



審計署署長
香港
金鐘道66號
金鐘道政府合署高座
六樓

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

圖文傳真 Facsimile : 2583 9063

電話 Telephone : 2867 3390

香港立法會綜合大樓

立法會主席

主席：

我謹按照一九九八年二月十一日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件，提交我的第七十九號報告書。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。

審計署署長林智遠教授

二零二二年十月二十八日

目 錄

《審計署署長第七十九號報告書》包括以下章節：

| 章 節 (註) | 題 目 |
|------------|---------------------------|
| 1 | 持續進修基金 |
| 2 | 地區康健中心計劃 |
| 3 | 香港聯合國教科文組織世界地質公園 |
| 4 | 政府產業署對一般用途聯用辦公大樓和聯用設施的管理 |
| 5 | 屋宇署的小型工程管理工作 |
| 6 | 社會福利署為露宿者提供的社會福利支援服務 |
| 7 | 屯門公路重建及改善工程 |
| 8 | 一手住宅物業銷售監管局對一手住宅物業銷售事宜的規管 |

註： 章節編號按報告書英文版各章題目的字母順序定出。

衡工量值式審計工作準則

衡工量值式審計工作

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

2. 所訂準則如下：

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

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

勞工及福利局
在職家庭及學生資助事務處

持續進修基金

香港審計署
二零二二年十月二十七日

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。

《審計署署長第七十九號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

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

持續進修基金

目 錄

| | 段數 |
|------------------------|-------------|
| 摘要 | |
| 第 1 部分：引言 | 1.1 – 1.12 |
| 審查工作 | 1.13 |
| 政府的整體回應 | 1.14 |
| 鳴謝 | 1.15 |
| 第 2 部分：監察可獲發還款項課程和培訓機構 | 2.1 |
| 可獲發還款項課程登記 | 2.2 – 2.16 |
| 審計署的建議 | 2.17 – 2.18 |
| 政府的回應 | 2.19 – 2.20 |
| 登記後巡查 | 2.21 – 2.34 |
| 審計署的建議 | 2.35 – 2.36 |
| 政府的回應 | 2.37 – 2.38 |
| 可獲發還款項課程的宣傳方式 | 2.39 – 2.43 |
| 審計署的建議 | 2.44 |
| 政府的回應 | 2.45 |
| 培訓機構違反條款及條件 | 2.46 – 2.48 |
| 審計署的建議 | 2.49 |
| 政府的回應 | 2.50 |
| 第 3 部分：發還款項申請 | 3.1 – 3.4 |
| 發還款項申請的處理 | 3.5 – 3.14 |
| 審計署的建議 | 3.15 |
| 政府的回應 | 3.16 |

| | 段數 |
|--------------------|-------------|
| 在職家庭及學生資助事務處的核實工作 | 3.17 – 3.25 |
| 審計署的建議 | 3.26 |
| 政府的回應 | 3.27 |
| 培訓機構的核實工作 | 3.28 – 3.34 |
| 審計署的建議 | 3.35 |
| 政府的回應 | 3.36 |
| 網上提交申請 | 3.37 – 3.40 |
| 審計署的建議 | 3.41 |
| 政府的回應 | 3.42 |
| | |
| 第 4 部分：其他事宜 | 4.1 |
| | |
| 維護國家安全 | 4.2 – 4.4 |
| 審計署的建議 | 4.5 |
| 政府的回應 | 4.6 |
| 非公務員合約僱員 | 4.7 – 4.14 |
| 審計署的建議 | 4.15 |
| 政府的回應 | 4.16 |
| 持續進修基金網站 | 4.17 – 4.20 |
| 審計署的建議 | 4.21 |
| 政府的回應 | 4.22 |
| 意見問卷調查 | 4.23 – 4.25 |
| 審計署的建議 | 4.26 |
| 政府的回應 | 4.27 |
| 採購顧問服務 | 4.28 – 4.30 |
| 審計署的建議 | 4.31 |
| 政府的回應 | 4.32 |
| 持續進修基金運作數碼化 | 4.33 – 4.35 |
| 審計署的建議 | 4.36 |
| 政府的回應 | 4.37 |

| 附錄 | 頁數 |
|---------------------------------------|----|
| A：在職家庭及學生資助事務處：組織圖（摘錄） (2022年8月1日) | 60 |
| B：持續進修基金的優化措施 (2003年9月至2022年8月) | 61 |

持續進修基金

摘要

1. 持續進修基金(基金)於2002年6月1日推出,為有志進修的成年人提供持續進修和培訓資助,以配合日趨全球化和香港轉型為知識型經濟的發展。勞工及福利局(勞福局)由勞工及福利局局長擔任首長,負責監督基金的運作。在職家庭及學生資助事務處(職學處)處長為基金的管制人員。該處轄下的持續進修基金辦事處(基金辦事處)負責基金的行政工作。香港學術及職業資歷評審局(評審局)就基金的推行情況提供諮詢服務,包括就基金課程登記、續期和修訂申請進行評核,以及監察可獲發還款項課程的質素。自基金於2002年6月1日推出至2022年5月31日期間,職學處共批核721 209宗發還款項申請,發放的資助金額共52.4億元。審計署最近就基金進行審查。

監察可獲發還款項課程和培訓機構

2. **需要縮短處理登記申請的時間** 勞福局訂明完成處理有關基金課程登記、課程續期和課程修訂的申請所需時間(第2.3段)。審計署留意到:
- (a) **處理基金課程登記申請** 在2022年1至3月期間開始處理的申請有51宗,其中45宗是已在資歷名冊登記的課程登記申請,每宗的處理時間均較指定時間60天為長,介乎116至203天不等(平均為133天)。餘下6宗是未在資歷名冊登記的課程登記申請,資歷名冊登記和基金課程登記的處理時間分別為179天和132天,較分別為98至140天和37天的指定時間為長(第2.4段);
 - (b) **處理基金課程續期申請** 在2021年9月至2022年3月期間開始處理的申請有39宗。在20宗無須進行覆審的課程申請中,有14宗(70%)的處理時間較指定時間60天為長,介乎65至231天不等(平均為145天)。在餘下19宗申請中,有18宗(95%)的覆審處理時間較指定時間98至140天為長,介乎159至240天不等(平均為169天),課程續期處理時間也較指定時間37天為長,介乎76至136天不等(平均為84天)(第2.5段);及
 - (c) **處理基金課程修訂申請** 2022年1月開始處理的申請有57宗。在已完成處理程序的54宗申請中,有53宗(98%)的處理時間較指定時間60天

摘要

為長，介乎 111 至 233 天不等 (平均為 129 天)。尚未完成處理程序的餘下 3 宗申請，截至 2022 年 8 月 31 日的處理時間介乎 216 至 237 天不等 (平均為 226 天)(第 2.6 段)。

3. **需要提醒培訓機構按時提交基金課程續期申請** 培訓機構須在基金課程登記屆滿前最少 4 個月申請課程續期；倘若課程須進行覆審，則須在資歷名冊登記屆滿前 11 個月申請。審計署留意到，在 2021 年 9 月至 2022 年 3 月期間接獲的全部 39 宗申請均逾期提交，逾期日數介乎 5 至 153 天不等 (平均為 43 天)。在該 39 宗申請中，22 宗 (56%) 的續期處理程序於基金課程登記屆滿後才完成，較屆滿日期遲 12 至 187 天不等 (平均為 62 天)(第 2.9 段)。

4. **登記無效的課程被列為已登記的可獲發還款項課程** 已在資歷名冊登記的基金課程登記會於批准日期起計 4 年後，或其在資歷名冊的登記屆滿／提早終止時屆滿，以較早者為準。於 2022 年 7 月 1 日，可獲發還款項課程名單顯示，共有 5 239 個課程是在資歷名冊登記有效的課程。審計署檢視了其中 150 個課程，並留意到當中有 9 個 (6%) 的資歷名冊登記其實已被終止。因此，該 9 個課程並非登記有效的可獲發還款項課程，也不應在名單上被列為登記有效的課程 (第 2.11 段)。

5. **需要不時檢視可供學員報讀的已登記可獲發還款項課程數目** 於 2022 年 7 月 1 日，共有 7 298 個已登記的可獲發還款項課程。審計署留意到，在 2023 年 3 月 31 日後，已登記的可獲發還款項課程數目或會大幅減少，原因是 3 174 個 (43%) 未有在資歷名冊登記的課程，其基金課程登記將於 2023 年 3 月 31 日屆滿。再者，新登記課程數目由 2019–20 年度的 2 225 個減至 2021–22 年度的 360 個，減幅為 84%。2021 年 10 月，可獲發還款項課程範圍擴大至涵蓋合資格的網上課程。然而，截至 2022 年 6 月 30 日，當局並沒有接獲網上課程登記申請 (第 2.15 段)。

6. **須對更多培訓機構進行預定巡查，因而減少了突擊巡查次數** 自 2009–10 年度以來，職學處每年進行的登記後巡查 (包括預定巡查和突擊巡查) 目標次數定為 252 次。進行預定巡查的次數取決於有多少培訓機構被認為需要實地核實涉及的發還款項的申請，而突擊巡查的次數等於 252 次減去預定巡查的次數。因此，就達致 252 次的目標次數而言，需要進行的預定巡查次數愈多，職學處進行突擊巡查的次數也就愈少。預定巡查的次數由 2020–21 年度的 132 次增加 5.3% 至 2021–22 年度的 139 次。結果，進行突擊巡查的次數在沒有理據下由 2020–21 年度的 120 次減少 5.8% 至 2021–22 年度的 113 次 (第 2.22 及 2.23 段)。

摘要

7. **由評審局進行的突擊巡查呈報次數包括未能完成的巡查** 勞福局每年均會為評審局訂立全年突擊巡查的目標次數。審計署留意到，在 2017–18 至 2021–22 年度期間：(a) 在已進行的全部 357 次突擊巡查中，有 156 次 (43.7%) 未能完成。如剔除未能完成的巡查，五年期間的每年巡查次數均未能達至全年目標。整體而言，已完成的巡查次數達到目標的 50.3% (每年介乎 16.5% 至 73.3% 不等)；及 (b) 評審局表示，如突擊巡查未能完成，便需要安排在下個年度再次巡查有關的培訓機構。然而，在 2017–18 至 2020–21 年度期間未能完成的全部 118 次巡查中，有 99 宗 (84%) 個案評審局並沒有在其後的年度 (即由 2018–19 至 2021–22 年度) 安排跟進突擊巡查。此外，跟進巡查的次數被計入當年進行的巡查以達至目標巡查次數，而非算作補償前一年未能完成的巡查 (第 2.25 及 2.26 段)。

8. **需要檢討就未能完成的巡查所支付的服務費用** 就進行突擊巡查支付給評審局的服務費用，計算方法是根據進行突擊巡查的次數、每次巡查的標準時間 (以小時計) 和每小時收費 (即巡查次數乘以每次巡查的標準時間乘以每小時收費)。審計署留意到，未能完成的突擊巡查採用同一標準時間 (即 2017–18 年度的 14.5 小時及 2018–19 至 2021–22 年度的 14.25 小時) 計算服務費用。審計署認為，就未能完成的突擊巡查而言，當中部分工作 (例如巡查後的跟進、撰寫報告及報告定稿) 所需的時間理應少於已經完成的突擊巡查 (第 2.28 及 2.29 段)。

9. **評審局的突擊巡查工作有可予改善之處** 審計署留意到在 2017–18 至 2021–22 年度期間：(a) 雖然審計署審查的全部 23 次突擊巡查均發現培訓機構有違規事項，但沒有記錄顯示評審局人員曾通知培訓機構有關的違規事項和須採取的補救行動；(b) 評審局表示，在下一次巡查時需要跟進培訓機構的違規事項和補救行動。然而，評審局在 2017–18 至 2020–21 年度期間進行的巡查中，有 83 次發現培訓機構有違規事項而需要進行跟進巡查，但就其中的 39 次 (47%)，評審局沒有在其後的年度 (即 2018–19 至 2021–22 年度) 進行跟進巡查；及 (c) 2018 年 7 月，勞福局同意評審局有關進行課堂巡查的建議，巡查旨在評估課程的教學質素。然而，截至 2021–22 年度，評審局並沒有進行課堂巡查 (第 2.31 段)。

10. **宣傳可獲發還款項課程的檢查工作需要改善** 在 2017–18 至 2021–22 年度期間，職學處和評審局分別進行了 702 次預定巡查和 201 次成功完成的突擊巡查，審計署審查了當中 228 份預定巡查和 23 份突擊巡查報告。審計署留意到：(a) 就着職學處的 228 份巡查報告和評審局的 23 份巡查報告，發現在其中 41 份 (18%) 和 1 份 (4%)，有關的巡查人員表示培訓機構沒有提供宣傳資料以供查核。沒有任何文件證據顯示巡查人員曾採取其他方法，以審查培訓機構有否遵從關於宣傳課程的規定；(b) 就着 84 次涉及 1 個以上課程的巡查，當中 65 次 (77%)，巡查人員只檢

摘要

查了其中 1 個受查核課程的宣傳資料，而沒有檢查所有受查核的課程；及 (c) 職學處和評審局的巡查人員按規定只須檢查宣傳單張和培訓機構網站，因此在全部 228 次預定巡查和 23 次突擊巡查中，有關巡查人員均沒有檢查宣傳單張和培訓機構網站以外的宣傳資料 (第 2.33 段)。

11. **部分可獲發還款項課程的宣傳資料不符合條款及條件** 審計署審查了 5 間培訓機構有關 5 個課程的宣傳資料，留意到該等培訓機構沒有完全遵從有關宣傳可獲發還款項課程的基金條款及條件。有 1 個 (20%) 課程的宣傳小冊子未有採用指定統一字眼，有 2 個 (40%) 課程的宣傳資料未有加上基金標誌，有 3 個 (60%) 課程的宣傳資料未有加上基金課程編號，而有 4 個 (80%) 課程未有註明資歷名冊登記號碼及登記有效期 (第 2.40 段)。

12. **可獲發還款項課程以移民鋪路策略作招徠** 基金的目的是配合日趨全球化和香港轉型為知識型經濟的發展。然而，審計署留意到，一些培訓機構在互聯網上把可獲發還款項課程以移民鋪路策略作招徠，此舉與基金的目的是不相符 (第 2.42 段)。

13. **發出提示信及警告信的做法不一致** 職學處會根據巡查期間發現違規情況的嚴重性，向有關培訓機構發出提示信、警告信或譴責信。審計署發現，職學處就近似的違規情況發出提示信及警告信的做法不一致。舉例而言：(a) 2 間培訓機構共 2 次違反按月定額收取學費的規定。職學處向其中 1 間機構發出警告信，對另 1 間機構卻發出提示信；(b) 2 間培訓機構共 2 次違反規定，沒有在宣傳單張內採用指定統一字眼，註明基金課程的狀況。職學處向其中 1 間機構發出警告信，對另 1 間機構卻發出提示信；及 (c) 1 間培訓機構共 3 次錯誤計算評核分數。職學處就第二次失誤發出警告信，但就第三次失誤只發出提示信 (第 2.46 及 2.47 段)。

發還款項申請

14. **大量發還款項申請未納入實際處理時間與服務表現目標的比較** 在 2019–20 至 2021–22 年度的三年期間，未有納入實際處理時間與服務表現目標比較的申請分別有 8 332 宗、12 391 宗和 19 491 宗，佔已處理申請總數的 41.3%、38.4% 和 39.5%。該等申請未有納入比較，原因是職學處需要收集更多資料及／或證明文件，方可處理 (第 3.6 段)。

摘要

15. **需要加強監察接獲申請與發放資助的相隔時間** 在 2021–22 年度，職學處監察處理時間的申請有 29 840 宗。審計署就該 29 840 宗申請分析了接獲申請與發放資助的相隔時間並發現：(a) 接獲申請與開始處理申請的相隔時間為 20.7 天，而完成處理申請與發放資助的相隔時間為 11.5 天，分別佔接獲申請與發放資助相隔時間的 54.8% 和 30.4%；及 (b) 用於處理申請的 5.6 天僅佔接獲申請與發放資助相隔時間的 14.8%，遠少於服務表現目標所訂處理現有基金帳戶持有人發還款項申請的 6 星期和處理開設基金帳戶連同首次發還款項申請的 8 星期 (第 3.5、3.8 及 3.9 段)。

16. **需要確保按照申請資格準則審批發還款項申請** 申請人須在可獲發還款項課程開課時年滿 18 歲，才符合資格向基金申請發還款項。審計署發現，在 2021 年 7 月至 2022 年 6 月期間，職學處曾錯誤批准 11 個課程的發還費用申請，當中涉及的 6 名申請人在課程開課時未滿 18 歲 (第 3.12 段)。

17. **需要從一宗根據無效文件獲批准的申請個案中汲取經驗** 審計署留意到，職學處可從一宗於 2018 至 2019 年期間發生的個案中汲取經驗。在該個案中，職學處根據誤發的成功修畢課程證明信件和錯誤核證的申請表，批准了一宗發還款項申請。審計署認為，若該培訓機構在發現誤發成功修畢課程證明信件或在錯誤核證申請時通知職學處，職學處便會拒絕有關申請，並不會發放資助 (第 3.13 段)。

18. **每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目差異甚大** 根據職學處的定義，“發還款項申請記錄”是指申請人就其報讀的每項可獲發還款項課程提交的申請。每宗由申請人提交的申請，可就超過 1 個課程申請發還款項。職學處在 2021–22 年度進行了 139 次預定巡查，審計署審查其中 17 次 (12%)，並留意到每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目差異甚大，由 1 至 27 項不等 (平均為 11 項)(第 3.17 及 3.18 段)。

19. **提交巡查報告需時甚久** 審計署就職學處在 2021–22 年度進行的全部 139 次巡查，分析該處是否按時提交報告。審計署留意到很多巡查報告並非按時提交。平均而言，該 139 份報告是在巡查後 27.7 天 (介乎 1 至 324 天不等) 提交。在 139 份巡查報告中，35 份 (25%) 是在巡查後 30 天以上才提交 (第 3.21 段)。

20. **需要改善巡查後發出提示信／警告信的情況** 在審計署審查的 30 份巡查報告中，職學處發出 28 封提示信／警告信。審計署留意到有 3 封 (10.7%) 提示信，未有涵蓋巡查期間發現的全部違規事項。職學處沒有就巡查後發出提示信／警告信

摘要

的時間性制訂指引。平均而言，該 28 封提示信／警告信是在巡查後 85.4 天（介乎 5 至 468 天不等）發出（第 3.24 段）。

21. **需要確保培訓機構按時進行核實工作** 職學處要求培訓機構在 1 個月內向其提交核實結果。審計署就 2021 年 6 月至 2022 年 2 月期間進行的最新一輪核實工作，分析培訓機構是否按時提交核實結果。審計署留意到，在全部 116 間培訓機構中，有 37 間（32%）沒有在 1 個月內提交核實結果（第 3.28 及 3.31 段）。

22. **需要鼓勵基金申請人於網上提交發還款項申請** 職學處自 2020 年 3 月 31 日起接受網上提交發還款項申請。審計署留意到，使用網上方式提交申請的比率偏低，在 2020–21 和 2021–22 年度接獲的申請中，分別只佔 7% 和 6%。審計署進一步留意到，職學處在 2021/22 學年推出全新的電子表格。該電子表格會預填過往曾就同一項資助計劃提交申請的申請人的部分申請資料。然而，職學處未有為基金申請人提供該電子表格（第 3.37 及 3.39 段）。

其他事宜

23. **需要加強規管涉及國家安全的事宜** 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（《香港國安法》）於 2020 年 6 月 30 日實施。《香港國安法》訂明對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜，香港特別行政區政府應當採取必要措施，加強宣傳、指導、監督和管理。審計署留意到，基金為培訓機構訂立的條款及條件並沒有加入與維護國家安全相關的指引和規定（第 4.2 及 4.4 段）。

24. **需要確保非公務員合約僱員的聘用符合公務員事務局的规定** 於 2022 年 6 月 1 日，基金辦事處共有 87 名員工，包括 4 名公務員、82 名非公務員合約僱員和 1 名中介公司僱員。公務員事務局表示，部門首長有責任確保非公務員合約僱員的聘用符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍，並且不時檢討是否更適宜採用其他方式應付有關的運作及服務需求。在 2017–18 至 2021–22 年度期間，於每年 3 月 31 日，在基金辦事處工作的非公務員合約僱員的百分比逾 90%，由 91% 至 94% 不等。於 2022 年 3 月 31 日，80 名非公務員合約僱員中，有 25 人（31%）已任職 3 年或以上。職學處需要不時檢討基金辦事處的人手需求（第 4.7 至 4.9、4.11 及 4.14 段）。

摘要

25. **需要優化基金網站** 2022年6月和8月，審計署審視基金網站並留意到：(a) 2022年6月中，2個外部連結（連接至培訓機構的網站）無法運作。在該2個連結中，1個（50%）在2022年8月中仍然未能運作；(b) 基金網站的內容不能自動作出調整，以符合某些流動裝置的屏幕尺寸；及(c) 部分資料只提供英文版，而非中英文版兼備，另有一些資料只備有英文版和繁體中文版，但沒有提供簡體中文版。此外，2022年9月，審計署檢查基金網站內10個網頁的流動友善程度，並發現其中4個（40%）網頁並不方便流動裝置用戶使用（第4.18及4.19段）。

26. **需要不時檢討進一步推動基金運作數碼化的事宜** 財政司司長在《2022–23年度財政預算案》演辭表示，政府一直鼓勵公私營界別積極應用科技，達到利民、便民的目標。審計署留意到基金在運作上有空間可推行數碼化。例如，發還款項申請主要以紙本而非電子方式提交（第4.33及4.34段）。

審計署的建議

27. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議：

(a) 勞工及福利局局長應：

監察可獲發還款項課程和培訓機構

- (i) 確保按時處理有關基金課程登記、課程續期和課程修訂的申請（第2.17(b)段）；
- (ii) 確保登記無效的可獲發還款項課程不會被列為登記有效的可獲發還款項課程（第2.17(c)段）；
- (iii) 不時檢視可獲發還款項課程的數目，並在有需要時採取措施，增加可供學員選擇的課程（第2.17(d)段）；
- (iv) 確保為評審局訂立的全年突擊巡查目標次數均能達標（第2.35(a)段）；
- (v) 確保只有已經完成的巡查才可包括在計算達至全年突擊巡查目標的次數（第2.35(b)段）；
- (vi) 就未能完成的巡查，檢討服務費用的計算方法（第2.35(e)段）；

摘要

- (vii) 確保評審局以書面形式通知培訓機構在突擊巡查中發現的違規事項和須採取的補救行動，並安排跟進巡查 (第 2.35(f) 及 (g) 段)；
 - (viii) 確保評審局進行議定的課堂巡查，以評估課程的教學質素 (第 2.35(h) 段)；及
 - (ix) 制訂檢查培訓機構宣傳資料的方法 (第 2.35(i) 段)；及
- (b) 職學處處長應：

監察可獲發還款項課程和培訓機構

- (i) 提醒培訓機構按時提交基金課程續期申請 (第 2.18 段)；
- (ii) 理順訂立職學處突擊巡查和預定巡查目標次數的基礎 (第 2.36 段)；
- (iii) 確保培訓機構遵從有關宣傳可獲發還款項課程的基金條款及條件，並且確保其宣傳可獲發還款項課程的方式與基金的目的相符 (第 2.44(a) 及 (b) 段)；
- (iv) 理順向培訓機構發出提示信和警告信的工作 (第 2.49 段)；

發還款項申請

- (v) 考慮修訂有關處理申請時間的服務表現目標，使該目標涵蓋的處理申請時間由收齊全部所需資料和文件當天起計算 (第 3.15(a) 段)；
- (vi) 把所有發還款項申請納入實際處理時間與服務表現目標的比較 (第 3.15(b) 段)；
- (vii) 監察接獲申請與開始處理申請的相隔時間，以及完成處理申請與發放資助的相隔時間 (第 3.15(c) 段)；
- (viii) 檢討有關處理申請時間的服務表現目標 (第 3.15(d) 段)；
- (ix) 確保按照申請資格準則審批發還款項申請 (第 3.15(e) 段)；
- (x) 考慮要求培訓機構在發現誤發有關發還款項申請的證明文件，又或在錯誤核證發還款項申請時，通知職學處 (第 3.15(f) 段)；
- (xi) 就每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目，提供指引 (第 3.26(a) 段)；

摘要

- (xii) 確保職學處人員按時提交巡查培訓機構的巡查報告 (第 3.26(c) 段)；
- (xiii) 確保提示信／警告信涵蓋巡查期間發現的全部違規事項，以及考慮就發出提示信／警告信的時間性制訂指引 (第 3.26 (d) 及 (e) 段)；
- (xiv) 確保培訓機構按時進行核實工作 (第 3.35(b) 段)；
- (xv) 鼓勵基金申請人於網上提交發還款項申請，以及探討提升網上提交申請系統的可行性以便利基金申請人 (第 3.41(a) 及 (b) 段)；

其他事宜

- (xvi) 就涉及維護國家安全的事宜加強規管 (第 4.5 段)；
- (xvii) 不時檢討基金辦事處的人手需求，以確定是否需要以公務員職位取代有關的非公務員合約僱員崗位 (第 4.15(a) 段)；
- (xviii) 確保基金辦事處聘用非公務員合約僱員的做法符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍 (第 4.15(b) 段)；
- (xix) 參考政府資訊科技總監辦公室的指引，優化基金網站 (第 4.21 段)；及
- (xx) 不時檢討進一步推動基金運作數碼化的事宜 (第 4.36 段)。

政府的回應

28. 勞工及福利局局長及職學處處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 持續進修基金 (基金) 於 2002 年 6 月 1 日推出，為有志進修的成年人提供持續進修和培訓資助，以配合日趨全球化和香港轉型為知識型經濟的發展。符合資格的申請人可不限次數申領發還合共不超過 25,000 元的課程費用。

1.3 勞工及福利局 (勞福局) 由勞工及福利局局長擔任首長，負責監督基金的運作。勞福局的職責包括制訂與基金相關的政策，以及審批基金課程的登記、續期和修訂。在職家庭及學生資助事務處 (職學處) 處長為基金的管制人員。該處轄下的持續進修基金辦事處 (基金辦事處) 負責基金的行政工作。職學處於 2022 年 8 月 1 日的組織圖 (摘錄) 載於附錄 A。

1.4 基金獲立法會財務委員會批出共 162 億元撥款，包括在 2002 年首次注資 50 億元，以及其後在 2009 年和 2018 年分別注資 12 億元和 100 億元。於 2022 年 5 月 31 日，基金的累積開支為 55.2 億元 (註 1)，撥款總額的結餘為 106.8 億元。

1.5 自基金於 2002 年 6 月 1 日推出至 2022 年 5 月 31 日期間，職學處共批核 721 209 宗發還款項申請，發放的資助金額共 52.4 億元。在最近的 5 個財政年度，即 2017–18 至 2021–22 年度期間，獲批核的發還款項申請共有 131 278 宗，發放的資助金額共 11.139 億元 (見表一)。

註 1： 累積開支包括發放予合資格申請人的款項 52.4 億元 (見第 1.5 段)，以及行政費用 2.8 億元。

表一

獲批核的發還款項申請數目和發放的資助金額
(2017-18 至 2021-22 年度)

| 年度 | 獲批核的發還款項申請 (數目) | 發放的資助金額 (百萬元) |
|---------|--------------------|------------------|
| 2017-18 | 17 024 | 136.6 |
| 2018-19 | 16 330 | 124.3 |
| 2019-20 | 19 634 | 158.7 |
| 2020-21 | 30 738 | 242.1 |
| 2021-22 | 47 552 | 452.2 |
| 總計 | 131 278 | 1,113.9 |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

優化措施

1.6 基金在 2002 年 6 月推出時，只有年齡介乎 18 至 60 歲及並未持有大學學位的香港居民符合資格申請基金資助，上限為 1 萬元。2003 年 9 月，基金放寬申請資格，容許大學學位持有人申請資助。2007 年 9 月，申請資助的年齡上限放寬至 65 歲。2016 年 6 月，職學處委聘顧問就基金的運作進行顧問研究，研究於 2017 年 9 月完成。經考慮顧問研究的建議，在 2019 年 4 月，基金的資助上限增至 2 萬元，年齡上限放寬至 70 歲，可獲發還款項課程的範疇則擴大至所有在資歷名冊 (註 2) 登記的合資格課程。2021 年 10 月，可獲發還款項課程的範疇擴大至涵蓋合資格的網上課程。自 2022 年 8 月 1 日起，基金進一步實施優化措施，包括：

- (a) 提高資助上限，由每人 2 萬元增至 25,000 元；

註 2：資歷名冊是一個中央網上資料庫，載列資歷及相應進修課程的資料，而有關資歷均通過質素保證程序，並已釐定級別，獲香港資歷架構認可。教育局在 2008 年 5 月推出資歷架構，旨在促進市民持續進修和終身學習。資歷架構是一個 7 級的資歷框架，涵蓋學術 (例如學位課程)、職業專才教育 (例如高級文憑課程) 及持續進修 (例如內部培訓課程) 等界別的資歷。

- (b) 首 1 萬元資助的申請人共付比率 (即申請人須自行承擔的課程費用的百分比) 維持於課程費用的 20%，而餘下的 15,000 元資助的共付比率定為課程費用的 40%；及
- (c) 撤銷年齡上限。

在 2003 年 9 月至 2022 年 8 月期間推行的優化措施載於附錄 B。

可獲發還款項課程和培訓機構

1.7 只有自資課程 (即沒有接受政府資助或津貼的課程) 符合資格登記為基金的可獲發還款項課程。於 2022 年 7 月 1 日，共有 277 間培訓機構提供 7 298 個可獲發還款項課程，涵蓋 23 個範疇 (見表二)。

表二

按範疇劃分的可獲發還款項課程
(2022 年 7 月 1 日)

| 範疇 | | 課程數目 |
|---|-----------------|-------|
| <i>2019 年 4 月 1 日前在 9 個範疇下登記的課程</i> | | |
| 1 | 能力標準說明 | 100 |
| 2 | 商業服務 | 1 455 |
| 3 | 創意工業 | 202 |
| 4 | 設計 | 408 |
| 5 | 金融服務業 | 1 065 |
| 6 | 工作間的人際及個人才能 | 11 |
| 7 | 語文 | 329 |
| 8 | 物流業 | 280 |
| 9 | 旅遊業 | 299 |
| <i>自 2019 年 4 月 1 日起在資歷架構 14 個範疇下登記的課程 (見第 1.8 段)</i> | | |
| 1 | 建築及城市規劃 | 66 |
| 2 | 藝術、設計、表演藝術 | 145 |
| 3 | 商業及管理 | 1 079 |
| 4 | 電腦科學及資訊科技 | 201 |
| 5 | 教育 | 109 |
| 6 | 工程及科技 | 283 |
| 7 | 人文科學 | 119 |
| 8 | 語言及相關科目 | 177 |
| 9 | 法律 | 57 |
| 10 | 大眾傳媒及傳播、新聞及公共關係 | 85 |
| 11 | 醫學、牙醫學及健康科學 | 251 |
| 12 | 理學科 | 107 |
| 13 | 服務 | 218 |
| 14 | 社會科學 | 252 |
| 總計 | | 7 298 |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

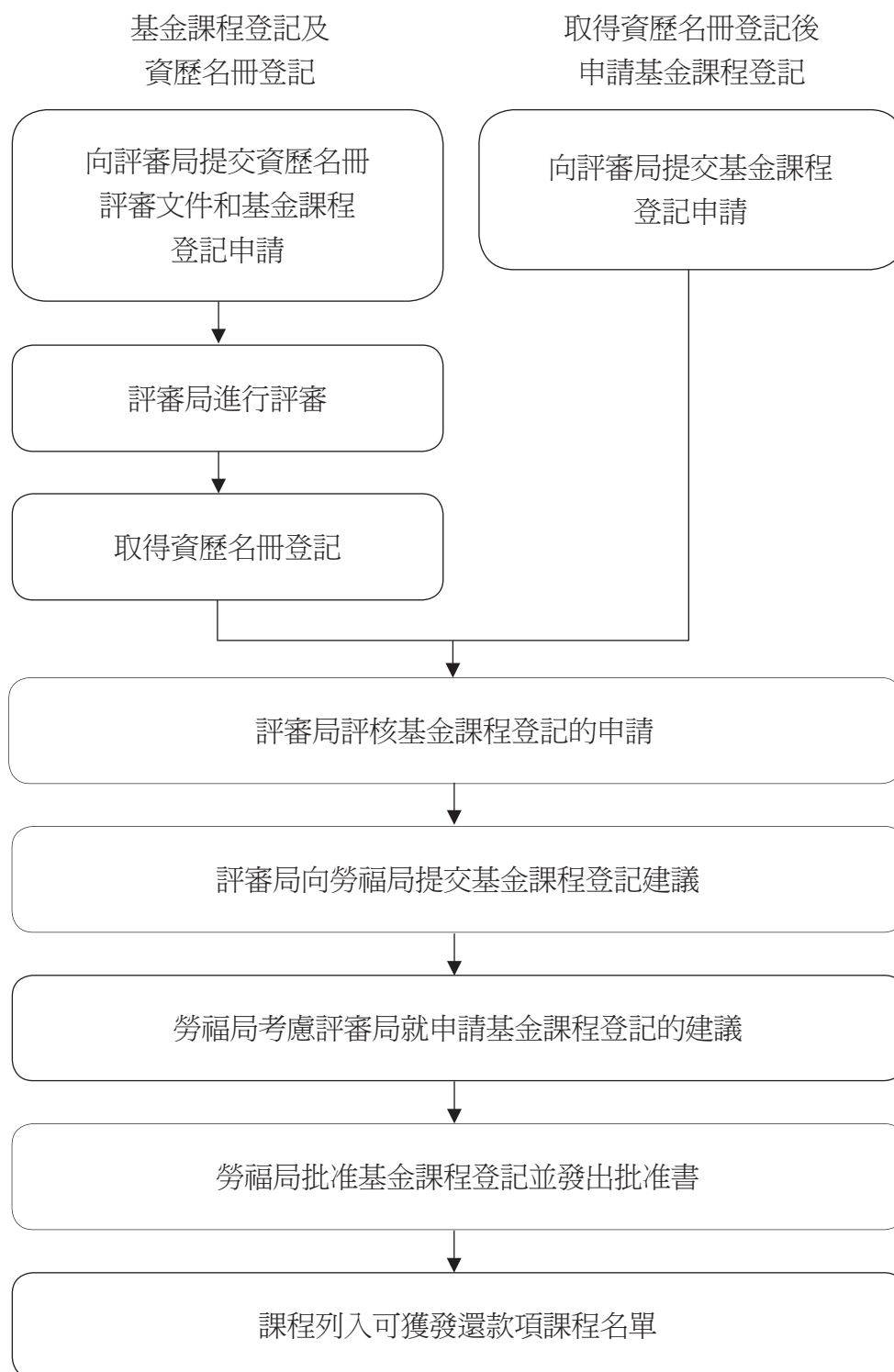
1.8 **資歷名冊登記** 自2008年5月5日推出資歷架構和資歷名冊以來(見第1.6段註2)，所有擬登記為可獲發還款項課程的課程須獲資歷架構認可，並在資歷名冊登記。在2008年5月5日前已登記的可獲發還款項課程須在為期4年(2019年4月1日至2023年3月31日)的過渡期內，由香港學術及職業資歷評審局(評審局——註3)進行評審並在資歷名冊登記，才可繼續登記為可獲發還款項課程。

1.9 **登記為基金課程的程序** 登記為可獲發還款項課程的申請須提交評審局評核。如課程尚未取得資歷名冊登記，培訓機構可選擇一併就資歷名冊和基金課程的登記提出申請。有關課程在資歷名冊登記後，評審局會就基金課程登記的申請進行評核。評審局完成評核後，會向勞福局(基金課程登記申請的批核當局)提交基金課程登記建議。如登記獲批准，勞福局便向培訓機構發出批准書，要求職學處把有關課程列入可獲發還款項課程名單，並載列於基金的網站。圖一概述登記為基金課程的程序。

註3：2007年10月1日，香港學術評審局根據《香港學術及職業資歷評審局條例》(第1150章)易名為香港學術及職業資歷評審局。

圖一

登記為基金課程的程序
(2022年8月1日)



資料來源：審計署對勞福局及評審局記錄的分析

發還款項申請資格和申請程序

1.10 **申請資格** 申請發還課程費用人士須符合下列條件：

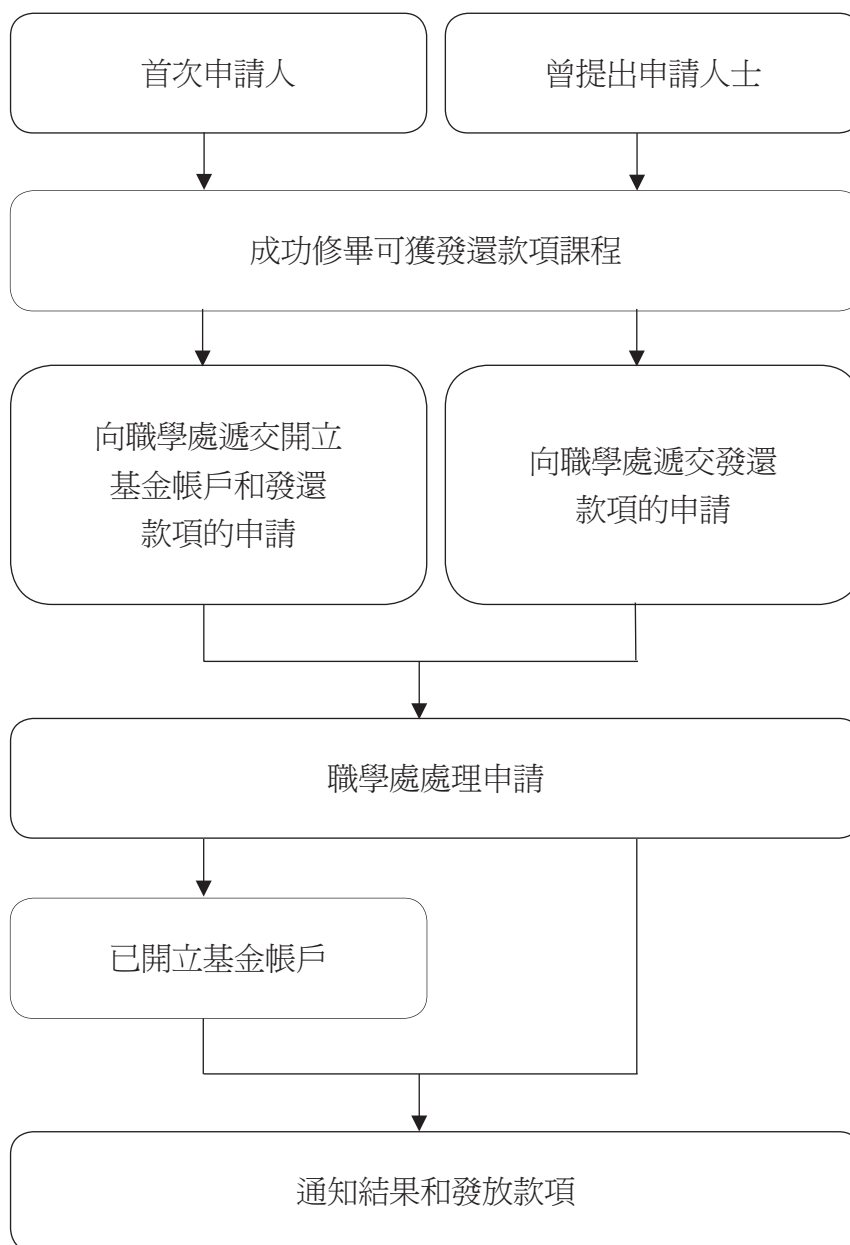
- (a) 屬香港居民並擁有香港居留權，或香港入境權，或有權在香港逗留而不受任何逗留條件限制；
- (b) 在有關的可獲發還款項課程開課時，必須年滿 18 歲（註 4）；
- (c) 已支付課程費用，並成功修畢有關的可獲發還款項課程（見第 3.2 段）；
及
- (d) 從未就有關課程獲其他公帑或在其他公帑資助計劃下獲得任何資助。

1.11 **申請程序** 首次申請發還款項的申請人，須在職學處開立基金帳戶。自 2019 年 4 月 1 日起，首次申請發還款項的申請人須遞交一份合併表格和證明文件，作為開立帳戶和發還款項的申請。申請須在成功修畢可獲發還款項課程後提出。當 25,000 元的資助（自 2022 年 8 月 1 日起生效的資助上限）全數發放後，申請人的帳戶便會失效。圖二概述開立基金帳戶和申請發還款項的程序。

註 4：如修讀在 2019 年 4 月 1 日至 2022 年 7 月 31 日期間開課的課程，申請人遞交發還款項申請時的年齡上限為 70 歲（即年滿 71 歲之前），而有關申請須於成功修畢課程後的 1 年內提出。

圖二

開立基金帳戶和申請發還款項的程序
(2022年8月1日)



資料來源：審計署對職學處記錄的分析

評審局提供的諮詢服務

1.12 自基金成立以來，評審局已獲委聘就基金的推行情況提供諮詢服務。評審局的職責包括：

- (a) 就基金的推行情況提供一般諮詢服務；
- (b) 就基金課程登記、續期和修訂申請進行評核；及
- (c) 通過進行巡查等方法，監察可獲發還款項課程的質素。

勞福局每年向評審局支付服務費。在 2021–22 年度，付予評審局的服務費為 588 萬元。

審查工作

1.13 2022 年 6 月，審計署就基金展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 監察可獲發還款項課程和培訓機構 (第 2 部分)；
- (b) 發還款項申請 (第 3 部分)；及
- (c) 其他事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.14 勞工及福利局局長及職學處處長同意審計署的建議，並表示勞福局及職學處歡迎審計署就基金進行審查，並會按照有關建議採取適當的跟進行動和改善措施。

鳴謝

1.15 在審查工作期間，勞福局及職學處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：監察可獲發還款項課程和培訓機構

2.1 本部分探討對可獲發還款項課程和培訓機構的監察，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 可獲發還款項課程登記 (第 2.2 至 2.20 段)；
- (b) 登記後巡查 (第 2.21 至 2.38 段)；
- (c) 可獲發還款項課程的宣傳方式 (第 2.39 至 2.45 段)；及
- (d) 培訓機構違反條款及條件 (第 2.46 至 2.50 段)。

可獲發還款項課程登記

2.2 培訓機構如欲將其營辦的課程登記為可獲發還款項課程，須經評審局向勞福局提交申請，以供評核和辦理登記 (見第 1.9 段和圖一)。基金課程登記、課程續期及課程修訂的要求和程序載列於《持續進修基金課程申請、登記後及續期指引》(下稱《課程登記指引》)：

- (a) **基金課程登記** 基金課程登記的要求如下：
 - (i) **對培訓機構的要求** 培訓機構須符合多項要求，例如：
 - 具備最少連續兩年開辦同類課程的經驗 (註 5)；
 - 在提交新登記申請當天之前一年內，沒有課程被暫時除名或被撤銷註冊；
 - 持有有效消防裝置及設備證書和課堂外活動所需的有效保險憑證；
 - 設有投訴處理機制；及
 - 備有有效的學員記錄和文件管理系統；及

註 5：該項要求並不適用於本地自行評審機構 (即 8 所大學教育資助委員會資助的大學 (包括其轄下自資課程部門) 和香港都會大學)。

- (ii) **對課程的要求** 課程須符合各方面的要求，例如評審資格、入學要求、授課時數、出席情況、課程評核、修畢課程證明、教職員聘任準則、課程費用，以及預計和實際學員人數。至於網上課程，則須符合額外要求，例如網上教與學時數比例、核實機制和資訊科技基礎設施等；
- (b) **課程續期** 基金課程登記的有效期如下：
- (i) **於 2019 年 4 月 1 日之前登記的課程** 課程會於其在資歷名冊的登記有效期結束當天 (如已在資歷名冊登記) 或 2023 年 3 月 31 日屆滿，以較早者為準；及
- (ii) **於 2019 年 4 月 1 日或之後登記的課程** 課程會於獲批准當天起計 4 年後，或其在資歷名冊的登記屆滿／提早終止時屆滿，以較早者為準。
- 培訓機構須在現有課程登記屆滿日期前最少 4 個月為課程申請續期。如培訓機構需要在課程續期前向評審局申請課程覆審 (註 6)，可選擇一併提交兩項申請。在這些情況下，申請須在資歷名冊登記屆滿前 11 個月提交；及
- (c) **課程修訂** 如培訓機構需要修訂已登記的可獲發還款項課程規格，例如授課地點、收生要求、出席率要求、費用和每班人數等，須經評審局提交申請並事先取得勞福局的批准。

需要縮短處理登記申請的時間

2.3 《課程登記指引》訂明完成處理有關基金課程登記、課程續期和課程修訂的申請所需時間 (見表三)。

註 6：倘若課程的資歷名冊登記即將屆滿，培訓機構須申請課程覆審，以延長資歷名冊登記的有效期。

表三

完成處理登記申請的指定時間

| 申請類別 | 指定完成時間 |
|---------------|---------------------------------------|
| 基金課程登記 | |
| 已在資歷名冊登記的課程 | 60 天 |
| 未在資歷名冊登記的課程 | 資歷名冊登記需時 98 至 140 天； 基金課程登記需時 37 天 |
| 基金課程續期 | |
| 無須進行覆審的課程 | 60 天 |
| 須進行覆審的課程 | 覆審需時 98 至 140 天； 基金課程續期需時 37 天 |
| 基金課程修訂 | 60 天 |

資料來源：審計署對勞福局和評審局記錄的分析

附註：完成處理申請所需時間，是指由接獲培訓機構提供的一切所需資料當天起至完成處理程序的期間。根據《課程登記指引》，如須向培訓機構釐清有關資料並索取更多資料，可能需時更長。

2.4 **處理基金課程登記申請** 在 2022 年 1 至 3 月期間，評審局在接獲培訓機構提供的所需資料後，開始處理 51 宗有關基金課程登記的申請。在該 51 宗申請中，45 宗 (88%) 是已在資歷名冊登記的課程登記申請，6 宗 (12%) 是未在資歷名冊登記的課程登記申請。全部 51 宗申請已於 2022 年 8 月 31 日或之前完成處理。審計署留意到：

- (a) **已在資歷名冊登記的課程** 就全部 45 宗申請而言，每宗的處理時間均較指定時間 60 天為長，介乎 116 至 203 天不等 (平均為 133 天)(見表四)；
及

表四

處理已在資歷名冊登記的課程登記申請所需時間分析
(2022 年 1 至 8 月)

| 處理時間 (天) | 申請宗數 |
|-------------|-----------|
| ≤ 60 | 0 (0%) |
| 61 至 120 | 1 (2%) |
| 121 至 180 | 43 (96%) |
| > 180 (註) | 1 (2%) |
| 總計 | 45 (100%) |

資料來源：審計署對勞福局和評審局記錄的分析

註：處理申請所需時間為 203 天。

- (b) **未在資歷名冊登記的課程** 評審局一次過處理全部 6 宗申請，因此每宗申請所需的處理時間相同。資歷名冊登記和基金課程登記的處理時間分別為 179 天和 132 天，較分別為 98 至 140 天和 37 天的指定時間為長。

2.5 **處理基金課程續期申請** 在 2021 年 9 月至 2022 年 3 月期間，評審局在接獲培訓機構提供的所需資料後，開始處理 39 宗有關基金課程續期的申請，其中 20 宗申請的課程無須進行覆審，19 宗申請的課程須進行覆審。處理該 39 宗申請的程序已於 2022 年 8 月 31 日或之前完成。審計署留意到：

- (a) **無須進行覆審的課程** 在 20 宗申請中，有 14 宗 (70%) 的處理時間較指定時間 60 天為長，介乎 65 至 231 天不等 (平均為 145 天)(見表五)；及

表五

處理無須進行覆審的基金課程續期申請所需時間分析
(2021 年 9 月至 2022 年 8 月)

| 處理時間 (天) | 申請宗數 |
|-------------|-----------|
| ≤ 60 | 6 (30%) |
| 61 至 120 | 1 (5%) |
| 121 至 180 | 11 (55%) |
| > 180 (註) | 2 (10%) |
| 總計 | 20 (100%) |

資料來源：審計署對勞福局和評審局記錄的分析

註：最長處理時間為 231 天。

(b) **須進行覆審的課程** 在處理基金課程續期申請前，評審局已就全部 19 宗課程進行覆審：

(i) **覆審處理時間** 處理 18 宗 (95%) 申請的覆審時間較指定時間 98 至 140 天為長，介乎 159 至 240 天不等 (平均為 169 天)；及

(ii) **課程續期處理時間** 處理 18 宗 (95%) 申請的基金課程續期時間較指定時間 37 天為長，介乎 76 至 136 天不等 (平均為 84 天)。

2.6 **處理基金課程修訂申請** 2022 年 1 月，評審局在接獲培訓機構提供的所需資料後，開始處理 57 宗申請：

(a) 截至 2022 年 8 月 31 日，54 宗申請的處理程序已經完成。在該 54 宗申請中，有 53 宗 (98%) 的處理時間較指定時間 60 天為長，介乎 111 至 233 天不等 (平均為 129 天)(見表六)；及

表六

處理基金課程修訂申請所需時間分析
(2022 年 1 至 8 月)

| 處理時間 (天) | 申請宗數 |
|-------------|-----------|
| ≤ 60 | 1 (2%) |
| 61 至 120 | 13 (24%) |
| 121 至 150 | 37 (68%) |
| >150 (註) | 3 (6%) |
| 總計 | 54 (100%) |

資料來源：審計署對勞福局和評審局記錄的分析

註：最長處理時間為 233 天。

- (b) 截至 2022 年 8 月 31 日尚未完成處理程序的餘下 3 宗申請，截至同日的處理時間介乎 216 至 237 天不等 (平均為 226 天)，已較指定時間 60 天為長。

2.7 勞福局在 2022 年 9 月和 10 月回應審計署的查詢時，告知審計署：

- (a) 審計署察覺到處理申請需時長，原因如下：
- (i) 在處理申請時，勞福局往往發現欠缺所需資料及／或文件，因而須暫緩處理，直至接獲所需資料及／或文件才可繼續；及
 - (ii) 在上述期間，2019 冠狀病毒疫情肆虐，而勞福局也出現人手不足情況；及
- (b) 在過去兩年，處理申請的時間大為縮短：
- (i) **處理基金課程登記申請** 在 2020 年和 2021 年的 1 至 3 月期間，評審局在接獲培訓機構提供的所需資料後，開始處理已在資歷名冊登記的課程登記申請，分別為 44 宗和 105 宗。在該 44 宗和 105 宗申請中，分別有 28 宗 (64%) 和 71 宗 (68%) 於指定時間 60 天內完成。最長的處理時間分別為 90 和 154 天；

- (ii) **處理基金課程續期申請** 在 2019 年 9 月至 2020 年 3 月和 2020 年 9 月至 2021 年 3 月期間，評審局在接獲培訓機構提供的所需資料後，開始處理無須進行覆審的課程續期申請，分別為 64 宗和 21 宗。在該 64 宗和 21 宗申請中，分別有 35 宗 (55%) 及 21 宗 (100%) 於指定時間 60 天內完成。最長的處理時間分別為 97 和 59 天；及
- (iii) **處理基金課程修訂申請** 在 2020 年 1 月和 2021 年 1 月，評審局在接獲培訓機構提供的所需資料後，開始處理合共 36 宗課程修訂申請。在該 36 宗申請中，有 35 宗 (97%) 於指定時間 60 天內完成。至於餘下 1 宗申請，處理時間為 250 天，原因是有關培訓機構在勞福局多次發出提示信後，仍未能交齊所需資料及／或文件。

2.8 審計署認為勞福局需要：

- (a) 在接獲有關基金課程登記、課程續期和課程修訂的申請後，盡快查核有關申請，並通知培訓機構補交欠缺的資料及／或文件；及
- (b) 待 2019 冠狀病毒疫情有所改善後，採取措施確保有關基金課程登記、課程續期和課程修訂的申請，在《課程登記指引》指定的時間內按時獲得處理。

需要提醒培訓機構按時提交基金課程續期申請

2.9 《課程登記指引》規定，培訓機構須在基金課程登記屆滿前最少 4 個月申請課程續期；倘若課程須進行覆審，則須在資歷名冊登記屆滿前 11 個月申請（見第 2.2(b) 段）。在 2021 年 9 月至 2022 年 3 月期間接獲的課程續期申請共有 39 宗。審計署留意到：

- (a) 全部 39 宗 (100%) 申請均逾期提交，逾期日數介乎 5 至 153 天不等（平均為 43 天）；及
- (b) 在該 39 宗申請中，22 宗 (56%) 的續期處理程序於基金課程登記屆滿後才完成，較屆滿日期遲 12 至 187 天不等（平均為 62 天）。該等課程續期已追溯至緊接先前課程登記的屆滿日期之後生效。

2.10 為確保基金課程登記在屆滿日期前獲得續期，審計署認為職學處需要採取措施提醒培訓機構，如欲為其基金課程續期，須在基金課程登記屆滿前最少 4 個月提交續期申請；倘若課程須進行覆審，則須在資歷名冊登記屆滿前 11 個月提交申請。

登記無效的課程被列為已登記的可獲發還款項課程

2.11 已在資歷名冊登記的基金課程登記會於批准日期起計 4 年後，或其在資歷名冊的登記屆滿／提早終止時屆滿，以較早者為準（見第 2.2(b) 段）。有關基金課程登記屆滿日期的資料，載列於基金網頁的可獲發還款項課程名單，供準申請人參考。於 2022 年 7 月 1 日，可獲發還款項課程名單顯示，共有 5 239 個課程是在資歷名冊登記有效的課程。審計署檢視了其中 150 個課程，並留意到當中有 9 個 (6%) 的資歷名冊登記其實已被終止。因此，該 9 個課程不屬登記有效的可獲發還款項課程，也不應在名單上被列為登記有效的課程。

2.12 勞福局和評審局表示，該 9 個載於可獲發還款項課程名單的課程資料並非最新，原因是：

- (a) 在該 9 個課程中，培訓機構已終止其中 8 個 (89%) 的資歷名冊登記，但沒有通知勞福局；及
- (b) 至於餘下的 1 個課程，培訓機構已於 2020 年 7 月提交取消登記申請，但截至 2022 年 8 月，評審局尚未完成處理該項申請的程序。

2.13 審計署認為，勞福局需要確保登記無效的可獲發還款項課程，不會在基金網頁被列為登記有效的可獲發還款項課程。

需要不時檢視可供學員報讀的已登記可獲發還款項課程數目

2.14 因應 2017 年 9 月完成的顧問研究結果（見第 1.6 段），勞福局於 2019 年 4 月起實施一系列優化措施，包括把可獲發還款項課程範疇擴大至所有在資歷名冊登記的合資格課程。勞福局預計，優化措施會大大增加學員進修的選擇和靈活性。2018 年 4 月，勞福局告知立法會財務委員會，除當時的 7 800 個已登記基金課程外，將有額外約 4 000 個在資歷名冊登記的課程符合登記為基金課程的資格（即合資格的基金課程數目將增至最少 11 800 個）。

2.15 於 2022 年 7 月 1 日，共有 7 298 個已登記的可獲發還款項課程。審計署留意到，在 2023 年 3 月 31 日之後，已登記的可獲發還款項課程數目或會大幅減少，原因是：

- (a) **資歷名冊登記** 在該 7 298 個課程中，有 3 174 個 (43%) 課程未有在資歷名冊登記，除非這些課程於 2023 年 3 月 31 日或之前在資歷名冊取得登記，否則其基金課程登記將於同日屆滿 (見第 1.8 段)。2022 年 5 月，職學處致函提醒營辦該 3 174 個課程的培訓機構，相關基金課程登記將於 2023 年 3 月 31 日屆滿，如欲為基金課程續期，須先向評審局提交資歷名冊登記申請，以供評核。勞福局表示，在該 3 174 個課程中，由於大部分沒有積極開班，因此不大可能於 2023 年 3 月 31 日之前在資歷名冊取得登記；及
- (b) **新登記課程** 新登記課程數目由 2019–20 年度的 2 225 個減至 2021–22 年度的 360 個，減幅為 84%。為配合科技發展及進修模式轉變，勞福局已就合資格網上課程的運作制定要求，務求為學員提供更多元化的持續進修途徑。2021 年 10 月，可獲發還款項課程範圍擴大至涵蓋合資格的網上課程 (見第 1.6 段)，容許課程總時數中最多 75% 以網上形式教學。然而，截至 2022 年 6 月 30 日，當局並沒有接獲網上課程登記申請。

2.16 審計署認為，勞福局需要：

- (a) 不時檢視可獲發還款項課程的數目，並在有需要時採取措施，增加可供學員選擇的課程；及
- (b) 不時檢視接獲的可獲發還款項網上課程登記申請數目，並與相關持份者保持緊密聯繫，以了解其困難。

審計署的建議

2.17 審計署建議勞工及福利局局長應：

- (a) 在接獲有關基金課程登記、課程續期和課程修訂的申請後，盡快查核有關申請，並通知培訓機構補交欠缺的資料及／或文件；
- (b) 待 2019 冠狀病毒疫情有所改善後，採取措施確保有關基金課程登記、課程續期和課程修訂的申請，在《課程登記指引》指定的時間內按時獲得處理；

- (c) 確保登記無效的可獲發還款項課程，不會在基金網頁被列為登記有效的可獲發還款項課程；
- (d) 不時檢視可獲發還款項課程的數目，並在有需要時採取措施，增加可供學員選擇的課程；及
- (e) 不時檢視接獲的可獲發還款項網上課程登記申請數目，並與相關持份者保持緊密聯繫，以了解其困難。

2.18 審計署建議職學處處長應採取措施提醒培訓機構，如欲為其基金課程續期，須在基金課程登記屆滿前最少 4 個月提交續期申請；倘若課程須進行覆審，則須在資歷名冊登記屆滿前 11 個月提交申請。

政府的回應

2.19 勞工及福利局局長同意審計署的建議，並表示會採取下列行動跟進建議：

- (a) 密切監察基金課程登記、續期和修訂申請的處理狀況，並與相關培訓機構保持溝通，以及待 2019 冠狀病毒疫情緩和後，按指定時間完成有關處理工作；
- (b) 規定營辦可獲發還款項課程的培訓機構須在指定期限內，經評審局通知勞福局有關資歷名冊登記狀況的重大轉變，以便勞福局迅速更新相應基金課程的有效期，並把資歷名冊登記無效的課程從基金網站中剔除；及
- (c) 探討措施，鼓勵現有培訓機構和有意加入的培訓機構開辦新課程，包括傳統的面授課程和網上課程，以期迎合專業和技能方面的最新市場趨勢；以及在可行情況下為培訓機構的新登記申請提供便利。勞福局會致力維持足夠數目的基金課程，以確保為學員提供多元化選擇。

2.20 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處會推行額外措施，提醒培訓機構如欲為基金課程續期，應按時提交有關基金課程及／或資歷名冊登記的續期申請。

登記後巡查

2.21 登記後巡查分為兩類：

- (a) **突擊巡查** 部分突擊巡查由職學處進行，部分則由評審局進行：
- (i) **由職學處進行的突擊巡查** 由職學處進行的突擊巡查旨在查找虛假課堂和虛假學生；及
- (ii) **由評審局進行的突擊巡查** 由評審局進行的突擊巡查旨在查核相關課程是否符合基金的條款和條件，包括：
- 學員的報讀、出席情況、已批改的習作和評核結果；
 - 教材；
 - 課程小冊子、單張及推廣和宣傳資料；及
 - 與接獲的投訴相關的記錄和文件；及
- (b) **預定巡查** 所有預定巡查均由職學處進行。預定巡查的主要目的是核實發還款項申請。此外，這些巡查也會查核培訓機構有否遵從基金的條款和條件（例如其宣傳資料）。

在《課程登記指引》中，突擊巡查和預定巡查分別稱為“突擊審核巡查”和“預定實地巡查”。

須對更多培訓機構進行預定巡查，因而減少了突擊巡查次數

2.22 自 2009–10 年度以來，職學處每年進行的登記後巡查（包括預定巡查和突擊巡查）目標次數定為 252 次。審計署留意到：

- (a) **預定巡查** 發還款項申請被視為高風險，並需要由職學處人員實地核實，因此職學處會就這類申請進行預定巡查。進行預定巡查的次數取決於有多少培訓機構被認為需要實地核實涉及的發還款項的申請；及
- (b) **突擊巡查** 由職學處進行的突擊巡查會計入巡查總數中，以達致 252 的目標次數（即突擊巡查的次數等於 252 次減去預定巡查的次數）。

2.23 進行預定巡查的次數取決於有多少培訓機構須被實地核實涉及的發還款項的申請。就達致 252 的目標次數而言，需要進行的預定巡查次數愈多，職學處進行突擊巡查的次數也就愈少。預定巡查的次數由 2020–21 年度的 132 次增加 5.3% 至 2021–22 年度的 139 次。結果，進行突擊巡查的次數在沒有理據下由 2020–21 年度的 120 次減少 5.8% 至 2021–22 年度的 113 次 (見表七)。

表七

由職學處進行登記後巡查的次數
(2017–18 至 2021–22 年度)

| 年度 | 預定巡查 | 突擊巡查 | 總計 |
|---------|------|------|---------|
| | (次) | | |
| 2017–18 | 154 | 100 | 254 (註) |
| 2018–19 | 146 | 106 | 252 |
| 2019–20 | 131 | 121 | 252 |
| 2020–21 | 132 | 120 | 252 |
| 2021–22 | 139 | 113 | 252 |
| 整體 | 702 | 560 | 1 262 |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

註：除進行 252 次巡查外，該年年底進行多兩次巡查。

2.24 審計署認為，職學處進行突擊巡查的次數取決於進行預定巡查的次數，而非根據風險評估的結果，做法並不理想。審計署認為，職學處需要理順訂立其突擊巡查和預定巡查目標次數的基礎 (例如為每類巡查訂立各自的目標次數)。

由評審局進行的突擊巡查呈報次數包括未能完成的巡查

2.25 勞福局每年均會為評審局訂立全年突擊巡查的目標次數。在 2017–18 至 2021–22 年度期間，評審局進行突擊巡查的全年目標次數訂為 85 次，2020–21 年度除外。受 2019 冠狀病毒疫情影響，2020–21 年度的目標訂為 60 次。評審局收取勞福局服務費用的款額，是根據進行突擊巡查的呈報次數而定。表八顯示，除了

監察可獲發還款項課程和培訓機構

2019–20 年度受 2019 冠狀病毒疫情影響外，評審局在 2017–18 至 2021–22 年度期間，大致上達到突擊巡查的目標次數。

表八

評審局進行的突擊巡查目標次數和呈報次數
(2017–18 至 2021–22 年度)

| 年度 | 突擊巡查次數 | | | 已完成巡查的次數佔目標次數的百分比 (%) (c) = (b) ÷ (a) × 100% |
|---------|-------------|------|-----------------|---|
| | 目標次數 (a) | 呈報次數 | 已完成巡查的次數 (b) | |
| 2017–18 | 85 | 85 | 44 | 51.8 |
| 2018–19 | 85 | 85 | 53 | 62.4 |
| 2019–20 | 85 | 43 | 14 | 16.5 |
| 2020–21 | 60 | 60 | 44 | 73.3 |
| 2021–22 | 85 | 84 | 46 | 54.1 |
| 整體 | 400 | 357 | 201 | 50.3 |

資料來源：審計署對評審局記錄的分析

2.26 審計署審查了評審局在 2017–18 至 2021–22 年度期間進行的突擊巡查記錄，有以下發現：

- (a) 在上述期間進行的全部 357 次突擊巡查中，有 201 次 (56.3%) 已經完成，其餘 156 次 (43.7%) 未能完成。導致巡查未能完成的原因包括“沒有開辦相關課程”、“處所沒有人”及“無法聯絡課程總監／負責人”；
- (b) 如剔除未能完成的巡查，五年期間的每年巡查次數均未能達至全年目標。整體而言，已完成的巡查次數達到目標的 50.3% (每年介乎 16.5% 至 73.3% 不等)；及
- (c) 評審局表示，如突擊巡查未能完成，便需要安排在下個年度再次巡查有關的培訓機構。然而，在 2017–18 至 2020–21 年度期間未能完成的全

部 118 次 (即 273 次減去 155 次) 巡查中，有 99 宗 (84%) 個案評審局並沒有在其後的年度 (即由 2018–19 至 2021–22 年度) 安排跟進突擊巡查。此外，即使進行了跟進巡查，有關巡查的次數被計入當年進行的巡查以達至目標巡查次數，而非算作補償前一年未能完成的巡查 (見表八)。

2.27 審計署認為，勞福局需要：

- (a) 確保為評審局訂立的全年突擊巡查目標次數均能達標；
- (b) 確保只有已經完成的巡查才可包括在計算達至全年突擊巡查目標的次數；
- (c) 採取措施減少未能完成的突擊巡查次數；及
- (d) 確保對未能完成的突擊巡查進行跟進巡查。

需要檢討就未能完成的巡查所支付的服務費用

2.28 支付給評審局的服務費用包括進行突擊巡查的費用。計算方法是根據進行突擊巡查的次數、每次巡查的標準時間 (以小時計) 和每小時收費 (即巡查次數乘以每次巡查的標準時間乘以每小時收費)。在 2017–18 至 2021–22 年度期間，每小時收費為 1,669.32 元。在 2017–18 年度，每次巡查的標準時間為 14.5 小時，而 2018–19 至 2021–22 年度則為 14.25 小時。在 2017–18 至 2021–22 年度期間，未能完成的巡查次數共 156 次 (即 357 次減去 201 次)，涉及的服務費用共 370 萬元。

2.29 不少突擊巡查未能完成 (見第 2.23 段表八)。然而，審計署留意到在計算這些巡查的服務費用時，是採用同一標準時間 (即 2017–18 年度的 14.5 小時及 2018–19 至 2021–22 年度的 14.25 小時)。審計署認為，就未能完成的突擊巡查而言，當中部分工作 (例如巡查後的跟進、撰寫報告及報告定稿) 所需的時間理應少於已經完成的突擊巡查。

2.30 審計署認為，勞福局需要就未能完成的巡查，檢討向評審局支付服務費用的計算方法。

評審局的突擊巡查工作有可予改善之處

2.31 審計署審查了評審局在 2017–18 至 2021–22 年度期間進行突擊巡查的記錄，留意到在進行巡查方面有改善空間：

- (a) 職學處在進行突擊巡查後，會以書面形式通知培訓機構有關的意見，以及在發現違規事項後要求對方採取的補救行動，然而評審局並沒有這樣做。評審局撰寫共 357 份突擊巡查報告，審計署審查了 30 份，其中 23 份屬已完成巡查的報告。審計署留意到雖然全部 23 次已完成的巡查均發現培訓機構有違規事項（例如未有按照規定在宣傳資料上列明基金的課程編號），但沒有記錄顯示評審局人員曾通知培訓機構有關的違規事項和須採取的補救行動。經審計署查詢後，評審局告知審計署，在全部 23 次巡查中，局方人員即場以口頭形式通知培訓機構有關的意見和補救行動；
- (b) 評審局表示，在下一次巡查時需要跟進培訓機構的違規事項和補救行動。然而，評審局在 2017–18 至 2020–21 年度期間進行的巡查中，有 83 次發現培訓機構有違規事項而需要進行跟進巡查，但就其中的 39 次（47%），評審局沒有在其後的年度（即 2018–19 至 2021–22 年度）進行跟進巡查；及
- (c) 2018 年 7 月，勞福局同意評審局有關進行課堂巡查的建議，巡查旨在評估課程的教學質素。然而，截至 2021–22 年度，評審局並沒有進行課堂巡查以評估課程的教學質素。勞福局表示，由於 2019 冠狀病毒疫情，評估課程教學質素的課堂巡查工作已順延至 2022–23 年度。

2.32 審計署認為勞福局需要採取措施確保評審局：

- (a) 以書面形式通知培訓機構在突擊巡查中發現的違規事項和須採取的補救行動；
- (b) 就突擊巡查中發現違規的培訓機構安排跟進巡查，以確保培訓機構已採取所需的補救行動；及
- (c) 待 2019 冠狀病毒疫情緩和後，立即進行議定的課堂巡查，以評估課程的教學質素。

宣傳可獲發還款項課程的檢查工作需要改善

2.33 根據基金的條款及條件，培訓機構在宣傳可獲發還款項課程時須遵從特定的規定，例如宣傳資料必須包含特定字眼，以及嚴禁同時宣傳可獲發還款項課程和其他非基金課程。在 2017-18 至 2021-22 年度期間，職學處和評審局分別進行了 702 次預定巡查和 357 次突擊巡查（在該 357 次巡查中，有 201 次能夠完成），以檢查培訓機構有否遵從基金的條款及條件，包括可獲發還款項課程的宣傳事宜。就有關的 702 次預定巡查和能夠完成的 201 次突擊巡查，審計署審查了當中 228 份預定巡查和 23 份突擊巡查報告。審計署留意到：

- (a) 審計署分別審查了職學處的 228 份巡查報告和評審局的 23 份巡查報告，發現在其中 41 份 (18%) 和 1 份 (4%)，有關的巡查人員表示培訓機構沒有提供宣傳資料以供查核，原因包括沒有使用單張宣傳課程、沒有保存宣傳資料或資料正在修訂。沒有任何文件證據顯示巡查人員曾採取其他方法，以審查培訓機構有否遵從關於宣傳課程的規定；
- (b) 在職學處進行的 228 次預定巡查中，有 84 次涉及 1 個以上受查核的課程，在該 84 次巡查中，有 65 次 (77%) 涉及合共 165 個課程的巡查中，巡查人員只檢查了其中 1 個受查核課程的宣傳資料，而沒有檢查所有受查核的課程；及
- (c) 職學處和評審局的巡查人員按規定只須檢查宣傳單張和培訓機構網站，因此在全部 228 次預定巡查和 23 次突擊巡查中，有關巡查人員均沒有檢查宣傳單張和培訓機構網站以外的宣傳資料。

2.34 審計署認為，勞福局需要制訂檢查方法，以在巡查時涵蓋培訓機構的一般宣傳資料，而非把檢查範圍局限於受查核特定課程的宣傳單張和培訓機構網站，例如查核工作可包括抽樣檢查培訓機構在報章和公共交通系統登載的廣告，以及社交媒體的宣傳資料。

審計署的建議

2.35 審計署建議勞工及福利局局長應：

- (a) 確保為評審局訂立的全年突擊巡查目標次數均能達標；
- (b) 確保只有已經完成的巡查才可包括在計算達至全年突擊巡查目標的次數；

- (c) 採取措施減少未能完成的突擊巡查次數；
- (d) 確保對未能完成的突擊巡查進行跟進巡查；
- (e) 就未能完成的巡查，檢討向評審局支付服務費用的計算方法；
- (f) 採取措施，確保評審局以書面形式通知培訓機構在突擊巡查中發現的違規事項和須採取的補救行動；
- (g) 採取措施，確保評審局就突擊巡查中發現違規的培訓機構安排跟進巡查，以確保培訓機構已採取所需的補救行動；
- (h) 採取措施，確保評審局待 2019 冠狀病毒疫情緩和後，立即進行議定的課堂巡查，以評估課程的教學質素；及
- (i) 制訂檢查方法，以在巡查時涵蓋培訓機構的一般宣傳資料，而非把檢查範圍局限於受查核特定課程的宣傳單張和培訓機構網站，例如查核工作可包括抽樣檢查培訓機構在報章和公共交通系統登載的廣告，以及社交媒體的宣傳資料。

2.36 審計署建議職學處處長應理順訂立職學處突擊巡查和預定巡查目標次數的基礎（例如為每類巡查訂立各自的目標次數）。

政府的回應

2.37 勞工及福利局局長同意審計署的建議，並表示在改善對培訓機構進行的突擊巡查方面：

- (a) 勞福局會檢視與評審局的服務協議，清楚列出：
 - (i) 就完成的巡查次數訂明全年目標次數；及
 - (ii) 訂明倘若完成的巡查次數低於全年目標次數，便會扣減服務費用的安排；
- (b) 勞福局會實施新規定，要求評審局就未能完成的巡查盡快安排再次進行巡查，如接二連三未能就同一培訓機構完成巡查，須向勞福局匯報；
- (c) 勞福局會與評審局檢討服務費用的計算方法，把未能完成的突擊巡查從應繳費用中剔除；

- (d) 就審計署發現在過去 5 年未能完成的巡查，勞福局會要求評審局退還已繳付的費用；
- (e) 勞福局會在服務協議中規定，評審局須以書面形式通知培訓機構在突擊巡查中發現的違規事項和須採取的補救行動，並進行跟進巡查，查明有關培訓機構是否已採取補救行動；
- (f) 鑑於 2019 冠狀病毒疫情緩和，勞福局會要求評審局展開課堂巡查並提交季度報告，包括已進行的巡查次數、對有關課程和培訓機構的巡查結果等；及
- (g) 職學處一直採取情報主導方針，例如因應投訴和傳媒報道，檢查沒有受查核課程的宣傳資料。勞福局／職學處會提醒培訓機構妥善保存其基金課程的各種宣傳資料，記錄發布渠道和該等資料的登載日期，以便隨時應有關方面的要求提交查核。職學處會就保存不同宣傳形式（例如燈箱廣告、戶外宣傳橫額、巴士車身廣告和標誌等）的記錄擬備指引，並會充分考慮培訓機構的實際困難，包括如何得知該等宣傳資料登載的地方和日期。

2.38 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處會檢討突擊巡查和預定巡查的目標次數，其間會考慮風險評估、對資源的影響和成本效益等因素。

可獲發還款項課程的宣傳方式

部分可獲發還款項課程的宣傳資料不符合條款及條件

2.39 根據基金條款及條件的規定，培訓機構在宣傳可獲發還款項課程時須符合指定的要求。舉例而言，培訓機構擬備課程小冊子、宣傳資料和相關文件時必須：

- (a) 採用指定統一字眼，註明基金課程的狀況；
- (b) 在基金課程名稱旁邊加上基金標誌和基金課程編號；及
- (c) 準確註明資歷名冊登記號碼及登記有效期。

2.40 審計署審查了 5 間培訓機構有關 5 個課程（即每間培訓機構各 1 個課程）的宣傳資料（包括小冊子和網站），留意到：

監察可獲發還款項課程和培訓機構

- (a) 有 1 個 (20%) 課程的宣傳小冊子未有採用指定統一字眼；
- (b) 有 2 個 (40%) 課程的宣傳資料未有加上基金標誌；
- (c) 有 3 個 (60%) 課程的宣傳資料未有加上基金課程編號；及
- (d) 有 4 個 (80%) 課程未有註明資歷名冊登記號碼及登記有效期。

2.41 審計署認為，職學處需要採取措施，確保培訓機構遵從有關宣傳可獲發還款項課程的基金條款及條件。

可獲發還款項課程以移民鋪路策略作招徠

2.42 基金的目的是配合日趨全球化和香港轉型為知識型經濟的發展（見第 1.2 段）。然而，審計署留意到，一些培訓機構在互聯網上把可獲發還款項課程以移民鋪路策略作招徠，此舉與基金的目的並不相符（例子見圖三）。

2.43 審計署認為，職學處需要採取措施，確保培訓機構宣傳可獲發還款項課程的方式與基金的目的相符。

審計署的建議

2.44 審計署建議職學處處長應：

- (a) 採取措施，確保培訓機構遵從有關宣傳可獲發還款項課程的基金條款及條件；及
- (b) 採取措施，確保培訓機構宣傳可獲發還款項課程的方式與基金的目的相符。

政府的回應

2.45 職學處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 職學處會增加查核宣傳資料的次數；
- (b) 職學處會勸諭培訓機構宣傳可獲發還款項課程時，不要偏離基金成立的目的。誠如基金條款及條件所述，勞福局有權要求相關培訓機構收回或停止使用當局認為不適當或不良的宣傳資料（視屬何情況而定）；及
- (c) 如發現違規情況，職學處會向勞福局匯報，並與局方商討按照基金條款及條件採取適當的規管行動（例如發出警告）。

培訓機構違反條款及條件

發出提示信及警告信的做法不一致

2.46 職學處會根據巡查期間發現違規情況的嚴重性，向有關培訓機構發出提示信、警告信或譴責信。在 2017–18 至 2021–22 年度期間，職學處曾向 133 間培訓機構共發出 589 封提示信和 76 封警告信。

2.47 職學處在 2017–18 至 2021–22 年度期間進行了 702 次預定巡查和 560 次突擊巡查。審計署審查當中的 228 份預定巡查記錄和 132 份突擊巡查記錄，發現職學處就近似的違規情況發出提示信和警告信的做法不一致。舉例而言：

- (a) 2 間培訓機構共 2 次違反按月定額收取學費的規定。職學處向其中 1 間機構發出警告信，對另 1 間機構卻發出提示信；
- (b) 2 間培訓機構共 2 次違反規定，沒有在宣傳單張內採用指定統一字眼，註明基金課程的狀況。職學處向其中 1 間機構發出警告信，對另 1 間機構卻發出提示信；及
- (c) 1 間培訓機構共 3 次錯誤計算評核分數。職學處就第二次失誤發出警告信，但就第三次失誤只發出提示信。

2.48 審計署認為，職學處需要理順就培訓機構違反基金條款及條件而發出提示信和警告信的工作，以處理對不同培訓機構做法不一致的情況。

審計署的建議

2.49 審計署建議職學處處長應理順就培訓機構違反基金條款及條件而發出提示信和警告信的工作，以處理對不同培訓機構做法不一致的問題。

政府的回應

2.50 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處會：

- (a) 檢討就培訓機構違反基金條款及條件而發出提示信和警告信的工作；及
- (b) 頒布指引，列明客觀準則和情況事例，以理順發出提示信和警告信的依據，當中包括違規事項的嚴重程度和對學生利益的影響。

第 3 部分：發還款項申請

3.1 本部分探討職學處有關發還課程費用申請的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 發還款項申請的處理 (第 3.5 至 3.16 段)；
- (b) 職學處的核實工作 (第 3.17 至 3.27 段)；
- (c) 培訓機構的核實工作 (第 3.28 至 3.36 段)；及
- (d) 網上提交申請 (第 3.37 至 3.42 段)。

背景

3.2 任何人士如符合以下條件，均可向基金申請發還課程費用 (註 7)：在有關申請的可獲發還款項課程開課時年滿 18 歲，並於成功修畢課程後的 1 年內提交申請。“成功修畢課程”是指申請人須出席不少於課程總教學時數的 70% 或符合課程所規定的較高出席要求，並取得整體分數的 50% 或課程所規定的較高評核要求的百分比。

3.3 **發還款項申請數目和發放的資助金額** 在 2017–18 至 2021–22 年度期間，職學處共接獲 140 510 宗發還款項申請，已處理的申請共 135 422 宗，發放的資助金額為 11.139 億元 (見表九)。

註 7：課程費用指有關課程的學費，以及只適用於修讀語文能力課程的指定基準試 (如適用) 考試費用。其他費用 (如逾期罰款及更改課程的費用等) 均不可獲發還。

表九

發還款項申請數目和發放的資助金額
(2017-18 至 2021-22 年度)

| | 2017-18 年度 | 2018-19 年度 | 2019-20 年度 | 2020-21 年度 | 2021-22 年度 | 整體 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------|
| 發還款項申請數目 | | | | | | |
| 承上年度的申請 (a) | 1 467 | 1 417 | 1 559 | 2 078 | 5 726 | 1 467 |
| 接獲的申請 (b) | 17 125 | 16 594 | 20 711 (註) | 35 920 | 50 160 | 140 510 |
| 已處理的申請 (c) | 17 175 | 16 452 | 20 192 | 32 272 | 49 331 | 135 422 |
| - 批准 | 17 024 | 16 330 | 19 634 | 30 738 | 47 552 | 131 278 |
| - 拒絕 | 118 | 89 | 502 | 1 035 | 1 264 | 3 008 |
| - 撤回 | 33 | 33 | 56 | 499 | 515 | 1 136 |
| 轉下年度的申請 (d) = (a) + (b) - (c) | 1 417 | 1 559 | 2 078 | 5 726 | 6 555 | 6 555 |
| 發放的資助金額 (百萬元) | 136.6 | 124.3 | 158.7 | 242.1 | 452.2 | 1,113.9 |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

註：職學處表示，自 2019-20 年度起接獲的發還款項申請數目顯著增加，這是由於可獲發還款項課程的收生人數隨着有更多課程而增加。預計此趨勢會在 2022-23 年度持續。

3.4 **核實工作** 職學處核實發還款項申請，以確保申請人就其申請所提交的證明資料是以事實為依據和真確無訛。所有申請會通過兩類核實工作：

- (a) 職學處的核實工作 (見第 3.17 段)；及
- (b) 培訓機構的核實工作 (見第 3.28 段)。

發還款項申請的處理

大量發還款項申請未納入實際處理時間與服務表現目標的比較

3.5 職學處自 2019–20 年度起就發還款項申請的處理時間訂立服務表現目標：

- (a) 處理現有基金帳戶持有人發還款項申請的目標時間為 6 星期；及
- (b) 處理開設基金帳戶連同首次發還款項申請的目標時間為 8 星期。

3.6 職學處在管制人員報告中，匯報了上述服務表現目標（即 6 星期或 8 星期的處理申請時間（見第 3.5 段））的達標情況。在 2019–20 至 2021–22 年度的三年期間，有 100%、99.9% 和 100% 的申請的處理時間達到服務表現目標，即 6 星期或 8 星期。然而，審計署發現，職學處未有將大量申請納入實際處理時間與服務表現目標的比較，原因是該處需要收集更多資料及／或證明文件，方可處理該等申請。在 2019–20 至 2021–22 年度的三年期間，未有納入比較的申請分別有 8 332 宗、12 391 宗和 19 491 宗（即職學處只就 11 860 宗、19 881 宗和 29 840 宗申請監察處理時間），佔已處理申請總數的 41.3%、38.4% 和 39.5%。

3.7 職學處向審計署表示，由於無法控制申請人是否能盡快補交遺漏的資料及／或文件，因此沒有把這些資料及／或文件不全的申請納入實際處理時間與服務表現目標的比較。審計署認為，只要把收齊處理申請所需的全部資料和文件當天定為開始處理日期，職學處便無需把申請人須提交附加資料及／或文件的申請剔除。審計署認為，職學處需要：

- (a) 考慮修訂有關處理申請時間的服務表現目標，使該目標涵蓋的處理申請時間由收齊全部所需資料和文件當天起計算；及
- (b) 把所有發還款項申請納入實際處理時間與服務表現目標的比較。

需要加強監察接獲申請與發放資助的相隔時間

3.8 職學處就發還款項申請的處理時間，訂立 6 星期或 8 星期的服務表現目標（見第 3.5 段）。然而，審計署留意到，職學處未有監察接獲申請與開始處理申請的相隔時間，以及完成處理申請與發放資助的相隔時間。在 2021–22 年度，職學處監察處理時間的申請有 29 840 宗（見第 3.6 段）。審計署就該 29 840 宗申請分析了接獲

申請與發放資助的相隔時間，留意到平均相隔時間為 37.8 天 (相隔時間介乎 20 至 66 天不等)，當中包括：

- (a) 接獲申請與開始處理申請的相隔時間為 20.7 天；
- (b) 處理申請時間為 5.6 天 (計入處理申請時間的服務表現目標)；及
- (c) 完成處理申請與發放資助的相隔時間為 11.5 天。

3.9 審計署的分析顯示：

- (a) 接獲申請與開始處理申請的相隔時間，以及完成處理申請與發放資助的相隔時間甚長，分別佔接獲申請與發放資助相隔時間的 54.8% 和 30.4%；及
- (b) 用於處理申請的時間 (5.6 天) 僅佔接獲申請與發放資助相隔時間的 14.8%，遠少於服務表現目標所訂的 6 星期或 8 星期。

3.10 職學處表示，2021–22 年度發還款項申請的處理時間受 2019 冠狀病毒疫情影響。由於實施在家工作安排，加上有大量職員確診或被列為確診個案的密切接觸者，以致處理時間比正常時間長。

3.11 審計署認為，申請人較關注提交申請與收到資助的相隔時間，並認為職學處需要：

- (a) 監察接獲申請與開始處理申請的相隔時間，以及完成處理申請與發放資助的相隔時間；及
- (b) 檢討有關處理申請時間的服務表現目標，確保所訂目標具挑戰性，能推動服務持續改善。

需要確保按照申請資格準則審批發還款項申請

3.12 申請人須在可獲發還款項課程開課時年滿 18 歲，才符合資格向基金申請發還款項 (見第 3.2 段)。審計署發現，在 2021 年 7 月至 2022 年 6 月期間，職學處曾錯誤批准 11 個課程的發還費用申請，當中涉及的 6 名申請人在課程開課時未滿 18 歲。而職學處也無法提供文件證據，闡述批准該等申請的理據。審計署認為，職學處需要採取措施，確保按照基金申請資格準則審批發還款項申請。

需要從一宗根據無效文件獲批准的申請個案中汲取經驗

3.13 職學處會在有需要時把涉嫌詐騙的發還款項申請轉介香港警務處調查，以及採取追討行動。在 2018–19 至 2021–22 年度期間，職學處曾把兩宗個案轉介香港警務處跟進。審計署留意到，職學處可從該兩宗個案的其中一宗個案中汲取經驗（詳情見個案一）。

個案一

一宗根據無效文件獲批准的發還款項申請 (2018 年 6 月至 2019 年 9 月)

1. 2018 年 7 月，1 名申請人就 1 個可獲發還款項課程提交發還 5,000 元課程費用的申請，惟申請人提交由培訓機構誤發的成功修畢課程證明信件（即證明申請人已成功修畢課程的文件——見第 3.2 段），以及培訓機構錯誤核證的申請表。2018 年 8 月，職學處批准上述申請，並發放資助。2018 年 12 月，培訓機構完成上述申請的核實工作（見第 3.28 段）後，告知職學處：

- (a) 申請人未達到出席率要求，因此不符合發還款項資格；及
- (b) 2018 年 6 月，該機構已通知申請人未達到所要求的出席率，故該成功修畢課程證明信件是誤發的。2018 年 7 月，該機構也錯誤核證申請人的申請表（即錯誤地證明申請人已成功修畢課程）。

2. 2019 年 2 月，職學處向香港警務處舉報上述個案涉嫌詐騙。由於證據不足，警方沒有採取檢控行動，上述個案亦告完結。2019 年 9 月，申請人提交新的申請，該筆可獲發還的課程費用已用作抵銷就上一次申請所誤發的資助款項。同月，職學處就培訓機構所犯錯誤向其發出警告信。

審計署的意見

3. 審計署認為，若該培訓機構在發現誤發成功修畢課程證明信件或在錯誤核證申請時通知職學處，職學處便會拒絕有關申請，並不會發放資助。

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

3.14 審計署認為，為避免出現不當的發還款項申請，職學處需要考慮要求培訓機構在發現誤發有關發還款項申請的證明文件，又或在錯誤核證發還款項申請時，通知職學處。

審計署的建議

3.15 審計署建議職學處處長應：

- (a) 考慮修訂有關處理申請時間的服務表現目標，使該目標涵蓋的處理申請時間由收齊全部所需資料和文件當天起計算；
- (b) 把所有發還款項申請納入實際處理時間與服務表現目標的比較；
- (c) 監察接獲申請與開始處理申請的相隔時間，以及完成處理申請與發放資助的相隔時間；
- (d) 檢討有關處理申請時間的服務表現目標，確保所訂目標具挑戰性，能推動服務持續改善；
- (e) 採取措施，確保按照基金申請資格準則審批發還款項申請；及
- (f) 考慮要求培訓機構在發現誤發有關發還款項申請的證明文件，又或在錯誤核證發還款項申請時，通知職學處。

政府的回應

3.16 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處會跟進建議，包括：

- (a) 設立機制並優化系統，確保按照基金申請資格準則審批發還款項申請；及
- (b) 提醒培訓機構在發現誤發有關發還款項申請的證明文件，又或在錯誤核證基金的發還款項申請表時，通知職學處。

在職家庭及學生資助事務處的核實工作

3.17 職學處進行預定巡查以核實發還款項申請（見第 2.21(b) 段）。根據職學處的定義，“發還款項申請記錄”是指申請人就其報讀的每項可獲發還款項課程提交的申請。每宗由申請人提交的申請，可就超過 1 個課程申請發還款項，即 1 宗申請可包含不止 1 項發還款項申請記錄。巡查期間，職學處將申請人提交有關發還款項申請記錄的資料，與培訓機構的報讀、出席情況、評核和收費記錄互相核對。

巡查期間進行的查核

3.18 **每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目差異甚大** 職學處在 2021–22 年度進行了 139 次預定巡查，審計署審查其中 17 次 (12%)，留意到每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目差異甚大，由 1 至 27 項不等 (平均為 11 項)，也沒有文件證據顯示如何決定每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目。審計署認為，職學處需要就每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目，提供指引。

3.19 **未經同意下查閱個人資料** 報讀可獲發還款項課程時，每名學員須簽署同意聲明，表明同意其個人資料和其他與課程有關的資料或記錄，可向職學處披露，以作處理發還款項申請和巡查用途。提交發還款項申請時，申請人也聲明他們同意向職學處披露其個人資料。就職學處在 2021–22 年度進行的全部 139 次巡查，審計署審查其中 30 份 (22%) 報告，並留意到職學處人員在其中 1 次巡查中，在未事先獲得同意的情況下檢視了 1 名學員的個人資料，因為：

- (a) 該培訓機構未有在學員報讀課程時收集同意聲明。在該次巡查之後，培訓機構聯絡有關學員簽署同意聲明；及
- (b) 該學員尚未提交發還款項申請，因此並未同意向職學處披露個人資料。

根據《個人資料 (私隱) 條例》(第 486 章)，如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於新目的。

3.20 審計署認為職學處需要採取措施，確保其人員進行巡查時，避免在取得學員同意前查閱其個人資料。

提交巡查報告需時甚久

3.21 審計署就職學處在 2021–22 年度進行的全部 139 次巡查，分析該處是否按時提交報告。審計署留意到很多巡查報告並非按時提交。平均而言，該 139 份報告是在巡查後 27.7 天 (介乎 1 至 324 天不等) 提交。在 139 份巡查報告中，35 份 (25%) 是在巡查後 30 天以上才提交 (見表十)。

表十

提交巡查報告所需時間
(2021–22 年度)

| 所需時間 (天) | 巡查報告數目 (百分比) |
|-------------|--------------|
| ≤ 30 | 104 (75%) |
| > 30 至 ≤ 60 | 18 (13%) |
| > 60 | 17 (12%) |
| 總計 | 139 (100%) |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

3.22 職學處在 2022 年 9 月告知審計署：

- (a) 2021–22 年度的巡查工作和其後的匯報受到 2019 冠狀病毒疫情影響 (見第 3.10 段)；及
- (b) 2022 年 3 月，巡查組 4 名人員中有 2 名 (50%) 受感染。餘下 2 名人員能夠應付的巡查工作，僅足以在 2021–22 年度結束前達至登記後巡查的年度目標次數，即 252 次。

3.23 審計署認為，延遲完成及提交巡查報告，無可避免會影響巡查的效率和成效。審計署認為職學處需要採取措施，確保其人員按時提交巡查培訓機構的巡查報告。

需要改善巡查後發出提示信／警告信的情況

3.24 如在巡查期間發現違規事項，視乎違規事項的嚴重程度，職學處會向有關的培訓機構發出提示信或警告信，要求對方採取行動糾正違規事項。在審計署審查的 30 份巡查報告 (見第 3.19 段) 中，職學處發出 28 封提示信／警告信。審計署留意到：

- (a) **遺漏巡查期間發現的一些違規事項** 有 3 封 (10.7%) 提示信，未有涵蓋巡查期間發現的全部違規事項；及

- (b) *未有適時發出提示信／警告信* 職學處沒有就巡查後發出提示信／警告信的時間性制訂指引。平均而言，該 28 封提示信／警告信是在巡查後 85.4 天 (介乎 5 至 468 天不等) 發出。

3.25 審計署認為職學處需要：

- (a) 採取措施，確保巡查後向培訓機構發出的提示信／警告信，涵蓋巡查期間發現的全部違規事項；及
- (b) 考慮就巡查後向培訓機構發出提示信／警告信的時間性制訂指引，確保有關的培訓機構盡快採取補救行動。

審計署的建議

3.26 審計署 *建議* 職學處處長應：

- (a) 就每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目，提供指引；
- (b) 採取措施，確保職學處人員進行巡查時，避免在取得學員同意前查閱其個人資料；
- (c) 採取措施，確保職學處人員按時提交巡查培訓機構的巡查報告；
- (d) 採取措施，確保巡查後向培訓機構發出的提示信／警告信，涵蓋巡查期間發現的全部違規事項；及
- (e) 考慮就巡查後向培訓機構發出提示信／警告信的時間性制訂指引，確保有關的培訓機構盡快採取補救行動。

政府的回應

3.27 職學處處長同意審計署的建議。他表示，職學處會盡快跟進建議，包括設立監察機制，確保按時提交巡查培訓機構的巡查報告，並適時向培訓機構發出提示信／警告信。

培訓機構的核實工作

需要考慮設立質素保證機制

3.28 培訓機構每年進行兩次核實工作，核實所有未經職學處通過預定巡查核實的成功發還款項申請記錄。每間培訓機構獲提供發還款項申請記錄的資料，用以核實申請人就發還款項申請提交的證明資料是否真確。職學處要求培訓機構在 1 個月內向其提交核實結果。在 2021 年 6 月至 2022 年 2 月期間，職學處進行最新一輪的培訓機構核實工作（涵蓋 2020 年 12 月至 2021 年 5 月期間所處理的發還款項申請記錄），涉及 23 100 項發還款項申請記錄。

3.29 審計署留意到：

- (a) 培訓機構的核實工作只是依靠培訓機構盡責履行；及
- (b) 職學處並未設立質素保證機制，確保培訓機構的核實工作的質素。

3.30 審計署認為，就培訓機構的核實工作設立質素保證機制有其可取之處。例如，職學處可從培訓機構已核實的發還款項申請記錄，抽取某個百分比（例如數個百分點）重新查核。審計署認為，職學處需要考慮就培訓機構的核實工作設立質素保證機制。

需要確保培訓機構按時進行核實工作

3.31 職學處要求培訓機構在 1 個月內向其提交核實結果。審計署就最新一輪核實工作，分析培訓機構是否按時提交核實結果（見第 3.28 段和表十一）。

表十一

培訓機構提交核實結果所需時間
(2021年6月至8月)

| 所需時間 (月) | 培訓機構數目 (百分比) |
|-------------|--------------|
| ≤ 1 | 79 (68%) |
| > 1 至 ≤ 2 | 35 (30%) |
| > 2 (註) | 2 (2%) |
| 總計 | 116 (100%) |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

註：培訓機構所需時間最長為 2.2 個月。

3.32 職學處的指引訂明：

- (a) 如培訓機構在 1 個月內仍未提交核實結果，而又未有通知職學處有關延遲提交一事，職學處會向其發出首次催辦通知；
- (b) 如發出首次催辦通知 3 個月後，培訓機構仍未提交結果，而又未有通知職學處有關延遲提交一事，職學處會向其發出第二次催辦通知；及
- (c) 如發出第二次催辦通知 3 個月後，培訓機構仍未提交結果，職學處會向其發出警告信。

3.33 在 1 個月內仍未提交核實結果的 37 間培訓機構中 (見第 3.31 段表十一)，有 5 間以回條方式通知職學處有關延遲提交一事。審計署審查職學處對其餘 32 間培訓機構採取的跟進行動，留意到該處未有向 32 間培訓機構中的任何 1 間發出催辦通知。職學處在 2022 年 9 月回應審計署查詢時表示，該 32 間培訓機構曾致電通知職學處有關延遲提交一事，但該處沒有備存相關來電的文件記錄。

3.34 審計署認為職學處需要：

- (a) 加強措施，確保培訓機構按時進行核實工作；及
- (b) 記錄與培訓機構就核實工作進行的溝通，以便因應遲交核實結果採取跟進行動。

審計署的建議

3.35 審計署建議職學處處長應：

- (a) 考慮就培訓機構的核實工作設立質素保證機制；
- (b) 加強措施，確保培訓機構按時進行核實工作；及
- (c) 記錄與培訓機構就核實工作進行的溝通，以便因應遲交核實結果採取跟進行動。

政府的回應

3.36 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處會：

- (a) 就培訓機構的核實工作設立質素保證機制；
- (b) 對未能按時提交核實結果的培訓機構採取規管行動；及
- (c) 改善與培訓機構就核實工作進行溝通的文件記錄。

網上提交申請

需要鼓勵基金申請人於網上提交發還款項申請

3.37 職學處自 2020 年 3 月 31 日起接受網上提交發還款項申請。申請人可以透過郵寄、親身、投遞箱或香港政府一站通網站向職學處提交申請和證明文件。如網上提交申請，申請人提交申請和證明文件後，須列印紙本申請表，然後把申請表提交有關的培訓機構蓋印。已蓋印和簽署的紙本申請表正本須在網上提交申請後 1 個月內提交職學處。審計署留意到，使用網上方式提交申請的比率偏低，在 2020-21 和 2021-22 年度接獲的申請中，分別只佔 7% 和 6% (見表十二)。

表十二

提交基金申請的情況
(2020-21 和 2021-22 年度)

| 提交方法 | 2020-21 年度 | | 2021-22 年度 | |
|--------|------------|-------|------------|-------|
| | (數目) | (百分比) | (數目) | (百分比) |
| 網上提交 | 2 390 | 7% | 3 026 | 6% |
| 其他提交方法 | 33 530 | 93% | 47 134 | 94% |
| 總計 | 35 920 | 100% | 50 160 | 100% |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

3.38 在回應審計署有關使用網上方式提交申請比率偏低的原因時，職學處在 2022 年 9 月表示：

- (a) 很多培訓機構為合資格學員提供紙本申請表，以便他們申請發還款項，並在表格上蓋印，以完成所需的核證程序。有些培訓機構甚至提供一站式服務，把申請人填妥的紙本申請表免費送交職學處；及
- (b) 培訓機構為申請人提供這些便利，或多或少可解釋使用網上方式提交發還款項申請比率偏低的原因。

3.39 職學處在 2021/22 學年推出全新的電子表格“學生資助計劃綜合申請電子表格”，讓有學前兒童和中小學生的家庭可更方便快捷地於網上提交學生資助計劃申請。過往曾提交資助計劃申請的申請人，更可使用已預填其部分申請資料的電子表格提交同一項計劃的申請。該電子表格適用於職學處管理的多項資助計劃（例如毅進文憑學費發還）。然而，職學處未有為基金申請人提供該電子表格。

3.40 審計署認為職學處需要：

- (a) 探討有效措施，鼓勵基金申請人於網上提交發還款項申請；及
- (b) 參考學生資助計劃網上提交申請系統的功能，探討提升網上提交申請系統的可行性以便利基金申請人。

審計署的建議

3.41 審計署建議職學處處長應：

- (a) 探討有效措施，鼓勵基金申請人於網上提交發還款項申請；及
- (b) 參考學生資助計劃網上提交申請系統的功能，探討提升網上提交申請系統的可行性以便利基金申請人。

政府的回應

3.42 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處正在開發中央電子服務平台，為過往曾就職學處管理的各項計劃（包括基金）提交申請的人士，提供預填申請表格。此舉可鼓勵和方便基金申請人於網上提交發還款項申請。

第 4 部分：其他事宜

4.1 本部分探討基金的其他事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 維護國家安全 (第 4.2 至 4.6 段)；
- (b) 非公務員合約僱員 (第 4.7 至 4.16 段)；
- (c) 基金網站 (第 4.17 至 4.22 段)；
- (d) 意見問卷調查 (第 4.23 至 4.27 段)；
- (e) 採購顧問服務 (第 4.28 至 4.32 段)；及
- (f) 基金運作數碼化 (第 4.33 至 4.37 段)。

維護國家安全

4.2 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(《香港國安法》)於 2020 年 6 月 30 日實施。《香港國安法》訂明：

- (a) 香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任；
- (b) 香港特別行政區行政機關應當依據《香港國安法》和其他有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動；及
- (c) 香港特別行政區應當加強維護國家安全和防範恐怖活動的工作。對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜，香港特別行政區政府應當採取必要措施，加強宣傳、指導、監督和管理。

需要加強規管涉及國家安全的事宜

4.3 審計署留意到，部分政府決策局／部門已採取措施加強維護國家安全，例如：

- (a) 2021 年 2 月，教育局向全港學校發布有關《香港國安法》的學校行政和教育指引。根據該指引，校方有責任在學校策劃與管理、教職員管理及其他相關範疇盡早檢視及制訂適當措施，包括：

- (i) 確保所有學校教職員均須秉持專業操守、遵守法律及社會接受的行為準則；
 - (ii) 加強防範和制止在學校裏進行任何違反《基本法》、《香港國安法》和所有適用於香港法律的教學和活動；及
 - (iii) 預防並處理政治或其他違法活動入侵校園；及
- (b) 自 2022 年 9 月 16 日起，職工會登記局已要求每名按照《職工會條例》(第 332 章) 申請職工會登記的簽署人均須簽署聲明，表示簽署人確認有關職工會的所有目的及宗旨均為合法，並且不會進行或從事任何可能危害國家安全、或不利於國家安全的行為或活動。

4.4 審計署留意到，基金為培訓機構訂立的條款及條件並沒有加入與維護國家安全相關的指引和規定。審計署認為，職學處需要就涉及維護國家安全的事宜向培訓機構發布指引，並加強規管。

審計署的建議

4.5 審計署建議職學處處長應就涉及維護國家安全的事宜向培訓機構發布指引，並加強規管。

政府的回應

4.6 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處：

- (a) 十分重視維護國家安全；及
- (b) 將聯同勞福局：
 - (i) 就有關營辦可獲發還款項課程的潛在國家安全風險諮詢培訓機構；及
 - (ii) 考慮擬備必要的指引。

非公務員合約僱員

4.7 於2022年6月1日，職學處的基金辦事處共有87名員工，包括4名公務員、82名非公務員合約僱員和1名中介公司僱員(註8)。在82名非公務員合約僱員中，有52名(63%)和13名(16%)分別為助理文員和行政助理。

需要確保非公務員合約僱員的聘用符合公務員事務局的规定

4.8 根據公務員事務局的规定：

- (a) 非公務員合約僱員計劃可讓部門以固定期限的基本合約直接聘用員工，以應付服務需求。在各種提供服務的方法中，有關計劃旨在為部門首長提供一個靈活選項，以應付服務需求。在下列任何1種或以上情況下，部門首長可聘用非公務員合約僱員應付服務需求：
 - (i) 應付短期或無須長期或永久保留人手的服務需求；
 - (ii) 應付只需僱用非全職人手的服務需求；及
 - (iii) 應付服務提供方式正被檢討或有可能改變的服務需求；及
- (b) 部門首長有責任確保非公務員合約僱員的聘用符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍，並且不時檢討是否更適宜採用其他方式應付有關的運作及服務需求。

4.9 自基金於2002年成立以來，職學處一直聘用非公務員合約僱員在基金辦事處工作。在2017-18至2021-22年度期間，於每年3月31日，非公務員合約僱員的百分比逾90%，由91%至94%不等(見表十三)。非公務員合約僱員的全年員工開支，由2017-18年度的867萬元，增加99%至2021-22年度的1,724萬元(見表十四)。

註8：一家中介公司與職學處簽訂服務合約，提供該名僱員作為臨時人手，應付運作及服務需求。

表十三

基金辦事處員工人數
(2017-18 至 2021-22 年度)

| 年度 | 於 3 月 31 日的員工人數 | | | |
|---------|-----------------|--------------|--------|-----------|
| | 公務員 | 非公務員 合約僱員 | 其他 (註) | 總計 |
| 2017-18 | 3 (7%) | 40 (91%) | 1 (2%) | 44 (100%) |
| 2018-19 | 2 (3%) | 60 (94%) | 2 (3%) | 64 (100%) |
| 2019-20 | 3 (3%) | 90 (94%) | 3 (3%) | 96 (100%) |
| 2020-21 | 3 (4%) | 69 (92%) | 3 (4%) | 75 (100%) |
| 2021-22 | 4 (5%) | 80 (94%) | 1 (1%) | 85 (100%) |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

註：其他員工有：(a) 2017-18 至 2020-21 年度期間的退休後服務合約僱員；及 (b) 2019-20 至 2021-22 年度期間的 1 名中介公司僱員。

表十四

基金辦事處非公務員合約僱員的員工開支
(2017-18 至 2021-22 年度)

| 年度 | 員工開支 (百萬元) |
|---------|---------------|
| 2017-18 | 8.67 |
| 2018-19 | 10.92 |
| 2019-20 | 20.91 |
| 2020-21 | 19.65 |
| 2021-22 | 17.24 |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

附註：在 2017-18 至 2021-22 年度期間，接獲的發還款項申請數目由 2017-18 年度的 17 125 宗，增加 193% 至 2021-22 年度的 50 160 宗。

其他事宜

4.10 根據公務員事務局的规定：

- (a) 部門首長不應聘用非公務員合約僱員擔任應由公務員擔任的工作，如非公務員合約僱員崗位的職務涉及長遠服務需求，則有關崗位應逐步被公務員取代和執行；及
- (b) 非公務員合約僱員應以定期合約受聘，通常為期最長 3 年，以應付短期的服務需求，而與非公務員合約僱員的僱傭關係通常應在合約屆滿時結束。部門應避免長期保留非公務員合約僱員，並預計和維持合理程度的人事更替。

4.11 在 2018 至 2022 年期間，在基金辦事處工作 3 年或以上的非公務員合約僱員佔很大比例 (見表十五)。舉例來說，於 2022 年 3 月 31 日，在基金辦事處工作的 80 名非公務員合約僱員中，有 25 人 (31%) 已任職 3 年或以上 (當中有 8 人已任職 10 年或以上)。

表十五

基金辦事處的非公務員合約僱員服務年資
(2018 至 2022 年)

| 於 3 月 31 日 | 基金辦事處非公務員合約僱員的服務年資和人數 | | | | 總計 |
|---------------|-----------------------|-----------|---------------------|--------|----|
| | < 3 年 | 3 至 < 5 年 | 5 至 < 10 年 | ≥ 10 年 | |
| 2018 | 26 | 2 | 6 | 6 | 40 |
| 2019 | 43 | 5 | 4 | 8 | 60 |
| 2020 | 71 | 9 | 3 | 7 | 90 |
| 2021 | 47 | 8 | 6 | 8 | 69 |
| 2022 | 55 | 7 | 10 | 8 | 80 |
| | | | 25 (佔 80 人的 31%) | (註) | |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

註：於 2022 年 3 月 31 日，年資最長的非公務員合約僱員已在基金辦事處任職 20 年。

4.12 職學處獲批 42 個非公務員合約僱員，以執行基金行政工作，而在 2018 年 5 月，該處向公務員事務局申請審批額外 126 個非公務員合約僱員，以應對 2019 年 4 月起實施基金優化措施後新增的工作量（見第 1.6 段）。在 2018 年 5 月：

- (a) 公務員事務局就上述申請向職學處查詢，指出基金至 2026 年便已成立 24 年，職學處有否因此考慮開設公務員職位；
- (b) 職學處回覆公務員事務局時表示：
 - (i) 基金一直根據政府政策以非經常模式運作，基金的實際運作年期取決於合資格申請發還款項的步伐，以及因應優化措施而申領的資助款額；
 - (ii) 聘用非公務員合約僱員為基金辦事處提供更大靈活性，使其可依據實際申請數目和運作需要調整人手需求；及
 - (iii) 職學處會繼續檢討人手需求，並在實施優化措施後視乎需要，研究是否需要將部分主管職級和核心的非公務員合約僱員崗位轉為公務員職位；及
- (c) 在接獲職學處的回覆後，公務員事務局：
 - (i) 批准其 126 個非公務員合約僱員的特別配額，自 2018 年 8 月至 2020 年 7 月，為期兩年；及
 - (ii) 建議職學處在為期兩年的特別配額限期屆滿前，根據較為具體的個案數量，審慎檢討對額外非公務員合約僱員崗位的持續需求。

自此以後，職學處每兩年向公務員事務局申請非公務員合約僱員的特別配額。審計署留意到，職學處於 2020 年 7 月和 2022 年 5 月提出申請時均有進行檢討，以探討能否以一般配額下的非公務員合約僱員應付人手需求。然而，職學處並沒有考慮探討以公務員職位取代非公務員合約僱員崗位的需要。

4.13 2022 年 9 月，勞福局回應審計署的查詢時表示：

- (a) 在 2018 年基金申請注資 100 億元撥款時，如沒有計及上述的注資款項，預計基金的尚餘可用承擔額將於 2020 年年底或之前用盡。注資後，預計基金或可繼續運作至 2026 年年中；
- (b) 公務員事務局於 2020 年 6 月 1 日發給各決策局／部門的便箋中，邀請各決策局／部門在開設公務員職位前探討其他替代方案。在該便箋

其他事宜

中，公務員事務局重申在 2000 年發出題為“控制公務員編制”的公務員事務局通函所載要點，即在評估是否要以公務員提供服務時，其中一項相關因素為按“運作需求或管理因素，需要保留恆常或長期僱員，及／或減少人手流失”；及

- (c) 基金顯然屬非經常性質，符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍。儘管如此，職學處不時進行人手檢討，並徵詢公務員事務局和勞福局的意見。

4.14 審計署認為職學處需要不時檢討基金辦事處的人手需求：

- (a) 以確定是否需要以公務員職位，取代有長期運作和服務需求的非公務員合約僱員崗位；及
- (b) 以確保基金辦事處聘用非公務員合約僱員的做法符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍（見第 4.8(b) 段）。

審計署的建議

4.15 審計署**建議**職學處處長應不時檢討基金辦事處的人手需求：

- (a) 以確定是否需要以公務員職位，取代有長期運作和服務需求的非公務員合約僱員崗位；及
- (b) 以確保基金辦事處聘用非公務員合約僱員的做法符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍。

政府的回應

4.16 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處會：

- (a) 繼續確保基金辦事處聘用非公務員合約僱員的做法符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍；及
- (b) 就檢討非公務員合約僱員崗位的需要，諮詢勞福局和公務員事務局。

持續進修基金網站

需要優化基金網站

4.17 **政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 的政府網頁指引** 根據資科辦就政府網頁設計的無障礙要求和良好作業模式所訂定的指引：

- (a) 應定期檢查外部連結，確保運作正常；
- (b) 必須採用“流動友善的設計”，這種設計會自動調整網站內容，以符合不同的屏幕尺寸、解像度和方向，以便透過不同裝置 (包括桌上電腦、筆記簿型電腦、平板電腦和智能電話) 瀏覽網站，從而提供良好的用戶體驗；及
- (c) 政府網站應提供繁體和簡體中文版及英文版，行文應與所用語言一致 (即避免直譯)。

4.18 **基金網站** 基金網站為申請人和培訓機構提供重要資訊，例如課程資料、申請發還款項程序和課程登記要求。2022 年 6 月和 8 月，審計署審視基金網站並留意到：

- (a) 2022 年 6 月中，2 個外部連結 (連接至培訓機構的網站) 無法運作。在該 2 個連結中，1 個 (50%) 在 2022 年 8 月中仍然未能運作 (見第 4.17(a) 段)；
- (b) 基金網站的內容不能自動作出調整，以符合某些流動裝置的屏幕尺寸 (見第 4.17(b) 段)；及
- (c) 部分資料 (例如“課程修訂表格”和“培訓機構應做與不應做的事情清單”) 只提供英文版，而非中英文版兼備；另有一些資料 (例如“同意聲明範本”和“可獲發還款項課程名單”) 只備有英文版和繁體中文版，但沒有提供簡體中文版 (見第 4.17(c) 段)。

4.19 **流動友善程度** 因應香港智能電話普及，並為了構建智慧政府，政府呼籲決策局／部門確保其網站方便流動裝置用戶使用。流動友善設計的關鍵是要在同一個網站內，配合不同流動裝置的屏幕尺寸，如“桌上電腦”、“平板電腦”和“流動電話”等。網站須能自動偵測流動裝置的屏幕尺寸並相應調整網頁，以達致最佳瀏覽效果。在流動裝置上瀏覽網站內容時，無須橫向滑動。資科辦已設立專題網站，向決策局／部門提供流動友善網站的資訊。該專題網站載有工具，用以檢查決策

其他事宜

局／部門網站是否方便流動裝置用戶使用。2022年9月，審計署採用該工具檢查基金網站內10個網頁的流動友善程度，並發現其中4個(40%)網頁並不方便流動裝置用戶使用。有關檢查結果顯示：

- (a) “文字太小，難以閱讀”；及
- (b) “可點擊部分之間的距離太近”。

4.20 審計署認為，職學處需要參考資科辦的指引，優化基金網站。例如，職學處需要：

- (a) 採取措施，確保基金網站的連結運作正常；及
- (b) 提高基金網站的流動友善程度。

審計署的建議

4.21 審計署建議職學處處長應參考資科辦的指引，優化基金網站。

政府的回應

4.22 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處正為其部門網站(包括基金網站)進行大型改善工作，當中會參考資科辦的指引，包括有關流動友善程度的指引。

意見問卷調查

需要改善意見問卷調查

4.23 職學處進行意見問卷調查，旨在收集基金申請人對該處服務和基金運作的意見，以提升服務質素。職學處會把紙本問卷連同申請結果一併寄給申請人，申請人也可於基金網站列印問卷，或要求職學處把問卷傳真給他們。職學處沒有提供電子提交問卷服務，讓申請人把填妥的問卷以網上表格形式交回職學處。申請人須把填妥的問卷親身或以郵寄、傳真或電郵(夾附問卷掃描檔案)方式交回。職學處人員收到填妥的問卷後，會把資料輸入電腦系統，然後把申請人的意見編制成統計數字。

4.24 審計署分析了 2017-18 至 2021-22 年度期間意見問卷調查的回應率，並留意到回應率甚低，介乎 0.2% 至 1.5% 不等 (平均為 0.9%)(見表十六)。

表十六

意見問卷調查回應率
(2017-18 至 2021-22 年度)

| | 2017-18 年度 | 2018-19 年度 | 2019-20 年度 | 2020-21 年度 | 2021-22 年度 |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 發出的問卷數目 (a) | 17 175 | 16 452 | 20 192 | 32 272 | 49 331 |
| 收回的問卷數目 (b) | 49 | 40 | 252 | 475 | 667 |
| 回應率 (c) = (b) ÷ (a) × 100% | 0.3% | 0.2% | 1.2% | 1.5% | 1.4% |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

4.25 審計署認為，基金申請人的意見十分重要，有助職學處提升其服務質素和基金運作。審計署認為職學處需要：

- (a) 探討有效措施，提高基金意見問卷調查的回應率；及
- (b) 考慮提供電子提交問卷服務，讓基金申請人直接於網上把填妥的意見調查問卷交回職學處。

審計署的建議

4.26 審計署建議職學處處長應：

- (a) 探討有效措施，提高基金意見問卷調查的回應率；及
- (b) 考慮提供電子提交問卷服務，讓基金申請人直接於網上把填妥的意見調查問卷交回職學處。

政府的回應

4.27 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處會跟進建議，日後在網上進行基金意見問卷調查，或探討有效方法提醒申請人交回填妥的問卷（例如以流動電話短訊提醒）。

採購顧問服務

需要促進在採購顧問服務方面的競爭

4.28 基金自 2002 年 6 月成立至 2022 年 8 月期間，在 2002、2004、2008、2011 和 2016 年進行了共 5 次有關基金檢討顧問服務的報價工作。

4.29 審計署審視了最近 3 次的報價工作（見表十七）。該 3 份顧問服務合約（在本審計報告書內以合約 A 至 C 表示）均用雙信封制報價（即每份報價包括 1 份技術建議書和 1 份費用建議書，而收到的建議書須根據評分制度進行技術評核）。2008 和 2011 年的兩次報價工作均由勞福局負責，2016 年的報價工作則由職學處負責，3 份合約所涉的金額共 289 萬元（註 9）。審計署留意到：

- (a) 儘管獲邀提交報價的服務供應商由合約 A 的 7 間增至合約 C 的 11 間，但 3 份合約都只收到 2 或 3 份報價。勞福局及職學處未有查明相關服務供應商大多沒有興趣提交報價的原因；及
- (b) 就合約 A 和 B 的報價工作而言，兩份合約均要求項目經理須具有 5 年以上從事規模相若的評估研究或調查的經驗。合約 C 則把此項要求由 5 年以上相關經驗提高到至少 15 年相關經驗。結果，在合約 C 收到的 3 份報價中，有 1 份報價的技術建議書不符合規定，因此該份報價被視為不符合要求。對於合約 C 的報價工作中收緊對項目經理具有相關經驗的最低要求，則未有書面理據支持。

註 9： 批出的 3 份合約所涉金額為 127 萬元、83 萬元和 79 萬元。

表十七

就基金檢討顧問服務合約發出的邀請書和接獲的報價數目
(2008 至 2016 年)

| 合約 | 發出邀請書的年份 | 發出的 邀請書數目 | 接獲的報價數目 |
|----|----------|--------------|------------------|
| A | 2008 | 7 | 2 (2 份報價符合要求) |
| B | 2011 | 7 | 3 (3 份報價符合要求) |
| C | 2016 | 11 | 3 (2 份報價符合要求) |

資料來源：審計署對勞福局及職學處記錄的分析

4.30 根據《物料供應及採購規例》，對於過往缺乏競爭的採購工作，部門應探討如何促進競爭，並確保招標或顧問公司遴選策略能有效吸引新競投者和創新建議。職學處表示計劃在 2023-24 年度就基金進行另一次檢討，但要視乎 2019 冠狀病毒疫情而定。審計署認為，在日後採購顧問服務時，職學處需要：

- (a) 採取措施，以促進競爭（例如修改報價的要求，以吸引更多服務供應商提交報價）；及
- (b) 若收到的報價數目偏少，須查明箇中原因，找出可予改善之處。

審計署的建議

4.31 審計署建議在日後採購顧問服務時，職學處處長應：

- (a) 採取措施，以促進競爭（例如修改報價的要求，以吸引更多服務供應商提交報價）；及
- (b) 若收到的報價數目偏少，須查明箇中原因，找出可予改善之處。

政府的回應

4.32 職學處處長同意審計署的建議，並表示職學處日後採購顧問服務時，會跟進建議，做法如下：

- (a) 物色更多潛在的服務供應商，加入邀請報價名單之中；
- (b) 安排簡介會，向有興趣的服務供應商講解服務要求詳情，並了解其在提交報價方面的困難；及
- (c) 放寬報價工作中對有關經驗的要求，以期在報價工作的初步階段吸引新競投者和創新建議。

持續進修基金運作數碼化

需要不時檢討進一步推動基金運作數碼化的事宜

4.33 政府發展電子政府的目標是利用資訊科技提供以民為本的服務，從而建立開放、負責任及高效率的政府。財政司司長在《2022–23 年度財政預算案》演辭表示：

- (a) 政府一直鼓勵公私營界別積極應用科技，達到利民、便民的目標；及
- (b) 為了推動政府運作進一步數碼化，政府已預留 6 億元，在未來 3 年進行一次全面的電子政府審計，檢視各政府部門利用科技的進度，並通過科技及創新方案，協助部門提升公共服務的效率。

4.34 審計署留意到基金在運作上有空間可推行數碼化：

- (a) 發還款項申請主要以紙本而非電子方式提交（見第 3.37 段）；
- (b) 基於缺乏電子提交問卷服務，申請人無法直接在網上提交填妥的意見調查問卷（見第 4.23 段）；及
- (c) 於 2022 年 6 月 1 日，共有 82 名非公務員合約僱員支援基金運作，包括 65 名 (79%) 助理文員和行政助理（見第 4.7 段），他們主要負責處理發還款項申請。

4.35 推動公共服務數碼化可帶來多方面的益處，包括：

- (a) 通過簡化審批程序和增加提供服務的靈活性，可提升運作和提供服務的效率；
- (b) 讓市民更方便地使用政府服務和迅速掌握政府資訊；及
- (c) 減少對非公務員合約僱員處理發還款項申請的人手需求。

審計署認為，推動基金運作數碼化不僅能提升服務質素，更可減少倚賴非公務員合約僱員應付運作需要。審計署認為，職學處需要不時檢討進一步推動基金運作數碼化的事宜。

審計署的建議

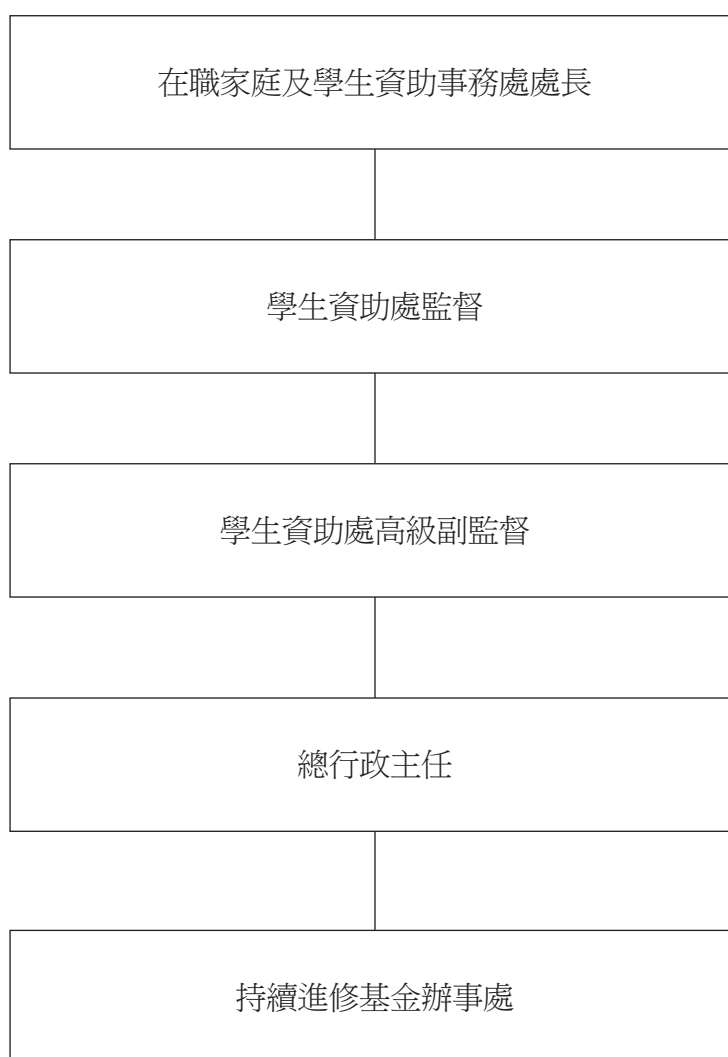
4.36 審計署建議職學處處長應不時檢討進一步推動基金運作數碼化的事宜。

政府的回應

4.37 職學處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 為配合“智慧政府”策略，職學處在處理基金行政工作方面積極採用資訊科技，以期提升服務效率和方便使用者。舉例而言，職學處在2022年5月於部門網站推出聊天機械人，首階段涵蓋基金，提供全日24小時查詢服務。自2022年4月起，職學處也透過流動平台和手提設備協助進行巡查；及
- (b) 職學處將繼續不時檢討進一步推動基金運作數碼化的事宜。

在職家庭及學生資助事務處：
組織圖 (摘錄)
(2022 年 8 月 1 日)



資料來源：審計署對職學處記錄的分析

持續進修基金的優化措施
(2003 年 9 月至 2022 年 8 月)

| 日期 | 優化措施 |
|-------------|---|
| 2003 年 9 月 | 基金放寬申請資格，容許大學學位持有人申請資助。 |
| 2007 年 9 月 | 合資格基金申請人年齡上限由 60 歲放寬至 65 歲。提出發還款項申請的有效期由 2 年延長至 4 年，申請人可在 4 年的有效期內遞交最多 4 次申請。延長安排適用於所有申請人，包括有效期已屆滿的前申請人。 |
| 2019 年 4 月 | 基金的資助上限由每人 1 萬元增至 2 萬元，申請人年齡上限由 65 歲放寬至 70 歲。可獲發還款項課程的範疇擴大至所有在資歷名冊登記的合資格課程。有關 4 年有效期和遞交最多 4 次申請的限制撤銷。監察可獲發還款項課程以確保質素的措施亦予優化。此優化措施只適用於 2019 年 4 月 1 日或以後開課的課程。 |
| 2021 年 10 月 | 可獲發還款項課程的範疇擴大至涵蓋合資格的網上課程。 |
| 2022 年 8 月 | 基金的資助上限由每人 2 萬元增至 25,000 元。首 1 萬元資助的申請人共付比率 (即申請人須自行承擔的課程費用的百分比) 維持於課程費用的 20%，而餘下的 15,000 元資助的共付比率定為課程費用的 40%。基金申請人年齡上限撤銷。此優化措施只適用於 2022 年 8 月 1 日或以後開課的課程。 |

資料來源：審計署對職學處記錄的分析

第 2 章

醫務衛生局

地區康健中心計劃

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

《審計署署長第七十九號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

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

地區康健中心計劃

目 錄

| | 段數 |
|------------------------|-------------|
| 摘要 | |
| 第 1 部分：引言 | 1.1 – 1.17 |
| 審查工作 | 1.18 |
| 政府的整體回應 | 1.19 |
| 鳴謝 | 1.20 |
| 第 2 部分：葵青地區康健中心的服務提供情況 | 2.1 – 2.4 |
| 表現管理 | 2.5 – 2.13 |
| 審計署的建議 | 2.14 |
| 政府的回應 | 2.15 |
| 服務提供 | 2.16 – 2.26 |
| 審計署的建議 | 2.27 |
| 政府的回應 | 2.28 |
| 網絡服務管理 | 2.29 – 2.33 |
| 審計署的建議 | 2.34 |
| 政府的回應 | 2.35 |
| 服務和財務監察 | 2.36 – 2.44 |
| 審計署的建議 | 2.45 |
| 政府的回應 | 2.46 |
| 第 3 部分：葵青地區康健中心的行政事宜 | 3.1 |
| 人力資源管理 | 3.2 – 3.7 |
| 審計署的建議 | 3.8 |
| 政府的回應 | 3.9 |

| | 段數 |
|-------------------------------|-------------|
| 採購事宜 | 3.10 – 3.17 |
| 審計署的建議 | 3.18 |
| 政府的回應 | 3.19 |
| 推廣工作 | 3.20 – 3.24 |
| 審計署的建議 | 3.25 |
| 政府的回應 | 3.26 |
| | |
| 第 4 部分：地區康健中心的設立和地區康健站 | 4.1 |
| | |
| 地區康健中心的設立 | 4.2 – 4.6 |
| 審計署的建議 | 4.7 |
| 政府的回應 | 4.8 |
| 地區康健站 | 4.9 – 4.21 |
| 審計署的建議 | 4.22 |
| 政府的回應 | 4.23 |
| 推廣地區康健中心計劃的宣傳工作 | 4.24 – 4.32 |
| 審計署的建議 | 4.33 |
| 政府的回應 | 4.34 |
| 未來路向 | 4.35 – 4.39 |
| 審計署的建議 | 4.40 |
| 政府的回應 | 4.41 – 4.42 |

| 附錄 | 頁數 |
|---|----|
| A： 基層醫療發展的主要里程碑 | 68 |
| B： 醫務衛生局：組織架構圖 (摘錄) (2022 年 7 月 1 日) | 69 |
| C： 地區康健中心計劃的管治架構 (2022 年 6 月 30 日) | 70 |
| D： 獲資助的個人醫療服務節數 (2022 年 3 月 31 日) | 71 |

頁數

| | |
|--|----|
| E： 地區康健站必要服務的服務量目標 | 72 |
| F： 11 個地區康健站專屬網站所載的資料 (2022 年 5 月 31 日) | 73 |

地區康健中心計劃

摘要

1. 基層醫療旨在透過健康推廣、疾病預防、疾病管理及醫療支援改善個人健康狀況，從而減少不必要使用醫院服務的情況。為確保醫療系統長遠的可持續發展及保障市民健康，政府致力積極推廣基層醫療。為扭轉現時“重治療，輕預防”的醫療體制和觀念，香港特別行政區行政長官在《2017年施政報告》公布在兩年內推行試點計劃，於葵青區設立以嶄新模式運作的地區康健中心。醫務衛生局（醫衛局）負責制訂保障及促進公眾衛生的政策，以及監督有關政策的推行情況，讓市民終身享有周全的醫護服務。政府在2017年11月成立基層醫療健康發展督導委員會（下稱督導委員會），負責制訂基層醫療健康服務發展藍圖，並全面檢討服務規劃和制訂服務模式（例如地區康健中心計劃）。2019年3月，醫衛局設立基層醫療健康辦事處，以監督基層醫療健康服務的發展和推廣策略，當中包括地區康健中心計劃的發展。

2. 各地區康健中心由政府出資，非政府機構經公開投標負責營運，旨在提供協調、全面、持續和以人為本的基層醫療服務，以及作為區內的基層醫療樞紐。各中心均設有一間主中心及多間附屬中心，並會連結一個由私營醫護服務提供者組成的地區服務網絡。地區康健中心主要為各年齡層的人士提供基層醫療服務，在3個層面預防疾病，包括第一層預防（即健康推廣和教育活動）、第二層預防（即健康風險評估和篩查），以及第三層預防（即慢性疾病管理計劃（供糖尿病、高血壓、腰背痛和退化性膝關節炎患者參加）和社區復康計劃（供中風、髖骨折和急性心肌梗塞後期患者參加））。2019年3月，醫衛局把葵青地區康健中心價值2.84億元的營運服務合約批予一非政府機構（營運機構A），為期3年。該中心於2019年9月投入服務。繼《2017年施政報告》後，行政長官公布於第五屆政府任期內（即2022年6月30日或之前），在全港18區設立地區康健中心或屬過渡性質的“地區康健站”。審計署最近就地區康健中心計劃進行審查，並發現有可予改善之處。

葵青地區康健中心的服務提供情況

3. **服務量目標的達標情況有可予改善之處** 醫衛局轄下基層醫療健康辦事處負責監察地區康健中心營運機構的表現。營運機構A須履行服務合約的規定，以及遵從《地區康健中心服務手冊及指引》（《地區康健中心手冊》）。審計署就服務合

摘要

約所載的服務量目標，分析了葵青地區康健中心的達標情況後，留意到該中心自2019年9月17日啓用至2021年3月31日期間，大部分服務量目標均未能達標。2021–22年度的達標情況有所改善，但9項目標中仍有4項未能達標。醫衛局及葵青地區康健中心表示：

