

第 6 章

保安局

禁毒處和禁毒基金打擊吸毒問題的工作

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十五號報告書》共有十章，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

禁毒處和禁毒基金打擊吸毒問題的工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.13
審查工作	1.14 – 1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：禁毒處的禁毒工作	2.1 – 2.3
打擊吸毒隱蔽化問題的措施	2.4 – 2.22
審計署的建議	2.23
政府的回應	2.24 – 2.25
蒐集吸毒資料	2.26 – 2.35
審計署的建議	2.36
政府的回應	2.37 – 2.39
禁毒教育及宣傳計劃	2.40 – 2.49
審計署的建議	2.50
政府的回應	2.51
第 3 部分：管理禁毒基金	3.1
管治和問責	3.2 – 3.8
審計署的建議	3.9
政府的回應	3.10
為項目提供撥款	3.11 – 3.17
審計署的建議	3.18
政府的回應	3.19

	段數
第 4 部分：管理禁毒基金項目	4.1 – 4.2
監管項目	4.3 – 4.10
審計署的建議	4.11
政府的回應	4.12
管理一般撥款計劃下的項目	4.13 – 4.19
審計署的建議	4.20
政府的回應	4.21
管理特別撥款計劃下的項目	4.22 – 4.26
審計署的建議	4.27
政府的回應	4.28
第 5 部分：未來路向	5.1 – 5.5
審計署的建議	5.6
政府的回應	5.7
附錄	頁數
A：學生及家長參加含測檢元素的健康校園計劃的分析 (2011/12 至 2014/15 學年)	53
B：公眾對“186 186”熱線服務及“98 186 186”即時 通訊服務禁毒信息的認知率(二零一三及二零一四年)	54
C：自願驗毒數字的差異(2011/12 至 2013/14 學年)	55
D：學校參與學生調查的情況(2008/09、2011/12 及 2014/15 學年)	56
E：十個沒有核准項目的優先考慮範圍 (二零一零至二零一四年)	57
F：特別撥款計劃(二零一零年一月至二零一五年六月)	58
G：有關禁毒基金採用的六類撥款協議的審查結果	59

禁毒處和禁毒基金打擊吸毒問題的工作

摘要

1. 保安局轄下的禁毒處，負責統籌公營機構、非政府機構及社會各界為打擊吸毒問題而推行的政策和措施。為鼓勵社會各界致力禁毒，政府於一九九六年三月，以 3.5 億元資本成立禁毒基金，透過投資收入資助禁毒項目。二零一零年五月，立法會財務委員會（財委會）通過向禁毒基金注資 30 億元，以帶來更豐厚的資金，支持推行持續的禁毒工作。禁毒基金由禁毒基金會管理委員會管理，秘書處支援服務則由禁毒處提供。截至二零一五年三月三十一日，禁毒處的實際員額為 32 人。在 2015-16 年度，禁毒處用於禁毒工作的預算開支（不包括員工開支）約為 2,000 萬元。審計署最近進行審查，檢視禁毒處打擊吸毒問題的工作，包括禁毒基金的管理，以探討可予改善之處。

禁毒處的禁毒工作

2. **吸毒隱蔽化問題惡化** 過去十年，被呈報的吸毒者人數由二零零五年的 14 115 名，下降至二零一四年的 8 926 名，跌幅為 37%。然而，吸毒隱蔽化問題自二零零七年起惡化，首次被呈報吸毒者的毒齡中位數，由二零零七年的 1.7 年，增至二零一四年的 5.2 年。21 歲及以上吸毒者的情況更為嚴重，其毒齡中位數在二零一四年為 7.2 年。在二零一四年首次被呈報吸毒者當中，55% 為年輕成年人（21 至 35 歲）。這羣年輕成年人大多不在學校網絡內，難以接觸得到。自二零零七年以來，吸食危害精神毒品的人數，亦已超越吸食麻醉藥品的人數。長期吸食危害精神毒品，可對器官的功能造成多種長期且不可逆轉的損害。禁毒處需要制訂進一步策略，處理吸毒隱蔽化問題（第 1.9、2.2、2.8 及 2.21 段）。

3. **需要加強措施打擊吸毒隱蔽化問題** 禁毒處由 2011/12 學年開始，推行含測檢元素的健康校園計劃（健康校園計劃），促使有吸毒問題的本地中學生尋求協助和接受治療。在 2015/16 學年，有 92 間本地中學參加健康校園計劃，僅佔全港 479 間本地中學的 19%。參與自願驗毒的學生，整體比例由 2011/12 學年的 48%，下降至 2014/15 學年的 43%。因此，有需要加強推行健康校園計劃。在 2013-14 年度，曾就推行驗毒助康復計劃進行公眾諮詢，目的是提供多一項措施，以期適時辨識吸毒者，轉介他們參加輔導計劃。在 2014-15 年度，

摘要

禁毒處向立法會表示，有需要探討可行方案，解決與驗毒助康復計劃相關的種種爭議(第 2.7(a) 及 (b)、2.13(a)、2.14(a) 及 2.16 段)。

4. **需要蒐集更全面的吸毒資料** 藥物濫用資料中央檔案室(檔案室)根據《危險藥物條例》(第 134 章)設立，提供吸毒情況的統計數字，以監察吸毒趨勢及吸毒者特性的轉變，協助制訂禁毒策略和計劃。呈報機構透過自願呈報系統，向檔案室提供吸毒者的資料，有關資料受《危險藥物條例》的法定保障，確保資料一概保密。在二零一一至二零一四年的四年期間，在 72 個呈報機構中，39 個(54%)並沒有呈報任何個案。根據禁毒處蒐集所得沒有確認身分的資料(不具個人身分)，在二零一三年有 1 055 名吸毒者的資料並沒有呈報檔案室。此外，禁毒處每三年進行一次學生調查，蒐集高小學生、中學生和專上學生的吸毒資料。在 2008/09 至 2014/15 學年，各類學校的參與率均普遍下跌，尤其是國際學校小學，只有 4% 至 14% 的參與率，可能已影響調查結果的代表性。禁毒處需要加快工作，就本港吸毒人口蒐集更全面的資料(第 1.8、2.26、2.28、2.31 及 2.35 段)。

5. **需要改善禁毒教育及宣傳計劃** 禁毒處表示，禁毒教育及宣傳是減低對毒品需求的主要措施，也是打擊吸毒問題的第一道防線。禁毒處已委聘一些非政府機構，舉辦以學生為對象的禁毒教育課程，以及以教師為對象的培訓課程。青少年毒品問題專責小組在二零零八年建議，這些教育及教師培訓課程，應盡可能分別在三年及五年內涵蓋相關的目標學校。在 2010/11 至 2013/14 學年的四年期間，在有關教育課程的 598 間目標學校中，已接觸到 526 間(88%)，但在 2008/09 至 2013/14 學年的六年期間，在有關教師培訓課程的 1 011 間目標學校中，已接觸到的僅有 427 間(42%)。在相關期間內，透過教育及培訓課程接觸到的學校、學生及教師數目，均普遍減少(第 2.40 至 2.43 段)。

管理禁毒基金

6. **需要檢討利益申報制度和匯報服務表現工作** 禁毒基金會負責監督禁毒基金的管理及撥款工作。截至二零一五年三月三十一日，基金的結餘為 43 億元，而每年批撥的款項平均為 8,000 萬元。禁毒處需要檢討採用一層申報利益制度是否足夠。該制度只要求管理委員會成員在有需要時申報利益衝突。為協助提升服務表現、透明度及問責性，禁毒處應考慮為禁毒基金制訂衡量服務表現的方法，以及向立法會匯報其財務狀況及運作情況(第 3.4 至 3.6 段)。

摘要

7. **需要善用禁毒基金的撥款計劃** 在一般撥款計劃下，禁毒基金支持禁毒教育及宣傳、戒毒治療和康復、研究工作這三個範疇的社區主導禁毒活動。透過特別撥款計劃，禁毒基金向藥物倚賴者治療康復中心提供財政援助，供其進行基本工程，以符合發牌規定及增加服務名額。儘管政府於二零一零年向禁毒基金注資 30 億元，藉此為禁毒計劃給予更多財政支援，但由二零一零至二零一四年，一般撥款計劃下每年的申請宗數由 349 宗減至 54 宗。二零一四年的 4,200 萬元核准撥款，僅佔該年可供資助計劃的款額 6.82 億元的 6%。在二零一零至二零一四年，禁毒處就撥款計劃訂定 59 個優先考慮範圍以徵求各界提交項目建議應付當前的吸毒趨勢，當中有十個 (17%) 範圍並沒有項目獲批核。至於特別撥款計劃，由二零一零年一月至二零一五年六月，只有六間藥物倚賴者治療康復中心在五個項目下獲批撥款 1.141 億元，以供進行基本工程。鑑於禁毒基金是政府支持由社區伙伴提出或進行的禁毒工作的主要工具，禁毒處需要呼籲社區伙伴給予支持，在推行禁毒工作中善用禁毒基金下的撥款計劃 (第 1.7(b)、3.11 至 3.13、3.16 及 5.4 段)。

管理禁毒基金項目

8. **管理一般撥款計劃有可予改善之處** 禁毒處在二零一零年推行措施，以加強監察一般撥款計劃下的核准項目。不過，審計署發現，獲撥款人／機構不論在提交進度報告、最終報告及核數師報告的準時程度方面，均有可予改善之處。鑑於二零一零至二零一四年間申請宗數有所減少，禁毒處有需要鼓勵有意的申請者提出更多值得推行的項目。為配合良好的管理做法，禁毒處應考慮制訂評分制度，方便評估申請，以及通知落選申請者決定拒絕其申請的原因，以助他們日後提交項目建議書時作出改進 (第 4.14、4.16、4.17 及 4.19(a) 段)。

9. **管理特別撥款計劃有可予改善之處** 至於在特別撥款計劃下的核准工程項目，獲撥款機構向禁毒基金申請撥款前，通常會委聘認可人士進行技術可行性研究。目前，獲撥款機構在得到禁毒基金會事先批准後，准予安排該認可人士留任，以執行有關設計細節及建築管理的顧問工作，而無需再進行另一輪顧問甄選程序。鑑於這項利便安排不符合政府須確保採購工作公平及互有競爭的做法，因此禁毒處有需要作出檢討，同時亦須檢討獲撥款機構就超逾 100 萬元的基本工程，須至少取得十份標書的規定。與適用於政府工務項目的規定相比，這項規定更為嚴格，在實際上往往未能遵從 (第 4.24 及 4.25 段)。

未來路向

10. **需要全面檢討禁毒基金** 根據青少年毒品問題專責小組在二零零八年發表的報告，政府有必要評估禁毒基金的整體成效。禁毒基金上一次檢討是在一九九九年進行。由於為時已久，現正是禁毒處全面檢討禁毒基金的時機，以評估其成效、覆檢資源分配，以及制訂禁毒基金未來的策略 (第 5.5 段)。

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分。本摘要只列出主要建議。審計署建議禁毒專員應諮詢教育局局長／禁毒基金會管理委員會 (視乎何者適合而定)：

禁毒處的禁毒工作

- (a) 進一步制訂策略，打擊吸毒隱蔽化的問題，以及考慮以下需要：
 - (i) 加強工作，鼓勵辦學團體及中學參與健康校園計劃，以及採取進一步行動，鼓勵學生參與自願驗毒 (第 2.23(b) 及 (c) 段)；及
 - (ii) 就各備受關注的範疇徵詢有關各方的意見，進一步研究驗毒助康復計劃，以便為計劃制定詳細方案 (第 2.23(e) 段)；
- (b) 加強持續進行的工作，鼓勵呈報機構盡量向檔案室呈報吸毒資料，並加快就香港吸毒人口蒐集更全面的數據 (第 2.36(a) 及 (b) 段)；
- (c) 考慮直接邀請沒有參與學生調查的學校，一同制訂措施以回應其關注的事宜，從而爭取他們合作，參與調查 (第 2.36(e) 段)；
- (d) 採取措施，確保教育及培訓課程在合理時間內涵蓋更多的目標學校，以及密切監察推動參與課程的措施的成效 (第 2.50(a) 及 (b) 段)；

摘要

管理禁毒基金

- (e) 檢討管理委員會採用一層申報利益制度是否足夠，以及檢討禁毒基金衡量服務表現的工作，並考慮將禁毒基金的周年財務報表和周年報告呈交立法會 (第 3.9(a)、(c) 及 (d) 段)；
- (f) 確定在一般撥款計劃下撥款申請宗數減少的原因，以及加強工作，鼓勵申請者提出更多值得推行的項目 (第 3.18(a) 及 (b) 段)；
- (g) 繼續透過特別撥款計劃，協助藥物倚賴者治療康復中心改善及／或遷置設施，使中心符合發牌標準 (第 3.18(d) 段)；

管理禁毒基金項目

- (h) 考慮為評審小組成員制訂評分制度，以評審按一般撥款計劃提出申請的項目 (第 4.20(a) 段)；
- (i) 如獲撥款人／機構在提交進度報告、最終報告或核數師報告方面嚴重逾期，考慮根據撥款協議的條文對其採取規管行動 (第 4.20(e) 段)；
- (j) 檢討在特別撥款計劃下的工程項目須至少取得十份標書的規定，以及加快利便安排的檢討工作 (第 4.27(a) 及 (b) 段)；及

未來路向

- (k) 全面檢討禁毒基金，以評估其成效、覆檢資源分配，以及制訂禁毒基金未來的策略 (第 5.6(b) 段)。

政府的回應

12. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 毒品不但令行為改變，並會造成不同程度的身心倚賴。吸毒者可能不惜以身試法，務求取得資源以滿足毒癮，最終或因吸食過量毒品而死亡。政府高度重視打擊吸毒問題，而遏止青少年吸毒更是首要工作。保安局禁毒處負責統籌各公營機構、非政府機構和社會各界推行的禁毒政策及措施，以打擊吸毒問題。禁毒常務委員會（禁常會——註 1）就禁毒策略及活動向政府提供意見。

禁毒處的角色

1.3 禁毒處由禁毒專員領導，與禁常會攜手合作，按政府的五管策略打擊吸毒問題。有關策略如下：

- (a) **執法及立法** 禁毒處及政府有關各決策局／部門密切監察不斷轉變的毒品情況，並定期檢討現行法例，以應付新的威脅，以及讓香港警務處（警務處）和香港海關採取有效的執法行動打擊毒品罪行；
- (b) **禁毒教育及宣傳** 禁毒處與有關決策局／部門、社區伙伴及非政府機構合作，舉辦禁毒教育及宣傳計劃，藉此促進社會對毒品問題的認識，以及教育市民了解吸毒的禍害；
- (c) **戒毒治療和康復** 禁毒處在諮詢有關服務的持份者後，接連制訂香港戒毒治療和康復服務三年計劃（下稱“三年計劃”——註 2），以釐定服務的優次和策略，供服務提供者因應最新的吸毒趨勢，在檢討及制訂其計劃和活動時作為參考。三年計劃亦載述毒品趨勢及禁毒措施；

註 1：禁常會屬非法定組織，由一名非官方人士擔任主席，成員包括 17 名非官方委員（分別來自社工、教育、醫學和社區服務界別）及七名官方委員（即新加坡中央肅毒局局長、禁毒專員，以及教育局、香港海關、衛生署、香港警務處及社會福利署的代表）。

註 2：自一九九七年起，禁毒處在擬訂和推行三年計劃的工作上，一直擔當統籌和監察的角色。

- (d) **研究工作** 禁毒處統籌與毒品有關的研究，以便制訂以實證為本的禁毒策略和計劃；及
- (e) **對外合作** 禁毒處和有關的執法機關(例如警務處和香港海關)與國際及內地相關執法機關保持緊密的伙伴關係，以打擊吸毒及販毒活動。他們積極參與國際及地區的禁毒會議和研討會，在國際層面監察不斷轉變的毒品情況。

禁毒處表示，在 2014-15 年度，政府在五管策略下主要禁毒活動的預算開支總額為 9.83 億元。截至二零一五年三月三十一日，禁毒處的實際員額為 32 人(註 3)。在 2015-16 年度，禁毒處用於禁毒工作的預算開支(不包括員工開支)約為 2,000 萬元。

戒毒治療及康復計劃

1.4 政府和非政府機構為有不同需要的吸毒者提供各種戒毒治療及康復計劃。懲教署管理的三間戒毒所，向被裁定觸犯可判監禁罪行的有毒癮人士提供強迫戒毒治療和康復服務。其他服務包括：

- (a) 社會福利署資助的 11 間濫用精神藥物者輔導中心，為吸食危害精神毒品者提供輔導服務及協助；
- (b) 非政府機構營辦的 39 間藥物倚賴者治療康復中心，為吸毒者提供住院戒毒治療和康復服務，部分中心由衛生署或社會福利署資助；
- (c) 醫院管理局轄下八間物質誤用診所，為有精神問題的吸毒者提供醫療服務；及
- (d) 衛生署轄下七間日間診所和 13 間晚間診所，為鴉片類毒品吸食者提供美沙酮治療。

