

司法機構政務處推行資訊科技策略計劃 項目的工作

摘要

1. 司法機構由終審法院首席法官統領，負責本港的司法工作，聆訊一切刑事案件和民事訴訟。司法機構政務處由司法機構政務長統領。司法機構政務長協助終審法院首席法官處理司法機構的整體行政事務。司法機構政務處在法庭執行司法工作和運作方面提供支援。司法機構廣泛使用資訊科技，以支援其運作並為公眾人士提供服務。司法機構在 2011 至 2012 年期間進行“資訊系統策略研究”，藉此就資訊科技的應用制訂“資訊科技策略計劃”（策略計劃），以支援未來 10 年和之後的運作。按照策略計劃，司法機構會致力分期推行綜合法院案件管理系統，以便整合、精簡和劃一規範各級法院和審裁處的程序，並推行多個法院以外的其他系統，以配合司法機構的運作需要。策略計劃分兩期推行：

- (a) 第一期包括兩個階段。第一階段主要涵蓋建立資訊科技基礎設施，並於區域法院、裁判法院的傳票法庭和相關的法院辦事處推展綜合法院案件管理系統的工作。第二階段主要涵蓋於終審法院、高等法院、競爭事務審裁處、裁判法院的非傳票法庭和小額錢債審裁處推展綜合法院案件管理系統的工作；及
- (b) 第二期涵蓋在餘下法院和審裁處推展綜合法院案件管理系統的工作。

司法機構於 2013 年 5 月獲立法會財務委員會（財委會）批出 6.824 億元撥款，以推行第一期策略計劃。第一階段和第二階段的預計完成日期分別為 2016 年 6 月和 2019 年 12 月。審計署最近就司法機構政務處推行策略計劃項目的工作及其他相關的事宜進行審查。

推行項目的進度和遇到的困難

2. **第一期策略計劃項目延遲完成** 根據 2013 年的財委會文件，第一期策略計劃的推行計劃包括 4 項工作。審計署的審查發現，截至 2019 年 6 月，全部 4 項工作均出現延遲（由 6 至 57 個月不等）：

摘要

- (a) **A 項工作“技術研究”** 技術研究在 2015 年 4 月完成，即較原定目標完成日期 2014 年 6 月延遲了 10 個月；
- (b) **B 項工作“建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統”** 原定於 2016 年 6 月前完成的推行工作仍在進行。經修訂的目標完成日期為 2021 年 3 月，即會延遲 57 個月；
- (c) **C 項工作“推行法院以外的其他系統”** 原定於 2019 年 6 月前完成的推行工作仍在進行。經修訂的目標完成日期為 2019 年 12 月，即較原定日期延遲了 6 個月。然而，根據司法機構政務處截至 2019 年 9 月的資料，部分法院以外的其他系統只會在 2019 年 12 月至 2021 年 9 月期間逐步啓用，這表示 C 項工作難以在 2019 年 12 月之前完成；及
- (d) **D 項工作“推行第二階段法院系統”** 原定於 2019 年 12 月前完成的推行工作仍處於初步階段。經修訂的目標完成日期為 2022 年 9 月，即較原定日期延遲了 33 個月。此外，由於早前的 B 和 C 項工作均有延遲，因此 D 項工作可能受到連帶影響。

司法機構預期，推行策略計劃有助更無礙地尋求公道、加強工作流程自動化、提高運作效率，以及改善提供予法庭使用者和整體市民的服務。司法機構政務處需要加強監察第一期策略計劃所有項目的推行情況，並且盡可能加快完成餘下的項目，以便在切實可行的情況下，盡早實現各項好處（第 2.2、2.4、2.6 及 2.7 段）。

3. **推行項目時遇到的困難** 審計署留意到，司法機構政務處在推行第一期策略計劃項目時遇到以下主要困難（第 2.8 段）：

- (a) **更改交付模式和人手短缺** 為減低推行項目的風險，司法機構政務處在聽取政府資訊科技總監辦公室（資科辦）的建議後，在 2013 年 9 月把全盤外判的方式改為混合方式，即同時通過外判和動用內部人手來推行策略計劃項目。由於討論和策劃更改交付模式的工作需要時間和人力，策略計劃的開展日期由 2013 年年中延遲至 2014 年年初（第 2.10 段）。就此，審計署留意到以下問題：
 - (i) **合約員工短缺而且流失率高** 由於更改交付模式，司法機構政務處在 2013–14 至 2018–19 期間的每個年度須聘用 20 至 70 名合約員工。然而因招聘困難，系統分析／程序編製主任職級