- (a) 葵青地區康健中心啓用後，數年來服務一直備受社會暴亂和2019冠狀病毒(新冠)疫情影響。疫情期間，基層醫療健康辦事處不時要求該中心停止或限制提供面對面和無需預約的服務，以減少社區傳播風險；及
- (b) 葵青地區康健中心也額外承擔抗疫工作(例如用作疫苗接種中心)。抗疫工作室礙了該中心提供原有核心服務的能力。

雖然審計署留意到新冠疫情和服務調整所帶來的影響，但隨着地區康健中心服務恢復正常，醫衛局需要繼續密切監察葵青地區康健中心服務量目標的達標情況，並採取進一步措施提升其表現(第2.5至2.9段)。

4. **需要清楚和適時訂明服務量目標以監察表現** 審查葵青地區康健中心服務量目標的達標情況時，審計署留意到第三層預防服務的分類出現下列變更：

- (a) **第三層預防的非自費服務** 就慢性疾病管理計劃和社區復康計劃而言，會員可能合資格參加按自費安排的獲資助個人醫療服務，該等服務由網絡服務提供者(例如中醫服務)或中心的內部醫療專業人員(例如營養飲食諮詢)提供。其他若干服務包括小組課程(例如運動班和健康資訊服務)則免費(即非自費服務)。在2021年4月前，只有自費服務計入表現報告。自2021年4月起，非自費服務也用作計算達標情況。然而，上述變更在2022年2月才納入《地區康健中心手冊》；及
- (b) **疫苗接種計劃** 儘管葵青地區康健中心在2020–21和2021–22年度提供疫苗接種服務，但有關方面在2022年8月才同意將之計入第三層預防的服務量，並於2020–21和2021–22年度的報告期予以追認(第2.10段)。

5. **需要考慮披露服務量目標和達標情況** 立法會議員和傳媒不時對地區康健中心的成效提出查詢。審計署留意到，醫衛局並沒有向公眾提供有關地區康健中心服務量目標和達標情況的資料(第2.13段)。

摘要

6. **小組活動出席率有可予改善之處** 葵青地區康健中心舉辦屬第一層預防和第三層預防的小組活動。該中心的內部指引指出，就第一層預防大部分類別的活動而言，開辦班組的建議最低參加人數為名額的 50%。至於屬第三層預防的病人自強計劃，則沒有訂立最低報名人數。審計署分析於 2021 年 9 月內舉辦的小組活動的出席記錄後留意到：

- (a) 701 個班組中有 75 個 (11%) 每班只有 1 名會員報名；及
- (b) 按指引設有最低報名人數的 362 個班組中，有 136 個 (38%) 的報名人數並不符合指引 (第 2.18 及 2.19 段)。

7. **需要適時跟進會員出席年度健康風險評估的情況** 葵青地區康健中心為會員進行健康風險評估，以助及早識別慢性疾病。根據服務合約，預料會員會每年出席健康風險評估。審計署發現已入會一年的會員出席年度健康風險評估的百分比偏低。舉例而言，2020 年 10 月登記入會的會員本應在 2021 年 10 月進行年度評估，但截至 2021 年 12 月，出席評估的會員只佔 9% (第 2.21 及 2.22 段)。

8. **需要進一步提高篩查計劃和第三層預防計劃的參加率** 會員出席健康風險評估後，如發現有糖尿病／高血壓的高風險因素，會獲轉介至網絡醫生作進一步評估和篩查。葵青地區康健中心為經篩查計劃診斷為患有糖尿病／高血壓的會員或由網絡醫生轉介參加計劃的人士 (包括腰背痛和退化性膝關節炎患者) 提供慢性疾病管理計劃。至於社區復康計劃，則由醫院管理局 (醫管局) 或網絡醫生轉介會員參加，以便跟進健康情況。參加率是該等會員在獲轉介後參加計劃的比例。審計署分析該等會員在 2019 年 9 月 17 日至 2022 年 3 月 31 日期間參加計劃的記錄，並留意到：

- (a) **篩查計劃** 糖尿病和高血壓篩查計劃的整體參加率分別為 58% 和 41%；及
- (b) **第三層預防計劃** 社區復康計劃的參加率方面可予提高，特別是髌骨折復康計劃 (31%) (第 2.23 及 2.25 段)。

9. **需要加強工作以確保地區康健中心網絡的相關規定獲得遵從** 地區康健中心營運機構委聘網絡服務提供者 (包括網絡醫生) 在當區提供篩查及個人醫療服務，並組成地區康健中心網絡。營運機構應安排網絡服務提供者簽訂協議 (地區康健中心網絡協議)，當中訂明地區康健中心計劃的條款和條件。服務合約和《地區康健

摘要

中心手冊》也訂明營運機構在管理地區康健中心網絡的角色。審計署發現有不遵從規定的情況，舉例而言：

- (a) **網絡服務提供者不遵從規定** 審計署留意到：
 - (i) **有網絡服務提供者未加入電子健康紀錄互通系統 (互通系統)** 網絡服務提供者應加入互通系統，並把地區康健中心會員使用網絡服務的所有記錄上傳至互通系統。然而，截至 2022 年 5 月 31 日，131 個網絡服務提供者中，有 3 個 (2%) 仍未準備好使用互通系統。因此，該 3 個網絡服務提供者未能向葵青地區康健中心會員提供服務；及
 - (ii) **延遲通知退出服務** 根據地區康健中心網絡協議，如網絡服務提供者擬終止協議，應至少提前 90 天向營運機構 A 發出書面通知。截至 2022 年 3 月 31 日，22 個退出服務的網絡服務提供者中有 18 個 (82%) 沒有遵從通知期規定，延遲時間介乎 4 至 124 天不等 (平均為 70 天)；及
- (b) **營運機構 A 不遵從規定** 審計署留意到：
 - (i) **某些類別所需的網絡服務提供者人數未符規定** 服務合約訂明所需的營養師最低人數為 3 名，但截至 2022 年 3 月 31 日卻只聘得 1 名網絡營養師；及
 - (ii) **網站的網絡服務提供者資料不準確** 營運機構應時刻備存最新的網絡服務提供者名單，並在中心網站登載此名單，以供會員閱覽和選擇。審計署根據截至 2021 年 11 月 30 日在葵青地區康健中心網站上的網絡服務提供者資料，向 30 名網絡服務提供者作匿名電話查詢，發現其中 3 名 (2 名中醫師和 1 名言語治療師) 已沒有在網站所列的診所提供服務 (第 2.29、2.30 及 2.32 段)。

10. **需要在稽查後採取適時行動和加快擬備稽查指引** 基層醫療健康辦事處會到地區康健中心進行實地視察 (服務稽查和財務稽查)。辦事處進行稽查後，會透過口頭和書面通知就其發現的違規情況向營運機構提出建議並要求立即跟進。辦事處會向營運機構就需特別注意之處發出意見和建議摘要 (稽查摘要)，要求作出改善。審計署發現：

- (a) 就截至 2022 年 3 月 31 日已進行的 4 次財務稽查而言，辦事處向葵青地區康健中心發出稽查摘要所需的時間有很大差異 (介乎 82 至 385 天不等，平均為 263 天)；

摘要

- (b) 在 2020 年 8 月進行財務稽查時，辦事處發現營運機構 A 未有開立有息帳戶。辦事處在 2021 年 7 月發出稽查摘要，而營運機構 A 於 2021 年 9 月採取跟進行動；及
- (c) 辦事處正擬備稽查指引 (第 2.36 至 2.40 段)。

11. **需要改善提交報告和計劃的適時程度** 營運機構應在指明時限內提交報告和計劃，以供監察其服務表現。葵青地區康健中心自啓用至 2022 年 3 月 31 日為止所提交的 70 份報告／計劃中，有 34 份 (49%) 延遲超過 3 天，延遲日數介乎 4 至 48 天不等 (平均為 17 天)。在 34 宗延遲個案中，有 25 宗 (74%) 已發出催辦函 (第 2.41 段)。

葵青地區康健中心的行政事宜

12. **需要採取措施處理員工流失率偏高的問題** 葵青地區康健中心由執行總監 (負責監督整體運作) 及總護理統籌主任 (負責監督臨床服務) 管理。截至 2022 年 3 月 31 日，葵青地區康健中心的人手編制和實際人數分別為 81 人和 67 人。審計署留意到：

- (a) 葵青地區康健中心的員工流失率由 2019–20 年度的 50% 上升至 2021–22 年度的 101%；及
- (b) 主要人員的流失率十分高，例如在 2019 年 3 月 4 日至 2022 年 3 月 31 日期間，先後有 3 名執行總監辭職，各都只曾在葵青地區康健中心服務一段短時間 (介乎 5 至 7 個月左右不等)(第 3.2 至 3.4 段)。

13. **需要符合人手規定和處理核心人員短缺的問題** 服務合約已訂明所需的醫療專業人員最低人數和基本服務。此外，營運機構應調配核心團隊人員在整個 3 年的營運期內提供服務。審計署發現部分職位的人手數目未達規定。舉例而言，葵青地區康健中心核心團隊應有 5 名社工。然而，截至 2022 年 3 月 31 日，只聘得 2 名社工 (第 3.6 段)。

14. **需要確保採購指引獲得遵從** 營運機構在使用地區康健中心的撥款進行採購時，應嚴格遵從政府的報價規定。審計署留意到，葵青地區康健中心的採購事宜受 3 份不同的指引所規範，即營運機構 A 的指引、《地區康健中心手冊》和《葵青

摘要

地區康健中心營運手冊》，並發現有若干不遵從指引的情況。舉例而言，在2019年3月至2021年12月期間進行的採購工作，曾出現下列未有遵從指引的情況：

- (a) **不符合報價規定** 審計署抽查了30次金額不超過5,000元的採購，發現其中13次(43%)只索取了1份書面報價，不符合《地區康健中心手冊》和《葵青地區康健中心營運手冊》訂明盡可能索取2份書面報價的規定；及
- (b) **沒有進行招標** 根據營運機構A的指引和《葵青地區康健中心營運手冊》的規定，如採購金額超過20萬元，則須進行公開招標。審計署發現，在4次該等採購中，葵青地區康健中心並沒有進行招標，而只索取報價(第3.10、3.11及3.14段)。

15. **需要加強宣傳葵青地區康健中心** 地區康健中心計劃旨在為所有年齡層的會員提供服務。審計署分析了葵青地區康健中心會員的年齡分布，並與葵青區居民的年齡分布比較，留意到截至2022年3月31日已登記成為葵青地區康健中心會員的葵青區居民數目，尤其是年輕組別(即44歲或以下的人士)，所佔的百分比偏低。可見有空間招募更多會員，尤其是年輕會員(第3.21及3.22段)。

地區康健中心的設立和地區康健站

16. **需要確保地區康健中心如期投入服務** 如《2019年施政報告》所公布，政府會在第五屆政府任期內(即在2022年6月30日或之前)在7區設立地區康健中心，並在餘下11區設立地區康健站。截至2022年6月30日，已有4間地區康健中心及11間地區康健站投入服務。至於餘下3間地區康健中心，經與營運機構協商後，南區和元朗的地區康健中心投入服務的日期已從2022年7月修訂為2022年10月，而荃灣地區康健中心投入服務的日期則已從2022年11月修訂為2022年12月(第4.2及4.3段)。

17. **需要繼續致力在永久選址設立地區康健中心** 政府在《2018年施政報告》中表示，為確保服務的穩定性，政府會在其物業內預留地方設立地區康健中心，但會先行承租適當物業，務求早日提供服務。截至2022年6月，雖然政府已在全港18區預留合適用地以長期發展地區康健中心，但在7個地區(即4個設有規模完備的地區康健中心的地區和3個設有地區康健站的地區)的永久選址，則有待確定可供使用的日期(第4.4段)。

摘要

18. **需要監察地區康健站的表現** 政府在《2019 年施政報告》承諾，在第五屆政府任期內未及設立規模完備的地區康健中心的 11 個地區，設立規模較小並屬過渡性質的地區康健站。2021 年 4 月，醫衛局透過徵求建議書的程序，向若干非政府機構批出價值合共 5.96 億元的合約，以營辦 11 間地區康健站，為期 3 年（即每區平均每年約 1,800 萬元）。該 11 間地區康健站於 2021 年 9 月至 10 月期間啓用。政府已訂明 4 項服務量目標。審計署留意到：

- (a) 截至 2022 年 8 月，基層醫療健康辦事處因系統上的限制，未能就地區康健站第三層預防的 2 項服務量目標提供達標情況的統計數字；及
- (b) 至於第一層和第二層預防各 1 項服務量目標，由於地區康健站人員自 2022 年 2 月和 3 月起，分別被派往支援醫管局的新冠熱線和指定診所預約熱線，因此基層醫療健康辦事處與地區康健站營運機構已達成協議，把全年服務量目標扣減六分之一。考慮到上述調整，在截至 2022 年 3 月 31 日的首兩個季度，在 11 間地區康健站中，有 7 間 (64%) 地區康健站超額達到（高於 100%）第一層預防的服務量目標。至於第二層預防的服務量目標，則有 6 間 (55%) 地區康健站達到目標的 60% 或以上（第 4.9 至 4.12 段）。

19. **需要達致地區康健站醫療服務提供者的規定數目** 根據地區康健站的服務合約，營運機構應委聘和維持若干數目的醫療服務提供者（例如醫生和專職醫療人員）以提供服務（例如病理化驗和視光學評估）。審計署留意到，在委聘和維持屬必要類別的醫療服務提供者方面，截至 2022 年 3 月 31 日，大部分地區康健站均未達所承諾的數目。例如在 11 間地區康健站中，有 8 間 (73%) 未能委聘和維持承諾的認可化驗所數目（第 4.14 及 4.15 段）。

20. **需要持續檢視地區康健站服務的便利程度** 根據徵求建議書的條款，地區康健站的營運機構應在每區設立 1 間主中心作為其主要服務場地，亦宜增設服務點以便利市民。審計署留意到，11 間地區康健站的服務點數目介乎 1 個（3 間地區康健站）至 9 個（2 間地區康健站）不等，而服務地點數目與該區人口和陸地面積並不成正比（第 4.16 及 4.17 段）。

21. **需要持續檢視地區康健站的管治架構** 按照地區康健中心計劃現行的管治架構，督導委員會負責監督有關地區康健中心及地區康健站的高層次事宜。就地區康健中心而言，政府也成立了聯網層級的管治委員會和各地區康健中心的執行委員會，為營運機構提供指引和監察其運作。雖然地區康健站在大部分規模完備的地區

摘要

康健中心設立 (即在 2024 年至 2030 年期間) 之前是地區為本基層醫療服務的主要提供者之一，但政府並沒有就地區康健站設立如地區康健中心所採用的多層級監督架構和匯報規定 (第 4.19 及 4.20 段)。

22. **需要改善在網站發放的服務資訊** 審計署留意到下列事宜：

- (a) **基層醫療健康辦事處一站式網站** 基層醫療健康辦事處設立了一站式網站，以提供有關地區康健中心計劃的資訊。該網站也載有各地區康健中心及地區康健站的資料。審計署發現，截至 2022 年 5 月 31 日，該網站並沒有提供地區康健中心附屬中心及地區康健站服務點的資料；及
- (b) **地區康健站專屬網站** 截至 2022 年 5 月 31 日，全部 11 間地區康健站均已設立專屬網站。審計署留意到，各專屬網站提供的資料量不一，且部分資料並不準確。例如在 11 間地區康健站的專屬網站中，分別有 8 個 (73%) 和 7 個 (64%) 網站載有服務點的地址和開放時間 (第 4.25 及 4.27 段)。

23. **需要與其他基層醫療服務提供者加強協作** 如《2021 年施政報告》所公布，醫衛局根據督導委員會的意見，已着手全面檢討基層醫療健康服務及管治架構等方面的規劃，以期為香港基層醫療健康服務制訂可持續發展藍圖，從而建立一個可持續發展的醫療系統、改善本港人口的整體健康狀況和減少不必要的第二層和第三層醫療需求。根據一份提交予督導委員會有關藍圖的文件，政府認為現時的基層醫療健康系統有欠完整，在服務發展和整合方面缺乏整體策略規劃與協調，致使資源運用效率欠佳和誘因措施錯配。此外，雖然衛生署的長者健康中心與地區康健中心已協定設立服務協作機制 (正輪候成為長者健康中心新會員的長者，也可選用地區康健中心的服務)，但審計署留意到，有關安排只適用於地區康健中心，而不適用於地區康健站 (第 4.35 至 4.38 段)。

24. **需要在推展規模完備的地區康健中心時考慮審查結果** 審計署留意到，為地區康健中心／地區康健站的營運機構所定的目標主要着重服務量。由於地區康健中心會成為基層醫療健康系統的重要一環，醫衛局需要考慮訂定服務成效目標及／或指標，以衡量地區康健中心計劃的長遠成效。由於地區康健中心的服務模式和規模持續發展和演進，在推展規模完備的地區康健中心和優化有關計劃時，醫衛局也需要考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議 (第 4.39 段)。

審計署的建議

25. 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。審計署建議醫務衛生局局長應：

葵青地區康健中心的服務提供情況

- (a) 繼續密切監察葵青地區康健中心服務量目標的達標情況，並採取進一步措施提升其表現 (第 2.14(a) 段)；
- (b) 在檢視後，倘地區康健中心服務或目標的定義有進一步變更時，在《地區康健中心手冊》清楚和適時訂明服務量目標 (第 2.14(b) 段)；
- (c) 考慮向公眾披露地區康健中心的服務量目標和達標情況 (第 2.14(c) 段)；
- (d) 密切監察葵青地區康健中心在改善服務提供方面的行動，包括：
 - (i) 提升小組活動的出席率 (第 2.27(b)(i) 段)；
 - (ii) 確保會員適時出席年度健康風險評估 (第 2.27(b)(ii) 段)；及
 - (iii) 提高篩查計劃和第三層預防計劃的參加率 (第 2.27(b)(iii) 段)；
- (e) 加強監察葵青地區康健中心在管理網絡服務方面的合規情況，並視乎情況協助處理有關事宜 (第 2.34 段)；
- (f) 提醒地區康健中心營運機構採取適時行動，以糾正在基層醫療健康辦事處稽查時發現的欠妥之處，並加快擬備稽查指引，內容應涵蓋向營運機構發出稽查摘要的時限 (第 2.45(a) 及 (b) 段)；
- (g) 繼續監察葵青地區康健中心有否按規定在服務合約所訂限期前提交報告和計劃 (第 2.45(d) 段)；

葵青地區康健中心的行政事宜

- (h) 密切監察葵青地區康健中心為處理員工流失率偏高問題而採取的行動，以及該中心有否遵從服務合約上的人手規定 (第 3.8(a) 及 (b) 段)；
- (i) 繼續密切監察葵青地區康健中心所採取的措施，以確保遵從採購指引 (第 3.18(b) 段)；

摘要

- (j) 提醒葵青地區康健中心加強推廣工作，包括致力令更多市民認識葵青地區康健中心的職能，並且吸引更多新會員，尤其是年輕會員 (第 3.25(a) 段)；

地區康健中心的設立和地區康健站

- (k) 密切監察籌備工作的進度，確保南區、元朗和荃灣的地區康健中心如期投入服務 (第 4.7(a) 段)；
- (l) 繼續致力在永久選址設立地區康健中心 (第 4.7(b) 段)；
- (m) 密切監察地區康健站的表現和有否按合約規定委聘醫療服務提供者 (第 4.22(a) 及 (b) 段)；
- (n) 考慮服務需求、用戶意見，以及地區康健站服務地點的數目，持續檢視地區康健站服務的便利程度，並採取適當跟進行動 (第 4.22(c) 段)；
- (o) 持續檢視用以監督地區康健站的管治架構，並採取適當跟進行動 (第 4.22(d) 段)；
- (p) 加強在網站發放有關地區康健中心計劃的資訊，包括在基層醫療健康辦事處的一站式網站提供關於地區康健中心附屬中心及地區康健站服務點的資料，並鼓勵地區康健中心／地區康健站營運機構在專屬網站提供更多資料 (第 4.33(a) 段)；
- (q) 繼續就提供基層醫療服務方面，探討如何能加強地區康健中心與其他基層醫療服務提供者之間的協作 (第 4.40(a) 段)；
- (r) 考慮訂定服務成效目標及／或指標，以衡量地區康健中心計劃的長遠成效 (第 4.40(b) 段)；及
- (s) 在推展規模完備的地區康健中心和優化有關計劃時，考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議 (第 4.40(c) 段)。

政府的回應

- 26. 醫務衛生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。

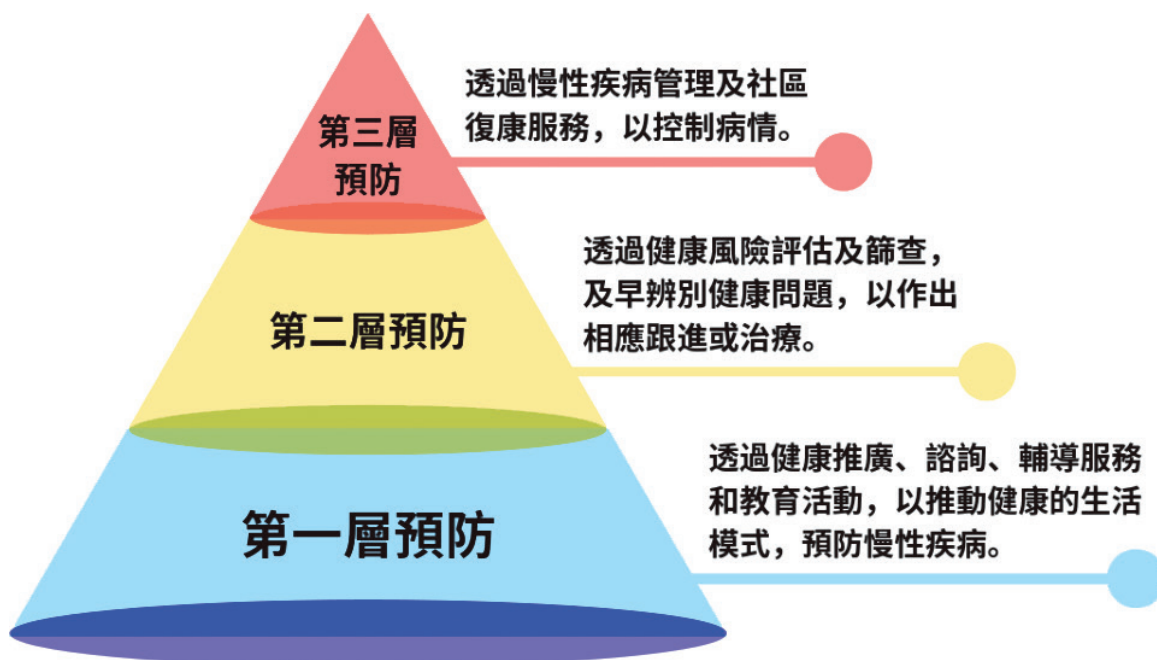
背景

1.2 根據政府資料，香港人口的預期壽命是全球之冠。由於人口老化，慢性和複雜疾病日趨普遍，本港醫療系統面對的壓力和挑戰與日俱增。為確保醫療系統長遠的可持續發展及保障市民健康，政府致力積極推廣基層醫療。

1.3 **基層醫療** 基層醫療是醫療系統的重要一環，也是個人在持續醫療過程的第一個接觸點，為市民在居住及工作的社區提供便捷、全面、持續、協調及以人為本的醫療護理。相對於屬治療性質的第二層醫療，基層醫療旨在透過健康推廣、疾病預防、疾病管理及醫療支援改善個人健康狀況，從而減少或延緩市民接受更深切醫療護理的需要。市民可享用持續、終身、全面及全人醫療服務，並特別着重預防性護理和促進市民健康。全面而協調的基層醫療健康系統將提高整體公共衛生水平，並能減少不必要使用醫院服務的情況。基層醫療可進一步細分為第一、第二和第三層預防（見圖一）。

圖一

基層醫療的三層架構



資料來源：醫務衛生局的記錄

政府致力加強地區基層醫療服務

1.4 根據政府資料，政府一直提供公共基層醫療服務（註1），並透過衛生署（註2）和醫院管理局（醫管局——註3）提供相關服務。基層醫療發展的主要里程碑載於附錄A。

註1：政府表示，私營醫療界別佔本港基層醫療服務總開支約70%。

註2：衛生署是政府的衛生事務顧問，也是執行衛生政策和法定職責的部門。衛生署透過一系列促進健康、預防疾病、醫療護理和復康服務，保障市民的健康。衛生署通過各個工作範疇以預防護理為重點，採取貫穿人生歷程的措施，提供醫療護理服務。舉例而言，該署提供以計劃為本的基層醫療服務，如子宮頸癌／乳癌篩查，以預防和及早診斷癌症。衛生署並已設立18間長者健康中心，透過由醫生、護士和專職醫療人員組成的跨專業團隊，為長者提供健康評估、身體檢查、健康輔導、治療和健康教育等多項服務。

註3：醫管局根據《醫院管理局條例》（第113章）成立。除提供治療服務（例如醫院服務）外，醫管局也在社區提供一系列基層醫療服務，包括普通科門診服務、跨專業服務、慢性疾病管理計劃（包括健康風險評估及跟進護理計劃）、護理及專職醫療診所及社康護理服務。

1.5 **地區康健中心計劃** 政府銳意加強推動個人和社區參與、加強統籌和協調不同的公私營醫社界別，以及加強地區基層醫療服務。為扭轉現時“重治療，輕預防”的醫療體制和觀念，香港特別行政區行政長官在《2017年施政報告》公布在兩年內（即在2019年年底或之前）推行試點計劃，於葵青區設立以嶄新模式運作的地區康健中心。

1.6 **基層醫療健康發展督導委員會（下稱督導委員會）** 督導委員會在2017年11月成立（註4），負責制訂基層醫療健康服務發展藍圖，並全面檢討服務規劃，和透過以地區為本的醫社協作來制訂服務模式（例如地區康健中心計劃）。

1.7 **醫務衛生局（醫衛局）及基層醫療健康辦事處** 前食物及衛生局（食衛局）負責制訂保障及促進公眾衛生的政策，以及監督有關政策的推行情況，讓市民終身享有周全的醫護服務。根據2022年7月1日生效的政府架構重組方案，新成立的醫衛局會接手承擔這些責任（註5）。醫衛局第5組負責基層醫療政策事項（包括與地區康健中心計劃相關的政策）、為基層醫療健康服務制訂可持續發展藍圖，以及為督導委員會提供秘書支援服務。2019年3月，醫衛局設立基層醫療健康辦事處，以監督基層醫療健康服務的發展和推廣策略，當中包括地區康健中心計劃的發展，以及監察地區康健中心營運機構的表現（註6）。醫衛局截至2022年7月1日的組織架構圖（摘錄）載於附錄B。

1.8 **管治架構** 除成立督導委員會以制訂地區康健中心計劃的服務模式外，政府也成立了多個不同層級的委員會，以督導和監管地區康健中心計劃的規劃和推行情況，以及監察地區康健中心的運作，當中包括：

註4：督導委員會由醫務衛生局局長擔任主席，成員包括醫護專業（例如家庭醫學、護理、物理治療和職業治療）、學術界、非政府機構和地區組織的主要代表。官方委員則包括醫務衛生局、勞工及福利局、衛生署、民政事務總署和醫管局的首長級人員。督導委員會成員由醫務衛生局局長委任，任期為3年。

註5：由2022年7月1日起，前食衛局轄下食物科（負責環境衛生、食物安全、漁農及禽畜公共衛生等政策範疇）撥歸環境及生態局，衛生科則改組為醫衛局。為求簡明，本審計報告書內一律把前食衛局和前食物及衛生局局長分別稱為醫衛局和醫務衛生局局長。

註6：在醫衛局2021-22年度經修訂的預算開支中，“其他費用—基層醫療發展開支”為2.003億元，當中包括設立和營運地區康健中心的開支，以及其他基層醫療發展開支。此外，醫衛局就“地區康健站”計劃（見第1.15段）核准非經常開支承擔額為5.962億元，營運期為3年。

- (a) **聯網層級的管治委員會** 管治委員會（註 7）負責監管屬同一聯網的地區康健中心、為地區康健中心營運機構提供指引並監察其運作（例如監察服務的推行進度，並確保達到目標／服務要求）、促進各中心之間的經驗分享，以及推動地區康健中心服務的增長和發展。舉例而言，九龍及新界南地區康健中心管治委員會（下稱管治委員會）負責監管葵青、深水埗、黃大仙和荃灣區聯網的地區康健中心；及
- (b) **地區康健中心執行委員會** 每間地區康健中心均設有執行委員會（註 8）。基層醫療健康辦事處會就管理和營運提供政策指引及策略，並會在各執行委員會內與相關地區康健中心營運機構共同制訂相關中心的服務運作詳情。舉例而言，葵青地區康健中心執行委員會（下稱執行委員會）會按照服務合約所訂的條款及條件，為該中心提供建議並監察其服務推行情況。

監管地區康健中心計劃的管治架構（截至 2022 年 6 月 30 日）載於附錄 C。

地區康健中心的特色

1.9 參照督導委員會（見第 1.6 段）的意見，醫衛局曾舉辦不同的持份者參與活動，以便為葵青區的地區康健中心試點制訂營運詳情。地區康健中心的主要特色包括：

- (a) **目標** 各地區康健中心作為區內的基層醫療樞紐，旨在提供協調、全面、持續和以人為本的基層醫療服務。政府希望透過加強推動個人和社區的參與、協調各公私營醫社界別，以及加強地區基層醫療服務，以鼓勵市民維持健康的生活模式，加強自我照顧和家居照顧的能力，從而減少大多可避免的專科和住院需要；
- (b) **服務模式** 各地區康健中心由政府出資，非政府機構經公開投標負責營運，各中心均會連結一個由私營醫護服務提供者組成的地區服務網絡。地區康健中心會委聘區內或鄰近地區的私營基層醫療服務提供者

註 7：管治委員會由醫務衛生局副局長擔任顧問，基層醫療健康助理專員擔任主席，其他成員包括相關專業的代表、多個決策局／部門的當然委員、區議會議員，以及相關地區康健中心的主要人員（即執行總監及總護理統籌主任）。各管治委員會的成員任期為 3 年。

註 8：執行委員會由基層醫療健康辦事處的地區康健中心總監和地區康健中心營運機構的代表共同擔任主席，其他成員包括基層醫療健康辦事處和營運機構的代表，以及地區康健中心的主要人員。

(下稱網絡服務提供者)，包括醫生和專職醫療人員 (例如物理治療師、職業治療師、視光師和營養師)，從而在區內建立地區康健中心網絡。此外，地區康健中心營運機構與區內其他非政府機構就不同事宜 (其中包括轉介會員和機構活動支援) 達成合作協議，以發揮地區服務網絡的效益；

- (c) **主中心及附屬中心** 每區均設有一間主中心作為服務樞紐，輔以在區內各分區設立的附屬中心 (和服務點，如適用——註 9)。地區康健中心致力加強與地區上其他基層醫療服務和設施的協調工作，務求更便捷地在社區內照顧居民的個人醫療需要；及
- (d) **地區康健中心會員** 地區康健中心為各年齡層的人士提供基層醫療服務。凡在地區康健中心所屬地區居住或工作，並同意加入電子健康紀錄互通系統 (互通系統——註 10) 的香港居民，均可登記成為地區康健中心會員。每人只可在一間地區康健中心登記。

1.10 **地區康健中心服務** 地區康健中心主要提供基層醫療服務，在 3 個層面預防疾病 (見第 1.3 段圖一)，包括：

- (a) **第一層預防** 為提高市民預防疾病的意識和自我管理健康的能力，第一層預防服務包括教育市民健康生活模式，如健康飲食、體重管理和壓力管理；
- (b) **第二層預防** 第二層預防服務包括為會員進行健康風險評估和為目標羣組 (例如具高風險因素的會員) 進行篩查，以便及早發現慢性疾病；及
- (c) **第三層預防** 第三層預防服務包括慢性疾病管理和社區復康。確診慢性疾病 (例如糖尿病和高血壓) 的會員會獲安排參加地區康健中心慢性疾病管理計劃。此外，社區復康計劃會用作支援已完成醫院復康服務，但仍需要在社區延續護理和復康的中風、髖骨折和急性心肌梗塞後期患者。

註 9： 在地區康健中心服務合約的招標過程中，有意營運的機構可擬議設立額外服務點，即除營運主中心及附屬中心外，增設服務站提供服務。

註 10： 互通系統是由醫衛局開發的一個電子平台，目標為全港市民建立免費和終身的電子健康紀錄。

葵青地區康健中心

1.11 在訂定地區康健中心的特色後，醫衛局於 2018 年 9 月就葵青地區康健中心的營運公開招標；後於 2019 年 3 月把該中心價值 2.84 億元的營運服務合約批予一非政府機構（下稱營運機構 A），為期 3 年。葵青地區康健中心於 2019 年 9 月投入服務，其主中心（見照片一）設於葵涌，淨作業樓面面積約 1 500 平方米，設有由護士、專職醫療人員、藥劑師、社工和支援人員所組成的團隊，以提供政府資助的基層醫療服務。

1.12 督導委員會（見第 1.6 段）在釐定葵青地區康健中心的服務範圍時，已檢視多個大規模調查的結果和數據來源，以了解葵青區人口整體的健康狀況。督導委員會認為應集中資源處理區內最普遍及佔用大量醫療資源的慢性疾病，並研究如何透過風險管理和及早介入的模式控制病情，減少不必要使用醫院服務的情況。因此，葵青地區康健中心會優先處理區內最常見的慢性疾病（即糖尿病、高血壓和肌肉骨骼病症）和健康風險因素（例如摔跌風險和不健康飲食）。

照片一

葵青地區康健中心的主中心



資料來源：葵青地區康健中心的記錄

1.13 **監察及評估研究** 為了評估葵青地區康健中心服務的整體表現，醫衛局於2019年8月委聘一所大專院校進行監察及評估研究，內容涵蓋該中心的服務品質和成效等。截至2022年6月，該研究顧問已向醫衛局提交兩份中期報告，而終期報告會於2023年年底或之前提交。政府表示會參考研究結果並就營運葵青地區康健中心所得的經驗，優化地區康健中心計劃的運作模式和制訂基層醫療發展的路向。

其他地區的地區康健中心

1.14 繼《2017年施政報告》後，行政長官在多份《施政報告》公布了多項與地區康健中心的發展相關的建議和進展，內容如下：

- (a) 《2018年施政報告》 政府會以葵青地區康健中心為藍本，積極推展在其他地區設立地區康健中心的工作。為確保服務的穩定性，政府會在各區的政府物業內預留地方設立地區康健中心，但會先行承租適當物業，務求早日提供服務；
- (b) 《2019年施政報告》 政府會加快把地區康健中心服務推展到全港18區，預期可於第五屆政府任期內（即2022年6月30日或之前）在另外6個地區設立地區康健中心（總計有7間地區康健中心），並會在其餘11區設立屬過渡性質的“地區康健站”（見第1.15段），為當區居民提供健康推廣、諮詢和慢性疾病管理服務；
- (c) 《2020年施政報告》 除了於2019年9月投入服務的葵青地區康健中心外，另有2區的地區康健中心已批出營運服務合約，9區已落實選址；及
- (d) 《2021年施政報告》 經過數年努力，政府在葵青、深水埗、黃大仙、屯門、南區、元朗和荃灣設立或即將設立地區康健中心，並已在另外11區設立地區康健站。

1.15 **地區康健站** 政府認為需要在切實可行的範圍內盡早在全港廣泛提供以地區為本的基層醫療服務，以保持推動基層醫療的動力。由於發展硬件（不論是屬政府還是香港房屋委員會擁有或租用的處所）受嚴重限制，醫衛局已撥出約 6 億元，用以資助非政府機構（經徵求建議書）在餘下 11 個在第五屆政府任期內未及設立規模完備的地區康健中心的地區設立規模較小、屬過渡性質的地區康健站，為期 3 年。地區康健站的目標如下：

- (a) 在設立規模完備的地區康健中心前，提供以地區為本的基層醫療服務；
及
- (b) 識別區內醫療和社福資源，並讓區內的社區服務伙伴盡早參與有關服務，從而為市民提供全面的社區醫社支援。

1.16 每個地區康健站的營運機構須物色一個主服務地點以提供服務。此外，政府鼓勵營運機構在區內設立其他服務點，方便市民使用服務。地區康健站的服務範圍以規模完備的地區康健中心為藍本（見第 1.10 段），並予以適當更改，使營運規模保持在可應付的水平（例如地區康健站無須提供社區復康服務）。政府表示會為各區的地區康健中心處所進行所需的工程項目；當該等處所可供使用時，會繼續通過公開招標批出地區康健中心的營運合約。地區康健站服務會按情況過渡至當區的地區康健中心。截至 2022 年 6 月 30 日，除了葵青地區康健中心外，還有 3 間規模完備的地區康健中心及 11 間地區康健站正在營運，其餘 3 間規模完備的地區康健中心預期在 2022 年內投入服務（見表一）：

表一

設立地區康健中心及地區康健站的情況
(2022年6月30日)

| 情況 | 地區數目 | 地區 | 實際／預期 投入服務日期 |
|---------------|------|--|-----------------|
| 地區康健中心 | | | |
| 已投入服務 | 4 | 葵青 | 2019年9月 |
| | | 深水埗 | 2021年6月 |
| | | 屯門 | 2022年5月 |
| | | 黃大仙 | 2022年6月 |
| 已批出合約 | 3 | 南區和元朗 | 2022年10月 |
| | | 荃灣 | 2022年12月 |
| 地區康健站 | | | |
| 已投入服務 | 11 | 西貢 | 2021年9月 |
| | | 中西區、東區、 離島、九龍城、 觀塘、北區、 沙田、大埔、 灣仔和油尖旺 | 2021年10月 |

資料來源：審計署對醫衛局記錄的分析

2019 冠狀病毒 (新冠) 疫情期間地區康健中心／地區康健站服務受阻及其替代職能

1.17 醫衛局表示，每間地區康健中心／地區康健站均肩負在社區層面履行公共衛生職能的重任，尤其是市民在疫情期間須依靠就近的資源。新冠疫情期間，基層醫療健康辦事處在 2020 年 1 月至 2022 年 5 月期間不時要求地區康健中心／地區康健站停止／有限度提供面對面和未經預約的服務 (註 11)，以減低社區傳播的風險。為加強社區支援以應對疫情，地區康健中心及地區康健站已轉移工作重點並參與地區層面的防疫工作，當中包括下列各項：

- (a) **與疾病相關的公眾教育** 舉例而言，葵青地區康健中心設立了社區防疫資訊站，以發放支援資訊和物資；
- (b) **新冠疫苗接種計劃** 自 2022 年 1 月起，地區康健中心／地區康健站職員協助市民預約到社區疫苗接種中心、流動接種站和私人服務供應商接種疫苗。此外，為讓市民盡早接種疫苗和進一步提升疫苗接種率，葵青地區康健中心和深水埗地區康健中心在 2022 年 2 月／3 月至 5 月期間用作新冠疫苗接種中心。自 2022 年 4 月起，兩間中心為未接種疫苗的 70 歲或以上長者或行動不便人士提供疫苗到戶接種服務；
- (c) **派發快速抗原測試套裝** 地區康健中心／地區康健站自 2022 年 4 月起向 60 歲或以上長者派發快速抗原測試套裝，並協助他們進行自行檢測，從而及早識別感染者並截斷社區病毒傳播鏈；
- (d) **熱線服務** 在第五波疫情爆發時，地區康健站於 2022 年 2 月 15 日至 4 月 30 日期間派員到醫管局支援新冠熱線和指定診所預約熱線；及
- (e) **離院支援** 地區康健中心／地區康健站為合適的新冠康復者提供跨專業離院支援，當中包括但不限於經區內公立醫院轉介後進行病理解釋、感染控制、情緒支援和重整生活規律。

審查工作

1.18 2021 年 11 月，審計署就地區康健中心計劃展開審查。審計署揀選了葵青地區康健中心作詳細審查，原因是該中心自 2019 年 9 月投入服務以來已運作逾兩年，

註 11：基層醫療健康辦事處表示，葵青地區康健中心在 2020 年 2 月 7 日至 3 月 15 日期間關閉。在 2020 年 1 月至 2021 年 2 月期間的若干時段，該中心只提供有限度的預約服務。在 2022 年 1 月 10 日至 5 月 22 日期間，該中心提供了疫苗接種支援服務，並只提供有限度的網上服務。

而政府亦以該中心為藍本，逐步在其他地區設立規模完備的地區康健中心（見第 1.5 及 1.14 段）。審查工作集中檢視以下範疇：

- (a) 葵青地區康健中心的服務提供情況（第 2 部分）；
- (b) 葵青地區康健中心的行政事宜（第 3 部分）；及
- (c) 地區康健中心的設立和地區康健站（第 4 部分）。

審計署發現以上範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出了多項建議。

政府的整體回應

1.19 醫務衛生局局長感謝審計署進行是項審查並提出多項改善地區康健中心計劃的建議。他同意審計署的建議，並表示：

- (a) 新冠疫情肆虐幾近 3 年，致使地區康健中心及地區康健站一方面須把工作重心轉為積極參與地區層面的抗疫工作，另一方面在推廣和提供原訂的服務時受到限制，而目標羣組參加這些服務的意欲也有所減弱；
- (b) 鑑於地區康健中心計劃在本港屬嶄新的運作模式，醫衛局在推行計劃期間不斷予以檢視和調整，務求改善地區康健中心的服務，以配合基層醫療健康系統的改革；及
- (c) 醫衛局會考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議，以及將於 2022 年內發布的《基層醫療健康藍圖》，從而優化地區康健中心計劃，為市民提供優質的基層醫療健康服務。

鳴謝

1.20 在審查期間，醫衛局及葵青地區康健中心人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：葵青地區康健中心的服務提供情況

2.1 本部分探討與葵青地區康健中心的服務提供有關事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 表現管理 (第 2.5 至 2.15 段)；
- (b) 服務提供 (第 2.16 至 2.28 段)；
- (c) 網絡服務管理 (第 2.29 至 2.35 段)；及
- (d) 服務和財務監察 (第 2.36 至 2.46 段)。

背景

2.2 葵青地區康健中心的營運服務合約在 2019 年 3 月批予營運機構 A，為期 3 年 (註 12)。該中心於 2019 年 9 月 17 日開始運作 (註 13)，以主中心作為總部，並輔以 5 間附屬中心及 1 個服務點 (註 14)，在葵青區提供基層醫療服務。

2.3 **葵青地區康健中心的組織和開支** 葵青地區康健中心由一名執行總監管理，負責監督中心的營運和策略發展；執行總監屬下有一名總護理統籌主任，負責監督臨床服務的提供和發展事宜。其他員工包括護理統籌主任、專職醫療人員 (例如物理治療師)、社工和行政人員。截至 2022 年 3 月 31 日，該中心的人手編制和實際人手分別為 81 人和 67 人，而在 2019–20、2020–21 和 2021–22 年度的開支分別為 1,770 萬元、3,710 萬元和 4,280 萬元。

2.4 **葵青地區康健中心提供的服務** 地區康健中心作為區內的基層醫療樞紐，旨在提供協調、全面、持續和以人為本的基層醫療服務。按督導委員會 (見第 1.6 段) 的建議，葵青地區康健中心會優先處理區內最常見的慢性疾病 (即糖尿病、高血壓

註 12：原有合約金額為 2.84 億元。2020 年 4 月，政府向營運機構 A 發出新指示，新增營運要求 (例如協助處理在地區康健中心和中心網絡使用長者醫療券 (見附錄 A 註 1) 支付自付費用的所有行政事宜，以及在高血壓管理計劃下提供獲資助的足病診療服務)。因應新增的要求，合約總額修訂為 3.04 億元。

註 13：醫衛局表示，雖然葵青地區康健中心在 2019 年 9 月 24 日舉行正式開幕禮，但中心在 2019 年 9 月 17 日已開始提供服務。

註 14：在葵青地區康健中心服務合約的招標過程中，營運機構 A 擬議增設 1 個服務點，以支援其中一間附屬中心 (現有 5 間附屬中心) 的服務 (見第 1.9(c) 段)，該擬議獲政府接納。

和肌肉骨骼病症) 和健康風險因素 (例如摔跌風險和不健康飲食)(見第 1.12 段)，涵蓋基層醫療 3 個預防層面。圖二顯示葵青地區康健中心會員 (見第 1.9(d) 段) 的“服務流程”。葵青地區康健中心的服務詳情撮述如下：

- (a) **第一層預防** 該中心提供一系列免費的健康相關計劃，通過協助市民改變生活方式以預防慢性疾病，提高他們對疾病預防的認識和自我管理健康的能力。計劃內容包括班組活動 (例如運動班) 和健康講座 (例如推廣健康飲食)，涵蓋多種不同的健康相關主題。該中心也提供心理及社交支援服務 (例如減壓方法課程)，以促進市民身心健康。此外，更設有義工訓練工作坊，向社區人士傳遞基本健康管理知識和技能，建立社區鄰里互助網絡，促進互相關懷；
- (b) **第二層預防** 服務包括：
 - (i) **健康風險評估** 該中心每年為會員提供健康風險評估，以助及早識別目標慢性疾病和健康風險因素。評估由該中心的醫護人員進行，費用全免。根據評估結果，中心人員會與會員一起找出健康關注點，以訂立個人化的自我健康管理計劃，並建議合適的班組活動 (見 (a) 項)。如有需要，更會建議會員接受慢性疾病篩查，即轉介至網絡醫生進行獲資助的進一步檢查和診斷；及
 - (ii) **慢性疾病篩查** 會員如在接受健康風險評估後發現有患糖尿病或高血壓的風險，會獲轉介參加篩查計劃，由該中心的網絡醫生進行進一步檢查和診斷。篩查計劃包括 2 次獲資助的診症 (診症費的政府資助額每次最高為 250 元，餘數 (如有) 由會員自付) 及 1 次獲資助的醫療化驗服務 (會員自付費用上限為 150 元，餘數由政府資助)；及
- (c) **第三層預防** 服務包括：
 - (i) **慢性疾病管理計劃** 目前共有 4 個慢性疾病管理計劃，涵蓋糖尿病、高血壓、腰背痛和退化性膝關節炎。在慢性疾病篩查中經網絡醫生診斷患有糖尿病／高血壓的會員 (見 (b)(ii) 項)，均符合資格參加管理計劃。此外，網絡醫生也會為其他經診斷患有上述 4 種慢性疾病的人士作出轉介，以便他們加入葵青地區康健中心成為會員並參加相關計劃；及

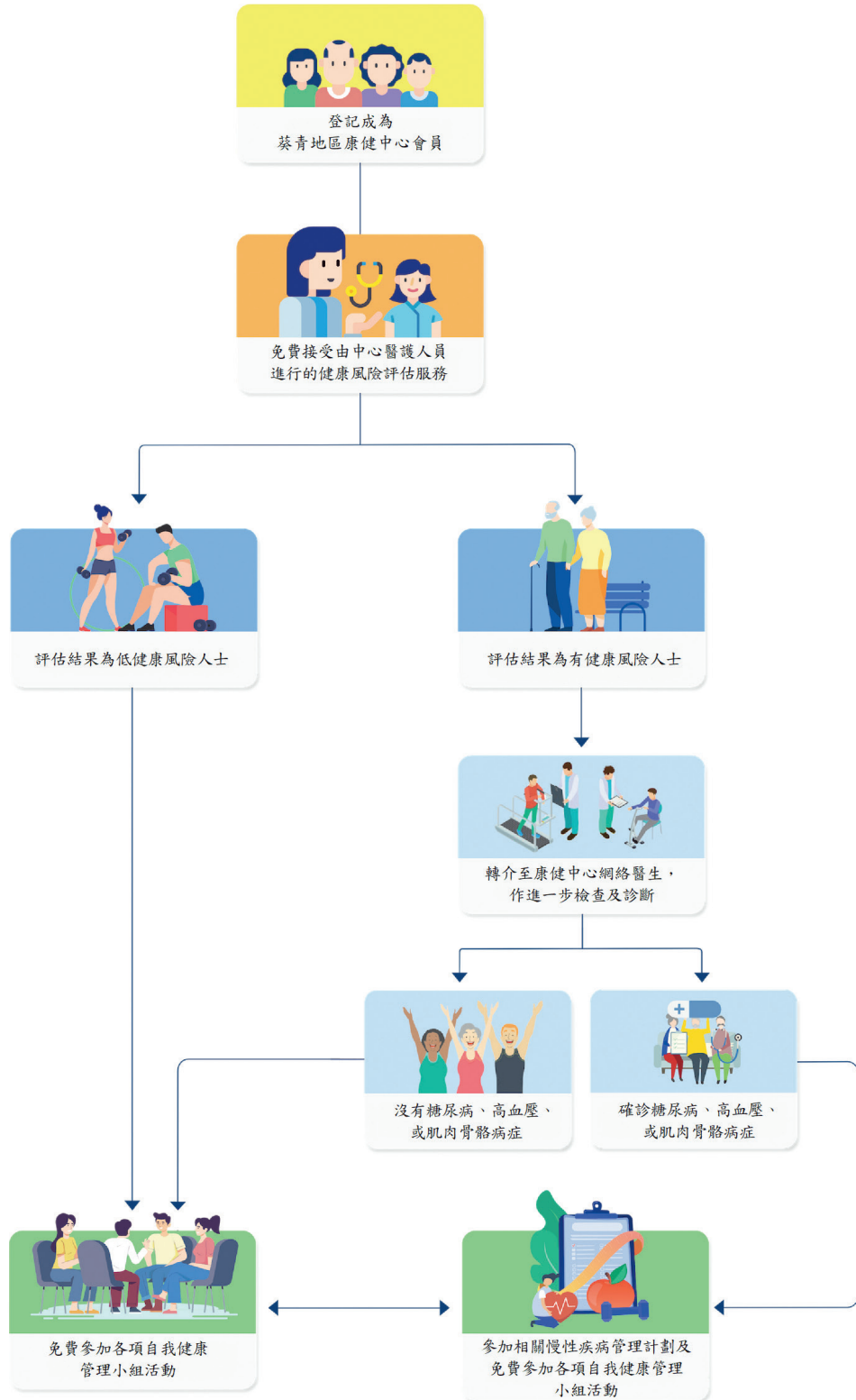
- (ii) **社區復康計劃** 目前共有 3 個社區復康計劃，涵蓋中風、髖骨折和急性心肌梗塞後期的復康服務，其對象為患有該 3 類疾病的公立醫院離院病人。經醫管局或網絡醫生轉介的病人在加入葵青地區康健中心成為會員後，該中心會為他們訂立個人化復康計劃，以協助他們預防及延緩病患的影響，並建立更健康的生活模式。

根據這些計劃，會員可能合資格參加由網絡服務提供者或葵青地區康健中心（即中心的內部醫療專業人員）提供的個人醫療服務（例如物理治療和營養飲食諮詢），每節獲資助服務的收費為 150 元或 100 元（註 15）。各項計劃包括不同種類的專職醫療服務，最高資助服務節數也各有不同，詳情見附錄 D。

註 15：會員的自付費用一般以 150 元為上限，經醫管局轉介參加社區復康計劃的會員的自付費用則以 100 元為上限。

圖二

葵青地區康健中心的服務流程



資料來源：葵青地區康健中心的記錄

表現管理

2.5 醫衛局轄下基層醫療健康辦事處負責監察地區康健中心營運機構的表現(見第 1.7 段)。營運機構 A 須為葵青地區康健中心的運作和表現向辦事處負責，並須履行服務合約的規定，以及遵從辦事處發出的《地區康健中心服務手冊及指引》(下稱《地區康健中心手冊》——見第 3.11(b) 段)，內容包括對地區康健中心營運機構和網絡服務的期望等。

服務量目標的達標情況有可予改善之處

2.6 政府每次就營運地區康健中心招標，都會在招標文件就每一層預防服務的服務人次訂明服務量目標。有意承辦的機構可提出超逾政府規定的服務量建議，惟須說明理據和闡釋如何達致該等目標。營運機構所提出並承諾致力達成的擬議目標一旦獲政府接納，便會成為服務合約的一部分。在評估營運機構的整體表現時，該等目標的達標情況會納入考慮之列。就葵青地區康健中心而言，營運機構 A 在政府訂明的 9 項服務量目標中，就 6 項提出超逾政府規定的服務量建議。審計署就服務量目標分析了葵青地區康健中心的達標情況(見表二)後，留意到：

- (a) 2019–20 年度(自 2019 年 9 月 17 日啓用起)，該中心全部 9 項目標未能達標，當中有 8 項更遠低於目標(即只達目標的 25% 或以下，介乎 0% 至 20% 不等)和政府規定的目標；
- (b) 2020–21 年度的達標情況普遍有改善，第一層預防超額 50% 完成目標。然而，在 9 項目標中，該中心仍然有 8 項未能達標和未達政府規定的目標，尤其是第三層預防的全部 6 項目標，均遠低於目標(即實際達標比率介乎 0% 至 24% 不等)；及
- (c) 2021–22 年度的達標情況在採用經修訂的活動分類方法(見第 2.10 段)後進一步改善，9 項目標中有 5 項超額 2% 至 213% 完成。然而，9 項目標中仍有 4 項(即第二層預防的 2 項目標中有 1 項，以及第三層預防的 6 項目標中有 3 項)未能達標(即實際達標比率介乎 50% 至 92% 不等)。

葵青地區康健中心的服務提供情況

表二

服務量目標的達標情況
(2019年9月17日至2022年3月31日)

| 服務 | 年度目標 | | 實際 | | |
|-------------------|--------|------------|---|------------------|-----------------------|
| | 政府規定 | 擬議並 獲接納 | 2019-20 年度 (由2019年 9月17日起) (註1) | 2020-21 年度 | 2021-22 年度 (註2) |
| | | | (參加人次) | | |
| 第一層預防 | | | | | |
| 健康推廣 | 20 000 | 28 125 | 9 009 (55%) | 42 066 (150%) | 46 758 (166%) |
| 第二層預防 | | | | | |
| 基本健康評估 | 20 000 | 24 750 | 2 828 (20%) | 12 321 (50%) | 15 991 (65%) |
| 糖尿病和高血壓 篩查(註3) | 4 000 | 4 500 | 159 (6%) | 3 831 (85%) | 8 001 (178%) |
| 第三層預防 | | | | | |
| 慢性疾病管理 | | | | | |
| 糖尿病 | 22 400 | 6 750 | 7 (~0%) | 75 (1%) | 5 253 (78%) |
| 高血壓 | | 18 000 | 1 (~0%) | 3 (~0%) | 9 015 (50%) |
| 肌肉骨骼病症 | 9 600 | 11 250 | 290 (4%) | 2 747 (24%) | 10 297 (92%) |
| 社區復康 | | | | | |
| 中風 | 1 650 | 1 650 | 39 (4%) | 326 (20%) | 1 687 (102%) |
| 髌骨折 | 800 | 800 | 10 (2%) | 154 (19%) | 892 (112%) |
| 急性心肌梗塞後期 | 320 | 320 | 16 (9%) | 64 (20%) | 1 002 (313%) |
| 疫苗接種(註4) | | | | | |
| 流行性感冒 | 不適用 | 不適用 | 不適用 | 1 194 | 371 |
| 新冠 | 不適用 | 不適用 | 不適用 | 不適用 | 10 351 |

資料來源：審計署對醫衛局及葵青地區康健中心記錄的分析

表二
(續)

註 1：2019–20 年度的達標情況按比例計算，即從 2019 年 9 月 17 日起計共 7 個月。

註 2：醫衛局表示，地區康健中心自 2021 年 4 月 1 日起採用經修訂的活動分類方法（見第 2.10(a) 段），不同報告期內的服務人次數字未必可以互相比較。

註 3：“糖尿病和高血壓篩查”的數字，除計入網絡醫生提供的獲資助諮詢及診症及／或化驗服務（見第 2.4(b)(ii) 段）的數字外，也包括葵青地區康健中心護士所提供的護理諮詢節數。

註 4：服務合約並沒有訂定疫苗接種計劃的服務量目標。醫衛局於 2022 年 9 月告知審計署，疫苗接種計劃的服務量已計入第三層預防的達標情況（見第 2.10(b) 段）。

附註：括號內的百分比代表擬議並獲接納的目標的達標比率。

2.7 醫衛局表示一直透過在委員會與營運機構 A 持續檢視和討論、管控措施和呈報機制（見第 2.36 及 2.37 段），密切監察葵青地區康健中心服務標準的達標情況。審計署留意到，基層醫療健康辦事處在 2020 年 8 月 25 日曾致函該中心表示關注其人力資源管理（見第 3.4 段）、財務管理和行政事宜（註 16），但信中並沒有提及及其服務量的達標情況遠低於目標。就未達服務量目標一事，醫衛局在 2022 年 8 月和 9 月告知審計署：

- (a) 醫療服務應更為着重質素而非數量。此外，葵青地區康健中心啓用後，數年來服務一直備受社會暴亂和新冠疫情影響。疫情期間，基層醫療健康辦事處不時要求葵青地區康健中心停止或限制提供面對面和無需預約的服務，以減少社區傳播風險。該中心也額外承擔抗疫工作（見第 1.17 段）；
- (b) 政府需時與營運機構合作，確保服務模式以實證為本，從而保證服務質素和爭取更佳的醫療成效。此外，政府也需時向市民推廣嶄新的服務模式，並把公眾的觀念從着重治療轉移至着重預防；及

註 16：就該信函一事，營運機構 A 在 2020 年 9 月向基層醫療健康辦事處報告指，已就信中提及的問題進行全面和廣泛的內部檢討。營運機構 A 表示，葵青地區康健中心的服務營運大多符合辦事處發布的指引和程序。由於 2019 年的社會暴亂和 2020 年的新冠疫情，該中心部分臨床服務予以暫停或未能全面提供。2020 年 12 月，營運機構 A 致函辦事處進一步表達其面對的困難。舉例而言，關於主要人員的流失率和職位懸空期（見第 3.4 段），由於該中心屬嶄新的運作模式（即首個地區康健中心），因此需要一段磨合期以適應社區為本的醫社合作模式。

- (c) 抗疫工作窒礙了葵青地區康健中心提供原有核心服務的能力。由於新冠疫情(始於2020年年初，即該中心開始營運後4個月)，加上實施防疫措施以支持政府對抗新冠疫情(註17)，葵青地區康健中心在基層醫療3個預防層面的部分核心職能受到一定程度的影響(見第1.17段)。例如該中心在2022年1月中至5月底期間暫停了所有現場小組／課堂活動，盡量減少人羣聚集。在此期間，中心提供網上教育、個人評估／諮詢／治療和復康服務。相關服務調整對中心達成服務量目標方面帶來負面影響。

2.8 葵青地區康健中心表示，影響其表現的因素包括：

- (a) 地區康健中心計劃以嶄新服務模式運作，截至2022年3月只運作了2.5年。該計劃需時試行服務模式，以及根據公眾意見和遇到的困難就其運作作出檢視和調整。此外，該中心也需時推廣服務、招募會員和與相關各方協作(例如與醫管局和非政府機構處理轉介個案)。要收集數據以評核表現，仍為時尚早；
- (b) 社會暴亂和新冠疫情嚴重影響該中心在運作首兩年的服務表現。自2020年1月以來，該中心一直面對重重障礙和挑戰。舉例而言，因應社交距離措施，該中心在2020年和2022年的部分月份暫停為會員提供面對面服務／課堂／講座，導致未能達成服務量目標，尤其是需要與會員面對面接觸的第二層和第三層預防服務。該中心的正常運作和服務量至今仍受新冠疫情的影響；及
- (c) 由於基層醫療健康辦事處在新冠疫情期間向該中心指派臨時和緊急工作(例如在2022年2月至5月期間用作疫苗接種中心——見第1.17段)，致使該中心未能向公眾提供正常服務。

註17：醫衛局表示，葵青地區康健中心的抗疫工作包括派發逾14 000個新冠測試瓶、約175 000個抗疫物資包、約464 000個快速抗原測試包和逾320萬個口罩；參與新冠疫苗接種計劃；以及向公眾提供外展和支援服務(例如製作多種語言的小冊子和舉辦網上抗疫教育課程)。

葵青地區康健中心的服務提供情況

2.9 審計署留意到，就地區康健站（見第 1.15 段）而言，在 2021 年 4 月批出的合約（見第 4.9 段）訂明，如計算所得的整體表現低於年度議定的服務量目標，政府有權扣減若干百分比的分期發放款項（即扣減的百分比取決於達成年度議定服務量目標的百分比——見第 4.13 段）。然而，規模完備的地區康健中心的服務合約卻沒有類似條款（包括 2022 年 5 月就荃灣地區康健中心批出的最新合約——見第 4.2 段表九）。雖然審計署留意到新冠疫情和服務調整所帶來的影響，但隨着地區康健中心服務恢復正常，醫衛局需要繼續密切監察葵青地區康健中心服務量目標的達標情況，並採取進一步措施提升其表現（例如考慮日後是否需要在地區康健中心合約中加入以表現為本的發放款項安排）。

需要清楚和適時訂明服務量目標以監察表現

2.10 審查葵青地區康健中心服務量目標的達標情況時（見第 2.6 段表二），審計署留意到第三層預防服務的分類出現下列變更：

- (a) **第三層預防的非自費服務** 就慢性疾病管理計劃和社區復康計劃而言，會員可能合資格參加按自費安排的獲資助個人醫療服務（見第 2.4(c) 段），該等服務由網絡服務提供者（例如中醫服務）或中心的內部醫療專業人員（例如營養飲食諮詢）提供。慢性疾病管理計劃和社區復康計劃為會員提供的若干服務，包括小組課程（例如運動班和健康資訊服務），以及面對面或遙距諮詢／跟進服務則免費（即非自費服務）。醫衛局表示：
 - (i) **在 2021 年 4 月前** 自 2019 年 9 月該中心啓用起計至 2021 年 3 月（即首兩個報告期內），只有自費服務計入表現報告。換言之，第三層預防服務只包括按自費安排的獲資助個人醫療服務；及
 - (ii) **自 2021 年 4 月起** 由 2021 年 4 月開始，非自費服務（例如小組課程）也用作計算達標情況。2021–22 年度，該類非自費服務分別佔慢性疾病管理計劃和社區復康計劃的參加人數的 83% 和 63%。

就此，審計署留意到，上述第三層預防服務類別的變更在 2022 年 2 月才納入《地區康健中心手冊》（見第 3.11(b) 段）；及

- (b) **疫苗接種計劃** 醫衛局於 2022 年 9 月告知審計署，在 2022 年 8 月葵青地區康健中心執行委員會（見第 1.8(b) 段）的會議上，有關方面才同意將疫苗接種計劃（包括流感及新冠疫苗）計入第三層預防的服務量。

因此，有關的服務量獲得追認，用以重新計算至 2020–21 和 2021–22 年度的報告期內第三層預防服務的達標情況。

2.11 基層醫療健康辦事處表示，由於嶄新的地區康健中心計劃仍處於改進階段，辦事處一直按實證和數據訂立相關的標準和目標。辦事處和營運機構透過檢視及更新數據分類、數據蒐集和報告範本，持續檢視及提升數據蒐集和匯報的工作。

2.12 為避免混亂、維持數據的可比性和促進表現監察，在檢視後，倘地區康健中心服務或目標的定義有進一步變更時，醫衛局需要在《地區康健中心手冊》清楚和適時訂明服務量目標。

需要考慮披露服務量目標和達標情況

2.13 立法會議員和傳媒不時對地區康健中心的成效提出查詢。審計署留意到，醫衛局並沒有向公眾提供有關地區康健中心服務量目標和達標情況的資料。經查詢後，醫衛局於 2022 年 8 月告知審計署，該局恒常地監察有關目標和達標情況，並定期向由社區人士組成的管治委員會（見第 1.8(a) 段）匯報。為進一步提高透明度和問責程度，醫衛局需要考慮向公眾披露地區康健中心的服務量目標和達標情況。

審計署的建議

2.14 審計署建議醫務衛生局局長應：

- (a) 繼續密切監察葵青地區康健中心服務量目標的達標情況，並採取進一步措施提升其表現（例如考慮日後是否需要在地區康健中心合約中加入以表現為本的發放款項安排）；
- (b) 在檢視後，倘地區康健中心服務或目標的定義有進一步變更時，在《地區康健中心手冊》清楚和適時訂明服務量目標；及
- (c) 考慮向公眾披露地區康健中心的服務量目標和達標情況。

政府的回應

2.15 醫務衛生局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 所有服務範疇的服務量目標的達標情況在過去 3 年已見穩步改善；就第一層和第三層預防服務，以及第二層預防的篩查計劃而言，最近期的達標率均超過 100%；及
- (b) 醫衛局會繼續密切監察並致力與葵青地區康健中心合作達到服務量目標，以及在推展《基層醫療健康藍圖》以善用地區康健中心／地區康健站作為協調基層醫療服務的樞紐時，實施審計署的建議。

服務提供

需要加強與其他基層醫療服務提供者的協作

2.16 審計署按招募途徑分析葵青地區康健中心截至 2022 年 3 月 31 日的會員人數 (總計 24 706 名會員)，留意到：

- (a) 15 340 名 (62.1%) 會員未經轉介而入會 (即自行加入)；
- (b) 9 071 名 (36.7%) 會員經外展活動入會；
- (c) 222 名 (0.9%) 和 55 名 (0.2%) 會員分別經醫管局和網絡醫生轉介；及
- (d) 18 名 (0.1%) 會員經其他途徑 (例如地區康健站) 轉介。

2.17 葵青地區康健中心會與持份者舉行協作會議和服務諮詢活動，務求建立長期合作和轉介機制。該中心自啓用以來，經醫管局和網絡醫生轉介的會員人數一直偏低 (見第 2.16(c) 段)。審計署留意到下列事宜：

- (a) **持份者服務諮詢研討會** 根據服務合約和《地區康健中心手冊》，該中心需為主要持份者（例如專職醫療人員和當區居民）舉辦研討會，以蒐集社區對地區康健中心服務的意見。研討會應每年舉行兩次，但截至2022年3月31日只舉辦了2場（而非規定的5場），且出席的網絡服務提供者人數偏少。舉例而言，在2020年9月舉行的首場研討會，獲邀的87名網絡服務提供者中只有7名（8%）出席（註18）；
- (b) **網絡服務提供者跨專業個案會議** 根據該中心的業務計劃（見第2.36(a)段），此季度會議旨在找出或釐清各項計劃在安排和工作流程上的事宜／事件、檢視達成目標的進展和面對的困難，以及解決衝突和制訂策略，以改善中心的工作流程。然而，在2021–22年度只舉行了2次會議（而非規定的4次），每次會議分別只有1名和4名網絡服務提供者出席（目標出席人數為15名）；及
- (c) **地區康健中心網絡專題小組研討會** 根據該中心的業務計劃，為了維持與網絡醫生的聯繫、透過分享環節招募新成員和分享新構思，專題小組研討會原訂每年最少舉辦一次。截至2022年3月31日，4場專題小組研討會分別在2021年1月、10月、11月和2022年1月舉行，但在2019年和2020年卻沒有舉辦專題小組研討會。

審計署認為，醫衛局需要提醒葵青地區康健中心加強與其他基層醫療服務提供者的協作，從而推廣並進一步改善服務（例如會員轉介）。

小組活動出席率有可予改善之處

2.18 葵青地區康健中心舉辦屬第一層預防和第三層預防的小組活動，並於主中心、附屬中心及服務點提供上述服務。服務時間為：

- (a) 主中心為逢星期一至三及星期六上午10時至下午8時，以及逢星期四及五上午10時至下午9時；及
- (b) 附屬中心及服務點則為星期一至六上午10時至下午8時。

註18：基層醫療健康辦事處表示，由於在新冠疫情下需保持社交距離，導致舉辦研討會的次數有所減少。在出席人數方面，葵青地區康健中心表示已盡力透過電郵和電話邀請網絡服務提供者出席研討會，但若干網絡服務提供者因事務繁忙和疫情未能出席。除研討會外，該中心也透過各種途徑與網絡服務提供者保持緊密聯繫，例如持份者會議、探訪和電話聯絡、通訊，以及協助網絡服務提供者使用互通系統。

葵青地區康健中心的服務提供情況

2.19 小組活動的規模按班組性質而定。葵青地區康健中心的內部指引更指出，就第一層預防大部分類別的活動而言，開辦班組的建議最低參加人數為名額的50%，以善用設施和提升服務效率（註 19）。至於屬第三層預防的病人自強計劃，則沒有訂立最低報名人數。審計署分析於 2021 年 9 月內舉辦的小組活動的出席記錄後（見表三）留意到：

- (a) 共舉辦了 701 個班組，平均出席率為 77%；
- (b) 按指引設有最低報名人數的 362 個班組中，有 136 個 (38%) 的報名人數並不符合指引。審計署進一步分析後發現，701 個班組中，有 75 個 (11%) 每班只有 1 名會員報名；及
- (c) 32 個 (5%) 於下午 6 時後（即辦公時間後）上課的班組，平均出席率為 95%，遠高於整體出席率的 77%。

註 19：醫衛局表示，《地區康健中心手冊》沒有就小組活動的報名人數訂立任何最低要求，並歡迎地區康健中心營運機構自行編制內部指引和參考資料，以方便營運。

表三

小組活動的出席率
(2021年9月)

| 類別 | 最低報名人數 | 開辦班組數目 | 報名人數少於最低要求的班組數目 | 平均出席率(註1) |
|-------------------|-------------|--------|-----------------|-----------|
| 第一層預防 | | | | |
| 運動班 | 名額的 50% | 156 | 52 (33%) | 72% |
| 健康教育活動 | | 168 | 61 (36%) | 80% |
| 糖尿病／高血壓 自我管理計劃 | 8 | 38 | 23 (61%) | 89% |
| | 整體 | 362 | 136 (38%) | 78% |
| 第三層預防 | | | | |
| 病人自強計劃 | 不適用 (註2) | 339 | 不適用 | 77% |
| 小組活動 | 整體 | 701 | 不適用 | 77% |

資料來源：審計署對葵青地區康健中心記錄的分析

註1：出席率的計算方法為： $(\text{出席會員人數} \div \text{報名會員人數}) \times 100\%$

註2：沒有訂立最低報名人數。

2.20 基層醫療健康辦事處表示，如報名人數較少，可調整授課模式，以確保能有效地提供服務（例如按照臨床需要安排小組教學，或把參加同類型班組的會員集中至同一班組）。審計署認為，醫衛局需要密切監察葵青地區康健中心在提升小組活動出席率的行動，包括為會員提供更多選擇（例如舉辦更多辦公時間後上課的班組）。

需要適時跟進會員出席年度健康風險評估的情況

2.21 葵青地區康健中心為會員進行健康風險評估和篩查，以助及早識別慢性疾病。根據服務合約，預料會員會每年出席健康風險評估。葵青地區康健中心表示，其員工會在會員入會足一年前，致電邀請和鼓勵他們出席評估。

2.22 審計署審查葵青地區康健中心的記錄，發現已入會一年的會員出席年度健康風險評估的百分比偏低。舉例而言，2020年10月登記入會的會員本應在2021年10月進行年度評估，但截至2021年12月，出席評估的會員只佔9% (註20)。審計署審查10名會員的檔案，發現7宗(70%)個案延遲進行年度評估。由第一次評估後一年起計算，延遲日數介乎52至148天不等(平均為126天)。此外，在其餘2宗(20%)個案中，即使會員沒有出席預約，但並沒有記錄顯示該中心曾與有關會員作出跟進。為協助跟進會員的健康情況，醫衛局需要密切監察葵青地區康健中心的行動，以確保會員適時出席年度健康風險評估。

需要進一步提高篩查計劃的參加率

2.23 會員出席健康風險評估後，如發現有糖尿病／高血壓的高風險因素，會獲轉介至網絡醫生作進一步評估和篩查(篩查計劃——見第2.4(b)(ii)段)，以便跟進健康情況。參加率是該等會員在獲轉介後參加計劃的比例。審計署分析該等會員參加篩查計劃的記錄(見表四)，並留意到：

- (a) 在2019年9月17日至2022年3月31日期間，糖尿病和高血壓篩查計劃的整體參加率分別為58%和41%；及
- (b) 兩個計劃的參加率均有所上升，糖尿病篩查計劃的參加率由2019–20年度的18%上升至2021–22年度的69%，而同期高血壓篩查計劃的參加率則由5%上升至85%。

註20：葵青地區康健中心表示，部分會員因新冠疫情而拒絕出席年度健康風險評估。

表四

篩查計劃的參加率
(2019年9月17日至2022年3月31日)

| 計劃 | 2019–20 年度 (由 2019 年 9 月 17 日起) | 2020–21 年度 | 2021–22 年度 | 整體 |
|-----------------------------|---------------------------------------|---------------|---------------|-------|
| 糖尿病 | | | | |
| 獲轉介會員人數 (a) | 183 | 1 673 | 1 579 | 3 435 |
| 參加會員人數 (b) | 33 | 865 | 1 086 | 1 984 |
| 參加率 (c)=(b) ÷ (a) × 100% | 18% | 52% | 69% | 58% |
| 高血壓 | | | | |
| 獲轉介會員人數 (d) | 66 | 120 | 125 | 311 |
| 參加會員人數 (e) | 3 | 20 | 106 | 129 |
| 參加率 (f)=(e) ÷ (d) × 100% | 5% | 17% | 85% | 41% |

資料來源：審計署對醫衛局及葵青地區康健中心記錄的分析

附註：本表顯示獲轉介和參加篩查計劃的會員人數，而第 2.6 段表二則顯示參加人次。一般而言，會員在篩查過程中進行 2 次診症、1 次醫學化驗，以及在地區康健中心接受數次非自費諮詢（例如護理諮詢和預約診症）。

2.24 葵青地區康健中心曾向會員詢問未有參加篩查計劃的原因。結果顯示，在 2021 年 7 月至 12 月出席健康風險評估後並未參加篩查計劃的會員中，有 46% 會員選擇由醫管局跟進（註 21）。

註 21：至於其他會員：

- (a) 33% 不感興趣；
- (b) 16% 提供若干其他原因（例如選擇由自己的私家醫生跟進或正考慮是否參加）；及
- (c) 5% 未有提供原因或聯絡不上。

需要進一步提高第三層預防計劃的參加率

2.25 葵青地區康健中心為經篩查計劃診斷為患有糖尿病／高血壓的會員或由網絡醫生轉介參加計劃的人士（包括腰背痛和退化性膝關節炎患者）提供慢性疾病管理計劃。至於社區復康計劃，則由醫管局或網絡醫生轉介會員參加。第三層預防計劃的參加率載於表五。審計署留意到：

- (a) 社區復康計劃（特別是髕骨折復康計劃（31%））的參加率方面可予提高。審計署留意到葵青地區康健中心曾詢問會員不參加計劃的原因，而結果顯示在 2021 年 7 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日期間，當中 31% 的會員認為其狀況穩定，另有 24% 則沒有興趣或選擇不參加（例如因新冠病毒疫情）（註 22）；及
- (b) 至於慢性疾病管理計劃，腰背痛管理計劃和退化性膝關節炎管理計劃的參加率逾 100%（即參加會員人數超出獲轉介會員人數）。經查詢後，葵青地區康健中心在 2022 年 8 月告知審計署，在部分個案中，會員獲同時轉介參加超過一項計劃。例如，若 1 名被診斷同時有腰背痛和退化性膝關節炎的會員獲同時轉介參加兩項計劃，該次轉介只會計入腰背痛計劃或退化性膝關節炎管理計劃。審計署認為，葵青地區康健中心計算參加率時應把該次轉介計入兩項計劃中。

註 22：至於其他會員：

- (a) 19% 參加其他服務提供者舉辦的計劃；
- (b) 10% 再度入院；
- (c) 10% 提供若干其他原因（例如需要安排接送服務）；及
- (d) 6% 未有提供原因或聯絡不上。

為解決接送問題，葵青地區康健中心會按需要為社區復康計劃會員安排免費點對點接送服務。

表五

第三層預防計劃的參加率
(2019年9月17日至2022年3月31日)

| 計劃 | 會員人數 | | 參加率 (c)=(b) ÷ (a) × 100% |
|-----------------|------------|-----------|-----------------------------|
| | 獲轉介 (a) | 參加 (b) | |
| 慢性疾病管理計劃 | | | |
| 糖尿病 | 152 | 149 | 98% |
| 高血壓 | 22 | 19 | 86% |
| 腰背痛 | 487 | 518 | 106% |
| 退化性膝關節炎 | 503 | 549 | 109% |
| 社區復康計劃 | | | |
| 中風 | 224 | 136 | 61% |
| 髖骨折 | 317 | 98 | 31% |
| 急性心肌梗塞後期 | 78 | 65 | 83% |

資料來源：審計署對醫衛局及葵青地區康健中心記錄的分析

附註：本表顯示獲轉介和參加計劃的會員人數，而第2.6段表二則顯示參加人次。在第三層預防計劃下，參加服務節數須視乎臨床需要和政府資助的服務節數上限（見第2.4(c)段及附錄D）。

2.26 審計署認為，為確保會員的健康情況可透過有關計劃予以管理，醫衛局需要考慮會員的意見，並繼續監察葵青地區康健中心在提高其篩查計劃和第三層預防計劃參加率方面的工作（例如加強推廣參加其計劃的好處，以及提供更多網上計劃）。醫衛局也需要確保涉及多項第三層預防計劃的轉介妥為計入有關計劃的參加率。

審計署的建議

2.27 審計署建議醫務衛生局局長應：

- (a) 提醒葵青地區康健中心加強與其他基層醫療服務提供者協作，從而推廣並進一步改善服務（例如會員轉介）；
- (b) 密切監察葵青地區康健中心在改善服務提供方面的行動，包括：
 - (i) 提升小組活動的出席率，包括為會員提供更多選擇（例如舉辦更多辦公時間後上課的班組）；
 - (ii) 確保會員適時出席年度健康風險評估；及
 - (iii) 提高篩查計劃和第三層預防計劃的參加率；及
- (c) 確保涉及多項第三層預防計劃的轉介妥為計入有關計劃的參加率。

政府的回應

2.28 醫務衛生局局長同意審計署的建議。

網絡服務管理

需要加強工作以確保地區康健中心網絡的相關規定獲得遵從

2.29 地區康健中心營運機構委聘網絡服務提供者（包括網絡醫生）在當區提供篩查及個人醫療服務，並在公開及公平的機制下組成地區康健中心網絡。服務合約和《地區康健中心手冊》也訂明營運機構在管理地區康健中心網絡的角色。網絡服務提供者名單由營運機構建議，並須經基層醫療健康辦事處批准（註 23）。名單經批准後，營運機構應安排網絡服務提供者簽訂協議（地區康健中心網絡協議），當中

註 23：基層醫療健康辦事處表示，地區康健中心營運機構應備存網絡服務提供者的最新記錄。辦事處也備存獲批網絡服務提供者名單，並會在接獲營運機構通知有任何變更時更新有關資料。按網絡服務提供者其中一項資格規定，所有網絡醫生和中醫師必須列入醫衛局的《基層醫療指南》（見附錄 A 註 4）。如有網絡醫生／中醫師未能符合列於《基層醫療指南》的要求（如被相應法定委員會／理事會除名），辦事處將通知營運機構。

訂明地區康健中心計劃的條款和條件。網絡服務提供者應同意並遵從有關條款和條件。審計署審查葵青地區康健中心網絡的記錄，留意到有不遵從規定的情況。

2.30 **網絡服務提供者不遵從規定** 審計署留意到下列事宜：

- (a) **有網絡服務提供者未加入互通系統** 根據服務合約，網絡服務提供者應加入互通系統，並把地區康健中心會員使用網絡服務的所有記錄上傳至互通系統。2022年5月31日，葵青地區康健中心網站顯示其地區康健中心網絡有131個網絡服務提供者（註24）。然而，根據該中心的記錄，截至2022年5月31日，131個網絡服務提供者中，有3個（2%）（包括葵青區唯一的物理治療師和唯一的職業治療師）在加入地區康健中心網絡2至2.5年後，仍未準備好使用互通系統。因此，該3個網絡服務提供者未能向葵青地區康健中心會員提供服務；
- (b) **延遲通知退出服務** 為盡量避免服務受到影響，根據地區康健中心網絡協議，如網絡服務提供者擬終止協議，應至少提前90天向營運機構A發出書面通知。審計署發現，截至2022年3月31日，22個退出服務的網絡服務提供者中有18個（82%）沒有遵從通知期規定，延遲時間介乎4至124天不等（平均為70天），例如有7宗個案是在發出通知後即時退出服務；及
- (c) **未有適時提交發還款項申請** 根據地區康健中心網絡協議，網絡服務提供者應在下個月的第三個工作天，透過地區康健中心資訊科技系統（註25）向營運機構就當月向地區康健中心會員提供的服務提交發還款項申請。審計署在葵青地區康健中心未付款予網絡服務提供者的記錄中留意到，截至2022年3月31日，有121筆長期未付款項（即超過6個月仍未清繳——介乎7至27個月不等，平均為14個月），涉及總額約33,000元。經查詢後，葵青地區康健中心於2022年7月告知審計署，未付款項可能是由於網絡服務提供者未有按時提交發還款項申請。

2.31 《地區康健中心手冊》訂明地區康健中心營運機構管理網絡服務提供者相關的規定，包括訂立內部管控程序和監察網絡服務提供者的指引。2021年3月，葵

註24：在131個網絡服務提供者中，有38個位於葵青區，93個則位於鄰近地區（即荃灣、深水埗、沙田和中環）。

註25：地區康健中心資訊科技系統由醫衛局提供，以支援助地區康健中心和網絡服務提供者的行政、財務和臨床工作流程。系統方便網絡服務提供者向會員提供臨床服務，包括臨床記錄、求診人次登記、臨床記錄分享和提交資助申請。該系統與互通系統連接，以促進健康記錄互通。地區康健中心營運機構和網絡服務提供者應確保將必要資料在系統內妥為記錄。

葵青地區康健中心的服務提供情況

青地區康健中心制定一項行動計劃，旨在於 2022 年 3 月前，按需要對地區康健中心網絡內所有網絡服務提供者至少進行 1 次實地探訪。該中心到訪時可直接收集意見、提供培訓，以及評估服務質素和合規情況。葵青地區康健中心表示，截至 2022 年 3 月 31 日，該中心已進行 6 次實地探訪。然而，該中心無法就其中 3 次 (50%) 探訪提供視察記錄。

2.32 營運機構 A 不遵從規定 審計署留意到：

- (a) **某些類別所需的網絡服務提供者人數未符規定** 服務合約訂明所需的各類網絡服務提供者最低人數。審計署留意到，所需的營養師最低人數為 3 名，但截至 2022 年 3 月 31 日卻只聘得 1 名網絡營養師；
- (b) **沒有按訂明時限提交地區康健中心網絡報表** 營運機構如要獲發還網絡津貼，應在每月完結後 15 天內 (截至 2022 年 2 月——註 26)，向基層醫療健康辦事處提交網絡醫生及醫護人員報表 (地區康健中心網絡報表)，列明營運機構在相關月份向網絡服務提供者發放的網絡津貼金額。在 2019 年 12 月至 2022 年 3 月期間，營運機構需按月提交共 27 份地區康健中心網絡報表 (註 27)。審計署留意到，實際情況是葵青地區康健中心把屬同一個月的申索分批提交 (介乎 1 至 10 批不等)，且每次提交也相隔一段時間 (即沒有在訂明的 15 天時限內提交 1 份完整的申索報表)。由提交報表的限期屆滿日起計，直至營運機構提交最後一批申索相距的時間，介乎 5 至 466 天不等 (平均為 183 天)；及
- (c) **網站的網絡服務提供者資料不準確** 營運機構應時刻備存最新的網絡服務提供者名單 (註 28)，當中應列明各網絡服務提供者的全名、資歷、執業地址和營業時間，以及在自費安排下，會員每次使用各網絡醫生的服務時需自付的費用。地區康健中心的網站應登載此名單，並在中

註 26：《地區康健中心手冊》(在 2022 年 2 月更新 (見第 3.11(b) 段)) 訂明提交地區康健中心網絡報表和報告／計劃的時限 (見第 2.41 段註 31)。審計署已按適用時限來分析報表和報告／計劃是否依時提交。截至 2022 年 2 月，地區康健中心網絡報表的提交時限為每月完結後 15 個曆日；由 2022 年 3 月起，此時限修訂為每月完結後 12 個工作天。

註 27：基層醫療健康辦事處表示，網絡服務提供者自 2019 年 12 月起提供服務。

註 28：基層醫療健康辦事處表示，為確保地區康健中心營運機構能秉持良好做法，以保證網絡服務提供者的基本資料屬完整、準確和一致，營運機構須每年查核網絡服務提供者的有效性和資格，例如在醫療健康相關法定委員會和管理局的註冊情況、在專業組織的會員身分，以及適用於相關專業的執業證書有效期是否已屆滿。營運機構會適時在聯席會議上把查核結果告知基層醫療健康辦事處。辦事處也會每年查核地區康健中心專屬網站內 (見第 4.26 段) 的網絡服務提供者名單，將之與經更新和核准的記錄及《基層醫療指南》的資料比對。辦事處會將觀察所得和建議行動告知營運機構，以作適當跟進。

心和所有網絡醫生的服務點展示名單印本，以供會員閱覽和選擇。葵青地區康健中心表示，由 2020 年 11 月起，該中心會在每月 8 日更新其網站的網絡服務提供者名單。審計署根據截至 2021 年 11 月 30 日在葵青地區康健中心網站上的網絡服務提供者資料，於同日向 30 名網絡服務提供者作匿名電話查詢。據網絡服務提供者所提供的資料：

- (i) 1 名中醫師已沒有在葵青地區康健中心網站所列的診所駐診；
- (ii) 另 1 名中醫師會由 2021 年 12 月中起停止在葵青地區康健中心網站所列的診所駐診。審計署分別在 2022 年 1 月 31 日和 2022 年 5 月 31 日跟進查詢，得悉該名中醫師已沒有在該診所駐診；及
- (iii) 1 名言語治療師只是逢星期日提供服務，而非葵青地區康健中心網站所示的逢星期一至六。審計署在 2022 年 5 月 31 日跟進查詢，得悉該名治療師已沒有在網站所列的診所提供服務。

繼向網絡服務提供者查詢後，審計署進一步查核了葵青地區康健中心網站上截至 2022 年 5 月 31 日（即電話查詢後 6 個月）的網絡服務提供者名單，留意到該 3 名網絡服務提供者仍載於名單上。

2.33 葵青地區康健中心表示，窒礙私營醫療健康服務提供者加入成為網絡服務提供者的因素包括程序繁複、等候加入互通系統需時，以及使用互通系統的程序（例如在作出求診記錄和提交發還款項申請）。因應審計署的意見，醫衛局需要加強監察葵青地區康健中心在管理網絡服務方面的合規情況，並視乎情況協助處理有關事宜。

審計署的建議

2.34 審計署建議醫務衛生局局長加強監察葵青地區康健中心在管理網絡服務方面的合規情況，並視乎情況協助處理有關事宜。

政府的回應

2.35 醫務衛生局局長同意審計署的建議。

服務和財務監察

2.36 **服務監察** 基層醫療健康辦事處表示，服務數據分析和呈報是監察地區康健中心計劃服務表現和質素的主要方法。服務監察機制的內容包括：

- (a) **周年業務計劃** 營運機構必須向管治委員會（見第 1.8(a) 段）提交周年業務計劃，述明提供服務的方案，以及達致服務量目標的方法，供基層醫療健康辦事處批准；
- (b) **提交報告** 營運機構必須在指定時限內提交周年報告和每月服務報告。基層醫療健康辦事處和營運機構會在執行委員會（見第 1.8(b) 段）會議上檢視和討論該等服務報告（註 29），並在每個季度向管治委員會提交報告，以供其提出指引和意見；
- (c) **實地視察（服務稽查）** 基層醫療健康辦事處會到地區康健中心進行實地視察。營運機構必須進行內部稽查，在有需要時向辦事處匯報。辦事處會制定不同的內部程序，供其人員監察營運機構；及
- (d) **各委員會的審議** 醫衛局表示，執行委員會、管治委員會和督導委員會會審議和檢視地區康健中心的服務量和服務質素。

2.37 **財務監察** 基層醫療健康辦事處表示，確保營運機構遵從財務和會計規定，對於幫助地區康健中心計劃保持穩健的財務管理至關重要。財務監察機制的內容包括：

- (a) **周年財政預算** 營運機構必須在下個財政年度開始前，提交下個財政年度的周年財政預算，就其收支情況作出推算，以供管治委員會通過和基層醫療健康辦事處批准；
- (b) **提交財務報告** 營運機構必須每月提交收支帳目，並且提交周年財務報表（內附由外聘核數師就其地區康健中心服務以及營運機構整體的經審計財務報表簽發的核數師報告）；及
- (c) **實地視察（財務稽查）** 基層醫療健康辦事處會進行實地視察，以評估營運機構的內部管控系統是否足夠和有效，並評核營運機構有否遵從服務合約訂明的規定、有關指引（例如《地區康健中心手冊》），以及基層醫療健康辦事處就財務和採購事宜發出的指示。

註 29：根據服務合約，每月服務報告的內容涵蓋多個範疇，包括參加計劃的進展、參加人次、提供的服務節數和計劃，以及未能符合服務規定的原因。

需要在稽查後採取適時行動

2.38 基層醫療健康辦事處表示，辦事處進行服務或財務稽查後，會就其發現的違規情況要求營運機構作出澄清，並透過口頭和書面通知向營運機構提出建議並要求立即跟進。辦事處會向營運機構就需特別注意之處發出意見和建議摘要（稽查摘要），要求作出改善。辦事處也會請營運機構就其提出的範疇提供意見和補救行動摘要，以避免同類情況再次發生。

2.39 **需要採取適時行動糾正欠妥之處** 截至 2022 年 3 月 31 日，辦事處已就葵青地區康健中心進行 3 次服務稽查和 4 次財務稽查。審計署發現，就該 4 次財務稽查而言，辦事處向該中心發出稽查摘要所需的時間有很大差異（介乎 82 至 385 天不等，平均為 263 天）。在 2020 年 8 月進行財務稽查時，辦事處發現營運機構 A 未有開立有息帳戶。辦事處在 2021 年 7 月發出稽查摘要，而營運機構 A 於 2021 年 9 月（即在 2020 年 8 月進行稽查時發現欠妥之處後超過 1 年——註 30）採取跟進行動。審計署認為，醫衛局需要提醒地區康健中心營運機構採取適時行動，以糾正在基層醫療健康辦事處稽查時發現的欠妥之處。

2.40 **需要加快擬備稽查指引** 經查詢有關基層醫療健康辦事處的稽查安排後，辦事處在 2022 年 1 月告知審計署每年會到地區康健中心進行 1 至 2 次服務稽查和 1 次財務稽查。辦事處正擬備相關的內部指引。審計署認為，醫衛局需要加快擬備稽查指引，內容應涵蓋向營運機構發出稽查摘要的時限。

需要改善提交報告和計劃的適時程度

2.41 根據服務合約和《地區康健中心手冊》，營運機構應在指明時限內提交特定報告和計劃（見第 2.36 及 2.37 段——註 31），以供監察其服務表現。就葵青地區康

註 30：營運機構 A 在 2021 年 9 月把 1,000 萬元存入一個有息帳戶。

註 31：在 2022 年 3 月前，提交下列報告／計劃的時限為：

- (a) 每月服務報告：每月完結後 15 個工作天；
- (b) 每月收支帳目：每月完結後 15 天；
- (c) 周年業務計劃／財政預算：財政年度開始前 2 個月；
- (d) 年報：每個財政年度完結後 3 個月；及
- (e) 經審計的財務報告：每個財政年度完結後 4 個月。

在 2022 年 2 月更新《地區康健中心手冊》後（見 3.11(b) 段），提交某些報告／計劃的時限亦已修訂。審計署已按適用時限來分析報告／計劃是否按時提交。

葵青地區康健中心的服務提供情況

健中心自啓用至 2022 年 3 月 31 日為止所提交的服務／財務報告和計劃，審計署發現：

- (a) 在所提交的 70 份報告／計劃中，有 34 份 (49%) 延遲超過 3 天，延遲日數介乎 4 至 48 天不等 (平均為 17 天)；及
- (b) 在 34 宗延遲個案中，有 25 宗 (74%) 已發出催辦函。

2.42 醫衛局在 2022 年 8 月回覆審計署查詢時表示：

- (a) 地區康健中心是嶄新的服務模式，如《2017 年施政報告》所述，政府設立葵青地區康健中心作為試點計劃 (見第 1.5 段)。由於地區康健中心資訊科技系統 (見第 2.30 段註 25) 是新發展的系統，以及服務仍在不斷演進，系統在收集所有服務量數據方面有其限制。因此，有些數據須以人手操作方式收集；
- (b) 前線人員須就服務性質和數據定義進行大量商議和討論，方可確保服務量數據得以準確收集。辦事處採用協作方式，持續與營運機構以電話對話和舉行會議，從而了解其困難和關注，以及劃一所有報告的定義和格式；
- (c) 鑑於新冠疫情，為會員提供服務應是首要工作，醫衛局與營運機構協議，就數據定義和報告方面需作的澄清可在稍後時間進行；及
- (d) 催辦函和書面警告只會就長時間或屢次拖延的個案發出。

審計署備悉醫衛局的解釋，但認為為利便監察服務表現，醫衛局需要：(a) 確保地區康健中心資訊科技系統可收集重要數據，以便擬備報告和監察表現；及 (b) 繼續監察葵青地區康健中心有否按規定在服務合約所訂限期前提交報告和計劃。

延長葵青地區康健中心服務

2.43 葵青地區康健中心的服務合約涵蓋 3 年營運期，由 2019 年 9 月至 2022 年 9 月。根據合約條款，政府可給予不少於 6 個月通知，延長營運機構 A 的服務，最長 3 年。

2.44 基層醫療健康辦事處留意到營運機構 A 的表現有欠理想，而服務量也遠低於議定的服務量目標 (見第 2.6 段)。由於相關統計數字反映服務漸有改善，醫衛局

建議考慮逐年延長有關服務合約，惟營運機構 A 在葵青地區康健中心的服務、營運和行政方面均須表現理想 (註 32)。審計署認為，醫衛局需要密切監察營運機構 A 的表現和採取適當跟進行動。

審計署的建議

2.45 審計署建議醫務衛生局局長應：

- (a) 提醒地區康健中心營運機構採取適時行動，以糾正在基層醫療健康辦事處稽查時發現的欠妥之處；
- (b) 加快擬備稽查指引，內容應涵蓋向營運機構發出稽查摘要的時限；
- (c) 確保地區康健中心資訊科技系統可收集重要數據，以便擬備報告和監察表現；
- (d) 繼續監察葵青地區康健中心有否按規定在服務合約所訂限期前提交報告和計劃；及
- (e) 就延長葵青地區康健中心服務一事，密切監察營運機構 A 的表現和採取適當跟進行動。

政府的回應

2.46 醫務衛生局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 醫衛局已擬備財務稽查指引，當中包括向營運機構發出稽查摘要的時限，以及地區康健中心營運機構為糾正稽查所發現的欠妥之處須採取的行動；及
- (b) 鑑於地區康健中心在地區為本的基層醫療健康系統中的角色和功能會按《基層醫療健康藍圖》作出修訂，醫衛局會按需要考慮延長葵青地區康健中心的服務。

註 32：2021 年 12 月，基層醫療健康辦事處和營運機構 A 同意延長服務合約 12 個月，即直至 2023 年 9 月。辦事處表示，如營運機構 A 的服務沒有顯著改善至令其滿意的程度，辦事處或考慮不再延長合約，並開始準備重新招標工作和過渡安排，以物色新營運機構。

第 3 部分：葵青地區康健中心的行政事宜

3.1 本部分探討葵青地區康健中心的行政事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 人力資源管理 (第 3.2 至 3.9 段)；
- (b) 採購事宜 (第 3.10 至 3.19 段)；及
- (c) 推廣工作 (第 3.20 至 3.26 段)。

人力資源管理

3.2 葵青地區康健中心由執行總監 (負責監督整體運作) 及總護理統籌主任 (負責監督臨床服務) 管理 (見第 2.3 段)。該中心的組織架構下有兩個部門，分別是護理服務部，職員包括提供醫療健康服務的人員 (例如護理統籌主任／註冊護士、專職醫療人員和社工)，以及行政及財務部 (職員包括行政主任、會計主任等)。基層醫療健康辦事處表示，葵青地區康健中心的人手情況每月都會向辦事處匯報，並會定期在管治委員會和執行委員會的會議上檢視 (見第 1.8(a) 及 (b) 段)，委員也會提供專家意見 (例如加強員工招聘工作)。截至 2022 年 3 月 31 日，葵青地區康健中心的人手編制和實際人數分別為 81 人和 67 人 (註 33)。

需要採取措施處理員工流失率偏高的問題

3.3 審計署分析葵青地區康健中心自啓用至 2022 年 3 月 31 日的員工流失情況 (見表六)，留意到員工流失率由 2019–20 年度的 50% 上升至 2021–22 年度的 101%。護理服務部的流失率更由 2019–20 年度的 41% 飆升 3 倍至 2021–22 年度的 128%。審計署進一步分析後發現，社工的流失率在 2021–22 年度高達 275% (見第 3.6(b) 段)。

註 33：除了編制內的人員外，葵青地區康健中心也聘請了短期員工處理臨時職務。例如在第五波新冠疫情期間，便以短期方式聘用護士和其他支援人員提供疫苗接種服務 (見第 1.17(b) 段)。在有需要時 (例如難以招聘全職僱員) 也會聘請兼職員工。截至 2022 年 3 月 31 日，該中心總共有 101 名職員，當中包括 29 名短期員工和 11 名兼職員工。

表六

葵青地區康健中心員工流失情況
(2019年9月17日至2022年3月31日)

| | 2019–20 年度 (由 2019 年 9 月 17 日起) | 2020–21 年度 | 2021–22 年度 |
|--------------------------|---------------------------------------|---------------|---------------|
| 葵青地區康健中心 | | | |
| 離職人數 (a) | 15 | 34 | 82 |
| 員工平均數目 (註 1)(b) | 30 | 67 | 81 |
| 流失率 (c)=(a) ÷ (b) × 100% | 50% | 51% | 101% |
| 護理服務部 | | | |
| 離職人數 (d) | 8 | 27 | 69 |
| 員工平均數目 (註 1)(e) | 19.5 | 46.5 | 54 |
| 流失率 (f)=(d) ÷ (e) × 100% | 41% | 58% | 128% |
| 行政及財務部 (註 2) | | | |
| 離職人數 (g) | 7 | 7 | 13 |
| 員工平均數目 (註 1)(h) | 10.5 | 20.5 | 27 |
| 流失率 (i)=(g) ÷ (h) × 100% | 67% | 34% | 48% |

資料來源：審計署對葵青地區康健中心記錄的分析

註 1：員工平均數目按以下方式計算：

$$(\text{該期間開始時的員工數目} + \text{該期間結束時的員工數目}) \div 2$$

註 2：執行總監負責監督兩個部門，在計算員工流失率時，該職位計入行政及財務部。

附註：由於短期員工屬臨時性質，故不包括在此分析內。

葵青地區康健中心的行政事宜

3.4 如服務合約所規定，營運機構應在整個合約期內調配主要人員（即執行總監及總護理統籌主任）監督營運工作。審計署留意到主要人員的流失率十分高：

- (a) **執行總監** 在 2019 年 3 月 4 日（註 34）至 2022 年 3 月 31 日期間，先後有 3 名執行總監辭職，各都只曾在葵青地區康健中心服務一段短時間（介乎 5 至 7 個月左右不等）。現任的執行總監已是第四任（截至 2022 年 8 月，該總監已服務逾 1 年 3 個月）。此外，執行總監的職位在某些時期懸空，最長達 5 個月之久；及
- (b) **總護理統籌主任** 同一時期，先後有 2 名總護理統籌主任辭職，二人分別在葵青地區康健中心服務約 11 和 19 個月。現任的總護理統籌主任已是第三任（由 2021 年 8 月起署任該職位，並在 2022 年 5 月正式獲委任為總護理統籌主任）。

就此，基層醫療健康辦事處於 2020 年 8 月 25 日致函營運機構 A（見第 2.7 段），表示深切關注主要人員在短時間內相繼離職的問題，並認為員工不斷流失影響葵青地區康健中心的服務提供，這反映出該中心挽留主要人員的能力出現一些根本問題。

3.5 葵青地區康健中心表示，曾採取措施試圖處理員工流失問題，包括：

- (a) 進行離職面談，以確定員工辭職原因。審計署分析 2020 年 8 月至 2022 年 3 月期間的相關記錄，留意到 3 個最主要原因是事業前途發展（34%）、薪酬福利（20%）和進修（9%）；
- (b) 自 2020 年 8 月 1 日起推行“5 天工作周”以改善員工福利、招聘兼職醫護人員以紓緩人手短缺和工作量問題，以及定期檢視其員工薪酬福利條件；及
- (c) 提供員工發展和培訓機會，例如在 2020–21 年度曾進行 8 次培訓活動（例如有關專業發展和客戶管理的培訓）。

審計署認為，醫衛局需要密切監察葵青地區康健中心為改善人力資源管理的行動，包括檢視有關措施的成效，以處理員工流失率偏高的問題，並採取適當跟進行動，從而維持足夠人手提供優質服務。

註 34：根據服務合約規定，在投入服務日期前有長達 8 個月的籌備期。在這段期間，執行總監及總護理統籌主任獲委派負責設立葵青地區康健中心的行政架構、建立辦公室管理系統（例如人力資源和財務管理）及與相關政府部門和網絡服務提供者聯繫等工作。

需要符合人手規定和處理核心人員短缺的問題

3.6 為確保提供優質而全面的服務，服務合約已訂明所需的醫療專業人員最低人數和基本服務。此外，營運機構應調配核心團隊人員（註 35）在整個 3 年的營運期內提供服務。審計署發現部分職位的人手數目未達規定：

- (a) 每間附屬中心須由 1 名全職護士（註 36）值守。截至 2021 年 12 月 31 日，在 5 間附屬中心中，只有 3 間符合規定。至於其餘 2 間中心，每間只有 1 名兼職註冊護士；及
- (b) 葵青地區康健中心核心團隊應有 5 名社工（相對於政府的最低規定為 3 名）。然而，截至 2022 年 3 月 31 日，只聘得 2 名社工。

葵青地區康健中心表示，附屬中心的護士流失較多，中心遂聘用若干兼職護士作為過渡安排，以填補職位空缺。葵青地區康健中心的總護理統籌主任會指派職務，並監察人員工作和運作情況。全職護士上任後會獲指派到附屬中心工作。至於社工人手不足的情況，主要因招聘困難所致。

3.7 審計署認為，為確保服務質素和避免員工工作量過重，醫衛局需要密切監察葵青地區康健中心有否遵從服務合約上的人手規定。

審計署的建議

3.8 審計署建議醫務衛生局局長應密切監察：

- (a) 葵青地區康健中心為改善人力資源管理的行動，包括檢視有關措施的成效，以處理員工流失率偏高的問題，並採取適當跟進行動；及
- (b) 葵青地區康健中心有否遵從服務合約上的人手規定。

註 35：核心團隊人員包括：執行總監、總護理統籌主任、護理統籌主任、物理治療師、職業治療師、藥劑師、社工、營養師及若干行政人員。政府訂明核心團隊人員的最低人手規定（21 名人員），而營運機構可擬議聘用較最低規定為高的人手數目。對於營運機構 A 擬議葵青地區康健中心聘用 27 名核心團隊人員，政府表示同意。

註 36：每間附屬中心一般須由 1 名註冊護士、2 至 3 名社區健康策劃員／助理及 1 名工人值守。根據《葵青地區康健中心營運手冊》（見第 3.11(c) 段），註冊護士需提供健康評估、篩查、輔導、健康教育及其他護理服務，而社區健康策劃員／助理則需支援註冊護士。

政府的回應

3.9 醫務衛生局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 香港醫療系統仍然面臨醫護人手嚴重短缺的問題，現正透過推行多項政策措施另行處理；及
- (b) 醫衛局會繼續密切監察葵青地區康健中心改善人力資源管理的行動，並會探討逐步加強其他基層醫療專業人員在提供地區康健中心服務方面的角色。

採購事宜

3.10 根據服務合約，營運機構應各自設立採購及物料管理系統（須具備合適的記錄功能，以及足夠的查核和管控機制），並對系統加以監察。該系統應與政府相關的系統一致。營運機構在使用地區康健中心的撥款進行採購時，應嚴格遵從政府的報價規定。此外，營運機構應按照政府就地區康健中心計劃不時發布的服務手冊及指引所載的規定提供服務。就此，基層醫療健康辦事處已發布《地區康健中心手冊》，載列營運機構應盡可能遵從的重要參考指引（見第 2.5 段），以供各地區康健中心採用。《地區康健中心手冊》載有與財務管理及支付機制（包括採購）相關的章節。

需要確保採購指引獲得遵從

3.11 審計署留意到，葵青地區康健中心的採購事宜受 3 份不同的指引所規範，詳情如下：

- (a) **營運機構 A 的指引** 營運機構 A 在 2019 年 3 月獲批服務合約，涵蓋從合約生效日期起計長達 8 個月的籌備期。根據合約，營運機構 A 須採購貨物和服務，把主中心準備妥當（如裝修和設置），以便提供服務。基層醫療健康辦事處於 2019 年 9 月發布《地區康健中心手冊》第一版（見 (b) 項）前，營運機構 A 按其自訂的採購指引（下稱“營運機構 A 的指引”）處理葵青地區康健中心的採購事宜；
- (b) **《地區康健中心手冊》** 2019 年 9 月，基層醫療健康辦事處就葵青地區康健中心的營運需要發布服務手冊和指引（《地區康健中心手冊》第一版）。該手冊沒有就採購事宜制訂詳細程序，只訂明營運機構 A 應：

- (i) 根據政府《物料供應及採購規例》自行制訂採購指引；及
- (ii) 就任何預計合約價值超逾 5 萬元的採購預先徵得政府同意。

2020 年 9 月，基層醫療健康辦事處發布適用於所有地區康健中心的《地區康健中心服務手冊及指引》（《地區康健中心手冊》第二版）。該手冊訂明政府在採購方面的最低規定，包括不同價值的貨物和服務的採購方法，例如所需報價數目或招標規定（見第 3.13 段表七和註 37）。基層醫療健康辦事處於 2022 年 2 月更新該手冊，並於 2022 年 3 月發布（《地區康健中心手冊》第三版——見第 3.17(b) 段），修訂了採購規定（例如取消就預計合約價值超逾 5 萬元的採購須預先徵得政府同意的規定（見第 3.14(c) 段），以及要求地區康健中心營運機構每半年須提交一份關於採購活動的審計報告）。基層醫療健康辦事處表示，有關修訂是基於地區康健中心營運機構的意見和參考財務稽查的結果，以期提高營運效率並進行監察。該手冊最新版本於 2022 年 6 月發布（註 38）；及

- (c) 《葵青地區康健中心營運手冊》 2021 年 9 月，葵青地區康健中心發布《葵青地區康健中心營運手冊》，涵蓋有關採購事宜的規定。基層醫療健康辦事處表示，該手冊以《地區康健中心手冊》的規定為藍本，加入更多配合營運需求的細節，並就處理較大金額的交易採用營運機構較嚴格的採購標準。

3.12 葵青地區康健中心於 2022 年 1 月回應審計署就上述 3 份指引的適用範圍的查詢時表示：

- (a) 該中心應遵從營運機構 A 於 2019 年 7 月發出的指引（見第 3.11(a) 段）；
- (b) 該中心一直遵從基層醫療健康辦事處發布的《地區康健中心手冊》的最新版本（見第 3.11(b) 段）；及
- (c) 營運機構 A 已根據《地區康健中心手冊》於 2022 年 1 月編制《葵青地區康健中心營運手冊》（見第 3.11(c) 段）的最新擬稿，並正徵詢基層醫療健康辦事處和監察及評估研究顧問的意見（見第 1.13 段）。

註 37：基層醫療健康辦事處表示，有關規定是以政府的採購規例以及其他政府資助服務的手冊為藍本。

註 38：在進行審查工作期間，審計署參考了 2020 年 9 月發布的《地區康健中心手冊》第二版。該手冊適用於受審查的期間進行的採購工作（見第 3.13 至 3.16 段）。

葵青地區康健中心的行政事宜

就此，審計署留意到，基層醫療健康辦事處在進行財務稽查（見第 2.37(c) 段）時，曾參考營運機構 A 的指引和《地區康健中心手冊》。

3.13 審計署留意到有 3 份採購指引適用於葵青地區康健中心（見表七）。醫衛局於 2022 年 9 月回覆審計署查詢時表示，雖然《地區康健中心手冊》已載列政府對營運地區康健中心的最低規定，但醫衛局認為有關營運機構制訂更嚴格規定的做法也可予接受。然而，審計署的審查發現此舉可能引起混淆，並導致若干不遵從指引的情況（見第 3.14 及 3.15 段）。

表七

葵青地區康健中心的採購規定
(2021 年 12 月 31 日)

| 貨物和服務的預計 價值金額上限 | 採購規定 | | |
|--------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| | 營運機構 A 的 指引 (見第 3.11(a) 段) | 《地區康健中心 手冊》 (見第 3.11(b) 段) | 《葵青地區康健 中心營運手冊》 (見第 3.11(c) 段) |
| ≤5,000 元 | 競投並非必需， 但應盡可能進行 (註) | 除緊急的小額採購外，應盡可能索取 2 份書面報價 | |
| >5,000 元及 ≤5 萬元 | 2 份書面報價 | | |
| >5 萬元及 ≤20 萬元 | 5 份書面報價 | | |
| >20 萬元及 ≤140 萬元 | 公開招標 | 5 份書面報價 | 公開招標 |
| >140 萬元 | 公開招標 | | |

資料來源：審計署對醫衛局及葵青地區康健中心記錄的分析

註：如負責的單位證明採購屬必需而價格又公平合理，則無須進行競投。

3.14 **不遵從報價和招標規定** 審計署抽查在 2019 年 3 月至 2021 年 12 月期間進行的 90 份採購訂單 (註 39) 和 4 次招標工作，留意到下列事宜：

- (a) **不符合報價規定** 就 30 次金額不超過 5,000 元的採購，有 26 次 (87%) 只索取了 1 份書面報價。審計署留意到：
 - (i) 自 2020 年 9 月發布《地區康健中心手冊》第二版後，盡可能索取 2 份書面報價的規定 (緊急的小額採購除外) 予以適用。《葵青地區康健中心營運手冊》(2021 年 9 月發布) 也載有同一規定。不過，在 30 次採購中，有 13 次 (43%) 只索取了 1 份書面報價，並沒有文件顯示因屬緊急的小額採購而獲豁免遵從這項規定；及
 - (ii) 根據營運機構 A 的指引，只要負責的單位證明採購屬必需而價格又公平合理，則無須進行競投。然而，在 30 次採購中，有 23 次 (77%) 並沒有任何文件顯示負責的單位曾作出有關證明；
- (b) **沒有進行招標** 根據營運機構 A 的指引和《葵青地區康健中心營運手冊》的規定，如採購金額超過 20 萬元，則須進行公開招標。審計署審查了每項金額超過 20 萬元但不超過 140 萬元的採購清單，發現在 4 次採購中，葵青地區康健中心並沒有進行招標，而只索取報價。雖然兩套指引並未訂明在何種情況下可豁免公開招標規定，但營運機構 A 的董事會基於上述採購的實際情況或緊急程度而批准豁免這項招標規定。就《地區康健中心手冊》的規定而言，上述採購須索取 5 份書面報價。然而，就這 4 次採購，有 2 次只索取 1 份書面報價；
- (c) **沒有就金額超過 5 萬元的採購預先徵得政府同意** 根據《地區康健中心手冊》和《葵青地區康健中心營運手冊》的規定，就採購的預計價值超過 5 萬元的貨物和服務，須預先徵得政府的同意。審計署留意到：
 - (i) 基層醫療健康辦事處在 2020 年 10 月進行財務稽查時，已關注到營運機構 A 未有遵從這項規定；
 - (ii) 營運機構 A 認為這項規定或會不必要地延長採購過程，葵青地區康健中心應與辦事處商討有關規定；及

註 39：審計署從葵青地區康健中心的採購訂單和標書登記冊中抽查採購訂單。就 90 份採購訂單，審計署按下列每個類別選出 30 份採購樣例：

- (a) 不超過 5,000 元；
- (b) 超過 5,000 元但不超過 5 萬元；及
- (c) 超過 5 萬元但不超過 20 萬元。

(iii) 就採購金額超逾 5 萬元的貨物和服務，根據現行做法，葵青地區康健中心在完成採購後才通知辦事處，而非預先徵得同意。沒有證據顯示辦事處曾提出進一步意見；及

(d) **沒有就標準計分準則架構預先徵得政府批准** 根據《地區康健中心手冊》和《葵青地區康健中心營運手冊》的規定，在採用標書評審的標準計分準則方面，葵青地區康健中心須依據標準計分準則架構，即按照技術評分比重 (幅度為 50% 至 70%) 和價格評分比重 (幅度為 30% 至 50%) 進行評審。如有任何偏離標準計分準則架構，須預先徵得政府的批准。審計署留意到，就抽查的 4 次招標工作中，有 2 次 (50%) 並沒有文件顯示中心已預先徵得可偏離標準計分準則架構的批准。

3.15 **不遵從其他與採購相關的管控措施** 採購指引載列與採購相關的管控措施。審計署抽查 90 份採購訂單和 4 次招標工作後，發現下列與推行該等管控措施相關的事宜：

- (a) **沒有進行督導檢查** 葵青地區康健中心應進行抽樣和定期的督導檢查，以確保所取得的報價真確。然而，審計署發現該中心並沒有進行督導檢查；及
- (b) **招標文件並沒有載列計分準則** 招標文件應列明預先設定的評審標準和計分準則。審計署發現在 4 次招標工作中，有 1 次 (25%) 並沒有在招標文件載列計分準則。

3.16 基層醫療健康辦事處表示，在對葵青地區康健中心進行財務稽查 (見第 2.37(c) 段) 時，也發現採購事宜上也有類似的違規情況 (例如在 2020 年 10 月進行稽查時發現沒有遵從報價規定)。辦事處已向葵青地區康健中心提出意見和建議，而該中心採取的相應措施，則會在其提交的半年度審計報告 (見第 3.11(b) 段) 和辦事處隨後進行的年度稽查中予以檢視。鑑於葵青地區康健中心有若干不遵從採購指引的情況，審計署認為醫衛局需要繼續密切監察葵青地區康健中心所採取的措施，以確保遵從採購指引。

需要理順採購指引

3.17 截至 2022 年 6 月，該 3 份採購指引的最新情況如下：

- (a) **營運機構 A 的指引 (見第 3.11(a) 段)** 營運機構 A 仍在檢視指引，有待其轄下負責監督財務事宜的委員會核准；

- (b) 《地區康健中心手冊》(見第 3.11(b) 段) 基層醫療健康辦事處於 2022 年 2 月更新了《地區康健中心手冊》。該版本沒有訂明不同價值的貨物和服務的採購規定，而是准許營運機構參考廉政公署或其他相關機構發出的指引或最佳實踐清單而自行制訂採購程序(如 2020 年 9 月發出的第二版般)。辦事處於 2022 年 6 月再度更新《地區康健中心手冊》，在採購事宜上沒有作進一步修訂；及
- (c) 《葵青地區康健中心營運手冊》(見第 3.11(c) 段) 待上文 (a) 項所述營運機構 A 的指引更新後，便會把相關的採購程序納入《葵青地區康健中心營運手冊》，並會徵詢基層醫療健康辦事處的意見。

審計署認為，醫衛局需要就葵青地區康健中心理順採購指引的跟進行動與營運機構 A 協作，並確保該等指引符合《地區康健中心手冊》載列的政府採購規定，藉此確保中心採用一致的報價和招標規定。

審計署的建議

3.18 審計署建議醫務衛生局局長應：

- (a) 就葵青地區康健中心理順採購指引的跟進行動與營運機構 A 協作，並確保該等指引符合《地區康健中心手冊》載列的政府採購規定；及
- (b) 繼續密切監察葵青地區康健中心所採取的措施，以確保遵從採購指引。

政府的回應

3.19 醫務衛生局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 醫衛局會提醒葵青地區康健中心並與其合作，確保政府的採購規定妥為遵從；及
- (b) 醫衛局留意到葵青地區康健中心已加強內部溝通，確保其採購指引妥為遵從。

推廣工作

3.20 醫衛局認為，雖然推廣工作並非市民登記成為地區康健中心會員的唯一決定因素，但為了改變公眾對基層醫療服務的觀念和行為模式，足夠和有效的推廣宣傳活動——不論是由基層醫療健康辦事處在全港層面進行（見第 4.24 段），還是由地區康健中心在地區層面進行，均十分重要。葵青地區康健中心已採取連串推廣策略，以提升社區對其服務的認識，包括舉行嘉年華、向學校和機構進行外展活動和計劃，以及在社交媒體和印刷媒體（例如通訊）宣傳。

需要加強宣傳葵青地區康健中心

3.21 地區康健中心計劃旨在為所有年齡層的會員提供服務（見第 1.9(d) 段）。審計署也分析了截至 2022 年 3 月 31 日葵青地區康健中心會員的年齡分布，並與葵青區居民的年齡分布比較。表八顯示比較結果。

表八

葵青地區康健中心會員與葵青區居民的年齡分布比較

| 年齡組別 | 葵青地區 康健中心會員 數目 (a) | 葵青區居民 數目 (註) (b) | 葵青地區康健中心 會員數目佔葵青區 居民數目的百分比 (c)=(a) ÷ (b) × 100% |
|-----------|-----------------------------|---------------------------|--|
| 14 歲或以下 | 214 | 49 100 | 0.4% |
| 15 至 44 歲 | 1 581 | 173 800 | 0.9% |
| 45 至 64 歲 | 9 286 | 160 600 | 5.8% |
| 65 歲或以上 | 13 625 | 103 800 | 13.1% |
| 整體 | 24 706 | 487 200 | 5.1% |

資料來源：審計署對醫衛局、葵青地區康健中心及政府統計處記錄的分析

註：資料摘錄自政府統計處在 2022 年 4 月出版的《按區議會分區劃分的人口及住戶統計資料 2021》。由於四捨五入的關係，表內個別組別的居民數目總和與整體總計略有出入。

附註：葵青區居民或在該區工作的人士，均可登記成為葵青地區康健中心會員（見第 1.9(d) 段）。上述分析假設該中心全部會員均為葵青區居民。

3.22 審計署留意到截至 2022 年 3 月 31 日，已登記成為葵青地區康健中心會員的葵青區居民數目，尤其是年輕組別（即 44 歲或以下的人士），所佔的百分比偏低（註 40）。可見有空間招募更多會員，尤其是年輕會員。審計署也留意到，根據監察及評估研究顧問（見第 1.13 段）在 2020 年 6 月至 2021 年 6 月期間進行的調查，在葵青區受訪的 637 人中，只有 35.9% 對葵青地區康健中心有所認識。部分受訪者表示沒有加入葵青地區康健中心，原因是不知道該中心的存在，或是不了解其定位，又或是不認為自己是其服務對象。

3.23 審計署認為，為達到地區康健中心計劃為所有年齡層的會員提供服務的目標，醫衛局需要提醒葵青地區康健中心加強推廣工作，致力令更多市民認識該中心的職能，並且吸引更多新會員，尤其是年輕會員。

需要繼續善用科技推廣和提供服務

3.24 審計署審查葵青地區康健中心在社交媒體平台作宣傳和開發流動應用程式方面的工作，並留意到：

- (a) 該中心除了一直利用這些平台作宣傳，也以之向會員和市民提供醫療相關資訊，特別在新冠疫情期間；
- (b) 截至 2022 年 5 月 31 日，該中心已在社交媒體平台上載超過 350 條影片，部分影片各吸引逾 3 700 次瀏覽。中心在各社交媒體平台的專頁和頻道的追蹤者／訂閱者總數約有 9 400 名（註 41）；及
- (c) 根據服務合約，該中心計劃推出一個健康管理流動應用程式，方便居民瀏覽健康教育資訊，同時方便會員管理與中心的預約事宜（例如健康推廣活動和病人自強計劃）。然而，第一期計劃延遲了大約 1 年推行，而有關流動應用程式截至 2022 年 8 月仍在開發階段（註 42）。

註 40：葵青地區康健中心表示，慢性疾病管理計劃和社區復康計劃的服務對象主要是長者，原因是長者在這方面的需求較年輕人大。

註 41：葵青地區康健中心在 3 個社交媒體平台分別有 373 名、8 129 名和 931 名追蹤者／訂閱者。

註 42：葵青地區康健中心表示，流動應用程式的開發工作共分 5 期，隨後會有最後的用戶驗收測試、用戶培訓和為期 3 個月的護理期。第一期開發工作原定於 2021 年 9 月完成，但延遲至 2022 年 8 月（即延遲了 11 個月）。截至 2022 年 8 月，流動應用程式的預計推出日期由 2022 年 4 月改為 2022 年 12 月。延遲的原因是中心員工需執行一些臨時職務（例如疫苗接種計劃），以及保安風險評估及審計工作仍在進行。

審計署認為，醫衛局需要提醒葵青地區康健中心加強相關工作，以便更善用科技推廣和提供服務，包括加快開發健康管理流動應用程式，以盡快提供另一個方便的渠道向會員提供服務。

審計署的建議

- 3.25 審計署建議醫務衛生局局長應提醒葵青地區康健中心加強推廣工作，包括：
- (a) 致力令更多市民認識葵青地區康健中心的職能，並且吸引更多新會員，尤其是年輕會員；及
 - (b) 更善用科技推廣和提供服務，包括加快開發健康管理流動應用程式。

政府的回應

- 3.26 醫務衛生局局長同意審計署的建議，並表示：
- (a) 鑑於地區康健中心及地區康健站的服務將於 2022 年內涵蓋全港 18 區，醫衛局自 2022 年起已展開全港性推廣活動，包括在港鐵站、電視節目、電台節目和社交媒體刊登廣告，以期提升公眾對地區康健中心的認識；及
 - (b) 葵青地區康健中心已推出健康管理流動應用程式，並參考其他地區康健中心逐步發展所得的經驗，以便更善用科技推廣和提供服務。

第 4 部分：地區康健中心的設立和地區康健站

4.1 本部分探討有關地區康健中心及地區康健站的規劃和發展事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 地區康健中心的設立 (第 4.2 至 4.8 段)；
- (b) 地區康健站 (第 4.9 至 4.23 段)；
- (c) 推廣地區康健中心計劃的宣傳工作 (第 4.24 至 4.34 段)；及
- (d) 未來路向 (第 4.35 至 4.42 段)。

地區康健中心的設立

需要確保地區康健中心如期投入服務

4.2 如《2019 年施政報告》所公布，政府會在第五屆政府任期內 (即在 2022 年 6 月 30 日或之前) 在 7 區設立地區康健中心，並在餘下 11 區設立地區康健站 (見第 1.14(b) 段)。截至 2022 年 6 月 30 日，已有 4 間地區康健中心及 11 間地區康健站投入服務 (見第 1.16 段)。至於餘下 3 間地區康健中心 (即南區、元朗和荃灣)，預期在 2022 年內投入服務 (見表九)。

表九

7 間規模完備的地區康健中心的情況
(2022 年 6 月 30 日)

| 情況／地區 | | 批出合約日期 | 實際／預計投入服務日期 | 籌備期 (註 1) (月) |
|--------------|-----|------------|-------------|---------------------|
| 已投入服務 | | | | |
| 1 | 葵青 | 2019 年 3 月 | 2019 年 9 月 | 6 |
| 2 | 深水埗 | 2020 年 9 月 | 2021 年 6 月 | 9 |
| 3 | 屯門 | 2021 年 8 月 | 2022 年 5 月 | 9 |
| 4 | 黃大仙 | 2020 年 9 月 | 2022 年 6 月 | 9 (註 2) |
| 已批出合約 | | | | |
| 5 | 南區 | 2022 年 3 月 | 2022 年 10 月 | 7 |
| 6 | 元朗 | | | |
| 7 | 荃灣 | 2022 年 5 月 | 2022 年 12 月 | 7 |

資料來源：審計署對醫衛局記錄的分析

註 1：醫衛局表示，根據地區康健中心服務合約，營運機構獲批出合約後，一般可有 8 至 10 個月的籌備期。合約已訂明實際營運日期，但須待政府作出最後決定。

註 2：醫衛局表示，黃大仙地區康健中心位於公共屋邨。根據該屋邨的竣工情況，籌備期於 2021 年 9 月 1 日展開。

4.3 審計署留意到 4 間地區康健中心已如期投入服務。至於餘下 3 間地區康健中心，醫衛局曾於 2022 年 4 月向立法會財務委員會匯報，預期南區和元朗的地區康健中心會於 2022 年 7 月投入服務，而荃灣地區康健中心則會於 2022 年 11 月投入服務。醫衛局表示，經與營運機構協商後，投入服務的日期已分別修訂為 2022 年 10 月和 12 月。審計署認為，醫衛局需要密切監察籌備工作的進度，確保該 3 間地區康健中心如期投入服務。

需要繼續致力在永久選址設立地區康健中心

4.4 政府在《2018 年施政報告》中表示，為確保服務的穩定性，政府會在其物業內預留地方設立地區康健中心，但會先行承租適當物業，務求早日提供服務（見第 1.14(a) 段）。醫衛局表示，截至 2022 年 6 月：

- (a) 已在全港 18 區預留合適用地以長期發展規模完備的地區康健中心（註 43）；
- (b) 在 2022 年年底或之前租用處所營運規模完備的地區康健中心的 7 個地區（見第 4.2 段），相關地區康健中心待永久選址可供使用時便會遷址。預留作葵青地區康健中心、黃大仙地區康健中心和深水埗地區康健中心的永久選址預計將在 2030 年年底或之前可供使用。至於另外 4 間地區康健中心的永久選址，其可供使用日期則有待確定；及
- (c) 至於已在租用處所營運地區康健站的 11 個地區，在永久選址設立規模完備的地區康健中心的目標完工日期大多訂於 2024 年至 2030 年期間（註 44）。

審計署留意到醫衛局致力物色用地以在全港 18 區長期發展地區康健中心，並認為醫衛局需要繼續致力在這些用地設立地區康健中心（例如就於永久選址設立所有地區康健中心制訂時間表）。

註 43：醫衛局表示，其中一幅用地（即把前旺角街市大樓用地用作油尖旺地區康健中心）會由市區重建局改建為臨時地區康健中心。長遠而言，醫衛局將與市區重建局緊密合作，在區內物色一個合適地點，用作地區康健中心的永久選址。

註 44：在 11 個地區中，有 3 區用作設立規模完備的地區康健中心的永久選址的可供使用日期有待確定。

附屬中心延遲啓用

4.5 每區的地區康健中心由一間主中心及多間附屬中心組成(見第 1.9(c) 段)。主中心作為主要服務場地，輔以各分區的附屬中心，作為鄰近地區首個接觸點。根據服務合約，地區康健中心營運機構應在與政府議定的指明期限內設立附屬中心(註 45)。審計署留意到，營運機構 A 未能在擬議的期限內啓用葵青地區康健中心全部 5 間附屬中心。延遲時間介乎 28 至 351 天不等，平均為 260 天。

4.6 雖然附屬中心的啓用日期符合政府的最低要求(即在主中心啓用日期起計 12 個月內)，但有關啓用日期早已與政府議定並納入服務合約，延遲啓用的情況有欠理想。就此，審計署留意到，基層醫療健康辦事處已於 2020 年 8 月致函營運機構 A(見第 2.7 段)，提醒其注意在提供服務方面的表現有欠理想，包括延遲設立附屬中心。審計署認為，醫衛局需要從延遲啓用葵青地區康健中心附屬中心一事汲取教訓，並採取措施，確保營運機構日後能適時啓用地區康健中心的附屬中心及地區康健站的服務點(見第 4.16 段)。

審計署的建議

4.7 審計署建議醫務衛生局局長應：

- (a) 密切監察籌備工作的進度，確保該 3 間地區康健中心如期投入服務；
- (b) 繼續致力在永久選址設立地區康健中心；及
- (c) 從延遲啓用葵青地區康健中心附屬中心一事汲取教訓，並採取措施，確保營運機構日後能適時啓用地區康健中心的附屬中心及地區康健站的服務點。

政府的回應

4.8 醫務衛生局局長同意審計署的建議。

註 45：在地區康健中心服務合約的招標工作中，有意承辦的機構必須在服務建議書內列明提供服務的細節，其中包括主中心及附屬中心的位置及／或啓用日期等。如政府採納建議書並批出合約，該建議書將構成服務合約的一部分，並對營運機構具約束力。一般而言，營運機構應妥為設立和裝修所有附屬中心以供投入運作，附屬中心不應遲於主中心啓用日期起計 12 個月內投入服務。營運機構可擬議提前附屬中心的啓用日期。

地區康健站

4.9 政府在《2019 年施政報告》承諾，在第五屆政府任期內未及設立規模完備的地區康健中心的 11 個地區，設立規模較小並屬過渡性質的地區康健站 (見第 1.14(b) 及 1.15 段)。2021 年 4 月，醫衛局透過徵求建議書的程序，向若干非政府機構批出價值合共 5.96 億元的合約，以營辦 11 間地區康健站，為期 3 年 (即每區平均每年約 1,800 萬元)。該 11 間地區康健站 (分別設於中西區、東區、離島、九龍城、觀塘、北區、西貢、沙田、大埔、灣仔和油尖旺) 於 2021 年 9 月至 10 月期間啓用。

需要監察地區康健站的表現

4.10 在就營辦地區康健站徵求建議書的文件中，政府已訂明每層預防服務的表現標準，以列作必要提供的服務 (必要服務) 的服務量目標作為衡量指標。與地區康健中心的招標工作相似，有意承辦地區康健站的機構可提出超逾政府規定的服務量建議 (見第 2.6 段及附錄 E)。有關必要服務的 4 項服務量目標如下：

- (a) **第一層預防** 健康推廣和教育活動的節數；
- (b) **第二層預防** 健康風險評估數目；及
- (c) **第三層預防** 患有糖尿病或高血壓的會員分別參加病人自強計劃／健康輔導服務的人數，佔整體患有糖尿病／高血壓的會員人數的百分比 (即兩項服務量目標)。

除必要服務外，有意承辦的機構也可擬議提供可選擇服務及／或其他增值服務 (註 46)。該 11 間地區康健站營運機構全都提出超逾政府規定的服務量目標。

4.11 上述 11 間地區康健站於 2021 年 9 月至 10 月期間啓用。根據服務合約，地區康健站營運機構必須向基層醫療健康辦事處提交季度服務報告 (註 47)。地區

