

# 民眾安全服務隊的管理

## 摘要

1. 民眾安全服務隊(民安隊)在1952年成立,是一支須穿着制服並受紀律約束的輔助應急隊伍,其經費由政府支付。民安隊的運作須受《民眾安全服務隊條例》(第518章)和《民眾安全服務隊規例》(《民安隊規例》)(第518A章)規管。民安隊的工作納入保安局轄下名為“內部保安”的政策範圍,其宗旨是提供高效能的輔助隊伍,在緊急事故發生時支援政府的正規部隊;為政府部門和外界組織提供公眾服務;以及為青少年(12至17歲)提供機會,藉參與民安隊少年團建立自信和公民意識。民安隊包括民安隊輔助部隊和民眾安全服務處(民安處),前者主要由志願隊員及少年團員組成,後者則為政府部門,為民安隊輔助部隊提供行政和後勤支援。民安隊輔助部隊由民安隊處長帶領。他由香港特別行政區行政長官委任,並向行政長官負責。總參事是管制人員,負責管理民安處,以及民安隊的開支事宜。民安隊在2017-18年度的總開支為1.094億元。截至2018年12月31日,民安處的編制有103名職員,民安隊輔助部隊有3 333名隊員和4 262名少年團員。審計署近期就民安隊的管理進行審查,以期找出可予改善之處。

## 民眾安全服務隊隊員的訓練和服務

2. **民安隊隊員的效率要求** 《民安隊規例》第10(1)條訂明,對任何隊員在效率方面的要求為每年須努力完成60小時的訓練。《民安隊通令》列明隊員至少須參加30小時單位訓練,另加至少30小時服務,以達到60小時的效率要求。任何隊員如不符合效率要求的規定,即屬違反紀律。在2018年,民安隊為隊員提供251 757小時的訓練(平均每名隊員的訓練時數為75小時),隊員則提供了302 532小時的服務(平均每名隊員的服務時數為90小時)(第2.2、2.3及2.10段)。

3. **部分民安隊隊員不符合最低單位訓練要求** 在2016至2018年的數年期間,分別有826、804和816名民安隊隊員未能達到30小時的最低單位訓練要求,分別佔民安隊隊員平均實際人數的24.5%、23.9%和24.1%,當中分別有320名(9.5%)、269名(8%)和281名(8.3%)隊員更完全沒有參加單位訓練。審計署留意到由2019年1月1日起,在評估隊員是否達到60小時的效率要求時(見第2段),除了單位訓練,隊員參加由民安隊訓練學校舉辦的部隊訓練

## 摘要

---

也會計算在內。審計署認為民安隊需要加強措施，確保隊員符合最低訓練要求(第 2.4 段)。

4. **很多新入職隊員在完成入職訓練前退出民安隊** 民安隊動用不少資源以招募(例如通過在本地報章刊登廣告及舉行招募講座)和訓練新入職隊員(例如舉辦入職訓練課程)。審計署發現在 2014 至 2018 年期間，民安隊共招募了 1 351 名新隊員，當中 345 名(26%)在完成入職訓練課程前退出民安隊。民安隊需要探討挽留新入職隊員的方法(第 2.3(a) 及 2.7 段)。

5. **部分民安隊隊員未能符合最低服務要求** 在 2016 至 2018 年的數年內，未能達到 30 小時最低服務要求(見第 2 段)的民安隊隊員人數分別有 711、626 和 763 名，分別佔民安隊隊員平均實際人數的 21.1%、18.7% 和 22.5%。當中分別有 262 名(7.8%)、234 名(7%) 和 275 名(8.1%) 隊員更完全沒有提供服務。民安隊需要加強措施，確保隊員符合最低服務要求(第 2.12 及 2.13 段)。

6. **並非所有未達到效率要求的個案都取得批准豁免** 根據《民安隊通令》，未能符合 60 小時效率要求(見第 2 段)的民安隊隊員，可申請豁免。然而，在 2017 年，在 61 名接受單位訓練時數不足 30 小時，並曾提供 100 小時或以上服務的民安隊隊員中，只有 16 名(26%) 曾申請豁免並獲批准。審計署抽查了 5 名未能達到 30 小時最低服務要求的隊員，發現他們未有申請豁免。民安隊需要提醒未達到效率要求的隊員申請豁免，並提交理由(第 2.5 及 2.14 段)。

7. **沒有就處理非緊急服務要求訂定指引** 審計署分析了民安隊在 2017 年接獲的 292 項提供非緊急服務(例如控制人羣)的要求，發現在 48 項遭拒絕的服務要求中，僅 10 項(21%) 有記錄原因。此外，民安隊沒有就接納非緊急服務要求制訂指引。民安隊需要頒布有關指引，並把接納或拒絕要求的原因記錄在案(第 2.15 及 2.16 段)。