摘要

在該段期間出現嚴重人手短缺，缺少員工由 2 至 32 名不等 (即每年平均 14 名員工)。另外，在 2014–15 至 2018–19 年度期間，涉及推行策略計劃的合約員工流失率偏高，由 6.8% 至 33.7% 不等 (第 2.11、2.13 及 2.14 段)；及

- (ii) **委聘承辦商的工作有所延誤** 為解決人手短缺，司法機構政務處委聘 4 個外判承辦商進行第一階段法院系統的程式編製和系統開發工作。儘管聘用程序應與系統分析和設計工作同步進行，以便程式編製工作可在系統分析和設計完成後立即展開，但審計署留意到，聘用最後一個外判承辦商的工作於 2016 年 9 月 (即系統分析和設計工作於 2016 年 5 月完成後 4 個月) 才告完成 (第 2.13 段)；
- (b) **採購資訊科技基礎設施的籌備時間甚長** 在策略計劃下，司法機構政務處以公開招標方式，採購所需的硬件、軟件和服務，以提升中央資訊科技的設施。由於對涉及政府物流服務署和律政司的招標工作進度過分樂觀，因此延遲了 13 個月才完成招標工作和批出合約 (第 2.16 及 2.17 段)；
- (c) **開發第一階段法院系統需時甚長** 第一階段法院系統的開發工作大致涉及 3 個階段，即 (i) 收集用戶要求；(ii) 系統分析和設計；以及 (iii) 推行和用戶驗收測試。審計署發現，用於收集用戶要求及完成系統分析和設計的時間有所增加，導致開發工作整體出現 11 個月的延遲。此外，用戶在用戶驗收測試進行期間提出大量更改要求 (截至 2017 年 12 月約有 1 400 項)，導致有關工作進一步延遲了約兩年 (第 2.18 至 2.20 段)；及
- (d) **邀請檢控部門及機構參與有關綜合法院案件管理系統啓用的準備工作** 在第一期策略計劃的第一階段，綜合法院案件管理系統會在裁判法院的傳票法庭推行。預計在所有裁判法院推出綜合法院案件管理系統後 3 年內，約 40 個採用司法機構現有系統的檢控部門及機構會改以綜合法院案件管理系統提交由傳票法庭處理的傳票申請。自 2015 年起，司法機構政務處一直有邀請檢控部門及機構為綜合法院案件管理系統啓用作準備。審計署發現：(i) 在 2016 年 6 月至 2017 年 8 月期間，司法機構政務處就綜合法院案件管理系統的啓用，與檢控部門及機構舉行 19 次持份者會議。不過，只有 4 次會議有擬備內部會議紀要；(ii) 另一輪向檢控部門及機構介紹入門網站的設計和用法的簡介會原先計劃於 2017 年年中舉行，但司法機構政務處只分別於 2018 年 1 月和 8 月為兩個主要檢控部門

摘要

舉辦上述簡介會；以及 (iii) 政府部門之間就設置系統界面以連接綜合法院案件管理系統方面有問題尚未解決 (例如涉及香港警務處與運輸署的交通罪行系統界面)，有關討論自 2016 年起一直進行，但截至 2019 年 7 月仍未解決 (第 2.22 至 2.24 段)。

項目管治

4. **策略計劃的管治架構** 策略計劃的管治架構大致上分為兩組，其一由法官及司法人員領導，而另一組由司法機構政務長 (策略計劃的項目實施者) 領導。由法官及司法人員領導的組別主要包括資訊科技委員會 (資科委)，即在策略層面監督策略計劃開發和推行的總機構。資科委下設有 3 個工作小組，負責就各種事項提供意見。由司法機構政務長領導的組別主要包括資訊科技策略計劃督導委員會 (督導委員會)。該委員會乃一個專責行政委員會，負責監督策略計劃的具體推行工作。督導委員會轄下設有資訊科技策略計劃交付及保證組 (策略計劃交付及保證組) 和計劃管理辦公室。政府資訊科技總監會以政府科技顧問的身份參與督導委員會，而資科委的職權範圍及督導委員會的主要工作和職責則由項目管理計劃予以界定 (第 1.10、1.11 及 3.2 段)。

5. **可予改善之處** 審計署審查策略計劃的項目管治工作，發現以下可予改善之處：

- (a) **需要檢討策略計劃的管治架構** 根據資科委在 2013 年 4 月批准採用的原有管治架構，督導委員會負責在策略層面監察策略計劃的推行情況，至於項目管理職責 (例如承擔審批項目所需的資源，以及確認項目計劃驗收和成果) 則轉授至督導委員會下的 3 個計劃督導小組和各自轄下的計劃保證小組。2014 年 2 月，3 個計劃督導小組和各自轄下的計劃保證小組全部歸併至策略計劃交付及保證組之下。但審計署發現，項目管理職責未有轉授策略計劃交付及保證組，因此，督導委員會或需要安排加開會議，以履行項目管理職責。司法機構政務處宜審視是否需要把部分項目管理職責轉授策略計劃交付及保證組，以免督導委員會工作過重 (第 3.3 至 3.5 段)；
- (b) **需要確保管治架構的修改獲妥為審批** 司法機構政務處表示，隨着策略計劃的推展，監督計劃推行的方法和機制或須予以調整 (調整時尤須考慮過往經驗和項目各個階段工作的性質)，以配合運作

