

第5章

衛生署

香港戒毒會

香港審計署

二零零八年三月二十五日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十號報告書》共有七章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

香港戒毒會

目 錄

	段數
第1部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.4
香港戒毒會	1.5 – 1.9
濫藥者自願戒毒治療及康復計劃的帳目審查	1.10
戒毒會的帳目審查	1.11
戒毒會的整體回應	1.12
鳴謝	1.13
第2部分：政府資助的管理及控制	2.1
政府對戒毒會的資助	2.2 – 2.4
經修訂的政府資助管理及控制指引	2.5 – 2.7
戒毒會與衛生署的糾紛	2.8 – 2.10
審計署的問卷調查	2.11 – 2.15
審計署的意見及建議	2.16 – 2.20
當局的回應	2.21
戒毒會的回應	2.22
監察資助資源的運用	2.23
審計署的意見及建議	2.24 – 2.30
戒毒會的回應	2.31
當局的回應	2.32
第3部分：企業管治	3.1
戒毒會會員	3.2
管治架構	3.3 – 3.7
會議法定人數	3.8
審計署的意見及建議	3.9 – 3.11
戒毒會的回應	3.12
委員會會議出席率	3.13
審計署的意見及建議	3.14 – 3.23
戒毒會的回應	3.24
當局的回應	3.25
出席率偏低的委員會委員	3.26
審計署的意見及建議	3.27 – 3.29
戒毒會的回應	3.30

	段數
執行委員會審批的預算	3.31
審計署的意見及建議	3.32 – 3.34
戒毒會的回應	3.35
由執行委員會監察預算	3.36 – 3.37
審計署的意見及建議	3.38 – 3.39
戒毒會的回應	3.40
第4部分：策略管理	4.1
策略管理的重要	4.2
策略計劃	4.3 – 4.4
審計署的意見及建議	4.5 – 4.9
戒毒會的回應	4.10
應付戒毒治療及康復服務方面的挑戰	4.11 – 4.16
審計署的意見及建議	4.17 – 4.19
戒毒會的回應	4.20
當局的回應	4.21
第5部分：員工招聘	5.1
審計署對戒毒會員工招聘程序的審查	5.2
招聘工作的文件記錄	5.3 – 5.4
審計署的意見及建議	5.5 – 5.6
戒毒會的回應	5.7
當局的回應	5.8
按工作經驗給予遞加增薪點	5.9 – 5.11
審計署的意見及建議	5.12 – 5.20
戒毒會的回應	5.21
當局的回應	5.22
第6部分：財務控制及現金管理	6.1
財務控制	6.2 – 6.3
審計署的意見及建議	6.4 – 6.10
戒毒會的回應	6.11
剩餘資金的管理	6.12
審計署的意見及建議	6.13 – 6.16
戒毒會的回應	6.17

	段數
零用現金的管理	6.18
審計署的意見及建議	6.19 – 6.21
戒毒會的回應	6.22
第7部分：採購及物料管理	7.1
物料採購	7.2 – 7.3
審計署的意見及建議	7.4 – 7.13
戒毒會的回應	7.14
非耗用及耗用物料的管理	7.15 – 7.17
審計署的意見及建議	7.18 – 7.25
戒毒會的回應	7.26
第8部分：衡量服務表現的準則及滙報	8.1
服務表現的管理	8.2
審計署的意見及建議	8.3 – 8.9
戒毒會的回應	8.10
當局的回應	8.11
戒毒人士問卷調查	8.12 – 8.13
審計署的意見及建議	8.14 – 8.20
戒毒會的回應	8.21

	頁數
附錄	
A : 戒毒會組織架構 (二零零八年一月一日)	60
B : 《資助金須知》有關衛生署署長權力的主要條文	61
C : 審計署問卷調查結果	62 – 63
D : 衛生署對審計署問卷調查的回應	64 – 65
E : 禁毒處對審計署問卷調查的回應	66 – 67
F : 審批按工作經驗給予遞加增薪點的申請所需時間	68
G : 戒毒會編製並提交衛生署的服務表現指標	69 – 70
H : 戒毒會 2006–07 年度年報所載的服務表現資料	71
I : 衛生署公布的服務表現目標和指標 (2007–08 年度)	72

第1部分：引言

1.1 本部分闡述這項帳目審查的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

為濫藥者提供治療及康復服務

1.2 政府提供多種模式的戒毒治療及康復服務，以切合不同背景濫藥者的不同需要。服務大致可歸納為下列計劃：

- (a) 懲教署推行的強迫戒毒治療計劃；及
- (b) 自願戒毒治療及康復計劃，包括：
 - (i) 衛生署及社會福利署(社署)資助的住院戒毒治療及康復計劃；
 - (ii) 衛生署推行的美沙酮治療計劃；
 - (iii) 社署資助的濫用精神藥物者輔導中心；及
 - (iv) 醫院管理局營辦的物質誤用診所。

在 2006–07 財政年度，政府用於戒毒治療及康復服務的總開支，約達 2.86 億元。

衛生署對濫藥者的戒毒治療及康復計劃

1.3 衛生署通過以下途徑，為濫藥者提供戒毒治療及康復服務：

- (a) 營運由 20 家美沙酮診所組成的網絡，以自願接受治療和門診模式，為濫藥者提供戒毒治療服務(見第 1.2(b)(ii) 段)；及
- (b) 資助採取藥物治療方法的非政府機構，推行為濫藥者而設的自願住院戒毒治療及康復計劃(見第 1.2(b)(i) 段)。這些非政府機構包括：
 - (i) 香港戒毒會(戒毒會)；
 - (ii) 香港明愛——黃耀南中心；及
 - (iii) 香港基督教服務處——賽馬會日出山莊。

1.4 在 2006–07 年度，衛生署為濫藥者提供戒毒治療及康復服務的開支，約達 1.16 億元，佔政府為濫藥者提供戒毒治療及康復服務的總開支 41% (見

第1.2段)。在衛生署的 1.16 億元開支中，有 8,100 萬元用於資助三間非政府機構(見第 1.3(b) 段)，另有 3,500 萬元用於美沙酮診所服務。在這 8,100 萬元資助金當中，有 7,200 萬元(即 89%)撥給戒毒會。

香港戒毒會

1.5 戒毒會在一九六一年成立，屬非牟利非政府機構，為自願尋求治療的濫藥者提供免費住院戒毒治療及康復服務。該會設有：

- (a) 一個總辦事處；
- (b) 四所住院戒毒治療及康復中心(見表一)；

表一

戒毒會營辦的戒毒治療及康復中心

中心名稱	名額 (牀位)	對象	
		性別	年齡
石鼓洲康復院	316	男性	任何年齡
區貴雅修女紀念婦女康復中心	42	女性	29 歲及以下
成年婦女康復中心	24	女性	29 歲以上
凹頭青少年中心	20	男性	25 歲以下

資料來源：戒毒會的記錄

- (c) 五所中途宿舍，為離開戒毒會轄下戒毒治療及康復中心的戒毒者(包括希望加強心理準備以面對外界誘惑以及因失業或其他原因而無法立即融入社會的人士)，提供暫時棲身之所；
- (d) 四間社會服務中心，為戒毒／康復人士提供入院前登記、善後輔導、社區教育和康樂活動；及
- (e) 一家門診診所，替即將入住戒毒會轄下中心的人士進行身體檢查，以及為康復人士提供診治。

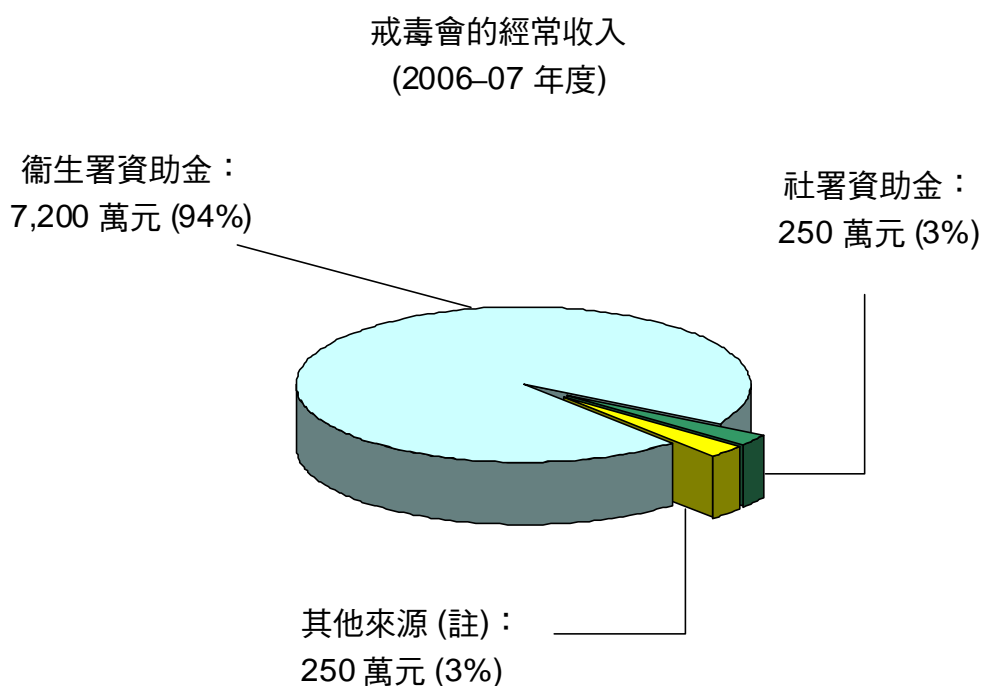
此外，戒毒會也為衛生署營辦的美沙酮診所求診者提供輔導服務。

1.6 戒毒會由該會的執行委員會規管。執行委員會由在周年大會中選出的委員組成。總幹事負責根據執行委員會的政策指引，整體管理戒毒會的日常運作。截至二零零七年十二月三十一日，戒毒會聘用約 200 名員工，包括管理人員、醫生、護士、社工和文職人員。戒毒會截至二零零八年一月一日的組織架構載於附錄 A。

戒毒會的收入來源

1.7 戒毒會主要由衛生署的經常資助金撥款資助，佔該會收入九成以上。圖一顯示戒毒會在 2006-07 年度的 7,700 萬元經常收入來源。

圖一



資料來源：戒毒會的記錄

註：其他來源包括香港公益金及香港賽馬會慈善信託基金。

1.8 戒毒會也不時收到香港賽馬會慈善信託基金和社署管理的獎券基金等來源的非經常資助金。非經常資助金用以資助基本工程項目 (例如在二零零七年年初，於石鼓洲康復院設立賽馬會禁毒預防教育中心)。在 2006-07 年度，戒毒會的非經常資助金達 230 萬元。

戒毒會的開支

1.9 在 2006–07 年度，戒毒會的經常和非經常開支，分別達 7,500 萬元和 230 萬元。經常開支用於員工薪金及工資 (6,000 萬元或 80%) 和其他開支 (1,500 萬元或 20%)，例如為戒毒者購買食物，保養和維修等。

濫藥者自願戒毒治療及康復計劃的帳目審查

1.10 審計署最近對為濫藥者提供的自願戒毒治療及康復計劃進行審查，審查結果載於另一審計報告 (見《審計署署長第五十號報告書》第 6 章)。

戒毒會的帳目審查

1.11 鑑於給予戒毒會為濫藥者提供自願戒毒治療及康復服務的資助金數額龐大 (見第 1.4 段)，審計署另行就戒毒會的行政 (本報告的主題) 進行審查，研究其節省程度、效率和效益。審查發現，以下幾方面有可予改善的地方：

- (a) 政府資助的管理及控制 (第 2 部分)；
- (b) 企業管治 (第 3 部分)；
- (c) 策略管理 (第 4 部分)；
- (d) 員工招聘 (第 5 部分)；
- (e) 財務控制及現金管理 (第 6 部分)；
- (f) 採購及物料管理 (第 7 部分)；及
- (g) 衡量服務表現的準則及匯報 (第 8 部分)。

戒毒會的整體回應

1.12 戒毒會總幹事表示，戒毒會執行委員會在二零零八年二月二十五日會議上討論了帳目審查的意見和建議。戒毒會執行委員會的意見如下：

- (a) 戒毒會歡迎審計署進行帳目審查，並接納審計署全部意見和建議；
- (b) 執行委員會非常重視審計署的建議，並已委任由六名執行委員會委員組成的專責監察委員會，密切監察落實有關建議。專責監察委員會會定期向執行委員會匯報；及

- (c) 執行委員會對審計署署長及其人員提供專家意見，指出戒毒會的做法有可予改善的地方，深表謝意。

鳴謝

- 1.13 在帳目審查期間，衛生署和戒毒會人員充分合作，審計署謹此致謝。

第2部分：政府資助的管理及控制

2.1 本部分探討有關政府向戒毒會提供資助的管理及控制。

政府對戒毒會的資助

衛生署提供的補足資助金

2.2 戒毒會的經費主要來自衛生署以周年補足資助金形式提供的經常補助(見第 1.7 段)。戒毒會推行衛生署核准的活動計劃時，如入不敷支，可獲發放補足資助金，全數補足收入與開支之間的差額。發放資助金的條件，是戒毒會須遵守衛生署在一九八六年發出的《有關接受補足資助金的醫療機構須知》(下稱《資助金須知》)。此外，戒毒會也須遵守衛生署不時發出的指引／指令。這些指引／指令主要規管財務事宜。

衛生署署長作為戒毒會資助的管制人員

2.3 根據《資助金須知》，衛生署署長是戒毒會政府資助的指定管制人員。《公共財政條例》(第 2 章)第 12 條訂明，管制人員須對所管制的公務用得其所負責及交代。管制人員在行使這項法定權力時，可酌情決定受資助機構資助指引的任何部分是否不應適用，或在修改後適用於有關的受資助機構。管制人員也可制定必要的措施，以保障公眾利益。

2.4 《資助金須知》訂明衛生署署長身為政府向戒毒會提供資助的管制人員，他的權力所在。附錄 B 顯示衛生署署長權力的主要條文。

經修訂的政府資助管理及控制指引

2.5 二零零四年九月，財經事務及庫務局(在財務通告第 9/2004 號)公布經修訂的有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引。該修訂指引消除現行各套指引(包括衛生署採納的《資助金須知》)重疊之處、簡化行政程序，以及修訂管制架構。有關方面在修訂指引時作出多方面的考慮，包括個別局長監督其轄下資助機構的職責、政府資源分配制度的改變、資助機構許多不同的性質。他們亦希望修訂能夠消除現行指引含糊不清之處，以及令指引更簡便易行。

2.6 該修訂指引亦訂明，管制人員宜與各個在其職權範圍內並接受政府經常補助的機構簽訂行政措施備忘錄或類似的文件，以便妥善管理。這類配合所需的文件，須載列各方在提供和監察政府資助服務及非經常開支項目方面的責任。津貼及服務協議是這類文件的一個例子。

2.7 衛生署得到財經事務及庫務局同意，讓該署可繼續以《資助金須知》作為資助指引，而不採用資助機構的修訂指引。正如財務通告第 9/2004 號所述，衛生署決定保留《資助金須知》，使之適用於轄下機構，以待進一步檢討。由二零零三年十一月起，衛生署一直就把資助由補足資助金改為整筆撥款模式，徵詢其受資助機構的意見。衛生署打算在推行新資助模式後為其受資助機構制定新指引。不過，受資助機構(包括戒毒會)對把資助改為整筆撥款模式表示關注。截至二零零八年二月為止，衛生署仍未訂立新資助安排，而有關《資助金須知》仍然適用於戒毒會。衛生署並未與戒毒會訂立行政措施備忘錄／津貼及服務協議。

