



香港申诉专员公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告
Direct Investigation Report

有关 CSI 口罩的生产、分发、点存和使用安排
Arrangements for Production, Distribution, Stocktaking
and Use of CSI Masks

报告完成日期：2020年12月14日
Completion Date: 14 December 2020

报告公布日期：2020年12月17日
Announcement Date: 17 December 2020

调查报告中文版，并附有中、英文摘要。
报告亦载于本署网页 www.ombudsman.hk。
报告的英文版稍后亦会上载。

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.

This report is also available on our website at
www.ombudsman.hk.

English version of the report will be uploaded soon.

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
调查范围	1.5
调查过程	1.6 – 1.8
2 惩教署生产、分发和点存 CSI 口罩的安排	
背景资料	2.1 – 2.3
CSI 口罩的生产及分发	2.4 – 2.10
CSI 口罩的定价	2.11 – 2.12
生产 CSI 口罩的机制	2.13 – 2.21
分发口罩的机制	2.22 – 2.27
点存 CSI 口罩的机制	2.28 – 2.30
3 物流署采购、分发和点存 CSI 口罩的安排	
背景资料	3.1 – 3.3
采购口罩的机制	3.4 – 3.12
分发口罩的机制	3.13 – 3.23
点存口罩的机制	3.24 – 3.25
4 各用家部门就 CSI 口罩的管理和使用情况	
背景资料	4.1 – 4.2
付运和入账	4.3 – 4.4
分发口罩	4.5 – 4.9

防止挪用口罩的指引	4.10 – 4.13
保管口罩	4.14 – 4.16
点算口罩	4.17 – 4.18
处理过期口罩程序	4.19 – 4.21
 5 其他观察及调查所得	
公众意见及传媒报道	5.1 – 5.7
「守护者」行动	5.8 – 5.10
实地考察	5.11
 6 本署的评论和建议	
绪言	6.1 – 6.2
CSI 口罩由生产至付运之整体安排 按序进行	6.3 – 6.8
由采购至分发 CSI 口罩之整体安排 未见漏洞	6.9 – 6.14
各用家部门使用 CSI 口罩的情况	6.15 – 6.24
其他观察及评论	6.25 – 6.39
本署的建议	6.40
鸣谢	6.41
 附录	
附录 1：《物料供应及采购规例》相关 条文	
附录 2：物流署 2015/16 至 2019/20 年 度就医疗用途普通尺码口罩的采购 量、库存量、分发量及销毁量	
附录 3：物流署 2017/18 至 2019/20 年 度就医疗用途普通尺码口罩每年向各 部门的分发量	

有关 CSI 口罩的生产、分发、点存和使用安排 主动调查报告摘要

引言

由惩教署生产的过滤口罩（「CSI 口罩」），主要供应给政府物流服务署（「物流署」），并由物流署分发给各政策局及部门（「用家部门」）使用。2020 年 1 月，本港出现首宗 2019 冠状病毒病（「COVID-19」）确诊个案。随着疫情的演变，市民对过滤口罩的需求出现急速增加，市面过滤口罩的供应变得严重短缺。与此同时，有传媒和市民指出，市面有 CSI 口罩出售；亦有市民向本署投诉，怀疑有人滥用 CSI 口罩。

2. 有见及此，本署向惩教署和物流署展开主动调查，审研两部门在 CSI 口罩的生产、分发和点存方面的机制、程序和执行情况，以查证当中是否有不妥善之处，并在有需要时向当局提出改善建议。此外，本署亦抽选了五个用家部门（即食物环境卫生署、香港海关、政府统计处、选举事务处和机电工程署）作为查询对象，希望透过以上七个部门提供的资料，进一步了解一般用家部门如何管理及使用 CSI 口罩。

3. 另外，因应 COVID-19 疫情，香港海关（「海关」）于 2020 年 1 月 27 日起展开代号「守护者」的全港性大规模防疫产品巡查执法行动。本署亦向海关索取了有关「守护者」行动中与 CSI 口罩有关的资料。

4. 综合调查所得，本署有以下评论。

本署的评论

CSI 口罩由生产至付运之整体安排按序进行

5. 惩教署总部工业及职业训练组（「总部工业组」）以电脑化的生产管理及控制系统（「管控系统」）监察不同产品（包括 CSI 口罩）由原材料采购至制成品付运的整个生产过程，包括透过「管控系统」了解及掌握有关订单的完成程度、原材料耗用情况、产品

付运的安排等。所有由供应商提供及从工业物料仓库取得的原材料的资料，以及已完成制作和已付运的产品数量，均须记录在「管控系统」内。

6. 就 CSI 口罩而言，惩教署会定期向原材料供应商发出采购订单，并要求对方将有关的原材料运送至指定的送货地点，而当相关院所收到原材料后，须存放于已上锁的工业物料仓库。在收到顾客订单后，总部工业组便会透过「管控系统」，向相关院所的口罩工场发出工作订单，让有关工场根据工作订单上列明的口罩数量，作出相应的生产安排，包括从工业物料仓库提取足够的原材料，而有关职员在进入仓库工作前及后，均须按既定程序领取及归还锁匙。

7. 尚待发货的口罩制成品均暂存于上述的工业物料仓库，有关职员如欲进出仓库以提取口罩，同样须按既定程序领取及归还锁匙。在付运口罩给客户前，相关院所负责内部运输的职员须向大闸主管出示由总惩教主任、工业经理 / 工业联络主任或获其授权的代表签发的通行证（「出闸纸」），并由大闸主管核对运离院所的口罩后在「出闸纸」上签署，然后才将有关口罩交由合约运输承办商付运给客户，以确保不会有多于获批的口罩被运离院所。惩教署亦要求承办商在完成付运口罩后必须交回经客户签收的送货单，才可获发运输费用，从而确保承办商尽力妥善完成付运。

8. 如在制作口罩过程中生产出不合格口罩，有关的在囚人士和职员会按既定程序，剪破并弃置该些口罩，以确保有关口罩不能使用。

9. 在点存口罩方面，惩教署每半年盘点所有产品（包括 CSI 口罩），并透过对照盘点记录和「管控系统」中的记录，以了解有否口罩制成品及半制成品遗失或记录不符的情况，以及不同的原材料有否出现点算出来的实际使用数量比预算多或少的情况。该署于 2015/16 至 2019/20 年度所进行的盘点中，未曾发现有关口罩的原材料、半制成品及 / 或制成品遗失或记录不符的情况。

10. 本署检视惩教署在采购口罩原材料、生产以至付运口罩的整个流程后认为，该署整套机制大致完善。在防止口罩被挪用方面，该署就保管、付运、点存，以及销毁不合格口罩这四项关键程

序已制订合适的保护措施。本署在审研惩教署所提供的资料及记录后，并无发现任何迹象显示该署未有遵行上述机制行事。

由采购至分发 CSI 口罩之整体安排未见漏洞

11. 物流署以电脑化的常备库存物料系统（「物料系统」）处理部门的订单，包括记录不同物料的收货量及支货量、部门对不同物料的预计需求量，以及不同物料的送货安排等。

12. 就口罩（包括 CSI 口罩）而言，物流署在每个财政年度开始前，会先要求各部门提交下一个财政年度对各种口罩的预计需求量，并在审视所有部门的预计需求量后，按该署的口罩库存量及部门的总预计需求量，以安排其后的采购工作，包括要求供应商将口罩适时运送至该署，以及将采购得来而尚未付运至各部门的口罩存放在该署设有保安措施的常备库存物料仓，而相关职员均须登记以领取及归还仓库锁匙。该署亦会根据《物料供应及采购规例》（「《规例》」）的相关规定，安排不同人员突击抽查常备库存物料仓的保安措施。

13. 在每个财政年度开始后，部门可透过「物料系统」向物流署发出电子订单，要求物流署分发有关口罩。若有部门于财政年度开始后欲增加其已获批准的口罩分发量，则须先联络物流署并提供原因，让该署按各项因素作出审视，而有关部门须经该署批核后才可透过「物料系统」向该署发出电子订单。

14. 在收到部门发出的电子订单后，物流署会同时参考「先进先出」的原则及有关口罩的建议储存期，来决定先分发常备库存物料仓内的哪些口罩，然后将有关口罩交予该署辖下的运输车队或外判运输承办商运送至提货部门。无论是该署的车队或承办商，均须交回由提货部门签署作实的送货单，以确认有关的付运程序经已完成。

15. 至于点存口罩，物流署会备存所有物料（包括 CSI 口罩）的收发记录，亦会按照《规例》的相关规定，定期查核常备库存物料仓的存货，而根据该署 2013 年至 2019 年的记录，有关人员并无发现 CSI 口罩的存货量与记录不符的情况。

16. 在检视物流署由采购至付运口罩（包括 CSI 口罩）给各部门的整个流程后，本署认为，该署的整套机制完备。为防范有人从中挪用口罩，该署亦已在口罩（包括 CSI 口罩）的储存、付运和点存这三项关键程序上采取合适的保护措施。本署在审研物流署所提供的资料及记录后，并无发现任何迹象显示该署未有遵照有关程序行事。

个别部门于疫情发生前的口罩分发机制存有差异

17. 在本署向公众宣布展开是项主动调查后，有市民向本署指称个别部门于疫情发生前的口罩分发机制宽松，当中更有人指称某部门有职员会将剩余的口罩储起，并在疫情发生后提供予亲友使用。

18. 综合七个部门的资料，于疫情发生前，有个别部门会把大部分口罩分发给职员并保留少量备用；有些则会把部分口罩放在工作间，供职员取用；亦有部门仅应职员要求才提供口罩，而所有部门均不会要求职员签收口罩。虽然将口罩先行分发给职员，相较于上述另外两种做法，所产生的行政成本较低，惟职员有可能因此获取超过其实际所需的数量，或增加将口罩转赠或转售他人的风险。

19. 本署须指出，于疫情发生前，口罩供应并不紧张，且属价值不高的耗用物品，与其他消耗品一样，部门或其辖下单位获分发口罩后，根据《规例》亦无须作详细记录。故此，本署认为，即使有部门于疫情前选择将口罩先行分发给职员，亦是可以理解。事实上，在疫情发生后，为尽力减低口罩被滥用的机会，所有七个部门均已因时制宜，收紧有关的分发安排，包括安排指定职员负责分发、保管、记录口罩的分发情况，或要求职员签收；亦有按财经事务及库务局（「财库局」）的要求，在 2020 年 2 月下旬至 5 月上旬，每星期点算并向该局提交口罩库存量，做法正确。

20. 无论如何，早前一宗于 2020 年 9 月 23 日被东区裁判法院裁定违反《商品说明条例》的个案，揭示了的确有 CSI 口罩在市面出售。长远而言，为减低 CSI 口罩及其他个人防护装备被滥用甚或转售图利的风险，本署建议，物流署应就在日常及紧急情况下如何分发、管理个人防护装备（包括 CSI 口罩）及监察其使用量，为部门制定指引，以便有关部门得以遵从。

个别部门的处理过期口罩程序不够严谨

21. 本署从海关提供的资料中得悉，该部门早前在调查一宗违反《商品说明条例》个案期间，除揭发涉事药房东主出售 CSI 口罩外，亦发现两个分别印上「制造日期 09 OCT 2014」及「制造日期 21 NOV 2014」的 CSI 口罩旧款绿色包装盒。这宗个案揭示了在市面上出售的 CSI 口罩有可能是过期应予丢弃的 CSI 口罩。

22. 鉴于过期 CSI 口罩的来源有可能是部门丢弃的口罩，本署遂检视了七个部门处理过期口罩（包括 CSI 口罩）的程序。在七个部门当中，有部门会安排职员将过期口罩及其包装盒剪破，然后放入垃圾胶袋内封好才丢掉，亦有部门于疫情初期，在口罩供应极为短缺的情况下，保留了状况良好的过期口罩作最后应急之用，并将部分过期口罩分发给职员作紧急备用。综合网上资料及有公务员向本署提供的资料，指有部门向属下职员分发过期的 CSI 口罩，本署认为，如果指称属实，这很有可能是源于有部门在疫情初期口罩供应紧张之际，将留作最后应急的过期 CSI 口罩分发予属下职员。

23. 本署注意到，物流署向各部门发出的「政府物料管理指引和程序」中列明，各部门应按照《规例》相关规定处理过期物料，惟因《规例》未有特别规限各部门就处理过期口罩的具体程序，故各部门的做法各有不同。本署理解有部门在口罩供应极为短缺的情况下，经权衡利弊后作出保留及 / 或分发状况良好的过期口罩的折衷决定。然而，本署认为，口罩的质量及过滤效能过期后或会下降，若有部门将过期口罩分发予职员使用，又或因处理过期口罩的程序不够严谨以致被任何人士捡拾并使用，除了或会未能保障该些人士的健康外，更可能继而影响公共卫生。为免有部门职员或任何人士使用过期口罩，以及有效防止过期口罩流出市面，本署建议，物流署应尽快向部门发出指引，加强提醒各部门按「先进先出」及口罩建议储存期来分发口罩，以尽量避免口罩未经使用便过期，以及在有关指引中列明一套统一且严谨的处理过期口罩程序，从而确保过期口罩不会被使用及流出市面。

24. 本署亦建议，物流署亦应藉此机会，一并就如何处理过期的其他个人防护装备，制定并向部门发出关于处理过期个人防护装备（除口罩外）的指引，确保过期装备不会被分发予部门职员使用，亦不会在丢弃后被任何人士捡拾使用，甚或图利。本署认为，

失去应有保护作用的个人防护装备，包括口罩，或会构成个人及公共卫生安全隐患，当局必须正视。

未有证据显示 CSI 口罩大规模或有系统地流出市面

25. 本署展开此项主动调查，正是源于有传媒和市民指出有 CSI 口罩在市面出售。尽管本署人员在深水埗一带的药房实地视察时未有任何发现，但本署认为，早前一宗被法院裁定违反《商品说明条例》的个案，已确切证明了有药房出售 CSI 口罩。然而，根据海关向本署提供的资料，在 2020 年 1 月 27 日至 2020 年 10 月 31 日，该部门就「守护者」行动巡查超过 3.8 万间次的零售点，惟除上述个案外，其人员并未发现有 CSI 口罩独立或连包装盒在展示出售。本署认为，从「守护者」行动的数据上来看，某程度上反映本港并未有 CSI 口罩大规模或有系统地流出市面的情况，同时海关查获的，亦可能仅为过期应予丢弃的 CSI 口罩。

26. 至于何以有零星的 CSI 口罩在市面出售，本署在缺乏具体和直接证据的情况下，实无从确定原因。尽管如此，本署发现个别部门于疫情发生前的口罩分发机制较为宽松，或在处理过期口罩的程序上不够严谨，均可能增加 CSI 口罩被滥用的风险。

27. 本署藉此指出，根据《规例》及《公务员守则》的相关规定，公职人员须妥善保管在执行职务期间收到的所有物料，并为此承担个人责任，以及把公共资源用于核准用途。故此，无论将口罩转赠或转售，均属违反《规例》及《公务员守则》，而转售行为更可能牵涉刑事罪行。

过往未有要求非政府组织不可转售 CSI 口罩

28. 本署留意到，非政府组织过往只须向惩教署提供一些基本资料，便可向该署订购口罩，而该署并未有规限有关组织如何使用口罩，包括转售或作私人用途。事实上，除非采购协议另有订明，购买 CSI 口罩的非政府组织有权决定怎样使用口罩。但当疫情发生后，涉及公共资源生产的 CSI 口罩，则成为公众高度关注的课题。

29. 本署欣悉，惩教署已于 2020 年 2 月中咨询律政司的法律意见，其后决定规限非政府组织不得将其获该署出售的产品及 /

或服务转售、输出或作任何私人用途，并已于同年 4 月下旬开始落实使用「非政府组织工作订单申请表」，以要求相关组织日后向该署采购产品及 / 或服务时须遵守有关条款。其后，惩教署于 2020 年 11 月 27 日告知本署，该署已决定日后不考虑恢复向非政府组织出售 CSI 口罩。本署认为，该署在这方面已作適切跟进，正面回应疫情带出的问题，有助减低 CSI 口罩及其他产品 / 服务可能被滥用的风险。

考虑就接受订购 CSI 口罩订定优次及增加透明度

30. 惩教署不会对外宣传接受订购 CSI 口罩，而于疫情发生前，除物流署外，CSI 口罩的其他销售对象均是各自从不同渠道得悉惩教署出售口罩，故主动向该署查询及购买。在 COVID-19 疫情发生前，惩教署会按工场有否剩余产能及交货期限能否满足客户要求以决定是否接受物流署以外机构的口罩订单。然而，CSI 口罩的价格明显较市面出售的过滤口罩为低，而惩教署现时的做法，变相会令只有得悉该署出售口罩的机构受惠，亦难免予人透明度不足的印象。当 CSI 口罩为社会热议时，透明度有限的 CSI 口罩采购资讯便成为普罗大众提出质疑的原因。本署认同，惩教署在 COVID-19 疫情仍未完全遏止的情况下，继续暂停接受物流署以外机构的口罩订单，以集中资源应付部门的口罩需求，符合公众利益。考虑到惩教署为应对疫情而额外购买口罩生产机器，提升了口罩生产力，本署认为，惩教署应在平衡善用有关的资源（即口罩生产机及相关的机器、工具）、各部门对口罩的需求等因素之下，重新检视在日常情况及紧急事故下就接受订购口罩的政策，包括考虑就销售对象订定优先次序、改变接受物流署以外机构（即医管局联网或其他公营机构）的口罩订单的方式及订立接单的机制，并提升有关资讯的透明度。

