

政府統計處提供的統計服務

摘要

1. 政府統計服務由政府統計處（統計處）和設於政府多個決策局及部門的統計組負責提供。統計處根據《普查及統計條例》（第 316 章）進行統計調查，為制訂政府政策提供重要依據。有關調查分為強制性質的統計調查（例如每 10 年一次的人口普查，以及在兩次人口普查之間進行的一次中期人口統計）和自願性質的統計調查（例如按月進行的綜合住戶統計調查，以及每 5 年一次的住戶開支統計調查）。統計處執行工作時一直遵守國際標準和慣例，例如國際貨幣基金組織的“發布數據特別準則”。統計處 2018–19 年度的開支總額為 6.66 億元。審計署最近審查了統計處提供的統計服務。

統計調查

綜合住戶統計調查

2. 綜合住戶統計調查是其中一項有關人口結構和社會經濟特徵的住戶統計調查。由於情況會隨時間而改變，為了作出更精確的估算，在每月獲抽選受訪的住戶中，有一半會於 3 個月後再被選取接受訪問。第一輪統計是以網上問卷或登門造訪的形式進行；第二輪則可採用網上問卷、電話訪問或登門造訪的形式，視乎受訪者的意願而定。為確保搜集該統計調查數據過程的質素，統計處會進行深入質素檢查，當中分為兩個階段的獨立檢查。第一階段由外勤統計組督導人員純粹隨機抽選個案；第二階段由綜合住戶統計調查中央外勤組採用目標為本機制揀選個案。就綜合住戶統計調查的問卷作出深入質素檢查後，所發現的錯誤會分為“主要錯誤”和“次要錯誤”兩類。“主要錯誤”涉及把受訪者的經濟活動身分錯誤分類；“次要錯誤”則指在問卷其他部分發現的錯誤，對勞動人口統計數據沒有影響或影響極微（第 1.7(b)、2.5 及 2.6 段）。審計署的審查發現以下問題：

- (a) **錯誤個案由外勤統計組督導人員發現的為數不多而且多屬“次要錯誤個案”** 在 2018 年 4 月至 2019 年 3 月期間經進行深入質素檢查的訪問個案涉及 11 606 份綜合住戶統計調查的問卷。在發現的 899 宗錯誤個案中：(i) 由外勤統計組督導人員發現的只有 48 宗，

摘要

錯誤率為 0.8%，而綜合住戶統計調查中央外勤組則發現 851 宗，錯誤率為 15.23%；及 (ii) 大部分錯誤個案屬“次要錯誤個案”。整體而言，“主要錯誤”所佔比率為 0.54%，“次要錯誤”則為 7.2%。在所發現的 836 宗“次要錯誤個案”中，只有 43 宗 (5%) 由外勤統計組督導人員發現，而 793 宗 (95%) 則由綜合住戶統計調查中央外勤組發現 (第 2.8(a) 及 (b) 段)；

- (b) **對因記錄上電話號碼錯誤／沒有電話號碼而未能接觸的個案跟進不足** 負責檢查個案質素的人員須至少致電受訪者 3 次 (其中 1 次在晚上 6 時 30 分至晚上 10 時期間進行)，並在所有致電均無法聯絡受訪者時，才可把深入質素檢查個案列為未能接觸個案。在第一階段的深入質素檢查中，如發現所抽查的個案電話號碼錯誤／沒有電話號碼，這些個案便不會被查核，而會另選個案以作查核。雖然這些未獲查核的個案有機會在第二階段被選作進行深入質素檢查，但當中只有部分會被揀選由綜合住戶統計調查中央外勤組以登門造訪的方式跟進。由於涉及電話號碼錯誤／沒有電話號碼的個案有較高的虛報資料風險，統計處需要加強跟進這些個案 (第 2.8(c) 及 2.9 段)；及
- (c) **監察參與綜合住戶統計調查的助理外勤統計主任的工作** 統計處備有監察名單，以便找出在參與綜合住戶統計調查工作的助理外勤統計主任中，有哪些在過去 12 個月內有超過 6 個月的完成比率持續低於基準 5 個百分點以上。他們的上司須按每宗個案的情況，密切監察他們的表現，並提供輔導。審計署留意到於 2019 年 4 月，在涵蓋 2018 年 1 至 12 月期間的監察名單上有 5 名助理外勤統計主任，但統計處只備存關於進行外勤監督的記錄，而並無另行以書面記錄監察和輔導該等人員的事宜 (第 2.12 及 2.13 段)。