禁毒基金

1.5 **成立禁毒基金** 為鼓勵社會各界致力禁毒，政府於一九九六年三月，以 3.5 億元資本成立禁毒基金。基金資本不得動用，而基金的投資收入，則用以

註 3：除禁毒活動外，部分員工亦負責有關打擊清洗黑錢和反恐融資的政策事宜，以及與禁毒處運作有關的行政及人事事宜。

資助配合政府及非政府機構多管齊下策略的禁毒項目。禁毒基金由禁毒基金會管理委員會(註4)管理。該管理委員會於一九九六年根據《公司條例》(第32章)成立(註5)。禁毒處負責為禁毒基金會提供秘書處支援服務。

1.6 注資禁毒基金 二零一零年五月，立法會財務委員會(財委會)通過向禁毒基金注資30億元，擴大資本基礎，以帶來更豐厚的資金，支持社會上各團體推行持續的禁毒工作。根據財委會文件所述：

- (a) 注資是不可或缺的措施，長遠使抗毒運動持續成為全民運動；及
- (b) 以長遠的平均投資回報率每年約為4%至5%計算，禁毒基金的33.5億元資本基礎總額，估計每年可帶來約1.34億元至1.68億元投資收益。這可讓禁毒基金向禁毒項目提供更多財政支援，即使在市場波動和投資收益出現起伏時，也可繼續為各個項目提供資助。

1.7 運用禁毒基金 禁毒基金所得收入，通過下列計劃為各項禁毒項目提供財政資助：

- (a) **一般撥款計劃** 一般撥款計劃通常每年進行一次，旨在支持社區所籌辦的禁毒活動，涉及範疇包括禁毒教育及宣傳、戒毒治療和康復，以及研究工作。這項計劃通常在每年第三季接受撥款申請；
- (b) **藥物倚賴者治療康復中心特別撥款計劃** 特別撥款計劃旨在為藥物倚賴者治療康復中心提供財政援助，以供進行基本工程，以符合《藥物倚賴者治療康復中心(發牌)條例》(第566章)所訂的發牌條件，以及協助各個項目增加服務名額和提高標準。這項計劃全年均接受撥款申請；
- (c) **含測檢元素的健康校園計劃(健康校園計劃)** 健康校園計劃是一項以校為本的禁毒教育計劃，為自願參與的中學生進行驗毒。禁毒處通常在每年一月邀請中學參與計劃；及

註4：管理委員會的主席為保安局常任秘書長，另有五名非官方成員及四名官方成員(禁毒專員、庫務署署長，以及教育局和社會福利署代表)。

註5：政府基金透過法規或信託聲明等不同形式成立。經考慮相關因素，包括有需要盡快推出禁毒基金以應對當時嚴重的吸毒問題，政府在取得立法會財務委員會的支持後，於一九九六年根據《公司條例》成立禁毒基金會，以管理禁毒基金。新訂的《公司條例》(第622章)於二零一四年實施。禁毒處表示，禁毒基金會已採取步驟，確保完全符合新訂條例的規定。

- (d) **提升社區禁毒意識計劃** 這是橫跨數年的計劃，透過民政事務總署轄下 18 區民政事務處及 18 區撲滅罪行委員會，支持地區主導活動，以提高社區禁毒意識 (特別是吸毒隱蔽化問題)。

在 2010-11 至 2014-15 年度，禁毒基金為一般撥款計劃、特別撥款計劃及健康校園計劃下共 240 個項目提供資助，撥款額為 3.903 億元。在二零一三年六月至二零一五年三月舉行的首輪提升社區禁毒意識計劃，各區民政事務處及撲滅罪行委員會獲撥款共 360 萬元，以舉辦禁毒活動。這項計劃已延長三年，第二輪計劃由二零一五年四月起至二零一八年三月止，撥款總額亦增至 620 萬元。

藥物濫用資料中央檔案室

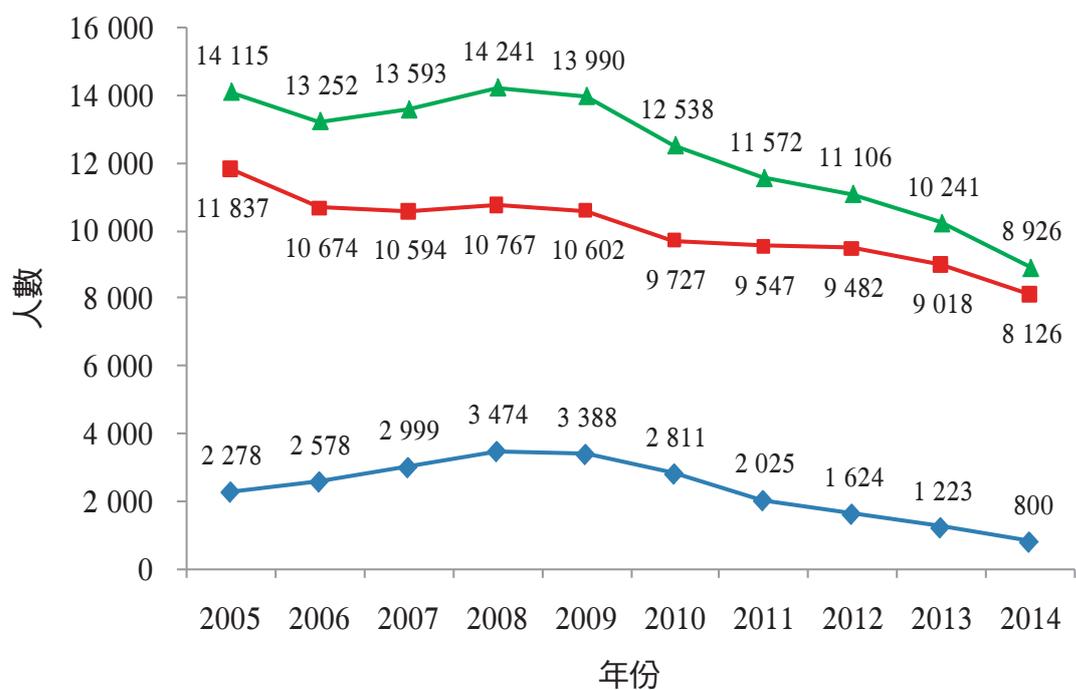
1.8 保安局藥物濫用資料中央檔案室 (檔案室) 於一九七二年根據《危險藥物條例》(第 134 章) 設立，提供有關吸毒的統計數字，以監察吸毒趨勢及吸毒者特性的轉變，以便制訂禁毒策略和計劃。檔案室透過自願呈報系統，記錄呈報機構 (包括執法機關、戒毒治療和福利機構、大專院校、醫院及診所) 所提供的吸毒者資料。

1.9 根據檔案室的統計數字，被呈報的吸毒者 (註 6) 人數由二零零五年的 14 115 名，下降至二零一四年的 8 926 名，跌幅達 37%(見圖一)。尤須注意的是，21 歲以下被呈報的青少年吸毒者人數，由二零零五年的 2 278 名，上升至二零零八年高峰的 3 474 名，其後大幅下降 77% 至二零一四年的 800 名。然而，在二零零五至二零一四年的十年間，首次被呈報吸毒者的毒齡中位數由 2.1 年增至 5.2 年，而 21 歲及以上的首次被呈報吸毒者的毒齡中位數則由 3.2 年增至 7.2 年 (見圖二)。

註 6： 作為呈報的準則，吸毒者是指過去四星期內曾服食劑量超過正常治療所需藥物的人士。

圖一

被呈報的吸毒者
(二零零五至二零一四年)

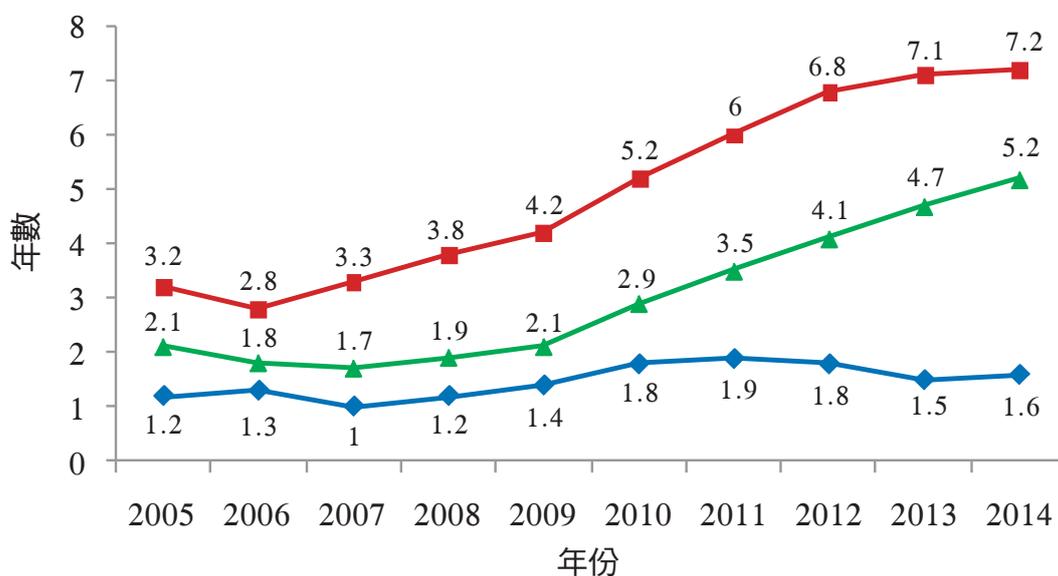


說明：◆ 21歲以下
■ 21歲及以上
▲ 不分年齡

資料來源：禁毒處的記錄

圖二

首次被呈報吸毒者的毒齡中位數
(二零零五至二零一四年)



說明：◆ 21 歲以下
■ 21 歲及以上
▲ 不分年齡

資料來源：禁毒處的記錄

附註：禁毒處表示，二零一五年上半年，首次被呈報吸毒者的毒齡中位數數字，不分年齡的增至 6.1 年和 21 歲及以上的增至 8.2 年，而 21 歲以下則下降至 1.5 年。這些數字可能有較大的變動，原因是在半年期間只蒐集少數首次被呈報吸毒者的資料。

青少年毒品問題專責小組

1.10 二零零七年十月，香港特別行政區行政長官在《施政報告》中宣布，委任律政司司長 (撲滅罪行委員會副主席) 領導一個名為青少年毒品問題專責小組的高層次跨部門小組，以打擊當時備受社會關注的青少年吸毒問題。專責小組的職權範圍是檢討各項禁毒措施，推動跨決策局和跨部門的工作，並加強非政府機構、各持份者和社區之間的協作，以確定需要集中處理和改善的範疇。

1.11 二零零八年十一月，青少年毒品問題專責小組發表報告(下稱《二零零八年專責小組報告》)，就各項範疇(包括禁毒教育及宣傳、學校、戒毒治療和康復、驗毒、研究工作及禁毒基金)須即時採取的措施，以及可持續全面推行的長遠策略提供建議。有關各決策局／部門會各自推行建議，而禁毒處則負責統籌工作。隨後數年，各決策局／部門採取了措施，確保可完全滿足因吸食危害精神毒品的情況普遍而產生的各項服務需求(註7)。

行政長官推動的抗毒運動

1.12 青少年毒品問題專責小組提出建議措施後，行政長官在二零零九年七月公布加強抗毒運動。在抗毒運動下，政府推出多項新措施(例如大埔區校園驗毒試行計劃)，並提升了現有服務。政府在二零一零年向禁毒基金注資30億元(見第1.6段)，亦為社區項目帶來新動力，以及使藥物倚賴者治療康復中心得以進行基本工程，以符合發牌規定。禁毒處表示，抗毒運動大大增加了各項禁毒服務的名額、加深了市民對毒品問題的認知，以及動員社會各界協力抗毒。

最新的吸毒情況

1.13 二零一五年五月，禁毒處向立法會保安事務委員會匯報二零一四年的毒品情況，內容如下：

- (a) **吸毒人數下降** 被呈報的吸毒者總人數下降(由二零一三年的10 241人下降至二零一四年的8 926人，跌幅為13%)，當中包括被呈報的21歲以下青少年吸毒者(由二零一三年的1 223人下降至二零一四年的800人，跌幅為35%——見第1.9段圖一)；
- (b) **吸毒隱蔽化問題日益惡化** 在首次被呈報的個案當中，吸毒者的毒齡持續上升。二零一四年，半數首次被呈報的吸毒者已吸毒5.2年或以上，而二零一三年的數字則為4.7年(見第1.9段圖二)。在二零一四年被呈報的吸毒者當中，約80%是在自己或朋友家中吸毒，而非公眾場所；及

註7：這些措施包括擴展濫用精神藥物者輔導中心的網絡、加強為有毒品問題的青少年提供外展及學校社工服務、增加藥物倚賴者治療康復中心的名額，以及增加物質誤用診所的應診節數。

- (c) **吸食危害精神毒品的情況普遍** 吸食危害精神毒品(例如氯胺酮、甲基安非他明(“冰”)、可卡因、咳藥和大麻)的情況在過去十年有上升趨勢。自二零零七年起,吸食危害精神毒品的人數已超過吸食麻醉藥品(主要為海洛英)的人數。特別一提,大部分危害精神毒品的吸食人數已普遍下降,而吸食“冰”的人數則一直上升。

審查工作

1.14 政府打擊吸毒問題的五管策略,務須社會各方合作,當中包括有關各決策局/部門、禁常會、醫院管理局和非政府機構(見第 1.3 及 1.4 段)。二零零七年,審計署進行了兩項審查,即“香港戒毒會”(註 8)及“自願戒毒治療及康復計劃”,審查結果載於二零零八年三月發表的《審計署署長第五十號報告書》第 5 和 6 章。二零一零年,審計署就“住院戒毒治療及康復服務”進行了另一項審查,結果載於二零一零年十月發表的《審計署署長第五十五號報告書》第 10 章。

1.15 審計署最近進行審查,檢視禁毒處在打擊毒品問題的工作,包括禁毒基金的管理,以探討可予改善之處。審查工作集中在以下範疇:

- (a) 禁毒處的禁毒工作(第 2 部分);
- (b) 管理禁毒基金(第 3 部分);
- (c) 管理禁毒基金項目(第 4 部分);及
- (d) 未來路向(第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處,並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.16 在審查工作期間,禁毒處人員充分合作,審計署謹此致謝。

註 8: 這個非政府機構採取藥物治療方法,為吸毒者提供自願住院戒毒治療及康復計劃。

第 2 部分：禁毒處的禁毒工作

2.1 本部分探討下列有關禁毒處禁毒工作的事宜：

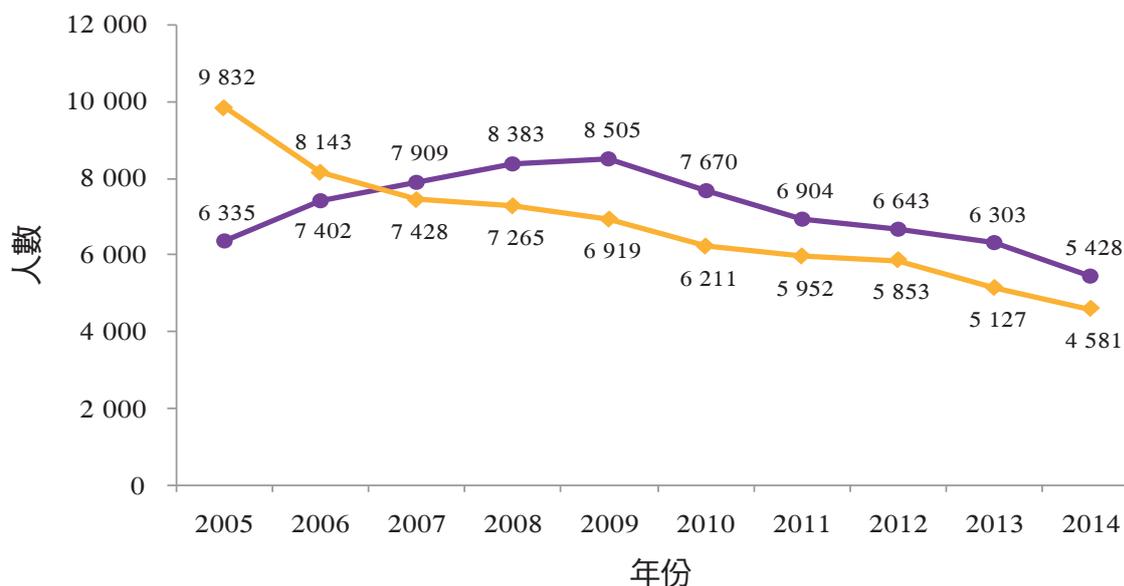
- (a) 打擊吸毒隱蔽化問題的措施 (第 2.4 至 2.25 段)；
- (b) 蒐集吸毒資料 (第 2.26 至 2.39 段)；及
- (c) 禁毒教育及宣傳計劃 (第 2.40 至 2.51 段)。

