

政府處所的無障礙設施

摘要

1. 《殘疾歧視條例》(第 487 章) 對政府具有約束力。根據該條例，就公眾人士有權進入或使用的處所而言，凡在提供進入該等處所的方法上歧視殘疾人士，即屬違法；如藉拒絕提供貨品、服務或設施或在提供的方式上歧視殘疾人士，除非提供該等貨品、服務或設施會造成不合情理的困難，否則亦屬違法。
2. 《建築物條例》(第 123 章) 下的《建築物(規劃)規例》(第 123F 章) 訂明多項設計規定，確保處所提供合理的無障礙通道和設施，以配合殘疾人士的需要。屋宇署負責更新一份關於無障礙通道的設計手冊(《設計手冊》)，最新版本是《設計手冊：暢通無阻的通道 2008》(《設計手冊 2008》)，載列《建築物(規劃)規例》所訂的強制規定，以及建議遵守的無障礙通道和設施設計規定。雖然該規例不適用於屬於政府的建築物，但政府的一貫政策是，在提供無障礙設施方面，應遵從《設計手冊》所載的現行規定，並在切實可行的情況下，達到比法定規定更高的標準。
3. 聯合國《殘疾人權利公約》(下稱《公約》) 第 9 條自 2008 年 8 月 31 日起對香港生效。根據《公約》第 9 條，政府有責任採取適當措施，確保殘疾人士與其他人在平等的基礎上，無障礙地進出物質環境，使用交通工具，利用信息和通信，以及享用向公眾開放或提供的其他設施和服務。此舉旨在使殘疾人士能夠獨立生活和充分參與生活的各個方面。
4. 政府的一貫政策與《殘疾歧視條例》和《公約》的條文一致，旨在為殘疾人士提供無障礙設施，從而協助他們獨立生活和全面融入社會。此外，無障礙設施亦能惠及長者。
5. 勞工及福利局(勞福局) 是負責制訂向殘疾人士提供無障礙設施、政策及計劃，以及監督和統籌政府各決策局／部門落實該等政策及計劃的決策局。決策局／部門須確保其職權範圍內的政策及措施，均按照《公約》的規定和整體政府政策目標，為殘疾人士提供無障礙的環境。

摘要

6. 平等機會委員會(平機會)在2006年12月展開正式調查,審視落實為殘疾人士提供無障礙環境的進度,特別是在公眾可進出的處所提供無障礙通道和設施的進度。平機會就公眾可進出的處所進行無障礙通道/設施審核,當中包括由8個政府部門擁有、管理或維修保養的處所。平機會在2010年6月發表正式的調查報告(《平機會報告》),當中包括就如何使公眾可進出的處所更暢通易達的事宜,提出多項建議。勞福局在2010年6月成立一個專責小組,該小組由政府相關部門的代表組成,負責統籌政府對平機會的建議所採取的各項跟進行動,其中一項是在2010年12月制定的改善工程計劃,該計劃涵蓋的處所/設施涉及13個管理部門。

7. 審計署最近就政府處所的無障礙設施進行審查。除了審查勞福局(即負責的決策局)在該範疇的工作外,審計署還選定食物環境衛生署(食環署)和康樂及文化事務署(康文署)(即在改善工程計劃下涉及改善無障礙設施較多的兩個主要部門),審查該兩個部門在提供和管理無障礙設施方面的工作,以期找出可予改善之處,以供日後借鑑。

勞福局在處理政府處所無障礙設施方面的工作和屋宇署更新《設計手冊》的工作

8. *改善工程計劃可能未涵蓋所有經常有市民到訪的政府處所* 為擬訂改善工程計劃,勞福局(其代表擔任專責小組秘書)在2010年6月及7月,要求食環署、康文署和政府產業署等15個屬於專責小組成員的決策局/部門評估其負責管理的無障礙設施是否需予提升。最終,13個決策局/部門確認有需要進行有關工程,其轄下共3 692個處所/設施遂納入改善工程計劃。勞福局表示,專責小組除了檢視《平機會報告》所審核的8個部門外,也會檢視由其他決策局/部門轄下而經常有市民到訪的處所。審計署留意到,在前述15個決策局/部門中,8個為《平機會報告》所涵蓋,而7個沒有包括在該報告內。沒有文件證據可顯示,勞福局為何決定只要求該7個決策局/部門進行評估。結果,一些管理經常有市民到訪處所的決策局/部門或未獲要求進行評估,因而沒有包括在改善工程計劃內。勞福局表示,政府承諾由2012年年中起完成改善工程計劃下的工程所涉及的時間緊迫,這或許是當時的一個考慮因素(第1.14、2.5至2.7段及2.9至2.11段)。