戒毒會與衛生署的糾紛

2.8 過去數年，戒毒會與衛生署多次出現長時間討論及爭論(“糾紛”)，主要關於衛生署是否有合法權力就行政事宜向戒毒會提供指引。衛生署認為該署是履行職責，監察給予戒毒會的政府資助。另一方面，戒毒會認為其行政自主權受到無謂干預。戒毒會與衛生署曾長時間討論，以期解決這些事宜。這些糾紛主要關於下列事宜：

- (a) 在二零零四年把資助資源調配於非政府資助計劃(見第 2.23 段)；
- (b) 員工事宜包括：
 - (i) 在二零零四年一名高級社會工作主任晉升為總社會工作主任；及
 - (ii) 在二零零六年年底戒毒會總幹事的延任；
- (c) 在二零零六年年底處理對戒毒會一名高級職員(以下稱職員 A)的匿名投訴；及
- (d) 在二零零六年年底處理職員 A 向執行委員會提交文件，投訴一名衛生署首長級人員。

向申訴專員投訴衛生署

2.9 在執行委員會同意下，職員 A 在二零零七年三月以個人身分向申訴專員投訴衛生署，內容基本上涵蓋第 2.8 段所述的所有糾紛。二零零八年三月，申訴專員完成調查。申訴專員在給衛生署的報告中，總結投訴不成立。此外，她注意到戒毒會和衛生署之間的工作關係並不和諧，情況十分不理想。這無助於雙方建立互信及合作關係，而這正是受公帑資助機構有效率及有效益地運作

所需具備的條件。申訴專員認為戒毒會和衛生署目前的工作關係應予優先檢討。她建議衛生署署長應：

- (a) 檢討撥款制度；
- (b) 訂立正式的監察機制；及
- (c) 考慮把上述 (a) 及 (b) 項的措施擴展至其他受資助機構。

2.10 申訴專員在其調查報告的末段表示：

- (a) 這項調查突顯了這是一宗不幸的事件。當局在資助非政府機構時，目的是在提供服務的同時，鼓勵及支持社區參與；及
- (b) 在這宗個案中，戒毒會和衛生署之間不和諧的關係明顯已令雙方員工之間產生相互猜疑損害互信，這不利於向公眾提供優質服務所需的友好合作關係，這種有欠理想的情況應及早予以糾正。

審計署的問卷調查

2.11 在本帳目審查期間(二零零七年年底)，申訴專員正就投訴進行調查(見第2.9段)。因此，為避免重複申訴專員的調查，審計署沒有研究有關投訴內的指控，而是專注於找出方法，防止日後再發生類似糾紛。審計署認為，最重要的是確定：

- (a) 戒毒會與衛生署的糾紛有何影響；
- (b) 糾紛的可能起因；及
- (c) 有助避免日後再起糾紛的措施。

2.12 審計署在二零零七年十二月及二零零八年一月向戒毒會執行委員會全體委員(任期為二零零六或二零零七年)及政府代表(包括保安局禁毒處——註1、衛生署及社署代表)進行問卷調查，徵詢他們對第2.11段所述的意見。為確保審計署問卷調查的回應者能暢所欲言，執行委員會委員和政府代表均有權選擇披露或隱藏身分。

2.13 表二顯示審計署問卷調查在二零零八年一月三十一日的回應率。

註1： 禁毒處負責制定禁毒政策和統籌一切有關禁毒的教育及宣傳、研究、戒毒治療及康復服務、國際合作及執法工作。

表二

審計署問卷調查的回應率
(二零零八年一月三十一日)

獲發問卷者	問卷數目		
	發出	交回	回應率
執行委員會委員	34	23 (註 1 及註 2)	68%
執行委員會內的 政府代表	3	3 (註 2)	100%

資料來源：審計署問卷調查

註 1：不包括執行委員會兩名委員交回的空白問卷。

註 2：在 23 名執行委員會委員和 3 名執行委員會內的政府代表中，分別有 13 名委員及 2 名政府代表在填寫問卷時選擇披露其身分。

審計署問卷調查結果

2.14 審計署問卷調查的結果撮述如下：

- (a) **糾紛的影響** 大多數回應者(註 2)認為，戒毒會與衛生署的糾紛影響戒毒會或戒毒會與衛生署雙方在執行職務的效率和效益；
- (b) **糾紛的起因** 大多數回應者(註 2)認為，戒毒會與衛生署發生糾紛，主要因為戒毒會不欲衛生署介入其內部事務；
- (c) **戒毒會有責任遵循衛生署的指示** 大多數回應者(註 2)表示戒毒會有責任遵循衛生署的指示；及
- (d) **避免日後再起糾紛的措施** 大多數回應者(註 2)相信，如戒毒會與衛生署訂立津貼及服務協議，將會有助避免日後再起糾紛，也可建立和諧的工作關係，並歡迎訂立這類協議。

調查結果的詳情載於附錄 C。

註 2：審計署問卷調查的回應者包括戒毒會執行委員會的委員及政府代表(請同時參閱第 2.15 段)。

2.15 衛生署和禁毒處的代表人員代表局方／部門 (而不是以個人身分)，回應審計署的問卷調查。雖然政府代表與執行委員會委員有不同意見，但他們均認同第 2.14 段所載的意見。衛生署和禁毒處的回應詳情，分別載於附錄 D 及 E。

審計署的意見及建議

需要盡快訂立津貼及服務協議

2.16 審計署注意到，大多數回應者 (包括禁毒處和衛生署的政府代表) 認為，津貼及服務協議有助促進雙方了解，以及避免日後出現糾紛 (見第 2.14(d) 及 2.15 段)。不過，正如第 2.7 段所述，衛生署仍然沿用《資助金須知》，作為管理及控制戒毒會的主要指引。

2.17 根據財經事務及庫務局於二零零四年修訂的指引，管制人員宜與其管轄範圍內各個接受政府經常撥款的機構訂立行政措施備忘錄或類似的文件 (見第 2.6 段)。不過，審計署注意到，截至二零零八年二月，衛生署仍沒有與戒毒會訂立行政措施備忘錄或類似的文件 (例如津貼及服務協議)。對於審計署的查詢，衛生署在二零零八年二月解釋，該署已盡力與戒毒會訂立津貼及服務協議，詳情如下：

- (a) 二零零五年八月，戒毒會、衛生署及禁毒處舉行會議，討論整筆撥款安排。不過，在二零零五年十月戒毒會執行委員會會議上，戒毒會決定繼續沿用以補足資助金的模式接受撥款；
- (b) 二零零六年，廉政公署 (廉署) 檢討衛生署分配和控制資助金的做法。廉署建議使用津貼及服務協議。這項建議與衛生署的意見脛合，衛生署接受廉署的建議；及
- (c) 自二零零六年十一月起，戒毒會一直挑戰衛生署的意見和指令的合法性 (見第 2.8 段)。衛生署認為，除非雙方的分歧得到解決，否則無法與戒毒會訂立津貼及服務協議。為實行廉署的建議，衛生署於二零零七年一月尋求廉署協助，進行更深入的研究。衛生署希望，獨立第三者 (例如廉署) 可向戒毒會提供客觀意見，勸諭該會有責任聽從管制人員的意見及遵循管制人員的指令，使衛生署可與戒毒會訂立津貼及服務協議。不過，廉署於二零零七年六月發表的深入研究報告沒有包括這些事宜。

2.18 參考審計署問卷調查回應者對戒毒會及衛生署糾紛主要起因的意見(見第 2.14 及 2.15 段)，第 2.8 段所載的糾紛看來主要源於對衛生署(作為戒毒會政府資助的管制人員)在管理及控制戒毒會運作所擔當的角色，各有不同的理解和看法。無論如何，審計署認為，這類糾紛無助戒毒會與衛生署維持良好的工作關係，以及深入發展戒毒治療及康復服務，以滿足嶄新的和正在轉變的需求。在這方面，申訴專員在其二零零八年三月的調查報告中，亦有類似的意見(見第 2.9 及 2.10 段)。

2.19 財經事務及庫務局在二零零四年公布有關管理及控制政府資助的修訂指引，至今已逾三年。衛生署需要繼續致力加快與戒毒會訂立行政措施備忘錄／津貼及服務協議。在訂立有關的行政措施備忘錄／津貼及服務協議時，衛生署應顧及回應者在審計署問卷調查中的意見(見附錄 C 第 4 段)。

審計署的建議

2.20 審計署建議衛生署署長應諮詢戒毒會並參考審計署問卷調查回應者的意見，優先訂立衛生署與戒毒會的行政措施備忘錄／津貼及服務協議。

當局的回應

2.21 衛生署署長歡迎審計署的建議，並表示：

- (a) 衛生署已經盡力與戒毒會訂立津貼及服務協議，但在實施上遇到困難(見第 2.17 段)；
- (b) 衛生署最近與其中一個獲該署資助的非政府機構(即香港紅十字會)訂立了津貼及服務協議；及
- (c) 衛生署高興得悉申訴專員裁定職員 A 對衛生署的投訴不成立。衛生署相信申訴專員調查報告(見第 2.9 及 2.10 段)的結果會向戒毒會發出明確信息，即該會有責任遵循衛生署的指示。屆時，衛生署與戒毒會便可順利商定津貼及服務協議。

戒毒會的回應

2.22 戒毒會總幹事表示，戒毒會將會與提供資助的部門充分合作，盡早商訂行政措施備忘錄或津貼及服務協議。該津貼及服務協議將會界定提供資助的部門及受資助機構的角色及責任。這會使戒毒會日後與提供資助部門的工作，具備真正夥伴精神。

監察資助資源的運用

2.23 戒毒會與衛生署的主要糾紛之一，涉及調配資助資源與非資助計劃的輔助就業服務(見第 2.8(a) 段)。在二零零零年年初，執行委員會批准設立輔助就業服務，作為其善後輔導服務的延續。輔助就業服務的目的，是為離開戒毒會戒毒治療及康復中心和中途宿舍的人士提供直接的就業機會。輔助就業服務的運作由香港培康聯會(培康會——註 3)負責，而培康會是一間獨立於戒毒會的非政府機構。戒毒會調派了四名職員(以衛生署補助金聘請)為輔助就業服務工作，包括執行前線職務。二零零四年四月，衛生署認為輔助就業服務為一項非政府資助活動，並要求戒毒會按程序辦理四名職員的調配事宜。二零零七年九月衛生署就戒毒會調配四名職員至輔助就業服務給予事後批准。同月，培康會決定結束輔助就業服務，並把該四名職員調回戒毒會。

審計署的意見及建議

資助資源調配至非資助活動

2.24 雖然輔助就業服務個案已經解決，審計署認為，衛生署及戒毒會須從中汲取教訓。

2.25 **衛生署對戒毒會資助的管理可改善的範圍** 在過去五年(二零零三至二零零七年)，衛生署沒有對戒毒會的工作進行任何查核，以監察對衛生署資助指引的遵守情況。審計署認為，如衛生署有進行查核工作，或已及早發現調派人員從事非資助活動的不當情況(即輔助就業服務一事)，並可及時採取補救行動。就這方面，審計署注意到，社署每年向戒毒會提供約 250 萬元資助，以營辦中途宿舍，並對這些中途宿舍進行定期查核。查核的範圍包括監察對社署資助指引的遵守情況，以及覆核會計簿冊和記錄及內部管制程序等事項。在過去五年(二零零三至二零零七年)，社署對中途宿舍進行了兩次(即在二零零四年及二零零六年)查核。

2.26 **戒毒會需要增加透明度及向公眾負責** 審計署認為，戒毒會處理輔助就業服務一事有不足之處，詳情如下：

- (a) **沒有為用於非資助活動的資源備存獨立會計記錄** 戒毒會沒有為用於非衛生署資助活動的資源，例如對培康會的行政／會計支援，保存獨立會計記錄(見第 2.27(a) 及 (b) 段)。為求透明度及向公眾負責，戒毒會應備存這些記錄；

註 3：培康會是根據《公司條例》(第 32 章) 第 21 條成立的非牟利機構，主要工作是為曾經濫用藥物的人士提供自助和互助的網絡。

- (b) **人員調動記錄保留欠妥** 由於戒毒會沒有妥為保留人員調動記錄，審計署不能確定該四名人員在何時調派往處理輔助就業服務(見第 2.23 段)，戒毒會應妥為保留人員調動記錄，作為良好的管理措施；及
- (c) **戒毒會與培康會沒有框架協議** 戒毒會表示，自培康會在一九六七年成立以來，彼此一直維持工作關係。戒毒會除了調派人員處理輔助就業服務(由培康會營辦)外，還與培康會有其他合作(見第 2.27 及 2.28 段)。不過，戒毒會沒有與培康會簽訂框架協議。

戒毒會與培康會的合作

2.27 正如第 2.23 段所述，輔助就業服務由培康會營運，戒毒會則提供行政支援。審計署注意到，戒毒會與培康會還在以下方面合作：

- (a) **代表培康會申請撥款** 除了政府資助外，戒毒會每年都向香港公益金(公益金)提交經常撥款申請，以供戒毒會及培康會運用。在 2006-07 年度，戒毒會獲公益金撥款 122 萬元，當中 88 萬元用以資助培康會的薪金、租金及其他雜項支出，其餘款項則由戒毒會使用。為了代表培康會申請公益金撥款，戒毒會的總社會工作主任撥出部分時間(註 4)預備撥款申請和每半年向公益金提交一份進展報告；
- (b) **為培康會提供會計支援** 戒毒會把收到的公益金撥款全數保留，並替培康會支付部分薪金、租金及其他支出(註 5)。戒毒會一名助理文書主任負責處理上述付款工作。此外，審計署注意到，以下兩名人員也撥出部分時間(註 4)協助培康會處理財務事宜：
- (i) 戒毒會的會計師向外間核數師索取有關培康會的年終核數工作報價、安排外間核數師進行年終核數，以及在有需要時回答有關核數的查詢；及
- (ii) 一名文書主任每月綜合培康會各項帳目；及

註 4： 戒毒會沒有記錄總社會工作主任、會計師、文書主任及助理文書主任用於處理培康會事務的時間。

註 5： 培康會負責支付薪金、租金及其他支出的各項餘額。

- (c) **培康會的協助** 為回報戒毒會的支援，培康會津貼和協助戒毒會為戒毒者舉辦活動(例如康樂活動)。培康會並在石鼓洲康復院開辦合作社，向戒毒者售賣小食和雜貨。

2.28 戒毒會表示，該會與培康會的合作關係存在已久(見第 2.26(c) 段)。審計署明白，這種合作關係對兩間機構而言是互惠互利的。不過，由於對培康會的協助涉及使用戒毒會人員，而這些人員的薪金從衛生署的資助支付，戒毒會在與培康會建立這種合作關係之前，應尋求衛生署的正式意見。

審計署的建議

2.29 審計署建議戒毒會應：

資助資源調配至非資助活動

- (a) 確保運用資助資源時，時刻遵循《資助金須知》和衛生署的其他指示，以及行政措施備忘錄和津貼及服務協議(在訂立後——見第 2.20 段)；
- (b) 為用於非資助活動的資源備存獨立會計記錄；
- (c) 妥善備存人手調動記錄，特別是把手從受資助計劃調往非受資助計劃的情況；
- (d) 考慮與戒毒會有緊密合作關係的機構，訂立框架協議；及