摘要

需要。以推行第一階段法院系統為例，督導委員會下的相關項目研究小組和資科委下的相關諮詢委員會自2017年5月起已作整合。然而，審計署發現，獲督導委員會批准的項目管理計劃並未妥為反映相關的架構修改（第3.6段）；

- (c) **需要適時召開督導委員會會議，並更及時向資科委提供項目進度的報告** 在2013年5月至2019年6月期間，督導委員會舉行15次會議。審計署發現自2016年起會議次數減少，而相隔時間增加。至於資科委，在2013年4月至2019年6月期間的會議次數和發給資科委成員有關策略計劃的文件數目均呈現下降趨勢。在2018年1月至2019年6月期間，資科委甚至沒有舉行會議，也沒有向成員發出有關策略計劃的文件（第3.8及3.10段）；
- (d) **需要確保每月重點報告按時提交並改善報告質素** 計劃管理辦公室須向督導委員會和策略計劃交付及保證組提交每月重點報告，以說明策略計劃的整體進度和其他項目風險、問題和更改要求。審計署的審查發現：(i) 在2014年3月至2019年7月期間的65份每月重點報告當中，有46份(71%)沒有按時在其後一個月內提交；(ii) 部分每月重點報告對整體項目情況的評估傾向過分樂觀；以及(iii) 全部65份報告均沒有呈報項目問題和更改要求（第3.12段）；及
- (e) **需要妥為備存督導委員會批准修訂項目工作完成日期的記錄** 修訂項目工作完成日期屬於其中一項應在督導委員會會議上批准的項目更改。審計署審查了督導委員會在2013年5月至2019年6月期間全部15次會議的文件和會議記錄後，發現在會議期間沒有明確就修訂項目工作的完成日期尋求批准（第3.13段）。

6. **向財委會提交年度進度報告** 政府答允向財委會成員提供推行主要電腦項目的年度進度報告（第3.14段）。審計署審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要按階段呈報完成日期** 在2014至2018年期間向財委會提交的5份年度進度報告均只呈報策略計劃項目的整體項目完成日期（即第二階段法院系統的完成日期），以及有關項目的最新情況和達至主要進度指標情況的描述更新。為全面反映項目進度，按階段呈報預計／經修訂的完成日期更為可取（第3.16(a)段）；及
- (b) **需要確保呈報的完成日期已獲適時更新** 根據2018年1月發給督導委員會成員有關策略計劃進度更新的資料文件，推行策略計劃的整體完成日期由2019年12月延遲至2021年6月。不過，2018年

摘要

10月提交財委會的年度進度報告所顯示截至2018年3月的情況，並沒有更新整體完成日期(第3.16(b)段)。

7. **需要改善向資科辦提交的進度報告** 司法機構政務處須向資科辦提交進度報告，以便監察有關策略計劃項目的狀況是否穩健(第1.12段)。審計署的審查發現有以下情況：

- (a) 有一些進度報告遺漏或延遲呈報經修訂／實際的完成日期。例如D項工作(即推行第二階段法院系統)的完成日期在2017年6月推遲，但經修訂的完成日期沒有載於向資科辦提交的進度報告。其後，完成日期在2018年1月再度推遲，但經修訂的完成日期在2018年7月才獲呈報(即延遲了6個月)(第3.18(a)段)；及
- (b) 亦有一些進度報告沒有顯示經修訂的完成日期已獲得批准、沒有載述有關項目延誤的分析，或呈報經修訂的完成日期不準確(第3.18(b)至(d)段)。

其他相關事宜

8. **提供電子服務** 司法機構網站主要通過審訊案件表和網上查詢聆訊日期服務，提供法庭聆訊日程及相關事宜的資料。該網站也通過網上法律參考資料系統提供其他司法資料，例如各級法院的判案書(第4.5及4.7段)。審計署審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要考慮改善發放有關未來聆訊資料的工作** 審訊案件表的查詢功能較網上查詢聆訊日期服務更方便使用(即除按案件編號搜尋外，也可按訴訟各方名稱搜尋)，但所提供的資料只涵蓋下一個工作天的聆訊。用戶如欲查詢未來聆訊的資料，只能在知悉案件編號的情況下，經網上查詢聆訊日期服務進行搜尋(第4.6(a)段)；
- (b) **需要考慮加強法律參考資料系統的搜尋功能** 審計署瀏覽香港其他法律參考資料網站和其他司法管轄區的網站，留意到這些網站的搜尋功能更方便使用。具體而言，這些網站提供更多可同時使用的搜尋條件，以及更長的判案書日期搜尋範圍，並提供更多判案書排序選項(第4.8段)；