重新检视可要求分发口罩的「非政策局及部门」名单

31. 本署留意到，除政策局及部门外，本署、廉政公署、独立监察警方处理投诉委员会、司法机构、公务员叙用委员会及立法会秘书处此六个「非政策局及部门」均可向物流署要求分发口罩。本署认为，物流署在供应充足的情况下分发口罩予「非政策局及部门」，让以公帑营运的机构得以较低成本购买口罩，本无特别问题；然而，本署留意到，其他性质类似的法定机构却不在名单之

列。本署认为，物流署应重新检视在日常情况下可向该署要求分发口罩的「非政策局及部门」名单。

汲取是次应对疫情的经验以制订应变指引

32. 本署在进行此项主动调查时，留意到惩教署于 2020 年 1 月便已停止接受物流署以外机构的口罩订单及继续保留小部分口罩作内需之用，以集中资源应付各部门对 CSI 口罩的需求。此外，该署亦于同月陆续开展各种增加口罩生产量的工作，并成功将产量由 2018/19 年度的每月约 101.1 万个，逐步提高至 2020 年 3 月的 405.7 万个。

33. 至于物流署，则于 2020 年 1 月起透过不同途径和方式接洽生产商及供应商，包括直接采购口罩。另外，物流署亦曾于 2020 年 1 月底以公开招标形式采购口罩，以接触更多供应商及争取更广泛货源。此外，为准确评估部门于疫情下对口罩的需求，财库局于 2020 年 2 月初指示各部门重新检视每月的医疗用途口罩需求量，让物流署得以尽快作出相应的采购安排，以维持向各部门供应足够的口罩。

34. 本署认为，惩教署和物流署已克尽本份，尽力应付部门在疫情下急增的口罩需求。为确保两署在日后一旦遇上同类或其他紧急事故时能尽快作出合适应对，本署建议，惩教署应检视是次经验，就在疫情及 / 或其他紧急事故下接受口罩及 / 或其他个人防护装备订单的准则和优先次序，以及增加口罩及 / 或其他个人防护装备生产量的相应安排，制订紧急应变指引；而物流署亦同样应汲取是次经验，就在疫情及 / 或其他紧急事故下收集及评估部门对口罩及 / 或其他个人防护装备的需求，以及采购口罩及 / 或其他个人防护装备的相应安排，制订出务实及合适的应变指引。

未有适时披露更多资料以应对坊间传言及市民查询

35. 在 COVID-19 疫情初期，本港经历了一场「口罩荒」，与此同时，关于 CSI 口罩怀疑被滥用的报道、网上资料，以至传言均被广泛流传，除了引起公众关注及质疑 CSI 口罩被滥用外，亦导致社会上出现要求政府清楚交代 CSI 口罩生产和出售详情的情况。惟相关部门均认为，采购个人防护装备的工作当时正面对激烈竞争，故不宜公开披露个人防护装备（包括 CSI 口罩）的库存、使

用量、购买量和金额等具体资料，以免损害物流署及各部门采购个人防护装备的议价能力。此外，本署亦收到不少与索取 CSI 口罩资料相关的《公开资料守则》投诉。

36. 本署认为，是次 CSI 口罩去向最终变成全城关注的课题，其中由于公众未能在有限的资料下了解及掌握有关部门在 CSI 口罩的生产、分发、点存、管理方面的工作。而在公众希望获知更多资料却不得要领的情况下，便会引伸出更多猜疑与联想。本署固然理解，相关部门当时忙于处理疫情所带来的繁重工作，亦须考虑到主动公布有关资料会否反而对其处理疫情的工作及相关持份者造成影响，惟任由公众继续猜疑及让传言发酵，只会加深公众以为政府有所隐瞒的印象。

37. 本署欣悉，政府最终于 2020 年 8 月向公众发表「有关个人防护装备的报告」，以公开政府采购、库存和分发个人防护装备（包括 CSI 口罩）的资料。本署亦希望相关部门参考是次经验，深思一旦遇上类似事件，应如何就公众利益、尽量不影响相关部门的工作等因素作全盘考虑，适时及适当地披露相关资料，以消除公众疑虑，以免影响市民对政府的信任。

本署的建议

38. 基于以上所述，申诉专员对惩教署和物流署有以下建议：

惩教署

- (1) 重新检视在日常情况及紧急事故下接受订购 CSI 口罩的政策，包括考虑就销售对象订定优先次序、改变接受物流署以外机构的口罩订单的方式及订立接单的机制，并提升有关资讯的透明度；
- (2) 检视是次应对部门口罩需求急增的经验，就日后在疫情及 / 或其他紧急事故下接受口罩及 / 或其他个人防护装备订单的准则和优先次序，以及增加口罩及 / 或其他个人防护装备生产量的相应安排，制订紧急应变指引；

物流署

- (3) 就在日常情况及紧急事故下如何分发、管理个人防护装备（包括 CSI 口罩）及监察其使用量，制定并向部门发出指引；
- (4) 尽快就处理过期口罩的恰当方法向部门发出指引，让各部门得以跟从一套统一且严谨的处理程序，并在有关指引中加强提醒各部门按「先进先出」及口罩建议储存期来分发口罩；
- (5) 就如何处理过期的非口罩个人防护装备（例如 N95 呼吸器），制定并向部门发出指引；
- (6) 重新检视在日常情况下哪些「非政策局及部门」可向该署要求分发口罩；以及
- (7) 检视是次应对部门口罩需求急增的经验，就日后在疫情及 / 或其他紧急事故下收集及评估部门对口罩及 / 或其他个人防护装备的需求，以及采购口罩及 / 或其他个人防护装备的相应安排，制订出务实及合适的应变指引。

申诉专员公署
2020 年 12 月

Executive Summary

Direct Investigation Report

Arrangements for Production, Distribution, Stocktaking and Use of CSI Masks

Introduction

The Correctional Services Department (“CSD”) manufactures filter masks (“CSI masks”), which are mainly supplied to the Government Logistics Department (“GLD”), and then distributed by GLD for use by various policy bureaux and departments (“B/Ds” or “user B/Ds”). In January 2020, Hong Kong reported its first confirmed case of coronavirus disease 2019 (“COVID-19”). Following the development of COVID-19, there was a spike in public demand for filter masks, resulting in an acute shortage of supply. Meanwhile, the media and members of the public reported that CSI masks were on sale in the market, and this Office also received public complaints about alleged misuse of CSI masks.

2. Against this background, we launched a direct investigation against CSD and GLD to examine their mechanisms, procedures and implementation with respect to the production, distribution and stocktaking of CSI masks, so as to identify any inadequacies and make improvement recommendations to the authorities where necessary. We also obtained information from five user B/Ds (namely the Food and Environmental Hygiene Department, the Customs and Excise Department, the Census and Statistics Department, the Registration and Electoral Office, and the Electrical and Mechanical Services Department). We hope to learn more about how CSI masks were handled by user B/Ds in general through examining the information provided by the above seven departments.

3. Besides, in response to the COVID-19 outbreak, the Customs and Excise Department (“C&ED”) has launched a large-scale operation codenamed “Guardian” since 27 January 2020 to carry out spot checks of common protective items across the territory. We also obtained from C&ED the data related to CSI masks under “Operation Guardian”.

4. Based on the investigation findings, our comments are as follows.

Our Comments

Overall Arrangements from Production to Delivery of CSI Masks were Duly Followed - CSD

5. The Industries and Vocational Training Section of CSD's Headquarters ("HQ I&VT Section") uses the computerised Manufacturing Management and Control System ("MMCS") to monitor the entire production process from procurement of raw materials to delivery of a wide range of finished products (including CSI masks). In particular, it reviews and controls the completion of purchase orders, consumption of raw materials, delivery of goods, etc. via MMCS. All data concerning the supply of raw materials from suppliers and the retrieval of those materials from industrial warehouses, as well as the quantity of masks produced and delivered are inputted into MMCS.

6. For CSI masks, CSD places purchase orders periodically with its raw material suppliers, requiring them to deliver the raw materials to specified locations. Upon receiving the raw materials, the institutions will store them in their industrial warehouses which are secured by locks. After receiving a client order, HQ I&VT Section will issue job orders via MMCS to the institution workshops for commencing production of masks according to the quantity specified in the order, including retrieving sufficient raw materials from the industrial warehouses. To access the warehouses, staff are required to collect and return the keys according to established procedures.

7. Finished masks awaiting delivery are temporarily stored in the industrial warehouses mentioned above. Similarly, to access the warehouses to retrieve the masks, staff are required to collect and return the keys according to established procedures. Before delivery of masks to a client, the institution officer responsible for internal logistics is required to present to the gate supervisor a barrier permit issued by a chief officer, industries manager/coordinator or their authorised representatives. After verifying the masks to be taken outside the institution, the gate supervisor will sign on the barrier permit. The masks will then be passed to a transportation contractor for delivery to the client. Such measures are to safeguard that the masks taken outside the institution are not more than the permitted quantity. CSD also requires the contractor to return the delivery note signed and confirmed by the client upon completion of delivery before settlement of transportation fees, thereby ensuring that the delivery is properly carried out.

8. Where substandard masks are produced during the mask-making process, the inmates and staff concerned will follow the established procedures to cut up and discard those masks, so as to ensure that they cannot be used.

9. Regarding the stocktaking of masks, CSD will verify the stores of all products (including CSI masks) every half year. The stores records are compared with the MMCS records for examining any loss of finished or semi-finished masks, or any discrepancies between the two records. CSD will also review whether the actual consumption of raw materials according to the stores records has deviated from the estimated quantity. In the stocktaking exercises between 2015/16 and 2019/20, CSD did not find any loss of raw materials of masks, semi-finished masks and/or finished masks, or any discrepancies between the relevant records.

10. After reviewing CSD's entire process from procurement of raw materials, mask production to delivery, we consider its mechanism largely sound and adequate. CSD has also drawn up proper protective measures to guard against misappropriation of masks, covering the four critical procedures for storage, delivery, stocktaking of finished masks, and disposal of substandard masks. After examining the data and records of CSD, we have not found any signs of non-compliance with those measures on the part of CSD.

No Loopholes Found in the Overall Arrangements from Procurement to Distribution of CSI Masks - GLD

11. GLD uses the computerised Unallocated-Store ("U-Store") Program to process orders from B/Ds, such as recording the incoming and outgoing quantities of various stores, the estimated demand for stores from B/Ds, and the delivery of stores.

12. As regards masks (including CSI masks), GLD will request, before the start of each financial year, all B/Ds to submit their estimated demand for different types of masks in the upcoming financial year. After reviewing the estimated demand from all B/Ds, GLD will arrange for subsequent procurement of stores, taking into account the quantity of masks held in stock and the estimated aggregate demand from all B/Ds. GLD will require suppliers to deliver masks in a timely manner, and keep in its unallocated store with security measures the masks procured but not yet delivered to B/Ds. To access the unallocated store, relevant staff are required to register before collecting and returning the keys. Pursuant to the Stores and Procurement Regulations ("SPR"), GLD will also conduct surprise inspection on the security measures of the

unallocated store.

13. After the start of each financial year, B/Ds may request GLD to distribute the masks by issuing e-orders via the U-Store Program. Any B/Ds in need of more masks than the approved quantity after the start of financial year should first submit justifications to GLD for consideration of their request in light of all factors. Upon approval by GLD, the B/Ds concerned will issue e-orders to GLD via the U-Store Program.

14. Upon receiving an e-order from B/D, GLD will decide on which batch of U-Store items is to be distributed based on the “first-in first-out” principle and the suggested shelf life of masks. It will then arrange for delivery of masks to the requisitioning B/D by its own fleet or transportation contractor. In either case, GLD will require the return of delivery note signed and confirmed by the requisitioning B/D to ensure that the delivery is properly completed.

15. As for the stocktaking of masks, GLD keeps complete records of the receipt and despatch of all stores (including CSI masks), and regularly inspects its unallocated store pursuant to the SPR. According to its records between 2013 and 2019, no discrepancies were found between the physical and ledger balances of CSI masks.

16. After reviewing GLD’s entire process from procurement to delivery of masks (including CSI masks) to B/Ds, we consider its overall mechanism satisfactory. To guard against misappropriation of masks during the process, GLD has adopted proper measures for three critical procedures, namely storage, delivery and stocktaking of masks (including CSI masks). Moreover, after examining the data and records of GLD, we have not found any signs of non-compliance with the relevant procedures on the part of GLD.

Inconsistent Mechanisms for Distributing Masks by User B/Ds before Pandemic

17. After announcing the launch of this direct investigation, we received comments from the public criticising that the mechanisms for distributing masks by certain B/Ds before the pandemic were lax. It was even alleged that the staff of a B/D collected and provided the leftover masks to their relatives and friends after the pandemic outbreak.

18. According to information from the seven departments, before the pandemic, certain departments distributed the majority of masks to their staff, with a small quantity

reserved for back-up purpose. Certain departments placed some masks in the workplace for staff use. One particular department only provided masks upon request of staff. None of the departments would ask their staff to sign upon receipt of the masks. Upfront distribution of masks, in comparison to the other two practices, would involve lower administrative costs, but it might result in some staff members having received masks in excess of the quantity they actually need, thus increasing the risk of those masks being given or sold to others.

19. Admittedly, masks were not in shortage before the pandemic. As masks are non-inventory items of small value, B/Ds and their subordinate units are not required under the SPR to keep detailed records for distribution of such items, much in the same way as other consumables. We, therefore, consider it understandable for some B/Ds to opt for upfront distribution of masks to staff before the pandemic. In fact, since the pandemic outbreak, all the seven departments have adopted proper measures to check against misuse of masks, and strengthened their distribution arrangements. For instance, designated officers are responsible for distribution and custody of masks and keeping a record of distribution, or staff are required to sign upon receipt of masks. Moreover, between late February and early May 2020, the departments inspected their stock of masks weekly and submitted the data to the Financial Services and the Treasury Bureau (“FSTB”) at its request. The actions taken were appropriate.

20. In any event, it was revealed in a case involving a contravention of the Trade Descriptions Ordinance (“TDO”) convicted by the Eastern Magistracy on 23 September 2020 that CSI masks were on sale in the market. In the long run, to minimise the risk of personal protective equipment (“PPE”), including CSI masks, being misused or even resold for profit, we recommend that GLD draw up guidelines for B/Ds on distribution and management of PPE (including CSI masks), as well as monitoring the quantity used, in normal and contingency circumstances.

Lax Procedures for Disposing of Expired Masks by a User B/D

21. According to information from C&ED, when investigating a case involving a contravention of the TDO earlier, C&ED not only seized CSI masks on sale from the pharmacy proprietor concerned, but also found two green packaging boxes of CSI masks in the former design, printed with the manufacture dates “09 OCT 2014” and “21 NOV 2014” respectively. The case revealed that the CSI masks on sale in the market were probably expired CSI masks, which should have been discarded.

22. As a possible source of expired CSI masks was those discarded by B/Ds, we examined the procedures of the seven departments for disposing of expired masks (including CSI masks). Among the seven departments, one of them would assign staff to cut and destroy expired masks and packaging boxes, which would then be discarded in fastened plastic garbage bags. Another department, when there was an acute shortage in the supply of masks at the onset of the pandemic, kept the expired masks in good condition as the last resort and afterwards distributed some of those masks to staff for contingency use. According to information found online and provided to this Office by a civil servant, some expired masks were allegedly distributed to staff by B/Ds. We believe that if the allegation is true, some B/Ds might have distributed the expired CSI masks from their reserves to staff when the supply was tight at the onset of the pandemic.

23. We note that it is stipulated in the Guidelines and Procedures for Stores Management of Government Stores issued by GLD that all B/Ds should handle expired stores pursuant to the SPR. However, no specific procedures for disposing of expired masks are provided in the SPR and thus different practices were adopted by different departments. We understand that the decision to keep and/or distribute expired masks was one made by the department after balancing the pros and cons. Nevertheless, we consider that the quality and filtration efficiency of masks might become lower after the expiry date. If the expired masks were distributed to staff for use, or, due to the lax procedures for handling expired masks, those masks were scavenged and used by outsiders, it would not only fail to protect the users' health, but also pose a threat to public health. To prevent expired masks from being used by B/D staff or others, and to effectively guard against circulation of those masks in the market, we recommend that GLD issue guidelines to B/Ds as soon as possible to strongly remind them to distribute masks based on the "first-in first-out" principle and their suggested shelf life, so as to avoid having unused masks beyond the expiry date. The guidelines should also stipulate a set of uniform and stringent procedures for disposing of expired masks to make sure that those masks cannot be used and sold in the market.

24. Moreover, we also recommend that GLD take this opportunity to draw up and issue to B/Ds guidelines on the disposal of expired PPE other than masks. This should ensure that expired PPE would not be distributed to staff, nor would it be scavenged and used, or even resold for profit, by outsiders after disposal. Given that expired PPE (including masks) cannot offer adequate protection, which is a potential risk to personal and public health and safety, we consider it imperative for the authorities to tackle the issue seriously.

No Evidence of CSI Masks Circulated in Market Extensively or Systematically

25. Our direct investigation stemmed from media and public reports that CSI masks were on sale in the market. Although no discoveries were made during our site visit of pharmacies in Sham Shui Po, we consider that a convicted case involving a contravention of the TDO has confirmed that CSI masks had been sold in a pharmacy. Nevertheless, according to data from C&ED, it conducted more than 38,000 inspections at retail spots between 27 January and 31 October 2020 under “Operation Guardian”. Yet, other than the case mentioned above, customs officers have not discovered any CSI masks and/or their packaging boxes on display for sale. We consider that the data of “Operation Guardian” reflects to a certain extent that CSI masks have not been circulated in the local market extensively or systematically. The masks seized by C&ED were probably expired CSI masks, which should have been discarded.