摘要

9. **收集決策局／部門對檢討其無障礙事宜的意見所需時間較原定為長** 2016年9月21日，勞福局向所有決策局／部門發出便箋，通知對方檢討其運作守則和程序，以確保殘疾人士能無障礙地使用有關服務和設施。在便箋內，勞福局要求決策局／部門在2016年年底前完成檢討，以便第一份周年報表可於2017年年底前送交勞福局。同日，勞福局告知所有決策局／部門，該局會在2017年年初，就周年報表的格式和提交報表的確實日期與對方聯絡。2018年4月，勞福局向決策局／部門發出表格定稿，並要求對方在2019年4月15日或之前交回填妥的表格。勞福局表示，該局在2017年4月和11月擬備了兩份表格擬稿，並分別在2018年2月和3月與各決策局／部門的人員舉行會議和研討會，徵詢他們對表格擬稿的意見。審計署留意到，勞福局用了1.5年時間(由2016年9月至2018年4月)擬備周年報表的格式，而提交已填妥表格的日期定於2019年4月。與原定的提交報表日期2017年年底相比，勞福局用了較長的時間收集各決策局／部門的意見(第2.13至2.15段)。

10. **可以向立法會提交更詳盡的資料** 政府承諾向立法會提交季度報告，匯報改善工程計劃的進度。審計署曾參閱上述進度報告，從當中所載有關2011年3月至2014年6月期間的情況留意到，共有103個處所／設施從改善工程計劃中剔除，但沒有提供原因。勞福局和該103個處所／設施的管理部門及工務部門表示，其中(a) 32個處所／設施的工程已經完竣；(b) 55個處所／設施的工程基於各種原因而取消；(c) 13個處所／設施的無障礙設施經檢討後認為並無必要；(d) 2個處所的工程正在進行；及(e) 1個處所的工程會配合一項工程計劃進行。勞福局告知審計署，該局須整理由各部門提交的大量報表，編制為定期向立法會提交的進度報告，期間已致力在每份進度報告提述由相關決策局／部門提供的所有資料。審計署認為，勞福局日後需要提醒各決策局／部門確保其報表的資料完整(第1.17、2.16、2.18及2.19段)。

11. **需採取行動適時更新《設計手冊》** 屋宇署在2014年6月成立《設計手冊：暢通無阻的通道》技術委員會(技術委員會)，定期檢討《設計手冊》。倘技術委員會就修訂《設計手冊》若干內容達成共識，有關人員便會擬備更正對照表擬稿。更正對照表擬稿獲技術委員會通過後，會提交負責的屋宇署人員審核。在2015年12月至2018年6月期間，技術委員會處理的建議共涉及92個改善《設計手冊2008》的項目。該92個項目中，10項擬對《設計手冊》作出的修訂被技術委員會視為並無必要，而11項則正由技術委員會討論。在餘下的71個項目中，審計署留意到截至2018年6月：(a) 26項已在《設計手冊》修訂，無須修例，但當中有19項對《設計手冊2008》的修訂需時超過6個月(由技術委員會通過更正對照表擬稿當日起計)才完成。修訂需時甚久，原因是更正對

摘要

照表擬稿獲技術委員會通過後一段時間才提交負責的屋宇署人員審核(相隔時間介乎 7 至 14 個月,平均為 10 個月);(b) 17 項對《設計手冊》的修訂被視為有其必要但尚未完成,其中 13 項已獲技術委員會通過超過 3 個月,但截至 2018 年 6 月,相關更正對照表擬稿仍未提交負責的屋宇署人員(相隔時間介乎 6 至 16 個月,平均為 11 個月);及(c) 28 項仍未經技術委員會討論。審計署認為,屋宇署需採取行動適時更新《設計手冊》,並密切監察更新進度(第 2.24 至 2.27 段)。

食環署和康文署在提供和管理轄下無障礙設施方面的工作

12. 康文署負責為公眾提供康樂文化設施和服務。食環署負責管理環境衛生服務和設施,以及執行食物安全管制等工作。截至 2018 年 6 月,康文署轄下共有 1 949 個場地(例如體育館、公園和遊樂場、博物館和圖書館),食環署轄下共有 1 741 個場地(例如公廁、公眾街市、墳場和火葬場)(第 3.2 段)。

