

## 第 2 章

### 香港海關

#### 香港海關： 消費者保障科的執法工作

這項帳目審查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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十二號報告書》共有七章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 香港海關： 消費者保障科的執法工作

## 目 錄

	段數
<b>第 1 部分：引言</b>	1.1
背景	1.2
消費者保障科	1.3 – 1.7
帳目審查	1.8 – 1.9
鳴謝	1.10
<b>第 2 部分：策劃和監察抽查</b>	2.1
抽查的目的	2.2
抽查的工作計劃	2.3 – 2.5
審計署的意見及建議	2.6 – 2.12
當局的回應	2.13
抽查的標準時限	2.14
審計署的意見及建議	2.15 – 2.18
當局的回應	2.19
<b>第 3 部分：監察調查</b>	3.1
消費者保障科的調查	3.2 – 3.4
調查的標準時限	3.5
完成及評估調查實際所需時間	3.6
未完成調查個案數目上升	3.7 – 3.9
審計署的意見及建議	3.10 – 3.16
當局的回應	3.17
一個有關石油氣加氣機的個案	3.18 – 3.20
審計署的意見及建議	3.21 – 3.22
當局的回應	3.23
測試樣本的貯存管理	3.24 – 3.25
審計署的意見及建議	3.26 – 3.27
當局的回應	3.28
<b>第 4 部分：更新玩具及兒童產品安全標準</b>	4.1
玩具及兒童產品安全標準	4.2 – 4.4
安全標準上次在一九九七及一九九八年更新	4.5
更新安全標準的進度	4.6 – 4.9

	段數
審計署的意見及建議	4.10 – 4.11
當局的回應	4.12
<b>第 5 部分：宣傳保障消費者法例</b>	5.1
宣傳計劃	5.2 – 5.3
審計署的意見及建議	5.4 – 5.6
當局的回應	5.7
消費者委員會的回應	5.8
<b>第 6 部分：衡量服務表現</b>	6.1
衡量服務表現的指引	6.2
審計署的意見及建議	6.3 – 6.5
當局的回應	6.6
	<b>頁數</b>
<b>附錄</b>	
A：消費者保障科組織圖(二零零八年十二月三十一日)	24
B：抽查程序流程圖	25
C：進行的抽查(二零零四至二零零八年)	26
D：調查程序流程圖	27
E：更新安全標準的大事年表	28 – 29

## 第1部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查的背景，並概述審查目的及範圍。

### 背景

1.2 政府重視維護消費者的權利及權益。保障消費者的主要目的是確保消費者所得的貨品及服務合乎安全標準、質素能達到消費者的期望，而且涉及的合約條款是公平的。商務及經濟發展局(註1)負責制定保障消費者的整體政策。香港海關(海關)負責執行保障消費者法例。消費者委員會則負責保障和促進消費者權益。

### 消費者保障科

1.3 **職責範圍** 為保障消費者權益，海關貿易管制處(註2)轄下消費者保障科負責執行下列保障消費者法例：

- (a) **度量衡** 《度量衡條例》(第68章)就交易過程中使用的計量單位和標準，以及度量衡器具的準確程度，作出規定。該條例給予消費者更大保障，以免他們於交易時在貨物的重量或數量方面，包括預先包裝貨物，受到欺詐或不公平待遇；
- (b) **玩具及兒童產品** 《玩具及兒童產品安全條例》(第424章)就製造、進口或供應本地使用玩具及兒童產品的安全標準作出規定，以確保產品合乎合理的安全程度；
- (c) **消費品** 《消費品安全條例》(第456章)規定消費品的製造商、進口商及供應商有法定責任確保其供應本地使用的消費品合乎合理的安全程度。消費品的製造商、進口商及供應商須符合該條例所訂明的一般安全規定；及
- (d) **貴金屬** 《商品說明條例》(第362章)之下的《商品說明(標記)(黃金及黃金合金)令》(第362章，附屬法例A)和《商品說明(標記)(白金)令》(第362章，附屬法例C)規定，每件在商業買賣過程中供應的黃金、白金及其合金製品，均須註有黃金或白金含量

---

註1：二零零二年七月，負責保障消費者的決策局由當時的經濟局改為當時的經濟發展及勞工局。二零零七年七月，政府總部重組後，這個政策範疇的工作由商務及經濟發展局接管。

註2：貿易管制處轄下設有五個科別，即消費者保障科、緊貿安排及貨物轉運管制科、一般調查及制度科、貿易視察科及貿易調查科。

純度的標記。所有售出的黃金、白金及其合金製品均須附有發票或收據。商戶和供應商須於供應地點的當眼處展示有關法令的告示。

1.4 **組織和資源** 截至二零零八年十二月三十一日，消費者保障科的編制有 72 名貿易管制主任和 12 名一般職系人員。消費者保障科下設有三個課，其中兩課負責執行保障消費者法例，另一課(即貿易管制檢控課)則負責處理貿易管制處的檢控事宜(包括觸犯保障消費者法例的指控)。消費者保障科的組織圖載於附錄 A。2008-09 年度用於保障消費者的預算開支為 3,370 萬元。

1.5 **抽查和調查** 消費者保障科對度量衡的準確程度、玩具、兒童產品和消費品的安全、貴金屬純度，以及貴金屬標記告示的展示進行**抽查**，以偵查違反保障消費者法例的個案。此外，消費者保障科根據不同來源所得的具體資料(如傳媒報道)，以及就跟進抽查行動發現的違例個案，作出深入**調查**。二零零八年，消費者保障科進行了約 3 700 次抽查及 1 300 次調查。

1.6 **程序指引** 海關發出《貿易管制處工作手冊》(《工作手冊》)及《貿易管制處工作守則》(《工作守則》)，為貿易管制處人員提供執行職務的指引。《工作手冊》就該處須劃一採用的運作程序、表格及指示提供綜合指引。《工作守則》就該處的調查工作，以及隨後的行政及檢控工作提供一套程序機制。

1.7 **管理資訊系統** 海關有兩套主要電腦系統用作管理消費者保障科的抽查及調查工作，即貿易商資料管理系統(註 3)及案件處理系統(註 4)。貿易商資料管理系統主要記錄抽查及隨後的跟進行動的數據。案件處理系統則處理有關情報工作、調查、檢控和處置檢獲物品的數據。