26. As regards why there was an isolated case of CSI masks on sale in the market, we are unable to establish the reason in the absence of specific and direct evidence. Nonetheless, our investigation revealed that the mechanisms for distributing masks by some departments before the pandemic were rather lax, and the procedures of a certain department for disposing of expired masks were not entirely stringent. This could increase the risk of misuse of CSI masks.

27. We must reiterate that pursuant to the SPR and the Civil Service Code, public officers are personally responsible for the safe custody of all stores received by them in the course of their duties, and shall use public resources only for the authorised purposes. Consequently, it is in breach of the SPR and the Civil Service Code to give or sell the masks to others. Additionally, anyone who sells such items may commit a criminal offence.

No Restrictions on Non-governmental Organisations (“NGOs”) against Resale of CSI Masks Previously

28. We notice that NGOs in the past could purchase masks from CSD after providing certain basic information. CSD had not restricted how NGOs should use the masks, such as reselling or using them for private purposes. In fact, unless otherwise stipulated in the purchase agreement, NGOs were entitled to decide how to use the purchased CSI masks. However, after the outbreak of COVID-19, CSI masks manufactured with public resources have attracted considerable attention from the community.

29. We are pleased to learn that CSD has sought legal advice from the Department of Justice in mid-February 2020 and subsequently decided to impose restrictions on NGOs against resale, export or private usage of goods and/or services purchased from CSD. A specialised application form for placing job orders by NGOs was introduced in late April, stipulating the terms and conditions for NGOs when purchasing goods and/or services from CSD in future. On 27 November 2020, CSD informed this Office that it had decided not to consider resuming the sale of CSI masks to NGOs in future. We consider CSD to have taken proper action in this connection to address the concern raised following the pandemic, which can reduce the potential risk of misuse of CSI masks and other goods/services.

Consideration to be Given to Setting Priorities for Accepting Purchase Orders of CSI Masks and Enhancing Transparency

30. CSD did not advertise and solicit purchase orders for its CSI masks. Apart from GLD, CSI masks were sold to those organisations approaching CSD to enquire and purchase the product after they had learned about its availability from various channels. Before the COVID-19 pandemic, CSD would decide whether to accept purchase orders from organisations other than GLD after considering any surplus production capacity of its workshop and the ability to meet the delivery deadline requested by the client. However, as CSI masks are priced significantly lower than other filter masks on sale in the market, CSD's current practice would only benefit those organisations in the know about the masks available from CSD, and would surely give an impression of inadequate transparency. When the subject of CSI masks was widely discussed in the community, public scepticism was fuelled by the lack of transparency about the sale of those masks. We agree that it is in public interest to suspend accepting purchase orders from organisations other than GLD until the COVID-19 pandemic is under control, such that CSD can concentrate resources on meeting the demand from B/Ds. Since CSD has acquired extra mask production machines to boost its mask production capacity in response to the pandemic, we reckon that CSD should review its policy of accepting purchase orders for masks in normal and contingency circumstances, after balancing such factors as optimisation of resources (i.e. mask production machines and relevant devices, equipment) and B/Ds' demand for masks. In particular, it should consider setting priorities for target clients, changing the method of accepting purchase orders from organisations other than GLD (i.e. the Hospital Authority or other public organisations) and establishing a mechanism for accepting those orders, as well as enhancing transparency of relevant information.

List of Non-B/Ds Eligible for Distribution of Masks to be Reviewed

31. We note that in addition to B/Ds, six non-B/Ds, namely this Office, the Independent Commission Against Corruption, the Independent Police Complaints Council, the Judiciary, the Public Service Commission and the Legislative Council Secretariat, may also request distribution of masks from GLD. We accept that with adequate supply before the COVID-19 pandemic, it was unproblematic for GLD to distribute masks to non-B/Ds, such that those publicly funded organisations could purchase masks at lower costs. However, we note that other statutory bodies of similar nature are not on the name list. We suggest that GLD review the list of non-B/Ds eligible to request distribution of masks from GLD in normal circumstances.

Contingency Guidelines to be Drawn up Based on Experience of Coping with This Pandemic

32. During our direct investigation, we note that CSD has since January 2020 ceased accepting purchase orders for masks from organisations other than GLD, and continued to reserve a small quantity of masks for internal consumption, such that it can concentrate resources on meeting the demand for masks from B/Ds. At the same time, CSD has taken measures to raise the output of masks incrementally, with the monthly output gradually boosted from around 1.011 million in 2018/19 to 4.057 million in March 2020.

33. As regards GLD, it has since January 2020 adopted various means to approach manufacturers and suppliers for procurement (including direct procurement) of masks. Meanwhile, GLD conducted an open tender for procuring masks in late January 2020, thereby contacting more suppliers and diversifying the source of supply. Furthermore, in a bid to accurately assess B/Ds' demand for masks under the pandemic, FSTB requested in early February 2020 all B/Ds to review the quantity of surgical masks required monthly, such that GLD could arrange for the corresponding procurement as soon as possible and maintain adequate supply of masks for B/Ds.

34. We consider CSD and GLD to have diligently performed their duties and endeavoured to meet the surging demand for masks from B/Ds under the pandemic. To facilitate their timely response to similar or other contingency situations in future, we recommend that CSD, based on the experience gained this time, draw up contingency guidelines regarding the criteria and priorities for accepting the purchase orders of masks and/or other PPE, and the corresponding arrangement for increasing the output

of masks and/or other PPE in epidemic and/or other contingency circumstances; GLD, also based on the experience gained this time, draw up pragmatic and proper contingency guidelines regarding the collection and assessment of B/Ds' demand for masks and/or other PPE, and the corresponding arrangement for procuring masks and/or other PPE in epidemic and/or other contingency circumstances.

Failing to Disclose More Information in Timely Manner to Address Market Rumours and Public Enquiries

35. At the onset of the COVID-19 pandemic, there was a desperate shortage of masks in the local market. Concurrently, a lot of media coverage, online information and rumours about suspected misuse of CSI masks were widely circulating. It not only caused public concerns and speculations about any misuse of CSI masks, but also prompted public requests for clarification from the Government on the production and sale of CSI masks. Nonetheless, the relevant B/Ds rejected their requests, contending that the disclosure of detailed information on PPE (including CSI masks), such as the stock, usage, quantities procured and moneys involved, would undermine the bargaining power of GLD and B/Ds in their procurement exercises, given the fierce competition for sourcing PPE at that time. Meanwhile, this Office received a number of complaints about access to information related to CSI masks under the Code on Access to Information.

36. In our opinion, the outflow of CSI masks became a topic of wide community concern partly owing to the lack of information for the public to understand and grasp the production, distribution, stocktaking and management of CSI masks by relevant B/Ds. As the public tried to obtain more information but to avail, more speculations and conjectures were generated. We accept that relevant B/Ds were fully occupied in dealing with the heavy workloads brought by the pandemic at that time. It is also worth considering whether voluntary disclosure of such information would conversely impact on the fight against the coronavirus and the stakeholders. However, allowing public speculations and rumours to persist would only reinforce the impression of cover-ups on the part of the Government.

37. We are pleased to note that the Government eventually issued in August 2020 a report on PPE to release information on the Government's procurement, stock and distribution of PPE (including CSI masks). We also urge the B/Ds concerned to take reference from this experience and contemplate how to disclose relevant information in a timely and proper manner under similar situations in future, after fully considering

such factors as public interest and minimising any impact on the functions of B/Ds. This would help allay public concern and maintain public confidence in the Government.

Our Recommendations

38. In light of the above, The Ombudsman makes the following recommendations to CSD and GLD:

CSD

- (1) to review its policy of accepting purchase orders for CSI masks in normal and contingency circumstances, such as setting priorities for target clients, changing the method of accepting purchase orders from organisations other than GLD and establishing a mechanism for accepting those orders, as well as enhancing transparency of relevant information;
- (2) based on the experience of meeting surging demand for masks from B/Ds this time, to draw up contingency guidelines regarding the criteria and priorities for accepting the purchase orders of masks and/or other PPE, and the corresponding arrangement for increasing the output of masks and/or other PPE in future epidemic and/or other contingency circumstances;

GLD

- (3) to draw up and issue to B/Ds guidelines on distribution and management of PPE (including CSI masks), as well as monitoring the quantity used, in normal and contingency circumstances;
- (4) to issue guidelines on proper disposal of expired masks to B/Ds as soon as possible, stipulating a set of uniform and stringent procedures for B/Ds to follow and strongly reminding B/Ds to distribute masks based on the “first-in first-out” principle and their suggested shelf life;
- (5) to draw up and issue to B/Ds guidelines on disposal of other expired PPE (such as N95 respirators);

- (6) to review which non-B/Ds are eligible to request distribution of masks from GLD in normal circumstances; and
- (7) based on the experience of meeting surging demand for masks from B/Ds this time, to draw up pragmatic and proper contingency guidelines regarding the collection and assessment of B/Ds' demand for masks and/or other PPE, and the corresponding arrangement for procuring masks and/or other PPE in future epidemic and/or other contingency circumstances.

Office of The Ombudsman
December 2020

1

引言

背景

1.1 由惩教署生产的过滤口罩（即俗称的「CSI口罩」），主要供应给政府物流服务署（「物流署」），并由物流署分发给各政策局及部门¹（以下统称为「部门」）使用。

1.2 2020年1月，本港出现首宗2019冠状病毒病（下称「COVID-19」）确诊个案。随着疫情的演变，市民对过滤口罩的需求出现急速增加，市面过滤口罩的供应变得严重短缺。与此同时，有传媒和市民指出，市面有CSI口罩出售；亦有市民向本署投诉，怀疑有人滥用CSI口罩。

1.3 有鉴于此，申诉专员决定根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条，向负责生产CSI口罩的惩教署，以及负责向各部门分发CSI口罩的物流署展开主动调查，审研两部门在CSI口罩的生产、分发和点存方面的机制、程序和执行情况，以查证当中是否有不妥善之处，并在有需要时向当局提出改善建议。

1.4 如上文所说，物流署负责将CSI口罩分发给各部门使用（下称「用家部门」）。为了更掌握CSI口罩的使用情况，本署抽选了五个部门作为查询对象，希望透过以上七个部门提供的资料，进一步了解一般部门如何管理及使用CSI口罩。

¹ 除各政策局及部门外，本署、廉政公署、独立监察警方处理投诉委员会、司法机构、公务员叙用委员会及立法会秘书处均可向物流署要求分发口罩。

调查范围

1.5 这项主动调查的审研范围包括：

- 惩教署生产、分发和点存 CSI 口罩的安排；
- 物流署采购、分发和点存 CSI 口罩的安排；以及
- 各用家部门就 CSI 口罩的管理和使用情况。

调查过程

1.6 本署于 2020 年 3 月 3 日就本课题向惩教署和物流署展开主动调查，并于同月 5 日以新闻稿向公众宣布此项决定，邀请市民提供相关资料和意见。截至 2020 年 10 月 31 日，本署总共收到 63 份公众意见²，当中有市民表示支持或反对展开此项主动调查，亦有现职或退休公务员、释囚和其他市民就本课题提供参考资料，包括相关新闻报道和网上流传的讯息和照片，以及他们对事情的评论。同时，本署接获 14 宗怀疑滥用 CSI 口罩的投诉，以及 17 宗与索取 CSI 口罩资料有关的《公开资料守则》投诉。

1.7 本署的调查工作包括：

- 审研惩教署、物流署和各用家部门所提供的资料 and 统计数据；
- 与惩教署和物流署的高层及前线管理人员会面；
- 到访惩教署罗湖惩教所口罩工场视察工作流程和检视相关记录；
- 审视物流署的电脑系统内的相关资料；
- 邀请公众人士提供意见，审研他们提供的资料，并与部分资料提供者会面或电谈；

² 包括 62 份书面意见、1 份口头意见。

- 审阅相关新闻报道和网上流传的讯息、照片和片段；以及
- 派员到深水埗区药房了解售卖 CSI 口罩的情况。

1.8 2020 年 11 月 10 日，本署将调查报告的初稿送交惩教署、物流署和各用家部门置评。经考虑及适当纳入相关部门的意见后，本署于 2020 年 12 月 14 日完成这份报告。

2

惩教署生产、分发和点存 CSI 口罩的安排

背景资料

2.1 惩教署工业及职业训练组（「工业组」）负责管理该署的工业生产，当中包括 CSI 口罩。现时，CSI 口罩由惩教署辖下的罗湖惩教所、东头惩教所及赤柱监狱合共五个过滤口罩工场³（「口罩工场」）负责生产。在 2020 年 5 月中旬前，惩教署仅生产成人尺码（即「普通尺码」）口罩，为了应付部门于 COVID-19 疫情发生后对儿童口罩的需求，该署于 2020 年 5 月中旬开始逐步投入生产儿童口罩。

2.2 就 CSI 口罩的防护规格，惩教署每年均会委托坊间的实验室作检测，以测试口罩是否符合美国材料与试验协会（American Society for Testing and Materials，简称「ASTM」）的要求，最近一次检测于 2020 年 5 月进行，结果显示口罩符合 ASTM F2100-19 第一级防护级别⁴的要求。

2.3 每个 CSI 口罩均刻印有「CSI」字样（见图 1），建议储存期为五年。惩教署以往采用旧款的绿色包装盒（见图 2），自 2017 年 6 月起陆续改用新款的白色包装盒（见图 3）。两者的分别是：

³ 惩教署于 2004 年 3 月在芝麻湾戒毒所（后改称为「芝新惩教所」）开设首个口罩工场。2008 年，该署在荔枝角惩教所开设口罩工场。2010 年，该署将芝新惩教所及荔枝角惩教所的口罩生产线转移到罗湖惩教所。及至 2020 年，为应付 COVID-19 的疫情，该署于罗湖惩教所、东头惩教所及赤柱监狱增设口罩工场，并分别于同年 3 月、4 月及 5 月开始运作。现时，罗湖惩教所的口罩工场数目为三个，其余两间院所则各占一个。

⁴ 符合 ASTM F2100-19 第一级防护级别的要求，代表口罩的细菌过滤效率及颗粒过滤效率均等于或超过 95%。

新款包装盒注明制造日期和建议储存期；旧款包装盒只显示了制造日期，而没有显示建议储存期。

图 1：CSI 口罩

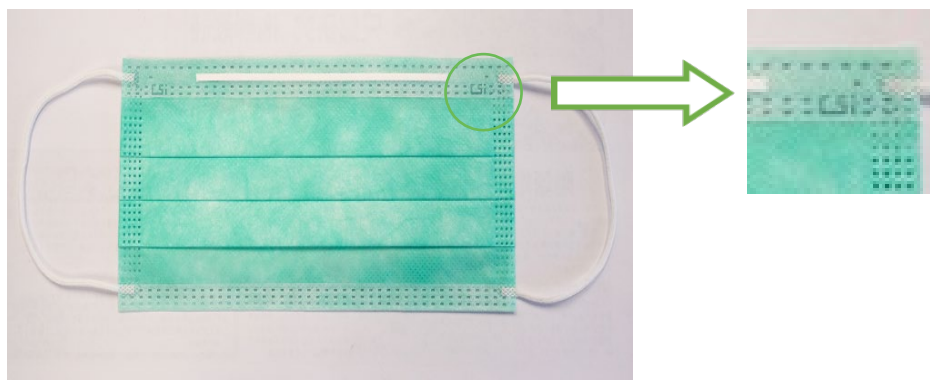


图 2：旧款绿色包装盒



图 3：新款白色包装盒



CSI 口罩的生产及分发

2.4 惩教署表示，该署并没有为其产品（包括 CSI 口罩）和服务，对外进行促销推广。若有部门以外机构主动联络该署查询能否供应相关产品或服务，该署会在了解有关机构的背景后，按既定机制评估是否接受其订单（下文第 2.23 段）。

成人口罩

2.5 CSI 成人口罩的主要销售对象为物流署。在疫情发生前，惩教署亦会将小部分口罩保留作内需之用（下文第 2.25 和 2.27 段），以及售予社会福利署辖下的伊利沙伯医院医务社会服务部、粉岭综合家庭服务中心、大埔及北区福利办事处和上水社会保障办事处（下称「社署机构」）、医院管理局辖下香港东联网和新界西联网（下称「医管局联网」），以及某些非政府组织。于 2017 年至 2019 年期间，有 24 个非政府组织曾获惩教署出售 CSI 成人口罩，当中有 10 间为学校，另有 14 间为社福机构。

2.6 及至 2020 年 1 月，惩教署从媒体报道得悉内地出现 COVID-19 确诊个案后，决定即时停止接受物流署以外的口罩订单，以及继续保留小部分口罩作内需之用，并陆续展开各种增加口罩生产量的工作，包括：安排在囚人士自愿加班、将罗湖惩教所口罩工场改为 24 小时运作、征集现职及退休惩教人员义务参与口罩生产工作、额外购买口罩生产机器及原材料，以及于罗湖惩教所、东头惩教所及赤柱监狱增设口罩工场，以尽量满足各部门对口罩的需求。该署于 2020 年 1 月、2 月及 3 月的成人口罩生产量分别为 147.9 万个、213.3 万个及 405.7 万个。其后，财经事务及库务局（「财库局」）于 2020 年 2 月下旬指示各部门（包括惩教署）呈交口罩的每月需求量，并交由物流署统筹和分发口罩予各部门。惩教署于同月下旬起改为向物流署要求分发口罩，而不再将口罩保留作内需之用。

2.7 另外，惩教署于 2020 年 2 月中旬起，在政策创新与统筹办事处（「创新办」）指示下，由该署每月直接将约 70 万个成人口罩分别付运予食物环境卫生署（「食环署」）、康乐及文化事务署（「康文署」）、房屋署、政府产业署（「产业署」）、海事处及香港海关（「海关」），以分发给政府外判合约清洁工人使用。上述部门各可获分发多少个口罩，由创新办负责统筹。由惩教署直