吸毒趨勢

2.2 自二零零七年以來，吸食危害精神毒品的人數已超越吸食麻醉藥品的人數 (見圖三)，顯示危害精神毒品已較麻醉藥品更為普遍。長期吸食危害精神毒品，可嚴重損害認知能力、導致抑鬱和產生幻覺，甚至引起類似癡呆症的症狀，同時可對腦部、尿道和肝臟等器官的功能造成多種長期及不可逆轉的損害。

圖三

被呈報吸食麻醉藥品及危害精神毒品的吸毒者
(二零零五至二零一四年)



說明：◆ 被呈報吸食麻醉藥品的吸毒者
● 被呈報吸食危害精神毒品的吸毒者

資料來源：禁毒處的記錄

附註：由於吸毒者可能同時吸食麻醉藥品及危害精神毒品，被呈報吸食麻醉藥品及危害精神毒品的吸毒者總人數，在某一年內會高於被呈報的吸毒者總人數(見第1.9段圖一)。

2.3 根據《二零零八年專責小組報告》，吸食危害精神毒品的性質較為隱蔽，因為：

- (a) 不少危害精神毒品可以簡單地吞食或鼻吸，而非注射。由於無需工具，所以較難發現有關吸毒行為；
- (b) 不少危害精神毒品開始時可以間中吸食，而可能不會對吸毒者身體造成即時或明顯的害處；及
- (c) 由於危害精神毒品可以間中吸食，而斷癮症狀和對身體造成的其他害處又不會迅速浮現，所以吸毒者被家人查問的機會不大，也令青少年吸毒者本身不積極求助。

打擊吸毒隱蔽化問題的措施

吸毒隱蔽化

2.4 在二零零五至二零一四年的首次被呈報個案中，毒齡中位數持續上升(見第 1.9 段圖二)，顯示很多吸毒者在長時間吸毒後才被發現。換言之，吸毒隱蔽化問題已經惡化。

《二零零八年專責小組報告》的建議

2.5 根據《二零零八年專責小組報告》：

- (a) 吸食危害精神毒品的青少年人數趨升，對香港構成重大挑戰。主要障礙是難於發現和接觸吸毒的青少年，因為邊緣青少年不少，但提供協助的網絡多年來無法接觸到他們，或根本不知道他們的存在；
- (b) 辨識工具和外展計劃應有助找出這些吸毒者，以便向他們提供戒毒治療和康復服務。早期介入服務不足，已被禁毒業界視為可改善的地方；
- (c) 用以蒐集更多有關吸毒情況資料的濫用藥物輔助監察系統，原來的設計還有一個定性模組，但在二零零六年，這部分因找不到合適的研究者而沒有隨整個系統推出(註 9)。定性模組可以採用有系統的方式，通過不同途徑(如檢視專業文獻、進行網上資料蒐集、訪問主要資料提供者和聚焦小組討論等)蒐集資料；
- (d) 世界衛生組織指出，定性方法最能接觸或研究隱蔽人口、傳統住戶或學生調查通常未能發現的組別，以及不常涉足衛生和福利機構的人口；及
- (e) 應致力開發和推出濫用藥物輔助監察系統的定性模組。

註 9：濫用藥物輔助監察系統原來的設計包括定量模組和定性模組。定量模組(用以備存有關毒品的數據)已在二零零六年啓用，而定性模組則尚未開發(見第 2.10 段)。

打擊吸毒隱蔽化問題的工作

2.6 多年來，禁毒處在諮詢禁常會後，致力打擊吸毒隱蔽化的問題。在涵蓋二零一二至二零一四年的第六個三年計劃中，禁毒處強調，及早辨識隱蔽吸毒者以作出介入，是其中一項主要的禁毒工作。在禁毒基金的一般撥款計劃下，禁毒處把推動嶄新和創新措施，以打擊吸毒隱蔽化問題的項目，定為優先推展的項目。禁毒處表示，已推行下列工作，以便及早辨識有毒品問題的人士：

- (a) **社區意識** 二零一三及二零一四年禁毒教育及宣傳工作／計劃的策略方針，均把加強社區對吸毒問題的認識和推廣及早求助列為主要工作；
- (b) **社區及家長教育** 禁毒處已加強社區及家長教育工作，防止人們染上毒癮，並及早辨識吸毒者。尤其是透過提升社區禁毒意識計劃(見第 1.7(d) 段)，在促進社區在辨識隱蔽吸毒者方面發揮更積極的作用，並鼓勵這些吸毒者及早求助。吸毒者的家庭成員亦已獲得更多支援，包括鼓勵有關方面向禁毒基金申請資助，以便這些家庭成員可更妥善處理其家庭的吸毒問題；及
- (c) **加強外展服務** 濫用精神藥物者輔導中心(見第 1.4(a) 段)和外展社會服務隊所提供的外展服務已予加強。有關方面亦已致力推動兩者合作，以及兩者與其他服務單位(如家庭醫生、護士和青少年／兒童中心社工)的協作，以辨識高危人士和吸毒者，並在適當時作出轉介。

2.7 在二零一五年七月發表的第七個三年計劃中，禁毒處也報告了以下工作，以便及早辨識高危青少年和作出介入：

- (a) **健康校園計劃** 禁毒處已由 2011/12 學年(註 10)開始推行健康校園計劃(見第 1.7(c) 段)，以鞏固中學生遠離毒品的決心，並加強有毒品問題的學生尋求協助及治療的動機。在 2015/16 學年，超過 90 間中學(註 11)參與健康校園計劃；

註 10：除非另有說明，否則每年的健康校園計劃、學生調查及為學校舉辦的教育和培訓課程，是指由九月起至翌年八月的一個學年。

註 11：禁毒處表示，截至二零一五年九月，2015/16 學年的參與學校數目為 92 間。

- (b) **驗毒** 禁常會於二零一三年九月至二零一四年一月就名為“驗毒助康復計劃”(註 12)的驗毒計劃進行公眾諮詢。該計劃旨在提供一項額外措施，藉此辨識吸毒者，並適時轉介他們參加輔導計劃。二零一四年七月，禁常會公布諮詢結果和建議，政府亦同意禁常會的建議，就驗毒助康復計劃進一步制訂具體方案；及
- (c) **加強“186 186”服務** “186 186”禁毒電話熱線服務在二零零九年八月推出(註 13)，作為其中一項鼓勵吸毒者、其家人和朋友盡早求助的措施。“98 186 186”即時通訊服務也在二零一四年年中推出(註 14)，為有關人士增設求助渠道。

需要制訂進一步策略處理吸毒隱蔽化的問題

2.8 《二零零八年專責小組報告》發現，吸食危害精神毒品的問題惡化，已對本港構成重大挑戰，而很多吸毒者長期無法接觸得到。儘管當局已採取多項措施，冀能及早辨識吸毒者(見第 2.6 及 2.7 段)，但吸毒隱蔽化問題自二零零七年起惡化，並一直備受關注。首次被呈報吸毒者的毒齡中位數，由二零零七年的 1.7 年增至二零一四年的 5.2 年，以及在二零一五年上半年增至 6.1 年(見第 1.9 段圖二)。二零一四年，年滿 21 歲及以上的吸毒者毒齡中位數長達 7.2 年，情況更為嚴重。鑑於禁毒處負責統籌各持份者的政策和措施，因此有需要考慮第 2.9 至 2.22 段的審查結果，從而繼續致力制訂進一步策略，以處理吸毒隱蔽化的問題。

需要加快開發濫用藥物輔助監察系統的定性模組

2.9 《二零零八年專責小組報告》指出，定性方法最能接觸到隱蔽人口，並了解到為這項開發工作物色合適的研究者，並非易事。雖則如此，《二零零八年專責小組報告》建議當局應致力開發和推出濫用藥物輔助監察系統的定性模組(見第 2.5(c) 至 (e) 段)。二零零八年七月，禁毒處就二零零八年有關“自願

註 12：根據擬議的計劃，當有環境證據合理懷疑某人曾吸食毒品，法例會賦權執法人員要求該人接受驗毒。

註 13：熱線服務由專業社工接聽，為來電者提供適當的輔導服務，並把他們轉介非政府機構跟進。在二零一二年提升服務後，熱線服務已全日 24 小時運作。

註 14：禁毒處表示，即時通訊服務是以試行形式推出，是否長期提供會再作檢討。由二零一五年七月一日起，服務時間已改為每日上午十時至下午六時。

禁毒處的禁毒工作

戒毒治療及康復計劃”的審查工作(見第 1.14 段)作出跟進後，在其半年進度報告中知會審計署已徵詢研究諮詢小組(註 15)的意見，並將展開研究計劃，以開發濫用藥物輔助監察系統的定性模組。

2.10 自二零一零年起，禁毒處已邀請申請者開發濫用藥物輔助監察系統的定性模組，而這項工作在禁毒基金一般撥款計劃下被列作優先考慮範圍。在二零一零和二零一一年，禁毒處每年均接獲一宗開發模組的申請。不過，由於競爭激烈，該兩宗申請均不獲資助(見第 3.13(b) 段)。此後，禁毒處並沒有接獲任何開發模組的申請。

2.11 定性模組可以採用有系統的方式，通過不同途徑蒐集更多有關毒品情況的資料。審計署認為，禁毒處需要按二零零八年專責小組的建議，有系統地開發濫用藥物輔助監察系統的定性模組，以加深對吸毒情況的了解，從而制訂適當的禁毒政策及計劃。禁毒處需要加快這方面的工作。

需要加強推行健康校園計劃

2.12 繼成功於大埔區推行試行計劃後，禁毒處自 2011/12 學年起通過由禁毒基金資助推行健康校園計劃(見第 1.7(c) 及 2.7(a) 段)，當中包含下列兩個主要部分：

- (a) **校園自願驗毒** 此舉旨在加強學生遠離毒品的決心，以及鼓勵吸食毒品的學生戒除毒癮及求助；及
- (b) **抗毒預防及個人成長活動** 有關活動旨在培養學生的健康生活模式、在校園營造無毒文化，以及推出以家長及教師為對象的禁毒計劃，為有需要的學生提供所需的輔導及支援。

不論是參加計劃的中學，或是參與驗毒的學生，均屬自願參與。參加健康校園計劃的學校可與非政府機構一同統籌及合作，設計最能切合其所需及配合發展的活動。

註 15：研究諮詢小組的成員包括召集人、禁常會或其小組委員會的成員，以及學術和專業界別的人士，負責監督與禁毒有關的研究工作。

2.13 **學校參與健康校園計劃** 每年大約一月，禁毒處聯同教育局致函全港本地中學(註 16)，邀請並鼓勵學校在下一個學年(註 17)參與健康校園計劃，以及出席經驗分享會，以加深對健康校園計劃各方面的了解。禁毒處亦會在全年內與不同持份者(包括辦學團體、學校及其他相關機構或人士)討論健康校園計劃，並與參加計劃的學校舉行會議，蒐集學校對計劃運作情況的意見。審計署留意到：

- (a) 禁毒處旨在循序漸進地鼓勵更多學校參加健康校園計劃。於 2011/12 學年參加健康校園計劃的中學有 43 間，在 2014/15 學年已增至 71 間，而於 2015/16 學年更進一步增至 92 間(見第 2.7(a) 段註 11)。不過，截至二零一五年八月，全港共有 479 間本地中學，與此相比，學校參與率只有 19%；及
- (b) 禁毒處自二零一三年起已為學校舉辦經驗分享會，並於二零一五年年初就 2015/16 學年的申請舉辦兩場經驗分享會。不過，出席分享會的學校數目偏低，每年只有 30 至 40 間。

審計署認為，禁毒處需要聯同教育局加強工作，鼓勵辦學團體及中學參加健康校園計劃。

2.14 **學生及家長參與健康校園計劃** 由 2011/12 至 2014/15 學年，禁毒基金為健康校園計劃提供了共 7,830 萬元財政資助。學生及家長參加健康校園計劃的分析載於附錄 A，結果顯示各方面表現不盡相同。審計署留意到：

- (a) **參與自願驗毒的學生減少** 參與自願驗毒的學生，整體比例由 2011/12 學年的 48%，下降至 2014/15 學年的 43%(註 18)。此外，個別學校的學生參與率相差甚遠，介乎 3% 至 96% 不等；
- (b) **參與抗毒預防活動的學生減少** 在 2011/12 至 2013/14 學年期間，參與學校的學生總數由 34 958 人增至 47 648 人，升幅達 36%。同期，以學生為對象的禁毒活動，則由 584 項減至 546 項，整體跌幅大致為 7%，而參與活動的學生由 99 764 人減至 79 444 人，整

註 16：禁毒處表示，根據以往與一些國際學校的通訊，他們不是已在校規納入驗毒元素，便是選擇強制校園驗毒，而非以自願性質進行。禁毒處已另行委託非政府機構為國際學校提供禁毒教育計劃。

註 17：自 2013/14 學年起，學校可選擇連續兩個學年參加健康校園計劃。

註 18：參與自願驗毒的學生會被隨機抽出接受測檢。

體跌幅大致為 20%。禁毒處表示，許多參與學校舉辦了較多小組活動，以針對目標學生推行禁毒工作；

- (c) **部分參與學校並沒有舉辦以家長為對象的禁毒活動** 在 2011/12 至 2013/14 學年期間，以家長為對象／讓家長參與的抗毒預防活動，由 30 項增至 55 項，參與人數亦顯著增加，由 795 人增至 4 296 人，成績令人鼓舞。禁毒處表示，過去數年提前了撥款周期，在學年開始前便公布撥款結果，因此學校可作更靈活的安排，在開學簡介活動期間舉辦以中一學生及其家長為對象的活動。不過，審計署審查了 56 間參加健康校園計劃的學校所提交的活動報告，發現：
 - (i) 有 17 間 (30%) 學校並沒有舉辦任何以家長為對象／讓家長參與的抗毒預防活動；及
 - (ii) 其餘 39 間 (70%) 學校曾為家長舉辦活動，但有 15 間學校的參與家長人數，未能達到實施計劃所擬定的目標；及
- (d) **就健康校園計劃進行評估研究** 禁毒處已委聘承辦商，在 2015/16 學年就健康校園計劃進行一項獨立評估研究，以檢討計劃的成效、管理和監察工作，並提出建議。

審計署認為，禁毒處需要聯同教育局採取進一步行動，參考參與率較高的學校所得經驗，以及評估研究的結果，鼓勵學生參與自願驗毒，以及鼓勵學生、家長及／或教師參與禁毒活動。禁毒處亦需要找出部分參與學校沒有為家長舉辦禁毒活動的原因，繼續提供適當的協助，以鼓勵家長參與有關活動，以及推動參與學校分享經驗。

需要繼續研究驗毒助康復計劃

2.15 如第 2.7(b) 段所述，禁常會在二零一四年七月發表驗毒助康復計劃的諮詢結果和建議如下：

- (a) 驗毒助康復計劃廣受市民支持。雖然公眾意見書內的意見較為分歧，但社會普遍支持採取進一步措施，及早辨識吸毒者，並及早作出介入；
- (b) 瑞典的經驗顯示強制驗毒計劃如何成功達到及早辨識吸毒者，從而為他們提供協助的目標；及

- (c) 禁常會建議政府應：
- (i) 繼續研究驗毒助康復計劃的細節，並與持份者、專業團體及公眾繼續進行討論。政府應為研究驗毒助康復計劃締造更有利的條件，包括探討可行方案處理專業團體的關注事項，尤其是如何盡量減低對人權及公民自由的影響；
 - (ii) 與本地持份者分享其他國家(例如瑞典)的成功經驗，並研究設立跟進機制，務求在給予吸毒者機會與強制他們接受輔導和戒毒治療之間取得有效平衡；及
 - (iii) 立即跟進建議，並提出備有運作詳情的方案，盡早開展第二階段的公眾諮詢。

政府在同月公布，同意禁常會有關制訂具體方案的建議。

2.16 在立法會人事編制小組委員會二零一五年一月的會議上，禁毒專員回應一些立法會議員的提問時表示，政府注意到推行驗毒助康復計劃須得到不同界別支持，並要探討可行方案，以解決與計劃相關的種種爭議。因此，政府對在推出第二階段公眾諮詢方面並沒有確實時間表，下一步工作將視乎社會各界的意見，以及與他們就相關事宜的進一步商討而定。鑑於事態發展，禁毒處需要就各備受關注的範疇徵詢有關各方的意見，進一步研究驗毒助康復計劃，以便為計劃制訂詳細方案。

需要進一步提高公眾對熱線服務及 即時通訊服務的認識

2.17 禁毒處為吸毒者提供禁毒諮詢服務，讓他們透過 24 小時運作的“186 186”熱線服務和“98 186 186”即時通訊服務(見第 2.7(c)段)，及早尋求協助。禁毒處循不同途徑，包括電視及電台宣傳短片／聲帶、智能手機程式及網上討論平台的廣告、海報，以及禁毒教育及宣傳活動等，宣傳有關服務。