## 帳目審查

1.8 審計署就海關轄下消費者保障科的執法工作進行了審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 策劃和監察抽查(第 2 部分)；
- (b) 監察調查(第 3 部分)；
- (c) 更新玩具及兒童產品安全標準(第 4 部分)；

---

註 3：貿易商資料管理系統在二零零五年推出，集中儲存多個獨立貿易商資料系統的數據，方便共用。

註 4：案件處理系統在二零零一年推出，協助海關監察處理調查個案的工作。

(d) 宣傳保障消費者法例 (第 5 部分)；及

(e) 衡量服務表現 (第 6 部分)。

1.9 審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

#### 鳴謝

1.10 在帳目審查期間，海關和商務及經濟發展局人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：策劃和監察抽查

2.1 本部分探討消費者保障科策劃和監察抽查的情況，並就以下範疇提出改善措施：

- (a) 抽查的工作計劃 (第 2.3 至 2.13 段)；及
- (b) 抽查的標準時限 (第 2.14 至 2.19 段)。

### 抽查的目的

2.2 為執行保障消費者法例 (見第 1.3 段)，消費者保障科會就以度量衡形式提供貨物的零售商進行抽查。該科亦會就售賣玩具及兒童產品、一般消費品，以及黃金和白金製品的零售商進行抽查。進行抽查的目的是：

- (a) 偵查市面上的不安全產品 (包括中秋節、萬聖節、聖誕節和農曆新年的節慶玩具)；
- (b) 核查商戶使用度量衡器具的準確程度，以及偵查有關供應少於所宣稱供應數量的貨物的違法情況 (見照片一)；
- (c) 核查商戶有否遵守貴金屬製品標記令的條文 (見照片二)；及
- (d) 遏止商戶對違反保障消費者法例的行為。

抽查程序流程圖載於附錄 B。

照片一

度量衡的準確程度

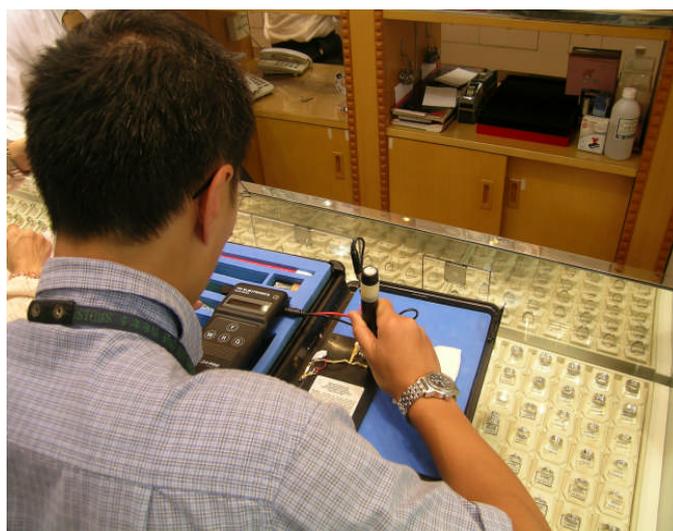


資料來源：海關的記錄

附註：海關人員正使用標準量鉸查核彈簧秤的準確程度。

照片二

貴金屬的純度



資料來源：海關的記錄

附註：海關人員正使用手提測金儀查核黃金製品的純度。

## 抽查的工作計劃

2.3 根據《工作手冊》，消費者保障科須為抽查玩具、兒童產品和消費品的安全程度，以及貴金屬純度和標記告示的展示，擬訂工作計劃。至於選擇抽查哪一類產品，應根據不同來源搜集得來的資料而定，包括以下資料：

- (a) 消費者保障科進行調查的結果；
- (b) 傳媒報道；
- (c) 消費者委員會進行的調查和分析；
- (d) 海外執法機構和產品安全組織發布的產品安全消息；及
- (e) 醫療、衛生和其他相關專業團體進行的調查和研究。

2.4 除進行有計劃的抽查外，消費者保障科亦會根據海外產品回收消息及傳媒報道等資料，就一些引起安全疑慮的產品進行特別抽查。

2.5 二零零四至二零零八年間，消費者保障科抽查的次數相當穩定，約為每年 3 500 至 3 700 次。詳情載於附錄 C。

## 審計署的意見及建議

### 策劃抽查

2.6 **有關度量衡的抽查沒有工作計劃** 消費者保障科在二零零八年進行了 3 700 次抽查，當中 770 次 (21%) 抽查屬核査度量衡的準確程度 (見附錄 C)。然而，該科並未就這類抽查擬訂工作計劃，而有別於其他抽查類別，《工作手冊》也無此規定 (見第 2.3 段)。審計署認為，海關需要擬訂抽查度量衡準確程度的工作計劃，並在《工作手冊》訂明有關規定。此舉有助確保抽查有周詳的計劃，以及資源得到有效的調配。

2.7 **貴金屬的抽查沒有工作計劃** 如第 2.3 段所述，《工作手冊》規定須為各類抽查，包括貴金屬的抽查，擬訂工作計劃。然而，審計署發現，有關方面並沒有為抽查貴金屬純度及標記告示的展示擬訂工作計劃。海關需要提醒屬下職員遵照《工作手冊》在這方面的規定。

2.8 **兩類兒童產品的抽查沒有工作計劃** 二零零五至二零零八年間，海關為抽查兒童產品安全擬訂 16 份季度工作計劃。審計署發現，《玩具及兒童產品

安全條例》訂明的 13 類兒童產品 (註 5) 的其中兩類 (即嬰兒睡袋及家用雙格床)，並未包括在這些工作計劃內，亦無文件記錄箇中理由。為執行玩具及兒童產品的法例，審計署認為，海關需要提醒屬下職員在制訂計劃時，應涵蓋《玩具及兒童產品安全條例》訂明的所有兒童產品；如未能涵蓋某類產品，則須把理由記錄在案。

2.9 **工作計劃的文件記錄** 為抽查玩具、兒童產品和消費品的安全程度而擬訂的季度工作計劃，記錄了以下資料：

- (a) 抽查產品的種類和產品的潛在危險；
- (b) 抽查的目的／理據；
- (c) 目標零售店舖；
- (d) 抽查所需的時間和人手；及
- (e) 購買測試產品的數量和預計費用。

然而，工作計劃沒有記錄挑選玩具及兒童產品種類的理據 (例如海外產品安全組織發布的安全消息)。審計署認為，這些資料有助訂定工作的緩急次序和分配資源，並可作日後參考之用。