接付运口罩予上述部门的安排，于 2020 年 4 月 26 日起，改为由惩教署付运予物流署，以便物流署分发给上述部门。另外，自 2020 年 3 月中旬起，惩教署亦会付运成人口罩予政府资讯科技总监办公室（「资科办」），让资科办分发予完成家居检疫的隔离人士使用。

2.8 惩教署 2015/16 至 2019/20 年度就成人口罩的每年生产量和付运量，列于表 1。

表 1：成人口罩的生产量和付运量

		年度（以万个口罩计）				
		2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
生产量		1,852.8 (100%)	1,313.3 (100%)	1,598.9 (100%)	1,213.7 (100%)	1,847.9* (100%)
付运量	物流署	1,680 (90.7%)	1,183.2 (90.1%)	1,454 (90.9%)	1,071 (88.2%)	1,595.5 (86.3%)
	非政府组织	22.6 (1.2%)	23 (1.8%)	15.7 (1.0%)	19.6 (1.6%)	10.2 (0.6%)
	社署机构	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0.5 (0.0%)	1.2 (0.1%)	0.2 (0.0%)
	医管局联网	25.2 (1.4%)	22 (1.7%)	22.3 (1.4%)	16.8 (1.4%)	25 (1.4%)
	惩教署 (内需用)	125 (6.7%)	85.1 (6.5%)	106.4 (6.7%)	105.1 (8.7%)	82.2 (4.4%)

* 当中约 134.6 万个口罩是在创新办指示下付运予相关部门，另有约 2,000 个口罩则付运予资科办（第 2.7 段）。

2.9 惩教署 2020 年 2 月 12 日至 5 月 11 日向资科办付运，以及在创新办指示下向相关部门付运的成人口罩数量，列于表 2。

**表 2：向资科办付运
及在创新办指示下向相关部门付运的成人口罩数量**

		2020 年（以每个口罩计）		
		2 月 12 日至 3 月 11 日*	3 月 12 日至 4 月 11 日	4 月 12 日至 5 月 11 日**
创新办 (用作分发予 政府外判合约 清洁工人 使用)	食环署	330,000	384,600	417,200
	康文署	90,000	138,600	138,600
	房屋署	217,005	203,000	210,000
	产业署	9,500	12,000	12,000
	海事处	5,900	5,900	5,900
	海关	2,100	2,100	2,100
该周期总付运量		654,505	746,200	785,800
资科办 (用作分发予 完成家居检疫 的隔离人士 使用)	该周期总付运量	0	1,750	27,750

* 2020 年 2 月 12 日为政府宣布会分发口罩予政府外判合约清洁工人后的第一个付运口罩日期。表 2 显示的是三个交付周期（每周期为期一个月）的数据。

**2020 年 4 月 26 日起，由惩教署按创新办的指示直接付运口罩予相关部门的安排，改为由惩教署付运口罩予物流署，再由后者分发给相关部门（第 2.7 段）。

儿童口罩

2.10 惩教署于 2020 年 5 月中旬开始逐步投入生产儿童口罩（第 2.1 段），并会全数送交物流署以分发予有需要的部门。该署于 2020 年 5 月的儿童口罩生产量为 71.4 万个。

CSI 口罩的定价

2.11 惩教署的工业生产以非牟利方式营运。该署向部门供应产

品时，只会收取产品的直接成本，即物料成本、装配费用⁵及运输费用。至于向其他机构供应产品，该署署长则可自行厘订价格，而定价最低限度须收回直接成本。就成人口罩而言，惩教署会向部门（即物流署及社署机构）收回产品的直接成本；至于非政府组织及医管局联网，该署则会额外收取行政成本（即每个口罩\$0.01）。表3显示CSI口罩的售价。

表 3：CSI 口罩的售价*

	儿童口罩	成人口罩	
		2020 年 5 月前	2020 年 5 月起
物流署	\$0.5	\$0.13	\$0.55
社署机构	-	\$0.13	-
非政府组织	-	\$0.14	-
医管局联网	-	\$0.14	-

* 截至 2020 年 8 月的资料。

2.12 至于惩教署内需的成人口罩，该署辖下各单位同样须以产品的直接成本（即每个口罩\$0.13）向总部工业及职业训练组（「总部工业组」）付费购买。惟自 COVID-19 疫情发生后，惩教署于 2020 年 2 月下旬起已改为按物流署所订的价格（下文第 3.5 段）向后者要求分发口罩应付内需（第 2.6 段）。

生产 CSI 口罩的机制

生产管理及控制系统

2.13 为有效控制不同产品由原材料变成制成品，惩教署会以电脑化的生产管理及控制系统（「管控系统」），记录、处理及控制顾客订单、工作订单、存货清单、物料清单、物料耗用情况、生产成本及付货安排等。就口罩而言，当总部工业组接到顾客订单后，该组便会透过「管控系统」，向院所口罩工场发出工作订单，让相关工场作出相应的生产安排。所有由供应商提供及从工业物料仓库取得的原材料的资料，以及已完成制作和已付运的口罩数量，均须

⁵ CSI 口罩的直接成本不包括装配费用。

记录在「管控系统」内，以让总部工业组及相关工场能掌握订单完成的程度、原材料耗用情况及口罩付运的安排等。

原材料的采购

2.14 惩教署以报价或招标形式采购口罩原材料，而不同的口罩原材料采购合约的年期⁶及届满日期均有所不同。当采购合约的期限快要届满或合约上列明的指明数量快要到达上限时，该署会参考过往的口罩订购量，以及物流署的口罩预计订购量，估算新合约的年期内须制造多少个口罩，以及按照产品材料清单⁷计算该项原材料的所需数目，并进行采购。该署与原材料供应商的采购合约条款订明，该署可于合约年期内采购合共不多于指明数量的 130%或不少于指明数量的 70%的原材料⁸。

2.15 于采购合约的年期内，惩教署会按实际需要，定期向各原材料供应商发出采购订单，要求对方将有关的原材料运送至合约指定的送货地点。当院所收到供应商送交的材料后，须将有关原材料存放于工业物料仓库，并将有关资料输入「管控系统」。有关仓库均设有独立门锁及会上锁，而锁匙须存放于院所内保安严密的锁匙房。如该署职员有需要进入仓库内工作，须按既定程序领取及归还锁匙，锁匙房的负责职员须核实领取锁匙的职员之身份方可让对方领取锁匙并就此作记录。一般而言，该署会储备足够制造一个月口罩存量的原材料。

⁶ 惩教署不同的口罩原材料采购合约年期介乎一年至两年不等。

⁷ 产品材料清单 (Bill of material) 是用作说明一件产品是由甚么及多少原材料所构成。

⁸ 例：如采购合约上列明的指明数量为 100 米的口罩布料，则惩教署可于合约年期内向供应商采购不少于 70 米至不多于 130 米的口罩布料。

生产流程及储存安排

2.16 惩教署以「需求导向」作为生产口罩的原则，亦即是按顾客订单的数量要求而生产。当收到顾客订单后，该署总部工业组便会透过「管控系统」，向院所口罩工场发出工作订单（**第 2.13 段**）。工场收到工作订单后，便会根据订单上列明的口罩数量，作出相应的生产安排，包括从工业物料仓库提取足够的原材料、调节机器的运作速度，以及调配在囚人士的工作岗位。

2.17 每个口罩工场由最少一名负责班务的职员管理工场秩序及纪律，以及由一名负责工艺的职员（「工艺导师」）负责生产及品质管理。口罩的生产工序依次为制造过滤口罩本体、焊接耳线、品质检查及包装。工艺导师及已接受训练的在囚人士会负责操作全自动或半自动口罩生产机⁹。

2.18 负责品质管理的在囚人士会按既定程序¹⁰检查已焊接耳线的口罩是否合格，并判断该些被评定为不合格的口罩能否经加工后重新成为合格口罩。如在囚人士遇到一些难以判断能否经加工后重新成为合格口罩的情况，可征询工艺导师的意见，由工艺导师决定是否加工。至于被判断为合格的口罩，则会由负责包装的在囚人士以每 50 个口罩为一盒进行包装¹¹。

2.19 待发货的口罩会暂存于院所的工业物料仓库。一般而言，仓库内最多只有三至四天存量的待发货口罩。就未能于同日完成焊接耳线的口罩本体（即口罩半制成品），相关职员会记录该些半制成品的数量，并将之暂存放于工业物料仓库，待下一个工作天完成余下工序。有关仓库的上锁及仓库锁匙的保管，见上文**第 2.15 段**。

⁹ 全自动口罩生产机能自动化生产口罩本体及焊接耳线；而半自动口罩生产机则只能自动化生产口罩本体，须再交由在囚人士为该些口罩焊接上耳线。

¹⁰ 有关程序包括检查口罩尺寸、鼻线长度及位置是否符合标准、耳线有否松脱、过长或过短、口罩表面有否破损或起毛等。

¹¹ 由资料办分发予完成家居检疫的隔离人士使用的口罩（**第 2.7 段**），有关在囚人士会以每五个口罩为一袋进行包装。

不合格口罩的销毁程序

2.20 一般而言，口罩工场每天下午约四时会进行不合格口罩的报废及销毁程序。在囚人士会先将不合格口罩剪破，以确保不能使用。其后，当值的高级惩教主任（工业及职业训练）或惩教主任（工业及职业训练）会确认经量重后的报废口罩总重量，然后交由保安组¹²弃置，及将日期和报废口罩总重量记录在生产、品质检查及报废记录簿，而当值的高级惩教主任（工业及职业训练）或惩教主任（工业及职业训练）亦会不定时检查该记录簿，以确保上述程序获妥善执行。

2.21 惩教署 2017/18 至 2019/20 年度每年的报废成人口罩数量¹³及合格与报废比例列于表 4。根据该署提供的资料，就该三个年度而言，该署每生产 1,000 个成人口罩，便有约 5 至 7 个的口罩报废，按年计情况相若。

表 4：报废成人口罩数量及合格与报废比例

年度（以每个口罩计）	2017/18	2018/19	2019/20
报废数目	83,240	87,556	118,482
总生产量	15,989,000	12,137,000	18,479,000
合格与报废比例	1:0.0052	1:0.0072	1:0.0064

分发口罩的机制

订购安排

2.22 于每个财政年度开始前的 11 月至 12 月，物流署会要求各部门提交该个财政年度对口罩的需求估算（下文第 3.6 段），然后于 3 月在计算出所有部门于该个财政年度对口罩的总预计需求后，告知惩教署该个财政年度的口罩预计订购量（下文第 3.9 段）。在财政年度开始后，物流署一般会于每月向惩教署发出「政府物流服务署订货单」，向惩教署采购口罩。若物流署欲于财政年度开始后

¹² 每间院所均设有保安组，该组负责协助惩教署总部服务质素处监察院所运作及院所内的非法活动。

¹³ 惩教署的报废成人口罩数量是以不合格口罩的总重量除以一个口罩的标准重量计算。

采购较原来预计订购量为多的口罩，惩教署则会视乎工场有否剩余产能及交货期限能否满足物流署的要求，决定是否接受物流署的额外订单。

2.23 非政府组织、医管局联网及社署机构如欲向惩教署订购口罩，须向总部工业组提供基本资料，包括：机构名称、订购口罩数量、送货地址及联络方法。该组在了解有关机构的背景后，会按工场有否剩余产能及交货期限能否满足客户要求以决定是否接受有关机构的订单。若总部工业组决定接受订单，便会在「管控系统」输入相关资料，以便相关的口罩工场作出生产安排（**第 2.13 段**）。

2.24 惩教署表示，因应坊间出现售卖或使用疑似 CSI 口罩，该署于 2020 年 2 月中咨询律政司的法律意见后，决定规限相关非政府组织不得将其获该署出售的产品及 / 或服务转售、输出或作任何私人用途，并于 2020 年 4 月下旬开始落实使用「非政府组织工作订单申请表」，以要求相关组织日后向该署采购产品及 / 或服务时须遵守有关条款¹⁴。另外，该申请表亦列明，承接非政府组织订单的优先次序低于政府部门及公共机构的订单，而工业组可全权酌情决定是否接受和批准非政府组织订单。惩教署于 2020 年 11 月 27 日告知本署，由于现时市面口罩供应充足，以及物流署对口罩有一定的需求，因此该署已决定日后不考虑恢复向非政府组织出售 CSI 口罩。

2.25 至于惩教署应付内需的口罩，于 2020 年 2 月下旬前，惩教署辖下的各院所工业及职业训练组（「院所工业组」）会直接向总部工业组订购供各院所不同工场使用的口罩；而该署辖下的总部健康护理组则会透过中央物料供应分组向总部工业组订购口罩，供工业组以外的其他组别使用。2020 年 2 月下旬起，惩教署改为向物流署要求分发口罩应付内需¹⁵（**第 2.6 段**）。

¹⁴ 有关条款包括：非政府组织须保证、承诺并采取一切合理步骤，以确保其属下员工、代理人及分判商（如有）不会将有关订单采购的所有产品及 / 或服务转售或输出或作任何私人用途，否则政府可全权酌情决定取消有关订单余下仍未付运或提供的产品及 / 或服务、取消有关组织所提交的其他所有订单、要求有关组织立即自费把所有已收到的产品退回给政府、拒绝接受有关组织日后任何订单等。

¹⁵ 惩教署表示，于疫情发生前后，均未曾自行向其他供应商采购口罩，惟曾于 2020 年 5 月中获物流署分发非 CSI 口罩。

送货安排

2.26 若要安排付运口罩予提货的客户，相关院所的高级惩教主任（工业及职业训练）或惩教主任（工业及职业训练）须将该客户及其提取的口罩数量输入至「管控系统」，而「管控系统」只会在有足够口罩制成品的情況下，才会批出送货单。在送货当日，相关院所负责内部运输的职员须向大闸蟹主管出示「出闸纸」（即由总惩教主任、工业经理 / 工业联络主任或获其授权的代表签发的通行证），并由大闸蟹主管核对运离院所的口罩并在「出闸纸」上签署，才可将有关口罩交由合约运输承办商运送给客户，而承办商须将客户签署的送货单交回惩教署，才可获发相关的运输费用。

2.27 在确认完成付运程序后，惩教署会计组会向有关客户发出缴款单以收取款项。至于该署辖下单位（**第 2.25 段**）的款项会经由「政府财务管理资料系统」进行转账交易。

点存 CSI 口罩的机制

盘点存货安排

2.28 惩教署每年三月和九月均会就所有产品（包括 CSI 口罩）的原材料、半制成品及制成品进行盘点。九月所进行的盘点目的是作内部稽核，而三月所进行的盘点则是用作拟备政府一般收入账目的资产负债表（包括用作记录工业组财务运作的惩教工业暂记账），并由审计署进行审计。审计署于 2015/16 至 2019/20 年度每年发布的《香港特别行政区政府账目审计结果报告书》，并无就惩教工业暂记账有任何负面评价。

2.29 经进行盘点后，该署便可根据「管控系统」内的记录，再对照盘点记录，以了解有否口罩制成品及半制成品遗失或与记录不符的情况，以及透过比较系统所计算出来的结存记录，以了解不同的原材料有否出现「Over Use（点算出来的实际使用数量比预算多）」或「Under Use（点算出来的实际使用数量比预算少）」的情况。如盘点结果显示原材料出现「Over Use」或「Under Use」的情况，相关院所须解释差异的原因（常见原因包括：机器劳损、维修、更换新机器等）及提交建议跟进方案，再交由总惩教主任（工业组）负责批核，而相关院所须执行已批核的跟进方案。

2.30 在 2015/16 至 2019/20 年度，惩教署于每年三月和九月所进行的盘点中，未有发现有关于口罩的原材料、半制成品及 / 或制成品遗失或记录不符的情况。换言之，在 2015/16 至 2019/20 年度就 CSI 口罩进行的盘点，并无发现任何异常情况。

3

物流署采购、分发和点存 CSI 口罩的安排

背景资料

3.1 物流署的职责之一，是负责为各部门采购、验收、储存及分发存放在该署常备库存内的常备库存物料，而根据《物料供应及采购规例》¹⁶（「《规例》」）第 245 条，除在《规例》列明的情况外，各部门须透过物流署采购常备库存物料，包括口罩和其他个人防护装备；口罩包括供医疗用途的普通尺码口罩和细码口罩，以及供一般用途的口罩¹⁷，其他个人防护装备则包括 N95 呼吸器、面罩、保护袍和全身防护服（以下统称为「个人防护装备」）。CSI 口罩被归类为医疗用途口罩。

3.2 在 COVID-19 疫情发生前，为配合政府传染病应变工作，物流署会恒常储备各类个人防护装备，包括 1,000 万个医疗用途普通尺码和细码口罩¹⁸。

3.3 物流署职责之一是协助部门遵守《规例》。该署负责向部门

¹⁶ 《物料供应及采购规例》由财政司司长 / 财经事务及库务局局长根据《公共财政条例》制定，以规管有关政府物料的管理和采购事宜。在可向物流署要求分发口罩的部门 / 机构当中，本署、香港金融管理局、独立监察警方处理投诉委员会、立法会秘书处，以及作为香港房屋委员会的执行机关的房屋署，并非根据《规例》处理其物料的管理和采购事宜。本调查报告提及的《规例》的相关条文原文，请见附录 1。

¹⁷ 2020 年 5 月起，物流署向各部门新增供应一般用途的口罩。一般用途口罩与医疗用途口罩的分别在于后者的防护规格较高。

¹⁸ 惩教署于 2020 年 5 月中旬开始逐步投入生产儿童口罩（第 2.1 段），而物流署亦于同月起向惩教署采购 CSI 儿童口罩，并将其归类为医疗用途细码口罩。

