

# 有關 CSI 口罩的生產、分發、點存和使用安排 主動調查報告摘要

## 引言

由懲教署生產的過濾口罩（「CSI 口罩」），主要供應給政府物流服務署（「物流署」），並由物流署分發給各政策局及部門（「用家部門」）使用。2020 年 1 月，本港出現首宗 2019 冠狀病毒病（「COVID-19」）確診個案。隨着疫情的演變，市民對過濾口罩的需求出現急速增加，市面過濾口罩的供應變得嚴重短缺。與此同時，有傳媒和市民指出，市面有 CSI 口罩出售；亦有市民向本署投訴，懷疑有人濫用 CSI 口罩。

2. 有見及此，本署向懲教署和物流署展開主動調查，審研兩部門在 CSI 口罩的生產、分發和點存方面的機制、程序和執行情況，以查證當中是否有不妥善之處，並在有需要時向當局提出改善建議。此外，本署亦抽選了五個用家部門（即食物環境衛生署、香港海關、政府統計處、選舉事務處和機電工程署）作為查詢對象，希望透過以上七個部門提供的資料，進一步了解一般用家部門如何管理及使用 CSI 口罩。

3. 另外，因應 COVID-19 疫情，香港海關（「海關」）於 2020 年 1 月 27 日起展開代號「守護者」的全港性大規模防疫產品巡查執法行動。本署亦向海關索取了有關「守護者」行動中與 CSI 口罩有關的資料。

4. 綜合調查所得，本署有以下評論。

## 本署的評論

### *CSI 口罩由生產至付運之整體安排按序進行*

5. 懲教署總部工業及職業訓練組（「總部工業組」）以電腦化的生產管理及控制系統（「管控系統」）監察不同產品（包括 CSI 口罩）由原材料採購至製成品付運的整個生產過程，包括透過「管控系統」了解及掌握有關訂單的完成程度、原材料耗用情況、產品

付運的安排等。所有由供應商提供及從工業物料倉庫取得的原材料的資料，以及已完成製作和已付運的產品數量，均須記錄在「管控系統」內。

6. 就 CSI 口罩而言，懲教署會定期向原材料供應商發出採購訂單，並要求對方將有關的原材料運送至指定的送貨地點，而當相關院所收到原材料後，須存放於已上鎖的工業物料倉庫。在收到顧客訂單後，總部工業組便會透過「管控系統」，向相關院所的口罩工場發出工作訂單，讓有關工場根據工作訂單上列明的口罩數量，作出相應的生產安排，包括從工業物料倉庫提取足夠的原材料，而有關職員在進入倉庫工作前及後，均須按既定程序領取及歸還鎖匙。

7. 尚待發貨的口罩製成品均暫存於上述的工業物料倉庫，有關職員如欲進出倉庫以提取口罩，同樣須按既定程序領取及歸還鎖匙。在付運口罩給客戶前，相關院所負責內部運輸的職員須向大閘主管出示由總懲教主任、工業經理／工業聯絡主任或獲其授權的代表簽發的通行證（「出閘紙」），並由大閘主管核對運離院所的口罩後在「出閘紙」上簽署，然後才將有關口罩交由合約運輸承辦商付運給客戶，以確保不會有多於獲批的口罩被運離院所。懲教署亦要求承辦商在完成付運口罩後必須交回經客戶簽收的送貨單，才可獲發運輸費用，從而確保承辦商盡力妥善完成付運。

8. 如在製作口罩過程中生產出不合格口罩，有關的在囚人士和職員會按既定程序，剪破並棄置該些口罩，以確保有關口罩不能使用。

9. 在點存口罩方面，懲教署每半年盤點所有產品（包括 CSI 口罩），並透過對照盤點記錄和「管控系統」中的記錄，以了解有否口罩製成品及半製成品遺失或記錄不符的情況，以及不同的原材料有否出現點算出來的實際使用數量比預算多或少的情況。該署於 2015/16 至 2019/20 年度所進行的盤點中，未曾發現有關口罩的原材料、半製成品及／或製成品遺失或記錄不符的情況。

10. 本署檢視懲教署在採購口罩原材料、生產以至付運口罩的整個流程後認為，該署整套機制大致完善。在防止口罩被挪用方面，該署就保管、付運、點存，以及銷毀不合格口罩這四項關鍵程