### **沒有按照工作計劃**

2.10 按照二零零七年第一季抽查工作計劃，抽查應着重在上水或天水圍等地區銷售的廉價產品。結果，海關在這季進行了五次行動 (涵蓋 232 次抽查)。審計署發現，在其中一次行動中 (涵蓋 40 次抽查)，當局並沒有在上水或天水圍進行抽查，亦無文件記錄沒有按照計劃進行抽查的理由。

2.11 審計署認為，除非有充分理由，否則應按照工作計劃進行抽查。如有理由不按照工作計劃行事，相關理據應記錄在案，並由適當級別的監督人員審核。

---

註 5：這些產品計有嬰兒假奶咀、嬰兒睡袋、嬰兒學行車、奶瓶奶咀、家用雙格床、手攜嬰兒臥箱及類似的有把手產品及支架、家用兒童安全欄柵、家用嬰兒床、家用兒童高腳椅及多種用途高腳椅、兒童繪畫顏料、兒童安全帶、家用兒童遊戲圍欄，以及兒童推車。

### 審計署的建議

2.12 為改善策劃和進行抽查，審計署建議海關關長應：

- (a) 擬訂抽查度量衡準確程度的工作計劃，並在《工作手冊》訂明有關規定；
- (b) 提醒屬下職員遵照《工作手冊》的規定，擬訂抽查貴金屬的工作計劃；
- (c) 提醒屬下職員在策劃抽查時，需要盡可能涵蓋《玩具及兒童產品安全條例》訂明的所有兒童產品；如未能涵蓋某類產品，則須把理由記錄在案；
- (d) 在工作計劃中清楚記錄挑選抽查產品種類的理據；及
- (e) 提醒屬下職員按照工作計劃進行抽查；如有理由不按照工作計劃行事，應確保相關理據記錄在案，並由適當級別的監督人員審核。

### 當局的回應

2.13 海關關長同意審計署的建議，並已採取措施執行有關建議。關於第 2.8 段提及的兩類產品，他表示：

- (a) 嬰兒睡袋在香港市面並不常見，因此無實際需要測試該種產品。再者，有關標準檢定機構已撤銷嬰兒睡袋的測試標準。海關已建議把這個項目從日後修訂法例(見第 4.9 段)的指明兒童產品清單內刪除；及
- (b) 二零零八年年底審計署向海關查詢後，海關已安排政府化驗所測試雙格床。

### 抽查的標準時限

2.14 為協助確保抽查能夠適時完成，《工作手冊》為每一個執法範疇(即度量衡、玩具及兒童產品、消費品，以及貴金屬)訂明以下完成和評估抽查的標準時限：

- (a) **完成抽查** 調查人員應在行動展開後一個星期內完成抽查，並提交附有行動建議的詳盡報告；及

- (b) **評估抽查** 相關的監督人員應在完成抽查後的三天內，對行動建議作出評估。

## 審計署的意見及建議

### 遵守標準時限

2.15 審計署抽樣審查了 120 次在二零零八年完成抽查的檔案，以了解這些抽查有否遵守標準時限。審查結果顯示，在這 120 次抽查中：

- (a) 48 次 (40%) 並非在標準時限一星期內完成。完成這些抽查所需時間平均超出標準時限 14 天，其中一次超出 65 天；及
- (b) 87 次 (73%) 並非在標準時限三天內作出評估。評估這些抽查所需時間平均超出標準時限 17 天，其中一次超出 38 天。

2.16 上述審查結果顯示，海關需要加強措施，以確保有效率地完成及評估抽查。為此，貿易商資料管理系統(見第 1.7 段)的管理報告功能需予提升，因為這系統現時不能編製統計資料，以根據標準時限，協助監察抽查工作的進度。

### 沒有更新貿易商資料管理系統

2.17 此外，審計署發現，貿易商資料管理系統的數據並非最新。舉例說，在審查當日(即二零零九年一月五日)，該系統記錄 107 次抽查為未完成個案，但經審計署查詢後發現，這些個案早已終結。

### 審計署的建議

2.18 審計署建議海關關長應：

- (a) 就完成及評估抽查工作實際所需的時間，編製統計資料；
- (b) 根據《工作手冊》訂明的標準時限，密切監察抽查工作的進度，並記錄不遵守時限的理由；
- (c) 加強措施(包括提升貿易商資料管理系統的管理報告功能)，以確保有效率地完成及評估抽查；及
- (d) 採取措施確保貿易商資料管理系統的數據是最新的。

## 當局的回應

2.19 海關關長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 海關已採取措施，密切監察抽查行動遵守標準時限的情況；及
- (b) 由於個案日益複雜，海關認為《工作手冊》訂明的標準時限已不合時宜。海關會根據運作需要，考慮修訂標準時限。

## 第 3 部分：監察調查

3.1 調查違反保障消費者法例的情況，是海關保障消費者工作的重要一環。本部分報告審查結果，並就以下範疇提出改善措施：

- (a) 監察消費者保障科的調查個案 (第 3.2 至 3.17 段)；
- (b) 測試石油氣加氣機 (第 3.18 至 3.23 段)；及
- (c) 測試樣本的貯存管理 (第 3.24 至 3.28 段)。

### 消費者保障科的調查

#### 資料來源

3.2 消費者保障科因應不同來源所得的資料 (即傳媒報道、海關接獲或消費者委員會轉介的投訴) 進行調查，亦為跟進抽查時發現的違例情況而進行調查。如調查結果證實有人違反保障消費者法例，海關會對供應商施加行政處罰 (註 6)，並／或提出法律訴訟。調查程序流程圖載於附錄 D。

#### 投訴和調查增加

3.3 近年隨着市民日益關注消費者權利，海關接獲有關第 1.3 段提及的四個執法範疇的投訴有所增加。二零零四年的投訴數目為 540 宗，而至二零零八年，數目已增至 1 180 宗 (即增加了 119%)。有關度量衡的投訴佔二零零八年接獲投訴的 79%。

3.4 海關完成的調查數目，亦由二零零四年的 1 030 宗增加 26% 至二零零八年的 1 300 宗，而投訴增加是部分原因。大多數調查 (51%) 均與懷疑觸犯度量衡法例有關。

#### 調查的標準時限

3.5 為協助確保調查適時完成，《工作手冊》訂明完成和評估調查的標準時限如下：

---

註 6：行政處罰可包括發出警告通知書、禁制通知書及收回通知書。

- (a) 完成調查(註 7)的標準時限，是在展開調查行動後三個月，或提出訴訟時限(註 8)屆滿前三星期(以較早的日期為準)；及
- (b) 評估調查(註 9)的標準時限，是在完成調查後一個月，或提出訴訟時限屆滿前一星期(以較早的日期為準)。