发出「政府物料管理指引和程序」，以提醒各部门管制人员履行《规例》下关于物料管理的责任；每年为各部门负责采购及 / 或物料管理的人员举办讲座、安排各部门的物料供应职系人员每三年参加《规例》复修课程，从而巩固有关人员的工作知识；以及为物料供应员职系 / 助理物料供应员职系人员提供手册，其内容包括物料记录、记账及管理，并将有关手册上载至数码政府合署，供有关人员参阅。

采购口罩的机制

常备库存物料系统

3.4 为更有效处理与供应常备库存物料相关的工作，物流署使用电脑化的常备库存物料系统（「物料系统」），以处理部门的订单，包括记录不同物料的收货量及支货量、部门就不同物料的预计需求量，以及就不同物料的送货安排等。

口罩的定价

3.5 物流署向各部门分发口罩后，会根据《规例》第 705(b)条向有关部门收取费用，而有关费用是按照「物料系统」就该种口罩自动计算出来的加权平均成本¹⁹。

预计需求量

3.6 为评估部门对口罩的需求，物流署预购及验货组于每年 11 月至 12 月，会要求部门提交下一个财政年度对各种口罩的预计需求量。在提交预计需求量时，各部门物料经理应根据物流署向其发出的「政府物料管理指引和程序」（**第 3.3 段**），考虑其口罩的库存量、过往使用量、使用期限，以及预知的工作或流程上的变动等因素，以作出务实的预算，避免口罩的仓存过多或不足。

3.7 物流署预购及验货组会审视部门所提交的口罩预计需求

¹⁹ 加权平均成本是指以可供分发的物品成本除以可供分发的物品数量计算得出的平均成本。于疫情发生后，由于物流署为应付疫情而增加库存，需要将部分口罩存放在租用货仓内，因此所涉及的额外费用（即租金）亦已包括在有关物品的成本内。

量，如有关部门的口罩预计需求量，比过往两个财政年度任何一年的需求量多于或少于 30%，该组会要求有关部门重新检视并提供解释，以确保其提交的口罩预计需求量准确无误。该组在审视部门的口罩预计需求量时，会考虑有关部门于过去两个财政年度的口罩订购量，以及其口罩预计需求量出现变化的原因（例：是否因人员数目、工作量 / 性质 / 环境有所改变等）。部门的口罩预计需求量，均会记录在「物料系统」。完成审视后，该组会按口罩库存量及部门的口罩总预计需求量，以进行其后的采购工作，并将口罩的成本，记录在由该署署长管理的常备库存物料帐内，以及安排供应商将口罩适时运送至物流署。当物流署收到供应商送交的口罩后，须将有关口罩储存于该署的常备库存物料仓。常备库存物料仓设有防盗系统及 24 小时闭路电视系统，亦有保安员巡逻。如该署相关职员有需要进入常备库存物料仓内，须登记以领取及归还锁匙。该署亦会根据《规例》第 896(a)及 896(b)条，安排总监（物料供应管理）及首席物料供应主任（物料供应管理）分别至少每两年及每三个月突击抽查常备库存物料仓的保安措施。

3.8 在过去五年（即 2015/16 至 2019/20 年度），就医疗用途普通尺码口罩预计需求量比过往两个财政年度任何一年的需求量多于或少于 30% 的申请个案，物流署经审视后，认为有关部门均能提供充分解释²⁰，故最终全数接纳有关申请。

医疗用途普通尺码口罩

3.9 就医疗用途普通尺码口罩而言，物流署的主要供应者是惩教署。每年 3 月，物流署于计算出所有部门下一个财政年度对普通尺码口罩的总预计需求后，会先向惩教署作口头查询，再书面确认惩教署于下一个财政年度能向物流署提供多少个 CSI 成人（即「普通尺码」）口罩。于财政年度开始后，物流署一般会每月向惩教署发出「政府物流服务署订货单」，以向惩教署采购 CSI 成人口罩²¹。

3.10 物流署若发现该署的普通尺码口罩库存量及惩教署能向

²⁰ 以选举事务处为例，该处于 2013/14 年度的普通尺码口罩预计需求量为 2,000 个，而 2015/16 年度则为 60,000 个，为 2013/14 年度的需求量的 30 倍，其向物流署提出的解释为用于 2015 年区议会选举，获该署接纳。

²¹ 于 COVID-19 疫情发生后，由于惩教署须持续审视和调整其口罩生产量，故未能确定于 2020/21 年度能向物流署提供多少个口罩。故此，物流署改为每月向惩教署查询其下一个月的口罩预计生产量，并按其提供的数据，发出「政府物流服务署订货单」以采购 CSI 口罩。

该署提供的 CSI 成人口罩数量，未能满足所有部门下一个财政年度对普通尺码口罩的总预计需求，便会按《规例》内列明的规定²²向其他供应商采购以填补差额，满足需求。另外，若在财政年度开始之后，有部门因不同原因（例如疫情）要求增加普通尺码口罩分发量而获物流署接纳，物流署会向惩教署查询能否在指定期限内供应有关部门额外所需的口罩；如惩教署未能全数满足有关部门的额外需求，物流署便会按《规例》内列明的规定（见注 22）向其他供应商采购以填补差额，满足额外需求²³。

疫情后的口罩采购安排

3.11 为应付部门于 COVID-19 疫情下对各种口罩的需求，物流署于 2020 年 1 月初起透过不同途径和方式采购口罩（包括报价及增加现行合约的采购货品数量）。因应疫情发展，物流署其后于同月亦开始进行直接采购（即不经任何报价或招标程序），只要生产商或供应商提供的口罩符合规格要求及按当时的市场价格出售，该署便会立即直接采购。另外，物流署亦曾于 2020 年 1 月底以公开招标形式采购口罩，以接触更多供应商及争取更广泛货源。特区政府驻海外经济贸易办事处及投资推广署亦透过其网络协助采购，包括向物流署转介海外供应商，或代为落实采购口罩等个人防护装备。

3.12 此外，为准确评估部门于疫情下对医疗用途普通尺码和细码口罩的需求，财库局于 2020 年 2 月 3 日指示各部门按该局于同日发出的内部指引上的准则（下文第 3.20 段），重新检视每月预计普通尺码和细码口罩需求量。结果显示，各部门每月预计合共需求约 800 万个普通尺码和细码口罩。由于该约 800 万个口罩，只能满足各部门于符合上述准则下的口罩需求，而未能全面照顾各部门的其他需要，因此，在 2020 年 2 月中旬至 5 月上旬期间²⁴，部

²² 物流署会按《规例》第二章（如预计采购金额为 140 万元或以下，会采用报价形式）或第三章（如预计采购金额为 140 万元以上，会采用招标形式）的规定以进行采购。

²³ 在 COVID-19 疫情发生前，物流署须向其他供应商额外采购普通尺码口罩的情况并不常见，近年只发生过两次，包括于 2015 年因海外的埃博拉（伊波拉）病毒病疫情持续，以及中东呼吸综合症在韩国爆发，而额外采购了 120,000 盒普通尺码口罩；以及于 2016 年因个别部门对普通尺码口罩需求有所增加，而额外采购了 34,000 盒普通尺码口罩。

²⁴ 财库局于 5 月上旬向各部门发出内部指引，宣布部门不应再自行购买口罩，并通知各部门可向物流署要求分发一般用途口罩。

门获财库局指示可以按其运作需要自行直接采购口罩。

分发口罩的机制

分发机制

3.13 在每个财政年度开始后，部门在有需要时，可透过「物料系统」向物流署发出电子订单，要求该署分发有关口罩。「物料系统」会自动核实部门所提交的电子订单是否由该部门指定人员预备及批核，以及其要求的口罩分发量是否不高于该部门已获批准的分发量²⁵结余。如部门要求的口罩分发量高于已获批准的分发量结余，有关部门须先联络物流署预购及验货组并提供原因，让该组考虑是否增加其口罩分发量。该组在审视部门增加口罩分发量的要求时，会考虑有关部门于该个财政年度的实际口罩订购量、其增加口罩分发量的原因（例如是否因人员数目、工作量／性质／环境有所改变等）、新增的口罩需求的迫切性，以及物流署当时的口罩库存量（包括批准有关部门增加口罩分发量后会否即时影响对其他部门的口罩供应情况和补货所需的时间等）。经该组批核后，有关部门才可透过「物料系统」向物流署发出电子订单。

3.14 2015/16 至 2019/20 年度，就要求增加医疗用途普通尺码口罩分发量的申请个案，全数均获物流署接纳。有关部门提出申请的原因包括应对可能出现的中东呼吸综合症的传播风险、预防及应付季节性流行性感冒的传播等（**第 3.10 段**）。

改良分发机制

3.15 本署在进行这项主动调查期间，物流署因应本署的提问而重新检视上述机制（**第 3.13 段**）。该署表示，各部门的管制人员须按照《规例》第 128 条确保有效使用政府物料，而各部门对库存量的要求会因应其运作需要而有所不同，故此，以往有关部门于财政年度开始后要求增加任何物料（包括口罩）的分发量时，该署不会要求有关部门提供该物料的库存量。物流署在重新检视上述机制后，认为获知有关部门就该物料的库存量，能有助该署判断其新增

²⁵ 已获批准的分发量是指由部门所提交的预计需求量或其后更新及经由物流署预购及验货组批核的预计需求量。

需求的迫切性，从而决定应否增加其分发量及分发时间，故该署于 2020 年 9 月 21 日起要求部门于提交任何物料的增加分发量申请时，须提供该物料的库存量，以供该署于审视有关申请时作参考之用。

送货安排

3.16 在收到部门发出的电子订单后，物流署预购及验货组会经「物料系统」将已批核的「常备库存物料订货及送货单」（「常备库存送货单」）交予该署的储存及分发组。储存及分发组会按常备库存送货单上的资料，按「先进先出」（即「First-In-First-Out」）原则，以及口罩的建议储存期，来决定先分发哪些口罩²⁶，然后由该组的运输车队将有关口罩运送给提货部门。提货部门人员须于送货单上签署以确认所收取的口罩种类及数量。

3.17 一般而言，物流署只会在安排运输车队的行程后，将超出车队所能应付的送货单交予外判运输承办商负责。有关承办商须按物流署指示，领取送货单及提取有关口罩，并于即日运送至提货部门，然后将提货部门人员签妥的送货单交回给储存及分发组，以确认完成送货程序。

收款安排

3.18 当物流署向部门分发口罩后，该署署长便会通知库务署署长，在有关部门的适当开支分目中扣除有关费用，然后记录在常备库存物料帐贷款内。

疫情后的口罩分发准则和特别安排

3.19 在 COVID-19 疫情发生前，物流署的口罩库存量及采购量足以应付各部门的需求。

3.20 于疫情发生后，为应对疫情而成立的督导委员会暨指挥中心²⁷认为，必须为政府库存的口罩订定使用优次。财库局遂于 2020

²⁶ 例如物流署于某天购入建议储存期为五年的 CSI 成人口罩，然后于一年后购入建议储存期为三年的非 CSI 医疗用途普通尺码口罩，则会先向部门分发较先过期的非 CSI 口罩。

²⁷ 由行政长官亲自领导的督导委员会暨指挥中心辖下设有四个工作小组，分别是

年 2 月 3 日，向各部门发出内部指引，以确保医护人员及需接触病者的政府人员可获足够口罩供应为首要考虑，要求部门应只在符合以下准则的情况下向有关人员分发口罩，包括：有关人员在工作上须与市民频繁接触（例如在柜台提供服务的人员）或须在人多挤迫地方工作、为满足必须的运作需要，或为满足个别同事的实际需要（例如身体不适）。

3.21 至于物流署分发口罩予部门的准则，政府亦于 2020 年 2 月 12 日，决定物流署的口罩在当时的紧急情况下只会供应给医护人员、参与检疫工作或维持必要公共服务的人员、政府外判合约清洁工人（**第 2.7 段**），以及安老和残疾人士院舍的前线员工及患病院友²⁸。因应疫情发展和个别社群的需求，部分物流署的口罩于不同时期在相关部门安排下获派发给中学文凭试考生，以及分发至公众街市、公共屋邨、津助儿童及青少年住宿服务单位等。当中，运输及房屋局曾因应九龙巴士有限公司、新世界第一巴士服务有限公司 / 城巴有限公司、新大屿山巴士以及香港电车寻求协助，向该四间公司合共借出 11 万个 CSI 成人口罩。该些公司已陆续于同年 5 月至 10 月向运输及房屋局归还尚未使用的 CSI 成人口罩或其他同等防护规格的普通尺码口罩。

有关采购、库存、分发量及销毁量的统计数字

3.22 物流署 2015/16 至 2019/20 年度就医疗用途普通尺码口罩（包括 CSI 成人口罩）的采购量、库存量、分发量和销毁量，列于附录 2。

3.23 物流署 2017/18 至 2019/20 年度就普通尺码口罩（分为 CSI 口罩及非 CSI 口罩）每年向各部门的分发量，则列于附录 3。

由食物及卫生局局长领导的疫情防控工作小组，主要是负责制订处理感染个案的策略，以及与内地有关部门及世界卫生组织保持密切联系；由政务司司长领导的应变行动工作小组，统筹各相关部门的抗疫工作；由民政事务局局长领导的公众参与工作小组，推动社会各界一起参与抗疫；以及由政制及内地事务局局长领导的抗疫传讯工作小组，负责迅速、有效地将最新及准确的信息传达予全港市民和相关持份者。另外，督导委员会暨指挥中心下亦设有专家顾问团，向行政长官及特区政府提供专业意见。

²⁸ 社会福利署自 2020 年 2 月起每月供应由物流署分发的约 100 万个医疗用途普通尺码口罩予安老和残疾人士院舍的前线员工及患病院友。其后，政府于 2020 年 3 月 21 日宣布，将分发量由每月 100 万个口罩增加至每月 200 万个。

点存口罩的机制

口罩收发记录

3.24 就口罩的收发记录，物流署须按照《规例》第 610 条，备存储存于常备库存物料仓内所有物料（包括口罩）的收发记录。该署会记录供应商 / 提货部门的名称、收货 / 发货日期，以及有关物料的到期日等资料；而上述的收发记录记账工作，该署则按照《规例》第 615 条，指派非直接管理物料的公职人员负责。

口罩的点存

3.25 根据《规例》的不同条文，物流署会安排不同人员以不同方式查核常备库存物料仓的存货及保安措施²⁹，包括按照《规例》第 1015(b)(i)条，每年查核一次常备库存物料仓的存货（包括 CSI 口罩）。物流署向本署表示，经翻查过去七年（即 2013 年至 2019 年）的记录，有关人员在查核常备库存物料仓的存货时，并无发现 CSI 成人口罩³⁰的存货量与记录不符的情况，亦没有发现有 CSI 成人口罩因过期而须被弃置。如有任何库存物品过期，物流署须向部门物料处置委员会报告，而该委员会可安排把证实不可再用的耗用物品丢弃。物流署表示，如将来有需要弃置过期口罩（包括 CSI 口罩），会先剪破有关口罩及其包装盒，并妥为记录有关口罩如何处置。另外，物流署亦表示，从未发现有 CSI 口罩不合规格的情况。如发现有不合规格的 CSI 口罩，该署预购及验货组会向惩教署发出书面通知，退回相关批次的货品，并要求惩教署于指定期限内更换有关货品。

²⁹ 除按照《规例》第 1015(b)(i)条每年查核一次常备库存物料仓的存货外，物流署亦须按照《规例》第 896(a)条、第 896(b)条及第 1005 条，安排不同人员抽查常备库存物料仓的存货及 / 或保安措施；而在过去七年，有关人员按此三条条文而进行的抽查中，仅于 2017 年抽查了一次 CSI 成人口罩，但并无发现口罩的存货量与记录不符。

³⁰ 由于物流署于 2020 年 5 月才开始向惩教署采购 CSI 儿童口罩，因此，物流署的常备库存物料仓于 2013 年至 2019 年期间只储存了 CSI 成人口罩。

4

各用家部门就 CSI 口罩的管理和使用情况

背景资料

4.1 所有部门均可向物流署要求分发口罩（第 1.1 段及注 1）。为了解用家部门在收到口罩后的处理程序，除惩教署及物流署外，本署抽选了五个部门，以进一步了解一般用家部门处理口罩的情况。抽选的考虑因素包括部门的工作性质（例如有关部门的日常工作职责、有否参与防疫抗疫工作，以及需否与公众有频繁接触）、部门规模，以及该些部门职员过往获分发的 CSI 口罩量。获抽选的五個部門分別為食物環境衛生署（「食環署」）、香港海關（「海關」）、政府統計處（「統計處」）、選舉事務處（「選舉處」）和机电工程署（「机电署」）。

4.2 在两个受查部门中，物流署与其他部门一样，须按既定程序（第 3.6 段和 3.13 段）要求该署辖下的预购及验货组分发口罩。至于惩教署，在 2020 年 2 月下旬前，其辖下的单位会向总部工业组订购口罩，而不会经由物流署分发回该署；而于 2020 年 2 月下旬起，该署已改为向物流署要求分发口罩（第 2.6 段）。

付运和入账

付运安排

4.3 物流署将口罩运送至各用家部门的安排，以及惩教署将内需口罩运送至辖下单位的安排，大致可分为以下三类：

表 5：口罩的付运安排

	所涉部门数目	
	疫情前	疫情后
(1) 把口罩先送往部门货仓作存放	1	4
(2) 直接把口罩送往部门辖下单位	4	2
(3) 把部分口罩送往部门货仓作存放， 其余口罩则直接送往部门辖下单位	2	1

