中，食環署只能提供由 11 個分區的聯合行動職員所備存的轉介個案記錄表，詳情如下：

食環署分區	
備存 轉介個案記錄表	沒有備存 轉介個案記錄表
1. 中西區	1. 九龍城
2. 東區	2. 葵青
3. 離島	3. 觀塘
4. 旺角	4. 西貢
5. 北區	5. 荃灣
6. 深水埗	6. 屯門
7. 沙田	7. 灣仔
8. 南區	8. 黃大仙
9. 大埔	
10. 油尖	
11. 元朗	

2.30 審計署認為，食環署須採取措施，確保屬下各分區的食環署聯合行動職員均按照署方指引備存轉介個案記錄表。

2.31 審計署曾要求食環署和屋宇署提供在 2011 至 2015 年期間在聯合行動下轉介屋宇署樓宇部和水務署跟進的滲水個案數字，兩署在 2016 年 7 月回應時表示只能向審計署提供有關轉介水務署的資料，至於有關轉介屋宇署樓宇部的資料，則未能提供。然而，審計署也曾要求屋宇署和水務署提供在 2011 至 2015 年期間在聯合行動下轉介兩署跟進的滲水個案數字，屋宇署樓宇部和水務署在回應時均表示能向審計署提供有關資料(見表三)。

表三

聯合行動下轉介屋宇署和水務署跟進的滲水個案數字
(2011 至 2015 年)

年份	轉介屋宇署跟進的個案 (宗)		轉介水務署跟進的個案 (宗)		
	根據聯合 行動的記錄 (見第 2.32 段)	根據屋宇署 樓宇部的 記錄	根據聯合 行動的記錄	根據水務 署的記錄	相差 之數
2011	未能提供	75	142	513	(371)
2012		79	124	599	(475)
2013		111	116	516	(400)
2014		117	125	353	(228)
2015		65	221	259	(38)
總計		447	728	2 240	(1 512)

資料來源：食環署、屋宇署及水務署的記錄

2.32 2016 年 10 月，食環署告知審計署，表示在聯合行動下轉介屋宇署跟進的個案資料存放在個別檔案內，因此未能適時提供。由於欠缺過去數年轉介屋宇署樓宇部跟進的個案數字，阻礙了其適當管理及監察所有轉介個案是否均獲妥善跟進，同時也阻礙了審計署對有關行動的審查工作。

2.33 此外，審計署留意到，在聯合行動下轉介水務署跟進的滲水個案數字，與水務署接獲及記錄的數字不符(見第 2.31 段表三)。2016 年 10 月，食環署告知審計署，表示：

- (a) 兩者數字不符是因為食環署與水務署就轉介個案所採用的分類基準並不一樣。根據聯合行動記錄的個案數字，是指已完成調查並找出滲水源頭為供水喉管的個案數字，這個數字不包括其他轉介水務署跟進的個案(例如不涉及供水喉管滲漏但舉報人要求轉介水務署跟進的個案)；及
- (b) 根據水務署記錄的個案數字，是指在聯合行動下轉介水務署跟進的個案總數。

審計署認為，食環署和屋宇署的聯合行動職員須定期把轉介個案記錄表送交水務署及屋宇署樓宇部，以作核對之用。

審計署的建議

2.34 審計署建議，在聯合行動下調查滲水個案時，食物環境衛生署署長和屋宇署署長應共同：

- (a) 採取措施，以改善記錄備存安排和存檔系統，從而防止檔案遺失；
- (b) 採取措施，確保適時更新投訴管理資訊系統所載的資料；
- (c) 加強措施，確保聯合行動就滲水個案採取的行動適時完成，並公布完成處理個案所需的時間幅度；
- (d) 檢視以查明所有涉及遺失檔案的個案，並採取所需的補救措施；及
- (e) 定期把轉介個案記錄表送交水務署及屋宇署樓宇部，以作核對之用。

2.35 審計署建議，在聯合行動下調查滲水個案時，食物環境衛生署署長應：

- (a) 採取措施，就不予調查的滲水個案備存資料，顯示給予舉報人最終回覆的時間；及
- (b) 採取措施，確保食環署各分區的聯合行動職員均按照署方指引備存轉介個案記錄表。

2.36 審計署建議，就聯合行動下對於滲水個案，屋宇署署長應：

- (a) 採取措施，確保屋宇署聯合行動職員對尚未完成的個案適時採取行動；
- (b) 加強監察服務承辦商的服務表現，確保承辦商適時提交調查報告；
- (c) 適時批簽服務承辦商提交的調查報告；及
- (d) 採取措施，確保屋宇署聯合行動職員就已完成行動的個案適時把最終回覆發給舉報人並備存相關記錄。

政府的回應

2.37 食物環境衛生署署長及屋宇署署長同意第 2.34 段所載的審計署建議，並表示：

食物環境衛生署署長

- (a) 食環署和屋宇署現正採取措施，提升投訴管理資訊系統，包括採用系統具備的適用功能，以改善記錄備存安排；
- (b) 食環署和屋宇署現正採取措施，確保適時更新投訴管理資訊系統所載的資料。舉例說，除了編制特別報告外，投訴管理資訊系統會定期編制尚未完成行動的個案清單，供聯合行動的監督人員參考；
- (c) 食環署和屋宇署已着手檢視所有涉及遺失檔案的個案，並正研究設立條碼存檔系統，以便日後監察檔案去向；

屋宇署署長

- (d) 為提高聯合行動調查工作的成效，屋宇署已於 2014 年委聘顧問就找出樓宇滲水源頭的最新科技方法進行研究。該項研究將於 2017 年完成。此外，屋宇署已委聘承辦商（並非那些受聘於進行第三階段調查的合約的承辦商）採用紅外線探測儀及微波探測儀技術，為聯合行動調查複雜個案；

食物環境衛生署署長和屋宇署署長

- (e) 由於過去幾年個案工作量大幅增加，食環署和屋宇署會按實況檢視參考完工時限；及

- (f) 食環署和屋宇署聯合行動職員會定期把轉介個案記錄表送交水務署及屋宇署樓宇部。

2.38 食物環境衛生署署長同意第 2.35 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 關於第 2.35(a) 段，食環署及屋宇署聯合行動職員須把最終回覆上載到投訴管理資訊系統，並把發信日期輸入系統。食環署會探討能否提升投訴管理資訊系統，使系統能更妥善記錄已發出最終回覆所載的資料；及
- (b) 關於第 2.35(b) 段，食環署聯合行動職員日後會編制轉介個案記錄表，食環署並已提醒他們按照署方指引備存相關記錄表。為了改善工作效率，食環署也會提升現有投訴管理資訊系統，或設立一套新的資料庫系統，讓食環署及屋宇署聯合行動職員得以隨時得知在處理滲水個案時所採取的各項行動，並直接從系統檢索有關資料。

2.39 屋宇署署長同意第 2.36 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 屋宇署在進行檢討後，於 2013 年 10 月修訂有關承辦商服務表現的內部指引(於 2015 年 12 月再度修訂)，並公布更清晰的指引，訂明署內各級人員在監察承辦商服務表現方面的職責。屋宇署也要求聯合行動職員按實況評估承辦商的服務表現、適時向表現欠佳的承辦商發出警告信，以及與承辦商建立伙伴關係；
- (b) 屋宇署聯合行動個案記錄已新增自動功能，以方便有關人員監察行動進展，及考慮是否向表現欠佳的承辦商發出警告信和表現欠佳報告；及
- (c) 屋宇署會繼續採取行動以找出其餘 22 宗個案的最終回覆(見第 2.25 段)。

2.40 水務署署長同意第 2.34(e) 段所載的審計署建議，並表示水務署會協助聯合行動核對轉介個案數目，並協助進行檢討，以查明在聯合行動下轉介予跟進的個案數字與該署接獲的個案數字不符的原因。

滲水個案執法行動

2.41 食環署負責向不遵從《公眾衛生及市政條例》的人採取執法行動。根據《公眾衛生及市政條例》第 127 條，如發現處所滲水造成妨擾，食環署可向有關處所的負責人發出及送達妨擾事故通知，規定他在指明期限內減除妨擾事故(註 24)。任何人如不遵從妨擾事故通知的規定，即屬違法，一經定罪，最高可判處罰款 10,000 元，以及在不遵從規定期間每日罰款 200 元。

2.42 在 2011 至 2015 年期間，聯合行動為 22 439 宗滲水個案成功找到滲水源頭(根據食環署聯合行動每月報表和屋宇署聯合行動個案記錄所載的資料)，而食環署則就該等個案發出了 20 729 份妨擾事故通知(根據食環署聯合行動每月報表所載的資料)。政府應立法會的查詢，不時向其匯報這些個案的統計數字。有關詳情載於表四。

表四

找到滲水源頭的個案和
發出妨擾事故通知的數目
(2011 至 2015 年)

年份	2011 (數目)	2012 (數目)	2013 (數目)	2014 (數目)	2015 (數目)	總計 (數目)
找到滲水源頭的個案	4 199	4 053	4 692	4 816	4 679	22 439
發出的妨擾事故通知	3 064	3 639	4 338	4 700	4 988	20 729
法庭發出的妨擾事故命令	30	17	41	31	16	135

資料來源：食環署及屋宇署的記錄

2.43 此外，如負責人不遵從妨擾事故通知的規定，食環署可向法庭申請發出妨擾事故命令：

註 24：視乎糾正工程的規模，負責人通常會獲給予 2 至 4 個星期進行有關工程。

- (a) 規定有關人士遵從妨擾事故通知的規定；
- (b) 禁止妨擾事故再次出現；或
- (c) 禁止把造成妨擾的處所用作供人居住。

任何人如無合理辯解而不遵從妨擾事故命令的規定，即屬違法，一經定罪，最高可判處罰款 25,000 元，以及在不遵從規定期間每日罰款 450 元。在 2011 至 2015 年期間，法庭因應食環署的申請，就滲水個案共發出 135 份妨擾事故命令（見第 2.42 段表四）。

在調查和發出妨擾事故通知方面欠缺管制系統

2.44 食環署表示，為構成妨擾的滲水個案找到滲水源頭後，食環署聯合行動職員會在土地註冊處進行查冊，以查明滲水源頭處所的業權誰屬。對於理據充份的個案，會把妨擾事故通知送達有關處所的業主。

2.45 如第 2.42 段表四顯示，舉例說，聯合行動在 2011 年為 4 199 宗滲水個案找到滲水源頭，然而，食環署在同年只發出 3 064 份妨擾事故通知。食環署表示，找到滲水源頭的個案數字與發出妨擾事故通知的數字有差別，可能是由於以下各項所致：

- (a) 就部分個案而言，署方可能在翌年才發出妨擾事故通知；或
- (b) 妨擾事故通知發出前，修葺工程已妥善完成，故此滲水情況已停止或滲水位置的濕度已低於 35%。

2.46 此外，食環署在 2008 年 3 月發出指示，要求 19 個分區的聯合行動職員，於每區使用電腦備存滲水個案監察資料庫（監察資料庫），以便監察每宗滲水個案的行動進展。該署同時向各分區聯合行動職員提供統一格式的監察資料庫範本。監察資料庫載有的資料包括下列項目的日期：

- (a) 進行色水測試；
- (b) 檢視測試結果；
- (c) 發出妨擾事故通知及其指明的期限；及
- (d) 就已發出的妨擾事故通知進行合規視察。

調查工作及執法行動

監察資料庫會標示需時超過完工時限 (見附錄 C) 的個案，以便有關人員跟進。

2.47 審計署認為，監察資料庫系統如能有效率和有效益地推行，可有助食環署監察每宗滲水個案的進展情況。然而，食環署未能提供監察資料庫所載的資料予審計署審查。

2.48 2016 年 10 月，食環署告知審計署：

- (a) 每宗滲水個案的詳情，例如個案負責職員建議並經監督人員批准的行動，均記錄於個別檔案內；及
- (b) 在 2008 年設立的監察資料庫採用了試算表格式，方便個別個案負責職員記錄所採取的行動，並按照第一及二階段調查時限管理行動進展。資料庫備存滲水個案的主要資料，可供聯合行動前線監督人員檢視個案的進展情況。2012 年，食環署把監察資料庫的一些適用功能加入新的投訴管理資訊系統。然而，由於推行新系統時遇到困難，食環署在 2015 年 7 月中要求聯合行動職員無須把一些資料 (見第 4.5(a) 及 4.6 段) 輸入新系統。

2.49 欠缺相關記錄和資料，不但阻礙了食環署監察及管理滲水個案的調查工作和發出妨擾事故通知的安排，同時也阻礙了審計署的審查工作，以審查有關行動是否妥善和適時進行。審計署認為，食環署須進行檢討，以查明該署聯合行動職員有否遵從署方指示備存監察資料庫，和監察資料庫是否依照署方規定備存，以及採取所需行動妥善備存監察資料庫。

就妨擾事故通知的跟進行動欠缺管制系統

2.50 根據食環署的指引，19 個分區各區聯合行動職員須備存妨擾事故通知監察記錄表 (通知監察記錄表)。指引又訂明，在向滲水源頭處所的負責人發出妨擾事故通知後：

- (a) 有關的聯合行動職員須在通知指明的期限屆滿後作跟進視察；
- (b) 在跟進視察期間，聯合行動職員須查明：
 - (i) 受影響處所滲水位置的濕度是否低於 35%；及
 - (ii) 修葺工程是否已妥善完成；

- (c) 如發現 (b) 項所述的其中一項或全部兩項條件未能符合，聯合行動職員會進行色水測試或色水蓄水測試，蒐集有關造成妨擾的證據，以便採取檢控行動；及
- (d) 聯合行動職員會把 (c) 項所述個案交由食環署檢控組處理，由該組向法院申請對不遵從妨擾事故通知規定的負責人採取檢控行動及發出妨擾事故命令 (見第 2.43 段)。

2.51 在 2015 年，食環署共發出了 4 988 份妨擾事故通知 (見第 2.42 段表四)，並就 60 宗不遵從妨擾事故通知規定的滲水個案，向有關負責人採取檢控行動，其中有 55 宗被定罪，每宗罰款為 800 元至 5,500 元不等。同年，食環署就 1 宗不遵從妨擾事故命令規定的滲水個案，向有關負責人採取檢控行動。該負責人其後被定罪及罰款 1,400 元。

2.52 儘管食環署的指引規定屬下各分區的聯合行動職員須備存通知監察記錄表，但指引並無說明記錄表須載有哪些資料。結果，19 個分區聯合行動職員備存的通知監察記錄表，在格式和資料方面都有很大差異。審計署認為，為有效監察就發出的妨擾事故通知所採取的跟進行動，通知監察記錄表應載有每宗個案的下列資料：

- (a) 妨擾事故通知的送達日期；
- (b) 妨擾事故通知所載完成修葺工作的期限；及
- (c) 為查明有關方面是否已遵從妨擾事故通知規定而採取跟進視察 (即合規視察) 的日期。

2.53 然而，審計署在審查 19 個分區的通知監察記錄表時，發現只有 5 個分區的聯合行動職員的通知監察記錄表載有第 2.52 段所述的全部資料。有關詳情載於表五。

表五

19 個食環署分區的通知監察記錄表所載的資料
(2015 年)

分區	通知的送達日期	通知指明的期限	合規視察日期
5 個分區 (註 1)	有	有	有
東區	有	無	無
離島	有	無	無
深水埗	無	無	有
大埔	無	有	無
10 個分區 (註 2)	無	無	無

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1：5 個分區分別為葵青、北區、西貢、沙田及屯門分區。

註 2：10 個分區分別為中西區、九龍城、觀塘、旺角、南區、荃灣、灣仔、黃大仙、油尖及元朗分區。

2.54 此外，根據食環署的指引，食環署聯合行動職員應把不遵從妨擾事故通知規定的個案，轉介食環署檢控組處理，由該組採取檢控行動及申請發出妨擾事故命令。然而，審計署在審查 19 個分區的通知監察記錄表時，發現並無任何一份載有以下資料：

- (a) 合規視察的結果 (見第 2.52 段)；及
- (b) 把個案轉介食環署檢控組以採取執法行動的日期。

2.55 鑑於欠缺一些資料，包括表五所列有關妨擾事故通知的送達日期、妨擾事故通知所載完成修葺工作的期限和聯合行動職員進行合規視察的日期，以及全部 19 個分區的聯合行動職員合規視察的結果和把個案轉介食環署檢控組以採取行動的日期 (見第 2.54 段)，食環署未能有效監察已發出的妨擾事故通知所進行的跟進行動，因此無法確保適時採取所需的執法行動。同樣地，由於欠缺上述資料，阻礙了審計署的審查工作，以審查食環署是否妥善和適時地執行這方面的職責。2016 年 10 月，食環署告知審計署，第 2.52 及 2.54 段所述的資料載於個別檔案。審計署認為，食環署須發出清晰指引，說明通知監察記錄表

須載有的資料，包括表五所列的資料、合規視察的結果及把個案轉介食環署檢控組採取行動的日期。在指引內加入通知監察記錄表範本，可方便聯合行動職員備存滲水個案的主要資料。

2.56 此外，審計署審查了由 19 個分區的聯合行動職員所編制的 2015 年通知監察記錄表，發現他們共發出了 3 263 份妨擾事故通知，較該年向食環署總部呈報的總數 4 988 份(見第 2.42 段表四)少了 1 725 份。2016 年 9 月，食環署告知審計署，有關數字不符可能由於：

- (a) 19 個分區的聯合行動職員在 2015 年實際發出了 4 933 份而非 3 263 份妨擾事故通知，原因是：
 - (i) 部分有關處所涉及共有或共同業權而就同一確定個案發出多於一份妨擾事故通知；及
 - (ii) 部分分區的聯合行動職員沒有向食環署總部提供最新的通知監察記錄表；及
- (b) 其餘 55 份(4 988 減 4 933) 通知是由於 19 個分區其中一個分區辦事處的電腦故障令數據損毀而引致的。

審計署認為，食環署須採取所需行動，以防止這類數據不符情況再次出現。

久未完成行動的個案數據不符

2.57 食環署每月會根據投訴管理資訊系統備存的資料，就尚未完成行動的滲水個案編制案齡分析報告，以便該署高層管理人員監察這些個案的行動進展。然而，審計署的審查發現，儘管截至 2016 年 3 月編制的食環署案齡分析報告顯示共有 6 368 宗超過 90 個工作日的參考完工時限而尚未完成行動的個案，但審計署分析投訴管理資訊系統所載的資料時，卻發現這類個案共有 8 145 宗，兩者的差幅為 28%。2016 年 10 月，食環署告知審計署，該署已就此進行調查。審計署認為，食環署須採取所需措施，以防止這類數據不符情況再次出現。

審計署的建議

2.58 審計署建議，在監察就已發出的妨擾事故通知所採取的跟進行動時，食物環境衛生署署長應：

- (a) 進行檢討，以查明食環署聯合行動職員有否遵從署方在 2008 年 3 月發出的指示備存監察資料庫，和監察資料庫是否完全依據署方規定備存，以及採取所需行動妥善備存監察資料庫；
- (b) 發出清晰指引，說明通知監察記錄表須載有的主要資料；
- (c) 採取所需行動，以防止通知監察記錄表記載不完整的資料；及
- (d) 就尚未完成行動的個案採取所需措施，以防止案齡分析報告中的個案數字與投訴管理資訊系統所載的數字不符。

政府的回應

2.59 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 2.58(a) 段，食環署已着手檢討署方在 2008 年 3 月就備存監察資料庫事宜發出的指示(見第 2.46 段)，並檢視監察資料庫是否完全依據署方指示備存，另會採取所需行動妥善備存監察資料庫。食環署也會採取措施，確保適時更新系統所載的所有相關資料。此外，食環署已着手研究採用更有效和技術上可行的方法，載錄用以監察滲水個案各項行動進展的資料；
- (b) 關於第 2.58(b) 及 (c) 段，作為短期措施，食環署已發出清晰指引，提醒食環署聯合行動職員須把滲水個案的主要資料載入通知監察記錄表內。長遠而言，食環署會探討如何提升現有投訴管理資訊系統，或設立一套新的資料庫系統，以載錄有關發出妨擾事故通知的資料；及
- (c) 關於第 2.58(d) 段，食環署會盡快採取措施防止數據不符情況再次出現。

第 3 部分：監察服務承辦商

3.1 本部分探討屋宇署聯合行動職員如何監察服務承辦商在滲水調查方面的服務表現。

背景

3.2 因應市民的滲水舉報，有關的食環署聯合行動職員會到受影響的處所視察，檢查滲水情況是否可能違反《公眾衛生及市政條例》、《建築物條例》及《水務設施條例》的任何規定，以及滲水位置的濕度是否達 35% 或以上（即第一階段調查）。如第一階段調查發現滲水情況可能違反《公眾衛生及市政條例》，而滲水位置的濕度又在 35% 或以上，食環署聯合行動職員便會進行色水測試（見第 1.5 段註 7）及／或反向壓力測試（見第 2.5(c) 段），以追查滲水源頭（即第二階段調查）。如第二階段調查找不到滲水源頭，個案便會轉交屋宇署聯合行動職員作進一步測試，以追查滲水源頭（即第三階段調查）。屋宇署聯合行動職員會使用電腦來備存其所處理個案的記錄，即屋宇署聯合行動個案記錄（以試算表格式儲存）。

3.3 為補充人手，屋宇署聯合行動職員委聘服務承辦商協助進行第三階段調查，並監察其工作。此外，服務承辦商須每兩周向屋宇署聯合行動職員提交進度報告，交代每宗獲分派個案的行動進展，並須每兩周與屋宇署聯合行動職員開會討論個案進展。

第三階段調查服務合約

3.4 在 2014 年 4 月至 2015 年 4 月期間，屋宇署聯合行動共批出 9 份服務合約（每份為期 12 個月），為 19 個食環署分區進行第三階段調查，涉及的費用總額估計為 2,000 萬元（註 25）。為每份合約進行招標時，屋宇署聯合行動職員會估計按合約進行第三階段調查的個案數目，而投標者則須就每宗個案的基本收費和每項測試的收費報價。合約所訂的各項收費均以中標者的報價為依歸。

註 25：在 2015 年 5 月至 2016 年 5 月和 2016 年 5 月至 2017 年 5 月的兩段期間，屋宇署聯合行動分別批出 9 份和 10 份服務合約（每份為期 12 個月），為 19 個食環署分區進行第三階段調查。

3.5 承辦商接獲屋宇署聯合行動職員分派的個案後，須到有關處所視察和進行濕度評估，然後編制並向屋宇署聯合行動職員提交調查報告，完成此工作後便可收取基本服務費用。視乎滲水情況，承辦商或須進行下列一項或多於一項測試：

- (a) 額外濕度評估 (見第 2.7(a) 段)；
- (b) 色水灑水測試 (見第 2.7(b) 段)；
- (c) 色水測試 (見第 1.5 段註 7)；
- (d) 色水蓄水測試 (見第 1.7 段註 10)；及
- (e) 反向壓力測試 (見第 2.5(c) 段)。

對承辦商工作成效的監察和評估有不足之處

3.6 委聘承辦商進行第三階段調查的目的，是要他們就每宗獲分派個案找出滲水源頭。然而，屋宇署在回應審計署的查詢時表示，屋宇署聯合行動職員沒有就每個承辦商編制成功找到滲水源頭的比率 (下稱承辦商成功率——見第 2.10 段註 18)，因此在監察和評估承辦商的服務表現時，承辦商成功率不在參考之列。

