



審計署署長
香港灣仔
告士打道七號
入境事務大樓
二十六樓

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

圖文傳真 Facsimile : 2583 9063

電話 Telephone : 2829 4200

香港立法會綜合大樓

立法會主席

主席：

我謹按照一九九八年二月十一日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件，提交我的第七十六號報告書。本報告書所提及的，是依照該份文件內訂下的衡工量值式審計工作準則完成的衡工量值式審計的結果。有關準則夾附於本報告書內。

審計署署長朱乃璋

二零二一年四月七日

目 錄

《審計署署長第七十六號報告書》包括以下章節：

章 節	題 目
1	出生、死亡及婚姻登記的管理
2	為非華語學生提供的教育支援措施
3	漁農自然護理署管制瀕危物種貿易的工作
4	創新科技署： 推廣國際承認的標準和合格評定服務的工作
5	政府物流服務署管理政府車隊的工作
6	彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃下的土地平整及相關基礎 設施工程
7	望后石污水處理廠的改善工程和營運

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

保安局
入境事務處

出生、死亡及婚姻登記的管理

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。

《審計署署長第七十六號報告書》共有 7 章，全部載於審計署網頁
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

出生、死亡及婚姻登記的管理

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.13
審查工作	1.14 – 1.15
政府的整體回應	1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：出生及死亡登記	2.1
管理出生登記處	2.2 – 2.12
審計署的建議	2.13
政府的回應	2.14
管理死亡登記處	2.15 – 2.20
審計署的建議	2.21
政府的回應	2.22
服務表現匯報	2.23
審計署的建議	2.24
政府的回應	2.25
第 3 部分：婚姻登記	3.1
管理婚姻登記處	3.2 – 3.5
審計署的建議	3.6
政府的回應	3.7
婚姻監禮人計劃	3.8 – 3.13
審計署的建議	3.14
政府的回應	3.15

	段數
假結婚	3.16 – 3.31
審計署的建議	3.32
政府的回應	3.33
第 4 部分：推行新一代個案簡易處理系統	4.1
推行系統	4.2 – 4.5
審計署的建議	4.6
政府的回應	4.7
項目監察和現金流量匯報	4.8 – 4.13
審計署的建議	4.14
政府的回應	4.15
應用創新科技	4.16
審計署的建議	4.17
政府的回應	4.18
附錄	頁數
A：入境事務處：證件分科架構圖（節錄） (2020 年 12 月 31 日)	63
B：與假結婚有關罪行	64
C：入境事務處：調查分科架構圖（節錄） (2020 年 12 月 31 日)	65
D：截至 2020 年 10 月 31 日須作彈性處理的逾期未辦理出生登記個案	66
E：九龍死亡登記處櫃檯服務的等候時間 (2021 年 1 月 2 至 12 日)	67
F：婚姻監禮人的資格條件	68 – 69

出生、死亡及婚姻登記的管理

摘要

1. 入境事務處(入境處)負責出生、死亡及婚姻登記以及提供相關服務。入境事務處處長獲委任為生死登記官及婚姻登記官。入境處證件分科轄下的生死及婚姻登記(執行)組和生死及婚姻登記(支援)組(統稱“生死及婚姻登記組”)負責向公眾提供出生、死亡和婚姻登記服務。生死及婚姻登記組下設4間出生登記處、3間死亡登記處和5間婚姻登記處,截至2020年12月31日的編制有193名職員。提供出生、死亡及婚姻登記及相關民事登記服務屬於入境處“個人證件”綱領範疇,2019–20年度的總修訂開支預算為13.046億元。審計署最近進行審查,檢視入境處管理出生、死亡及婚姻登記的工作,以期找出可予改善之處。

出生及死亡登記

2. **管理出生登記處** 根據《生死登記條例》(第174章),須為所有在香港活產的嬰兒在其出生日期後42天內辦理出生登記。2019年的出生登記數字為53 173宗,其中1 859宗屬在指定的42天屆滿後才辦理(第1.5段)。審計署審查了生死及婚姻登記組的出生登記工作,發現下列可予改善之處:

- (a) **需要持續檢視各出生登記處的人手調配** 在2000至2019年期間,出生登記數字由53 720宗輕微下跌1%至53 173宗。在這段期間,出生登記數字由2004年的48 914宗平穩增長至2011年的高位95 387宗,之後大幅減少40%至2013年的57 651宗,主要因為政府實施丈夫為非香港居民的內地孕婦在港分娩服務的零配額政策。同期,生死登記總處和九龍出生登記處負責出生登記的職員編制則稍為減少或維持不變。在2019至2020年期間,出生登記數字由53 173宗大幅減少21%至41 958宗,是自1960年代以來香港人口首次自然減少。入境處需要持續檢視在出生登記工作的人手調配(第2.2及2.5段);
- (b) **需要備存出生登記處理時間的記錄** 入境處承諾於櫃檯辦理出生登記會在30分鐘內完成。根據入境處的管制人員報告,在2019年,有99.7%的出生/死亡/領養登記個案達到在標準時間30分鐘內處理的目標。根據財經事務及庫務局的指引,管制人員應確信本身已備存適當的服務表現記錄,並在切實可行的範圍內予以核實。然而審計署留意到,出生登記處並沒有記錄在櫃檯辦理個案的處理時間(第2.6段);及

摘要

(c) **跟進逾期末辦理出生登記個案的工作有可予改善之處** 2015年4月，一名15歲女童墜樓身亡，其後揭發她與妹妹均在香港出生，但父母從未為她們辦理出生登記。這宗悲劇引起公眾廣泛關注沒有出生證明書的兒童的福祉是否得到足夠保障，以及由此可能衍生的種種社會問題(例如虐兒)(第2.7段)。審計署審查了入境處跟進逾期末辦理出生登記個案的工作，發現下列可予改善之處：

(i) **生死及婚姻登記(執行)組的跟進工作** 入境處表示，截至2020年10月31日，逾期末辦理出生登記的個案(即在嬰兒出生日期後43天或以上仍未辦理出生登記)有150宗。生死及婚姻登記(執行)組負責向有關父母發出備忘通知，並按部門指引把逾期超過6個月的個案轉介調查分科一般調查組調查。審計署審查了該150宗個案，發現：(1)有43宗(29%)未向有關父母發出第一封備忘通知。其餘107宗已向有關父母發出第一封備忘通知，但其中95宗(佔107宗的89%)延遲了1至61天(平均6天)才發出；及(2)截至2020年12月15日逾期末辦理出生登記的個案有40宗，其中7宗逾期超過6個月，但有5宗(佔7宗的71%)仍未轉介一般調查組調查。入境處表示，相關的個案基於不同原因須作彈性處理(例如已預約辦理出生登記)。然而，審計署發現，入境處的指引並無公布處理該類個案的細則(第2.8、2.10及2.11段)；及

(ii) **一般調查組的跟進工作** 在2018年6月至2020年10月31日期間，有15宗逾期末辦理出生登記個案被轉介一般調查組調查。截至2020年12月31日，其中11宗已完成調查，餘下4宗仍在調查。在該11宗已完成調查的個案中：(1)有1宗個案，一般調查組在2018年11月至2019年2月期間，僅每月一次嘗試聯絡有關父母，而每一次都是在星期一至五撥打同一組的電話號碼。當入境處於2019年12月截獲父母其中一人時，檢控時限已經屆滿；及(2)有3宗個案未能在4個月內完成調查，須向高級入境事務主任滙報以獲得指示，但個別案件檔案並沒有記錄相關討論的資料。此外，審計署發現入境處有關處理逾期末辦理出生登記個案的指引並沒有就展開調查訂定目標時限(第2.12段)。

3. **管理死亡登記處** 根據《生死登記條例》，自然死亡須於24小時內辦理登記；如非死於自然(例如中毒或暴力)，個案會呈報至死因裁判官，死因裁判官或會進行研訊裁定死因，然後通知生死登記官辦理死亡登記。2019年的死亡登記數字為48 706宗(第1.6段)。審計署審查了生死及婚姻登記組的死亡登記工作，發現下列可予改善之處：

摘要

- (a) **需要備存死亡登記處理時間的記錄** 入境處承諾於櫃檯辦理死亡登記會在 30 分鐘內完成。然而，與出生登記的情況相似，入境處沒有備存死亡登記處理時間的記錄。審計署於 2021 年 1 月 11 及 12 日分別到訪港島死亡登記處和九龍死亡登記處，結果發現：(i) 在港島死亡登記處，每宗申請平均需時 12.5 分鐘處理，櫃檯服務的平均等候時間為 6 分鐘；及 (ii) 在九龍死亡登記處，每宗申請平均需時 11 分鐘處理，櫃檯服務的平均等候時間為 4 分鐘。為作比較，根據入境處的記錄，2021 年 1 月 2 至 11 日期間的平均等候時間為 24 分鐘。為了就死亡登記提供更佳的管理資訊，入境處需要備存死亡登記處理時間的記錄 (第 2.17 段)；及
- (b) **需要處理違反《生死登記條例》死亡登記時間規定的問題** 根據《生死登記條例》，凡屬死於自然的個案，死者親屬或與死者相關人士須於 24 小時內為死者辦理死亡登記。任何人不履行這項責任，循簡易程序定罪後，可處第 1 級罰款或監禁 6 個月。審計署分析 3 個死亡登記處於 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間的死亡登記數據，結果發現在 213 770 宗自然死亡登記中，有 103 816 宗 (49%) 是在死亡日期後 3 天或以上 (最遲為 665 天) 才辦理登記手續。審計署認為入境處需要審慎檢視有何措施可處理違反《生死登記條例》中這方面規定的問題 (第 2.18 及 2.20 段)。
4. **服務表現匯報** 入境處的管制人員報告載有衡量出生、死亡及婚姻登記服務表現的主要準則及指標 (第 1.12 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：
- (a) **衡量服務表現的主要準則不包括需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本** 審計署留意到近年翻查出生／死亡紀錄的數字呈上升趨勢，顯示需要翻查紀錄簽發出生／死亡證明書核證副本的需求可能顯著增加。然而，入境處的管制人員報告內衡量服務表現的主要準則並不包括這些需要翻查紀錄簽發的核證副本 (第 2.23(a) 段)；及
- (b) **需要採取措施監察死亡登記的等候時間** 入境處承諾於櫃檯辦理死亡登記可在 30 分鐘內完成。該處表示，處理時間不包括申請人等候櫃檯服務的時間，因為每天處理的個案數目難以預計。雖然把等候時間列入服務承諾未必切實可行，但審計署認為入境處需要採取措施監察死亡登記的等候時間 (第 2.23(b) 段)。

婚姻登記

5. 本港婚姻受《婚姻條例》(第181章)和《婚姻制度改革條例》(第178章)規管。擬結婚的其中一方須在結婚前最少15個整天(即在遞交通知書後起計15個曆日)親身或經婚姻監禮人向婚姻登記官遞交擬結婚通知書。如沒有人提出反對,婚禮須在遞交通知書後3個月內,可於全港5間婚姻登記處或272個(截至2020年7月10日)特許禮拜場所(包括教堂和位於跑馬地的印度廟)其中之一舉行。擬結婚雙方也可委聘婚姻監禮人在婚姻登記處或特許禮拜場所以外的任何地方為他們主持婚禮(第1.7及1.8段)。

6. **管理婚姻登記處** 在2019年總計的44 522宗婚姻登記中,20 315宗(45.6%)在婚姻登記處登記/舉行婚禮儀式。入境處為轄下每間婚姻登記處設定了內部婚禮名額。星期一至五、星期六和星期日的名額均會按各登記處的可用人手、辦事處面積(例如禮堂數目)及受歡迎程度等因素而定。審計署檢視了2015年1月至2020年10月期間各婚姻登記處的使用情況,結果發現(第1.8及3.3段):

- (a) 5間婚姻登記處星期一至五的使用率(17%至75%)均低於星期六的使用率(55%至98%)(第3.3(a)段);及
- (b) 在5間婚姻登記處中,只有1間(即大會堂婚姻登記處)在星期六上午和下午均提供服務。此外,尖沙咀婚姻登記處和沙田婚姻登記處逢星期六只開放兩個禮堂的其中一個(第3.3(b)段)。

為加強公共服務,入境處應考慮可否在佳節和吉日的星期六,增加紅棉路婚姻登記處、尖沙咀婚姻登記處、沙田婚姻登記處及屯門婚姻登記處的婚禮名額(第3.3段)。

7. **婚姻監禮人計劃** 為提供靈活的證婚服務讓公眾有更多選擇,以及善用私營機構的資源提供該類服務,《婚姻條例》於2006年3月13日作出修訂,授權婚姻登記官委任婚姻監禮人。在2019年登記的44 522宗婚姻中,22 505宗(50.6%)由婚姻監禮人證婚(第1.9段)。審計署的審查發現下列可予改善之處:

- (a) **需要確保入境處婚姻監禮人名單上人士均符合《婚姻條例》所述的資格條件** 入境處在其網站發布已獲委任的婚姻監禮人名單讓公眾參考。在2020年11月20日,名單上有2 277名已獲委任的婚姻監禮人。《婚姻條例》規定婚姻監禮人必須符合指定的資格條件,包括該人必須是持有香港律師會發給的現行執業證書的律師,又或是持有香港國際

摘要

公證人協會發給的現行執業證書的公證人。審計署比較了入境處已獲委任的婚姻監禮人名單，以及香港律師會和香港國際公證人協會持執業證書的會員名單（於其網站顯示），發現入境處名單上有 34 人並非持執業證書的律師或公證人（第 3.9 及 3.11 段）；及

- (b) **需要考慮要求不活躍的婚姻監禮人出席複修課程** 審計署分析了於 2015 年 1 月至 2020 年 11 月在入境處名單上的婚姻監禮人提供的證婚服務次數，結果發現在 1 756 名婚姻監禮人中，有 291 人 (17%) 並不活躍，在 2016 年 1 月至 2020 年 10 月約五年期間並沒有提供任何證婚服務。入境處需要考慮在接獲不活躍的婚姻監禮人的委任續期申請時，要求他們出席複修課程（第 3.13 段）。

8. **假結婚** 入境處表示，假結婚就是假冒婚姻，即非本港居民以串謀欺詐、向入境處職員作出虛假陳述、發假誓或重婚等假結婚手段，取得香港的居留身份或服務。政府一直關注假結婚問題。假結婚不但會動搖本地入境制度，而且對公共服務（例如醫療、教育和房屋服務）帶來不必要的負擔。懷疑假結婚個案主要由執法科轄下專案小組的分組（專案小組）負責處理。入境處在 2019 年調查了 644 宗懷疑假結婚個案，於同年拘捕 1 095 人，並成功檢控 71 人（第 1.10 及 3.17 段）。審計署的審查發現下列可予改善之處：

- (a) **需要加快處理未完結個案** 審計署分析專案小組在 2020 年 12 月所處理的 2 237 宗未完結懷疑假結婚個案的逾期情況，結果發現很多長期未完結個案：(i) 2 年或以下的未完結個案佔 1 110 宗 (49.6%)；(ii) 2 年以上至 4 年的未完結個案佔 838 宗 (37.5%)；(iii) 4 年以上至 6 年的未完結個案佔 122 宗 (5.4%)；及 (iv) 6 年以上至 11 年的未完結個案佔 167 宗 (7.5%)(第 3.19 段)；
- (b) **需要加強監督查核無須跟進和中止調查的個案** 根據入境處的監督查核指引，負責的助理首席入境事務主任須每星期突擊核查 2 宗隨機抽選出來的個案，包括無須跟進的個案（即無須進一步調查的個案）和中止調查的個案（即符合中止調查準則而暫時無須採取進一步行動的個案（例如已採取一切所需行動仍無法找到疑犯下落））。入境處表示，2019 年獲批准無須跟進和中止調查的個案分別有 19 和 155 宗。審計署留意到，在 2019 年只有 18 宗個案被抽選出來供助理首席入境事務主任進行突擊核查，當中 8 宗為無須跟進的個案（佔 19 宗的 42%），10 宗為中止調查的個案（佔 155 宗的 6%)(第 3.22 至 3.24 段)；

摘要

- (c) **需要改善未完結個案的管理** 根據入境處的指引，如屬優先個案（例如懷疑涉及犯罪集團），個案主任獲指派後須在 2 星期內開立案件檔案，並立即展開調查。然而，一般個案則不設有關時限。審計署審查了專案小組於 2019 或 2020 年完成調查的其中 8 宗一般個案，發現個案主任在獲指派後需時 1 至 33 天（平均 19 天）開立案件檔案（第 3.26 至 3.28 段）；
- (d) **需要加強監督查核實地調查工作** 根據入境處的指引，專案小組的 3 名高級入境事務主任須盡可能不時進行監督查核轄下調查小隊人員的工作，尤其是可能需要長期進行實地調查的個案，以確保跟進程序恰當。審計署仔細審查了 2019 年 7 月 1 日至 12 月 29 日的監督查核記錄冊，結果發現在該 26 個星期內，3 名高級入境事務主任對轄下 10 支調查小隊僅進行了 19 次監督查核（即在該 26 個星期內平均每小隊僅 2 次）。此外，記錄冊沒有記錄各高級入境事務主任進行監督查核實地調查工作的時間（第 3.29 及 3.30 段）；及
- (e) **需要加強追查假結婚疑犯的下落** 入境處表示，處理懷疑假結婚個案的個案主任會通過深入調查（如家訪），以核實涉案雙方之間婚姻的真偽。審計署審查了 1 宗內地當局在 2012 年 11 月轉介入境處調查的懷疑假結婚（及懷疑重婚）個案，結果發現專案小組用以追查一名疑犯的行動並非完全有效：(i) 專案小組在 2013 年 5 度家訪疑犯但不果；及 (ii) 在 2013 年，雖然專案小組 3 次成功以電話聯絡上該名疑犯，並要求對方出席訊問，但疑犯在 2 次預先安排的會面均失約，餘下 1 次則拒絕出席。直至 2019 年初，入境處更新個案狀況時，發現疑犯已於 2019 年 1 月去世（第 3.17 及 3.31 段）。

推行新一代個案簡易處理系統

9. 入境處表示，第一代個案簡易處理系統（第一代系統）支援該處多項核心職能，包括處理出生、死亡及婚姻登記，以及處理執法和調查個案（例如有關逾期未辦理出生登記和假結婚的個案）。該系統於 2007 至 2008 年期間分階段推行，設計使用期約為 10 年，而保養服務合約於 2019 年 2 月屆滿，其後延長 3 年至 2022 年 2 月。2018 年 5 月，立法會財務委員會（財委會）批准撥款 4.53 億元推行新一代個案簡易處理系統（新一代系統），以更換第一代系統。新一代系統擬在 2021 年第四季至 2022 年第二季分階段啟用（第 4.2 段）。審計署的審查發現下列可予改善之處：

摘要

- (a) **需要密切監察新一代系統的推行進度** 2018年6月，政府就供應和安裝新一代系統，以公開招標形式採購2份主要合約，並於2019年11月批出2份合約(合約A和B)予2名承辦商，一次過的開支總計為2.727億元。批出合約的日期較向財委會提交的撥款文件上所載的預定日期(即2018年第四季)遲了約1年。2020年4月，項目督導委員會通過項目管理計劃，以“分階段的方式”確保第一代系統可在其保養服務合約於2022年2月屆滿前順利過渡至新一代系統。第一階段擬於2021年12月或之前啟用，涉及新一代系統中涵蓋第一代系統現有功能的部分；第二階段擬於2022年10月或之前啟用，涵蓋新一代系統的新功能。由於第一代系統於2022年2月之後便再沒有保養服務的支援，審計署認為入境處需要確保整個新一代系統如期啟用(第4.3至4.5段)；
- (b) **需要加強入境處對新一代系統的項目監察** 入境處已設立3層項目監管架構，由項目督導委員會、工作組及項目小組監督新一代系統的推行。審計署留意到，自2019年11月(批出合約A和B的日期)至2021年2月，項目督導委員會和工作組並沒有定期開會(不論以實體或視像方式)以監察項目進度。審計署認為，入境處需要定期召開項目督導委員會和工作組會議，以加強項目監察(第4.8及4.9段)；及
- (c) **監察和匯報未用撥款的用途** 根據提交財委會的撥款文件，新一代系統的項目預算為4.53億元，當中包括一筆用於採購所有硬件、軟件及系統推行服務的預算款項，金額為3.426億元。有關金額是按入境處顧問於2016年3月在可行性研究階段進行的市場調查，以及入境處於2018年年初進行的成本更訂工作而釐訂。2019年11月，政府為新一代系統批出2份主要合約(合約A和B)，一次過的開支總計為2.727億元。由於合約A和B的投標價低於預期，導致節省了大筆金額(第4.10及4.11段)。然而，審計署留意到監察和匯報未用撥款的用途方面有可予改善之處：
- (i) **需要在向保安局和財經事務及庫務局提交最新現金流量情況的文件時審慎檢視所需的現金流量** 合約A和B批出後，政府物流服務署代表入境處在2020年1月再分別向2名承辦商批出2份合約(合約C和D)，一次過的開支總計為3,030萬元，用於購買新一代系統所需的硬件和軟件。截至2021年3月，新一代系統項目所需的現金流量為3.722億元，預計未用撥款餘額為8,080萬元。然而，審計署留意到在2018至2020年期間，入境處向保安局和財經事務及庫務局提交新一代系統項目開支預測的周年報表時，每次申報所需的現金流量均為4.53億元(與核准項目預算相同)，且沒有未用撥款餘額(第4.12段)；及

摘要

- (ii) **匯報剩餘撥款** 根據《財務及會計規例》第 320 條，如管制人員有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以便可予保留多餘的款項。鑑於預計截至 2021 年 3 月項目有 8,080 萬元的未用撥款餘額，入境處需要密切監察項目開支，如有超逾項目所需的剩餘撥款，立即向財經事務及庫務局匯報 (第 4.13 段)。

審計署的建議

10. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 持續檢視入境處各出生登記處出生登記工作的人手調配，並作出適當調整 (第 2.13(a) 段)；
- (b) 備存出生登記處理時間的記錄 (第 2.13(b) 段)；
- (c) 探討措施加強跟進逾期未辦理出生登記個案，包括：
 - (i) 在有關處理逾期未辦理出生登記個案的指引中，加入彈性處理個案的細則 (第 2.13(c)(i) 段)；
 - (ii) 為追查父母下落以進行會面而制訂更有效的策略 (第 2.13(c)(ii) 段)；
 - (iii) 在個別案件檔案內備存匯報未完成調查個案進度的記錄 (第 2.13(c)(iii) 段)；及
 - (iv) 考慮為逾期未辦理出生登記個案訂定展開調查的目標時限 (第 2.13(c)(iv) 段)；
- (d) 考慮把需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本列為管制人員報告衡量服務表現的主要準則之一 (第 2.24(a) 段)；
- (e) 備存死亡登記處理時間的記錄，並採取措施監察死亡登記的等候時間 (第 2.21(a) 及 2.24(b) 段)；
- (f) 審慎檢視有何措施可處理違反《生死登記條例》中須於 24 小時內辦理自然死亡登記這項規定的問題 (第 2.21(c) 段)；

摘要

- (g) 考慮可否在佳節和吉日的星期六，增加紅棉路婚姻登記處、尖沙咀婚姻登記處、沙田婚姻登記處及屯門婚姻登記處的婚禮名額 (第 3.6(a) 段)；
- (h) 採取措施確保入境處婚姻監禮人名單上人士均符合《婚姻條例》所述的資格條件 (第 3.14(a) 段)；
- (i) 考慮在接獲不活躍的婚姻監禮人的委任續期申請時，要求他們出席複修課程 (第 3.14(c) 段)；
- (j) 加快處理積壓的懷疑假結婚個案，並集中處理長期未完結的個案 (第 3.32(a) 段)；
- (k) 加強查核懷疑假結婚個案 (第 3.32(b) 段)；
- (l) 考慮採取與優先個案相似的做法，為懷疑假結婚的一般個案訂定目標開立案件檔案時限 (第 3.32(d) 段)；
- (m) 確保按入境處的指引，盡可能不時進行監督查核實地調查工作 (第 3.32(e) 段)；
- (n) 檢討審計署所審視的個案 (個案一)，並汲取經驗，日後加強措施追查假結婚疑犯的下落 (第 3.32(f) 段)；
- (o) 密切監察新一代系統的推行進度，以及在日後通過定期召開項目督導委員會和工作組會議，加強入境處對新一代系統的項目監察 (第 4.6 及 4.14(a) 段)；
- (p) 在日後向保安局和財經事務及庫務局提交新一代系統最新現金流量情況的文件時，審慎檢視新一代系統所需的現金流量 (第 4.14(b) 段)；
及
- (q) 密切監察新一代系統的項目開支，如有超逾項目所需的剩餘撥款，立即向財經事務及庫務局匯報 (第 4.14(c) 段)。

政府的回應

11. 入境事務處處長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

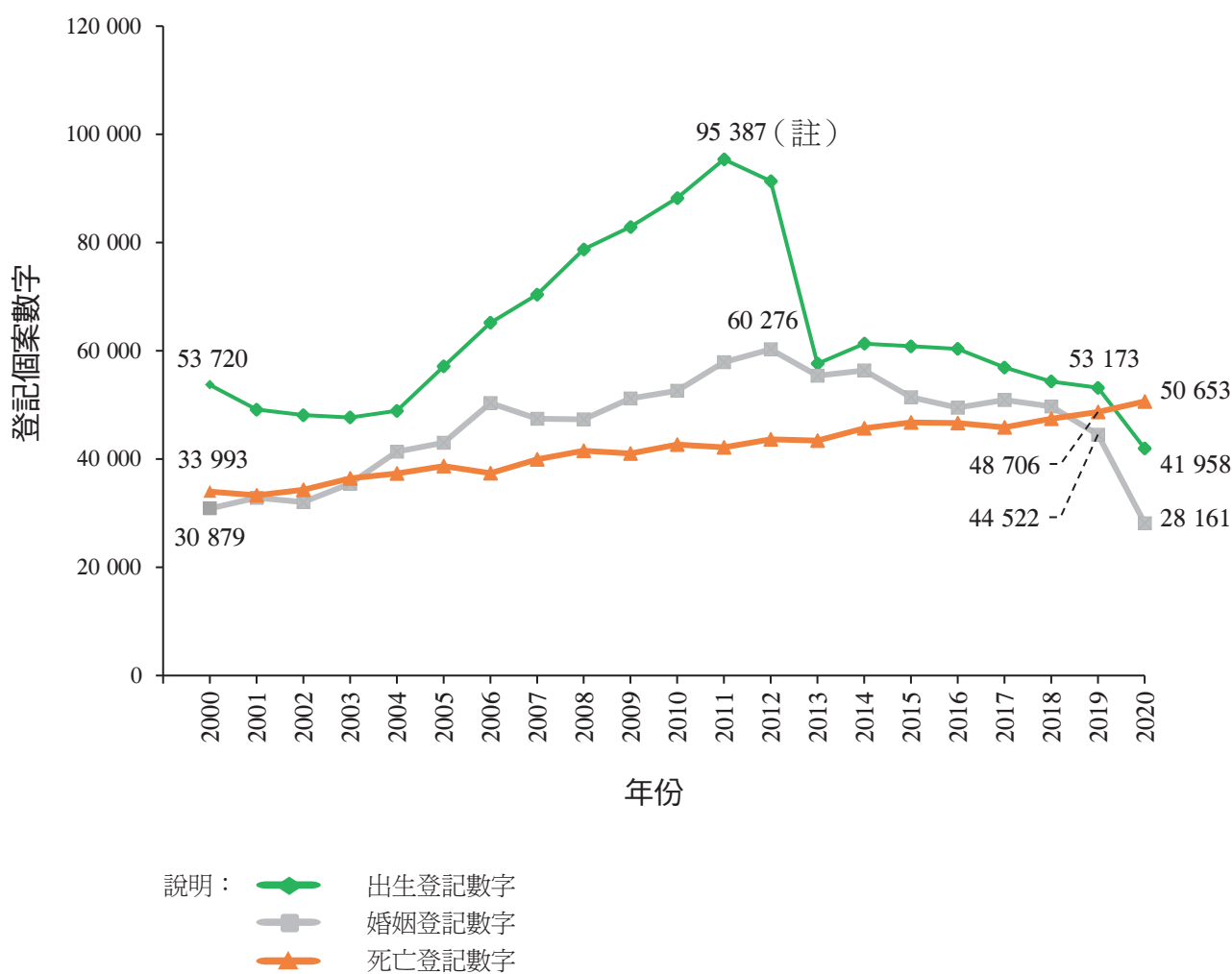
1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 根據聯合國世界衛生組織的資料，大部分國家利用民事登記制度記錄居民重要事件（例如出生、死亡、結婚、離婚和胎兒死亡）的統計數字。這些統計數字對制訂人口政策至為重要。根據政府公布標題為《人口政策》的文件，香港正面臨多方面人口結構的挑戰，包括人口迅速老化、出生率偏低、人均壽命延長以及勞動力不足。圖一顯示由 2000 至 2020 年期間的出生、死亡及婚姻登記數字。

圖一

出生、死亡及婚姻登記數字
(2000 至 2020 年)



資料來源：政府統計處 (2000 至 2009 年) 及入境事務處 (2010 至 2020 年) 的記錄

註：政府統計處表示，政府在 2013 年實施丈夫為非香港居民的內地孕婦在港分娩服務的零配額政策，是出生登記數字在 2011 至 2013 年期間急跌的主要原因 (見第 2.2 段)。

附註：2020 年的出生、死亡及婚姻登記數字是在 2021 年年初當審計署大致完成實地審核後才獲得。

1.3 入境事務處(入境處)負責出生、死亡和婚姻登記(民事登記職責——見第1.2段和註1)以及提供相關服務。根據《生死登記條例》(第174章)及《婚姻條例》(第181章),生死登記官和婚姻登記官均由香港特別行政區行政長官委任。現時,入境事務處處長被委任為生死登記官和婚姻登記官。調任至婚姻登記處的行政主任職級人員,以及調派至婚姻登記處或生死登記處的入境事務主任,均會獲委任為副登記官。

證件分科

1.4 入境處證件分科轄下的生死及婚姻登記(執行)組和生死及婚姻登記(支援)組(統稱“生死及婚姻登記組”)負責向公眾提供出生、死亡及婚姻登記服務如下:

- (a) **生死及婚姻登記(執行)組** 負責管理和營運:
 - (i) 4間出生登記處,包括金鐘的生死登記總處(註2),以及另外3間分別位於尖沙咀、沙田和屯門的出生登記處(註3);
 - (ii) 3間死亡登記處,包括生死登記總處,以及另外2間分別位於灣仔和長沙灣的死亡登記處;及
 - (iii) 5間婚姻登記處,分別位於中環(即大會堂婚姻登記處和紅棉路婚姻登記處)、尖沙咀、沙田和屯門,以及位於金鐘的婚姻登記事務及紀錄辦事處;及
- (b) **生死及婚姻登記(支援)組** 負責檢視程序和法例、監督記錄管理、編制民事登記統計數字、提供出生、死亡及婚姻登記方面的行政支援、處理婚姻監禮人(見第1.9段)的委任和續期申請,以及處理禮拜場所作為舉行婚禮地點的特許申請。

註1: 入境處在1979年7月由前註冊總署接手處理民事登記工作。

註2: 生死登記總處是最主要的登記處,提供出生和死亡登記服務。

註3: 2021年3月1日,屯門區出生登記處和屯門婚姻登記處由屯門政府合署遷往屯門兆麟政府綜合大樓,在全新的入境處屯門綜合辦事處提供服務。該綜合辦事處為公眾提供一站式服務,包括人事登記、申領旅行證件、申請延長在港逗留限期,以及出生及婚姻登記服務。

證件分科的架構圖載於附錄 A。截至 2020 年 12 月 31 日，生死及婚姻登記組的編制有 193 名職員。提供出生、死亡及婚姻登記及相關民事登記服務屬於入境處“個人證件”綱領範疇（註 4）。根據入境處的管制人員報告，該綱領範疇 2019–20 年度的總修訂開支預算為 13.046 億元（註 5）。

出生登記

1.5 根據《生死登記條例》，須為所有在香港活產的嬰兒在其出生日期後 42 天內辦理出生登記。任何人如無合理辯解而沒有按規定為嬰兒辦理出生登記，即屬違法（註 6）。截至 2020 年 12 月，全港共有 4 間出生登記處（1 間在港島、1 間在九龍及 2 間在新界——見第 1.4(a)(i) 段）。根據法例，出生登記費用全免；但如在指定的 42 天屆滿後至嬰兒出生翌日起計 12 個月內補辦出生登記，會被收取訂明費用。如在嬰兒出生滿 12 個月後仍未辦理出生登記，補辦登記時除須繳付訂明費用外，還須得到生死登記官同意（即登記官同意的補辦出生登記）。2019 年，出生登記數字為 53 173 宗，其中 1 854 宗屬補辦出生登記及 5 宗屬登記官同意的補辦出生登記。

死亡登記

1.6 根據《生死登記條例》，任何人如死於自然，死者的親屬或與死者相關人士須於 24 小時內為死者辦理死亡登記；如非死於自然（例如中毒或暴力），個案會呈報至死因裁判官，死因裁判官或會進行研訊裁定死因，然後通知生死登記官辦理死亡登記。截至 2020 年 12 月，全港共有 3 間死亡登記處（2 間在港島和 1 間在九龍），提供免費登記服務（見第 1.4(a)(ii) 段）。郊區的死亡登記可在新界和離島（例如長洲和梅窩）15 間指定警署辦理。2019 年的死亡登記數字為 48 706 宗。

註 4：該綱領範疇的宗旨是：(a) 為全港合法居民簽發安全可靠的身份證，並提供所有與身份證有關的相應服務，以打擊非法入境活動及加強維持治安與法紀；(b) 辦理出生、死亡及婚姻登記手續及提供所有與這些民事登記工作有關的相應服務；(c) 審核居留權的聲請；及 (d) 為香港居民簽發旅行證件，方便他們前往世界各地。

註 5：入境處表示沒有有關生死及婚姻登記組開支的分項數字。

註 6：一經定罪，違者最高可被判罰款 2,000 元或監禁 6 個月。

婚姻登記

1.7 本港婚姻受《婚姻條例》和《婚姻制度改革條例》(第 178 章)規管。擬結婚的其中一方(註 7)須在結婚前最少 15 個整天(即在遞交通知書後起計 15 個曆日)親身或經婚姻監禮人向婚姻登記官遞交擬結婚通知書。通知書會在婚姻登記處(不包括紅棉路婚姻登記處和大會堂婚姻登記處——註 8)及金鐘的婚姻登記事務及紀錄辦事處展示最少 15 個整天。如沒有人提出反對,婚禮須在遞交通知書後 3 個月內舉行。

1.8 婚禮可於全港 5 間婚姻登記處(見第 1.4(a)(iii)段)或 272 個(截至 2020 年 7 月 10 日)特許禮拜場所(包括教堂和位於跑馬地的印度廟)其中之一舉行。此外,擬結婚雙方也可委聘婚姻監禮人在婚姻登記處或特許禮拜場所以外的任何地方為他們主持婚禮。2019 年婚姻登記(包括 2 宗補辦婚姻登記——註 9)總計 44 522 宗,其中 20 315 宗(45.6%)在婚姻登記處登記/舉行婚禮儀式,1 702 宗(3.8%)在特許禮拜場所舉行婚禮,22 505 宗(50.6%)由婚姻監禮人主持婚禮。

1.9 **婚姻監禮人計劃** 為提供靈活的證婚服務讓公眾有更多選擇,以及善用私營機構的資源提供該類服務,《婚姻條例》於 2006 年 3 月 13 日作出修訂(註 10),授權婚姻登記官委任婚姻監禮人(註 11)及容許:

- (a) 經婚姻監禮人向登記官遞交擬結婚通知書;
- (b) 婚姻登記官證明書經婚姻監禮人送交擬結婚雙方讓婚禮可以舉行;及
- (c) 婚禮在婚姻監禮人見證下在任何時間和地方舉行(但不包括婚姻登記官或副婚姻登記官的辦事處(即婚姻登記處)或《婚姻條例》下的特許禮拜場所)。

註 7: 擬結婚人士不受任何居留規定或國籍限制,但任何一方的年齡不得在 16 歲以下。

註 8: 如擬在紅棉路婚姻登記處或大會堂婚姻登記處舉行婚禮,擬結婚通知書須向婚姻登記事務及紀錄辦事處遞交。

註 9: 凡於 1971 年 10 月 7 日前在香港舉行婚禮的舊式婚姻或認可婚姻的雙方可申請補辦婚姻登記。

註 10: 根據經修訂的《婚姻條例》,婚姻登記官已發出《婚姻監禮人實務守則》,以就婚姻監禮人的專業行為提供實務指引。在該實務守則刊登憲報後,登記官在 2006 年 3 月開始邀請有意獲委任為婚姻監禮人的人士提交申請。

註 11: 根據《婚姻條例》附表 4,婚姻監禮人必須是符合附表所列條件(例如持有指定法律資格)的律師或公證人,並須完成婚姻登記官所指明為施行《婚姻條例》而籌辦的培訓。

在 2020 年 11 月 20 日，已獲委任的婚姻監禮人總計 2 277 名。在 2019 年的 44 522 宗婚姻登記中，22 505 宗 (50.6%) 由婚姻監禮人證婚 (註 12)。

1.10 **假結婚** 根據保安局在 2018 年 5 月提交立法會保安事務委員會的文件：

- (a) 政府一直關注假結婚問題 (註 13)。假結婚不但會動搖本地入境制度，而且對公共服務 (例如醫療、教育和房屋服務) 帶來不必要的負擔；及
- (b) 任何人如以虛假婚姻取得所需文件來港，或安排其他人參與假結婚，以協助其達到此目的，即屬違法。在辦理假結婚及藉假結婚申請來港的過程中，涉案人可能已觸犯串謀欺詐、向入境處職員作出虛假陳述、發假誓、作出虛假聲明及重婚等罪行，一經定罪，最高可被判監禁 14 年 (見附錄 B)。入境處於 2006 年成立專案小組，加強打擊藉假結婚或中介安排他人藉假結婚申請來港的罪行。

入境處在 2019 年調查了 644 宗懷疑假結婚個案，於同年拘捕 1 095 人，並成功檢控 71 人。

翻查出生、死亡或結婚紀錄

1.11 任何人士如持有出生／死亡登記證書的正本或副本，或上次翻查相關紀錄的結果，可申領該等證書的核證副本，否則須先申請翻查有關紀錄。有意領取結婚證書核證副本的人士，除非在獲發正本時申請索取副本，否則也須先申請翻查有關紀錄。申請有關紀錄的核證副本須繳付訂明費用。此外，任何人士也可向入境處申請簽發無結婚紀錄證明書。入境處在 2019 年發出出生、死亡或結婚證明書的核證副本總計為 194 220 份，無結婚紀錄證明書總計為 19 818 份。

服務表現匯報

1.12 根據入境處 2015 至 2019 年的管制人員報告，有關出生、死亡及婚姻登記的衡量服務表現主要準則及指標分別臚列於表一和二。

註 12：入境處表示，雖然婚姻監禮人分擔了約 51% 的證婚工作，但婚姻登記處的工作量並無相應減少，因為擬結婚通知書的展示和存檔，以及結婚證書副本與擬結婚通知書記錄的配對工作等仍屬入境處的職責。

註 13：入境處表示，假結婚就是假冒婚姻，即非本港居民以串謀欺詐、向入境處職員作出虛假陳述、發假誓或重婚等假結婚手段，取得香港的居留身份或服務。

表一

衡量服務表現的主要準則
(2015 至 2019 年)

衡量服務表現的 主要準則	目標 (%)	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
		實際 (%)				
(a) 每項申請／每宗個案的一般處理時間						
(i) 在 9 個工作天內 (註 2) 處理出生／死亡／結 婚／領養證明書 (註 1) 的核證副本申請	100	100	100	100	不適用	不適用
(ii) 在 7 個工作天內 (註 2) 處理出生／死亡／結 婚證明書的核證副本 申請	100	不適用	不適用	不適用	100	100
(iii) 在 9 個工作天內 (註 2) 處理領養證明書的核 證副本申請	100	不適用	不適用	不適用	100	100
(b) 於櫃檯辦理手續的標準處理時間						
(i) 在 30 分鐘內處理出 生／死亡／領養登記	100	99.7	99.5	99.5	99.6	99.7
(ii) 在 30 分鐘內處理擬結 婚通知書	100	99.9	99.9	99.9	99.7	99.6

資料來源：入境處的記錄

註 1：領養證明書是生死登記官根據《領養條例》(第 290 章) 保存的領養子女登記冊內任何記項的核證副本。

註 2：由 2018 年 6 月 28 日起，簽發出生／死亡／結婚證明書的衡量服務表現準則由 9 個工作天減至 7 個工作天，而在 2018 年年間，無論以 9 個工作天還是 7 個工作天為準則，有關服務均已達標。至於簽發領養證明書的衡量服務表現準則仍然是 9 個工作天。

表二

衡量服務表現的主要指標
(2015 至 2019 年)

衡量服務表現的主要指標	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
	實際				
(a) 出生／死亡／領養登記	107 718	107 130	102 879	101 916	101 939
(b) 婚姻登記 (註 1)					
(i) 處理擬結婚通知書	53 646	51 826	54 874	51 246	45 807
(ii) 證婚 (由婚姻監禮人主持的證婚)	26 219	25 292	26 307	25 713	22 505
(iii) 證婚 (不包括由婚姻監禮人主持的證婚)	25 228	24 213	24 596	23 984	22 015
(c) 已簽發的出生／死亡／結婚／領養證明書 (註 2)	172 977	173 683	175 861	188 100	214 258
(d) 委任婚姻監禮人人數	118	98	120	113	96

資料來源：入境處的記錄

註 1：入境處表示，管制人員報告的目的是匯報報告期內登記的結婚數字，故剔除了補辦登記手續的數字。

註 2：指標包括簽發無結婚紀錄證明書的數字 (見第 3.4 段)。

個案簡易處理系統

1.13 入境處的資訊及通訊科技系統對該處為公眾提供服務的必要日常運作，至關重要。個案簡易處理系統支援該處處理出生、死亡及婚姻登記的工作 (註 14)。第一代個案簡易處理系統 (第一代系統) 於 2007 至 2008 年期間分階段推行，設計使用期約為 10 年，而保養服務合約於 2019 年 2 月屆滿，其後延長 3 年至 2022 年 2 月。2018 年 5 月，立法會財務委員會 (財委會) 批准撥款 4.53 億元推行新一代個案簡易處理系統 (新一代系統)。新一代系統擬在 2021 年第四季至 2022 年第二季分階段啟用。

註 14：個案簡易處理系統也支援不同功能，例如處理簽證、許可證和旅遊通行證的申請。

審查工作

1.14 2001 年，審計署完成“出生、死亡及婚姻登記”的審計，結果載於 2001 年 10 月的《審計署署長第三十七號報告書》第 1 章。2011 年，審計署完成“入境事務處：執法科的運作”的審計，內容涵蓋入境處調查假結婚問題，結果載於 2011 年 3 月的《審計署署長第五十六號報告書》第 8 章。

1.15 審計署在 2020 年 11 月開始檢視入境處的出生、死亡及婚姻登記管理工作，集中檢視以下範疇：

- (a) 出生及死亡登記 (第 2 部分)；
- (b) 婚姻登記 (第 3 部分)；及
- (c) 推行新一代個案簡易處理系統 (第 4 部分)。

審計署在上述各方面發現有可予改善之處，並就有關問題提出多項建議。

政府的整體回應

1.16 入境事務處處長整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.17 審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，入境處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：出生及死亡登記

2.1 本部分探討入境處管理出生及死亡登記的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 管理出生登記處 (第 2.2 至 2.14 段)；
- (b) 管理死亡登記處 (第 2.15 至 2.22 段)；及
- (c) 服務表現匯報 (第 2.23 至 2.25 段)。

管理出生登記處

2.2 入境處表示，父母須按《生死登記條例》為子女辦理出生登記，以免因逾期辦理有關手續而損害子女可得的醫療、教育及福利權益。在 2000 至 2019 年期間，出生登記數字由 53 720 宗輕微下跌 1% 至 53 173 宗 (見第 1.2 段圖一)。在這段期間，出生登記數字由 2004 年的 48 914 宗平穩增長至 2011 年的高位 95 387 宗，之後大幅減少 40% 至 2013 年的 57 651 宗。政府統計處 (統計處) 表示，出生登記數字急跌有多項成因 (註 15)，最主要是因為政府在 2013 年實施丈夫為非香港居民的內地孕婦在港分娩服務的零配額政策。由於政府在 2013 年實施零配額政策，配偶為非香港永久性居民的內地女性在港所生嬰兒的數目，由 2011 年的高位 35 736 名，大幅減少 99% 至 2019 年的低位 393 名 (註 16)。

需要持續檢視各出生登記處的人手調配

2.3 入境處內部會按每間出生登記處的人力資源和辦事處面積，訂定星期一至五和星期六的出生登記配額 (每天可處理個案數目)。為了監察各登記處的使用情況，入境處把各登記處的出生登記配額與其實際工作量作出比較。表三顯示在 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間各出生登記處的出生登記配額使用率。

註 15：其他因素包括：(a) 遲婚；(b) 女性獨身情況增加；(c) 已婚女性生育率下跌；及 (d) 離婚率上升。

註 16：統計處表示，實際上仍可能會有這類嬰兒出現，例如嬰兒父親是持單程證來港而仍未成為香港永久性居民。

表三

各出生登記處的出生登記配額使用率
(2015年1月至2020年10月)

登記處	出生登記配額 (數目)		使用率 (註)					
			2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年 (截至 10月)
			(%)					
生死登記 總處	星期一至五	55	96	95	90	86	87	84
	星期六	15	99	98	97	98	97	96
九龍 出生登記處	星期一至五	129	89	87	82	76	74	71
	星期六	50	96	96	97	96	96	94
沙田區 出生登記處	星期一至五	50	85	86	80	77	76	74
	星期六	13	96	97	95	97	97	97
屯門區 出生登記處	星期一至五	35	59	61	58	56	53	54
	星期六	10	95	95	95	97	95	93

資料來源：入境處的記錄

$$\text{註：使用率} = \frac{\text{已使用的配額}}{\text{出生登記配額}} \times 100\%$$

附註：為反映正常工作情況，入境處在計算使用率時已剔除以下日子：(a) 懸掛 8 號或以上熱帶氣旋警告信號的工作天；及 (b) 政府實施在家工作特別安排的日子，包括 2020 年 1 月 29 日至 3 月 1 日、3 月 23 日至 5 月 3 日及 7 月 20 日至 9 月 6 日。

出生及死亡登記

2.4 如 2001 年進行審查工作 (見第 1.14 段) 時提及，生死登記總處和九龍出生登記處負責出生登記的職員編制在 2000 年分別為 47 人 (註 17) 和 26 人。相隔 19 年後，生死登記總處在 2019 年的職員編制減至 43 人 (註 18)，而九龍出生登記處則維持在 26 人。然而，2 間出生登記處的出生登記配額均有所減少。舉例來說，如表四所示，生死登記總處星期一至五的出生登記配額由 80 宗減少 31% 至 55 宗；而九龍出生登記處星期一至五的出生登記配額由 160 宗減少 19% 至 129 宗。在 2000 至 2019 年期間，生死登記總處和九龍出生登記處出生登記配額的使用率整體上有所增加。然而，如 2 間出生登記處的出生登記配額維持在 2000 年的水平，其相關的 2019 年配額使用率便會低於表四所示的百分比 (即下跌 14 至 27 個百分點)。

表四

2 間出生登記處出生登記配額和配額使用率的分析
(2000 和 2019 年)

登記處	出生登記配額			使用率 (註)	
		2000 年	2019 年	2000 年	2019 年
		(數目)		(%)	
生死登記總處	星期一至五	80	55	62	87
	星期六	20	15	110	97
九龍出生登記處	星期一至五	160	129	61	74
	星期六	60	50	82	96

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

$$\text{註：使用率} = \frac{\text{已使用的配額}}{\text{出生登記配額}} \times 100\%$$

附註：如 2019 年的出生登記配額維持在 2000 年的水平，其 2019 年的使用率便會下跌 14 至 27 個百分點。

註 17：人數並不包括與生死登記總處共用辦事處的婚姻登記事務及紀錄辦事處的職員編制。

註 18：人數並不包括與生死登記總處共用辦事處的婚姻登記事務及紀錄辦事處，以及大會堂婚姻登記處轄下婚姻監禮人組的職員編制。

2.5 審計署留意到自 2000 年以來，出生登記程序不曾作出令每宗個案工作量顯著增加的重大改變。審計署曾詢問入境處，在 2000 至 2019 年期間，2 間登記處負責出生登記的職員編制只是稍為減少甚或維持不變，為何要減少出生登記配額。2021 年 3 月，入境處告知審計署：

- (a) 自政府在 2013 年實施丈夫為非香港居民的內地孕婦在港分娩服務的零配額政策後（見第 2.2 段），處方因應對登記服務的需求而檢視和減少出生登記的配額；
- (b) 除出生登記外，生死登記總處也負責登記非自然死亡個案，並須處理翻查出生、死亡和結婚紀錄及出生、死亡和結婚證明書核證副本的申請。至於九龍出生登記處，其他服務（例如處理翻查出生紀錄和出生證明書核證副本的申請）的工作量也顯著增加。因應出生登記的需求減少，九龍出生登記處自 2014 年起也提供新的一站式服務，市民可以同時辦理出生登記和申請香港特別行政區回港證。即使出生登記配額減少，九龍出生登記處亦已調配人手應付出生登記以外的其他工作。相對於 2000 年，全部 4 間出生登記處其他服務的工作量在 2000 至 2014 年期間大幅增加。其中翻查出生紀錄和翻查結婚紀錄的工作量，均在 2014 至 2019 年期間進一步增加逾 40%（見表五）；及
- (c) 處方不時檢討人手並作出適當調整。自政府實施丈夫為非香港居民的內地孕婦在港分娩服務的零配額政策後，處方已檢討九龍出生登記處的人手。

正如第 2.2 段所述，出生登記數字由 2000 年的 53 720 宗輕微下跌 1% 至 2019 年的 53 173 宗。然而，出生登記數字由 2019 年的 53 173 宗大幅減少 21% 至 2020 年的 41 958 宗，是自 1960 年代以來香港人口首次自然減少。審計署認為，入境處需要持續檢視各出生登記處出生登記工作的人手調配，並作出適當調整。

出生及死亡登記

表五

比較 4 間入境處出生登記處執行
出生登記以外職務的工作量
(2000、2014 及 2019 年)

工作類別	2000 年	2014 年	2019 年	2000 年 對比 2014 年 增加／(減少)	2014 年 對比 2019 年 增加／(減少)
	(a)	(b)	(c)	$(d) = \frac{(b)-(a)}{(a)} \times 100\%$	$(e) = \frac{(c)-(b)}{(b)} \times 100\%$
	(數目)			(%)	
登記非自然死亡個案	7 938	10 901	10 782	37	(1)
翻查出生紀錄	3 351	8 274	13 810	147	67
翻查結婚紀錄	11 450	14 490	21 109	27	46
申請無結婚紀錄證明書	27 155	31 499	32 106	16	2
申請香港特別行政區回港證(註)	不適用	13 895	12 223	不適用	(12)

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：自 2014 年起，九龍出生登記處提供新的一站式服務，市民可以同時辦理出生登記和申請香港特別行政區回港證(見第 2.5(b) 段)。

需要備存出生登記處理時間的記錄

2.6 入境處承諾於櫃檯辦理出生登記會在 30 分鐘內完成 (見第 1.12 段表一)。根據入境處的管制人員報告，在 2019 年，入境處有 99.7% 的出生／死亡／領養登記個案達到在標準時間 30 分鐘內處理的目標。然而，審計署留意到出生登記處並沒有記錄在櫃檯辦理個案的處理時間。2021 年 3 月，在回應審計署有關在沒有備存記錄下如何計算服務承諾達標數字的查詢時，入境處表示在處理出生／死亡登記時，櫃檯職員有責任密切監察每宗個案的處理時間。處理時間逾 30 分鐘的個案 (例如涉及法定聲明、決定婚生地位、海外文件及澄清逗留條件的複雜情況)，櫃檯職員會記錄原因並向副主管匯報，副主管會定期編制相關的統計資料。審計署在 2021 年 2 月 8 和 9 日分別到訪生死登記總處和九龍出生登記處進行抽樣檢查，發現下列情況：

- (a) **生死登記總處** 在 2021 年 2 月 8 日，有 6 個櫃檯運作 (包括 2 個指定的派籌櫃檯——註 19)，以提供出生登記及相關服務。審計署抽查了 32 宗個案，每宗申請平均需時 13 分鐘處理 (介乎 8 至 23 分鐘不等)，櫃檯服務的平均等候時間為 24 分鐘 (介乎 7 至 42 分鐘不等)；及
- (b) **九龍出生登記處** 在 2021 年 2 月 9 日，有 11 個櫃檯運作 (包括 2 個指定的派籌櫃檯)，以提供出生登記及相關服務。審計署抽查了 78 宗個案，每宗申請平均需時 12 分鐘處理 (介乎 5 至 23 分鐘不等)，櫃檯服務的平均等候時間為 20 分鐘 (介乎 6 至 36 分鐘不等)。

根據財經事務及庫務局的指引，管制人員應確信本身已備存適當的服務表現記錄，並在切實可行的範圍內予以核實。為提供更準確的出生登記管理資訊，入境處需要備存出生登記處理時間的記錄。

跟進逾期未辦理出生登記個案的工作有可予改善之處

2.7 **逾期未辦理出生登記的個案** 根據《生死登記條例》，每名登記官均有責任在其權力範圍內，盡一切辦法取得關於可能已出生的嬰兒的最詳盡及最準確的資料，並安排把該等資料登記。2015 年 4 月，一名 15 歲女童墜樓身亡，其後揭發她與妹妹均在香港出生，但父母從未為她們辦理出生登記。這宗悲劇引起公眾廣泛關注沒有出生證明書的兒童的福祉是否得到足夠保障，以及由此可能衍生的種種社會

註 19：自 2010 年 3 月起，出生登記申請只接受電話或互聯網預約。當父親或母親到達出生登記處的接待櫃檯時，入境處職員會檢查所需文件 (例如身份證) 並確認預約記錄，然後派發籌號。

出生及死亡登記

問題 (例如虐兒、偷渡及人口販賣)。2015 年 8 月，申訴專員公署主動調查入境處跟進逾期未辦理出生登記個案的機制。2018 年 6 月，申訴專員公布調查報告，當中提出若干改善出生登記程序的建議 (註 20)。

2.8 **跟進逾期未辦理出生登記的個案** 逾期未辦理出生登記的個案由證件分科生死及婚姻登記 (執行) 組和調查分科 (見附錄 C) 一般調查組 (註 21) 負責處理，詳情如下：

- (a) **生死及婚姻登記 (執行) 組** 鑑於 2015 年 4 月發生悲劇 (見第 2.7 段)，入境處修訂了處理逾期未辦理出生登記個案的程序，以加強監察這類個案。2018 年 2 月，生死及婚姻登記 (執行) 組轄下設立專責小組，由 1 名高級入境事務主任及 1 名入境事務主任領導。根據《生死及婚姻登記組的一般指令 2018 年第 02 號》“處理逾期未辦理出生登記個案的修訂程序”，由 2018 年 3 月 1 日起，專責小組負責密切監察由嬰兒出生日期後 43 天或以上仍未辦理出生登記的個案，並會適時作出跟進，包括：
 - (i) **在嬰兒出生翌日起計 43 天**，翻查記錄 (例如父母的逗留條件、公立和私家醫院提交新生嬰兒呈報表 (註 22) 上的父母資料和地址，以及嬰兒夭折個案)、致電聯絡有關父母和發出第一封備忘通知；
 - (ii) **在發出第一封備忘通知後 3 個月**，發出第二封備忘通知，如發出第二封備忘通知後 2 星期，出生登記仍未辦妥，則考慮前往所知有關父母的地址進行家訪；及

註 20：申訴專員向入境處提出的建議包括：

- (a) 與醫院加強溝通和協調，積極探討呈報表上住址欠全的問題，找出解決方案，並提早介入未有適時替嬰兒辦理出生登記的個案；
- (b) 加強公眾教育，強調不適時辦理出生登記對子女造成的損害，以及父母可能面對的法律後果；及
- (c) 牽頭與相關部門研究如何加強及深化現時的跟進機制，包括強制性通報機制的可行性。

註 21：2015 年 5 月，入境處引入全新機制跟進逾期未辦理出生登記的個案。在新機制下，如有嬰兒在出生一段時間後仍未辦理出生登記，生死及婚姻登記 (執行) 組會將個案轉介一般調查組跟進。

註 22：為了辦理出生登記，所有公立和私家醫院均須為初生嬰兒向指定的出生登記處提交新生嬰兒呈報表。醫院會每天透過新生嬰兒呈報電子系統，向入境處遞交呈報表。

- (iii) 在嬰兒出生翌日起計 6 個月，把逾期未辦理出生登記個案轉介一般調查組，以調查有關父母可能已干犯的罪行（見下文 (b) 項）；及
- (b) **一般調查組** 一般調查組會調查由生死及婚姻登記（執行）組轉介的逾期未辦理出生登記個案。截至 2020 年 12 月 31 日，一般調查組的編制有 7 名職員（由 1 名高級入境事務主任領導，另有 2 名入境事務主任及其他 4 名支援人員），負責處理逾期未辦理出生登記的個案。一般調查組收到生死及婚姻登記（執行）組轉介的個案後，會採取行動，包括：
 - (i) 翻查所有相關的部門記錄以開立調查檔案；及
 - (ii) 以不同調查方法追查有關父母下落，包括進行實地調查。如找到有關父母，會安排會面以收集證據。如證據充分，會擬備個案撮要供入境處檢控組考慮是否提出檢控。完成上述工作後，調查檔案會交回生死及婚姻登記（執行）組備考。

2.9 **出生統計數字** 在 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間，出生登記總計為 322 603 宗。如表六所示，19 300 宗（佔 322 603 宗的 6%）於嬰兒出生翌日起計 42 天後辦理，當中 733 宗（佔 19 300 宗的 4%）於嬰兒出生翌日起計 180 天後辦理。

表六

出生登記數字情況分析
(2015 年 1 月至 2020 年 10 月)

年份	嬰兒出生翌日與完成出生登記 相隔的日數			總計 (d)=(a)+(b)+(c)
	42 天內 (a)	介乎 43 至 180 天 (b)	超過 180 天 (c)	
	(數目)			
2015	57 476	3 134	247	60 857
2016	57 166	3 030	175	60 371
2017	53 857	2 887	175	56 919
2018	51 925	2 329	102	54 356
2019	51 202	1 960	11	53 173
2020 (截至 10 月)	31 677	5 227 (註)	23 (註)	36 927
總計	303 303	18 567	733	322 603

19 300 (佔 322 603 宗的 6%)

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：入境處表示，該處鑑於 2019 冠狀病毒疫情，於 2020 年數度實施特別服務安排，以減低因申請人在其出生登記處聚集而傳染疾病的風險。因此，出生登記服務在 2020 年不時暫停，導致 42 天之後才辦理出生登記的個案數字較平時為高。

2.10 **需要改善生死及婚姻登記 (執行) 組處理逾期未辦理出生登記個案的指引** 審計署的審查發現，生死及婚姻登記 (執行) 組處理逾期未辦理出生登記個案的指引有可予改善之處。入境處表示，截至 2020 年 10 月 31 日，逾期未辦理出生登記的個案 (即在嬰兒出生日期後 43 天或以上仍未辦理出生登記) 有 150 宗。審計署對這 150 宗個案進行分析，結果發現：

- (a) 根據入境處的指引，第一封備忘通知應在嬰兒出生翌日起計 43 天向有關父母發出 (見第 2.8(a)(i) 段)。在 150 宗個案中，有 43 宗 (29%) 未向有關父母發出第一封備忘通知。其餘 107 宗已向有關父母發出第一封

備忘通知，但其中 95 宗 (佔 107 宗的 89%) 延遲了 1 至 61 天 (平均 6 天) 才發出通知；

- (b) 根據入境處的指引，該處應在發出第一封備忘通知後 3 個月，向有關父母發出第二封備忘通知 (見第 2.8(a)(ii) 段)。這類個案有 53 宗，審計署發現其中 31 宗 (58%) 並未向有關父母發出第二封備忘通知。至於已向有關父母發出第二封備忘通知的 22 宗個案中，有 16 宗 (佔 22 宗的 73%) 延遲了 1 至 55 天 (平均 21 天) 才發出通知；及
- (c) 根據入境處的指引，由嬰兒出生翌日起計 6 個月仍未辦理出生登記的個案會轉介一般調查組調查 (見第 2.8(a)(iii) 段)。截至 2020 年 12 月 15 日，在 150 宗個案中，有 110 宗已辦理出生登記。在其餘 40 宗 (150 減 110 宗) 中，有 7 宗逾期超過 6 個月，但當中有 5 宗 (佔 7 宗的 71%) 仍未轉介一般調查組。

2.11 2021 年 3 月，入境處告知審計署：

- (a) 生死及婚姻登記 (執行) 組的人員已按 2018 年生效的《生死及婚姻登記組的一般指令 2018 年第 02 號》“處理逾期未辦理出生登記個案的修訂程序” (見第 2.8(a) 段) 處理逾期未辦理出生登記的個案。有關機制在遏止蓄意延遲登記問題已證實具有成效；
- (b) 截至 2021 年 3 月 18 日，在 150 宗個案中，有 138 宗已辦理出生登記，其餘 12 宗 (150 減 138 宗) 仍有待提交所需文件以完成出生登記；及
- (c) 目前，專責小組人員必須嚴格依照指引規定的時間表發出備忘通知。審計署在第 2.10(a) 至 (c) 段找到的個案，如入境處指引 (見 (a) 項) 所述，須作彈性處理 (見附錄 D)。專責小組人員會把這些個案轉介指定的入境事務主任作出批核並決定採取其他行動，並會確保這些行動獲妥為記錄。如有個案未能如期作相關處理，專責小組人員會記錄原因。某些個案須作彈性處理的常見原因包括：
 - (i) 已預約辦理出生登記；
 - (ii) 已成功聯絡有關父母／社會福利署，並已確認延遲登記的原因；及
 - (iii) 2019 冠狀病毒疫情令服務暫停／須實施特別工作安排。

出生及死亡登記

審計署發現，入境處的指引(見第 2.8(a) 段)並無公布彈性處理個案的細則。審計署認為入境處需要適當修改有關指引。

2.12 **一般調查組跟進逾期末辦理出生登記個案有可予改善之處** 審計署的審查發現，一般調查組跟進逾期末辦理出生登記個案有可予改善之處。在 2018 年 6 月至 2020 年 10 月 31 日期間，有 15 宗逾期末辦理出生登記個案被轉介一般調查組調查。截至 2020 年 12 月 31 日，其中 11 宗已完成調查，餘下 4 宗仍在調查。審計署審查了該 11 宗已完成調查的個案，結果發現：

- (a) 有 1 宗個案，一般調查組追查父母下落的跟進工作有可予改善之處。2018 年 11 月，一般調查組展開調查，通過翻查其他政府部門的記錄追蹤有關父母。在 2018 年 11 月至 2019 年 2 月期間，該組每月一次嘗試致電聯絡有關父母，而每一次都是在星期一至五撥打同一組的電話號碼。2019 年 3 月，該組進行實地調查，但仍未能找到有關父母。2019 年 12 月，入境處才截獲父母其中一人，但檢控時限已經屆滿(註 23)，故該處未能提出檢控。入境處如能加強採取措施追查有關父母下落(例如在星期六/星期日/公眾假期聯絡有關父母)，或可更早找到有關父母。審計署認為，入境處需要為追查逾期末辦理出生登記個案父母下落以進行會面而制訂更有效的策略；及
- (b) 入境處表示，如有個案未能在 4 個月內完成調查，會向高級入境事務主任匯報，以作備考和獲得指示。然而，審計署審查個別案件檔案後發現，有 3 宗個案的案件檔案沒有記錄在展開調查後 4 個月內向高級入境事務主任匯報調查進度的情況。2021 年 3 月，入境處告知審計署，該 3 宗個案曾於 4 個月內在高級入境事務主任和入境事務主任進行的小組會議上提出討論。在會議期間，入境事務主任曾匯報由他們負責而未完成調查個案的進度，並就一些特殊個案請示高級入境事務主任，以獲得適時的指引和指示。雖然指定的記錄冊載有請求指示的記錄，但個別案件檔案並沒有記錄相關討論的資料以便利個案管理和監察；及
- (c) 入境處有關處理逾期末辦理出生登記個案的指引並沒有就展開調查訂定目標時限。一般調查組在接獲生死及婚姻登記(執行)組轉介的 11 宗

註 23：根據《裁判官條例》(第 227 章)，凡成文法則對罪行(可公訴罪行除外)並無規定作出申訴或提出告發的時效，則申訴或告發須分別於其所涉事項發生後起計的 6 個月內作出或提出。就逾期末辦理出生登記個案而言，檢控必須於完成出生登記翌日起計 6 個月內作出。在本個案中，社會福利署於 2018 年 12 月獲委任為小童的監護人並辦妥出生登記(即個案的檢控時限於 2019 年 6 月屆滿)。

個案後，平均需時約 5 天 (包括非工作天) 展開調查。為了更有效管理和監察個案，入境處宜考慮訂定展開調查的目標時限。

審計署的建議

2.13 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 持續檢視入境處各出生登記處出生登記工作的人手調配，並作出適當調整；
- (b) 備存出生登記處理時間的記錄；及
- (c) 探討措施加強跟進逾期未辦理出生登記個案，包括：
 - (i) 在有關處理逾期未辦理出生登記個案的指引中，加入彈性處理個案的細則；
 - (ii) 為追查父母下落以進行會面而制訂更有效的策略；
 - (iii) 在個別案件檔案內備存匯報未完成調查個案進度的記錄；及
 - (iv) 考慮為逾期未辦理出生登記個案訂定展開調查的目標時限。

政府的回應

2.14 入境處處長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 入境處會繼續根據各項服務的需求，不時檢討人手調配情況，並按需要予以調整；
- (b) 入境處會探討可否為擬在 2021 年第四季起分階段啟用的新一代系統引入新功能，以追蹤處理出生登記的時間；
- (c) 由於每宗逾期未辦理出生登記個案的案情有別，而且出生登記工作會受不可預知的因素 (例如 2019 冠狀病毒疫情) 所影響，鉅細無遺地列出所有處理手法並不可行。然而，入境處會增潤有關處理逾期未辦理出生登記個案的指引，在相關部分舉出一些彈性處理個案的普遍情況作為例子，供有關人員參考；

出生及死亡登記

- (d) 在審計署發現的個案 (見第 2.12(a) 段) 中，入境處人員已盡力追查有關父母的下落。儘管如此，他們會保持警覺，為追查父母下落以進行調查而制訂全面策略；
- (e) 為反映高級入境事務主任所做的監督工作，並改善個案管理，負責處理逾期未辦理出生登記個案的個案主任，理應就調查展開後 4 個月內而仍未完成的個案，在個別案件檔案上記錄所接獲的指示和督導內容。入境處會重行傳閱相關指引，提醒個案主任在管理未完成調查個案時嚴加遵守；及
- (f) 入境處會就逾期未辦理出生登記的個案訂定展開調查的目標時限。為配合這項安排，該處會就處理逾期未辦理出生登記的個案擬訂補充指引，清楚列明應在何時展開調查。

管理死亡登記處

2.15 死亡證明書 (即死亡冊記項的核證副本) 是一份重要的法律文件，可作保險索償及轉移土地財產和非土地財產的業權之用。死者親屬或與死者相關人士須向入境處辦理死亡登記，才能獲發死亡證明書。死亡登記數據會用作編制死亡統計數字，以應用於醫學和健康相關的研究，並有助訂立公共衛生的目標和方針。

2.16 **對入境處死亡登記服務需求增加** 根據統計處的資料，男性和女性所有年齡組別的年齡性別死亡率均持續下降，反映隨着醫療服務日益進步，香港居民日趨長壽。老年人口 (65 歲及以上) 由 1988 年的 46 萬 (佔總人口 8.1%)，穩步上升至 2019 年的 132 萬 (佔總人口 17.6%)。在這段時間，整體死亡率及死亡人數均呈上升趨勢。因此，死亡登記數字由 2010 年的 42 705 宗增至 2019 年的 48 706 宗，升幅為 14%；而對入境處提供的其他死亡相關服務的需求亦見增加：

- (a) **簽發死亡證明書的數目** 由 2010 年的 29 438 宗增至 2019 年的 68 036 宗，升幅為 131% (註 24)；及
- (b) **翻查死亡紀錄** 由 2010 年的 6 859 宗增至 2019 年的 10 211 宗，升幅為 49%。

雖然工作量顯著增加，但港島死亡登記處和九龍死亡登記處調派至辦理死亡登記的職員人數卻沒有改變 (分別是 4 和 8 人)。入境處表示，這可能導致服務的等候時

註 24：根據《生死登記條例》，任何人均可申領超過 1 份死亡證明書。

間較長，該處會監察情況，確保等候時間合理並可予接受。就此，審計署留意到處理死亡登記的時間並不包括等候時間（見第 2.23(b) 段）。

需要備存死亡登記處理時間的記錄

2.17 入境處承諾於櫃檯辦理死亡登記會在 30 分鐘內完成（見第 1.12 段表一）。與出生登記的情況（見第 2.6 段）相似，入境處沒有備存死亡登記處理時間的記錄。根據入境處的管制人員報告，在 2019 年，入境處有 99.7% 的出生／死亡／領養登記個案達到承諾目標。審計署於 2021 年 1 月 11 及 12 日分別到訪港島死亡登記處和九龍死亡登記處（註 25）進行審查，結果發現：

- (a) **港島死亡登記處** 在 2021 年 1 月 11 日有 3 個櫃檯運作，提供死亡登記及相關服務。每宗申請平均需時 12.5 分鐘處理，櫃檯服務的平均等候時間為 6 分鐘（介乎無須等候至最長須等候 29 分鐘）；及
- (b) **九龍死亡登記處** 在 2021 年 1 月 12 日有 6 個櫃檯運作（包括 1 個指定的派籌櫃檯），提供死亡登記及相關服務。審計署留意到該登記處設有電子派籌系統，記錄了派籌及叫號到櫃檯的時間。辦公時間結束後，電子派籌系統會編制輪候報告，列出派籌時間、叫號時間、每張籌的等候時間及提供服務的櫃檯編號。根據電子派籌系統編制的輪候報告，當天分別派發了 68 和 37 張單項登記和多項登記（由殯儀代理代辦）的籌。每宗申請平均需時 11 分鐘處理，而平均等候時間為 4 分鐘（介乎無須等候至最長須等候 18 分鐘）。作為比較，根據電子派籌系統編制的輪候記錄，2021 年 1 月 2 至 11 日期間的工作天，平均等候時間為 24 分鐘（介乎無須等候至最長須等候 95 分鐘）（見表七）。入境處表示，服務等候時間較長，主要是因為申請人湧現，加上入境處因應 2019 冠狀病毒疫情實施特別措施令登記處人手減少所致。

審計署留意到港島死亡登記處沒有安裝電子派籌系統。與出生登記的情況相似，為了就死亡登記提供更佳的管理資訊，入境處需要備存死亡登記處理時間的記錄。入境處並需考慮在港島死亡登記處安裝電子派籌系統可帶來的好處。

註 25：於 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間，99.5% 的自然死亡登記個案在港島死亡登記處和九龍死亡登記處處理。生死登記總處只於星期日及公眾假期上午 10 時至下午 12 時 30 分處理自然死亡登記。

表七

九龍死亡登記處櫃檯服務的等候時間
(2021 年 1 月 2 至 12 日)

	等候時間		
	2021 年 1 月 12 日 (審計署到訪日) (註 1) (分鐘)	2021 年 1 月 2 至 11 日 (8 個工作天) (註 2) (分鐘)	差異 (分鐘)
單項登記			
平均	4	24	20
最長	18	95	77
最短	0	0	0
多項登記			
平均	7	26	19
最長	17	65	48
最短	0	0	0
整體情況			
平均	4	24	20
最長	18	95	77
最短	0	0	0

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註 1：2021 年 1 月 12 日，有 5 個櫃檯運作提供死亡登記及相關服務。

註 2：2021 年 1 月 2 至 11 日，平均每日有 3.4 個櫃檯 (介乎 3 至 4 個) 運作，提供死亡登記及相關服務。上述 8 個工作天 (包括 2 個星期六是半天工作) 的等候時間詳載於附錄 E。

需要處理違反《生死登記條例》死亡登記時間規定的問題

2.18 根據《生死登記條例》，凡屬死於自然的個案，死者親屬或與死者相關人士須於 24 小時內 (註 26) 為死者辦理死亡登記。任何人不履行這項責任，循簡易程序定罪後，可處第 1 級罰款或監禁 6 個月。審計署分析 3 個死亡登記處 (港島死亡登記處、九龍死亡登記處及生死登記總處) 於 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間的死亡登記數據，結果發現在 213 770 宗自然死亡登記中，有 103 816 宗 (49%) 是在死亡日期後 3 天或以上 (最遲為 665 天) 才辦理登記手續。

2.19 2021 年 3 月，入境處在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 現行的《生死登記條例》於 1934 年訂立。值得注意的是，訂立如此短促的辦理死亡登記的時限 (即 24 小時內——見註 26)，其中一個法律意圖可能是為了確保屍體會被適當地處理，從而阻止 1930 年代的瘟疫蔓延。以現今的情況來看，時限似乎非常苛刻；
- (b) 根據實際經驗，自然死亡個案在 24 小時之後才辦理登記通常有以下原因：
 - (i) 親屬在死者去世當日未能取得死因醫學證明書；及
 - (ii) 死者親屬須一次過跟進喪禮安排及委託殯儀公司代辦死亡登記及相關事宜 (例如預訂火葬設施)；
- (c) 根據《生死登記條例》第 14 條，在死者死亡時在場或在死者死前最後患病期間照顧死者的至親；如沒有上述至親，則在死者死亡時在場或在死者死前最後患病期間照顧死者的每一個人，以及知悉死者在房屋內死亡的該房屋佔用人；如沒有這些人，則該房屋的每一名住客，以及安排埋葬死者屍體的人，均有責任登記死亡。死亡登記的責任誰屬及檢控的對象實難以確定；
- (d) 入境處致力執行所有法律要求。根據《生死登記條例》第 25 條，任何死者親屬／相關人士如無合理辯解而沒有在 24 小時內將死亡個案登記，即屬違法。為了平衡提供有效率的死亡登記服務及逾時 (即多於 24 小時) 辦理死亡登記對公共衛生的影響，該處採取人性化和實事求是的方法處理。統計數字顯示，大部分死亡個案 (約 93%) 在 7 天內登記。考慮到有關時間已包括行程所需時間 (即交通時間)、入夜後至黎明前

註 26：該 24 小時不包括行程所需時間、入夜後至黎明前的一段時間及《公眾假期條例》(第 149 章) 所界定的公眾假期。

出生及死亡登記

的一段時間及公眾假期，以及取得死因醫學證明書和委託殯儀公司代辦安排所需的時間，死亡登記所需時間超過 24 小時並非不合理；及

- (e) 審計署引述在死亡日期後 665 天才作登記的個案屬單一例子。直至死亡日期後約 600 天，有關醫院通知入境處有未領取的遺體，入境處才知悉有關個案。有關醫院最終代死者辦理死亡登記。考慮到案情特殊，入境處最終批准辦理死亡登記。

入境處表示，基於上述因素，該處一直以人為本，恩恤處理死亡登記個案。

2.20 審計署得悉入境處在第 2.19 段所作的解釋，但認為《生死登記條例》下須於 24 小時內辦理自然死亡登記的規定一直未獲遵從的情況未如理想。審計署認為，入境處需要審慎檢視有何措施可處理違反《生死登記條例》中這方面規定的問題。

審計署的建議

2.21 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 備存死亡登記處理時間的記錄；
- (b) 考慮在港島死亡登記處安裝電子派籌系統可帶來的好處；及
- (c) 審慎檢視有何措施可處理違反《生死登記條例》中須於 24 小時內辦理自然死亡登記這項規定的問題。

政府的回應

2.22 入境處處長整體上同意審計署的建議，並表示入境處會：

- (a) 探討可否為擬在 2021 年第四季起分階段啟用的新一代系統引入新功能，以追蹤處理死亡登記的時間；
- (b) 探討在港島死亡登記處安裝電子派籌系統的可行性；及
- (c) 探討措施鼓勵公眾在實際可行的情況下儘快辦理死亡登記。入境處會提醒公眾留意死亡登記的法定時限，例如藉入境處網站的公告、指引和資料單張等。同時，入境處會考慮對過度延誤的可疑個案作出行動。

服務表現匯報

出生及死亡登記服務表現匯報有可予改善之處

2.23. 審計署的審查發現，出生及死亡登記服務表現匯報有下列可予改善之處：

- (a) **衡量服務表現的主要準則不包括需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本** 市民申請索取出生／死亡登記紀錄記項的核證副本時，須出示有關證明書的正本或影印本，又或上次翻查紀錄的結果，否則須先申請翻查出生／死亡紀錄(見第1.11段)。入境處現時為簽發出生／死亡證明書的核證副本(需要及無需翻查紀錄)作出2項服務承諾(見表八)。審計署的審查發現：
- (i) 管制人員報告內衡量服務表現的主要準則只包括無需翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本(即表八(a)項)，而不包括需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本(即表八(b)項)；及
 - (ii) 入境處沒有備存需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本數字(即表八(b)項)。就此，審計署留意到近年翻查出生／死亡紀錄的數字呈上升趨勢，顯示需要翻查紀錄簽發出生／死亡證明書核證副本的需求可能顯著增加。舉例來說，翻查出生紀錄的數字由2010年的5 282宗大幅上升161%至2019年的13 810宗，而翻查死亡紀錄的數字也由2010年的6 859宗上升49%至2019年的10 211宗；及

表八

有關簽發出生／死亡證明書核證副本的服務承諾

類別	簽發期限 (工作天)
(a) 簽發出生／死亡證明書的核證副本 (如無需翻查紀錄)	7
(b) 簽發出生／死亡證明書的核證副本 (如需翻查紀錄)	10

資料來源：入境處的記錄

- (b) **需要採取措施監察死亡登記的等候時間** 入境處承諾於櫃檯辦理死亡登記可在 30 分鐘內完成。然而，當中並未計算申請人等候櫃檯服務的時間 (註 27)。就此，審計署留意到入境處承諾的出入境管制站訪客清關標準時間已把等候 (排隊) 及櫃檯查核旅行證件所需的時間計算在內。入境處在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示：
- (i) 鑑於死亡登記個案的性質特殊，服務會以先到先得的方式提供，全年無休，不設任何配額以解公眾燃眉之急 (例如喪禮安排)。由於無從預計每天的服務需求，難以把登記所需的等候時間列為衡量服務表現的主要準則；及
 - (ii) 殮葬商一次過為多名死者親屬代辦死亡登記的做法十分普遍，計算該類登記的等候時間的意義可能不大。

雖然把等候時間列入服務承諾未必切實可行，但審計署認為入境處需要採取措施監察死亡登記的等候時間。

註 27：等候時間是指由申請人領取印有輪候號碼的籌至到櫃檯辦理手續之間相隔的時間。

審計署的建議

2.24 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 考慮把需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本列為管制人員報告衡量服務表現的主要準則之一；及
- (b) 採取措施監察死亡登記的等候時間。

政府的回應

2.25 入境處處長同意審計署的建議，並表示入境處會考慮：

- (a) 在管制人員報告內包括需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本；及
- (b) 藉派發印有預計服務時間的籌予公眾以提高入境處服務水平的可行性。

第 3 部分：婚姻登記

3.1 本部分探討入境處的婚姻登記工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 管理婚姻登記處 (第 3.2 至 3.7 段)；
- (b) 婚姻監禮人計劃 (第 3.8 至 3.15 段)；及
- (c) 假結婚 (第 3.16 至 3.33 段)。

管理婚姻登記處

3.2 **對入境處婚姻相關服務需求改變** 2019 年，婚姻登記總計 44 522 宗，較 2010 年的 52 626 宗減少 15%。其中在入境處轄下婚姻登記處舉行證婚的數目，由 2010 年 25 919 宗減至 2019 年 20 313 宗，減幅為 22%。對其他婚姻相關服務的需求也改變如下：

- (a) 處理擬結婚通知書的數目，由 2010 年 54 661 宗減至 2019 年 45 807 宗，減幅為 16%；
- (b) 翻查結婚紀錄的數目，由 2010 年 13 045 宗增至 2019 年 21 109 宗，增幅為 62%；
- (c) 簽發結婚證明書核證副本的數目，由 2010 年 14 383 宗增至 2019 年 22 885 宗，增幅為 59%；
- (d) 翻查無結婚紀錄的數目，由 2010 年 25 040 宗增至 2019 年 32 106 宗，增幅為 28%；及
- (e) 簽發無結婚紀錄證明書 (見第 1.11 段) 的數目，由 2010 年 13 850 宗增至 2019 年 19 818 宗，增幅為 43%。

需要考慮增加星期六的婚禮名額

3.3 **入境處各婚姻登記處的使用率** 入境處為轄下每間婚姻登記處設定了內部婚禮名額。星期一至五、星期六和星期日的名額均會按各登記處的可用人手、辦事

處面積 (例如禮堂數目——註 28) 及受歡迎程度等因素而定。審計署檢視了 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間各婚姻登記處的使用情況 (見表九)，結果發現：

- (a) 5 間婚姻登記處星期一至五的使用率 (17% 至 75%) 均低於星期六的使用率 (55% 至 98%)；及
- (b) 在 5 間婚姻登記處中，只有 1 間 (即大會堂婚姻登記處) 在星期六上午和下午均提供服務 (見表十)。

入境處於 2021 年 3 月表示，如縮短各婚姻登記處在平日的服務時間，難免會嚴重影響其他服務 (例如接受遞交擬結婚通知書、處理翻查結婚紀錄及無結婚紀錄證明書的申請)。可是，審計署認為，為加強公共服務，入境處應考慮可否在佳節和吉日的星期六，增加紅棉路婚姻登記處、尖沙咀婚姻登記處、沙田婚姻登記處及屯門婚姻登記處的婚禮名額。此外，入境處應考慮讓尖沙咀婚姻登記處和沙田婚姻登記處在這些日子開放其兩個禮堂。

註 28：尖沙咀婚姻登記處和沙田婚姻登記處各設有兩個禮堂，另外 3 間婚姻登記處則各有 1 個禮堂。

婚姻登記

表九

各婚姻登記處的使用情況
(2015年1月至2020年10月)

登記處	職員 人數	婚禮名額 (數目)		使用率 (註 1)					
				2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年 (截至 10月) (註 2)
				(%)					
大會堂 婚姻 登記處	5	星期一至五	23	41	41	45	41	36	17
		星期六	23	75	70	74	72	71	55
		星期日	23	34	30	37	39	24	20
紅棉路 婚姻 登記處	3	星期一至五	23	41	44	40	42	46	26
		星期六	10	90	88	83	91	89	74
		星期日	23	48	42	47	50	44	34
尖沙咀 婚姻 登記處	16	星期一至五	42	51	48	50	49	46	25
		星期六	10	89	91	91	93	98	75
		星期日	46	44	37	40	43	31	28
沙田 婚姻 登記處	13	星期一至五	30	75	71	70	66	62	26
		星期六	10	92	94	93	92	88	73
		星期日	46	40	40	44	40	29	17
屯門 婚姻 登記處 (註 3)	10 (註 4)	星期一至五	14	62	63	62	60	50	27
		星期六	5	92	94	94	90	89	74

資料來源：入境處的記錄

註 1：使用率 = $\frac{\text{已用名額}}{\text{婚禮名額}} \times 100\%$

註 2：入境處表示，各婚姻登記處的使用情況因 2019 冠狀病毒疫情而大受影響。

註 3：星期日不設證婚服務。

註 4：該婚姻登記處職員也需提供出生登記及相關服務。

附註：為反映正常工作情況，入境處在計算使用率時已剔除以下日子：(a) 懸掛 8 號或以上熱帶氣旋警告信號的工作天；及 (b) 2020 年 1 月 29 日至 2 月 2 日政府實施僱員在家工作特別安排的日子。

表十

5 間婚姻登記處在星期六的預約時段及婚禮名額
(2015 年 1 月至 2020 年 10 月)

登記處	預約時段	婚禮名額	禮堂
		(數目)	
大會堂婚姻登記處	上午 9:30 至下午 12:30 下午 2:15 至 4:30	23	1
紅棉路婚姻登記處	上午 9:15 至 11:30	10	1
尖沙咀婚姻登記處	上午 9:15 至 11:30	10	2 (註)
沙田婚姻登記處	上午 9:15 至 11:30	10	2 (註)
屯門婚姻登記處	上午 9:45 至 11:00	5	1

資料來源：入境處的記錄

註：尖沙咀婚姻登記處和沙田婚姻登記處逢星期六只開放兩個禮堂的其中一個。

附註：入境處表示，婚姻登記處除提供婚禮服務外，亦提供多項婚姻相關服務 (例如翻查結婚紀錄)。

服務表現匯報有可予改善之處

3.4 近年香港與內地居民締結跨境婚姻的數目不少 (註 29)，可循以下途徑辦理：

- (a) 香港居民向入境處申請無結婚紀錄證明書 (見第 1.11 段)，然後在內地結婚；或
- (b) 內地居民以訪客身份來港，與香港居民註冊結婚。

入境處表示，香港居民如擬在內地辦理跨境婚姻手續，須在香港申請無結婚紀錄證明書，作為在香港無結婚紀錄的證明。領取無結婚紀錄證明書的申請人須填寫表格並繳付訂明的費用；如翻查結果顯示申請人在香港無結婚紀錄，無結婚紀錄證明書

註 29：根據統計處資料，在 2016 年本港約 5 萬宗婚姻登記中，結婚雙方均為香港居民的個案佔約 54.6%，香港與內地居民的跨境婚姻佔 34.7%。

婚姻登記

會在其繳付訂明的費用後簽發；如有結婚紀錄，該處會發出顯示申請人過往結婚日期的結婚紀錄函件。入境處表示，在收齊所需文件和費用後，無結婚紀錄證明書的申請一般需時 7 個工作天處理。簽發無結婚紀錄證明書的數目，會在入境處的管制人員報告“已簽發的出生／死亡／結婚／領養證明書”衡量服務表現的主要指標項下（見第 1.12 段表二 (c) 項）匯報。

3.5 入境處已訂定的服務承諾包括：(a) 翻查結婚紀錄及／或簽發結婚證明書的核證副本（在櫃檯辦理手續的標準處理時間為 10 分鐘內）；及 (b) 簽發相關紀錄的期限（7 個工作天）。然而，入境處現時未有就翻查無結婚紀錄訂定服務承諾。審計署留意到，在 2015 至 2019 年期間，翻查結婚紀錄和無結婚紀錄的數目分別達 85 360 和 163 925 宗。鑑於翻查無結婚紀錄的數字可觀，入境處應考慮為翻查無結婚紀錄訂定服務承諾。

審計署的建議

3.6 審計署建議入境事務處處長應考慮：

- (a) 可否在佳節和吉日的星期六，增加紅棉路婚姻登記處、尖沙咀婚姻登記處、沙田婚姻登記處及屯門婚姻登記處的婚禮名額；及
- (b) 為翻查無結婚紀錄訂定服務承諾。

政府的回應

3.7 入境事務處處長整體上同意審計署的建議，並表示入境處會：

- (a) 探討可否按需求主導原則，例如在佳節及／或吉日（不論平日或星期六）增加婚禮名額；及
- (b) 考慮為翻查無結婚紀錄訂定服務承諾。

婚姻監禮人計劃

3.8 政府在 2006 年引入婚姻監禮人計劃（見第 1.9 段），為擬結婚雙方提供更多選擇，包括婚禮的地點（例如酒店、商場和私人會所）、舉行時間和“主題”（例如在主題公園進行儀式），也為婚禮顧問公司、酒店集團和商場等私人機構製造

商機。計劃於 2006 年推出後，使用婚姻監禮人服務舉行婚禮的比例由 2006 年 5 月佔 3% 增至近年逾 50%。表十一顯示 2015 至 2019 年期間對證婚數字作出的分析。

表十一

證婚數字的分析
(2015 至 2019 年)

年份	證婚總數	由婚姻監禮人主持 證婚的數目
2015	51 447	26 219 (51%)
2016	49 505	25 292 (51%)
2017	50 903	26 307 (52%)
2018	49 697	25 713 (52%)
2019	44 520	22 505 (51%)

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

**需要確保入境處婚姻監禮人名單上人士
均符合《婚姻條例》所述的資格條件**

3.9 入境處在其網站發布已獲委任的婚姻監禮人名單讓公眾參考。在 2020 年 11 月 20 日，名單上有 2 277 名已獲委任的婚姻監禮人。《婚姻條例》規定婚姻監禮人必須符合的資格條件，包括該人必須是律師或公證人：

- (a) 如果該人是律師，須持有香港律師會根據《法律執業者條例》(第 159 章)發給的現行執業證書 (即該人為香港律師會持執業證書的會員)，並在為期不少於 7 年的一段期間，或合計為期不少於 7 年的多於一段期間執業為律師或受僱向其僱主提供法律服務；或
- (b) 如果該人是公證人，須持有由香港國際公證人協會發給的無條件的現行執業證書，又或憑藉《法律執業者條例》有資格以公證人身份執業。

附錄 F 顯示《婚姻條例》規定婚姻監禮人所須符合的資格條件的詳情。

3.10 根據《婚姻條例》，已獲委任的婚姻監禮人如不再符合《婚姻條例》訂明的任何條件，須在不再符合有關條件的 14 天內以書面通知登記官。按照入境處的現行做法，婚姻監禮人名單每次更新後均會轉交香港律師會和香港國際公證人協會，通常每年 4 至 5 次。入境處表示，如香港律師會和香港國際公證人協會的任何會員的執業資格有變以致不再符合擔任婚姻監禮人的資格條件，該兩個團體會通知入境處。

3.11 審計署比較了入境處的已獲委任婚姻監禮人名單，以及香港律師會和香港國際公證人協會持執業證書的會員名單 (於其網站顯示)，發現入境處名單上有 34 人並非持執業證書的律師或公證人。審計署認為，入境處需要採取措施確保婚姻監禮人名單上人士均符合《婚姻條例》所述的資格條件。

需要在《婚姻監禮人實務守則》或入境處資料單張 具體說明婚姻監禮人所須接受的培訓

3.12 根據《婚姻條例》，婚姻監禮人必須已完成登記官所指明的為施行條例而籌辦的培訓。入境處公布《婚姻監禮人實務守則》的目的是為婚姻監禮人的專業操守提供實務指引。審計署留意到：

- (a) 《婚姻監禮人實務守則》或入境處《怎樣申請成為婚姻監禮人》資料單張均無具體說明擬為準婚姻監禮人提供培訓的性質、類別和時數；及
- (b) 準婚姻監禮人會獲提供 3 小時基礎培訓 (註 30)，內容涵蓋在香港結婚涉及的程序和文件、《婚姻監禮人實務守則》，以及如何識別身份證明文件的真偽。已獲委任的婚姻監禮人在委任續期時無須出席任何培訓課程。

鑑於培訓屬婚姻監禮人計劃不可或缺的一環，可避免存在任何會導致有關婚姻在法律上無效或可使無效的錯誤，入境處應在《婚姻監禮人實務守則》或《怎樣申請成為婚姻監禮人》資料單張上具體說明婚姻監禮人所須接受的培訓。

註 30：因應 2019 冠狀病毒疫情的特別安排，2020 年的培訓課程濃縮至 1.5 小時，並減少每班人數。

需要考慮要求不活躍的婚姻監禮人出席複修課程

3.13 為確定已獲委任的婚姻監禮人是否積極參與提供相關服務，審計署分析了於2015年1月至2020年11月在入境處名單上的婚姻監禮人提供的證婚服務次數。如表十二所示，在1 756名婚姻監禮人中，有291人(17%)並不活躍，在2016年1月至2020年10月約五年期間並沒有提供任何證婚服務。入境處需要考慮在接獲不活躍的婚姻監禮人(例如在過去5年沒有提供任何證婚服務者)的委任續期申請時，要求他們出席複修課程。

表十二

婚姻監禮人提供證婚服務的分析 (2016年1月至2020年10月)

證婚次數	涉及的婚姻監禮人人數	百分比
0	291	17%
1至10	967	55%
11至50	310	17%
51至100	55	3%
>100	133	8%
總計	1 756	100%

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

審計署的建議

3.14 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 採取措施確保入境處婚姻監禮人名單上人士均符合《婚姻條例》所述的資格條件；
- (b) 在《婚姻監禮人實務守則》或入境處《怎樣申請成為婚姻監禮人》資料單張上具體說明婚姻監禮人所須接受的培訓；及
- (c) 考慮在接獲不活躍的婚姻監禮人的委任續期申請時，要求他們出席複修課程。

政府的回應

3.15 入境事務處處長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 實際上，入境處十分倚賴婚姻監禮人進行申報及香港律師會和香港國際公證人協會提供資料 (見第 3.10 段)，以確定婚姻監禮人的執業狀況是否有變，以致不再符合擔任婚姻監禮人的資格條件。因應審計署的建議，入境處會與上述團體探討可行措施以改善現行機制 (見第 3.10 段)；
- (b) 入境處會探討定期比對已公布的婚姻監禮人名單與香港律師會和香港國際公證人協會網站的持有效執業證書律師和公證人名單的可行性；
- (c) 會提醒婚姻監禮人按照規定，如不再符合在其獲委任或獲續期時《婚姻條例》附表 4 訂明的任何一項資格條件，須於 14 天內以書面通知登記官。有關訊息也會在入境處的網站、資料單張、指引和培訓資料等地方發布；
- (d) 入境處會把婚姻監禮人的培訓要求列入資料單張；及
- (e) 在接獲不活躍的婚姻監禮人的委任續期申請時，入境處會鼓勵他們出席複修課程，並向他們提供《婚姻監禮人指南》。入境處並會考慮分階段邀請不活躍的婚姻監禮人自願參加複修課程。

假結婚

3.16 入境處表示，內地居民或外國人藉着與香港居民假結婚獲取香港居留權的情況，在十多年前已經出現 (註 31)，近年備受公眾關注 (見第 1.10 段)。有相當多的內地居民在犯罪集團安排下與本港居民締結不誠實的婚姻，以牟取“單程通行證” (單程證——註 32) 在香港永久居留，以及／或牟取“往來港澳通行證” (雙程證) 的探親出境簽注 (註 33)，以延長留港時間，從而參與非法受僱或色情行

註 31：2008 至 2017 年在本港登記的跨境婚姻總計約 188 000 宗，佔本港整體結婚登記宗數 35%。

註 32：單程證計劃讓內地居民在內地當局根據內地法規批准下有秩序地來港與家人團聚。每天配額維持在 150 個。

註 33：為了更便利內地居民來港探親，由 2009 年 12 月 25 日起，內地公安局出入境管理處開始簽發有效 1 年的多程探親出境簽注。“往來港澳通行證”的持證人可憑多程探親出境簽注，在簽注有效期內多次來港，每次入境逗留不超過 90 天。

業等違法活動。入境處表示，任何人如藉假結婚取得本港居留資格，入境處會根據香港法例取消其香港身份證和居留身份。有關人士也會被遣返原居地。

3.17 處理懷疑假結婚個案的入境處人員會通過深入調查(如家訪)，以核實涉案雙方之間婚姻的真偽。在2019年6月17日之前，懷疑假結婚個案的調查工作主要由入境處調查分科下專案小組的分組(專案小組)及調查行動組(見附錄C)負責。該兩個組別的職責如下：

- (a) **專案小組** 隸屬專責調查組，負責處理執法部門、內地當局和生死及婚姻登記組轉介的懷疑假結婚個案；及
- (b) **調查行動組** 負責處理由出入境管制站、入境處居留權證明書組及其他政府部門轉介，以及公眾作出的投訴／舉報的懷疑假結婚個案。

入境處在2019年年初完成內部檢討後，把所有懷疑假結婚個案集中交由專案小組處理(註34)。為加強專案小組的人手，該小組開設了10個新職位(註35)，而調查行動組下負責處理懷疑假結婚個案的21個職位也重新調配至專案小組。因此，專案小組的編制在2019年6月增至53個職位。在2016年1月至2020年10月期間，入境處調查了2 547宗懷疑假結婚個案(註36)，拘捕4 623人，並成功檢控356人(見附錄B)。

3.18 審計署的審查發現，專案小組調查懷疑假結婚個案的工作(註37)有可予改善之處，詳見第3.19至3.31段。

註34：鑑於假結婚集團的犯案手法層出不窮，入境處認為把所有假結婚個案集中交由一個組別處理較為理想。此舉令調查方法得以統一，交換情報也更為有效，從而提升案件調查工作的效率和成效。

註35：入境處表示，開設該等職位後，預料結案總數每年可提升25%，由1 056宗增至1 320宗，這或許有助遏制懷疑假結婚積壓個案的增長。該10個職位包括1名高級入境事務主任、2名入境事務主任、2名總入境事務助理員、2名高級入境事務助理員及3名入境事務助理員。

註36：入境處可能為同一宗懷疑假結婚個案開立1個或以上的案件檔案。

註37：2019年，在入境處偵察到的644宗懷疑假結婚個案中，有541宗(84%)由專案小組處理，98宗(15%)由調查行動組處理，以及5宗(1%)由入境處執法科轄下其他組別在日常工作期間遇到懷疑假結婚個案時着手處理。

需要加快處理未完結個案

3.19 **2011 年的審查工作** 根據 2011 年對入境處執法科運作進行審查的結果(見第 1.14 段)，在調查懷疑假結婚方面，未完結個案的數目由 2006 年 12 月的 72 宗增至 2010 年 6 月 30 日的 3 454 宗。審計署建議入境處應評估長遠人手需求，並採取額外措施，包括視乎情況調派額外人手以處理積壓而未完結的懷疑假結婚個案。如表十三所示，積壓個案雖然由 2011 年的 3 630 宗減至 2015 年的 2 416 宗(減幅為 33%)，但在 2016 年回升至 2 634 宗，在 2019 年進一步增至 3 240 宗。在 2019 年 6 月，入境處在專案小組下開設 10 個新職位以處理積壓個案(見第 3.17 段)。

表十三

執法科處理積壓而未完結懷疑假結婚個案的情況
(2011 至 2020 年)