入账

4.4 口罩属耗用物品。《规例》第 710(b)条订明，「非耗用物品」一般指可供长时间使用或不会消耗，而购买单价为 1,000 元或以上的物品，其余物品（包括口罩）则为「耗用物品」。与其他耗用物品（例如铅笔、擦胶等）一样，根据《规例》第 765(a)条及第 765(b)条，如口罩是存入部门货仓，部门须把有关口罩的接收和分发数量记录于「耗用物料分类账页」（下称为「入账」）。如口罩并非存入部门货仓，而是直接送往部门辖下单位，则接收单位须以其他形式（例如在「部门物料申领及发放综合单」）就有关单位接收口罩的数量作记录。而当部门辖下单位获分发口罩后，无须就已消耗或未经消耗的口罩数量作记录。两个受查部门及五个提供资料部门（以下统称为「七个部门」）就获分发的口罩的入账安排如下：

表 6：口罩的入账安排

	所涉部门数目	
	疫情前	疫情后
(1) 把全部口罩入账	2	4
(2) 把口罩送往部门辖下各单位，不会入账，而接收单位会以其他形式记录接收口罩的数量	4	2

(3) 部分口罩会送往个别单位，不会入账，而会以其他形式记录该些单位接收口罩的数量；其余口罩则存入部门的中央货仓并入账	1	1
--	---	---

分发口罩

分发口罩予职员使用

4.5 在疫情发生前，七个部门的辖下单位主要按以下方法把由口罩分发给职员使用：

表 7：疫情前的分发措施

	所涉部门数目
(1) 把一盒口罩放在工作间，供职员取用，并把备存的口罩存放在储物柜 / 储物室	5*
(2) 把大部分口罩分发给职员，其余口罩则留作备用	2*
(3) 把口罩存放在储物柜 / 储物室，仅应职员要求（例：因工作需要）提供	1
(4) 要求职员签收	0

* 其中一个部门表示其疫情前的主要分发措施属表 7 内的第(1)及(2)项。

4.6 就分发措施(1)，所涉的五个部门均有职员看管口罩或把口罩放在工作间的显眼处。该五个部门均没有就口罩用完后，更换新一盒口罩的日期制备记录。

4.7 在疫情发生后，七个部门均收紧了分发口罩的措施，有关安排如下：

表 8：疫情后的分发措施

	所涉部门数目
(1) 由指定职员负责分发口罩	4
(2) 由指定职员负责保管口罩	5
(3) 由指定职员负责记录口罩的分发情况	6*
(4) 要求职员签收	4**

* 其中一个部门辖下的大部分单位会记录口罩的分发情况。

** 其中一个部门只有部分单位要求职员签收口罩。

分发口罩予职员以外的人士使用

4.8 在疫情发生前，在七个部门中，有一个部门会于举办大型公众活动时，向有需要的公众人士提供由物流署所供应的口罩。另外，该部门与另外两个部门于疫情前及疫情发生后均会向有需要的访客提供口罩。上述三个部门均不会要求获分发口罩的公众人士 / 访客签收。另外，在疫情前，惩教署会向有职安健及健康需要的在囚人士提供口罩。该署其后于 2020 年 4 月初开始，改为每天向每名在囚人士派发口罩。虽然该署没有要求有关的在囚人士签收，惟相关院所会安排指定职员负责记录口罩的分发情况。

4.9 在疫情发生后，七个部门会向以下职员以外人士分发口罩：

表 9：疫情后获发口罩人士（职员以外）

	所涉部门数目
(1) 外判服务承办商职员	4
(2) 参与大型公众活动的有需要公众人士	1
(3) 有需要的访客	4*
(4) 在囚人士	1（惩教署）

* 其中一个部门就此安排维持了约两星期。

防止挪用口罩的指引

防止职员挪用口罩的指引

4.10 物流署会每六个月向各部门传阅一次该署向各部门发出的「政府物料管理指引和程序」。该指引提醒管制人员履行《规例》下的责任，包括妥善记录及紧密监察应急物品（包括口罩）的数量和状态（例如使用期限等）。此外，该指引于 2020 年 4 月 29 日更新后，亦列明了所有由物流署分发的物料均只可用作公务用途。

4.11 另外，在七个部门中，其中一个部门早于 2011 年已就防止职员滥用口罩发出指引。该指引订明避免提早及大量派发口罩予职员，以及可考虑将已开封的口罩放于工作间 / 签到处，让职员在工作前提取，以免他们把口罩用作执行职务以外的用途。另一个部门于 2020 年 1 月就防止职员滥用口罩发出指引，订明每名职员每日只会获发口罩供工作，以及上下班乘搭交通工具时使用，而口罩则由指定职员负责分发。余下的五个部门均未有特别就防止职员滥用口罩另立指引。但根据《规例》第 885 条及《公务员守则》的相关规定，所有公职人员均须妥善保管在执行职务期间收到的所有物料，并为此承担个人责任，以及把公共资源用于有关资源所核准的用途。

防止职员以外的人士挪用口罩的指引

4.12 在疫情发生前，有三个部门均有向有需要的公众人士 / 访客提供口罩（**第 4.8 段**），惟该三个部门均未有就防止公众人士 / 访客滥用口罩发出指引。

4.13 在疫情发生后，其中一个会向有需要访客提供口罩的部门（**表 9(3)**）收紧了有关安排，其职员会记录有关访客领取口罩的日期及数量。此外，在四个于疫情发生后会向承办商职员提供由物流署供应的口罩的部门（**表 9(1)**）当中，有一个部门基于口罩乃供即时使用之物品，故未有就此发出指引，而另外三个部门就防止承办商职员挪用口罩的措施如下：

表 10：就防止承办商职员挪用口罩的措施

	所涉部门数目
(1) 要求职员签收口罩	3
(2) 要求职员于为部门工作时使用获分发的口罩	2
(3) 逐日向职员发放口罩	2

保管口罩

向职员发出指引

4.14 七个部门均未有特别就职员如何保管口罩订立指引。惟根据《规例》第 885 条，公职人员须妥善保管在执行职务期间收到的所有物料，并为此承担个人责任；其中一个部门的内部指引亦有订明该要求。

部门中央货仓的保安措施

4.15 在七个部门中，有三个部门于疫情前会把全部 / 部分口罩存放在部门的中央货仓，另有两个部门于疫情发生后亦改为把全部 / 部分口罩存入其中央货仓（表 5(1)及(3)）。上述五个部门的中央货仓保安措施如下：

表 11：中央货仓的保安措施

	所涉部门数目
(1) 有保安员定时巡逻	4
(2) 货仓外备有闭路电视	3
(3) 设有独立门锁，职员在存取物品后会上锁	5
(4) 锁匙存放在办公室已上锁的锁匙箱内或由指定人员保管	5
(5) 在货仓门锁位置贴上已盖有部门图章印、有货仓主管签名及日期的「封仓纸」	1
(6) 设有电动卷闸及警报系统	1

其余两个部门于疫情前及疫情发生后均不会把口罩存入其中央货仓。

工作间的保管措施

4.16 就存放于工作间的备存口罩，在七个部门中，有六个部门会把该些口罩存放在上锁的储物柜 / 储物室（表 7(1)及(3)），并由指定职员负责保管。另外一个会将部分口罩留作备用的部门（表 7(2)）则表示，由于《规例》没有要求耗用物品（包括口罩）须存放在上锁的储物柜 / 储物室，故该部门亦没有这方面的要求，而备存口罩通常由负责物资供应的职员保管。

点算口罩

4.17 在七个部门中，有三个部门于疫情发生前均会把全部 / 部分口罩存放在中央货仓（表 5(1)及(3)）。该三个部门均有按《规例》的相关规定，每年查核货仓内的所有存货（包括口罩）一次，以及每三个月不定期突击抽查货仓的一些存货（不一定包括口罩）及保安措施。其中一个部门更会每月检查口罩的存货。上述三个部门在过去五个年度均无发现口罩库存量与记录不符的情况。

4.18 至于其余四个部门，在疫情发生前，因未有将物流署分发的口罩存放在中央货仓，故亦无须按《规例》的相关规定作定期点算。虽然如此，自疫情发生后，所有部门均须按财库局的要求，在 2020 年 2 月下旬至 5 月上旬，每星期点算并向该局提交口罩库存量。当中有五个部门在 5 月上旬后，仍要求其辖下单位继续定期点算口罩库存量以便监察口罩的库存量及使用量，另有一个部门则要求其辖下各科由 2020 年 5 月开始及其后最少每三个月就口罩存货进行一次突击抽查。

处理过期口罩程序

4.19 根据物流署向各部门发出的「政府物料管理指引和程序」（第 3.3 段），各部门应按「先进先出」的原则，以及口罩的建议储存期，来决定先分发哪些口罩；各部门亦应按照《规例》相关规定处理过期物料（包括过期口罩），惟《规例》未有特别规限各部门就处理过期口罩的具体程序。

4.20 在 2015/16 至 2019/20 年度，七个部门当中，仅得一个部门曾于 2016 年 8 月销毁 1,800 个过期的医疗用途细码口罩。该部门会在取得部门物料处置主管当局批准后，安排职员将该些过期口罩及包装盒剪破，然后放入垃圾胶袋内封好才丢掉，并会将有关口罩的种类和数量记录在「丢弃物料清单」。

4.21 在其余六个部门当中，有两个部门表示会向部门物料处置主管当局报告，让其决定是否安排职员把证实不可再用的耗用物品丢弃；另有一个部门则表示于 COVID-19 的疫情初期，在口罩供应极为短缺的情况下，经权衡后决定保留 2,888 个状况良好的过期口罩³¹作最后应急之用，并将当中 250 个过期口罩分发给职员作

³¹ 该部门指没有记录显示该 2,888 个过期口罩属 CSI 口罩还是非 CSI 口罩。

紧急备用，以及告知相关职员该些口罩经已过期，只适宜在新一批口罩送达前在遇有紧急情况时才使用。其后，当口罩供应渐趋稳定后，该部门已提醒相关职员销毁仍未使用的过期口罩，并计划就具体程序咨询物流署后，弃置其余未分发的 2,638 个过期口罩。其余的三个部门，其中一个部门表示没有就处理过期口罩制订具体程序，另一个部门则表示如发现物流署提供的口罩过期，会与物流署跟进，至于另一个部门则表示会按《规例》相关规定处理过期口罩。

5

其他观察及调查所得

公众意见及传媒报道

5.1 在本署于 2020 年 3 月 5 日邀请市民就本课题提供相关资料及意见后，本署总共收到 63 份公众意见（注 2）。本署亦接获 14 宗怀疑滥用 CSI 口罩的投诉，以及 17 宗与索取 CSI 口罩资料有关的《公开资料守则》投诉。另外，本署亦曾审研传媒就本课题的相关报道、网上流传的讯息、照片及片段。各界的指称综述如下。

指称一：有人 / 店铺出售 CSI 口罩

5.2 自 2020 年 1 月底起，多间传媒陆续就有人 / 店铺出售 CSI 口罩作出报道，包括有传媒于 2020 年 1 月 21 日指，网上有人于以物易物平台出售 CSI 口罩，并报道了有人涉嫌以 CSI 口罩与他人换取现金券的过程。

指称二：有公务员向亲属 / 朋友提供 CSI 口罩

5.3 此外，有多间传媒均曾在街上访问戴上 CSI 口罩的人士，当被问到有关口罩的来源时，除了有人表示是从店铺购买得来（第 5.2 段），亦有人表示是由公务员亲属或朋友提供。在本署接获的公众意见及投诉中，有部分市民亦表示从不同的途径知悉有公务员向亲属或朋友提供 CSI 口罩。然而，由于有关资料太笼统，又或是资讯源自传闻，本署未有循此方向作进一步调查。

指称三：有部门向属下职员分发过期的 CSI 口罩

5.4 CSI 口罩的建议储存期为五年（第 2.3 段）。有人于 2020 年 1 月底在网上社交平台发出帖文，表示接获消息指有公务员于同月获分发于 2009 年及 2014 年生产的 CSI 口罩（以有效期五年计，该些口罩均属过期）。另外，有现职公务员向本署透露，有部门于 2020 年 1 月底起，将生产期为 2014 年 7 月的 CSI 口罩放置在办公地点供有关职员取用，并向本署提供有关口罩的包装盒以作佐证。

5.5 就此，本署曾审视物流署于 2019 年 12 月（即本港 COVID-19 疫情发生前约一个月）就医疗用途普通尺码口罩（即包括 CSI 成人口罩）的支货记录，发现该月物流署向各部门分发的普通尺码口罩的到期日为 2023 年 11 月至 12 月（即包括 2018 年 11 月至 12 月生产的 CSI 成人口罩）。此外，根据政府发言人于 2020 年 1 月 26 日表示，当时物流署的口罩存货的最早生产期为 2019 年 1 月³²。故此，本署相信，如果指称属实，上述公务员于疫情发生初期所获分发的 CSI 口罩，有可能是个别部门早前获分发 CSI 口罩的剩余存货。

指称四：分发 CSI 口罩机制宽松

5.6 在本署接获的公众意见中，有指有个别部门会在每季分发一盒或更多的 CSI 口罩予前线员工，有员工将有关口罩储起，并在疫情发生后提供予亲友使用，亦有指有部门辖下分组于分发 CSI 口罩时没有作记录，以及有指有部门辖下服务单位于疫情前未有限制前线员工领取 CSI 口罩的数量。

指称五：资讯不够透明

5.7 有公众意见认为，政府对有关 CSI 口罩的生产、分发和点存机制含糊其辞，当局理应交代更多相关资料，包括物流署向部门分发 CSI 口罩的数量。多名立法会议员亦曾要求有关部门提供分发 / 获分发 CSI 口罩及其他个人防护装备的数量等资料，惟有关部门均表示因采购工作当时正面对激烈竞争，故不宜公开披露有

³² 《澄清政府口罩存量》 -

<https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/26/P2020012600463.htm>

关个人防护装备（包括 CSI 口罩）的库存、使用量、购买量和金额等具体资料，以免损害物流署及各部门采购个人防护装备的议价能力。此外，有多名市民引用《公开资料守则》要求不同部门提供有关 CSI 口罩的资料，惟被拒提供全部或部分资料，并先后向本署提出投诉。

「守护者」行动

行动目标

5.8 因应 COVID-19 疫情，香港海关（「海关」）于 2020 年 1 月 27 日起展开代号「守护者」的全港性大规模防疫产品巡查执法行动，全面巡查、试购及检视于全港各区出售的防疫产品（包括过滤口罩），并把试购所得的样本送交化验所作相关测试，以确保市面出售的防疫产品符合《商品说明条例》及《消费品安全条例》的规定。本署已向海关索取有关「守护者」行动中与 CSI 口罩有关的资料。

行动成果

5.9 截至 2020 年 10 月 31 日，海关就「守护者」行动出动超过 6,100 人次，巡查了超过 3.8 万间次的零售点，并试购超过 650 款过滤口罩。行动中，海关共发现 20 宗怀疑违反《商品说明条例》及 13 宗怀疑违反《消费品安全条例》的个案（即合共 33 宗个案），合共拘捕 84 人，检获的怀疑违规货品包括超过 610 万个过滤口罩。

5.10 在上述 33 宗个案中，仅得一宗涉及附有「CSI」字样的过滤口罩个案。涉案的药房东主因供应产地与其声称不符的过滤口罩，于 2020 年 9 月 23 日在东区裁判法院被裁定违反《商品说明条例》，被判罚款 2 千元。涉案的口罩共有 10 个，口罩正面全都印有「CSI」字样，而海关在调查此个案时，亦发现两个附有「CSI」字样的绿色包装盒，分别印上「制造日期 09 OCT 2014」及「制造日期 21 NOV 2014」。除上述个案外，海关人员在「守护者」行动中并未发现有 CSI 口罩独立或连包装盒在展示出售。

实地考察

5.11 在本署决定进行此项主动调查后，本署人员拣选了曾被传媒指有 CSI 口罩出售的深水埗一带的药房进行实地视察，但没有任何发现。

6

本署的评论和建议

绪言

6.1 自 2020 年 1 月本港出现首宗 COVID-19 确诊个案后，全港市民对过滤口罩的需求急增。为向各部门提供足够口罩以应付日常及防疫工作，惩教署透过安排在囚人士自愿加班、将罗湖惩教所口罩工场改为 24 小时运作、征集现职及退休惩教人员义务参与口罩生产工作、额外购买口罩生产机器及原材料等，成功在短时间内增加 CSI 口罩生产量（**第 2.6 段**），而物流署亦在全球纷纷抢购口罩的情况下，尽力以直接采购、公开招标等不同方式搜购口罩（**第 3.11 段**），做法积极。本署对两署在疫情发生后为尽力满足各部门口罩需求所付出的努力予以肯定。惩教署现役及退休人员义务参与口罩生产工作的热诚更是值得表扬。

6.2 本署留意到，在疫情初期口罩供应紧张之际，有传媒和市民指出有 CSI 口罩在市面出售，引起公众广泛关注。为了探究各相关部门由生产、分发、点存、管理和使用 CSI 口罩的过程当中，有关机制和程序的恰当性，本署决定向负责生产 CSI 口罩的惩教署，以及负责向各部门分发 CSI 口罩的物流署展开主动调查，并抽选了五个 CSI 口罩的用家部门作为查询对象。在综合调查所得的资料（包括惩教署、物流署、五个用家部门及公众人士提供的资料，以及相关新闻报道和网上的讯息、照片及片段、本署人员的实地考察等）后，本署有以下的观察和评论。

CSI 口罩由生产至付运之整体安排按序进行

6.3 惩教署总部工业组以电脑化的「管控系统」监察不同产品由原材料采购至制成品付运的整个生产过程，包括透过「管控系统」了解及掌握有关订单的完成程度、原材料耗用情况、产品付运

