第 6 章

財經事務及庫務局

政府的服務表現衡量及匯報工作

香港審計署
二零零五年十月二十二日

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。

《審計署署長第四十五號報告書》共有九章，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

政府的服務表現衡量及匯報工作

目　錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.3
服務表現管理的重要	1.4 – 1.5
衡量服務表現的整體管理架構	1.6
政府工作計劃的服務表現衡量	1.7 – 1.8
海外經驗	1.9
政府有關服務表現衡量及匯報工作的指引	1.10 – 1.11
帳目審查	1.12 – 1.15
鳴謝	1.16
當局的整體回應	1.17 – 1.20
第 2 部分：管制人員報告內服務表現資料的足夠程度	2.1
管制人員報告	2.2 – 2.3
有關管制人員報告內衡量服務表現準則的指引	2.4 – 2.6
審計署的意見	2.7
有需要更着重制訂管制人員報告內的目標	2.8 – 2.9
有需要改善管制人員報告內衡量服務表現準則的選擇和制訂方式	2.10 – 2.24
審計署的建議	2.25 – 2.26
當局的回應	2.27 – 2.28
第 3 部分：管制人員報告內服務表現資料的可靠程度	3.1
審查管制人員報告內的服務表現資料	3.2
審計署的意見	3.3 – 3.10
審計署的建議	3.11
當局的回應	3.12
第 4 部分：管制人員報告內其他尚待改善之處	4.1 – 4.2
成本資料的匯報工作	4.3 – 4.8
匯報跨越多年的服務表現	4.9 – 4.19
善用電子匯報更方便翻查資料	4.20 – 4.24
審計署的建議	4.25 – 4.26
當局的回應	4.27 – 4.29

目　錄 （續）

頁數

附錄

A ： 民政事務總署 (個案三) 51

B ： 康樂及文化事務署 (個案四) 52–53

C ： 教育統籌局 (個案五) 54–56

D ： 懲教署 (個案六) 57

E ： 管制人員報告中服務表現較預期目標尚差 10% 或以上但沒有適當解釋差距的其他例子 58–59

F ： 影視及娛樂事務管理處 (個案十四) 60–61

G ： 衞生福利及食物局 (個案二十二) 62

H ： 消防處和屋宇署 (個案二十五) 63–64

I ： 英國政府網上匯報服務表現制度 65–68

第 1 部分：引言

1.1　本部分說明這項審查的背景，並概述其目的及範圍。

背景

1.2　現今以成效為本的管理和成效匯報工作，已成為公營部門管理詞彙的一部分。公眾要求政府施政須有成效，並以符合經濟原則的方式明智及謹慎地運用市民交託政府的公帑。

1.3　行政長官在一九九七及九八年的《施政報告》中承諾，政府會以成效為目的，以成效定優劣，從而確保政府以成效為本的方式管理事務。行政長官在《二零零四年施政報告》中，繼續致力維持一個迅速回應市民訴求和勇於承擔責任的政府。

服務表現管理的重要

1.4　服務表現管理有助支持政府推行以成效為本的管理方針，並對一個有效率的問責政府至為重要。服務表現管理涉及挑選服務表現的主要方面來衡量，制訂衡量服務表現準則，蒐集服務表現資料，根據工作目標衡量和匯報實際服務表現，並致力改善日後的服務表現。

1.5　服務表現管理是聯繫政府管理程序各個層面及範疇的關鍵。服務表現管理確保政府的宗旨、目的及工作優先次序 (當局已在多份主要的問責文件中表述 (見第 1.6 段)) 付諸實行。

衡量服務表現的整體管理架構

1.6　衡量服務表現準則 (即工作目標和成效指標) 早已存在於政府管理程序的各個層面上。大體而言，衡量服務表現準則存在於兩個層面。

在政策層面　施政方針和施政措施每年均會在以下文件中制訂：

- 行政長官的《施政報告》；
- 施政綱領小冊子 (在二零零三年前稱為施政方針小冊子)，該小冊子是《施政報告》文件的一部份；及
- 各局局長的政策簡報會，在《施政報告》公布不久後由局長各自向立法會簡報。

除這些施政方針和施政措施外，當局亦經常發布政策層面的工作目標。

在部門層面　為配合上述的施政方針和政策層面目標，各部門須在預算(註 1) 內的管制人員報告以一個或多個綱領分析其工作。根據管制人員報告內的每個綱領，管制人員須制訂綱領宗旨和衡量服務表現準則。管制人員報告列出來年的衡量服務表現準則，並匯報去年及今年的服務表現成效，是有關各方評估部門服務表現的一項重要的既定工具。

政府工作計劃的服務表現衡量

1.7　政府事務複雜浩繁。為幫助交代和衡量政府所做何事，政府的工作通常分為資材、產量和結果，其定義如下：

資材	為用以生產和達致產量的資源。資材通常包括人力、物力、行政服務和電腦系統。
產量	為政府工作的直接成效，例如所處理牌照申請的宗數、進行手術的宗數、所治療病人的數目。
結果	為政府工作對社會造成的最終影響或結果，例如罪案減少、健康改善、預期延長壽命。結果反映政府行動的預期成效，並為政府介入提供理據。

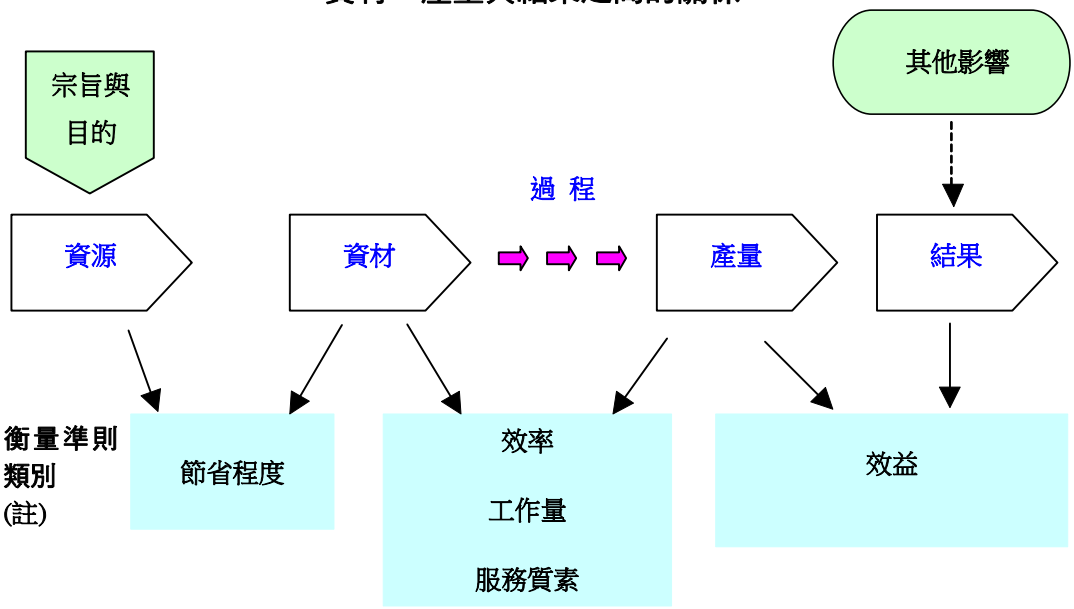
資料來源：審計署根據國際公認最佳做法所進行的研究

1.8　為衡量資材、產量與結果三者之間的關係，我們將會檢討服務表現的各個方面，即節省程度、效率、工作量、服務質素及效益。圖一顯示它們之間的關係。

註 1：《公共財政條例》(第2章) 訂明，財政司司長須在每一財政年度內，安排擬備下一財政年度的政府收支預算，並須安排在預算所關乎的財政年度開始之前，或該年度開始之後的切實可行範圍內，盡快將之提交立法會省覽。財政年度的各開支預算總目須包括在《撥款條例》草案中，而條例草案須與該預算一同提交立法會。《撥款條例》一經制訂，該條例所關乎的財政年度的開支預算即當作核准。

圖一

服務表現衡量—
資材、產量與結果之間的關係



註：

(a) **節省程度衡量準則**審視在工作範疇內獲取資材的成本（例如某種治療方法所用藥物的費用)。

(b) **效率衡量準則**審視投入過程的資材是否獲取最大的產量（例如單位成本、職工生產力)。

(c) **工作量衡量準則**審視產量的多寡（例如參加反吸煙運動的吸煙人士的預計人數)。

(d) **服務質素衡量準則**審視向顧客所提供服務的質素（例如所提供服務的回應時間或涵蓋範圍)。

(e) **效益衡量準則**審視工作範疇的產量是否達致預期結果。結果可以是直接、中期或最終結果。

- **直接／中期結果**指產量與最終結果之間的連串結果。直接／中期結果可望達致預期成效，但本身並非最終的結果，而是顯示邁向某些最終結果的進程。舉例而言，因反吸煙運動而戒煙的預計人數，是該運動在改善人們健康方面的效益的一個中期指標。
- **最終結果**指最後或終極結果。最終結果有助評估政府工作的最後影響及結果。舉例而言，政府的反吸煙政策會使人口更加健康，罹患呼吸系統疾病的人數減少。

海外經驗

1.9　服務表現衡量及匯報工作有助改善政府的工作表現、透明度和問責程度，這點很多人已經認同。因此，服務表現衡量及匯報工作廣受很多外國政府所重視。研究顯示，雖然文化差異令不同國家的政府採用不同的服務表現衡量及匯報方法，但當中仍有一些值得留意的共通之處如下：

- 重點已由匯報產量／工作轉移至以成效為管理目的和以結果作匯報內容。
- 為增加透明度並提高問責程度，每年一度／半年一度的發布服務表現報告，以匯報邁向特定目標的進程。
- 為確保服務表現資料可靠，先進國家的政府已制訂一些數據核實方式。
- 外國經驗顯示，由着重管理資材轉移至以成效為本的管理，過程並不容易。這種演變需時，往往要四至五年。
- 持之以恆，並營造敏於接受新思想的環境，是達致以成效為本的管理的關鍵所在。為應付那些妨礙以成效為本的管理的挑戰，必需要有連續持久的承擔和優秀的領導人員。

政府有關服務表現衡量及匯報工作的指引

1.10　**財經事務及庫務局所發出的指引**　每年在十月／十一月左右，財經事務及庫務局 (財庫局) 都會發出通函，邀請管制人員就下一年度政府一般收入帳目提交預算草案，包括管制人員報告。財庫局亦會在通函內向管制人員提供指引 (下稱《財庫局指引》)，指示如何根據個別綱領挑選和制訂衡量服務表現準則和目標，以在管制人員報告內匯報。

1.11　**效率促進組所發出的指引**　為支持行政長官推行以成效為本的管理 (見第 1.3 段)，政務司司長辦公室轄下的效率促進組在二零零零年一月發出《衡量服務表現實用指引》(下稱《效率促進組指引》)。效率促進組在其指引中扼述政府制訂衡量服務表現準則的程序，並強調衡量服務表現是政府承諾為所服務的社會達致最佳成效的重要環節。

帳目審查

1.12　一九九四年十月，審計署審查了政府向立法局提供的財務及服務表現資料的足夠程度，以及該等資料的質素。政府帳目委員會在一九九五年一月報告

中建議，政府應向立法局提供有關服務表現效率及效益的足夠資料，並應不斷改善有關提供宗旨及目的方面資料的方法，而上述措施應與結算資料妥為配合。

1.13　在上述背景下，審計署最近審查了管制人員報告所匯報的服務表現資料是否適當和足夠。由於良好的匯報工作首要條件是要求所匯報的資料信實可靠，並以公正的方式陳述，因此審計署已挑選若干決策局及部門，審核所匯報的服務表現資料的可靠程度。所選的決策局及部門規模大小不一，這樣最後提出有待改善之處和最佳做法範例，一般而言，也可以為其他決策局及部門所採用。舉例而言，接受審核的包括教育統籌局 (教統局)、食物環境衞生署 (食環署)、民政事務總署和學生資助辦事處。由於審計署旨在找出政府的服務表現衡量及匯報工作尚待改善的地方，所以挑選進行審核的衡量服務表現準則皆為錯計誤報風險較高的項目。因此，審查結果未必反映所有決策局及部門的整體情況。

1.14　審查重點包括下列範疇：

(a)　管制人員報告內服務表現資料的足夠程度 (第 2 部分)；

(b)　管制人員報告內服務表現資料的可靠程度 (第 3 部分)；及

(c)　管制人員報告內其他尚待改善之處 (第 4 部分)。

1.15　審查準則是以財庫局及效率促進組所發出的指引為本，並在適當情況下參考海外先進國家所採取的最佳做法。審計署發現在衡量及匯報服務表現方面有尚待改善之處。審查結果和建議，旨在改善政府的服務表現衡量及匯報工作，從而提高政府向市民負責的程度。

鳴謝

1.16　在帳目審查期間，各決策局及部門人員充分合作，審計署謹此致謝。

當局的整體回應

1.17　**財經事務及庫務局局長**大致上同意審計署的建議，他會敦促各管制人員奉行《財庫局指引》，並會在適當情況下妥為修訂該指引。他亦樂意與那些在交代服務表現期望、衡量服務表現和匯報成效方面遭遇困難的決策局／部門討論 (註 2)。

註 2：財經事務及庫務局局長在二零零五年十月初邀請管制人員提交2006-07年度預算草案時（見第1.10段），發出了一套修訂的《財庫局指引》，當中已納入審計署的建議。

1.18 **效率促進組專員**告知審計署，該組一直倡議政府以衡量和匯報服務表現作為重要工具，以確保所提供的服務物有所值，而且向公眾負責。專員認為，政府確已編製大量以衡量服務表現為本的資料。該組會考慮如何把這些資料以更妥善的方式表述，並會考慮管制人員報告是否最佳的方式，抑或還有其他方式可用。該組亦準備協助求助的決策局／部門協調政策層面和部門層面的目標。

1.19 **民政事務總署署長**知悉本審計報告的審核結果，並會認真考慮審計署向民政事務總署提出的各項建議，以便在適當情況下付諸實行。

1.20 **屋宇署署長**表示，他大致上歡迎本報告所載的意見和建議。

第2部分：管制人員報告內服務表現資料的足夠程度

2.1　本部分探討在管制人員報告內服務表現資料的足夠程度。審計署發現，部分服務表現資料的效用存疑。

管制人員報告

2.2　在預算中，每個開支總目都附有管制人員報告，交代該總目所申請的撥款將如何應用於管制人員所負責的各個綱領上。管制人員報告中的各個綱領均會訂明宗旨、綱領簡介，以及監察服務表現的衡量準則。管制人員報告以分析各個綱領的財政撥款及人手編制作結。

2.3　作為預算的一部分，管制人員報告是立法會財務委員會批核下一財政年度政府開支預算，以及有關各方評估去年及來年決策局／部門服務表現的基礎。

有關管制人員報告內衡量服務表現準則的指引

2.4　**財庫局發出的指引**　據財庫局稱，管制人員須依照以下指引，為開支總目下的各個綱領擬備管制人員報告：

管制人員須：

- 指出就過去一年及日後的政策大綱而言，各個綱領完成所訂目標的幅度
- 確保已填報個別綱領來年所有目標及指標
- 避免衡量服務表現準則及目標清單過於冗長
- 集中匯報最能夠反映綱領服務質素、節省程度、效率及效益的主要衡量服務表現準則及目標
- 按產量指標 (例如數量及工作量指標) 在評估服務表現時的表面價值，考慮保留多少這方面的資料
- 集中注意本身的運作效益
- 在適當情況下，匯報呈現逆向趨勢的衡量服務表現準則，並提出解決方案