年份	年初時 積壓宗數 (a)	新增 宗數 (b)	已完成 宗數 (註 1) (c)	暫且中止 調查宗數 (註 2) (d)	轉撥下年度的 積壓宗數 (註 3) (e)=(a)+(b)-(c)-(d)
2011	4 781	1 238	1 237	1 152	3 630
2012	3 630	848	1 047	316	3 115
2013	3 115	1 083	1 296	246	2 656
2014	2 656	1 349	1 075	297	2 633
2015	2 633	1 129	1 124	222	2 416
2016	2 416	1 248	902	128	2 634
2017	2 634	1 496	1 025	136	2 969
2018	2 969	1 210	1 015	134	3 030
2019	3 030	1 417	1 039	168	3 240
2020	3 240	498	780	349	2 609

資料來源：入境處的記錄

註 1：下列個案會被列作已完成個案：(a) 組別主管認為無須作進一步調查(即無須跟進的個案)；(b) 檢控證據不足；或 (c) 疑犯已被檢控和定罪或被判無罪。

註 2：如疑犯被截獲，經中止調查的個案(見第 3.22(b) 段)會被重啟調查，而案件會被視作新個案處理。

註 3：數字包括入境處檢控組接手以採取必要行動的個案。

附註：入境處表示，在 2017-18 年度突然湧入 800 多宗內地轉介個案。

審計署進一步分析專案小組處理的未完結懷疑假結婚個案的逾期情況。截至2020年12月，在2 609宗未完結懷疑假結婚個案中，2 237宗交由專案小組處理。在該2 237宗未完結個案中，審計署發現：

- (a) 2年或以下的未完結個案佔1 110宗 (49.6%)；
- (b) 2年以上至4年的未完結個案佔838宗 (37.5%)；
- (c) 4年以上至6年的未完結個案佔122宗 (5.4%)；及
- (d) 6年以上至11年的未完結個案佔167宗 (7.5%)。

3.20 入境處表示，在該2 237宗未完結個案中：

- (a) 1 501宗 (67%) 已用盡所有方法仍無法找到疑犯下落，現正等待截獲 (其中989宗個案的疑犯在香港境外)；
- (b) 84宗 (4%) 正待檢控組審核；及
- (c) 652宗 (29%) 的相關案件檔案在2019或2020年才開立。

3.21 審計署發現，入境處在2012至2015年期間採取中止調查方法 (見第3.22(b)段) 減少積壓的個案後，執法科積壓而未完結的懷疑假結婚個案由2015年的2 416宗上升至2019年的3 240宗。2020年的未完結個案由3 240宗回落至2 609宗，主要因為新增個案由2019年的1 417宗減至2020年的498宗。儘管知悉入境處已着力處理積壓而未完結的懷疑假結婚個案，審計署認為入境處需要加快處理積壓個案，並集中處理長期未完結的個案。

需要加強監督查核無須跟進和中止調查的個案

3.22 如第3.19段表十三所示，由2011至2020年，已完成的個案有10 540宗，獲准暫且中止調查而無須跟進的個案有3 148宗。入境處表示：

- (a) 如總入境事務主任 (組別主管) 認為無須作進一步調查，有關個案會被界定為已完成個案 (見表十三註1(a)項——下稱無須跟進的個案)；及
- (b) 入境處跟進2011年審查工作得出的建議 (見第3.19段) 時決定，按照某些中止調查準則 (例如已採取一切所需行動仍無法找到疑犯下落) 暫且中止跟進部分長期未完結的個案 (即中止調查的個案 (見表十三 (d) 欄))，把未完結個案的數目減少至可處理水平，從而作出有效監察。

專案小組和調查行動組的組別主管均有權決定批准把某些個案列為無須跟進和中止調查的個案。個案主任應把獲准列作該兩類個案的調查檔案轉交調查分科中央行政組(中央行政組)。

3.23 根據調查分科的指令及專責調查組的運作程序手冊(運作手冊)，入境處設有突擊核查機制，要求調查分科的助理首席入境事務主任(主管)每星期突擊核查2宗個案。該2宗個案由中央行政組(在更新系統記錄後)從過去1星期獲准無須跟進和中止調查的個案中隨機抽選出來。然而，審計署發現，在2019年：

- (a) 助理首席入境事務主任全年僅突擊核查了18宗個案；及
- (b) 在18宗個案中，審計署分析了其中6宗。這些個案在獲准無須跟進／中止調查3至100個月(平均60.5個月)後，專案小組才把案件檔案送交中央行政組(以供更新系統記錄)。

3.24 2021年3月，入境處告知審計署：

- (a) 由於系統所限，就更新系統記錄而言，無須跟進和中止調查的個案共用(“NF”)這個結果代碼。因此，中央行政組在抽選個案以作監督查核時無法區分這兩類個案。第3.23段所提及的突擊核查機制，應着眼於無須跟進的個案(因一經組別主管批核就無須跟進)，以作制衡。為確保個案獲合適的批核，入境處會考慮提升系統，把無須跟進的個案和中止調查的個案加以區分，好讓將來中央行政組能從無須跟進的個案中抽選個案作監督查核；
- (b) 就中止調查的個案而言：
 - (i) 突擊核查(見第3.23段)會着眼於個案是否符合暫且中止調查的所有準則(見第3.22(b)段)；及
 - (ii) 一經截獲疑犯，入境處會為這類個案開立新的案件檔案，以重啟調查(見第3.19段表十三註2)。由於運作需要，個案主任須保管中止調查個案的案件檔案(即使個案已獲組別主管批准中止調查)，有待截獲疑犯。完成重新開立案件檔案的一切所需跟進工作後，所有相關檔案(包括已中止調查個案的案件檔案)才會送交中央行政組以更新系統記錄。因此，中止調查個案的案件檔案需時較長才可送抵中央行政組以更新記錄；
- (c) 有關審計署在第3.23(b)段的發現，如以個案主任的最後跟進行動日期(例如把有關轉介個案的調查結果通知內地當局的日期)，而非組別主管

批准個案無須跟進及中止調查的日期作為計算起點，則就審計署所審查的6宗個案轉交案件檔案的時間會縮短至2至12個月不等(平均5個月)；及

- (d) 2019年獲批准無須跟進和中止調查的個案分別有19和155宗；年內突擊核查該兩類個案的次數分別為8次(佔19宗的42%)和10次(佔155宗的6%)。

審計署留意到，中止調查的個案被抽查的百份比(6%)遠低於無須跟進的個案(42%)，因為前者的案件檔案被個案主任扣起(直至工作完成)，而一直不獲轉交中央行政組以更新系統記錄，因此這些個案並不會被中央行政組抽選作突擊核查。審計署認為，入境處需要加強督導人員(即助理首席入境事務主任)查核懷疑假結婚個案的工作。為加強突擊核查中止調查的個案，審計署認為個案主任應在取得組別主管批准暫且中止調查後，把案件檔案轉交中央行政組以更新系統記錄，之後才取回該案件檔案再作跟進。

需要改善未完結個案的管理

3.25 **個案管理** 調查假結婚個案涉及錯綜複雜的程序(見第3.17段)。根據專案小組處理懷疑假結婚個案的程序，在接獲轉介懷疑假結婚個案後，組別主管(即總入境事務主任)會經分組主管(即高級入境事務主任)把個案分派給個案主任(即入境事務主任)處理；同時必須開立案件檔案(註38)，其後便會展開正式調查程序。入境處表示，所有個案均會盡快處理。

3.26 **優先個案** 在2018年8月22日所發出的調查分科指令，列明部分懷疑假結婚個案應獲優先處理，當中包括可能涉及犯罪集團的個案。如屬優先個案，個案主任獲指派後須在2星期內開立案件檔案，並立即展開調查。分組主管須密切監察個案的調查進度，每4星期向組別主管匯報進度。如未能在時限內完成調查，必須妥為記錄行動延誤的原因。根據運作手冊，個案主任如在獲派個案4個月後仍未能完成調查，須在案件檔案上記錄調查進度，並概述已採取的行動和未能結案的原因。組別主管應定期突擊核查案件檔案，例如比對檔案開立日期與個案轉介日期，以及緊急個案是否獲優先處理。定期突擊核查的結果應以記錄冊記錄。

註38：入境處表示，中央行政組會在個案主任要求下(於同日)開立案件檔案，並會為個案主任初步翻查系統記錄。

3.27 **一般個案** 如屬一般個案 (即非優先個案)，開立檔案不設時限。與優先個案的做法相似，運作手冊規定個案主任如在獲派一般個案 4 個月後仍未完成調查，須在案件檔案上記錄調查進度，並概述已採取的行動和未能結案的原因。分組主管須檢視這些未完結的個案，並向個案主任作出指示，以確保個案獲適當跟進。組別主管應定期查核這些個案，並以記錄冊記錄查核結果。

3.28 **可改善之處** 審計署選取了 10 宗個案進行審查。入境處表示，在該 10 宗個案中，只有 2 宗在 2019 年獲專案小組安排優先處理。個案主任在獲派該 2 宗個案後 2 星期內開立案件檔案，以便展開調查。在 2021 年 2 月初，入境處告知審計署，該 2 宗個案已交由檢控組採取所需行動 (註 39)。至於其餘 8 宗一般個案，調查工作已於 2019 或 2020 年完成。審計署的審查發現：

- (a) 入境處收到個案後需時 6 至 14 天 (平均 10 天) 才將之送抵個案主任 (註 40)；
- (b) 個案主任在獲指派後需時 1 至 33 天 (平均 19 天) 開立案件檔案；及
- (c) 上述 8 宗個案的個案主任在獲派個案 4 個月後均未能完成調查。據個案主任解釋，未能結案主要是因為工作繁重及需要調查較緊急的個案。

審計署認為，入境處應考慮採取與優先個案相似的做法，為懷疑假結婚的一般個案訂定目標開立案件檔案時限。

需要加強監督查核實地調查工作

3.29 **監督查核** 根據運作手冊，3 名高級入境事務主任 (即分組主管) 作為專案小組的督導人員須盡可能不時進行監督查核轄下調查小隊人員的工作，尤其是可能需要長期進行實地調查的個案，以確保跟進程序恰當。監督查核的目的是確保調查人員依照適當的程序進行調查。定期監督查核的結果應以記錄冊記錄。

3.30 審計署仔細審查了 2019 年 7 月 1 日至 12 月 29 日這 26 個星期的監督查核記錄冊，結果發現該 3 名高級入境事務主任對轄下 10 支調查小隊僅進行了 19 次監督

註 39：審計署沒有審查該等案件檔案，因為該 2 宗個案已轉交有關組別考慮採取檢控行動。

註 40：入境處表示，內地當局的轉介個案會先送抵入境處邊境聯絡主任，然後轉送居留權證明書組作初步篩選，以識別需要調查的個案。之後，個案會送交調查分科主管，最後交由組別主管分派給個案主任跟進。

查核 (即在該 26 個星期內平均每小隊僅 2 次)。此外，記錄冊沒有記錄各高級入境事務主任進行監督查核實地調查工作的時間。審計署認為，入境處需要確保其人員按照部門的指引，盡可能不時進行監督查核實地調查工作。

需要加強追查假結婚疑犯的下落

3.31 在翻查記錄後，專案小組會出動追查懷疑假結婚夫婦的下落，並視乎情況，進行訊問及搜集證據。如個案一所示，入境處需要加強追查疑犯的下落。

個案一

內地當局轉介的懷疑假結婚個案

1. 2012 年 11 月，內地當局把 1 宗懷疑假結婚 (及懷疑重婚) 個案轉介入境處調查，案件涉及 1 名屬香港居民的男子 (H) 及 2 名內地女子 (W1 和 W2)。入境處分別為 H、W1 和 W2 開立案件檔案以記錄調查行動。內地當局在 2011 年 8 月審核 W1 的單程證申請時發現，H 在 2006 年 11 月與 W1 在內地結婚，婚後不久便在 2007 年 1 月與 W2 在香港結婚。入境處發現 H 也就其擬與另 1 名屬內地居民的女子 (W3) 結婚，在 2011 年 4 月通過婚姻監禮人向入境處遞交了擬結婚通知書 (並作出自己未婚的虛假陳述——註)。H 被入境處揭發曾與 W2 在香港結婚後撤回擬結婚通知書。內地當局得知 H 曾與 W2 在香港結婚，懷疑 W1 與 H 之間的婚姻關係是否真實，並懷疑 H 重婚。該個案在 2012 年 11 月轉介專案小組調查。

2. **調查 H** 審計署發現專案小組用以追查 H 的行動並非完全有效。專案小組在 2013 年 5 度家訪 H 但不果。在 2013 年，雖然專案小組 3 次成功以電話聯絡上 H，並要求對方出席訊問，但 H 在 2 次預先安排的會面均失約，餘下 1 次則拒絕出席。於 2013 年年底，入境處把 H 的資料輸入電腦系統，倘若日後有機會截獲 H 便可作出跟進。在 2014 至 2018 年期間，個案主任定期向分組主管呈閱有關 H 的案件檔案。在 2019 年初，入境處更新個案狀況時，發現 H 已於 2019 年 1 月在本港醫院去世。

個案一（續）

3. **調查 W1 和 W2** W1 和 W2 均利用與香港居民結婚，分別自 2007 年 2 和 6 月持探親出境簽注來港（見第 3.16 段註 33）。W2 和 W1 分別在 2014 年 9 月和 2016 年 8 月被入境處截獲，並分別在 2014 年 9 月底和 2016 年 8 月底接受入境處訊問。經訊問後，由於證據不足，入境處最終決定不對 W1 和 W2 提出檢控。

審計署的意見

4. 審計署發現，個案主任曾經採取行動聯絡 H，但未能成功追查 H 的下落，進行訊問及搜集證據。審計署認為，入境處應檢討此個案，並汲取經驗，日後加強措施追查假結婚疑犯的下落。

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：根據《刑事罪行條例》（第 200 章）第 34(b) 條，任何人對於法律規定須公開及登記的關於婚姻的詳情，明知而故意作出或導致作出虛假陳述，以供載入婚姻的登記冊內，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處監禁 7 年及罰款。

審計署的建議

3.32 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 加快處理積壓的懷疑假結婚個案，並集中處理長期未完結的個案；
- (b) 加強查核懷疑假結婚個案；
- (c) 要求個案主任在取得組別主管批准暫且中止調查後，把案件檔案轉交中央行政組以更新系統記錄；
- (d) 考慮採取與優先個案相似的做法，為懷疑假結婚的一般個案訂定目標開立案件檔案時限；
- (e) 確保按入境處的指引，盡可能不時進行監督查核實地調查工作；及
- (f) 檢討審計署所審視的個案（個案一），並汲取經驗，日後加強措施追查假結婚疑犯的下落。

政府的回應

3.33 入境事務處處長同意載於第 3.32(a) 及 (d) 至 (f) 段的審計署建議，並原則上同意載於第 3.32(b) 及 (c) 段的建議，並表示入境處會：

- (a) 通過評估所需人手及採取適當措施，加快處理積壓個案以減少積壓個案宗數；
- (b) 加強查核懷疑假結婚個案；
- (c) 定期重行傳閱相關指令，提醒所有個案主任在完成一切所需的跟進行動後，須盡快把已完結個案的案件檔案送交中央行政組，以更新記錄及歸檔；
- (d) 發出為一般個案訂定目標開立檔案時限的書面指引；
- (e) 重行傳閱相關指引，以提醒及確保所有分組主管盡可能不時進行監督查核實地調查工作，並須妥為備存查訪記錄；及
- (f) 進一步檢視個案一及汲取經驗，尋求改善日後調查懷疑假結婚個案的工作。

第 4 部分：推行新一代個案簡易處理系統

4.1 本部分探討入境處推行新一代系統的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 推行系統 (第 4.2 至 4.7 段)；
- (b) 項目監察和現金流量匯報 (第 4.8 至 4.15 段)；及
- (c) 應用創新科技 (第 4.16 至 4.18 段)

推行系統

4.2 入境處表示，第一代系統支援該處多項核心職能，包括處理出生、死亡及婚姻登記，以及處理執法和調查個案 (例如有關逾期末辦理出生登記和假結婚的個案)。該系統於 2007 至 2008 年期間分階段推行，設計使用期約為 10 年，而保養服務合約於 2019 年 2 月屆滿，其後延長 3 年至 2022 年 2 月。2018 年 3 月，立法會保安事務委員會支持向財委會提交有關推行新一代系統的撥款建議。2018 年 5 月，財委會批准撥款 4.53 億元推行新一代系統，以更換第一代系統。根據 2018 年 4 月提交財委會的撥款文件：

- (a) 第一代系統建基於 10 多年前的科技，其硬件和軟件已逐漸過時，以致進行系統保養和技術支援越見困難；
- (b) 新一代系統擬分階段推行，包括 3 個電腦系統。其中 2 個系統，即簽證自動化系統 (簽證系統)，以及協助在外港人、生死及婚姻、居留權決策支援系統 (支援系統)，預計於 2021 年第四季啟用。至於餘下的系統，即執法個案處理系統 (執法系統)，則預計於 2022 年第二季啟用；及
- (c) 新一代系統的合約擬於 2018 年第四季批出。

需要密切監察新一代系統的推行進度

4.3 2018年6月，政府物流服務署就供應和安裝新一代系統，以及提供日常系統支援和保養服務(註41)，以公開招標的形式代表入境處採購2份主要合約。新一代系統由以下2類項目組成：

- (a) **A類** 項目範圍涉及供應2個系統，即簽證系統和支援系統；及
- (b) **B類** 項目範圍涉及供應3個系統，即執法系統、文件管理子系統(執行)(下稱“執行子系統”)和文件管理子系統(行政)(下稱“行政子系統”)。後述2個系統與文件管理有關，功能包括影像／文件儲存和索引及檔案管理(註42)。

招標於2018年8月截止時，在2類項目下合共接獲8份標書(註43)。經評審後，8份標書全部符合要求。然而，由於與投標者澄清有關標書建議的事宜(例如硬件、軟件和系統配置)及調查針對投標者的匿名投訴需時，政府於撥款文件所載的預定日期(即2018年第四季)(見第4.2(c)段)後大約1年(即2019年11月)，才把2份合約(合約A和B，分別關乎A和B類項目範圍——見表十四)分別批給2名承辦商，總費用為6.055億元(註44)。根據合約A和B，系統全面啟用的最長期限，分別為批出合約後的37和43個月。因此，系統啟用的限期將會是2022年12月(合約A)和2023年6月(合約B)，遲於向財委會承諾的2022年第二季(見第4.2(b)段)。

註41：合約規定承辦商須提供10年日常系統支援和保養服務，包括12個月免費保用。

註42：3個系統(即簽證系統、支援系統和執法系統)會共用文件管理系統(即執行子系統和行政子系統)，因為新一代系統所支援的服務當中，不少需要管理大量文件影像，例如申請表格和證明文件的掃描影像。

註43：所接獲標書當中，5份承辦A類系統，3份承辦B類系統。

註44：供應和安裝新一代系統的一次過開支合共2.727億元，由基本工程儲備基金項目撥款支付，而日常系統支援和保養服務的經常開支合共3.328億元，則由入境處部門撥款吸納。

表十四

新一代系統的合約推行時間表
(2019 年 11 月)

合約	項目範圍	系統	由批出合約至系統啟用的最長期限	系統啟用的限期
A	A 類	支援系統	37 個月	2022 年 12 月
		簽證系統	37 個月	2022 年 12 月
B	B 類	執行子系統	13 個月	2020 年 12 月
		行政子系統	28 個月	2022 年 3 月
		執法系統	43 個月	2023 年 6 月

資料來源：入境處的記錄

4.4 2020 年 4 月，項目督導委員會 (註 45) 通過項目管理計劃，以“分階段的方式”確保第一代系統可在其保養服務合約於 2022 年 2 月屆滿前順利過渡至新一代系統。“分階段的方式”詳述如下 (詳情見表十五)：

- (a) **第一階段** 新一代系統中，涵蓋第一代系統現有功能 (例如出生、死亡及婚姻登記) 的部分會在第一階段啟用，該階段擬於 2021 年 12 月或之前啟用；及
- (b) **第二階段** 新一代系統中，有關新功能 (例如執法系統編制管理報告和工作量統計資料) 的部分會在第二階段啟用，該階段擬於 2022 年 10 月或之前啟用。

註 45：項目督導委員會於 2018 年 8 月成立，以監察和督導新一代系統的推行。項目督導委員會由入境處副處長擔任主席，成員包括入境處各科人員、1 名政府資訊科技總監辦公室代表 (擔任資訊科技顧問) 和 1 名保安局代表。

表十五

以“分階段的方式”推行新一代系統
(2020年4月)

合約	系統	預定啟用日期	
		第一階段	第二階段
A	支援系統	2021年12月	2022年10月
	簽證系統	2021年12月	2022年10月
B	執行子系統	2021年9月	不適用
	行政子系統	不適用	2022年5月
	執法系統	2021年12月	2022年8月

資料來源：入境處的記錄

4.5 表十六把新一代系統的推行進度與提交財委會的撥款文件和項目管理計劃所示的預定日期加以比較。系統分析及設計工作分2階段進行，預定完成日期由2020年第四季修訂為2021年3月。整個新一代系統的啟用時間，由撥款文件所示的2022年第二季修訂為2022年10月。審計署留意到，截至2021年1月，系統分析及設計工作第一階段的完成日期延遲了約1個月。2021年3月，入境處告知審計署有關延遲：

- (a) 是由於政府在2020年1至4月期間實施在家工作安排，妨礙承辦商進行系統分析及設計工作所必需的實地視察和討論，以了解用戶現時業務流程所致；及
- (b) 已逐漸追回進度，其後亦能達到其他項目進度指標。

由於第一代系統於2022年2月之後便再沒有保養服務的支援，入境處需要密切監察新一代系統的推行進度，以確保整個新一代系統如期啟用（特別是新一代系統第一階段（涵蓋第一代系統現有功能的部分）須在預定完成日期即2021年12月或之前啟用）。

表十六

新一代系統的推行進度與
提交財委會的撥款文件及項目管理計劃所示預定日期的比較
(2021 年 1 月)

工作階段	預定完成日期			實際完成日期	
	提交財委會 的撥款文件	項目管理計劃下 “分階段的方式”		第一階段	第二階段
		第一階段	第二階段		
批出合約	2018 年 第四季	不適用		2019 年 11 月	
系統分析及設計	2020 年 第四季	2020 年 12 月	2021 年 3 月	2021 年 1 月	進行中
系統開發及測試	2021 年 第三季	2021 年 7 月	2022 年 5 月	進行中	進行中
用戶驗收測試	2022 年 第一季	2021 年 11 月	2022 年 8 月	未開展	未開展
系統啟用	2021 年 第四季及 2022 年 第二季 (註)	2021 年 12 月	2022 年 10 月	未開展	未開展

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：根據 2018 年 4 月提交財委會的撥款文件，簽證系統和支援系統擬於 2021 年第四季啟用，而執法系統擬於 2022 年第二季啟用 (見第 4.2(b) 段)。

審計署的建議

4.6 審計署建議入境事務處處長應密切監察新一代系統的推行進度，以確保整個新一代系統如期啟用 (特別是新一代系統第一階段 (涵蓋第一代系統現有功能的部分) 須在預定完成日期即 2021 年 12 月或之前啟用)。

政府的回應

4.7 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示項目督導委員會和工作組（見第 4.8 段）及入境處資訊系統統籌委員會（註 46）會繼續密切監察項目進度。

項目監察和現金流量匯報

需要加強入境處對新一代系統的項目監察

4.8 根據 2011 年 7 月發出的《政府資訊科技總監辦公室通告第 2/2011 號》“加強對資訊科技項目實施監管”：(a) 對於大型、複雜和高風險的項目，政府資訊科技總監辦公室會更主動積極作出監察和提供建議；及 (b) 對於費用逾 1 億元的主要項目，政府資訊科技總監會加入項目督導委員會擔任顧問（註 47）。審計署留意到，由於第一代系統於 2022 年 2 月之後便再沒有保養服務支援，推行新一代系統項目有迫切時限，而且屬於核准項目預算逾 1 億元的主要項目。入境處表示，部門已設立 3 層項目監管架構，由項目督導委員會、工作組及項目小組監督新一代系統的推行（見圖二）。為便利項目督導委員會和工作組監察項目，項目小組會定期提交進度報告（內容包括項目狀況、主要工作和進度指標，以及下一階段的展望），向項目督導委員會和工作組匯報新一代系統的推行進度。

4.9 審計署的審查發現，自 2019 年 11 月（批出合約 A 和 B 的日期）至 2021 年 2 月，項目督導委員會和工作組並沒有定期開會（不論以實體或視像方式）以監察項目進度。在這段期間，入境處向項目督導委員會和工作組的成員提交了 5 份進度報告，以便他們監察新一代系統的項目進度（詳情見表十七）。2021 年 3 月，入境處在回應審計署有關新一代系統項目監察的查詢時表示：

- (a) 自 2019 年 11 月批出合約 A 和 B 後，項目小組一直與承辦商合力開展和規劃項目。為了遵守政府在 2019 冠狀病毒疫情期間採取的社交距離措施及僱員在家工作安排，項目小組由 2020 年 2 月起以正式電郵傳閱

註 46：作為部門的資訊科技督導委員會，入境處資訊系統統籌委員會負責制訂及檢討部門的資訊系統政策和策略、監察部門資訊系統的推行進度並作出匯報，以及就現有／開發中的資訊系統的重要事宜提出建議。入境處資訊系統統籌委員會由 1 名入境處助理處長擔任主席，成員包括入境處資訊系統部的分科主管和高級系統經理或以上職級的人員。

註 47：政府資訊科技總監可委任 1 名首長級人員，定期或在有需要時代表政府資訊科技總監辦公室參與項目督導委員會的工作。就新一代系統項目而言，政府資訊科技總監辦公室委派了助理政府資訊科技總監（項目及資源管理）以資訊科技顧問的身份加入項目督導委員會。

方式代替實體會議，向項目督導委員會和工作組成員匯報項目計劃、項目狀況，以及徵求意見和尋求通過支付合約款項（註 48）；

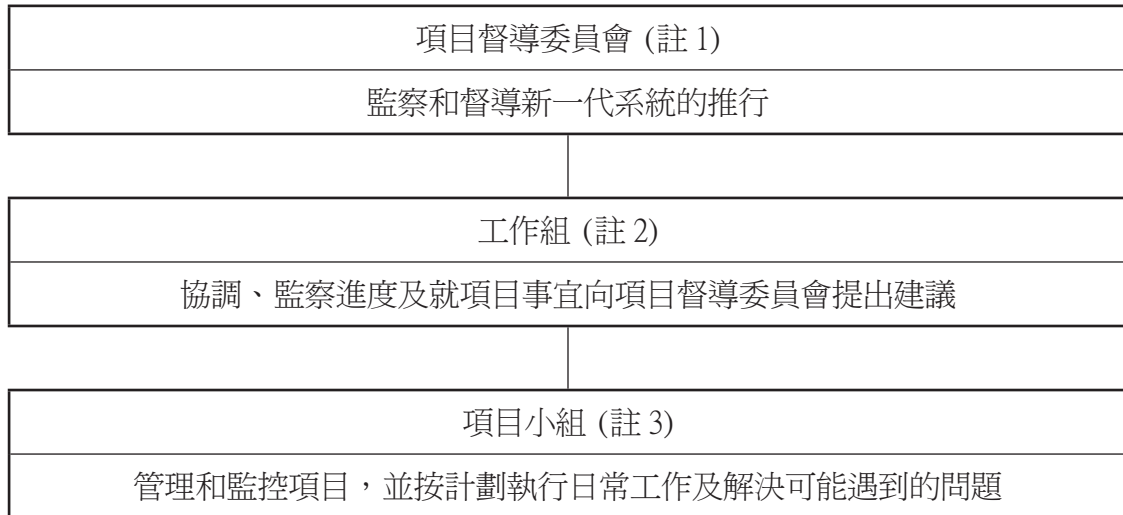
- (b) 除了提交上述的進度報告外，在 2020 年 2 月至 2021 年 1 月期間，項目小組向項目督導委員會和工作組的成員一共發出了 12 封電郵，讓他們知悉項目的最新進度，以及適時徵詢他們的意見和指示；及
- (c) 關於在 2019 冠狀病毒疫情期間採用視像會議的查詢，雖然坊間有不少常用的視像會議方案，但大部分會利用公共雲端平台，數據會上傳至可能位於香港境外的伺服器。鑑於新一代系統項目涉及機密事宜，入境處在審慎考慮機密資料的保安和保護後，決定不在 2019 冠狀病毒疫情期間採用視像會議方案召開項目督導委員會和工作組會議。

審計署認為，為了確保可及時取得入境處高層管理人員（見第 4.8 段圖二註 1 和 2）和政府資訊科技總監辦公室對項目推行的策略性指示，入境處日後需要定期召開項目督導委員會和工作組會議，以加強對新一代系統的項目監察。

註 48：項目督導委員會的其中一項職責是審視承辦商交付的成果並通過向承辦商支付費用。

圖二

入境處新一代系統的项目監管架構



資料來源：入境處的記錄

註 1：項目督導委員會由入境處副處長擔任主席，成員包括入境處各科人員、1 名政府資訊科技總監辦公室代表 (擔任資訊科技顧問) 和 1 名保安局代表。

註 2：工作組由入境處助理處長 (資訊系統) 擔任主席，成員包括入境處各科人員。

註 3：項目小組由總入境事務主任領導，成員包括入境處職員。

表十七

向項目督導委員會和工作組成員提交進度報告
(2019 年 11 月至 2021 年 2 月)

進度報告	匯報涵蓋的時期	涵蓋月份
第一份	2019 年 11 月 29 日至 2020 年 4 月 30 日	5 個月
第二份	2020 年 5 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日	2 個月
第三份	2020 年 7 月 1 日至 2020 年 8 月 31 日	2 個月
第四份	2020 年 9 月 1 日至 2020 年 10 月 31 日	2 個月
第五份	2020 年 11 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日	2 個月

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

監察和匯報未用撥款的用途

4.10 2018 年 3 月，立法會保安事務委員會支持向財委會提交有關推行新一代系統的撥款建議。2018 年 5 月 4 日，財委會批准撥款 4.53 億元推行新一代系統，以更換第一代系統（註 49）。根據分別於 2018 年 2 和 4 月提交保安事務委員會和財委會的撥款文件所述，新一代系統的項目預算為 4.53 億元。新一代系統的項目預算是按入境處顧問於 2016 年 3 月在可行性研究階段進行的市場調查（預算為 4.08 億元），以及入境處於 2018 年年初向財委會尋求撥款批准前進行的成本更訂工作（預算為 4.53 億元）而釐訂。入境處表示：

- (a) 項目預算包括一筆用於採購所有硬件、軟件及系統推行服務的預算款項。有關金額是按 2016 年 3 月在可行性研究階段進行的市場調查（預算為 3.138 億元），以及於 2018 年年初在財委會批准撥款前的成本更訂工作（預算為 3.426 億元）而釐訂。入境處擬通過招標和直接購買方式採購硬件、軟件及系統推行服務；

註 49：截至 2020 年 3 月，新一代系統項目的實際開支為 1,040 萬元。

- (b) 為確保新一代系統項目如期交付及在提交財委會的撥款文件上反映最新的投標價，入境處在 2017 年 9 月按《財務通告第 5/2016 號》“同步招標安排 (適用於所有合約)” (註 50) 申請在取得撥款前進行第一次招標 (就合約 A 和 B 招標)。然而，在項目仍未符合採用同步招標安排的所有先決條件 (例如合約規格已獲政府相關各方確定和同意) 前，財委會於 2018 年 5 月初通過撥款申請。因此，處方在尋求財委會批准撥款前未能提供有關投標價的資料；及
- (c) 按 2018 年 5 月底所得的最新市場調查結果，第一次招標 (就合約 A 和 B 招標) 的招標前預算為 3.654 億元 (註 51)，較包括在提交於財委會的撥款文件中，為採購所有硬件、軟件及系統推行服務的預算款項為高 (見 (a) 項)。可行性研究顧問和入境處分別根據 2016 年 3 月的可行性研究及 2018 年年初的成本更訂工作 (見 (a) 項)，就開支先後進行估算。由於兩者相距 2 年，所得的預算價格有出入實在難以避免。

4.11 **最終投標價低於預期** 2019 年 11 月，合約 A 和 B 獲批，以分別供應新一代系統下的 A 和 B 類系統。按兩份合約所接納的投標價，一次過的開支分別為 1.588 億元和 1.139 億元，合共 2.727 億元 (見第 4.3 段註 44)。對比最新的招標前預算 3.654 億元，差額為 9,270 萬元，原因是最終投標價低於預期 (3.654 億元減 2.727 億元)。根據合約 A 和 B 的投標評估報告：

- (a) 該筆一次過的開支合共 2.727 億元，較招標前預算 3.654 億元低 25% 或少 9,270 萬元，已由項目撥款吸納 (見第 4.3 段註 44)；及
- (b) 高估招標前預算，是由於市場上的承辦商按市場調查階段的一般要求報價時，在估算費用之上預留了較高金額。入境處按承辦商在 2016 年 3 月的可行性研究中提供的價格計算出招標前預算，其後參考 2018 年 4 月從市場承辦商收到的最新最低報價，進一步檢視招標前預算。及至在參考提供詳細項目要求和規格的招標文件後，投標者才得以在全面和清楚了解項目要求的前提下，提交更具競爭力的投標價，結果出現最終投標價低於預期的情況。

註 50：根據 2016 年 6 月發出的《財務通告第 5/2016 號》“同步招標安排 (適用於所有合約)” (在合約 A 和 B 招標時生效)，局長／管制人員只要在評估風險後信納縱有風險，但招標仍利大於弊，便可在獲批撥款前進行招標。

註 51：該項市場調查在 2018 年 5 月 29 日完成，而有關的撥款文件已於 2018 年 4 月 19 日由財經事務及庫務局提交財委會。因此，入境處是參考 2016 年 3 月完成的可行性研究結果 (該處及後於 2018 年年初向財委會尋求撥款批准前進行更訂)，估算提交財委會撥款文件上的項目預算。

推行新一代個案簡易處理系統

財委會批准的撥款包括一筆用於採購所有硬件、軟件及系統推行服務的預算款項，價格為 3.426 億元 (見第 4.10(a) 段)。由於合約 A 和 B 的總投標價 2.727 億元低於預期，導致節省了大筆金額。

4.12 **需要在向保安局和財經事務及庫務局提交最新現金流量情況的文件時審慎檢視所需的現金流量** 合約 A 和 B 批出後，政府物流服務署代表入境處在 2020 年 1 月再分別向 2 名承辦商批出 2 份合約 (合約 C 和 D)，一次過的開支總計為 3,030 萬元，用於購買新一代系統所需的硬件和軟件。如表十八所示，截至 2021 年 3 月，新一代系統項目所需的現金流量僅為 3.722 億元，預計未用撥款餘額為 8,080 萬元。然而，審計署留意到在 2018 至 2020 年期間，入境處向保安局和財經事務及庫務局提交新一代系統項目開支預測的周年報表時，每次申報所需的現金流量均為 4.53 億元 (與核准項目預算相同)，且沒有未用撥款餘額。2021 年 3 月，入境處表示由於項目尚在推行階段，需要安排其他開支和採購項目，而會否有未用撥款須視乎最終的合約開支而定。審計署認為，入境處日後向保安局和財經事務及庫務局提交新一代系統最新現金流量情況的文件時，需要審慎檢視新一代系統所需的現金流量。

表十八

新一代系統項目撥款下未用撥款餘額的分析
(2021年3月)

詳情	金額 (百萬元)
(a) 核准項目預算	453.0(註)
(b) 所需現金流量	
(i) 合約 A	158.8
(ii) 合約 B	113.9
(iii) 合約 C	28.3
(iv) 合約 D	2.0
(v) 合約員工	40.7
(vi) 場地準備、通訊網絡、消耗品，以及進行私隱影響和資訊科技保安風險評估	<u>28.5</u>
扣除	372.2
(c) 預算未用撥款餘額 [(a) – (b)]	80.8

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：金額包括 4,120 萬元應急開支，以應付因不能預見的情況（例如投標價高於預期）引致的額外開支。

4.13 **匯報剩餘撥款** 財經事務及庫務局及入境處就剩餘撥款設立了一套匯報制度，詳情如下：

- (a) 2020年6月，財經事務及庫務局公布最新規定，任何由財委會於2019–20立法會會期或以後批出，而每項核准項目預算逾1,500萬元並由基本工程儲備基金撥款支付的非工程項目，如合約所接受的投標價較預算合約撥款低1,500萬元或以上（即剩餘撥款），則80%剩餘撥款須由財經事務及庫務局以行政方式預留。負責項目的有關決策局／部門須在批出合約後的兩星期內通知財經事務及庫務局。雖然合約A和B的總投標價較招標前預算低9,270萬元（見第4.11(a)段），但由於財

推行新一代個案簡易處理系統

委會批出撥款的日期是 2018 年 5 月 (2017–18 立法會會期)，有關的行政上限並不適用；及

- (b) 根據《入境處資訊系統 (發展) 科指令第 1/2019 號》“資訊及通訊科技項目的管理”，由 2020 年 8 月 17 日起，任何由財委會於 2019–20 立法會會期之前批出的非工程項目下的合約，當所接受的投標價較預算合約撥款低 1,500 萬元或以上 (即剩餘撥款) 時，須就該筆剩餘撥款向入境處資訊系統統籌委員會匯報，以便其後與財經事務及庫務局跟進。入境處表示，須按指令向入境處資訊系統統籌委員會匯報剩餘撥款的規定並不適用於因合約 A 和 B 的最終投標價低於預期而出現的剩餘撥款，因為該 2 份合約的批出日期為 2019 年 11 月，但有關指令的相關規定於 2020 年 8 月 17 日才生效。

根據《財務及會計規例》第 320 條，如管制人員有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以便可予保留多餘的款項。鑑於預計截至 2021 年 3 月項目有 8,080 萬元的未用撥款餘額 (見第 4.12 段)，入境處需要密切監察新一代系統的項目開支，如有超逾項目所需的剩餘撥款，立即向財經事務及庫務局匯報。

審計署的建議

4.14 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 在日後定期召開項目督導委員會和工作組會議，以加強入境處對新一代系統的項目監察；
- (b) 在日後向保安局和財經事務及庫務局提交新一代系統最新現金流量情況的文件時，審慎檢視新一代系統所需的現金流量；及
- (c) 密切監察新一代系統的項目開支，如有超逾項目所需的剩餘撥款，立即向財經事務及庫務局匯報。

政府的回應

4.15 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 在 2019 冠狀病毒疫情期間，除了正式的電郵傳閱外，入境處會考慮在適當情況下安排以視像會議形式召開日後的項目督導委員會和工作組會議，以代替實體會議；
- (b) 入境處會視乎項目推展及按其他採購合約的實際價格，繼續審慎檢視新一代系統所需的現金流量；及
- (c) 由於項目開支受項目督導委員會、工作組和入境處資訊系統統籌委員會密切監察，如入境處知悉有任何超出項目所需的剩餘撥款，會向財經事務及庫務局匯報。

應用創新科技

需要把“智方便”平台融入新一代系統

4.16 2018 年 5 月的財委會會議上，有議員詢問新一代系統會否兼容最新科技，例如數碼個人身份（於 2019 年 10 月易名為“智方便”平台——註 52），以盡量切合用戶需要和業務性質。入境處在回應時表示，設計新一代系統時會考慮最新科技發展和兼容因素。“智方便”平台已於 2020 年 12 月推出。2021 年 1 和 3 月，在回應審計署查詢時，入境處表示：

- (a) 入境處已決定在新一代系統的第一階段啟用時，採用“智方便”平台以提供電子服務。有關採用“智方便”平台的方案已納入系統分析及設計報告，而報告於 2020 年 7 月獲項目督導委員會通過。項目小組和承辦商已完成有關系統整合所需技術規格的研究，而相關的系統開發工作正在進行；及
- (b) 入境處一直有定期留意不同國家的電子服務趨勢，並計劃擴大電子服務範圍，在新一代系統下涵蓋大部分的申請和服務。

審計署認為入境處需要密切監察新一代系統採用“智方便”平台以提供電子服務的進度。

註 52：“智方便”平台是由政府資訊科技總監辦公室開發的其中一項主要基礎建設，以支援香港智慧城市的发展，目的是讓市民大眾通過一站式個人化數碼服務平台，登入和接達使用政府和商業機構的各項網上服務。政府的長遠目標是各決策局／部門支援該平台的應用，以提供更方便與創新的電子政府服務。

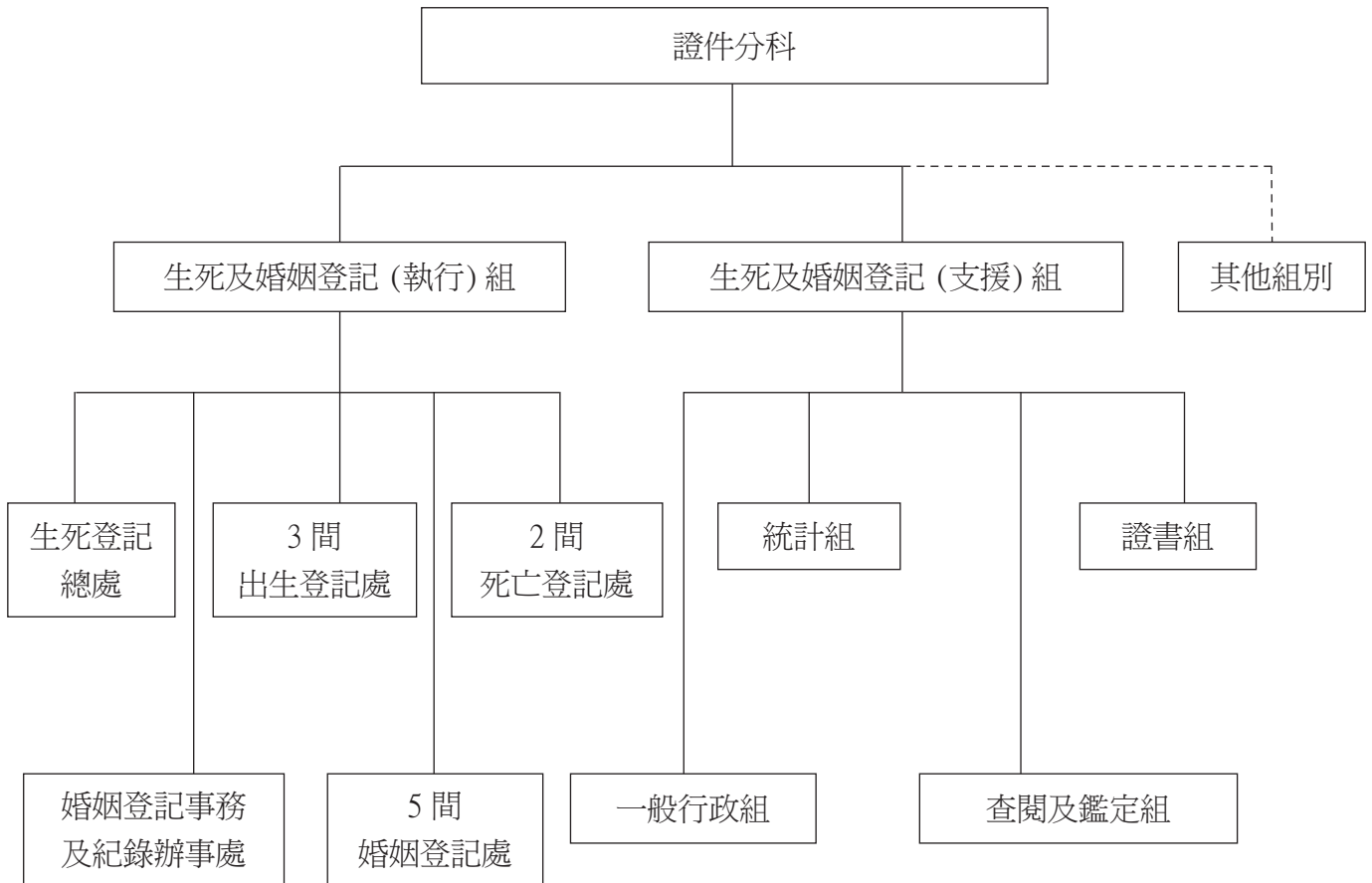
審計署的建議

4.17 審計署建議入境事務處處長應密切監察新一代系統採用“智方便”平台以提供電子服務的進度。

政府的回應

4.18 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示項目督導委員會、工作組及項目小組會密切監察新一代系統採用“智方便”平台以提供電子服務的進度。

入境事務處：證件分科架構圖 (節錄)
(2020 年 12 月 31 日)



資料來源：入境處的記錄

與假結婚有關罪行

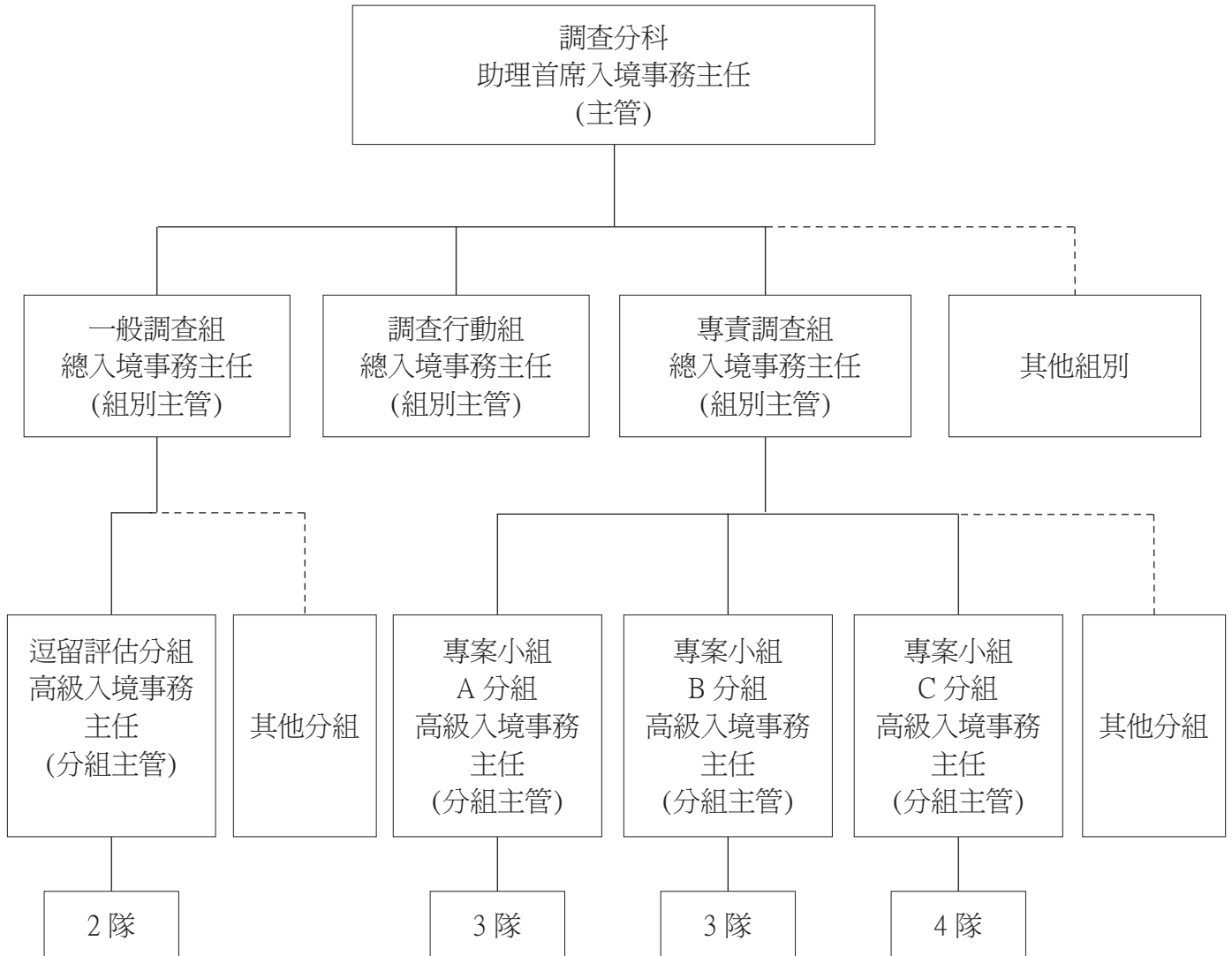
任何人如以虛假婚姻，或安排其他人士參與假結婚，以協助其取得所需文件而達至來港的目的，即屬違法。有關罪行如下：

- (a) 任何人因辦理假結婚及藉假結婚申請來港，而干犯《入境條例》(第 115 章) 第 42 條“向入境處職員作出虛假陳述”，最高可判處監禁 14 年及罰款 15 萬，協助及教唆者同罪；
- (b) 如任何人為促致達成婚姻或取得關於結婚的證明書或許可證，明知而故意作出虛假誓言或作出或簽署虛假聲明，而被控干犯《刑事罪行條例》(第 200 章) 第 34 條“有關婚姻的虛假陳述”，最高可判處監禁 7 年及罰款，協助及教唆者同罪；
- (c) 若被控干犯串謀欺詐罪，可根據《刑事罪行條例》第 159C 條及《刑事司法管轄權條例》(第 461 章) 第 2(3) 及第 4(2) 條懲處，最高可判處監禁 14 年；及
- (d) 若被控煽惑他人干犯串謀罪，可根據《刑事訴訟程序條例》(第 221 章) 第 101I 條予以懲處，最高刑罰為監禁 14 年及罰款 15 萬。另外，任何已婚的人，於原任丈夫或妻子在生之時與另一人結婚而被控《侵害人身罪條例》(第 212 章) 第 45 條“重婚”，可判處監禁 7 年。

資料來源：入境處的記錄

附錄 C
(參閱第 2.8 及 3.17 段)

入境事務處：調查分科架構圖 (節錄)
(2020 年 12 月 31 日)



資料來源：入境處的記錄

附註：調查分科隸屬入境處執法科。

附錄 D
(參閱第 2.11(c) 段)

截至 2020 年 10 月 31 日須作彈性處理的逾期未辦理出生登記個案

審計署的發現	彈性處理的原因				
	已預約 辦理/ 已辦理 出生登記	已聯絡 父母/ 社會 福利署	目標日期 為非工作 天	暫停服 務/ 特別 工作安排	其他
	(個案宗數)				
(a) 未發出第一封備忘通知：43 宗 (見第 2.10(a) 段)	27 (63%)	16 (37%)	不適用	不適用	不適用
(b) 已發出第一封備忘通知，但延遲 1 至 61 天不等：95 宗 (見第 2.10(a) 段)	16 (17%)	23 (24%)	40 (42%)	15 (16%)	1 (1%) (註)
(c) 未發出第二封備忘通知：31 宗 (見第 2.10(b) 段)	16 (52%)	14 (45%)	不適用	1 (3%)	不適用
(d) 已發出第二封備忘通知，但延遲 1 至 55 天不等：16 宗 (見第 2.10(b) 段)	1 (6%)	13 (81%)	不適用	2 (13%)	不適用
(e) 截至 2020 年 12 月 15 日，由嬰兒出生翌日起計逾 6 個月仍未辦理出生登記但並未轉介一般調查組：5 宗 (見第 2.10(c) 段)	不適用	5 (100%)	不適用	不適用	不適用

資料來源：入境處的記錄

註：這宗涉及母親逾期逗留的個案已轉介一般調查組，其後亦已發出第一封備忘通知。

附錄 E
(參閱第 2.17 段表七註 2)

九龍死亡登記處櫃檯服務的等候時間
(2021 年 1 月 2 至 12 日)

2021 年 1 月									
日期 (註)	2 (星期六)	4 (星期一)	5 (星期二)	6 (星期三)	7 (星期四)	8 (星期五)	9 (星期六)	11 (星期一)	12 (星期二)
<i>處理死亡登記和相關服務的運作櫃檯數目</i>									
平均	4	3 至 4	3	4	3	3	4	3	5
<i>單項登記的等候時間 (分鐘)</i>									
平均	26	42	13	14	21	50	7	18	4
最長	51	87	38	39	57	95	17	64	18
最快	1	1	0	0	0	0	0	0	0
<i>多項登記的等候時間 (分鐘)</i>									
平均	33	41	17	17	18	57	1	21	7
最長	46	62	38	34	42	65	1	44	17
最快	27	2	3	0	2	48	1	6	0
<i>整體等候時間 (分鐘)</i>									
平均	27	42	14	15	20	51	6	18	4
最長	51	87	38	39	57	95	17	64	18
最快	1	1	0	0	0	0	0	0	0

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：星期六為半天工作天。

附註：截至 2021 年 1 月，九龍死亡登記處有 8 名職員。

婚姻監禮人的資格條件

婚姻監禮人的資格條件包括：

1. 如屬：

(a) 律師：

- (i) 持有根據《法律執業者條例》(第 159 章) 第 6 條發給的現行執業證書，而除須遵從《專業進修規則》(第 159 章，附屬法例 W) 及《法律執業者(風險管理教育)規則》(第 159 章，附屬法例 Z) 的條件外，該執業證書是無條件的；及

- (ii) 持有香港律師會發出的證明書：

- 證明他曾執業為律師；或
- (在他作出按香港律師會理事會所決定的格式擬備的法定聲明後) 證明他曾在他的姓名列於《法律執業者條例》所指的律師登記冊上期間，受僱向其僱主提供法律服務，

為期一段不少於 7 年的期間或多於一段合計不少於 7 年的期間；
或

(b) 公證人：

- (i) 持有根據《法律執業者條例》第 40E 條發給的無條件的現行執業證書；或
- (ii) 憑藉《法律執業者條例》第 40D 條第 (2) 款而根據該條第 (1) 款有資格以公證人身份執業。

附錄 F
(續)
(參閱第 3.9 段)

2. 在緊接申請要求獲委任為婚姻監禮人或申請將婚姻監禮人的委任續期 (視何者屬適當而定) 的日期前的 3 年內：
 - (a) 不是根據《法律執業者條例》第 9B 條組成的律師紀律審裁組根據該條例第 10(2) 條所作出的有效命令所針對的人；
 - (b) 在 2005 年 6 月 30 日前不曾被根據在當時有效的《法律執業者條例》第 42 條從公證人註冊記錄冊上將姓名刪除或剔除；
 - (c) 在 2005 年 6 月 30 日前不曾被根據在當時有效的《法律執業者條例》第 42 條暫時吊銷公證人的執業資格；或
 - (d) 不是根據《法律執業者條例》第 40I 條組成的公證人紀律審裁組根據該條例第 40J (2) 條所作出的有效命令所針對的人。

3. 已完成登記官所指明的為施行《婚姻條例》而籌辦的培訓。

資料來源：《婚姻條例》

第 2 章

教育局

為非華語學生提供的教育支援措施

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

《審計署署長第七十六號報告書》共有 7 章，全部載於審計署網頁
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

為非華語學生提供的教育支援措施

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.6
審查工作	1.7
政府的整體回應	1.8
鳴謝	1.9
第 2 部分：向學校提供撥款	2.1 – 2.3
學校運用撥款的情況	2.4 – 2.11
審計署的建議	2.12
政府的回應	2.13
督導訪校	2.14 – 2.18
審計署的建議	2.19
政府的回應	2.20
持份者的意見	2.21 – 2.23
審計署的建議	2.24
政府的回應	2.25
第 3 部分：提升教師的能力	3.1
專業發展要求	3.2 – 3.6
審計署的建議	3.7
政府的回應	3.8
“教授中文作為第二語言”專業進修津貼計劃	3.9 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14

	段數
校本支援服務	3.15 – 3.22
審計署的建議	3.23
政府的回應	3.24
第 4 部分：其他支援措施	4.1
中文輔導班	4.2 – 4.13
審計署的建議	4.14
政府的回應	4.15
暑期銜接課程	4.16 – 4.22
審計署的建議	4.23
政府的回應	4.24
生涯規劃教育服務	4.25 – 4.28
審計署的建議	4.29
政府的回應	4.30
有助選校的資訊	4.31 – 4.37
審計署的建議	4.38
政府的回應	4.39
優化支援措施	4.40 – 4.43
審計署的建議	4.44
政府的回應	4.45
附錄	頁數
A：教育局：組織架構圖 (摘錄)(2020 年 12 月 31 日)	54

為非華語學生提供的教育支援措施

摘要

1. 教育局把家庭常用語言不是中文的學生歸類為非華語學生。在 2015/16 至 2019/20 學年期間，非華語學生的人數持續上升。在參與學前教育學券計劃／幼稚園教育計劃的幼稚園、公營中小學和特殊學校，以及直接資助計劃學校就讀的非華語學生總人數，由 23 021 名增至 25 929 名，增加了 2 908 名 (12.6%)。非華語學生佔學生總人數的百分比由 3.0% 增至 3.4%。

2. 教育局自 2014/15 學年起推行一系列優化措施，以加強支援非華語學生有效地學習中文。在 2015/16 至 2019/20 學年期間，為非華語學生提供教育支援措施的開支由 2.445 億元增至 4.563 億元，增加了 2.118 億元 (87%)。審計署最近就教育局為非華語學生提供的教育支援措施進行審查。

向學校提供撥款

3. **逾期提交學校計劃和學校報告** 為加強支援非華語學生，教育局向合資格學校提供更多額外撥款以支援非華語學生 (非華語學生資助)。為確保學校適切和有效地運用非華語學生資助，學校每年須就有關資助的運用和支援措施，向教育局提交學校計劃和學校報告。審計署發現在 2018/19 學年：(a) 在 152 所領取資助的幼稚園中，有 60 所 (39%) 逾期提交其學校計劃 (當中 18 所逾期 1 個月以上)，而 73 所 (48%) 則逾期提交其學校報告 (當中 18 所逾期 1 個月以上)；及 (b) 在 266 所領取 65 萬元至 150 萬元資助的中小學和特殊學校中，有 168 所 (63%) 逾期提交其學校計劃 (當中 26 所逾期 1 個月以上)，而 176 所 (66%) 則逾期提交其學校報告 (當中 40 所逾期 1 個月以上)(第 2.2、2.7 及 2.8 段)。

4. **需要鼓勵學校善用非華語學生資助** 教育局在 2014/15 學年首次向中小學和特殊學校提供非華語學生資助，並在 2017/18 學年首次向幼稚園提供該項資助。審計署發現：(a) 有部分幼稚園只用去不足一半獲發的資助。該等幼稚園分別佔 2017/18 和 2018/19 學年獲發資助的幼稚園的 10% (在 149 所幼稚園中有 15 所) 和 3% (在 152 所幼稚園中有 5 所)。在該兩個學年均獲發資助的 137 所幼稚園中，有 20 所 (15%) 用去的金額，少於該兩年內獲發資助總額的 70%；(b) 在 2014/15 至 2018/19 學年期間的每個學年，均有領取 5 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學

摘要

校只用去不足一半獲發的資助。該等學校佔期內領取資助的學校的百分比介乎 2015/16 學年的 24% (在 88 所學校中有 21 所) 至 2016/17 學年的 36% (在 193 所學校中有 69 所)。在該 5 個學年期間所有年度均獲發資助的 41 所學校中，有 7 所 (17%) 用去的金額，少於整段期間獲發資助總額的 70%，當中 3 所 (7%) 用去的金額，少於資助總額的一半；及 (c) 在 2014/15 至 2018/19 學年期間的每個學年，均有領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校只用去不足一半獲發的資助。該等學校佔期內領取資助的學校的百分比由 2014/15 學年的 13% (在 196 所學校中有 26 所)，改善至 2018/19 學年的 4% (在 266 所學校中有 10 所)。在該 5 個學年期間所有年度均獲發資助的 184 所學校中，有 2 所 (1%) 用去的金額，少於整段期間獲發資助總額的 70% (第 2.11 段)。

5. **需要更適時地進行督導訪校** 教育局透過對所有領取非華語學生資助的幼稚園，以及領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校進行督導訪校，以監察學校運用資助的情況。審計署發現，在 2014/15 至 2018/19 學年期間的任何一個學年首次領取 65 萬元至 150 萬元資助的中小學和特殊學校有 283 所，當中有 44 所 (15%) 在學校首次領取資助的學年，或其後的兩個學年均沒有獲教育局到訪。截至 2019/20 學年結束時，有 26 所 (9%) 學校仍未獲教育局到訪，該等學校全屬特殊學校 (第 2.14 至 2.16 段)。

6. **需要改善收集意見的涵蓋範圍** 教育局每年透過問卷調查，向領取 80 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學的主要持份者收集意見，以檢視學校推行非華語學生支援措施的情況。2019/20 學年，共有 433 所幼稚園和 52 所特殊學校錄取非華語學生。審計署發現，該問卷調查沒有涵蓋幼稚園和特殊學校 (第 2.21 及 2.23 段)。

提升教師的能力

7. **需要考慮訂定專業發展要求** 教育局沒有為中小學和特殊學校訂定教授非華語學生中文作為第二語言的培訓要求。2019/20 學年，全港共有 988 所中小學和特殊學校 (不論有非華語學生就讀與否)，在該等學校教授中文科的教師有 13 794 名。關於教授非華語學生中文作為第二語言的培訓，審計署分析了 2014/15 至 2019/20 學年期間，教育局為上述教師提供相關培訓的時數。審計署發現：(a) 在上述期間，在該 988 所學校中，有 252 所 (26%) 的教師並沒有參加由教育局提供的培訓。在該 252 所學校中，有 157 所 (62%) 有非華語學生就讀，而其中 4 所 (3%) 的非華語學生人數達 10 名或以上。在該段期間，該 157 所學校每個學年的非華語學

摘要

生總人數由 231 至 277 名不等；及 (b) 在該 988 所學校教授中文科的 13 794 名教師中，有 9 986 名 (72%) 在該段期間並沒有參加由教育局提供的培訓。其餘曾參加培訓的 3 808 名教師中，很多教師的受訓時數偏低。例如，在該 3 808 名教師中，有 1 744 名 (46%) 的受訓時數僅 5 小時或以下 (第 3.3 段)。

8. **需要檢討“教授中文作為第二語言”專業進修津貼計劃的未來路向** 2014/15 學年，教育局以試驗性質推出“教授中文作為第二語言”專業進修津貼計劃。該津貼計劃的試驗階段兩度延長至 2021/22 學年底，並作出修訂以增加計劃的吸引力。審計署留意到津貼計劃自 2014/15 學年推出以來，只接獲 99 宗申請。截至 2020 年 10 月底，在全部 99 名提出申請的教師中，有 89 名獲批津貼修讀有系統的兼讀培訓課程，僅達該計劃預算資助最多 450 名教師的 20% (第 3.9 及 3.10 段)。

9. **需要鼓勵學校仔細檢視發展需要和善用校本支援服務** 教育局提供校本支援服務，以協助教師照顧非華語學生在學習中文方面的需要。支援服務一般為期 1 年。學校每年可根據其教師的發展需要，申請所需的校本支援服務。審計署發現，有非華語學生就讀的學校不太熱衷於申請校本支援服務。在 2014/15 至 2019/20 學年期間：(a) 每個學年有 106 至 142 所學校接受校本支援服務，佔有非華語學生就讀的學校總數僅 10% 至 14%；(b) 在上述整段期間內，有 723 所學校每年均有非華語學生就讀，其中的 438 所 (61%) 不曾接受任何校本支援服務；及 (c) 在該 438 所學校中，不少學校的非華語學生佔校內學生總人數超過一成 (第 3.15 及 3.17 段)。

其他支援措施

10. **中文輔導班** 自 2007 年起，教育局委託一所大專院校為非華語學生開辦中文輔導班。該所院校在課後或假期提供輔導課程，以支援中文能力稍遜的非華語學生 (第 4.2 段)。審計署發現下列情況：

- (a) **推薦非華語學生報讀中文輔導班的學校數目和獲學校推薦的學生人數下降** 在 2015/16 至 2019/20 學年期間，推薦非華語學生報讀輔導班的學校數目，由 128 所下降至 80 所，減少了 48 所 (38%)；而獲學校推薦報讀輔導班的非華語學生人數，則由 974 名下降至 757 名，減少了 217 名 (22%) (第 4.3 段)；

摘要

- (b) **需要改善學生的退出率和出席率** 在 2016/17 至 2018/19 學年期間，共有 2 195 名非華語學生報讀輔導班，中途退出的有 437 名 (20%)。報讀輔導班的學生被分成大約 50 個學習小組。每個學年有 15 至 21 個 (即 32% 至 45%) 學習小組的平均出席率為 60% 或以下 (第 4.5 及 4.6 段)；
- (c) **需要確保按學生的學習需要編配學習小組** 儘管相同年級的非華語學生運用中文的能力和學習需要未必相同，但報讀輔導班的非華語學生會按學校年級被編入不同學習小組。在 2015/16 至 2019/20 學年期間，每個學年約有 51% 至 57% 的學生認為學習小組採用的學習材料的難度未能配合其程度 (第 4.8 及 4.9 段)；及
- (d) **需要改善課程導師和學生的表現** 教育局透過觀課監察輔導班。教育局人員會就課程導師和學生的表現，以 1 至 4 分作出評級。分數愈高，即代表表現愈好。在 2017/18 至 2018/19 學年期間，教育局對 42 個學習小組進行觀課。在該 42 個學習小組中，課程導師表現為“1”分和“2”分的學習小組分別有 2 個 (5%) 和 18 個 (43%)，而學生表現為“1”分和“2”分的學習小組分別有 3 個 (7%) 和 14 個 (33%)。審計署留意到，即使某些學習小組的課程導師／學生的表現為“2”分 (即“令人滿意”)，他們的表現仍有不足之處 (第 4.11 至 4.13 段)。

11. **需要改善暑期銜接課程的參加率** 自 2004 年起，各小學會獲邀在非華語小一新生入學前的暑假，舉辦暑期銜接課程。自 2007 年起，這項銜接課程擴展至升讀小二至小四的非華語學生。在 2013 至 2019 年期間：(a) 儘管合資格參加課程的非華語學生人數增加了 1 226 名 (22%) (即由 5 602 名增至 6 828 名)，但參加人數反而減少了 590 名 (34%) (即由 1 730 名減至 1 140 名)；及 (b) 參加率 (即參加課程的非華語學生佔整體合資格學生人數的百分比) 偏低，並且由 31% 持續下降至 17% (第 4.16 及 4.18 段)。

12. **需要盡力滿足學校和非華語學生對生涯規劃教育服務的需求** 教育局在 2015/16 至 2017/18 學年期間，委託一所非政府機構試辦一項先導計劃，向非華語學生提供生涯規劃教育服務。教育局在 2018/19 學年起把服務恆常化。審計署發現教育局在 2018/19 至 2020/21 學年期間：(a) 每年均向相同的 5 間服務機構發出報價邀請；(b) 服務機構對邀請反應冷淡；(c) 申請生涯規劃教育到校支援服務的學校數目由 17 所增至 36 所，增加了 19 所 (112%)，而申請所涉及的非華語學生人數由 318 名增至 817 名，增加了 499 名 (157%)；及 (d) 因服務機構提供的服務量有限，每年提出申請但並不成功的學校數目由 7 至 20 所不等，所涉及的非華語學生人數

摘要

由121至497名不等；每年提出申請但並不成功的學校的百分比由30%至56%不等，所涉及的非華語學生的百分比由35%至61%不等（第4.25至4.27段）。

13. **需要改善披露收生準則的安排** 在中學學位分配辦法的第一階段（即自行分配學位階段），每名學生可向最多兩所中學遞交申請。教育局規定，所有中學必須預先公布收生準則和各項準則所佔比重。然而，教育局並沒有規定中學須同時以中文和英文披露上述資料。審計署在2021年1月審查了52所中學的網頁並發現：(a) 有15所（29%）學校僅以中文公布收生準則和各項準則所佔比重，並沒有提供該等資料的英文版；及 (b) 有4所（8%）學校雖然同時以中文和英文公布上述資料，但只備有中文圖示連接英文版網頁（第4.36段）。

14. **需要監察支援措施的推行情況** 教育局在2017年6月和7月向立法會教育事務委員會提交文件，匯報各項支援非華語學生學習中文的措施的推行進展，並表示會評估支援措施的成效，從而確保有關措施的質素，並按需要完善個別措施。2021年3月，教育局向審計署表示該局一直收集各項資料，以持續監察支援措施的推行情況和完善有關措施。審計署認為，教育局需要採納本審計報告書的意見和建議，並繼續監察非華語學生支援措施的推行情況及在有需要時完善有關措施（第4.41及4.43段）。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議教育局局長應：

向學校提供撥款

- (a) 採取進一步措施，確保學校更適時地就非華語學生資助的運用和支援措施提交其學校計劃和學校報告（第2.12(a)段）；
- (b) 加強監察學校運用非華語學生資助的情況，並鼓勵沒有充分理由而未用盡資助的學校善用該項資助（第2.12(b)段）；
- (c) 更適時地為領取非華語學生資助的學校安排督導訪校（第2.19段）；
- (d) 加強措施，確保收集幼稚園和特殊學校主要持份者的意見，並在制訂非華語學生支援措施時考慮有關意見（第2.24段）；

摘要

提升教師的能力

- (e) 考慮是否需要為中小學和特殊學校的中文科教師就教授非華語學生中文作為第二語言方面訂定合適的培訓要求 (第 3.7 段)；
- (f) 檢討“教授中文作為第二語言”專業進修津貼計劃的未來路向 (第 3.13 段)；
- (g) 加強協助學校檢視提升教師能力的需要，並鼓勵學校善用校本支援服務 (第 3.23(a) 段)；

其他支援措施

- (h) 向非華語學生和學校推廣中文輔導班 (第 4.14(a) 段)；
- (i) 改善中文輔導班的退出率和出席率 (第 4.14(b) 段)；
- (j) 確保把報讀中文輔導班的學生編入合適程度的學習小組 (第 4.14(c) 段)；
- (k) 改善課程導師和學生的表現，以提升中文輔導班的效益 (第 4.14(d) 段)；
- (l) 加倍努力，鼓勵學校推薦非華語學生報讀暑期銜接課程 (第 4.23(a) 段)；
- (m) 致力提升生涯規劃教育到校支援的服務量 (第 4.29(b) 段)；
- (n) 就中學學位分配辦法的自行分配學位階段方面，鼓勵中學同時以中文和英文公布收生準則和各項準則所佔比重 (第 4.38(c) 段)；及
- (o) 採納本審計報告書的意見和建議，並繼續監察非華語學生支援措施的推行情況及在有需要時完善有關措施 (第 4.44 段)。

政府的回應

16. 教育局局長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 教育局把家庭常用語言不是中文的學生歸類為非華語學生 (註 1)。教育局鼓勵及支援非華語學生融入社會，包括幫助他們盡早適應本地教育體系和學好中文。

1.3 在 2015/16 至 2019/20 學年 (註 2) 期間，非華語學生的人數持續上升。在參與學前教育學券計劃／幼稚園教育計劃 (註 3) 的幼稚園、公營中小學和特殊學校，以及直接資助計劃 (直資) 學校就讀的非華語學生總人數，由 2015/16 學年的 23 021 名增至 2019/20 學年的 25 929 名，增加了 2 908 名 (12.6%)。非華語學生佔學生總人數的百分比由 3.0% 增至 3.4% (見表一)。圖一顯示 2019/20 學年各種族的非華語學生人數。

註 1：本審計報告書的審查範圍，涵蓋教育局為入讀參與學前教育學券計劃／幼稚園教育計劃的幼稚園、公營中小學和特殊學校 (即官立學校、資助學校和按位津貼學校)，以及直接資助計劃學校的非華語學生提供的教育支援措施。

註 2：幼稚園的學年由每年 8 月／9 月開始至翌年 7 月／8 月結束。中小學和特殊學校的學年由每年 9 月開始至翌年 8 月結束。

註 3：教育局在 2007/08 學年推出學前教育學券計劃，以學券形式直接向家長提供學費資助，從而減輕他們的財政負擔，也讓家長替子女報讀幼稚園時有更多選擇。教育局在 2017/18 學年推出幼稚園教育計劃，取代學前教育學券計劃，並直接向幼稚園提供資助。

表一

非華語學生人數持續增加
(2015/16 至 2019/20 學年)

學校	2015/16 學年	2016/17 學年	2017/18 學年	2018/19 學年	2019/20 學年	2015/16 至 2019/20 學年期間 的變動
幼稚園						
非華語學生人數	4 918	5 165	5 274	5 313	5 622	+704
學生總人數	139 127	141 127	138 771	132 960	132 823	-6 304
非華語學生佔學生 總人數的百分比	3.5%	3.7%	3.8%	4.0%	4.2%	+0.7 百分點
小學						
非華語學生人數	8 958	9 311	9 622	9 849	10 051	+1 093
學生總人數	288 126	297 808	309 047	317 650	317 008	+28 882
非華語學生佔學生 總人數的百分比	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.2%	+0.1 百分點
中學						
非華語學生人數	8 782	8 990	9 383	9 481	9 821	+1 039
學生總人數	329 757	314 965	307 105	301 026	302 175	-27 582
非華語學生佔學生 總人數的百分比	2.7%	2.9%	3.1%	3.1%	3.3%	+0.6 百分點
特殊學校						
非華語學生人數	363	367	390	401	435	+72
學生總人數	7 703	7 682	7 826	7 939	8 201	+498
非華語學生佔學生 總人數的百分比	4.7%	4.8%	5.0%	5.1%	5.3%	+0.6 百分點
整體						
非華語學生人數	23 021	23 833	24 669	25 044	25 929	+2 908
學生總人數	764 713	761 582	762 749	759 575	760 207	-4 506
非華語學生佔學生 總人數的百分比	3.0%	3.1%	3.2%	3.3%	3.4%	+0.4 百分點

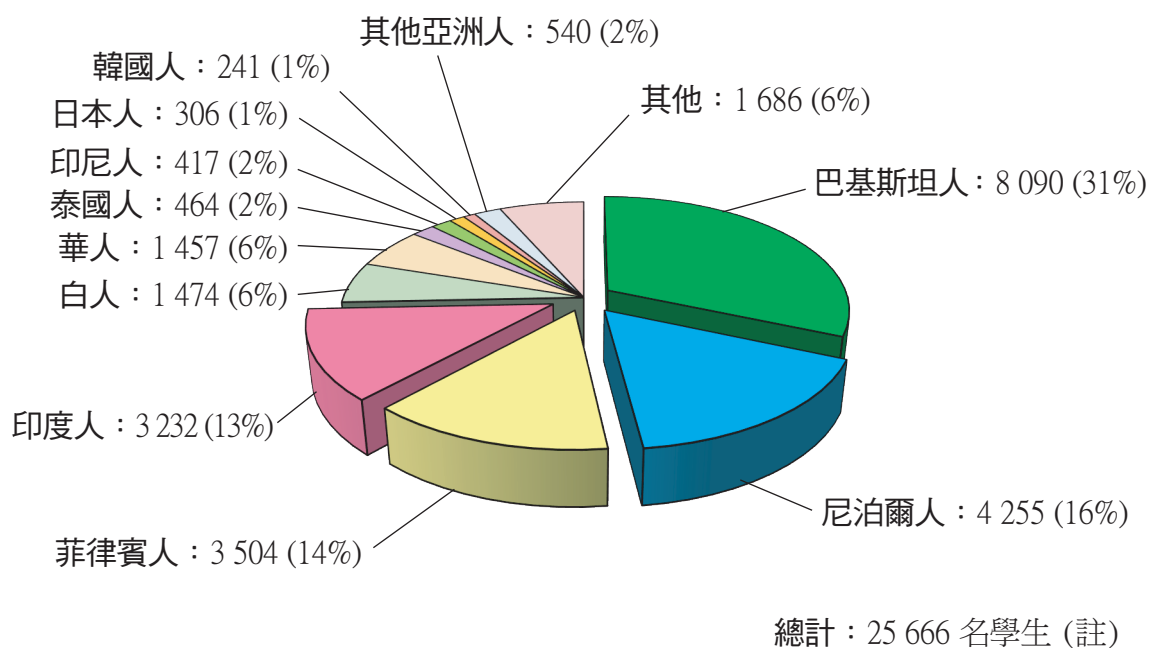
資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：

- (a) 以上數字由教育局透過收生實況調查收集。每個學年顯示的學生人數反映該學年截至9月中的情況。
- (b) 數字只包括在參與學前教育學券計劃／幼稚園教育計劃的幼稚園、公營中小學和特殊學校，以及直資學校就讀的非華語學生。

圖一

各種族的非華語學生人數
(2019/20 學年)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：上圖的非華語學生人數中，涉及幼稚園的部分為整個學年的數字，而涉及其他學校的部分則反映截至9月中的情況。上圖與表一的非華語學生總人數有些微差距，原因是：(a) 在表一中，所有關於非華語學生的數字均反映截至9月中的情況；及 (b) 上圖所計算的非華語學生，包括在提供本地課程的直資學校就讀的學生，而表一則包括在所有直資學校就讀的非華語學生。

1.4 為加強非華語學生的教育支援措施，以及幫助他們學好中文，教育局在平衡不同持份者，包括非華語學生、其家長和學界的意見後，在 2013/14 學年更改向錄取非華語學生的學校提供支援的模式，並取消“指定學校”制度。在 2013/14 學年之前，教育局每年只向下列學校提供額外撥款：

- (a) 錄取一定數目的非華語學生的學校；
- (b) 有照顧非華語學生經驗的學校；及

- (c) 願意與教育局合作發展校本支援措施，以及願意與其他學校分享經驗的學校（註4）。

1.5 教育局自 2014/15 學年起推行一系列優化措施，以加強支援非華語學生有效地學習中文。主要支援措施包括：

- (a) **向學校提供撥款** 由 2014/15 學年起，所有公營學校和提供本地課程的直資學校會獲提供／可申請額外撥款，以便推行“中國語文課程第二語言學習架構”（學習架構——註5）和建構共融校園，撥款額會按錄取的非華語學生人數計算。該等學校須按情況訂定學習目標和採取多元密集的學與教模式，例如抽離學習、分組／小組學習和課後支援等，以提高非華語學生學習中文的成效。學校也可利用該項額外撥款聘請不同種族的助理和採購翻譯服務等專業服務，以加強與非華語學生家長的溝通和舉辦多元文化活動。此外，隨着幼稚園教育計劃在 2017/18 學年實施，參與該計劃並錄取 8 名或以上非華語學生的幼稚園會獲得資助，金額與 1 名幼稚園教師的薪酬相若。由 2019/20 學年起，教育局推出優化措施，參與幼稚園教育計劃的幼稚園可按其錄取的非華語學生人數，獲提供分 5 個層階發放的資助。參與幼稚園教育計劃的幼稚園須加強支援非華語學生，包括支援他們學習中文、營造多元文化和建構共融校園；
- (b) **提升教師的能力** 教育局推行下列支援措施，以提升教師教授非華語學生的專業能力：
- (i) **教師專業發展** 教育局舉辦不同模式的教師專業發展課程和安排經驗分享活動，內容包括針對非華語學生學習中文的課程規劃及學與教策略等。此外，語文教育及研究常務委員會（語常會）在 2014/15 學年推出“教授中文作為第二語言”專業進修津貼計劃（註6）。在幼稚園方面，教育局委託大專院校開辦課程，以支援非華語學生在幼稚園學習中文；及

註4： 2013/14 學年為過渡期，學校並非按“指定學校”制度或新資助模式獲得資助。在該學年，所有錄取 10 名或以上非華語學生的學校獲得 30 萬元至 60 萬元額外撥款。

註5： 學習架構有系統地列出學習目標和預期學習成果，以說明非華語學生在不同學習層階的學習進度。教師可按此訂定循序漸進的學習目標、學習進程及預期學習成果，幫助非華語學生透過“小步子”的方式學習，提高學習效能。

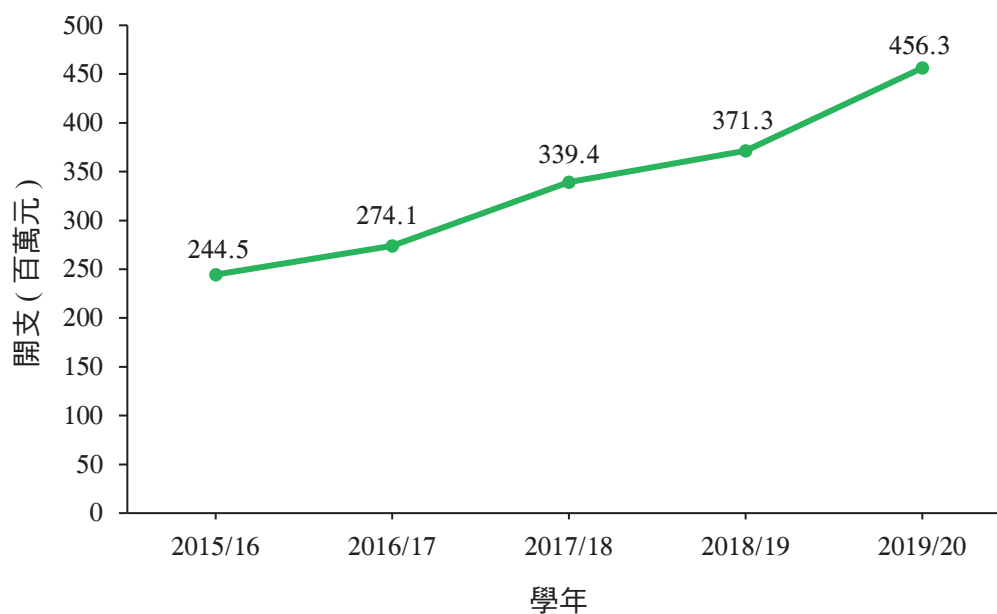
註6： 該計劃由語文基金資助。基金於 1994 年成立，用以資助各種旨在提高本港市民中文（包括普通話）和英文運用能力的措施，受惠對象涵蓋在學、在職以至公眾人士。

- (ii) **校本支援服務** 教育局提供校本支援服務，加強教師的專業能力，以支援非華語學生學習中文。校本支援服務提供的措施，包括協助參與的中小學和特殊學校調適校本中文課程、編寫合適的學與教材料、組織專業學習社群，以及促進學校分享交流。教育局亦委託大專院校為學校提供校本支援服務。學校每年可因應年度發展需要，申請校本支援服務；及
- (c) **其他支援措施** 教育局還推行其他措施支援非華語學生，例如：
 - (i) **中文輔導班** 教育局委託一所大專院校營運多個中心，為非華語學生開辦中文輔導班。該等中心會在課後或假期提供輔導課程，以支援中文能力稍遜的非華語學生；及
 - (ii) **暑期銜接課程** 教育局邀請小學在暑假期間舉辦暑期銜接課程，協助非華語小一新生適應於課堂環境中運用中文，並協助非華語學生升讀小二至小四。

在 2015/16 至 2019/20 學年期間，為非華語學生提供教育支援措施的開支由 2.445 億元增至 4.563 億元，增加了 2.118 億元 (87%)(見圖二)。

圖二

為非華語學生提供教育支援措施的開支
(2015/16 至 2019/20 學年)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：以上數字並沒有計及包括在教育局整體開支及／或不同撥款的部分人力資源和支出。

1.6 教育局轄下有多個組別負責為非華語學生提供教育支援措施。附錄 A 載有該局截至 2020 年 12 月 31 日的組織架構圖 (摘錄)，以顯示該等組別。

審查工作

1.7 2020年10月，審計署就教育局為非華語學生提供的教育支援措施展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 向學校提供撥款 (第2部分)；
- (b) 提升教師的能力 (第3部分)；及
- (c) 其他支援措施 (第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.8 教育局局長整體上同意審計署的建議，並感謝審計署就為非華語學生提供的教育支援措施進行審查，並提出持平的意見和正面建議。教育局會繼續監察非華語學生支援措施的推行情況，並在有需要時完善有關措施。

鳴謝

1.9 審計署進行審查期間，政府鑑於2019冠狀病毒疫情，曾為政府僱員實施多項特別上班安排和針對性措施，包括在家中工作。在疫情下進行審查工作期間，教育局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：向學校提供撥款

2.1 本部分探討教育局向學校提供撥款的事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 學校運用撥款的情況 (第 2.4 至 2.13 段)；
- (b) 督導訪校 (第 2.14 至 2.20 段)；及
- (c) 持份者的意見 (第 2.21 至 2.25 段)。

背景

2.2 為加強支援非華語學生學習中文及建構共融校園，教育局向合資格學校提供更多額外撥款以支援非華語學生 (非華語學生資助)：

- (a) **幼稚園** 由 2017/18 學年起，參加幼稚園教育計劃的幼稚園均合資格按相關學年的需要申領非華語學生資助。在 2017/18 及 2018/19 學年，錄取 8 名或以上非華語學生的幼稚園，每年獲提供與 1 名基本職級幼稚園教師年薪 (以薪酬範圍的中點計算) 相若的資助，用以支援非華語學生。由 2019/20 學年開始，幼稚園每年按錄取的非華語學生人數，獲提供分 5 個層階發放的資助，金額由 5 萬元至與 2 名基本職級幼稚園教師的年薪相若不等 (見表二)；

表二

幼稚園的非華語學生資助額
(2019/20 學年)

錄取的非華語學生人數	資助額 (元)
1 — 4	50,000
5 — 7	198,960
8 — 15	397,920
16 — 30	596,880
≥ 31	795,840

資料來源：教育局記錄

- (b) **中小學** 由 2014/15 學年起，所有錄取 10 名或以上非華語學生的公營中小學及錄取 10 名或以上非華語學生並提供本地課程的直資中小學均按其錄取非華語學生的人數，獲提供分 5 個層階發放的資助，金額由每年 80 萬元至 150 萬元不等。錄取 1 至 9 名非華語學生的學校，可按需要每年向教育局申請 5 萬元資助，為其非華語學生提供課後中文學習支援 (註 7)(見表三)；及
- (c) **特殊學校** 由 2014/15 學年起，向特殊學校提供的非華語學生資助金額，除計算錄取非華語學生的人數外，還視乎有沒有任何非華語學生修讀普通學校課程而定 (註 8)(見表三)：
- (i) **錄取 1 至 5 名非華語學生的特殊學校** 該等學校可按需要每年申請 5 萬元資助，為其非華語學生提供課後中文學習支援 (見第 2.2(b) 段註 7)；
- (ii) **錄取 6 至 9 名非華語學生並有非華語學生修讀普通學校課程的特殊學校** 每所學校每年會獲發 65 萬元資助；

註 7：自 2020/21 學年起，所有錄取較少非華語學生的學校 (即普通學校 1 至 9 名非華語學生及特殊學校 1 至 5 名非華語學生)，毋須提交申請，均會獲提供新增分兩個層階發放的資助。

註 8：在同一課程架構的原則下，特殊學校按照香港學校課程的架構，制訂切合學生學習能力和特點的校本課程。部分就讀特殊學校的學生 (例如智障學生) 不會修讀普通課程，也不用參加一般的評估和考試。教師會為他們制訂個別學習計劃。

向學校提供撥款

- (iii) 錄取 10 名或以上非華語學生並有非華語學生修讀普通學校課程的特殊學校 一如提供本地課程並錄取 10 名或以上非華語學生的普通中小學，所得的資助額會按分 5 個層階發放撥款的機制釐定（見上文 (b) 項）；及
- (iv) 錄取 6 名或以上非華語學生但並沒有任何非華語學生修讀普通學校課程的特殊學校 每所學校每年會獲發 65 萬元資助。

表三

中小學和特殊學校的非華語學生資助額
(2014/15 至 2019/20 學年)

錄取的非華語 學生人數	資助額		
	中小學 (元)	特殊學校	
		有非華語學生修讀 普通學校課程 (元)	沒有非華語學生修讀 普通學校課程 (元)
1 — 5	5 萬	5 萬	
6 — 9		65 萬	65 萬
10 — 25	80 萬		
26 — 50	95 萬		
51 — 75	110 萬		
76 — 90	125 萬		
≥ 91	150 萬		

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.3 在 2015/16 至 2019/20 學年期間，向合資格學校提供的非華語學生資助總額由 2.24 億元增至 3.942 億元，增加了 1.702 億元 (76%)。領取非華語學生資助的合資格學校數目由 314 所增至 939 所，增加了 625 所 (199%)。

學校運用撥款的情況

2.4 根據教育局的指引，非華語學生資助的使用範疇包括：

- (a) 加強支援非華語學生學習中文；及
- (b) 建構共融校園，包括加強與非華語學生家長的溝通和家校合作。

2.5 教育局就符合非華語學生資助的用途向學校提供下列例子：

- (a) 聘請額外中小學中文科教師／教學助理，為非華語學生推行各種密集教學模式（註 9），幫助他們學習中文；以及聘請額外幼稚園教師／教學助理，以採用綜合主題式教學法，支援非華語學生學習中文；
- (b) 聘請助理及／或額外教職員，以加強與非華語學生及其家長的溝通；
- (c) 僱用專業服務，例如向非政府機構購買服務，以作舉辦課後中文學習班／促進文化共融的活動，以及購買翻譯服務（例如翻譯學校通告或學校網頁的重要事項）；及
- (d) 舉辦活動或培訓課程，以加強教師的文化和宗教敏感度。

2.6 獲發非華語學生資助的中小學和特殊學校也須指派一名專責教師或一個專責小組（註 10），以統籌與提供非華語學生支援措施相關的事宜。

逾期提交學校計劃和學校報告

2.7 為確保學校適切和有效地運用非華語學生資助，教育局要求學校及早規劃及持續檢視非華語學生支援措施。學校每年須就有關資助的運用和支援措施，向教育局提交學校計劃和學校報告，並總結措施的實施情況及評估成效：

- (a) **幼稚園** 幼稚園須於 9 月底或之前提交學校計劃，並於翌年 8 月底或之前提交學校報告；

註 9：學習活動模式的例子包括：(a) 抽離學習；(b) 在中文課堂進行分組或小組學習；及 (c) 課後中文學習支援。

註 10：參加幼稚園教育計劃的幼稚園可靈活地調配資源，以採用綜合主題式教學法，支援非華語學生學習中文。教育局建議該等幼稚園指派一名專責教師或一個專責小組，以統籌與提供非華語學生支援措施相關的事宜。

向學校提供撥款

- (b) **領取 5 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校** 如學校認為有需要，可於學年內任何時候按其需要申請為數 5 萬元的非華語學生資助。因此，教育局並沒有就各校提交學校計劃指明一個劃一限期。學校須連同撥款申請一併提交學校計劃，並於下一個學年的 11 月底或之前提交學校報告；及
- (c) **領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校** 學校須於 11 月底或之前提交該學年的學校計劃和上一個學年的學校報告 (如適用)。

教育局會檢視學校提交的學校計劃和學校報告，以評審學校對其非華語學生資助的規劃及實際運用情況，以及該等學校在運用非華語學生資助向其非華語學生所提供的支援措施。教育局會根據檢視結果，在需要時就學校如何規劃和推行其非華語學生支援措施給予專業意見和支援。教育局也會在相關限期前提醒學校按時提交上述文件。

2.8 教育局表示，2019 年的社會事件及 2020 年爆發的 2019 冠狀病毒疫情，都影響了學校在 2019/20 學年提交學校計劃和學校報告的工作。審計署分析了於 2018/19 學年，所有領取非華語學生資助的幼稚園 (即 152 所幼稚園)，以及全部 266 所領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校提交學校計劃和學校報告的時間。審計署留意到，部分學校沒有適時提交其學校計劃及／或學校報告 (見表四及表五)：

- (a) **幼稚園** 在 152 所幼稚園中：
 - (i) 有 60 所 (39%) 幼稚園逾期提交其學校計劃，當中 18 所 (30%) 逾期 1 個月以上才提交其學校計劃；及
 - (ii) 有 73 所 (48%) 幼稚園逾期提交其學校報告，當中 18 所 (25%) 逾期 1 個月以上才提交其學校報告；及
- (b) **中小學和特殊學校** 在 266 所中小學和特殊學校中：
 - (i) 有 168 所 (63%) 學校逾期提交其學校計劃，當中 26 所 (15%) 逾期 1 個月以上才提交其學校計劃；及
 - (ii) 有 176 所 (66%) 學校逾期提交其學校報告，當中 40 所 (23%) 逾期 1 個月以上才提交其學校報告。

表四

領取非華語學生資助的幼稚園
逾期提交學校計劃和學校報告的案齡分析
(2018/19 學年)

逾期時間 (月數)	幼稚園數目	
	學校計劃	學校報告
> 0 — 1	42 (70%)	55 (75%)
> 1 — 2	18	15
> 2 — 3	— } 18 (30%)	1 } 18 (25%)
> 3 — 4(註)	— }	2 }
總計	60 (100%)	73 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：逾期時間最長為 3.4 個月。

表五

領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校
逾期提交學校計劃和學校報告的案齡分析
(2018/19 學年)

逾期時間 (月數)	學校數目	
	學校計劃	學校報告
> 0 — 1	142 (85%)	136 (77%)
> 1 — 2	26	29
> 2 — 3	— } 26 (15%)	8 } 40 (23%)
> 3 — 4 (註)	— }	3 }
總計	168 (100%)	176 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：逾期時間最長為 3.9 個月。

2.9 為使教育局能適時檢視學校對非華語學生資助的規劃及實際運用情況，並就學校如何規劃及推行其非華語學生支援措施給予專業意見和支援，審計署認為，雖然教育局已在限期前提醒學校提交學校計劃和學校報告，該局仍需要採取進一步措施，使學校更適時提交有關文件。

需要鼓勵學校善用非華語學生資助

2.10 根據教育局的指引：

- (a) 學校應按校本情況，適時和審慎地善用每個學年發放的非華語學生資助，並有策略地調配這項資助和結合其他校本資源，以便在相關學年支援非華語學生；
- (b) 為配合不同非華語學生的需要，學校或需累積支援非華語學生的經驗，並調整支援策略和模式。因此，學校可保留部分非華語學生資助，惟累積餘款上限不可超過該學年所獲資助的總額；及

- (c) 教育局將根據學校經審核的周年帳目，收回超出上限的餘款。

2018/19 學年，650 所學校獲政府提供合共 3.278 億元非華語學生資助，並用去 2.988 億元 (91%)。在同一學年，教育局從 45 所學校收回超出累積餘款上限的未用餘款 244 萬元。

2.11 教育局在 2014/15 學年首次向中小學和特殊學校提供非華語學生資助，並在 2017/18 學年首次向幼稚園提供該項資助。審計署審查了非華語學生資助由新推出的學年 (即分別為 2014/15 及 2017/18 學年) 起至 2018/19 學年期間，學校運用資助的情況，留意到很多學校並沒有充分運用在該等學年獲發的資助：

- (a) **幼稚園** 在 2017/18 及 2018/19 兩個學年：
- (i) 每個學年均有部分幼稚園只用去不足一半獲發的非華語學生資助。該等幼稚園分別佔 2017/18 和 2018/19 學年獲發資助的幼稚園的 10% (在 149 所幼稚園中有 15 所) 和 3% (在 152 所幼稚園中有 5 所) (見表六)；及
 - (ii) 在該兩個學年均獲發非華語學生資助的 137 所幼稚園中，有 20 所 (15%) 用去的金額，少於該兩年期內獲發資助總額的 70%，當中 2 所 (1%) 用去的金額，少於資助總額的一半；

表六

幼稚園運用非華語學生資助的情況
(2017/18 及 2018/19 學年)

已運用的非華語學生資助 的百分比 (%)	幼稚園數目	
	2017/18 學年	2018/19 學年
0 — < 25	5	3
25 — < 50	10	2
50 — < 75	28 (19%)	17 (11%)
75 — < 90	36 (24%)	29 (19%)
90 — 100	70 (47%)	101 (67%)
總計	149 (100%)	152 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

- (b) 領取 5 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校 在 2014/15 至 2018/19 學年期間：
- (i) 每個學年均有部分學校只用去不足一半獲發的非華語學生資助。該等學校佔期內領取資助的學校的百分比介乎 2015/16 學年的 24% (在 88 所學校中有 21 所) 至 2016/17 學年的 36% (在 193 所學校中有 69 所)(見表七)；及
 - (ii) 在該 5 個學年期間所有年度均獲發非華語學生資助的 41 所學校中，有 7 所 (17%) 用去的金額，少於整段期間獲發資助總額的 70%，當中 3 所 (7%) 用去的金額，少於資助總額的一半；及

表七

領取 5 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校
運用非華語學生資助的情況
(2014/15 至 2018/19 學年)

已運用的 非華語學生資助 的百分比 (%)	學校數目				
	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	2017/18 學年	2018/19 學年
0 — < 25	12	12	51	43	34
25 — < 50	7 } 19 (29%)	9 } 21 (24%)	18 } 69 (36%)	22 } 65 (28%)	23 } 57 (25%)
50 — < 75	13 (20%)	9 (10%)	27 (14%)	32 (14%)	29 (12%)
75 — < 90	2 (3%)	5 (6%)	17 (9%)	22 (10%)	19 (8%)
90 — 100	32 (48%)	53 (60%)	80 (41%)	110 (48%)	127 (55%)
總計	66 (100%)	88 (100%)	193 (100%)	229 (100%)	232 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

- (c) 領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校 在 2014/15 至 2018/19 學年期間：
- (i) 每個學年均有部分學校只用去不足一半獲發的非華語學生資助。該等學校佔期內領取資助的學校的百分比由 2014/15 學年的 13% (在 196 所學校中有 26 所)，改善至 2018/19 學年的 4% (在 266 所學校中有 10 所)(見表八)；及
 - (ii) 在該 5 個學年期間所有年度均獲發非華語學生資助的 184 所學校中，有 2 所 (1%) 用去的金額，少於整段期間獲發資助總額的 70%。

表八

領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校
運用非華語學生資助的情況
(2014/15 至 2018/19 學年)

已運用的 非華語學生 資助的百分比 (%)	學校數目				
	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	2017/18 學年	2018/19 學年
0 — < 25	9	3	4	5	—
25 — < 50	17 } 26 (13%)	14 } 17 (8%)	5 } 9 (4%)	8 } 13 (5%)	10 } 10 (4%)
50 — < 75	48 (25%)	32 (14%)	28 (12%)	33 (13%)	18 (7%)
75 — < 90	42 (21%)	45 (20%)	49 (20%)	52 (21%)	44 (16%)
90 — 100	80 (41%)	128 (58%)	154 (64%)	155 (61%)	194 (73%)
總計	196 (100%)	222 (100%)	240 (100%)	253 (100%)	266 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

教育局在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示，由於學校或需累積支援非華語學生的經驗，尤其是在領取非華語學生資助的首年，以及當非華語學生入讀的人數極少的時候，學校基於運作需要，可能需要保留部分資助，以便在其後年度維持各項支援措施，所以容許學校保留部分資助（見第 2.10(b) 段）。儘管教育局在 2017/18 學年才首次向幼稚園提供非華語學生資助，幼稚園或需累積支援非華語學生的經驗，但審計署認為，教育局需要加強監察學校運用非華語學生資助的情況，並鼓勵沒有充分理由而未用盡資助的學校，盡量善用該項資助以支援非華語學生。

審計署的建議

2.12 審計署建議教育局局長應：

- (a) 採取進一步措施，確保學校更適時地就非華語學生資助的運用和支援措施提交其學校計劃和學校報告；及
- (b) 加強監察學校運用非華語學生資助的情況，並鼓勵沒有充分理由而未用盡資助的學校，盡量善用該項資助以支援非華語學生。