13. **無障礙統籌經理和無障礙主任制度** 為使政府處所、設施和服務更加暢通易達、方便使用,政府推行無障礙統籌經理和無障礙主任制度。根據勞福局發出的便箋,各決策局/部門應委任一名無障礙統籌經理,統籌決策局/部門內的無障礙事宜,並充當政府網絡的聯絡人,以便政府各決策局/部門合力使政府處所和設施更加暢通易達。各決策局/部門轄下每個場地應委任一名無障礙主任,擔任場地無障礙事宜的最先聯絡人。截至 2018 年 6 月 30 日,食環署和康文署各委任了一名無障礙統籌經理,也分別委任了 101 名和 347 名無障礙主任(第 3.3 及 3.4 段)。

14. **備存資料完整和最新的無障礙設施清單** 勞福局表示,按照慣例,各決策局/部門有責任備存記錄其轄下無障礙設施的最新清單。審計署留意到,食環署和康文署未有就轄下所有場地的無障礙設施備存資料完整和最新的清單(第 3.6 段)。

15. **無障礙設施審核有可予改善之處** 根據食環署和康文署發出的部門通告,無障礙主任應定期進行審核,並適時採取所需的跟進行動,確保場地提供適當的無障礙設施。無障礙主任須填妥無障礙設施審核表。審計署發現,康文署和食環署的無障礙設施審核有可予改善之處,包括:(a) 有些場地未有進行無障礙設施審核;(b) 無障礙設施審核並非由指定的無障礙主任進行;以及(c)

摘要

無障礙設施審核表並沒有涵蓋《設計手冊 2008》的某些規定(第 3.12、3.14 及 3.15 段)。

16. **審計署進行實地視察時發現不足之處** 在 2018 年 5 月至 9 月期間，審計署在 20 個食環署場地和 30 個康文署場地(涵蓋全港多類場地)進行了實地視察，發現 14 個食環署場地(佔 20 個場地的 70%)和 26 個康文署場地(佔 30 個場地的 87%)有不足之處，包括：(a) 在提供無障礙設施方面，13 個食環署場地和 25 個康文署場地發現不足之處(例如沒有在緊急召援鐘的緊急按鈕旁，貼上一張以中英文和觸覺點字書寫的「緊急召援」告示牌)；(b) 在維修保養無障礙設施方面，4 個食環署場地和 8 個康文署場地發現不足之處(例如觸覺引路帶有損壞)；以及(c) 在管理無障礙設施方面，9 個食環署場地和 12 個康文署場地發現不足之處(例如觸覺引路帶受貨物、地毯或手推車所阻)(第 3.5、3.20 及 3.21 段)。

17. **其他行政事宜** 審計署留意到，食環署和康文署就提供和管理其轄下無障礙設施的若干其他行政事宜，有可予改善之處，包括：(a) 截至 2018 年 8 月，食環署網站已提供暢通易達洗手間的資料。然而，該網站並沒有就食環署轄下其他場地(如公眾街市)的無障礙事宜提供資訊(如有否提供無障礙設施和已提供哪些無障礙設施)。至於康文署方面，其網站沒有就圖書館的無障礙事宜提供資訊。就其他場地而言，康文署網頁雖已提供暢通易達洗手間的資料，但沒有就大部分場地內其他主要無障礙設施(如暢通易達升降機和觸覺引路帶)提供資料；(b) 勞福局表示，各決策局／部門須評估無障礙主任和駐場人員的培訓需要，舉辦切合有關人員所需的研討會／工作坊。截至 2018 年 6 月 30 日，在食環署 101 名無障礙主任中，有 52 名不曾參加有關無障礙事宜的研討會，而在康文署 347 名無障礙主任中，則有 183 名不曾參加相關的研討會；以及(c) 食環署和康文署沒有定期編制有關提供和管理無障礙設施的投訴統計資料(第 3.26、3.27、3.34、3.36 及 3.38 段)。

18. **未來路向** 由於審計署就食環署和康文署進行審查所得的結果和作出的建議，也可能適用於其他決策局／部門，勞福局需要提醒其他決策局／部門留意本審計報告書的審查結果和建議，以期改善在其轄下處所提供和管理無障礙設施的情況(第 3.42 段)。