3.7 2016 年 8 月，屋宇署應審計署的要求，就涵蓋 2014 年 4 月至 2015 年 4 月的 9 份第三階段調查合約 (涉及 9 904 宗個案)，編制截至 2016 年 4 月的承辦商成功率，並向審計署提供有關資料。有關詳情載於表六。

表六

2014 年 4 月至 2015 年 4 月期間的承辦商成功率
(2016 年 4 月)

合約 (註 1)	承辦商	獲分派 個案 (a) (宗)	已完成行動的個案			正採取 行動 的個案 (e) (宗)	成功率 (註 3) (f) = $\frac{(b)}{(b)+(c)+(d)} \times 100\%$ (%)
			找到 滲水源頭 (b) (宗)	找不到 滲水源頭 (c) (宗)	其他 (註 2) (d) (宗)		
1	E	1 147	766	201	176	4	67%
2	F	1 354	619	344	391	0	46%
3	G	1 138	471	410	205	52	43%
4	H	1 211	394	329	292	196	39%
5	F	657	245	135	277	0	37%
6	I	1 222	240	147	320	515	34%
7	H	1 033	241	199	314	279	32%
8	I	1 078	302	415	290	71	30%
9	J	1 064	174	348	228	314	23%
總計		9 904 (註 4)	3 452	2 528	2 493	1 431	整體：41%

8 473

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註 1：合約 2 和 5、4 和 7，以及 6 和 8 分別批予承辦商 F、H 及 I。

註 2：其他個案包括調查期間滲水情況停止或舉報人撤銷舉報的個案。

註 3：找到滲水源頭的成功率按食環署和屋宇署採納的算式計算（見第 2.10 段註 18）。

註 4：根據承辦商的雙周進度報告，獲分派個案總共有 9 704 宗。200 宗個案的差異是由於承辦商 G 的雙周進度報告只記錄了 938 宗而非 1 138 宗獲分派個案（即少了 200 宗獲分派個案）。2016 年 10 月，屋宇署告知審計署，承辦商 G 從雙周進度報告中刪除 200 宗獲分派個案，因這些個案已完成行動而且付清收費。屋宇署聯合行動職員已提醒承辦商 G 在進度報告內提供所有獲分派個案的資料。

3.8 2016年10月，屋宇署告知審計署，承辦商成功率會受到獲分派個案中的濕度所影響，因為承辦商在濕度較高的個案找到滲水源頭的機會較濕度較低的個案為高。

3.9 如表六顯示，承辦商成功率介乎23%與67%之間。與成功率較低(例如23%和30%)的承辦商相比，部分承辦商可能因為採用較佳方法或加緊進行第三階段調查，所以成功率較高(例如46%和67%)。因此，屋宇署須定期檢視：

- (a) 成功率高的合約，以期找出良好作業方法與其他承辦商分享；及
- (b) 成功率低的合約，以便採取所需的改善措施。

3.10 審計署也留意到，該等合約沒有提供誘因，鼓勵承辦商提高找到滲水源頭的成功率。審計署認為，為提高承辦商進行第三階段調查工作的成效，屋宇署須考慮在合約提供誘因，鼓勵承辦商加倍努力以提高找到滲水源頭的成功率。

已完成行動的個案數據不符

3.11 審計署分別就涵蓋2014年4月至2015年4月的9份合約(共涉及9 704宗個案——見第3.7段表六註4)及涵蓋2015年5月至2016年5月的另外9份合約(共涉及9 844宗個案)，審查了承辦商提交的雙周進度報告，以檢視承辦商完成第三階段調查的時間。審查結果載於表七。

表七

已完成行動的個案(註)數據不符
(2016年4月)

涵蓋 2014 年 4 月至 2015 年 4 月的 9 份合約 已完成行動的個案		涵蓋 2015 年 5 月至 2016 年 5 月的 9 份合約 已完成行動的個案	
根據屋宇署 聯合行動個案記錄 (宗)	根據承辦商 提交的 雙周進度報告 (宗)	根據屋宇署 聯合行動個案記錄 (宗)	根據承辦商 提交的 雙周進度報告 (宗)
8 473 (見第 3.7 段表六)	7 416 (佔 8 473 宗個案的 88%)	4 466	3 712 (佔 4 466 宗個案的 83%)

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：基於截至 2016 年 4 月由承辦商提交及已獲屋宇署聯合行動職員批簽的調查報告的數目。

3.12 2016 年 10 月，屋宇署告知審計署，就已完成行動的個案而言，屋宇署聯合行動個案記錄所載的個案數字與承辦商雙周進度報告所載的數字不符，主要是由於有關雙周進度報告在數據輸入方面有不足之處。審計署認為，屋宇署須採取措施，以提高承辦商雙周進度報告所載數據的準確性。

對需時甚久才完成調查的承辦商未有採取有效的行動

3.13 為確保第三階段調查適時完成，合約就各項工作訂明了目標完工時限。有關詳情載於表八。

表八

合約訂明的完工時限
(2014 年 4 月至 2015 年 4 月)

工作	合約訂明的工作日數上限	相等於曆日 (註 1)
(a) 在接獲分派個案後起計 20 個工作日內到受影響的處所視察和進行所需測試	20 日	30 日
(b) 在測試後起計 1 個星期內檢視測試結果，如未能在第一次檢視中找到滲水源頭，便須在測試後起計不少於 3 個星期進行第二次檢視	不適用 (註 2)	21 日或以上
(c) 在完成 (b) 項行動後起計 10 個工作日內提交調查報告予屋宇署聯合行動職員	10 日	15 日
總計	不適用	66 日或以上 (或 9.4 個星期或以上)

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註 1：見第 2.15 段註 19。

註 2：在涵蓋 2016 年 5 月至 2017 年 5 月的合約中，訂明了第二次檢視工作須在測試後起計不少於 15 個工作日，但不超過 40 個工作日進行。

3.14 根據承辦商提交的雙周進度報告，截至 2016 年 4 月，承辦商就 7 416 宗（見第 3.11 段表七）獲屋宇署聯合行動職員批簽和 911 宗未獲批簽的個案提交了調查報告。截至 2016 年 4 月，在涵蓋 2014 年 4 月至 2015 年 4 月的合約下，承辦商處理該 8 327 宗（7 416 加 911）個案所需的時間（由接獲分派個案至提交報告）如下：

日數	個案	
	(宗)	(百分率)
66 日 (見第 3.13 段表八) 或以下	1 378	17%
67 至 100 日	1 728	21%
101 至 200 日	3 436	41%
201 至 300 日	1 080	13%
301 至 400 日	424	5%
401 至 500 日 (或 1.1 至 1.4 年)	186	2%
501 至 697 日 (或 1.4 至 1.9 年)	95	1%
	281	3%
總計	8 327	100%

3.15 審計署認為，部分承辦商需時甚久（截至 2016 年 4 月最長為 1.9 年）才完成獲分派個案的工作，情況並不理想。由於部分承辦商需時甚久才完成滲水源頭的調查，或會令當局無法有效率和有效益地提供公共服務。審計署認為，屋宇署須加強監察承辦商的服務表現，確保其適時完成滲水個案的調查工作。

3.16 儘管涵蓋 2014 年 4 月至 2015 年 4 月的合約並沒有訂明承辦商處理獲分派個案的整體時限（由接獲分派個案至提交調查報告），但合約已就第 3.13 段表八所列的 (a) 及 (c) 項工作訂明完工時限分別為 30 日及 15 日。

3.17 根據承辦商提交截至 2016 年 4 月的雙周進度報告：

- (a) 已完成表八 (a) 至 (c) 項工作的個案有 8 327 宗；
- (b) 已完成表八 (a) 項工作的個案有 5 457 宗。這個數字被少報了，因為部分承辦商在進度報告中漏報其完成 (a) 項工作的日期（見第 3.30 及 3.31 段審計署的意見）；及

- (c) (a) 項所述的 8 327 宗個案中，只有 5 462 宗記錄了由完成檢視測試結果至提交調查報告 (即表八 (c) 項工作) 所需的時間。

3.18 就上述 5 457 宗個案而言，承辦商進行 (a) 項工作 (見第 3.13 段表八) 所需的時間 (目標時限為 30 日) 如下：

日數	個案	
	(宗)	(百分率)
30 日 (或 20 個工作日) 或以下	2 120	39%
31 至 100 日	2 253	41%
101 至 200 日	671	12%
201 至 300 日	209	4%
301 至 400 日	119	2%
401 至 500 日 (或 1.1 至 1.4 年)	48	1%
501 至 749 日 (或 1.4 至 2.1 年 (註 26)) (見個案三)	37	1%
總計	5 457	100%

註 26：截至 2016 年 7 月，需時 2.1 年來處理的個案的承辦商並未提交調查報告。

個案三

測試工作需時甚久
(2014 年 5 月至 2016 年 4 月)

1. 2014 年 5 月，屋宇署把一宗滲水個案分派給承辦商 H (見第 3.7 段表六) 處理。
2. 2015 年 10 月，承辦商 H 聯絡舉報人，並到受影響的處所視察。
3. 2016 年 4 月，承辦商 H 在懷疑是滲水源頭的處所進行測試。截至 2016 年 7 月，檔案內並無資料說明該等測試能否找到滲水源頭。

審計署的意見

4. 承辦商 H 在接獲分派個案後用了兩年時間 (2014 年 5 月至 2016 年 4 月) 進行測試。審計署在檔案內找不到有任何文件記錄屋宇署在該兩年所採取的行動。
5. 審計署認為，屋宇署須加強監察承辦商的服務表現，確保適時完成滲水個案的調查工作。

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

3.19 就上述 5 462 宗個案而言，承辦商進行 (c) 項工作 (見第 3.13 段表八) 所需的時間 (目標時限為 15 日) 如下：

日數	個案	
	(宗)	(百分率)
15 日 (或 10 個工作日) 或以下	1 296	24%
16 至 100 日	3 648	67%
101 至 200 日	429	8%
201 至 604 日 (或 0.6 至 1.7 年) (見個案四和五)	89	1%
總計	5 462	100%

個案四

誤報調查完成日期 (2014 年 6 月至 2016 年 1 月)

1. 2014 年 6 月，屋宇署把一宗個案分派給承辦商 G(見第 3.7 段表六) 處理。
2. 2014 年 7 月，承辦商 G 到受影響的處所視察，發現滲水位置的濕度超過 35%。然而，承辦商 G 在所提交的雙周進度報告中，誤報有關調查工作已在該月完成。
3. 2014 年 10 月及 2015 年 2 月，承辦商 G 嘗試聯絡舉報人但不果。
4. 2015 年 12 月，承辦商 G 再到受影響的處所視察，發現滲水情況已停止。
5. 2016 年 1 月，承辦商 G 向屋宇署聯合行動職員提交調查報告。

審計署的意見

6. 承辦商 G 在進度報告中誤報調查工作已在 2014 年 7 月完成，顯得承辦商 G 在調查工作完成甚久後(2014 年 7 月至 2016 年 1 月共 18 個月)才提交調查報告。然而，屋宇署在審計署進行審查前並未察覺這個錯誤，也沒有就該情況作出跟進。審計署認為，屋宇署須審慎審閱承辦商提交的進度報告，以加強監察承辦商的服務表現。
7. 沒有記錄顯示承辦商 G 曾在 2014 年 8 至 9 月的兩個月期間及 2015 年 3 至 11 月的 9 個月期間採取任何行動。審計署認為，屋宇署須加強監察承辦商的服務表現，確保適時完成滲水個案的調查工作。

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

個案五

提交調查報告需時甚久 (2014 年 5 月至 2016 年 1 月)

1. 2014 年 5 月，屋宇署把一宗個案分派給承辦商 H(見第 3.7 段表六) 處理。同月，承辦商 H 到受影響的處所視察(發現滲水位置的濕度超過 35%)，並到懷疑滲水的處所進行色水蓄水測試。
2. 2014 年 6 月，承辦商 H 在檢視測試結果後，仍找不到滲水源頭。
3. 2015 年 10 月，舉報人撤銷舉報。
4. 2016 年 1 月，承辦商 H 向屋宇署聯合行動職員提交調查報告。

審計署的意見

5. 沒有記錄顯示承辦商 H 在 2014 年 7 月至 2015 年 12 月的 18 個月期間採取任何行動。審計署認為，屋宇署須加強監察承辦商的服務表現，確保他們適時提交滲水個案的調查報告。

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

- 3.20 根據屋宇署的指引，屋宇署職員可對表現欠佳的承辦商採取以下行動：
- (a) 向表現欠佳(例如長時間未能提交調查報告)的承辦商發出警告信；
 - (b) 向接獲警告信後仍無改善的承辦商發出表現欠佳季度報告；及
 - (c) 對於在同一份合約中連續接獲兩份或三份表現欠佳報告的承辦商，可暫停其競投同類工作的資格，為期分別最少 3 個月或 12 個月。

3.21 雖然部分承辦商的調查工作需時甚久，遠超過合約訂明的時限(見第 3.18 及 3.19 段)，但在 2011 年 1 月至 2015 年 4 月期間，屋宇署並沒有向負責調查滲水個案的承辦商發出任何警告信或表現欠佳報告。就涵蓋 2015 年 5 月至 2016 年 5 月的合約而言，屋宇署只曾向同一個承辦商發出兩封警告信和兩份表現欠佳季度報告，原因是該承辦商未能在訂明時限內進行調查和提交調查報告。

3.22 屋宇署在 2015 年 5 月之前並沒有向表現欠佳的承辦商發出警告信或表現欠佳報告，這可能導致承辦商的服務表現下降，審計署認為此情況並不理想。因此，屋宇署須向表現欠佳的承辦商發出警告信和表現欠佳報告，以加強監察他們的服務表現。

須為承辦商提供所需協助以便他們進入處所進行調查

3.23 根據聯合行動發出的指引，如在進入處所進行調查方面遇到問題，食環署和屋宇署的聯合行動職員可採取以下行動：

- (a) 如初次到訪不果，有關職員應留下預約通知，要求對方與其聯絡，以便安排下次到訪事宜；
- (b) 如 7 個工作日後仍未收到回覆，有關職員應再度前往有關處所，並留下擬進入處所通知書，告知下次到訪日期（須在緊隨的 3 個工作日內到訪）；
- (c) 如第三次到訪仍不果，有關職員應再確定是否有需要進入該處所，並留下擬申請進入處所的手令通知書；及
- (d) 如 1 星期後仍未收到回覆，有關職員須再確定是否有需要進入該處所，並經上級人員向有關的食環署分區辦事處主管匯報此事，以考慮是否有需要向裁判官申請進入手令。

3.24 在 2006 至 2015 年期間，法庭共為聯合行動發出了 752 項進入手令。有關詳情如下：

年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
發出的 進入手 令數目	15	18	70	120	136	90	101	64	74	64

752

3.25 如第 3.14 段顯示，部分承辦商需時甚久才完成滲水個案的調查工作。根據檔案記錄，調查工作需時甚久的原因之一，是部分承辦商遇到困難，無法進入處所進行調查。審計署認為，屋宇署聯合行動職員須根據聯合行動指引，盡力為承辦商提供所需協助，以解決無法進入處所調查的問題（見第 3.23 段）。

承辦商雙周進度報告和屋宇署聯合行動個案記錄檔案不全

3.26 自 2009 年 5 月起，滲水調查服務合約的承辦商須同時以軟複本及硬複本，每兩周向屋宇署聯合行動職員提交進度報告，記錄其就每宗獲分派個案執行各項工作的日期（見第 3.13 段表八）。然而，屋宇署在 2016 年 6 月就審計署的要求作出回應時表示，由於不能找到部分雙周進度報告，因此無法把該等報告的軟複本及硬複本提供予審計署審查。有關詳情載於表九。

表九

提供予審計署審查的承辦商雙周報告
(2016 年 4 月)

合約期	批出合約 (份)	雙周報告	
		提供予 審計署審查 (份)	未提供予 審計署審查 (份)
2011 年 1 月至 2012 年 3 月	10	4	6
2012 年 4 月至 2013 年 4 月	13	7	6
2013 年 4 月至 2014 年 4 月	13	7	6
2014 年 4 月至 2015 年 4 月	9	9	0
2015 年 5 月至 2016 年 5 月	9	9	0
總計	54	36	18

資料來源：屋宇署的記錄

3.27 屋宇署在 2016 年 8 月和 10 月告知審計署：

- (a) 承辦商的雙周進度報告屬參考性質，讓署方在雙周進度會議上，參考其所載資料監察有關工作進度和承辦商的服務表現。這些雙周報告只是工作摘要而非會計記錄，用以暫時載述工作進度。此外，在收到雙周進度報告後，屋宇署聯合行動職員會把報告內的有關資料輸入屋宇署聯合行動個案記錄；及
- (b) 未提供予審計署審查的雙周進度報告涉及已完成的合約。當這些合約的工作全部完成後，相關進度報告便沒有用途，也無須加以保存。

關於上述 (a) 項，未有數據支持雙周進度報告內的資料已全部輸入屋宇署聯合行動個案記錄。

3.28 此外，審計署曾要求屋宇署提交 2011 至 2016 年期間的屋宇署聯合行動個案記錄 (見第 1.12(c) 段)，以供審查。對此，屋宇署未能向審計署提供部分記錄。有關詳情載於表十。

表十

提供予審計署審查的屋宇署聯合行動個案記錄
(2016 年 4 月)

合約期	批出合約 (份)	屋宇署聯合行動個案記錄	
		提供予 審計署審查 (份)	未提供予 審計署審查 (份)
2011 年 1 月至 2012 年 3 月	10	5	5
2012 年 4 月至 2013 年 4 月	13	11	2
2013 年 4 月至 2014 年 4 月	13	12	1
2014 年 4 月至 2015 年 4 月	9	9	0
2015 年 5 月至 2016 年 5 月	9	9	0
總計	54	46	8

資料來源：屋宇署的記錄

3.29 由於欠缺部分承辦商的雙周進度報告和屋宇署聯合行動個案記錄(涵蓋2011年1月至2014年4月),阻礙了審計署的審查工作,以審查屋宇署在監察第三階段調查進度方面的行動是否妥善和適時完成。審計署認為,屋宇署須進行檢討,查明屋宇署聯合行動職員有否妥善備存有關個案記錄,以及需時甚久才完成處理一些個案的原因。

3.30 雙周進度報告的主要作用,是讓屋宇署聯合行動職員按照合約訂明的時限,監察承辦商調查每宗獲分派個案的進度。審計署在審查2011年1月至2017年5月期間批出的合約時發現,雖然合約訂明了雙周進度報告須包括哪些工作進度資料,但承辦商所提供的資料卻各有不同。舉例來說,有些承辦商(例如承辦商G)在部分進度報告中沒有呈報測試日期,有些(例如承辦商H)則沒有呈報提交調查報告日期。由於進度報告所載的工作進度資料不足,故屋宇署聯合行動職員未能有效監察承辦商的工作,亦無法就久未完成的個案採取所需行動。

3.31 審計署認為,為加強監察承辦商的工作,應規定承辦商在進度報告中註明哪些是久未完成行動的個案(對比完成處理個案的目標時限)、延誤的原因,以及個案估計在何時完成。這些資料有助屋宇署聯合行動職員集中監察久未完成的個案,以便適時採取所需行動。

3.32 如第2.20段個案一和二顯示,兩宗分別由承辦商A及C處理的個案,其後分別再分派給承辦商B及D處理。然而,屋宇署未能向審計署提供資料,關於在2014年4月至2015年4月合約期內再分派給其他承辦商處理的個案數字(期內個案總數為9904宗——見第3.7段表6註4)及有關詳情。2016年8月,屋宇署告知審計署,在合約期屆滿時,如承辦商因無法進入處所調查以致獲分派個案尚未完成行動,則該個案會再分派給新聘的承辦商處理,由該承辦商在另一合約期內進行調查。審計署認為,屋宇署須採取行動,找出再分派給其他承辦商處理的個案數字。

審計署的建議

3.33 審計署建議,在監察承辦商進行第三階段調查工作時,屋宇署署長應:

- (a) 加強監察承辦商的服務表現:
 - (i) 以提高承辦商雙周進度報告所載數據的準確性;

- (ii) 確保適時完成滲水個案的調查工作；及
- (iii) 向表現欠佳的承辦商發出警告信和表現欠佳報告；
- (b) 提醒屋宇署聯合行動職員須根據聯合行動指引，為承辦商提供所需協助，以解決無法進入處所調查的問題；
- (c) 進行檢討，查明屋宇署聯合行動職員有否妥善備存屋宇署聯合行動個案記錄，以及需時甚久才完成處理一些個案的原因；及
- (d) 規定承辦商在雙周進度報告中註明哪些是久未完成行動的個案（對比完成處理個案的目標時限）、延誤的原因，以及個案估計在何時完成。

政府的回應

3.34 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 屋宇署正與食環署合作探討如何提升投訴管理資訊系統，以加入一些功能，使聯合行動可評估承辦商的服務表現。屋宇署已着手探討提供適當誘因，以鼓勵承辦商加緊完成各項工作。屋宇署也正研究是否適宜在委聘承辦商時採用新合約，並在合約就表現良好及表現欠佳者分別訂定賞罰條文；及
- (b) 屋宇署為該署聯合行動個案記錄研發了一些功能，可標示需時超過所定時限的個案。對於承辦商提交的雙周進度報告，屋宇署也會採用有關功能，以免雙周進度報告中的已完成行動個案數字與屋宇署聯合行動個案記錄所載的數字不符，有關功能亦有助監察承辦商的工作進度。

第 4 部分：管理資訊系統及服務表現匯報

4.1 本部分探討在聯合行動下處理滲水個案方面所採用的管理資訊系統(見第 4.2 至 4.17 段)及服務表現匯報機制(見第 4.18 至 4.26 段)。

滲水個案管理資訊系統

4.2 自 2000 年 11 月起，食環署設立了投訴管理資訊系統，以記錄市民就其服務及運作提出各項查詢和投訴的資料，包括滲水舉報的資料。該系統所載每宗個案的資料包括：

- (a) 接獲市民舉報的日期；
- (b) 個案參考編號和相關地址；
- (c) 完成調查日期；及
- (d) 給予舉報人中期和最終回覆的日期。

4.3 2012 年 2 月，食環署管理參議組完成有關該署處理投訴及查詢程序的研究。除其他事宜外，該研究發現：

- (a) **紙本處理程序成效不彰** 在有關人員之間傳閱紙本檔案的做法費時，不單拖慢共用和取用資料的過程，也導致文件經常遺失或錯誤歸檔；及
- (b) **個案監察工作成效不彰** 投訴管理資訊系統再無法全面切合使用者的需要，因為系統只作為記錄冊用途，除了提供基本個案資料外，並沒有記錄個案調查詳情。

該研究建議開發新電腦系統來處理投訴及查詢，以取代現有的投訴管理資訊系統。

4.4 2012 年 7 月，食環署委聘一個承辦商開發新的投訴管理資訊系統(註 27)，所需費用為 730 萬元。在 2014 年 12 月至 2015 年 12 月期間，新系統

註 27：在 2012 年有關食環署就公眾查詢及投訴的管理的審查工作(見第 1.19 段)中，審計署建議並獲食物環境衛生署署長同意，應繼續密切監察新的投訴管理資訊系統計劃的進度，並探討有效的臨時措施，以彌補現有投訴管理資訊系統的不足之處。

於 19 個食環署分區分階段推行。根據推行安排，新接獲投訴及查詢個案的資料會記錄在新系統內，現有個案的資料不會轉移至新系統。至於舊系統，則會繼續用作監察現有個案所採取的行動。