戒毒會與培康會的合作

- (e) 在與其他機構訂立可能把資助資源調往衛生署未必願意資助的計劃的協議之前，尋求衛生署署長的正式意見。

2.30 審計署建議衛生署署長應：

資助資源調配至非資助活動

- (a) 建立有效機制，監察戒毒會運用資助資源的情況，包括定期查核戒毒會，確保該會遵守衛生署的資助指引；及

戒毒會與培康會的合作

- (b) 就戒毒會與其他機構的重大合作(特別是如涉及重新調配資助資源)安排，為戒毒會提供清晰指引。

戒毒會的回應

2.31 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示已知悉有關建議，以便日後遵循 (因為輔助就業服務現已不再存在——見第 2.23 段)，或盡早實行。

當局的回應

2.32 衛生署署長大致同意第 2.30(a) 段的審計署建議，他亦同意第 2.30(b) 段的審計署建議，並表示：

資助資源調配至非資助活動

- (a) 除了檢視有關服務成果及衡量服務表現準則的報表，以監察戒毒會的表現外，衛生署在處理撥款申請時，也藉著出席會議和正式活動、特別視察各機構及進行評核探訪，知悉戒毒會的最新發展情況。衛生署認為，這些接觸有助其監察工作；
- (b) 為更加改善管制架構，衛生署將會繼續爭取訂立津貼及服務協議；
- (c) 至於第 2.25 段所述，資助條件之中已包括條文，訂明非政府機構須聘請獨立核數師進行審計工作。外間的核數師須就非政府機構是否已遵循資助指引提供意見。雖然要顧及查核工作的成本效益，但是如情況證明有需要，衛生署可定期進行查核工作。衛生署也會就改善內部監控制度的方法向戒毒會提供意見；及

戒毒會與培康會的合作

- (d) 衛生署會要求戒毒會全面闡明與培康會現有的安排，並就日後的發展提出適當的建議。

第 3 部分：企業管治

3.1 本部分探討戒毒會的企業管治事宜。

戒毒會會員

3.2 根據戒毒會的憲章，任何人繳付憲章所訂會費後，即可成為普通會員。普通會員的年費為 100 元。如申請人一次過繳付 1,000 元或戒毒會不時在會員大會上決定的任何其他金額，可申請成為終身會員。截至二零零七年十二月三十一日，戒毒會有 143 名會員，全部均為終身會員。

管治架構

執行委員會

3.3 戒毒會由執行委員會(見第 1.6 段)管理，執行委員會負責制訂濫用藥物者自願戒毒治療及康復服務政策。根據戒毒會的憲章，該會事宜一般由執行委員會負責管理。執行委員會可以戒毒會名義採取任何所需行動或行使任何所需權力，以達到該會的目標。執行委員會委員在戒毒會周年會員大會上從會員之中選出。執行委員會委員須互選戒毒會主任委員(見第 3.4(a) 段)。

3.4 戒毒會執行委員會每年最少召開四次會議，執行委員會成員包括：

有投票權人士

- (a) 主任委員及不超過 16 名(主任委員以外的)戒毒會會員擁有投票權，他們在戒毒會周年會員大會上選出。主任委員包括主席、副主席、義務司庫、義務秘書、剛卸任主席及執行委員會不時認為適合的其他主任委員；
- (b) 最多四名戒毒會會員擔任擁有投票權的執行委員會特聘委員(註 6)；

沒有投票權人士

- (c) 五名由職員出任的當然委員，包括總幹事、主管戒毒治療及康復中心、中途宿舍或社會服務中心的三名總監／院長，以及行政總主任；及
- (d) 三名政府代表(來自禁毒處、衛生署和社署)。

註 6：特聘委員由執行委員會根據兩項準則委任，即他們應具備有利戒毒會的專門知識和經驗，並且有意加入執行委員會。

管理委員會

3.5 管理委員會負責監察戒毒會的行政事宜，職權範圍如下：

- (a) 監督戒毒會的行政工作；
- (b) 推行執行委員會商定的政策；
- (c) 定期向執行委員會匯報整體發展；及
- (d) 向執行委員會提出政策建議。

管理委員會委員(包括有投票權的委員和當然委員)由執行委員會委任。執行委員會決定管理委員會的開會次數。管理委員會通常每年召開四次會議。

研究委員會

3.6 研究委員會負責就戒毒治療及康復事宜進行研究。研究委員會委員(包括有投票權的委員和當然委員)由執行委員會委任。研究委員會可特聘任何其他專家或個別人士加入委員會。委員會每年召開約三至四次會議。

3.7 表三顯示截至二零零八年一月一日，執行委員會、管理委員會和研究委員會的委員人數。

表三

執行委員會、管理委員會和研究委員會委員人數
(二零零八年一月一日)

執行委員會			管理委員會		研究委員會	
有投票權的委員	當然委員	政府代表	有投票權的委員	當然委員	有投票權的委員	當然委員
22	5	3	9	6	5	2

資料來源：戒毒會的記錄

會議法定人數

3.8 一般而言，定立委員會的會議法定人數，可確保有足夠委員出席會議，商討事項和代表委員會作出決定。根據戒毒會憲章，執行委員會任何六名委員即構成法定人數。管理委員會及研究委員會，則沒有定立會議法定人數。

審計署的意見及建議

3.9 審計署認為，執行委員會共有 22 名有投票權的委員 (見表三)，但法定人數為六名委員 (即 27%) 似乎太少。審計署認為，增加法定人數可確保有更多有投票權的委員出席執行委員會會議，討論重要事項，並以他們的經驗和專門知識作出有效決定。戒毒會需要考慮應否增加執行委員會的會議法定人數。

3.10 機構定立董事會會議的法定人數及為轄下各主要委員會／小組委員會定立會議法定人數，屬良好的做法。戒毒會需要考慮為管理委員會及研究委員會訂立適當的會議法定人數。

3.11 審計署建議戒毒會應考慮：

- (a) 增加執行委員會會議法定人數；及
- (b) 為管理委員會及研究委員會訂立適當的會議法定人數。

戒毒會的回應

3.12 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示已知悉這些建議，並會即時推行。

委員會會議出席率

3.13 機構管治組織履行職責 (例如提供策略方針及有效監督管理層的表現) 的整體成效，主要視乎成員的知識、經驗、才幹，以及是否願意為機構盡心服務。戒毒會委員會委員出席委員會會議的比率，顯示他們投入服務戒毒會的程度。表四顯示戒毒會委員會的委員和政府代表出席會議的比率。

表四

委員會會議出席率
(2002-03 至 2006-07 年度——註)

年份 (註)	執行委員會會議			管理委員會會議		研究委員會會議	
	有投票權 的委員	當然委員	政府代表	有投票權 的委員	當然委員	有投票權 的委員	當然委員
2002-03	56%	92%	47%	58%	100%	57%	100%
2003-04	63%	80%	53%	65%	100%	54%	100%
2004-05	55%	96%	60%	53%	96%	38%	100%
2005-06	61%	100%	73%	69%	100%	44%	100%
2006-07	64%	40%	67%	60%	88%	48%	83%
平均	60%	82%	60%	61%	97%	48%	97%

資料來源：審計署對戒毒會記錄的分析

註：委員會會議由十二月起至翌年十一月止。

審計署的意見及建議

有投票權的委員的出席率

3.14 表四顯示，在 2002-03 至 2006-07 年度：

- (a) 就執行委員會及管理委員會的會議而言，有投票權的委員的出席率平均約為 60% (即超過一半有投票權的委員有出席會議)；及
- (b) 就研究委員會的會議而言，平均出席率只有 48% (即出席人數不足一半)。研究委員會會議的出席率相對較低。

3.15 審計署也發現，部分有投票權的委員在 2006-07 年度的出席率偏低。例如：

- (a) **執行委員會會議** 在 2006–07 年度，三名有投票權的委員只出席了一次會議(年內共開會六次)，其中一人是特聘委員，他在 2002–03 至 2006–07 年度，只出席了兩次會議(期間共有會議 27 次)；
- (b) **管理委員會會議** 在 2006–07 年度，兩名有投票權的委員只出席了一次會議(年內共有會議四次)；及
- (c) **研究委員會會議** 在 2006–07 年度，研究委員會共開會三次，四名有投票權的委員缺席所有會議，其中三人在過去數年(即由二零零二年十二月、二零零四年八月及二零零四年十月起)缺席所有會議。

3.16 部分有投票權的委員在委員會會議的出席率偏低，情況未如理想。缺少了會議缺席者的專業知識和經驗，委員會的成效可能受到影響。審計署認為，戒毒會需要監察有投票權的委員出席委員會會議的情況，並採取措施以提高出席率。舉例來說，戒毒會可考慮提供委員會個別成員出席會議的記錄資料，供戒毒會所有會員參考(請同時參閱第 3.28 段)。

當然委員的出席率

3.17 如表四顯示，當然委員在委員會會議的平均出席率大致理想(執行委員會會議為 82%、管理委員會會議及研究委員會會議均為 97%)。不過，在 2006–07 年度，執行委員會會議的平均出席率為 40%，這個比率相對偏低。其中一名當然委員(戒毒會轄下中心的總監院長)在 2006–07 年度執行委員會六次會議中更全部缺席，另一名當然委員(戒毒會轄下另一中心的總監院長)只曾出席一次會議而缺席其餘會議。

政府代表的出席率

3.18 政府代表出席執行委員會會議，對於提供指引和意見，特別是在政策或資源影響的事宜方面，至為重要。因此，他們應盡量出席執行委員會所有會議。即使政府代表因另有事務而未能出席執行委員會會議，也應委派代表出席。審計署注意到，在 2002–03 至 2006–07 年度期間，政府代表的平均出席率為 60%(見表四)。

3.19 審計署已進一步分析政府代表(來自禁毒處、衛生署及社署)的出席率。詳情見表五。

表五

政府代表出席執行委員會會議的比率

年度 (註)	禁毒處	衛生署	社署	所有代表
2002-03	80%	40%	20%	47%
2003-04	80%	80%	0%	53%
2004-05	80%	100%	0%	60%
2005-06	100%	100%	20%	73%
2006-07	83%	100%	17%	67%
平均	85%	84%	11%	60%

資料來源：審計署對戒毒會記錄的分析

註：委員會會議由十二月起至翌年十一月止。

社署代表的出席率偏低

3.20 表五顯示，在2002-03至2006-07年度，政府代表的整體出席率偏低，主要因為社署代表的出席率低，尤其是在2003-04及2004-05年度，該署代表缺席戒毒會執行委員會所有會議。雖然社署的資助只佔戒毒會經常收入的3% (250萬元) (見第1.7段圖一)，但該署代表出席執行委員會會議十分重要，因為該署在資助非政府機構及提供社會服務方面所知甚廣，經驗豐富，可向戒毒會執行委員會提供寶貴意見，以期進一步提升其工作表現及改善服務。審計署向社署建議，該署需要改善其代表出席執行委員會會議的情況。

3.21 就第3.20段的意見，社署於二零零八年二月告知審計署：

- (a) 社署一貫的做法是，派員以**觀察員**身分出席部分受資助非政府機構(例如戒毒會)的執行委員會會議，以便聯繫；
- (b) 禁毒處負責制定發展戒毒治療及康復服務計劃的政策指令。為傳達有關策略或政策指令，社署作為執行部門通常向所有相關機構發出通知信、舉辦簡介會或與個別機構舉行會議，定立推行的方法；

- (c) 監察社署轄下受資助單位的機制是根據自 1999–2000 年度起實施的服務表現監察制度而制定，主要包括社署與營辦服務的非政府機構簽訂津貼及服務協議、非政府機構自行評估、社署的評估，以及推行服務質素標準；
- (d) 戒毒會執行委員會會議上主要討論與衛生署有關的事宜，也有討論並非社署管轄範圍的委聘職員和辦公室行政等事務。因此，只要受社署資助和監察的四所中途宿舍達至所要求的標準，社署在執行委員會會議上只擔當次要觀察員的角色；及
- (e) 非政府機構有責任妥善管治自己的機構，社署一貫的政策是，在代表人員的任期屆滿後，不再派員出席非政府機構的委員會會議。根據這項部門政策，社署會再研究在戒毒會執行委員會會議上擔當觀察員的做法。不過，社署會在 2007–08 年度任期屆滿前，繼續定期出席執行委員會會議。

審計署的建議

3.22 審計署建議戒毒會應採取措施，改善委員出席委員會會議的情況。這類措施應包括：

- (a) 確保已向委員會委員提供充足指引，使他們了解職責所在；
- (b) 確保當然委員出席委員會所有會議；
- (c) 向出席率偏低的委員發出通知書，提醒他們出席委員會會議；及
- (d) 考慮向戒毒會所有會員提供個別委員會委員出席記錄的資料 (請同時參閱第 3.29 段)。

3.23 審計署也建議社會福利署署長應：

- (a) 檢討社署代表出席戒毒會執行委員會會議所擔當的觀察員角色；及
- (b) 在上文 (a) 項的檢討完成前，確保社署代表盡可能出席戒毒會執行委員會的會議。

戒毒會的回應

3.24 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示已知悉這些建議，並會即時推行。

當局的回應

3.25 社會福利署署長表示同意審計署的建議。

出席率偏低的委員會委員

3.26 如第 3.16 段所述，戒毒會各委員會部分有投票權的委員，出席率未如理想。審計署研究了 2006-07 年度執行委員會委員 (包括特聘委員) 的會議出席率，並查明出席率偏低 (如 50% 或以下) 的委員在 2007-08 年度有否再次獲選或獲委任為執行委員會委員。

審計署的意見及建議

3.27 雖然有委員在執行委員會 2006-07 年度會議的出席率偏低 (50% 或以下)，但是：

- (a) 五名出席率偏低的有投票權的委員之中，四名 (80%) 於 2007-08 年度再次獲選加入執行委員會；及
- (b) 三名出席率偏低的特聘委員之中，兩名 (67%) 於 2007-08 年度再次獲委任加入執行委員會。

3.28 一般而言，出席率偏低的委員不宜繼續獲選或獲委任加入委員會。為了讓戒毒會會員可以挑選熱心服務執行委員會的適當人選，戒毒會可考慮編製個別委員的出席會議的記錄 (請同時參閱第 3.16 段)，並在執行委員會舉行選舉前，向戒毒會全體會員提供這類資料。至於執行委員會的特聘委員和管理委員會／研究委員會的委員，戒毒會在考慮再次委任委員加入有關的委員會時，應適當考慮各人過往的出席記錄。

3.29 審計署建議戒毒會應：

- (a) 在執行委員會舉行選舉前，要求各會員注意個別競選連任的委員出席會議的記錄；及
- (b) 在考慮再次委任委員 (包括管理委員會及研究委員會的委員，以及執行委員會特聘委員) 時，充分考慮各委員過往出席會議的情況。

戒毒會的回應

3.30 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示已知悉這些建議，並會即時推行。

執行委員會審批的預算

3.31 根據《資助金須知》，如要取得衛生署的經常補助，戒毒會每年須按照執行委員會(衛生署署長為戒毒會補助的管制人員，署長的代表為委員會委員)批准的活動項目提交詳盡預算案。《資助金須知》更規定，預算案必須經由戒毒會執行委員會提交衛生署署長。衛生署審核預算案後，會把獲批准用以提供服務的經常補助告知戒毒會。

