

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)。

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。