4.5 除了記錄個案資料 (見第 4.2 段) 外，新系統也提供以下新功能，用來處理所有有關食環署的查詢及投訴個案：

- (a) 儲存個案文件的掃描副本，方便參考和取用；
- (b) 編制供上級人員批簽的內部便箋，以及給予投訴人和舉報人的回覆；
- (c) 編制特別報告以標示違反時限規定的個案，以便採取行動；及
- (d) 就久未完成的個案編制案齡分析報告，以便管理和監察就這些個案採取的行動。

4.6 就滲水個案而言，新系統 (註 28) 也設有一些功能，記錄下列工作的日期：

- (a) 進行色水測試；
- (b) 檢視測試結果；及
- (c) 發出妨擾事故通知及其指明的期限。

食環署聯合行動職員未有全面採用 新的投訴管理資訊系統以記錄滲水個案資料

4.7 食環署已在 2015 年 7 月中或之前，要求 19 個分區中的 10 個分區的聯合行動職員，把滲水個案資料輸入新的投訴管理資訊系統內。食環署表示，新系統的使用者提出以下看法和意見：

- (a) 鑑於滲水個案的性質複雜，且往往涉及大量參考文件，例如平面圖和照片等，全面採用新系統的所有功能記錄滲水個案資料的做法，影響了處理個案的效率和效益；

註 28：屋宇署表示，為取得有用和足夠的統計數字以評估聯合行動的表現，該署與食環署由 2012 年起一直緊密合作，共同研發於新的投訴管理資訊系統內加入適用於第三階段調查工作的功能，例如個案管理、提示、特別報告和統計報表。

- (b) 開立紙本檔案，然後把檔案交由負責人員跟進，是較方便、有效率和有效益的做法，而就滲水個案透過紙本檔案進行內部通訊的安排，也是較為方便和有效(尤其是涉及頻繁書面通訊的複雜個案)；
- (c) 掃描及上載文件需要用上相當多的時間和工夫。由於新系統沒有提供有效率的掃描文件參照功能，因此食環署聯合行動職員在檢查個案報告時，難以找到新系統儲存的影像作參照。此外，在系統拿取掃描文件的工作也甚繁瑣費時；及
- (d) 就個案的檢控行動作準備時，食環署聯合行動職員有時難以把系統儲存的掃描文件重新組織成紙本檔案，有時或須為檢控行動找出有關文件的正本。

4.8 食環署表示，在廣泛徵詢食環署聯合行動前線職員的意見，並全面檢討系統功能、有關工序、個案性質和運作需要後，署方在 2015 年 7 月中告知聯合行動職員應精簡工序，而且暫時無須把一些資料輸入新系統，以助他們解決在使用新系統處理滲水個案時所遇到的困難。食環署認為，務實推行上述措施是適當的做法，既有助食環署聯合行動職員提高其處理滲水個案的效率和效益，同時又可透過新系統編制所需的管理資訊。

4.9 截至 2016 年 7 月，全部 19 個分區的食環署聯合行動職員只把新滲水個案的基本資料(見第 4.2 段)，而非第 4.5(a) 及 4.6 段所述的資料輸入新系統。雖然新系統所提供的新增功能有助提高聯合行動在監察就滲水個案所採取的行動方面的效率和效益，但聯合行動在新系統自 2015 年 12 月推出 7 個月後仍未全面採用這些新增功能，導致管理層未能有效監察有關人員的表現及個案的進度，審計署認為這情況並不理想。審計署認為，食環署須採取措施，確保全部 19 個分區的聯合行動職員適時和全面採用新系統的各項功能，以記錄滲水個案資料。食環署也須了解聯合行動職員在推行新系統時遇到的困難，並為他們提供所需協助，以解決問題。

須考慮採用綜合資料庫系統

4.10 審計署留意到，有關聯合行動的部分統計數字並不相符，例如：

- (a) 就 2015 年發出的妨擾事故通知而言，19 個食環署分區的聯合行動職員所編制的通知監察記錄表所載的通知數目與向食環署總部呈報的數目不符(見第 2.56 段)；

- (b) 就尚未完成行動的個案而言，截至 2016 年 3 月，案齡分析報告所記錄的個案數目與投訴管理資訊系統所載的數目不符 (見第 2.57 段)；及
- (c) 承辦商在雙周進度報告中少報了已完成測試的個案數目 (見第 3.11 段)。

此外，食環署未能提供部分時間資料供審計署審查 (例如不予調查個案的處理時間——見第 2.13 段)。食環署表示，有關時間資料載於紙本個案檔案內。

4.11 此外，有關報告和系統所記錄的資料有部分出錯，例如有 115 宗已在 2016 年 3 月之前完成行動的個案於投訴管理資訊系統錯誤地顯示為尚未完成行動的個案 (見第 2.24(a) 段)。

4.12 審計署留意到，食環署和屋宇署各自設有用來監察滲水個案的電腦系統。食環署聯合行動職員使用投訴管理資訊系統和食環署電腦來記錄個案資料，而屋宇署聯合行動職員則使用其電腦來記錄有關資料。為了更妥善備存和更新有關數據和記錄，食環署和屋宇署須考慮推行綜合資料庫系統，以供輸入或在系統之間共用所有相關數據和文件掃描副本，讓調查人員可透過手提裝置讀取個案資料及於每次視察後立即把調查結果輸入系統。就每宗個案採取各項行動的日期及詳情，應記錄在系統內。這套附有手提裝置的系統除了有助聯合行動職員適時輸入所採取行動的詳情外，也會標示須予跟進的個案。

審計署的建議

4.13 審計署**建議**食物環境衛生署署長應：

- (a) 採取措施，確保聯合行動適時和全面採用新的投訴管理資訊系統的各项功能，以記錄滲水個案資料；及
- (b) 了解聯合行動職員在推行新系統時遇到的困難，並為他們提供所需協助，以解決問題。

4.14 審計署亦**建議**食物環境衛生署署長及屋宇署署長，應共同考慮推行綜合滲水個案資料庫系統，以便透過手提裝置記錄和更新調查結果。

政府的回應

4.15 食物環境衛生署署長同意第 4.13 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 在考慮滲水個案的性質、運作需要及經廣泛員工諮詢收集所得的使用者意見後，食環署已在投訴管理資訊系統增設適用於滲水個案的功能。食環署已着手研究採用更有效和技術上可行的方法，載錄可用以監察就滲水個案所採取的行動的資料；及
- (b) 食環署會考慮使用者的意見及其他相關因素，繼續務實探討如何提升投訴管理資訊系統。

4.16 屋宇署署長表示，關於第 4.13(a) 段所載的建議，屋宇署會與食環署探討如何提升投訴管理資訊系統，以提供適用於第三階段調查工作的功能，包括個案管理、編制提示及特別報告，以及統計報表。

4.17 食物環境衛生署署長和屋宇署署長同意第 4.14 段所載的審計署建議。食物環境衛生署署長表示，食環署會與屋宇署合作，共同提升投訴管理資訊系統，以改善現有的存檔和資訊系統。

服務表現匯報

4.18 政府應立法會議員的查詢，不時向立法會提供接獲的滲水個案數字和已完成行動的個案數字 (註 29)。

4.19 自 2014 年 1 月起，食環署制定了以下兩項服務承諾，並在其網站公布署方履行服務承諾方面的情況：

- (a) 在接獲滲水舉報後的 6 個工作日內聯絡舉報人，以便安排人員到有關處所調查；及
- (b) 在核實滲水妨擾源頭調查結果後的 7 個工作日內發出妨擾事故通知。

註 29：這些個案包括不予調查的個案、在調查完成後找到及找不到滲水源頭的個案，以及在調查期間滲水情況已停止或舉報人撤銷舉報的個案。

食環署表示，在 2014 及 2015 年，有 99% 的滲水個案達到兩項服務承諾所定的標準。

聯合行動每月報表數據不符

4.20 根據食環署聯合行動每月報表和屋宇署聯合行動個案記錄，在 2007 年 1 月至 2016 年 3 月期間，聯合行動共接獲 231 968 宗滲水舉報，而同期已完成行動的個案則共有 196 926 宗(見第 1.17 段)。鑑於截至 2006 年 12 月尚未完成行動的個案有 6 228 宗，因此，截至 2016 年 3 月，這類個案應有 41 270 宗(6 228 加 231 968 減 196 926)。但審計署留意到，根據投訴管理資訊系統所載的資料，截至 2016 年 3 月，系統只錄得 15 564 宗尚未完成行動的個案。食環署在 2016 年 8 月和 10 月告知審計署：

- (a) 食環署與屋宇署在 2014 年 7 月舉行的首長級人員會議上，已得悉尚未完成行動個案數字出現偏差(即相差 25 706 宗(41 270 減 15 564))，並就此事作討論。食環署自 2014 年 8 月起讓屋宇署共用投訴管理資訊系統所載的相關資料。此外，自 2015 年起，食環署總部會整理 19 個分區的食環署聯合行動職員的每月統計數字，然後交予屋宇署聯合行動職員，以便他們編制聯合行動每月統計報表；及
- (b) 食環署已就上文(a)項所述的偏差完成調查工作。有關數字出現偏差，可能是由於署方就編制食環署聯合行動每月報表方面發出的指示有欠清晰，以及食環署聯合行動職員對編制這些報表有不同詮釋所致。

審計署認為，食環署須採取措施，以防止投訴管理資訊系統和食環署聯合行動每月報表包含不準確的數據。

須考慮增訂服務表現目標

4.21 食環署和屋宇署共同制定滲水個案的處理時限，即在 38 個工作日內完成第一及二階段調查，以及在 52 個工作日內完成第三階段調查(見第 2.15 段)。然而，兩署並沒有公布這些時限和達到這些時限的結果。屋宇署和食環署在 2016 年 8 月和 10 月告知審計署：

屋宇署和食環署

- (a) 完成處理個案所需的時間須視乎多個非聯合行動所能控制的外在因素而定。就完成處理個案的整體時限制訂服務表現目標的做法並不切實際；

屋宇署

- (b) 鑑於找到滲水源頭的成功率須視乎個案情況而定，而這些情況並非聯合行動所能控制的。因此，以該成功率作為服務表現目標的做法並不適當；及

食環署

- (c) 對於簡單和容易處理的滲水個案，聯合行動會盡量在現時的參考完工時限，即 90 個工作日內完成處理有關個案。

4.22 審計署認為，滲水個案的舉報人和市民大多關注聯合行動需時多久才找到滲水源頭和找到滲水源頭的成功率。就這兩方面沒有制訂服務表現目標，與公眾期望不符。因此，食環署和屋宇署須考慮就完成處理滲水個案的整體時限和找到滲水源頭的成功率兩方面，制訂服務表現目標，並公布達標情況。為加強公眾問責，食環署和屋宇署也須考慮定期公布聯合行動的表現指標，例如已完成行動的個案、找到滲水源頭的個案、在調查期間滲水情況已停止的個案及已發出妨擾事故通知的個案數目。

審計署的建議

4.23 審計署建議食物環境衛生署署長應採取措施，以防止投訴管理資訊系統和食環署聯合行動每月報表包含不準確的數據。

4.24 審計署建議食物環境衛生署署長及屋宇署署長應共同考慮定期公布聯合行動的表現指標。

政府的回應

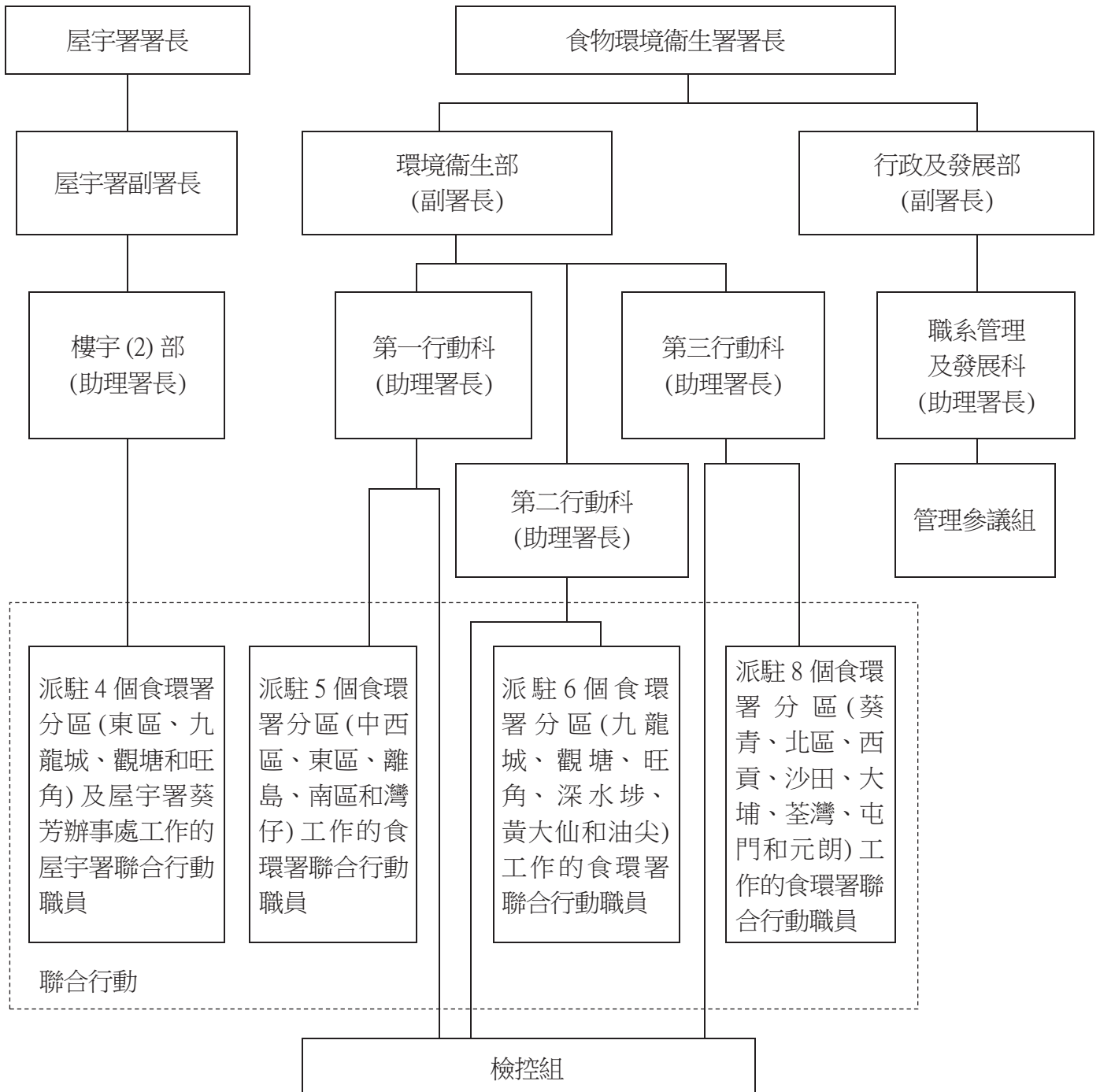
4.25 食物環境衛生署署長同意第 4.23 段所載的審計署建議，並表示，食環署已發出清晰指示，提醒食環署聯合行動職員須把正確的數據輸入每月報表。

此外，食物環境衛生署署長和屋宇署署長表示，他們會商討如何改善資訊系統，以防止有關係統所載的數據出現偏差。

4.26 食物環境衛生署署長和屋宇署署長同意第 4.24 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 應公開聯合行動的服務表現，以加強公眾問責；及
- (b) 食環署和屋宇署將會探討能否就容易處理的個案制訂表現目標。

聯合行動的架構 (摘要)
(2016 年 3 月 31 日)



資料來源：食環署及屋宇署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.10 段)

聯合行動的職員人數
(2016 年 3 月)

分區		職員人數		
		食環署	屋宇署	總計
1.	中西區	10	0	10
2.	東區(註 1)	27	23	50
3.	離島	1	0	1
4.	九龍城(註 1)	22	25	47
5.	葵青	13	0	13
6.	觀塘(註 1)	16	5	21
7.	旺角(註 1)	11	5	16
8.	北區	4	0	4
9.	西貢	7	0	7
10.	深水埗	14	0	14
11.	沙田	16	0	16
12.	南區	8	0	8
13.	大埔	6	0	6
14.	荃灣	11	0	11
15.	屯門	16	0	16
16.	灣仔	7	0	7
17.	黃大仙	8	0	8
18.	油尖	9	0	9
19.	元朗	5	0	5
總計		211	58 (註 2)	269

資料來源：食環署及屋宇署的記錄

註 1：就這 4 個分區而言，食環署和屋宇署的聯合行動職員都是在同一辦事處工作。派駐東區和九龍城分區(指定為聯合行動的兩個地域性的辦事處)工作的屋宇署聯合行動職員，也負責監督其他 17 個分區進行的第三階段調查工作。

註 2：屋宇署聯合行動職員除了有 58 名派駐 4 個食環署分區工作外，還有 5 名派駐屋宇署葵芳辦事處工作。因此，共有 63 名(58 加 5)屋宇署職員及 274 名(269 加 5)食環署和屋宇署職員參與聯合行動。

附錄 C
(參閱第 2.15 及 2.46 段)

第一、二及三階段調查的完工時限

項目	詳情	完工所需 工作日數
第一及二階段行動		
1.	接獲滲水舉報	38 日
2.	把個案詳情輸入投訴管理資訊系統	
3.	發出確認回覆	
4.	聯絡舉報人，並作預約安排，在受影響的處所進行第一階段調查(註 1)	
5.	進行實地視察(包括量度濕度)、記錄視察結果，並拍攝受影響位置的照片(註 2)	
6.	如須再作調查(即第二階段調查)，便會進入懷疑導致滲水的處所進行測試(例如色水測試)	
7.	如找到滲水源頭，便會給予舉報人最終回覆，並向負責人發出妨擾事故通知(註 3)；或如找不到滲水源頭，便會給予舉報人中期回覆，並進行第三階段調查	
小計(a)		38 日
第三階段行動		
8.	屋宇署聯合行動職員審視個案，並發出施工令，以及把個案交由服務承辦商處理	6 日
9.	承辦商安排進行實地視察，並再作調查，然後編制調查報告，供屋宇署聯合行動職員批簽	30 日
10.	審核和批簽調查報告	10 日
11.	屋宇署聯合行動職員作出回覆，把第三階段調查結果告知舉報人。如找到滲水源頭，食環署聯合行動職員便會向負責人發出妨擾事故通知(註 3)	6 日
小計(b)		52 日
總計(c)=(a)+(b)		90 日

資料來源：食環署及屋宇署的記錄

註 1：食環署有制定服務承諾，在接獲個案後的 6 個工作日內聯絡舉報人，以便安排人員到受影響的處所調查。

註 2：對於無須作進一步調查的個案(即不予調查的個案)，食環署有制定時限，會在接獲個案後的 18 個工作日內給予舉報人最終回覆。

註 3：食環署有制定服務承諾，在滲水妨擾源頭調查結果經確定後的 7 個工作日內發出妨擾事故通知。

第 10 章

康樂及文化事務署

為推廣表演藝術而籌辦的
觀眾拓展活動

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

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

為推廣表演藝術而籌辦的 觀眾拓展活動

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.8
為推廣表演藝術而籌辦的觀眾拓展活動	1.9 – 1.10
審查工作	1.11 – 1.12
政府的整體回應	1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：策劃觀眾拓展活動	2.1
策劃觀眾拓展活動的程序	2.2 – 2.11
審計署的建議	2.12
政府的回應	2.13
第 3 部分：觀眾拓展辦事處的觀眾拓展活動	3.1 – 3.4
社區計劃	3.5 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14
學校計劃	3.15 – 3.19
審計署的建議	3.20
政府的回應	3.21
第 4 部分：音樂事務處的觀眾拓展活動	4.1 – 4.13
音樂事務處觀眾拓展活動的成本效益	4.14 – 4.27
審計署的建議	4.28
政府的回應	4.29

	段數
演藝節目的收費資助	4.30 – 4.35
審計署的建議	4.36
政府的回應	4.37
音樂中心的使用情況	4.38 – 4.41
審計署的建議	4.42
政府的回應	4.43
音樂事務處的未來路向	4.44 – 4.49
審計署的建議	4.50
政府的回應	4.51
第 5 部分：市區場地組及新界場地組的觀眾拓展活動	5.1
兩個場地組的觀眾拓展活動	5.2 – 5.8
審計署的建議	5.9
政府的回應	5.10
使用演藝場地附屬設施舉辦觀眾拓展活動	5.11 – 5.13
審計署的建議	5.14
政府的回應	5.15
透過場地伙伴計劃拓展觀眾羣	5.16 – 5.21
審計署的建議	5.22
政府的回應	5.23
附錄	頁數
A：康樂及文化事務署：架構圖 (摘錄)(2016 年 6 月)	60
B：節目與發展委員會及 6 個演藝小組 (2016 年 6 月)	61
C：製備全年演藝節目計劃的程序	62 – 63
D：音樂事務處觀眾拓展活動的成本 (2011–12 至 2015–16 年度)	64

為推廣表演藝術而籌辦的 觀眾拓展活動

摘要

1. 根據康樂及文化事務署(康文署)管制人員報告“綱領(4):表演藝術”，康文署的宗旨是通過拓展觀眾羣、管理場地和舉辦節目，以推廣表演與電影藝術。康文署轄下肩負有關工作的6個單位，分別是隸屬演藝科(負責所有形式的表演藝術，包括音樂活動)的5個辦事處/組別(即觀眾拓展辦事處、市區場地組、新界場地組、文化節目組和藝術節辦事處)，以及隸屬圖書館及發展科的音樂事務處(僅負責音樂活動)。觀眾拓展工作是重要的一環，旨在提高公眾對表演藝術的欣賞能力。觀眾拓展活動包括展覽、講座、工作坊、訓練課程和表演。2015-16年度，康文署轄下6個單位舉辦約4 700項觀眾拓展活動，約有100萬人參加。2015-16年度，觀眾拓展辦事處和音樂事務處籌辦觀眾拓展活動的直接成本合共8,700萬元，而康文署其他4個單位的有關成本不能從整體運作成本中劃分出來。審計署最近就康文署為推廣表演藝術而籌辦的觀眾拓展活動進行審查。

策劃觀眾拓展活動

2. **策劃觀眾拓展活動有待改善** 康文署接獲藝團和其他團體提交的節目建議書後，由轄下相關單位評估該等建議書，以甄選適當的節目(包括觀眾拓展活動)，納入各自的全年演藝節目計劃。2007年1月，節目與發展委員會成立，由1名非官方主席、1名當然成員和11名非官方成員組成，下設6個由不同藝術範疇的專才所組成的小組提供支援；該委員會就演藝節目籌辦策略和全年演藝節目計劃(包括觀眾拓展活動)，向康文署提供意見。審計署留意到：(a) 康文署整體的全年演藝節目計劃只涵蓋演藝科轄下5個辦事處/組別的活動，而圖書館及發展科轄下音樂事務處的活動並不包括在內；(b) 雖已成立節目與發展委員會就觀眾拓展策略向康文署提供意見，但音樂事務處、市區場地組和新界場地組製備全年演藝節目計劃時，沒有諮詢該委員會；及(c) 康文署沒有就每種主要藝術形式所籌辦的觀眾拓展活動和參加者的意見，定期編制管理資料(第1.7、1.8、2.3至2.8及2.11段)。