審計署的意見及建議

3.32 審計署審查 2002-03 至 2006-07 年度戒毒會周年預算案的審批程序後發現：

- (a) 周年預算案全部經由戒毒會總幹事／行政總主任提交衛生署；
- (b) 周年預算案提交衛生署前，全部沒有經由執行委員會或管理委員會審批；
- (c) 所有周年預算案提交衛生署後，才獲管理委員會通過；及
- (d) 有兩年(即 2004-05 及 2006-07 年度)，周年預算案提交衛生署後，執行委員會於其會議上“閱悉”該些預算案。

表六撮述上述審查結果。

表六

戒毒會周年預算案審批程序
(2002-03 至 2006-07 年度)

年度	把預算案提交 衛生署的人員	提交衛生署前 由執行委員會 ／管理委員會 審批預算案	提交衛生署後 由管理委員會 通過預算案	提交衛生署後 由執行委員會 閱悉預算案
2002-03	總幹事	沒有	有	沒有
2003-04	總幹事	沒有	有	沒有
2004-05	行政總主任	沒有	有	有
2005-06	總幹事	沒有	有	沒有
2006-07	總幹事	沒有	有	有

資料來源：戒毒會的記錄

3.33 如《資助金須知》規定，執行委員會負責管理核准資助範疇內的活動計劃及發放資助撥款。為了妥善履行這項職責，由執行委員會（衛生署署長的代表為委員會成員）及管理委員會審議及通過詳細預算後才提交衛生署，這是至為重要的。具體來說，執行委員會成員包括相關的政府決策局及部門（即禁毒處、衛生署及社署）代表，最有條件確保詳細預算是根據其通過的活動計劃制訂，符合政府政策並在核准資助範疇之內。審計署認為，執行委員會在審核及通過預算的過程中應擔當更積極的角色，以察覺及避免出現例如使用資助資源於非資助活動的糾紛（見第 2.23 段）。

3.34 審計署建議戒毒會應確保：

- (a) 向衛生署提交周年預算之前，已把周年預算（連同所根據的活動計劃）提交執行委員會通過；及
- (b) 執行委員會通過預算後，按《資助金須知》規定經由執行委員會向衛生署署長呈交預算。

戒毒會的回應

3.35 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示已知悉這些建議，並會即時推行。

由執行委員會監察預算

3.36 根據《資助金須知》規定：

- (a) 執行委員會須遵循衛生署通過的預算，規管戒毒會的全年開支；及
- (b) 如戒毒會欲偏離核准的預算，必須先尋求衛生署署長批准。

3.37 香港會計師公會發出的“公營機構 — 企業管治”良好執行指引也載明，公營機構的管治委員會須為機構如何使用公帑負責。

審計署的意見及建議

3.38 審計署注意到，有關戒毒會的最新財務狀況資料，雖然已定期在管理委員會的會議上匯報，但這些資料卻沒有定期向執行委員會報告。沒有定期得知戒毒會的財務狀況的資料，執行委員會便不能按照《資助金須知》規定妥善管制開支。如加強執行委員會在監察預算及管制開支的工作，執行委員會的委員及政府代表或已注意到使用資助資源於非資助活動的問題（見第 2.23 段），並可採取更為及時的補救行動。

3.39 審計署建議戒毒會應確保：

- (a) 定期向執行委員會匯報戒毒會的財務狀況，以便監察預算及管制開支；
- (b) 促請執行委員會注意須要特別注意的事項，包括與核准活動計劃不符的資源重新調配情況；及
- (c) 在具有重大政策或財政影響的事宜上，徵詢執行委員會的政府代表的意見。

戒毒會的回應

3.40 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示已知悉這些建議，並會即時推行。

第4部分：策略管理

4.1 本部分探討戒毒會的策略計劃工作，以及為了應付日後的挑戰而需要以策略處理的事宜。

策略管理的重要

4.2 有效的策略管理對機構十分重要，以應付環境轉變的挑戰及滿足新的需求。機構需要定期檢討定位及路向，就準備在某段時間內完成的工作制定策略計劃。機構分配及管理資源，以提供符合策略目標及優先次序的服務，也至為重要。此外，機構須制定有效的衡量服務表現準則及匯報制度，令所有相關者得以評估機構達到策略目標的程度。

策略計劃

4.3 一九九七年七月，禁毒處委託顧問公司就戒毒會的管理進行檢討。顧問研究於一九九八年一月完成，並獲工作小組(成員包括禁毒處及衛生署的代表)通過。顧問報告提出多項建議，當中包括戒毒會需要就為濫藥者所提供的戒毒治療及康復服務，制定策略方向。

4.4 一九九八年十二月，為跟進顧問報告的建議，戒毒會制定策略計劃(一九九八年香港戒毒會策略計劃)，列出由1999–2000至2003–04年度五年內該會的服務的策略方向。策略計劃研究戒毒治療及康復服務的未來需求，確定優先次序和目標，其中包括以下措施：

- (a) 重整戒毒治療及康復中心的計劃；
- (b) 重組善後輔導及輔導服務；及
- (c) 對中藥、針灸和電流刺激進行研究。

審計署的意見及建議

需要訂立正式的策略計劃過程

4.5 審計署注意到，制定一九九八年戒毒會策略計劃只是一次過的工作。自此，戒毒會(在2003–04年度策略計劃到期時)並沒有參照一九九八年以後的重大轉變(見第4.11至4.17段)而更新策略計劃或制定新計劃。執行委員會不時零碎地討論策略措施。

4.6 為了就戒毒會日後發展提供有效的策略方向，戒毒會須訂立正式的策略計劃過程。過程應包括：

- (a) 在策略計劃期內(例如五年)定期檢討及更新現時的策略計劃(例如最少每年一次);及
- (b) 策略計劃期滿時,正式評估計劃的實施情況,並顧及最新的轉變和發展,制定新的計劃。

需要評估所需的財政資源

4.7 一九九八年戒毒會策略計劃沒有預計推行計劃內的措施(見第4.4段)所需的財政資源。推行策略計劃確定的優先次序和目標,可能對資源有重大影響。作為良好的計劃過程,戒毒會需要評估推行策略計劃所訂措施所需的財政資源。這是制定戒毒會財務預測及每年預算的根據,也可確立策略計劃與周年預算的聯繫,以及確保策略計劃能有效地轉化為營運及預算計劃,以達到戒毒會的策略目標。

需要處理對戒毒會構成重大挑戰的策略事宜

4.8 如第4.5段所述,戒毒會在一九九八年制定的策略計劃,沒有顧及以後的轉變和發展,特別是自策略計劃制定以後出現可能對戒毒會有深遠影響的多宗重大事項。這些對戒毒會構成重大挑戰的事項包括:

- (a) 需要回應過去十年本港濫藥情況的轉變(見第4.11至4.19段);及
- (b) 政府對戒毒會資助安排的檢討(見第2.16至2.20段)可能帶來的影響。

審計署認為,戒毒會須在諮詢其主要相關者(包括禁毒處和衛生署)的意見後,優先處理這些策略事宜。

審計署的建議

4.9 審計署建議戒毒會應:

- (a) 訂立更嚴謹的策略計劃過程,包括:
 - (i) 在計劃期內定期檢討和更新策略計劃;及
 - (ii) 在策略計劃到期時,正式評估策略計劃的實施情況;
- (b) 評估實施策略計劃所訂措施所需的財政資源;及
- (c) 諮詢主要相關者(包括禁毒處和衛生署),處理對戒毒會帶來挑戰的策略事宜。

戒毒會的回應

4.10 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示：

- (a) 下一個策略計劃主要視乎戒毒會建議在石鼓洲成立禁毒教育及紀律訓練中心的結果而定(見第 4.14 至 4.16 段)；及
- (b) 戒毒會將會在禁毒教育及紀律訓練中心建議獲得政策支持後的三個月內，制訂策略計劃。

應付戒毒治療及康復服務方面的挑戰

香港濫用藥物情況的轉變

4.11 **由濫用海洛英轉為濫用精神科藥物** 根據藥物濫用資料中央檔案室(註 7)的統計資料，一九九七年至二零零七年期間，被呈報濫用藥物人士總數逐步減少了 23% (由 17 635 人減至 13 491 人)。同時，濫用的藥物由海洛英轉為精神科藥物。一九九七年至二零零七年期間，被呈報濫用海洛英人士數目大幅減少了 48% (由 14 291 人減至 7 390 人)。不過，在同一時期，被呈報濫用精神科藥物人士大幅增加了 124% (由 3 488 人增至 7 810 人)。

4.12 **戒毒會服務需求下降** 戒毒會的計劃基本上為了向濫用海洛英人士提供戒毒治療及康復服務而制訂。近期濫用海洛英人士數目減少，對戒毒會的服務需求有很大影響。戒毒會轄下四間中心(見第 1.5 段表一)的入住總人數，由一九九七年的 2 152 人降至二零零七年的 1 525 人(見表七)，減幅為 29%，這主要是由於在該段期間，石鼓洲康復院的入住人數大幅減少 32% (由 1 988 人減至 1 360 人)。

註 7： 藥物濫用資料中央檔案室由禁毒處管理，負責蒐集資料，以便監察本港濫用藥物的情況，以及提供有助制訂藥物政策的基本資料。

表七

戒毒會轄下中心的入住人數
(一九九七年至二零零七年)

年份	石鼓洲 康復院	區貴雅 修女中心	成年婦女 康復中心	凹頭 青少年中心	總人數
1997	1 988	85	10	69	2 152
1998	2 084	99	25	106	2 314
1999	1 881	105	31	118	2 135
2000	1 801	96	29	86	2 012
2001	2 103	79	27	83	2 292
2002	1 993	118	52	127	2 290
2003	1 852	112	59	129	2 152
2004	1 688	158	87	86	2 019
2005	1 598	156	97	79	1 930
2006	1 333	116	45	70	1 564
2007	1 360	104	20	41	1 525

資料來源：戒毒會的記錄

4.13 **石鼓洲康復院未盡其用** 儘管戒毒會服務需求下降，對該會轄下規模較小的中心(即成年婦女康復中心及凹頭青少年中心)影響輕微，但在過去數年，兩間規模較大的中心(即石鼓洲康復院及區貴雅修女中心)的牀位佔用率一直下降。例如，石鼓洲康復院遠遠未盡其用，其牀位佔用率由二零零四年的71%下跌至二零零七年的64%。表八顯示戒毒會轄下中心在二零零四年至二零零七年的牀位佔用率。

表八

戒毒會轄下中心牀位佔用率
(二零零四年至二零零七年)

年份	戒毒治療及康復中心 (名額)			
	石鼓洲 康復院 (316 張牀位)	區貴雅 修女中心 (42 張牀位)	成年婦女 康復中心 (24 張牀位)	凹頭 青少年中心 (20 張牀位)
2004	71%	92%	98%	97%
2005	66%	74%	101%	89%
2006	63%	69%	106%	101%
2007	64%	83%	100%	96%

資料來源：戒毒會的記錄

4.14 **為濫用精神藥物者提供新服務的建議** 為解決石鼓洲康復院未盡其用的問題，戒毒會於二零零四年六月向禁毒處建議在石鼓洲成立禁毒教育及紀律訓練中心(見第 4.10(a) 段)，工程費用估計為 8,200 萬元。成立禁毒教育及紀律訓練中心的構思來自禁毒處於二零零三年公布的《香港戒毒治療和康復服務三年計劃(二零零三至二零零五年)》。該計劃建議推出嶄新的試驗計劃(例如新兵訓練營計劃)，為濫用精神藥物的青少年提供體驗和歷奇訓練，以配合濫藥模式的轉變。

4.15 禁毒教育及紀律訓練中心旨在為本港青少年(尤其是學生)提供外展式訓練，以強調預防濫用毒品(包括精神藥物)為主題。戒毒會預期，政府無須就營辦禁毒教育及紀律訓練中心提供額外撥款，該校的經常資源將來自費用收入(由禁毒教育及紀律訓練中心服務使用者支付)及重新調配戒毒會的現有資源。二零零五年七月，戒毒會向香港賽馬會慈善信託基金申請撥款，以興建禁毒教育及紀律訓練中心的校舍。然而，信託基金要在得到政府在政策上給予支持後，才會檢討有關禁毒教育及紀律訓練中心的建議。戒毒會估計，該項工程在二零零六年的費用為 1.17 億元。

4.16 由於戒毒會於二零零四年六月提出成立禁毒教育及紀律訓練中心的提議只屬初步構思，禁毒處和衛生署須與戒毒會緊密聯繫，加以研究。二零零六年四月，禁毒處通知戒毒會，當局原則上支持該項新措施。二零零八年一月，戒毒會提交該項建議最新版本。截至二零零八年二月，禁毒處與衛生署仍在研究該項建議。二零零八年二月，禁毒處表示，石鼓洲康復院的使用率偏低與設立訓練中心的建議屬兩回事，當局研究該項建議的着眼點是建議內容。

審計署的意見及建議

4.17 推展服務至濫用精神藥物者，是戒毒會近年致力發展的策略方向。這類服務重整可能對資源有重大影響(例如對基礎設施的投資及經常撥款要求)。不過，為了應付本港濫藥情況轉變所帶來的挑戰，戒毒會需要繼續發展這個策略方向。成立禁毒教育及紀律訓練中心的建議屬於重整服務策略的措施。

4.18 審計署建議戒毒會應透過策略計劃過程，在諮詢禁毒處和衛生署的意見後，再深入探討如何更好地運用現有資源和設施(尤其是石鼓洲康復院)，包括適當的重整，以便為濫用精神藥物者提供治療及康復服務。

4.19 審計署並建議，禁毒專員應在諮詢衛生署署長的意見後，優先研究戒毒會成立禁毒教育及紀律訓練中心的建議，並早日作出決定。

戒毒會的回應

4.20 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示，戒毒會將與禁毒處及衛生署緊密合作，制訂日後的最佳路向，以善用戒毒會的資源和設施。

當局的回應

4.21 禁毒專員同意審計署的建議。

第5部分：員工招聘

5.1 本部分探討與戒毒會招聘員工有關的事宜。

審計署對戒毒會員工招聘程序的審查

5.2 審計署審查了戒毒會的員工招聘程序，發現可予改善的地方如下：

- (a) 招聘工作的文件記錄 (見第 5.3 至 5.6 段)；及
- (b) 按工作經驗給予遞加增薪點 (經驗增薪點——見第 5.9 至 5.20 段)。

招聘工作的文件記錄

5.3 一般來說，妥為保存招聘工作的記錄是良好的管理做法，以確保員工招聘程序公平及具透明度。

5.4 **招聘程序** 戒毒會如招聘員工，都在本地一份報章刊登廣告。戒毒會在收到應徵者的申請後便擬備申請名單，列明收件日期、申請人姓名和申請職位，然後選出合資格應徵者參加面試。面試遴選小組由該空缺的直屬上司、一名實任職級較空缺的職級高兩級的員工及一名戒毒會行政部的代表主持。面試進行時，申請人的才能和表現均記錄於應徵者評核表。獲取錄者優次編定次序，並須接受驗身。

審計署的意見及建議

5.5 審計署研究了戒毒會的招聘程序並發現：

- (a) 戒毒會會從應徵者當中揀選部分申請人參加面試。不過，並無釐定篩選準則；
- (b) 不獲選參加面試的申請人，他們落選的原因並無記錄在案；及
- (c) 並無備存獲選參加面試的申請人缺席面試的記錄。