政府的回應

2.13 教育局局長同意審計署的建議。

督導訪校

需要更適時地進行督導訪校

2.14 教育局透過進行督導訪校，以監察學校運用非華語學生資助的情況。督導訪校的目的包括：

- (a) 解釋政策原意和相關支援措施；
- (b) 就非華語學生資助的運用向學校提供支援；
- (c) 就非華語學生的支援措施提供補充資料；及
- (d) 物色良好做法，以便與其他學校分享。

2.15 教育局表示：

- (a) **領取 5 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校** 對於領取 5 萬元非華語學生資助 (即最低資助額) 的學校，教育局主要透過審視學校提交的學校計劃和學校報告，以及與學校例行的電話及／或電郵聯絡，監察學校運用非華語學生資助的情況。教育局只會在有需要時才到該等學校進行督導訪校，向學校提供意見，協助學校規劃和推行非華語學生支援措施 (註 11)；及
- (b) **所有領取非華語學生資助的幼稚園和領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校** 教育局會優先到訪下列學校：
 - (i) 首次獲發非華語學生資助的學校。教育局通常會在該等學校於該學年初開始領取資助的時候到訪學校；
 - (ii) 需要額外支援的學校；及
 - (iii) 有良好做法，可與其他學校分享的學校。

2.16 審計署審查了教育局對在 2017/18 及／或 2018/19 學年領取非華語學生資助的所有幼稚園，以及在 2014/15 至 2018/19 學年期間 (註 12) 的任何一個學年有領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校所進行的督導訪校，留意到教育局並沒有適時到訪部分學校：

- (a) **幼稚園** 在 2017/18 或 2018/19 學年首次領取非華語學生資助的幼稚園有 164 所。當中，教育局在幼稚園首次領取資助的學年內首次到訪的幼稚園有 144 所 (88%)，而在下一個學年到訪的有 19 所 (12%)。教育局並沒有到訪餘下的 1 所幼稚園，原因是該校在 2018/19 及 2019/20 學年並不符合資格申領非華語學生資助；及
- (b) **中小學和特殊學校** 在 2014/15 至 2018/19 學年期間的任何一個學年首次領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學和特殊學校有 283 所 (見表九)。當中：
 - (i) 有 143 所 (51%) 在學校首次領取資助的學年內獲教育局首次到訪；

註 11：教育局表示，在制訂有關安排時，已權衡學校善用非華語學生資助的情況和學界對教師行政工作量的普遍關注。

註 12：教育局表示，2019/20 學年的督導訪校受到 2019 年的社會事件及 2020 年爆發的 2019 冠狀病毒疫情所影響。

- (ii) 有 51 所 (18%) 在學校首次領取資助的學年其後的下一個學年內獲教育局首次到訪；
- (iii) 有 45 所 (16%) 在學校首次領取資助的學年其後的第二個學年內獲教育局首次到訪；及
- (iv) 有 44 所 (15%) 在學校首次領取資助的學年，或其後的兩個學年均沒有獲教育局到訪，當中 6 所 (2%) 學校不再符合申領資格。截至 2019/20 學年結束時，有 26 所 (9%) 學校仍未獲教育局到訪，該等學校全屬特殊學校。

表九

教育局首次到訪領取 65 萬元至 150 萬元非華語學生資助的
中小學和特殊學校的時間的案齡分析
(截至 2019/20 學年結束)

首次到訪 的時間 (學年)	首次領取非華語學生資助的學校數目					總計
	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	2017/18 學年	2018/19 學年	
首次領取 資助的學年	64	26	24	14	15	143 (51%)
其後的第一年	49	—	—	1	1	51 (18%)
其後的第二年	45	—	—	—	不適用	45 (16%)
其後的第三年	4	—	—	不適用	不適用	4
其後的第四年	8	—	不適用	不適用	不適用	8
沒有到訪	26	3	—	2	1	32
總計	196	29	24	17	17	283 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

向學校提供撥款

2.17 教育局在 2021 年 1 月及 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 教育局在權衡適時到訪學校的需要和人手限制後，計劃於 2014/15 學年推出非華語學生資助及其相關支援措施後的首三年內，到訪所有領取資助的普通學校一次；及
- (b) 教育局到訪學校的目標已在 2016/17 學年大致上達到。正如第 2.16(b)(iv) 段所指出，有 6 所學校不再符合資格申領非華語學生資助，因而再沒有訪校的必要。另有 12 所學校已於 2017/18 或 2018/19 學年獲教育局到訪。餘下並沒有到訪的 26 所學校全屬特殊學校。

2.18 教育局進行督導訪校，其中一個目的是向學校提供專業意見和支援。審計署認為，教育局如盡可能在學校剛開始領取非華語學生資助的學年進行督導訪校，作用會更大。審計署認為，教育局需要採取措施，因應個別學校的運作及發展需要，更適時地安排督導訪校。

審計署的建議

2.19 審計署建議教育局局長應採取措施，因應個別學校的運作及發展需要，更適時地為領取非華語學生資助的學校安排督導訪校。

政府的回應

2.20 教育局局長同意審計署的建議。

持份者的意見

需要改善收集意見的涵蓋範圍

2.21 教育局每年透過問卷調查，向領取 80 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學的主要持份者收集意見，以檢視學校推行非華語學生支援措施的情況。有關的主要持份者包括：

- (a) 學校校長；
- (b) 非華語學生教育支援措施的統籌人員；
- (c) 教授非華語學生的中文科教師；
- (d) 非華語學生及其家長；及
- (e) 由學校委託向非華語學生提供支援的非政府機構。

2019/20 學年，教育局進行的問卷調查涵蓋了 252 所領取 80 萬元至 150 萬元非華語學生資助的中小學。

2.22 教育局表示：

- (a) 該局透過訪校期間與幼稚園職員（包括校長、統籌教師或相關教師）面談收集意見。鑑於幼稚園學生十分年幼，而且幼稚園大量聘用非政府機構提供服務的情況並不普遍，教育局認為不適宜收集幼稚園學生和非政府機構的意見；及
- (b) 考慮到特殊學校學生的特別需要，該局認為不適宜向特殊學校學生收集意見。

2.23 2019/20 學年，共有 433 所幼稚園和 52 所特殊學校有錄取非華語學生。審計署留意到教育局在第 2.22 段所作的解釋，但關注到教育局並沒有透過問卷調查收集幼稚園和特殊學校主要持份者的意見。審計署認為，教育局需要加強措施，確保幼稚園和特殊學校主要持份者（例如校長和家長）的意見也在收集之列，並在為該等學校制訂非華語學生支援措施時考慮有關意見。

審計署的建議

2.24 審計署建議教育局局長應加強措施，確保收集幼稚園和特殊學校主要持份者的意見，並在為該等學校制訂非華語學生支援措施時考慮有關意見。

政府的回應

2.25 教育局局長同意審計署的建議。

第 3 部分：提升教師的能力

3.1 本部分探討教育局為提升教師支援非華語學生學習中文的專業能力而在教師專業發展及校本支援服務方面所做的工作。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 專業發展要求 (第 3.2 至 3.8 段)；
- (b) “教授中文作為第二語言”專業進修津貼計劃 (第 3.9 至 3.14 段)；及
- (c) 校本支援服務 (第 3.15 至 3.24 段)。

專業發展要求

3.2 由教育局提供的教師專業發展課程，內容包括教授非華語學生中文作為第二語言 (為中小學及特殊學校教師而設)，以及支援非華語學生的學與教 (為參加幼稚園教育計劃的幼稚園教師而設)。這類課程的例子包括研討會、工作坊及網上授課等。2018 年 6 月，教育局要求所有參加幼稚園教育計劃的幼稚園，必須最少有 1 名教師完成教育局認可的基礎課程。上述要求分兩個階段實施：

- (a) **第一階段** 錄取 8 名或以上非華語學生的幼稚園須在 2018/19 學年完結前達到要求；及
- (b) **第二階段** 所有錄取非華語學生 (不論人數) 的幼稚園均須在 2020/21 學年完結前達到要求。

2018/19 學年，共有 753 所幼稚園參加幼稚園教育計劃，當中 152 所錄取 8 名或以上非華語學生。該 152 所幼稚園全部達到上述培訓要求。

需要考慮訂定專業發展要求

3.3 審計署留意到，教育局沒有為中小學和特殊學校訂定教授非華語學生中文作為第二語言的培訓要求。2019/20 學年，全港共有 988 所中小學和特殊學校 (不論有非華語學生就讀與否)，在該等學校教授中文科的教師有 13 794 名。關於教授非華語學生中文作為第二語言的培訓，審計署分析了 2014/15 至 2019/20 學年期間，教育局為上述教師提供相關培訓的時數，發現下列情況：

- (a) **部分學校沒有教師曾參加教育局提供的相關培訓** 在上述期間，在該 988 所學校中，有 252 所 (26%) 的教師並沒有參加教育局就教授非華語

學生中文作為第二語言所提供的培訓。在該 252 所學校中，有 157 所 (62%) 有非華語學生就讀，而其中 4 所 (3%) 的非華語學生人數達 10 名或以上。在該段期間，該 157 所學校每個學年的非華語學生總人數由 231 至 277 名不等，佔公營及直資學校整體非華語學生人數 1.2% 至 1.4% 不等；及

- (b) **很多教師沒有參加教育局提供的相關培訓** 教育局沒有要求教授非華語學生中文作為第二語言的教師，必須參加由教育局提供的相關培訓。在該 988 所學校教授中文科的 13 794 名教師 (包括無須教授非華語學生的教師) 中，有 9 986 名 (72%) 在該段期間並沒有參加由教育局提供的培訓。其餘曾參加培訓的 3 808 名教師中，很多教師的受訓時數偏低。例如在 3 808 名教師中，有 1 744 名 (46%) 的受訓時數僅 5 小時或以下 (見表十)。

表十

教師參加教育局提供教授非華語學生中文作為第二語言培訓的時數
(2014/15 至 2019/20 學年)

培訓時數	教師人數
≤ 5	1 744 (46%)
> 5 — 15	1 634 (43%)
> 15 — 30	336 (8%)
> 30 — 50	77 (2%)
> 50 — 95	17 (1%)
總計	3 808 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.4 除了由教育局提供的培訓，教師也有其他途徑提升教授非華語學生的專業能力。教育局表示：

- (a) 職前師資培訓課程能令教師具備專業知識、教學方法及素質，以照顧不同背景和需要的學生。為教師而設的專業發展，其目的是通過多元化機會及不同模式的培訓，讓教師掌握如何指導非華語學生學習中文。

除了教育局就不同主題提供的有系統專業發展課程外，教師可參加由大專院校開辦培訓期不同的課程或研討會。教師也可選擇其他非系統性的培訓模式，例如透過閱讀或網上課程自主學習，又或參與同儕學習和師友計劃（一般包括共同備課和校內同儕觀課）。教師還可參加由教育局或由同一區或同一辦學團體的網絡學校組織舉辦的專業學習社羣，以提升專業能力。此外，學校可利用每年的教師專業發展日，邀請客席講者為教師進行專題研討會／工作坊，或按教師的專業發展需要及學校情況申請所需的校本支援服務；

- (b) 教師須參加培訓活動以滿足不同政策規定，或與學校管理人員商討，從而訂立個人專業發展的優先次序；及
- (c) 由於各校錄取的非華語學生人數不同，他們的中文水平也十分參差，因此學校與教師的培訓需要也有分別。除了鼓勵教師參與各類校外培訓課程及活動外，學校也為教師提供機會在校內互相交流和分享心得。

3.5 教育局每年均會進行一項持份者問卷調查（見第 2.21 段），對象是學校校長及學校統籌人員等主要持份者，以收集他們對於為非華語學生提供的教育支援措施的意見。在 2019/20 學年的持份者問卷調查中，有 504 名校長及學校統籌人員參與，他們來自 252 所錄取 10 名或以上非華語學生的中小學。調查結果顯示，大部分校長及學校統籌人員（70% 至 94%）支持為教授非華語學生中文作為第二語言的教師訂定培訓要求（見表十一）。

表十一

在錄取 10 名或以上非華語學生的學校中
 校長及統籌人員支持為教授非華語學生中文作為第二語言
 的中文科教師訂定培訓要求的人數
 (2019/20 學年)

培訓要求	校長人數	統籌人員 人數	整體
在職培訓要求	237 (94%)	238 (94%)	475 (94%)
職前培訓要求	217 (86%)	204 (81%)	421 (84%)
培訓時數要求	183 (73%)	171 (68%)	354 (70%)
受訪者總人數	252(100%)	252(100%)	504(100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.6 審計署認為，訂定培訓要求能有助教育局確保教師持續發展其教授非華語學生中文作為第二語言的專業能力。

審計署的建議

3.7 審計署建議教育局局長應針對教授非華語學生的中文科教師人數與日俱增，以及教師的背景、培訓需要和學校情況各異等問題，考慮是否需要為中小學和特殊學校的中文科教師就教授非華語學生中文作為第二語言方面訂定合適的培訓要求。

政府的回應

3.8 教育局局長同意審計署的建議。

“教授中文作為第二語言”專業進修津貼計劃

3.9 2014/15 學年，教育局透過語文基金以試驗性質推出上述津貼計劃，為期 3 年（由 2014/15 至 2016/17 學年）。該項津貼計劃旨在資助中小學和特殊學校的中文科教師，以自願性質取得教授非華語學生中文的資歷及接受有系統的培訓。在該津貼計劃下，完成認可課程的教師可獲發放一筆津貼。認可課程是指由本地大學開辦的指定深造文憑或碩士學位課程。津貼金額以學費的某個固定百分比計算，並設有上限。語文基金在 2014 年為津貼計劃預留 2,900 萬元撥款，用以資助最多 450 名中文科教師進修。語常會（見第 1.5 段 (b)(i)）分別在 2016 及 2018 年就津貼計劃進行檢討。經檢討後，語常會先後在 2016 及 2018 年兩度批准把津貼計劃的試驗階段延長至 2021/22 學年底，並作出下列修訂以增加該計劃的吸引力：

- (a) 在 2016 年 12 月，把津貼額上限由 30,000 元上調至 34,000 元；及
- (b) 在 2018 年 12 月，把津貼額由相當於課程學費的 30% 增至 50%。另外，金額上限由 34,000 元進一步上調至 64,000 元。

需要檢討津貼計劃的未來路向

3.10 審計署留意到該津貼計劃自 2014/15 學年推出以來，只接獲 99 宗申請。截至 2020 年 10 月底，在全部 99 名提出申請的教師中，有 89 名（註 13）獲批津貼修讀有系統的兼讀培訓課程，僅達該計劃預算資助最多 450 名教師的 20%（見表十二）。截至 2020 年 12 月，該津貼計劃的津貼開支合計為 277 萬元。

註 13：在其餘的 10 宗申請中，2 宗因未能符合所訂要求而不獲接納，3 宗申請被撤回，另外 5 宗仍在處理中。

表十二

獲批“教授中文作為第二語言”專業津貼進修的教師人數
(2014/15 至 2020/21 學年)

學年	獲批教師人數
2014/15	32
2015/16	25
2016/17	11
2017/18	0
2018/19	8
2019/20	10
2020/21	3
總計	89

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.11 教育局在 2021 年 3 月回應審計署有關該津貼計劃反應冷淡的查詢時表示：

- (a) 在籌備 2016 年的檢討期間，在一項調查中約有 30% 受訪的學校校長表示，因各種理由並不鼓勵教師申請津貼，例如校內所錄取的非華語學生人數不多、教師已參與其他專業發展活動等。該項調查的結果已向語常會匯報；
- (b) 因完成課程需時頗長 (2 至 3 年)，而且學費昂貴，不免令教師對參加津貼計劃感到躊躇；及
- (c) 因此，即使推出了一些優化措施，教師的反應仍然冷淡。

3.12 該津貼計劃的試驗階段快將於 2021/22 學年結束。審計署認為教育局需要因應教師對計劃的冷淡反應，檢討津貼計劃的未來路向。

審計署的建議

3.13 審計署建議教育局局長應因應教師對“教授中文作為第二語言”專業進修津貼計劃的冷淡反應，檢討該津貼計劃的未來路向。

政府的回應

3.14 教育局局長同意審計署的建議。

校本支援服務

3.15 教育局提供校本支援服務，以協助教師照顧非華語學生在學習中文方面的需要。支援服務一般為期1年。學校每年可根據其教師的發展需要，申請所需的校本支援服務。過往從未獲編配校本支援服務的學校會獲優先考慮。校本支援服務包括下列各項：

- (a) **到校專業支援服務** 教育局會因應教師的特定需要，提供到校專業支援服務，例如檢視並發展校本課程、共同備課，以及擬訂發展計劃和專業發展活動；
- (b) **大學——學校支援計劃** 在大學——學校支援計劃下，教育局委託大專院校透過不同項目向學校提供專業支援服務。有關項目善用大專院校的專業知識，結合教學理論與課堂實踐，並以多元化的模式為教師提供支援服務。各項目均有特定主題，例如“勝出接力賽：非華語兒童中文教與學的幼小銜接”及“非華語中學生的中文教與學”等；
- (c) **專業發展學校計劃** 在專業發展學校計劃下，具良好教學實踐經驗和分享文化的學校會建立網絡，透過各項交流活動（例如共同備課和經驗分享會）促進學校之間的協作和專業交流；
- (d) **學校支援夥伴（借調教師）計劃** 在學校支援夥伴（借調教師）計劃下，資深教師會被借調到教育局，為其他教師提供支援服務，並建立專業交流平台，以提升教師的專業能力；及
- (e) **專業學習社羣** 教育局為對非華語學生的中文學與教有共同關注和興趣的教師組織專業學習社羣，以促進聯校協作，分享經驗和資源。

3.16 在 2014/15 至 2019/20 學年期間，共有 352 所學校 (包括 159 所幼稚園、98 所小學、80 所中學和 15 所特殊學校) 接受校本支援服務。教育局表示：

- (a) 在上述期間，每年平均接獲 132 所學校的申請 (當中平均有 47 所幼稚園、47 所小學、34 所中學和 4 所特殊學校)，而平均有 126 所學校 (由 106 至 142 所不等；當中平均有 46 所幼稚園、46 所小學、30 所中學和 4 所特殊學校) 獲編配校本支援服務；
- (b) 提出申請並獲編配校本支援服務的學校的百分比平均達 95% 以上，反映絕大部分有需要的學校已獲編配校本支援服務；
- (c) 該局經常檢視學校對校本支援服務的需要，以提升教師支援非華語學生學習中文的專業能力，並透過不同措施推廣校本支援服務；
- (d) 該局轄下不同的科組定期召開聯絡會議和接觸，以識別需要校本支援服務的學校，並鼓勵該等學校申請校本支援服務，而其申請會獲優先考慮；及
- (e) 該局和服務提供機構在全港各區舉辦推介會，分享在校本支援服務下獲得的良好做法和經驗，以期提升相關教師的專業知識和技巧，並向更多有不同需要的學校推廣校本支援服務。

需要鼓勵學校仔細檢視發展需要和善用校本支援服務

3.17 審計署分析了在 2014/15 至 2019/20 學年期間接受校本支援服務的學校數目，留意到教育局有空間鼓勵有非華語學生就讀的學校，仔細檢視是否有需要善用校本支援服務，以切合學校發展的需要：

- (a) 每個學年有 106 至 142 所學校接受校本支援服務，佔有非華語學生就讀的學校總數僅 10% 至 14% (見表十三)；
- (b) 在上述整段期間內，有 723 所學校每年均有非華語學生就讀，其中的 438 所 (61%) 不曾接受任何校本支援服務；及
- (c) 在該 438 所學校中，不少學校的非華語學生佔校內學生總人數超過一成。以 2019/20 學年為例，在該 438 所學校中，52 所 (12%) 有超過一成學生是非華語學生。

提升教師的能力

以上情況或反映即使學校對校本支援服務的需求穩定，有非華語學生就讀的學校並不太熱衷於申請校本支援服務。

表十三

有非華語學生就讀而接受校本支援服務的學校百分比
(2014/15 至 2019/20 學年)

學年	接受校本支援服務的學校數目 (a)	有非華語學生就讀的學校數目 (b)	接受校本支援服務的學校百分比 (c)=(a) ÷ (b) × 100%
2014/15	142	1 017	14%
2015/16	131	1 033	13%
2016/17	112	1 042	11%
2017/18	106	1 056	10%
2018/19	121	1 088	11%
2019/20	141	1 108	13%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：在 2014/15 至 2015/16 學年期間，各校提出的校本支援服務申請全部成功並獲提供服務。在 2016/17 至 2019/20 學年期間，每年有 4 至 14 宗申請未能成功獲取服務，原因包括：(a) 過往曾接受與非華語學生相關的校本支援服務 1 年或以上 (即 1 至 5 年)；(b) 在相關學年已獲編配與中文相關的支援服務，而服務對象涵蓋非華語學生；及 (c) 在相關學年沒有錄取非華語學生。

3.18 教育局在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示，有非華語學生就讀的學校可能基於以下原因，而不太熱衷於申請校本支援服務：

- (a) 教育局為錄取非華語學生的學校提供多方面的支援 (包括撥款資助、教師培訓和學生支援)，而校本支援服務只是其中之一。校本支援服務是一種非常深入的專業發展服務，要求學校投入全年時間和大量教師人手，這點未必切合個別學校的需要和情況；
- (b) 各校非華語學生的比例各異，以致學校所需的支援也有分別；
- (c) 非華語學生的背景差別很大，其支援需要亦然；及

- (d) 各校教師的專業能力並不相同，學校未必認為校本支援服務最能切合其教師的專業發展需要。

3.19 審計署認為教育局需要：

- (a) 協助學校檢視提升教師能力的需要和探討適切的校本支援服務模式，以期非華語學生的學與教能達至最大成效；及
- (b) 加強鼓勵學校仔細檢視其發展需要和在有需要時善用校本支援服務。舉例而言，教育局或可透過更多推廣工作，加強接觸需要支援但從未提出申請的學校，例如邀請學校出席教育局的推介活動。

需要制訂清晰的訪校指引

3.20 按照為大學——學校支援計劃推行的項目而設的監察機制，教育局會到訪學校進行到校評估。審計署分析了教育局就 2014/15 至 2018/19 學年期間完成的 6 個項目進行的訪校工作，留意到：

- (a) 教育局就上述 6 個項目到訪參與學校的百分比差異顯著，由 20% 至 77% 不等，平均為 33% (見表十四)；及
- (b) 每所學校的訪校次數差異顯著。就參與上述 6 個項目的全部 212 所學校而言，教育局雖然從未到訪其中 142 所 (67%) 學校，但卻對 28 所 (13%) 學校進行超過 1 次訪校 (註 14)，其中 1 所學校更被教育局到訪 5 次 (包括 1 次屬跟進性質的訪校——見表十五)。

教育局並沒有任何文件證據，顯示為何到訪個別學校的次數和到訪學校的涵蓋範圍百分比會有所不同。教育局未有發出清晰指引，指明揀選學校進行探訪的準則。

註 14：在 212 所學校中，教育局對 34 所學校進行超過 1 次訪校。然而，到該 34 所學校進行的 10 次訪校屬跟進性質。若撇除跟進性質的訪校次數，教育局到訪超過 1 次的學校有 28 所。

表十四

在大學——學校支援計劃下
教育局曾到訪的參與學校數目和百分比
(2014/15 至 2018/19 學年)

項目	參與 學校數目 (a)	曾到訪的 學校數目 (b)	曾到訪的學校 所佔百分比 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
A	80	16	20%
B	13	10	77%
C	28	11	39%
D	25	9	36%
E	26	11	42%
F	40	13	33%
整體	212	70	33%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：如 1 所學校參與超過 1 個項目，在計算整體學校數目時會相應地計算超過 1 次。

表十五

教育局訪校次數的分析
(2014/15 至 2018/19 學年)

教育局 進行訪校的 次數	參與學校數目						
	項目 A	項目 B	項目 C	項目 D	項目 E	項目 F	總計
0	64 (80%)	3 (23%)	17 (61%)	16 (64%)	15 (58%)	27 (68%)	142 (67%)
1	8 (10%)	2 (15%)	6 (21%)	5 (20%)	4 (15%)	11 (28%)	36 (17%)
2	8 (10%)	6 (46%)	5 (18%)	2 (8%)	7 (27%)	1 (2%)	29 (13%)
3	—	1 (8%)	—	2 (8%)	—	1 (2%)	4 (2%)
4	—	—	—	—	—	—	—
5	—	1 (8%)	—	—	—	—	1 (1%)
整體	80 (100%)	13 (100%)	28 (100%)	25 (100%)	26 (100%)	40 (100%)	212 (100%)

} 34
(16%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：

- (a) 如 1 所學校參與超過 1 個項目，在計算整體學校數目時會相應地計算超過 1 次。
- (b) 若撇除跟進性質的訪校次數，在獲到訪超過 1 次的 34 所學校中，仍有 28 所獲到訪超過 1 次。

3.21 教育局在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 教育局長期以來透過不同途徑，監察服務提供機構提供的校本支援服務的質素，當中顧及的因素包括人手、各項目的支援重點和個別學校的需要。到校監察只是其中一個途徑；
- (b) 除就大學——學校支援計劃的項目進行到校監察外，教育局也為參與學校進行年度調查和聚焦小組面談；
- (c) 在整個學年，教育局透過正式和非正式的會議、電話和電郵與服務提供機構保持緊密溝通。服務提供機構也須提交中期報告和年度報告，詳述支援服務的進展和成效；
- (d) 教育局會收集參與學校的意見，確保支援服務切合其專業發展需要；
及

提升教師的能力

- (e) 對於需要特別關注的學校（例如校內教師不願意改變、學校難於接觸），教育局已運用專業判斷，並聯同服務提供機構增加訪校次數，以更妥善地照顧學校的個別需要。

3.22 上述 6 個項目在 2018/19 學年完成後，教育局在 2019/20 和 2020/21 學年再委託大專院校進行另外 4 個項目，繼續提供專業支援服務。教育局也就該 4 個項目到訪學校，以進行到校評估，作為監察機制的一部分。為確保訪校工作以具成本效益的方式進行和達到預定目的，審計署認為，教育局需要發出清晰指引，指明揀選到訪學校的涵蓋範圍百分比，以及揀選學校時須予考慮的因素。

審計署的建議

3.23 審計署**建議**教育局局長應：

- (a) 加強協助學校檢視提升教師能力的需要，並在有需要時鼓勵學校善用校本支援服務，以期非華語學生的學與教能達至最大成效；及
- (b) 就委託大專院校提供的校本支援服務項目發出清晰的到校評估指引，指明揀選到訪學校的涵蓋範圍百分比，以及揀選學校時須予考慮的因素。

政府的回應

3.24 教育局局長同意審計署的建議。

第 4 部分：其他支援措施

4.1 本部分探討有關為非華語學生提供其他支援措施的事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 中文輔導班 (第 4.2 至 4.15 段)；
- (b) 暑期銜接課程 (第 4.16 至 4.24 段)；
- (c) 生涯規劃教育服務 (第 4.25 至 4.30 段)；
- (d) 有助選校的資訊 (第 4.31 至 4.39 段)；及
- (e) 優化支援措施 (第 4.40 至 4.45 段)。

中文輔導班

4.2 自 2007 年起，教育局委託一所大專院校營運多個學習中心，為非華語學生開辦中文輔導班。該等中心在課後或假期提供輔導課程，以支援中文能力稍遜的非華語學生。在 2015/16 至 2019/20 學年期間，該大專院校在多個地區合共開設約 20 個中心 (由 19 至 22 個不等)，營運該等中心每年的開支由 290 萬元至 470 萬元不等。

推薦非華語學生報讀中文輔導班的學校數目和獲學校推薦的學生人數下降

4.3 為協助非華語學生而開辦的中文輔導班費用全免。教育局於每年 8、9 月間邀請公營中小學和直資學校 (註 15) 推薦非華語學生報讀中文輔導班。審計署審查了 2015/16 至 2019/20 學年期間，學校推薦學生報讀輔導班的人數，留意到：

- (a) 推薦學生報讀輔導班的學校數目，由 2015/16 學年的 128 所下降至 2019/20 學年的 80 所，減少了 48 所 (38%)。在有非華語學生就讀的學校中，推薦學生報讀輔導班的學校的百分比，由 2015/16 學年的 21% 下降至 2019/20 學年的 13% (見表十六)；及

註 15：在直資學校，只有獲學費減免的非華語學生才合資格報讀中文輔導班。

表十六

有非華語學生就讀的學校中有推薦學生報讀中文輔導班的數目及百分比
(2015/16 至 2019/20 學年)

學年	學校數目		
	有推薦學生 報讀輔導班	沒有推薦學生 報讀輔導班	總計
2015/16	128 (21%)	480 (79%)	608 (100%)
2016/17	143 (24%)	456 (76%)	599 (100%)
2017/18	98 (16%)	518 (84%)	616 (100%)
2018/19	82 (13%)	551 (87%)	633 (100%)
2019/20	80 (13%)	553 (87%)	633 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：學校的數目包括公營中小學和直資學校，但不包括特殊學校。

- (b) 獲學校推薦報讀輔導班的非華語學生人數由 2015/16 學年的 974 名下降至 2019/20 學年的 757 名，減少了 217 名 (22%)。獲推薦的學生人數在 2016/17 學年達到高峯 1 057 名後回落 (見表十七)。

表十七

獲學校推薦報讀中文輔導班的非華語學生人數及百分比
(2015/16 至 2019/20 學年)

學年	非華語學生人數		
	獲推薦報讀 輔導班	未獲推薦報讀 輔導班 (註)	總計
2015/16	974(5%)	16 766(95%)	17 740(100%)
2016/17	1 057(6%)	17 244(94%)	18 301(100%)
2017/18	724(4%)	18 281(96%)	19 005(100%)
2018/19	811(4%)	18 519(96%)	19 330(100%)
2019/20	757(4%)	19 115(96%)	19 872(100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：未獲推薦報讀輔導班的非華語學生人數並沒有扣除在直資學校就讀而沒有獲學費減免的非華語學生人數(如有)(見第 4.3 段註 15)，原因是教育局並沒有收集這類學生人數的數據。

4.4 教育局在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 推薦非華語學生報讀中文輔導班的學校數目和獲學校推薦的學生人數下降，可能是由於教育局自 2014/15 學年起為非華語學生推出一系列優化支援措施，涵蓋資助撥款、教師專業發展、校本支援服務等。有非華語學生就讀的學校已獲得更多資源發展校本課程，以配合其非華語學生的學習需要；及
- (b) 每個學年，教育局於 8、9 月間去信所有公營中小學和直資學校，並於 9 月舉行簡介會，邀請學校推薦非華語學生報讀中文輔導班。

審計署知悉教育局已致力優化各項支援非華語學生的措施，惟審計署認為教育局需要採取措施，向非華語學生及學校推廣中文輔導班，從而鼓勵學校推薦非華語學生報讀。

需要改善學生的退出率和出席率

4.5 在 2016/17 至 2018/19 學年期間 (註 16)，共有 2 195 名非華語學生報讀中文輔導班，中途退出的有 437 名 (20%)(見表十八)。

表十八

非華語學生退出中文輔導班的人數
(2016/17 至 2018/19 學年)

學年	非華語學生人數		退出率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
	報讀人數 (a)	退出人數 (b)	
2016/17	805	169	21%
2017/18	686	130	19%
2018/19	704	138	20%
整體	2 195	437	20%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

4.6 報讀中文輔導班的學生被分成大約 50 個學習小組。學習小組的活動在星期一至五課後或星期六早上進行，每星期 1 至 2 堂，每堂約 1 至 3 小時。審計署分析了 2016/17 至 2018/19 學年期間學生的出席情況 (見第 4.5 段註 16)，留意到：

- (a) 在 2016/17 學年，各學習小組的整體平均出席率為 67%，2017/18 學年為 64%，2018/19 學年為 69%；及
- (b) 每個學年有 15 至 21 個學習小組 (即佔學習小組總數的 32% 至 45%) 的平均出席率為 60% 或以下 (見表十九)。

註 16：教育局表示，2019/20 學年開辦的中文輔導班受到 2019 年的社會事件及 2020 年爆發的 2019 冠狀病毒疫情影響。

表十九

中文輔導班學習小組的平均出席率
(2016/17 至 2018/19 學年)

學年	學習小組數目				總計
	平均出席率				
	≤ 40%	>40% 至 60%	>60% 至 80%	>80%	
2016/17	3 (6%)	13 (27%)	22 (46%)	10 (21%)	48 (100%)
		16 (33%)			
2017/18	2 (4%)	19 (41%)	16 (35%)	9 (20%)	46 (100%)
		21 (45%)			
2018/19	1 (2%)	14 (30%)	16 (35%)	15 (33%)	46 (100%)
		15 (32%)			

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

4.7 教育局在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 正如上文第 4.4(a) 段所述，因應教育局自 2014/15 學年起為非華語學生推出的一系列優化支援措施，近年學校已為非華語學生提供更多課餘活動及校本支援；及
- (b) 由於在時間上可能與其他在課後及星期六進行的學生課程及活動有衝突，令非華語學生難以出席教育局的課堂。

審計署認為，教育局需要採取措施，鼓勵及利便學生出席課堂，並改善中文輔導班的退出率和出席率（例如透過解決時間上的衝突）。

需要確保按學生的學習需要編配學習小組

4.8 儘管相同年級的非華語學生運用中文的能力和學習需要未必相同，但報讀中文輔導班的非華語學生會按學校年級被編入不同學習小組。舉例來說，小一學生

其他支援措施

會被編入同一組，而小二學生則會被編入另一組。審計署留意到，很多非華語學生認為，所屬學習小組採用的學習材料與其學習程度並不相配。

4.9 非華語學生每年均會獲邀填寫問卷，就中文輔導班提出意見。問卷的其中一題，是要求非華語學生按5個等級(即“十分困難”、“略為困難”、“合適”、“略為容易”和“太容易”)為學習小組採用的學習材料的難度評分。審計署審查了2015/16至2019/20學年期間非華語學生的問卷調查結果，留意到在每個學年，只有不足一半的學生認為學習小組採用的學習材料切合其學習需要。約51%至57%的學生認為，學習材料的難度未能配合其程度(即十分困難／略為困難或太容易／略為容易)。

4.10 審計署認為，非華語學生的背景和學習需要各有不同。舉例而言，有部分非華語學生在香港出生，而有部分是新來港人士。因此，即使是就讀同一年級，他們運用中文的能力和學習需要可以截然不同。審計署認為，教育局需要採取措施，確保把學生編入合適程度的學習小組，以配合其個別學習需要，而非按學校年級編組。例如編組前可進行評估，以評定學生運用中文的能力。

需要改善課程導師和學生的表現

4.11 教育局透過觀課監察中文輔導班。在觀課期間，教育局人員會就課程導師和學生的表現(註17)，以1至4分作出評級。分數愈高，即代表表現愈好。觀課後，有關人員會向中心的導師提供口頭意見，並會擬備到訪報告，以作跟進和記錄用途。

4.12 在2017/18至2018/19學年期間，教育局對42個學習小組進行觀課。審計署審查到訪報告後，發現在該42個學習小組中(見表二十)：

- (a) 課程導師表現為“1”分的學習小組有2個(5%)，“2”分的有18個(43%)，而“3”或“4”分的有22個(52%)；及
- (b) 學生表現為“1”分的學習小組有3個(7%)，“2”分的有14個(33%)，而“3”或“4”分的有25個(60%)。

註17：評核課程導師表現，主要是根據教材是否合適、教學技巧、專業知識和導師經驗等項目作出評分。評核學生表現，主要是根據非華語學生在運用中文時的信心，以及適應本地中國語文教育課程的程度作出評分。

表二十

中文輔導班學習小組的觀課評級
(2017/18 至 2018/19 學年)

學年	學習小組數目									
	課程導師表現的評級					學生表現的評級				
	評為“1”	評為“2”	評為“3”	評為“4”	總計	評為“1”	評為“2”	評為“3”	評為“4”	總計
2017/18	1	9	10	—	20	2	8	9	1	20
2018/19	1	9	11	1	22	1	6	13	2	22
整體	2 (5%)	18 (43%)	21 (50%)	1 (2%)	42 (100%)	3 (7%)	14 (33%)	22 (53%)	3 (7%)	42 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

4.13 教育局在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示，一如慣常的做法，1 至 4 分的評級分別代表表現“欠佳”、“令人滿意”、“良好”和“優秀”。審計署留意到，某些學習小組的課程導師／學生的表現即使被評為“令人滿意”，但仍有改進空間。舉例來說，在 18 個課程導師表現被評為“令人滿意”的學習小組中，教育局對其中 11 個的課程導師表現所作出的評語，顯示在學習內容、教材、課堂指示或課室管理方面不足之處。審計署認為教育局需要採取措施，改善課程導師和學生的表現，以提升中文輔導班的效益。

審計署的建議

4.14 審計署建議教育局局長應採取措施：

- (a) 向非華語學生和學校推廣中文輔導班，從而鼓勵學校推薦非華語學生報讀；
- (b) 鼓勵及利便學生出席課堂，並改善中文輔導班的退出率和出席率；
- (c) 確保把報讀中文輔導班的學生編入合適程度的學習小組，以配合其個別學習需要，而非按學校年級編組；及
- (d) 改善課程導師和學生的表現，以提升中文輔導班的效益。

政府的回應

4.15 教育局局長同意審計署的建議。

暑期銜接課程

4.16 為幫助非華語小一新生適應於課堂環境中運用中文，自 2004 年起，各小學會獲邀在該等小一新生入學前的暑假，舉辦暑期銜接課程。自 2007 年起，為鞏固非華語學生在不同學習階段所學習的中文，這項銜接課程擴展至升讀小二至小四的非華語學生。課程由 2013 年起再作優化，容許非華語學生的家長陪同子女參加課程，以期透過家長支援和家校合作，促進更有效的中文學習。

需要改善參加率

4.17 教育局每年 4、5 月間會向各公營小學和提供本地課程的直資小學發出通函，邀請學校申請撥款舉辦暑期銜接課程。教育局會按個別申請學校的參加人數及分組安排，確認學校獲批班數，並向學校發放有關津貼。2019 年的津貼額為每班 23,140 元。教育局在 2019 年向 29 所學校批出 200 萬元撥款舉辦銜接課程，共開辦了 86 班。

4.18 審計署審查了在 2013 至 2019 年期間（註 18）參加暑期銜接課程的人數，留意到儘管合資格參加課程的非華語學生人數增加了 1 226 名（22%）（即由 2013 年的 5 602 名增至 2019 年的 6 828 名），但參加人數反而減少了 590 名（34%）（即由 2013 年的 1 730 名減至 2019 年的 1 140 名）。參加率（即參加課程的非華語學生佔整體合資格學生人數的百分比）偏低，並且由 2013 年的 31% 持續下降至 2019 年的 17%（見表二十一）。正如第 4.4(a) 段所述，教育局自 2014/15 學年起為非華語學生推出了一系列的優化支援措施，涵蓋撥款資助、教師專業發展、校本支援服務等。教育局在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示，由於有其他學生課程及活動在夏季進行，造成競爭和在時間上有衝突，以致學生可能難以出席課堂。這也許是參加暑期銜接課程的非華語學生人數和百分比均告下降的原因。另外，教育局於 5 月及 6 月在民政事務總署的少數族裔人士支援服務中心放置宣傳單張、在電台播放宣傳聲帶，以及透過傳媒播放廣告，宣傳暑期銜接課程。

註 18：教育局表示，2020 年參加暑期銜接課程的人數受到 2020 年爆發的 2019 冠狀病毒疫情影響。

表二十一

參加暑期銜接課程的非華語學生人數
(2013 至 2019 年)

年份	非華語學生人數		參加率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
	合資格參加人數 (a)	參加人數 (b)	
2013	5 602	1 730	31%
2014	5 973	1 750	29%
2015	6 227	1 650	26%
2016	6 427	1 590	25%
2017	6 609	1 390	21%
2018	6 688	1 260	19%
2019	6 828	1 140	17%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

4.19 審計署知悉教育局已致力優化各項支援非華語學生的措施，惟審計署認為教育局需要加倍努力，鼓勵學校推薦非華語學生報讀暑期銜接課程。

部分學校沒有在學校報告中加入需要就暑期銜接課程提供的全部資料

4.20 為體現問責性及加強透明度，教育局要求學校每年公布學校報告，闡述學校的成就和需要改善的地方，以供公眾參閱。教育局並要求參與開辦暑期銜接課程的學校每年檢視課程，並在學校報告中包含以下資料：

- (a) 檢討結果；
- (b) 實施課程的詳情；
- (c) 參與的非華語學生及其家長人數；及
- (d) 課程對於改善非華語學生學習中文的成效評估。

其他支援措施

教育局會隨機抽查，並向參與開辦課程但並沒有在學校報告中包含全部所需資料的學校，給予口頭意見，以便學校跟進。

4.21 審計署審查了在 2017 至 2020 年期間 50 份參與暑期銜接課程學校的學校報告，留意到：

- (a) 12 份 (24%) 學校報告包含有關該課程的全部所需資料；
- (b) 18 份 (36%) 學校報告遺漏部分所需資料；及
- (c) 20 份 (40%) 學校報告遺漏全部所需資料。

4.22 審計署認為教育局需要加強措施，確保參與開辦暑期銜接課程的學校在每年的學校報告中包含有關該課程的全部所需資料，以提高學校開辦課程的問責性及透明度。

審計署的建議

4.23 審計署**建議**教育局局長應：

- (a) 加倍努力，鼓勵學校推薦非華語學生報讀暑期銜接課程；及
- (b) 加強措施，確保參與開辦暑期銜接課程的學校在每年的學校報告中包含有關該課程的全部所需資料，以提高學校開辦課程的問責性及透明度。

政府的回應

4.24 教育局局長同意審計署的建議。

生涯規劃教育服務

4.25 教育局在 2015/16 至 2017/18 學年期間，委託一所非政府機構試辦一項先導計劃，向非華語學生提供生涯規劃教育服務，好讓他們為日後升學和就業作好準備。教育局在 2018/19 學年起把服務恆常化，服務包括：

- (a) 為有較多非華語學生就讀的中學安排到校支援服務，以便向該等學生提供生涯規劃教育，包括為非華語學生安排培訓和職業探索活動，例如職場探訪和職場影子體驗，以及為他們的教師和家長舉辦培訓課程；及
- (b) 為沒有參加上述 (a) 項的中學 (包括有較少非華語學生就讀的中學) 的非華語學生，安排一次性的職業探索活動。

在 2015/16 至 2019/20 學年期間，每年用於生涯規劃教育服務的開支為 70 萬元至 240 萬元不等。

需要盡力滿足學校和非華語學生對生涯規劃教育服務的需求

4.26 隨着生涯規劃教育服務於 2018/19 學年恆常化，教育局每年會展開報價程序挑選服務機構。審計署審查了在 2018/19 至 2020/21 學年期間的報價邀請，留意到：

- (a) 在該 3 年期內，教育局每年均向相同的 5 間服務機構發出邀請；及
- (b) 服務機構對邀請反應冷淡。在 2018/19 及 2020/21 學年，5 間服務機構中有 4 間 (80%) 沒有回覆，而在 2019/20 學年，則有 3 間 (60%) 沒有回覆。

4.27 審計署留意到，學校對生涯規劃教育的到校支援服務需求殷切，但因服務機構提供的服務量有限，很多學校和非華語學生未能成功申請有關服務。在 2018/19 至 2020/21 學年期間 (見表二十二)：

- (a) 申請服務的學校數目由 17 所增至 36 所，增加了 19 所 (112%)，而申請所涉及的非華語學生人數由 318 名增至 817 名，增加了 499 名 (157%)；
- (b) 每年提出申請但並不成功的學校數目由 7 至 20 所不等，所涉及的非華語學生人數由 121 至 497 名不等；及
- (c) 每年提出申請但並不成功的學校的百分比由 30% 至 56% 不等，所涉及的非華語學生的百分比由 35% 至 61% 不等。

表二十二

就生涯規劃教育而獲提供到校支援服務的
學校數目及所涉及的非華語學生人數
(2018/19 至 2020/21 學年)

學年	接獲的申請		不成功的申請		獲提供服務	
	學校 數目	非華語 學生 人數	學校 數目	非華語 學生 人數	學校 數目	非華語 學生 人數
2018/19 (註)	17	318	9 (53%)	121 (38%)	8 (47%)	197 (62%)
2019/20	23	502	7 (30%)	174 (35%)	16 (70%)	328 (65%)
2020/21	36	817	20 (56%)	497 (61%)	16 (44%)	320 (39%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：到校支援服務於第二個學期展開。

4.28 審計署認為，教育局需要查明服務機構對提供生涯規劃教育服務反應冷淡的原因，並研究是否有其他合適的服務機構有意提供服務。教育局也需要致力提升生涯規劃教育到校支援的服務量，以滿足學校及非華語學生對服務的需求。

審計署的建議

4.29 審計署建議教育局局長應：

- (a) 查明服務機構對提供生涯規劃教育服務反應冷淡的原因，並研究是否有其他合適的服務機構有意提供服務；及
- (b) 致力提升生涯規劃教育到校支援的服務量，以滿足學校及非華語學生對服務的需求。

政府的回應

4.30 教育局局長同意審計署的建議。

有助選校的資訊

4.31 所有合資格兒童，不分種族或出生地，均享有同等機會入學接受教育。為讓非華語學生的家長了解香港本地教育制度，以及掌握充分資訊為子女選擇學校，教育局採取了以下措施：

- (a) 把家長資料套及有關幼稚園教育、學位分配辦法和支援非華語學生措施的簡介翻譯為不同種族語言 (註 19) 的版本；
- (b) 安排簡介會，介紹幼稚園收生安排和小一及中一學位分配辦法；
- (c) 設立專題網頁和專設電話熱線，供非華語學生和家長獲取本地學校的資訊；及
- (d) 為需要轉介非華語子女入讀特殊學校的家長安排面見，並在面見時以英語介紹轉介和學位安排機制的資訊。

需要加強提升幼稚園收生安排的透明度

4.32 教育局向參與幼稚園教育計劃的幼稚園發出通告，說明幼稚園的校本收生機制須以公平、公正及公開為原則，並須符合現行的反歧視法例，例如《種族歧視條例》(第 602 章)。根據教育局有關收生安排的指引：

- (a) 幼稚園須同時提供中、英文版的入學申請表格及相關的收生資料 (例如收生準則和面見安排)；及
- (b) 幼稚園在面見非華語兒童時，應按需要為申請人安排傳譯及／或翻譯服務，或接納非華語兒童和其家長由懂得中文的親友陪同會面，協助溝通。

4.33 2020 年 12 月，教育局向所有參與幼稚園教育計劃的幼稚園提供一筆過的優化學校網頁津貼。該等幼稚園必須在 2021 年 12 月 31 日或之前優化學校網頁，提供中文和英文版的學校基本資料 (例如學校簡介和收生安排資料，以及提供載有其學校資料的教育局《幼稚園及幼稚園暨幼兒中心概覽》網頁連結)。

註 19：不同種族的語言包括印尼文、印度文、尼泊爾文、旁遮普文 (印度)、菲律賓他加祿文、泰文和烏爾都語。

其他支援措施

4.34 2021年1月，審計署審查了參與幼稚園教育計劃的105所幼稚園的網頁。該等幼稚園分別位於香港島、九龍和新界區內非華語學生較多的3個地區(即12所位於灣仔、24所位於油尖旺和69所位於元朗)(註20)。審計署發現：

- (a) 有2所(2%)幼稚園的收生資料沒有英文版；及
- (b) 有47所(45%)幼稚園的網頁並沒有表明在面見非華語兒童時，校方會安排傳譯及／或翻譯服務，或接納非華語兒童和其家長由懂得中文的親友陪同會面，協助溝通。

4.35 教育局在2021年3月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 教育局已向上文第4.34(a)段所述的2所幼稚園作出跟進，並要求校方糾正情況；及
- (b) 教育局會檢視幼稚園的網頁，以確保有關網頁符合規定。

審計署認為，教育局需要密切監察參與幼稚園教育計劃的幼稚園的網頁，以確保網頁符合教育局有關收生安排的指引。教育局也需要鼓勵幼稚園在其網頁表明在面見非華語兒童時，可安排傳譯及／或翻譯服務，並接納非華語兒童和其家長由懂得中文的親友陪同會面。

需要改善披露收生準則的安排

4.36 中一派位一律按照中學學位分配辦法所訂程序進行，不論學生是否非華語學生。中學學位分配辦法分為兩個階段。在第一階段(即自行分配學位階段)，每名學生可向最多兩所中學遞交申請(註21)。學校可按本身的辦學理念和特色，自行錄取合適的學生。教育局規定，所有中學必須預先公布收生準則和各項準則所佔比重。審計署留意到：

- (a) 教育局並沒有規定中學須同時以中文和英文披露收生準則和各項準則所佔比重；及

註20：該3個地區共有109所幼稚園參與幼稚園教育計劃。其中4所幼稚園的網頁未有提供收生資料，原因是幼稚園的網頁正在維修中，或校方在入學申請截止後即刪除了網頁內的相關收生資料。

註21：學生如在自行分配學位階段未獲派學位，則會按其派位組別、家長選校意願和電腦產生的隨機編號，在統一派位階段獲分配中一學位。

- (b) 關於學校網頁的事宜，審計署在2021年1月審查了位於3個地區的52所中學（即14所位於灣仔、14所位於油尖旺和24所位於元朗）的網頁：
- (i) 有15所（29%）學校僅以中文公布收生準則和各項準則所佔比重，並沒有提供該等資料的英文版；及
 - (ii) 有4所（8%）學校雖然同時以中文和英文公布收生準則和各項準則所佔比重，但只備有中文圖示連接英文版網頁。

4.37 審計署認為，就中學學位分配辦法的自行分配學位階段方面，教育局需要改善披露收生準則和各項準則所佔比重的安排，從而幫助非華語學生的家長了解有關資訊，以助選校。

審計署的建議

4.38 審計署建議教育局局長應：

- (a) 密切監察參與幼稚園教育計劃的幼稚園的網頁，以確保網頁符合教育局有關收生安排的指引；
- (b) 鼓勵幼稚園在其網頁表明在面見非華語兒童時，可安排傳譯及／或翻譯服務，並接納非華語兒童和其家長由懂得中文的親友陪同會面；及
- (c) 就中學學位分配辦法的自行分配學位階段方面，鼓勵中學同時以中文和英文公布收生準則和各項準則所佔比重，從而幫助非華語學生的家長了解有關資訊，以助選校。

政府的回應

4.39 教育局局長同意審計署的建議。

優化支援措施

4.40 自2014/15學年起，教育局已優化支援非華語學生的措施，包括：

- (a) 在中小學推行學習架構（見第1.5(a)段註5）；

其他支援措施

- (b) 向學校發放非華語學生資助，以便為非華語學生提供密集中文學習和建構共融校園 (見第 2 部分)；及
- (c) 推行與支援非華語學生相關的在職教師專業發展和校本支援服務 (見第 3 部分)。

需要監察支援措施的推行情況

4.41 教育局在 2017 年 6 月和 7 月向立法會教育事務委員會提交文件，匯報各項支援非華語學生學習中文的措施的推行進展，並表示：

- (a) 自 2014/15 學年起收集和分析數據，以評估支援措施 (包括學習架構) 的成效；
- (b) 會評估支援措施的成效，從而確保有關措施的質素，並按需要完善個別措施；及
- (c) 會因應需要每隔 3 年，即在每個學習階段 (例如小一至小三) 完結後檢視學習架構。

4.42 教育局在 2018 年 11 月告知立法會：

- (a) 各項支援措施需時紮根，以及對非華語學生產生持續的效用。教育局須收集更多數據作深入分析；及
- (b) 教育局現正整理收集所得的數據和資料，並會在與課程發展議會 (註 22) 討論後公布學習架構的檢討結果。

4.43 教育局在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 教育局一直以來收集各項資料，以持續監察支援措施的推行情況和完善有關措施。學習架構的檢討已經完成，而經修訂的學習架構已在 2019 年 1 月上載至教育局網站，供教師參考和使用。與此同時，相關的教學資源亦已相應更新。教育局會繼續收集資料，評估支援措施的成效，並按需要完善有關措施；

註 22：課程發展議會是香港特別行政區行政長官委任的獨立諮詢組織，負責就本地學校體系的課程發展事宜向政府提供意見。

- (b) 教育局一直密切監察非華語學生支援措施的推行情況，評估進度，與學校和相關持份者保持溝通，探討繼續優化的空間，並適時以多種方式向公眾交代政策實施情況；及
- (c) 教育局已向各諮詢組織／機構匯報最新發展，收集業界的意見和分享評估結果。教育局也不時向立法會匯報，並在情況適當時向議員簡介和闡述有關政策。此外，教育局在有需要時會對所提意見作出回應和就建議作出跟進。

審計署認為，教育局需要採納本審計報告書的意見和建議，並繼續監察非華語學生支援措施的推行情況及在有需要時完善有關措施。

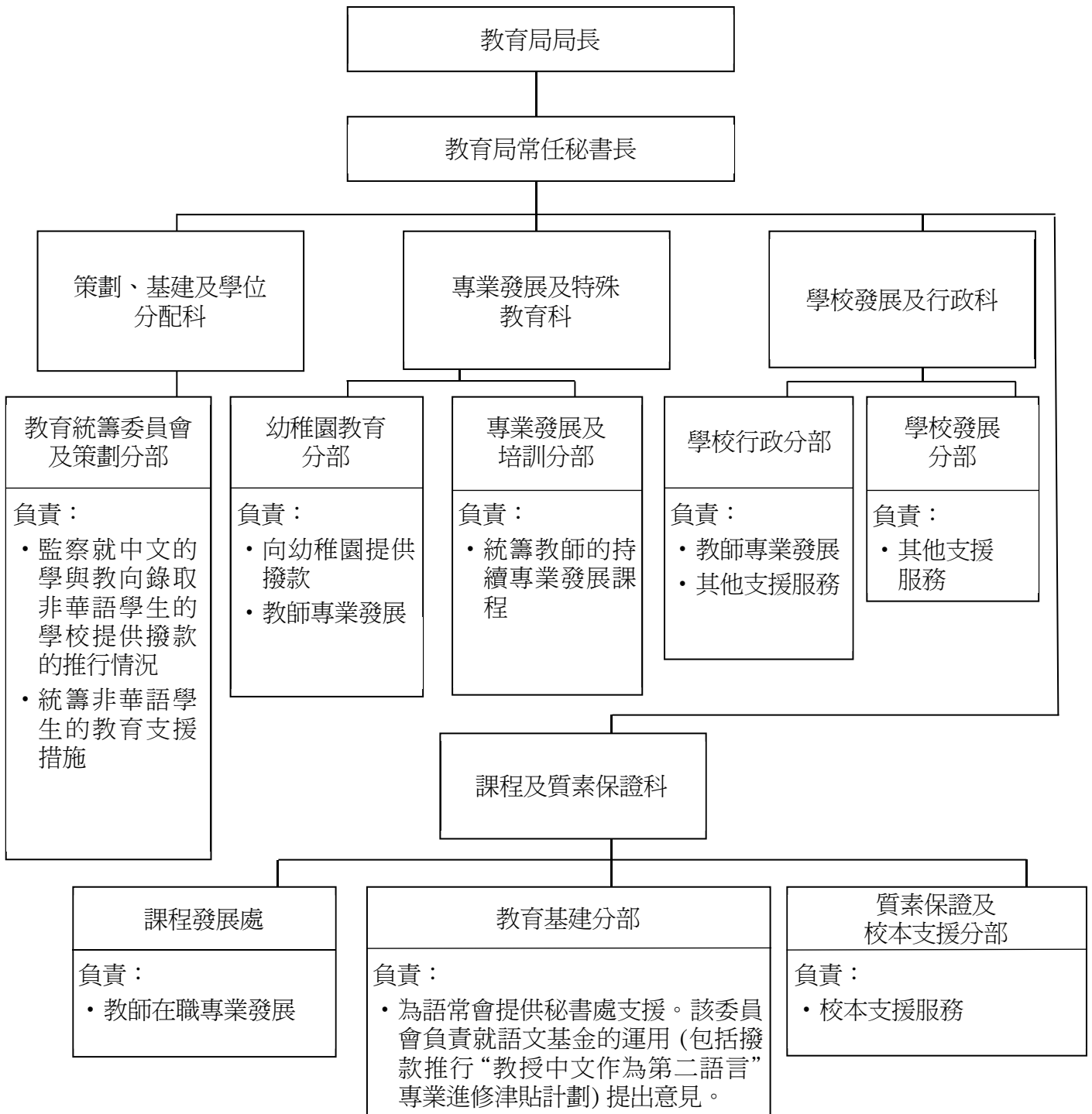
審計署的建議

4.44 審計署建議教育局局長應採納本審計報告書的意見和建議，並繼續監察非華語學生支援措施的推行情況及在有需要時完善有關措施。

政府的回應

4.45 教育局局長同意審計署的建議。

教育局：組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 12 月 31 日)



資料來源：教育局的記錄

附註：上圖顯示教育局轄下負責為非華語學生提供教育支援措施的各個組別。

第 3 章

環境局
漁農自然護理署

漁農自然護理署管制瀕危物種貿易的工作

香港審計署
二零二一年三月三十一日

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

《審計署署長第七十六號報告書》共有 7 章，全部載於審計署網頁
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

漁農自然護理署管制瀕危物種貿易的工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.18
審查工作	1.19
政府的整體回應	1.20
鳴謝	1.21
第 2 部分：許可證簽發及檢查工作	2.1
進出口管制	2.2 – 2.9
審計署的建議	2.10
政府的回應	2.11
管有管制	2.12 – 2.21
審計署的建議	2.22
政府的回應	2.23
店鋪巡查	2.24 – 2.32
審計署的建議	2.33
政府的回應	2.34
第 3 部分：調查及檢控	3.1
監察正在調查及檢控的個案	3.2 – 3.8
審計署的建議	3.9
政府的回應	3.10
鑑定列明物種	3.11 – 3.15
審計署的建議	3.16
政府的回應	3.17

	段數
接收情報	3.18 – 3.23
審計署的建議	3.24
政府的回應	3.25
第 4 部分：其他相關事宜	4.1
保管和處置標本	4.2 – 4.14
審計署的建議	4.15
政府的回應	4.16
瀕危物種許可證簽發及執法系統	4.17 – 4.18
審計署的建議	4.19
政府的回應	4.20
為前線執法人員提供的培訓	4.21 – 4.22
審計署的建議	4.23
政府的回應	4.24
宣傳和教育活動	4.25 – 4.27
審計署的建議	4.28
政府的回應	4.29
附錄	頁數
A：《保護瀕危動植物物種條例》下的許可證要求 (2020 年 12 月 31 日)	57
B：漁農自然護理署：組織架構圖 (摘錄) (2020 年 12 月 31 日)	58

漁農自然護理署管制瀕危物種貿易的工作

摘要

1. 某些動植物物種的貿易活動令這些物種被大量採捕，或會導致其數量大減而瀕臨絕種。《瀕危野生動植物種國際貿易公約》（《公約》）是多國政府簽訂的國際協議，旨在確保野生動植物標本的國際貿易不會危害到這些物種的生存。《公約》通過許可證及證明書的制度，規管動植物物種的國際貿易。在該制度下，如有關物種進出任何國家，必須具有所需的許可證／證明書。截至 2020 年 12 月，《公約》規管 38 713 個物種。按物種受國際貿易威脅的程度，這些物種分別被列入 3 個附錄內：附錄 I 涵蓋瀕臨絕種的物種；附錄 II 涵蓋的物種目前雖未瀕臨絕種，但如不對其貿易嚴加管理，便可能變成有絕種的危險；附錄 III 涵蓋的是《公約》個別締約國認為需要合作管制其貿易的物種。

2. 在香港，政府通過實施《保護瀕危動植物物種條例》（《條例》——第 586 章），保護《公約》3 個附錄所列的瀕危動植物物種。《公約》附錄 I、II 及 III 所載列的物種，已在《條例》的附表 1 列明（下稱列明物種）。漁農自然護理署（漁護署）負責《條例》的管理和執法，而根據《條例》成立的保護稀有動植物諮詢委員會則提供意見。管制列明物種貿易的工作主要由漁護署轄下的自然護理分署負責，並由瀕危物種保護科支援。審計署最近就漁護署管制列明物種貿易的工作進行審查。

許可證簽發及檢查工作

3. 根據《條例》，進口、從公海引進、出口、再出口或管有列明物種的標本，或須事先向漁護署申領許可證。每一張許可證只限用於同一時間的同一批貨物或同一個存放處所。漁護署採用一套電腦系統（即瀕危物種許可證簽發及執法系統——發證及執法系統），以方便簽發許可證／證明書和相關執法工作（第 1.8 及 2.2 段）。

4. **進出口管制** 所有列明物種的進口、從公海引進、出口和再出口，無論須否申領許可證，都必須於進入香港境內時或被移離香港前經漁護署查驗。有關進出口人士必須在最少兩個工作天前向漁護署預約進行有關查驗（即貨物查驗）。漁護署的進出口科和瀕危物種保護科負責進行有關貨物查驗（第 1.11(a) 及 2.3 段）。審計署留意到下列事宜：

摘要

- (a) **貨物查驗工作有可予改善之處** 審計署分析了發證及執法系統記錄所載在 2016 至 2020 年期間進行的 121 004 次貨物查驗的記錄 (包括由瀕危物種保護科進行的 17 765 次查驗和由進出口科進行的 103 239 次查驗)，並抽查查驗報告 (第 2.6 段)，發現下列情況：
- (i) **查驗比率沒有記入發證及執法系統** 查驗比率 (即已查驗貨物的比例) 提供有用的管理資訊，以評估貨物查驗工作是否足夠。然而，有 103 691 次 (佔 121 004 次中的 86%) 查驗的查驗比率並沒有記入發證及執法系統中 (第 2.4(b) 及 2.6(a) 段)；
 - (ii) **抽樣指引不足** 進出口科的操作手冊訂明貨物查驗的最低查驗比率 (根據標本重量或數量而釐定)。相比之下，瀕危物種保護科的操作手冊並沒有這類詳細指引 (第 2.6(b) 段)；
 - (iii) **遲交查驗報告** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，檢查人員應在查驗貨物後 3 個工作天內向其督導人員提交書面報告，並更新發證及執法系統內的查驗記錄。然而，審計署抽查了 25 份由瀕危物種保護科檢查人員擬備的查驗報告，發現其中 9 份 (36%) 未能在查驗後 3 個工作天內提交 (第 2.4(c) 及 2.6(c) 段)；及
 - (iv) **督導檢查不足** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，有關人員每年須就 5% 的貨物查驗進行督導檢查。然而，審計署發現，在 2016 至 2020 年期間，瀕危物種保護科曾進行督導檢查的貨物查驗工作，每年佔 0.1% 至 1.4% (第 2.6(d) 段)；及
- (b) **需檢討過期許可證的跟進工作** 進口許可證、出口許可證和再出口許可證的其中一項許可證條件是任何未使用的許可證須在有效期屆滿時交回漁護署註銷。漁護署表示，該署會就每張過期的許可證向其持有人發出一封催辦函。審計署分析了發證及執法系統內的記錄，發現在 2016 至 2020 年期間簽發的 79 944 張進口許可證、出口許可證和再出口許可證中，有 13 394 張 (17%) 的有效期在 2020 年 12 月 31 日或之前已經屆滿，而有關的持證人截至 2021 年 1 月 31 日仍未回覆漁護署發出的催辦函 (第 2.7 至 2.9 段)。

5. **管有管制** 根據《條例》，如要管有附錄 I 物種的標本或源自野生的附錄 II 物種的活體標本，除非獲得豁免，否則必須事先申領由漁護署簽發的管有許可證。每張管有許可證按每個存放處所簽發，該處所可存放超過一個列明物種的標本。根據瀕危物種保護科的操作手冊，若有人就標本申請新領、續領或修改所需的管有許

摘要

可證 (例如修改許可證所容許管有的標本數量上限)，漁護署或會派員視察存放該等標本的處所 (第 2.12 及 2.13 段)。審計署留意到下列事宜：

- (a) **需按照所訂程序處理管有許可證申請** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，檢查人員在視察管有許可證新申請人存放標本 (尤其是活體標本) 的處所時，應查看存放設施是否合適，以及是否有足夠空間容納擬申請的許可證所容許的標本數量。視察報告應載有存放設施的照片和尺寸。若申請人申請為管有許可證續期，則須連同申請表一併提交其原有管有許可證的影印本，以及在指定表格填報每宗獲許可物種交易的記錄。審計署抽查了 10 名持證人共 19 宗管有許可證申請，發現：
 - (i) 在 4 宗管有活體標本 (例如蘇眉和雀鳥) 的新申請中，並沒有存放設施尺寸的記錄；及
 - (ii) 在 1 宗續期申請中，申請人並沒有把每宗交易記錄在指定表格上，但漁護署仍批准其申請 (第 2.14 及 2.15 段)；及
- (b) **需繼續為列明物種的標本研發獨特標記** 不時有公眾和部分立法會議員對列明物種難以鑑定和可能出現掉包情況表示關注。現時，採用獨特標記 (即標識或標籤技術) 的物種數量有限，當中包括人工繁殖的龍吐珠的微型晶片、象牙的防偽標籤，以及鱷魚皮的標識編號。漁護署表示，本地一所大學正推展一項容貌識別計劃，以鑑定個別蘇眉。除了蘇眉外，漁護署宜探討為本港常見被管有的其他列明物種的標本加上標籤或標記的需要和可行性，例如爬行動物和兩棲動物，因有多種此類物種最近被列入《公約》附錄 I (第 2.18 至 2.21 段)。

6. **店鋪巡查** 漁護署會到不同性質的零售店 (例如濕貨市場、水族店、寵物店、花店、工藝品店和中藥店) 進行店鋪巡查。店鋪巡查分兩類，分別是例行巡查，以及巡查暨教育推廣。例行巡查主要旨在偵測可能違反《條例》的個案，而巡查暨教育推廣則具有多一個作用，就是教育店鋪負責人認識《條例》的規定，特別是已修訂的規定 (第 2.24 段)。審計署留意到下列事宜：

- (a) **需持續檢討店鋪巡查的目標次數** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，漁護署以風險為本的方式安排店鋪巡查，目標是每年巡查約 1 500 次。審計署分析了在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查次數，發現：
 - (i) 在 2016 至 2019 年期間，每年店鋪巡查的次數介乎 1 885 至 3 102 次 (平均為 2 592 次)，較每年巡查目標 1 500 次多出 26% 至 107% (平

摘要

均多出 73%)。而在 2020 年，由於 2019 冠狀病毒疫情的關係，店鋪巡查次數減少至 1 502 次；及

- (ii) 例行巡查所佔的百分比由 2016 年的 79% 減少至 2020 年的 25%，同期的巡查暨教育推廣所佔的百分比則由 21% 增加至 75%，反映巡查的重點由例行巡查轉移至巡查暨教育推廣 (第 2.25 及 2.26 段)；
- (b) **需確保店鋪名單妥為更新** 漁護署表示，為方便進行店鋪巡查，發證及執法系統內備存一份店鋪名單。如在巡查店鋪或處理許可證申請時，發現有店鋪開業或停業，便應更新名單。審計署從 2017 年的店鋪巡查報告中抽查了約 150 份，發現當中有 24 間店鋪已經停業。然而，截至 2020 年 12 月，在該 24 間店鋪中，有 16 間 (67%) 仍未從發證及執法系統的店鋪名單中刪除 (第 2.27 段)；及
- (c) **在擬備和提交巡查報告方面有可予改善之處** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，檢查人員須使用巡查報告範本記錄每次巡查所得資料 (包括巡查時發現的違規詳情)。如發現某處所違規並須採取跟進行動，檢查人員應在該次巡查的下一個工作天或之前，向督導人員提交有關處所的巡查報告。審計署分析了發證及執法系統內在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查記錄，發現：
 - (i) 在 25 次店鋪巡查中，曾向店鋪負責人發出口頭警告。然而，在該 25 次巡查中，有 4 次 (16%) 檢查人員在巡查報告內誤報沒有發現違規情況；及
 - (ii) 在 93 次報稱發現違規情況的巡查中，有 54 次 (58%) 檢查人員並沒有在巡查的下一個工作天或之前提交巡查報告。該等報告在巡查後 2 至 11 個工作天 (平均為 4 個工作天) 才提交 (第 2.30 及 2.31 段)。

調查及檢控

7. 漁護署調查涉嫌違反《條例》的個案，並按情況採取檢控行動。若不提出檢控或檢控後沒有人被定罪，漁護署可申請法庭命令，把檢取的標本沒收歸政府所有，而沒有檢取標本的個案，則不會採取進一步行動 (第 3.2 段)。

摘要

8. **監察正在調查及檢控的個案** 根據發證及執法系統的記錄，在 2010 至 2020 年 (截至 11 月) 期間涉嫌違反《條例》而立案調查的個案共有 6 126 宗。審計署留意到下列事宜：

- (a) **需改善正在調查及檢控個案的管理資訊** 截至 2020 年 11 月 30 日，在上述 6 126 宗個案中，有 327 宗顯示為正在調查及檢控。發證及執法系統未能就該 327 宗個案分別提供正在調查和正在檢控的個案數目。審計署抽查了其中 20 宗，發現：
 - (i) 有 3 宗個案，漁護署未能提供有關檔案以作審查。漁護署告知審計署，該等個案的調查已經完成，並沒有提出檢控；
 - (ii) 有 15 宗個案的調查及／或檢控已經完成。然而，漁護署並未採取所需的跟進行動 (例如並未發出警告信及／或並未申請法庭命令以沒收檢取的標本)；及
 - (iii) 有 2 宗個案的調查及／或檢控已經完成，無須採取進一步行動。然而，漁護署未有更新發證及執法系統的記錄 (第 3.3 及 3.4 段)；及
- (b) **需密切監察有待申請法庭命令把標本沒收歸政府所有的個案** 截至 2020 年 11 月 30 日，在上述 6 126 宗個案中，有 601 宗個案顯示為有待申請法庭命令，以沒收檢取的標本，當中有 566 宗與違例日期相距已逾 1 年。審計署在發證及執法系統，從該 566 宗個案中進一步抽查了 20 宗，發現其中 9 宗所涉的標本已被處置 (第 3.6 及 3.7 段)。

9. **需繼續探討可用於快速鑑定列明物種的技術** 漁護署表示，由於本港的客貨運繁忙，若懷疑標本屬於列明物種，該署經常須在半天內作出鑑定，以便盡快根據《條例》檢取。目前已有一項名為即時聚合酶連鎖反應的脫氧核糖核酸測試技術，用以鑑定一些不能憑形態特徵 (即形體、形狀和結構) 識別的列明物種。若標本的脫氧核糖核酸與該等列明物種的脫氧核糖核酸吻合，該標本便會被檢取作進一步調查。漁護署表示，該署正與業內專家合作，把即時聚合酶連鎖反應技術應用於《公約》附錄所列的某些其他物種 (第 3.12 至 3.15 段)。

10. **需持續檢討接獲情報的數目** 漁護署不時從不同來源接獲涉嫌違反《條例》的情報。在 2011 至 2020 年期間，漁護署共接獲 1 047 項情報。審計署留意到：

- (a) 所接獲的情報數目，由 2011 年的 67 項增加至 2017 年的 183 項，其後減少至 2020 年的 104 項；及

摘要

- (b) 在 2011 至 2020 年期間的檢取成功率 (以涉及檢取物品的個案數目佔所接獲情報數目的百分比來計算) 介乎 6% 至 36%。

在 2016 至 2020 年期間，有 13% 至 30% 的調查個案基於情報而展開。漁護署需要注意近年接獲情報的數目出現下降的情況 (第 3.18 至 3.20 段)。

11. **需考慮檢討酬賞制度** 漁護署自 1999 年起設立酬賞制度，以鼓勵公眾提供有關非法進出口和管有列明物種的情報。任何人如有意提供該等情報，可向漁護署登記成為線人 (第 1.14 段)。審計署留意到：

- (a) 在 2011 至 2020 年期間，每年由已登記線人提供的情報數目介乎 16 至 54 項 (平均每年 29 項)，佔全年情報總數的 20% 至 40%；及
- (b) 根據情報使違例者被定罪的個案的酬賞水平於 1999 年訂立，此後一直沒有修訂。根據情報使當局成功檢取標本的個案的酬賞水平，則根據所檢取標本的估計市值釐定。審計署審查了漁護署備存的市場常見列明物種清單，留意到有關估計市值上一次修訂在 2002 年進行 (第 3.22 段)。

其他相關事宜

12. **需檢討就所保管和可予處置的標本備存記錄的要求** 漁護署負責保管在執行《條例》的過程中檢取的列明物種標本。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 對於活體標本，負責人員應備存一份清單，載列所保管標本的資料，並留意其情況，直至把標本沒收歸政府所有為止，並應每月擬備另一份清單，列出可予處置的標本，並每兩個月安排處置；及
- (b) 對於死體標本，負責人員應擬備一份摘要，載列可予丟棄標本的數量和種類，並每兩個月安排丟棄。

審計署留意到，漁護署並沒有就可予處置的活體標本另行擬備清單，而活體／死體標本的處置／丟棄工作也未有定期進行 (第 4.2、4.4 及 4.5 段)。

摘要

13. **需妥為備存檢查所保管活體標本的記錄和檢討盤點安排** 在處理列明物種的標本時必須作出適當照顧，以確保標本獲得妥善保管。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 對於活體標本，負責人員應盡可能安排視察護理中心內所保管的動植物和存放設施，確保其得到適當照顧；及
- (b) 對於死體標本，則應委派一名並沒有參與任何檢取程序的人員，負責每年盤點所檢取的標本，並向上級人員報告盤點結果。

就活體標本而言，審計署留意到，漁護署對大部分護理中心的視察工作沒有備存妥善的記錄。至於死體標本，審計署留意到，漁護署上一次的盤點工作在 2013 年進行。漁護署表示，因為人手調配的關係，已暫停每年的盤點工作 (第 4.6 及 4.7 段)。

14. **列明物種寵物安置計劃有可予改善之處** 2011 年 6 月，漁護署與一所非政府機構推行列明物種寵物安置計劃。2014 年 4 月，另一所非政府機構加入該計劃。根據該計劃，上述非政府機構可安排合適人士領養由漁護署捐贈的列明物種寵物 (即已在寵物市場有售且保育價值較低的附錄 II 物種)。漁護署表示會監察該計劃和評估其成效，並會定期向保護稀有動植物諮詢委員會匯報在該計劃下捐贈予該兩所非政府機構的動物數量和物種。然而，審計署留意到，漁護署：(a) 沒有定期到訪上述非政府機構；(b) 自 2015 年 1 月起已沒有向保護稀有動植物諮詢委員會匯報捐贈予該兩所非政府機構的活體動物的數量和物種；及 (c) 沒有就該計劃進行全面檢討 (第 4.12 至 4.14 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議漁農自然護理署署長應：

許可證簽發及檢查工作

- (a) 就貨物查驗工作而言：
 - (i) 確保把查驗比率記入發證及執法系統 (第 2.10(a)(i) 段)；
 - (ii) 在瀕危物種保護科的操作手冊內，訂明抽樣查驗方面的詳細指引 (第 2.10(a)(ii) 段)；

摘要

- (iii) 檢討提交查驗報告的目標時間，按情況予以修訂，並確保有關人員按時提交報告 (第 2.10(a)(iii) 段)；及
- (iv) 確保有關人員進行足夠的督導檢查 (第 2.10(a)(iv) 段)；
- (b) 檢討就過期進口許可證、出口許可證和再出口許可證進行的跟進行動的目的和成效 (第 2.10(b) 段)；
- (c) 確保有關人員按照所訂程序，處理管有許可證的申請 (第 2.22(a) 段)；
- (d) 繼續推展蘇眉容貌識別計劃，並探討為本港常見被管有的其他列明物種的標本加上標籤或標記的需要和可行性 (第 2.22(c) 及 (d) 段)；
- (e) 持續檢討就例行巡查和巡查暨教育推廣所訂的目標次數，並考慮為該兩類巡查工作分別訂定目標 (第 2.33(a) 段)；
- (f) 確保用作店鋪巡查的店鋪名單妥為更新 (第 2.33(b) 段)；
- (g) 提醒檢查人員準確記錄在巡查店鋪時發現的違規情況，並按時提交巡查報告 (第 2.33(e) 段)；

調查及檢控

- (h) 檢視發證及執法系統內所有顯示為正在調查及檢控的個案的狀況，並盡快採取跟進行動 (第 3.9(a) 段)；
- (i) 確保所有正在調查及檢控的個案檔案妥為保存，並考慮改善發證及執法系統，以分別記錄正在調查和正在檢控的個案 (第 3.9(b) 及 (c) 段)；
- (j) 檢視發證及執法系統內所有顯示為有待申請法庭命令的個案，並按情況盡快申請法庭命令 (第 3.9(d) 段)；
- (k) 考慮就日後申請法庭命令把檢取的標本沒收歸政府所有訂立期限 (第 3.9(e) 段)；
- (l) 確保發證及執法系統備存的個案記錄妥為更新 (第 3.9(f) 段)；
- (m) 繼續探討可用於快速鑑定列明物種的技術 (第 3.16(a) 段)；
- (n) 持續檢討所接獲的情報數目，並探討措施，以鼓勵更多人提供情報 (第 3.24(a) 段)；
- (o) 考慮就酬賞制度進行檢討，以評估其成效，並設法改善 (第 3.24(b) 段)；

摘要

其他相關事宜

- (p) 檢討漁護署就其所保管和可予處置的標本備存記錄的要求，以評估現行做法能否有效地達到該等要求，並在有需要時更新瀕危物種保護科的操作手冊 (第 4.15(a) 段)；
- (q) 備存妥善的護理中心視察記錄 (第 4.15(b) 段)；
- (r) 檢討漁護署的現行盤點安排，以評估有關安排能否有效地達到令標本獲得妥善保管的目的，並按情況更新瀕危物種保護科的操作手冊內的相關要求 (第 4.15(c) 段)；及
- (s) 就列明物種寵物安置計劃而言：
 - (i) 考慮定期到訪參與該計劃的非政府機構 (第 4.15(e)(i) 段)；
 - (ii) 定期向保護稀有動植物諮詢委員會匯報更多有關該計劃的資料 (第 4.15(e)(ii) 段)；及
 - (iii) 考慮就該計劃的成效和運作進行全面檢討 (第 4.15(e)(iii) 段)。

政府的回應

16. 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 野生動植物的國際貿易種類繁多，包括野生動植物的活體標本，以及各式各樣源自野生動植物的產品（例如食品、稀有皮革製品、木材、旅遊紀念品和藥物）。某些動植物物種的貿易活動令這些物種被大量採捕，或會導致其數量大減而瀕臨絕種。因此，管制這些物種的貿易以防止其過度採捕至為重要。

1.3 《瀕危野生動植物種國際貿易公約》（《公約》）是多國政府簽訂的國際協議（註 1），旨在確保野生動植物標本的國際貿易（註 2）不會危害到這些物種的生存。《公約》通過許可證及證明書的制度，規管動植物物種的國際貿易。在該制度下，如有關物種進出任何國家，必須具有所需的許可證／證明書。《公約》各個締約國必須指明一個或多個管理機構（下稱《公約》管理機構），負責管理該許可證制度。

1.4 《公約》的締約國每兩至三年開會一次，檢視《公約》的實施情況，包括考慮物種保育狀況等因素，從而檢討須予規管的瀕危物種名單，以確保《公約》條文切合時宜。截至 2020 年 12 月，《公約》規管 38 713 個物種，當中包括 5 945 個動物物種和 32 768 個植物物種。按物種受國際貿易威脅的程度，這些物種分別被列入 3 個附錄內：

- (a) **附錄 I** 附錄 I 涵蓋瀕臨絕種的物種 (1 082 個物種)。這些物種的標本的商业性貿易已被禁止，只在某些情況下除外（例如用於科學研究）。附錄 I 物種的例子有中華穿山甲和拖鞋蘭（見照片一 (a) 及 (b)）；

註 1：《公約》於 1975 年 7 月全面實施，自 1976 年起在香港實施。截至 2020 年 12 月，《公約》共有 183 個締約國。

註 2：根據《公約》，貿易是指出口、再出口、進口和從公海引進（即把在不屬任何國家管轄的海洋環境中取得的任何物種的標本運入某地）。

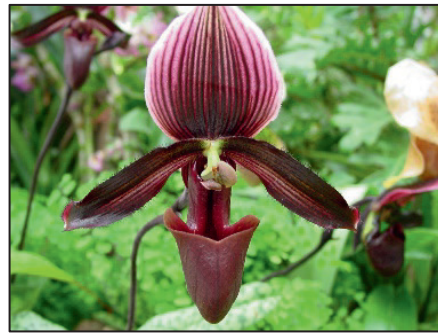
照片一 (a) 及 (b)

附錄 I 物種的例子

(a) 中華穿山甲



(b) 拖鞋蘭



資料來源：漁農自然護理署的記錄

- (b) **附錄 II** 附錄 II 涵蓋的物種目前雖未瀕臨絕種，但如不對其貿易嚴加管理，便可能變成有絕種的危險 (37 420 個物種)。這些物種的標本可作商業性貿易，但受到許可證制度管制。附錄 II 物種的例子有金錢龜和蘭花 (見照片二 (a) 及 (b))；及

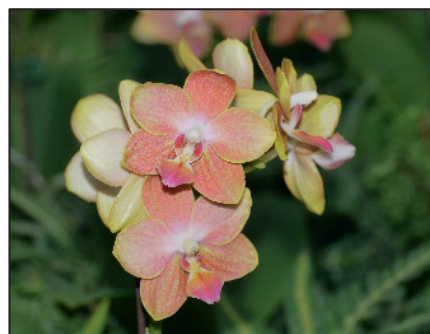
照片二 (a) 及 (b)

附錄 II 物種的例子

(a) 金錢龜



(b) 蘭花



資料來源：漁農自然護理署的記錄

- (c) **附錄 III** 附錄 III 涵蓋的是《公約》個別締約國認為需要合作管制其貿易的物種 (211 個物種)。這些物種的貿易必須附有准許證或產地來源證明書。附錄 III 物種的例子有中華花龜和海椰子 (見照片三 (a) 及 (b))。

照片三 (a) 及 (b)

附錄 III 物種的例子

(a) 中華花龜



(b) 海椰子



資料來源：漁農自然護理署的記錄

管制瀕危物種貿易的本地法例

1.5 在香港，政府通過實施《保護瀕危動植物物種條例》(《條例》——第 586 章)(註 3)，保護《公約》3 個附錄所列的瀕危動植物物種。《公約》附錄 I、II 及 III 所載列的物種，已在《條例》的附表 1 列明(下稱列明物種)。

1.6 《條例》規定，除非另有訂明，或根據並按照在《條例》下簽發的許可證而行事，否則任何人不得進口、從公海引進、出口、再出口或管有任何列明物種的標本，不論屬其活體、死體、部分或衍生物亦然。任何人違反《條例》的規定，即屬犯罪，一經定罪可處罰款最高 1,000 萬元及監禁 10 年(註 4)，所檢取的標本將沒收歸政府所有而無需命令。

1.7 漁農自然護理署(漁護署)負責《條例》的管理和執法(註 5)，同時也是香港的指定《公約》管理機構(見第 1.3 段)。該署的工作包括以許可證制度管制列明物

註 3：香港在 1976 年至 2006 年 12 月期間，藉《動植物(瀕危物種保護)條例》(第 187 章)實施《公約》的規定。該條例在 2006 年 12 月被廢除，並由《條例》取代。

註 4：為加強對野生動植物非法貿易的阻遏作用，政府於 2018 年修訂《條例》，提高有關罰則。自 2018 年 5 月 1 日起，任何人違反《條例》的許可證要求，最高罰則由罰款 500 萬元及監禁 2 年提高至罰款 1,000 萬元及監禁 10 年。

註 5：香港海關也是執行《條例》的部門，負責在香港出入境管制站截查旅客、貨物、郵遞包裹和跨境運輸，以偵察和阻遏不同種類的走私活動，包括列明物種非法進出口活動。

種的國際貿易，並遏制該等物種在本港的非法貿易。根據《條例》成立的保護稀有動植物諮詢委員會，也會就《條例》的實施向漁農自然護理署署長提供意見（註6）。

許可證制度管制

1.8 **許可證要求** 根據《條例》，視乎物種的類別和有關目的，進口、從公海引進、出口、再出口或管有列明物種的標本，或須事先向漁護署申領許可證（註7），及／或出示有關當局（例如《公約》管理機構）簽發的文件。每一張許可證只限用於同一時間的同一批貨物或同一個存放處所。《條例》就貿易和管有列明物種所訂的許可證要求大致撮錄如下（附錄A載列截止2020年12月31日的許可證要求的更多資料）：

- (a) **進口或從公海引進** 進口或從公海引進附錄I物種的標本（註8）或源自野生的附錄II物種的活體標本，均須申領進口許可證或從公海引進許可證；
- (b) **出口或再出口** 出口或再出口列明物種的標本，均須申領出口許可證或再出口許可證；及
- (c) **管有** 管有附錄I物種的標本或源自野生的附錄II物種的活體標本，均須申領就存放處所簽發的管有許可證。

註6：保護稀有動植物諮詢委員會由香港特別行政區行政長官委任的13名非官方成員，以及4名官方成員組成。該4名官方成員為漁農自然護理署署長（由漁農自然護理署副署長擔任候補成員）、海關關長（由海關助理關長（邊境及港口）擔任候補成員）、環境保護署助理署長（自然保育）（由高級政務主任（自然保育）擔任候補成員），以及漁護署助理署長（自然護理）。

註7：漁護署表示，根據《條例》獲發許可證的人，不會因為持有該許可證而獲豁免遵守其他條例的條文。若進口、從公海引進、出口、再出口或管有列明物種的標本，可能須按照其他條例的規定申領許可證／證明書，例如：

- (a) 《公眾衛生（動物及禽鳥）條例》（第139章）；
- (b) 《防止殘酷對待動物條例》（第169章）；
- (c) 《狂犬病條例》（第421章）；
- (d) 《野生動物保護條例》（第170章）；及
- (e) 《植物（進口管制及病蟲害控制）條例》（第207章）。

註8：源自野生的附錄I物種的商業性貿易已被禁止，漁護署只會按《公約》所訂在某些情況下（例如作科學和教育用途）簽發許可證。為商業目的而圈養繁殖並且來自已在《公約》登記的圈養繁殖場的附錄I動物，以及為商業目的而人工培植的附錄I植物，一概被視為附錄II標本，其管制與源自野生的附錄II物種的標本相同。

1.9 **豁免許可證要求** 進口、從公海引進、出口、再出口或管有列明物種的標本，可根據《條例》及其兩項豁免令（註9），獲豁免許可證要求。可獲豁免的例子包括：

- (a) **進口《公約》前標本** 標本如在《公約》條文適用於該標本之前（即在有關物種首次列入《公約》附錄之前）獲得，便屬《公約》前標本。進口《公約》前標本可獲豁免許可證要求，前提是在該標本進入香港境內時須出示由有關當局簽發的《公約》前證明書，供漁護署人員查驗；
- (b) **管有和控制標本作科學和教育用途** 管有或控制標本作科學或教育研究用途，或供博物館或植物標本室展示；
- (c) **個人或家庭財物** 如標本是由某人合法獲得並純粹為非商業目的而個人擁有或管有，以及在進口、出口或再出口時，由該人穿戴或攜帶或包括在其個人行李之內，或屬該人遷居過程的一部分，則該標本便屬於個人或家庭財物的一部分。個人或家庭財物如符合若干準則，可獲豁免許可證要求（註10）；及
- (d) **旅遊紀念品** 標本是個人在其慣常居住地方以外獲得的旅遊紀念品，符合個人或家庭財物的定義（見上文（c）項），並且是合法獲得而屬附錄II物種（活體動植物除外）或附錄III物種（活體動物除外）（註11）。

1.10 **其他證明書** 漁護署除簽發許可證外，也會簽發多類證明書，以進行非列明物種及／或可獲豁免《條例》所訂許可證要求的列明物種的貿易或管有該等物種。有關證明書包括再出口證明書，以利便非列明物種在抵達進口國家時作清關之用；以及豁免證明書，以利便管有列明物種的標本作科學和教育用途。

註9：該兩項豁免令為《保護瀕危動植物物種（關於附錄I物種的豁免）令》（第586A章）和《保護瀕危動植物物種（關於附錄II及III物種的豁免）令》（第586B章）。

註10：個人或家庭財物方面的豁免不適用於進口、出口或再出口大熊貓、犀牛和活體動物，也不適用於管有大熊貓和犀牛。

註11：有些國家或地區（例如內地、歐盟國家和印尼）不會對旅遊紀念品提供豁免，而有些物種則受到數量限制。對於運往及／或來自沒有實施這類豁免的國家或地區的旅遊紀念品，香港並不會給予豁免。

检查工作

1.11 漁護署為確保有關人士遵從《條例》的相關規定並為阻遏非法貿易，進行检查工作，包括：

- (a) **貨物查驗** 所有列明物種的進口、從公海引進、出口和再出口，無論須否申領許可證，都必須於進入香港境內時或被移離香港前經漁護署查驗。有關進出口人士必須在最少兩個工作天前向漁護署預約進行有關查驗；及
- (b) **本地視察** 漁護署會視察存放或可能存放列明物種的處所（與貨物有關的除外），包括：
 - (i) 到不同性質的零售店（例如濕貨市場、水族店、寵物店、花店、工藝品店和中藥店）進行店鋪巡查；
 - (ii) 就管有許可證的新申請、續期或修改事宜，視察有關的處所；及
 - (iii) 視察圈養繁殖或人工培植場。

執法行動

1.12 漁護署通過不同途徑偵測涉嫌違反《條例》的情況，包括貨物查驗、本地視察、監察網上貿易、由其他決策局／部門轉介個案，和公眾舉報。一旦偵測到有關情況，漁護署會：

- (a) 調查有關個案，調查工作可涉及初步蒐證（包括鑑定物種）、實地視察和搜查；及
- (b) 按情況採取檢控行動。

漁護署亦與香港海關（見第 1.7 段註 5）緊密合作，協力執行《條例》。香港海關會按情況把涉及列明物種的個案移交漁護署，以進行物種鑑定、跟進調查、檢控和標本處置。

1.13 **跨部門野生動植物罪行專責小組** 為便利各部門合作和溝通，以協力根據《條例》打擊野生動植物罪行，政府於 2016 年成立跨部門野生動植物罪行專責小組。該小組由漁護署領導，成員包括環境局 (註 12)、香港海關和香港警務處的代表，其職責如下：

- (a) 制訂執法行動的策略與規程，並收集、分析、交換和檢視情報，使行動更為有效和更具針對性；及
- (b) 就野生動植物罪行，策劃和統籌大型執法行動，以及與其他國家和國際組織的聯繫。

1.14 **酬賞制度** 漁護署自 1999 年起設立酬賞制度，以鼓勵公眾提供有關非法進出口和管有列明物種的情報。任何人如有意提供該等情報，可向漁護署登記成為線人。已登記線人若提供可靠情報，達致成功檢獲列明物種或違例者被定罪，可獲現金酬賞。

檢取和沒收列明物種

1.15 根據《條例》：

- (a) **檢取標本** 如獲授權人員合理地懷疑任何列明物種的標本是在違反《條例》的情況下進口、從公海引進、出口、再出口或管有，便可檢取、移走或扣留該標本；
- (b) **標本沒收歸政府所有** 所檢取的標本將按以下情況被沒收歸政府所有：
 - (i) 如違例者被裁定干犯《條例》所訂罪行，則無需法庭命令而沒收標本；及
 - (ii) 如沒有人被裁定干犯《條例》所訂罪行 (如標本自某人處檢取，並可根據法庭命令把標本發還該人或標本的擁有人)，或所檢取標本的擁有人身分不詳或不能尋獲，則須根據法庭命令沒收標本；及
- (c) **處置所檢取／沒收的標本** 漁農自然護理署署長可按其認為合適的方式，出售 (註 13) 或以其他方式處置任何所檢取和沒收歸政府所有

註 12：漁護署在香港根據《條例》以許可證制度管制列明物種的國際貿易和遏制該等物種在本港的非法貿易，就這方面的工作而言，環境局是漁護署的決策局。

註 13：標本的售賣得益將撥入政府一般收入內。

(見上文 (a) 及 (b) 項) 的動植物 (不論屬活體或死體)。如所檢取的標本屬以下情況，署長可在檢取後隨即處置：

- (i) 就活體動物而言，由於任何原因而無法切實可行地關禁或如遭關禁則相當可能會死亡或蒙受不必要的痛苦；
- (ii) 就活體植物而言，由於任何原因而無法切實可行地扣留；或
- (iii) 容易毀消。

1.16 漁護署表示，該署最常檢取的列明物種標本有活生的龜鱉、木材、蘭花、象牙、乾海馬、犀牛角和穿山甲鱗片等。該署一直按《公約》所訂的要求，處置所檢取／沒收的列明物種標本。漁護署或會將沒收的標本保留或捐贈予合適的機構，並會了解是否可以將檢取的活體標本送返原產國。該署或會以銷毀 (把非活體標本焚化或棄置於堆填區) 的方式處置標本，或按情況人道處理活體標本。

宣傳和教育活動

1.17 漁護署通過舉辦宣傳和教育計劃及活動，讓公眾、學生和貿易商更加了解保護列明物種和遵守相關法例的重要性。有關計劃和活動包括營運瀕危物種資源中心 (見照片四)(註 14)、在學校舉辦講座、在公眾場地舉辦巡迴展覽、派發資料單張、在香港的出入境管制站展示資訊，以及播放電視宣傳短片和電台宣傳聲帶。

註 14：瀕危物種資源中心位於長沙灣政府合署 6 樓漁護署總部。該中心在 2001 年 5 月開幕，旨在提高公眾保護列明物種的意識。該中心展出大概 600 件屬於約 200 種列明物種的標本，包括不同種類的毛皮、皮革用品、中藥、植物、活生寵物等，並分為 9 個主題區。

照片四

瀕危物種資源中心



資料來源：漁護署的記錄

漁護署負責有關工作的分署

1.18 漁護署轄下的自然護理分署負責管制列明物種貿易的工作（註 15）。該分署由 1 名助理署長管理，相關工作由瀕危物種保護科的 48 名職員執行（註 16）。漁護署的組織架構圖摘錄（截至 2020 年 12 月 31 日）載於附錄 B。在 2019–20 年度，漁護署管制列明物種貿易的工作（包括打擊非法貿易）涉及的開支為 5,080 萬元。

註 15：漁護署自然護理分署也負責其他自然護理工作，包括：

- (a) 為政府各決策局／部門和其他機構提供有關保育本港動植物及自然生境方面的意見；
- (b) 定期進行生態調查，以記錄和更新香港生物多樣性資源的狀況，並建立香港的生態資料庫；
- (c) 監察米埔內后海灣國際重要濕地的生態，並發展和管理香港濕地公園；及
- (d) 通過宣傳和教育活動，加強公眾對自然保育的認識，以及鼓勵他們參與自然保育活動。

註 16：漁護署轄下檢驗及檢疫分署的進出口科除協助瀕危物種保護科在機場和陸路口岸查驗涉及列明物種的貨物外，還執行其他檢驗及檢疫職務，例如關於進口受《公眾衛生（動物及禽鳥）條例》及《狂犬病條例》管制的活體動物和禽鳥，以及進口受《植物（進口管制及病蟲害控制）條例》管制的植物事宜。

引言

審查工作

1.19 2020年11月，審計署就漁護署管制列明物種貿易的工作展開審查，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 許可證簽發及檢查工作 (第2部分)；
- (b) 調查及檢控 (第3部分)；及
- (c) 其他相關事宜 (第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.20 漁農自然護理署署長感謝審計署進行這次審查，並表示漁護署現正跟進本審計報告書所提出的建議，並已實施其中一些建議。

鳴謝

1.21 審計署進行審查期間，政府鑑於2019冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，漁護署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：許可證簽發及檢查工作

2.1 本部分探討漁護署就管制列明物種貿易實施許可證制度和執行相關檢查工作的情況。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 進出口管制 (第 2.2 至 2.11 段)；
- (b) 管有管制 (第 2.12 至 2.23 段)；及
- (c) 店鋪巡查 (第 2.24 至 2.34 段)。

進出口管制

2.2 **許可證和證明書** 根據《條例》，進口、從公海引進、出口或再出口列明物種的標本，或須事先向漁護署申領許可證 (見第 1.8 段)。每張許可證的有效期限最長為 6 個月。至於非列明物種，漁護署或會簽發證明書，以利便其再出口 (見第 1.10 段)。漁護署採用一套電腦系統 (即瀕危物種許可證簽發及執法系統——發證及執法系統)，以利便簽發許可證／證明書和相關執法工作。表一顯示 2016 至 2020 年期間簽發的進口、出口或再出口列明物種標本的許可證數目 (註 17)。

註 17：在 2016 至 2020 年期間並沒有簽發從公海引進列明物種標本的許可證。

表一

簽發的進口、出口或再出口列明物種標本的許可證數目
(2016 至 2020 年)

許可證	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	數目				
進口許可證	391	325	382	448	317
出口許可證	20	8	7	12	32
再出口許可證	16 907	16 218	16 768	18 135	9 974
總計	17 318	16 551	17 157	18 595	10 323
	79 944				

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

2.3 **貨物查驗** 根據漁護署給予許可證申請人的指引，所有列明物種的進口、從公海引進、出口和再出口，無論須否申領許可證，都必須於進入香港境內時或被移離香港前經漁護署查驗（註 18）。申請人必須在最少兩個工作天前向漁護署預約進行有關查驗。漁護署表示：

- (a) 該署的進出口科（見第 1.18 段註 16）負責查驗下列貨物：
 - (i) 機場和陸路口岸所有進口貨物；
 - (ii) 機場和陸路口岸涉及活體動物的出口貨物；及
 - (iii) 過境貨物（註 19）；及

註 18：根據瀕危物種保護科的操作手冊（見第 2.4 段註 20），因為人手調配的關係，一些低風險貨物（例如附錄 II 或 III 物種的製成品），或可以直接放行，無須查驗。

註 19：根據《條例》，標本如符合以下所有情況即屬過境：

- (a) 該標本從香港以外某地方運入香港；
- (b) 該標本正運往香港以外的另一地方；及
- (c) 該標本由運入香港至運出香港期間，一直由漁農自然護理署署長或該條例所指的獲授權人員控制。

- (b) 至於不在進出口科查驗範圍內的貨物 (例如由水路進出口的貨物)，則全由瀕危物種保護科 (見第 1.18 段) 負責進行有關貨物查驗。

表二顯示 2016 至 2020 年期間查驗貨物的次數。

表二
查驗貨物次數
(2016 至 2020 年)

貨物查驗的類別	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	次數				
持有進口許可證的進口貨物	329	279	292	377	261
獲豁免進口許可證要求的進口貨物	24 433	24 470	26 264	24 153	15 426
出口和再出口貨物	1 478	1 515	1 745	2 014	1 157
過境貨物	1 625	1 635	2 399	1 884	982
總計	27 865	27 899	30 700	28 428	17 826