的安排等。所有由供应商提供及从工业物料仓库取得的原材料的资料，以及已完成制作和已付运的产品数量，均须记录在「管控系统」内（**第 2.13 段**）。

6.4 就口罩而言，惩教署会定期向原材料供应商发出采购订单，并要求对方将有关的原材料运送至指定的送货地点，而当相关院所收到原材料后，须存放于已上锁的工业物料仓库（**第 2.15 段**）。在收到顾客订单后，总部工业组便会透过「管控系统」，向相关院所的口罩工场发出工作订单，让有关工场根据工作订单上列明的口罩数量，作出相应的生产安排，包括从工业物料仓库提取足够的原材料（**第 2.16 段**），而有关职员在进入仓库工作前及后，均须按既定程序领取及归还锁匙（**第 2.15 段**）。

6.5 尚待发货的口罩制成品均暂存于上述提及的工业物料仓库，有关职员如欲进出仓库以提取口罩，同样须按既定程序领取及归还锁匙（**第 2.19 段**）。在付运口罩给客户前，相关院所负责内部运输的职员须向大闸主管出示「出闸纸」，并由大闸主管核对运离院所的口罩后在「出闸纸」上签署，然后才将有关口罩交由合约运输承办商付运给客户，以确保不会有多于获批的口罩被运离院所。该署亦要求承办商在完成付运口罩后必须交回经客户签收的送货单，才可获发运输费用，从而确保该些承办商尽力妥善完成付运（**第 2.26 段**）。

6.6 如在制作口罩过程中生产出不合格口罩，有关的在囚人士和职员会按既定程序，剪破并弃置该些口罩，以确保有关口罩不能使用（**第 2.20 段**）。

6.7 在点存口罩方面，惩教署每半年盘点所有产品（包括口罩），并透过对照盘点记录和「管控系统」中的记录，以了解有否口罩制成品及半制成品遗失或记录不符的情况，以及不同的原材料有否出现「Over Use」或「Under Use」的情况。该署于 2015/16 至 2019/20 年度所进行的盘点中，未曾发现有关口罩的原材料、半制成品及 / 或制成品遗失或记录不符的情况（**第 2.28 至 2.30 段**）。

6.8 本署检视惩教署在采购口罩原材料、生产以至付运口罩的整个流程后认为，该署整套机制大致完善。在防止口罩被挪用方面，该署就保管、付运、点存，以及销毁不合格口罩这四项关键程序已制订合适的保护措施（**第 6.3 至 6.7 段**）。本署在审研惩教署

所提供的资料及记录后，并无发现任何迹象显示该署未有遵行上述机制行事。

由采购至分发 CSI 口罩之整体安排未见漏洞

6.9 物流署以电脑化的「物料系统」处理部门的订单，包括记录不同物料（包括 CSI 口罩）的收货量及支货量、部门对不同物料的预计需求量，以及就不同物料的送货安排等（**第 3.4 段**）。

6.10 就口罩而言，物流署在每个财政年度开始前，会先要求各部门提交下一个财政年度对各种口罩的预计需求量，并在审视所有部门的预计需求量后，按该署的口罩库存量及部门的总预计需求量（即所有部门已获批准的口罩分发量），以安排其后的采购工作，包括要求供应商将口罩适时运送至该署，以及将采购得来而尚未付运至各部门的口罩存放在该署设有保安措施的常备库存物料仓，而相关职员均须登记以领取及归还仓库锁匙。该署亦会根据《规例》的相关规定，安排不同人员突击抽查常备库存物料仓的保安措施（**第 3.6 至 3.7 段**）。

6.11 在每个财政年度开始后，部门可透过「物料系统」向物流署发出电子订单，要求物流署分发有关口罩。若有部门于财政年度开始后欲增加其已获批准的口罩分发量，则须先联络物流署并提供原因，让该署按各项因素作出审视，而有关部门须经该署批核后才可透过「物料系统」向该署发出电子订单（**第 3.13 段**）。

6.12 在收到部门发出的电子订单后，物流署会同时参考「先进先出」的原则及有关口罩的建议储存期，来决定先分发常备库存物料仓内的哪些口罩，然后将有关口罩交予该署辖下的运输车队或外判运输承办商运送至提货部门。无论是该署的车队或承办商，均须交回由提货部门签署作实的送货单，以确认有关的付运程序经已完成（**第 3.16 至 3.17 段**）。

6.13 至于点存口罩，物流署会备存所有物料（包括 CSI 口罩）的收发记录（**第 3.24 段**），亦会按照《规例》的相关规定，定期查核常备库存物料仓的存货，而根据该署 2013 年至 2019 年的记录，有关人员并无发现 CSI 成人口罩的存货量与记录不符的情况（**第 3.25 段**）。

6.14 在检视物流署由采购至付运口罩（包括 CSI 口罩）给各部门的整个流程后，本署认为，该署的整套机制完备。为防范有人从中挪用口罩，该署亦已在口罩（包括 CSI 口罩）的储存、付运和点存这三项关键程序上采取合适的保护措施（**第 6.9 至 6.13 段**）。本署在审研物流署所提供的资料及记录后，并无发现任何迹象显示该署未有遵照有关程序行事。

各用家部门使用 CSI 口罩的情况

6.15 为了解一般用家部门如何处理 CSI 口罩，除物流署及惩教署外，本署亦向另外五个获分发 CSI 口罩的用家部门索取资料（**第 4.1 段**）。

6.16 综合这七个部门提供的资料，本署发现，无论是口罩入账及分发，抑或保管和点存口罩，以至处理过期口罩等各项管理环节，各部门均无统一做法。各部门因应其规模、工作性质、实际需要、行政考虑等因素各自制订不同的做法，根据现有《规例》本无不妥。本署的着眼点，在于有关做法会否增加 CSI 口罩被滥用的风险。经综合各项资料后，本署有以下观察及评论。

个别部门于疫情发生前的口罩分发机制存有差异

6.17 在本署收到的公众意见当中，有指个别部门于疫情发生前的口罩分发机制宽松，当中更有人指称某部门有职员会将剩余的口罩储起，并在疫情发生后提供予亲友使用（**第 5.6 段**）。此举有违反《规例》第 885 条及相关的《公务员守则》条款之嫌。

6.18 综合七个部门的资料，于疫情发生前，有个别部门会把大部分口罩分发给职员并保留少量备用；有些则会把部分口罩放在工作间，供职员取用；亦有部门仅应职员要求才提供口罩，而所有部门均不会要求职员签收口罩（**第 4.5 段及表 7**）。虽然将口罩先行分发给职员，相较于上述另外两种做法，所产生的行政成本较低，惟职员有可能因此获取超过其实际所需的数量，或增加将口罩转赠或转售他人的风险。

6.19 惟本署须指出，于疫情发生前，口罩供应并不紧张，且属

价值不高的耗用物品，与其他消耗品一样，部门或其辖下单位获分发口罩后，根据《规例》亦无须作详细记录（**第 4.4 段**）。故此，本署认为，即使有部门于疫情前选择将口罩先行分发给职员，亦是理解。事实上，在疫情发生后，为尽力减低口罩被滥用的机会，所有七个部门均已因时制宜，收紧有关的分发安排，包括安排指定职员负责分发、保管、记录口罩的分发情况，或要求职员签收（**第 4.7 段及表 8**）；亦有按财库局的要求，在 2020 年 2 月下旬至 5 月上旬，每星期点算并向该局提交口罩库存量（**第 4.18 段**），做法正确。

6.20 无论如何，有 CSI 口罩在市面出售，属不争的事实（**第 5.10 段**）。长远而言，为减低 CSI 口罩及其他个人防护装备被滥用甚或转售图利的风险，本署建议，物流署应就在日常及紧急情况下如何分发、管理个人防护装备（包括 CSI 口罩）及监察其使用量，为部门制定指引，以便有关部门得以遵从。

个别部门的处理过期口罩程序不够严谨

6.21 本署从海关提供的资料中得悉，该部门早前在调查一宗违反《商品说明条例》个案期间，除揭发涉事药房东主出售 CSI 口罩外，亦发现两个分别印上「制造日期 09 OCT 2014」及「制造日期 21 NOV 2014」的 CSI 口罩旧款绿色包装盒（**第 5.10 段**）。这宗个案揭示了在市面上出售的 CSI 口罩有可能是过期应予丢弃的 CSI 口罩。

6.22 鉴于过期 CSI 口罩的来源有可能是部门丢弃的口罩，本署遂检视了两个受查部门及五个提供资料部门处理过期口罩（包括 CSI 口罩）的程序。在七个部门当中，有部门会安排职员将过期口罩及其包装盒剪破，然后放入垃圾胶袋内封好才丢掉，亦有部门于疫情初期，在口罩供应极为短缺的情况下，保留了状况良好的过期口罩作最后应急之用，并将部分过期口罩分发给职员作紧急备用（**第 4.21 段**）。综合网上资料及有公务员向本署提供的资料，指有部门向属下职员分发过期的 CSI 口罩（**第 5.4 段**），本署认为，如果指称属实，这很有可能是源于有部门在疫情初期口罩供应紧张之际，将留作最后应急的过期 CSI 口罩分发予属下职员。

6.23 虽然物流署向各部门发出的「政府物料管理指引和程序」

(第 3.3 段) 中列明, 各部门应按照《规例》相关规定处理过期物料, 惟因《规例》未有特别规限各部门就处理过期口罩的具体程序, 故各部门的做法各有不同(第 4.19 至 4.21 段)。本署理解有部门在口罩供应极为短缺的情况下, 经权衡利弊后作出保留及 / 或分发状况良好的过期口罩的折衷决定。然而, 本署认为, 口罩的质量及过滤效能过期后或会下降, 若有部门将过期口罩分发予职员使用, 又或因处理过期口罩的程序不够严谨以致被任何人士捡拾并使用, 除了或会未能保障该些人士的健康外, 更可能继而影响公共卫生。为免有部门职员或任何人士使用过期口罩, 以及有效防止过期口罩流出市面, 本署建议, 物流署应尽快向部门发出指引, 加强提醒各部门按「先进先出」及口罩建议储存期来分发口罩, 以尽量避免口罩未经使用便过期, 以及在有关指引中列明一套统一且严谨的处理过期口罩程序, 从而确保有关口罩不会被使用及流出市面。

6.24 此外, 本署亦建议, 物流署亦应藉此机会, 一并就如何处理过期的其他个人防护装备, 制定并向部门发出关于处理过期个人防护装备(除口罩外)的指引, 确保过期装备不会被分发予部门职员使用, 亦不会在丢弃后被任何人士捡拾使用, 甚或图利。本署认为, 失去应有保护作用的个人防护装备, 包括口罩, 或会构成个人及公共卫生安全隐患, 当局必须正视。

其他观察及评论

6.25 在进行是项主动调查期间, 本署亦有一些观察所得, 以及发现相关部门在不同范畴上有其他可改善或可进一步提升的地方, 详列如下。

未有证据显示 CSI 口罩大规模或有系统地流出市面

6.26 自本港于 2020 年 1 月出现首宗 COVID-19 确诊个案后, 市面的过滤口罩一度供不应求。在「口罩荒」之下, 有传媒和市民指出有 CSI 口罩在市面出售, 继而引起公众各种与滥用或不恰当地使用 CSI 口罩有关的指称(第 5.2 段至 5.6 段)。

6.27 本署展开此项主动调查, 正是源于有传媒和市民指出有

CSI 口罩在市面出售（**第 5.2 段**）。尽管本署人员在深水埗一带的药房实地视察时未有任何发现（**第 5.11 段**），但本署认为，早前一宗被法院裁定违反《商品说明条例》的个案，已确切证明了有药房出售 CSI 口罩（**第 5.10 段**）。然而，根据海关向本署提供的资料，在 2020 年 1 月 27 日至 2020 年 10 月 31 日，该部门就「守护者」行动巡查超过 3.8 万间次的零售点，惟除上述个案外，其人员并未发现有 CSI 口罩独立或连包装盒在展示出售（**第 5.9 至 5.10 段**）。本署认为，虽然「守护者」行动的目标是打击供应及售卖违反《商品说明条例》或《消费品安全条例》的防疫用品，而非单单针对 CSI 口罩，惟从有关行动的数据上来看，某程度上反映本港并未有 CSI 口罩大规模或有系统地流出市面的情况，同时海关查获的，亦可能仅为过期应予丢弃的 CSI 口罩。

6.28 至于何以有零星的 CSI 口罩在市面出售，本署在缺乏具体和直接证据的情况下，实无从确定原因。尽管如此，本署发现个别部门于疫情发生前的口罩分发机制较为宽松，或在处理过期口罩的程序上不够严谨（**第 6.17 至 6.24 段**），均可能增加 CSI 口罩被滥用的风险。

6.29 此外，无论是传媒报道，抑或是本署接获的公众意见及投诉，均有指称个别公务员向亲属 / 朋友提供 CSI 口罩（**第 5.3 段**）。本署必须指出，根据《规例》及《公务员守则》的相关规定，公职人员须妥善保管在执行职务期间收到的所有物料，并为此承担个人责任，以及把公共资源用于核准用途（**第 4.11 段**）。故此，无论是将公物转赠或转售，均属违反《规例》及《公务员守则》，而转售行为更可能牵涉刑事罪行。然而，在分析有关资料后，本署认为资讯太笼统，又或是源自传闻，故未有循此方向作进一步调查（**第 5.3 段**）。

过往未有要求非政府组织不可转售 CSI 口罩

6.30 本署留意到，非政府组织过往只须向惩教署提供一些基本资料，便可向该署订购口罩（**第 2.23 段**），而该署并未有规限有关组织如何使用口罩，包括转售或作私人用途。事实上，除非采购协议另有订明，购买 CSI 口罩的非政府组织有权决定怎样使用口罩。但当疫情发生后，涉及公共资源生产的 CSI 口罩，则成为公众高度关注的课题。

6.31 本署欣悉，惩教署已于 2020 年 2 月中咨询律政司的法律意见，其后决定规限非政府组织不得将其获该署出售的产品及 / 或服务转售、输出或作任何私人用途，并已于同年 4 月下旬开始落实使用「非政府组织工作订单申请表」，以要求相关组织日后向该署采购产品及 / 或服务时须遵守有关条款。其后，惩教署于 2020 年 11 月 27 日告知本署，该署已决定日后不考虑恢复向非政府组织出售 CSI 口罩（第 2.24 段）。本署认为，该署在这方面已作适切跟进，正面回应疫情带出的问题，有助减低 CSI 口罩及其他产品 / 服务可能被滥用的风险。

考虑就接受订购 CSI 口罩订定优次及增加透明度

6.32 惩教署不会对外宣传接受订购 CSI 口罩（第 2.4 段），而于疫情发生前，除物流署外，CSI 口罩的其他销售对象，即社署机构、医管局联网和非政府组织（第 2.5 段），均是各自从不同渠道得悉惩教署出售口罩，故主动向该署查询及购买。在 COVID-19 疫情发生前，惩教署会按工场有否剩余产能及交货期限能否满足客户要求以决定是否接受物流署以外机构的口罩订单（第 2.23 段）。然而，CSI 口罩的价格（第 2.11 段及表 3）明显较市面出售的过滤口罩为低，而惩教署现时的做法，变相会令只有得悉该署出售口罩的机构受惠，亦难免予人透明度不足的印象。当 CSI 口罩为社会热议时，透明度有限的 CSI 口罩采购资讯便成为普罗大众提出质疑的原因。本署认同，惩教署在 COVID-19 疫情仍未完全遏止的情况下，继续暂停接受物流署以外机构的口罩订单，以集中资源应付部门的口罩需求，符合公众利益。考虑到惩教署为应对疫情而额外购买口罩生产机器（第 2.6 段），提升了口罩生产力，本署认为，惩教署应在平衡善用有关的资源（即口罩生产机及相关的机器、工具）、各部门对口罩的需求等因素之下，重新检视在日常情况及紧急事故下接受订购口罩的政策，包括考虑就销售对象订定优先次序、改变接受物流署以外机构（即医管局联网或其他公营机构）的口罩订单的方式及订立接单的机制，并提升有关资讯的透明度。

重新检视可要求分发口罩的「非政策局及部门」名单

6.33 本署留意到，除部门外，本署、廉政公署、独立监察警方处理投诉委员会、司法机构、公务员叙用委员会及立法会秘书处此六个「非政策局及部门」均可向物流署要求分发口罩（注 1）。本署认为，物流署在供应充足的情况下分发口罩予「非政策局及部

门」，让以公帑营运的机构得以较低成本购买口罩，本无特别问题；然而，本署留意到，其他性质类似的法定机构却不在名单之列。本署认为，物流署应重新检视在日常情况下可向该署要求分发口罩的「非政策局及部门」名单。

汲取是次应对疫情的经验以制订应变指引

6.34 本署在进行此项主动调查时，留意到惩教署于 2020 年 1 月便已停止接受物流署以外机构的口罩订单及继续保留小部分口罩作内需之用，以集中资源应付各部门对 CSI 口罩的需求。此外，该署亦于同月陆续开展各种增加口罩生产量的工作，并成功将产量由 2018/19 年度的每月约 101.1 万个，逐步提高至 2020 年 3 月的 405.7 万个（第 2.6 段）。

6.35 至于物流署，则于 2020 年 1 月起透过不同途径和方式接洽生产商及供应商，包括直接采购口罩。另外，物流署亦曾于 2020 年 1 月底以公开招标形式采购口罩，以接触更多供应商及争取更广泛货源。此外，为准确评估部门于疫情下对口罩的需求，财库局于 2020 年 2 月初指示各部门重新检视每月的医疗用途口罩需求量，让物流署得以尽快作出相应的采购安排（第 3.11 至 3.12 段），以维持向各部门供应足够的口罩。