示例一顯示上述不足之處。

示例一

招聘工作的文件記錄不足

二零零七年七月，戒毒會進行招聘工作，招聘一名助理社會工作主任。審計署研究了該次招聘工作的文件記錄，發現：

- (a) 在23名申請人當中，有13人獲選參加面試，有10人不獲選參加面試。篩選準則並無釐定；
- (b) 並無監察清單，記錄不獲選參加面試的申請人，以及他們落選的原因；及
- (c) 獲選參加面試的13名申請人當中，8人應約面試。並無就沒有出席面試的5名申請人備存記錄。

資料來源：戒毒會的記錄

5.6 為使招聘程序更具透明度和更加公平，審計署建議戒毒會應妥為保存招聘工作的記錄，包括：

- (a) 篩選準則；
- (b) 應徵者不獲選參加面試的原因；及
- (c) 沒有出席面試的應徵者的記錄。

戒毒會的回應

5.7 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示，該建議會即時推行。

當局的回應

5.8 衛生署署長也歡迎審計署的建議。他並表示，衛生署已提醒戒毒會，在當前招聘新總幹事的工作中，釐定篩選準則和清楚記錄有關工作十分重要。

按工作經驗給予遞加增薪點

5.9 戒毒會招聘人員，並按其對等職系的入職薪點支薪予這些人員。就專業職系的新聘人員(例如護士及社工)而言，如衛生署批准，戒毒會可給予這些人員經驗增薪點。經驗增薪點參照新聘人員在取得資格後的工作經驗，如果適當，會上調其入職薪點。經驗增薪點可在有關人員加入戒毒會之前或之後批

給。不過，在獲衛生署批准前，該員只可按其薪級起薪點支薪。一經衛生署批准，即會按修訂薪點支薪，生效日期追溯至該員加入戒毒會的日期。

5.10 **審批程序** 戒毒會如要就給予經驗增薪點徵求批准，須向衛生署呈交詳列新聘人員資歷的一覽表，以供考慮。戒毒會也就給予該員的遞加薪點提出建議。衛生署收到申請後，便審核該新聘人員在取得資格後的工作經驗，並決定給予的增薪點。

5.11 **戒毒會的招聘困難** 一般來說，給予經驗增薪點的原則，是只有當某職級遇到招聘困難，且有需要吸引和挽留經驗豐富的員工，才應批給。衛生署在二零零六年八月十一日就批給經驗增薪點一事向戒毒會提出建議，“經驗增薪點的幅度(受每滿一年取得資格後的有關工作經驗及最多批給一個增薪點的規定規限)應顧及需要。現時招聘市場的情況和招聘做法，均是重要的考慮因素。”戒毒會認為，鑑於轄下戒毒治療及康復中心(特別是石鼓洲康復院)位置偏遠，加上員工的晉升機會有限，給予經驗增薪點對解決招聘和挽留人員(尤以護士為然)的困難十分重要。舉例說，戒毒會編制中的18名護士當中，有8.5人(47%——註8)於二零零六年離職。

審計署的意見及建議

需要加快審批經驗增薪點申請

5.12 在二零零五、二零零六和二零零七年(截至二零零七年九月)審批的20宗新聘人員的經驗增薪點申請中，審計署隨機選出10宗進行審查。附錄F顯示審批這10宗申請所需時間。

5.13 如附錄F所示，平均所需時間如下：

- (a) 戒毒會向衛生署遞交經驗增薪點申請需時41日。最長需時105日(即3.5個月)；及
- (b) 衛生署批核戒毒會遞交的申請需時36日。最長需時143日(即4.8個月)。

因此，平均來說，戒毒會新聘人員須等待**2.6個月**(即41日+36日=77日)，才獲批准經驗增薪點。

註8：包括6名護士辭職，以及2.5人(一名兼職護士按0.5名人員計算)因退休或完成合約而離職。

5.14 戒毒會和衛生署處理經驗增薪點的申請所需時間似乎太長。審計署認為，處理經驗增薪點申請需時太長，可能不利於吸引和挽留專業人員(例如護士和社工)在戒毒會工作。關於這點，審計署留意到一宗個案(註9)，當中一名護士最初接納戒毒會聘任，但由於在履新日期前並未收到就其經驗增薪點申請的回覆，她最終不接納聘任(見示例二)。

示例二

處理經驗增薪點申請需時太長

1. 二零零七年九月，戒毒會聘任一名護士。同年九月十九日，戒毒會代該名護士遞交經驗增薪點申請，要求入職薪點為總薪級表第20點。戒毒會指出，在該會最近於二零零七年八月重複進行的招聘工作中，只有該名護士就招聘廣告提交申請。
2. 二零零七年十月九日，戒毒會致函衛生署，說明該名護士表示，除非可獲准以總薪級表第20點作為入職薪點，否則不會如期在二零零七年十月十一日上班。戒毒會要求衛生署盡早回覆。戒毒會其後於二零零七年十一月一日撤回就該名護士提出的經驗增薪點申請，原因是該名護士拒絕受聘。在二零零七年九月十九日至十一月一日期間，戒毒會並無收到衛生署關於該項經驗增薪點申請的任何回覆或查詢。
3. 二零零八年二月，衛生署回應審計署的查詢時解釋，該署直至二零零七年十月九日才知悉，除非該名護士在履新前獲批給總薪級表第20點的薪點，否則她不會到任。但無論如何，按照現行政策，該署無法批准所要求的總薪級表第20點的薪點。

資料來源：戒毒會的記錄

5.15 審計署認為，戒毒會和衛生署均須採取措施，精簡處理經驗增薪點申請的工作。

需要記錄給予經驗增薪點的理據

5.16 審計署注意到，在審計署審查的十宗經驗增薪點申請之中(見第5.12段)，某些個案是關於新聘人員在取得資格後雖然工作經驗年數較少，但比更富經驗的人員獲批給更多增薪點(見表九)。

註9： 這個案並無列入附錄F，因為戒毒會其後撤回有關經驗增薪點申請(見示例二)。

表九

審計署審查的個案中
給予新聘人員經驗增薪點示例

新聘人員 (註 1)	職位	聘用日期	入職薪點 (註 2) (a)	為經驗增薪點而計算的取得資格後的工作經 年數	戒毒會建議衛生署 批核薪點 (註 2) (b)	批給 增薪點 (c)= (b)-(a)	衛生署 批核日期
職員 I	護士	2005年1月10日	5	16年	13	8	2005年8月1日
職員 II	護士	2005年7月23日	5	26年	10	5	2005年11月1日
職員 III	護士	2006年10月24日	5	29年	9	4	2006年10月25日
職員 IV	護士	2006年12月18日	5	26年	14	9	2006年11月22日

資料來源：戒毒會的記錄

註 1：職員 I、II、III 及 IV 分別與附錄 F 所載個案 1、2、8 及 9 相關。

註 2：以公務員的總薪級表薪點為依據。

5.17 從表九可見，在二零零五年八月，職員 I 在取得資格後已具備 16 年工作經驗，獲(戒毒會)推薦並獲(衛生署)批給 8 個增薪點。不過，在差不多同一時間(二零零五年十一月)，職員 II 在取得資格後已具備 26 年工作經驗(即較職員 I 多 10 年)，卻只獲推薦並獲批給 5 個增薪點。比較給予職員 III 和職員 IV 的經驗增薪點，也顯示相若情況。這些個案處理不同的理據並沒有記錄在案。

5.18 為確保公平及具透明度，審計署認為，戒毒會應把給予經驗增薪點所根據的不同理據記錄在案。

審計署的建議

5.19 審計署建議戒毒會應：

- (a) 諮詢衛生署，採取措施精簡處理經驗增薪點申請的工作；及

- (b) 確保記錄給予經驗增薪點的理據，以及以劃一方式處理所有個案。

5.20 審計署並建議，衛生署署長應提醒戒毒會，參考衛生署就給予經驗增薪點的指引。如有需要，向戒毒會增發指引。

戒毒會的回應

5.21 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示：

- (a) 這些建議會即時推行；及
- (b) 戒毒會會遵守衛生署發出有關經驗增薪點的指引。

當局的回應

5.22 衛生署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 附錄 F 所載的個案 1 屬於個別事件。如不計這宗個案，第 5.13(b) 段所述衛生署的平均審批時間，將會是 24 日；及
- (b) 關於第 5.14 段，衛生署認為，雖然審批時間應可改善，但按照現行政策，該署無法批給該名應徵者所要求的薪點。換言之，即使提早處理該項申請，戒毒會也不會得到該應徵者的服務。

第 6 部分：財務控制及現金管理

6.1 本部分探討戒毒會的財務控制及現金管理。

財務控制

戒毒會會計組

6.2 戒毒會會計組由一名會計師掌管，負責處理一切有關財務、會計及物料供應事宜。會計師向戒毒會行政部主管行政總主任負責(見附錄 A)。

戒毒會的常務財務指令

6.3 戒毒會不時以常務財務指令形式，就處理財務及會計事宜發出指引。截至二零零七年十月一日，戒毒會合共發出 22 份常務財務指令。戒毒會發出的常務財務指令的例子載於表十。在有需要時，戒毒會也會發出臨時通告，補充常務財務指令的內容。

表十

戒毒會發出的常務財務指令例子

事項	發出日期
財務承諾	一九九零年五月
預算控制制度	一九九六年八月
活動費申請及報告	一九九八年五月
定額備用金制度	一九九八年五月
隔夜保管限額	一九九八年五月

資料來源：戒毒會的記錄

審計署的意見及建議

需要定期檢討常務財務指令

6.4 審計署留意到，戒毒會沒有因應財務及會計事宜的發展和轉變，定期檢討常務財務指令。舉例來說，有預算控制制度的常務財務指令，其發出日期為

十多年以前(一九九六年八月)，自此從未修訂，以反映財務及會計事宜的最新轉變／發展(見示例三)。

示例三

戒毒會的過時常務財務指令

1. 衛生署給予戒毒會的經常性補助分為兩大類，即“個人薪酬”及“其他費用”。在2006-07年度以前，按照戒毒會預算控制制度常務財務指令，“其他費用”項下分目之間的款項調撥須獲得執行委員會核准。由於衛生署撥予“其他費用”的經常性補助已在2002-03年度改為一筆過撥款，各個分目之下再無分項細目(以便戒毒會靈活調撥款項)，執行委員會遂於二零零六年六月決定，調撥款項無須執行委員會核准。為確保撥款使用得當，“其他費用”項下的撥款分配由戒毒會的總幹事、行政總主任、會計師、總社會工作主任及社會工作主任在每周例會上商討。
2. 雖有上述轉變，前述常務財務指令並無修訂以作反映。此外，該份常務財務指令仍就人手制訂的預算及會計制度加以說明，但事實上該會自二零零三年四月起已使用電腦系統。

資料來源：戒毒會的記錄

6.5 審計署認為，戒毒會需要定期檢討常務財務指令，以確保指令包含最新的資料，並反映財務和會計事宜的最新轉變／發展。

需要訂立規管控制財務和會計事宜的規例

6.6 一九七九年，戒毒會草擬機構手冊(財務)。該手冊載述戒毒會的財務及會計制度。手冊的擬稿詳述戒毒會的會計政策、預算控制及程序、收支控制和存貨控制。不過，戒毒會沒有完成及發出該手冊。

6.7 一九八五年十月，當時的總幹事指示當時的會計師擬備一套規管控制財務和會計事宜的規例，以期在一九八六年二月前發出這些規例。不過，這項工作沒有完成。

6.8 一九九五年十二月，當時的行政總主任在備忘錄中向當時的會計師提及，為改善內部控制工作，已到了適當時候檢討財務及會計常規並訂立規例。不過，有關規例最終沒有訂立。

6.9 審計署注意到，多番嘗試制訂一套財務及會計規例(見第6.6至6.8段)以規管戒毒會內部控制制度的工作一直未竟全功。內部控制程序對財務及會計制度的有效運作，十分重要。制訂一套清晰全面的規例，以規管控制財務和會計事宜，可有助確保規例得到遵循及財務資源用得其所。審計署認為，戒毒會需要優先就這方面訂立一套全面的規例。

審計署的建議

6.10 審計署建議戒毒會應：

- (a) 定期檢討常務財務指令，確保指令包含最新資料，反映財務及會計事宜的最新轉變／發展；及
- (b) 優先訂立一套全面的規例，規管控制財務及會計事宜。

戒毒會的回應

6.11 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示：

- (a) 已知悉這些建議，並會因應適當情況，於日後遵循或即時推行；及
- (b) 已採取行動更新常務財務指令。

剩餘資金的管理

6.12 截至二零零七年三月三十一日，戒毒會擁有的現金達960萬元，其中：

- (a) 10萬元為手頭現金；及
- (b) 950萬元為銀行存款，其中720萬元(76%)為定期存款，230萬元(24%)存於儲蓄和往來帳戶。

審計署的意見及建議

6.13 在2006-07年度，戒毒會共存入了149筆定期存款。審計署對這149筆定期存款的分析顯示：

- (a) 存款額平均為67萬元，由10萬元至530萬元不等；
- (b) 存款期平均為36天，由7天至176天(約6個月)不等；及
- (c) 利率平均為2.7%，由2.5%至2.9%不等。

6.14 審計署注意到，在2006-07及2007-08年度(截至二零零七年十一月)，戒毒會在同一銀行存入所有定期存款，而沒有取得其他銀行的利率報價。2.7%的平均利率(以36天平均存款期計)與二零零六年的市場平均利率一致(根據香港金融管理局二零零六年年報所載，一個月定期存款的利率為2.7%)。不過，為了獲取更高回報，戒毒會需要採取良好做法，在存入定期存款前取得不同銀行的利率報價。

6.15 戒毒會沒有制訂有關管理剩餘資金的政策和程序。一直以來，戒毒會會計組的做法是，在同一銀行以港幣定期存款存入剩餘資金(無須即時支付開支的金錢)。戒毒會並未以政府的資金，持有其他種類的投資(例如債券和存款證)。為了在投資剩餘資金上取得最高回報，審計署認為，戒毒會應制訂一套有關管理剩餘資金的政策和程序，例如包括：

- (a) 戒毒會可取得定期存款報價的核准銀行名單；
- (b) 戒毒會可持有的投資類別(例如美元和其他外幣存款、國庫券、債券和存款證)；及
- (c) 批核各類投資和投資金額的授權。

6.16 審計署建議戒毒會應：

- (a) 採取良好做法，在存入定期存款前取得不同銀行的利率報價，以提高剩餘資金的投資回報；及
- (b) 訂立一套管理剩餘資金的政策和程序。

戒毒會的回應

6.17 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示已知悉這些建議，並會因應適當情況，於日後遵循或即時推行。

零用現金的管理

6.18 戒毒會各辦事處(註10)獲提供500元至29,500元不等的零用現金，以支付各項開支。審計署視察了戒毒會兩所最大的戒毒治療及康復中心(現稱為A中心及B中心)，抽樣審查零用現金的運作和管理情況。