132 718

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

貨物查驗工作有可予改善之處

2.4 瀕危物種保護科的貨物查驗工作指引 瀕危物種保護科的操作手冊 (註 20) 所訂的貨物查驗工作指引如下：

- (a) 查驗貨物時，檢查人員應審視正本文件是否有效 (例如在查驗進口標本時，審視由標本出口地有關當局簽發的有效出口准許證)，並核對標本是否符合該等文件所述的貨物詳情，包括所屬物種、對標本的描述和數量；

註 20：漁護署發出了 3 套操作手冊，為瀕危物種保護科人員在根據《條例》執行職務時提供指引。當中所載的指引涵蓋以下 3 個主要工作範疇：(a) 許可證簽發；(b) 執法工作；及 (c) 情報。

- (b) 應全面徹底查驗標本 (即查驗百分之百的標本)。如基於任何原因無法全面查驗貨物，檢查人員必須事先取得督導人員的批准，並必須在查驗報告 (見下文 (c) 項) 中述明已查驗貨物的比例 (即查驗比率)；
- (c) 檢查人員應在查驗貨物後 3 個工作天內向其督導人員提交書面報告，並更新發證及執法系統內的查驗記錄；及
- (d) 督導人員應從檢查人員每年已進行的貨物查驗個案中，隨機抽選 5% 予以再度查驗 (下稱督導檢查)。

2.5 **進出口科的貨物查驗工作指引** 進出口科的操作手冊所訂的貨物查驗工作指引如下：

- (a) 採用根據標本的重量或數量而釐定的最低查驗比率。如標本較重或數量較多，查驗比率通常較低。如進口貨物涉及活體動物，則必須查驗全部 (百分之百的) 標本；及
- (b) 盡量在查驗報告記錄實際查驗比率。

進出口科查驗貨物後所得的結果，均會輸入發證及執法系統 (過境貨物除外——見第 2.3(a)(iii) 段)。

2.6 **可予改善之處** 漁護署向審計署提供了一個資料庫，當中載有在 2016 至 2020 年期間進行的 121 004 次貨物查驗的記錄 (包括由瀕危物種保護科進行的 17 765 次查驗和由進出口科進行的 103 239 次查驗)，有關資料庫是根據發證及執法系統的記錄編製而成 (註 21)。審計署在分析該資料庫和抽查查驗報告後，發現下列事宜：

註 21：發證及執法系統顯示在 2016 至 2020 年期間進行的貨物查驗次數 (即 121 004 次)，較漁護署管理報告所載的次數 (即 132 718 次——見第 2.3 段表二) 為少，主要是因為進出口科進行的部分貨物查驗工作 (例如過境貨物的查驗) 不會記入發證及執法系統 (見第 4.18(a) 段)。

- (a) **查驗比率沒有記入發證及執法系統** 查驗比率提供有用的管理資訊，以評估貨物查驗工作是否足夠。然而，有 103 691 次 (佔 121 004 次中的 86%) 查驗的查驗比率並沒有記入發證及執法系統中；當中 103 218 次查驗由進出口科進行，473 次查驗由瀕危物種保護科進行。因此，審計署無法從該系統的記錄確定有關人員是否遵從抽樣查驗工作指引行事 (見第 2.4(b) 及 2.5(a) 段)。漁護署在 2021 年 2 月回應查詢時告知審計署：
- (i) 關於進出口科進行的查驗，該署並沒有規定必須把查驗比率記入發證及執法系統；
 - (ii) 至於瀕危物種保護科進行的查驗，有 3% 沒有把查驗比率記入發證及執法系統；及
 - (iii) 就上述沒有把查驗比率記入發證及執法系統的瀕危物種保護科查驗而言，該署其後就當中 40% 的個案採取執法行動，因此，所有標本已在檢取前查驗 (即查驗比率為 100%)。

審計署備悉漁護署的解釋，但認為該署需採取措施，確保把所有貨物查驗 (即瀕危物種保護科和進出口科進行的查驗) 的查驗比率記入發證及執法系統，以便管理層監察和檢視；

- (b) **抽樣指引不足** 進出口科的操作手冊訂明貨物查驗的最低查驗比率 (根據標本重量或數量而釐定)(見第 2.5(a) 段)。相比之下，瀕危物種保護科的操作手冊並沒有這類詳細指引。審計署分析了瀕危物種保護科進行的 17 292 次 (17 765 減 473 次) 有記錄查驗比率的貨物查驗工作，發現查驗比率由 0.5% 至 100% 不等。在該 17 292 次查驗中，有 5 644 次 (33%) 的查驗比率不足 10%。漁護署於 2021 年 2 月和 3 月回應查詢時告知審計署，瀕危物種保護科是因應貨物所涉列明物種的風險程度和種類，而採用不同的查驗比率，並會隨時間改變。例如，漁護署在 2017 年 10 月進行內部檢討後，決定就風險較低的同種貨物訂立較低的查驗比率 (例如花旗參、化妝品和魚子等貨物在一般情況下的查驗比率為 5%)。審計署認為，漁護署需在瀕危物種保護科的操作手冊內，訂明抽樣查驗方面的詳細指引；

- (c) **遲交查驗報告** 由於發證及執法系統並沒有記錄查驗報告的提交日期，審計署抽查了 25 份由瀕危物種保護科檢查人員擬備的查驗報告，發現其中 9 份 (36%) 未能在查驗後 3 個工作天內提交，有違瀕危物種保護科的操作手冊訂定的指引 (見第 2.4(c) 段)。在該 9 份報告中，有 3 份在檢查人員查驗貨物後超過 30 個工作天才提交。漁護署在 2021 年 2 月回應查詢時告知審計署，有些查驗報告涉及大量資料 (例如附有很多個別標本的照片)，需要更多時間製備。審計署認為，漁護署應檢討瀕危物種保護科的操作手冊所載的提交查驗報告的目標時間，按情況予以修訂，並採取措施，確保有關人員按時提交報告；及
- (d) **督導檢查不足** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，有關人員每年須就 5% 的貨物查驗進行督導檢查 (見第 2.4(d) 段)。由於貨物如在查驗時沒有發現違規情況便會放行，該科以督導人員隨行的方式實施督導檢查。根據漁護署的記錄，在 2016 至 2020 年期間，瀕危物種保護科曾進行督導檢查的貨物查驗工作，每年佔 0.1% 至 1.4%。審計署認為，漁護署應採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊，進行足夠的督導檢查。

需檢討過期許可證的跟進工作

2.7 **過期許可證的跟進工作** 根據《條例》，漁農自然護理署署長在簽發許可證時，可附加其認為適當的條件。違反許可證的任何條件即屬違法，一經定罪，持證人可被處罰款最高 50,000 元。進口許可證、出口許可證和再出口許可證的其中一項許可證條件是任何未使用的許可證須在有效期屆滿時交回漁護署註銷。為追查過期的許可證，瀕危物種保護科的操作手冊訂明漁護署人員應：

- (a) 在每季開始時，以發證及執法系統的資料製備一份有效期已屆滿的進口許可證、出口許可證和再出口許可證清單，並把清單存檔；

- (b) 向清單上的持證人發出催辦函，提醒他們須：
 - (i) 交回未使用的許可證；
 - (ii) 提供文件以證明許可證已經使用；或
 - (iii) 報告遺失許可證；及
- (c) 收到持證人就催辦函的回覆後，隨即更新發證及執法系統的記錄。

2.8 **持證人沒有回覆催辦函** 審計署分析了發證及執法系統內的記錄，發現在 2016 至 2020 年期間簽發的 79 944 張進口許可證、出口許可證和再出口許可證中 (見第 2.2 段表一)，有 13 394 張 (17%) 的有效期在 2020 年 12 月 31 日或之前已經屆滿，而有關的持證人截至 2021 年 1 月 31 日仍未回覆漁護署發出的催辦函 (見第 2.7(b) 段)。審計署進一步分析後發現，該 13 394 張過期許可證由 498 人持有，每人所持有的過期許可證由 1 張至 2 279 張不等 (平均每人持有 27 張)。

- 2.9 漁護署在 2020 年 12 月和 2021 年 1 月及 3 月回應查詢時告知審計署：
- (a) 有關人員無須為發出催辦函而製備過期進口許可證、出口許可證和再出口許可證的清單，因為發證及執法系統內已有該等資料的記錄；
 - (b) 實際上，漁護署只會就每張過期的許可證向其持有人發出一封催辦函；及
 - (c) 所有簽發的許可證均已註明有效日期，持證人不能使用過期的許可證。

沒有把未使用而過期的許可證交回漁護署註銷，即屬違反許可證的條件。審計署認為，漁護署需檢討就過期許可證進行的跟進行動的目的和成效，包括因應持證人不回覆漁護署就過期許可證發出的催辦函的事宜，審視所需的處理程序。

審計署的建議

2.10 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 就貨物查驗工作而言：
 - (i) 採取措施，確保把所有貨物查驗的查驗比率記入發證及執法系統；
 - (ii) 在瀕危物種保護科的操作手冊內，訂明抽樣查驗方面的詳細指引；
 - (iii) 檢討瀕危物種保護科的操作手冊所載的提交查驗報告的目標時間，按情況予以修訂，並採取措施，確保有關人員按時提交報告；及
 - (iv) 採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊，進行足夠的督導檢查；及
- (b) 檢討就過期進口許可證、出口許可證和再出口許可證進行的跟進行動的目的和成效，包括因應持證人不回覆漁護署就過期許可證發出的催辦函的事宜，審視所需的處理程序。

政府的回應

2.11 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署現正檢討貨物查驗的安排，以及過期進口許可證、出口許可證和再出口許可證的跟進行動，並會在檢討後，按情況加入或修訂詳細的指引；及
- (b) 漁護署已開始把進出口科進行的貨物查驗的查驗比率記入發證及執法系統。

管有管制

2.12 **許可證要求** 根據《條例》，如要管有附錄 I 物種的標本或源自野生的附錄 II 物種的活體標本 (即須申領管有許可證的標本)，除非獲得豁免，否則必須事先申領由漁護署簽發的管有許可證 (見第 1.8(c) 段)。管有許可證的有效期限最長為 5 年，在 3 個情況下簽發：

- (a) 進口須申領管有許可證的標本；
- (b) 現有管有許可證期滿續期；或
- (c) 持有管有許可證的人在本地轉讓須申領管有許可證的標本予某申請人。

每張管有許可證按每個存放處所簽發，該處所可存放超過一個列明物種的標本。在 2016 至 2020 年期間，漁護署平均每年簽發 126 張管有許可證。

2.13 **視察** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，若有人就標本申請新領、續領或修改所需的管有許可證 (例如修改許可證所容許管有的標本數量上限)，漁護署或會派員視察存放該等標本的處所 (見第 1.11(b)(ii) 段)。有關人員的職責主要包括核對存放於處所內的標本數量是否符合管有許可證所限的數量。在 2016 至 2020 年期間，漁護署平均每年就存放處所進行 148 次視察。

需按照所訂程序處理管有許可證申請

2.14 **處理新申請和續期申請的程序** 處理各項管有許可證申請的程序已在瀕危物種保護科的操作手冊內列明，當中的要求包括：

- (a) **新申請** 檢查人員在視察管有許可證新申請人存放標本 (尤其是活體標本) 的處所時，應查看存放設施 (例如鳥籠和魚缸) 是否合適，以及是否有足夠空間容納擬申請的許可證所容許的標本數量。視察報告應載有存放設施的照片和尺寸；及
- (b) **續期申請** 若申請人申請為管有許可證續期，則須連同申請表一併提交其原有管有許可證的影印本和交易記錄。此外，按照管有許可證的條件，持證人應在每次完成獲許可物種交易後 3 天內以指定表格記錄每宗交易的詳情 (例如購買、使用、出售或棄置的日期和數量，以及存貨量)，並隨表格夾附所有證明文件。

2.15 **可予改善之處** 審計署抽查了 10 名持證人共 19 宗管有許可證申請，發現下列可予改善之處：

- (a) 在 4 宗管有活體標本 (例如蘇眉和雀鳥) 的新申請中，並沒有存放設施尺寸的記錄，有違瀕危物種保護科的操作手冊所訂的要求 (見第 2.14(a) 段)；及
- (b) 在 1 宗續期申請中，申請人並沒有把每宗交易記錄在指定表格上，違反管有許可證的條件 (見第 2.14(b) 段)，但漁護署仍批准其申請。

審計署認為，漁護署需採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊所訂程序，處理管有許可證的申請。

需檢討有關到管有許可證過期未續的處所視察的程序

2.16 **處理過期管有許可證的指引** 根據管有許可證的條件，持證人可在管有許可證有效期屆滿前申請續期。如持證人仍然為商業目的而管有標本，則必須續期，否則，在管有許可證的有效期屆滿後，該人便會被視作非法管有標本。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 發證人員應在管有許可證期滿前，向持證人發出兩封催辦函：第一封是在有效期屆滿前約兩個月發出；一個月後，如持證人仍未回覆第一封催辦函，便發出第二封催辦函；
- (b) 如持證人沒有回覆第二封催辦函，漁護署便假設持證人不再管有有關標本；及
- (c) 負責例行巡查 (見第 1.11(b)(i) 段及 2.24 段) 的檢查人員，應從發證及執法系統製備一份管有許可證過期未續的清單，並優先巡查清單內的商業處所。如巡查時發現處所內仍有須申領管有許可證的標本，漁護署會檢取該等標本，並會按情況對擁有人作出檢控。

2.17 **沒有遵照指引視察管有許可證過期未續的商業處所** 審計署要求漁護署提供一份清單，列出在 2016 至 2020 年期間到管有許可證過期未續的商業處所進行例行巡查的資料，藉以評估漁護署人員有否遵從第 2.16(c) 段所載的指引行事。漁護署於 2021 年 2 月回應查詢時告知審計署：

- (a) 檢查人員無須再製備清單，列出管有許可證過期未續的處所，以作例行巡查，因為該署是以風險為本的方式安排例行巡查（即無論店鋪是沒有管有許可證，持有有效的管有許可證，還是持有過期的管有許可證，均有機會被選作例行巡查）；及
- (b) 持證人可基於種種原因而不為管有許可證續期（例如店鋪結業或不再出售列明物種）。持有“過期的管有許可證”並不是列明物種的非法貿易的高風險因素。

審計署認為，漁護署應檢討有關到管有許可證過期未續的商業處所視察的現行程序，研究能否有效地達到該署以許可證制度施加管制的目的，並在有需要時更新瀕危物種保護科的操作手冊。

需繼續為列明物種的標本研發獨特標記

2.18 **在標本上加上獨特標記的要求** 在現行的許可證制度下，除象牙（不包括古董象牙）以外，漁護署並沒有強制規定須符合或獲豁免申領許可證要求的標本必須附有獨特標記。不時有公眾和部分立法會議員對列明物種難以鑑定和可能出現掉包情況（即以非法標本冒充已領許可證標本或獲豁免申領許可證的標本（例如《公約》前標本——見第 1.9(a) 段），混入市場買賣）表示關注。

2.19 **標本上獨特標記的應用** 現時，採用獨特標記的物種數量有限，而香港使用的標識或標籤技術包括：

- (a) 按《公約》規定，人工繁殖的龍吐珠的微型晶片；
- (b) 按漁護署施加的規定，象牙（古董象牙除外）的防偽標籤；及
- (c) 按《公約》規定，鱷魚皮的標識編號。

2.20 **漁護署就物種鑑定推展新的技術** 在 2019 年 6 月舉行的跨部門野生動植物罪行專責小組 (見第 1.13 段) 會議上，漁護署報告該署正與本地一所大學合作推展一項容貌識別計劃，以鑑定個別蘇眉。漁護署表示，由於每條蘇眉的外貌紋理都獨一無二 (見照片五及六的兩個例子)，該容貌識別計劃有助監控本地蘇眉貿易，偵查是否有人把來歷不明的蘇眉混入市場。該所本地大學正在研發一個自動對比工具。

照片五及六

兩條蘇眉獨特的容貌

照片五



照片六



資料來源：漁護署的記錄

2.21 漁護署在 2021 年 2 月告知審計署：

- (a) 有關的容貌識別計劃屬該所本地大學獨資進行的科學研究項目，而漁護署一直以準用家的身分提供意見和技術上的支援；及
- (b) 容貌識別計劃分兩個主要階段研發，第一階段已於 2020 年完成，第二階段正在進行。

在 2019 年 8 月《公約》締約國舉行會議後 (見第 1.4 段)，有多種爬行動物和兩棲動物 (例如蜥蜴及龜) 被列入《公約》附錄 I。有見及此，審計署認為除了繼續與本地大學合作推展蘇眉容貌識別計劃外，漁護署宜探討為本港常見被管有的其他列明物種 (例如爬行動物和兩棲動物) 的標本加上標籤或標記的需要和可行性。

審計署的建議

2.22 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊所訂程序，處理管有許可證的申請；
- (b) 檢討有關到管有許可證過期未續的商業處所視察的現行程序，研究能否有效地達到漁護署以許可證制度施加管制的目的，並在有需要時更新瀕危物種保護科的操作手冊；
- (c) 繼續與本地大學合作推展蘇眉容貌識別計劃；及
- (d) 探討為本港常見被管有的其他列明物種的標本加上標籤或標記的需要和可行性。

政府的回應

2.23 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署已提醒該署人員須按照有關管有列明物種的工作程序行事，並正在檢討現行做法，以期更新瀕危物種保護科的操作手冊；及
- (b) 漁護署正繼續研究如何把容貌識別技術應用於管制蘇眉貿易，並會密切留意有何標籤或標記方法，可用於加強追蹤其他常見被管有的列明物種的個別標本。

店鋪巡查

2.24 漁護署表示，店鋪巡查對偵測和防止違反《條例》的工作至為重要。漁護署會到不同性質的零售店（例如濕貨市場、水族店、寵物店、花店、工藝品店和中藥店）進行店鋪巡查（見第 1.11(b)(i) 段）。店鋪巡查分兩類，分別是例行巡查，以及巡查暨教育推廣。例行巡查主要旨在偵測可能違反《條例》的個案（例如未領有所需許可證而管有列明物種以作出售的個案），而巡查暨教育推廣則具有多一個作用，就是教育店鋪負責人認識《條例》的規定，特別是已修訂的規定。檢查人員在巡查店鋪後會向督導人員提交巡查報告，並更新發證及執法系統的記錄。

需持續檢討店鋪巡查的目標次數

2.25 **店鋪巡查次數** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，由於所涉店鋪數目眾多，漁護署以風險為本的方式安排店鋪巡查，目標是每年巡查約 1 500 次。表三顯示在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查次數。

表三

店鋪巡查次數
(2016 至 2020 年)

店鋪巡查類別	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	次數				
例行巡查	1 483 (79%)	1 503 (53%)	1 684 (54%)	1 132 (44%)	376 (25%)
巡查暨教育推廣	402 (21%)	1 319 (47%)	1 418 (46%)	1 426 (56%)	1 126 (75%)
總計	1 885 (100%)	2 822 (100%)	3 102 (100%)	2 558 (100%)	1 502 (100%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

2.26 **需持續檢討店鋪巡查的目標次數** 審計署分析了在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查次數，發現：

- (a) 在 2016 至 2019 年期間，每年店鋪巡查的次數介乎 1 885 至 3 102 次 (平均為 2 592 次)，較每年巡查目標 1 500 次多出 26% 至 107% (平均多出 73%)；
- (b) 由於 2019 冠狀病毒疫情的關係，店鋪巡查次數由 2019 年的 2 558 次減少至 2020 年的 1 502 次，下跌 41%；及
- (c) 例行巡查所佔的百分比由 2016 年的 79% 減少至 2020 年的 25%，同期的巡查暨教育推廣所佔的百分比則由 21% 增加至 75%，反映巡查的重點由例行巡查轉移至巡查暨教育推廣。

儘管在 2016 至 2020 年期間每年實際巡查次數均超過每年 1 500 次的目標，但並沒有文件證明漁護署曾檢討店鋪巡查的目標次數。審計署認為，漁護署需持續檢討瀕危物種保護科的操作手冊就例行巡查和巡查暨教育推廣所訂的目標次數，以確保能有效提升表現。由於兩類巡查的性質不同，以及巡查重點有所改變，漁護署也應考慮為該兩類巡查工作分別訂定目標。

需確保店鋪名單妥為更新

2.27 漁護署表示，為方便進行店鋪巡查，發證及執法系統內備存一份店鋪名單。該名單是由漁護署人員所收集的店鋪資料和許可證申請表所載的店鋪資料匯編而成。在巡查店鋪期間發現的所有存放或可能存放列明物種的處所，均納入名單內。如在巡查店鋪或處理許可證申請時，發現有店鋪開業或停業，便應更新名單。審計署從 2017 年的店鋪巡查報告中抽查了約 150 份，發現當中有 24 間店鋪已經停業。然而，截至 2020 年 12 月，在該 24 間店鋪中，有 16 間 (67%) 仍未從發證及執法系統的店鋪名單中刪除。審計署認為，漁護署需採取措施，確保用作店鋪巡查的店鋪名單妥為更新。

需巡查違規店鋪監察名單上的店鋪

2.28 根據瀕危物種保護科的操作手冊，有關人員應備存一份店鋪監察名單，載列過去兩年巡查時發現違規的店鋪。監察名單上的店鋪被視為違規風險高，應每年巡查兩次。漁護署在 2020 年 12 月回應查詢時告知審計署，該署在 2020 年 10 月之前並沒有備存違規店鋪監察名單，在 2020 年 10 月進行內部檢討後，漁護署決定恢復要求有關人員備存監察名單的規定。審計署認為，漁護署應按照瀕危物種保護科的操作手冊，繼續巡查違規店鋪監察名單上的店鋪。

需就巡查時沒有開門營業的店鋪訂立跟進行動指引

2.29 審計署查閱瀕危物種保護科的操作手冊，發現手冊內並沒有就巡查時沒有開門營業的店鋪訂立跟進行動指引 (例如其後再度巡查)。審計署分析了發證及執法系統內在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查記錄，發現有 663 間店鋪在巡查時沒有開門營業，而漁護署人員其後再度巡查其中 493 間 (74%) 店鋪，另外 170 間 (26%) 則並沒有再度巡查。審計署認為，漁護署應就巡查時發現沒有開門營業的店鋪訂立跟進行動指引 (例如在指定時間內再度巡查)。

在擬備和提交巡查報告方面有可予改善之處

- 2.30 **瀕危物種保護科的操作手冊內的指引** 根據瀕危物種保護科的操作手冊：
- (a) 檢查人員須使用巡查報告範本記錄每次巡查所得資料，包括巡查時是否發現違規情況和當時發現的違規詳情；及
 - (b) 如發現某處所違規並須採取跟進行動，檢查人員應在該次巡查的下一個工作天或之前，向督導人員提交有關處所的巡查報告。
- 2.31 **可予改善之處** 審計署的審查發現下列可予改善之處：
- (a) **沒有準確記錄違規情況** 審計署認為，在巡查報告準確記錄在巡查店鋪時有否發現違規情況至為重要，因為發證及執法系統內的記錄會按該等資料更新，供製備管理資訊（例如擬備違規店鋪監察名單（見第 2.28 段））。審計署分析了發證及執法系統內在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查記錄，留意到在 25 次店鋪巡查中，曾向店鋪負責人發出口頭警告。然而，在該 25 次巡查中，有 4 次（16%）檢查人員在巡查報告內誤報沒有發現違規情況；及
 - (b) **遲交巡查報告** 審計署分析了發證及執法系統內在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查記錄，發現在 93 次巡查中報稱發現違規情況。當中 54 次（58%）檢查人員並沒有在巡查的下一個工作天或之前提交巡查報告，有違瀕危物種保護科的操作手冊的指引（見第 2.30(b) 段）。該等報告在巡查後 2 至 11 個工作天（平均為 4 個工作天）才提交。

審計署認為，漁護署需提醒檢查人員在巡查報告中準確記錄在巡查店鋪時發現的違規情況，並按照瀕危物種保護科的操作手冊，按時提交巡查報告。

需按規定進行督導檢查

2.32 根據瀕危物種保護科的操作手冊，有關人員每年須就 5% 的店鋪巡查進行督導檢查，督導檢查以督導人員再度巡查有關店鋪的形式進行。漁護署在 2020 年 12 月和 2021 年 2 月回應查詢時告知審計署：

- (a) 因為人手調配的關係，以往並沒有安排督導人員再度巡查店鋪；及
- (b) 該署在 2020 年 10 月進行內部檢討後，於 2020 年 12 月恢復安排督導人員再度巡查店鋪。

審計署認為，漁護署需採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊，安排督導人員再度巡查店鋪。

審計署的建議

2.33 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 持續檢討瀕危物種保護科的操作手冊就例行巡查和巡查暨教育推廣所訂的目標次數，並考慮為該兩類巡查工作分別訂定目標；
- (b) 採取措施，確保用作店鋪巡查的店鋪名單妥為更新；
- (c) 按照瀕危物種保護科的操作手冊，繼續巡查違規店鋪監察名單上的店鋪；
- (d) 就巡查時發現沒有開門營業的店鋪訂立跟進行動指引；
- (e) 提醒檢查人員：
 - (i) 在巡查報告中準確記錄在巡查店鋪時發現的違規情況；及
 - (ii) 按照瀕危物種保護科的操作手冊，按時提交巡查報告；及
- (f) 採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊，安排督導人員再度巡查店鋪。

政府的回應

2.34 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署已就例行巡查和巡查暨教育推廣工作分別訂定目標。該等目標不會在瀕危物種保護科的操作手冊內訂明，但會於每年年初制訂周年巡查計劃時予以檢討；
- (b) 漁護署現正檢視店鋪巡查的整體做法和瀕危物種保護科的操作手冊內的指引，以確保提供足夠的指引；及
- (c) 漁護署已加強店鋪巡查的督導检查工作，以確保有關人員按照所訂程序行事，並正研究如何提升發證及執法系統的功能，以助進行督導檢查。

第 3 部分：調查及檢控

3.1 本部分探討漁護署就涉嫌違反《條例》的個案所進行的調查及檢控工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 監察正在調查及檢控的個案 (第 3.2 至 3.10 段)；
- (b) 鑑定列明物種 (第 3.11 至 3.17 段)；及
- (c) 接收情報 (第 3.18 至 3.25 段)。

監察正在調查及檢控的個案

3.2 漁護署調查涉嫌違反《條例》的個案，並按情況採取檢控行動。調查工作可涉及初步蒐證 (包括鑑定物種)、實地視察、搜查、會晤、錄取警誡口供、拘捕和檢取標本。調查工作完成後：

- (a) 如有充分證據，漁護署會按情況提出檢控；及
- (b) 若不提出檢控或檢控後沒有人被定罪，漁護署：
 - (i) 可申請法庭命令，把檢取的標本沒收歸政府所有 (見第 1.15(b)(ii) 段)；及
 - (ii) 對於沒有檢取標本的個案，則不會採取進一步行動。

2020 年，漁護署對 410 宗個案進行調查，並對 25 宗個案提出檢控。同年，有 359 宗個案涉及檢取列明物種，及有 45 宗被定罪的個案。

需改善正在調查及檢控個案的管理資訊

3.3 2021 年 1 月，漁護署向審計署提供一個資料庫，當中備存發證及執法系統 (見第 2.2 段) 所記錄於 2010 至 2020 年 (截至 11 月) 期間立案調查涉嫌違反《條例》個案的資料。根據該資料庫，截至 2020 年 11 月 30 日，立案調查的個案共有 6 126 宗，而在該 6 126 宗個案中，有 327 宗顯示為正在調查及檢控 (註 22)，當中：

註 22：發證及執法系統未能就該 327 宗個案分別提供正在調查和正在檢控的個案數目。

- (a) 有 4 宗個案沒有記錄違例日期 (註 23)；及
- (b) 其餘 323 宗個案的違例日期介乎 2010 年 11 月至 2020 年 11 月之間。表四顯示該等個案截至 2020 年 11 月 30 日的案齡分析。

表四

正在調查及檢控的 323 宗個案的案齡分析
(2020 年 11 月 30 日)

與違例日期相距的時間	正在調查及檢控的 個案數目
6 個月或以下	79 (24%)
6 個月以上至 1 年	29 (9%)
1 年以上至 5 年	184 (57%)
5 年以上	31 (10%)
總計	323 (100%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註 23：2021 年 2 月，漁護署告知審計署，就該 4 宗個案而言：

- (a) 有 2 宗涉及 2020 年 10 月的違例事件，其違例日期在該署向審計署提供資料庫時尚未記錄。漁護署其後已更新發證及執法系統的記錄；
- (b) 有 1 宗涉及發現遭人棄置的標本，因而沒有關於違例日期的資料。漁護署會申請法庭命令把該標本沒收歸政府所有 (見第 1.15(b)(ii) 段)；及
- (c) 有 1 宗並沒有檢取標本，無須採取進一步行動。

3.4 審計署從上述 323 宗個案中抽查了 20 宗，發現下列情況：

- (a) 有 3 宗在 2012 年 1 月至 2016 年 8 月期間違例的個案，漁護署未能提供有關檔案以作審查。2021 年 2 月，漁護署告知審計署，該署已查閱所備存的資料，發現該 3 宗個案的調查已經完成，並沒有提出檢控；
- (b) 有 15 宗個案的調查及／或檢控已經完成。然而，漁護署並未採取所需的跟進行動（例如並未發出警告信及／或並未申請法庭命令以沒收檢取的標本）。個案一是其中一例；及
- (c) 有 2 宗個案的調查及／或檢控已經完成，無須採取進一步行動。然而，漁護署未有更新發證及執法系統的記錄。

個案一

調查及／或檢控後仍未採取跟進行動 (2014 年 2 月至 2020 年 11 月)

1. 2014 年 2 月，漁護署獲轉介處理一宗涉嫌違反《條例》非法進口列明物種標本的個案。該個案涉及以包裹形式進口 0.9 公斤屬附錄 II 物種的標本。漁護署其後根據《條例》檢取標本。
2. 由於沒有足夠證據證明收件人安排進口上述標本，漁護署在 2014 年 3 月決定不提出檢控，但會採取下列行動：
 - (a) 向包裹收件人發出警告信，提醒他須遵守《條例》中有關列明物種貿易的規定；
 - (b) 要求收件人簽署放棄權利聲明書，向政府交出標本；及
 - (c) 如收件人並沒有按上文 (b) 項所述的要求交出標本，便申請法庭命令把標本沒收歸政府所有。
3. 由於案中標本屬容易毀消，漁護署人員在取得漁農自然護理署署長的批准後，在 2014 年 6 月以丟棄方式把該標本處置 (見第 1.15(c) 段)，而上文第 2(b) 及 (c) 段所述的行動已沒有需要執行。然而，截至 2020 年 11 月 30 日，漁護署仍未採取上文第 2(a) 段所述所需的跟進行動 (即向包裹收件人發出警告信)。

審計署的意見

4. 根據發證及執法系統截至 2020 年 11 月 30 日的記錄 (見第 3.3 段)，該個案仍在調查及檢控中。事實上，漁護署已經完成調查，並於 2014 年決定不提出檢控，但該署仍未採取所需的跟進行動 (即發出警告信)，並且相隔 6 年仍未更新發證及執法系統的記錄。

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

3.5 根據《裁判官條例》(第227章)，檢控行動須在違例日期起計6個月內執行(即6個月後便超過檢控時限——註24)。由於發證及執法系統未能分別提供正在調查和正在檢控的個案數目(見第3.3段註22)，假使有個案已超過檢控時限，其數目也無法從該系統中即時確定。審計署認為，漁護署需檢視發證及執法系統內所有顯示為正在調查及檢控的個案的狀況(見第3.3段)，並按情況在個案超過檢控時限前盡快提出檢控；對於不提出檢控的個案，則盡快採取跟進行動(例如申請法庭命令把標本沒收，以及發出警告信)。漁護署也需採取措施，確保所有正在調查及檢控的個案檔案妥為保存，而發證及執法系統備存的個案記錄妥為更新，以便監察仍待處理的個案和盡快採取跟進行動(例如提出檢控)。此外，漁護署需考慮改善發證及執法系統，以分別記錄正在調查和正在檢控的個案，從而更有效地監察個案。

需密切監察有待申請法庭命令把標本沒收歸政府所有的個案

3.6 如當局檢取了列明物種的標本，而沒有人被裁定干犯《條例》所訂罪行，或所檢取標本的擁有人身分不詳或未能尋獲，漁護署可申請法庭命令，把檢取的標本沒收歸政府所有(見第1.15(b)(ii)段)。審計署分析了漁護署所提供的資料庫所載於2010至2020年(截至11月)期間立案調查的6126宗個案(見第3.3段)，發現截至2020年11月30日：

- (a) 有601宗個案顯示為有待申請法庭命令，以沒收檢取的標本；
- (b) 在該601宗個案中，有2宗沒有記錄違例日期。漁護署在2021年2月告知審計署，該等個案只涉及發現遭人棄置的標本，因而沒有關於違例日期的資料；及
- (c) 在其餘599宗(601減2)個案中，有566宗(94%)與違例日期相距已逾1年(見表五)。

註24：根據《裁判官條例》，凡成文法則對罪行(可公訴罪行除外)並無規定作出申訴或提出告發的時效，則申訴或告發須分別於其所涉事項發生後起計的6個月內作出或提出。

表五

有待申請法庭命令的 599 宗個案
與違例日期相距的時間
(2020 年 11 月 30 日)

與違例日期相距的時間	有待申請法庭命令 的個案數目
6 個月或以下	10 (2%)
6 個月以上至 1 年	23 (4%)
1 年以上至 5 年	354 (59%)
5 年以上	212 (35%)
總計	599 (100%)

} 566 (94%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

3.7 漁護署並沒有就申請法庭命令把檢取的標本沒收歸政府所有的期限訂立指引。如第 3.6 段表五所示，有 566 宗 (94%) 個案雖然與違例日期相距已逾 1 年，但漁護署仍未申請法庭命令。審計署在發證及執法系統，從該 566 宗個案中進一步抽查了 20 宗，發現在其中 9 宗，由於漁農自然護理署署長已行使《條例》賦予處置標本的權力 (見第 1.15(c) 段)，案中的標本已被處置。

3.8 審計署認為，漁護署需檢視發證及執法系統內所有顯示為有待申請法庭命令的個案，以確定是否需要取得法庭命令以處置檢取的標本，並按情況盡快申請法庭命令。漁護署也需考慮就日後申請法庭命令把檢取的標本沒收歸政府所有訂立期限，並應採取措施，確保發證及執法系統備存的個案記錄妥為更新，以便監察有待處理的個案和盡快採取跟進行動 (例如申請法庭命令)。

審計署的建議

3.9 審計署 **建議** 漁農自然護理署署長應：

- (a) 檢視發證及執法系統內所有顯示為正在調查及檢控的個案的狀況，及：
 - (i) 按情況在個案超過檢控時限前盡快提出檢控；及

- (ii) 對於不提出檢控的個案，則盡快採取跟進行動（例如申請法庭命令把標本沒收和發出警告信）；
- (b) 採取措施，確保所有正在調查及檢控的個案檔案妥為保存；
- (c) 考慮改善發證及執法系統，以分別記錄正在調查和正在檢控的個案，從而更有效地監察個案；
- (d) 檢視發證及執法系統內所有顯示為有待申請法庭命令的個案，以確定是否需要取得法庭命令以處置檢取的標本，並按情況盡快申請法庭命令；
- (e) 考慮就日後申請法庭命令把檢取的標本沒收歸政府所有訂立期限；及
- (f) 採取措施，確保發證及執法系統備存的個案記錄妥為更新，以便監察有待處理的個案和盡快採取跟進行動（例如提出檢控和申請法庭命令）。

政府的回應

3.10 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署現正檢視所有顯示為正在調查及檢控和有待申請法庭命令的個案；及
- (b) 漁護署現時利用記錄冊，以監察執法個案的進展，該署正在研究改善相關電腦系統的可行性，以助監察和更新個案的進展情況。

鑑定列明物種

3.11 執法人員需合理地懷疑標本屬列明物種，以及其進口、從公海引進、出口、再出口或管有違反《條例》，方可根據《條例》檢取標本（見第 1.15(a) 段）。有效地鑑定列明物種，對於能盡快採取執法行動至為重要。

需繼續探討可用於快速鑑定列明物種的技術

3.12 **現行的鑑定物種程序** 漁護署表示，前線執法人員會憑疑似列明物種標本的形態特徵（即形體、形狀和結構），對其進行初步鑑定。初步鑑定完成後，標本

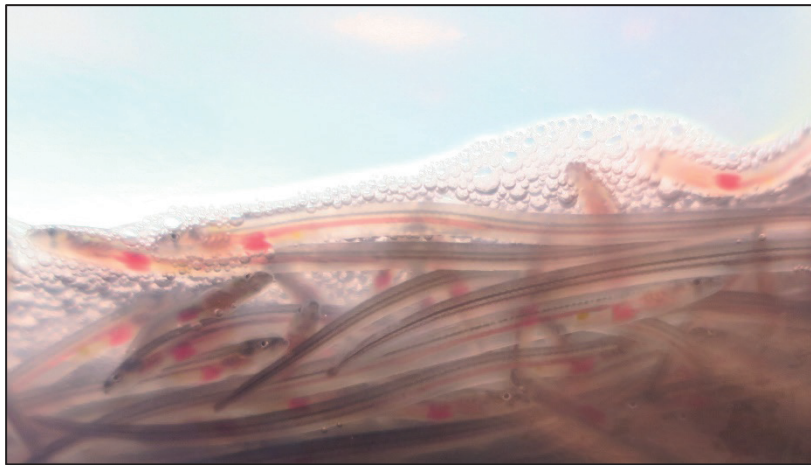
會被送往合適地點 (例如漁護署總部)，由瀕危物種保護科的指定人員確定其類別。如有需要，並在適當情況下，若該科的指定人員未能確定標本類別，便會把標本送往化驗所作進一步的脫氧核糖核酸測試。然而，化驗所的測試通常於一至兩星期後才有結果。

3.13 **運用脫氧核糖核酸測試技術** 目前已有一項名為即時聚合酶連鎖反應的脫氧核糖核酸測試技術，用以鑑定一些不能憑形態特徵識別的列明物種。若標本的脫氧核糖核酸與該等列明物種的脫氧核糖核酸吻合，該標本便會被檢取作進一步調查 (註 25)。漁護署表示，即時聚合酶連鎖反應技術適用於：

- (a) **歐洲鰻鱺 (附錄 II 物種)** 通常被截獲的活體歐洲鰻鱺屬魚苗時期 (見照片七)，形態上沒有可供識別的特徵；及

照片七

魚苗時期的歐洲鰻鱺 (附錄 II 物種)



資料來源：漁護署的記錄

- (b) **部分鯊魚 (附錄 II 物種) 的魚翅** 有部分屬於附錄 II 物種的鯊魚，其魚翅 (見照片八的例子) 與一些非列明鯊魚物種的魚翅相似。漁護署已採用即時聚合酶連鎖反應技術以助鑑定。

註 25：漁護署表示，即時聚合酶連鎖反應是一項快速的脫氧核糖核酸測試，4 至 5 小時便有結果。漁護署可根據結果檢取標本。然而，法庭不接納即時聚合酶連鎖反應的測試結果作為證據，所以仍須在化驗所進行傳統的脫氧核糖核酸測試作檢控之用。

照片八

魚翅 (一種屬附錄 II 物種的鯊魚)



資料來源：漁護署的記錄

3.14 2021 年 2 月，漁護署告知審計署：

- (a) 該署正與業內專家合作，把即時聚合酶連鎖反應技術應用於在 2019 年新增的《公約》附錄 II 鯊魚物種。有兩個新增鯊魚物種的測試快可推出使用；及
- (b) 該署也正與專家合作，把該技術應用於《公約》所列的魔鬼魚 (軟骨魚的一類)。

3.15 漁護署表示，雖然列明物種的鑑定工作沒有預設時限，但由於本港的客貨運繁忙，若懷疑標本屬於列明物種，該署經常須在半天內作出鑑定，以便盡快根據《條例》檢取。有見及此，漁護署應繼續探討可用於快速鑑定不能即時憑形態識別的列明物種的技術，並留意列明物種鑑定技術的最新發展，以期進一步加強其執法工作。

審計署的建議

3.16 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 繼續探討可用於快速鑑定不能即時憑形態識別的列明物種的技術；及

- (b) 留意列明物種鑑定技術的最新發展，以期進一步加強漁護署的執法工作。

政府的回應

3.17 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示在鑑定不能即時憑形態識別的列明物種方面，漁護署一直留意相關新技術的發展。舉例說，該署運用嶄新技術快速鑑定屬列明物種的歐洲鰻鱺魚苗和魚翅，屬快速鑑定技術之先例。

接收情報

3.18 漁護署不時從不同來源接獲涉嫌違反《條例》的情報。該等情報來自公眾、酬賞制度下的已登記線人（見第 1.14 段）、政府決策局／部門、非政府機構，以及海外機構（例如《公約》管理機構）。

需持續檢討接獲情報的數目

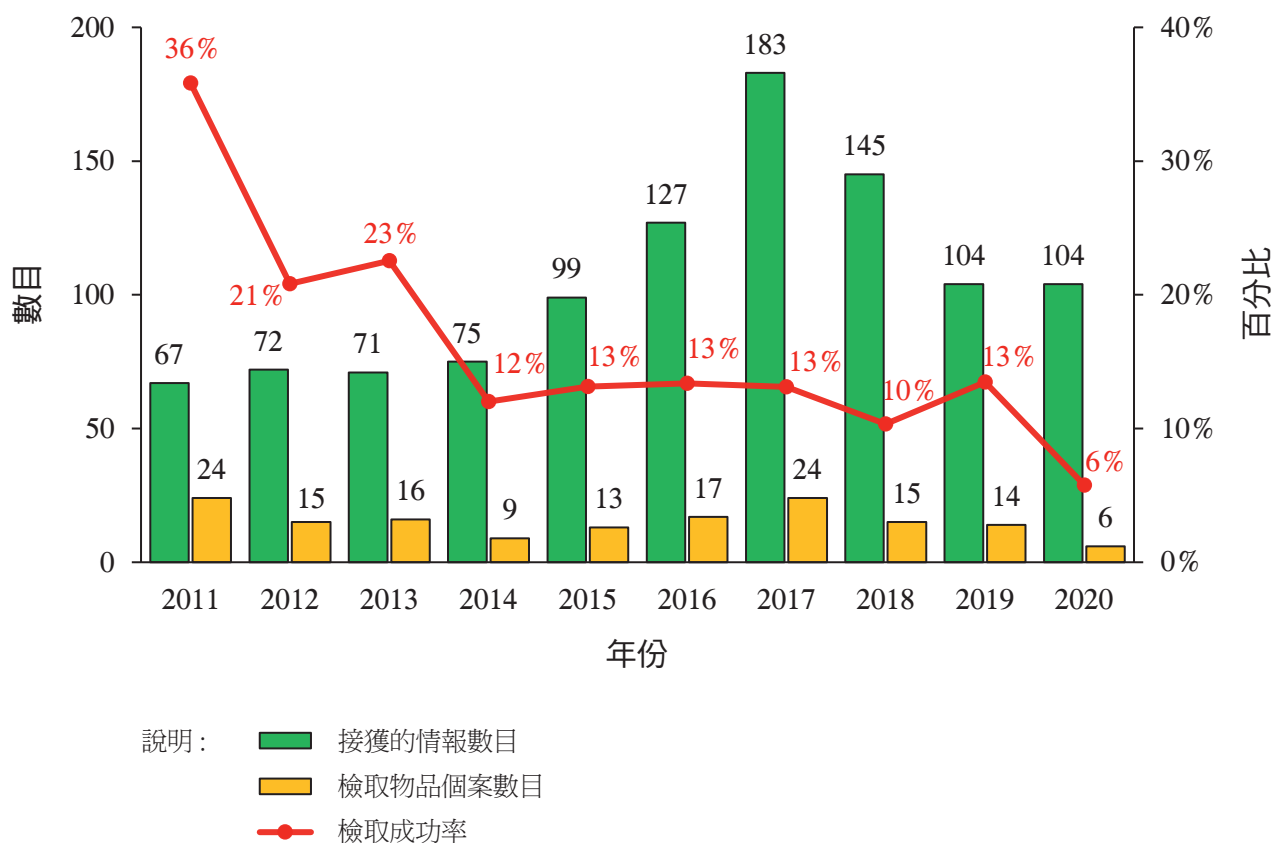
3.19 在 2011 至 2020 年期間，漁護署共接獲 1 047 項情報，大部分 (91%) 來自公眾 (63%) 及酬賞制度下的已登記線人 (28%)。審計署留意到：

- (a) 所接獲的情報數目，由 2011 年的 67 項增加至 2017 年的 183 項，其後減少至 2020 年的 104 項；及
- (b) 在 2011 至 2020 年期間的檢取成功率（以涉及檢取物品的個案數目佔所接獲情報數目的百分比來計算）介乎 6% 至 36%。

圖一顯示 2011 至 2020 年期間接獲的情報數目、檢取物品個案數目及檢取成功率。

圖一

接獲的情報數目、檢取物品個案數目
及檢取成功率
(2011 至 2020 年)



資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

3.20 審計署對漁護署記錄的分析顯示，在 2016 至 2020 年期間，有 13% 至 30% 的調查個案基於情報而展開。鑑於近年接獲的情報數目出現下降，審計署認為漁護署宜持續檢討所接獲的情報數目，並探討措施，以鼓勵更多人提供情報。

需考慮檢討酬賞制度

3.21 任何人 (註 26) 如有意提供有關列明物種的情報，可向漁護署登記成為酬賞制度下的線人 (見第 1.14 段)。有意成為線人的人士，需向漁護署登記其背景資料，以作審核。經漁護署批核後，已登記線人會獲編配一個代號和號碼。已登記線人的背景及所提供的情報，均會絕對保密。

3.22 審計署審查了酬賞制度在 2011 至 2020 年期間的記錄，留意到下列事宜：

- (a) **來自已登記線人的情報甚少** 在 2011 至 2020 年期間，每年由已登記線人提供的情報數目介乎 16 至 54 項 (平均每年 29 項)，佔全年情報總數的 20% 至 40%；
- (b) **酬賞水平超過 20 年沒有修訂** 根據情報使違例者被定罪的個案的酬賞水平於 1999 年訂立，此後一直沒有修訂。根據情報使當局成功檢取標本的個案的酬賞水平，則根據所檢取標本的估計市值釐定。審計署審查了漁護署備存的市場常見列明物種清單，留意到有關估計市值上一次修訂在 2002 年進行；及
- (c) **計算酬賞方面有可予改善之處** 根據列明物種的估計市值清單，部分物種在生命周期不同階段 (例如成年或幼年) 及部分標本於不同形態 (例如整件、碎片或經雕刻) 會有不同市值。審計署審查了 10 宗按估計市值清單計算酬賞的個案，留意到其中 7 宗的酬賞是基於所檢取標本的生命周期階段而計算的。然而，在該 7 宗個案中，負責人員均沒有提供文件記錄，以顯示評估所檢取標本的生命周期階段的理據 (例如是根據標本的長度、體積或其他生物特徵，以判斷其處於成年／幼年階段)。

3.23 自酬賞制度於 1999 年設立以來，漁護署不曾進行任何檢討。因應第 3.22 段所載的審查結果，審計署認為漁護署宜就酬賞制度進行檢討，以評估其成效，並設法改善其運作和吸引力。

註 26：漁護署表示，政府和涉及自然護理事務的非政府機構的職員及受薪人員均不得在酬賞制度下獲得任何酬賞。

審計署的建議

3.24 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 持續檢討所接獲的情報數目，並探討措施，以鼓勵更多人提供情報；
及
- (b) 考慮就酬賞制度進行檢討，以評估其成效，並設法改善其運作和吸引力。

政府的回應

3.25 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示漁護署現正檢討酬賞制度，以改善其運作。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1 本部分探討有關漁護署管制列明物種貿易的工作的其他相關事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 保管和處置標本 (第 4.2 至 4.16 段)；
- (b) 瀕危物種許可證簽發及執法系統 (第 4.17 至 4.20 段)；
- (c) 為前線執法人員提供的培訓 (第 4.21 至 4.24 段)；及
- (d) 宣傳和教育活動 (第 4.25 至 4.29 段)。

保管和處置標本

4.2 **保管標本** 漁護署負責保管在執行《條例》的過程中檢取的列明物種標本，並會基於其他原因而保管列明物種的標本 (例如被主人棄養的動物和流浪動物)。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

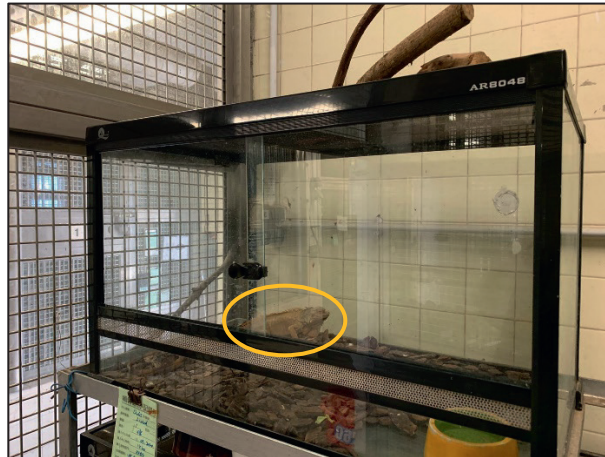
- (a) 活體標本會送往適當的護理中心暫時存放和照顧，如下：
 - (i) 活體動物會送往漁護署動物管理中心 (註 27)；
 - (ii) 活體植物會送往漁護署的苗圃；及
 - (iii) 在某些情況下，活體標本也會送往其他備有更合適設施的適當非政府機構。

照片九為漁護署動物管理中心存放檢取活體動物的例子；及

註 27：4 間動物管理中心位於不同地區，1 間位於港島、3 間分別位於九龍、新界南和新界北。除了處理根據《條例》檢取的列明物種活體動物外，動物管理中心也處理流浪動物、被主人棄養的動物、在執行其他條例的過程中所檢取的動物、因咬人而需按相關法例接受觀察的動物，以及接受進口檢疫的動物。

照片九

漁護署動物管理中心
存放檢取活體動物的例子



資料來源：漁護署的記錄

- (b) 死體標本 (包括其部分及衍生物) 會存放於漁護署辦公室內的貯存庫或辦公室以外的貯存庫。例如，容易毀消的死體標本會存放在漁護署辦公室內的冰櫃或適當的冷凍貯存庫；不易毀消的則存放在漁護署辦公室內的貯物室或辦公室以外的貯存庫 (視乎標本的大小和數量而定)。照片十為在漁護署辦公室以外的貯存庫存放檢取木材的例子。

照片十

在辦公室以外的貯存庫
存放檢取木材的例子



資料來源：漁護署的記錄

4.3 **處置標本** 漁護署可根據《條例》處置檢取及沒收歸政府所有的列明物種的標本（見第 1.15(c) 段），或擁有人向政府交出的列明物種的標本（註 28）。根據瀕危物種保護科的操作手冊（註 29）：

- (a) 對於活體標本，漁護署可：
 - (i) 安排活體動物在本地合適的棲息地放生，前提是獸醫認為該動物並沒有染疫和適合放生；
 - (ii) 在徵詢相關《公約》管理機構的意見後，把活體動植物送返出口國／原產國或分布國（註 30）；如屬活體動物，則須經獸醫診斷為適合運送；
 - (iii) 把活體動植物圈養，或送往本地或海外備有合適存放和照顧設備及人員的圈養設施（例如動物園、救援中心和植物園），以保存標本作非商業用途；及

註 28：在某些情況下，列明物種標本的擁有人或會向政府交出標本（例如沒有安排投寄／付運卻收到該類標本的包裹／貨物的收件人，以及列明物種活體寵物的擁有人）。

註 29：漁護署表示，瀕危物種保護科的操作手冊所載的處置列明物種標本指引，是參照《公約》的要求而擬訂。

註 30：根據《公約》，分布國是指有領土處於某物種的自然分布範圍內的國家。

- (iv) 把活體動物人道處理，前提是該活體動物如遭圈養則相當可能會死亡或蒙受不必要痛苦；
- (b) 對於死體標本，漁護署可以：
 - (i) 保留標本作教育、宣傳或培訓用途；
 - (ii) 把標本捐贈予合適的機構（包括海外機構），作教育或培訓用途；及
 - (iii) 把標本棄置於堆填區或按情況以其他方法銷毀（例如焚化）；及
- (c) 應盡力為附錄 I 物種的活體標本提供適當的存放設施和照顧，其間須考量有關物種在圈養狀態下的潛在保育價值，以及可提供的照顧水平，在兩者之間取得平衡。

需檢討就所保管和可予處置的標本備存記錄的要求

4.4 **有關保管標本的記錄** 漁護署表示，該署把所保管標本的資料按每宗個案保存在發證及執法系統中，有關資料包括數量、種類、地點和狀態（例如是否已沒收歸政府所有）。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 對於活體標本：
 - (i) 負責人員應備存一份清單，載列所保管標本的資料，並留意其情況，直至把標本沒收歸政府所有為止，並應每月擬備另一份清單，列出可予處置的標本；及
 - (ii) 應每兩個月安排處置。可予處置標本的清單應轉發給所有可能有意接收標本的人士，讓有興趣者表達意向；及
- (b) 對於死體標本：
 - (i) 負責人員應擬備一份摘要，載列可予丟棄標本的數量和種類；及
 - (ii) 應每兩個月安排丟棄，以清除不適合捐贈或不大可能物色到接收者的多出標本。

4.5 2021 年 2 月，漁護署告知審計署：

其他相關事宜

- (a) 就活體標本而言，負責人員根據護理中心提交的每月報表擬備所保管標本的清單（見第 4.6(a)(ii) 段）。該清單同時是可予處置標本的清單（即沒有就可予處置的標本另行擬備清單）。處置標本的工作會按需要進行（即不定期），並會按情況聯絡可能有意接收標本的人士；及
- (b) 就死體標本而言，負責人員備存一份摘要，載列所保管標本的數量和種類。待完成調查及／或檢控，而所檢取的標本可予處置時，便會更新該份摘要。丟棄工作會按需要進行（即不定期）。

審計署備悉漁護署就其所保管和可予處置的標本備存記錄的現行做法。審計署認為，漁護署需檢討該署就其所保管和可予處置的標本備存記錄的要求，以評估現行做法能否有效地達到該等要求，並在有需要時更新瀕危物種保護科的操作手冊。

需妥為備存檢查所保管活體標本的記錄和檢討盤點安排

4.6 **有關適當照顧所保管標本的要求** 在處理列明物種的標本時必須作出適當照顧，以確保標本獲得妥善保管。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 對於活體標本：
 - (i) 負責人員應盡可能安排視察護理中心內所保管的動植物和存放設施，確保其得到適當照顧；及
 - (ii) 護理中心應每月提供報表，匯報所保管動植物的整體狀況（包括數量）；及
- (b) 對於死體標本，則應委派一名並沒有參與任何檢取程序的人員，負責每年盤點所檢取的標本，並向上級人員報告盤點結果。

4.7 2021 年 2 月，漁護署告知審計署：

- (a) 漁護署不時視察其中一間護理中心（該護理中心同時是持有管有許可證和豁免證明書的存放處所）。至於其他中心，每當漁護署人員到有關中心處理／接收標本時，都會順便視察該處的動物和設施；
- (b) 各護理中心向漁護署提交每月報表，匯報所保管動植物的整體狀況；及

- (c) 上一次死體標本盤點工作在 2013 年進行，當時隨機抽查了漁護署辦公室內貯物室所存放的死體標本。因為人手調配的關係，該署已暫停瀕危物種保護科的操作手冊所訂的每年盤點工作。

就活體標本而言，審計署留意到，漁護署對大部分護理中心的視察工作沒有備存妥善的記錄（上述根據管有許可證和豁免證明書而視察的一間護理中心除外）。至於死體標本，審計署留意到，漁護署因為人手調配的關係，已暫停每年的盤點工作。審計署認為，漁護署應檢討其現行盤點安排，以評估有關安排能否有效地達到令標本獲得妥善保管的目的，並按情況更新瀕危物種保護科的操作手冊內的相關要求。

需繼續探討處置被沒收木材的方法

4.8 **徵詢保護稀有動植物諮詢委員會的意見** 2017 年 12 月，漁護署就處置根據《條例》所檢取和沒收的大約 1 200 公噸木材的不同方案，向保護稀有動植物諮詢委員會（見第 1.7 段）徵詢意見。根據該委員會 2017 年 11 月的討論文件所載，可能的處置方案包括：

- (a) **送返出口國** 要這個方案可行，出口國的政府必須能嚴加管理，防止送返的標本再度流入非法市場（註 31）。然而，這方案很多時並不可行；
- (b) **拍賣出售** 以拍賣方式出售被沒收的木材，未必能完全符合《公約》訂明木材貿易不得對野生物種的生存構成有害影響的條文的規定。對於有關木材或會再度流入商業市場，進一步刺激其非法貿易，也備受關注；
- (c) **作非商業用途** 漁護署一直探討有關木材的非商業用途，包括用以建造郊野公園設施、修復歷史建築物和製作樂器。然而，決定用途時，必須考慮木材標本的特質和狀況，以及木材產品再度流入非法市場的機會而加以嚴格篩選。估計在所有被沒收的木材中，約有 4% 可採用這個方案處置；及
- (d) **銷毀** 銷毀是當其他處置方案都不可行時的最後選擇。這個方案既可避免被沒收的木材再度用於非法活動，也可確保違例者不會從中獲得金錢或其他利益。此舉更可向本地和國際社會傳達明確的信息，表明

註 31：根據《公約》的指引，附錄 I 物種的死體標本處置方式只限作科學、教育、執法或鑑定用途。附錄 II 和附錄 III 物種的死體標本應盡可能以最佳方式處置，以達到《公約》的目的，而處置方式也不得進一步刺激非法貿易。

其他相關事宜

香港絕不容許走私或非法買賣列明物種。考慮到焚化木材會產生大量二氧化碳，因此把木材棄置於堆填區，是唯一可行的銷毀方法。

4.9 **在 2019 年匯報的處置方案** 漁護署在 2019 年 2 月和 11 月 (註 32) 告知保護稀有動植物諮詢委員會：

- (a) 鑑於被沒收木材的貯存開支龐大，積存的數量又有可能繼續增加，漁護署認為應盡快處置有關木材；及
- (b) 漁護署一直根據《公約》有關處置的指引，積極探討處置方案。有些被沒收的木材已捐贈作非商業用途，例如用於建造工程、改善設施、教育和科學研究。漁護署會繼續物色適合獲贈木材的政府部門和機構。

4.10 **處置被沒收木材的最新進展** 漁護署在 2021 年 1 月和 2 月回應查詢時告知審計署：

- (a) 截至 2020 年 12 月 31 日，漁護署把約 913 公噸被沒收的木材存放在貨櫃內；
- (b) 在 2017 至 2020 年期間，有 258 公噸被沒收的木材已捐贈予不同團體作非商業用途，例如用於製造公共設施、修復歷史建築物、教育、科學研究和執法工作 (註 33)；
- (c) 由於保護稀有動植物諮詢委員會委員對銷毀被沒收木材事宜表示關注，漁護署並沒有任何銷毀計劃；及
- (d) 在 2020 年，被沒收木材的貯存開支為 185 萬元。

4.11 **需繼續探討處置方案** 鑑於被沒收的木材數量和貯存開支龐大 (見第 4.9(a) 及 4.10(d) 段)，審計署認為漁護署應徵詢保護稀有動植物諮詢委員會的意見，繼續探討處置被沒收木材的方案。

註 32：漁護署表示，由於 2019 冠狀病毒疫情的關係，保護稀有動植物諮詢委員會自 2019 年 12 月以來並沒有舉行會議。

註 33：接受捐贈的團體包括政府部門、非政府機構、學術機構和博物館。

列明物種寵物安置計劃有可予改善之處

4.12 **安置計劃** 2011年6月，漁護署與一所非政府機構（機構A）推行列明物種寵物安置計劃（下稱安置計劃）。根據安置計劃，機構A可安排合適人士領養由漁護署捐贈的列明物種寵物。2014年4月，另一所非政府機構（機構B）加入該計劃。

4.13 **計劃的運作和監察** 為取得保護稀有動植物諮詢委員會支持安置計劃，漁護署先後於2011年及2014年告知該委員會：

- (a) 安置計劃有助縮短處置活體動物所需的時間，並可紓緩漁護署在本地存放設施有限的情況下安置有關動物的負擔；
- (b) 供領養的動物僅限於已在寵物市場有售且保育價值較低的附錄II物種；
- (c) 該等非政府機構會在切實可行範圍內，為獲領養的動物植入微型晶片（註34），並定期向漁護署提交報告，以供監察。個別人士之間不得轉讓獲領養的動物；及
- (d) 漁護署會監察該計劃和評估其成效，並會定期向保護稀有動植物諮詢委員會匯報在該計劃下捐贈予該兩所非政府機構的動物數量和物種。

4.14 **可予改善之處** 兩所非政府機構會定期報告由漁護署轉交，將按安置計劃安排領養和暫時保管（註35）動物的狀況。漁護署表示，該署一直與該兩所非政府機構保持緊密聯繫，確保其能容納有關動物。每次有合適的動物可供捐贈時，漁護署會先向該等非政府機構查詢是否有機會安排領養，並在每次捐贈前進行內部審核和取得適當的批核。審計署留意到安置計劃有以下可予改善之處：

- (a) **需定期到訪參與安置計劃的非政府機構** 漁護署沒有定期到訪參與安置計劃的非政府機構。該署表示，機構A成立已久，寵物領養也是其主要項目之一，因此該機構違反《條例》的風險甚低，無須定期到訪。至於機構B：
 - (i) 漁護署不時檢查由機構B根據管有許可證及獲豁免證明書而管有的列明物種標本。審計署留意到，漁護署在2017年7月曾視察機構B有關設施和檢查該機構獲捐贈和暫時保管的動物。然而，漁

註34：微型晶片會植入動物身體皮下，並內存可用掃描器讀取的編碼，用以追查動物及畜養人的資料。

註35：漁護署也會在列明物種動物可予捐贈前，把動物轉交該兩所非政府機構暫時保管（見第4.2(a)段）。

護署並沒有定期檢查根據安置計劃轉交機構 B 或作暫時保管的動物；及

- (ii) 2018 年 1 月，有 21 隻轉交機構 B，屬常見寵物物種的動物（見第 4.13(b) 段）被發現遺失。機構 B 其後採取補救行動和保安措施，包括安裝保安攝錄機，以及為所接收的每隻動物保留照片記錄（註 36）。

審計署認為，定期到訪參與安置計劃的非政府機構有助取得有用資料，從而評估該機構是否適合繼續根據安置計劃接收動物，以及已轉交或由該機構保管的動物是否安全。鑑於上文 (ii) 項所述的事件，漁護署宜考慮定期到訪參與安置計劃的非政府機構；

- (b) **需向保護稀有動植物諮詢委員會匯報更多有關安置計劃的資料** 漁護署同意定期向保護稀有動植物諮詢委員會匯報有關安置計劃的資料（見第 4.13(d) 段）。然而，審計署留意到，自 2015 年 1 月起，漁護署在向該委員會提交的工作進度簡報中，已沒有匯報分別捐贈予兩所非政府機構的活體動物的數量和物種。此外，漁護署沒有向該委員會匯報上文 (a)(ii) 項所述有關機構 B 的事件。審計署認為，漁護署應定期向該委員會匯報更多有關安置計劃的資料，以供備悉和徵詢意見之用；及
- (c) **需就安置計劃進行檢討** 2018 年 1 月和 3 月，漁護署在得知機構 B 於其處所內遺失部分動物後，曾進行視察和盤點工作，並與機構 B 檢討安置計劃的運作，以及要求機構 B 推行措施，以防止同類事件再次發生（見上文 (a)(ii) 項）。然而，審計署留意到，漁護署在 2011 年 6 月與機構 A 和在 2014 年 4 月與機構 B 開始合作推行安置計劃以來，並沒有全面檢討該計劃的成效。審計署認為，漁護署需考慮全面檢討安置計劃的成效和運作。

註 36：漁護署表示，遺失的動物懷疑被機構 B 的一名義工取走或調換，事件已交由香港警務處調查。2018 年 1 月和 3 月，漁護署曾到機構 B 視察存放和保安設施，並盤點根據安置計劃贈予該機構安排領養和暫時保管的動物的數量。漁護署檢討了該計劃的運作，並與機構 B 達成共識，推行例如加強保安等補救措施，以防止同類事件再次發生。自從加強保安後，並沒有再發生同類事件。

審計署的建議

4.15 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 檢討漁護署就其所保管和可予處置的標本備存記錄的要求，以評估現行做法能否有效地達到該等要求，並在有需要時更新瀕危物種保護科的操作手冊；
- (b) 備存妥善的護理中心視察記錄；
- (c) 檢討漁護署的現行盤點安排，以評估有關安排能否有效地達到令標本獲得妥善保管的目的，並按情況更新瀕危物種保護科的操作手冊內的相關要求；
- (d) 徵詢保護稀有動植物諮詢委員會的意見，繼續探討處置被沒收木材的方案；及
- (e) 就列明物種寵物安置計劃而言：
 - (i) 考慮定期到訪參與該計劃的非政府機構；
 - (ii) 定期向保護稀有動植物諮詢委員會匯報更多有關該計劃的資料；及
 - (iii) 考慮就該計劃的成效和運作進行全面檢討。

政府的回應

4.16 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署現正檢討就其所保管標本備存記錄的做法；
- (b) 該署會加強視察護理中心和參與安置計劃的非政府機構，並已排期進行部分視察工作；及
- (c) 該署會全面檢討安置計劃，並會在保護稀有動植物諮詢委員會下次會議時匯報情況。

瀕危物種許可證簽發及執法系統

4.17 **發證及執法系統的功能** 漁護署表示，發證及執法系統支援瀕危物種保護科處理多項工作，包括處理許可證／證明書的申請和簽發、記錄檢查結果、追蹤執法記錄和備存情報資料。該系統並能就簽發許可證、檢查及執法工作，按各指定準則（例如簽發許可證數目及檢查和檢控統計數字）製備管理報告、統計數字及摘要。該系統在 2003 年推出，並於 2015 年更新（註 37）。

4.18 **發證及執法系統的不足之處** 審計署留意到，該系統所製備的管理報告有所不足，漁護署人員需另行備存工作統計數字作匯報之用。例子包括：

- (a) 發證及執法系統就已進行的貨物查驗次數製備的報告，未能直接用於管理匯報。漁護署於 2020 年 12 月回應查詢時告知審計署，進出口科所進行的查驗次數須以人手計算，再納入管理報告內；
- (b) 發證及執法系統就酬賞制度下的已登記線人提供的情報製備的報告，資料並不正確。漁護署於 2021 年 1 月回應查詢時告知審計署，該系統出現系統程式錯誤，導致用作製備報告的資料不正確；及
- (c) 該系統就所檢取標本製備的報告，未能提供標本的數量和種類摘要。例如報告顯示某一物種數量的多個記項，漁護署人員需以人手歸類並重新計算該物種的數量。

審計署的建議

4.19 **審計署建議** 漁農自然護理署署長應考慮檢討發證及執法系統（尤其是製備報告功能）的成效，以期更有效地支援漁護署管制列明物種貿易的工作。

政府的回應

4.20 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示漁護署現正與其資訊科技團隊商討，提升發證及執法系統的功能，以加強支援管制列明物種貿易的工作。

註 37：2015 年的更新計劃包括更新軟件和提升許可證簽發及匯報功能，以提高處理許可證的效率及匯報能力。更新計劃的總開支為 770 萬元。

為前線執法人員提供的培訓

需確保前線執法人員有足夠的培訓

4.21 漁護署一直為前線執法人員（包括瀕危物種保護科和進出口科的人員），提供多項與執行《條例》有關的培訓課程，包括鑑定列明物種，以及了解《公約》會議（見第 1.4 段）後新修訂的要求。審計署留意到：

- (a) 漁護署沒有為參與《條例》的前線執法人員訂立培訓目標；
- (b) 截至 2020 年 12 月 31 日，在 48 名瀕危物種保護科人員（見第 1.18 段）中，有 30 名人員參與《條例》的前線執法工作（註 38）：
 - (i) 在該 30 名前線人員中，有 24 名在過去 5 年（即 2016 至 2020 年）曾參與相關的培訓課程，當中 15 名人員（63%）平均每年參與 0.5 至 1 天的培訓，有 2 名人員則自 2019 年起沒有參與任何相關的培訓課程；及
 - (ii) 在該 30 名前線人員中，有 6 名於 2020 年 6 月至 12 月期間被調派到瀕危物種保護科，但因 2019 冠狀病毒疫情而沒有參與任何相關的培訓課程；及
- (c) 截至 2020 年 12 月 31 日，在參與《條例》前線執法工作的 27 名進出口科人員中：
 - (i) 有 19 名人員在過去 5 年（即 2016 至 2020 年）曾參與相關的培訓課程；
 - (ii) 有 3 名人員分別在 1999 年、2001 年和 2006 年參與相關的培訓課程；及
 - (iii) 有 5 名人員於 2013 年 9 月至 2020 年 10 月期間被調派到該科，但沒有參與任何相關的培訓課程。

4.22 漁護署表示，該署因應運作需要為前線執法人員提供培訓課程。由於《公約》的要求和物種名單可因應《公約》每兩至三年舉辦一次的會議的結果而修訂（見第 1.4 段），審計署認為，漁護署向前線執法人員提供有關《公約》新修訂要求

註 38：漁護署表示，其餘 18 名人員（48 減 30）中，有些已具備執行《公約》要求和鑑定物種所需的知識，有些則屬於不需要相關知識的行政工作人員。

其他相關事宜

(包括鑑定列明物種方面) 的恆常培訓，可加強和更新人員對《條例》執法工作的認識。審計署也認為，漁護署需考慮為前線執法人員訂立適當的培訓目標，並需採取措施，確保為前線執法人員提供足夠的培訓，以加強和更新人員對《條例》的認識。

審計署的建議

4.23 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 考慮為前線執法人員訂立適當的培訓目標；及
- (b) 採取措施，確保為前線執法人員提供足夠的培訓，以加強和更新人員對《條例》的認識。

政府的回應

4.24 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示漁護署現正檢討其為前線執法人員所提供的相關培訓課程。

宣傳和教育活動

4.25 漁護署進行多項宣傳和教育活動，藉以：

- (a) 提高市民對保護列明物種的意識，並推廣天然資源的可持續使用；
- (b) 宣傳管制進口、出口和管有列明物種的措施及其背後的理念；
- (c) 讓貿易商和市民了解現行法例所規管的範疇，提醒他們遵守法規；及
- (d) 收集貿易商和市民的直接反應和意見，以便對他們的需求作出適時應對。

表六顯示在 2016 至 2020 年期間進行的主要宣傳和教育活動。

表六

主要宣傳和教育活動
(2016 至 2020 年)

主要活動	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	數目				
瀕危物種資源中心導賞團	383	423	397	380	21
學校講座	76	56	54	46	16
公眾研討會	2	4	3	6	0
貿易商諮詢會	2	1	4	7	0
為專業團體舉辦的培訓課程	0	0	2	3	1
為本地／非本地政府人員舉辦的培訓課程	1	10	6	6	3
展覽	32	22	24	24	6

資料來源：漁護署的記錄

需繼續探討以電子方式進行宣傳和教育活動

4.26 如第 4.25 段表六所示，2020 年的宣傳和教育活動數目大幅減少。審計署並留意到以下活動的取消率有所上升：

- (a) 瀕危物種資源中心導賞團的取消率由 2019 年的 10% 上升至 2020 年的 93%；及
- (b) 學校講座和公眾研討會的取消率由 2019 年的 2% 上升至 2020 年的 79%。

漁護署表示，宣傳和教育活動數目大減及取消率上升，是由於 2019 冠狀病毒疫情在 2020 年持續所致。為應對 2020 年活動的高取消率，漁護署先後在同年 4 月和 12 月為學生舉辦 3 場網上講座（2 場為大專院校學生而設，1 場為一間小學的學生而設）。

其他相關事宜

4.27 在回應會否舉辦瀕危物種資源中心虛擬導賞團及更多網上講座／研討會時，漁護署於 2021 年 2 月告知審計署：

- (a) 瀕危物種資源中心的獨特之處，在於其擁有大量罕有展品。從教育成效的角度來看，與實體標本互動的體驗是電子方式（例如瀕危物種資源中心虛擬導賞團）無法取替的；
- (b) 漁護署須與瀕危物種資源中心的訪客和出席學校講座／公眾研討會的參加者互動交流，從而引起他們的興趣、了解他們所學的知識，以及收集他們的意見，此舉至為重要；及
- (c) 由於公共服務即將恢復，而且公眾可接種疫苗，漁護署將會在短時間內復辦瀕危物種資源中心導賞團。

基於 2019 冠狀病毒疫情，保持社交距離措施可能持續，漁護署應繼續探討以電子方式推廣保護列明物種的信息。

審計署的建議

4.28 審計署建議漁農自然護理署署長應繼續探討以電子方式進行保護列明物種的宣傳和教育活動。

政府的回應

4.29 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示除舉辦導賞團外，漁護署會繼續探討以合適的電子方式進行保護列明物種的宣傳和教育活動。

《保護瀕危動植物物種條例》下的許可證要求
(2020 年 12 月 31 日)

物種	標本種類	許可證要求		
		進口或 從公海引進	出口或 再出口	管有
附錄 I (註 1)	全部 (註 2)	✓ (註 3)	✓	✓
附錄 II	源自野生的 活體標本	✓ (註 3)	✓	✓
	非源自野生的 活體標本	✗ (註 3 或 4)	✓ (註 6)	✗ (註 7)
	部分或衍生物	✗ (註 3 或 4)	✓ (註 6)	✗
附錄 III	全部	✗ (註 3、4 或 5)	✓	✗

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註 1：漁護署表示，該署一般不會就作商業用途而源自野生的附錄 I 物種標本簽發許可證，而只會在符合《公約》的某些情況下 (例如作科學和教育用途) 簽發許可證。

註 2：來自已在《公約》秘書處登記的圈養繁殖場為商業目的而圈養繁殖的附錄 I 動物，以及為商業目的而人工培植的附錄 I 植物，一概被視為附錄 II 標本，其管制與源自野生的附錄 II 物種的標本相同。

註 3：須出示由該標本出口地有關當局簽發的有效出口准許證。

註 4：須出示由該標本出口地有關當局簽發的圈養繁殖 (動物) 或人工培植 (植物) 的有效證明書。

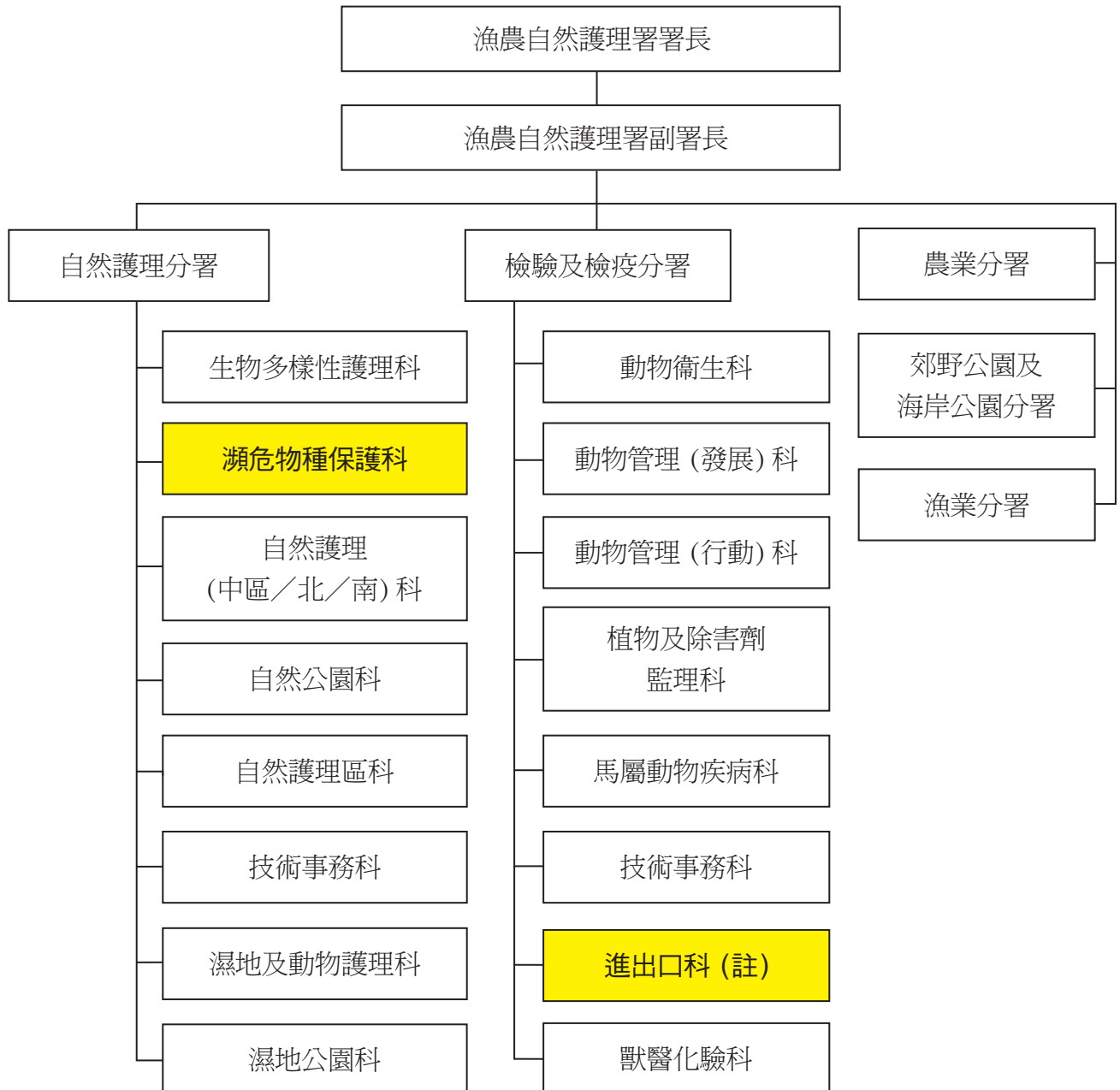
註 5：須出示由該標本出口地有關當局簽發的產地來源證明書。

註 6：根據《植物 (進口管制及病蟲害控制) 條例》(第 207 章) 簽發的植物檢疫證明書，可代替根據《條例》簽發的出口許可證，用以出口人工培植植物的標本。

註 7：必須出示文件證據，證明該標本並非源自野生。

附註：香港已制定更嚴格的措施，除符合《條例》允許的情況下，禁止大象狩獵品和所有象牙及其製成品 (古董象牙除外) 的進口和再出口。

漁農自然護理署：
組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 12 月 31 日)



說明： 有人員參與管制列明物種貿易的工作的科目

資料來源：漁護署的記錄

註：漁護署檢驗及檢疫分署轄下的進出口科除了處理其他檢驗和檢疫職務外，也負責在機場和陸路口岸查驗涉及列明物種的貨物。

第 4 章

創新及科技局
創新科技署

創新科技署：
推廣國際承認的標準和合格評定服務的工作

香港審計署
二零二一年三月三十一日

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

《審計署署長第七十六號報告書》共有 7 章，全部載於審計署網頁
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

創新科技署： 推廣國際承認的標準和合格評定服務的工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.10
審查工作	1.11
政府的整體回應	1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：香港認可處	2.1 – 2.2
推廣認可服務	2.3 – 2.14
審計署的建議	2.15
政府的回應	2.16
認可計劃的運作	2.17 – 2.26
審計署的建議	2.27
政府的回應	2.28
服務表現的衡量及匯報	2.29 – 2.30
審計署的建議	2.31
政府的回應	2.32
第 3 部分：產品標準資料組和標準及校正實驗所	3.1
產品標準資料組的管理問題	3.2 – 3.14
審計署的建議	3.15
政府的回應	3.16
標準及校正實驗所的管理問題	3.17 – 3.27
審計署的建議	3.28
政府的回應	3.29

	段數
第 4 部分：對香港檢測和認證局的支援	4.1 – 4.4
香港檢測和認證局的會議	4.5 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17
教育及推廣活動	4.18 – 4.29
審計署的建議	4.30
政府的回應	4.31
第 5 部分：未來路向	5.1
有助對抗 2019 冠狀病毒疫情的新認可服務	5.2 – 5.7
審計署的建議	5.8
政府的回應	5.9
檢測和認證業的發展	5.10 – 5.12
審計署的建議	5.13
政府的回應	5.14
附錄	頁數
A： 創新科技署：組織架構圖 (摘錄) (2020 年 12 月 31 日)	52
B： 香港認可處的認可方案 (2020 年 12 月 31 日)	53 – 54
C： 香港認可處的認可程序 (2020 年 12 月 31 日)	55

創新科技署： 推廣國際承認的標準和 合格評定服務的工作

摘要

1. 創新科技署(創科署)在“品質支援”的工作綱領下推廣國際承認的標準和合格評定服務，為香港的科技發展及國際貿易建立穩固的基礎，以及促進香港檢測和認證業的發展。標準是就處事方式，以及產品、測試方法或物料規格方面所達成的共識。合格評定涉及一系列過程，證明與產品、程序、系統、人或機構有關的訂明規定獲得遵循。合格評定的主要類別包括測試、檢驗和認證。提供合格評定服務的機構，稱為合格評定機構。2009年9月，政府成立香港檢測和認證局(檢證局)，就檢測和認證業的整體發展策略提供意見。

2. 創科署有關品質支援的工作由香港認可處(認可處)、產品標準資料組(資料組)、標準及校正實驗所(校正實驗所)和檢證局秘書處進行。2019–20年度，“品質支援”工作綱領的開支為1.455億元。審計署最近就創科署推廣國際承認的標準和合格評定服務的工作進行了審查。

香港認可處

3. **需要加強推廣認可處的認可服務** 認可處每年均為獲認可機構的數目淨增長設定基準。在2015–16至2019–20的5個年度，有3個年度並未達到基準。截至2020年12月31日，認可處3項認可計劃下部分方案的獲認可機構數目不超過2個。該等方案包括：(a) 香港實驗所認可計劃(實驗所認可計劃)18個方案中的3個(17%)；(b) 香港認證機構認可計劃9個方案中的4個(44%)；及(c) 香港檢驗機構認可計劃4個方案中的2個(50%)(第2.6及2.8段)。

4. **需要鼓勵決策局／部門使用認可處和獲其認可機構的服務** 行政署長於2016年2月發出《總務通告第16／2016號》，促請政府決策局／部門採用認可處提供的認可服務和獲認可處認可的機構所提供的合格評定服務。審計署留意到，2016至2021年1月期間，認可處只向決策局／部門頒發2項新認可資格。至於2個

摘要

在該段期間終止認可資格的決策局／部門，認可處沒有記錄終止的原因，也沒有記錄有否採取跟進行動鼓勵對方保留認可資格 (第 2.11 及 2.13 段)。

5. **沒有適時進行覆審** 認可處定期覆審每間獲認可機構，確保機構持續達到獲得認可資格的標準。審計署檢視 20 次認可處在 2016 至 2019 年期間進行的覆審，留意到當中有 2 次 (10%) 分別逾期 28 和 37 天。截至 2020 年 10 月 14 日，40 次尚未進行的覆審已逾期 7 至 651 天 (平均為 93 天)(第 2.18 至 2.20 段)。

6. **不當使用認可處標誌和虛報認可資格** 每間獲認可機構均獲發獨特的認可標誌。實驗所認可計劃下在 2019 年終止了所有或部分獲認可活動的認可資格的 21 間獲認可機構，審計署於 2020 年 11 月審查了其中的 15 間機構的網站。審計署留意到：(a) 1 間 (7%) 已經終止所有獲認可活動資格的機構，仍然聲稱其實驗所獲得認可，並展示認可處的標誌；(b) 1 間 (7%) 已終止部分活動認可資格的機構，仍聲稱其實驗所就該等活動獲得認可；及 (c) 2 間 (13%) 已終止部分活動認可資格的機構，沒有附加聲明說明哪些活動沒有獲得認可，抵觸認可處的規定 (第 2.23 及 2.25 段)。

產品標準資料組和標準及校正實驗所

7. **產品標準資源中心 (資源中心) 使用率偏低** 資源中心備存標準及標準相關刊物，供市民閱覽。審計署檢視了資源中心在 2015 至 2020 年 (截至 9 月) 期間的訪客人數，留意到資源中心的訪客人數由 2015 年的 17 人減少至 2019 年的 7 人，減少了 10 人 (58.8%)。2020 年 (截至 9 月)，在 2019 冠狀病毒疫情爆發期間資源中心只有 4 名訪客 (第 3.4 及 3.5 段)。

8. **資料組的庫存管理有可予改善之處** 審計署發現資源中心保存的標準及刊物在庫存管理方面有可予改善之處：(a) 資料組沒有就部分非耗用物品備存庫存記錄及沒有進行周年庫存核查，抵觸政府《物料供應及採購規例》的規定；及 (b) 資料組沒有訂立機制，決定哪些已予撤銷／取代的標準沒有參考價值而應予處置。資源中心保存部分發布時間久遠，並已予撤銷或由新版本取代的標準 (第 3.8 段)。

9. **管制人員報告中的服務表現匯報有可予改善之處** 創科署在管制人員報告中 4 項目標及 5 項指標下匯報資料組的服務表現。審計署發現：(a) 沒有證據顯示，

摘要

所匯報的 2015、2016 及 2017 年“處理關於產品標準的簡單查詢”及“處理關於產品標準的複雜查詢”服務表現建基於妥善的實際服務表現記錄；(b) 雖然資料組於 2018 和 2019 年沒有接獲任何複雜查詢，但創科署仍然匯報在 8 個工作天內“處理關於產品標準的複雜查詢”；(c) 資料組沒有保存服務表現記錄，以證明在管制人員報告中匯報的 2015 至 2019 年期間“就購買產品標準文件發出報價單”及“處理購買產品標準文件特許複製本的訂單”的實際服務表現；及 (d) 就銷售標準文件而言，管制人員報告中匯報的 4 項服務表現指標中，有 2 項的部分資料 (即 2015、2017 至 2019 年“所得訂單數目”和 2015、2017 及 2018 年“所得收入”) 與資料組的記錄不吻合 (第 3.10、3.11 及 3.13 段)。

10. **校正實驗所的庫存管理有可予改善之處** 校正實驗所下設 10 所配備各類儀器、零件及工具的實驗室。審計署發現校正實驗所在庫存管理方面有可予改善之處：(a) 2012 年，政府物流服務署 (物流署) 建議創科署就品質事務部保存的所有非耗用物品進行全面庫存核查。截至 2021 年 2 月，落實該項建議的工作仍未完成；(b) 沒有文件證明，創科署在 2016 至 2020 年期間曾就校正實驗所的非耗用物品進行周年庫存核查，抵觸了《物料供應及採購規例》的規定；及 (c) 審計署審查的 40 項非耗用物品中，有 17 項 (42.5%) 因沒有貼上參考編號而不能把實物與非耗用物品記錄表及分發記錄表 (通用表格第 272 號) 比對，而有 5 項 (12.5%) 已由校正實驗所的一所實驗室轉移至另一所，但卻沒有更新非耗用物品記錄表及分發記錄表，以記錄物品轉移 (第 3.18 段)。

11. **沒有適時校正儀器** 校正實驗所訂明，儀器投入服務後，須按照既定時間表校正。校正實驗所人員每個月均以電腦系統編訂每所實驗室的校正清單，以識別到期校正的儀器。按照校正清單，截至 2021 年 1 月 5 日，有 1 141 項儀器需要定期校正。審計署留意到：(a) 在該 1 141 項儀器中，有 381 項 (33.4%) 校正期限已過，平均逾期 0.9 年 (即 331.8 天)；及 (b) 在該 381 項儀器中，有 127 項 (33.3%) 校正期限已逾期超過 1 年，當中 25 項 (6.6%) 已逾期超過 3 年。逾期時間最長為 7.3 年。創科署表示，在該 381 項儀器中，有 245 項屬備用儀器或暫停使用的儀器 (第 3.20 至 3.22 段)。

12. **需要縮短為進行校正而從客戶收取儀器的時間** 校正工作的輪候時間，是指客戶接受報價與校正實驗所收取儀器校正之間的時間。校正實驗所訂明，輪候時間一般不應超過 15 個工作天。在 2015 至 2020 年期間校正的全部 7 039 項儀器中，有 4 162 項 (59.1%) 的輪候時間超過 15 個工作天，當中 892 項 (12.7%) 的輪候時間超過 90 個工作天 (平均為 166 個工作天)。輪候時間最長為 827 個工作天 (第 3.24 及 3.25 段)。

對香港檢測和認證局的支援

13. **需要提高部分非官方成員的出席率** 檢證局的主席和成員包括檢測和認證業的從業員、商界及專業團體的代表(即“非官方成員”),以及公營機構和政府部門的代表(即“官方成員”)。2016至2020年期間,雖然成員每年出席該局會議的整體出席率介乎75%至85%,但非官方成員的出席率較低,介乎67%至80%。2016至2019年期間,每年有相當大比例(12%至35%)的非官方成員並無出席該局任何會議,或只出席全部3次會議的其中一次。在該4年中的3年,不足一半(38%至47%)非官方成員出席該局全部3次會議(第4.4至4.6段)。

14. **需要改善檢證局會議上的利益申報情況** 檢證局採用一層申報利益制度(即須於出現潛在的利益衝突時披露利益),供成員申報利益。在該局的展覽計劃下,該局於貿易展設立攤位,推廣本港檢測和認證服務,攤位的租金和製作費用由該局支付,而符合資格的獲認可合格評定機構則獲邀提出申請,免費使用攤位,以接觸其服務的潛在用戶。審計署留意到,2016至2020年期間,該局50%至71%的非官方成員與香港的合格評定機構有關連,而這些機構可能會參與展覽計劃。然而,審計署留意到,在該局會議上討論和通過展覽計劃的工作計劃時,有關成員並沒有申報利益。2016–17至2019–20年度期間,在參與展覽計劃的機構中,有11%至50%是與該局成員有關連的合格評定機構(第4.9至4.11段)。

15. **需要適時發出檢證局會議記錄初稿** 審計署審查了檢證局在2016至2020年間全部14次會議的會議記錄初稿,留意到該局秘書處需時43至90天(平均為66天)把會議記錄初稿送交成員(第4.14段)。

16. **需要加強推廣所推出的教材** 2016年6月,檢證局為任教高中化學科的老師推出教材,以引起學生對檢測的興趣,以及讓他們明瞭檢測和認證的價值。2017年進行的調查結果顯示,在全部75名受訪者中:(a)51人(68%)不曾聽聞該套教材;(b)68人(91%)從未在課堂或學校活動中使用該套教材;及(c)70人(93%)並不知道該套教材可從一站式學與教資源平台下載(第4.19及4.21段)。

17. **需要提升研討會和工作坊的出席率** 2015至2020年期間,檢證局為檢測和認證業從業員舉辦了48個研討會和工作坊。審計署留意到,沒有到場者的百分比介乎15.7%至22%,以及在全體11 053名已報名的參加者中,只有8 969名(81.1%)出席研討會和工作坊(第4.24及4.25段)。

摘要

18. **需要鼓勵機構參與展覽計劃** 2016–17 至 2019–20 年度期間，檢證局在展覽計劃下參加了 10 個本地貿易展和 8 個內地及海外貿易展，費用總額為 150 萬元。審計署留意到：(a) 在每個貿易展中，雖然檢證局秘書處邀請逾 300 間合格評定機構參與，但只有少數 (2 至 5 間) 合格評定機構申請參與貿易展；及 (b) 在該段期間，只有 12 間合格評定機構曾參與 1 個或以上的貿易展 (第 4.28 及 4.29 段)。

未來路向

19. **需要加強推廣有助對抗 2019 冠狀病毒疫情的新認可服務** 自 2020 年 4 月起，認可處因應對 2019 冠狀病毒疫情相關檢測服務的殷切需求，在實驗所認可計劃下推出 2 項新認可服務，即醫用口罩測試及 2019 冠狀病毒反轉錄聚合酶連鎖反應 (聚合酶) 測試。審計署留意到，截至 2021 年 2 月 28 日：(a) 認可處只從合格評定機構接獲 2 宗醫用口罩的認可申請，也沒有批出過認可；及 (b) 獲政府認可提供聚合酶測試的 23 間本地私營機構中，只有 5 間 (22%) 就聚合酶測試取得認可處認可 (第 5.5 及 5.6 段)。

20. **需要制訂措施以促進檢測和認證業的進一步發展** 2010 年 3 月，檢證局向香港特別行政區行政長官提交報告，提出 26 項建議，以提升檢測和認證業的競爭力。2013 年 3 月，檢證局完成檢討 2010 年所提出建議的實施進度。根據該報告，在 2010 年提出的各項建議均已落實。2013 年的報告提出進一步建議，以支援業界的發展。自 2013 年以來，檢測和認證業已有所發展。審計署認為，創科署需要與創新及科技局合作，並採納本審計報告書的意見及建議，繼續與檢證局及檢測和認證業的其他持份者攜手合作，以期制訂適當的措施，協助業界把握新的發展機遇 (第 5.11 及 5.12 段)。

審計署的建議

21. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署**建議**創新科技署署長應：

認可處

- (a) 在推出新的認可方案前，全面評估市場的需求 (第 2.15(a) 段)；
- (b) 加強推廣認可處的 3 項認可計劃 (第 2.15(b) 段)；

摘要

- (c) 加強向決策局／部門推廣認可處及獲其認可機構的服務 (第 2.15(c) 段)；
- (d) 確保獲認可機構的覆審適時進行 (第 2.27(a) 段)；
- (e) 確保認可處標誌的使用和認可資格的聲稱是適當 (第 2.27(b) 段)；

資料組和校正實驗所

- (f) 檢討保留資源中心的需要 (第 3.15(a) 段)；
- (g) 按照《物料供應及採購規例》的規定，就資源中心保存的所有非耗用物品備存妥善的庫存記錄，並進行庫存核查 (第 3.15(b) 段)；
- (h) 訂立有效機制，處置資源中心內的過時標準及刊物 (第 3.15(c) 段)；
- (i) 就資料組銷售標準文件備存妥善的服務表現記錄，並確保管制人員報告中匯報的資料組服務表現資料準確及建基於妥善的服務表現記錄 (第 3.15(d) 及 (e) 段)；
- (j) 盡快完成落實物流署就庫存管理的建議 (第 3.28(a) 段)；
- (k) 按照《物料供應及採購規例》的規定，就校正實驗所的非耗用物品進行庫存核查，並確保庫存記錄準確 (第 3.28(b) 段)；
- (l) 確保校正實驗所的儀器適時校正 (第 3.28(c) 段)；
- (m) 採取必要行動，着手處理輪候時間長的問題 (第 3.28(d) 段)；

對檢證局的支援

- (n) 鼓勵和協助非官方成員出席檢證局的會議 (第 4.16(a) 段)；
- (o) 確保檢證局成員在該局會議上申報潛在的利益衝突 (第 4.16(b) 段)；
- (p) 確保盡快把該局的會議記錄初稿送交成員以徵求意見 (第 4.16(c) 段)；
- (q) 向中學推廣化學測試教材 (第 4.30(a) 段)；
- (r) 鼓勵已報名的參加者出席為檢測和認證業從業員舉辦的研討會和工作坊 (第 4.30(b) 段)；
- (s) 提升合格評定機構對旨在推廣香港檢測和認證服務的展覽計劃的興趣，並促進該等機構踴躍參與 (第 4.30(c) 段)；

摘要

未來路向

- (t) 推廣認可處對醫用口罩測試及 2019 冠狀病毒測試的認可服務 (第 5.8 段)；及
- (u) 繼續與檢證局及檢測和認證業的其他持份者攜手合作，以期制訂適當的措施，協助業界把握新的發展機遇 (第 5.13 段)。

政府的回應

22. 創新科技署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 創新科技署 (創科署) 推廣國際承認的標準和合格評定服務，為香港的科技發展及國際貿易建立穩固的基礎，以及促進香港檢測和認證業的發展。

國際承認的標準

1.3 標準是就處事方式，以及產品、測試方法或物料規格方面所達成的共識。標準可以簡單如指引、實務守則和提供服務的方式。推廣國際承認的標準至關重要，因為可以：

- (a) 促進貿易，移除貿易壁壘；
- (b) 確保產品安全，保護健康和環境；及
- (c) 令產品和服務能互相配合操作，確保資訊能安全有效地互通。

1.4 國際標準的出版機構的例子：

- (a) **國際標準化組織** 國際標準化組織 (ISO) 是獨立的非政府國際組織，其成員基礎包括超過 160 個國家的標準機構。該組織匯聚世界各地的專家，制訂國際標準；
- (b) **國際電工委員會** 國際電工委員會 (IEC) 是全球性的非牟利機構，其工作為電氣及電子貨物的品質基建及國際貿易提供基礎；及
- (c) **國際電信聯盟** 國際電信聯盟是聯合國的資訊及通訊科技專門機構，負責制訂技術標準，以確保網絡及技術互通並暢行無阻。

合格評定服務

1.5 合格評定涉及一系列過程，證明與產品、程序、系統、人或機構有關的訂明規定獲得遵循。合格評定的主要類別包括：

- (a) **測試** 測試是按照程序，確定物件一項或多項特徵。測試可以由物件擁有人、對物件有利害關係的一方 (例如買方／使用者) 或獨立第三方進行。測試的例子：
 - (i) 紡織品及成衣色牢度測試；及
 - (ii) 食品樣本重金屬含量測試；
- (b) **檢驗** 檢驗是檢查產品設計、產品、程序或安裝，並根據專業判斷，決定是否符合訂明或一般的要求。檢驗可以由物件擁有人、對物件有利害關係的一方 (例如買方／使用者) 或獨立第三方進行。檢驗的例子：
 - (i) 檢驗工廠付運前的產品，以決定產品是否符合買家的規格；及
 - (ii) 檢驗結構焊接，以決定是否符合合約及法定要求；及
- (c) **認證** 認證是由獨立第三方提供書面證明 (證書)，確認產品、過程、系統或人員符合訂明的要求。認證過程可能涉及測試及／或檢驗的程序。認證提供的保證有效期一般在證書上已有說明 (測試或檢驗報告通常不設“到期日”)，認證工作分為兩大類別：
 - (i) **管理體系認證** 目前有多種有關良好管理做法的國際標準。機構尋求認證，以證明符合這些國際標準，例如證明機構符合 ISO 9001 質量管理體系認證的規定 (註 1)；及
 - (ii) **產品認證** 認證機構按照規格評估產品製造商，並可發出證書，確認供應商的產品符合訂明認證計劃的規定，例如證明流動電話符合規管規定。