摘要

- (c) **需要確保上載至司法機構網站的資料準確** 審計署瀏覽司法機構網站，留意到當中提供的少部分司法資料有偏差，例如判案書日期和審訊案件表更新時間不準確 (第 4.10 段)；及
- (d) **需要改善電子服務適用於流動裝置的程度** 審計署留意到，司法機構通過其網站提供的部分電子服務仍未提升，即沒有採用“適用於流動裝置的設計”，以便公眾通過流動裝置使用服務 (第 4.12 段)。

9. **需要提供已提升／與時並進的影音提證系統** 法庭除設有電腦和相關設備等資訊科技系統外，也設有各類影音器材。截至 2019 年 1 月，在 208 個法庭中有 102 個 (49%) 已安裝影音提證系統，以便在電腦和媒體播放器重播不同格式的證據，以及在聆訊期間向公眾廣播電子文件。根據司法機構政務處在 2016 年進行的檢討，約 47% 的影音提證系統已安裝逾 10 年，有關裝置已過時／殘舊。已過時／殘舊的影音提證系統並不支援由法庭使用者帶來的筆記簿型電腦或便攜式器材所輸入的信號，而其顯示解像度也遠遜於現時的影音技術。例如，區域法院有 12 個法庭的影音提證系統設有由模擬信號導線連接的小型顯示器 (介乎 6.4 至 12 吋之間)。截至 2019 年 3 月，在 12 個法庭中有 11 個仍在使用已過時／殘舊的影音提證系統 (第 4.15、4.17 及 4.18 段)。

10. **需要加快修訂法例，並考慮推廣更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊** 為利便法律程序，司法機構於 2011 年在高等法院引入可攜式文件格式電子文件冊，即把紙本文件冊，掃描成可攜式文件格式，上載到資訊科技裝置，以供法官、司法人員及律師閱讀和寫筆記，並使用可攜式文件格式電子文件冊進行聆訊。自 2016 年起，區域法院的使用者可通過電子提交平台提交聆訊文件冊。審計署發現，在 2011 至 2018 年期間，可攜式文件格式電子文件冊在高等法院及區域法院的使用率非常低。審計署認為，在各級法院鼓勵更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊，長遠有助改善運作效率和達致環保的效果。由於現行法例要求向法院呈交的須為紙本文件冊，司法機構政務處需要加快行動，完成法例修訂工作，以消除上述法律限制 (第 4.28、4.31、4.32(b) 及 4.33 段)。

審計署的建議

11. 審計署的各項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。審計署建議司法機構政務長應：

摘要

- (a) 加強監察第一期策略計劃所有項目的推行，並在切實可行的情況下，盡早完成餘下的項目 (第 2.25(a) 段)；
- (b) 從推行項目期間遇到的問題中汲取教訓，改善日後資訊科技計劃的策劃和推行工作 (第 2.25(b) 段)；
- (c) 改善與檢控部門及機構為綜合法院案件管理系統啓用作準備方面的參與工作 (第 2.25(c) 段)；
- (d) 考慮檢討現時策略計劃的管治架構，並確保任何修改均經由適當機關妥為審批 (第 3.19(a) 段)；
- (e) 加強策略計劃的項目管治，並改善報告項目進度的工作 (第 3.19(b) 及 (c) 段)；
- (f) 考慮改善通過司法機構網站發放法庭聆訊資料的工作，並研究有何可行方法加強網上法律參考資料系統 (第 4.13(a) 及 (b) 段)；
- (g) 提醒司法機構政務處的人員在上載資料到司法機構網站前，確保資料準確一致 (第 4.13(c) 段)；
- (h) 採用“適用於流動裝置的設計”以提升電子服務，方便公眾通過流動裝置使用服務 (第 4.13(f) 段)；
- (i) 採取措施確保提供已提升／與時並進的影音提證系統，以支援法律程序 (第 4.24(a) 段)；及
- (j) 加快行動完成制訂有關以電子模式處理法庭相關文件的法例修訂，並考慮長遠應否在各級法院推廣更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊，以及採用何種方法最為有效 (第 4.34(a) 及 (b) 段)。

司法機構的回應

12. 司法機構政務長整體上同意審計署的建議。