觀眾拓展辦事處的觀眾拓展活動

3. **計算參加人數有所不足** 觀眾拓展辦事處與藝團和教育機構合作，在社區及學校層面籌辦觀眾拓展活動。2015–16 年度，該辦事處籌辦了 1 008 項觀眾拓展活動，所涉成本（員工費用和直接開支）為 2,690 萬元。在透過社區計劃籌辦的 563 項活動中，39% (222 項) 在康文署場地舉行。獲委聘舉辦有關活動的藝團匯報，參加者共約 155 000 人。活動大多不收費，及在公共地方或開放予公眾的場地舉行。很多參加者似乎只是路過，或停留片刻便離開。康文署沒有就計算參加人數發出指引，亦未檢討藝團計算人數的方法。審計署的個案研究顯示，有關藝團未必妥為計算參加人數（第 3.2 至 3.7 及 3.10 段）。

4. **學校計劃參加人數有所減少** 2015–16 年度，約有 63 000 名學生參加了觀眾拓展辦事處透過學校計劃籌辦的觀眾拓展活動，較 2011–12 年度的 99 506 名參加者減少 37%。審計署留意到，相關期間內參加計劃的學校減少 21%，由 801 間下跌至 634 間。學校不參與計劃的原因，包括活動時間不合適。截至 2016 年 7 月，本港 1 139 間小學、中學和特殊學校當中，有 93 間 (8%) 從未參加任何學校計劃（第 3.15 至 3.18 段）。

音樂事務處的觀眾拓展活動

5. 音樂事務處（前為音樂事務統籌處）於 1977 年由政府成立，於 1995 年移交兩個前市政局，再於 2000 年兩局解散時撥歸康文署管理，以待按照 1999 年顧問研究的建議移交香港演藝學院。2015 年 8 月，政府決定應以康文署繼續管理音樂事務處作為長遠安排。自 1977 年成立以來，音樂事務處一直以提高市民對音樂的認識和欣賞能力為宗旨（第 4.2 至 4.5、4.9 及 4.11 段）。

6. **需要評估成本效益** 音樂事務處採取三管齊下的方式拓展觀眾羣：舉辦各式各樣的音樂訓練計劃（對象是 6 至 23 歲青少年）和外展音樂短期課程（對象是不同年齡人士），積極訓練學員演奏器樂及認識音樂，並透過其他音樂活動（例如展覽和音樂會）吸引市民並提供機會給他們欣賞音樂。2015–16 年度，音樂訓練計劃的成本最高，達 3,750 萬元（佔該事務處 6,050 萬元總開支的 62%）。由於音樂訓練計劃提供全年訓練，並涉及很多訓練段節（例如，每名接受器樂訓練的學員約有 39 節、每節一小時的訓練），因此人均成本達 5,981 元，而外展音樂短期課程的相關成本為 1,334 元，其他音樂活動則為 116 元。音樂

摘要

主任職系人員負責在音樂事務處的訓練中任教，並參與該事務處轄下的音樂活動。但審計署發現，該職系人員在音樂訓練課程中任教和參與音樂活動的時間，只佔其工時的 36%，而 64% 工時則用於行政工作和其他職務。另一方面，音樂事務處增聘兼職導師在音樂訓練中任教，以補充該處所缺乏的音樂技能。音樂事務處不少訓練班人數很少（例如只有 1 名學員），低於指定的每班標準人數（例如 5 至 10 名學員）。這情況亦導致音樂事務處籌辦訓練和觀眾拓展活動成本較高（第 4.13 至 4.15、4.20 至 4.23、4.25 及 4.26 段）。

7. **音樂中心未盡其用** 音樂事務處在不同地區設有 5 個音樂中心，面積由 643 至 1 916 平方米不等。音樂中心的主要設施，包括合共 40 間練習室和 5 間排練室。審計署估計，音樂事務處每年透過音樂訓練計劃和外展音樂短期課程所提供的訓練節數，只相當於 45 項訓練設施可使用總節數的 29%。舉例來說，2015 年 11 月訓練設施於平日下午 4 時前幾乎閒置不用（使用率為 3%），而平日下午 4 時後和星期六、日的使用率約為 70%。既然不少藝團無法覓得場地舉辦觀眾拓展活動，該等訓練設施或可作此用途（第 3.9、3.10 及 4.38 至 4.40 段）。

8. **音樂事務處的未來路向** 康文署沒有就提高市民對表演藝術的欣賞能力，製備綜合的全年演藝節目計劃（見上文第 2(a) 段）。雖然音樂事務處所舉辦的各類音樂訓練計劃可補充康文署的其他觀眾拓展活動，但在康文署內頗為獨特。鑑於政府在 2015 年 8 月決定以康文署繼續管理音樂事務處作為長遠安排，康文署需要因應其轄下其他演藝活動，制訂該事務處的未來路向（第 4.9 及 4.46 段）。

市區場地組及新界場地組的觀眾拓展活動

9. **參加人數有所減少** 市區場地組和新界場地組各自管理 7 個演藝場地。此外，兩個場地組舉辦免費的觀眾拓展活動，包括大堂和露天廣場的表演，以及其他場地活動（例如導賞團），並免費提供場地予藝團以舉辦觀眾拓展活動。雖然大堂和露天廣場活動的每項活動參加人數最多，但康文署大幅減少該等活動，由 2014–15 年度的 139 項，減少至 2015–16 年度的 78 項，原因是需要編訂預算優次。結果，兩個場地組觀眾拓展活動的總參加人數減少了 18%，由 2014–15 年度的 399 000 人下跌至 2015–16 年度的 326 000 人。審計署的個案研究顯示，與非政府機構和私營界別伙伴合作舉辦大堂和露天廣場活動可以吸引有興趣的觀眾參加，且未必招致額外成本（第 5.2 及 5.5 至 5.8 段）。

摘要

10. **可以使用附屬設施舉辦觀眾拓展活動** 康文署轄下 14 個演藝場地共有 72 項附屬設施 (例如排練室)，座位總數約為 5 400 個。2011–12 至 2015–16 年度期間，市區場地附屬設施的使用率介乎 37% 至 42%，新界場地則為 61% 至 63% 不等。既然不少藝團無法覓得場地舉辦觀眾拓展活動，該等附屬設施或可作此用途 (第 3.9、3.10 及 5.11 至 5.13 段)。

11. **透過場地伙伴計劃拓展觀眾羣的機會** 康文署在轄下大多數演藝場地推行場地伙伴計劃，旨在促進演藝場地與藝團建立伙伴關係，目標是強化場地及其伙伴的藝術形象與特色、擴大觀眾層面、善用設施、制訂場地為本的市場推廣策略、利便藝團取得贊助，以及鼓勵社區參與。根據該計劃，藝團可申請優先使用康文署的演藝場地。審計署發現：(a) 康文署 14 個演藝場地中，有 2 個沒有供藝團提出場地伙伴申請；及 (b) 康文署沒有採取行動，為另外 2 個場地招募伙伴以替補已退出的伙伴 (第 5.16、5.17 及 5.21 段)。

審計署的建議

12. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議康樂及文化事務署署長應：

策劃觀眾拓展活動

- (a) 善用節目與發展委員會的專業知識，以協助音樂事務處、市區場地組和新界場地組製備全年演藝節目計劃 (第 2.12(a) 段)；
- (b) 製備綜合的全年演藝節目計劃，以涵蓋所有相關辦事處／組別 (第 2.12(b) 段)；
- (c) 就每個主要藝術形式的觀眾拓展活動和參加者對活動的回應，定期編制管理資料 (第 2.12(c) 及 (d) 段)；

觀眾拓展辦事處的觀眾拓展活動

- (d) 向藝團提供清晰指引，說明如何計算社區計劃下觀眾拓展活動的參加人數，並確保藝團遵從指引 (第 3.13(a) 段)；
- (e) 探討方法以協助藝團覓得場地舉辦社區計劃下的觀眾拓展活動，包括編配更多康文署場地予藝團使用 (第 3.13(c) 段)；

摘要

- (f) 檢討學校計劃是否充分切合學校和學生的需要，並採取措施使更多學校和學生參加學校計劃(第 3.20 段)；

音樂事務處的觀眾拓展活動

- (g) 為音樂事務處制訂長遠策略和計劃時，檢討編配予各類活動的資源，從而確保該事務處能以符合成本效益的方式實踐宗旨(第 4.28(a) 段)；
- (h) 檢討音樂主任職系人員的技能組合和實際職務，並考慮適當的精簡／加強該事務處的工作人手(第 4.28(b) 及 (c) 段)；
- (i) 考慮為音樂事務處訓練課程設定每班最少人數，並設立機制，把未達每班最少人數的訓練班合併／取消(第 4.28(d) 段)；
- (j) 採取措施以改善音樂事務處轄下 5 個音樂中心的使用情況(例如供康文署其他單位用作舉辦觀眾拓展活動)(第 4.42(b) 段)；
- (k) 因應轄下其他推廣演藝活動，檢討音樂事務處的角色，使該事務處的工作更能配合康文署的工作，從而發揮協同效應，以更符合成本效益的方式提高市民對表演藝術的欣賞能力(第 4.50(a) 段)；

市區場地組及新界場地組的觀眾拓展活動

- (l) 檢討大堂和露天廣場活動減少對拓展觀眾羣的影響，並探討如何進一步改善該等活動的成本效益(第 5.9 段)；
- (m) 設法提高演藝場地附屬設施的使用率，包括編配合適的設施用作觀眾拓展活動(第 5.14 段)；及
- (n) 採取措施以改善場地伙伴計劃的推行情況(第 5.22 段)。

政府的回應

13. 康樂及文化事務署署長整體上接納審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

1.2 民政事務局負責制訂藝術及文化的政策，其政策目標是：

- (a) 提供廣泛參與藝術及文化的機會；
- (b) 提供機會讓有潛質的人士發展他們的藝術才華；
- (c) 創造有利藝術及文化多元和均衡發展的環境；
- (d) 支持保存並弘揚傳統文化，同時鼓勵藝術創作和創新；及
- (e) 使香港成為文化交流的重要樞紐。

1.3 民政事務局轄下推廣藝術及文化的主要機構共有 3 個，即康樂及文化事務署（康文署）、香港藝術發展局（註 1）和香港演藝學院（註 2）。

1.4 民政事務局於 2009 年 6 月委聘顧問進行的研究確定，藝術能夠培育個人成長，而創意產業是促進經濟增長及振興經濟的重要動力。在社會層面，藝術有助塑造共同身分，凝聚社會。

推廣表演藝術的綱領

1.5 根據康文署管制人員報告“綱領 4：表演藝術”（下稱“演藝綱領”），康文署的宗旨是通過提供設施和舉辦節目，推廣表演與電影藝術，包括：

- (a) 維持文娛中心高水平的服務，以滿足藝術界和公眾的需求；

註 1：香港藝術發展局於 1995 年根據《香港藝術發展局條例》(第 472 章) 成立，旨在支持香港的全方位藝術發展，其主要職責包括撥款分配、政策及策劃、倡議、推廣及發展和策劃活動。

註 2：香港演藝學院於 1984 年根據《香港演藝學院條例》(第 1135 章) 成立，是表演藝術的專上教育院校。

- (b) 舉辦文化及娛樂節目，以推動表演與電影藝術的發展；及
- (c) 在學校和社區舉辦觀眾拓展活動，以提高市民對表演藝術的欣賞能力。

1.6 康文署轄下負責根據演藝綱領推廣表演藝術的單位，分別是演藝科的各個辦事處／組別，以及圖書館及發展科的音樂事務處。康文署架構圖的摘錄載於附錄 A。2016–17 年度，整個演藝綱領的預算財政撥款為 11.39 億元，涉及康文署約 970 名公務員。

1.7 節目與發展委員會於 2007 年 1 月成立，由 1 名非官方主席、1 名當然成員和 11 名非官方成員組成，就演藝節目（包括觀眾拓展活動）策略，向康文署提供意見。該委員會負責多項職務，包括：

- (a) 考慮康文署長遠的節目籌辦策略，以及支援新進和小型演藝團體的策略；
- (b) 通過康文署的全年演藝節目計劃；及
- (c) 檢討演藝節目計劃的進展。

1.8 節目與發展委員會由 6 個演藝小組提供支援，分別是中國傳統表演藝術小組、社區小組、舞蹈及跨媒體藝術小組、藝術節小組、音樂小組，以及戲劇小組（演藝小組的職權範圍見附錄 B）。小組成員包括不同藝術範疇的專才。在 6 個演藝小組中，社區小組是就拓展觀眾羣提供意見的主要單位。

為推廣表演藝術而籌辦的觀眾拓展活動

1.9 在康文署演藝綱領下的工作中，舉辦觀眾拓展活動，以培養市民欣賞表演藝術的興趣（見第 1.5(c) 段），是重要的一環。該等活動包括康文署轄下 6 個單位所舉辦的展覽、講座、工作坊、訓練課程和表演。在 6 個單位中，有些亦負責康文署演藝綱領下的其他工作。6 個單位分別是：

- (a) **觀眾拓展辦事處（隸屬演藝科）** 該辦事處舉辦多項社區計劃和學校計劃，在社區及學校層面提高市民對表演藝術的認識和欣賞能力。該等計劃所提供的活動，有些免費，有些收費；

- (b) **音樂事務處(隸屬圖書館及發展科)** 該事務處通過器樂訓練、樂團／合唱團訓練和各類音樂活動，提高市民大眾，尤其是青少年對音樂的認識和欣賞能力。器樂訓練計劃為年齡介乎 6 至 23 歲的學員，提供 30 種由初學至 8 級程度的器樂訓練。該事務處為青少年學員設立了 19 隊青少年樂團／合唱團，每年安排他們到海外演出，以擴闊本地青少年樂手的視野。該事務處一年一度的暑期音樂營，旨在透過內地和海外知名音樂家所提供的密集訓練，改進青少年樂手的演奏技巧。該事務處定期在學校舉行音樂會，向學生推廣中西管弦器樂，培養他們對高雅音樂的興趣。器樂訓練課程需付學費，樂團／合唱團訓練課程則免收費用。至於其他音樂活動，有些免費，有些收費；
- (c) **市區場地組和新界場地組(隸屬演藝科)** 兩個場地組負責管理康文署轄下的演藝場地(見第 1.5(a) 段)，以及籌辦在演藝場地舉行的免費觀眾拓展活動，或免費提供場地予藝團以舉辦該等活動，包括表演和工作坊；及
- (d) **文化節目組和藝術節辦事處(隸屬演藝科)** 兩個單位的主要職責，是舉辦收費的文化節目(見第 1.5(b) 段)。文化節目組籌辦全年的文化節目，而藝術節辦事處則每年舉辦兩個藝術節(即夏季的國際綜藝合家歡，以及秋季的專題藝術節)。兩個單位籌辦文化節目時，亦會舉辦免費的輔助觀眾拓展活動(例如演前講座和演後討論)。

1.10 2015–16 年度，康文署轄下 6 個單位籌辦合共 4 682 項觀眾拓展活動，約有 100 萬人參加。觀眾拓展辦事處和音樂事務處於 2015–16 年度的直接成本(包括員工費用和直接開支)，分別為 2,690 萬元及 6,050 萬元(註 3)。

審查工作

1.11 審計署於 2010 年對康文署演藝場地的管理(見第 1.5(a) 段)進行審查，審查結果載於 2010 年 10 月發表的《審計署署長第五十五號報告書》第 7 章。

註 3：康文署的其他 4 個單位，在演藝綱領下兼辦文化節目和觀眾拓展活動。由於觀眾拓展活動內置於文化節目，其直接成本不能從文化節目的製作成本中劃分出來。

引言

1.12 2016年5月，審計署對康文署為推廣表演藝術而籌辦的觀眾拓展活動展開審查。審查工作集中於：

- (a) 策劃觀眾拓展活動(第2部分)；
- (b) 觀眾拓展辦事處的觀眾拓展活動(第3部分)；
- (c) 音樂事務處的觀眾拓展活動(第4部分)；及
- (d) 市區場地組及新界場地組的觀眾拓展活動(第5部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.13 康樂及文化事務署署長整體上接納審計署的建議，並表示：

- (a) 感謝審計署與康文署共同探討可使觀眾拓展活動更加物有所值的機會；及
- (b) 康文署認為，審計署的建議大致上有成效。康文署會盡全力處理並跟進有關事宜，以提高觀眾拓展活動的整體成本效益。

鳴謝

1.14 在審查期間，康文署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：策劃觀眾拓展活動

2.1 本部分探討康文署為推廣表演藝術而策劃觀眾拓展活動的工作。表一臚列 2011–12 至 2015–16 年度籌辦的活動。

表一

康文署的觀眾拓展活動 (2011–12 至 2015–16 年度)

康文署辦事處／組別	2011–12 年度	2012–13 年度	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度
所籌辦活動的數目					
觀眾拓展辦事處	1 105 (26%)	1 113 (25%)	1 148 (25%)	1 067 (24%)	1 008 (22%)
音樂事務處					
音樂訓練課程(註)	361 (9%)	388 (8%)	397 (8%)	416 (9%)	402 (9%)
其他音樂活動	1 102 (27%)	1 123 (25%)	1 147 (25%)	1 153 (25%)	1 164 (25%)
市區場地組和新界場地組	770 (18%)	1 128 (25%)	1 137 (24%)	1 080 (24%)	1 389 (29%)
文化節目組和藝術節辦事處	817 (20%)	787 (17%)	844 (18%)	794 (18%)	719 (15%)
總計	4 155 (100%)	4 539 (100%)	4 673 (100%)	4 510 (100%)	4 682 (100%)
參加人數(千人)					
觀眾拓展辦事處	276 (26%)	279 (24%)	291 (25%)	286 (24%)	264 (26%)
音樂事務處					
音樂訓練課程(註)	8 (1%)	8 (1%)	9 (1%)	9 (1%)	9 (1%)
其他音樂活動	159 (15%)	185 (16%)	161 (14%)	178 (15%)	168 (16%)
市區場地組和新界場地組	326 (30%)	407 (35%)	380 (32%)	399 (33%)	326 (32%)
文化節目組和藝術節辦事處	306 (28%)	271 (24%)	330 (28%)	326 (27%)	262 (25%)
總計	1 075 (100%)	1 150 (100%)	1 171 (100%)	1 198 (100%)	1 029 (100%)

資料來源：康文署的記錄

註：康文署表示，音樂事務處的音樂訓練課程既是觀眾拓展活動，也是為公眾而設的音樂教育節目(在康文署管制人員報告中，音樂訓練課程的資料另作匯報——見第 4.11 段)。

策劃觀眾拓展活動的程序

2.2 康文署的觀眾拓展活動包括：

- (a) 演藝科轄下觀眾拓展辦事處、市區場地組、新界場地組、文化節目組和藝術節辦事處為推廣各種形式的表演藝術（包括音樂）而舉辦的觀眾拓展活動；及
- (b) 圖書館及發展科轄下音樂事務處舉辦的音樂訓練課程和其他音樂活動。

觀眾拓展活動包括展覽、講座、工作坊、訓練課程和表演。

2.3 康文署接獲藝團和其他團體提交的節目建議書（包括觀眾拓展活動和文娛節目的建議）後，由轄下相關單位評估該等建議書，以甄選適當的節目，納入各自的全年演藝節目計劃。至於觀眾拓展辦事處、文化節目組和藝術節辦事處，則必須在評估節目建議書和製備全年演藝節目計劃時，諮詢相關演藝小組及／或節目與發展委員會（見第 1.7 及 1.8 段）。康文署所有單位均須將其全年演藝節目計劃，提交康樂及文化事務署署長審批。附錄 C 載有流程圖，說明製備全年演藝節目計劃的程序。

就全年演藝節目計劃進行諮詢有待改善

2.4 審計署留意到，觀眾拓展辦事處、文化節目組和藝術節辦事處製備 2015–16 年度全年演藝節目計劃時曾諮詢節目與發展委員會及其演藝小組，但音樂事務處、市區場地組和新界場地組卻沒有這樣做。就市區場地組和新界場地組而言，透過場地伙伴計劃（註 4）籌辦的觀眾拓展活動均被納入全年演藝節目計劃，並提交另一委員會（即場地伙伴計劃委員會）通過。有關詳情載於表二。

註 4：兩個場地組籌辦在康文署演藝場地舉行的免費觀眾拓展活動，或免費提供場地予藝團以舉辦該等活動。藝團包括參與場地伙伴計劃的伙伴（見第 5.2(c) 段）。

表二

製備全年演藝節目計劃的諮詢程序
(2015–16 年度)

辦事處／組別	所諮詢的演藝小組	節目與發展委員會	
		曾諮詢	獲通過
觀眾拓展辦事處	社區小組	✓	✓
文化節目組	中國傳統表演藝術小組、舞蹈及跨媒體藝術小組、音樂小組和戲劇小組	✓	✓
藝術節辦事處	藝術節小組	✓	✓
音樂事務處	無	×	×
市區場地組和新界場地組(註)	無	×	×

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註：透過場地伙伴計劃籌辦的觀眾拓展活動(見第 5.2(c) 段)，相關的全年演藝節目計劃由場地伙伴計劃委員會通過(見附錄 C 註)。

根據 2006 年發出的康文署便箋，無須就免費的娛樂節目和大堂活動向相關藝術範疇的專家顧問徵詢意見。然而，審計署留意到，雖然市區場地組和新界場地組的觀眾拓展活動不收費，但在康文署觀眾拓展活動中所佔的比例頗高(2015–16 年度為 29% —— 見第 2.1 段表一)。

2.5 節目與發展委員會於 2007 年成立，負責就演藝節目(包括觀眾拓展活動)的策略，向康文署提供意見。該委員會下設的各個演藝小組，包括不同藝術範疇的專才。審計署認為，音樂事務處、市區場地組和新界場地組籌辦的活動既屬康文署演藝節目的一部分，康文署應善用節目與發展委員會及其演藝小組的專業知識，協助該事務處和兩個場地組製備全年演藝節目計劃。

欠缺綜合的全年演藝節目計劃

2.6 康文署考慮個別辦事處／組別的全年演藝節目計劃後，製備整體的全年演藝節目計劃。不過，審計署留意到，該整體計劃只涵蓋演藝科的活動（即觀眾拓展辦事處、文化節目組、藝術節辦事處、市區場地組和新界場地組的活動），而圖書館及發展科（而非演藝科）轄下音樂事務處的活動並不包括在內。

2.7 審計署認為，康文署製備涵蓋音樂事務處等所有相關辦事處／組別的綜合全年演藝節目計劃，有其可取之處。此舉有助管理高層評定不同辦事處／組別的工作是否協調妥當而取得最佳成效。舉例來說，觀眾拓展辦事處和音樂事務處均籌辦有關音樂的觀眾拓展活動，兩者的工作需要協調妥當，以確保資源用得其所（見個案一）。

個案一

康文署轄下兩個不同辦事處所提供的音樂訓練
(2015–16 年度)

1. 根據演藝科 2015–16 年度整體的演藝節目計劃，觀眾拓展辦事處透過學校演藝實踐計劃為學生提供訓練，包括為學生開設管弦樂團培訓課程，詳情如下：

- (a) 委託某藝團為未受音樂訓練的小學生提供器樂訓練；
- (b) 課程為期一個學年。預期學員修畢課程後能作獨奏、小組演奏或與管弦樂團合奏。課程活動包括課堂培訓、排練和校內結業演出；及
- (c) 參加課程的學生有 117 名，來自兩間小學。