2.18 禁常會認為，有關的熱線及即時通訊服務為隱蔽吸毒者提供支援和協助。使用有關服務的統計數字亦證明禁常會的說法。在二零一二年九月二十日至二零一五年四月三十日期間，這兩項服務共接獲 4 981 宗求助個案，當中 1 821 宗 (37%) 與首次求助者有關。

禁毒處的禁毒工作

2.19 禁毒處以電話訪問形式，向年齡介乎 11 至 60 歲的香港居民進行周年意見調查，以評估有關宣傳工作在促進他們認識具體宣傳信息的效用，從而作為日後訂定宣傳工作的參考。根據二零一三及二零一四年的調查：

- (a) “186 186” 熱線服務禁毒信息由相關宣傳工作所推廣，被訪者的認知率介乎 42% 至 52%；及
- (b) “98 186 186” 即時通訊服務禁毒信息及相關宣傳短片／聲帶推出六個月後，被訪者對禁毒信息的認知率為 21% (註 19) (見附錄 B)。

2.20 禁毒處表示，禁毒界別的持份者歡迎該處致力加強和推廣“186 186”服務，為吸毒者提供多一個渠道，以鼓勵他們及早尋求協助。然而，禁毒處於二零一五年七月發表第七個三年計劃前，曾徵詢非政府機構的意見，當時一些非政府機構認為，部分市民不大認識“186 186”熱線服務的用途，因此應加強宣傳。審計署認為，禁毒處需要採取措施，進一步提高公眾對這兩項服務的認識。此外，“98 186 186”即時通訊服務自二零一四年年中以試驗的形式推出(見第 2.7(c) 段)，禁毒處亦需要檢討這項服務的成效，以決定未來路向。

需要分析年輕成年人在周年意見調查中的意見

2.21 審計署留意到，在二零一四年首次被呈報的吸毒者當中，55% 為年輕成年人(21 至 35 歲)。這類人士大多無法經學校網絡接觸得到。他們在周年意見調查(見第 2.19 段)中提出的意見，對策劃日後的宣傳工作十分重要。禁毒處須擴大現行只集中分析三類被訪者(即 11 至 20 歲的青少年、家長，以及一些親友朋輩為吸毒者及／或曾被人引誘吸毒的高危人士)意見的做法，並分析年輕成年人的意見。

自願驗毒數字的差異

2.22 審計署審查健康校園計劃時，要求禁毒處提供 2011/12 至 2013/14 學年每年有關校園自願驗毒的數據，包括參與學生人數、接受測試及沒有完成測試的人數。審計署發現，禁毒處提供的部分數字，與二零一五年三月就審核 2015-16 年度預算而向立法會議員提供的數字有出入，當中尤以 2011/12 學年的

註 19：禁毒處表示，在一項服務及其相關宣傳工作只推出了大約六個月而進行公眾意見調查時，該項服務的認知率相對較低，情況並不罕見。從經驗所得，服務的認知會隨着時間而提升。

數字差異最大(見附錄 C)。經查詢後，禁毒處表示有關的差異是由於 2011/12 學年採用不齊全的資料所致，而 2012/13 及 2013/14 學年在不同情況下蒐集數據和按照不同定義整理數據，亦是導致差異的原因。禁毒處承認，該處在提供某些數字時，有疏忽之處。審計署認為，禁毒處向立法會提供資料時，需加強核對工作。

審計署的建議

2.23 審計署建議禁毒專員應制訂進一步策略，打擊吸毒隱蔽化的問題，以及考慮以下需要：

- (a) 加快開發濫用藥物輔助監察系統的定性模組，以加深對吸毒情況的了解，從而制訂適當的禁毒政策及計劃；
- (b) 與教育局局長合作，加強工作，鼓勵辦學團體及中學參加健康校園計劃；
- (c) 與教育局局長合作，參考參與率較高的學校所得經驗，以及即將進行的健康校園計劃評估研究的結果，採取進一步行動，鼓勵學生參與自願驗毒，以及鼓勵學生、家長及／或教師參與禁毒活動；
- (d) 與教育局局長合作，找出部分參與學校沒有為家長舉辦禁毒活動的原因，繼續提供適當的協助，以鼓勵家長參與有關活動，以及推動參與學校分享經驗；
- (e) 就各備受關注的範疇徵詢有關各方的意見，進一步研究驗毒助康復計劃，以便為計劃制定詳細方案；
- (f) 採取措施，進一步提高公眾對“186 186”熱線服務及“98 186 186”即時通訊服務的認識；
- (g) 檢討自二零一四年年中以試驗形式推出的“98 186 186”即時通訊服務的成效，以決定未來路向；
- (h) 分析年輕成年人透過周年意見調查所提出的意見，以策劃日後的宣傳工作；及
- (i) 加強核對向立法會提供的資料。

政府的回應

2.24 禁毒專員原則上同意審計署有關制訂進一步策略，以打擊吸毒隱蔽化問題的建議，並表示：

- (a) 禁毒處的其中一項重要工作，是與禁常會、禁毒業界和社區合作，繼續尋找方法，從不同方面打擊吸毒隱蔽化的問題；
- (b) 禁毒處以實證為本的模式制訂禁毒政策及計劃，並會繼續蒐集定性和定量數據，以便了解毒品的情況及推行適當的禁毒措施；
- (c) 鑑於難以物色適合的研究者開發濫用藥物輔助監察系統的定性模組，而研究諮詢小組認為相關資料可從其他方式蒐集，禁毒處一直不斷嘗試從多個來源蒐集定性資料，務求以全面的方式監察最新的毒品趨勢，當中包括經常向前線人員徵詢意見、設立毒品監察系統以記錄市場上新種類危害精神毒品的發展，以及進行多項專題研究。禁毒處會繼續有關工作，並會在適當時候徵詢禁常會和研究諮詢小組的意見；
- (d) 禁毒處歡迎審計署的建議，鼓勵辦學團體及中學參與健康校園計劃。禁毒處現正透過多方持份者的參與，包括辦學團體的成員、校長和學校職員及／或相關機構和人員，積極推廣健康校園計劃。儘管有些學校關注校園驗毒可能會造成標籤效應，但參與健康校園計劃的學校自 2011/12 學年穩定增長，反映現行的推廣策略取得成效。禁毒處會繼續積極推廣健康校園計劃，包括加深市民對計劃的了解；
- (e) 健康校園計劃是一項以校為本的措施，參與學校可按各自的背景和情況，彈性策劃及安排活動和校園驗毒。因此，學校對為家長及／或教師舉辦的活動，各有不同的取向。禁毒處尊重學校的判斷，並會繼續鼓勵學校安排最切合學生需要和學校發展的活動；
- (f) 校園驗毒屬自願參與性質，不同學校的參與學生人數並不相同。尤須注意的是，過往的經驗顯示，學生與家長需要時間認識驗毒的目的和管理工作，而學生的參與率會在一至兩個學年後逐漸提高。禁毒處會繼續與學校和非政府機構合作，鼓勵學生參與校園驗毒；
- (g) 禁毒處主動根據經驗不斷檢討健康校園計劃的管理工作。在 2015/16 學年進行的一項獨立評估研究(見第 2.14(d) 段)，亦會涵蓋審計署所關注的事項，並會在適當時建議改善措施；

- (h) 審計署在第 2.23(e) 段提出的建議與政府的方針一致，禁毒處會繼續諮詢有關各方，從不同範疇檢視驗毒助康復計劃；
- (i) 禁毒處十分重視“186 186”和“98 186 186”的服務推廣，務求令服務更廣為市民認識和使用，以作為解決吸毒隱蔽化問題的措施之一。有關工作將繼續進行。禁毒處會盡快檢討“98 186 186”的服務成效，以決定未來路向；
- (j) 禁毒處每年進行公眾意見調查，以衡量過去多年推行各項宣傳工作的成效。鑑於年輕成年吸毒者人數的比例上升，禁毒處會在日後的調查蒐集和分析這個組別的意見；及
- (k) 禁毒處會加強核對日後向立法會提供的資料。審計署在進行審查工作期間，要求禁毒處提供資料，該處在回應時採用了新的列表格式輸入資料，以及應用更多公式編製統計數字。新的數據輸入系統設有電腦覆核功能，有助確保資料一致和可靠，而自二零一五年六月開始，所有相關的數據更新工作已採用此系統進行。此外，禁毒處會探討其他措施，以便在進行評估研究時（見第 2.14(d) 段）改善系統，包括致力統一定義和確立一套完整的質量管制措施，以核對已輸入的數據。此舉旨在確保健康校園計劃擴展至更多學校以致數據不斷穩定增加時，系統持續可靠，以供進行統計數字分析。

2.25 教育局局長整體上接納審計署在第 2.23(b) 至 (d) 段提出的建議，並表示：

- (a) 教育局會繼續與禁毒處合作，進一步加強推行健康校園計劃，鼓勵辦學團體和中學參加計劃，以及推廣經驗分享，傳達良好做法；及
- (b) 健康校園計劃是由禁毒基金資助。為此，教育局會繼續與禁毒處合作審核申請，並向籌辦禁毒活動的非政府機構提供意見。

蒐集吸毒資料

2.26 禁毒處主要透過檔案室及學生調查蒐集吸毒資料：

- (a) **檔案室** 吸毒資料由呈報機構自願向檔案室提供（見第 1.8 段）。檔案室和呈報機構備存的記錄受《危險藥物條例》和《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）保障，確保記錄一概保密。截至二零一五年八月，

已有 72 間呈報機構列入《危險藥物條例》附表 4，以提供法定保障，確保資料保密；及

- (b) **學生調查** 禁毒處每三年進行一次調查 (註 20)，蒐集高小學生、中學生和專上課程學生 (註 21) 服用藥物的資料。學生須以不記名方式填寫問卷，所發布的資料亦只限於調查的整體統計數字。

需要鼓勵各機構向檔案室呈報吸毒資料

2.27 由於檔案室依賴自願呈報系統蒐集吸毒資料，有些呈報機構可能沒有呈報所有吸毒者個案。如《二零零八年專責小組報告》所述，檔案室並非要確定本港吸毒人口的實際數字，但由此所得的統計數字會反映出吸毒趨勢。鑑於各界要求盡量減少機構向檔案室漏報個案的情況，《二零零八年專責小組報告》建議，禁毒處應持續改善檔案室。為此，禁毒處於二零一二及二零一四年邀請 54 間呈報機構出席兩場簡介會，藉此推廣檔案室的工作，並向他們蒐集意見。不過，呈報機構於上述兩年簡介會的出席率，分別只有 52% 及 48%。在第七個三年計劃的諮詢階段，禁毒處留意到，有些呈報機構關注吸毒資料的保安問題，而該等資料實際上已受法律保障 (註 22)。禁毒處已在三年計劃內承諾繼續舉辦簡介會／研討會，務使呈報機構了解如何使用檔案室，並說明系統內設安全保障，保護被呈報吸毒者的私隱。

2.28 呈報吸毒資料的現況仍然備受關注，下述各項可資證明：

- (a) 二零一四年，在 72 間呈報機構中，41 間 (57%) 沒有向檔案室呈報任何個案 (註 23)。在二零一一至二零一四年四年期間，39 間 (54%) 呈報機構沒有呈報任何個案；及

註 20：在 2008/09 學年之前，學生調查每四年進行一次。

註 21：高小指本地小學小四至小六年級及國際學校小學第五及第六年級。中學指本地中學中一至中六年級及國際學校中學第七至第十三年級。專上課程指公帑資助及自資的學士學位及副學位課程。

註 22：向檔案室提供的所有資料，只供直接參與檔案室運作的人士及呈報機構的工作人員閱覽。他們須遵守保密規則。任何人如披露檔案室或呈報機構備存的機密資料記錄，或向他人提供取自有關記錄的資料，或准許他人閱覽有關記錄，即屬違法。

註 23：根據二零零八年的審計結果 (見第 2.9 段)，二零零六年，在 67 間呈報機構之中，39 間 (58%) 沒有呈報任何吸毒者個案。自二零一一年起，呈報機構的數目已由 67 間增至 72 間。

- (b) 根據禁毒處蒐集所得沒有確認身分的資料(註 24)，於二零一一、二零一二及二零一三年，分別有 1 213 名、1 572 名和 1 055 名(與呈報機構有接觸的)吸毒者不願被辨識身分，他們的資料因此沒有呈報檔案室。

有關吸毒的統計數字對策劃禁毒策略及計劃，十分重要。審計署認為，禁毒處須加強持續進行的工作，鼓勵呈報機構盡量向檔案室呈報吸毒資料(例如邀請所有呈報機構出席簡介會)，尤其是多年來沒有呈報個案的機構。

需要跟進吸毒人口的估算方法

2.29 《二零零八年專責小組報告》亦指出：

- (a) 由於檔案室和學生調查均屬自願性質，吸毒人數可能被低估。有關各方對更準確地估算吸毒人數的需求日增，以便更妥善地分配資源及制訂政策和措施；及
- (b) 儘管並沒有公認可準確計量某一國家或地區吸毒人口的方法，但該報告建議：
- (i) 展開進一步研究，檢視估算吸毒人口各個方法，並找出適用於香港的可行方法；及
- (ii) 如能找出合適的估算方法，之後可考慮作進一步研究，以便應用該方法估算本港的吸毒人口。

2.30 二零零九年年底，禁毒處委聘了承辦商研究估算本港吸毒人口普遍程度的方法。承辦商在二零一三年二月完成研究，並提出了多項建議，包括以雙源頭收集再收集法(註 25)估算吸毒者人數。

2.31 二零一五年九月，禁毒處在回應審計署查詢時表示：

- (a) 研究諮詢小組在二零一三年二月的會議上曾考慮有關建議，但認為該估算方法要求的假設事項(例如假設研究對象的人口必須是閉端

註 24：自二零零九年起，禁毒處每年從一些呈報機構蒐集其接觸的吸毒者的特徵資料(不具個人身分)，但該等吸毒者的資料並沒有呈報檔案室。

註 25：估算人口時，若然無法就整體人口進行點算，通常都會採用這個方法。

式，即在研究期間不會有增減)並不切合實際。因此，二零一三年研究所得的估算僅能作為參考，充其量只是吸毒人口的粗略估算，不應用作資源規劃的基礎；及

- (b) 禁毒基金在二零一五年資助了另一項研究，以估算本港的總吸毒人口。

審計署認為，禁毒處需要加快這方面的工作，以便就本港的吸毒人口蒐集更全面的數據。

需要改善向檔案室呈報資料的程序

2.32 檔案室設有電子資料呈報系統，方便呈報機構以聯機形式呈報吸毒者的電子資料。該系統亦可簡化禁毒處的工作流程，並使檔案室所蒐集的資料在質素和時間上均得到改善。然而，審計署留意到，截至二零一五年八月，在 72 間呈報機構中，有兩間(包括警務處)仍然以紙張形式向禁毒處呈報吸毒資料：

- (a) 警務處在二零一四年呈報了 2 000 多宗吸毒者個案(佔個案總數的 23%)的資料。這些資料其實儲存於警務處電腦系統內，但系統沒有連接檔案室，因而未能進行電子數據傳送。根據禁毒處的記錄，該處曾於二零零八和二零零九年與警務處商討界面問題。基於資料保安考慮，警務處須提升系統，才可以電子形式向檔案室傳送數據。由於已過了一段時間，禁毒處需要盡快與警務處跟進，務求改善向檔案室呈報資料的效率和準確程度；及
- (b) 至於另一間呈報機構，禁毒處在二零一五年十月告知審計署，由於該機構集中於提供長期住院戒毒治療服務，通常只有少數吸毒者的個案呈報(例如在二零一四年只有十宗)。給予呈報機構彈性，讓他們選擇呈報形式，可增強他們的呈報動機。

需要擴大呈報網絡

並更新《危險藥物條例》附表 4 的資料

2.33 由於禁毒處致力物色新的呈報機構，呈報機構數目已由二零零六年的 67 間，增至二零一五年的 72 間。不過，審計署留意到，有一間機構在二零一零至二零一四年期間，每年平均向檔案室呈報 46 宗吸毒者個案，但該機構並

沒有列入《危險藥物條例》附表 4 內，以提供法定保障，確保資料保密（見第 2.26(a) 段）。

2.34 鑑於涉及 21 歲及以上人士的吸毒隱蔽化問題日趨嚴重，一些有機會接觸到這年齡組別吸毒者的機構（例如自資大專院校），應獲邀成為呈報機構，並列入附表內。審計署認為，禁毒處需要加強這方面的工作，擴大檔案室的呈報網絡，並定期更新《危險藥物條例》附表 4 內的呈報機構資料，為機構提供法定保障，確保資料保密。

需要改善學校參與學生調查的情況

2.35 如第 2.26(b) 段所述，禁毒處委聘承辦商定期進行學生調查，以蒐集吸毒的趨勢及模式、吸毒學生的背景狀況以及學生對毒品的認識和對吸毒的態度等資料。為確保調查具代表性，參與學校愈多愈好。每次調查開展前，禁毒處與教育局均會聯署致函各學校，鼓勵學校參與調查。審計署審查了 2008/09、2011/12 及 2014/15 學年的調查工作（見附錄 D），發現：