8. **需要就衡量山嶺緊急行動召援所需的目標準備時間訂定準則** 根據民安隊的服務承諾，山嶺搜救中隊回應山嶺緊急行動召援所需的準備時間為 1 小時。民安隊表示，所需準備時間是指由接獲召援至第一輛民安隊車輛離開民安隊總部前往現場之間的時間。然而，民安隊指引沒有清晰界定這項準則。審計署審查了 2017 年 13 宗緊急動員個案，發現有 7 宗(54%) 個案未能達到 1 小時的服務承諾。民安隊需要在民安隊指引內清晰界定衡量所需的目標準備時間準則，並採取措施以達到目標(第 2.19 及 2.20 段)。

## 摘要

9. **需要對未能達到效率要求的民安隊隊員採取跟進行動** 在 2016 至 2018 年的數年期間，有 954 至 1 059 名民安隊隊員未能符合 60 小時的效率要求，佔相關年份民安隊隊員平均實際人數的 28% 至 31%。審計署審查了在 2015 年 1 月至 2018 年 6 月對 5 名既沒有參加任何單位訓練，也沒有提供任何服務的民安隊隊員所採取的跟進行動，發現當局沒有按《民安隊通令》訂明的程序進行一些跟進行動（例如發出警告和成立正式紀律研訊委員會）。民安隊需要採取措施，確保符合程序（第 2.23 及 2.27 段）。

10. **需要迅速實施公平和公正的職責編配制度** 在 2017–18 年度，民安隊用以支付隊員參加服務和訓練的薪酬及津貼的開支為 3,720 萬元。在 2017 和 2018 年，每名民安隊隊員用於訓練和提供服務的平均時數分別為 186 和 166 小時。然而在 2017 和 2018 年，有 3 名隊員各獲編配每年超過 1 500 小時的訓練和服務。雖然這些隊員是經驗豐富和幹練的助手，並具備相關技能，但民安隊需要查明是否有其他同樣合資格執行有關職責的隊員，盡量避免只把職責編配給一小撮隊員。民安隊也需要迅速採取措施，實施公平和公正的職責編配制度（第 2.30、2.31、2.34、2.35(b) 及 2.37 段）。

11. **需要加強監察參加訓練和服務的情況** 審計署審查了 315 份關於在 2018 年 4 至 6 月接受訓練和提供服務的已批核值勤申報表，並留意到有可予改善之處，包括：(a) 隊員在參加編定的訓練／志願職責時提早離去而且沒有記錄原因；(b) 參加編定的訓練／志願職責時遲到；(c) 未獲事先批准便進行編定的訓練／志願職責；及 (d) 主管沒有妥善核實值勤申報表。民安隊需要加強監察處理值勤申報表，並提醒民安隊隊員／職員須遵從申領薪酬及津貼的有關規定（第 2.40 及 2.41 段）。

### 民眾安全服務隊少年團的管理

12. 民安隊少年團在 1968 年成立，其使命是培育少年團員，通過推動他們積極參與社區服務、公民教育和紀律訓練，促進他們發展成為未來領袖和負責任的公民（第 3.2 及 3.9 段）。

13. **部隊訓練課程取消／延期** 舉辦部隊訓練課程，是為了應付民安隊少年團員在特定技能和晉升方面的訓練需要。審計署的審查發現在 2018 年舉辦的 81 個部隊訓練課程中的 30 個 (37%) 延期／取消，當中有 15 個因資源有限所致，另外 15 個則因提名人數不足所致。因資源有限而延期／取消的課程中，有 3 個為少年團員晉升的必修課程。民安隊需要查明提名人數不足的原因，並

## 摘要

---

採取措施鼓勵參與。民安隊也需要探討加強善用資源的方法，以便必要的訓練課程可按計劃提供 (第 3.7 及 3.8 段)。

14. **需要改善參與社區服務的表現** 儘管民安隊沒有硬性規定少年團員一年內所提供的社區服務 (例如人羣管理)，但在其管制人員報告中已就此訂定表現目標。目標社區服務時數由 2013 年的 35 000 小時減至 2018 年的 22 000 小時，減幅為 37%；而實際社區服務時數則由 2013 年的 35 000 小時減至 2018 年的 21 000 小時，減幅為 40% (即在 2014 至 2018 年持續低於表現目標)。民安隊表示，未能達到表現目標的原因包括社區服務的需求減少、民安隊對少年團員的訓練焦點有變，以及少年團員有其他責任 (例如學業)。審計署也發現民安隊在 2018 年的 3 項主要社區服務中，未能調派足夠的少年團員應付服務需求。民安隊需要探討有效措施，改善少年團員參與社區服務的情況 (第 3.9、3.10 及 3.12 至 3.14 段)。

