第10章

保安局 社會福利署 衛生署 地政總署

住院戒毒治療及康復服務

香港審計署 二零一零年十月二十五日 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。

《審計署署長第五十五號報告書》共有11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

住院戒毒治療及康復服務

目 錄

	段數
第1部分:引言 背景 自願戒毒治療及康復服務 戒毒中心 政府近年為打擊毒品問題所作出的努力 帳目審查	1.1 1.2 - 1.4 1.5 1.6 - 1.8 1.9 1.10 - 1.11
鳴謝 第2部分:分配予香港戒毒會的資源 香港戒毒會獲分配的資源 審計署的意見及建議 當局的回應	$ \begin{array}{r} 1.13 \\ 2.1 \\ 2.2 - 2.7 \\ 2.8 - 2.1 \\ 2.13 - 2.14 \end{array} $
第3部分: 戒毒中心的使用情况 戒毒中心 審計署的意見及建議 當局的回應	3.1 3.2 - 3.7 3.8 - 3.3 3.34 - 3.4
第4部分:設於政府用地/樓宇的戒毒中心 在政府用地/樓宇營辦的戒毒中心 審計署的意見及建議 當局的回應	4.1 4.2 - 4.4 4.5 - 4.2 4.29 - 4.3
第5部分:戒毒中心發牌情況 自二零零二年起推行的發牌計劃 審計署的意見及建議 當局的回應	5.1 5.2 - 5.5 5.6 - 5.3 5.34 - 5.4
附錄	頁數
A: 本港被呈報吸食海洛英人士和吸食危害精神毒品人士的趨勢 (一九九九至二零零九年)	64
B : 建政司司長領導的青少年毒品問題專青小組提出的建議	65 – 66

			Ţ	頁數	文
С	:	戒毒中心的入住情況 (二零零九年一月至二零一零年六月)	67	_	68
D	:	教育局的服務合約/租約計劃		69	
Е	:	個案四:以私人協約方式批出的一幅政府用地		70	
F	:	中心 21 的使用情況 (二零零三年九月至二零一零年六月)		71	
G	:	中心21的每月戒毒治療人數統計(二零零七年七月至二零一零年六月)		72	

第1部分:引言

1.1 本部分闡述這項審查的背景,並概述審查的目的及範圍。

背景

- 1.2 就香港青少年吸毒問題來說,近年來,危害精神毒品已取代海洛英,成為我們的頭號敵人。根據藥物濫用資料中央檔案室(檔案室——註1)的資料,在一九九九至二零零九年間,被呈報吸食危害精神毒品人數上升137%,但被呈報吸食海洛英人數則下降47%(見附錄A)。尤其值得注意的是,21歲以下青少年吸毒者吸食危害精神毒品有上升趨勢。
- 1.3 吸食危害精神毒品人數 (特別是學生) 增加,對學校構成嚴峻的挑戰。 保安局禁毒處在2008/09學年進行的一項調查顯示,估計有3.7% (30 000 名) 高 小至專上學生過去曾經吸毒,其中 1.2% (9 500 名) 學生在調查前 30 天內曾經 吸毒。調查同時發現,吸毒者的年齡日見下降,不少吸毒者更是隱蔽青少年, 沒有求助動機。
- 1.4 政府的禁毒政策包含五個環節,即立法和執法、**戒毒治療及康復服務**、 預防教育及宣傳、研究,以及對外合作。禁毒常務委員會(註 2) 就禁毒策略及 計劃向政府提供意見,而禁毒處則按禁毒常務委員會的意見行事,並負責制訂 政府的禁毒政策及整體統籌禁毒工作。

自願戒毒治療及康復服務

1.5 戒毒治療及康復服務能協助不幸染上毒癮的人士,是政府推行的禁毒工作不可或缺的一環。政府提供多種模式的戒毒治療及康復服務,以切合背景不同和情況各異的吸毒者的種種需要。在2009–10財政年度,政府用於各類自願戒毒治療及康復服務(註3)的支出,約為2億元,詳情如下:

- 註1: 檔案室由保安局管理,負責收集資料,以監察本港的吸毒情況。檔案室的呈報網絡涵蓋多個呈報機構。正如二零零八年三月發表的《審計署署長第五十號報告書》第6章 所述,由於檔案室呈報系統屬自願性質,若干呈報機構或有明顯少報的問題,因此, 檔案室統計數字反映的吸毒情況和趨勢,未必完全可靠。
- 註2: 禁毒常務委員會的成員來自多個界別,包括青年事務、社會工作、醫療、學術界及立 法會議員。禁毒常務委員會的主要任務,是不斷檢討政府進行的禁毒計劃和項目,確 保政府部門與非政府機構在推行禁毒政策方面相互協調,通力合作。
- 註3: 這並不包括政府鼓勵青少年接受戒毒治療和辨識邊緣青少年工作的開支,有關工作包括學校社會工作服務、青少年外展服務及其他措施和計劃(例如社區支援服務計劃——見第1.9(e)(v)段註6)及醫務社工服務。

- (a) 社會福利署(社署)資助的濫用精神藥物者輔導中心(濫藥者輔導中心),向吸食危害精神毒品人士及邊緣青少年提供輔導服務和其他協助;
- (b) 醫院管理局 (醫院局) 轄下的物質誤用診所,為患有精神問題的吸毒者提供治療;
- (c) 衛生署推行的美沙酮治療計劃,透過轄下20間美沙酮診所的門診網絡,為吸食海洛英人士提供代用和戒毒兩類療法;及
- (d) 由 17 個非政府機構營辦的 40 間自願住院戒毒治療及康復中心和中途宿舍 (統稱"戒毒中心"),為吸毒者提供戒毒治療及康復服務。截至二零一零年八月,20 間戒毒中心獲政府資助 (中心1至20——註4),另外20 間並非由政府資助 (中心21至40)。在2009—10年度,政府撥出約1億元,資助各間受資助戒毒中心營運。

戒毒中心

- 1.6 戒毒中心為吸毒者提供住院戒毒治療及康復服務,這些吸毒者多半有嚴重毒癮,而其社交和生活環境對他們參與社區康復計劃的決心或能力,很可能會構成障礙,因而隨時都會有重染毒癖之虞。部分吸毒者是犯了法,根據法庭發出的感化令,須接受住院戒毒治療,並由社署的感化主任監管。近年,被轉介至戒毒中心接受戒毒治療及康復服務的受感化者(尤以青少年毒犯為然)人數,有所上升。部分吸毒者由濫藥者輔導中心、物質誤用診所或外展社工轉介,部分則是自行尋求住院戒毒治療及康復服務。
- 1.7 截至二零一零年八月,40間戒毒中心提供合共1635個宿位,而個別中心提供的宿位,由10個至318個不等。每間中心推行的計劃,由中心營辦者自行釐定,不論在為期(1個月至30個月)抑或內容(涉及醫療模式/福音戒毒、職業訓練、教育和輔導服務等不同組合)方面,均可能有很大差別。
- 1.8 自二零零二年四月起,戒毒中心一律須根據《藥物倚賴者治療康復中心(發牌)條例》(條例——第566章)申領牌照。該條例就戒毒中心的安全和管理,制訂架構,目的是改善中心服務的質素,保障在中心接受治療人士的利益。截至二零一零年八月(條例實施八年後),19間戒毒中心已領牌,21間尚未領牌,但正按社署簽發的豁免證明書營運。發牌計劃由社署轄下藥物倚賴者治療中心牌照事務處(牌照事務處)負責管理。

註 4: 採用非醫療模式提供戒毒治療及康復服務的戒毒中心由社署資助,而採用醫療模式的 戒毒中心則一般由衞生署資助。

政府近年為打擊毒品問題所作出的努力

- 1.9 為打擊日趨嚴重的吸毒問題 (尤其是青少年吸毒問題),政府近年有多項舉措,包括以下各項:
 - (a) **律政司司長領導的專責小組** 二零零七年十月,當局成立一個高層次跨部門青少年毒品問題專責小組(專責小組),由律政司司長擔任主席。二零零八年十一月,專責小組發表報告,載列了70多項建議。專責小組倡議在社會培養一種關懷文化。在戒毒治療及康復服務方面,專責小組建議及早辨識邊緣青少年、及早介入,以及增加各項戒毒治療及康復服務宿位和提高服務深度(詳情見附錄B);
 - (b) **禁毒處的戒毒治療和康復服務三年計劃(二零零九至一一年)** 禁毒處在落實專責小組在上文(a)項所提出的建議方面,擔當重要的統籌角色。二零零九年三月,禁毒處發表《香港戒毒治療和康復服務第五個三年計劃》(第五個三年計劃),就戒毒治療及康復服務制定策略方向,並擬訂推行專責小組所提建議的方案;
 - (c) 行政長官帶領加大力度抗禦毒禍 二零零九年七月,行政長官宣布親自率領相關的主要官員,循五個策略方向,即提高市民認知和社會動員、社區支援、測檢、治療及康復,以及執法,加快和加大力度,打擊青少年吸毒問題。行政長官又在二零零九至一零年《施政報告》公布,政府正與禁毒機構緊密聯繫,制訂有效的新服務模式和療程,並會為青少年吸毒者提供更多康復設施。行政長官在二零一零至一一年《施政報告》再次公布,面對日益嚴重的青少年吸毒問題,社會各界已動員起來,政府會繼續與他們同心攜手共抗毒禍。此外,政府正制訂建議,邀請各方提出嶄新而有效的戒毒治療及康復服務模式;
 - (d) 校園驗毒試行計劃 二零零九年十二月,禁毒處與教育局在大埔區推出校園驗毒試行計劃,目的在於鞏固學生遠離毒品的決心,並推動吸毒學生尋求協助。計劃已於二零一零年六月完成。在該計劃下,共有1975名學生接受毒品測試,並無發現確定陽性個案。禁毒處已委託顧問進行研究,評估試行計劃的設計、執行過程和成效,以及決定應否把計劃逐步推展至其他學校和地區。研究預期於二零一零年年底完成。行政長官在二零一零至一一年《施政報告》公布,政府已決定延長計劃一年,以進一步累積實踐經驗;

- (e) 增撥資源 當局自2008-09年度起增撥資源,推行一系列戒毒治療及康復措施,包括:
 - (i) 增撥款項,在社署資助的戒毒中心和衞生署資助的戒毒中心,分別增設 101 個 (在 2008-09 年度) 和 18 個 (在 2010-11年度) 宿位;
 - (ii) 兩間新的濫藥者輔導中心於二零零八年十二月啟用,二零一零年十月,再設立多四間(令濫藥者輔導中心數目由5間增至11間)。自二零零九年十月起,社署向濫藥者輔導中心發放480萬元的額外經常性撥款,以提供實地基本醫療支援服務;
 - (iii) 在2008-09年度,醫管局重開瑪麗醫院的物質誤用診所,又在 九龍東開設新的物質誤用診所,令診所數目增至七間。在 2009-10年度,醫管局調撥1,300萬元,在物質誤用診所提供 更多診症節數。2010-11年度,醫管局再撥款1,000萬元,進 一步增加物質誤用診所的服務名額;
 - (iv) 在 2008-09 年度增撥了 990 萬元,為 16 支日間外展隊和 18 支深宵外展隊各增加一名社會工作助理。在 2010-11 年度,再撥款 790 萬元,為 16 支日間外展隊各增加一名助理社會工作主任。在 2008-09 和 2010-11 年度新增的人力資源增幅達 19.4% (前線社工人數由 258 名增至 308 名);及
 - (v) 在 2008-09 年度增撥了 304 萬元,增加警司警誡計劃(註 5), 以及非政府機構在社署資助下營辦的社區支援服務計劃(註 6) 的人手;及
- (f) **注資禁毒基金 (註 7)** 當局在 2010–11 年度向禁毒基金注資 30 億元,增大基金的資本基礎,務求賺取更豐厚收入,以資助禁毒工作。

註5: 警司警誡計劃賦權警務人員(警司或以上職級),對未滿18歲的犯事者施行警誡,代替提出檢控。

註 6: 社區支援服務計劃由五個受社署資助的非政府機構營辦,旨在幫助根據警司警誡計劃 (見註 5)接受警誡的兒童及青少年,向他們提供支援服務,協助他們重新投入主流學 校或工作,以及減低再觸犯法例的機會。

註7: 禁毒基金是政府於一九九六年以3.5億元資本成立的一個基金,用以資助值得推行的 禁毒計劃,包括戒毒治療及康復計劃。

帳目審查

- 1.10 二零零七年,審計署進行了兩項審查 "自願戒毒治療及康復計劃" 和 "香港戒毒會"(營辦九間戒毒中心的受資助非政府機構)。這兩項審查載於 二零零八年三月發表的《審計署署長第五十號報告書》內。
- 1.11 青少年吸毒問題已成為社會大眾極度關注的問題,在現時這個背景下, 戒毒中心發揮的作用,十分重要。有鑑於此,審計署就自願戒毒治療及康復計劃,進行了另一項審查,重點在探討戒毒中心服務是否足夠及成效為何。為進行這項審查,審計署走訪了數間戒毒中心(資助和非資助),以了解其運作,並確定戒毒中心正面對的問題,特別是在條例實施八年後仍未符合發牌要求的戒毒中心。
- 1.12 審計署發現,下述範疇有可予改善之處:
 - (a) 分配予香港戒毒會的資源(第2部分);
 - (b) 戒毒中心的使用情况(第3部分);
 - (c) 設於政府用地/樓宇的戒毒中心(第4部分);及
 - (d) 戒毒中心發牌情況 (第5部分)。

鳴謝

1.13 在帳目審查期間,禁毒處、社署、教育局、地政總署、香港戒毒會及受 訪戒毒中心人員充分合作,審計署謹此致謝。此外,各戒毒中心(資助和非資 助)在抗禦毒禍的工作上,亦貢獻良多,審計署謹此一併致謝。

第2部分:分配予香港戒毒會的資源

2.1 吸毒情況出現轉變,對戒毒中心帶來很大挑戰,尤其是以往一直主力為 吸食海洛英人士提供戒毒治療的中心。本部分探討當局向主要提供海洛英戒毒 治療的香港戒毒會分配資源的情況。

香港戒毒會獲分配的資源

- 2.2 吸食海洛英的問題由來已久,一些現有的戒毒治療設施(例如香港戒毒會及美沙酮治療計劃)主要是為吸食海洛英人士而設。
- 2.3 審計署在二零零八年三月發表的《審計署署長第五十號報告書》有關 "自願戒毒治療及康復計劃"一章中指出,儘管由吸食海洛英轉為吸食危害精神毒品的情況持續,政府仍把 2006-07 年度大部分撥予戒毒治療及康復服務的 資源,分配給以吸食海洛英人士為對象的服務。香港戒毒會在 2006-07 年度更 獲分配 7,500 萬元。審計署又注意到,當時香港戒毒會的服務需求正不斷下降 (主要由於入住該會轄下中心 1 的人數大幅減少),其設施皆尚未盡用。
- 2.4 立法會政府帳目委員會在其二零零八年七月的報告書中,對於因吸毒者 由吸食海洛英轉為吸食危害精神毒品,以致對香港戒毒會服務的需求下降,令 香港戒毒會(註8)轄下中心1一直未盡其用,表示關注。政府帳目委員會並注 意到,因應中心1入住人數下降至批准宿位名額約64%的情況,衞生署當時 正研究如何調整資源。政府帳目委員會建議,保安局局長應就香港戒毒會所提 出在中心1設立禁毒教育及紀律訓練中心的建議,及早作出決定,勿再拖延。
- 2.5 政府帳目委員會在二零一零年二月獲悉:
 - (a) 當局對於在中心 1 現址設立禁毒教育及紀律訓練中心的建議的財務可行性,極有保留。當局鼓勵香港戒毒會進一步探討如何善用現有資源及設施(特別是中心 1),包括進行適當重組,從而向吸食危害精神毒品人士提供服務,以及探討與其他在此範疇有更豐富經驗的服務機構合作;及
 - (b) 為協助香港戒毒會,保安局已委託效率促進組進行研究,主要目的是找出及考慮不同的方案,讓香港戒毒會重訂現有資源的優先次序,以及擴展該會為吸食危害精神毒品人士提供的戒毒治療及康復計劃。

註8: 香港戒毒會營辦四間住院戒毒治療及康復中心(提供 402 個宿位) 和五間中途宿舍(提供 93 個宿位),其中以中心1的規模最大,提供 316 個宿位。

2.6 效率促進組在二零一零年八月發表的研究報告中匯報,香港戒毒會轄下 三間規模較小的住院戒毒中心 (中心 2、中心 3 及中心 4 ,合共提供 86 個宿 位) 所收納的,以吸食危害精神毒品人士佔多,並大致物盡其用。然而, 中心 1 (提供 316 個宿位) 卻尚未能轉為向吸食危害精神毒品人士或青少年吸毒 者提供治療,其入住率相對偏低 (見表一)。效率促進組總結表示,中心 1 大可 以重訂資源的優次,以應付吸食危害精神毒品人士對戒毒治療服務持續增長的 需求。

表一 香港戒毒會轄下四間住院戒毒中心的使用情況

中心	宿位數目	入住率			
		2006-07年度	2007-08年度	2008-09年度	
中心1	316	64.1%	62.9%	63.5%	
中心2	20	97.5%	94.3%	97.9%	
中心3	42 } 86	68.5%	87.8%	95.3%	
中心4	24	102.4%	100%	99.5%	