負責提供合格評定服務的機構 (例如測試實驗所、檢驗機構或認證機構)，稱為合格評定機構。

檢測和認證業

1.6 檢測和認證業在支援本港對外貿易及促進經濟發展方面，擔當重要角色。檢測和認證業為多種產品提供安全及質量保證，並通過合格評定服務，確保產品符合國際標準及區域標準。

註 1： ISO 9001 由國際標準化組織發出，訂明質量管理體系認證的規定。

1.7 2008年10月，香港特別行政區行政長官（行政長官）成立經濟機遇委員會（經委會），監察和評估2008年金融海嘯對本地及全球市場的影響。經委會已選定6項香港具有明顯優勢和發展潛力的產業，檢測和認證是其中之一（註2）。經委會建議政府：

- (a) 成立香港檢測和認證局（檢證局），提升香港檢測和認證的專業水平和國際認受性，開拓更多商機和機遇；
- (b) 繼續擴大私營實驗所的商機，例如配合新法例，把更多食物測試工作外判，鼓勵中藥業界定期為其產品進行基本測試，以監控其產品的品質；
- (c) 透過香港生產力促進局、香港貿易發展局和政府經濟貿易辦事處，在內地和海外推廣本港的檢測和認證服務；
- (d) 透過《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》與內地當局進行磋商，爭取內地當局同意接納香港獲認可實驗所發出的檢測報告；及
- (e) 加強業界的職業培訓課程。

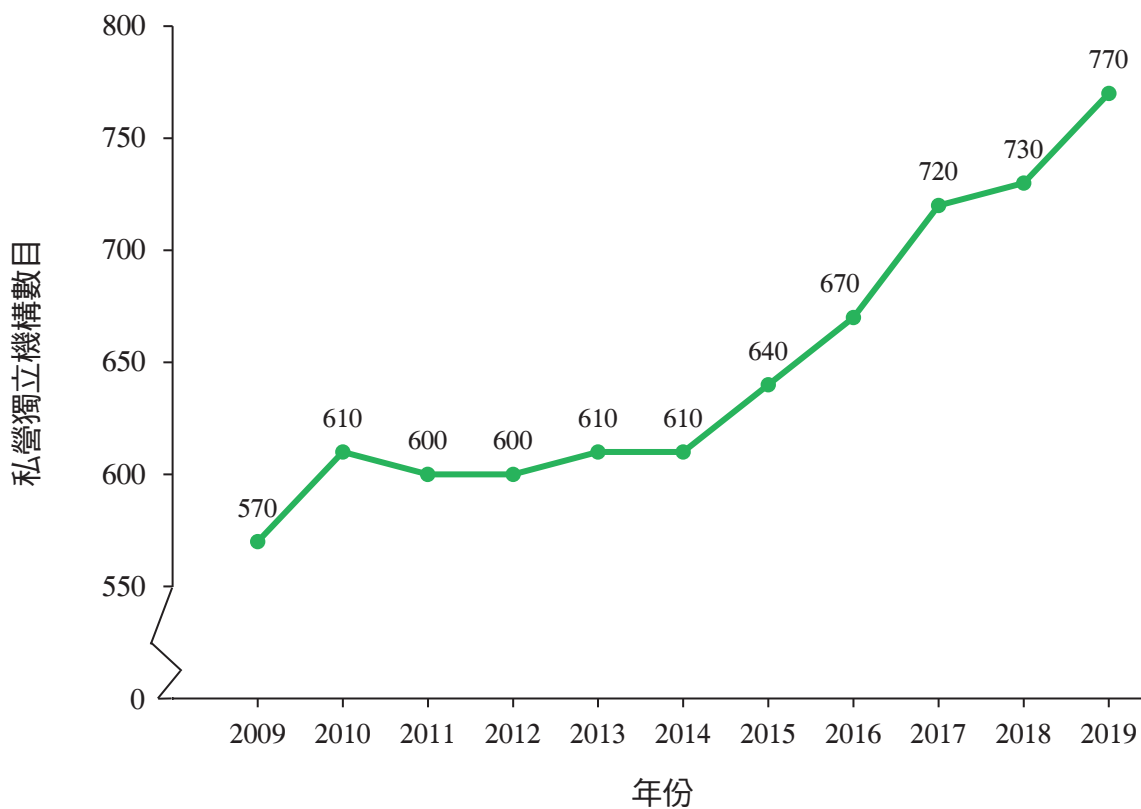
1.8 政府接納經委會的建議，並於2009年9月成立檢證局，就檢測和認證業的整體發展策略提供意見。檢證局自2009年成立至2019年期間，檢測和認證業的私營獨立機構數目增加了200間（35%），由2009年的570間增加至2019年的770間（見圖一）。在相同期間，這些機構聘用的人手總數增加2 110人（17%），由2009年的12 680人增加至2019年的14 790人（見圖二）（註3）。2019年，這些私營獨立機構的業務收益總額達149億元。

註2：該6項產業為：(a) 醫療服務；(b) 環保產業；(c) 檢測和認證；(d) 教育服務；(e) 創新科技；及 (f) 文化及創意產業。

註3：截至2021年3月，仍未有2020年檢測和認證業私營獨立機構數目和聘用人數的資料。

圖一

檢測和認證業私營獨立機構數目
(2009 至 2019 年)

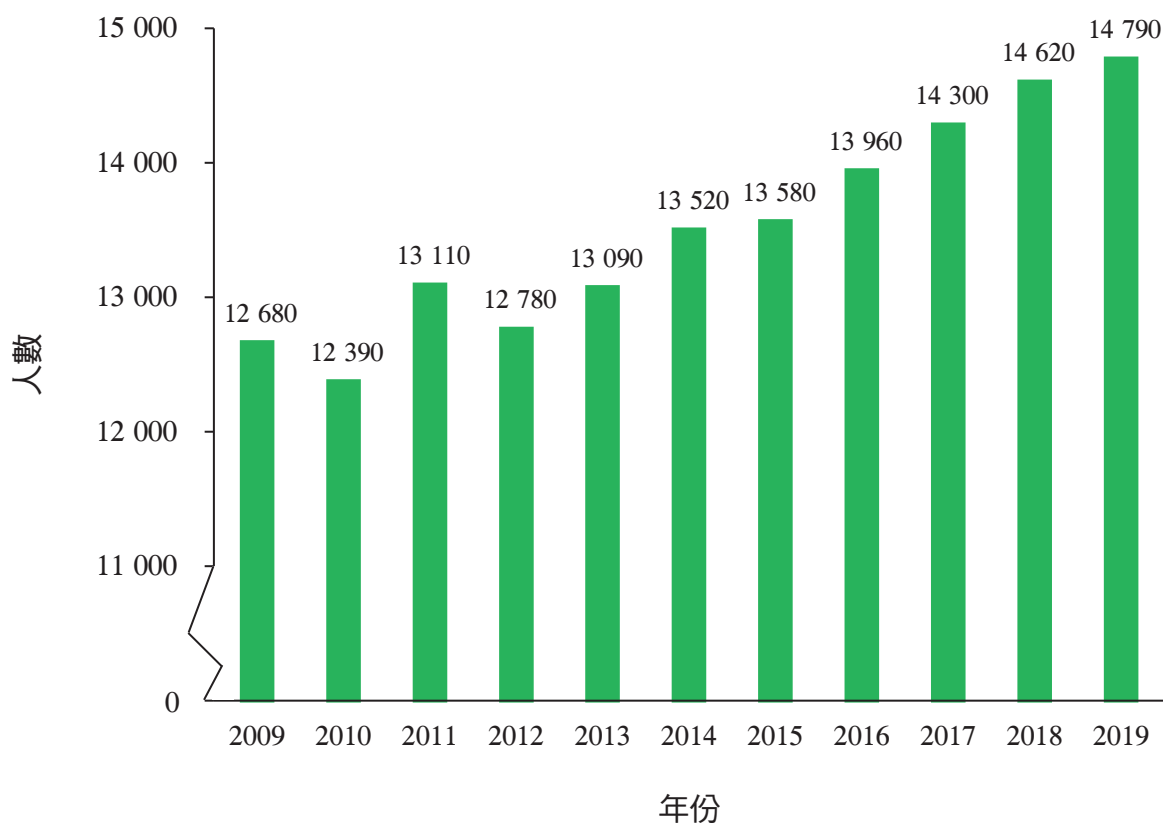


資料來源：審計署對政府統計處記錄的分析

附註：截至 2021 年 3 月，仍未有 2020 年檢測和認證業私營獨立機構數目的資料。

圖二

檢測和認證業私營獨立機構聘用人數
(2009 至 2019 年)



資料來源：審計署對政府統計處記錄的分析

附註：截至 2021 年 3 月，仍未有 2020 年檢測和認證業私營獨立機構聘用人數的資料。

創科署有關品質支援的工作

1.9 創科署在“品質支援”的工作綱領下推廣國際承認的標準和合格評定服務，為香港的科技發展及國際貿易建立穩固的基礎，以及促進香港檢測和認證業的發展。創科署有關品質支援的工作包括：

- (a) **香港認可處（認可處）** “認可”指由第三方（即認可機構）向合格評定機構發出證明，正式證明該機構有能力提供指定的合格評定服務。申請認可處的認可屬自願性質，合格評定機構並非必須取得認可處認可才可在香港提供合格評定服務。認可處提供的 3 項認可計劃如下：

- (i) **香港實驗所認可計劃 (實驗所認可計劃)** 實驗所認可計劃向實驗所、標準物質 (註 4) 生產者和能力驗證提供者提供認可服務；
 - (ii) **香港認證機構認可計劃 (認證機構認可計劃)** 認證機構認可計劃向認證機構及溫室氣體審定和核查機構提供認可服務；及
 - (iii) **香港檢驗機構認可計劃 (檢驗機構認可計劃)** 檢驗機構認可計劃向檢驗機構提供認可服務；
- (b) **產品標準資料組 (資料組)** 資料組推動公眾認識產品標準的重要和好處，以及利便製造商和出口商理解和遵守國際標準和規定。資料組的工作涉及：
- (i) 產品標準資源中心 (資源中心) 的運作；
 - (ii) 售賣標準及標準相關刊物；及
 - (iii) 免費提供產品標準和安全規定的技術查詢服務；
- (c) **標準及校正實驗所 (校正實驗所)** 校正實驗所負責為香港建立和保存可溯源到國際單位制 (註 5) 的物理測量參考標準，其工作涉及：
- (i) 研發及保存 6 個物理計量領域的基本物理測量參考標準，即：
(1) 電磁學；(2) 時間和頻率；(3) 溫度；(4) 光度和輻射度；(5) 長度；及 (6) 質量；
 - (ii) 向測量標準及測量儀器的使用者提供校正服務，以確保測量準確及正確溯源到國際單位制；及
 - (iii) 為從業員舉辦培訓課程、工作坊、會議及研討會，以推廣最新的計量知識及發展；及
- (d) **對檢證局的秘書處支援** 創科署部分人員為檢證局提供秘書處支援 (見附錄 A 的創科署組織架構圖摘錄)。秘書處輔助檢證局推行措施，支援檢測和認證業的發展。

註 4：標準物質是一種具備一項或多項足夠均勻和穩定的特性值，並已確定在量度過程中適合用作指定用途的物質。標準物質一般用作校正儀器或用作分析的質量控制材料。

註 5：國際單位制是一套界定所有用於科學和技術量度數量單位的規則，於 1960 年國際計量大會採納。舉例而言，“千克”是質量的國際單位制。

1.10 創科署的品質事務部 (見附錄 A) 負責認可處、資料組及校正實驗所的運作。截至 2020 年 12 月 31 日，品質事務部及檢證局秘書處的職員人數分別為 94 及 10 人。2019–20 年度，“品質支援”工作綱領的開支為 1.455 億元 (見表一)。

表一

“品質支援”工作綱領的開支
(2019–20 年度)

	開支 (百萬元)
校正實驗所	65.8
認可處	40.4
檢證局	16.3
資料組	3.5
部門間接費用	19.5
總計	145.5

資料來源：審計署對創科署記錄的分析

審查工作

1.11 2020 年 10 月，審計署就創科署推廣國際承認的標準和合格評定服務的工作展開了審查，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 認可處 (第 2 部分)；
- (b) 資料組和校正實驗所 (第 3 部分)；
- (c) 對檢證局的支援 (第 4 部分)；及
- (d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.12 創新科技署署長同意審計署的建議，並表示審計報告書提供寶貴的參考資料，有助創科署繼續提升品質支援服務。

鳴謝

1.13 審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾為政府僱員實施多項特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，創科署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：香港認可處

2.1 本部分探討認可處的運作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 推廣認可服務 (第 2.3 至 2.16 段)；
- (b) 認可計劃的運作 (第 2.17 至 2.28 段)；及
- (c) 服務表現的衡量及匯報 (第 2.29 至 2.32 段)。

背景

2.2 認可處由政府透過擴大實驗所認可計劃 (於 1985 年設立) 的適用範圍於 1998 年成立。認可處分別透過實驗所認可計劃、認證機構認可計劃和檢驗機構認可計劃，主要向位於香港的實驗所、認證機構和檢驗機構 (註 6) 提供認可服務 (見第 1.9(a) 段)。認可處的目的如下：

- (a) 提升合格評定機構的運作水平；
- (b) 對有能力而又符合國際標準的合格評定機構予以正式認可；
- (c) 推動各界接納由獲認可的合格評定機構所發出的報告及證書；
- (d) 與其他認可機構達成相互承認安排；及
- (e) 免除於進口經濟體系重複合格評定的需要，從而節省成本和促進跨境自由貿易。

認可諮詢委員會 (認可委員會) (註 7) 就認可相關事宜向認可處提供意見。

註 6：在實驗所認可計劃下，屬“建築材料”類別的測試接受位於珠江三角洲地區的實驗所申請。屬“玩具及兒童產品”類別的測試接受位於香港以外地區的實驗所申請，但該申請只可涉及由內地實驗所輕微擴展的範疇，而有關的內地實驗所須已取得認可處的認可資格。

註 7：認可委員會的主席和委員由創新及科技局局長根據行政長官授予的權力委任。認可委員會的委員包括：(a) 與合格評定機構的認可相關的公營及私營機構代表；(b) 技術專家；(c) 獲認可處認可活動的主要使用者；及 (d) 合格評定機構的代表。

推廣認可服務

2.3 認可處舉辦不同活動(例如研討會)推廣其認可服務。認可屬自願性質，合格評定機構在香港提供合格評定服務，無須取得認可處的認可資格。然而，取得認可資格可帶來好處，包括：

- (a) **能力的認可** 認可服務為具有能力的合格評定機構提供正式的第三方認可。認可處會根據國際標準獨立評審獲認可機構從事的特定活動，例如測試／校正、檢驗或認證；
- (b) **對市場推廣有利** 政府、承辦商、採購商及客戶均希望物色經獨立核證的服務供應商，認可服務有助上述各方接納測試及校正結果、檢驗報告及認證。取得認可資格也可推廣企業形象，有助具備能力的合格評定機構持續營運；及
- (c) **獲國際承認** 透過全球認可機構之間訂立的多份多邊互認協議，海外市場更樂意承認實驗所認可計劃的認可測試及校正報告、檢驗機構認可計劃的認可檢驗報告，以及認證機構認可計劃的認可認證。此跨境認可機制可減低進口經濟體系對重複測試、校正、認證及檢驗的需求，從而促進貿易。

合格評定機構在取得提供合格評定服務的認可前，由認可處透過實地評審，評核該等機構的表現。截至 2020 年 12 月 31 日，有 278 間合格評定機構取得認可處認可資格(見表二)。該等合格評定機構的資料載於創科署網站。使用者物色合格評定服務時，可參考創科署網站的資料，查閱獲認可的合格評定機構所提供的服務資料。

表二

獲認可處認可的合格評定機構數目
(2020年12月31日)

認可計劃	合格評定機構數目		
	政府 決策局／部門 (a)	私營機構 (b)	總計 (c) = (a) + (b)
實驗所認可計劃	25	205	230
認證機構認可計劃	—	25	25
檢驗機構認可計劃	—	23	23
總計	25	253	278

資料來源：審計署對創科署記錄的分析

2.4 認可處不時研究推出新認可方案的可能性，以滿足檢測和認證業的需求。根據認可處《質量程序》，訂立新方案時，認可處會考慮：

- (a) 認可方案在香港的需要、好處和需求量；
- (b) 能否按照相關國際認可標準評審接受認可的項目；
- (c) 現有人員的能力和有沒有其他資源；及
- (d) 相關各方的意見。

2.5 截至2020年12月31日，在實驗所認可計劃、認證機構認可計劃和檢驗機構認可計劃下，分別有18個、9個和4個認可方案（見附錄B）。

需要加強推廣認可處的認可服務

2.6 **獲認可機構數目淨增長** 儘管個別機構會因應本身情況自行決定會否申請認可資格，認可處每年均為獲認可機構的數目淨增長設定基準。認可處表示，設定基準的目的是讓該處檢視達到“提升合格評定機構的運作水平”（見第2.2(a)段）目的的程度。認可處每年檢視當年的淨增長，並與當年所設定的基準比較。審計署

留意到，在 2015–16 至 2019–20 的 5 個年度，有 3 個年度並未達到基準（見表三），反映認可處需要加倍努力，以達致“提升合格評定機構的運作水平”的目的。

表三

獲認可機構數目淨增長
(2015–16 至 2019–20 年度)

	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度	2019–20 年度
年度設定基準 (a)	+6	+6	+6	+6	+6
實際增長數目	+13	+15	+12	+15	+12
實際終止數目	-8	-3	-5	-13	-12
實際數目 (b)	+5	+12	+7	+2	0
實際數目所佔設定基準的百分比 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	83.3%	200%	116.7%	33.3%	0%
是否達到設定基準	x	✓	✓	x	x

資料來源：審計署對創科署記錄的分析

附註：檢視獲認可機構數目淨增長的年度由 9 月 1 日開始，至翌年 8 月 31 日結束。

2.7 **終止認可資格** 儘管每年不少機構獲得新的認可資格，但亦有相當多獲認可機構終止認可資格。例如在 2019–20 年度，有 12 間機構獲頒認可資格，但同年也有 12 間獲認可機構終止認可資格（見第 2.6 段表三）。認可處表示，如有機構尋求終止認可資格，認可處會查明終止原因，並記錄查詢結果。然而，審計署留意到，認可處未有就查明終止原因的程序和是否需要採取跟進行動制訂指引¹。審計署審查 2018 至 2020 年期間全部 34 間獲認可機構終止認可資格的情況，發現：

- (a) 認可處沒有就 20 間 (59%) 機構記錄終止原因；
- (b) 5 間 (15%) 機構的終止原因只記錄為“商業決定”，沒有更詳細的資料；及
- (c) 9 間 (26%) 機構的終止原因有多項記錄（例如實驗所關閉、資金不足或主要人員調職）。

2.8 **新認可方案** 審計署審查在 3 項認可計劃下獲得認可資格的機構數目，發現截至 2020 年 12 月 31 日，部分方案下的獲認可機構數目不多（見表四）：

- (a) **實驗所認可計劃** 在全部 18 個方案中，有 3 個 (17%) 方案的獲認可機構不超過 2 間。在此 3 個方案中，有 1 個的獲認可機構只有 2 間，其餘 2 個的獲認可機構則各只有 1 間；
- (b) **認證機構認可計劃** 在全部 9 個方案中，有 4 個 (44%) 方案的獲認可機構不超過 2 間。在此 4 個方案中，有 2 個的獲認可機構只有 2 間，1 個的獲認可機構只有 1 間，餘下 1 個方案自 2011 年 11 月設立以來，沒有任何機構獲得認可資格；及
- (c) **檢驗機構認可計劃** 在全部 4 個方案中，有 2 個 (50%) 方案的獲認可機構不超過 2 間。在此 2 個方案中，有 1 個的獲認可機構只有 2 間，餘下 1 個方案自 2017 年 12 月設立以來，沒有批出任何認可資格。

表四

不超過 2 間獲認可機構的方案
(2020 年 12 月 31 日)

認可計劃	方案	設立日期	截至 2020 年 12 月 31 日 獲認可機構數目
實驗所認可計劃	科學鑑證	2010 年 12 月	2
	標準物質生產者	2010 年 9 月	1
	獸醫化驗	2017 年 10 月	1
認證機構認可計劃	溫室氣體審定和核査	2012 年 12 月	2
	安老院服務提供者 管理體系認證	2013 年 6 月	2
	食物安全管理體系認證	2011 年 3 月	1
	資訊安全管理體系認證	2011 年 11 月	0
檢驗機構認可計劃	消費產品	1999 年 12 月	2
	罪案現場勘査	2017 年 12 月	0

資料來源：審計署對創科署記錄的分析

2.9 每個新方案推出前，認可處會向認可委員會提交建議書以供審批。就 9 個不超過 2 間獲認可機構的方案（見表四），審計署檢視了其中 3 個（33%）方案的建議書，留意到以下事宜：

- (a) **實驗所認可計劃下的獸醫化驗** 在設立此認可方案前，認可處諮詢此界別的持份者（包括私人執業獸醫、公營機構的獸醫實驗所、提供獸醫課程的大學和漁農自然護理署），詢問對該認可服務是否感興趣。在 2016 年 3 月提交認可委員會的建議書中，認可處估計全港大約有 20 間小型動物醫院／診所設有大型獸醫實驗所，認為本港對新方案有潛在需求。然而，截至 2020 年 12 月 31 日，只有 1 間實驗所就該方案提交申請並取得認可資格；
- (b) **認證機構認可計劃下的資訊安全管理體系認證** 認可處在 2011 年 1 月向認可委員會提交建議書前，曾進行調查評估新方案的需求。在受訪的 17 名回應者中，9 名（53%）表示對新方案感興趣。然而，截至 2020 年 12 月 31 日，只收到 2 份有關該方案的申請，並未頒發認可資格；及
- (c) **檢驗機構認可計劃下的罪案現場勘查** 根據認可處於 2015 年 6 月向認可委員會提交的建議書，部分政府部門有意使用新方案下的服務。然而，截至 2020 年 12 月 31 日，仍未收到有關該方案的申請。認可處表示：
 - (i) 1 間有意申請的機構已表示將於 2021 年提交申請；及
 - (ii) 合格評定機構申請認可資格的事前準備需時，例如：合格評定機構需建立所需的管理體系，訓練和評估職員，擬備和核實使用方法，收集足夠數據以證明進行有關評定工作的能力等。此過程需時 1 至 2 年或更長時間，視乎評定工作的複雜程度和合格評定機構的資源而定。

2.10 審計署認為，創科署需要：

- (a) 在推出新的認可方案前，全面評估市場的需求（例如對行業從業員進行調查和諮詢主要持份者）；
- (b) 加強推廣認可處的 3 項認可計劃，尤其是計劃下只有少數獲認可機構的認可方案；及
- (c) 考慮就聯絡終止認可資格機構的程序制訂指引，以查明終止原因是否由於認可處的服務，以及認可處是否需要採取適當的跟進行動。

需要鼓勵決策局／部門使用認可處和獲其認可機構的服務

2.11 行政署長於 2016 年 2 月發出《總務通告第 16 / 2016 號》(註 8)，促請政府決策局／部門採用認可處提供的認可服務和獲認可處認可的機構所提供的合格評定服務：

認可處提供的認可服務

- (a) 設有實驗所的決策局／部門，應通過實驗所認可計劃申請認可資格。獲得認可資格可證明有關機構提供的服務已達到一定水平，同時顯示機構有持續改善服務質素的決心；
- (b) 參與評估非政府實驗所、檢驗機構、認證機構、能力驗證提供者、標準物質生產者、溫室氣體審定／核査機構、供應商或承辦商的決策局／部門，宜採用認可處頒發的認可資格，作為獨立的質素保證方法；

獲認可處認可的機構提供的服務

- (c) 決策局／部門宜採用獲認可處認可的合格評定服務，並應要求相關機構提供載有認可處認可標誌的報告或證書；及
- (d) 有意申請管理體系認證的決策局／部門應選擇已獲認證機構認可計劃認可的認證服務。

2.12 創科署在 2021 年 1 月和 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 相關決策局／部門有參與認可處籌備和落實設立認可方案的工作；
- (b) 認可處已於創科署網站公布其認可服務和查詢途徑，供決策局／部門參考；及
- (c) 認可處不時與不同決策局／部門會面，討論認可資格相關事宜，介紹認可處的認可服務，並就服務徵詢意見。

2.13 審計署留意到，2016 至 2021 年 1 月期間，認可處只向決策局／部門頒發 2 項認可資格，以及有 2 個在 2016 年前獲得認可資格的決策局／部門終止認可資格。創科署表示，認可處已透過電郵或電話通話與該 2 個決策局／部門溝通，以查明終

註 8：《總務通告第 16 / 2016 號》取代行政署長於 2014 年 2 月發出的《總務通告第 2 / 2014 號》，第 2.11 段所提及的要點維持不變。

止原因。然而，審計署留意到認可處沒有記錄終止的原因，也沒有記錄有否採取跟進行動鼓勵對方保留認可資格。

2.14 審計署認為創科署需要加強向決策局／部門推廣認可處及獲其認可機構的服務，並鼓勵決策局／部門使用這些服務。例如，認可處可向有可能使用服務的決策局／部門發送推廣資料。創科署也需要就與自願終止認可資格的決策局／部門進行討論的程序制訂指引，以查明終止原因和是否需要採取跟進行動。

審計署的建議

2.15 審計署建議創新科技署署長應：

- (a) 在推出新的認可方案前，全面評估市場的需求；
- (b) 加強推廣認可處的 3 項認可計劃，尤其是計劃下只有少數獲認可機構的認可方案；
- (c) 加強向決策局／部門推廣認可處及獲其認可機構的服務，並鼓勵決策局／部門使用這些服務；及
- (d) 就查明自願終止認可資格的原因和是否需要採取跟進行動的程序制訂指引。

政府的回應

2.16 創新科技署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 創科署會繼續對行業從業員進行詳細調查和諮詢主要持份者，以了解新服務的市場需求，並在推出新方案前仔細考慮他們的意見；
- (b) 創科署會在公私營界別加強推廣認可處及獲其認可機構的服務；及
- (c) 創科署會就查明自願終止認可資格的原因制訂正式程序，並在有需要時採取跟進行動。

認可計劃的運作

2.17 2016 至 2020 年期間，認可處接獲 1 176 份認可資格申請。認可處發出的《香港認可處認可規例》訂明該處的認可程序（見附錄 C）：

- (a) **申請** 有意申請認可資格的機構應聯絡認可處，並向認可處提交申請（包括適當文件）；
- (b) **預訪** 如有需要，認可處會安排到申請機構進行預訪，以回答有關認可處規例和技術準則的問題，並評估機構是否已就獲取認可資格做好準備；
- (c) **審閱文件** 認可處審閱文件，完成後把未合規格之處通知申請機構；
- (d) **實地評審** 認可處挑選合適的專家及／或評審員，為機構進行實地評審。實地評審會在申請機構所在地方進行，如有需要，也會在其客戶或承辦商所在地方進行；
- (e) **由認可委員會審閱評審** 認可委員會審閱評審，並書面通知申請機構評審結果；
- (f) **頒發認可資格** 如認可處接受申請機構採取的補救措施，一般隨即頒發認可資格。頒發認可資格後，申請機構會獲發正式通知信和認可證書；及
- (g) **覆審** 頒發認可資格後，認可處會按照訂明時間表，定期覆審獲認可機構，確保機構持續達到獲得認可資格的標準。

沒有適時進行覆審

2.18 認可處定期覆審每間獲認可機構，確保機構持續達到獲得認可資格的標準。機構能否繼續獲得認可資格，取決於在覆審中發現的不合規格之處是否圓滿解決。3 項認可計劃進行覆審的頻率各有不同：

- (a) **實驗所認可計劃** 頒發認可資格後，翌年進行覆審，其後一般每隔不超過 2 年進行覆審；
- (b) **認證機構認可計劃** 頒發認可資格後，每 3 年進行覆審；及
- (c) **檢驗機構認可計劃** 頒發認可資格後，每 2 年進行覆審。

香港認可處

2.19 認可處的《質量程序》訂明，應在限期屆滿後 4 星期內進行覆審。審計署檢視了 20 次認可處在 2016 至 2019 年期間進行的覆審（每年 5 次）（註 9），留意到當中有 2 次（10%）出現延誤（即在限期屆滿 4 星期後進行），由限期屆滿 4 星期後起計，分別逾期 28 和 37 天。

2.20 審計署也留意到，截至 2020 年 10 月 14 日，40 次尚未進行的覆審已逾期超過 4 星期（見表五）。由限期屆滿 4 星期後起計，已逾期 7 至 651 天（平均為 93 天）。

表五

逾期超過 4 星期仍未進行的覆審
(2020 年 10 月 14 日)

逾期時間 (註 1) (天數)	實驗所 認可計劃	認證機構 認可計劃	檢驗機構 認可計劃	總計
≤ 50	10	8	1	19
51 至 100	14	—	—	14
101 至 200	4	—	—	4
201 至 500	—	—	—	—
501 至 700	—	—	3 (註 2)	3
總計	28	8	4	40

資料來源：審計署對創科署記錄的分析

註 1：截至 2020 年 10 月 14 日的逾期時間由限期屆滿 4 星期後起計。

註 2：最長的逾期時間為 651 天（1.78 年）。認可處表示：(a) 該 3 次覆審涉及 2 間在內地設有分部的合格評定機構。2019 年 4 月，規管認可機構運作的國際標準（即 ISO / IEC 17011）中的新規例生效，規定在認可處進行覆審會面時，駐內地的合格評定機構人員須前往香港辦公室，而並非在位於內地的分部進行實地覆審；(b) 2019 年年底，有關合格評定機構同意按經修訂的安排行事。然而，由於爆發 2019 冠狀病毒疫情，有關機構駐內地的人員未能來港接受評審；及 (c) 遠程評審在 2021 年年初實施後，情況將會改善。

註 9：創科署表示，2020 年的覆審受 2019 冠狀病毒疫情爆發所影響。

2.21 創科署在 2021 年 1 月和 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 認可處進行覆審的頻率，比規管認可機構運作的國際標準 (即 ISO / IEC 17011) 更高。國際標準規定認可機構最少每 5 年進行一次覆審。儘管若干覆審未有按照認可處《質量程序》所訂立的時限進行，有關覆審的頻率仍符合國際標準要求；
- (b) 由於爆發 2019 冠狀病毒疫情，部分需在內地進行的實地覆審有所延誤；
- (c) 認可處暫定會在 2021 年年初，安排部分獲認可機構進行遠程評審。認可處已採取措施，確保處理因爆發 2019 冠狀病毒疫情而逾期的實地評審方式符合國際認可服務界做法，例如：在未能進行實地評審的情況下，改為審閱文件。

2.22 審計署認為，創科署需要採取措施，確保獲認可機構的覆審適時進行，並在適當時候安排遠程覆審。

不當使用認可處標誌和虛報認可資格

2.23 每間獲認可機構均獲發獨特的認可標誌 (見圖三作為例子)。獲認可機構可在其文儀用品、文件、推廣資料、報告、證書和宣傳資料上使用認可標誌，並聲稱具備認可資格。該標誌由以下部分組成：

- (a) 認可處徽號；
- (b) 認可計劃 (例如實驗所認可計劃) 的徽號；
- (c) 認可方案的識別編碼 (例如“RMP”代表標準物質生產者)；及
- (d) 該標誌的序號。

圖三

實驗所認可計劃的認可處認可標誌



資料來源：審計署對創科署記錄的分析

2.24 根據認可處發出的《香港認可處認可規例》，任何機構的所有廣告及宣傳資料和聲明，均不得令人對該機構的認可資格產生錯誤或具誤導性的印象。認可處已訂定措施，在機構終止認可資格後，即查核機構網站，了解有否就認可處的認可資格作出失實陳述。2015年7月，認可處發現部分機構在廣告資料或網站不當使用認可處的認可標誌。因此，認可處提醒獲認可機構：

- (a) 獲認可機構有責任盡量減低誤導客戶或讀者錯誤理解機構認可資格、程度和範圍的風險；及
- (b) 如機構在其認可資格發出的聲明中提及未獲認可的活動，該機構須附加聲明說明哪些活動沒有獲得認可。

2.25 獲認可機構可終止部分或所有獲認可活動（註 10）的認可資格。2019年，實驗所認可計劃下有 21 間獲認可機構終止所有或部分獲認可活動的認可資格。審計署於 2020 年 11 月審查了其中的 15 間機構的網站，並留意到：

註 10：例如，獲認可方案下“環境測試”認可的獲認可機構，可終止其空氣質素測試服務的認可資格，但保留相同方案中的水質測試服務認可資格。

- (a) 1 間 (7%) 機構所有獲認可活動的認可資格已經終止，該機構的認可資格因而不再有效。然而，該機構仍然在網站聲稱其實驗所獲得認可處認可，並在網站展示認可處的認可標誌；
- (b) 1 間 (7%) 機構“腐蝕測試”和“有毒元素測試”活動的認可資格雖已終止，但仍在網站聲稱其實驗所獲得認可處的“腐蝕測試”和“有毒元素測試”認可；及
- (c) 2 間 (13%) 機構部分活動的認可資格雖已終止，但沒有附加聲明說明哪些活動沒有獲得認可，抵觸認可處的規定（見第 2.24(b) 段）。

2.26 審計署認為創科署需要加強措施，確保認可處標誌的使用和認可資格的聲稱是適當。

審計署的建議

2.27 審計署建議創新科技署署長應：

- (a) 採取措施，確保獲認可機構的覆審適時進行，並在適當時候安排遠程覆審；及
- (b) 加強措施，確保認可處標誌的使用和認可資格的聲稱是適當。

政府的回應

2.28 創新科技署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 第 2.19 及 2.20 段提及的延誤，主要原因是 2020 年爆發 2019 冠狀病毒疫情期間的旅遊限制和社交距離措施。認可處一直進行遠程評審，並會適當時充分利用這項技術，盡量減少進一步延誤。遠程評審是國際認可界的認可做法，以處理疫情造成的延誤；及
- (b) 創科署已就第 2.25 段所述的個案，即時採取跟進措施，指示機構糾正有關的認可資格聲明。創科署會加強監察機制，在機構認可資格終止後，檢查機構使用認可處標誌和聲稱其認可資格的情況。

服務表現的衡量及匯報

需要加強匯報認可處服務表現的資料

2.29 創科署在管制人員報告中，以 9 個衡量服務表現指標匯報認可處的服務表現，包括 3 個與獲認可機構數目相關的指標，即“獲認可的實驗所數目”、“獲認可的認證機構數目”和“獲認可的檢驗機構數目”。然而，以該等指標匯報的數目，受當年新獲認可資格機構數目和終止認可資格機構數目影響，例如：

- (a) 雖然獲認可資格的實驗所數目由 2017 年的 226 間下跌 1 間，至 2019 年的 225 間，但在 2018 和 2019 年分別有 9 間和 11 間實驗所新獲認可資格。另一方面，2018 和 2019 年分別有 8 間和 13 間實驗所終止認可資格；及
- (b) 雖然 2017 至 2019 年期間的 3 份管制人員報告中，獲認可的檢驗機構數目維持在 22 間，但 2018 和 2019 年均分別有 1 間檢驗機構新獲認可資格和 1 間檢驗機構終止認可資格。

2.30 為提高透明度，審計署認為，創科署需要考慮披露每年新獲認可資格機構數目和終止認可資格機構數目的做法是否可取。例如，創科署可考慮：

- (a) 分別說明年內新獲認可資格機構數目和終止認可資格機構數目，並取代以獲認可機構數目作為衡量服務表現指標的做法；或
- (b) 在管制人員報告中，以註解形式披露相關資料。

審計署的建議

2.31 審計署建議創新科技署署長應考慮披露每年新獲認可資格機構數目和終止認可資格機構數目的做法是否可取。

政府的回應

2.32 創新科技署署長同意審計署的建議，並表示創科署已在 2021–22 年度的管制人員報告中，加入新獲認可資格機構數目的衡量服務表現指標；並會在明年的管制人員報告中，以註解形式說明終止認可資格機構的數目。

第 3 部分：產品標準資料組和標準及校正實驗所

3.1 本部分探討資料組和校正實驗所的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 資料組的管理問題 (第 3.2 至 3.16 段)；及
- (b) 校正實驗所的管理問題 (第 3.17 至 3.29 段)。

產品標準資料組的管理問題

3.2 資料組於 1987 年成立，向本地製造商提供海外標準的最新資訊。資料組的目標是：

- (a) 推動公眾認識標準對支持科技和產品發展的重要性和好處；及
- (b) 利便業界遵守標準，以提升競爭力並支援跨境貿易。

資料組參與主要國際及區域標準組織，以緊貼標準的最新發展。

3.3 資料組提供下列服務：

- (a) **資源中心的資源中心服務** 公眾可前往資源中心，免費使用參考資料；
- (b) **標準文件銷售服務** 銷售的資料包括 6 所標準出版機構 (註 11) 出版的標準及標準相關刊物 (例如指引和手冊)；及
- (c) **查詢服務** 相關各方可免費獲資料組提供有關產品標準和安全規定的技術查詢服務。

資源中心使用率偏低

3.4 資源中心的淨作業樓面面積合共為 41 平方米，其工作由 1 名文書助理執行。資源中心備存國際標準 (例如國際標準化組織發布的國際標準)、國家標準 (例如英國標準協會發布的英國標準) 及標準相關刊物 (見照片一)，供市民閱覽。這些資料受版權保護，不供外借。該中心設有配備電腦的閱讀空間 (見照片二)，供訪客查

註 11：該 6 所標準出版機構為：(a) 美國材料和試驗協會 (ASTM)；(b) 英國標準協會；(c) 德國標準化協會；(d) 國際電工委員會；(e) 國際標準化組織；及 (f) 日本規格協會。

產品標準資料組和標準及校正實驗所

閱有關本地及海外技術規例、標準、指引和實務守則的網上資源。訪客經該電腦可查閱的資料，與資源中心外任何其他電腦可查閱的資料無異。

照片一

資源中心收藏的標準及標準相關刊物



資料來源：審計署人員於 2021 年 1 月 8 日拍攝的照片

照片二

資源中心的閱讀空間

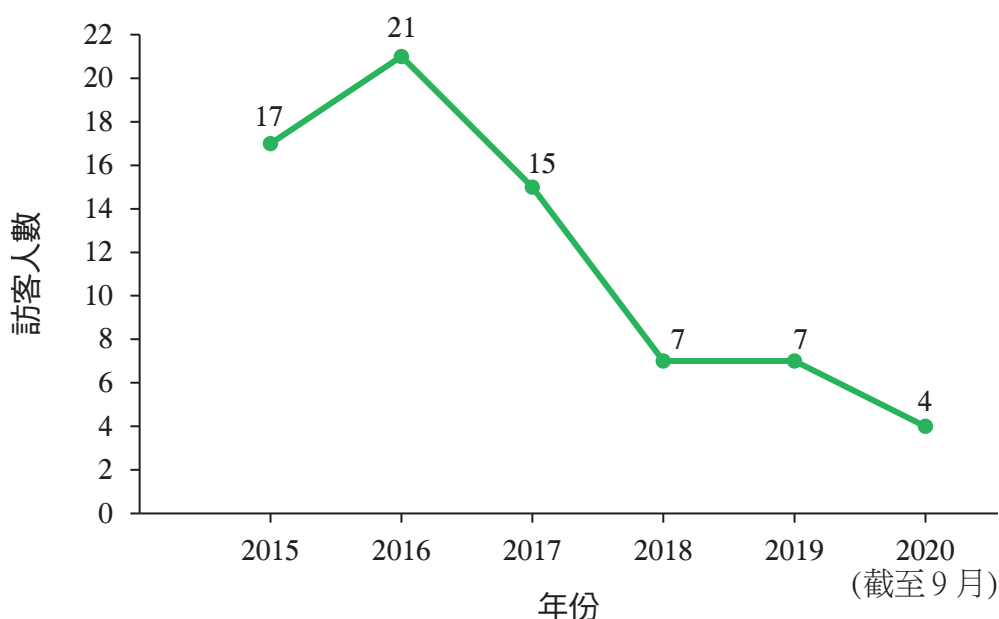


資料來源：審計署人員於 2021 年 1 月 8 日拍攝的照片

3.5 審計署檢視了資源中心在 2015 至 2020 年 (截至 9 月) 期間的訪客人數，留意到該中心的訪客人數由 2015 年的 17 人減少至 2019 年的 7 人，減少了 10 人 (58.8%) (見圖四)。2020 年 (截至 9 月)，在 2019 冠狀病毒疫情爆發期間資源中心只有 4 名訪客。

圖四

資源中心的訪客人數
(2015 至 2020 年 (截至 9 月))



資料來源：審計署對創科署記錄的分析

附註：創科署表示，2020 年資源中心的訪客人數受爆發 2019 冠狀病毒疫情所影響。

3.6 創科署表示，資源中心的訪客人數減少，主要原因是近年愈來愈多標準及標準相關刊物可在網上找到：

- (a) **標準** 以往，訪客會前往資源中心查閱有關標準的印刷本。他們大多先到資源中心初步查閱標準，然後才決定是否購買。近年，出版機構把其標準 (部分為“預覽版本”，部分則為“完整版本”) 上載至其網站，滿足了大部分使用者的需要。因此，使用者再無必要前往資源中心；及
- (b) **標準相關刊物** 出版機構以往向資源中心提供期刊、雜誌及其他資料的印刷本。訪客如欲閱覽有關資料，可前往該中心。近年，出版機構

的網站已免費提供這些資料。創科署表示，出版機構已有超過 7 至 8 年沒有向資源中心提供這些資料的印刷本。

3.7 現時網上有更多資源，公眾可輕易在互聯網上查閱標準及相關資料。審計署認為，創科署需要檢討保留資源中心的需要，以及是否可通過其他方式更有效地提供資源中心的服務。例如，與其保留資源中心，創科署可考慮設立網上產品標準資源中心，並加強接達標準出版機構網站及與標準相關事宜最新發展的連結。

庫存管理有可予改善之處

3.8 審計署發現資源中心保存的標準及標準相關刊物在庫存管理方面有可予改善之處：

- (a) **沒有就部分非耗用物品備存庫存記錄** 根據政府《物料供應及採購規例》，已列入部門帳目的書籍及部門圖書館備存的書籍，必須記入非耗用物品記錄表及分發記錄表(通用表格第 272 號)或書籍登記冊(通用表格第 39 號)(視乎何者適當)。審計署發現，資料組只就部分於 2019 年前採購的標準備存庫存記錄，而沒有為資源中心保存的所有非耗用物品備存庫存記錄，抵觸該規例的規定；
- (b) **沒有進行庫存核查** 根據《物料供應及採購規例》，決策局／部門每年須就持有的非耗用物料進行庫存核查。然而，資料組沒有就資源中心保存的部分非耗用物品備存庫存記錄(見第 3.8(a) 段)，也沒有就資源中心進行庫存核查；及
- (c) **需要就處置沒有參考價值的過時標準制訂指引** 標準出版機構定期更新標準及相關刊物，過時標準及相關刊物的價值會隨時間過去而遞減。創科署在 2021 年 1 月回應審計署的查詢時表示，資源中心所保存的過時資料並非全部具備參考價值，資料組也無意保留所有在該中心保存的過時資料。然而，資料組沒有訂立機制，決定哪些已予撤銷／取代的標準仍有參考價值，哪些沒有參考價值而應予處置。審計署於 2021 年 1 月實地視察資源中心，留意到該中心保存部分發布時間久遠，並已予撤銷或由新版本取代的標準。例如，訪客仍可在資源中心找到一份由英國標準協會在 1970 年發布並在 1995 年已予撤銷的標準。

3.9 審計署認為，創科署需要按照《物料供應及採購規例》的規定，就資源中心保存的所有非耗用物品備存妥善的庫存記錄，並進行庫存核查。該署也需要訂立有效的機制，處置資源中心內沒有參考價值的過時標準及刊物。

管制人員報告中的服務表現匯報有可予改善之處

3.10 根據財經事務及庫務局發出的指引，管制人員應確保管制人員報告所載的資料充實、準確及簡潔。管制人員應信納已備存妥善的服務表現記錄，並盡量確保記錄可予核實。在 2015 至 2019 年期間的管制人員報告中，創科署在 4 項目標 (見表六) 及 5 項指標 (見表七) 下匯報資料組的服務表現。

表六

管制人員報告匯報的資料組服務表現目標
(2015 至 2019 年)

服務表現	目標	匯報的服務表現				
		2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
		(工作天)				
1. 處理關於產品標準的簡單查詢	1	1	1	1	1	1
2. 處理關於產品標準的複雜查詢	8	8	8	8	8	8
3. 就購買產品標準文件發出報價單	1	1	1	1	1	1
4. 處理購買產品標準文件特許複製本的訂單 (註)	2	2	2	2	2	2

資料來源：創科署的管制人員報告

註：2019 年以前的措詞為“處理購買產品標準文件影印本的訂單”。

表七

管制人員報告匯報的資料組服務表現指標
(2015 至 2019 年)

服務表現指標	匯報的服務表現				
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
技術查詢					
1. 接獲的技術查詢次數	384	375	358	387	302
銷售標準文件 (註)					
2. 接獲的查詢次數	204	125	149	134	59
3. 曾發出的報價單數目	964	720	899	323	262
4. 所得訂單數目	94	74	73	94	37
5. 所得收入 (元)	86,657	77,600	95,860	66,325	60,770

資料來源：創科署的管制人員報告

註：2019 年以前的措詞為“銷售標準文件的正本及影印本”。

3.11 **服務表現達標情況的匯報結果並非建基於妥善的表現記錄** 根據創科署的管制人員報告，2015 至 2019 年期間，資料組完全達到所有 4 項服務表現目標 (見表六)。審計署審查了資料組的記錄，發現以下問題：

- (a) **目標 1 及 2** 資料組自 2017 年 5 月 5 日起引入機制，以監察目標 1 及 2 的實際服務表現。在這以前，資料組並沒有監察目標 1 及 2 的實際服務表現。沒有證據顯示管制人員報告所匯報的 2015、2016 及 2017 年服務表現建基於妥善的實際服務表現記錄；
- (b) **目標 2** 資料組於 2018 和 2019 年沒有接獲任何複雜查詢。然而，創科署在管制人員報告錯誤匯報在 8 個工作天內“處理關於產品標準的複雜查詢”，而不是匯報目標 2 並不適用於該等年度；及
- (c) **目標 3 及 4** 資料組沒有保存服務表現記錄，以證明在管制人員報告中匯報的 2015 至 2019 年期間的實際服務表現。

3.12 審計署認為，創科署需要就資料組銷售標準文件備存妥善的服務表現記錄，並採取措施，以確保管制人員報告中匯報的資料組服務表現建基於妥善的服務表現記錄。

3.13 **部分在管制人員報告中匯報的服務表現資料並不準確** 審計署審查了資料組在 2015 至 2019 年期間的記錄，發現就銷售標準文件而言，管制人員報告中匯報的 4 項服務表現指標中 (見表七)，有 2 項的部分資料 (即 2015、2017 至 2019 年“所得訂單數目”和 2015、2017 及 2018 年“所得收入”)與資料組的記錄不吻合 (見表八)。

表八

資料組的記錄與管制人員報告
就銷售標準文件的所得訂單數目和所得收入方面的差異
(2015 至 2019 年)

年份	所得訂單數目			所得收入 (元)		
	資料組的 記錄 (a)	管制人員 報告匯報 (b)	差異 (百分比) (c) = (b) - (a)	資料組的 記錄 (d)	管制人員 報告匯報 (e)	差異 (百分比) (f) = (e) - (d)
2015	95	94	-1 (-1.1%)	87,142	86,657	-485 (-0.6%)
2016	74	74	0 (0.0%)	77,600	77,600	0 (0.0%)
2017	71	73	+2 (+2.8%)	96,850	95,860	-990 (-1.0%)
2018	95	94	-1 (-1.1%)	66,275	66,325	+50 (+0.1%)
2019	33	37	+4 (+12.1%)	60,770	60,770	0 (0.0%)

資料來源：審計署對創科署記錄的分析

3.14 創科署在 2020 年 12 月回應審計署的查詢時表示，管制人員報告中匯報的資料與資料組的記錄有所差異，主要原因為手民之誤。審計署認為，創科署需要採取措施，確保管制人員報告中匯報資料組關於銷售標準文件的服務表現資料準確。

審計署的建議

3.15 審計署建議創新科技署署長應：

- (a) 檢討保留資源中心的需要，以及是否可通過其他方式更有效地提供資源中心的服務；
- (b) 按照《物料供應及採購規例》的規定，就資源中心保存的所有非耗用物品備存妥善的庫存記錄，並進行庫存核查；
- (c) 訂立有效的機制，處置資源中心內沒有參考價值的過時標準及刊物；
- (d) 就資料組銷售標準文件備存妥善的服務表現記錄，並採取措施，以確保管制人員報告中匯報的資料組服務表現建基於妥善的服務表現記錄；及
- (e) 採取措施，確保管制人員報告中匯報資料組關於銷售標準文件的服務表現資料準確。

政府的回應

3.16 創新科技署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 創科署現正按照《物料供應及採購規例》的規定，全面盤點資源中心保存的刊物，並會就處置資源中心的標準及刊物制訂機制；及
- (b) 創科署會確保妥善備存資料組銷售標準文件的服務表現記錄，以及管制人員報告中匯報的資料組服務表現建基於妥善的服務表現記錄。

標準及校正實驗所的管理問題

3.17 校正實驗所於 1984 年成立，並於 2000 年納入創科署。校正實驗所參與國際計量委員會制訂的互認協議，其校正證書因而獲世界各地承認。校正實驗所的主要職能是：

- (a) 為香港建立和保存可溯源到國際單位制的物理測量參考標準（見第 1.9(c) 段）；
- (b) 參與國際計量活動，確保這些參考標準獲世界各地承認；

- (c) 為測量標準和測量儀器的使用者 (包括決策局／部門及公眾) 提供校正服務，確保測量準確和正確溯源到國際單位制；
- (d) 為檢測和認證業的實驗所提供認可能力驗證服務，以展示其技術能力；及
- (e) 透過其他客戶服務傳播計量學知識 (例如為從業員舉辦培訓課程、工作坊、會議等，以推廣計量學的最新知識及發展)。

庫存管理有可予改善之處

3.18 校正實驗所下設 10 所配備各類儀器、零件及工具的實驗室，為客戶提供校正服務。2015–16 至 2019–20 年度期間，校正實驗所購買這些項目的開支為 9,870 萬元。截至 2020 年 12 月 9 日，校正實驗所擁有 2 608 項儀器、零件及工具。審計署發現校正實驗所在庫存管理方面可予改善之處：

- (a) **落實政府物流服務署 (物流署) 的建議需時甚久** 2012 年，物流署就創科署的品質事務部完成了採購和倉庫程序檢查。物流署在檢查報告中指出：
 - (i) 任命 1 名行政主任為品質事務部唯一庫存持有人的做法並不適當，因為該名行政主任難以就使用者 (例如實驗室人員) 所保存物品確保備存準確資料；及
 - (ii) 不向使用者提供非耗用物品記錄表及分發記錄表 (通用表格第 272 號) 副本的做法，會在實際數量和庫存記錄出現差異時引起爭議。

物流署建議創科署就品質事務部各組別／單位保存的所有非耗用物品進行全面庫存核查，按各組別／單位的非耗用物品建立個別的非耗用物品記錄表及分發記錄表。2013 年 12 月至 2014 年 3 月期間，物流署跟進視察創科署，發現創科署沒有完成落實有關建議。2014 年 6 月，物流署促請創科署從速付諸實行。物流署表示，創科署告知該署，過去數年，落實該建議的工作已有進展。審計署留意到，截至 2021 年 2 月 (物流署在 2012 年提出建議後超過 8 年時間)，落實該項建議的工作仍未完成。審計署認為，創科署落實物流署的建議需時甚久，情況並不理想；

- (b) **沒有進行周年庫存核查** 根據《物料供應及採購規例》，決策局／部門須每年進行至少1次庫存核查。然而，創科署沒有文件證明，在2016至2020年期間曾就校正實驗所的非耗用物品進行庫存核查。創科署在2021年3月回應審計署的查詢時表示，該署於2015年因應物流署的建議（見第3.18(a)段）展開全面庫存核查，而庫存核查工作仍在進行。因此，在全面庫存核查完成前沒有在2016至2020年期間進行周年庫存核查；及
- (c) **需要改善非耗用物品的管制及記錄** 根據《物料供應及採購規例》，每項非耗用物品應記錄於非耗用物品記錄表及分發記錄表，如有任何轉移，須更新記錄。2020年12月，審計署審查了校正實驗所的40項非耗用物品（購入價合計為440萬元），留意到當中：
- (i) 有17項(42.5%)沒有貼上參考編號，因此不能把實物與非耗用物品記錄表及分發記錄表比對；及
- (ii) 有5項(12.5%)已由校正實驗所的一所實驗室轉移至另一所，但卻沒有更新非耗用物品記錄表及分發記錄表，以記錄物品轉移。

3.19 審計署認為，創科署需要盡快完成落實物流署就庫存管理的建議，並在落實物流署的建議遇到困難時，諮詢物流署。創科署也需要按照《物料供應及採購規例》的規定，就非耗用物品進行庫存核查，並採取措施，以確保庫存記錄準確。

沒有適時校正儀器

3.20 校正實驗所發出的《品質手冊》訂明：

- (a) 所有儀器在投入服務前須予檢查及校正；及
- (b) 儀器投入服務後，須按照既定時間表校正，並以校正標籤或貼紙標示上次校正日期及下次校正到期日。

3.21 校正實驗所人員每個月均以電腦系統編訂每所實驗室的校正清單，以識別到期校正的儀器。按照校正清單，截至2021年1月5日，在1169項需要定期校正（即貼上“定期校正”標籤）的儀器中，有1141項(97.6%)標有校正到期日（註12）。審計署留意到：

註12：創科署表示，28項儀器因各種原因（例如需每日校正）沒有校正到期日。

- (a) 在該 1 141 項儀器中，有 381 項 (33.4%) 校正期限已過，平均逾期 0.9 年 (即 331.8 天)；及
- (b) 在該 381 項儀器中，有 127 項 (33.3%) 校正期限已逾期超過 1 年，當中 25 項 (6.6%) 已逾期超過 3 年。逾期時間最長為 7.3 年 (見表九)。

表九

逾期未校正的儀器的案齡分析
(2021 年 1 月 5 日)

逾期時間	儀器數目	
≤1 年	254	(66.7%)
>1 年 至 ≤2 年	68	(17.8%)
>2 年 至 ≤3 年	34	(8.9%)
>3 年 至 ≤4 年	21	(5.6%)
>4 年 至 ≤5 年	2	(0.5%)
>5 年(註)	2	(0.5%)
總計	381	(100.0%)

資料來源：審計署對創科署記錄的分析

註：逾期時間最長為 7.3 年。創科署表示，該項為備用儀器 (見第 3.22(a)(i) 段)。

3.22 創科署在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 381 項逾期未校正的儀器均沒有用於測量工作，當中：
- (i) 221 項 (58.0%) 是備用儀器 (包括逾期 7.3 年未校正的儀器)，這些儀器雖然貼上“定期校正”的標籤和標有校正到期日，但它們只需要在使用前校正便可。這些儀器應歸類為“需要時校正”，而不是“定期校正”；及

- (ii) 24 項 (6.3%) 已暫停使用。雖然這些儀器貼上“定期校正”的標籤和標有校正到期日，但無需校正。這些儀器應歸類為“無需校正”，而不是“定期校正”。

假如從表九剔除備用儀器及暫停使用的儀器，則只有 136 項儀器須定期校正。在該 136 項儀器中，有 122 項 (89.7%) 已逾期 1 年或以下，14 項 (10.3%) 已逾期超過 1 年，逾期時間最長為 2.7 年；及

- (b) 136 項儀器 (不包括備用項目及暫停使用的項目) 逾期未校正，這數目高於正常水平，原因在於政府因應 2019 冠狀病毒疫情爆發，在 2020 年實施特別工作安排，員工不能返回校正實驗所及時進行校正工作。內部校正工作也實施了特別安排，以盡量減少對外部校正工作的干擾，並優先校正必要的儀器，以確保這些儀器的溯源性及提供外部校正服務。當回復正常工作安排，逾期情況將會改善。

3.23 審計署認為，創科署需要為校正實驗所的儀器適當訂定校正要求，並採取措施，確保按照既定時間表適時校正儀器。

需要縮短為進行校正而從客戶收取儀器的時間

3.24 要求創科署提供校正服務的客戶，須提供校正儀器的詳情。校正實驗所繼而提供校正報價。根據校正實驗所的《品質手冊》：

- (a) 校正工作的輪候時間，是指客戶接受報價與校正實驗所收取儀器校正之間的時間；及
- (b) 輪候時間一般不應超過 15 個工作天。

3.25 審計署審查了校正實驗所在 2015 至 2020 年期間就 7 039 項儀器完成的校正工作 (見表 10)，留意到雖然校正工作一般在收取儀器後隨即進行，但收取前的輪候時間頗長。在全部 7 039 項儀器中：

- (a) 有 2 877 項 (40.9%) 的輪候時間不超過 15 個工作天；及
- (b) 有 4 162 項 (59.1%) 的輪候時間超過 15 個工作天，當中 892 項 (12.7%) 的輪候時間超過 90 個工作天 (平均為 166 個工作天)。輪候時間最長為 827 個工作天。

表十

校正工作的輪候時間
(2015 至 2020 年)

輪候時間 (工作天)	儀器數目	
≤15	2 877	(40.9%)
16 至 90	3 270	(46.4%)
91 至 180	622	(8.9%)
181 至 270	892 (12.7%)	192 (2.7%)
271 至 364	57	(0.8%)
≥365(註)	21	(0.3%)
總計	7 039	(100.0%)

資料來源：審計署對創科署記錄的分析

註：最長的輪候時間為 827 個工作天 (即 3.3 年)。

3.26 創科署在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 在輪候時間超過 15 個工作天的 4 162 項儀器 (見第 3.25(b) 段) 中，有 1 683 項 (40.4%) 由決策局／部門要求校正。這些項目大多為需要較低精確度的一般儀器 (例如玻璃液體溫度計)。校正實驗所會優先校正私人企業的高精度儀器，該等儀器通常需要較高精確度。餘下 2 479 項從私人企業接收的儀器中，有 2 216 項 (89.4%) 的輪候時間不超過 90 個工作天，只有 5 項 (0.2%) 的輪候時間超過 270 個工作天，最長的輪候時間為 293 個工作天。部分從私人企業接收而輪候時間超過 90 個工作天的儀器，由公用事業公司提交，這些公司傾向一次過確認大批儀器的訂單，然後按照公司內部的校正時間表逐一提交儀器。因此，該等項目的輪候時間相對較長，並非由校正實驗所造成；及
- (b) 校正實驗所於近 20 年前訂下 15 個工作天的一般輪候時間。因應校正工作數目顯著增加及校正實驗所的處理能力，校正實驗所將會進行檢討，以訂立校正工作的優先次序，並就不同的校正工作設定不同的輪候時間。

3.27 審計署認為，創科署需要密切監察校正實驗所校正服務的輪候時間，並採取必要行動，着手處理輪候時間長的問題。

審計署的建議

3.28 審計署建議創新科技署署長應：

- (a) 盡快完成落實物流署就庫存管理的建議，並在落實物流署的建議遇到困難時，諮詢物流署；
- (b) 按照《物料供應及採購規例》的規定，就非耗用物品進行庫存核查，並採取措施，以確保庫存記錄準確；
- (c) 為校正實驗所的儀器適當訂定校正要求，並採取措施，確保按照既定時間表適時校正儀器；及
- (d) 密切監察校正實驗所校正服務的輪候時間，並採取必要行動，着手處理輪候時間長的問題。

政府的回應

3.29 創新科技署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 創科署已按照《物料供應及採購規例》的規定，加快就品質事務部保存的所有非耗用物品已正在進行的庫存核查工作，並將會於 2021 年第二季完成庫存核查；
- (b) 創科署將會檢視校正實驗所儀器的校正要求，並適當訂定校正要求類別，確保適時校正儀器；及
- (c) 創科署將會檢視校正實驗所校正服務的輪候時間，並採取適當行動，着手處理某些較低精度儀器輪候時間長的問題。

第 4 部分：對香港檢測和認證局的支援

4.1 本部分探討創科署為檢證局提供的支援，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 檢證局的會議 (第 4.5 至 4.17 段)；及
- (b) 教育及推廣活動 (第 4.18 至 4.31 段)。

背景

4.2 檢證局於 2009 年 9 月由政府成立，屬非法定組織 (見第 1.8 段)，負責就下列事宜向政府提供意見：

- (a) 檢測和認證業的整體發展策略；
- (b) 因應內地及海外市場的最新發展，為行業開拓適切的新商機；及
- (c) 為提高行業的專業地位，以及加強公眾對行業的認識而須採取的措施。

4.3 檢證局推動檢測和認證業的發展，其願景是藉着加強“香港檢測，香港認證”的品牌，把香港發展為區內的檢測和認證中心。該局的角色如下：

- (a) 作為各持份者 (包括檢測和認證業、相關行業和提供支援服務機構等) 的聯絡點；
- (b) 協助行業開拓新的商機；
- (c) 協調行業的工作，以充分配合政府的政策目標；
- (d) 推動內地或海外政府接納香港的測試或檢驗報告和證書；及
- (e) 提升業界的人力發展和專業水平。

4.4 檢證局的主席和成員由行政長官委任，成員包括檢測和認證業的從業員、商界及專業團體的代表 (以下統稱“非官方成員”)，以及公營機構和政府部門的代表 (以下統稱“官方成員”——註 13)。創科署成立了一個小組以支援檢證局，負責行政工作和擔任該局的秘書處。

註 13：截至 2020 年 12 月 31 日，檢證局的官方成員包括以下人士 (或其代表)：(a) 香港生產力促進局總裁；(b) 香港貿易發展局總裁；(c) 職業訓練局執行幹事；(d) 政府化驗師；及 (e) 創新科技署署長。

香港檢測和認證局的會議

需要提高部分非官方成員的出席率

4.5 2016 至 2020 年期間，檢證局舉行了 14 次會議 (註 14)。雖然成員在這段期間每年的整體出席率介乎 75% 至 85%，但非官方成員的出席率較低，介乎 67% 至 80% (見表十一)。

表十一

檢證局會議出席率
(2016 至 2020 年)

年份	出席率		
	官方成員	非官方成員	整體
2016	100%	75%	81%
2017	100%	67%	75%
2018	100%	80%	85%
2019	93%	71%	76%
2020	100%	78%	83%

資料來源：審計署對檢證局記錄的分析

4.6 審計署分析了檢證局 2016 至 2019 年期間會議的出席記錄 (註 15)(見表十二)，留意到：

- (a) 每年有相當大比例 (12% 至 35%) 的非官方成員並無出席檢證局任何會議，或只出席全部 3 次會議的其中一次；及
- (b) 在該 4 年中的 3 年，不足一半 (38% 至 47%) 非官方成員出席該局全部 3 次會議。只有在 2018 年時才有超過半數 (53%) 非官方成員出席該局全部 3 次會議。

註 14：2016 至 2019 年期間，檢證局舉行了 12 次會議 (即每年 3 次會議)，而由於爆發 2019 冠狀病毒疫情，在 2020 年只透過視像方式舉行了 2 次會議。

註 15：由於爆發 2019 冠狀病毒疫情，檢證局在 2020 年只透過視像方式舉行了 2 次會議，因此這項分析並不包括該年的出席率。

表十二

檢證局會議的非官方成員出席率
(2016 至 2019 年)

出席會議次數	成員數目			
	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
0 或 1	2 (12%)	5 (31%)	2 (12%)	6 (35%)
2	8 (50%)	5 (31%)	6 (35%)	3 (18%)
3	6 (38%)	6 (38%)	9 (53%)	8 (47%)
總計	16 (100%)	16 (100%)	17 (100%)	17 (100%)

資料來源：審計署對檢證局記錄的分析

附註：由於爆發 2019 冠狀病毒疫情，檢證局在 2020 年只透過視像方式舉行了 2 次會議，因此這項分析並不包括該年的出席率。

4.7 審計署認為，創科署需要加強工作以鼓勵和協助非官方成員出席檢證局的會議。例如，該局秘書處可多提醒成員出席會議的重要性，並繼續為難以親身出席的成員安排視像會議，以及盡可能定出方便成員的會議日期。

需要改善檢證局會議上的利益申報情況

4.8 根據民政事務局局长所發布的諮詢及法定組織成員申報利益指引，申報利益一般有以下兩種制度：

- (a) **一層申報利益制度** 根據此制度，當成員預見在董事會或委員會會議上處理的事項出現潛在的利益衝突時，必須全面披露其利益；及
- (b) **兩層申報利益制度** 根據此制度，成員除於出現利益衝突時須申報利益外，也須在獲委任為董事會和委員會的成員時及隨後每年披露其一般金錢利益。

4.9 檢證局採用一層申報利益制度 (如有潛在的利益衝突即披露利益)。根據此制度：

- (a) 成員因持有任何利益，可能令客觀的旁觀者認為成員是出於個人利益而提出意見，則須披露其利益；及
- (b) 當成員披露潛在利益衝突時，主席 (或委員會) 須決定已披露利益的成員可否就有關事宜發言或參與表決，以及可否留在席上旁聽或應否避席。

創科署表示，在檢證局成員每屆兩年任期的首次會議舉行前，各成員會獲分發《公務委員及管理局成員的利益申報事宜——一層申報利益制度指引》。為新成員舉行簡介會時，也會介紹該申報制度。在檢證局成員每屆任期的首次會議上，又會提交有關指引，並提醒成員須披露利益。

4.10 審計署留意到，在檢證局的會議上，曾出現成員未有披露潛在利益衝突的情況。2016–17 至 2020–21 年度期間每年呈交檢證局通過的該局年度工作計劃中包含“本地展覽計劃”和“內地及海外展覽計劃”。在該兩個計劃下，檢證局於香港、內地及海外的貿易展設立攤位，推廣本港的檢測和認證服務。攤位的租金和製作費用由該局支付，而符合資格的獲認可合格評定機構 (註 16) 則獲邀提出申請，免費使用攤位，以接觸其服務的潛在用戶。

4.11 由於檢證局的角色是促進檢測和認證業的發展，該局成員包括業界翹楚和現職從業員。2016 至 2020 年期間，該局 50% 至 71% 的非官方成員與香港的合格評定機構有關連 (即擔任機構的高層管理人員)，而這些機構可能會參與“本地展覽計劃”和“內地及海外展覽計劃”。然而，審計署留意到，在該局會議上討論和通過工作計劃時，有關成員並沒有申報利益。2016–17 至 2019–20 年度期間，在參與展覽計劃的機構中，有 11% 至 50% 是與該局成員有關連的合格評定機構 (見表十三)。

註 16：要符合資格參加展覽計劃，合格評定機構必須：(a) 現時在香港提供檢測和認證服務；(b) 就在香港提供有關展覽的服務，獲認可處或其他與該處訂有相互／多邊承認安排的認可機構認可；及 (c) 有意從有關展覽獲取業務，並在香港提供服務。

表十三

與檢證局成員有關連的展覽計劃參與機構數目
(2016–17 至 2019–20 年度)

狀況	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度	2019–20 年度
	參與機構數目			
與檢證局成員 有關連 (註 1)	3 (50%)	3 (33%)	3 (33%)	1 (11%) (註 2)
與檢證局成員 沒有關連	3 (50%)	6 (67%)	6 (67%)	8 (89%)
總計	6 (100%)	9 (100%)	9 (100%)	9 (100%)

資料來源：審計署對檢證局記錄的分析

註 1：就每宗個案而言，有關的檢證局成員為參與機構的高層管理人員。

註 2：另有兩間合格評定機構與兩名檢證局成員有關連。然而，有關的兩名成員並無出席通過 2019–20 年度工作計劃的檢證局會議，該兩間機構因而沒有被納入這項分析內。

4.12 審計署認為，創科署需要加強措施，確保檢證局成員在該局會議上申報潛在的利益衝突。

需要適時發出檢證局會議記錄初稿

4.13 檢證局舉行會議後，在切實可行的範圍內盡快把會議記錄初稿送交成員以徵求意見，這點十分重要。此舉可讓成員在記憶猶新時對會議記錄提出意見或修訂建議。檢證局並沒有發出任何指引，訂明把會議記錄初稿送交成員的時限。

4.14 審計署審查了檢證局於 2016 至 2020 年期間全部 14 次會議的會議記錄初稿，留意到該局秘書處需時 43 至 90 天 (平均為 66 天) 把會議記錄初稿送交成員。

4.15 審計署認為，創科署需要採取措施，確保盡快把檢證局的會議記錄初稿送交成員以徵求意見。

審計署的建議

4.16 審計署建議創新科技署署長應：

- (a) 加強工作以鼓勵和協助非官方成員出席檢證局的會議；
- (b) 加強措施，確保檢證局成員在該局會議上申報潛在的利益衝突；及
- (c) 採取措施，確保盡快把檢證局的會議記錄初稿送交成員以徵求意見。

政府的回應

4.17 創新科技署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 創科署會繼續就舉行會議提供便利參與的安排，例如進行視像會議，並會增加向成員發出開會提示的次數；
- (b) 雖然所有符合資格的合格評定機構都獲邀參與“本地展覽計劃”和“內地及海外展覽計劃”，但創科署會多加提醒檢證局成員須在該局的會議上申報潛在的利益衝突；及
- (c) 創科署也會縮短草擬檢證局會議記錄的時間。

教育及推廣活動

4.18 為了維持具有良好誠信及專門技術的香港檢測和認證業專業隊伍，檢證局已採取措施，吸引新血投身該行業，以及透過各種教育及培訓方法，提升業界從業員的能力。該局並已採取措施，推廣檢測和認證業的服務，為業界開拓更多商機。

需要加強推廣所推出的教材

4.19 2016年6月，檢證局為任教高中化學科的老師推出一套教材，名為“新高中課程化學測試教學組件”。該套教材介紹化學測試的基本概念，以引起學生對檢測的興趣，以及讓他們明瞭檢測和認證的價值。開發和推出該套教材的總成本為266,200元。

4.20 該套教材包括教師指引、學生實驗手冊及 6 套備有中英文版本的實驗介紹影片。教材可在下列網站下載：

- (a) 檢證局網站；
- (b) 香港教育城 (註 17) 網站的一站式學與教資源平台；及
- (c) 教育局網站 (註 18)。

4.21 檢證局於 2017 年進行調查，收集化學科老師對該套教材的意見。調查結果顯示，在全部 75 名受訪者中：

- (a) 51 人 (68%) 不曾聽聞該套教材；
- (b) 68 人 (91%) 從未在課堂或學校活動中使用該套教材；及
- (c) 70 人 (93%) 並不知道該套教材可從一站式學與教資源平台下載 (見第 4.20(b) 段)。

4.22 創科署表示，檢證局在 2018 至 2020 年期間為高中學生舉辦了數個實驗工作坊。參與的學生有機會在這些工作坊進行該套教材內的實驗。為方便學校進行該套教材的實驗，該局於 2019 年更新相關內容，把比色測試方法納入其新的免費流動應用程式中。除了該套教材外，檢證局也計劃於 2021 年年底或之前為初中學生開發和推出另一套教材。

4.23 審計署認為，創科署需要加強工作，在必要時向教育局尋求協助，向中學推廣該套化學測試教材，以期引起學生對檢測的興趣，吸引新血投身檢測和認證業。

需要提升研討會和工作坊的出席率

4.24 2015 至 2020 年期間，檢證局為檢測和認證業從業員舉辦了 48 個研討會和工作坊 (照片三為其中一例)，讓他們了解行業的最新發展，參加費用全免。舉辦這 48 個研討會和工作坊的費用總額達 610 萬元。

註 17：香港教育城於 2000 年獲優質教育基金支持而成立，並於 2002 年註冊為法團，成為政府全資擁有的公司。

註 18：教育局表示，該局並沒有在開發該套教材的工作上擔當任何角色。應創科署的要求，該局提供相關連結，協助推廣該套教材。

照片三

檢證局舉辦的研討會



資料來源：檢證局的記錄

4.25 審計署審查了 2015 至 2020 年期間舉辦的 48 個研討會和工作坊的出席記錄，留意到大量已報名的參加者缺席研討會和工作坊（即“沒有到場”）：

- (a) 沒有到場者的百分比介乎 15.7% 至 22%；及
- (b) 在全部 11 053 名已報名的參加者中，只有 8 969 名 (81.1%) 出席研討會和工作坊，沒有到場者的總數為 2 084 名 (18.9%)(見表十四)。

表十四

研討會和工作坊沒有到場者的百分比
(2015 至 2020 年)

年份	已報名的 參加者人數 (a)	出席活動的 參加者人數 (b)	沒有到場者 人數 (c)=(a)-(b)	沒有到場者的 百分比 (d)=(c) ÷ (a) × 100%
2015	2 422	2 042	380	15.7%
2016	2 353	1 933	420	17.8%
2017	2 005	1 563	442	22.0%
2018	1 629	1 271	358	22.0%
2019	1 986	1 638	348	17.5%
2020 (註)	658	522	136	20.7%
整體	11 053	8 969	2 084	18.9%

資料來源：審計署對檢證局記錄的分析

註：創科署表示，2020 年的參加者人數受爆發 2019 冠狀病毒疫情所影響。

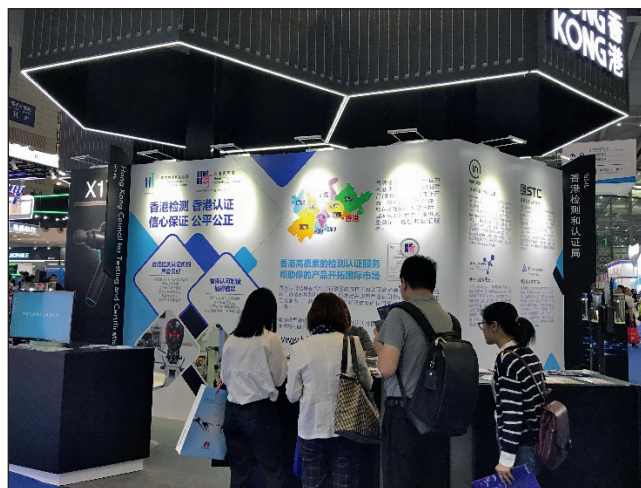
4.26 審計署認為，創科署需要研究措施，鼓勵已報名的參加者出席為檢測和認證業從業員舉辦的研討會和工作坊，並盡量減低沒有到場者的比率。

需要鼓勵機構參與展覽計劃

4.27 檢證局推行兩個展覽計劃，即“本地展覽計劃”和“內地及海外展覽計劃”（見第 4.10 段）。在該兩個計劃下，檢證局於香港、內地及海外的大型貿易展設立攤位，推廣本港的檢測和認證服務（照片四為其中一例）。如第 4.10 段所述，該局承擔攤位的租金、設計和製作費用及協調有關的物流安排，而合格評定機構則派員到攤位，協助推廣本港檢測和認證業的優勢。

照片四

檢證局在內地貿易展設立的攤位



資料來源：檢證局的記錄

4.28 2016–17 至 2019–20 年度期間，檢證局在“本地展覽計劃”和“內地及海外展覽計劃”下參加了 10 個本地貿易展和 8 個內地及海外貿易展，費用總額為 150 萬元。每個貿易展通常為期 3 至 6 天，而每天分為兩節半天時段，以容納更多合格評定機構。就每個貿易展而言，檢證局邀請逾 300 間符合資格的合格評定機構參與。該局沒有就參與貿易展的合格評定機構數目訂定目標。

4.29 審計署就 2016–17 至 2019–20 年度期間的“本地展覽計劃”和“內地及海外展覽計劃”參與記錄進行審查，發現合格評定機構的反應並不熱烈。在每個貿易展中，雖然檢證局秘書處邀請逾 300 間合格評定機構參與（見第 4.28 段），但只有少數（2 至 5 間）合格評定機構申請參與貿易展。在該段期間，只有 12 間合格評定機構曾參與 1 個或以上的貿易展。審計署認為，創科署需要加強工作，以提升合格評定機構對旨在推廣香港檢測和認證服務的展覽計劃的興趣，並促進該等機構踴躍參與。

審計署的建議

4.30 審計署建議創新科技署署長應：

- (a) 加強工作，在必要時向教育局尋求協助，向中學推廣化學測試教材，以期引起學生對檢測的興趣，吸引新血投身檢測和認證業；

- (b) 研究措施，鼓勵已報名的參加者出席為檢測和認證業從業員舉辦的研討會和工作坊，並盡量減低沒有到場者的比率；及
- (c) 加強工作，以提升合格評定機構對旨在推廣香港檢測和認證服務的展覽計劃的興趣，並促進該等機構踴躍參與。

政府的回應

4.31 創新科技署署長同意審計署的建議，並表示創科署會研究方法，進一步推廣該套教材和檢證局所舉辦的研討會、工作坊及展覽計劃。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討推廣合格評定服務的未來路向，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 有助對抗 2019 冠狀病毒疫情的新認可服務 (第 5.2 至 5.9 段)；及
- (b) 檢測和認證業的發展 (第 5.10 至 5.14 段)。

有助對抗 2019 冠狀病毒疫情的新認可服務

需要加強推廣有助對抗 2019 冠狀病毒疫情的新認可服務

5.2 自 2020 年年初爆發 2019 冠狀病毒疫情以來，對醫用口罩和 2019 冠狀病毒的測試服務的需求有所增加。

5.3 **醫用口罩測試** 2020 年年初，由於爆發 2019 冠狀病毒疫情，以致醫用口罩的需求急增，加劇了香港口罩供應嚴重短缺的情況，導致價格上升。為了滿足需求，很多廠商紛紛設立本地生產線以生產醫用口罩。政府在防疫抗疫基金下推出“本地口罩生產資助計劃”，協助應對醫用口罩短缺的燃眉之急，同時建立庫存。該計劃資助合共 20 條本地生產線。生產商須提交由獲認可的實驗所提供的化驗報告，證明所生產的口罩符合美國材料和試驗協會 (ASTM) F2100 第一級或以上的防護標準。這項規定產生對獲認可的實驗所提供測試服務的殷切需求。

5.4 **2019 冠狀病毒檢測** 進行 2019 冠狀病毒檢測是政府為防止病毒輸入香港和在香港傳播而採取的主要措施：

- (a) **入境旅客** 所有經香港國際機場抵港的旅客，及所有曾在過去 14 天內到訪內地指定地區，並經陸路口岸抵港的旅客，均須接受 2019 冠狀病毒檢測；
- (b) **普及社區檢測計劃** 2020 年 9 月，6 歲或以上的市民可以在政府設立的中心接受一次免費的自願性病毒檢測服務。檢測服務由私營界別的檢測承辦機構進行；及
- (c) **社區檢測計劃** 自 2020 年 11 月中起，政府在本港設立社區檢測中心，為市民提供自費的 2019 冠狀病毒檢測服務。檢測服務由私營界別的檢

測承辦機構進行，每次檢測費用為 240 元。社區檢測中心也為特定群組（例如安老院舍僱員）提供免費的 2019 冠狀病毒檢測服務。

2020 年 1 月 1 日至 2021 年 2 月 23 日期間，本港進行了超過 860 萬次 2019 冠狀病毒檢測，當中 60% 由私營界別的檢測機構進行（見表十五）。

表十五

本港進行 2019 冠狀病毒檢測數目
(2020 年 1 月 1 日至 2021 年 2 月 23 日)

進行檢測的機構	檢測數目	
衛生署和醫院管理局（註）	3 469 393	(40%)
私營界別的檢測機構	5 132 484	(60%)
總計	8 601 877	(100%)

資料來源：審計署對政府的 2019 冠狀病毒專題網站 (www.coronavirus.gov.hk) 的資料分析

註：部分檢測被外判予私營界別的檢測機構進行。

5.5 自 2020 年 4 月起，認可處因應對 2019 冠狀病毒疫情相關檢測服務的殷切需求，在實驗所認可計劃下推出 2 項新認可服務：

- (a) **醫用口罩** 從事醫用口罩的物理及微生物測試的實驗所可申請認可；及
- (b) **2019 冠狀病毒** 從事 2019 冠狀病毒反轉錄聚合酶連鎖反應（聚合酶）測試的醫療實驗所可申請認可。

5.6 審計署留意到，截至 2021 年 2 月 28 日：

- (a) 認可處只從合格評定機構接獲 2 宗醫用口罩的認可申請，也沒有批出過認可；及
- (b) 獲政府認可提供聚合酶測試的 23 間本地私營機構中，只有 5 間 (22%) 就聚合酶測試提出申請並取得認可處認可。創科署表示，認可處正在處理另外 11 間檢測機構的認可申請，而部分檢測機構已獲海外認可機構認可。

5.7 審計署認為，創科署需要加強推廣認可處對醫用口罩測試及 2019 冠狀病毒測試的認可服務。

審計署的建議

5.8 審計署建議創新科技署署長應加強推廣認可處對醫用口罩測試及 2019 冠狀病毒測試的認可服務。

政府的回應

5.9 創新科技署署長同意審計署的建議，並表示創科署會向實驗所進一步推廣認可處對醫用口罩測試及 2019 冠狀病毒測試的認可服務。

檢測和認證業的發展

需要制訂措施以促進檢測和認證業的進一步發展

5.10 如第 1.7 段所述，經委會已選定 6 項香港具有明顯優勢和發展潛力的產業，檢測和認證是其中之一，並建議政府成立檢證局。

5.11 隨著檢證局在 2009 年 9 月成立，行政長官要求該局制訂一份以市場為主導的檢測和認證業三年發展藍圖。2010 年 3 月，檢證局向行政長官提交報告，提出 26 項建議，以提升檢測和認證業的競爭力。2013 年 3 月，檢證局完成檢討 2010 年所提出建議的實施進度。根據該報告，在 2010 年提出的各項建議均已落實。2013 年的報告提出進一步建議，以支援業界的發展。在 2013 年提出的主要建議包括：

- (a) 創科署繼續與大學、職業訓練局和業界合作，協助檢測和認證業吸引人才；
- (b) 認可處及職業訓練局繼續與業界合作以提高從業員的專業水平；
- (c) 創科署加強向檢測和認證業推廣創新及科技基金和“投資研發現金回贈計劃”；
- (d) 資料組加強向檢測和認證業推廣其服務；及

- (e) 政府日後進行土地規劃時，繼續考慮檢測和認證業的需求，並在適當時向業界提供協助。

5.12 自 2013 年以來，檢測和認證業已有所發展，例如：

- (a) 《〈內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排〉服務貿易協議》實施指南的更新版本已於 2017 年 9 月、2019 年 2 月和 2020 年 5 月公布。現時，香港的檢測機構可與內地指定認證機構展開合作，為需要中國強制性產品認證 (註 19) 的產品進行檢測；及
- (b) 《粵港澳大灣區發展規劃綱要》已於 2019 年 2 月公布。該發展規劃支持大灣區內的企業使用香港的服務，包括檢測和認證服務。

審計署認為，創科署需要與創新及科技局合作，並採納本審計報告書的意見及建議，繼續與檢證局及檢測和認證業的其他持份者攜手合作，以期制訂適當的措施，協助業界把握新的發展機遇。

審計署的建議

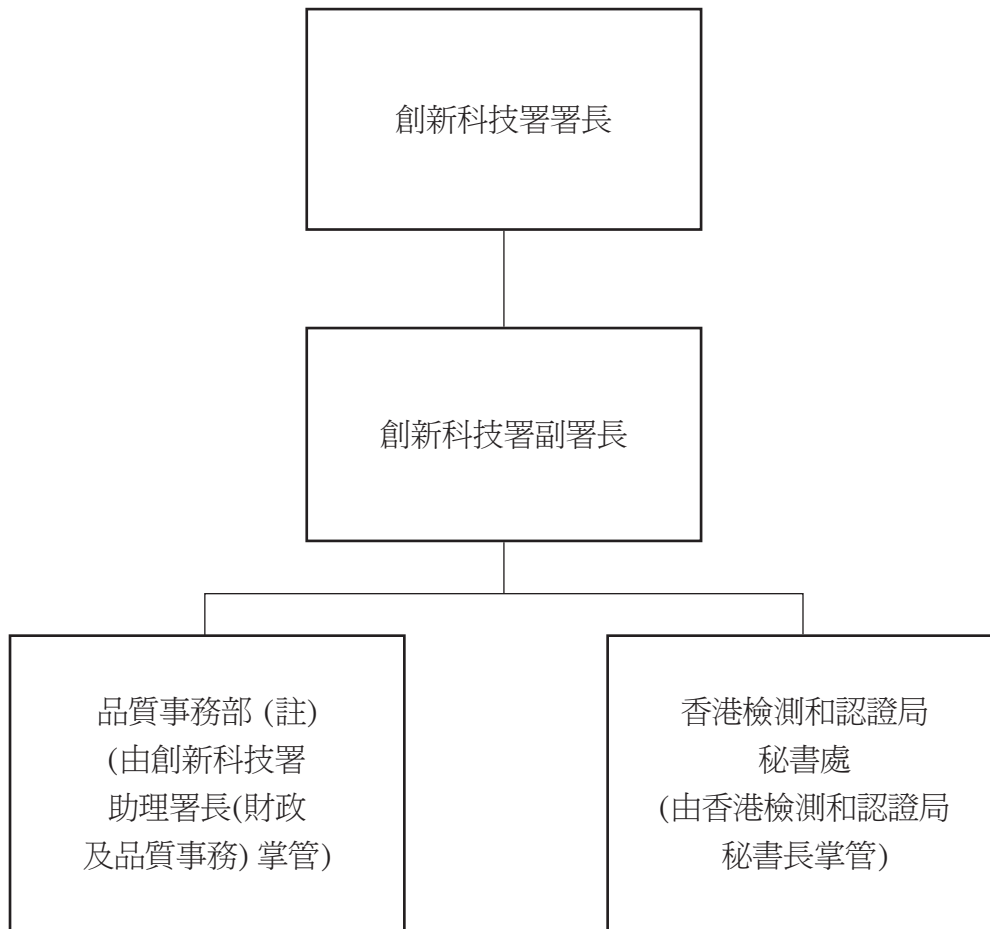
5.13 審計署建議創新科技署署長應與創新及科技局合作，並採納本審計報告書的意見及建議，繼續與檢證局及檢測和認證業的其他持份者攜手合作，以期制訂適當的措施，協助業界把握新的發展機遇。

政府的回應

5.14 創新科技署署長同意審計署的建議，並表示創科署會繼續與檢證局及檢測和認證業的其他持份者合作，以促進檢測和認證業的發展。

註 19：中國強制性產品認證是強制性產品認證制度，以確保在中國銷售的產品達到國內的質量及安全標準。中國強制性產品認證目錄涵蓋 17 個產品類別，凡在其列出的產品，不論中國製造或外國進口，均需要中國強制性產品認證標誌。

創新科技署：組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 12 月 31 日)



資料來源：審計署對創科署記錄的分析

註：品質事務部負責認可處、資料組和校正實驗所的運作。

香港認可處的認可方案
(2020 年 12 月 31 日)

(a) 實驗所認可計劃	
1.	校正服務
2.	化學測試
3.	中藥
4.	建築材料
5.	電氣及電子產品
6.	環境測試
7.	食品
8.	科學鑑證
9.	醫務化驗
10.	藥物
11.	物理及機械測試
12.	能力驗證提供者
13.	標準物質生產者
14.	中國強制性產品認證制度規定的檢測
15.	紡織品及成衣
16.	玩具及兒童產品
17.	獸醫化驗
18.	其他服務 (註)
(b) 認證機構認可計劃	
1.	能源管理體系認證
2.	環境管理體系認證
3.	食物安全管理體系認證

附錄 B
(續)
(參閱第 2.5 段)

4.	溫室氣體審定和核查
5.	資訊安全管理體系認證
6.	職業健康安全管理體系認證
7.	產品認證
8.	質量管理體系認證
9.	安老院服務提供者管理體系認證
(c) 檢驗機構認可計劃	
1.	建築產品
2.	消費產品
3.	室內空氣質素檢驗
4.	罪案現場勘查

資料來源：審計署對創科署記錄的分析

註：其他服務包括：(a) 香煙測試；(b) 化妝品及消毒用品 (微生物測試)；(c) 氣體器具測試；(d) 醫用口罩；(e) 石油產品；及 (f) 噪音測試。

香港認可處的認可程序 (2020 年 12 月 31 日)

第一步：申請

申請者遞交申請書，內附其品質手冊及其他文件

認可處審閱申請者的文件，決定是否已建立合適的品質系統

第二步：預訪

如有需要，認可處安排進行預訪

第三步：
審閱文件
第四步：
實地評審

認可處進行實地評審，並向申請者報告評審結果

重大補救措施

輕微補救措施

第五步：
認可委員會審閱
評審

結果令人滿意？

否

是

補救措施
是否足夠？

申請者糾正
不符合規定
項目

第六步：
發出認可資格
第七步：
覆審

認可處發出認可資格，以及定期進行覆審

資料來源：審計署對創科署記錄的分析

第 5 章

財經事務及庫務局
政府物流服務署

政府物流服務署管理政府車隊的工作

香港審計署
二零二一年三月三十一日

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

《審計署署長第七十六號報告書》共有 7 章，全部載於審計署網頁
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

政府物流服務署管理政府車隊的工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.7
審查工作	1.8
政府的整體回應	1.9
鳴謝	1.10
第 2 部分：監察政府車隊	2.1
部門運輸管理檢討	2.2 – 2.6
審計署的建議	2.7
政府的回應	2.8
部門車輛的使用情況	2.9 – 2.16
審計署的建議	2.17
政府的回應	2.18
運輸服務小組	2.19 – 2.24
審計署的建議	2.25
政府的回應	2.26
以合約形式租用商營車輛	2.27 – 2.31
審計署的建議	2.32
政府的回應	2.33
第 3 部分：採購車輛	3.1
審核增添及更換車輛的要求	3.2 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14
採購一般用途車輛	3.15 – 3.23
審計署的建議	3.24
政府的回應	3.25

	段數
第 4 部分：其他相關事宜	4.1
使用電動車輛	4.2 – 4.6
審計署的建議	4.7
政府的回應	4.8
為政府司機提供訓練	4.9 – 4.14
審計署的建議	4.15
政府的回應	4.16
政府司機的工作時數	4.17 – 4.20
審計署的建議	4.21
政府的回應	4.22
附錄	頁數
A：政府物流服務署：組織圖 (摘要) (2020 年 12 月 31 日)	55

政府物流服務署管理政府車隊的工作

摘要

1. 政府物流服務署(物流署)承諾為各政府決策局及部門(決策局／部門)在運輸和車輛管理方面提供專業、具成本效益和適時的物流支援服務。物流署管理政府車隊的主要工作範疇是：(a) 就如何維持車隊的有效運作及管理，向決策局／部門提供意見；(b) 審核增添及更換車輛的要求；(c) 推行環保措施，以配合政府的環保政策；(d) 鼓勵以電動車輛取代到期更換的車輛；(e) 運作轄下的運輸服務小組；及(f) 確保政府司機維持高水準的駕駛技術及注重道路安全。2020–21 年度，物流署管理政府車隊工作的修訂全年預算開支為 1.616 億元，當中 8,000 萬元 (50%) 用於增添及更換一般用途車輛的採購。截至 2020 年 12 月 31 日，政府車隊有 6 705 輛車。審計署最近就物流署管理政府車隊的工作展開審查，以期找出可予改善之處。

監察政府車隊

2. **完成部門運輸管理檢討需時甚久** 為持續提升政府車隊的整體效率和成本效益，物流署會定期進行部門運輸管理檢討，從運作需要角度出發，為獲分配政府車輛的決策局／部門審視其車隊規模、車輛組合和使用是否合適。每項檢討完成後，物流署會向相關決策局／部門發出載有建議和意見的報告。截至 2020 年 12 月 31 日，在物流署自 2015 年起計劃展開的 10 項部門運輸管理檢討當中，有 8 項已經完成，餘下 2 項(分別於 2020 年 3 和 11 月展開)則仍在進行。在 8 項已完成的檢討中，物流署需時甚久(介乎 15.9 至 36.1 個月)才完成其中 7 項(87.5%)(第 2.2 及 2.4 段)。

3. **部門車輛的使用情況** 為進行監察，決策局／部門須就獲分配的車輛向物流署提交車輛使用情況每月報表。決策局／部門提交的所有每月報表，均會輸入運輸管理資訊系統(資訊系統)作各項管理用途(例如評估增添及更換車輛的需要，以及監察政府車隊的表現)。為協助決策局／部門監察其車隊，物流署會藉資訊系統每半年一次編制有關車輛使用的異常情況報告。某車輛如在異常情況報告涵蓋的 6 個月期間，行車里數較政府車隊中同類車輛正常行車里數低至少 30%，以及每月平均閒置日數為 6 天或以上，會被納入報告。對於有車輛被納入異常情況報告的決策局／部門，物流署會向其發出相關報告的摘要，並要求對方審慎檢討該等車輛的使用情況(第 2.9 及 2.10 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

摘要

- (a) **需要加強車輛使用情況每月報表的管理** 儘管不設限期，但計及收集車輛記錄／行車記錄簿和輸入數據所需的時間，決策局／部門通常獲准在 2 個月內提交車輛使用情況每月報表。在截至 2020 年 10 月的車輛使用情況每月報表當中，有 1 077 個記項（涉及兩個決策局／部門）於 2021 年 1 月尚未提交，而尚未提交的記項的最長逾期時間為 58 個月。審計署抽查了已輸入資訊系統的 2019 年車輛使用情況每月報表所載數據，發現有些個案宜由物流署作進一步調查（例如在 5 381 宗個案中，相關決策局／部門報稱某些車輛曾經使用但其燃料／電力用量為零）（第 2.11 及 2.12 段）；及
- (b) **需要改善監察車輛使用情況的工作** 審計署審查了物流署編制的 6 份涵蓋 2017 年 6 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日 3 年期間的異常情況報告，發現以下情況：
- (i) **向決策局／部門發出異常情況報告摘要需時甚久** 計及決策局／部門需時提交車輛使用情況每月報表及提交報表或有延誤，物流署的慣常做法是在匯報期後 4 個月（或在下次匯報期完結前 2 個月）才向相關決策局／部門發出異常情況報告的摘要；
- (ii) **被納入異常情況報告的車輛數目大增** 被納入異常情況報告的車輛數目由 2018 年 3 月報告（涵蓋 2017 年 6 月 1 日至 2017 年 11 月 30 日期間）的 198 輛減至 2019 年 9 月報告（涵蓋 2018 年 12 月 1 日至 2019 年 5 月 31 日期間）的 126 輛，減少了 72 輛（36%）；其後大幅增至 2020 年 9 月報告（涵蓋 2019 年 12 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日期間）的 299 輛，增加了 173 輛（137%）；及
- (iii) **有車輛屢被納入異常情況報告** 在涵蓋 2017 年 6 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日 3 年期間的 6 份異常情況報告中，有 60 輛車被納入 4 份或以上的報告（第 2.14 段）。
4. **需要改善管制人員報告中服務表現目標的匯報** 物流署轄下的運輸服務小組備有數類車輛，為沒有或不足夠部門車輛的決策局／部門提供支援和運輸服務。截至 2020 年 12 月 31 日，該小組共有 48 輛車，計有 25 輛汽車、13 輛客貨車和 10 輛巴士。物流署在管制人員報告中就該小組的資源使用訂明兩項服務表現目標，即每天司機的出勤率和每天車輛的使用率。2015 至 2020 年期間，物流署完全達致上述兩項服務表現目標。該小組的車輛使用率和司機出勤率是基於半天預約時段計算所得。換言之，如某司機或某車輛在上午或下午獲編配出勤或被使用一段時間，則不論該段時間長短，該司機或該車輛均視為整個上午或下午出勤或使用，管制人員報

摘要

告中也會據之匯報服務表現。物流署需要考慮在管制人員報告中匯報計算基準，以提高匯報服務表現的透明度和問責性 (第 2.19 及 2.21 至 2.23 段)。

5. **需要加強配額制度的管理** 物流署負責管理常用車輛的定期租賃合約，以切合決策局／部門的運作需要。截至 2020 年 12 月 31 日，所批出的定期合約有 14 份。為確保決策局／部門所使用的服務不會超出合約規定，物流署實施了配額制度。根據配額制度，物流署會按決策局／部門原先預算的使用需求分配部門配額，以便執行每份合約。除非事先獲得物流署批核，否則決策局／部門按合約使用的車輛租賃服務不得超過物流署所分配的部門配額。曾按定期合約取得服務的決策局／部門，應於下一個月向物流署提交每月報表，說明在相關合約下的實際服務使用量 (第 2.28 及 2.29 段)。審計署的審查發現：

- (a) **大量有關實際服務使用量的每月報表逾期未交** 根據資訊系統的記錄，截至 2020 年 11 月 30 日，有 988 份有關定期合約下實際服務使用量的每月報表 (涵蓋 2020 年 1 至 10 月期間) 逾期未交 (涉及 34 個決策局／部門)；及
- (b) **決策局／部門不按配額制度使用服務** 根據該 14 份定期合約下的實際服務使用量，截至 2020 年 11 月 30 日，有些沒有或已用完部門配額的決策局／部門在未獲物流署事先批核的情況下使用服務 (第 2.30 段)。

採購車輛

6. **審核增添及更換車輛的要求** 就一般用途車輛而言，物流署負責審視決策局／部門所提交的增添及更換車輛要求，以考慮採購需要和緩急次序，並按物流署整體撥款下的可用撥款統籌車輛採購 (第 3.2 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

- (a) **大量編外車輛的累計保留時間超過一年** 編外車輛是被更換的車輛，已屆經濟年限但仍保留作提供有時限的服務，以配合決策局／部門的運作需要。由於不在編制之內，相關車輛達到特定保留目的後便應淘汰。物流署指引訂明，除非情況極為特殊，否則編外車輛不應續用超過一年。審計署抽查了物流署 2016 至 2020 年期間批准的涉及保留 566 輛編外車輛的要求，發現其中 206 輛編外車輛 (36%) 的累計保留時間超過一年 (介乎 12.1 至 70.7 個月)(第 3.5 及 3.6 段)；及

摘要

- (b) **需要考慮改善用於評估更換電動車輛的經濟年限模式** 物流署主要根據經濟年限模式來評估車輛是否到期更換，當中會考慮累計維修保養費用、車齡、行車里數和更換費用。物流署表示，電動車輛的資本成本和運作成本有別於傳統車輛，現行的經濟年限模式未必適用於決定電動車輛的更換周期。隨着採購電動車輛的新規定（即採購不超過5個座位的私家車時，除非有充分理據並獲決策局／部門首長或高層首長級人員批准，否則應該購買電動車輛）於2021年上半年實施，政府車隊內的電動車輛數目在未來幾年或會增加。此外，經改良的資訊系統已於2020年啟用，自此系統收集到更多種類的電動車輛運作數據（例如電池的健康狀況和停用率），以供分析之用。物流署應收集更多有關電動車輛的運作數據，並考慮進行研究，以改善用於評估更換電動車輛的經濟年限模式（第3.4、3.10、3.12及4.5段）。