- (a) 全部五類學校的參與率均普遍下降（以 2008/09 學年與 2014/15 學年相比，本地小學參與率由 70% 下降至 63%；國際學校小學參與率由 14% 下降至 9%；本地中學參與率由 68% 下降至 63%；國際學校中學參與率由 52% 下降至 38%；專上學院參與率由 94% 下降至 81%）；及
- (b) 國際學校的參與率普遍低於本地學校，尤其是國際學校小學，只有 4% 至 14% 的學校參與調查，可能已影響調查結果的代表性。禁毒處表示，為推動國際學校的參與，該處不再採用抽樣方法，而是一概邀請所有國際學校參與調查。參與調查的國際學校數目保持平穩。

根據學校向承辦商反映的意見，不參與學生調查的主要原因是時間不夠，以及沒有興趣。審計署認為，禁毒處需要聯同教育局，考慮直接邀請沒有參與調查的學校，一同制訂措施以回應其關注的事宜，從而爭取他們合作，參與調查。

審計署的建議

2.36 審計署建議禁毒專員應：

- (a) 加強持續進行的工作，鼓勵呈報機構盡量向檔案室呈報吸毒資料，尤其是多年來沒有呈報個案的機構；
- (b) 加快就本港吸毒人口蒐集更全面的數據；
- (c) 盡快與警務處跟進電腦系統銜接問題，務求吸毒資料可透過電子方式傳送至檔案室；
- (d) 加強工作，以擴大檔案室的呈報網絡，並定期更新《危險藥物條例》附表 4 內的呈報機構資料；及
- (e) 與教育局局長合作，考慮直接邀請沒有參與學生調查的學校，一同制訂措施以回應其關注的事宜，從而爭取他們合作，參與調查。

政府的回應

2.37 禁毒專員原則上同意在適當情況下，探討審計署的建議，並表示：

- (a) 禁毒處一直鼓勵現有及新增的呈報機構，向檔案室呈報資料。除舉辦簡介會邀請呈報機構出席外，禁毒處就第七個三年計劃進行諮詢期間（見第 2.27 段），亦強調向檔案室呈報資料的重要性；
- (b) 關於以電子方式向檔案室呈報資料一事，禁毒處與警務處會繼續緊密合作，進行所需的系統提升工作，以達到以電子方式呈報資料的目的；
- (c) 禁毒處十分重視就本港吸毒人口蒐集全面數據的工作，並會繼續密切監察二零一五年展開的研究項目（見第 2.31(b) 段）的進度；及
- (d) 禁毒處一直不遺餘力，鼓勵有關各方參與學生調查。除與教育局聯署致函校長及邀請全港國際學校（而非採用抽樣方式）參與調查外，亦採取了多項措施，鼓勵學校參與（例如為校長會舉辦簡介會以爭取支持；向在毒品問題上與學校工作關係密切的非政府機構尋求協助，以鼓勵學校參與調查；向參與學校提供個別報告，載列校內學生調查結果的整體統計數字，以作為誘因；以及靈活安排實地調查工作以配合學校緊湊的時間表）。儘管如此，禁毒處仍會聯同教育局，繼續探討其他方法，鼓勵學校參與日後的學生調查。

2.38 警務處處長同意審計署在第 2.36(c) 段提出的建議，並表示警務處與禁毒處會繼續緊密合作，進行所需的系統提升工作，以便以電子方式向檔案室呈報資料。

2.39 教育局局長整體上接納審計署在第 2.36(e) 段提出的建議，並表示教育局會繼續與禁毒處合作，爭取學校支持，以進一步改善定期進行的學生調查工作。

禁毒教育及宣傳計劃

2.40 禁毒處表示，禁毒教育及宣傳是減低對毒品需求的主要措施，也是五管禁毒策略中打擊吸毒問題的第一道防線（見第 1.3(b) 段）。多年來，禁毒處一直與相關持份者緊密合作，推行各類禁毒教育及宣傳工作。

2.41 為加強中小學的禁毒教育，禁毒處已委聘一些非政府機構，提供下列三類禁毒教育及培訓課程（註 26）：

- (a) **以學生為對象的校內教育課程** 有關課程以所有本地小學的小三至小六學生及所有國際學校中小學生為對象（註 27），內容涵蓋常見毒品類別及其禍害、拒絕技巧和有關求助途徑的資料；
- (b) **以教師為對象的半日校內培訓課程** 根據《二零零八年專責小組報告》的建議，禁毒處為所有本地中小學教師舉辦這些課程，旨在提高教師在推行禁毒教育、辨識邊緣青少年及處理有毒品問題學生方面的技巧，以及向他們傳授有關技巧和實際知識，以落實教育局頒布的包含禁毒元素的健康校園政策（註 28）；及
- (c) **以核心學校員工和學校管理人員為對象的兩日進階培訓課程** 同樣地，根據《二零零八年專責小組報告》的建議，禁毒處為所有本地中小學的核心學校人員舉辦這些課程，內容涵蓋不同技巧，包括如何擬訂處理校內吸毒個案的指引，以及制訂協助高危學生的架構。

註 26：該等非政府機構提供的服務，按所接觸到的學生／教師／學校數目付費。

註 27：以本地中學為對象的教育課程，由 11 間獲社會福利署資助的濫用精神藥物者輔導中心舉辦。

註 28：因應《二零零八年專責小組報告》載列的其中一項建議，教育局一直推動各學校從制度上着手，推行包含禁毒元素的健康校園政策。

禁毒處於 2009/10 至 2013/14 學年曾舉辦多項禁毒教育課程。審計署的審查發現，當中有可予改善之處。有關審查結果，載於第 2.42 至 2.49 段。

教育和培訓課程需要涵蓋更多目標學校

2.42 《二零零八年專責小組報告》建議，以高小學生為對象的教育課程及以教師為對象的培訓課程，應盡可能分別在三年及五年內涵蓋其相關目標學校。然而，在 2010/11(註 29) 至 2013/14 學年的四年期間，教育課程所接觸到的學校有 526 間 (598 間目標學校的 88%——註 30)。在 2008/09(即課程推出時) 至 2013/14 學年的六年期間，培訓課程所接觸到的學校只有 427 間 (1 011 間目標學校的 42%——註 31)。審計署留意到，禁毒處近年不但監察學校的參與率，亦一直監察學生／教師的參與率。然而，禁毒處仍有需要採取措施，確保可在合理時間內涵蓋更多目標學校。

需要鼓勵參與教育及培訓課程

2.43 圖四及五為教育及培訓課程所接觸到的學校、學生和教師數目的按年分析，從中可見三者普遍均呈下跌趨勢。

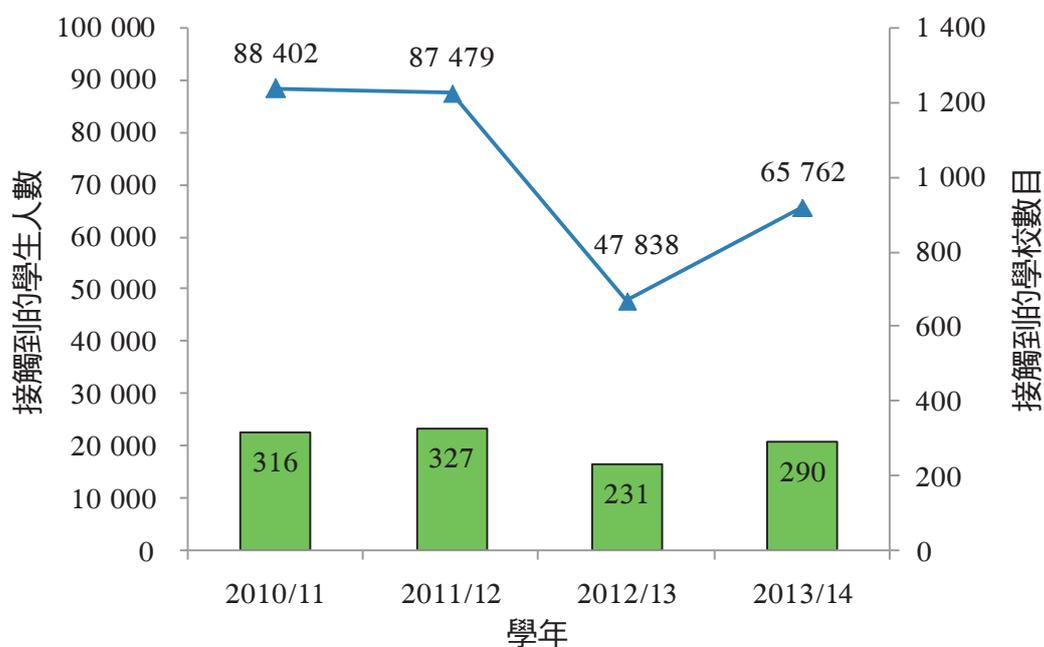
註 29：有關教育課程於 1999/2000 學年展開，而禁毒處在 2010/11 學年把課程內容修訂至包括角色扮演、互動木偶劇、音樂及歷奇活動，以及參觀香港賽馬會藥物資訊天地。

註 30：根據禁毒處在二零一四年十二月呈交禁常會的文件，在 2013/14 學年有 598 間本地小學及國際學校中小學，均屬教育課程須接觸到的目標學校。

註 31：根據禁毒處在二零一四年十二月呈交禁常會的文件，在 2013/14 學年有 1 011 間本地中小學，均屬培訓課程須接觸到的目標學校。

圖四

以學生為對象的校內教育課程
(2010/11 至 2013/14 學年)

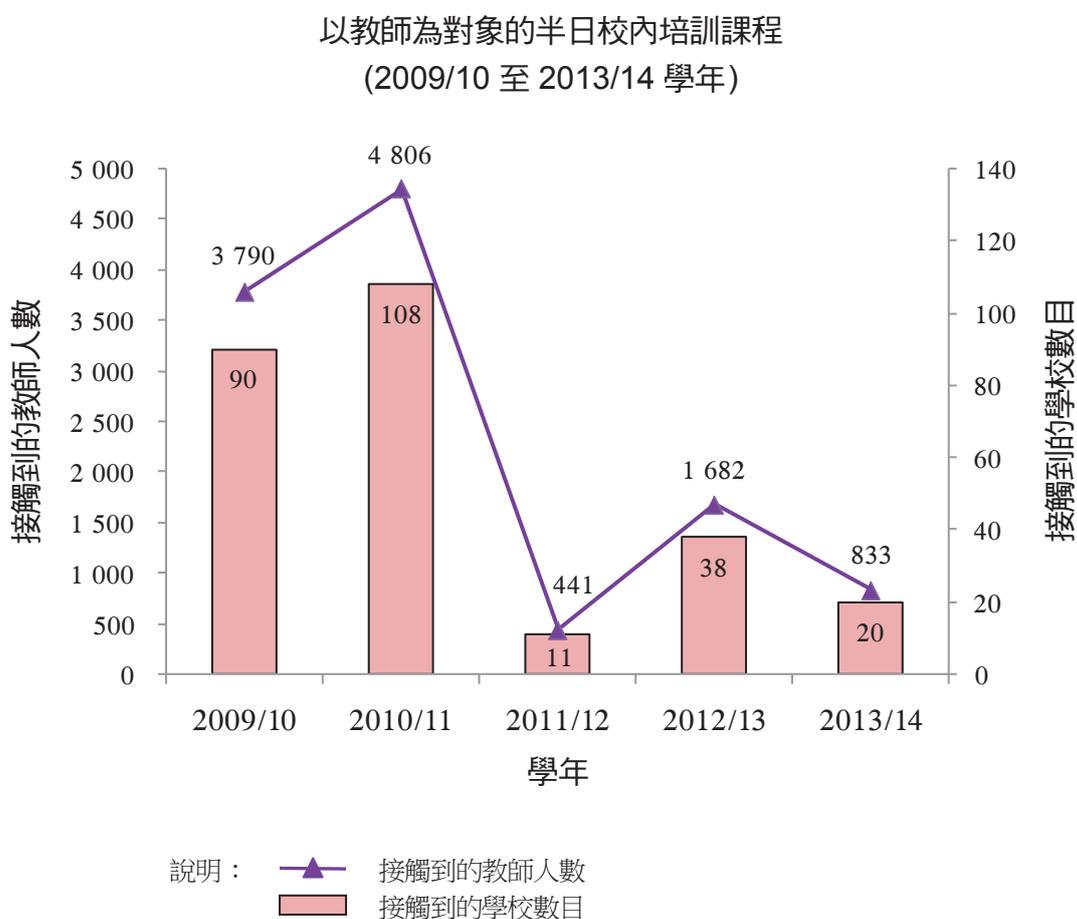


說明： ▲ 接觸到的學生人數
 ■ 接觸到的學校數目

資料來源：禁毒處的記錄

附註：為作同類比較，分析在 2010/11 學年禁毒處修訂課程內容時開始 (見第 2.42 段註 29)。

圖五



資料來源：禁毒處的記錄

附註：就 2011/12 學年而言，課程只由二零一二年三月至八月舉辦了六個月。

2.44 禁毒處定期檢討禁毒教育及培訓課程。根據最近一次在二零一四年進行的檢討(下稱“二零一四年檢討”)：

- (a) **以學生為對象的教育課程** 超過 95% 的參與學校認為課程有成效。由於學校要優先處理的事項眾多，加上青少年吸毒情況有所改善，或會令學校漸漸忽略禁毒教育，二零一四年檢討建議推出更具創意的措施，例如互動話劇教育課程；及
- (b) **以教師為對象的培訓課程** 所有參加者均對課程表示滿意。有些學校表示，要按課程規定安排至少 40 名教師或全校八成教師參加培訓課程，又或安排教師參加 2.5 小時的培訓課堂，實有一定困難。

2.45 因應二零一四年檢討所得結果，禁毒處：

- (a) 於二零一四年年中委聘機構，以試驗性質籌辦禁毒話劇教育課程。禁毒處表示，課程反應熱烈，所有參與學校均指課程能加深學生對毒品禍害的認識、提高拒絕毒品的技巧，以及了解觸犯毒品罪行的後果；及
- (b) 調整培訓課程，例如減少每班的規定人數、把目標組別擴大至涵蓋學校社工，以及縮短課堂時間。

禁毒處所採取的措施值得注意的。禁毒處需要密切監察這些措施在推動參與教育及培訓課程方面的成效，並在需要時採取進一步措施。

需要適時批出教育及培訓課程合約

2.46 在二零一一及二零一四年就以學生為對象的教育課程及以教師為對象的培訓課程提交禁毒處的評估報告中，有非政府機構表示，他們沒有足夠時間向學校推廣教育及培訓課程，而學校亦沒有足夠時間考慮是否把課程納入首個學年的學校行事表內。他們建議提早批出合約，最好不遲於每年六月批出。

2.47 至於在 2014/15 學年提供的教育及培訓課程，在十份合約中，有六份在二零一四年八月批出，其餘四份則在二零一四年十月批出。該四份合約延遲批出，是由於首輪招標未有收到報價，因此需要進行第二輪招標所致。禁毒處需要汲取有關經驗，設法盡量在學年開始前批出教育及培訓課程合約，讓獲批合約的非政府機構有充裕時間，向學校推廣有關課程。

需要改善及重新推出以核心學校人員為對象的進階培訓課程

2.48 《二零零八年專責小組報告》建議，在五年內向全港本地中小學的核心學校人員提供兩天的進階培訓課程。審計署留意到，在 2008/09 至 2012/13 學年的五年期間，課程接觸到 547 間學校 (1 011 間目標學校的 54%——見第 2.42 段註 31) 和 825 名參與者 (註 32)。根據二零一四年檢討 (見第 2.44 段)，超過

註 32：根據禁毒處於二零一四年十二月呈交禁常會的文件，由於每間學校的核心學校人員人數各有不同，因此難以訂定課程的涵蓋範圍。

90% 的參與者滿意課程內容，並認同課程有助提高他們辨識及處理有吸毒問題學生的能力。然而，自二零一三年七月起，該等課程不曾再舉辦。

2.49 二零一五年九月，禁毒處通知審計署，在完成二零一四年檢討後，禁毒處當時正處理重新推出進階培訓課程的工作，而課程會納入改善建議。由於事隔多時，禁毒處需要盡快重新推出經改善的課程。

審計署的建議

2.50 審計署建議禁毒專員應：

- (a) 採取措施，確保教育及培訓課程在合理時間內涵蓋更多目標學校；
- (b) 密切監察推動參與教育及培訓課程措施的成效，並在有需要時採取進一步措施；
- (c) 設法盡量在學年開始前批出教育及培訓課程合約，讓獲批合約的非政府機構有充裕時間，向學校推廣有關課程；及
- (d) 盡快重新推出以核心學校人員為對象的進階培訓課程，並納入所需的改善項目。