納入管制人員報告的目標應：

- 指出部門運作目標的完成幅度
- 重點匯報取得成效所涉的成本效益出現的變化。在這方面，應提供單位成本或生產力指標。
- 在相關情況下，指出所達到的服務水平、周轉時間、積壓的工作等

2.5 **《效率促進組指引》** 效率促進組在其指引 (見第 1.11 段) 中，強調政府須改善服務表現衡量制度，並特別指出：

(a) 對政府或公務員隊伍來說，衡量服務表現並非新事物。政府的研究顯示，不但衡量服務表現的準則大有改善餘地，亦應加強協調各層面的衡量準則和工作目標；

(b) 工作重點可放在合作跨越傳統架構界限，從而善用可供運用的資源為社會提供最具成效的服務；及

(c) 該指引是為了幫助管理人員為所屬範疇制訂衡量服務表現準則，而此舉將有助集中力量，按政府的整體工作優先次序來服務社會。

2.6 《效率促進組指引》提出了以下幾個要點：

- **衡量服務表現為何重要？** 政府及民間的研究均發現，“凡被衡量的便能夠辦成”，而良好的服務表現衡量制度將有助大幅提升服務質素及員工的工作滿足感。
- **整體管理架構** 因此，衡量服務表現對建立理想中的未來公務員隊伍，以及為此推行的多項計劃至關重要。服務表現管理可視為緊扣及聯繫政府管理程序中各個層面和環節的接合劑。
- **其他國家的經驗** 衡量服務表現已越來越普遍，現時已應用於落實綱領及推行服務的層次上。高級公務員均須把工作重點放在成效而不是規則及程序上。
- **香港的服務表現衡量架構** 決策局／部門應制訂一套能平衡各個層面 (即目標層面、顧客層面、機構和員工層面、程序層面) 而不會以偏概全的衡量準則。
- **成功秘訣** 決策局／部門在制訂和評估擬議的衡量服務表現準則時，應不斷思考以下問題，例如：
  - 這些準則有沒有策略性焦點，可明確配合部門或科別的目標，以及更高層次的施政方針？
  - 整體來說，這些準則能否均衡涵蓋計劃中的工作及成效？
  - 這些準則是否着重衡量產量及結果並清楚區分兩者？
  - 這些準則能否量度整體滿意程度？
- **確保採用衡量準則以監控服務表現** 假如不善加利用服務表現資料，則當初為界定和蒐集有關資料所作出的努力將付諸流水。制訂衡量服務表現準則的最後階段，是確保服務表現資料得到應用。

審計署的意見

2.7 在評估管制人員報告所匯報的服務表現資料的足夠程度時，審計署找出以下尚待改善之處：

(a) 有需要更着重制訂管制人員報告內的目標 (見第 2.8 及 2.9 段)；及

(b) 有需要改善管制人員報告所匯報的衡量服務表現準則的選擇和制訂方式 (見第 2.10 至 2.24 段)。

有需要更着重制訂管制人員報告內的目標

2.8 管制人員報告有兩類衡量服務表現準則，分別是**目標**和**指標**。據效率促進組的指引稱，如服務表現可以量化，政府便會以目標來表示希望達到的水平(例如最少要處理的個案宗數，又或是回應速度不得低於某個特定水平)。政府若要監察某項衡量準則，但又不欲訂立量化目標，便會使用指標一詞。據效率促進組的指引稱，政府擬盡可能訂定目標，因為目標可使期望更加清晰，推動員工提升服務表現，並加強問責 (註 3)。該指引進一步指出，衡量服務表現準則應衡量各項工作對達成整體政府目標所作出的貢獻。財庫局的指引亦表示，管制人員報告所匯報的目標應指出部門運作目標的完成幅度，而管制人員應集中匯報部門的運作效益。

2.9 不過，審計署注意到2004–05年度管制人員報告所匯報的3 262項衡量服務表現準則中，只有973項 (即30%) 屬於目標，而指標則有2 289項 (即70%)。以個案二 (見第2.13(b) 段) 及個案四 (見第2.17(a) 段) 為例，兩個綱領的全年開支分別高達5億元及22億元，但卻沒有訂定任何目標。**審計署認為財庫局有需要鼓勵各決策局／部門在管制人員報告中多訂定目標。**

有需要改善管制人員報告內衡量服務表現準則的選擇和制訂方式

2.10 良好的衡量服務表現準則能夠清楚表明政府希望達到的成績，激勵鬥心和指示方向。這些準則應以成效為本，即推動政府有效運作，同時達致工作宗旨所訂明的主要產量及結果。此外，服務表現資料應作為監察服務表現的基礎，並使有關各方可對政府的表現作出評價。

2.11 不過，審計署發現管制人員報告所匯報的服務表現資料，很多時未能向有關各方全面及有意義地反映決策局／部門的服務表現。管制人員報告中的服務表現資料，尤其沒有充分反映決策局／部門的運作效益，原因如下：

(a) 所匯報的衡量服務表現準則並非主要準則 (見第2.12及2.13段)；

(b) 衡量服務表現準則只着重工作量和服務質素 (見第2.14至2.17段)；

(c) 所匯報的部分衡量服務表現準則意義不大 (見第2.18段)；

(d) 所匯報的衡量服務表現準則未有顧及跨部門及橫向合作事宜 (見第2.19段)；

註3： 據效率促進組的指引稱，在兩種情況下可能無法訂定目標。其中一種情況是由於各方仍在商討何為最合適的衡量準則，又或缺乏過往服務表現數據作為制訂合適目標的依據，因而暫時無法訂定目標。在另一種情況下，政府可能出於政策考慮，認為不宜訂定目標 (例如因為該政策的目標正是讓市場自決)。

(e) 未有提供足夠資料以便正確解讀目標及成效 (見第 2.20 段)；及

(f) 大幅偏離目標的情況欠缺解釋 (見第 2.21 至 2.24 段)。

所匯報的衡量服務表現準則並非主要準則

2.12 財庫局在其指引中表明，決策局／部門應着重匯報最能反映各個綱領的服務質素、節省程度、效率及效益的主要衡量服務表現準則及目標。

2.13 審計署對多個決策局／部門在管制人員報告中列舉的衡量服務表現準則進行了個案研究。**個案一、二及三**的管制人員報告均不曾臚列能夠充分反映有關綱領服務表現的主要衡量服務表現準則。這些個案顯示，有一些決策局／部門傾向為一些容易衡量，但未必十分重要的工作訂定目標。

(a) **個案一：食物環境衞生署的“環境*衞*生及有關服務”綱領 —— 潔淨服務**

(i) 雖然在食環署這個綱領下，清掃街道是一項重要工作，但管制人員報告列出與街道清潔有關的唯一目標，是在 98% 的情況下做到“在上午九時前完成主要街道的首輪清掃服務”。食環署匯報這項目標的達標情況如下：

服務表現目標	目標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃)
在上午九時前完成主要街道的首輪清掃服務 (%)	98	100	99	98

資料來源：食環署管制人員報告

除此目標外，管制人員報告內再無其他指標來反映清掃街道的效益。

(ii) 由於街道通常每天清掃四至八次，因此以早上九時前完成清掃作為評核服務表現的唯一目標着實令人費解。單靠這一目標不能反映街道是否清潔，以及是否已經達到“提供良好的環境衞生服務”這項綱領宗旨。

(iii) **審計署認為，食環署可制訂更有意義的衡量服務表現準則，藉此加強服務表現的匯報工作。**舉例而言，市民的滿意程度是可作為評核食環署街道清掃服務表現的另一指標。我們注意到，美國紐約市會定期公布街道清潔指數，以供公眾參考。

(iv) **審計署的建議　為加強服務表現的匯報工作，審計署建議食環署在管制人員報告中加入主要和有意義的衡量服務表現準則。**

(v) **政府的回應　食物環境衞生署署長**表示：

- 現行的服務表現目標“在上午九時前完成主要街道的首輪清掃服務 (%)”是用以反映在每天開始時街道清掃服務所達致的質素，並且是衡量街道清潔服務表現的一項準則。其後，街道清潔程度須在清掃服務期間一直維持在高水平；及
- 為加強衡量服務表現及匯報工作，食環署同意考慮制訂更有意義的街道清潔服務表現目標／指標。

(b) **個案二：民政事務總署的“地方行政”綱領**

(i) 雖然民政事務總署一年用了五億元在此綱領上 (註 4)，但管制人員報告中並沒有相關的目標。管制人員報告所匯報的主要指標都與年內活動和工作量有關，詳情如下。

指標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (預算)
諮詢區議會次數			
• 全港問題	385	516	511
• 地區事務	1 968	2 696	2 886
探訪互助委員會次數	16 725	16 960	17 000
探訪業主立案法團次數	29 557	28 157	30 000

資料來源：民政事務總署管制人員報告

(ii) 上述綱領旨在確保政府對地區需要和問題迅速回應，但上述指標卻未能直接反映民政事務總署如何有效達致這項目的。**審計署認為，民政事務總署需要加入主要和有意義的目標／指標，以衡量地方行政的效益。**此外，正如下文 (c)(iv) 項所述，民政事務總署對諮詢服務中心進行公眾調查時，可考慮

註 4： 在這個綱領下，民政事務總署推行了一項地方行政計劃，旨在透過設於全港18區的區議會及地區管理委員會，更有效地協調當局在地區層面所提供的服務及設施，確保政府對地區問題和需要迅速回應，以及推動市民參與地區事務。

把調查範圍擴大至包括市民對民政事務總署地方行政效益的觀感。

(iii) **審計署的建議　審計署建議民政事務總署在管制人員報告中加入主要和有意義的衡量服務表現準則，特別是以結果為本的目標。**

(iv) **政府的回應　民政事務總署署長**大致上歡迎審計署的建議。她表示：

- 民政事務總署會考慮制訂主要和有意義的目標／指標，以便更妥善反映地方行政效益，儘管在制訂可以量化的客觀服務表現目標／指標上可能會有困難；
- 至於擴大諮詢服務中心的調查範圍，民政事務總署會考慮進行其他調查，以包括市民對民政事務總署地方行政效益的觀感；及
- 由於民政事務總署現正檢討區議會的角色，可能會對地方行政綱領的工作範圍有所影響，因此她建議維持現狀，直至有關區議會的檢討工作完成為止。

(c) **個案三：民政事務總署的“社區建設”綱領** (見附錄 A)

(i) 對於這個一年開支達五億元的綱領 (註 5)，管制人員報告中只有兩個目標，分別為地區服務中心櫃枱人員對市民查詢的回應時間，以及接聽電話查詢的時間，詳情如下。

服務表現目標	目標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃)
諮詢服務中心人員在三分鐘內接待抵達中心的人士	100%	100%	100%	100%
中央電話諮詢服務中心人員在一分鐘內接聽電話查詢 (不包括颱風襲港期間)	100%	100%	100%	100%

資料來源：民政事務總署管制人員報告

註 5： 在這項綱領下，民政事務總署旨在制訂社區建設政策，並鼓勵市民參與社區計劃。

(ii) 管制人員報告所匯報的主要指標 (見附錄 A) 大都是有關年內推行了多少項社區計劃及和舉辦了多少項與地區運動有關的活動 (例如在二零零四年推行了 7 237 項區議會社區參與計劃及 1 807 項與地區運動有關的活動)。

(iii) 由於上述 (i) 及 (ii) 項的目標／指標主要與工作產量及服務質素有關，因此不能衡量民政事務總署在履行社區建設職責上的效益。

(iv) **審計署認為，現時的目標／指標應補充額外資料，例如匯報市民參與社區計劃的程度，以及民政事務總署對諮詢服務中心進行公眾調查的結果 (民政事務總署定期進行該項調查)。**公眾調查的範圍亦可擴大，例如評估民政事務總署所推行社區計劃的有用程度，以及市民對民政事務總署各項服務的滿意程度。

(v) **審計署的建議　審計署建議民政事務總署在管制人員報告中加入主要和有意義的衡量服務表現準則，特別是以結果為本的目標。**

(vi) **政府的回應　民政事務總署署長**大致上歡迎審計署的建議。她表示：

— 民政事務總署亦認為宜增補現行的目標／指標，以便更妥善反映該署在履行社區建設職務上的成效；

— 民政事務總署關注能否制訂可以量化的客觀目標／指標，以準確反映市民參與社區計劃的程度、該署所推行社區計劃的有用程度，以及市民對該署服務的滿意程度；及

— 至於擴大諮詢服務中心的調查範圍，民政事務總署會考慮進行其他調查，以包括評估該署社區計劃的有用程度，以及市民對該署服務的滿意程度。

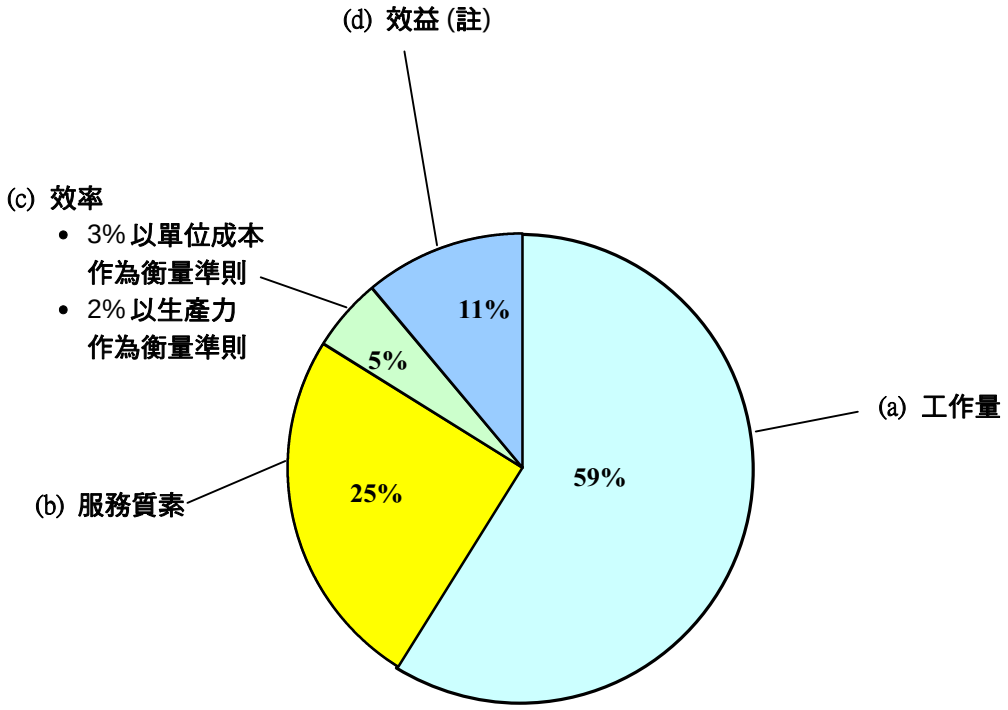
衡量服務表現準則只*着*重工作量和服務質素

2.14　財庫局期望各決策局／部門着重匯報本身的運作效益，同時藉衡量目標成效以顯示達成運作目標的幅度。效率促進組亦提倡訂立衡量服務表現準則，用以均衡檢討服務表現，並衡量服務表現的產量和結果。

2.15　對2004–05年度管制人員報告所列的衡量服務表現準則進行分析(見圖二)後，審計署發現只有11%的準則顯示有關綱領的效益(效益衡量準則的定義見第1.8段圖一)。分析結果顯示，大部分決策局／部門仍着重以工作量和服務質素作為匯報服務表現的基礎，匯報服務表現結果的仍屬少數。