資料來源:效率促進組二零一零年八月的研究報告

2.7 除效率促進組的研究報告外,律政司司長領導的專責小組亦在二零零八年十一月發表的報告中建議,當局應確保戒毒治療及康復服務資源的分配,以應付不斷轉變的需求,包括檢討分配給香港戒毒會(主要處理吸食海洛英人士)的撥款。在2009-10年度,香港戒毒會獲撥款8,100萬元。

審計署的意見及建議

2.8 截至二零一零年八月,香港戒毒會共提供 495 (402 + 93) 個宿位 (見第 2.4 段註 8),其中 460 個獲政府資助。這 460 個由香港戒毒會提供的資助宿位,佔所有政府資助戒毒中心提供的宿位總數 (799 個 —— 見第 3.11(a)段) 的58%。不過,審計署關注到,在香港戒毒會提供的 460 個資助宿位中,316 個由中心1提供,但這中心尚未重整服務,以應付吸食危害精神毒品人士的需求。如第 2.6 段所述,由 2006-07 年度至 2008-09 年度這三年間,中心 1的入

住率分別為 64.1%、62.9% 和 63.5%。在截至二零一零年六月為止的六個月, 入住率更下降至 53.9%。如效率促進組總結指出 (見第 2.6 段),中心 1 大可以 重訂資源的優次,以應付吸食危害精神毒品人士對戒毒治療服務持續增長的需求。

- 2.9 當局在二零一零年五月的政府覆文中匯報,香港戒毒會於二零零九年十二月向禁毒處提交一項為期三年的先導計劃("新德青年計劃")建議大綱。與此同時,該會就先導計劃向香港賽馬會慈善信託基金申請資助。有關計劃以跨專業及全方位的服務模式,為12至18歲的青少年提供禁毒預防及康復計劃。服務內容包括身體檢查、戒毒治療、社工跟進,並利用中心1未盡其用的設施,為男性吸毒者提供住院的品格培訓及善後服務等支援。
- 2.10 二零一零年五月,禁毒處就"新德青年計劃"是否值得支持諮詢相關部門後,向香港戒毒會提出了對該計劃的詳盡意見,以期協助該會進一步制訂建議和支持建議的理據。禁毒處並告知香港戒毒會:
 - (a) 對於該會因應最新的吸毒情況,建議利用中心1未盡其用的設施, 為更多青少年吸毒者提供服務,當局認為有可取之處;
 - (b) 當局並不反對香港戒毒會就擬議計劃,向香港賽馬會慈善信託基 金申請資助;及
 - (c) 根據擬議計劃的進展和結果,以及不斷轉變的吸毒情況,為期三年的先導計劃結束後,當局將更能適當地去考慮計劃應否繼續推行和如何最有效地推行,以及考慮香港戒毒會日後的資助需要。
- 2.11 二零一零年七月,禁毒處要求香港賽馬會慈善信託基金,在收到香港戒 毒會的修訂建議後,積極考慮該會提出的計劃。

審計署的建議

2.12 鑑於多年來中心 1 的使用率一直偏低,審計署*建議* 禁毒專員應與衞生署署長合作,密切監察中心 1 重整服務的步伐,並向香港戒毒會提供所需支援,以推行合乎成本效益的計劃,應付吸食危害精神毒品人士的需求。

當局的回應

- 2.13 禁毒專員歡迎審計署的建議。她表示:
 - (a) 審計署的建議,與當局一直推行的政策措施一致;

- (b) 當局已加快協助香港戒毒會重整服務,部分工作載述於第 2.5 至 2.7 段及第 2.9 至 2.11 段;
- (c) 在香港戒毒會營辦的四間住院戒毒治療及康復中心(見第 2.4 段 註 8)中,三間已成功重整服務。該三間中心收納的吸食危害精神毒品人士平均百分比,由二零零六年的41%,上升至二零零九年的79%。入住率亦偏高,二零零九年平均達96%;
- (d) 至於中心 1 ,經過第 2.10 及 2.11 段所載的發展後,禁毒處再與香港戒毒會多次交換意見和舉行會議,闡述禁毒處對 "新德青年計劃"的意見,強調有需要加快使用中心 1 未盡用的設施,為更多吸食危害精神毒品人士提供服務,並盡早重新調撥現有資源,以推行這項先導計劃;
- (e) 當局亦須緊記,中心1有當然責任幫助為數依然可觀的吸食海洛 英人士;及
- (f) 禁毒處會與衞生署合作,密切監察有關進展,並提供一切所需支援。
- 2.14 **衛生署署長**表示,衞生署會繼續在禁毒處的領導下,協助香港戒毒會重整服務。

第3部分:戒毒中心的使用情況

3.1 本部分探討戒毒中心的使用情況和工作量。

戒毒中心

3.2 戒毒中心為自願尋求住院戒毒治療、期望康復和重新融入社會的吸毒者提供所需服務。戒毒中心也透過設立中途宿舍,為戒毒康復者提供有具體目標的善後輔導服務,包括協助他們遠離毒品、重投社會和訂立人生新方向,以及在行為上作出積極改變。截至二零一零年八月,全港有40間戒毒中心,提供1635個宿位(見第1.7段)。28間戒毒中心收納男性吸毒者(1105個宿位,佔68%),11間則收納女性吸毒者(212個宿位,佔13%),以及1間可收納男性及女性吸毒者(318個宿位,佔19%)。

政府為加強並擴展戒毒治療及康復服務所作出的努力

- 3.3 律政司司長領導的專責小組承認,有需要加強並擴展戒毒治療及康復服務。在二零零八及二零零九年,社署批准四間戒毒中心(藉原址擴建或重置中心)增加136個牌照所訂的宿位名額,以及發牌予一間提供18個宿位的新戒毒中心。至於資助,在2008-09年度,政府增撥資源,提供多101個資助宿位(見第1.9(e)(i)段)。
- 3.4 根據專責小組的建議,並在諮詢禁毒界別後,禁毒處在第五個三年計劃 (二零零九至一一年)中,再就未來路向提出建議,包括在理據充分的情況下, 調撥額外資源,增加戒毒中心的宿位,並鼓勵發展嶄新或具成效的服務模式, 以更有效地回應因吸毒情況不斷轉變而產生的需要(例如短期住院計劃和較着 重教育的計劃)。
- 3.5 在青少年毒品問題跨部門工作小組(註9)二零零九年四月的一份討論文件中,禁毒處作出以下匯報:
 - (a) 多項受青少年吸毒者歡迎的戒毒計劃,需求急增,部分計劃已滿額甚或超額;
 - (b) 有明確迹象顯示,現時提供的服務未必足以應付需求,亦有意見 清楚指出,為女性吸毒者而設的宿位不足;及

註9: 二零零九年年初,當局成立一個跨部門工作小組,由禁毒專員擔任主席,負責督導、 協調和監察落實律政司司長領導的專責小組提出的建議。工作小組會向禁毒常務委員 會和撲滅罪行委員會匯報工作。

- (c) 在戒毒中心提供教育的需求也不斷上升,部分提供教育課程的戒毒中心,入住率已超出可容納的宿位人數。
- 3.6 自二零零九年四月起,禁毒處已取得更多資源,以便由2010-11年度開始,在兩間衞生署資助下的戒毒中心(見第 1.9(e)(i) 段) 增設 18 個宿位。禁毒處亦原則上支持一個非政府機構所提出的建議,包括重置轄下兩間位於大嶼山的戒毒中心,以及增加這兩間中心的宿位,由 64 個增至 200 個。為配合行政長官宣布政府會為青少年吸毒者提供更多康復設施和支援(見第 1.9(c) 段),禁毒處於二零零九年九月就戒毒中心服務的使用情況進行了一項調查。

審計署的審查

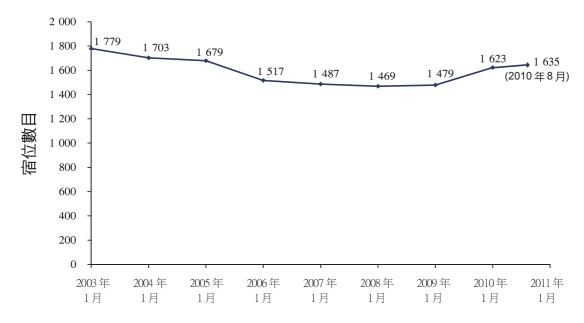
- 3.7 本部分就下述關乎戒毒中心的範疇進行審查:
 - (a) 應付需求的整體宿位名額(第3.8至3.12段);
 - (b) 戒毒中心工作量不均(第3.13至3.16段);
 - (c) 受感化者接受戒毒治療的輪候時間(第3.17至3.28段);及
 - (d) 政府的資料收集及互通系統 (第 3.29 至 3.31 段)。

審計署的意見及建議

應付需求的整體宿位名額

3.8 審計署發現,在二零零三至二零一零年間,戒毒中心的整體宿位名額有 所減少,如圖一所示。 圖一

戒毒中心整體宿位名額 (二零零三至二零一零年)



資料來源:社署的記錄

附註:截至二零一零年八月,提供的宿位有 1 635 個,其中 226 個為中途宿舍宿 位。

3.9 審計署進一步發現,增設資助宿位未必一定會增加整體宿位名額。這是 因為當中往往只涉及資助宿位與非資助宿位比例的改變,所提供的宿位總數, 其實並無增加(見個案一的例子)。

個案一

兩間戒毒中心增設資助宿位

- 1. 在2007-08年度,非政府機構1(下稱"機構1")營辦兩間戒毒中心, 提供合共49個宿位,其中33個受資助,**16個非資助**。
- 2. 在2008-09和2009-10年度,社署批准這兩間中心分別增設4個和12個資助宿位。結果,上述16個非資助宿位全部轉為資助宿位,但兩間中心提供的宿位總數並無增加,仍然是49個。

資料來源:社署的記錄

- 3.10 審計署的分析顯示,就在2008-09年度批准增設的101個資助宿位(見第3.3段)來說,截至二零一零年八月為止,已增設的宿位有91個,但戒毒中心的整體宿位名額僅增加了28個,因為有63個只不過是由非資助宿位,轉為資助宿位(見個案一)。社署於二零一零年八月回應審計署查詢有關提供資助的影響時解釋,資助宿位必須用作為吸毒者提供戒毒治療,至於非資助宿位,有關中心可用作為非吸毒者(例如有行為或家庭問題的人、輟學學生和酗酒者)提供服務。社署亦告知審計署,不少中心都不太願接受資助,因為他們都較喜歡在運作上享有更大彈性。二零一零年九月,社署進一步告知審計署:
 - (a) 社署已竭力爭取增設該 101 個宿位,以加強服務,應付在政府致力 打擊青少年吸毒問題(見第 1.9 段)帶動下預期增加的服務需求;及
 - (b) 為配合戒毒中心為逐步增設宿位而在運作上作出的安排,該 101 個 宿位的分配工作將於二零一零年年底前完成。這可確保**專為**幫助 吸毒者而並非有其他生活上的需要人士而設的戒毒中心宿位,實 實在在增加 101 個。
- 3.11 截至二零一零年八月,戒毒中心的整體宿位名額為1635個(見圖一)。 根據對這1635個宿位所作分析,審計署有以下發現:
 - (a) 半數宿位屬資助宿位,但當中一個頗大的部分仍主要為吸食海洛英人士而設 在提供的 1 635 個宿位中,799 個 (49%) 屬資助宿位,836 個 (51%) 屬非資助宿位。在資助宿位中,以中心1的規模最大 (提供 316 個宿位 —— 見第 2.6 段),佔 799 個資助宿位的40%,但仍以為吸食海洛英人士提供戒毒治療為主及其使用率偏低 (見第 2.8 段);

- (b) 為吸食危害精神毒品人士而設的宿位,大部分由非資助戒毒中心 提供 除香港戒毒會所提供主要為吸食海洛英人士而設的 374 個宿 位(註10)外,餘下的 1 261 個 (1 635 個減去 374 個) 宿位主要為吸 食危害精神毒品人士而設。在這 1 261 個宿位中,437 個 (35%)屬 資助宿位,824 個 (65%)屬非資助宿位。鑑於政府對非資助戒毒中 心的管制普遍有限 (見第 4.6 段),而治療吸食危害精神毒品人士的 服務偏偏多由非資助中心提供,情況令人關注;及
- (c) **1635** 個宿位不是全數為吸毒者而設 這1635 個宿位不是全數為 吸毒者而設,因為:
 - (i) 如第 3.10 段所述, 戒毒中心可用部分非資助宿位收納非吸毒者。根據社署最近的視察報告(截至二零一零年六月為止), 在社署進行視察之時, 九間戒毒中心共收納了八十多名非吸毒者(佔總入住人數的 8%); 及
 - (ii) 基於種種原因 (例如人力資源有限),部分中心未必可以全面運作 (註 11)。
- 3.12 審計署理解政府為打擊日趨嚴重的吸毒問題所作出的努力。不過,鑑於 近年吸毒人數趨升,禁毒處有需要參考審計署在第3.8至3.11段的意見,密 切監察戒毒中心的整體宿位名額,以確定是否能應付需求。

戒毒中心工作量不均

- 3.13 戒毒中心的工作量並不平均。根據禁毒處在二零零九年九月就戒毒中心截至二零零九年七月止12個月內的服務進行的調查(見第3.6段),結果顯示:
 - (a) 有5個回應調查的非政府機構(註12)和18間戒毒中心所呈報的入住率,介乎7%至150%不等。該五個回應調查的機構中,一個所呈報的入住率 "超過100%",四個介乎 "50%至100%"。該18間回應調查的戒毒中心中,四間所呈報的入住率 "超過100%",12間介乎 "50%至100%",兩間 "低於50%";

註10: *這374個為吸食海洛英人士而設的宿位,由香港戒毒會轄下中心1、中心5、中心6* 和中心7提供。

註11:舉例來說,審計署在二零一零年三月造訪時,一間非資助戒毒中心的營辦者告知審計署,雖然中心提供24個宿位,但礙於人手,同一時間最多只可應付18名戒毒者。

註12: 每個非政府機構代表兩間或以上戒毒中心作出回應。

- (b) 部分非政府機構和戒毒中心表示,在截至二零零九年七月止的12個月內,吸毒者平均須輪候1至13個星期,才獲安排入住(當中一個機構和五間中心的平均輪候時間超過八星期)。截至二零零九年七月三十一日,輪候入住中心的吸毒者總人數為176人。另一方面,有部分機構和戒毒中心表示,入住其轄下中心,不用輪候;及
- (c) 禁毒界別(包括禁毒常務委員會成員、濫藥者輔導中心、物質誤用 診所及感化主任)亦有就現有戒毒中心提供的服務不足,提出意 見。不足之處包括戒毒中心提供的宿位(特別是為女性吸毒者而設 的宿位)不敷應付需求、輪候時間偏長、中心職員培訓不足、缺乏 醫療支援、有需要加強戒毒者的職業及教育課程,以及在提供服 務方面欠缺透明度。
- 3.14 根據禁毒處的調查和社署的視察報告(見附錄 C),加上審計署進行的探訪(註 13),審計署發現,有些戒毒中心的入住率相當高,輪候時間頗長,數間中心的入住率更高達 100% 或以上(表示入住人數已達到甚或超過中心牌照所訂宿位名額)。明顯的例子包括中心 28 和中心 29 (註 14)。為女性吸毒者而設的宿位尤其短缺。另一方面,有些戒毒中心卻有大量餘額,例子包括中心 25 和中心 37 (註 15 和註 16)。
- 3.15 各戒毒中心採取了不同的戒毒治療方法,以切合吸毒者的需要。它們提供的計劃,在為期和內容方面,可能有很大差別(見第1.7段)。有部分戒毒中心提供的計劃較受青少年吸毒者歡迎(見第3.5(a)段)。不過,審計署對戒毒中心的工作量不均的情況,有所關注。就有超收人數情況的中心而言,如要入住,就得輪候。兩間戒毒中心的入住率持續性地超出可容納的人數(見附錄 C),這情況並不理想,因為除須輪候外,過度擠迫的環境還可能會降低為
- 註13: 根據審計署在造訪五間戒毒中心期間 (二零一零年三月至七月) 所作查詢,三間中心 向審計署承認,由於目前沒有宿位,吸毒者須輪候多個星期始能入住。
- 註 14: 禁毒處於二零一零年九月表示,正着手把中心 28 和中心 29 (同屬一個非政府機構) 重置到一個新地方,以增加這兩間中心合共提供的宿位,由 64 個增至 200 個 (見第 3.6 段)。
- 註 15: 禁毒處於二零一零年九月表示,中心25為一所中途宿舍,旨在協助戒毒康復者重新 融入社會。該中心提供的計劃和實際環境,有別於一般為吸毒者提供服務的戒毒中 心。
- 註 16: 禁毒處於二零一零年九月表示,中心37破舊不堪,當局已於二零零九年五月建議該中心暫停收納新人,直至移除屋宇署認為住用有危險的違例建築物。有關的違例建築物於二零一零年五月才拆除。此外,禁毒處告知審計署,營辦中心37的機構人手和專業知識俱有限。該中心計劃進行原址重建,當局正向機構提供協助。

吸毒者提供的服務質素。至於宿位尚有餘額的中心,或會出現資源未盡其用的情況。

- 3.16 政府與戒毒中心 (無論資助及非資助) 均建立了伙伴關係。這關係建基於:
 - (a) 發牌制度的實施;
 - (b) 政府(向受資助中心)提供資助;
 - (c) 根據感化令將受感化者轉介至戒毒中心接受治療(見第1.6 段);及
 - (d) 向非政府機構提供政府用地/樓宇,以營辦戒毒中心(見第4.2 段)。