分間樓宇單位統計調查

3. 統計處應運輸及房屋局的要求，在 2014 年 6 至 11 月進行關於分間樓宇單位 (俗稱“劏房”) 的主題性住戶統計調查 (首次分間樓宇單位主題性住戶統計調查)。統計處表示，在 2014 年進行該項統計調查，主要目的在於估算全港樓齡達 25 年或以上的私人住用／綜合用途樓宇 (不包括村屋) 內的分間樓宇單位總數，該次調查估算出香港約有 86 400 個分間樓宇單位。第二次分間樓宇單位的主題性住戶統計調查在 2015 年 5 至 9 月進行，涵蓋全港樓齡達 25 年或以上的私人住用／綜合用途樓宇 (不包括村屋) 內的分間樓宇單位。調查結果

摘要

顯示分間樓宇單位估計有 88 800 個。當局以上述第二次統計調查的結果作為依據，推算分間樓宇單位住戶的長遠房屋需求，並在 2015 年把資料納入每年更新的《長遠房屋策略》周年進度報告。統計處在 2016 年中期人口統計（見第 6 段）增設有關分間樓宇單位的新數據項目。2018 年 1 月，統計處發表報告，名為《2016 年中期人口統計——主題性報告：居於分間樓宇單位人士》（下稱“2016 年分間樓宇單位的主題性報告”）。據該報告所載，全港約有 27 100 個屋宇單位內有分間樓宇單位，這些分間樓宇單位總數估計有 92 656 個（第 2.19 至 2.21 及 2.26 段）。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要密切監察屋宇單位框內分間樓宇單位資料的更新進度** 屋宇單位框是統計處備存的資料庫（載列用於取樣的陸上地址清單）。統計處在 2016 年中期人口統計前，進行屋宇單位框的特別更新工作，以找出屋宇單位框內有分間樓宇單位的屋宇單位，以協助研訂適用於點算分間樓宇單位的樣本設計，以及有效地分配 2016 年中期人口統計的外勤工作。統計處表示屋宇單位框的資料必須完備（即涵蓋全港所有屋宇單位），才能確保抽選工作能全面涵蓋所有目標人口。審計署留意到，截至 2019 年 3 月，屋宇單位框只記錄了大約 46 500 個已知的分間樓宇單位（即 2016 年分間樓宇單位的主題性報告所公布的 92 656 個分間樓宇單位的大約 50%）。統計處計劃在進行 2021 年人口普查之前，造訪位於已建設地區所有樓齡達 40 年或以上的私人住宅樓宇（涵蓋 22 000 幢樓宇和 41 萬個屋宇單位），藉此更新屋宇單位框內分間樓宇單位資料。鑑於工作量龐大（要造訪 22 000 幢樓宇和 41 萬個屋宇單位），統計處需要密切監察屋宇單位框內分間樓宇單位資料的更新進度，並採取適當措施，使抽樣框備存最新的分間樓宇單位數據，以助抽選 2021 年人口普查所用的樣本（第 2.22、2.26、2.27 及 2.32 段）；及
- (b) **需要採取措施以提高分間樓宇單位的訪問成功率** 統計處表示，在 2016 年中期人口統計時抽選了 299 300 個屋宇單位，並從成功訪問中識別出 5 440 個分間樓宇單位。根據 2016 年分間樓宇單位的主題性報告，分間樓宇單位估計有 92 656 個，當中只有 50 623 個（54.6%）是根據成功訪問個案（即 5 440 宗個案）計算出來。在餘下 42 033 個（92 656 個的 45.4%）分間樓宇單位中，有 12 849 個（92 656 個的 13.9%）是運用 2016 年中期人口統計的輔助數據或其他資料來源進行宏觀編輯作設算所得；29 184 個（92 656 個的 31.5%）則直接運用屋宇單位框內分間樓宇單位數據進行設算所得。雖然分間樓宇單位的成功訪問個案能為估算分間樓宇單位的數目提供最可靠和最新的數據，但審計署留意到，進行 2016 年中期人口統