康文署表示，課程對象為沒有管弦樂團的小學，以及缺乏音樂知識的基層學生。

2. 同時，音樂事務處正籌辦器樂訓練計劃，對象為 6 至 23 歲的人士。2015–16 年度，學員人數為 4 808 名(見第 4.13(a)(i) 段)，而音樂事務處員工在訓練中任教和參與音樂活動的時間，只佔其工時的 36% (見第 4.21 段)。

審計署的意見

3. 上述兩個辦事處在更妥善地協調工作方面有可予改善之處，以確保音樂訓練的資源用得其所。

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

2.8 審計署亦留意到，康文署未就每種主要藝術形式的觀眾拓展活動編制資料。按藝術形式對各個辦事處／組別所籌辦活動而進行的分析，是重要的管理資料，有助了解哪個範疇的觀眾拓展活動需要加強，以及確定哪個範疇的資源運用可予改善。

需要收集更多策劃數據

2.9 第 2.1 段表一顯示，康文署於 2011–12 至 2015–16 年度籌辦的觀眾拓展活動，總參加人數大致維持穩定(每年約 100 萬人)。然而，如與 2014–15 年度

策劃觀眾拓展活動

119.8 萬名的最多參加人數相比，則減少了 14%，下跌至 2015–16 年度的 102.9 萬名。表三顯示，每項活動的平均參加人數，由 2011–12 年度的 259 人減少至 2015–16 年度的 220 人，跌幅為 15%。康文署於 2016 年 8 月回應審計署的查詢時表示，已查明平均參加人數下跌的根本原因，其一是市區場地組和新界場地組減少舉辦大堂和露天廣場活動。審計署留意到，兩個場地組所籌辦的觀眾拓展活動當中，大堂和露天廣場活動的每項活動參加人數屬最高（見第 5.5 至 5.7 段）。

表三

康文署觀眾拓展活動的參加人數
(2011–12 至 2015–16 年度)

	2011–12 年度	2012–13 年度	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度
活動數目	4 155	4 539	4 673	4 510	4 682
參加人數(千人)	1 075	1 150	1 171	1 198	1 029
每項活動的 參加人數	259	253	251	266	220

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

2.10 在這方面，審計署留意到，康文署於 2011 年委聘顧問就其演藝活動（包括觀眾拓展活動）進行全面調查。回應人士包括活動的參加者和非參加者（註 5）。有些給予負評的回應人士所提出的原因，包括若干社區觀眾拓展活動的演出者和節目內容水準低下。根據康文署的資料，有關活動的演出者為工作坊學員和業餘粵曲組織。

2.11 自 2011 年起，康文署再沒有就觀眾拓展活動進行全面調查。康文署於 2016 年 8 月回應審計署的查詢時表示，過往每隔大約 4 至 6 年便會進行一次全面調查，下一輪調查會按時進行。目前，康文署轄下負責個別活動的辦事處／組別，會在活動結束時向參加者進行問卷調查，並在定期召開的節目及市場推廣會議上商討和跟進參加者的意見。審計署留意到，康文署沒有總結調查結果

註 5：康文署曾於 2001、2005 及 2011 年就演藝活動進行意見調查。2011 年調查的回應人士計有 5 510 名演藝活動參加者和 2 039 名非參加者，這 2 039 名非參加者是經電話訪問進行調查的。

作進一步分析和管理資料之用。審計署認為，調查結果有助日後策劃活動，而在調查時一併收集非參加者的意見亦有幫助。

審計署的建議

2.12 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 善用節目與發展委員會及其各個小組的專業知識，以協助音樂事務處、市區場地組和新界場地組製備全年演藝節目計劃；
- (b) 製備綜合的全年演藝節目計劃，以涵蓋所有相關辦事處／組別，包括音樂事務處；
- (c) 就每個主要藝術形式的觀眾拓展活動，定期編制管理資料；
- (d) 就參加者對觀眾拓展活動的回應，定期編制管理資料；及
- (e) 定期向觀眾拓展活動的非參加者收集有關拓展觀眾羣的意見。

政府的回應

2.13 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 康文署會檢討市區場地組、新界場地組和音樂事務處製備全年演藝節目計劃的程序，以吸納更多外界持份者的專業意見，從而促進社區參與，使該等計劃更加充實；
- (b) 康文署轄下不同辦事處／組別製備全年演藝節目計劃時，會透過日常接觸和節目會議進行內部溝通。各個籌辦演藝節目的單位，將會繼續妥善協調，務使資源用得其所。康文署會重新檢視製備該等計劃的程序，務求為拓展觀眾羣和教育市民，訂定涵蓋所有相關辦事處／組別（包括音樂事務處）的綜合全年演藝節目計劃；
- (c) 康文署會按主要的藝術形式，就觀眾拓展活動定期編制管理資料；
- (d) 康文署會就問卷調查向觀眾拓展活動參加者收集所得的回應，定期編制統計數字和管理資料，從而優化節目之策劃；及
- (e) 康文署會繼續每隔4至6年，定期進行有關演藝活動的整體調查，並藉該等調查一併收集觀眾拓展活動非參加者的意見。

第 3 部分：觀眾拓展辦事處的觀眾拓展活動

3.1 本部分探討觀眾拓展辦事處的觀眾拓展活動，審查工作集中於：

- (a) 社區計劃(第 3.5 至 3.14 段)；及
- (b) 學校計劃(第 3.15 至 3.21 段)。

3.2 2000 年年初，康文署為加強觀眾拓展工作，在演藝科之下成立觀眾拓展辦事處，旨在透過與藝團和教育機構合作，籌辦不同的觀眾拓展計劃和活動，在社區及學校層面，提高市民和學生對表演藝術的認識和欣賞能力。

3.3 2016 年 6 月，觀眾拓展辦事處共有 25 名員工，當中 18 名是公務員，7 名是非公務員合約僱員。2015-16 年度，該辦事處的直接成本(包括員工費用和直接開支)約為 2,690 萬元(註 6)。

3.4 2015-16 年度，觀眾拓展辦事處籌辦合共 1 008 項觀眾拓展活動，當中 563 項(56%)是社區計劃，355 項(35%)是學校計劃，90 項(9%)是其他活動。有些活動免費，有些收費。參加人數合共 264 422 人。社區計劃和學校計劃下各項活動的性質及類別，概述於表四。

註 6: 2015-16 年度，康文署委聘了 45 個藝團，透過 66 個項目為觀眾拓展辦事處舉辦觀眾拓展計劃和活動(見第 3.2 段)。在 2,690 萬元總直接成本當中，付予藝團的費用合共 1,580 萬元。

表四

觀眾拓展辦事處的觀眾拓展活動
(2015–16 年度)

計劃／活動性質		活動數目	參加人數
社區計劃			
1	社區文化大使計劃 委聘藝團擔任文化大使，在社區(例如公共地方)舉辦外展活動，以拓展觀眾羣。該等活動包括展覽和表演(見照片一)。	557	153 689
2	社區口述歷史戲劇計劃 委聘某藝團在選定地區舉辦長者戲劇工作坊，讓他們在舞台上演繹個人經歷和故事(見照片二)。	6	964
小計		563	154 653
學校計劃			
3	學校演藝實踐計劃 與本地藝團合作，為小學、中學和特殊學校的學生提供一系列演藝訓練，並在結業演出中實踐所學(見照片三)。	184	30 100
4	學校文化日計劃 鼓勵學生於學年內在上課時間參觀康文署轄下演藝場地、博物館和圖書館，並參加表演和工作坊等活動(見照片四)。	64	7 469
5	高中生藝術新體驗計劃 邀請藝術家到學校和演藝場地為學生演出，而學生則須參加演前講座、演後評賞及其他互動工作坊。	56	9 643

表四(續)

計劃/活動性質		活動數目	參加人數
6	戲棚粵劇齊齊賞	32	14 773
	讓參加者，特別是兒童有機會踏足戲棚，使他們認識該獨特的臨時建築，同時欣賞粵劇藝術。		
7	大專生藝術通識計劃	15	420
	為大專生安排演前和演後討論、工作坊、講座、戲劇訓練，以及在專業人士指導下製作戲劇等活動，加深他們對戲劇藝術的認識和賞析能力。		
8	高中生演藝賞析計劃	4	289
	舉辦活動以培養參加者對藝術的興趣，並加強他們對藝術演出表達意見的能力。該等活動包括戲劇、音樂、舞蹈和粵劇等表演藝術的專題演講及賞析工作坊。		
小計		355	62 694
9	其他觀眾拓展活動(例如獲觀眾拓展辦事處贊助的表演)	90	47 075
總計		1 008 (註)	264 422 (註)

資料來源：康文署的記錄

註：按活動類別作出的分析如下：

活動類別	活動數目	參加人數
表演	646	217 511
展覽	91	31 750
培訓、工作坊、研討會和講座	271	15 161
總計	1 008	264 422

照片一至四

社區計劃和學校計劃的例子

照片一

社區文化大使計劃



照片二

社區口述歷史戲劇計劃



照片三

學校演藝實踐計劃



照片四

學校文化日計劃



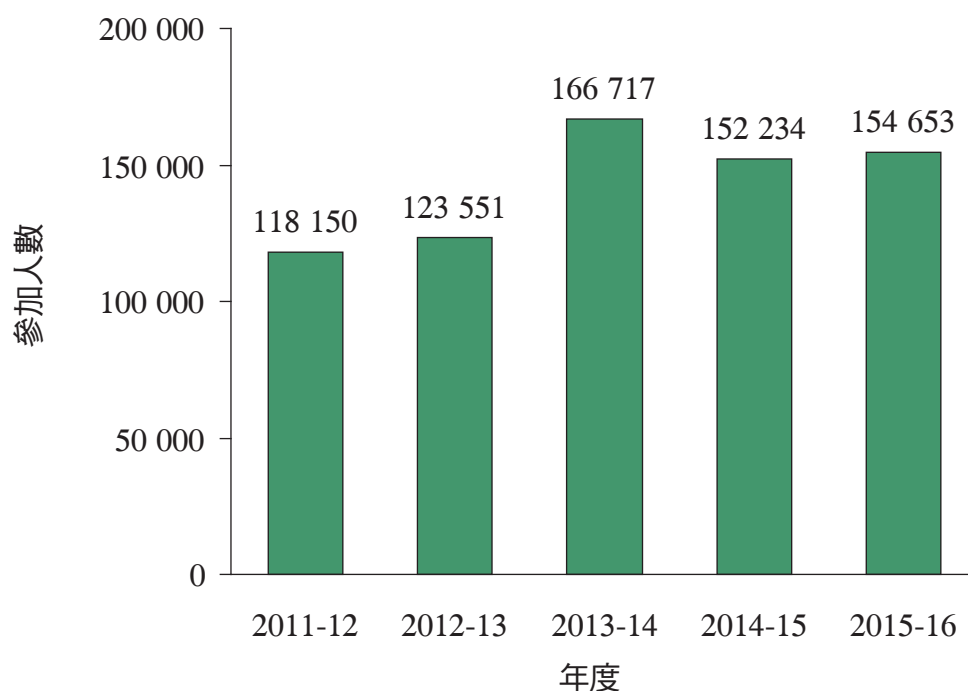
資料來源：康文署的記錄

社區計劃

3.5 圖一顯示 2011-12 至 2015-16 年度觀眾拓展辦事處透過社區計劃 (計劃清單見表四) 所籌辦觀眾拓展活動的參加人數。

圖一

社區計劃參加人數
(2011-12 至 2015-16 年度)



資料來源：康文署的記錄

附註：社區文化大使計劃的參加人數，約佔每年總參加人數的 99%。

需要為計算參加人數制訂清晰指引

3.6 圖一顯示，2015-16 年度社區計劃活動共有 154 653 人參加，較 2011-12 年度的 118 150 名參加者增加了 31%。審計署留意到：

- (a) 獲委聘為社區計劃舉辦活動的藝團，須向康文署匯報參加人數；
及
- (b) 不少活動均在公共地方或開放予公眾的場地舉行，不收費用。很多參加者似乎只是路過，或停留片刻便離開，因此難以計算參加活動的人數（見個案二及三）。

個案二

一個在公共地方舉行的音樂會 (2016 年 6 月)

1. 2016 年 6 月 25 日，藝團 A 為社區文化大使計劃演出免費音樂會。音樂會於晚上 7 時 30 分至 8 時 45 分在黃大仙某商場舉行。
2. 審計署派員出席該音樂會，並留意到：
 - (a) 參加者一般為途人，觀賞音樂會片刻便離開；及
 - (b) 整場音樂會期間，觀眾約有 30 至 50 人不等(見照片五)。

照片五

音樂會於晚上 7 時 56 分的觀眾情況



3. 藝團 A 其後向康文署匯報，觀眾人數有 300 名。

審計署的意見

4. 在缺乏清晰指引下，藝團 A 或未有為向康文署匯報而妥為計算音樂會的參加人數。

資料來源：審計署於 2016 年 6 月 25 日的實地視察和康文署的記錄

個案三

一個在公眾場地舉行的音樂會 (2016 年 6 月)

1. 2016 年 6 月 26 日，藝團 B 為社區文化大使計劃演出免費音樂會。音樂會於下午 2 時 30 分至 3 時 45 分在油麻地某社區會堂舉行，門票則於之前免費派發予公眾。
2. 審計署派員出席該音樂會，並留意到：
 - (a) 音樂會舉行期間，場地仍有免費門票派發。有少數人在音樂會開始後進場，有少數人在音樂會結束前已離開；及
 - (b) 場地設有 360 個座位。整場音樂會期間，觀眾約有 80 人(見照片六)。

照片六

音樂會於下午 2 時 40 分的觀眾情況



3. 藝團 B 其後向康文署匯報，觀眾人數有 250 名。

審計署的意見

4. 藝團 B 可能高估音樂會的參加人數。

資料來源：審計署於 2016 年 6 月 26 日的實地視察和康文署的記錄

3.7 審計署認為，如某活動不斷有人“加入”和“離開”，其參加人數便可能出現不同定義。康文署於 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 康文署已就計算免費入場活動的參加人數訂下一般指引。由於參加者可在活動進行期間的不同時間加入和離開，因此不會於某個時間計算人數，而是計及每隔固定時段觀察所得的觀眾人數、人潮流量和觀眾往來情況，以估計參加人數；及
- (b) 舉辦活動的地點和時間，亦是核實藝團估計參加人數是否合理的考慮因素。康文署的負責人員會定期出席有關活動，並安排突擊檢查，以監察活動和覆核參加人數。

然而，審計署留意到，觀眾拓展辦事處沒有就這方面發出指引，亦未檢討藝團計算人數的方法。審計署認為，制訂指引並貫徹用於所有相關活動，有助確保藝團妥為計算活動的參加人數。

需要探討可否編配更多康文署場地用以舉辦社區計劃的活動

3.8 社區計劃的目標對象是市民大眾。每年，觀眾拓展辦事處約於 3 月公布未來 12 個月透過社區計劃舉辦的活動（註 7）。審計署曾檢視 2016 年出版的宣傳小冊子，並留意到活動日期和場地等重要資料一概欠奉。小冊子只載有活動介紹和舉行月份。

3.9 康文署於 2016 年 5 月回應審計署的查詢，表示小冊子出版時，負責有關活動的藝團不少仍未覓得場地，因此確實的舉行日期尚未得知。有意參加活動者須於臨近活動舉行日期時查看最新資料（例如瀏覽康文署或藝團的網站，或到康文署轄下演藝場地和公共圖書館索閱活動單張）。

3.10 審計署留意到，康文署通常不會提供轄下的演藝場地，用作舉辦社區計劃的活動。康文署表示，該等活動屬外展性質，旨在讓市民更易和更多接觸表演藝術。康文署鼓勵藝團在區內的非康文署場地舉行活動。在 2015–16 年度舉辦的 563 項社區計劃活動中，只有 39%（即 222 項活動）在康文署場地舉行。然而，是次審查工作發現，若干康文署場地，例如音樂事務處的音樂中心（見

註 7：所公布的活動是社區文化大使計劃的活動，其參加人數在社區計劃下各項活動中佔絕大比例（例如於 2015-16 年度佔 99%）。

第 4.39 及 4.40 段)，以及演藝場地的附屬設施（見第 5.11 至 5.13 段），皆未盡其用。康文署應探討可否編配更多轄下場地，用以舉辦社區計劃的活動。

某社區計劃僅在少數地區推行

3.11 社區口述歷史戲劇計劃是社區計劃之一，自 2009 年 10 月起推行。根據該計劃，康文署委聘某藝團在選定地區舉辦長者戲劇工作坊，讓他們在舞台上演繹個人經歷，而觀眾則為社區人士。表五臚列曾經推行該計劃的地區。

表五

推行社區口述歷史戲劇計劃的地區
(2009 年 10 月至 2016 年 7 月)

地區	期間	月數
深水埗	2009 年 10 月至 2011 年 1 月	16
深水埗 (註)	2011 年 9 月至 2012 年 5 月	9
觀塘	2011 年 10 月至 2013 年 4 月	19
觀塘 (註)	2013 年 7 月至 2014 年 1 月	7
大澳	2013 年 3 月至 2014 年 11 月	21
東區	2014 年 7 月至 2016 年 1 月	19

資料來源：康文署的記錄

註：該計劃獲得延續，在深水埗和觀塘再度推行。

附註：該計劃於 2015 年 10 月在沙田推出。

3.12 根據觀眾拓展辦事處的評估，社區口述歷史戲劇計劃廣受社區人士歡迎。截至 2016 年 7 月，該計劃自首次推行至今約有 7 年 (82 個月)，曾在 4 個地區推行，並已在另一地區推出（見表五）。康文署需要根據所得經驗，檢討該計劃應否在其他地區推行及何時推行（例如加快在其他地區推行，以提高參加人數）。

審計署的建議

3.13 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 向藝團提供清晰指引，說明如何計算社區計劃下觀眾拓展活動的參加人數，並確保藝團遵從指引；
- (b) 檢討康文署所籌辦其他觀眾拓展活動的參加人數計算方法，並採取適當措施，以確保參加人數得以準確計算；
- (c) 探討方法以協助藝團覓得場地舉辦社區計劃下的觀眾拓展活動，包括編配更多康文署場地予藝團使用；及
- (d) 檢討社區口述歷史戲劇計劃應否加快在其他地區推行。

政府的回應

3.14 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示：

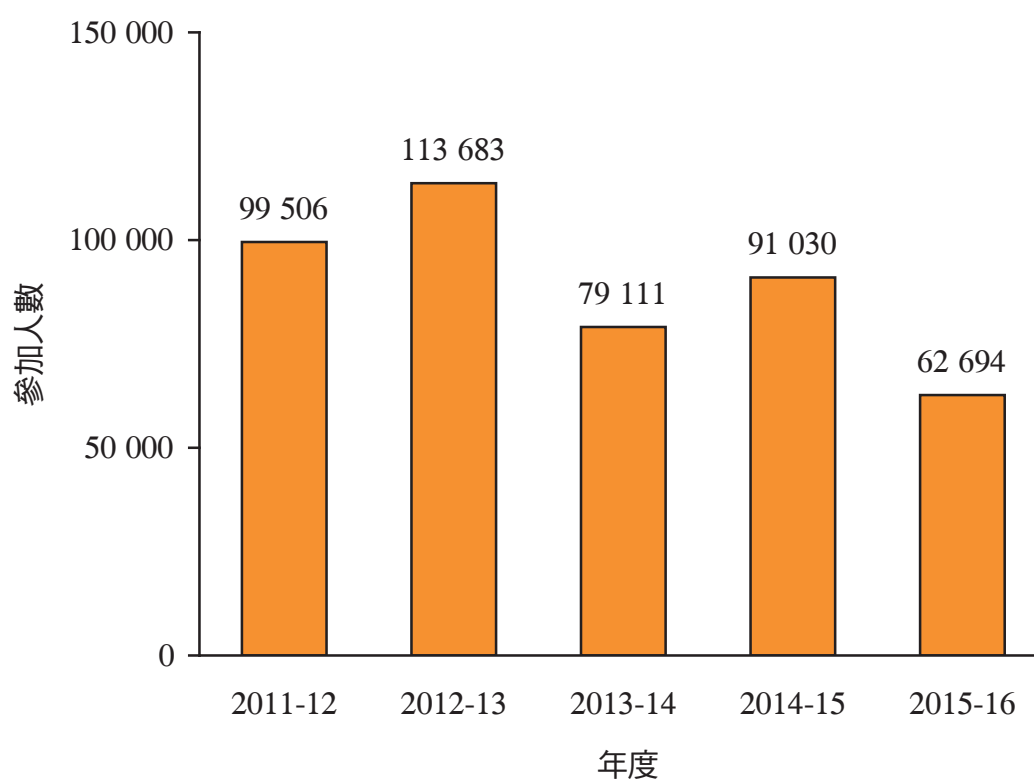
- (a) 康文署會檢討有關情況，就社區計劃下觀眾拓展活動計算出席人數制訂清晰指引，以提高準確度和一致性，並會把該指引交給參與社區計劃的藝團，以供遵從；
- (b) 康文署會檢討其他觀眾拓展活動用以計算參加人數的現行方法，並會向所有相關的負責人員提供清晰指引，以供遵從；
- (c) 康文署會繼續協助藝團物色合適地方，在康文署場地和非康文署場地舉辦觀眾拓展活動，讓該等藝團多接觸社會各界；及
- (d) 在其他地區推行社區口述歷史戲劇計劃的工作，其實已由 2014 年起加快進行，在另一個地區推行該計劃之餘，進行中的計劃也得以延續。康文署會繼續因應撥款情況、是否具備所涉人力資源，以及不同地區和相關伙伴團體是否準備就緒，檢討推行該計劃的時間。除直接參與外，康文署亦會考慮免費提供場地作社區巡迴／結業演出之用，或向藝團提出建議或提供參考資料，以便這些藝團向其他撥款機構申請資助，在有機會時推行全新或更佳的口述歷史計劃。

學校計劃

3.15 圖二顯示 2011-12 至 2015-16 年度觀眾拓展辦事處透過學校計劃 (計劃清單見第 3.4 段表四) 所籌辦觀眾拓展活動的參加人數。

圖二

學校計劃活動的參加人數
(2011-12 至 2015-16 年度)



資料來源：康文署的記錄

參加學校計劃的學校有所減少

3.16 圖二顯示，2015-16 年度學校計劃的活動共有 62 694 人參加，較 2011-12 年度的 99 506 名參加者減少了 37%。審計署留意到，其中 5 個學校計劃為小學、中學和特殊學校的學生而設。學校需先參加計劃，學生才可參加該等計劃所提供的活動。然而，過去 5 個學年內參加計劃的學校大幅減少 (見表六)，可能是導致學校計劃活動參加人數下跌的原因之一。

表六

參加 5 個學校計劃的學校數目
(2011/12 至 2015/16 學年)

學校計劃	參加學校數目					減幅 (2015/16 學年 對比 2011/12 學年)
	2011/12 學年	2012/13 學年	2013/14 學年	2014/15 學年	2015/16 學年	
高中生演藝賞析計劃	7	6	6	6	3	-57%
戲棚粵劇齊齊賞	72	78	74	84	42	-42%
學校文化日計劃	534	530	494	436	430	-19%
學校演藝實踐計劃	89	80	77	78	73	-18%
高中生藝術新體驗計劃	99	116	108	101	86	-13%
整體	801	810	759	705	634	-21%