15. **需要提高非活躍少年團員的參與並加強跟進行動** 在 2015 至 2018 年的數年期間，非活躍少年團員 (即沒有參與任何訓練、社區服務和康樂及聯誼活動的少年團員) 人數由 755 至 938 名不等，佔平均實際人數的 26% 至 32%。審計署抽查了對 10 名非活躍少年團員所採取的跟進行動，發現在部分個案中沒有按民安隊指引採取跟進行動 (例如向少年團員父母發出通知書)。民安隊需要加強行動，提高少年團員的參與，從而達到民安隊少年團的使命 (見第 12 段)，並採取措施，確保按民安隊指引採取跟進行動 (第 3.16、3.18 及 3.19 段)。

16. **尚未填補的高職級少年團員空缺** 審計署發現，在 2018 年，少年領袖和高級少年領袖的空缺比率逾 90%，晉升至高級團員職級以上的人數相對較低。民安隊表示，出現空缺主要是因為少年團員在民安隊少年團的時間相對較短、少年團員有其他責任 (例如學校活動)，以及鼓勵少年團員晉升的具體措施因尚待實施有關少年團重新定位研究所作的建議而暫緩執行。民安隊需要盡快制訂行動計劃，以改善職位空缺的情況 (第 3.23 至 3.25 段)。

### 行政事宜

17. **財務控制** 在 2017-18 年度，民安隊涉及的開支為 1.122 億元，較政府一般收入帳目中總目 27 ——民安處的核准撥款 1.094 億元超出 280 萬元。在發生超支事件後，保安局、庫務署及民安隊進行檢討並提出建議，以改善民安隊的財務控制。民安隊表示，已全盤採納各項檢討的建議 (第 4.2 段)。

## 摘要

18. **需要加快追討逾期未收欠款的行動** 截至 2018 年 9 月 30 日，逾期未收欠款總額為 111,900 元，當中共有 69,200 元 (62%) 涉及 314 宗民安隊隊員／少年團員未有交還制服及裝備的個案。截至 2018 年 10 月 31 日，在 314 宗個案中，有 166 宗 (53%) 欠款逾 6 年。審計署發現民安隊職員在發出繳款單和採取跟進行動 (包括通知律政司發出法律通知書) 方面有所延誤。民安隊需要加快追討逾期未收欠款的行動，如不宜採取進一步的追討行動，則註銷欠款 (第 4.3、4.5 及 4.6 段)。

19. **貨品和服務的採購** 民安隊的採購活動和物料管理受《物料供應及採購規例》(《採購規例》) 規管。審計署選取在 2013–14 至 2017–18 年度 50 次價值各在 5 萬元以上的報價工作進行抽查，並審閱報價記錄冊每項價值不超過 5 萬元的報價工作 (第 4.12 及 4.13 段)，發現有以下可予改善之處：

- (a) **邀請的報價少於規定數目** 審計署發現在 2016–17 年度 1 次採購價值超過 5 萬元的報價工作，只邀請了 3 項報價，而非按《採購規例》邀請至少 5 項報價。此外，在一項行動中相若的服務以另外 3 次報價工作進行。為收更佳規模經濟之效，3 次報價工作可合而為一 (第 4.13(a) 段)；
- (b) **沒有就合約修改事項徵求批准** 有兩份合約因服務要求有變動，最終合約總價較核准合約總價分別高出 6% 和 4%。該兩宗個案均沒有記錄顯示曾就修改合約徵求首長級人員批准，違反《採購規例》的規定 (第 4.13(c) 段)；及
- (c) **取消報價** 審計署審查了 50 次價值各在 5 萬元以上的採購報價工作，發現有些報價工作由於在訂定報價的必要要求前沒有充分進行市場調查或因款項不足而取消 (第 4.13(d) 段)。

20. **物料管理** 民安隊有 3 個主要倉庫：(a) 1 個制服倉庫；(b) 1 個一般物品及文房倉庫；及 (c) 1 個危險品倉庫 (第 4.18 段)。審計署審查民安隊的物料管理工作，發現以下問題：