摘要

政府處所無障礙設施改善工程的管理工作

19. 建築署是工務部門，負責推行管理部門提出的無障礙設施改善工程。建築署表示，為政府處所的無障礙設施進行改善工程的途徑有：(a) 改善工程計劃；以及 (b) 翻修政府建築物工程 (例如公廁翻新計劃)。這些工程的費用，由基本工程儲備基金項下的兩筆整體撥款 (建築署為管制部門) 支付。建築署表示，由 2011-12 至 2017-18 年度，在改善工程計劃下的實際開支為 10.7 億元，由相關的整體撥款支付。建築署委聘了 11 名顧問進行可行性研究，並批出 10 份設計及建造定期合約，以設計和建造無障礙設施。管理這些定期合約的工作，也由該署負責 (第 4.2 至 4.4 及 4.6 至 4.8 段)。

20. **需要密切監察承建商是否適時提交有關執行施工令的文件** 建築署在 2011 至 2017 年，在改善工程計劃下，為提升無障礙設施發出了 5 139 份施工令。審計署發現 414 份施工令 (佔 5 139 份的 8%) 延遲完成，其中 30 份延遲時間甚長 (由 730 天至逾 1 095 天)。建築署表示，就這 30 份施工令而言：(a) 29 份施工令主要是由於承建商逾時提交合約規定的文件，並沒有延遲為有關場地提供無障礙設施，供市民使用。在沒有該等文件的情況下，建築署無法按照合約條款和條件核證工程已完成。建築署已就上述延遲，徵收算定損害賠償；以及 (b) 餘下的 1 份施工令是由於在設計階段需時解決與土地有關的事宜而造成延遲。審計署認為，建築署需要採取措施，密切監察承建商是否適時提交有關執行施工令的文件 (第 4.9 及 4.10 段)。

21. **需要從觸覺引路帶溜滑的事件汲取經驗** 荔枝角公園的觸覺引路帶在裝妥後不久，康文署接獲 4 宗投訴，指稱觸覺引路帶溜滑 (有兩宗明確地提及觸覺引路帶在雨後變得溜滑)，對公眾安全構成危險。經調查後，康文署發現另有 14 個場地也發生涉及觸覺引路帶溜滑的事件。建築署表示，該 15 個場地的觸覺引路帶物料，符合《設計手冊 2008》的防滑規定。應康文署要求，建築署為曾發生 9 宗意外 (主要涉及訪客滑倒) 和接獲 23 宗 (有關地滑) 投訴的 15 個場地進行補救工程，在觸覺引路帶髹上防滑塗層。建築署表示，防滑塗層一經髹上，便可改善表面的摩擦力，有效期達 5 年。不過，康文署仍發現 8 個場地的觸覺引路帶溜滑，其中 5 個場地的觸覺引路帶在首次髹上防滑塗層後 9 至 13 個月便要重髹。其餘 3 個場地則須拆除位於傾斜地方的觸覺地磚。就此，審計署留意到，技術委員會自 2014 年 9 月以來，一直檢討有關觸覺引路帶的防滑規定。技術委員會在 2018 年 4 月的會議上再次討論有關事宜。屋宇署表示，相關部門仍在檢討觸覺引路帶的防滑規定。審計署認為：(a) 建築署需要從觸覺引路帶溜滑的事件汲取經驗；以及 (b) 屋宇署需要就更新《設計手冊

摘要

2008》所載觸覺引路帶防滑規定的事宜，與有關政府部門緊密聯繫(第 4.11 至 4.16 及 4.18 至 4.21 段)。

22. **建築署在改善工程的項目管理工作有可予改善之處** 2012 年 3 月，就改善工程申請撥款時，建築署告知康文署，設計及建造定期合約承建商估計，維多利亞公園的無障礙設施改善工程費用為 1,066 萬元。有關工程分兩期進行，第一期工程預定於 2012 年 5 月底或之前完成；第二期工程預定於 2012 年 5 月展開。建築署在 2013 年 2 月至 2014 年 5 月，向承建商發出 4 份施工令，總值 1,280 萬元。審計署留意到，建築署在發出施工令前已指示承建商展開工程，以及 4 份改善工程的施工令總值超出預算費用 214 萬元。建築署表示：(a) 為配合政府務求在 2012 年 6 月底或之前完成工程的目標，建築署指示承建商先展開工程，然後才向承建商發出施工令；(b) 根據定期合約，在某些情況下，建築署可指示承建商先展開工程，然後才發出施工令。建築署承諾檢討其運作程序，澄清在先展開工程後才發出施工令的適用情況和相關程序；以及 (c) 工程費用超出預算，是因為進行無障礙設施改善工程時，須同時進行額外的無障礙設施工程。審計署認為，建築署的工程項目管理工作有可予改善之處(第 4.23 至 4.27 段)。