7. **採購一般用途車輛** 2015–16至2019–20年度期間，物流署耗資7.122億元（由2019–20年度的9,300萬元至2017–18年度的1.91億元不等）為政府車隊採購一般用途車輛。2016至2020年期間，物流署分別完成8項報價工作和34項招標工作，並批出48份總值6.153億元的合約，以採購逾2 000輛一般用途車輛（第3.15段）。審計署的審查發現下列可予改善之處：

- (a) **完成車輛採購需時甚久** 審計署經抽查後發現，在某些個案中，物流署需時甚久（即由批准增添／更換車輛要求當日起計至承辦商把車輛交付相關決策局／部門為止）才能完成車輛採購以供決策局／部門使用，詳情如下：
- (i) 報價／招標工作於2016至2019年期間進行並已交付的51輛車當中，有22輛（43%）的採購程序歷時超過3年才能完成；及
- (ii) 於2016至2018年期間獲物流署批准但截至2020年12月31日承辦商仍未交付車輛的96項增添／更換車輛要求當中，有5項（5%）獲物流署批准已逾3年（第3.18段）；及
- (b) **需要改善制訂用戶要求的工作** 物流署會在審核增添／更換車輛的要求時，向相關決策局／部門收集資料，從而制訂用戶要求。及後，該署會與該等決策局／部門磋商，以便就報價／招標工作擬訂技術規格。審計署抽查了2016至2020年期間進行的31項招標工作，發現物流署在2項工作所採購的車輛未能完全符合用戶要求。舉例而言，在2016年9月完成的招標工作中採購供決策局／部門首長使用的大型房車，其行車穩定性備受部分決策局／部門關注（第3.21及3.22段）。

其他相關事宜

8. **政府車隊中電動車輛數目減少** 審計署審查了 2016 至 2020 年期間政府車隊中電動車輛的數目，留意到政府使用電動車輛的比率仍然偏低，在政府車輛中只佔不足 4% (介乎 2020 年的 2.5% 至 2017 及 2018 年的 3.9%)。尤須注意的是，電動車輛的數目由 2016 年 12 月 31 日的 249 輛減至 2020 年 12 月 31 日的 169 輛，減少了 80 輛 (32%)。物流署需要留意在採購政府車輛的新規定下 (見第 6(b) 段)，決策局／部門以電動車輛作為增添／更換車輛的情況。物流署也應繼續研究市場上有否供應完全符合決策局／部門運作需要的合適電動車輛 (第 4.3 及 4.6 段)。

9. **為政府司機提供訓練** 物流署負責通過訓練和考核，確保政府司機 (即貴賓車司機、特級司機、汽車司機和其他因運作需要而駕駛政府車輛的政府僱員) 維持高水平的駕駛技術及注重道路安全 (第 4.9 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

- (a) **需要探討舉辦網上訓練課程的可行性** 審計署審查了 2016 至 2020 年期間物流署與駕駛有關的訓練課程和駕駛課程的學員人數，得悉學員人數由 2019 年的 1 111 名銳減至 2020 年的 473 名，減少了 638 名 (57%)。尤須注意的是，安全駕駛訓練課程的學員人數 (見 (b) 項) 由 2019 年的 157 名銳減至 2020 年的 27 名，減少了 130 名 (83%)。物流署表示，2020 年訓練課程學員人數銳減，原因是 2019 冠狀病毒疫情下提供的訓練課程有所減少。10 年來，網上訓練課程日漸普及，而由於在 2019 冠狀病毒疫情下，安排實體訓練課程有困難／限制，網上訓練課程被廣泛用以取代實體訓練課程。為評估進行網上訓練課程與實體訓練課程的優劣，物流署應考慮為特定政府司機試辦網上訓練課程 (第 4.11 及 4.12 段)；及
- (b) **需要採取措施以加強為特定政府司機提供訓練課程** 物流署為政府司機所提供訓練課程的例子包括新入職司機職系員工訓練課程 (供所有新入職特級司機和汽車司機參加)、安全駕駛訓練課程 (供貴賓車司機、特級司機和汽車司機定期參加)，以及補修課程 (供因過失導致交通意外的司機參加)。審計署審查了截至 2020 年 12 月 31 日待邀參加新入職司機職系員工訓練課程和安全駕駛訓練課程的特定政府司機的名單，以及 2016 至 2019 年期間因人為過失而導致的交通意外，發現有些特定司機仍未獲邀參加有關課程。舉例而言，在 2016 至 2019 年期間發生的交通意外中，有 203 宗因貴賓車司機／特級司機／汽車司機的過失所致。截至 2020 年 12 月 31 日，在這 203 宗個案中，有 168 宗 (83%)(分

摘要

別是 2016 年、2017 年、2018 年及 2019 年的 45 宗、48 宗、40 宗和 35 宗的司機仍未獲邀參加補修課程 (第 4.9、4.13 及 4.14 段)。

10. **需要提醒決策局／部門採取措施以確保符合物流署對政府司機工作時數的規定** 根據物流署於 2017 年 9 月發出關於政府司機工作時數的指引，持續長時間工作對政府司機的健康和士氣均有不良影響。工作時數經常過長而沒有足夠休息時間，會令司機易生與工作有關的意外。為保障司機的職業健康，並確保為車輛用戶提供安全可靠的運輸服務，物流署建議決策局／部門注意有關規定，即政府司機的工作時數 (包括午膳時間) 通常每天不應超過 14 小時，以及政府司機每 7 天期間應有 1 天休息日。審計署的審查發現不符物流署對政府司機工作時數規定的情況 (例如有 185 次 (1.6%)，運輸服務小組司機的每天工作時數超過 14 小時)(第 4.17 及 4.18 段)。

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議政府物流服務署署長應：

監察政府車隊

- (a) 考慮為完成部門運輸管理檢討訂定目標時間，並探討措施以加快日後進行檢討的過程 (第 2.7(a) 及 (b) 段)；
- (b) 提醒決策局／部門在規定時間內提交車輛使用情況的每月報表，採取更有力的行動跟進逾期甚久的報表，並調查和修正從決策局／部門的車輛使用情況每月報表中找到的任何差異 (第 2.17(a) 及 (b) 段)；
- (c) 適時發出車輛使用異常情況報告的摘要，以便決策局／部門採取跟進行動，並考慮應否為車輛屢被納入異常情況報告的決策局／部門進行深入的部門運輸管理檢討 (第 2.17(c) 及 (d) 段)；
- (d) 考慮在管制人員報告中，就有關運輸服務小組資源使用情況的服務表現目標匯報計算基準 (第 2.25(a) 段)；
- (e) 提醒決策局／部門適時提交有關定期合約下實際服務使用量的每月報表，並適當地提醒沒有或已用完部門配額的決策局／部門在按定期合約使用服務前，須先獲得物流署批核 (第 2.32(a) 及 (b) 段)；

摘要

採購車輛

- (f) 採取措施，盡量把編外車輛的留用時間限制至在正常情況下不超過一年 (第 3.13(a) 段)；
- (g) 收集更多有關電動車輛的運作數據，並考慮進行研究，以改善用於評估更換電動車輛的經濟年限模式 (第 3.13(c) 段)；
- (h) 探討措施，以縮短採購車輛的時間，並在切實可行範圍內把車輛適時交予決策局／部門使用 (第 3.24(a) 段)；
- (i) 繼續採取措施，以改善制訂用戶要求的工作，從而在切實可行範圍內全面符合決策局／部門的運作需要 (第 3.24(c) 段)；

其他相關事宜

- (j) 留意決策局／部門在採購政府車輛的新規定下以電動車輛作為增添／更換車輛的情況，並繼續研究市場上有否供應完全符合決策局／部門運作需要的合適電動車輛 (第 4.7 段)；
- (k) 考慮為特定政府司機試辦網上訓練課程，並採取措施，以加強為特定政府司機提供新入職司機職系員工訓練課程、安全駕駛訓練課程和補修課程 (第 4.15 段)；及
- (l) 定期提醒決策局／部門採取適當措施，以確保符合物流署對政府司機工作時數的規定 (第 4.21 段)。

政府的回應

12. 政府物流服務署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 政府物流服務署 (物流署) 承諾為各政府決策局及部門 (決策局／部門) 提供專業、具成本效益和適時的物流支援服務，包括運輸和車輛管理，使之能為香港市民提供更優質的服務。在“車輛管理”的綱領下，物流署的宗旨是採購最物有所值的車輛以配合決策局／部門的運作需要，並為其提供車輛管理的意見和支援服務。物流署在此綱領下的主要工作範疇是：

- (a) 就如何維持車隊的有效運作及管理，向決策局／部門提供意見；
- (b) 審核增添及更換車輛的要求，確保有關採購符合實際需要 (註 1)；
- (c) 推行環保措施，包括使用石油氣小型巴士，並探討在政府車隊內使用更多環保車輛的可行性，以配合政府的環保政策；
- (d) 留意電動車輛的最新技術發展，因應市場上是否有合適型號及車輛表現是否符合決策局／部門的運作需要，鼓勵決策局／部門以電動車輛取代到期更換的車輛；
- (e) 轄下的運輸服務小組為沒有或不足夠部門車輛的決策局／部門提供支援和運輸服務。物流署也安排以合約形式租用商營車輛，提供政府內欠缺的服務，或應付一些不足以支持添購政府車輛的季節性或其他短期需求；及
- (f) 通過駕駛訓練和考核，確保政府司機維持高水平的駕駛技術及注重道路安全。

1.3 表一顯示 2015 至 2020 年期間管制人員報告中關於物流署管理政府車隊的服務表現指標。

註 1：政府車輛大致分為一般用途車輛和特別用途車輛。概括而言，一般用途車輛是指定和主要用來載客及／或載貨的車輛；特別用途車輛 (例如救護車) 除可載貨外，還裝設附屬設備以執行特定工作。物流署負責為決策局／部門採購車輛 (不包括特別用途車輛)，並管理用以採購車輛的整體撥款。至於特別用途車輛，所涉費用由相關決策局／部門所管理的撥款支付。

表一

物流署管理政府車隊的服務表現指標
(2015 至 2020 年)

服務表現指標	2015 年 (數目)	2016 年 (數目)	2017 年 (數目)	2018 年 (數目)	2019 年 (數目)	2020 年 (數目)
增添的車輛	28	30	6	26	30	49
更換的車輛	342	326	515	465	208	321
每行走 1 000 000 公里 發生因人為過 失而導致的交 通意外	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
在年內參加與 駕駛有關的訓 練課程的人員	992	983	963	955	956	362 (註)
參加駕駛課程 的學員	155	153	152	154	155	111

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註： 物流署表示，由於 2019 冠狀病毒疫情於 2020 年年初爆發，與駕駛有關的訓練課程的數目和學員的人數大幅減少。

1.4 物流署轄下的車輛管理科 (物流署的組織圖摘要 (截至 2020 年 12 月 31 日) 載於附錄 A) 由總監 (車輛管理) 擔任主管，負責確保政府車隊的整體運作及管理是有效率的及合乎經濟原則。該科設有以下 3 個組別：

- (a) **管理組** 管理組下設 3 個小組，分別是：
- (i) **車輛採購小組** 該小組負責政府車隊內所有一般用途車輛的採購程序和行政工作；
 - (ii) **技術支援及車輛規格小組** 該小組負責編制車輛標準和規格，以供採購一般用途車輛之用。小組也負責研究、測試和評估市場上新推出的車輛；及

- (iii) **管理及檢討小組** 該小組負責有關車隊管理架構、車輛數目和組合的事宜。小組也負責向決策局／部門就車隊的使用和運作提供意見，並進行部門運輸管理檢討，從運作需要角度出發，探討車隊規模、車輛組合和使用是否合適；
- (b) **行動組** 行動組下設 3 個小組，分別是：
 - (i) **職系管理小組** 該小組主要負責管理有關貴賓車司機、特級司機和汽車司機職系的事宜，包括行為和紀律、員工關係及訓練。小組也負責籌辦員工獎勵計劃，以推廣優質車輛管理服務的精神；
 - (ii) **運輸服務小組** 該小組所運作的車隊提供車輛給決策局／部門預約使用，從而輔助部門的車隊和應付突發情況；及
 - (iii) **訓練及駕駛考試小組** 該小組負責管理有關簽發駕駛政府車輛許可證的記錄。小組也負責提供與駕駛有關的訓練課程，並為需要駕駛及操作政府車輛的政府僱員安排駕駛考試；及
- (c) **支援組** 支援組下設兩個小組，分別是：
 - (i) **車輛租賃合約小組** 該小組負責管理和監察為決策局／部門租賃車輛以應付運輸需求的合約；及
 - (ii) **車隊資訊管理小組** 該小組負責管理運輸管理資訊系統（資訊系統——註 2），並為內部用戶提供支援，包括監察政府車輛庫存、使用記錄和車輛維修保養記錄，以供管理分析之用。小組也負責不時檢討處理交通意外的指引和程序。

截至 2020 年 12 月 31 日，車輛管理科有 103 名人員（包括 3 個政府車輛事務經理職位、16 個政府車輛事務主任職位、21 個貴賓車司機職位和 35 個汽車司機職位）。

財政撥款

1.5 2020–21 年度，“車輛管理”綱領下的修訂全年預算開支為 1.616 億元（當中 8,000 萬元（50%）用於增添及更換一般用途車輛的採購）。

註 2：資訊系統是電腦系統，內載車輛庫存、使用情況、停用時間、維修保養成本和交通意外統計等資料。根據《總務規例》，該系統由物流署負責維持，為政府車隊的有效管理提供所需資料。

政府車隊

1.6 **車輛數目和類別** 政府車隊由分配予決策局／部門的車輛，以及物流署運輸服務小組轄下的車輛組成。政府車隊的車輛數目由2015年12月31日的6 442輛增至2020年12月31日的6 705輛，增加了263輛(4%)(見表二)。在此期間，物流署運輸服務小組轄下的車輛數目不變，而決策局／部門車隊的車輛數目則由6 394輛稍增至6 657輛，增加了263輛(4%)。政府車輛的例子見照片一(a)至(g)。

表二

政府車隊的車輛數目
(2015至2020年)

車輛類別	車輛數目						
	截至12月31日						2015年12月31日 至2020年12月31日 期間的增減
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	
巴士	654	661	676	691	698	721	+67 (+10%)
汽車	1 500	1 518	1 499	1 556	1 564	1 577	+77 (+5%)
越野車	102	101	111	99	104	104	+2 (+2%)
電單車	332	327	327	305	276	268	-64 (-19%)
貨車	312	318	315	318	314	316	+4 (+1%)
客貨車	1 417	1 419	1 405	1 360	1 372	1 367	-50 (-4%)
特別用途 車輛	2 125	2 148	2 220	2 233	2 276	2 352 (註)	+227 (+11%)
總計	6 442	6 492	6 553	6 562	6 604	6 705	+263 (+4%)

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註：在2 352輛特別用途車輛中，分別有1 328輛(56%)、494輛(21%)及219輛(9%)分配予香港警務處、消防處及食物環境衛生署。

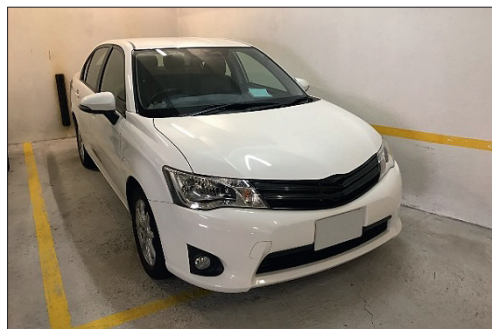
照片一 (a) 至 (g)

政府車輛的例子

(a) 巴士



(b) 汽車



(c) 越野車



(d) 電單車



照片一 (a) 至 (g)(續)

(e) 貨車



(f) 客貨車



(g) 特別用途車輛



資料來源：物流署的記錄

1.7 **部門運輸主任** 獲分配政府車輛的決策局／部門須指派一名部門運輸主任，擔任部門車隊的主管。部門運輸主任負責確保相關決策局／部門善用所有車輛、車輛的使用情況和潔淨，以及部門司機的紀律。

審查工作

1.8 2020年11月，審計署就物流署管理政府車隊的工作展開審查，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 監察政府車隊 (第2部分)；
- (b) 採購車輛 (第3部分)；及
- (c) 其他相關事宜 (第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.9 政府物流服務署署長同意審計署的建議。

鳴謝

1.10 審計署進行審查期間，政府鑑於2019冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，物流署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：監察政府車隊

2.1 本部分探討物流署監察政府車隊的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 部門運輸管理檢討 (第 2.2 至 2.8 段)；
- (b) 部門車輛的使用情況 (第 2.9 至 2.18 段)；
- (c) 運輸服務小組 (第 2.19 至 2.26 段)；及
- (d) 以合約形式租用商營車輛 (第 2.27 至 2.33 段)。

部門運輸管理檢討

2.2 根據《總務規例》，物流署須確保政府車隊的整體運作及管理是有效率的及合乎經濟原則。物流署表示，為持續提升政府車隊的整體效率和成本效益，會定期進行部門運輸管理檢討，從運作需要角度出發，為獲分配政府車輛的決策局／部門審視其車隊規模、車輛組合和使用是否合適。每項檢討完成後，物流署會向相關決策局／部門發出載有建議和意見的報告。

2.3 管理及檢討小組 (見第 1.4(a)(iii) 段——註 3) 每年 10 / 11 月會揀選決策局／部門，以便翌年進行部門運輸管理檢討。揀選程序如下：

- (a) **初步篩選** 初步篩選採用以下準則：
 - (i) 正進行任何內部組織檢討而可能影響其運輸要求、或擬於未來 12 個月推行任何外判項目或減省成本措施的決策局／部門，不予揀選；及
 - (ii) 對上一次進行部門運輸管理檢討距今最少 8 年的決策局／部門，可供揀選；及
- (b) **訂定優次** 節省潛力較大的決策局／部門會獲優先考慮。為此，物流署採用評分制度來訂定優次，當中計及車隊規模、意外率、編外車輛的數目 (見第 3.5 段)、租賃開支和車輛使用率。

註 3： 物流署表示，管理及檢討小組中負責進行部門運輸管理檢討的人員只有兩名。除進行檢討外，該兩名人員也要兼顧其他重要職務 (例如每年就一般用途車輛和特別用途車輛進行審核工作期間，審核 250 至 300 個由決策局／部門提出增添及更換車輛的要求，並向決策局／部門提供意見和支援)。

物流署表示會按手頭上的記錄(例如決策局／部門曾經提出的增添及更換車輛的要求，以及先前與決策局／部門就運輸事宜開會時觀察所得)作出揀選。物流署如有意在一年內進行兩項檢討，考慮到檢討的成本與效益及可用資源，應會揀選一個車隊規模較大(即超過 30 輛車)和一個車隊規模較小的決策局／部門。

完成部門運輸管理檢討需時甚久

2.4 截至 2020 年 12 月 31 日，在物流署自 2015 年起計劃展開的 10 項部門運輸管理檢討當中，有 8 項已經完成，餘下 2 項(分別於 2020 年 3 和 11 月展開)則仍在進行。審計署留意到，物流署沒有為完成部門運輸管理檢討訂定目標時間。在 8 項已完成的檢討中，物流署需時甚久(介乎 15.9 至 36.1 個月)才完成其中 7 項(87.5%)(見表三)。

表三

已完成的部門運輸管理檢討
(2020年12月31日)

所選決策局／部門	計劃展開檢討的年份	涉及車輛數目	物流署展開檢討的日期	物流署發出最終報告的日期	所用時間(月數)
懲教署	2015	126	2014年 12月15日	2016年 4月12日	15.9
地政總署	2016	167	2015年 12月11日	2017年 7月17日	19.2
環境保護署 (環保署)	2016	48	2016年 5月23日	2018年 1月26日	20.1
消防處	2017	198 (註1)	2016年 12月14日	2019年 12月18日	36.1
漁農自然 護理署	2017	48 (註2)	2017年 3月31日	2018年 3月8日	11.2
社會福利署	2018	29	2017年 11月24日	2019年 4月16日	16.7
香港海關	2018	210	2019年 3月18日 (註3)	2020年 12月30日	21.5
屋宇署	2018	37	2018年 6月5日	2020年 6月4日	24.0

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註1：有關檢討只涵蓋該部門的一般用途車輛。

註2：有關檢討只涵蓋該部門的電單車。

註3：有關檢討原訂於2018年4月17日展開，但物流署因應香港海關的要求改期至2019年年初才展開檢討，原因是香港海關於2018年忙於為3個管制站(包括港珠澳大橋、廣深港高速鐵路香港段和蓮塘／香園圍口岸)落成啟用做準備。由於有關檢討延期，物流署於2018年6月才對屋宇署展開檢討。

2.5 審計署審查了3項需時最長才能完成的部門運輸管理檢討，留意到下列情況(見表四)：

- (a) **消防處** 物流署用了超過30個月進行檢討和發出報告擬稿以徵詢消防處的意見，而徵詢意見及報告定稿需時約6個月。物流署估計，消防處實施物流署的建議後，可節省約200萬元資本開支和339,000元經常開支；
- (b) **香港海關** 物流署用了約21個月進行檢討和發出報告擬稿以徵詢香港海關的意見，而徵詢意見及報告定稿需時約1個月。物流署估計，香港海關實施物流署的建議後，可節省360萬元資本開支和180萬元經常開支；及
- (c) **屋宇署** 物流署用了超過21個月進行檢討和發出報告擬稿以徵詢屋宇署的意見，而徵詢意見及報告定稿需時約3個月。物流署估計，屋宇署實施物流署的建議後，可節省約225,000元經常開支。

表四

3項部門運輸管理檢討的分析
(2020年12月31日)

主要階段	消防處	香港海關	屋宇署
物流署展開檢討	2016年 12月14日	2019年 3月18日 (註)	2018年 6月5日
物流署發出報告 擬稿	2019年 6月27日	2020年 12月2日	2020年 3月13日
就報告擬稿向 物流署提出意見	2019年 9月18日	2020年 12月18日	2020年 5月28日
物流署發出 最終報告	2019年 12月18日	2020年 12月30日	2020年 6月4日

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註：見第2.4段表三註3。

2.6 2021年2月，物流署回應審計署的查詢時表示：

- (a) 負責進行部門運輸管理檢討的人員只有兩名，他們除進行檢討外，也要兼顧其他重要職務（見第2.3段註3）；
- (b) 完成部門運輸管理檢討所需時間不一，視乎多項因素（例如所涉車輛數目和類別、車庫／車廠的數目，以及部門運作的複雜程度）而定；及
- (c) 完成部門運輸管理檢討需時甚久的原因如下：
 - (i) **檢討範圍擴大** 檢討範圍自2016年5月起擴大，除提供運輸服務外，還涵蓋運輸管理架構和部門慣常做法（例如處理交通意外個案、填寫行車記錄簿、監察和調配部門運輸資源，以及監督司機工作表現）。因此，檢討所用時間雖然較長，但內容更加全面、質素更高；
 - (ii) **為消防處進行的檢討** 有關檢討於2016年12月展開，是首次為消防處進行的部門運輸管理檢討。由於涉及約200輛分配予各總區／分區的車輛，而其運作模式又與其他決策局／部門十分不同（例如為指定職位提供行動人員車輛作各種用途，而前線指揮車則供作執行緊急職務），故物流署需用更多時間了解部門運作。此外，物流署接獲消防處對報告擬稿的意見後，與該處進行了數輪商討；及
 - (iii) **為香港海關和屋宇署進行的檢討** 由於2019冠狀病毒疫情於2020年年初爆發，香港海關和屋宇署回應需時，而物流署向該兩個部門取得和釐清資料，以及與之進行商討也用了較長時間。

鑑於部分決策局／部門的部門運輸管理檢討十分複雜，並考慮到檢討可得的效益（見第2.2及2.5段），物流署可考慮探討措施（例如調配額外人員），以加快日後進行檢討的過程。

審計署的建議

2.7 審計署建議政府物流服務署署長應：

- (a) 考慮為完成部門運輸管理檢討訂定目標時間；
- (b) 探討措施，以加快日後進行部門運輸管理檢討的過程；及

- (c) 考慮適當地公布部門運輸管理檢討所得經驗，以惠及其他決策局／部門。

政府的回應

2.8 政府物流服務署署長同意審計署的建議，並表示物流署會：

- (a) 根據決策局／部門的車隊規模，就完成其部門運輸管理檢討訂定目標時間；
- (b) 探討加快進行部門運輸管理檢討過程的措施；及
- (c) 適當地公布部門運輸管理檢討所得經驗，以惠及其他決策局／部門 (例如通過數碼政府合署)。

部門車輛的使用情況

2.9 **車輛使用情況的每月報表** 為進行監察，決策局／部門須就獲分配的車輛 (包括一般用途車輛和特別用途車輛) 向物流署提交車輛使用情況每月報表。在每月報表中，就每輛部門車輛都有一個記項，載有下列數據：

- (a) 行車里數；
- (b) 燃料／電力用量；
- (c) 使用日數；
- (d) 在車廠進行維修／保養的日數；
- (e) 閒置日數；
- (f) 未能提供司機的日數；及
- (g) 休息日。

物流署表示，決策局／部門提交的所有車輛使用情況每月報表，均會輸入資訊系統作各項管理用途 (例如評估增添及更換車輛的需要，以及監察政府車隊的表現)。為跟進尚未提交的每月報表，物流署每月會向相關決策局／部門的部門運輸主任發出催辦信。

2.10 **異常情況報告** 為協助決策局／部門監察其車隊，物流署會藉資訊系統每半年一次編制有關車輛使用的異常情況報告。如某車輛連續 2 次（即在 12 個月內）被納入異常情況報告，便會被物流署視為嚴重未盡其用。符合以下準則的車輛會被納入異常情況報告：

- (a) 在 6 個月期間行車里數較政府車隊中同類車輛正常行車里數低至少 30%；及
- (b) 在 6 個月期間每月平均閒置日數為 6 天或以上。

對於有車輛被納入異常情況報告的決策局／部門，物流署會向其發出相關報告的摘要，並要求對方審慎檢討該等車輛的使用情況（例如找出車輛未盡其用的原因和從速採取修正行動）。物流署表示，對於有車輛屢被納入異常情況報告的決策局／部門，物流署每年進行增添及更換車輛的審核工作時會考慮減少其車隊中同類車輛的數目，或為其進行深入的部門運輸管理檢討。

需要加強車輛使用情況每月報表的管理

2.11 **尚未提交每月報表** 物流署表示，儘管不設限期，但計及收集車輛記錄／行車記錄簿和輸入數據所需的時間，決策局／部門通常獲准在 2 個月內提交車輛使用情況每月報表。審計署從物流署的記錄得悉，在截至 2020 年 10 月的車輛使用情況每月報表當中，有 1 077 個記項於 2021 年 1 月尚未提交，其中 1 076 個記項涉及消防處的 310 輛車（見表五）。計及物流署給予決策局／部門的 2 個月時間，尚未提交的記項的最長逾期時間為 58 個月。

表五

車輛使用情況每月報表中尚未提交的記項
(2021 年 1 月)

決策局／部門	截至 2020 年 12 月 31 日的 車隊規模	尚未提交的 記項數目	所涉車輛 數目	尚未提交的記項 的最長逾期時間 (註 1) (月數)
消防處 (註 2)	700	1 076	310	58
地政總署 (註 3)	167	1	1	3
總計	867	1 077	311	不適用

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註 1：逾期時間的計算已計及物流署給予決策局／部門的 2 個月時間。

註 2：消防處表示，已於 2021 年 3 月 15 日或之前向物流署提交所有尚未提交的記項。

註 3：地政總署表示，其總部會整理來自各辦事處共 167 輛車每月使用情況的資料，並安排把每項數據儲存並上載至資訊系統。對於有尚未提交記項的車輛，該署認為是技術錯誤，因為相關數據已經整理，只是沒有妥為上載至資訊系統。該署承諾會提醒屬下相關人員注意有關規定，日後亦會進行抽查。

2.12 **每月報表所載數據的差異** 審計署抽查了已輸入資訊系統的 2019 年車輛使用情況每月報表所載數據，發現有些個案宜由物流署作進一步調查（見表六），例如：

- (a) 在 256 宗個案中，相關決策局／部門報稱某些車輛曾經使用但其行車里數為零；
- (b) 在 5 381 宗個案中，相關決策局／部門報稱某些車輛曾經使用但其燃料／電力用量為零；及
- (c) 在 327 宗個案中，相關決策局／部門報稱長時間未能提供司機（一個月有 26 天或以上）。

表六

車輛使用情況每月報表中
宜作進一步調查的數據
(2019 年)

說明	個案數目
車輛在月內曾經使用但行車里數為零	256
車輛在月內曾經使用但燃料／電力用量為零	5 381
車輛在月內曾經使用但行車里數甚少 (平均每個使用日少於 1 公里)	318
長時間未能提供司機 (一個月有 26 天或以上)	327
車輛的使用率甚高 (平均每個使用日超過 1 000 公里)	9
所提交數據不齊全	18
總計	6 309

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

2.13 由於用以識別未盡其用車輛的異常情況報告是基於車輛使用情況每月報表所載數據而編制，物流署須確保決策局／部門適時提交每月報表及當中數據／資料準確無誤。審計署認為，物流署需要提醒決策局／部門在規定時間內提交車輛使用情況的每月報表，並需採取更有力的行動跟進逾期甚久的報表。為確保每月報表所載數據準確無誤，物流署需要調查和修正從中找到的差異，包括第 2.12 段所述的差異。

需要改善監察車輛使用情況的工作

2.14 審計署審查了物流署編制的 6 份涵蓋 2017 年 6 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日 3 年期間的異常情況報告，發現以下情況：

- (a) **向決策局／部門發出異常情況報告摘要需時甚久** 審計署留意到，物流署的慣常做法是在匯報期後 4 個月 (或在下次匯報期完結前 2 個月) 才向相關決策局／部門發出異常情況報告的摘要 (見第 2.10 段)。物流

署表示，採用這個做法的原因是決策局／部門需時提交車輛使用情況每月報表（見第 2.11 段），以及提交報表或有延誤；

- (b) **被納入異常情況報告的車輛數目大增** 如表七所示，被納入異常情況報告的車輛數目由 2018 年 3 月報告的 198 輛減至 2019 年 9 月報告的 126 輛，減少了 72 輛 (36%)；其後大幅增至 2020 年 9 月報告的 299 輛，增加了 173 輛 (137%)；及

表七

被納入異常情況報告的車輛數目
(2017 年 6 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日)

異常情況報告 涵蓋期間	向決策局／部門 發出報告摘要 的月份	所涉決策局／ 部門數目	被納入報 告的車輛 數目
2017 年 6 月 1 日至 2017 年 11 月 30 日	2018 年 3 月	13	198
2017 年 12 月 1 日至 2018 年 5 月 31 日	2018 年 9 月	17	195
2018 年 6 月 1 日至 2018 年 11 月 30 日	2019 年 3 月	14	157
2018 年 12 月 1 日至 2019 年 5 月 31 日	2019 年 9 月	14	126
2019 年 6 月 1 日至 2019 年 11 月 30 日	2020 年 3 月	15	173
2019 年 12 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日	2020 年 9 月	35	299

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

- (c) **有車輛屢被納入異常情況報告** 在涵蓋 2017 年 6 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日 3 年期間的 6 份異常情況報告中，有 60 輛車被納入 4 份或以上的報告（見表八）。

表八

屢被納入異常情況報告的車輛數目
(2017年6月1日至2020年5月31日)

決策局／部門	車輛數目		
	被納入 4份報告	被納入 5份報告	被納入 6份報告
民眾安全服務處	—	1	—
民航處	1	—	—
機電工程署 (機電署)	1	2	1
消防處	1	—	—
食物環境衛生署 (食環署)	1	6 (註)	1
水務署	1	—	1
香港警務處	17	9	17
總計	22	18	20

60

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註：有1輛車被納入涵蓋2017年6月1日至2019年11月30日期間的5份異常情況報告。該車也被納入隨後發出涵蓋2019年12月1日至2020年5月31日期間的異常情況報告。該報告於2020年9月發給新的用戶部門，因為該車自2020年8月起被借予該部門。

2.15 **決策局／部門的回應** 對於屢被納入異常情況報告的車輛 (見第2.14(c)段表八)，部分決策局／部門於2021年2及3月就車輛使用量低向審計署回應如下：

- (a) **民眾安全服務處** 有1輛房車被納入5份異常情況報告，該車主要供有關人員處理緊急情況、進行實地行動和出席正式會議時使用。由於運作需求不穩定，該處鼓勵民眾安全服務隊隊員公幹時使用該車，以提高使用率；
- (b) **機電署** 機電署檢討所涉車輛的使用情況後發現：

- (i) 屢被納入報告 (4 份) 的 1 輛中型房車，供進行實地視察的人員使用。由於運作需求不穩定，該車改為供署內其他組別的人員共用，以提高使用率；
 - (ii) 屢被納入報告 (5 份) 的 2 輛車當中，1 輛是特別用途重型救援車輛，用作拖車服務。由於拖車服務需求極不穩定，該車不可能每天出動。然而，該車是九龍車廠中唯一的重型救援車輛，服務全九龍及新界東南地區，機電署必須配備該車，提供妥善迅速的車廠服務，以符合決策局／部門的運作需要及機電署的服務承諾；
 - (iii) 屢被納入報告 (5 份) 的另一輛車是 11 座位大型客貨車，用以接送前線人員往來不同地點進行維修保養工作。該車已到期更換，並於 2020 年 10 月被 1 輛中型客貨車取代。機電署預期新車更能配合運作需要，使用率會較高，並會繼續監察該車的使用情況；及
 - (iv) 屢被納入報告 (6 份) 的 1 輛特別設計車輛 (即具備車尾升降台的輕型貨車)，用於運送大型設備／器材和貨物，以切合機電署的特定運作需要，包括進行緊急行動以確保妥善、有效率和迅速地恢復相關服務。鑑於該車運作性質特別，故運作需求並不穩定。為提高使用率，該車改為供署內其他組別的人員共用；
- (c) **消防處** 所涉的 1 輛車 (即鄉村救護車) 是緊急服務車輛。儘管該車的使用主要由情況需求主導，但為提高使用率，該處於 2020 年 11 月作出一次過安排，把該車調往另一消防局；
- (d) **食環署** 所涉的 8 輛車均為電單車。由於使用範圍有限，其中 4 輛電單車供作備用，於署內其他車輛進行編訂維修保養和特別維修期間用作替代；2 輛供作訓練用途；1 輛獲調配以供該署轄下場地前線人員應付運輸需要。這些車輛的使用由需求主導，使用率並不穩定。餘下 1 輛狀況欠佳，到期更換。為提高使用率，2 輛電單車已作內部重行調配，另有 2 輛借予另一部門。此外，該署會把未盡其用或狀況欠佳的電單車換作其他類別的車輛，以便提供更靈活的運輸服務。該署會繼續密切監察上述電單車的調配和使用，以確保符合運作需要；及
- (e) **香港警務處** 所涉車輛大多為特別用途車輛，具備獨特的行動或訓練功能。這些車輛的使用視乎行動和訓練情況，因此使用率變化很大，但對確保警隊的行動實力和應變準備不可或缺。這些車輛供作特別用途或具備獨特功能，一般不會調往其他小組使用。

2.16 審計署認為，物流署需向決策局／部門適時發出異常情況報告的摘要，以便該等決策局／部門採取跟進行動。至於車輛屢被納入異常情況報告的決策局／部門，物流署應考慮應否進行深入的部門運輸管理檢討。

審計署的建議

2.17 審計署建議政府物流服務署署長應：

- (a) 提醒決策局／部門在規定時間內提交車輛使用情況的每月報表，並採取更有力的行動跟進逾期甚久的報表；
- (b) 調查和修正從決策局／部門的車輛使用情況每月報表中找到的任何差異，包括第 2.12 段所述的差異；
- (c) 適時向決策局／部門發出車輛使用異常情況報告的摘要，以便該等決策局／部門採取跟進行動；及
- (d) 考慮應否為車輛屢被納入異常情況報告的決策局／部門進行深入的部門運輸管理檢討。

政府的回應

2.18 政府物流服務署署長同意審計署的建議，並表示物流署：

- (a) 已提醒決策局／部門在限期前提交車輛使用情況的每月報表，並會採取更有力的行動跟進逾期甚久的報表；
- (b) 已要求相關決策局／部門就從車輛使用情況每月報表中找到的任何差異，包括第 2.12 段所述的差異，提供理由和作出修正；
- (c) 已就決策局／部門提交車輛使用情況的每月報表訂定限期，並會在接獲並核實決策局／部門就匯報期提交的報表後一個月內發出異常情況報告的摘要；及
- (d) 已更新為決策局／部門進行部門運輸管理檢討的揀選指引。在評估應否為決策局／部門進行深入的部門運輸管理檢討時，除車隊規模、意外率和租賃開支等揀選準則外，亦會計及其是否有車輛屢被納入異常情況報告這項因素。

運輸服務小組

2.19 物流署轄下的運輸服務小組備有數類車輛，為沒有或不足夠部門車輛的決策局／部門提供支援和運輸服務。物流署表示，該小組發揮以下多項關鍵作用：

- (a) 配備一些貴賓車和大型房車，以應付貴賓、太平紳士、政府高級官員（註 4）和高等法院或以上級別法院的法官的運輸需求；
- (b) 為決策局／部門提供跨境運輸服務；及
- (c) 配備規模合宜的緊急車隊，在緊急情況時提供快捷的運輸支援。

截至 2020 年 12 月 31 日，運輸服務小組共有 48 輛車，計有 25 輛汽車、13 輛客貨車和 10 輛巴士。

2.20 物流署表示，決策局／部門如欲預約運輸服務小組的車輛，須透過資訊系統進行網上預約。費用分為 3 種：

- (a) **租用車輛的費用** 收費按日計算，由車輛離開運輸服務小組起至返回該小組止；
- (b) **僱用司機的費用** 收費按小時計算，最低收費為 5 小時費用；及
- (c) **租用車輛連司機的費用** 收費按小時計算，由車輛離開運輸服務小組起至返回該小組止。

為收回全部成本（即收費一般應訂於足以收回運輸服務小組提供服務的全部成本的水平），物流署每年會按每個車輛類別中每輛車的預算使用時數和每名司機的預算工作時數（包括逾時工作時數），檢討上述 3 項費用。

需要改善管制人員報告中服務表現目標的匯報

2.21 **全面達致服務表現目標** 物流署在管制人員報告中就運輸服務小組的資源使用訂明兩項服務表現目標，即：

- (a) 每天司機的出勤率；及
- (b) 每天車輛的使用率。

註 4： 物流署表示，政府高級官員是指香港特別行政區行政長官、司長、局長、常任秘書長和部門首長。

2015 至 2020 年期間，物流署完全達致上述兩項服務表現目標（見表九）。

表九

運輸服務小組資源使用的服務表現目標
(2015 至 2020 年)

服務表現 目標	目標	2015 年 (實際)	2016 年 (實際)	2017 年 (實際)	2018 年 (實際)	2019 年 (實際)	2020 年 (實際)
每天司機 的出勤率	90%	96%	97%	98%	92%	95%	98%
每天車輛 的使用率	88% (註)	96%	93%	92%	93%	90%	89%

資料來源：物流署的記錄

註：服務表現目標於 2015 年是 86%，自 2016 年起修訂為 88%。

2.22 管制人員報告所匯報使用率的計算 物流署表示，為在管制人員報告匯報相關資料，運輸服務小組車輛的使用率和司機的出勤率計算如下：

(a) 每天司機的出勤率 出勤率計算如下：

$$\frac{\text{司機獲編配的上
午及下午出勤節數}}{\text{相關期間可供編配的上
午及下午出勤總節數}} \times 100\%$$

(不包括司機休息日、休假日及訓練日)

(b) 每天車輛的使用率 使用率計算如下：

$$\frac{\text{車輛被使用的上
午及下午節數}}{\text{相關期間車輛可供使用的上
午及下午總節數}} \times 100\%$$

(不包括維修保養日、星期六、星期日及公眾假期)

換言之，如某司機或某車輛在上午或下午獲編配出勤或被使用一段時間，則不論該段時間長短，該司機或該車輛均視為整個上午或下午出勤或使用，管制人員報告中也會據之匯報服務表現。

2.23 審計署查詢會否考慮訂立新的服務表現指標，按照服務時數計算運輸服務小組車輛的使用率和司機的出勤率。物流署於 2021 年 2 月回應如下：

- (a) 已仔細考慮按小時計算政府車輛使用率的可行性，認為並不可行；
- (b) 按服務時數計算車輛使用率和司機出勤率並不可行，因為司機須執行若干不收費職務（例如出勤前及／或後清潔和檢查車輛，以及出勤後在運輸服務小組候命）；
- (c) 考慮到所有車輛用戶的租用或使用模式，按小時計算使用率和出勤率近乎不可行，使用率達到 100% 就更沒可能；及
- (d) 運輸服務由需求主導。如決策局／部門用戶預約上午 9 時至 11 時使用服務，運輸服務小組難以安排午膳時間前的餘下時間接受另一預約。此外，物流署需為前述預約可能逾時而預留緩衝時間。

管制人員報告所匯報的運輸服務小組資源使用率偏高，而該比率是基於半天預約時段計算所得。就此，物流署需要考慮在管制人員報告中匯報第 2.22 段所述的計算基準，以提高匯報服務表現的透明度和問責性。

2.24 **實際收入低於預算收入** 審計署留意到，2018–19 及 2019–20 年度，運輸服務小組的全年實際收入只佔全年預算收入的 71.6%。相關預算收入是物流署基於運輸服務小組的資源（即車輛和司機）會被充分使用而得出。審計署向物流署查詢，預算收入與實際收入差別很大，是否代表運輸服務小組的資源未被充分使用。物流署於 2021 年 2 月回應時表示，上述差別由多項因素導致，包括：

- (a) 物流署計算全年預算收入時所採用的假設，並不適用於所有車輛用戶的租用或使用模式；
- (b) 無法預計司機放取長病假；及
- (c) 基於無法預知情況（例如新聘司機沒有報到或候補名單提早用盡等），未能及時填補若干司機職位空缺。

為改善財政管理，物流署需在計及上述因素後更準確地預計運輸服務小組的全年收入。

審計署的建議

2.25 審計署建議政府物流服務署署長應：

- (a) 考慮在管制人員報告中，就有關運輸服務小組資源使用情況的服務表現目標匯報計算基準；及
- (b) 在計及第 2.24 段所述因素後更準確地預計運輸服務小組的全年收入。

政府的回應

2.26 政府物流服務署署長同意審計署的建議，並表示物流署會：

- (a) 考慮在管制人員報告中載述運輸服務小組資源使用的相關服務表現目標的計算基準；及
- (b) 計及第 2.24 段所述因素，以期更準確地預計全年收入。

以合約形式租用商營車輛

2.27 根據《總務規例》，只有在沒有合適的部門車輛或物流署的運輸服務時，才可租用商營車輛出勤及往返住所與辦公室（後者須獲核准）。決策局／部門在租用商營車輛前，必須徵求物流署批准（註 5），但運輸服務小組沒有提供的車輛類別則除外，而在此情況下租用商營車輛的批核權已轉授予管制人員。

註 5：根據 2020 年 12 月發出的物流署通告，決策局／部門須透過資訊系統向運輸服務小組查詢預約。如該小組備有所需類別的車輛但全部相關車輛已被預約，決策局／部門便可從該系統取得租用商營車輛的批准編號。

2.28 物流署負責管理常用車輛的定期租賃合約(物流署定期合約)，以切合決策局／部門的運作需要。截至 2020 年 12 月 31 日，所批出的物流署定期合約有 14 份(見表十)。物流署表示，如物流署定期合約可提供所需的車輛類別，決策局／部門應按該等合約使用服務。為確保決策局／部門所使用的服務不會超出合約規定(註 6)，物流署實施了配額制度，詳情如下：

- (a) 會按決策局／部門原先預算的使用需求分配部門配額，以便執行每份合約；
- (b) 決策局／部門如未提交使用需求預算以取得部門配額但欲使用合約下的服務，或需調整物流署所分配的部門配額，均須事先獲得物流署批核；及
- (c) 除非事先獲得物流署批核，否則決策局／部門按合約使用的車輛租賃服務不得超過物流署所分配的部門配額。

為監察承辦商的表現，決策局／部門應把任何關乎承辦商表現欠佳的投訴通知物流署，並應物流署的要求每年就承辦商的整體表現提供意見。

註 6： 物流署表示，應從車輛租賃合約生效起密切監察其使用量，因為無論如何合約下的使用量均不得超過相關招標委員會原先批准的合約價值。如預計原先獲批的合約價值可能不足以應付合約期屆滿前的預計使用量，物流署會徵求批准以更改合約(即根據《物料供應及採購規例》提高合約價值)，或按情況安排提早更新合約，確保服務連續不斷，以配合決策局／部門的運作需要。

表十

物流署定期合約
(2020年12月31日)

車輛類別	合約數目	涵蓋期間	預計 合約價值 (百萬元)
房車	2	2020年4月1日 至 2023年3月31日	3.6
多用途汽車 (自駕)	4	2019年1月1日 至 2021年12月31日	52.7
輕型貨車	4	2019年4月1日 至 2021年3月31日	55.9
巴士	1	2020年4月1日 至 2023年3月31日	52.3
貨車	3	2018年11月1日 至 2021年10月31日	37.3
總計	14	不適用	201.8

資料來源：物流署的記錄

2.29 決策局／部門可於一般辦公時間內，於需用服務日期前至少1天，向物流署定期合約承辦商預訂服務並以書面確認。曾經使用承辦商運輸服務的人員，應在每次行程結束後在記錄表上記錄所需資料並予簽署。承辦商每月會把發票發給相關決策局／部門供其付款。根據物流署的指引，曾經按物流署定期合約取得服務的決策局／部門，應向物流署提交以下資料：

- (a) 於下一個月15日或之前提交報表，說明在相關合約下的實際服務使用量；

- (b) 如決策局／部門在上月未能向承辦商預約或訂車要求不獲接受，則須在每月報表中說明訂車要求不獲接受的次數；
- (c) 決策局／部門為監察承辦商表現而進行的突擊巡查次數及在突擊巡查中發現的違規情況（註 7）；及
- (d) 車輛租賃合約的定期評估表格。

決策局／部門如安排了其他車輛租賃服務，應於下一個月 15 日或之前向物流署提交每月報表，說明各類車輛的總租賃量。

需要加強配額制度的管理

2.30 審計署審查了物流署管理配額制度的工作，發現以下事宜：

- (a) **大量有關實際服務使用量的每月報表逾期未交** 根據資訊系統的記錄，截至 2020 年 11 月 30 日，有 988 份有關物流署定期合約下實際服務使用量的每月報表（涵蓋 2020 年 1 至 10 月期間）逾期未交（涉及 34 個決策局／部門）；及
- (b) **決策局／部門不按配額制度使用服務** 根據該 14 份物流署定期合約下的實際服務使用量，截至 2020 年 11 月 30 日，有些決策局／部門在未獲物流署事先批核的情況下使用服務，詳情如下：
 - (i) 在 40 宗個案中，相關決策局／部門使用的服務（涉及 27 個決策局／部門）超過從物流署分配所得的部門配額；及
 - (ii) 在 61 宗個案中，未獲物流署分配部門配額的決策局／部門（涉及 33 個決策局／部門）使用定期合約下的服務。

為加強管理配額制度，物流署應提醒決策局／部門適時提交有關實際服務使用量的每月報表，並適當地提醒沒有或已用完部門配額的決策局／部門在按物流署定期合約使用服務前，須先獲得物流署批核。

註 7：根據物流署要求，決策局／部門應定期進行突擊巡查，以有效監察承辦商的表現，並確保最終用戶妥善使用有關服務。如發現違規情況，決策局／部門應聯絡相關承辦商作出修正，並向物流署匯報有關事件。

需要改善為監察承辦商表現所作的突擊巡查

2.31 物流署定期進行突擊巡查 (註 8)，以查核承辦商的車輛和司機在提供車輛租賃服務時有否遵從合約條款及細則 (註 9)。根據物流署有關進行突擊巡查的指引，在 14 份物流署定期合約中，每份合約至少須每 3 個月作 1 次突擊巡查。進行巡查工作時，應參考合約價值、所需車輛數目和投訴記錄而優先處理主要合約。審計署審查了截至 2020 年 11 月就 14 份物流署定期合約所作全部突擊巡查的報告，留意到以下事宜：

- (a) **突擊巡查並非至少每 3 個月進行 1 次** 在 14 份物流署定期合約中，其中 12 份 (86%) 共有 25 次突擊巡查並非至少每 3 個月進行 1 次，與上次巡查之間相隔 3.5 至 11 個月不等；及
- (b) **沒有優先處理主要合約** 物流署表示，針對 14 份物流署定期合約的承辦商的投訴數目甚少。審計署留意到，進行巡查時沒有優先處理預計合約價值較高的主要合約，有違物流署指引，例如：
 - (i) 就提供多用途汽車 (自駕) 以供租賃的定期合約而言，預計合約價值為 300 萬元的合約每季平均進行 0.65 次突擊巡查，但預計合約價值為 2,450 萬元的合約每季平均只進行 0.52 次突擊巡查；及
 - (ii) 就提供輕型貨車以供租賃的定期合約而言，預計合約價值為 890 萬元的合約每季平均進行 1.5 次突擊巡查，但預計合約價值為 1,750 萬元的合約每季平均只進行 1.35 次突擊巡查。

為加強監察承辦商的表現，物流署應採取措施，以確保有關進行突擊巡查的指引獲得遵從 (即每份合約至少每 3 個月進行 1 次突擊巡查和優先就主要合約進行巡查)。

註 8：每次巡查時，物流署會隨機抽選某份合約的某個用戶決策局／部門，並要求承辦商提供未來 4 周的預約清單。承辦商和用戶決策局／部門事前皆不知道物流署會就哪項預約進行巡查。

註 9：根據物流署指引，突擊巡查涵蓋的事項包括但不限於：(a) 承辦商用以提供服務的車輛是否在核准名單內；(b) 車輛的清潔／整潔狀況；(c) 提供服務的車輛的牌照是否有效；(d) 承辦商的司機和決策局／部門的使用者是否準時；(e) 司機的衣着；(f) 與使用輕型貨車有關的貨物元素；(g) 巴士的後泊裝置是否正常運作；及 (h) 所租賃的密斗貨車有否提供兩名工人。

審計署的建議

2.32 審計署建議政府物流服務署署長應：

- (a) 提醒決策局／部門適時提交有關實際服務使用量的每月報表；
- (b) 適當地提醒沒有或已用完部門配額的決策局／部門在按物流署定期合約使用服務前須先獲得物流署批核；及
- (c) 採取措施，以確保有關進行突擊巡查的指引獲得遵從（即每份合約至少每 3 個月進行 1 次突擊巡查和優先就主要合約進行巡查）。

政府的回應

2.33 政府物流服務署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 物流署已更頻密地向決策局／部門傳閱有關的物流署通告，由每半年增加至每季傳閱 1 次，並強調必須：
 - (i) 適時提交有關實際服務使用量的每月報表；及
 - (ii) 從物流署定期合約取得額外服務前先獲得物流署批核；
- (b) 對於逾期甚久的報表，除經由資訊系統向相關決策局／部門自動發出催辦通知外，也會發出催辦信；及
- (c) 已檢討和更新巡查表。物流署會恪守指引中有關進行突擊巡查所訂的巡查次數，並會優先就主要合約進行巡查。

第 3 部分：採購車輛

3.1 本部分探討物流署採購車輛的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 審核增添及更換車輛的要求 (第 3.2 至 3.14 段)；及
- (b) 採購一般用途車輛 (第 3.15 至 3.25 段)。

審核增添及更換車輛的要求

3.2 物流署負責採購政府車輛的程序、管理及統籌工作，詳情如下：

- (a) **一般用途車輛** 物流署負責審視決策局／部門所提交的增添及更換車輛要求，以考慮採購需要和緩急次序，並按物流署整體撥款下的可用撥款統籌車輛採購；及
- (b) **特別用途車輛** 決策局／部門向物流署提交增添及更換車輛的要求以尋求技術支援。物流署負責將其建議交予相關決策局考慮。

增添車輛要求的審核指引

3.3 決策局／部門可隨時向物流署提交增添車輛的要求。根據物流署指引，審批增添車輛的要求時，主要考慮以下因素：

- (a) 導致運輸需求有所增加的情況；
- (b) 服務承諾有所更改，以致需要加強運輸支援；
- (c) 決策局／部門 (尤其相關組別／單位／分部內) 現有車輛的使用情況；
- (d) 其他可行方法 (例如向物流署運輸服務小組租用車輛)；及
- (e) 申請被拒對運作效率的影響。

更換車輛要求的審核指引

3.4 **審核更換車輛的要求** 物流署每年進行審核以檢視是否需要更換政府車輛，並向決策局／部門發出暫定車輛更換表 (註 10)，列明未來兩個財政年度內到期更換的車輛 (註 11)。相關決策局／部門如認為需要更換車輛，應提交所需資料供物流署審核。根據物流署指引¹，審批更換車輛的要求時，主要考慮以下因素：

- (a) 擬更換車輛的使用情況；
- (b) 決策局／部門 (尤其相關組別／單位／分部內) 所有車輛的使用情況；
- (c) 是否有司機；
- (d) 是否繼續需要有關車輛；及
- (e) 對運作效率的影響。

一般而言，如決策局／部門某受審查車輛或任何其他類型相若的車輛被發現未盡其用 (例如屢被納入異常情況報告 (見第 2.10 段))，更換車輛的要求未必會獲批准。

3.5 **審核編外車輛的要求** 編外車輛是被更換的車輛，已屆經濟年限但仍保留作提供有時限的服務，以配合決策局／部門的運作需要 (註 12)。由於不在編制之內，相關車輛達到特定保留目的後便應淘汰。根據物流署指引：

- (a) 編外車輛是已屆經濟年限的被更換車輛，故須小心處理，以確保續用有關車輛不會對政府構成危險或財政負擔。因此，審批編外車輛的要求時，需要採取多項保障措施，包括：
 - (i) 機電署須核實有關編外車輛適宜在道路上行駛；
 - (ii) 用戶局／部門須確定使用已屆經濟年限的車輛所得運作效益／所涉運作需要大於所致財政成本；及

註 10：決策局／部門也可隨時聯絡物流署，就不在更換表上的車輛提出更換要求，例子包括提早報廢或狀況欠佳的車輛。

註 11：物流署表示，主要根據經濟年限模式來評估車輛是否到期更換，當中會考慮累計維修保養費用、車齡、行車里數和更換費用。如經濟年限模式並不適用，車輛便須交由機電署檢查以評估更換時間。

註 12：根據物流署指引，編外車輛可供短期使用，以作臨時安排或其他許可用途 (例如替換提早報廢的車輛或在未購得車輛時應付新設服務的運輸需求)。

- (iii) 除非情況極為特殊，否則編外車輛不應續用超過一年；
- (b) 如某編外車輛續用超過一年後仍有運作需要，則應物色另一車輛以作替換，除非沒有其他合適車輛可供替換或如此替換不符成本效益；及
- (c) 物流署人員審核編外車輛要求時所採用的標準，與審核增添車輛要求的標準相同，以確保達致相關目的，包括現有部門車隊整體已盡其用及再無剩餘能力吸納額外運輸需求。

需要加強控制編外車輛留用的情況

3.6 大量編外車輛的累計保留時間超過一年 物流署指引訂明，除非情況極為特殊，否則編外車輛不應續用超過一年（見第 3.5(a)(iii) 段）。然而，審計署抽查了物流署 2016 至 2020 年期間批准的涉及保留 566 輛編外車輛的要求，發現其中 206 輛編外車輛 (36%) 的累計保留時間超過一年（介乎 12.1 至 70.7 個月）（見表十一）。

表十一

累計保留時間超過一年的編外車輛
(2016 至 2020 年)

累計保留時間	車輛數目
>1 至 2 年	136
>2 至 3 年	55
>3 至 4 年	11
>4 年	4
總計	206

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

附註：累計保留時間最長的車輛已保留約 6 年。

3.7 沒有文件證據顯示審核編外車輛要求時已考慮現有部門車隊的整體使用情況。審計署審查了物流署於 2019 年批准的涉及保留 153 輛編外車輛（由 20 個決策局／部門提交）的要求，發現其中 8 個決策局／部門的現有部門車隊整體而言或未盡其用（物流署計算所得 2018 年平均使用率（註 13）介乎 82% 至 90%）（見表十二），但物流署仍批准這些決策局／部門提出的涉及保留 54 輛編外車輛的全部要求，而且沒有文件證據顯示物流署在批准相關要求前已考慮其部門車隊的整體使用情況。

表十二

8 個決策局／部門獲批准的編外車輛要求
(2019 年)

決策局／部門	截至 2019 年 12 月 31 日的 車隊規模	2018 年 平均使用率	2019 年 獲批准的 編外車輛 數目
通訊事務管理局辦公室	21	82%	2
香港電台	24	82%	1
機電署	207	83%	9
漁農自然護理署	212	84%	6
環保署	47	86%	2
地政總署	166	88%	9
衛生署	57	88%	5
食環署	725	90%	20
		總計	54

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

3.8 2021 年 2 月，物流署告知審計署：

- (a) 2016 至 2020 年期間，決策局／部門平均每年保留 133 輛編外車輛，在政府車隊車輛總數中只佔 2%；

註 13：物流署表示，審核 2019 年編外車輛的要求時參考了 2018 年使用情況的資料。

- (b) 截至 2019 年 12 月 31 日，政府車隊有 105 輛編外車輛，其中 39 輛用來替換提早報廢的車輛，另外 26 輛用來應付已獲批增添車輛未交付期間的運輸需求，其餘 40 輛則用來配合決策局／部門的臨時或緊急運作需要（例如執行有關 2019 冠狀病毒疫情的工作）。物流署一般會按個別情況審核編外車輛的要求，包括車輛的使用情況；
- (c) 根據資訊系統編制異常情況報告所採用的其中一項準則，如車輛平均每每月閒置 6 天或以上，會被視為未盡其用（見第 2.10(b) 段）。表十二所示 8 個決策局／部門的車輛平均使用率均高於 77%（就 6 天工作周而言，在 26 天內閒置不多於 6 天）或 73%（就 5 天工作周而言，在 22 天內閒置不多於 6 天），故屬可予接受；及
- (d) 如部門車隊再無剩餘能力吸納額外運輸需求，會被視為已盡其用。舉例而言，如剩餘能力為 20% 而額外需求為 100%，物流署仍會考慮批准有關要求，因為剩餘能力不足以吸納額外運輸需求。就某些用途而言，不論車輛使用情況為何，相關車輛的多寡有一定標準。總括而言，重要的不只是使用率，還須考慮以現有車輛吸納額外運輸需求的可行性。

3.9 編外車輛是已屆經濟年限的被更換車輛，長期留用並不理想，因為維修保養費用較高。物流署需要採取措施，盡量把編外車輛（該等車輛已到期退役）的留用時間限制至在正常情況下不超過一年。為確保審批編外車輛的要求前已妥為考慮現有部門車隊的整體使用情況，物流署應提醒屬下人員備存有關考慮部門車隊整體使用情況的適當記錄。

需要考慮改善用於評估更換電動車輛的經濟年限模式

3.10 物流署表示，主要根據經濟年限模式評估車輛是否到期更換（見第 3.4 段註 11）。審計署得悉，前財政科（現為財經事務及庫務局）於 1987 年的研究中建議採用經濟年限模式來決定是否更換車輛。物流署完成所有政府車輛的經濟年限分析後，自 2000 年起採用經濟年限模式。

3.11 審計署留意到，近年多項研究建議採用綜合模式來評估更換車輛的最佳時間，考慮因素包括燃料費用（例如技術進步令較新類型的車輛提升燃料效益）、保費及過時風險；在現行用於評估更換車輛的經濟年限模式下，這些因素皆不在考慮之列。2021 年 2 月，就審計署詢問物流署曾否檢討經濟年限模式，物流署回應如下：

- (a) 物流署曾於 2009 和 2015 年檢討經濟年限模式，涵蓋多項參數，包括停用成本和燃料費用；及
- (b) 該 2 次檢討的結果顯示，停用成本和燃料費用不應納入經濟年限模式的評估之中。與維修保養費用相比，停用成本微不足道。至於燃料費用，燃料消耗率與車齡或行車里數之間的關聯並不顯著。此外，車輛耗用率的變化，也視乎使用模式及為車輛提供的維修保養服務而定。因此，物流署不建議把上述 2 項因素計入經濟年限模式。

3.12 物流署表示，電動車輛的資本成本和運作成本有別於傳統車輛（註 14），現行的經濟年限模式未必適用於決定電動車輛的更換周期。隨着政府就電動車輛的採購工作制訂新要求（見第 4.5 段），政府車隊內的電動車輛數目在未來幾年或會增加，加上經改良的資訊系統已於 2020 年啟用，自此系統收集到更多種類的電動車輛運作數據（例如電池的健康狀況和停用率），以供分析之用，因此審計署認為，物流署應收集更多有關電動車輛的運作數據，並考慮進行研究，以改善用於評估更換電動車輛的經濟年限模式。

審計署的建議

3.13 審計署建議政府物流服務署署長應：

- (a) 採取措施，盡量把編外車輛的留用時間限制至在正常情況下不超過一年；
- (b) 提醒屬下人員備存有關審批編外車輛要求前已考慮部門車隊整體使用情況的適當記錄；及
- (c) 收集更多有關電動車輛的運作數據，並考慮進行研究，以改善用於評估更換電動車輛的經濟年限模式。

註 14：物流署表示，與傳統車輛相比，電動車輛的資本成本較高但運作成本較低。

政府的回應

- 3.14 政府物流服務署署長同意審計署的建議，並表示物流署會：
- (a) 加緊控制編外車輛的留用情況，只會在非常特殊的情況下批准編外車輛使用超過一年；
 - (b) 已提醒屬下人員備存有關審批編外車輛要求前已考慮部門車隊整體使用情況的適當記錄；及
 - (c) 已開始收集電動車輛的運作數據，例如所用電池的健康狀況。物流署於未來數年收集到更多有關電動車輛的數據後，便會考慮進行研究，以改善用於評估電動車輛更換需要的經濟年限模式。

採購一般用途車輛

3.15 2015–16 至 2019–20 年度期間，物流署耗資 7.122 億元 (由 2019–20 年度的 9,300 萬元至 2017–18 年度的 1.91 億元不等) 為政府車隊採購一般用途車輛 (見第 1.2(b) 段註 1)。2016 至 2020 年期間，物流署分別完成 8 項報價工作和 34 項招標工作 (註 15)，並批出 48 份總值 6.153 億元的合約，以採購逾 2 000 輛一般用途車輛。

3.16 就以報價／招標方式進行採購而言，物流署會先按相關決策局／部門提出的用戶要求，調查市場上可供選擇的車輛型號，然後把經整合的用戶要求和市場調查的結果交予機電署，由其制訂技術規格。物流署會根據機電署的意見擬備報價／招標文件，以安排報價／招標工作。

3.17 物流署表示，一般會藉招標工作採購多輛不同類別的車輛供多個決策局／部門使用。物流署已制定並定期更新車輛採購時間表，以便進行招標。每年的車輛採購時間表會送交機電署及物流署採購科傳閱，以作參考。物流署向中標者批出合約後，便會訂購所需車輛和訂明目標交付日期。機電署會在承辦商交付車輛時進行實地驗收測試。如合約訂明車輛須予改裝，則會在交予機電署驗收前完成改裝。

註 15：根據《物料供應及採購規例》，如車輛價值不超過 140 萬元，應以報價方式進行採購；如車輛價值超過 140 萬元，則應以招標方式進行採購。

完成車輛採購需時甚久

3.18 審計署經抽查後發現，在某些個案中，物流署需時甚久（即由批准增添／更換車輛要求當日起計至承辦商把車輛交付相關決策局／部門為止）才能完成車輛採購以供決策局／部門使用，詳情如下：

- (a) 報價／招標工作於 2016 至 2019 年期間進行並已交付的 51 輛車當中，有 22 輛 (43%) 的採購程序歷時超過 3 年才能完成（見表十三）；及

表十三

51 輛車完成採購程序的時間
(2016 至 2019 年)

所用時間	車輛數目
≤ 1 年	2 (4%)
>1 至 2 年	3 (6%)
>2 至 3 年	24 (47%)
>3 至 4 年	22 (43%)
總計	51 (100%)

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

- (b) 於 2016 至 2018 年期間獲物流署批准但截至 2020 年 12 月 31 日承辦商仍未交付車輛的 96 項增添／更換車輛要求當中，有 5 項 (5%) 獲物流署批准已逾 3 年（見表十四）。

表十四

96 輛未交付的增添／更換車輛
自申請獲批准後已過時間
(2020 年 12 月 31 日)

已過時間	車輛數目
>1 至 2 年	78 (81%)
>2 至 3 年	13 (14%)
>3 至 4 年	5 (5%)
總計	96 (100%)

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

3.19 2021 年 2 月，物流署告知審計署：

- (a) 近來採購所需時間增加，主要因為供應商提出較長的車輛交付期。根據最近中標的標書，電單車和汽車的交付期為 9 個月，大型車輛（例如客貨車、巴士和貨車）的交付期則介乎 15 至 17 個月；
- (b) 在大部分情況下，標書中可供選擇的型號不多。為免影響招標的競爭，物流署規定的交付期不會短於市場調查所得準供應商提出的交付期；
- (c) 招標前工作（例如進行市場調查、釐清用戶要求、制訂技術規格和擬備招標文件）需時長短取決於多項因素，例如擬採購車種、車輛設計的複雜程度、額外功能要求、有否適合的車輛型號可供選擇，以及供應商回覆的時間。近年招標前工作需時較長，原因是政府於 2018 年檢討了招標承投供應貨品的標準條款及條件並推行支持創新的採購政策，以及 2020 年爆發 2019 冠狀病毒疫情；
- (d) 鑑於進行招標前工作和供應商交付車輛需時，由審批更換車輛要求至交付車輛大約需時 22 至 33 個月；及
- (e) 物流署預計採購需時，故已採用經濟年限模式來推算未來兩個財政年度內須予更換的車輛，以便提早約 30 個月開始審核更換車輛的要求。

3.20 增添及更換車輛的要求須有充分理據支持，物流署才會批准採購（見第 3.3 及 3.4 段）。採購程序需時及車輛延遲交付，必然影響相關決策局／部門的運作。尤須

注意的是，續用已屆經濟年限的到期更換車輛，或對政府構成財政負擔（見第 3.5(a) 段）。審計署認為，物流署需要探討措施，以縮短採購車輛的時間，並在切實可行範圍內把車輛適時交予決策局／部門使用。物流署應定期向相關決策局／部門說明車輛採購的最新進展，方便該等決策局／部門規劃資源以應付運輸需求。

需要改善制訂用戶要求的工作

3.21 物流署會在審核增添／更換車輛的要求時，向相關決策局／部門收集資料，從而制訂用戶要求。及後，該署會與該等決策局／部門磋商，以便就報價／招標工作擬訂技術規格。

3.22 審計署抽查了 2016 至 2020 年期間進行的 31 項招標工作，發現物流署在 2 項工作所採購的車輛未能完全符合用戶要求：

- (a) 關於在 2016 年 9 月完成的招標工作中採購供決策局／部門首長使用的大型房車，其行車穩定性備受部分決策局／部門關注；及
- (b) 關於在 2018 年 6 月完成的招標工作所採購的石油氣小巴，部分決策局／部門對以下事宜表示關注：
 - (i) 車身太長導致難以停泊和操控；及
 - (ii) 上斜時引擎乏力。

審計署留意到，物流署其後再度採購大型房車和石油氣小巴時，已因應相關決策局／部門提出的上述關注而修訂技術規格。

3.23 物流署於 2021 年 2 月告知審計署，自 2018 年年底開始進行用戶滿意度調查，通過回應表收集用戶局／部門對新購車輛的意見。審計署認為，物流署需要繼續採取措施，以改善制訂用戶要求的工作（例如把技術規格加入報價／招標文件前先徵詢相關決策局／部門的意見，以及對用戶滿意度調查收集所得的意見作出回應），從而在切實可行範圍內全面符合決策局／部門的運作需要。

審計署的建議

3.24 審計署建議政府物流服務署署長應：

- (a) 探討措施，以縮短採購車輛的時間，並在切實可行範圍內把車輛適時交予決策局／部門使用；
- (b) 定期向相關決策局／部門說明車輛採購的最新進展，方便該等決策局／部門規劃資源以應付運輸需求；及
- (c) 繼續採取措施，以改善制訂用戶要求的工作，從而在切實可行範圍內全面符合決策局／部門的運作需要。

政府的回應

3.25 政府物流服務署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 物流署會在切實可行範圍內縮減招標工作所容許的車輛交付時間，也會根據車輛交付時間提早開始審視更換車輛的要求，以便適時交付新購車輛；
- (b) 根據現行做法，物流署會先通知相關決策局／部門，然後才為其增添／更換車輛下訂單。為方便該等決策局／部門規劃資源以應付運輸需求，物流署會及早告知最新情況，分別會在招標時及為其增添／更換車輛下訂單時，提供車輛採購進度和車輛交付時間表的更新資料；及
- (c) 物流署會繼續就所購車輛收集用戶意見，把技術規格加入報價／招標文件前會先徵詢相關決策局／部門的意見，以期在切實可行範圍內全面符合其運作需要。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1 本部分審視政府車隊管理的其他相關事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 使用電動車輛 (第 4.2 至 4.8 段)；
- (b) 為政府司機提供訓練 (第 4.9 至 4.16 段)；及
- (c) 政府司機的工作時數 (第 4.17 至 4.22 段)。

使用電動車輛

4.2 為配合政府藉使用低污染燃料以減少空氣污染物排放的工作，香港特別行政區行政長官在 2009–10 年度《施政報告》中宣布推廣使用電動車輛。財政司司長在 2011–12 年度《財政預算案》中表示，政府車隊於 2011–12 及 2012–13 兩個財政年度更換車輛時會視乎市場上合適車款的供應和部門運作需要，優先選購電動車輛。在此背景下，物流署負責留意電動車輛的最新技術發展，並鼓勵以電動車輛取代到期更換的車輛 (見第 1.2(d) 段)。

政府車隊中電動車輛的比率仍然偏低

4.3 *政府車隊中電動車輛數目減少* 審計署審查了 2016 至 2020 年期間政府車隊中電動車輛的數目，留意到政府使用電動車輛的比率仍然偏低，在政府車輛中只佔不足 4% (介乎 2020 年的 2.5% 至 2017 及 2018 年的 3.9%)。尤須注意的是，電動車輛的數目由 2016 年 12 月 31 日的 249 輛減至 2020 年 12 月 31 日的 169 輛，減少了 80 輛 (32%)(見表十五)。

表十五

政府車隊的車輛數目
(2016 至 2020 年)

截至 12 月 31 日	電動車輛數目	非電動車輛數目	總計
2016 年	249 (3.8%)	6 243 (96.2%)	6 492 (100%)
2017 年	254 (3.9%)	6 299 (96.1%)	6 553 (100%)
2018 年	253 (3.9%)	6 309 (96.1%)	6 562 (100%)
2019 年	227 (3.4%)	6 377 (96.6%)	6 604 (100%)
2020 年	169 (2.5%) (註)	6 536 (97.5%)	6 705 (100%)

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註：該 169 輛電動車輛是 133 輛汽車、23 輛中小型客貨車和 13 輛電單車。

物流署表示，2020 年政府車隊中電動車輛數目有所減少，主要因為某部門以非電動車輛取代大約 40 輛電動電單車，詳情如下：

- (a) 該部門於 2016 及 2018 年發生涉及 2 輛電動電單車的火警；
- (b) 火警令該部門對電動電單車的電池安全產生疑慮，關注日後應否使用電動電單車；及
- (c) 結果以非電動車輛取代了一批已屆經濟年限的電動電單車。

4.4 物流署致力鼓勵使用電動車輛 物流署表示：

- (a) 為鼓勵使用電動車輛，物流署在每年的車輛審核工作中要求決策局／部門交代拒用電動汽車或電動中型客貨車的原因。決策局／部門在回應時反映，電動車輛未能符合運作需要，涉及多項疑慮，例如其泊車處及／或工作地點欠缺充電設施、充電時間過長、載荷和車斗大小有限，以及不適用於執行颱風值勤職務和緊急職務；及
- (b) 為協助環保署制訂推動更廣泛使用電動車輛的計劃，物流署一直與該署保持緊密聯繫，並告知該署政府車隊採購和使用電動車輛的最新發

展。舉例而言，物流署曾告知對方更換車輛電池和零件需時甚久，以及在泊車處設置中速充電設施的要求等。

4.5 **採購政府車輛的新規定** 環保署表示，政府一直推動更廣泛使用電動車輛以取代傳統車輛，並致力帶頭改用電動車輛。環保署也留意到，電動私家車的技術近年突飛猛進，市場上推出更多續航里程長且充電時間更短的電動私家車型號。審計署留意到，環保署已計劃更新政府採購清單所列產品的環保規格，供決策局／部門於 2021 年第一季實施。尤須注意的是，如採購不超過 5 個座位的私家車時，除非有充分理據並獲決策局／部門首長或高層首長級人員批准，否則應該購買電動車輛。

4.6 審計署認為，物流署需要留意在第 4.5 段所述採購政府車輛的新規定下，決策局／部門以電動車輛作為增添／更換車輛的情況。物流署也應繼續研究市場上有否供應完全符合決策局／部門運作需要的合適電動車輛。

審計署的建議

4.7 審計署 **建議** 政府物流服務署署長應：

- (a) 留意在第 4.5 段所述採購政府車輛的新規定下，決策局／部門以電動車輛作為增添／更換車輛的情況；及
- (b) 繼續研究市場上有否供應完全符合決策局／部門運作需要的合適電動車輛。

政府的回應

4.8 政府物流服務署署同意審計署的建議，並表示物流署：

- (a) 一直與環保署保持緊密聯絡，並告知該署政府車隊採購和使用電動車輛的最新發展，以便該署制訂推動更廣泛使用電動車輛的策略。物流署會留意在第 4.5 段所述採購政府車輛的新規定下，決策局／部門以電動車輛作為增添／更換車輛的情況；及
- (b) 會繼續向決策局／部門收集其不同運作需要的資料，研究市場上有否供應完全符合決策局／部門運作需要的合適電動車輛型號，並把有關資料交予決策局／部門考慮。

為政府司機提供訓練

4.9 物流署負責通過訓練和考核，確保政府司機（即貴賓車司機、特級司機、汽車司機和其他因運作需要而駕駛政府車輛的政府僱員）維持高水平的駕駛技術及注重道路安全（註 16）。物流署提供的課程如下：

- (a) **與駕駛有關的訓練課程** 課程包括：
- (i) **新入職司機職系員工訓練課程** 該課程講授政府司機的職責、物流署的組織架構和職位調派政策、《公務員事務規例》、交通規則、如何處理涉及政府車輛的交通意外、防貪行為及環保政策。所有新入職的特級司機和汽車司機均會獲邀參加該課程（註 17）；
 - (ii) **安全駕駛訓練課程** 該課程包括理論和實習單元，旨在加強司機對職業安全與健康、安全／警覺駕駛、交通規則和環保概念的認識。所有貴賓車司機、特級司機和汽車司機都應定期參加該課程。物流署會邀請對上一次參加距今已有 5 年或以上的司機再次報讀該課程；
 - (iii) **補修課程** 該課程是實習課程，專為涉及交通意外的司機而設。課程旨在讓司機對交通意外的性質加深了解，以及培養專業和安全的駕駛態度，從而避免再次發生同類意外。物流署如認為某政府司機有訓練需要（註 18），便會聯絡該司機所屬的決策局／部門，以安排該司機參加專設補修課程；及
 - (iv) **其他與駕駛有關的訓練課程** 所有政府司機均可參加這些課程，例子包括複修課程（註 19）、跨境司機訓練課程，以及介紹新購置車輛的各項訓練課程；

註 16：物流署表示，會在有需要時為基於運作需要而須取得駕駛政府車輛許可證以駕駛政府車輛的政府僱員（貴賓車司機、特級司機和汽車司機除外）安排駕駛考試。

註 17：物流署表示，由於貴賓車司機通過內部招聘方式招聘，故他們不會獲邀參加此入職課程，而會獲邀參加另一專設入職課程，主要講授接待乘客的禮儀。

註 18：物流署表示，一般而言，司機如因過失而導致交通意外，便被視為有訓練需要而應參加補修課程。物流署會分析交通事故的成因，以確定司機的訓練需要。

註 19：物流署表示，複修課程為期 1 天，因應決策局／部門的要求而安排，旨在令政府司機重新掌握和改善駕駛技術和駕駛態度。

- (b) **駕駛課程** 物流署表示，這些實習課程主要為貴賓車司機、特級司機和汽車司機以外的政府司機而設。學員須通過考核，才合資格駕駛政府車輛以應付運作需要；及
- (c) **其他訓練課程** 這些課程為貴賓車司機、特級司機和汽車司機而設，例子包括職業英語課程、新入職貴賓車司機訓練課程（見第 4.9(a)(i) 段註 17），以及職業安全與健康訓練工作坊。

4.10 2021 年 1 月，物流署告知審計署：

- (a) 沒有為貴賓車司機、特級司機和汽車司機制訂訓練要求（即物流署不會指定他們須在特定時限內參加某類訓練課程），原因如下：
 - (i) 要求貴賓車司機、特級司機和汽車司機完全遵守嚴格的訓練規定並不切實可行，因為要由相關決策局／部門視乎公務需要而決定是否讓他們參加訓練課程；及
 - (ii) 由於教學資源有限，物流署需要靈活提供訓練課程。與駕駛有關的訓練課程和駕駛課程主要由訓練及駕駛考試小組的 3 名教學人員提供，他們負責為不少準學員（即約 2 300 名貴賓車司機、特級司機和汽車司機，以及數百名其他政府司機）提供訓練課程，以及執行其他職務（例如擔任招聘駕駛考試的主考人員）；及
- (b) 至於已獲邀請但其後沒有參加訓練課程的貴賓車司機、特級司機和汽車司機（見第 4.9(a) 段），物流署會與相關決策局／部門跟進，重新安排訓練課程。

需要探討舉辦網上訓練課程的可行性

4.11 審計署審查了 2016 至 2020 年期間物流署與駕駛有關的訓練課程和駕駛課程的學員人數，得悉學員人數由 2019 年的 1 111 名銳減至 2020 年的 473 名，減少了 638 名 (57%) (見表十六)。尤須注意的是，安全駕駛訓練課程的學員人數由 2019 年的 157 名銳減至 2020 年的 27 名，減少了 130 名 (83%)。物流署表示，2020 年訓練課程學員人數銳減，原因是 2019 冠狀病毒疫情下提供的訓練課程有所減少。

表十六

與駕駛有關的訓練課程和駕駛課程的學員人數
(2016 至 2020 年)

年份	學員人數					
	與駕駛有關的訓練課程				駕駛課程	總計
	新入職司機職系員工訓練課程	安全駕駛訓練課程	補修課程 (註 2)	其他與駕駛有關的訓練課程		
2016	162 (註 1)	200	64	557	153	1 136
2017	129	68	36	730	152	1 115
2018	173 (註 1)	212	39	531	154	1 109
2019	56	157	71	672	155	1 111
2020	78	27	123	134	111	473

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註 1：2016 年及 2018 年的人數分別包括 12 名和 13 名參加新入職貴賓車司機訓練課程的學員（見第 4.9(c) 段）。

註 2：物流署表示，因應 2019 冠狀病毒疫情爆發期間需要保持社交距離，該署暫停了大部分涉及大批學員的訓練課程，反而集中舉辦涉及較少學員的訓練課程，例如通常每個課程有兩名學員的補修課程。因此，與往年相比，2020 年補修課程的學員人數銳增。

4.12 審計署詢問物流署有否安排網上訓練課程以輔助實體訓練課程，物流署於 2021 年 1 月回應時告知審計署：

- (a) 貴賓車司機、特級司機和汽車司機通常不獲提供電腦設備及上網服務；及
- (b) 該署認為，面授的教學和分享模式深受歡迎，網上教學模式或令訓練課程的教學成效大打折扣。

審計署留意到，10年來網上訓練課程日漸普及，而由於在2019冠狀病毒疫情下，安排實體訓練課程有困難／限制，網上訓練課程被廣泛用以取代實體訓練課程。為評估進行網上訓練課程與實體訓練課程的優劣，物流署應考慮為特定政府司機試辦網上訓練課程，以便找出有哪些與駕駛有關的訓練課程可有效率地以網上模式舉辦。

需要採取措施以加強為特定政府司機提供訓練課程

4.13 審計署審查了截至2020年12月31日待邀參加新入職司機職系員工訓練課程和安全駕駛訓練課程的特定政府司機的名單(註20)，發現下列問題：

- (a) **新入職司機職系員工訓練課程** 45名新入職特級司機和60名新入職汽車司機仍未獲邀參加該課程。在這105名司機中，有1名、8名和96名分別於2018年、2019年及2020年上任；及
- (b) **安全駕駛訓練課程** 在93名貴賓車司機、242名特級司機和1993名汽車司機中：
 - (i) 3名(3%)貴賓車司機、1名(0.4%)特級司機和58名(3%)汽車司機於5至9年前入職且從未參加該安全駕駛訓練課程，他們仍未獲邀參加該課程；及
 - (ii) 14名(15%)貴賓車司機、8名(3%)特級司機和229名(11%)汽車司機對上一次參加課程距今已有5至7年，他們未再獲邀參加該課程。

4.14 至於補修課程，審計署審查了2016至2019年期間因人為過失而導致的交通意外，留意到下列問題：

- (a) **為貴賓車司機、特級司機和汽車司機而設的補修課程** 在2016至2019年期間發生的交通意外中，有203宗因貴賓車司機／特級司機／汽車司機的過失所致。截至2020年12月31日，在這203宗個案中，有168宗(83%)(分別是2016年、2017年、2018年及2019年的45宗、48宗、40宗和35宗)的司機仍未獲邀參加補修課程。物流署表示，在

註20：物流署表示，將於6年內退休的員工不會獲邀參加安全駕駛訓練課程。

其他相關事宜

這 168 宗個案中，有 124 宗涉及食環署的司機，因此由食環署負責為其司機提供補修課程 (註 21)；及

- (b) **為其他政府司機而設的補修課程** 在 2016 至 2019 年期間發生的交通意外中，有 140 宗因政府司機過失所致。物流署表示，在這 140 宗個案中，有 10 宗的司機參加了物流署安排的補修課程，而餘下 130 宗的司機將分別參加物流署 (68 宗) 和相關決策局／部門 (62 宗) 安排的補修課程。

為確保政府司機保持高水平的駕駛技術及注重道路安全，物流署需要採取措施，以加強為特定政府司機提供新入職司機職系員工訓練課程、安全駕駛訓練課程和補修課程。

審計署的建議

4.15 審計署 **建議** 政府物流服務署署長應：

- (a) 考慮為特定政府司機試辦網上訓練課程；及
- (b) 採取措施，以加強為特定政府司機提供新入職司機職系員工訓練課程、安全駕駛訓練課程和補修課程。

政府的回應

4.16 政府物流服務署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 物流署已開始探討或可採用網上模式為司機試辦的合適訓練課程；及
- (b) 關於新入職司機職系員工訓練課程，物流署將探討為新入職司機安排網上訓練課程的可能性。此外，物流署會考慮重行調配資源，讓駕駛導師講授更多安全駕駛訓練課程和補修課程。

註 21：食環署表示，由於 2019 冠狀病毒疫情於 2020 年 1 月爆發及有需要保持社交距離，因此縮減了與駕駛有關的訓練課程 (包括補修課程) 的數目和規模。截至 2021 年 3 月 15 日，食環署安排了 76 名相關司機參加內部補修課程，並會安排 27 名司機於 2021 年第三季內參加補修課程。至於餘下 21 名司機，17 名不再受僱於政府，4 名因調往其他決策局／部門而交予物流署安排補修課程。

政府司機的工作時數

4.17 根據香港政府一站通網站 (註 22)，政府一直致力加強和推廣道路安全，特別忠告長時間在道路上駕駛的職業司機注意職業健康。物流署表示，貴賓車司機／特級司機／汽車司機的標準工作時數為每周 45 小時 (不包括午膳時間)。根據物流署於 2017 年 9 月發出關於政府司機工作時數的指引，持續長時間工作對政府司機的健康和士氣均有不良影響。工作時數經常過長而沒有足夠休息時間，會令司機易生與工作有關的意外。為保障司機的職業健康，並確保為車輛用戶提供安全可靠的運輸服務，物流署建議決策局／部門注意以下規定：

- (a) 政府司機的工作時數 (包括午膳時間) 通常每天不應超過 14 小時；及
- (b) 政府司機每 7 天期間應有 1 天休息日。

需要提醒決策局／部門採取措施 以確保符合物流署對政府司機工作時數的規定

4.18 2021 年 1 月，物流署告知審計署，並無規定決策局／部門就有否遵守關於政府司機工作時數的兩項規定 (見第 4.17 段) 向物流署提交報表。審計署經審查後，發現不符物流署對政府司機工作時數規定的情況，詳情如下：

- (a) **運輸服務小組的司機** 截至 2020 年 10 月 31 日，運輸服務小組有 20 名貴賓車司機和 37 名汽車司機 (註 23)。審計署審查了 2020 年 1 至 10 月該小組貴賓車司機和汽車司機的每月工作記錄，發現：
 - (i) 有 185 次 (1.6%)，相關司機的每天工作時數超過 14 小時 (見表十七)；及

註 22：香港政府一站通是政府的一站式入門網站，主要內容由參與決策局／部門提供，網羅公眾最常用的公共資訊和服務，方便市民獲取和使用。

註 23：運輸服務小組沒有特級司機。

表十七

運輸服務小組司機工作時數的分析
(2020 年 1 至 10 月)

運輸服務小組司機	每天工作時數				
	≤ 14 小時	>14 至 16 小時	>16 至 18 小時	>18 小時	總計
	(次)				
貴賓車司機	3 965	51	22	5	4 043
汽車司機	7 593	87	13	7	7 700
總計	11 558	138	35	12 (註)	11 743

185 (1.6%)

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註：物流署表示，在工作時數最長的一次，汽車司機工作了 24 小時，涉及候命職務。當香港首宗 2019 冠狀病毒確診個案於 2020 年 1 月公布後，該汽車司機被緊急指派到運輸服務小組候命，以便在有需要時提供緊急運輸服務。

- (ii) 有 392 次 (15.3%)，相關司機在每 7 天期間未獲提供 1 天休息日 (見表十八)；及

表十八

運輸服務小組司機連續工作日數的分析
(2020年1至10月)

運輸服務 小組司機	根據物流署規定 獲提供休息日	連續工作而沒有任何休息日的日數			
		7至8天	9至10天	> 10天	總計
(次)					
貴賓車司機	679	117	94	30	920
汽車司機	1 498	100	30	21	1 649
總計	2 177	217	124	51	2 569

392 (15.3%)

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註：在連續工作最多日數而沒有任何休息日的兩次，兩名汽車司機連續工作了15天。物流署表示，由於該兩名汽車司機擁有相關的跨境駕駛執照，故被指派為高級政府官員所率領的代表團提供緊急跨境運輸服務。

- (b) **決策局／部門的政府司機** 物流署表示，決策局／部門雖負責向司機指派任務並管理他們的逾時工作，但也獲物流署提醒，需要遵守物流署對政府司機工作時數的規定。物流署於2019-20年度開設4個貴賓車司機職系新職位，為決策局／部門提供替假服務。為評估相關成效，物流署自2020年1月起要求決策局／部門提交屬下貴賓車司機逾時工作時數的每月報表。根據決策局／部門於2020年提交的每月報表，物流署發現貴賓車司機（包括運輸服務小組的貴賓車司機）多次在一個月內逾時工作超過150小時（註24）（見表十九）。

註24：物流署表示，決策局／部門的貴賓車司機如在一個月內逾時工作超過150小時，該決策局／部門會獲提醒運輸服務小組可提供替假司機服務。

表十九

物流署對貴賓車司機逾時工作的分析
(2020 年)

月份	分析所涉 貴賓車司機 人數	逾時工作的貴賓車司機人數		
		> 150 至 180 小時	> 180 小時	總計
1 月	86	7	6	13
2 月	94	4	6	10
3 月	92	7	1	8
4 月	92	3	2	5
5 月	90	6	3	9
6 月	91	7	3	10
7 月	93	5	3	8
8 月	92	4	1	5
9 月	90	7	2	9
10 月	90	4	3	7
11 月	90	4	3	7
12 月	93	4	3	7
總計	1 093	62	36	98

資料來源：物流署的記錄

4.19 2021 年 2 月，物流署告知審計署以下事宜：

- (a) **運輸服務小組司機的工作時數** 鑑於運輸服務由需求主導，是否需要工作逾 14 小時取決於相關用戶局／部門的運作需要，特別是以下情況：
 - (i) **貴賓車司機** 運輸服務小組的貴賓車司機須為其他決策局／部門提供替假服務，其工作時數取決於車輛用戶的運作需要，故司機有時須工作逾 14 小時。雖然司機須工作逾 14 小時的情況不多（見第 4.18(a) 段表十七），但物流署會定期提醒決策局／部門採取

適當行動，以確保運輸服務小組貴賓車司機的工作時數符合規定；
及

- (ii) **汽車司機** 2020年1至10月期間正值2019冠狀病毒疫情爆發，汽車司機自2020年1月起參與提供檢疫相關運輸服務(註25)，因此該段期間的數字無法如實反映運輸服務小組汽車司機的正常工作時數；
- (b) **運輸服務小組司機的連續工作日數** 運輸服務小組貴賓車司機和汽車司機的輪班模式為每周5天(每周規定淨工作時數為45小時)，然而：
 - (i) **貴賓車司機** 為向服務於其他決策局／部門的貴賓車司機提供後備替假服務，並為高等法院或以上級別法院的法官提供運輸服務，運輸服務小組的貴賓車司機須交替地每周工作7天及每周工作5天，但無論如何2周內可享3天休息日；及
 - (ii) **汽車司機** 2020年1至10月期間正值2019冠狀病毒疫情爆發，因此該段期間的數字無法如實反映運輸服務小組汽車司機的正常工作時數。該小組的汽車司機向來每周工作5天、每更10小時(包括午膳時間)，通常每周可享2天休息日。然而，自2020年1月爆發2019冠狀病毒疫情以來，他們便須每周工作6天、每更12小時，日夜更次每月交替。司機如在一周中期換更，便有機會在7天期間不獲提供1天休息日，但無論如何2周內至少可享2天休息日；
及
- (c) **決策局／部門的政府司機** 部門首長負責司機的日常管理，有責任釐定所需的人手，以便有效率和妥善地提供部門服務，逾時工作只應在無可避免的情況下進行。部門首長也有責任確保在不影響運作需要的原則下，把逾時工作減至最少，並保證逾時工作時刻根據相關的《公務員事務規例》受到嚴格管制和適當監察。為此，物流署不宜對決策局／部門調配人手以應付運作需要施加限制，而應提醒對方採取措施，以確保符合有關政府司機工作時數的規定。

4.20 關於運輸服務小組的司機，審計署留意到，2020年1至10月期間，該小組的汽車司機在多數情況下大致符合物流署對政府司機工作時數的規定(即每天工作時數的規定約99%達標，休息日安排的規定約91%達標)。然而，仍有涉及汽車司

註25：物流署和衛生署表示，檢疫相關運輸服務包括：(a)把受隔離者送往檢疫中心及把樣本運往化驗所，司機完成最後一次運送通知之前不能下班；(b)在協助從武漢回港者的行動中，為衛生署提供前往機場的運輸服務，期間遇上航班延誤；及(c)提供跨境運輸服務。

其他相關事宜

機長時間工作的情況(見第 4.18 段表十七及表十八)。物流署表示，這個情況或因 2019 冠狀病毒疫情自 2020 年年初爆發後，汽車司機須參與提供檢疫相關運輸服務所致(見第 4.19(a)(ii) 段)。為保障司機的職業健康，並確保向車輛用戶提供安全可靠的運輸服務(見第 4.17 段)，物流署需要定期提醒決策局／部門採取適當措施，以確保符合物流署對政府司機工作時數的規定。

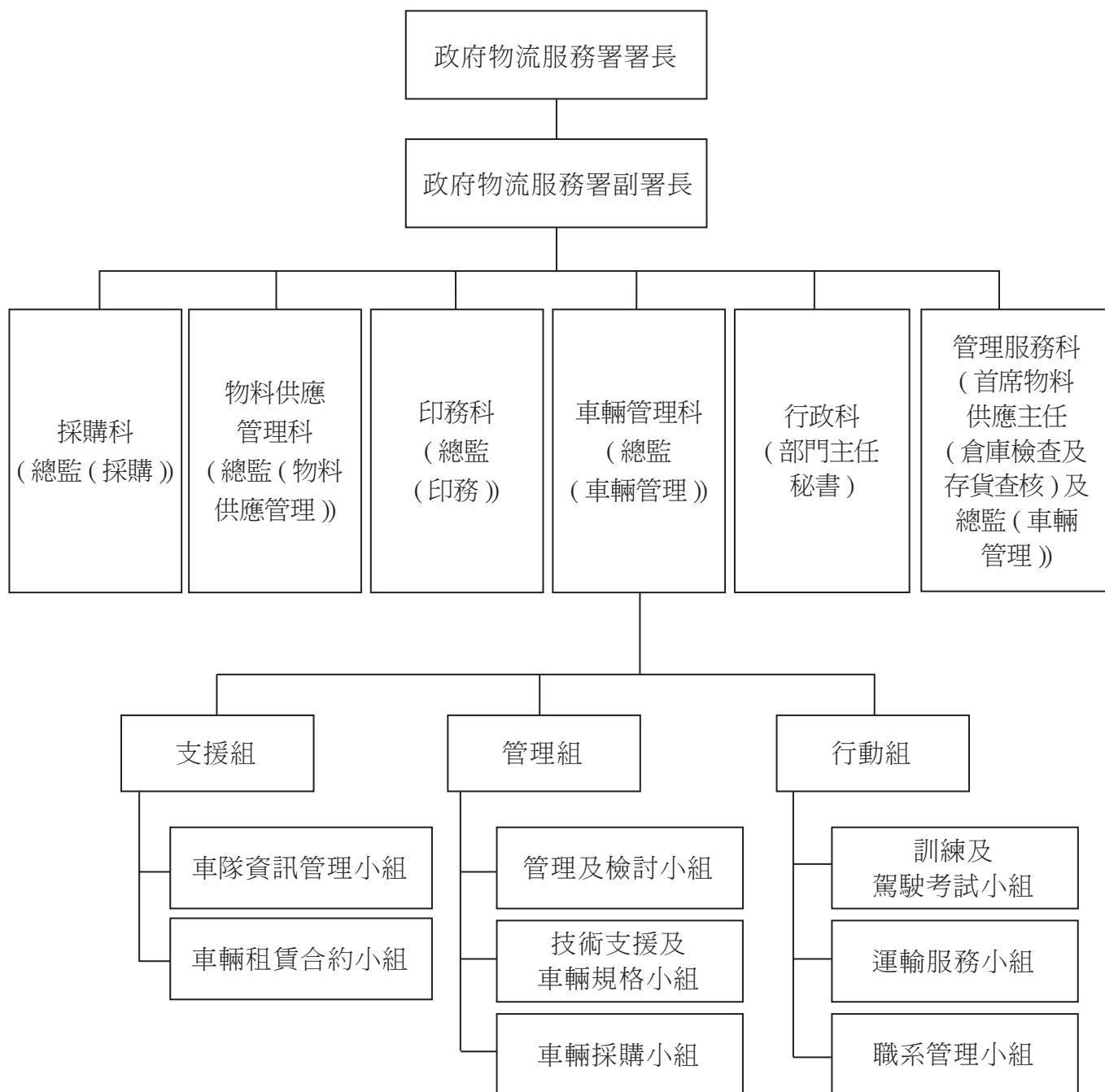
審計署的建議

4.21 審計署建議政府物流服務署署長應定期提醒決策局／部門採取適當措施，以確保符合物流署對政府司機工作時數的規定。

政府的回應

4.22 政府物流服務署署長同意審計署的建議，並表示物流署會定期提醒決策局／部門採取適當措施，以確保符合物流署對政府司機工作時數的規定。

政府物流服務署：
組織圖 (摘要)
(2020 年 12 月 31 日)



資料來源：物流署的記錄

第 6 章

運輸及房屋局
土木工程拓展署

彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃下的
土地平整及相關基礎設施工程

香港審計署
二零二一年三月三十一日

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

《審計署署長第七十六號報告書》共有 7 章，全部載於審計署網頁
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃下的 土地平整及相關基礎設施工程

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.7
審查工作	1.8
鳴謝	1.9
第 2 部分：合約 A 的合約爭議	2.1
合約 A	2.2 – 2.3
合約爭議	2.4 – 2.7
解決承建商 A 提出的申索	2.8 – 2.19
審計署的建議	2.20
政府的回應	2.21
解決向承建商 A 提出的反申索	2.22 – 2.27
審計署的建議	2.28
政府的回應	2.29
第 3 部分：合約 A 的其他事宜	3.1
合約管理	3.2 – 3.9
審計署的建議	3.10
政府的回應	3.11
完工後檢討	3.12 – 3.14
審計署的建議	3.15
政府的回應	3.16

	段數
第 4 部分：合約 B 和 C 的管理	4.1
合約 B	4.2 – 4.3
合約 B 的管理	4.4 – 4.9
審計署的建議	4.10
政府的回應	4.11
合約 C	4.12 – 4.13
合約 C 的管理	4.14 – 4.20
審計署的建議	4.21
政府的回應	4.22

彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃下的 土地平整及相關基礎設施工程

摘要

1. 1996年，政府在東九龍彩雲道及佐敦谷毗鄰物色到一幅具發展潛力的土地，面積約35公頃，經發展後可增加房屋供應量。1998年10月，政府確認在該幅土地進行擬議房屋發展計劃可行。運輸及房屋局是負責該擬議發展計劃的決策局，而土木工程拓展署是承建部門，負責進行彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃下的土地平整及相關基礎設施工程（工程計劃）。

2. 在1997年6月至2018年7月期間，立法會財務委員會（財委會）及財經事務及庫務局局長（獲財委會授權）就工程計劃批出合共20.84億元撥款。工程計劃下的顧問合約有2份（1份關於規劃及工程可行性研究，而另1份則關於工地勘測、設計和工程監督工作），均批予同一顧問（顧問X）。有關推展工程計劃的3份工程合約（合約A至C）在2001年11月至2007年1月期間批出。最終，工程計劃於2010年10月完成，工程計劃下的住宅用地用作發展公共租住房屋。截至2020年10月，政府用於工程計劃的開支為20.574億元（20.84億元的99%）。審計署最近就土木工程拓展署管理工程計劃的推展工作進行審查。