### 完成及評估調查實際所需時間

3.6 審計署分析在二零零六年一月至二零零八年十月期間，約 2 800 宗已完成及評估的調查個案實際所需時間，結果發現：

- (a) 828 宗個案(即 30%)未能在標準時限內完成調查，這些個案平均超出標準時限 74 天，而其中一宗個案超出 619 天；及
- (b) 248 宗個案(即 9%)未能在標準時限內作出評估，這些個案平均超出標準時限 25 天，而其中一宗個案超出 368 天。

### 未完成調查個案數目上升

3.7 隨着投訴個案的數目增加，未完成調查個案的數目亦見上升。二零零四至二零零八年間，未完成個案的數目增加了 44%。截至二零零八年十二月三十一日，尚有 667 宗未完成個案。

3.8 由二零零八年十月十三日起，海關臨時調配十名人員(註 10)往消費者保障科，協助處理未完成個案。在未調配人員前，截至二零零八年十月十二日，尚有 629 宗未完成個案。審計署就這些未完成個案進行案齡分析，結果顯示：

- (a) 有 503 宗(80%)仍未展開調查行動，當中的 175 宗個案，由獲授權展開行動日期起計，已超過 90 天仍未有所行動；及
- (b) 有 126 宗(20%)已展開調查行動，當中的 21 宗個案，由展開調查行動日期起計，已超過 90 天仍未完成。

---

註 7：調查人員把詳盡報告呈交小組主管評估時，調查便被視為完成。

註 8：涉及玩具、兒童產品、消費品，以及貴金屬的違法行為，須在觸犯日期起計三年內或於首次發現違法行為日期起計一年內(兩者以較早屆滿的時限為準)提出檢控。涉及度量衡的違法行為，則須在觸犯日期起計六個月內提出檢控。

註 9：個案經小組主管及課主管審核後轉交消費者保障科主管時，調查便被視為已作評估。

註 10：十名人員(即一名高級貿易管制主任及九名貿易管制主任)調配往消費者保障科，以成立另一小組，為期五個半月(由二零零八年十月十三日至二零零九年三月三十一日)。

3.9 在回應審計署的查詢時，海關表示會在二零零九年三月檢討處理未完成個案的進度，以決定需否繼續臨時調配人員。

## 審計署的意見及建議

### 風險評估

3.10 鑑於近年投訴數目顯著增加(見第 3.3 段)，消費者保障科需要更加密切監察情況，以確保迅速調查有關投訴。在這方面，消費者保障科或需制訂更有系統的方法，協助確定和評估可能違反保障消費者法例的情況。

### 未能達到標準時限

3.11 如第 3.6 段指出，有不少個案未能達到完成或評估調查的標準時限。審計署發現，海關並未充分利用案件處理系統的數據庫編製統計資料，藉此監察遵守標準時限的情況。海關需要加強措施，以監察調查工作。

### 處理未完成個案

3.12 未完成個案近年不斷累積，情況令人關注(見第 3.7 段)。雖然審計署歡迎海關臨時調配人員處理這個問題(見第 3.8 段)，但海關需要定期更密切監察處理未完成調查個案的情況。

### 未更新案件處理系統的數據

3.13 審計署注意到，案件處理系統的數據並未及時更新。舉例說，案件處理系統顯示，截至二零零八年十月十二日，海關有八宗調查尚未展開行動，儘管這些個案早於九個多月前便獲授權展開調查行動。經審計署查詢後發現，調查行動早已展開，但案件處理系統內的有關數據並未更新。

### 監督查核

3.14 根據《工作手冊》，消費者保障科的小組主管必須對從事調查職務的人員進行監督查核。二零零八年共進行了 91 次監督查核。審計署的分析顯示：

- (a) 在這 91 次監督查核中，88 次 (97%) 是有關玩具、兒童產品和消費品的調查工作；
- (b) 儘管二零零八年的調查工作約一半與度量衡有關，但小組主管對這類調查只進行了三次監督查核；及
- (c) 小組主管並未就有關貴金屬的調查進行監督查核。

3.15 審計署認為，海關需要就有關度量衡及貴金屬的調查工作，進行足夠的監督查核。

### 審計署的建議

3.16 審計署建議海關關長應：

- (a) 制訂更有系統的方法，協助確定和評估可能違反保障消費者法例的情況；
- (b) 加強措施監察消費者保障科是否適時採取調查行動，並充分善用案件處理系統管理有關遵守標準時限的情況；
- (c) 定期密切監察處理未完成調查個案的情況，並在有需要時，採取適當行動加快處理有關個案；
- (d) 採取行動確保案件處理系統的數據是最新的；及
- (e) 就有關度量衡及貴金屬的調查工作，進行足夠的監督查核。

### 當局的回應

3.17 海關關長同意審計署的建議，並會採取措施執行有關建議。

### 一個有關石油氣加氣機的個案

3.18 **測試石油氣加氣機** 由於缺乏專門知識及設備查核氣站內石油氣加氣機的準確程度，海關在二零零八年四月把石油氣加氣機的測試工作外判給一名承辦商。在合約期內，該承辦商須提供查核石油氣加氣機準確程度的設備和測試服務。政府化驗所會核實承辦商提交的石油氣加氣機測試結果，以提供獨立覆核監控。

3.19 **個案詳情** 二零零八年五月，一名海關人員(由承辦商協助)在一個氣站調查石油氣加氣機的準確程度。測試結果顯示，一部石油氣加氣機的偏差略高於最高的1%容許限值(註11)。測試結果由政府化驗所按既定程序核實。然而，氣站亦要求本身的承辦商在海關人員面前即場覆查，結果顯示偏差沒有超出最高容許限值。海關決定不再採取行動。

3.20 **審計署的查詢** 二零零九年一月，海關在回應審計署的查詢時表示，海關決定不再採取行動的考慮因素如下：

- (a) 政府化驗所負責的化驗師審閱氣站承辦商出示的測試報告後，“口頭告知個案負責人員，指有關的測試報告一切妥當”，因此疑點利益歸於相關氣站；及
- (b) 小組主管在衡量手頭證據，包括氣站承辦商的測試報告，以及化驗師的“口頭意見”後，認為相關的石油氣加氣機的準確程度可能會引起爭端。