摘要

計期間，統計處在估算分間樓宇單位數目時，由於分間樓宇單位的訪問成功率偏低，因而十分倚賴設算。審計署認為，如統計期間造訪時觀察發現，某些未能接觸住戶的屋宇單位懷疑是分間樓宇單位，統計處可派員造訪更多次，並最好以不同方式在不同日期和不同時間登門造訪，此舉應可提高訪問分間樓宇單位住戶的成功率。由於人口普查／中期人口統計的搜集資料時間甚短（約5個星期），為了搜集更可靠和最新的分間樓宇單位資料，統計處需要採取措施，以期在切實可行的情況下，提高在人口普查／中期人口統計期間訪問分間樓宇單位住戶的成功率（第2.33及2.35段）。

按月零售物價統計調查

4. 進行按月零售物價統計調查的主要目的是為了定期搜集一般住戶從本地零售商店（例如街市檔位）和服務行業商號（例如旅行社）普遍購買的一籃子固定消費商品和服務的價格數據及相關資料，用以編制消費物價指數。統計處表示，香港消費物價指數盡量採用國際標準編制。該價格指數是一種基期加權類型物價指數，反映住戶通常購買的消費商品和服務價格水平的變動。消費物價指數的變動，廣泛地用作顯示消費者受通貨膨脹或通貨緊縮影響的指標。政府則會以該指數作為制訂和監察其政策的指標或分析工具（第2.38及2.39段）。

5. **編制消費物價指數** 消費物價指數顯示一籃子指定和固定（品質和數量）消費商品和服務的總值隨時間的相對變動，因此可反映純價格變化。消費物價指數籃子中的消費商品和服務（消費物價指數項目）是根據住戶在基期內從不同種類零售商店購買不同消費物價指數項目的開支模式而定，並藉此編制指數數列的開支權數。開支權數會參照主要從住戶開支統計調查所得的最新住戶開支模式，每5年更新一次。所得出的最新開支權數會作為依據，用以編訂消費物價指數的新數列，其間並會追溯計算以往的數字，以維持指數數列的可比性。這個過程稱為重訂消費物價指數基期（第2.40段）。審計署的審查發現以下問題：

- (a) **需要繼續留意國際間有關編制消費物價指數標準的最新發展** 現時，統計處只向本地的商店／網上零售商搜集價目，而沒有向非本地的商店／網上零售商搜集。統計處表示，國際貨幣基金組織在2018年7月發出一份諮詢文件初稿，當中提出了多項建議，包括為本地經濟編制消費物價指數時可以作出“特別考慮”，把通過

摘要

互聯網從位於外地／在外地註冊的網上商店購買商品和服務的開支計算在內。為了作好準備，應對下一次重訂消費物價指數基期時可能出現的改變，統計處已改良是次 2019/20 年度住戶開支統計調查的問卷，更全面地搜集住戶網上購物的資料。隨着在網上商店購物日趨流行，統計處需要繼續留意國際間的最新發展，以決定在編制消費物價指數時，是否把在網上從非本地零售商購物的數據計算在內 (第 2.41 及 2.42 段)；及