圖二

各決策局／部門在管制人員報告中所匯報的衡量服務表現準則



資料來源：審計署對2004–05年度管制人員報告進行的分析

註：　管制人員報告內以結果作為衡量效益準則的例子包括：

- 香港警務處：偵破罪案總數
- 香港天文台：市民認為天氣預報準確的百分率
- 水務署：食水水質—供應至客戶供水接駁位置的食水符合世界*衞*生組織所定的標準(%)
- 勞工處：在工業經營內發生的致命意外數目
- *衞*生署：配合各方面工作，致力使嬰兒死亡人數和產婦死亡人數達到低比率

2.16 審計署認為，工作量和服務質素固然重要，但結果衡量準則也很重要，因為這是政府工作的最後成果。結果最終顯示政府希望達到的成績。**鑑於《財庫局指引》訂明各決策局／部門應着重匯報運作效益，審計署認為各決策局／部門應在管制人員報告內制訂更多結果衡量準則。**

2.17 下述個案研究顯示，各決策局／部門有需要在管制人員報告內匯報更多結果衡量準則，以反映達致所定運作目標的幅度：

(a) **個案四：康樂及文化事務署的“康樂及體育”綱領**

(i) 這個綱領的每年開支達 22 億元，宗旨是“發展和管理康體設施，藉以在社會各個層面推廣康樂和體育運動”。康樂及文化事務署 (康文署) 在管制人員報告內訂有下列目標：

- 為市民提供安全而優質的康體設施；
- 讓市民加深認識健體活動的益處；
- 提高市民對水上活動安全的意識；
- 為不同年齡組別人士 (包括學生和殘疾人士) 舉辦康體活動；及
- 提高康樂服務的效率與成本效益。

(ii) 然而，康文署並未在管制人員報告內訂下可量化的目標，反而匯報了 34 項服務表現指標。在這 34 項指標中，有 22 項與工作量和服務質素有關，其中12項涉及各項康體活動的參加者人數和康文署設施的使用情況 (舉例見下文)。詳情見附錄 B 。

指標	2002 (實際)	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (預算)
• 舉辦的康體活動	24 422	27 642	28 485	29 000
• 康體活動參加者	1 450 837	1 622 356	1 656 458	1 660 000
• 憲報公布的泳灘	41	41	41	41
• 兒童遊樂場	616	623	640	650
• 體育館	83	83	85	86
• 公眾游泳池的入場人數	10 300 000	9 150 000	9 810 000	10 000 000
• 高爾夫球練習場的入場人數	456 368	334 589	192 719	192 000
• 體育館的使用率 (%)	64	68	71	71

資料來源：康文署管制人員報告

(iii) 從這些指標中可見，康文署的康體活動參加者人數與設施使用率的趨勢有升有跌 (註 6)。康文署亦在管制人員報告內匯報各項提高轄下體育館使用率的措施，例如“學校體育推廣計劃”、“康樂場地免費使用計劃”、“活力長者計劃”、舉辦新的節目，以及把使用率偏低的體育設施改作其他用途。**審計署認為，康文署應制訂目標，尤其是以結果為本的目標，以反映該署是否達到“在社會各個層面推廣康樂和體育運動”這個綱領宗旨。**

(iv) 審計署注意到，海外類似機構就各項文化及體育計劃都訂有以結果為本的目標。以英國為例，為了達到“增加及擴大文化及體育運動的影響，從而豐富市民的生活，加強社會凝聚力，為現今和未來世代改善生活環境”的目的，文化、媒體及體育部 (Department for Culture, Media and Sport) 訂立了下列以結果為本的目標：

“通過達到下述目標，在二零零八年前增加成人和 16 歲或以上的青少年參與文化及體育活動的機會　：

- 使每年至少進行 12 次劇烈運動的人數增加 3%；及
- 使每周至少進行三次超過 30 分鐘溫和運動的人數增加 3%”。

以下例子顯示在美國也訂有類似目標：

- 俄勒岡州波特蘭市公園、康樂及文化局 (Parks, Recreation & Culture Bureau) 定下目標，要全市有至少50%的青少年參與康樂活動。該局公布的服務表現統計數字顯示，參與康樂活動的青少年已由 1994–95 年度的 47% 增至 2003–04 年度的58%。該局亦有進行調查，評估市民對市內公園和康樂服務質素的滿意程度；及
- 紐約市公園及康樂部 (Department of Parks & Recreation) 就市鎮公園系統所定的目標是“盡量提高公園設施和遊樂場的整體質素和清潔程度”，以及“增加康體中心的入場人數和康樂活動的參加人數”。該部進行公園巡查計劃，並就市民對公園情況及活動的滿意程度進行顧客意見調查，並根據公園的清潔情況所得評級評估服務表

註 6： 舉例而言，管制人員報告顯示，水上活動中心的入場人數和運動場的使用率有上升趨勢，但高爾夫球練習場的入場人數卻有下跌趨勢。

現。除此之外，該部亦有監察游泳池入場人數、康體中心會員人數和活動參與人數的增減百分率，從而評估服務表現。

(v) **審計署的建議　審計署建議康文署在管制人員報告內制訂目標，尤其是以結果為本的目標，以反映該署在"康樂及體育"綱領下所執行的工作的效益。**

(vi) **政府的回應　康樂及文化事務署署長**表示，康文署原則上接納上述建議，並會諮詢民政事務局和財庫局，以便盡早擬定有關建議的推行計劃。

(b) **個案五：教育統籌局的"小學教育"和"中學教育"綱領** (見附錄 C)

(i) 這些綱領涉及 270 億元龐大開支，宗旨是"進一步提高中小學教育的質素"。

(ii) 教統局管制人員報告列有38 項衡量服務表現準則，並訂定下列 5 個目標：

服務表現目標	學年		
	2003–04 (實際)	2004–05 (修訂預算)	2005–06 (計劃)
小學教育			
• 全日制官立、資助及直資小學學位 (%)	66	72	85
• 參加以英語為母語的英語教師及英語教學助理計劃的官立及資助小學 (%)	100	100	100
• 獲提供額外教師或臨時輔助人員進行課程發展的官立及資助小學 (%)	62	100	100
中學教育			
• 推行母語教學 (即由 1998–99 學年取錄的中一學生開始實施中學教學語言指引) 的官立及資助類別中學	302	306	311
• 獲提供以英語為母語的英語教師以加強英語教學的官立及資助類別中學 (%)	100	100	100

資料來源：教統局管制人員報告

上述目標反映為改善中小學教育而推行的主要措施(例如在小學實行全日學制、加強語文教學和學生輔導的各項新措施)。就這方面而言，這些目標頗為有用，**但卻難以反映學生的成績如何得到改進**。至於管制人員報告所匯報的其餘33項指標，則主要與工作量和服務質素有關(見附錄C)。

(iii) 審計署注意到，海外教育機構就學生的成績訂有以結果為本的目標(舉例見下文)。

英國教育及技能部(Department of Education and Skills)訂有以下目標：

"提高學生的英語和數學水平，以期在二零零六年或之前85%的11歲學生達到第四級或以上程度，而這個水平一直維持至二零零八年；及在二零零八年或之前，把少於65%的學生達到第四級或以上程度的學校比例減少40%"

美國教育部(Department of Education)以改善學生成績為目標，二零零四年所定的目標如下：

"45個州實現所有學生和指定組別學生達到三年級閱讀能力的目標"

"45個州實現所有學生和指定組別學生達到高校閱讀和數學能力的目標"

澳洲維多利亞省政府以改善學校教育為目標，2003–04年度所定的目標如下：

"92%的三年級學生的閱讀能力達到國家所定基準"

"95%的三年級學生的數學能力達到國家所定基準"

"家長對小學教育的滿意程度達85分(最高為100分)"

"五至九年級學生對教學質素評分達3分(最高為4分)"

"五至九年級學生對與學校的聯繫評分達3.8分(最高為5分)"

(iv) **審計署認為，教統局應考慮在管制人員報告內制訂更多以結果為本的目標，以助評估上述兩個綱領在提高學生成績方面的效益 (註 7)。**

(v) **審計署的建議　審計署建議 教統局在管制人員報告內制訂以改善學生成績為本的目標。**

(vi) **政府的回應　教育統籌局常任秘書長**表示：

- 學生成績受許多錯綜複雜的因素所影響，當中有些與教學質素無關，例如家庭支援。儘管如此，她贊同審計署的意見，同意為教育措施訂立服務表現目標，可以加強反映學生成績如何得到改進；及

- 事實上，教統局正朝着這個方向努力。該局引進了多項衡量服務表現的工具來記錄和跟進教育成效，其中包括推行全港系統評估 (見註 7)。這項系統評估旨在確立學生在主要學習階段 (小三、小六及中三) 所須達到中、英、數三科的基本水平。這些標準一經確立，便會成為未來衡量學生成績的客觀準則。這項系統評估已在小三及小六推行，並會在二零零六年推展至中三，屆時便可制訂更多以產量為本的目標。

(c) **個案六：懲教署的“重新融入社會”綱領** (見附錄 D)

(i) 這個綱領的每年開支達4.7 億元，宗旨是協助囚犯及所員重新融入社會，成為奉公守法的市民。在管制人員報告中，懲教署採用在監管期內各項重新融入社會計劃的成功率作為結果衡量準則。舉例而言，懲教署匯報在二零零四年，吸毒者從戒毒所獲釋後的一年監管期內未有被定罪及未再染上毒癖的成功率為 63.6% 。**審計署認為，懲教署所採用的結果指標有助評估“重新融入社會”綱領的效益。**據懲教署稱，該署在管制人員報告內公布成功率的做法，是亞太區內最佳作業方式之一。

註 7： 審計署注意到，教統局已委託香港考試及評核局制訂並推行全港系統評估，這是教育統籌委員會在二零零零年提出的教育改革措施之一。由於系統評估的目的是製備一組準確完整的全港及學校層面整體表現數據，這項評估將有助教統局檢討“小學教育”及“中學教育”這兩個綱領的效益。

(ii) 盡可能達致最高的成功率是懲教署“重新融入社會”綱領的主要目標。不過，該署並未在管制人員報告內訂下任何可量化的目標，因此難以評估二零零四年的63.6%成功率是否符合預期目標。

(iii) **審計署的建議　審計署建議懲教署在管制人員報告內就各項重新融入社會計劃釐定目標成功率，藉此進一步改善服務表現的匯報工作。**

(iv) **政府的回應　懲教署署長**表示，環顧全球，懲教機關甚少會就重新融入社會計劃釐定目標成功率。他亦表示：

- 懲教署在管制人員報告內匯報這些成功率作為“指標”而非“目標”，原因是這些成功率並不單單取決於懲教署的努力，亦很大程度上受經濟氣候、就業機會、拘捕率、犯人刑期及家庭支援等多項社會經濟因素所影響。由於這些重要因素大多數非懲教署所能控制，因此該署難以釐定有意義的目標成功率來評估各項重新融入社會計劃的效益；及

- 雖然所涉及的因素繁雜和要釐定有意義的目標成功率並非易事，但懲教署會研究可否及如何釐定能夠反映重新融入社會計劃效益的目標成功率，屆時將會邀請本地及海外學者和專家提供專業意見。

所匯報的部分衡量服務表現準則意義不大

2.18　衡量服務表現準則旨在訂立具體目標，激勵各決策局／部門改進服務表現。衡量服務表現準則理應具體明確、可以量度、切實可行、與服務相關和設有時限。然而，審計署發現有些個案所採用的衡量準則意義不大，不是難度不夠，就是不切合實際需要。這類個案的例子載於下文。

(a) **個案七：水務署的海水“水質控制”綱領**

(i) 在這個綱領下，水務署就有關海水水質控制一項，訂下了在二零零三及零四年分別達到93%及95%的目標。水務署在這兩年匯報的達標率分別為93%及95%，反映該署已達到所訂的目標，詳情如下。

服務表現目標	目標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃)
海水水質—供應至客戶供水接駁位置的海水符合水務署所定的水質目標(%)（註）	95	93	95	95

資料來源：水務署管制人員報告

註：由二零零四年四月一日起，目標由93%提高至95%。二零零三年的數字是按以前的目標計算。

(ii) 不過，水務署的記錄顯示，除了2002–03年度的達標率為93%外，在1996–97至2004–05年度九個財政年度中，有八個年度的達標率達97%或以上，詳情如下。

1996–97	1997–98	1998–99	1999–00	2000–01	2001–02	2002–03	2003–04	2004–05
97%	98%	99%	98%	99%	97%	93%	99%	100%

註：自一九九六年四月以來，這個目標一直維持在93%，由二零零四年四月起才調高至95%。

(iii) **審計署認為，水務署可訂立更高的海水水質控制達標率，從而改善服務表現。**

(iv) **審計署的建議　審計署建議水務署訂定更高的達標目標。**

(v) **政府的回應　水務署署長**表示，在現階段為海水供應訂定更高的達標目標，在技術及統計上受到基本限制(註8)。他亦表示：

註8：水務署指出，水務署抽水站所抽取的沖廁用海水，只會以濾水網粗篩隔除大的粒子，並以氯氣消毒。上述處理程序消除混濁度的能力有限。因此，水務署從海傍海水抽水站抽取的海水水質，容易受到各種因素影響而時有變化，包括附近的挖泥及建造工程、渠口緊急排放污水、珠江水流和其他自然過程如紅潮時大量海藻生長，以及大雨導致排出的雨水非常混濁。

- 在1996–97至2004–05年度，水務署計算的平均達標率為97.8%，標準偏差為2.0%。在統計上，達標率介乎95.8%至99.8%之間，置信水平為68%；
- 2004–05年度管制人員報告已把有關目標由93%調高至95%。據此，水務署認為保持預定達標率95%以應付目前海水水質時有變化的情況，是更切實際和審慎的做法；及
- 水務署會留意當有關當局採取各項污染消減措施令水質持續達標時，可否提高達標目標。

(b) **個案八：食物環境衞生署的“環境*衞*生及有關服務”綱領—為食物業處所簽發暫准牌照**

(i) 食環署負責為食物業處所簽發暫准及正式牌照。2004–05及2005–06年度管制人員報告匯報了以下暫准牌照簽發服務表現成效(註9)：

服務表現目標	目標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃)
食肆及其他食物業處所的暫准牌照在收到認可的《符合規定證明書》後七個工作天內簽發(%)	98	100	100	98

資料來源：食環署管制人員報告

(ii) 食環署在管制人員報告內訂下目標，要有98%的食肆及其他食物業處所的暫准牌照在收到認可的《符合規定證明書》後七個工作天內(即七天目標)簽發。據食環署匯報，在二零零三及零四年均100%達到目標。不過，審計署注意到七天目標只適用於在該兩年內提交的三宗申請(註10)。

(iii) 二零零一年一月，食物業暫准牌照簽發處開始運作。自此以後，大部分申請人都向食物業暫准牌照簽發處提交申請(連同所有認可文件)，並獲即日簽發暫准牌照。事實上，由二零零

註9： 食肆經營者如符合指定條件，可申請暫准牌照營業。指定條件包括經營者須同時申請正式牌照(見第2.18(c)段個案九)。

註10：7天目標只適用於向3個分區牌照組辦事處提交的申請。在二零零三及零四年，食環署共處理了3 000宗申請，當中只有3宗向3個分區牌照組辦事處提交。

四年一月起，食環署的服務承諾小冊子已新增一項承諾，即為食物業暫准牌照簽發處接獲的申請“即日”簽發暫准牌照。**因此，管制人員報告所訂的七天目標已不切實際，應該因應情況變化而作出修訂。**