### 審計署的意見及建議

3.21 審計署注意到，海關在某程度上倚賴負責化驗師的“口頭意見”作出不再採取行動的決定。鑑於化驗師的意見有一定份量，審計署認為，當局應要求化驗師提供書面確認作為決定的依據。

3.22 就日後處理同類個案，審計署**建議**海關關長應規定個案負責人員在決定不再採取行動前，要求負責化驗師提供書面確認。

### 當局的回應

3.23 海關關長同意審計署的建議。

### 測試樣本的貯存管理

3.24 在抽查和調查期間，海關會購買一些疑為不安全產品的樣本，送交政府化驗所測試。經政府化驗所測試後歸還的樣本，會存放於海關的貯物室。消費者保障科會就每次抽查或調查取得的樣本，以人手記錄樣本數量、移交詳情及位置的資料。

3.25 根據《工作守則》，證實符合法例的測試樣本，應按照《物料供應及採購規例》每年最少處置一次。

---

註 11：國際度量衡法制組織規定，最高容許限值為1%。

### 審計署的意見及建議

3.26 審計署發現，海關並沒有按照《物料供應及採購規例》處置樣本。根據已測試樣本的人手記錄，截至二零零八年九月，有 431 個樣本已貯存超過三年。這些樣本已通過政府化驗所的測試，而相關的個案早已終結多時。

3.27 審計署建議海關關長應：

- (a) 提醒屬下職員按照《物料供應及採購規例》處置已測試樣本；及
- (b) 考慮把貯存記錄電腦化，以提高效率。

### 當局的回應

3.28 海關關長同意審計署的建議。他表示海關已提醒屬下職員處置已測試樣本，並會採取行動把貯存記錄電腦化。

## 第 4 部分：更新玩具及兒童產品安全標準

4.1 本部分探討更新玩具及兒童產品安全標準的進度，並提出改善措施。

### 玩具及兒童產品安全標準

4.2 《玩具及兒童產品安全條例》於一九九三年七月一日生效，規定為兒童而設計的產品必須符合條例訂明的安全標準。為免不必要地增加營商成本，同時亦為了促進貿易，政府決定不自行制訂安全標準。《玩具及兒童產品安全條例》採用國際上普遍接納的標準，以供玩具及條例指明的兒童產品的商戶遵守。

### 玩具安全標準

4.3 《玩具及兒童產品安全條例》涵蓋所有為兒童而設計的玩具產品和物料。該條例規定，任何人不得製造、進口或供應玩具，除非該玩具符合以下三套安全標準中其中一套標準內所載的各項適用的規定：

- (a) 國際玩具工業委員會所訂立的國際玩具自律安全標準；
- (b) 歐洲標準委員會所訂立的歐洲標準 71；及
- (c) 美國材料及試驗學會所訂立的美國材料及試驗學會標準 F963。

### 兒童產品安全標準

4.4 《玩具及兒童產品安全條例》附表訂明 13 類在香港普遍使用的兒童產品的安全標準(見第 2.8 段註 5)。未被該條例涵蓋的兒童產品，則須符合《消費品安全條例》所訂明的一般安全規定(即貨品必須合乎合理的安全程度，並符合由標準檢定機構就該類產品所公布的合理安全標準)。

### 安全標準上次在一九九七及一九九八年更新

4.5 載於《玩具及兒童產品安全條例》的玩具及兒童產品安全標準，上次分別在一九九七及一九九八年更新。從那時起，載於該條例的第一套安全標準，即國際玩具自律安全標準(見第 4.3(a) 段)，已經全部過時(註 12)。此外，

---

註 12：二零零一年，國際玩具工業委員會表示，國際玩具自律安全標準已經過時，因為這套標準自一九八七年公布後一直沒有更新。

載於該條例的其他安全標準，已由有關的標準檢定機構公布更新版本，以配合科技發展和顧客需求引致的產品變化(註 13)。結果，載於該條例的安全標準，與現行相關國際標準不符。

### 更新安全標準的進度

4.6 二零零零年七月，當時的經濟局(見第 1.2 段註 1)着手草擬《玩具及兒童產品安全條例》的修訂條文。二零零三年五月，當時的經濟發展及勞工局(見第 1.2 段註 1)徵詢當時的立法會經濟事務委員會對擬議修訂的意見，包括：

- (a) 更新玩具及兒童產品的安全標準；
- (b) 刪除或取代過時的玩具安全標準；
- (c) 簡化更新玩具安全標準的立法程序；及
- (d) 釋除商戶對需要遵守三套玩具安全標準的憂慮。

4.7 委員會成員支持修訂的建議。當時的經濟發展及勞工局同意在諮詢律政司後，徵詢委員會對方案的意見。

4.8 二零零三至二零零五年間，由於有其他首要工作，提交修訂條例草案的時間多次押後。二零零六年七月，海關向商戶發出消費者權益公告，說明在等待修訂《玩具及兒童產品安全條例》安全標準期間的過渡安排。根據過渡安排，海關執行《玩具及兒童產品安全條例》時，如商戶能證明其產品符合由標準檢定機構發出更新的有關安全標準(註 14)，特別是沒有降低的安全規定，海關會就此情況加以慎重考慮。

4.9 二零零六年七月至二零零八年七月期間，當時的經濟發展及勞工局、其後的商務及經濟發展局和海關就條例修訂安全標準採用的方法，諮詢商戶和相關商會，並就擬議的修訂徵詢法律意見。商務及經濟發展局在二零零八年七月收到法律意見後，再探討尚未解決的事項。二零零八年十二月，商務及經濟發展局向法律草擬專員再發出指示，修改修訂條例草案。截至二零零八年十二月的大事年表載於附錄 E。

---

註 13：其中一個例子關於嬰兒學行車的安全標準。歐洲標準 1273 修訂嬰兒學行車一項安全標準，對以下方面附加更為嚴格的安全規定：物料；開口、邊緣、標記貼、索帶、座位及車輪的構造規定；折合裝置的性能規定；以及使用說明。然而，香港並未作出類似修訂。

註 14：在各項標準中，由國際標準化組織訂立的 8124 組標準(玩具安全)被採納為國際玩具自律安全標準的更新版本。

### 審計署的意見及建議

4.10 現時載於《玩具及兒童產品安全條例》的玩具及兒童產品安全標準曾分別於一九九七及一九九八年更新，與現行相關國際標準不符。審計署認為，由於保護兒童免受可能不安全的玩具和產品傷害極之重要，當局需要盡早提出法例修訂。在這方面審計署注意到，商務及經濟發展局計劃在2009-10年度立法會會期提出法例修訂。