資料來源：康文署的記錄

附註： 1. 學年由每年 9 月 1 日起至翌年 7 月 31 日止。

2. 部份學校參加多於一個計劃。

3.17 康文署於 2012 年委聘顧問進行研究。研究報告指出，學校不參加學校計劃的原因，包括活動時間不合適和學校本身的行政困難。研究建議，觀眾拓展辦事處應開放更多活動時段供老師選擇。康文署於 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，該署已因應 2012 年顧問研究報告所載結果，考慮學校和觀眾的回應及意見，從而制訂新措施以改善學校計劃。自 2013 年起，康文署為切合學校和學生的需要，陸續推出各項新猷，包括提供更靈活的時段和地點以舉辦學校文化日計劃、設立 Facebook 專頁分享愉快經驗、向學生提供更多節目資訊，以及調整藝術教育節目以配合教學要求和課程。

3.18 審計署留意到，截至 2016 年 7 月，本港 1 139 間小學、中學和特殊學校當中，有 93 間 (8%) 從未參加任何學校計劃 (註 8)，加上 2011/12 至 2015/16 學年參加計劃的學校數目大幅減少，顯示有必要採取進一步行動，才能更加切合老師和學校的需要。審計署留意到，康文署並沒有就參加學校數目銳減的情況再作研究跟進。

3.19 康文署於 2016 年 8 月及 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 已查明參加學校計劃的學校數目和學生人數有所減少的主要原因，包括：
 - (i) 過去 5 個學年，本港學校的數目減少 1.2%，學生人數則減少 12.5% (註 9)；及
 - (ii) 中學教育由 7 年制改為 6 年制，於上課期間參加演藝活動的時間或會較少；
- (b) 每年均有數十間學校首次參加各項學校計劃，這是刻意採取有關措施 (例如直接邀請從未參加計劃的學校提出申請，或在甄選準則中優先考慮首次參加的學校) 以鼓勵新的學校參與計劃。然而，曾參加的學校未必年年繼續參加計劃，以及其優次較低；及
- (c) 在 93 間從未參加學校計劃的學校 (見第 3.18 段) 中，不少採用有別於主流學校的課程，可能會有更多資源自行舉辦藝術節目。

審計署的建議

3.20 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 檢討學校計劃是否充分切合學校和學生的需要；及
- (b) 採取措施使更多學校和學生參加學校計劃。

註 8： 93 間學校包括 67 間國際學校或私立學校。

註 9： 2011/12 至 2015/16 學年期間，本港學校數目由 1 153 間減少至 1 139 間，就讀日校的小學生和中學生人數由 798 018 人下跌至 698 055 人。

政府的回應

3.21 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示康文署會：

- (a) 繼續檢討學校計劃是否充分切合學校和學生的需要；及
- (b) 不時檢討學校計劃，改善節目組合，以吸引更多學校的參加。

第 4 部分：音樂事務處的觀眾拓展活動

4.1 本部分探討康文署音樂事務處的觀眾拓展活動，審查工作集中於：

- (a) 音樂事務處觀眾拓展活動的成本效益 (第 4.14 至 4.29 段)；
- (b) 演藝節目的收費資助 (第 4.30 至 4.37 段)；
- (c) 音樂中心的使用情況 (第 4.38 至 4.43 段)；及
- (d) 音樂事務處的未來路向 (第 4.44 至 4.51 段)。

音樂事務處的歷史

4.2 音樂事務處（前為音樂事務統籌處）約於 40 年前 (即 1977 年) 成立，隸屬當時的布政司署文康廣播科，宗旨是提高市民對音樂的認識和欣賞能力。

4.3 1993 年，政府完成藝術政策檢討和公眾諮詢後，認為把音樂事務統籌處轉交非政府機構管理，運作會更具成效、效率和創意。1994 年，香港演藝學院、東華三院和兩個前市政局均提交接管音樂事務統籌處的方案。政府認為交由兩個市政局接管最為合適，遂於 1995 年把音樂事務統籌處移交兩局並易名為音樂事務處；音樂主任職級人員按取消職位條款退休，騰空的職位轉為合約職位。

4.4 1999 年，政府發表《文化藝術及康樂體育服務顧問報告》，其中一項建議是把音樂事務處移交香港演藝學院。該建議基於管理和教育方面的理據提出，並獲得政府接納。

4.5 2000 年，政府解散兩個市政局，成立康文署接管藝術及文化、體育和康樂範疇的工作。音樂事務處撥歸康文署轄下圖書館及發展科管理，以待移交香港演藝學院。

4.6 2001 年，康文署回應一位立法會議員的提問時表示，香港演藝學院有意接管音樂事務處。儘管移交時間未定，但康文署一直希望在切實可行的情況下盡快完成移交。

4.7 自 2006 年起，康文署就移交音樂事務處予外間機構一事，向員工和持份者進行多輪諮詢；該建議遭受反對。2013 年 11 月底，康文署研究過音樂事務處其他可供考慮的運作模式後，就該事務處的更長遠發展擬備人手建議。

4.8 2014 年，審計署完成對康文署和其他決策局／部門員工招聘工作的審查(2014 年 4 月《審計署署長第六十二號報告書》第 8 章“招聘員工”)。根據審計署報告，由於員工流失率高，康文署經常進行招聘工作，按非公務員合約條款聘請音樂主任職系人員。審計署建議康文署應盡早訂定音樂事務處合約崗位的未來路向。

4.9 2015 年 8 月，政府決定應以康文署繼續管理音樂事務處作為長遠安排，前屬公務員的音樂主任職系職位應予重設，其他非公務員合約僱員職位亦應分階段以公務員職位取代。

4.10 2016 年 6 月，音樂事務處共有 97 名員工，計有 55 名音樂主任職系人員(合約員工)和 42 名一般職系人員(14 人為公務員及 28 人為合約僱員)。

音樂事務處的觀眾拓展活動

4.11 音樂事務處於 1977 年設立，宗旨是透過提供器樂訓練與樂團及合唱團訓練並舉辦各類音樂活動，提高市民，特別是青少年對音樂的認識和欣賞能力，從而拓展新一代的音樂會觀眾羣。康文署在其網站闡明該宗旨。在管制人員報告中，康文署將音樂事務處的“其他音樂活動”(見第 4.13(c) 段)，納入有關表演藝術的觀眾拓展活動的總數和總參加人數，並分開報告該事務處“音樂訓練計劃”和“外展音樂短期課程”(見第 4.13(a) 及 (b) 段)的課程總數和總學員人數。康文署於 2016 年 8 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 音樂訓練課程既是觀眾拓展活動，也是為公眾而設的音樂教育節目；及
- (b) “音樂訓練計劃”的主要目的是提高青少年對音樂的認識和欣賞能力，從而培育青少年樂手。

4.12 民政事務局亦在提交立法會的多份文件中，申明音樂事務處致力拓展觀眾羣的宗旨。舉例來說，民政事務局於 2016 年 3 月回覆一位立法會議員在審核 2016-17 年度政府財政預算所提出的問題時表示：

音樂事務處的觀眾拓展活動

- (a) 在社區拓展觀眾羣方面，康文署轄下觀眾拓展辦事處（見第 3 部分）、藝術推廣辦事處（註 10）和音樂事務處推行多個專設項目，以提高市民對不同藝術範疇的認識和欣賞能力，並為公眾舉辦各類觀眾拓展計劃和視覺藝術活動；及
- (b) 例如，音樂事務處以可負擔的收費為青少年提供器樂與樂團及合唱團訓練。該事務處又提供管弦樂團訓練、交流團、音樂欣賞活動、音樂匯演、音樂營、音樂工作坊和外展活動，藉此提高市民對音樂的興趣。

4.13 音樂事務處籌辦以下 3 類活動：

- (a) **音樂訓練計劃** 音樂事務處為 6 至 23 歲的青少年設立 2 類音樂訓練計劃：
 - (i) **器樂訓練計劃** 該計劃為青少年提供逾 30 種中西樂器的訓練，包括音樂通識訓練和樂理訓練（見照片七）。每種樂器的課程分為 3 個技巧級別：
 - **初級** 初級班為期 2 年，適合從未學習器樂的 6 至 14 歲青少年；
 - **中級** 中級班為期 3 年，適合已達指定演奏水平的青少年；及
 - **高級** 高級班為期 3 年，適合已達指定演奏水平的青少年。

每年，音樂事務處會為各個課程招收第一年學員。初級班的申請人必須參加入學試，內容是聽音測試和面試。至於合資格的中級班和高級班申請人，則須參加試音測試。獲取錄的學員每星期以小組形式上課一節，每節一小時。視乎學習進度，學員會隨時日升讀第二或第三年的課程。2015–16 年度（註 11）開辦了 884 班，學員人數合共 4 808 名，每年學費為初級班 1,530 至 1,870 元、中級班 2,970 元及高級班 3,850 元；及

註 10：藝術推廣辦事處的工作涉及拓展視覺藝術觀眾羣，不屬是次審計工作的範疇。

註 11：課程始於 9 月或 11 月，於翌年 7 月結束。

- (ii) **樂團及合唱團訓練計劃** 音樂事務處設有 19 隊青少年樂團／合唱團(註 12)，每年公開招收學員。試音內容包括與報考程度相符的音階演奏和視奏／視唱及自選樂曲演奏。除每星期排練一次外，也會視乎需要安排在假期加強訓練。樂團／合唱團亦有機會在文化交流活動中演出或參與其中，與訪港的內地和海外青少年樂手切磋。訓練費用全免。2015-16 年度(註13)的 19 隊青少年樂團／合唱團的學員人數合共 1 462 名；
- (b) **外展音樂短期課程** 該等課程為不同年齡的人士提供短期的基礎音樂訓練，包括中西樂器基礎班、小組演奏訓練，以及樂理工作坊等不同音樂工作坊(見照片八)。每個課程通常為期數月，每年招生兩次。獲取錄的學員每星期以小組形式參與一節課堂／工作坊。2015-16 年度開辦了 261 班，學員人數合共 2 698 名，學費介乎 270 至 900 元；及
- (c) **其他音樂活動** 音樂事務處為市民舉辦展覽和音樂會等活動(見照片九及十)。訓練課程(見上文(a)及(b)項)的學員有機會在音樂會上演出。該事務處間中會為訓練課程的學員舉辦音樂工作坊等收費活動。2015-16 年度舉辦了 402 項音樂活動(例如音樂會、音樂工作坊和展覽)，參加者合共 167 577 人(包括學員)。

音樂事務處的音樂訓練課程(見上文(a)及(b)項)和其他音樂活動(見上文(c)項)目標相同，均為提高市民對音樂的認識和欣賞能力，以拓展新一代的音樂會觀眾羣(見第 4.11 段)，因此在本審計報告書內，兩者皆列作觀眾拓展活動。

註 12：包括 1 隊青年交響樂團、4 隊青年弦樂團、1 隊少年室樂團、4 隊青年中樂團、1 隊少年中樂團、1 隊兒童中樂團、4 隊青年管樂團、1 隊兒童管樂團、1 隊青年合唱團和 1 隊兒童合唱團。

註 13：每年的訓練周期始於 9 月，於翌年 5 月結束。

照片七至十

音樂事務處活動的例子

照片七

器樂訓練計劃的
柳琴訓練



照片八

外展音樂短期課程的
薩克管訓練



照片九

音樂活動：
樂團表演



照片十

音樂活動：
合唱團表演



資料來源：康文署的記錄

音樂事務處觀眾拓展活動的成本效益

4.14 音樂事務處採取三管齊下的方式拓展觀眾羣：舉辦音樂訓練計劃和外展音樂短期課程，積極訓練學員演奏樂器及認識音樂，並透過其他音樂活動，例如類似觀眾拓展辦事處所籌辦的展覽和音樂會活動，吸引市民並提供機會給他們欣賞音樂。審計署對音樂事務處 2015–16 年度的觀眾拓展活動進行分析，發現音樂訓練計劃的成本最高，達 3,750 萬元 (佔該事務處 6,050 萬元總開支的 62%)，人均的成本亦為最高，達 5,981 元 (見表七)。

表七

音樂事務處觀眾拓展活動的成本
(2015–16 年度)

活動類別	成本 (a) (百萬元)	參加人數 (b)	人均成本 (c)=(a)/(b) (元)
音樂訓練計劃	37.5 (62%)	6 270	5,981
外展音樂短期課程	3.6 (6%)	2 698	1,334
其他音樂活動	19.4 (32%)	167 577	116
整體	60.5 (100%)	176 545	343

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

附註：表內所示為直接成本 (包括員工費用和直接開支)，其他費用 (例如行政費用和辦公室地方費用) 不包括在內。

4.15 至於音樂訓練計劃，人均成本即訓練一名學員的每年服務成本，涉及提供多節訓練 (例如，每名接受樂器訓練的學員約有 39 節、每節一小時的訓練)。因此，2015–16 年度音樂訓練計劃的人均成本最高，達 5,981 元。審計署進一步分析該事務處於 2011–12 至 2014–15 年度觀眾拓展活動的成本，發現情況相若。總括而言，音樂訓練計劃的人均成本最高，由 2011–12 年度的 5,150 元，增加至 2015–16 年度的 5,981 元。詳情載於附錄 D。

4.16 審計署的審查發現，音樂事務處觀眾拓展活動的成本效益在以下方面有可予改善之處：

- (a) 分配資源 (見第 4.17 至 4.19 段)；

- (b) 運用人力資源(見第 4.20 至 4.24 段)；及
- (c) 精簡訓練班(見第 4.25 至 4.27 段)。

分配資源

4.17 音樂事務處編制全年演藝節目計劃，以決定將予舉辦的活動。如附錄 D 所示，2011–12 至 2015–16 年度期間，每年平均約有 62% 的資源用於音樂訓練計劃、6% 用於外展音樂短期課程，以及 32% 用於其他音樂活動。

4.18 康文署於 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，除了拓展觀眾羣之餘，音樂事務處亦肩負培育本地青少年音樂人才的長遠任務(見第 4.11 段)。接受音樂訓練的學員，不僅是音樂會的觀眾，還需要更多資源來發展所長。提供音樂訓練的人均成本，應從拓展觀眾羣及培育本地青少年音樂人才兩個觀點來考慮。

4.19 音樂事務處納入康文署及公務員團隊後，工作人手更見穩定(見第 4.9 段)，有助制訂長遠策略和計劃。審計署認為，康文署為音樂事務處制訂長遠策略和計劃時，應檢討各類活動的資源分配，以確保該事務處能以更具成本效益的方式來實踐宗旨，即提高市民對音樂的認識和欣賞能力。

運用人力資源

4.20 音樂事務處的主要開支為員工費用。該事務處的員工，計有音樂主任職系人員和一般職系人員；前者負責在該事務處的訓練中任教和參與音樂活動。人力資源運用得宜，將會提高成本效益。

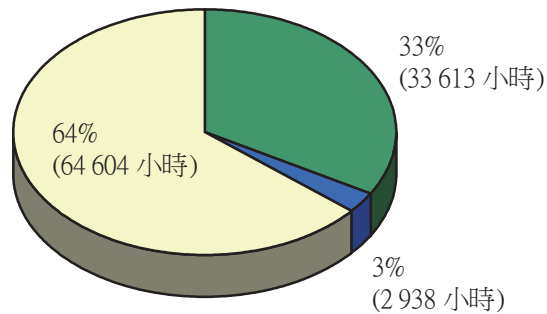
4.21 音樂主任職系人員須就將予履行的各類職責，定期向督導人員徵求批准。審計署對該職系的人員於 2015/16 學年所提交報告作出的分析，載於圖三至五及表八。有關分析涵蓋音樂事務處 43 名助理音樂主任和 10 名音樂主任(註14)。從圖三可見，整體而言，助理音樂主任和音樂主任在訓練中任教和參與其他音樂活動的時間，只佔其工時的 36%。表八顯示，有 6 名助理音樂主任和 3 名音樂主任的工時全非用於該等工作上。

註 14：就音樂主任職系而言，助理音樂主任是入職職級，音樂主任是首個晉升職級。該兩個職級的人員，由主要擔當督導角色的 5 名高級音樂主任和 1 名總音樂主任管理。

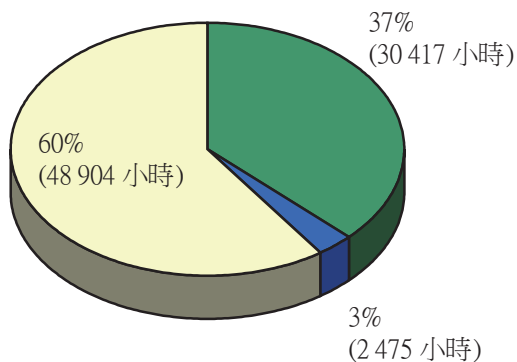
圖三至五

助理音樂主任和音樂主任的職責
(2015/16 學年)

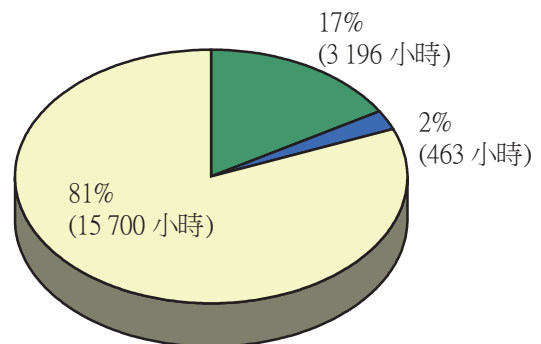
圖三 —— 整體



圖四 —— 助理音樂主任



圖五 —— 音樂主任



- 說明：
- 在音樂訓練課程中任教 (包括音樂訓練計劃和外展音樂短期課程)
 - 參與其他音樂活動 (例如學校音樂演出和音樂伴奏)
 - 其他職責 (註)

資料來源：審計署對康文署核准員工當值表的分析

註：根據核准員工當值表所列項目，“其他職責”計有“行政和文書工作”、“樂團及合唱團行政工作”、“處理樂團及合唱團事宜”、“處理樂團及合唱團事宜／準備課堂／練習”、“在總部舉行的會議”、“小組會議”、“教職員會議”、“小組練習”、“準備課堂”，以及“前往音樂中心”。康文署於2016年9月回應審計署的查詢時表示，“其他職責”亦包括督導全職員工和兼職導師 (適用於音樂主任職級人員)。

表八

助理音樂主任和音樂主任
在音樂訓練課程中任教及
參與其他音樂活動的工時比例
(2015/16 學年)

在音樂訓練課程中任教及 參與其他音樂活動的工時比例	涉及員工人數	
	助理音樂主任	音樂主任
0%	6	3
>0% 至 5%	3	—
>5% 至 20%	—	1
>20% 至 40%	5	6
>40% 至 50%	3	—
>50% 至 60%	24	—
>60%	2	—
總計	43	10

} 註

資料來源：審計署對康文署核准員工當值表的分析

註： 9 名助理音樂主任和 3 名音樂主任隸屬活動及推廣組，而該組別是音樂事務處轄下 6 個單位之一(其他單位是行政組、中樂組、音樂通識／訓練支援組、弦樂組，以及管樂組)。康文署於 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，他們的職責關乎為音樂事務處籌辦外展音樂短期課程和其他音樂活動。

4.22 另外，音樂事務處聘用兼職導師，協助在音樂訓練計劃下各類訓練活動和外展音樂短期課程中任教。有些兼職導師，特別是外展音樂短期課程的兼職導師，擁有該事務處現職人員不具備的音樂技能(例如夏威夷小結他和陶笛)。康文署於 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 器樂訓練計劃與樂團及合唱團訓練計劃涵蓋多種樂團器樂。以提供優質訓練(尤其是中樂和管樂領域)的角度而言，由一名全職人員取得不同器樂的專業資格，再負責教授學員，做法並不可行；及

- (b) 為有效提供優質的訓練服務，確有需要聘用具備個別器樂專才的兼職人員，以輔助全職人員。

4.23 審計署留意到，聘用兼職導師提供服務的時數，由 2013–14 年度的 16 062 小時，增加至 2015–16 年度的 16 879 小時 (見表九)。

表九

聘用兼職導師提供訓練
(2013–14 至 2015–16 年度)

年度	聘用服務時數 (小時)	聘用服務總開支 (百萬元)
2013–14	16 062	7.7
2014–15	16 521	8.0
2015–16	16 879	8.3

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

4.24 音樂事務處納入康文署及公務員團隊 (見第 4.9 段) 後，有助該事務處吸引和保留優秀的音樂專才，以及積極提升實力並協助員工發展。審計署認為，在這方面，康文署需要檢視音樂主任職系人員的技能組合和實際職責，從而找出可予改善之處，並確保該事務處在籌辦訓練和音樂活動時，人力資源運用得宜。

精簡訓練班

4.25 音樂事務處透過器樂訓練計劃和外展音樂短期課程所開辦的訓練班，往往都不只一班。該事務處通常會指定每班標準人數 (大多為 5 至 10 名學員)。2015–16 年度開辦了 1 164 個音樂訓練班，學員人數合共 8 968 名，包括樂團及合唱團訓練計劃的學員 (見表十)。

表十

訓練班的平均每班人數
(2015-16 年度)

訓練班類別	學員人數	訓練班數目	平均每班人數 (學員人數)
器樂訓練計劃	4 808	884	5
樂團及合唱團訓練計劃	1 462	19	77
外展音樂短期課程	2 698	261	10
整體	8 968	1 164	8

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

4.26 對於 2015-16 年度開辦的 1 164 個訓練班，審計署就其中 609 班的每班人數作進一步分析，結果載於表十一(見該表註 2)。從中可見，不少訓練班的學員人數甚少，包括 5 個只有一人的訓練班，不但削弱訓練班的成本效益，也令音樂事務處觀眾拓展活動的人均成本增加。康文署日後舉辦訓練班時，需要採取改善措施。以個案四為例，2015-16 年度舉辦的中樂器笙訓練班便可由 8 班整合為 5 班。

表十一

訓練班每班人數的分析
(2015-16 年度)

每班人數 (註 1) (學員人數)	訓練班數目			
	器樂訓練 計劃	樂團及合唱團 訓練計劃	外展音樂 短期課程	總計
1	5	0	0	5
2	10	0	0	10
3	20	0	0	20
4	26	0	6	32
5	65	0	14	79
6 或 7	121	0	53	174
8 至 10	82	0	148	230
10 以上	0	19	40	59
小計	329	19	261	609
未分析	555 (註 2)	0	0	555
總計	884	19	261	1 164

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註 1： “每班人數”指訓練班於 2015-16 年度開課時招收學員的人數。康文署電腦系統沒有追蹤其後每班學員人數的變化。

註 2： 音樂事務處透過器樂訓練計劃提供 3 個技巧級別的訓練班，分別是為期 2 年的初級班，以及同樣為期 3 年的中級班和高級班（見第 4.13(a)(i) 段）。2015-16 年度所舉辦的訓練班當中，有 329 個提供第一年課程，有 555 個提供第二或第三年課程。由於電腦系統的限制，康文署無法就 555 個屬第二或第三年課程的訓練班，向審計署提供每班人數的詳細資料以作分析。

個案四

訓練班可予整合

1. 2015-16 年度開辦了 3 個不同技巧級別的中樂器笙訓練課程。雖然報名人數少，但第一年課程仍開設了 8 班(見第 4.13(a)(i) 段)，平均每班 4 名學員，詳情如下：

課程	2015 年 開課日期	訓練班 數目 (a)	學員 人數 (b)	平均 每班人數 (學員人數) (c)=(b)/(a)
1. 高級班	9 月 9 日及 12 日	2	4	2.0
2. 中級班	9 月 12 日及 13 日	3	13	4.3
3. 初級班	11 月 1 日、2 日及 7 日	3	15	5.0
整體		8	32	4.0