23. **需要確保無障礙設施改善工程在切實可行的情況下盡快完成** 從改善工程計劃中剔除及撥入其他改善計劃的處所合共 90 個。截至 2018 年 9 月，66 個處所的無障礙設施改善工程已經完成，10 個處所主要因為清拆或重建而取消改善工程，餘下 14 個處所的改善工程仍未完成。該 14 個處所為撥入食環署公廁翻新計劃下的公廁。7 個公廁的工程仍在進行，另外 7 個公廁則處於規劃階段。食環署和建築署表示，每項公廁翻新工程項目涉及不同程序，包括釐清土地類別、進行周詳設計和審批設計方案。審計署認為，食環署需要聯同建築署採取措施，在切實可行的情況下，盡快完成轄下無障礙設施的改善工程(第 4.34 至 4.37 段)。

審計署的建議

24. 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。審計署建議政府應：

摘要

勞福局在處理政府處所無障礙設施方面的工作和屋宇署更新《設計手冊》的工作

- (a) 採取措施，確保日後統籌在政府處所和設施內提供無障礙環境的事宜時，在切實可行情況下，諮詢所有相關的決策局／部門 (第 2.22(a) 段)；
- (b) 日後在收集各決策局／部門有關其檢討無障礙事宜方面的意見時，就設定收集時限目標更確切評估當中所涉困難，並盡力達到目標 (第 2.22(b)(ii) 段)；
- (c) 日後統籌多個決策局／部門交回報表以提交立法會時，提醒各決策局／部門確保其報表的資料完整 (第 2.22(c) 段)；
- (d) 採取行動適時更新《設計手冊》，並密切監察更新進度 (第 2.28(a) 段)；
- (e) 在切實可行的情況下，盡快跟進《設計手冊：暢通無阻的通道》技術委員會仍未討論的 28 個 (關乎改善《設計手冊》的建議) 項目 (第 2.28(b) 段)；

食環署和康文署在提供和管理轄下無障礙設施方面的工作

- (f) 為食環署和康文署轄下場地的無障礙設施備存資料完整和最新的清單，以作監察和規劃用途 (第 3.8 段)；
- (g) 跟進審計署所發現有關無障礙設施審核的可予改善之處，並採取措施，改善食環署和康文署的無障礙設施審核工作 (第 3.17(a) 及 (b) 段)；
- (h) 跟進審計署就食環署和康文署轄下場地提供、維修保養和管理無障礙設施方面所發現的不足之處 (第 3.23(a) 段)；
- (i) 採取措施，加強食環署和康文署轄下場地提供、維修保養和管理無障礙設施方面的工作 (第 3.23(b) 段)；
- (j) 採取措施，確保在食環署和康文署的網站及／或其轄下場地內，就相關場地的無障礙事宜，提供充足的資訊 (第 3.39(a) 段)；
- (k) 評估食環署和康文署無障礙主任和駐場人員的培訓需要，並為他們舉辦合適的培訓課程 (第 3.39(c) 段)；

摘要

- (l) 確保相關人員定期編制有關提供和管理無障礙設施的投訴統計資料，並提交予高層管理人員 (第 3.39(d) 段)；
- (m) 提醒其他決策局／部門留意本審計報告書所載述有關食環署和康文署的審查結果和建議 (第 3.43 段)；

政府處所無障礙設施改善工程的管理工作

- (n) 採取措施，密切監察建築署承建商是否適時提交有關執行施工令的文件 (第 4.30(a) 段)；
- (o) 從觸覺引路帶 (特別是戶外場地的觸覺引路帶) 溜滑的事件汲取經驗，並就更新《設計手冊 2008》所載觸覺引路帶防滑規定的事宜，與有關政府部門緊密聯繫 (第 4.30(b) 及 4.31 段)；
- (p) 加強對發出施工令的管制，以及提醒建築署人員和顧問，在切實可行的情況下，擬訂更準確的工程費用預算 (第 4.30(c) 段)；及
- (q) 採取措施，在切實可行的情況下，盡快完成食環署轄下無障礙設施的改善工程 (第 4.38 段)。

政府的回應

- 25. 政府同意審計署的建議。