由於這種伙伴關係,政府有需要採取措施,協助戒毒中心(資助和非資助)盡量提升其服務能力,並在適當的情況下,平均攤分工作量。禁毒處的調查亦特別指出,戒毒中心提供的服務有不足之處(見第 3.13(c) 段)。審計署認為,禁毒處在檢視戒毒中心的整體宿位名額(見第 3.12 段)時,需要審慎評估服務不足的程度,並採取適當行動,盡可能減少不足的情況。

受感化者接受戒毒治療的輪候時間

- 3.17 禁毒處的調查顯示,大部分戒毒中心處理的吸毒者個案,主要由感化主任轉介。審計署造訪數間中心時,也察覺到這一點。根據禁毒處的調查,在截至二零零九年七月三十一日的一年內,感化主任轉介了約470名受感化者到中心接受治療。
- 3.18 在香港, 感化令是重要的判刑選擇之一, 法庭為毒犯提供介入服務, 並以此取代扣押刑罰。依據《罪犯感化條例》(第298章)的感化監管工作在香港已進行了五十多年,由社署的感化主任在司法監察制度之下執行。
- 3.19 根據《罪犯感化條例》,法庭會首先要求感化主任提交判刑前社會背景調查報告。感化主任須就罪犯是否適合接受感化監管提出建議。感化主任會收集關於罪犯的資料,例如個人背景、成長過程、境況、對有關罪行的態度及更生機會等。在進行社會背景調查期間,感化主任也會進行家訪和接觸罪犯身邊的有關人士。

- 3.20 法庭會根據感化主任的建議(註17),在感化令施加條件,當中可包括 規定罪犯必須按感化主任的指示,參加自願戒毒治療計劃(例如住院戒毒治療 及康復服務、濫藥者輔導中心或物質誤用診所)(註18)。罪犯被判接受感化 後,感化主任會依據感化令所訂的條件,對罪犯(即受感化者)進行法定監 管。感化令通常為期一年至三年。
- 3.21 感化主任須按照法庭指令,定期匯報受感化者的進展,或就受感化者未如理想的表現,擬備進度報告。若有違反感化令的情況,則把受感化者送交法庭處理。如發現受感化者在接受感化期間吸毒,可向法庭建議延長感化監管期,或判處其他刑罰。
- 3.22 在社署協助下,審計署發現,截至二零一零年四月二十三日,感化主任正處理的吸毒者個案約1100宗,其中648宗(59%)關乎感化主任把受感化者轉介至戒毒中心。審計署對這648宗個案進行的分析進一步顯示,201宗(31%)個案中的受感化者須輪候兩個星期以上,才得以入住戒毒中心。相隔時間細目載於表二。

註 17: 感化主任可在受感化者 (如受感化者年齡為14歲或以上) 同意下,並視乎受感化者的 康復需要,建議把他轉介至戒毒中心接受治療。罪犯如不同意接受感化,法庭可判處 其他刑罰,包括扣押刑罰,例如判入懲教署管轄的戒毒所,接受強迫戒毒治療。

註18: 感化令也可訂明其他條件,包括但不限於:

- (a) 行為良好;
- (b) 與感化主任保持聯絡;
- (c) 戒絕各類毒品;
- (d) 甘受隨機抽樣尿液測試;及
- (e) 遠離損友。

表二 受感化者入住戒毒中心前相隔的時間

相隔時間	個案	數目	百分	}比
2星期或少於2星期	447		69.0%	
超過2星期至4星期	45		6.9%	
超過4星期至6星期	57	(130)	8.8%	(20%)
超過6星期至8星期	28		4.3%	
超過8星期至10星期	37		5.7%	
超過 10 星期至 12 星期	4		0.6%	
超過 12 星期至 14 星期	13		2.0%	
超過14星期至16星期	5	· (71)	0.8%	(11%)
超過16星期至18星期	7		1.1%	
超過 18 星期至 20 星期	4		0.6%	
21 星期	1		0.2%	
總計	648	(201)	100%	(31%)

資料來源:審計署對社署記錄的分析

註:相隔時間是由受感化者暫被列入某戒毒中心輪候名單日期起計,至實際入住該中心日期。

3.23 審計署分析了表二所載相隔時間 "超過八星期" (即輪候時間超過兩個月)的 71 宗個案,結果顯示,94%的個案均與六間戒毒中心有關,如表三所示。

表三 輪候時間超過兩個月的 71 宗個案分析

	戒毒中心 (註)	牌照所訂	宿位名額	個案	數目	百分	}比
(a)	中心3	42		21		29%)
(b)	中心 14	88		17		24%	
(c)	中心2	20		12		17%	
(d)	中心9及中心10 (均為機構1轄下 的中心)	49	223	12	67	17%	94%
(e)	中心 19	24		5 .		7%	
(f)	其他4間中心	94			4		6%
			總計		71		100%

資料來源:審計署對社署記錄的分析

註:中心3、中心2及中心19獲衞生署資助,而中心14、中心9及中心10則獲社署資助。

3.24 表三(a) 至(e) 項所列的六間受資助戒毒中心,所收納的主要是感化主化轉介個案,但它們牌照所訂的宿位名額卻有限(合共223個)。截至二零一零年四月二十三日,648 宗感化主任處理中的轉介個案中,325 宗(50.2%) 是與在該六間戒毒中心接受戒毒治療的受感化者有關。另一方面,有部分其他戒毒中心卻有大量剩餘宿位名額,但他們只接收有限的感化主任轉介個案。中心21 (非資助戒毒中心,牌照所訂的宿位名額為318個) 便是一個例子。就648 宗感化主任處理中的轉介個案而言,只有43 宗(6.6%) 是與在中心21 接受戒毒治療的受感化者有關。對於感化主任轉介個案的分布不均,值得關注。

3.25 據了解, 感化主任向法庭作出建議時, 會憑本身的專業判斷決定把受感 化者轉介至合適的戒毒中心 (見第 3.15 段及註 19), 並須取得受感化者的同

註19: *感化主任告知審計署,某些戒毒中心的戒毒治療及康復計劃、治療期和服務對象(例如性別和年齡組別),未必完全符合他們的轉介需要。*

- 意。然而,感化主任轉介至戒毒中心的個案分配不均,以及向某些戒毒中心作出的轉介須輪候頗長時間等,情況均令人關注。審計署認為,社署有需要查明感化主任轉介個案分配不均的原因,並與禁毒處和衞生署合力採取措施,縮短輪候時間。
- 3.26 截至二零一零年八月,全港有12間感化辦事處。審計署審查由五間感化辦事處處理的22宗個案(18宗個案的輪候時間超過兩個月)的檔案後發現,所有個案的受感化者均因為指定的戒毒中心未能即時提供宿位而需要輪候。審計署進一步發現,儘管感化令禁止受感化者在接受感化監管期間吸食各類毒品(見第3.20段註18),但在該22宗個案中,仍有14宗(64%)的受感化者被發現在等候入住戒毒中心期間吸毒。以下是其中一個例子(個案二):

個案二

一名受感化者在等候入住戒毒中心期間被發現吸食氯胺酮

個案詳情

- 1. 一名有吸毒問題的人士因干犯毒品罪行而於二零零九年八月被判接受18個月感化監管。感化令訂明多項規定,其中一項是受感化者不得吸食或管有任何毒品,並須參加為期一年的住院戒毒治療計劃。
- 2. 二零零九年八月,受感化者按感化主任的指示,申請入住一所戒 毒中心。她於二零零九年九月接受入住戒毒中心的面見,並於二零零九年 十二月入住該中心,接受戒毒治療。
- 3. 在二零零九年八月至十一月期間,感化主任一直監管該名正等候入住戒毒中心的受感化者(例如透過辦公室面見和電話聯絡)。然而,受感化者的八次尿液測試結果均顯示樣本對氯胺酮呈陽性反應。感化主任因應其吸毒問題給予輔導。受感化者承認,她賦閒在家,百無聊賴,經不起朋輩的毒品誘惑。作為臨時措施,受感化者獲轉介參加一項由某一宗教團體舉辦的非住院戒毒輔導計劃。
- 4. 根據感化主任二零一零年七月的個案記錄,受感化者已適應戒毒中心的生活,情況令人滿意。

資料來源:社署的記錄

在 14 宗受感化者被發現在等候入住戒毒中心期間吸毒的個案中, 五名 (36%) 受感化者的感化監管期其後延長了 (3 至 15 個月)。

- 3.27 需要戒毒治療的受感化者,均應盡早獲提供適當的服務,可是,他們竟要輪候超過兩個月,才能入住戒毒中心,實在不理想。輪候時間明顯地是現有服務存在壓力的指標。由於吸毒者未必有很大動力尋求協助,因此,把握他們願接受戒毒治療的時機(例如當毒品的禍害浮現,或經過長時間深入輔導或引導之後),十分重要。正因為吸毒者尋求協助的動力會隨時間減弱,輪候時間偏長會不利於有效施行戒毒治療。
- 3.28 輪候時間偏長,也會增加感化主任的工作量,因為感化監管期可能需要延長,感化主任須一直監管受感化者,直到感化令圓滿解除為止。

政府的資料收集及互通系統

- 3.29 政府從戒毒中心收集下述各類資料:
 - (a) 根據資助制度,社署和衞生署規定,受資助戒毒中心須提交季度 服務表現報告。提交的服務表現資料包括:

衡量服務 表現準則	社署的規定	衞生署的規定
工作量衡量準則	例子: 入住率; 職業訓練總節數;及 註冊社工輔導院友(或 為院友舉辦計劃)的總 時數。	例子: 入院治療病人人數;及 戒毒中心病人佔用病牀 日數。

衡量服務 表現準則	社署的規定	衞生署的規定
成效衡量準則	例子: 完成療程比率;	例子: 完成療程比率:
	善後輔導服務終止後一 年內沒有吸食毒品的個 案比率;及	
	善後輔導服務終止後達 到以下其中一個目標的 個案比率:	
	│ —— 過像樣的生活 │	

- (b) 為符合社署根據條例發出的《實務守則》的規定,戒毒中心(資助和非資助)須每隔不多於六個月,即向社署提交每月戒毒治療人數統計數據(報告入院/離院/中途離院人數、宿位入住率及完成整個治療計劃的比率);
- (c) 作為發牌當局,社署會在進行視察時,向戒毒中心收集有關入住 情況的資料(包括吸毒者的年齡分布);
- (d) 服務資料系統為禁毒處推行的一項先導計劃。該系統收集五間受 資助戒毒中心(自二零零六年已參與試行計劃)所提供的多項資 料,包括營運統計數據、工作量和服務成效等;
- (e) 二零零九年九月,禁毒處進行了一項調查,收集在截至二零零九年七月止12個月內戒毒中心的服務使用情況的資料(見第3.6及3.13段);及

- (f) 自一九九五年起,教育局一直向戒毒中心提供資助,為18歲或以下的青少年吸毒者開辦教育課程(註 20)。在2009/10學年,該等教育課程每年的資助額為33萬元(每個課程有十名學生——註21)。在學年開始時,教育局會致電聯絡個別戒毒中心,提醒他們當局可提供資助,以開辦教育課程。在整個學年,只要戒毒中心表示有五名或以上學生正在中心接受戒毒治療,教育局都會批准這些中心提出的資助申請。
- 3.30 審計署發現,現時向戒毒中心收集資料的機制並不完整,政府內部亦無 有效地互通所收集的資料,這從以下所述可資證明:
 - (a) 根據資助制度/服務資料系統,以及為符合《實務守則》的規定, 戒毒中心(特別是受資助中心)須向社署/衞生署/禁毒處提交同 類資料(例如入住率和完成療程比率);
 - (b) 雖然根據《實務守則》,戒毒中心須向社署提交每月戒毒治療人 數統計數據,但截至二零一零年八月,在40間戒毒中心中,有19 間**並無**提交二零零九年的統計資料,而社署不一定有採取跟進行 動;
 - (c) 儘管服務資料系統 (禁毒處自二零零六年起試行) 提供寶貴的統計 資料,作分析和規劃用途,惟當局仍未擬定全面實施時間表;
 - (d) 禁毒界別(包括感化主任、濫藥者輔導中心和物質誤用診所)並無有效地互通從戒毒中心收集得來的資料。即使在社署內部,雖然不同戒毒中心的工作量統計資料和入住率由該署的牌照事務處負責收集,但該署的青年及感化服務科感化服務組的感化主任過去仍須直接聯絡各戒毒中心,以確定該等中心可有宿位,讓受感化者入住,接受戒毒治療。自二零一零年四月起,每間中心的最新入住率資料已分發給感化主任參考;而自二零一零年八月起,有關中心最新入住率的資料亦已上載社署內聯網,以便感化主任即時取覽;

註 20: 在 2009/10 學年, 共有 11 間戒毒中心開辦 20 項資助教育課程。截至二零一零年二月, 正在修讀教育局資助教育課程的青少年吸毒者有 158 人。此外, 一個非政府機構在開設的兩間戒毒中心暨私立學校,為學齡戒毒者提供教育課程。

註 21: 在 2010/11 學年,每項課程的資助額上調至每年 46 萬元。資助額增加後,當局期望戒 毒中心會同時加強教育課程的結構和設計,並擴大課程範圍,以切合青少年吸毒者不 同的學習和培訓需要。

- (e) 並無安排定期發布資料。舉例來說,社署會在進行視察期間,收 集正在戒毒中心接受治療的青少年吸毒者 (18 歲以下)人數的資 料,卻沒有與教育局互通該等資料。事實上,根據社署的視察報 告(二零零九年一月至二零一零年六月期間),審計署注意到,有十 間戒毒中心各收納了不少青少年吸毒者 (18 歲以下),讓他們在中 心接受戒毒治療,但這些中心並沒有向教育局尋求資助,以開辦 教育課程;及
- (f) 並沒有定期向戒毒中心收集有關已康復並可返回主流學校的學生 人數資料。二零零九年七月,立法會教育事務委員會要求政府提 供該等統計資料。這些資料應有助政府監察為康復學生是否已提 供足夠的支援。在二零一零年九月提交事務委員會的工作進度報 告中,政府確認沒有收集有關資料。
- 3.31 鑑於本港的吸毒問題日見加劇,政府須有策略地處理有關問題。為了配合政府不時檢討和修訂戒毒治療及康復策略,禁毒處有需要改善現有向戒毒中心收集資料的系統,以符合不同持份者的需要。

審計署的建議

3.32 審計署建議禁毒專員應與社會福利署署長和衞生署署長合作:

應付需求的整體宿位名額

(a) 參考第3.8至3.11段所載審計署的意見,密切監察戒毒中心的整體宿位名額,以確定是否能應付服務需求;

戒毒中心工作量不均

(b) 在檢討上文 (a) 項所述戒毒中心的整體宿位名額時,審慎評估服務不足的程度,並採取適當行動,盡可能減少不足的情況;及

政府的資料收集及互涌系統

(c) 改善現時向戒毒中心收集資料的系統,以符合不同持份者的需要。

- 3.33 關於受感化者接受戒毒治療的輪候時間 (見第3.17至3.28段),審計署 **建議**社會福利署署長應:
 - (a) 查明感化主任轉介個案分配不均的原因;及
 - (b) 與禁毒專員和衛生署署長合作,認真檢討部分受感化者須輪候頗 長時間 (例如超過兩個月) 才能入住的不理想情況,並採取措施, 盡量縮短輪候接受戒毒治療的時間。

常局的回應

3.34 **禁毒專員**歡迎第 3.32 及 3.33 段所載審計署的建議。**勞工及福利局局長**和社會福利署署長亦同意第 3.33 段所載審計署的建議。

應付需求的整體宿位名額

3.35 禁毒專員表示:

- (a) 第3.32(a) 段所載審計署的建議,與當局正推行的政策措施一致;
- (b) 禁毒處一直密切監察整體宿位名額。禁毒處感謝審計署認同第 3.3 至 3.6 段所載當局近年致力推行的若干具體工作;
- (c) 當局除協助現有戒毒中心改善或重置處所,以符合發牌要求外,還在可行和理據充分(視乎地點和實際環境限制而定)的情況下,支持戒毒中心進行擴建。例子包括中心 28 和中心 29 (當局支持其擴充宿位,由 64 個增至 200 個 見第 3.14 段);中心 30 和中心 31 (當局支持其擴充宿位,由 60 個增至 96 個)及中心 23 (當局支持其擴充宿位,由 40 個增至 50 個)。禁毒處亦正採取行動,協助有關的非政府機構落實建議。這正是第五個三年計劃所提出的一項建議;
- (d) 政府在二零零九至一零年《施政報告》承諾,為青少年吸毒者提供更多康復設施,並會邀請各方就有效的新服務模式和療程提出建議。邀請工作現定於二零一零年第四季進行;
- (e) 上述各項工作會持續進行。禁毒處會透過禁毒常務委員會、毒品 問題聯絡委員會(註22)及其他適當平台,徵詢持份者的意見,並

註 22: 毒品問題聯絡委員會於一九九三年成立,旨在促進禁毒處與各非政府機構之間的溝通 和合作。委員會成員包括戒毒治療及康復界代表、藥物教育專家、青少年團體和機 構,以及有關政府部門的代表。

統籌跨部門的工作。二零一一年籌備進行的第六個三年計劃(二零 一二至一四年),將提供一個機會,讓禁毒界業內人士有系統地參 與其中;