6.36 本署认为，惩教署和物流署已克尽本份，尽力应付部门在疫情下急增的口罩需求。为确保两署在日后一旦遇上同类或其他紧急事故时能尽快作出合适应对，本署建议，惩教署应检视是次经验，就在疫情及 / 或其他紧急事故下接受口罩及 / 或其他个人防护装备订单的准则和优先次序，以及增加口罩及 / 或其他个人防护装备生产量的相应安排，制订紧急应变指引；而物流署亦同样应汲取是次经验，就在疫情及 / 或其他紧急事故下收集及评估部门对口罩及 / 或其他个人防护装备的需求，以及采购口罩及 / 或其他个人防护装备的相应安排，制订出务实及合适的应变指引。

未有适时披露更多资料以应对坊间传言及市民查询

6.37 在 COVID-19 疫情初期，本港经历了一场「口罩荒」，与此同时，关于 CSI 口罩怀疑被滥用的报道、网上资料，以至传言均被广泛流传，除了引起公众关注及质疑 CSI 口罩被滥用外，亦导致社会上出现要求政府清楚交代 CSI 口罩生产和出售详情的情况。

惟相关部门均认为，采购个人防护装备的工作当时正面对激烈竞争，故不宜公开披露个人防护装备（包括 CSI 口罩）的库存、使用量、购买量和金额等具体资料，以免损害物流署及各部门采购个人防护装备的议价能力。此外，本署亦收到不少与索取 CSI 口罩资料相关的《公开资料守则》投诉（第 5.7 段）。

6.38 本署认为，是次 CSI 口罩去向最终变成全城关注的课题，其中由于公众未能在有限的资料下了解及掌握有关部门在 CSI 口罩的生产、分发、点存、管理方面的工作，而在公众希望获知更多资料却不得要领的情况下，便会引伸出更多猜疑与联想，包括以为政府刻意隐瞒 CSI 口罩的去向。本署固然理解，相关部门当时忙于处理疫情所带来的繁重工作，亦须考虑到主动公布有关资料会否反而对其处理疫情的工作及相关持份者造成影响，惟任由公众继续猜疑及让传言发酵，只会加深公众以为政府有所隐瞒的印象。

6.39 本署欣悉，政府最终于 2020 年 8 月向公众发表「有关个人防护装备的报告」，以公开政府采购、库存和分发个人防护装备（包括 CSI 口罩）的资料。本署亦希望相关部门参考是次经验，深思一旦遇上类似事件，应如何就公众利益、尽量不影响相关部门的工作等因素作全盘考虑，适时及适当地披露相关资料，以消除公众疑虑，以免影响市民对政府的信任。

本署的建议

6.40 本署是次主动调查的焦点放在探究各相关部门如何处理 CSI 口罩，冀能向当局提出改善有关机制和程序的建议，以减低 CSI 口罩被滥用的风险。就此，本署提出以下建议：

惩教署

- (1) 重新检视在日常情况及紧急事故下接受订购 CSI 口罩的政策，包括考虑就销售对象订定优先次序、改变接受物流署以外机构的口罩订单的方式及订立接单机制，并提升有关资讯的透明度（第 6.32 段）；
- (2) 检视是次应对部门口罩需求急增的经验，就日后在

疫情及 / 或其他紧急事故下接受口罩及 / 或其他个人防护装备订单的准则和优先次序，以及增加口罩及 / 或其他个人防护装备生产量的相应安排，制订紧急应变指引（第 6.36 段）；

物流署

- (3) 就在日常情况及紧急事故下如何分发、管理个人防护装备（包括 CSI 口罩）及监察其使用量，制定并向部门发出指引（第 6.20 段）；
- (4) 尽快就处理过期口罩的恰当方法向部门发出指引，让各部门得以跟从一套统一且严谨的处理程序，并在有关指引中加强提醒各部门按「先进先出」及口罩建议储存期来分发口罩（第 6.23 段）；
- (5) 就如何处理过期的非口罩个人防护装备（例如 N95 呼吸器），制定并向部门发出指引（第 6.24 段）；
- (6) 重新检视在日常情况下哪些「非政策局及部门」可向该署要求分发口罩（第 6.33 段）；以及
- (7) 检视是次应对部门口罩需求急增的经验，就日后在疫情及 / 或其他紧急事故下收集及评估部门对口罩及 / 或其他个人防护装备的需求，以及采购口罩及 / 或其他个人防护装备的相应安排，制订出务实及合适的应变指引（第 6.36 段）。

鸣谢

6.41 申诉专员谨此感谢在本署进行调查期间，各提供资料的人士、部门，以及受查部门的配合。

申诉专员公署

档案编号：OMB/DI/437

2020 年 12 月

图表目录

图 / 表	标题	页数
图 1	CSI 口罩	5
图 2	旧款绿色包装盒	5
图 3	新款白色包装盒	5
表 1	成人口罩的生产量和付运量	7
表 2	向资科办付运及在创新办指示下向相关部门付运的成人口罩数量	8
表 3	CSI 口罩的售价	9
表 4	报废成人口罩数量及合格与报废比例	12
表 5	口罩的付运安排	25
表 6	口罩的入账安排	25-26
表 7	疫情前的分发措施	26
表 8	疫情后的分发措施	27
表 9	疫情后获发口罩人士（职员以外）	28
表 10	就防止承办商职员挪用口罩的措施	29
表 11	中央货仓的保安措施	30

附录

《物料供应及采购规例》相关条文

本调查报告提及的《物料供应及采购规例》（「《规例》」）相关条文的中文原文如下：

第 128 条	在物料管理方面，管制人员应确保政府物料以效益与效率兼备的方式使用，以助推行政府的计划和工作。管制人员应采取所需措施，确保政府物料妥为存放和入账，并进行定期巡查及抽查，以审视物料管理的保安安排是否足够。
第 245 条	如物料价值不超逾《规例》第 220(a)条所订的部门限额，并属下述情况，部门可直接采购，无须经由政府物流服务署购买： (a) 不属政府物流服务署常备库存物料；或 (b) 政府物流服务署所安排签订的大批采购合约内并未包括的物料。 如物料并非以上(a)或(b)项所述情况，但部门仍拟直接采购，部门必须在考虑经济效益后，先征求政府物流服务署署长同意，才可直接采购。除《规例》第 265 条所载的紧急小额采购外，部门在直接采购时，须依循《规例》第 260 条所订的程序或第三章所订的招标程序办理。
第 610 条	不论是人手处理的物料分类账，还是更为可取的电脑化物料分类账，均须备存部门货仓的所有物料（包括牲畜）的完整收发记录。
第 615 条	物料分类账的记账工作，应由并非直接管理物料的公职人员负责。

第 705(b)条	常备库存物料的成本，须首先记入根据《公共财政条例》第 30 条设立并由政府物流服务署署长管理的常备库存物料暂记账内。向部门发放物料后，政府物流服务署署长会通知库务署署长，在有关部门的适当开支分目中扣除有关费用，然后记入常备库存物料暂记账贷项内。
第 710(b)条	部门物料可再分为非耗用物品及耗用物品两类。非耗用物品一般指可供长时间使用或不会消耗，而购买单价为 1,000 元或以上的物品。其他所有物品则为耗用物品。
第 765 条	部门应依循下列程序把耗用物品记账： (a) 部门存货物品— 记入「耗用物料分类账页」（通用表格第 291 号）。除《规例》第 775 条所述情况外，该等物料的发放资料一经记入该分类账，便无须再行入账。 (b) 供即时使用、「常用物料一览表」所载，或特定工作所用的物品— 在有关单据（例如「常备库存物料申领及送货单」（通用表格第 210 号）和通用表格第 219 号）记下相关工作项目编号，或把单据与通用表格第 277 号互相参照，以注明发放用途。
第 885 条	公职人员负责妥善保管在执行职务期间收到的所有物料，并为此承担个人责任。如未能遵守《规例》及 / 或政府物流服务署署长发出有关妥善保管物料的指示，有关人员可能须为所招致的任何损失缴付附加费。
第 896 条	部门物料经理负责协助管制人员全面监督及管制其职权范围内的物料及物料账目。在这方面，部门物料经理应—

	(a) 视察其直接管辖的每个货仓，至少每两年视察一次，包括检查保安措施是否足够，然后提交「检查报告」（通用表格第 238 号），以及视乎需要提交「部门盘点差异表」（通用表格第 241 号），向管制人员报告视察结果；以及 (b) 不定期地突击抽查存货及保安措施，至少每三个月抽查一次，除非政府物流服务署署长另行授权，则作别论。然而，假如由他逐一视察各货仓，并不切实可行或不符合经济效益，他便应确保各货仓主管或其副手会执行上述抽查工作。无论如何，负责抽查的公职人员应把结果妥善记录在「抽查记录册」（通用表格第 235 号）上。
第 1005 条	(a) 政府物流服务署辖下的仓库检查及存货查核组根据既定准则，最少每三年一次全面或抽样查核部门的政府物料存货。 (b) 政府物流服务署辖下的仓库检查及存货查核组依循该署署长制定的程序，检查仓库和查核存货。该组的职权范围如下： (i) 比对分类账的结余与实际存货量，报告任何差异情况； (ii) 检查存仓物料的一般状况及存货控制系统，特别注意闲置多时及过量的物料； (iii) 就货仓的保安安排提供意见；以及 (iv) 进行循规审查，以确保部门物料管理及采购工作符合《规例》及其他相关指令。 (c) 检查仓库和查核存货的工作完成后，政府物流服务署署长应向管制人员提交报告，详列查核结果并提出建议，以待跟进及改善有关情况，该报告副本则送交审计署署长。

第 1015(b)(i) 条	除非政府物流服务署署长另行批准，否则获委任人员应按以下指示检验和查核仓库存货： (i) 如属大型仓库，最少每三年一次，以循序渐进方式检验和查核各项物品；如有需要，管制人员应安排更频密的查核及检验。

**物流署 2015/16 至 2019/20 年度
就医疗用途普通尺码口罩的采购量、库存量、分发量及销毁量**

		年度				
		2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
向惩教署购买的 CSI 成人口罩		16,728,000	12,000,000	14,540,000	10,710,000	15,955,000*
向其他供应商购买的普通尺码口罩（即「非 CSI 口罩」）		4,546,000	1,700,000	-	-	15,740,450
年度开始时的普通尺码口罩库存量	CSI 口罩	9,190,250	10,848,000	12,453,350	13,846,350	12,075,150
	非 CSI 口罩	1,454,000	1,737,250	1,700,000	1,700,000	-
全年分发予各部门的普通尺码口罩	CSI 口罩	15,070,250	10,394,650	13,147,000	12,481,200	21,686,350
	非 CSI 口罩	4,262,750	1,737,250	-	1,700,000	2,302,300
全年销毁 / 弃置的普通尺码口罩	CSI 口罩	-	-	-	-	-
	非 CSI 口罩	-	-	-	-	-
年度终结时的普通尺码口罩库存量	CSI 口罩	10,848,000	12,453,350	13,846,350	12,075,150	6,552,550
	非 CSI 口罩	1,737,250	1,700,000	1,700,000	-	13,438,150

* 数字不包括 208,750 个由部门交回物流署以便重新分配的 CSI 成人口罩。

- 代表数目为 0 个。

**物流署 2017/18 至 2019/20 年度
就医疗用途普通尺码口罩每年向各部门的分发量**

		2017/18		2018/19		2019/20	
		CSI 口罩	非 CSI 口罩	CSI 口罩	非 CSI 口罩	CSI 口罩	非 CSI 口罩
1	入境事务处	200,000	-	390,000	-	1,431,250	-
2	土木工程拓展署	44,000	-	52,000	-	23,700	-
3	土地注册处	5,750	-	2,400	2,200	7,350	-
4	大学教育资助委员会秘书处	-	-	350	-	100	50
5	工业贸易署	2,000	-	1,000	1,000	2,000	-
6	公司注册处	19,100	-	5,400	2,700	13,800	-
7	公务及司法人员薪俸及服务条件咨询委员会联合秘书处	-	-	2,500	-	2,000	-
8	公务员事务局	4,600	-	6,750	-	14,700	-
9	公务员叙用委员会	-	-	-	-	200	-
10	水务署	332,350	-	238,950	71,350	205,800	-
11	司法机构	42,500	-	55,000	-	67,500	-
12	民政事务局	7,900	-	2,050	-	4,650	300
13	民政事务总署	44,450	-	46,650	-	108,150	28,000
14	民航处	7,500	-	7,700	150	7,300	-
15	民众安全服务队	-	-	11,000	4,000	227,100	10,000
16	立法会秘书处	6,000	-	5,500	-	20,500	-
17	在职家庭及学生资助事务处	39,450	-	34,550	52,500	35,250	-
18	地政总署	11,000	-	8,500	8,500	12,000	-
19	行政长官办公室	-	-	-	-	19,450	-
20	投资推广署	-	-	2,500	-	1,000	-
21	房屋署	266,850	-	270,000	-	1,652,350	-
22	法律援助署	5,500	-	5,000	-	5,900	-
23	知识产权署	300	-	350	-	350	-
24	社会福利署	291,250	-	136,000	140,550	1,221,150	1,000,000
25	保安局	4,350	-	4,250	3,550	4,750	-

26	屋宇署	7,500	-	28,450	-	28,700	-
27	建筑署	40,500	-	53,000	-	58,000	5,500
28	律政司	13,100	-	9,750	10,550	20,450	-
29	政制及内地事务局	-	-	3,000	-	30,700	-
30	政府化验所	20,000	-	15,000	-	28,350	-
31	政府物流服务署	13,350	-	17,800	-	20,600	850
32	政府飞行服务队	3,500	-	6,500	-	14,450	-
33	政府产业署	-	-	-	-	4,000	-
34	政府统计处	142,650	-	105,550	35,050	124,450	-
35	政府新闻处	400	-	450	-	1,900	-
36	政府资讯科技总监 办公室	4,250	-	4,150	-	12,650	-
37	政务司司长办公室 及财政司司长办 公室 ¹	15,000	-	15,650	-	42,150	-
38	食物及卫生局 (食物科)	2,500	-	2,500	-	1,550	250
39	食物及卫生局 (卫生科)	-	-	-	-	-	-
40	食物环境卫生署	3,600,000	-	2,828,450	211,550	1,600,000	-
41	香港天文台	4,800	-	5,000	-	6,000	-
42	香港申诉专员公署	-	-	-	-	-	-
43	香港金融管理局	50,000	-	-	-	-	-
44	香港海关	662,100	-	861,450	217,550	633,300	-
45	香港邮政	92,750	-	431,600	-	188,600	-
46	香港电台	6,800	-	9,600	11,100	32,750	-
47	香港警务处	660,000	-	495,000	5,000	2,632,650	250,000
48	差饷物业估价署	6,000	-	1,750	2,000	5,000	-
49	库务署	55,100	-	27,100	27,100	55,300	-
50	海事处	33,000	-	13,950	32,400	22,950	-
51	消防处	2,316,650	-	2,607,200	240,950	3,824,900	-
52	破产管理署	-	-	500	2,000	-	-
53	财经事务及库务局 (库务科)	-	-	600	-	17,500	-
54	财经事务及库务局 (财经事务科)	-	-	1,000	1,000	1,000	-

55	商务及经济发展局 (工商及旅游科)	5,100	-	1,300	1,250	1,950	-
56	商务及经济发展局 (通讯及创意产业科)	50	-	1,550	-	150	-
57	康乐及文化事务署	280,000	-	475,000	40,000	460,000	-
58	教育局	196,700	-	258,250	6,750	143,550	500,000
59	规划署	10,500	-	300	9,550	13,500	-
60	通讯事务管理局办 公室	-	-	-	-	3,000	-
61	创新及科技局	1,500	-	2,500	-	3,050	850
62	创新科技署	1,550	-	2,250	-	3,500	-
63	劳工及福利局	2,000	-	2,000	-	2,000	-
64	劳工处	25,000	-	7,000	7,000	40,000	-
65	渠务署	114,800	-	79,550	-	50,500	6,500
66	发展局(工务科)	3,000	-	1,950	-	5,200	-
67	发展局 (规划及地政科)	-	-	-	-	4,000	-
68	税务局	101,200	-	109,050	-	91,350	-
69	廉政公署	6,150	-	16,400	-	21,350	-
70	路政署	23,600	-	29,400	400	29,500	-
71	运输及房屋局 (运输科)	-	-	-	-	2,500	-
72	运输署	117,750	-	170,000	-	97,350	-
73	电影、报刊及物品 管理办事处	750	-	300	300	2,800	-
74	截取通讯及监察事 务专员秘书处	-	-	-	-	100	-
75	渔农自然护理署	87,050	-	119,000	-	60,400	-
76	审计署	500	-	500	-	600	-
77	机电工程署	228,100	-	311,150	50,500	616,350	-
78	独立监察警方处理 投诉委员会	-	-	-	-	-	-
79	卫生署	2,650,000	-	1,800,000	500,000	4,823,750	500,000
80	选举事务处	38,500	-	200	1,500	2,350	-
81	环境局	1,150	-	300	-	-	-
82	环境保护署	100,250	-	143,350	-	134,200	-

83	医疗辅助队	67,000	-	116,500	-	39,750	-
84	惩教署	-	-	-	-	537,400	-
	总计	13,147,000	-	12,481,200	1,700,000	21,686,350	2,302,300

¹ 包括政务司司长私人办公室、财政司司长私人办公室、政策创新及统筹办事处、行政署、人力资源规划及扶贫统筹处，及政府经济顾问办公室。

- 代表数目为 0 个。

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：
<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