4.11 審計署**建議**商務及經濟發展局局長應盡快提出法例修訂。

### 當局的回應

4.12 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議。她表示商務及經濟發展局已加快法例修訂的籌備工作，並會於二零零九年年底前提出。

## 第 5 部分：宣傳保障消費者法例

5.1 本部分探討消費者保障科在宣傳保障消費者法例方面的工作，並提出措施以再作改善。

### 宣傳計劃

5.2 根據 2008-09 年度的管制人員報告，海關會繼續推行或參與宣傳計劃，以加強商戶和公眾對保障消費者法例的認識。二零零七及二零零八年推行的宣傳計劃包括：

- (a) 向商戶和公眾派發小冊子；
- (b) 就有關事宜舉行記者會和發放新聞稿；
- (c) 為商戶舉辦有關玩具、兒童產品和消費品安全的研討會；及
- (d) 就消費者委員會《選擇月刊》擬刊出的文章提出意見。

5.3 消費者保障科的後勤支援小組負責為商界舉辦保障消費者權益研討會（註 15），目的是加強商戶對玩具、兒童產品和消費品安全的認識，以及協助他們了解遵守有關法例的責任。

### 審計署的意見及建議

5.4 **宣傳運動** 一九九零年五月，海關舉辦宣傳運動，通過宣傳短片推廣新設立的度量衡投訴熱線。自此，海關再沒有就保障消費者法例推出宣傳短片。審計署認為，海關或需舉辦更多宣傳運動，以加強公眾的認識。

5.5 **商戶研討會** 二零零六至二零零八年間，海關為百貨公司、中小型企業和連鎖店舉辦了 11 場研討會。審計署發現，雖然一些原先獲邀出席的商戶拒絕邀請，可是後勤支援小組卻沒有再邀請其他商戶參加研討會。例如二零零七年七月舉辦的研討會，在 14 間獲邀公司中，只有兩間應邀出席。為改善參與情況，審計署認為，當目標商戶的初步反應顯示參與率會偏低時，海關需要向其他商戶發出邀請。

---

註 15：由海關人員舉辦的兩小時研討會，內容涵蓋規管有關產品安全的執法策略，以及商戶就履行《玩具及兒童產品安全條例》和《消費品安全條例》規定所擔當的角色和責任。

5.6 審計署建議海關關長：

- (a) 應與消費者委員會合作，考慮通過宣傳短片及其他宣傳途徑(如海關網站)舉辦更多宣傳運動，藉此加強公眾對保障消費者法例的認識；及
- (b) 當目標商戶的初步反應顯示參與率會偏低時，應向其他商戶發出邀請，以改善保障消費者權益研討會的參與率。

當局的回應

5.7 海關關長同意審計署的建議，並會採取措施執行有關建議。

消費者委員會的回應

5.8 消費者委員會總幹事歡迎審計署在第5.6(a)段的建議，並會與海關在宣傳運動方面合作。

## 第 6 部分：衡量服務表現

6.1 本部分探討海關如何衡量消費者保障科執法工作的服務表現，並提出措施以再作改善。

### 衡量服務表現的指引

6.2 服務表現管理(包括訂定服務表現目標／指標及作出匯報)有助政府提升服務表現、加強透明度及問責性。財經事務及庫務局發出的指引，訂明管制人員應：

- (a) 在制定衡量服務表現準則時，更着重訂定目標；
- (b) 顯示達到部門運作目標的程度。一般來說，以成果衡量的準則／指標顯示為宜；及
- (c) 提供單位成本或生產力指標，以顯示部門達標的程度，例如以相應增幅較小的資源獲取較大的產量。產量與撥款的比例和產量與人手的比例，或可提供最充足的資料。

### 審計署的意見及建議

#### *服務表現目標*

6.3 海關在 2008–09 年度管制人員報告內，沒有就消費者保障科的執法工作訂定服務表現目標。審計署認為，訂定目標有助提升表現和加強問責，亦為相關者提供準則，以衡量消費者保障科的服務表現。

#### *成果和生產力的衡量準則*

6.4 海關在 2008–09 年度管制人員報告內，就每個執法範疇(即度量衡、玩具及兒童產品、消費品和貴金屬)只匯報抽查數目、檢獲物品個案數目和檢獲物品價值。這些服務表現指標，只衡量產量，卻沒有衡量成果或生產力。換言之，這些指標沒有告知相關者，消費者保障科執法工作的效率及效益。