政府的回應

2.51 禁毒專員同意，日後檢討教育及培訓課程時，會考慮審計署的建議，並表示：

- (a) 禁毒處會繼續密切監察以學生為對象的禁毒教育課程，以及以教師為對象的培訓課程的推行情況和成效。此舉與禁毒處一直有定期檢討有關課程一致（見第 2.44 段）；及
- (b) 會因應檢討結果，制訂加強及優化措施。

第 3 部分：管理禁毒基金

3.1 本部分探討禁毒基金的管理工作，集中在以下範疇：

- (a) 管治和問責 (第 3.2 至 3.10 段)；及
- (b) 為項目提供撥款 (第 3.11 至 3.19 段)。

管治和問責

3.2 禁毒基金由禁毒基金會管理，禁毒基金會是根據《公司條例》註冊的非牟利有限公司。禁毒基金由禁毒基金會管理委員會監管 (見第 1.5 段)，日常運作則由禁毒處負責。審計署就禁毒基金的管治和問責進行審查，發現當中有可予改善之處。有關審查結果，載於第 3.3 至 3.8 段。

需要檢討申報利益事宜

3.3 根據民政事務局於二零零五年八月就諮詢及法定組織申報利益指引向各決策局／部門發出的備忘錄，管理董事會或委員會須妥善管理成員的利益衝突事宜。已制訂的申報利益制度有下列兩套：

- (a) **一層申報利益制度** 若董事會或委員會成員預見在會議上處理的事項可能有利益衝突，應全面披露其利益；及
- (b) **兩層申報利益制度** 各成員獲委任為董事會或委員會的成員時，均須披露其個人金錢利益，並在其後每年作出披露，而在遇有利益衝突時，亦須予以申報。

但凡諮詢及法定組織在管理及財政上有高度自主權、對關乎公眾利益的事宜有很大管理權，或負責監管和發放大筆公帑，便應採用兩層申報利益制度。各決策局／部門必須考慮各諮詢及法定組織的性質和特殊需要，才決定在兩套制度中採用其中一套。

3.4 禁毒基金會管理委員會採用一層申報利益制度，當中規定成員在遇有利益衝突時，才予以申報。成員在加入管理委員會時，無須申報利益，而在其後每年亦無須作出申報。禁毒基金會負責監督禁毒基金的管理及撥款工作。截至

二零一五年三月三十一日，基金的結餘為 43 億元，而每年批撥的款項平均為 8,000 萬元（見第 5.4 段）。在一定程度上，禁毒基金會符合採用兩層申報利益制度的準則（見第 3.3 段）。審計署認為，禁毒處需要檢討採用一層申報利益制度是否足以維持公眾信心，相信成員會為管理委員會提供公正的意見。與此同時，禁毒處需要加強監察成員在現行一層申報利益制度下作出的申報，以防有潛在衝突未作申報。

需要檢討衡量及匯報服務表現的工作

3.5 制訂衡量服務表現準則並作出匯報，有助提升政府的服務表現、透明度及問責性。然而，審計署留意到，禁毒處沒有就禁毒基金訂定服務表現目標。儘管個別項目訂有若干衡量服務表現的指標，但只在內部文件中匯報，市民無從查閱。審計署認為，禁毒處需要檢討禁毒基金衡量及匯報服務表現的工作，並作出適當的改善（例如制訂成效目標及指標）。

需要提高透明度、問責性及使用／取閱資料的簡便程度

3.6 **資料沒有提供予立法會** 定期向立法會匯報禁毒基金的財務表現、財政狀況及運作情況，有助提高透明度和問責性。審計署留意到，禁毒基金的財務報表及周年報告沒有呈交立法會。二零一零年，立法會保安事務委員會及財委會在討論向禁毒基金注資 30 億元的建議時，部分議員要求政府向保安事務委員會提供更多有關禁毒基金運作的資料（註 33）。然而，截至二零一五年八月，禁毒處仍沒有遵辦。鑑於大筆公帑已投入禁毒基金，禁毒處有需要考慮向立法會呈交禁毒基金的周年財務報表和周年報告，並應要求向保安事務委員會提供有關禁毒基金的運作資料。

3.7 **需要在禁毒基金網頁披露更多資料** 審計署亦留意到，禁毒基金的年度預算、財務報表及周年報告沒有上載於網頁，供市民查閱。至於禁毒基金會管理委員會的會議，只有議程上載網頁。鑑於禁毒基金是政府支持由社區伙伴提出或進行的禁毒工作的主要工具，禁毒處需要在禁毒基金網頁上披露更多資料，方便所有持份者查閱。

註 33：二零一零年四月立法會保安事務委員會討論有關事宜時，副主席建議政府日後提交文件時，提供獲得最多撥款的首 20 個申請項目的資料。二零一零年五月財委會討論有關事宜時，主席要求政府就禁毒基金的運作向保安事務委員會提交進度報告，包括評審申請的安排、禁常會成員負責監察的項目及禁毒基金秘書處（即禁毒處）的人手編排。

3.8 **最新進展** 二零一五年二月，財經事務及庫務局發出《財務通告第2/2015號》，就管理資助計劃公布指引，當中訂明有關監管、基金管理、項目表現管理、透明度和問責性、利益衝突及投資管理的良好作業方式。審計署認為，禁毒處需要諮詢禁毒基金會管理委員會，參照上述指引，從而提升禁毒基金的管治水平及問責性。

審計署的建議

3.9 審計署**建議**禁毒專員應在諮詢禁毒基金會管理委員會，並參考財經事務及庫務局就管理資助計劃所發出的指引後：

- (a) 檢討管理委員會採用一層申報利益制度以申報利益是否足夠；
- (b) 加強監察管理委員會成員在現行一層申報利益制度下作出的申報，以防有潛在衝突未作申報；
- (c) 檢討禁毒基金衡量及匯報服務表現的工作，並作適當的改善（例如訂立成效目標及指標）；
- (d) 考慮向立法會呈交禁毒基金的周年財務報表及周年報告，並應要求向保安事務委員會提供禁毒基金的運作資料；及
- (e) 在網頁披露更多有關禁毒基金的資料，方便所有持份者查閱。

政府的回應

3.10 禁毒專員原則上同意，在諮詢禁毒基金會管理委員會及禁常會後，研究審計署的建議，並表示：

- (a) 禁毒處會繼續密切監察禁毒基金的運作，以及由禁毒基金資助的項目，並在有需要時作出改善；
- (b) 禁毒處會檢討管理委員會採用一層申報利益制度以申報利益是否足夠，並會加強監察有關成員在現行一層申報利益制度下作出的申報；
- (c) 禁毒基金設有既定機制，以監察衡量服務表現的準則及評估核准項目的方法（例如以項目為本衡量服務表現）。禁毒處會參考財經事務及庫務局發出的有關指引，繼續進行監察；及

- (d) 禁毒基金會根據《公司條例》成立，因此須遵守條例所載的規定，包括向公司註冊處呈交周年財務報表及周年報告。公眾亦可查閱這些資料。禁毒處會在考慮這些法例規定的安排後，研究審計署就向立法會和保安事務委員會提交資料，以及在互聯網披露禁毒基金資料的建議。

為項目提供撥款

3.11 禁毒基金透過一般撥款計劃、藥物倚賴者治療康復中心特別撥款計劃、健康校園計劃及提升社區禁毒意識計劃，為各個禁毒項目提供資助（見第 1.7 段）。保安局就政府注資 30 億元予禁毒基金一事，在二零一零年向財委會提交文件（下稱“二零一零年財委會文件”），當中表示，禁毒基金獲注資後，可透過一般撥款計劃、特別撥款計劃，以及培養學生禁毒知識和技能的校本計劃（即健康校園計劃），為各項禁毒項目提供更多資助。政府在二零一零年五月獲財委會批准後，同年六月向禁毒基金注資 30 億元。

需要徵求更多項目以達到一般撥款計劃的資助目的

3.12 一般撥款是用以資助禁毒教育及宣傳、戒毒治療和康復、研究工作三個範疇下，以社區主導的禁毒活動。自禁毒基金於二零一零年獲注資 30 億元後，在一般撥款計劃下的每個核准項目，撥款上限已由 300 萬元增至 600 萬元（註 34）。禁毒處在每輪撥款計劃，均會訂定優先考慮範圍名單（禁毒教育及宣傳、戒毒治療和康復、研究工作三個範疇各具名單），以徵求項目應付當前的吸毒趨勢。二零一零至二零一四年，禁毒處進行了六輪一般撥款計劃（二零一零年進行了兩輪，而二零一一至二零一四年則每年一輪），共 186 個項目得到核准。每輪撥款計劃平均約有 31 個項目獲批，撥款總額約為 4,080 萬元。審計署留意到，在二零一零至二零一四年五年期間，每年的申請宗數大致上由 349 宗（首輪 239 宗及次輪 110 宗）減至 54 宗（見表一）。二零一四年的 4,200 萬元核准撥款，與二零一零至二零一四年每輪撥款計劃的平均撥款 4,080 萬元相若，但二零一四年的撥款僅佔禁毒基金該年可供資助計劃的款額 6.82 億元的 6%。審計署認為，禁毒處在徵詢禁毒基金會管理委員會的意見後，需要確定申請撥款宗數減少的原因，以便制訂有效的措施，徵求更多項目以達到一般撥款計劃的資助目的。

註 34：對於禁毒基金會認為別具創意的項目，撥款上限已由 500 萬元增至 1,000 萬元。

表一

一般撥款計劃
(二零一零至二零一四年)

分項	2010 年 (註 1)			2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	總計
	首輪	次輪	小計					
申請宗數	239	110	349	100	64	72	54	639
核准項目的數目：								
(a) 禁毒教育及宣傳	42	7	49	1	4	7	7	68
(b) 戒毒治療和康復	7	4	11	7	9	11	9	47
(c) 研究工作	4	2	6	1	2	1	5	15
(d) 混合類型 (註 2)	12	8	20	4	6	16	10	56
整體	65	21	86	13	21	35	31	186
核准撥款總額 (百萬元)	54	32	86	24	32	61	42	245
禁毒基金可用撥款 額 (註 3) (百萬元)	47	111	158	56	353	605	682	不適用

資料來源：禁毒處的記錄

註 1：除二零一零年 (政府於該年注資) 進行了兩輪撥款計劃外，其餘每年只進行一輪。

註 2：混合類型項目包含的活動，與三個禁毒計劃範疇中多於一個相關。

註 3：這是可用的撥款額，以供資助禁毒基金所有計劃下的項目，計算方法為禁毒基金積存總額減去禁毒基金獲注資的款額和資助正在進行的項目及其他活動所需要的款額。禁毒處在禁毒基金會管理委員會考慮有關年度一般撥款計劃下的申請時，會向管理委員會提交這項資料。

3.13 由二零一零至二零一四年，禁毒處在六輪撥款計劃中公布了 59 個優先考慮範圍 (即每輪約十個優先考慮範圍)。不過，在十個 (17%) 優先考慮範圍 (當中七個與研究工作有關) 之下，並沒有核准項目 (見附錄 E)。以下各項應加以注意：

- (a) 屬優先考慮範圍的項目，均以處理當前的吸毒趨勢為目的，實有必要適時推行；及

- (b) 研究項目為制訂以實證為本的禁毒策略，提供堅實的基礎，是打擊吸毒問題的五管策略中重要的一環。舉例來說，在二零一零及二零一一年，開發濫用藥物輔助監察系統的定性模組，以協助處理吸毒隱蔽化問題，已獲訂定為優先考慮範圍。在上述兩年，每年分別收到一個屬於這個優先考慮範圍的擬議項目。然而，面對其他撥款申請（包括如戒毒治療和康復等其他範疇下非優先考慮範圍的項目）的競爭，該兩個項目均不獲撥款資助（見第 4.13 段）。

3.14 禁毒處需要加強工作，鼓勵申請者就特定優先考慮範圍提出更多值得推行的項目，以適時處理當前的吸毒問題。為此，撥款安排亦須加以檢討，確保相對於非優先考慮範圍的項目，優先考慮範圍的項目可得到充分肯定。

需要徵求更多項目以達到特別撥款計劃的資助目的

3.15 特別撥款計劃旨在為藥物倚賴者治療康復中心提供財政資助，以供進行基本工程。保安局在二零一零年財委會文件中表示：

- (a) 截至二零一零年四月，在 40 間藥物倚賴者治療康復中心當中，19 間 (48%) 持根據《藥物倚賴者治療康復中心(發牌)條例》發出的牌照營運，21 間 (52%) 按社會福利署署長發出的豁免證明書營運（見第 1.7(b) 段）。在該 21 間中心之中，15 間曾表示可能會根據特別撥款計劃申請撥款進行基本工程，以符合發牌標準；及
- (b) 將擴大特別撥款計劃的範圍，以涵蓋有意加入服務行列的機構。

3.16 二零一一年五月，特別撥款計劃的撥款上限由 300 萬元增至 5,000 萬元（註 35）。計劃範圍亦已擴大，以涵蓋委聘認可專家和專業人士，以及增加服務名額和提高服務深度的費用（註 36）。不過，審計署留意到，二零一零年一月至二零一五年六月，只有五個項目下的六間藥物倚賴者治療康復中心，從計劃獲得資助（見附錄 F 項目 1 至 5）。審計署亦留意到，截至二零一五年六月：

註 35：預算成本低於 600 萬元的項目，可獲全額資助。預算成本介乎 600 萬元至 750 萬元的項目，可獲資助 600 萬元。至於預算成本超過 750 萬元的項目，可獲資助預算成本的 80%，並以 5,000 萬元為上限。

註 36：二零一一年五月前，特別撥款計劃只用以資助進行基本工程，以符合發牌標準。

- (a) 在 39 間藥物倚賴者治療康復中心(註 37) 當中，24 間持牌營運，15 間按豁免證明書營運(見第 3.15(a) 段)。五間中心於二零一零年五月後獲發牌照，當中只有兩間透過特別撥款計劃申請撥款，即一間在二零零六年獲撥款 80 萬元，另一間則在二零一二年獲撥款 990 萬元(見附錄 F 項目 1)；
- (b) 在 15 間按豁免證明書營運的藥物倚賴者治療康復中心當中，四個項目下的五間中心從特別撥款計劃獲得撥款共 1.042 億元，以進行可行性研究或基本工程，藉此增加服務名額或提高服務深度。他們尚未獲發牌照(見附錄 F 項目 2 至 5)。另有一間中心已提交撥款申請，禁毒處正在處理有關申請；
- (c) 為獲取牌照而增加服務名額及提高服務深度時，多間按豁免證明書營運的藥物倚賴者治療康復中心在規劃、土地事宜、遷置或推行項目方面遇到困難；及
- (d) 特別撥款計劃的範圍不曾擴大，以涵蓋二零一零年財委會文件所指有意加入服務行列的機構(見第 3.15(b) 段)。

3.17 所有藥物倚賴者治療康復中心有必要符合發牌規定，在各方面(如管理、人手及安全措施)配合現今需要，以及保障在這些中心接受治療的人士。鑑於現時仍按豁免證明書營運的中心所遇到的困難(見第 3.16(c) 段)，禁毒處需要繼續協助這些中心遷置及／或改善設施，使中心符合發牌標準。在有需要時，應透過特別撥款計劃向這些中心提供資助。禁毒處亦須檢討是否有需要擴大計劃範圍，以涵蓋二零一零年財委會文件所指有意加入服務行列的機構。

審計署的建議

3.18 審計署建議禁毒專員應在諮詢禁毒基金會管理委員會後：

一般撥款計劃

- (a) 確定申請撥款宗數減少的原因，以便制訂有效的措施，徵求更多項目以達到一般撥款計劃的資助目的；

註 37：二零一四年五月，兩間由同一個非政府機構營運的藥物倚賴者治療康復中心在重置為一間新中心後獲發牌照。

- (b) 加強工作，鼓勵申請者就特定優先考慮範圍提出更多值得推行的項目，以適時處理當前的吸毒問題；
- (c) 檢討撥款安排，確保相對於非優先考慮範圍的項目，優先考慮範圍的項目可得到充分肯定；

特別撥款計劃

- (d) 繼續協助現時仍按豁免證明書營運的藥物倚賴者治療康復中心改善及／或遷置設施，使中心符合發牌標準；及
- (e) 檢討是否需要擴大特別撥款計劃的範圍，以涵蓋二零一零年財委會文件所指有意加入服務行列的機構。

政府的回應

3.19 禁毒專員原則上同意研究審計署的建議，並表示：

一般撥款計劃

- (a) 禁毒處會與不同持份者保持密切聯繫，以鼓勵他們就值得推行的項目提交撥款申請，並確保禁毒基金能顧及毒品情況不斷轉變的需要。推行提升社區禁毒意識計劃便是其中一項措施，目的是盡量善用有關撥款，以協助處理吸毒隱蔽化的問題；