註 46：舉例而言，在第三層預防下為糖尿病和高血壓患者而設的病人自強計劃屬必要服務，而針對腰背痛和退化性膝關節炎患者的病人自強計劃則屬可選擇服務。除了可選擇服務，有意承辦的機構也可擬議提供“其他增值服務”，例如為第二層／第三層預防提供在預定服務範疇以外的以實證為本服務，以及應用先進科技提供服務。

註 47：地區康健站必須在每個季度的結束日起計 20 天內，向基層醫療健康辦事處提交季度服務報告。

地區康健中心的設立和地區康健站

康健站 4 項必要服務的服務量目標 (註 48) 截至 2022 年 3 月 31 日的首兩個季度的達標情況，應在 2022 年 8 月底前備妥，審計署要求辦事處提供有關統計數字。就此，基層醫療健康辦事處在 2022 年 8 月向審計署表示，地區康健中心資訊科技系統在編制相關統計數字方面有限制，因此未能提供有關第三層預防的 2 項服務量目標 (見第 4.10(c) 段) 的資料。

4.12 至於另外 2 項服務量目標，基層醫療健康辦事處在 2022 年 9 月告知審計署，由於地區康健站人員自 2022 年 2 月和 3 月起，分別被派往支援醫管局的新冠熱線和指定診所預約熱線 (見第 1.17(d) 段)，因此辦事處與地區康健站營運機構已達成協議，把全年服務量目標扣減六分之一。考慮到上述調整，自投入服務起至 2022 年 3 月 31 日為止，在 11 間地區康健站中：

- (a) 有 7 間 (64%) 地區康健站超額達到 (高於 100%) 第一層預防的服務量目標；及
- (b) 有 6 間 (55%) 地區康健站達到第二層預防的服務量目標的 60% 或以上。

醫衛局表示，地區康健站絕大部分人員均按政府指示在第五波新冠疫情期間被派往支援醫管局的抗疫工作，以致部分地區康健站的服務須予以暫停或有限度提供，因而影響到達標情況 (另見第 2.7(c) 段)。

4.13 根據服務合約，如計算所得的整體表現 (相當於所有必要和可選擇服務達成的服務量目標的平均百分比) 在相應的 12 個月內低於或等同年度議定服務量目標的 80%，政府便有權扣減若干百分比的分期發放款項 (註 49)。由於地區康健站在 2021 年 9 月 / 10 月才投入服務，因此到 2022 年第四季才會對扣減分期發放款項進行首次評估。審計署認為，醫衛局需要：

註 48：由於 11 間地區康健站的選擇服務和其他增值服務的種類和服務量目標不盡相同，為方便比較各地區康健站的表現，審計署的分析集中在必要服務的服務量達標情況。

註 49：就計算所得的整體表現而言，每類服務達成的服務量目標百分比將以 100% 為上限 (適用於超額完成的目標)。根據 12 個月內計算所得的表現而得出的扣減款項百分比如下：

- (a) 計算所得的表現超過 80% 便無須扣減；
- (b) 如計算所得的表現為 60% 至 80% 之間 (包括 60% 和 80%)，則百分比為下一期分期發放款項的 20% (上限為 75 萬元) 或相當於截至上一份季度統計報表所涵蓋的報告期完結時未動用餘額的 20%，以較低者為準；及
- (c) 如計算所得的表現低於 60%，則百分比為下一期分期發放款項的 40% (上限為 150 萬元) 或相當於截至上一份季度統計報表所涵蓋的報告期完結時未動用餘額的 40%，以較低者為準。

- (a) 密切監察地區康健站的表現，並適時採取適當跟進行動；及
- (b) 解決地區康健中心資訊科技系統在擬備相關統計數字方面的限制，以便監察地區康健站的表現（另見第 2.42 段）。

需要達致地區康健站醫療服務提供者的規定數目

4.14 根據地區康健站的服務合約，營運機構應委聘和維持若干數目的醫療服務提供者（例如醫生和專職醫療人員）以提供下列服務（註 50）：

- (a) **第二層預防必要服務** 地區康健站營運機構應轉介有糖尿病／高血壓健康風險的會員至在當區執業並已參加互通系統的醫生，作進一步評估。營運機構委聘的醫生應安排認可化驗所進行病理化驗。營運機構於轉介會員接受篩查服務時，應提供不同醫生供會員選擇；
- (b) **第三層預防必要服務** 營運機構應向已診斷患有糖尿病／高血壓的會員提供由認可實驗所進行的醫療病理化驗，以及由視光師進行的視光學評估；及
- (c) **第三層預防可選擇服務** 患有糖尿病、高血壓、慢性腰背痛和退化性膝關節炎的病人，由專職醫療人員提供個人醫療服務（例如物理治療和營養飲食諮詢）。

4.15 根據服務合約，在整段營運期內，營運機構除非得到政府同意，否則應委聘和維持不少於獲批建議書所承諾數目的醫療服務提供者。審計署根據地區康健站向基層醫療健康辦事處提交的季度報告，分析了截至 2022 年 3 月 31 日地區康健站的醫療服務提供者數目，發現在委聘和維持屬必要類別的醫療服務提供者方面，大部分地區康健站均未達所承諾的數目（見表十）。審計署認為，醫衛局需要密切監察地區康健站有否按合約規定委聘醫療服務提供者。

註 50：該等服務的收費方式以規模完備的地區康健中心的自費安排為藍本（例如政府提供 250 元資助以繳付醫生診症費，會員則自費 150 元以繳付個人醫療服務的費用（見第 2.4(b) 及 (c) 段）。

表十

地區康健站委聘和維持屬必要類別的醫療服務提供者的情況
(2022年3月31日)

| 類別 | 承諾的數目範圍 | 未能委聘和維持承諾數目的 地區康健站數目 |
|-------|----------|-------------------------|
| 醫生 | 15 至 100 | 7 (64%) |
| 認可化驗所 | 1 至 10 | 8 (73%) |
| 視光師 | 3 至 17 | 11 (100%) |

資料來源：審計署對醫衛局記錄的分析

需要持續檢視地區康健站服務的便利程度

4.16 根據徵求建議書的條款，地區康健站的營運機構應在每區設立 1 間主中心作為其主要服務場地。營運機構亦宜增設服務點以便利市民，從而擴大地區康健站在區內的覆蓋範圍。每個地區康健站的服務點數目由政府與營運機構議定（註 51）。

4.17 審計署留意到，11 間地區康健站的服務點數目介乎 1 個（3 間地區康健站）至 9 個（2 間地區康健站）不等。為評估各區地區康健站服務的便利程度，審計署參考各區人口和陸地面積，分析服務地點（即主中心及服務點）的比例（見表十一），發現：

- (a) 服務地點數目與該區人口不成正比。舉例而言，儘管觀塘和沙田的人口（分別約 667 000 人和 688 000 人）相若，但觀塘地區康健站服務地點的數目（10 個）是沙田地區康健站（2 個）的 5 倍。每個服務地點的人口比例有很大差異，介乎約 18 000 人（離島）至約 344 000 人（沙田）不等；及
- (b) 每個服務地點所服務的陸地面積差異很大，介乎 1.1 平方公里（觀塘）至 34.4 平方公里（沙田）不等。

註 51：在徵求營運地區康健站的建議書期間，有意承辦的機構必須在服務建議書內列明提供服務的細節，其中包括主中心的位置、服務點（如有）的數目和啓用日期，以及服務量目標。如政府採納建議書並批出合約，該建議書將構成服務合約的一部分，並對營運機構具約束力。

表十一

人口／陸地面積與 11 間地區康健站服務地點數目的比例

| 地區 | 主中心 (a) | 服務點 (b) | 服務地點 (c)=(a)+(b) | 人口 (d) | 每個地點所 服務的人口 (e)=(d) ÷ (c) | 陸地 面積 (f) | 每個地點所服 務的陸地面積 (g)=(f) ÷ (c) |
|-----|------------|------------|---------------------|-----------|---------------------------------|-----------------|-----------------------------------|
| | (數目) | | | (千人) | | (平方公里) | |
| 中西區 | 1 | 1 | 2 | 233 | 117 | 12.6 | 6.3 |
| 東區 | 1 | 1 | 2 | 525 | 263 | 18.0 | 9.0 |
| 沙田 | 1 | 1 | 2 | 688 | 344 | 68.7 | 34.4 |
| 油尖旺 | 1 | 3 | 4 | 307 | 77 | 7.0 | 1.8 |
| 北區 | 1 | 3 | 4 | 305 | 76 | 136.5 | 34.1 |
| 九龍城 | 1 | 4 | 5 | 404 | 81 | 10.0 | 2.0 |
| 灣仔 | 1 | 5 | 6 | 165 | 28 | 10.6 | 1.8 |
| 西貢 | 1 | 6 | 7 | 486 | 69 | 129.7 | 18.5 |
| 大埔 | 1 | 7 | 8 | 313 | 39 | 136.1 | 17.0 |
| 觀塘 | 1 | 9 | 10 | 667 | 67 | 11.3 | 1.1 |
| 離島 | 1 | 9 | 10 | 183 | 18 | 181.5 | 18.2 |

資料來源：審計署對醫衛局和政府統計處記錄的分析

附註：人口和陸地面積分別取自政府統計處的《按區議會分區劃分的人口及住戶統計資料 2021》(2022 年 4 月出版) 和《2021 年按區議會分區劃分的陸地面積，年中人口及人口密度》(2022 年 3 月出版)。

4.18 儘管政府並沒有強制規定地區康健站營運機構增設服務點，但為了保持推動基層醫療的動力，醫衛局宜考慮服務需求、用戶意見，以及地區康健站服務地點的數目（特別是每個服務地點所服務的人口和陸地面積偏高的地區（例如沙田）），持續檢視地區康健站服務的便利程度，並採取適當跟進行動（例如考慮在日後的服務合約中設定最低服務點數目）。

需要持續檢視地區康健站的管治架構

4.19 按照地區康健中心計劃現行的管治架構，督導委員會負責監督有關地區康健中心及地區康健站的高層次事宜。就地區康健中心而言，政府也成立了聯網層級的管治委員會和各地區康健中心的執行委員會，為營運機構提供指引和監察其運作（見第 1.8 段和附錄 C）。各地區康健中心須定期向其所屬委員會匯報工作進度和服務表現。另一方面，政府並沒有就地區康健站設立如地區康健中心所採用的多層級監督架構和匯報規定。

4.20 醫衛局表示，基層醫療健康辦事處負責監督地區康健站的運作和表現，並定期向督導委員會匯報地區康健站的服務（註 52）。辦事處每兩個月舉行一次會議，以促進地區康健站營運機構之間的經驗分享。審計署認為，地區康健站自 2021 年 9 月／10 月開始運作，並在大部分規模完備的地區康健中心設立（即在 2024 年至 2030 年期間——見第 4.4(c) 段）之前是地區為本基層醫療服務的主要提供者之一，因此醫衛局宜持續檢視用以監督地區康健站的管治架構，並採取適當跟進行動。

需要向地區康健站營運機構發布服務手冊

4.21 為確保服務質素和各地區康健中心營運機構提供的服務一致，基層醫療健康辦事處已向地區康健中心營運機構發布《地區康健中心手冊》（見第 2.5 段）。至於 11 間地區康健站，雖然辦事處已在與營運機構簽訂的服務合約中加入有關若干程序的指引，但這些指引並不包括詳細的運作程序。舉例而言，營運機構應妥善備存帳簿、帳目和所有與地區康健中心及地區康健站相關的記錄和資料。然而，雖然《地區康健中心手冊》已訂明詳細指引，規定營運機構須妥善備存帳簿和帳目（例如訂明所需備存的帳簿和會計記錄的詳細清單），但辦事處未有為地區康健站制訂這些指引。為確保 11 個地區康健站的服務質素和服務一致性，以及方便監察，醫衛局應考慮是否有需要為地區康健站發布參照《地區康健中心手冊》的服務手冊。

註 52：舉例而言，在 2022 年 5 月，醫衛局向督導委員會匯報地區康健中心／地區康健站在會員數目和總參與人次方面的合計整體服務水平。截至 2021 年 12 月 31 日，超過 33 000 名會員加入其中一間地區康健中心或地區康健站，總參與人次約為 177 000（包括約 10 萬人次使用第一層預防服務、約 47 000 人次使用第二層預防服務和約 3 萬人次使用第三層預防服務）。

審計署的建議

4.22 審計署建議醫務衛生局局長應：

- (a) 密切監察地區康健站的表現，並適時採取適當跟進行動；
- (b) 密切監察地區康健站有否按合約規定委聘醫療服務提供者；
- (c) 考慮服務需求、用戶意見，以及地區康健站服務地點的數目，持續檢視地區康健站服務的便利程度，並採取適當跟進行動；
- (d) 持續檢視用以監督地區康健站的管治架構，並採取適當跟進行動；及
- (e) 考慮是否有需要為地區康健站發布參照《地區康健中心手冊》的服務手冊。

政府的回應

4.23 醫務衛生局局長同意審計署的建議。

推廣地區康健中心計劃的宣傳工作

4.24 自葵青地區康健中心在 2019 年啓用以來，基層醫療健康辦事處一直有向公眾推廣地區康健中心計劃。隨着更多地區康健中心及地區康健站投入服務，辦事處在 2021 年 11 月展開全港性的宣傳活動，加強宣傳和推廣地區康健中心計劃（例如循多個市場推廣渠道進行廣告宣傳，包括在鐵路站以及電視和電台節目投放廣告），以提高大眾對地區康健中心的認識。2022 年 3 月，辦事處委聘機構就宣傳和推廣活動提供服務。另外，又在 2022 年 6 月舉行典禮，標誌地區康健中心和基層醫療的發展邁向新里程。

需要改善在網站發放的服務資訊

4.25 *基層醫療健康辦事處一站式網站* 為推廣地區康健中心計劃，基層醫療健康辦事處設立了一站式網站，以提供有關計劃的資訊（例如地區康健中心提供的基層醫療服務範疇，以及成為地區康健中心會員或網絡服務提供者的資格）。該網站

地區康健中心的設立和地區康健站

也載有各地區康健中心及地區康健站的資料。審計署審查該網站後發現，截至 2022 年 5 月 31 日：

- (a) 網站載有各地區康健中心及地區康健站的基本資料，包括地區康健中心／地區康健站主中心的聯絡資料和開放時間，但卻沒有提供地區康健中心附屬中心及地區康健站服務點的資料；及
- (b) 網站載有營運機構為個別地區康健中心／地區康健站設立的專屬網站連結，而專屬網站載有相關地區康健中心／地區康健站的資料。審計署留意到，一站式網站尚未載有屯門地區康健中心的專屬網站連結。審計署在 2022 年 7 月 31 日（即在屯門地區康健中心於 2022 年 5 月 31 日投入服務後兩個月）再次查閱該一站式網站，發現情況不變（註 53）。

審計署認為，醫衛局需要採取措施，加強在基層醫療健康辦事處的一站式網站發放有關地區康健中心計劃的資訊，包括提供關於地區康健中心附屬中心及地區康健站服務點的資料，以及所有地區康健中心／地區康健站的專屬網站連結。

4.26 地區康健中心專屬網站 截至 2022 年 5 月 31 日，3 間地區康健中心正在營運，即葵青地區康健中心、深水埗地區康健中心和屯門地區康健中心。審計署留意到，葵青地區康健中心和深水埗地區康健中心的網站資料較全面（註 54），而屯門地區康健中心網站截至 2022 年 7 月 31 日仍未載有一些重要資料（例如服務範疇和服務收費）（註 55）。

4.27 地區康健站專屬網站 截至 2022 年 5 月 31 日，全部 11 間地區康健站均已設立專屬網站。服務合約沒有訂明網站所需提供的資料類別。審計署審查該 11 個專屬網站截至 2022 年 5 月 31 日的資料（見附錄 F），發現各專屬網站提供的資料量不一，且部分資料並不準確，例如：

註 53：基層醫療健康辦事處表示，屯門地區康健中心的繁體中文版專屬網站在 2022 年 6 月首先推出，其後在 2022 年 7 月新增簡體中文版和英文版，但在嘗試建立網站連結時，發現語言設定上出現問題。2022 年 8 月，營運機構解決了問題，基層醫療健康辦事處便把屯門地區康健中心三個版本的專屬網站連結加入辦事處的一站式網站。

註 54：兩間地區康健中心的網站所載的資料包括：一般資料（例如服務中心的地址和開放時間）、服務和活動（例如服務範疇、服務收費和網絡服務提供者名單）、會員登記和加入為網絡服務提供者的資料（例如資格和程序），以及其他有用資料（例如地區資源庫／社區資源）。附錄 F 載有地區康健中心網站所載的更詳細資料清單，可作為地區康健站網站的基準。

註 55：截至 2022 年 7 月 31 日，屯門地區康健中心網站載有服務中心的地址和開放時間、網絡服務提供者名單、活動日誌，以及會員資格和登記程序的資料。

- (a) 分別有 8 個 (73%) 和 7 個 (64%) 網站載有服務點 (見第 4.16 段) 的地址和開放時間；及
- (b) 有 8 個 (73%) 網站載有地區康健站的醫療服務提供者名單，但當中 4 個 (50%) 網站的英文版和中文版所示的醫療服務提供者數量並不一致。

4.28 審計署認為，醫衛局需要鼓勵地區康健中心／地區康健站營運機構在專屬網站提供更多資料 (例如服務點的地址和開放時間)，以進一步推廣地區康健中心計劃，並便利市民使用有關服務。

需要在網站披露無障礙設施的資料

4.29 地區康健中心及地區康健站為整體公眾，包括有特別需要的人士 (長者和殘疾人士) 提供基層醫療服務。為更方便有特別需要的服務對象使用地區康健中心／地區康健站的服務，醫衛局已在招標和徵求建議書時，要求有意營運的機構在其建議書中列明有關無障礙設施 (將在擬設的主中心及／或附屬中心／服務點提供) 的資料，而該等資料在政府接納上述建議書後將成為服務合約一部分。地區康健中心／地區康健站建議書中最常見的擬議無障礙設施包括無障礙場地入口、暢通易達升降機、暢通易達洗手間和觸覺引路帶。

4.30 審計署留意到，截至 2022 年 5 月 31 日，地區康健中心及地區康健站均沒有就其服務地點所提供的無障礙設施，在其專屬網站披露有關資料。審計署認為，披露有關無障礙設施的資料是良好做法，醫衛局需要鼓勵營運機構在專屬網站披露有關資料。

需要加強在社交媒體平台的宣傳

4.31 根據服務合約，地區康健中心／地區康健站的營運機構須在區內推行宣傳和推廣計劃。營運機構普遍擬議使用社交媒體平台，以宣傳地區康健中心／地區康健站。審計署在審查地區康健中心及地區康健站使用 3 個社交媒體平台 (註 56) 截至 2022 年 5 月 31 日的情況後發現，在地區康健站啓用後約 8 個月，部分地區康健

註 56：葵青地區康健中心使用社交媒體平台宣傳的情況載列在第 3.24 段。就深水埗地區康健中心而言，截至 2022 年 5 月 31 日，在 3 個社交媒體平台的追蹤者／訂閱者數目介乎 16 至 2 185 名不等 (平均為 781 名)。由於屯門地區康健中心於 2022 年 5 月 31 日才投入服務，因此並沒有包括在這項審查內。

地區康健中心的設立和地區康健站

站的營運機構仍沒有按計劃在社交媒體平台開設專頁／頻道，而追蹤者／訂閱者數目也偏低（見表十二）。

表十二

地區康健站營運機構在社交媒體平台 開設專頁／頻道的情況 (2022年5月31日)

| 社交媒體平台 | 計劃開設專頁／頻道的地區康健站營運機構數目 | 已開設專頁／頻道的地區康健站營運機構實際數目 | 追蹤者／訂閱者數目 |
|--------|-----------------------|------------------------|-----------|
| A | 11 | 11 (100%) | 179 至 917 |
| B | 8 | 4 (50%) | 33 至 133 |
| C | 10 | 6 (60%) | 1 至 143 |

資料來源：審計署對醫衛局及地區康健站記錄的分析

4.32 由於地區康健中心計劃是用作推廣基層醫療的嶄新服務模式，盡早加深公眾對地區康健中心／地區康健站的認識至關重要。審計署認為醫衛局需要採取措施，確保地區康健站營運機構按服務合約推行所擬議的宣傳計劃，包括善用社交媒體平台。

審計署的建議

4.33 審計署建議醫務衛生局局長應：

- (a) 採取措施加強在網站發放有關地區康健中心計劃的資訊，包括：
 - (i) 在基層醫療健康辦事處的一站式網站提供關於地區康健中心附屬中心及地區康健站服務點的資料，以及所有地區康健中心／地區康健站的專屬網站連結；及
 - (ii) 鼓勵地區康健中心／地區康健站營運機構在專屬網站提供更多資料；

- (b) 鼓勵地區康健中心／地區康健站營運機構在專屬網站披露有關無障礙設施的資料；及
- (c) 採取措施，確保地區康健站營運機構按服務合約推行所擬議的宣傳計劃，包括善用社交媒體平台。

政府的回應

4.34 醫務衛生局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 基層醫療健康辦事處的一站式網站已公布關於地區康健中心附屬中心的資料和專屬網站的連結；
- (b) 醫衛局會鼓勵地區康健中心／地區康健站營運機構在專屬網站提供更多資料（例如有關無障礙設施的資料）；及
- (c) 醫衛局會繼續密切監察地區康健站的服務，確保服務合約的規定妥為遵從。

未來路向

4.35 如《2021 年施政報告》所公布，醫衛局根據督導委員會的意見，已着手全面檢討基層醫療健康服務及管治架構等方面的規劃，以期為香港基層醫療健康服務制訂可持續發展藍圖，從而建立一個可持續發展的醫療系統、改善本港人口的整體健康狀況和減少不必要的第二層和第三層醫療需求。在《2022 年施政報告》中，政府公布會在 2022 年內推出《基層醫療健康藍圖》。

需要與其他基層醫療服務提供者加強協作

4.36 根據一份提交予督導委員會有關藍圖的文件，政府認為現時的基層醫療健康系統有欠完整，在服務發展和整合方面缺乏整體策略規劃與協調，致使資源運用效率欠佳和誘因措施錯配。政府提出多項建議，其中包括把基層醫療健康辦事處逐步轉型為一個全面的監管機構（即基層醫療健康管理局），負責監督基層醫療健康服務、檢視和重整不同的主要服務提供者（例如衛生署和醫管局）的角色，以及加強跨界別和跨機構協作，從而確保可高效快捷地運用資源。隨着地區康健中心的服務模式和規模不斷發展和鞏固，並鑑於各項服務之間存在相當程度的重疊，政府會

地區康健中心的設立和地區康健站

把衛生署的某些基層醫療職能 (例如長者健康服務和癌症預防) 逐步整合至地區康健中心。

4.37 就此，醫衛局表示一直就提供基層醫療服務方面探討如何能加強地區康健中心與其他服務提供者 (例如衛生署和醫管局) 之間的協作，或為醫管局和地區康健中心相類似的職能作更好的定位，以針對不同的服務對象。舉例而言，政府計劃把衛生署轄下長者健康中心的第一層預防活動 (例如預防摔跤或營養班) 逐步轉移至地區康健中心。此外，由於對長者健康中心服務的需求未能滿足 (註 57)，政府與地區康健中心已協定設立服務協作機制。在該機制下，正輪候成為長者健康中心新會員的長者，也可選用地區康健中心的服務 (註 58)。

4.38 審計署留意到，與衛生署協定的服務協作安排只適用於地區康健中心，而不適用於地區康健站。審計署認為，在設立基層醫療健康管理局以重整主要的公共基層醫療服務提供者之間的服務前，醫衛局需要繼續就提供基層醫療服務方面，探討如何能加強地區康健中心與其他基層醫療服務提供者 (例如衛生署和醫管局) 之間的協作 (例如把服務協作安排擴展至地區康健站)。

需要在推展規模完備的地區康健中心時考慮審查結果

4.39 政府表示，設立地區康健中心為改變香港醫療系統踏出重要的一步。地區康健中心在本港持續發展，基層醫療服務模式將逐漸演進為地區為本的社區健康系統，以扭轉現時“重治療，輕預防”的醫療系統和公眾的觀念，從而達致提高整體公眾衛生水平和減少不必要使用醫院服務的目標。審計署留意到，為地區康健中心／地區康健站的營運機構所定的目標主要着重服務量 (見第 2.6 及 4.10 段)。由於地區康健中心會成為基層醫療健康系統的重要一環，醫衛局需要考慮訂定服務成效目標及／或指標，以衡量地區康健中心計劃的長遠成效。審計署認為，由於地區康健中心的服務模式和規模持續發展和演進，在推展規模完備的地區康健中心和優化有關計劃時，醫衛局也需要考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議。

註 57：在新冠疫情期間，長者健康中心某些服務曾經暫停。根據衛生署在 2022 年 9 月公布的資料，就截至 2021 年 11 月提交的申請，長者在 18 個長者健康中心的預計輪候登記時間介乎 10 至 43 個月不等。

註 58：由於地區康健中心提供的健康風險評估並不涵蓋長者健康中心提供的健康評估的所有範疇 (例如視覺、認知和情緒)，長者接受地區康健中心的服務期間，仍可繼續在長者健康中心輪候名單上登記。

審計署的建議

4.40 審計署建議醫務衛生局局長應：

- (a) 繼續就提供基層醫療服務方面，探討如何能加強地區康健中心與其他基層醫療服務提供者（例如衛生署和醫管局）之間的協作（例如把服務協作安排擴展至地區康健站）；
- (b) 考慮訂定服務成效目標及／或指標，以衡量地區康健中心計劃的長遠成效；及
- (c) 在推展規模完備的地區康健中心和優化有關計劃時，考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議。

政府的回應

4.41 醫務衛生局局長同意審計署的建議。他表示，醫衛局會考慮本審計報告書所載的審計署意見和建議，以及在 2022 年內推出的《基層醫療健康藍圖》，以優化地區康健中心計劃。《藍圖》會特別檢討以地區為本的基層醫療健康系統內的服務和管治架構，包括確立地區康健中心和其他基層醫療服務提供者（包括衛生署、醫管局、私營醫療界別和非政府機構等）的相關定位，並加強其在公私營界別的合作。

4.42 衛生署署長表示，該署轄下的長者健康中心已準備好把服務協作安排擴展至地區康健站，並歡迎醫衛局為加強與地區康健中心及地區康健站的協作的措施。

附錄 A
(參閱第 1.4 段、第 2.2 段註 12 及
第 2.29 段註 23)

基層醫療發展的主要里程碑

| 年份 | 里程碑 |
|------|---|
| 2009 | <ul style="list-style-type: none"> • 推出長者醫療券計劃 (註 1) |
| 2010 | <ul style="list-style-type: none"> • 在衛生署轄下設立基層醫療統籌處 (註 2) • 發布兩份分別有關成年糖尿病患者和成年高血壓患者在基層醫療的護理的參考概覽 (註 3) |
| 2011 | <ul style="list-style-type: none"> • 發布《基層醫療指南》(註 4) |
| 2012 | <ul style="list-style-type: none"> • 發布兩份分別有關長者和兒童在基層醫療的預防護理的參考概覽 (註 3) |
| 2017 | <ul style="list-style-type: none"> • 行政長官公布設立地區康健中心 (見第 1.5 段) • 成立基層醫療健康發展督導委員會 (見第 1.6 段) |
| 2019 | <ul style="list-style-type: none"> • 在醫務衛生局轄下設立基層醫療健康辦事處 (見第 1.7 段) • 前基層醫療統籌處與基層醫療健康辦事處合併 |

資料來源：醫務衛生局的記錄

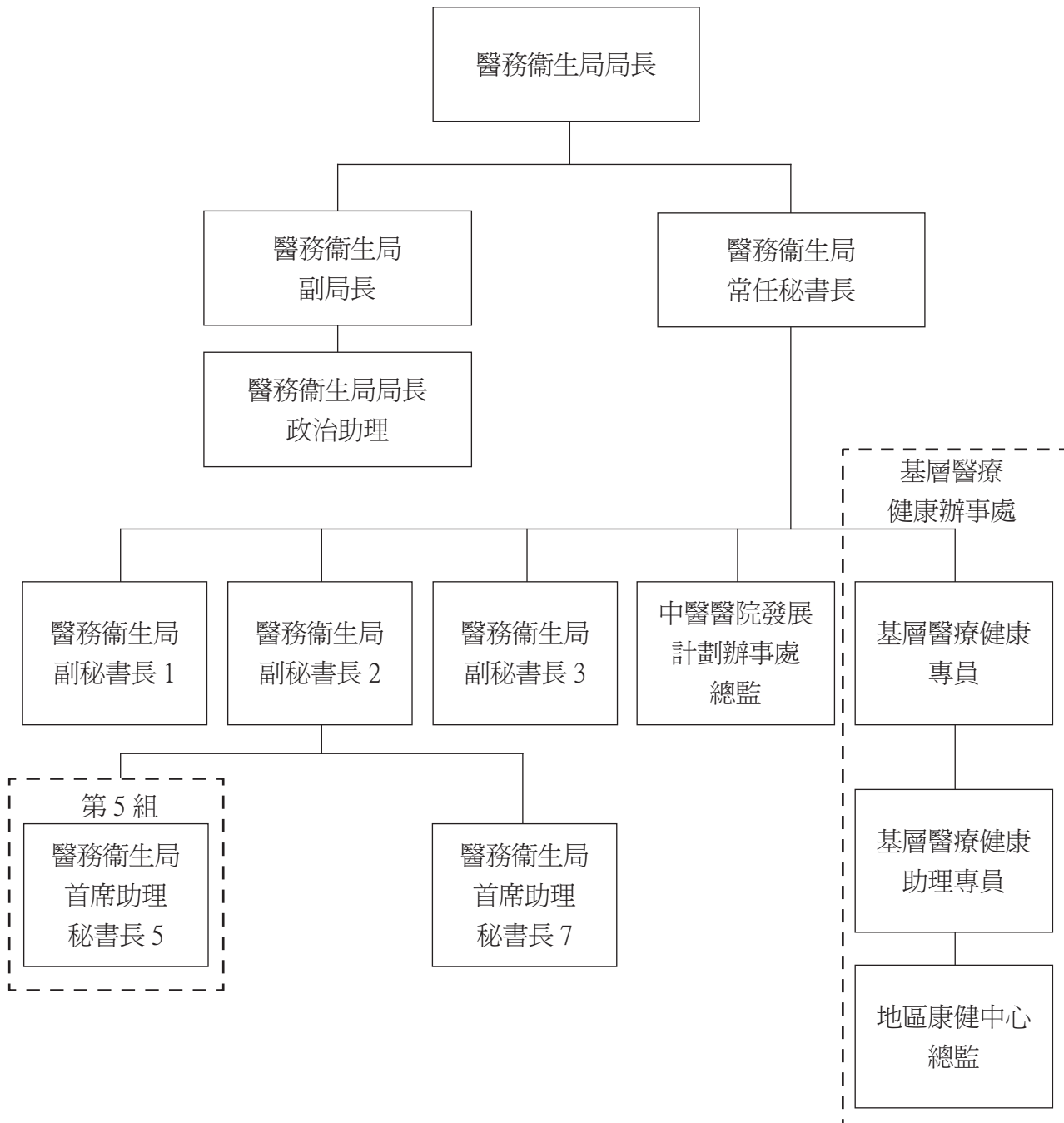
註 1：該計劃為合資格長者提供資助，讓他們在所屬的社區選擇最切合自己健康需要的私營基層醫療服務。醫療券可用於西醫、中醫師、牙醫、護士、物理治療師、職業治療師、放射技師、醫務化驗師、脊醫，以及根據《輔助醫療業條例》(第 359 章) 在註冊名冊第 I 部分註冊的視光師提供的醫療服務。

註 2：設立基層醫療統籌處旨在支援和協調基層醫療的發展，特別着重協調公營和私營的醫療服務提供者，以推行加強基層醫療的全民政策及策略。

註 3：參考概覽為基層醫療的醫護專業人員提供通用參考，以助他們在社區內提供持續、全面和以實證為本的護理；提升病患者和其照顧者管理健康的能力；以及提高市民對健康管理的意識。

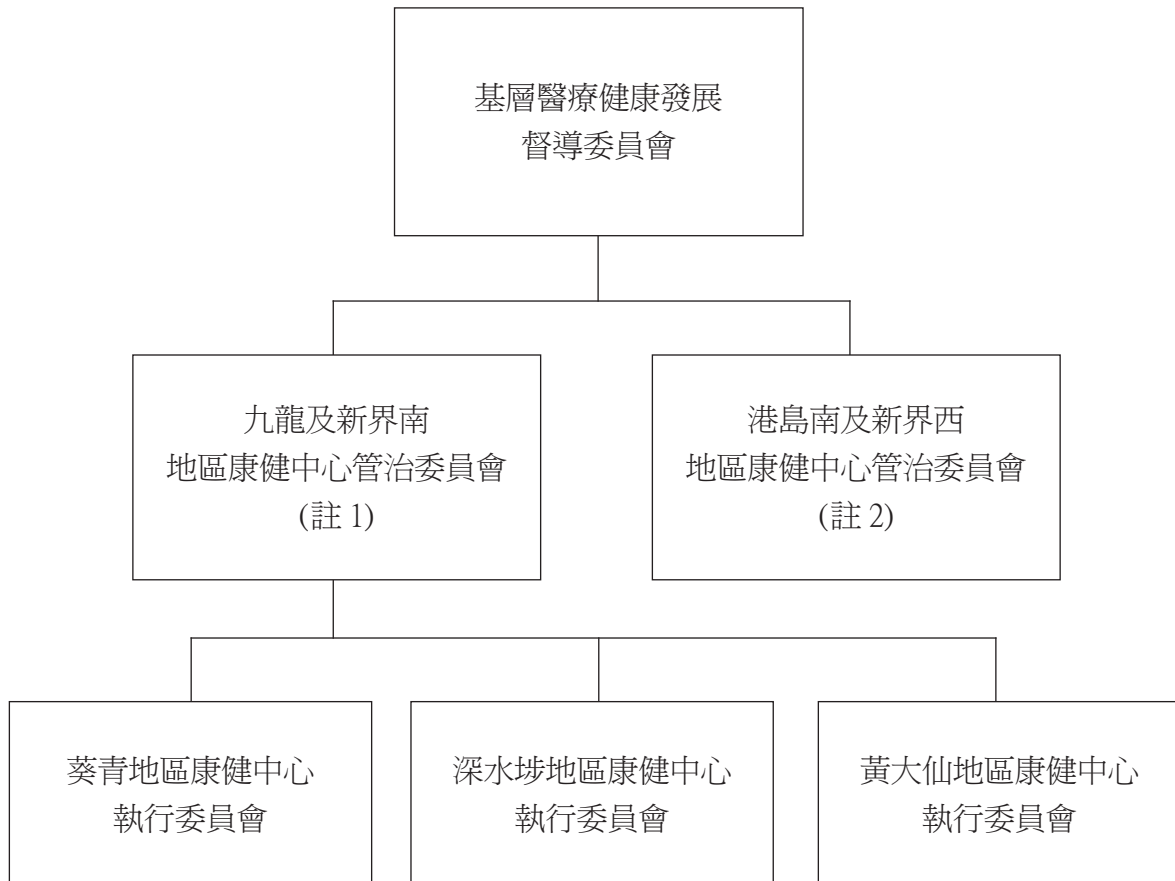
註 4：《基層醫療指南》是一個網上資料庫，載有社區內基層醫療服務提供者 (包括醫生、牙醫和中醫師) 的執業資料和專業資格。

醫務衛生局：
組織架構圖 (摘錄)
(2022 年 7 月 1 日)



資料來源：醫衛局記錄

地區康健中心計劃的
管治架構
(2022 年 6 月 30 日)



資料來源：醫衛局記錄

註 1：九龍及新界南地區康健中心管治委員會也負責監察荃灣地區康健中心的運作，而該中心預計於 2022 年 12 月投入服務。

註 2：港島南及新界西地區康健中心管治委員會負責監察屯門地區康健中心、元朗地區康健中心和南區地區康健中心的運作。

附錄 D
(參閱第 2.4(c) 段及
2.25 段表五)

**獲資助的個人醫療服務節數
(2022 年 3 月 31 日)**

| 計劃 | 類別 | | | | | 上限 |
|-----------------------|------------|------|------|---------------|--------------|--------------------|
| | 營養飲食 諮詢 | 物理治療 | 職業治療 | 中醫服務 (註 1) | 其他 | |
| 慢性疾病管理計劃 (註 2) | | | | | | |
| 糖尿病 | ✓ | ✓ | ✓ | | 視光服務 足病診療 | 首年：6 節 其後每年：4 節 |
| 高血壓 | ✓ | ✓ | ✓ | | 視光服務 足病診療 | 每年 4 節 |
| 腰背痛 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | 8 節 |
| 退化性膝 關節炎 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | 12 節 |
| 社區復康計劃 (註 3) | | | | | | |
| 中風 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 言語治療 | 11 節 |
| 髌骨折 | ✓ | ✓ | ✓ | | | 8 節 |
| 急性心肌 梗塞後期 | ✓ | ✓ | ✓ | | | 8 節 |

資料來源：醫衛局及葵青地區康健中心的記錄

註 1：中醫服務包括針灸和穴位按壓治療。

註 2：就慢性疾病管理計劃：

- (a) 如會員被診斷同時患有糖尿病和高血壓，則以該兩個計劃的節數上限較高者計算 (即首年 6 節和其後每年 4 節)；
- (b) 每名會員只限參加腰背痛管理計劃 1 次；及
- (c) 每名會員可就每個膝關節參加退化性膝關節炎管理計劃 1 次。

註 3：就社區復康計劃，獲資助的節數上限適用於每宗經醫管局或網絡醫生轉介的個案。

地區康健站必要服務的服務量目標

| 地區 | 就每 12 個月所訂的服務量目標 | | | | |
|--------------------|---------------------------------------|-------|-----------|--|-----|
| | 第一層 預防 | | 第二層 預防 | 第三層 預防 | |
| | 活動節數 (包括每節參加 人數逾 10 人的 活動節數) | | 評估數目 | 參加病人自強計劃或健康 輔導服務的會員人數佔整 體患有相關疾病的 會員人數的百分比 | |
| | | 糖尿病 | | 高血壓 | |
| <i>政府規定</i> | | | | | |
| 所有地區康健站 | 150 | (80) | 2 200 | 30% | 30% |
| <i>擬議並獲接納的年度目標</i> | | | | | |
| 中西區 | 156 | (80) | 2 200 | 30% | 30% |
| 東區 | 156 | (80) | 2 200 | 30% | 30% |
| 離島 | 165 | (88) | 2 420 | 30% | 30% |
| 九龍城 | 180 | (80) | 2 600 | 35% | 35% |
| 觀塘 (註) | 156 | (80) | 2 400 | 30% | 30% |
| 北區 | 180 | (90) | 2 300 | 31% | 31% |
| 西貢 | 1 000 | (825) | 2 600 | 45% | 45% |
| 沙田 | 156 | (80) | 2 200 | 30% | 30% |
| 大埔 (註) | 156 | (80) | 2 300 | 30% | 30% |
| 灣仔 | 530 | (200) | 4 000 | 35% | 35% |
| 油尖旺 | 180 | (80) | 2 600 | 35% | 35% |

資料來源：審計署對醫衛局記錄的分析

註：由於 3 個服務年度各訂有不同目標，本表所示的目標只屬首年的目標。

11 個地區康健站專屬網站所載的資料
(2022 年 5 月 31 日)

| 資料 | 網站數目 |
|----------------------------|-----------|
| 一般資料 | |
| 主中心：地址和開放時間 | 11 (100%) |
| 服務點：地址 | 8 (73%) |
| 服務點：開放時間 | 7 (64%) |
| 服務和活動 | |
| 服務範疇和服務收費 | 11 (100%) |
| 醫療服務提供者名單 | 8 (73%) |
| 活動日誌 | 10 (91%) |
| 會員登記 | |
| 會員資格和登記程序 | 10 (91%) |
| 服務流程 | 8 (73%) |
| 加入為醫療服務提供者 | |
| 合資格加入為地區康健站醫療服務提供者的類別和營運地區 | 9 (82%) |
| 醫衛局網站的連結 (有關加入為醫療服務提供者的詳情) | 6 (55%) |
| 其他有用資料 | |
| 最新消息 | 10 (91%) |
| 新冠疫情下的特別服務安排 | 10 (91%) |
| 地區資源庫／社區資源 | 10 (91%) |
| 常見問題 | 7 (64%) |

資料來源：審計署對地區康健站記錄的分析

第 3 章

環境及生態局
漁農自然護理署

香港聯合國教科文組織世界地質公園

香港審計署
二零二二年十月二十七日

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。

《審計署署長第七十九號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

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

香港聯合國教科文組織世界地質公園

目 錄

| | 段數 |
|----------------|-------------|
| 摘要 | |
| 第 1 部分：引言 | 1.1 – 1.19 |
| 審查工作 | 1.20 |
| 政府的整體回應 | 1.21 |
| 鳴謝 | 1.22 |
| 第 2 部分：規劃與發展 | 2.1 |
| 維持世界地質公園的地位 | 2.2 – 2.6 |
| 審計署的建議 | 2.7 |
| 政府的回應 | 2.8 |
| 規劃與發展地質景點 | 2.9 – 2.15 |
| 審計署的建議 | 2.16 |
| 政府的回應 | 2.17 |
| 地質景點的可達度 | 2.18 – 2.33 |
| 審計署的建議 | 2.34 – 2.36 |
| 政府的回應 | 2.37 – 2.40 |
| 第 3 部分：遊客服務 | 3.1 |
| 遊客量和遊客中心的營運 | 3.2 – 3.22 |
| 審計署的建議 | 3.23 |
| 政府的回應 | 3.24 |
| 提供地質公園設施和資訊的情況 | 3.25 – 3.34 |
| 審計署的建議 | 3.35 |
| 政府的回應 | 3.36 |

| | 段數 |
|---|-------------|
| 地質公園導賞員制度 | 3.37 – 3.53 |
| 審計署的建議 | 3.54 |
| 政府的回應 | 3.55 |
| 第 4 部分：其他相關事宜 | 4.1 |
| 教育活動 | 4.2 – 4.10 |
| 審計署的建議 | 4.11 |
| 政府的回應 | 4.12 |
| 宣傳和網絡交流活動 | 4.13 – 4.23 |
| 審計署的建議 | 4.24 |
| 政府的回應 | 4.25 |
| 巡邏和巡查 | 4.26 – 4.34 |
| 審計署的建議 | 4.35 |
| 政府的回應 | 4.36 |
| 安全事宜 | 4.37 – 4.42 |
| 審計署的建議 | 4.43 |
| 政府的回應 | 4.44 |
| 附錄 | 頁數 |
| A：漁農自然護理署：組織架構圖 (摘錄) (2022 年 3 月 31 日) | 64 |

香港聯合國教科文組織世界地質公園

摘要

1. 聯合國教育、科學及文化組織 (聯合國教科文組織) 地質公園覆蓋的地理範圍是一個單一整體，當中包含具國際重要性的地質遺跡，以保護、教育和可持續發展的整全概念管理。地質公園會利用其地質遺產，與區內自然和文化遺產的其他方面聯繫起來，以提高對社會面臨的關鍵問題的認識和理解，例如以可持續方式運用地球資源、減輕氣候變化的影響和降低與自然災害相關的風險。《二零零八至二零零九年施政報告》宣布政府會設立地質公園，以更妥善地保護地質景觀，並推動地質教育和地質科學普及化。2009 年，地質公園成立，並取得國家級地質公園的地位，成為中國香港國家地質公園。2011 年，地質公園獲接納為世界地質公園網絡的成員，更名為中國香港世界地質公園。隨着“聯合國教科文組織世界地質公園”這個新標識的創立，地質公園於 2015 年更名為香港聯合國教科文組織世界地質公園 (下稱香港地質公園)。為確保聯合國教科文組織世界地質公園的質素，各聯合國教科文組織世界地質公園的地位須接受每 4 年一次的詳細重新驗證。漁農自然護理署 (漁護署) 作為香港地質公園的管理當局，負責推行地質公園的所有事宜，包括規劃、管理及遊客服務。

2. 香港地質公園位於香港東部，陸地面積約 150 平方公里，由兩個地質區域組成，即西貢火山岩園區和新界東北沉積岩園區。香港地質公園的主要規劃原則包括重要的地質景點受到《郊野公園條例》(第 208 章) 和《海岸公園條例》(第 476 章) 的保護，並以自然保育、教育和可持續發展為主要目的。截至 2022 年 6 月，香港地質公園有 12 個設有陸路遊覽路線的地質景點和 2 條海路遊覽路線，並設有 8 間遊客中心。漁護署表示，在 2017 至 2021 年期間，香港地質公園每年的遊客人數約為 120 萬人至 150 萬人不等。在 2021–22 年度，香港地質公園的經常開支約為 2,920 萬元。審計署最近就香港地質公園進行審查。

規劃與發展

3. *沒有就物色地質景點作推廣的機制制訂指引* 自 2011 年起，漁護署物色了 3 個設有陸路遊覽路線的新地質景點，並在“同根·同源”計劃 (於 2017 年推出，旨在保育當地社區的文化遺產) 下發展各項設施，以及改善了現有的地質步道。審

摘要

計署留意到，漁護署並沒有就物色地質景點的機制制訂指引（例如揀選地質景點的準則和批核權限）(第 2.9、2.10 及 2.12 段)。

4. **部分地質景點並非每天均有固定班次的公共交通服務可達** 審計署留意到，遊客並非每天均可透過公共交通服務前往部分地質景點。該等景點包括：(a) 滘西洲——遊客須租船、使用班次按需求而定的旅遊線街渡渡輪服務或參加導賞團；(b) 東平洲——往來馬料水與東平洲的固定班次街渡渡輪服務只在星期六、星期日和公眾假期提供；及 (c) 荔枝窩、吉澳和鴨洲——往來馬料水與該 3 個地質景點的固定班次街渡渡輪服務只在星期六、星期日和公眾假期提供（自 2022 年 7 月 7 日起，往來三門仔至荔枝窩／吉澳／鴨洲的固定班次街渡渡輪服務在星期二和星期四以試驗性質提供至 2022 年 12 月 31 日）(第 2.23 段)。

5. **需要提升東壩的可達度** 萬宜水庫東壩（下稱東壩）是香港地質公園中最受歡迎的景點之一。前往東壩的道路（即西貢萬宜路）由水務署維修保養，而道路的使用受限制，由漁護署和水務署共同管理。遊客可乘搭直線綠色專線小巴（專線小巴）、經北潭涌的專營巴士／其他專線小巴、參加導賞團和乘搭的士到達東壩（第 2.26 段）。審計署留意到下列事宜：

- (a) **專線小巴服務** 北潭涌與東壩之間的直線專線小巴路線自 2018 年 7 月啓用以來，直至 2022 年 9 月都只在星期日和公眾假期提供服務。運輸署表示，鑑於乘客對有關的專線小巴路線需求甚殷，其服務時間將由 2022 年 10 月 22 日起延伸至星期六。審計署留意到運輸署曾就東壩的公共交通服務需求，在 2020 至 2022 年（截至 7 月）期間的不同季節進行了 22 天的調查，但同類調查並沒有在平日進行。此外，在星期日和公眾假期提供的專線小巴服務，自 2019 年 2 月起便一直維持在每 20 分鐘一班的水平，而東壩公共交通服務的需求也受季節性因素影響（第 2.28、2.29 及 2.37 段）；及
- (b) **旅遊巴許可證** 為推廣綠色旅遊和方便遊客前往香港地質公園，旅遊事務署聯同香港旅遊業議會（旅議會）、漁護署和水務署自 2012 年 6 月起推展計劃，讓已登記的持牌旅行代理商申請旅遊巴許可證，以接待入境旅客經由受限制使用的萬宜路前往東壩。計劃自 2020 年 11 月起擴展至包括舉辦本地旅行團的旅行代理商。審計署留意到，申請前往東壩旅遊巴許可證的數目呈上升趨勢，而實際需求可能更高，因簽發許可證以每天 3 張為限，而漁護署沒有備存因額滿被拒的申請者資料。另一方面，部分許可證未被使用，但沒有查明原因（第 2.31 及 2.33 段）。

遊客服務

6. **需要檢視計算遊客人數的方法** 漁護署表示，由於香港地質公園大部分的陸地面積與 3 個郊野公園 (即西貢東、西貢西和船灣) 及蕉坑特別地區 (主要入口是位於該處的獅子會自然教育中心) 的範圍重疊，在估算香港地質公園的遊客人數時，最實際的做法是取用相關郊野公園及特別地區的遊客數據。該署在 2018 年檢視計算方法後，估算香港地質公園的遊客總數為該 3 個郊野公園範圍內遊客總數的 30%，加上獅子會自然教育中心遊客總數的 100%。審計署留意到漁護署在計算香港地質公園的遊客人數時，沒有考慮部分在 2018 年後新開發的地質景點 (例如滘西洲)、部分承載量較高的景點 (例如東平洲)，以及各遊客中心 (位於獅子會自然教育中心內的香港地質公園遊客中心除外) 的遊客人數 (第 3.5 及 3.6 段)。

7. **需要持續檢視遊客中心的遊客量** 截至 2022 年 6 月，香港地質公園內有 8 間遊客中心。審計署留意到，在 2019 冠狀病毒疫情下，火山探知館和香港地質公園遊客中心 (即遊客人數最多的 2 間遊客中心) 的遊客人數普遍下跌。此外，滘西村故事館的遊客人數偏低，原因可能是該處缺乏固定班次的街渡渡輪服務 (第 3.4 及 3.9 段)。

8. **需要持續檢視遊客中心的開放時間** 審計署檢視了遊客中心截至 2022 年 8 月的開放時間，發現開放時間未能配合相關地質景點的公共交通服務時間，詳情如下：(a) 雖然馬料水至鴨洲的固定班次街渡渡輪服務於星期六、星期日和公眾假期提供，但鴨洲故事館於星期六不作開放；及 (b) 雖然自 2022 年 7 月 7 日起，三門仔至荔枝窩／吉澳／鴨洲的固定班次街渡渡輪服務在星期二和星期四以試驗性質提供至 2022 年 12 月 31 日，但位於相關地質景點的 4 間故事館在星期二和星期四均不作開放 (第 3.12 段)。

9. **需要清楚訂明遊客中心在 2019 冠狀病毒疫情期間的服務要求** 截至 2022 年 6 月，6 間遊客中心 (包括 5 間故事館和火山探知館) 的營運服務已經外判。審計署審查了火山探知館營辦商所提供的服務，並留意到下列事宜 (第 3.15 及 3.16 段)：

- (a) **2019 冠狀病毒疫情期間沒有提供替代服務** 在 2019–20 至 2021–22 年度期間，由於 2019 冠狀病毒疫情，火山探知館在 36 個月中關閉了 9.7 個月 (27%)。審計署留意到，營運合約內沒有條文特別訂明在 2019 冠狀病毒疫情期間未能提供所需服務的情況下，營辦商的服務和支付合約費用的機制。沒有文件記錄顯示漁護署曾要求營辦商在該遊客中心閉

摘要

館期間提供替代服務，而該段期間的全部合約費用亦已支付予營辦商(第 3.17 段)；及

- (b) **導賞團服務停辦多時** 當火山探知館開放時，部分服務(例如導賞團)繼續停辦，當中有些服務停辦多時。舉例而言，免費的展館導賞團和收費的陸路導賞團自 2020 年 7 月中起停辦，直至 2022 年 8 月仍未復辦(第 3.19 段)。

10. **遊客意見調查工作有可予改善之處** 審計署留意到，在 2016 年 3 月至 2022 年 6 月期間，除了在火山探知館進行的遊客意見調查外，漁護署沒有就香港地質公園進行遊客意見調查。至於火山探知館，審計署留意到，在 2017 至 2022 年(截至 3 月)期間，意見調查每年的回應率偏低(介乎 0.2% 至 1.2% 不等)，而且該館只提供一部電子裝置進行遊客意見調查，也未有提供二維碼讓遊客在網上完成意見調查(第 3.22 段)。

11. **提供地質公園設施的工作有可予改善之處** 漁護署表示，陸路遊覽路線沿途設有解說牌，方便遊客自行遊覽，而標誌牌數量必須足以介紹所有遊覽路線沿途的主要地質和生態遺跡景點。審計署留意到，截至 2022 年 7 月，在 12 個設有陸路遊覽路線的地質景點中，有 7 個(58%)景點的部分觀察點沒有解說牌，而漁護署沒有探討可採取什麼替代方法(例如二維碼)，在沒有解說牌的主要地質和生態遺跡景點提供重要資訊(第 3.27 段)。

12. **需要妥善保養地質公園的設施** 審計署在 2022 年 4 月至 8 月期間實地視察了 7 個設有陸路遊覽路線的地質景點和 8 間遊客中心，並發現部分地質公園設施保養欠佳(例如一間遊客中心的多國語言語音導賞裝置暫停服務)。此外，審計署審查在 2020 至 2022 年(截至 3 月)期間所呈報的 16 宗標誌牌損壞或破舊的記錄後發現，由發現損壞至完成維修或更換，需時介乎 4 天至 5 個月不等(平均 3 個月)(第 3.29 段)。

13. **需要加強提供地質公園的資訊** 審計署進行實地視察(見上文第 12 段)，並審查了多款單張(在 8 間遊客中心展示和可在漁護署香港地質公園網站(下稱地質公園網站)查閱)，以及截至 2022 年 7 月於網站提供的地質公園資訊。審計署留意到：
(a) 部分地質公園的資訊過時或不準確(例如單張上的 105 個二維碼中有 26 個(25%)無效)；及 (b) 相關和最新的單張未必能提供(例如單張雖然共有 29 款，但可在 8 間遊客中心和地質公園網站查閱的單張數目各有不同，介乎 3 款至 16 款不等(平均

摘要

10 款))。截至 2022 年 6 月，沒有文件記錄顯示置於遊客中心和地質公園網站單張的揀選準則 (第 3.32 段)。

14. **招募和重新評審地質公園導賞員的工作有可予改善之處** 地質公園導賞員制度旨在鼓勵現職導遊提升能力和增進知識，以達至國際標準。該制度包括兩個等級，分別為獲推薦地質公園導賞員 (R2G 導賞員) 和認可地質公園導賞員 (A2G 導賞員)(以下統稱為地質公園導賞員)(第 3.37 段)。審計署留意到下列事宜：

- (a) **招募地質公園導賞員的工作有可予改善之處** 地質公園導賞員核證制度 (A2G 制度) 自 2011 年 3 月推行以來，直至 2022 年 3 月，僅於 2012 年 3 月進行了一輪招募工作。此外，地質公園導賞員推薦制度 (R2G 制度) 自 2010 年 6 月推行以來，直至 2022 年 3 月，進行了 7 輪招募工作，而第 6 輪 (於 2015 年 9 月) 與第 7 輪 (於 2021 年 1 月) 招募工作相隔逾 5 年 (第 3.39 段)；及
- (b) **重新評審地質公園導賞員的工作有所延遲** A2G 導賞員和 R2G 導賞員分別須每 3 年和 2 年接受重新評審。審計署留意到重新評審工作有所延遲。舉例而言，在 2021 年的 A2G 導賞員重新評審工作中，漁護署發送電郵要求有關的 A2G 導賞員提交重新評審文件的日期，以及發出通過重新評審通知書的日期，是分別在上一次核證資格到期後的 4 至 5 個月和 6 至 7 個月 (第 3.42 段)。

其他相關事宜

15. **需要加強舉辦教育活動** 香港地質公園發展和舉辦適合各個年齡層的教育活動，讓公眾認識地質遺產及其與自然、文化和非物質文化遺產的聯繫。審計署留意到，就香港地質公園所舉辦的教育活動數目由 2017 年的 72 個減至 2021 年的 20 個，減幅約為 72%。漁護署表示，數目減少的主因是 2019 冠狀病毒疫情。至於自 2022 年 9 月起的新學年，該署已檢視與學校有關的防疫規定，並將提供實體和線上的學校座談會和講座 (第 4.2 及 4.4 段)。

16. **對地質公園夥伴的監察有可予改善之處** 漁護署與不同夥伴合作推廣香港地質公園 (第 4.17 段)。審計署留意到：

- (a) **地質公園酒店** 香港有兩間地質公園酒店。根據漁護署的指引，每年應進行最少兩次巡查，以確保營運和夥伴合作安排獲遵守。然而，沒

摘要

有文件記錄顯示該署在 2014 年 12 月至 2022 年 8 月期間曾進行巡查 (第 4.18 段)；及

- (b) **與地質公園夥伴的宣傳** 在 2014 年 11 月和 2016 年 2 月，有兩段包含推廣一些菜式並顯示餐廳名稱的宣傳短片上傳至香港地質公園的社交媒體帳戶。截至 2022 年 8 月，該等短片仍可公開瀏覽，但相關餐廳已不再是地質公園夥伴。然而，漁護署並沒有就夥伴關係結束，以及香港地質公園不會參與餐廳的商業運作這兩點，在短片和香港地質公園社交媒體帳戶的帖文中作出聲明 (第 4.19 段)。

17. **需要確保例行巡邏／巡查涵蓋所有地質景點** 根據漁護署的指引，地質公園護理員的巡邏路線必須涵蓋香港地質公園所有地質景點。審計署留意到有兩個地質景點 (即滘西洲和鹽田梓) 並未包括在漁護署的巡邏計劃 (於 2018 年 8 月和 2022 年 7 月修訂) 內。漁護署表示，雖然該署沒有在郊野公園和海岸公園範圍以外的地質景點 (例如滘西洲和鹽田梓) 作例行巡邏，但在巡查標誌牌或故事館的同時也會監察該等地點的整體狀況 (第 4.28 段)。

18. **沒有按規定的次數進行巡邏和巡查** 審計署的審查顯示：(a) 在 2020 和 2021 年，漁護署分別在 6 個和 5 個地質景點的陸路巡邏次數均不符合巡邏計劃的規定，不足比率介乎 4% 至 46% 不等 (平均 19%)；(b) 在 2020 和 2021 年，漁護署在 9 個地質景點的海上巡邏次數均不符合規定，不足比率介乎 12% 至 98% 不等 (平均 69%)；及 (c) 在 2020 和 2021 年，漁護署分別在 5 個和 4 個地質景點巡查標誌牌的次數，均不符合每年巡查兩次的規定 (即實際次數為每年一次或沒有巡查) (第 4.30 段)。

19. **違反遊覽地質公園守則及須知的情況** 審計署在 2022 年 4 月至 8 月期間實地視察了 7 個設有陸路遊覽路線的地質景點，並留意到一些違反“遊覽香港地質景點守則”、遊覽地質公園須知及警告標誌所載規則的行為，包括：(a) 在被列為核心保護區並不設遊客設施的地質景點登岸；(b) 在地質景點留下垃圾；(c) 在並非指定露營場地的地質景點露營；及 (d) 在地質景點拾蜆 (第 4.33 段)。

20. **需要持續檢視地質景點的安全事故** 漁護署沒有備存在香港地質公園發生涉及傷亡事故的官方統計數字。審計署閱覽了 2020 至 2022 年 (截至 6 月) 期間的媒體報道，並留意到有 27 宗事故 (涉及 18 人受傷和 12 人死亡) 在香港地質公園的地質景點發生。漁護署表示，該署已查核審計署轉介的事故並留意到：

摘要

(a) 14 宗 (52%) 是在香港地質公園和郊野公園官方保養路徑／遊覽區以外發生；
(b) 10 宗 (37%) 是與中暑或當事人的身體狀況有關；及 (c) 3 宗 (11%) 是在進行水上活動期間發生 (第 4.38 及 4.39 段)。

21. **向遊客提供安全資訊的工作有可予改善之處** 漁護署在其“郊野樂行”網站加入了路徑難度評級參考。該網站也列出了郊野公園曾發生致命及嚴重意外的高危地點。審計署留意到截至 2022 年 8 月：(a) 地質公園網站沒有提供高危地點的名單、遠足路徑的難度評級或“郊野樂行”網站的連結，讓遊客取得相關資訊；(b) 在地質公園單張所列的 9 條地質步道中，有 5 條的難度評級與“郊野樂行”網站上的資訊不一致；及 (c) 雖然部分設置在地質景點內的告示板上有列明路徑長度和步行所需時間，但告示板均沒有註明難度評級 (第 4.41 段)。

審計署的建議

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

規劃與發展

(a) 就揀選地質景點作推廣的機制制訂指引 (第 2.16(a) 段)；

遊客服務

(b) 檢視計算香港地質公園遊客人數的方法，以期令有關數字更加準確 (第 3.23(a) 段)；

(c) 持續檢視遊客中心的遊客人數和開放時間 (第 3.23(b) 及 (c) 段)；

(d) 日後在遊客中心的營運合約內清楚訂明服務要求，以應對在 2019 冠狀病毒疫情期間未能提供所需服務的情況，並採取措施以確保火山探知館在切實可行情況下提供導賞團服務 (第 3.23(d) 及 (e) 段)；

(e) 定期進行遊客意見調查，以收集遊客對香港地質公園的意見，並更善用資訊科技以便進行遊客意見調查 (第 3.23(f) 段)；

(f) 按漁護署指引的規定，在地質景點提供地質公園設施，並探討可採取什麼替代方法，在沒有解說牌的主要地質和生態遺跡景點提供重要資訊 (第 3.35(a) 段)；

摘要

- (g) 加緊維修或更換損壞的地質公園設施 (第 3.35(b) 段)；
- (h) 採取措施以確保在遊客中心、告示板、單張和網頁發布準確和最新的資訊，並在漁護署指引中訂明在遊客中心和地質公園網站展示單張的準則 (第 3.35(d)(i) 及 (e) 段)；
- (i) 採取措施以確保適時進行地質公園導賞員的招募和重新評審工作 (第 3.54(b) 段)；

其他相關事宜

- (j) 加強舉辦香港地質公園的教育活動 (第 4.11(a) 段)；
- (k) 按指引訂明的次數巡查地質公園酒店 (第 4.24(b) 段)；
- (l) 在宣傳資料上清楚說明香港地質公園與地質公園夥伴之間的關係，並適時更新資料以反映任何變更 (第 4.24(d) 段)；
- (m) 採取措施以確保例行巡邏及／或巡查適當地涵蓋所有地質景點，並確保地質景點的例行巡邏和巡查標誌牌的工作均按指引規定的次數進行 (第 4.35(a) 及 (b) 段)；
- (n) 繼續加強行動，以遏止在地質景點進行的不當活動 (第 4.35(c) 段)；
及
- (o) 持續檢視在香港地質公園發生的安全事故，並向遊客提供更完整和準確的地質遊覽路線資訊 (第 4.43(a) 及 (b) 段)。

23. 審計署亦建議：

- (a) 運輸署署長應：
 - (i) 聯同漁農自然護理署署長，持續檢視地質景點的公共交通服務，並按需要予以加強 (第 2.34 段)；及
 - (ii) 聯同漁農自然護理署署長和水務署署長，持續檢視在東壩提供專線小巴服務的情況 (第 2.35 段)；及
- (b) 旅遊事務專員應聯同漁農自然護理署署長和水務署署長，檢視簽發旅遊巴許可證前往東壩的計劃，以推廣綠色旅遊 (第 2.36 段)。

政府的回應

24. 漁農自然護理署署長、運輸署署長、旅遊事務專員和水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 聯合國教育、科學及文化組織 (聯合國教科文組織) 致力通過各國在教育、科學和文化領域的國際合作，以此共築和平。聯合國教科文組織表示，聯合國教科文組織地質公園：

- (a) 覆蓋的地理範圍是一個單一整體，當中包含具國際重要性的地質遺跡，以保護、教育和可持續發展的整全概念管理；及
- (b) 會利用其地質遺產，與區內自然和文化遺產的其他方面聯繫起來，以提高對社會面臨的關鍵問題的認識和理解，例如以可持續方式運用地球資源、減輕氣候變化的影響和降低與自然災害相關的風險。通過提高公眾對區內地質遺產在歷史上和對現今社會重要性的認知度，地質公園使當地居民對其屬地感到自豪，並加強他們的區域認同感。

1.3 聯合國教科文組織與地質公園的合作始於 2001 年。世界地質公園網絡於 2004 年成立，成員致力共同合作，並為世界地質公園發展出最佳執行方法的實踐模式。自此以後，世界地質公園網絡內的地質公園數目不斷增加。“聯合國教科文組織世界地質公園”這個新標識於 2015 年創立，表明各地政府意識到以整全方式管理出眾的地質地點和景觀的重要性，也對先前為地質上重要地點而建立的網絡，賦以新的國際地位。截至 2022 年 6 月，全球共有 177 個分布於 46 個國家的聯合國教科文組織世界地質公園，其中 41 個位於中國。

香港地質公園的發展

1.4 《二零零八至二零零九年施政報告》宣布政府會在《郊野公園條例》(第 208 章)和《海岸公園條例》(第 476 章)(註 1)的機制下設立地質公園，以更妥善地保護地質景觀，並推動地質教育和地質科學普及化。

註 1：《郊野公園條例》就郊野公園及特別地區的指定、管轄和管理提供法律框架，而《海岸公園條例》則就海岸公園及海岸保護區的指定、管轄和管理提供法律框架。根據上述兩條條例，郊野公園、特別地區、海岸公園及海岸保護區歸予郊野公園及海岸公園管理局總監 (即漁農自然護理署署長) 管轄和管理。為求簡明，本審計報告書稱郊野公園及海岸公園管理局總監為漁農自然護理署。

1.5 為評估在香港設立地質公園的可行性，政府於 2008 年進行研究。研究結果顯示，新界東北部和西貢這兩處區域在地質多樣性、生態、推動科學普及化的潛力和文化價值方面，均十分獨特及具代表性，因此建議設立一個涵蓋該等地區的地質公園，以更妥善地保護和管理地質景點，以及推廣地質多樣性，並爭取國家級地質公園的地位。政府通過研究結果，並採取行動設立一個涵蓋擬議地區的地質公園。

1.6 2009 年，地質公園成立，並取得國家級地質公園的地位，成為中國香港國家地質公園。2011 年，地質公園獲接納為世界地質公園網絡的成員，更名為中國香港世界地質公園。政府表示，地質公園成為世界地質公園網絡成員，是對香港保育工作的肯定，使地質公園成為國際景點，吸引本地和訪港遊客。隨着“聯合國教科文組織世界地質公園”這個新標識的創立（見第 1.3 段），地質公園於 2015 年更名為香港聯合國教科文組織世界地質公園（下稱香港地質公園）。

1.7 環境及生態局（註 2）負責制訂有關環境保護、能源、氣候變化和可持續發展的政策，包括與香港地質公園有關的政策。漁農自然護理署（漁護署）作為香港地質公園的管理當局，負責推行地質公園的所有事宜，包括規劃、管理及遊客服務。郊野公園及海岸公園委員會（註 3）就香港地質公園的管理和營運策略等向漁護署提供意見。

香港地質公園的地理格局

1.8 香港地質公園距離市中心只需 1 小時的車程，被譽為獨一無二的“城市中的地質公園”。地質公園位於香港東部，陸地面積約 150 平方公里，由統一邊界內的兩個地質區域組成，即西貢火山岩園區和新界東北沉積岩園區。圖一顯示香港地質公園的地理格局。

註 2：環境及生態局於 2022 年 7 月成立，接手處理前環境局負責的自然護理等政策事宜。

註 3：郊野公園及海岸公園委員會根據《郊野公園條例》成立，負責就郊野公園和特別地區及海岸公園和海岸保護區的政策和計劃向漁護署提供意見。根據該條例，委員會的委員（身為公職人員的委員除外）任期為 2 年或香港特別行政區行政長官在某個案中所決定的較短任期，並有資格再獲委任。截至 2022 年 6 月，委員會由 1 名主席、19 名非官方委員和 9 名官方委員（包括漁農自然護理署署長）組成。

圖一

香港地質公園的地理格局



資料來源：漁護署的記錄

1.9 兩個地質區域的地質特徵如下：

- (a) **西貢火山岩園區** 該區包含分布廣泛及具有國際重要性的六角形岩柱。主要景點包括萬宜水庫東壩（下稱“東壩”）（見照片一）、橋咀洲（見照片二）、果洲群島、甕缸群島、大浪灣、滘西洲和鹽田梓；及

照片一
東壩



資料來源：漁護署的記錄

照片二
橋咀洲



資料來源：漁護署的記錄

- (b) **新界東北沉積岩園區** 該區具有長達 4 億年歷史的各種沉積岩，展示香港的完整地質史。主要景點包括東平洲（見照片三）、荔枝莊（見照片四）、黃竹角咀、印洲塘、馬屎洲、鴨洲、吉澳、荔枝窩和赤洲。

照片三
東平洲



資料來源：漁護署的記錄

照片四
荔枝莊



資料來源：漁護署的記錄

規劃和管理原則

1.10 香港地質公園的主要規劃原則包括：

- (a) 重要的地質景點受到《郊野公園條例》和《海岸公園條例》的保護(註4)；及
- (b) 香港地質公園以自然保育、教育和可持續發展為主要目的，因此不會容許可能對環境帶來不利影響的不必要的設施。

1.11 香港地質公園以自然保育和科學普及為重點，因此地質公園被劃分為等級不同的三類保護區，詳情如下：

- (a) **綜合保護區** 這些地方的承載量較高。大部分的遊客設施已設於這些地質公園地區範圍或附近。因此這些地方除保育和教育用途外，也可作康樂用途。例子包括東壩、橋咀洲、東平洲、印洲塘和大浪灣；

註4：漁護署表示，香港地質公園的重要地質景點位於現有郊野公園、特別地區和海岸公園的範圍內，因此受到《郊野公園條例》和《海岸公園條例》保護。

- (b) **特別保護區** 這些地方的承載量屬中等，設有基本的遊客設施（例如路徑）。這些地方除保育用途外，也適合作教育和科學普及用途。例子包括馬屎洲和荔枝莊；及
- (c) **核心保護區** 這些地方一直保存自然景觀，對人為影響非常敏感，所以被指定主要作保育用途。這些地方的承載量低，不設基礎設施（例如碼頭或有保養的路徑），往往會對一般遊客構成危險。基於保育和安全理由，當局不鼓勵遊客登陸核心保護區。為顧及保育和安全，當局改為推廣海路漫遊這些地質景點。例子包括黃竹角咀、赤洲、糧船灣花山海岸、甕缸群島和果洲群島。

1.12 漁護署表示，自2021年起，為方便公眾理解，該署發放公眾資訊（例如網站）時採用了下列兩級制以劃分地質景點：

- (a) **承載量較高並提供遊客設施的景點** 這些景點適合郊遊和團體遊覽，例子包括東壩、橋咀洲、荔枝窩、吉澳和東平洲；及
- (b) **不提供遊客設施的偏遠島嶼和海岸線** 因地理條件所限及須保存自然景觀，這些景點不設遊客設施。遊客應避免登岸，並只適宜在風平浪靜的夏季從船上觀賞這些景點。例子包括黃竹角咀、赤洲、糧船灣花山海岸、甕缸群島和果洲群島。

管理和營運工作

1.13 香港地質公園在當地社區和其他持份者的支持下，由漁護署以保護、教育和可持續發展的整全概念管理。有關工作包括：

- (a) **保育** 保育是香港地質公園的其中一項重要工作。重要的地質景點都受到《郊野公園條例》和《海岸公園條例》保護。此外，香港地質公園透過積極接觸當地社區，並與他們合作進行不同類型的當地參與項目，以保育各地質公園社區的文化和非物質文化遺產；
- (b) **教育** 香港地質公園舉辦適合各年齡層和本地學校的教育活動，讓公眾認識地質遺產及其與自然、文化和非物質文化遺產的聯繫；
- (c) **地區可持續發展** 香港地質公園積極推廣當地文化與地質遺產的關係和發展可持續旅遊業，讓地區得到可持續的發展。有關工作包括建立或促成基礎設施、開展活動、改善地質公園的可達度、以及加強對地質公園和其遺產的解說；

- (d) **夥伴合作** 與當地社區和持份者建立夥伴關係，藉以支持地質公園的可持續發展；及
- (e) **網絡交流** 香港地質公園作為世界地質公園網絡的成員，經全球和區域地質公園網絡建立夥伴關係，並與其他世界地質公園舉辦不同的網絡交流活動。

1.14 漁護署在管理香港地質公園方面的工作包括：

- (a) 設立和保養遊客設施，例如遊覽路線和遊客中心；
- (b) 舉辦教育、推廣和宣傳活動；
- (c) 推動當地社區及持份者參與地質保育和旅遊活動；
- (d) 進行地質科學的考証和研究；
- (e) 進行巡邏和採取執法行動；
- (f) 安排清潔和收集垃圾服務；及
- (g) 就其他政府部門職權範圍內的管理工作與各部門聯絡。

遊覽路線和遊客中心

1.15 為了讓遊客盡量享受自然景觀及欣賞地質景點的科學和文化價值，以及顧及對遊客安全的關注，香港地質公園設計了多條遊覽路線。截至 2022 年 6 月，園內有 12 個設有陸路遊覽路線的地質景點和 2 條海路遊覽路線，詳情如下：

- (a) **12 個設有陸路遊覽路線的地質景點** 該 12 個地質景點是東壩、橋咀洲、大浪灣、滘西洲、鹽田梓、東平洲、荔枝莊、馬屎洲、鴨洲、吉澳、荔枝窩和新娘潭。陸路遊覽路線沿途設有解說牌，方便遊客自行遊覽；及
- (b) **2 條海路遊覽路線** 一條前往西貢離島（景點包括果洲群島和甕缸群島），另一條則前往新界東北（景點包括黃竹角咀、印洲塘和赤洲）。

為向遊客提供優質的導遊和導賞團，香港地質公園設立了地質公園導賞員制度。

1.16 香港地質公園設有遊客中心，以助公眾認識地質公園。截至 2022 年 6 月，園內設有 8 間遊客中心，包括：

- (a) 位於西貢的火山探知館，用以推動科學普及和提供遊客服務；
- (b) 位於西貢的獅子會自然教育中心內的香港地質公園遊客中心，用以增加公眾對香港地質歷史的認識及在課室以外進行地質教育；
- (c) 位於大埔的大埔地質教育中心，用以概述地球歷史和馬屎洲的地質特徵，並展示三門仔漁村的漁民文化；及
- (d) 5 間故事館，分別位於鴨洲、吉澳、滘西洲和荔枝窩 (2 間)，用以展示當地社區的文化和歷史。

1.17 漁護署表示，在 2017 至 2021 年期間，香港地質公園每年的遊客人數約為 120 萬人至 150 萬人不等。

負責的分署

1.18 漁護署郊野公園及海岸公園分署轄下的地質公園科負責管理和營運香港地質公園。該分署轄下的其他分科也涉及與香港地質公園相關的工作，包括郊野公園管理科 1 和郊野公園管理科 2 (負責西貢和新界東北部地區地質景點的路徑管理和垃圾收集)、郊野公園護理科 1 和郊野公園護理科 2 (負責西貢和新界東北部地區地質景點的巡邏和執法工作)，以及海岸公園科 (負責海岸地區地質景點的巡邏和執法工作)。漁護署的組織架構圖摘錄 (截至 2022 年 3 月 31 日) 載於附錄 A。

1.19 漁護署表示，截至 2022 年 3 月，該署有 24 名員工參與香港地質公園的管理和營運工作。在 2021-22 年度，香港地質公園的經常開支約為 2,920 萬元。

審查工作

1.20 2022 年 4 月，審計署就香港地質公園展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 規劃與發展 (第 2 部分)；
- (b) 遊客服務 (第 3 部分)；及
- (c) 其他相關事宜 (第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.21 漁農自然護理署署長感謝審計署就香港地質公園進行審查，並同意審計署的建議。他表示，漁護署正跟進有關建議，當中部分建議已落實執行。

鳴謝

1.22 在審查工作期間，漁護署、旅遊事務署和運輸署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：規劃與發展

2.1 本部分審查漁護署在規劃與發展香港地質公園方面的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 維持世界地質公園的地位 (第 2.2 至 2.8 段)；
- (b) 規劃與發展地質景點 (第 2.9 至 2.17 段)；及
- (c) 地質景點的可達度 (第 2.18 至 2.40 段)。

維持世界地質公園的地位

2.2 為確保聯合國教科文組織世界地質公園的質素，各聯合國教科文組織世界地質公園的地位須接受每 4 年一次的詳細重新驗證。重新驗證的程序包括：

- (a) 接受評估的聯合國教科文組織世界地質公園須擬備並向聯合國教科文組織秘書處提交重新驗證的文件，包括一頁摘要、進展報告、自我評估表和進展評估表；
- (b) 聯合國教科文組織會派兩名評估員進行實地評估任務，以重新驗證該地質公園的質素；及
- (c) 聯合國教科文組織世界地質公園理事會會根據實地評估報告，決定該地質公園維持世界地質公園的地位的期限。

2.3 香港地質公園於 2011 年獲接納為世界地質公園網絡的成員，須按照世界地質公園網絡的指引進行管理，並在保育、教育、地質旅遊、地區可持續發展、宣傳和推廣等方面達致相關目標。漁護署表示，為確保繼續符合世界地質公園的資格，該署會按上述指引及目標進行有關的工作，並會繼續積極為世界地質公園網絡作出貢獻，致力達成其長遠目標及提供更優質的服務。

需要持續努力維持世界地質公園的地位

2.4 自 2011 年獲接納成為世界地質公園網絡的成員後，多年來香港地質公園接受了多次重新驗證，要點如下：

- (a) 2015 年，香港地質公園的世界地質公園地位只獲續期 2 年（而非平常的 4 年），這表示其部分功能和運作有待改善；
- (b) 2017 年，香港地質公園的世界地質公園地位獲續期 4 年；及
- (c) 2021 年，漁護署已提交重新驗證文件。截至 2022 年 6 月，有關的實地評估任務則因 2019 冠狀病毒疫情而尚未進行。

2.5 關於維持香港地質公園的世界地質公園地位，審計署留意到下列事宜：

- (a) 聯合國教科文組織於 2011、2015 和 2017 年評估香港地質公園的情況後，每次均有提出改善建議，當中數項是重覆提出，包括：
 - (i) 讓當地社區和持份者參與地質公園的活動 (2011、2015 和 2017 年)；
 - (ii) 參與世界地質公園網絡和區域網絡 (註 5) 的活動 (2015 和 2017 年)；及
 - (iii) 推廣聯合國教科文組織世界地質公園和區域網絡 (2015 和 2017 年)；

漁護署表示，該署已就有關建議採取多項措施 (例如推行“同根·同源”計劃——見第 2.10 段)；及

- (b) 作為重新驗證程序的一部分，香港地質公園須擬備並向聯合國教科文組織秘書處提交自我評估表和進展評估表。在進展評估表方面，香港地質公園的自評分數 (以 1 000 分為最高) 由 2015 年的 955 分，下降至 2017 年的 950 分，於 2021 年更進一步下降至 940 分。分數下降的主要原因是參與世界地質公園網絡共同活動下“人員交流”一項的得分下跌。漁護署於 2022 年 9 月回應審計署的查詢時表示，在 2019 冠狀病毒疫情下，人員交流自 2020 年起不再可行，而該署多年來一直致力維持積極參與世界地質公園網絡的活動，例如為亞太地質公園網絡舉辦了線上交流活動 (在 2020 年 10 月至 2022 年 7 月期間共 14 次會議)，以及為亞太地質公園網絡擔任社交媒體統籌專員。

2.6 審計署認為，為了維持香港地質公園作為世界地質公園的地位，漁護署需要繼續努力，處理聯合國教科文組織的建議，其間須顧及政府因應疫情採取的防控措施。

註 5： 世界地質公園網絡轄下設有多個區域網絡，香港地質公園屬於亞太地質公園網絡。

審計署的建議

2.7 審計署建議漁農自然護理署署長應繼續努力，處理聯合國教科文組織的建議，其間須顧及政府因應疫情採取的防控措施。

政府的回應

2.8 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示會積極處理聯合國教科文組織的建議。

規劃與發展地質景點

2.9 香港地質公園有清晰界線，並已在世界地質公園網絡公布 (註 6)。漁護署在地質公園範圍內物色了一些具地質、生態及／或文化價值的地質景點，並與遊覽路線一起推廣予遊客。香港地質公園於 2011 年申請加入世界地質公園網絡時有 9 個設有陸路遊覽路線的地質景點和 2 條海路遊覽路線。漁護署多年來物色了多個新地質景點和改善了地質景點，包括：

- (a) 物色了 3 個設有陸路遊覽路線的新地質景點 (即滘西洲 (2019 年)、鹽田梓和新娘潭 (2021 年))。截至 2022 年 6 月，設有陸路遊覽路線的地質景點共有 12 個；
- (b) 在“同根・同源”計劃下發展各項設施 (見第 2.10 及 2.11 段)；及
- (c) 改善了現有的地質步道 (例如於 2016 年延伸萬宜地質步道，增設木橋步道以探索海蝕洞，以及於 2019 年延伸步道至一個觀景台，用以觀賞古代超級火山的破火山口全貌)。

2.10 “同根・同源”計劃 聯合國教科文組織世界地質公園不單要保育地質和生態遺產，也應保存地質公園社區的文化遺產，包括原住民的傳統知識、技藝和文化歷史。2017 年，香港地質公園推出“同根・同源”計劃，旨在通過和當地社區的合作，協助他們保育和宣揚其非物質文化遺產，並為推動社區活化和可持續發展作出貢獻，從而維護聯合國教科文組織世界地質公園的核心原則。

註 6：聯合國教科文組織世界地質公園的面積可予擴大或縮小。擴大大面積的程序與通過新提名的程序類似。

2.11 香港地質公園範圍內的社區和村落眾多，但大部分在 1960 和 70 年代都經歷人口急劇減少，原因是不少村民遷往市區或移居海外。如今，不少社區幾乎空無一人，只剩下一些年長村民。漁護署與香港地質公園的當地社區接觸，發掘其歷史、文化、遺產和故事，並記錄有關資料及將之用於故事館、文化徑和刊物上，以推廣和保育他們的遺產。這項計劃包括收集、恢復和保存資料 (例如舊照片)、重新發掘並保存文化、歷史和故事 (例如桌面研究、訪問本地及海外村民)，以及社區能力建設 (例如培訓、互訪及分享，以及地區參與計劃)。計劃的進度如下：

- (a) 在 2018 至 2021 年期間設立 5 間故事館 (見第 1.16(d) 段——例子見照片五 (a) 及 (b))；
- (b) 在 2021 年設立吉澳文化徑；
- (c) 出版兩本關於鴨洲 (2019 年) 和吉澳 (2020 年) 的書籍；及
- (d) 截至 2022 年 6 月，正在規劃慶春約文化徑和糧船灣地質景點。

照片五 (a) 及 (b)

鴨洲故事館

(a)



(b)



資料來源：審計署人員於 2022 年 7 月拍攝的照片

沒有就物色地質景點作推廣的機制制訂指引

2.12 如第 2.9 段所述，漁護署多年來物色了設有陸路遊覽路線的新地質景點，並在“同根・同源”計劃下發展各項設施，以及改善了香港地質公園的地質景點。審計署留意到，漁護署並沒有就物色地質景點的機制制訂指引（例如揀選地質景點的準則和批核權限）。漁護署在 2022 年 8 月至 10 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 儘管沒有就推廣新地質景點制訂正式或明確的機制，該等新地質景點仍按一般合乎邏輯的程序物色，其間已顧及有關景點的各方面因素，包括價值（例如是否有地質、生態或文化遺跡存在及其獨特性和重要性）、對遊客的吸引力、可達度、安全程度、現有設施，以及當地居民推廣社區的意願；
- (b) 具地質和生態價值的地質景點，大部分均在設立地質公園時所進行的全面研究中被物色，而具文化價值的新地質景點均在“同根・同源”計劃下作推廣；
- (c) 有關增設小型地質景點的事宜，會交由地質公園科人員討論和決定，至於關乎主要策略計劃或重要的新地質景點的事宜，則會徵求高級管理層同意，並視乎情況尋求郊野公園及海岸公園委員會通過。漁護署已於 2019 年 10 月將物色新地質景點的策略計劃、在“同根・同源”計劃下對現有景點進行的改善工程，以及相關景點（鴨洲、吉澳、慶春約七村（包括荔枝窩）和溜西洲）的資料提交郊野公園及海岸公園委員會，並獲委員會通過；及
- (d) 至於該 3 個設有陸路遊覽路線的新開發地質景點（見第 2.9(a) 段）：
 - (i) 2019 年，在“同根・同源”計劃下開發位於溜西洲的地質景點；及
 - (ii) 2021 年，漁護署在更新其香港地質公園網站（下稱地質公園網站）時檢視各地質景點和遊覽路線。鹽田梓和新娘潭的地質景點分別因具豐富的文化和地質遺產而被新增。

2.13 審計署也留意到，漁護署並沒有文件記錄顯示該署有按第 2.12(a) 段所述準則評估該 3 個地質景點（見第 2.12(d) 段）。為確保做法一致和提高透明度，漁護署需要就揀選地質景點作推廣的機制制訂指引，並妥善備存揀選地質景點的原因的記錄。

需要在遠足徑改善工程完成前探討加強遊客安全的措施

2.14 漁護署表示，現時遊客經不明顯而雜草叢生的小路，從東壩附近的麥理浩徑第一段通往可俯瞰破邊洲的岬角（見照片六）。由於這條路線日漸受歡迎，岬角一帶的植被受人為活動影響，出現水土流失。為推動這些地方可持續發展的郊遊活動，漁護署計劃在岬角上設置新觀景台，以及沿香港地質公園東壩附近的路徑修建相關的山徑設施。

照片六

可俯瞰破邊洲的岬角



資料來源：漁護署的記錄

2.15 漁護署聯同建築署，在 2021 年 6 月就改善工程舉辦設計比賽，並在 2021 年 9 月公布比賽結果。漁護署和建築署在 2022 年 9 月回應審計署的查詢時表示，兩署正就工地狀況、技術可行性和成本效益，檢視冠軍作品的設計構思和概念，而改善工程的預計完工日期暫定為 2024 年年中左右。審計署認為，漁護署需要在改善工程完成前探討加強遊客安全的措施。

審計署的建議

2.16 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 就揀選地質景點作推廣的機制制訂指引，並妥善備存揀選地質景點的原因的記錄；及
- (b) 在東壩附近的遠足徑至俯瞰破邊洲的觀景台的改善工程完成前，探討加強遊客安全的措施。

政府的回應

2.17 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署會就揀選地質景點作推廣的機制制訂指引，並妥善備存揀選的原因的記錄；及
- (b) 就東壩附近的遠足徑至俯瞰破邊洲的觀景台的改善工程，漁護署會在山崖和陡坡附近設置警告標誌，以提醒遊客該處可能有危險，從而確保他們安全。

地質景點的可達度

2.18 香港地質公園內，有不少地質景點和社區位於偏遠的郊區，部分並不是經常有公共交通工具可到達。漁護署表示，該署一直與相關政府部門和公共交通服務機構保持溝通，以提升地質景點的可達度。該署在改善香港地質公園的可達度時會考慮特定地質景點的承載量和在社會經濟方面的可持續發展需要。

2.19 運輸署表示，該署一直監察全港旅遊景點（包括香港地質公園的地質景點）的交通需求，並在顧及有關景點的可達度、地理條件和旅客的出行模式後，安排適當的公共交通服務。為方便旅客前往地質景點，已在可行的情況下提供不同的公共交通服務，包括專營巴士、綠色專線小巴（專線小巴）、的士和街渡渡輪服務。由於旅客對地質景點的需求屬旅遊性質，有關公共交通營辦商會在周末／公眾假期期間調配額外資源（例如專營巴士、專線小巴、船隻）和增加班次，以應付激增的需求。運輸署也會縱觀有關情況，並在必要時與相關的營辦商探討加強服務的方案。

2.20 根據漁護署於 2021 年向聯合國教科文組織提交的重新驗證文件，近年加強香港地質公園可達度的公共交通服務主要包括：

- (a) 引入新專線小巴路線前往東壩 (2018 年)；
- (b) 開辦新街渡渡輪服務前往吉澳和鴨洲 (2018 年)；及
- (c) 引入星期六前往荔枝窩的街渡渡輪服務 (2020 年)。

2.21 運輸署表示，除第 2.20 段所述外，主要加強的公共交通服務也包括：

- (a) 把專營巴士服務由新娘潭延伸至烏蛟騰，以便遊客遠足至荔枝窩 (註 7) (2020 年)；及
- (b) 加強在北潭涌和北潭凹設有上落客點的專營巴士服務，除引入星期六的服務外，還延長星期日和公眾假期的服務時間，以便遊客分別遠足至東壩和大浪灣 (註 8)(2020 和 2021 年)。

部分地質景點並非每天均有固定班次的公共交通服務可達

2.22 運輸署表示，為方便旅客參觀 12 個設有陸路遊覽路線的地質景點，已提供不同的公共交通服務，詳情如下：

- (a) 關於可經陸路公共交通網絡到達的 4 個地質景點 (即東壩、大浪灣、馬屎洲和新娘潭)，旅客可使用的公共交通服務包括專營巴士、專線小巴和的士；及
- (b) 關於鄰近碼頭的其餘 8 個地質景點 (即橋咀洲、滘西洲、鹽田梓、東平洲、荔枝莊、荔枝窩、吉澳和鴨洲)，旅客可使用有固定班次的街渡渡輪服務，以及班次按需求而定的旅遊線街渡渡輪服務 (註 9)。前往荔枝莊和荔枝窩的遠足人士也可乘搭專營巴士／專線小巴，於白沙澳下車遠足至荔枝莊，或於烏蛟騰／鹿頸下車遠足至荔枝窩 (註 10)。

註 7：遠足人士從最近的巴士站前往荔枝窩需步行約 8 公里。

註 8：遠足人士從最近的巴士站前往東壩和大浪灣分別需步行約 9 公里和 6 公里。

註 9：旅遊線街渡渡輪服務主要為旅遊或康樂用途而設，其運作一般視乎需求而定，而且規模相對較小。一般來說，街渡渡輪服務營辦商可按需求主動調整服務班次和收費。

註 10：遠足人士從最近的巴士／專線小巴站前往荔枝莊和荔枝窩分別需步行約 3.5 公里和 8 公里。

2.23 審計署留意到，遊客並非每天均可透過公共交通服務前往部分地質景點。該等景點包括：

- (a) **滘西洲** 遊客前往滘西洲須租船、使用班次按需求而定的旅遊線街渡渡輪服務 (截至 2022 年 7 月，有 41 條路線的街渡渡輪註冊了相關服務) 或參加導賞團；
- (b) **東平洲** 往來馬料水與東平洲的固定班次街渡渡輪服務只在星期六、星期日和公眾假期提供；及
- (c) **荔枝窩、吉澳和鴨洲** 往來馬料水與該 3 個地質景點的固定班次街渡渡輪服務只在星期六、星期日和公眾假期提供 (註 11)。自 2022 年 7 月 7 日起，往來三門仔至荔枝窩／吉澳／鴨洲的固定班次街渡渡輪服務在星期二和星期四以試驗性質提供至 2022 年 12 月 31 日。

2.24 2022 年 8 月和 9 月，運輸署告知審計署其在 2020 至 2022 年 (截至 7 月) 期間就地質景點公共交通服務進行調查的結果，詳情如下：

- (a) **滘西洲** 在 2022 年 2 月 6 日和 10 日 (星期日和星期四) 進行了調查，據觀察所得街渡上分別有 9 名和 0 名乘客。運輸署認為有關服務足夠；
- (b) **東平洲** 在 13 天 (於不同季節的星期六、星期日和公眾假期) 進行了調查。根據調查結果，街渡渡輪營辦商視乎乘客需求增加了班次，調查日的平均使用率為 40% 至 92% 不等，並沒有留後乘客。運輸署認為有關服務足夠；及
- (c) **荔枝窩、吉澳和鴨洲** 關於往來馬料水與荔枝窩的街渡渡輪服務，在 2021 年 10 月 3 日 (星期日) 和 2022 年 5 月 9 日 (公眾假期) 進行了調查，據觀察所得有關班次均沒有留後乘客。至於往來馬料水與吉澳／鴨洲的街渡渡輪服務，在 2021 年 10 月 3 日 (星期日)、2022 年 2 月 13 日 (星期日) 和 2022 年 5 月 9 日 (公眾假期) 進行了調查。在 2022 年 5 月 9 日前往吉澳／鴨洲的航班於馬料水有 50 名留後乘客。營辦商調派了一艘後備船隻接載該等留後乘客，並調派了一艘乘載量較大的船隻接載回程的乘客。運輸署會留意往來荔枝窩、吉澳和鴨洲的旅客需求，並在必要時與街渡營辦商合作加強服務。

註 11：每天都有街渡渡輪往來沙頭角、吉澳和鴨洲，但進入沙頭角須要禁區通行證。此外，遠足人士可從最近的巴士／專線小巴士步行約 8 公里前往荔枝窩。

2.25 漁護署表示，該署在釐定香港地質公園的可達度時，會考慮特定地質景點的承載量和在社會經濟方面的可持續發展需要（見第 2.18 段）。審計署認為，運輸署需要聯同漁護署，持續檢視地質景點的公共交通服務，並按需要予以加強。

需要提升東壩的可達度

2.26 東壩是香港地質公園中最受歡迎的景點之一。在建造水庫期間，於東壩附近一帶的山崖進行採石，開鑿後的山崖敞露出世界罕有的流紋質火山岩六角形岩柱，成為香港能近距離觀賞這種地質景點的最佳地點。前往東壩的道路（即西貢萬宜路）由水務署維修保養，而道路的使用受限制，由漁護署和水務署共同管理。遊客可乘搭往來北潭涌與東壩的直線專線小巴（截至 2022 年 9 月，這項服務僅於星期日和公眾假期提供）、經北潭涌的專營巴士／其他專線小巴（從最近的巴士／專線小巴站需步行約 9 公里）、參加導賞團（註 12）和乘搭的士到達東壩。

2.27 漁護署表示，該署在 2020 年進行檢討後，將東壩由“特別保護區”（即承載量屬中等）改劃為“綜合保護區”（即承載量較高）。審計署留意到，現時直達東壩的專線小巴服務（見第 2.28 至 2.30 段）和旅遊巴士許可證的安排（見第 2.31 至 2.33 段）均有可予改善之處。

2.28 **專線小巴服務** 北潭涌與東壩之間的直線專線小巴路線自 2018 年 7 月啓用以來，直至 2022 年 9 月都只在星期日和公眾假期提供服務，而服務時間加強了兩次（註 13）。運輸署在 2022 年 8 月和 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 就東壩的公共交通服務需求，調查在 2020 至 2022 年（截至 7 月）期間的 22 天（於不同季節的星期六、星期日和公眾假期）進行，結果如下：
 - (i) 根據在星期六（8 天）進行有關的士服務的調查，調查日的載客車程數目從 17 次至 521 次不等，上客人數從 21 人至 1 002 人不等，落客人數則從 16 人至 870 人不等；及

註 12：遊客可在火山探知館預約前往東壩的導賞團（見第 3.16(a)(ii) 段）。

註 13：當新專線小巴路線在 2018 年 7 月開辦時，服務時間為星期日和公眾假期下午 3 時至 6 時，每 20 至 25 分鐘一班。2019 年 2 月，服務時間延長至下午 7 時，每 20 分鐘一班。2021 年 10 月，服務時間延長至包括早上時段，北潭涌開車時間由上午 9 時 30 分至下午 6 時 40 分，東壩開車時間則由上午 10 時至下午 7 時（2022 年 1 月至 4 月期間，因日照時間縮短及為交通安全起見，服務時間提早 30 分鐘結束）。

- (ii) 根據在星期日和公眾假期 (14 天) 進行有關專線小巴及／或的士服務的調查，乘客對專線小巴服務的需求殷切，在遠足季節，調查日專線小巴的平均使用率超過 80%，更數度錄得極高的需求 (有逾 100 名留後乘客)。在非遠足季節，調查日的平均使用率從 55% 至 80% 不等。此外，據觀察所得，調查日的士的載客車程數目從 54 次至 677 次不等，上客人數從 97 人到 1 134 人不等，落客人數則從 58 人到 1 331 人不等；
- (b) 在遠足季節，有關的專線小巴營辦商加強服務以應付星期日和公眾假期的需求。在調查日，實際上是每 7 至 18 分鐘一班車，以增加載客車程的次數；及
- (c) 鑑於乘客對有關的專線小巴路線需求甚殷，運輸署與營辦商商討將服務延伸至星期六。運輸署正徵詢地區人士與的士業界對擬議加強服務的意見，而視乎所收到的意見，目標是在 2022 年 10 月落實加強有關服務。

2.29 審計署留意到：

- (a) 運輸署曾就東壩的公共交通服務需求，在 2020 至 2022 年 (截至 7 月) 期間進行了 22 天的調查 (於不同季節的星期六、星期日和公眾假期)(見第 2.28(a) 段)，然而，同類調查並沒有在平日進行；
- (b) 在星期日和公眾假期提供的專線小巴服務，自 2019 年 2 月起便一直維持在每 20 分鐘一班的水平。舉例而言，根據最近於 2022 年 7 月 10 日 (星期日) 進行的調查，雖然專線小巴服務約每 20 分鐘一班，但有 12 至 42 名留後乘客，至於的士的載客車程據觀察所得有 139 次；及
- (c) 東壩公共交通服務的需求受季節性因素影響。舉例而言，根據調查結果，據觀察所得，的士的載客車程在 2021 年 11 月 20 日 (星期六) 是 456 次 (上客人數 810 人，落客人數 870 人)，而在 2022 年 7 月 9 日 (星期六) 卻只有 138 次 (上客人數 208 人，落客人數 267 人)。

2.30 漁護署表示，雖然前往香港地質公園的訪港遊客人數因 2019 冠狀病毒疫情而減少，但本地遊客的人數卻有所增加。東壩是最受歡迎的地質公園景點之一，自 2020 年起被劃為“綜合保護區”。審計署認為，運輸署需要聯同漁護署和水務署，持續檢視在東壩提供專線小巴服務的情況，期間須顧及服務需求和季節因素，並充分考慮自然保育、對水務設施和水質的影響、交通容量和道路安全。

2.31 **旅遊巴許可證** 遊客可參加導賞團前往東壩。為按自然保育和可持續發展的原則以推廣綠色旅遊，以及方便遊客前往香港地質公園，旅遊事務署聯同香港旅遊業議會（旅議會）、漁護署和水務署自 2012 年 6 月起推展計劃，讓已登記的持牌旅行代理商申請旅遊巴許可證，以接待入境旅客經由受限制使用的萬宜路前往東壩。為配合推行“綠色生活本地遊鼓勵計劃”，政府自 2020 年 11 月起實施特別措施擴展計劃範圍，容許舉辦本地旅行團的旅行代理商申請旅遊巴許可證前往東壩。許可證由漁護署和水務署共同發出，以每天 3 張為限（註 14）（限星期一至星期五，公眾假期除外）。

2.32 表一顯示 2020 年 1 月至 2022 年 6 月期間申請旅遊巴許可證前往東壩的數目及許可證的使用情況。審計署留意到：

- (a) **申請數目持續增加** 自計劃於 2020 年 11 月擴展至包括舉辦本地旅行團的旅行代理商後，申請前往東壩旅遊巴許可證的數目由 2020 年的 59 個（包括 1 個訪港旅行團和 58 個本地旅行團）增至 2021 年的 134 個（全為本地旅行團），升幅達 127%（註 15）。在 2022 年（截至 6 月），本地旅行團的申請共 117 個。漁護署表示，部分申請人可能在查詢許可證的餘額後才提交申請，如某日子的限額已滿便會放棄申請。然而，漁護署並沒有備存相關資料。審計署留意到，2022 年 1 月至 6 月期間有 52 天可供申請旅遊巴許可證（註 16），而在其中 22 天（42%）已發出全數 3 張往東壩的旅遊巴許可證；及
- (b) **部分許可證未被使用** 2020 年 1 月至 2022 年 6 月期間，漁護署發出 206 張許可證，其中 78 張（38%）未被使用。漁護署表示，很有可能是因為旅行代理商接待的團員人數不足。然而，沒有文件記錄顯示漁護署有向申請者查明不使用許可證的原因。

註 14：漁護署表示，旅遊巴許可證的簽發上限為每天 30 張（包括前往東壩的 3 張許可證），以方便學校和機構進行團體參觀，以及旅行代理商舉辦旅行團，通過北潭涌關閘進入西貢東郊野公園和西貢西郊野公園。

註 15：2017、2018 和 2019 年的申請（全為訪港旅行團）數目分別為 8 個、9 個和 2 個。

註 16：2019 冠狀病毒疫情期間，本地旅行團於 2022 年 1 月 7 日至 4 月 20 日停辦。在 2022 年 1 月至 6 月的 6 個月期間，在扣除本地旅行團停辦的日數後，星期一至星期五（公眾假期除外）開放申請旅遊巴許可證前往東壩的總日數為 52 天。

表一

前往東壩的旅遊巴許可證申請
(2020 年 1 月至 2022 年 6 月)

| | 2020 年 | 2021 年 | 2022 年 (截至 6 月) | 整體 |
|--|--------------|-------------|--------------------|--------------|
| 收到的申請 (a) | 59 | 134 | 117 | 310 |
| 批准的申請 (b) (批准百分比)(c)=(b) ÷ (a) × 100% | 20 (34%) | 76 (57%) | 110 (94%) | 206 (66%) |
| 拒絕／取消的申請 (d) (拒絕／取消百分比)(e)=(d) ÷ (a) × 100% | 39 (66%) | 58 (43%) | 7 (6%) | 104 (34%) |
| 已使用的許可證 (f) (已使用百分比)(g)=(f) ÷ (b) × 100% | 0 (0%) | 63 (83%) | 65 (59%) | 128 (62%) |
| 未被使用的許可證 (h) (未被使用百分比)(i)=(h) ÷ (b) × 100% | 20 (100%) | 13 (17%) | 45 (41%) | 78 (38%) |

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

附註：每個申請獲發 1 張許可證。

2.33 審計署留意到，申請前往東壩旅遊巴許可證的數目呈上升趨勢，而實際需求可能較表一所示的數字更高，因漁護署沒有備存有關每天 3 張限額已滿後被拒的申請者資料 (見第 2.32(a) 段)。另一方面，部分許可證未被使用，但沒有查明原因 (見第 2.32(b) 段)。雖然東壩自 2020 年起被劃為“綜合保護區”，但自有關計劃於 2012 年推出以來至 2022 年 8 月，每天 3 張許可證的限額一直沒有改變。審計署認為，旅遊事務署需要聯同漁護署和水務署，檢視東壩旅遊巴許可證前往東壩計劃 (包括許可證數目上限、許可證未被使用的原因及使用許可證的便利措施)，以推廣綠色旅遊，其間須充分考慮自然保育、對水務設施和水質的影響、交通容量、道路安全，以及對許可證的需求。

審計署的建議

2.34 審計署建議運輸署署長應聯同漁農自然護理署署長，持續檢視地質景點的公共交通服務，並按需要予以加強。

2.35 審計署亦建議運輸署署長應聯同漁農自然護理署署長和水務署署長，持續檢視在東壩提供專線小巴服務的情況，其間須顧及服務需求和季節因素，並充分考慮自然保育、對水務設施和水質的影響、交通容量和道路安全。

2.36 審計署亦建議旅遊事務專員應聯同漁農自然護理署署長和水務署署長，檢視簽發旅遊巴許可證前往東壩的計劃（包括許可證數目上限、許可證未被使用的原因及使用許可證的便利措施），以推廣綠色旅遊，其間須充分考慮自然保育、對水務設施和水質的影響、交通容量、道路安全，以及對許可證的需求。

政府的回應

2.37 運輸署署長同意載於第 2.34 及 2.35 段的審計署建議，並表示：

- (a) 運輸署會聯同漁護署，持續檢視地質景點的公共交通服務，並按需要予以加強；及
- (b) 運輸署剛與相關部門、運輸業界／營辦商和地區人士完成相關檢討。自 2022 年 10 月 22 日起，來往北潭涌與東壩的專線小巴服務會由星期日和公眾假期延伸至星期六。該署會聯同漁護署和水務署，持續檢視東壩的專線小巴服務，其間會顧及服務需求和季節因素，也會充分考慮自然保育、對水務設施和水質的影響、交通容量和道路安全。

2.38 旅遊事務專員同意載於第 2.36 段的審計署建議，並表示該署會與漁護署、水務署和旅議會緊密合作，檢視簽發旅遊巴許可證前往東壩的計劃，以推廣綠色旅遊，其間會充分考慮自然保育、對水務設施和水質的影響、交通容量、道路安全和對許可證的需求。

2.39 漁農自然護理署署長同意載於第 2.34 至 2.36 段的審計署建議，並表示會就載於第 2.34 段的建議，優先在周末和公眾假期這些遊客需求最高的日子加強前往地質景點的公共交通服務。

2.40 水務署署長同意載於第 2.35 及 2.36 段的審計署建議。

第 3 部分：遊客服務

3.1 本部分審查香港地質公園的遊客服務，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 遊客量和遊客中心的營運 (第 3.2 至 3.24 段)；
- (b) 提供地質公園設施和資訊的情況 (第 3.25 至 3.36 段)；及
- (c) 地質公園導賞員制度 (第 3.37 至 3.55 段)。

遊客量和遊客中心的營運

3.2 根據 2008 年為評估在香港設立地質公園的可行性而進行的研究 (見第 1.5 段)：

- (a) 基於可持續性原則的旅遊活動，對地質公園至為重要；及
- (b) 務須監察遊客人數及其影響，確保遊客人數不會窒礙可持續性，令遊覽景點遭受破壞。

3.3 漁護署表示，在 2017 至 2021 年期間，香港地質公園每年的遊客人數約為 120 萬人至 150 萬人不等。

3.4 **遊客中心** 漁護署表示，遊客中心是地質公園資訊最豐富和最重要的教育設施。截至 2022 年 6 月，香港地質公園內有 8 間遊客中心，並可按其主要功能分為下列兩類：

- (a) **主要遊客中心** 這些中心設於香港地質公園的主要入口 (即西貢和大埔三門仔)，並提供多種服務，例如介紹香港地質公園、聯合國教科文組織世界地質公園和香港的地質情況，以及提供遊客資訊和導賞團。這些中心包括火山探知館、香港地質公園遊客中心 (位於獅子會自然教育中心內) 和大埔地質教育中心；及
- (b) **故事館** 漁護署與當地社區和其他夥伴合作設立多間故事館，目的是讓當地居民參與推廣和保育區內的文化和傳統，最終惠及社區居民，以及可望促進當地文化和傳統的可持續發展 (例如通過可持續旅遊)。截至 2022 年 6 月，香港地質公園內設有 5 間故事館 (見第 1.16(d) 段)。

在 8 間遊客中心中，有 6 間的營運服務已經外判給漁護署的合作夥伴和當地社區團體，合約以公開招標或報價方式批出（註 17）。

需要檢視計算遊客人數的方法

3.5 香港地質公園每星期 7 天，每天 24 小時向公眾開放。漁護署表示：

- (a) 由於遊客事實上可從香港地質公園邊界的任何地點自由進出，因此很難計算實際的遊客人數，情況與郊野公園十分類似。為估算郊野公園每月的遊客數字，該署會在預設地點以人手進行點算，並按收集到的數據作出推算，有關方法沿用已久；
- (b) 由於香港地質公園大部分的陸地面積與 3 個郊野公園（即西貢東、西貢西和船灣）及蕉坑特別地區（主要入口是位於該處的獅子會自然教育中心）的範圍重疊，在估算香港地質公園的遊客人數時，最實際的做法是取用相關郊野公園及特別地區的遊客數據；
- (c) 在 2018 年之前，香港地質公園的遊客總數估算為該 3 個郊野公園及獅子會自然教育中心的遊客總數的 30%。採用這個比率是基於經粗略估算，主要地質景區的陸地總面積，是與地質公園範圍重疊的所有郊野公園及特別地區陸地總面積的 30%；及
- (d) 該署在 2018 年檢視計算方法後認為，獅子會自然教育中心的遊客人數無須以 30% 計算，因為整間中心位於地質公園的範圍內。因此，香港地質公園的遊客總數，修訂為該 3 個郊野公園範圍內遊客總數的 30%，加上獅子會自然教育中心遊客總數的 100%。

3.6 審計署留意到漁護署在計算香港地質公園的遊客人數時，沒有考慮下列因素：

- (a) **位於 3 個郊野公園外的地質景點** 有 3 個設有陸路遊覽路線的新地質景點（即 2019 年開發的滘西洲及 2021 年開發的鹽田梓和新娘潭）在 2018 年後開發（見第 2.9(a) 段）。該署在計算香港地質公園的遊客人數

註 17：漁護署表示：

- (a) 營運服務已外判的 6 間遊客中心（即火山探知館和 5 間故事館）在 2021-22 年度的合約費用總額約為 260 萬元；及
- (b) 至於餘下的 2 間遊客中心，香港地質公園遊客中心由漁護署人員營運，大埔地質教育中心則由一間非政府機構營運和提供資金。

時，除位於船灣郊野公園內的新娘潭有計算在內（見第 3.5(b) 段），另外 2 個地質景點均沒有計算在內。此外，部分承載量較高的景點（例如東平洲和橋咀洲——註 18）也沒有計算在內；及

- (b) **遊客中心** 除了位於獅子會自然教育中心內的香港地質公園遊客中心外，其他遊客中心的遊客人數並沒有被計算在內（例如遊客人數名列第 2 的火山探知館——見第 3.8 段表二）。

3.7 審計署認為，為方便進行規劃與發展的工作，漁護署需要檢視計算香港地質公園遊客人數的方法，期間須顧及相關因素（例如新開發的地質景點、沒有被計算的地質景點，以及遊客中心的遊客人數），以期令有關數字更加準確。

需要持續檢視遊客中心的遊客量

3.8 表二顯示 8 間遊客中心在 2017 年 1 月至 2022 年 5 月期間的遊客人數。

註 18：漁護署表示：

- (a) 在 2021 年，東平洲的街渡渡輪乘客有 117 409 人；及
(b) 由於橋咀洲不設固定班次街渡渡輪服務，因此該署沒有前往橋咀洲渡輪乘客的數字。

表二

8 間遊客中心的遊客人數
(2017 年 1 月至 2022 年 5 月)

| 遊客中心 | | 遊客人數 | | | | | |
|------|----------------------|---------|---------|---------|---------|------------|-----------------------|
| | | 2017 年 | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 | 2021 年 | 2022 年 (截至 5 月) |
| 1 | 火山探知館 | 161 494 | 136 869 | 120 614 | 56 937 | 82 184 | 9 627 |
| 2 | 香港地質公園 遊客中心 (註 1) | 390 848 | 360 280 | 325 420 | 243 328 | 267 024 | 95 376 |
| 3 | 大埔地質教育 中心 | 5 755 | 6 077 | 4 315 | 1 427 | — (註 2) | 349 |
| 4 | 鴨洲故事館 | (註 3) | 12 792 | 13 836 | 12 026 | 20 650 | 3 370 |
| 5 | 滘西村故事館 | (註 3) | | 820 | 672 | 1 324 | 147 |
| 6 | 吉澳故事館 | (註 3) | | 4 493 | 19 365 | 35 075 | 6 204 |
| 7 | 小瀛故事館 | (註 3) | | | | 11 264 | 2 246 |
| 8 | 荔枝窩故事館 | (註 3) | | | | 515 | 1 396 |

資料來源：漁護署的記錄

註 1：漁護署表示：(a) 香港地質公園遊客中心位於獅子會自然教育中心內；及 (b) 遊客人數等同於獅子會自然教育中心的遊客人數，因該署沒有分開收集遊覽香港地質公園遊客中心的遊客數據。

註 2：大埔地質教育中心在 2020 年 7 月 15 日至 2022 年 5 月 13 日期間關閉以進行維修。

註 3：鴨洲故事館、滘西村故事館、吉澳故事館、小瀛故事館和荔枝窩故事館分別於 2018 年 4 月 8 日、2019 年 10 月 1 日、2019 年 10 月 6 日、2021 年 2 月 18 日和 2021 年 12 月 26 日開幕。

3.9 如表二所示：

- (a) 在 2019 冠狀病毒疫情下，火山探知館和香港地質公園遊客中心 (即遊客人數最多的 2 間遊客中心) 的遊客人數普遍下跌。漁護署表示在疫情期間，各遊客中心於 2020、2021 和 2022 年 (截至 5 月) 分別臨時關閉 166 天、46 天和 102 天；及

- (b) 與其他遊客中心相比，滘西村故事館的遊客人數偏低。舉例而言，雖然滘西村故事館和鴨洲故事館都是於星期日和公眾假期開放，但2021年的遊客人數卻分別為1 324人和20 650人(註19)。就此，審計署留意到前往滘西洲須租船、使用旅遊線街渡渡輪服務或參加導賞團(見第2.23(a)段)。缺乏固定班次的街渡渡輪服務可能是該處遊客人數偏低的原因。

3.10 審計署認為，漁護署需要持續檢視遊客中心的遊客人數，並採取行動以提升遊客中心的遊客量。

需要持續檢視遊客中心的開放時間

3.11 漁護署表示，遊客中心的開放時間取決於多項因素，包括其可達度、預計遊客人數，以及是否有村民營運。8間遊客中心的開放時間如下：

- (a) 火山探知館每天開放；
- (b) 香港地質公園遊客中心每天開放(星期二除外)；
- (c) 大埔地質教育中心、吉澳故事館、荔枝窩故事館和小瀛故事館於星期六、星期日和公眾假期開放；及
- (d) 鴨洲故事館和滘西村故事館於星期日和公眾假期開放。

至於營運服務已經外判的6間遊客中心(見第3.4段)，其開放時間已在合約中訂明。

3.12 審計署檢視了遊客中心截至2022年8月的開放時間，發現開放時間未能配合相關地質景點的公共交通服務時間，詳情如下：

- (a) 雖然馬料水至鴨洲的固定班次街渡渡輪服務於星期六、星期日和公眾假期提供，但鴨洲故事館於星期六不作開放；及

註19：在2021年：

- (a) 由於2019冠狀病毒疫情，2間故事館在2021年1月1日至2月17日期間暫停開放；及
- (b) 滘西村故事館和鴨洲故事館分別開放53天和54天，每個服務日的平均遊客人數分別為25人和382人。

- (b) 自 2022 年 7 月 7 日起，三門仔至荔枝窩／吉澳／鴨洲的固定班次街渡渡輪服務在星期二和星期四以試驗性質提供至 2022 年 12 月 31 日。然而，位於相關地質景點的 4 間故事館在星期二和星期四均不作開放。

3.13 漁護署在 2022 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 鴨洲故事館由鴨洲社區居民營運。由於他們逢星期六有教會聚會，因此沒有村民可營運故事館。漁護署與鴨洲社區商討後，決定基於合作精神維持這項安排；及
- (b) 該署致力於開放故事館所需的成本與向遊客提供的服務之間取得平衡。平日的三門仔至荔枝窩、吉澳和鴨洲的新街渡渡輪服務在試驗階段，並估計平日的遊客人數較周末少。漁護署會繼續監察乘客人數，如服務變為固定班次時，會檢視故事館的開放時間。在此情況下，該署仍須視乎是否有村民能營運故事館、預計的遊客人數及增加遊客中心開放日數所需的成本來作出決定。

3.14 漁護署表示，遊客中心是地質公園資訊最豐富和最重要的教育設施（見第 3.4 段）。審計署認為，為促進公眾對香港地質公園的了解，漁護署需要持續檢視遊客中心的開放時間，期間須顧及公共交通的服務時間和填補服務缺口的可行措施（例如在營辦商不在場時僱用臨時員工或使用語音導賞裝置）。

需要清楚訂明遊客中心在 2019 冠狀病毒疫情期間的服務要求

3.15 截至 2022 年 6 月，6 間遊客中心的營運服務已經外判（見第 3.4 段）。根據營運合約，營辦商在 5 間故事館須提供的服務主要包括中心營運服務，而在火山探知館須提供的服務則主要包括櫃檯和營運服務，以及導賞團。

3.16 自 2020 年爆發 2019 冠狀病毒疫情以來，香港地質公園遊客中心的開放時間受到影響。審計署審查了火山探知館營辦商在 2021–22 年度所提供的服務，並留意到：

- (a) 根據營運合約 (註 20) :
- (i) **櫃檯和營運服務** 平日須有 2 名員工提供櫃檯和營運服務，而星期六、星期日和公眾假期則須有 4 名員工；及
 - (ii) **導賞團** 在星期六、星期日和公眾假期須提供導賞團服務，包括免費的展館導賞團 (每天最少 2 團)、收費導賞團 (每天最少 1 個陸路遊覽團和 1 個海路遊覽團)，以及收費的東壩地質公園穿梭巴士導賞團 (每天最少 3 團來回)。在平日也須提供每天最少 1 團的免費展館導賞團。各導賞團均不設最少參加人數；及
- (b) 在 2021–22 年度提供的服務 (見表三) 如下：
- (i) 火山探知館在 363 天 (即合約規定須提供服務的總日數) 中關閉了 82 天 (23%)，而展館內的櫃檯和營運服務也同時暫停。東壩資訊亭則全年提供櫃檯服務；
 - (ii) 免費的展館導賞團和收費的陸路導賞團全年停辦。審計署的進一步審查顯示，這些導賞團自 2020 年 7 月中起停辦，直至 2022 年 8 月仍未復辦 (即超過 2 年)；及
 - (iii) 收費的海路導賞團和收費的穿梭巴士導賞團在 114 天 (即合約規定須提供服務的總日數) 中，分別停辦約 101 天 (89%) 和 110 天 (96%)。

註 20：在 2021–22 年度，涉及 3 份合約：

- (a) 提供中心營運服務和導賞團的合約，合約期由 2020 年 7 月 15 日至 2021 年 7 月 14 日；
- (b) 在東壩資訊亭提供遊客服務的合約，合約期由 2020 年 10 月 1 日至 2021 年 7 月 14 日；及
- (c) 提供中心營運服務 (包括東壩資訊亭) 和導賞團的合約，合約期由 2021 年 7 月 15 日至 2023 年 7 月 14 日。

該等合約在 2021–22 年度的合約費用總額約為 160 萬元。

表三

火山探知館營辦商提供的服務
(2021–22 年度)

| 服務種類 | 日數 | | |
|-------------|--------------|---------------|--------------------------|
| | 有提供服務 (a) | 暫停提供服務 (b) | 總數 (註) (c)=(a)+(b) |
| (a) 櫃檯和營運服務 | | | |
| 展館 | 281 (77%) | 82 (23%) | 363 (100%) |
| 東壩資訊亭 | 114 (100%) | — | 114 (100%) |
| (b) 導賞團 | | | |
| 免費的展館導賞團 | — | 363 (100%) | 363 (100%) |
| 收費的陸路導賞團 | — | 114 (100%) | 114 (100%) |
| 收費的海路導賞團 | 13 (11%) | 101 (89%) | 114 (100%) |
| 收費的東壩穿梭巴士團 | 4 (4%) | 110 (96%) | 114 (100%) |

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註：根據合約，在 2021–22 年度，營辦商須每天（農曆年初一和初二除外）（即 363 天）提供櫃檯和營運服務，以及免費的展館導賞團，其他服務則須在星期六、星期日和公眾假期（即 114 天）提供。

3.17 **2019 冠狀病毒疫情期間沒有提供替代服務** 在 2019–20 至 2021–22 年度期間，由於 2019 冠狀病毒疫情，火山探知館在 36 個月中關閉了 9.7 個月 (27%) (註 21)。審計署留意到：

- (a) 營運合約內沒有條文特別訂明在 2019 冠狀病毒疫情期間未能提供所需服務的情況下，營辦商的服務和支付合約費用的機制；
- (b) 沒有文件記錄顯示漁護署曾要求營辦商在該遊客中心閉館期間提供替代服務；及

註 21：火山探知館在 2019–20 年度、2020–21 年度和 2021–22 年度分別關閉了 1.4 個月、5.6 個月和 2.7 個月（即總共 9.7 個月）。

- (c) 該段期間的全部合約費用已支付予營辦商。漁護署表示，雖然正常服務受到影響，但此做法與政府在 2019 冠狀病毒疫情下保障就業的政策一致。

3.18 審計署留意到，除了火山探知館外，其他遊客中心在 2019 冠狀病毒疫情期間也間歇性關閉。審計署認為，在遊客中心關閉時，可提供替代服務（例如虛擬導賞團和語音導賞裝置）以推廣香港地質公園。漁護署日後需要在遊客中心的營運合約內清楚訂明服務要求（例如特別訂明須提供的替代服務和支付合約費用的機制），以應對在 2019 冠狀病毒疫情期間未能提供所需服務的情況。

3.19 **導賞團服務停辦多時** 當火山探知館開放時，部分服務（例如導賞團）繼續停辦（見第 3.16(b) 段）。審計署留意到：

- (a) 有些服務停辦多時。舉例而言，免費的展館導賞團和收費的陸路導賞團自 2020 年 7 月中起停辦，直至 2022 年 8 月仍未復辦（即超過 2 年）；及
- (b) 沒有文件記錄顯示服務停辦和復辦的準則。舉例而言，雖然收費的海路導賞團和收費的穿梭巴士導賞團在 2021–22 年度分別復辦了 13 天和 4 天（見第 3.16(b) 段表三），但其他導賞團（例如免費的展館導賞團）仍未復辦。

3.20 漁護署在 2022 年 9 月回應審計署有關火山探知館提供導賞團服務的查詢時表示：

- (a) 在 2019 冠狀病毒疫情下，當火山探知館關閉時所有由營辦商提供的導賞團均須停辦。復辦營辦商舉辦的導賞團需要符合相關的防疫規定，主要是群組聚集限制和關乎本地旅行團的規定；
- (b) 至於在展館內以小組形式進行的免費導賞團，也受群組聚集限制影響。在疫情期間這些導賞團只曾在 2020 年 1 月（上文 (a) 段所述的限制生效前）及 2020 年 6 月至 7 月（當時群組聚集的限制放寬至最多 50 人）舉辦。由於 4 人群組聚集的限制，目前仍未能提供以小組形式進行免費導賞團，而火山探知館的員工有向個別遊客提供解說服務以作替代；及
- (c) 至於營辦商提供的收費導賞團，如符合本地旅行團相關規定，漁護署會允許復辦。另一方面，該署留意到這些自負盈虧的導賞團在疫情下未必有利可圖，所以允許營辦商自行決定是否在疫情下舉辦收費導賞團。

3.21 審計署留意到，本地旅行團在符合某些規定（例如參加人數限制、疫苗通行證規定及事先向旅議會登記）後便可復辦（註 22）。然而，截至 2022 年 8 月，相關導賞團服務仍未復辦。審計署認為，在符合相關規定的情況下，漁護署需要採取措施以確保火山探知館在切實可行情況下提供導賞團服務。

遊客意見調查工作有可予改善之處

3.22 根據效率促進辦公室，公眾對公共服務質素和效率的滿意程度可作為衡量政府部門整體表現的指標。審計署留意到下列與香港地質公園遊客意見調查有關的事宜：

- (a) **沒有定期進行遊客意見調查** 漁護署表示，該署曾於 2012、2013、2015 和 2016 年在 4 個地點（即東壩、荔枝窩、東平洲及西貢）進行遊客意見調查，以評估遊客對地質景點和其設施的滿意程度。在 2016 年 3 月至 2022 年 6 月期間，除了在火山探知館進行的遊客意見調查（見下文 (b) 段）外，漁護署沒有就香港地質公園進行遊客意見調查。近年該署增加了 3 個設有陸路遊覽路線的新地質景點和 5 間故事館，並改善了現有的地質景點（見第 2.9(a) 及 (c)，以及 2.11(a) 段）。審計署認為，漁護署需要定期進行遊客意見調查，以收集遊客對香港地質公園的意見；
- (b) **需要更善用資訊科技進行遊客意見調查** 自 2014 年 7 月起，火山探知館設置了一部電子裝置，讓遊客自願參與有關遊客對該館滿意程度的意見調查。漁護署表示會按年監察意見調查的結果。審計署留意到：
 - (i) 在 2017 至 2022 年（截至 3 月）期間，意見調查每年的回應率（註 23）偏低（介乎 0.2% 至 1.2% 不等）；及
 - (ii) 該館只提供一部裝置進行遊客意見調查，也未有提供二維碼讓遊客在網上完成意見調查。

審計署認為，漁護署需要更善用資訊科技以便進行遊客意見調查（例如運用二維碼技術讓遊客在網上完成意見調查）；及

註 22：在疫情期間，本地旅行團可於指定期間復辦，包括在 2021 年 4 月 29 日至 2022 年 1 月 6 日期間（2021–22 年度）及自 2022 年 4 月 21 日起。

註 23：回應率的計算方式為將已完成的意見調查總數除以火山探知館的遊客總數。

- (c) *需要確保符合有關遊客意見調查的合約規定* 根據火山探知館的營運合約 (註 24)，營辦商須以問卷方式進行顧客服務的意見調查，並須在每個導賞團結束後收集意見，以及每月提交意見調查分析報表。審計署審查了 2017 至 2022 年 (截至 3 月) 的每月報告，並發現這些報告只包括從收費導賞團收回的問卷數目。調查結果和所需的意見調查分析未有包括在每月提交的報告內，有違合約規定。審計署認為，漁護署需要加強監察營辦商有否按合約規定進行遊客意見調查。

審計署的建議

3.23 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 檢視計算香港地質公園遊客人數的方法，期間須顧及相關因素 (例如新開發的地質景點、沒有被計算的地質景點，以及遊客中心的遊客人數)，以期令有關數字更加準確；
- (b) 持續檢視遊客中心的遊客人數，並採取行動以提升遊客中心的遊客量；
- (c) 持續檢視遊客中心的開放時間，期間須顧及公共交通的服務時間和填補服務缺口的可行措施 (例如在營辦商不在場時僱用臨時員工或使用語音導賞裝置)；
- (d) 日後在遊客中心的營運合約內清楚訂明服務要求 (例如特別訂明須提供的替代服務和支付合約費用的機制)，以應對在 2019 冠狀病毒疫情期間未能提供所需服務的情況；
- (e) 採取措施以確保火山探知館在切實可行情況下提供導賞團服務；
- (f) 定期進行遊客意見調查，以收集遊客對香港地質公園的意見，並更善用資訊科技以便進行遊客意見調查 (例如運用二維碼技術讓遊客在網上完成意見調查)；及
- (g) 加強監察營辦商有否按合約規定進行遊客意見調查。

註 24：其他遊客中心的營運合約並沒有類似條款。

政府的回應

3.24 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署已檢視計算香港地質公園遊客人數的方法，並會將東平洲的數字和從其他來源獲取的相關數字計算在內；
- (b) 漁護署會探討提升遊客中心遊客量的方法，包括透過導賞團的安排、加強公共交通服務和宣傳工作；
- (c) 在現行防疫規定下，自 2022 年 10 月 1 日起火山探知館的免費導賞團服務已經恢復。至於收費的導賞團服務，漁護署會與營辦商討論復辦這些收費導賞團的困難，其間會顧及舉辦本地旅行團的相關規定（例如須為所有參加者購買保障範圍涵蓋 2019 冠狀病毒的保險），以及公眾對收費導賞團的需求，並在切實可行情況下協助恢復收費導賞團的服務；及
- (d) 漁護署已指示火山探知館的營辦商恢復定期的遊客意見調查，並在每月報告內包括調查結果和分析。

提供地質公園設施和資訊的情況

3.25 香港地質公園提供基本的遊客設施，例如路徑、標誌牌、告示板和廁所。漁護署表示，在各項地質公園設施中，地質遊覽路線在向地質公園遊客傳遞地質保育信息方面發揮重大作用。地質遊覽路線沿途的適當地點設有優質及定期保養的地質公園設施，包括解說牌（例子見照片七）、安全／警告標誌（例子見照片八）、方向指示標誌及標距柱。

照片七
解說牌



資料來源：審計署人員於 2022 年 6 月拍攝的照片

照片八
警告標誌



資料來源：審計署人員於 2022 年 6 月拍攝的照片

3.26 漁護署表示，該署通過 4 個主要傳達渠道（包括遊客中心、告示板、地質公園網站、單張及出版物）傳遞有關香港地質公園的基本資訊。地質公園資訊應該包含最新信息、內容豐富、有趣、易於理解，並可讓地質公園遊客和公眾輕易取得。

提供地質公園設施的工作有可予改善之處

3.27 審計署留意到，提供地質公園設施的工作有下列可予改善之處：

- (a) **解說牌** 漁護署表示，陸路遊覽路線沿途設有解說牌，方便遊客自行遊覽。根據漁護署的指引，標誌牌數量必須足以介紹所有遊覽路線沿途的主要地質和生態遺跡景點。關於 12 個設有陸路遊覽路線的地質景點，漁護署在這些路線沿途為遊客設計了觀察點。審計署留意到，截至 2022 年 7 月，在 12 個地質景點中，有 7 個 (58%) 景點的部分觀察點沒有解說牌（例如橋咀洲的火山角礫岩和“菠蘿包”石及馬屎洲的石英脈）。漁護署在 2022 年 8 月回應審計署的查詢時表示：
 - (i) 在 2018 年颱風山竹肆虐後，不少沿岸的標誌牌受損壞或被沖走，尤其是所有在橋咀洲和馬屎洲的解說牌；及

- (ii) 漁護署決定，設置於沿岸地質景點的標誌牌和解說牌必須耐用，以抵禦颱風，並須體積細小、容易安裝。由於考慮到在橋咀洲和馬屎洲安裝和保養符合上述準則的標誌牌存在難度，因此漁護署決定只保留最主要的標誌牌（例如警告標誌）。

然而，審計署留意到，漁護署沒有探討可採取什麼替代方法（例如安排展示二維碼），在沒有解說牌的主要地質和生態遺跡景點提供重要資訊；及

- (b) **守則牌** 根據漁護署的指引，所有地質遊覽路線的適當位置均須展示“遊覽香港地質景點守則”（註 25）。然而，審計署留意到，截至 2022 年 7 月，在 12 個設有陸路遊覽路線的地質景點中，有 3 個 (25%) 景點沒有守則牌。漁護署在 2022 年 9 月回應審計署的查詢時表示，該 3 個地質景點（即吉澳、滘西洲和鹽田梓）沒有守則牌是因為難以物色到合適的安裝地點。

3.28 審計署認為，漁護署需要按其指引的規定，在地質景點提供地質公園設施（例如解說牌和守則牌），並探討可採取什麼替代方法（例如安排展示二維碼），在沒有解說牌的主要地質和生態遺跡景點提供重要資訊。

需要妥善保養地質公園的設施

3.29 漁護署表示，該署人員會巡查香港地質公園內地質景點的遊客設施，而當發現設施或路徑受損壞，會呈報損壞情況並作出跟進（例如維修和更換）。審計署留意到下列事宜：