合約A的合約爭議

3. 合約A主要涉及以爆破方法挖掘約900萬立方米現場物料和平整約20公頃的建築地台及相關斜坡和擋土牆。2001年11月，土木工程拓展署向承建商A批出合約A，合約金額為13.38億元。合約工程於2006年12月完成。合約A曾出現合約爭議，包括承建商A提出的申索和向承建商A提出的反申索（合約A的爭議）。2018年11月，土木工程拓展署與承建商A簽訂和解協議，根據該協議，在建基於不承認任何法律責任的前提下，政府向承建商A支付3,200萬元，以解決合約A的所有爭議和所有仲裁（即包括承建商A提出的申索和向承建商A提出的反申索）。合約A的帳目於2019年2月結算，合約開支總額為17.019億元（第2.2至2.4及2.7段）。

摘要

4. **處理棄置物料的工作有可予改善之處** 合約 A 的爭議包括承建商 A 有關處理棄置物料的申索。根據合約 A，承建商 A 須把挖掘所得的棄置物料從發展用地運送至位於啟德的一幅用地 (啟德用地)，以供運往 10 幅棄置物料用地。棄置物料可以暫時堆存在啟德用地，以配合承建商 A 的棄置物料工序或棄置物料用地的接收安排。承建商 A 聲稱，土木工程拓展署未能適時安排棄置物料用地接收棄置物料，並就在啟德用地堆存和處理棄置物料申索額外款項。顧問 X 表示，由 2003 年年初至 2005 年 5 月期間，對合約 A 所產生棄置物料的需求持續少於供應，以致棄置物料囤積於啟德用地的堆料區，故認為承建商 A 提出的申索有理。土木工程拓展署表示：(a) 如果有檢視和更新有關產生填料及相關需求的預測以提高準確度，可有助適時作出之後的棄置安排，承建商 A 的申索因而該可避免；及 (b) 相關管制措施其後在 2011 年 8 月 (批出合約 A 後) 有所加強。審計署認為，在日後推展涉及挖掘和處理棄置物料的工程合約時，土木工程拓展署需要就管理棄置物料的加強管制措施，密切監察其成效 (第 2.8 及 2.10 至 2.14 段)。

5. **就混凝土扶壁工程估值對合約文件有不同詮釋** 合約 A 的爭議也包括承建商 A 有關混凝土扶壁工程 (以鞏固斜坡) 估值的申索。建築工料清單所載與建造混凝土扶壁有關的項目，歸類在綜合標題“現澆混凝土 (遮擋牆、泥石欄和混凝土扶壁)”項下，該部分亦列明不同類別混凝土的建築工料清單價率。為涉及一種混凝土的混凝土扶壁工程進行估值時，承建商 A 不同意顧問 X 用作計量涉及該種混凝土的混凝土扶壁工程的建築工料清單價率，並在顧問 X 確認的金額以外申索額外款項。土木工程拓展署表示：(a) 承建商 A 的申索源於對合約的不同詮釋，即在對涉及該種混凝土的混凝土扶壁工程估值時，應否採用某建築工料清單項目；(b) 根本原因是合約圖則 (顯示使用另一種混凝土建造混凝土扶壁) 與建築工料清單不一致；及 (c) 政府其後在 2014 年 (批出合約 A 後)，為核實建築工料清單和相關文件的內容是否齊全和準確，提供進一步指引。審計署認為，在日後擬備工程合約的文件時，土木工程拓展署需要採取措施，按照相關指引嚴格核實合約文件 (例如綜合標題項下的建築工料清單項目)(第 2.8 及 2.15 至 2.19 段)。

6. **承建商 A 運往石澳石礦場的石材數量不足和質量欠佳** 向承建商 A 提出的反申索是與承建商 A 按批予另一承建商 (承建商 D) 的 1 份土木工程拓展署合約 (合約 D) 運往石澳石礦場的石材有關。根據合約 A，承建商 A 須以躉船把啟德用地的棄置物料運往石澳石礦場。根據土木工程拓展署與承建商 D 在 2001 年 8 月簽訂的補充協議，土木工程拓展署須讓承建商 D 優先輸入合約 A 所產生而具有一定質量 (須符合製造混凝土所需碎石料的要求) 的石材的三分之二，數量以 550 萬噸為限。合約 D 曾出現有關承建商 A 運往石澳石礦場的石材數量和質量的合約爭議。承建商 D 就承建商 A 運往石澳石礦場的石材數量不足和質量欠佳，申索額外款項。

摘要

2015年7月，政府向承建商D支付一筆款項，完全並最終解決合約D的合約爭議。就承建商D所申索的賠償，土木工程拓展署向承建商A提出反申索。有關反申索在2018年11月解決(見第3段)。土木工程拓展署表示，引致承建商D申索的根本原因，是未有準確估算合約A可產生具一定質量的石材數量(第2.22至2.26段)。

合約A的其他事宜

7. **可進行更詳盡的招標前工地勘測** 2005年6月，財委會批准工程計劃的核准工程預算增加2.3億元，以支付主要因未可預見的地質狀況而引致合約A的工程更改所涉的額外開支。就有關的開支增幅，運輸及房屋局和土木工程拓展署在2005年5月告知立法會：(a) 在合約A的工程開展前曾進行工地勘測，確定工地的地質狀況，以便為工程計劃進行設計工作；(b) 在合約A施工階段，在工地內不同範圍發現土層和岩石的分布有未可預見的情況，導致合約A須作出工程更改和進行額外工程；及(c) 工程計劃涉及約35公頃工地，而原本的工地勘測工程只包括200個鑽孔。土木工程拓展署表示，該署其後在2017年和2018年(批出合約A後)，分別就工地勘測的良好做法和公共工程項目的土力工程發出進一步指引。審計署認為，在日後推展涉及大型工地的工程項目時，土木工程拓展署需要採取措施，確保其人員及顧問按照相關指引進行詳盡的招標前工地勘測，並繼續探討以新技術和數碼工具進行招標前工地勘測(第3.2至3.4段)。

8. **需要確保爆破活動的管制規定獲得遵從** 審計署留意到，合約A的工地在進行爆破活動後有2宗飛石事件，分別在2003年2月和6月發生。土木工程拓展署表示：(a) 在2003年2月發生的飛石事件，造成一個私人屋苑的5個單位共8扇窗受損，相信事件成因是爆破範圍內的岩石節理狀況欠佳；(b) 在2003年6月發生的飛石事件，造成9人輕傷，並有4輛汽車及財物(例如2個巴士站上蓋和欄杆)受損。事件成因可能是爆破範圍內的土地出現未可預見的欠佳狀況，以及承建商A進行爆石時，並沒有執行或沒有有效執行爆破方法綱領訂明的若干保護及預防措施；及(c) 在發生該2宗飛石事件後，相關指引在2007年修訂，對涉及爆破活動的工程項目作更嚴格的管制。審計署認為，在日後推展涉及爆破活動的工程項目時(尤其是工地位於人口稠密的地區)，土木工程拓展署需要繼續致力確保其顧問及承建商遵從爆破活動的管制規定(第3.7至3.9段)。

合約 B 和 C 的管理

9. 合約 B 主要涉及建造 2 條高架連接路和 1 條行人天橋 (行人天橋 A)，以及接管並保養合約 A 在發展用地若干個指定部分已完成的工程 (例如斜坡)。2005 年 12 月，土木工程拓展署向承建商 B 批出合約 B，合約金額為 1.293 億元。合約工程於 2010 年 3 月完成，合約開支總額為 1.358 億元。合約 C 主要涉及建造 2 條行人天橋 (行人天橋 B 和 C)。2007 年 1 月，土木工程拓展署向承建商 C 批出合約 C，合約金額為 8,800 萬元。合約工程於 2010 年 10 月完成，合約開支總額為 1.018 億元 (第 4.2、4.3、4.12 及 4.13 段)。

10. **需要加強斜坡工程的管理** 合約 A 的工程包括平整 2 個斜坡 (斜坡 A 和 B)，工程於 2006 年 12 月大致完成。2008 年 3 月，在把斜坡 A 和 B 移交予日後負責保養的政府部門之前，承建商 A 先把斜坡 A 和 B 移交予承建商 B (土木工程拓展署的工程代理) 保養。審計署留意到：(a) 顧問 X 分別在 2008 年 1 月和 7 月 (即在合約 A 大致完成後超過一年)，向土木工程拓展署轄下土力工程處提交文件，就已完成的斜坡 A 和 B 進行最終審核；及 (b) 最終發現，斜坡 A 和 B 須進行斜坡改善工程，而 2 份更改令 (其後總定價為 130 萬元) 則分別在 2008 年 6 月和 10 月發出，由承建商 B 進行有關工程。審計署認為，在日後推展涉及斜坡工程的工程項目時，土木工程拓展署需要提醒其人員及顧問在切實可行的範圍內，盡早全面評估斜坡工程的狀況，並在有需要時迅速採取跟進行動 (第 4.8 及 4.9 段)。

11. **發出工程更改令的工作有可予改善之處** 有關在 2009 年 1 月至 2010 年 4 月期間就合約 C 發出的 3 份更改令，審計署留意到：(a) 這些更改令的實際費用與估算費用相比，增加 280% 至 327% 不等；及 (b) 這些更改令的實際費用，超出了批准發出該等更改令的人員的批核權限。在推展合約 C 時，土木工程拓展署並未就此訂定具體指引。土木工程拓展署表示，在 2019 年 5 月 (批出合約 C 後)，該署就如何處理工程更改令的價值超過獲批時的估算發出指引。審計署留意到，截至 2021 年 2 月，該等指引仍未納入土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》(第 4.16 段)。

12. **建築工料清單項目與合約圖則有差異** 根據合約 C 的合約圖則，行人天橋 B 和 C 的鋼料須使用兩個等級的鋼材。然而，顧問 X 表示，合約 C 只包括一個鋼材等級的建築工料清單項目，而該鋼材等級未能符合相關要求。顧問 X 認為，建築工料清單遺漏了行人天橋 B 和 C 的鋼料項目。最終，土木工程拓展署向承建商 C 支付 120 萬元，以進行遺漏項目所涉工程。土木工程拓展署其後在 2014 年 (批

摘要

出合約 C 後)，為核實建築工料清單和相關文件的內容是否齊全和準確，提供進一步指引。審計署認為，在日後擬備工程合約的文件時，土木工程拓展署需要提醒其人員及顧問遵從該等指引（第 4.18 及 4.20 段）。

審計署的建議

13. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議土木工程拓展署署長應：

合約 A 的合約爭議

- (a) 在推展涉及挖掘和處理棄置物料的工程合約時，就管理棄置物料的加強管制措施，密切監察其成效（第 2.20(a) 段）；
- (b) 在擬備工程合約的文件時採取措施，按照相關指引嚴格核實合約文件（第 2.20(b) 段）；
- (c) 在推展涉及挖掘和運送挖掘所得物料的工程合約時：
 - (i) 提醒土木工程拓展署人員及顧問按照相關指引在詳細設計階段進行詳盡土地勘測（第 2.28(a) 段）；及
 - (ii) 密切監察運往指定棄置物料用地的挖掘所得物料數量和質量，以確保符合相關的合約規定（第 2.28(b) 段）；

合約 A 的其他事宜

- (d) 在推展涉及大型工地的工程項目時：
 - (i) 採取措施，確保土木工程拓展署人員及顧問按照相關指引進行詳盡的招標前工地勘測（第 3.10(a)(i) 段）；及
 - (ii) 繼續探討以新技術和數碼工具進行招標前工地勘測（第 3.10(a)(ii) 段）；
- (e) 在推展涉及爆破活動的工程項目時（尤其是工地位於人口稠密的地區），繼續致力確保土木工程拓展署顧問及承建商遵從爆破活動的管制規定（第 3.10(b) 段）；

摘要

合約 B 和 C 的管理

- (f) 在推展涉及斜坡工程的工程項目時，提醒土木工程拓展署人員及顧問在切實可行的範圍內，盡早全面評估斜坡工程的狀況，並在有需要時迅速採取跟進行動 (第 4.10(b) 段)；
- (g) 在管理工程合約時：
 - (i) 採取措施，在切實可行的範圍內，提升估算工程更改令費用的準確度 (第 4.21(a)(i) 段)；及
 - (ii) 提醒土木工程拓展署人員及顧問遵從土木工程拓展署的指引處理工程更改令價值超過獲批時估算的情況 (第 4.21(a)(ii) 段)；
- (h) 考慮把土木工程拓展署處理工程更改令價值超過獲批時估算的指引納入《土木工程管理手冊》(第 4.21(b) 段)；及
- (i) 在擬備工程合約的文件時，提醒土木工程拓展署人員及顧問遵從相關指引核實建築工料清單和相關文件的內容是否齊全和準確 (第 4.21(c) 段)。

政府的回應

14. 土木工程拓展署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

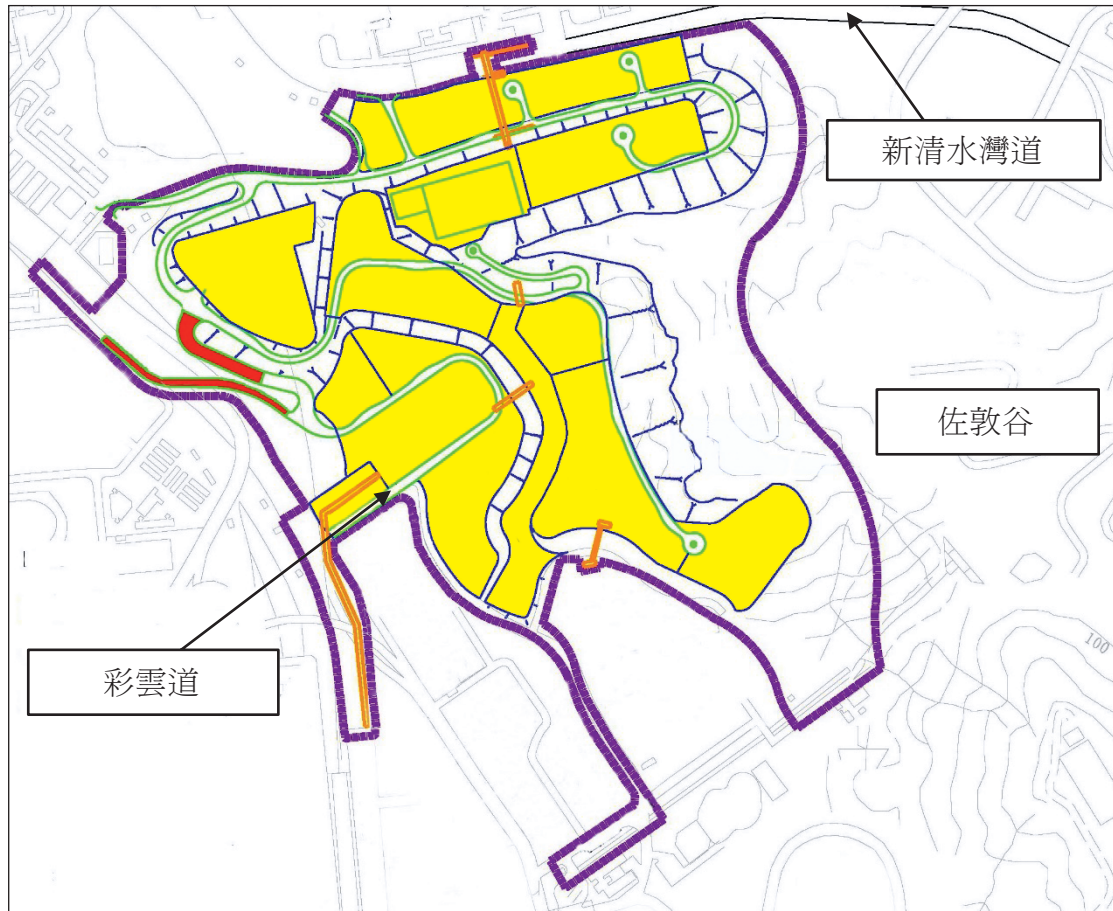
1.2 1996 年，政府在東九龍彩雲道及佐敦谷毗鄰物色到一幅具發展潛力的土地 (圖一顯示擬議工地平面圖)，面積約 35 公頃，經發展後可增加房屋供應量。“彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃規劃及工程可行性研究”於 1998 年 10 月完成，確認在該幅土地進行擬議房屋發展計劃可行。運輸及房屋局 (註 1) 是負責該擬議發展計劃的決策局，而土木工程拓展署 (註 2) 是承建部門，負責進行土地平整工程和提供相關基礎設施，以配合該幅土地的發展計劃。

註 1： 2007 年 7 月，運輸及房屋局成立，負責房屋事宜的政策工作。在 2007 年 7 月之前，房屋政策由當時的房屋、規劃及地政局 (2002 年 7 月至 2007 年 6 月)、房屋局 (1997 年 7 月至 2002 年 6 月) 和房屋科 (1997 年 7 月之前) 負責。為求簡明，在本審計報告書內，運輸及房屋局兼指所有曾經負責房屋事宜政策的決策局和科。

註 2： 2004 年 7 月，當時的土木工程署和拓展署合併，成為土木工程拓展署。為求簡明，在本審計報告書內，土木工程拓展署兼指當時的土木工程署。

圖一

彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃的擬議工地平面圖



- 說明：
-  擬議工地範圍
 -  擬建建築地台和地區休憩用地
 -  擬建行人天橋
 -  擬建行車天橋
 -  擬建道路

資料來源：土木工程拓展署的記錄

推展彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃下的土地平整及相關基礎設施工程

1.3 彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃下的土地平整及相關基礎設施工程（下稱工程計劃）於 2001 年 11 月展開，並於 2010 年 10 月完成。根據運輸及房屋局就工程計劃向立法會財務委員會（財委會）提交撥款申請的文件（財委會於 2001 年 3 月及 2005 年 6 月批准——見第 1.4 段表一），有關工程的範圍包括：

- (a) 平整約 20 公頃的建築地台，以供興建房屋（註 3）和 7 所學校，以及闢設地區休憩用地，另進行相關斜坡和擋土牆工程；
- (b) 築建長約 3 900 米的道路，包括進行道路交界處改善工程；
- (c) 興建 5 條行人天橋（註 4）和 2 條行車天橋；
- (d) 敷設相關雨水渠和污水渠；
- (e) 進行環境美化工程；及
- (f) 為上述工程實施紓減環境影響措施。

1.4 工程計劃透過 3 筆工程撥款（下稱工程撥款 A 至 C）推展。這些工程撥款的核准工程預算合共 20.84 億元（見表一），包括：

- (a) 財委會於 1997 年 6 月至 2005 年 6 月期間合共通過 20.69 億元撥款，以進行工程計劃的規劃及工程可行性研究、工地勘測、詳細設計和土地平整及相關基礎設施工程；及
- (b) 財經事務及庫務局局長（獲財委會授權）於 2018 年 7 月批准把工程撥款 C 的核准工程預算增加 1,500 萬元。

註 3：根據撥款文件（財委會於 2005 年 6 月批准）：(a) 擬議房屋發展計劃原訂作公共房屋和私人發展用途，為 35 000 人提供居所；及 (b) 政府其後決定所有住宅用地均預留用作發展公共房屋，於 2008 至 2010 年期間入伙（此為經修訂的入伙日期，根據 2001 年原訂施工時間表，原訂入伙日期為 2006 年起）。

註 4：最終只興建了 3 條行人天橋。經土木工程拓展署檢視預計行人流量後，其餘 2 條行人天橋無須興建。

表一

工程計劃獲批的撥款
(1997 年 6 月至 2018 年 7 月)

日期	詳情	核准金額 (百萬元)
<i>規劃、勘測和詳細設計</i>		
工程撥款 A		
1997 年 6 月	規劃及工程可行性研究	16.0
工程撥款 B		
1999 年 7 月	工地勘測和詳細設計	43.7
<i>建造工程</i>		
工程撥款 C		
2001 年 3 月	土地平整及相關基礎設施工程	1,779.3
2005 年 6 月	增加核准工程預算以支付因未可預見的地質狀況引致的工程更改、設計改動和額外駐工地人員費用所涉的額外開支	230.0
2018 年 7 月	增加核准工程預算以支付工程計劃的額外工程開支	15.0 (註)
總計		2,084.0

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註：除了這次增加核准工程預算是由財委會授權財經事務及庫務局局長批准外，其餘所有撥款(總額為 20.69 億元)均由財委會批准。

1.5 1997 年 8 月和 1999 年 7 月，土木工程拓展署就工程計劃分別批出 2 份顧問合約(見表二)，詳情如下：

- (a) 進行規劃及工程可行性研究的顧問合約 X；及
- (b) 為工程計劃進行工地勘測、設計和工程監督工作的顧問合約 Y，當中涉及 3 份工程合約(合約 A 至 C——見第 1.6 段)。

表二

工程計劃的顧問合約
(2020 年 10 月)

顧問合約	顧問	詳情	費用 (百萬元)
X (於 1997 年 8 月批出)	X (註)	規劃及工程可行性研究	8.9
Y (於 1999 年 7 月批出)	X (註)	為合約 A 至 C 進行工地勘 測、設計和工程監督工作	25.0
總計			33.9

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註： 顧問合約 X 和 Y 均批予同一顧問(即顧問X)。

1.6 在 2001 年 11 月至 2007 年 1 月期間，土木工程拓展署向 3 個承建商批出 3 份工程合約(合約 A 至 C)，以推展工程計劃。合約 A、B 和 C 分別於 2006 年 12 月、2010 年 3 月和 2010 年 10 月完成，全部較原訂的合約完工日期為遲(見表三)。最終，工程計劃下的住宅用地用作發展公共租住房屋(註 5)。

註 5： 有關的公共租住房屋發展計劃包括 3 個公共租住屋邨，即彩盈邨、彩德邨和彩福邨。土木工程拓展署表示，相關各方一直經常保持緊密合作，留意住宅用地的預訂移交日期，務求符合財委會文件提及的目標入伙日期(即 2008 至 2010 年期間)(見第 1.3(a) 段註 3)。最終，房屋署表示，彩盈邨於 2008 年開始入伙，而彩德邨和彩福邨則於 2010 年開始入伙(即符合目標入伙日期)。

表三

工程計劃下批出的合約
(2001 年 11 月至 2010 年 10 月)

合約	工程	開展日期	原訂合約 完工日期	實際 完工日期	較原訂合約 完工日期 延遲的月數
A	土地平整及相關 基礎設施工程	2001 年 11 月 19 日	2005 年 11 月 3 日	2006 年 12 月 30 日	13.9
B	餘下基礎設施 工程——第一期	2005 年 12 月 21 日	2009 年 6 月 17 日	2010 年 3 月 11 日	8.8
C	餘下基礎設施 工程——第二期	2007 年 1 月 13 日	2010 年 1 月 11 日	2010 年 10 月 25 日	9.4

資料來源：土木工程拓展署的記錄

工程計劃開支

1.7 合約 A、B 和 C 的帳目 (見表四) 分別於 2019 年 2 月、2011 年 11 月和 2012 年 11 月結算。合約 A 的帳目在工程完成後 (於 2006 年 12 月) 甚久才結算 (於 2019 年 2 月)，主要原因是合約 A 曾出現合約爭議，當中涉及 2 宗申索。承建商 A 分別於 2015 年 3 月和 4 月把該 2 宗涉及爭議的申索轉介仲裁，而政府也向承建商 A 提出反申索。最終，政府於 2018 年 11 月與承建商 A 簽訂和解協議，根據該協議，在建基於不承認任何法律責任的前提下，政府向承建商 A 支付 3,200 萬元，以解決合約 A 的所有合約爭議和仲裁。截至 2020 年 10 月，工程計劃的 20.84 億元核准工程預算，已動用 20.574 億元 (99%)，當中：

- (a) 18.556 億元 (90%) 用於支付工程計劃下合約 A 至 C 的開支 (見表四註 2)；
及
- (b) 餘下 2.018 億元 (10%) 主要包括駐工地人員費用和顧問費 (見表五)。

表四

合約開支
(2020年10月)

合約	原訂 合約金額 (a) (百萬元)	合約 開支總額 (b) (百萬元)	增幅 (c) = (b) – (a) (百萬元)	價格變動調整 撥備的增幅 (註 1) (d) (百萬元)	價格變動 調整後的 增幅／(減幅) (e) = (c) – (d) (百萬元)
A	1,338.0	1,701.9	363.9 (27.2%)	142.1 (10.6%)	221.8 (16.6%)
B	129.3	135.8	6.5 (5.0%)	9.8 (7.6%)	(3.3) (-2.6%)
C	88.0	101.8	13.8 (15.7%)	8.8 (10.0%)	5.0 (5.7%)
整體	1,555.3	1,939.5 (註 2)	384.2 (24.7%)	160.7 (10.3%)	223.5 (14.4%)

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註 1： 合約 A 至 C 的原訂合約金額包括價格變動調整撥備。

註 2： 在 19.395 億元中，18.556 億元與工程計劃有關，7,750 萬元與委託工程有關並由其他政府部門支付，另外 640 萬元則與工務區域試驗所的工程有關並由土木工程拓展署支付。

表五

工程計劃的其他開支
(2020 年 10 月)

項目	金額 (百萬元)
支付予顧問 X 的駐工地人員費用 (註)	134.8
顧問費	33.9
其他費用	33.1
總計	201.8

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註：顧問須聘請不同職系 (例如專業職系和技術職系) 的駐工地人員，以監督承建商的工程。政府向顧問發還駐工地人員的個人薪酬，並向顧問支付一筆管理駐工地人員的間接費用。

審查工作

1.8 2020 年 11 月，審計署就土木工程拓展署管理工程計劃的推展工作進行審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 合約 A 的合約爭議 (第 2 部分)；
- (b) 合約 A 的其他事宜 (第 3 部分)；及
- (c) 合約 B 和 C 的管理 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.9 審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，土木工程拓展署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：合約 A 的合約爭議

2.1 本部分探討土木工程拓展署處理合約 A 的合約爭議的工作。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 解決承建商 A 提出的申索 (第 2.8 至 2.21 段)；及
- (b) 解決向承建商 A 提出的反申索 (第 2.22 至 2.29 段)。

合約 A

2.2 合約 A 是一份實計工料合約 (註 6)，涵蓋彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃下的土地平整及相關基礎設施工程。合約工程主要包括：

- (a) 以爆破及其他合適方法挖掘約 900 萬立方米現場物料；
- (b) 平整約 20 公頃的建築地台及相關斜坡和擋土牆；
- (c) 築建內部道路及相關行人網絡，以及雨水渠和污水渠系統；
- (d) 提供和操作碾碎及篩分設備，處理挖掘所得物料至所需級別，以便運離工地處置；
- (e) 建造、操作並隨後移除：
 - (i) 一個完全密封的輸送帶系統，用以把挖掘所得物料運送至位於啟德 (即前啟德機場) 的一幅用地；及
 - (ii) 位於啟德的一幅用地的接收設施、物料堆存和躉船裝卸設施；及
- (f) 園景建築和花木種植工程。

註 6：在實計工料合約下，工程費用按實測得出的實際完工量，以及承建商在合約建築工料清單 (見第 2.15(b) 段註 16) 上為各個工程項目所訂的標價來計算。

合約 A 的合約爭議

2.3 土木工程拓展署於2001年11月向承建商A批出合約A，合約金額為13.38億元。工程於2001年11月展開，合約期約48個月。顧問X是負責監督合約工程的工程師。最終，合約工程於2006年12月完成，較原訂合約完工日期2005年11月遲約13.9個月(422天)，而承建商A獲准延長合約期(註7)，涵蓋上述整段期間(註8)。合約A的帳目於2019年2月結算，合約開支總額為17.019億元(見表六)。

表六

合約 A 的合約開支總額
(2019 年 2 月)

詳情	金額 (百萬元)
1. 完成合約工程	1,497.8
2. 合約價格變動調整費用(註)	172.1
3. 完全並最終解決合約爭議 (見第 2.4 至 2.7 段)	32.0
合約開支總額	1,701.9

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註： 因合約價格變動而支付的 1.721 億元中，3,000 萬元是已計入原訂合約金額的價格變動調整撥備。

合約爭議

2.4 合約 A 曾出現合約爭議，包括承建商 A 提出的申索(見第 2.8 至 2.20 段)和向承建商 A 提出的反申索(見第 2.22 至 2.28 段)(以下統稱合約 A 的爭議)。最終，

註 7： 根據《土木工程合約一般條款》，就合約工程的開展、完工及延遲而言：(a) 工程及其任何部分須在合約訂明的時間或時期內完成，該時間或時期須由工程師通知的開展日期起計算並包括當天在內，又或須在工程師決定的延長期內完成；(b) 如承建商未能在完工時間或所批延長期內完成工程或其任何部分，則聘用人有權就延遲向承建商追討算定損害賠償；及(c) 若工程師認為，工程或其任何部分的進度有所延遲的原因是《土木工程合約一般條款》所訂明者，例如惡劣天氣、工程師發出更改令、承建商未能接管工地等，則工程師須在合理時間內考慮承建商是否符合資格獲准延長合約期，以完成工程或其任何部分。根據土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》，批准延長合約期以完成工程，實質上會剝奪政府因完工有延遲而可就該段延長期間獲得算定損害賠償的權利，因此會對財政有影響。

註 8： 在獲准延長合約期的 422 天當中，211 天是惡劣天氣所致。

在建基於不承認任何法律責任的前提下，政府向承建商 A 支付 3,200 萬元，以解決所有合約 A 的爭議 (包括申索和反申索)(見第 2.5 至 2.7 段)。

解決合約爭議

2.5 在 2014 年 11 月至 2015 年 4 月期間，承建商 A 把涉及爭議的申索轉介仲裁，而土木工程拓展署把向承建商 A 提出的反申索轉介另 1 宗仲裁。根據仲裁員在 2016 年 1 月發出的程序規範，該 2 宗仲裁整合為 1 宗處理。2018 年 4 月，土木工程拓展署尋求財經事務及庫務局批准 (根據《物料供應及採購規例》) 為解決爭議與承建商 A 談判所採取的策略和底線。2018 年 7 月，財經事務及庫務局給予批准。

2.6 土木工程拓展署與承建商 A 經過多輪談判，在 2018 年 10 月達成共識 (該共識須得到政府內部批准，雙方並須簽訂正式和解協議)，在建基於不承認任何法律責任的前提下，以一筆 3,200 萬元的款項 (包括利息但不包括訟費——註 9)，解決合約 A 的所有爭議和所有仲裁。經徵詢發展局轄下法律諮詢部 (工務) 及外聘法律團隊 (註 10) 的意見並獲其支持後，土木工程拓展署認為這和解方案對政府最為有利。

2.7 2018 年 10 月，土木工程拓展署尋求財經事務及庫務局批准，以完全並最終解決所有合約 A 的爭議。2018 年 11 月，財經事務及庫務局批准和解方案。據此，土木工程拓展署於同月與承建商 A 簽訂和解協議，根據該協議，在建基於不承認任何法律責任的前提下，政府向承建商 A 支付 3,200 萬元，以解決合約 A 的所有爭議和所有仲裁 (即包括承建商 A 提出的申索和向承建商 A 提出的反申索)(註 11)。

註 9：土木工程拓展署表示：(a) 該和解款項是一筆過款項 (土木工程拓展署和承建商 A 沒有就個別申索和爭議擬訂分項數字)，用作解決爭議；及 (b) 在談判階段，普遍不會在提出擬議和解款項中註明個別申索和爭議的分項數字。

註 10：法律諮詢部 (工務) 委聘了一支外聘法律團隊，協助仲裁工作，成員包括外部大律師、外部律師、定量專家和土地平整工程專家。

註 11：土木工程拓展署表示，考慮相關法律意見後，政府並沒有對顧問 X 採取任何行動，因為沒有證據支持顧問 X 就合約 A 的爭議提供服務時有疏忽或未能運用專業技巧、行事有欠審慎和未盡全力。

解決承建商 A 提出的申索

2.8 顧問 X 確認合約 A 於 2006 年 12 月大致完成。承建商 A 不同意顧問 X 就下列 2 宗申索的工料計量結果及估值：

- (a) 就在啟德的一幅用地 (啟德用地) 堆存和處理棄置物料申索額外款項 (見第 2.10 至 2.14 段)；及
- (b) 就混凝土扶壁 (註 12) 工程的估值申索額外款項 (見第 2.15 至 2.19 段)。

2.9 承建商 A 不同意顧問 X 的工料計量結果及估值，並把 2 宗涉及爭議的申索轉介仲裁 (見第 2.5 段)。

處理棄置物料的工作有可予改善之處

2.10 根據合約 A，承建商 A 須：

- (a) 在發展用地挖掘岩土物料，以平整建築地台；
- (b) 設置碾碎設備以碾碎及篩分挖掘所得物料，並按照其大小分類成各類棄置物料；及
- (c) 以輸送帶系統或其泥頭車 (註 13) 把棄置物料從發展用地運送至啟德用地，以供運往合約 A 訂明的 10 幅棄置物料用地，詳情如下：
 - (i) 以承建商 A 的躉船安排運送棄置物料至 3 幅棄置物料用地 (即石澳石礦場、將軍澳第 137 區和藍地石礦場)；及
 - (ii) 以棄置物料用地的承建商提供的躉船運送棄置物料至餘下 7 幅棄置物料用地 (註 14)。

註 12：混凝土扶壁能提供結構性支撐，改善斜坡的局部或整體穩定性。混凝土扶壁用於：(a) 鞏固和保護軟石岩層地帶，並支撐懸垂的石體；及 (b) 預防岩石面局部坍塌。

註 13：合約訂明，在整個合約期內，使用完全密封輸送帶系統，是把棄置物料從發展用地運送至啟德用地的唯一方法，在施工期開始及接近尾聲時除外 (即輸送帶系統尚未裝設可用或因合約工程完成已經拆卸)。在該兩段期間，承建商 A 獲准以泥頭車運送有關棄置物料。

註 14：該 7 幅棄置物料用地為：(a) 竹篙灣發展基礎設施工程工地；(b) 中環填海計劃第 III 期工地；(c) 竹篙灣第 2 階段填海工程工地；(d) 灣仔發展計劃第 II 期工地；(e) 馬料水填海區工地；(f) 北青衣填海工程工地；及 (g) 東南九龍發展計劃工地。

棄置物料可以暫時堆存在啟德用地，以配合承建商 A 的棄置物料工序或棄置物料用地的接收安排。合約 A 也訂明每幅棄置物料用地的暫定接收棄置物料時段、暫定平均接收／運送率（即需求率）和物料規格。

2.11 承建商 A 聲稱，土木工程拓展署未能適時安排棄置物料用地接收啟德用地的棄置物料。結果，承建商 A 須堆存和處理有關棄置物料，因而招致額外開支（例如額外人手及機器開支），並就在啟德用地堆存和處理棄置物料申索額外款項。

2.12 對於承建商 A 提出的論點，顧問 X 經評估後表示：

- (a) 由 2003 年年初至 2005 年 5 月期間，對合約 A 所產生棄置物料的需求持續少於供應（註 15）。結果，棄置物料囤積於啟德用地的堆料區，截至 2005 年 5 月，總體積達 170 萬立方米。原本提供予承建商 A 的堆料區不足以容納這個數量的棄置物料，承建商 A 因而獲提供額外堆料區。物料供求明顯不吻合，似乎是承建商 A 提出申索的部分依據，理由是承建商 A 原先在投標階段根本無法預期會出現這情況；
- (b) 土木工程拓展署作為聘用人，有需要物色棄置物料用地接收挖掘所得物料。雖然合約 A 只初步訂明有關需求率，承建商 A 預期土木工程拓展署在合理時間內因應需接收的棄置物料而提供需求，並非不合理；及
- (c) 承建商 A 因棄置物料用地對啟德用地的棄置物料需求不足而就暫時堆存和處理相關棄置物料申索額外款項，做法合理。

最終，就在啟德用地堆存和處理棄置物料的申索在 2018 年 11 月解決（見第 2.7 段）。

2.13 2021 年 3 月，土木工程拓展署告知審計署：

- (a) 如果有檢視和更新有關產生填料及相關需求的預測以提高準確度，可有助適時作出之後的棄置安排，承建商 A 的申索因而該可避免；及

註 15：土木工程拓展署表示：(a) 在 2003 年年初至 2005 年 5 月期間，灣仔發展計劃第 II 期工地（其中一幅棄置物料用地——見第 2.10(c)(ii) 段註 14）是堆存於啟德用地的棄置物料的主要棄置用地。然而，2003 年 2 月，出現一宗未可預見針對灣仔發展計劃第 II 期的擬議填海工程的司法覆核，令填海工程受阻，以致在該段期間合約 A 所產生棄置物料的需求減少；(b) 該署已在啟德用地物色額外地方用作堆料區，避免影響把發展用地的棄置物料運往啟德用地的進度；及 (c) 土木工程拓展署未能預期合約 A 所產生棄置物料的需求會減少。

- (b) 2011 年 8 月 (批出合約 A 後)，《發展局技術通告 (工務) 第 9/2011 號》“加強公眾填料管理的管制措施”頒布。該技術通告加強對公共工程項目產生的填料及相關需求的監察和管制，並規定須按個別項目預測會產生的填料及相關需求，進行季度檢討和匯報變動 (並說明原因)。

2.14 審計署認為，在日後推展涉及挖掘和處理棄置物料的工程合約時，土木工程拓展署需要參考合約 A 有關堆存和處理棄置物料的申索所汲取的經驗，就管理棄置物料的加強管制措施，密切監察其成效。

就混凝土扶壁工程估值對合約文件有不同詮釋

2.15 根據合約 A：

- (a) 承建商 A 須在發展用地進行挖掘，以平整建築地台及相關斜坡。建造混凝土扶壁以鞏固部分該等斜坡，屬斜坡平整及鞏固工程的一部分；
及
- (b) 建築工料清單 (註 16) 所載與建造混凝土扶壁有關的項目，歸類在綜合標題“現澆混凝土 (遮擋牆、泥石欄和混凝土扶壁)”項下，該部分亦列明不同類別混凝土的建築工料清單價率，包括：
- (i) 20/20 等級混凝土 (註 17) 的建築工料清單價率為每立方米 2,500 元；
及
- (ii) 30/20 等級混凝土 (見註 17) 的建築工料清單價率為每立方米 915 元。

註 16：根據土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》，建築工料清單是一份項目清單，扼要識別並說明各項擬進行的工程和估計工程量。建築工料清單屬合約文件的一部分，是向承建商支付款項的依據。建築工料清單的主要功能，是容許就投標價格進行比較，並提供方法對工程進行估值。

註 17：20/20 等級混凝土指混凝土的抗壓強度為 20 兆帕斯卡，其所含碎石料的標稱最大尺寸為 20 毫米。30/20 等級混凝土指混凝土的抗壓強度為 30 兆帕斯卡，其所含碎石料的標稱最大尺寸為 20 毫米。30/20 等級混凝土的抗壓強度較 20/20 等級混凝土的為高，成本通常也較後者高昂。

2.16 為涉及 30/20 等級混凝土的混凝土扶壁工程進行估值時，承建商 A 與顧問 X 各有不同觀點，詳情如下：

承建商 A 的觀點

- (a) 承建商 A 不同意顧問 X 用作計量涉及 30/20 等級混凝土的混凝土扶壁工程的建築工料清單價率 (即每立方米 915 元——見第 2.15(b)(ii) 段)，並在顧問 X 確認的金額 (即 830 萬元) 以外申索額外款項；
- (b) 承建商 A 表示，混凝土扶壁須於經平整斜坡上的特定位置建造，或會位處經平整地面 30 米至 40 米之上。因此，在扶壁鋪上混凝土，需要使用昂貴的混凝土泵或起重機，而遮擋牆和泥石欄則不需要；
- (c) 參考混凝土扶壁與遮擋牆和泥石欄相比之下的不同性質和合約圖則 (顯示建造混凝土扶壁涉及 20/20 等級混凝土)，承建商 A 認為：
 - (i) 20/20 等級混凝土的建築工料清單項目是用作建造混凝土扶壁，而 30/20 等級混凝土的建築工料清單項目則用作建造遮擋牆和泥石欄。承建商 A 在這基礎上因應不同等級的混凝土就建築工料清單項目標價；及
 - (ii) 30/20 等級混凝土的建築工料清單項目並不是用作建造混凝土扶壁。用作計量混凝土扶壁工程的價率，應以 20/20 等級混凝土的建築工料清單價率 (即每立方米 2,500 元——見第 2.15(b)(i) 段) 作為釐訂基礎；及

顧問 X 的觀點

- (d) 顧問 X 認為，30/20 等級混凝土的建築工料清單價率 (即每立方米 915 元——見第 2.15(b)(ii) 段) 適用於計量混凝土扶壁工程，並確認估值金額為 830 萬元。

2.17 經考慮外聘法律團隊的意見 (見第 2.6 段) 及承建商 A 在合約 A 下可享權益的合理性後，土木工程拓展署認為承建商 A 的申索 (有關混凝土扶壁工程的估值) 是對建築工料清單項目有不同的合約詮釋所致 (見第 2.16 段)。最終，有關申索在 2018 年 11 月解決 (見第 2.7 段)。2021 年 3 月，土木工程拓展署告知審計署：

- (a) 承建商 A 的申索源於對合約的不同詮釋，即在對涉及 30/20 等級混凝土的混凝土扶壁工程估值時，應否採用某建築工料清單項目；及
- (b) 根本原因是合約圖則與建築工料清單不一致。

合約 A 的合約爭議

2.18 根據土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》(下稱《管理手冊》)，每份合約的合約文件必須由一名對將進行的工程有深入認識的資深專業人士審慎擬備。構成合約的文件必須在招標前經過審核，以確保資料齊全和準確一致。就此，2014 年(批出合約 A 後)，土木工程拓展署修訂《管理手冊》，為核實建築工料清單和相關文件的內容是否齊全和準確，提供進一步指引(見第 4.20 段)。

2.19 審計署認為，在日後擬備工程合約的文件時，土木工程拓展署需要採取措施，按照相關指引嚴格核實合約文件(例如綜合標題項下的建築工料清單項目)，以期減低因對合約文件有不同詮釋而產生有關工程估值的合約爭議的風險。

審計署的建議

2.20 審計署建議土木工程拓展署署長應：

- (a) 在日後推展涉及挖掘和處理棄置物料的工程合約時，參考合約 A 有關堆存和處理棄置物料的申索所汲取的經驗，就管理棄置物料的加強管制措施，密切監察其成效；及
- (b) 在日後擬備工程合約的文件時採取措施，按照相關指引嚴格核實合約文件(例如綜合標題項下的建築工料清單項目)，以期減低因對合約文件有不同詮釋而產生有關工程估值的合約爭議的風險。

政府的回應

2.21 土木工程拓展署署長同意審計署的建議。

解決向承建商 A 提出的反申索

2.22 根據合約 A，承建商 A 須使用躉船把啟德用地的棄置物料運往 3 幅棄置物料用地，包括石澳石礦場（見第 2.10(c) 段）。合約 A 訂明運往石澳石礦場的棄置物料的暫定數量和質量。

2.23 石澳石礦場的修復工程，屬土木工程拓展署在 1994 年 3 月批予另一承建商（承建商 D）的 1 份土木工程拓展署合約（合約 D）中的項目（註 18）。根據土木工程拓展署與承建商 D 在 2001 年 8 月簽訂的補充協議：

- (a) 承建商 D 獲批予許可，把合約 A 所產生的石材輸入石澳石礦場；及
- (b) 土木工程拓展署須讓承建商 D 優先輸入合約 A 所產生而具有一定質量的石材的三分之二，數量以 550 萬噸為限（註 19）。有關石材須符合製造混凝土所需碎石料（註 20）的要求。

2.24 合約 D 曾出現有關承建商 A 運往石澳石礦場的石材數量和質量的合約爭議，詳情如下：

- (a) **承建商 A 運往石澳石礦場的石材數量不足** 當中要點如下：
 - (i) 根據合約 A，暫定在 2002 年第一季至 2005 年第四季期間，運往石澳石礦場的石材暫定數量為每季 138 000 立方米（或約 574 萬噸——註 21）；
 - (ii) 土木工程拓展署負責決定如何把來自合約 A 的棄置物料分配給各棄置物料用地。作出分配決定時，土木工程拓展署參考顧問 X 提供的資料（例如合約 A 可產生的石材數量）。就運往不同棄置物料用地的棄置物料數量，顧問 X 須遵從土木工程拓展署的指示，並向承建商 A 發出相應指示；

註 18：合約 D 是賺取收入的合約。根據該合約，土木工程拓展署批予承建商 D 專有和獨有權利，為採石、岩石加工（例如作碎石料出售）和修復採石場的目的進入石澳石礦場。根據合約 D 的條款，承建商 D 向政府一筆過支付 2,500 萬元及相關額外款項（如有）。最終，合約 D 於 2011 年 12 月完成，而支付給政府的最終合約金額為 6,760 萬元。

註 19：承建商 D 須就輸入合約 A 的所有石材支付每噸 5.5 元的使用費。

註 20：碎石料可以是天然或經循環再造的顆粒物料，用作製造混凝土。

註 21：根據土木工程拓展署的記錄，把石材數量由立方米換算成噸的公式為每季 138 000 立方米 × 16 季 × 每立方米 2.6 噸的密度。

- (iii) 在合約 A 施工階段，由於一幅棄置物料用地 (即將軍澳第 137 區) 對棄置物料的需求在未可預見的情況下有所增加，土木工程拓展署因而在 2003 年 11 月之前，優先把棄置物料運往該處，其他棄置物料用地 (包括石澳石礦場) 的優次則較低；
 - (iv) 2003 年 11 月，土木工程拓展署決定向石澳石礦場供應最多 550 萬噸 (即議定數量——註 22) 來自合約 A 而具有一定質量的石材 (註 23)；
 - (v) 截至 2004 年 10 月，根據顧問 X 對合約 A 餘下可產生石材數量的估算，土木工程拓展署仍預期議定的石材數量可悉數運往石澳石礦場。然而，2005 年 1 月，顧問 X 修訂估算，預計只有 95% 議定數量 (即 520 萬噸) 的石材可運往石澳石礦場 (註 24)；及
 - (vi) 完成運送石材後，承建商 D 聲稱承建商 A 運往石澳石礦場而具有一定質量的石材總量少於 550 萬噸 (即其認為有權接收的數量)；及
- (b) **承建商 A 運往石澳石礦場的石材質量欠佳** 當中要點如下：
- (i) 根據合約 A，運往石澳石礦場的石材是用作碎石料的石材，須符合第 II 等級岩石 (註 25) 或更優質的規格，標稱直徑須少於 200 毫米；
 - (ii) 由 2003 年年初至年中期間，承建商 D 向土木工程拓展署和承建商 A 提出 7 宗投訴，指承建商 A 運往石澳石礦場的石材含有大量金屬污染物；及
 - (iii) 承建商 A 在 2003 年 5 月 (即承建商 D 提出質量問題後 4 個月) 才在其處理挖掘所得物料的設備加裝磁鐵，以改善棄置物料的質量。

註 22：土木工程拓展署表示，來自合約 A 而具有一定質量的石材的三分之二數量超過 550 萬噸，因此運往石澳石礦場來自合約 A 的石材的議定數量應為 550 萬噸。

註 23：土木工程拓展署表示，將軍澳第 137 區在 2003 年 12 月已接收足夠的棄置物料。

註 24：土木工程拓展署表示：(a) 承建商 A 運往石澳石礦場的石材實際數量少於議定的 550 萬噸；及 (b) 政府與承建商 D 對此存在爭議，或不宜披露實際數字。

註 25：根據土木工程拓展署發出的《岩土描述指南》：(a) 石材風化程度分為第 I 至 VI 等級 (石材硬度依等級遞降)；及 (b) 第 II 等級岩石屬輕微風化的石材，具備以下特徵：(i) 不易為地質錘所碎；(ii) 以地質錘敲打時會發出聲響；及 (iii) 石色通常較鮮明，但節理附近的石面會有斑駁。

2.25 最終：

- (a) 承建商 D 就承建商 A 運往石澳石礦場的石材數量不足和質量欠佳，申索額外款項。2015 年 7 月，政府向承建商 D 支付一筆款項，完全並最終解決合約 D 的合約爭議；及
- (b) 就承建商 D 所申索的賠償，土木工程拓展署向承建商 A 提出反申索。有關反申索在 2018 年 11 月解決（見第 2.7 段）。

2.26 2021 年 3 月，土木工程拓展署告知審計署：

- (a) 引致承建商 D 申索額外款項（見第 2.25(a) 段）的根本原因，是未有準確估算合約 A 可產生具一定質量的石材數量（即第 II 等級岩石或更優質）。為確保準確估算工程合約產生的石材數量，在詳細設計階段進行充分的土地勘測十分重要；
- (b) 批出合約 A 後：
 - (i) 土木工程拓展署轄下土力工程處出版的《岩土指南第二冊：工地勘測指南》在 2017 年更新，為工務部門提供工地勘測良好做法的指引，以計劃和進行工地勘測；及
 - (ii) 《發展局技術通告（工務）第 3/2018 號》“提高基本工程項目土力工程的成本效益”在 2018 年 3 月頒布，提供有關公共工程項目土力工程的進一步指引。根據該技術通告，工務部門須提交土地勘測計劃和擬議大綱設計連同相關資料（例如土地勘測數據），供土力工程處檢視和給予意見；及
- (c) 已提醒監督合約工程的駐工地人員，須根據棄置物料用地指明的要求，不時檢查挖掘所得物料的質量。

2.27 審計署認為，在日後推展涉及挖掘和運送挖掘所得物料的工程合約時，土木工程拓展署需要：

- (a) 提醒其人員及顧問按照相關指引在詳細設計階段進行詳盡土地勘測，以期提高估算有關工程合約的挖掘所得物料數量的準確度；及
- (b) 密切監察運往指定棄置物料用地的挖掘所得物料數量和質量，以確保符合相關的合約規定。

審計署的建議

2.28 審計署建議，在日後推展涉及挖掘和運送挖掘所得物料的工程合約時，土木工程拓展署署長應：

- (a) 提醒土木工程拓展署人員及顧問按照相關指引在詳細設計階段進行詳盡土地勘測，以期提高估算有關工程合約的挖掘所得物料數量的準確度；及
- (b) 密切監察運往指定棄置物料用地的挖掘所得物料數量和質量，以確保符合相關的合約規定。

政府的回應

2.29 土木工程拓展署署長同意審計署的建議。

第 3 部分：合約 A 的其他事宜

3.1 合約 A 的合約開支總額為 17.019 億元 (佔工程計劃 18.556 億元合約開支總額的 92%)(見第 1.7(a) 段)，除了合約爭議的事宜 (見第 2 部分) 外，尚有其他有關土木工程拓展署管理合約 A 的事宜。本部分探討合約 A 的其他事宜。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 合約管理 (第 3.2 至 3.11 段)；及
- (b) 完工後檢討 (第 3.12 至 3.16 段)。

合約管理

可進行更詳盡的招標前工地勘測

3.2 2005 年 6 月，財委會批准把工程撥款 C 的核准工程預算增加 2.3 億元 (見第 1.4 段表一)，由 17.793 億元增至 20.093 億元，以支付主要因未可預見的地質狀況而引致合約 A 的工程更改所涉的額外開支 (註 26)。就有關的開支增幅，審計署留意到：

- (a) 2005 年 5 月，運輸及房屋局和土木工程拓展署告知立法會房屋事務委員會和財委會轄下工務小組委員會：
 - (i) 工程計劃的土地平整工程規模龐大，涉及在約 35 公頃的工地範圍內削切高 110 米、闊 1 000 米的現有大型斜坡，以平整斜坡面 (約 13 公頃) 和建築地台 (約 20 公頃)。在合約 A 的工程開展前曾進行工地勘測，確定工地的地質狀況，以便為工程計劃進行設計工作；及

註 26：增加的核准工程預算也用於支付因餘下基礎設施工程的橋樑設計修改和額外駐工地人員費用而引致的額外開支。

合約 A 的其他事宜

- (ii) 在合約 A 施工階段，在工地內不同範圍發現土層和岩石的分布有未可預見的情況。結果，合約 A 須作出工程更改和進行額外工程（註 27），導致估算開支增加約 2.13 億元（註 28）；及
 - (b) 在回應一名立法會議員在工務小組委員會 2005 年 5 月的會議上查詢政府會否檢討為日後項目釐訂工地勘測工程範圍的準則時，土木工程拓展署表示：
 - (i) 工程計劃涉及約 35 公頃工地，而原本的工地勘測工程只包括 200 個鑽孔。政府是在工程開展後才在工地內發現土層和岩石的分布有未可預見的情況；及
 - (ii) 日後就大型工地進行工地勘測時，政府會聘用地質專家和地質工程師，研究有關工地的航攝照片和地質模型，就工地勘測釐訂鑽孔的數目和位置。
- 3.3 2021 年 3 月，土木工程拓展署告知審計署，批出合約 A 後：
- (a) 《岩土指南第二冊》（見第 2.26(b)(i) 段）在 2017 年更新，提供有關應用新技術和數碼工具（例如地球物理測量方法和地理信息系統）加強工地勘測工程的進一步指引；及
 - (b) 在 2018 年發布有關公共工程項目土力工程的進一步指引（見第 2.26(b)(ii) 段）。
- 3.4 審計署認為，在日後推展涉及大型工地的工程項目時，土木工程拓展署需要：
- (a) 採取措施，確保其人員及顧問按照相關指引進行詳盡的招標前工地勘測；及

註 27：工程更改和額外工程包括：(a) 為平整建築地台而進行的大規模挖掘工程的更改。掘出的軟物料與岩石數量比例，與土木工程拓展署原先在合約 A 訂明的不同。軟物料的比率由 16% 增至 27%，導致估算開支增加約 1.59 億元；(b) 為敷設雨水渠和污水渠而進行挖坑工程的更改，這些工程的施工量較原先在合約 A 訂明的為多，導致估算開支增加約 2,300 萬元；及 (c) 額外的斜坡改善工程（例如建造擋土牆、使用泥釘和混凝土噴漿）。該等工程用以確保斜坡穩固，導致估算開支增加約 3,100 萬元。

註 28：土木工程拓展署表示，合約 A 實際開支增幅包括：(a) 軟物料比例增加引致的 1.69 億元；(b) 為敷設雨水渠和污水渠而進行挖坑工程的更改引致的 1,800 萬元；及 (c) 額外斜坡改善工程引致的 2,400 萬元。

- (b) 繼續探討以新技術和數碼工具進行招標前工地勘測，以期提供更準確的工地狀況資料，作設計和招標之用。

需要確保爆破活動的管制規定獲得遵從

3.5 土木工程拓展署轄下土力工程處的礦務部負責根據《危險品條例》(第 295 章)規管爆破活動。根據《危險品 (一般) 規例》(第 295B 章)：

- (a) 任何人沒有主管當局 (即礦務處處長) 准許，不得進行任何爆破。土木工程拓展署署長兼為礦務處處長 (註 29)；及
- (b) 進行爆破時，除非採取有效和足夠的預防措施以防止碎片危險飛散，否則不得進行爆破。

3.6 在推行涉及以爆破方式挖掘石層的公共工程項目時，承建商在展開爆破工程前，須經礦務部取得礦務處處長發出的燃爆許可證 (註 30)。申請燃爆許可證時，承建商須提供工程性質的詳情和擬進行的爆破操作的爆破方法綱領，供礦務部考慮。土木工程拓展署表示，爆破方法綱領須涵蓋由顧問在規劃和設計階段擬備的爆破評估報告 (註 31) 所訂的全部要求，當中須包括針對飛石的保護措施和安全預防措施 (例如臨時封閉工地範圍外的公眾道路／地方) 的細節。獲礦務部接納的爆破方法綱領會成為發出燃爆許可證的部分條件。

3.7 合約 A 涉及以爆破及其他合適方法挖掘約 900 萬立方米現場物料 (見第 2.2(a) 段)。審計署留意到，合約 A 的工地在進行爆破活動後有 2 宗飛石事件，分別在 2003 年 2 月和 6 月發生。該 2 宗飛石事件的要點如下：

- (a) **在 2003 年 2 月發生的飛石事件** 在 2003 年 2 月 17 日進行爆石時有石塊碎片飛散，造成一個私人屋苑 (位於爆破範圍以西約 115 米，被彩雲道分隔) 的 5 個單位共 8 扇窗受損，屋苑平台也發現一些石塊碎片，事件中幸沒有人受傷。土木工程拓展署表示：

註 29：礦務處處長是《危險品條例》及相關附屬法例下的指明主管當局。礦務部行使礦務處處長的權力，並履行法例委以礦務處處長的職責。

註 30：取得燃爆許可證的承建商可於工地使用炸藥，以進行爆破工程。

註 31：就公共工程項目而言，項目倡議人須在規劃和設計階段，就爆破評估報告取得土力工程處同意。報告旨在找出所有易受影響的設施，評估運送、堆存和使用炸藥進行爆破所產生的不良影響和風險，並展示以務實、安全和可接受的方式進行爆破工程的可行性。

合約 A 的其他事宜

- (i) 相信事件成因是爆破範圍內的岩石節理 (註 32) 狀況欠佳，部分石塊碎片飛散的方向超乎預期；
 - (ii) 在飛石事件發生後，相關爆破範圍內的爆破活動已暫停；及
 - (iii) 承建商 A 應土木工程拓展署要求，建議採取大範圍的保護措施 (懸掛式鋼線網，覆蓋斜坡上方三分之二的地方，並以 12 米高的垂直屏障圍封爆破範圍)，以免類似事件再次發生。土木工程拓展署認為建議措施可以接受，而相關爆破範圍內的爆破活動於 2003 年 3 月 10 日恢復；及
- (b) **在 2003 年 6 月發生的飛石事件** 在 2003 年 6 月 6 日進行爆石時有石塊碎片散落至約 180 米至 230 米外的新清水灣道，造成 9 人輕傷，並有 4 輛汽車及財物 (例如 2 個巴士站上蓋和欄杆) 受損。土木工程拓展署表示：
- (i) 飛石事件成因可能是爆破範圍內的土地出現未可預見的欠佳狀況。爆破範圍內的鑽孔四周為風化和斷裂的岩石，當中有新石突出，導致石塊碎片向上飛散；
 - (ii) 由於承建商 A 高估爆破地點與新清水灣道之間的距離 (承建商 A 估計距離為超過 200 米至 300 米，但實際距離只有約 180 米)，因此在 2003 年 6 月 6 日進行爆石時，並沒有執行或沒有有效執行爆破方法綱領訂明的若干保護及預防措施 (封閉新清水灣道，不准車輛和行人使用，並提供垂直屏障、頂部屏障、鋼籠等)；
 - (iii) 若承建商 A 在 2003 年 6 月 6 日爆石時採取爆破方法綱領訂明的措施，這次飛石事件導致的受傷和損毀情況或可大大減少，甚至完全避免；及
 - (iv) 已要求承建商 A 日後進行所有爆破工程時加強保護及預防措施，並改善爆破工程的管理工作 (註 33)。

註 32：土木工程拓展署表示，岩石節理是岩石受張力影響而出現的裂隙。這些裂縫的位移很微細，不易被肉眼察覺。

註 33：土木工程拓展署表示：(a) 2003 年 6 月 6 日的飛石事件發生後，已加強合約 A 爆破活動的保護及預防措施。這些措施包括：(i) 提供合資格的全職駐工地爆破監督工程師、地質學家和爆破設計師；(ii) 提供垂直屏障、由鋼線網組成的防護地墊的地面覆蓋、鋼籠及固定的懸伸屏障；及 (iii) 進行爆破活動時，禁止行人和車輛使用附近道路；及 (b) 在承建商 A 於 2003 年第三季的表現評核報告反映相關範疇 (即造工水平、工地意外記錄及提供和推行工程安全制度) 表現欠佳。

3.8 2021 年 3 月，土木工程拓展署告知審計署：

- (a) 礦務部（爆破活動的規管當局——見第 3.5(a) 段註 29）不時檢討有關爆破活動的管制規定，並在有需要時更新有關規定，以保障公眾安全；
- (b) 在發生該 2 宗飛石事件（見第 3.7 段）後，土木工程拓展署在 2007 年修訂《管理手冊》和礦務部相關指引，對涉及爆破活動的工程項目（尤其是工地位於人口稠密的地區）作更嚴格的管制，包括：
 - (i) 提高顧問及承建商的工地監督人員的資歷要求；
 - (ii) 由合資格的稱職人士詳細評估擬議爆破工程的相關潛在危險，並須經土力工程處批核；及
 - (iii) 提高管理與爆破有關的工地活動的要求，以及推行所需的保護及預防措施；及
- (c) 在加強對爆破活動的管制規定（見上文 (b) 項）並確保妥為遵從後，自 2003 年 7 月起（該 2 宗飛石事件發生後），直至 2020 年 12 月，再沒有發生類似飛石事件（即導致有人受傷及／或汽車／財物損毀）。

3.9 審計署認為，在日後推展涉及爆破活動的工程項目時（尤其是工地位於人口稠密的地區），土木工程拓展署需要繼續致力確保其顧問及承建商遵從爆破活動的管制規定。

審計署的建議

3.10 審計署建議土木工程拓展署署長應：

- (a) 在日後推展涉及大型工地的工程項目時：
 - (i) 採取措施，確保土木工程拓展署人員及顧問按照相關指引進行詳盡的招標前工地勘測；及
 - (ii) 繼續探討以新技術和數碼工具進行招標前工地勘測，以期提供更準確的工地狀況資料，作設計和招標之用；及
- (b) 在日後推展涉及爆破活動的工程項目時（尤其是工地位於人口稠密的地區），繼續致力確保土木工程拓展署顧問及承建商遵從爆破活動的管制規定。

政府的回應

3.11 土木工程拓展署署長同意審計署的建議。

完工後檢討

3.12 根據《管理手冊》：

- (a) 完工後檢討是有用的工程項目管理工具，應在工務計劃下的工程項目的主要顧問合約或主要工程合約大致完成後進行。檢討重點和目的是盡量汲取經驗，從中獲得最大裨益，而不是追究責任；
- (b) 主要項目並沒有嚴格定義，也沒有嚴格規定部門最少應進行多少次檢討。基本方針是，如工程項目總開支少於 5 億元或不涉及複雜的技術和管理事宜，其相關顧問合約和工程合約一般無須進行完工後檢討。根據上述方針，部門可酌情揀選顧問合約／工程合約予以檢討；
- (c) 判斷工程項目是否涉及複雜事宜的指標可包括：
 - (i) 工程項目涉及巨額申索，例如超過 100 萬元；及
 - (ii) 工程涉及引起公眾關注的事件；
- (d) 完工後檢討應在顧問合約或工程合約大致完成後的一段合理時間（例如 6 個月）內進行。然而，若與服務供應商有尚未解決的爭議，宜把檢討押後，直至爭議解決後才進行；及
- (e) 完工後檢討應由項目的負責人員主導。該負責人員應按需要徵詢客戶及其他項目參與者（例如顧問、承建商及分判商）的意見。完工後檢討完成後，部門應擬備報告，記錄所有相關事宜、檢討結果、結論和建議，以供部門日後參考。

需要適時進行完工後檢討

3.13 審計署留意到，合約 A（於 2006 年 12 月大致完成）涉及的合約開支總額達 17.019 億元（見第 2.3 段），並涉及以 3,200 萬元解決的合約爭議（見第 2.7 段）。雖然與承建商 A 的合約爭議在 2018 年 11 月解決，但截至 2021 年 1 月（事隔兩年多），土木工程拓展署仍未為合約 A 進行完工後檢討（見第 3.12(d) 段）。

3.14 2021 年 2 月，土木工程拓展署告知審計署，該署正安排為合約 A 進行完工後檢討。由於完工後檢討是有用的工程項目管理工具，審計署認為，土木工程拓展署需要：

- (a) 在切實可行的範圍內，盡早完成合約 A 的完工後檢討；及
- (b) 提醒其人員及顧問適時為主要工程合約進行完工後檢討。

審計署的建議

3.15 審計署建議土木工程拓展署署長應：

- (a) 在切實可行的範圍內，盡早完成合約 A 的完工後檢討；及
- (b) 提醒土木工程拓展署人員及顧問適時為主要工程合約進行完工後檢討。

政府的回應

3.16 土木工程拓展署署長同意審計署的建議，並表示土木工程拓展署：

- (a) 在 2021 年 3 月已完成合約 A 的完工後檢討；及
- (b) 會提醒其人員及顧問適時為主要工程合約進行完工後檢討。

第 4 部分：合約 B 和 C 的管理

4.1 本部分探討土木工程拓展署管理合約 B (第 4.4 至 4.11 段) 和 C (第 4.14 至 4.22 段) 的工作。

合約 B

4.2 合約 B 是一份實計工料合約，合約工程主要包括：

- (a) 建造 2 條高架連接路 (1 條連接發展用地和觀塘道，另 1 條連接彩霞道和彩榮路)；
- (b) 建造 1 條橫跨彩雲道和觀塘道的行人天橋 (行人天橋 A——見照片一)；
- (c) 在牛頭角道／佐敦谷北道、牛頭角道／振華道和振華道／彩霞道進行道路交界處改善工程；
- (d) 接管並保養合約 A 在發展用地若干個指定部分已完成的建築地台、道路、斜坡、行人路及相關公用設施；及
- (e) 園景建築和花木種植工程。

照片一

行人天橋 A
(2009 年 2 月)



資料來源：土木工程拓展署的記錄

4.3 土木工程拓展署於 2005 年 12 月向承建商 B 批出合約 B，合約金額為 1.293 億元。工程於 2005 年 12 月展開，合約期約 42 個月。顧問 X 是負責監督合約工程的工程師。最終，合約工程於 2010 年 3 月完成，較原訂合約完工日期 2009 年 6 月遲約 8.8 個月 (267 天)，而承建商 B 獲准延長合約期，涵蓋上述整段期間 (註 34)。合約 B 的帳目於 2011 年 11 月結算，合約開支總額為 1.358 億元 (見表七)。

註 34：在獲准延長合約期的 267 天當中，96 天是惡劣天氣所致。

表七

合約 B 的合約開支總額
(2011 年 11 月)

詳情	金額 (百萬元)
1. 完成合約工程	119.0
2. 合約價格變動調整費用 (註)	16.8
合約開支總額	135.8

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註： 因合約價格變動而支付的 1,680 萬元中，700 萬元是已計入原訂合約金額的價格變動調整撥備。

合約 B 的管理

4.4 審計署留意到，土木工程拓展署在合約 B 的管理工作方面有可予改善之處 (見第 4.5 至 4.10 段)。

招標前的工地勘測有可予改善之處

4.5 根據合約 B，承建商 B 須建造橫跨彩雲道和觀塘道的行人天橋 A，連接發展用地內的一幅建築地台 (現稱彩盈邨) 和港鐵九龍灣站。關於建造行人天橋 A：

- (a) 按原來設計，襯墊地基設於行人天橋 A 兩個基腳位置 (即位置 A 和 B)；
- (b) 承建商 B 在位置 A 進行挖掘工程時，發現底層鬆軟。在位置 A 進一步挖掘後，發現該鬆軟底層並非薄層；

- (c) 顧問 X 認為有需要進行額外土地勘測工程，獲取更多資料，以便檢討地基工程的設計，並為此發出更改令 (註 35)(更改令 A——其後定價約為 71,000 元)，指示承建商 B 進行相關勘測工程；
- (d) 額外的土地勘測工程顯示，位置 B 也有類似問題 (即底層鬆軟)。顧問 X 根據額外土地勘測所得資料，檢討地基工程的設計。結論顯示，在位置 A 和 B 改用小口徑灌注樁代替襯墊地基 (修訂地基工程)，是解決問題的最適當方法，並發出更改令 B (其後定價為 200 萬元)，指示承建商 B 進行修訂地基工程；及
- (e) 顧問 X 評估，位置 A 和 B 的修訂地基工程 (與更改令 A 和 B 有關) 令行人天橋 A 的建造工程延遲完成，對合約 B 在該範圍的其他工程 (例如道路工程和園景工程) 的完工時間也造成連鎖影響。最終，承建商 B 獲准延長合約期，由 112 天至 171 天不等，以完成若干個工程部分，並獲批予 310 萬元的延期完工費用 (註 36)。

4.6 根據《管理手冊》，為確定工地的地質問題和提供足夠數據，以便設計和施工合乎安全和經濟原則，必須妥善地計劃工地勘測 (包括就土地勘測和實驗室試驗作出適當監督)。2021 年 3 月，土木工程拓展署告知審計署，批出合約 B 後，該署在 2017 年和 2018 年分別就工地勘測的良好做法和公共工程項目的土力工程發出進一步指引 (見第 2.26(b) 段)。審計署認為，在日後推展涉及行人天橋工程的工程合約時，土木工程拓展署需要採取措施，確保其人員及顧問按照相關指引進行招標前工地勘測 (尤其是在關鍵位置進行的工程)。

需要加強斜坡工程的管理

4.7 根據合約 B，承建商 B 須：

- (a) 從承建商 A 接管合約 A 在發展用地若干個指定部分已完成的建築地台、道路、斜坡、行人路及相關公用設施 (見第 4.2(d) 段)；

註 35：工程師如認為有必要更改部分工程方能完工，應下令任何更改工程。工程師基於其他原因認為更改工程有利或有助工程圓滿完工並發揮功能，有權下令任何更改工程。工程師發出更改令後，亦應據此釐訂合約金額須予增加或減少的款額。

註 36：延期完工費用通常是與時間有關的費用 (例如承建商設置工地的費用、工地間接費用和一般設備)，一般受到建造工程關鍵步驟的延遲所影響。工程合約也有條款，就合約訂明的事件 (例如額外工程、惡劣天氣等) 批准延長合約期，以完成工程。工程師會評估每宗個案的實際情況，按該等可獲批延期完工費用的事項所涉延遲，計算因而額外引致與時間有關的費用，即延期完工費用。

- (b) 為承建商 A 按合約 A 完成的工程提供保安和管理工作；及
- (c) 維持和提供通道，供承建商 A、政府部門的承建商和其他人員前往或通過發展用地的指定部分。

4.8 合約 A 的工程包括平整 2 個斜坡 (斜坡 A 和 B)，工程於 2006 年 12 月大致完成 (見第 2.3 段)。2008 年 3 月，在把斜坡 A 和 B 移交予日後負責保養的政府部門之前，承建商 A 先把斜坡 A 和 B 移交予承建商 B (土木工程拓展署的工程代理) 保養。關於管理斜坡 A 和 B 的斜坡工程，當中要點如下：

- (a) 顧問 X 在 2008 年 1 月和 7 月 (即在合約 A 大致完成後超過一年)，分別就已完成斜坡 A 和 B 向土力工程處提交文件 (即竣工土力報告)，以進行最終審核 (註 37)；
- (b) 在最終審核已完成斜坡時，土力工程處就斜坡 A 和 B 若干處光禿的石坡面可能會發生小型石崩表示關注；
- (c) 顧問 X 進一步檢視斜坡 A 和 B 的狀況後，認為有需要在斜坡 A 和 B 的相關光禿石坡面安裝懸掛式鋼線網，以釋除對發生小型石崩的疑慮；
- (d) 由於合約 B 沒有關於斜坡改善工程的合約條款，顧問 X 分別在 2008 年 6 月和 10 月發出 2 份更改令 (其後總定價為 130 萬元)，指示承建商 B 進行有關工程；及
- (e) 斜坡改善工程完成後，顧問 X 分別在 2008 年 11 月和 10 月，就斜坡 A 和 B 向土力工程處申領土力工程處斜坡和擋土牆審核證書 (見註 37)。土力工程處分別在 2008 年 12 月和 11 月，就斜坡 A 和 B 發出土力工程處斜坡和擋土牆審核證書。

4.9 審計署留意到，顧問 X 在合約 A 大致完成超過一年後，才向土力工程處提交文件，就已完成斜坡 A 和 B 進行最終審核 (見第 4.8(a) 段)。最終發現，斜坡 A 和 B 須進行斜坡改善工程，並進行有關工程 (見第 4.8(c) 及 (d) 段)。審計

註 37：根據 2004 年 7 月的《環境運輸及工務局技術通告 (工務) 第 20/2004 號》“土力工程處斜坡和擋土牆審核證書”：(a) 就 2001 年 9 月 30 日後開展建造合約的項目而言，負責設計和建造公共土力工程的項目部門／辦事處，須就項目建造或加固的所有土力工程結構取得土力工程處斜坡和擋土牆審核證書，方可把已完成的工程移交予日後負責運作或保養的有關單位；(b) 在有關的土力工程結構建成並經土力工程處審核後，項目部門／辦事處須在項目使用期內任何時間申領審核證書；及 (c) 合約的工程師／建築師須與項目部門／辦事處協調，在切實可行的範圍內，盡早取得審核證書，以及不得以未取得審核證書為由而暫緩發出完工證明書。

署認為，在日後推展涉及斜坡工程的工程項目時，土木工程拓展署需要提醒其人員及顧問在切實可行的範圍內，盡早全面評估斜坡工程的狀況，並在有需要時迅速採取跟進行動。

審計署的建議

4.10 審計署建議土木工程拓展署署長應：

- (a) 在日後推展涉及行人天橋工程的工程合約時採取措施，確保土木工程拓展署人員及顧問按照相關指引進行招標前工地勘測（尤其是在關鍵位置進行的工程）；及
- (b) 在日後推展涉及斜坡工程的工程項目時，提醒土木工程拓展署人員及顧問在切實可行的範圍內，盡早全面評估斜坡工程的狀況，並在有需要時迅速採取跟進行動。

政府的回應

4.11 土木工程拓展署署長同意審計署的建議。

合約 C

4.12 合約 C 是一份實計工料合約，合約工程主要包括：

- (a) 建造 2 條行人天橋（行人天橋 B 和 C）。行人天橋 B（見照片二）連接發展用地和毗鄰彩霞道的下層休憩用地，而行人天橋 C（見照片三）則連接新平整的上層建築地台和下層建築地台；
- (b) 在發展用地內闢建路段；
- (c) 在順安道／秀茂坪道、康寧道／功樂道、翠屏道／協和街／雲漢街和彩石里／觀塘道進行道路交界處改善工程；
- (d) 接管並保養合約 A 和 B 在發展用地若干個指定部分已完成的建築地台、斜坡、擋土牆、道路及相關花木種植工程，以及渠務系統；及
- (e) 園景建築和花木種植工程。

照片二

行人天橋 B
(2009 年 7 月)



資料來源：土木工程拓展署的記錄

照片三

行人天橋 C
(2009 年 7 月)



資料來源：土木工程拓展署的記錄

4.13 土木工程拓展署於 2007 年 1 月向承建商 C 批出合約 C，合約金額為 8,800 萬元。工程於 2007 年 1 月展開，合約期約 36 個月。顧問 X 是負責監督合約工程的工程師。最終，合約工程於 2010 年 10 月完成，較原訂合約完工日期 2010 年 1 月遲約 9.4 個月 (287 天)，而承建商 C 獲准延長合約期，涵蓋上述整段期間 (註 38)。合約 C 的帳目於 2012 年 11 月結算，合約開支總額為 1.018 億元 (見表八)。

表八

合約 C 的合約開支總額
(2012 年 11 月)

詳情	金額 (百萬元)
1. 完成合約工程	88.9
2. 合約價格變動調整費用 (註)	12.9
合約開支總額	101.8

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註： 因合約價格變動而支付的 1,290 萬元中，410 萬元是已計入原訂合約金額的價格變動調整撥備。

合約 C 的管理

4.14 審計署留意到，土木工程拓展署在合約 C 的管理工作方面有可予改善之處 (見第 4.15 至 4.21 段)。

註 38：在獲准延長合約期的 287 天當中，99 天是惡劣天氣所致。

發出工程更改令的工作有可予改善之處

4.15 根據土木工程拓展署的規定：

- (a) 在有需要發出工程更改令時，顧問（工程合約的工程師）必須評估其價值，以決定是否須事先取得土木工程拓展署批准（註 39）；及
- (b) 工程更改令的價值應包括其估算費用和任何可能產生的延期完工／工程受阻費用。

4.16 有關在 2009 年 1 月至 2010 年 4 月期間就合約 C 發出的 3 份更改令（更改令 C 至 E——見表九），審計署留意到：

- (a) 3 份更改令的實際費用與估算費用相比，增加 280% 至 327% 不等（見表九）；及
- (b) 3 份更改令的實際費用，超出了批准發出該等更改令的人員的批核權限（見表九）。在推展合約 C 時，土木工程拓展署並未就此訂定具體指引。土木工程拓展署表示，在 2019 年 5 月（批出合約 C 後），該署就如何處理工程更改令的價值超過獲批時的估算發出指引（註 40）。審計署留意到，截至 2021 年 2 月，該等指引仍未納入《管理手冊》。

註 39：根據顧問合約 Y 和土木工程拓展署當時的規定，就合約 C 發出的更改令，擬議更改令的批核人員是按擬議更改令的估算費用而定，詳情如下：

擬議更改令的估算費用	批核人員
30 萬元或以下	顧問 X
100 萬元或以下	職級屬首長級薪級第 1 點人員
300 萬元或以下	職級屬首長級薪級第 2 點或以上人員
超過 300 萬元	管制人員

註 40：根據土木工程拓展署的指引，如果工程更改令的價值因為合約價格變動以外的任何原因而超過獲批時的估算，須採取以下行動：(a) 如果增幅是因工程範疇有變或原先工程更改的性質有變所致，整體變動應視作新工程更改令處理，並須取得一切所需批准；及 (b) 如果增幅是其他任何原因（例如估算過低，實計工料和價率變動）所致，須（經原先的批核人員）通報適當職級的公職人員，並加以解釋。如果工程更改令增加後的估值仍在原先批核人員的批核權限內，則只須通報原先的批核人員。

表九

就合約 C 發出的 3 份更改令的費用顯著增加
(2012 年 11 月)

更改令	發出日期	工程	估算費用 (a) (元)	實際費用 (註 1) (b) (元)	費用增幅 (c) = (b) – (a) (元)
C	2010 年 2 月 11 日	工地延伸	280,000	1,196,368	916,368 (327%) (註 2)
D	2010 年 4 月 16 日	斜坡工程	280,000	1,492,890	1,099,890 (280%) (註 3)
E	2009 年 1 月 13 日	斜坡工程	113,000		

資料來源：土木工程拓展署的記錄

- 註 1：顧問 X 把更改令 D 和 E 合併估值。更改令 C 至 E 的實際費用 (更改令 C 約為 120 萬元，更改令 D 和 E 約為 150 萬元) 超出了批准發出該等更改令的人員的批核權限 (即顧問 X，其財務權限為 30 萬元或以下)。
- 註 2：2008 年 8 月，顧問 X 向承建商 C 發出更改令 C，延伸合約 C 的一個工程部分的工地範圍。自 2008 年 8 月發出更改令 C 以來，顧問 X 已 4 度修訂更改令 C (在 2009 年 4 月至 2010 年 2 月期間)，指示承建商 C 接管發展用地額外部分的保養工作 (及相關工程)。最終，承建商 C 接管發展用地 8 個額外部分的保養工作，導致更改令 C 的費用增加。
- 註 3：土木工程拓展署表示，更改令 D 和 E 費用增加，主要由於無沙混凝土 (即高透水性混凝土) 的施工量和價率有變。

4.17 審計署認為，在日後管理工程合約時，土木工程拓展署需要：

- (a) 採取措施，在切實可行的範圍內，提升估算工程更改令費用的準確度；
及
- (b) 提醒其人員及顧問遵從土木工程拓展署的指引處理工程更改令價值超過獲批時估算的情況 (見第 4.16(b) 段)。

就此，審計署認為，土木工程拓展署宜考慮把該署處理工程更改令價值超過獲批時估算的指引 (見第 4.16(b) 段) 納入《管理手冊》。

建築工料清單項目與合約圖則有差異

4.18 根據合約 C 的合約圖則，行人天橋 B 和 C 的鋼料須使用 55C 等級和 S355 等級的鋼材。然而，顧問 X 表示，合約 C 只包括 43 等級鋼材的建築工料清單項目，而該鋼材等級未能符合相關要求。顧問 X 認為，建築工料清單遺漏了行人天橋 B 和 C 的鋼料項目。最終，土木工程拓展署向承建商 C 支付 120 萬元，以進行遺漏項目 (註 41) 所涉工程。

4.19 根據《管理手冊》，構成合約的文件必須在招標前經過審核，以確保資料齊全和準確一致。審計署留意到，有關行人天橋 B 和 C 的鋼料項目，合約 C 的建築工料清單項目與合約圖則有差異，以致建築工料清單遺漏了有關工程項目。

4.20 2014 年 (批出合約 C 後)，土木工程拓展署修訂《管理手冊》，為核實建築工料清單和相關文件的內容是否齊全和準確，提供進一步指引，包括：

- (a) 擬備建築工料清單時執行招標前反覆核實的程序；
- (b) 在資源許可的情況下，項目辦事處可抽選若干成本較高昂的項目，檢查有關項目的施工量；及
- (c) 召開一個由職級不低於首長級薪級第 1 點的項目人員主持的會議，核實擬備的建築工料清單和特別序言 (註 42)，並確保所有核實和反覆核實程序妥為完成和記錄在案。

審計署認為，在日後擬備工程合約的文件時，土木工程拓展署需要提醒其人員及顧問遵從相關指引核實建築工料清單和相關文件的內容是否齊全和準確。

註 41：合約圖則或規格顯示／訂定的工程，如未有適當列作建築工料清單的項目，即屬遺漏項目。《土木工程合約一般條款》列明，就每一個遺漏項目：(a) 承建商須進行該遺漏項目有關的工程；及 (b) 工程師須就該遺漏項目作出更正，並確定和核證實際完成的工程價值。

註 42：《土木工程的標準計量方法》訂明為政府進行的土木工程的計量方法和準則。任何計量方法如沒有依據或未納入《土木工程的標準計量方法》，必須在建築工料清單的特別序言中註明。

審計署的建議

4.21 審計署建議土木工程拓展署署長應：

- (a) 在日後管理工程合約時：
 - (i) 採取措施，在切實可行的範圍內，提升估算工程更改令費用的準確度；及
 - (ii) 提醒土木工程拓展署人員及顧問遵從土木工程拓展署的指引處理工程更改令價值超過獲批時估算的情況；
- (b) 考慮把土木工程拓展署處理工程更改令價值超過獲批時估算的指引納入《管理手冊》；及
- (c) 在日後擬備工程合約的文件時，提醒土木工程拓展署人員及顧問遵從相關指引核實建築工料清單和相關文件的內容是否齊全和準確。

政府的回應

4.22 土木工程拓展署署長同意審計署的建議。

第 7 章

環境局
渠務署

望后石污水處理廠的改善工程和營運

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

《審計署署長第七十六號報告書》共有 7 章，全部載於審計署網頁
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

望后石污水處理廠的改善工程和營運

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.15
審查工作	1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：望后石污水處理廠改善工程	2.1
合約 A	2.2 – 2.5
改善工程的設計和建造	2.6 – 2.20
審計署的建議	2.21
政府的回應	2.22
其他合約管理事宜	2.23 – 2.34
審計署的建議	2.35
政府的回應	2.36
第 3 部分：監察經改善的望后石污水處理廠的營運	3.1 – 3.3
監察承辦商的表現	3.4 – 3.26
審計署的建議	3.27
政府的回應	3.28
監察設施的運作和維修保養	3.29 – 3.44
審計署的建議	3.45
政府的回應	3.46

	段數
第 4 部分：設計、建造及營運合約安排的管理	4.1
採用設計、建造及營運合約安排	4.2 – 4.4
借鑑所得的經驗	4.5 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17
附錄	頁數
A：渠務署：組織架構圖 (摘要) (2020 年 10 月 31 日)	47

望后石污水處理廠的改善工程和營運

摘要

1. 屯門望后石污水處理廠建於 1982 年。按其原來設計，屯門區內的污水會在此進行基本處理，之後才排入屯門西南部龍鼓水道的海洋水域。望后石污水處理廠也提供糞便廢物收集及處理設施，以處理運送至該廠的糞便廢物。為應對屯門區的人口增長和已規劃的新發展項目所帶來的需求，以及改善望后石污水處理廠排放污水的水質，環境保護署在 2001 年認為有需要改善望后石污水處理廠的處理量和處理水平。渠務署負責望后石污水處理廠改善工程的設計和建造，以及經改善的望后石污水處理廠的營運。環境局負責環保政策事宜，以及監督渠務署和環境保護署在污水收集和處理方面所提供的服務。

2. 渠務署採用了設計、建造及營運安排，以推展望后石污水處理廠的改善工程和營運項目，屬該署首次嘗試以設計、建造及營運安排推展的污水處理項目。立法會財務委員會（財委會）於 2009 年 7 月批准進行望后石污水處理廠的改善工程，核准工程預算為 13.609 億元，又於 2010 年 7 月批准把核准工程預算提高 5.596 億元至 19.205 億元。2005 年 6 月，渠務署向顧問（顧問 X）批出有關改善工程的顧問合約（顧問合約 X）。2010 年 7 月，渠務署向承辦商（承辦商 A）批出設計、建造及營運合約（合約 A），由該承辦商負責望后石污水處理廠改善工程的設計和建造，以及經改善的望后石污水處理廠的營運和維修保養。望后石污水處理廠改善工程的設計和建造工程於 2010 年 7 月展開，並於 2014 年 5 月 17 日大致完成。截至 2020 年 10 月，工程項目的整體開支為 18.589 億元。經改善的望后石污水處理廠於 2014 年 5 月 18 日啟用。承辦商 A 負責營運該廠 10 年，而渠務署可選擇延長其營運期 5 年。經改善的望后石污水處理廠自啟用至 2020 年 3 月 31 日為止，所涉及向承辦商 A 支付的營運費用總額約為 4.12 億元。審計署最近就望后石污水處理廠的改善工程和營運進行審查。

望后石污水處理廠改善工程

3. **混凝土保護塗層過早損蝕** 根據合約 A，所有有機會接觸污水的混凝土構築物，均須採用液態應用保護膜系統加以保護，以便為混凝土提供至少 10 年防護。渠務署表示，承辦商 A 在新建成構築物的混凝土表面塗上了一種聚脲塗層。然而，顧問 X 發現，有關保護塗層自 2013 年 12 月起已出現損蝕；2015 年 3 月，約有 15%

摘要

的保護膜剝落；2016年7月，部分構築物（例如粗隔篩槽和沙井）的保護膜大幅剝落，令構築物外露和受到侵蝕。渠務署表示：(a) 承辦商 A 進行了小規模測試，以找出較該聚脲塗層更耐用的保護塗層。截至 2021 年 2 月，承辦商 A 使用了兩種其他塗層修補剝落的混凝土塗層，而有關工程已於 2020 年 3 月完成；及 (b) 2020 年 11 月，該署委聘一所本地大學，就混凝土保護塗層損蝕進行調查（預計於 2021 年 11 月完成），以找出問題根源。審計署認為，渠務署需要繼續監察新種類保護塗層的效能，以及在切實可行的情況下及早完成有關調查（第 2.7 至 2.10 段）。

4. **紫外光消毒設施的自動清潔系統未能完全運作** 在經改善的望后石污水處理廠，污水經過化學強化一級處理程序後，會流到紫外光消毒設施，經紫外光燈消毒。紫外光燈附設機械／化學清潔系統，以減少污垢在紫外光燈上積聚，從而發揮最佳消毒效能。顧問 X 表示，在 2014 年 4 月（即經改善的望后石污水處理廠於 2014 年 5 月啟用前 1 個月）發現，紫外光消毒設施的自動清潔系統效能欠佳，未能令紫外光燈套筒保持潔淨，從而導致經處理污水的大腸桿菌含量偏高。承辦商 A 表示，自動清潔系統失效的其中一個原因，是在化學強化一級處理程序中，硫化鐵在紫外光燈套筒上積聚，影響該系統的液壓筒的運作。承辦商 A 在 2014 年 7 月成立了一支清潔隊伍，以人手清潔紫外光燈套筒，目的是恢復紫外光消毒系統的效能，以待長遠解決方案。承辦商 A 在 2014 年 7 至 10 月期間更換了液壓筒，以即時緩解有關問題。審計署認為，渠務署需要持續檢討自動清潔系統的運作，以及探討進一步措施以提升其效能（第 2.11 至 2.13 及 2.16 段）。

5. **需要確保設備／設施的物料符合合約規定** 合約 A 訂明幼隔篩所用物料的要求。2014 年 11 月，顧問 X 發現，經改善的望后石污水處理廠內幼隔篩的鏈帶含有與合約規定的級別有出入的不銹鋼。由於兩個級別的不銹鋼的主要分別在於其耐蝕程度，因而引致耐用性的問題。承辦商 A 其後於 2015 年 8 月自資更換幼隔篩的所有鏈帶。2021 年 3 月，渠務署告知審計署，在批出合約 A 後，於 2016 年 5 月以設計、建造及營運合約形式批出的新圍污水處理廠改善工程項目（該廠已於 2021 年 3 月啟用），已實施額外措施，以確保承辦商遵守與設備／設施物料相關的合約規定。審計署認為，渠務署需要持續檢討該措施的成效（第 2.17 至 2.20 及 4.4 段）。

6. **需要確保缺漏修正工作如期完成** 根據合約 A，承辦商 A 須在建造工程於 2014 年 5 月大致完工後起計的 1 年缺漏修正期內（即缺漏修正期於 2015 年 5 月屆滿），完成未完工程，以及進行相關工程，以修理、糾正或修復建造工程的任何缺漏、瑕疵或其他不合規格之處，並自行承擔有關費用。審計署留意到，承辦商 A 於 2015 年 11 月（即缺漏修正期屆滿後的 6 個月），才完成其在缺漏修正方面的責任（第 2.28 及 2.29 段）。

7. **需要確保合約帳目的結算工作如期完成** 根據《財務通告第 7/2017 號》，設計、建造及營運合約下設計及建造部分的帳目應盡快結算，並在任何情況下，結算時間不得遲於設計及建造部分完成後 3 年。審計署留意到，合約 A 有關設計及建造部分的帳目，是於 2017 年 11 月（即望后石污水處理廠改善工程於 2014 年 5 月大致完成後 3.5 年）結算，超出了財務通告所指定的 3 年時限（第 2.32 及 2.33 段）。

監察經改善的望后石污水處理廠的營運

8. **未能符合部分關鍵績效指標** 合約 A 訂有 13 項關鍵績效指標（涵蓋排放污水的水質、環境監測及行政和呈報），用以衡量承辦商 A 在營運經改善的望后石污水處理廠方面的表現。承辦商 A 的每月營運費用會因應其表現水平而調整，而表現水平是根據呈報月份的關鍵績效指標的監察結果來評估。經改善的望后石污水處理廠自 2014 年 5 月啟用至 2020 年 10 月為止，渠務署從支付給承辦商 A 的款項中合共扣減了 565,920 元，涉及 8 次未能符合 13 項關鍵績效指標中的 5 項指標的情況。未能符合指標而遭扣減的最大一筆款項為 460,980 元（佔全部遭扣減的 565,920 元中的 81%），涉及 2014 年 8 月發生的未經許可緊急繞道排放事故，事故持續了大約 11 小時，排放了約 95 000 立方米未經處理的污水，導致 14 個泳灘關閉了大約兩天。渠務署表示：(a) 引致繞道排放事故的直接成因，是全部 4 組幼隔篩發生機械故障；(b) 故障的主要成因，包括承辦商 A 的操作人員經驗不足，以及承辦商 A 缺乏足夠的危機意識；及 (c) 為免重蹈覆轍，已採取跟進行動。審計署認為，承辦商 A 在種種情況下因未能符合 5 項關鍵績效指標而遭扣減款項，反映其表現有可予改善之處（第 3.4、3.5、3.8、3.9 及 3.11 段）。

9. **扣分機制有可予改善之處** 根據合約 A，承辦商 A 如未能符合關鍵績效指標會被扣分，而向承辦商 A 支付的款項，會根據扣分多寡而被扣減。審計署留意到：(a) 根據合約 A，未能符合關鍵績效指標所扣減的總款項，上限為每月營運費用的 32%。就另一份於 2016 年 5 月（在批出合約 A 後）批出的新圍污水處理廠的設計、建造及營運合約，扣減款項上限為 40%（即高出 8 個百分點）；及 (b) 關於未經許可的緊急繞道排放，合約 A 訂明每月最多只可就一宗事故扣減款項（不會考慮事故的嚴重程度）。然而，新圍污水處理廠的合約訂明，未經許可的緊急繞道排放每月可扣減的分數是與排放時間長短掛鉤。2021 年 3 月，渠務署告知審計署，該署擬在 2022 年年中（即在檢討合約 A 的年期應否由 2024 年 5 月延長 5 年至 2029 年 5 月時——見第 2 段），開始就合約 A 的扣分機制進行檢討。審計署認為，渠務署需要按預定時間進行檢討，並適時完成（第 3.12 至 3.15 段）。

摘要

10. **渠務署突擊檢查發現部分排放的污水樣本中大腸桿菌含量偏高** 渠務署表示，該署制定了突擊檢查機制，以加強監察承辦商 A 的表現。突擊檢查的作用為質量保證，目的是對不同時段排放污水的水質提供額外檢測。渠務署在 2019 年 4 月至 2020 年 10 月期間，於 161 天突擊檢查望后石污水處理廠排放的污水中大腸桿菌含量，認為有 23 天 (14%) 排放的污水中大腸桿菌含量偏高 (即每 100 毫升超過 300 000 個)，並就此要求承辦商 A 調查原因。審計署留意到：(a) 承辦商 A 就這 23 天而進行的調查，需時 (由渠務署突擊檢查日期起計) 由 9 天至約 20 個月不等 (平均約 3.5 個月) 才完成，有關當中 3 天的調查更要在 1 年後才有結果；及 (b) 雖然就突擊檢查機制已有既定做法，但渠務署並沒有發布指引訂明這做法 (第 3.16 至 3.18 段)。

11. **望后石污水處理廠的職業安全有可予改善之處** 根據合約 A，承辦商 A 須確保所有運作，均不致對人身、財物及設備造成危害。審計署留意到望后石污水處理廠曾發生以下涉及職業安全的事件：(a) 2014 年 10 月發生了一宗致命意外，承辦商 A 一名工人懷疑跌進終端沙井，其遺體在一個月後被發現。勞工處就該宗致命意外，檢控承辦商 A 違反《職業安全及健康條例》(第 509 章) 的規定，而承辦商 A 於 2015 年 9 月被定罪，罰款總額為 145,000 元。然而，審計署留意到渠務署沒有就該宗致命意外向承辦商 A 適時採取妥善的跟進行動。直至 2021 年 3 月，渠務署才以書面要求勞工處提供意外原因的資料，以及因承辦商 A 提供的工作安全措施欠佳，向其發出表現欠佳通知書；(b) 2015 年 10 月和 2018 年 4 月先後發生兩宗涉及工人受傷的事故，渠務署就該兩宗事故，向承辦商 A 發出表現欠佳通知書；及 (c) 在 2017 年 9 月、2018 年 1 月和 2020 年 9 月，在沒有適當證明書的情況下，承辦商 A 的工人未經許可進入密閉空間。渠務署就有關事故向承辦商 A 發出警告信 (第 3.20 至 3.22 及 3.24 段)。

12. **預防性維修保養的監察工作有可予改善之處** 根據合約 A，承辦商 A 須設置和保養電腦化維修管理系統，以便管理望后石污水處理廠的糾正性和預防性維修保養，並按合約的時間表 (規定最低次數) 進行預防性維修保養。根據電腦化維修管理系統的記錄，在 2015 年 1 月至 2020 年 10 月這約 5 年半的期間，已完成的預防性維修保養工作有 16 952 項 (涉及 432 項設備)。審計署選出 20 項在這段期間進行過一次預防性維修保養的設備，留意到其維修保養次數未能達到合約 A 所規定每 6 個月或每年一次的最低規定次數。渠務署表示：(a) 承辦商 A 曾微調預防性維修保養時間表，以配合廠房的運作需要；及 (b) 部分維修保養並非記錄在電腦化維修管理系統，而是以人手記錄。審計署留意到，就合約 A 的預防性維修保養時間表所作出的改動，渠務署並沒有現成資料 (第 3.30、3.34 至 3.38 段)。

摘要

13. **需要確保適時完成維修保養工作並定期編制維修保養管理資料** 根據電腦化維修管理系統的記錄，在 2019 年 1 月至 2020 年 10 月期間，已完成的維修保養工作有 7 572 項 (7 313 項預防性維修保養和 259 項糾正性維修保養)。審計署留意到：(a) 在已完成的 7 313 項預防性維修保養工作中，有 2 108 項 (29%) 的完工時間出現延誤，較目標完工日期遲 1 天至 1 年不等 (平均為 12 天)。在已完成的 259 項糾正性維修保養工作中，有 1 項延誤約 5 個月才完工；及 (b) 渠務署並沒有定期就望后石污水處理廠所進行的維修保養編制管理資料 (例如重點介紹或摘要)(第 3.40 段)。

設計、建造及營運合約安排的管理

14. 渠務署在 2010 年 7 月批出首份設計、建造及營運合約 (即合約 A) 後，再於 2013 年 6 月和 2016 年 5 月就其他污水處理廠批出兩份設計、建造及營運合約。渠務署表示，推行合約 A 所得的經驗，對日後污水處理廠項目的合約安排甚具參考價值 (第 4.4 及 4.5 段)。

15. **需要持續檢討採用設計、建造及營運合約安排的成本效益** 2010 年 7 月，財委會批准把核准工程預算提高 5.596 億元 (41%) 至 19.205 億元，以應付改善工程所需開支。環境局就增加費用提出的理由包括：(a) 提供 4.031 億元額外建設費用，用以研訂符合特定表現規定的污水處理廠設計，以及能提升日後營運的成本效益；及 (b) 預期在進行改善工程後，營運階段的預算周年經常開支將會減少 3,000 萬元，即在經改善的望后石污水處理廠的 15 年營運期 (見第 2 段) 內，總共可節省 4.5 億元。截至 2021 年 1 月，經改善的望后石污水處理廠已運作約 6.5 年。渠務署表示，整體實際營運開支顯示，已達到每年節省 3,000 萬元的預算。審計署認為，渠務署需要持續檢討營運經改善的望后石污水處理廠所節省的開支 (第 4.8 及 4.9 段)。

16. **需要適時進行完工後檢討** 根據《土木工程管理手冊》：(a) 完工後檢討是有用的工程項目管理工具；(b) 如工程項目總費用少於 5 億元，則一般無須就其顧問合約和工程合約進行完工後檢討；及 (c) 完工後檢討應在顧問合約或工程合約大致完成後的一段合理時間 (例如 6 個月) 內進行。審計署留意到，合約 A 的設計和建造部分於 2014 年 5 月大致完成，總合約開支 (17.747 億元) 遠高於 5 億元。然而，截至 2021 年 1 月 (即完工 6 年多後)，渠務署仍未就合約 A 的設計和建造部分進行完工後檢討 (第 4.10 及 4.11 段)。