(iv) **審計署的建議　審計署建議食環署在管制人員報告中加入更有意義的衡量服務表現準則。**

(v) **政府的回應　食物環境**衞**生署署長**表示：

- 食環署在管制人員報告中保留七天目標，因為申請人可能選擇向牌照組辦事處 (而不是食物業暫准牌照簽發處) 提交《符合規定證明書》，以獲簽發暫准食物業牌照；及
- 現行安排會在二零零五年年底全面推行牌照管理資料系統 (註11) 時修訂，屆時分區牌照組辦事處將會取代食物業暫准牌照簽發處簽發暫准牌照，而食環署會在電腦系統全面推行後檢討有關的服務表現目標，並會在下一個管制人員報告中引入適當的修訂。

(c) **個案九：食物環境**衞**生署的“環境***衞***生及有關服務”綱領 —— 為食物業處所簽發正式牌照**

(i) 食環署在管制人員報告中就食物業處所正式牌照的簽發事宜訂出以下兩項目標：

服務表現目標	目標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃)
A. 食肆牌照的《發牌條件通知書》在申請審查小組會議席上發出 (%)	98	100	100	98
B. 食物業牌照在確定處所符合規定後七個工作天內簽發 (%)	98	99	99	98

資料來源：食環署管制人員報告

註 11 ：據《二零零四年食環署年報》稱，電腦化牌照管理資料系統是食環署的資訊科技措施之一，旨在把現時以人手操作的程序自動化，並提供更多功能，以及提高處理各類牌照申請的效率。

(ii) 就**目標A**而言，發出食肆牌照的《發牌條件通知書》是發牌程序所涉及的工序之一(見第2.19(b)段註14)。食環署匯報，二零零三及零四年，有關在申請審查小組會議席上發出食肆牌照的《發牌條件通知書》一項，該署已100%達標。食環署的記錄顯示，根據現行程序，申請審查小組會議若原則上通過申請人提交的申請，申請人便可按標準常規獲發《發牌條件通知書》(大部分屬標準格式)。食環署人員證實，在擬備管制人員報告時，只計算原則上獲會議通過的申請。因此，必定能100%達到目標。

(iii) **審計署認為100%達標並不表示表現良好。在申請初期召開申請審查小組會議審理申請可令申請人適時獲發《發牌條件通知書》，因此，匯報食環署在接納申請後召開申請審查小組會議所需的時間，可能是較有意義的目標(註12)。**

(iv) **審計署的建議　審計署建議食環署在管制人員報告中就食物業處所正式牌照的簽發事宜訂定更有意義的目標。**

(v) **政府的回應　食物環境衞生署署長**同意審計署的建議。

(vi) 至於**目標B**，食物業牌照在確定處所符合規定後七個工作天內簽發，是發牌過程的另一項工序(見第2.19(b)段註14)。食環署匯報，二零零三及零四年，該署已99%達標。然而，審計署注意到，根據現行程序，如證實各項發牌條件均已辦妥，食環署人員會安排其上司批簽申請及發出牌照。**由於牌照通常可於有關條件獲證實辦妥後的三至四天內備妥及簽發，審計署認為簽發正式牌照的七天目標時間可予縮短，確保牌照得以盡早簽發。**

(vii) **審計署的建議　審計署建議食環署訂立更有意義的目標，以改善服務表現。**

註12：就此而言，食環署另於《食肆牌照申請指南》中承諾，在接獲牌照申請20個工作天後舉行申請審查小組會議。在管制人員報告中列明食環署履行承諾的程度，或會是更為有用的目標。

(viii) **政府的回應　食物環境衞生署署長**表示，隨二零零五年年底全面推行牌照管理資料系統，預期情況將會改善，食環署會考慮簡化正式牌照的簽發程序，並會據此修訂服務表現目標(註 13)。

所匯報的衡量服務表現準則未有顧及跨部門及橫向合作事宜

2.19　目標有時不能靠一個決策局或部門單獨去達到。政府的工作經常涉及多個部門。為制訂更具意義的服務表現目標，各決策局和部門必須正視跨部門及橫向合作事宜，與其他部門攜手合作，訂立共同目標。審計署審閱管制人員報告後，發現匯報共同目標的做法並不普遍。**個案九**所述為食物業處所簽發正式牌照的事宜 (見第2.18(c) 段) 便是例子之一。**就此個案而言，審計署認為食環署、屋宇署及消防處三個部門有需要如下文建議，合作制訂共同目標。**

(a) 食環署作為發牌當局，與屋宇署和消防處共同處理食物業處所正式牌照的申請。如第 2.18(c) 段所述，食環署在管制人員報告中訂下兩項目標，即在申請審查小組會議席上發出《發牌條件通知書》(目標A)，以及在確定處所符合規定後七個工作天內簽發食物業牌照 (目標B)。就食物業處所發牌事宜而言，消防處在管制人員報告中並無訂出任何明確的目標，而屋宇署則在其管制人員報告中訂出以下目標：

服務表現目標	目標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃)
C. 在申請審查小組制度下，在 14 日內就食肆牌照申請給予意見 (%)	100	94	95	95

資料來源：屋宇署管制人員報告

註 13 ：據食環署稱，現時正式牌照在有關條件證實辦妥後須要七天時間方可簽發，當中包括四個工作天用於擬備核證報告、審批申請、更新牌照辦事處的記錄、擬備發給申請人的信件和通知有關部門簽發牌照事宜的通報便箋、核實圖則，以及把申請轉介食環署轄下的收入組，該組另需兩個工作天來處理有關個案，並準備牌照供申請人領取。

(b) 雖然食環署和屋宇署匯報差不多已100%達標，但該三項目標(即目標A、B及C)只涵蓋食物業牌照申請處理程序所涉逾十個工序中的三個(註14)，合共只佔22個工作天。二零零四年處理正式食肆牌照申請和非食肆食物業的正式牌照申請所需的平均時間分別為164及107個工作天，相比之下，上述的目標似乎無足輕重(註15)。

(c) 任何人士開始經營食物業前，必須先申領牌照，因此對申請人來說，迅速處理申請及適時簽發食物業牌照是至為重要。**審計署認為食環署和屋宇署管制人員報告內所訂的三項目標，並未能提供一個有意義的衡量準則，以符合申請人期望的服務表現，因為該等目標並未訂明處理食物業牌照申請所需的整體時間。**

(d) **審計署認為尚有改善的餘地**，尤其是食環署作為發牌當局，應與屋宇署和消防處合作，就處理食物業牌照申請所需的整體時間制訂主要衡量服務表現準則。當局最近為精簡程序而檢討發牌程序，正好藉機確立共同目標在管制人員報告內匯報(註16)。

(e) **審計署的建議　審計署建議食環署與屋宇署和消防處合作訂定共同目標。**

(f) **政府的回應**　該三個部門就此作出回應:

(i) **食物環境衞生署署長**表示，申請人符合發牌條件所需的時間各有不同，亦非政府所能控制。不過，食環署會考慮，在不計及這段時間，就處理食物業牌照申請及簽發牌照所需的整體時間制訂服務表現目標，是否有意義；

(ii) **消防處處長**表示，如發牌當局認為可行，消防處擬協助訂出共同目標。此外，他表示消防處會在管制人員報告中訂立兩

註14：食環署發牌予申請人開業前所需的發牌程序，涉及逾十項工序。這些工序包括審核申請人遞交的設計圖則、進行實地視察、按各項屋宇／消防／通風規定發出辦妥條件報告、簽發牌照等。

註15：二零零五年四月，食環署向立法會研究簡化食物業發牌事宜小組委員會匯報，該署在二零零四年處理正式食肆牌照申請及非食肆食物業的正式牌照申請，平均分別需時164個工作天和107個工作天。

註16：當局自二零零五年年初開始檢討食物業的發牌程序。二零零五年三月，當局向立法會研究簡化食物業發牌事宜小組委員會提交多項改善建議，以供討論。審計署認為應藉機檢討和確立共同目標(即跨越多於一個決策局或部門負責制訂政策的工作的目標)，並在管制人員報告內匯報。

項新的服務表現目標，即“就食物業處所及其他牌照申請而言，90%的《消防安全規定通知書》於20個工作天內發出”，以及“90%的《消防證明書》於證實符合規定後七個工作天內發給申請者”；及

(iii) **屋宇署署長**表示，屋宇署願意與發牌當局合作制訂更有意義的共同目標。

未有提供足夠資料以便正確解讀

2.20 管制人員報告內匯報的服務表現資料，旨在讓讀者了解各決策局／部門的表現，因此所採用的衡量服務表現準則應絕不含糊。為方便深入理解所匯報的服務表現資料，或須附加說明資料，闡釋複雜的衡量服務表現準則，或解釋所達到的服務表現水平。現列舉兩個例子。

(a) **個案十：工商及科技局的電子政府目標**

(i) 工商及科技局在2004–05年度管制人員報告中表示，二零零一年所訂“以電子方式進行政府80%的採購投標項目”的電子政府目標(80%電子投標目標)已於二零零三年年底前達到。

(ii) 該80%電子投標目標似乎指政府的投標規定／招標文件以及投標者投遞的標書，有80%是以電子方式處理的。

(iii) 審計署卻發現有關目標只適用於發出投標規定／招標文件，但不適用於標書投遞程序。二零零三年以電子方式投遞標書的情況實際很少，只有不足1%的工務標書(註17)和20%的非工務標書是以電子方式投遞的。

(iv) **審計署認為80%電子投標目標應附加說明資料(例如使用水平的目標)**。在這方面，審計署注意到有些外國政府已訂立電子政府目標。舉例而言，英國政府訂出“二零零五年或之前具100%能力及主要服務達高使用水平”的目標，並為個別主要服務設定不同的目標使用比率(例如在2005–06年度或之前有25%的自我評稅報稅表以電子方式遞交，以及在二零零六年三月或之前網上主要海關服務的目標使用比率達50%)。

註17：電子投遞主要採用光碟媒體形式。經互聯網進行的電子投遞未有跟進，因為根據二零零二年進行的可行性研究，環境運輸及工務局認為建造業的投標者尚未準備好經互聯網投遞工務標書。

(v) **審計署的建議　審計署建議政府資訊科技總監辦公室(註18)應提供更多資料，以改善電子政府目標(例如制訂使用目標和匯報實際使用率)，以便更清楚反映推行電子政府工作的進度。**

(vi) **政府的回應**　負責監督政府資訊科技總監辦公室的**工商及科技局局長**接納審計署的建議。他表示：

- 政府資訊科技總監辦公室會考慮在日後預算草案和管制人員報告中就電子政府措施提供清晰妥善的目標；及
- 除中央電子政府目標外，他亦會鼓勵個別決策局／部門考慮在各自管制人員報告中提供反映其電子政府服務表現的目標。

(b) **個案十一：運輸署的"區域交通及運輸服務"綱領**

(i) 在這項綱領下(註19)，運輸署設定以下主要衡量服務表現準則：

服務表現目標	目標	2002 (實際)	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃／預算)
A. 維持下列地點的平均車速(以公里計的時速)					
• 市區	24	26	26	25	25
• 新界	39	45	43	41	41
指標					
B. 每百萬行車公里的意外數目	不適用	1.36	1.36	1.36	1.36

資料來源：運輸署管制人員報告

(ii) 就**目標**A而言，服務表現成效顯示市區和新界的平均車速穩定。審計署認為運輸署宜披露交通量增長及平均車速計算方

註18：二零零四年七月，政府資訊科技總監辦公室由前資訊科技署與工商及科技局轄下通訊及科技科內負責資訊科技工作的部別合併而成。此後，該辦公室便擔負"政府內部資訊科技的使用"綱領的職責。

註19：這項綱領的宗旨是透過規劃和實施交通管理、道路改善和行人環境改善計劃等，以確保行人和行車的安全和秩序，以及提供有效率及有成效的公共交通服務。

法(例如車速是否指繁忙時間的車速、評估所涵蓋的路線種類)等額外資料，以便使用者更清楚理解有關成效的意義。

(iii) 審計署的研究顯示其他地方的政府在匯報其運輸服務表現成效時，提供了額外資料。舉例而言：

- **澳洲**道路交通管理局 (Road Traffic Authority) 匯報了上下午繁忙時間的平均車速、過去12年的車速趨勢、所涵蓋的主要路線，以及這些路線交通量的增長。
- **英國**運輸部 (Department of Transport) 利用“游走專車”調查監察所有主幹路及主要市區道路的平均交通流動速度，並匯報了收集車速數據的方法，從而計算平均損失時間，以衡量擠塞情況。
- **美國**運輸部 (Department of Transport) 亦有提供所採用的定義、範圍和方法，以支持其匯報的服務表現成效。
- **新加坡**陸上運輸局 (Land Transport Authority) 匯報了繁忙時間的平均車速，並披露用以收集數據的方法。

(iv) **審計署認為運輸署有需要提供更多資料，讓使用者更清楚理解交通服務表現目標。**

(v) 至於**指標 B** ，服務表現成效顯示過往數年每百萬行車公里的意外數目維持於 1.36 宗。審計署卻發現，由於在擬備管制人員報告時尚未有對上一年的服務表現實際資料，因此管制人員報告所匯報的成效，是運輸署根據早年成效而**估計**出來的。舉例而言，2005–06年度管制人員報告所匯報的二零零四年成效，是從二零零一及零二年成效計出的平均數。同樣地，2004–05年度管制人員報告所匯報的二零零三年成效，是援用二零零二年成效而得出的。

(vi) 根據運輸署有關年份的服務表現實際成效記錄，意外率應如下：

B. 每百萬行車公里的意外數目	2001 (實際)	2002 (實際)	2003 (實際)	2004 (實際)
• 實際成效的數字	1.36	1.35	1.29	1.35
• 運輸署在管制人員報告中匯報的數字	1.28	1.36	1.36	1.36

(vii) **審計署認為運輸署有需要以類似其他決策局／部門的方式(註20)在管制人員報告中申明，由於欠缺有關數據，故此所匯報的成效是估計出來的。**

(viii) **審計署的建議　審計署建議運輸署提供更多資料，讓使用者更清楚理解交通流量服務表現目標和意外率。**

(ix) **政府的回應　運輸署署長**告知審計署：

- 就**目標A**而言，運輸署會在管制人員報告中加入有關平均車速計算方法的資料；及
- 就**指標B**而言，運輸署會說明“意外率”數字只是最新估計數字，並會解釋有關數字的計算方法。

大幅偏離目標的情況欠缺解釋

2.21　為要全面展現服務表現，各決策局／部門有時需要在管制人員報告中加入額外資料，以補充所匯報主要目標的服務表現。該等額外資料可包括諸如大幅偏離預期的解釋。**所提供的解釋有助正確解讀實際成效與預期表現之間的差距。**

2.22　根據財庫局的指引，部分服務表現指標或會逆轉。管制人員不應試圖掩飾這些事實。**管制人員知悉任何逆向趨勢並着手加以處理，是良好管理的表徵。**他們應考慮在主要指標表內加入簡短的說明，指出任何特別明顯的正面或負面趨勢。審計署在研究2005–06年度管制人員報告時發現：

- 有34項(4%)目標報稱表現較預期尚差10%或以上；及
- 有78項(8%)目標報稱表現較預期高出10%或以上。

註20：舉例而言，香港海關在“管制及執法”綱領下所匯報各項目標的成果，是以11個月的實際表現和一個月的推算作依據的，並在來年管制人員報告中作出調整。香港海關並就管制人員報告中所採用的方法作出解釋。

2.23 **表現未能達標** 在34項表現較預期差的目標中，管制人員在管制人員報告中就21項解釋了為何表現未達預期目標，但其餘13項卻沒有適當解釋。舉例如下 (還有幾個例子載於附錄 E)。