- (a) **部分地質公園設施保養欠佳** 根據漁護署的指引，標誌牌必須保養良好，確保內容清晰可見。審計署在 2022 年 4 月至 8 月期間實地視察了 7 個設有陸路遊覽路線的地質景點和 8 間遊客中心，並發現：
- (i) 一間遊客中心的聯合國教科文組織世界地質公園和香港地質公園標誌及另一間遊客中心的“參觀者注意事項”中的部分文字已經褪色；

註 25：“遊覽香港地質景點守則”包括公眾須遵守的守則和安全指引，例如切勿攀爬岩柱或踐踏遭受嚴重風化或侵蝕的岩石表面，以及保持郊野清潔。

- (ii) 兩枝標距柱上的格網座標和資訊已經褪色 (例子見照片九)；及
- (iii) 一間遊客中心的多國語言語音導賞裝置 (見照片十) 暫停服務；

照片九

地質景點的
標距柱上的資訊已經褪色



資料來源：審計署人員於 2022 年 8 月
拍攝的照片

照片十

遊客中心的
多國語言語音導賞裝置



資料來源：漁護署的記錄

- (b) **沒有適時維修部分已損壞或破舊的標誌牌** 根據漁護署的指引，標誌牌如有損壞或破舊情況，須立即更換。然而，審計署審查在 2020 至 2022 年 (截至 3 月) 期間所呈報的 16 宗標誌牌損壞或破舊的記錄後發現，由發現損壞至完成維修或更換，需時介乎 4 天至 5 個月不等 (平均 3 個月)；及
- (c) **地質公園標誌牌記錄遺漏部分標誌牌的資料** 根據漁護署的指引，應保留所有地質公園標誌牌的準確記錄，包括總數、位置、內容及最後維修日期。審計署檢視了截至 2022 年 6 月地質公園標誌牌的記錄，並發現當中遺漏了滘西洲標誌牌的資料。

3.30 審計署認為，漁護署需要加緊維修或更換損壞的地質公園設施，並適時更新地質公園標誌牌的記錄，以便監察和保養有關設施。

需要加強提供地質公園的資訊

3.31 漁護署通過 4 個主要傳達渠道 (包括遊客中心、告示板、地質公園網站、單張及出版物) 發放有關香港地質公園的基本資訊。根據漁護署的指引：

- (a) 每月應檢查一次所有地質公園資料，修正過時或錯誤部分，並把檢查記錄和結果妥善存檔；及
- (b) 應定期 (最少每年一次) 檢視 (陸路及海路) 地質遊覽路線的資訊，確保資訊有效和準確。

3.32 審計署留意到下列有關提供地質公園資訊的事宜：

(a) **部分地質公園的資訊過時或不準確** 審計署在 2022 年 4 月至 8 月期間實地視察了 7 個設有陸路遊覽路線的地質景點和 8 間遊客中心，並審查了多款單張 (在 8 間遊客中心展示和可在地質公園網站查閱)，以及截至 2022 年 7 月於網站提供的地質公園資訊，審查結果如下：

- (i) 在地質景點和遊客中心的標誌牌 (例如告示板和解說牌)、展品和其他宣傳品 (例如橫額和海報) 上顯示的 149 個二維碼中，有 10 個 (7%) 連結至錯誤頁面 (即頁面不存在)。此外，單張上的 105 個二維碼中有 26 個 (25%) 無效；
- (ii) 遊客中心的部分展品和單張內容已經過時，例如香港地質公園的地圖僅展示了 9 個而不是 12 個設有陸路遊覽路線的地質景點；
- (iii) 在聯合國教科文組織世界地質公園和亞太地質公園網絡的網站上，連接至地質公園網站的連結出現錯誤 (即頁面不存在)；及
- (iv) 在地質公園網站上，一條連接至中國國家地質公園網站的連結出現錯誤。此外，地質公園網站上有關一本書籍描述並不準確。

審計署認為，漁護署需要採取措施以確保在遊客中心、告示板、單張和網頁發布準確和最新的資訊；

(b) **相關和最新的單張未必能提供** 審計署審查了在 8 間遊客中心 (在 2022 年 6 月和 7 月實地視察期間) 展示和可在地質公園網站查閱 (截至 2022 年 7 月) 的多款單張，並發現與香港地質公園有關的單張共有 29 款。審計署留意到：

- (i) 可在 8 間遊客中心和地質公園網站查閱的單張數目各有不同，介乎 3 款至 16 款不等 (平均 10 款)。部分關於個別地質景點的單張即使在其最近的遊客中心和指定地點 (註 26) 也未能提供。以橋咀洲的單張為例，大埔地質教育中心有提供該款單張，但在火山探知館 (橋咀洲的主要入口) 卻沒有；及
- (ii) 其中 7 款單張有超過 1 個版本，但有 6 間遊客中心只提供舊版本。最新版本與遊客中心所展示舊版本的出版日期相隔介乎 23 個月至 5 年不等 (平均 3.4 年)。

截至 2022 年 6 月，沒有文件記錄顯示置於遊客中心和地質公園網站單張的揀選準則。審計署認為，漁護署需要在其指引中訂明有關準則；及

- (c) **未有全面採用聯合國教科文組織世界地質公園的新標誌** 聯合國教科文組織世界地質公園在 2021 年 4 月更換新標誌。然而，審計署在 2022 年 4 月至 8 月期間的實地視察發現，8 間遊客中心中有 6 間 (75%) 仍在使用舊標誌，以及所視察過的 7 個地質景點的告示板、解說牌和警告標誌仍使用舊標誌。同樣地，審計署留意到部分單張沒有採用新標誌。漁護署在 2022 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (i) 聯合國教科文組織世界地質公園秘書處知悉到，採用新標誌或會對各地質公園構成財政負擔，並建議各地質公園在更換展示舊標誌的設施或單張時才轉用新標誌；及
- (ii) 漁護署決定在更新或更換告示板、解說牌、警告標誌和單張時才採用新標誌，以盡量減少浪費和達致最大的成本效益。

然而，審計署發現，一款於 2022 年 4 月出版的單張沒有採用聯合國教科文組織世界地質公園的新標誌。審計署認為，漁護署需要採取措施以確保在更新或更換地質公園宣傳品／設施時，採用聯合國教科文組織世界地質公園的新標誌。

註 26：根據漁護署的指引，所有已出版的單張可在漁護署位於長沙灣政府合署的接待處、獅子會自然教育中心、火山探知館，以及地質公園網站取閱。審計署在 2022 年 6 月和 7 月的實地視察發現，上述地點可供取閱的單張數目分別為 0 款、11 款、12 款和 16 款。

3.33 漁護署在 2022 年 8 月回應審計署有關檢視各傳達渠道所提供的地質公園資訊的查詢時表示：

- (a) 雖然實際檢視次數未必完全符合漁護署指引所訂的次數 (見第 3.31 段)，但該署一直有不時檢視和更新所有地質公園資訊 (包括地質景點和地質遊覽路線資訊)，以確保資訊有效和準確：
 - (i) 一般而言，該署會在多個情況下檢視或更新地質公園和地質遊覽路線的資訊，以及標誌牌位置和內容，例如在準備重新驗證 (2015、2017 和 2021 年) 和更新地質公園網站 (第一階段於 2020 年 and 第二階段於 2022 年) 時；及
 - (ii) 除了定期檢視和更新資訊外，該署也會按需要就地質遊覽路線的資訊／解說材料進行全面檢討，以提升其吸引力。過往完成的檢討包括吉澳和鴨洲 (2021 年)，而計劃中的檢討還包括橋咀洲和荔枝窩 (進行中)；
- (b) 在進行檢討後，相關資訊會被直接修改而無須準備檢討／評估報告。修訂記錄可藉比較新舊版本 (例如不同版本的單張、解說牌和網站內容) 反映出來；及
- (c) 該署正檢視其指引，並可能根據過往數年的經驗對其作出修訂 (上次修訂指引是在 2015 年)。擬議的修訂包括將檢視地質公園資訊的次數由每月一次減至每年一次。

3.34 審計署認為，漁護署需要在切實可行情況下盡早完成香港地質公園指引的檢討，並採取措施以確保有關指引獲得遵從。

審計署的建議

3.35 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 按漁護署指引的規定，在地質景點提供地質公園設施 (例如解說牌和守則牌)，並探討可採取什麼替代方法 (例如安排展示二維碼)，在沒有解說牌的主要地質和生態遺跡景點提供重要資訊；
- (b) 加緊維修或更換損壞的地質公園設施；
- (c) 適時更新地質公園標誌牌的記錄，以便監察和保養有關設施；

- (d) 採取措施以確保：
 - (i) 在遊客中心、告示板、單張和網頁發布準確和最新的資訊；及
 - (ii) 在更新或更換地質公園宣傳品／設施時，採用聯合國教科文組織世界地質公園的新標誌；
- (e) 在漁護署指引中訂明在遊客中心和地質公園網站展示單張的準則；及
- (f) 在切實可行情況下盡早完成香港地質公園指引的檢討，並採取措施以確保有關指引獲得遵從。

政府的回應

3.36 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署會探討在切實可行情況下在地質公園提供解說牌和守則牌。如受實際環境所限而未能於現場提供解說牌和守則牌，該署會探討發布有關資訊的替代方法，例如通過網頁、地質公園故事館和橫額；
- (b) 漁護署已採取措施以加強保養地質公園的設施及確保發布最新的資訊，包括更換過時的地質公園設施、在標誌牌記錄中加入滯西洲標誌牌的資料，以及訂明在遊客中心和地質公園網站展示單張的準則；
- (c) 漁護署會在更新或更換地質公園宣傳品／設施時，採用聯合國教科文組織世界地質公園的新標誌；及
- (d) 漁護署會盡快完成香港地質公園指引的檢討，並盡量採取措施以確保有關指引獲得遵從。

地質公園導賞員制度

3.37 漁護署表示，要提供對遊客有價值的導賞團，必須要有優質的導賞員。地質公園導賞員制度旨在鼓勵現職導遊提升能力和增進知識，以達至國際標準。該制度包括兩個等級，分別為獲推薦地質公園導賞員 (R2G 導賞員) 和認可地質公園導賞員 (A2G 導賞員)(以下統稱為地質公園導賞員)，詳情如下：

- (a) **R2G 導賞員** 2010 年 6 月，漁護署與一間非政府機構（下稱非政府機構 A——註 27）合作設立地質公園導賞員推薦制度（R2G 制度）。申請人須接受所需的基礎培訓，累積足夠導賞經驗並通過評核，才能成為 R2G 導賞員。由 R2G 導賞員帶領的導賞團而符合最高 1 比 25 導賞員與參加者人數比例，並經漁護署和非政府機構 A 審批後，可獲認可為 R2G 導賞團（見第 3.46 段）；及
- (b) **A2G 導賞員** 為進一步認可地質公園導賞員制度，地質公園導賞員核證制度（A2G 制度）自 2011 年 3 月起推行，旅議會擔任核證機構，並會向通過額外評審考試的導賞員簽發認可地質公園導賞員證（A2G 證）。

3.38 A2G 導賞員和 R2G 導賞員分別須每 3 年和 2 年接受重新評審，以鼓勵持續進修，並確保他們會掌握香港地質公園和地質保育的最新發展情況。設立 A2G 評審委員會和 R2G 評審小組（註 28）是為處理 A2G 導賞員和 R2G 導賞員的新申請評審工作和重新評審工作。漁護署是地質公園導賞員制度的秘書處，也負責該制度網站（下稱地質公園導賞員網站）的管理工作。

招募和重新評審地質公園導賞員的工作有可予改善之處

3.39 **招募地質公園導賞員的工作有可予改善之處** 截至 2022 年 8 月，地質公園導賞員制度下有 3 名 A2G 導賞員和 45 名 R2G 導賞員。審計署審查了地質公園導賞員招募工作的記錄，並發現：

- (a) **A2G 導賞員** A2G 制度自 2011 年 3 月推行以來，直至 2022 年 3 月，僅於 2012 年 3 月進行了一輪招募工作，即已有 10 年沒有招募新的 A2G 導賞員；及
- (b) **R2G 導賞員** R2G 制度自 2010 年 6 月推行以來，直至 2022 年 3 月，進行了 7 輪招募工作，而第 6 輪（於 2015 年 9 月）與第 7 輪（於 2021 年 1 月）招募工作相隔逾 5 年。漁護署表示，2018–19 年度暫停招募 R2G 導賞員是因為有新的地質公園導賞員核證制度的建議（見第 3.51 段）。審計署留意到 2015 年（第 6 輪招募工作截止申請之後）至 2018 年期間，漁護署共收到 11 份申請。在取消推行該擬議的制度後，第 7 輪招

註 27：非政府機構 A 的成立，是為推廣地質保育的重要性。

註 28：A2G 評審委員會和 R2G 評審小組由漁護署、旅議會和非政府機構 A 的代表組成。

募工作 (包括處理在 2015 至 2018 年期間收到的 11 份申請) 於 2021 年 1 月進行。

3.40 漁護署在 2022 年 7 月和 9 月回應審計署有關報名數字偏低的查詢時表示：

- (a) 地質公園導賞員制度的主要目的是為遊客提供優質的導賞員和導賞服務。導賞員對地質公園導賞員制度的興趣與市場需求有重大關係，但有關需求在 2019 冠狀病毒疫情下大幅下降；
- (b) 該署沒有就 R2G 導賞員和 A2G 導賞員的報名人數訂立目標。一般而言，當有足夠人數表示有意申請時 (即最少 10 人提交申請)，便會展開新一輪招募工作；及
- (c) 該署有舉辦各種宣傳活動，以推廣 R2G / A2G 導賞員資格，例如為領隊和導遊提供講座，以及透過多個網站 (包括地質公園網站、地質公園導賞員網站和旅議會網站)、單張、告示板和宣傳影片，提供有關地質公園導賞員制度的資訊。

3.41 審計署認為，漁護署需要繼續推廣地質公園導賞員制度，以期招募更多優質的地質公園導賞員，並採取措施以確保適時進行地質公園導賞員的招募工作。

3.42 **重新評審地質公園導賞員的工作有所延遲** A2G 導賞員和 R2G 導賞員分別須每 3 年和 2 年接受重新評審。為保留資格，地質公園導賞員需符合若干要求，包括持續的進修和導賞經驗。在 2017 至 2022 年 (截至 3 月) 期間，就 A2G 導賞員和 R2G 導賞員分別進行了兩輪 (於 2018 和 2021 年) 和一輪 (於 2018 年) 重新評審工作。審計署審查重新評審工作的記錄，並留意到重新評審地質公園導賞員的工作有下列延遲：

- (a) **延期進行重新評審工作** 在 R2G 導賞員方面，雖然重新評審工作應在 2020 年進行 (即上次於 2018 年進行後的兩年)，但截至 2022 年 3 月，有關工作仍未進行 (即延遲了兩年)。漁護署表示，R2G 導賞員的重新評審工作因 2019 冠狀病毒疫情而要延期進行；
- (b) **A2G 導賞員的重新評審工作** 在 2021 年的 A2G 導賞員重新評審工作中：
 - (i) 雖然 A2G 導賞員的核證資格分兩批於 2021 年 4 月和 5 月到期，但漁護署直至 2021 年 9 月 (即上一次核證資格到期後的 4 至 5 個月) 才發送電郵要求有關的 A2G 導賞員提交重新評審的文件；及

- (ii) 該署直至 2021 年 11 月 (即上一次核證資格於 2021 年 4 月和 5 月到期後的 6 至 7 個月) 才向有關的 A2G 導賞員發出通過重新評審通知書。該通知書載明，核證資格要在旅議會發出 A2G 證後才生效。在上一次核證資格到期日至獲續期 A2G 證的簽發日期間，有關的 A2G 導賞員不應以 A2G 導賞員身分帶領任何導賞團；及
- (c) **R2G 導賞員的重新評審工作** 在 2018 年的 R2G 導賞員重新評審工作中：
 - (i) 雖然 R2G 導賞員的資格分兩批於 2018 年 4 月和 6 月到期，但漁護署直至 2018 年 7 月 (即上一次資格到期後的 1 至 3 個月) 才發送電郵要求有關的 R2G 導賞員提交重新評審的文件。漁護署表示，上述 R2G 導賞員資格的有效期已延至 2018 年 6 月；及
 - (ii) 該署直至 2018 年 11 月 (即上一次資格有效期延至 2018 年 6 月後的 5 個月) 才向有關的 R2G 導賞員發出通過重新評審通知書。該通知書載明，R2G 導賞員資格會由通知書發出日期起計續期 2 年。在已延長的資格到期日至續期生效日期間，有關的 R2G 導賞員不應帶領任何 R2G 導賞團。

3.43 審計署認為，漁護署需要採取措施以確保適時進行地質公園導賞員的重新評審工作。

3.44 **需要就招募和重新評審地質公園導賞員的工作發出指引** 審計署留意到，漁護署沒有就招募和重新評審 A2G 導賞員和 R2G 導賞員的工作發出指引，包括：

- (a) 展開新一輪地質公園導賞員招募工作的準則 (見第 3.40(b) 段)；
- (b) 通知 A2G 導賞員和 R2G 導賞員提交重新評審文件和處理重新評審的期限 (見第 3.42(b) 及 (c) 段)；及
- (c) 在重新評審時行使酌情權的準則和權限。在 2018 年的 R2G 導賞員重新評審工作中，審計署留意到有一名申請人獲准延期 2 個月提交文件，另有一名申請人獲准延期 3 個月以計算導賞經驗。然而，沒有文件記錄顯示行使酌情權的理據和所獲得的批准。

3.45 審計署認為，漁護署需要就招募和重新評審地質公園導賞員的工作發出指引，包括展開招募工作的準則、處理重新評審申請的期限，以及行使酌情權的準則和權限。

需要加強監察 R2G 導賞團遵從規定的情況

3.46 R2G 導賞團須由 R2G 導賞員帶領，並有較低的導賞員與參加者人數比例（最高為 1 比 25），以確保能充分照顧所有參加者（註 29）。漁護署和非政府機構 A 負責審核和批准擬議的 R2G 導賞團。當某導賞團獲准以 R2G 導賞團名義營辦，營辦機構的名稱便會自動加入地質公園導賞員網站上的 R2G 導賞團營辦商名單。截至 2022 年 8 月，名單上有 7 間 R2G 導賞團營辦商。

3.47 根據 R2G 導賞團的規定，有關服務必須隨時準備接受漁護署進行每兩年一次的審查，以延續其資格。審計署留意到在 2017 年 8 月至 2019 年 3 月期間，漁護署對 R2G 導賞團進行了 6 次審查。在 2019 年 4 月至 2022 年 8 月期間，漁護署沒有進行該等審查。審計署認為，漁護署需要加強監察 R2G 導賞團遵從規定的情況，包括按規定進行審查。

需要確保地質公園導賞員網站上的資訊準確和完整

3.48 漁護署負責地質公園導賞員網站的管理工作。該署表示，A2G 導賞員和 R2G 導賞員的評審結果公布後，地質公園導賞員網站上的地質公園導賞員名單（包括個人資料和資格）便會更新。根據地質公園導賞員網站上的資訊，截至 2022 年 8 月，A2G 導賞員、R2G 導賞員和 R2G 導賞團營辦商分別有 4 名、45 名和 7 間。

3.49 審計署審查了地質公園導賞員網站上的資訊，並發現截至 2022 年 8 月：

- (a) 根據旅議會網站上的 A2G 導賞員名冊，A2G 導賞員的人數應為 3 人，但地質公園導賞員網站卻顯示有 4 人；
- (b) 45 名 R2G 導賞員中有 6 名 (13%) 的照片未能顯示（即在最近一輪招募結果於 2021 年 2 月公布後的 18 個月）；
- (c) 7 間所顯示的 R2G 導賞團營辦商中有 1 間 (14%) 的網址連結至錯誤頁面；
及
- (d) 7 個所顯示的 R2G 導賞員培訓課程中有 2 個 (29%) 已經停辦。

註 29：R2G 導賞團也須符合其他準則，例如在香港地質公園內提供服務，以及遵守所有法律上的要求。

3.50 審計署認為，漁護署需要採取措施以確保地質公園導賞員網站上的資訊準確和完整。

需要持續檢視地質公園導賞員制度

3.51 在 2018–19 年度，漁護署和旅議會嘗試優化核證制度，引入新的認可導賞員資格，以取代 A2G 導賞員和 R2G 導賞員的資格，從而進一步提升地質公園導賞員的標誌和品牌。擬議制度的主要特點如下：

- (a) 雖然由 A2G 導賞員和 R2G 導賞員帶領的地質導賞團都獲認可為優質的地質導賞團，但只有 A2G 導賞員獲准在香港地質公園範圍內接待入境旅客（註 30），而 R2G 導賞員則須持有旅議會簽發的有效導遊證才可接待入境旅客。截至 2018 年 4 月，約半數的地質公園導賞員未持有有效的導遊證（註 31）。在擬議制度下，獲核證的導賞員均須持有旅議會簽發的有效導遊證或領隊證；及
- (b) 在 2017 年，漁護署推行“同根·同源”計劃，以推廣當地地質公園社區的歷史和非物質文化遺產。按擬議制度核證的導賞員除了要提供傳統的地質知識解說外，還須對非物質文化遺產（例如客家文化、民間宗教和廟宇建築）有深厚認識。

3.52 在 2020 年 3 月，擬議制度因 2019 冠狀病毒爆發及地質公園導賞員的疑慮而被取消。在 2022 年 6 月，漁護署、旅議會和非政府機構 A 檢視了地質公園導賞員制度，並同意按現狀保留 A2G 導賞員和 R2G 導賞員制度。漁護署和旅議會也同意繼續合作進行培訓和推廣工作，以及提升導賞員的質素。

3.53 審計署留意到，截至 2022 年 8 月，A2G 導賞員培訓課程主要涵蓋傳統的地質解說（即有關非物質文化遺產的培訓時數僅佔約 7%，而在擬議制度下會佔 38%）。審計署認為，漁護署需要持續檢視地質公園導賞員制度，以期提升地質公園導賞員

註 30：根據規定，只有持有有效導遊證的人士才可於香港境內接待入境旅客。漁護署表示：

- (a) 在 2022 年 9 月之前，A2G 導賞員獲部分豁免，並獲准在香港地質公園內接待入境旅客；及
- (b) 自 2022 年 9 月起，有關豁免不再適用，A2G 導賞員必須持有有效的導遊牌照，才可接待入境旅客。

註 31：漁護署表示，截至 2022 年 6 月，在 50 名地質公園導賞員中，有 17 名（34%）沒有導遊證。

的質素，包括考慮是否需要在 A2G 導賞員培訓課程中增加有關非物質文化遺產的內容。

審計署的建議

3.54 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 繼續推廣地質公園導賞員制度，以期招募更多優質的地質公園導賞員；
- (b) 採取措施以確保適時進行地質公園導賞員的招募和重新評審工作；
- (c) 就招募和重新評審地質公園導賞員的工作發出指引，包括展開招募工作的準則、處理重新評審申請的期限，以及行使酌情權的準則和權限；
- (d) 加強監察 R2G 導賞團遵從規定的情況，包括按規定進行審查；
- (e) 採取措施以確保地質公園導賞員網站上的資訊準確和完整；及
- (f) 持續檢視地質公園導賞員制度，以期提升地質公園導賞員的質素，包括考慮是否需要在 A2G 導賞員培訓課程中增加有關非物質文化遺產的內容。

政府的回應

3.55 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示漁護署會與非政府機構 A 和旅議會合作，全面檢視地質公園導賞員制度，以及就招募、重新評審、監察／審查導賞團和培訓等方面發出指引。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1 本部分審查與管理香港地質公園有關的其他事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 教育活動 (第 4.2 至 4.12 段)；
- (b) 宣傳和網絡交流活動 (第 4.13 至 4.25 段)；
- (c) 巡邏和巡查 (第 4.26 至 4.36 段)；及
- (d) 安全事宜 (第 4.37 至 4.44 段)。

教育活動

4.2 香港地質公園發展和舉辦適合各個年齡層的教育活動，讓公眾認識地質遺產及其與自然、文化和非物質文化遺產的聯繫。這些活動包括地質公園學校計劃、訪校講座、岩石學堂和學生交流計劃。

需要加強舉辦教育活動

4.3 表四列出香港地質公園由 2017 年 1 月至 2022 年 3 月所舉辦的教育活動數目。

表四

舉辦的教育活動
(2017 年 1 月至 2022 年 3 月)

| 年份 | 教育活動數目 |
|---------------|--------|
| 2017 | 72 |
| 2018 | 74 |
| 2019 | 54 |
| 2020 | 27 |
| 2021 | 20 |
| 2022 (截至 3 月) | 8 |

資料來源：漁護署的記錄

4.4 如表四顯示，香港地質公園所舉辦的教育活動數目由 2017 年的 72 個減至 2021 年的 20 個，減幅約為 72%。漁護署表示，數目減少的主因是 2019 冠狀病毒疫情。漁護署在 2022 年 8 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 在疫情的影響下，該署普遍按相關的防疫規定（主要是群組聚集限制）停辦和復辦香港地質公園的教育活動。至於學校的教育活動，只可以進行線上舉辦的活動（即學校講座和座談會）；及
- (b) 至於自 2022 年 9 月起的新學年，該署已檢視與學校有關的防疫規定，並將提供實體和線上的學校座談會和講座。

4.5 漁護署表示，在普及地球科學知識，以及向公眾推廣地質和自然保育信息方面，地質公園教育是最理想的途徑之一。審計署認為，漁護署需要加強舉辦香港地質公園的教育活動，例如更廣泛運用資訊科技進行教育活動（例如虛擬導覽），以及探討舉辦符合防疫規定的實體活動（例如實地考察）的可行性。

地質公園學校計劃有可予檢視之處

4.6 地質公園學校計劃是香港地質公園的重點教育項目。漁護署表示，該計劃為學生提供多元化的科普教育活動，藉此培養他們對地球科學、自然生態、本地文化歷史的興趣，以及對可持續發展理念的認識。審計署留意到下列事宜：

- (a) **地質公園學校計劃的名額有可予檢視之處** 漁護署表示，每個學年的地質公園學校計劃名額為 20 間學校 (包括小學和中學)，每年在學期開始前 (即 8 月初至 9 月 30 日) 公開接受申請。在 2020/21 和 2021/22 學年，漁護署分別收到 21 間學校申請參與計劃。由於申請數目超逾 20 間學校的名額，因此在上述兩個學年每年各有 1 間學校的申請被拒。至於 2022/23 學年，審計署留意到，截至 2022 年 9 月 4 日 (即 2022 年 9 月 30 日的截止日期之前約 1 個月)，漁護署已在地質公園網站上宣布該學年的名額已滿。因此，有意參與計劃的學校可能不會提交申請，而有關計劃的需求也無從確定；及
- (b) **地質公園學校計劃的選取準則有可予檢視之處** 漁護署表示，會通過漁護署和香港地質公園的社交媒體推廣地質公園學校計劃，也有向正參與計劃的學校及曾向該署表示有意參與計劃的學校發出邀請信。名額以先到先得的方式分配，其中 13 個名額會預留給已經參加上一年度計劃的學校，餘下 7 個名額則預留給上一年度沒有參與計劃的學校。審計署審查了 2017/18 至 2021/22 學年的參與學校名單，並留意到雖然名額共有 100 個 (即以全期 5 年，每年 20 個計算)，但由於學校可重覆參與計劃，因此參與學校只有 42 間。在該 5 年期間，上述 42 間學校中有 14 間 (33%) 已參與計劃 3 至 5 年。

4.7 漁護署在 2022 年 8 月和 10 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 該署是考慮到香港地質公園在運作上的需要而把地質公園學校計劃的每學年名額定為 20 個；
- (b) 該署為已經參加上一年度計劃的學校預留部分名額，藉此讓熱衷的學校盡量多嘗試各種活動，此項能力建構計劃有助學校發展其科普計劃；及
- (c) 該署是基於過往經驗，粗略估算約三分之二正參與計劃的學校會希望在下學年繼續參與，決定將名額按 13 (上一年度參與學校) 比 7 (上一年度沒有參與學校) 的比例分配。因此，漁護署認為 13 比 7 是合理的比

其他相關事宜

例，既可讓適當數目的“熱衷”學校參與計劃，同時又可讓其他學校有平等機會參與。

4.8 審計署留意到，地質公園學校計劃的名額自 2014 年計劃推出以來一直維持不變，而近年出現求過於供的情況（見第 4.6(a) 段）。此外，雖然以 13 比 7 作為選取學校參與計劃的比例是基於漁護署的經驗釐定（見第 4.7(c) 段），但是計劃的實際需求卻不得而知（見第 4.6(a) 段）。鑑於計劃有助學校獲取發展校內科普計劃所需的知識，因此宜讓更多學校參與。審計署認為，漁護署需要檢視地質公園學校計劃，例如確定計劃的需求、檢視選取參與學校的準則和採取適當的跟進行動。

需要改善教育活動的評估程序

4.9 收集參加者的意見對持續改善教育活動至為重要。漁護署在 2022 年 6 月回應審計署有關在 2017 至 2022 年（截至 3 月）進行的教育活動評估的查詢時表示：

- (a) 該署人員直接或高度參與大部分教育活動（例如在訪校講座作簡介和主持工作坊）。他們會在活動期間直接向師生收集意見，或在活動後與老師討論以收集意見；及
- (b) 香港地質公園與位於羅馬尼亞的聯合國教科文組織世界地質公園於 2021 年 5 月進行學生線上交流活動，該署在活動後進行了網上調查。

4.10 審計署留意到，雖然漁護署人員有收集意見（見第 4.9(a) 段），但沒有文件記錄顯示參加者的意見。此外，就 2017 至 2022 年（截至 3 月）期間舉辦的教育活動，該署只進行了一項網上調查（見第 4.9(b) 段）。審計署認為，漁護署需要妥善備存教育活動的評估記錄，以及更善用資訊科技收集參加者的意見（例如網上調查）。

審計署的建議

4.11 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 加強舉辦香港地質公園的教育活動，例如更廣泛運用資訊科技進行教育活動（例如虛擬導覽），以及探討舉辦符合防疫規定的實體活動（例如實地考察）的可行性；
- (b) 檢視地質公園學校計劃，例如確定計劃的需求、檢視選取參與學校的準則和採取適當的跟進行動；及

- (c) 妥善備存教育活動的評估記錄，以及更善用資訊科技收集參加者的意見 (例如網上調查)。

政府的回應

4.12 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示該署會：

- (a) 繼續舉辦各種教育活動，並因應當前疫情適當調整教育活動的形式。如政府放寬保持社交距離的規定，實體活動較虛擬活動可取；
- (b) 檢視地質公園學校計劃，以期有更多學校參與，同時讓部分“熱衷”學校繼續參與，藉着協助學校發展校內的科普活動，進一步推廣地質公園；及
- (c) 向地質公園學校和其他教育活動參加者收集意見，並將評估結果妥善存檔。

宣傳和網絡交流活動

4.13 漁護署表示，宣傳活動旨在提高公眾對香港地質公園的認識，以及方便遊客參觀，從而推動綠色旅遊和本地的可持續發展。表五顯示 2017 年 1 月至 2022 年 3 月期間舉辦的宣傳活動數目。

表五

舉辦的宣傳活動
(2017 年 1 月至 2022 年 3 月)

| 年份 | 宣傳活動數目 |
|---------------|--------|
| 2017 | 8 |
| 2018 | 20 |
| 2019 | 7 |
| 2020 | 8 |
| 2021 | 47 (註) |
| 2022 (截至 3 月) | — |

資料來源：漁護署的記錄

註：漁護署表示，為慶祝香港地質公園加入世界地質公園網絡 10 周年，該署在 2021 年舉辦了大量宣傳活動。

4.14 香港地質公園也有參與和舉辦與其他世界地質公園的網絡交流活動，以促進知識交流和合作，藉此促進聯合國教科文組織世界地質公園和世界地質公園網絡的整體發展。香港地質公園自 2019 年起擔任亞太地質公園網絡的社交媒體統籌專員，工作包括全權負責該網絡的兩個社交媒體帳戶。

宣傳活動的評估程序有可予改善之處

4.15 漁護署表示，該署會透過記者訪問團的意見、傳媒關注度 (例如傳媒報道)、以香港地質公園為焦點旅遊產品 (例如已成為綠色旅遊的熱門目的地的多個地質景點)，以及其他機構 (例如香港旅遊發展局) 在社交媒體平台推廣香港地質公園的力度等，全面評估香港地質公園宣傳活動的成效。

4.16 為慶祝香港地質公園在 2021 年加入世界地質公園網絡 10 周年，漁護署進行了各種宣傳工作，包括巡迴展覽、社區同樂日、公眾研討會、公眾講座、宣傳短片和相片集。各項宣傳活動的總參加人數各有不同 (例如巡迴展覽有 17 434 人，社區同樂日有約 7 500 人，社區研討會有 150 人)。漁護署在 2022 年 9 月回應審計署關於收集參加者意見的查詢時表示，雖然該署沒有進行正式的問卷調查，但有透過

與參加者交談或直接觀察他們於活動期間的反應，收集定質意見，該署也有對社區同樂日進行系統性評估。審計署認為，為方便分析參加者的意見以找出可改善之處，漁護署需要改善宣傳活動的評估程序（例如進行正式問卷調查）。

對地質公園夥伴的監察有可予改善之處

4.17 漁護署與不同夥伴合作推廣香港地質公園。地質公園夥伴需要符合各項條件，包括承諾推廣聯合國教科文組織世界地質公園品牌和香港地質公園、促進地區參與、推廣可持續旅遊，以及提供能展示當地社區和世界地質公園網絡特點的優質本地產品或地質公園服務。漁護署表示，香港地質公園並不參與任何商業運作。

4.18 **地質公園酒店** 香港有兩間地質公園酒店。漁護署表示，該署在 2010 年開始與該兩間地質公園酒店合作，並於 2011 和 2018 年簽署夥伴合作協議。根據有關協議，酒店須在顯眼位置展示推廣科普和香港地質公園的信息，確保負責計劃的職員已接受熟悉地質公園的培訓，提供或支持推廣地質公園品牌的產品，以及協助推廣和營運由香港地質公園推薦的地質公園導賞員所帶領的導賞團等。審計署留意到下列事宜：

- (a) **巡查地質公園酒店的次數不符合規定** 根據漁護署的指引，每年應進行最少兩次巡查，以確保營運和夥伴合作安排獲遵守。審計署留意到，漁護署於 2013 年 9 月和 2014 年 11 月巡查了該兩間地質公園酒店。然而，沒有文件記錄顯示該署在 2014 年 12 月至 2022 年 8 月期間曾進行巡查（註 32）。審計署認為，為確保酒店遵守夥伴合作協議，漁護署需要按指引訂明的次數巡查地質公園酒店；及
- (b) **需要在網站上提供最新資訊** 審計署留意到，截至 2022 年 8 月，兩間地質公園酒店的網站都沒有顯示有關香港地質公園的資訊。此外，這兩間地質公園酒店分別自 2020 年 12 月和 2022 年 5 月起以檢疫酒店模式營運。直至 2022 年 9 月 26 日，該兩間酒店並沒有招待非檢疫客人。然而，在上述期間，地質公園網站並沒有披露該等資訊。審計署認為，漁護署需要適時更新地質公園網站有關地質公園酒店的資訊，並考慮要求地質公園酒店在其網站推廣香港地質公園。

註 32：漁護署表示，自 2020 年爆發疫情直至 2022 年 9 月 26 日，地質公園酒店不時轉作檢疫酒店營運，在該等期間進行巡查既不可行，亦無用處。

其他相關事宜

4.19 **與地質公園夥伴的宣傳** 漁護署利用不同途徑推廣香港地質公園，包括為香港地質公園管理社交媒體帳戶，並把宣傳短片上載至該帳戶。審計署留意到，在2014年11月和2016年2月，有兩段包含推廣一些菜式並顯示餐廳名稱的宣傳短片上傳至香港地質公園的社交媒體帳戶。截至2022年8月，該等短片仍可公開瀏覽。審計署留意到相關餐廳已不再是地質公園夥伴，漁護署亦已將其名稱從地質公園網站上刪除。然而，漁護署並沒有就夥伴關係結束，以及香港地質公園不會參與餐廳的商業運作這兩點，在短片和香港地質公園社交媒體帳戶的帖文中作出聲明。

4.20 漁護署在2022年9月和10月回應審計署的查詢時表示，為免誤會，已刪除了該兩段過時的宣傳短片。審計署認為，漁護署需要在宣傳資料上清楚說明香港地質公園與地質公園夥伴之間的關係，並適時更新資料以反映任何變更。

需要加強舉辦網絡交流活動

4.21 香港地質公園與其他世界地質公園建立了姊妹關係。在有關安排下，各地質公園會定期互訪、交流知識，以及在地質科學研究、管理、培訓等多方面進行合作。截至2022年6月，香港地質公園與8個地質公園建立了姊妹關係。

4.22 根據漁護署的指引，為確保所有姊妹地質公園安排的質素，應按世界地質公園網絡的準則，每18個月檢視姊妹協議和合作安排的成效。假如在長時間沒有實質的合作活動，姊妹安排中的任何一方可以考慮中止有關安排。審計署留意到：

- (a) 由2017至2022年(截至7月)，香港地質公園與8個姊妹地質公園分別舉辦了1至23項活動(平均9項活動)。關於只舉辦過1次合作活動的姊妹地質公園，最後兩次活動之間(於2016年9月和2022年3月)相隔約5年半；及
- (b) 沒有文件記錄顯示在該5年半期間該署曾檢視姊妹地質公園安排的成效。

4.23 審計署認為，漁護署需要加強與姊妹地質公園舉辦網絡交流活動，並定期檢視姊妹地質公園安排的成效及妥善備存記錄。

審計署的建議

4.24 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 改善宣傳活動的評估程序 (例如進行正式的問卷調查)；
- (b) 按指引訂明的次數巡查地質公園酒店；
- (c) 適時更新地質公園網站有關地質公園酒店的資訊，並考慮要求地質公園酒店在其網站推廣香港地質公園；
- (d) 在宣傳資料上清楚說明香港地質公園與地質公園夥伴之間的關係，並適時更新資料以反映任何變更；及
- (e) 加強與姊妹地質公園舉辦網絡交流活動，並定期檢視姊妹地質公園安排的成效及妥善備存記錄。

政府的回應

4.25 漁農自然護理署署長同意審計署的意見，並表示就載於第 4.24(d) 段的建議，漁護署會考慮適當地在宣傳資料上加上聲明，以清楚說明香港地質公園與地質公園夥伴之間的關係，並在適當時候更新透過社交媒體等渠道發放的宣傳資料。

巡邏和巡查

4.26 漁護署表示，香港地質公園的重要地質景點位於現有郊野公園、特別地區和海岸公園的範圍內，因此受到《郊野公園條例》和《海岸公園條例》保護。該等條例及其規例禁止或管制在這些地區 (註 33) 進行某些活動，例如棄置垃圾和露營。該署可根據法例對非法活動採取執法行動。根據漁護署的記錄，由 2020 至 2022 年 (截至 3 月)，在香港地質公園地質景點內就非法活動採取執法行動的個案有 474 宗 (註 34)。

註 33：指定為郊野公園、特別地區或海岸公園的地區可作自然保育、教育和科學研究用途，並在不會對自然環境造成負面影響的情況下可作休閒和旅遊活動。

註 34：在該 474 宗個案中，315 宗 (66%) 與未經准許而進入的車輛／單車有關，122 宗 (26%) 與非法露營有關，其餘 37 宗 (8%) 與其他非法活動 (例如未經准許而進入已封閉營地) 有關。漁護署表示，截至 2022 年 3 月，該署已就 334 宗個案採取檢控行動，當中 269 宗的被告已被定罪。

其他相關事宜

4.27 漁護署在香港地質公園的地質景點進行巡邏和巡查，包括：

- (a) **例行巡邏** 根據漁護署的指引，於地質景點進行例行巡邏的目的是保護及管理景點內的自然遺跡及重要地質特徵、確保遊客安全，以及監察地質公園遊客設施的狀況。巡邏任務由郊野公園護理員和海岸公園護理員共同負責。地質景點的陸路和海上巡邏主要由郊野公園護理科和海岸公園科分別執行。香港地質公園巡邏及管理計劃（下稱巡邏計劃）制定了巡邏的位置和次數。每個地質景點的巡邏次數介乎每天一次至每月一次不等；及
- (b) **巡查標誌牌** 地質公園科會進行巡查，以檢查香港地質公園標誌牌的狀況。根據漁護署的指引，每年應全面巡查所有標誌牌兩次。

需要確保例行巡邏／巡查涵蓋所有地質景點

4.28 根據漁護署的指引，地質公園護理員的巡邏路線必須涵蓋香港地質公園所有地質景點。審計署審查了巡邏計劃（於 2018 年 8 月和 2022 年 7 月修訂），並留意到有兩個地質景點（即涳西洲和鹽田梓）並未包括在巡邏計劃內，有違相關規定。漁護署在 2022 年 8 月和 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 在郊野公園和海岸公園範圍內的地質景點所進行的例行巡邏，集中於地質公園的重要地質特徵和自然環境（全部位於郊野公園和海岸公園範圍內）；及
- (b) 雖然該署沒有在郊野公園和海岸公園範圍以外的地質景點（例如涳西洲和鹽田梓）作例行巡邏，但在巡查標誌牌或故事館的同時也會監察該等地點的整體狀況。相關指引在開發該兩個地質景點前制定。漁護署正檢視指引（另見第 3.33(c) 及 3.34 段），並會作出修訂以反映有關變動。

4.29 涳西洲和鹽田梓位於香港地質公園範圍內，也是向公眾推廣的地質景點。漁護署作為香港地質公園的管理當局，需要採取措施以確保例行巡邏及／或巡查適當地涵蓋所有地質景點。

沒有按規定的次數進行巡邏和巡查

4.30 根據漁護署的指引，例行巡邏應按照已定的時間表和路線進行。審計署比較了 2020 和 2021 年規定和實際的巡邏和巡查次數，並留意到下列事宜：

- (a) **陸路巡邏** 根據巡邏計劃 (於 2018 年 8 月修訂)，陸路巡邏涵蓋 10 個設有陸路遊覽路線的地質景點 (即 12 個設有陸路遊覽路線的地質景點但不包括滘西洲和鹽田梓)。每個地質景點的規定巡邏次數介乎每天一次至每月一次不等。審計署留意到，在 2020 和 2021 年，漁護署分別在 6 個和 5 個地質景點的陸路巡邏次數均不符合規定，不足比率介乎 4% 至 46% 不等 (平均 19%)；
- (b) **海上巡邏** 根據巡邏計劃 (於 2018 年 8 月修訂)，海上巡邏涵蓋 4 個設有陸路遊覽路線的地質景點，以及 7 個設於 2 條海路遊覽路線下的地質景點 (即共 11 個地質景點)。每個地質景點的規定巡邏次數介乎每天一次至每月一次不等。審計署留意到，在 2020 和 2021 年，漁護署在 9 個地質景點的海上巡邏次數均不符合規定，不足比率介乎 12% 至 98% 不等 (平均 69%)。漁護署表示，2020 和 2021 年的巡邏次數低於目標次數 (另見上文 (a) 項)，主要是由於在 2019 冠狀病毒疫情期間整個政府不時作出特別工作安排，而令到人手調配方面出現臨時困難；及
- (c) **巡查標誌牌** 根據漁護署的指引，每年應全面巡查香港地質公園的所有標誌牌兩次。審計署留意到，在 2020 和 2021 年，漁護署分別在 5 個和 4 個地質景點 (包括滘西洲和設於 2 條海路遊覽路線下的地質景點) 的巡查次數，均不符合每年巡查兩次的規定 (即實際次數為每年一次或沒有巡查)。漁護署表示，設於 2 條海路遊覽路線下的地質景點並沒有正規的碼頭。鑑於這些地質景點難以到達，以及該處標誌牌的使用率偏低，巡查這些地質景點的優先次序較後。

4.31 審計署認為，漁護署需要採取措施以確保地質景點的例行巡邏和巡查標誌牌的工作均按指引規定的次數進行。

違反遊覽地質公園守則及須知的情況

4.32 漁護署表示，為免有人在香港地質公園進行不當活動，以及推廣安全信息，該署已採取多項措施，包括發布一套遊覽地質公園須知、在地質景點內設置標誌牌、製作橫額以傳達信息，以及在社交媒體頻道宣傳該等須知和信息。

4.33 漁護署在地質景點展示“遊覽香港地質景點守則”及設置警告標誌，並在地質公園網站公布遊覽地質公園須知。審計署在 2022 年 4 月至 8 月期間實地視察了 7 個設有陸路遊覽路線的地質景點，並留意到一些違反該等守則、須知及警告標誌所載規則的行為，詳情如下：

- (a) **在核心保護區的地質景點登岸** 根據守則及須知，遊客應避免在不設遊客設施及只宜安排乘船遊覽的島嶼及沿岸地區登岸。審計署的實地視察發現，有些遊客在被列為核心保護區並不設遊客設施的地質景點登岸（黃竹角咀——見照片十一）；

照片十一

遊客在黃竹角咀登岸



資料來源：審計署人員於 2022 年 8 月拍攝的照片

- (b) **沒有從地質景點帶走垃圾** 根據守則，遊客應保持郊野清潔、盡量減少製造廢物，以及將垃圾從地質公園帶走（即自己垃圾自己帶走）。審計署的實地視察發現，遊客在地質景點留下垃圾；
- (c) **在指定露營場地外露營** 根據守則，遊客只宜在指定露營場地露營（包括搭建營幕）。審計署的實地視察發現，有遊客在並非指定露營場地的地質景點露營；及
- (d) **從地質景點帶走生物** 根據在地質景點設置的警告標誌，遊客不應帶走任何岩石、化石或生物。審計署的實地視察發現，有遊客在地質景點拾蜆。

4.34 審計署認為，漁護署需要繼續加強行動，包括加強宣傳和教育工作，以遏止在地質景點進行的不當活動。

審計署的建議

4.35 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 採取措施以確保例行巡邏及／或巡查適當地涵蓋所有地質景點；
- (b) 採取措施以確保地質景點的例行巡邏和巡查標誌牌的工作均按指引規定的次數進行；及
- (c) 繼續加強行動，包括加強宣傳和教育工作，以遏止在地質景點進行的不當活動。

政府的回應

4.36 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署已在 2022 年 7 月檢視和更新在郊野公園和海岸公園範圍內地質景點的巡邏路線和巡邏次數，並按此安排巡邏；及
- (b) 至於巡查標誌牌及郊野公園和海岸公園範圍以外地質景點的工作，漁護署正檢視指引內有關巡查次數的規定，當中會考慮可達度和使用情況。

安全事宜

4.37 漁護署表示，會時刻把遊客安全放在第一位。該署已發布“遠足安全指引”，並製作不同系列的短片以推廣遠足安全，也透過多個途徑（例如網站、社交媒體頻道和教育活動）宣揚遠足安全和禮儀。

需要持續檢視地質景點的安全事故

4.38 漁護署表示，該署雖然沒有備存在香港地質公園發生涉及傷亡事故的官方統計數字，但一直有密切留意這些事故，並會在有需要時採取跟進行動。為確定該等統計數字，審計署閱覽了 2020 至 2022 年（截至 6 月）期間的媒體報道，並留意到：

- (a) 共有 27 宗事故在香港地質公園的地質景點發生，涉及 18 人受傷和 12 人死亡；

其他相關事宜

- (b) 2020、2021 和 2022 年 (截至 6 月) 的死亡人數分別為 5 人、2 人和 5 人；及
- (c) 在該 27 宗事故中，8 宗 (30%) 發生在糧船灣 (涉及 6 死 3 傷)，4 宗 (15%) 發生在大浪灣或通往大浪灣的遠足徑 (涉及 2 死 2 傷)。

4.39 審計署轉介該 27 宗事故 (見第 4.38 段) 予漁護署以作審查。在 2022 年 9 月，漁護署告知審計署已查核該等事故，並將之分為下列 3 類：

- (a) 14 宗 (52%) 是在香港地質公園和郊野公園官方保養路徑／遊覽區以外 (包括在漁護署建議只能從船上觀賞的島嶼／沿岸地區進行遠足活動) 發生；
- (b) 10 宗 (37%) 是與中暑或當事人的身體狀況有關，即該等路徑／設施所在之處未必為高危地點；及
- (c) 3 宗 (11%) 是在進行水上活動 (例如游泳) 期間發生。

4.40 審計署認為，為加強保障遊客安全，漁護署需要持續檢視在香港地質公園發生的安全事故，包括分析在地質公園發生的傷亡事故 (例如事故數目和原因)，並採取適當的跟進行動 (例如加強遠足安全方面的宣傳和教育工作)。

向遊客提供安全資訊的工作有可予改善之處

4.41 漁護署表示，地質遊覽路線的基本資訊 (例如位置、沿途景點及其四周環境、路徑長度、難度評級、步行所需時間和可達度) 會在主要的傳達渠道 (包括網站、單張和告示板) 公布。為協助遠足人士預早規劃行程，以及按個人體能、經驗和身體狀況選擇合適的路線，漁護署在其“郊野樂行”網站加入了路徑難度評級參考 (即第 I 至 V 級)。鑑於近年偶有涉及遠足人士的意外發生，該署也在“郊野樂行”網站列出了郊野公園曾發生致命及嚴重意外的高危地點。審計署留意到截至 2022 年 8 月：

- (a) 雖然漁護署在“郊野樂行”網站列出郊野公園高危地點的名單 (截至 2022 年 8 月，包括 4 個地點位於香港地質公園的地質景點) 和遠足路徑的難度評級，但地質公園網站沒有提供類似資訊或“郊野樂行”網站的連結，讓遊客取得相關資訊；

- (b) 在一份於 2022 年 4 月出版的地質公園單張中僅提及 9 條 (而不是 12 條) 地質步道的難度評級；
- (c) 在地質公園單張所列的 9 條地質步道中，有 5 條的難度評級與“郊野樂行”網站上的資訊不一致。舉例而言，荔枝窩自然步道的難度評級，在“郊野樂行”網站和地質公園單張中分別是第 I 級 (即最容易) 和第 II 級；及
- (d) 雖然部分設置在地質景點內的告示板上有列明路徑長度和步行所需時間，但告示板均沒有註明難度評級。

4.42 漁護署表示，遠足人士應避免前往“郊野樂行”網站所列的高危地點。為加強保障遊客安全，漁護署需要向遊客提供更完整和準確的地質遊覽路線資訊，包括高危地點、難度評級、路徑長度和步行所需時間。

審計署的建議

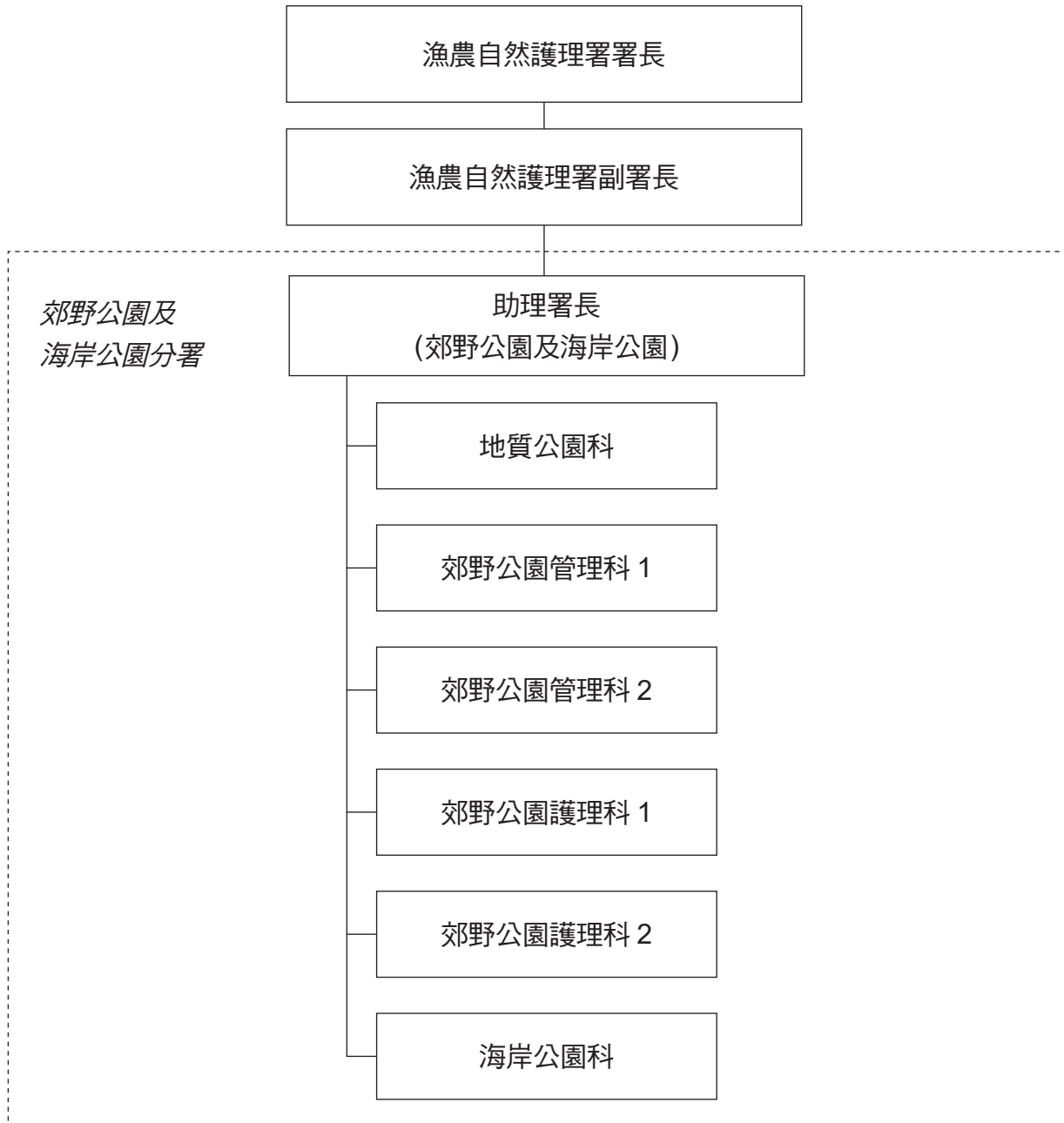
4.43 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 持續檢視在香港地質公園發生的安全事故，包括分析在地質公園發生的傷亡事故 (例如事故數目和原因)，並採取適當的跟進行動 (例如加強遠足安全方面的宣傳和教育工作)；及
- (b) 向遊客提供更完整和準確的地質遊覽路線資訊，包括高危地點、難度評級、路徑長度和步行所需時間。

政府的回應

4.44 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示漁護署會作出相應的跟進。

漁農自然護理署：
組織架構圖 (摘錄)
(2022 年 3 月 31 日)



資料來源：漁護署的記錄

備註：只顯示與香港地質公園營運和管理有關的分署／科。

第 4 章

財經事務及庫務局
政府產業署

政府產業署對一般用途聯用辦公大樓
和聯用設施的管理

香港審計署
二零二二年十月二十七日

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。

《審計署署長第七十九號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

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

政府產業署對一般用途聯用辦公大樓 和聯用設施的管理

目 錄

| | 段數 |
|--------------------------------|-------------|
| 摘要 | |
| 第 1 部分：引言 | 1.1 – 1.14 |
| 審查工作 | 1.15 |
| 鳴謝 | 1.16 |
| 第 2 部分：對物業管理服務承辦商的監察 | 2.1 – 2.2 |
| 物業管理服務合約的管理 | 2.3 – 2.11 |
| 審計署的建議 | 2.12 |
| 政府的回應 | 2.13 |
| 客戶滿意程度調查 | 2.14 – 2.18 |
| 審計署的建議 | 2.19 |
| 政府的回應 | 2.20 |
| 服務表現匯報 | 2.21 – 2.24 |
| 審計署的建議 | 2.25 |
| 政府的回應 | 2.26 |
| 第 3 部分：一般用途聯用辦公大樓物業的租賃 | 3.1 – 3.2 |
| 遵守租約條件 | 3.3 – 3.9 |
| 審計署的建議 | 3.10 |
| 政府的回應 | 3.11 |
| 一般用途聯用辦公大樓處所在關愛社會的 租務安排下的租賃 | 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：邊境管制站聯用設施的管理 | 4.1 – 4.2 |
| 政府產業署的物業管理新措施 | 4.3 – 4.14 |
| 審計署的建議 | 4.15 |
| 政府的回應 | 4.16 |
| | |
| 附錄 | 頁數 |
| A：多用戶專門用途／部門專用樓宇的採購和管理 | 50 |
| B：由政府產業署管理的一般用途聯用辦公大樓 (2020 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日) | 51 – 53 |
| C：政府產業署：組織圖 (摘錄) (2022 年 3 月 31 日) | 54 |

政府產業署對一般用途聯用辦公大樓 和聯用設施的管理

摘要

1. 政府產業署(產業署)監管政府物業，並就相關事宜向財經事務及庫務局提供意見。產業署的主要目標包括以有效率和具成本效益的方法管理該署轄下的政府物業。根據《政府產業管理及有關事務規例》，一般用途聯用辦公大樓(聯用大樓)日常的物業管理由產業署負責。2020年1月，產業署接手港珠澳大橋香港口岸的管理職責，並按照管理、運作及保養合約，監察承辦商的表現。產業署也負責位於這些處所內已承租物業的租務管理工作。審計署最近就產業署管理聯用大樓和聯用設施的工作展開審查，以期找出可予改善之處。

對物業管理服務承辦商的監察

2. 產業署以6份合約把聯用大樓的物業管理服務外判予3名私人服務承辦商。該等承辦商須為46幢聯用大樓提供物業管理服務，合約期為4年，由2020年4月1日至2024年3月31日，合約總金額為7.146億元。上述合約由產業署物業管理部轄下的合約管理組負責管理(第2.2段)。

3. **需要檢討服務收費調整機制** 產業署採用以成效為本的合約管理模式監察物業管理服務承辦商的表現。署方為此採用一套服務收費調整機制，用以監察承辦商的表現是否達到標準。在物業管理服務合約內訂明的20個服務項目中，產業署把其中10個納入服務收費調整機制。如承辦商在任何一個月內未能達到所規定的服務表現水平，其服務收費會被扣減。未被納入機制的其餘10個服務項目包括園景美化和樹木管理、廢物處置等。在2019和2021年，產業署曾接獲有關園景美化的投訴並證明屬實。產業署需要考慮把其餘服務項目納入服務收費調整機制(第2.3及2.4段)。

4. **實地視察和在辦公時間過後進行突擊檢查的次數不符合產業署指引的規定** 產業署在整段合約期內以突擊方式在聯用大樓進行視察和檢查，以監察承辦商的表現，並核實該等承辦商有否履行合約責任。審計署審查了2019至2021年期間進行的實地視察和在辦公時間過後進行突擊檢查的記錄，留意到在2019、2020和

摘要

2021年：(a)分別有2幢、23幢和1幢聯用大樓的實地視察次數未達到所規定的次數；及(b)分別有10幢、13幢和13幢聯用大樓在辦公時間過後進行突擊檢查的次數未達到所規定的次數(第2.5及2.6段)。

5. **實地視察的規劃和巡視報告的記錄工作可予改善** 審計署審查了產業署在2020和2021年對15幢聯用大樓(包括8幢大型聯用大樓、5幢小型聯用大樓和2幢位處偏遠的聯用大樓)進行視察的巡視報告，發現：(a)有9幢聯用大樓(60%)的巡視報告列明每次實地視察已巡視的樓層／範圍，當中6幢在2020和2021年進行的實地視察並沒有涵蓋部分樓層／範圍；(b)有4幢聯用大樓(27%)的巡視報告並沒有列明已視察的樓層／範圍，只列出發現有不符規定之處的樓層／範圍；及(c)有2幢聯用大樓(13%)並非所有巡視報告均記錄已視察的樓層／範圍。審計署在2022年1至7月期間視察了8幢大型聯用大樓，發現其中2幢(即金鐘道政府合署和北角政府合署)有不符規定及欠妥之處。雖然產業署的實地視察集中於聯用大樓的重要或主要樓層／設施和需要特別注意的地方，但審計署留意到產業署並沒有清晰指引說明如何就各類聯用大樓揀選須視察的範圍(第2.7至2.9段)。

6. **客戶滿意程度調查有可予改善之處** 產業署每年進行兩次客戶滿意程度調查，以評核承辦商的表現。就每次調查，產業署均向聯用大樓各用戶部門發出共逾6 000份紙本問卷，由受訪者以人手填寫評分。產業署收回填妥的問卷後，需要由職員以人手輸入數據進行分析。在2019年4月至2021年10月期間，就6份物業管理服務合約進行的客戶滿意程度調查的整體回應率介乎28%至37%不等。審計署進一步分析個別聯用大樓在2020年10月、2021年4月和2021年10月的客戶滿意程度調查的回應率，留意到在43幢聯用大樓中，有9幢(21%)的回應率持續低於30%(第2.14及2.15段)。

7. **需要善用客戶滿意程度調查的結果** 審計署留意到，於2021年4和10月進行的客戶滿意程度調查顯示，就6份合約而言，受訪者對每一份合約的平均滿意程度，分別介乎96%至99%和97%至99%不等。然而，在保持辦公室廁所清潔的平均滿意程度方面，港島二區的合約所得評分持續低於90%。審計署的分析發現，合約涵蓋的7幢聯用大樓當中，在保持辦公室廁所清潔方面，有5幢的滿意程度在2021年4和10月均低於90%，分別介乎60%至84%和72%至89%不等(第2.18段)。

一般用途聯用辦公大樓物業的租賃

8. 產業署在 2019 年起就轄下出租的合適政府物業推出“關愛社會的租務安排”，以便利非政府機構和社會企業（社企）提供社會服務。截至 2022 年 6 月，產業署管理合共 46 份租約，涉及 22 幢聯用大樓內的已承租物業。當中 16 份租約是以象徵式租金批予獲政策支持的非政府機構，5 份是在關愛社會的租務安排下批出，其餘 25 份為商業租約（第 1.7 段）。

9. **例行實地視察工作的不足之處** 在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，產業署就聯用大樓的租約進行了 69 次例行實地視察。審計署的審查發現下列可予改善之處：(a) 在一些個案中，例行實地視察的次數不符合部內指示的規定；(b) 在 32 次 (46%) 例行實地視察中，已填妥的視察清單未有提交予產業測量師／物業估價測量師職系人員以備悉和作適當跟進，有違相關規定；及 (c) 在 25 次對停車場進行的例行實地視察中，有 15 宗 (60%) 個案，產業署人員沒有在相關停車場營辦商的營運時間內到停車場進行視察，另有 8 宗 (32%) 個案，產業署人員沒有在視察清單上記錄視察時間（第 3.4 段）。

10. **聯用大樓處所在關愛社會的租務安排下的租賃** 在 2019 年 4 月至 2022 年 6 月期間，為了按照關愛社會的租務安排把聯用大樓內並沒有決策局／部門表示有意佔用的 6 個處所租出，產業署曾進行 5 輪局限性招標，向約 600 間選定的非政府機構和社企發出邀請函。審計署審查該等局限性招標後，發現非政府機構和社企的反應未如理想：(a) 除在第五輪局限性招標中接獲 2 份標書外，在其餘 4 輪局限性招標中僅接獲 1 份標書，或沒有接獲標書；及 (b) 在該 6 個處所中，僅 4 個處所獲非政府機構或社企承租，用以提供社會服務（第 3.13 段）。

邊境管制站聯用設施的管理

11. 2019 年，政府決定除了位於香港國際機場和紅磡車站的兩個邊境管制站以外，其餘邊境管制站的管理職責撥歸產業署，成為由該署管轄的聯用設施。港珠澳大橋香港口岸是首個交由產業署管理的邊境管制站。2022 年 4 月，產業署就提供港珠澳大橋香港口岸管理、運作及保養服務批出新合約，合約期為 4 年，由 2022 年 6 月 29 日至 2026 年 6 月 28 日（第 1.10 及 4.3 段）。

摘要

12. **需要着力提高用戶部門交還意見表格的回應率** 產業署自 2020 年 8 月起每月向 10 個用戶部門派發意見表格，以收集該等部門對管理、運作及保養承辦商表現的意見。審計署留意到，在 2020 年 8 月至 2022 年 6 月的 23 個月內，有 11 個月（佔 23 個月的 48%）的回應率為 20% 或以下。審計署的進一步分析顯示：(a) 有 2 個用戶部門（佔 10 個部門的 20%）從未交還意見表格；及 (b) 有 2 個用戶部門（佔 10 個部門的 20%）只交還意見表格一次（第 4.6 段）。

13. **需要採取措施改善港珠澳大橋香港口岸旅檢大樓空置處所的租賃前景** 港珠澳大橋香港口岸旅檢大樓有 58 個可供出租的處所。截至 2022 年 6 月 30 日，有 34 個（59%）處所已經租出／佔用，其餘 24 個（41%）處於空置狀況。儘管知悉為應對 2019 冠狀病毒疫情而實施的旅遊限制影響了這些處所在市場上的吸引力，但審計署留意到自港珠澳大橋香港口岸在 2018 年 10 月啓用以來，有 22 個（38%）處所從未租出（第 4.8 及 4.9 段）。

14. **需要密切監察管理、運作及保養承辦商的表現** 產業署表示，邊境管制站的運作，不論在規模、功能以至運作模式上，均與聯用大樓有很大差別。產業署並沒有就監察邊境管制站的管理、運作及保養承辦商制訂具體指引，而主要參照產業署指引（有關聯用大樓合約管理）執行視察和突擊檢查等職務，以監察管理、運作及保養承辦商的表現。自 2020 年起，旅客流量因 2019 冠狀病毒疫情而大幅減少，因此，產業署的措施能否有效應付未來香港與內地恢復正常旅客通關後的龐大旅客流量，仍有待驗證。香園圍邊境管制站是第二個把站內政府聯用設施撥歸產業署管轄的邊境管制站。產業署會參考管理該 2 個邊境管制站所得的經驗，制訂整體計劃，分階段接手餘下 10 個邊境管制站的管理職務（第 1.11、4.5、4.10 及 4.11 段）。

15. **需要考慮改善邊境管制站聯用設施的管理表現匯報** 產業署在其管制人員報告中，把邊境管制站的政府聯用設施數目和邊境管制站建築物／設施的平均管理費用納入為主要表現指標。審計署留意到，產業署的管制人員報告中，用以計算 2021 年平均管理費用的開支金額為 4,870 萬元，佔支付予管理、運作及保養承辦商的 1.268 億元管理費用總額的 38%。用以計算平均管理費用的開支金額經過調整，只包括旅檢大樓（為 58 個政府聯用設施之一）的費用。此外，儘管為港珠澳大橋香港口岸的設施提供管理、運作及保養服務的合約金額龐大（合約金額為 5.539 億元，合約期為 4 年，由 2022 年 6 月 29 日至 2026 年 6 月 28 日），但不論是產業署的管制人員報告，又或是其他刊物，均未有列明任何表現目標，用以評核產業署管理邊境管制站聯用設施的表現（第 4.12 至 4.14 段）。

審計署的建議

16. 審計署的各項建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議政府產業署署長應：

對物業管理服務承辦商的監察

- (a) 參考其他有指派承辦商進行園景美化、樹木管理和廢物處置工作的部門所制定的標準／基準，並考慮把其餘服務項目納入服務收費調整機制 (第 2.12(a) 段)；
- (b) 採取措施，確保實地視察和在辦公時間過後進行突擊檢查的次數符合產業署指引的規定 (第 2.12(b) 段)；
- (c) 在巡視報告中記錄所視察的地點 (第 2.12(c) 段)；
- (d) 檢視有關選定視察範圍的指引和做法，以確保在合理時限內視察所有主要樓層／公用地方 (例如門廊／大堂和公眾人士可達的地方) (第 2.12(d) 段)；
- (e) 考慮採用電子方式進行客戶滿意程度調查，以方便進行數據分析，並着力提高日後客戶滿意程度調查的回應率 (第 2.19(a) 及 (b) 段)；
- (f) 善用客戶滿意程度調查的結果，以評估承辦商在管理個別聯用大樓的表現，並找出需要改善的服務項目 (第 2.19(c) 段)；

一般用途聯用辦公大樓物業的租賃

- (g) 提醒屬下人員嚴格遵循有關在聯用大樓已承租物業進行例行實地視察的規定，以及在停車場營辦商的營運時間內到停車場進行例行實地視察 (第 3.10(a) 及 (b) 段)；
- (h) 找出非政府機構和社企對於局限性招標反應欠佳的原因，並採取措施以改善在關愛社會的租務安排下聯用大樓處所的租賃前景 (第 3.15(a) 及 (b) 段)；

邊境管制站聯用設施的管理

- (i) 着力提高港珠澳大橋香港口岸用戶部門交還意見表格的回應率 (第 4.15(a) 段)；

摘要

- (j) 採取措施，改善港珠澳大橋香港口岸旅檢大樓空置處所的租賃前景 (第 4.15(b) 段)；
- (k) 繼續密切監察港珠澳大橋香港口岸的管理、運作及保養承辦商的表現，並整合所得經驗，為接手香園圍邊境管制站和其他邊境管制站的管理工作做準備 (第 4.15(c) 段)；
- (l) 因應邊境管制站獨特的營運模式制訂詳細指引，以監察管理、運作及保養承辦商的表現 (第 4.15(d) 段)；及
- (m) 披露旅檢大樓以外其他政府聯用設施的管理費用，並考慮就邊境管制站聯用設施的管理訂立表現目標 (第 4.15(e) 及 (f) 段)。

政府的回應

17. 政府產業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 財經事務及庫務局 (財庫局) 對政府產業管理事務負有政策責任，並且是負責發出和修訂《政府產業管理及有關事務規例》(註 1) 的主管當局。政府產業署 (產業署) 監管政府物業，並就相關事宜向財庫局提供意見。產業署的主要目標是：

- (a) 監察政府對物業 (主要指辦公室和宿舍) 的短期和長期需求，並以經濟和具成本效益的方法滿足該等需求，一般的做法是使用政府自置物業，並於需要時，輔以租用物業；
- (b) 檢視現行的佔用物業標準和按需要制訂新的標準；
- (c) 以有效率和具成本效益的方法管理該署轄下的政府物業；
- (d) 使政府土地得以地盡其用，並充分發展具潛力的過剩政府物業作其他用途；
- (e) 促使政府部門了解他們佔用的物業的價值，並需要地盡其用，盡量減低資源消耗和其他營運成本；及
- (f) 探討政府樓宇的商機。

1.3 根據《政府產業管理及有關事務規例》，政府樓宇的管理責任是按照樓宇的分類而決定。政府樓宇通常分為一般用途聯用辦公大樓 (聯用大樓) 和專門用途／部門專用樓宇 (部門專用樓宇)。兩者的特點如下：

- (a) **聯用大樓** 聯用大樓是指由超過一個用戶部門佔用的樓宇。就聯用大樓而言，產業署在尋求撥款興建大樓和向用戶部門分配地方方面，擔當統籌角色。用戶部門須自行尋求撥款應付其辦公室的經常和其他開支。聯用大樓日常的物業管理也由產業署負責；及

註 1：《政府產業管理及有關事務規例》詳載政府對轄下物業和相關事宜的政策和指導原則，讓政府各決策局／部門在處理有關事務時有所依據。

- (b) **部門專用樓宇** 部門專用樓宇是指按用戶部門主動要求而提供的樓宇、建築物或經平整的土地，以配合部門的政策目標和／或運作需要(註 2)。用戶部門在其所屬決策局支持下尋求撥款，以支付興建和其後使用有關樓宇的開支。倡議者／用戶部門或主要／主導部門(如屬多用戶部門專用樓宇——見附錄 A)須負責為獲取所需物業尋求撥款，而用戶部門則應自行取得撥款，以應付營運和維持有關物業的經常和其他開支。單一用戶的部門專用樓宇的日常管理由倡議者或相關用戶決策局／部門負責。至於多用戶部門專用樓宇，樓宇內的各用戶部門應成立大廈管理委員會(註 3)處理日常管理工作。就部門專用樓宇而言，產業署的職責是為這類樓宇訂立、評估和檢視分配面積和家具的標準。

聯用大樓的物業管理

1.4 產業署的宗旨，是以有效率和具成本效益的方式管理轄下的政府物業，並致力改善和更新政府物業，以滿足不斷轉變的需要。產業署以 6 份覆蓋不同地區的合約(2 份港島區、2 份九龍區和 2 份新界區)，把轄下的政府聯用大樓、宿舍和其他處所的物業管理服務外判予私人服務承辦商。2020 年 2 月，產業署批出 6 份合約，每份的合約期為 4 年，由 2020 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日，合約總金額為 16.455 億元。該等合約涵蓋 46 幢聯用大樓、61 幢宿舍和 34 個其他處所(註 4 及註 5)。由產業署管理的聯用大樓的名單，載於附錄 B。

註 2：部門專用樓宇包括部門總部的獨立樓宇、法院、警署、消防局、懲教設施、學校、圖書館、博物館、大會堂、文娛中心、社區中心／會堂／綜合大樓、診所、康復中心、多層停車場和倉庫等。

註 3：大廈管理委員會須由全體用戶部門的代表組成，主席一職須由成員互選產生。各成員部門可考慮輪流出任主席，以公平分擔管理責任。

註 4：合約金額包括用於產業署轄下聯用大樓的 7.146 億元、宿舍的 7.46 億元、其他處所的 1.069 億元，以及機電工程的暫定款額 7,800 萬元。

註 5：就 2022 年 3 月啓用的庫務大樓，產業署已發出合約更改令，把大樓由 2022 年 3 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日期間的物業管理服務納入九龍二區的合約。

1.5 產業署採用以成效為本的合約管理模式，着重成效和表現（註 6）。各承辦商須參照合約所訂的服務水平，為歸其管理的物業提供全面和優質的管理服務。合約所訂的物業管理服務範疇包括以下各項：

- (a) **大廈管理服務** 包括樓宇各項運作，例如機電設施的控制／運作、符合法例規定、共用設施和公用地方預約的管理、園景美化和樹木管理等；
- (b) **清潔服務** 包括一般清潔服務、防治蟲鼠服務和廢物處置服務；
- (c) **保安服務** 須提供全天候的保安服務，以加強保護人身安全和防止政府資產遭盜竊和爆竊、惡意破壞、公用地方被非法佔用等。承辦商也須負責大廈範圍內各出入口的運作和管制；及
- (d) **行政管理服務** 包括管理匯報、公用服務和電源管理，以及其他大廈管理支援服務。

一般用途聯用辦公大樓物業的租賃

1.6 根據《政府產業管理及有關事務規例》，決策局／部門如發現在其聯用大樓內的物業有任何部分或整個物業為過剩物業，又或於短期內或長遠而言會成為過剩物業，便應告知產業署，以便署方考慮並決定應否批准把有關物業改作其他用途（例如重新分配予其他決策局／部門）。如有關物業未能在政府內部改作其他長遠用途，產業署會考慮其他合適方案，並按以下優次加以善用：

- (a) 在政府內部作其他臨時用途；
- (b) 進行商業項目；及
- (c) 在相關決策局／部門支持下直接出租。

1.7 為配合政府致力構建關愛社會的政策目標，產業署在 2019 年起就轄下出租的合適政府物業推出“關愛社會的租務安排”，以便利非政府機構和社會企業（社企）提供社會服務。上述租務安排適用於 2019 年及以後生效的租約。這類位於政府樓宇（包括聯用大樓）內的物業，會按以下優次處理：

註 6：以成效為本的服務合約，着重滿足客戶對服務水平、質素和次數的期望。整體而言，可提供更靈活、更具成本效益和增值服務更佳方案。

- (a) 邀請各決策局／部門申請這些物業自用，或以象徵式租金直接編配予獲其資助和政策支持的非牟利非政府機構（福利服務提供者會獲優先考慮）；
- (b) 按照若干決策局／部門提供的名單（註 7），邀請非政府機構和社企參加局限性招標，而中標者將按標書上的出價支付固定租金；及
- (c) 其餘沒有非政府機構或社企承租的物業，產業署會以公開招標形式出租，而中標者往往是商業機構，署方會按這些機構的出價收取租金（註 8）。

截至 2022 年 6 月，產業署管理合共 46 份租約，涉及 22 幢聯用大樓內的已承租物業。當中 16 份租約是以象徵式租金批予獲政策支持的非政府機構，5 份是在關愛社會的租務安排下批出（1 份以象徵式租金直接批予獲政策支持的非政府機構，4 份以局限性招標形式批予非政府機構／社企），其餘 25 份為商業租約。

註 7：在關愛社會的租務安排下，這些名單涵蓋下列非政府機構／社企：

- (a) 享有在《稅務條例》（第 112 章）第 88 條下獲豁免繳稅身分並參與社會福利署“創業展才能”計劃的非政府機構；
- (b) 享有在《稅務條例》第 88 條下獲豁免繳稅身分並獲民政事務總署“伙伴倡自強社區協作計劃”資助的社企；及
- (c) 香港社會服務聯會《社企指南》內享有在《稅務條例》第 88 條下獲豁免繳稅身分的社企。

註 8：對於在關愛社會的租務安排下由商業機構以公開招標形式承租的物業，產業署就合適的處所引入更便利中小企業營商的租約條款（例如設定較長及靈活的合約年期，以及按營業額訂定租金）。

1.8 在 2021–22 年度，聯用大樓內已承租物業的租金收入為 \$1,670 萬元（註 9）。聯用大樓內的出租處所一般包括以下類型：

- (a) 零售商店（例如店鋪、茶座和攤檔）；
- (b) 擺放自動櫃員機和自動販賣機的空間；及
- (c) 在非辦公時間內供公眾使用的停車場（註 10）。

邊境管制站政府聯用設施的新管理措施

1.9 邊境管制站是連接香港與內地和世界各地的跨境設施的重要一環。現時，香港共有 14 個邊境管制站（註 11）。2019 年之前，邊境管制站被歸類為部門專用樓宇，由相關決策局／部門、香港機場管理局或香港鐵路有限公司管理（註 12）。2019 年 2 月，經保安局檢討，並考慮產業署為政府物業提供物業管理服務的經驗後，政府決定除了位於香港國際機場和紅磡車站的兩個邊境管制站以外，其餘 12 個邊境管制站應列為政府聯用設施。產業署日後為邊境管制站政府聯用設施執行的管理工作，將與管理現有聯用大樓的核心職能相同，例如安排保安、清潔和場地管理工作。

1.10 上述的新安排首先在港珠澳大橋香港口岸實施（見照片一）。2020 年 1 月，產業署從路政署接手港珠澳大橋香港口岸的管理職責，並按照路政署在 2018 年 5 月代表政府簽訂的管理、運作及保養合約，監察承辦商的表現。2022 年 4 月，產業署就提供港珠澳大橋香港口岸管理、運作及保養服務批出新合約，合約期為 4 年，由 2022 年 6 月 29 日至 2026 年 6 月 28 日。

註 9：因應企業面對的挑戰（例如 2019 冠狀病毒疫情），政府自 2019 年 10 月起向政府物業（由產業署出租）的合資格租戶提供 50% 租金寬減。這項寬減於 2020 年 4 月起由 50% 進一步提高至 75%，直至 2023 年 6 月。

註 10：為善用泊車資源，產業署已開放 15 幢聯用大樓的部分停車場，以供公眾在非辦公時間內使用（一般營運時間為逢星期一至五下午 7 時至翌日上午 7 時（公眾假期除外），以及逢星期六、日和公眾假期上午 7 時至翌日上午 7 時）。其中，長沙灣政府合署有部分泊車位每天 24 小時開放予公眾使用。

註 11：現正運作的 14 個邊境管制站包括香港國際機場、紅磡車站、羅湖管制站、落馬洲支線管制站、廣深港高速鐵路西九龍站、港珠澳大橋香港口岸、深圳灣口岸港方口岸區、落馬洲邊境管制站、沙頭角邊境管制站、文錦渡邊境管制站、中國客運碼頭、港澳碼頭、啓德郵輪碼頭和香園圍邊境管制站。

註 12：香港機場管理局和香港鐵路有限公司分別負責香港國際機場和紅磡車站邊境管制站的大廈管理，但不包括政府部門的後勤辦公室範圍。

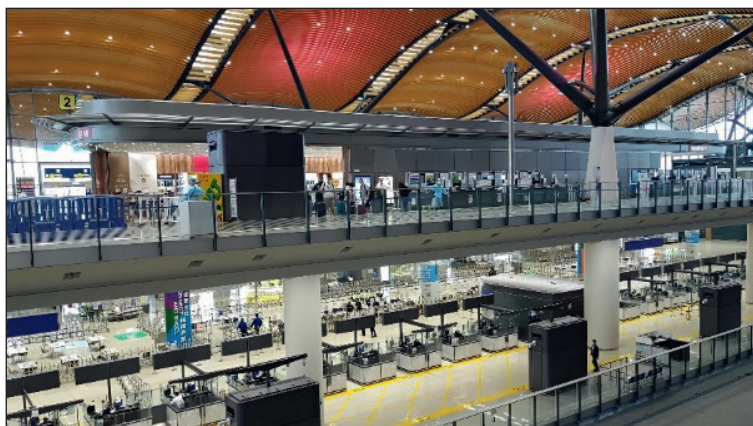
照片一

港珠澳大橋香港口岸

(a) 旅檢大樓的外部環境



(b) 旅檢大樓的內部環境



照片一（續）

(c) 北面的公共運輸交匯處



資料來源：產業署的記錄

1.11 香園圍邊境管制站是第二個把站內政府聯用設施撥歸產業署管轄的邊境管制站。產業署表示，待香園圍邊境管制站全面啓用後，該署將在不超過 12 個月內接管該管制站的物業管理職務（註 13）。同時，隨着新的管理、運作及保養合約於 2022 年 7 月 29 日生效，產業署目前已擔當大廈管理委員會會議召集人的角色，並負起監察管理、運作及保養承辦商表現的主要責任。產業署會參考管理該 2 個邊境管制站所得的經驗，制訂整體計劃，分階段接手餘下 10 個邊境管制站的管理職務，以期在策略上全面提升邊境管制站的物業和設施管理服務。

服務表現匯報

1.12 表一顯示 2017 至 2021 年期間，產業署管制人員報告中關於管理聯用大樓和邊境管制站設施的主要表現目標和指標。

註 13：香園圍邊境管制站於 2020 年 8 月 26 日開通作跨境貨運通關用途，並由香港海關負責管理。截至本報告日期止，香園圍邊境管制站的旅檢大樓和私家車客運通關服務尚未開通。產業署表示：

- (a) 自 2021 年以來，該署一直以觀察員身分參與香港海關或入境事務處統籌的設施管理會議和大廈管理委員會會議，以了解管理香園圍邊境管制站的現行做法；
- (b) 2022 年年初，該署協助擬備新管理、運作及保養合約的招標文件，合約期為 4 年，由 2022 年 7 月 29 日至 2026 年 7 月 28 日；及
- (c) 該署於 2022 年 5 月代表大廈管理委員會批出該合約。

表一

主要表現目標和主要表現指標
(2017 至 2021 年)

| | 目標 | 2017年 | 2018年 | 2019年 | 2020年 | 2021年 |
|--|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 實際 | | | | |
| 主要表現目標 | | | | | | |
| 物業管理服務承辦商的表現水平 (按物業管理服務合約所定的服務水平衡量平均所得分數)(%) | 95 | 96 | 96 | 96 | 97 | 96 |
| 主要表現指標 | | | | | | |
| (a) 產業署管理的政府產業數目 | | | | | | |
| – 聯用大樓 | 不適用 | 45 | 46 | 46 | 46 | 45 |
| – 邊境管制站政府聯用設施 (註 1) | 不適用 | 不適用 | 不適用 | 不適用 | 58 | 58 |
| (b) 平均管理費用： (按每月每平方米計算)(元)(註 2) | | | | | | |
| – 聯用大樓 | 不適用 | 16.3 | 16.4 | 18.2 | 20.3 | 20.7 |
| – 產業署管理的邊境管制站建築物／設施 (註 1) | 不適用 | 不適用 | 不適用 | 不適用 | 59.4 | 53.1 |

資料來源：產業署的記錄

註 1：由 2020 年 1 月 1 日起，產業署接手港珠澳大橋香港口岸 58 項政府聯用設施的物業和設施管理工作。

註 2：由產業署管理的聯用大樓和邊境管制站建築物／設施的管理費用，並不包括由建築署承擔的定期保養開支和大規模維修工程所需的款項，以及電費。

負責的分部

1.13 產業署以政府產業署署長為首。負責管理聯用大樓和邊境管制站設施的相關分部及小組如下：

- (a) **合約管理組** 合約管理組由一名高級產業經理領導，隸屬由總產業經理掌管的物業管理部，負責管理物業管理服務合約和監察承辦商的表現。截至 2022 年 3 月 31 日，該組的人手編制和實際員額分別為 21 個職位和 18 人；
- (b) **租賃及商業用途部** 租賃及商業用途部由一名總產業經理掌管，負責發掘現有政府大樓（包括聯用大樓）的商機，以及管理商業和非政府機構／社企租約。截至 2022 年 3 月 31 日，該部的人手編制和實際員額分別為 50 個職位和 41 人；及
- (c) **邊境管制站事務組** 2019 年 9 月，產業署成立邊境管制站事務組，以應付接手管理邊境管制站聯用設施的新職務（見第 1.9 段）。截至 2022 年 3 月 31 日，該組的人手編制和實際員額分別為 47 個職位和 38 人。

產業署組織圖的摘錄載於附錄 C。

財政撥款

1.14 產業署就管理聯用大樓和聯用設施所需的財政撥款，由以下綱領撥付：

- (a) **物業管理** 聯用大樓和聯用設施的物業管理工作歸入“物業管理”綱領（註 14）。根據產業署管制人員報告，2022–23 年度此綱領的預算開支為 18.573 億元；及
- (b) **產業的使用** 出租聯用大樓內的物業歸入“產業的使用”綱領（註 15）。根據產業署管制人員報告，2022–23 年度此綱領的預算開支為 7,400 萬元。

註 14：此綱領也涵蓋私人發展計劃內作政府、機構及社區用途的非住宅物業，以及住宅單位和其他物業。

註 15：此綱領亦涵蓋政府土地和過剩物業（例如部門專用樓宇和政府宿舍）的使用。

審查工作

1.15 2021年11月，審計署就產業署管理聯用大樓和聯用設施的工作展開審查，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 對物業管理服務承辦商的監察（第2部分）；
- (b) 聯用大樓物業的租賃（第3部分）；及
- (c) 邊境管制站聯用設施的管理（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

1.16 在審查工作期間，產業署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：對物業管理服務承辦商的監察

2.1 本部分探討產業署對物業管理服務承辦商進行的監察工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 物業管理服務合約的管理 (第 2.3 至 2.13 段)；
- (b) 客戶滿意程度調查 (第 2.14 至 2.20 段)；及
- (c) 服務表現匯報 (第 2.21 至 2.26 段)。

2.2 如第 1.4 段所述，產業署以 6 份合約把轄下的聯用大樓、宿舍和其他處所的物業管理服務外判予 3 名私人服務承辦商。該等承辦商須為 46 幢聯用大樓提供物業管理服務 (見第 1.4 段註 4)，合約期為 4 年，由 2020 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日，合約總金額為 7.146 億元 (見表二)。上述合約由物業管理部轄下的合約管理組負責管理 (見第 1.13(a) 段)。產業署表示，按照合約條款，署方主要通過下列方式監察物業管理服務承辦商的表現：

- (a) 按訂明的服務水平標準和表現目標每月評估承辦商的表現 (見第 2.3 及 2.4 段)；
- (b) 定期進行視察和檢查，並每月舉行合約會議和每半年舉行管理委員會會議 (見第 2.5 至 2.11 段)；及
- (c) 每 6 個月進行客戶滿意程度調查 (見第 2.14 至 2.18 段)。

表二

物業管理服務合約內的聯用大樓物業管理
(2020年4月1日至2024年3月31日)

| 區域 | 聯用大樓數目 | 總樓面面積的總和 (註) (以平方米計算) | 管理聯用大樓 4年的合約金額 (百萬元) |
|------|--------|--------------------------|----------------------------|
| 港島一區 | 6 | 132 344 | 100.4 |
| 港島二區 | 9 | 387 995 | 207.2 |
| 九龍一區 | 4 | 72 215 | 57.5 |
| 九龍二區 | 10 | 288 035 | 161.1 |
| 新界一區 | 6 | 65 997 | 75.3 |
| 新界二區 | 11 | 115 536 | 113.1 |
| 總計 | 46 | 1 062 122 | 714.6 |

資料來源：產業署的記錄

註：建築物的總樓面面積通常指在每層樓面水平量度所得的建築物外牆以內面積，連同建築物內每個露台的面積和建築物外牆的厚度。上述面積是根據相關物業管理服務合約文件記錄的場地資料編制而成。

附註：上表所載為合約批出時的合約資料。

物業管理服務合約的管理

承辦商須達到所訂服務水平

2.3 如第 1.5 段所述，產業署採用以成效為本的合約管理模式監察物業管理服務承辦商的表現。署方為此採用一套服務收費調整機制，用以監察承辦商的表現是否達到標準。按照物業管理服務合約訂明的服務要求，承辦商須提供 4 個範疇（即大廈管理服務、清潔服務、保安服務和行政管理服務）共 20 個服務項目，而每個服務項目均訂明所要求達到的服務水平。產業署為該 20 個服務項目的其中 10 個編配加權點數（見表三）。如該 10 個選定服務項目中有任何項目的服務未達所要求的標準，承辦商在相關服務項目的表現水平會被扣減一個指定百分點（註 16）。產業署表示，如在實地視察時發現任何不符規定之處或接獲用戶投訴並證明屬實，便會視為未達標準。承辦商的服務表現水平規定為 90%，如承辦商在任何一個月內未能達到此規定，其服務收費會被扣減，以反映服務表現未達標準（見表四）。在合約首 6 個月的“適應期”內，產業署可視乎情況酌情不作此扣減。在 2020 年 4 月至 2022 年 3 月期間，各承辦商的表現水平介乎 90.45% 至 99.75% 不等。由於各承辦商的表現水平不低於 90%，按相關合約規定屬表現理想，故並沒有扣減支付給承辦商的服務收費。

註 16：除服務收費調整機制外，承辦商在首 24 個月的平均表現水平必須達到 94%，客戶滿意程度調查的平均滿意程度必須達到 90%（見第 2.18 段），否則產業署或會考慮在合約期第三年完結時提前終止合約。

表三

服務收費調整機制下 10 個選定服務項目的加權點數
(2020 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日)

| 服務範疇 | 服務項目 | 加權點數 |
|--------|------------------|------|
| 大廈管理服務 | 監察並匯報大廈營運事宜 | 17 |
| | 執行視察工作並協調租客遷入／遷出 | 5 |
| | 泊車位、泊車通行證和泊車許可證 | 5 |
| | 承辦商可提供服務的程度和回應速度 | 8 |
| | 緊急事故的回應服務 | 13 |
| | 租客／住客投訴 | 10 |
| 清潔服務 | 清潔 | 13 |
| 保安服務 | 保安保障 | 17 |
| | 人車的出入 | 5 |
| 行政管理服務 | 管理匯報 | 7 |
| 總計 | | 100 |

資料來源：產業署的記錄

表四

服務收費調整機制下按服務表現水平扣減的
服務收費百分比
(2020 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日)

| 服務表現水平 | 扣減的服務收費百分比 |
|----------------|------------|
| 90% 或以上 | 不扣減 |
| 88% 或以上但低於 90% | 1% |
| 86% 或以上但低於 88% | 2% |
| 84% 或以上但低於 86% | 3% |
| 82% 或以上但低於 84% | 4% |
| 80% 或以上但低於 82% | 5% |

資料來源：產業署的記錄

2.4 **需要檢討服務收費調整機制** 審計署留意到在 20 個服務項目中，只有 10 個被納入服務收費調整機制。未被納入機制的其餘 10 個服務項目包括：

- (a) **園景美化和樹木管理** 承辦商須負責現有的園景美化工作並在有需要時進行更換，以及樹木管理（例如檢驗、重植和保養樹木等），以期為租戶／居民提供優美怡人的環境，減低衛生風險、火警危險和滋擾；及
- (b) **廢物處置** 承辦商須負責廢物回收，並提供所需和足夠的垃圾箱、可循環再造塑料袋和手推車，以便收集各類廢物並運送到指定的廢物轉運站。

產業署表示，該署上次在 2002 年進行檢討時，考慮到難以量化不足／未達標準的情況，認為把其餘 10 個服務項目納入機制並不可行。不過，審計署留意到在 2019 和 2021 年，產業署曾接獲有關園景美化的投訴並證明屬實。審計署認為，產業署需要參考其他有指派承辦商進行園景美化、樹木管理和廢物處置工作的部門所制定的標準／基準，並考慮把其餘服務項目納入機制。

視察和檢查工作

2.5 產業署在整段合約期內以突擊方式在聯用大樓進行視察和檢查，以監察承辦商的表現，並核實該等承辦商有否履行合約責任。合約管理組每名助理屋宇監督和屋宇監督會獲指派監察一組聯用大樓。根據產業署的合約管理程序指引（此後簡稱為產業署指引），視察和檢查應按下述方式進行：

- (a) 實地視察應以突擊方式進行，次數如下：
 - (i) 大型聯用大樓（例如金鐘道政府合署）每月一次；
 - (ii) 小型聯用大樓（例如西貢政府合署）每兩個月一次；及
 - (iii) 位處偏遠的聯用大樓（例如坪洲政府合署）每年一至兩次；
- (b) 每次進行實地視察時應與隨機抽樣的工人會面，以覆查非技術工人的工作情況，包括實際收取的工資金額、每天最高工時和實際休息日數等；
- (c) 最少每 6 個月到各場地進行一次在辦公時間過後的突擊檢查，以確保在非辦公時間嚴格遵守各項節能措施，例如關掉非必要的照明和機電裝置；
- (d) 每次實地視察和突擊檢查後，視察人員應在 2 個月內完成報告；
- (e) 如在視察／檢查期間發現不符規定之處，視察人員應在 2 個工作天內以書面通知承辦商。產業署應要求承辦商在收到通知起計 5 個工作天內匯報跟進行動的進度，並上傳報告副本到電子視察檔案系統以作記錄；
- (f) 督導人員（例如高級屋宇監督）須最少每半年一次陪同視察人員進行部分實地視察工作；
- (g) 合約管理組的合約經理應自行進行實地視察，目標是每月兩次。此外，合約經理應檢查實地視察的記錄，並就其屬下人員對個別物業進行的視察，每 2 個月向物業管理部的總產業經理（物業管理）和高級產業經理（合約管理）提交摘要，以供參閱；及
- (h) 與承辦商舉行半年一度的管理委員會會議前，總產業經理（物業管理）和高級產業經理（合約管理）應聯同相關的合約經理進行最少一次隨機實地視察。

2.6 實地視察和在辦公時間過後進行突擊檢查的次數不符合產業署指引的規定 審計署審查了 2019 至 2021 年期間進行的實地視察和在辦公時間過後進行突擊檢查的記錄，留意到：

- (a) 在 2019、2020 和 2021 年，分別有 2 幢、23 幢和 1 幢聯用大樓的實地視察次數未達到所規定的次數（見第 2.5(a) 段）。產業署表示：
 - (i) 受 2019 冠狀病毒疫情影響，2020 年某些月份和 2021 年的一段短時期內進行實地視察的次數有所減少；及
 - (ii) 隨着 2021 年疫情好轉，實地視察的次數在 2021 年 2 至 12 月期間回復正常；及
- (b) 在 2019、2020 和 2021 年，分別有 10 幢、13 幢和 13 幢聯用大樓在辦公時間過後進行突擊檢查的次數未達到所規定的次數（見第 2.5(c) 段及表五）。尤其是在 2020 和 2021 年，有 5 幢聯用大樓完全沒有在辦公時間過後進行突擊檢查。

審計署認為，產業署需要採取措施，確保實地視察和在辦公時間過後進行突擊檢查的次數符合產業署指引的規定。

表五

產業署在辦公時間過後進行的突擊檢查
(2019 至 2021 年)

| 年份 | 規定進行突擊檢查的次數 | | | | 總計 | |
|------|--------------|-----|--------------|-----|--------------|-----|
| | 達標 | | 不達標 | | | |
| | (聯用大樓 數目) | (%) | (聯用大樓 數目) | (%) | (聯用大樓 數目) | (%) |
| 2019 | 36 | 78 | 10 | 22 | 46 | 100 |
| 2020 | 33 | 72 | 13 | 28 | 46 | 100 |
| 2021 | 32 | 71 | 13 | 29 | 45 (註) | 100 |

資料來源：審計署對產業署記錄的分析

註：油麻地停車場大廈已於 2021 年 1 月 1 日停用，因此聯用大樓的數目由 2020 年的 46 幢減少至 2021 年的 45 幢。

2.7 **實地視察的規劃和巡視報告的記錄工作可予改善** 審計署選定了 15 幢聯用大樓 (包括 8 幢大型聯用大樓、5 幢小型聯用大樓和 2 幢位處偏遠的聯用大樓)，並審查了產業署對這些大樓分別在 2020 和 2021 年進行的 113 次和 132 次視察的巡視報告。審計署的審查發現：



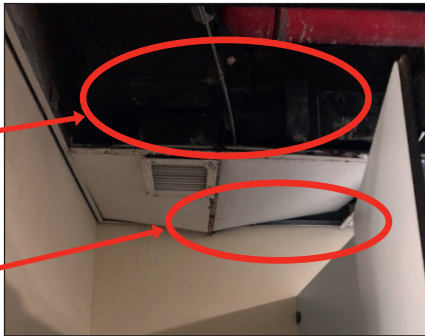
- (a) 有 9 幢聯用大樓 (60%) 的巡視報告列明每次實地視察已巡視的樓層／範圍，當中 6 幢在 2020 和 2021 年進行的實地視察並沒有涵蓋部分樓層／範圍；
- (b) 有 4 幢聯用大樓 (27%，包括金鐘道政府合署) 的巡視報告並沒有列明已視察的樓層／範圍，只列出發現有不符規定之處的樓層／範圍；及
- (c) 有 2 幢聯用大樓 (13%，包括北角政府合署) 並非所有巡視報告均記錄已視察的樓層／範圍。

2.8 因應以上情況，審計署在 2022 年 1 至 7 月期間視察了 8 幢大型聯用大樓，留意到實地視察工作有可予改善之處：

- (a) **金鐘道政府合署** 審計署分別在 2022 年 1 月 12 日和 2 月 17 日到訪金鐘道政府合署，期間發現低座男廁有部分假天花板鬆脫或缺失，而且部分照明裝置也出現故障 (見照片二)。產業署在 2022 年 1 月 12 日至 2 月 17 日期間曾到金鐘道政府合署進行了一次視察 (即 2022 年 1 月 27 日)，但該實地視察並沒有包括有關樓層。此外，該段期間的清潔工作記錄顯示，承辦商在 2022 年 1 月 17 日、1 月 24 日、2 月 4 日和 2 月 7 日均有清潔該廁所，理應發現上述欠妥之處，但卻並沒有任何跟進行動，也沒有記錄顯示承辦商的督導人員曾在該段期間進行檢查。產業署在 2022 年 7 月回應審查結果時表示：
- (i) 署方已向相關工務部門報告上述問題，而欠妥之處亦已在 2022 年 3 月糾正；
 - (ii) 考慮到成本效益，署方的視察工作集中於聯用大樓的重要或主要樓層／設施和需要特別注意的地方。按照《政府產業管理及有關事務規例》，用戶部門 (尤其是該樓層的主要用戶部門) 應向工務部門 (例如建築署) 報告樓宇／屋宇裝備的欠妥之處，以便作適當跟進。根據物業管理服務承辦商的記錄，並沒有收到該樓層的用戶部門報告上述欠妥之處；及
 - (iii) 由於該樓層的主要用戶部門的辦公室自 2021 年 7 月起進行裝修，物業管理服務承辦商的人員誤以為裝修工程包括該廁所天花，但又沒有與有關的裝修工程承辦商核實。無論如何，物業管理服務承辦商的督導人員進行檢查的次數未達到令產業署滿意的程度，而且檢查工作也未夠仔細，導致未有及時報告上述欠妥之處以作跟進；及

照片二

審計署視察位於金鐘道政府合署的男廁





| 日期 | (a) 假天花板鬆脫或缺失 | (b) 照明裝置出現故障 |
|------------|--|---|
| 2022年1月12日 |  <p>假天花板缺失</p> <p>假天花板鬆脫</p> |  |
| 2022年2月17日 |  <p>假天花板缺失</p> <p>假天花板鬆脫</p> |  |

資料來源：審計署人員於2022年1月12日和2月17日拍攝的照片

- (b) **北角政府合署** 審計署在2022年5月6日和6月2日到訪北角政府合署，發現地下正門入口左邊花槽堆積大量垃圾，以及停車場男廁洗手盆有污漬（見照片三）。審計署在視察期間未能找到該男廁的清潔工作記錄。在2022年5月6日至6月2日期間，產業署曾到北角政府合署進行了一次視察（即2022年5月24日）。根據巡視報告，產業署在實地視察期間並沒有視察該花槽，但有視察上述男廁，並因排水渠淤塞記下一項違規記錄。

照片三

審計署視察北角政府合署

| 日期 | (a) 地下正門入口左邊花槽有垃圾堆積 | (b) 停車場男廁洗手盆有污漬 |
|-----------|--|---|
| 2022年5月6日 |  |  |
| 2022年6月2日 |  |  |

資料來源：審計署人員於2022年5月6日和6月2日拍攝的照片

2.9 雖然產業署的實地視察集中於聯用大樓的重要或主要樓層／設施和需要特別注意的地方（見第2.8(a)(ii)段），但審計署留意到產業署並沒有清晰指引說明如何就各類聯用大樓揀選須視察的範圍。為提高產業署實地視察工作的成效，審計署認為產業署需要：

- (a) 在巡視報告中記錄所視察的地點；
- (b) 檢視有關選定視察範圍的指引和做法，以確保在合理時限內視察所有主要樓層／公用地方（例如門廊／大堂和公眾人士可達的地方）；及
- (c) 提醒用戶部門主動向大廈管理處或工務部門報告不符規定或欠妥之處。

對物業管理服務承辦商的監察

2.10 **需要妥善記錄合約經理、高級產業經理 (合約管理) 和總產業經理 (物業管理) 進行的實地視察** 根據產業署指引，合約經理應每月進行兩次實地視察，而在管理委員會會議舉行前，高級產業經理 (合約管理) 和總產業經理 (物業管理) 須聯同合約經理進行最少一次隨機實地視察 (見第 2.5(g) 及 (h) 段)。然而，並沒有文件證據顯示有關人員在 2020 和 2021 年曾進行任何視察。審計署認為產業署需要妥善記錄合約經理、高級產業經理 (合約管理) 和總產業經理 (物業管理) 進行的實地視察。

2.11 **需要按照產業署指引在進行實地視察時與工人會面** 根據產業署指引，視察人員每次進行實地視察時應與隨機抽樣的工人會面，以覆查非技術工人的工作情況 (見第 2.5(b) 段)。會面應在沒有事先通知承辦商的情況下進行。審計署審查了產業署分別在 2020 和 2021 年就 15 幢聯用大樓進行視察後完成的 113 份和 132 份巡視報告 (見第 2.7 段)，留意到產業署在 2020 年的 97 次 (佔 113 次的 86%) 實地視察中並沒有會見工人，而在 2021 年則有 95 次 (佔 132 次的 72%)。為監察根據物業管理服務合約僱用的非技術工人的聘用條件和條款，產業署需要按照產業署指引的規定，在進行實地視察時與工人會面。

審計署的建議

2.12 審計署建議政府產業署署長應：

- (a) 參考其他有指派承辦商進行園景美化、樹木管理和廢物處置工作的部門所制定的標準／基準，並考慮把其餘服務項目納入服務收費調整機制；
- (b) 採取措施，確保實地視察和在辦公時間過後進行突擊檢查的次數符合產業署指引的規定；
- (c) 在巡視報告中記錄所視察的地點；
- (d) 檢視有關選定視察範圍的指引和做法，以確保在合理時限內視察所有主要樓層／公用地方 (例如門廊／大堂和公眾人士可達的地方)；
- (e) 提醒用戶部門主動向大廈管理處或工務部門報告不符規定或欠妥之處；
- (f) 妥善記錄合約經理、高級產業經理 (合約管理) 和總產業經理 (物業管理) 進行的實地視察；及
- (g) 按照產業署指引的規定，在進行實地視察時與工人會面。

政府的回應

2.13 政府產業署署長同意審計署的建議，並表示產業署：

- (a) 正參考其他有指派承辦商負責相關服務項目的部門所制定的標準／基準，檢視服務收費調整機制，以期在新的物業管理服務合約中作出適當修改。上述檢視工作將於 2022 年年底或之前完成；
- (b) 自 2022 年 6 月以來，已實施定期匯報實地視察和在辦公時間過後突擊檢查的工作，以加強監察承辦商的表現；
- (c) 正檢視有關程序，以確保日後所視察的地點均妥善記錄在巡視報告內。產業署將於 2022 年年底或之前完成檢視工作；
- (d) 正檢視有關選定視察範圍的指引和做法，以確保在合理時限內視察所有主要樓層／公用地方；
- (e) 已透過大廈管理委員會提醒用戶部門更積極主動報告在日常使用物業時發現的任何不符規定之處；
- (f) 會確保妥善記錄實地視察的工作；及
- (g) 已提醒屬下人員遵從產業署指引所規定的會面要求。

客戶滿意程度調查

2.14 產業署每年進行兩次客戶滿意程度調查，以評核承辦商的表現。產業署會向聯用大樓各用戶部門的部門代表發出問卷。問卷設有 24 條問題，就 3 類服務範疇（即大廈管理服務、清潔服務和保安服務）詢問意見。佔用全層的部門會獲發 10 份問卷，而佔用樓層部分地方的部門則獲發 5 份。部門代表收到問卷後會交予選定人員以 6 級計分制來評核承辦商的表現，分別為：“6 分——非常滿意”、“5 分——滿意”、“4 分——略感滿意”、“3 分——略感不滿”、“2 分——不滿意”和“1 分——非常不滿意”。完成後，有關人員可選擇以傳真方式交回問卷，或把問卷投入設於大廈管理處的收集箱。根據產業署指引，承辦商在每份合約首 24 個月的平均滿意程度須達到 90%（即 90% 的受訪者給予“6 分——非常滿意”、“5 分——

滿意”或“4分——略感滿意”——註17)，而往後在餘下合約期的調查則須達到產業署指定的遞增滿意程度。

客戶滿意程度調查有可予改善之處

2.15 就每次調查，產業署均向聯用大樓各用戶部門發出共逾6 000份問卷。現行的做法是向各部門派發紙本問卷，由受訪者以人手填寫評分。產業署收回填妥的問卷後，需要由職員以人手輸入數據進行分析。如表六所示，在2019年4月至2021年10月期間，就6份物業管理服務合約進行的客戶滿意程度調查的整體回應率均低於50%，介乎28%至37%不等。審計署進一步分析個別聯用大樓在2020年10月、2021年4月和2021年10月的客戶滿意程度調查的回應率，並留意到：

- (a) 在43幢聯用大樓（註18）中，有9幢（21%）的回應率持續低於30%；及
- (b) 該9幢聯用大樓中，其中1幢位於偏遠地點的大樓，在上述3次調查中，產業署每次均向該大樓的用戶部門發出20份問卷，但只有在2020年10月進行的調查中收回1份填妥的問卷。

註17：為方便分析，產業署把“6分——非常滿意”、“5分——滿意”和“4分——略感滿意”歸類為“滿意”，以及把“1分——非常不滿意”、“2分——不滿意”和“3分——略感不滿”歸類為“不滿意”，並按每份合約進行分析。

註18：計算聯用大樓的數目時並沒有包括油麻地停車場大廈（已於2021年1月1日停用）、胡忠大廈和愛群閣。後兩幢聯用大樓位於私人發展計劃內，部分物業管理服務（例如大廈管理服務和公用地方的清潔服務）由發展計劃業主委聘的其他承辦商提供。至於由產業署的物業管理服務承辦商為該兩幢聯用大樓提供的服務（例如各決策局／部門辦公室的清潔服務），產業署以其他方式評估承辦商的工作，例如收集用戶決策局／部門的意見、接獲的投訴、實地視察和大廈管理委員會會議的討論。

表六

聯用大樓客戶滿意程度調查的回應率
(2019年4月至2021年10月)

| 調查 | 回應率 (%) | | | | | | |
|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----|
| | 港島 一區 | 港島 二區 | 九龍 一區 | 九龍 二區 | 新界 一區 | 新界 二區 | 整體 |
| 2019年4月 | 26 | 28 | 40 | 35 | 34 | 27 | 31 |
| 2019年10月 | 25 | 31 | 49 | 45 | 26 | 30 | 33 |
| 2020年3月(註) | 23 | 27 | 37 | 30 | 30 | 24 | 28 |
| 2020年10月 | 28 | 42 | 43 | 36 | 43 | 28 | 37 |
| 2021年4月 | 27 | 39 | 36 | 39 | 40 | 26 | 35 |
| 2021年10月 | 31 | 33 | 41 | 33 | 37 | 25 | 32 |

資料來源：產業署的記錄

註：由於承辦商的合約於2020年3月31日完結，為評核其表現，相關客戶滿意程度調查在2020年3月而非2020年4月進行。

2.16 審計署認為，為收集用戶對承辦商表現的意見，產業署需要：

- (a) 考慮採用電子方式進行客戶滿意程度調查，以方便進行數據分析；及
- (b) 着力提高日後客戶滿意程度調查的回應率。

需要善用客戶滿意程度調查的結果

2.17 產業署的分析顯示，在2021年4和10月就6份合約進行的調查中，就每份合約而言，相關聯用大樓的受訪者對服務的平均滿意程度，分別介乎96%至99%和97%至99%不等(見表七)。

表七

聯用大樓的客戶滿意程度調查結果
(2021 年 4 和 10 月)

| 服務範圍 | 滿意程度百分比 (註) | | | | | |
|--------------------|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | 港島 一區 | 港島 二區 | 九龍 一區 | 九龍 二區 | 新界 一區 | 新界 二區 |
| <i>2021 年 4 月</i> | | | | | | |
| 大廈管理服務 | 100% | 98% | 99% | 99% | 99% | 99% |
| 清潔服務 | 97% | 92% | 95% | 98% | 96% | 97% |
| 保安服務 | 100% | 98% | 98% | 99% | 98% | 100% |
| 平均 | 99% | 96% | 97% | 99% | 98% | 99% |
| <i>2021 年 10 月</i> | | | | | | |
| 大廈管理服務 | 99% | 98% | 99% | 99% | 98% | 99% |
| 清潔服務 | 93% | 94% | 96% | 99% | 96% | 98% |
| 保安服務 | 98% | 98% | 99% | 100% | 100% | 100% |
| 平均 | 97% | 97% | 98% | 99% | 98% | 99% |

資料來源：產業署的記錄

註：滿意程度百分比是指受訪者對服務範圍給予“6——非常滿意”、“5——滿意”或“4——略感滿意”評分的百分比。

附註：有關大廈管理服務、清潔服務和保安服務的問題分別有 13、7 和 4 條。上表顯示每個服務範圍的平均滿意程度。

2.18 根據產業署指引，承辦商在首 24 個月獲得的平均滿意程度必須達到 90% (見第 2.3 段註 16)。審計署留意到，於 2021 年 4 和 10 月進行的調查顯示，就 6 份合約而言，受訪者對每一份合約的平均滿意程度，分別介乎 96% 至 99% 和 97% 至 99% 不等。然而，在保持辦公室廁所清潔的平均滿意程度方面，港島二區的合約所得評分持續低於 90% (2021 年 4 月：82%；2021 年 10 月：85%)(註 19)。審計署的分析

註 19：除了港島二區的合約外，九龍一區和港島一區的合約分別於 2021 年 4 和 10 月的調查中，在保持辦公室廁所清潔方面的平均滿意程度為 88% 及 84%，同樣低於 90%。

發現，合約涵蓋的7幢聯用大樓(註20)當中，在保持辦公室廁所清潔方面，有5幢的滿意程度在2021年4和10月均低於90%，分別介乎60%至84%和72%至89%不等。而該7幢聯用大樓中，以北角政府合署的滿意程度最低(2021年4月：60%；2021年10月：73%)(見表八)。審計署認為，產業署需要：

- (a) 善用客戶滿意程度調查的結果，以評估承辦商在管理個別聯用大樓的表現，並找出需要改善的服務項目(例如保持辦公室廁所清潔)；
- (b) 採取進一步措施，促使承辦商改善在客戶滿意程度調查中滿意程度低於90%的服務項目(例如保持聯用大樓內辦公室廁所清潔)的表現；及
- (c) 考慮在日後進行客戶滿意程度調查時，參考以往調查所收集到的用戶意見和滿意程度，釐定每個服務項目須達到的滿意程度。

註20：港島二區的合約涵蓋9幢聯用大樓。然而，客戶滿意程度調查不包括位於私人發展計劃內的胡忠大廈和愛群閣的政府辦公室(見第2.15(a)段註18)。

表八

客戶滿意程度調查中
港島二區各幢聯用大樓
在保持辦公室廁所清潔方面的評分
(2021年4月和10月)

| 滿意程度 (註) | 收回的問卷數目 | | | | | | | |
|-------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| | 東區法院大樓 | 入境事務大樓 | 北角消防大廈 | 北角政府合署 | 稅務大樓 | 修頓中心 | 灣仔政府大樓 | 總計 |
| 2021年4月 | | | | | | | | |
| 滿意 | 60 (83%) | 115 (69%) | 6 (75%) | 39 (60%) | 196 (84%) | 142 (92%) | 128 (93%) | 686 (82%) |
| 不滿意 | 12 (17%) | 52 (31%) | 2 (25%) | 26 (40%) | 37 (16%) | 12 (8%) | 10 (7%) | 151 (18%) |
| 總計 | 72 (100%) | 167 (100%) | 8 (100%) | 65 (100%) | 233 (100%) | 154 (100%) | 138 (100%) | 837 (100%) |
| 2021年10月 | | | | | | | | |
| 滿意 | 51 (89%) | 112 (83%) | 12 (86%) | 37 (73%) | 115 (72%) | 125 (95%) | 148 (93%) | 600 (85%) |
| 不滿意 | 6 (11%) | 23 (17%) | 2 (14%) | 14 (27%) | 45 (28%) | 6 (5%) | 12 (7%) | 108 (15%) |
| 總計 | 57 (100%) | 135 (100%) | 14 (100%) | 51 (100%) | 160 (100%) | 131 (100%) | 160 (100%) | 708 (100%) |

資料來源：審計署對產業署記錄的分析

註：6個評級由“6——非常滿意”至“1——非常不滿意”。為方便分析，產業署把“6——非常滿意”、“5——滿意”及“4——略感滿意”歸類為“滿意”，把“1——非常不滿意”、“2——不滿意”及“3——略感不滿”歸類為“不滿意”。

審計署的建議

2.19 審計署建議政府產業署署長應：

- (a) 考慮採用電子方式進行客戶滿意程度調查，以方便進行數據分析；
- (b) 着力提高日後客戶滿意程度調查的回應率；
- (c) 善用客戶滿意程度調查的結果，以評估承辦商在管理個別聯用大樓的表現，並找出需要改善的服務項目（例如保持辦公室廁所清潔）；

- (d) 採取進一步措施，促使承辦商改善在客戶滿意程度調查中滿意程度低於 90% 的服務項目 (例如保持聯用大樓內辦公室廁所清潔) 的表現；及
- (e) 考慮在日後進行客戶滿意程度調查時，參考以往調查所收集到的用戶意見和滿意程度，釐定每個服務項目須達到的滿意程度。

政府的回應

2.20 政府產業署署長同意審計署的建議，並表示產業署：

- (a) 正擬備電子問卷進行客戶滿意程度調查，以方便進行數據分析；
- (b) 會尋求聯用大樓大廈管理委員會的協助，着力提高回應率；
- (c) 已善用客戶滿意程度調查的結果，檢查滿意程度相對較低的範圍／場地，提醒物業管理服務承辦商注意相關範圍／場地，並要求承辦商及時作出改善和匯報所採取的行動；及
- (d) 在可行情況下，會考慮在日後進行客戶滿意程度調查時，釐定每個服務項目須達到的滿意程度。

服務表現匯報

2.21 如第 1.12 段所述，就聯用大樓的物業管理，產業署在其管制人員報告中，列出一個主要表現目標 (即物業管理服務承辦商的表現水平) 和兩個主要表現指標 (即產業署所管理的聯用大樓的數目和其平均管理費用)。如第 2.22 至 2.24 段所述，審計署發現服務表現匯報方面有可予改善之處。

需要加強披露衡量服務表現的主要準則

2.22 除了在產業署管制人員報告中披露的主要表現目標和主要表現指標，審計署留意到還有其他有關物業管理的主要衡量準則，有助監察承辦商的表現，包括：

- (a) **物業管理投訴的回應時間** 產業署網頁顯示，署方承諾在 2 個工作天內回應有關物業管理的投訴，目標水平為 90%。然而，實際表現並沒有在網頁或管制人員報告中披露；及

- (b) **進行視察和檢查的次數** 產業署根據產業署指引訂明的次數，進行實地視察和在辦公時間過後的突擊檢查（見第 2.5(a) 及 (c) 段）。

審計署認為，產業署需要採取措施，加強披露衡量服務表現的主要準則。

需要改善管制人員報告中平均管理費用的匯報方式

2.23 產業署表示，聯用大樓平均管理費用的計算方法，是把支付予承辦商以獲取物業管理服務的服務收費總額，除以聯用大樓的總室內樓面面積。然而，審計署留意到，產業署在 2020 和 2021 年管制人員報告中就聯用大樓匯報的平均管理費用，當中支付予承辦商的服務收費總額並沒有計及因需要提供特別服務而發出合約更改令所引致的費用。有關費用主要是由於自 2020 年起須增派人手在聯用大樓入口量度體溫，以及在 2021 年須派員協助執行使用“安心出行”流動應用程式的工作。如在計算平均管理費用時加上合約更改令所涉及的費用，2020 年聯用大樓每月平均管理費用會上升 26%（由每平方米 20.3 元增至每平方米 25.6 元），而 2021 年則上升 36%（由每平方米 20.7 元增至每平方米 28.2 元）。

2.24 2022 年 7 月，產業署告知審計署，多年來量度體溫並非物業管理服務的訂明措施，有關服務純粹因應疫情所需而提供，屬於臨時性質的項目，故在計算聯用大樓的平均管理費用時並沒有包括在內，這會方便在對等的基礎上與往年作比較。儘管審計署知悉合約更改令所引致的費用屬臨時項目，但仍認為產業署在其管制人員報告中提供聯用大樓平均管理費用的全面情況，是有可取之處。由於有關費用不少（2020 年：4,370 萬元；2021 年：6,220 萬元），產業署應考慮在表現指標加上註腳，披露各臨時項目所招致的額外費用，以助管制人員報告使用者了解情況。

審計署的建議

2.25 審計署建議政府產業署署長應：

- (a) 採取措施，加強披露衡量服務表現的主要準則；及
- (b) 考慮在表現指標加上註腳，披露各臨時項目所招致的額外費用，以助管制人員報告使用者了解情況。

政府的回應

2.26 政府產業署署長同意審計署的建議，並表示產業署會採取措施，加強披露衡量服務表現的主要準則，以及在表現指標加上註腳，改善平均管理費用的匯報方式。

第 3 部分：一般用途聯用辦公大樓物業的租賃

3.1 本部分探討產業署與聯用大樓物業租賃相關的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 遵守租約條件 (第 3.3 至 3.11 段)；及
- (b) 聯用大樓處所在關愛社會的租務安排下的租賃 (第 3.12 至 3.16 段)。

3.2 截至 2022 年 6 月，產業署管理合共 46 份租約，涉及 22 幢聯用大樓內的已承租物業，如下：

- (a) 21 份非政府機構／社企租約，當中：
 - (i) 16 個處所獲相關決策局／部門政策支持，以象徵式租金出租予非政府機構 (即以直接編配／租賃方式批出的優惠租約)；及
 - (ii) 5 個處所在關愛社會的租務安排下出租予非政府機構／社企 (包括 1 份獲政策支持並以象徵式租金直接批予非政府機構的租約，以及 4 份以局限性招標形式批予非政府機構／社企的租約)；及
- (b) 25 份商業租約 (按市值租金以公開招標或直接出租形式出租的處所)。

產業署轄下的租賃及商業用途部負責租務管理，其職責主要包括監察租戶是否遵守租約條件，以及徵收租金／管理費及其他收費。表九顯示截至 2022 年 6 月聯用大樓 46 份租約所出租的處所的类型。

表九

聯用大樓 46 份租約所出租的處所的類型
(2022 年 6 月)

| 處所類型 | 租約數目 | | | |
|-----------|------------|---------------|------|----|
| | 非政府機構／社企租約 | | 商業租約 | 總數 |
| | 收取象徵式租金 | 在關愛社會的租務安排下出租 | | |
| 辦公室／活動中心 | 14 | 1 | 0 | 15 |
| 供公眾使用的停車場 | 0 | 0 | 13 | 13 |
| 診所 | 2 | 0 | 4 | 6 |
| 零售商店 | 0 | 4 | 1 | 5 |
| 自動販賣機 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| 自動櫃員機 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| 廣告 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 配電站 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 總計 | 16 | 5 | 25 | 46 |

資料來源：審計署對產業署記錄的分析

遵守租約條件

3.3 產業署表示，署方會進行實地視察，以確保租戶沒有違反租約條款及條件。署方已就實地視察已承租政府物業（包括聯用大樓內的已承租物業）的工作公布部內指示，如下：

- (a) **例行實地視察** 視乎物業出租時所採用的程序，視察次數的要求會有所不同：
 - (i) 以招標形式（包括局限性招標和公開招標）出租的聯用大樓物業，產業署須每兩年安排一次視察；及

- (ii) 獲政策支持並以市值／象徵式租金獲直接編配／出租（以下簡稱直接編配／出租）的聯用大樓物業，產業署須每三年最少安排一次視察。

產業署人員須在視察後填寫視察清單（使用指定範本——註 21）。如發現違反租約條件，產業署須採取適當的執法和跟進行動；及

- (b) **非例行實地視察** 產業署也會在某些情況下進行非例行實地視察，例如接獲市民投訴或由其他組織（例如其他決策局／部門）轉介涉及租約運作的個案。在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，產業署就聯用大樓的租約進行 10 次非例行實地視察。

例行實地視察工作的不足之處

3.4 在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，產業署就聯用大樓的租約進行了 69 次例行實地視察。審計署的審查發現下列可予改善之處：

- (a) **例行實地視察的次數不符規定** 在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，共出租了 49 個處所，包括 27 個以招標形式出租的處所和 22 個獲直接編配／出租的處所。審計署的審查發現在一些個案中，例行實地視察的次數不符合部內指示的規定（見第 3.3 段）：
 - (i) 有 17 個（27 個的 63%）以招標形式出租的處所，進行例行實地視察有所延遲，延遲時間為 10 天至 22 個月不等（平均為 11 個月）；及
 - (ii) 有 19 個（22 個的 86%）獲直接編配／出租的處所，進行例行實地視察有所延遲，延遲時間為 8 天至 10 個月不等（平均為 5 個月）。

註 21：產業署人員在例行實地視察時查核的主要項目包括：

- (a) 處所有否分租、更改許可用途及範圍；
- (b) 店鋪名稱有否更改；
- (c) 有否未經批准而改動處所的結構；
- (d) 停車場收費有否更改；
- (e) 租戶有否阻塞公用地方或造成滋擾；及
- (f) 有否違反其他租約條件。

產業署表示，在該段期間先有 2019 年的社會暴亂，再之後於 2020 至 2022 年期間受 2019 冠狀病毒疫情和在家工作安排影響，以致實地視察沒有按照正常程序進行。在一些個案中，產業署人員因上述情況而難以如期進行實地視察，署方借助物業管理服務承辦商的服務，以視察和報告現場情況；

- (b) **匯報視察結果方面的不足之處** 根據產業署的部內指示，已填妥的視察清單須提交產業測量師／物業估價測量師職系人員以備悉和作適當跟進。審計署的審查發現，在 32 次 (69 次的 46%) 例行實地視察中，已填妥的視察清單未有提交予產業測量師／物業估價測量師職系人員，有違相關規定 (見第 3.3 段)；及
- (c) **需要改善停車場例行實地視察的成效** 根據租約，停車場營辦商獲授權於非辦公時間經營聯用大樓的停車場 (見第 1.8(c) 段註 10)。在 69 次例行實地視察中，共有 25 次涉及停車場租約。審計署審查該 25 次例行實地視察記錄後，發現其中 23 宗 (92%) 個案有可予改善之處：
 - (i) 在 15 宗 (60%) 個案中，產業署人員沒有在相關停車場營辦商的營運時間內到停車場進行例行實地視察；及
 - (ii) 在 8 宗 (32%) 個案中，產業署人員沒有在視察清單上記錄視察時間。

審計署認為，產業署需要提醒屬下人員嚴格遵循有關在聯用大樓已承租物業進行例行實地視察的規定。產業署也需要在停車場營辦商的營運時間內到停車場進行例行實地視察。

優惠租約的政策支持

3.5 根據《政府產業管理及有關事務規例》，推薦非政府機構以優惠租約承租政府處所的決策局／部門（主責決策局／部門）須不時作出檢討，以確保非政府機構租戶是按核准用途使用有關處所。主責決策局／部門首要考慮的，是該非政府機構租戶是否有充分理據繼續租用有關處所，然後才考慮其營運情況是否達到主責決策局／部門滿意的程度，以及是否仍建議收取優惠／象徵式租金。倘若檢討結果顯示該非政府機構租戶不符合可享優惠／象徵式租金的資格，便應終止租約，並收取市值租金。

3.6 就獲主責決策局／部門政策支持並以象徵式租金出租予非政府機構的處所，產業署每隔兩年向有關決策局／部門發出備忘錄，提醒對方檢討其給予的政策支持，並要求有關決策局／部門確認：

- (a) 租戶是否仍按核准用途使用有關處所；及
- (b) 租戶現時提供的服務是否仍獲有關決策局／部門支持，使其可繼續以優惠／象徵式租金使用該處所。

3.7 截至 2020 年 12 月，聯用大樓有 16 份獲決策局／部門政策支持而繳付象徵式租金的優惠租約。2020 年 12 月中，產業署向 8 個有關決策局／部門發出備忘錄，要求對方在 2021 年 1 月或 2 月之前，回應就優惠租約的政策支持進行檢討的結果，有關優惠租約涵蓋的租約期由 2021 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日。結果，該 8 個有關決策局／部門繼續給予政策支持。審計署的審查發現：

- (a) 3 個分別支持 3 份優惠租約的決策局／部門在限期前回覆產業署；及
- (b) 5 個分別支持 13 份優惠租約的決策局／部門並沒有依時回覆，延遲時間為 5 天至 12 個月不等（平均為 8 個月）。當中延遲回覆時間最長的是社會福利署（社署）（涉及 9 份優惠租約）。產業署在 2021 年 5 月至 12 月期間，曾為此向社署發出 5 份催辦函。

3.8 2022 年 2 月中，社署在回應審計署的查詢時表示，延遲回覆產業署的原因如下：

- (a) 檢討過程須從地區福利需要、政府福利政策和服務方針的層面審查有關處所提供的服務，而當中涉及政府物業（包括聯用大樓）內的處所超過 350 份優惠租約，因此檢討需時；及

- (b) 由於自 2020 年起爆發 2019 冠狀病毒疫情，政府及非政府機構在 2021 年實施數輪在家工作安排，而檢討過程涉及多項工作，包括社署與非政府機構互通資訊，以致檢討工作需時較預期長。

3.9 鑑於主責決策局／部門可能需要頗長時間，才可完成優惠租約的政策支持檢討，產業署於 2022 年 9 月告知審計署，署方已於 2022 年 5 月向所有主責決策局／部門發出備忘錄，提醒對方提早就 2023 年 1 月 1 日至 2024 年 12 月 31 日的租約期進行檢討，並在 2022 年 12 月底或之前回覆產業署。

審計署的建議

3.10 審計署建議政府產業署署長應：

- (a) 提醒屬下人員嚴格遵循有關在聯用大樓已承租物業進行例行實地視察的規定，包括：
 - (i) 遵守有關例行實地視察的次數；
 - (ii) 在視察清單中記錄進行視察的時間；及
 - (iii) 妥善地匯報例行實地視察的結果；及
- (b) 在停車場營辦商的營運時間內到停車場進行例行實地視察。

政府的回應

3.11 政府產業署署長同意審計署的建議，並表示產業署已：

- (a) 提醒屬下人員嚴格遵循有關進行例行實地視察的規定；及
- (b) 開始安排在相關停車場營運商的營運時間內到停車場進行例行實地視察。

一般用途聯用辦公大樓處所在關愛社會的租務安排下的租賃

3.12 產業署自 2019 年 1 月起實施關愛社會的租務安排 (見第 1.7 段)，協助非政府機構和社企提供社會服務，以推廣關愛文化。在該租務安排下，就合適處所於 2019 年及之後生效的租約，產業署會每 3 個月首先以傳閱方式讓各決策局／部門知悉，邀請對方競投這類可供使用的政府處所 (包括聯用大樓物業) 自用，或以象徵式租金把處所直接編配予其支持的非政府機構租用。至於沒有決策局／部門表示有意佔用的相關政府處所，產業署會根據若干決策局／部門提供的名單 (見第 1.7(b) 段註 7)，邀請非政府機構和社企遞交標書，並將合適的處所 (例如適合開設店舖和攤檔的物業) 優先租予獲政策支持的非政府機構和社企。產業署表示，最後才會以公開招標形式出租相關政府處所。

3.13 *在關愛社會的租務安排下非政府機構／社署遞交的標書數目不多* 在 2019 年 4 月至 2022 年 6 月期間，為了把聯用大樓內並沒有決策局／部門表示有意佔用的 6 個相關處所租出，產業署曾進行 5 輪局限性招標，而每次均會向名單上約 600 間選定非政府機構和社企發出邀請函。審計署審查為出租該 6 個聯用大樓處所而進行的局限性招標，發現非政府機構和社企的反應未如理想。從表十所見：

- (a) 在 2019 年 4 月進行的首輪局限性招標中，署方並未就 2 個處所 (即處所 C 和 D) 收到標書。署方其後於 2019 年 12 月就處所 D 進行第二輪局限性招標，同樣沒有接獲標書。因此，在該 6 個處所中，僅 4 個處所 (即處所 A、B、E 和 F) 獲非政府機構或社企承租，用以提供社會服務；及
- (b) 除在第五輪局限性招標中接獲 2 份標書外，在其餘 4 輪局限性招標中僅接獲 1 份標書，或沒有接獲標書。