- (b) **在下一次重訂消費物價指數基期時需要繼續考慮開支模式的改變** 統計處表示，有關人員會考慮商店的受歡迎程度 (例如是否位於主要街道／購物商場和經常有大量消費者惠顧)，然後選擇向個別零售商店和服務行業商號搜集價目。審計署留意到，自上一次重訂消費物價指數基期 (2014/15 年度) 後，購物模式已有所改變。除了惠顧零售商店外，愈來愈多人在網上購物；近年還出現一些由本地網上零售商營運的新實體商店。此外，現時消費物價指數籃子內有 984 個消費物價指數項目，但就 2019 年 6 月的情況而言，其中 8 個項目可能已不再流行 (即逾 60% 的價目在過去 12 個月內並無更新價格數據)。就此，在進行 2019/20 年度重訂消費物價指數基期工作時，統計處需要繼續按現行的重訂消費物價指數基期機制，考慮開支模式的改變，以及商品和服務的流程度 (第 2.43 及 2.44 段)。

人口普查和中期人口統計

6. 香港自 1961 年起，每隔 10 年進行一次人口普查，並在兩次人口普查之間進行一次中期人口統計。進行人口普查和中期人口統計旨在搜集最新的基準資料，以了解本港人口的社會經濟特徵和地區分布情況。這些基準資料可用以研究人口轉變的動向和趨勢，同時又是用以編制人口、住戶及勞動人口推算數字的主要資料。人口普查涉及全面人口點算，而中期人口統計則以一個採用大量樣本的統計調查為基礎，搜集人口特徵的詳細資料。上次中期人口統計在 2016 年進行 (2016 年中期人口統計)，而下次人口普查將於 2021 年進行 (2021 年人口普查)(第 1.12 段)。審計署審查 2016 年中期人口統計工作後，發現以下可予改善之處：

- (a) **需要加強監管臨時外勤工作人員的支薪事宜** 2017 年，審計署在審核政府一般收入帳目截至 2017 年 3 月 31 日的年度財務報表時，

摘要

抽查了 2016 年中期人口統計所支付金額最大的一筆款項 (即 7,400 萬元的臨時外勤工作人員薪金)，發現部分付款數目有誤、證明文件欠缺、付款摘要記錄所載的認證欠妥、費用分類出錯，有違相關的政府規例 (即《常務會計指令》和《財務及會計規例》)，而且不符合統計處的付款程序。因應在 2017 年發現的不足之處，審計署在 2019 年 8 月就該筆支薪款項進行深入審查，發現在 1 442 項經檢核和認證的出勤記錄中，有 884 項 (涉及 4 730 名臨時外勤工作人員) 或 61% 在工資期完結前已檢核及／或認證，或已檢核／認證但未註明日期，或未有簽署以示妥為檢核／認證。統計處需要加強監管臨時外勤工作人員的支薪事宜，並在 2021 年人口普查時實行有關措施 (第 3.2、3.3 及 3.5 段)；

- (b) **需要繼續探討發展聯用部門專用樓宇的可行性** 過往人口普查／中期人口統計所用的辦公室均屬臨時和定期性質，統計處每次均需要進行裝修／還原工程，並採購家具及設備。在 2017 年 10 月發表的《審計署署長第六十九號報告書》第 8 章 (題為“政府辦公室的提供及政府土地的使用情況”)，審計署建議選舉事務處與統計處探討發展聯用部門專用樓宇的可行性，以應付其定期的辦公室需求，並就此徵詢產業署的意見。在 2019 年 2 月回應《政府帳目委員會第七十一號報告書》的政府覆文中提到，選舉事務處和統計處已採取積極措施，跟進有關建議。統計處需要繼續與選舉事務處溝通，並徵詢產業署的意見，務求探討是否可以發展聯用部門專用樓宇，以應付選舉事務處和統計處定期出現的辦公室需求 (第 3.11 及 3.13 段)；及
- (c) **需要改善人口普查／中期人口統計完成後的家具處置程序** 2016 年中期人口統計辦公室和外勤工作站關閉後，有剩餘家具須予處置。這些剩餘家具藉政府物流服務署 (物流署) 舉行的拍賣處置。2018 年 4 月，統計處人員發現承購人在互聯網上發放附有統計處標誌和名稱的家具的照片，以招攬買家。此舉事前未經物流署批核，故違反了物流署的拍賣條款及條件。其後，承購人轉售有關家具，並安排在政府處所內取貨。為免再出現類似事件，統計處需要保持警覺，以確保人口普查／中期人口統計完成後，家具處置程序妥善進行 (第 3.14 及 3.15 段)；及
- (d) **需要確保 2021 年人口普查妥善落實各項保安措施** 統計處為進行 2016 年中期人口統計而購置了平板電腦，以便臨時外勤工作人員與獲抽選住戶進行面談訪問時搜集資料。審計署留意到，2016 年中期人口統計進行面談訪問時，發生了兩宗遺失平板電腦事件，