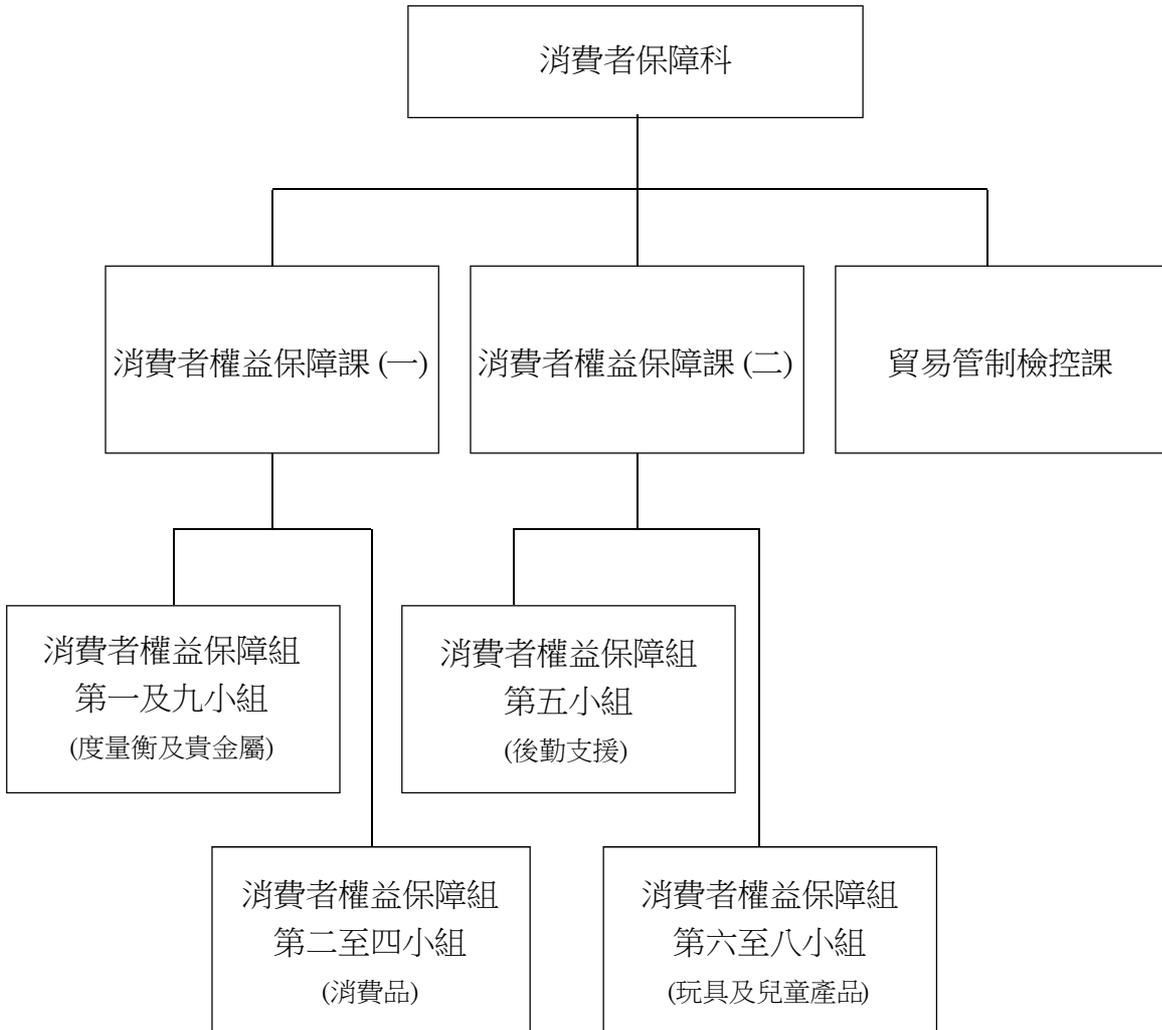
### 審計署的建議

6.5 為加強管制人員報告內有關服務表現的匯報內容，審計署建議海關關長應考慮為消費者保障科訂定服務表現目標，並制訂服務表現指標，以衡量其執法工作的成果和生產力。

### 當局的回應

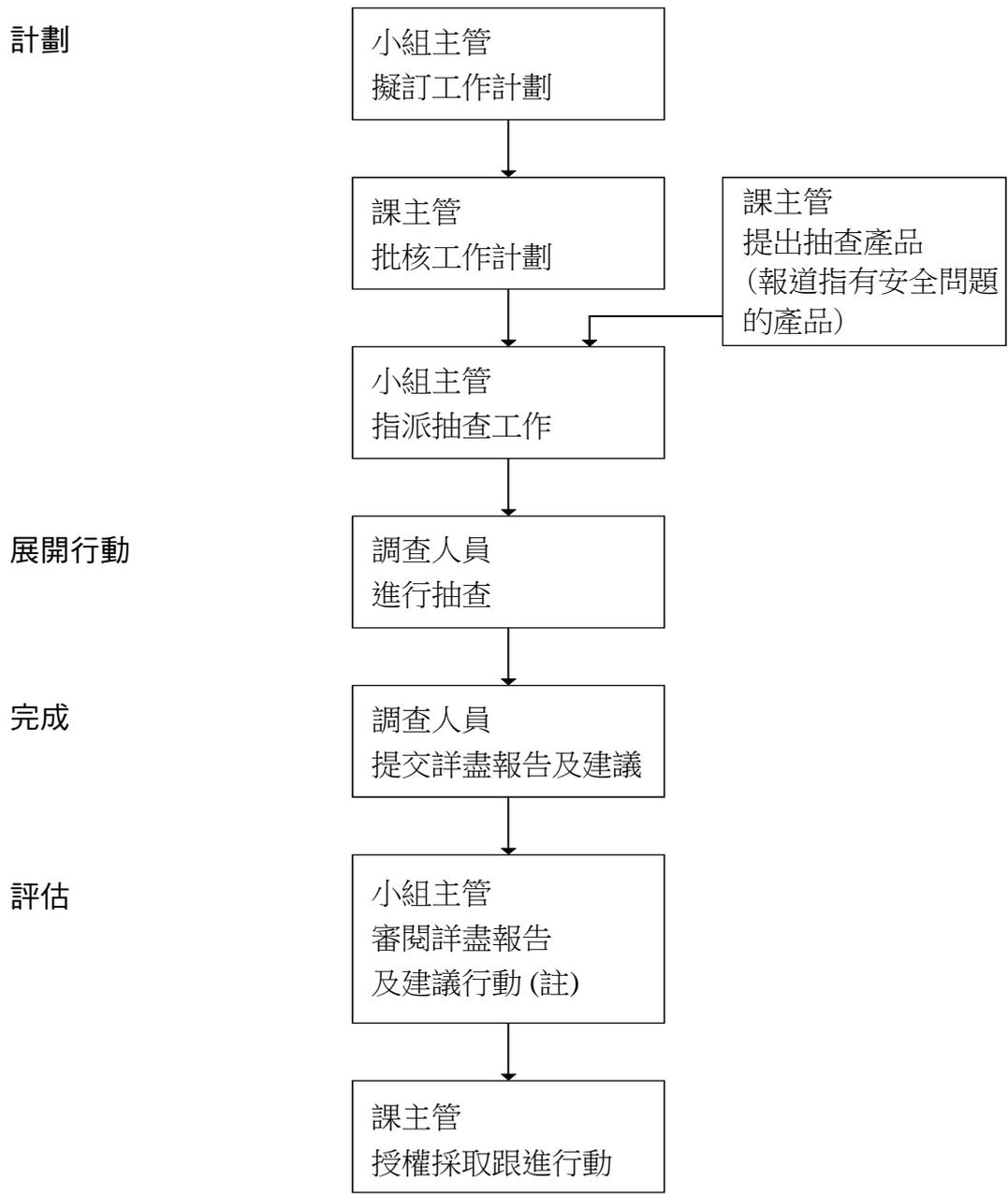
6.6 海關關長同意審計署的建議，並會採取措施執行有關建議。

消費者保障科  
組織圖  
(二零零八年十二月三十一日)



