

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，除揭发涉事药房店主出售 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

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>