審計署的意見

2. 根據音樂事務處為課程指定的每班標準人數，理論上可把 8 班整合為 5 班(見下表)。因此，所開設的訓練班可予整合，以減少數目。

課程	每班標準 學員人數 (a)	學員人數 (見上文第 1 段) (b)	所需訓練班 數目 (調整為整數) (c)=(b)/(a)
1. 高級班	5	4	1
2. 中級班	7	13	2
3. 初級班	10	15	2
總計			5

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

4.27 康文署於 2016 年 8 月和 9 月回應審計署的查詢時表示，對於只有一名學員的訓練班，音樂事務處被要求於一個月內把若干訓練班合併。然而，康文署無法提供相關記錄以作審查。此外，康文署的電腦系統亦無追蹤開課後學員人數有否及如何變化（另見第 4.26 段表十一註 1）。

審計署的建議

4.28 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 為音樂事務處制訂長遠策略和計劃時，檢討編配予各類活動的資源，從而確保該事務處能以符合成本效益的方式實踐宗旨；
- (b) 為音樂事務處提升實力和協助員工發展，檢討音樂主任職系人員的技能組合和實際職務，以找出人力資源運用方面可予改善之處；
- (c) 根據上文 (b) 項的檢討結果和其他相關因素（例如受聘協助音樂事務處的兼職導師的技能），考慮適當的精簡／加強該事務處的工作人手；及
- (d) 考慮為音樂事務處訓練課程設定每班最少人數，並設立機制，把未達每班最少人數的訓練班合併／取消。

政府的回應

4.29 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示音樂事務處會：

- (a) 檢討編配予各類活動的資源，以實踐宗旨，即提高市民，特別是青少年對音樂的認識和欣賞能力；及
- (b) 加強有關機制，設定每班最少人數。同時，加強宣傳較冷門器樂的訓練班，以招收學員，使本地青少年樂團得以持續發展。

演藝節目的收費資助

4.30 根據政府政策，政府收取的費用一般訂於足以收回提供有關貨品或服務全部成本的水平。如有清晰的政策支持有別於收回全部成本原則的例外情況，則可收取資助收費。決策局局長和管制人員應設法在切實可行的範圍內，盡早

音樂事務處的觀眾拓展活動

收回全部成本(或達到其他議定目標)。就康文署的演藝節目(包括觀眾拓展活動)和電影藝術節目而言,當時的庫務局(現為財經事務及庫務局)已賦權康文署,由2000年1月1日起訂定資助收費(門票和課程費用)。受制於有關規定,獲授權當局(即康文署)應設法令該等節目的整體收回成本比率達全部成本的13%。

4.31 康文署的演藝節目和電影藝術節目,包括由演藝科(註15)、音樂事務處和電影節目辦事處(註16)舉辦的活動。表十二顯示,在康文署的演藝節目和電影藝術節目中,音樂事務處的活動佔了相當比例。

表十二

康文署演藝節目和電影藝術節目的全部成本
(2011-12至2015-16年度)

活動	全部成本 (百萬元)				
	2011-12 年度	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度
音樂事務處活動	83.4 (23.1%)	91.4 (23.6%)	100.1 (26.3%)	105.0 (26.2%)	109.6 (26.6%)
演藝科和電影節目 辦事處活動(註)	278.4 (76.9%)	296.1 (76.4%)	280.6 (73.7%)	296.1 (73.8%)	302.2 (73.4%)
總計	361.8 (100%)	387.5 (100%)	380.7 (100%)	401.1 (100%)	411.8 (100%)

資料來源：康文署的記錄

註： 電影節目辦事處約佔整年全部成本的4%至5%。

附註： 康文署的一貫做法是，每隔4年進行一次全部成本計算工作，而上次計算工作於2012-13年度進行。表內所示有關2013-14至2015-16年度的全部成本，是康文署預測的數字。

註15： 演藝科舉辦的活動包括文娛節目(見第1.5(b)段)。

註16： 電影節目辦事處在康文署文物及博物館科之下成立，旨在提高市民對電影和媒體藝術的欣賞能力。是項審查工作不包括該辦事處的活動。

音樂事務處課程收費遠低於市價

4.32 對於音樂事務處的課程，康文署一向參考綜合消費物價指數，不時修訂課程收費。審計署留意到：

- (a) 音樂事務處器樂訓練計劃下的課程和外展音樂短期課程，不少與私營界別開辦的課程相若(註 17)；及
- (b) 音樂事務處的收費遠低於私營界別。2016 年 3 月，該事務處進行有關課程收費的調查。調查發現，以音樂事務處每小時收費 49 元的某課程為例，收費較私營市場上相若課程每小時 160 至 240 元的收費低 69% 至 80%。

整體上未達收回成本目標比率

4.33 表十三顯示，音樂事務處的活動和演藝科／電影節目辦事處的活動於過去 5 年收回成本的百分比普遍下跌。審計署留意到，根據康文署的預測(見表十三附註)，康文署於 2014-15 及 2015-16 年度整體上不會達到 13% 的收回成本目標比率。

註 17：一如報讀私營課程的學員，音樂事務處課程的學員可報考英國皇家音樂學院聯合委員會的相關考試，亦即本港最多人報考的音樂考試。

表十三

演藝節目和電影藝術節目收回成本的情況
(2011-12 至 2015-16 年度)

年度	全部成本 (百萬元)	所收回成本	
		(百萬元)	百分比
音樂事務處活動			
2011-12 年度	83.4	12.8	15.3%
2012-13 年度	91.4	12.9	14.1%
2013-14 年度	100.1	13.6	13.6%
2014-15 年度	105.0	14.7	14.0%
2015-16 年度	109.6	15.5	14.1%
演藝科／電影節目辦事處活動			
2011-12 年度	278.4	43.7	15.7%
2012-13 年度	296.1	42.2	14.3%
2013-14 年度	280.6	39.0	13.9%
2014-15 年度	296.1	35.7	12.1%
2015-16 年度	302.2	35.3	11.7%
整體			
2011-12 年度	361.8	56.5	15.6%
2012-13 年度	387.5	55.1	14.2%
2013-14 年度	380.7	52.6	13.8%
2014-15 年度	401.1	50.4	12.6%
2015-16 年度	411.8	50.8	12.3%

} 未達 13% 的收回
成本目標比率

資料來源：康文署的記錄

附註：康文署的一貫做法是，每隔 4 年進行一次全部成本計算工作，而上次計算工作於 2012-13 年度進行。表內所示有關 2013-14 至 2015-16 年度的全部成本及所收回成本，是康文署預測的數字。

4.34 從表十三可見，演藝科／電影節目辦事處活動的收回成本比率於 5 年間由 15.7% 顯著下跌至 11.7%。康文署於 2016 年 6 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) **“贊助節目”增加** 演藝科的活動包括不少文娛節目。安排節目時，演藝科擔當“主辦機構”或“贊助機構”的角色。如為主辦機構，節目收入(即門票收費)撥歸康文署；如為贊助機構，有關收入撥歸藝術家／藝團(註 18)。由於很多著名的藝團均具成熟的製作能力，演藝科擔當“贊助機構”而非“主辦機構”的節目愈來愈多，令康文署的收益(即表演收入)減少，收回成本比率隨之下跌。贊助節目的比例，日後可能繼續增加；及
- (b) **優惠票增加** 演藝科舉辦的文娛節目，為 60 歲或以上長者提供優惠票(即以折扣價發售的門票)。由於人口老化，按優惠價發售的門票比例有所增加(註 19)，令康文署的收益減少，收回成本比率隨之下跌。預期優惠票的比例將繼續增加。

4.35 康文署需要密切監察有關情況，並採取適當行動(例如調整收費)，以確保整體上達到 13% 的收回成本目標比率。就此而言，盡快實行措施以提高音樂事務處觀眾拓展活動的成本效益(見第 4.14 至 4.27 段)，將有助改善收回成本的情況。

審計署的建議

4.36 審計署建議康樂及文化事務署署長應留意康文署演藝節目和電影藝術節目收回成本的情況，並採取適當行動，以確保整體上達到 13% 的收回成本目標比率。

註 18：如為主辦機構，康文署負責製作表演節目，並保留節目收入；如為贊助機構，康文署為表演節目提供各方面的支持(有時包括財政支持)，而藝術家／藝團則負責製作節目，並保留節目收入。

註 19：以 2012-13 至 2015-16 年度的中國戲曲表演為例，優惠票的比例由 2012-13 年度的 60%，增加至 2015-16 年度的 67%。

政府的回應

4.37 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示為確保整體上達到13%的收回成本目標比率，康文署會繼續監察收回成本的情況，並盡量設法作出改善。

音樂中心的使用情況

4.38 截至2016年6月，音樂事務處在不同地區設有5個音樂中心，面積由643至1 916平方米不等。音樂中心的主要設施，包括合共40間練習室和5間排練室，為該事務處的音樂訓練計劃和外展音樂短期課程提供開辦訓練班的場地。表十四載有5個音樂中心的詳情。

表十四

5 個音樂中心的主要設施
(2016年6月)

音樂中心的位置	音樂中心的大小 (平方米)	練習室		排練室	
		數目	面積 (平方米)	數目	面積 (平方米)
灣仔	705	9	244	1	176
旺角	681	9	182	1	148
觀塘	1 916	7	210	1	310
沙田	643	7	188	1	132
荃灣	760	8	225	1	136
總計	4 705	40	1 049	5	902

資料來源：康文署的記錄

附註： 附屬設施和非訓練設施(例如接待處、職員室、洗手間、貯物室和電纜管道房)的詳情，不在表內列明。

訓練設施未盡其用

4.39 音樂訓練計劃的訓練班和外展音樂短期課程，主要以每節一小時的段節提供訓練。審計署估計，音樂中心的訓練設施（即 40 間練習室和 5 間排練室）每年的可使用總節數，合共約為 148 590 節、每節一小時的段節（註 20）。該總節數超逾音樂事務處的運作規模。表十五顯示，過去 3 年，每年透過音樂訓練計劃和外展音樂短期課程所提供的訓練約為 43 000 節，只達音樂中心可使用總節數的 29%。

表十五

5 個音樂中心的可使用總節數對比
音樂訓練計劃和外展音樂短期課程所提供的訓練節數
(2013/14 至 2015/16 學年)

學年	所提供的訓練節數 (a) (節數)	音樂中心可使用總節數 (b) (節數)	在可使用總節數中所佔百分比 (c)=(a)/(b)
2013/14	42 685	148 590	29%
2014/15	42 432	148 590	29%
2015/16	43 077	148 590	29%

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

附註：音樂事務處的“其他音樂活動”（見第 4.13(c) 段）通常不在音樂中心進行。

4.40 審計署留意到，根據音樂事務處的一貫做法，有關推廣使用訓練設施的工作，只限於音樂訓練計劃的訓練班和外展音樂短期課程，而不會涉及其他用途（例如供康文署其他單位舉辦觀眾拓展活動）。審計署審查 2015 年 11 月訓練設施的實際使用情況，發現使用率一般偏低（見表十六）。45 項訓練設施於平日下午 4 時前，幾乎閒置不用（使用率為 3%），而平日下午 4 時後和星期六、

註 20：音樂事務處每星期開放 63.5 小時（即平日上午 9 時 30 分至晚上 8 時，星期六及日上午 9 時至下午 6 時，午膳時間為一小時）。音樂中心的 45 項訓練設施（即 40 間練習室和 5 間排練室），每年可使用總節數為 148 590 節（即 63.5 × 52 × 45）。

音樂事務處的觀眾拓展活動

日的使用率，亦只有 70%。照片十一及十二分別展示旺角音樂中心的練習室和觀塘音樂中心的排練室，審計署視察時皆閒置不用。

表十六

音樂中心 45 項訓練設施的使用情況
(2015 年 11 月)

時間	可使用節數 (a)	所使用節數 (b)	使用率 (c)=(b)/(a)
平日上午 9 時 30 分 至下午 4 時	5 197.50	159.25	3%
平日下午 4 時後	7 020.00	4 906.75	70%
星期六及日			
整體	12 217.50	5 066.00	41%

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

4.41 康文署於 2016 年 9 月回應審計署的查詢時表示，5 間音樂中心專為區內市民，特別是青少年(多數是學生)舉辦音樂訓練活動，局限了該等設施在上課日和上課時間的使用。

照片十一

審計署視察時閒置的練習室
(旺角音樂中心)



資料來源：審計署於 2016 年 6 月 21 日拍攝的照片 (中午 12 時)

照片十二

審計署視察時閒置的排練室
(觀塘音樂中心)



資料來源：審計署於 2016 年 6 月 21 日拍攝的照片
(上午 10 時 30 分)

審計署的建議

4.42 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 檢討音樂事務處轄下 5 個音樂中心的使用情況，以找出更能善用該等中心的方法；及
- (b) 根據上文 (a) 項的檢討結果，採取措施以改善音樂中心的使用情況（例如供康文署其他單位用作舉辦觀眾拓展活動）。

政府的回應

4.43 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示康文署會檢討音樂中心的開放時間，以找出方法改善該等中心在非繁忙時間的使用情況，並探討可否與學校和藝團合作，把該等中心的設施作音樂活動／排練等用途。

音樂事務處的未來路向

4.44 音樂事務處於 2000 年由康文署接管（見第 4.5 段）。截至 2016 年 9 月，康文署管理音樂事務處已有 16 年。

4.45 一直以來，音樂事務處獲編配大量資源。該事務處於 2015–16 年度的員工成本和其他直接開支合共 6,050 萬元，其轄下 5 個音樂中心的總樓面面積達 4 705 平方米。有關資源以符合成本效益的方式使用，至為重要。

4.46 審計署的審查發現，音樂事務處觀眾拓展活動的成本效益、演藝節目的收費資助和音樂中心的使用情況，均有可予改善之處（見第 4.14 至 4.43 段）。特別一提的是，音樂事務處由康文署接管前後，一直舉辦各式各樣的音樂訓練計劃（見第 4.13(a) 段）。該等計劃可補充康文署的其他觀眾拓展活動，但在康文署內頗為獨特；就其涵蓋廣度和深度而言，康文署並沒有為其他主要藝術形式（例如舞蹈和中國戲曲）舉辦相若的訓練計劃。如第 2.6 及 2.7 段所述，康文署沒有就提高市民對表演藝術的欣賞能力，製備綜合的全年演藝節目計劃。康文署需要因應其轄下其他演藝活動，檢討音樂事務處的角色，使該事務處的工作更能配合康文署的工作，從而發揮協同效應，以符合成本效益的方式提高市民對表演藝術的欣賞能力。

4.47 1995年，兩個前市政局接管音樂事務處(見第4.3段)，以合約職位取代其所有音樂主任職級的公務員職位(註21)。2000年，康文署從兩局接管音樂事務處，主要按前市政局合約條款，向音樂主任職級人員提供合約職位。該等人員如有人離職，康文署的一貫做法是招聘非公務員合約僱員來應付職務需要。目前，音樂事務處有7名音樂主任職級人員按前市政局合約條款受聘，其餘皆為非公務員合約僱員。

4.48 2015年8月，政府決定應以康文署繼續管理音樂事務處作為長遠安排，前屬公務員的音樂主任職系職位應予重設，其他非公務員合約僱員職位亦應分階段以公務員職位取代(見第4.9段)。

4.49 如第4.20至4.24段所述，審計署的審查發現，音樂事務處的員工調派有所不足，而他們的技能組合未必完全切合該事務處的需要。審計署認為，康文署以公務員職位取代非公務員合約職位前，需先審慎檢討該事務處的人手需求。

審計署的建議

4.50 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 因應轄下其他推廣演藝活動，檢討音樂事務處的角色，使該事務處的工作更能配合康文署的工作，從而發揮協同效應，以更符合成本效益的方式提高市民對表演藝術的欣賞能力；及
- (b) 根據上文(a)項的檢討結果，作出所需的架構和人手變動，以確保音樂事務處的運作符合成本效益。

政府的回應

4.51 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示康文署負責籌辦節目的各辦事處經常合作，發揮協同效應。康文署會加強文化事務部的內部合作，從而增強協同效應，以提高市民對表演藝術的欣賞能力。

註21：當時，58名音樂主任職級人員須按取消職位條件退休，經折算的退休酬金由立法局審批，有關人員可獲付大約5,000萬元特惠金。

第 5 部分：市區場地組及新界場地組的觀眾拓展活動

5.1 本部分探討市區場地組和新界場地組的觀眾拓展活動。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 兩個場地組的觀眾拓展活動 (第 5.2 至 5.10 段)；
- (b) 使用演藝場地的附屬設施舉辦觀眾拓展活動 (第 5.11 至 5.15 段)；
及
- (c) 透過場地伙伴計劃拓展觀眾羣 (第 5.16 至 5.23 段)。

兩個場地組的觀眾拓展活動

5.2 市區場地組和新界場地組的主要職責，是各自監管轄下 7 個演藝場地 (見第 5.11 段)，以及舉辦免費的觀眾拓展活動或免費提供場地予藝團舉辦該等活動，詳情如下：

- (a) **大堂和露天廣場活動** 表演活動由兩個場地組在大堂和露天廣場舉辦 (見照片十三)；
- (b) **其他場地活動** 規模較小的活動 (參加者和演出者人數較少的活動) 由兩個場地組舉辦，包括演藝場地的導賞團和街頭表演形式的演出活動 (見照片十四)；及
- (c) **藝團舉辦的活動** 康文署免費提供演藝場地予藝團舉辦觀眾拓展活動 (註 22)，參與場地伙伴計劃的伙伴藝團亦舉辦該等活動 (見第 5.16 段)。觀眾拓展活動包括工作坊和表演。

2016 年 6 月，兩個場地組共有 629 名員工，計有 550 名公務員和 79 名非公務員合約僱員。

註 22：為在社區層面推廣和鼓勵藝術欣賞，藝團如為社區人士舉辦文化活動，可申請免費使用演藝場地的設施。

照片十三及十四

兩個場地組舉辦觀眾拓展活動的例子

照片十三

一個在香港文化中心舉辦的
露天廣場活動



資料來源：康文署的記錄

照片十四

一個在沙田大會堂舉辦的
場地活動



資料來源：審計署於 2016 年 8 月 13 日拍攝的
照片

5.3 表十七臚列兩個場地組於 2011-12 至 2015-16 年度舉辦的觀眾拓展活動。

市區場地組及新界場地組的觀眾拓展活動

表十七

兩個場地組舉辦的觀眾拓展活動
(2011-12 至 2015-16 年度)

活動類別	2011-12 年度	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度
所舉辦活動的數目					
大堂和露天廣場活動	133 (17%)	138 (12%)	144 (13%)	139 (13%)	78 (6%)
其他場地活動	119 (16%)	169 (15%)	160 (14%)	235 (22%)	289 (21%)
藝團舉辦的活動	518 (67%)	821 (73%)	833 (73%)	706 (65%)	1 022 (73%)
總計	770 (100%)	1 128 (100%)	1 137 (100%)	1 080 (100%)	1 389 (100%)
參加人數(千人)					
大堂和露天廣場活動	120 (37%)	122 (30%)	105 (28%)	111 (28%)	56 (17%)
其他場地活動	28 (8%)	56 (14%)	40 (11%)	58 (14%)	53 (16%)
藝團舉辦的活動	178 (55%)	229 (56%)	235 (61%)	230 (58%)	217 (67%)
總計	326 (100%)	407 (100%)	380 (100%)	399 (100%)	326 (100%)

資料來源：康文署的記錄

為策劃活動而進行諮詢工作有待改善

5.4 如第 2.4 及 2.5 段所述，兩個場地組策劃活動時，沒有諮詢節目與發展委員會及其各個小組。審計署的建議載於第 2.12(a) 段。

大堂和露天廣場活動有所減少

5.5 從表十七可見，大堂和露天廣場活動由 2014–15 年度的 139 項，大幅減少至 2015–16 年度的 78 項。與 2013–14 年度 144 項活動的最高數目相比，大堂和露天廣場活動的減幅為 46%。康文署於 2016 年 6 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 大堂和露天廣場活動有所減少，是 2015 年採納的預算優次編訂措施所致；及
- (b) 新界區的演藝場地於 2016 年全面停辦大堂和露天廣場活動。

總參加人數有所減少

5.6 根據康文署的記錄，兩個場地組舉辦的 3 類觀眾拓展活動中，按每項活動參加人數來計算，大堂和露天廣場活動的參加人數佔最多（見表十八）。舉例來說，2015–16 年度每項大堂和露天廣場活動平均有 718 人參加，人數約為“其他場地活動”參加者（183 人）的 4 倍，及“藝團舉辦的活動”參加者（212 人）的 3 倍。

表十八

兩個場地組所舉辦觀眾拓展活動的平均參加人數
(2011–12 至 2015–16 年度)

活動類別	每項活動參加人數				
	2011–12 年度	2012–13 年度	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度
大堂和露天廣場活動	902	884	729	799	718
其他場地活動	235	331	250	247	183
藝團舉辦的活動	344	279	282	326	212

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

市區場地組及新界場地組的觀眾拓展活動

5.7 由於 2015–16 年度大堂和露天廣場活動有所減少，兩個場地組增加了其他觀眾拓展活動（即“其他場地活動”和“藝團舉辦的活動”），令觀眾拓展活動的總數由 2014–15 年度的 1 080 項，增加 29% 至 2015–16 年度的 1 389 項（見第 5.3 段表十七）。然而，總參加人數大幅減少（18%），由 2014–15 年度的 399 000 人下跌至 2015–16 年度的 326 000 人；其中一個原因是，其他觀眾拓展活動的每項活動參加人數較大堂和露天廣場活動為少。

大堂和露天廣場活動未必成本高昂

5.8 康文署表示，減少大堂和露天廣場活動是預算優次編訂措施所致（見第 5.5(a) 段）。然而，審計署留意到，舉辦該等活動未必招致額外成本（見個案五）。

個案五

不招致額外成本的大堂和露天廣場活動 (2015–16 年度)

香港文化中心是演藝場地之一。2015–16 年度，康文署與某非政府機構及某音樂基金會在該中心合辦大堂和露天廣場活動。觀眾及參與藝術家均給予正面回應。康文署無需支付任何製作費用。

資料來源：康文署的記錄

審計署的建議

5.9 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 檢討大堂和露天廣場活動減少對拓展觀眾羣的影響，並採取所需的跟進行動；及
- (b) 探討如何進一步改善大堂和露天廣場活動的成本效益（例如加強與非政府機構和私營界別伙伴的合作）。

政府的回應

5.10 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 康文署會繼續探討與場地伙伴、區議會、地區組織和藝團合作的機會，包括在大堂和露天廣場等場地設施舉辦地區為本並與藝術相關的觀眾拓展活動，以促進社區參與，從而鼓勵市民更多欣賞不同形式的藝術並多參加相關活動。擬議活動包括學生表演、後台參觀、工作坊、講座、示範講座、電影放映和同樂日；及
- (b) 自 2016 年 4 月起，香港文化中心採用合伙方式，與場地伙伴、總領事館和非政府機構合作，籌辦大堂和露天廣場活動。此外，康文署會繼續與非政府機構和私營界別伙伴探討在新界區演藝場地的大堂和露天廣場合辦免費觀眾拓展活動的機會。

使用演藝場地附屬設施舉辦觀眾拓展活動

5.11 康文署轄下演藝場地均設音樂廳、劇院和演奏廳等主要設施，以及活動室、排練室、練習室和綜藝室等附屬設施。截至 2016 年 6 月，康文署 14 個演藝場地共有 97 項設施，分別為 25 項主要設施和 72 項附屬設施。72 項附屬設施的座位總數約為 5 400 個。