特別撥款計劃

- (b) 禁毒處一直積極協助仍然按豁免證明書營運的藥物倚賴者治療康復中心遷置及／或在原址改善設施，使有關中心符合法定的發牌規定，當中的過程漫長而複雜，包括物色用地；爭取當區居民支持；協助有關非政府機構取得規劃及土地用途許可；在監察項目的可行性研究和建築物設計，以及爭取撥款資助方面，為有關非政府機構提供支援；就招標事宜提供意見；以及在建築署的支援下，監察撥款的使用情況和建築工程。除物色用地一項外，需要在原址進行改善工程的藥物倚賴者治療康復中心，基本上亦面對相同的問題；
- (c) 禁毒處會繼續在整個過程中協調各決策局／部門的工作，並在有需要時，促進各決策局／部門與有關非政府機構的溝通；及
- (d) 禁毒處會因應特別撥款計劃在過去五年的運作經驗及服務需求，檢討是否需要擴大計劃範圍。

第 4 部分：管理禁毒基金項目

4.1 本部分探討以下有關管理禁毒基金項目的事宜：

- (a) 監管項目 (第 4.3 至 4.12 段)；
- (b) 管理一般撥款計劃下的項目 (第 4.13 至 4.21 段)；及
- (c) 管理特別撥款計劃下的項目 (第 4.22 至 4.28 段)。

4.2 禁毒基金為機構和個人提供撥款，以供舉辦禁毒項目。撥款程序一般包括接受撥款申請、審批撥款申請、簽訂撥款協議、發放撥款、監察和推行核准項目，以及評估已完成項目的成效。

監管項目

4.3 在推行項目時，獲撥款人／機構須遵守申請指引、撥款協議及／或由獲撥款人／機構簽訂的承諾書 (下文統稱為撥款協議) 所訂明的條款及條件。由於撥款涉及公帑，撥款協議需要包含適當監管，確保撥款運用得宜。

4.4 禁毒基金就一般撥款計劃、特別撥款計劃及健康校園計劃下的項目採用六類撥款協議 (見附錄 G) (註 38)。審計署的審查發現撥款協議的條款及條件有可予改善之處。審查結果載列於第 4.5 至 4.10 段及附錄 G。

需要改善對項目的監管

4.5 **核數師報告** 在六類撥款協議當中，其中四類涉及撥款超過 50 萬元的項目規定獲撥款人／機構須提交核數師報告。當中一類要求獲撥款人／機構把核數師的工作範圍擴大，涵蓋獲撥款人／機構是否遵守撥款協議訂明的主要條款及條件，而其他三類則沒有包含這項規定。

4.6 **聘用員工** 招聘項目員工的程序 (例如公開招聘) 有助確保聘用員工時適當運用公帑，但在六類撥款協議中，五類沒有訂明有關程序。

註 38：由於提升社區禁毒意識計劃是透過民政事務總署轄下 18 個民政事務處推行，而民政事務總署屬政府部門，因此無需訂定撥款協議。

4.7 **不獲資助的開支及行政開支** 訂明不獲資助的開支(例如給予參加者的金錢報酬和個人電子裝置)，以及對項目撥款支付行政開支施加限制，將有助確保公帑運用得當。審計署留意到六類撥款協議均沒有訂明有關規定。

4.8 **利益衝突** 撥款協議應就避免及申報利益衝突(例如關連人士的交易)訂明規定。然而，在六類撥款協議中，兩類沒有包含有關規定。

4.9 **記錄保存年期** 在六類撥款協議中，其中一類規定記錄須保存七年(註 39)，其餘五類則規定只須保存三年。

4.10 審計署認為，禁毒處需要諮詢禁毒基金會管理委員會，檢討如第 4.5 至 4.9 段所述監管項目的事宜，並參考財經事務及庫務局就管理資助計劃發出的指引(見第 3.8 段)，以採取適當的改善措施。

審計署的建議

4.11 審計署建議禁毒專員應在諮詢禁毒基金會管理委員會，並參考財經事務及庫務局就管理資助計劃發出的指引後：

- (a) 檢討監管項目的事宜，包括：
 - (i) 要求獲撥款人／機構把其核數師的核數範圍擴大，涵蓋獲撥款人／機構是否遵守撥款協議訂明的主要條款及條件；
 - (ii) 就聘用項目員工訂明規定；
 - (iii) 訂明不獲資助的開支，以及限制由項目撥款支付行政開支；
 - (iv) 就避免及申報利益衝突訂明規定；及
 - (v) 訂明記錄的保存年期；及
- (b) 根據上文(a)項的檢討結果採取適當措施，以改善監管項目的工作。

註 39：根據庫務署的《常務會計指令》，各決策局／部門的會計記錄一般應至少保存七年。

政府的回應

4.12 禁毒專員原則上同意在諮詢禁毒基金會管理委員會後，視乎情況探討審計署的建議，並表示禁毒基金下的個別計劃有本身的界定範圍、運作模式、目標申請者及服務使用者。在監管項目的事宜上一定需要顧及撥款計劃各有不同的情況。舉例來說，由禁毒基金的評審小組及／或相關各決策局／部門按每宗個案的情況，彈性斟酌在禁毒基金核准項目下，不獲資助的開支及以項目撥款支付行政開支的安排，是可取的做法。

管理一般撥款計劃下的項目

4.13 一般撥款計劃資助機構或個別人士因應當前吸毒趨勢和社區需要而舉辦的社區主導禁毒活動，涉及範疇包括禁毒教育及宣傳、戒毒治療和康復，以及研究工作。這項計劃通常每年接受申請一次。禁毒處收到申請後，會徵詢有關各決策局／部門是否支持申請。申請如不獲大多數（即 50% 或以上）決策局／部門支持，便會被剔除。至於入圍的申請，則交由相關評審小組按總分為十分的計分制度審批。經審批的申請會提交禁常會徵詢意見，然後呈交禁毒基金會管理委員會批核。

4.14 禁毒基金於二零一零年獲注資 30 億元後，禁毒處推行了多項措施，以加強監察一般撥款計劃所資助的項目（註 40），包括：

- (a) 項目如獲撥款 600 萬元以上或為期超過兩年，邀請禁常會或其轄下小組委員會兩至三名委員參與監察項目的進度；及
- (b) 禁毒處全面審視個別項目的成效。

4.15 在二零一零至二零一四年期間，共收到 639 宗申請，當中 186 個（29%）項目獲批核，撥款總額為 2.45 億元。截至二零一五年六月，在 186 個核准項目中，七個由獲撥款人／機構自行撤回（註 41），103 個（55%）已經完成，其餘 76 個仍在進行。審計署審查了申請安排及項目推行情況，發現當中有可予改善之處，詳情載於第 4.16 至 4.20 段。

註 40：研究項目直接由研究諮詢小組監察。

註 41：撤回原因包括項目預算被削減，獲撥款人／機構認為不足以舉辦有關項目。

項目申請

4.16 **需要為評審小組成員擬定評分制度** 評審項目申請時，評審小組每名成員會考慮各項因素，例如項目如何推動禁毒工作、受惠人數及建議預算是否合理，然後就每宗申請給予整體評分，但當中並沒有評分制度，可利便評審小組成員進行審批。根據廉政公署發出的防貪錦囊《誠信·問責——管理政府基金》，當局應為評審小組成員擬定評分制度，當中須就每項評審準則設定所佔比重和合格分數。審計署認為，禁毒處需要考慮擬定此類評分制度，確保審批申請公平、統一和客觀。

4.17 **需要提供更多支援以鼓勵申請** 在二零一零至二零一四年期間，一般撥款計劃的申請宗數持續減少(見第 3.12 段)。禁毒處需要與有意提出申請者加強協作，鼓勵他們建議更多值得推行的項目：

- (a) 審計署留意到，禁毒處會在申請期內舉辦簡介會，向有意提出申請者講解禁毒基金的宗旨、獲優先考慮的範圍及評審準則。二零一五年，超過 1 900 個單位(包括有關的非政府機構、學校及前申請者等有意提出申請者)獲邀，約 60 個單位出席簡介會。由於一般撥款計劃接受任何個人和機構(包括決策局／部門)申請撥款，實有需要把簡介會詳情公告周知(例如透過每年有關接受申請的新聞公報)，讓更多有意提出申請者可出席簡介會；及
- (b) 根據廉政公署防貪錦囊《誠信·問責——管理政府基金》，落選申請者應獲書面通知，說明所作決定的原因。不過，禁毒處並沒有採取有關做法。有參加者反映，他們希望知道申請落選的原因。禁毒處表示已積極聯繫有關各方，詳細研究其申請。申請者如欲討論其申請，亦可聯絡禁毒處。審計署認為，禁毒處需要探討給予落選申請者更多支援，協助他們日後在擬備項目建議書時作出改善。

推行項目

4.18 每個項目均有推行時間表，包括開始及結束日期，以助進行監察。在二零一零至二零一四年期間，有 179 個項目獲核准(不包括七個撤回的項目——見第 4.15 段)。審計署留意到，截至二零一五年六月，共有 17 個(9%)項目出現延誤，當中五個延誤超過一年。個案一及二是項目延誤的例子。由於兩個項目並非由禁常會或其轄下小組委員會成員監察(見第 4.14(a) 段)，禁常會未必

得知其延誤情況。在推行禁毒活動(特別是屬優先考慮範圍的活動)出現嚴重延誤,可能影響提供的禁毒服務。審計署認為,一旦發現項目出現嚴重延誤或有推行問題,禁毒處需要通知禁毒基金會管理委員會及禁常會,並在有需要時徵詢他們的意見。

個案一

因技術問題以致項目延誤

二零一一年,項目6獲核准,撥款額為160萬元,用以優化頭髮驗毒平台,並在二零一一年十月至二零一三年九月兩年期間,為非政府機構及學校提供免費頭髮驗毒。不過,由於就驗毒工作取得認證需時,預期該個項目在二零一六年一月才能完成。

資料來源:禁毒處的記錄

個案二

因未獲發施工批核書以致項目延誤

二零一一年,項目7獲核准,撥款額為230萬元,用以在某藥物倚賴者治療康復中心建造一間職業訓練室(註)。該個項目的目標完工日期為二零一四年六月。不過,截至二零一五年八月,建築工程仍未動工,原因是獲撥款機構尚未獲地政總署發出該中心用地發展限制所需的批核書。

資料來源:禁毒處的記錄

註:在二零一一年五月前,申請者只可透過一般撥款計劃申請撥款,以增加藥物倚賴者治療康復中心的服務名額。

4.19 審計署選取47個現正進行或已完成的項目進行審查,發現以下問題:

- (a) **逾期提交進度報告、最終報告及核數師報告** 截至二零一五年六月,在47個審計署審查的項目中,有12個(26%)項目在提交進度報告、最終報告或核數師報告方面,逾期超過六個月(註42)。該等延誤情況有礙禁毒處適時監察計劃進度、按成果評估項目成

註42:在延誤最長的項目,獲撥款機構在期限過後的三年及兩年,仍未向禁毒處提交經核數的周年及最終財務報表。在這情況下,禁毒處根據撥款協議的條文,停止向獲撥款機構發放撥款。

效，以及查核項目的撥款是否用於獲核准的用途。審計署認為，禁毒處需要考慮在逾期情況嚴重時，根據撥款協議的條文採取規管行動；及

- (b) **獲撥款機構沒有所需的專門知識／支援執行項目** 就項目 8 而言，在二零一一年十一月獲批的撥款共 94 萬元，用以購買船隻，以接載藥物倚賴者治療康復中心職員及院友來往兩個島嶼。獲撥款機構在二零一二年四月購買了一艘船，但於二零一二年七月發現船隻欠妥，其引擎無法正常操作(註 43)。鑑於該宗事件，禁毒處需要收緊有關購置專門設備的撥款申請審批工作，確保申請者展示其具備執行項目所需的專門知識／支援，方可給予資助。

審計署的建議

4.20 就管理一般撥款計劃下的項目，審計署建議禁毒專員應在諮詢禁毒基金會管理委員會後：

項目申請

- (a) 考慮制訂評分制度，當中包括每項評審準則的比重和合格分數，以便評審小組成員審批項目申請；
- (b) 把一般撥款計劃的簡介會詳情公告周知，以便讓更多有意提出申請者可出席簡介會；
- (c) 探討給予落選申請者更多支援，協助他們日後在擬備項目建議書時作出改善；

推行項目

- (d) 遇有項目出現嚴重延誤或有推行問題時，通知禁毒基金會管理委員會及禁常會，並在有需要時徵詢他們的意見；
- (e) 如獲撥款人／機構在提交進度報告、最終報告或核數師報告出現嚴重延誤時，考慮根據撥款協議的條文對其採取規管行動；及
- (f) 收緊有關購置專門設備的撥款申請審批工作，確保申請者展示其具備執行項目所需的專門知識／支援，方可給予資助。

註 43：獲撥款機構已向警方報案。經調查後，警方沒有提出刑事檢控。

政府的回應

4.21 禁毒專員原則上同意研究審計署的建議，並表示：

- (a) 不論是成功或落選的申請者，禁毒處均會與他們積極交流，與他們一同檢視申請書。禁毒處會繼續這方面的工作，以期協助申請者在日後擬訂項目建議書時作出改善；及
- (b) 禁毒處已設立監察機制，密切監察各個項目的進度(包括嚴重延誤及推行問題)及服務成果／成效指標的表現(見第 4.14(a) 段)。在現行安排下，項目的獲撥款人／機構若然遇到嚴重延誤及出現推行問題，視乎情況，他們會獲邀請在禁常會、轄下小組委員會或研究諮詢小組的會議上講述其問題，藉此向委員匯報有關情況，供委員考慮建議的補救措施。此外，禁毒處亦會適當地知會禁毒基金會管理委員會。禁毒處會繼續推行這項安排，並視乎情況提出修訂。

管理特別撥款計劃下的項目

4.22 特別撥款計劃旨在向藥物倚賴者治療康復中心提供財政資助，供其進行基本工程，以符合發牌標準或增加服務名額(見第 1.7(b) 段)。該項計劃全年接受申請。與一般撥款計劃相若，禁毒處會先就申請徵詢決策局／部門的意見，然後把申請呈交禁常會和禁毒基金會管理委員會考慮。

4.23 在二零一零年一月至二零一五年六月，特別撥款計劃下有五個項目獲批，撥款總額為 1.141 億元(見附錄 F)。截至二零一五年八月，只有一個項目(即附錄 F 所載的項目 1) 完成。審計署就四個項目(即附錄 F 所載的項目 1 至 4) 進行審查，發現有可予改善之處，並載述於第 4.24 至 4.27 段。

4.24 **難以符合招標規定** 根據《特別撥款計劃手冊》，但凡超逾 100 萬元的基本工程，獲撥款機構應至少取得十份標書。審計署留意到，該項規定較適用於政府工務項目的規定更為嚴格(註 44)。鑑於獲撥款機構無法控制市場反應，不一定能經常符合有關規定。舉例來說，項目 3 只取得六份標書。審計署認為，禁毒處需要參照政府做法，檢討該項需要十份標書的規定。

註 44：政府的《物料供應及採購規例》並沒有訂明有關規定。

4.25 **委聘顧問時競爭不足** 就工程項目而言，獲撥款機構通常會先委任認可人士進行技術可行性研究，然後才向禁毒基金申請撥款。為便利推行有關項目(下文稱為利便安排)，獲撥款機構在得到禁毒基金會事先批准後，准予安排該認可人士留任，以執行有關設計細節及建築管理的顧問工作，而無需再進行另一輪顧問遴選程序。就此，審計署留意到：

- (a) 項目 2、3 及 4 均有委聘認可人士，有關的獲撥款機構曾申請實施利便安排。項目 2 及 3 的申請已獲批准；
- (b) 在考慮項目 4 時，禁毒基金會管理委員會一名成員關注利便安排，因為此舉與政府確保採購工作公平及互有競爭的做法不符。獲撥款機構最終撤回有關利便安排的申請；及
- (c) 二零一五年三月，禁毒處承諾檢討利便安排，並會在適當時間向管理委員會匯報。

4.26 **需要密切監察項目 4 的進度** 就項目 4 而言，獲撥款機構獲批撥款 4,710 萬元(即約為預算項目費用的 80%)，用以在大嶼山一幅土地上為兩間藥物倚賴者治療康復中心興建設施。該幅土地的批地契約為期五年，包括一年半的預計建築期。換言之，新設施可能只供使用三年半。禁毒處表示：

- (a) 有關計劃值得推行，因為先前已審視逾 300 幅土地，但沒有其他更可行或更具經濟效益的方案可供選擇；及
- (b) 該處已意識到，投資的項目屬臨時設施而有關設施並非為了令兩間藥物倚賴者治療康復中心符合發牌準則而興建，則或有人會關注該個項目的成本效益。

鑑於有關批地契約屬短期性質，一旦施工出現延誤，便會大幅減少設施的使用期。審計署認為，禁毒處既有必要密切監察工程進度，確保項目如期完成，亦需要於獲撥款機構在推行項目遇上困難時，提供所需協助。