個案十二：環境保護署的“空氣”綱領

(a) 在這個綱領下，環境保護署 (環保署) 在管制人員報告中匯報下列服務表現成效：

服務表現目標	目標	2002 (實際)	2003 (實際)	2004 (計劃)	2004 (實際)
A. 所有監測站的測試結果符合短期空氣質素指標所佔時間百分率	100	93	94	95	86
B. 測試結果符合長期空氣質素指標的監測站 (%)	100	67	62	64	15

資料來源：環保署管制人員報告

(b) 環保署在管制人員報告中並未解釋為何符合香港空氣質素指標的服務表現出現逆向趨勢，特別是目標 B (註 21)。在這方面，審計署注意到一位立法會議員也曾在二零零五年五月詢問服務表現偏離目標的理由。

(c) **審計署的建議 審計署建議環保署日後在管制人員報告中就任何服務表現的逆向趨勢提供解釋。**

(d) **政府的回應 環境運輸及工務局常任秘書長 (環境)** 表示，日後如發現類似的逆向趨勢，他會在管制人員報告中作出解釋。

審計署認為財庫局有需要提醒各決策局／部門奉行良好的作業方式，在管制人員報告中解釋為何服務表現出現逆向趨勢。

2.24 **表現超標** 表現超出預期的78項目標中 (見第2.22段)，31項已超過三年持續超標。**審計署認為財庫局有需要敦促有關決策局／部門檢討該等目標，確保目標切合實際情況，並因應需要作出修訂。個案十三**為其中一例。

註 21 ：二零零五年七月，環境運輸及工務局常任秘書長 (環境) 在回應審計署的查詢時表示，二零零四年測試結果符合長期空氣質素指標的監測站百分率大幅下降，原因是該年度地區污染加劇和天氣情況惡劣。環保署《環保工作報告2005》已解釋二零零四年空氣質素變壞的原因。

個案十三：環境保護署的“空氣”和“噪音”綱領

(a) 在這兩個綱領下，環保署在管制人員報告中匯報下列服務表現成效：

服務表現目標	目標日數	2002 (實際)	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃)
空氣：					
處理煙囪／火爐裝置申請	28	16	13	13	14
噪音：					
處理建築噪音許可證	28	—	18	12	12
處理破碎機及空氣壓縮機的噪音標籤	28	15	15	9	9

資料來源：環保署管制人員報告

(b) 這些服務表現成效顯示，以28日為完成各類申請的目標似乎定得過低，因為在二零零四年處理有關工作實際所需的日數不足目標的一半。

(c) **審計署的建議　審計署建議環保署注意是否需要修訂目標。**

(d) **政府的回應　環境運輸及工務局常任秘書長(環境)**表示，28日的目標是《空氣污染管制條例》(第311章)和《噪音管制條例》(第400章)所訂的最長容許時間，而管制人員報告所載的服務表現數字則代表處理有關申請的平均時間。如果要處理一些複雜的個案，所需的時間便會遠超平均時間。常任秘書長答應會顧及處理申請所需的實際時間和可供運用的資源，留意是否需要修訂目標。

審計署的建議

2.25　**審計署建議財經事務及庫務局局長應在政府內推廣更好的衡量服務表現及匯報工作。為此，他應：**

(a) **敦促各決策局／部門在擬備管制人員報告時，遵循《財庫局指引》和《效率促進組指引》；及**

(b) **提供所需的訓練和支援，以助各決策局／部門完善交代對服務表現的期望，衡量服務表現和匯報成效。如有需要，他可向效率促進組尋求協助。**

2.26 **審計署亦建議，財經事務及庫務局局長應就下列事項提醒各管制人員：**

(a) **在制訂衡量服務表現準則以便在管制人員報告中匯報時，應更着重訂立目標；**

(b) **在管制人員報告中匯報主要衡量服務表現準則，並制訂更多衡量結果的準則，以反映各決策局／部門的運作效益；**

(c) **制訂有意義的衡量服務表現準則；如涉及政府多個決策局／部門的工作，則應訂立共同的目標；及**

(d) **奉行良好的作業方式，在管制人員報告中提供解釋，尤其是顯著的逆向趨勢，並不時檢討目標，因應需要作出修訂。**

當局的回應

2.27 **財經事務及庫務局局長**同意審計署的建議。具體而言，他同意：

(a) 敦促各決策局／部門遵循《財庫局指引》，並樂意與那些在交代服務表現期望、衡量服務表現和匯報成效方面遭遇困難的決策局／部門討論；

(b) 提醒各管制人員在制訂衡量服務表現準則時更着重訂立目標，並會妥為修訂財庫局通函以反映此點；

(c) 提醒各管制人員在管制人員報告內匯報主要衡量服務表現準則，並制訂更多衡量結果的準則，以反映各決策局／部門的運作效益。現行財庫局通函已反映上述原則。不過，設定結果衡量的準則 (相對於產量或資材) 實際上並非經常可行或有意義，尤其是一些具有顧問職能的部門，其服務質素不能經常以客觀的基準量化，又或這樣做可能所費不菲。在此情況下，便得採取切實可行的做法；

(d) 提醒各管制人員制訂有意義的衡量服務表現準則，並會妥為修訂財庫局通函，以提醒各管制人員盡量訂立適用於跨部門工作的共同目標；及

(e) 提醒各管制人員奉行良好的作業方式，在管制人員報告中就顯著逆向趨勢提供解釋，並不時檢討目標，因應需要作出修訂，現行財庫局通函已反映這點。

2.28 **效率促進組專員**亦告知審計署，該組會研究第2.25段所載有關改進衡量服務表現和匯報工作的建議，該組亦準備協助任何求助的決策局／部門協調政策層面及部門的目標。

第3部分：管制人員報告內服務表現資料的可靠程度

3.1 本部分探討管制人員報告所匯報的服務表現資料的可靠程度。審計署發現，部分服務表現資料的可靠程度存疑。

審查管制人員報告內的服務表現資料

3.2 服務表現資料的有用程度，很大程度視乎有關資料的可靠程度和正確性。審計署挑選了若干決策局及部門，對其管制人員報告所載的一些綱領進行審核，藉以評估該等報告所匯報的服務表現資料的可靠程度，結果發現下列幾項欠妥情況：

(a) 匯報不正確／誤導的服務表現成效 (見第 3.3 段)；

(b) 並非經常提供衡量服務表現準則的明確定義 (見第 3.4 段)；

(c) 並非經常設有適當的核實程序 (見第 3.5 至 3.8 段)；及

(d) 並非經常保存適當的服務表現記錄 (見第 3.9 至 3.10 段)。

審計署的意見

匯報不正確／誤導的服務表現成效

3.3 良好的匯報工作要求所匯報的資料信實可靠，並以公正的方式陳述。如服務表現資料不夠清晰或未能對工作成效作全面描述，讀者可能會被誤導。下列個案闡述管制人員報告所匯報的服務表現成效有不正確或誤導的情況：

(a) **個案十四：影視及娛樂事務管理處的“監察及監管廣播事宜”綱領** (見附錄 F)

(i) 在這個綱領下，影視及娛樂事務管理處 (影視處) 定下目標，在 15 個工作天內發出“確實答覆”，通知投訴人有關其投訴的調查結果。影視處在管制人員報告內匯報二零零三及零四年的達標比率分別為 99.5% 及 99% 。

(ii) 審計署發現，管制人員報告所匯報的 99.5% 及 99% 達標比率有誤導之嫌，事緣影視處的電腦系統發生程式錯誤，以致該處在計算達標比率時，以發出初步答覆的日期作為發出“確實答覆”的日期。初步答覆乃發給投訴人的固定形式公函，告知其投訴仍在調查中，並無提供有關調查結果的資料。

(iii) 據審計署計算，影視處在二零零三及零四年的達標比率其實分別只為50%及20%。**審計署擔心，影視處所匯報的服務表現成效有欠準確。**

(iv) **審計署的建議　審計署建議影視處盡快糾正電腦程式出現的錯誤。**

(v) **政府的回應**　影視處接納審計署的意見和建議。**影視及娛樂事務管理處處長**更告知審計署：

- 影視處已糾正電腦程式出現的錯誤，今後的記錄將會更準確反映影視處在處理投訴方面的服務表現；
- 影視處正研究可否改善有關系統，但須視乎可供運用的撥款而定；及
- 影視處亦已檢討其投訴處理制度，並已採用新的服務表現指標，向投訴人更確切表明有關處理不同複雜程度投訴所需的時間 (註 22)。

(b) **個案十五：學生資助辦事處的“學生資助計劃”綱領**

(i) 學生資助辦事處在管制人員報告內匯報了下列服務表現成效：

服務表現目標	處理申請的目標時間	學年		
		2002–03 (實際)	2003–04 (實際)	2004–05 (修訂預算)
A. 本地專上學生資助計劃				
• 舊生 (月數)	2	2	2	2
• 新生 (月數)	2	2	2	2
B. 免入息審查貸款計劃 (周數)	3	3	3	3

資料來源：學生資助辦事處管制人員報告

註 22 ：審計署注意到，影視處在二零零四年檢討其投訴處理制度後，已在2005–06年度的管制人員報告中修訂向投訴人發出答覆的目標，把需要進行簡單和複雜調查的投訴的答覆時間分別定為“八個星期”及“四個月”。審計署歡迎影視處修訂有關目標。

(ii) 在本地專上學生資助計劃 (即上表計劃 A) 項下，學生資助辦事處列明處理所有申請的目標時間為“兩個月”，並匯報處理根據該計劃提出的每類申請的實際時間為“兩個月”(意指100%達標)。學生資助辦事處也在管制人員報告內表示“學生資助辦事處大致上都能在承諾的時間內處理所有資料齊備的申請”。審計署注意到，“資料齊備的申請”指**初次**提交時已付上齊備資料 (包括佐證文件) 的申請。

(iii) 審計署注意到，該目標並不包括處理其後補交資料的申請個案。初次提交時**沒有**齊備資料的申請佔該辦事處所接獲申請總數的相當大比例，分別佔2002–03及2003–04年度計劃A申請總數的65%及77%。**換言之，“兩個月”的處理申請目標時間只適用於不足35%的申請個案。**

(iv) 審計署審核學生資助辦事處的計劃A的記錄後進一步發現，在2002–03及2003–04年度接獲資料齊備的申請中，並非所有申請的處理時間均能如管制人員報告所述般100%達標 (見 (i) 項)，分別只有90.8%及98.6%的申請處理達到目標 (即分別有9.2% 及 1.4% 的申請處理未能達標)。

(v) **審計署的建議　審計署建議學生資助辦事處採取措施，糾正其在管制人員報告內匯報服務表現的欠妥情況。**

(vi) **政府的回應　教育統籌局常任秘書長** (在為教統局和學生資助辦事處作出的綜合回覆中) 表示，為更清楚交代學生資助辦事處處理佐證資料齊備的計劃申請的表現，學生資助辦事處會在日後的管制人員報告內說明在處理時間上達標的申請百分率 (註23)。

(vii) 同樣，在免入息審查貸款計劃 (即計劃B) 項下，列明處理申請的目標時間為“三個星期”(三星期目標)。學生資助辦事處匯報處理2002–03及2003–04年度所接獲申請的實際時間為三個星期，同樣意指100%達標。**不過，審計署發現100%達標的說法不能成立。**學生資助辦事處雖然備有個別申請處理時間的電腦記錄，但沒有分析用以編製有關服務表現成效報告

註23：教育統籌局常任秘書長續稱，已考慮就處理其他資料不全的申請提供類似資料。不過，學生資助辦事處很難 (雖然並非不可能) 控制那些在初次提交時已資料不全的申請的處理時間。因此，學生資助辦事處不能就處理其後補交資料的申請定下切合實際和有意義的服務表現目標。

的電腦數據。學生資助辦事處應審計署的要求開發電腦程式，用以分析2003–04年度所接獲申請的處理時間；結果發現，在接獲的39 000宗申請中，約有3 200宗(即8.2%)未能達到三星期目標。

(viii) **審計署的建議　審計署建議學生資助辦事處採取措施，糾正其在管制人員報告內匯報服務表現的欠妥情況。**

(ix) **政府的回應　教育統籌局常任秘書長**表示：

— 學生資助辦事處在2003–04年度所接獲佐證資料齊備的計劃B申請，差不多全部都在“三星期”目標時間內處理完成。不過，學生資助辦事處沒有向約3 200名(即8.2%)申請人發出通知書，這些申請人正等待計劃A財政資助的申請結果(註24及25)；及

— 學生資助辦事處將提升計劃B現有電腦系統的功能，由2005-06學年起編製服務表現報告。

並非經常提供衡量服務表現準則的明確定義

3.4　在部門內，可能有需要提供衡量服務表現準則的明確定義，盡量避免執行人員在資料蒐集、匯報和詮釋方面有所誤解。如服務表現數據是從不同地點蒐集所得，這點尤其重要。審計署關注到，由於執行人員對衡量服務表現準則缺乏共識，服務表現數據的蒐集方法並不一致。現舉以下一例。

個案十六：民政事務總署的“社區建設”綱領

(a) 在這個案中，審計署注意到各民政事務處(民政處)及其執行人員採用了不同方法和詮釋去匯報各項工作的產量，即探訪業主立案法團和互助委員會的次數、年內舉辦的區議會社區參與計劃及與地區運動有關的活動的數目。

註24：學生可根據計劃B申請貸款，最高貸款額為計劃A核准的最高資助額與該學生所得的實際資助額的差額，亦即該學生在計劃B下確實獲得的貸款額要待其計劃A申請處理完成後方可作實。

註25：教育統籌局常任秘書長表示，在2005–06學年，對於同時申請計劃A及B的學生，學生資助辦事處會在“三個星期”內完成處理其計劃B貸款申請後，通知該學生其計劃B的申請結果須待其計劃A的申請結果而定。

(b) 舉例而言，審計署注意到在各民政處，聯絡主任探訪業主立案法團計入“探訪業主立案法團次數”，但聯絡主任對互助委員會進行的類似探訪卻不計入“探訪互助委員會次數”。同樣，一些區幹事把其參與業主立案法團／互助委員會會議的次數計入探訪次數，但另一些幹事卻沒有這樣做。計算方法不一，原因未明。

(c) **由於民政事務總署在蒐集和計算服務表現數據方面出現欠妥情況，審計署擔心管制人員報告所匯報的成效未夠準確。**

(d) **審計署的建議　審計署建議民政事務總署採取措施，糾正其在管制人員報告內匯報服務表現的欠妥情況。**

(e) **政府的回應　民政事務總署署長**表示：

(i) 她大致上同意審計署的意見。民政事務總署已清楚界定“探訪”應當如何計算。鑑於審計署發現由社區幹事出席的部分業主立案法團／互助委員會會議並未作探訪計算，以及由聯絡主任進行的部分互助委員會探訪亦未有計算，民政事務總署將會重新向各民政處發出備忘便箋，提醒他們報表內“探訪”的準則和定義；及

(ii) 民政事務總署亦會聯絡各民政處，就與地區運動有關的活動，以及由分區撲滅罪行委員會舉辦的地區層面活動，檢討衡量服務表現準則的定義，從而改善現行服務表現數據的編製機制。

並非經常設有適當的核實程序

3.5　核實服務表現數據有助加強該等資料的可信程度，令有關各方確信該等資料是信實可靠，是匯報各決策局／部門服務表現的適當基礎。不過，審計署注意到，所審核的決策局／部門一般都沒有設立正式的品質保證機制，以核實管制人員報告所匯報服務表現資料的質素。

3.6　部門的內部審計職能可保證服務表現數據的質素。審計署在各決策局／部門進行的調查普遍顯示，負責內部審計的人員並非經常被要求擔任品質保證工作。在第3.3及3.4段列舉的個案中，匯報服務表現成效不正確或使人誤解的問題，各決策局／部門如備有適當品質保證程序便可以糾正。舉例而言，在**個案十六**的民政事務總署個案(見第3.4段)中，如部門設有適當的品質保證程序，民政事務總署便可及時改善其蒐集和分析服務表現資料的程序。在回應審