- (f) 在考慮審計署的意見和政府的工作時,必須顧及戒毒中心的獨特 景況,詳述如下:
 - (i) 目前,本港有40間戒毒中心,由17個非政府志願機構營辦,都是在過去40年間創辦和發展的。一直以來,基督教機構由所屬的本地或海外教會提供經費,而非宗教的戒毒治療計劃則由志願機構撥款資助。大部分亦經常得到政府協助,包括提供用地、收取象徵式租金、寬免差餉、向合資格的受助人發放綜合社會保障援助金,以及發放津貼聘請教師等;
 - (ii) 該 17 個非政府機構包羅多個志願組織,各有不同背景、理念、治療模式、能力和資源支援。這些機構大多規模細小,轄下戒毒中心不少由戒毒康復者提供服務。長久以來,他們的服務對象通常都是吸食海洛英的成年人。住院戒毒服務並非一種主流及發展完善的社會福利服務,亦非社會上眾多成立已久的非政府機構的服務焦點。除香港戒毒會(於六十年代開始接受政府資助)外,政府亦在經過公開邀請或評估計劃的成效後,於九十年代後期,開始通過衞生署和社署,向一些戒毒中心提供經常資助金;及
 - (iii) 非政府機構與政府的伙伴關係不只建基於第 3.16 段所述審計 署觀察所得的因素,還有其他多個從非政府機構的角度來看 同樣重要的因素,例如:
 - 非政府機構本身的使命、信念、服務理念及優次;
 - 非政府機構本身的資源和捐款,其用途受非政府機構本身和捐款人的意願規管;
 - 非政府機構與政府之間的互信、尊重和諒解;
 - 計劃的內容、為期和目標服務對象(例如性別及年齡), 主要由非政府機構自行訂定;及
 - 接受資助的非政府機構,必須符合若干服務指標,並須 受監管。沒有接受資助者,則可在運作上享有較大彈 性;

- (g) 現時,戒毒中心既提供資助宿位,亦提供非資助宿位(如第3.11(a) 段提述),並有社區參與,這種在各方面取得平衡的情況,有不少優點,詳情如下:
 - (i) 非政府機構採取不同方式,奉行不同理念,營辦戒毒治療服務。有關機構提供多元化的計劃,戒毒者可選擇最能切合其個人需要的服務,接受戒毒治療;
 - (ii) 非受資助的非政府機構所提供的計劃,一般較為靈活,能恰當地回應不斷轉變的吸毒情況或社會需要。除政府資助的服務外,這些非政府機構動員社區資源,協助不幸誤墮毒海的人,毋須受政府干預和官僚僵化規條管限,所作貢獻,亦十分重要;及
 - (iii) 視乎有關的非政府機構的意願,在適當情況下,恰當運用政府資助,亦是重要的工具。舉例來說,這做法有助:
 - 監察被公認為優質服務的表現;
 - 確保為戒毒中心提供宿位,幫助吸毒者,而非有其他社會需要的人;及
 - 發展新服務,以填補服務不足的地方;
- (h) 審計署在第3.11(b) 段表示,為吸食危害精神毒品人士而設的住院 宿位,大部分由非資助戒毒中心提供。這是因為有關的戒毒中心 能對不斷轉變的吸毒情況迅速作出回應,以盡量配合吸食危害精 神毒品人士不斷增加的需求,而自然出現的結果;
- (i) 政府亦藉增撥資源,出一分力。自2007-08年度成立由律政司司長領導的專責小組,加大力度打擊青少年吸毒後,政府投入了新資源,在社署和衞生署資助下的戒毒中心,提供更多資助宿位(見第3.3及3.6段);
- (j) 正如第 3.10 段所述,部分新增資源用於將非資助宿位,轉為資助宿位 (如第3.9段個案一引述),是自然的事,以鞏固非政府機構已取得的成效,幫助吸食危害精神毒品人士(同時回應第3.11(b)及(c)段所載審計署的意見);
- (k) 況且,增加實際宿位名額,一般需要較大地方/處所或遷址。在 投入新資源前,須先處理實際環境限制和地區諮詢工作等事宜;

- (I) 禁毒處感謝審計署提醒,1635個宿位名額不是全數為吸毒者而設(見第3.11(c)段)。根據條例,凡為四名或以上吸毒者提供住院宿位的設施,一律須受發牌規管。當局深知在提供宿位方面受到種種局限,如審計署特別指出的限制,當局會在作出整體規劃時加以充分考慮;
- (m) 有一點必須清楚的是,在許多情況下,非政府機構確實是按本身的使命和服務對象,提供住院宿位,以滿足多種社會需要。有關宿位計入了該 1 635 個宿位名額之內,只不過因為吸毒者是其服務對象之一,而有關的非政府機構已同意,這些住院宿位須受關乎戒毒中心的法例管制。個案四的中心 21 (見第 4.20 至 4.26 段) 正是其中一個例子。就這個案而言,據禁毒處所知,沒有尋求戒毒治療的吸毒者因為宿位被非吸毒者佔用而不獲提供宿位;
- (n) 當局亦清楚知道,部分戒毒中心人手有限(見第3.11(c)(ii)段),這 正正反映上文第(f)項所描述各間戒毒中心各異的景況;及
- (o) 促使戒毒中心盡用其現有設施、協助中心擴大其宿位名額,以及增撥資源,提供專為吸毒者而設的資助宿位,一直是當局工作中重要的一環。

戒毒中心工作量不均

3.36 禁毒專員表示:

- (a) 第3.32(b) 段所載審計署的建議,與當局近年致力推行的工作一致;
- (b) 政府向來十分關注服務可能有不足之處。禁毒處一直盡心竭力, 監察不斷轉變的形勢、分析潛在的壓力點,並探討新措施,以盡 可能減少不足的情況;
- (c) 第 3.13 及 3.14 段所述的情況和分析,主要是政府近年努力的成果。當局會再接再厲,因應第 3.35(f) 段所述戒毒中心的獨特景况,跟進處理所發現的問題;
- (d) 就供應而言,各戒毒中心不論在理念、戒毒治療計劃及重點、目標受助人和計劃為期長短方面,都不盡相同。至於需求,吸毒者(在感化主任的協助下(如適用))會按宗教背景、治療模式和療程等,揀選他們認為最適合的戒毒中心,務求切合個人的需要。因此,不能純粹根據剩餘宿位,自動把吸毒者分配到某一戒毒中

- 心。除宿位數目這個表面因素外,不同非政府機構所提供的服務 是否適合,亦十分重要;
- (e) 正如第五個三年計劃載述,應進一步加強或提升各種戒毒治療及 康復服務,增加服務的宿位名額和提高服務的深度。就戒毒中心 的服務而言,第五個三年計劃建議,除在理據充分的情況下,尋 求額外資源,提供更多宿位外,也應發展和提出嶄新或證實有效 的服務模式(例如短期住院計劃和較着重教育的計劃),以更有效地 回應因吸毒情況不斷轉變而產生的需要;
- (f) 除採取措施增加戒毒中心宿位數目(尤其是入住率偏高的中心宿位和為女性戒毒者而設的宿位)外,當局還採取其他如下文所述措施,務使各中心的工作量更為平均:
 - (i) 在需求方面,社署現正定期向感化主任發布有關戒毒中心入 住率和戒毒計劃的最新資料,希望對他們的工作有幫助(見 3.30(d) 段);
 - (ii) 在供應方面,為進一步滿足入住戒毒中心的學齡戒毒者的教育需要,教育局由2010/11學年開始,增加對戒毒中心的教育課程資助,把每年每個課程的資助額,增加至大約46萬元(每個課程有十名學生——見第3.29(f)段註21),與之前的撥款相比,增幅約為40%。戒毒中心必須加強這些課程的結構和設計,並擴大課程範圍(例如職業元素),以應付入住戒毒中心的學齡戒毒者不同的學習和訓練需要;及
 - (iii) 在供應方面,當局也會繼續將重點放在入住率偏低的戒毒中心及其實際的服務能力上,盡量善用這些中心的宿位名額。舉例來說,就中心1而言,當局現正加快步伐,協助香港戒毒會把"新德青年計劃"建議(見第2.10及2.11段)付諸實行。至於中心21(見第3.24段),當局一直致力鼓勵該中心接收來自較廣網絡的轉介個案。值得注意的是,該中心自二零零九年十一月取得牌照後(增加超過100個宿位),接受由感化主任轉介的個案數目已愈來愈多。截至二零一零年八月三十一日,在62名入住中心21的受感化者當中,有35名(56%)是該中心在過去六個月內收納的。社署會鼓勵感化主任在適當情況下,把更多個案轉介中心21。儘管如此,政府必須充分顧及這間非資助中心所面對的種種限制,給予該中心時間,讓其按照本身有限的人手和營運經驗所容許的步伐,逐步增加工作量;及

(g) 會依照審計署的建議,持續進行以上的工作。

受感化者接受戒毒治療的輪候時間

3.37 勞工及福利局局長和社會福利署署長表示:

- (a) 依據《罪犯感化條例》,感化主任透過運用本身的專業知識和技巧,指導和協助在其監管下的受感化者,並與他們保持聯絡,使他們成為守法的市民,包括戒除惡習(例如吸毒),從而履行其法定職責。感化主任在為受感化者安排合適的戒毒治療的過程中,須充分顧及受感化者及其父母屬意的治療計劃種類(例如:宗教模式還是醫療模式,及是否附連教育課程),以及治療計劃為時長短等。雖然輪候時間一定是考慮的因素,但感化主任也不能向法庭建議把年齡為14歲或以上的受感化者送入違反其本人意願的戒毒中心;
- (b) 應注意的是,約七成個案是在兩星期內獲安排入住戒毒中心(見第 3.22段表二)。感化主任會繼續盡其所能,安排受感化者入住合適 的戒毒中心;
- (c) 個案分配不均和部分戒毒中心輪候時間偏長的原因如下:
 - (i) 過去數年,年輕女性吸毒者人數急升。有見及此,社署尋求並取得經常資源,在二零零八年增設 101 個資助宿位,其中27 個為女性吸毒者而設。不過,由於受到實際環境所限,以及現有女性戒毒中心的宿位名額已達到牌照所訂上限,加上開設新的持牌戒毒中心並不容易,因此,要縮短戒毒中心(特別是為女性吸毒者而設的戒毒中心)的輪候時間,仍然是一項挑戰;
 - (ii) 有些戒毒中心較受歡迎,因為他們提供相對全面的戒毒治療計劃(包括為青少年吸毒者提供教育及職前訓練),切合戒毒者的具體康復需要;及
 - (iii) 另有一些戒毒中心亦較受歡迎,因為他們提供的戒毒治療計劃,為期長短具有彈性,最受受感化者歡迎;
- (d) 社署會與禁毒處和衞生署合力,盡量縮短戒毒中心的輪候時間;
- (e) 社署同意第 3.26 及 3.28 段所載審計署對戒毒中心的輪候時間偏長的意見,指這可能會增加感化主任的工作量;

- (f) 感化主任會繼續安排適當的"社區為本"戒毒治療計劃,為被裁 定干犯毒品相關罪行的受感化者,在等候入住戒毒中心期間,提 供協助;及
- (g) 社署會繼續鼓勵感化主任在轉介受感化者入住戒毒中心前,先了 解個別戒毒中心的入住情況。

3.38 禁毒專員表示:

- (a) 第 3.33 段所載審計署的建議,與當局正推行的政策措施一致;
- (b) 要理解感化主任轉介個案分配不均的情況,必須同時顧及第3.35(f) 段分析的戒毒中心景況,以及感化主任的專業角色和法定職責(指導、協助受感化者,與他們建立友誼),幫助他們改過自新,包括(如適用)戒掉吸毒惡習;
- (c) 從政策角度而言,禁毒處正在供應方面採取多項措施,以增加戒 毒中心服務的宿位名額和提高服務深度(見第3.35及3.36段);
- (d) 禁毒處亦會與社署和衞生署聯絡,協助他們從其運作角度處理有 關問題;及
- (e) 為協助觸犯法紀的青少年吸毒者,當局增撥資源,自二零零九年十月起,在七個裁判法院的其中兩個,試行加強感化服務先導計劃(註23)。隨着青少年吸毒者獲得更多照顧,入住戒毒中心已不再是令人關注的課題。當局正密切監察計劃的成效,以便作出檢討,並考慮將計劃加以擴展。

政府的資料收集及互通系統

3.39 禁毒專員表示:

- (a) 第3.32(c) 段所載審計署的建議,與當局正推行的政策措施一致;
- (b) 禁毒處根據律政司司長領導的專責小組和第五個三年計劃提出的 一項建議,現正就有五間受資助戒毒中心參與的服務資料系統進 行最後評估。考慮到該系統的潛在優點,並視乎最後檢討的結果 和所需作出的調整,禁毒處認為,應把服務資料系統擴展至所有

註 23: 根據這項加強感化服務先導計劃(為期兩年),當局加強向觸犯法紀的青少年吸毒者提供協助,感化主任會加強其統籌和監管的角色,司法人員則會在更生過程中擔任更重要的監察角色。

其他受資助戒毒中心,以及盡量推動非資助戒毒中心自願採用, 以期持續改善服務;

- (c) 進行評估時,禁毒處注意到,有不同部門正向戒毒中心收集大量 資料/統計數據作不同用途,而得出有關資料/統計數字所依據 的基礎亦各有不同。禁毒處亦清楚,與毒品有關的統計數字(例如 入住人數),曾在禁毒常務委員會(及轄下各小組委員會)和毒品問 題聯絡委員會會議上加以討論;及
- (d) 禁毒處會與社署、衞生署、教育局和相關持份者合作,檢討所需 資料、精簡資料收集程序,以及推動各持份者收集和互通資料。
- 3.40 **勞工及福利局局長**和**社會福利署署長**同意第3.30(d) 段所載審計署的意見。
- 3.41 **衛生署署長**歡迎第3.32(c) 段所載審計署的建議,即改善現有向戒毒中心收集資料的系統,以符合不同持份者的需要。他表示,有關建議與衞生署計劃和禁毒處攜手進行的工作一致。
- 3.42 **教育局局長**亦歡迎審計署提出有關改善現有資料收集及互通系統的建議。他表示:
 - (a) 教育局並沒有有關入住戒毒中心但沒有參加任何教育課程的人的 任何資料;及
 - (b) 為方便對有關青少年的概況有較全面的了解,教育局認為,要是 能從所有戒毒中心取得關乎正接受戒毒治療及康復服務的青少年 (不論有否參加教育課程)、已康復並準備返回主流學校的青少年, 以及成功重返校園的青少年的資料,會很有用。

第4部分:設於政府用地/樓宇的戒毒中心

4.1 本部分探討提供政府用地/樓宇營辦戒毒中心的情況。

在政府用地/樓宇營辦的戒毒中心

4.2 現時有不少戒毒中心都設於政府用地/樓宇。這些用地/樓宇很多時是 非政府機構透過私人協約或短期租約方式,以象徵式的地價/租金取得。非政 府機構凡申請在該等用地/樓宇設立中心,或重置現有的中心,以符合發牌要 求,須先得到禁毒處和社署(負責的政策局/部門)的支持,然後地政總署或 政府產業署才會考慮有關申請。按40間中心所使用的用地/樓宇的性質所作 分析,分項列出的資助和非資助中心數目如下:

表四

40 間戒毒中心所使用的用地/樓宇 (二零一零年八月)

		戒毒中心數目					
	用地/樓宇	資助	總計				
(a)	設於政府用地/樓宇的中 心	7	9	16 (註1) ₂₃			
(b)	設於香港房屋委員會 (房 委會) 轄下樓宇的中心	6	1	7			
(c)	主要設於私人土地/物業 (在少數個案中,部分用 地是以短期租約形式租 用)的中心	7	10	17			
	總計	20 (註 2)	20	40			

資料來源:社署的記錄

註1: 在這16處政府用地/樓宇中,12處是與地政總署批出的政府用地有關(兩處涉及私 人協約方式,十處涉及短期租約方式),另外四處則與政府產業署簽訂租約有關。由 於個案三所述的戒毒中心(見第4.11至4.19段)並無載列於社署的記錄中,而且該戒 毒中心似乎並無投入運作,所以批予營辦該中心的用地並不計算在內。

註2: 在這20間戒毒中心中,14間獲社署資助,6間獲衞生署資助。

4.3 可以見到,在23 宗個案(表四第(a)及(b)項)中,有關的戒毒中心均設於政府(或房委會)的用地/樓宇,當中大部分只收取象徵式租金(例如如有要求繳交的話,每年繳付一元);如須繳付較高的租金,中心營辦者可能已申請政府津貼。批地協議/租約一般載有一項條件,就是承批人/承租人使用有關政府用地/樓宇的規模及/或在其他各方面,須令負責的政策局/部門滿意。換句話說,負責的政策局/部門有責任監察設於政府用地/樓宇的戒毒中心的營運規模,包括中心何時投入運作。

審計署的審查

- 4.4 審計署就以下範疇進行了審查:
 - (a) 設於政府用地/樓宇的戒毒中心的營運規模(第4.5至4.10段);
 - (b) 個案三:位於大嶼山的一幅戒毒中心用地一直閒置(第 4.11 至 4.19 段);及
 - (c) 個案四:位於沙田的另一間戒毒中心運作情況 (第4.20至4.26 段)。