審計署的建議

4.27 對於管理特別撥款計劃下的項目，審計署**建議** 禁毒專員應在諮詢禁毒基金會管理委員會後：

- (a) 參照政府的做法，檢討工程項目須至少取得十份標書的規定；

- (b) 加快利便安排的檢討工作，以便向有意提出申請者提供清晰指引；
及
- (c) 密切監察項目 4 的工程進度，確保項目如期完成，並於獲撥款機構在推行項目遇上困難時，提供所需協助。

政府的回應

4.28 禁毒專員整體上同意審計署的建議。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討禁毒處及禁毒基金在禁毒工作方面的未來路向。

打擊吸毒問題的工作

5.2 二零零五至二零一四年，被呈報的吸毒者人數減少了 37%，情況令人鼓舞。不過，吸毒隱蔽化的問題日趨嚴重，實有需要持續遏止這個趨勢。根據檔案室的統計數字，在二零一四年首次被呈報吸毒者當中，年輕成年人（21 至 35 歲）的比例為 55%，半數 21 歲或以上的首次被呈報吸毒者已吸毒最少 7.2 年。然而，這羣年輕成年人大多不在學校網絡內，難以接觸得到。為致力打擊吸毒隱蔽化的問題，禁毒處需要優先處理年輕的成年吸毒者。

5.3 如第 1.9 段圖一顯示，自二零零八年起，被呈報吸毒者人數有所減少，尤其是 21 歲以下的青少年。審計署認為，禁毒處需要檢視令有關人數減少的原因（例如吸毒者的吸毒模式轉變，以及推出健康校園計劃等新措施），藉此釐定禁毒工作日後的方向。

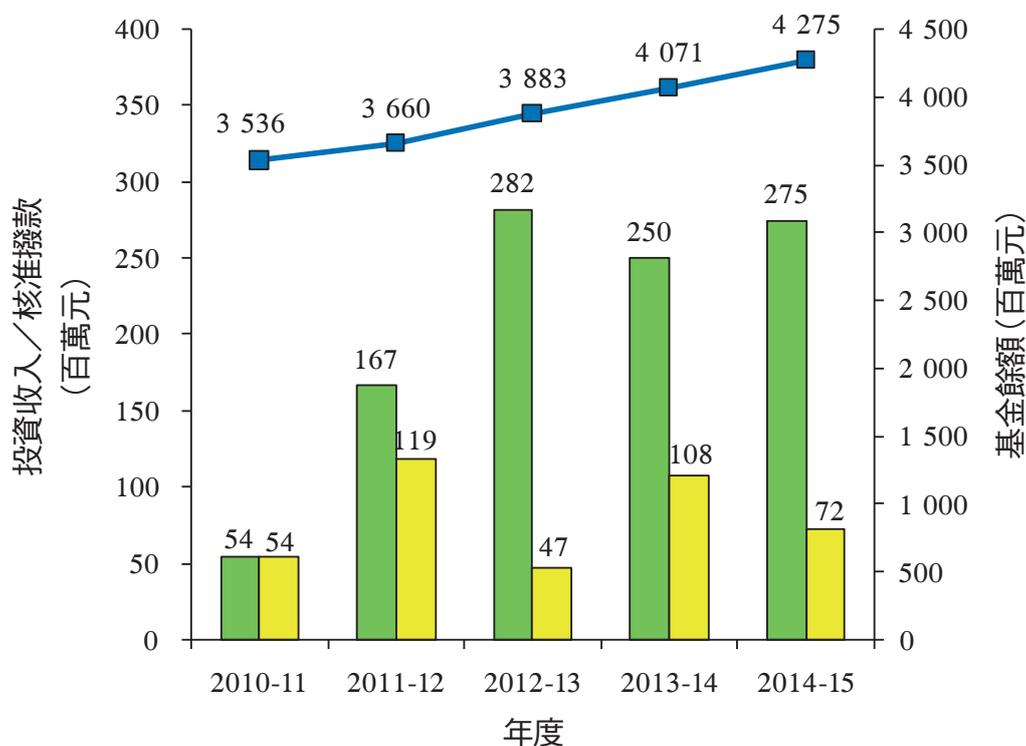
禁毒基金的餘額增加

5.4 禁毒基金經政府注資 30 億元後，在 2010–11 至 2014–15 年度五年期間，其投資總收入為 10.28 億元（平均每年 2.056 億元）。如第 3.12 及 3.16 段顯示，根據一般撥款計劃提出的申請宗數，整體有減少趨勢，而根據特別撥款計劃提出的申請，亦較預期少。因此，核准撥款總額僅達 4 億元（平均每年 8,000 萬元）。截至二零一五年三月三十一日，禁毒基金餘額增至 43 億元（見圖六——註 45）。由於禁毒基金是政府支持社區伙伴提出或推行的禁毒工作的主要工具，因此有需要籲請他們給予支持，善用禁毒基金的撥款計劃推行禁毒工作。

註 45：截至二零一五年八月，禁毒處尚未發表截至二零一五年三月三十一日止經核數的禁毒基金周年財務報表。禁毒處表示，禁毒基金在 2014-15 年度的投資收入、核准撥款及基金餘額分別是 2.75 億元、7,200 萬元及 42.75 億元。

圖六

禁毒基金的投資收入、核准撥款及基金餘額
(2010-11 至 2014-15 年度)



說明： —■— 基金餘額
 ■ 投資收入(註)
 ■ 核准撥款

資料來源：禁毒處的記錄

註：禁毒基金在二零一零年六月獲注資30億元(見第3.11段)。

5.5 **需要全面檢討禁毒基金** 根據《二零零八年專責小組報告》，評估禁毒基金的整體成效，至為重要。禁毒基金上一次檢討是在一九九九年進行。禁毒處表示，該處自此一直透過不同途徑定期進行監察。《二零零八年專責小組報告》發表至今已七年，考慮到本審計報告所載結果，現正是禁毒處全面檢討禁毒基金的時機，以評估其成效、覆檢資源分配，以及制訂禁毒基金未來的策略。

審計署的建議

5.6 審計署建議 禁毒專員應：

- (a) 繼續密切監察毒品情況，以配合以下需要：
 - (i) 在打擊吸毒隱蔽化的問題時，優先處理年輕的成年吸毒者；
及
 - (ii) 檢視令吸毒人數減少的原因，以釐定禁毒工作日後的方向；
及
- (b) 在諮詢禁毒基金會管理委員會後，全面檢討禁毒基金，以評估其成效、覆檢資源分配，以及制訂禁毒基金未來的策略。

政府的回應

5.7 禁毒專員同意在諮詢禁常會後，繼續密切監察毒品情況，特別是吸毒隱蔽化的問題，並表示：

- (a) 禁毒處會正視最新的毒品趨勢及吸毒者人數和特性的轉變。基於最新的吸毒情況，政府將特別關注年輕的成年吸毒者比例不斷上升所帶來的問題，並已在第七個三年計劃及二零一六年禁毒教育及宣傳策略方針內提出相關策略；及
- (b) 禁毒處在徵詢禁常會及禁毒基金會管理委員會的意見後，已密切監察禁毒基金的運作，包括定期檢討資源分配及撥款項目的成效。此舉可提供重要的基礎，以供制訂禁毒基金的策略，並使禁毒基金不斷改進。有關工作會繼續推行，而禁毒處將在適當時候，審視進行全面檢討的需要和時間。

學生及家長參加
含測檢元素的健康校園計劃的分析
(2011/12 至 2014/15 學年)

項目	2011/12 學年	2012/13 學年	2013/14 學年	由 2011/12 至 2013/14 學年		2014/15 學年
				總計	增／(減) 百分比	
參與健康校園計劃的 學校數目 (a)	43 (註 1)	53	63	159	47%	71
參與學校的 學生人數 (b)	34 958	42 987	47 648	125 593	36%	50 938
參與驗毒的學生人數 (c)	16 789	19 318	21 083	57 190	26%	21 975
學生參與驗毒的百分比 (d) = (c)/(b) × 100%	48%	45%	44%	不適用	不適用	43%
為學生舉辦的禁毒活動 數目 (e)	584	526	546 (註 2)	1 656	(7%)	(註 3)
參與為其舉辦的活動的 學生人數 (f)	99 764	73 800	79 444	253 008	(20%)	
為家長舉辦／有家長參與 的禁毒活動數目 (g)	30	38	55	123	83%	
為家長舉辦／有家長參與 的禁毒活動的參與人數 (h)	795	1 327	4 296	6 418	440%	
獲批款項 (百萬元)(i)	15.5	15.8	37.1 (註 4)	68.4	139%	9.9 (註 4)

資料來源：禁毒處的記錄

註 1：在 2011/12 學年，45 間學校獲資助推行健康校園計劃。其後有一間學校決定退出該項計劃，另有一間學校停辦。

註 2：禁毒處表示，在 2013/14 學年，在 63 間參與健康校園計劃的學校當中，有 54 間選擇於 2013/14 至 2014/15 學年連續兩個學年推行該項計劃，而學校籌備及舉辦有關禁毒活動會橫跨兩個學年。因此，2013/14 學年的數字屬臨時性質，即只涵蓋計劃期的一半，在二零一五年年底才備有最後數字。

註 3：尚未有 2014/15 學年的數字。

註 4：部分在 2013/14 學年獲批款項涵蓋連續兩個學年推行的計劃至 2014/15 學年 (見註 2)。

公眾對“186 186”熱線服務及
“98 186 186”即時通訊服務禁毒信息的認知率
(二零一三及二零一四年)

禁毒信息		宣傳期	整體認知率	
			2013 年	2014 年
“186 186”熱線服務				
1	吸毒者可致電“186 186”求助	2012 年 6 月起 定期進行	49%	52%
2	家長、家人或公眾可致電 “186 186”，以協助吸毒者尋求 戒毒治療和康復服務	2012 年 7 月起 定期進行	42%	43%
“98 186 186”即時通訊服務				
3	吸毒者可透過“98 186 186”禁毒 求助熱線求助	2014 年 6 月起 定期進行	不適用	21%

資料來源：禁毒處的記錄

自願驗毒數字的差異
(2011/12 至 2013/14 學年)

自願驗毒	二零一五年三月就審核 2015–16 年度預算而 向立法會議員提供的數字			禁毒處於二零一五年六月 向審計署提供的數字			
	2011/12 學年	2012/13 學年	2013/14 學年	2011/12 學年	2012/13 學年	2013/14 學年 (註 1)	總計
參與人數 (註 2)	7 805	19 318	21 083	16 789	19 318	21 083	57 190
接受測試人數	1 312	3 796	4 087	2 243	3 126	3 296	8 665 (註 3)
被抽中而沒有 完成測試人數	168	668	732	397	668	732	1 797 (註 3)

資料來源：禁毒處的記錄

註 1：2013/14 學年的數字只屬臨時數字 (見附錄 A 註 2)。

註 2：參加者同意自願接受驗毒測試。

註 3：在 2011/12 至 2013/14 學年，共有 10 485 名學生被選出作驗毒測試，當中 8 665 名 (82.6%) 學生接受測試，1 797 名 (17.2%) 學生因各種理由沒有完成測試 (例如不適合接受測試或拒絕接受測試)，而 23 名 (0.2%) 學生在相關學年全期退出驗毒。所有測試均沒有發現呈陽性反應的個案。

附註：以粗體顯示的數字與在二零一五年六月向審計署提供的數字不同。禁毒處解釋，2011/12 學年的數字，在二零一四年三月就審核 2014–15 年度預算時首次向立法會提供，有關數字只涵蓋大埔區的參加者。

附錄 D
(參閱第 2.35 段)

學校參與學生調查的情況
(2008/09、2011/12 及 2014/15 學年)

學年	獲邀學校 數目 (a)	參與調查的 學校數目 (b)	參與率 (c) = (b)/(a) × 100%
本地小學			
2008/09	128	89	70%
2011/12	174	98	56%
2014/15 (註)	179	112	63%
國際學校小學			
2008/09	35	5	14%
2011/12	55	2	4%
2014/15 (註)	58	5	9%
本地中學			
2008/09	146	99	68%
2011/12	168	94	56%
2014/15 (註)	177	112	63%
國際學校中學			
2008/09	21	11	52%
2011/12	28	12	43%
2014/15 (註)	29	11	38%
專上院校			
2008/09	18	17	94%
2011/12	35	31	89%
2014/15 (註)	42	34	81%

資料來源：審計署對禁毒處記錄的分析

註：截至二零一五年九月的臨時數字。

附註：學生獲邀參與調查的安排如下：(a) 就本地中、小學，隨機選出的學校全體學生均獲邀參與調查；(b) 所有國際學校中、小學學生均獲邀參與調查；及 (c) 所有修讀本地院校全日制專上課程的專上學生均獲邀參與調查。

十個沒有核准項目的優先考慮範圍
(二零一零至二零一四年)

項目	年份	範疇	優先考慮範圍
1	2010 (首輪)	禁毒教育 及宣傳	有助遏止跨境吸毒問題的項目
2	2010 (首輪)	研究工作	有關濫用藥物輔助監察系統(定性模式)的研究
3	2010 (次輪)	研究工作	有關濫用藥物輔助監察系統(定性模式)的研究
4	2011	研究工作	有關嶄新、創新的戒毒治療和康復服務的研究項目
5	2011	研究工作	有關濫用藥物輔助監察系統定性模式的研究和開發
6	2012	研究工作	有關毒品監察系統定性模組的研究和開發
7	2013	禁毒教育 及宣傳	推動社區接納戒毒治療和康復服務及設施的項目
8	2013	研究工作	有關研究項目促進了解吸食危害精神毒品者的禍害及／或相關的風險因素，並以實證為本方式，了解不同層面的禁毒服務及計劃，或開發毒品監察系統定性模組，以協助籌劃適當的禁毒策略
9	2014	禁毒教育 及宣傳	有關項目的重點為及早辨識曾吸毒的家長，給予支援並提升他們在減低子女吸毒風險方面的技巧
10	2014	研究工作	有關項目促進以實證為本方式，了解不同層面的禁毒服務及計劃，例如開發毒品監察系統定性模組，以協助籌劃適當的禁毒策略

資料來源：禁毒處的記錄

附註：在十個優先考慮範圍當中，七個關乎開發毒品監察系統定性模組的研究。

附錄 F
(參閱第 3.16 及 4.23 段)

特別撥款計劃
(二零一零年一月至二零一五年六月)

項目	工程項目	申請日期	批核日期	批核金額 (百萬元)
1	為一間藥物倚賴者治療康復中心進行裝修及購買家具和設備	2011 年 7 月	2012 年 2 月	9.9
2	為一間藥物倚賴者治療康復中心進行重建工程 (註 1)	2011 年 4 月	2012 年 2 月	37.9
		2014 年 7 月	2015 年 3 月	12.7
	小計			50.6 (註 2)
3	為一間藥物倚賴者治療康復中心進行改善工程 (註 1)	2012 年 7 月	2013 年 5 月	5.6
		2014 年 11 月	2015 年 3 月	0.4
	小計			6.0
4	為兩間藥物倚賴者治療康復中心改善設施	2014 年 5 月	2015 年 5 月	47.1
5	就一間藥物倚賴者治療康復中心的基本工程進行技術可行性研究	2014 年 1 月	2014 年 7 月	0.5
總計				114.1

資料來源：禁毒處的記錄

註 1：在進行招標工作後須補足的撥款額。

註 2：該款額包括用作進行技術可行性研究的 60 萬元。

附註：截至二零一五年八月，只有項目 1 已經完成。

有關禁毒基金採用的六類撥款協議的審查結果

1. 六類撥款協議一覽表

編號	資助計劃
1	一般撥款計劃 (50 萬元或以上)
2	一般撥款計劃 (50 萬元以下)
3	健康校園計劃 (參與學校)(註)
4	健康校園計劃 (禁毒活動)(註)
5	健康校園計劃 (校園驗毒)(註)
6	藥物倚賴者治療康復中心特別撥款計劃

2. 審查結果

段落	問題	協議數目 (涉及的協議)
4.5	並沒有要求核數師審查獲撥款人／機構有否遵守撥款協議訂明的主要條款及條件	3 類 (編號 4 至 6)
4.6	並沒有訂明招聘項目員工的程序	5 類 (編號 1 至 5)
4.7	並沒有訂明不獲資助的開支及限制行政開支	全部 6 類
4.8	並沒有訂明避免及申報利益衝突的規定	2 類 (編號 1 及 2)
4.9	僅要求獲撥款人／機構備存記錄三年	5 類 (編號 1 至 5)

資料來源：禁毒處的記錄

註：就健康校園計劃而言，提供的撥款用於三種不同用途，而每種用途由不同類別的協議涵蓋：(a) 第一類供參與學校為進行校園驗毒提供後勤支援，以及籌備合適的禁毒活動 (例如支付行政物流工作的員工開支)；(b) 第二類供參與學校及非政府機構舉辦禁毒及個人成長活動；及 (c) 第三類供非政府機構安排校園驗毒。