表十

為處所 A 至 F 的租賃舉行的局限性招標
(2019 年 4 月至 2022 年 6 月)

| 輪次 | 發出邀請函的日期 | 局限性招標涉及的處所 | 處所是否成功租出 | 收到的標書數目 |
|----|-------------|------------|----------|---------|
| 1 | 2019 年 4 月 | A | ✓ | 1 |
| | | B | ✓ | 1 |
| | | C (註 1) | ✗ | 0 |
| | | D (註 2) | ✗ | 0 |
| 2 | 2019 年 12 月 | D (註 2) | ✗ | 0 |
| | | E | ✓ | 1 |
| 3 | 2020 年 12 月 | F | ✓ | 1 |
| 4 | 2022 年 3 月 | A (註 3) | ✓ | 1 |
| 5 | 2022 年 4 月 | B (註 3) | ✓ | 2 |

資料來源：審計署對產業署記錄的分析

註 1：由於在局限性招標中並沒有接獲由非政府機構和社企遞交的標書，處所 C 於 2020 年 2 月以公開招標形式出租予一家商業機構。

註 2：由於在兩輪局限性招標中均沒有接獲由非政府機構和社企遞交的標書，處所 D 自 2020 年 2 月起暫時撥給社署用作臨時倉庫。

註 3：在處所 A 和 B 的租約期屆滿後，產業署就該 2 個處所分別於 2022 年 3 月和 4 月進行第四輪和第五輪局限性招標。

3.14 **產業署檢討關愛社會的租務安排的實施情況** 產業署檢討了關愛社會的租務安排的實施情況，並採取了下列改善措施：

- (a) **2019 年的檢討** 在 2019 年 4 月舉行首輪局限性招標後，產業署就招標安排諮詢各持份者。產業署因應所收集的持份者意見，自 2019 年 12 月起實施若干優化行政安排，包括：
 - (i) 在社署和民政事務總署的網站內加入產業署網頁有關關愛社會的租務安排的超連結，以加強宣傳該項政策；及

- (ii) 彈性處理物業在承租後的移交日期，讓成功投得處所的非政府機構／社企有充裕時間向有關當局取得撥款，以便在開始營運前進行各項籌備工作；及
- (b) **2021 年的檢討** 在完成 3 輪局限性招標後，產業署於 2021 年 4 月就關愛社會的租務安排的實施情況進行了另一次檢討。鼓勵非政府機構／社企租用聯用大樓處所的措施如下：
 - (i) 現時以優惠租約批出並於租約期屆滿後交還產業署的合適處所，如符合條件，會按照關愛社會的租務安排納入局限性招標；及
 - (ii) 定期邀請相關決策局／部門（例如社署）更新備存的非政府機構和社企名單，以便這些機構能獲邀參與不時舉行的局限性招標。

儘管產業署推出了上述改善措施，在 2022 年舉行的第四輪和第五輪局限性招標中，非政府機構和社企的反應依然未如理想。審計署認為，產業署需要找出非政府機構和社企對於局限性招標反應欠佳的原因，並採取措施以改善在關愛社會的租務安排下聯用大樓處所的租賃前景。

審計署的建議

3.15 審計署**建議**政府產業署署長應：

- (a) 找出非政府機構和社企對於為出租聯用大樓處所舉行的局限性招標反應欠佳的原因；及
- (b) 採取措施以改善在關愛社會的租務安排下聯用大樓處所的租賃前景。

政府的回應

3.16 政府產業署署長同意審計署的建議，並表示產業署：

- (a) 自 2022 年舉行第四輪局限性招標以來，已在招標期內兩度向非政府機構和社企發出邀請函，提醒和鼓勵有意的非政府機構和社企遞交標書，以租用相關處所；及
- (b) 會按照第 3.15 段所述的審計署建議，繼續探索新措施，以期工作取得成果。

第 4 部分：邊境管制站聯用設施的管理

4.1 本部分探討邊境管制站聯用設施的管理。

4.2 如產業署管制人員報告所述，該署宗旨之一是以有效率和具成本效益的方法，管理轄下政府物業。根據產業署記錄，該署轄下的政府自置辦公室的淨作業樓面面積，由 2016 年的 715 059 平方米增至 2021 年的 746 938 平方米，增加了 31 879(4%) 平方米。隨着 2 幢新聯用大樓 (總辦公室面積為 70 500 平方米) 落成，淨作業樓面面積將於 2025 年進一步增至 817 438 平方米。然而，審計署留意到灣仔海旁 3 幢政府聯用大樓 (即灣仔政府大樓、入境事務大樓和稅務大樓) 已計劃停用，以致淨作業樓面面積將大幅減少 175 000 平方米至 642 438 平方米 (註 22)。相對於 2021 年的 746 938 平方米辦公室面積，產業署轄下的辦公室面積將大幅減少 104 500 平方米 (14%)。至於稅務大樓和入境事務大樓內大部分政府辦公室，將遷往部門專用樓宇重置，並由相關決策局／部門管理。產業署表示：

- (a) 署方正計劃興建更多聯用大樓。竣工後，這些大樓 (包括北部都會區多幢新建聯用大樓) 會由產業署負責物業管理。因此，由產業署管轄的政府自置辦公室淨作業樓面面積很大機會持續上升；及
- (b) 署方目前負責港珠澳大橋香港口岸邊境管制站聯用設施的物業管理，日後將負起更多邊境管制站聯用設施的管理工作 (見第 4.3 至 4.14 段)。

政府產業署的物業管理新措施

4.3 如第 1.9 段所述，政府考慮下述各項後，於 2019 年接納保安局的建議，決定除了位於香港國際機場和紅磡車站的兩個邊境管制站 (按《政府產業管理及有關事務規例》歸類為多用戶部門專用樓宇) 以外，把其餘的邊境管制站的管理職責撥歸產業署，成為由該署管轄的聯用設施：

- (a) 當時的大廈管理委員會機制並非應對管制站物業和設施管理事宜的最有效架構。缺乏具備充足物業和設施管理專業知識和經驗的單一專責管理部門，會限制管制站的運作，難以持續改善管理效率，以滿足使用者對邊境管制站跨境服務質素日益增加的要求和期望；

註 22：並不包括邊境管制站內的聯用設施。這些聯用設施是由負責管理邊境管制站的專責隊伍管理 (見 1.13(c) 段)。

邊境管制站聯用設施的管理

- (b) 產業署作為政府內部的物業和設施管理專家部門，應當在管制站的物業和設施管理方面擔當主要角色。為確保能就管制站的狀況作出及時的決定和跟進，應由單一專責管理部門而非一個委員會負責管制站的日常管理工作；及
- (c) 可成立一個由各用戶部門組成的委員會，即跨部門管理委員會，並由產業署出任召集人，以方便用戶溝通和商討物業管理事宜。為使產業署順利履行物業管理的職務，應為產業署提供充足資源，例如成立專責隊伍管理管制站。

港珠澳大橋香港口岸是首個交由產業署管理的邊境管制站，之後是香園圍邊境管制站。

4.4 2020年1月1日，產業署從路政署接手港珠澳大橋香港口岸的管理職務。按照管理、運作及保養合約所訂，承辦商的服務範疇涵蓋大廈和物業管理服務、園景美化和保養服務（見照片四(a)）、清潔和廢物處置服務（見照片四(b)）、一般保安服務，以及交通運作和監察服務。港珠澳大橋香港口岸的首份管理、運作及保養合約由路政署代表政府簽訂，合約的形式是以資源投入為本，列明對服務供應商各項運作的詳細和具體要求，例如訂明合約場地於指定時間提供相關物業和設施管理服務的最低人手要求。第二份管理、運作及保養合約的合約期由2022年6月29日至2026年6月28日，其中清潔和廢物處置的服務項目加入了以成效為本的元素，容許承辦商就指定服務建議所需的員工數目（設定最低人手）。一如聯用大樓的物業管理服務合約，新訂的管理、運作及保養合約也引入了服務水平評估和收費扣減機制（見第2.3段）。

照片四

港珠澳大橋香港口岸

(a) 園景美化和保養服務



資料來源：產業署的記錄

(b) 清潔和廢物處置服務



資料來源：審計署人員於 2022 年 7 月 13 日拍攝的照片

4.5 產業署表示，該署主要參照產業署指引(有關聯用大樓合約管理)(見第 2.5 段)執行視察和突擊檢查等職務，以監察管理、運作及保養承辦商的表現。產業署雖然沒有就監察邊境管制站的管理、運作及保養承辦商制訂具體指引，但實施了下列一系列措施：

- (a) 設立跨部門管理委員會，成員包括管理、運作及保養承辦商，以及產業署和用戶部門的代表。委員會每年舉行三至四次會議，以處理港珠澳大橋香港口岸的一般管理事宜；
- (b) 每月舉行一次進度會議，與會者包括管理、運作及保養承辦商、其分判商、產業署的代表和工務部門的代表(如有需要)。會議的目的是檢視管理、運作及保養承辦商在管理港珠澳大橋香港口岸聯用設施方面的工作進度和表現、遇到的困難，以及研究如何進一步提升服務；
- (c) 管理、運作及保養承辦商須向產業署提交每月管理報告，詳述港珠澳大橋香港口岸在月內的人事變動和聘任、設施／系統不符規定／故障的摘要，以及接獲的投訴和其他嚴重事故的宗數等；
- (d) 邊境管制站事務組：
 - (i) 按設施的性質定期進行實地視察(例如每天視察旅檢大樓，周末、周日和公眾假期除外；每周一次視察公共運輸交匯處)；

- (ii) 每月就管理、運作及保養承辦商的人手調配情況進行兩次突擊檢查；及
- (iii) 每半年就管理、運作及保養承辦商聘用的非技術工人的工作情況進行合約稽核；及
- (e) 產業署每半年擬備管理、運作及保養承辦商表現報告，並每月向用戶部門發出意見表格，藉以評核承辦商的表現。

需要着力提高用戶部門交還意見表格的回應率

4.6 有關港珠澳大橋香港口岸首份管理、運作及保養合約，管理、運作及保養承辦商的表現會每半年評核一次（見第 4.5(e) 段）。產業署表示，管理、運作及保養承辦商在 2020 年 1 月至 2022 年 6 月期間的整體表現令人滿意。此外，為協助監察管理、運作及保養承辦商的表現，產業署自 2020 年 8 月起向 10 個用戶部門（包括香港海關和入境事務處）派發意見表格（註 23），以收集該等部門對管理、運作及保養承辦商表現的意見。各用戶部門每月向產業署交還一份填妥的表格，以便產業署就可予改善的項目作出跟進。審計署留意到，在 2020 年 8 月至 2022 年 6 月的 23 個月內，有 11 個月（佔 23 個月的 48%）的回應率為 20% 或以下（即只有一至兩個部門交回表格）。審計署的進一步分析顯示：

- (a) 有 2 個用戶部門（佔 10 個部門的 20%）從未交還意見表格；及
- (b) 有 2 個用戶部門（佔 10 個部門的 20%）只交還意見表格一次。

4.7 如第 4.4 段所述，由 2022 年 6 月 29 日起生效的新管理、運作及保養合約已引入服務水平評估和收費扣減機制。產業署每月計算管理、運作及保養承辦商的表現水平，當中 90% 以產業署進行的服務水平評估為基礎，另外 10% 則以用戶部門交還的意見表格所示的用戶滿意程度評分為基礎。管理、運作及保養承辦商的服務表現水平規定為 90%，倘若其表現未能達到此規定，產業署便會扣減月費，以反映承辦商未達標準。由於收集用戶部門的意見是評估管理、運作及保養承辦商表現的其中一項主要途徑，產業署需要着力提高港珠澳大橋香港口岸用戶部門交還意見表格的回應率。

註 23：意見表格共有 11 條問題，當中 3 條關於大廈和物業管理服務範疇，而另外 4 個範疇，即園景美化和保養服務、清潔和廢物處置服務、一般保安服務，以及交通運作和監察服務，各有 2 條問題。每條問題設有 3 個評級，分別為“滿意”、“不適用”和“服務有待改善”。

需要採取措施改善港珠澳大橋香港口岸旅檢大樓空置處所的租賃前景

4.8 港珠澳大橋香港口岸旅檢大樓有 58 個可供出租的處所。這些處所一般是按照《物料供應及採購規例》的規定，以公開招標／報價或直接委聘的方式出租。表十一顯示截至 2022 年 6 月 30 日各相關處所的租賃狀況。

表十一

旅檢大樓處所的租賃狀況
(2022 年 6 月 30 日)

| 用途 | 處所數目 | | |
|---------------|-----------------|----------|-----------|
| | 已租出／佔用 (註 1) | 空置 | 總計 |
| 飲食及附屬設施 (註 2) | 2 (20%) | 8 (80%) | 10 (100%) |
| 零售店及附屬貯物室 | 20 (77%) | 6 (23%) | 26 (100%) |
| 售票處及相關辦公室 | 5 (56%) | 4 (44%) | 9 (100%) |
| 自動櫃員機 | 2 (40%) | 3 (60%) | 5 (100%) |
| 辦公室 | 4 (100%) | 0 (0%) | 4 (100%) |
| 貯物室 | 0 (0%) | 3 (100%) | 3 (100%) |
| 訪客資訊中心 | 1 (100%) | 0 (0%) | 1 (100%) |
| 總計 | 34 (59%) | 24 (41%) | 58 (100%) |

資料來源：審計署對產業署記錄的分析

註 1：1 間指定作零售用途的店鋪被用作設置入境旅客健康檢查站。

註 2：包括用作廚房、用餐區和貯物室的處所。

4.9 截至 2022 年 6 月 30 日，上述 58 個處所中，有 34 個 (59%) 已經租出／佔用，其餘 24 個 (41%) 處於空置狀況。儘管知悉為應對 2019 冠狀病毒疫情而實施的旅遊限制影響了這些處所在市場上的吸引力，但審計署留意到自港珠澳大橋香港口岸在 2018 年 10 月啓用以來，有 22 個 (38%) 處所從未租出。產業署表示：

- (a) 就該 22 個處所，署方曾為其中 6 個進行招標／直接出租工作，但未能成功；及

- (b) 為加強推銷旅檢大樓的處所，署方：
 - (i) 已引入更靈活的租約條款，例如提供 3 個月短期租約（每 3 個月續租一次），以吸引打算以試驗性質於港珠澳大橋香港口岸開設業務的潛在客戶；
 - (ii) 為近期於 2022 年 8 月進行的兩項報價工作，已在報刊和流動應用程式登載廣告，以加強宣傳效果；及
 - (iii) 正計劃聯絡非政府機構和其他企業，探討在旅檢大樓設置產品展示區或零售店的可行性。

審計署認為，產業署需要採取措施，改善港珠澳大橋香港口岸旅檢大樓空置處所的租賃前景。

需要密切監察管理、運作及保養承辦商的表現

4.10 產業署表示，基於下列各項，承擔邊境管制站的物業管理責任對署方來說是新挑戰：

- (a) 產業署是一個規模細小的部門，人手編制只有約 330 名員工。為承擔這項新職務，署方已要求增撥資源和進行招聘。截至 2022 年 3 月，產業署屬下邊境管制站事務組的人手編制為 47 人；
- (b) 邊境管制站的運作，不論在規模、功能以至運作模式上，均與聯用大樓有很大差別。產業署除接手邊境管制站的一般物業管理工作外，還要擔任跨部門管理委員會的召集人，以統籌各項事務，例如管理運輸設施，制訂和檢討人群控制措施、事故管理計劃和應變計劃，以及接待到訪的重要來賓等。執行這些職務所需具備的能力，均超出產業署固有的專業知識；及
- (c) 現有的管理、運作及保養承辦商為港珠澳大橋香港口岸提供各種服務，每年費用超過 1 億元。該管理、運作及保養承辦商僱用超過 400 名員工，提供 5 個工作範疇的服務，包括物業管理、一般保安、交通運作和監察、清潔和廢物處置，以及園景美化。有關服務合約訂明各項運作的詳細和具體要求，例如在指定時間和特定地點提供為物業和設施管理服務可調配的人手水平。產業署需要監督和評估承辦商在各方面有否履行應盡的責任，例如特定地點的物業管理服務、清潔／廢物處

置／防治蟲鼠服務、符合港珠澳大橋香港口岸工程許可證的規定、交通事故偵測，以及交通運作和監察系統的文件和檔案管理等。

4.11 據當時的運輸及房屋局 (註 24) 所述，出入境旅客和其他公眾使用者對港珠澳大橋香港口岸提供的服務水平期望甚殷。自 2020 年起，旅客流量因 2019 冠狀病毒疫情而大幅減少。雖然產業署已採取一系列措施監察管理、運作及保養承辦商的表現 (見第 4.5 段)，但這些措施能否有效應付未來香港與內地恢復正常旅客通關後的龐大旅客流量，仍有待驗證。就有關問題，審計署留意到管理責任由路政署轉移至產業署，旨在善用產業署在物業管理方面的專業知識和經驗，改善港珠澳大橋香港口岸的物業管理質素。審計署認為，產業署需要：

- (a) 繼續密切監察港珠澳大橋香港口岸的管理、運作及保養承辦商的表現，並整合所得經驗，為接手香園圍邊境管制站和其他邊境管制站的管理工作做準備；及
- (b) 因應邊境管制站獨特的運作模式制訂詳細指引，以監察管理、運作及保養承辦商的表現。

需要考慮改善邊境管制站聯用設施的管理表現匯報

4.12 如第 1.12 段表一所示，產業署在其管制人員報告中，把邊境管制站的政府聯用設施數目和邊境管制站建築物／設施的平均管理費用納入為“物業管理”綱領下的主要表現指標。邊境管制站建築物／設施的平均管理費用由 2020 年每月每平方米 59.4 元，下降至 2021 年每月每平方米 53.1 元，減幅為 11%。產業署表示，下降的原因主要是由於 2019 冠狀病毒疫情爆發導致旅客流量大跌，令旅客大使服務費用有所減少。

4.13 **需要加入註腳以披露其餘政府聯用設施的管理費用** 按照管理、運作及保養合約，承辦商須為港珠澳大橋香港口岸 58 個政府聯用設施提供服務。審計署留意到，產業署的管制人員報告中，用以計算 2021 年平均管理費用的開支金額為 4,870 萬元，佔支付予管理、運作及保養承辦商的 1.268 億元管理費用總額的 38%。產業署表示：

註 24：2022 年 7 月 1 日實行政府架構重組後，當時的運輸及房屋局分拆為運輸及物流局和房屋局。

邊境管制站聯用設施的管理

- (a) 用以計算平均管理費用的開支金額經過調整，已撇除附加服務（註 25）和只包括旅檢大樓（為 58 個政府聯用設施之一）的費用；及
- (b) 旅檢大樓需要全面的管理服務，而港珠澳大橋香港口岸內其他建築物／設施（例如海水泵房）需要的是個別或最低限度的管理服務。因此，產業署認為，評估平均管理費時只包括旅檢大樓的費用（註 26），做法合理和符合實際情況。

由於產業署管制人員報告載列的費用，只顯示旅檢大樓而非所有政府聯用設施的費用，審計署認為，產業署應考慮為表現指標加入註腳，以披露旅檢大樓以外其他政府聯用設施的管理費用。

4.14 **需要就管理邊境管制站訂立表現目標** 為港珠澳大橋香港口岸設施提供管理、運作及保養服務的合約金額為 5.539 億元，合約期為 4 年，由 2022 年 6 月 29 日至 2026 年 6 月 28 日。儘管金額龐大，但不論是產業署的管制人員報告，又或是其他刊物，均未有列明任何表現目標。為更有效評核產業署管理邊境管制站聯用設施的表現，提升服務水平，審計署認為，產業署需要考慮就其邊境管制站聯用設施的管理訂立表現目標。舉例而言，既然已引入多項以成效為本的措施（見第 4.4 段），一如聯用大樓的物業管理方式，管理、運作及保養承辦商的表現水平也可成為其中一項表現目標。

審計署的建議

4.15 審計署**建議**政府產業署署長應：

- (a) 着力提高港珠澳大橋香港口岸用戶部門交還意見表格的回應率；
- (b) 採取措施，改善港珠澳大橋香港口岸旅檢大樓空置處所的租賃前景；
- (c) 繼續密切監察港珠澳大橋香港口岸的管理、運作及保養承辦商的表現，並整合所得經驗，為接手香園圍邊境管制站和其他邊境管制站的管理工作做準備；

註 25：附加服務指按用戶部門要求在其處所提供的服務（清潔和廢物處置服務等），而有關開支由該部門付還。這些服務與港珠澳大橋香港口岸聯用大樓／設施管理無關。

註 26：其餘 57 個設施的建築樓面面積為 90 950 平方米，相當於該 58 個設施的建築樓面面積的 47%（即連同旅檢大樓在內，共 191 952 平方米）。

- (d) 因應邊境管制站獨特的運作模式制訂詳細指引，以監察管理、運作及保養承辦商的表現；
- (e) 考慮為表現指標加入註腳，以披露旅檢大樓以外其他政府聯用設施的管理費用；及
- (f) 考慮就邊境管制站聯用設施的管理訂立表現目標。

政府的回應

4.16 政府產業署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 隨着新的管理、運作及保養合約於 2022 年 6 月 29 日生效，產業署已透過適時向用戶部門發出備忘錄和回應率摘要，提高意見表格的回應率；
- (b) 如第 4.9 段所述，產業署會繼續採取措施以提高相關空置處所在市場上的吸引力；
- (c) 產業署會繼續密切監察管理、運作及保養承辦商的表現，並整合所得經驗，為接手其他邊境管制站的管理工作做準備；
- (d) 產業署會繼續檢討監察措施，並制訂相關指引以監察管理、運作及保養承辦商的表現；
- (e) 產業署會按合適情況，在表現指標加上適當註腳以披露管理費用；及
- (f) 一如聯用大樓的管理方式，產業署會就邊境管制站聯用設施的管理訂立表現目標。

多用戶專門用途／部門專用樓宇的採購和管理

根據《政府產業管理及有關事務規例》：

- (a) 為使地盡其用，用地可由數個部門共同發展，以供各部門作專門用途和附屬辦公室。在此情況下，主要用戶部門應擔當工程倡議部門的角色，並負責統籌向工務計劃尋求撥款的工作。各用戶部門應自行取得撥款，用以支付其後使用和保養其物業和樓宇內所須負責的公用部分的費用和經常開支；及
- (b) 如沒有主要用戶部門，各用戶部門應協定指派某部門主理其事，擔任工程倡議部門。如未能達成一致意見，便應請示相關決策局作決定。有關多用戶部門專用樓宇的管理責任，詳情如下：
 - (i) **大廈管理委員會** 多用戶部門專用樓宇或設施落成後，各用戶部門須成立大廈管理委員會處理相關的管理工作。各成員部門可考慮輪流出任大廈管理委員會主席，公平分擔管理責任；及
 - (ii) **用戶部門** 多用戶部門專用樓宇的用戶部門有責任管理和保養所獲編配的物業。各用戶部門也須共同負責樓宇公用部分的管理和保養。

附錄 B
(參閱第 1.4 段)

由政府產業署管理的一般用途聯用辦公大樓
(2020 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日)

| 物業名稱 | | 地區 | 總樓面面積的總和 (註 1) (平方米) |
|------|--------------|------|----------------------------|
| 1 | 香港仔漁業及海事分處 | 港島一區 | 3 048 |
| 2 | 中區政府碼頭 | | 3 768 |
| 3 | 海港政府大樓 | | 38 200 |
| 4 | 金鐘道政府合署 | | 70 892 |
| 5 | 林士街多層停車場大廈 | | 10 920 |
| 6 | 西區裁判法院 | | 5 516 |
| 7 | 東區法院大樓 | 港島二區 | 15 894 |
| 8 | 入境事務大樓 | | 76 453 |
| 9 | 北角消防大廈 | | 9 216 |
| 10 | 北角政府合署 | | 65 880 |
| 11 | 愛群閣 | | 2 868 |
| 12 | 稅務大樓 | | 76 653 |
| 13 | 修頓中心 | | 38 226 |
| 14 | 灣仔政府大樓 | | 49 116 |
| 15 | 胡忠大廈 | | 53 689 |
| 16 | 東九龍政府合署 | 九龍一區 | 7 784 |
| 17 | 牛頭角政府合署 | | 2 042 |
| 18 | 土瓜灣市政大廈暨政府合署 | | 8 361 |
| 19 | 工業貿易大樓 | | 54 028 |

附錄 B
(續)
(參閱第 1.4 段)

| 物業名稱 | | 地區 | 總樓面面積的總和 (註 1) (平方米) |
|------|----------------|--------|----------------------------|
| 20 | 長沙灣政府合署 | 九龍二區 | 55 666 |
| 21 | 何文田政府合署 | | 32 002 |
| 22 | 九龍政府合署 | | 13 109 |
| 23 | 荔枝角政府合署 | | 12 650 |
| 24 | 旺角政府合署 | | 12 330 |
| 25 | 培正道政府合署 | | 810 (主樓) |
| 26 | 深水埗政府合署 | | 1 476 |
| 27 | 庫務大樓 (註 2) | | 40 910 |
| 28 | 宏昌大廈 | | 40 331 |
| 29 | 西九龍政府合署 | | 79 524 |
| 30 | 油麻地停車場大廈 (註 3) | | 40 137 |
| 31 | 北區政府合署 | | 新界一區 |
| 32 | 西貢政府合署 | 12 339 | |
| 33 | 沙頭角鄉村大樓 | 679 | |
| 34 | 沙田政府合署 | 33 797 | |
| 35 | 打鼓嶺鄉村中心政府大樓 | 911 | |
| 36 | 大埔政府合署 | 7 611 | |

附錄 B
(續)
(參閱第 1.4 段)

| 物業名稱 | | 地區 | 總樓面面積的總和 (註 1) (平方米) | |
|------|---|------|----------------------------|-----------|
| 37 | 葵興政府合署 | 新界二區 | 11 827 | |
| 38 | 梅窩政府合署 | | 3 659 | |
| 39 | 坪洲政府合署 | | 580 | |
| 40 | 大興政府合署 | | 3 128 | |
| 41 | 大澳政府合署 | | 142 | |
| 42 | 荃灣政府合署及荃灣公共圖書館 (在荃灣公共圖書館只提供清潔 服務) | | 40 454 | |
| 43 | 荃灣多層停車場大廈 | | 11 653 | |
| 44 | 屯門政府合署 | | 13 522 | |
| 45 | 屯門政府貯物中心 | | 11 815 | |
| 46 | 元朗民政事務處大廈 | | 5 124 | |
| 47 | 元朗政府合署 | | 13 632 | |
| | | | 總計 | 1 103 032 |

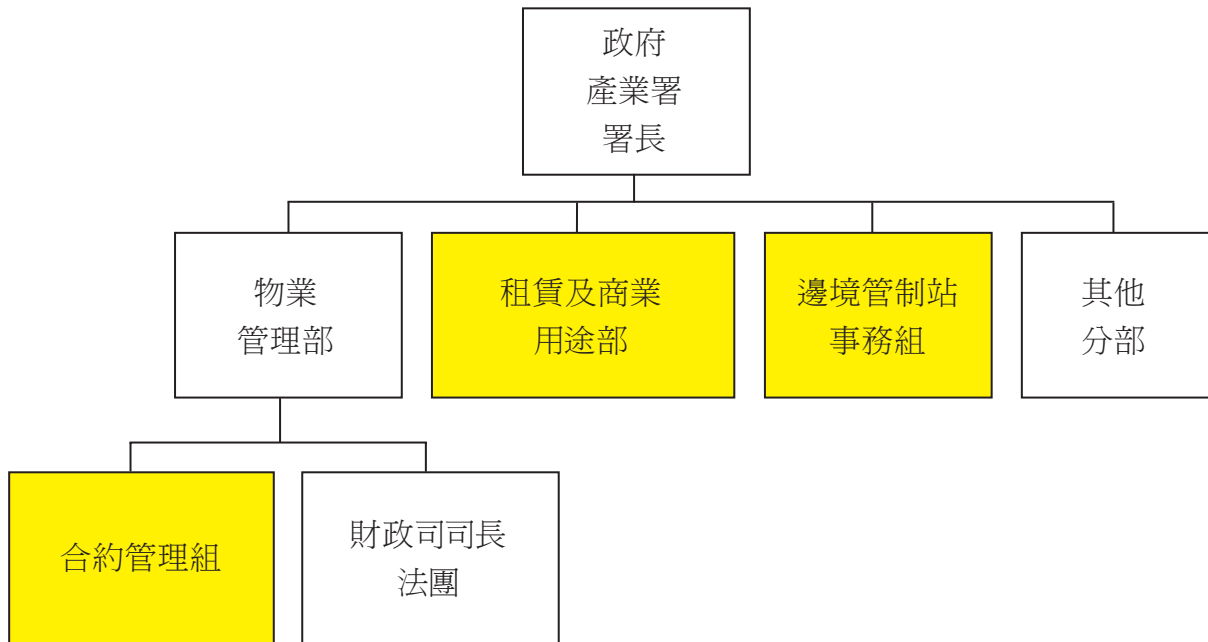
資料來源：政府產業署的記錄

註 1：建築物的總樓面面積通常指在每層樓面水平量度所得的建築物外牆以內面積，連同建築物內每個露台的面積和建築物外牆的厚度。上述面積是根據相關物業管理服務合約文件記錄的場地資料編制而成。

註 2：庫務大樓於 2022 年 3 月啓用。之前設於灣仔海旁三座政府大樓的部分政府辦事處按照停用計劃遷往庫務大樓。

註 3：九龍二區的油麻地停車場大廈於 2021 年 1 月 1 日停用，以興建中九龍幹線。大樓其後不需要物業管理服務。

政府產業署：組織圖 (摘錄)
(2022 年 3 月 31 日)



說明： 本審計報告涵蓋的分部／小組

資料來源：政府產業署的記錄

第 5 章

發展局
屋宇署

屋宇署的小型工程管理工作

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

《審計署署長第七十九號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

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

屋宇署的小型工程管理工作

目 錄

| | 段數 |
|-----------------------|-------------|
| 摘要 | |
| 第 1 部分：引言 | 1.1 – 1.13 |
| 審查工作 | 1.14 |
| 鳴謝 | 1.15 |
| 第 2 部分：小型工程呈交文件的處理 | 2.1 |
| 呈交小型工程文件 | 2.2 – 2.14 |
| 審計署的建議 | 2.15 |
| 政府的回應 | 2.16 |
| 審查小型工程呈交文件 | 2.17 – 2.40 |
| 審計署的建議 | 2.41 |
| 政府的回應 | 2.42 |
| 第 3 部分：小型工程訂明註冊承建商的管理 | 3.1 |
| 小型工程訂明註冊承建商 | 3.2 |
| 註冊申請的處理 | 3.3 – 3.10 |
| 審計署的建議 | 3.11 |
| 政府的回應 | 3.12 |
| 提升表現課程和其他培訓課程 | 3.13 – 3.20 |
| 審計署的建議 | 3.21 |
| 政府的回應 | 3.22 |
| 對註冊小型工程承建商進行紀律處分 | 3.23 – 3.30 |
| 審計署的建議 | 3.31 |
| 政府的回應 | 3.32 |

| | 段數 |
|---------------------------------------|---------------|
| 第 4 部分：其他相關事宜 | 4.1 |
| 特定類型違例建築物的檢核計劃 | 4.2 – 4.8 |
| 審計署的建議 | 4.9 |
| 政府的回應 | 4.10 |
| 其他行政事宜 | 4.11 – 4.16 |
| 審計署的建議 | 4.17 |
| 政府的回應 | 4.18 |
| 附錄 | 頁數 |
| A：屋宇署：組織架構圖 (摘要) (2022 年 3 月 31 日) | 55 |

屋宇署的小型工程管理工作

摘要

1. 根據《建築物條例》(第 123 章)的規定，在 2010 年 12 月 31 日之前，所有建築工程(豁免工程除外)在展開前必須事先獲得屋宇署的批准和同意。2010 年 12 月 31 日，受《建築物(小型工程)規例》(第 123N 章)規管的小型工程監管制度全面實施。隨着該制度的設立，樓宇業主可根據簡化規定進行小型工程，而無須在工程展開前事先獲得屋宇署批准和同意。小型工程監管制度旨在方便樓宇業主和住戶循簡化的法定程序，安全和合法地進行小規模和低風險的建築工程，從而提升小型建築工程的質素和香港的樓宇安全。

2. 在小型工程監管制度下，小型工程按規模、複雜程度和安全風險，分為 3 個級別(即第 I、II 和 III 級別，所須的監管程度依次序逐級遞減)。所有小型工程(即第 I、II 和 III 級別小型工程)均須由訂明註冊承建商進行。如工程涉及第 I 級別小型工程，業主應委聘訂明建築專業人士設計和監督該工程的進行。屋宇署負責處理訂明建築專業人士和訂明註冊承建商的註冊申請。審計署最近就屋宇署的小型工程管理工作進行審查。

小型工程呈交文件的處理

3. **逾期呈交若干工程展開通知書和工程完工證明書** 根據《建築物(小型工程)規例》，訂明建築專業人士或訂明註冊承建商最遲須在展開該工程前 7 天(適用於第 I 和 II 級別小型工程)，以及在該工程的完工日期後 14 天內(適用於第 I、II 和 III 級別小型工程)，向屋宇署呈交小型工程文件。在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，屋宇署小型工程及招牌監管組處理了 138 474 份工程展開通知書和 173 830 份工程完工證明書。審計署留意到，有若干文件逾期呈交：(a) 在 138 474 份工程展開通知書中，有 9 348 份(7%)在工程展開前不足 7 天向屋宇署呈交。在該 9 348 份通知書中，有 2 327 份(25%)的工程展開日期甚至較通知書的呈交日期早 1 天至 1.9 年(平均為 40 天)(即通知書是在工程展開後才呈交的)；及 (b) 在 173 830 份工程完工證明書中，有 4 762 份(3%)在完工後超過 14 天至最長 3.2 年(平均為 51 天)才向屋宇署呈交(第 2.4 及 2.5 段)。

摘要

4. **長時間未呈交工程完工證明書** 在 2017 年 1 月至 2021 年 9 月期間，小型工程及招牌監管組處理了 192 161 份第 I 和 II 級別小型工程的工程展開通知書。審計署留意到，截至 2022 年 3 月，有 11 336 份 (6%) 工程展開通知書相應的工程完工證明書仍未接獲 (包括已接獲 3 年以上，但沒有相應工程完工證明書的 3 402 份 (佔 11 336 份的 30%) 通知書)。屋宇署表示，該署在 2018 年 5 月和 2022 年 3 月，分別就 2014 至 2016 年和 2017 至 2019 年期間接獲工程展開通知書而沒有相應工程完工證明書的第 I 和 II 級別小型工程呈交文件進行兩項覆檢，並向所有相關的訂明建築專業人士和訂明註冊承建商發出催辦信。有不同原因導致工程展開通知書沒有相應的工程完工證明書。只有當小型工程呈交文件被屋宇署揀選作審查時，該署才會發現文件逾期呈交。審計署留意到，屋宇署可善用小型工程管理系統 (在 2010 年 6 月推出並在 2020 年 1 月更新的電腦系統，用於記錄呈交文件的資料)，以跟進小型工程呈交文件的情況 (第 2.7 至 2.10 段)。

5. **可鼓勵使用電子方式呈交文件** 2016 年，屋宇署推出電子提交文件系統，以便透過該署網站經網上提交表格。在 2017 年 1 月至 2021 年 12 月期間，在小型工程及招牌監管組每年處理的約 95 000 至 116 000 份小型工程呈交文件中，以電子方式呈交的文件只佔 8% 至 13.7% (第 2.11 及 2.12 段)。

6. **屋宇署未能適時完成部分被揀選的小型工程呈交文件的審查工作** 屋宇署會隨機揀選小型工程呈交文件作審查 (即基本審查和實地審查)。在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，有 20 828 份小型工程呈交文件被揀選作基本審查，而 2 835 份則被揀選作實地審查。審計署留意到，有部分小型工程呈交文件，屋宇署未能符合在 60 天內完成審查工作的目標時間。截至 2022 年 3 月：(a) 有 15 339 份 (74%) 呈交文件的基本審查已完成，當中除了 372 份沒有基本審查的完成日期外，餘下 14 967 份呈交文件中的 7 405 份 (49%)，屋宇署在揀選日期後超過 60 天至最長 3.2 年 (平均為 215 天) 才完成基本審查。此外，有 5 489 份 (26%) 呈交文件的基本審查仍在進行，當中 4 629 份 (84%) 已被揀選作基本審查超過了 60 天至最長 3.2 年 (平均為 1.3 年)；及 (b) 有 1 561 份 (55%) 呈交文件的實地審查已完成，當中除了 648 份沒有實地審查的完成日期外，餘下 913 份呈交文件中的 463 份 (51%)，屋宇署在揀選日期後超過 60 天至最長 1.9 年 (平均為 191 天) 才完成實地審查。此外，有 1 274 份 (45%) 呈交文件的實地審查仍在進行，當中 1 137 份 (89%) 已被揀選作實地審查超過了 60 天至最長 3.2 年 (平均為 1.4 年)(第 2.17 及 2.22 段)。

7. **屋宇署就小型工程呈交文件作出審查時所發現違規情況的監察工作有可予改善之處** 在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間分別被揀選作基本審查和實地審查的 15 339 份和 1 561 份小型工程呈交文件中，有 566 份 (4%) 和 172 份 (11%) 分別在

摘要

基本審查和實地審查時被發現不妥。審計署留意到，在基本審查和實地審查時被發現有違規情況的呈交文件中，分別有30份(佔566份的5%)和79份(佔172份的46%)的跟進行動並沒有現成資料。在這109份(即30+79份)呈交文件中，屋宇署有記錄60份呈交文件的審查完成日期。在這60份呈交文件中，49份(82%)的審查工作已完成超過6個月至最長3.2年(平均為1.9年)(第2.26段)。

8. **實地視察工作有可予改善之處** 審計署留意到，在2019年1月至2022年3月期間被揀選並已完成實地審查的1561份小型工程呈交文件中，有382份(24%)涉及未能進入有關處所。審計署認為，屋宇署宜研究措施，提高被揀選作實地審查的小型工程呈交文件的實地視察成功率(第2.29及2.31段)。

9. **勸諭信和警告信** 根據屋宇署的指引，就該署審查時發現有違規情況的小型工程呈交文件而言，該署可按其所訂的目標時間向訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商發出勸諭信。如屋宇署審查時所發現的違規情況未獲或無法糾正，又或如發現任何重大違規情況(即使該等違規情況最終已獲糾正)，則應按該署所訂的目標時間發出警告信(第2.32段)。審計署留意到下列事宜：

- (a) **部分勸諭信沒有適時發出** 屋宇署就2019年1月至2022年3月期間被揀選作審查的308份小型工程呈交文件發出了勸諭信(包括就基本審查和實地審查分別發出的191封和117封信件)。當中就基本審查發出的131封(69%)勸諭信和就實地審查發出的58封(50%)勸諭信，均沒有按屋宇署所訂的目標時間發出(第2.33段)；及
- (b) **部分警告信沒有適時發出** 屋宇署就2019年1月至2022年3月期間被揀選作審查的84份小型工程呈交文件發出了警告信(包括就基本審查和實地審查分別發出的54封和30封信件)。當中就基本審查發出的36封(67%)警告信和就實地審查發出的23封(77%)警告信，均沒有按屋宇署所訂的目標時間發出(第2.33段)。

10. **轉介不遵從規定的個案以採取檢控行動** 根據屋宇署的指引，就基本審查而言，不遵從規定的小型工程呈交文件應在揀選日期起計180天內轉介該署的法律事務組以採取檢控行動；就實地審查而言，則應在發現違規情況當天起計180天內作出轉介。就不遵從規定的小型工程呈交文件採取檢控行動時，某些個案應優先處理，例如涉及重大違規情況等(第2.36段)。審計署留意到下列事宜：

- (a) **部分不遵從規定的小型工程呈交文件沒有適時轉介以採取檢控行動** 在2019年1月至2022年3月期間轉介法律事務組以採取檢控行動的24份

摘要

不遵從規定的小型工程呈交文件中，有 11 份 (46%) 在基本審查時發現屬不遵從規定的呈交文件，是在揀選作基本審查當天起計的 211 至 348 天 (平均為 286 天) 後才轉介該組；以及有 3 份 (13%) 在實地審查時發現屬不遵從規定的呈交文件，是在實地審查發現違規情況當天起計的 211 至 289 天 (平均為 237 天) 後才轉介該組 (第 2.38 段)；及

- (b) **部分嚴重違規個案長時間仍未轉介以採取檢控行動** 在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，屋宇署審查時發現 33 份呈交文件涉及嚴重違規情況。截至 2022 年 8 月，13 份 (40%) 呈交文件尚未轉介法律事務組以採取檢控行動 (包括 6 份被發現有嚴重違規情況超過 1 年的呈交文件) (第 2.38 段)。

11. **可善用小型工程管理系統以處理小型工程呈交文件** 雖然屋宇署在 2020 年 1 月推出經更新的小型工程管理系統，但審計署留意到，在記錄和監察屋宇署的審查工作方面仍有可予改善之處：(a) 屋宇署表示，該署審查工作的進度記錄在小型工程管理系統和試算表內。然而，審計署留意到，有部分呈交文件的審查完成日期沒有記錄在小型工程管理系統或試算表內 (見第 6 段)；及 (b) 部分作監察用途的管理報告 (例如關於屋宇署審查進度和有否適時採取跟進行動等管理資料) 未能經小型工程管理系統編制 (第 2.40 段)。

小型工程訂明註冊承建商的管理

12. **提升表現課程** 在承建商表現提升計劃下，屋宇署發現違規情況而向註冊小型工程承建商發出警告信時，也會對他們的表現予以記分。當註冊小型工程承建商的累積表現記分達 15 分或以上，或註冊小型工程承建商進行小型工程時觸犯《建築物條例》而被定罪或紀律處分，屋宇署會發出通知信，要求這些承建商修讀提升表現課程。如註冊小型工程承建商沒有在通知信發信日期起計的 1.5 個月內呈交出席證明書，屋宇署會再向他們發出催辦信。自 2019 年 12 月實施承建商表現提升計劃起至 2022 年 3 月，有 37 名註冊小型工程承建商被要求修讀提升表現課程 (第 3.13 及 3.14 段)。在這 37 名註冊小型工程承建商中，審計署留意到：

- (a) **向部分註冊小型工程承建商發出通知信需時很長** 屋宇署向這些註冊小型工程承建商發出通知信所需的時間，為他們的表現記分達 15 分或被定罪／紀律處分的日期後 3 至 451 天不等 (平均為 157 天)。就此，屋宇署並沒有就發出通知信訂定任何目標時間 (第 3.14 段)；

摘要

- (b) **沒有適時向部分註冊小型工程承建商發出催辦信** 有 29 名註冊小型工程承建商沒有在通知信發信日期起計的 1.5 個月內呈交出席證明書。在這 29 名註冊小型工程承建商中，屋宇署未有向 7 名發出催辦信，另有 9 名是在通知信發信日期後超過 1.5 個月 (平均為 53 天) 才向其發出催辦信 (第 3.14 段)；及
- (c) **提升表現課程的出席率低和部分註冊小型工程承建商在指定期限過後才修讀有關課程** 截至 2022 年 3 月，有 16 名 (43%) 註冊小型工程承建商沒有修讀提升表現課程，並已超過指定期限 (即通知信發信日期起計的 3 個月)。在 21 名有修讀提升表現課程的註冊小型工程承建商中，有 4 名 (19%) 沒有在指定期限內修讀課程 (第 3.14 段)。

13. **需要盡快進行紀律處分程序** 根據屋宇署的指引，在行政上，紀律處分程序應在發現有關違紀／失責行為當天起計的 12 個月內展開，但有合理原因則除外。在 2017 年 1 月至 2022 年 3 月期間，有 33 宗個案被轉介至法律事務組，以供考慮是否對有關的註冊小型工程承建商進行紀律處分。審計署留意到，有 2 宗個案在超過 2 年後才轉介法律事務組以進行紀律處分程序 (第 3.25 至 3.27 段)。

14. **需要善用小型工程管理系統以跟進正進行紀律處分程序的個案的進度** 2020 年 1 月，屋宇署更新其小型工程管理系統，以便就小型工程監管制度下的個案，更有效地跟進其審查工作的進度。審計署留意到，有充足理據轉介法律事務組以進行紀律處分程序的個案，有關資料只會記錄在試算表內。審計署認為，屋宇署需要採取措施，善用資訊科技跟進該等個案的進度，以便監察 (第 3.29 及 3.30 段)。

其他相關事宜

15. **特定類型違例建築物的檢核計劃** 截至 2022 年 3 月，屋宇署已實施 3 項與特定類型違例建築物有關的檢核計劃，分別是家居小型工程檢核計劃、招牌檢核計劃和小型適意設施檢核計劃 (第 4.2 段)。審計署留意到下列事宜：

- (a) **需要鼓勵更多樓宇業主透過檢核計劃對違例建築物進行檢核** 2011 年 5 月，屋宇署展開全港清點行動，記錄豎設於私人樓宇外牆的違例建築物資料，並找出約 230 萬個懷疑違例建築物，當中約有 170 萬個家居小型工程和 86 400 個招牌在當時或可分別透過家居小型工程檢核計劃

摘要

和招牌檢核計劃進行檢核。審計署留意到，自3項檢核計劃推出起至2022年3月，屋宇署在家居小型工程檢核計劃、招牌檢核計劃和小型適意設施檢核計劃下分別只接獲248份、965份和21份申請。雖然小型適意設施檢核計劃是在2021年9月新實施(即實施了7個月)，但家居小型工程檢核計劃和招牌檢核計劃已分別實施超過11年和8年。審計署認為，屋宇署需要採取措施，鼓勵更多樓宇業主透過相關檢核計劃對違例建築物進行檢核(第4.3、4.4及4.6段)；

- (b) **部分申請的處理時間頗長** 截至2022年3月，屋宇署在家居小型工程檢核計劃和招牌檢核計劃下接獲而尚在處理的申請，分別有16份和150份。當中包括1份家居小型工程檢核計劃申請(約在4年前接獲)和5份招牌檢核計劃申請(約在3年前接獲)仍在處理當中(第4.7段)；及
- (c) **部分在招牌檢核計劃下通過檢核的招牌逾期未有重新進行檢核** 在招牌檢核計劃下通過檢核的招牌須每5年重新進行檢核一次。截至2022年3月，通過檢核的招牌中有234個到期須重新進行檢核。然而，屋宇署只接獲當中14個(6%)招牌的重新檢核申請。就其餘220個招牌，屋宇署並未採取行動以跟進當中218宗(99%)個案，而這些個案的檢核有效期已逾期0.1至41.1個月(平均為18.5個月)(第4.7段)。

16. **需要適時更新相關指引** 小型適意設施檢核計劃在2021年9月1日實施。審計署留意到，截至2022年8月，屋宇署仍未就小型適意設施檢核計劃更新部分指引(第4.14及4.15段)。

審計署的建議

17. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議屋宇署署長應：

小型工程呈交文件的處理

- (a) 加強監察小型工程呈交文件(例如透過善用小型工程管理系統)，以找出不符合法定呈交時限的個案，並適時就該等個案採取適當的跟進行動(第2.15(a)段)；

摘要

- (b) 進一步加強向訂明建築專業人士和訂明註冊承建商推廣以電子方式呈交小型工程文件 (第 2.15(c) 段)；
- (c) 加強措施，確保屋宇署適時完成小型工程呈交文件的審查工作，並加強監察就審查時所發現違規情況而採取的跟進行動 (第 2.41(a) 及 (b) 段)；
- (d) 研究措施，提高被揀選作實地審查的小型工程呈交文件的實地視察成功率 (第 2.41(c) 段)；
- (e) 採取措施，確保屋宇署就審查時發現有違規情況的小型工程呈交文件適時發出勸諭信和警告信 (第 2.41(d) 段)；
- (f) 採取措施，確保有充足理據證明不遵從規定的小型工程呈交文件會適時轉介以採取檢控行動 (第 2.41(f) 段)；
- (g) 採取措施，確保有關屋宇署審查工作的資料適時和完整地記錄在小型工程管理系統，並善用小型工程管理系統編制小型工程呈交文件的管理資料，以作監察用途 (第 2.41(g) 及 (h) 段)；

小型工程訂明註冊承建商的管理

- (h) 就承建商表現提升計劃下符合修讀提升表現課程準則的註冊小型工程承建商，考慮訂定向其發出通知信的目標時間，並採取措施，確保適時向其發出催辦信 (第 3.21(a) 及 (b) 段)；
- (i) 研究措施，鼓勵註冊小型工程承建商在指定期限內修讀提升表現課程 (第 3.21(d) 段)；
- (j) 盡快對涉及不當行為的註冊小型工程承建商進行紀律處分程序，並採取措施，善用資訊科技跟進有關個案紀律處分程序的進度，以便監察 (第 3.31(a) 及 (b) 段)；

其他相關事宜

- (k) 採取措施，鼓勵更多樓宇業主透過相關檢核計劃對違例建築物進行檢核，並確保適時處理各項檢核計劃的申請 (第 4.9(a) 及 (b) 段)；
- (l) 就招牌檢核計劃下通過檢核的招牌須重新進行檢核的事宜，採取措施，確保適時跟進到期須重新檢核的招牌 (第 4.9(c) 段)；及
- (m) 採取措施，確保適時更新小型適意設施檢核計劃相關的指引，以加入最新資訊 (第 4.17(c) 段)。

政府的回應

18. 屋宇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 根據《建築物條例》(第 123 章)的規定，在 2010 年 12 月 31 日之前，所有建築工程(註 1)(豁免工程(註 2)除外)在展開前必須事先獲得屋宇署(註 3)的批准和同意。否則，不論工程規模大小，有關建築物均屬違例建築物，而屋宇署會按當時的政策採取執法行動。

1.3 2010 年 12 月 31 日，受《建築物(小型工程)規例》(第 123N 章)規管的小型工程監管制度全面實施(註 4)。小型工程監管制度為樓宇業主提供另一途徑，以合法、簡單、安全而又方便的形式進行小規模和低風險的建築工程。隨着該制度的設立，樓宇業主可根據簡化規定進行小型工程，而無須在工程展開前事先獲得屋宇署批准和同意。小型工程監管制度旨在方便樓宇業主和住戶循簡化的法定程序，安全和合法地進行小規模和低風險的建築工程，從而提升小型建築工程的質素和香港的樓宇安全。

註 1：屋宇署表示，《建築物條例》規管私人樓宇內的建築工程。

註 2：在 2010 年 12 月 31 日之前，豁免工程包括在建築物內進行而並不涉及該建築物結構的建築工程(排水工程、《建築物條例》訂明的附表所列地區內的土地勘測或地盤平整工程除外)，但有關豁免並不准許豁免工程在違反任何規例的情況下進行。豁免工程的例子包括油漆、室內批灰泥或牆紙工程，以及拆除室內無須具備耐火時效的非承重間隔牆。《建築物條例》也訂明，在任何現有建築物內或為任何現有建築物進行排水工程，在某些條件下(例如不涉及該建築物的結構)可獲豁免。

註 3：根據《建築物條例》，建築事務監督(即屋宇署署長)有權批准建築圖則和同意展開建築工程。為求簡明，本審計報告書稱建築事務監督為屋宇署。

註 4：《建築物(小型工程)規例》的若干條文，例如有關註冊為小型工程承建商的運作程序，以及小型工程的分級制度自 2009 年 12 月 30 日起實施，至於其餘條文則自 2010 年 12 月 31 日起實施。

小型工程的分級分類

1.4 小型工程監管制度現時共涵蓋 187 項屬於小型工程的建築工程 (註 5)。每項小型工程的尺寸、位置和相關規格已在《建築物 (小型工程) 規例》內說明。這些小型工程按規模、複雜程度和安全風險，分為 3 個級別 (即第 I、II 和 III 級別，所須的監管程度依次序逐級遞減)：

- (a) 第 I 級別 (即複雜程度和安全風險為高) 為相對較複雜的小型工程 (共涉及 58 個項目)；
- (b) 第 II 級別 (即複雜程度和安全風險屬中等) 是複雜程度相對較低的小型工程 (共涉及 68 個項目)；及
- (c) 第 III 級別 (即複雜程度和安全風險為低) 主要包括一般的家居和適意設施小型工程 (共涉及 61 個項目)。

1.5 按照業界的工種，每個級別的小型工程再細分為下列 8 個類型 (即 A 至 H 類型——註 6)：

- (a) A 類型：改動及加建工程；
- (b) B 類型：修葺工程；
- (c) C 類型：關乎招牌的工程；
- (d) D 類型：排水工程；
- (e) E 類型：關乎適意設施的工程；
- (f) F 類型：飾面工程；
- (g) G 類型：拆卸工程；及
- (h) H 類型：關乎建築物內的通風系統的工程。

註 5： 小型工程監管制度於 2010 年 12 月 31 日全面實施時，共涵蓋 118 項小型工程。《建築物 (小型工程) 規例》下的小型工程項目先後於 2012 年 (新增 8 個項目) 和 2020 年 (新增 70 個項目、廢除 9 個項目和修訂 56 個項目) 進行修訂。因此，自 2020 年 9 月 1 日起，小型工程監管制度共涵蓋 187 項小型工程。

註 6： 小型工程監管制度於 2010 年 12 月 31 日全面實施時，小型工程細分為 7 個類型 (即 A 至 G 類型)。《建築物 (小型工程) 規例》於 2020 年進行修訂，新增了 H 類型。因此，自 2020 年 9 月 1 日起，小型工程細分為 8 個類型。

1.6 屋宇署表示，大部分小型工程項目均與家居小型工程和適意設施有關。常見的小型工程包括下列各項：

- (a) 豎設、改動或拆除自建築物外牆伸出並用於支承空調機 (例子見照片一)、照明裝置、天線或收發器的支架 (涉及 5 項小型工程)；
- (b) 建造、改動、修葺、拆除或更換窗或玻璃外牆 (涉及 5 項小型工程)；
- (c) 豎設、修葺、改動或拆除地底以上的排水渠 (例子見照片二)(涉及 3 項小型工程)；
- (d) 豎設、改動或拆除自建築物外牆伸出的晾衣架 (涉及 2 項小型工程)；及
- (e) 在樓宇單位內豎設用磚建造的非承重牆，以及鋪設實心地台以加厚樓宇單位內的樓板 (涉及 6 項小型工程)。

照片一

支承空調機的支架



資料來源：屋宇署的記錄

照片二

地底以上的排水渠



資料來源：屋宇署的記錄

1.7 小型工程監管制度也訂明指定豁免工程 (註 7)，這些工程的複雜程度和安全風險均低於一般小型工程。展開指定豁免工程前無須事先獲得屋宇署批准圖則和書面同意，也無須委任認可人士和註冊承建商進行有關工程。指定豁免工程現時共有 30 個項目 (註 8)。

進行小型工程的規定

1.8 在小型工程監管制度下進行小型工程的規定 (見圖一) 如下：

- (a) 所有小型工程 (即第 I、II 和 III 級別小型工程) 均須由訂明註冊承建商 (註 9) 進行。如工程涉及第 I 級別小型工程，業主應委聘訂明建築專業人士 (註 10) 設計和監督該工程的進行；及
- (b) 訂明建築專業人士或訂明註冊承建商須向屋宇署呈交載列相關小型工程詳細資料的適當文件如下：
 - (i) **工程展開前** 就第 I 和 II 級別小型工程而言，獲委任進行有關小型工程的訂明建築專業人士或訂明註冊承建商，最遲須在展開該工程前 7 天，向屋宇署呈交各項文件，包括用以確認每名獲委任人的有關委任和工程開展日期的工程展開通知書 (須採用指明表格)、顯示將進行該工程的處所實際狀況的照片，以及該工程的訂明圖則和詳圖；及

註 7：指定豁免工程的例子包括：(a) 挖掘的深度不超過 300 毫米的挖掘工程；及 (b) 於地面豎設實心圍牆，或改動、修葺或拆除地面上的實心圍牆，而該圍牆的高度不超過 1.1 米，以及並非用作防護欄障。指定豁免工程有別於《建築物條例》下的豁免工程 (見第 1.2 段註 2)。

註 8：小型工程監管制度於 2010 年 12 月 31 日全面實施時，共涵蓋 15 項指定豁免工程。《建築物 (小型工程) 規例》下的指定豁免工程項目於 2020 年進行修訂 (新增 15 個項目和修訂 8 個項目)。因此，自 2020 年 9 月 1 日起，小型工程監管制度共涵蓋 30 項指定豁免工程。

註 9：訂明註冊承建商指註冊一般建築承建商、可進行特定類別專門工程的註冊專門承建商，以及可進行特定級別／類型／項目小型工程的註冊小型工程承建商。

註 10：訂明建築專業人士指認可人士或註冊檢驗人員，以及 (如適用) 註冊結構工程師和註冊岩土工程師。

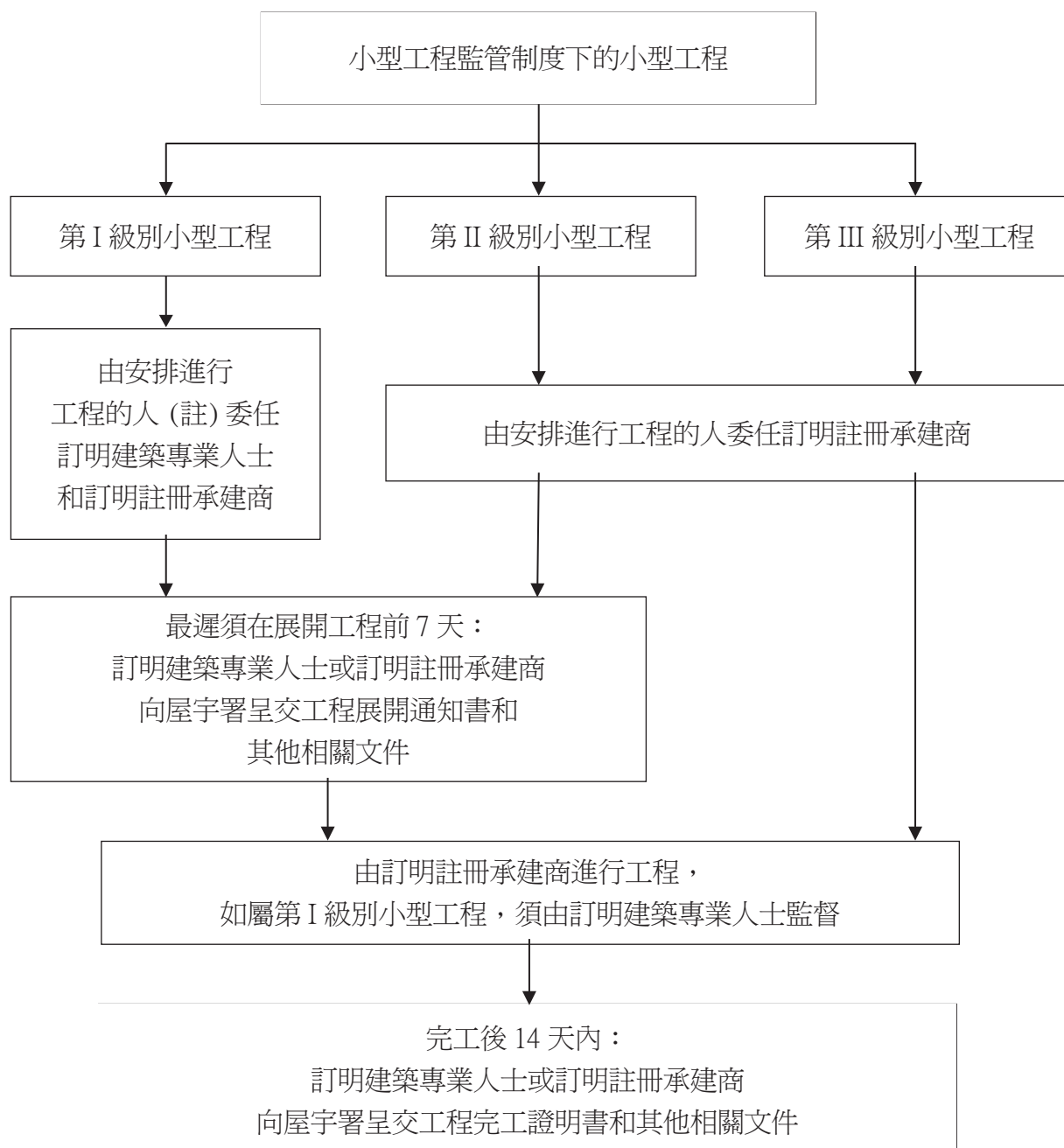
- (ii) **工程完工後** 就第 I、II 和 III 級別小型工程而言，獲委任進行有關小型工程的訂明建築專業人士或訂明註冊承建商，最遲須在該工程的完工日期後 14 天內，向屋宇署呈交各項文件，包括用以核證該工程已按照《建築物條例》進行的工程完工證明書（須採用指明表格），顯示已完成該工程的照片，以及顯示已完成該工程的圖則或工程描述。

未經屋宇署事先批准和同意，或沒有根據小型工程監管制度的簡化規定而豎設的建築物（屬於《建築物條例》下的豁免工程或《建築物（小型工程）規例》下的指定豁免工程除外），均屬違例建築物，屋宇署可按當時的政策採取執法行動（註 11）。

註 11：屋宇署表示，該署會按其執法政策對違例建築物採取執法行動（包括就對生命或財產構成明顯威脅或迫切危險的違例建築物和新建的違例建築物，優先採取執法行動）。一般而言，屋宇署可發出清拆令（根據《建築物條例》第 24 條或第 24AA 條（如有關違例建築物是在小型工程監管制度下展開的小型工程）），要求在指定期限內移去或改動有關違例建築物。違例建築物如構成對公眾的妨擾，或對生命或財產構成迫切危險，屋宇署可向區域法院申請優先拆卸令（根據《建築物條例》第 24B 條），以移去或改動有關違例建築物。

圖一

在小型工程監管制度下進行小型工程的規定



資料來源：屋宇署的記錄

註：安排進行工程的人負責委任訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商以進行小型工程、填寫小型工程監管制度下指明表格的相關部分，以及在表格上簽署。該人可以是物業業主、住戶、業主立案法團、物業管理公司等。

小型工程呈交文件的處理

1.9 屋宇署在接獲工程展開通知書 (適用於第 I 和 II 級別小型工程) 和工程完工證明書 (適用於第 I、II 和 III 級別小型工程) 等小型工程呈交文件後，經初步核實已提交的資料，便會發出認收信。屋宇署表示，該署會隨機揀選小型工程呈交文件進行審查，以確保擬進行的工程符合法例規定和安全標準。如發現違規情況，該署會要求訂明建築專業人士和訂明註冊承建商作出糾正。視乎有關違規情況的嚴重程度，該署可按《建築物條例》制裁有關訂明建築專業人士和訂明註冊承建商。

小型工程訂明建築專業人士和訂明註冊承建商

1.10 屋宇署表示，該署分別備存合資格執行《建築物條例》下相關法定職務人士的名冊。申請列入名冊的人士必須具備相關資格、經驗和才能，並或須出席根據《建築物條例》組成的相關註冊事務委員會的面試。截至 2022 年 3 月，共有 2 675 名訂明建築專業人士 (註 12) 和 19 385 名訂明註冊承建商 (註 13) 具備有效註冊身分 (包括續期申請正在處理中的人士)(註 14)。

特定類型違例建築物的檢核計劃

1.11 屋宇署表示，在小型工程監管制度於 2010 年 12 月 31 日全面實施之前，屬小型性質的建築工程 (豁免工程除外) 如在未經屋宇署事先批准和同意下進行，均屬違例。為理順特定類型違例建築物，讓業主可以繼續保留使用，屋宇署引入下列檢核計劃：

- (a) **家居小型工程檢核計劃** 在小型工程監管制度於 2010 年 12 月 31 日全面實施之前，不少家居小型構築物或裝置是在未經屋宇署批准的情況

註 12：該 2 675 名訂明建築專業人士包括 1 546 名認可人士、580 名註冊檢驗人員、444 名註冊結構工程師和 105 名註冊岩土工程師。鑑於訂明建築專業人士屬可進行多種建築工程 (包括小型工程和其他工程) 的專業人士，是次審查工作的範圍涵蓋由訂明建築專業人士呈交的小型工程呈交文件的處理，但不包括訂明建築專業人士的註冊和管理。

註 13：該 19 385 名訂明註冊承建商包括 17 904 名註冊小型工程承建商、776 名註冊一般建築承建商和 705 名註冊專門承建商。

註 14：訂明建築專業人士或訂明註冊承建商可具備超過一項註冊身分。

下裝設。家居小型工程檢核計劃於 2010 年 12 月 31 日實施，容許為 3 類在 2010 年 12 月 31 日之前已經豎設或建成的違例小型構築物（涉及 4 項訂明建築物或建築工程——註 15）進行檢核；

- (b) **招牌檢核計劃** 大部分現存的違例招牌現正由商戶使用，在促進本地的商業活動和香港的繁榮方面有一定的存在價值。招牌檢核計劃（前稱違例招牌檢核計劃）於 2013 年 9 月 2 日實施，旨在為招牌擁有人提供選擇，讓他們可保留在 2013 年 9 月 2 日之前已經豎設並符合相關的小型工程訂明技術規格的違例招牌；及
- (c) **小型適意設施檢核計劃** 2021 年 5 月，立法會就修訂《建築物條例》通過決議，把額外 11 類適意設施（涉及 21 項訂明建築物或建築工程——註 16）納入符合檢核資格的項目清單內。小型適意設施檢核計劃於 2021 年 9 月 1 日實施，容許為 21 項在 2020 年 9 月 1 日之前（即有關類別的設施獲指定為小型工程監管制度下的小型工程之前）已經豎設或建成的違例小型適意設施進行檢核。

屋宇署的負責組別

1.12 屋宇署小型工程及招牌監管組轄下兩個小組（即小型工程小組和招牌監管小組）負責小型工程的管理工作（註 17）。小型工程小組負責處理小型工程監管制度下的小型工程呈交文件（包括有關招牌的呈交文件——註 18）和相關跟進行動，以及家居小型工程檢核計劃和小型適意設施檢核計劃的管理工作。屋宇署表示，小型工程小組在 2021 年共處理了 116 454 份小型工程呈交文件。招牌監管小組負責的職務包括管理招牌檢核計劃（另見註 18）。屋宇署技術事務組轄下註冊小組負責的職務包括處理訂明建築專業人士和訂明註冊承建商的註冊申請。屋宇署截至 2022 年 3 月 31 日的組織架構圖摘要載於附錄 A。

註 15：當中包括用於支承空調機或冷卻水塔並位於地面或平板上的構築物、用於支承空調機的金屬支架、晾衣架，以及小型簷篷。

註 16：例如地面上或建築物屋頂上的實心圍牆、地面上的室外支柱或建築物屋頂上的支柱，以及地面上或建築物屋頂上的花棚。

註 17：屋宇署表示，該署其他部別（即樓宇部和強制驗樓部）除了負責其他職務外，在其工作的過程中，也可能會處理小型工程事宜（例如處理因法定通知、命令和指示而就建築工程呈交的文件）。

註 18：屋宇署表示，在 2021 年 1 月之前，有關招牌的小型工程呈交文件由招牌監管小組負責處理。自 2021 年 1 月起，處理這些文件的工作轉交小型工程小組負責。

引言

1.13 截至 2022 年 3 月，小型工程小組有 38 名人員（包括 21 名專業及技術人員和 17 名支援人員），而該小組在 2021–22 年度的總經常開支為 2,570 萬元。屋宇署表示，未能單就招牌監管小組和註冊小組負責小型工程管理工作的人手提供分項數字。

審查工作

1.14 2021 年 11 月，審計署就屋宇署的小型工程管理工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 小型工程呈交文件的處理（第 2 部分）；
- (b) 小型工程訂明註冊承建商的管理（第 3 部分）；及
- (c) 其他相關事宜（第 4 部分）。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.15 在審查工作期間，屋宇署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：小型工程呈交文件的處理

2.1 本部分探討屋宇署處理小型工程呈交文件的工作。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 呈交小型工程文件 (第 2.2 至 2.16 段)；及
- (b) 審查小型工程呈交文件 (第 2.17 至 2.42 段)。

呈交小型工程文件

2.2 在小型工程監管制度下，獲委任進行小型工程的訂明建築專業人士或訂明註冊承建商須向屋宇署呈交載列相關小型工程詳細資料的適當文件，包括指明表格 (例如工程展開通知書和工程完工證明書) 和其他相關文件 (例如照片和訂明圖則)。

2.3 表一顯示小型工程及招牌監管組 (見第 1.12 段註 18) 在 2017 年 1 月至 2022 年 3 月期間所處理的小型工程呈交文件的數目 (註 19)。

註 19：在小型工程監管制度下，一份小型工程呈交文件或會涉及超過一個小型工程項目。另一方面，一個小型工程項目或會涉及超過一份小型工程呈交文件 (例如就第 I 和 II 級別小型工程呈交的工程展開通知書和工程完工證明書)。

表一

小型工程及招牌監管組
所處理小型工程呈交文件的數目
(2017 年 1 月至 2022 年 3 月)

| 年份 | 小型工程呈交文件的數目 (註) |
|---------------|--------------------|
| 2017 | 95 085 |
| 2018 | 100 351 |
| 2019 | 98 711 |
| 2020 | 96 934 |
| 2021 | 116 454 |
| 2022 (截至 3 月) | 22 716 |

資料來源：屋宇署的記錄

註：每一份小型工程呈交文件指一份向屋宇署呈交的指明表格 (見第 2.3 段註 19)。在招牌監管小組所處理的小型工程呈交文件當中，有少數 (每年約 400 至 800 份) 是涉及就招牌發出的法定通知或命令。這類呈交文件，連同由屋宇署其他部別所處理而涉及法定通知、命令或指示的其他呈交文件 (見第 1.12 段註 17)，並沒有計入上表的數目之中，原因是屋宇署的重點是確保法定通知、命令或指示獲遵從，而有關呈交文件會按該署的既定程序跟進。

2.4 根據《建築物 (小型工程) 規例》，訂明建築專業人士或訂明註冊承建商須在指定期限內向屋宇署呈交小型工程文件 (註 20)，包括：

- (a) 就第 I 和 II 級別小型工程而言，最遲須在展開該工程前 7 天，呈交工程展開通知書和其他相關文件；及
- (b) 就第 I、II 和 III 級別小型工程而言，最遲須在該工程的完工日期後 14 天內，呈交工程完工證明書和其他相關文件。

註 20：根據《建築物 (小型工程) 規例》，任何人無合理辯解而違反呈交小型工程文件的規定，即屬犯罪，一經定罪，可處 50,000 元罰款。

逾期呈交若干工程展開通知書和工程完工證明書

2.5 在2019年1月至2022年3月期間，小型工程及招牌監管組處理了138 474份工程展開通知書（適用於第I和II級別小型工程）和173 830份工程完工證明書（適用於第I、II和III級別小型工程）。審計署留意到，有若干文件逾期呈交，詳情如下：

- (a) 在138 474份工程展開通知書中，有9 348份（7%）在工程展開前不足7天向屋宇署呈交（即未能符合7天前呈交文件的法定規定——見第2.4(a)段）。在該9 348份通知書中，有2 327份（25%）的工程展開日期甚至較通知書的呈交日期早1天至1.9年（平均為40天——註21）（即通知書是在工程展開後才呈交的）；及
- (b) 在173 830份工程完工證明書中，有4 762份（3%）在完工後超過14天至最長3.2年（平均為51天——註22）才向屋宇署呈交（即未能符合14天內呈交文件的法定規定——見第2.4(b)段）。

屋宇署表示，部分小型工程呈交文件可能涉及數據質素問題（例如明顯的不合理日期或填寫時出現的錯誤），該署會加強就小型工程呈交文件進行的表格初步甄審（見第2.17(a)段），務求及早識別有數據質素問題的呈交文件。此外，訂明建築專業人士或訂明註冊承建商可重新呈交工程展開通知書／工程完工證明書，以更正填寫時出現的錯誤或就屋宇署對原本的通知書／證明書提出的意見而提供補充資料。因此，這些重新呈交的通知書／證明書，可能會分別在工程展開前不足7天或在工程完工後超過14天才呈交。

長時間未呈交工程完工證明書

2.6 根據《建築物（小型工程）規例》，就第I和II級別小型工程而言，工程展開通知書和工程完工證明書須在指定期限內呈交（見第2.4段）。屋宇署表示，如相應的工程完工證明書在向該署呈交工程展開通知書後超過6個月仍未呈交，該署便會發信給有關的訂明建築專業人士或訂明註冊承建商，提醒他們呈交工程完工證明書。屋宇署會在沒有回應的個案當中，隨機揀選10%個案作該署的審查（見第2.18(b)(i)段）。

註21：屋宇署表示，如不包括8份工程展開日期較通知書呈交日期早1年以上的通知書，平均日數則為39天。

註22：屋宇署表示，如不包括70份在工程完工後1年以上才向屋宇署呈交的證明書，平均日數則為46天。

小型工程呈交文件的處理

2.7 在2017年1月至2021年9月期間，小型工程及招牌監管組處理了192 161份第I和II級別小型工程的工程展開通知書。審計署留意到，截至2022年3月，有11 336份(6%)工程展開通知書相應的工程完工證明書仍未接獲。有些相應的工程完工證明書在接獲工程展開通知書後一段長時間仍未接獲。舉例而言，就3 402份(佔11 336份的30%)工程展開通知書，屋宇署在接獲這些通知書後超過3年仍未接獲相應的工程完工證明書(見表二)。

表二

在2017年1月至2021年9月期間
接獲的第I和II級別小型工程的工程展開通知書
但並沒有相應的工程完工證明書
(2022年3月)

| 由接獲工程展開通知書 至2022年3月相隔的時間 | 接獲工程展開通知書 但並沒有相應工程完工 證明書的數目 |
|-----------------------------|-----------------------------------|
| 1年或以下 | 2 413 (21%) |
| 1年以上至2年 | 2 939 (26%) |
| 2年以上至3年 | 2 582 (23%) |
| 3年以上至4年 | 1 709 (15%) |
| 4年以上至5年 | 1 383 (12%) |
| 5年以上至6年 | 310 (3%) |
| 總計 | 11 336 (100%) |

資料來源：屋宇署的記錄

2.8 屋宇署表示，該署就第I和II級別小型工程呈交文件進行了兩項覆檢，以檢視沒有相應工程完工證明書的工程展開通知書，詳情如下：

- (a) 就2014至2016年期間接獲的工程展開通知書，屋宇署在2018年5月(即在接獲有關工程展開通知書後約2至4年)進行覆檢，發現有5 477份工程展開通知書並沒有相應的工程完工證明書。屋宇署已採取下列跟進行動：

- (i) 2018 年 5 月和 6 月，屋宇署向所有相關的訂明建築專業人士和訂明註冊承建商發出催辦信，以了解詳情；
 - (ii) 2019 年 2 月，屋宇署揀選由若干訂明建築專業人士和訂明註冊承建商呈交的文件作審查 (註 23)，並向呈交了被發現不妥的文件 (例如沒有就已完成工程呈交工程完工證明書) 的訂明建築專業人士和訂明註冊承建商發出勸諭信及／或警告信 (註 24)；及
 - (iii) 截至 2022 年 3 月，在該 5 477 份沒有相應工程完工證明書的工程展開通知書中，屋宇署仍未就 2 685 份 (49%) 通知書接獲相應的工程完工證明書。該署已於 2022 年 6 月和 7 月 (即覆檢後約 4 年) 分批向所有 81 名訂明建築專業人士和 435 名訂明註冊承建商發出催辦信，並會再揀選若干呈交文件作審查；及
- (b) 就 2017 至 2019 年期間接獲的工程展開通知書，屋宇署在 2022 年 3 月 (即在接獲有關工程展開通知書後約 3 至 5 年) 進行覆檢，發現有 5 363 份工程展開通知書並沒有相應的工程完工證明書。該署已於 2022 年 9 月向所有 116 名訂明建築專業人士和 728 名訂明註冊承建商發出催辦信。

2.9 屋宇署表示：

- (a) 有不同原因 (例如工程仍在進行或已經取消，或工程展開通知書已被另一份通知書取代) 導致工程展開通知書沒有相應的工程完工證明書。只有當小型工程呈交文件被屋宇署揀選作審查時，該署才會發現文件逾期呈交；及
- (b) 建築工程的實際施工期或有很大差別，須視乎每一個案的情況、工地的實際狀況、設計變動、佔用人／業主是否分期進行工程，以及其他不可預見的因素 (例如出現合約糾紛) 而定。有關的訂明建築專業人士或訂明註冊承建商有責任匯報和核證工程已完成。為善用資源，屋宇署找出長時間未有呈交工程完工證明書 (即在接獲工程展開通知書後數年) 的個案，並向有關訂明建築專業人士或訂明註冊承建商跟進，以了解工程的狀況和進度，是合理的做法。

註 23：屋宇署分別揀選了由 5 名訂明建築專業人士和 6 名訂明註冊承建商 (他們是在該署揀選文件作審查時有最多文件尚未呈交) 呈交的 17 份和 772 份文件作審查。

註 24：屋宇署向審查時發現有呈交文件不妥的該 5 名訂明建築專業人士，以及該 6 名訂明註冊承建商 (見第 2.8(a)(ii) 段註 23) 中的其中 2 名，發出勸諭信及／或警告信。

小型工程呈交文件的處理

2.10 審計署留意到，屋宇署可善用小型工程管理系統（在 2010 年 6 月推出並在 2020 年 1 月更新的電腦系統，用於記錄呈交文件的資料），以跟進小型工程呈交文件的情況。審計署認為，屋宇署需要：

- (a) 加強監察小型工程呈交文件（例如透過善用小型工程管理系統），以找出不符合法定呈交時限的個案，尤其是長時間未呈交工程完工證明書的訂明建築專業人士和訂明註冊承建商，並適時就該等個案採取適當的跟進行動（例如發出勸諭信和警告信）；及
- (b) 就該署兩項覆檢中發現工程展開通知書並沒有相應工程完工證明書的個案，適時採取跟進行動（見第 2.8 段）。

可鼓勵使用電子方式呈交文件

2.11 2016 年 6 月，屋宇署推出電子提交文件系統，以便透過該署網站經網上提交表格（包括小型工程監管制度下的指明表格）。屋宇署表示，經網上提交的電子表格有下列內置功能，可即時回應用戶：

- (a) 大部分電子表格均具有驗證功能，在以電子方式呈交該等表格前，按驗證規則檢查輸入的資料，並查核必需填寫的項目是否已填妥，以確保電子表格的資料完整和正確；及
- (b) 部分電子表格具有自動搜尋有關樓宇地址的功能，以幫助用戶更快輸入地址。當用戶輸入街道或屋苑的名稱時，表格便會連接到屋宇署伺服器進行搜尋，而有關地址的其他部分將會自動填妥。

2.12 在 2017 年 1 月至 2021 年 12 月期間，在小型工程及招牌監管組每年處理的約 95 000 至 116 000 份小型工程呈交文件中，以電子方式呈交的文件只佔 8% 至 13.7%（見表三）。由 2022 年 1 至 3 月（電子提交文件系統於 2016 年 6 月推出後超過 5 年），以電子方式呈交的小型工程呈交文件只佔 16.4%。

表三

以電子方式呈交的小型工程呈交文件
(2017 年 1 月至 2022 年 3 月)

| 年份 | 以電子方式 呈交的小型工程 呈交文件數目 (a) | 小型工程呈交 文件總數 (b) | 以電子方式呈交的 百分比 (c) = (a) ÷ (b) × 100% |
|------------------|-----------------------------------|-----------------------|---|
| 2017 | 7 615 | 95 085 | 8.0% |
| 2018 | 11 074 | 100 351 | 11.0% |
| 2019 | 12 071 | 98 711 | 12.2% |
| 2020 | 11 197 | 96 934 | 11.6% |
| 2021 | 15 996 | 116 454 | 13.7% |
| 2022 (截至 3 月) | 3 732 | 22 716 | 16.4% |

資料來源：屋宇署的記錄

2.13 屋宇署表示：

- (a) 在處理親身或以郵寄方式遞交的表格時，小型工程小組轄下一支專責隊伍 (註 25) 會把小型工程呈交文件的有關資料輸入小型工程管理系統；
- (b) 該署透過講座、研討會和工作坊，以及向訂明建築專業人士和訂明註冊承建商發出的信件，推廣以電子方式呈交文件；
- (c) 為向公眾推廣使用電子方式呈交文件，屋宇署已在該署網站的電子表格旁並列一系列快速使用指南 (包括系統要求、電子表格的主要特點，以及如何在電子表格附加檔案等)，以利便用戶。電子表格為可輸入資料的檔案格式，方便線上／離線填寫表格和記錄之用；及

註 25：屋宇署表示，截至 2022 年 8 月，負責輸入資料的隊伍有 17 名人員。該隊伍的職務包括把接獲的文件掃描成電腦檔案，並把相關資料輸入至小型工程管理系統。

小型工程呈交文件的處理

- (d) 用戶可使用電腦填寫電子表格和在電子表格附加相關文件(如適用)，以完成網上申請程序。電子表格也備有手機版本，以便用戶透過流動裝置填寫表格的部分資料。

2.14 鑑於以電子方式呈交小型工程文件的比率偏低，屋宇署可進一步加強向訂明建築專業人士和訂明註冊承建商推廣以電子方式呈交小型工程文件。

審計署的建議

2.15 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 加強監察小型工程呈交文件(例如透過善用小型工程管理系統)，以找出不符合法定呈交時限的個案，尤其是長時間未呈交工程完工證明書的訂明建築專業人士和訂明註冊承建商，並適時就該等個案採取適當的跟進行動(例如發出勸諭信和警告信)；
- (b) 就屋宇署兩項覆檢中發現工程展開通知書並沒有相應工程完工證明書的個案，適時採取跟進行動；及
- (c) 進一步加強向訂明建築專業人士和訂明註冊承建商推廣以電子方式呈交小型工程文件。

政府的回應

2.16 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 屋宇署會研究措施，透過善用小型工程管理系統，以加強監察小型工程呈交文件；
- (b) 就屋宇署兩項覆檢中發現工程展開通知書並沒有相應工程完工證明書的個案，已加快跟進行動；及
- (c) 會進一步加強使用電子方式呈交小型工程文件的宣傳工作。最近，有關以電子方式呈交文件的推廣資料已於社交媒體平台上發布。

審查小型工程呈交文件

2.17 在小型工程監管制度下，訂明建築專業人士和訂明註冊承建商獲賦予法律責任，以監督、進行和核證所有小型工程的結構安全。屋宇署表示，在接獲小型工程呈交文件後，該署會進行下列審查：

- (a) **初步甄審** 屋宇署會就小型工程呈交文件進行表格初步甄審，以確保文件齊全，然後在小型工程管理系統記錄有關資料，並發出認收信。屋宇署也會初步核實小型工程呈交文件，以按照該署的註冊記錄，就訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商的註冊狀況加以核實；及
- (b) **審查** 屋宇署表示，為了確保有關工程符合《建築物條例》及其附屬規例的條文，並防止訂明建築專業人士或訂明註冊承建商濫用小型工程監管制度，該署會隨機揀選小型工程呈交文件作審查。屋宇署的審查包括基本審查(即案頭審查)和實地審查，詳情如下：
 - (i) **基本審查** 基本審查集中審查程序是否符合《建築物(小型工程)規例》的規定，查核事項包括呈交的資料是否齊全和一致，以及呈交文件所載工程是否合法律例規定；及
 - (ii) **實地審查** 實地審查旨在確保呈交文件所載的小型工程符合《建築物條例》及其附屬法例的規定，以及大致與訂明圖則所示相同。屋宇署表示，若干揀選作基本審查的呈交文件或會揀選作實地審查。此外，工程展開前的實地審查是其中一類實地審查，會集中審查第 I 和 II 級別小型工程在展開工程前“7 天呈交通知書”的法定規定(即審查工程是否在接獲小型工程呈交文件當天起計 7 天內展開——見第 2.4(a) 段)。

2.18 **屋宇署揀選小型工程呈交文件作該署的審查** 根據屋宇署的指引：

- (a) 所有就第 I 和 II 級別小型工程呈交的工程展開通知書，以及就第 III 級別小型工程呈交的工程完工證明書，都會在接獲後由小型工程管理系統隨機揀選作該署的審查。就第 I 和 II 級別小型工程而言，工程展開通知書一經揀選作審查，相應的工程完工證明書也會自動列為審查個案；及
- (b) 屋宇署也會揀選其他小型工程呈交文件作審查，詳情如下：
 - (i) 就第 I 和 II 級別小型工程長時間未呈交的工程完工證明書而言，如訂明建築專業人士或訂明註冊承建商沒有回應屋宇署有關提交

小型工程呈交文件的處理

證明書的催辦信，屋宇署會隨機揀選這些個案的 10% 作審查 (見第 2.6 段)；

- (ii) 就第 I 和 II 級別小型工程而言，屋宇署會揀選若干百分率的工程展開通知書作工程展開前的實地審查；及
- (iii) 如有需要 (例如接獲公眾舉報或投訴)，有關的小型工程呈交文件或會由屋宇署人員揀選作審查。

2.19 屋宇署表示，在 2017 至 2021 年期間，該署每年揀選作審查的小型工程呈交文件有 7 063 至 7 260 份 (見表四)。在 2021 年被揀選作審查的 7 207 份小型工程呈交文件中，有 6 383 份 (89%) 是被揀選作基本審查，而 824 份 (11%) 是被揀選作實地審查。

表四

屋宇署揀選作審查的小型工程呈交文件
(2017 至 2021 年)

| 年份 | 被揀選的小型工程 呈交文件數目 | | 總計 (註 2) (c) = (a) + (b) |
|------|--------------------|----------------------|--------------------------------|
| | 基本審查 (a) | 實地審查 (註 1) (b) | |
| 2017 | 6 303 | 957 | 7 260 |
| 2018 | 6 230 | 863 | 7 093 |
| 2019 | 6 250 | 813 | 7 063 |
| 2020 | 6 308 | 837 | 7 145 |
| 2021 | 6 383 | 824 | 7 207 |

資料來源：屋宇署的記錄

註 1：數目包括被揀選作工程展開前的實地審查的小型工程呈交文件。

註 2：一份小型工程呈交文件可被揀選作基本審查或同時作基本審查和實地審查。

2.20 **發現違規情況後的跟進行動** 屋宇署表示，就基本審查和實地審查時發現的違規情況，該署可對有關的訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商採取下列行動：

- (a) 發出勸諭信，要求釐清或糾正違規情況；
- (b) 如違規情況未獲或無法糾正（註 26），則發出警告信；及
- (c) 採取檢控及／或紀律行動。

屋宇署未能適時完成部分被揀選的小型工程呈交文件的審查工作

2.21 屋宇署表示，就 2019 年起被揀選作審查的小型工程呈交文件，基本審查和實地審查應在有關文件被揀選作審查的日期起計 60 天內完成。至於工程展開前的實地審查，則應在接獲小型工程呈交文件當天起計 7 天內完成（見第 2.17(b)(ii) 段）。

2.22 屋宇署表示，在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，該署共揀選了 23 663 份小型工程呈交文件作審查，當中 20 828 份 (88%) 作基本審查，而 2 835 份 (12%) 作實地審查（包括 304 份被揀選作工程展開前的實地審查）。審計署留意到，有部分小型工程呈交文件，屋宇署未能符合在 60 天內（見第 2.21 段）完成審查工作的目標時間，詳情如下：

- (a) **基本審查** 截至 2022 年 3 月，在 20 828 份呈交文件中：
 - (i) **已完成的基本審查** 有 15 339 份 (74%) 呈交文件的基本審查已完成，當中除了 372 份沒有基本審查的完成日期（另見第 2.40(a) 段）外，餘下 14 967 份呈交文件中的 7 405 份 (49%)，屋宇署在揀選日期後超過 60 天至最長 3.2 年（平均為 215 天）才完成基本審查；及
 - (ii) **正在進行的基本審查** 有 5 489 份 (26%) 呈交文件的基本審查仍在進行，當中 4 629 份 (84%) 已被揀選作基本審查超過了 60 天至最長 3.2 年（平均為 1.3 年）；及
- (b) **實地審查** 截至 2022 年 3 月，在 2 835 份呈交文件中：

註 26：屋宇署表示，有些違規情況是無法糾正，例如逾期呈交小型工程文件，以及進行小型工程的訂明註冊承建商未有就有關級別、類型或項目的小型工程註冊。

小型工程呈交文件的處理

- (i) **已完成的實地審查** 有 1 561 份 (55%) 呈交文件 (包括 304 份被揀選作工程展開前的實地審查——註 27) 的實地審查已完成，當中除了 648 份沒有實地審查的完成日期 (另見第 2.40(a) 段) 外，餘下 913 份呈交文件中的 463 份 (51%)，屋宇署在揀選日期後超過 60 天至最長 1.9 年 (平均為 191 天) 才完成實地審查；及
- (ii) **正在進行的實地審查** 有 1 274 份 (45%) 呈交文件的實地審查仍在進行，當中 1 137 份 (89%) 已被揀選作實地審查超過了 60 天至最長 3.2 年 (平均為 1.4 年)。

2.23 屋宇署表示：

- (a) 由於 2019 冠狀病毒疫情，屋宇署在 2020 年 2 月初至 2022 年 4 月底期間，曾間歇實施特別工作安排。因此，該署的服務受到一定程度的影響，包括需要有系統和有秩序地跟進在這段期間接獲的呈交文件；及
- (b) 基本審查和實地審查的進度也受到影響，原因是這些工作有時需要與訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商聯絡，要求補充資料／釐清呈交文件，以及進入私人處所視察。

2.24 屋宇署就小型工程呈交文件進行審查，是為了確保有關工程符合法例規定，並防止小型工程監管制度遭濫用 (見第 2.17(b) 段)。審計署認為，屋宇署需要加強措施，確保適時完成小型工程呈交文件的審查工作。

屋宇署就小型工程呈交文件作出審查時所發現違規情況的監察工作有可予改善之處

2.25 就屋宇署在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間揀選作審查的小型工程呈交文件，截至 2022 年 3 月，屋宇署已完成 15 339 份呈交文件的基本審查 (見第 2.22(a)(i) 段)，以及 1 561 份呈交文件的實地審查 (見第 2.22(b)(i) 段)。這些呈交文件的基本審查和實地審查結果載於表五。

註 27：審計署留意到，在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間被揀選作工程展開前的實地審查的 304 份小型工程呈交文件中，由接獲文件日期起計全數已在 7 天內完成審查工作。

表五

在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間
被屋宇署揀選作審查的小型工程呈交文件的審查結果
(2022 年 3 月)

| 結果 | 被揀選的小型工程 呈交文件數目 (註 1) : | |
|--------------------|----------------------------|--------------|
| | 基本審查 | 實地審查 (註 2) |
| 妥當 | 13 689 (89%) | 952 (61%) |
| 不妥當 (見第 2.26 段) | 566 (4%) | 172 (11%) |
| 未能進入處所 (見第 2.29 段) | 不適用 (0%) | 382 (24%) |
| 撤回的呈交文件 (註 3) | 1 084 (7%) | 55 (4%) |
| 總計 | 15 339 (100%) | 1 561 (100%) |

資料來源：屋宇署的記錄

註 1：一份小型工程呈交文件可被揀選作基本審查或同時作基本審查和實地審查。

註 2：數目包括被揀選作工程展開前的實地審查的小型工程呈交文件。

註 3：屋宇署表示，如個案被揀選作審查並發現有違規情況，除非確定工程並未展開，否則不會接納撤回相關小型工程呈交文件。

2.26 屋宇署表示，在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間分別被揀選作基本審查和實地審查的 15 339 份和 1 561 份小型工程呈交文件中，有 566 份 (4%) 和 172 份 (11%) 分別在基本審查和實地審查時被發現不妥 (見第 2.25 段表五)。審計署留意到：

- (a) 在基本審查和實地審查時被發現有違規情況的呈交文件中，分別有 30 份 (佔 566 份的 5%) 和 79 份 (佔 172 份的 46%) 的跟進行動並沒有現成資料；及
- (b) 在這 109 份 (即 30+79 份) 呈交文件中：
 - (i) 屋宇署有記錄 60 份呈交文件的審查完成日期。在這 60 份呈交文件中，49 份 (82%) 的審查工作已完成超過 6 個月至最長 3.2 年 (平均為 1.9 年)；及
 - (ii) 屋宇署沒有記錄 (即在小型工程管理系統或試算表內) 49 份呈交文件的審查完成日期 (另見第 2.40(a) 段)。

小型工程呈交文件的處理

2.27 審計署認為，屋宇署需要加強監察就審查小型工程呈交文件時所發現違規情況而採取的跟進行動。

實地視察工作有可予改善之處

2.28 根據屋宇署的指引，如就實地審查而進入有關處所時遇到困難：

- (a) 倘若從處所外觀察時，沒有合理理由懷疑有關小型工程不符合《建築物條例》下的結構穩定性、公眾衛生或消防安全標準，屋宇署人員應尋求樓宇業主／佔用人的合作（註 28）。如在一星期內未有接獲業主／佔用人的回應，可以無須進行實地審查；及
- (b) 如有合理理由懷疑有關小型工程不符合《建築物條例》下的結構穩定性、公眾衛生或消防安全標準，屋宇署可根據《建築物條例》申請法庭手令，以進入有關處所視察。

2.29 審計署留意到，在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間被揀選並已完成實地審查的 1 561 份小型工程呈交文件中，有 382 份 (24%) 涉及未能進入有關處所（見第 2.25 段表五）。

2.30 屋宇署表示，就私人處所內進行的小型工程，實地審查時需要進入有關處所。大部分未能進入處所的個案，可能是樓宇業主／佔用人因應 2019 冠狀病毒疫情而拒絕讓該署人員進入其處所。當疫情減退後，樓宇業主／佔用人或會較願意容許該署人員進入處所。

2.31 屋宇署表示，就被揀選作實地審查的小型工程呈交文件進行實地視察，旨在確保呈交文件所載的工程符合《建築物條例》及其附屬法例的規定，以及大致與訂明圖則所示相同（見第 2.17(b)(ii) 段）。審計署認為，屋宇署宜研究措施，提高被揀選作實地審查的小型工程呈交文件的實地視察成功率。

註 28：根據屋宇署的指引，屋宇署人員會把聯絡便條放入信箱內及／或塞進處所大門底下，要求樓宇業主／佔用人聯絡屋宇署。該署人員也應拍照記錄留下聯絡便條的過程。

發出勸諭信和警告信有可予改善之處

2.32 根據屋宇署的指引，就該署審查時發現有違規情況的小型工程呈交文件而言，該署可向訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商發出勸諭信。如屋宇署審查時所發現的違規情況未獲或無法糾正（註 29），又或如發現任何重大違規情況（註 30）（即使該等違規情況最終已獲糾正），則應發出警告信。屋宇署發出這些信件的目標時間（註 31）如下：

- (a) **勸諭信** 就基本審查發出的勸諭信，應在小型工程呈交文件被揀選作審查當天起計 60 天內發出；而就實地審查發出的勸諭信，則應在發現違規情況當天起計 60 天內發出（就屋宇署由 2021 年 4 月起揀選作審查的呈交文件，有關實地審查的目標時間已修訂為 120 天）；及
- (b) **警告信** 就基本審查發出的警告信，應在小型工程呈交文件被揀選作審查當天起計 120 天內發出；而就實地審查發出的警告信，則應在發現違規情況當天起計 60 天內發出（就屋宇署由 2021 年 4 月起揀選作審查的呈交文件，有關實地審查的目標時間已修訂為 120 天）。

2.33 審計署留意到：

- (a) **部分勸諭信沒有適時發出** 屋宇署表示，該署就 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間被揀選作審查的 308 份小型工程呈交文件發出了勸諭信（包括就基本審查和實地審查分別發出的 191 封和 117 封（即 93+24 封）信件——註 32）。審計署留意到，當中就基本審查發出的 131 封（69%）勸諭信和就實地審查發出的 58 封（即 54+4 封）（50%）勸諭信，均沒有按第 2.32(a) 段所述屋宇署所訂的目標時間發出（見表六）；

註 29：屋宇署表示，如違規情況明顯無法糾正，該署可直接發出警告信而無須發出勸諭信。

註 30：根據屋宇署的指引，重大違規情況是指須實地糾正的違規情況或程序上出現無法解決的嚴重違規情況，例如：(a) 已完成的小型工程嚴重違反《建築物條例》下的規例（例如阻塞逃生通道或在工業樓宇內搭建分間單位）；(b) 須獲得事先批准和同意的建築工程但根據簡化規定以小型工程進行；(c) 進行或核證小型工程的訂明註冊承建商未有就有關級別、類型或項目的小型工程註冊；(d) 小型工程會造成或很可能會造成人身傷害或財產損毀；及 (e) 進行的小型工程嚴重偏離訂明圖則。

註 31：屋宇署已於 2021 年 4 月修訂有關目標時間。

註 32：屋宇署表示，該署或會就一份小型工程呈交文件發出超過一封勸諭信。審計署只揀選就每份呈交文件發出的首封勸諭信進行分析。

表六

屋宇署就小型工程呈交文件作出審查後至發出勸諭信所需的時間
(2019 年 1 月至 2022 年 3 月)

| 屋宇署揀選作 審查的日期 | 發出勸諭信 的數目 | 屋宇署發出勸諭信 所需的時間 (註) |
|---------------------------|--------------|---|
| 基本審查 | | |
| 2019 年 1 月至 2022 年 3 月 | 60 (31%) | 60 天或以下 |
| | 131 (69%) | 60 天以上至最長 2.5 年 (平均為 198 天)(即未能符合屋宇署所訂的目標時間) |
| 總計 | 191 (100%) | |
| 實地審查 | | |
| 2019 年 1 月至 2021 年 3 月 | 39 (42%) | 60 天或以下 |
| | 54 (58%) | 60 天以上至最長 2 年 (平均為 199 天)(即未能符合屋宇署所訂的目標時間) |
| 總計 | 93 (100%) | |
| 2021 年 4 月至 2022 年 3 月 | 20 (83%) | 120 天或以下 |
| | 4 (17%) | 120 天以上至最長 182 天 (平均為 150 天)(即未能符合屋宇署所訂的目標時間) |
| 總計 | 24 (100%) | |

資料來源：屋宇署的記錄

註：就基本審查發出的勸諭信，屋宇署所需的時間是由小型工程呈交文件被揀選作審查當天起計算；而就實地審查發出的勸諭信，則是由發現違規情況當天起計算。發出勸諭信的目標時間，已由 2021 年 4 月起修訂 (見第 2.32(a) 段)。

- (b) **部分警告信沒有適時發出** 屋宇署表示，該署就 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間被揀選作審查的 84 份小型工程呈交文件發出了警告信 (包括就基本審查和實地審查分別發出的 54 封和 30 封 (即 23+7 封) 信件——註 33)。審計署留意到，當中就基本審查發出的 36 封 (67%) 警告信和

註 33：屋宇署表示，該署或會就一份小型工程呈交文件發出超過一封警告信。審計署只揀選就每份呈交文件發出的首封警告信進行分析。

就實地審查發出的 23 封 (即 20+3 封)(77%) 警告信，均沒有按第 2.32(b) 段所述屋宇署所訂的目標時間發出 (見表七)；及

表七

屋宇署就小型工程呈交文件作出審查後至發出警告信所需的時間
(2019 年 1 月至 2022 年 3 月)

| 屋宇署揀選作 審查的日期 | 發出警告信 的數目 | 屋宇署發出警告信 所需的時間 (註) |
|---------------------------|--------------|--|
| 基本審查 | | |
| 2019 年 1 月至 2022 年 3 月 | 18 (33%) | 120 天或以下 |
| | 36 (67%) | 120 天以上至最長 2 年 (平均為 276 天)(即未能符合屋宇署所訂的目標時間) |
| 總計 | 54 (100%) | |
| 實地審查 | | |
| 2019 年 1 月至 2021 年 3 月 | 3 (13%) | 60 天或以下 |
| | 20 (87%) | 60 天以上至最長 2.4 年 (平均為 294 天)(即未能符合屋宇署所訂的目標時間) |
| 總計 | 23 (100%) | |
| 2021 年 4 月至 2022 年 3 月 | 4 (57%) | 120 天或以下 |
| | 3 (43%) | 120 天以上至最長 1 年 (平均為 238 天)(即未能符合屋宇署所訂的目標時間) |
| 總計 | 7 (100%) | |

資料來源：屋宇署的記錄

註：就基本審查發出的警告信，屋宇署所需的時間是由小型工程呈交文件被揀選作審查當天起計算；而就實地審查發出的警告信，則是由發現違規情況當天起計算。發出警告信的目標時間，已由 2021 年 4 月起修訂 (見第 2.32(b) 段)。

小型工程呈交文件的處理

- (c) *沒有就發現有重大違規情況的小型工程呈交文件發出警告信* 屋宇署表示，在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，該署就 146 份發現有懷疑重大違規情況的小型工程呈交文件發出了勸諭信。截至 2022 年 3 月，審計署留意到，有 108 份 (74%) 呈交文件沒有獲發警告信 (註 34)。在回應審計署有關是否需要就這 108 份呈交文件發出警告信的查詢時，屋宇署告知審計署，截至 2022 年 8 月，已就 6 份發現有重大違規情況的呈交文件發出警告信，而在 9 份呈交文件中發現的懷疑違規情況已經解決或釐清，因此無須發出警告信。至於餘下的 93 份呈交文件，該署正就會否發出警告信有系統地覆檢。

2.34 屋宇署表示：

- (a) 小型工程小組通常會與訂明建築專業人士或訂明註冊承建商聯絡，要求他們釐清／解釋在基本審查和實地審查時發現的懷疑違規情況；
- (b) 在發出勸諭信／警告信前，不少違規情況已通過電話或會面，與訂明建築專業人士或訂明註冊承建商溝通而得以釐清或解決；
- (c) 訂明建築專業人士或訂明註冊承建商釐清和解決違規情況的進度，以及署方在取得佔用人／業主同意以進入有關處所視察等方面，都因 2019 冠狀病毒疫情而受到影響；及
- (d) 該署因應 2019 冠狀病毒疫情而間歇實施特別工作安排，而大部分處理時間較長的警告信都涉及在該段期間被揀選作審查的呈交文件。

2.35 審計署認為，屋宇署需要採取措施，確保：

- (a) 就審查時發現有違規情況的小型工程呈交文件適時發出勸諭信和警告信；及
- (b) 就審查時發現有重大違規情況的小型工程呈交文件發出警告信。

可加強轉介不遵從規定的個案以採取檢控行動

2.36 根據屋宇署的指引：

註 34：截至 2022 年 3 月，該 108 份呈交文件各自的最後一封勸諭信已發出超過 1.4 個月至 3.2 年 (平均為 1.7 年)。

- (a) 為確保小型工程監管制度妥善執行，避免制度遭濫用，以及對不遵從建築物法例和樓宇安全要求的行為起重大阻遏作用，不遵從規定的小型工程呈交文件可轉介屋宇署法律事務組（機構事務部轄下）以採取檢控行動；
- (b) 就基本審查而言，不遵從規定的小型工程呈交文件應在揀選日期起計 180 天內轉介法律事務組以採取檢控行動；就實地審查而言，則應在發現違規情況當天起計 180 天內作出轉介；及
- (c) 就不遵從規定的小型工程呈交文件採取檢控行動時，某些個案應優先處理，例如涉及重大違規情況等（見第 2.32 段註 30）。

2.37 屋宇署表示，在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，有 24 份不遵從規定的小型工程呈交文件轉介法律事務組以採取檢控行動。截至 2022 年 3 月，8 宗被定罪的個案所涉人士被判罰款 3,000 元至 40,500 元不等。

2.38 審計署留意到：

- (a) **部分不遵從規定的小型工程呈交文件沒有適時轉介以採取檢控行動** 在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間轉介法律事務組以採取檢控行動的 24 份不遵從規定的小型工程呈交文件中：
 - (i) 有 11 份 (46%) 在基本審查時發現屬不遵從規定的呈交文件，是在揀選作基本審查當天起計的 211 至 348 天 (平均為 286 天) 後才轉介法律事務組 (即未能符合就基本審查所訂的 180 天目標時間)；及
 - (ii) 有 3 份 (13%) 在實地審查時發現屬不遵從規定的呈交文件，是在實地審查發現違規情況當天起計的 211 至 289 天 (平均為 237 天) 後才轉介法律事務組 (即未能符合就實地審查所訂的 180 天目標時間)；
- (b) **部分嚴重違規個案長時間仍未轉介以採取檢控行動** 在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間，屋宇署審查時發現 33 份呈交文件涉及嚴重違規情況 (即導致嚴重違反《建築物條例》下的規例和在簡化規定下出現程序上嚴重違規的情況)。2022 年 9 月，在回應審計署有關就這 33 份呈交文件所採取的跟進行動的查詢時，屋宇署告知審計署：
 - (i) 違反《建築物條例》屬刑事罪行，因此屋宇署應搜集充分證據，然後才採取檢控行動。在某些個案中，搜集充分證據所需的時間超過了 180 天的目標時間；

小型工程呈交文件的處理

- (ii) 12 份 (36%) 呈交文件已轉介法律事務組以採取檢控行動 (註 35)；
 - (iii) 5 份 (15%) 呈交文件只涉及輕微違規情況，並已進行糾正工程；
 - (iv) 3 份 (9%) 呈交文件已進行調查，結論是欠缺充分證據以採取檢控行動 (註 36)；及
 - (v) 13 份 (40%) 呈交文件尚未轉介法律事務組以採取檢控行動。截至 2022 年 8 月，這些呈交文件涉及的嚴重違規情況是在 254 天至 1.8 年前被發現，而當中有 6 份呈交文件被發現有嚴重違規情況超過 1 年 (註 37)；及
- (c) **部分個案的檢控行動因時效屆滿而終止** 根據《建築物條例》，檢控可在罪行發生後或屋宇署獲悉該罪行後 12 個月內展開。屋宇署表示，在 2019 年 1 月至 2022 年 3 月期間轉介法律事務組的 24 份不遵從規定的小型工程呈交文件中，有 3 份 (13%) 呈交文件在取得進一步法律意見後，須把發現罪行的時間提早。其時，這 3 份呈交文件的 12 個月法定時效已過，因而須終止相關檢控行動。屋宇署已經向該署人員簡述相關情況，並提醒他們應盡早把個案轉介以採取檢控行動。

2.39 審計署認為，為確保小型工程監管制度妥善執行，以及對不遵從建築物法例和樓宇安全要求的行為起重大阻遏作用 (見第 2.36(a) 段)，屋宇署需要採取措施，確保有充足理據證明不遵從規定的小型工程呈交文件會適時轉介以採取檢控行動，並在法定時限內進行檢控。

可善用小型工程管理系統以處理小型工程呈交文件

2.40 屋宇署表示，在 2020 年 1 月推出經更新的小型工程管理系統後 (見第 2.10 段)，該署能更有效地監察相關跟進行動和小型工程監管制度的成效，並且能更詳盡和準確地記錄基本審查和實地審查的資料。審計署留意到，在記錄和監察屋宇署的審查工作方面，仍有下列可予改善之處：

註 35：屋宇署表示，截至 2022 年 8 月，除採取檢控行動外，也覆檢了該 12 份呈交文件中的其中 4 份，並決定不會就其採取紀律行動。餘下的 8 份呈交文件也正在覆檢，以考慮其後是否採取紀律行動。

註 36：屋宇署表示，截至 2022 年 8 月，這些呈交文件正在覆檢，以考慮是否採取紀律行動。

註 37：屋宇署表示，截至 2022 年 8 月，這 13 份呈交文件正在覆檢，以考慮是否採取檢控和紀律行動。

- (a) **需要提升小型工程管理系統內有關屋宇署審查資料的及時性和完整性** 屋宇署表示，該署審查工作的進度記錄在小型工程管理系統和試算表內。然而，審計署留意到，有部分呈交文件的審查完成日期沒有記錄在小型工程管理系統或試算表內（見第 2.22(a)(i) 及 (b)(i) 及 2.26(b)(ii) 段）。2022 年 1 月，屋宇署告知審計署，部分在 2020 年 1 月推出經更新的小型工程管理系統前的資料未能即時提供，需額外審視每份小型工程呈交文件的個別記錄以取得相關資料。然而，審計署留意到，2020 年或以後被揀選作審查的小型工程呈交文件，部分審查資料也沒有記錄在內（註 38）。審計署認為，屋宇署需要採取措施，確保有關審查工作的資料適時和完整地記錄在小型工程管理系統；及
- (b) **可善用小型工程管理系統編制小型工程呈交文件的管理資料以作監察用途** 審計署留意到：
- (i) 雖然就基本審查和實地審查時發現違規情況而採取跟進行動有不同的期限（見第 2.32 及 2.36(b) 段），但沒有現成資料顯示有關跟進行動（即發出勸諭信和警告信，以及轉介不遵從規定個案以採取檢控行動）源於基本審查或實地審查時發現有違規情況（見第 2.33(a) 及 (b) 及 2.38(a) 段）。因此，需要額外審視個別個案記錄，才可確定小型工程呈交文件有否按指定時限處理；及
- (ii) 部分作監察用途的管理報告未能經小型工程管理系統編制。例子包括關於屋宇署審查進度、有否適時採取跟進行動（例如發出勸諭信和警告信），以及有否適時轉介不遵從規定個案以採取檢控行動等管理資料。屋宇署表示，在發出勸諭信及／或警告信時，相關資料會記錄在試算表內，以作監察用途。審計署認為，屋宇署使用小型工程管理系統記錄所有與小型工程呈交文件相關的資料是可取的做法。

審計署認為，屋宇署需要善用小型工程管理系統編制小型工程呈交文件的管理資料（例如該署審查的進度），以作監察用途。

註 38：根據屋宇署的記錄，在 372 份（見第 2.22(a)(i) 段）和 648 份（見第 2.22(b)(i) 段）分別沒有基本審查和實地審查完成日期的呈交文件中，分別有 131 份（372 份的 35%）和 189 份（648 份的 29%）是在 2020 年或之後被揀選作基本審查和實地審查。

審計署的建議

2.41 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 加強措施，確保屋宇署適時完成小型工程呈交文件的審查工作；
- (b) 加強監察就屋宇署審查小型工程呈交文件時所發現違規情況而採取的跟進行動；
- (c) 研究措施，提高被揀選作實地審查的小型工程呈交文件的實地視察成功率；
- (d) 採取措施，確保屋宇署就審查時發現有違規情況的小型工程呈交文件適時發出勸諭信和警告信；
- (e) 採取措施，確保屋宇署就審查時發現有重大違規情況的小型工程呈交文件發出警告信；
- (f) 採取措施，確保有充足理據證明不遵從規定的小型工程呈交文件會適時轉介以採取檢控行動，並在法定時限內進行檢控；
- (g) 採取措施，確保有關屋宇署審查工作的資料適時和完整地記錄在小型工程管理系統；及
- (h) 善用小型工程管理系統編制小型工程呈交文件的管理資料（例如屋宇署審查的進度），以作監察用途。

政府的回應

2.42 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 屋宇署會研究措施，透過善用小型工程管理系統（例如以該系統編制管理資料，取代現時使用試算表的做法，以提升監察審查工作的成效），以加強監察小型工程呈交文件；
- (b) 大部分未能進入處所的個案，可能是樓宇業主／佔用人因應 2019 冠狀病毒疫情而拒絕讓屋宇署人員進入其處所（見第 2.30 段）。此外，屋宇署也會研究措施，以提高得以進入被揀選處所的成功率（例如發信給樓宇業主／處所佔用人或安排進行工程的人，解釋審查的目的是要確保有關工程符合《建築物條例》和樓宇安全要求）；及

- (c) 屋宇署會就把審查結果輸入小型工程管理系統，為該署人員提供更多指引和簡介會。小型工程管理系統內部分重要資料會設定為必需填寫的項目，以確保記錄完整和準確。

第 3 部分：小型工程訂明註冊承建商的管理

3.1 本部分探討屋宇署管理小型工程訂明註冊承建商的工作。審查工作集中於佔訂明註冊承建商大多數的註冊小型工程承建商（見第 3.2 段）的管理，包括下列範疇：

- (a) 註冊申請的處理（第 3.3 至 3.12 段）；
- (b) 提升表現課程和其他培訓課程（第 3.13 至 3.22 段）；及
- (c) 對註冊小型工程承建商進行紀律處分（第 3.23 至 3.32 段）。

小型工程訂明註冊承建商

3.2 在小型工程監管制度下，訂明註冊承建商指註冊一般建築承建商、相關專門工程類別的註冊專門承建商，以及相關小型工程級別／類型／項目的註冊小型工程承建商。截至 2022 年 3 月，訂明註冊承建商有 19 385 名，包括 17 904 名 (92%) 註冊小型工程承建商（佔訂明註冊承建商的大多數）、776 名 (4%) 註冊一般建築承建商，以及 705 名 (4%) 註冊專門承建商（註 39）。他們均受《建築物條例》及其附屬法例規管。

註冊申請的處理

3.3 **註冊小型工程承建商的註冊** 在《建築物（小型工程）規例》下，小型工程的從業員可按其資格和經驗，就相關小型工程的級別、類型或項目提出註冊申請。註冊小型工程承建商包括：

- (a) **註冊小型工程承建商（公司）** 承建商公司（包括法團、獨資企業和合夥經營）可申請註冊為註冊小型工程承建商（公司），並可根據其工作經驗、資格和適任程度，就各級別的一個或多個類型小型工程申請註冊。截至 2022 年 3 月，註冊小型工程承建商（公司）有 9 960 名；及
- (b) **註冊小型工程承建商（個人）** 個別的自僱從業員可根據其資格和經驗，申請註冊為相關第 III 級別小型工程項目（見第 1.4(c) 段）的註冊小型工

註 39：屋宇署表示，註冊一般建築承建商和註冊專門承建商無須另行註冊為註冊小型工程承建商以進行小型工程。

程承建商 (個人)(即自僱工人以個人名義註冊)。截至 2022 年 3 月，註冊小型工程承建商 (個人) 有 7 944 名。

3.4 根據《建築物 (小型工程) 規例》，屋宇署在處理其所接獲的註冊小型工程承建商 (公司) 和註冊小型工程承建商 (個人) 的註冊申請時：

- (a) **轉交小型工程承建商註冊事務委員會 (下稱註冊事務委員會) 考慮的申請** 屋宇署須在接獲有關申請起計的 3 個月內，把申請轉交註冊事務委員會 (註 40) 考慮。此外，屋宇署須在註冊事務委員會舉行會議起計的 3 個月內批准有關申請、批准有關申請的某部分、拒批有關申請，或將有關申請的裁定押後不超過 6 個月；及
- (b) **由屋宇署評審的申請** 屋宇署須在接獲有關申請起計的 3 個月內批准有關申請、批准有關申請的某部分或拒批有關申請。

3.5 根據屋宇署的指引，一般而言：

- (a) **涉及第 I 級別小型工程的註冊小型工程承建商 (公司) 的註冊申請**
 - (i) 這些申請會轉交註冊事務委員會考慮。註冊事務委員會會對申請人進行面試 (註 41)，以確定申請人是否具備所需的資格、經驗和能力；及
 - (ii) 屋宇署應在接獲申請起計的 6 個月內，通知申請人有關申請結果 (即由註冊事務委員會舉行會議起計的 3 個月內，而該會議應在接獲申請起計的 3 個月內舉行)；
- (b) **涉及第 II 和 III 級別小型工程的註冊小型工程承建商 (公司) 或註冊小型工程承建商 (個人) 的註冊申請**
 - (i) 這些申請一般由屋宇署評審 (即不會轉交至註冊事務委員會)；及

註 40：註冊事務委員會是根據《建築物 (小型工程) 規例》成立的法定委員會，負責協助屋宇署考慮與小型工程承建商註冊申請有關的事宜。根據《建築物 (小型工程) 規例》，註冊事務委員會須由 3 人組成，包括 1 名由屋宇署提名並對小型工程有認識和經驗的人、1 名由屋宇署從建築師註冊管理局、工程師註冊管理局或測量師註冊管理局所提名的人之中選取的認可人士或註冊結構工程師，以及 1 名由屋宇署從其認為適合的團體所提名的人之中選取的人。此外，屋宇署會設立註冊事務委員會委員團，以委出註冊事務委員會的成員。截至 2022 年 3 月，註冊事務委員會委員團包括 31 名非官方委員和 1 名當然委員 (即 1 名屋宇署或房屋署的高級專業主任)。

註 41：根據屋宇署的指引，如申請人是一間公司，申請人就申請所提名的獲授權簽署人須代表申請人接受註冊事務委員會面試。視乎情況需要，技術董事也須接受上述面試。

- (ii) 屋宇署應在接獲申請起計的3個月內，通知申請人有關申請結果；
及
- (c) **資料不齊全的申請** 屋宇署會在接獲欠交文件或在呈交所欠項目的到期日(如沒有接獲該等欠交項目)(註42)起計的3個月內，通知申請人有關申請結果。

3.6 **註冊小型工程承建商的註冊續期／重新列入名冊** 根據《建築物(小型工程)規例》，註冊小型工程承建商註冊的有效期為3年，其後可續期，但須視乎屋宇署是否接納。註冊小型工程承建商可在註冊的有效期屆滿前4個月至28天的期間內，向屋宇署提交註冊續期申請。至於已從名冊中除名的人，可於有關註冊有效期屆滿起計的2年內，向屋宇署提出申請，要求重新列入名冊。註冊小型工程承建商就註冊續期／重新列入名冊的申請，一般會由屋宇署評審(註43)。根據屋宇署的指引，該署除非信納申請人已符合相關註冊要求，否則不會批准其註冊續期／重新列入名冊的申請。

處理註冊申請有可予改善之處

3.7 審計署留意到，有關呈交尚欠文件的程序(見第3.5(c)段)，屋宇署沒有在有關資料小冊子內公布，而有關處理資料不齊全的申請的相關期限，該署也沒有在其網站發布的服務承諾中訂明，以供公眾參考。

3.8 在2019年1月至2022年3月期間，屋宇署完成處理合共2 201份申請，當中包括1 059份註冊小型工程承建商(個人)的註冊申請(即由屋宇署評審的註冊申請)和1 142份註冊小型工程承建商(公司)的註冊申請(即989份由屋宇署評審和153份轉交註冊事務委員會考慮的註冊申請)。審計署留意到，該2 201份申請的處理時間(即由申請日期起計至通知結果日期)如下：

- (a) 在2 048份(即1 059+989份)由屋宇署評審的申請當中，有458份(22%)需時超過3至8.7個月(平均約為5個月)處理。屋宇署表示，就這458份申請而言：

註42：屋宇署表示，如接獲的申請尚有文件欠交，該署會在接獲申請起計的3個月內，就欠交資料通過口頭方式或在有需要時發信，要求申請人在3個月內呈交所有欠交項目。

註43：根據屋宇署的指引，申請人須呈交文件，例如定罪／紀律處分記錄(見第3.24段)和修畢提升表現課程的出席證明書(如適用)。

- (i) 227 份申請的申請人在首次提交註冊申請後 42 至 176 天 (平均為 104 天) 呈交所需的補充資料；
 - (ii) 雖然屋宇署已通知有關申請人沒有呈交足夠資料以處理其申請，但有 231 份申請的申請人沒有呈交任何補充資料；及
 - (iii) 由接獲補充資料當天起計，屋宇署需時 1 至 89 天發出申請結果。如沒有接獲任何補充資料，則由呈交補充資料的到期日起計，屋宇署需時 1 至 54 天發出申請結果；及
- (b) 在 153 份轉交註冊事務委員會考慮的申請當中，有 71 份 (46%) 需時超過 6 至 12.5 個月 (平均約為 8 個月) 處理。屋宇署表示，就這 71 份申請而言：
- (i) 44 份申請的申請人在首次提交註冊申請後 90 至 234 天 (平均為 149 天) 呈交補充資料；
 - (ii) 雖然屋宇署已通知有關申請人沒有呈交足夠資料以處理其申請，但有 27 份申請的申請人沒有呈交任何補充資料；及
 - (iii) 接獲補充資料後，由接獲補充資料當天起計，屋宇署需時 44 至 85 天把申請轉交註冊事務委員會，並在註冊事務委員會舉行會議當天後 14 至 81 天發出申請結果。如沒有接獲任何補充資料，則由呈交補充資料的到期日起計，屋宇署需時 1 至 51 天發出申請結果。

3.9 屋宇署表示，全數 2 201 份申請的申請人均在規定期限內 (見第 3.4 及 3.5 段) 獲通知申請結果。部分個案的處理時間較長，是由於有關申請人所呈交的申請資料不齊全。審計署留意到，有 579 份 (26%) 申請的資料不齊全。最終，屋宇署在其後接獲 316 份申請的欠交文件，而當中有 191 份 (60%) 申請的欠交文件是在相關申請日期後超過 3 個月 (平均為 4.2 個月) 才接獲。

3.10 屋宇署表示，部分註冊小型工程承建商的註冊申請的處理時間較長，是由於有關申請人所呈交的申請資料不齊全 (見第 3.9 段)。在很多個案中，有關申請人會要求給予額外時間，讓他們準備補充資料 (例如由申請人以往的僱主／客戶提供的工作證明)。審計署認為，鑑於這類申請佔全部申請的 26%，顯示為數頗多的申請人未必完全了解註冊小型工程承建商的註冊要求。屋宇署可研究措施，進一步加強申請人對註冊小型工程承建商註冊要求 (例如所需資料) 的了解，以期協助他們盡早完成申請程序。

審計署的建議

3.11 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 就資料不齊全的註冊小型工程承建商的註冊申請，更新屋宇署的資料小冊子，加入呈交尚欠文件的程序，並在屋宇署網站發布的服務承諾中加入處理這些申請的相關期限；及
- (b) 研究措施，進一步加強申請人對註冊小型工程承建商註冊要求（例如所需資料）的了解，以期協助他們盡早完成申請程序。

政府的回應

3.12 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示屋宇署會：

- (a) 適當地更新資料小冊子。此外，屋宇署正在更新部門網站內的註冊指引，務求更方便用戶使用，並會考慮加入處理註冊小型工程承建商尚欠文件的註冊申請的服務承諾；及
- (b) 研究措施，進一步加強申請人對註冊小型工程承建商註冊要求的了解。除了更新部門網站內的註冊指引外，屋宇署也會加強宣傳現有的便利措施。

提升表現課程和其他培訓課程

提升表現課程

3.13 **承建商表現提升計劃** 屋宇署表示，為提升註冊小型工程承建商表現，並協助他們更了解建築物法例的要求和目的，該署在 2019 年 12 月透過向註冊小型工程承建商發出的警告信設立了承建商表現提升計劃（註 44）。承建商表現提升計劃的運作如下：

- (a) **表現記分** 屋宇署發現違規情況（例如就小型工程監管制度和強制驗窗計劃下呈交的文件進行審查和實地視察時發現）而向註冊小型工程承建商發出警告信時，也會視乎違規情況的性質和嚴重程度對他們的表現予以記分（由 2 至 7 分不等）；及
- (b) **提升表現課程** 屋宇署表示，該署會發出通知信，要求註冊小型工程承建商（註 45）修讀由認可機構舉辦的提升表現課程（註 46）。根據屋宇署的指引，在下列情況下，註冊小型工程承建商須在通知信發信日期起計的 3 個月內修讀提升表現課程：
 - (i) 註冊小型工程承建商的累積表現記分達 15 分或以上（註 47）。如註冊小型工程承建商於指定期限（即通知信發信日期起計的 3 個月內）圓滿地修畢課程，並向屋宇署呈交出席證明書，可獲扣減 15 分表現記分；或
 - (ii) 註冊小型工程承建商進行小型工程或窗戶訂明檢驗／修葺時觸犯《建築物條例》而被定罪或紀律處分。

註 44：承建商表現提升計劃適用於所有註冊承建商，包括註冊小型工程承建商（他們會在小型工程監管制度和強制驗窗計劃下進行工程）和註冊一般建築承建商。自 2019 年 12 月實施承建商表現提升計劃起至 2022 年 3 月，屋宇署就承建商在小型工程監管制度和強制驗窗計劃下呈交的文件中所發現的違規情況，分別向 184 名註冊小型工程承建商和 10 名註冊一般建築承建商發出了 254 封和 11 封警告信。

註 45：註冊小型工程承建商（公司）應提名一名負責的獲授權簽署人修讀提升表現課程，並向屋宇署呈交出席證明書。

註 46：截至 2022 年 3 月，提升表現課程由一間培訓機構提供，而課程時間為 3 小時。

註 47：屋宇署表示，如註冊小型工程承建商在提交註冊續期／重新列入名冊的申請時，其累積表現記分達 15 分或以上，有關承建商便須出席註冊事務委員會的面試，以處理其申請。在註冊續期／重新列入名冊的申請獲批後，註冊小型工程承建商的表現記分一般會在獲續期／重新列入名冊後的下一個註冊有效期開始時歸零。

如註冊小型工程承建商沒有在通知信發信日期起計的 1.5 個月內呈交出席證明書，屋宇署會再向該承建商發出催辦信。

提升表現課程有可予改善之處

3.14 自 2019 年 12 月實施承建商表現提升計劃起至 2022 年 3 月，有 37 名註冊小型工程承建商被要求修讀提升表現課程，包括 5 名被記 15 至 27 分的註冊小型工程承建商 (即 3 名註冊小型工程承建商 (個人) 和 2 名註冊小型工程承建商 (公司))，以及 32 名在《建築物條例》下被定罪／紀律處分的註冊小型工程承建商 (即 8 名註冊小型工程承建商 (個人) 和 24 名註冊小型工程承建商 (公司))。在這 37 名註冊小型工程承建商中，審計署留意到：

- (a) *向部分註冊小型工程承建商發出通知信需時很長* 屋宇署向這些註冊小型工程承建商發出通知信所需的時間，為他們的表現記分達 15 分或被定罪／紀律處分的日期後 3 至 451 天不等 (平均為 157 天)。就此，屋宇署並沒有就發出通知信訂定任何目標時間；
- (b) *沒有適時向部分註冊小型工程承建商發出催辦信* 有 29 名註冊小型工程承建商沒有在通知信發信日期起計的 1.5 個月內呈交出席證明書。在這 29 名註冊小型工程承建商中，屋宇署：
 - (i) 未有向 7 名註冊小型工程承建商發出催辦信；及
 - (ii) 已向其餘 22 名註冊小型工程承建商發出催辦信，而當中 9 名 (41%) 是在通知信發信日期後超過 1.5 個月 (由 46 至 69 天不等，平均為 53 天) 才向其發出催辦信。

就此，屋宇署的指引只列明須向累積表現記分達 15 分或以上的註冊小型工程承建商發出催辦信。至於向被定罪／紀律處分的註冊小型工程承建商發出催辦信，則只是屋宇署的慣常做法；及

- (c) *提升表現課程的出席率低和部分註冊小型工程承建商在指定期限過後才修讀有關課程* 截至 2022 年 3 月，有 16 名 (43%) 註冊小型工程承建商沒有修讀提升表現課程，並已超過指定期限 (即通知信發信日期起計的 3 個月)。在 21 名有修讀提升表現課程的註冊小型工程承建商中，有 4 名 (19%) 沒有在指定期限 (即通知信發信日期起計的 3 個月) 內修讀課程 (見第 3.13(b) 段)。

3.15 審計署認為，為提升註冊小型工程承建商的整體表現，並協助他們更了解建築物法例的要求和目的（見第 3.13 段），屋宇署需要：

- (a) 就承建商表現提升計劃下符合修讀提升表現課程準則的註冊小型工程承建商，考慮訂定向其發出通知信的目標時間；
- (b) 就承建商表現提升計劃下符合修讀提升表現課程準則的註冊小型工程承建商，採取措施，確保適時向其發出催辦信；
- (c) 把向被定罪／紀律處分並且沒有在通知信發信日期起計的 1.5 個月內向該署呈交出席證明書的註冊小型工程承建商發出催辦信的慣常做法，納入該署的指引內；及
- (d) 查明註冊小型工程承建商在提升表現課程出席率低的原因，並研究措施，鼓勵他們在指定期限內修讀有關課程。

其他培訓課程

3.16 屋宇署表示，若要註冊為註冊小型工程承建商，申請人或其關鍵人士必須在幾方面令屋宇署信納，包括具有適當資格、經驗和能力。此外，申請人也需要完成一個關於第 III 級別小型工程的認可培訓課程，才可註冊為註冊小型工程承建商（個人）。

3.17 除了提升表現課程（見第 3.13(b) 段）外，截至 2022 年 3 月，還有 3 間外間培訓機構為小型工程承建商（包括註冊小型工程承建商和註冊小型工程承建商的申請人）提供 5 個其他培訓課程（註 48）。屋宇署表示，每個課程各有不同特定目的，註冊小型工程承建商完成這些培訓課程可能是註冊的必要條件或準則之一，又或可獲豁免申請註冊續期／重新列入名冊時的若干要求（註 49）。

註 48：截至 2022 年 3 月，5 個課程各由 1 至 3 間培訓機構提供，而課程時間為 6 至 27 小時不等。

註 49：例子如下：(a) 註冊小型工程承建商（個人）在完成“註冊小型工程承建商（個人）第 III 級別小型工程進修課程”後，可以在申請註冊續期／重新列入名冊時獲豁免提供工作證明；及 (b) 完成“註冊小型工程承建商（個人）第 III 級別小型工程”課程是註冊為第 III 級別小型工程的註冊小型工程承建商（個人）的必要條件之一。

其他培訓課程有可予改善之處

3.18 屋宇署表示，自立法會於 2008 年通過《2008 年建築物 (修訂) 條例》以引入小型工程監管制度起，該署已開始邀請外間培訓機構提交課程建議書，為小型工程承建商開辦培訓課程 (見第 3.17 段)，詳情如下：

- (a) 屋宇署根據其課程大綱審核接獲的課程建議書，並揀選符合其要求的培訓機構；
- (b) 就培訓課程的每班人數、課堂次數和費用與培訓機構接洽，並因應相關法定要求的更新而豐富課程內容；及
- (c) 屋宇署會發信或通過其網站告知小型工程承建商可供修讀的課程和相關課程的內容 (例如培訓機構、課程大綱和培訓時間)，以確保不同機構提供的課程內容一致。小型工程承建商可以根據自己的喜好選擇最合適的課程。