摘要

其中一部平板電腦未能執行遙控清除資料功能。統計處表示，該處已為平板電腦內的資料加密，並已設有多項保護資料措施，因此資料外泄的風險很低。統計處在其最新計劃中，已考慮在 2021 年進行人口普查時增設措施；但為免類似遺失平板電腦的事件再次發生，該處有需要確保為 2021 年人口普查而計劃增設的保安措施獲妥善執行 (第 3.19 至 3.22 段)。

資訊系統策略的實施情況

7. 為了善用資訊科技協助提供統計服務，統計處於 2003 年 5 月展開資訊系統策略研究，以制訂為期 5 年的資訊系統策略計劃，在 2004 至 2009 年間實施。該研究建議推行一項資訊科技策略計劃，合共 16 個資訊科技項目，預算所需費用總額為 1.061 億元。該計劃旨在改變運作／服務方式，令統計處、調查受訪者和統計數據使用者顯著得益。統計處評估有關效益和可用資源後，選定 9 個項目予以優先推行。該 9 個項目擬於 2005 年 4 月至 2007 年 9 月期間展開，於 2005 年 12 月至 2008 年 12 月期間全部或局部完成 (第 4.3 及 4.4 段)。審計署的審查發現以下問題：

- (a) **推行兩個部門化數據搜集項目需時較長** 審計署留意到，在 9 個優先項目中，有 7 個的推行／完成所需時間較原先預定的時間為長，較預定日期遲了 1 年至 7.8 年不等，平均延遲 2.6 年。其中耗用最長時間完成的是統計處的部門化數據搜集系統，即項目 T7 (電腦輔助電話訪問系統)，較預定日期遲約 7.8 年才告完成。審計署的審查發現：(i) 在落實推行電腦輔助電話訪問系統方面，雖然統計處在 2008 年 5 月已向物流署提出招標要求，但事隔兩年多，到了 2010 年 9 月才為該項目進行招標。統計處和物流署表示，需時較長的原因，是需要檢視和修訂用戶要求及招標文件，以便納入更多有關錄音和話音記錄的附加功能；(ii) 當局在 2011 年取消項目 T7 的招標，並在 2013 年重新招標時與投標者就降低價格進行協商；以及 (iii) 統計處擬同步推行項目 T6 (原先為部門化使用影像處理科技的數據搜集系統，其後於 2012 年改為網上問卷系統) 和 T7，因此曾暫緩跟進項目 T6，直至項目 T7 可招標才繼續處理 (第 4.6 及 4.9 段)；及
- (b) **需要加強項目 T6 與 T7 的系統整合** 項目 T6 和 T7 下的兩個系統 (即網上問卷系統和電腦輔助電話訪問系統) 擬一併應用，為一些

摘要

統計調查搜集資料。根據《2019 年策略報告》，該兩個系統不能作實時數據整合，每逢問卷設計有改動，必須分別就每個資料搜集模式對支援系統作出相應改動。為精簡工作流程和避免工作重複，統計處需要採取措施，在考慮技術可行性和工作需要後，加強兩個部門化資料搜集系統之間的整合 (第 4.10 段)。