- (a) **延誤更新交還物料項目的記錄** 民安隊在 2014 至 2018 年進行周年部門存貨查核，發現有 9 至 15 項物品的數量高於分類帳結餘所示，部分原因是物料記錄沒有在交還有關物品時更新 (第 4.18(a) 段)；及
- (b) **沒有進行周年非耗用物品查核工作** 審計署審查非耗用物品持有單位在 2013 至 2018 年的非耗用物品記錄，發現在 23 個辦公室單

## 摘要

位的其中6個(26%)，以及全部32個志願單位，沒有按《採購規例》規定進行周年非耗用物品查核達1年以上。民安隊表示，志願單位的非耗用物品持有人為民安隊隊員，不屬《採購規例》所指的“公職人員”，民安隊現正就此事尋求財經事務及庫務局的意見(第4.18(b)段)。

21. **未有妥善記錄和交代處置的物料** 根據《採購規例》，需擬備一份棄置物料清單以證明物料已被棄置或銷毀，並須填妥一張憑單以證明物料已經發出和接收以作棄置。審計署的審查發現，在2015年1月至2018年7月獲批准進行的50次物料處置工作中，有10次(20%)未能找到棄置物料清單及／或憑單(第4.20及4.21段)。

22. **危險品的管理** 民安隊設有1個危險品倉庫，以供貯存危險品。雖然《危險品條例》(第295章)的條文不適用於政府，但民安隊在2006年2月獲消防處批准在危險品倉庫貯存一定數量的危險品，惟須符合若干項消防規定。在2019年1月11日，審計署在倉庫進行視察和盤點時發現，部分消防規定未獲遵從，包括：(a)有4項貯存在倉庫內的危險品超出消防處所核准的數量；(b)沒有在倉庫正門展示顯眼的警告告示(例如“不准吸煙”)；(c)倉庫內的滅火筒沒有妥善保養；及(d)一道門上的自動關閉設備損壞。民安隊表示，違規之處已在2019年2月22日修正。民安隊需要採取措施，確保時刻符合相關消防規定(第4.22至4.25及4.27(b)段)。

23. **需要提升民安隊的管治** 在本審計報告書，審計署指出民安隊隊員和少年團員在訓練及服務方面的不足之處，以及在採購貨品和服務方面沒有遵從《採購規例》及在管理危險品倉庫方面沒有遵從消防規定的一些事例。民安隊需要提升管治，以及提高民安隊職員和民安隊隊員對需要分別遵從政府規例和指引，以及《民安隊通令》的意識。為此，民安隊也需要於《民安隊通令》頒布處長辦公室的職權範圍，以及處長會議、處長委員會和處長辦公室舉行會議的法定人數要求和次數；並須把處長辦公室的會議記錄，以及民安隊隊員的利益衝突申報妥為記錄在案(第4.29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。審計署建議民安隊管方應：

## 摘要

---

- (a) 加強措施，確保民安隊隊員符合《民安隊通令》訂明的最低訓練要求和服務要求，以及探討挽留民安隊新入職隊員的方法（第 2.8(a) 和 (d) 及 2.21(a) 段）；
- (b) 提醒未達到最低訓練要求或最低服務要求的民安隊隊員申請豁免，並提交理由（第 2.8(b) 及 2.21(b) 段）；
- (c) 就接納非緊急服務要求頒布指引，並把接納或拒絕要求的原因記錄在案（第 2.21(c) 段）；
- (d) 迅速採取措施，實施公平及公正的職責編配制度（第 2.42(b) 段）；
- (e) 加強監察處理值勤申報表，並提醒民安隊隊員／職員須遵從申領薪酬及津貼的有關規定（第 2.42(c) 及 (d) 段）；
- (f) 查明為民安隊少年團員提供的部隊訓練課程提名人數不足的原因，以及採取措施鼓勵參與，並探討加強善用民安隊資源的方法，以便可按計劃提供必要的訓練課程（第 3.20(a) 及 (b) 段）；
- (g) 探討有效措施，改善提供社區服務的表現，以及加強行動，提高少年團員在訓練、社區服務和康樂及聯誼活動的參與（第 3.20(c) 及 (f) 段）；
- (h) 加快追討逾期未收欠款的行動，並視乎情況註銷欠款（第 4.9(a) 段）
- (i) 採取措施，確保在採購貨品和服務及物料管理方面遵從《採購規例》的規定，以及時刻符合相關消防規定（第 4.14(a)，以及 4.26(a) 和 (d) 段）；及
- (j) 提升民安隊的管治，確保設有既定機制監督就本審計報告書發現的問題所採取的跟進行動，並定期向民安隊有關當局匯報（第 4.30(a) 段）。

### 政府的回應

25. 政府整體上同意審計署的建議。