註10：戒毒會辦事處包括總辦事處行政部、戒毒治療及康復中心、中途宿舍和社會服務中心。

審計署的意見及建議

需要加強零用現金的管理

6.19 審計署調查後發現，零用現金的管理工作有以下不足之處：

- (a) **現金超出限額** A 中心有三個零用現金帳戶，戒毒會總辦事處訂明的現金總限額合為 19,400 元。審計署於二零零七年十一月視察 A 中心，並就該三個帳戶進行突擊現金查核。現金查核顯示，零用現金結存為 63,085 元，比現金總限額超出 43,685 元。查問後，A 中心負責人員告知審計署，部分超出的現金為前任人員帶入的剩餘款項，已經滾存多年。審計署認為，總辦事處應調查超出的剩餘款項的原因。為妥善管理零用現金，戒毒會應確保轄下各辦事處定期就零用現金帳戶進行對帳，如有餘款，須向總辦事處報告並交回；
- (b) **由一人持有不同的零用現金帳戶** A 中心有三個零用現金帳戶，指定作不同用途(即一般開支、戒毒人士設施及戒毒人士入院按金)。審計署注意到，三個帳戶均由同一人持有(即零用現金持有人)。B 中心則由不同人員持有四個零用現金帳戶(指定作不同用途)。審計署認為，A 中心的安排未如理想，因為處理不同特定用途的零用現金的職務並無分開。戒毒會可要求各辦事處採用 B 中心的良好做法，盡量安排不同人員持有不同的零用現金帳戶；
- (c) **授權和支付零用現金的職務並無分開** A 中心由批准以零用現金付款的授權人員同時擔任零用現金持有人。審計署認為，授權以零用現金付款的人不應同時擔任零用現金持有人，這是內部控制的良好做法；
- (d) **以零用現金為定期提供的貨物／服務支付費用** 戒毒會相關的常務財務指令訂明，不應以零用現金採購定期提供的貨物／服務。但審計署注意到，A 中心一名人員以零用現金支付其流動電話(供工作所需)的服務月費。審計署也注意到，B 中心安排供應商提供食物，並定期以零用現金結算發票。審計署認為，戒毒會應確保各辦事處遵守常務財務指令的上述規定；
- (e) **經常私下墊支予零用現金帳戶** 審計署注意到，B 中心的零用現金帳戶經常出現赤字，中心職員須私下墊支款項(審計署於二零零七年十二月視察時數額約達 24,000 元)，以待總辦事處發還款項。審計署認為，私下墊支予零用現金帳戶的做法不應鼓勵。戒毒會

應採取措施，避免零用現金帳戶出現赤字，中心職員便無須私下墊支。舉例來說，可增加存款入零用現金帳戶的次數。正如上文(d)段所述，如果零用現金只供支付零碎的雜項開支(但不為定期提供的貨物／服務支付費用)，或可避免零用現金帳戶出現赤字。假如某一中心的零用現金數目確實不敷應用，總辦事處應考慮相應提高現金限額；及

- (f) **並無更新零用現金帳簿** 審計署注意到，所視察的兩所中心並無妥善記錄以零用現金支付的交易詳情。有關中心並非每天記錄以零用現金支付的交易，而是在零用現金持有人向總辦事處申請發還款項時，才把交易記入零用現金帳簿。這個做法不太理想，戒毒會需要確保各零用現金持有人每天更新現金帳簿。

需要進行適當的現金查核

6.20 總辦事處及零用現金管制人員(註11)對戒毒會各辦事處進行現金查核，以偵查和遏止零用現金管理不當的情況。審查結果如下：

- (a) **總辦事處進行的現金查核** 在2006-07年度，在設有零用現金帳戶的19個戒毒會辦事處中，總辦事處只對四間戒毒治療及康復中心進行周年現金查核。在2006-07年度以前，總辦事處只對石鼓洲康復院進行現金查核；及
- (b) **零用現金管制人員進行的現金查核** 審計署留意到，A中心的院長每兩個月對零用現金持有人持有的現款進行現金查核。不過，B中心的零用現金管制人員則從未進行現金查核。

審計署的建議

6.21 審計署建議戒毒會應：

需要加強零用現金的管理

- (a) 確保所有辦事處定期就零用現金帳戶進行對帳，如有餘款，須向總辦事處報告並交回；
- (b) 確保妥善調查零用現金帳戶內的盈餘；
- (c) 要求所有辦事處採取B中心的良好做法，由不同的人員持有不同的零用現金帳戶；

註11：零用現金管制人員通常是戒毒治療及康復中心、中途宿舍或社會服務中心的主管。

- (d) 確保授權以零用現金付款的人不應同時擔任零用現金持有人；
- (e) 確保戒毒會各辦事處只利用零用現金支付零碎的雜項開支，而不用於採購定期提供的貨物／服務；
- (f) 採取措施避免零用現金帳戶出現赤字，中心職員便無須私下墊支；
- (g) 確保所有零用現金持有人每天更新現金帳簿；

需要進行適當的現金查核

- (h) 更頻密地對所有戒毒會各辦事處進行現金查核；及
- (i) 訂明零用現金管制人員進行現金查核的次數，並確保他們按規定進行查核。

戒毒會的回應

6.22 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示已知悉這些建議，並會因應適當情況，於日後遵循或即時推行。

第 7 部分：採購及物料管理

7.1 本部分探討戒毒會的採購及物料管理。

物料採購

7.2 戒毒會採購物料受衛生署的《衛生署資助機構物料供應及採購指引》(《採購指引》)規管。戒毒會也自行制訂《物料供應規例》。

7.3 審計署就戒毒會物料採購程序所作的審查發現，當中尚有可改善之處(見第 7.4 至 7.13 段)。

審計署的意見及建議

需要在採購前取得批准

7.4 戒毒會的《物料供應規例》訂明，該會人員申購物料，須獲適當授權當局批准。然而，《物料供應規例》卻無說明誰為授權當局。實際上，所有申購均須得到行政總主任同意及總幹事核准。《物料供應規例》並訂明，在特殊情況下，獲得行政總主任口頭批准也可採購，但採購申請表上須特別註明，以供總幹事隨後批核。

7.5 審計署揀選二零零七年九月份所有支付憑單進行審查，該等支付憑單涉及戒毒會各辦事處 165 項採購。在該 165 項採購中，有 109 項 (66%) 在總幹事批核前已作採購。採購申請表也沒有記錄行政總主任曾給予口頭批准。這類個案最後全部獲得總幹事在事後批准。

7.6 戒毒會把所有採購工作交由一名授權人員(即總幹事)批核的做法，可能是大量個案須事後批准的原因。審計署認為，戒毒會可考慮把批准採購的權力授予其他指定人員(例如行政總主任)。戒毒會也需要在《物料供應規例》訂明運用這類獲授權力的財政限額。

需要遵守報價及投標規定

7.7 戒毒會的《物料供應規例》訂明，該會人員採購前須取得報價。採購所需的報價如下：

- (a) 費用不超過 600 元的物料，無須報價；
- (b) 費用超過 600 元但不超過 5 萬元的物料，須取得超過一項報價；
及
- (c) 費用超過 5 萬元但不超過 12 萬元的物料，須取得最少五項報價。

此外，按照衛生署的《採購指引》，採購費用超過 12 萬元的物料，須由戒毒會總辦事處進行招標。

7.8 **沒有取得足夠數目的報價** 審計署揀選審查的 165 項採購(見第 7.5 段)之中，有 117 項採購的費用因超過 600 元而須取得報價。審計署發現，該 117 項採購之中有 73 項 (62%) 沒有按照戒毒會的《物料供應規例》規定，取得所需數目的報價。此外，在該 73 項採購之中，有 21 項 (29%) 沒有交代不遵守《物料供應規例》的原因。表十一載列有關詳情。

表十一

沒有取得所需數目報價的採購

原因	採購數目
獨家代理 (例如由核准代理商進行維修)	3
合約項目	3
與供應商有特別安排	46
沒有交代理由	21
總計	73

資料來源：審計署對戒毒會記錄的分析

7.9 審計署對報價數目未達所需的個案作出審查，發現在部分個案，過去數年均僱用同一供應商 (例如第 7.11 段表十二公司 4 及 5)。

7.10 **沒有遵照投標程序** A 中心成立了遴選委員會 (註 12)，負責每年聘請供應商供應食物。審計署注意到，獲選向 A 中心供應食物的供應商，每年需費超過 12 萬元。這並不符合衛生署的《採購指引》的規定，即如採購物料需費超過 12 萬元，須由總辦事處進行招標 (見第 7.7 段)。

註 12：遴選委員會的成員包括中心總監／院長、一名高級指導員、兩名文書主任和一名助理文書主任。

持續聘用相同供應商

7.11 在審查物料採購情況時，審計署注意到，有部分個案，相同的供應商在沒有取得所需數目報價的情況下(見第 7.9 段)，又或由 A 中心的遴選委員會未經妥善的招標程序而連續三年獲得選用，為戒毒會轄下中心供應相同貨物／服務。表十二顯示在 2005-06 至 2007-08 年度聘用相同供應商的個案。

表十二

聘用相同的供應商供應貨物／服務的示例
(2005-06 至 2007-08 年度)

供應商	戒毒會 轄下中心	所供應的 貨物／服務	2005-06 (千元)	2006-07 (千元)	2007-08 (截至 2007 年 10 月) (千元)
公司 1	A	蔬菜和肉類	1,063	1,048	604
公司 2	A	魚類	461	448	258
公司 3	A	水果	63 (註)	125	65
公司 4	B	石油氣、食 米和食油	44	26	20
公司 5	C	石油氣、保 養石油氣貯 存庫及維修 廚房設備	53	50	26

資料來源：審計署對戒毒會記錄的分析

註：公司 3 自二零零五年九月起為 A 中心供應水果。

7.12 就揀選貨物和服務的定期供應商而言，審計署認為，戒毒會需就金額超過 12 萬元的個案，找尋具競爭力的報價，或經總辦事處進行招標。

審計署的建議

7.13 審計署建議戒毒會應：

需要在採購前取得批准

- (a) 考慮把批准採購的權力轉授其他指定人員(例如行政總主任)，並在《物料供應規例》訂明這項獲授權力的財政限額；
- (b) 確保在採購前取得適當批准。如這樣做並不可行，須取得適當授權當局口頭批准，並記錄在採購申請表上，以便事後批准；

需要遵守報價及投標規定

- (c) 確保遵守戒毒會《物料供應規例》及衛生署《採購指引》規定的報價和招標程序。如這樣做不可行，須記錄原因；及

持續聘用相同供應商

- (d) 就揀選貨物和服務的定期供應商而言，如個案所涉金額超過 12 萬元，找尋具競爭力的報價或經總辦事處招標。

戒毒會的回應

7.14 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示，已知悉這些建議，並會即時推行。

非耗用及耗用物料的管理

7.15 在 2006–07 年度，戒毒會購買非耗用物品(例如家具和設備)的費用約為 150 萬元。總辦事處的物料供應助理負責備存該會各辦事處最新的非耗用物品記錄。

7.16 戒毒會各中心儲存的耗用物料包括藥物、潔淨用品、文具及廚房用具。截至二零零七年三月三十一日，戒毒會的耗用物料存貨共值 325,000 元，其中藥物佔 108,000 元 (33%)，其他耗用物料佔 217,000 元 (67%)。每所中心均備有物料分類帳，記錄接收及發放物料存貨。

7.17 審計署審查了戒毒會總辦事處的非耗用物品記錄程序，並往訪 A 中心和 B 中心，以抽樣方式盤點及檢查存貨。審計署發現，在非耗用及耗用物料的管理方面，仍有可改善之處(見第 7.18 至 7.25 段)。

審計署的意見及建議

準時記錄非耗用物料

7.18 根據戒毒會《物料供應規例》，辦事處的主管人員須在每月月底向戒毒會總辦事處提交非耗用物品報表。戒毒會總辦事處的物料供應助理會按照各辦事處每月提交的報表，更新非耗用物品記錄。

7.19 審計署留意到，部分戒毒會辦事處的主管人員並無準時報告接收的非耗用物品。示例四說明 B 中心的主管人員在收到非耗用物品約七個月後才向戒毒會總辦事處報告。

示例四

沒有準時報告收到的非耗用物料

B 中心在二零零七年一月收到一張木桌子連四張椅子，費用是 1,990 元，但這項目到了二零零七年八月份才記錄於非耗用物品報表，該報表在二零零七年九月提交總辦事處。物料供應助理在二零零七年十月把該項目記錄在非耗用物品登記冊內。

資料來源：戒毒會的記錄

7.20 審計署也留意到，B 中心的主管人員並無每月提交非耗用物品報表。在二零零七年(截至二零零七年十二月一日)，該主管人員只向總辦事處提交了四份(即二零零七年二月、四月、七月及八月)每月非耗用物品報表。在二零零七年八月的每月報表中，報告的物品是在二零零七年一月至八月期間收到的。

7.21 審計署認為，戒毒會各辦事處的主管人員需要每月向總辦事處提交每月非耗用物品報表，以及準時報告收到的非耗用物料。

記錄獲贈物資

7.22 根據戒毒會《物料供應規例》及衛生署《採購指引》，以實物形式的捐贈應記錄於非耗用物品清單。審計署揀選了 A 中心辦事處內十項物品，與非耗用物品清單上的物品核對。審計署留意到，其中四項選定的物品(40%)並不在非耗用物品清單上。這些物品是會議桌、冷氣機、白板及風扇。A 中心的負責人員在二零零七年十一月告知審計署，該等物品是獲贈物資，從捐贈者接收

時狀況欠佳，經復修及修理後才回復可用狀況。審計署認為，為了妥善核算非耗用物料，所有獲贈物資(包括舊物資)均應記錄於非耗用物品清單內。

電器的庫存量

7.23 審計署在二零零七年十一月三十日查核 A 中心的存貨，揀選了四類電器作審查。審計署留意到，部分電器在兩年多之前購買(見表十三)。

表十三

審計署選作存貨查核的電器機齡分析
(二零零七年十一月三十日)

電器	存貨量	單價 (元)	收貨日期	存貨期
電飯煲	7	664	二零零五年二月	兩年零九個月
電吊扇	3	450	二零零六年二月	一年零九個月
	6	420	二零零七年二月	九個月
總計	9			
抽濕機	7	2,690	二零零六年三月	一年零八個月
冷氣機	1	2,547	二零零七年二月	九個月
	2	2,819	二零零七年八月	三個月
總計	3			

資料來源：審計署對戒毒會記錄的分析

7.24 審計署留意到，這些電器可在有需要時輕易購得。此外，其免費保養期通常在購買一年後屆滿。審計署認為，戒毒會積存這類電器，效用成疑。如確有需要積存這類電器，戒毒會需要釐定適合的庫存量，以免過量存貨。

審計署的建議

7.25 審計署建議戒毒會應：

準時記錄非耗用物料

- (a) 規定戒毒會各辦事處主管人員向戒毒會總辦事處呈交每月非耗用物品報表，以及準時報告接收的非耗用物料；

記錄獲贈物資

- (b) 確保所有獲贈物資均記錄在非耗用物品清單上；

電器的庫存量

- (c) 檢討是否需要積存電器；及
- (d) 釐訂電器的庫存量。

戒毒會的回應

7.26 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示，已知悉這些建議，並會即時推行。

第 8 部分：衡量服務表現的準則及滙報

8.1 本部分探討戒毒會衡量服務表現的準則及滙報。

服務表現的管理

8.2 服務表現的管理包括訂立和報告服務表現目標／指標，藉以衡量機構的服務表現和協助機構改善服務表現、透明度和問責。自二零零四年一月起，戒毒會按季或按年編製服務表現資料，以提交衛生署。戒毒會編製的服務表現指標一覽表載於附錄 G。這些指標主要供戒毒會和衛生署內部使用，只有部分指標曾刊載於戒毒會年報及／或衛生署的管制人員報告和網頁。