審計署的意見及建議

設於政府用地/樓宇的戒毒中心的營運規模

- 4.5 就資助戒毒中心而言,審計署發現,負責的政策局/部門(例如社署)大致上都有藉《津貼及服務協議》和條例所訂發牌要求,對這些中心的營運規模施加若干管制。通過與資助中心訂立《津貼及服務協議》和資助制度(見第3.29(a)段),社署可監察中心的工作量和在成效方面的表現。作為14間中心的資助管制人員,社署亦會對這些中心進行制度審核及表現審核。此外,作為發牌當局,社署又會進行視察,查核中心的運作情況。每年,社署都會到每間中心,進行兩至三次例行和突擊視察,包括為審批中心提交的牌照或豁免證明書續期申請而進行的視察。作為視察工作一部分,社署會將視察時正在中心接受治療的吸毒者和非吸毒者人數,記錄在視察報告內。
- 4.6 至於非資助戒毒中心,審計署發現,社署對其營運規模,管制甚為有限,詳情如下:
 - (a) 社署主要是透過進行視察 (見第4.5段),確保非資助戒毒中心遵從條例所訂發牌要求。可是,社署並沒有在發現中心使用率偏低時採取任何跟進行動。個案四 (見第4.20至4.26段)是顯示一間擁有大量宿位名額的非資助中心,該中心可收納更多吸毒者。另一例子是自二零零三年二月起以短期租約形式營運的中心 37 (見第3.14段註16)。在截至二零一零年八月為止的七年內,中心 37 只收納了六名吸毒者,部分吸毒者只留宿在中心數天。雖然社署在多次視察中發現該中心破舊失修,且一直關閉,卻沒有採取積極行動跟進,反而每年向中心發出豁免證明書,以便中心繼續營運;

- (b) 雖然根據《實務守則》,非資助戒毒中心須向社署提交每月戒毒治療人數統計數據(見第 3.29(b) 段),但截至二零一零年八月,有 14間(佔 20間的 70%)非資助戒毒中心**並無**提交二零零九年的戒毒治療人數統計數據。沒有證據顯示社署曾採取積極跟進行動;及
- (c) 在沒有訂定《津貼及服務協議》(見第 4.5 段) 的情況下, 社署無法 監察非資助戒毒中心的工作量和在成效方面的表現。
- 4.7 審計署認為,社署有需要監察使用政府用地/樓宇的非資助戒毒中心的營運規模,包括如發現中心使用率嚴重偏低和中心沒有提交戒毒治療人數統計數據,即採取跟進行動。
- 4.8 關於這點,審計署留意到,有另一政策局/部門(教育局)制訂了**服務** 合約/租約計劃,以確保獲政府提供基礎支援(例如政府用地/樓宇)的私立學校的教學質素,並保障公共資源運用得宜。根據該計劃,設於政府撥出用地/樓宇的私立學校,除了須與作為業主的有關政策局/部門(例如地政總署、教育局或政府產業署)簽訂批地協議/租約之外,還須與教育局訂立服務合約。服務合約與批地協議/租約的年期相同。批地協議/租約和服務合約通常初步為期五或十年,之後如教育局滿意辦學情況,可每五年續約一次。進一步詳情載於附錄 D。
- 4.9 大家都明白,戒毒中心與學校在多方面都可能會有所不同。一如社署在 二零一零年九月解釋,戒毒中心與學校在本質上有分別,詳情如下:
 - (a) **服務性質** 設立戒毒中心總是不受公眾歡迎,對非政府機構的吸引力不及學校;
 - (b) **目標人口** 鑑於當局依法執行《教育條例》(第 279章),因此較易推算學生人口,從而推算學位需求。與學校相比,由於吸毒者入住院舍與否純屬自願,當局較難準確推算對戒毒中心宿位的需求;及
 - (c) **歷史發展** 當局一直以來都有採取適當措施,協助早在二零零二年四月發牌計劃生效以前已全心全意運作的戒毒中心。鑑於營運中的戒毒中心數目有限,政府時刻都緊記着有需要鼓勵非資助戒毒中心,繼續為需要援手的吸毒者提供服務。
- 4.10 審計署明白,學校與戒毒中心的運作模式、學位/宿位需求和提供的服務,或會有很大差別。不過,為確保政府用地/樓宇用得其所,社署有需要專為戒毒中心制定一套合適的監察機制。

個案三:位於大嶼山的一幅戒毒中心用地一直閒置

- 4.11 在個案三中,一幅位於大嶼山的用地自一九九三年起以短期租約方式, 批予機構 1,以營辦戒毒中心,但中心似乎沒有開辦。審計署發現,禁毒處、 社署和地政總署均沒有監察擬設的戒毒中心已開辦與否。
- 4.12 **背景** 一九九三年一月,機構1尋求前行政立法兩局議員辦事處(兩局議員辦事處)協助,物色用地,以設立戒毒中心,收納男性吸毒者。一九九三年二月,禁毒處告知兩局議員辦事處,禁毒處支持機構1申請一幅離島區用地。與此同時,地政總署在大嶼山物色到一幅用地。一九九四年五月,地政總署與機構1(該機構自一九九八年開始接受社署資助轄下另外兩間戒毒中心)正式簽訂短期租約,在該幅大嶼山用地營辦戒毒中心。租約"由一九九三年十月一日開始,為期一年,此後按季續租",租金每年一元(如有要求繳交)。租約同時訂明,任何一方只須以書面給予另一方最少三個曆月通知,便可終止租約。上述大嶼山用地面積1070平方米,連104平方米前身為學校的建築物。
- 4.13 二零零九年五月,地政總署(由於禁毒處就上述用地的土地情況提出查詢)進行實地視察。其後,有關的視察人員向其上司匯報,該幅用地似乎已閒置多時。二零零九年六月一日,地政總署去信機構 1,指出該署留意到戒毒中心已經停辦,並要求機構 1 在兩星期內覆實是否仍需要該幅用地,若否,請該機構自願終止有關的短期租約。

4.14 此後,地政總署與機構1多次書信來往,詳情如下:

日期	事件
(a) 二零零九年 六月十二日	機構1在覆信中告知地政總署,正積極考慮日後 將獲批用地用作戒毒中心,並尋求地政總署批准 把覆實該幅用地的用途期限,延長兩個月。
(b) 二零零九年 八月七日	地政總署將該幅批出的用地"未有使用"的情況 告知禁毒處。同日,禁毒處把有關情況告知社 署。
(c) 二零零九年 八月二十六日	地政總署第二次去信機構 1 ,要求覆實是否仍需 要該短期租約。
(d) 二零零九年 九月八日	機構1致電地政總署,告知會在視察有關用地後 函覆地政總署。
(e) 二零一零年 六月三日	地政總署第三次去信機構 1 ,要求覆實是否仍需要該短期租約,並將此事記錄在案,訂下六個月 後再覆核個案。
(f) 二零一零年 七月二十六日	地政總署收到機構 1 的信件,表示不再需要該短期租約。
(g) 二零一零年 八月十六日	地政總署去信機構 1 ,告知該機構由二零一零年 十月十六日起終止短期租約的通知已獲接納。

- 4.15 **大嶼山用地一直閒置** 鑑於該短期租約早於一九九三年便已生效,審計署於是審查地政總署、禁毒處和社署的記錄,並進行實地視察,以確定可曾有戒毒中心在該幅大嶼山用地運作。審計署發現:
 - (a) 沒有戒毒中心在該幅批出用地運作的記錄 禁毒處和社署均沒有 記錄顯示有戒毒中心在該幅大嶼山用地運作。一九九六年八月, 機構1回應禁毒處的查詢時表示,並沒有在大嶼山營辦戒毒中心。 此外,也沒有證據顯示機構1曾向社署申請在獲批用地上設立新 戒毒中心。自二零零二年四月條例實施後,當局也沒有發出過有 關牌照/豁免證明書;

- (b) 地政總署在一九九六年和二零零九年進行實地視察 地政總署曾在一九九六年九月,即短期租約批出兩年後,進行實地視察。在該次視察中,視察人員報告說,這幅批出的用地自一九九三年十二月交給機構1後,一直保持原貌。在二零零九年五月進行的另一次實地視察中(見第4.13段),地政總署再次發現該幅用地被長期荒廢;及
- (c) **審計署在二零一零年七月進行視察** 二零一零年七月,地政總署 陪同審計署視察該幅大嶼山用地(當時審計署並不知道機構 1 已決 定放棄該短期租約 —— 見第 4.14(f) 段)。審計署在視察期間發現 (見照片一至四),該幅用地仍被荒廢,而自地政總署在一九九六年 和二零零九年進行兩次視察(見上文(b)項)後,一直無重大改變。

照片一至四

大嶼山的用地

__



樓宇內觀 (可見有黑板, 還有破舊書桌和椅子)

 \equiv .



樓宇外觀 (窗上有一隻大蜘蛛)



用地範圍內 (樹枝橫擱,小徑被堵, 無路可往這兩幢建築物)

四.



樓宇另一內觀 (書櫃、書桌和散落的椅子 全都積上厚厚灰塵)

資料來源:審計署在二零一零年七月二十七日拍攝的照片

附註: 樓宇是一所已於一九八五年關閉了的學校。樓宇正面牆壁仍留有該校開幕的牌匾,附 近一帶亦杳無人迹。

- 4.16 根據禁毒處、社署和地政總署的記錄,審計署發現,政府曾有好幾次 (如下文所述)可早些知悉該用地一直閒置,但有關部門沒有充分跟進:
 - (a) 兩局議員辦事處的查詢 如第 4.12 段所述,機構 1 在一九九三年 一月尋求兩局議員辦事處協助,物色地點。經過一番努力後, 機構 1 於一九九三年四月申請使用該幅大嶼山用地,而地政總署 在一九九三年十二月移交這幅用地予該機構。地政總署擬備這幅 用地的短期租約協議書時,亦曾諮詢社署,社署對有關短期租約 沒有異議。一九九四年一月,兩局議員辦事處去信地政總署和禁 毒處,查詢機構 1 申請用地的進度。一九九四年二月,禁毒處告 知兩局議員辦事處,地政總署已把大嶼山用地以短期租約方式, 批予機構 1,新戒毒中心將於一九九四年年中啟用。不過,禁毒處 和社署均沒有再跟進處理;
 - (b) **執行短期租約條件** 短期租約協議書載有多項條件,例如"承租人同意保養及保持該處所,達到地政專員滿意的程度……","處所內所有建築物須予保養及維修,達到地政專員滿意的程度",以及"承租人須自費在處所四周築起圍欄,以令地政專員滿意為準"。不過,沒有證據顯示,地政總署曾定期進行實地視察,以確保上述條件獲得遵從(註 24)。地政總署在一九九六年九月進行實地視察(見第 4.15(b) 段)後,只在視察報告記下"無須跟進"。直至二零零九年五月,禁毒處提出查詢(見第 4.13 段)為止,地政總署沒有再覆檢這個案,亦沒有再進行實地視察;
 - (c) 禁毒處沒有充分跟進一九九六年的查詢 一九九六年五月,禁毒處收到機構 1 一份通訊,注意到當中沒有提及坐落大嶼山用地的戒毒中心。地政總署回應禁毒處的查詢時表示,該幅用地仍然租予機構 1。機構 1 亦告知禁毒處,沒有在該幅大嶼山用地營辦任何戒毒中心。可是,禁毒處沒有採取進一步的跟進行動。該處在 13 年後 —— 即二零零九年,才再作查詢 (見第 4.13 段);及
 - (d) **條例實施前進行的現況調查** 在條例實施 (二零零二年四月) 前, 社署曾就當時的戒毒中心進行現況調查,但沒有察覺到建議在大 嶼山用地設立的戒毒中心。

註 24: 地政總署於二零一零年九月表示,上述短期租約所載條件,不一定表示有關的分區地 政處會定期視察該租約用地。地政總署人員通常只會在收到其他政策局/部門的投訴 或轉介後,才視察有關的短期租約用地。

- 4.17 當局以象徵式租金,把大嶼山用地批予機構 1,以營辦戒毒中心,但沒有監察用地的使用情況。16年來,這幅批出的用地大部分時間閒置。當局並無進行定期檢視,確保機構 1 妥善使用有關用地作原定用途。結果,批地目的沒有達到。
- 4.18 過去數年,多間的戒毒中心營辦者都相當積極重置轄下戒毒中心,務求符合條例所訂的發牌要求 (見第5.16段),其中包括一個非政府機構,該機構致力物色空置校舍,以搬遷轄下兩間位於大嶼山的戒毒中心。然而,個案中的這幅大嶼山用地 (面積1070平方米) 多年來竟一直閒置,情況實在並不理想。
- 4.19 審計署認為,當局處理這個案的手法有很多可予改善之處。地政總署、禁毒處和社署須從中汲取教訓,以免類似個案再次出現。

個案四:位於沙田的另一間戒毒中心運作情況

- 4.20 **批地** 在一九九六年之前,非政府機構 2 (下稱"機構 2"——非資助) 以短期租約方式,在九龍一臨時房屋區營辦一間戒毒中心。一九九六年,該臨時房屋區須騰空,供建公屋。一九九七年,在禁毒處和當時的衞生福利局共同作出政策的支持下,機構 2 終於在一九九八年十二月獲當局以私人協約方式,批給位於沙田的一幅政府用地的上層平台 (6 670平方米),以營辦一間非牟利培訓及康復中心,收容流離失所的人 —— 中心 21 ,為期 50 年。地價定為1,000 元,年租則為該用地的應課差餉租值的 3%。
- 4.21 一九九九年三月,當局亦以短期租約方式把該幅沙田政府用地的下層平台 (4 583平方米) 租予機構 2 ,作為中心 21 宿友和真正訪客的康樂場地,"租期先定三年,其後按季續租",租金定為每年一元 (如有要求繳交)。
- 4.22 二零零五年四月,機構 2 正式申請更改批地條件,包括要求將私人協約方式批地由上層平台擴展至涵蓋下層平台。在禁毒處和當時的衞生福利及食物局共同作出政策的支持下,機構 2 要求擴展私人協約方式批地的申請,於二零零五年十月獲沙田區地政會議批准。二零零七年二月,機構 2 正式獲當局以私人協約方式,批給下層平台(地價 1,000 元),作為上層平台的延伸部分。簡言之,機構 2 獲當局以私人協約方式,批給一幅政府用地(約 11 000 平方米),地政總署署長於一九九六年形容該幅用地為"交通便利,即時可供使用的一幅面積龐大用地",是一幅相當難得的用地。年租為整幅用地的應課差餉租值的3%,有關個案四背景的進一步詳情,載於附錄 E。

- 4.23 根據社署的記錄,在第I期建造工程(註 25)完成後,中心 21 於二零零一年十二月正式啓用。條例生效後,中心 21 於二零零二年十一月獲發豁免證明書繼續營運,牌照核准宿位名額為 210 個(註 26)。第 II 期建造工程(註 25)完成後,中心 21 於二零零九年十一月根據條例獲發牌照,牌照核准宿位名額為 318 (210 + 108) 個。
- 4.24 **執行批地條件** 政府以私人協約方式向機構 2 批出一幅優質用地,以營辦培訓及康復中心,理應施加恰當的管制 (例如透過訂立第 4.8 段所述的服務合約),確保中心 21 的營運規模令人滿意。然而,審計署發現,雖然政府與該中心均建立伙伴關係 (見第 3.16 段),但政府對該中心的管制有限。如第 4.6 段所述,實施的管制主要限於採取措施,如透過定期進行視察,以及按《實務守則》 規定提交戒毒治療人數統計數據,確保中心 21 符合條例所訂發牌要求。沒有證據顯示,社署有行使下列批地條件中的三項規管權力:

批地條件

- (a) **營運規模** 機構 2 須全面運作中心 21 ,**而其規模須令社會福利署署 長滿意,並繼續按上述規模營運,**在各方面均須達到社會福利署署 長滿意的程度。
- (b) *提交帳目* 機構 2 須由中心 21 啓用日期起計一年後開始,每年向社會福利署署長提交經香港特別行政區行政長官認可的審計師審計的中心 21 完整帳目報表。該報表須在中心21每個財政年度完結起計六個曆月內予以審計和提交。
- (c) **運作報告** 機構 2 須按社會福利署署長的要求,向其提交中心21的 運作報告。

資料來源: 社署的記錄

註 25: 第I期包括興建四座樓宇,二零零一年竣工;第II期包括興建多兩座樓宇(包括一個

多用途禮堂)、一個游泳池和一個運動場,二零零九年竣工。

註26: 牌照核准宿位名額,是指中心21根據條例可收容的吸毒者人數上限。

- 4.25 審計署發現,社署沒有執行批地條件,詳釋如下:
 - (a) *未有評核營運規模* 沒有證據顯示社署曾訂定準則(例如須達到的 最低入住率),以評核中心21的營運規模是否令人滿意(見第 4.24(a) 段)。截至二零一零年六月為止的七年間,根據中心 21 在社 署進行視察時向其提交的資料,中心的入住人數介乎48至169 人,院友包括吸毒者(全屬男性)、非吸毒者(註27)和並非接受治 療及康復服務的其他人士(詳情見附錄 F)。該中心並無聘請受薪職 員,而是由義務職員負責管理,他們為中心提供服務,以達到培 訓目的。根據機構 2 就該中心提交的每月戒毒治療人數統計數 據,在截至二零一零年六月為止的三年間,登記入住的吸毒者人 數介乎 39 至 76 人(見附錄 G)。如第 3.24 段所述,截至二零一零年 四月二十三日,648 宗尚在處理的感化主任轉介個案中,只有43 宗(6.6%) 涉及在中心 21 接受戒毒治療的受感化者 (主要由 12 個感 化辦事處之中的兩個轉介)。正當部分其他戒毒中心有超收人數的 情況(尤其是為女性吸毒者而設的宿位不足),而不少經感化主任轉 介的吸毒者都要輪候一段時間,鑑於中心21擁有大量牌照核准宿 位名額(見第4.23段),並獲社署批准可同時收納男性及女性吸毒 者, 社署理應監察中心 21 的營運規模;
 - (b) 沒有提交經審計帳目 審計署注意到,雖然中心21已於二零零一年十二月正式投入運作,但機構2並無遵照批地條件,向社署提交中心21的經審計周年帳目。另一方面,審計署發現,機構2卻有為申請差餉和地租津貼(在2008-09年度約達21萬元),按年向社署提交該機構的經審計財務報表,以作財政評估。由於這些經審計財務報表涵蓋整個機構2的活動(沒有中心21的獨立經審計財務報表),嚴格來說,第4.24(b)段所述的批地條件,未能完全符合。社署並無就此採取任何跟進行動。此外,機構2的審計師與公司秘書(同根據《公司條例》(第32章)委任)密切相關,因為該審計師亦是該公司秘書(為一間有限公司)的主要股東(佔99%股份)和董事,這對審計師工作的獨立性可能構成威脅。因此,審計署把這個案轉介社署跟進;及
 - (c) *沒有要求提交運作報告* 中心 21 是為流離失所人士 (不論男女) 而 設的培訓及康復中心。為了全面了解中心 21 的營運規模是否令人