3.19 審計署留意到：

- (a) **揀選培訓機構** 屋宇署自 2008 年起已多次邀請外間培訓機構為小型工程承建商開辦培訓課程。一般而言，除非獲揀選的培訓機構告知屋宇署他們將停止提供有關培訓課程，否則他們會持續提供有關課程。舉例來說，就“註冊小型工程承建商 (個人) 第 III 級別小型工程”課程 (於 2009 年 11 月推出) 而言，4 間培訓機構在屋宇署於 2008 年 11 月進行邀請後獲揀選提供培訓課程。截至 2022 年 3 月，有 2 間培訓機構仍提供該課程，而其餘 2 間則已停止提供該課程 (註 50)。據所能確定的資料，屋宇署沒有文件記錄顯示有關培訓機構停止提供該課程的原因，以及該署有否採取行動和採取了哪些行動以評估是否需要另外邀請培訓機構以取代退出機構；及
- (b) **監察培訓課程** 屋宇署表示：
 - (i) 有關培訓機構均是認可教學機構。屋宇署依靠培訓機構本身的監察制度以確保／監察課程的質素，包括教學筆記的質素和導師資格；

註 50：屋宇署沒有記錄顯示這 2 間培訓機構停止提供有關服務的日期。

- (ii) 如接獲關於培訓課程的投訴，屋宇署可按需要採取適當的跟進行動 (註 51)；
- (iii) 就持續提供的培訓課程 (例如“註冊小型工程承建商 (個人) 第 III 級別小型工程”課程)，屋宇署沒有定期向培訓機構索取相關資料 (例如接獲的申請數目、收生人數、出席率和參與者滿意程度調查的結果)；及
- (iv) 就為切合建築業界須符合有關註冊要求的實際需要而提供，並設有有效期的培訓課程 (例如“獲授權簽署人 (註冊小型工程承建商 (公司)) H 類型小型工程補足資格培訓課程”)，屋宇署會與培訓機構合作，檢視是否需要延長提供課程的時間，以滿足業界的需要。

3.20 審計署認為，屋宇署需要：

- (a) 記錄培訓機構停止為小型工程承建商提供培訓課程的原因，以及是否需要另外邀請培訓機構以取代退出機構的評估結果，以作規劃和監察用途；
- (b) 考慮向培訓機構索取資料 (例如接獲的申請數目、收生人數、出席率和參與者滿意程度調查的結果)，以作規劃和監察用途；及
- (c) 持續檢討培訓機構為小型工程承建商提供培訓課程的情況，以期改善培訓課程。

審計署的建議

3.21 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 就承建商表現提升計劃下符合修讀提升表現課程準則的註冊小型工程承建商，考慮訂定向其發出通知信的目標時間；
- (b) 就承建商表現提升計劃下符合修讀提升表現課程準則的註冊小型工程承建商，採取措施，確保適時向其發出催辦信；

註 51：屋宇署表示，自 2008 年引入小型工程監管制度起至 2022 年 3 月，該署沒有就向小型工程承建商提供的培訓課程接獲任何投訴。

- (c) 把向被定罪／紀律處分並且沒有在通知信發信日期起計的 1.5 個月內向屋宇署呈交出席證明書的註冊小型工程承建商發出催辦信的慣常做法，納入該署的指引內；
- (d) 查明註冊小型工程承建商在提升表現課程出席率低的原因，並研究措施，鼓勵他們在指定期限內修讀有關課程；
- (e) 記錄培訓機構停止為小型工程承建商提供培訓課程的原因，以及是否需要另外邀請培訓機構以取代退出機構的評估結果，以作規劃和監察用途；
- (f) 考慮向培訓機構索取資料 (例如接獲的申請數目、收生人數、出席率和參與者滿意程度調查的結果)，以作規劃和監察用途；及
- (g) 持續檢討培訓機構為小型工程承建商提供培訓課程的情況，以期改善培訓課程。

政府的回應

3.22 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示屋宇署會：

- (a) 就承建商表現提升計劃下符合修讀提升表現課程準則的註冊小型工程承建商，訂定向其發出通知信和催辦信的目標時間，把向有關註冊小型工程承建商發出催辦信的慣常做法，納入屋宇署的指引內；
- (b) 向相關的業界和商會，以及相關註冊小型工程承建商收集意見和建議，以查明註冊小型工程承建商在提升表現課程出席率低的原因，並就所需的跟進行動作出研究；
- (c) 與培訓機構協調，記錄培訓機構停止為小型工程承建商提供培訓課程的原因，以及在適當情況下，評估是否需要另外邀請培訓機構以作替代；
- (d) 考慮定期向培訓機構索取相關資料，以作規劃和監察用途；及
- (e) 與培訓機構聯絡，以訂立機制，持續檢討為小型工程承建商提供培訓課程的情況，以期改善培訓課程。

對註冊小型工程承建商進行紀律處分

3.23 根據《建築物條例》，倘若註冊小型工程承建商被發現涉及任何關於建築工程或街道工程的不當行為（註 52），屋宇署可對其進行紀律處分，並將有關事項通知註冊承建商紀律委員會（下稱紀律委員會——註 53）。

3.24 根據屋宇署的指引，展開紀律處分程序的決定應基於充分的證據和公眾利益的考慮。根據紀律委員會的決定，會發出的命令包括將註冊小型工程承建商的姓名或名稱暫時或永久地從相關名冊中刪除、暫時或永久地禁止核證或進行任何在簡化規定下的小型工程、予以譴責或處以罰款（註 54）。此外，註冊小型工程承建商在申請註冊續期／重新列入名冊時，需要申報並呈交在申請日期前 3 年內的定罪／紀律處分記錄。

3.25 屋宇署表示，在 2017 年 1 月至 2022 年 3 月期間，有 33 宗個案被轉介至法律事務組，以供考慮是否對有關的註冊小型工程承建商進行紀律處分。截至 2022 年 3 月，該署已向 9 名註冊小型工程承建商進行紀律處分程序，而相關的紀律委員會已信納就全部個案提出的指控。最終，2 名 (22%) 註冊小型工程承建商被禁止在指定期間就某些工程進行核證、4 名 (45%) 註冊小型工程承建商被處以罰款和被禁止在指定期間就某些工程進行核證、1 名 (11%) 註冊小型工程承建商被處以罰款，以及 2 名 (22%) 註冊小型工程承建商被處以罰款和在指定期間從小型工程承建商名冊上除名。

需要盡快進行紀律處分程序

3.26 根據屋宇署的指引：

註 52：不當行為的例子包括：(a) 因干犯罪行而被法庭定罪；(b) 疏忽或行為不當；(c) 嚴重偏離監工計劃書；及 (d) 核證違反《建築物條例》的小型工程。

註 53：紀律委員會根據《建築物條例》委出，負責就針對註冊承建商所提出的任何程序進行聆訊和作出裁定。專為就針對註冊小型工程承建商所提出的任何程序進行聆訊和作出裁定而委出的紀律委員會須由 5 人組成，包括：(a) 2 名根據《建築物條例》委出的註冊承建商紀律委員會成員；(b) 2 名根據《建築物條例》委出的認可人士、註冊結構工程師及註冊岩土工程師紀律委員會成員；及 (c) 1 名由屋宇署從其認為適合的團體所提名的人之中選出的人士。註冊承建商紀律委員會成員的任期為 3 年，但可再獲委任。

註 54：屋宇署表示，如有關人士不再名列相關名冊上，便不能對其進行紀律處分。然而，該人的相關資料會交予屋宇署的註冊小組記錄在案。倘若該人其後申請重新列入有關名冊，法律事務組會接獲通報並覆檢個案，以決定應否重新考慮進行紀律處分。

- (a) 展開紀律處分程序的決定應基於充分的證據和公眾利益的考慮。如信納有關事項足以展開紀律處分程序，會把個案轉介至法律事務組；及
- (b) 雖然紀律處分程序不受法定時限所規限，但盡快處理個案是理想的做法（註 55）。在行政上，紀律處分程序應在發現有關違紀／失責行為當天起計的 12 個月內展開，但有合理原因則除外，例如正在等候檢控結果，因而無法遵從這準則。

3.27 審計署留意到，有 2 宗個案在超過 2 年後才轉介法律事務組以進行紀律處分程序（即超過了 12 個月的時限——見第 3.26(b) 段）。有關該 2 宗個案的重點如下：

- (a) **個案 1** 2014 年 12 月，1 名註冊小型工程承建商（承建商 A）就進行第 II 級別的小型工程呈交小型工程呈交文件。然而，屋宇署於 2015 年 1 月進行審查時發現，有關工程實屬第 I 級別的小型工程，而承建商 A 並無資格進行這類工程。2016 年 6 月，承建商 A 被裁定觸犯《建築物條例》所訂罪行。屋宇署表示，承建商 A 當時沒有認罪，並堅稱有關工程不是由他進行。審計署留意到，小型工程小組直至 2019 年 1 月（即承建商 A 被定罪後約 2.5 年）才把有關個案轉介法律事務組，以對承建商 A 進行紀律處分程序。紀律委員會聆訊於 2021 年 8 月舉行，而關於紀律聆訊結果的憲報公告於 2022 年 3 月刊登；及
- (b) **個案 2** 2015 年 5 月，1 名註冊小型工程承建商（承建商 B）就進行第 III 級別的小型工程呈交小型工程呈交文件。然而，屋宇署於 2015 年 6 月和 7 月進行審查時發現，有關工程並非小型工程項目，因此須事先獲得屋宇署批准和同意。2016 年 7 月，承建商 B 被裁定觸犯《建築物條例》所訂罪行。審計署留意到，小型工程小組直至 2018 年 11 月（即承建商 B 被定罪後約 2.3 年）才把有關個案轉介法律事務組，以進行紀律處分程序。截至 2022 年 3 月，紀律處分程序仍在進行。

3.28 根據屋宇署的指引¹，盡快進行紀律處分程序是理想的做法（見第 3.26(b) 段）。審計署認為，屋宇署需要盡快對涉及不當行為的註冊小型工程承建商進行紀律處分程序，包括盡快把個案轉介法律事務組。

註 55：屋宇署表示，延遲展開紀律處分程序或會引致法律後果，在一些極端個案中會讓涉事人以當局濫用程序作為辯護理由，而面臨紀律處分指控的人或會以紀律處分程序的延遲令他們無法搜集證據，因而對他們不利等為辯護理由，尋求將有關程序剔除／擱置。

需要善用小型工程管理系統以跟進正進行紀律處分程序的個案的進度

3.29 2020年1月，屋宇署更新其小型工程管理系統，以便就小型工程監管制度下的個案，更有效地跟進其審查工作的進度，以及監察和檢討小型工程監管制度的運作和成效。屋宇署表示，有關系統在更新後，原先以紙本文件進行的審查工作，會改以系統內的流程進行，使審查工作更具效率。

3.30 審計署留意到，有充足理據轉介法律事務組以進行紀律處分程序的個案，有關資料只會記錄在試算表內。審計署認為，屋宇署需要採取措施，善用資訊科技(例如小型工程管理系統)跟進該等個案的進度，以便監察。

審計署的建議

3.31 審計署**建議**屋宇署署長應：

- (a) 盡快對涉及不當行為的註冊小型工程承建商進行紀律處分程序，包括盡快把個案轉介法律事務組；及
- (b) 採取措施，善用資訊科技(例如小型工程管理系統)跟進有關個案紀律處分程序的進度，以便監察。

政府的回應

3.32 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示屋宇署會研究措施，透過善用小型工程管理系統(例如編制監察報告)，以加強監察小型工程呈交文件。在實際執行上，法律事務組會主動提醒提出個案的組別，待完成檢控行動後便隨即進行紀律處分。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1 本部分探討屋宇署有關管理小型工程的其他事宜。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 特定類型違例建築物的檢核計劃 (第 4.2 至 4.10 段)；及
- (b) 其他行政事宜 (第 4.11 至 4.18 段)。

特定類型違例建築物的檢核計劃

4.2 屋宇署表示，檢核計劃旨在容許風險較低的設施，在訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商進行安全檢查和所需加固工程後，讓業主繼續使用，以切合樓宇住戶的實際需要，減低業主或住戶尋求修正的負擔，並避免浪費。截至 2022 年 3 月，屋宇署已實施下列 3 項檢核計劃 (見第 1.11 段)：

- (a) **家居小型工程檢核計劃** 小型工程小組 (見第 1.12 段) 於 2010 年 12 月實施家居小型工程檢核計劃。該檢核計劃涵蓋一些在 2010 年 12 月 31 日前已經存在或完成工程的違例家居小型裝置。截至 2022 年 3 月 (即展開該檢核計劃後約 11.3 年)，屋宇署共接獲 248 份申請；
- (b) **招牌檢核計劃** 招牌監管小組 (見第 1.12 段) 於 2013 年 9 月實施招牌檢核計劃。該檢核計劃涵蓋一些在 2013 年 9 月 2 日前已經豎設的違例招牌。截至 2022 年 3 月 (即展開該檢核計劃後約 8.6 年)，屋宇署共接獲 965 份申請；及
- (c) **小型適意設施檢核計劃** 小型工程小組 (見第 1.12 段) 於 2021 年 9 月實施小型適意設施檢核計劃。該檢核計劃涵蓋一些在 2020 年 9 月 1 日前已經存在的違例小型適意設施。截至 2022 年 3 月 (即展開該檢核計劃後 7 個月)，屋宇署共接獲 21 份申請。

表八顯示屋宇署在 2011 年 1 月至 2022 年 3 月期間，在各項檢核計劃下接獲的申請數目。

表八

在各項檢核計劃下接獲的申請數目
(2011 年 1 月至 2022 年 3 月)

| 年份 | 申請數目 | | |
|---------------|----------------|--------------|----------------|
| | 家居小型工程 檢核計劃 | 招牌檢核 計劃 | 小型適意設施 檢核計劃 |
| 2011 | 25 | 不適用 (註 1) | 不適用 (註 2) |
| 2012 | 18 | | |
| 2013 | 18 | 10 | |
| 2014 | 22 | 166 | |
| 2015 | 43 | 224 | |
| 2016 | 20 | 135 | |
| 2017 | 54 | 110 | |
| 2018 | 14 | 53 | |
| 2019 | 10 | 57 | |
| 2020 | 22 | 92 | |
| 2021 | 2 | 95 | |
| 2022 (截至 3 月) | - | 23 | 8 |
| 總計 | 248 | 965 | 21 |

資料來源：屋宇署的記錄

註 1：招牌檢核計劃自 2013 年 9 月 2 日起實施。

註 2：小型適意設施檢核計劃自 2021 年 9 月 1 日起實施。

需要鼓勵更多樓宇業主透過檢核計劃對違例建築物進行檢核

4.3 2011 年 5 月，屋宇署展開全港清點行動，記錄豎設於私人樓宇外牆的違例建築物資料。根據調查結果，有關行動找出約 230 萬個懷疑違例建築物，包括約 180 萬個家居小型工程和 120 000 個招牌。屋宇署表示，在該等 2011 年發現的懷疑

其他相關事宜

違例建築物中，約有 170 萬個家居小型工程和 86 400 個招牌在當時或可分別透過家居小型工程檢核計劃和招牌檢核計劃進行檢核。

4.4 審計署留意到，自 3 項檢核計劃推出起至 2022 年 3 月，屋宇署在家居小型工程檢核計劃、招牌檢核計劃和小型適意設施檢核計劃下分別只接獲 248 份、965 份和 21 份申請（見第 4.2 段）。雖然小型適意設施檢核計劃是在 2021 年 9 月新實施（即實施了 7 個月），但家居小型工程檢核計劃和招牌檢核計劃已分別實施超過 11 年和 8 年。在家居小型工程檢核計劃、招牌檢核計劃和小型適意設施檢核計劃下分別接獲的 248 份、965 份和 21 份申請中，屋宇署分別只接納了 148 份（60%）、399 份（41%）和 1 份（5%）申請。

4.5 屋宇署表示，根據署方的評估，部分在 2011 年調查時發現的家居小型工程和招牌（見第 4.3 段）可能已經由擁有人主動拆除，因此屋宇署沒有接獲該等違例建築物的檢核申請。

4.6 審計署認為，屋宇署需要採取措施，鼓勵更多樓宇業主透過相關檢核計劃對違例建築物進行檢核。

各項檢核計劃的推行工作有可予改善之處

4.7 各項檢核計劃的推行工作有下列可予改善之處：

- (a) **部分申請的處理時間頗長** 截至 2022 年 3 月，在家居小型工程檢核計劃和招牌檢核計劃下分別接獲的 248 份和 965 份申請中（見第 4.2 段），屋宇署尚在處理 16 份（6%）家居小型工程檢核計劃申請和 150 份（16%）招牌檢核計劃申請，而當中有 1 份（248 份的 0.4%）家居小型工程檢核計劃申請是於 2017 年（即約 4 年前）接獲，有 5 份（965 份的 0.5%）招牌檢核計劃申請是於 2018 年（即約 3 年前）接獲；
- (b) **部分在招牌檢核計劃下通過檢核的招牌逾期未有重新進行檢核** 屋宇署表示，在招牌檢核計劃下通過檢核的招牌須每 5 年重新進行檢核一次。就此，有關招牌的擁有人應對該等通過檢核的招牌進行安全檢查（註 56）或將該等招牌拆除。根據屋宇署的記錄，截至 2022 年 3 月，通過檢核的招牌中有 234 個到期須重新進行檢核。然而，屋宇署只接

註 56：招牌擁有人應委任訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商對招牌進行檢查、加固（如有需要）和核證其結構安全。

獲當中 14 個 (6%) 招牌的重新檢核申請。就其餘 220 個招牌，審計署留意到，屋宇署：

- (i) 只就其中 2 宗 (1%) 個案採取跟進行動 (即向擁有人發出催辦信)；及
- (ii) 並未採取行動以跟進餘下 218 宗 (99%) 個案，而這些個案的檢核有效期已逾期 0.1 至 41.1 個月 (平均為 18.5 個月)。

另外，有關在招牌檢核計劃下到期須重新進行檢核的招牌，屋宇署沒有就相關跟進行動提供指引 (例如何時向招牌擁有人發出催辦信)；及

- (c) **需要在小型工程管理系統備存招牌檢核計劃的記錄** 家居小型工程檢核計劃和小型適意設施檢核計劃所接獲申請的相關記錄，均備存在小型工程管理系統內，但招牌檢核計劃所接獲申請的相關記錄 (例如屋宇署進行的審查)，屋宇署主要備存在試算表內而沒有使用小型工程管理系統。

4.8 審計署認為，屋宇署需要：

- (a) 採取措施，確保適時處理各項檢核計劃的申請，以及查明長時間未完成處理個案的原因；
- (b) 就招牌檢核計劃下通過檢核的招牌須重新進行檢核的事宜，採取措施，確保適時跟進到期須重新檢核的招牌，並就該等招牌的跟進行動提供指引 (例如何時向招牌擁有人發出催辦信)；及
- (c) 考慮使用小型工程管理系統備存招牌檢核計劃所接獲申請的記錄。

審計署的建議

4.9 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 採取措施，鼓勵更多樓宇業主透過相關檢核計劃對違例建築物進行檢核；
- (b) 採取措施，確保適時處理各項檢核計劃的申請，以及查明長時間未完成處理個案的原因；

其他相關事宜

- (c) 就招牌檢核計劃下通過檢核的招牌須重新進行檢核的事宜，採取措施，確保適時跟進到期須重新檢核的招牌，並就該等招牌的跟進行動提供指引（例如何時向招牌擁有人發出催辦信）；及
- (d) 考慮使用小型工程管理系统備存招牌檢核計劃所接獲申請的記錄。

政府的回應

4.10 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 會進一步加強宣傳，鼓勵透過檢核計劃對違例建築物進行檢核。自小型適意設施檢核計劃實施以來，屋宇署一直有出版／向公眾派發小冊子。屋宇署會考慮在社交媒體平台上發布推廣資料；及
- (b) 屋宇署會研究措施，加強小型工程管理系统內的監察機制（例如編制監察報告），並使用該系統備存招牌檢核計劃所接獲申請的記錄。

其他行政事宜

向公眾提供招牌資料有可予改善之處

4.11 2021年5月和10月，屋宇署告知立法會：

- (a) 該署已於2020年9月委聘顧問，就所有合法或通過檢核的招牌建立資料庫。首批招牌資料在2021年第3季可供公眾查閱；
- (b) 有關位於中西區合法或通過檢核的招牌的首批資料，已於2021年9月上載政府的“地理資訊地圖”（註57），以供該署人員和公眾參閱；及
- (c) 其餘資料會逐步按區上載，並會於2022年9月完成，而資料庫也會定期更新。不過，屋宇署在2022年9月告知審計署，由於2019冠狀病

註57：“地理資訊地圖”是地政總署於2010年5月推出的網上地圖服務，讓公眾可免費和方便地查閱準確的香港地圖，以及各種公共設施和服務的位置和相關資訊。藉着這個高效能並提供更佳用戶體驗的網上系統，政府部門可以向公眾發放最新的地理空間數據。市民可以便捷地透過平板電腦、智能手機等平台瀏覽數碼地圖，以及綜合各項不同的地理空間數據作不同用途。

毒疫情的關係，資料上載的進度受到影響。完成上載工作的目標時間已修訂為 2022 年 11 月。

4.12 審計署留意到，截至 2022 年 3 月，位於 5 個地區 (即中西區、灣仔、油尖旺、東區和深水埗) 合共 4 832 個與小型工程相關的招牌 (即 4 830 個合法招牌和 2 個通過檢核的招牌)，其相關資料已上載“地理資訊地圖”(註 58)。然而，“地理資訊地圖”與屋宇署的記錄並不相符。上述 5 區有 49 個招牌在屋宇署的記錄中顯示為已通過檢核，但“地理資訊地圖”卻未有顯示。屋宇署表示，檢核記錄須經核實才可上載“地理資訊地圖”，而有關記錄正逐步上載。

4.13 審計署認為，屋宇署需要：

- (a) 採取措施，確保上載“地理資訊地圖”的合法或通過檢核招牌的資料準確和完整；及
- (b) 如期把所有合法或通過檢核招牌的資料上載“地理資訊地圖”。

需要適時更新相關指引

4.14 屋宇署表示，隨着小型適意設施檢核計劃在 2021 年 9 月 1 日實施，該署會因應《建築物條例》及其附屬規例的相關修訂，更新小型工程監管制度的相關指引。

4.15 屋宇署表示，自 2021 年 9 月 1 日實施小型適意設施檢核計劃起，已在該署網站提供該檢核計劃的所有相關資料。然而，審計署留意到，截至 2022 年 8 月，屋宇署仍未就小型適意設施檢核計劃更新部分指引 (即《小型工程監管制度之一般指引》和《小型工程監管制度之技術指引》)。

4.16 審計署認為，屋宇署需要採取措施，確保適時更新小型適意設施檢核計劃相關的指引，以加入最新資訊。

註 58：屋宇署表示，截至 2022 年 3 月，除了該 4 832 個與小型工程相關的招牌之外，該 5 區 (即中西區、灣仔、油尖旺、東區和深水埗) 合共 1 139 個招牌在進行建築工程前已獲屋宇署批准和同意 (例如所涉工程不屬小型工程的大型招牌)，而其相關資料也已上載“地理資訊地圖”。

審計署的建議

4.17 審計署建議屋宇署署長應：

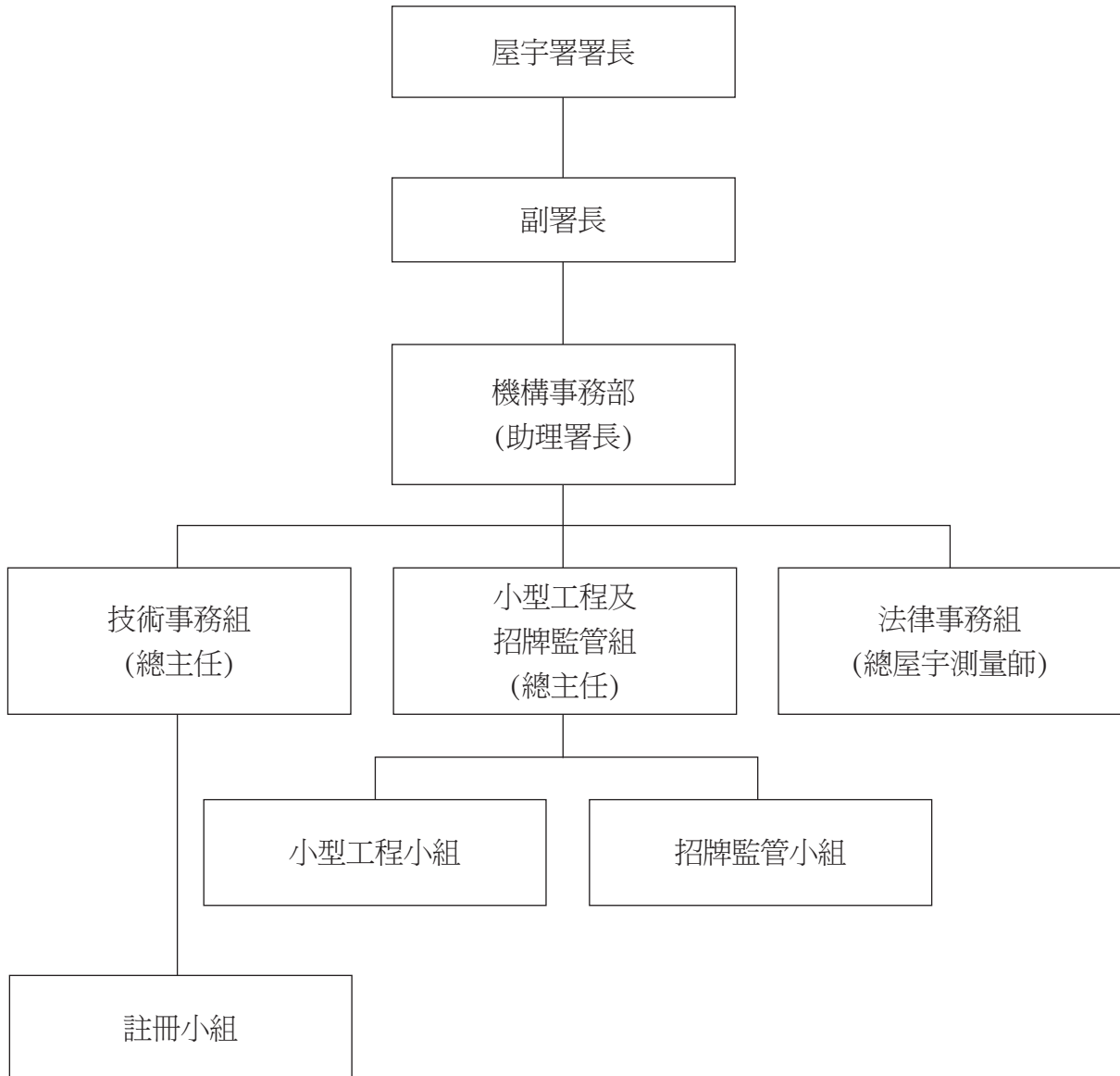
- (a) 採取措施，確保上載“地理資訊地圖”的合法或通過檢核招牌的資料準確和完整；
- (b) 如期把所有合法或通過檢核招牌的資料上載“地理資訊地圖”；及
- (c) 採取措施，確保適時更新小型適意設施檢核計劃相關的指引，以加入最新資訊。

政府的回應

4.18 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 屋宇署會採取措施，確保上載“地理資訊地圖”的合法或通過檢核招牌的資料準確和完整；及
- (b) 由於 2019 冠狀病毒疫情的關係，把所有合法或通過檢核招牌的資料上載“地理資訊地圖”的進度受到影響。屋宇署有信心上載工作可如期在 2022 年 11 月或之前完成。

屋宇署：
組織架構圖 (摘要)
(2022 年 3 月 31 日)



資料來源：屋宇署的記錄

第 6 章

勞工及福利局
社會福利署

社會福利署為露宿者
提供的社會福利支援服務

香港審計署
二零二二年十月二十七日

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。

《審計署署長第七十九號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

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

社會福利署為露宿者 提供的社會福利支援服務

目 錄

| | 段數 |
|----------------|-------------|
| 摘要 | |
| 第 1 部分：引言 | 1.1 – 1.12 |
| 審查工作 | 1.13 |
| 政府的整體回應 | 1.14 |
| 鳴謝 | 1.15 |
| 第 2 部分：個案工作服務 | 2.1 |
| 服務表現管理和服務水平 | 2.2 – 2.12 |
| 審計署的建議 | 2.13 |
| 政府的回應 | 2.14 |
| 露宿者資料系統的管理 | 2.15 – 2.18 |
| 審計署的建議 | 2.19 |
| 政府的回應 | 2.20 |
| 第 3 部分：緊急及短期宿舍 | 3.1 |
| 宿舍的供應 | 3.2 – 3.10 |
| 審計署的建議 | 3.11 |
| 政府的回應 | 3.12 |
| 檢視宿舍營辦者的服務表現 | 3.13 – 3.18 |
| 審計署的建議 | 3.19 |
| 政府的回應 | 3.20 |

| | 段數 |
|-----------------------------------|------------|
| 第 4 部分：防疫相關事宜和未來路向 | 4.1 |
| 社會福利署在 2019 冠狀病毒疫情期間 為露宿者提供的支援 | 4.2 |
| 審計署的建議 | 4.3 |
| 政府的回應 | 4.4 |
| 未來路向 | 4.5 – 4.10 |
| 審計署的建議 | 4.11 |
| 政府的回應 | 4.12 |

| 附錄 | 頁數 |
|--|-----------|
| A：社會福利署：組織架構圖 (摘錄) (2022 年 3 月 31 日) | 48 |
| B：由營辦露宿者綜合服務隊的非政府機構所匯報 與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況 (2017-18 至 2021-22 年度) | 49 |
| C：由沒有營辦露宿者綜合服務隊的非政府機構所匯報 與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況 (2017-18 至 2021-22 年度) | 50 |

社會福利署為露宿者 提供的社會福利支援服務

摘要

1. 政府表示，露宿是複雜的社會問題，涉及不同決策局／部門的工作。露宿原因不一，包括個人因素，例如有經濟困難、與家人不和，以及失去原有居所等。社會福利署（社署）負責向露宿者提供社會福利支援服務。該署在整筆撥款津助制度下，向非政府機構（機構）提供津助，以營辦露宿者綜合服務隊（服務隊），並為露宿者和無家者提供緊急及短期宿舍（下稱宿舍，除非另有註明）。社署根據《津貼及服務協議》（《協議》——見第3段），監察和評估機構的服務質素。截至2022年3月31日，社署的露宿者資料系統共有1 564名登記露宿者。在2021–22年度，社署就提供上述社會福利支援服務的開支約為3,000萬元。審計署最近就社署為露宿者提供的社會福利支援服務進行審查。

個案工作服務

2. 社署向3間機構（即機構A、機構B和機構C）提供津助，分別在香港島和離島（A區）、油尖旺區（B區），以及九龍（除油尖旺區外）和新界（C區）各營辦一支服務隊（該等機構下稱服務隊機構）。服務隊旨在通過提供綜合服務（例如外展探訪、輔導、就業支援／輔導、服務轉介和安排入住宿舍），解決露宿者的即時福利需要，並提高他們自力更生的技能，以協助他們脫離露宿生活和重新融入社會。在2021–22年度，該3支服務隊共向623名露宿者提供個案工作服務（即由服務隊提供除營辦緊急及短期宿舍外的服務——見第9段）（第1.5(a)及2.2段）。

3. **需要繼續監察服務表現標準的達標情況** 社署以津助提供者的身分，與作為服務提供者的機構簽訂《協議》，內容包括訂明社署監察機構服務表現的角色、機構所提供的服務種類、服務表現標準（即基本服務規定、服務質素標準、服務量標準和服務成效標準）和津助基準（第1.9及1.10段）。審計署審查了3間服務隊機構在2017–18至2021–22年度期間服務表現標準的達標情況，發現大部分標準均能達到議定水平，只有一些服務量標準未能達標，例如：

- (a) 在2017–18年度，一年內入住個案數目的議定水平為45宗，但機構B匯報的有關數字為34宗（76%）；及

摘要

- (b) 在 2020–21 和 2021–22 年度，成功就業的失業個案數目的議定水平分別為 17.5 和 20 宗，但機構 A 在該 2 個年度匯報的有關數字分別為 16 宗 (91%) 和 18 宗 (90%)(第 2.4 及 2.5 段)。

4. **需要檢視服務量標準的議定水平** 審計署審查了為服務隊機構所訂定的服務量標準的議定水平，留意到截至 2022 年 3 月 31 日：

- (a) 2021–22 年度各項服務量標準的議定水平中，3 間服務隊機構所涵蓋的露宿者人數總和不足全港登記露宿者人數的一半。以一年內接觸的露宿者人數這項服務量標準為例，3 間服務隊機構在 2021–22 年度議定水平中涵蓋的人數合共 419 人，佔全港登記露宿者人數 1 564 人的 27%；及
- (b) 個別服務隊機構的 2021–22 年度服務量標準的議定水平，與機構所屬地區的登記露宿者人數不相稱。舉例而言，C 區共有 805 名登記露宿者，但議定在 2021–22 年度內接觸的露宿者人數卻為 165 人 (20%)。反之，A 區共有 149 名登記露宿者，但 2021–22 年度的有關議定人數卻為 112 人 (75%)(第 2.6 段)。

5. **其中一個地區未獲提供加強津助外展服務** 社署由 2020 年 10 月 1 日起增撥津助，為服務隊提供額外人手 (即每支服務隊增聘 2 名社工、1 名註冊護士和 1 名司機) 以加強服務，包括為露宿者提供醫療支援 (例如實地醫療／精神評估，以鼓勵露宿者接受轉介到主流健康服務盡早接受治療)。審計署留意到機構 C (在 C 區營辦服務隊) 沒有接受為加強服務而增撥的津助，並決定於 2022 年 9 月 30 日《協議》屆滿後，停止接受社署的津助。其後，社署委託另一間機構由 2022 年 10 月 1 日起在 C 區營辦服務隊。社署表示，在 2020 年 10 月至 2022 年 9 月 (共 2 年) 期間，機構 C 運用本身的資源為區內的露宿者提供醫療支援。然而，由於機構 C 所提供的醫療支援服務並沒有獲津助，故社署無法監察和評估有關地區內露宿者所接受服務的水平 and 質素是否與其他地區相同 (第 2.7 段)。

6. **需要確保適時提供加強外展服務** 加強外展服務預計於 2020 年 10 月起提供 (見第 5 段)，但在聘請所需人員方面卻有所延遲。例如：

- (a) 機構 A 和 B 分別在 2020 年 12 月和 2021 年 1 月才聘得註冊護士；及
- (b) 機構 A 和 B 分別在 2020 年 12 月和 2022 年 10 月才聘得司機 (第 2.8 段)。

摘要

7. **失聯露宿者人數持續上升** 服務隊機構如無法聯絡露宿者，會視該名露宿者為失聯。如露宿者已有一段時間失聯，以致外展探訪無法繼續進行，有關服務隊機構便會結束該個案。審計署留意到，失聯露宿者人數由 2017–18 年度的 64 人，上升至 2021–22 年度的 299 人。服務隊機構表示，自 2019–20 年度起，失聯露宿者人數顯著增加（由 2019–20 年度的 78 人上升至 2021–22 年度的 299 人），是由於在 2019 冠狀病毒疫情下，因就業或跨境問題而新增的露宿者人數有所上升。這些露宿者在問題獲得解決後便不再露宿，但沒有通知有關服務隊機構。審計署也留意到：

- (a) 機構 A、B 和 C 分別在露宿者已經失聯 2、3 和 6 個月後結束個案；及
- (b) 並無再次露宿的平均比率，是以已獲居所的露宿者在過去 6 個月內連續超過 7 天並沒有再次露宿的百分比計算出來。上述 3 間服務隊機構在計算該比率時，把已獲居所而已經失聯的露宿者，當作並無再次露宿計算。審計署審查了 30 宗服務隊機構在 2021 年匯報，涉及露宿者已獲居所而並無再次露宿的個案，發現在其中 3 宗 (10%) 個案中，有關服務隊機構在露宿者已獲居所後 1 至 5 個月不等與其失聯（第 2.9 至 2.11 段）。

8. **露宿者資料系統的統計數字未能反映露宿者的實際人數** 露宿者資料系統旨在備存露宿者的一般特性及所需福利服務種類的記錄。不論露宿者有否在露宿者資料系統登記，服務隊機構都會向他們提供社會福利支援服務，並備存服務使用者資料庫，記錄所接觸露宿者的資料和向其提供的服務。審計署留意到，在露宿者資料系統中登記的露宿者會獲編配一個獨有的參考編號，機構 A 和 C 均有在其服務使用者資料庫記入該編號，但機構 B 則沒有。審計署分析了截至 2022 年 3 月 31 日機構 A 和 C 的服務使用者資料庫，發現在 2021–22 年度，在該 2 間機構曾提供服務的 355 和 128 宗個案中，分別有 96 宗 (27%) 和 48 宗 (38%) 個案的露宿者並沒有在露宿者資料系統中登記（第 2.15 及 2.16 段）。

緊急及短期宿舍

9. **需要檢視資助宿舍的供應** 截至 2022 年 3 月 31 日，社署津助 6 間機構向露宿者和瀕臨無家者提供宿舍，其中 3 間機構提供綜合服務（包括個案工作和宿舍服務）（即服務隊機構——機構 A、B 和 C），另外 3 間機構則提供宿舍服務（該等機構下稱非服務隊機構——機構 D、E 和 F）。該 6 間機構在 8 個地點共提供 228 個資助

摘要

宿位 (197 個男宿位和 31 個女宿位)。在 2021–22 年度，有 460 名露宿者曾入住宿舍 (第 1.5(b) 及 3.2 段)。審計署審查了資助宿舍的供應情況，留意到下列事宜：

- (a) 男女登記露宿者的人均資助宿位數目，分別由 2018 年 3 月 31 日的 0.19 個和 0.3 個下降至 2022 年 3 月 31 日的 0.14 個和 0.17 個。就此，審計署留意到，機構並沒有把男資助宿位和女資助宿位使用率的統計數字分開備存；
- (b) 截至 2022 年 3 月 31 日，各地區的資助宿位數目與該區的登記露宿者人數不相稱；及
- (c) 在 2017–18 至 2021–22 年度的 5 年間，機構 A、B 和 D 分別有 4、3 和 1 年沒有達到 80% 平均使用率／入住率的議定水平。機構表示，部分宿舍的使用率較低，可能出於露宿者對入住宿舍的考量 (第 3.3 至 3.5 段)。

10. **需要持續檢視長期留宿的情況** 5 間機構所提供的宿舍住宿期一般可長達 6 個月。《協議》訂明，就服務隊機構和非服務隊機構而言，一年內在 6 個月內成功離開宿舍的平均比率議定水平，分別為 60% 和 50%。社署表示，服務隊機構和非服務隊機構可按露宿者的實際福利需要，分別延長 40% 和 50% 露宿者的留宿期。審計署審查了在 2019–20 至 2021–22 年度期間遷離該等宿舍的露宿者留宿期，發現有 33% 至 37% 的露宿者曾留宿超過 6 個月 (當中 9% 至 15% 的露宿者曾留宿超過 12 個月)。宿舍旨在為露宿者和瀕臨無家者提供過渡性居所，包括緊急及短期住宿支援。因此，長期留宿的問題務須關注，尤其是涉及年老及／或有健康問題露宿者的個案，因為短期宿舍未必有足夠設施提供所需的支援服務 (第 3.7、3.8 及 3.10 段)。

11. **需要繼續監察服務表現標準的達標情況** 審計署審查了服務隊機構和非服務隊機構在 2017–18 至 2021–22 年度期間與提供宿舍服務有關的服務表現標準的達標情況，發現大部分標準均能達到議定水平，只有一些服務量標準未能達標，例如：

- (a) 機構 A、B 和 C 分別有 3 年 (即 2017–18、2020–21 和 2021–22 年度)、2 年 (即 2020–21 和 2021–22 年度) 和 2 年 (即 2019–20 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務的住宿者人數的服務量標準；
- (b) 在 2020–21 年度，機構 D 沒有達到有關平均入住率的服务量標準；及
- (c) 在 2020–21 年度，機構 E 沒有達到有關成功離開宿舍的平均比率的服务量標準 (第 3.14 段)。

12. **需要確保準確匯報每年成功離開宿舍的平均比率** 每年成功離開宿舍的平均比率 (即在最長住宿期限前離開宿舍露宿者的百分比)，是其中一項在服務隊機構和非服務隊機構《協議》中訂定的服務量標準，而議定水平分別為 60% 和 50%。審計署審查了機構在 2019–20 至 2021–22 年度期間離開宿舍露宿者的記錄，留意到在 6 間機構中，有 5 間所匯報的成功離開宿舍的平均比率，與審計署根據機構記錄計算出的平均比率之間存在差異 (第 3.16 段)。

防疫相關事宜和未來路向

13. **需要在 2019 冠狀病毒疫情期間繼續向露宿者提供協助** 社署表示，在 2019 冠狀病毒疫情期間，服務隊機構繼續進行外展探訪，從而找出露宿者的社會福利需要，以及為他們提供所需的社會福利支援服務。服務隊機構也採取了額外措施，例如向露宿者發出證明書，讓他們在進入政府大樓和辦公室，以及《預防及控制疾病 (規定及指示)(業務及處所) 規例》(第 599F 章) 所界定的表列處所時，可使用指定表格而無須使用“安心出行”流動應用程式。鑑於 2019 冠狀病毒疫情不斷變化，社署需要持續檢視露宿者的需要，並繼續為他們提供適切的支援 (第 4.2 段)。

14. **需要持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務** 社署表示，為露宿者提供社會福利支援服務的目的，是解決他們的緊急需要，並增強他們的工作意欲和技能，以協助他們脫離露宿生活和自力更生。審計署留意到，儘管社署已提供社會福利支援服務，但協助露宿者脫離露宿生活和重新融入社會，仍是一項具挑戰性的任務。下列趨勢可證明這一點：

- (a) **露宿者人數和年齡上升** 登記露宿者人數由 2013 年 3 月 31 日的 595 人上升至 2022 年 3 月 31 日的 1 564 人，增幅為 2.6 倍。當中 50 歲或以上的露宿者人數，在這 10 年間由 323 人上升至 1 070 人，增幅為 3.3 倍。最常見的露宿原因是基於失業以致無力支付住屋租金或無法找到可負擔的居所；
- (b) **長期露宿** 截至 2014 年 3 月 31 日，746 名登記露宿者中，有 310 人 (42%) 已露宿 5 年以上；截至 2022 年 3 月 31 日，1 564 名登記露宿者中，露宿 5 年以上的已增至 728 人 (47%)。由此可見，愈來愈多露宿者正過着中期至長期無家可歸的生活；及

摘要

- (c) **再次露宿** 社署沒有編制有關再次露宿的統計數字 (例如在服務介入後，已離開露宿生活的人士再次露宿的次數)。然而，當露宿者已獲居所或已有一段時間失聯後，其相關登記記錄會從露宿者資料系統中取消。如發現同一露宿者再次露宿，其資料會在露宿者資料系統重新登記。審計署分析了截至 2022 年 3 月 31 日露宿者資料系統內 1 564 名登記露宿者的記錄，發現有 169 名 (11%) 露宿者曾在露宿者資料系統重新登記至少一次，這或可視作再次露宿 (第 4.5 至 4.9 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。審計署建議社會福利署署長應：

個案工作服務

- (a) 繼續監察服務隊機構在服務量標準／服務成效標準方面的達標情況，包括就未能達標的服務量標準採取的跟進行動 (第 2.13(a) 段)；
- (b) 考慮全港整體及不同地區的服務需求，持續檢視服務隊機構的服務量標準議定水平 (第 2.13(b) 段)；
- (c) 採取措施，以確保在切實可行的情況下盡快提供加強外展服務，並避免日後出現因機構不接受增撥津助而造成類似的服務缺口 (第 2.13(c) 段)；
- (d) 在服務隊機構延遲提供加強外展服務一事上汲取經驗，以改善監察工作，避免日後再發生類似事件 (第 2.13(d) 段)；
- (e) 向服務隊機構提供指引，說明有關結束失聯露宿者個案和計算失聯露宿者並無再次露宿平均比率的準則 (第 2.13(e) 段)；
- (f) 與機構 B 研究能否確定 B 區尚未登記的露宿者人數 (第 2.19(a) 段)；
- (g) 研究措施，在不會識別露宿者個人資料的情況下，定期從服務隊機構收集尚未登記的露宿者的資料 (例如露宿特性和所接受的福利服務) (第 2.19(b) 段)；

緊急及短期宿舍

- (h) 檢視資助宿舍的供應，並採取適當的跟進行動 (第 3.11(a) 段)；

摘要

- (i) 考慮要求機構定期匯報男資助宿位和女資助宿位各自的使用率 (第 3.11(b) 段)；
- (j) 持續檢視長期留宿的情況，尤其是涉及年老及／或有健康問題露宿者的個案，以協助他們尋找較長期的居所，並為他們提供適切的支援服務 (第 3.11(c) 段)；
- (k) 繼續監察機構在提供宿舍服務方面的服務表現標準的達標情況，包括就未能達標的服務表現標準採取的跟進行動，並在有需要時向有關機構提供協助 (第 3.19(a) 段)；
- (l) 採取措施，以確保機構準確計算和匯報一年內在最長住宿期限前成功離開宿舍的平均比率 (第 3.19(b) 段)；

防疫相關事宜和未來路向

- (m) 持續檢視露宿者在 2019 冠狀病毒疫情期間的需要，並繼續為他們提供適切的支援 (第 4.3 段)；及
- (n) 因應審計署在本審計報告書內提出的意見和建議，以及露宿趨勢，持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務，以作進一步改善 (第 4.11(a) 段)。

政府的回應

- 16. 社會福利署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 政府表示，露宿是複雜的社會問題，涉及不同決策局／部門的工作。露宿原因不一，包括個人因素，例如有經濟困難、與家人不和，以及失去原有居所等。另一方面，公眾也對與露宿有關的議題表示關注，例如長期佔用公眾地方、阻街、環境衛生和治安等。政府一向重視露宿者的需要，相關決策局／部門及福利機構一直合力為露宿者提供協助。

1.3 社會福利署(社署)負責向露宿者提供社會福利支援服務。社署向非政府機構(機構)提供津助，進行外展探訪，主動接觸露宿者，以找出他們的需要。機構並會因應露宿者的個人需要，提供適切的社會福利支援，以協助他們脫離露宿生活和重新融入社會。

1.4 政府表示，其他決策局／部門也須按照其職權範圍，採取行動處理與露宿有關的事宜(註 1)。相關決策局／部門會監察有關情況，並因應實際環境和露宿者的需要，制訂跨部門行動計劃和策略，以處理有關事宜(註 2)。

為露宿者提供的社會福利支援服務

1.5 社署為露宿者提供下列社會福利支援服務：

註 1：處理有關露宿的事宜主要涉及下列部門：

- (a) **民政事務總署** 該署轄下的分區民政事務處聯絡和協調相關決策局／部門，以按其各自的職權範圍進行跨部門行動；及
- (b) **其他政府部門** 露宿者會在不同地點露宿，包括路旁、後巷、天橋底、行人天橋、行人隧道和公園。多個政府部門(包括食物環境衛生署、房屋署、路政署、地政總署和康樂及文化事務署)負責按其各自的職權範圍處理與露宿有關的環境衛生及其他事宜，而香港警務處則負責維持治安。

註 2：舉例而言，為處理露宿者非法佔用政府土地或露宿地點環境衛生所引起的問題，相關部門(見第 1.4 段註 1)會按需要進行跨部門行動，以改善有關情況。社署會按情況參與上述行動，向有福利需要的露宿者提供適切援助。

(a) **綜合服務** 社署向 3 間機構提供津助，分別在香港島和離島、油尖旺區，以及九龍 (除油尖旺區外) 和新界 (以下分別稱為 A 區、B 區和 C 區) 各營辦一支露宿者綜合服務隊 (服務隊)。服務隊提供的服務包括：

- (i) 日間和深宵外展探訪、輔導、就業支援／輔導及服務轉介 (註 3)；
- (ii) 起居照顧 (例如沐浴、剪髮和膳食安排)；
- (iii) 緊急援助金，以解決即時的經濟困難 (註 4)；
- (iv) 緊急及短期住宿安排；及
- (v) 已獲居所個案的跟進輔導服務。

服務隊旨在通過提供綜合服務，解決露宿者的即時福利需要，並提高他們自力更生的技能，以協助他們脫離露宿生活和重新融入社會。在本審計報告書中，由服務隊提供的服務 (除營辦緊急及短期宿舍外) 均稱為個案工作服務。在 2021–22 年度，該 3 支服務隊共向 623 名露宿者提供個案工作服務；及

(b) **緊急及短期宿舍** 除了上述由 3 支服務隊營辦的緊急及短期宿舍 (見上文第 (a)(iv) 項) 作為綜合服務的一部分外，社署也向另外 3 間機構提供津助，為露宿者和無家者提供臨時及短期宿舍 (下稱宿舍，除非另有註明——見照片一 (a) 和 (b) 的例子)。社署表示：

- (i) 宿舍旨在提供過渡性的居所，為露宿者和瀕臨無家者 (尤其是長者、殘疾人士或體弱人士) 提供臨時及短期居所、輔導，以及人際關係和基本生活技巧培訓。入住期通常不超過 6 個月；及
- (ii) 露宿者住宿期間，負責社工會向他們提供協助，包括物色長期居所或適切的住宿照顧服務。

截至 2022 年 3 月 31 日，該 3 支服務隊和 3 間機構共提供 228 個資助宿位 (註 5)。在 2021–22 年度，有 460 名露宿者曾入住宿舍。

在 2021–22 年度，社署就提供上述社會福利支援服務的開支約為 3,000 萬元。

註 3： 服務轉介涵蓋經濟援助、房屋援助、戒毒治療和醫療服務等。

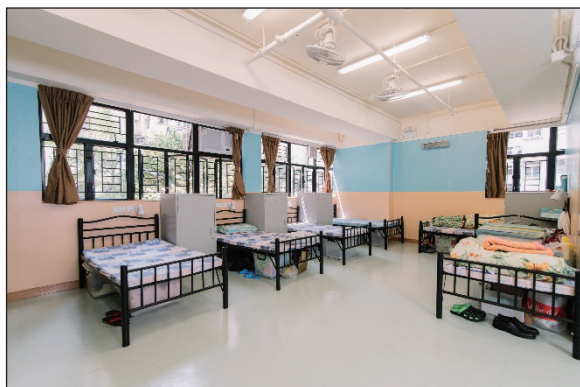
註 4： 緊急援助金可用於支付緊急和短期租金及生活開支、租金按金，以及其他搬遷費用。

註 5： 另有多間機構以自負盈虧方式營辦露宿者宿舍。截至 2022 年 3 月 31 日，自負盈虧的露宿者宿位共有 418 個 (286 個男宿位和 132 個女宿位)。該類宿舍的營運和管理並不屬於社署的職權範圍，因此不在是次審查之列。

照片一 (a) 和 (b)

露宿者宿舍

(a)



(b)



資料來源：機構的記錄

1.6 除第 1.5 段所述專為露宿者提供的社會福利支援服務外，有需要的露宿者也可申請社署為一般市民以及弱勢社羣提供的其他服務，例如綜合家庭服務（註 6）和綜合社會保障援助（綜援）計劃（註 7）。

註 6： 分佈全港由社署或機構營辦的 65 間綜合家庭服務中心和 2 間綜合服務中心，為有需要的個人及家庭（包括露宿者）提供一系列支援服務，包括外展、輔導、危機介入、諮詢及轉介等服務。

註 7： 露宿者如有經濟需要，可向社署申請綜援。綜援的目的是為因年老、殘疾、患病、失業、低收入等原因，在經濟上無法自給自足的家庭或人士提供安全網，讓他們能夠應付生活上的基本需要。

露宿者資料系統

1.7 為了規劃並提供露宿者社會福利支援服務，社署在 1981 年設立電腦化的露宿者資料系統，收集露宿者的資料，包括露宿特性 (例如露宿期和露宿原因) 和所接受的服務 (註 8)。更新露宿者資料系統 (註 9) 的工作由社署和專為露宿者服務的機構 (包括服務隊)(見第 1.5 段) 負責，有關工作須每月進行 (註 10)。

香港的露宿者

1.8 露宿者資料系統顯示，登記露宿者人數由 2018 年的 1 127 名上升至 2022 年的 1 564 名，增加了 437 名 (39%)。圖一和二分別顯示 2018 至 2022 年期間 (截至每年 3 月 31 日) 按地區和年齡劃分的登記露宿者人數，而表一和二則分別顯示截至 2022 年 3 月 31 日登記露宿者的露宿原因和露宿期。

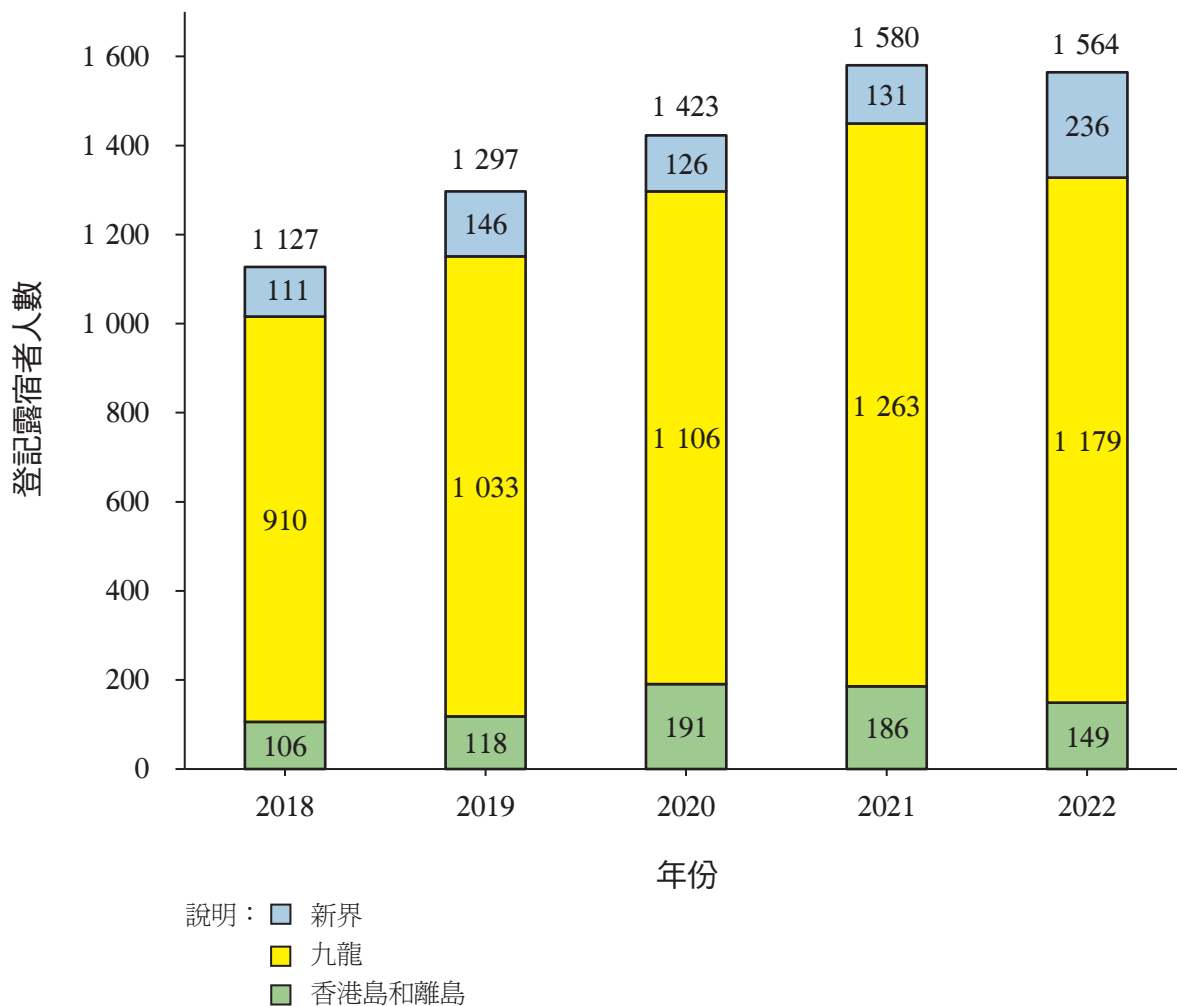
註 8： 假如個別露宿者不願意提供全部所需資料，負責人員仍可把該名露宿者願意提供的部分資料登記在露宿者資料系統內。

註 9： 露宿者資料系統所記錄的露宿者包括在路旁、後巷、天橋底、公共樓梯、公園和遊樂場、車輛和公共洗手間露宿的人士，以及棲身於 24 小時營業的快餐店的人士。

註 10： 為確保露宿者資料系統儲存的資料能如實反映本港的露宿情況，負責人員為個別露宿者登記前，必須確認該名人士已露宿 7 天以上；如確定某露宿者已獲居所或已經失去聯絡，則須取消其登記。

圖一

按地區劃分的登記露宿者人數
(2018 至 2022 年)

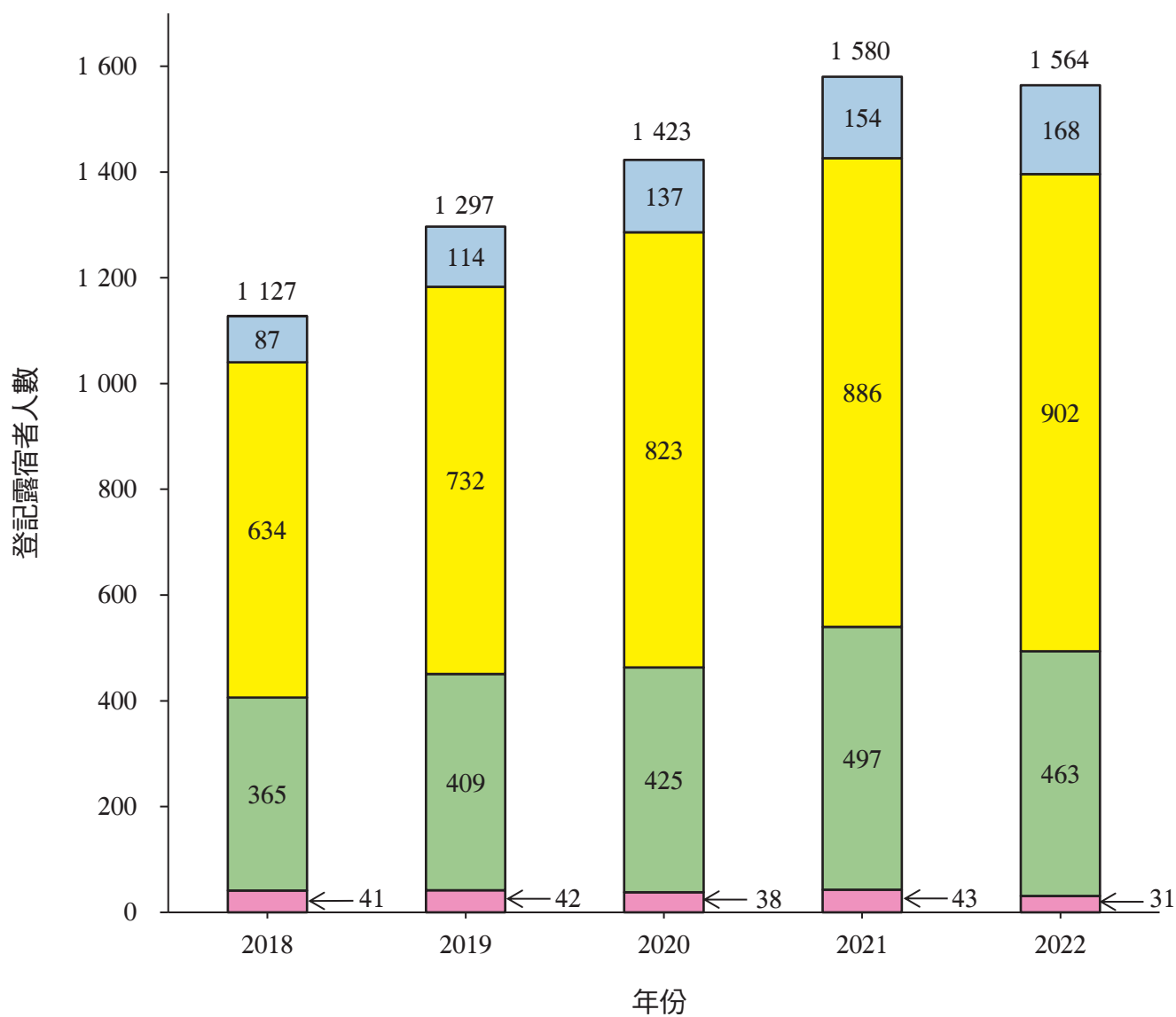


資料來源：審計署對社署記錄的分析

附註：所示數字是各年度截至 3 月 31 日的數字。

圖二

按年齡劃分的登記露宿者人數
(2018 至 2022 年)



說明：
■ 70歲或以上
■ 50至69歲
■ 30至49歲
■ 30歲以下或年齡不詳

資料來源：審計署對社署記錄的分析

附註：所示數字是各年度截至3月31日的數字。

表一

露宿原因
(2022 年 3 月 31 日)

| 露宿原因 | 登記露宿者人數 |
|---------------------|--------------|
| 失業以致無力支付租金 | 554 (35%) |
| 個人選擇 | 272 (17%) |
| 無法找到可負擔租金的居所 | 215 (14%) |
| 離開醫院／監獄／戒毒所後無法找到居所 | 129 (8%) |
| 其他原因 (例如與家人的關係出現問題) | 321 (21%) |
| 原因不詳 | 73 (5%) |
| 總計 | 1 564 (100%) |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

表二

露宿期
(2022 年 3 月 31 日)

| 露宿期 (註) | 登記露宿者人數 |
|-------------|--------------|
| 1 個月或以下 | 0 |
| 1 個月以上至 1 年 | 236 (15%) |
| 1 年以上至 5 年 | 600 (38%) |
| 5 年以上至 10 年 | 298 (19%) |
| 10 年以上 | 430 (28%) |
| 總計 | 1 564 (100%) |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：社署表示，如露宿者已獲居所或已有一段時間失聯 (見第 2.9 段)，其相關登記記錄會從露宿者資料系統中取消。如該名露宿者再次露宿，社署會在徵得其同意下，重新在露宿者資料系統為其登記，而露宿期將由新登記的露宿日期起計。

社署的監察

1.9 在整筆撥款津助制度下，社署以津助提供者的身分，與作為服務提供者的機構簽訂《津貼及服務協議》（《協議》）。截至 2022 年 3 月 31 日，社署與下列 6 間機構共簽訂 6 份《協議》，為露宿者提供社會福利支援服務：

- (a) 提供綜合服務的 3 間機構（服務隊機構——見第 1.5(a) 段）；及
- (b) 營運宿舍的 3 間機構（非服務隊機構——見第 1.5(b) 段）。

1.10 《協議》訂明社署對機構的責任、社署監察機構服務表現的角色、機構所提供的服務種類、服務表現標準和津助基準。服務表現標準列述如下：

- (a) **基本服務規定** 基本服務規定訂明因應服務的提供方式而指定的一些基本建構要求（例如職員資歷和開放時間）；
- (b) **服務質素標準** 服務質素標準訂明機構在管理和提供服務方面應達到的質素水平（例如財務管理）。現時共有 16 項服務質素標準，每項均有一套準則和評估指標說明。該等準則及評估指標均為概括性的基本要求，機構可據此以合適方法來達到服務質素標準的要求；
- (c) **服務量標準** 服務量標準以量化方式量度與提供指定服務有關的主要活動（例如使用率和舉辦活動的次數）；及
- (d) **服務成效標準** 服務成效標準量度服務的成效（例如服務使用者表示滿意的百分比）。

1.11 社署通過服務表現監察制度（監察制度——註 11）機制，監察和評估津助服務的質素。監察制度包括：

- (a) **自我評估和定期報告** 機構須就服務表現標準（見第 1.10 段）的達標情況進行自我評估，並向社署提交各種報告，包括：

註 11：監察制度由社署及接受整筆撥款津助的機構於 1999 至 2002 年期間分階段共同設立，以確保能為公眾提供優質的福利服務，並確保機構在運用公帑方面的問責性。在監察制度下，社署會根據與營辦津助服務的機構之間訂立的《協議》，評估所有接受整筆撥款津助的機構的服務表現。

- (i) 以每間機構為基礎，就轄下所有服務單位（註 12）的服務表現標準的達標情況，提交年度自我評估報告，連同行動計劃以改善表現欠佳範疇（例如未能達標的服務量標準或服務成效標準）；及
 - (ii) 就每個服務單位在服務量標準和服務成效標準方面的實際表現，提交季度統計報告，以供持續監察之用；及
- (b) **服務表現評估探訪** 社署會進行探訪，以評估服務單位的服務表現，並確保機構遵從《協議》所訂的條款和規定。服務表現探訪包括：
- (i) **評估探訪** 在為期 3 年的監察周期內，社署對機構轄下所有已營運最少 1 年的服務單位，以隨機抽選方式進行預定或突擊的評估探訪（註 13）；
 - (ii) **新服務評估探訪** 如服務單位推出新服務，或營運服務機構沒有營辦相關服務的經驗，社署便會進行新服務評估探訪；及
 - (iii) **風險為本探訪** 風險為本探訪具針對性且有目的，旨在收集資料、評估和監察服務表現，從而對服務表現欠佳／違反《協議》規定，或在服務表現方面被發現、被懷疑或有可能出現問題的服務單位進行評估。

如服務單位未能作出任何改善，達致《協議》所規定的服務表現合理水平，社署可扣撥或終止向其提供的津助。

負責科別

1.12 社署在“家庭及兒童福利”服務綱領下，為露宿者提供社會福利支援服務。社署轄下的家庭及兒童福利科由 1 名助理署長領導，負責規劃、發展和推行各種家庭及兒童福利服務，包括露宿者社會福利支援服務。該科別其中 4 名人員，包括 1 名總社會工作主任、1 名高級社會工作主任、1 名社會工作主任和 1 名助理社會工作主任，除參與為露宿者提供社會福利支援服務的工作外，還執行其他職務。社署轄下的津貼科負責監察和評估在整筆撥款津助制度下機構的服務質素（包括露宿者社會福利支援服務），例如審查機構提交的報告，以及進行實地探訪／評估。社署的組織架構圖摘錄（截至 2022 年 3 月 31 日），載於附錄 A。

註 12：在整筆撥款津助制度下，社署就機構所提供的每項津助服務擬備 1 份《協議》。舉例而言，如機構提供 2 項不同的津助服務，社署會擬備 2 份《協議》，並視之為 2 個服務單位。

註 13：在為期 3 年的周期內，機構轄下每 5 個服務單位會被抽選其中 1 個進行探訪。

引言

審查工作

1.13 2021年10月，審計署就社署為露宿者提供的社會福利支援服務展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 個案工作服務 (第2部分)；
- (b) 緊急及短期宿舍 (第3部分)；及
- (c) 防疫相關事宜和未來路向 (第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.14 社會福利署署長同意審計署的建議，並感謝審計署在審查期間提出的寶貴意見和建議。

鳴謝

1.15 在審查期間，社署和相關機構人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：個案工作服務

2.1 本部分探討有關向露宿者提供個案工作服務的事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 服務表現管理和服務水平 (第 2.2 至 2.14 段)；及
- (b) 露宿者資料系統的管理 (第 2.15 至 2.20 段)。

服務表現管理和服務水平

2.2 社署向 3 間機構提供津助，分別在 A 區 (機構 A)、B 區 (機構 B) 和 C 區 (機構 C) 各營辦一支服務隊 (見第 1.5(a) 段)。根據社署與服務隊機構所簽訂的《協議》，提供露宿者綜合服務旨在達成下列 3 個目標：

- (a) 協助露宿者脫離露宿生活，重新融入社會；
- (b) 協助露宿者及其他無家者裝備自己，學習足夠技能，自力更生；及
- (c) 協助預防無家的工作，例如組織關於露宿者及無家者的社區教育活動。

2.3 服務隊機構除了須符合一般適用於所有接受社署津助的機構的服務質素標準 (見第 1.10(b) 段) 外，也須符合《協議》訂明的下列特定服務表現標準：

- (a) **服務量標準** 個案工作服務的服務量標準共有 6 項：
 - (i) 一年內接觸的露宿者人數；
 - (ii) 一年內服務的個案數目 (註 14)；
 - (iii) 一年內入住個案數目 (註 15)；
 - (iv) 一年內成功就業的失業個案數目 (註 16)；

註 14：一年內服務的個案數目按以下公式計算：

財政年度開始時 (即 4 月 1 日) 正在處理的個案數目 + 年內新 / 重新處理的個案總數

註 15：入住個案的定義為服務使用者接受適當居所安置 (例如緊急收容所、短期宿舍、市區宿舍、私人樓宇及公營房屋等)，為期不少於 1 星期。

註 16：成功就業的失業個案的定義為服務使用者從事任何性質並可賺取入息的工作，包括散工及 3 個月內為期不少於 4 星期的兼職工作。

- (v) 一季內提供醫療支援服務的探訪次數 (註 17)；及
 - (vi) 一年內參加有關促進精神／身體健康活動／小組的露宿者人數 (見上文第 (v) 項註 17)；
- (b) **服務成效標準** 服務成效標準共有 4 項：
- (i) 入住個案並無再次露宿的平均比率 (註 18)；
 - (ii) 接受服務隊的服務後認為主要問題有所改善的服務使用者百分比；
 - (iii) 接受服務隊的服務後自我形象有所改善的服務使用者百分比；及
 - (iv) 接受服務隊的服務後支援網絡有所加強的服務使用者百分比；及
- (c) **基本服務規定** 基本服務規定共有 4 項：
- (i) 規定僱用的員工包括註冊社工；
 - (ii) 進行外展探訪 (包括深宵外展探訪) 以滿足區內的服務需要；
 - (iii) 在社署管理的露宿者資料系統登記／更新／取消登記露宿者個案；及
 - (iv) 由註冊護士 (精神科) 提供醫療支援服務 (見上文第 (a)(v) 項註 17)。

需要繼續監察服務表現標準的達標情況

2.4 **服務量標準／服務成效標準的達標情況** 審計署分析了 3 間服務隊機構在 2017–18 至 2021–22 年度期間服務量標準／服務成效標準的達標情況，發現大部分標準均能達到議定水平 (見表三和四)。

註 17：該服務量標準／基本服務規定自 2020 年 10 月起，因應兩間服務隊機構接受社署增撥的津貼而實施，以加強社會福利支援服務 (見第 2.7 段)。

註 18：每月並無再次露宿的平均比率按以下公式計算：

$$\frac{\text{過去 6 個月內連續超過 7 天並無再次露宿的入住個案數目}}{\text{6 個月前的入住個案數目}} \times 100\%$$

表三

3 間服務隊機構在個案工作服務方面
服務量標準的達標情況 (註 1)
(2017-18 至 2021-22 年度)

| 服務量標準 | | 議定水平 | 實際數字 (註 2) | 議定水平 (註 3) | 實際數字 | 議定水平 | 實際數字 |
|-------|-----------------------------|-------------------------|---------------|---------------|---------------|------------|-----------------------|
| | | 2017-18 至 2019-20 年度 | | 2020-21 年度 | | 2021-22 年度 | |
| 1. | 一年內接觸的露宿者人數 | 375 | 635 (169%) | 397 | 837 (211%) | 419 | 573 (137%) |
| 2. | 一年內服務的個案數目 | 255 | 456 (179%) | 270 | 645 (239%) | 285 | 623 (219%) |
| 3. | 一年內入住個案數目 | 135 | 212 (157%) | 140 | 313 (224%) | 145 | 187 (129%) |
| 4. | 一年內成功就業的失業個案數目 | 45 | 80 (178%) | 50 | 76 (152%) | 55 | 73 (133%) |
| 5. | 一季內提供醫療支援服務的探訪次數 | 不適用 | 不適用 | 不適用 (註 4) | 不適用 (註 4) | 72 | 93 (129%) (註 5) |
| 6. | 一年內參加有關促進精神／身體健康活動／小組的露宿者人數 | 不適用 | 不適用 | 不適用 (註 4) | 不適用 (註 4) | 600 | 1 373 (229%) |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：服務量標準 1 至 4 的議定水平和實際數字是全部 3 間服務隊機構的合計數字，而服務量標準 5 和 6 的議定水平和實際數字，則為其中 2 間服務隊機構 (即機構 A 和 B) 的合計數字 (見第 2.3(a)(v) 段註 17 和第 2.7 段)。

註 2：該數字是 2017-18、2018-19 和 2019-20 三個年度的平均數。

註 3：由 2020 年 10 月起，服務隊機構獲增撥津助以加強服務，社署除了新增 2 項服務量標準 (即服務量標準 5 和 6) 外，還提高現有 4 項服務量標準 (即服務量標準 1 至 4) 的議定水平。因此，表內所示的 2020-21 年度議定水平是按比例計算的。

註 4：社署表示，由於該服務量標準在 2020 年 10 月才新增 (見第 2.3(a)(v) 段註 17)，並沒有全年統計數字，因此無需在 2020-21 年度進行服務評估。

註 5：該數字是 2021-22 年度四個季度的平均數。

附註：以括號標示的數字為達標百分比。

表四

3 間服務隊機構服務成效標準的達標情況
(2017-18 至 2021-22 年度)

| 服務成效標準 | | 議定水平 | 實際數字 (註) | | | | |
|--------|------------------------------|------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | | 2017-18 年度 | 2018-19 年度 | 2019-20 年度 | 2020-21 年度 | 2021-22 年度 |
| 1. | 入住個案並無再次露宿的平均比率 | 80% | 82% 至 99% | 90% 至 98% | 92% 至 100% | 94% 至 97% | 90% 至 98% |
| 2. | 接受服務隊的服務後認為主要問題有所改善的服務使用者百分比 | 65% | 71% 至 100% | 85% 至 100% | 83% 至 100% | 90% 至 100% | 89% 至 100% |
| 3. | 接受服務隊的服務後自我形象有所改善的服務使用者百分比 | 65% | 69% 至 95% | 88% 至 100% | 83% 至 100% | 90% 至 100% | 89% 至 100% |
| 4. | 接受服務隊的服務後支援網絡有所加強的服務使用者百分比 | 65% | 69% 至 94% | 89% 至 100% | 83% 至 100% | 89% 至 98% | 76% 至 98% |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：該數字是 3 間服務隊機構在上述期間服務成效標準的實際達標情況。舉例而言，入住個案並無再次露宿的平均比率議定水平為 80%，而該 3 間服務隊機構在 2021-22 年度達到這項服務成效標準的實際數字介乎 90% 至 98% 不等。

2.5 審計署也審查了 3 間服務隊機構就 2017–18 至 2021–22 年度提交的年度自我評估報告 (見第 1.11(a)(i) 段)，留意到：

- (a) 在上述期間，3 支服務隊都符合所有基本服務規定和服務質素標準；
- (b) 在上述期間，機構 C 與個案工作服務有關的所有服務量標準和服務成效標準均達標；
- (c) 在上述期間，除了在 2017–18 年度有 1 項和 2021–22 年度有另 1 項服務量標準未能達標外，機構 B 與個案工作服務有關的其他所有服務量標準和服務成效標準均達標。未能達標的情況詳述如下：
 - (i) 在 2017–18 年度，一年內入住個案數目 (見第 2.3(a)(iii) 段) 的議定水平為 45 宗，但機構 B 匯報的有關數字為 34 宗 (76%)；及
 - (ii) 一季內提供醫療支援服務的探訪次數 (見第 2.3(a)(v) 段) 的議定水平為 36 次，但機構 B 在 2021–22 年度第四季匯報的有關數字為 31 次 (86%)。機構 B 表示，2021–22 年度爆發 2019 冠狀病毒第五波疫情，因而未能達到該服務量標準。

機構 B 在有關的行動計劃 (見第 1.11(a)(i) 段) 中提出改善措施，以提高服務量標準的達標水平；及

- (d) 在上述期間，除了在 2020–21 和 2021–22 年度分別在同 1 項服務量標準未能達標外，機構 A 與個案工作服務有關的其他所有服務量標準和服務成效標準均達標。未能達標的情況詳述如下：
 - (i) 在 2020–21 年度，成功就業的失業個案數目 (見第 2.3(a)(iv) 段) 的議定水平為 17.5 宗 (註 19)，但機構 A 匯報的有關數字為 16 宗 (91%)；及
 - (ii) 在 2021–22 年度，成功就業的失業個案數目的議定水平為 20 宗，但機構 A 匯報的有關數字為 18 宗 (90%)。

機構 A 在有關的行動計劃 (見第 1.11(a)(i) 段) 中提出改善措施，以提高服務量標準的達標水平。

註 19：由 2020 年 10 月起，社署向服務隊機構增撥津助以加強服務 (見第 2.3(a)(v) 段註 17)，並與有關機構協定，由該月起把有關一年內成功就業的失業個案數目的服務量標準議定水平由 15 宗增至 20 宗。因此，2020–21 年度的議定水平 (即 17.5 宗) 是按比例計算 (即 2020 年 4 至 9 月期間為 15 宗，而 2020 年 10 月至 2021 年 3 月期間則為 20 宗)。

3 間服務隊機構的大部分服務量標準／服務成效標準均達標，但審計署認為，社署應繼續監察服務隊機構在服務量標準／服務成效標準方面的達標情況，包括就未能達標的服務量標準採取的跟進行動。

需要檢視服務量標準的議定水平

2.6 審計署審查了為服務隊機構所訂定的服務量標準的議定水平，留意到截至 2022 年 3 月 31 日：

- (a) 2021–22 年度各項服務量標準的議定水平中，3 間服務隊機構所涵蓋的露宿者人數總和不足全港登記露宿者人數的一半；及
- (b) 個別服務隊機構的 2021–22 年度服務量標準的議定水平，與機構所屬地區的登記露宿者人數不相稱。

表五顯示其中一個例子。審計署認為，社署需要考慮全港整體及不同地區的服務需求，持續檢視服務隊機構的服務量標準議定水平。

表五

一年內接觸的露宿者議定人數與
服務隊機構所服務地區的登記露宿者人數比較
(2022年3月31日)

| 服務隊機構 | 地區 | 登記露宿者 人數 (a) | 一年內接觸的 露宿者議定人數 (b) | 一年內接觸的 露宿者議定人數佔 登記露宿者 人數的百分比 (c)=(b) ÷ (a) × 100% |
|-------|----|--------------------|--------------------------|---|
| A | A | 149 (9.5%) | 112 (26.7%) | 75% |
| B | B | 610 (39%) | 142 (33.9%) | 23% |
| C | C | 805 (51.5%) | 165 (39.4%) | 20% |
| | 整體 | 1 564 (100%) | 419 (100%) | 27% |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

其中一個地區未獲提供加強津助外展服務

2.7 社署表示，鑑於露宿個案性質複雜和涉及如濫用藥物、精神病、酗酒和老齡化等長期問題，加上露宿者資料系統中的登記人數增加，因此有需要加強服務隊的服務，以有效和高效率的方式支援這個弱勢社羣。社署由2020年10月1日起增撥津助，為服務隊提供額外人手（註20）以加強服務，包括為露宿者提供醫療支援（例如實地醫療／精神評估，以鼓勵露宿者接受轉介到主流健康服務盡早接受治療）。審計署留意到：

- (a) 機構C（在C區營辦服務隊）沒有接受為加強服務而增撥的津助，並決定於2022年9月30日《協議》屆滿後，停止接受社署的津助；

註20：額外人手包括每支服務隊增聘1名社會工作主任、1名助理社會工作主任、1名註冊護士（精神科）和1名司機。

- (b) 基於上文 (a) 項提及的情況，社署已採取修正措施，並在 2022 年 2 月通過徵求建議書的程序，委託另一間機構在 C 區營辦服務隊。新委託的機構會由 2022 年 10 月 1 日起，為露宿者提供支援服務 (包括醫療支援服務)；及
- (c) 根據露宿者資料系統截至 2022 年 3 月 31 日的記錄，C 區的 805 名露宿者中，有 114 名 (14%) 和 248 名 (31%) 分別有精神健康服務需要和有濫用藥物問題。

審計署查詢在 2020 年 10 月至 2022 年 9 月 (共 2 年) 期間，在機構 C 負責的地區所提供的加強服務 (包括醫療支援服務) 的情況。社署在 2022 年 9 月回覆時表示，機構 C 運用本身的資源為區內的露宿者提供醫療支援。審計署知悉社署的解釋，但由於機構 C 所提供的醫療支援服務並沒有獲津助，故社署無法監察和評估有關地區內露宿者所接受服務的水平 and 質素是否與其他地區相同。審計署認為社署需要採取措施，以避免日後出現因機構不接受增撥津助而造成類似的服務缺口。

需要確保適時提供加強外展服務

2.8 在增撥津助和人手後，加強外展服務預計於 2020 年 10 月起提供 (見第 2.7 段)。然而，審計署留意到下列延遲情況：

- (a) **延遲聘請人員** 機構 A 和 B 均獲提供資源聘請 1 名註冊護士 (精神科)、1 名社會工作主任和 1 名助理社會工作主任，為露宿者提供加強外展服務。審計署留意到：
 - (i) 機構 A 分別在 2020 年 12 月、2021 年 1 月和 2021 年 1 月聘得註冊護士、社會工作主任和助理社會工作主任；及
 - (ii) 機構 B 分別在 2021 年 1 月、2021 年 4 月和 2020 年 12 月聘得註冊護士、社會工作主任和助理社會工作主任；及
- (b) **延遲聘請司機和購買輕型貨車(註 21)** 機構 A 和 B 會在外展探訪期間安排輕型貨車提供支援，例如運送簡單設備、送遞物資 (如毛氈、食物和衣物) 給露宿者和護送露宿者前往宿舍。審計署留意到：

註 21：輕型貨車以獎券基金的撥款購買，而營運輕型貨車的經常開支則由整筆撥款提供。

- (i) 機構 A 已於 2020 年 12 月聘得司機，但到了 2021 年 8 月才購得輕型貨車。機構 A 表示，在購得輕型貨車前，該名司機被派往支援該機構的社工進行露宿者外展探訪；及
- (ii) 機構 B 於 2022 年 3 月已購得輕型貨車，但到了 2022 年 10 月才聘得司機。機構 B 表示，該機構在招聘時遇到困難。

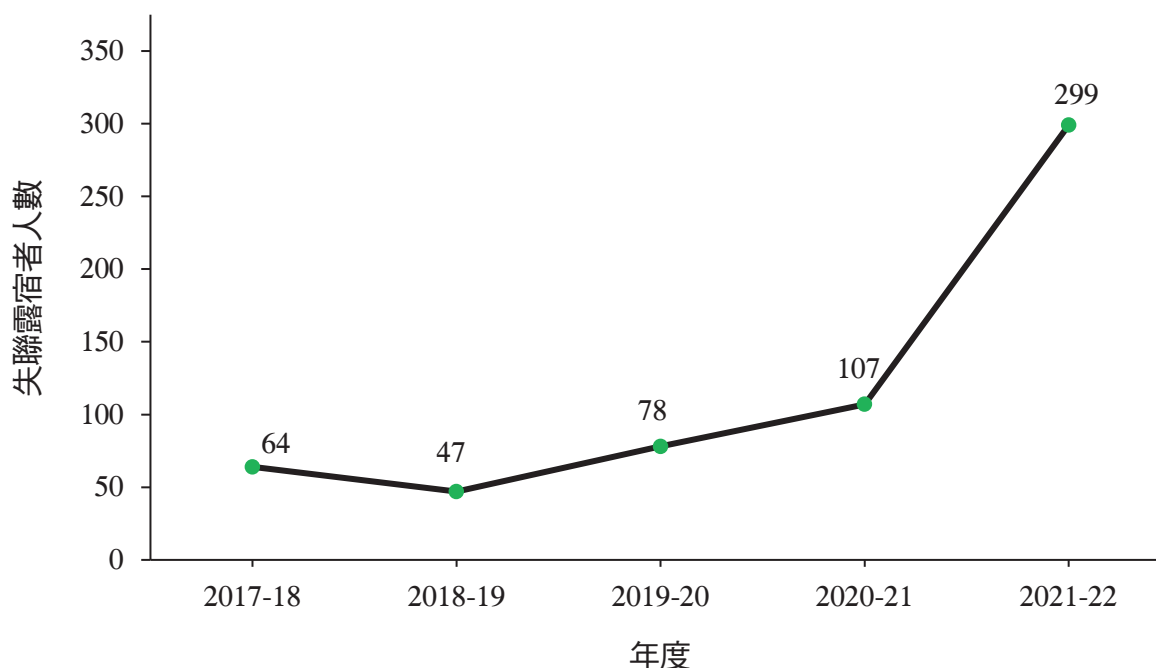
如要全面提供加強外展服務，人手和其他資源均須同時備妥。審計署認為，社署需要在服務隊機構延遲提供加強外展服務一事上汲取經驗，以改善監察工作，避免日後再發生類似事件。

失聯露宿者人數持續上升

2.9 服務隊機構通過進行外展探訪，與露宿者保持聯繫，向他們提供所需的社會福利支援服務，並鼓勵他們離開露宿生活。服務隊機構如無法聯絡露宿者，會視該名露宿者為失聯。如露宿者已有一段時間失聯（見第 2.11(a) 段），以致外展探訪無法繼續進行，有關服務隊機構便會結束該個案，並從露宿者資料系統取消其登記。審計署分析了 2017–18 至 2021–22 年度露宿者資料系統內的失聯露宿者人數，留意到失聯露宿者人數有持續上升趨勢（見圖三）。

圖三

失聯露宿者人數
(2017-18 至 2021-22 年度)



資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.10 社署在 2022 年 9 月回覆審計署有關失聯露宿者人數呈上升趨勢的查詢時，告知審計署：

- (a) 機構須每月更新露宿者資料系統的資料。在 2021 年年初，社署曾經提醒服務隊機構有關規定；及
- (b) 服務隊機構表示，自 2019-20 年度起，失聯露宿者人數顯著增加，是由於在 2019 冠狀病毒疫情下，因就業或跨境問題而新增的露宿者人數有所上升。這些露宿者在問題獲得解決後便不再露宿，但沒有通知有關服務隊機構。

2.11 關於失聯露宿者，審計署也留意到下列事宜：

- (a) 3 間服務隊機構對於結束涉及失聯露宿者個案，做法各異。機構 C 在露宿者已經失聯 6 個月後結束個案，機構 A 和 B 則分別在露宿者已經失聯 2 和 3 個月後結束個案；及

- (b) 並無再次露宿的平均比率，是以已獲居所的露宿者（即已接受如緊急收容所等適當居所安置的露宿者）在過去 6 個月內連續超過 7 天並沒有再次露宿的百分比計算出來。然而，上述 3 間服務隊機構在計算該比率時，把已獲居所而已經失聯的露宿者，當作並無再次露宿計算。審計署審查了 30 宗服務隊機構在 2021 年匯報，涉及露宿者已獲居所而並無再次露宿的個案，發現在其中 3 宗（10%）個案中，有關服務隊機構在露宿者已獲居所後 1 至 5 個月不等與其失聯，因此不能確定這些已獲居所的露宿者失聯後有否再次露宿。

審計署認為，社署需要向服務隊機構提供指引，說明有關結束失聯露宿者個案和計算失聯露宿者並無再次露宿平均比率的準則。

為露宿者提供緊急援助金方面可予改善之處

2.12 每間服務隊機構每年會獲緊急援助金撥款（註 22），以期為有真正和迫切需要的露宿者提供短期經濟援助，所涵蓋的項目包括短期租金、生活開支、就業相關開支和搬遷費用。根據社署向服務隊機構發出的緊急援助金指引，有需要的露宿者可經所屬地區的服務隊機構申請援助金。審計署留意到下列事宜：

- (a) **需要鼓勵露宿者還款，以培養他們在理財方面的責任感** 根據緊急援助金指引，服務隊機構可要求露宿者按照還款計劃償還全部或部分獲批款項，還款期通常為 6 個月。審計署分析了露宿者向 3 間服務隊機構償還的款項，發現截至 2022 年 3 月，在 2021 年 4 至 9 月期間（即 2021–22 年度上半年）借予露宿者的款項中，已償還的款額佔 55%。審計署認為，為培養露宿者在理財方面的責任感，社署需要要求服務隊機構研究適當措施，在顧及露宿者還款能力的情況下，鼓勵他們在切實可行的範圍內盡量償還從緊急援助金所得的貸款；及
- (b) **需要記錄處理時間較長的原因** 審計署審查了 2017–18 至 2021–22 年度收到的 30 宗緊急援助金申請，發現服務隊機構在審批 3 宗申請時用了 56 至 72 天，而當中 2 宗申請並沒有記錄延遲批核的原因。社署在 2022 年 9 月回覆審計署的查詢時表示，該 2 宗申請需要較長審批時間的原因如下：

註 22：一般而言，每間服務隊機構每年會獲緊急援助金撥款 9 萬元。在 2020–21 年度，鑑於 2019 冠狀病毒疫情爆發，每間服務隊機構獲增撥 9 至 18 萬元不等，金額視所屬地區露宿者的需要而定。

- (i) 在一宗申請中 (用了 61 天審批)，申請人申請緊急援助金作為膳食津貼。服務隊機構表示，露宿者在提交申請後已即時獲發申請款項。可是，批核日期和發放款項日期被錯誤記錄；及
- (ii) 在另一宗申請中 (用了 72 天審批)，申請人申請緊急援助金用作支付租金和生活開支。由於申請人也同時申請綜援，服務隊機構需要較長時間核實細節。

緊急援助金旨在為有真正和迫切需要的露宿者提供短期經濟援助。儘管每宗個案的處理時間或會因應個別情況而有所不同，但適時發放款項和妥善記錄審批詳情至關重要。如需較長時間處理申請，應記錄有關原因。

審計署的建議

2.13 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 繼續監察服務隊機構在服務量標準／服務成效標準方面的達標情況，包括就未能達標的服務量標準採取的跟進行動；
- (b) 考慮全港整體及不同地區的服務需求，持續檢視服務隊機構的服務量標準議定水平；
- (c) 採取措施，以：
 - (i) 確保在切實可行的情況下盡快提供加強外展服務，包括為 C 區露宿者提供醫療支援服務；及
 - (ii) 避免日後出現因機構不接受增撥津助而造成類似的服務缺口；
- (d) 在服務隊機構延遲提供加強外展服務一事上汲取經驗，以改善監察工作，避免日後再發生類似事件；
- (e) 向服務隊機構提供指引，說明有關結束失聯露宿者個案和計算失聯露宿者並無再次露宿平均比率的準則；
- (f) 要求服務隊機構研究適當措施，在顧及露宿者還款能力的情況下，鼓勵他們在切實可行的範圍內盡量償還從緊急援助金所得的貸款；及
- (g) 提醒服務隊機構在切實可行的情況下盡快處理緊急援助金申請，並妥善記錄審批詳情和處理時間較長的原因。

政府的回應

2.14 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按建議採取所需的跟進行動。她表示：

- (a) 社署會繼續監察服務隊機構在服務量標準／服務成效標準方面的達標情況，並會定期檢視就任何未達標情況所採取的跟進行動的進度；
- (b) 社署會在分析露宿者資料系統的數據後，考慮全港整體及不同地區的服務需求，持續檢視服務隊機構的服務量標準／服務成效標準議定水平；
- (c) 關於提供加強外展服務方面：
 - (i) 社署已委託另一間機構由 2022 年 10 月 1 日起在 C 區提供服務，並要求該機構加快招聘人手提供加強服務，以滿足露宿者的服務需要。其中，社工和註冊護士 (精神科) 已分別於 2022 年 10 月 1 日和 3 日上任，為區內露宿者提供專業和醫療支援服務；及
 - (ii) 為了露宿者的利益着想，社署會不時檢視他們的服務需要，並會在規劃階段就增撥資源以加強服務的事宜，向機構徵詢意見／尋求合作；
- (d) 社署會加強監察服務隊機構，包括在招聘人手和購置車輛方面的監察，確保為露宿者提供加強外展服務；
- (e) 社署會向服務隊機構發出指引，說明有關結束失聯露宿者個案和計算失聯露宿者並無再次露宿平均比率的準則；
- (f) 社署會要求服務隊機構研究可行措施，在顧及露宿者還款能力的情況下，鼓勵及協助他們在切實可行的範圍內盡量償還從緊急援助金所得的貸款；及
- (g) 社署會提醒服務隊機構在切實可行的情況下盡快處理緊急援助金申請，並妥善記錄有關評估、審批詳情和處理時間較長的原因。

露宿者資料系統的管理

2.15 根據《協議》所訂明的基本服務規定 (見第 2.3(c)(iii) 段)，服務隊機構須每月在社署管理的露宿者資料系統中登記、更新及取消登記露宿者個案。露宿者資料系

個案工作服務

統旨在備存露宿者的一般特性及所需福利服務種類的記錄。適時登記新個案，以及更新和取消現有個案的登記至為重要，從而確保露宿者資料系統的準確度，以供社署作更完善的服務規劃。

露宿者資料系統的統計數字未能反映露宿者的實際人數

2.16 每當服務隊機構接觸新的露宿者，如其已連續露宿 7 天以上，便會徵求他們同意，以在露宿者資料系統中登記其資料。然而，不論露宿者有否在露宿者資料系統登記，服務隊機構都會向他們提供社會福利支援服務。服務隊機構會把個案存檔和備存服務使用者資料庫，記錄所接觸露宿者的資料和向其提供的服務。審計署留意到在露宿者資料系統中登記的露宿者會獲編配一個獨有的參考編號，機構 A 和 C 均有在其服務使用者資料庫記入該編號，但機構 B 的服務使用者資料庫則沒有備存有關資料。審計署分析了截至 2022 年 3 月 31 日機構 A 和 C 的服務使用者資料庫，發現在 2021–22 年度，在該 2 間機構曾提供服務的 355 宗和 128 宗個案中，分別有 96 宗 (27%) 和 48 宗 (38%) 個案的露宿者並沒有在露宿者資料系統中登記。至於機構 B，由於其服務使用者資料庫中並沒有記錄露宿者資料系統的獨有參考編號，該資料庫所備存的露宿者資料無法與露宿者資料系統中的資料配對，以致不能確定未有在露宿者資料系統中登記的服務使用者人數。

2.17 社署表示，露宿者資料系統會用作統計用途，並且是未來資源和服務規劃的參考資料之一。根據第 2.16 段的分析，有不少露宿者沒有在露宿者資料系統中登記。鑑於機構 B 為 B 區提供服務，而截至 2022 年 3 月 31 日，該區的登記露宿者人數佔 39% (見第 2.6 段表五)，如社署與機構 B 研究能否確定區內尚未登記的露宿者人數，將有助確定本港尚未登記的露宿者總人數。為方便進行資源和服務規劃，社署宜研究措施，在不會識別露宿者個人資料的情況下，定期從服務隊機構收集尚未登記的露宿者的資料 (例如露宿特性和所接受的福利服務)，從而為本港備存更準確的露宿者統計資料。

需要適時更新露宿者資料系統

2.18 服務隊機構須每月更新露宿者資料系統，使系統內的資料準確無誤。個案一旦結束 (例如露宿者已獲居所或已有一段時間失聯——見第 2.9 段)，應在隨後一個月從露宿者資料系統中取消其登記。審計署審查了服務隊機構在 2018 年 4 月至 2022 年 3 月期間結束的 110 宗個案，發現其中 56 宗 (51%) 個案的結束日期與取消登記日期有差異，兩者之間相隔 2 至 31 個月不等，平均相隔時間為 10 個月。審計

署認為，社署需要提醒服務隊機構適時更新露宿者資料系統，確保該系統備存準確的露宿者資料，以作統計和服務規劃用途。

審計署的建議

2.19 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 與機構 B 研究能否確定 B 區尚未登記的露宿者人數；
- (b) 研究措施，在不會識別露宿者個人資料的情況下，定期從服務隊機構收集尚未登記的露宿者的資料（例如露宿特性和所接受的福利服務）；及
- (c) 提醒服務隊機構適時更新露宿者資料系統。

政府的回應

2.20 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按照建議採取所需的跟進行動。她表示：

- (a) 機構 B 已按照社署的建議，在其服務使用者資料庫中加入個案的露宿者資料系統參考編號，以更清晰地掌握在 B 區的露宿者的情況。至於露宿者拒絕提供個人資料的個案，機構 B 也同意在不會識別露宿者個人資料的情況下，在露宿者資料系統中登記其露宿特性和所接受的福利服務，從而提供更多關於露宿者的最新資料；
- (b) 如露宿者拒絕提供個人資料，社署會要求服務隊機構在不會識別個人資料的情況下，在露宿者資料系統中，匯報該露宿者的露宿特性和所接受的福利服務；及
- (c) 社署會提醒服務隊機構適時更新露宿者資料系統的記錄，包括登記新個案、取消現有個案的登記，以及檢視個案以獲取現有個案的最新情況等，從而確保露宿者資料準確無誤。

第 3 部分：緊急及短期宿舍

3.1 本部分探討社署向露宿者提供的緊急及短期宿舍，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 宿舍的供應 (第 3.2 至 3.12 段)；及
- (b) 檢視宿舍營辦者的服務表現 (第 3.13 至 3.20 段)。

宿舍的供應

3.2 **宿舍** 截至 2022 年 3 月 31 日，社署津助 6 間機構向露宿者和瀕臨無家者提供宿舍，其中 3 間機構提供綜合服務 (包括個案工作 (見第 2 部分) 和宿舍服務)(即服務隊機構)，另外 3 間機構則提供宿舍服務 (即非服務隊機構)。該 6 間機構在 8 個地點共提供 228 個資助宿位 (197 個男宿位和 31 個女宿位)(見表六)。

表六

宿舍提供的資助宿位
(2022年3月31日)

| 機構 | 宿舍 | 地點 | 資助宿位數目 | | |
|---------------|----|-----|--------|-----|-----|
| | | | 男宿位 | 女宿位 | 總計 |
| <i>服務隊機構</i> | | | | | |
| A | A | 灣仔 | 61 | — | 61 |
| B | B | 旺角 | 40 | — | 40 |
| C | C | 深水埗 | 14 | — | 25 |
| | | 深水埗 | 6 | — | |
| | | 旺角 | — | 5 | |
| <i>非服務隊機構</i> | | | | | |
| D | D | 黃大仙 | 16 | 26 | 42 |
| E | E | 柴灣 | 40 | — | 40 |
| F | F | 紅磡 | 20 | — | 20 |
| 總計 | | | 197 | 31 | 228 |

資料來源：社署的記錄

附註：社署表示，每月宿舍服務費不得超過綜援計劃的租金津貼上限（截至2022年3月31日，該金額為每月2,515元）。截至2022年3月31日，入住宿舍C費用全免，其餘5間宿舍的每月租金介乎1,380至2,515元不等。

需要檢視資助宿舍的供應

3.3 **登記露宿者的人均資助宿位數目減少** 露宿者資料系統顯示，登記露宿者總人數由2018年3月31日的1 127人上升至2022年3月31日的1 564人，增加了437人(39%)(見第1.8段圖一)。其中，男露宿者由1 020人上升至1 386人，增加了366人(36%)；女露宿者則由104人上升至178人，增加了74人(71%)。反之，上述期間的資助宿位數目只增加了6個(3%)，因此男女登記露宿者的人均資助宿位數目，分別由2018年3月31日的0.19個和0.3個下降至2022年3月31日的0.14個

緊急及短期宿舍

和 0.17 個（見表七）。就此，審計署留意到，《協議》並沒有規定機構把男資助宿位和女資助宿位使用率的統計數字分開備存，各機構因而沒有備存有關資料。

表七

登記露宿者人數和資助宿位數目
(2018 至 2022 年)

| | 截至 3 月 31 日的登記露宿者人數／ 資助宿位數目 | | | | | 2018 年 3 月 31 日 至 2022 年 3 月 31 日 期間的增加／(減少) | |
|---------------------------------------|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--|-------|
| | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 | 2021 年 | 2022 年 | (數目) | (%) |
| 登記露宿者人數 (a) | | | | | | | |
| 男性 | 1 020 | 1 161 | 1 272 | 1 410 | 1 386 | 366 | 36 |
| 女性 | 104 | 136 | 150 | 170 | 178 | 74 | 71 |
| 不詳(註) | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | (3) | (100) |
| 總計 | 1 127 | 1 297 | 1 423 | 1 580 | 1 564 | 437 | 39 |
| 資助宿位數目 (b) | | | | | | | |
| 男性 | 191 | 191 | 191 | 197 | 197 | 6 | 3 |
| 女性 | 31 | 31 | 31 | 31 | 31 | 0 | 0 |
| 總計 | 222 | 222 | 222 | 228 | 228 | 6 | 3 |
| 登記露宿者的人均資助宿位數目 (c) = (b) ÷ (a) | | | | | | | |
| 男性 | 0.19 | 0.16 | 0.15 | 0.14 | 0.14 | (0.05) | (26) |
| 女性 | 0.30 | 0.23 | 0.21 | 0.18 | 0.17 | (0.13) | (43) |
| 整體 | 0.20 | 0.17 | 0.16 | 0.14 | 0.15 | (0.05) | (25) |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：露宿者資料系統沒有記錄露宿者的性別。

3.4 各地區的資助宿位數目與該區的登記露宿者人數不相稱 審計署留意到，截至 2022 年 3 月 31 日，各地區的資助宿位數目與該區的登記露宿者人數不相稱。

在 2021-22 年度，香港島登記露宿者的人均資助宿位數目 (0.68 個) 較九龍 (0.11 個) 多；而位於香港島和九龍的宿舍，平均使用率 (註 23) 分別為 69% 和 76% (見表八)。

表八

按地區劃分的資助宿位分布和使用率
(2021-22 年度)

| 地區 | 數目 (截至 2022 年 3 月 31 日) | | | 平均使用率 |
|-----|----------------------------|--------------|-------------------------------------|-------|
| | 登記 露宿者 (a) | 資助宿位 (b) | 登記露宿者的 人均資助宿位 (c) = (b) ÷ (a) | |
| 九龍 | 1 179 (75%) | 127 (56%) | 0.11 | 76% |
| 香港島 | 149 (10%) (註) | 101 (44%) | 0.68 | 69% |
| 新界 | 236 (15%) | 0 (0%) | 0 | 不適用 |

資料來源：審計署對社署和機構記錄的分析

註： 149 名登記露宿者，包括 140 名在香港島和 9 名在離島的露宿者。

註 23：社署表示，宿舍一年內的平均使用率是按下列公式計算：

$$\frac{\text{一年內的入住人次} / \text{一年內的開放日數}}{\text{資助宿位數目}} \times 100\%$$

3.5 **露宿者對入住宿舍的考量** 社署分別與服務隊機構和非服務隊機構在《協議》中議定一年內宿舍的平均使用率(水平為 80%)和平均入住率(水平為 80%)為其中一項服務量標準(見第 3.13 段表十)。審計署留意到，在 2017–18 至 2021–22 年度的 5 年間，機構 A、B 和 D 分別有 4、3 和 1 年沒有達到 80% 的議定水平(見附錄 B 和 C)。機構表示，部分宿舍的使用率較低，可能出於露宿者對入住宿舍的考量(例如選擇在工作地點或社交網絡附近的宿舍，或露宿以獲取更寬敞的居住空間)。

3.6 根據第 3.3 至 3.5 段提及有關資助宿位的供應情況、登記露宿者和資助宿位的分布、各地區資助宿位的使用率和露宿者的需要等審查結果，審計署認為社署需要檢視資助宿舍的供應，並採取適當的跟進行動。為方便進行檢視，社署也需要考慮要求機構定期匯報男資助宿位和女資助宿位各自的使用率。

需要持續檢視長期留宿的情況

3.7 **住宿期** 宿舍 C(涉及 25 個宿位)和其餘 5 間宿舍(涉及 203 個宿位)所提供的住宿期一般可分別長達 6 星期和 6 個月。社署表示，宿舍社工會與負責的個案工作人員合作，密切檢視每宗個案的情況，或會考慮按露宿者的特定需要而延長留宿期。

3.8 **延長留宿期** 《協議》訂明，就服務隊機構和非服務隊機構而言，一年內在 6 個月／6 星期內成功離開宿舍的平均比率議定水平，分別為 60% 和 50%(見第 3.13 段表十的服務量標準 1)。社署表示，服務隊機構和非服務隊機構可按露宿者的實際福利需要，分別延長 40% 和 50% 露宿者的留宿期。審計署審查了在 2019–20 至 2021–22 年度期間遷離 5 間宿舍(住宿期限為 6 個月)的露宿者留宿期(註 24)，發現有 33% 至 37% 的露宿者曾留宿超過 6 個月(見表九)。

註 24：在 2019–20 至 2021–22 年度期間，所有露宿者均在 6 星期內遷離宿舍 C。

表九

露宿者在住宿期限為 6 個月的宿舍的留宿期
(宿舍 A、B、D、E 及 F)
(2019–20 至 2021–22 年度)

| 留宿期 | 露宿者人數 | | |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2019–20 年度 | 2020–21 年度 | 2021–22 年度 |
| 6 個月或以下 | 186 (67%) | 165 (63%) | 167 (65%) |
| 6 個月以上至 12 個月 (註 1) | 67 (24%) | 57 (22%) | 57 (22%) |
| 12 個月以上 (註 2) | 24 (9%) | 40 (15%) | 33 (13%) |
| | 91 (33%) | 97 (37%) | 90 (35%) |
| 總計 | 277 (100%) | 262 (100%) | 257 (100%) |

資料來源：審計署對社署和機構記錄的分析

註 1: 2019–20、2020–21 和 2021–22 年度的平均留宿期分別為 8.3、8.4 和 8.3 個月。

註 2: 2019–20、2020–21 和 2021–22 年度的平均和最長留宿期分別為 23.2、23.2 和 28.3 個月，以及 87、114 和 157 個月。

3.9 **延長留宿期的原因** 審計署進一步審查了 15 宗在 2019–20 至 2021–22 年度期間留宿期超過 12 個月的個案 (留宿期介乎 13 至 157 個月不等，而延長次數則為 2 至 30 次)，留意到延長留宿期的原因包括：

- (a) 正輪候其他資助居所 (如安老院舍或公營房屋) 的編配；
- (b) 失業或薪金不足以支付房租；及
- (c) 由於年老或健康問題，難以找到租金合理的合適居所。

3.10 社署表示，為靈活配合個別需要而延長留宿期的露宿者百分比屬於《協議》訂明的容許範圍 (即由服務隊機構營辦的宿舍為 40%，非服務隊機構營辦的宿舍為 50%) 內，而為了照顧第 3.9 段所述的弱勢社羣 (例如長者和長期精神病患者) 的個別福利需要而延長留宿期也是合理的。審計署認為，宿舍旨在為露宿者和瀕臨無家

緊急及短期宿舍

者提供過渡性居所，包括緊急及短期住宿支援。因此，長期留宿的問題務須關注。此外，第 3.9 段提到，部分年老的露宿者也有健康問題，而短期宿舍未必有足夠設施提供所需的支援服務。審計署認為，社署需要持續檢視長期留宿的情況，尤其是涉及年老及／或有健康問題露宿者的個案，以協助他們尋找較長期的居所，並為他們提供適切的支援服務。

審計署的建議

3.11 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 檢視資助宿舍的供應，並採取適當的跟進行動；
- (b) 考慮要求機構定期匯報男資助宿位和女資助宿位各自的使用率；及
- (c) 持續檢視長期留宿的情況，尤其是涉及年老及／或有健康問題露宿者的個案，以協助他們尋找較長期的居所，並為他們提供適切的支援服務。

政府的回應

3.12 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 持續監察資助宿舍的供應及服務需求，並持續檢視增加資助宿舍供應的需要；
- (b) 要求機構除了匯報資助宿舍服務的整體使用率外，還需記錄和提供男資助宿位和女資助宿位的使用率的補充統計數字；及
- (c) 定期分析住宿者的留宿時間，並要求機構就長期留宿個案（尤其是涉及年老及／或有健康問題露宿者的個案）提供進一步資料，以確保他們能獲得適切的支援服務。

檢視宿舍營辦者的服務表現

3.13 《協議》訂定了服務量標準和服務成效標準，以量度機構在提供宿舍服務方面的表現。表十撮述 2021-22 年度服務量標準和服務成效標準及其議定水平。

表十

提供宿舍服務的服務量標準和服務成效標準
(2021–22 年度)

| 服務量標準／服務成效標準 | | 議定水平 | |
|---------------|----------------------------------|---------------------------------|--------------|
| | | 服務隊機構 | 非服務隊機構 |
| 服務量標準 | | | |
| 1. | 一年內在最長住宿期限前成功離開宿舍的平均比率 | 60% | 50% |
| 2. | 一年內的平均使用率 (見第 3.4 段註 23) | 80% | 不適用 |
| 3. | 一年內服務的住宿者人數 | 機構 A：122 機構 B：80 機構 C：106 | 不適用 |
| 4. | 一年內的平均入住率 (註 1) | 不適用 | 80% |
| 服務成效標準 | | | |
| 5. | 接受露宿者綜合／宿舍服務後認為主要問題有所改善的服務使用者百分比 | 65% (見第 2.4 段表四的服務成效標準 2) | 65% (註 2) |
| 6. | 接受露宿者綜合／宿舍服務後自我形象有所改善的服務使用者百分比 | 65% (見第 2.4 段表四的服務成效標準 3) | 65% (註 2) |
| 7. | 接受露宿者綜合／宿舍服務後支援網絡有所加強的服務使用者百分比 | 65% (見第 2.4 段表四的服務成效標準 4) | 65% (註 2) |

資料來源：社署的記錄

註 1：社署表示，一年內的平均入住率是每月入住率的平均數，而每月入住率則按以下公式計算：

$$\frac{\text{月底的住宿者人數}}{\text{資助宿位數目}} \times 100\%$$

註 2：這項服務成效標準自 2020 年 10 月起加入非服務隊機構的《協議》內。

需要繼續監察服務表現標準的達標情況

3.14 根據 6 間機構就 2017–18 至 2021–22 年度提交的年度自我評估報告 (見第 1.11(a)(i) 段) :

- (a) 就服務隊機構提供的宿舍服務而言 (其他服務表現標準的達標情況見第 2.4 段) :
 - (i) 在平均使用率方面, 機構 A 有 4 年 (即 2017–18、2019–20、2020–21 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務量標準, 而其服務的住宿者人數也有 3 年 (即 2017–18、2020–21 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務量標準;
 - (ii) 在成功離開宿舍平均比率和平均使用率方面, 機構 B 有 3 年 (即 2018–19、2020–21 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務量標準, 而其服務的住宿者人數也有 2 年 (即 2020–21 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務量標準; 及
 - (iii) 在所服務的住宿者人數方面, 機構 C 有 2 年 (即 2019–20 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務量標準。

附錄 B 顯示服務隊機構所匯報與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況; 及

- (b) 至於非服務隊機構方面 :
 - (i) 在上述期間已遵守全部基本服務規定 (註 25)、服務質素標準和服務成效標準;
 - (ii) 在上述期間, 機構 F 的全部服務量標準均達標;
 - (iii) 在 2020–21 年度, 機構 D 沒有達到有關平均入住率的服務量標準; 及
 - (iv) 在 2020–21 年度, 機構 E 沒有達到有關成功離開宿舍的平均比率的服務量標準。

註 25 : 基本服務規定有下列兩項 :

- (a) 提供每天 24 小時服務, 並在任何時間至少有 1 名員工在場; 及
- (b) 規定僱用的員工包括註冊社工。

附錄 C 顯示非服務隊機構所匯報與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況。

審計署留意到，所有機構已按照規定，在提交年度自我評估報告時一併提交行動計劃，以應對表現未達標的範疇（見第 1.11(a)(i) 段）。

3.15 社署在 2022 年 9 月回覆審計署的查詢時表示，自 2019–20 年度起，宿舍的營運深受 2019 冠狀病毒疫情影響（即住宿者受感染，隨後暫時關閉宿舍進行隔離，以及為遵守保持社交距離措施而暫停接收露宿者等），導致機構在議定服務水平方面的達標情況受到影響，這並非機構和社署所能控制。審計署知悉社署的解釋，然而，為了確保有效運用公共資源，審計署認為社署應繼續監察機構在提供宿舍服務方面的服務表現標準的達標情況，包括就未能達標的服務表現標準採取的跟進行動，並在有需要時向有關機構提供協助。

需要確保準確匯報每年成功離開宿舍的平均比率

3.16 社署與機構在《協議》中議定每年成功離開宿舍的平均比率（即在最長住宿期限前離開宿舍露宿者的百分比），作為服務量標準之一。服務隊機構和非服務隊機構的議定水平分別為 60% 和 50%（見第 3.13 段表十的服務量標準 1）。審計署審查了機構在 2019–20 至 2021–22 年度期間離開宿舍露宿者的記錄，留意到 6 間機構中，有 5 間在年度自我評估報告（見第 1.11(a)(i) 段）所匯報的成功離開宿舍的平均比率，與審計署根據機構記錄計算出的平均比率之間存在差異（見表十一）。審計署認為，社署需要採取措施，以確保機構準確計算和匯報一年內在最長住宿期限前成功離開宿舍的平均比率。

表十一

機構在年度自我評估報告中匯報
每年在最長住宿期限前成功離開宿舍的平均比率
與審計署計算的結果比較
(2019-20 至 2021-22 年度)

| 機構 | 2019-20 年度 | | 2020-21 年度 (註) | | 2021-22 年度 (註) | |
|----|------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | 機構 的匯報 | 審計署 的計算 | 機構 的匯報 | 審計署 的計算 | 機構 的匯報 | 審計署 的計算 |
| A | 64% | 64% | 62% | 59% | 71% | 71% |
| B | 75% | 75% | 35% | 38% | 46% | 46% |
| C | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| D | 76% | 77% | 62% | 63% | 76% | 76% |
| E | 55% | 50% | 26% | 26% | 55% | 55% |
| F | 69% | 59% | 100% | 97% | 56% | 56% |

說明：
 所報表現較實際為高
 所報表現較實際為低

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：社署表示，由於受 2019 冠狀病毒疫情的影響，部分機構在 2020-21 和 2021-22 年度未有達到成功離開宿舍的平均比率的議定水平。

需要向市民提供充足的宿舍服務資料

3.17 社署表示，服務單位應確保製備的說明資料，清楚陳述、明確界定和公開其服務宗旨、目標和運作形式。為做到這一點，服務單位：

- (a) 可製備手冊、資料單張或小冊子，以顯淺的文字說明其服務宗旨、目標、目標服務對象、服務的提供方法，以及接受服務使用者的申請和退出該項服務的機制；

- (b) 需要確保上文 (a) 項所述的服務說明資料可按情況供可能需要接受服務的人士、職員和市民閱覽；及
- (c) 可在有需要時把上文 (a) 項所述的服務說明資料派發給可能需要接受服務的人士、職員和市民。

3.18 審計署留意到所有 6 間機構均已製作資料單張，向可能需要接受服務的人士和持份者提供宿舍服務資料（見第 3.17(a) 和 (b) 段）。然而，這些資料單張只能在機構的宿舍或活動中心／辦事處索取。就此，審計署進一步審視了該 6 間機構在其網站提供的宿舍服務資料，留意到當中並沒有提供某些資料（例如入住規定、最長住宿期和租金）。表十二顯示 2022 年 8 月 1 日審計署的資料研究結果。為方便可能需要接受服務的人士和相關持份者了解該類宿舍，並在掌握充足資料的情況下作出選擇，審計署認為社署需要要求機構考慮把服務單張上載到其網站，以確保可能需要接受服務的人士和相關持份者可獲得充足的宿舍服務資料。

表十二

6 間機構的網站所提供的宿舍服務資料
(2022 年 8 月 1 日)

| 資料 | 機構 | | | | | | |
|------------------|----|---|------------|------------|---|---|---|
| | A | B | C | | D | E | F |
| | | | 2 間 男宿舍 | 1 間 女宿舍 | | | |
| 服務對象 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 入住規定 | | | | | | | |
| • 需要轉介 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| • 入住前須接受身體檢查 (註) | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ |
| 最長住宿期 | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ |
| 租金 | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 資料單張 | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 宿舍的照片／影片 | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |

說明： ✓ 有提供資料

✗ 沒有提供資料

資料來源：審計署對機構記錄的分析

註：露宿者在入住宿舍前必須取得醫生證明書，以證明沒有患上任何傳染病。

審計署的建議

3.19 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 繼續監察機構在提供宿舍服務方面的服務表現標準的達標情況，包括就未能達標的服務表現標準採取的跟進行動，並在有需要時向有關機構提供協助；

- (b) 採取措施，以確保機構準確計算和匯報一年內在最長住宿期限前成功離開宿舍的平均比率；及
- (c) 要求機構考慮把服務單張上載到其網站，以確保可能需要接受服務的人士和相關持份者可獲得充足的宿舍服務資料。

政府的回應

3.20 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署會繼續監察機構在提供宿舍服務方面的服務量標準／服務成效標準的達標情況，定期檢視就任何未達標情況所採取的跟進行動的進度，並在有需要時提供改善表現的意見；
- (b) 社署會持續作出跟進，並提醒機構提高所提交報告的準確度；及
- (c) 社署已於 2022 年 9 月底建議機構把服務單張上載到其網站，以確保可能需要接受服務的人士和相關持份者可獲得充足的宿舍服務資料。

第 4 部分：防疫相關事宜和未來路向

4.1 本部分探討社署在 2019 冠狀病毒疫情期間為露宿者提供的支援，和為露宿者提供社會福利支援服務的未來路向。

社會福利署在 2019 冠狀病毒疫情期間為露宿者提供的支援

需要在 2019 冠狀病毒疫情期間繼續向露宿者提供協助

4.2 社署表示，在 2019 冠狀病毒疫情期間，服務隊機構繼續進行外展探訪，從而找出露宿者的社會福利需要，以及為他們提供所需的社會福利支援服務。此外，該署和相關機構也採取了下列措施：

- (a) **防疫資訊的發放** 機構在進行外展探訪期間及當露宿者到訪機構的活動中心／宿舍時，為露宿者提供最新的疫情相關資訊（例如健康提示、本地感染情況、疫苗接種資訊和強制檢測要求），並在有需要時派發防護裝備；
- (b) **為機構提供特別津貼** 為協助福利單位加強預防 2019 冠狀病毒傳播的措施，在 2020 年 1 月至 2022 年 2 月期間，社署向受資助機構（包括為露宿者提供服務的單位）提供 6 輪特別津貼（註 26），用於購買個人防護裝備和消毒用品、增聘員工和僱用額外服務（例如清潔服務）；
- (c) **增撥緊急援助金** 一般而言，每間服務隊機構每年會獲緊急援助金撥款 9 萬元。在 2020–21 年度，鑑於 2019 冠狀病毒疫情爆發，每間服務隊機構獲增撥 9 至 18 萬元不等，金額視所屬地區露宿者的需要而定（見第 2.12 段註 22）；及
- (d) **協助露宿者遵從使用“安心出行”流動應用程式的規定** 由 2021 年 11 月 1 日起，市民必須使用安裝於智能裝置（例如智能手機）的“安心出行”流動應用程式（下稱“安心出行”）掃描二維碼，以進入政府大樓和辦公室。由 2021 年 12 月 9 日起，這項規定擴展至進入《預防及控制疾病（規定及指示）（業務及處所）規例》（第 599F 章）所界定的

註 26：社署根據機構轄下為露宿者提供津助服務的單位數目，向 3 間服務隊機構和 3 間非服務隊機構各發放 6 至 21 萬元不等的特別津貼。

表列處所的人士。指定人士 (註 27) 獲准以填寫指定表格的方式替代使用“安心出行”，以遵從有關規定。為方便沒有智能裝置的露宿者進入有關處所，服務隊機構採取了下列措施：

- (i) 服務隊機構獲政府授權，可向露宿者發出證明書。持有證明書的露宿者可填寫指定表格以替代使用“安心出行”。截至 2022 年 5 月 31 日，服務隊機構共發出 57 份證明書；及
- (ii) 服務隊機構協助派發智能手機 (由市民捐贈或服務隊機構購買) 給有需要的露宿者。截至 2022 年 5 月 31 日，服務隊機構共派發 168 部智能手機給露宿者。

鑑於 2019 冠狀病毒疫情不斷變化，審計署認為，社署需要在疫情期間持續檢視露宿者的需要，並繼續為他們提供適切的支援。

審計署的建議

4.3 審計署建議社會福利署署長，應持續檢視露宿者在 2019 冠狀病毒疫情期間的需要，並繼續為他們提供適切的支援。

政府的回應

4.4 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會要求為露宿者提供社會福利支援服務的機構 (包括服務隊機構、非服務隊機構和邊緣社羣支援計劃 (支援計劃——見第 4.10 段))，在 2019 冠狀病毒疫情期間持續支援和協助露宿者，例如發放疫情資訊和提供所需協助。

註 27：政府表示，指定人士包括：

- (a) 65 歲或以上和 15 歲或以下的人士；
- (b) 殘疾人士；及
- (c) 其他獲政府或政府授權機構認可的人士 (例如露宿者)。

社署表示，露宿者可在表格上填寫服務隊機構的電話號碼，作為聯絡電話號碼。

未來路向

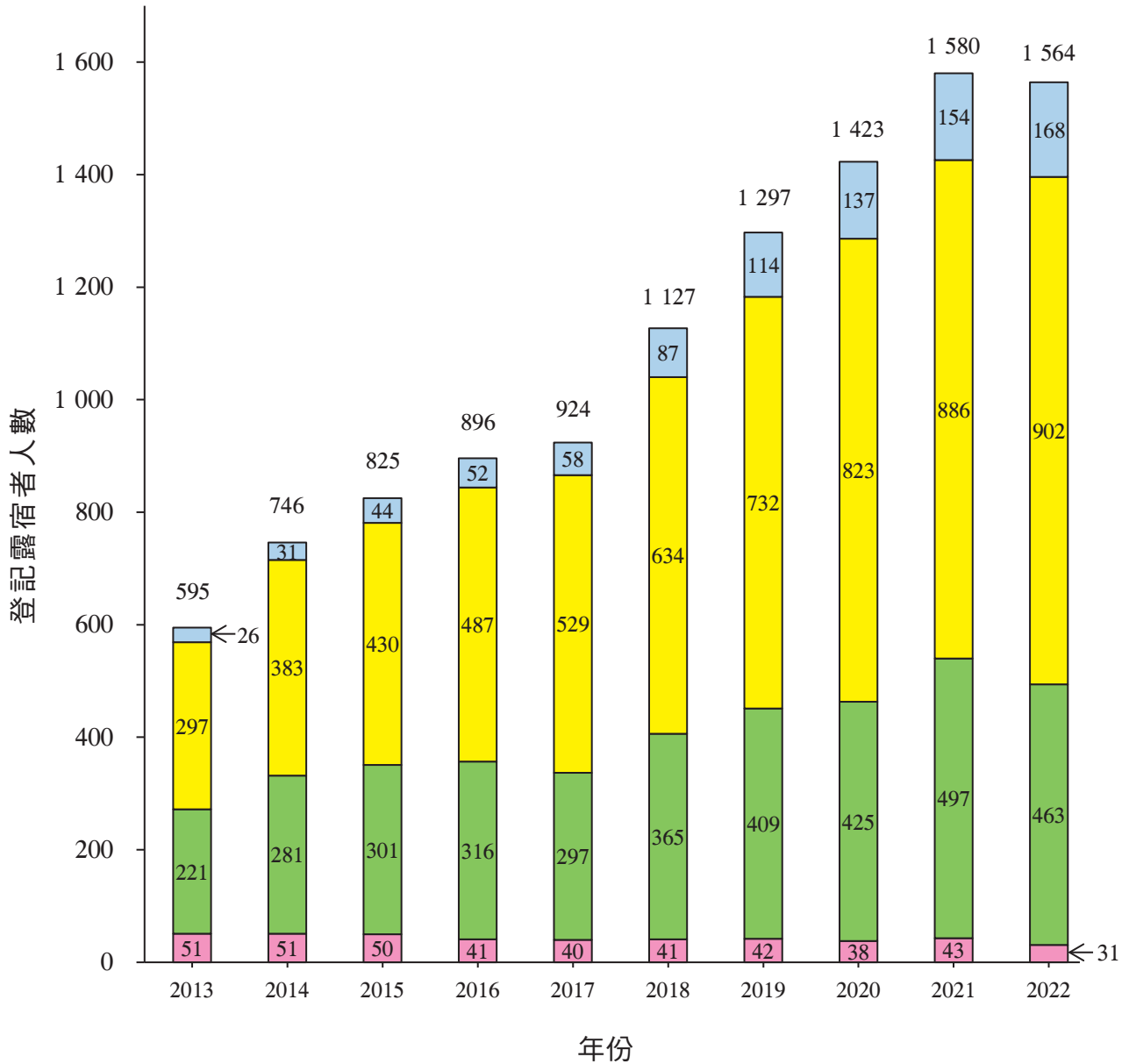
露宿趨勢

4.5 儘管社署已提供社會福利支援服務，但協助露宿者脫離露宿生活和重新融入社會，仍是一項具挑戰性的任務。審計署留意到一些露宿趨勢（詳見第 4.6 至 4.8 段），值得關注。

4.6 **露宿者人數和年齡上升** 登記露宿者人數由 2013 年 3 月 31 日的 595 人上升至 2022 年 3 月 31 日的 1 564 人，增幅為 2.6 倍。當中 50 歲或以上的露宿者人數，在這 10 年間由 323 人上升至 1 070 人，增幅為 3.3 倍（見圖四）。最常見的露宿原因是基於失業以致無力支付住屋租金或無法找到可負擔的居所（見第 1.8 段表一）。

圖四

按年齡劃分的登記露宿者人數
(2013 至 2022 年)



說明：
■ 70 歲或以上
■ 50 至 69 歲
■ 30 至 49 歲
■ 30 歲以下或年齡不詳

資料來源：審計署對社署記錄的分析

附註：所示數字是各年度截至 3 月 31 日的數字。

4.7 **長期露宿** 截至 2014 年 3 月 31 日，746 名登記露宿者中，有 310 人 (42%) 已露宿 5 年以上；截至 2022 年 3 月 31 日，1 564 名登記露宿者中，露宿 5 年以上的已增至 728 人 (47%)(見第 1.8 段表二)。由此可見，愈來愈多露宿者正過着中期至長期無家可歸的生活。社署和機構表示：

- (a) 他們為露宿者持續提供社會福利支援服務，包括由服務隊機構提供的綜合服務和非服務隊機構提供的宿舍；及
- (b) 一般而言，露宿涉及露宿者本身面對各種各樣的問題，例如住屋、財政、家庭／人際關係、精神健康、濫用藥物、失業、2019 冠狀病毒疫情期間的跨境限制、生活方式和個人選擇。

審計署認為，長期以來，有關方面持續為露宿者提供社會福利支援服務，但似乎難以勸服當中一些人不再露宿。

4.8 **再次露宿** 社署表示，該署沒有編制有關再次露宿的統計數字 (例如在服務介入後，已離開露宿生活的人士再次露宿的次數)。然而，當露宿者已獲居所或已有一段時間失聯後，其相關登記記錄會從露宿者資料系統中取消 (見第 2.9 段)。如發現同一露宿者再次露宿，其資料會在露宿者資料系統重新登記。審計署認為，在露宿者資料系統重新登記的露宿者人數或可視作再次露宿的人數。審計署分析了截至 2022 年 3 月 31 日露宿者資料系統內 1 564 名登記露宿者的記錄 (見表十三)，發現：

- (a) 在 1 564 名露宿者中，有 169 名 (11%) 曾在露宿者資料系統重新登記至少一次；及
- (b) 在 227 次取消登記中，有 157 次 (69%) 是由於露宿者已獲居所 (註 28) 而取消登記，然而，有關露宿者仍再次露宿。

註 28：露宿者如入住服務隊機構或非服務隊機構營辦的資助宿舍 (見第 1.5(b) 段)、其他機構以自負盈虧方式營辦的露宿者宿舍 (見第 1.5(b) 段註 5)、私人樓宇、公營房屋和醫院，會被視為已獲居所。

表十三

露宿者在露宿者資料系統內重新登記的情況
(2022 年 3 月 31 日)

| 重新登記次數 | 登記露宿者 人數 | 取消登記原因 | | |
|--------|-------------|-----------------|------|------|
| | | 已獲居所 (見註 28) | 已經失聯 | 沒有記錄 |
| 0 | 1 395 | 不適用 | 不適用 | 不適用 |
| 1 | 169 | 78 | 47 | 1 |
| 2 | | 30 | 46 | 14 |
| 3 | | 12 | 29 | 7 |
| 4 | | 0 | 0 | 0 |
| 5 | | 1 | 4 | 1 |
| 總計 | 1 564 | 157 | 69 | 1 |

227

資料來源：審計署對社署記錄的分析

需要持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務

4.9 社署表示，為露宿者提供社會福利支援服務的目的，是解決他們的緊急需要，並增強他們的工作意欲和技能，以協助他們脫離露宿生活和自力更生。社署在 2022 年 9 月回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 3 個相關的服務成效標準 (見第 2.4 段表四中的服務成效標準 2、3 和 4) 顯著超標，可見通過服務介入 (即由 3 支服務隊和多間宿舍所提供的服務)，露宿者的主要問題和自我形象均有所改善，而其支援網絡也有所加強；及
- (b) 在經濟、2019 冠狀病毒疫情、人口老化和高租金等整體社會環境影響下，露宿者人數和年齡的增長並非社福界能控制。

鑑於露宿者的人數和年齡的增長，以及長期／再次露宿的問題（見第 4.6 至 4.8 段），審計署認為社署需要持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務，當中應考慮審計署在本審計報告書內提出的意見和建議，以進一步改善服務。

支援計劃為露宿者提供的社會福利支援服務

4.10 由一間社署津助機構營辦的支援計劃（註 29）的主要對象是西九龍區的更生人士、精神復元人士和露宿者，旨在通過提供外展、支援、個案工作和小組工作服務，協助他們重新融入社會。社署表示，支援計劃為露宿者提供各項支援服務，例如：

- (a) 在經常發現露宿者的地點（包括路旁、天橋底、公園和遊樂場）定期進行外展探訪；及
- (b) 在實際運作層面上，與服務隊機構等相關持份者合作（例如向服務隊機構查詢露宿者有否獲得任何社會福利支援服務）；以及與相關政府部門合力為露宿者提供適切的社會福利支援服務，包括服務轉介和短暫經濟援助。

就此，審計署留意到，截至 2022 年 3 月 31 日，露宿者資料系統所記錄的 1 564 名露宿者中，有 478 名 (31%) 通過支援計劃登記。此外，有 2 間服務隊機構也在九龍區（見第 1.5(a) 段）（即支援計劃亦有提供服務的地區）為露宿者提供綜合服務（例如外展探訪和服務轉介）。鑑於該地區的登記露宿者人數眾多（截至 2022 年 3 月 31 日，在 1 564 名登記露宿者中，有 1 179 人 (75%) 來自九龍區），審計署認為，社署宜採取措施加強服務隊機構與支援計劃之間在實際運作層面上的合作，以期令所提供的服務產生協同效應。