審計署的意見及建議

戒毒會出版的服務表現資料

8.3 審計署曾審查戒毒會出版的服務表現資料，結果顯示：

- (a) **戒毒會年報收錄的服務表現指標不多** 雖然戒毒會編製多項不同的服務表現指標提交衛生署 (見附錄 G)，但戒毒會年報只收錄了下列三項指標：
 - (i) (美沙酮治療計劃) 小組輔導次數及各小組輔導的相應目標參與人數；
 - (ii) 接受輔導服務的美沙酮治療計劃戒毒人士的人數；及
 - (iii) 各戒毒治療及康復中心的入院人數 (見附錄 G 第 7 至 9 項)；
- (b) **缺乏成效指標** 除了上述 (a) 項，戒毒會並在年報收錄若干其他服務表現資料 (見附錄 H)。不過，該等資料主要關乎戒毒會的工作量或成果，但沒有成效指標，例如服務使用者滿意程度、戒除毒癮率、僱用情況、避免重染毒癖率及病牀每日成本 (見附錄 G 第 2、3、6、11 和 13 項)，以便衡量戒毒會在達到為濫用藥物者提供戒毒治療及康復服務的目標方面的效率或成效；
- (c) **服務表現資料的表達形式可予改善** 年報刊載的服務表現資料只顯示有關檢討年度的情況，沒有為多年以來的服務表現指標訂立基準。此外，服務表現資料只以敘述方式表達，例如，戒毒會 2006-07 年度年報載述：“去年，共有 29 名成年女子入住中心”。戒毒會可考慮改善服務表現資料的表達方式，加入顯示多

年以來服務表現的服務表現指標一覽表(類似衛生署的做法——見第 8.4 段)；

- (d) **戒毒會網站沒有披露服務表現指標** 戒毒會網站沒有顯示詳細服務表現資料或主要服務表現指標，供市民參閱；及
- (e) **沒有訂立服務表現目標** 戒毒會沒有在該會的年報或網站訂立和刊載服務表現目標，以助比較實際服務表現和目標服務表現。

衛生署公布的服務表現目標和指標

8.4 衛生署已在其管制人員報告和網站，公布過去三年來為濫用藥物者提供住院式戒毒治療及康復服務(包括戒毒會的計劃)的服務表現目標和指標(見附錄 I)。不過，這些目標／指標只包含完成率(戒除毒癮及康復計劃方面)和其他成果指標(即戒毒人士入院數字及佔用的病牀日數)。衛生署並無公布其他成效指標，特別是顯示戒毒會為濫用藥物者提供戒毒治療及康復服務的成效，例如服務使用者滿意程度、避免重染毒癮率及病牀每日成本等(見附錄 G 第 2、11 及 13 項)。審計署留意到，相比之下，懲教署的戒毒所已採用成功率(即所員獲釋後一年內未有被定罪及未再染上毒癮)為主要服務表現指標，並於管制人員報告公布。這個成功率與戒毒會的避免重染毒癮率(見附錄 G 第 11 項)相類似。

8.5 鑑於戒毒會的資助佔衛生署為濫用藥物者提供戒毒治療及康復服務的大部分支出(見第 1.4 段)，衛生署需要加強匯報戒毒會的服務表現情況(包括戒毒會計劃的成效)。

需要密切監察戒毒會計劃所達到的避免重染毒癮率

8.6 長遠而言，戒毒治療及康復計劃能否成功，主要視乎戒毒康復者能否戒除毒癮。顯示戒毒會計劃成效的一個有用服務表現指標是避免重染毒癮率，即戒毒會戒毒人士在一年善後輔導期結束時不失操持(不再染上毒癮)的比率。雖然戒毒會和衛生署都沒有公布戒毒會計劃所達到的避免重染毒癮率(見第 8.3(b) 及 8.4 段)，但戒毒會會定期編製這類服務表現的資料，並呈交衛生署(見附錄 G 第 11 項)。

8.7 審計署留意到，戒毒會計劃所達到的避免重染毒癮率近年持續下降(見附錄 G 第 11 項)。舉例來說，男戒毒人士的避免重染毒癮率由 2004-05 年度的 62.3% 下降至 2006-07 年度的 56%，而女戒毒人士的避免重染毒癮率也由 2004-05 年度的 63.2% 下降至 2006-07 年度的 55.2%。雖然這下降趨勢與懲教署報告的戒毒所成功率(見第 8.4 段)，由二零零四年的 63.6% 下降至二零零

六年的 56.3% 相若，但值得戒毒會關注的是，該會已實行多年的計劃在幫助濫用藥物者戒除毒癖方面的成效似乎變得遜色。戒毒會需要密切監察其計劃的避免重染毒癖率下降的趨勢。

審計署的建議

8.8 審計署建議戒毒會應：

- (a) 訂立服務表現目標，以及在年報及網站公布更多服務表現指標 (包括顯示戒毒會對濫用藥物者的戒毒治療及康復計劃的效率和成效的成效指標)；
- (b) 改善年報對服務表現資料的表達方式，包括就多年來的服務表現指標訂立基準；及
- (c) 密切監察該會各項計劃達到的避免重染毒癖率，並採取措施以持續改善服務成效。

8.9 審計署也建議衛生署署長應在衛生署的管制人員報告和網站公布更多服務表現目標及指標，包括顯示戒毒會各項計劃的效率和成效的成效指標。

戒毒會的回應

8.10 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示：

- (a) 已知悉這些建議，並會因應適當情況即時推行；及
- (b) 戒毒會 2007-08 年度的年報將會提供服務表現資料。

當局的回應

8.11 衛生署署長同意審計署的建議，他表示會與禁毒處商討在衛生署的管制人員報告和網站刊載適當的成效指標。

戒毒人士問卷調查

8.12 服務使用者滿意程度 (見附錄 G 第 2 項) 是顯示戒毒會各項計劃成效的主要服務表現指標。這項比率根據自行填寫的問卷調查計算。當戒毒人士離開戒毒會的中心時，須就有關的輔導服務和康復計劃填寫問卷。戒毒人士須在問卷填寫多個項目，包括是否滿意服務及計劃，評級分為“很滿意”、“滿意”、“不滿意”或“很不滿意”。

8.13 審計署研究了二零零五年至二零零七年(截至二零零七年九月)的問卷結果。詳情見表十四。

表十四

戒毒會服務使用者滿意程度調查結果
(二零零五年至二零零七年)

年份	戒毒人士填寫的問卷 (份數)	輔導服務				康復計劃			
		滿意或 很滿意		不滿意或 很不滿意		滿意或 很滿意		不滿意或 很不滿意	
		(份數)	(%)	(份數)	(%)	(份數)	(%)	(份數)	(%)
2005	667	662	99.3%	5	0.7%	665	99.7%	2	0.3%
2006	660	652	98.8%	8	1.2%	653	98.9%	7	1.1%
2007 (截至9月)	437	436	99.8%	1	0.2%	437	100%	—	—

資料來源：審計署對戒毒會記錄的分析

審計署的意見及建議

8.14 從表十四可見，根據戒毒會的問卷調查，在二零零五年至二零零七年九月，服務使用者對輔導服務及康復計劃的滿意程度高達 98.8% 至 100%。

問卷調查範圍細小

8.15 然而，審計署研究了戒毒會問卷調查的方法後，發現並非所有離開中心的戒毒人士均須填寫問卷。經查問後，戒毒會於二零零七年十一月告知審計署，只有完成戒除毒癮及康復計劃的戒毒人士才須填寫問卷。換言之，問卷調查並不包括“自行離開中心”(即尚未完成計劃便已離開中心)、“被逐離開中心”(例如：由於打架或其他非法活動)，或“因醫療或生活上的原因離開中心”(例如：家人去世)的戒毒人士。

8.16 審計署根據 A 中心及 B 中心於二零零六年及二零零七年(截至二零零七年九月)進行的問卷調查(見第 8.13 段)，並計及因各種原因離開中心的戒毒人士，計算了問卷調查的覆蓋範圍。詳情見表十五。

表十五

A 中心及 B 中心進行的問卷調查覆蓋範圍
(二零零六年及二零零七年)

年份	A 中心			B 中心		
	離開中心的戒毒人士 (a) (人數)	戒毒人士填寫的問卷 (b) (份數)	調查覆蓋範圍 (c) = (b)/(a) × 100% (%)	離開中心的戒毒人士 (d) (人數)	戒毒人士填寫的問卷 (e) (份數)	調查覆蓋範圍 (f) = (e)/(d) × 100% (%)
2006	1 323	537	41%	117	24 (註)	21%
2007 (截至 9 月)	999	368	37%	69	23 (註)	33%

資料來源：審計署對戒毒會記錄的分析

註：B 中心於二零零六年及二零零七年分別有四名及三名戒毒人士完成計劃，但離開中心時沒有填寫問卷。

8.17 如表十五顯示，調查的覆蓋範圍細小。舉例來說，在二零零六年，A 中心的調查覆蓋率只有約 40%，B 中心則只有約 20%。

需要徵詢沒有完成計劃的戒毒人士的意見

8.18 審計署分析了二零零六年和二零零七年(截至二零零七年九月)戒毒人士離開 A 中心和 B 中心的原因。詳情見表十六。

表十六

戒毒人士離開的原因
(二零零六年至二零零七年九月)

原因	A 中心				B 中心			
	二零零六年		二零零七年 (截至九月)		二零零六年		二零零七年 (截至九月)	
	(戒毒 人數)	(%)	(戒毒 人數)	(%)	(戒毒 人數)	(%)	(戒毒 人數)	(%)
完成計劃	537	41%	368	37%	28	24%	26	38%
自行離開	684	52%	549	55%	88	75%	37	54%
被逐離開	76	5%	70	7%	—	—	3	4%
因醫療或生活上的原因而離開	26	2%	12	1%	1	1%	3	4%
總計	1 323	100%	999	100%	117	100%	69	100%

資料來源：審計署對戒毒會記錄的分析

8.19 審計署注意到，沒有完成戒毒會的計劃而自行離開 A 中心和 B 中心的戒毒人士為數不少。在離開 A 中心和 B 中心的戒毒人士當中，“自行離開”的戒毒人士佔大多數(介乎 52% 至 75% —— 見表十六)。審計署認為，對於沒有完成戒毒治療及康復計劃的戒毒人士，戒毒會也須徵詢他們的意見。

審計署的建議

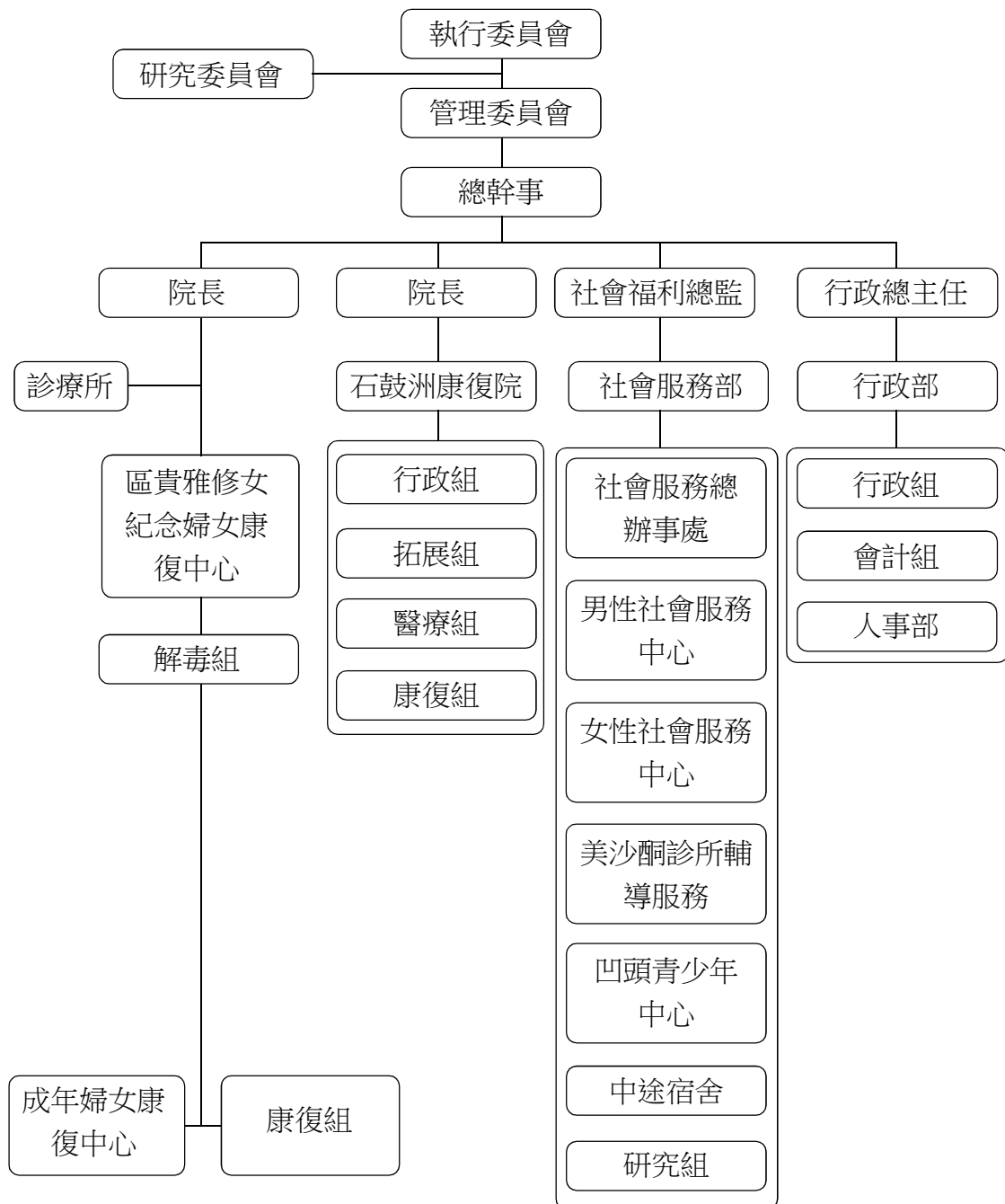
8.20 審計署建議，戒毒會應考慮把問卷調查的範圍擴展至沒有完成戒毒會計劃的戒毒人士，以期：

- (a) 查明他們沒有完成計劃的原因；
- (b) 衡量他們對計劃的滿意程度；及
- (c) 徵詢他們對如何改善戒毒治療及康復服務的意見。

戒毒會的回應

8.21 戒毒會接納審計署的建議。戒毒會總幹事表示，已知悉這建議，並會因應適當情況即時推行。

戒毒會組織架構
(二零零八年一月一日)



資料來源：戒毒會的記錄

《資助金須知》有關衛生署署長權力的主要條文

衛生署署長：

- (a) 有權派員正式出席戒毒會執行委員會；
- (b) 可通過與戒毒會日常接觸，對資助款項施加管制；
- (c) 可要求戒毒會按衛生署署長指定的格式及期間，提交財務及會計報表、預測和報告 (例如衛生署要求戒毒會每月提交財務報表，每季及每年提交服務表現指標等)；
- (d) 有權修訂、調整或更改戒毒會的預算；
- (e) 可要求戒毒會分開備存資助及非資助活動的記錄；
- (f) 可要求戒毒會以令衛生署署長滿意的方式，制定有關執行委員會履行職責的指引和程序；
- (g) 有權取得資助活動的記錄及帳目，以及要求戒毒會就接受、支出或保管任何因公帑而產生的款項所涉及的事宜作出解釋；及
- (h) 若發現戒毒會不遵守既定規則，可宣布違規的支出不獲資助。