資料來源：海關的記錄

抽查程序流程圖



資料來源：海關的記錄

註：採取的行動可包括跟進調查、發出警告通知書、發出禁制通知書、發出收回通知書、結束檔案 (即毋須採取進一步行動) 和處置已測試的樣本。

附錄 C  
(參閱第 2.5 及 2.6 段)

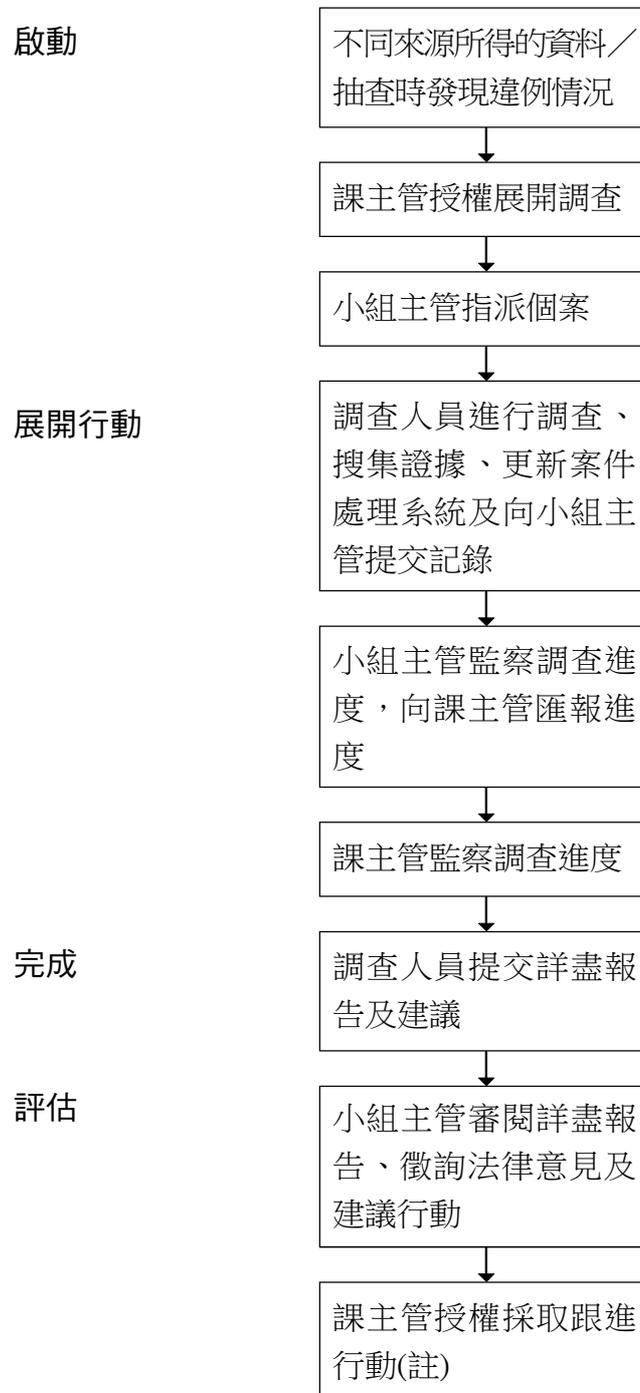
進行的抽查  
(二零零四至二零零八年)

性質	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	
	(次數)	(次數)	(次數)	(次數)	(次數)	(百分比)
度量衡	605	604	600	600	<b>770</b>	<b>21%</b>
玩具及兒童產品	1 470	1 538	1 508	1 478	1 456	40%
消費品	1 528	1 417	1 353	1 362	1 345	37%
貴金屬	82	81	80	85	85	2%
總計 (約)	<b>3 685</b> (3 700)	<b>3 640</b> (3 600)	<b>3 541</b> (3 500)	<b>3 525</b> (3 500)	<b>3 656</b> (3 700)	<b>100%</b>

資料來源：海關的記錄

附註：在這期間，抽查的數目相當穩定，約為每年 3 500 至 3 700 次。

### 調查程序流程圖



資料來源：海關的記錄

註：採取的行動包括檢控、行政處罰、收回執法費用、  
處置或規定供應商修改不安全產品，以及結束檔案  
(即毋須採取進一步行動)。

更新安全標準的大事年表

日期	事件
2000 年 7 月	當時的經濟局着手草擬《玩具及兒童產品安全條例》的修訂條文。
2002 年 7 月	《玩具及兒童產品安全條例》的更新工作暫時擱置，以待一宗違反條例所訂安全標準規定的案件得出結果。
2003 年 1 月	案件審結後，更新工作恢復進行。
2003 年 5 月	當時的經濟發展及勞工局向當時的經濟事務委員會成員簡介更新《玩具及兒童產品安全條例》所訂相關安全標準的計劃，以及簡化立法程序的建議。
2003 年 7 月	當時的經濟發展及勞工局擬在 2003-04 年度立法會會期提交《玩具及兒童產品安全(修訂)條例草案》。
2003 年 10 月	修訂計劃因相比之下並非首要工作，故沒有進展。
2004 年 7 月	當時的經濟發展及勞工局擬在 2004-05 年度立法會會期提交修訂條例草案。
2004 年 9 月	修訂條例草案獲納入 2004-05 年度立法會會期的後補名單，以待檢討草案是否準備就緒(指草擬和其他籌備工作)。
2005 年 2 月	當時的經濟發展及勞工局在檢討最新立法議程後，認為沒有迫切需要在 2004-05 年度立法會會期提交修訂條例草案。修訂條例草案押後至 2005-06 年度立法會會期。
2005 年 7 月	當時的經濟發展及勞工局擬在 2005 年年底提交修訂條例草案，但修訂計劃因相比之下並非首要工作，故沒有進展。
2006 年 7 月	海關就等待修訂《玩具及兒童產品安全條例》安全標準期間的過渡安排，發出消費者權益公告。

附錄 E  
(續)  
(參閱第 4.9 段)

日期	事件
2006 年 7 月至 2008 年 7 月	當時的經濟發展及勞工局和海關就玩具及兒童產品的安全標準的法例修訂的方法，諮詢商戶和相關商會，並就擬議的修訂徵詢法律意見。
2008 年 12 月	商務及經濟發展局向法律草擬專員再發出指示，修改修訂條例草案。商務及經濟發展局擬在 2009-10 年度立法會會期提出法例修訂。

資料來源：商務及經濟發展局和海關的記錄