摘要

17. **可善用知識管理網分享所得經驗** 渠務署表示，在推行合約 A 所得的經驗對日後污水處理廠工程項目的採購工作甚具參考價值，而有關經驗應妥善記錄在渠務署的知識管理網內。截至 2021 年 1 月，就設計、建造及營運合約的資料，審計署留意到：(a) 知識管理網內只有一份有關設計、建造及營運合約採購工作的電腦圖文簡報，日期為 2016 年 11 月 (即 4 年多前)；及 (b) 渠務署監察經改善的望后石污水處理廠營運所得的經驗並無上載該網 (第 4.14 段)。

審計署的建議

18. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議渠務署署長應：

望后石污水處理廠改善工程

- (a) 就修補望后石污水處理廠內剝落的混凝土塗層一事，繼續監察新種類保護塗層的效能，以及在切實可行的情況下及早完成有關混凝土保護塗層損蝕的調查 (第 2.21(a) 段)；
- (b) 持續檢討望后石污水處理廠紫外光消毒設施的自動清潔系統的運作，以及探討進一步措施以提升其效能 (第 2.21(b)(i) 段)；
- (c) 持續檢討為確保承辦商遵守與設備／設施物料相關的合約規定，而在其他污水處理廠實施的額外措施的成效 (第 2.21(c) 段)；
- (d) 採取措施，確保工程項目的承辦商如期完成缺漏修正工作，並如期完成設計、建造及營運合約下設計及建造部分的帳目結算工作 (第 2.35(c) 及 (d) 段)；

監察經改善的望后石污水處理廠的營運

- (e) 繼續密切監察承辦商營運望后石污水處理廠的表現，包括符合關鍵績效指標的情況，以及按預定時間檢討合約的扣分機制，並適時完成 (第 3.27(a) 及 (b) 段)；
- (f) 就渠務署突擊檢查望后石污水處理廠排放的污水中發現大腸桿菌含量偏高的情況，適時採取行動，查明原因並解決所發現的問題 (第 3.27(c) 段)；

摘要

- (g) 就渠務署對望后石污水處理廠排放污水的水質所進行的突擊檢查，正式訂明現行做法並發布指引 (第 3.27(d) 段)；
- (h) 適時採取妥善的行動，跟進望后石污水處理廠的職業安全事故，並持續致力提升該廠的職業安全 (第 3.27(f) 及 (g) 段)；
- (i) 就望后石污水處理廠合約的預防性維修保養時間表所作出的改動，改善相關的文件記錄 (第 3.45(b)(i) 段)；
- (j) 加強措施確保望后石污水處理廠的設備和設施的維修保養工作適時完成，以及定期就該廠所進行的維修保養編制管理資料以作監察用途 (第 3.45(c) 及 (e) 段)；

設計、建造及營運合約安排的管理

- (k) 持續檢討在設計、建造及營運合約安排下，營運經改善的望后石污水處理廠所節省的開支 (第 4.16(a) 段)；
- (l) 就合約 A 的設計和建造部分，進行完工後檢討 (第 4.16(b) 段)；及
- (m) 善用知識管理網，分享有關設計、建造及營運合約安排所得的經驗 (第 4.16(c) 段)。

政府的回應

19. 渠務署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 屯門望后石污水處理廠建於 1982 年。按其原來設計，屯門區內的污水會在此進行基本處理（註 1），之後才排入屯門西南部龍鼓水道的海洋水域。望后石污水處理廠也提供糞便廢物收集及處理設施，以處理由糞便廢物收集承辦商運送至該廠的糞便廢物。

1.3 環境保護署（環保署）負責規劃收集和處理污水所需的基建，以及監測海水水質。為應對屯門區的人口增長和已規劃的新發展項目所帶來的需求，以及改善望后石污水處理廠排放污水的水質，環保署在 2001 年認為有需要改善望后石污水處理廠的處理量和處理水平。渠務署負責望后石污水處理廠改善工程的設計和建造，以及經改善的望后石污水處理廠的營運。環境局（註 2）負責環保政策事宜，以及監督渠務署和環保署在污水收集和處理方面所提供的服務。

1.4 渠務署採用了設計、建造及營運（註 3）安排，以推展望后石污水處理廠的改善工程和營運項目，屬該署首次嘗試以設計、建造及營運安排推展的污水處理項目。設計和建造工程於 2010 年 7 月展開，並於 2014 年 5 月大致完成。經改善的望后石污水處理廠於 2014 年 5 月啟用。

註 1：基本處理包括隔篩和清除污水中的砂礫（例如砂和碎骨）。

註 2：環境局於 2007 年 7 月成立，負責環境事宜的政策工作。在 2007 年 7 月以前，環境政策由當時的環境運輸及工務局（2002 年 7 月至 2007 年 6 月）、環境食物局（2000 年 1 月至 2002 年 6 月）、規劃環境地政局（1997 年 7 月至 1999 年 12 月）和規劃環境地政科（1997 年 7 月前）負責。

註 3：設計、建造及營運是一種合約採購方式，承辦商須按照政府在合約中訂明的所有規定，設計和建造擬議的設施。設施建成後，承辦商須依據合約，在一段指定的時間內營運和維修已竣工設施。在合約期內，該設施一直由政府擁有。在合約訂明的營運階段屆滿後，該設施會按合約條件免費交還政府。

望后石污水處理廠改善工程

1.5 望后石污水處理廠的改善工程範圍如下：

- (a) 改善污水處理水平，由基本處理提升至化學強化一級處理（註 4）加紫外光消毒程序；
- (b) 把處理量由每天 215 000 立方米增至每天 241 000 立方米；
- (c) 提供新的糞便廢物收集及處理設施，以處理每天 1 200 立方米糞便廢物；及
- (d) 進行附屬工程（例如道路和環境美化工程）。

照片一為經改善的望后石污水處理廠。

照片一

經改善的望后石污水處理廠



資料來源：渠務署的記錄

註 4：一級處理包括基本處理程序（即隔篩和清除砂礫），以及清除污水中可沉澱懸浮固體的一級沉澱處理程序。化學強化一級處理指在一級沉澱處理程序中加入化學品，以提升清除污水中懸浮固體的效能。

1.6 立法會財務委員會 (財委會) 於 2009 年 7 月批准進行望后石污水處理廠的改善工程，核准工程預算為 13.609 億元，又於 2010 年 7 月批准把核准工程預算提高 5.596 億元至 19.205 億元 (見表一)。

表一

**望后石污水處理廠改善工程獲批的撥款
(2009 年 7 月至 2010 年 7 月)**

日期	詳情	核准金額 (百萬元)
2009 年 7 月	改善工程的設計和建造	1,360.9
2010 年 7 月	提高核准工程預算以應付較高的設計和建造費用 (註) 及價格調整撥備有所增加的情況	559.6
	總計	1,920.5

資料來源：渠務署的記錄

註：渠務署表示，擬議設計的設計和建造費用較高，但可大幅節省隨後 15 年 (見第 1.8(b) 段) 的營運費用，為設施的整個生命周期成本帶來節省淨額 (見第 4.8 段)。

1.7 2005 年 6 月，渠務署向顧問 (顧問 X) 批出有關改善工程的顧問合約 (顧問合約 X)，相關改善工程涉及設計、建造及營運合約 (合約 A——見第 1.8 段)。顧問 X 擔任該設計、建造及營運合約的監督人員，負責監督望后石污水處理廠改善工程的設計和建造，以及該廠在改善工程完成後首年的營運。顧問工作於 2018 年 3 月完成。截至 2020 年 10 月，渠務署已向顧問 X 支付 1,790 萬元顧問費 (註 5)。

註 5：合約 A 批出前的規劃工作 (例如環境影響評估、參考設計、合約策略制訂、合約文件和招標) 所需的顧問費共 1,220 萬元，由渠務署管制的基本工程儲備基金總目 704 項下的整體撥款分目 4100DX 支付。合約 A 批出後產生的顧問費 (即在設計、建造、啟用和最初的營運階段) 則為 570 萬元，由工程計劃撥款 (見第 1.6 段) 支付。

1.8 2010年7月，渠務署向承辦商（承辦商A）批出合約A，由該承辦商負責望后石污水處理廠改善工程的設計和建造，以及經改善的望后石污水處理廠的營運和維修保養，合約金額為26.737億元（註6），包括：

- (a) 16.645億元（62%）用以支付改善工程的設計和建造費用，以及在設計和建造期間現有污水處理廠的臨時運作（註7）費用；及
- (b) 10.092億元（38%）用以支付營運階段的費用（涵蓋15年合約營運期，包括竣工後10年，以及其後渠務署可選擇把營運期延長5年——見第1.12段）。

1.9 望后石污水處理廠改善工程的設計和建造工程於2010年7月展開，並於2014年5月17日大致完成。營運階段於2014年5月18日展開。

1.10 合約A有關設計和建造部分（包括在設計和建造期間現有污水處理廠的臨時運作——見第1.8(a)段）的帳目於2017年11月結算。最終合約金額為17.747億元（見表二）。

註6：2010年1月，中央投標委員會建議渠務署與獲推薦的投標者協商合約金額。經投標協商後，合約金額減至26.737億元，並於2010年4月獲財經事務及庫務局批准。

註7：臨時運作是指由渠務署把現有污水處理廠移交承辦商當天起，直至改善工程的設計和建造工程竣工當天的期間。臨時運作期間，承辦商會從渠務署接管現有設施，並根據設計、建造及營運合約繼續操作和維修保養現有設施。

表二

合約 A 有關設計和建造部分的開支
(2020 年 10 月)

原定合約 金額 (a)	最終合約 金額 (b)	增幅 (c) = (b) – (a)	價格變動調整 撥備的增幅 (d)	價格變動調整 後的減幅 (e) = (c) – (d)
(百萬元)				
1,664.5	1,774.7 (註 1)	110.2 (6.6%)	192.9 (11.6%) (註 2)	(82.7)

資料來源：渠務署的記錄

註 1：17.747 億元開支的撥款安排如下：

- (a) 合約 A 的 17.541 億元開支由工程計劃撥款 (見第 1.6 段) 支付；
- (b) 承辦商 A 按顧問 X 於 2015 年 3 月作出的指示，為海底排放管道進行檢查和除淤工程，所涉的 570 萬元開支由基本工程儲備基金總目 704 項下的整體撥款分目 4100DX 支付；及
- (c) 臨時運作涉及的 1,490 萬元營運費用，由政府一般收入帳目中渠務署的分目支付。

註 2：原定合約金額已包括價格變動調整撥備。所列數字為額外的價格變動調整。

1.11 截至 2020 年 10 月，工程項目的整體開支為 18.589 億元 (較 19.205 億元的最終核准工程預算少 6,160 萬元——見第 1.6 段)。18.589 億元當中，17.541 億元 (94%) 與合約 A 的開支有關 (見第 1.10 段表二註 1)。其餘 1.048 億元 (6%) 包括駐地盤人員費用 (9,610 萬元——註 8)、顧問費 (570 萬元——見第 1.7 段註 5) 和其他雜費 (300 萬元)。

註 8：駐地盤人員由顧問聘用，以執行顧問合約上訂明監督承辦商工程的職責。政府會向顧問發還因聘用駐地盤人員而支付的薪金和其他報酬 (例如強積金和醫療福利)。

經改善的望后石污水處理廠的營運

1.12 經改善的望后石污水處理廠於 2014 年 5 月 18 日啟用。承辦商 A 負責營運該廠 10 年，而渠務署可選擇延長其營運期 5 年。望后石污水處理廠完成改善工程後營運的首年，由顧問 X 擔任合約 A 的監督人員，負責監督承辦商 A 的營運，並向渠務署匯報承辦商 A 的表現。經過首年營運後（即自 2015 年 5 月 18 日起），渠務署全面接管監察（包括監督）承辦商 A 營運的工作。

1.13 合約 A 設有一套關鍵績效指標，用以衡量承辦商 A 的表現。承辦商 A 營運經改善的望后石污水處理廠，每月可獲支付的款項包括：

- (a) 定額費用，涵蓋設施的維修保養、大修和操作；及
- (b) 非定額費用，根據實際經處理的污水量而定。

承辦商 A 的每月營運費用會因應其表現水平而調整，而表現水平是根據呈報月份的關鍵績效指標的監察結果來評估。

1.14 渠務署表示，在 2020 年 1 月至 10 月，由望后石污水處理廠處理的污水量每天平均約為 185 000 立方米（即約每天 241 000 立方米設計處理能力的 77%），而接收到的糞便廢物每天平均約為 1 050 立方米（即約 1 200 立方米設計處理能力的 88%）。在 2019–20 年度，所涉及向承辦商 A 支付營運望后石污水處理廠的費用約為 8,400 萬元。經改善的望后石污水處理廠自啟用（即 2014 年 5 月 18 日）至 2020 年 3 月 31 日為止，所涉及向承辦商 A 支付的營運費用總額約為 4.12 億元。

渠務署的負責組別

1.15 渠務署污水處理服務科轄下的淨化海港計劃部負責監察望后石污水處理廠改善工程的設計和建造，以及經改善的望后石污水處理廠的首年營運。經過首年營運後（即自 2015 年 5 月 18 日起），改由渠務署機電工程科轄下的污水處理部 1 接管，負責監察望后石污水處理廠的營運。渠務署截至 2020 年 10 月 31 日的組織架構圖摘要，載於附錄 A。截至 2020 年 10 月，污水處理部 1 有 7 名人員涉及監察望后石污水處理廠的營運（註 9）。渠務署表示，於 2019–20 年度，純粹用於監察望后石污水處理廠營運的薪金開支約為 170 萬元。

註 9：渠務署表示，該 7 名人員亦涉及監察新界西北、深井和屯門區其他污水處理廠和防洪設施的營運。

審查工作

1.16 2020年11月，審計署就望后石污水處理廠的改善工程和營運展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 望后石污水處理廠改善工程（第2部分）；
- (b) 監察經改善的望后石污水處理廠的營運（第3部分）；及
- (c) 設計、建造及營運合約安排的管理（第4部分）。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.17 審計署進行審查期間，政府鑑於2019冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，渠務署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：望后石污水處理廠改善工程

2.1 本部分探討渠務署管理望后石污水處理廠改善工程的工作。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 改善工程的設計和建造 (第 2.6 至 2.22 段)；及
- (b) 其他合約管理事宜 (第 2.23 至 2.36 段)。

合約 A

2.2 2010 年 7 月，渠務署向承辦商 A 批出合約 A，進行望后石污水處理廠改善工程，以及營運經改善的望后石污水處理廠，合約金額為 26.737 億元，當中 16.645 億元用以支付設計和建造部分 (包括在設計和建造期間現有污水處理廠的臨時運作) 的費用，而 10.092 億元用以支付營運階段的費用 (註 10)。

2.3 設計和建造工程於 2010 年 7 月展開，原定於 2013 年 11 月 25 日完工。顧問 X 擔任監督人員，負責監督改善工程的設計和建造。由於天氣惡劣，承辦商 A 根據合約 A 的條款獲准延長合約期合共 5.7 個月 (173 天)。合約工程 (即設計和建造部分) 於 2014 年 5 月 17 日大致完成。營運階段 (為期 10 年，另渠務署可選擇延長 5 年) 於 2014 年 5 月 18 日展開。顧問 X 負責監督經改善的望后石污水處理廠首年的營運，而其監督職務在 2015 年 5 月移交渠務署。

合約 A 費用增加

2.4 合約 A 有關設計和建造部分 (包括在設計和建造期間現有污水處理廠的臨時運作) 的帳目於 2017 年 11 月結算，合約開支總額為 17.747 億元 (見表三)。

註 10：合約 A 列載多個事項，包括僱主要求，當中指明改善工程的設計和建造要求，以及經改善的望后石污水處理廠的營運要求。根據合約 A，渠務署會向承辦商 A 一筆過付款 (支付設計和建造的費用)，或按月付款 (支付在設計和建造期間及營運階段，望后石污水處理廠的營運和維修保養費用)，而有關款項會按價格變動調整。

表三

合約 A 有關設計和建造部分的
合約開支總額
(2017 年 11 月)

詳情	金額 (百萬元)
完成合約工程	1,481.8
合約價格變動費用 (註)	292.9
合約開支總額	1,774.7

資料來源：渠務署的記錄

註：因合約價格變動而支付的 2.929 億元當中，1 億元是已計入原定合約金額的價格變動調整撥備。

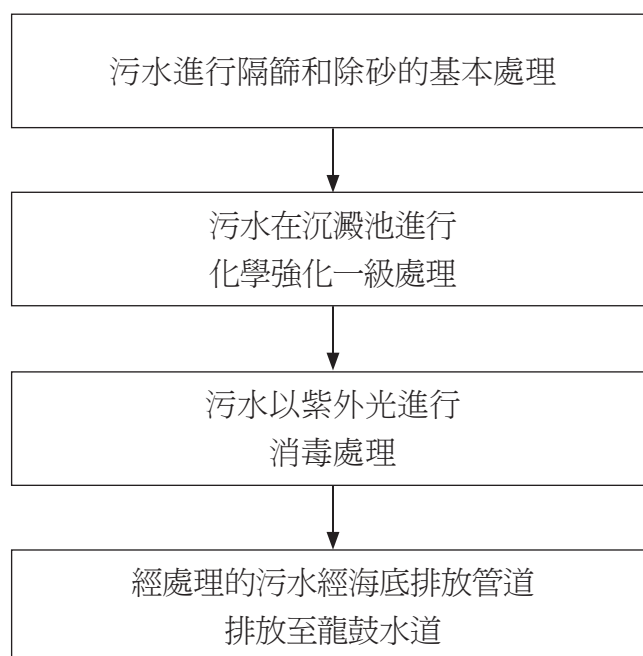
經改善的望后石污水處理廠的污水處理程序

2.5 污水 (包括收集到的糞便廢物——註 11) 在經改善的望后石污水處理廠會按合約 A 訂明的排放污水標準進行處理。圖一顯示經改善的望后石污水處理廠的污水處理程序。

註 11：收集到的糞便廢物會卸置在糞便廢物收集站。

圖一

經改善的望后石污水處理廠的污水處理程序



資料來源：渠務署的記錄

改善工程的設計和建造

2.6 根據合約 A，承辦商 A 須遵照合約要求，負責望后石污水處理廠改善工程的設計和建造，並提交設計文件（註 12）予顧問 X（註 13），以徵求其意見和同意。顧問 X 會就主要範疇（例如程序的設計，以及偏離合約要求的情況）諮詢渠務署的意見，然後批准承辦商 A 的設計文件（註 14）。

註 12：顧問 X 表示，承辦商 A 的獨立設計查核員已查核和確認承辦商 A 的設計符合相關的合約要求。

註 13：顧問 X 作為監督人員，會確保承辦商 A 及其獨立設計查核員妥善履行職務，以及設計符合合約 A 的規定。

註 14：顧問 X 首先就承辦商 A 的初步設計（連同總布置圖）發出原則上批准，隨後承辦商 A 向顧問 X 提交詳細設計，徵求顧問 X 批准。

混凝土保護塗層過早損蝕

2.7 根據合約 A，所有有機會接觸污水的混凝土構築物，均須採用液態應用保護膜系統 (註 15) 加以保護，以便為混凝土提供至少 10 年防護。

2.8 渠務署表示，承辦商 A 在新建成構築物的混凝土表面塗上了一種聚脲塗層 (註 16)。然而，顧問 X 發現，有關保護塗層自 2013 年 12 月起 (即經改善的望后石污水處理廠於 2014 年 5 月啟用前 5 個月) 已出現損蝕，情況如下：

- (a) 2013 年 12 月初，幼隔篩槽和沉砂槽的保護膜剝落；
- (b) 2014 年 11 月和 2015 年 1 月，污泥脫水大樓離心機的進料管，以及化學強化一級處理區域的排水輸送泵進水口均被剝落的保護膜堵塞；
- (c) 2015 年 3 月 (即經改善的望后石污水處理廠啟用後約 10 個月)，約有 15% 的保護膜剝落；及
- (d) 2016 年 7 月，部分構築物 (例如粗隔篩槽和沙井) 的保護膜大幅剝落，令構築物外露和受到侵蝕，延誤糾正問題會影響混凝土構築物的耐用程度。

2.9 2017 年 6 月，渠務署表示，如果已損蝕的保護塗層未能及時修復，可導致混凝土剝落，構築物結構受損，嚴重干擾污水處理程序。渠務署表示，已針對問題採取下列行動：

- (a) 承辦商 A 委聘了兩名專家進行調查。根據 2017 年 3 月和 7 月的調查報告，專家發現多個可能成因 (例如酸性氣體結聚、保護塗層受化學侵蝕和塗層分離 (註 17))；

註 15：渠務署表示：(a) 液態應用保護膜系統是單體式全黏合的液態塗層系統，適合用作保護混凝土；(b) 液態應用保護膜系統有不同種類；及 (c) 合約 A 訂明不應使用環氧樹脂塗層系統。

註 16：聚脲塗層屬液態應用保護膜系統。渠務署表示，這種保護塗層也曾在渠務署其他污水處理廠採用，效能良好。

註 17：調查報告顯示，有些塗層分離的地方，似乎是在第一層塗層上面塗上了第二層塗層。

- (b) 承辦商 A 進行了小規模測試，以找出較該聚脲塗層更耐用的保護塗層，再把選定的塗層應用於關鍵位置 (註 18)。截至 2021 年 2 月，承辦商 A 使用了兩種其他塗層 (即新的環氧樹脂塗層和鋁酸鈣塗層) 修補剝落的混凝土塗層，而有關工程已於 2020 年 3 月完成。新保護塗層的狀況良好，其效能在實地受到密切監察；及
- (c) 2020 年 11 月，該署委聘一所本地大學，就混凝土保護塗層損蝕進行調查，以找出問題根源。截至 2021 年 1 月，有關調查仍在進行，並預計於 2021 年 11 月完成。

2.10 審計署認為，就望后石污水處理廠的混凝土保護塗層，渠務署需要：

- (a) 繼續監察用作修補剝落的混凝土塗層的新種類保護塗層的效能；及
- (b) 在切實可行的情況下及早完成有關混凝土保護塗層損蝕的調查 (見第 2.9(c) 段)，以期找出問題根源，並採取所需跟進行動。

紫外光消毒設施的自動清潔系統未能完全運作

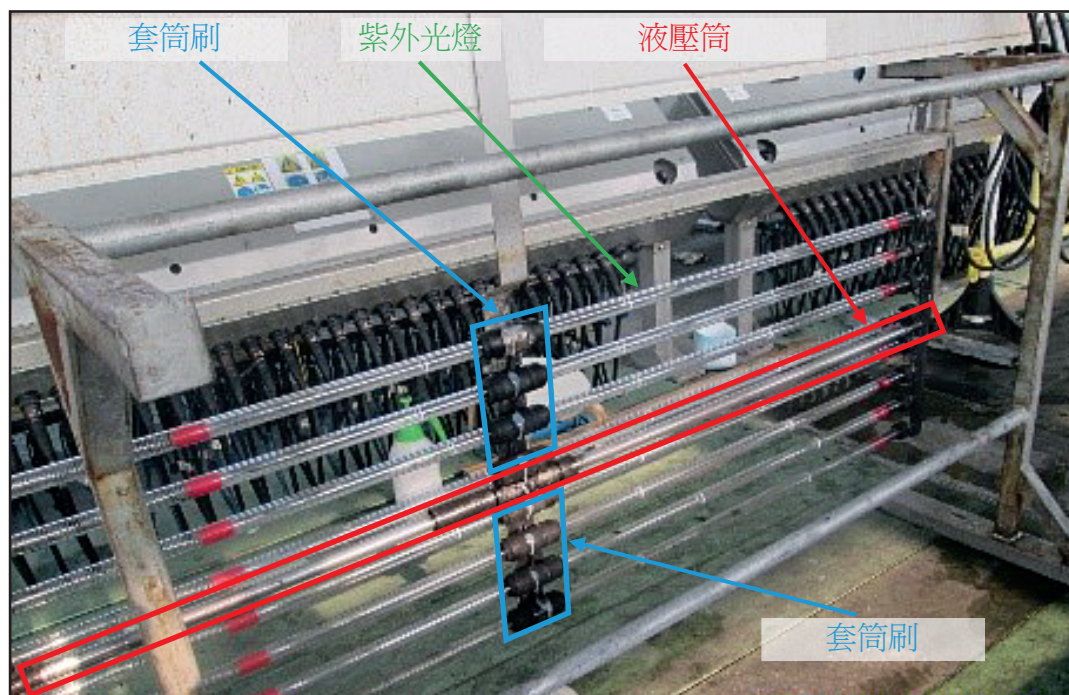
2.11 在經改善的望后石污水處理廠進行化學強化一級處理程序時，污水會加入三氯化鐵 (一種令膠體不穩定的化學混凝劑)，以加快懸浮物的沉澱。污水經過化學強化一級處理程序後，會流到紫外光消毒設施，經紫外光燈消毒 (註 19)。紫外光燈附設機械／化學清潔系統 (主要由套筒刷和推動套筒刷的液壓筒組成)，以減少污垢在紫外光燈上積聚 (見照片二)，從而發揮最佳消毒效能。

註 18：渠務署表示，承辦商 A 對 6 個牌子／種類的環氧樹脂塗層和 1 種鋁酸鈣塗層進行了測試。根據初步測試的結果，效能最佳的塗層適用於 3 個關鍵位置：(a) 糞便廢物均衡池；(b) 基本污水處理廠房的共用入水井；及 (c) 基本污水處理廠房的兩個濕井。這些塗層的測試和使用，已通過發出僱主更改 (2017 年 7 月發出) 進行，預算費用為 310 萬元。截至 2020 年 10 月，已有 170 萬元由工程計劃撥款 (見第 1.6 段) 支付。

註 19：根據環保署 2007 年 4 月的政策方針，經改善的望后石污水處理廠採用紫外光照射消毒法。

照片二

經改善的望后石污水處理廠消毒設施的紫外光燈組件



資料來源：渠務署的記錄

2.12 顧問 X 表示，在 2014 年 4 月（即經改善的望后石污水處理廠於 2014 年 5 月啟用前 1 個月）發現，紫外光消毒設施的自動清潔系統效能欠佳，未能令紫外光燈套筒保持潔淨，從而導致經處理污水的大腸桿菌含量偏高。

2.13 承辦商 A 表示：

- (a) 在 2014 年 7 月發現紫外光燈的自動清潔系統有黑色油性物質阻塞；
- (b) 自動清潔系統失效，是由多項因素引致，其中包括在化學強化一級處理程序中，使用三氯化鐵作混凝劑而形成硫化鐵。硫化鐵在紫外光燈套筒上積聚，影響自動清潔系統的液壓筒的運作；
- (c) 導致自動清潔系統失效的其他因素，主要與其液壓筒有關（註 20）；

註 20：有關因素包括使用的潤滑油過稠及易受污染、液壓系統的泵有故障導致液壓輸出量低、添加潤滑油的次數不足、液壓筒因內部過緊及表面粗糙而容易破損、擦拭次數過少及時間偏短，以及未能偵測液壓筒失效。

- (d) 承辦商 A 在 2014 年 7 月成立了一支清潔隊伍 (註 21)，以人手清潔紫外光燈套筒，目的是恢復紫外光消毒系統的效能，以待長遠解決方案。承辦商 A 在 2014 年 7 至 10 月期間更換了液壓筒，以即時緩解有關問題；
- (e) 為免形成硫化鐵，承辦商 A 曾經嘗試在化學強化一級處理程序中，使用明礬代替三氯化鐵。然而，在試用兩星期後，由於使用明礬會產生大量硫化氫 (註 22)，承辦商 A 在 2015 年 4 月停用明礬；及
- (f) 承辦商 A 在 2015 年 6 月前採取了多項措施，作為應對自動清潔系統問題的長遠緩解方案 (註 23)。

2.14 2019 年 6 月，渠務署表示，紫外光燈套筒需要以人手頻密清潔，務必盡快提升其自動清潔系統的效能。

2.15 2021 年 1 至 3 月期間，渠務署告知審計署：

- (a) 雖然自動清潔系統可以運作，但為了保持紫外光消毒系統的效能，承辦商 A 繼續以人手為紫外光燈套筒作出額外清潔 (見第 2.13(d) 段)；
- (b) 望后石污水處理廠的化學強化一級處理程序可採用明礬或三氯化鐵。鑑於流入污水的特點，承辦商 A 當時認為三氯化鐵為最合適的化學混凝劑；
- (c) 承辦商 A 曾經評估和測試紫外光消毒系統 (包括其自動清潔系統) 的設計和效能。自動套筒刷清潔系統作為一個輔助系統，有助減低人手操作和維修保養的次數；
- (d) 承辦商 A 已為該廠編定預防性維修保養工作 (例如人手清潔紫外光燈套筒) 時間表，藉以緩解紫外光消毒設施的自動清潔系統可能出現的問題；及

註 21：渠務署表示，清潔隊伍的成本由承辦商 A 承擔 (即包括在渠務署向承辦商 A 支付的固定費用內——見第 1.13(a) 段)。

註 22：硫化氫為有毒氣體，會危害健康，在密閉空間尤甚。

註 23：有關措施包括：(a) 選用以較稀潤滑油操作的液壓筒；(b) 修訂維修保養手冊和提供員工培訓；(c) 保持廠房的整體程序穩定；(d) 採用指示器系統，以監察自動清潔系統的情況；及 (e) 開發和測試液壓筒改裝套件，以降低液壓筒對積聚污物的敏感度。

- (e) 經改善的新圍污水處理廠 (見第 4.4(b) 段) 已採用更先進的傾斜式紫外光消毒系統 (註 24)。經改善的新圍污水處理廠自 2020 年 9 月展開測試及試行運作以來，傾斜式紫外光消毒系統的清潔系統效能一直良好。

2.16 審計署認為，就紫外光消毒設施的自動清潔系統，渠務署需要：

- (a) 持續檢討望后石污水處理廠內相關系統的運作，以及探討進一步措施以提升其效能；及
- (b) 繼續監察其他污水處理廠內相關系統的效能。

需要確保設備／設施的物料符合合約規定

2.17 根據合約 A，幼隔篩 (註 25) 所用物料須符合渠務署於《污水處理設施機電裝置的一般規格 (2007 年版)》(註 26) 所訂明的下列規定：

- (a) 隔篩的結構、鏈帶、鏈輪、軸、隔篩格柵、刮耙、刮板、鏈帶板、所有接駁／嵌固的螺栓和螺帽、滾軸軌道、護罩和排放槽應採用不銹鋼或經批准的更好物料製造；及
- (b) 物料等級應符合相應的英國標準，或相同等級甚或更高的國家或國際標準。按耐蝕程度，除非另有指明，級別 316 的不銹鋼應視為各種物料中最基本的等級。

如物料與規定有出入，承辦商 A 須提供理據和向顧問 X 申請批准。

註 24：渠務署表示，經改善的新圍污水處理廠自 2020 年 9 月展開測試及試行運作階段以來，一直使用傾斜式紫外光消毒系統。其清潔系統是一個自動的化學和機械清潔系統，在擦拭程序之間會把清潔刷置於污水流以外，盡可能減少清潔刷與污水流的接觸，從而減少維修保養的需要。相對之下，望后石污水處理廠使用的平放式系統會把清潔刷一直浸在並接觸到污水流。此外，相比起望后石污水處理廠的系統，經改善的新圍污水處理廠的紫外光燈套筒較大，其擦拭系統的功率也較高。

註 25：幼隔篩用於污水的基本處理，以清除直徑 4 至 25 毫米的微粒，防止微粒流入沉澱系統。

註 26：《污水處理設施機電裝置的一般規格》(《一般規格》) 旨在訂明對污水處理和渠務項目不可或缺或基本的機電裝置的基本設計規格。有關項目包括由渠務署管理的污水處理廠、污水和抽洪站，以及相關工程和設施。除非個別工程合約的特別規格另有修改，所有污水處理設施的機電裝置應遵從《一般規格》的規定。

2.18 2014年8月，全部四組幼隔篩發生機械故障而引致緊急排放污水事件（見第3.8(a)段），其後顧問X進行調查，以查明事故原因。顧問X於2014年11月提交的事件調查報告提出多項事宜，其中包括：

- (a) 幼隔篩的鏈帶含有級別304的不銹鋼，與合約規定的級別（即級別316的不銹鋼——見第2.17(b)段）有所出入。顧問X於2014年9月把鏈帶的樣本送交認可的化驗所，就物料種類進行測試。結果顯示，除了防鬆螺帽外，鏈帶的其他物料均不是級別316的不銹鋼；
- (b) 根據承辦商A於2012年9月施工期間，向顧問X提交來自幼隔篩製造商的出廠測試報告，整組幼隔篩（馬達／變速箱、軸承、墊層、保護罩和窗口除外）均是採用級別316的不銹鋼製造；
- (c) 幼隔篩的製造商解釋，因為鏈帶不是由他們生產，而是由鏈帶供應商供應，所以他們沒有鏈帶的相關設計資料；
- (d) 由於級別304與級別316的不銹鋼的主要分別在於其耐蝕程度，因而引致耐用性的問題（註27）；及
- (e) 幼隔篩的所有鏈帶將會換上採用符合合約規定物料的新鏈帶。承辦商A其後於2015年8月更換所有鏈帶（註28）。

2.19 2021年3月，渠務署告知審計署，為了確保承辦商遵守與設備／設施物料相關的合約規定，渠務署在新圍污水處理廠改善工程項目（見第4.4(b)段）已實施額外措施。承辦商須詳列清單，顯示已遵從僱主要求和《污水處理設施機電裝置的一般規格》所載與設備／物料有關的規定。

2.20 審計署認為，渠務署需要持續檢討為確保承辦商遵守與設備／設施物料相關的合約規定，而在其他污水處理廠實施的額外措施的成效。

註27：顧問X表示，幼隔篩物料不符合規定，並非導致2014年8月排放污水事故中幼隔篩故障的原因（原因請參閱第3.9(a)段）。

註28：承辦商A根據合約規定，獨自承擔更換鏈帶的成本。顧問X表示，已使用物料可靠性鑑別工具為新鏈帶進行實地測試，作為額外的參考，以確保符合規格。

審計署的建議

2.21 審計署建議渠務署署長應：

- (a) 就望后石污水處理廠的混凝土保護塗層：
 - (i) 繼續監察用作修補剝落的混凝土塗層的新種類保護塗層的效能；及
 - (ii) 在切實可行的情況下及早完成有關混凝土保護塗層損蝕的調查，以期找出問題根源，並採取所需跟進行動；
- (b) 就紫外光消毒設施的自動清潔系統：
 - (i) 持續檢討望后石污水處理廠內相關系統的運作，以及探討進一步措施以提升其效能；及
 - (ii) 繼續監察其他污水處理廠內相關系統的效能；及
- (c) 持續檢討為確保承辦商遵守與設備／設施物料相關的合約規定，而在其他污水處理廠實施的額外措施的成效。

政府的回應

2.22 渠務署署長同意審計署的建議。

其他合約管理事宜

2.23 除了改善工程的設計和建造外，審計署留意到，渠務署在其他合約管理工作方面有可予改善之處（見第 2.24 至 2.34 段）。

可在改善工程的狀況勘测報告內載列更多參考資料

2.24 根據顧問合約 X：

- (a) 為合約 A 招標前，應先由獨立測量師進行狀況勘测，以確定望后石污水處理廠的設施在進行改善工程前的狀況，而這些設施包括排水口和緊急繞道；及

- (b) 勘測結果應作為合約 A 投標者的參考資料，以供其評估運作和所需的改動或翻新工程的成本。

2.25 就海底排放管道在改善工程前的狀況，顧問 X 在 2007 年 5 月向渠務署提交的狀況勘測建議書列明：

- (a) 獨立測量師會在排水口終端沙井進行水位量度測試 (註 29)，以測試和監測排水口的水力性能；及
- (b) 顧問 X 會從渠務署取得該署於 2006 年年底左右，為偵查排水口是否有滲漏而進行的染料測試 (註 30) 結果，以及為檢查排水口的水力性能而進行的水底檢查結果 (註 31)，並把相關結果載入狀況勘測報告內。

2007 年 6 月，渠務署表示對該狀況勘測建議書沒有意見。

2.26 審計署留意到，顧問 X 在 2008 年 6 月提交的狀況勘測報告，並沒有包括其建議書所提及由渠務署為評估排水口狀況而進行的染料測試和水底檢查結果 (見第 2.25(b) 段)。2020 年 12 月和 2021 年 3 月，渠務署告知審計署：

- (a) 渠務署每年為望后石污水處理廠海底排放管道進行染料測試，而自 2003 年起備存的記錄均可供查閱。至於該海底排放管道的水底檢查，則只有自 2011 年起備存的檢查記錄 (即 2011、2016 及 2020 年) 可供查閱；
- (b) 考慮到當時進行狀況勘測可應用的技術，以及為免干擾當時的望后石污水處理廠的運作，海底排放管道的狀況是根據獨立測量師在排水口沙井進行的水位量度測試 (見第 2.25(a) 段) 而推斷出來；及
- (c) 由於海底排放管道的管理和維修保養一直是渠務署而非承辦商 A 的責任，而且海底排放管道的狀況可以從於排水口沙井進行的水位量度測試 (見第 2.25(a) 段) 推斷出來，因此染料測試和水底檢查的記錄並非合約 A 招標和設計過程中的必要設計資訊。

註 29：一般而言，水位量度測試期間，出水排放泵房會產生最高排水量。排水口終端沙井內的水位會被量度，從而得知排水口內是否有阻塞。

註 30：渠務署表示，染料測試指在排水口上游末端使用染料，如在排水口出水口以外任何位置找到染料，顯示排水口可能有損壞，並有需要進行修補。

註 31：顧問 X 表示，可從渠務署污水處理部 1 取得相關染料測試結果，並從渠務署操作維修科的廠房及土木維修組取得相關水底檢查結果。

2.27 由於狀況勘測結果可作為投標者的參考資料，以供其評估運作和所需的改動工程（見第 2.24(b) 段），審計署認為，渠務署在日後管理改善工程項目時，宜考慮按照顧問的建議把更多參考資料（例如水底檢查結果）載入狀況勘測報告。就此，由於就望后石污水處理廠進行的海底排放管道水底檢查，只有自 2011 年起的記錄可供查閱（見第 2.26(a) 段），渠務署需要採取措施，改善有關污水處理廠設施狀況檢測結果的記錄備存工作。

需要確保缺漏修正工作如期完成

2.28 根據合約 A，承辦商 A 須在建造工程於 2014 年 5 月大致完工後起計的 1 年缺漏修正期內，完成未完工程，以及進行相關工程，以修理、糾正或修復建造工程的任何缺漏、瑕疵或其他不合規格之處（為求簡明，下稱這兩類工程為缺漏工程），並自行承擔有關費用。在缺漏修正期屆滿當日（即 2015 年 5 月 17 日），所有缺漏工程應已完工並達至監督人員滿意的程度（註 32）。

2.29 審計署留意到，截至 2015 年 9 月中（即缺漏修正期於 2015 年 5 月屆滿後的 4 個月），承辦商 A 仍有 944 項缺漏工程未完成或糾正。渠務署表示，顧問 X 自 2014 年 7 月起已在每月營運會議（註 33）中敦促承辦商 A 完成有關工程。結果，承辦商 A 在 2015 年 11 月 17 日（即缺漏修正期屆滿後的 6 個月），才完成其在缺漏修正方面的責任。

2.30 顧問 X 表示，承辦商 A 完成缺漏修正的進度緩慢，原因包括：

- (a) 承辦商 A 沒有調撥足夠資源以完成缺漏修正工作；及
- (b) 承辦商 A 的施工隊伍與營運隊伍之間的協調耗時甚久，欠缺成效。

2.31 審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署需要採取措施，確保承辦商如期完成缺漏修正工作，例如密切監察承辦商調撥予缺漏修正工作的資源安排。

註 32：監督人員會發出缺漏修正證明書，列明承辦商 A 在缺漏修正方面責任的完成日期。

註 33：營運會議每月舉行一次，渠務署、顧問 X（直至 2016 年 8 月）和承辦商 A 均會參與會議。

需要確保合約帳目的結算工作如期完成

2.32 根據《財務通告第 7/2017 號》，設計、建造及營運合約下設計及建造部分的帳目應盡快結算，並在任何情況下，結算時間不得遲於設計及建造部分完成後 3 年。

2.33 審計署留意到，合約 A 有關設計及建造部分的帳目，是於 2017 年 11 月 (即望后石污水處理廠改善工程於 2014 年 5 月大致完成後 3.5 年) 結算，超出了財務通告所指定的 3 年時限。

2.34 審計署認為，渠務署需要採取措施，確保日後如期完成設計、建造及營運合約下設計及建造部分的帳目結算工作。

審計署的建議

2.35 審計署建議渠務署署長應：

- (a) 在日後管理改善工程項目時，考慮按照顧問的建議把更多參考資料 (例如水底檢查結果) 載入狀況勘測報告；
- (b) 採取措施，改善有關污水處理廠設施狀況檢測結果 (例如水底檢查) 的記錄備存工作；
- (c) 在日後推展工程項目時，採取措施，確保承辦商如期完成缺漏修正工作，例如密切監察承辦商調撥予缺漏修正工作的資源安排；及
- (d) 採取措施，確保日後如期完成設計、建造及營運合約下設計及建造部分的帳目結算工作。

政府的回應

2.36 渠務署署長同意審計署的建議。

第 3 部分：監察經改善的望后石污水處理廠的營運

3.1 本部分探討渠務署監察經改善的望后石污水處理廠營運的工作。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 監察承辦商的表現 (第 3.4 至 3.28 段)；及
- (b) 監察設施的運作和維修保養 (第 3.29 至 3.46 段)。

3.2 **經改善的望后石污水處理廠的營運** 望后石污水處理廠的流入物包括經公共污水收集系統收集的污水，以及在該廠接收的糞便廢物。經改善的望后石污水處理廠的污水處理程序，包括粗隔篩、幼隔篩、清除砂礫、化學強化一級處理和紫外光消毒。經處理程序後的污水會經海底排放管道在深水和水流湍急的龍鼓水道排放，使排放的污水能迅速稀釋放散。

3.3 環保署按照《水污染管制條例》(第 358 章) 向渠務署發出有關望后石污水處理廠排放污水的牌照 (註 34)。根據合約 A，營運經改善的望后石污水處理廠包括下列目的：

- (a) 鑑於經改善的望后石污水處理廠排放的污水，須符合由環保署發出的排放牌照所訂明的條件，因此營運該廠的主要目的，是務求完全符合排放牌照的規定；及
- (b) 營運的另一個目的，是運作和保養經改善的望后石污水處理廠，令設施保持最佳狀況，以盡量延長設施的使用壽命。

註 34：根據《水污染管制條例》，就條例適用於政府的部分，如環境保護署署長覺得，任何排放，是由任何人為政府服務而在執行職責過程中，違反條例而正在或已經作出的，則該違反事項如不立即終止以令環境保護署署長滿意，署長須將該事向政務司司長報告。政務司司長接獲環境保護署署長呈交的報告後，須調查有關情況，如其調查顯示違反的事項持續或相當可能再次發生，政務司司長須確保會採取最好的切實可行步驟以終止該違反事項或避免該事項再次發生。

監察承辦商的表現

3.4 合約 A 訂有 13 項關鍵績效指標，用以衡量承辦商 A 在營運經改善的望后石污水處理廠方面的表現。該等關鍵績效指標如下：

- (a) 7 項關鍵績效指標與排放污水的水質有關（即懸浮固體總量、5 天生化需氧量（註 35），以及大腸桿菌的濃度——註 36），這些與環保署發出的排放牌照所訂明的排放標準有關；
- (b) 2 項關鍵績效指標與環境監測有關（例如未經許可的緊急繞道排放）；及
- (c) 4 項關鍵績效指標與行政和呈報有關（例如數據準確程度和呈報事故）。

3.5 承辦商 A 營運經改善的望后石污水處理廠，每月可獲支付的款項包括定額費用（涵蓋設施的維修保養、大修和操作）和非定額費用（根據實際經處理的污水量而定）（見第 1.13 段）。承辦商 A 的每月營運費用會因應其表現水平而調整，而表現水平是根據呈報月份的關鍵績效指標的監察結果來評估。

3.6 渠務署表示，如承辦商 A 表現欠佳，可向其發出警告信和表現欠佳報告（註 37）。假如承辦商 A 的表現在屢次警告後仍然未能符合規定，渠務署可採取進一步合約和法律行動，包括接管望后石污水處理廠的營運並終止聘用承辦商 A。

3.7 承辦商 A 須就經改善的望后石污水處理廠的營運情況，每月向渠務署提交報告。渠務署表示，該署人員會定期實地視察該廠的情況，包括每月聯同承辦商 A 實地巡查，以找出表現欠佳事件和視察實地安全。

註 35：5 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 36：在 7 項關鍵績效指標中，3 項與懸浮固體總量有關、2 項與 5 天生化需氧量有關，以及 2 項與大腸桿菌有關。

註 37：在合約期內，渠務署會向承辦商 A 發出季度表現報告。

未能符合部分關鍵績效指標

3.8 經改善的望后石污水處理廠自 2014 年 5 月啟用至 2020 年 10 月為止，渠務署從支付給承辦商 A 的款項中合共扣減了 565,920 元，涉及 8 次未能符合 13 項關鍵績效指標中的 5 項指標的情況（見表四）。詳情如下：

- (a) **未經許可的緊急繞道排放** 遭扣減的最大一筆款項為 460,980 元（佔全部遭扣減的 565,920 元中的 81%），涉及未經許可的緊急繞道排放。在 2014 年 8 月 25 日（即改善工程於 2014 年 5 月完成後的 3 個月），望后石污水處理廠發生緊急排放污水事故，有未經處理的污水排放至龍鼓水道。事故持續了大約 11 小時，排放了約 95 000 立方米未經處理的污水，導致屯門和荃灣的 14 個泳灘關閉了大約兩天。渠務署就該宗事故從支付給承辦商 A 的款項中扣減了 460,980 元（另外，就遲了 51 分鐘呈報事故而扣減了 9,220 元——見下文 (c) 項）。渠務署並就未經許可的緊急繞道排放而向承辦商 A 發出表現欠佳報告（另見第 3.9 和 3.10 段有關事故的成因和渠務署的跟進行動）；
- (b) **經常輕微違規** 根據合約 A，承辦商 A 必須遵守合約的一般規定，例如工地清潔、工作時採取安全措施、提供並保證設備可用等事宜有關的規定。假如承辦商 A 未能符合合約的任何一般規定，渠務署會發出表現欠佳通知書。如在同一呈報月份內就非重複的違規事件發出 4 份或以上的表現欠佳通知書，渠務署將扣減向承辦商 A 支付的款項（註 38）。審計署留意到，渠務署在 2014 年 9 月、2017 年 3 月和 2020 年 3 月發出 4 至 6 份表現欠佳通知書（註 39），並因此扣減了合共 57,412 元的款項；

註 38：就非重複的違規事件（即單次事件），每份表現欠佳通知書會算作 20 分表現欠佳分數。就重複的違規事件（即連續兩個月重複沒有符合同一規定），每份表現欠佳通知書會算作 40 分表現欠佳分數。表現欠佳分數達 61 分或以上，便會扣減向承辦商支付的款項。因此，在同一呈報月份內，如就非重複的違規事件發出 4 份或以上的表現欠佳通知書，便會導致扣減款項。

註 39：詳情如下：(a) 2014 年 9 月，多項設備長時間故障和發生泡沫溢流，因此發出 4 份表現欠佳通知書；(b) 2017 年 3 月，終端沙井出水口水閘發生故障，因此發出 6 份表現欠佳通知書；及 (c) 2020 年 3 月，發生糞便廢物溢流，因此發出 4 份表現欠佳通知書。

- (c) **呈報事故** 根據合約 A，如發生嚴重緊急事故 (註 40)，承辦商 A 必須在事故發生的 15 分鐘之內向渠務署呈報。2014 年 8 月發生緊急排放污水事故，承辦商 A 遲了 51 分鐘才呈報，而 2017 年 3 月終端沙井出水口水閘出現故障，遲了約 5 小時才呈報，渠務署因此扣減了合共 17,998 元的款項；
- (d) **排放的污水中大腸桿菌含量偏高** 2014 年 9 月，有一次 (於 2014 年 9 月 11 日) 發現每 100 毫升排放的污水中大腸桿菌含量超過 300 000 個 (註 41)，渠務署因此扣減了 22,675 元的款項；及
- (e) **數據準確程度** 承辦商 A 在提交的每月報告中輸入的數據出現錯誤，渠務署因此從 2019 年 5 月的費用中扣減了 6,855 元的款項。事件是關於誤填排放污水的水質檢測結果的日期，致使出現 111 項重大不相符的情況 (註 42)。

註 40：須呈報的事故是指可能導致有人死亡或嚴重受傷、或財產受損，或引起傳媒或公眾廣泛關注的嚴重緊急事故。

註 41：渠務署表示：(a) 根據合約 A 和排放牌照，排放污水中大腸桿菌含量有兩個排放標準 (見第 3.17 段註 48)，並按每月或連續 12 個月收集的數據，來評定是否符合標準；(b) 在 2014 年 9 月有一次發現排放的污水中大腸桿菌含量偏高 (每 100 毫升超過 300 000 個)，但並沒有違反排放標準；及 (c) 在營運階段的初期，監察排放質素的標準較高，因此扣減了款項。

註 42：根據合約 A，重大不相符的情況是指：(a) 就排放牌照訂明的參數所呈報的結果存在重大錯誤；(b) 未有進行排放牌照所指的工作、量度或抽樣工序，卻呈報有關結果；或 (c) 輸入重大虛假數字。

表四

未能符合關鍵績效指標而扣減款項
(2014 年 5 月至 2020 年 10 月)

編號	關鍵績效指標	未能符合 指標的日期	扣減的款項 (元)		
1	未經許可的緊急繞道排放	2014 年 8 月	460,980	(81%)	
2	經常輕微違規	2014 年 9 月	6,802	(1%)	} 57,412 (10%)
		2017 年 3 月	43,888	(8%)	
		2020 年 3 月	6,722	(1%)	
3	呈報事故	2014 年 8 月	9,220	(2%)	} 17,998 (4%)
		2017 年 3 月	8,778	(2%)	
4	排放的污水中大腸桿菌含量偏高	2014 年 9 月	22,675	(4%)	
5	數據準確程度	2019 年 5 月	6,855	(1%)	
總計			565,920	(100%)	

資料來源：渠務署的記錄

3.9 **未經許可的緊急繞道排放** 關於望后石污水處理廠在 2014 年 8 月 25 日發生的未經許可緊急繞道排放 (見第 3.8(a) 段)，渠務署在 2014 年 11 月告知立法會環境事務委員會：

- (a) 引致繞道排放事故的直接成因，是全部 4 組用作過濾固體的幼隔篩發生機械故障 (註 43)。故障的主要成因包括：

註 43：望后石污水處理廠設有 4 組幼隔篩，1 組為備用機組，其餘 3 組為運作機組。每組幼隔篩的刮耙由安裝於隔篩兩側的導引鏈帶推動。鏈帶由多個滾軸、連接片和鎖針組成，並由鏈帶側面的連接扣把整條鏈帶緊扣着。每組幼隔篩也裝設電子動力超荷保護裝置，以防止幼隔篩因超出負荷而損壞。2014 年 8 月 25 日，1 組幼隔篩正進行維修，其餘 3 組幼隔篩連接扣發生移位，使鏈帶分離脫落，導致幼隔篩出現故障。

- (i) 承辦商 A 的操作人員經驗不足 維持電子動力超荷保護裝置於正常水平是非常重要的，並應定期檢視裝置的正常運作。然而，承辦商 A 的人員不當地把電子動力超荷保護裝置調校至超出正常水平；及
 - (ii) 承辦商 A 缺乏足夠的危機意識 在 2014 年 8 月 25 日發生繞道排放事故之前，已分別於 2014 年 8 月 12 日和 21 日發生兩次幼隔篩故障。然而，承辦商 A 卻沒有進行適當的調查。此外，在 2014 年 8 月 21 日發生故障的幼隔篩也沒有迅速修妥，因此在發生繞道排放事故時，只有 3 組幼隔篩運作而沒有後備幼隔篩作緊急備用；及
- (b) 為免重蹈覆轍，已採取一系列跟進行動，包括加強幼隔篩的檢測，為所有 4 組幼隔篩更換新的驅動鏈帶，為驅動鏈帶的連接扣和鏈帶的拉力裝置進行加固，以及加強培訓操作人員。

3.10 審計署留意到，渠務署於 2019 年 12 月至 2020 年 6 月期間在望后石污水處理廠每月進行實地視察，發現其中 4 個月 (即 2019 年 12 月、2020 年 2 月、5 月和 6 月)，有一組幼隔篩的電子動力超荷保護裝置的保護水平設定超出正常水平。2021 年 3 月，渠務署告知審計署：

- (a) 渠務署每次都口頭要求承辦商 A 重新調校至正常水平，而承辦商 A 也會把有關水平恢復正常；及
- (b) 在上述期間有備用機組可供使用，有關情況受到監察。

3.11 渠務署表示，承辦商 A 的整體表現大致令人滿意。審計署認為，承辦商 A 在種種情況下因未能符合 5 項關鍵績效指標而遭扣減款項 (見第 3.8 段)，反映其表現有可予改善之處。渠務署需要繼續密切監察承辦商營運望后石污水處理廠的表現，包括符合關鍵績效指標的情況。

扣分機制有可予改善之處

3.12 根據合約 A，承辦商 A 如未能符合關鍵績效指標會被扣分，而向承辦商 A 支付的款項，會根據扣分多寡而被扣減。每項關鍵績效指標每個月最多可扣的分數設有上限。全部 13 項關鍵績效指標總共編配了 10 000 分，而未能符合指標最高共可扣 3 200 分。每月最多可從營運費用中扣減 32%。

3.13 審計署留意到，合約 A 的扣分機制有可予改善之處，詳情如下：

- (a) **扣減款項上限** 根據合約 A，未能符合關鍵績效指標所扣減的總款項，上限為每月營運費用的 32%。審計署留意到，渠務署在 2010 年 7 月批出合約 A 後，就另一份於 2016 年 5 月批出的新圍污水處理廠的設計、建造及營運合約（見第 4.4(b) 段），扣減款項上限為每月營運費用的 40%，即較望后石污水處理廠高出 8 個百分點；
- (b) **未經許可的緊急繞道排放** 未經許可的緊急繞道排放所扣減的分數，是基於事故數目而定，每宗事故會扣 1 000 分，而每月最多可扣 1 000 分。因此，每月最多只可就一宗事故扣減款項，且不會考慮事故的嚴重程度（即所排放未經處理的污水量或時間長短，以及影響的嚴重性）。在 2014 年 8 月，發生了未經許可的緊急繞道排放事故，該事故持續了大約 11 小時，排放了約 95 000 立方米未經處理的污水，導致 14 個泳灘關閉了大約兩天。根據機制，扣了 1 000 分（即扣減了每月營運費用的 10%）。審計署留意到，在 2014 年 8 月發生未經許可的緊急繞道排放事故後，渠務署在 2016 年 5 月批出的新圍污水處理廠的設計、建造及營運合約中訂明，未經許可的緊急繞道排放每月可扣減的分數是與排放時間長短掛鈎（註 44）；及
- (c) **呈報事故** 就呈報事故而言，承辦商 A 如遲報嚴重緊急事故，每遲 5 分鐘會被扣 3 分，而每月最多可扣 20 分。因此，遲報事故 35 分鐘或以上將不論實際遲報的時間多久而被扣 20 分。在 2014 年 8 月和 2017 年 3 月，有兩宗遲報事故，分別遲了 51 分鐘和約 5 小時。雖然這兩宗事故拖延了一大段時間才呈報，但每次只扣了 20 分。

就此，顧問 X 曾於 2017 年進行有關合約 A 的檢討（註 45），並認為雖然關鍵績效指標運作機制行之有效，但可優化調整每月營運費用的安排，藉以提供足夠推動力，鼓勵承辦商符合較為重要的關鍵績效指標，包括遵從排放牌照規定和未經許可的繞道排放指標。

註 44：未經許可的緊急繞道排放每月可扣減分數如下：(a) 排放時間少於 1 小時扣 1 000 分；(b) 1 小時至少於 3 小時扣 1 500 分；(c) 3 小時至少於 6 小時扣 2 000 分；及 (d) 6 小時或以上扣 3 000 分。

註 45：在 2017 年，因應顧問合約 X 的要求，顧問 X 向渠務署提交了檢討報告，就有關望后石污水處理廠的營運和維修保養，探討合約 A 的表現衡量和監管機制。

3.14 審計署向渠務署查詢合約 A 扣分機制的可予檢討之處，渠務署於 2021 年 3 月告知審計署：

- (a) 任何更改扣分機制，必須與承辦商 A 洽談並達成協議，有可能需要另訂補充協議才可執行，對財政帶來額外影響。渠務署認為不宜在這階段進行檢討；及
- (b) 檢討工作可在稍後階段進行，例如檢討合約 A 的年期應否延長 5 年 (即由 2024 年 5 月延至 2029 年 5 月) 時 (見第 1.12 段)。根據合約 A，渠務署若要行使延長營運期的權利，須給予承辦商 A 最少 12 個月的通知期 (即在 2023 年 5 月前)，並以書面形式通知。因此，渠務署擬在 2022 年年中開始就扣分機制進行檢討。

3.15 審計署認為，渠務署需要按預定時間檢討望后石污水處理廠合約的扣分機制 (包括未能符合關鍵績效指標而扣減款項的上限，以及因應未經許可的緊急繞道排放和呈報事故而扣減的分數)，並適時完成。

渠務署突擊檢查發現部分排放的污水樣本中大腸桿菌含量偏高

3.16 合約 A 訂有 7 項與排放污水的水質要求有關的關鍵績效指標，按該合約指明的取樣頻率所得每月數據來衡量是否符合指標 (註 46)。舉例來說，承辦商 A 須每星期 7 次抽取樣本，檢查排放污水的大腸桿菌含量 (註 47)。渠務署表示：

- (a) 渠務署參照環保署對其他污水處理廠進行的突擊檢查，制定了突擊檢查機制，以加強監察承辦商 A 的表現。該突擊檢查排放污水水質的機制為既定做法。渠務署與承辦商 A 每月舉行會議，會上定期匯報排放的污水中大腸桿菌含量偏高的情況，並有跟進行動；
- (b) 渠務署突擊檢查的作用為質量保證，目的是對不同時段排放污水的水質提供額外檢測；及
- (c) 承辦商 A 和渠務署收集的樣本，會送往認可化驗所測試排放污水的水質。

註 46：渠務署表示，經改善的望后石污水處理廠自 2014 年 5 月啟用至 2020 年 10 月為止：(a) 並無發現違反排放牌照和合約 A 中排放標準的情況；及 (b) 渠務署並無收到環保署就排放標準違規事故發出的任何通知。

註 47：渠務署表示，承辦商 A 每天在早上 9 時至 9 時 30 分之間抽取樣本。

3.17 渠務署在 2019 年 4 月至 2020 年 10 月期間，於 161 天突擊檢查望后石污水處理廠排放的污水中大腸桿菌含量 (註 48)。在這 161 天之中，渠務署認為有 23 天 (14%) 排放的污水中大腸桿菌含量偏高 (即每 100 毫升超過 300 000 個——註 49)，並就此要求承辦商 A 調查大腸桿菌含量偏高的原因。承辦商 A 的調查顯示：

- (a) 在其中 11 天，大腸桿菌含量欠理想，是由於在渠務署取樣時，紫外光消毒設施故障或消毒效能不足；
- (b) 在其中 10 天，渠務署取樣時紫外光消毒系統操作正常，故此大腸桿菌含量欠理想的原因不明；及
- (c) 在其中 2 天，大腸桿菌含量欠理想可能是由於樣本受污染所致。

3.18 關於渠務署突擊檢查望后石污水處理廠排放污水的水質，審計署留意到：

- (a) 渠務署在 2019 年 4 月至 2020 年 10 月期間進行的突擊檢查，發現有 23 天排放的污水中大腸桿菌含量偏高 (見第 3.17 段)，承辦商 A 就這 23 天而進行的調查，需時 (由渠務署突擊檢查日期起計) 由 9 天至約 20 個月不等 (平均約 3.5 個月) 才完成，有關當中 3 天的調查更要在 1 年後才有結果；
- (b) 在 2019 年 4 月至 2020 年 10 月期間 (不包括 2020 年 4 月和 5 月) (註 50)，就排放的污水中大腸桿菌含量進行突擊檢查的日數，每月介乎 6 至 12 天之間 (平均為 9 天)；
- (c) 雖然就排放污水水質的突擊檢查機制已有既定做法 (見第 3.16(a) 段)，但渠務署並沒有發布指引訂明這做法 (涵蓋突擊檢查的次數和時間，以及所需的跟進行動)；及
- (d) 渠務署沒有定期就突擊檢查排放污水水質的結果編制管理資料 (例如重點介紹或摘要)，以便其高級管理層進行監察。

註 48：根據合約 A 和排放牌照，排放污水中大腸桿菌含量有以下兩個排放標準：(a) 含量的每月幾何平均數不應超過每 100 毫升 20 000 個；及 (b) 含量的 95 百分值 (以連續 12 個月數據計) 不應超過每 100 毫升 300 000 個。根據承辦商 A 在 2019 年 4 月至 2020 年 10 月期間排放污水水質的檢測結果，排放的污水中大腸桿菌的含量符合上述兩個排放標準。

註 49：在這 23 天中，排放的污水中大腸桿菌含量介乎每 100 毫升 370 000 個至 13 000 000 個之間 (平均約為每 100 毫升 1 488 000 個)。

註 50：渠務署表示，由於 2019 冠狀病毒疫情和實施特別上班安排的緣故，在 2020 年 4 月和 5 月沒有進行突擊檢查。此外，同樣在 2019 年 4 月至 2020 年 10 月的 19 個月內，渠務署在其中 13 個月就排放的污水中懸浮固體總量和 5 天生化需氧量的濃度每月進行一次突擊檢查，而在其餘 6 個月則沒有進行相關突擊檢查。

3.19 審計署認為，渠務署需要：

- (a) 就渠務署突擊檢查望后石污水處理廠排放的污水中發現大腸桿菌含量偏高的情況，適時採取行動，查明原因並解決所發現的問題（例如紫外光消毒設施故障或消毒效能不足，以及樣本可能受污染等——見第 3.17 段）；
- (b) 就渠務署對望后石污水處理廠排放污水的水質所進行的突擊檢查，正式訂明現行做法並發布指引（涵蓋突擊檢查的次數和時間，以及所需的跟進行動）；及
- (c) 定期就其對望后石污水處理廠突擊檢查的檢測結果編制管理資料（例如重點介紹或摘要），以便其高級管理層進行監察。

望后石污水處理廠的職業安全有可予改善之處

3.20 根據合約 A，承辦商 A 須確保所有運作，均不致對人身、財物及設備造成危害。承辦商 A 須向渠務署提交安全計劃，臚列如安全政策、安全和健康培訓，以及個人防護設備等詳情。

3.21 審計署留意到，經改善的望后石污水處理廠自 2014 年 5 月啟用以來，曾發生種種涉及職業安全的事件，包括一宗致命意外（見第 3.22 和 3.23 段）和其他與職業安全有關的事故（見第 3.24 段）。

3.22 **致命意外** 2014 年 10 月 10 日發生了一宗致命意外，承辦商 A 一名工人懷疑在關上水閘期間跌進終端沙井，其遺體在一個月後被發現。致命意外發生後，渠務署聘請顧問，檢討有關工作安全和健康系統。渠務署表示，已採取改善措施，包括沿終端沙井邊緣豎立護欄、在終端沙井裝設安全吊帶系統和作監察用的遙控閉路電視攝影機，以及重整和更新安全計劃的內容和次序。勞工處就該宗致命意外，檢控承辦商 A 違反《職業安全及健康條例》(第 509 章) 的規定，而承辦商 A 於 2015 年 9 月被定罪，罰款總額為 145,000 元（註 51）。然而，審計署留意到渠務署沒有就該宗致命意外向承辦商 A 適時採取妥善的跟進行動。直至 2021 年 3 月，渠務署才以書面要求勞工處提供意外原因的資料，以及因承辦商 A 提供的工作安全措施欠佳，向其發出表現欠佳通知書。

註 51：渠務署表示，該署於 2017 年 8 月要求香港警務處提供有關個案的最新情況，並留意到死因裁判官裁定無須進行死因研訊。

3.23 2021 年 3 月，勞工處和渠務署告知審計署：

- (a) **勞工處** 勞工處在 2021 年 3 月 1 日收到渠務署書面要求索取致命意外原因的資料。勞工處在 2021 年 3 月 12 日向渠務署提供相關資料 (註 52)，當中考慮了《職業安全及健康條例》和《個人資料 (私隱) 條例》(第 486 章) 的限制 (註 53)；及
- (b) **渠務署** 鑑於在該宗致命意外中承辦商 A 因違反《職業安全及健康條例》而被定罪，渠務署以提供的工作安全措施欠佳為由，在 2021 年 3 月 9 日向承辦商 A 發出表現欠佳通知書 (見第 3.22 段)。渠務署在 2021 年 3 月 12 日接獲勞工處有關意外原因的進一步資料後，基於承辦商 A 因未能提供和維持可確保工作安全和健康的工作系統而被定罪，該署並會在撰寫承辦商 A 的相關表現報告時加以反映。

3.24 **其他與職業安全有關的事故** 經改善的望后石污水處理廠自 2014 年 5 月啟用以來，也發生其他與職業安全有關的事故，包括：

- (a) **工人受傷的事故** 渠務署就兩宗涉及工人受傷的事故，向承辦商 A 發出表現欠佳通知書，詳情如下：
 - (i) 2015 年 10 月，承辦商 A 一名工人失去平衡，把一塊金屬封蓋掉在另一名工人的手指上，使其受了輕傷。承辦商 A 在 1 個月後告知渠務署該宗事故。渠務署就承辦商 A 未能提供足夠安全措施和遲報事故，向其發出兩份表現欠佳通知書；及
 - (ii) 2018 年 4 月，承辦商 A 一名工人從 60 厘米高的混凝土臺上失足墮下，隨後接受了小手術。承辦商 A 在 50 小時後告知渠務署該宗事故。渠務署就承辦商 A 的安全意識和／或安全工作環境不足，以及遲報事故，向其發出一份表現欠佳通知書；

註 52：勞工處表示，意外的直接原因相信是該工人跌進沒有圍欄而金屬封蓋又被揭開的終端沙井。間接原因則包括：(a) 在意外發生之前，並沒有進行風險評估；(b) 工作系統有不足之處，特別是沒有確保在終端沙井之上工作的僱員 (包括跌進沙井的工人)，在沒有墮下的危險下，可安全地工作；(c) 既有的許可證工作制度沒有顧及在沙井之上工作的不同情況；及 (d) 沙井的金屬封蓋沒有時刻以鑰匙牢固鎖好。

註 53：勞工處表示：(a) 由於該處人員撰寫的意外調查報告包含與工序和個人資料相關的資料，按《職業安全及健康條例》和《個人資料 (私隱) 條例》，該處不得向第三方 (包括其他政府部門) 發放報告；及 (b) 勞工處會不時發出新聞稿，在各宗致命工作意外的裁決日，載述意外的定罪結果。勞工處在 2015 年 9 月已就於 2014 年發生的致命意外 (見第 3.22 段) 發出新聞稿，提供案情摘要和定罪結果。

- (b) **密閉空間的職業安全** 根據渠務署的指引，在密閉空間工作是極度高危的活動，密閉空間工作必須受安全監督，以防發生吸入氣體和遇溺意外。承辦商必須確保，除非已領得證明書，否則工人不得進入密閉空間（註 54）。審計署留意到下列涉及望后石污水處理廠密閉空間工作安全的事件：
- (i) 2015 年 9 月，承辦商 A 一名工人被發現在密閉空間內吸煙。渠務署向承辦商 A 發出一份表現欠佳通知書；及
 - (ii) 2017 年 9 月、2018 年 1 月和 2020 年 9 月，在沒有適當證明書的情況下，承辦商 A 的工人未經許可進入密閉空間。渠務署就有關事故向承辦商 A 發出警告信（註 55）；及
- (c) **實地安全視察** 渠務署表示，該署人員每月聯同承辦商 A 於望后石污水處理廠進行實地安全視察。根據 2020 年 9 月的視察記錄，渠務署發現 7 項欠妥情況。審計署留意到，該 7 項欠妥情況中，有 3 項（43%）是在超過一年至兩年（平均 21 個月）前被渠務署發現，但仍未完全修正，包括消防面板的錯誤訊號和水泵入水口漏水。

3.25 關於望后石污水處理廠的職業安全，渠務署在 2021 年 3 月告知審計署：

- (a) 渠務署通過定期和突擊實地視察，監察承辦商 A 在職業安全的表現，並通過給予意見、發出警告和撰寫表現報告的方法，規管承辦商 A 的表現；及
- (b) 渠務署分別於 2016 年、2019 年和 2020 年向承辦商 A 發出共 3 份僱主更改的要求（預算開支總額為 210 萬元），以改善望后石污水處理廠的工作環境安全（例如在密閉空間增設閉路電視系統）。

註 54：根據《工廠及工業經營（密閉空間）規例》（第 59AE 章）的規定，任何承建商均須確保並無工人在已就密閉空間發出證明書，並明已就危險評估報告中指出的具危害性的事物採取所有需要的安全預防措施，及工人可安全地逗留在該密閉空間內的時限之前，首次進入某密閉空間。當有工作在密閉空間內進行時，承建商須確保危險評估報告及有關的證明書展示在該密閉空間的入口的顯眼地方，而所採取安全預防措施持續有效。

註 55：渠務署表示，已在承辦商 A 於 2020 年 9 月至 11 月期間的季度表現報告中，因應 2020 年 9 月的個案而反映其表現（例如在安全項目給予“欠佳”的評級）。

3.26 審計署認為，渠務署需要適時採取妥善的行動，跟進望后石污水處理廠的職業安全事故。此外，該署也需要持續致力提升該廠的職業安全，包括：

- (a) 持續檢討設施安全，並按需要予以改善；
- (b) 密切監察承辦商在保障職業安全和推廣安全意識方面的措施；及
- (c) 加強行動，確保適時修正實地安全視察中發現的欠妥情況。

審計署的建議

3.27 審計署建議渠務署署長應：

- (a) 繼續密切監察承辦商營運望后石污水處理廠的表現，包括符合關鍵績效指標的情況；
- (b) 按預定時間檢討望后石污水處理廠合約的扣分機制（包括未能符合關鍵績效指標而扣減款項的上限，以及因應未經許可的緊急繞道排放和呈報事故而扣減的分數），並適時完成；
- (c) 就渠務署突擊檢查望后石污水處理廠排放的污水中發現大腸桿菌含量偏高的情況，適時採取行動，查明原因並解決所發現的問題（例如紫外光消毒設施故障或消毒效能不足，以及樣本可能受污染等）；
- (d) 就渠務署對望后石污水處理廠排放污水的水質所進行的突擊檢查，正式訂明現行做法並發布指引（涵蓋突擊檢查的次數和時間，以及所需的跟進行動）；
- (e) 定期就渠務署對望后石污水處理廠突擊檢查的檢測結果編制管理資料（例如重點介紹或摘要），以便渠務署高級管理層進行監察；
- (f) 適時採取妥善的行動，跟進望后石污水處理廠的職業安全事故；及
- (g) 持續致力提升望后石污水處理廠的職業安全，包括：
 - (i) 持續檢討設施安全，並按需要予以改善；
 - (ii) 密切監察承辦商在保障職業安全和推廣安全意識方面的措施；及
 - (iii) 加強行動，確保適時修正實地安全視察中發現的欠妥情況。

政府的回應

3.28 渠務署署長同意審計署的建議。

監察設施的運作和維修保養

3.29 根據合約 A，營運望后石污水處理廠的其中一個目的，是運作和保養該廠，令設施保持最佳狀況，以盡量延長設施的使用壽命（見第 3.3(b) 段）。因此，在資產的使用壽命期內，必須制訂全面的維修保養時間表，並進行預防性維修保養，以防設備過度損耗。

3.30 根據合約 A，承辦商 A 須設置和保養下列電腦系統，以管理望后石污水處理廠設施的運作和維修保養事宜：

- (a) **數據採集與監控系統** 數據採集與監控系統用以通過線上方式，監察和控制望后石污水處理廠各種機電設備和系統；及
- (b) **電腦化維修管理系統** 電腦化維修管理系統用以利便管理望后石污水處理廠的系統和設備、日常運作，以及糾正性和預防性維修保養。所有與維修保養和資產有關的資料，會記錄、分析和儲存於這套系統內。

3.31 渠務署表示：

- (a) 數據採集與監控系統和電腦化維修管理系統都是承辦商 A 使用的管理工具，渠務署並無參與當中的操作；
- (b) 為供渠務署參考和定期監察，承辦商 A 在提交每月營運報告時會附連由電腦化維修管理系統編制的維修保養記錄，列出主要的預防性維修保養工作。此外，遇有重要／敏感的活動，會在每月營運會議上提出作討論或檢討，並記錄在會議記錄內；
- (c) 就電腦化維修管理系統而言，渠務署可借助該系統的記錄，追蹤某設備的過往維修保養記錄，以進行分析或通過不定期溝通、每周視察、每月營運會議或每季承辦商表現報告，作進一步調查／討論／檢討；及

- (d) 就數據採集與監控系統而言，如有需要渠務署可藉該系統監察實時運作數據，並檢索過往數據。渠務署在每周視察的例行檢查中，可從數據採集與監控系統的數據中，檢索和檢視廠房表現的資料。

數據採集與監控系統出現數據不一致和數據遺失情況

3.32 數據採集與監控系統是連接望后石污水處理廠現場設備的實時系統，供承辦商 A 遙距控制和監察該廠的營運。渠務署表示，數據採集與監控系統出現數據不一致和數據遺失情況，詳情如下：

- (a) **部分現場讀數與數據採集與監控系統的數據不一致** 渠務署留意到，部分現場的讀數，與數據採集與監控系統的數據不一致。舉例如下：
- (i) 望后石污水處理廠的除味設備排氣口的硫化氫（見第 2.13(e) 段註 22），在數據採集與監控系統的讀數一直顯示為“零”，與現場控制台所顯示的現場數值有出入。渠務署檢查時發現硫化氫的讀數在數據採集與監控系統被覆寫為“零”；及
- (ii) 硫化氫排氣口用作量度濃度的感應器，其警報設定（例如高低濃度的警報水平），在數據採集與監控系統內同樣被改動。

渠務署表示，數據不一致的問題已於 2020 年 9 月（即於 2019 年 6 月發現問題後約年半）修正；及

- (b) **數據採集與監控系統的終端機出現數據遺失** 數據採集與監控系統的主控終端機設於望后石污水處理廠的控制室內，而接收相同訊號的兩組終端機則分別設於渠務署在望后石污水處理廠和深井污水處理廠（註 56）的兩個辦事處。望后石污水處理廠自 2014 年 5 月啟用以來，渠務署兩個辦事處的終端機一直出現數據遺失的情況。舉例來說，渠務署兩個辦事處的終端機失去部分訊號（例如紫外光系統的訊號），而且不能擷取部分過往數據。截至 2021 年 2 月，問題仍未完全解決。

註 56：渠務署表示，深井和屯門區的區域控制中心設於深井污水處理廠。

3.33 就數據採集與監控系統出現數據不一致和數據遺失的事宜，渠務署於2020年9月向承辦商A發警告信，指出該署自2018年10月起已至少六度發信，惟未見情況顯著改善，而數據採集與監控系統的錯誤數據會直接妨礙渠務署監察廠房的運作。審計署留意到，數據記錄不一致的問題需時約年半才獲解決（見第3.32(a)段），而截至2021年2月，數據遺失的問題仍未完全解決（見第3.32(b)段）。審計署認為，渠務署需要繼續監察數據採集與監控系統，並適時採取跟進行動，應對所發現的問題（例如渠務署兩個辦事處的終端機數據遺失的問題）。

預防性維修保養的監察工作有可予改善之處

3.34 根據合約A，承辦商A應令望后石污水處理廠設施保持良好狀況，並按合約的時間表（規定最低次數）進行例行視察和維修保養（即預防性維修保養）。一般而言，大部分設備的最低規定維修保養次數為每星期至每年一次不等。

3.35 電腦化維修管理系統備存了望后石污水處理廠設施的維修保養記錄。根據合約A，電腦化維修管理系統應提供編排預防性維修保養的功能，並按照用家訂定的次數準則啟動預防性維修保養工作，以及為每項設備收集數據供建立資料庫作分析之用。根據電腦化維修管理系統的記錄，在2015年1月至2020年10月這約5年半的期間，已完成的預防性維修保養工作有16 952項（涉及432項設備）。

3.36 審計署根據電腦化維修管理系統的記錄（註57），選出20項在2015年1月至2020年10月期間進行過一次預防性維修保養的設備，留意到其維修保養次數未能達到合約A所規定每6個月或每年一次的最低規定次數。

3.37 2021年3月，渠務署告知審計署：

- (a) 望后石污水處理廠設備和設施的預防性維修保養，並非按照合約A指明的時間表進行。承辦商A汲取了營運階段的經驗，並為了有效分配資源，曾微調預防性維修保養時間表，以配合廠房的運作需要；及
- (b) 部分維修保養並非記錄在電腦化維修管理系統，而是在其他系統內（例如每月報告、每周報告和工作記錄簿）。

註57：電腦化維修管理系統並無記錄每件設備的最低規定維修保養次數，因此審計署未能即時確定每件設備的預防性維修保養有否按照規定的次數進行。

3.38 根據合約 A，在資產的使用壽命期內，必須制訂全面的維修保養時間表，並進行預防性維修保養，以防設備過度損耗（見第 3.29 段）。審計署留意到：

- (a) 由於承辦商 A 曾微調望后石污水處理廠設備和設施的預防性維修保養時間表，因此其維修保養次數與合約 A 指明的時間表有所出入（見第 3.37(a) 段）。就所能確定的資料而言，對合約 A 的預防性維修保養時間表所作出的改動，渠務署並沒有現成資料；及
- (b) 部分維修保養並非記錄在電腦化維修管理系統，而是以人手記錄（見第 3.37(b) 段）。

3.39 審計署認為，渠務署需要加強監察承辦商就望后石污水處理廠設備和設施進行的預防性維修保養，包括：

- (a) 就望后石污水處理廠合約的預防性維修保養時間表所作出的改動，改善相關的文件記錄；
- (b) 採取行動，確保預防性維修保養按照規定的次數進行；及
- (c) 探討利用電腦化維修管理系統備存所有維修保養記錄的可行性（見第 3.38(b) 段）。

需要確保適時完成和記錄維修保養工作並定期編制維修保養管理資料

3.40 渠務署表示，維修保養的詳情須記錄在電腦化維修管理系統內，當中須包括進度（例如工作創建日期、工作優次（註 58）、預定開始日期、目標和實際完工日期）。根據電腦化維修管理系統的記錄，在 2019 年 1 月至 2020 年 10 月期間，已完成的維修保養工作有 7 572 項（註 59）。根據電腦化維修管理系統的現成資料（見第 3.37(b) 段），審計署留意到以下事宜：

註 58：根據電腦化維修管理系統的記錄，工作優次分為 4 種，即須即時完成的工作，以及須由預定開始日期起計 8 小時內、7 天內或 1 個月內完成的工作。

註 59：渠務署表示，根據電腦化維修管理系統的記錄，截至 2020 年 10 月，有 67 項維修保養工作尚未完成。渠務署在 2021 年 2 月告知審計署，該等維修保養工作已在 2019 年 1 月至 2020 年 10 月期間完成，惟相關的電腦化維修管理系統記錄未有更新（另見第 3.40(b) 段審計署就電腦化維修管理系統內維修保養資料記錄的審查結果）。

- (a) **部分維修保養工作比目標時間遲完成** 在 2019 年 1 月至 2020 年 10 月期間已完成的 7 572 項維修保養工作中，有 7 313 項 (97%) 屬預防性維修保養和 259 項 (3%) 屬糾正性維修保養。維修保養的目標完工時間由即時完成至 1 個月內完成不等。審計署留意到：
- (i) 在已完成的 7 313 項預防性維修保養工作中，有 2 108 項 (29%) 的完工時間出現延誤，較目標完工日期遲 1 天至 1 年不等 (平均為 12 天)；及
 - (ii) 在已完成的 259 項糾正性維修保養工作中，有 1 項延誤約 5 個月才完工。

審計署認為，渠務署需要加強措施確保望后石污水處理廠的設備和設施的維修保養工作適時完成；

- (b) **部分維修保養工作並未適時記錄在電腦化維修管理系統內** 在 2019 年 1 月至 2020 年 10 月期間完成的 7 572 項維修保養工作中，有 1 559 項 (21%) 維修保養工作的完工日期早於在電腦化維修管理系統的工作創建日期 (即工作在完成後 1 天至 4 個半月才記錄在電腦化維修管理系統內，平均為 12 天)。審計署認為，渠務署需要採取措施，確保望后石污水處理廠設備和設施的維修保養資料適時記錄在電腦化維修管理系統內；及
- (c) **需要定期編制維修保養管理資料** 審計署留意到，渠務署並沒有定期就望后石污水處理廠所進行的維修保養編制管理資料 (例如重點介紹或摘要)，包括：
- (i) 已進行的預防性維修保養次數，以及是否符合當前的維修保養時間表；及
 - (ii) 有需要頻繁接受糾正性維修保養的設備。

審計署認為，渠務署需要定期就望后石污水處理廠所進行的維修保養編制管理資料 (例如重點介紹或摘要) 以作監察用途。

需要確保適時修正廠房效能審計和結構狀況勘測找到的缺漏

3.41 根據合約 A，承辦商 A 須在經改善的望后石污水處理廠啟用後的第五、九和十四年，委聘：

- (a) 獨立專業工程師進行廠房效能審計，包括評估廠房和設備的一般運作和維修保養狀況；及
- (b) 獨立結構工程師對建築物和構築物進行結構狀況勘測，包括評估廠房主要結構部件的實際情況。

3.42 在 2019 年 5 月 (即經改善的望后石污水處理廠在 2014 年 5 月啟用後第五年) 完成的廠房效能審計，共找到 25 項缺漏，這些缺漏須在 1 至 6 個月內完成修正工作，詳情如下：

- (a) 有 4 項缺漏須在 1 個月內完成緊急修正，例如更換不能正常運作的消防設備和修理秤車橋暨車牌識別系統；
- (b) 有 15 項缺漏須在 3 個月內完成中等規模修正，例如修正數據採集與監控系統和現場控制台的硫化氫讀數不一致的情況 (見第 3.32(a)(i) 段)，以及檢查出現異常聲響或震動的設備；及
- (c) 有 6 項缺漏須在 6 個月內完成小規模修正，例如修理閉路電視系統和損壞的水閘。

3.43 結構狀況勘測在 2019 年 5 月開始，並在 2020 年 4 月完成 (相關報告在 2020 年 5 月提交渠務署)。根據結構狀況勘測，雖然沒有嚴重的缺漏、結構損壞或不穩定的跡象，但沿建築物和構築物的內部和外部結構構件，卻觀察到 1 290 項缺漏。根據合約 A，結構狀況勘測找到的缺漏，全部須在報告發出後 60 天內或其他獲渠務署同意的期限內完成修正工作 (註 60)。

3.44 審計署留意到，修正工作有可予改善之處，詳情如下：

- (a) **未能適時修正缺漏** 渠務署表示，承辦商 A 向該署報告結構狀況勘測找到的所有缺漏，已在 2021 年 1 月前完成修正工作，即於報告在 2020 年 5 月發出後約 8 個月完成，超過合約 A 所指明的 60 天期限 (見

註 60：沒有文件記錄顯示渠務署同意延長修正期限。

第 3.43 段)。2021 年 3 月，渠務署告知審計署，已通過每月與承辦商 A 舉行營運會議，監察和記錄推行修正工作的進度。審計署認為，渠務署需要加強行動，確保適時修正望后石污水處理廠結構狀況勘測找到的缺漏；及

- (b) **需要留意修正工作的進度** 渠務署表示：
- (i) 承辦商 A 向該署報告廠房效能審計和結構狀況勘測找到的缺漏，已分別於 2019 年 10 月和 2021 年 1 月完成修正工作；及
 - (ii) 已通過每月與承辦商 A 舉行營運會議，監察和記錄推行修正工作的進度。

審計署留意到，各缺漏的修正工作有不同的完成期限（例如就廠房效能審計所找到的缺漏而言，期限由 1 個月至 6 個月不等——見第 3.42 段）。然而，沒有文件記錄顯示，渠務署有因應該等缺漏的期限留意修正工作的進度。審計署認為，渠務署宜因應不同缺漏的期限，留意修正工作的進度（例如要求承辦商 A 定期提交報告）。

審計署的建議

3.45 審計署 **建議** 渠務署署長應：

- (a) 繼續監察數據採集與監控系統，並適時採取跟進行動，應對所發現的問題（例如渠務署兩個辦事處的終端機數據遺失的問題）；
- (b) 加強監察承辦商就望后石污水處理廠設備和設施進行的預防性維修保養，包括：
 - (i) 就望后石污水處理廠合約的預防性維修保養時間表所作出的改動，改善相關的文件記錄；
 - (ii) 採取行動，確保預防性維修保養按照規定的次數進行；及
 - (iii) 探討利用電腦化維修管理系統備存所有維修保養記錄的可行性；
- (c) 加強措施確保望后石污水處理廠的設備和設施的維修保養工作適時完成；
- (d) 採取措施，確保望后石污水處理廠設備和設施的維修保養資料適時記錄在電腦化維修管理系統內；

- (e) 定期就望后石污水處理廠所進行的維修保養編制管理資料（例如重點介紹或摘要）以作監察用途；
- (f) 加強行動，確保適時修正望后石污水處理廠結構狀況勘測找到的缺漏；
及
- (g) 就望后石污水處理廠的廠房效能審計和結構狀況勘測找到的缺漏，因應不同缺漏的期限，留意修正工作的進度。

政府的回應

3.46 渠務署署長同意審計署的建議。

第 4 部分：設計、建造及營運合約安排的管理

4.1 本部分探討渠務署管理有關望后石污水處理廠改善工程和營運的設計、建造及營運合約安排的工作，以及所得的經驗（第 4.2 至 4.17 段）。

採用設計、建造及營運合約安排

4.2 根據《環境運輸及工務局技術通告（工務）第 32/2004 號》（註 61），設計、建造及營運模式是其中一種採購模式（註 62），特點如下：

- (a) 把設計、建造及營運的責任納入同一合約中；
- (b) 防止承辦商試圖“將設計降格”（註 63），以便取得投標價格的優勢。就涉及先進技術的範疇，因應設計而選用的技術，必須在採購角度而言，最為物有所值，而且能在該設施的生命周期成本中顯示出來；
- (c) 任何營運費用被低估的風險由承辦商承擔；及
- (d) 營運商不能把營運期間遇到的問題推說是先前進行的設計和建造工作所致。

4.3 望后石污水處理廠的改善工程和營運項目，是渠務署首個採用設計、建造及營運合約安排來推展的污水處理廠工程項目。渠務署表示，該署引入設計、建造及營運安排以採購污水處理設施，是因為這種模式有下列潛在優點：

- (a) 鼓勵引進海外創新科技、經驗和管理技術；
- (b) 具有更大優化成本的空間，從而達致較低的生命周期成本；
- (c) 節省政府人力資源；及
- (d) 由於只有單一承辦商負責整個設計、建造及營運過程，故有更清晰的職責承擔。

註 61：有關通告旨在協助工務部門採用更合理和系統化的方法，就公共工程項目揀選採購模式和相關的項目推展技術。

註 62：根據承辦商在整個發展過程中關鍵階段的參與程度，採購模式大致分為四類：(a) 設計者主導；(b) 設計及興建；(c) 設計、興建及營運；及 (d) 融資、設計、興建及營運。設計、建造及營運模式屬設計、興建及營運類別下的其中一個分類。

註 63：舉例來說，承辦商可能會降低設計的質量，以節省成本。

4.4 渠務署在 2010 年 7 月批出首份設計、建造及營運合約 (即合約 A) 後，再就其他污水處理廠批出下列兩份設計、建造及營運合約：

- (a) 2013 年 6 月，就昂船洲污水處理廠的改善工程，批出有關污泥處理及棄置設施的設計、建造及營運合約，合約金額為 20.81 億元 (註 64)。污泥處理及棄置設施於 2015 年 3 月啟用；及
- (b) 2016 年 5 月，就新圍污水處理廠的改善工程和營運，批出設計、建造及營運合約，合約金額為 31.42 億元。經改善的新圍污水處理廠於 2021 年 3 月啟用。

借鑑所得的經驗

4.5 渠務署表示，推行合約 A (該署為改善望后石污水處理廠而採用的首份設計、建造及營運合約) 所得的經驗，對日後污水處理廠項目的合約安排甚具參考價值。

4.6 審計署留意到，除上文第 2 和 3 部分所述的事宜外，渠務署在推行首份有關望后石污水處理廠改善工程和營運的設計、建造及營運合約時，也有多項事宜值得該署留意並採取跟進行動。渠務署可借鑑所得經驗，應用於日後的設計、建造及營運合約 (見第 4.7 至 4.15 段)。

需要持續檢討採用設計、建造及營運合約安排的成本效益

4.7 2009 年 7 月，財委會通過望后石污水處理廠改善工程的撥款申請，當時估計所需費用為 13.609 億元 (見第 1.6 段)。然而，核准工程預算不足以支付其後獲推薦投標書的設計和建造部分的投標價格。

4.8 2010 年 7 月，財委會批准把核准工程預算提高 5.596 億元 (41%——註 65) 至 19.205 億元，以應付改善工程所需開支。環境局就增加費用提出的理由如下：

- (a) **建設費用增加** 設計、建造及營運合約安排有助承辦商在推展望后石污水處理廠項目的初期，就設計、建造和營運作出最佳的配合，而承

註 64：渠務署表示，有關工程的設計和建造部分於 2013 年 7 月展開，2015 年 3 月完成。截至 2021 年 1 月，有關合約處於營運階段。

註 65：核准工程預算增加的 5.596 億元，包括改善工程的設計和建造費用增加的 4.031 億元，以及價格調整撥備增加的 1.565 億元。

辦商在設計污水處理廠時，也可選用一些創新的廢水處理技術。改善工程的核准工程預算須相應調高，從而提供額外建設費用，用以研訂符合特定表現規定的污水處理廠設計，以及能提升日後營運的成本效益；及

- (b) **節省營運費用** 由於污水處理廠日後營運時可節省不少開支，提升污水處理廠營運效率所得的效益理應大於 4.031 億元額外建設費用。預期在進行改善工程後，營運階段的預算周年經常開支將會減少 3,000 萬元 (33%)，即由 9,000 萬元降至 6,000 萬元。因此，在經改善的望后石污水處理廠的 15 年營運期內，總共可節省 4.5 億元。

4.9 截至 2021 年 1 月，經改善的望后石污水處理廠已運作超過 6.5 年。渠務署表示，該署已嚴格控制經改善的污水處理廠的營運費用，整體實際營運開支顯示，已達到每年節省 3,000 萬元的預算。為評估設計、建造及營運合約安排下建設費用的增加是否合乎成本效益，以及供日後借鑑所得經驗，審計署認為，渠務署需要持續檢討營運經改善的望后石污水處理廠所節省的開支。

需要適時進行完工後檢討

4.10 根據土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》：

- (a) 完工後檢討是有用的工程項目管理工具，應在工務計劃下的工程項目的主要顧問合約或主要工程合約大致完成後進行。檢討重點和目的是盡量汲取經驗，從中獲得最大裨益，而不是追究責任；
- (b) 主要項目並沒有嚴格定義，也沒有嚴格規定部門最少應進行多少次檢討。基本方針是，如工程項目總費用少於 5 億元或不涉及複雜的技術和管理事宜，則一般無須就其顧問合約和工程合約進行完工後檢討。根據上述方針，部門可酌情揀選顧問合約／工程合約予以檢討；
- (c) 判斷工程項目是否涉及複雜事宜的指標可包括：
 - (i) 工程項目涉及巨額申索，例如超過 100 萬元；及
 - (ii) 工程涉及引起公眾關注的事項；
- (d) 完工後檢討應在顧問合約或工程合約大致完成後的一段合理時間 (例如 6 個月) 內進行。然而，若與服務供應商有尚未解決的爭議，宜把檢討押後，直至爭議解決後才進行；及

- (e) 完工後檢討應由項目的負責人員主導。該負責人員應按需要徵詢客戶及其他項目參與者(例如顧問、承辦商及分判商)的意見。完工後檢討完成後，部門應擬備報告，記錄所有相關事宜、檢討結果、結論和建議，以供部門日後參考。

4.11 合約 A 的設計和建造部分於 2014 年 5 月大致完成，總合約開支 (17.747 億元——見第 1.10 段) 遠高於 5 億元 (見第 4.10(b) 段)。然而，審計署留意到，截至 2021 年 1 月 (即完工 6 年多後)，渠務署仍未就合約 A 的設計和建造部分進行完工後檢討。

4.12 由於完工後檢討是有用的工程項目管理工具，並可供日後的設計、建造及營運合約借鑑所得經驗，審計署認為，渠務署需要就合約 A 的設計和建造部分，進行完工後檢討。

可善用知識管理網分享所得經驗

4.13 顧問 X 應渠務署要求，於 2016 年 4 月檢討推行合約 A 的效益和效率，並於 2017 年 4 月提交檢討報告。該報告旨在分享從望后石污水處理廠的改善工程和營運該廠所得的經驗，為日後的設計、建造及營運合約提供改善建議。顧問 X 的建議包括：

- (a) **渠務署更多參與設計階段的工作** 在望后石污水處理廠的設計、建造及營運合約安排下，為縮短審核設計程序及提高成本效益和效率，渠務署僅參與當中的重要工作 (例如有關僱主要求的擬議改動——見第 2.2 段註 10)，而在項目設計階段投入的資源也較少。另一方面，渠務署具備的污水處理專業知識，在香港是獨一無二的，惟並未獲充分利用。如渠務署能更多參與設計階段的工作，將對項目更為有利；及
- (b) **就合約內的僱主要求設定下限** 就設計、建造及營運合約而言，僱主要求相當於表現規格，提供空間鼓勵創新，容許引入專利設計和新科技，推動善用世界各地的專業知識。承辦商也可自行制訂營運和維修保養策略，以及配合其設計的運作模式。然而，僱主要求所給予承辦商的彈性，可能會被承辦商濫用，因此有需要就僱主要求設定下限。

渠務署表示，新圍污水處理廠改善工程項目 (見第 4.4(b) 段) 已採用顧問 X 的建議。

設計、建造及營運合約安排的管理

4.14 渠務署表示，在推行合約 A 所得的經驗對日後污水處理廠工程項目的採購工作甚具參考價值，而有關經驗應妥善記錄在渠務署的知識管理網（註 66）內。截至 2021 年 1 月，就設計、建造及營運合約的資料，審計署留意到：

- (a) 知識管理網內只有一份有關設計、建造及營運合約採購工作的電腦圖文簡報（註 67），日期為 2016 年 11 月（即 4 年多前）；及
- (b) 尤為重要的是，合約 A 的檢討報告結果（見第 4.13 段），以及渠務署監察經改善的望后石污水處理廠營運所得的經驗並無上載該網。

4.15 審計署認為，渠務署可善用知識管理網，分享有關設計、建造及營運合約安排所得的經驗（例如定期更新在推行設計、建造及營運合約時所得的經驗）。

審計署的建議

4.16 審計署建議渠務署署長應：

- (a) 持續檢討在設計、建造及營運合約安排下，營運經改善的望后石污水處理廠所節省的開支；
- (b) 就合約 A 的設計和建造部分，進行完工後檢討，供日後的設計、建造及營運合約借鑑所得經驗；及
- (c) 善用知識管理網，分享有關設計、建造及營運合約安排所得的經驗（例如定期更新在推行設計、建造及營運合約時所得的經驗）。

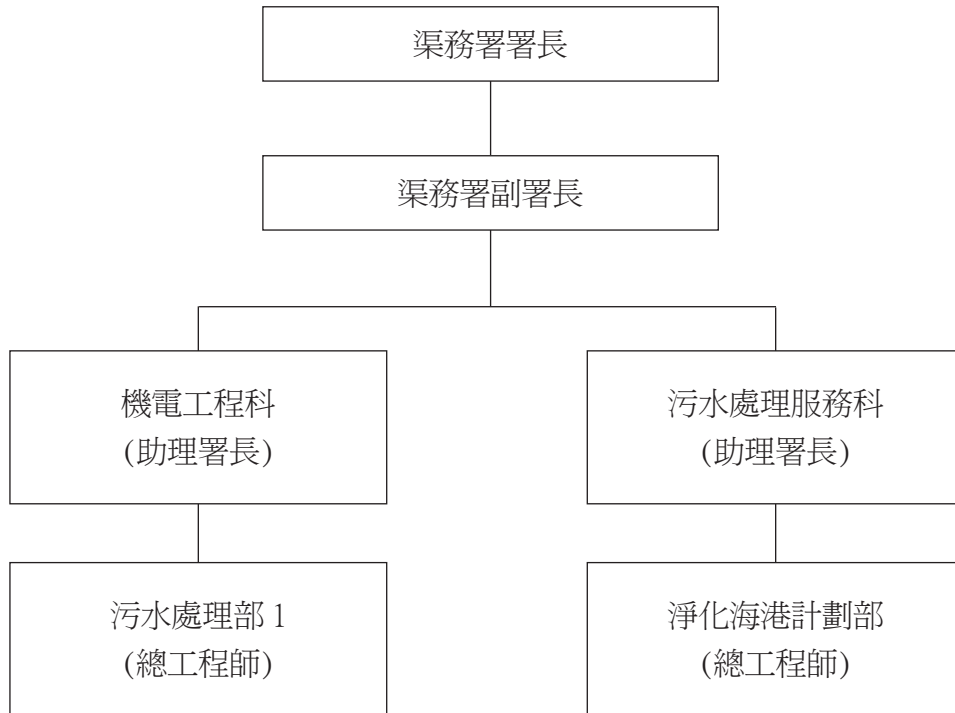
政府的回應

4.17 渠務署署長同意審計署的建議。

註 66：根據《渠務署技術通告第 1/2005 號》，知識管理網是渠務署的中央知識資料庫，旨在匯聚寶貴的經驗，並讓該署人員更有效分享資訊。該網可便利該署人員在署內儲存、提取，以及分享有用的知識和資訊。

註 67：有關簡報涵蓋望后石污水處理廠、昂船洲污水處理廠和新圍污水處理廠的改善工程項目。

渠務署：
組織架構圖 (摘要)
(2020 年 10 月 31 日)



資料來源：渠務署的記錄