資料來源：衛生署的記錄

審計署問卷調查結果

糾紛的影響

1. 根據審計署的問卷調查結果：
 - (a) 大多數 (17 名，即 65%) 回應者 (註) 表示，戒毒會與衛生署的糾紛影響戒毒會或戒毒會與衛生署雙方在執行職務的效率和效益；及
 - (b) 部分回應者 (註) 提及，戒毒會與衛生署為處理糾紛的長時間函件往還，以及出席執行委員會會議，浪費了不少資源，並影響戒毒會員工和執行委員會委員的士氣。

糾紛的起因

2. 審計署在調查期間，曾向執行委員會委員和政府代表查詢糾紛的主要起因。他們的意見如下：
 - (a) 17 名 (即 65%) 回應者 (註) 提及，發生糾紛主要因為戒毒會認為執行委員會應有全權處理內部事務，因此不欲衛生署介入；及
 - (b) 4 名 (即 15%) 回應者 (註) 表示，衛生署給予的指引／指示不足。他們認為《資助金須知》主要與財務事宜有關，並無訂明處理其他事宜 (例如處理投訴) 的方法和權力。

戒毒會有責任遵循衛生署的指示

3. 當問及根據《公共財政條例》第 12 條，戒毒會是否有責任遵循衛生署的指示，大多數 (22 名，即 85%) 回應者 (註) 的答覆是有責任。他們當中有部分補充說：
 - (a) 衛生署處理戒毒會的事務時，可以只擔當督導角色，而不是對日常工作事事過問；
 - (b) 衛生署與戒毒會合作時，應採取體諒、支持和協助的方法 (而不是“強逼就範”的態度)；及
 - (c) 有關的指示應屬合理及在衛生署權力之內。

避免日後再起糾紛的措施

4. 審計署的調查顯示，17 名 (即 65%) 回應者 (註) 相信，如戒毒會與衛生署之間有津貼及服務協議，將有助避免日後再起糾紛，也可建立和諧的合作關係，並歡迎訂立有關協議。他們並且認為，該協議應訂明：

- (a) 管制人員的角色；
- (b) 特定職位需要公開招聘；
- (c) 處理調派人員往其他獨立於戒毒會以外的組織所需依循的程序；
- (d) 處理投訴的程序，包括訂明如理由充分，需要處理匿名投訴；
- (e) 良好管治的一般原則；及
- (f) 解決戒毒會與衛生署之間的糾紛的條文。

5. 除了津貼及服務協議外，4 名 (即 15%) 回應者 (註) 認為，戒毒會與衛生署定期舉行會議，將會有助避免出現糾紛和改善關係。

資料來源：審計署問卷調查

註：審計署問卷的回應者包括戒毒會執行委員會委員及政府在委員會的代表。

衛生署對審計署問卷調查的回應

衛生署的代表代衛生署完成審計署的問卷。衛生署的意見撮述如下：

- (a) **糾紛的影響** 衛生署表示，戒毒會與衛生署的糾紛影響彼此在執行職務方面的效率和效益，因為雙方就任何明理的人都清楚明白的事爭持不下，浪費不少人力物力。此外，糾紛也影響了戒毒會與衛生署的關係；
- (b) **糾紛的起因** 據衛生署表示：
 - (i) 發生糾紛主要因為戒毒會認為執行委員會應有全權處理內部事務，因此不欲衛生署介入。戒毒會認為，該會是獨立的機構，即使涉及資助金運用的情況，衛生署介入也屬干預其內部事務。即使衛生署已提出，根據《資助金須知》和《公共財政條例》，該署作為管制人員具備有關權力，戒毒會仍然堅持立場；
 - (ii) 在二零零六年十一月至二零零七年五月期間，戒毒會與衛生署發生兩次重大糾紛。戒毒會質疑衛生署是否有權要求該會因應總幹事已屆退休年齡而進行公開招聘（見報告書中的第 2.8(b)(ii) 段），以及質疑衛生署是否有權要求該會調查有匿名職員對一名高級職員的投訴和提交調查報告（見報告書中的第 2.8(c) 段）；及
 - (iii) 衛生署堅持，糾紛的起因並非在於衛生署沒有提供指引或指示，也不是因為該署只因應出現的情況而臨時發出指引／指示。衛生署認為，該署給予的意見／指示並不零碎。衛生署不時為包括戒毒會在內的受資助機構，提供有關良好管理措施的意見。遇有問題時，衛生署與受資助機構進行全面討論，並且提供進一步指引。衛生署最近向戒毒會提供的意見關乎資源管理，以及使因應公務員入職薪酬調查結果提出的建議符合成本效益。衛生署認為，在該兩次重大糾紛並不涉及任何誤解（見上文第 (ii) 項）；
- (c) **戒毒會有責任遵循衛生署的指示** 當問及戒毒會是否有責任遵循衛生署的指示，衛生署的答覆是有責任；

附錄 D

(續)

(參閱第 2.15 段)

- (d) **避免日後再起糾紛的措施** 衛生署相信，如戒毒會與衛生署之間有津貼及服務協議，將會有助避免日後再起糾紛，也可建立和諧的合作關係，並歡迎訂立有關協議。衛生署認為，建議的津貼及服務協議應包括但不限於以下項目：
- (i) 管制人員的角色；
 - (ii) 特定職位需要公開招聘；
 - (iii) 處理調派人員往其他獨立於戒毒會以外的組織所需依循的程序；及
 - (iv) 處理投訴的程序，包括訂明如理由充分，需要處理匿名投訴。

衛生署並認為，如執行委員會認同管制人員的角色、權力和職責，則情況很可能獲得真正改善；及

- (e) **資助模式** 衛生署認為，戒毒會不應繼續以補足資助金資助。衛生署認為：
- (i) 為符合整體政策，給予受資助機構在運作上更大的自主權，以應付不斷轉變的環境及在調配資源上更加靈活，衛生署主張推行整筆撥款模式，但在這新撥款模式下受資助機構須更有財政紀律；
 - (ii) 二零零三年年底，衛生署就新資助模式徵詢其受資助機構的意見。至於戒毒會(現時獲最多資助的機構)，前禁毒專員曾在二零零五年八月召開會議，討論有關事宜，衛生署和戒毒會均有代表出席會議。戒毒會在二零零五年十月三十一日舉行執行委員會會議，議決保留以補足資助金資助的模式；及
 - (iii) 當局將成立整筆撥款獨立檢討委員會，以檢討整筆撥款制度的運作。衛生署會留意有關發展。

資料來源：審計署問卷調查

禁毒處對審計署問卷調查的回應

禁毒處的代表代禁毒處回應審計署的問卷。禁毒處的意見撮述如下：

- (a) **糾紛的影響** 禁毒處表示，就有關事項的討論和函件往還冗長，且曾加開會議。戒毒會與衛生署的糾紛影響彼此在執行職務的效率和效益；
- (b) **糾紛的起因** 禁毒處指出，戒毒會與衛生署發生糾紛，主要因為戒毒會認為執行委員會應有全權處理其內部事務，因此，不欲衛生署介入；
- (c) **戒毒會有責任遵循衛生署的指示** 當問及戒毒會是否有責任遵循衛生署的指示，禁毒處的答覆是有責任。禁毒處表示，根據《公共財政條例》、政府通告及指引，管制人員須確保其控制的公帑得以善用，以及為此負責；
- (d) **避免日後再起糾紛的措施** 禁毒處相信，戒毒會與衛生署訂立津貼及服務協議，將會有助避免日後再起糾紛，也可建立和諧的工作關係，並歡迎訂立有關協議。禁毒處認為，建議的津貼及服務協議應涵蓋下述事項：
 - (i) 管制人員的角色；
 - (ii) 需要就指定職位進行公開招聘；
 - (iii) 處理調派人員往其他獨立於戒毒會的機構的程序；及
 - (iv) 處理投訴的程序，包括如理據充分，需要處理匿名投訴。禁毒處也認為，可參考非政府機構與社署訂立的津貼及服務協議，包括目標、服務對象、服務及服務表現指標、服務成果／成效指標等；及
- (e) **資助模式** 禁毒處認為，戒毒會不應繼續由補足資助金資助。禁毒處也認為：

附錄 E

(續)

(參閱第 2.15 段)

- (i) 現時的資助模式使戒毒會未能靈活回應環境轉變。禁毒處曾於二零零五年八月安排與執行委員會委員及衛生署代表舉行會議，討論戒毒會面對的多項管理事宜 (包括資助安排)。會上，衛生署建議採用整筆補助金制度 (類似整筆撥款)，但戒毒會最終決定繼續沿用現時的資助安排；及
- (ii) 建議的新資助模式，讓戒毒會更靈活地回應因濫藥情況改變而導致的需求轉變。

資料來源：審計署的問卷調查

附錄 F

(參閱第 5.12 及 5.13 段、第 5.14 段註 9、
第 5.16 段表 9 及第 5.22(a) 段)

審批按工作經驗給予遞加增薪點的申請所需時間

個案	職位	申請人接受 聘用日期 (a)	戒毒會遞交 經驗增薪點 申請的日期 (註 1) (b)	接受聘用日期 與遞交經驗增 薪點申請日期 相距的時間 (c)=(a) 與 (b) 相距的時間 (日數)	衛生署批核 日期 (d)	遞交經驗增 薪點申請日 期與衛生署 批核日期相 距的時間 (e)= (b) 與 (d) 相距的時間 (日數)
1	護士	2004 年 11 月 26 日	2005 年 3 月 11 日	105	2005 年 8 月 1 日	143
2	護士	2005 年 7 月 12 日	2005 年 8 月 29 日	48	2005 年 11 月 1 日	64
3	護士	2005 年 7 月 15 日	2005 年 10 月 28 日	105	2005 年 12 月 6 日	39
4	護士	2006 年 6 月 26 日	2006 年 7 月 11 日	15	2006 年 8 月 11 日	31
5	護士	2006 年 7 月 30 日	2006 年 9 月 11 日	43	2006 年 9 月 21 日	10
6	護士	2006 年 8 月 4 日	2006 年 9 月 5 日	32	2006 年 9 月 18 日	13
7	護士	2006 年 8 月 14 日	2006 年 9 月 4 日	21	2006 年 9 月 18 日	14
8	護士	2006 年 10 月 24 日	2006 年 10 月 20 日	— (註 2)	2006 年 10 月 25 日	5
9	護士	2006 年 12 月 5 日	2006 年 11 月 7 日	— (註 2)	2006 年 11 月 22 日	15
10	護士	2007 年 1 月 3 日	2007 年 2 月 12 日	40	2007 年 3 月 5 日	21
			平均：	41		36

資料來源：審計署對戒毒會記錄的分析

註 1：向衛生署遞交申請及全部證明文件的日期。

註 2：戒毒會遞交經驗增薪點申請的日期先於申請人接受聘用日期。這是因為申請人希望在接受聘用之前知道她的經驗增薪點情況。

附錄 G

(參閱第 8.2 至 8.4、8.6、
8.7、8.12 段及附錄 H)

戒毒會編製並提交衛生署的服務表現指標

服務表現指標	定義	2005	2006	2007	
季度統計數字					
1. 犯罪率	在接受善後輔導期間被法院定罪的人士 (根據自行填寫的資料)	1%	4%	5%	
2. 服務使用者滿意程度	根據自行填寫的問卷	康復計劃：	100%	99%	100%
		輔導計劃：	100%	99%	100%
3. 戒除毒癮率	成功戒除美沙酮(即把美沙酮每日飲用量降至零)的人士	79%	80%	83%	
4. 康復率	完成康復計劃議定住院期的人士	72%	72%	74%	
5. 再入院率	申請再入住戒毒會戒毒治療設施的人士	5%	4%	4%	
6. 受僱情況	出院後從事全職或兼職工作的人士	53%	47%	48%	
7. 美沙酮治療計劃——小組輔導計劃	小組輔導次數及各小組輔導的相應目標參與人數	404 11 103	507 19 824	566 12 914	
8. 美沙酮治療計劃——個人輔導個案量	接受輔導服務的美沙酮治療計劃戒毒人士的人數	1 930	1 857	1 921	
9. 入院人數	入住戒毒治療及康復中心的戒毒人士數目	1 833 (註)	1 544 (註)	1 525	
10. 佔用的病牀日數／可提供的病牀日數	戒毒人士所佔用的病牀日數佔戒毒治療及康復中心可提供的病牀日數的比例	93 697/ 139 590 (註)	97 645/ 144 570 (註)	101 764/ 146 730	

附錄 G

(續)

(參閱第 8.2 至 8.4、8.6、
8.7、8.12 段及附錄 H)

服務表現指標	定義	2004-05 年度	2005-06 年度	2006-07 年度	
年度統計數字					
11. 避免重染 毒癮率	按照最終驗尿結果，在一年 善後輔導期結束時不再染上 毒癮的人士	男：	62.3%	58.9%	56%
		女：	63.2%	60%	55.2%
12. 善後輔導完 成率	完成善後輔導期的人士(不論是重染毒癮 或依然遠離毒品)	75.7%	80.7%	89.9%	
13. 病牀每日成 本	包括現金成本(例如：直接員工成本及部 門開支)及非現金成本(例如：折舊及辦 公地方)	271.95 元	293.27 元	281.66 元	

資料來源：戒毒會的記錄

註： 成年婦女康復中心由二零零六年四月一日起受衛生署資助。因此，在該日之前入院的人數並不包括在內。

戒毒會 2006–07 年度年報所載的服務表現資料

下列服務表現資料以敘述方式交代：

- (a) (美沙酮治療計劃)小組輔導次數及各小組輔導的相應目標參與人數(見附錄 G 第 7 項)；
- (b) 接受輔導服務的美沙酮治療計劃戒毒人士的人數 (見附錄 G 第 8 項)；
- (c) 各戒毒治療及康復中心的入院人數 (見附錄 G 第 9 項)；
- (d) 石鼓洲康復院舉辦的預防教育計劃的參加人數；
- (e) 轉介入住戒毒治療及康復中心的美沙酮治療計劃戒毒人士的人數；
- (f) 經社會服務中心登記入住戒毒治療及康復中心的人數；
- (g) 社會服務中心社工所舉辦的面談、探訪及小組聚會次數，以及出席小組聚會的人數；
- (h) 經社會服務中心外展服務登記接受戒毒治療的人數；
- (i) 入住中途宿舍的康復人士人數及中途宿舍的平均使用率；
- (j) 輔助就業服務下有關運輸和速遞服務的工作訂單；
- (k) 登記為社區義工的人數、舉辦戶外及戶內服務的次數及參加人數；
- (l) 愛滋病預防計劃下外展服務的次數及接觸街頭濫用藥物者的次數；及
- (m) 門診式診所進行驗尿的次數。

資料來源：戒毒會的記錄

附錄 I
(參閱第 8.4 段)

衛生署公布的服務表現目標和指標
(2007-08 年度)

服務表現目標	目標	2005 (實際)	2006 (實際)	2007 (計劃)
香港戒毒會住院戒毒病人完成療程比率				
脫毒療程 (%)	多於 70	79	80	多於 70
康復療程 (%)	多於 60	72	72	多於 60
服務表現指標		2005 (實際)	2006 (實際)	2007 (預算)
入院治療病人人數		2 000	1 700	1 700
住院病人及康復中心病人佔用病牀日數		105 000	114 000	114 000

資料來源：衛生署 2007-08 年度的管制人員報告和網站