計署意見時，**民政事務總署署長**表示，民政事務總署大致上同意，管制人員報告所匯報服務表現數據的編製工作有尚待改善之處 (註 26)。

3.7 同樣，在**個案十五**的學生資助辦事處個案 (見上文第 3.3(b) 段) 中，內部審計師沒有參與查核管制人員報告將會匯報的服務表現資料。二零零五年七月，**教育統籌局常任秘書長**在回應審計署的意見時表示，學生資助辦事處明白獨立審核服務表現資料的重要。她並向審計署保證，學生資助辦事處將利用內部審計機制查核管制人員報告所匯報的服務表現成效，以確保該等資料準確無誤。

3.8 **核實服務表現可以確保所匯報的服務表現資料信實可靠。**為處理數據質素的問題，很多外國政府都制訂了某種形式的服務表現資料核實方法，現舉例如下。

- 在**美國**，法例規定政府機構必須在周年服務表現報告中，評估所匯報的服務表現數據是否完整和可靠。評估報告必須闡述有關數據在完整性或可靠性方面是否有任何嚴重不足之處，以及政府機構能夠採取什麼行動和現正採取什麼行動來彌補不足之處。很多聯邦政府部門都是由監察總長負責評核獲選用的衡量服務表現準則。(監察總長是根據一九七八年的《監察總長法令》委出的，負責對聯邦政府機構進行獨立及客觀的審計、調查和檢查。他們向機構首長及國會負責。)

- 在**澳洲**，政府機構必須訂定某種形式的品質保證安排，以保障預算帳綜合報告所匯報服務表現資料的質素。品質保證安排可以包括由外間組織進行審計、內部審計，以及由非運作員工進行高層次品質保證查核。

- 在**英國**，服務表現資料用以為主要的策略性決定 (例如資源分配或向各部長及國會匯報服務表現等) 提供參考資料，因此，行政機構將需具有合理的保證，亦即有關數據的質素是可以接受的。進行核實是其中一種方法，讓一個機構能具有這類保證。部分機構本身設有內部機制，以核實服務表現數據的質素 (例如：利用機構本身的內部審計師覆檢數據蒐集系統)。

註 26：民政事務總署署長再表示，該署會聯絡各民政處，檢討在蒐集數據後的核實程序，以改善現行的機制。她亦會提醒各民政處應就探訪業主立案法團／互助委員會的活動、大廈管理教育及宣傳活動、諮詢服務中心提供的查詢服務等備存妥善的記錄，以供核證之用。此外，她亦會加強內部審計組的職責，並會致力確保該署在蒐集和分析服務表現資料方面的品質保證程序妥善。

並非經常保存適當的服務表現記錄

3.9 服務表現資料必須可靠才有價值。決策局／部門應確保本身的系統妥善，能夠持續有效運作，並能不斷收集和匯報可靠的服務表現數據。良好的衡量服務表現準則亦應可核證，即有完整的文件記錄支持，方便核實所匯報的結果。

3.10 審計署在審查決策局／部門的記錄後，發現若干個案的管制人員報告所匯報的部分服務表現資料的可靠程度存疑，因為決策局／部門並未保存適當的佐證記錄，所以無從核證所匯報的服務表現成效。以下是其中一些例子。

(a) **個案十七：民政事務總署的“社區建設”綱領**

(i) 民政事務總署報稱在18區民政事務處已100%做到“在三分鐘內”接待抵達諮詢服務中心的人士，但審計署發現個別諮詢服務中心並未保存適當記錄，以證明三分鐘目標的完成幅度(以百分率計算)。

(ii) 據審計署了解，民政事務總署的櫃位職員是根據記憶或自己的記錄，每天向上司口頭報告輪候超逾三分鐘的查詢人士數目。這些資料便成為管制人員報告編製和匯報每月達標率及每年達標率的基礎。**審計署對該等估計數字的準確程度有所保留。**

(iii) **審計署的建議　審計署建議民政事務總署應妥為保存和核實適當的佐證記錄。**

(iv) **政府的回應　民政事務總署署長**表示接納審計署的建議，她會提醒各民政處應就諮詢服務中心所提供的諮詢服務保存妥善記錄，以供核證之用。

(b) **個案十八：學生資助辦事處的“學生資助計劃”綱領**

(i) 根據該綱領的幼稚園學費減免計劃，學生資助辦事處在管制人員報告內匯報處理學費減免申請個案的目標時間為“兩個月”(兩個月目標)，而在2002–03年度及2003–04年度內，報告處理申請個案的實際時間為兩個月(意指完全達標)，詳情如下。

服務表現目標	處理申請的目標時間	學年		
		2002–03 (實際)	2003–04 (實際)	2004–05 (修訂預算)
幼稚園學費減免計劃 (月數)	2	2	2	2

資料來源：學生資助辦事處管制人員報告

(ii) 審計署發現，學生資助辦事處並未保存妥善的記錄，以證明在處理2002–03年度及2003–04年度的申請時，其服務表現成效都全部符合兩個月目標。

(iii) **審計署的建議　審計署建議學生資助辦事處採取措施糾正欠妥之處。**

(iv) **政府的回應　教育統籌局常任秘書長**表示：

- 學生資助辦事處會考慮善用資訊科技，以助保存妥善的服務表現記錄；及
- 為協助監察學生資助辦事處的服務表現，學生資助辦事處就每宗申請個案的處理時間保存記錄，並記下處理過程各個階段的時間。

(c) **個案十九：食物環境衞生署的“環境*衞*生及有關服務”綱領**

(i) 食環署在管制人員報告中訂立目標，要在98%的情況下做到“食物業牌照在確定處所符合規定後七個工作天內簽發”(即七天目標)，而在二零零三及零四年的達標率均為99%。審計署發現，食環署並未保存適當的記錄(尤其是二零零三年)，作為99%達標率的佐證。

(ii) 食環署在二零零四年推出改善措施，在各個分區牌照組辦事處加設登記冊，但有關記錄並未提供匯報成效的分項詳情。舉例而言，九龍牌照組辦事處的登記冊並未記錄申請個案何時辦妥發牌規定，而新界牌照組辦事處的食肆食物業牌照登記冊部分資料欄目漏空，**以致沒有適當的文件記錄線索可供追查。管制人員報告所匯報的服務表現數據亦不能核實。**

(iii) **審計署的建議　審計署建議食環處改善其服務表現記錄。**

(iv) **政府的回應　食物環境**衞生署署長告知審計署，在二零零五年年底全面推行牌照管理資料系統 (見第2.18(b)(v) 段註11)，將有助改善三個分區牌照組辦事處現時保存記錄的安排。

(d) **個案二十：食物環境**衞生署的“**環境***衞*生及有關服務”綱領

(i) 食環署在管制人員報告中指出，該署分別於二零零三年及零四年巡視食物業處所 304 966 次及 276 103 次。審計署注意到，食環署並未規定視察人員備存一份匯集在指定期間內所有巡視工作的適當記錄，**以致對上述數字的準確程度不能隨時作出核實。**

(ii) **審計署的建議　審計署建議 食環署加強服務表現的匯報工作，並考慮運用資訊科技協助備存適當的服務表現記錄。**

(iii) **政府的回應　食物環境**衞生署署長表示，食環署會規定視察人員備存一份匯集所進行巡視工作的記錄，並會擬訂核實服務表現資料的機制。

審計署的建議

3.11　**審計署建議 財經事務及庫務局局長應：**

(a) **敦促決策局／部門設立某種形式的內部品質保證機制，例如規定內部審計 (或擔當類似職責的員工) 加強核實管制人員報告的服務表現資料；及**

(b) **提醒決策局／部門備存適當的記錄，作為管制人員報告所匯報服務表現資料的佐證，包括採取行動確保數據系統能夠持續有效運作，並能收集和匯報可靠的服務表現數據。**

當局的回應

3.12　**財經事務及庫務局局長**同意審計署的建議。他表示同意敦促各決策局／部門設立某種形式的內部品質保證機制，並備存適當的服務表現記錄，他亦會提醒各決策局／部門確保管制人員報告所載的資料有據可依、信實準確。

第4部分：管制人員報告內其他尚待改善之處

4.1 本部分探討管制人員報告所匯報的服務表現資料其他尚待改善之處。

4.2 除第2及3部分所討論的事項外，審計署亦發現以下尚待改善之處：

(a) 成本資料的匯報工作 (見第4.3至4.8段)；

(b) 匯報跨越多年的服務表現 (見第4.9至4.19段)；及

(c) 善用電子匯報更方便翻查資料 (見第4.20至4.24段)。

成本資料的匯報工作

4.3 第2.15段圖二顯示，在2004–05年度管制人員報告內匯報的所有衡量服務表現準則中，效率衡量準則僅佔5%。審計署注意到，儘管財庫局鼓勵各決策局／部門盡量在管制人員報告內提供單位成本或生產力衡量準則，藉以反映工作成效的效率和成本效益，但這方面的進展不大。

單位成本資料

4.4 單位成本資料匯報工作進展緩慢，原因之一可能是政府的會計及財務資料系統尚未能完全支援各決策局／部門在成本計算及管理資料匯報方面的要求 (註27)。庫務署正研發一套更先進的財務會計及管理資料系統 —政府財務管理資料系統。這套系統將可提升各決策局／部門的成本計算和管理資料匯報能力，預期在數年內投入運作。

十足單位成本

4.5 就管制人員報告所匯報的大部分單位成本量數而言，有關的成本數字是按須由決策局／部門開支總目支付的實際個人薪酬 (包括應付予公務員的薪金、津貼和與工作有關連的津貼) 計算，而沒有計及其他成本要素 (如參與工作員工的員工外加成本，包括退休金和房屋福利)。

4.6 不以十足成本計算工作單位成本，無助於比較成本與效率。舉例而言，社會福利署 (**個案二十一**) 在2005–06年度管制人員報告中指出，政府機構與

註27：會計及財務資料系統是在一九八三年引進的會計系統，除了用作記錄政府帳目外，也為各決策局／部門提供財務資料詳情及摘要，作為規劃及管制工作的基礎。為滿足各決策局／部門在計算成本和管理資料方面的需要，庫務署其後開發了部門成本計算系統，供各決策局／部門分析工作成本之用。儘管其設有這些系統，仍有使用者擔心會計及財務資料系統和部門成本計算系統不夠靈活，未能完全支援個別決策局／部門在匯報和計算成本方面的要求。

受資助及私營機構的開支不應作直接比較 (註 28)。一九九九年，審計署建議社會福利署 (註 29) 在管制人員報告內以十足單位成本計算社會福利署為違法者提供的服務。當時財庫局在回應時表示，有關服務的成本計算工作應予改善。然而，審計署最近進行的檢討顯示，所有決策局／部門在計算單位成本方面所作的改變不大。

4.7 審計署注意到，衞生福利及食物局在擬備醫院管理局 (醫管局) 的管制人員報告時，以十足單位成本計算全部 13 個單位成本量數。**個案二十二** (見附錄 G) 列舉醫管局 2004–05 及 2005–06 年度管制人員報告內部分以十足單位成本為計算基準的單位成本量數。

4.8 **鑑於政府正研發政府財務管理資料系統，財庫局有需要藉此機會鼓勵各決策局／部門匯報更多單位成本量數，作為服務表現指標，並檢討和修訂管制人員報告所採用的成本計算方法。**

匯報跨越多年的服務表現

4.9 目前，各決策局／部門只須在管制人員報告內提出來年的計劃。然而，工程項目 (註 30) 往往要花上多年時間才可完成，而有關結果亦可能要若干時間才能達到。因此，各決策局／部門應在適當情況下匯報工程項目跨越多年的服務表現成效。每年在管制人員報告內定下的漸進目標，應盡量以達到跨越多年的目標為宗旨，讓有關人士易於評估達致最終目標的進度。審計署注意到，各決策局／部門在管制人員報告內所採用的跨越多年服務表現匯報方式並不一致。

匯報跨越多年進度

4.10 **個案二十三**一例顯示，教統局在管制人員報告內匯報了把小學轉為全日制的累計 進度。下表顯示，匯報累計進度可更清楚展示迄今的達標情況。然而審計署認為這個做法尚有可以改善之處。

註 28 ：在 2005–06 年度管制人員報告中，社會福利署署長作出以下陳述，以助解讀所匯報的成本數字：“政府機構項下所列的款額，只反映由社會福利署署長管制的撥款，而不包括公務員附帶福利或租金的開支，這些開支會由不同的開支總目支付。至於受資助機構及私營機構項下所列的款額，則是扣除繳費收入之後的淨總撥款。因此，兩者的開支不應直接作出比較。”

註 29 ：參閱《審計署署長第三十二號報告書 (一九九九年三月) 》(第 9 章) 。

註 30 ：這些工程項目不包括管制人員報告內沒有匯報的基本工程項目。

服務表現目標	2002–03 (實際)	2003–04 (實際)	2004–05 (修訂預算)	2005–06 (計劃)
全日制官立、資助及直資小學學位 (%)	60	66	72	85

資料來源：教統局管制人員報告

4.11 **審計署的建議　審計署建議教統局亦應在管制人員報告內匯報政府要達到在一九九八年的《施政報告》中提出的目標，即是要在2007–08學年開始前讓差不多所有小學生都能夠入讀全日制學校。**

4.12 **政府的回應　教育統籌局常任秘書長**同意審計署的建議，並會在下一份管制人員報告中匯報這目標。

沒有匯報跨越多年進度

4.13 **個案二十四**一例顯示，屋宇署在管制人員報告內只匯報清拆單梯樓宇違例天台構築物的逐年進度，詳情如下。

服務表現目標	目標	2002 (實際)	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃)
在天台構築物清拆行動中獲改善的單梯樓宇	每年700	632	713	714	700

資料來源：屋宇署管制人員報告

在二零零一年四月立法會參考資料摘要中，屋宇署承諾在七年內（即在二零零八年前）清拆4 500幢單梯樓宇的12 000個違例天台構築物。

4.14 **審計署的建議　審計署建議屋宇署可在管制人員報告內展示清拆單梯樓宇違例天台構築物的累計進度，從而加強服務表現匯報工作。**

4.15 **政府的回應　屋宇署署長**接納審計署的建議，並表示在管制人員報告中提供累計進度並無困難。

4.16 **個案二十五**(見附錄H)顯示，保安局在一九九七年申請批准實施《消防安全(商業處所)條例》(第502章)，以及在一九九八年申請修訂該條例時，曾向立法會提交有關視察訂明商業處所和指明商業建築物的執行計劃，作為有關處所和建築物改善計劃的一部分。然而，消防處和屋宇署在管制人員報告內只匯報樓宇視察工作的逐年進度，卻沒有匯報訂明商業處所和指明商業建築物改善計劃迄今的工作進展。

4.17 **雖然逐年進度可反映有關部門在某一年度的服務表現／成績，但審計署認為如有關部門 (即消防處和屋宇署) 同時在管制人員報告內匯報樓宇視察工作的累計 進度，則該等報告便能展示更加全面的實況。**

4.18 **審計署的建議　審計署建議 消防處和屋宇署除匯報某一財政年度的工作成績外，亦應在管制人員報告內提供更多資料，匯報根據訂明商業處所和指明商業建築物改善計劃進行樓宇視察工作的累計進度。**