審計署的建議

4.11 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 因應審計署在本審計報告書內提出的意見和建議，以及露宿趨勢，持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務，以作進一步改善；及

註 29：支援計劃在民政及青年事務局推廣社區發展的政策下提供。該政策目標旨在建立社區力量、培養社區內的互助精神、解決弱勢社羣的需要、提高社區凝聚力及和諧，以及推動社區參與。

- (b) 採取措施加強服務隊機構與支援計劃之間在實際運作層面上的合作，以期令所提供的服務產生協同效應。

政府的回應

4.12 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務；及
- (b) 建議服務隊機構和支援計劃在所屬地區加強運作上的合作，為該區的露宿者提供服務。

社會福利署：
組織架構圖 (摘錄)
(2022 年 3 月 31 日)



說明： 參與為露宿者提供社會福利支援服務工作的科別

資料來源：社署的記錄

附錄 B
(參閱第 3.5 及 3.14(a) 段)

由營辦露宿者綜合服務隊的非政府機構所匯報
與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況
(2017–18 至 2021–22 年度)

| 項目描述 | 2017–18 年度 | | 2018–19 年度 | | 2019–20 年度 | | 2020–21 年度 | | 2021–22 年度 | |
|-------------|-------------------|-------|------------|------|------------|------|--------------------|-------|------------|------|
| | 議定水平 | 實際數字 | 議定水平 | 實際數字 | 議定水平 | 實際數字 | 議定水平 | 實際數字 | 議定水平 | 實際數字 |
| 機構 A | | | | | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 60% | 67% | 60% | 62% | 60% | 64% | 60% | 62% | 60% | 71% |
| 平均使用率 | 80% | 69.8% | 80% | 80% | 80% | 79% | 80% | 56% | 80% | 58% |
| 服務的住宿者人數 | 80 / 110 (註 1) | 100 | 110 | 118 | 110 | 117 | 110 / 122 (註 2) | 99 | 122 | 101 |
| 機構 B | | | | | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 60% | 63% | 60% | 58% | 60% | 75% | 60% | 35% | 60% | 46% |
| 平均使用率 | 80% | 85% | 80% | 79% | 80% | 88% | 80% | 79.8% | 80% | 59% |
| 服務的住宿者人數 | 80 | 84 | 80 | 101 | 80 | 90 | 80 | 72 | 80 | 62 |
| 機構 C | | | | | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 60% | 100% | 60% | 100% | 60% | 100% | 60% | 100% | 60% | 100% |
| 平均使用率 | 80% | 100% | 80% | 100% | 80% | 100% | 80% | 100% | 80% | 91% |
| 服務的住宿者人數 | 106 | 125 | 106 | 111 | 106 | 99 | 106 | 117 | 106 | 78 |

說明： 未達議定水平

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：該議定水平曾於 2018 年 1 月更新。

註 2：該議定水平曾於 2021 年 3 月更新。

附錄 C
(參閱第 3.5 及 3.14(b) 段)

由沒有營辦露宿者綜合服務隊的非政府機構所匯報
與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況
(2017-18 至 2021-22 年度)

| 項目描述 | 議定水平 | 實際數字 | | | | |
|-------------|------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | | 2017-18 年度 | 2018-19 年度 | 2019-20 年度 | 2020-21 年度 | 2021-22 年度 |
| 機構 D | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 50% | 68% | 66% | 76% | 62% | 76% |
| 一年內的平均入住率 | 80% | 87% | 84% | 87% | 79% | 84% |
| 機構 E | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 50% | 61% | 54% | 55% | 26% | 55% |
| 一年內的平均入住率 | 80% | 82% | 89% | 85% | 81% | 85% |
| 機構 F | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 50% | 95% | 92% | 69% | 100% | 56% |
| 一年內的平均入住率 | 80% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

說明： 未達議定水平

資料來源：審計署對社署記錄的分析

第 7 章

運輸及物流局
路政署
運輸署

屯門公路重建及改善工程

香港審計署
二零二二年十月二十七日

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。

《審計署署長第七十九號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

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

屯門公路重建及改善工程

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 – 1.13 |
| 鳴謝 | 1.14 |
| 第 2 部分：重建及改善屯門公路的工程 | 2.1 – 2.3 |
| 管理工程計劃 I 的重建及改善工程 | 2.4 – 2.24 |
| 審計署的建議 | 2.25 |
| 政府的回應 | 2.26 |
| 管理工程計劃 III 的重建及改善工程 | 2.27 – 2.37 |
| 審計署的建議 | 2.38 |
| 政府的回應 | 2.39 |
| 第 3 部分：其他工程計劃管理事宜 | 3.1 |
| 隔音屏障的綠化 | 3.2 – 3.13 |
| 審計署的建議 | 3.14 |
| 政府的回應 | 3.15 |
| 工地安全 | 3.16 – 3.21 |
| 審計署的建議 | 3.22 |
| 政府的回應 | 3.23 |
| 以相關的工程撥款分攤工程費用和工程費用的預算 | 3.24 – 3.31 |
| 審計署的建議 | 3.32 |
| 政府的回應 | 3.33 |

| | 段數 |
|---------------------|-------------|
| 第 4 部分：屯門公路的保養和交通管理 | 4.1 |
| 屯門公路的保養 | 4.2 – 4.18 |
| 審計署的建議 | 4.19 |
| 政府的回應 | 4.20 |
| 屯門公路的交通管理 | 4.21 – 4.28 |
| 審計署的建議 | 4.29 – 4.30 |
| 政府的回應 | 4.31 – 4.32 |

屯門公路重建及改善工程

摘要

1. 屯門公路是長 21.4 公里的高速道路，連接荃灣和屯門。由於屯門公路是在上世紀七十年代設計和興建，因此到了上世紀九十年代，大部分地面路段的使用年限已經屆滿，再進行維修並不合乎經濟效益，而且部分路段是雙程雙線分隔車道並頻繁使用。為把屯門公路不同路段提升至符合當時的快速公路標準，以及令屯門公路這條重要道路得到全面改善，成為雙程三線分隔車道，更好的服務新界西北的交通需要，運輸及物流局向立法會建議透過 3 項工程計劃（工程計劃 I 至 III）來重建及改善屯門公路。路政署是負責推行這 3 項工程計劃的承建部門。

2. 在 2001 年 6 月至 2013 年 1 月期間，立法會財務委員會就工程計劃 I 至 III 批出合共 89.422 億元撥款。就工程計劃 I 至 III 而言：(a) 在 2002 年 4 月至 2005 年 11 月期間，3 份顧問合約均批予同一顧問（顧問 X）；及 (b) 在 2008 年 5 月至 2012 年 3 月期間，6 份工程合約（合約 A 至 F）批予 4 名承建商（合約 A 和 B 分別批予承建商 A 和 B，合約 C、E 和 F 均批予承建商 C，而合約 D 則批予承建商 D）。最終，工程計劃 I 至 III 在 2010 年 1 月至 2014 年 12 月期間完成。截至 2022 年 6 月，政府用於工程計劃 I 至 III 的開支為 86.293 億元（89.422 億元的 97%）。

3. 路政署負責保養轄下公共道路（包括屯門公路）、公路構築物和附屬道路設施。運輸署負責監察各主要道路（包括屯門公路）的交通狀況。屯門公路在 2021 年的全年平均每天行車量為 127 800 架次。審計署最近就路政署推行屯門公路重建及改善工程計劃的工作，以及路政署和運輸署為屯門公路進行保養和交通管理的工作進行審查。

重建及改善屯門公路的工程

4. 合約 A 至 F 的工程在 2010 年 1 月至 2014 年 12 月期間完成。除合約 D 如期完成外，其餘 5 份合約的工程均較各自的原訂完工日期遲 2.1 至 13.2 個月完成，但獲批准延長合約期，在延後的合約完工日期內完成。除了由政府自行管理的合約 E 外，其餘 5 份合約均由顧問 X 擔任工程師或負責監督合約工程的監督人員。6 份合約最終合約金額合共為 79.19 億元（第 2.3 段）。

摘要

5. **需要從令合約 A 和 C 可能出現延遲的事件中汲取經驗** 根據合約 A 和 C，承建商 A 和 C 在屯門公路進行道路改善工程的同時，須修正道路兩旁為數分別超過 140 幅和 70 幅的斜坡。根據顧問 X 的評估，倘不採取緩減措施，合約 A 和 C 的額外斜坡工程，以及合約 C 的 3 項引致延遲的主要事件，可能會令合約 A 和 C 分別延遲 3 年和 2.5 年完工。在 2016 年 7 至 8 月期間，顧問 X 就合約 A 發出 3 份更改令 (定價為 1.405 億元)，以及就合約 C 發出 1 份更改令 (定價為 1.454 億元)，以採取措施，追回因額外斜坡工程和 3 項引致延遲的事件而可能出現的延遲。最終，路政署表示，所有可能出現的延遲均已追回，而合約 A 和 C 下的相關工程均於合約所訂期限前完成 (第 2.4 及 2.8 至 2.11 段)。審計署留意到，下列事宜值得路政署留意並從中汲取經驗，以助管理日後的道路重建及改善工程計劃：

- (a) **在批出合約 A 和 C 後沿屯門公路的斜坡新增大量工程** 路政署表示，已在合約 A 和 C 的設計階段：(i) 進行土地勘測，以取得有關地基下層泥土的資料；及 (ii) 如在設計階段存在工地限制，基於當時最佳的資料 (例如附近可以到達之處的地基下層泥土數據)，進行土力工程的詳細設計工作。最終，發現若干斜坡的實際土地狀況與規劃及設計階段時所假設的不同，並就合約 A 和 C 分別發出約 500 份更改令 (定價為 1.74 億元) 和約 160 份更改令 (定價為 4,300 萬元)，對斜坡進行額外工程。審計署留意到，在批出合約 A 和 C 前，政府已有與工地勘測 (包括斜坡土地狀況) 有關的指引，並在批出合約 A 和 C 後，就工地勘測的良好做法，以及工務工程項目的土力工程發出進一步指引。審計署認為，在日後推行涉及斜坡工程的道路工程計劃時，路政署需要提醒其人員及顧問遵從相關工地勘測的指引 (第 2.6 及 2.12 段)；
- (b) **地區諮詢工作有可予改善之處** 根據合約 C，承建商 C 須負責設計和興建一幅毗鄰青山灣某住宅發展項目的斜坡的鋼筋土牆。路政署表示，儘管已進行過多次諮詢，但在工地清理工程展開後，鄰近住宅發展項目的居民關注擬議鋼筋土牆過於接近該住宅發展項目，要求把土牆移得更遠離其處所。最終，顧問 X 發出 1 份更改令 (定價為 340 萬元)，改動擋土構築物的位置，並把擬議的鋼筋土牆改為鋼筋混凝土牆。審計署認為，地區諮詢工作有可予改善之處 (第 2.14 段)；及
- (c) **橋樑工程的土地勘測工作有可予加強之處** 根據合約 C，承建商 C 須負責擴闊掃管灘橋 (即橋樑 A) 的橋樑結構。路政署表示已在設計階段進行土地勘測，但在進行橋樑 A 的打樁工程時遇到未能預見的海泥層。最終，顧問 X 發出 2 份更改令以更改：(i) 橋樑 A 的地基 (定價為 150 萬元)；及 (ii) 一幅鋼筋土牆的位置 (定價為 360 萬元)。審計署認為，橋樑工程的土地勘測工作有可予加強之處 (第 2.15 段)。

摘要

6. **合約沒有包括部分必要的斜坡工程** 根據合約 A 至 C，承建商 A 至 C 須按相關合約，沿屯門公路進行斜坡修正和／或鞏固工程。路政署表示，有 23 幅斜坡已透過 2 份之前的合約予以加固，根據設計階段的初步評估結果，無須進行加固或修正工程。最終，在 2009 年 3 月發生 2 宗墮石事件後，在對該 23 幅斜坡進行全面實地視察、案頭研究和額外調查後，其中 10 幅斜坡在合約 A 至 C 下進行了加固和鞏固工程。審計署認為，在日後推行涉及斜坡工程的道路工程計劃時，路政署需要嚴格審視斜坡 (包括曾進行加固的斜坡) 狀況，並把相關斜坡工程納入合約 (第 2.17、2.18 及 2.20 段)。

7. **合約條款並沒有清楚訂明若干設施的建造工程** 工程計劃 III 涉及永久遷移或重置當時位於安定邨範圍內的設施。然而，合約 F 的條款 (一份設計及建造總價合約) 只要求承建商 C 就該等設施提交設計和建造計劃。顧問 X 表示，合約 F 的條款並沒有訂明該等設施的建造工程，該等設施的建造工程應視為額外工程並須獨立計量。最終，顧問 X 發出 1 份更改令 (定價為 390 萬元)，指示承建商 C 進行該等設施的建造工程 (第 2.27 及 2.28 段)。

其他工程計劃管理事宜

8. **需要從沿屯門公路不同路段的垂直綠化板安裝工程中汲取經驗** 路政署表示：(a) 在沿屯門公路的隔音屏障設置垂直綠化板是以試驗形式盡量為公路構築物締造綠化機會；及 (b) 沿屯門公路隔音屏障上的垂直綠化板是在工程計劃 I 和 III 下建造，建築費用總額為 7,560 萬元。路政署和康樂及文化事務署各自負責其轄下範圍下沿屯門公路不同路段的垂直綠化板上的植物保養。然而，該等垂直綠化板的植物生長情況欠佳。路政署和康樂及文化事務署的結論是，植物保養工作難以進行，而垂直綠化板長遠而言並非可持續。最終，就沿屯門公路不同路段隔音屏障上的全部垂直綠化板，路政署已把部分換成隔音板，並正計劃把其餘的更換／移除。審計署認為，路政署需要從沿屯門公路隔音屏障上的垂直綠化板安裝工程中汲取經驗 (第 3.2 至 3.4 及 3.13 段)。

9. **建築工地安全有可予提升之處** 路政署表示，在 2008 至 2016 年期間，合約 A 和 C 的建築工地發生過 2 宗致命意外 (每份合約各有 1 宗)，而合約 A 至 C、E 和 F 的建築工地發生過 43 宗非致命而須予呈報的意外 (即有人受傷並喪失工作能力超過 3 天的意外)。審計署留意到，合約 C 和 F 的承建商 (即承建商 C) 曾 4 次遲報須予呈報的意外，延遲約 3 個月至約 11 個月不等。審計署認為，建築工地安全有可予提升之處 (第 3.19 至 3.21 段)。

10. **以相關的工程撥款分攤費用的安排有可予改善之處** 在屯門公路不同路段的4份合約(合約A至C和F)開展後,路政署與顧問X進行檢討,發現有需要透過在屯門市中心設立社區聯絡中心,以加強與市民的溝通。設置和營運社區聯絡中心的費用總額為430萬元。根據議定的費用分攤安排,約40萬元和約390萬元應分別由兩項工程撥款支付。然而,審計署留意到,430萬元全數由其中一項工程撥款支付。審計署認為,路政署需要採取措施,確保正確地以相關的工程撥款分攤費用(第3.24至3.26段)。

屯門公路的保養和交通管理

11. **施工令的管理** 屯門公路的保養工程,是根據路政署近年批出的兩份定期合約進行(2016年4月1日至2022年3月31日為合約G;2022年4月1日至2028年3月31日為合約H)。在路政署於2017-18至2021-22年度期間向承建商G發出,而截至2022年7月已經完成的635份與屯門公路有關的非例行保養及修復工程施工令中,有29份(5%)是在目標完工日期後完成(第4.2、4.3及4.7段)。有關這29份施工令,審計署留意到:

- (a) **延遲完成施工令** 承建商G延遲完成5份(17%)施工令,時間介乎10至144天(或4.7個月)不等,平均為2.2個月。路政署表示,延遲的主因是承建商施工進度緩慢,而該署已通知承建商G,會就5份未能如期完成的施工令徵收算定損害賠償(第4.7段);
- (b) **延遲提交延長完工期申索通知** 就13份(45%)在2019年11月至2021年9月期間完成的施工令,承建商G延遲提交延長完工期申索通知(提交通知的日期為2022年9月30日,即施工令完成後370至1060天(或2.9年)不等,平均為2.5年)(第4.7段);及
- (c) **延遲提供評估申索所需的資料** 承建商G已就11份(38%)施工令提交延長完工期申索通知,當中涉及4份施工令的通知在2018年10月提交,而涉及7份施工令的通知則在2022年2月提交。然而,截至2022年9月,評估這些施工令的延長完工期申索的工作仍在進行。路政署表示,主因是承建商G延遲提供評估申索所需的資料(第4.7段)。

12. **需要改善監察損毀維修工程的工作** 在2021年4月至2022年3月期間,為指示承建商G維修損毀而發出與屯門公路有關的通知書有67份,審計署留意到:
(a) 24份(36%)通知書涉及承建商G延遲完成損毀維修工程,時間介乎1至207天(或

摘要

6.8 個月) 不等，平均為 2.0 個月；及 (b) 24 份 (36%) 通知書涉及承建商 G 在完成損毀維修工程後延遲提交完工報告，時間介乎 1 至 356 天 (或 11.7 個月) 不等，平均為 5.0 個月 (第 4.9 及 4.10 段)。

13. **可善用資訊科技管理合約** 路政署表示，轄下道路和相關構築物的檢查和保養記錄，均以電腦系統貯存。審計署留意到，路政署並沒有定期製備管理資料 (例如基於電腦系統內的檢查和保養記錄)，以便監察高速道路 (包括屯門公路) 和相關構築物的狀況，以及制訂保養策略 (第 4.17 段)。

14. **需要持續檢討屯門公路的交通狀況和源於新界西北發展的交通需求** 審計署留意到：(a) 在 2015 至 2021 年期間，屯門公路 (往屯門方向) 在傍晚繁忙時間的行車量／容車量比率 (道路交通狀況的指標) 自 2016 年起已經高於 1.0，並普遍上升至 2020 和 2021 年的 1.12。這顯示屯門公路自 2016 年起，已開始出現交通擠塞的情況；(b) 政府計劃分階段完成一系列道路基礎設施工程計劃，以提升新界西北內部和對外道路網絡。在完成這些工程計劃後，連接新界西北與市區的主要道路 (包括屯門公路) 在 2036 年早上繁忙時間的預計行車量／容車量比率將普遍下跌至不高於 1.0 (表示道路的容車量足以應付預期的行車量)；及 (c) 新界西北的人口和經濟發展均不斷增長，將會產生新的交通需求，並會加重屯門公路的負荷。審計署認為，運輸署需要持續檢討屯門公路的交通狀況，以及源於新界西北發展的交通需求；而路政署則需要持續檢討新界西北道路基礎設施工程計劃的推行進度 (路政署是該等工程計劃的承建部門)(第 4.22、4.23、4.25 及 4.26 段)。

15. **可進一步加強保障屯門公路的道路安全** 為了改善交通流量和加強保障道路安全，政府為屯門公路進行改善工程，盡量使其達到當時的快速公路標準。審計署留意到：(a) 儘管屯門公路的交通意外數字由 2012 年的 231 宗，普遍下跌至 2015 年 (即屯門公路的重建及改善工程在 2014 年 12 月大致完成後首年) 的 163 宗，但有關數字隨後上升至 2019 年的 263 宗，及後下跌至 2021 年的 246 宗；及 (b) 儘管屯門公路的每百萬車輛行駛公里意外率由 2012 年的 0.38 普遍下跌至 2016 年的 0.25，但有關數字隨後上升至 2018 年的 0.36，及後下跌至 2021 年的 0.34。此外，在 2012 至 2021 年期間 (2016 年除外)，屯門公路的每年意外率均高於運輸署所選的主要道路的整體意外率。審計署認為，運輸署需要持續檢討屯門公路的安全表現，並採取適當改善措施，以期進一步加強保障屯門公路的道路安全 (第 4.23、4.27 及 4.28 段)。

審計署的建議

16. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議路政署署長應：

重建及改善屯門公路的工程

- (a) 在日後推行涉及斜坡工程或橋樑工程的道路工程計劃時，提醒路政署人員及顧問遵從相關工地勘測的指引，嚴格審視斜坡（包括曾進行加固的斜坡）狀況，並把相關斜坡工程納入合約（第 2.25(a) 段）；
- (b) 在日後推行涉及在物業發展項目附近的構築物的道路工程計劃時，改善地區諮詢程序，更妥善地處理持份者的關注（第 2.25(b) 段）；
- (c) 在日後為設計及建造總價合約擬備文件時採取措施，嚴格核實合約文件，以確保資料齊全準確（第 2.38(a) 段）；

其他工程計劃管理事宜

- (d) 從沿屯門公路隔音屏障上的垂直綠化板安裝工程中汲取經驗（第 3.14 段）；
- (e) 在日後推行工程計劃時：
 - (i) 繼續致力提升建築工地安全，並採取措施，確保路政署承建商按時呈報建築工地發生的意外（第 3.22(a) 及 (b) 段）；及
 - (ii) 採取措施，確保正確地以相關的工程撥款分攤費用（第 3.32(a) 段）；

屯門公路的保養和交通管理

- (f) 繼續密切監察施工令的推行進度，確保高速道路保養定期合約承建商適時完成施工令（第 4.19(a) 段）；
- (g) 加快評估延長完工期申索，並在高速道路保養定期合約的施工令未能如期完成時，適時把徵收算定損害賠償一事通知承建商（第 4.19(b) 段）；
- (h) 就高速道路保養定期合約承建商所進行的損毀維修工程，採取措施改善有關的監察工作（第 4.19(c) 段）；
- (i) 定期製備管理資料，以便監察高速道路（包括屯門公路）和相關構築物的狀況，以及制訂保養策略（第 4.19(g) 段）；及

摘要

(j) 持續檢討新界西北道路基礎設施工程計劃的推行進度 (第 4.30 段)。

17. 審計署 *建議* 運輸署署長應持續檢討：

屯門公路的保養和交通管理

(a) 屯門公路的交通狀況，以及源於新界西北發展的交通需求，並採取適當交通管理措施 (第 4.29(a) 段)；及

(b) 屯門公路的安全表現，並採取適當改善措施 (第 4.29(b) 段)。

政府的回應

18. 路政署署長和運輸署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 屯門公路是長 21.4 公里的高速道路 (註 1)，連接荃灣和屯門。由於屯門公路是在上世紀七十年代設計和興建，因此到了上世紀九十年代，大部分地面路段的使用年限 (註 2) 已經屆滿，再進行維修並不合乎經濟效益，而且部分路段是雙程雙線分隔車道並頻繁使用。

屯門公路重建及改善工程

1.3 運輸及物流局 (註 3) 負責制訂香港的運輸和物流政策，包括規劃和落實運輸基礎設施的興建和改善工程。為把屯門公路不同路段提升至符合當時的快速公路標準，以及令屯門公路這條重要道路得到全面改善，成為雙程三線分隔車道，更好的服務新界西北的交通需要，運輸及物流局在 2001 年 5 月至 2009 年 5 月期間，向立法會建議透過 3 項工程計劃來重建及改善屯門公路 (註 4)。路政署是負責推行這 3 項工程計劃的承建部門，有關工程在 2008 年 6 月至 2010 年 2 月期間展開 (見圖一)：

- (a) **屯門公路重建及改善工程 (工程計劃 I)** 荃灣與三聖墟之間的一段屯門公路為雙程三線分隔車道，長約 15.5 公里，其中約 13.4 公里為地面路段，另外約 2.1 公里為橋面路段。由於大部分地面路段的使用年限已經

註 1：路政署表示，高速道路是：(a) 快速公路和那些連接至快速公路的幹線道路；及 (b) 專門用以承接大量自由流動的交通，並提供來往各主要人口聚居點之間的重要連接路。

註 2：路政署表示：(a) 在上世紀七十年代設計屯門公路時，地面路段的設計使用年限為 20 年，公路橋樑構築物則為 120 年；及 (b) 根據其最新指引 (2013 年 9 月的版本)，地面路段的設計使用年限是 40 年。在正常情況下，路段結構在使用年限屆滿前無須進行大規模的保養工作，但有必要進行小型維修和每隔一段適當時間重鋪路面，令路段結構保持於可供使用的狀況。

註 3：2022 年 7 月，運輸及物流局成立，接掌有關運輸事宜的政策職能。在 2022 年 7 月前，有關政策先後由當時的運輸及房屋局 (2007 年 7 月至 2022 年 6 月)、環境運輸及工務局 (2002 年 7 月至 2007 年 6 月)、運輸局 (1997 年 7 月至 2002 年 6 月) 和運輸科 (1997 年 7 月前) 負責。為求簡明，在本審計報告書內，運輸及物流局兼指所有曾經負責運輸政策的決策局和科。

註 4：路政署表示，在推行這 3 項工程計劃前，屯門公路有 2 個路段 (分別介乎藍地交匯處與青田交匯處之間，以及介乎青田交匯處與杯渡路之間) 已擴闊至雙程三線。因此，上述工程計劃的範圍只包括擴闊和改善屯門公路的其餘路段。

屆滿，為了改善交通流量和加強保障道路安全，政府認為必須改善屯門公路，盡量使其達到當時的快速公路標準。介乎荃灣與屯門三聖墟之間的一段屯門公路的重建及改善工程(下稱工程計劃I)在2008年10月展開，2014年12月大致完成。工程計劃I的範圍包括：

- (i) 重建荃灣與三聖墟之間一段長約 13.4 公里的屯門公路地面路段，以及重鋪這段屯門公路位於公路構築物上長約 2.1 公里的路面；
 - (ii) 改善這段屯門公路的道路設計，使其盡可能符合當時的快速公路標準；
 - (iii) 改善路旁斜坡；
 - (iv) 沿屯門公路設置半密封式隔音罩和隔音屏障；及
 - (v) 提升交通管制及監察系統；
- (b) **屯門公路近青田交匯處段道路擴闊工程 (工程計劃 II)** 青田交匯處接駁屯門市中心和屯門公路。為使青田交匯處足以應付日後的交通需求，政府需要擴闊屯門公路近青田交匯處一段長約 240 米的路段，把這段雙程雙線分隔車道改為雙程三線分隔車道。屯門公路近青田交匯處段道路擴闊工程(下稱工程計劃 II)在2008年6月展開，2010年1月大致完成。工程計劃 II 的範圍包括：
- (i) 擴闊屯門公路一段長約 240 米的路段，把這段雙程雙線分隔車道改為雙程三線分隔車道；
 - (ii) 沿屯門公路慢線設置隔音屏障；及
 - (iii) 在屯門公路每個行車方向的車道鋪築低噪音物料路面；及
- (c) **屯門公路市中心段交通改善工程 (工程計劃 III)** 往來新界西北和跨境的人流及物流主要取道屯門公路，為應付預期的交通增長，政府需要改善屯門公路市中心段(長約 1.8 公里——註 5)，主要包括擴闊介乎仁愛廣場與皇珠路之間的屯門公路，由雙程雙線分隔車道改為雙程三線分隔車道。屯門公路市中心段交通改善工程(下稱工程計劃 III)在2010年2月展開，2014年2月大致完成。工程計劃 III 的範圍包括：

註 5：路政署表示，工程計劃 III 界線內的屯門公路市中心段長約 1.8 公里，當中介乎仁愛廣場與皇珠路之間長約 1.5 公里的路段需要擴闊為雙程三線分隔車道。

- (i) 擴闊仁愛廣場與皇珠路之間一段長約 1.5 公里的屯門公路市中心段，由雙程雙線分隔車道改為雙程三線分隔車道；
- (ii) 重鋪屯門公路現有路段的路面；
- (iii) 沿屯門公路設置隔音屏障、半密封式隔音罩和密封式隔音罩；及
- (iv) 裝設交通管制及監察系統。

圖一

屯門公路重建及改善工程所涉的工程計劃



- 圖例：
- █ 工程計劃 I 所涉的屯門公路路段
 - █ 工程計劃 II 所涉的屯門公路路段
 - █ 工程計劃 III 所涉的屯門公路路段
 - █ 在推行工程計劃 I 至 III (見第 1.3 段註 4) 前已經局部擴闊為雙程三線的屯門公路路段

資料來源：路政署的記錄

1.4 工程計劃 I 至 III 以下列工程撥款推行：

- (a) 工程計劃 I：3 筆工程撥款（下稱工程撥款 I1、I2 和 I3）；
- (b) 工程計劃 II：1 筆工程撥款（下稱工程撥款 II）；及
- (c) 工程計劃 III：1 筆工程撥款（下稱工程撥款 III）。

工程計劃 I 至 III 的核准工程預算合共為 89.422 億元，撥款在 2001 年 6 月至 2013 年 1 月期間獲立法會財務委員會（財委會）批准（見表一）。

表一

工程計劃 I 至 III 的撥款批准
(2001 年 6 月至 2013 年 1 月)

| 日期 | 詳情 | 核准金額 (百萬元) |
|----------------|---|---------------|
| <i>工程計劃 I</i> | | |
| 工程撥款 I1 | | |
| 2001 年 6 月 | 勘測及初步設計 | 37.8 |
| 工程撥款 I2 | | |
| 2004 年 6 月 | 詳細設計及相關的工地勘測 | 71.6 |
| 工程撥款 I3 | | |
| 2008 年 4 月 | 重建及改善荃灣與三聖墟之間的一段屯門公路 | 4,620.5 |
| 2009 年 4 月 | 提高核准工程預算，以支付因中標標書的投標價較預期為高、預算費增加和價格調整準備增加而引致的額外費用 | 2,183.8 |
| <i>工程計劃 II</i> | | |
| 工程撥款 II | | |
| 2008 年 4 月 | 屯門公路近青田交匯處段道路擴闊工程 | 60.6 |

表一 (續)

| <i>工程計劃 III</i> | | |
|-----------------|--|---------|
| 工程撥款 III | | |
| 2009 年 6 月 | 屯門公路市中心段交通改善工程 | 1,814.4 |
| 2013 年 1 月 | 提高核准工程預算，以支付因中標價較預期為高，以及價格調整準備增加而引致的額外費用 | 153.5 |
| 總計 | | 8,942.2 |

資料來源：路政署的記錄

1.5 在 2002 年 4 月至 2005 年 11 月期間，路政署就工程計劃 I 至 III 批出下列 3 份顧問合約 (見表二)：

- (a) 為工程計劃 I 進行勘測及初步設計的顧問合約 X；
- (b) 為工程計劃 I 至 III 進行深入研究和勘測的顧問合約 Y；及
- (c) 為工程計劃 I 和 III 進行設計和建造的顧問合約 Z (註 6)。

註 6： 工程計劃 II 由政府自行管理，路政署是負責監督相關合約工程的工程師。

表二

屯門公路所涉的顧問合約
(2022 年 6 月)

| 顧問合約 | 顧問 (註 1) | 詳情 | 顧問費 (百萬元) |
|------------------------|-------------|-------------------------|---------------|
| X (於 2002 年 4 月批出) | X | 為工程計劃 I 進行勘測及初步設計 | 13.3 |
| Y (於 2003 年 12 月批出) | X | 為工程計劃 I 至 III 進行深入研究和勘測 | 3.1 |
| Z (於 2005 年 11 月批出) | X | 為工程計劃 I 和 III 進行設計和建造 | 79.7 (註 2) |
| 總計 | | | 96.1 (註 3) |

資料來源：路政署的記錄

註 1：顧問合約 X、Y 和 Z 均以招標競投方式批予同一顧問 (即顧問 X)。

註 2：顧問合約 Z 的顧問費 7,970 萬元中，有 6,640 萬元以工程計劃 I 和 III 的撥款支付，餘下 1,330 萬元則以路政署用於深井交匯處改善工程計劃和屯門公路巴士轉乘站工程計劃的撥款，以及該署的整體撥款支付。路政署表示，把區內不同工程納入同一份顧問合約，以便互相配合，並以相關的工程撥款支付各工程所涉的顧問費，是常見做法。

註 3：顧問合約 X、Y 和 Z 的顧問費總額 (即 9,610 萬元) 中，除了顧問合約 Z 有 1,330 萬元以其他工程計劃的撥款和路政署的整體撥款支付外 (見上文註 2)，餘下 8,280 萬元以工程計劃 I 至 III 的撥款支付。

1.6 在 2008 年 5 月至 2012 年 3 月期間，為推行工程計劃 I 至 III，路政署以招標競投方式批出 6 份工程合約 (合約 A 至 F) 予 4 名承建商 (合約 A 和 B 分別批予承建商 A 和 B，合約 C、E 和 F 均批予承建商 C，而合約 D 則批予承建商 D)。該 6 份合約的工程在 2010 年 1 月至 2014 年 12 月期間完成。除合約 D 如期完成外，其餘 5 份合約 (合約 A 至 C、E 和 F) 的工程均較各自的原訂完工日期遲 2.1 至 13.2 個月完成，但獲批准延長合約期 (註 7)，在延後的合約完工日期 (註 8) 內完成 (見表三)。

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： 路政署表示，就合約 A 至 C、E 和 F 批出的延長合約期，大多由惡劣天氣所致。

表三

就工程計劃 I 至 III 而批出的合約
(2008 年 5 月至 2014 年 12 月)

| 合約 | 屯門公路路段 | 開展日期 | 原訂的合約 完工日期 | 實際完工 日期 | 較原訂合約 完工日期 延遲的月數 (註) |
|---------------------------|---|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------------|
| 工程計劃 I | | | | | |
| A (於 2008 年 10 月批出) | 屯門公路東路段 (介乎 荃灣與青龍頭之間) (6.8 公里) | 2008 年 10 月 30 日 | 2013 年 9 月 23 日 | 2014 年 10 月 29 日 | 13.2 |
| B (於 2009 年 2 月批出) | 屯門公路大欖段 (介乎 青龍頭與小欖之間) (4.0 公里) | 2009 年 2 月 18 日 | 2013 年 11 月 13 日 | 2014 年 7 月 23 日 | 8.3 |
| C (於 2009 年 6 月批出) | 屯門公路三聖墟段 (介 乎小欖與三聖墟之間) (4.7 公里) | 2009 年 6 月 30 日 | 2014 年 5 月 4 日 | 2014 年 12 月 30 日 | 7.9 |
| D (於 2012 年 3 月批出) | 提升交通管制及監察 系統的工程 | 2012 年 4 月 10 日 | 2014 年 12 月 30 日 | 2014 年 12 月 30 日 | — |
| 工程計劃 II | | | | | |
| E (於 2008 年 5 月批出) | 屯門公路近青田交匯 處段 | 2008 年 6 月 6 日 | 2009 年 11 月 5 日 | 2010 年 1 月 9 日 | 2.1 |
| 工程計劃 III | | | | | |
| F (於 2010 年 2 月批出) | 屯門公路市中心段 (主 要介乎仁愛廣場與皇 珠路之間) (1.8 公里) | 2010 年 2 月 26 日 | 2013 年 8 月 25 日 | 2014 年 2 月 19 日 | 5.9 |

資料來源：路政署的記錄

註：路政署表示，合約 A 至 C、E 和 F 的延遲大多由惡劣天氣所致，該署就該等合約批出的延長合約期，涵蓋延遲完工的整段期間。

工程計劃開支

1.7 合約 A 至 F 的帳目 (見表四) 在 2012 年 3 月至 2018 年 9 月期間結算。截至 2022 年 6 月，工程計劃 I 至 III 的 89.422 億元核准工程預算 (見第 1.4 段)，已動用 86.293 億元 (97%)，當中：

- (a) 75.767 億元 (88%) 與合約 A 至 F 所涉工程計劃的開支有關 (見表四註 5)；
及
- (b) 餘下 10.526 億元 (12%) 包括駐工地人員的費用 8.31 億元 (註 9)、顧問費 8,280 萬元 (見第 1.5 段表二註 3)，以及其他費用 1.388 億元 (註 10)。

註 9：路政署表示，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。

註 10：路政署表示，其他費用主要包括與工程計劃 I 有關的雜費 (例如化驗、重置／移除閉路電視攝影機和超速檢控攝影機，以及遷移／改移／移除公共照明設施、交通標誌和護柱)。

表四

合約 A 至 F 的合約開支
(2022 年 6 月)

| 合約 | 原訂合約 金額 (a) (百萬元) | 最終合約 金額 (b) (百萬元) | 增幅/ (減幅) (c)=(b)-(a) (百萬元) | 價格變動調整 撥備的增幅/ (減幅) (註 1) (d) (百萬元) | 價格變動調整後的 增幅/(減幅) (e)=(c)-(d) (百萬元) |
|----|--------------------------------|--------------------------------|---|---|---|
| A | 2,822.5 | 3,264.3 (註 2) | 441.8 (15.7%) | 182.3 (6.5%) | 259.5 (9.2%) |
| B | 1,328.0 | 1,218.0 (註 3) | (110.0) (-8.3%) | (147.3) (-11.1%) | 37.3 (2.8%) |
| C | 1,366.0 | 1,603.6 (註 4) | 237.6 (17.4%) | 141.1 (10.3%) | 96.5 (7.1%) |
| D | 36.2 | 30.8 | (5.4) (-14.9%) | — (—) | (5.4) (-14.9%) |
| E | 55.9 | 57.3 | 1.4 (2.5%) | — (—) | 1.4 (2.5%) |
| F | 1,548.0 | 1,745.0 | 197.0 (12.7%) | 184.1 (11.9%) | 12.9 (0.8%) |
| 總計 | 7,156.6 | 7,919.0 (註 5) | 762.4 (10.7%) | 360.2 (5.0%) | 402.2 (5.6%) |

資料來源：路政署的記錄

註 1：合約 A 至 C 和 F 的原訂合約金額包括價格變動調整撥備。路政署表示，由於合約期短，合約 D 和 E 不包括價格變動調整撥備。

註 2：合約 A 的最終合約金額為 32.643 億元，當中 6,980 萬元以路政署用於深井交匯處改善工程計劃的撥款支付，1.081 億元以路政署用於例行保養工程的保養撥款支付，1,010 萬元以路政署用於小型工程的整體撥款支付，而並非以工程計劃 I 的撥款支付。路政署表示，把區內不同工程納入同一份合約，以便互相配合，並以相關的工程撥款支付各工程所涉的費用，是常見做法。

註 3：合約 B 的最終合約金額為 12.18 億元，當中 40 萬元以路政署用於介乎長沙灣與沙田之間一段八號幹線的工程計劃的撥款支付，6,050 萬元以路政署用於例行保養工程的保養撥款支付，2,770 萬元以路政署用於小型工程的整體撥款支付，而並非以工程計劃 I 的撥款支付。

註 4：合約 C 的最終合約金額為 16.036 億元，當中 5,800 萬元以路政署用於例行保養工程的保養撥款支付，770 萬元以路政署用於小型工程的整體撥款支付，而並非以工程計劃 I 的撥款支付。

註 5：在 79.19 億元中，75.767 億元與工程計劃 I 至 III 有關，3.423 億元與路政署以其他工程撥款、保養撥款和整體撥款支付費用的工程有關。

屯門公路的保養

1.8 路政署負責保養轄下公共道路 (包括屯門公路)、公路構築物和附屬道路設施，如路邊防撞欄和交通標誌牌，務求維持完善的道路設施，並特別着重安全及可用性。該署定期巡查公共道路，適時進行道路維修及保養工程，以保持道路於可用狀況和保障道路使用者的安全。

1.9 路政署以招標競投方式批出定期合約，以進行道路保養工程。屯門公路的保養工程，是根據一份為期 6 年的高速道路管理及保養定期合約進行 (註 11)。2021-22 年度，相關定期合約的開支為 1.683 億元，當中 2,470 萬元與管理及保養屯門公路有關。

屯門公路的交通管理

1.10 屯門公路是連接新界西北與市區的主幹路 (註 12)，每天行車流量眾多。運輸署負責監察各主要道路 (包括屯門公路) 的交通狀況，審議是否有需要進行道路改善工程計劃，並展開所須工作為工程計劃在政策上取得批准，以及設計和實施交通管理措施，確保有效運用有限的路面和促進道路安全。屯門公路在 2021 年的全年平均每天行車量為 127 800 架次。

審查工作

1.11 2022 年 6 月，審計署就路政署推行屯門公路重建及改善工程計劃的工作，以及路政署和運輸署為屯門公路進行保養和交通管理的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 重建及改善屯門公路的工程 (第 2 部分)；

註 11：有關管理及保養新界西和九龍的高速道路的上一份合約涵蓋 2016 年 4 月 1 日至 2022 年 3 月 31 日，有關管理及保養新界西和九龍西的高速道路的現有合約，則涵蓋 2022 年 4 月 1 日至 2028 年 3 月 31 日。

註 12：運輸署表示：(a) 主幹路是連接分區和地區的繁忙道路；(b) 一些主幹路已由運輸署署長根據《道路交通條例》(第 374 章) 劃定為快速公路；及 (c) 所有快速公路及大部分主幹路，均為高設計標準的多線分隔車路，設有分層道路交匯處，可供大量車輛以較快速度行駛。運輸署署長已根據該條例，把屯門公路由其與荃灣路交界處起，至其與皇珠路交界處止的路段劃定為快速公路。

引言

- (b) 其他工程計劃管理事宜 (第 3 部分)；及
- (c) 屯門公路的保養和交通管理 (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。

政府的整體回應

1.12 運輸及物流局局長表示：

- (a) 運輸及物流局對運輸基礎設施工程計劃準時交付，以及良好的交通管理均極為重視，以期提升地區道路網絡的容車量和加強不同地區之間的道路連接，並提供安全、可靠而有效率的交通和運輸系統。運輸及物流局歡迎審計署的建議，並支持路政署和運輸署建議作出的跟進行動；及
- (b) 運輸及物流局會繼續監察路政署和運輸署的工作，確保這兩個部門按各自對審計署的建議作出的回應，採取適當的跟進行動，包括持續檢討屯門公路的安全表現，以及新界西北道路基礎設施工程計劃的推行進度。

1.13 路政署署長和運輸署署長同意審計署的建議。

鳴謝

1.14 在審查工作期間，路政署和運輸署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：重建及改善屯門公路的工程

2.1 本部分探討路政署透過工程計劃 I (第 2.4 至 2.26 段) 和工程計劃 III (第 2.27 至 2.39 段) 推行重建及改善屯門公路的工程的工作，該 2 項工程計劃的工程合約開支幾近全部合約開支的總額 (見第 2.2 段)。

背景

2.2 屯門公路重建及改善工程透過工程計劃 I 至 III 進行。在 2008 年 5 月至 2012 年 3 月期間，路政署批出下列 6 份工程合約 (見第 1.6 段表三及第 1.7 段表四) 以推行該等工程計劃：

- (a) 工程計劃 I 的合約 A 至 D (最終合約金額合共 61.167 億元)；
- (b) 工程計劃 II 的合約 E (最終合約金額為 5,730 萬元)；及
- (c) 工程計劃 III 的合約 F (最終合約金額為 17.45 億元)。

2.3 合約 A 至 F 的工程在 2010 年 1 月至 2014 年 12 月期間完成。除合約 D 如期完成外，其餘 5 份合約的工程均較各自的原訂完工日期遲 2.1 至 13.2 個月完成，但獲批准延長合約期，在延後的合約完工日期內完成 (見第 1.6 段)。除了由政府自行管理的合約 E 外 (監督相關合約工程的工程師一職，由路政署擔任)，其餘 5 份工程合約 (即合約 A 至 D 和 F)，均由顧問 X 擔任工程師或負責監督合約工程的監督人員。表五顯示合約 A 至 F 所涉工程和開支。

重建及改善屯門公路的工程

表五

根據合約 A 至 F 進行的重建及改善屯門公路的工程
(2022 年 6 月)

| 合約 | 合約種類 | 工程 | 最終合約金額 (註 1) (百萬元) |
|-----------------|------------------------|---|--------------------------|
| <i>工程計劃 I</i> | | | |
| A | 實計工料合約 (註 2) | 屯門公路重建及改善工程——東路段 (介乎荃灣與青龍頭之間)(6.8 公里) | 3,264.3 |
| B | | 屯門公路重建及改善工程——大欖段 (介乎青龍頭與小欖之間)(4.0 公里) | 1,218.0 |
| C | | 屯門公路重建及改善工程——三聖墟段 (介乎小欖與三聖墟之間)(4.7 公里) | 1,603.6 |
| D | 設計及建造 總價合約 (註 3) | 屯門公路重建及改善工程——交通管制及監察系統 | 30.8 |
| <i>工程計劃 II</i> | | | |
| E | 實計工料合約 (註 2) | 屯門公路近青田交匯處段道路擴闊工程 | 57.3 |
| <i>工程計劃 III</i> | | | |
| F | 設計及建造 總價合約 (註 3) | 屯門公路市中心段交通改善工程設計及建造 (主要介乎仁愛廣場與皇珠路之間)(1.8 公里) | 1,745.0 |
| 總計 | | | 7,919.0 |

資料來源：路政署的記錄

註 1：合約 A 至 F 的帳目在 2012 年 3 月至 2018 年 9 月期間結算。

註 2：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上為各個工程項目所訂的標價來計算。

註 3：在設計及建造種類合約下，承建商需要按僱主要求設計並施行工程。在總價合約下，各項工程項目的數量經計量後大致確定，但會根據政府接受的承建商投標價，增加／扣除更改項目和其他指明項目（例如暫定數量及應急項目）所涉價值，從而確定支付的最終價格。

管理工程計劃 I 的重建及改善工程

在批出合約 A 和 C 後在該兩份合約下沿屯門公路的斜坡進行額外工程

2.4 根據合約 A 和 C，承建商 A 和 C 在屯門公路東路段和三聖墟段進行道路改善工程的同時，須修正該 2 段道路兩旁為數分別超過 140 幅和 70 幅的斜坡。

2.5 路政署表示：

- (a) 已在設計階段透過一份土地勘測工程合約進行土地勘測，務求在切實可行的情況下盡量取得有關地基下層泥土的資料，以供設計擬議土力工程時使用；
- (b) 如在設計階段存在工地限制，導致時間上不許可進行土地勘測，相關土力工程的詳細設計工作，會基於當時最佳的資料（例如附近可以到達之處的地基下層泥土數據、以地形測量加以補充的底圖等）而進行；及
- (c) 已在合約 A 和 C 中加入條文，規定承建商在建造階段的工地清理工作完成後，進行更深入的土力勘測工作，以便核實設計土力工程時所作的假設。

2.6 在工程展開後，並在斜坡位置的工地清理工作，以及合約 A 和 C 所規定的詳細土地勘測（見第 2.5(c) 段）完成後發現，若干土地的實際狀況與規劃及設計階段時所假設的不同（例如部分削土坡有岩層）。結果，部分斜坡的設計有所改動，而合約 A 和 C 須進行下列額外工程：

- (a) 顧問 X 就合約 A 發出約 500 份更改令（註 13）（其後總定價為 1.74 億元），指示承建商 A 進行額外斜坡工程（註 14）；及

註 13：根據《土木工程合約一般條款》，工程師：(a) 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；(b) 如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；及 (c) 發出更改令後，應據此釐定合約金額須予增加或減少的款額。

註 14：路政署表示，合約 A 的額外斜坡工程主要包括：(a) 加建長度合共 190 米的鋼筋土牆（見第 2.7(a) 段註 16），以及在坡腳加建長 111 米的混凝土坡腳牆；(b) 為岩坡進行額外的鞏固工程；及 (c) 新增 903 枚泥釘，以及修改斜坡地形和相關排水工程。

重建及改善屯門公路的工程

- (b) 顧問 X 就合約 C 發出約 160 份更改令 (其後總定價為 4,300 萬元)，指示承建商 C 進行額外斜坡工程 (註 15)。

顧問 X 表示，該等額外斜坡工程可能令合約 A 和 C 的全部工程出現延遲，因而推遲合約完工日期。

在批出合約 C 後在該合約出現引致延遲的主要事件

2.7 路政署表示，合約 C 的工程展開後，除進行額外斜坡工程外 (見第 2.6 段)，合約 C 亦發生了另外 3 項引致延遲的主要事件：

- (a) 透過發出更改令 A 進行額外工程 (其後定價為 340 萬元——見第 2.14 段) 改動一幅鋼筋土牆 (註 16) 的位置，以回應當地居民因擬議擋土牆太接近其處所而提出的關注；
- (b) 因應在建造掃管灘橋 (即橋樑 A) 一個橋墩時遇到未能預見的海泥層，透過發出更改令 B 和 C (其後總定價為 510 萬元——見第 2.15 段) 以改動一幅鋼筋土牆的位置並修改該橋墩的地基設計；及
- (c) 改移在一幅斜坡及擋土牆下方新敷設的 1 000 毫米直徑水管，以便建造一幅鋼筋混凝土牆 (註 17)(見第 2.16 段)。

顧問 X 表示，該等事件可能令合約 C 的道路工程出現延遲，因而推遲合約 C 的完工日期。

合約 A 和 C 的追回進度措施

2.8 根據顧問 X 的評估，倘不採取緩減措施，合約 A 和 C 因額外斜坡工程 (見第 2.6 段)，以及合約 C 因另外 3 項引致延遲的主要事件 (見第 2.7 段)，可能會令

註 15：路政署表示，合約 C 的額外斜坡工程主要包括新增 1 262 枚泥釘。

註 16：鋼筋土牆是具有垂直或接近垂直 (與垂直線的夾角在 20 度之內) 牆面的結構，以抗拉元件嵌入經壓實的填土所構成。鋼筋土牆應設有確保其穩定性所必須的固定裝置、護面、粒狀濾層和疏水物料。

註 17：路政署表示，擋土牆 (例如鋼筋混凝土、L 形／倒轉 T 形懸臂、扶壁式和支墩式的擋土牆) 的穩定性來自鋼筋混凝土的強度和剛度，以及填料的重量。在空間不足以透過幾何特性來鞏固斜坡時，往往會興建鋼筋混凝土擋土牆。

合約 A 和 C 分別延遲 3 年和 2.5 年完工。政府也可能要承受重大財務風險，包括須向承建商 A 和 C 支付延期完工費用。此外，為配合合約 A 和 C 的道路工程而進行，而且與交通管制及監察系統有關的土木工程會因而延遲，從而對合約 D 的完工日期構成連鎖效應。

2.9 在 2016 年 7 至 8 月期間，顧問 X 就合約 A 發出 3 份更改令 (更改令 D 至 F——其後總定價為 1.405 億元)，以及就合約 C 發出 1 份更改令 (更改令 G——其後定價為 1.454 億元)，分別指示承建商 A 和 C 採取措施，追回因額外斜坡工程和另外 3 項引致延遲的主要事件而可能出現的延遲 (下稱追回進度措施——見表六)。

表六
為追回進度措施而就
合約 A 和 C 發出的更改令 D 至 G

| 更改令 | 追回進度措施 | 最終價值 (百萬元) |
|---|---|---------------|
| <i>緩減合約 A 因額外斜坡工程造成的延遲</i> | | |
| D | 興建鋼製的臨時行車橋，並在屯門公路增設工地入口，通往中央分隔帶範圍，以加快在中央分隔帶興建擋土牆的進度 | 41.0 |
| E | 增設工地入口，通往南北兩邊的斜坡，以便同時進行斜坡工程 | 68.1 |
| F | 更改斜坡的施工方法，以便早日形成所需空間，令西行線／東行線的道路工程得以提早展開 | 31.4 |
| 總計 | | 140.5 |
| <i>緩減合約 C 因額外斜坡工程和另外 3 項引致延遲的主要事件而可能造成的延遲</i> | | |
| G | <ul style="list-style-type: none"> • 設置臨時路面，並修訂施工方法，以便重新為道路工程排序 • 增設工地入口，以便進行額外斜坡工程 • 調配額外資源，以應付經重新排序的工程 | 145.4 (註) |

資料來源：路政署的記錄

註：路政署表示，更改令 G 的追回進度措施旨在加快合約 C 所涉不同工程的整體施工進度，因此無法把相關費用 1.454 億元按所緩減延遲的起因 (額外斜坡工程抑或另外 3 項會引致延遲的主要事件) 加以細分。

重建及改善屯門公路的工程

2.10 顧問 X 表示，在採取合約 A 和 C 的更改令 D 至 G (見第 2.9 段) 的追回進度措施後，承建商 A 和 C 已追回因進行額外斜坡工程而可能令合約 A 和 C 的完工日期出現的延遲 (見第 2.6 段)，以及因另外 3 項引致延遲的主要事件而可能令合約 C 的完工日期出現的延遲 (見第 2.7 段)。最終，路政署表示，所有可能造成的延遲 (合約 A 和 C 的延遲分別為 3 年和 2.5 年——見第 2.8 段) 均已追回，而合約 A 和 C 下的相關工程均於合約所訂期限前完成。

需要從令合約 A 和 C 可能出現延遲的事件中汲取經驗

2.11 審計署留意到，下文第 2.12 至 2.16 段所載事宜值得路政署留意並從中汲取經驗，以助管理日後的道路重建及改善工程計劃。

2.12 **在批出合約 A 和 C 後沿屯門公路的斜坡新增大量工程** 審計署留意到：

- (a) 路政署表示已在合約 A 和 C 的設計階段進行土地勘測，以取得有關地基下層泥土的資料，供設計擬議土力工程時使用 (見第 2.5(a) 段)。如在設計階段存在工地限制，導致時間上不許可進行土地勘測，相關土力工程的詳細設計工作，會基於當時最佳的資料 (例如附近可以到達之處的地基下層泥土數據) 而進行 (見第 2.5(b) 段)；
- (b) 承建商在合約 A 和 C 生效並完成工地清理工作後，進行了更深入的土力勘測。最終，發現若干斜坡的實際土地狀況與規劃及設計階段時所假設的不同，並透過多份更改令對斜坡進行大量額外工程。詳情如下：
 - (i) 就合約 A 發出約 500 份更改令，對斜坡進行額外工程 (見第 2.6(a) 段)。為追回可能出現的延遲，發出更改令 D 至 F 以採取追回進度措施，有關費用合共為 1.405 億元 (見第 2.9 段)(即佔合約 A 最終合約金額 32.643 億元的 4.3%)；及
 - (ii) 就合約 C 發出約 160 份更改令，對斜坡進行額外工程 (見第 2.6(b) 段)。為追回合約 C 因額外斜坡工程和另外 3 項引致延遲的主要事件而可能造成的延遲，發出更改令 G 以採取追回進度措施，有關費用合共為 1.454 億元 (註 18)(見第 2.9 段)(即佔合約 C 最終合約金額 16.036 億元的 9.1%)；及

註 18：路政署表示，更改令 G 的追回進度措施旨在加快合約 C 所涉不同工程的整體施工進度，因此無法把相關費用 1.454 億元按所緩減延遲的起因 (額外斜坡工程抑或另外 3 項會引致延遲的主要事件) 加以細分。

- (c) 下列指引與工地勘測 (包括斜坡土地狀況) 有關：

批出合約 A 和 C 前

- (i) 2004 年發出的《環境運輸及工務局技術通告 (工務) 第 17/2004 號——工程不可能進行／無法預知的地質情況／公用設施的介入》訂明，工程計劃項目負責人員應安排進行所有必需的工地勘測，並確定在詳細設計工作展開前，以及在進行詳細設計工作期間，均備有足夠的地質資料；

批出合約 A 和 C 後

- (ii) 由土木工程拓展署下土力工程處出版的《岩土指南第二冊：工地勘測指南》已在 2017 年更新，提供：
- 工地勘測良好做法的指引予工務部門，以計劃和進行工地勘測；及
 - 有關應用新科技和數碼工具 (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
- (iii) 在 2018 年 3 月發出的《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”》就工務工程項目的土力工程提供進一步指引。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。

審計署認為，在日後推行涉及斜坡工程的道路工程計劃時，路政署需要提醒其人員及顧問在進行勘測時遵從相關工地勘測的指引 (包括應用新科技和數碼工具)。

2.13 如第 2.7 段所載，由於要為另外 3 項引致延遲的主要事件進行額外工程，合約 C 的完工日期可能出現延遲。最終，因該等事件和額外斜坡工程而出現的延遲，需要透過發出更改令 G 來追回，而有關追回進度措施的費用為 1.454 億元 (見第 2.12(b)(ii) 段註 18)。就這 3 項引致延遲的主要事件有可予改善之處 (見第 2.14 至 2.16 段)。

2.14 *地區諮詢工作有可予改善之處* 審計署留意到：

- (a) *改動一幅鋼筋土牆的位置* 根據合約 C，承建商 C 須負責設計和興建一幅毗鄰青山灣某住宅發展項目的斜坡 (即斜坡 A) 的鋼筋土牆。路政

署表示，儘管已進行過多次諮詢（註 19），但斜坡 A 的工地清理工程在 2010 年 6 月展開後，鄰近住宅發展項目的居民鑑於擬議鋼筋土牆過於接近該住宅發展項目，就多方面（例如景觀、通風、保安等）提出關注，並要求把土牆移得更遠離其處所。為回應當地居民的關注，該擋土構築物需要重新設計，使之與住宅發展項目邊界之間的空間增至約 3 米；及

- (b) 最終，斜坡因土牆位置改變而須作出較為陡斜的削切，而且在進行與土牆相關的挖掘工程時，需要進行更大規模的臨時斜坡鞏固工程。顧問 X 發出更改令 A（其後定價為 340 萬元），指示承建商 C 改動擋土構築物的位置，並把擬議的鋼筋土牆改為鋼筋混凝土牆。根據顧問 X 的評估，如不採取追回進度措施，在斜坡 A 進行的斜坡工程可能延遲 603 天。最終，有關方面採取了追回進度措施，以追回進度（見第 2.9 段）。

審計署認為，在日後推行涉及在物業發展項目附近的構築物（例如在斜坡上的土牆）的道路工程計劃時，路政署需要改善地區諮詢程序，更妥善地處理持份者（例如當地居民）的關注。

2.15 橋樑工程的土地勘測工作有可予加強之處 審計署留意到：

- (a) **改動一幅鋼筋土牆的位置以遷就橋樑 A 地基設計的改變** 根據合約 C，承建商 C 須負責擴闊橋樑 A（見第 2.7(b) 段）的橋樑結構。路政署表示已在設計階段就擬議橋樑擴闊工程進行土地勘測（包括鑽孔）。擬議工程的詳細設計，是根據鄰近地點的鑽孔數據和當時具備的其他資料（例如以地形測量加以補充的底圖等）進行。根據現存鑽孔記錄的地基下層泥土數據，並未發現橋樑 A 附近有海相沉積土；
- (b) 路政署表示，在進行橋樑 A 的打樁工程時，於該橋東橋墩一帶遇到未能預見的海泥層。及後在建造階段進行的土地勘測證實，有海泥層的範圍可能很小，因此在設計階段，無法憑當時所具備有關附近地點的土地勘測數據發現。就此，東橋墩地基的設計須因應所取得的最新土地勘測結果加以檢討；及

註 19：路政署表示：(a) 就工程計劃 I 進行公眾諮詢時，該署是按土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》中的程序行事。之前在設計階段為該工程計劃所做的諮詢包括徵詢區議會意見，以及在工程計劃 I 刊登憲報前和期間舉行數次公眾論壇（附近民居的持份者獲邀在論壇上發表意見）；及 (b) 在刊憲期間收到的反對，均與該鋼筋土牆無關。

- (c) 顧問 X 發出：
- (i) 更改令 B (定價為 150 萬元)，指示承建商 C 把橋樑 A 東橋墩的設計由原本的襯墊地基 (註 20) 更改為小型樁柱地基；及
 - (ii) 更改令 C (定價為 360 萬元)，指示承建商 C 更改一幅斜坡 (即斜坡 B) 附近某部份的鋼筋土牆的位置，以免影響橋樑 A 東橋墩的小型樁柱。

根據顧問 X 的評估，如不採取追回進度措施，橋樑 A 和斜坡 B 的工程可能出現 366 天的延遲。最終，有關方面採取了追回進度措施，以追回進度 (見第 2.9 段)。

審計署認為，在日後推行涉及橋樑工程的道路工程計劃時，路政署需要提醒其人員及顧問在進行勘測時遵從相關工地勘測的指引 (見第 2.12(c) 段)。

2.16 *與相關政府部門就其地底設施的溝通工作有可予加強之處* 審計署留意到：

- (a) *改移在一幅斜坡及擋土牆下方新敷設的 1 000 毫米直徑水管* 根據合約 C，承建商 C 須負責在一處斜坡 (即斜坡 C) 建造一幅鋼筋混凝土護土牆。在斜坡 C 附近的工地清理工作完成後進行工地勘測時發現，在斜坡 C 附近的擬議鋼筋混凝土牆的地底，有一條新敷設的 1 000 毫米直徑水管，須於興建護土牆前改移。路政署表示，根據在設計階段時的想法，為盡量避免對合約 C 的工程造成影響，水管的敷設工作應由負責的政府部門與路政署協調下進行；及
- (b) 根據顧問 X 的評估，如不採取追回進度措施，改移水管可能造成 235 天的延遲。最終，有關方面採取了追回進度措施，以追回進度 (見第 2.9 段)。

審計署認為，在日後推行道路工程計劃時，路政署可加強與相關政府部門就其地底設施的溝通工作，務求改善相關工程的協調工作，盡量減低不同工程之間可能出現的影響。

註 20：襯墊地基是香港常用的淺層地基，旨在分散負重 (例如柱墩和支撐柱的重量)。襯墊地基是長方形或圓形的墊腳，用以支撐柱墩等局部負重。

合約沒有包括部分必要的斜坡工程

2.17 根據合約 A 至 C，承建商 A 至 C 須按相關合約所涵蓋的路段，沿屯門公路進行斜坡修正和／或鞏固工程。路政署表示：

- (a) 有 23 幅現有斜坡 (註 21) 已透過在 1994 年和 1998 年 (即 2008 年 10 月至 2009 年 6 月期間批出合約 A 至 C 前約 11 年至 14 年) 開展的 2 份路政署合約予以加固；及
- (b) 顧問 X 已於設計階段，根據顧問合約 Z (見第 1.5 段表二)，藉當時具備的資料 (例如地質、斜坡資料、竣工圖則、先前進行的土地勘測等)，對沿屯門公路所有路旁斜坡 (包括曾進行加固的斜坡) 的狀況作初步評估。根據對路旁斜坡的初步評估結果 (有關結果曾由相關政府部門傳閱，以徵詢意見及認可)，合約 A 至 C 所涉的該 23 幅現有斜坡無須進行加固或修正工程。

2.18 在這 23 幅沿屯門公路的斜坡中，有 2 幅 (分別涉及合約 B 和 A) 曾在 2009 年 3 月 6 日和 24 日發生 2 宗墮石事件 (註 22)。路政署表示，在 2 宗事件發生後進行的實地視察發現，大小石塊鬆脫墮下的可能原因是：

- (a) 植物根部生長，導致岩石沿節理裂開；及
- (b) 斜坡表面部分噴漿混凝土剝落，加上事發當日天氣惡劣所致。

路政署表示，顧問 X 鑑於該 2 宗墮石事件，建議全面檢視該 23 幅原先並未納入合約 A 至 C 內的斜坡的最新狀況。

註 21：在這 23 幅斜坡中，位於合約 A 至 C 所涉屯門公路路段的分別有 7 幅、12 幅和 4 幅。

註 22：路政署表示，2009 年 3 月 6 日發生的墮石事件，涉及一幅約 2 立方米的岩塊；而 2009 年 3 月 24 日的墮石事件，則涉及一塊因噴漿混凝土損毀而掉落的碎片。幸而 2 宗事件均沒有傷人或損毀財物。

2.19 對該 23 幅斜坡進行全面實地視察和案頭研究後發現，有必要進行額外調查，以確定斜坡的最新狀況。就此，顧問 X 發出了 10 份更改令 (其後總定價為 960 萬元)，指示承建商 A、B 和 C 按各自的合約範圍為該 23 幅斜坡進行額外土地勘測和／或岩石調查 (合約 A、B 和 C 所涉斜坡分別有 7 幅、12 幅和 4 幅)。最終，顧問 X 發出了另外 60 份更改令 (其後總定價為 2,490 萬元)，在 10 幅斜坡 (合約 A、B 和 C 所涉斜坡分別有 7 幅、1 幅和 2 幅) 進行所需的加固和鞏固工程 (註 23)。

2.20 路政署表示，該 23 幅斜坡已先後透過在 1994 年和 1998 年 (即 2008 年 10 月至 2009 年 6 月期間批出合約 A 至 C 前約 11 年至 14 年) 開展的 2 份合約予以加固，而顧問 X 根據設計階段的初步評估結果認為無須進行加固或修正工程 (見第 2.17 段)。最終，在發生 2 宗墮石事件後，對該 23 幅斜坡進行全面實地視察、案頭研究和額外勘測，該 23 幅斜坡中的 10 幅斜坡進行了加固和鞏固工程 (在合約 A 至 C 下進行，費用合共 3,450 萬元 (960 萬元 + 2,490 萬元)(見第 2.19 段))。審計署認為，在日後推行涉及斜坡工程的道路工程計劃時，路政署需要嚴格審視斜坡 (包括曾進行加固的斜坡) 狀況，並把相關斜坡工程納入合約。

需要加強查核建築工料清單

2.21 合約 A 至 C 是實計工料合約。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 (註 24) 上為各個工程項目所訂的標價來計算。

2.22 路政署表示，建築工料清單的錯誤指清單所載說明的任何錯誤，而遺漏項目指合約圖則或規格 (註 25) 有顯示／提供，而相關工程的建築工料清單遺漏的項目。審計署留意到，合約 A 有 36 項建築工料清單的錯誤 (其後定價為 8,610 萬元)，而合約 A 至 C 則有 675 個遺漏項目 (其後定價為 2.221 億元)。

註 23：典型的加固和鞏固工程包括：(a) 石坡鞏固工程；(b) 移走鬆脫的石塊；(c) 闢設保養通道；及 (d) 進行斜坡護面或修復工程，或裝設鐵絲網。

註 24：根據實計工料合約，建築工料清單是招標文件的一部分，在合約批出後便成為合約文件的一部分，訂明各個工程項目的估計施工量。投標者需為建築工料清單上有關的項目提供標價。就中標者而言，建築工料清單項目的標價會用來計算已完成工作量的價值。

註 25：根據《土木工程合約一般條件》，對於建築工料清單的錯誤或遺漏項目：(a) 承建商須根據合約圖則和規格進行工程；及 (b) 工程師須修正錯誤或遺漏，並確定和認證已進行工程的價值。

2.23 根據土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》：

批出合約A至C前

- (a) 以財務管理角度而言，在擬備建築工料清單和特別序言時應小心謹慎，極力避免出現遺漏項目；
- (b) 在切實可行的範圍內，應把所有工程項目納入建築工料清單，盡量減少遺漏項目。應建立有關查核建築工料清單的程序，確保建築工料清單完整、準確，並排除主要錯誤。此舉有助進行招標競投工作，並可減少用於為遺漏項目估值的資源，以及避免出現有關為遺漏項目估值而造成的爭拗；

批出合約A至C後 (2014年發出)

- (c) 擬備建築工料清單時執行招標前反覆核實的程序；
- (d) 在資源許可的情況下，項目辦事處可在顧問擬備建築工料清單後，抽選若干成本較高昂的項目，檢查有關項目的施工量；及
- (e) 召開一個由職級不低於首長級薪級表第1點的項目辦事處人員主持的會議，核實擬備的建築工料清單，並確保所有核實和反覆核實程序妥為完成和記錄在案。

2.24 審計署認為，路政署需要提醒其人員及顧問遵從相關查核建築工料清單的最新規定，確保清單資料完整準確。

審計署的建議

2.25 審計署建議路政署署長應：

- (a) 在日後推行涉及斜坡工程或橋樑工程的道路工程計劃時：
 - (i) 提醒路政署人員及顧問在進行勘測時遵從相關工地勘測的指引（包括應用新科技和數碼工具）；
 - (ii) 嚴格審視斜坡（包括曾進行加固的斜坡）狀況，並把相關斜坡工程納入合約；

- (b) 在日後推行涉及在物業發展項目附近的構築物 (例如在斜坡上的土牆) 的道路工程計劃時，改善地區諮詢程序，更妥善地處理持份者 (例如當地居民) 的關注；
- (c) 在日後推行道路工程計劃時，加強與相關政府部門就其地底設施的溝通工作，務求改善相關工程的協調工作，盡量減低不同工程之間可能出現的影響；及
- (d) 提醒路政署人員及顧問遵從相關查核建築工料清單的最新規定，確保清單資料完整準確。

政府的回應

2.26 路政署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 路政署會提醒其人員及顧問：
 - (i) 遵從相關工地勘測的最新指引¹，包括應用新科技和數碼工具 (例如激光掃描科技)；
 - (ii) 在推行涉及斜坡工程的道路工程計劃時，按照土木工程拓展署下土力工程處的最近指引，嚴格審視斜坡 (包括曾進行加固的斜坡) 狀況，並把相關斜坡工程納入合約；及
 - (iii) 與相關政府部門就其地底設施 (尤其是涉及與擬議工程銜接的設施)，保持密切聯繫，盡量減低不同工程之間可能出現的影響；
- (b) 除載於《土木工程管理手冊》的工務工程項目諮詢程序外，路政署會繼續加強與市民溝通。該署最近開始透過新媒體和科技 (例如有電腦動畫的網上平台)，協助持份者加深對該署工程的了解，並讓他們掌握對有關工程的具體概念；及
- (c) 路政署會提醒其顧問繼續遵從《土木工程管理手冊》(已在 2014 年加強質素保證程序 (例如有關查核建築工料清單的規定——見第 2.23(c) 至 (e) 段)) 的最新規定，並提醒其人員在日後的建築工料清單擬備工作中，繼續就顧問提交的文件進行所需查核。

管理工程計劃 III 的重建及改善工程

合約條款並沒有清楚訂明若干設施的建造工程

2.27 工程計劃 III 的屯門公路市中心段交通改善工程涉及永久遷移或重置當時位於安定邨範圍內的設施（包括單車停泊處、新的花木種植及園境建築工程及相關渠務工程，以及永久照明裝置）。相關的設計和建造工程由承建商 C 根據合約 F（一份設計及建造總價合約——見第 2.3 段表五註 3）進行。至於建造工程，承建商 C 聲稱是額外工程，並不在合約 F 範圍之內，須獨立計量。

2.28 顧問 X 表示：

- (a) 合約 F 的條款只要求承建商 C 就永久遷移或重置設施提交設計和建造計劃；
- (b) 合約 F 的條款並沒有訂明該等設施的建造工程，而分項價目表也沒有可供承建商 C 在投標時就該等工程定價的項目；及
- (c) 以合約 F 而言，該等設施的建造工程應視為額外工程並須獨立計量。

最終，顧問 X 發出更改令 H（其後定價為 390 萬元），指示承建商 C 進行該等設施的建造工程。

2.29 根據《土木工程管理手冊》，每份合約的合約文件必須交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，而構成合約的文件必須在招標之前經過審核，以確保資料齊全和準確一致。

2.30 審計署認為，在日後為設計及建造總價合約擬備文件時，路政署需要採取措施，嚴格核實合約文件，以確保資料齊全準確，包括在合約條款中清楚訂明所需的一切工程。

*未有就工地附近的地底設施諮詢相關的
主要公共機構設施負責者*

2.31 根據合約 F，承建商 C 須建造一條行車橋（即橋樑 B），以及重置置樂橋（即橋樑 C）和兆安橋（即橋樑 D）。有關工程均屬總價計算的設計及建造項目（註 26）。2010 年 11 月，在合約 F 建造階段時發現，2 條直徑分別為 450 毫米和 600 毫米的現有冷卻水管與擬興建的橋樑 B 和需要重置的橋樑 C 和 D 的地基並不相容，詳情如下：

- (a) 該 2 條冷卻水管連接 2 項公共機構設施，屬其空調系統的一部分（抽入海水，使空調系統得以進行熱交換）；
- (b) 在規劃階段從其他決策局／部門或公用事業機構所取得的所有公用設施記錄繪圖，均沒有顯示該 2 條冷卻水管；
- (c) 承建商 C 在 2010 年 12 月提出有關改移 2 條冷卻水管的要求，2 個公共機構均回應指改移水管的方案並不可取，其中一個機構更表示水管改移工程或會影響其日常運作；及
- (d) 經審慎考慮不同方案的成本和優劣後，透過修改設計來原址保留該 2 條冷卻水管被認為是最可取的方案。

最終，在 2015 年 8 月，顧問 X 發出 3 份更改令（更改令 I 至 K——其後總定價為 6,230 萬元），指示承建商 C 為橋樑 B 至 D 進行額外的設計和建造工程，以原址保留該 2 條冷卻水管（註 27）。

2.32 顧問 X 表示：

- (a) 冷卻水管並非合約 F 所載列的公用設施；及
- (b) 該 2 條冷卻水管只供 2 項公共機構設施專用地使用，屬其空調系統中不可分割的一部分。這類設施的詳情，只可能經由其擁有者和其維修代理取得，而他們均不是為工務工程項目識別現有地底設施時的慣常諮詢對象（即並非公用事業機構或相關組織）。

註 26：根據合約 F，承建商 C 將會按照僱主要求設計和建造橋樑 B 至 D，以及收取其在投標文件上訂明的總價。

註 27：路政署表示，由於更改令 I 至 K 的估價已包括任何涉及干擾費的考量而承建商 C 已採取措施緩減由冷卻水管導致的延遲，政府沒有另行批准延長合約期或批出延期完工費用。

重建及改善屯門公路的工程

2.33 此外，顧問 X 在 2015 年 11 月發出另一份更改令 (更改令 L——其後定價為 390 萬元)，指示承建商 C 為 2 個隔音屏障／隔音罩的地基進行額外的設計和建造工程，以便原址保留 2 條冷卻水管。

2.34 審計署認為，在日後推行工程計劃時，路政署宜就工地附近的地底設施 (例如冷卻水管) 諮詢主要公共機構設施的負責者 (例如保養代理)。

就道路工程計劃進行的實地勘測有可予改善之處

2.35 根據合約 F，承建商 C 須重鋪屯門公路市中心段現有車道的路面 (見第 1.3(c)(ii) 段)。然而在施工時發現，不同位置的路面存在更多裂紋。經詳細檢視後得知，裂紋深度 (由路面開始量度) 介乎 120 毫米至 300 毫米不等。由於裂紋較深，按合約 F 的原有規定重鋪路面，並不能有效地修妥有關路段。最終，顧問 X 在 2016 年 3 月發出更改令 M (其後定價為 1,260 萬元)，指示承建商 C 重建失修的道路範圍 (註 28)。

2.36 路政署和顧問 X 表示：

- (a) 屯門公路市中心段於上世紀八十年代興建，路面自啓用以來未曾重建；
- (b) 儘管已在規劃階段檢查路面狀況，並在不同地點發現路面有裂痕，但屯門公路市中心段的交通極為繁忙，為盡量避免因進行實地勘測而影響該處的交通，因而未有就是否需要重建道路而評估裂痕的確實嚴重程度。根據在規劃階段的最佳資料，重鋪路面 (註 29) 被認為是修理所發現裂痕的最合適措施；及
- (c) 然而，根據施工階段時進行的詳細檢查，要完成工程，有效令失修路面的結構回復完整，必須重建失修的路面範圍 (見上文 (b) 項註 29)。此外，盡早重建也有助減少對市民造成的滋擾，尤其是對道路使用者的滋擾，原因是重建可大大減少維修路面的次數，因而無須為經常進行重鋪工程而重複掘路及封閉行車線。

註 28：路政署表示，按更改令 M 重建的道路有 5 868 平方米，約為原擬根據合約 F 重鋪的車道總面積 (50 796 平方米) 的 12%。

註 29：路政署表示，典型的柔性路面瀝青層包括路底、路面下層、磨耗層和防滑層。重鋪路面指刨去和重新敷設瀝青層的頂層 (防滑層和磨耗層)，而重建道路則包括移除和重新敷設現有車道上的整個瀝青路面結構。

2.37 在備悉路政署有關難以透過實地調查來斷定繁忙路段狀況的觀點的同時，審計署認為路政署可研究措施，更有效地掌握繁忙路段的狀況，以便規劃和設計日後的道路工程計劃（例如運用其保養定期合約承建商在例行檢查和保養該等路段時取得的資料——見第 1.8 及 1.9 段）。

審計署的建議

2.38 審計署建議路政署署長應：

- (a) 在日後為設計及建造總價合約擬備文件時採取措施，嚴格核實合約文件，以確保資料齊全準確，包括在合約條款中清楚訂明所需的一切工程；
- (b) 在日後推行工程計劃時，就工地附近的地底設施（例如冷卻水管）諮詢主要公共機構設施的負責者（例如保養代理）；及
- (c) 研究措施，更有效地掌握繁忙路段的狀況，以便規劃和設計日後的道路工程計劃（例如運用路政署保養定期合約承建商在例行檢查和保養該等路段時取得的資料）。

政府的回應

2.39 路政署署長同意審計署的建議，並表示路政署會：

- (a) 提醒其顧問遵從《土木工程管理手冊》相關章節中有關查核招標文件（包括合約條款）的最新規定，確保已清楚訂明所需工程，並提醒其人員就顧問提交的相關文件進行所需核實工作，確保資料齊全準確；
- (b) 在日後規劃和設計工程計劃時，在切實可行的情況下盡量就工地附近的地底設施諮詢主要公共機構設施的保養代理；及
- (c) 在規劃和設計日後的道路工程計劃時，檢視繁忙路段路面狀況的相關資料（例如檢查報告和維修記錄），並在顧及例行保養工程和切實可行的情況下，盡量進行實地勘測。

第 3 部分：其他工程計劃管理事宜

3.1 除與重建及改善屯門公路的工程有關的管理事宜（見第 2 部分）外，尚有涉及屯門公路的其他工程計劃管理事宜。本部分探討其他工程計劃管理事宜。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 隔音屏障的綠化（第 3.2 至 3.15 段）；
- (b) 工地安全（第 3.16 至 3.23 段）；及
- (c) 以相關的工程撥款分攤工程費用和工程費用的預算（第 3.24 至 3.33 段）。

隔音屏障的綠化

3.2 路政署表示：

- (a) 政府致力促進綠化，藉以改善香港的居住環境質素。在切實可行的情況下，應盡力締造機會在行人天橋和行車橋等公路構築物栽種植物；及
- (b) 為此，在沿屯門公路的隔音屏障設置垂直綠化板是以試驗形式盡量為公路構築物締造綠化機會。

3.3 沿屯門公路相關路段在工程計劃 I 至 III 下須設置隔音屏障，減輕道路交通噪音（見第 1.3(a)(iv)、(b)(ii) 及 (c)(iii) 段）。路政署表示，為盡量締造綠化機會，該署在工程計劃 I 和 III 下以試驗形式，在選定地點的隔音屏障加裝垂直綠化板（註 30）。最終，在沿屯門公路東路段、大欖段和市中心段隔音屏障的較低位置，均垂直裝設了細小的種植杯，用以栽種植物，以便在隔音屏障形成垂直綠化板（註 31）。有關的建築費用總額為 7,560 萬元，詳情如下：

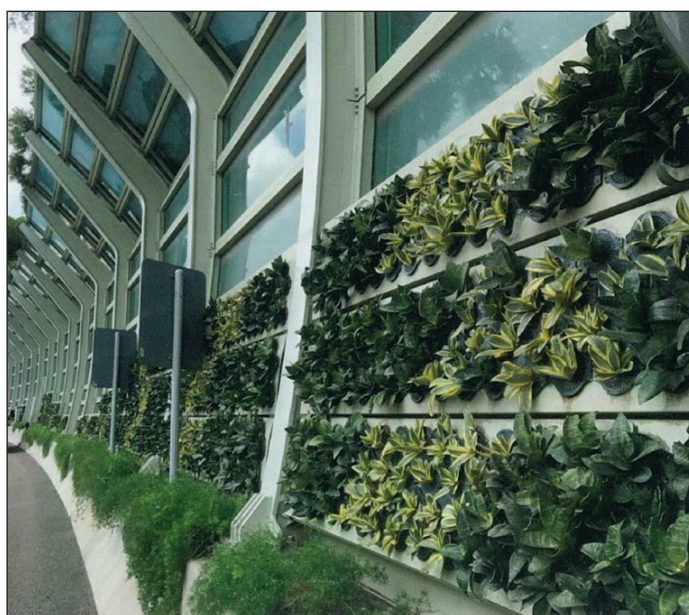
註 30：路政署表示，垂直綠化板只用於屯門公路東路段、大欖段和市中心段，而沒有用於其他路段，原因為：(a) 屯門公路三聖墟段的陽光不足以滿足隔音罩內植物所需；及 (b) 屯門公路近青田交匯處段的相關工程規模較小，開展日期較屯門公路其他路段的重建及改善工程為早。

註 31：路政署表示：(a) 沿屯門公路東路段和大欖段的垂直綠化板，與隔音屏障背部的現有隔音板（用以緩減噪音）分離；及 (b) 沿屯門公路市中心段隔音屏障上的垂直綠化板，與其背部設有的吸音層（用以緩減噪音）融為一體。

- (a) **屯門公路東路段** 在沿屯門公路東路段車道隔音屏障上的垂直綠化板(長 1 700 米)栽種合共約 61 000 棵植物(見照片一)。垂直綠化板的相關建築工程在合約 A 下進行，費用為 1,430 萬元；

照片一

屯門公路東路段隔音屏障上的垂直綠化板



資料來源：路政署的記錄

- (b) **屯門公路大欖段** 在沿屯門公路大欖段車道隔音屏障上的垂直綠化板(長 600 米)栽種合共約 24 000 棵植物。垂直綠化板的相關建築工程在合約 B 下進行，費用為 370 萬元；及
- (c) **屯門公路市中心段** 在沿屯門公路市中心段車道隔音屏障上的垂直綠化板(長 400 米)，以及沿行人路隔音屏障上的垂直綠化板(長 700 米)分別栽種合共約 83 000 棵和 102 000 棵植物。垂直綠化板的相關建築工程在合約 F 下進行，費用為 5,760 萬元(註 32)。

註 32：路政署表示：(a) 沿屯門公路市中心段的垂直綠化板兼具綠化和緩減噪音的功用；及 (b) 垂直綠化板正面的小型種植杯和背面的吸音層融為一體(見第 3.3 段註 31)。因此，並沒有關於垂直綠化層建築費用的分項數字。

3.4 根據《發展局技術通告(工務)第 6/2015 號》和被其取代的第 2/2004 號“植物及園林建築的護養”，對於屯門公路的植物保養，相關政府部門所負的責任如下：

- (a) 路政署負責就沿屯門公路東路段和大欖段(均屬快速公路範圍)垂直綠化板上的植物，進行園藝保養工作(註 33)；及
- (b) 康樂及文化事務署(康文署)負責就沿屯門公路市中心段(屬郊野公園範圍以外，而且不屬快速公路的公共道路)垂直綠化板上的植物，進行園藝保養工作。

3.5 合約 A 和 B 的工程完成後，承建商 A 和 B 分別在 2017 年 11 月和 2016 年 6 月把沿屯門公路東路段和大欖段的垂直綠化板的植物移交路政署，以進行園藝保養(註 34)。沿屯門公路市中心段的垂直綠化板的植物，則在 2017 年 7 月移交康文署(註 35)進行園藝保養(註 36)。

垂直綠化板植物生長情況欠佳

3.6 審計署留意到，在 2017 年 10 月至 2022 年 6 月期間，路政署和康文署分別接獲 15 和 23 宗來自市民和立法會議員，涉及沿屯門公路不同路段垂直綠化板植物枯萎的投訴(屯門公路市中心段垂直綠化板的枯萎植物見照片二)。

註 33：路政署表示，植物的園藝保養工作包括除草、修剪、蟲害防治、更換有病或已死的植物，以及維修和保養灑水系統。

註 34：路政署表示：(a) 沿屯門公路垂直綠化板的園藝保養工作，是根據一份用以管理及保養新界西和九龍的快速公路和高速道路，為期 6 年的定期合約進行。2021-22 年度，相關定期合約的開支為 1.683 億元(見第 1.9 段)；及 (b) 有關保養的定期合約涵蓋各類道路保養工作，當中包括植物保養。由於植物保養這個項目的標價，涵蓋合約所涉各個種植地點，因此沒有 1 個單為沿屯門公路垂直綠化板的植物保養的分項數字。

註 35：路政署表示，合約 F 的工程完成後，承建商 C 於 2015 年 6 月把垂直綠化板的植物移交路政署，以展開培植期。有關植物及後於 2017 年 7 月移交康文署。

註 36：康文署表示：(a) 沿屯門公路市中心段的垂直綠化板植物所涉的修理和園藝保養工作(例如除草、澆水和定期檢查植物)，是透過康文署覆蓋 2017 年 7 月至 2022 年 3 月的 5 份園藝保養定期合約提供；及 (b) 期內有關垂直綠化板植物的開支為 390 萬元。

照片二

屯門公路市中心段垂直綠化板的枯萎植物
(2020年6月)



資料來源：路政署的記錄

更換沿市中心段車道的 400 米長垂直綠化板

3.7 屯門區議會議員不時就沿屯門公路市中心段車道的 400 米長垂直綠化板 (見第 3.3(c) 段) 的植物生長情況欠佳表示關注。就此，審計署留意到：

- (a) 在 2020 年 5 月舉行的一次屯門區議會會議上，有議員就垂直綠化板植物情況欠佳提出質詢。康文署回應時表示：
 - (i) 沿屯門公路市中心段的垂直綠化板由路政署設計和建造，包括選擇和栽種植物。垂直綠化板的設計令植物底部的泥土難以保存水分；
 - (ii) 屯門公路市中心段交通繁忙，康文署的園藝保養承辦商難以為進行保養工作而取得有關位置 (即沿車道隔音屏障上的 400 米長垂直綠化板) 的臨時封路許可；及

- (iii) 康文署和路政署正研究替代辦法或調整計劃，以改善情況；及
- (b) 在 2020 年 9 月舉行的一次屯門區議會會議上，路政署表示：
 - (i) 該署與康文署檢討情況後發現，有關植物易受強風、灰塵和真菌影響，需要較頻密地進行保養。為保障道路使用者和工人的安全，在進行園藝保養工作時，有關路段需要臨時封閉。然而，鑑於區內交通日趨繁忙，並有需要盡量減少對居民和道路使用者構成滋擾，應盡量避免經常臨時封閉道路來進行園藝保養；
 - (ii) 鑑於需要頻密地進行保養，以及成本效益、綠化效果，以及臨時封路期間對鄰近居民的影響，沿屯門公路垂直綠化板的植物難以可持續地生長；及
 - (iii) 該 400 米長的垂直綠化板會以類似於鄰近位置所用的隔音板取代。

3.8 最終，路政署聘用承建商，把沿屯門公路市中心段車道隔音屏障上的 400 米長垂直綠化板，換成沒有綠化功用的隔音板。更換工程在 2021 年 11 月展開，在 2022 年 1 月大致完成 (所涉開支為 300 萬元，以工程撥款 III 支付)。

3.9 **計劃更換餘下位於市中心段的垂直綠化板** 路政署表示，路政署與康文署在 2022 年 5 月舉行協調會議，就餘下沿屯門公路市中心段行人路設置的 700 米長垂直綠化板商討未來路向。路政署和康文署在會後擬備的評估報告中總結，在沿行人路設置的垂直綠化板上栽種植物，既不可持續，也不符合成本效益。原因如下：

- (a) 垂直綠化板的種植杯細小，長遠而言會窒礙植物健康生長；
- (b) 露天位置環境惡劣，令灑水系統老化；及
- (c) 部分地點的垂直綠化板設於較高位置 (例如離地面 2 米或以上)，令保養工作難以進行，同時變得費時。

2022 年 8 月，在回應審計署的查詢時，路政署表示計劃把餘下沿屯門公路市中心段行人路設置的 700 米長垂直綠化板換成隔音板，並在 2023 年為有關工程合約招標。

3.10 **計劃移除沿東路段和大欖段的垂直綠化板** 一如市中心段的情況，沿屯門公路東路段和大欖段的垂直綠化板 (長 2 300 米)，同樣被發現植物生長情況欠佳。

3.11 2022 年 8 月，路政署在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 該署發現數項保養方面的限制，導致垂直綠化板植物生長情況欠佳：
 - (i) 屯門公路環境惡劣而多塵，有關植物容易因生病和受真菌攻擊而腐爛；
 - (ii) 屯門公路日益繁忙，路政署難以為園藝保養工作取得臨時封路的批准；及
 - (iii) 露天位置環境惡劣，令垂直綠化板的灑水系統老化。檢查和保養既困難，而且耗費人力；
- (b) 截至 2022 年 4 月，沿屯門公路東路段和大欖段的垂直綠化板植物的生長情況依然欠佳，該署認為垂直綠化板長遠而言並非可持續；及
- (c) 路政署正考慮移除沿屯門公路東路段和大欖段的垂直綠化板。由於該等垂直綠化板毗鄰快速公路，而且為數較多，因此須分階段採取臨時交通措施，才能進行擬議的移除工程（註 37）。路政署正擬定詳細工程計劃，目標是在 2024 年完成移除工程。

需要從沿屯門公路不同路段的垂直綠化板安裝工程中汲取經驗

3.12 2022 年 10 月，路政署告知審計署：

- (a) 鑑於本港沿公路設置規模相若的垂直綠化板的經驗有限，路政署先在屯門公路市中心段附近的工地辦事處空地試驗承建商建議的垂直綠化板，之後才正式沿屯門公路設置；
- (b) 該署認為試驗結果可接受，因此落實設置垂直綠化板，並於完工後由多方長時間密切監察；及
- (c) 然而，在屯門公路的實際環境和限制下，垂直綠化板的情況未達預期（見第 3.7、3.9 及 3.11(a) 段）。

3.13 路政署表示，沿屯門公路東路段、大欖段和市中心段隔音屏障上的垂直綠化板，是在工程計劃 I 和 III 下建造（包括選擇和栽種植物），建築費用總額為

註 37：路政署表示，擬議工程只會移除沿屯門公路東路段和大欖段與隔音屏障背部現有隔音板分離的垂直綠化板（見第 3.3 段註 31）。

7,560萬元(見第3.3段)。然而，該等垂直綠化板的植物生長情況欠佳(見第3.6段)。路政署和康文署的結論是，植物保養工作難以進行，而垂直綠化板長遠而言並非可持續(見第3.9及3.11(b)段)。最終，就沿屯門公路不同路段隔音屏障上的全部垂直綠化板，路政署已把部分換成隔音板，並正計劃把其餘的更換／移除。審計署認為，路政署需要從沿屯門公路隔音屏障上的垂直綠化板安裝工程中汲取經驗。

審計署的建議

3.14 審計署建議路政署署長應從沿屯門公路不同路段隔音屏障上的垂直綠化板安裝工程中汲取經驗，務求在日後推行道路工程計劃時，改善綠化工程的設計和推行方法。有關改善包括對技術可行性，以及在高速或繁忙路段栽種和保養植物的成本效益和可持續性加以審慎評估。

政府的回應

3.15 路政署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 路政署會從以試驗形式在隔音屏障上安裝垂直綠化板的工程中汲取經驗；及
- (b) 路政署會借助從屯門公路汲取的經驗，正檢討《隔音屏障的設計指引》，供日後推行其他工程計劃時參考。

工地安全

3.16 根據合約A至F，承建商應：

- (a) 在工程的各個階段，就工地上所有操作的足夠穩定性和安全負起全責，並充分考慮工地上所有人員的安全；及
- (b) 保持工地和工程井井有條，令所有人員免受危險。

3.17 發展局發出的《建築地盤安全手冊》規定承建商須：

- (a) 如出現危險情況，以及涉及死亡、重傷、嚴重損毀或有工人入院的意外，立即向工程師的駐場人員口頭報告，然後在24小時內提交初步意外報告；及

- (b) 從速向工程師的代表報告所有須予呈報的意外 (即導致死亡、重傷，以及有人受傷並喪失工作能力 3 天以上的意外)(註 38)。

3.18 此外，根據《發展局技術通告 (工務) 第 1/2020 號》和被其取代的第 26/2000 號“工地安全表現評估計分卡制度”，工務工程合約下承建商的工地安全表現 (包括是否按時呈報在建築工地發生的意外) 會以評分卡制度 (以劃一方式評估承建商安全表現的量化工具) 在季度表現評核報告中評估。

建築工地安全有可予提升之處

3.19 路政署表示，在 2008 至 2016 年期間，合約 A 至 C、E 和 F 的建築工地發生過 2 宗致命意外 (見第 3.20 段) 和 43 宗非致命而須予呈報的意外 (即有人受傷並喪失工作能力超過 3 天的意外)(見第 3.21 段)。

3.20 **致命意外** 合約 A 和 C 的建築工地發生過下列 2 宗致命意外：

- (a) 2011 年 4 月 7 日，一名工人從油柑頭高架橋一個約高 6 米的工作平台，連同平台的金屬蓋一同墜下而受重傷。另外兩名在平台下工作的工人被金屬蓋擊中，一死一傷 (註 39)。路政署表示：
- (i) 意外中，一個鋼製封蓋被移開，以便把鋼筋運到較低層的作業區。之後，該鋼製封蓋被放回原位。然而，該封蓋被伸縮臂吊機輾過移位，最終掉落較低層的作業區，釀成這宗致命意外 (註 40)；及
- (ii) 已採取改善措施，包括修改作業方式、進行具針對性的風險評估和為工人提供特定訓練；及
- (b) 2014 年 11 月 15 日，在屯門公路近咖啡灣一個路段，一束水管從貨車吊機上墜落，壓死了一名正在卸貨的工人 (註 41)。路政署表示：

註 38：根據《建築地盤安全手冊》，承建商須在意外當天起計 7 天內填妥受傷報告表。

註 39：承建商 A 及其分判商因該宗致命意外被控以違反《工廠及工業經營條例》(第 59 章) 和《建築地盤 (安全) 規例》(第 59I 章)，並於 2016 年 1 月被判罪名成立，合共罰款 48 萬元。

註 40：就 2011 年 4 月 7 日釀成死傷的致命意外，承建商 A 的差劣表現已反映於在 2011 年第二季的表現評核報告中。報告中有關工地安全的部分，評分為極差。

註 41：承建商 C 及其分判商因該宗致命意外被控以違反《工廠及工業經營條例》和《工廠及工業經營 (起重機械及起重裝置) 規例》(第 59J 章)。在考慮所有證據和書面結案陳詞後，被判罪名不成立。

- (i) 貨車上載有合共 15 根水管。相信有人沒有遵守《施工方法綱領》所載的程序 (即用預製籠狀構築物來運送不多於 12 根水管)，釀成這宗致命意外 (註 42)；及
- (ii) 已採取改善措施，包括檢討《施工方法綱領》和相關工程的風險評估，就安全提升措施提供培訓，以及密切監管和監察相關工序。

3.21 **非致命而須予呈報的意外** 在 2008 至 2016 年期間，合約 A 至 C、E 和 F 的建築工地發生過 43 宗非致命而須予呈報的意外 (各份合約所涉的意外分別有 14 宗、2 宗、18 宗、1 宗和 8 宗)，涉及的病假介乎 13 至 1 094 天。承建商須從速向工程師的代表報告所有須予呈報的意外 (見第 3.17(b) 段)。審計署留意到，根據合約 A 至 F 的承建商表現評核報告，合約 C 和 F 的承建商 (即承建商 C) 曾 4 次遲報須予呈報的意外 (每份合約 2 次)，延遲約 3 個月至約 11 個月不等。路政署表示，4 宗遲報個案已反映於承建商 C 的表現評核報告中，相關期間報告中的工地意外記錄部分，評分均為欠佳。

審計署的建議

3.22 審計署建議，在日後推行工程計劃時，路政署署長應：

- (a) 繼續致力提升建築工地安全，務求保障工地上所有操作和人員的安全；及
- (b) 採取措施，確保路政署承建商按照相關規定，按時呈報建築工地發生的意外，並從速採取適當的跟進行動。

政府的回應

3.23 路政署署長同意審計署的建議，並表示路政署會提醒其人員及顧問：

- (a) 繼續致力提升建築工地安全；及
- (b) 遵從相關的發展局技術通告 (工務) 所訂明的最新規定，以監察承建商是否按時呈報在建築工地發生的意外。

註 42：2014 年 11 月 15 日的致命意外，已反映於承建商 C 在 2014 年 9 至 11 月期間的表現評核報告中。該報告有關工地安全的部分，評分為欠佳。

以相關的工程撥款分攤工程費用和工程費用的預算

以相關的工程撥款分攤費用的安排有可予改善之處

3.24 在屯門公路東路段、大欖段、三聖墟段和市中心段的4份合約(即合約A至C和F)開展後，路政署與顧問X進行檢討，發現有需要透過在屯門市中心設立社區聯絡中心，以加強與市民的溝通。路政署表示，擬議的社區聯絡中心：

- (a) 佔地約120平方米，備有多項設施，包括用以展示合約A至C和F的資料，以及擬議工程實體模型的展場(註43)；
- (b) 提供場地，以便與社區密切聯絡和溝通，藉以處理當地居民就建築工程提出的疑問，務求為市民提供更佳服務；及
- (c) 讓訪客認識工程計劃的背景，並為他們提供有關合約A至C和F的最新資料。該中心會設有駐工地人員(公關團隊)，負責接待訪客。

3.25 2010年6月，顧問X向合約F的承建商C(註44)發出更改令N(其後定價為340萬元)，藉以設立社區聯絡中心並營運3年(即由2010年7月中至2013年7月中)。根據為發出更改令N而提交予批核人員(即首長級薪級表第2點或以上的路政署人員——註45)的批核文件，擬議社區聯絡中心的費用會按工程所涉路段長度，以工程撥款I3和工程撥款III分攤(即工程撥款I3所涉路段長15.5公里(或89.6%)和工程撥款III所涉路段長1.8公里(或10.4%))。此外，在2013年7月至2014年7月期間，顧問X發出了另外4份更改令(即更改令O至R——其後總定價為90萬元)，

註43：路政署表示：(a) 社區聯絡中心的主要職能是處理有關合約A至C和F，而且與市民較為切身的問題；(b) 合約D是一份附屬合約，旨在提供交通管理及監察系統，對市民而言切身程度較遜。儘管如此，社區聯絡中心在收到相關查詢時，也會提供資料；及(c) 合約E的工程於2010年1月完成(早於社區聯絡中心啓用的2010年7月)。因此，中心並不會就涉及合約E的問題提供資料和服務。

註44：顧問X表示，由承建商C在合約F下設立社區聯絡中心是可取做法，因為此舉可把中心設於最接近屯門市中心的地方。

註45：根據顧問合約X和當時的《物料供應及採購規例》，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 |
| 130萬元或以下 | 首長級薪級表第1點的人員 |
| 400萬元或以下 | 首長級薪級表第2點或以上的人員 |
| 超過400萬元 | 管制人員 |

其他工程計劃管理事宜

把社區聯絡中心的運作期限由 2013 年 7 月中，延長至 2014 年 10 月。因此，設置和營運社區聯絡中心的費用總額為 430 萬元 (340 萬元 + 90 萬元)。

3.26 根據議定的費用分攤安排，約 40 萬元 (430 萬元 x 10.4%) 應由工程撥款 III 支付，約 390 萬元 (430 萬元 x 89.6%) 應由工程撥款 I3 支付。然而，審計署留意到，430 萬元全數由工程撥款 III 支付。最終，合約 F 的帳目在 2016 年 11 月結算。審計署認為，在日後推行工程計劃時，路政署需要採取措施，確保正確地以相關的工程撥款分攤費用。

工程費用的預算有可予改善之處

3.27 根據《土木工程管理手冊》，任何預算均會影響公帑管理和直接影響撥款分配，因此必須盡量準確。

3.28 在 2008 年 2 月，工程計劃 I 所涉主要工程的預算整體工程費用為 46.205 億元 (即工程撥款 I3——見第 1.4 段表一)。路政署在 2008 年 4 月就主要工程獲批 46.205 億元撥款後，在 2008 年 5 月就工程計劃 I 第一份工程合約 (即合約 A) 招標。然而，合約 A 的投標價遠高於招標前預算。

3.29 鑑於合約 A 的中標標書投標價較預期為高，運輸及物流局在 2009 年 3 月提交工務小組委員會的文件中指出，經檢討財務狀況後，工程計劃 I 所涉主要工程的預算整體工程費用已增至 68.043 億元，原因包括下列幾點：

- (a) 第一份土木工程合約 (即合約 A) 中標標書的投標價較預期為高；
- (b) 餘下工程合約 (即合約 B 和 C)，以及交通管制及監察系統合約 (即合約 D) 的預算增加；
- (c) 提高為未預見工程的應急費用；
- (d) 因駐工地人員團隊規模增大，以及需進行額外的策劃和統籌工作而產生的額外駐工地人員員工費用；及
- (e) 由工程預算費總額上升和最新價格調整因素而導致價格調整準備增加。

最終，財委會在 2009 年 4 月批准撥款，把工程計劃 I 所涉主要工程的核准工程預算由 46.205 億元增至 68.043 億元 (見第 1.4 段表一)。

3.30 路政署表示：

- (a) 該署擬備招標前預算和工程預算的工作，均按相關步驟（包括《土木工程管理手冊》訂明的步驟）行事。核准工程預算增加，很大程度由於建材價格增幅在 2007 年第三季至 2008 年 5 月期間（就合約 A 收取標書之時）加大。舉例而言，2008 年 5 月的鋼筋成本指數，較 2007 年 9 月（擬備工程預算之時）上升 72%；及
- (b) 合約 A 批出後，《發展局技術通告（工務）第 6/2017 號——“土木工程投標價格指數”》於 2017 年 12 月發出，讓工程管理人員在工程預算和招標前預算中納入投標價格的趨勢，從而進一步提升工程費用預算的準確程度。

3.31 審計署認為，在日後推行工程計劃時，路政署需要提醒其人員及顧問遵從相關指引，盡量確保有關工程費用的預算準確無誤。

審計署的建議

3.32 審計署建議，在日後推行工程計劃時，路政署署長應：

- (a) 採取措施，確保正確地以相關的工程撥款分攤費用；及
- (b) 提醒路政署人員及顧問遵從相關指引，盡量確保有關工程費用的預算準確無誤。

政府的回應

3.33 路政署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 路政署已重新分攤工程撥款 I3 和工程撥款 III 的開支，藉以修正有關技術錯誤。路政署會提醒其人員留意以相關的工程撥款分攤費用（如有）和在處理工程計劃的付款事宜時，仔細審查費用分攤的記錄；及
- (b) 路政署會提醒其人員及顧問在日後擬備工程預算時，繼續遵從最新指引，包括《土木工程管理手冊》和發展局技術通告（工務）的相關部分。

第 4 部分：屯門公路的保養和交通管理

4.1 本部分探討路政署保養屯門公路 (第 4.2 至 4.20 段)，以及相關政府部門管理屯門公路交通 (第 4.21 至 4.32 段) 的工作。

屯門公路的保養

4.2 路政署負責保養轄下公共道路 (包括屯門公路)、公路構築物和附屬道路設施，如路邊防撞欄和交通標誌牌 (見第 1.8 段)。該署以招標競投方式批出定期合約，以進行道路保養工程。近年來，屯門公路的保養工程根據下列兩份定期合約進行：

- (a) 為期 6 年的定期合約 (合約 G)，用以在 2016 年 4 月 1 日至 2022 年 3 月 31 日期間管理及保養新界西和九龍的高速道路。2016 年 1 月，路政署向承建商 G 批出合約 G，為期 6 年，合約金額為 4.936 億元 (註 46)。2021–22 年度，合約 G 的開支為 1.683 億元，當中 2,470 萬元與管理及保養屯門公路有關。截至 2022 年 9 月，合約 G 的帳目尚未結算；及
- (b) 為期 6 年的定期合約 (合約 H)，用以在 2022 年 4 月 1 日至 2028 年 3 月 31 日期間管理及保養新界西和九龍西的高速道路。2022 年 1 月，路政署向承建商 H 批出合約 H，為期 6 年，合約金額為 10.585 億元 (註 47)。

4.3 **保養工程** 路政署表示，根據合約 G 和 H 進行的保養工程大致可歸納為下列兩類：

- (a) **檢查及例行保養工程** 承建商須為相關合約所涵蓋的道路網絡 (包括屯門公路) 進行檢查及例行保養工程 (即管理及保養工程)，包括檢查道路、公路構築物 (例如道路橋、隧道、行人隧道、隔音屏障和架空標誌) 及路旁斜坡，以找出損毀之處，並進行例行保養工程 (例如維修在檢查

註 46：合約金額包括合約 G 所涵蓋地理範圍內不同高速道路 (包括屯門公路) 的管理及保養工程。路政署表示，合約 G 有一個工料定價表，開列普遍適用於合約範圍內工程的價格；該合約並沒有單就屯門公路的工程訂定價格。

註 47：合約金額包括合約 H 所涵蓋地理範圍內不同高速道路 (包括屯門公路) 的管理及保養工程。路政署表示，合約 H 有一個工料定價表，開列普遍適用於合約範圍內工程的價格；該合約並沒有單就屯門公路的工程訂定價格。

時發現的損毀、定期清潔道路、公路構築物及街道設施，以及保養植物)。承建商根據合約中有關管理及保養工程的條文而提供的每類服務，每月可獲發款項。就管理及保養工程而發放予承建商的款項與服務表現掛鉤，如承建商的表現未達標準，路政署可扣減該筆款項(見第 4.4(a) 及 (b) 段)。2021-22 年度，就合約 G 的管理及保養工程而發放的款項為 2,050 萬元，估計當中有 290 萬元與屯門公路有關(註 48)；及

- (b) **非例行保養及修復工程** 路政署可指示承建商進行管理及保養工程範圍以外的非例行保養及修復工程(即非管理及保養工程，包括刨去柔性路面上的舊瀝青及重鋪、更換行車橋接駁處和軸承、為橋樑構築物加上保護塗層、修改現有方向指示牌，以及維修損毀的街道設施(例如防撞欄和鋼製車輛護欄)等超出管理及保養工程範圍的工程)。在這種情況下，路政署會另行發出施工令，並就進行相關工程付款予承建商。2021-22 年度，就合約 G 的非管理及保養工程施工令而發放的款項為 1.478 億元，當中 2,180 萬元與屯門公路有關。

4.4 **監察承建商的表現** 路政署為監察承建商 G 和 H 在管理及保養高速道路方面的表現所做的工作，要點如下：

- (a) **工程師審核** 為了在發放款項前衡量承建商的表現，路政署人員會從承建商進行的管理及保養工程中，抽樣進行工程師審核，其間如發現有損毀並未載於承建商的檢查報告，而且數目超過合約規格所訂明的上限，則承建商的相關檢查工作(例如檢查道路和公路構築物)會被視為欠妥。就管理及保養工程而發放的月費，會隨檢查工作的欠妥次數增加而遞減(註 49)；
- (b) **工程師檢查** 路政署人員也會選取施工中的地點進行視察(即工程師檢查)，以確認承建商有否根據合約進行管理及保養工程(即檢查及例行

註 48：路政署表示：(a) 該筆 2,050 萬元的款項，是為合約 G 所涵蓋地理範圍內不同高速道路(包括屯門公路)的管理及保養工程而支付；及 (b) 由於合約 G 並沒有單就屯門公路的管理及保養工程訂定價格，與屯門公路有關的費用 290 萬元，是根據道路長度、構築物面積和所涉及的斜坡/路旁帶數目，按比例估算得出。

註 49：路政署表示，工程師審核是在合約 G 所涵蓋地理範圍內不同高速道路(包括屯門公路)的管理及保養工程中，隨機抽樣進行。該署並沒有單就合約 G 下屯門公路的工程扣減款項。

保養工程)。工程師檢查期間如發現有不合規定的情況，路政署會向承建商發出違約通知書(註 50)，並扣減合約款項(註 51)；

- (c) **工地監督** 路政署人員不時到工地進行監督工作，以監察非管理及保養工程的進度和承建商的表現；及
- (d) **關鍵績效指標** 合約中訂明關鍵績效指標，涵蓋的範疇包括道路安全、客戶滿意度和承建商遵守合約的情況，作為路政署監察承建商表現趨勢的工具。根據合約條文，承建商也可提出新的關鍵績效指標，並須就該等指標徵求路政署同意。關鍵績效指標經路政署同意後，承建商須就此製備有關表現趨勢的資料，在與路政署舉行每月進度會議時報告，並作監察之用。如發現表現趨勢變差，承建商須說明當中的原因。如表現趨勢變差是因承建商的管理或表現欠佳所致，承建商須建議改善措施，供路政署考慮。

4.5 審計署留意到，在管理與屯門公路保養有關的定期合約方面，有可予改善之處(見第 4.6 至 4.19 段)。

施工令的管理有可予改善之處

4.6 根據合約 G 和路政署發出的《保養管理手冊》：

- (a) 發出施工令時，須在施工令上訂明完工時間(該時間可根據合約條文延長或修訂)。施工令於發出當天起生效，而有關工程須於施工令上訂明的完工時間內，或經延長或修訂的時間內完成。如承建商延遲完成施工令所涉工程，路政署有權追討算定損害賠償(註 52)；及

註 50：違約通知書是指路政署因承建商進行的工程與合約規格不符而向承建商發出的通知書。該通知書會註明路政署人員觀察到的不符合規定情況(例如未按計劃進行檢查)和從支付承建商的款項中扣減的金額(例如根據合約 G，有關金額介乎 650 至 6,500 元不等)。

註 51：在 2019-20 至 2021-22 年度的 3 年期間，就合約 G 所涉道路網絡(包括屯門公路)而發出的違約通知書共有 4 432 份。路政署表示，由於合約 G 的所有違約通知書均以紙本形式發出並存放於實體檔案(即人手記錄)內，因此並沒有關於屯門公路管理及保養工程所涉違約通知書的現成資料。

註 52：路政署表示，算定損害賠償的計算方法是以延遲日數乘以合約訂明的每天賠償額。

- (b) 在施工令涵蓋的整段時間，均須密切監察工程進度。

4.7 在 2017–18 至 2021–22 年度的 5 年期間，路政署向承建商 G 發出了 635 份與屯門公路有關的非管理及保養工程施工令 (截至 2022 年 3 月金額為 1.19 億元)。截至 2022 年 7 月，全部 635 份施工令均已完成。在這 635 份已經完成的施工令中，有 29 份 (5%) 是在目標完工日期後完成，時間介乎 3 至 550 天 (或 1.5 年) 不等，平均為 100 天 (或 3.3 個月)。審計署留意到：

- (a) **延遲完成施工令** 在 29 份施工令中，承建商 G 延遲完成 5 份 (17%) 施工令，時間介乎 10 至 144 天 (或 4.7 個月) 不等，平均為 68 天 (或 2.2 個月)。路政署表示，延遲的主因是承建商施工進度緩慢，而該署已通知承建商 G，會就 5 份未能如期完成的施工令徵收算定損害賠償；
- (b) **延遲提交延長完工期申索通知** 在 29 份施工令中，有 13 份 (45%) 是在 2019 年 11 月至 2021 年 9 月期間完成，但承建商 G 直至 2022 年 9 月 30 日 (即施工令完成後 370 至 1 060 天 (或 2.9 年) 不等，平均為 917 天 (或 2.5 年)) 才就該等施工令提交延長完工期申索通知。路政署表示，該 13 項延遲提交通知的延長完工期申索 (註 53)，均與未能預見並不受承建商 G 所控制的情況有關。儘管申索通知延遲提交，路政署書面要求承建商 G 就延遲提交 13 項延長完工期申索提供詳細解釋，以及提交詳盡資料以支持其延長完工期申索。接獲承建商 G 的進一步資料後，路政署會考慮根據合約條文評估該 13 項延遲提交通知的延長完工期申索；及
- (c) **延遲提供評估申索所需的資料** 在 29 份施工令中，承建商 G 已就 11 份 (38%) 施工令提交延長完工期申索通知，當中涉及 4 份施工令的通知在 2018 年 10 月提交，而涉及 7 份施工令的通知則在 2022 年 2 月提交。然而，截至 2022 年 9 月，評估這些施工令的延長完工期申索的工作仍在進行。路政署表示，評估延長完工期申索需時頗長，主因是承建商 G 延遲提供評估申索所需的資料。在完成評估延長完工期申索後，路政署會就經評定為未能如期完成的施工令徵收算定損害賠償。

註 53：根據《土木工程定期合約一般條款》，就延長完工期而言，一旦出現會導致工程進度出現任何延遲的原因，承建商須在切實可行的情況下盡快 (但在任何情況下均應在 28 天內) 把原因和延遲的可能時間書面通知工程師。根據《土木工程管理手冊》，如承建商未能符合上述規定，則根據合約有關工程師無須考慮承建商是否確實符合資格獲准延長完工期。然而，在對工程師而言並非不合理的情況下，工程師或可考慮承建商就延長完工期而提出的申索。

4.8 審計署認為，路政署需要：

- (a) 繼續密切監察施工令的推行進度，確保高速公路保養定期合約承建商適時完成施工令；及
- (b) 加快評估延長完工期申索（例如提醒承建商適時提交延長完工期申索通知和提供評估申索所需的資料），並在高速公路保養定期合約的施工令未能如期完成時，適時把徵收算定損害賠償一事通知承建商。

需要改善監察損毀維修工程的工作

4.9 路政署可經由該署人員（例如在工程師檢查時）或其他途徑的轉介（例如市民投訴）發現損毀。如損毀屬管理及保養工程（見第 4.3(a) 段）所涵蓋的範圍，路政署會發出書面通知（即通知書），指示承建商在通知書訂明的時限內維修損毀。完成損毀維修工程後，承建商須在指定時限內（例如涉及公路構築物的保養工程為 7 個工作天，路旁斜坡保養工程則為 2 個工作天），就通知書提交完工報告，供路政署查核。收到承建商就通知書提交的完工報告後，路政署人員會作出批簽，並在通知書上註明是否符合有關時限。如有延遲，路政署會發出違約通知書。

4.10 在 2021 年 4 月至 2022 年 3 月期間，向承建商 G 發出而與屯門公路有關的通知書有 67 份，審計署留意到：

- (a) 24 份 (36%) 通知書涉及承建商 G 延遲（即在通知書訂明的時限後）完成損毀維修工程，時間介乎 1 至 207 天（或 6.8 個月）不等，平均為 60 天（或 2.0 個月）（註 54）；
- (b) 24 份 (36%) 通知書涉及承建商 G 在完成損毀維修工程後延遲（即在指定時限後）提交完工報告，時間介乎 1 至 356 天（或 11.7 個月）不等，平均為 151 天（或 5.0 個月）；及

註 54：路政署表示，該署已就 24 份通知書中，涉及損毀維修工程延遲完成的 21 份向承建商 G 發出違約通知書。至於餘下 3 份通知書（全部涉及延遲 1 天），該署並沒有向承建商 G 發出違約通知書，原因是損毀維修工程的延遲是由不受承建商 G 所控制的惡劣天氣所致；根據合約條文，上述延遲屬合理。

- (c) 9 份 (13%) 通知書是在收到承建商 G 就通知書所提交的完工報告後超過 30 天 (時間介乎 130 至 153 天 (或 5.0 個月) 不等，平均為 146 天 (或 4.8 個月))，才由路政署人員批簽。路政署表示，承建商 G 是在 2021 年 12 月底至 2022 年 2 月中就該 9 份通知書提交完工報告。當時政府鑑於 2019 冠狀病毒第五波疫情，實施政府僱員特別上班安排，優先提供公共道路的必要和緊急維修服務，導致有關批簽工作受到影響。

4.11 2022 年 10 月，路政署告知審計署，該署一直密切監察損毀維修工程的推行進度，以及就通知書提交完工報告的情況，並在每月進度會議上，與承建商 G 跟進有關事宜。承建商 G 在涉及損毀維修工程的範疇 (例如查找問題的成因、處理問題的快捷程度，以及記錄的妥善程度) 表現欠佳一事，已在其相關表現評核報告中有所反映。

4.12 審計署認為，路政署需要：

- (a) 就高速道路保養定期合約承建商所進行的損毀維修工程，採取措施改善有關的監察工作，包括密切監察損毀維修工程的推行進度，以及按需要向承建商發出違約通知書；及
- (b) 提醒其人員在收到高速道路保養定期合約承建商的完工報告後，適時完成批簽工作。

需要採取措施確保承建商適時就關鍵績效指標提交建議

4.13 根據合約 G 和 H：

- (a) 關鍵績效指標涵蓋的範疇至少有道路安全、客戶滿意度和承建商遵守合約的情況，並包括但不限於合約規格訂明的關鍵績效指標；及
- (b) 在合約期開始後 14 天內，承建商須就關鍵績效指標提出建議 (連同所有相關範疇，例如報告格式、所貯存數據屬性 etc)，徵求路政署同意。

4.14 承建商 G 和 H 分別須在 2016 年 4 月中和 2022 年 4 月中或之前就關鍵績效指標向路政署提交建議。然而，審計署留意到延遲提交關鍵績效指標建議的情況，詳情如下：

- (a) **合約 G** 承建商 G 在 2016 年 6 月中 (即延遲約 2 個月) 就關鍵績效指標向路政署提交建議。路政署表示，該署在數度提出意見後，在 2016 年 11 月底同意關鍵績效指標的最終建議，並把有關指標納入合約 G (註 55)；及
- (b) **合約 H** 承建商 H 在 2022 年 8 月 (即延遲約 4 個月——註 56) 就關鍵績效指標向路政署提交建議。路政署表示，該署已在 2022 年 9 月同意關鍵績效指標的最終建議，並把有關指標納入合約 H (見上文 (a) 項註 55)。

4.15 2022 年 10 月，路政署告知審計署：

- (a) 承建商 G 和 H 須就關鍵績效指標 (包括但不限於合約 G 和 H 所訂明的指標) 提交建議，以便路政署監察其表現趨勢。在承建商提交建議前，路政署曾與對方就關鍵績效指標建議進行磋商，並邀請對方在建議中納入合約未有訂明的其他關鍵績效指標；及
- (b) 儘管承建商 G 和 H 分別在 2016 年 6 月中和 2022 年 8 月 (即分別延遲約 2 個月和 4 個月) 才就關鍵績效指標提交建議，但在路政署同意其建議後，承建商 G 和 H 均有把合約生效以來的資料納入其製備的關鍵績效指標統計數字中，供路政署監察其在關鍵績效指標方面的表現趨勢。

4.16 審計署認為，路政署需要採取措施，確保高速公路保養定期合約承建商適時就關鍵績效指標提交建議。

可善用資訊科技管理合約

4.17 審計署留意到：

- (a) 路政署就合約 G 和 H 所備存的工地審核清單 (供該署人員進行工程師審核時使用)、通知書和違約通知書記錄均為紙本，以實體檔案貯存 (即人手記錄)。要檢索某道路網絡 (例如屯門公路) 的資料，只能以人手翻閱相關檔案。路政署表示：

註 55：路政署表示，經同意的最終建議主要涉及在承建商的每月進度報告中，呈報關鍵績效指標統計數字的格式。

註 56：路政署表示，承建商 H 在提交關鍵績效指標建議方面表現欠佳一事，已在其相關表現評核報告中有所反映。

- (i) 為更有效地管理就監督管理及保養工程提交報告和進行查核的工作流程 (包括工程師審核和工程師檢查的流程)，以及加強記錄 (例如工地審核清單、通知書和違約通知書) 備存工作，路政署已着手開發新的數碼管理系統，把監督道路保養工程的工作進一步數碼化；及
 - (ii) 系統開發工作在 2022 年 4 月展開，預計在 2022 年第四季完成，並試用於其中一份現有的地區道路保養定期合約。系統開發完成後，數碼管理系統會用於其他道路保養定期合約，包括高速道路保養定期合約；及
- (b) 路政署表示，該署會定期巡查轄下道路和相關構築物，並進行維修及保養工程。檢查記錄 (例如發現坑洞和裂痕，以及伸縮接縫的損毀) 和保養記錄 (例如重鋪路面、維修損毀和損壞，以及更換軸承)，均以電子化保養管理系統 (註 57) 貯存。審計署留意到，路政署並沒有定期製備管理資料 (例如基於電子化保養管理系統內的檢查和保養記錄)，以便監察高速道路 (包括屯門公路) 和相關構築物的狀況，以及制訂保養策略。

4.18 審計署認為，路政署需要：

- (a) 採取措施，確保用於監督道路保養工程的新數碼管理系統如期開發完成，並在系統啓用後 (包括用於高速道路保養定期合約) 持續檢討其成效；及
- (b) 定期製備管理資料 (例如基於電子化保養管理系統內的檢查和保養記錄)，以便監察高速道路 (包括屯門公路) 和相關構築物的狀況，以及制訂保養策略。

審計署的建議

4.19 審計署 **建議** 路政署署長應：

- (a) 繼續密切監察施工令的推行進度，確保高速道路保養定期合約承建商適時完成施工令；

註 57：電子化保養管理系統由承建商設立並負責保養，以便規劃和編排保養、檢查、修復和維修工程的事宜、收集庫存數據、備存保養記錄、貯存數據、處理投訴、擬備管理報告和檢索資料。承建商須全日 24 小時開放該系統，讓路政署不受限制地使用該系統進行監察。

- (b) 加快評估延長完工期申索（例如提醒承建商適時提交延長完工期申索通知和提供評估申索所需的資料），並在高速道路保養定期合約的施工令未能如期完成時，適時把徵收算定損害賠償一事通知承建商；
- (c) 就高速道路保養定期合約承建商所進行的損毀維修工程，採取措施改善有關的監察工作，包括密切監察損毀維修工程的推行進度，以及按需要向承建商發出違約通知書；
- (d) 提醒路政署人員在收到高速道路保養定期合約承建商的完工報告後，適時完成批簽工作；
- (e) 採取措施，確保高速道路保養定期合約承建商適時就關鍵績效指標提交建議；
- (f) 採取措施，確保用於監督道路保養工程的新數碼管理系統如期開發完成，並在系統啓用後（包括用於高速道路保養定期合約）持續檢討其成效；及
- (g) 定期製備管理資料（例如基於電子化保養管理系統內的檢查和保養記錄），以便監察高速道路（包括屯門公路）和相關構築物的狀況，以及制訂保養策略。

政府的回應

4.20 路政署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 路政署會繼續密切監察高速道路保養定期合約所涉施工令的推行進度，確保施工令適時完成。該署並已要求高速道路保養定期合約承建商在每月進度報告中，說明施工令的最新情況，以便進行監察；
- (b) 路政署已提醒高速道路保養定期合約承建商適時提交延長完工期申索通知和提供評估申索所需的資料。該署並已提醒其人員加快評估延長完工期申索，以及在高速道路保養定期合約的施工令未能如期完成時，適時把徵收算定損害賠償一事通知承建商；
- (c) 路政署會繼續密切監察高速道路保養定期合約承建商進行損毀維修工程的進度，並已要求該等承建商製備報告，顯示損毀維修工程的最新進度，以便在每月進度會議上加以監察。該署亦已提醒其人員按需要向承建商發出違約通知書；

- (d) 路政署已提醒其人員在收到高速道路保養定期合約承建商的完工報告後，適時完成批簽工作；
- (e) 路政署會更新相關核對清單，提醒其人員在高速道路保養定期合約生效前，提醒承建商留意合約中有關適時就關鍵績效指標提交建議的規定；
- (f) 路政署一直密切監察用於監督道路保養工程的新數碼管理系統的開發進度，以期確保系統如期在 2022 年第四季開發完成作試用，並持續檢討其成效；及
- (g) 路政署會定期製備管理資料（例如基於電子化保養管理系統內的檢查和保養記錄），以便監察高速道路（包括屯門公路）和相關構築物的狀況，以及制訂保養策略。

屯門公路的交通管理

4.21 屯門公路是連接新界西北與市區的主幹路，每天行車流量眾多。運輸署負責監察各主要道路（包括屯門公路）的交通狀況，審議是否有需要進行道路改善工程計劃，並展開所須工作為工程計劃在政策上取得批准，以及設計和實施交通管理措施，確保有效運用有限的路面和促進道路安全（見第 1.10 段）。表七顯示屯門公路（註 58）在 2012 至 2021 年期間的全年平均每天行車量。

註 58：這是指屯門公路介乎深井與青朗公路之間的一段。運輸署表示，該路段的全年平均每天行車量最高，而且運輸署的《交通統計年報》也載有該路段在繁忙時間的交通流量數據，因此可讓人大致理解屯門公路的交通狀況。除非另有說明，否則本審計報告內載述的行車量和行車量／容車量比率，均指這段屯門公路的資料。

表七

屯門公路的全年平均每天行車量
(2012 至 2021 年)

| 年份 | 車輛架次 |
|------|---------|
| 2012 | 102 240 |
| 2013 | 92 580 |
| 2014 | 94 530 |
| 2015 | 102 660 |
| 2016 | 123 250 |
| 2017 | 129 590 |
| 2018 | 129 160 |
| 2019 | 133 340 |
| 2020 | 127 640 |
| 2021 | 127 800 |

資料來源：運輸署的記錄

需要持續檢討屯門公路的交通狀況和源於新界西北發展的交通需求

4.22 運輸署表示，行車量／容車量比率是道路交通狀況的指標：

- (a) 行車量／容車量比率等於或低於 1.0，表示道路的容車量足以應付預期的行車量；
- (b) 行車量／容車量比率高於 1.0，表示交通開始擠塞；及
- (c) 行車量／容車量比率高於 1.2，表示擠塞情況愈趨嚴重；當車輛數目進一步增加，車速會逐漸減慢。

4.23 為了改善交通流量和加強保障道路安全，政府為屯門公路進行改善工程，盡量使其達到當時的快速公路標準（見第 1.3(a) 段）。審計署留意到：

- (a) 在 2015 至 2021 年期間 (即屯門公路的重建及改善工程在 2014 年 12 月大致完成後)，儘管屯門公路往九龍方向和往屯門方向在早上繁忙時間，以及該公路往九龍方向在傍晚繁忙時間，行車量／容車量比率均等於或低於 1.03，但自 2016 年起，該公路往屯門方向在傍晚繁忙時間的行車量／容車量比率已經高於 1.0，並普遍上升至 2020 和 2021 年的 1.12 (見表八)。這顯示屯門公路自 2016 年起，已開始出現交通擠塞的情況 (見第 4.22(b) 段)；

表八

屯門公路的行車量／容車量比率
(2012 至 2021 年)

| 年份 | 早上繁忙時間 (註 1) | | 傍晚繁忙時間 (註 2) | |
|--------------------------------|--------------|-------|--------------|-------|
| | 往九龍方向 | 往屯門方向 | 往九龍方向 | 往屯門方向 |
| 2012 | 0.85 | 0.68 | 0.63 | 1.06 |
| 2013 | 0.74 | 0.58 | 0.59 | 0.97 |
| 2014 | 0.75 | 0.59 | 0.55 | 0.93 |
| 屯門公路的重建及改善工程在 2014 年 12 月大致完成後 | | | | |
| 2015 | 0.82 | 0.65 | 0.58 | 0.90 |
| 2016 | 0.90 | 0.77 | 0.65 | 1.03 |
| 2017 | 0.94 | 0.83 | 0.70 | 1.11 |
| 2018 | 0.96 | 0.83 | 0.60 | 1.13 |
| 2019 | 1.03 | 0.85 | 0.70 | 1.09 |
| 2020 | 0.91 | 0.79 | 0.69 | 1.12 |
| 2021 | 0.92 | 0.92 | 0.58 | 1.12 |

資料來源：運輸署的記錄

註 1：早上繁忙時間指平日 (即星期一至五，公眾假期除外) 上午 7 至 10 時期間，最繁忙的一小時。

註 2：傍晚繁忙時間指平日 (即星期一至五，公眾假期除外) 下午 4 至 7 時期間，最繁忙的一小時。

附註：本表所示行車量／容車量比率，是以運輸署的《交通統計年報》(見第 4.21 段註 58) 中，有關屯門公路介乎深井與青朗公路之間的一段的数据計算得出。此路段往九龍方向有 4 條行車線，往屯門方向則有 3 條行車線。

- (b) 運輸署表示，如不進行新的道路基礎設施工程計劃，屯門公路（介乎青龍頭與深井之間的一段）在 2036 年早上繁忙時間的預計行車量／容車量比率（註 59）將達到 1.2（即擠塞情況愈趨嚴重；當車輛數目進一步增加，車速會逐漸減慢——見第 4.22(c) 段）；
- (c) 屯門至赤鱸角連接路（註 60）的北面連接路在 2020 年 12 月通車後，路政署的顧問（在屯門至赤鱸角連接路工程計劃下委聘）在 2021 年進行了一項交通調查，顯示屯門區內相關主要路段（包括屯門公路市中心段和皇珠路連接路）的交通流量有所上升。運輸署表示，交通流量上升的原因，是這些屯門區內的主要路段能方便駕駛者取道屯門至赤鱸角連接路前往北大嶼山和香港國際機場；
- (d) 政府計劃分階段完成一系列道路基礎設施工程計劃（註 61），以提升新界西北內部和對外道路網絡。在完成這些道路基礎設施工程計劃後，連接新界西北與市區的主要道路（包括屯門公路）在 2036 年早上繁忙時間的預計行車量／容車量比率將普遍下跌至不高於 1.0；至於屯門公路（介乎青龍頭與深井之間的一段）的有關比率，則由 1.2 下跌至 1.1；
- (e) 根據 2020 年的交通投訴組（註 62）年報，過去數年均有多市民投訴屯門公路經常交通擠塞。此外，屯門公路的交通狀況（例如交通擠塞問題）近年（由 2019 至 2021 年）也不時在屯門區議會及其交通及運輸委員會會議上討論；

註 59：有關屯門公路（介乎青龍頭與深井之間的一段）在 2036 年早上繁忙時間的預計行車量／容車量比率，是根據在 2020 年年底完成的十一號幹線可行性研究的交通影響評估預測。運輸署表示，根據上述交通影響評估，屯門公路（介乎青龍頭與深井之間的一段）在 2036 年傍晚繁忙時間的預計行車量／容車量比率低於 1.0。

註 60：屯門至赤鱸角連接路提供往來新界西北、港珠澳大橋、北大嶼山和香港國際機場的通道，其組成部分包括：(a) 以高架橋連接港珠澳大橋香港口岸與北大嶼山的南面連接路。南面連接路已在 2018 年通車（往市區方向在 2018 年 10 月通車，而往東涌方向則在 2018 年 11 月通車）；及 (b) 以海底隧道連接屯門第 40 區與港珠澳大橋香港口岸的北面連接路。北面連接路已在 2020 年 12 月通車。

註 61：道路基礎設施工程計劃的例子有：(a) 十一號幹線（元朗至北大嶼山段）。該工程計劃的勘察研究在 2021 年 9 月展開，截至 2022 年 8 月仍在進行；(b) 屯門繞道。該繞道連接藍地、屯門第 40 區和屯門—赤鱸角隧道。該工程計劃的勘察研究在 2022 年 3 月展開，截至 2022 年 8 月仍在進行；及 (c) 屯門區內主要道路增建工程（例如在龍富路與青雲路之間興建連接路，以及在屯門公路北行線與海榮路西行線之間興建連接路）。該工程計劃的勘察研究在 2021 年 9 月展開，截至 2022 年 8 月仍在進行。