註 27: 根據社署的視察報告,這些非吸毒者包括有行為或家庭問題的人或酗酒者。

滿意,應設有機制收集機構2在一九九六年批地申請中提出該中心會進行的所有活動的資料(例如:入住中心的吸毒者、露宿者、長者、其他流離失所人士、工作人員、學員、賓客和家人人數、目的和逗留期限)。不過,社署對中心21的管制,只限於吸毒者而已。社署一直沒有行使批地條件訂明的權力(見第4.24(c)段),要求機構2提交中心21的運作報告。

4.26 審計署認為,社署有需要採取措施,確保批地條件妥為執行。社署尤其需要探討方法,善用中心 21 的宿位名額,以應付對住院戒毒治療及康復服務的需求 (例如就中心 21 須達到的最低入住率,與機構 2 達成協議,以及轉介更多感化主任處理的吸毒者個案至該中心)。

審計署的建議

4.27 審計署建議社會福利署署長應與禁毒專員和地政總署署長合作:

設於政府用地/樓宇的戒毒中心的營運規模

- (a) 監察設於政府用地/樓宇的非資助戒毒中心的營運規模,包括對 被發現使用率嚴重偏低,以及沒有提交戒毒治療人數統計數據的 中心,採取跟進行動;
- (b) 就上文 (a) 項,制訂專為戒毒中心而設的監察機制。如情況適合,可參考教育局的做法 (第 4.8 至 4.10 段與此相關);

個案四:位於沙田的另一間戒毒中心運作情況

- (c) 採取適當措施,執行批地條件 (例如中心 21 的營運規模須令人滿意,以及提交經審計帳目);
- (d) 跟進第4.25(b) 段所述機構2委任審計師一事是否恰當;及
- (e) 探討方法,善用中心 21 的宿位名額,以應付對住院戒毒治療及康 復服務的需求。
- 4.28 關於個案三 (第4.11至4.19段),審計署*建議*地政總署署長應與禁毒專員和社會福利署署長合作:
 - (a) 查明未能察覺大嶼山用地一直閒置的原因,並進行檢討,以確定可有類似個案;

- (b) 汲取教訓,以免再出現類似情況,可採取的措施包括收緊管制, 監察批出用地/樓宇的使用情況,以及清楚指出,負責的政策 局/部門須監察擬於政府用地/樓宇進行的活動的運作情況;及
- (c) 探討被收回用地的其他用途,其中包括邀請其他非政府機構在有關用地設立戒毒中心。

當局的回應

設於政府用地/樓宇的戒毒中心的營運規模

- 4.29 勞工及福利局局長和社會福利署署長表示:
 - (a) 社署會檢討對非資助戒毒中心實行監察的適當程度,其間會充分 考慮以下各點:
 - (i) 相對於目前情況,舊有批地協議的有關條文的確實字眼及/ 或隱含涵義;
 - (ii) 非資助戒毒中心的實際情況及運作上的制肘,特別是在鼓勵 收納更多個案的過程中,在人手及架構方面的種種限制;及
 - (iii) 品質管制或服務表現規定應與政府投入的公共資源相稱;及
 - (b) 就新戒毒中心而言,社署會徵詢禁毒處和地政總署的意見,根據 上文(a)項所述考慮因素,並因應學校與戒毒中心在本質上的分別 (見第4.9段),設立適當的監察機制。
- 4.30 **禁毒專員**表示,注意到第 4.27(a) 及 (b) 段所載審計署的建議,禁毒處會協助社署及地政總署檢視現有個案,並就日後向非資助戒毒中心批出政府用地/樓字,制訂更妥善的監察機制。
- 4.31 **地政總署署長**表示,有需要時,地政總署會協助社署監察設於政府用地/樓宇的戒毒中心的營運規模(包括個案四)。

個案三:位於大嶼山的一幅戒毒中心用地一直閒置

- 4.32 地政總署署長和禁毒專員同意第4.28段所載審計署的建議。
- 4.33 地政總署署長表示:
 - (a) 地政總署會按情況與有關各方跟進建議,特別會視察設於批地或 以短期租約方式租用用地的其他12間戒毒中心(個案 3 的那幅用地

除外) 可有閒置迹象,就中心的運作是否令人滿意,徵詢社署的意見;及

(b) 地政總署會以對其他空置政府用地的相同方式,考慮任何被收回 用地的適當用途,例如把用地批予其他部門作所需用途,以及在 申請獲相關政策局/部門支持的情況下將用地租予申請人。

4.34 禁毒專員表示:

- (a) 禁毒處會按情況提供協助。為了防止再次發生同類情況,社署現 正與地政總署合作進行現況調查,並無發現類似的遺漏情況;
- (b) 二零零九年四月,禁毒處在檢討中心 28 和 中心 29 遷址建議的會議上,獲地政總署告知,該幅大嶼山用地或可供使用。二零零九年八月,禁毒處收到地政總署提供有關該幅用地的資料後(見第4.14(b)段),要求社署跟進個案。當時的意見是,該幅用地如作有關用途(有200個宿位的戒毒中心),未免過於細小;及
- (c) 禁毒處的初步觀察所得,大嶼山用地上樓宇的狀況惡劣 (見第 4.15(c) 段照片一至四)、面積非常細小、位置相當偏遠,難以前 往,以及能夠翻新/重建為戒毒中心的餘地有限。禁毒處從機構 1得知,儘管該機構自一九九四年起已擁有該幅政府用地,但種 種不利因素,以及自二零零二年起提高的法定發牌要求,令該機 構決定放棄有關用地。

4.35 計會福利署署長表示:

- (a) 社署並不知道已批出這份短期租約;
- (b) 社署樂意合力探討被收回用地的其他用途;及
- (c) 社署亦得到地政總署確證,沒有發現類似個案。

個案四:位於沙田的另一間戒毒中心運作情況

4.36 勞工及福利局局長和社會福利署署長表示:

- (a) 社署同意第 4.27(c) 段所載審計署的建議。社署正研究如何最有效 地執行批地條件,其間會充分考慮第 4.29(a) 段所述的各項因素;
- (b) 社署亦同意第 4.27(d) 段所載審計署的建議。該署會跟進機構 2 委任審計師一事是否恰當;

- (c) 社署歡迎第 4.27(e) 段所載審計署的建議。該署會諮詢/聯同禁毒處,與中心 21 探討如何豐富並加深該中心為學齡受感化者提供的教育和職前訓練課程,以及加強人手(由於該中心以自負盈虧方式營辦,現由義務職員管理,故應明白其人手實在有限的問題);
- (d) 過去,中心 21 只收納有限的感化主任轉介個案,但最近已開始接收較多此類個案。截至二零一零年八月三十一日,在入住中心 21 的 62 名受感化者中,35 人 (56%) 是在過去六個月內收納的 (見第 3.36(f)(iii) 段);及
- (e) 社署會鼓勵感化主任按情況轉介更多個案到中心 21。不過,考慮 到該中心的種種限制 (特別在人手和運作經驗方面),故須分階段收 納入住者。
- 4.37 **禁毒專員**亦同意第 4.27(c) 至 (e) 段所載審計署的建議,並會提供協助。 她表示,批予機構 2 的政府用地是作多種社會福利用途,包括但不限於為吸毒 者提供戒毒治療。禁毒處亦有需要從較廣闊的社會福利角度着眼,聽從勞工及 福利局的政策觀點。第 Ⅱ 期建成的新住宿大樓 (提供多 108 個宿位),已於二零 零九年十一月獲發牌照 (見第 4.23 段)。中心 21 需時填滿宿位名額。
- 4.38 **規劃署署長**表示,機構 2 營辦的中心 21 可視為一種 "社會福利設施",屬現時分區計劃中的批准用途。

第5部分:戒毒中心發牌情況

5.1 本部分探討戒毒中心的發牌情況。

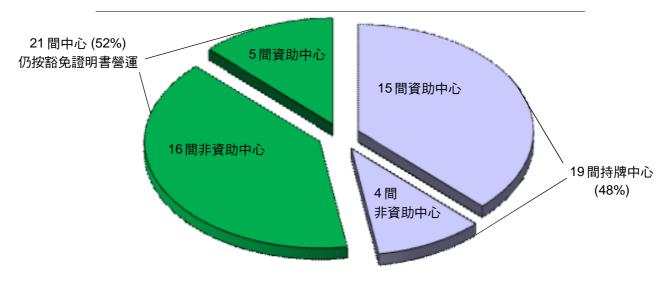
自二零零二年起推行的發牌計劃

- 5.2 條例於二零零二年四月一日開始實施,推行戒毒中心法定發牌計劃,以保障在中心內接受治療人士的福祉,並改善本港的戒毒治療及康復服務。
- 5.3 社署轄下牌照事務處提供一站式服務,協調相關政府部門(如規劃署、地政總署及政府產業署)的工作。儘管條例於二零零二年四月生效,但對於已在運作的戒毒中心,當局一律給予寬限期,資助戒毒中心為四年,非資助戒毒中心為八年,俾能有時間進行改善工程,以符合發牌要求。當時(二零零二年四月),有47間戒毒中心(提供約1800個宿位名額)受發牌計劃影響。截至二零一零年八月,全港共有40間戒毒中心(提供1635個宿位名額——註28),資助及非資助中心各佔20間。
- 5.4 凡於條例生效前已在運作,但未能符合所有發牌要求的戒毒中心,條例 訂明,社會福利署署長可逐年發給豁免證明書,暫時豁免這些戒毒中心領牌, 容許中心繼續營運。
- 5.5 四年及八年的寬限期內,所有資助及非資助戒毒中心均獲准按每年續期的豁免證明書營運。就資助戒毒中心而言,個別中心的四年寬限期先後於二零零六年九月至二零零七年七月期間屆滿(由各自的豁免證明書首次發出日期起計)。寬限期屆滿後,有10間資助中心曾經申請延期。截至二零一零年八月,20間資助戒毒中心中,有5間仍按豁免證明書營運。至於非資助戒毒中心,個別中心的八年寬限期將先後於二零一零年九月至二零一一年五月期間屆滿(視乎其豁免證明書的首次發出日期)。截至二零一零年八月,20間非資助戒毒中心中,16間仍按豁免證明書營運。寬限期將於二零一零年年底屆滿的六間中心,已經申請延期。圖二及圖三顯示截至二零一零年八月三十一日,戒毒中心(資助及非資助)的發牌情況。

註28: 二零零二年四月至二零一零年八月間,有九間戒毒中心(涉及約300個宿位)關閉,新設立的戒毒中心則有兩間。

圖二

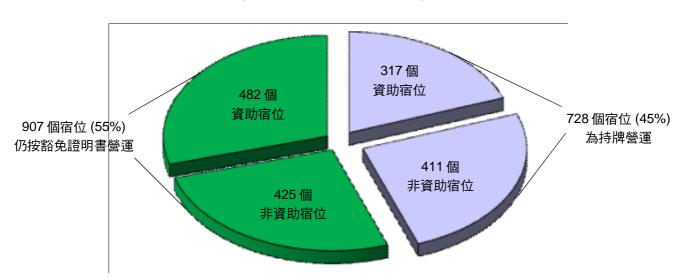
40 間戒毒中心的發牌情況 (二零一零年八月三十一日)



資料來源:社署的記錄

昌三

按名額 (1 635 個宿位) 計的發牌情況 (二零一零年八月三十一日)



資料來源:社署的記錄

審計署的意見及建議

有需要監察戒毒中心的工程進度

- 5.6 **向立法會匯報發牌進度** 當局在二零零一年通過發牌條例草案時,向有關的立法會法案委員會保證,政府會向戒毒中心提供充分協助,以助其符合各項發牌要求。有關協助包括為需要另覓新用地重置處所的戒毒中心物色地點、尋求不同基金 (例如獎券基金和禁毒基金) 支持,優先考慮擬進行改善或建築工程的戒毒中心的撥款申請。
- 5.7 二零零六年六月,保安局向立法會保安事務委員會(保安事務委員會)報告,在實施發牌計劃的過程中,多項有關建築物、規劃及用地和資助的問題 浮現,詳情如下:

(a) 建築物的 由於部分戒毒中心設於新界豁免管制屋宇,這些中心難以 問題 完全符合現行的設計標準。因此,政府採取務實的做法, 執行建築物安全規定。舉例來說,為發牌的目的,如戒毒 中心的建築物並無設計記錄,便須聘請認可人士或註冊結 構工程師,評估有關建築物的結構是否安全。 (b) 規劃及用 不少戒毒中心在開設時,都是使用當時已存在的建築物, 所以部分中心並不符合法定的規劃要求,單靠在原址進行 地問題 改善工程,不可能使那些中心符合發牌要求。在這情況 下,中心營辦者便須另覓新址重置中心,以便繼續營運。 進行重置工作,不單要物色適合開設戒毒中心的空置政府 用地/樓宇,也須諮詢當地居民。 為協助戒毒中心獲取資助,進行改善或建築工程,以符合 (c) 資助問題 發牌要求,政府向戒毒中心提供政策上的支持,協助中心 向慈善基金申請撥款。 某些有宗教背景的戒毒中心,不接受與賭博有關的捐款。 這些中心可向不含賭博成分的慈善基金申請資助,又或向 禁毒基金下設的特別撥款計劃申請撥款(見第5.27段),以 應付需要。政府會為申請者提供政策上的支持,作出方便 他們提出申請的安排,又或彈性處理他們的申請。

- 5.8 保安局又在二零零六年發出的文件指出,基於規劃及用地和資助問題, 預料部分資助戒毒中心將不能在寬限期屆滿前符合所有發牌要求,所以需要延 長部分資助中心的寬限期。
- 5.9 保安事務委員會委員在二零零六年檢討保安局匯報的進展時,對非資助 戒毒中心的發牌事宜表示關注,因為這些中心由於資源有限,遇到的困難應更 多。當局向保安事務委員會保證,政府盡力協助這些中心,使其符合發牌要 求。
- 5.10 **戒毒中心的工程進度** 資助和非資助戒毒中心的寬限期分別為四年及八年。審計署發現,不少中心在寬限期內並無向社署提交工程進度表,交代如何達到符合發牌要求的水平。這些中心只在申請延長寬限期時,才向社署提交工程進度表。
- 5.11 截至二零一零年八月,40 間戒毒中心中,有21 間仍按豁免證明書營運,當中5 間是資助中心,16 間非資助中心(見圖二)。這些中心合共提供907個宿位,佔總宿位名額(1635個)的55%(見圖三)。
- 5.12 五間仍按豁免證明書營運的資助戒毒中心已申請延長寬限期。因此,這 五間中心已向社署提交工程進度表及周年進度報告。根據工程進度表,這些中 心預計可在二零一一年符合所有發牌要求。不過,根據社署的記錄,有跡象顯 示,這五間中心當中已有一間的工程延誤。
- 5.13 至於 16 間仍按豁免證明書營運的非資助戒毒中心,由於寬限期未屆滿,大部分仍未向社署提交工程進度表或周年進度報告。截至二零一零年八月,只有六間因寬限期將於二零一零年年底屆滿而提交了工程進度表,並申請延長寬限期。社署在審批豁免證明書的申請時,就 16 間中心進行了周年視察,檢視工程進度,並按需要與中心營辦者(並視乎情況與相關的技術部門)舉行諮詢會議,討論有關進展。非資助戒毒中心的寬限期快將屆滿,但大部分中心仍按豁免證明書營運,這情況未能完全令人滿意。除六間中心外,另外十間並未有定出符合發牌要求的目標日期。在六間提交了工程進度表的中心當中,有兩間沒有委聘認可人士擬備進度表。對於這些沒有認可人士參與的工程進度表,其訂定的目標完工日期是否切合實際,有所保留。
- 5.14 審計署認為,社署有需要密切監察戒毒中心的工程進度,確保這些中心 盡早符合發牌要求。此外,社署也需要協助非資助中心擬備切合實際的工程進 度表。

需要解決戒毒中心為符合發牌要求而面對的問題

5.15 審計署發現,為符合發牌要求,戒毒中心一般都會遇到種種問題。共通的問題包括難以:(a) 覓得合適的用地/樓宇作重置之用;(b) 在原址進行改善工程;以及(c) 獲取足夠的資助。