4.19 **政府的回應**

(a) **消防處處長**在回應時表示，消防處亦會匯報樓宇視察工作的累計進度，例如就管制人員報告內的數字加上補充說明；及

(b) **屋宇署署長**亦表示，他在管制人員報告中提供根據訂明商業處所和指明商業建築物改善計劃進行樓宇視察工作的累計進度並無困難。

善用電子匯報更方便翻查資料

4.20 審計署留意到，英國政府制訂了網上服務表現匯報系統，用以匯報政府各項高層次目標的達標進度。詳情載於第 4.21 至 4.23 段。

4.21 根據這個網上服務表現匯報系統，有關各方 (例如國會和公眾人士等) 可因應不同的需要，在網上查閱高層次的資料摘要和更詳細的資料。

4.22 每項目標均附有技術須知，闡釋有關目標的衡量準則、達標的定義、有關數據的來源，以及覆蓋地區範圍或涵蓋人口狀況等其他相關資料。使用者在查閱網上服務表現數據時，會獲提示與技術須知一併閱讀，以便適當評估達標進度。

4.23 各項目標均會註明現有數據來源；如有任何庫存數據，則會顯示近期的服務表現狀況。另外亦有適當的連結，方便評估達標進度。這些連結網址載列有關政策範疇所涉範圍較廣泛的事項，對於了解整體情況十分有用。說明如何匯報目標的例子，載於附錄 I。

4.24 **審計署認為，政府可借鑑英國的網上匯報服務表現系統，使翻查資料更加方便。**

審計署的建議

4.25 **審計署建議財經事務及庫務局局長應：**

(a) **提醒各決策局／部門盡量在管制人員報告內提供單位成本或生產力衡量準則，藉以反映工作成效的效率和成本效益；**

(b) **檢討並修訂管制人員報告內匯報單位成本量數的成本計算方法；**

(c) **確保庫務署現正研發的政府財務管理資料系統利便各決策局／部門在管制人員報告內匯報十足單位成本；**

(d) **鼓勵各決策局／部門在適當情況下於管制人員報告內匯報累計工作進度，讓有關各方全面了解服務表現的成效；及**

(e) **考慮借鑑英國的網上匯報服務表現系統，以改善現有的電子匯報系統，使翻查政府的資料更加方便。**

4.26 **具體而言，審計署建議社會福利署署長應與財經事務及庫務局局長磋商，就社會福利署所提供的一切服務匯報十足單位成本 (見第 4.6 段)。**

當局的回應

4.27 **財經事務及庫務局局長**大致上同意審計署的建議。具體而言，他表示：

(a) 他會提醒各管制人員採用最適切的單位成本或生產力衡量準則，以便衡量各管制人員所調配資源的節省程度、效率和成本效益；

(b) 他會提醒各管制人員審慎決定成本計算方法，以切合其部門的情況。他亦會提醒各管制人員計算十足成本 (計及直接成本以外的外加成本、折舊、跨部門收費等) 是匯報單位成本的綜合方法。不過，計算十足成本既花費不菲又耗時甚久，若干部門未必能夠採用此法。此計算方法亦可能不適用於部分服務；

(c) 他會鼓勵各管制人員在適當情況下匯報累計工作進度。財庫局已在其現行通函中要求管制人員匯報主要指標的趨勢；及

(d) 關於審計署提出改善現有電子匯報系統，使翻查政府資料更加方便的建議，須由個別管制人員決定如何改善其服務表現匯報系統。

4.28　關於管制人員報告內匯報十足成本資料，以及審計署建議確保庫務署現正研發的政府財務管理資料系統利便各決策局／部門匯報十足單位成本 (見第 4.4 及 4.25(c) 段) 一事，**庫務署署長**表示：

(a) 日後的政府財務管理資料系統會取代現有的部門成本計算系統，並提供成本分配功能；

(b) 政府財務管理資料系統是一個全面整合的財務資訊系統，可讓各決策局／部門從不同層面掌握其工作的十足成本，並以更具效率的方式分配成本。她相信政府財務管理資料系統將可加強各決策局／部門的成本和管理資訊匯報能力，同時**有助**各決策局／部門計算成本和製備單位成本資料；及

(c) 庫務署在設計和研發政府財務管理資料系統的成本計算功能時，會與各決策局／部門合作，務求讓各決策局／部門可善用該系統進行它們的成本計算工作。

4.29　至於就社會福利署所提供的一切服務匯報十足單位成本 (見第 4.6 及 4.26 段) 一事，**社會福利署署長**表示：

(a) 他同意以十足成本為基礎計算單位成本，應可改善財務匯報和服務表現衡量工作。為此，社會福利署會在日後的管制人員報告內設法就其提供的服務提供十足單位成本量數 (註 31)；及

(b) 他同意在計算單位成本時，只以實際個人薪酬為基礎而沒有計及員工外加成本，將會低估工作的十足成本。為求計算出每項工作的十足成本，應按庫務署所發《成本計算手冊》開列的規定就每項有關工作妥為計算成本。

註 31 ：社會福利署署長又表示，就社會福利署而言，即使計算十足單位成本，但與受資助／私營機構所提供類似服務的成本和效率比較時亦無甚幫助，因為受資助／私營機構所提供服務的單位成本量數，是以淨資助額為計算基礎的 (即扣除受資助機構假定所得的費用收入)。

附錄 A
(參閱第 2.13(c) 段)

民政事務總署

個案三

1. 民政事務總署的“社區建設”綱領，旨在制訂有關社區建設計劃的政策，推廣社區參與活動，以及鼓勵市民參與社區事務。並鼓勵市民積極參與有關撲滅罪行、道路安全和綠化運動的宣傳活動及社區參與計劃。該署也負責支援區議會、改善大廈管理、促進青年在學藝方面的發展，以及提供有關政府政策及工作程序的資料等。

2. 民政事務總署在管制人員報告內匯報了下列主要衡量服務表現準則：

服務表現目標	目標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃)
(a) 諮詢服務中心人員在三分鐘內接待抵達中心的人士	100%	100%	100%	100%
(b) 中央電話諮詢服務中心人員在一分鐘內接聽電話查詢 [不包括颱風襲港期間]	100%	100%	100%	100%

指標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (預算)
(c) 大廈管理方面的教育及宣傳活動	495	500	500
(d) 前往諮詢服務中心查詢及致電中央電話諮詢服務中心查詢的人次(百萬)	2.45	2.32	2.32
(e) 社區中心多用途會堂的平均使用率(%)	74	77.1	77
(f) 社區會堂多用途會堂的平均使用率(%)	67.1	70	70
(g) 已處理的差餉豁免申請個案	1 836	1 846	1 800
(h) 區議會社區參與計劃	6 763	7 237	7 260
(i) 與地區運動有關的活動	1 607	1 807	1 750
(j) 分區撲滅罪行委員會舉辦的地區活動	355	365	350

資料來源：民政事務總署管制人員報告

附錄 B
(參閱第 2.17(a) 段)

康樂及文化事務署

個案四

背景

1. 康文署的“康樂及體育”綱領，旨在發展和管理康體設施，並舉辦各式各樣的康樂活動，藉以在社會各個層面推廣康樂和體育運動。

2. 在2004–05及2005–06年度的管制人員報告中，康文署訂立了以下主要服務表現指標：

指標	2002 (實際)	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (預算)
(a) 康體活動				
舉辦的康體活動	24 422	27 642	28 485	29 000
康體活動參加者	1 450 837	1 622 356	1 656 458	1 660 000
舉辦的資助體育活動	6 217	6 181	7 667	7 670
資助體育活動參加者	593 508	556 072	635 215	638 200
非政府機構營舍的使用者	762 526	662 968	783 050	801 000
(b) 康體設施				
憲報公布的泳灘	41	41	41	41
兒童遊樂場	616	623	640	650
天然及人造草地球場	70	70	72	77
曲棍球場	2	2	2	2
欖球場	2	2	2	2
硬地球場	219	222	225	226
度假營	4	4	4	4
主要公園	22	22	22	22
體育館	83	83	85	86
運動場	24	24	24	24
壁球場	324	323	321	321
大球場	2	2	2	2
游泳池場館	36	36	36	37
網球場	268	268	270	274
水上活動中心	4	4	4	5
草地滾球場	9	10	10	10
高爾夫球練習場	5	4	4	4
受資助的體育總會／體育團體	—	—	85	85
受資助的非政府機構營舍	25	25	25	25

附錄 B
(續)
(參閱第 2.17(a) 段)

指標	2002 (實際)	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (預算)
(c) 設有入場管制安排的康體設施的使用率				
度假營的入場人數	536 565	382 888	521 469	486 000
水上活動中心的入場人數	79 059	86 502	100 426	108 000
高爾夫球練習場的入場人數	456 368	334 589	192 719	192 000
公眾游泳池的入場人數	10 300 000	9 150 000	9 810 000	10 000 000
體育館的使用率 (%)	64	68	71	71
網球場的使用率 (%)	42	44	44	44
運動場的使用率 (%)	80	92	92	92
天然草地球場的使用率 (%)	100	100	100	100
人造草地球場的使用率 (%)	74	81	82	82
非政府機構營舍的使用率 (%)	62	49	63	65

資料來源：康文署管制人員報告

附錄 C
(參閱第 2.17(b) 段)

教育統籌局

個案五

背景

1. “小學教育”和“中學教育”綱領的宗旨是為 6 至 14 歲 (包括 6 歲及 14歲) 的所有兒童提供免費普及教育；在官立及資助類別中學提供足夠的中四至中七津貼學位，以達到核准的學位供應目標；以及進一步提高中小學教育的質素。

2. 在這兩個綱領下，教統局分別在2004–05年度及2005–06年度的管制人員報告中臚列 38 項衡量服務表現準則：

小學教育	學年		
服務表現目標	2003–04 **(實際)**	2004–05 **(修訂預算)**	2005–06 **(計劃／預算)**
a. 全日制官立、資助及直資小學學位 (%)	66	72	85
b. 參加以英語為母語的英語教師及英語教學助理計劃的官立及資助小學 (%)	100	100	100
c. 獲提供額外教師或臨時輔助人員進行課程發展的官立及資助小學 (%)	62	100	100
指標			
d. 小學學生人數	468 800	446 600	426 900
e. 6 至 11 歲兒童人數	472 700	454 100	433 300
f. 總入學率 (%)	99.2	98.3	98.5
g. 官立及資助小學的學生與教師比率	19.3:1	19.1:1	18.5:1
h. 官立及資助小學	678	653	618
i. 直資小學	10	11	16
j. 全日制官立及資助小學	412	438	470
k. 全日制官立及資助小學班級	7 262	7 561	8 470
l. 官立及資助小學教師人數	21 600	20 800	20 400
m. 官立小學教師具備相關師訓學歷 (%)	98.8	99.4	99.5

小學教育	**學年**		
指標	2003–04 **(實際)**	2004–05 **(修訂預算)**	2005–06 **(計劃／預算)**
n. 資助小學教師具備相關師訓學歷 (%)	93.2	94.2	94.5
o. 官立及資助小學教師的流失率 (%)	8.6	6.6	7.0
p. 獲提供校本課程發展支援的小學	190	190	190
q. 參加課程發展協作研究及發展計劃 (種籽計劃) 的小學	106	88	90

中學教育	**學年**		
服務表現目標	2003–04 **(實際)**	2004–05 **(修訂預算)**	2005–06 **(計劃／預算)**
a. 推行母語教學 (即由一九九八至九九學年取錄的中一學生開始實施中學教學語言指引) 的官立及資助類別中學	302	306	311
b. 獲提供以英語為母語的英語教師以加強英語教學的官立及資助類別中學 (%)	100	100	100
指標			
c. 中一至中三學生人數	251 500	253 800	252 900
d. 12 至 14 歲兒童的人數	251 000	253 400	252 400
e. 總入學率 (%)	100.2	100.2	100.2
f. 官立及資助類別中學的學生與教師比率	18.0:1	18.1:1	18.1:1
g. 官立及資助類別中學	414	417	421
h. 直資中學	42	45	48
i. 中四及中五津貼學位	156 600	162 800	166 200
j. 15 至 16 歲兒童的人數	168 900	174 700	175 200
k. 中四及中五津貼學位數目相對於 15 至 16 歲兒童人數的百分率	92.7	93.2	94.9
l. 中六津貼學位	27 700	28 400	29 800

附錄 C
(續)
(參閱第 2.17(b) 段)

中學教育	學年		
指標	2003–04 (實際)	2004–05 (修訂預算)	2005–06 (計劃／預算)
m. 兩年前的中四津貼學位	74 700	75 400	80 800
n. 中六津貼學位數目相對於兩年前中四津貼學位數目的百分率	37.1	37.7	36.9
o. 中七津貼學位	27 300	27 700	28 400
p. 官立及資助類別中學教師人數	23 300	23 200	23 200
q. 官立中學教師具備相關師訓學歷 (%)	97.0	97.8	98.0
r. 資助中學教師具備相關師訓學歷 (%)	92.1	94.2	95.0
s. 官立及資助類別中學教師的流失率 (%)	4.9	4.9	4.9
t. 獲提供校本課程發展支援的中學	103	104	97
u. 參加課程發展協作研究及發展計劃 (種籽計劃) 的中學	83	84	85

資料來源：教統局管制人員報告

附錄 D
(參閱第 2.17(c) 段)

懲教署

個案六

1. 在“重新融入社會”綱領下，懲教署負責推行各項為囚犯及所員而設的“重新融入社會”計劃。這項綱領的宗旨是協助囚犯及所員重新融入社會，成為奉公守法的市民。

2. 在管制人員報告中，懲教署制訂以下服務表現衡量準則：

目標

確保重新融入社會計劃盡可能達致最高的成功率，並促使更多市民接受和支持更生人士。

指標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (預算)
(a) 在監管期內重新融入社會計劃的成功率 (%)，例如			
• 教導所 (所員獲釋後三年內未有被定罪)	70.2	68.1	不適用
• 勞教中心 (所員獲釋後一年內未有被定罪)	95.9	95.8	不適用
• 更生中心 (所員獲釋後一年內未有被定罪)	**不適用**	96.6	不適用
• 少年囚犯 (囚犯獲釋後一年內未有被定罪)	91.3	85.4	不適用
• 囚犯監管試釋計劃 (囚犯獲釋後至應獲釋放的最遲日期內未有被定罪)	100.0	100.0	不適用
• 戒毒所 (所員獲釋後一年內未有被定罪及未再染上毒癖)	66.4	63.6	不適用
(b) 參加重新融入社會暨監管計劃的囚犯及所員每日平均數目	1 594	1 607	1 610
(c) 接受懲教教育 (包括職業訓練) 的青少年囚犯及所員每日平均數目	849	919	920
(d) 善後監管個案數目	2 907	2 866	2 870

資料來源：懲教署管制人員報告

附錄 E
(參閱第 2.23 段)

管制人員報告中服務表現較預期目標尚差 10% 或以上
但沒有適當解釋差距的其他例子

(a) 司法機構的“法院及審裁處”綱領

服務表現目標	目標	計劃 (2004) (a)	實際 (2004) (b)	差距 (c)=(b)–(a)	差距 (d)=(c)/(a)	有否說明未能達標的原因？
平均輪候時間(日)						
家事法庭：離婚案件—由訂定日期至聆訊：						
特別程序案聆訊表	35	35	68	33	94%	否 (註 1)
裁判法院—由答辯日至審訊日：						
傳票	50	50	64	14	28%	否 (註 2)