註 62：交通投訴組隸屬交通諮詢委員會，負責接受和處理市民就交通事宜提出的投訴和建議。交通諮詢委員會就交通政策涉及的廣泛議題，以及有關交通運輸的重要建議，向行政長官會同行政會議提供意見，以促進本港的持續發展。截至 2022 年 9 月，委員會由 1 位主席和 17 位委員組成，其中 3 位是政府官員（即運輸及物流局、運輸署和香港警務處的代表）。

- (f) 屯門公路是連接新界西北與市區的主要道路。根據規劃署在 2021 年編製的《以 2019 年為基礎年期的全港人口及就業數據矩陣》(註 63)，新界西北的人口會由 2019 年的 115 萬人，增至 2031 年的 140 萬人，增幅為 22%；而新界西北的就業人數則會由 2019 年的 29 萬人，增至 2031 年的 39 萬人，增幅為 34%。新界西北的人口和經濟發展 (例如洪水橋新發展區 (註 64) 和屯門區公共房屋發展項目 (註 65)) 均不斷增長，將會產生新的交通需求，並會加重屯門公路的負荷；及
- (g) 就此，運輸署在 2020 年 12 月委聘顧問，進行《跨越 2030 年的主要幹道策略性研究——可行性研究》(下稱策略性研究)。策略性研究 (註 66) 在 2020 年 12 月展開，預計在 2023 年 3 月完成。運輸署表示：
- (i) 策略性研究的範圍會包括新界西北和北部都會區的交通需求，而屯門公路是該項研究涵蓋的主要道路之一；及
- (ii) 該署計劃在 2022 年下半年整合策略性研究的初步結果，並展開諮詢工作。

4.24 2022 年 10 月，運輸署告知審計署：

- (a) 該署已積極從多個角度着手，處理屯門公路的交通和運輸事宜，並一直密切監察屯門公路的交通狀況，從而不斷改善道路標記／交通標誌，並適時推行地區交通改善措施，藉此滿足地區需要，以及應對大型道

註 63：規劃署表示，該署會定期 (約每隔兩三年) 更新全港人口及就業數據矩陣，以配合已更新的人口推算。數據矩陣提供全港人口及就業分布未來年份的推算數據，供與發展或服務規劃相關的政府部門及持份者作參考之用，並為策略性運輸模型提供基礎。

註 64：根據政府的洪水橋新發展區網站：(a) 在落實所有發展後，發展區將容納人口約 218 000 人 (當中包括新增人口 176 000 人)，並預計首批居民可在 2024 年入住；及 (b) 發展區亦將創造約 150 000 個就業機會。

註 65：屯門區公共房屋發展項目的例子有在屯門第 54 區的 4 個工程計劃 (即第 1 及 1A 號地盤、第 3 及 4 (東) 號地盤、第 4A (南) 號地盤和第 5 號地盤)，以及在屯門第 29 區西的 1 個工程計劃。

註 66：策略性研究會探討全港主要道路基建的布局，以及為走線和配套設施進行初步的工程和技術評估，讓有關規劃能配合甚或預留容量，以滿足包括《北部都會區發展策略》等香港整體長遠發展的需要。策略性研究並會檢討相關運輸基礎設施對現有運輸網絡的影響，以及擬訂相應的對策。

路基礎設施在通車後對交通模式造成的轉變 (註 67)。運輸署也完成了不同交通設施的改善工作，以及推行智慧出行措施 (註 68)；及

- (b) 如要進行任何預期會對屯門公路的交通構成影響的發展項目，項目倡議人須進行交通影響評估，評估源於發展項目的交通影響，同時充分考慮其他正在規劃的項目，並推行所需的道路改善措施，緩減對交通的影響。

4.25 審計署認為，運輸署需要持續檢討屯門公路的交通狀況，以及源於新界西北發展的交通需求 (包括相關研究的結果)，並採取適當交通管理措施 (包括道路改善工程和道路基礎設施工程計劃)，以期改善屯門公路的交通狀況。

4.26 由於路政署是第 4.23(d) 段所載新界西北道路基礎設施工程計劃的承建部門，審計署認為該署需要持續檢討該等工程計劃的推行進度，以期提升新界西北內部和對外 (取道屯門公路等主要道路) 道路網絡。

註 67：運輸署表示：(a) 基於屯門公路市中心段的交通流量在屯門至赤鱗角連接路的北面連接路通車以來有所上升 (見第 4.23(c) 段)，該署已在適當位置加裝方向指示標誌，並安排路口擴闊工程，以鼓勵駕駛者使用替代行車路線前往屯門至赤鱗角連接路的北面連接路。屯門區內主要道路也會進行增建工程，使往來屯門至赤鱗角連接路的北面連接路的交通更為暢順；及 (b) 青山公路青山灣段擴闊工程計劃正在進行，初步預計在 2024 年完成。該工程計劃會提升青山公路在疏導交通 (包括屯門公路的交通) 方面的效率，以及滿足屯門區日後的交通需求。

註 68：運輸署表示，改善措施的例子包括：(a) 為更有效處理在主要道路發生的交通事故 (例如緊急維修工程、塌樹、交通意外、壞車和爆水管)，該署在 2017 年年底開發交通及事故管理系統。該系統全日運作，監察全港 (包括屯門公路) 交通情況，並就事故處理與相關各方聯繫，以及向市民實時發放有關交通和公共運輸的消息；及 (b) 該署在 2020 年年底完成安裝合共 1 200 個設於主要幹線和主要道路 (其中 80 個設於屯門公路) 的交通探測器，藉此收集實時交通資料，加強處理交通事故和進行交通管理的能力。所收集到的交通數據，會經由行車時間顯示系統、行車速度屏 (其中一個安裝於屯門公路)、流動應用程式“香港出行易”，以及公共資訊網站發布，讓市民預先計劃行程。

可進一步加強保障屯門公路的道路安全

4.27 如第 4.23 段所述，為了改善交通流量和加強保障道路安全，政府為屯門公路進行改善工程。審計署留意到：

- (a) 如表九所示，儘管屯門公路的交通意外數字由 2012 年的 231 宗，普遍下跌至 2015 年（即屯門公路的重建及改善工程在 2014 年 12 月大致完成後首年）的 163 宗；但有關數字隨後上升至 2019 年的 263 宗，及後下跌至 2021 年的 246 宗。此外，儘管屯門公路的交通意外傷亡數字由 2012 年的 398 人下跌至 2016 年（即屯門公路的重建及改善工程大致完成後第二年）的 282 人，但有關數字隨後上升至 2019 年的 402 人，及後下跌至 2021 年的 369 人。死亡和重傷者（註 69）的百分比由 2012 年的 12.8% 下跌至 2015 年（即屯門公路的重建及改善工程大致完成後首年）的 9.4%，及後在 2016 至 2021 年期間時有高低，介乎 8.1%（2021 年）至 15.7%（2020 年）不等；

註 69：根據運輸署在交通意外統計方面的專用名詞：(a) “死亡”指受害者在意外後 30 天內持續受傷最後導致去世；(b) “重傷”指受傷人士入院後留醫超過 12 小時。另外受傷人士於意外後 30 天以上才去世亦屬此項；及 (c) “輕傷”指受傷人士屬輕微性如扭傷或割傷而非嚴重者，又如輕微休克而需在路旁照顧及不需要入院或只留院少於 12 小時者。

表九

屯門公路的交通意外和傷亡數字
(2012 至 2021 年)

| 年份 | 交通意外 數字 (a) | 按傷勢情況劃分的傷亡數字 | | | | 死亡和重傷者的 百分比 $(f) = \frac{(b) + (c)}{(e)} \times 100\%$ |
|---------------------------------------|-------------------|--------------|-----------|-----------|-----------------------------|--|
| | | 死亡 (b) | 重傷 (c) | 輕傷 (d) | 總計 (e) = (b) + (c) + (d) | |
| 2012 | 231 | 2 | 49 | 347 | 398 | 12.8% |
| 2013 | 235 | 3 | 42 | 331 | 376 | 12.0% |
| 2014 | 187 | – | 40 | 301 | 341 | 11.7% |
| <i>屯門公路的重建及改善工程在 2014 年 12 月大致完成後</i> | | | | | | |
| 2015 | 163 | – | 28 | 269 | 297 | 9.4% |
| 2016 | 181 | 1 | 42 | 239 | 282 | 15.2% |
| 2017 | 225 | 1 | 34 | 345 | 380 | 9.2% |
| 2018 | 256 | 1 | 34 | 355 | 390 | 9.0% |
| 2019 | 263 | 1 | 42 | 359 | 402 | 10.7% |
| 2020 | 250 | 2 | 57 | 317 | 376 | 15.7% |
| 2021 | 246 | 1 | 29 | 339 | 369 | 8.1% |

資料來源：運輸署的記錄

- (b) 如表十所示，儘管屯門公路的每百萬車輛行駛公里意外率（註 70）由 2012 年的 0.38 普遍下跌至 2016 年（即屯門公路的重建及改善工程大致完成後第二年）的 0.25，但有關數字隨後上升至 2018 年的 0.36，及後下跌至 2021 年的 0.34。此外，在 2012 至 2021 年期間（2016 年除外），屯門公路的每年意外率均高於運輸署所選的主要道路的整體意外率。在 2012 至 2021 年期間，屯門公路的意外率均遠低於全港道路的意外率（介乎 1.14 至 1.28 不等），而在 2018 至 2021 年期間，維持於 0.34 至 0.36 的平穩水平；及

註 70：運輸署表示，每百萬車輛行駛公里意外率，是根據交通流量和行車距離，把意外數字加以調整後得出，其計算方法如下：

$$\frac{\text{在最近 12 個月發生的有人受傷意外數字}}{\text{每年交通流量} \times \text{道路長度 (公里)} \div 1\,000\,000}$$

表十

每百萬車輛行駛公里意外率
(2012 至 2021 年)

| 年份 | 屯門公路 | 所選的主要道路 (註) | 所有道路 |
|------|------|----------------|------|
| 2012 | 0.38 | 0.27 | 1.28 |
| 2013 | 0.38 | 0.27 | 1.25 |
| 2014 | 0.30 | 0.24 | 1.23 |
| 2015 | 0.25 | 0.23 | 1.22 |
| 2016 | 0.25 | 0.27 | 1.18 |
| 2017 | 0.32 | 0.28 | 1.15 |
| 2018 | 0.36 | 0.25 | 1.14 |
| 2019 | 0.35 | 0.27 | 1.15 |
| 2020 | 0.35 | 0.24 | 1.14 |
| 2021 | 0.34 | 0.27 | 1.26 |

資料來源：運輸署的記錄

註：運輸署在 2012 至 2014 年期間，就所選的 17 條本港主要道路發布每百萬車輛行駛公里意外率。這些主要道路的例子有屯門公路、元朗公路、新田公路、東區走廊、吐露港公路、觀塘繞道、西九龍公路、青沙公路、長青公路、北大嶼山公路和青嶼幹線(北大嶼山公路和青嶼幹線的意外率合併計算)。自 2015 年起，北大嶼山公路和青嶼幹線的意外率分開計算，因此所選主要道路的數目增至 18 條。

(c) 運輸署表示：

- (i) 2016 至 2021 年期間在屯門公路發生的交通意外，主要由涉及駕駛者的因素(例如不專注地駕駛、行車時太貼近前面的車輛和不小心轉換行車線)導致(註 71)；

註 71：運輸署表示，該署的交通意外統計資料庫備有關於不同交通意外因素(包括涉及駕駛者的因素、涉及傷亡者的因素、涉及車輛的因素和涉及環境的因素)的資料欄。根據運輸署的資料庫，2016 至 2021 年期間在屯門公路發生的合共 1 421 宗交通意外中：(a) 有 1 298 宗(91.3%)由涉及駕駛者的因素導致(在這 1 298 宗意外中，有 206 宗(15.9%)同時由其他因素導致)；(b) 有 41 宗(2.9%)由涉及傷亡者的因素導致(在這 41 宗意外中，有 2 宗(4.9%)同時由其他因素導致)；(c) 有 6 宗(0.4%)純粹由涉及車輛的因素導致；(d) 有 9 宗(0.7%)純粹由涉及環境的因素導致；及(e) 有 67 宗(4.7%)並非由上述 4 類因素導致。

- (ii) 該署在例行交通黑點調查中，發現屯門公路（往屯門方向）毗鄰某住宅發展項目的路段經常發生意外，因此建議並加裝了轉彎連同“開始減速”的交通標誌，提醒駕駛者留意道路環境，並減速以期改善道路安全；及
- (iii) 該署曾就屯門公路進行車速限制檢討（註 72），確保目前的車速限制切合安全和工程兩方面的考量。

4.28 審計署認為，運輸署需要持續檢討屯門公路的安全表現，並採取適當改善措施（例如增加交通標誌和路面標記），以期進一步加強保障屯門公路的道路安全。

審計署的建議

4.29 審計署 *建議* 運輸署署長應持續檢討：

- (a) 屯門公路的交通狀況，以及源於新界西北發展的交通需求（包括相關研究的結果），並採取適當交通管理措施（包括道路改善工程和道路基礎設施工程計劃），以期改善屯門公路的交通狀況；及
- (b) 屯門公路的安全表現，並採取適當改善措施（例如增加交通標誌和路面標記），以期進一步加強保障屯門公路的道路安全。

4.30 審計署 *建議* 路政署署長應持續檢討第 4.23(d) 段所載新界西北道路基礎設施工程計劃的推行進度，以期提升新界西北內部和對外（取道屯門公路等主要道路）道路網絡。

政府的回應

4.31 運輸署署長同意載於第 4.29 段的審計署建議。

4.32 路政署署長同意載於第 4.30 段的審計署建議，並表示路政署會持續檢討第 4.23(d) 段所載新界西北道路基礎設施工程計劃的推行進度。

註 72：自 2014 年起，運輸署曾就屯門公路的 3 個路段進行車速限制檢討。在考慮過交通意外比率、目前車速和道路特點等不同因素後，該署建議維持所涉路段的現有車速限制。

第 8 章

房屋局 一手住宅物業銷售監管局

一手住宅物業銷售監管局 對一手住宅物業銷售事宜的規管

香港審計署
二零二二年十月二十七日

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。

《審計署署長第七十九號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

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

一手住宅物業銷售監管局

對一手住宅物業銷售事宜的規管

目 錄

| | 段數 |
|------------------|-------------|
| 摘要 | |
| 第 1 部分：引言 | 1.1 – 1.8 |
| 審查工作 | 1.9 |
| 鳴謝 | 1.10 |
| 第 2 部分：監察遵守規定的情況 | 2.1 – 2.2 |
| 檢視銷售文件 | 2.3 – 2.12 |
| 審計署的建議 | 2.13 |
| 政府的回應 | 2.14 |
| 實地巡查 | 2.15 – 2.28 |
| 審計署的建議 | 2.29 |
| 政府的回應 | 2.30 |
| 第 3 部分：投訴和調查 | 3.1 |
| 處理查詢和投訴 | 3.2 – 3.9 |
| 審計署的建議 | 3.10 |
| 政府的回應 | 3.11 |
| 調查和檢控 | 3.12 – 3.23 |
| 審計署的建議 | 3.24 |
| 政府的回應 | 3.25 |

| | 段數 |
|---|-------------|
| 第 4 部分：宣傳和教育 | 4.1 |
| 一手住宅物業銷售監管局資源中心 | 4.2 – 4.8 |
| 審計署的建議 | 4.9 |
| 政府的回應 | 4.10 |
| 一手住宅物業銷售資訊網 | 4.11 – 4.15 |
| 審計署的建議 | 4.16 |
| 政府的回應 | 4.17 |
| 宣傳和教育活動 | 4.18 – 4.21 |
| 審計署的建議 | 4.22 |
| 政府的回應 | 4.23 |
| | |
| 第 5 部分：未來路向 | 5.1 |
| 規管一手住宅物業銷售 | 5.2 – 5.5 |
| 審計署的建議 | 5.6 – 5.7 |
| 政府的回應 | 5.8 – 5.9 |
| | |
| 附錄 | 頁數 |
| A：在《一手住宅物業銷售條例》實施前政府採取 多管齊下的方法規管一手住宅物業銷售 | 54 |
| B：一手住宅物業銷售監管局：組織圖 (摘錄) (2022 年 6 月 30 日) | 55 |

一手住宅物業銷售監管局

對一手住宅物業銷售事宜的規管

摘要

1. 《一手住宅物業銷售條例》(第 621 章)於 2013 年 4 月全面實施，旨在提高一手住宅物業銷售的透明度和公平性、加強對消費者的保障，以及為一手住宅物業賣方提供公平的競爭環境。該條例就每個發展項目的售樓說明書、價單、銷售安排、成交紀錄冊、示範單位、參觀已落成住宅物業、廣告、臨時買賣合約和買賣合約須載有的強制條文訂明詳細規定。一手住宅物業銷售監管局(銷售監管局)於 2013 年 4 月初成立，以執行檢視和巡查工作、進行調查和教育公眾有關《一手住宅物業銷售條例》的事宜。銷售監管局在 2021-22 年度的預算開支為 6,433 萬元。審計署最近就銷售監管局對一手住宅物業銷售事宜的規管進行審查，以期找出可予改善之處。

監察遵守規定的情況

2. 巡查及監控組主要負責透過檢視銷售文件監察賣方遵守《一手住宅物業銷售條例》的情況。檢視銷售文件的程序載於銷售監管局的巡查及監控程序(下稱銷售監管局程序)。銷售監管局已為每類銷售文件擬訂檢視清單，巡查及監控組須在銷售監管局程序訂明的時限內完成檢視文件(第 2.4 至 2.6 段)。

3. **需要確保適時完成檢視銷售文件** 審計署分析了巡查及監控組就共 27 個在 2021 年 7 月至 12 月期間開售的一手住宅發展項目的銷售文件的檢視工作(涉及 291 份檢視清單)，發現：

- (a) 助理巡查主任就填妥 25 份(9%)檢視清單有所延遲，介乎 1 至 174 個工作天(平均為 30 個工作天)，其中 3 份延遲超過 70 個工作天。巡查主任就覆核 33 份(11%)檢視清單也有所延遲，介乎 1 至 20 個工作天(平均為 6 個工作天)；及
- (b) 就 15 份涉及可能違規情況的檢視清單而言，高級巡查主任就批註其中 9 份(60%)檢視清單也有所延遲，介乎 1 至 19 個工作天(平均為 10 個工作天)(第 2.7 段)。

摘要

4. **檢視廣告的工作有可予改善之處** 銷售監管局委聘承辦商提供一個網上搜尋平台，讓該局全日 24 小時均可搜尋、瀏覽和下載與一手住宅物業銷售有關的本地廣告 (第 2.10 段)。審計署審查銷售監管局就共 27 個在 2021 年 7 月至 12 月期間開售的發展項目的記錄，發現有下列可予改善之處：

- (a) 銷售監管局並沒有運用該搜尋平台識別於報章刊登的相關廣告。儘管銷售監管局未能就該 27 個發展項目中的 4 個 (15%) 識別任何報章廣告，但運用該搜尋平台可找到該 4 個發展項目當中 2 個發展項目的報章廣告。此外，銷售監管局並沒有運用該搜尋平台檢視戶外廣告 (第 2.11 段)；及
- (b) 就全部 27 個發展項目而言，銷售監管局並沒有檢視任何從售樓處及／或示範單位所收集的印製廣告。儘管運用該搜尋平台可識別到 17 個發展項目的電視、電台和手機廣告，但銷售監管局並沒有檢視當中 2 個發展項目 (佔該 27 個發展項目的 7%) 的廣告 (第 2.12 段)。

5. **沒有遵循實地巡查示範單位的巡查程序** 銷售監管局進行巡查，以確保開放供公眾參觀的示範單位符合《一手住宅物業銷售條例》(第 2.15 段)。審計署審查了 37 次巡查示範單位的檢視清單 (有關單位的首份售樓說明書於 2021 年提交銷售監管局)，發現：

- (a) **是否適時進行巡查** 有 1 次 (3%) 巡查是在示範單位開放供公眾參觀的第六天進行 (即延遲了 1 天)。此外，有 17 次 (46%) 巡查的檢視清單沒有記錄示範單位首日開放供參觀的日期，因此，審計署無法確定巡查工作是否在時限內進行；
- (b) **延遲遞交填妥的檢視清單和沒有批註的檢視清單** 有 22 次 (59%) 巡查，填妥的檢視清單沒有在 2 個工作天的時限內遞交高級巡查主任，延遲時間介乎 1 至 7 個工作天 (平均為 2 個工作天)。有 7 次 (19%) 巡查，填妥的檢視清單沒有由高級巡查主任批註；及
- (c) **匯報在巡查期間發現可能違規情況** 銷售監管局在 5 次巡查中發現可能違反《一手住宅物業銷售條例》的情況。在這 5 次巡查中，巡查人員均即場把所發現的可能違規情況告知有關賣方，賣方亦已修正。在檢視清單中，該等事故只被記錄為“其他事項”，相關示範單位也被視作“符合規定”。雖然有關巡查已作匯報並已由高級巡查主任批註，但該等可能違規情況並沒有向總巡查主任匯報，其後也沒有作進一步調查 (第 2.18 段)。

摘要

6. **於示範單位內發現沒有納入售樓說明書的嵌入式項目** 在經審計署審查的 37 次巡查中，有 10 次 (27%) 在銷售監管局的巡查記錄顯示，該等示範單位的客廳及／或飯廳有嵌入式項目 (例如儲物櫃、鞋櫃)，但這些項目並沒有在有關發展項目的售樓說明書中列出。根據《一手住宅物業銷售條例》，只有指明細項 (例如“睡房”、“浴室”和“廚房”) 的室內裝置須予以描述，但該條例並沒就客廳和飯廳訂明有關規定 (第 2.20 段)。

7. **需要就針對有否提供銷售文件的巡查改善文件記錄工作** 巡查及監控組巡查售樓處，以確定賣方有否向公眾免費提供銷售文件。銷售監管局規定巡查人員須在檢視清單記錄估計可供領取的銷售文件數量，以及表示擺放可供領取／閱覽的銷售文件印本的位置，對任何進入該處的人而言是否合理可見。巡查人員須夾附照片以支持其觀察所得。審計署審查了 20 份銷售監管局在 2021 年進行巡查後填妥的檢視清單，發現在全部 20 份檢視清單中，所夾附的照片均未能顯示所填報的數量和擺放可供領取／閱覽的銷售文件的位置 (第 2.22 至 2.24 段)。

8. **巡查銷售安排的運作情況在執行和文件記錄方面有可予改善之處** 審計署留意到，銷售監管局並未就巡查售樓處的銷售安排運作情況擬訂檢視清單。此外，銷售監管局的程序並未擬訂檢視程序和巡查項目，也未有就向上級遞交巡查報告訂明時限。審計署審查了 15 份 2021 年 4 月至 6 月期間進行巡查的巡查報告，發現該等巡查報告的格式和涵蓋項目各有不同，以及有 4 份巡查報告是在巡查日期後超過 2 個工作天 (有 2 份巡查報告長達 5 個工作天) 遞交 (第 2.25 及 2.26 段)。

投訴和調查

9. **投訴組負責處理與《一手住宅物業銷售條例》有關的查詢和投訴。** 自《一手住宅物業銷售條例》在 2013 年 4 月 29 日全面實施至 2022 年 6 月 30 日為止，銷售監管局共接獲 10 741 宗查詢和 544 宗投訴。調查及檢視條例遵守情況組 (調查組) 負責調查不同來源轉介的涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》個案。視乎調查結果，銷售監管局可把個案轉交律政司就是否提出檢控徵詢意見，或以個案不成立為由終止調查。在 2013 年 4 月 29 日至 2022 年 6 月 30 日期間，合共有 2 189 宗調查個案 (第 3.2 及 3.12 至 3.14 段)。

10. **處理投訴有可予改善之處** 在 2021 年 1 月至 2022 年 6 月期間接獲的投訴個案有 143 宗，審計署審查了其中的 20 宗 (14%)，包括 16 宗與涉嫌違反《一手住宅

摘要

物業銷售條例》有關，並已轉介調查組調查的個案。審計署審查了該 16 宗個案截至 2022 年 7 月的情況，發現：

- (a) **轉介個案進行調查有所延遲** 有 11 宗 (69%) 個案在接獲後超過 3 個工作天才轉介，違反處理投訴程序的規定；
- (b) **與投訴人跟進個案的做法不一致** 銷售監管局與投訴人跟進個案時採取了不同做法。舉例而言，撇除 3 宗未能與投訴人取得聯絡的個案，銷售監管局只向 6 宗個案的投訴人提供最新進展，而沒有就其餘 7 宗個案向投訴人提供最新進展；及
- (c) **投訴個案結案需時甚久** 就該 16 宗個案而言，有 5 宗的調查工作和所有跟進行動雖已完成，但投訴組用了 47 至 88 天 (平均為 71 天) 才把個案結案 (第 3.6 段)。

11. **需要從已完成的調查個案汲取經驗** 截至 2022 年 6 月，律政司已就銷售監管局在 2019 年 1 月至 2022 年 6 月期間轉介的 251 宗調查個案提供意見，當中有 11 宗個案已採取檢控行動，並就 37 項控罪定罪，合共罰款 468,000 元。審計署留意到，為增加就某些罪行定罪的機會，搜證工作有可予改善之處。以其中 1 宗個案為例，銷售監管局人員並沒有實地巡查售樓處，以確定賣方在提供價單印本供公眾領取 (《一手住宅物業銷售條例》第 32(1) 條) 方面有否違規。此外，儘管沒有記錄顯示賣方曾向銷售監管局提交價單印本，但該局在諮詢律政司後，並沒有就可能違反須在向公眾提供價單的首日向銷售監管局提供價單印本的條文 (《一手住宅物業銷售條例》第 32(4)(a) 條)，採取檢控行動 (第 3.16 及 3.17 段)。

12. **完成調查個案工作需時甚久** 審計署分析了 2019 年 1 月至 2022 年 6 月期間完成的 348 宗調查個案，發現有 265 宗 (76%) 並未達到調查組的作業備考所訂的時間目標。審計署審查了當中 15 宗個案，發現：

- (a) **展開和進行調查工作需時甚久** 調查組在接獲個案後需時 1 天至 15 個月展開調查 (平均為 5 個月)。在調查過程中，有 6 宗個案的調查工作在展開後，曾超過 3 個月未獲調查組跟進；及
- (b) **擬備調查報告／個案報告需時甚久** 擬備調查報告／個案報告所需的時間不一，介乎調查工作完成後 5 天至 17 個月 (平均為 7 個月)(第 3.19 及 3.20 段)。

宣傳和教育

13. **銷售監管局資源中心使用率偏低** 銷售監管局設有一個資源中心，存放了售樓說明書和價單的印本供公眾閱覽，並提供兩部電腦終端機供公眾瀏覽資料。審計署發現，資源中心每月平均訪客人數由 2013 年 (自 4 月起) 的 9.1 人減至 2022 年 (截至 6 月) 的 1.7 人，減幅為 81%。截至 2022 年 6 月，銷售監管局並沒有就資源中心的使用情況或成效進行任何研究或檢討 (第 4.2 至 4.4 段)。

14. **一手住宅物業銷售資訊網 (銷售資訊網) 在顯示發展項目暫停／終止銷售方面有所延遲** 銷售監管局備存電子資料庫 (即銷售資訊網)，以貯存各個一手住宅發展項目的售樓說明書、價單和成交紀錄冊。截至 2022 年 6 月 24 日，銷售資訊網內有 94 個發展項目在之前的 18 個月內暫停／終止銷售。在 34 宗 (36%) 個案中，賣方在通知銷售監管局其發展項目暫停／終止銷售方面有所延遲，有 22 宗延遲超過 7 天，平均延遲 73 天 (介乎 10 至 291 天)(第 1.7(e) 及 4.14 段)。

15. **需要加強監察發放數碼宣傳物品的工作表現** 在 2013 年 4 月至 2022 年 6 月期間，銷售監管局動用 820 萬元進行宣傳和教育活動。雖然網上市場推廣活動和網上平台廣告 (費用分別約為 80 萬元和 10 萬元) 的承辦商須提供工作表現報告，但在港鐵車廂電視，以及在商業樓宇和私人住宅樓宇安裝的電視播放廣告 (費用分別約為 237.6 萬元和 52 萬元) 的合約並沒有相關規定 (第 4.18 及 4.19 段)。

未來路向

16. 前運輸及房屋局表示，《一手住宅物業銷售條例》和銷售監管局的主要功能，是透過提高物業和成交資料的透明度保障一手住宅物業買方的權益和為一手住宅物業賣方提供公平的競爭環境。2014 年 11 月底，前運輸及房屋局表示隨着現行法律框架實施，該局會在累積足夠經驗後檢討其成效 (第 5.2 及 5.5 段)。

17. **需要繼續監察《一手住宅物業銷售條例》的實施情況** 《一手住宅物業銷售條例》已實施近 10 年，自該條例制定後出現了多項新情況。自《一手住宅物業銷售條例》實施以來，銷售監管局採取非立法方式處理若干公眾關注的事宜，包括一手住宅物業銷售的購樓意向登記、賣方提供的按揭計劃及優惠和一手住宅物業成交資料。審計署的審查發現，在銷售監管局的三大工作範疇，即監察遵守規定的情況、

摘要

調查工作和公眾教育，有可予改善之處。審計署認為，銷售監管局需要加強該三大範疇的工作。此外，房屋局需要與銷售監管局合作，繼續監察《一手住宅物業銷售條例》的實施情況，並考慮處理公眾所關注事宜的合適方法（第 5.4 及 5.5 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。審計署建議一手住宅物業銷售監管局專員應：

監察遵守規定的情況

- (a) 採取有效措施，以確保員工遵循內部程序訂明的完成檢視文件時限（第 2.13(a) 段）；
- (b) 更善用搜尋平台以提高檢視廣告的效率（第 2.13(c) 段）；
- (c) 提醒銷售監管局人員從售樓處和示範單位收集印製廣告作檢視用途，並按照已公布的程序檢視電視、電台和手機廣告（第 2.13(d) 段）；
- (d) 採取措施，改善銷售監管局人員遵循巡查示範單位程序的情況，並考慮推行新措施，以提高巡查示範單位的成效和效率（第 2.29(a) 及 (b) 段）；
- (e) 密切留意在物業提供室內裝置的普遍趨勢，並在有需要時採取相應措施（第 2.29(c) 段）；
- (f) 就針對有否提供銷售文件的巡查加強文件記錄工作（第 2.29(d) 段）；
- (g) 發出指引，訂明巡查銷售安排運作情況的程序，以及巡查結果的文件記錄與報告的規定（第 2.29(e) 段）；

投訴和調查

- (h) 採取措施，以確保遵循處理投訴程序，適時轉介投訴個案進行調查（第 3.10(a) 段）；
- (i) 訂定指引，訂明須向投訴人作出的跟進行動和投訴個案結案的時間（第 3.10(b) 段）；
- (j) 繼續致力從已完成的調查個案汲取經驗，以期日後增加就類似個案定罪的機會（第 3.24(b) 段）；

摘要

- (k) 加快行動完成調查個案 (第 3.24(c) 段)；

宣傳和教育

- (l) 檢視資源中心的使用情況和成效，以及視乎情況，探討措施以改善資源中心的使用情況 (第 4.9(a) 段)；
- (m) 提醒賣方須適時通知銷售監管局其發展項目暫停／終止銷售安排 (第 4.16(b) 段)；
- (n) 考慮要求承辦商提供工作表現報告 (第 4.22(a) 段)；及

未來路向

- (o) 考慮本審計報告書的審查結果，視乎情況，加強監察遵守規定的情況、處理投訴、調查涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》的個案和教育業界及公眾 (第 5.7 段)。

19. 審計署也建議房屋局局長應與一手住宅物業銷售監管局專員合作，繼續監察《一手住宅物業銷售條例》的實施情況，並考慮處理公眾所關注事宜的合適方法 (第 5.6 段)。

政府的回應

20. 房屋局局長和一手住宅物業銷售監管局專員同意審計署的建議。

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 置業是大部分香港市民的一項重大承擔。市民作出置業決定，便要付出畢生的積蓄，並承擔持續 10 年或以上的重大財政負擔。就出售的住宅物業提供清晰資訊，有助準買方作出適當的選擇。多年來，政府一直透過多管齊下的方法（見附錄 A），監察住宅物業的銷售情況，尤其是一手未落成住宅物業的情況。公眾普遍認為，透過多管齊下方法推行的措施和做法並不足夠，應就所有類別的一手住宅物業的銷售加強對消費者的保障。

《一手住宅物業銷售條例》

1.3 為進一步提高一手住宅物業銷售安排和交易的透明度和公平性，香港特別行政區行政長官在 2010–11 年度的《施政報告》中公布，房屋局（註 1）會成立督導委員會，具體討論立法規管一手住宅物業銷售事宜，並提出切實可行的建議。立法規管一手住宅物業銷售督導委員會（督導委員會——註 2）於 2010 年 10 月成立，並於 2011 年 10 月完成相關工作和提交報告。在考慮督導委員會提出的建議後，房屋

註 1：行政長官在 2021 年《施政報告》中建議，把當時的運輸及房屋局分拆為兩個決策局，即房屋局和運輸及物流局。2022 年 6 月，該項建議獲立法會通過，並於 2022 年 7 月 1 日生效。為求簡明，本審計報告書把運輸及房屋局也稱為房屋局。

註 2：督導委員會由當時的運輸及房屋局常任秘書長（房屋）出任主席，並有 13 名成員，包括當時的運輸及房屋局副秘書長（房屋）和消費者委員會、地產代理監管局、香港測量師學會、香港律師會、香港地產建設商會、屋宇署和地政總署的代表，也包括立法會議員和其他專業人士。督導委員會的職權範圍如下：

- (a) 研究下列事項並提供意見：
 - (i) 擬議法例的涵蓋範圍，即有關法例涵蓋的一手住宅物業的定義；
 - (ii) 有關的物業應如何受擬議法例所監管，以確保售樓說明書和各類其他宣傳物品、銷售方式、價單、示範單位和實用面積等方面的物業資訊具透明度及準確；及
 - (iii) 執法機制與罰則；及
- (b) 就上述範疇，以及就草擬和制訂有關法例的時間表，向當時的運輸及房屋局局長提出切實可行的建議，目標是讓房屋局進行公眾諮詢。

局擬備了建議法例，並發表諮詢文件，在 2011 年 11 月 29 日至 2012 年 1 月 28 日期間諮詢公眾。有關公眾諮詢的報告已於 2012 年 3 月發表。最終，《一手住宅物業銷售條例》(第 621 章)於 2012 年 6 月制定，並於 2013 年 4 月 29 日全面實施。

1.4 《一手住宅物業銷售條例》旨在提高一手住宅物業銷售的透明度和公平性、加強對消費者的保障，以及為一手住宅物業賣方提供公平的競爭環境。該條例適用於任何在香港境內的發展項目中的住宅物業，而該等物業不曾訂立買賣合約和不曾作出轉讓(註 3)。

1.5 《一手住宅物業銷售條例》就每個發展項目的售樓說明書、價單、銷售安排、成交紀錄冊、示範單位、參觀已落成住宅物業、廣告、臨時買賣合約和買賣合約須載有的強制條文訂明詳細規定(註 4)。舉例而言，賣方須嚴格遵從該條例的規定，包括：

- (a) 只以實用面積表達一手住宅物業的面積和每平方呎及每平方米的售價；
- (b) 如設置未落成發展項目內一手住宅物業的示範單位，須先提供該一手住宅物業的無改動示範單位，才就同一物業提供經改動示範單位；
- (c) 在緊接出售日期前最少 7 天期間內提供售樓說明書；
- (d) 在緊接出售日期前最少 3 天期間內提供價單和載有銷售安排資料的文件，以及在修改該等一手住宅物業的價單和載有銷售安排資料的文件時，須待 3 天後才可要約出售該等一手住宅物業；及
- (e) 在下列情況下提供成交紀錄冊：
 - (i) 在出售期內每一日(不論個別日期有否成交個案)存放於售樓處，供公眾免費閱覽；

註 3：《一手住宅物業銷售條例》在下述情況並不適用：

- (a) 有關發展項目屬已落成發展項目，以及發展項目中最少 95% 的住宅物業已出租，為期持續最少 36 個月或多於一段期間(而該等期間合計不少於 36 個月)；或
- (b) 有關發展項目位於新界，僅由 1 幢建築物組成，並已根據《建築物條例(新界適用)條例》(第 121 章)獲發豁免證明書。

註 4：如發展項目分為 2 期或多於 2 期(以《建築物條例》(第 123 章)批准的建築圖則為依據)，賣方須為該發展項目的每一期擬備銷售文件和其他刊物。為求簡明，在本審計報告書內，“發展項目”兼指發展項目和發展項目的各期。

- (ii) 在出售首日至每個一手住宅物業的首份轉讓契均已於土地註冊處註冊的首日期間內，上載到指定網站(註5)供閱覽；及
- (iii) 在記入記項後，在切實可行範圍內盡快上載到一手住宅物業銷售資訊網(銷售資訊網)供閱覽。

《一手住宅物業銷售條例》也禁止任何人士在促銷一手住宅物業時，作出失實陳述和傳布虛假或具誤導性資料。該條例下共有約120條刑事罪行。一經定罪，視乎所涉及的違例事項，違例者最高可處罰款500萬元及／或監禁7年。

1.6 房屋局表示：

- (a) 《一手住宅物業銷售條例》在加強一手住宅物業銷售的透明度和公平性，以及在讓賣方彈性作出商業決定、依法處置其物業財產的兩者之間，取得合理平衡。所有賣方均須受同一套“應做”和“不應做”事項、豁免和罰則規管，這有利於物業市場穩健發展，對香港整體可持續發展至關重要；及
- (b) 《一手住宅物業銷售條例》是在督導委員會經過一年時間討論、兩個月的公眾諮詢和立法會詳細討論，其間不同持份者秉持求同存異的精神下共同磋商達致的成果。

一手住宅物業銷售監管局

1.7 **一手住宅物業銷售監管局的職能** 一手住宅物業銷售監管局(銷售監管局)根據《一手住宅物業銷售條例》第86(1)條成立，房屋局是銷售監管局的決策局(註6)。銷售監管局於2013年4月初開始運作，為全面實施《一手住宅物業銷售條例》作準備。銷售監管局負責履行下列職責：

- (a) 施行《一手住宅物業銷售條例》和監察該條例條文的遵從情況(包括通過對售樓說明書、價單、示範單位、售樓處、成交紀錄冊、銷售安排公告、指定網站和廣告的定期巡查和檢視，以監管銷售手法)；
- (b) 處理查詢和投訴；

註5：指定網站是發展項目的賣方為執行《一手住宅物業銷售條例》所規定的銷售手法而指定的網站。

註6：設立銷售監管局是為執行《一手住宅物業銷售條例》。雖然銷售監管局是由房屋局局長委任，但銷售監管局的日常運作獨立於房屋局。

- (c) 向業界發出作業指引，並調查涉嫌不遵從《一手住宅物業銷售條例》條文的個案；
- (d) 安排宣傳活動和教育公眾有關銷售一手住宅物業的事宜；及
- (e) 備存一個電子資料庫 (即銷售資訊網)，以貯存各個一手住宅發展項目的售樓說明書、價單和成交紀錄冊。

銷售監管局表示，賣方有責任確保其售樓說明書、價單、廣告和載有銷售安排資料的相關文件符合《一手住宅物業銷售條例》的要求。銷售監管局不會在賣方發布上述文件前作審批。

1.8 **銷售監管局的工作和組織架構** 執行檢視和巡查工作、進行調查和教育公眾有關《一手住宅物業銷售條例》的事宜，是銷售監管局三大範疇的工作，以確保一手住宅物業的銷售透明公正。銷售監管局也協助業界了解《一手住宅物業銷售條例》的規定，並處理查詢和投訴。銷售監管局由專員帶領，並由副專員協助專員執行工作。銷售監管局由下列 4 個組別組成：

- (a) **巡查及監控組** 負責透過檢視銷售文件和廣告，以及在一手住宅物業的售樓處和示範單位進行實地巡查，監察賣方遵守法律規定的情況；
- (b) **投訴組** 負責處理經不同途徑接獲的查詢和投訴。如有涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》的情況，會轉介個案作出調查；
- (c) **調查及檢視條例遵守情況組 (調查組)** 負責調查由巡查及監控組、投訴組、其他政府決策局／部門及機構轉介的涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》個案，以及由該組主動展開調查的個案。該組如認為賣方可能已違反《一手住宅物業銷售條例》的規定，會把個案轉交律政司考慮是否提出檢控；及
- (d) **行政及公眾教育組** 負責提供行政支援服務，以及教育業界和公眾有關《一手住宅物業銷售條例》的事宜。銷售監管局已發出下列文件，協助業界和公眾了解《一手住宅物業銷售條例》的規定：
 - (i) **指引** 根據《一手住宅物業銷售條例》第 88(1) 條，銷售監管局發出指引，旨在就該條例條文的施行提供指引。有關指引並非附屬法例。任何人不會僅因違反了任何指引，而招致任何民事或刑事法律責任；

- (ii) **作業備考** 銷售監管局已發出作業備考建議良好作業方法，以供一手住宅物業賣方遵循。不遵從良好作業方法，不會視作違反《一手住宅物業銷售條例》的規定，也不會視作干犯該條例所訂的罪行；及
- (iii) **常見問答** 常見問答旨在協助業界和公眾了解銷售監管局對《一手住宅物業銷售條例》特定條文的看法 (註 7)。

銷售監管局在 2021–22 年度的預算開支為 6,433 萬元。截至 2022 年 6 月 30 日，銷售監管局編制有 44 人，實際人數為 41 人。銷售監管局截至 2022 年 6 月 30 日的組織圖摘錄載於附錄 B。

審查工作

1.9 2022 年 5 月，審計署就銷售監管局對一手住宅物業銷售的規管展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 監察遵守規定的情況 (第 2 部分)；
- (b) 投訴和調查 (第 3 部分)；
- (c) 宣傳和教育 (第 4 部分)；及
- (d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.10 在審查工作期間，銷售監管局人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 7：銷售監管局表示，常見問答的使用者不應依賴常見問答所載資料作為專業法律意見。銷售監管局已盡努力確保常見問答的準確性。銷售監管局不會承擔任何人因使用或依賴常見問答而引起的任何損失的責任。

第 2 部分：監察遵守規定的情況

2.1 本部分探討銷售監管局監察遵守規定的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 檢視銷售文件 (第 2.3 至 2.14 段)；及
- (b) 實地巡查 (第 2.15 至 2.30 段)。

2.2 自《一手住宅物業銷售條例》在 2013 年 4 月 29 日全面實施至 2022 年 6 月 30 日期間，賣方要約出售 543 個發展項目中約 150 000 個一手住宅物業 (見表一)。

表一

賣方要約出售的一手住宅物業數目
(2013 年 4 月 29 日至 2022 年 6 月 30 日)

| 年份 | 一手住宅物業數目 | 發展項目數目 |
|-----------------------|----------|--------|
| 2013 (由 4 月 29 日起) | 8 295 | 57 |
| 2014 | 15 944 | 88 |
| 2015 | 16 423 | 72 |
| 2016 | 15 482 | 59 |
| 2017 | 18 466 | 59 |
| 2018 | 17 512 | 49 |
| 2019 | 20 130 | 45 |
| 2020 | 14 440 | 44 |
| 2021 | 17 360 | 52 |
| 2022 (截至 6 月 30 日) | 5 503 | 18 |
| 總計 | 149 555 | 543 |

資料來源：銷售監管局的記錄

檢視銷售文件

2.3 **提供和提交銷售文件的規定** 根據《一手住宅物業銷售條例》，發展項目的賣方須提供若干銷售文件，供公眾免費領取／閱覽，並須向銷售監管局及／或銷售資訊網提交若干銷售文件。詳情撮述於表二。

表二

《一手住宅物業銷售條例》有關 提供和提交銷售文件的規定

| 地點／平台 | 提供／提交銷售文件的規定 |
|-------------------|---|
| (a) 指定地點 (註 1) | <p>售樓說明書</p> <ul style="list-style-type: none"> 在緊接出售的日期前最少 7 天期間內，提供印本供公眾領取 <p>價單和載有銷售安排資料的文件</p> <ul style="list-style-type: none"> 在緊接出售的日期前最少 3 天期間內，提供印本供公眾領取 |
| (b) 售樓處 | <p>售樓說明書、價單和載有銷售安排資料的文件</p> <ul style="list-style-type: none"> 在出售的日期當日，提供印本供公眾領取 <p>成交紀錄冊</p> <ul style="list-style-type: none"> 在出售的日期當日，提供一份印本供公眾閱覽 <p>其他圖則及文件 (註 2)</p> <ul style="list-style-type: none"> 在出售的日期當日，提供一份印本供公眾閱覽 |
| (c) 指定網站 | <p>售樓說明書</p> <ul style="list-style-type: none"> 在緊接出售的日期前最少 7 天期間內和出售的日期當日，提供電子版本供閱覽 <p>價單和載有銷售安排資料的文件</p> <ul style="list-style-type: none"> 在緊接出售的日期前最少 3 天期間內和出售的日期當日，提供電子版本供閱覽 |

表二 (續)

| 地點／平台 | 提供／提交銷售文件的規定 |
|--------------------|--|
| (c) 指定網站 (續) | <p><i>成交紀錄冊</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 在出售的首日至每個一手住宅物業的首份轉讓契均已於土地註冊處註冊的首日期間內，提供電子版本供閱覽 <p><i>鳥瞰照片和每份已簽立的公契／每份公契的最新擬稿</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 在出售的日期當日，提供電子版本供閱覽 |
| (d) 銷售監管局 | <p><i>售樓說明書和價單</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 在於地點 (a) 可供公眾領取的首日提供印本一份 |
| (e) 銷售資訊網 (註 3) | <p><i>售樓說明書和價單</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 在於地點 (a) 可供公眾領取的首日提供電子版本 <p><i>成交紀錄冊</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 記入記項後，在切實可行範圍內盡快提供電子版本 |

資料來源：審計署對《一手住宅物業銷售條例》的分析

註 1：銷售監管局表示，指定地點即賣方指明可供公眾領取銷售文件的地點。

註 2：其他圖則及文件包括：

- (a) 分區計劃大綱圖或發展審批地區圖的文本；
- (b) 經批准的建築圖則的文本；
- (c) 每份已簽立的公契／每份公契的最新擬稿的文本；
- (d) 批地文件的文本；及
- (e) 售樓說明書所載的鳥瞰照片。

註 3：作業備考建議賣方在向公眾提供載有銷售安排資料的文件首日，向銷售資訊網提供該等文件的電子版本。

2.4 巡查及監控組 (見第 1.8(a) 段) 由 1 名總巡查主任領導，並由 10 名人員提供支援，主要負責透過檢視銷售文件 (包括售樓說明書、價單、載有銷售安排資料的文件、成交紀錄冊和廣告) 監察賣方遵守《一手住宅物業銷售條例》的情況。該組由 3 個小組組成，每個小組由 1 名高級巡查主任領導，負責監督 1 名巡查主任和 1 / 2 名助理巡查主任。表三顯示銷售監管局在 2013 年 4 月 29 日至 2022 年 6 月 30 日期間檢視銷售文件的次數。

表三

銷售監管局檢視銷售文件的次數
(2013年4月29日至2022年6月30日)

| 年份 | 售樓 說明書 | 價單 | 載有 銷售 安排 資料的 文件 | 成交 紀錄冊 | 廣告 | | |
|---------------------------|-----------|--------|-----------------------------|-----------|--------|--------------------------|----------|
| | | | | | 印製 | 非印製 | |
| | | | | | | 賣方 擬備的 宣傳資料 (註) | 指定 網站 |
| (檢視次數) | | | | | | | |
| 2013 (由4月 29日起) | 185 | 320 | 211 | 554 | 1 573 | — | — |
| 2014 | 549 | 1 405 | 786 | 1 685 | 3 871 | — | — |
| 2015 | 104 | 616 | 799 | 914 | 3 134 | — | — |
| 2016 | 533 | 1 877 | 1 758 | 3 279 | 2 461 | — | — |
| 2017 | 851 | 1 817 | 1 843 | 4 885 | 2 235 | 56 | 4 |
| 2018 | 860 | 1 513 | 2 450 | 4 754 | 2 359 | 17 028 | 5 |
| 2019 | 911 | 1 351 | 1 995 | 5 544 | 1 229 | 8 906 | 4 |
| 2020 | 988 | 1 674 | 2 096 | 5 320 | 1 485 | 2 912 | 6 |
| 2021 | 1 136 | 2 352 | 2 452 | 7 481 | 1 796 | 8 062 | 6 |
| 2022 (截至 6月 30日) | 545 | 863 | 818 | 2 281 | 405 | 1 643 | 2 |
| 總計 | 6 662 | 13 788 | 15 208 | 36 697 | 20 548 | 38 607 | 27 |

資料來源：銷售監管局的記錄

註：銷售監管局表示，這些宣傳資料涵蓋電視、電台和手機廣告。巡查及監控組會檢視宣傳資料，而這些資料可於不同時間和不同渠道／地點多次廣播。表內數字代表宣傳資料的廣播次數。舉例而言，2021年的8 062次檢視涉及175份宣傳資料。

2.5 **檢視程序** 根據銷售監管局巡查及監控程序(下稱銷售監管局程序)，巡查及監控組檢視銷售文件的程序如下：

- (a) **售樓說明書** 在接獲賣方提交的售樓說明書印本後，巡查及監控組會監察是否可在指定網站和銷售資訊網閱覽該售樓說明書。該組會根據賣方所提交的印本，在每個發展項目出售首日後的2個工作天內檢視首份售樓說明書的內容，以及在售樓說明書其後版本的印本(註8)提供予銷售監管局後的3個工作天內檢視其內容；
- (b) **價單** 在接獲賣方提交的價單印本後，巡查及監控組會監察是否可在指定網站和銷售資訊網閱覽該價單。該組會根據賣方所提交的印本，在每個發展項目出售首日後的2個工作天內檢視首份價單的內容，以及在其後和經修訂的價單印本提供予銷售監管局後的3個工作天內抽查該等價單；
- (c) **載有銷售安排資料的文件** 巡查及監控組會監察是否可在指定網站閱覽載有銷售安排資料的文件。該組會根據從指定網站取得的文本，在每個發展項目按首項／其後銷售安排出售首日後的2個工作天內檢視載有銷售安排資料的文件，以及在經修訂的載有銷售安排資料的文件在指定網站可供閱覽後的3個工作天內檢視該等文件；
- (d) **成交紀錄冊** 巡查及監控組會監察是否可在指定網站和銷售資訊網閱覽成交紀錄冊。該組會根據從指定網站取得的文本：
 - (i) 在每個發展項目出售首日後的2個工作天內，檢視成交紀錄冊的內容和格式；及
 - (ii) 在指明日期檢視成交紀錄冊的具體成交資料(註9)，包括參照有關價單檢視成交價，以及檢視簽立買賣合約的時限。所有檢視工作須於2個工作天內完成；及
- (e) **廣告** 巡查及監控組須於2個工作天內檢視銷售監管局識別到的一手住宅物業發展項目的廣告。

註8：根據《一手住宅物業銷售條例》，賣方可檢視售樓說明書，以確定該售樓說明書所列出的資料是否準確。賣方須在提供售樓說明書前3個月內檢視該售樓說明書。

註9：有關檢視每個發展項目的工作會在出售首日後第2至第7個曆日期間的每個工作天進行，以及在出售第2周後1個月的某个工作天進行。

監察遵守規定的情況

2.6 **檢視工作的文件記錄** 為便利巡查及監控組進行檢視，每類銷售文件均已擬訂檢視清單。根據銷售監管局程序，巡查及監控組須在下列時限內完成檢視文件：

- (a) 助理巡查主任須在程序訂明的有關時限（通常為每個發展項目出售首日後 的 2 個工作天）內，向巡查主任遞交已填妥的檢視清單；
- (b) 巡查主任須在接獲助理巡查主任遞交的檢視清單後 2 個工作天內，完成覆核並向高級巡查主任遞交檢視清單；及
- (c) 高級巡查主任須批註檢視清單。就任何涉及可能違規的個案，高級巡查主任須在接獲巡查主任遞交的檢視清單後 2 個工作天內，向總巡查主任遞交已批註的檢視清單，以供審批。

需要確保適時完成檢視銷售文件

2.7 在 2021 年 7 月至 12 月期間，共有 27 個一手住宅發展項目開售。審計署分析了巡查及監控組是否適時填妥該 27 個發展項目的 291 份銷售文件的檢視清單（涉及 27 份售樓說明書、27 份載有銷售安排資料的文件、23 份價單、176 份成交紀錄冊和 38 個廣告），發現：

- (a) 助理巡查主任就填妥 25 份 (9%) 檢視清單有所延遲，介乎 1 至 174 個工作天（平均為 30 個工作天），其中 3 份延遲超過 70 個工作天；
- (b) 巡查主任就覆核 33 份 (11%) 檢視清單有所延遲，介乎 1 至 20 個工作天（平均為 6 個工作天）；及
- (c) 就該 291 份檢視清單而言：
 - (i) 有 15 份檢視清單涉及可能違規情況，高級巡查主任就批註其中 9 份 (60%) 檢視清單有所延遲，介乎 1 至 19 個工作天（平均為 10 個工作天）；及
 - (ii) 至於其餘 276 份不涉及可能違規情況的檢視清單，高級巡查主任平均需時 9 個工作天（介乎 0 至 149 個工作天）批註。儘管在該 276 份檢視清單中，有約 85% 獲高級巡查主任在 10 個工作天內批註，但有 25 份清單的批註工作需時超過 30 個工作天。

2.8 2022年9月，銷售監管局告知審計署：

- (a) 賣方發售的一手住宅物業數目不時變動，銷售監管局無法控制。舉例而言，在2021年7月至12月期間，每月發出的載有銷售安排資料的文件數目介乎146至247份，而每月發出的價單數目則介乎137至197份。尤其是在2021年，檢視售樓說明書、價單、載有銷售安排資料的文件和成交紀錄冊的次數更創出歷年新高。賣方隨時會發出和提交大量銷售文件；
- (b) 鑑於人力資源有限（巡查及監控組的編制有11個職位），有關人員或需較長時間完成檢視所有銷售文件。由於2019冠狀病毒疫情爆發，加上2020年實施在家工作安排，令工作積壓。舉例而言，截至2021年2月8日，有665份載有銷售安排資料的文件和185份價單有待處理。在家工作安排完結後，銷售監管局人員已竭力盡早清理積壓的工作和在2021年新提交的文件；
- (c) 視乎每宗個案的情況，高級巡查主任或須進一步尋求澄清，然後才批註檢視清單和向總巡查主任提出建議；及
- (d) 前總巡查主任於2021年4月退休後，巡查及監控組內所有高級巡查主任共同分擔總巡查主任的職務，直至2021年10月底為止。由於工作量龐大，該段期間的工作進度受到影響。在現任總巡查主任於2021年10月29日上任後，情況已有所改善。目前，高級巡查主任一般在1至7個工作天內批註合規個案。

審計署認為，如完成檢視文件有所延遲，或會影響轉介個案進行調查的工作。銷售監管局需要採取有效措施，以確保員工遵循內部程序訂明的完成檢視文件時限。銷售監管局也需要考慮就高級巡查主任批註不涉及可能違規情況個案的檢視清單設定時限。

檢視廣告的工作有可予改善之處

2.9 **識別廣告** 《一手住宅物業銷售條例》就本意是促銷任何指明住宅物業的廣告訂明相關規定。任何人發布載有在要項上屬虛假或具誤導性的資料的廣告，或安排發布該廣告，即屬犯罪。銷售監管局程序訂明下列4類一手住宅物業廣告的檢視工作：

印製廣告

- (a) **報章廣告** 銷售監管局每天訂閱 1 份英文報章和定期訂閱 4 份中文報章 (2 份逢星期一、三及五訂閱，另外 2 份逢星期二、四、六及日訂閱) (註 10)。每個工作天的早上，有關人員會篩查報章，識別有關廣告進行檢視工作；
- (b) **從售樓處及／或示範單位收集到的印製廣告** 銷售監管局會檢視所有由屬下人員在巡查時從售樓處及／或示範單位收集到的印製廣告 (例如單張、小冊子、海報等)；

非印製廣告

- (c) **電視、電台和手機廣告** 銷售監管局已成為一個搜尋平台的用戶 (見第 2.10 段)，以識別不同渠道的廣告 (包括電視、電台和手機)。負責人員會每星期篩查該搜尋平台一次，以檢視所有識別到的廣告；及
- (d) **指定網站** 銷售監管局會抽樣檢視發展項目的指定網站內的廣告。

2.10 **搜尋平台** 由 2018 年 1 月 1 日起，銷售監管局已委聘承辦商就與一手住宅物業銷售有關的本地廣告提供監察服務，現時每年的服務費用約為 95,000 元。承辦商提供一個網上搜尋平台，讓銷售監管局全日 24 小時均可搜尋、瀏覽和下載有關廣告。該搜尋平台提供的資料包括：

- (a) 印製廣告 (包括報章廣告和展示於廣告牌、巴士／電車車身和候車亭的戶外廣告) 和非印製廣告 (包括廣播廣告、網上廣告和手機廣告)；及
- (b) 每個廣告的詳情，包括廣告宣傳的發展項目名稱，以及展示或廣播廣告的渠道、地點、日期和時間。

2.11 **需要更善用搜尋平台以提高檢視廣告的效率** 審計署的審查發現：

- (a) 儘管該搜尋平台涵蓋報章廣告 (見第 2.10(a) 段)，但銷售監管局並沒有運用該搜尋平台識別於報章刊登的相關廣告。根據銷售監管局的記錄，就 2021 年 7 月至 12 月期間開售的 27 個發展項目而言，銷售監管局未能就當中 4 個 (15%) 發展項目識別任何報章廣告。然而，審計署留意到，運用該搜尋平台可找到該 4 個發展項目當中 2 個的報章廣告；及

註 10：如有需要，每 6 個月會改訂其他報章。

- (b) 除了銷售監管局程序訂明的4類廣告外，該搜尋平台也涵蓋戶外廣告。然而，銷售監管局並沒有運用該搜尋平台檢視戶外廣告。

審計署認為，銷售監管局需要更善用搜尋平台以提高檢視廣告的效率。

2.12 **需要改善檢視廣告的程序** 審計署分析了銷售監管局就該27個發展項目的記錄，發現：

- (a) 就全部27個發展項目而言，銷售監管局並沒有檢視任何從售樓處及／或示範單位收集到的印製廣告。銷售監管局表示，原因是屬下人員沒有收集到印製廣告，又或沒有印製廣告可供收集。審計署留意到，銷售監管局程序並沒有規定人員須從售樓處及／或示範單位收集印製廣告作檢視用途；及
- (b) 儘管運用該搜尋平台可識別到17個發展項目的電視、電台和手機廣告，但銷售監管局並沒有檢視當中2個發展項目（佔該27個發展項目的7%）的廣告，違反銷售監管局程序訂明的規定。

審計署認為，銷售監管局需要提醒屬下人員從售樓處和示範單位收集印製廣告作檢視用途，並按照已公布的程序檢視電視、電台和手機廣告。

審計署的建議

2.13 審計署**建議**一手住宅物業銷售監管局專員應：

- (a) 採取有效措施，以確保員工遵循內部程序訂明的完成檢視文件時限；
- (b) 考慮就高級巡查主任批註不涉及可能違規情況個案的檢視清單設定時限；
- (c) 更善用搜尋平台以提高檢視廣告的效率；及
- (d) 提醒銷售監管局人員從售樓處和示範單位收集印製廣告作檢視用途，並按照已公布的程序檢視電視、電台和手機廣告。

政府的回應

2.14 一手住宅物業銷售監管局專員同意審計署的建議，並表示：

- (a) 銷售監管局會密切監察員工遵循有關時限的情況；及
- (b) 新的管理資訊系統預計快將推出，有助上級監察處理時間。

實地巡查

2.15 銷售監管局進行巡查，以確保開放供公眾參觀的示範單位符合《一手住宅物業銷售條例》。銷售監管局也巡查售樓處及／或指定地點，以檢視有否提供銷售文件和銷售安排的運作情況。銷售監管局主要以突擊形式巡查售樓處／指定地點，但巡查不開放予公眾的範圍（例如揀樓櫃檯）而須賣方另行安排的情況則除外。表四顯示銷售監管局在 2018 至 2022 年（截至 6 月）期間的巡查次數。在 2020 至 2022 年（截至 6 月）期間（註 11），就售樓處／指定地點進行的巡查中，有 93% 是以突擊形式進行。

註 11：由 2020 年起，銷售監管局記錄突擊巡查和事先安排巡查的分項數字。

表四

巡查的次數
(2018 至 2022 年 (截至 6 月 30 日))

| 年份 | 巡查次數 | | |
|-----------------------|----------|------|-----|
| | 售樓處／指定地點 | 示範單位 | 總計 |
| 2018 | 105 | 26 | 131 |
| 2019 | 499 | 35 | 534 |
| 2020 | 420 | 24 | 444 |
| 2021 | 528 | 39 | 567 |
| 2022 (截至 6 月 30 日) | 242 | 15 | 257 |

資料來源：銷售監管局的記錄

附註：由 2018 年 12 月底起，銷售監管局已調配額外人手 (根據退休後服務合約計劃聘用的 4 名臨時兼職員工) 巡查售樓處／指定地點。

巡查示範單位

2.16 《一手住宅物業銷售條例》的規定 根據《一手住宅物業銷售條例》，示範單位指展示該住宅物業的狀況以供準買方或公眾 (下稱公眾) 參觀的物業單位，或搭建成物業單位模樣的構築物。該條例並沒有規定賣方須開放任何示範單位供參觀。然而，如賣方擬就未落成發展項目的住宅物業開放示範單位：

- (a) 在發展項目的售樓說明書的印本可供公眾領取前，示範單位不得開放供參觀；
- (b) 賣方必須首先開放無改動示範單位 (註 12) 供參觀。賣方不得限制參觀無改動示範單位的公眾對該等示範單位進行量度、拍照或拍影片；及

註 12：根據銷售監管局程序，無改動示範單位指展示住宅物業在落成後未經改動的情況的示範單位；經改動示範單位則展示“經粉飾”的住宅物業，而其尺寸及其他基本元素 (例如露台和陽台) 維持不變。

監察遵守規定的情況

- (c) 若無改動示範單位已開放供參觀，賣方也可開放同一住宅物業的經改動示範單位供參觀。賣方不得限制參觀經改動示範單位的公眾對該等示範單位進行量度。

2.17 銷售監管局巡查程序 根據銷售監管局程序：

- (a) 如有媒體報道及／或發展項目的廣告表示有示範單位可供參觀，則須安排巡查該等示範單位；
- (b) 為盡量減少對其他參觀者造成滋擾和避免被其他參觀者阻礙拍影片，巡查人員可在示範單位開放供公眾參觀的第二天或之後於開放時間前巡查，但無論如何不得遲於示範單位開放供公眾參觀的第五天；及
- (c) 每次巡查通常由 2 或 3 名調查主任／助理調查主任（註 13）進行，並須在 1 天內完成。負責人員須：
 - (i) 為每個示範單位（包括示範單位內／外展示的所有通告及圖則和現場其他物品（例如建築模型））拍照和拍影片，以作記錄；及
 - (ii) 在巡查後 2 個工作天內，把填妥的檢視清單遞交高級巡查主任。

高級巡查主任須批註檢視清單。若涉及可能違反《一手住宅物業銷售條例》的情況，高級巡查主任須在接獲檢視清單後 2 個工作天內向總巡查主任報告。

2.18 沒有遵循巡查程序 銷售監管局巡查了 37 個發展項目的示範單位，該等發展項目於 2021 年向銷售監管局提交首份售樓說明書。審計署審查了該 37 次巡查示範單位的檢視清單，發現以下情況：

- (a) **是否適時進行巡查** 審計署發現：
 - (i) 有 1 次 (3%) 巡查是在示範單位開放供公眾參觀的第六天進行（即延遲了 1 天）；及
 - (ii) 有 17 次 (46%) 巡查的檢視清單沒有記錄示範單位首日開放供參觀的日期，因此，審計署無法確定巡查工作是否在時限內進行。審計署留意到，現時並沒有規定賣方須通知銷售監管局示範單位首日開放供參觀的日期；

註 13：調查組的調查主任／助理調查主任在巡查及監控組高級巡查主任和總巡查主任的監督下負責巡查示範單位。

- (b) **延遲遞交填妥的檢視清單** 有 22 次 (59%) 巡查，填妥的檢視清單沒有在 2 個工作天的時限內遞交高級巡查主任，延遲時間介乎 1 至 7 個工作天 (平均為 2 個工作天)；
- (c) **由高級巡查主任批註** 根據填妥的檢視清單，全部 37 次巡查並沒有發現違規的情況。審計署發現：
- (i) 有 7 次 (19%) 巡查，填妥的檢視清單沒有由高級巡查主任批註；及
 - (ii) 銷售監管局程序並沒有訂明高級巡查主任批註合規個案的時限。在其餘 30 份檢視清單中，有 23 份 (77%) 在 2 個工作天後由高級巡查主任批註，介乎 3 至 47 個工作天 (平均為 20 個工作天)；及
- (d) **匯報在巡查期間發現可能違規情況** 檢視清單內的項目，是以《一手住宅物業銷售條例》訂明與示範單位有關的條文為依據。審計署的審查發現，銷售監管局在 5 次巡查中發現可能違反《一手住宅物業銷售條例》的情況 (例如所巡查示範單位的地面量度至天花板計的高度與售樓說明書載述的不符)。審計署留意到：
- (i) 在這 5 次巡查中，巡查人員均即場把所發現的可能違規情況告知有關賣方，賣方亦已修正；及
 - (ii) 巡查人員只在檢視清單記錄該等事故為“其他事項”。他們在檢視清單中表示沒有涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》的情況，相關示範單位也被視作“符合規定”。雖然有關巡查已作匯報並已由高級巡查主任批註，但該等可能違規情況並沒有向總巡查主任匯報，其後也沒有作進一步調查。

2.19 2022 年 9 月，銷售監管局告知審計署：

- (a) 巡查人員會就實地檢視示範單位與賣方聯絡，以及詢問示範單位首日開放供公眾參觀的擬議日期；如賣方提供擬議日期，巡查人員會在檢視清單記錄有關資料。有時候，銷售監管局聯絡的賣方人員未能即時確定開放示範單位的確實日期，因此沒有記錄有關日期；
- (b) 調查組人員負責巡查示範單位 (見第 2.17(c) 段註 13)。由於該組的工作量龐大 (見第 3.21 段)，他們可能需要參與其他須較優先處理的工作 (例如涉及可能違規個案的調查工作)。視乎當時進行的發展項目數目和示

範單位及售樓處的實際運作情況，巡查人員已竭力與賣方安排在有關時限內巡查示範單位；

- (c) 由於每宗個案的情況可能不同，巡查人員或需就實地發現的不一致情況進一步尋求澄清。他們或需等待賣方的澄清／回覆，才可完成檢視及填妥檢視清單；
- (d) 由於 2019 冠狀病毒疫情爆發，加上在 2020 年 12 月 2 日至 2021 年 1 月 27 日期間實施在家工作安排，該段期間的工作進度受到影響。舉例而言，審計署發現延遲了 7 個工作天的其中 1 宗個案（見第 2.18(b) 段），涉及就 2021 年 1 月 19 日進行的巡查填妥檢視清單；
- (e) 總巡查主任一職在 2021 年 4 月至 10 月期間懸空，工作進度受到影響（見第 2.8(d) 段）。在 2022 年 1 月至 6 月期間，高級巡查主任批註了 13 宗個案，需時介乎 0 至 20 個工作天（平均為 6 個工作天）；及
- (f) 由於巡查示範單位旨在確保向準買方提供的資料準確無誤，巡查人員如發現任何輕微不一致情況，或會立即在現場向賣方查詢。

審計署認為，銷售監管局需要採取措施，改善屬下人員遵循巡查示範單位程序的情況。銷售監管局也需要考慮推行新措施，以提高巡查示範單位的成效和效率，例如規定賣方須告知銷售監管局示範單位首日開放供公眾參觀的日期，以及為高級巡查主任批註合規個案設定時限。

2.20 於示範單位內發現沒有納入售樓說明書的嵌入式項目 審計署留意到在經審查的 37 次巡查中，有 10 次 (27%) 在銷售監管局的巡查記錄顯示，該等示範單位的客廳及／或飯廳有嵌入式項目（例如儲物櫃、鞋櫃），但這些項目並沒有在有關發展項目的售樓說明書中列出。根據《一手住宅物業銷售條例》：

- (a) 就室內裝置（例如嵌入式衣櫃）而言，只有列為指明細項（例如“睡房”、“浴室”和“廚房”）的項目才須在售樓說明書中予以描述；
- (b) 並沒就客廳和飯廳的室內裝置的描述訂明規定；及
- (c) 除規定或准許列出的資料外，發展項目的售樓說明書不得列出任何其他資料。

鑑於有欠妥情況，銷售監管局要求相關賣方採取跟進行動。審計署留意到，賣方採取的跟進行動各有不同（註 14）。

2.21 2022 年 9 月，銷售監管局告知審計署，《一手住宅物業銷售條例》附表 1 第 22 條並沒有規定須列出客廳和飯廳室內裝置的描述。銷售監管局推測，這是因為賣方普遍不會在客廳和飯廳提供室內裝置（例如嵌入式項目）。審計署認為，銷售監管局需要密切留意在物業提供室內裝置的普遍趨勢，並在有需要時採取相應措施（例如向屬下人員發出指引，說明如何處理在示範單位的客廳和飯廳發現嵌入式項目的個案，以及就個別個案徵詢法律意見）。

巡查售樓處及／或指定地點

2.22 銷售監管局巡查售樓處及／或指定地點，以檢視有否提供銷售文件和銷售安排的運作情況，詳情如下：

- (a) **有否提供銷售文件** 根據銷售監管局程序，巡查及監控組於每個發展項目出售首日的下一個工作天巡查售樓處，以確定賣方有否已向公眾免費提供下列文件：
 - (i) 售樓說明書、價單和載有銷售安排資料的文件的印本以供領取（註 15）；及
 - (ii) 成交紀錄冊和其他圖則及文件的印本以供閱覽；及
- (b) **銷售安排的運作情況** 根據銷售監管局的內部指引，在以下情況，調查組人員須在出售首日在售樓處巡查銷售安排的運作情況：
 - (i) 抽籤環節和揀樓環節在同日進行；及

註 14：賣方的跟進行動如下：

- (a) 有 5 宗個案的賣方回覆指《一手住宅物業銷售條例》並沒有規定售樓說明書須提供客廳和飯廳的室內裝置的資料；
- (b) 有 4 宗個案的賣方表示，買方在簽訂臨時買賣合約時會獲告知提供的室內裝置；及
- (c) 有 1 宗個案的售樓說明書的樓面平面圖已作修訂，以標示嵌入式項目。

註 15：銷售監管局表示，巡查也涵蓋指定地點，以檢視有否提供售樓說明書和價單的印本以供領取。

- (ii) 以先到先得方式決定揀樓的優先次序而銷售監管局認為可能有次序問題的情況。

銷售監管局表示，調查組人員或臨時兼職人員巡查售樓處，以確定賣方有否遵循載有銷售安排資料的文件所載的安排，並調查銷售安排有否任何可能違反《一手住宅物業銷售條例》的情況。

2.23 需要就針對有否提供銷售文件的巡查改善文件記錄工作 銷售監管局使用檢視清單以利便巡查有否提供銷售文件。巡查人員須在巡查日期的下一個工作天內遞交填妥的檢視清單。雖然《一手住宅物業銷售條例》並沒有訂明提供予公眾領取／閱覽的銷售文件的數量和位置，但銷售監管局規定巡查人員須在檢視清單填寫資料，包括以下項目：

- (a) 估計可供公眾領取的銷售文件的數量；及
- (b) 表示擺放可供領取／閱覽的銷售文件印本的位置，對任何進入該處的人而言是否合理可見。

巡查人員須在填妥的檢視清單夾附顯示有關銷售文件數量和擺放位置的照片，以支持其觀察所得。

2.24 審計署審查了 20 份銷售監管局在 2021 年在售樓處進行針對有否提供銷售文件的巡查後填妥的檢視清單，發現在全部 20 份檢視清單中：

- (a) 雖然該等檢視清單述明估計可供公眾領取的銷售文件數量為 5 份，但所夾附的照片均未能顯示所填報的數量；及
- (b) 雖然該等檢視清單述明擺放可供領取／閱覽的銷售文件印本的位置，對任何進入售樓處的人而言屬合理可見，但所夾附的照片均未能顯示有關情況。

銷售監管局需要就針對有否提供銷售文件的巡查加強文件記錄工作。

2.25 巡查銷售安排的運作情況在執行和文件記錄方面有可予改善之處 有別於示範單位和針對有否提供銷售文件的巡查，銷售監管局並未就巡查銷售安排的運作情況擬訂檢視清單。銷售監管局表示，賣方只要遵循《一手住宅物業銷售條例》的規定，便可自行決定銷售安排細則。不同發展項目或有不同的銷售安排。鑑於有各

類銷售安排，現時採用不同種類的巡查報告，而非單一的檢視清單。然而，審計署留意到：

- (a) 銷售監管局程序並未就擬備巡查報告擬訂檢視程序和巡查項目；及
- (b) 未有就向上級遞交巡查報告訂明時限。

2.26 審計署審查了 15 份就 2021 年 4 月至 6 月期間進行巡查銷售安排的運作情況擬備的巡查報告，發現：

- (a) 該等巡查報告的格式和涵蓋項目各有不同。並非所有巡查人員都在報告述明是否留意到有任何可能違反《一手住宅物業銷售條例》的情況。巡查人員只遞交巡查期間所拍攝的照片，顯示銷售安排的不同程序，以及售樓處可供領取／閱覽的其他圖則及文件。銷售監管局表示，巡查人員如在巡查期間留意到可能違規情況，會立即口頭向上級匯報；及
- (b) 巡查人員向上級遞交巡查報告的時間各有不同。就該 15 份巡查報告而言，有 4 份是在巡查日期後超過 2 個工作天（有 2 份巡查報告長達 5 個工作天）遞交。

銷售監管局表示，過往進行此類巡查後，並未有可能違反《一手住宅物業銷售條例》情況的報告。銷售監管局需要發出指引，訂明巡查銷售安排運作情況的程序，以及巡查結果的文件記錄與報告的規定。

需要改善巡查的存檔工作

2.27 銷售監管局調派巡查人員進行巡查，巡查時間包括周末、公眾假期，以及有時在正常辦公時間以外的時間。銷售監管局表示會安排 1 名或以上人員巡查示範單位、售樓處和指定地點。根據《公務員事務局通告第 11/99 號——有關監督戶外工作的指引》，有關方面應安排戶外工作員工報告他們已完成的工作。員工可備存工作地點、性質和所用時間等工作記錄。

2.28 巡查人員須在巡查示範單位和有否提供銷售文件後，填妥有關檢視清單。審計署抽查銷售監管局在 2021 年進行巡查的 180 份檢視清單，發現所有檢視清單均有記錄巡查地點和巡查期間檢視的項目，但並非所有檢視清單均妥為記錄完成巡查所用的時間：

監察遵守規定的情況

- (a) 有 32 份 (18%) 檢視清單同時記錄巡查的開始和結束時間；
- (b) 有 135 份 (75%) 檢視清單只記錄巡查的開始時間，但沒有記錄結束時間；
及
- (c) 有 13 份 (7%) 檢視清單並沒有記錄進行巡查的時間。

銷售監管局需要提醒巡查人員在檢視清單記錄巡查的開始和結束時間，以方便上級監察其戶外工作。

審計署的建議

2.29 審計署建議一手住宅物業銷售監管局專員應：

- (a) 採取措施，改善銷售監管局人員遵循巡查示範單位程序的情況；
- (b) 考慮推行新措施，以提高巡查示範單位的成效和效率；
- (c) 密切留意在物業提供室內裝置的普遍趨勢，並在有需要時採取相應措施（例如向屬下人員發出指引，說明如何處理在示範單位的客廳和飯廳發現嵌入式項目的個案，以及就個別個案徵詢法律意見）；
- (d) 就針對有否提供銷售文件的巡查加強文件記錄工作；
- (e) 發出指引，訂明巡查銷售安排運作情況的程序，以及巡查結果的文件記錄與報告的規定；及
- (f) 提醒巡查人員在檢視清單記錄巡查的開始和結束時間，以方便上級監察其戶外工作。

政府的回應

2.30 一手住宅物業銷售監管局專員同意審計署的建議。

第 3 部分：投訴和調查

3.1 本部分探討銷售監管局處理查詢和投訴，以及進行調查的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 處理查詢和投訴 (第 3.2 至 3.11 段)；及
- (b) 調查和檢控 (第 3.12 至 3.25 段)。

處理查詢和投訴

3.2 投訴組 (見第 1.8(b) 段) 由 1 名總行政主任領導，有 3 名人員，負責處理與《一手住宅物業銷售條例》有關的查詢和投訴。市民可透過指定熱線、親身或以書面 (例如透過信函、傳真和寄往指定帳戶的電郵) 提出查詢和投訴，而其他決策局／部門或機構也可轉介查詢和投訴。自《一手住宅物業銷售條例》在 2013 年 4 月 29 日全面實施至 2022 年 6 月 30 日為止，銷售監管局共接獲 10 741 宗查詢和 544 宗投訴 (見表五)。

表五

接獲的查詢和投訴宗數
(2013年4月29日至2022年6月30日)

| 年份 | 查詢 | 投訴 |
|-------------------|--------|---------|
| | (宗數) | |
| 2013 (由4月29日起) | 1 153 | 35 |
| 2014 | 1 315 | 72 |
| 2015 | 1 245 | 52 |
| 2016 | 1 263 | 70 |
| 2017 | 1 144 | 31 |
| 2018 | 1 031 | 42 |
| 2019 | 1 079 | 67 |
| 2020 | 1 030 | 32 |
| 2021 | 975 | 40 |
| 2022 (截至6月30日) | 506 | 103 (註) |
| 總計 | 10 741 | 544 |

資料來源：銷售監管局的記錄

註：在2022年(截至6月30日)接獲的103宗投訴中，有91宗是就同一個發展項目的價單、賣方失實陳述及／或傳布虛假或具誤導性資料等而提出。

3.3 銷售監管局表示，在 2013 年 4 月 29 日至 2022 年 6 月 30 日期間，大部分投訴是有關售樓說明書 (16.5%)、廣告 (17.1%) 和失實陳述及／或傳布虛假或具誤導性資料 (31.1%)(見表六)。

表六

接獲投訴的類別
(2013 年 4 月 29 日至 2022 年 6 月 30 日)

| 投訴類別 | 宗數 | 百分比 |
|---------------------------------|-----|--------|
| (a) 售樓說明書 | 90 | 16.5% |
| (b) 價單 | 13 | 2.4% |
| (c) 銷售安排 | 59 | 10.8% |
| (d) 示範單位 | 5 | 0.9% |
| (e) 參觀已落成住宅物業 | 6 | 1.1% |
| (f) 臨時買賣合約及／或買賣合約 | 2 | 0.4% |
| (g) 成交紀錄冊 | 3 | 0.6% |
| (h) 廣告 | 93 | 17.1% |
| (i) 指定網站 | 1 | 0.2% |
| (j) 失實陳述及／或傳布虛假或具誤導性資料 | 169 | 31.1% |
| (k) 其他 (例如投訴性質不屬《一手住宅物業銷售條例》範疇) | 103 | 18.9% |
| 總計 | 544 | 100.0% |

資料來源：銷售監管局的記錄

3.4 **服務承諾** 銷售監管局已就處理查詢和投訴訂定下列服務承諾：

- (a) 銷售監管局會盡快和在接獲查詢／投訴日期起計 10 個曆日內，以書面確認接獲查詢或投訴；及
- (b) 在正常情況下（例如投訴的性質簡單直接），銷售監管局會在接獲查詢或投訴後 21 個曆日內發出具體回覆。如無法在 21 個曆日內提供具體回覆，銷售監管局會在具體回覆限期當天或之前和每月告知查詢者／投訴人有關進展。

處理投訴和查詢有可予改善之處

3.5 **處理程序** 根據銷售監管局發出的處理投訴程序：

- (a) 就接獲的每宗投訴在投訴登記冊開立記項，並指派指定人員處理有關投訴；
- (b) 指定人員須盡快審視投訴，並在接獲投訴後 3 個工作天內，把任何涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》的情況轉介調查組進行調查（註 16）；
- (c) 根據服務承諾，指定人員須發出回覆或告知投訴人有關進展（例如在具體回覆限期當天或之前和每月告知投訴人有關進展）；及
- (d) 投訴個案須由總行政主任批註才能結案。

3.6 **處理投訴有可予改善之處** 在 2021 年 1 月至 2022 年 6 月期間接獲的投訴個案有 143 宗，審計署審查了其中的 20 宗（14%）。在審查的 20 宗個案中，包括 16 宗（註 17）與涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》有關，並已轉介調查組調查的個案。審計署審查了該 16 宗個案截至 2022 年 7 月的情況，發現在處理投訴方面有下列可予改善之處：

- (a) **轉介個案進行調查有所延遲** 就該 16 宗個案而言，有 11 宗（69%）是在接獲後超過 3 個工作天才轉介調查組調查，違反處理投訴程序的規定，延遲時間介乎 1 至 5 個工作天（平均為 3 個工作天）；

註 16：銷售監管局表示，在接獲投訴後，投訴組會審視投訴人所提供的表面證據是否足夠；如證據不足夠，投訴組會聯絡投訴人，要求提供更多資料。若投訴人提供的資料顯示可能有違反《一手住宅物業銷售條例》的情況，投訴組會立即把個案轉介調查組調查。

註 17：有 4 宗個案被認為不屬銷售監管局的職權範圍，無須轉介調查。

- (b) **與投訴人跟進個案的做法不一致** 就轉介調查組調查的個案，投訴組會擬備具體回覆，告知投訴人銷售監管局已／將採取的跟進行動（例如若有任何涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》的情況，銷售監管局或會進行調查）。然而，處理投訴程序並沒有訂明在發出具體回覆後向投訴人作出的跟進行動。審計署留意到，銷售監管局採取了不同做法：
- (i) 撇除 3 宗未能與投訴人取得聯絡的個案，銷售監管局只向 6 宗個案的投訴人提供最新進展，而沒有就其餘 7 宗個案向投訴人提供最新進展；及
 - (ii) 就該 16 宗個案而言，有 5 宗的調查工作已完成。銷售監管局已通知其中 4 宗個案的投訴人有關調查結果，但沒有就餘下個案通知投訴人；及
- (c) **投訴個案結案需時甚久** 銷售監管局表示，若調查工作和所有跟進行動已完成（例如副專員已批准終止個案，並已向投訴人發出調查結果通知），轉介調查組調查的個案便會結案。審計署留意到，處理投訴程序並沒有訂明個案結案時間。就該 16 宗個案而言，有 5 宗的調查工作和所有跟進行動雖已完成，但投訴組用了 47 至 88 天（平均為 71 天）才把個案結案。

審計署認為銷售監管局需要採取措施，以確保遵循處理投訴程序，適時轉介投訴個案進行調查。銷售監管局也需要訂定指引，訂明須向投訴人作出的跟進行動和投訴個案結案的時間。

3.7 **需要就處理經熱線以外途徑接獲的查詢訂定程序** 在 2013 年 4 月 29 日至 2022 年 6 月 30 日期間，銷售監管局所接獲的查詢宗數遠超所接獲的投訴宗數（約為 20 倍）。審計署留意到，銷售監管局只就經熱線接獲的查詢訂定處理程序，但其他途徑（例如親身或書面）接獲的查詢則沒有。自《一手住宅物業銷售條例》在 2013 年 4 月 29 日全面實施至 2022 年 6 月 30 日為止，合共接獲 10 741 宗查詢，當中有 1 835 宗（17%）經熱線以外的途徑接獲。審計署認為，銷售監管局需要就處理經熱線以外途徑接獲的查詢訂定程序。

3.8 **需要訂定工作目標和公布實際工作結果** 審計署留意到，雖然銷售監管局已就處理查詢或投訴訂定兩項服務承諾（見第 3.4 段），但並沒有就其訂定工作目標。審計署也發現，有關在不遲於 10 個曆日內以書面確認接獲查詢和投訴的服務承諾，銷售監管局也沒有記錄實際工作結果。

投訴和調查

3.9 審計署留意到，有立法會議員曾就銷售監管局有否訂定任何服務表現目標或指標表示關注。為加強問責性，審計署認為銷售監管局需要就服務承諾訂定工作目標，以及定期公布就處理查詢和投訴的實際工作結果。

審計署的建議

3.10 審計署建議一手住宅物業銷售監管局專員應：

- (a) 採取措施，以確保遵循處理投訴程序，適時轉介投訴個案進行調查；
- (b) 訂定指引，訂明須向投訴人作出的跟進行動和投訴個案結案的時間；
- (c) 就處理經熱線以外途徑接獲的查詢訂定程序；及
- (d) 就服務承諾訂定工作目標，以及定期公布就處理查詢和投訴的實際工作結果。

政府的回應

3.11 一手住宅物業銷售監管局專員同意審計署的建議，並表示：

- (a) 銷售監管局會竭力在切實可行範圍內，盡快處理所有接獲的查詢和投訴；及
- (b) 現時處理經熱線以外途徑所接獲查詢的方式，與熱線查詢一樣。銷售監管局會在相關文件中清楚說明。

調查和檢控

3.12 調查組（見第 1.8(c) 段）由 1 名總調查主任領導，並由 14 名人員提供支援。該組負責調查不同來源轉介的涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》個案。調查個案分為兩類：

- (a) **巡查及監控組個案** 這類個案為巡查及監控組發現後轉介的可能違規個案；及
- (b) **非巡查及監控組個案** 這類個案涵蓋以下各項：

- (i) 投訴組轉介的任何來源的投訴或查詢；
- (ii) 其他決策局／部門或機構的轉介；及
- (iii) 調查組主動調查的個案。

3.13 **調查程序** 銷售監管局已發出手冊，涵蓋調查和檢控工作的程序。要點如下：

- (a) 總調查主任須確認收妥巡查及監控組和投訴組轉介的個案。至於其他決策局／部門或機構轉介的個案，總調查主任須在 10 個工作天內發出認收通知；
- (b) 指定的個案人員須就每宗個案開立調查檔案；
- (c) 須開立登記冊以就每宗調查個案提供簡單撮要和記錄已採取的行動（註 18）。巡查及監控組個案和非巡查及監控組個案須分別備存登記冊；
- (d) 在整個調查過程中，當個案有進展時，個案人員須在 3 個工作天內更新有關登記冊；及
- (e) 在完成所有實況調查後，個案人員須擬備調查報告供上級覆核。調查報告載述調查發現、有否干犯罪行，以及跟進行動的建議。視乎調查結果，專員或副專員可：
 - (i) （以個案報告形式）把個案轉交律政司刑事檢控科，就是否提出檢控徵詢意見；
 - (ii) 以個案不成立為由終止調查；或
 - (iii) 個案如不屬銷售監管局的職權範圍，則轉介有關決策局／部門或機構跟進。

3.14 **統計數字** 審計署查詢有關轉介調查組調查的個案宗數，銷售監管局回應審計署時表示，自《一手住宅物業銷售條例》在 2013 年 4 月 29 日全面實施至 2022 年 6 月 30 日期間，合共有 2 189 宗調查個案。截至 2022 年 6 月：

- (a) 調查組已完成 2 028 宗 (93%) 個案的調查，其餘 161 宗 (7%) 仍在調查中；

註 18：登記冊備存的個案詳情包括：(a) 個案來源；(b) 有關住宅發展項目的名稱；(c) 可能違規情況發生的日期；及 (d) 採取重要調查行動的日期。

- (b) 就該 2 028 宗已完成個案而言，962 宗已轉交律政司徵詢法律意見，當中 23 宗 (佔 962 宗的 2%) 正由律政司考慮；及
- (c) 已就 27 宗個案 (佔 2 028 宗已完成個案的 1%) 採取檢控行動，涉及 12 個發展項目和 137 項控罪 (見表七)。所有有關賣方都被定罪，合共罰款 270 萬元。大部分罪行 (63%) 與售樓說明書有關。

表七

檢控個案罪行的分析
(2013 年 4 月 29 日至 2022 年 6 月 30 日)

| 罪行關乎 | 類別 | | | 總計 |
|--------------------------|-------------------|---------------------------------------|-------------------|-----|
| | 輕微 罪行 (註 1) | 可能造成直接影響 和帶來潛在 財務損失的罪行 (註 2) | 嚴重 罪行 (註 3) | |
| | (控罪數目) | | | |
| (a) 售樓說明書 | 16 | 70 | — | 86 |
| (b) 價單 | 2 | 2 | — | 4 |
| (c) 臨時買賣合約 及／或買賣合約 | — | 25 | — | 25 |
| (d) 成交紀錄冊 | — | 3 | — | 3 |
| (e) 廣告 | 8 | — | 10 (註 4) | 18 |
| (f) (就已落成發展項 目的) 附加規定 | — | 1 | — | 1 |
| 總計 | 26 | 101 | 10 | 137 |

資料來源：審計署對銷售監管局記錄的分析

註 1：性質輕微和規章性的罪行，例如未有提供建築圖則供公眾免費閱覽，只處以罰款（即最高罰款 10 萬元）。

註 2：對準買方可能造成直接影響和為其帶來潛在財務損失的罪行，例如未有在售樓說明書中提供強制規定的資訊，可處以更嚴厲的罰則（例如最高罰款 50 萬元及最多監禁 1 年）。

註 3：性質嚴重的罪行，例如作出失實陳述及／或傳布虛假或具誤導性資料，處以大額罰款另加監禁（即循簡易程序定罪，可處最高罰款 100 萬元及最多監禁 3 年；循公訴程序定罪，可處最高罰款 500 萬元及最多監禁 7 年）。

註 4：該 10 項罪行關乎 2 個發展項目載有虛假或具誤導性資料的廣告（《一手住宅物業銷售條例》第 70(1) 條）。

認收通知工作有延遲或遺漏

3.15 根據銷售監管局的調查程序，其他決策局／部門或機構（轉介方）所轉介個案的認收通知須在 10 個工作天內發出（見第 3.13(a) 段）。在 2019 年 1 月至 2022 年 6 月期間，有 6 宗轉介個案。審計署審查該 6 宗個案後，發現其中 3 宗（50%）不符合認收通知工作的規定：

- (a) 有 2 宗個案沒有向轉介方發出認收通知；及
- (b) 餘下個案在 2020 年 11 月在轉介方的要求下發出認收通知，延遲 10 個月。

銷售監管局表示，全部 3 宗個案均已口頭通知轉介方收妥個案。然而，沒有文件證據證明已給予口頭認收通知。銷售監管局需要提醒屬下人員在處理轉介個案時，須適時發出書面認收通知。

需要從已完成的調查個案汲取經驗

3.16 在 2019 年 1 月至 2022 年 6 月期間，銷售監管局就 274 宗個案的檢控事宜徵詢律政司的意見。截至 2022 年 6 月，律政司已就 251 宗個案提供意見，有 23 宗個案正由律政司考慮。在該 251 宗個案中，有 11 宗已採取檢控行動，並就 37 項控罪定罪，合共罰款 468,000 元。

3.17 審計署留意到，為增加就某些罪行定罪的機會，搜證工作有可予改善之處。以其中 1 宗個案為例，銷售監管局人員並沒有實地巡查售樓處，以確定賣方在提供價單印本供公眾領取（《一手住宅物業銷售條例》第 32(1) 條——見第 2.3 段表二第 (a) 項）方面有否違規。此外，儘管沒有記錄顯示賣方曾向銷售監管局提交價單印本，但該局在諮詢律政司後，並沒有就可能違反須在向公眾提供價單的首日向銷售監管局提供價單印本的條文（《一手住宅物業銷售條例》第 32(4)(a) 條——見第 2.3 段表二第 (d) 項），採取檢控行動。

3.18 2022 年 9 月，審計署查詢有否從該宗個案汲取經驗，銷售監管局回應時表示，該局在 2016–17 年度調查該宗個案，並已自 2018 年 12 月底起調配額外人手巡查售樓處和指定地點。根據銷售監管局的現行做法，所有發展項目的實地巡查工作，既會在出售首日進行，也在接獲首份售樓說明書和首份價單以及發現任何可能違規個案時，在切實可行範圍內盡快進行。此外，在擬備調查報告時，有關人員

會視乎情況而考慮先例。審計署認為，銷售監管局需要繼續致力從已完成的調查個案汲取經驗，以期日後增加就類似個案定罪的機會。

完成調查個案工作需時甚久

3.19 **完成調查個案的目標** 根據調查組的作業備考，視乎個案性質和優次（例如是否須與投訴人／涉嫌違規者會面），該組須在合理時間內完成調查工作。完成巡查及監控組個案和非巡查及監控組個案的時間目標，分別為接獲個案當日起計 9 個月內和 6 個月內。在 2019 年 1 月至 2022 年 6 月期間，調查組完成了 348 宗個案的調查工作。審計署分析了該 348 宗個案，發現有 265 宗（76%）並未達到所訂的時間目標（見表八）。

表八

完成調查個案所用時間的分析
(2019 年 1 月至 2022 年 6 月)

| 所用時間 | 巡查及監控組 個案 (註 1) | 非巡查及監控組 個案 (註 2) | 總計 |
|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----|
| | (個案宗數) | | |
| 在目標時間內 | 36 | 47 | 83 |
| 超出目標時間 1 至 180 天 | 43 | 47 | 90 |
| 超出目標時間 181 至 365 天 | 40 | 31 | 71 |
| 超出目標時間 366 至 730 天 | 63 | 41 | 104 |
| 總計 | 182 | 166 | 348 |

} 265
(76%)

資料來源：審計署對銷售監管局記錄的分析

註 1：巡查及監控組個案的目標完成時間為接獲個案當日起計 9 個月內。

註 2：非巡查及監控組個案的目標完成時間為接獲個案當日起計 6 個月內。

3.20 就 2019 年 1 月至 2022 年 6 月期間完成的 348 宗調查個案而言，審計署審查了當中 15 宗，發現在不同調查階段均出現需時甚久的情況：

- (a) **由收妥個案至展開調查需時甚久** 審計署留意到，調查組在收妥個案後需時 1 天至 15 個月展開調查 (平均為 5 個月)。就需時最長的個案而言，投訴組在 2019 年 3 月接獲投訴當天，把涉及 6 名地產代理在一網站刊登 7 個廣告的投訴個案轉介調查組，而後者於翌日確認收妥個案。然而，直至 2020 年 6 月 (即事隔 15 個月後)，調查組才聯絡涉嫌違規的地產代理並展開調查。結果，無法確認涉嫌違規的地產代理的身分，又或無法聯絡上有關代理；
- (b) **調查過程需時甚久** 審計署留意到，有 6 宗個案的調查工作在展開後，曾超過 3 個月未獲調查組跟進。以其中 1 宗個案為例，投訴組於 2019 年 9 月接獲有關某地產代理部分分行的櫥窗展示了 7 個推銷 2 個發展項目的廣告的投訴。投訴人提供了該等廣告的照片的電子本。投訴組在接獲投訴當天把個案轉介調查組，後者即日實地視察，但卻找不到有關廣告。其後發現，該宗個案長達 18 個月未獲跟進，直至 2021 年 3 月，投訴人才獲邀會面。最終，投訴人回覆表示已從其手機刪除有關照片，並表示不願意出庭擔任控方證人；
- (c) **擬備調查報告／個案報告需時甚久** 根據調查組的調查程序，在完成所有實況調查後，須擬備調查報告／個案報告，提交總調查主任覆核 (見第 3.13(e) 段)。審計署留意到，擬備調查報告／個案報告所需的時間不一，介乎調查工作完成後 5 天至 17 個月 (平均為 7 個月)；及
- (d) **審批調查報告／個案報告** 根據調查組的調查程序，副專員須審視總調查主任提交的調查報告／個案報告，以評估證據是否充分，然後作出決定／建議 (見第 3.13(e) 段)。審計署留意到，副專員審視和審批有關報告所需的時間不一，介乎接獲報告後 3 天至 10 個月 (平均為 2 個月)。

3.21 2022 年 9 月，銷售監管局告知審計署，該局遇到一些重大難題，並且有多個原因以致無法按時間目標完成調查個案，情況如下：

- (a) 銷售監管局需要按照調查組的作業備考，審慎作出判斷，為工作量和檔案處理程序訂定優次。投訴個案如有必要加快行動，或會獲優先處理；
- (b) 在聯絡賣方作出澄清／解釋和／或安排與證人／涉嫌違規者會面前，須耗費不少時間進行案頭資料研究。事實上，“相隔的時間”通常用在

相當費時的實況調查工作上，而檔案記錄無法顯示調查人員在這方面的工作和努力。舉例而言，部分個案或涉及單一廣告單張或海報可能違規，但卻牽涉多個發展項目。有關人員須付出大量努力，比對很多其他銷售文件，以檢視有關廣告所載資料（例如折實價和樓面面積等）是否正確無誤；

- (c) 投訴人／查詢者延遲或拒絕提供調查所需資料的情況屢見不鮮。如他們不合作，調查過程無可避免會受阻；
- (d) 由於過去數年 2019 冠狀病毒疫情嚴峻，政府內部全面推行抗疫措施，自 2020 年以來，銷售監管局辦事處間歇不開放予公眾，以及間歇實施在家工作安排，因此難以安排與證人／涉嫌違規者會面。此外，部分獲邀會面人士不願意在 2019 冠狀病毒疫情期間出席會面；
- (e) 自 2019 年以來，調查組經歷大規模的人手變動。舉例而言，在 2019 年至 2022 年 6 月期間，在該組內 12 個巡查主任或以上職級的職位中，有 10 個曾涉及人員調職。接任人員需時熟習工作，而清理離任人員積壓的工作也用了不少時間，個案處理時間無可避免會較正常情況長；
- (f) 訂明的時間目標屬行政目標，主要為訂定個案調查程序的優次提供指引。所有接獲的個案均已在 3 年的法定檢控時限內（註 19）妥為完成（包括銷售監管局的調查工作和律政司在發出傳票前的處理時間）；及
- (g) 副專員須協助專員管理銷售監管局的日常運作，有不少緊急和備受關注的事宜需要副專員即時處理和採取行動。儘管如此，副專員會按合適優次檢視調查報告（較大機會檢控的個案會給予較高優次），以及批准徵詢律政司的意見或終止個案。

審計署雖明白銷售監管局面對困難，但認為銷售監管局需要加快行動完成調查個案。

需要繼續監察常見類別的可能違規情況，以教育業界和公眾

3.22 根據調查組的調查程序，就沒有充份證據證明屬實的調查個案而言，雖然不能採取檢控行動，但可考慮舉辦講座或給予提醒，藉此教育業界。銷售監管局表示，該局會透過高層管理人員每月舉行的會議，密切監察業界的最新發展情況。銷

註 19：根據《一手住宅物業銷售條例》第 85 條，就根據該條例所訂罪行（可公訴罪行除外）提出的法律程序，可在干犯該罪行後 3 年內提出（即 3 年後便過了檢控時限）。

投訴和調查

售監管局定期監察常見類別的可能違規情況，以及考慮透過發出指引、常見問答、作業備考和給業界的提醒，進行合適的公眾教育和宣傳。舉例而言，2019年4月，銷售監管局留意到部分成交紀錄冊沒有提供足夠的支付條款詳情，便向業界發文提醒，並擬備新的常見問答。

3.23 審計署留意到，銷售監管局自2019年4月以來並沒有向業界發文提醒。在2019年1月至2022年6月期間，在348宗已完成的調查個案中，有228宗(66%)沒有充份證據證明屬實。該228宗個案中有超過一半是關於可能違反《一手住宅物業銷售條例》有關售樓說明書(39%)和廣告(16%)的規定。審計署認為，進行調查需要不少人力物力，銷售監管局宜繼續定期監察常見類別的可能違規情況，並視乎情況，加強教育業界和公眾。

審計署的建議

3.24 審計署建議一手住宅物業銷售監管局專員應：

- (a) 提醒銷售監管局人員在處理轉介個案時，須適時發出書面認收通知；
- (b) 繼續致力從已完成的調查個案汲取經驗，以期日後增加就類似個案定罪的機會；
- (c) 加快行動完成調查個案；及
- (d) 繼續定期監察常見類別的可能違規情況，並視乎情況，加強教育業界和公眾。

政府的回應

3.25 一手住宅物業銷售監管局專員同意審計署的建議。她表示，新的管理資訊系統有助銷售監管局各級人員更有效監察調查工作的進度，並在有需要時加快行動。

第 4 部分：宣傳和教育

4.1 本部分探討銷售監管局進行的宣傳和教育活動，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 銷售監管局資源中心 (第 4.2 至 4.10 段)；
- (b) 銷售資訊網 (第 4.11 至 4.17 段)；及
- (c) 宣傳和教育活動 (第 4.18 至 4.23 段)。

一手住宅物業銷售監管局資源中心

4.2 銷售監管局資源中心 (下稱資源中心) 位於銷售監管局辦事處接待處 (註 20)。資源中心存放了個別一手住宅發展項目的售樓說明書和價單的印本，供公眾閱覽。此外，資源中心提供兩部電腦終端機，供公眾免費瀏覽個別一手住宅發展項目的網站、銷售監管局網站和銷售資訊網。

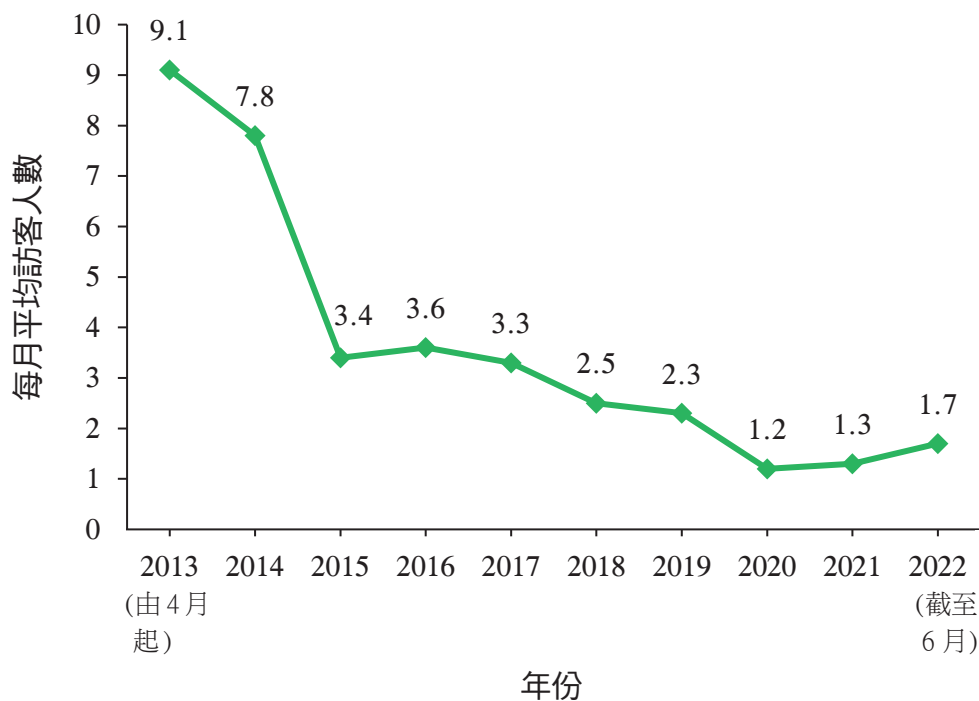
資源中心使用率偏低

4.3 資源中心於 2013 年 4 月開始運作，每月平均訪客人數由 2013 年 (由 4 月起) 的 9.1 人減至 2022 年 (截至 6 月) 的 1.7 人，減幅為 81% (見圖一)。

註 20：資源中心位於柴灣，開放時間為星期一至五 (公眾假期除外) 上午 9 時至下午 12 時 30 分和下午 2 時至 5 時 45 分。資源中心連銷售監管局接待處的樓面面積約 43 平方米，每月租金 (包括管理費) 約 2 萬元。

圖一

資源中心的每月平均訪客人數
(2013年4月至2022年6月)



資料來源：審計署對銷售監管局記錄的分析

4.4 審計署留意到，銷售監管局只在轄下網站提述資源中心，但並沒有在該局其他刊物 (例如小冊子和漫畫) 提述該中心。銷售監管局辦公大樓也沒有任何標誌／指示標示資源中心的位置 (見照片一 (a) 至 (d))。銷售監管局表示，截至 2022 年 6 月，該局並沒有就資源中心的使用情況或成效進行任何研究或檢討。

照片一 (a) 至 (d)

資源中心及相關指示牌
(2022 年 5 月)

(a) 地下升降機大堂指示牌



(b) 資源中心所在樓層升降機
大堂指示牌



(c) 銷售監管局入口



(d) 銷售監管局接待櫃檯



資料來源：審計署人員於 2022 年 5 月 26 日拍攝的照片

4.5 銷售監管局表示，設立資源中心旨在利便公眾——尤其是無法上網的人士細閱有關銷售文件。多年來隨着科技進步，對提供這個閱覽途徑的需要或已減少。審計署認為銷售監管局需要檢視資源中心的使用情況和成效。此外，銷售監管局需要視乎情況，探討措施以改善資源中心的使用情況，舉例而言，在轄下刊物推廣使用資源中心，以及在資源中心附近豎設更多標誌，以增加公眾對資源中心的認識。

資源中心備存的資料

4.6 **遞交售樓說明書** 銷售監管局發出的指引和作業備考建議賣方：

- (a) 向銷售監管局提供 2 份售樓說明書的印本；及
- (b) 遞交說明頁，通知銷售監管局從何時起售樓說明書的印本可供公眾領取和其電子版本可在指定網站閱覽。

4.7 審計署審查銷售監管局在 2021 年 1 月至 2022 年 7 月期間的收取文件記錄 (涉及 1 803 份售樓說明書)，發現有違反指引和作業備考有關遞交售樓說明書的條文的情況：

- (a) 有 21 宗遞交資料個案，賣方只向銷售監管局提供 1 份售樓說明書的印本，而非指引和作業備考訂明的 2 份；及
- (b) 有 28 宗遞交資料個案，賣方並沒有遞交作業備考建議的說明頁。

審計署認為，銷售監管局需要鼓勵賣方按照指引和作業備考的條文，遞交所需數目的售樓說明書和說明頁。

4.8 **更新備存的售樓說明書** 根據管理資源中心的程序手冊，銷售監管局備存一本展示資料登記冊，以記錄銷售監管局接獲每份資料的日期，以及每份資料從資源中心移除的日期。過期的資料 (例如已取代的銷售文件) 須在填妥登記冊後存倉。不過，審計署留意到，銷售監管局並沒有備存展示資料登記冊。2022 年 6 月和 7 月，審計署檢視在資源中心展示的售樓說明書，發現下列欠妥情況：

- (a) **終止銷售的發展項目的售樓說明書** 2022 年 6 月 24 日，審計署在銷售資訊網搜尋在之前的 18 個月內 (即在 2020 年 12 月 25 日至 2022 年 6 月 24 日期間) 終止銷售的發展項目，發現有 24 個發展項目的賣方通知銷售監管局有關發展項目的一手住宅物業銷售已終止 (見第 4.13 段)。當中 22 個發展項目的售樓說明書在 2022 年 7 月 6 日仍在資源中心展示。賣方通知銷售監管局其發展項目終止銷售的日期與審計署審查該 22 個發展項目的日期平均相隔 207 天 (介乎 16 至 546 天)；及
- (b) **過期的售樓說明書** 審計署在 2022 年 6 月 10 日審查時發現，在資源中心展示合共 389 個發展項目的售樓說明書中，有 3 個發展項目的過期售樓說明書並未移除。

審計署認為銷售監管局需要備存展示資料登記冊，並適時從資源中心移除終止銷售的發展項目的售樓說明書和過期的售樓說明書。

審計署的建議

4.9 審計署建議一手住宅物業銷售監管局專員應：

- (a) 檢視資源中心的使用情況和成效，以及視乎情況，探討措施以改善資源中心的使用情況，舉例而言，在轄下刊物推廣使用資源中心，以及在資源中心附近豎設更多標誌，以增加公眾對資源中心的認識；
- (b) 鼓勵賣方按照指引和作業備考的條文，遞交所需數目的售樓說明書和說明頁；及
- (c) 備存展示資料登記冊，並適時從資源中心移除終止銷售的發展項目的售樓說明書和過期的售樓說明書。

政府的回應

4.10 一手住宅物業銷售監管局專員同意審計署的建議。

一手住宅物業銷售資訊網

4.11 銷售資訊網是根據《一手住宅物業銷售條例》第 89 條設立的電子資料庫，提供中央資料庫供公眾瀏覽一手住宅發展項目的售樓說明書、價單和成交紀錄冊。銷售資訊網的資料由賣方或代表賣方的人士以“現況”形式提供（註 21）。其每月的平均瀏覽次數由 2013 年的 26 300 次增至 2022 年的 133 300 次，增幅為 407%。截至 2022 年 6 月，與銷售資訊網有關的保養和數據中心服務已外判予兩名承辦商，每年費用約 80 萬元。

4.12 需要利便在銷售資訊網搜尋與售樓說明書有關的最新資料／文件 由賣方提供的資料會自動上載銷售資訊網，供公眾閱覽。審計署留意到，銷售資訊網的現

註 21：根據銷售資訊網的免責聲明，對於有關資料（包括其是否完整、並無侵權、可靠、安全和適時，以及在任何特定情況下使用該等資料是否恰當），銷售監管局和政府不作任何種類的明示或隱含的陳述、申述、保證或擔保。

行設定並不容許賣方修改已提交該網的售樓說明書相關資料。銷售監管局表示，該局認為不適宜容許賣方自行移除記錄，因為巡查及監控組和調查組需要保留先前的記錄，以檢視違規情況和搜集證據。審計署根據銷售資訊網截至 2022 年 6 月 8 日的記錄，審查 19 個發展項目的售樓說明書（有關售樓說明書由賣方在檢視日期起計超過 30 天後上載），發現有 12 宗賣方在銷售資訊網上載不正確文件或輸入不正確資料的個案，情況如下：

- (a) 有 5 宗個案，賣方在銷售資訊網有關發展項目下錯誤上載了其他發展項目的檢視記錄。為作修正，賣方再次上載有關發展項目的最新檢視記錄；
- (b) 有 2 宗個案，賣方輸入的售樓說明書檢視日期不正確；及
- (c) 有 5 宗個案，賣方在 57 至 91 天後再次上載相同的檢視記錄。因此，在銷售資訊網可找到該等發展項目的重複的記錄。

審計署認為，上載至銷售資訊網的售樓說明書的過往記錄（例如（錯誤上載）另一發展項目的售樓說明書、重複的記錄和銷售資訊網顯示不正確的檢視日期），可能會對使用銷售資訊網的市民造成混亂。銷售監管局需要採取措施，利便在銷售資訊網搜尋與售樓說明書有關的最新資料或文件（例如抑制在銷售資訊網出現的不正確資料或文件）。

銷售資訊網在顯示發展項目暫停／終止銷售方面有所延遲

4.13 根據一項作業備考，在發展項目開售後，賣方如決定進行以下事宜，則宜在切實可行範圍內盡快以書面通知銷售監管局：

- (a) 暫停出售所有曾在載有銷售安排資料的文件公布的未售出單位；或
- (b) 終止銷售，即已售出所有曾在載有銷售安排資料的文件公布的單位（註 22）。

銷售監管局會在銷售資訊網加上相應備註，顯示有關發展項目暫停／終止銷售。

註 22：銷售監管局表示，所有單位已售出是指成交紀錄冊內每一個住宅物業的首份轉讓契均已於土地註冊處註冊。

4.14 截至 2022 年 6 月 24 日，銷售資訊網內有 94 個發展項目在之前的 18 個月內暫停／終止銷售（包括 70 個暫停銷售和 24 個終止銷售的發展項目）。審計署的審查發現：

- (a) 有 34 宗 (36%) 個案，賣方在通知銷售監管局其發展項目暫停／終止銷售方面有所延遲；及
- (b) 在該 34 宗個案中，有 22 宗延遲超過 7 天，平均延遲 73 天（介乎 10 至 291 天）。

審計署認為，銷售監管局需要提醒賣方須適時通知銷售監管局其發展項目暫停／終止銷售安排。

需要在銷售資訊網展示成交紀錄冊的更新日期和時間

4.15 銷售監管局表示，該局一直加強銷售資訊網的功能。為更了解瀏覽人士的需要，銷售監管局在 2018 年 3 月就銷售資訊網的服務進行網上公眾意見調查。審計署留意到，銷售監管局未有就所接獲的部分意見採取跟進行動，包括有關成交紀錄冊的意見。《一手住宅物業銷售條例》只規定賣方在成交紀錄冊記入記項後，須在切實可行範圍內，盡快上載成交紀錄冊到銷售資訊網，但並沒有訂明時限。審計署留意到，雖然賣方在上載成交紀錄冊到銷售資訊網時須輸入紀錄冊的更新日期和時間，但銷售資訊網沒有展示該等資料，準買方難以確定銷售資訊網所展示的成交紀錄冊是否最新版本。就此，銷售監管局需要考慮在銷售資訊網展示成交紀錄冊的更新日期和時間，藉此加強銷售資訊網的功能。

審計署的建議

4.16 審計署建議一手住宅物業銷售監管局專員應：

- (a) 採取措施，利便在銷售資訊網搜尋與售樓說明書有關的最新資料或文件（例如抑制在銷售資訊網出現的不正確資料或文件）；
- (b) 提醒賣方須適時通知銷售監管局其發展項目暫停／終止銷售安排；及
- (c) 考慮在銷售資訊網展示成交紀錄冊的更新日期和時間，藉此加強銷售資訊網的功能。

政府的回應

4.17 一手住宅物業銷售監管局專員同意審計署的建議。

宣傳和教育活動

4.18 在 2013 年 4 月至 2022 年 6 月期間，銷售監管局動用 820 萬元進行宣傳和教育活動。銷售監管局表示，該局雖然沒有就教育和宣傳活動公布內部指引，但參考了政府新聞處發出的《宣傳活動的良好守則》。

需要加強監察發放數碼宣傳物品的工作表現

4.19 在 2018 年 1 月至 2022 年 6 月期間，銷售監管局透過一些付費渠道發放不同數碼宣傳物品，情況如下：

- (a) **網上市場推廣活動** 銷售監管局委聘承辦商在 2020 年 10 月至 2021 年 4 月期間進行網上宣傳活動，包括影片、動態流動電話廣告、內容樞紐，以及在網上物業市場電視節目加插宣傳信息，費用約為 80 萬元；及
- (b) **影片** 在上述期間，銷售監管局製作及／或播放了 4 套影片，經以下渠道向公眾發放不同信息：
 - (i) **港鐵車廂電視** 銷售監管局在港鐵車廂電視 (註 23) 播放該 4 套影片，每套為期 14 至 28 天不等 (每天播放 12 次)，共涉及 4 份合約，費用總額約 237.6 萬元；
 - (ii) **在商業樓宇和私人住宅樓宇安裝的電視** 銷售監管局在 2019 年委聘承辦商播放其影片，費用總額為 52 萬元。服務包括在不少於 588 幢商業樓宇安裝的電視播放影片，每天 84 次，為期 4 星期，以及在不少於 300 幢私人住宅樓宇安裝的電視播放影片，每天 96 次，為期 8 星期；及
 - (iii) **網上平台廣告** 在 2021 年 3 至 5 月期間，銷售監管局在兩個網上平台播放其中一套影片，費用總額約 10 萬元。

註 23：港鐵車廂電視在港鐵東鐵綫、屯馬綫、觀塘綫 (設有液晶顯示屏的列車) 和南港島綫的列車上播放。

審計署留意到，銷售監管局透過工作表現報告，監察發放數碼宣傳物品的工作表現。雖然網上市場推廣活動和網上平台廣告(費用分別約為 80 萬元和 10 萬元)的承辦商須提供工作表現報告，但在港鐵車廂電視，以及在商業樓宇和私人住宅樓宇安裝的電視播放廣告(費用分別約為 237.6 萬元和 52 萬元)的合約並沒有相關規定。為利便銷售監管局檢視影片宣傳活動的成效，審計署認為銷售監管局需要考慮要求承辦商提供工作表現報告。

需要檢視中介公司僱員發放印刷宣傳物品的成效

4.20 就對一手住宅物業準買方的外展工作方面，銷售監管局調配中介公司僱員到售樓處和示範單位內及／或外向他們派發印刷宣傳物品(註 24)。在 2018 年 1 月至 2022 年 6 月期間，中介公司僱員進行了 206 次派發工作，費用總額約為 19 萬元(中介公司僱員派發一份印刷宣傳物品的平均費用由 2018 年的 4.8 元增至 2022 年的 11.2 元，增幅為 133%)。審計署留意到，同期有 208 個要約出售一手住宅物業的發展項目，但銷售監管局沒有調配中介公司僱員到當中的 102 個(49%)發展項目派發印刷宣傳物品，卻多次調配中介公司僱員到某些發展項目(見表九)。

註 24：一般而言，銷售監管局每年委聘 1 名承辦商提供中介公司僱員。該等僱員的薪酬按合約訂明的時薪計算。每次派發印刷宣傳物品會調配 3 名中介公司僱員，工作時間為 3 小時。

表九

調配中介公司僱員到
賣方要約出售一手住宅物業的發展項目
(2018 年 1 月至 2022 年 6 月)

| 中介公司僱員 到場次數 | 發展項目數目 |
|----------------|--------|
| 0 | 102 |
| 1 | 54 |
| 2 | 27 |
| 3 | 13 |
| 4 | 7 |
| 5 | 3 |
| 6 | 1 |
| 9 | 1 |
| 總計 | 208 |

資料來源：審計署對銷售監管局記錄的分析

4.21 2022 年 9 月，銷售監管局告知審計署，調配中介公司僱員到個別發展項目須視乎多項因素，例如市場反應、出售單位數目和出售日的安排。沒有調配中介公司僱員到個別發展項目的原因包括發展項目規模相對較小、與其他發展項目撞期和因應 2019 冠狀病毒疫情作出的社交距離安排等。審計署認為，銷售監管局需要檢視調配中介公司僱員到賣方要約出售一手住宅物業的發展項目派發印刷宣傳物品的情況。

審計署的建議

- 4.22 審計署建議一手住宅物業銷售監管局專員應：
- (a) 考慮要求承辦商提供工作表現報告；及
 - (b) 檢視調配中介公司僱員到賣方要約出售一手住宅物業的發展項目派發印刷宣傳物品的情況。

政府的回應

- 4.23 一手住宅物業銷售監管局專員同意審計署的建議。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分審視銷售監管局規管一手住宅物業銷售的未來路向。

規管一手住宅物業銷售

5.2 房屋局表示，《一手住宅物業銷售條例》和銷售監管局的主要功能，是透過提高物業和成交資料的透明度保障一手住宅物業買方的權益和為一手住宅物業賣方提供公平的競爭環境。一如督導委員會報告所述（見第 1.3 段），督導委員會：

- (a) 相信為協助準買方在掌握充分資訊下作出決定，提供清晰和準確的物業資料至為重要。在擬備建議時，督導委員會已充分考慮到本地物業市場的特殊情況；
- (b) 已詳細研究應納入《一手住宅物業銷售條例》的各項規管的範疇和類別。至於有關程序的細節規定（例如維持售樓處的秩序），督導委員會認為該等規定應以行政指引方式訂明，由執法機關（即銷售監管局）發出。這個安排較為靈活，讓執法機關可因應情況轉變而從速作出回應。至於提供售樓說明書、價單及交易資料等關鍵和重要的規定，則應在法例訂明；及
- (c) 留意到對大部分香港市民來說，置業是一項重要承擔。由於地產發展商與個別置業者地位並不對等，前者往往處於較強勢的位置，督導委員會得出的結論是：政府透過立法規管香港一手住宅物業的銷售安排，以確保消費者權益獲得更大保障，是重要的一步。不過，督導委員會也明白，規管措施不可過分嚴苛，應容許地產發展商保留一定彈性，以回應市場情況的轉變。督導委員會確信，相關建議在加強對消費者的保障和為一手住宅物業賣方提供公平的競爭環境方面，已取得了適當的平衡。

需要加強規管一手住宅物業的工作

5.3 銷售監管局表示，該局一直採取積極行動，在《一手住宅物業銷售條例》的框架下規管一手住宅物業。該條例的實施已改變過往不理想的一手住宅物業的銷售文化，包括：

- (a) 賣方只能以實用面積表達一手住宅物業的面積和每平方呎及每平方米的售價(見第 1.5(a) 段)，改善了過往以建築面積陳述一手住宅物業面積的流弊；
- (b) 賣方於推售未落成發展項目內的一手住宅物業時若設置示範單位，須提供該住宅物業的無改動示範單位，才可同時就同一物業提供經改動示範單位(見第 1.5(b) 及 2.16 段)，改善了過往賣方主力提供經“化妝”的示範單位的情況；
- (c) 由於《一手住宅物業銷售條例》規定賣方必須在不遲於開售日之前某指定日期起提供各類銷售文件的印本及電子版本，準買方現時可方便地取得各類銷售文件(見第 2.3 段表二)；及
- (d) 大部分賣方都致力遵從《一手住宅物業銷售條例》的規定。然而，個別賣方就不同一手住宅物業的銷售安排曾引起公眾關注，而銷售監管局都一一迅速切實回應，使有關賣方在大部分情況下採取有效改善及／或補救措施，並使準買方對有關發展項目的銷售安排提高警覺。

5.4 審計署的審查發現，銷售監管局在監察遵守規定的情況、調查工作和公眾教育(見第 2 至 4 部分)這三大範疇方面(見第 1.8 段)有可予改善之處。審計署認為，銷售監管局需要視乎情況，加強監察遵守規定的情況、處理投訴、調查涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》的個案和教育業界及公眾，以期進一步提高一手住宅物業銷售的透明度和公平性、加強對消費者的保障，以及為一手住宅物業賣方提供公平的競爭環境。

需要繼續監察《一手住宅物業銷售條例》的實施情況

5.5 在 2014 年 11 月底回應消費者委員會進行的研究(註 25)時，房屋局表示歡迎就如何進一步保障一手住宅物業買方權益的建議，隨着現行法律框架實施，該局會在累積足夠經驗後檢討其成效。自《一手住宅物業銷售條例》實施以來，銷售監管局採取非立法方式處理下列公眾關注的事宜：

- (a) **一手住宅物業銷售的購樓意向登記** 一手住宅物業的賣方可不時主動或授權任何人以任何形式和通過任何途徑，就某發展項目施行登記而

註 25：消費者委員會在 2014 年 11 月公布《一手住宅物業銷售研究報告》，並向政府提出多項加強對消費者保障的建議，措施包括確保價單內所有單位必須同步出售、加強巡查誇大購樓意向登記數目的違規情況等。房屋局回應時表示仍需累積經驗，然後再進行檢討，而透過銷售監管局與業界商討和發出指引，會較修訂法例更快取得成果。

向任何公眾人士提供該等賣方或其代表已收到的購樓意向登記及／或銀行本票數目的資料。2015年8月，銷售監管局發出作業備考，規定賣方如公布就某發展項目所收到的購樓意向登記或銀行本票的數目時，須同時公布當中登記人屬地產代理的數目；

- (b) **賣方提供的按揭計劃及優惠** 鑑於賣方提供的按揭計劃及優惠五花八門，銷售監管局在2017年8月公布新版本《一手住宅物業買家須知》，提醒準買方在購買一手住宅物業時須注意的事項。銷售監管局同時提醒準買方指購買一手住宅物業涉及龐大開支，籲請他們在購買前先了解支付條款及按揭計劃的細節，仔細審視自己的負擔能力，選擇合適的安排；及
- (c) **一手住宅物業成交資料** 為了讓準買方更了解個別單位的實際成交資料，銷售監管局在2019年4月向業界發文提醒和擬備常見問答，規定賣方在一手住宅發展項目的成交紀錄冊內列出支付條款的所有詳情，並提醒賣方，如果在銷售一手住宅物業時提供任何折扣、贈品、財務優惠或利益給買方，無論是否以現金方式提供，賣方均應列出與買方就購買指明住宅物業所協定的支付條款的全部細節。此外，載列在成交紀錄冊內的資料應完整齊全，讓準買方無須再參考其他文件或資料，便可找到相關支付條款的細節。銷售監管局表示，向業界作出上述提醒後，相關情況大致有所改善，讓準買方更了解個別單位的成交實況。

《一手住宅物業銷售條例》已實施近10年，自該條例制定後出現了多項新情況。審計署認為，房屋局需要與銷售監管局合作，繼續監察《一手住宅物業銷售條例》的實施情況，並考慮處理公眾所關注事宜的合適方法。

審計署的建議

5.6 審計署**建議**房屋局局長應與一手住宅物業銷售監管局專員合作，繼續監察《一手住宅物業銷售條例》的實施情況，並考慮處理公眾所關注事宜的合適方法。

5.7 審計署也**建議**一手住宅物業銷售監管局專員應考慮本審計報告書的審查結果，視乎情況，加強監察遵守規定的情況、處理投訴、調查涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》的個案和教育業界及公眾。

政府的回應

5.8 房屋局局長同意載於第 5.6 段的審計署建議。

5.9 一手住宅物業銷售監管局專員同意載於第 5.7 段的審計署建議。

在《一手住宅物業銷售條例》實施前 政府採取多管齊下的方法規管一手住宅物業銷售

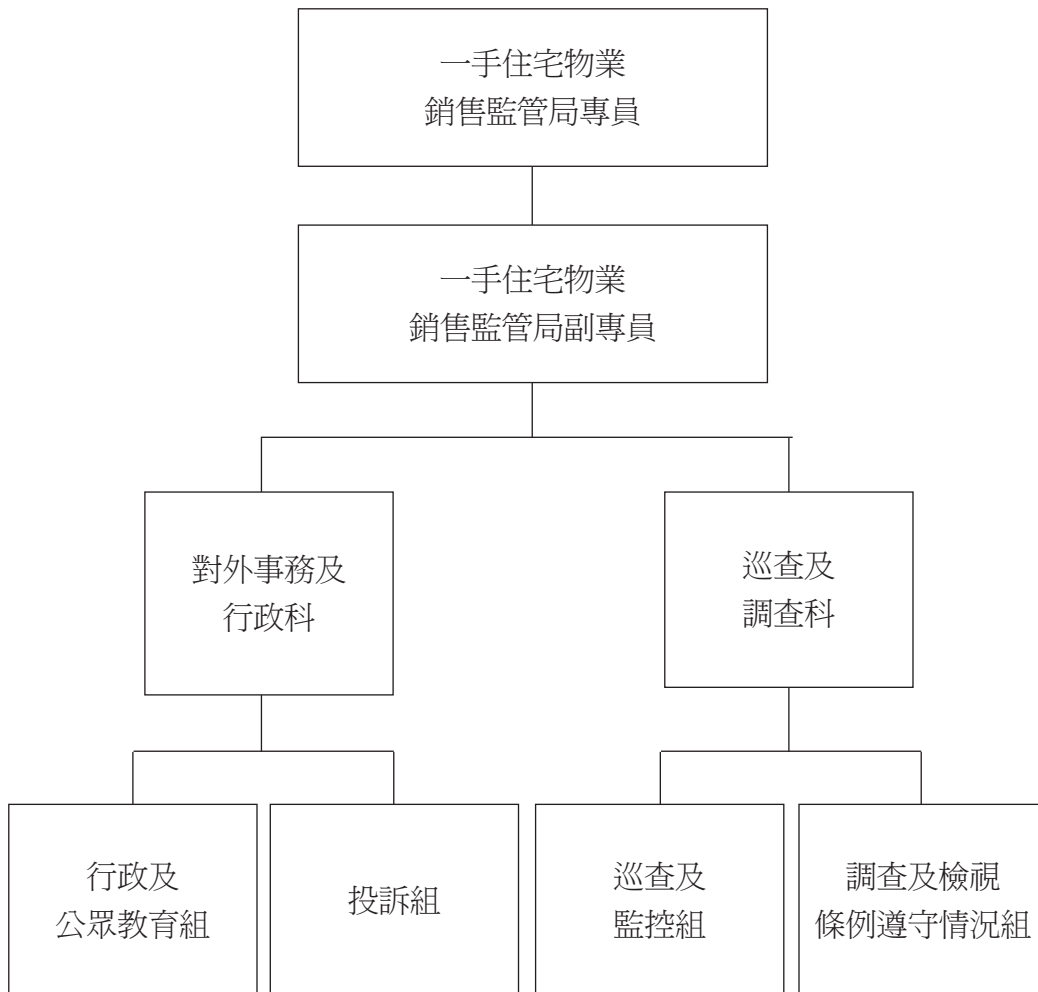
多管齊下的方法包括：

- (a) **同意方案** 自 1961 年起，新訂的政府租契通常訂有條文，規定除非事先獲得地政總署署長書面同意，否則在合約完成證明書發出前，轉讓或出租未落成物業會受到限制。地政總署署長批出的同意書須受稱為“同意方案”的行政措施所規限。實施同意方案的主要目的，是確保發展商具備完成發展項目的技術和財政資源，以保障購置未落成物業買方的權益。多年來，同意方案肩負額外使命，在未落成物業的銷售方面，為消費者提供保障，並促進公平的銷售手法。舉例而言，同意方案的相關條款已在 2008 年 10 月修訂，規定新推出的未落成住宅單位的售樓說明書須採用統一定義的“實用面積”，而由 2010 年起，賣方須就該等單位採用新的定價範本；
- (b) **香港地產建設商會發出的指引** 香港地產建設商會是房地產界的主要同業公會。自 2001 年起，該商會設立自我規管制度，要求會員在出售未落成一手住宅物業時須遵守其發出的指引；
- (c) **地產代理監管局** 地產代理監管局是根據《地產代理條例》(第 511 章)成立的法定機構。該局根據《地產代理條例》規管地產代理及營業員的執業事宜；及
- (d) **消費者委員會** 消費者委員會是根據《消費者委員會條例》(第 216 章)成立的法定機構，其職能是保障及促進貨品和服務消費者的權益，以及購買、抵押及承租不動產人士的權益。該會並非執法機構，沒有調查或裁決權力。

前運輸及房屋局表示，此等規管機制並不涵蓋非同意方案發展項目，也不適用於並非香港地產建設商會會員的發展商和已落成一手住宅物業。

資料來源：房屋局的記錄

一手住宅物業銷售監管局：
組織圖 (摘錄)
(2022 年 6 月 30 日)



資料來源：銷售監管局的記錄