5.12 審計署留意到，附屬設施的使用率偏低。2011-12 至 2015-16 年度期間，市區場地附屬設施的使用率介乎 37% 至 42%，新界區則為 61% 至 63% 不等。與 2013-14 年度 52% 的最高使用率相比，附屬設施的整體使用率於 2015-16 年度下跌至 47%。詳情載於表十九。

表十九

14 個演藝場地附屬設施的使用率
(2011-12 至 2015-16 年度)

場地	使用率				
	2011-12 年度	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度
市區場地	39%	39%	42%	41%	37%
新界場地	62%	62%	63%	61%	61%
整體	50%	50%	52%	50%	47%

資料來源：康文署的記錄

附註： 使用率是指“已租用時數”相對“可租用時數”的比例。

5.13 審計署認為，康文署需要設法提高附屬設施的使用率。在這方面，審計署留意到，若干附屬設施面積甚大(例如有些排練室每間約有 280 平方米)，或可編配合適的附屬設施用作觀眾拓展活動(例如社區計劃的活動——見第 3.10 段)。

審計署的建議

5.14 審計署建議康樂及文化事務署署長應設法提高演藝場地附屬設施的使用率，包括編配合適的設施用作觀眾拓展活動。

政府的回應

5.15 康樂及文化事務署署長接納審計署的意見，並表示康文署會繼續設法進一步改善演藝場地附屬設施的使用情況。由於準使用者於平日日間使用該等設施的興趣不大，康文署會採取措施，鼓勵伙伴藝團在合適的附屬設施舉辦更多觀眾拓展活動，以改善非繁忙時間的使用情況。

透過場地伙伴計劃拓展觀眾羣

5.16 2009–10 年度，康文署開始推行場地伙伴計劃，每屆為期 3 年。康文署在轄下大多數演藝場地推行場地伙伴計劃，旨在促進演藝場地與藝團建立伙伴關係，目標是強化場地及其伙伴的藝術形象與特色、擴大觀眾層面、善用設施、制訂場地為本的市場推廣策略、利便藝團取得贊助，以及鼓勵社區參與。第三屆計劃於 2015 年 4 月展開。獲接納為場地伙伴的藝團，可獲康文署提供不同形式的支持，例如優先訂租場地設施、免費使用場地的辦公室設施、更佳的宣傳安排，以及獲資助舉辦活動的部分費用。2016 年 6 月，場地伙伴共有 20 個。

2 個演藝場地未有納入計劃

5.17 現屆場地伙伴計劃為期 3 年，由 2015 年 4 月起至 2018 年 3 月止。審計署留意到，2016 年 6 月，康文署 14 個演藝場地中，有 2 個（即大埔文娛中心和高山劇場）沒有場地伙伴。康文署表示，該 2 個場地沒有供藝團提出場地伙伴申請，原因如下：

- (a) **大埔文娛中心** 該場地毗鄰一間官立學校，其主要設施是演奏廳，設有 553 個座位。為配合校方對集會場地的需要，康文署一直與該校共用演奏廳，因此不宜邀請藝團成為場地伙伴；及
- (b) **高山劇場** 該場地一直只作中國戲曲表演用途，不宜邀請其他藝術形式的藝團成為場地伙伴。

5.18 審計署留意到，第 5.17(a) 段所述的官立學校已於 2014 年 9 月停辦。至於高山劇場，其主要設施是劇院（設有 1 031 個座位）和演奏廳（設有 600 個座位）各一。由於劇院和演奏廳均為重要設施，將之納入場地伙伴計劃，實屬可取。

5.19 康文署於 2016 年 8 月回應審計署的查詢時表示，大埔文娛中心本身有技術和實質限制，署方現正計劃大型的改善工程項目，以提升該文娛中心的設施。至於高山劇場，該劇場向來是粵劇的專設表演場地，深受公眾歡迎；鑑於市民對粵劇表演需求甚殷，如開放高山劇場接受藝團成為場地伙伴，會令粵劇界在表演場地方面的平衡受到影響。康文署於 2013 及 2014 年，分別徵詢場地

市區場地組及新界場地組的觀眾拓展活動

伙伴計劃委員會(見第 2.4 段)和粵劇發展諮詢委員會(註 23)的意見；兩個委員會均支持不把高山劇場納入場地伙伴計劃。

未有招募替補伙伴

5.20 2016 年 4 月，兩個場地伙伴退出場地伙伴計劃，原因如下：

- (a) **牛池灣文娛中心** 該文娛中心有兩個場地伙伴，其中一個於 2016 年 4 月 1 日停辦並退出計劃；及
- (b) **元朗劇院** 該劇院亦有兩個場地伙伴，其中一個未能按計劃進行表演或舉辦觀眾拓展活動，並已於 2016 年 4 月退出計劃。

5.21 審計署留意到，康文署沒有採取任何行動，為該文娛中心和該劇院招募替補伙伴。由於現屆伙伴計劃直至 2018 年 3 月才結束，康文署邀請有興趣的藝團成為兩個場地的替補伙伴，是可取的做法。康文署於 2016 年 8 及 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 邀請藝團成為新伙伴，需要大約 6 至 7 個月才能完成；及
- (b) 不為該文娛中心和該劇院招募替補場地伙伴的決定，是由場地伙伴計劃委員會於 2015 年 9 月經詳細討論後一致通過；曾考慮的因素是該文娛中心和該劇院仍然各有一個伙伴，以及發出邀請和處理新申請需時不短。

審計署的建議

5.22 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 適時提升大埔文娛中心的設施，以開放作場地伙伴用途；

註 23：粵劇發展諮詢委員會於 2004 年 5 月設立，就推廣、保存、研究和發展粵劇向民政事務局提供意見。成員包括資深粵劇名伶、粵劇班主、粵劇教育工作者和推動者，以及粵劇學者。

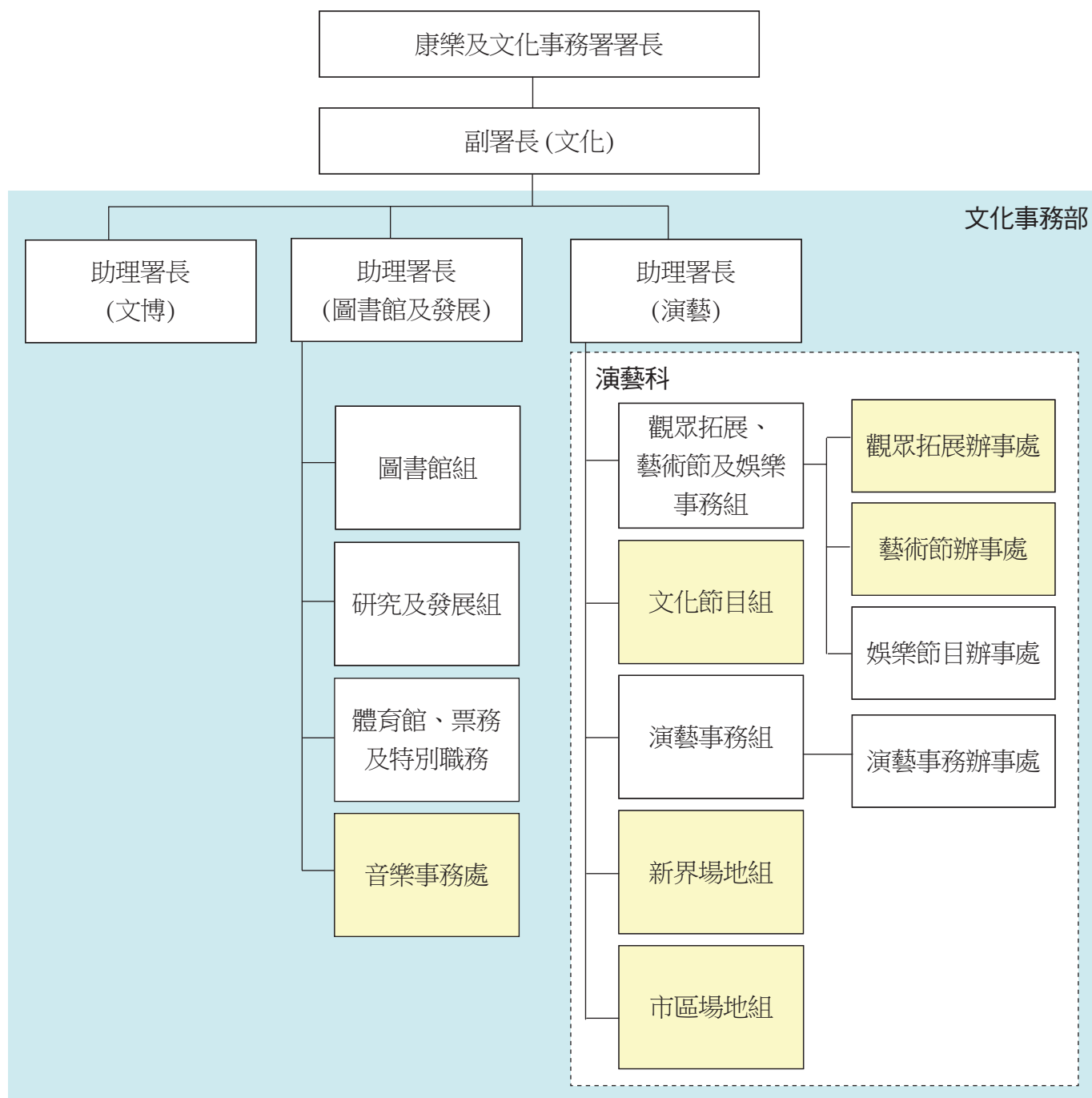
- (b) 繼續留意情況有否改變，以致需要把高山劇場開放作場地伙伴用途；及
- (c) 採取措施(例如備存場地伙伴候補名單以供日後使用)，以便原有場地伙伴一旦退出時招募替補場地伙伴。

政府的回應

5.23 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 正在策劃大型改善工程，以提升大埔文娛中心表演設施的水平。署方已委聘顧問提供設計服務，並會作出安排，徵詢持份者的意見。如獲批撥款，該文娛中心便會關閉以進行改善工程，於竣工後開放作場地伙伴用途；
- (b) 至於高山劇場，康文署會繼續留意情況有否改變，以及定期檢討有關計劃。此外，康文署會把審計署的建議，轉交場地伙伴計劃委員會和粵劇發展諮詢委員會考慮，並就新一屆場地伙伴計劃徵詢兩會的意見；及
- (c) 關於日後招募替補場地伙伴，康文署會把審計署的建議，轉交場地伙伴計劃委員會考慮，並會進一步探討是否可就新一屆場地伙伴計劃採用候補制度。

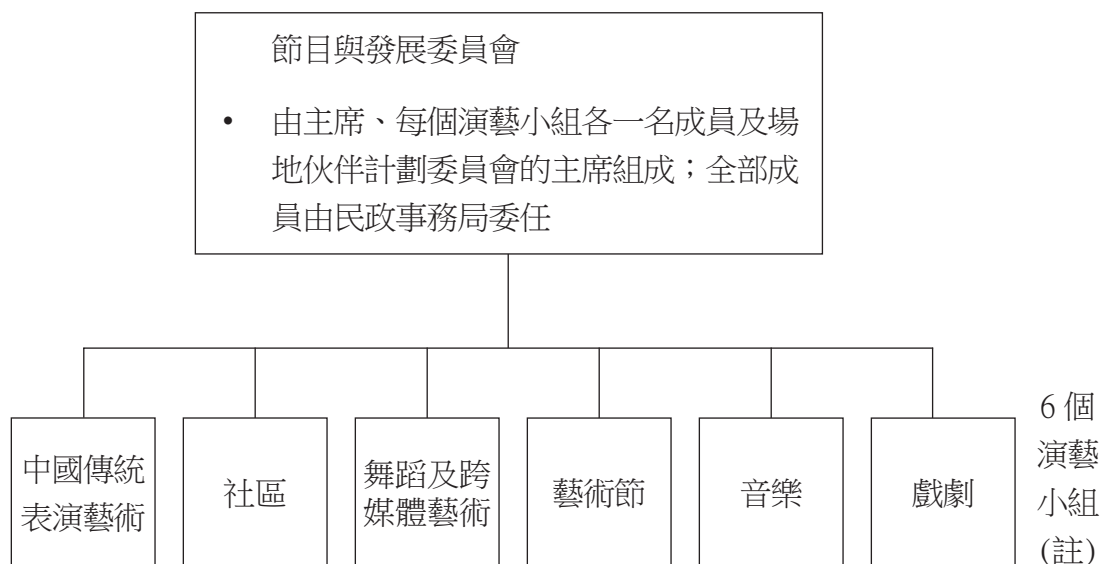
康樂及文化事務署
架構圖 (摘錄)
(2016 年 6 月)



說明： 負責舉辦觀眾拓展活動以推廣表演藝術的辦事處／組別

資料來源：康文署的記錄

節目與發展委員會及
6 個演藝小組
(2016 年 6 月)



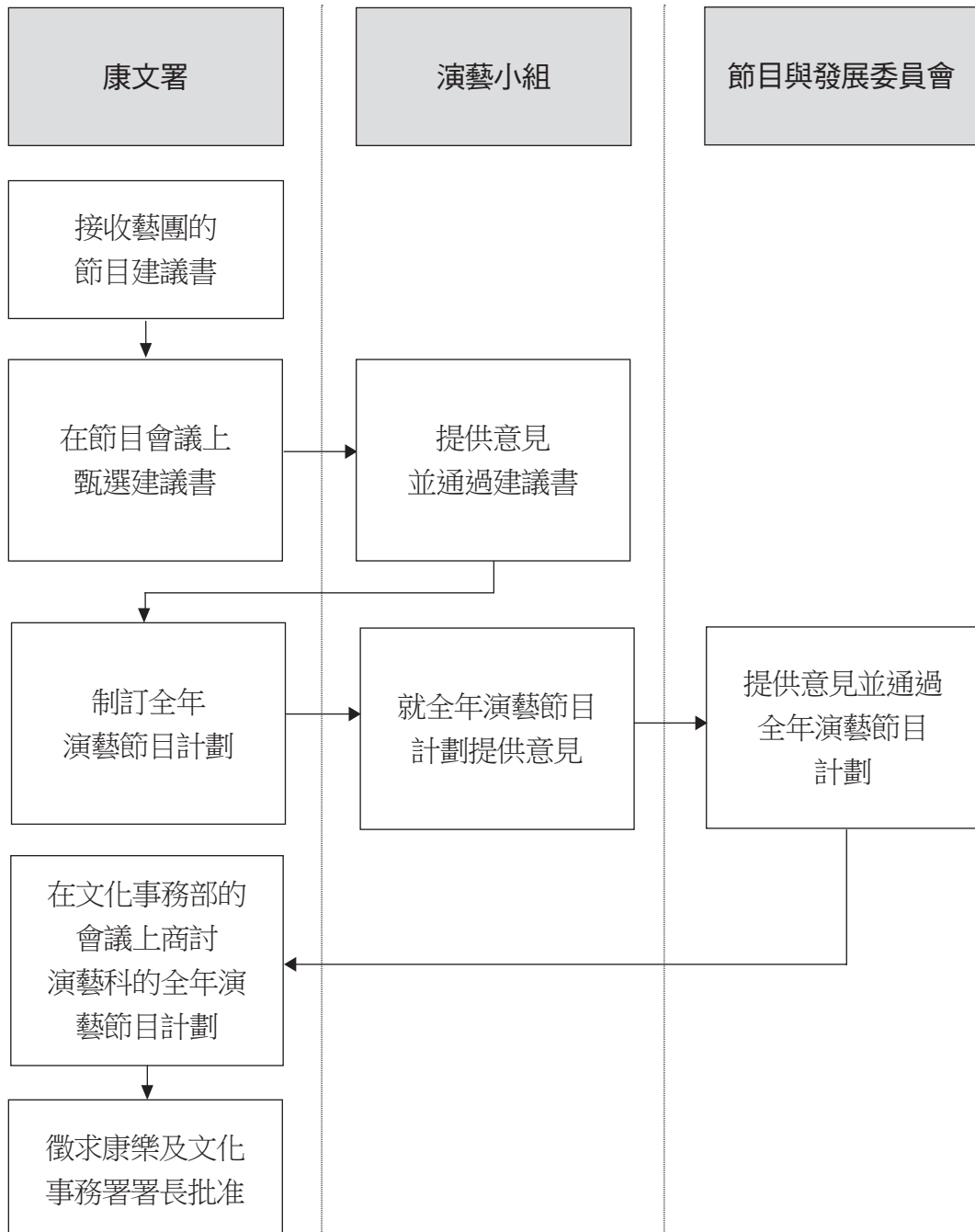
資料來源：康文署的記錄

註： 每個演藝小組由 8 或 9 名獲民政事務局委任的非官方成員組成，主席由成員推選。演藝小組的職權範圍如下：

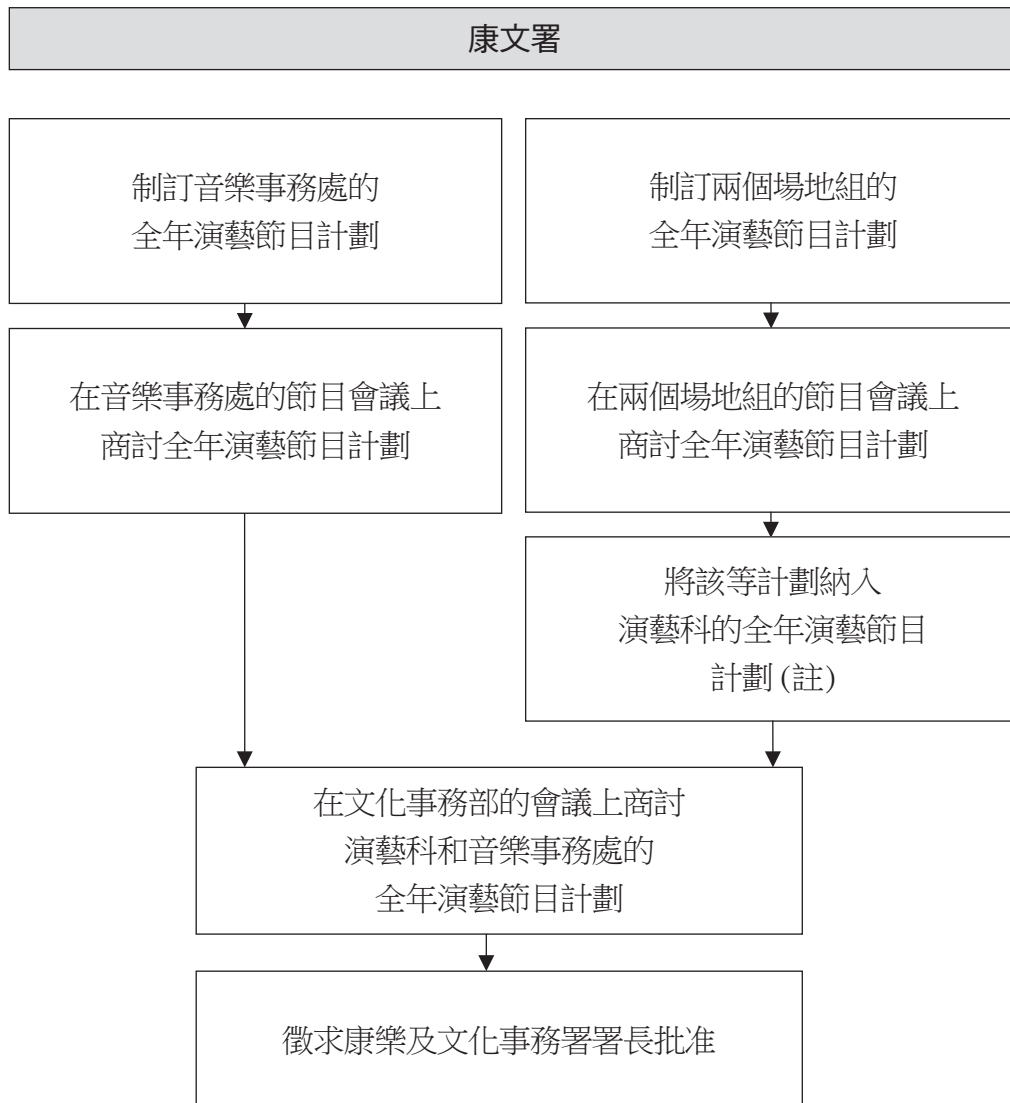
- 制訂發展策略，包括發掘新的演藝人才／藝團；舉辦高質素兼具教育意義、可能擴闊觀眾層面的學校及社區為本文化與藝術活動；以及接觸社區內更廣闊的觀眾羣 (社區小組)；
- 制訂發展策略，包括發掘新進本地演藝人才／藝團；支援相關藝術類別的新進和小型藝團製作優質節目；以及將優質的海外節目引入本港，以擴闊本地演藝工作者和觀眾的藝術視野 (社區小組以外的 5 個小組)；
- 審議、甄選和確定節目建議書 (全部 6 個小組)；
- 就擬舉辦的節目提供專業意見 (全部 6 個小組)；及
- 根據目前的政府機制，研究獲批准、考慮中和不獲支持的節目建議書，並提供意見 (全部 6 個小組)。

製備全年演藝節目計劃的程序

1. 觀眾拓展辦事處、文化節目組和藝術節辦事處



2. 音樂事務處、市區場地組和新界場地組



資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註：與場地伙伴計劃下觀眾拓展活動相關的全年演藝節目計劃，亦會經由場地伙伴計劃委員會通過。該委員會的工作包括為場地伙伴計劃制訂周詳的方案、甄選場地伙伴、監察場地伙伴的表現，以及檢討計劃成效。現屆委員會(任期於2016年10月屆滿)由1名主席和8名成員(包括演藝專才，以及節目與發展委員會的主席)組成。

附錄 D
(參閱第 4.15 及 4.17 段)

**音樂事務處觀眾拓展活動的成本
(2011–12 至 2015–16 年度)**

活動類別	成本 (a) (百萬元)		參加人數 (b)	人均成本 (c)=(a)/(b) (元)
2011–12 年度				
音樂訓練計劃	30.5	62%	5 922	5,150
外展音樂短期課程	3.0	6%	2 399	1,251
其他音樂活動	15.8	32%	159 155	99
整體	49.3	100%	167 476	294
2012–13 年度				
音樂訓練計劃	31.7	62%	6 173	5,135
外展音樂短期課程	3.1	6%	2 534	1,223
其他音樂活動	16.3	32%	184 752	88
整體	51.1	100%	193 459	264
2013–14 年度				
音樂訓練計劃	33.8	62%	6 084	5,556
外展音樂短期課程	3.3	6%	2 507	1,316
其他音樂活動	17.4	32%	161 180	108
整體	54.5	100%	169 771	321
2014–15 年度				
音樂訓練計劃	34.9	62%	6 224	5,607
外展音樂短期課程	3.4	6%	2 593	1,311
其他音樂活動	18.0	32%	177 692	101
整體	56.3	100%	186 509	302
2015–16 年度				
音樂訓練計劃	37.5	62%	6 270	5,981
外展音樂短期課程	3.6	6%	2 698	1,334
其他音樂活動	19.4	32%	167 577	116
整體	60.5	100%	176 545	343

資料記錄：審計署對康文署記錄的分析

附註：表內所示為直接成本(包括員工費用和直接開支)。其他費用(例如行政費用和辦公室地方費用)並不包括在內。