資料來源：司法機構管制人員報告

註 *1*： 二零零五年八月，司法機構政務長回應審計署的查詢時表示：

- 二零零四年錄得較長的輪候時間，是由於二零零二及零三年家事法庭的個案量大幅增加所致。在二零零三年接獲的很多個案(甚至部分在二零零二年接獲的個案)，至二零零四年仍在進行有關的訴訟程序，因而佔用了法庭不少時間。舉例而言，二零零四年有關非正審事宜的聆訊和贍養費執行判令的司法程序，比二零零三年增加5%。因此，二零零四年特別程序案聆訊表錄得較長的輪候時間；
- 由於二零零四年的個案量減少，預計二零零五年的輪候時間會縮短。此外，由於司法機構重新調配內部資源，自二零零四年年底起已安排多一名高級二等司法書記處理審訊指示，以助加快審訊過程；及
- 為回應一位立法會議員在審核2005–06年度開支預算時的提問，已在二零零五年四月把上述資料提供予立法會。

註 *2*： 二零零五年八月，司法機構政務長回應審計署的查詢時表示：

- 傳票個案大部分由特委裁判官處理。二零零四年這類個案的實際輪候時間超逾目標輪候時間，原因是發出傳票的數量增加 (二零零三年為137 607張，二零零四年為160 843張)，以及因財政緊絀而須刪減副特委裁判官職位；
- 現已重新調配資源，增聘副特委裁判官，以改善情況；及
- 二零零五年四月，立法會司法及法律事務委員會討論《裁判法院的關閉與合併》文件時，司法機構政務長已簡介這方面的事宜。

(b) 建築署的“設施發展”綱領

服務表現目標	**目標**	**計劃** (2004) (a)	**實際** (2004) (b)	**差距** (c)=(b)-(a)	(d)=(c)/(a)	**有否說明未能達標的原因？**
在既定時間內完成工程 (%)	100	100	82.4	−18	−18%	否 (註 3)

資料來源：建築署管制人員報告

註 *3*： 二零零五年七月，建築署署長回應審計署的查詢時表示，未能達標的原因是有些用戶部門在後期更改要求、若干承建商的工作表現差劣，以及部分工程項目需要額外時間接駁公用設施。他向審計署保證，如日後再有服務表現較預期目標尚差10%或以上的情況，他會在管制人員報告中就有關差距作出解釋。

附錄 F
(參閱第 3.3(a) 段)

影視及娛樂事務管理處

個案十四

背景

1. 在“監察及監管廣播事宜”綱領下，影視處處理公眾就廣播服務作出的投訴。該處每年處理逾 3 300 宗公眾就廣播服務作出的投訴。2004–05 年度與 2005–06 年度的管制人員報告匯報了以下的主要衡量服務表現準則：

服務表現目標	目標	2003 (實際)	2004 (實際)	2005 (計劃 — 註)
(a) 就電視及電台廣播的投訴發出初步答覆 (工作日)	6	99.6%	100%	100%
(b) 就電視及電台廣播的投訴發出確實答覆，通知投訴人調查結果 (工作日)	15	99.5%	99%	不適用
(c) 就無需調查的個案把結果通知投訴人 (星期)	3	**不適用**	**不適用**	100%*
(d) 就需要進行簡單調查的投訴把廣管局的裁決通知投訴人 (星期)	8	**不適用**	**不適用**	100%*
(e) 就需要進行複雜調查的投訴把廣管局的裁決通知投訴人 (月)	4	**不適用**	**不適用**	100%*

資料來源：影視處管制人員報告

註： 影視處在二零零四年對投訴處理制度進行檢討後，修訂了管制人員報告中匯報的主要衡量服務表現準則。2005–06年度的管制人員報告引入三個向投訴人發出確實答覆的新目標 (*)，由二零零五年起生效。

2. 審計署於二零零四年十月和二零零五年三月，分別審核影視處二零零三及零四年的服務表現記錄。根據影視處管制人員報告，二零零三及零四年有關在 15 個工作天內向投訴人發出“確實答覆”的服務表現數字，分別為 99.5% 及 99% ，但審計署發現該等數字並非完全正確。

3. 舉例而言，影視處在二零零三年接獲 2 017 宗須作回應的投訴。在這 2 017 宗個案中，影視處只能就 1 001 宗個案在 15 個工作天內發出“確實答覆”。換言之，影視處在15個工作天內發出“確實答覆”上只是50%達標，而非 99.5% 。事實上，影視處發出“確實答覆”平均需時 25 個工作天。

4. 二零零四年的情況亦是一樣。根據影視處的記錄，二零零四年的服務表現轉差。審計署發現，影視處只能向 20% 的投訴人在 15 個工作天內發出“確實答覆”。平均來說，影視處發出“確實答覆”需時 37 個工作天。

5. 影視處利用電腦系統監察有關投訴的服務表現數據，而管制人員報告所匯報的服務表現數字是以該系統編製的每月報告為依據的。不過，審計署注意到，電腦系統在編製每月報告時，並非以發出“確實答覆”的日期作為計算基準，而是誤用了初步答覆 (實際上是通知投訴人其投訴仍在調查中的固定形式公函) 的日期。舉例如下。

- 二零零四年六月七日接獲一宗投訴；
- 二零零四年六月九日發出認收函件；
- 二零零四年六月二十五日向投訴人發出初步答覆；及
- 二零零四年七月三十日向投訴人發出“確實答覆”。

在此個案中，電腦系統誤將初步答覆發出日期 (即二零零四年六月二十五日) 當作“確實答覆”發出日期。結果，此個案被視作已履行15個工作天的承諾，但其實影視處共花了 44 個工作天才發出“確實答覆”。

附錄 G
(參閱第 4.7 段)

衞生福利及食物局

個案二十二

下列例子是衞生福利及食物局 (衞福局) 在2004–05及2005–06年度管制人員報告中就“資助金：醫院管理局”綱領所匯報的單位成本量數。衞福局人員在回應審計署的查詢時確認，有關的單位成本量數是以十足單位成本為計算基準。

指標	2002–03 (實際)	2003–04 (實際)	2004–05 (修訂預算)	2005–06 (預算)
(a) 每 1 000 人按服務劃分的服務成本	(百萬元)			
• 住院服務	2.9	2.9	2.7	2.6
• 日間及外展服務	**不適用**	1.6	1.6	1.5
(b) 每 1 000 名 65 歲或以上長者的服務成本	17.1	17.9	16.3	16.0
(c) 住院服務	(元)			
• 每名出院病人的成本				
—普通科 （急症及康復）	19,960	24,300	19,960	19,450
—療養科	182,270	166,710	193,540	188,980
—精神科	137,150	142,100	125,150	120,290
—智障科	564,130	728,960	620,310	604,770

資料來源：*衞*福局管制人員報告

消防處和屋宇署

個案二十五

背景

1. 消防處和屋宇署根據一九九七年五月生效的《消防安全 (商業處所) 條例》(第502章) 視察訂明商業處所和指明商業建築物，作為其消防安全改善計劃一部分。上述條例於一九九八年四月曾作修訂，將條例的涵蓋範圍擴大至指明商業建築物。

2. 在審議有關條例草案時，當局曾向立法會提供訂明商業處所及指明商業建築物改善計劃的實施計劃如下：

訂明商業處所改善計劃	各階段針對的建築物
• 第I期 (首三年，由一九九七年五月二日起開始)	針對位於沒有噴灑系統的建築物的訂明商業處所 (大多於一九七三年前落成)
• 第II期 (其後四年，由二零零一年一月一日起開始)	針對位於一九八零年前簽發入伙紙的建築物的訂明商業處所
• 第III期 (其後四年)	針對位於一九八零至一九九零年期間簽發入伙紙的建築物的訂明商業處所
• 最後一期	針對位於一九九零年後獲發入伙紙的建築物的訂明商業處所
指明商業建築物改善計劃	**各階段針對的建築物**
• 第I期 (由一九九八年六月一日起開始)	針對於一九七三年三月二十三日或之前建成或首次遞交建築圖則的指明商業建築物
• 第II期 (由二零零一年十月一日起開始)	針對於一九七三年三月二十四日至一九八七年三月一日期間建成或首次遞交建築圖則的指明商業建築物

3. 在2004–05及2005–06年度管制人員報告中，消防處和屋宇署就訂明商業處所和指明商業建築物改善計劃匯報了主要的服務表現衡量準則：

服務表現目標	**目標**	2003 **(實際)**	2004 **(實際)**	2005 **(計劃)**
(a) 視察訂明商業處所數目	150	190	216	190
(b) 視察指明商業建築物數目	140	169	159	150

資料來源：消防處和屋宇署的管制人員報告

4. 在管制人員報告中，消防處和屋宇署亦匯報在二零零三及零四年這項綱領已經達標。

附錄 I

(參閱第 4.23 段)

英國政府網上匯報服務表現制度

1. 英國政府已開發一套網上匯報服務表現制度，以匯報達到各項高層次政府目標的進展情況。有關各方可隨時就政府部門的服務表現查閱高層次的資料摘要及詳情。

2. 舉例而言，英國環境、食物及鄉村事務部 (Department for Environment, Food and Rural Affairs) 在網上匯報改善環境及可持續使用天然資源等事宜的進展情況，採用方式如下：

環境、食物及鄉村事務部

宗旨

可持續發展意指每個人都可享有較佳的生活質素 (不論現在或將來)，包括在國內及國際上都有較佳的環境，並可持續使用天然資源；

- 透過可持續耕作、捕魚、食物、用水及其他工業滿足消費者的要求而令經濟繁榮；及
- 鄉村地區經濟繁榮、人口繁衍，人人都可享受鄉郊環境。

目的和服務表現目標

目的 1：保護並改善鄉村、市區、海洋和全球的環境，並在整個政府及國際層面上，把這些目標納入其他政策。

改善環境和可持續使用天然資源，包括透過使用節能科技，協助使溫室氣體排放量自一九九零年的水平降低 12.5%，並於二零一零年或之前把二氧化碳排放量減低 20% 。

按此查看目標 2 及有關服務表現（見下一頁）

資料來源：摘錄自 www.hm-treasury.gov.uk/performance/DEFRA.cfm

(有關資料屬英國官方版權所有的資料，並已獲英國文書出版署 (Her Majesty's Stationery Office) 管制人員及蘇格蘭王室印務局局長(the Queen's Printer for Scotland) 許可，在本報告複載。)

主頁 > 服務表現 >目標

目標

有關公共服務協議的表現

環境、食物及鄉村事務部

目標：改善環境和可持續使用天然資源，包括透過使用節能科技，協助使溫室氣體排放量自一九九零年的水平降低 12.5%，**並於二零一零年或之前把二氧化碳排放量減低** 20% 。

按此查看這項目標的技術須知

指標 1：英國溫室氣體排放量減幅
按此查看最近的服務表現數據（PDF**檔案、約**10**千字節** (kb) **）**(見圖 A)

指標 2：英國二氧化碳排放量減幅
按此查看最近的服務表現數據（PDF **檔案、約** 10 **千字節**(kb) **）**(見圖 B)

返回頁首

其他有用的連結網址：

首相的公共服務傳送組 (Prime Minister' s Delivery Unit)

本網頁載有其他網站的文件，並與該等網站連結。關於這項資料的詳情，見庫務部的**可接達網頁**。

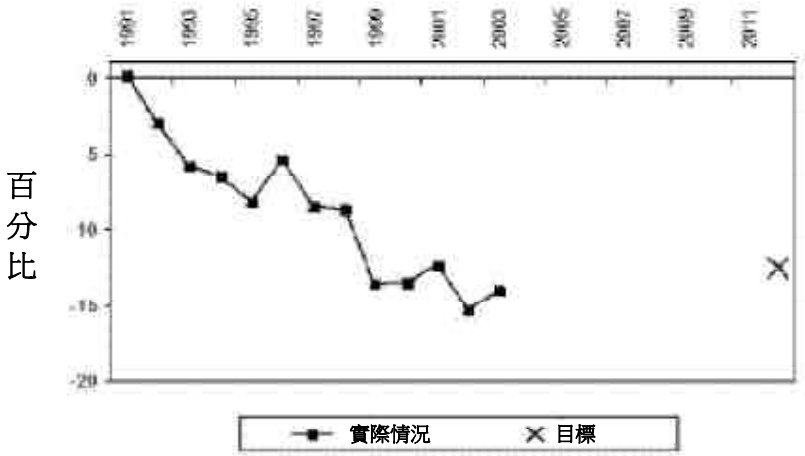
返回頁首

公共服務協議目標索引

公共服務協議表現索引

圖 A

英國溫室氣體排放量減幅
(以基準水平 * 計算)



最新實際情況資料：

2003	-14.0%	1999	-13.5%	1995	-8.2%
2002	-15.3%	1998	-8.7%	1994	-6.4%
2001	-12.3%	1997	-8.0%	1993	-5.8%
2000	-13.4%	1996	-5.4%	1992	-3.0%

最近服務表現：

二零零二年的結果顯示，溫室氣體自基準水平降低15.3%。二零零三年的臨時結果所顯示的減幅約為14%。二零零三年的暫時估計顯示，溫室氣體較二零零二年的水平為高，主要因為大量使用煤來發電，以及從歐洲大陸實際輸入的電力有所減少。

資料來源：

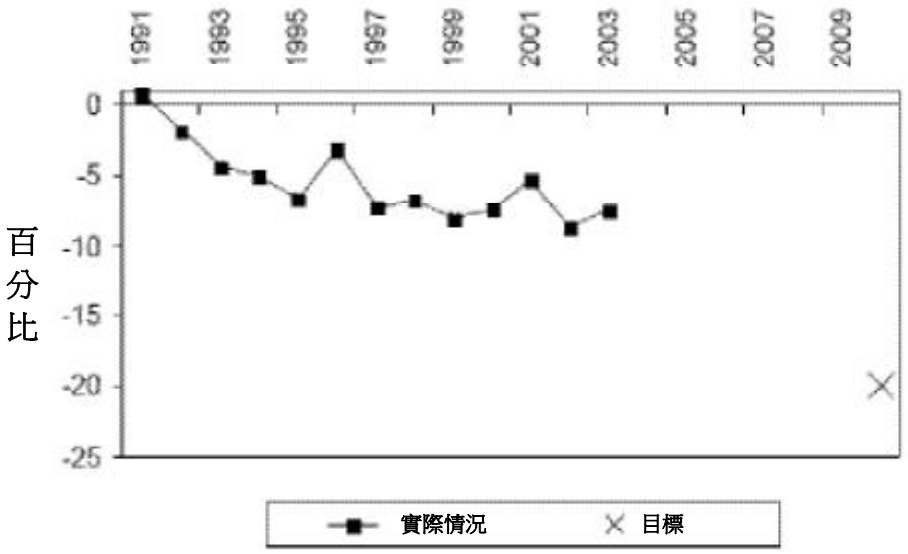
英國國家環境技術中心進行的英國溫室氣體盤查

* 基準水平 - 二氧化碳、甲烷及氧化亞氮在一九九零年的排放水平；氟碳氫化合物、全氟碳化合物及六氟化硫在一九九五年的排放水平。

資料來源：http://performance.treasury.gov.uk/T116_I0078.pdf

圖 B

英國二氧化碳排放量減幅
(以一九九零年的水平計算)



最新實際情況資料：

2003	-7.5%	1999	-8.1%	1995	-6.6%
2002	-8.7%	1998	-6.7%	1994	-5.0%
2001	-5.3%	1997	-7.2%	1993	-4.4%
2000	-7.4%	1996	-3.2%	1992	-1.8%

最近服務表現：

雖然在一九九零至二零零三年期間整體能源消耗量增加8%，但整體二氧化碳排放量卻下降7.5%。有關二零零三年二氧化碳排放量的暫時估計顯示，英國已排放1.525億公噸碳，較二零零二年多200萬公噸(1.5%)。

資料來源：

英國國家環境技術中心進行的英國溫室氣體盤查；二零零四年三月能源趨勢

資料來源：http://performance.treasury.gov.uk/T116_I0079.pdf