8. **終端用戶電腦系統／應用程式不足之處** 除部門化系統外，統計處個別組別也開發了超過 80 個終端用戶電腦系統／應用程式，以管理和貯存經由不同統計調查收集所得的原始數據和統計資料 (第 4.11 段)。審計署的審查發現，終端用戶電腦系統／應用程式有以下不足之處：

- (a) **各終端用戶電腦系統／應用程式欠缺通用數據標準** 由於統計處每科／每組各自有其管理和貯存數據的方法，因此在不同的終端用戶電腦系統／應用程式中，同樣的數據元會有不同的形式和定義。為統一各終端用戶電腦系統／應用程式的管理和貯存數據方法，統計處需要建立通用數據模型 (第 4.11(a) 段)；及
- (b) **以過時程式編寫語言運作的終端用戶電腦系統／應用程式遷移進展緩慢** 截至 2019 年 8 月，共有 37 個在 2007 年或之前開發的終端用戶電腦系統／應用程式仍採用一個早於 2015 年 1 月已屆終止支援日期的過時程式編寫語言運作。自 2008 年 4 月起，統計處已着手把該處的終端用戶電腦系統／應用程式由該過時程式編寫語言遷移至其他最新的程式編寫語言，但截至 2019 年 8 月底，還有 31 個仍未遷移。統計處需要制訂策略，加快完成遷移該等終端用戶電腦系統／應用程式 (第 4.11(b) 段)。

審計署的建議

9. 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。審計署建議政府統計處處長應：

統計調查

- (a) 改善就綜合住戶統計調查進行深入質素檢查的工作，並妥善備存文件，記錄對監察名單上助理外勤統計主任所進行的監察和輔導工作 (第 2.17(a) 及 (b) 段)；

摘要

- (b) 採取適當措施，使抽樣框（即屋宇單位框）備存最新的分間樓宇單位數據，以助抽選 2021 年人口普查所用的樣本，並在切實可行的情況下，提高在人口普查／中期人口統計期間訪問分間樓宇單位住戶的成功率（第 2.36(a) 及 (b) 段）；
- (c) 繼續留意國際間的最新發展，以決定在編制消費物價指數時，是否把在網上從非本地零售商購物的數據計算在內，並在 2019/20 年度重訂消費物價指數基期工作時，繼續以現行的重訂消費物價指數基期機制，考慮開支模式的改變，以及商品和服務的流行程度（第 2.45(a) 及 (b) 段）；

人口普查和中期人口統計

- (d) 加強監管臨時外勤工作人員的支薪事宜，並在 2021 年人口普查時實行有關措施（第 3.6(a) 段）；
- (e) 繼續與選舉事務處溝通，並徵詢產業署的意見，務求探討是否可以發展聯用部門專用樓宇，以應付選舉事務處和統計處定期出現的辦公室需求（第 3.16(a) 段）；
- (f) 保持警覺，以確保人口普查／中期人口統計完成後，家具處置程序妥善進行（第 3.16(b) 段）；
- (g) 確保為 2021 年人口普查而計劃增設的保安措施獲妥善執行，以保護平板電腦內的個人資料（第 3.28(a) 段）；

資訊系統策略的實施情況

- (h) 在日後推行資訊科技項目時，盡可能在申請撥款之前確定各項用戶要求（第 4.13(a) 段）；
- (i) 在考慮技術可行性和工作需要後，加強電腦輔助電話訪問系統與網上問卷系統之間的整合（第 4.13(b) 段）；及
- (j) 建立通用數據模型，以統一各終端用戶電腦系統／應用程式的管理和貯存數據方法，並制訂策略，加快完成遷移以過時程式編寫語言運作的終端用戶電腦系統／應用程式（第 4.13(c) 及 (d) 段）。

摘要

政府的回應

10. 政府統計處處長整體上同意審計署的建議。