

《審計署署長第五十五號報告書》— 第 10 章

住院戒毒治療及康復服務

撮要

1. 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。保安局禁毒處按禁毒常務委員會的意見行事，負責制訂政府的禁毒政策及整體統籌禁毒工作。

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。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。為打擊毒品問題，政府有多項舉措，包括推行青少年毒品問題專責小組(由律政司司長領導)在二零零八年十一月發表的報告的建議，以及增撥資源，推行一系列戒毒治療及康復措施。

3. 在 2009-10 年度，政府用於各類自願戒毒治療及康復服務的支出，約為 2 億元，服務包括(a)社會福利署(社署)資助的濫用精神藥物者輔導中心；(b)由醫院管理局營辦的物質誤用診所；(c)由衛生署營辦的美沙酮治療計劃；及(d)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”)，當中 20 間獲政府資助，20 間並非由政府資助。

帳目審查

4. 二零零八年，審計署完成了兩項審查——“自願戒毒治療及康復計劃”和“香港戒毒會”。有鑑於日趨嚴重的吸毒問題(尤其是青少年吸毒問題)，以及戒毒中心發揮十分重要的作用，審計署最近就住院戒毒治療及康復服務，進行了另一項審查。

分配予香港戒毒會的資源

5. 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。在2006-07年度，香港戒毒會更獲分配7,500萬元，主要為吸食海洛英人士提供戒毒治療。立法會政府帳目委員會在其二零零八年七月的報告書中，對香港戒毒會的服務需求下降，令其轄下規模最大的中心(中心1)一直未盡其用，表示關注。

6. 為協助香港戒毒會重訂資源的優先次序，保安局已委託效率促進組進行研究。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(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提供治療，其入住率亦相對偏低。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。

7. 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，香港戒毒會就該項建議向香港賽馬會慈善信託基金申請資助。有關計劃會利用中心1未盡其用的設施，為12至18歲的青少年提供禁毒預防及康復計劃。審計署建議禁毒專員應與衛生署署長合作，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。

戒毒中心的使用情況

8. **應付需求的整體宿位名額** 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。截至二零一零年八月，戒毒中心提供的1 635個宿位名額中，49%屬資助宿位，但當中頗大的部分仍主要為吸食海洛英人士提供治療而設。主要為吸食危害精神毒品人士提供治療而設的1 261個宿位中，65%由非資

助中心提供，政府的管制普遍有限。而且，1 635 個宿位不是全數為吸毒者而設，因為有些中心把部分宿位用作收納非吸毒者。鑑於近年吸毒人數趨升，審計署建議禁毒專員應與社會福利署署長和衛生署署長合作，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。

9. **戒毒中心工作量不均** 戒毒中心的工作量並不平均。有些戒毒中心的入住率相當高，輪候時間頗長，而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。審計署建議禁毒專員應在檢討第 8 段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。

10. **受感化者接受戒毒治療的輪候時間** 截至二零一零年四月，社署感化主任正處理的吸毒者個案約有 1 100 宗，其中 648 宗關乎感化主任把受感化者轉介至戒毒中心。審計署的分析顯示，有 71 宗個案(648 宗個案的 11%)的受感化者須輪候兩個月以上，才得以入住戒毒中心。審計署的進一步分析顯示，在這 71 宗個案中，有 94% 的個案與六間戒毒中心有關，但有關中心牌照所訂的宿位名額卻有限。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。

11. 審計署審查社署 22 宗個案的檔案後發現，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。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，但仍有 14 宗(22 宗個案的 64%)的受感化者被發現在等候入住戒毒中心期間吸毒，當中五名受感化者的感化監管期其後延長了。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，認真檢討部分個案須輪候頗長時間才能入住的不理想情況，並採取措施，盡量縮短輪候時間。

12. **政府的資料收集及互通系統** 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。此外，對於一些有助監察為康復學生是否已提供足夠支援的資料，並沒有定期收集。審計署建議禁毒專員應與社會福利署署長和衛