問題一:難以覓得合適的用地/樓宇作重置之用

5.16 如第 5.7(b) 段所述,不少戒毒中心均須重置,以求符合條例所訂發牌要求。然而,重置過程往往漫長,不但要物色適合開設戒毒中心的空置政府用地/樓宇,而且還須處理徵求規劃許可申請、諮詢當地居民,以及處理批地(包括擬訂私人協約方式批地/短期租約協議)等。截至二零一零年八月,在 21間仍按豁免證明書營運的戒毒中心當中(見第 5.5 段的圖二),10 間須予重置,詳情如下:

	二零一零年八月的情況	戒毒中心數目
(a)	尚未物色到合適的用地作重置之用	2*
(b)	已有初步選址,但仍未取得該地(例如由於當地居民表示關注)	4*
(c)	有待釐清土地業權才能進行重置	2*
(d)	已取得用地,但建築工程仍在進行中	2
	總計	10 (註)

說明:*還未有訂出符合發牌要求的明確日期。

資料來源:社署的記錄

註:當中包括兩間資助和八間非資助戒毒中心。

- 5.17 **地區諮詢** 地區諮詢工作往往曠日持久。當地居民有時會反對在其鄰近地方設立戒毒中心。如地區反對聲音持續,無法解決,當局將難以把選址批給戒毒中心。
- 5.18 不過,審計署發現,也有當地居民普遍不反對在毗鄰一帶開設戒毒中心的情況。例子包括青衣一間戒毒中心(中心12),以及大澳另一間戒毒中心(中心33)。中心12自二零零九年十月啓用以來,一直運作順利。中心33則於

- 二零零九年十二月啓用。該中心營辦者在進行地區諮詢期間,曾向有關的鄉事 委員會保證,該中心會絕對尊重當地傳統,並會致力融入當地社區,與大家合作。此外,位於長洲的另外兩間戒毒中心,也普遍為區內居民接納。
- 5.19 鑑於吸毒人數持續上升,審計署認為,當局有需要向各社區進行宣傳推廣,說明戒毒中心所發揮的重要作用(包括傳揚過往的成功個案),並籲請當地居民支持設立戒毒中心。
- 5.20 **維修斜坡的要求** 短期租約通常都載有條文,規定戒毒中心必須維修坐落用地內的斜坡,但維修斜坡一般所費不菲。曾有一些戒毒中心,因為需要負責維修用地內的斜坡,放棄考慮可作重置之用的選址。
- 5.21 由於戒毒中心屬非牟利性質,高昂的斜坡維修費用,對中心的營運往往構成沉重負擔,亦局限了可用作重置中心的選址數目。審計署認為,禁毒處有需要與相關政策局/部門探討可否向戒毒中心提供適當的支援及協助,以進行必需的斜坡維修工程(註 29)。
- 5.22 **夏地** 為方便覓地,社署會定期收到不同政府部門(如地政總署、政府產業署和教育局)傳閱的空置用地/樓宇一覽表。每當物色到適合用作重置的選址,社署都會把有關資料轉交適合的非政府機構,以供考慮,並安排進行實地視察。審計署發現,在覓地過程中,社署的程序有可予改善之處,詳情如下:
 - (a) 在2004-05至2009-10年度,教育局轄下約有90間校舍空置。這些空置用地/樓宇本應可提供良機,重新分配作其他用途。不過,基於種種原因,如"現有建築物的合法性成疑"、"樓面面積不足"、"預期會遭到當地居民反對"或"靠近民居",社署對這些空置校舍多不加以跟進。沒有證據顯示,社署在放棄有關用地/樓宇前,曾探討善用該等用地/樓宇的各項措施,包括探討是否可清拆在有關用地上的違例或舊建築物,並興建新建築物,以及初步諮詢當地居民,評估他們的反應;及
 - (b) 每年,社署都會收到其他政府部門提供大量有關空置用地/樓宇的資訊,這些用地/樓宇可考慮作福利用途(包括用以營辦戒毒中心)。不過,社署認為,這些用地/樓宇大都不適合作戒毒中心用途,但不予考慮的原因卻不一定記錄在案。在其中一宗個案,社

註29: 社署於二零一零年八月告知審計署,當局曾協助一間非資助戒毒中心,在該中心的短期租約涵蓋範圍內一幅危險斜坡,進行一些小型維修工程(如清理淤塞排水渠),以減低即時坍塌的風險。社署表示,當局正考慮在短期租約加入適當條款,容許政府着手進行斜坡勘測及改善工程。

署久久才安排眾準營辦者視察選址,以考慮重置現有的戒毒中心。結果,有關用地撥給另一個部門,作臨時用途(詳情見個案五):

個案五

久久才決定爭取有關選址

個案詳情

- 1. 二零零八年三月,政府產業署通知社署,一個位於葵涌的(連樓宇)政府用地空置,可供非政府機構作其他用途。
- 2. 二零零八年四月,社署視察該用地,並於二零零八年六月要求政府產業署預留用地作福利用途。二零零八年九月,社署通知政府產業署,該用地可預留作重置戒毒中心之用,但沒有向政府產業署提供進一步資料(例如預計時間表和中心營辦者的詳細資料),以供考慮。
- 3. 二零零九年二月,社署告知禁毒處,該用地表面上適合用作重置一間 現有的戒毒中心。
- 4. 二零零九年七月,政府產業署通知社署,另一個政府部門表示有意爭取上址作短期用途。社署要求政府產業署繼續預留該用地,可能會用作設立戒毒中心,但仍沒有提供進一步詳情,供政府產業署考慮。同月,該用地暫時撥給另一個政府部門,為期兩年(直至二零一一年七月)。
- 5. 二零一零年七月,社署安排六個準營辦者視察有關用地,其中四個表示有意使用該用地。直至二零一零年八月,社署仍未決定該用地應交給哪個營辦者。

審計署的意見

6. 就這個案而言,社署在二零零八年六月要求政府產業署預留選址後, 要到二零一零年七月才安排進行實地視察。由於久久未有決定,有關用地 結果在二零零九年七月暫時撥給另一個部門。

社署的回應

7. 雖然社署在二零零八年九月曾盡力預留用地,作重置戒毒中心之用, 卻要一段時間才安排進行實地視察。這是因為該署須優先處理多項其他工 作和推行多項新措施,以加強為吸毒者提供的"下游"支援服務,例如包括增設兩間濫藥者輔導中心、分階段分配101個資助戒毒中心宿位、加強日間和深宵外展隊,以及在濫藥者輔導中心提供實地醫療支援。此外,二零零九年年中,人類豬型流感疫症蔓延,當局當時曾積極考慮把預留用地轉作檢疫隔離營。

8. 所需時間較長的另一個原因,是在這六間須覓地重置,或在原址進行 改善工程,以符合發牌要求的戒毒中心中,當中五間當時都正在考慮在原 址進行改善工程,或是已有其他屬意選址。

資料來源:社署的記錄

5.23 令人欣悉的是,社署在二零一零年增加人手後,已加強這方面的工作,並積極採用經改良的記錄系統,把爭取選址的有需要詳情記錄在案,特別是所需時間和不予考慮的原因。審計署歡迎社署所作出的努力,並鼓勵社署再接再厲,持之以恆。儘管如此,鑑於能否物色到合適用地/樓宇,對重置戒毒中心相當關鍵,社署有需要繼續探討如何盡量減少爭取選址所需時間。

問題二:難以在原址進行改善工程

- 5.24 不少戒毒中心都是在成立時已存在的建築物內運作,其中部分設在舊式村屋或違例建築物內。基於多項因素,如規劃及用地/租約問題(例如土地業權不清、沒有規劃許可或需要業主同意)、存在違例建築物和其他技術問題(例如走火通道闊度不足)等,這些中心有時難以在原址進行改善工程,以符合發牌要求。截至二零一零年八月,在21間仍按豁免證明書營運的戒毒中心中,11間(3間受資助,8間非資助)須進行原址改善工程。
- 5.25 審計署注意到,雖然當局已就所需的原址改善工程向戒毒中心提供技術意見,但部分非資助中心礙於某些原因(例如缺乏資金委聘認可人士),並不太熱切進行有關工程以符合發牌要求,因而不會優先處理此事。個案六便是一個例子。當局有需要找出更有效的方法,尋求非政府機構合作,盡早着手進行改善工程。

個案六

欠缺在原址進行改善工程的動力

個案詳情

- 1. 非政府機構 3 (下稱"機構 3") 分別在政府用地/樓宇及房委會轄下樓宇營辦一共四間非資助戒毒中心。二零零四年八月,機構 3 表示,就轄下四間中心進行改善工程,以符合發牌要求,並無太大困難,但卻表明無力負擔聘請認可人士,負責所需的改善工程。
- 2. 社署召開數次諮詢會議。會上,有關方面強烈建議機構3聘請認可人士進行改善工程,並向相關基金申請撥款,用以支付工程費用。
- 3. 在多次討論中,機構 3 向社署表示,由於有其他迫切問題 (包括缺乏 捐款和入住率波動) 需要解決,所以對有關符合發牌要求的工作給予較低的 優次。
- 4. 二零一零年五月和六月,由於其中兩間戒毒中心的寬限期即將屆滿, 機構3申請延長寬限期,並在申請書上表示有意尋求撥款,以及聘請認可 人士負責改善工程。

審計署的意見

5. 鑑於有些非政府機構可能對進行改善工程並不太積極,當局有需要找 出更有效方法,尋求該等機構合作,盡早着手進行改善工程。

資料來源:社署的記錄

附註: 二零一零年八月,禁毒處告知審計署,由二零零二至二零零九年,機構3從兩個慈善基金獲得140萬元資助,以在其轄下戒毒中心進行翻新和安裝工程。然而,截至二零一零年八月,機構3轄下4間中心仍未能符合發牌要求。

問題三:難以獲取足夠的資助

- 5.26 當局於二零零一年 (條例實施前) 告知立法會,要戒毒中心提升樓宇及 消防安全標準,約需 1.04 億元。
- 5.27 二零零二年,禁毒基金以 1,500 萬元設立特別撥款計劃,協助可能難以 從其他慈善基金獲取資助的戒毒中心進行基本工程,以符合最低的法定發牌要求。二零零六年,當局向特別撥款計劃額外注資800萬元,使撥款計劃總額增 至 2,300 萬元。

- 5.28 根據社署二零一零年四月的估算,為符合發牌要求,所有按豁免證明書 營運的戒毒中心將需約 1.8 億元,以進行重置或改善工程。直至二零一零年四 月為止,批予特別撥款計劃下五宗申請的款項,只有 1,000 萬元 (佔預留的 2,300 萬元撥款的 43%)。透過特別撥款計劃獲取資助的比率偏低,是基於下列 因素:
 - (a) **申請資格** 對於按豁免證明書營運的戒毒中心而言,要進行基本工程,以符合最低的法定發牌要求,特別撥款計劃是獲取資助的最後途徑。因此,特別撥款計劃的申請資助者,需先證明實在難以從其他途徑獲得資助;
 - (b) **資助限額** 根據特別撥款計劃,每間戒毒中心最多只可獲得300萬元,而每個營辦兩間或以上中心的非政府機構,最多可就其轄下所有中心獲得600萬元。不過,社署最新的估算顯示,有13間中心各需撥款300萬元以上至2,700萬元,超過每間中心300萬元的撥款上限(註30)。由於中心屬非牟利性質,實在難以籌集不足之數,尤其是那些基於宗教信仰,不接受涉及賭博收益的慈善基金(例如獎券基金)資助的非政府機構;及
 - (c) **資助認可人士顧問費** 根據特別撥款計劃,申請資助者必須聘請認可人士,負責擬備設計、項目預算和招標文件,並監督有關工程。不過,特別撥款計劃並不資助認可人士擬備申請文件的顧問費。部分非政府機構結果難以聘請認可人士負責初步工程。禁毒處指出,雖然部分戒毒中心可依靠義務的認可人士擬備技術文件,但其他中心卻無法找到協助。二零零九年十二月,一個非政府機構更指出,缺乏認可人士提供顧問服務,是它向特別撥款計劃提出申請的主要障礙。直至二零一零年八月,該機構仍未委聘認可人士,進行必要的改善工程。
- 5.29 **向禁毒基金注資** 二零一零年五月,立法會財務委員會通過保安局所提出向禁毒基金注資 30 億元的建議(見第 1.9(f) 段)。據保安局表示,該筆注資可令禁毒基金得以擴大特別撥款計劃的範圍。同月,禁毒處告知禁毒常務委員會擴大特別撥款計劃範圍的詳情,包括支付委聘認可人士的費用,以加快規劃和推行程序、增加戒毒中心的服務名額和提高服務深度,以及提高每宗申請可獲撥款上限(達 5,000 萬元)。

註30:舉例來說,一個非政府機構估計需要2,000萬元,才可使轄下其中一間戒毒中心符合 發牌要求。二零零八年十月,該機構獲特別撥款計劃批撥600萬元(工程費用總額的 30%)。為籌集不足之數,該機構進行募捐。不過,截至二零一零年一月,只籌得79 萬元。

5.30 審計署歡迎擴大特別撥款計劃的範圍,並認為須從速推行經擴大的特別 撥款計劃,為按豁免證明書營運的戒毒中心提供足夠資助,以盡早符合法定發 牌要求。

審計署的建議

5.31 審計署建議計會福利署署長應:

有需要監察戒毒中心的工程進度

- (a) 密切監察戒毒中心的工程進度 (就中心1而言,聯同衞生署),確保 這些中心盡早符合發牌要求;
- (b) 協助非資助戒毒中心擬備切合實際的工程進度表;

問題一:難以覓得合適的用地/樓宇作重置之用

- (c) 探討利用空置用地/樓宇重置戒毒中心的措施 (例如評估是否可清 拆有關用地上的違例/舊建築物,並興建新建築物);
- (d) 繼續致力推行經改良的記錄系統,把不予考慮某空置用地/樓宇 作戒毒中心之用的原因記錄在案;及
- (e) 與禁毒專員合作,繼續致力檢討如何盡量減少爭取選址所需時間。
- 5.32 審計署並建議禁毒專員和社會福利署署長應:

問題一:難以覓得合適的用地/樓宇作重置之用

- (a) 向各社區進行宣傳推廣,說明戒毒中心所發揮的重要作用(包括傳 揚過往的成功個案),並籲請當地居民支持設立戒毒中心;
- (b) 考慮與相關政策局/部門探討可否向戒毒中心提供適當的支援及協助,以進行必需的斜坡維修工程;及

問題二:難以在原址進行改善工程

- (c) 找出更有效方法,尋求非政府機構合作,盡早着手進行改善工程。
- 5.33 至於向禁毒基金注資一事 (見第5.29段),審計署亦*建議*禁毒專員應盡快推行經擴大的特別撥款計劃。

當局的回應

5.34 **社會福利署署長**同意第 5.31 及 5.32 段所載審計署的建議。**禁毒專員**亦歡迎第 5.31 至 5.33 段所載審計署的建議。

有需要監察戒毒中心的工程進度

5.35 社會福利署署長表示:

- (a) 第5.31(a) 及 (b) 段所載審計署的建議,與社署現時聯同禁毒處及其他有關部門竭力協助戒毒中心,以符合發牌要求的工作一致。各中心的獨特景況 (見第 3.35(f) 段),以及個案六所述非政府機構欠缺動力 (見第 5.25 段) 的情況,都是相關的考慮因素;及
- (b) 為密切監察工程進度,並找出更有效方法,敦促戒毒中心展開改善 善工程,社署會繼續:
 - (i) 協助中心物色選址;
 - (ii) 提供有關合適資助的資料;
 - (iii) 與中心舉行諮詢會議,其他相關部門也會在場;
 - (iv) 安排經驗交流會,其他相關部門也會在場;
 - (v) 更新申領牌照的參考資料套;
 - (vi) 與相關部門進行聯合視察,即場就須予改善之處提供意見; 及
 - (vii) 定期接觸和聯繫相關人十。

5.36 禁毒專員表示:

- (a) 禁毒處會支持社署爭取增加人手,加倍努力與非資助戒毒中心共 同擬訂切合實際的工程進度表。禁毒處亦支持社署的其他新措 施,以及由該署負責推行的加強禁毒工作。說到豁免證明書,可 考慮只會在適當檢討中心的工程進度後,才按年續期;
- (b) 禁毒處會協助社署制訂更為妥善的物色和批撥用地機制,例如: 評估需要重置中心的非政府機構數目;因應需要多少幅用地而展 開覓地工作,並確定其可行性;諮詢非政府機構後進行配對工 作;以及邀請民政事務總署的民政事務專員協助地區福利專員及 非政府機構展開非正式接着正式的地區諮詢工作;及

(c) 政府相當看重發牌進度,提供全面協助正是第五個三年計劃的其中一項建議。除由社署定期向毒品問題聯絡委員會,以及禁毒常務委員會轄下戒毒治療及康復小組委員會作出匯報外,有關的討論更在二零零九年六月提升至禁毒常務委員會會議的層次,以全面檢討進度和政府所提供的協助。消防處、屋宇署、民政事務總署、規劃署和地政總署的首長級人員均獲邀出席會議,闡述各部門為協助戒毒中心所作出的努力,並籲請加強支援有關工作。為促進入住中心人士的福祉,使他們得以在更安全、設備更完善的戒毒中心接受戒毒治療及康復服務,當局會向非政府機構和中心營辦者提供協助,進一步鼓勵他們相應地作出積極回應。

問題一:難以覓得合適的用地/樓宇作重置之用

5.37 社會福利署署長表示:

- (a) 該署會持續與相關各方**共同努力**,有關工作包括促使戒毒中心合作和參與,以具透明度和有效的方式,縮短在尋覓、甄選、爭取和分配用地方面所需時間;及
- (b) 由二零一零年十月起增加兩名人員後,社署可加快在其他有關禁 毒的多項優先工作中的覓地過程。

5.38 禁毒專員表示:

- (a) 第 5.32(a) 及 (b) 段所載審計署的建議,與當局正推行的政策措施一致;
- (b) 禁毒處會協助社署制訂更妥善的物色和批撥用地機制(見第 5.35(b) 及 5.36(b) 段);
- (c) 向各社區進行宣傳推廣,說明戒毒中心所發揮的重要作用(包括傳 揚過往的成功個案),是當局正推行的策略的其中一環,這點從近 期就重置兩間戒毒中心的建議所進行的諮詢,得以證明(見第 3.6 段);
- (d) 正如"申領藥物倚賴者治療康復中心牌照應辦事項清單"所載, 取得有關用地/樓宇的使用權的所需程序訂明,指明營辦者須與 有關政府部門一同諮詢當地社區,以徵求其同意。非政府機構作 為項目倡議者,在地區諮詢工作中,擔當重要的角色;

- (e) 禁毒處歡迎審計署就維修斜坡提出的建議 (見第 5.32(b) 段) 及表示 理解的言論。政府一直在可行的情況下,協助戒毒中心進行必需 的斜坡維修工程。例如:
 - (i) 當局正在中心 28 和中心 29 背後的人造和天然斜坡進行維修工程;
 - (ii) 如第 5.21 段註 29 所述,當局曾協助一間非資助中心,進行斜坡維修工程。禁毒處已與相關政策局/部門進行協調,檢討有關的短期租約條件,以容許政府進行勘測和改善工程;及
 - (iii) 受資助的非政府機構可申請政府撥款,進行斜坡維修工程。 他們可申請為受資助機構(獲教育或醫療資助金資助的機構除外)進行與斜坡有關的基本工程提供的整體撥款,每項工程計 劃的開支以不超過2,100萬元為限。中心1是受惠者之一;及
- (f) 禁毒處會繼續協調各部門的工作,按情況提供協助。

問題二:難以在原址進行改善工程

5.39 禁毒專員表示:

- (a) 第5.32(c) 段所載審計署的建議,與當局正推行的政策措施一致;
- (b) 在擬訂經擴大的特別撥款計劃的大綱和細節時,禁毒處打算容許 戒毒中心運用撥款,在展開工程計劃之前,進行技術可行性研 究、委聘認可人士和聘請項目統籌員,但須視乎禁毒基金管理委 員會的商議結果而定;及
- (c) 禁毒處又正透過"友出路"計劃(註 31),動員社羣力量,支援戒毒中心,包括邀請專業人士就工程計劃提供義務性質的協助。
- 5.40 **社會福利署署長**同意審計署的意見,認為個案六 (見第 5.25 段) 中的機構 3 及其他非政府機構欠缺動力,以致在物色地點、申請資助、在原址進行改善工程或重置工作等方面的進度,皆未如理想。他表示,鑑於當局加強了這

註31: "友出路"是一項以關懷青少年為出發點的計劃,於二零零八年九月由政府與禁毒常務委員會推出,旨在動員社會各界的力量,締造無毒的關懷文化。各界可透過不同方式,為計劃出一分力。舉例來說,商業機構可以為年青人提供參觀、培訓、實習或就業機會。

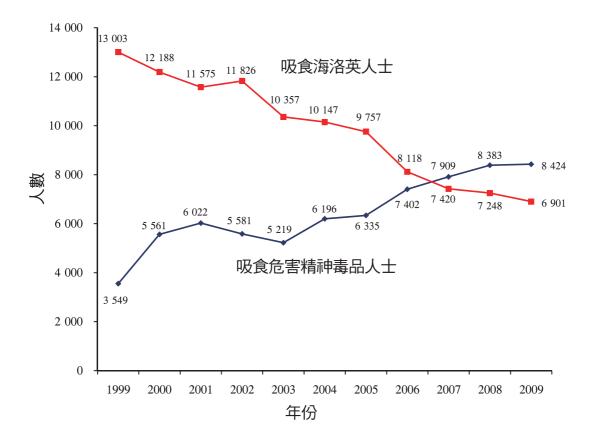
方面的工作,該署會繼續致力協助和鼓勵非政府機構及中心營辦者採取更積極的行動,予以配合。

問題三: 難以獲取足夠的資助

5.41 禁毒專員表示:

- (a) 第5.33 段所載審計署的建議,與當局正推行的政策措施一致;及
- (b) 禁毒處正根據禁毒常務委員會於二零一零年五月通過支持的大綱 (見第5.29段),擬訂經擴大的特別撥款計劃的細節(包括資助範 圍、審核和撥款程序、監控機制)。禁毒處會向相關部門、禁毒常 務委員會、毒品問題聯絡委員會和戒毒中心營辦者進行所需的諮 詢。

本港被呈報吸食海洛英人士和吸食危害精神毒品人士的趨勢 (一九九九至二零零九年)



資料來源:禁毒處的記錄

律政司司長領導的青少年毒品問題專責小組提出的建議

律政司司長領導的專責小組在二零零八年十一月發表的報告中,提出了以下有關戒毒治療及康復服務的主要建議(與戒毒中心有關的建議以粗體顯示):

- (a) 加強學校社會工作服務,以配合全面強化的校園禁毒工作;
- (b) 加強外展服務的人手,以應付嚴峻的服務需求;
- (c) 加強外展服務,以加強及早辨識和接觸邊緣青少年,提供即時介入服務;
- (d) 加強濫藥者輔導中心在社區上與各相關服務單位的協作,推行禁 毒預防教育和戒毒治療及康復服務,以及盡早增設兩間濫藥者輔 導中心;
- (e) 增加由社署資助的戒毒中心宿位,以應付預期會增加的下游住宿服務需求;
- (f) 在物質誤用診所加設專責醫務社工,提供服務給與日俱增向精神 科求診的吸毒者;
- (g) 在濫藥者輔導中心提供醫療支援服務,讓需要基本治療但暫時無 須在物質誤用診所接受專科治療的吸毒者,可以盡早獲得醫療服 務;
- (h) 開設兩間物質誤用診所,以應付迫切的服務需求,以及增加物質 誤用診所的服務名額,並為禁毒機構前線人員提供更多的教育和 培訓支援;
- (i) 因應需求和不斷轉變的吸毒情況,為禁毒工作者舉辦有系統的培訓課程;
- (i) 教育市民接納已戒除毒癮的人士,並呼籲社會各界支持他們;
- (k) 研訂措施,以加強戒毒治療及康復計劃的重返社會元素,並鼓勵 社會和家人給予支持;
- (l) 監察戒毒治療及康復計劃的重整步伐,以應付吸食危害精神毒品 人十不斷增加的需求;

(續)

(參閱第 1.9(a) 段)

- (m) 確保適當分配禁毒資源,以應付不斷轉變的需求,包括檢討分配 予以吸食海洛英人士為對象的美沙酮治療計劃和香港戒毒會的資 源;及
- (n) 監察吸食危害精神毒品人士日後對下游服務的需求,為高效率及有效的計劃尋求適當的撥款,以及鼓勵發展高質素的非資助服務。

資料來源:律政司司長領導的青少年毒品問題專責小組報告

戒毒中心的入住情况 (二零零九年一月至二零一零年六月)

	牌照所訂	 宿位名額	社署的視察 (註)					
戒毒中心	男性	女性	入住中心 吸毒者 平均人數	入住中心 非吸毒者 平均人數	總計	平均入住率		
	(a)		(b)	(c)	(d)=(b)+(c)	$(e) = \frac{(d)}{(a)} \times 100\%$		
中心1	316	316 —		0	203	64%		
中心2	20	_	20	0	20	100%		
中心3		42	40	0	40	95%		
中心4	_	24	24	0	24	100%		
中心5	20	_	17	0	17	85%		
中心6	20	_	18	0	18	90%		
中心7	18	_	14	0	14	78%		
中心8	_	16	14	0	14	88%		
中心9	_	24	20	0	20	83%		
中心 10	_	25	15	0	15	60%		
中心 11	50	_	34	0	34	68%		
中心 12	_	12	11	0	11	92%		
中心 13	16	_	6	0	6	38%		
中心 14								
(2009年9月前)	76	_	75	0	75	99%		
(自2009年9月起)	88	_	80	0	80	91%		
中心 15	12	_	12	0	12	100%		
中心 16	_	10	7	2	9	90%		
中心 17	34	_	18	0	18	53%		
中心 18	40	_	29	0	29	73%		
中心 19	24	_	20	0	20	83%		
中心 20	24	_	19	0	19	79%		
中心21		<u> </u>						
(2009年11月前)	2	10	57	48	105	50%		
(自2009年11月起)	3	18	73	38	111	35%		

附錄 C (續) (參閱第 3.14 及 3.15 段)

	牌照所訂	宿位名額	社署的視察 (註)					
戒毒中心	男性	女性	入住中心 吸毒者 平均人數	入住中心 非吸毒者 平均人數	總計	平均入住率		
	(8	a)	(b)	(c)	(d)=(b)+(c)	$(e) = \frac{(d)}{(a)} \times 100\%$		
中心 22	_	13	7	2	9	69%		
中心 23	40	_	30	1	31	78%		
中心 24	_	12	10	0	10	83%		
中心 25	20	_	2	0	2	10%		
中心 26	50	_	20	0	20	40%		
中心 27	20	_	10	0	10	50%		
中心 28	50	_	51	23	74	148%		
中心 29	_	14	16	1	17	121%		
中心 30	40	_	19	5	24	60%		
中心 31	_	20	7	1	8	40%		
中心 32	24	_	4	0	4	17%		
中心 33	18	_	2	0	2	11%		
中心 34	24		8	6	14	58%		
中心 35	20	_	20	0	20	100%		
中心 36	20	_	6	0	6	30%		
中心 37	20	_	0	0	0	0%		
中心 38	30	_	28	0	28	93%		
中心 39	19	_	13	0	13	68%		
中心 40	16	_	13	0	13	81%		

說明: 平均入住率達 100% 或以上的戒毒中心

平均入住率低於 20% 的戒毒中心

資料來源:社署的視察報告

註: 入住中心吸毒者/非吸毒者平均人數和平均入住率,反映在二零零九年一月至二零一零年六月期間,社署多次進行視察時,戒毒中心向其匯報當時情況數字。

教育局的服務合約/租約計劃

- 1. 教育局自一九九九年起訂立服務合約/租約計劃。政府土地及樓宇一般透過校舍分配工作,以競爭形式分配給辦學團體。合資格的學校營辦者可申請政府用地/樓宇,開辦指定類別學校。辦學團體須與教育局訂立服務合約。此外,又須就獲分配的政府土地或樓宇,與作為業主的有關政策局/部門(例如地政總署、教育局或政府產業署)簽訂批地協議或租約。獲分配的政府土地或樓宇的地價或年租,通常只是一個象徵式款額。教育局與辦學團體簽訂的服務合約,年期應與批地協議/租約相同。有關的服務合約和批地協議/租約均可定期(即每五年)續期,但學校的營運須令教育局滿意。
- 2. 辦學團體與教育局簽訂的服務合約,通常載有規管學校運作的主要條款 及條件,可包括:
 - (a) 規定學校在政府指明的日期開辦;
 - (b) 規定學校營辦者提交學校發展計劃,供政府審批;
 - (c) 規定學校營辦者按照核准學校發展計劃辦學,達到計劃所定表現 指標,並按計劃釐定的準則收生;
 - (d) 制訂容許政府隨時進行檢討的機制,以確保學校提供的教育質素,並符合學校發展計劃和服務合約的規定;及
 - (e) 規定每年向政府提交經審計的學校帳目報表。

資料來源:教育局的記錄

個案四:以私人協約方式批出的一幅政府用地

- 1. 一九九八年十二月,沙田一幅政府用地的上層平台(6670平方米)以私人協約方式,批予機構 2(非資助),以營辦一間培訓及康復中心,收容流離失所人士(不論男女)——中心 21 ,為期 50年,地價 1,000元。最高及最低地積比率分別為 1.4 及 0.89 ,年租定為該用地的應課差詢租值的 3% ,但最低租金為每年一元(如有要求繳交)。根據社署的記錄,機構 2 獲批這幅用地前,曾以短期租約方式,在九龍一臨時房屋區營辦一間戒毒中心,主要作為已戒除毒癖者的中途宿舍,部分則闢作臨時收容中心或開放式接待中心,收容露宿者、妓女、長者及邊緣青少年。一九九六年,該臨時房屋區騰空,供建公屋。
- 2. 一九九九年三月,當局亦以短期租約方式把該幅沙田政府用地的下層平台 (4583平方米) 租予機構 2,作為中心 21 宿友和真正訪客的康樂場地,"租期先定三年,其後按季續租",租金定為每年一元 (如有要求繳交)。
- 3. 二零零五年四月,機構2正式申請更改批地條件,包括把私人協約方式 批地由上層平台擴展至涵蓋下層平台。為支持有關的更改,機構2提出理由如 下:機構於一九九六年向政府申請批地時提出的建議(所有建築物均建於上層 平台),會對上層平台的入住中心人士產生"負面視覺影響",有關建議必須 修訂,包括把一個原本計劃建於上層平台的多用途禮堂,遷往下層平台。改動 後的禮堂面積約為572平方米,用以舉辦室內體育活動及舉行大型會議。為 此,有關方面必須就下層平台取得永久批地。
- 4. 把私人協約方式批地擴展至涵蓋上層和下層平台後,該政府用地的地積 比率會是 0.52 ,地政總署和規劃署當時均認為偏低。儘管如此,由於禁毒處 和當時的衞生福利及食物局已在政策上作出支持,機構 2 把私人協約方式批地 擴展至涵蓋下層平台的申請,於二零零五年十月獲沙田區地政會議批准。
- 5. 二零零七年二月,機構 2 正式獲當局以私人協約方式,批給下層平台,作為上層平台的延伸部分,地價1,000元。簡言之,機構 2 獲當局以私人協約方式,批給上層及下層平台 (總面積約 11 000 平方米),以開辦中心21,年租為整幅用地的應課差飽租值的 3%。

資料來源:社署的記錄

中心 21 的使用情况 (二零零三年九月至二零一零年六月)

				非接受	
	牌照所訂			治療及康	
視察日期	宿位名額	吸毒者	非吸毒者	復服務人士	總計
	(註1)	(註2)	(註3)	(註 4)	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (b)+(c)+(d)
		(人數)	(人數)	(人數)	(人數)
18-9-2003	210	46	2	†	48
6-9-2004	210	70	90		160
16-8-2005	210	52	45		97
7-9-2005	210	53	35	- 沒有	88
27-3-2006	210	63	23	次 記錄	86
3-8-2006	210	76	32	百 山 亚米	108
20-9-2006	210	72	97		169
10-1-2007	210	75	28		103
26-6-2007	210	61	27	+	88
20-9-2007	210	60	25	18	103
16-1-2008	210	58	38	18	114
22-9-2008	210	49	50	0	99
25-2-2009	210	61	50	56	167
14-7-2009	210	53	45	0	98
18-12-2009	318	74	34	0	108
29-6-2010	318	72	41	24	137

資料來源:社署的視察報告

註1: 二零零二年十一月,中心21獲批的牌照核准宿位名額為210個,有關名額於二零零九年十一月增至318個(見第4.23段)。牌照核准宿位名額,是指中心21根據條例可收容的吸毒者(不論男女)人數上限。除根據條例發給的牌照外,中心21並無持有任何其他由社署管理的牌照。

註2: 有關人數為社署進行視察時正在中心接受戒毒治療的吸毒者(全部男性)人數。

註3: 這包括有行為或家庭問題的人或酗酒者。

註4: 並無關於這些入住中心人士的資料。

中心 21 的每月戒毒治療人數統計 (二零零七年七月至二零一零年六月)

	2007				2008			2009			2010	
月份	牌照 所訂 宿位 名額	吸毒者 (截至 月底)	; 宿位 入住率	牌照 所訂 宿位 名額	吸毒者 (截至 月底)	宿位 入住率	牌照 所訂 宿位 名額	(截至	· 宿位 入住率	牌照 所訂 宿位 名額	吸毒者 (截至 月底)	· 宿位 入住率
			(註)			(註)			(註)			(註)
		(人數)			(人數)			(人數)			(人數)	
一月				210	50	24.0%	210	59	28.2%	318	73	22.4%
二月		\		210	54	24.4%	210	63	29.1%	318	74	22.0%
三月				210	61	28.3%	210	76	35.1%	318	74	22.0%
四月				210	65	30.2%	210	69	34.0%	318	72	21.3%
五月				210	61	30.8%	210	74	32.2%	318	71	22.5%
六月				210	65	30.9%	210	70	32.1%	318	72	21.0%
七月	210	51	24.8%	210	58	30.5%	210	64	31.5%			
八月	210	48	23.7%	210	46	25.7%	210	60	27.4%		\	
九月	210	52	24.5%	210	49	23.1%	210	67	28.0%			
十月	210	39	21.3%	210	51	24.7%	210	72	31.5%			
十一月	210	45	20.6%	210	54	25.8%	318	70	22.3%			
十二月	210	51	23.5%	210	58	27.4%	318	72	22.2%			

資料來源:機構2按照《實務守則》規定提交給社署的報表

註:宿位入住率=

(每天登記入住中心的吸毒者總和/(牌照所訂宿位名額×中心營辦日數))×100%