生署署長合作，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。

設於政府用地／樓宇的戒毒中心

13. **設於政府用地／樓宇的戒毒中心的營運規模** 現時有不少戒毒中心都設於政府用地／樓宇。當局透過私人協約或短期租約方式把用地／樓宇批予非政府機構，收取象徵式的地價／租金。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，須令負責的政策局／部門滿意。就資助戒毒中心而言，負責的政策局／部門(例如社署)大致上都有對這些中心的營運規模施加若干管制，例如藉與中心訂定《津貼及服務協議》加以管制。至於設於政府用地／樓宇的非資助戒毒中心，社署對其營運規模，管制甚為有限。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，監察這些設於政府用地／樓宇的非資助中心的營運規模，以及制訂合適的監察機制。

14. **位於大嶼山的一幅戒毒中心用地一直閒置** 一幅位於大嶼山的用地自一九九三年起透過短期租約方式，以象徵式租金批予非政府機構 1，以營辦戒毒中心。但審計署發現，禁毒處、社署和地政總署均沒有監察擬設的中心已開辦與否。結果，16 年來，這幅批出的用地(面積 1 070 平方米)大部分時間閒置，而該短期租約於二零一零年十月被終止。審計署亦發現，政府曾有好幾次可早些知悉該用地一直閒置，但有關部門沒有充分跟進。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)*從未能察覺用地一直閒置的事件中汲取教訓；*(b)*進行檢討，以確定可有類似個案；及*(c)*探討被收回用地的其他用途。

15. **位於沙田的另一間戒毒中心運作情況** 非政府機構 2 (非資助)在一九九六年前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。一九九八年十二月，機構 2 獲當局以私人協約方式(為期 50 年)，批給位於沙田的一幅政府用地的上層平台，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。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租予機構 2，作為中心 21 宿友和訪客的康樂場地。

中心 21 於二零零一年十二月正式啓用，並於二零零二年十一月，獲發豁免證明書(見第 17 段)繼續營運，牌照核准的宿位名額為 210 個。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。二零零九年十一月，中心 21 獲發牌照，核准的宿位名額增至 318(210+108)個。

16. 雖然中心 21 所使用的這一幅政府用地(約 11 000 平方米)，被地政總署署長於一九九六年形容為交通便利、面積龐大，是一幅相當難得的用地，但審計署發現社署沒有行使批地條件所訂明的規管權力，確保中心 21 的營運規模令人滿意。截至二零一零年六月為止的七年間，中心的入住人數介乎 48 至 169 人；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。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，採取適當措施，執行批地條件，以及探討方法，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。

戒毒中心發牌情況

17. 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》(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。凡於該條例生效前已在運作的戒毒中心，當局一律給予寬限期，資助和非資助中心的寬限期分別為四年及八年，以便進行改善工程，以符合發牌要求。在寬限期內，社署可發給豁免證明書，暫時豁免這些戒毒中心符合領牌要求。

18. **有需要監察戒毒中心的工程進度** 不少戒毒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，才提交工程進度表。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。審計署建議社會福利署署長應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。

19. **難以覓得合適的用地／樓宇作重置之用** 不少戒毒中心均須重置，以求符合條例所訂的發牌要求。然而，重置過程往往

漫長，包括需要物色合適用地／樓宇、諮詢當地居民及處理批地等。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，當局將難以把選址批給戒毒中心。另外，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。審計署建議禁毒專員和社會福利署署長應：(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，並籲請當地居民支持設立戒毒中心；及(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協助，以進行必需的斜坡維修工程。

20. **難以在原址進行改善工程** 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。基於多項因素，例如沒有規劃許可、需要業主同意及存在違例建築物等，這些中心有時難以在原址進行改善工程，以符合發牌要求。部分非資助中心更表明不會優先着手在原址進行改善工程。審計署建議禁毒專員和社會福利署署長應找出更有效方法，尋求非政府機構合作，盡早着手進行改善工程。

21. **難以獲取足夠的資助** 二零零二年，禁毒基金設立特別撥款計劃，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，以符合發牌要求。根據特別撥款計劃，每間中心最多只可獲得 300 萬元。不過，社署的估算顯示，有 13 間中心各需撥款 300 萬元以上至 2,700 萬元。此外，特別撥款計劃並不資助中心聘請認可人士擬備申請文件的費用。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。該筆注資可令禁毒基金得以擴大特別撥款計劃的範圍。審計署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

22. 當局同意審計署的建議。

二零一零年十一月