序已制訂合適的保護措施。本署在審研懲教署所提供的資料及記錄後，並無發現任何跡象顯示該署未有遵行上述機制行事。

### **由採購至分發 CSI 口罩之整體安排未見漏洞**

11. 物流署以電腦化的常備庫存物料系統（「物料系統」）處理部門的訂單，包括記錄不同物料的收貨量及支貨量、部門對不同物料的預計需求量，以及不同物料的送貨安排等。

12. 就口罩（包括 CSI 口罩）而言，物流署在每個財政年度開始前，會先要求各部門提交下一個財政年度對各種口罩的預計需求量，並在審視所有部門的預計需求量後，按該署的口罩庫存量及部門的總預計需求量，以安排其後的採購工作，包括要求供應商將口罩適時運送至該署，以及將採購得來而尚未付運至各部門的口罩存放在該署設有保安措施的常備庫存物料倉，而相關職員均須登記以領取及歸還倉庫鎖匙。該署亦會根據《物料供應及採購規例》（「《規例》」）的相關規定，安排不同人員突擊抽查常備庫存物料倉的保安措施。

13. 在每個財政年度開始後，部門可透過「物料系統」向物流署發出電子訂單，要求物流署分發有關口罩。若有部門於財政年度開始後欲增加其已獲批准的口罩分發量，則須先聯絡物流署並提供原因，讓該署按各項因素作出審視，而有關部門須經該署批核後才可透過「物料系統」向該署發出電子訂單。

14. 在收到部門發出的電子訂單後，物流署會同時參考「先進先出」的原則及有關口罩的建議儲存期，來決定先分發常備庫存物料倉內的哪些口罩，然後將有關口罩交予該署轄下的運輸車隊或外判運輸承辦商運送至提貨部門。無論是該署的車隊或承辦商，均須交回由提貨部門簽署作實的送貨單，以確認有關的付運程序經已完成。

15. 至於點存口罩，物流署會備存所有物料（包括 CSI 口罩）的收發記錄，亦會按照《規例》的相關規定，定期查核常備庫存物料倉的存貨，而根據該署 2013 年至 2019 年的記錄，有關人員並無發現 CSI 口罩的存貨量與記錄不符的情況。

16. 在檢視物流署由採購至付運口罩（包括 CSI 口罩）給各部門的整個流程後，本署認為，該署的整套機制完備。為防範有人從中挪用口罩，該署亦已在口罩（包括 CSI 口罩）的儲存、付運和點存這三項關鍵程序上採取合適的保護措施。本署在審研物流署所提供的資料及記錄後，並無發現任何跡象顯示該署未有遵照有關程序行事。

### **個別部門於疫情發生前的口罩分發機制存有差異**

17. 在本署向公眾宣布展開是項主動調查後，有市民向本署指稱個別部門於疫情發生前的口罩分發機制寬鬆，當中更有人指稱某部門有職員會將剩餘的口罩儲起，並在疫情發生後提供予親友使用。

18. 綜合七個部門的資料，於疫情發生前，有個別部門會把大部分口罩分發給職員並保留少量備用；有些則會把部分口罩放在工作間，供職員取用；亦有部門僅應職員要求才提供口罩，而所有部門均不會要求職員簽收口罩。雖然將口罩先行分發給職員，相較於上述另外兩種做法，所產生的行政成本較低，惟職員有可能因此獲取超過其實際所需的數量，或增加將口罩轉贈或轉售他人的風險。

19. 本署須指出，於疫情發生前，口罩供應並不緊張，且屬價值不高的耗用物品，與其他消耗品一樣，部門或其轄下單位獲分發口罩後，根據《規例》亦無須作詳細記錄。故此，本署認為，即使有部門於疫情前選擇將口罩先行分發給職員，亦是可以理解。事實上，在疫情發生後，為盡力減低口罩被濫用的機會，所有七個部門均已因時制宜，收緊有關的分發安排，包括安排指定職員負責分發、保管、記錄口罩的分發情況，或要求職員簽收；亦有按財經事務及庫務局（「財庫局」）的要求，在 2020 年 2 月下旬至 5 月上旬，每星期點算並向該局提交口罩庫存量，做法正確。

20. 無論如何，早前一宗於 2020 年 9 月 23 日被東區裁判法院裁定違反《商品說明條例》的個案，揭示了的確有 CSI 口罩在市面出售。長遠而言，為減低 CSI 口罩及其他個人防護裝備被濫用甚或轉售圖利的風險，本署建議，物流署應就在日常及緊急情況下如何分發、管理個人防護裝備（包括 CSI 口罩）及監察其使用量，為部門制定指引，以便有關部門得以遵從。

## **個別部門的處理過期口罩程序不夠嚴謹**

21. 本署從海關提供的資料中得悉，該部門早前在調查一宗違反《商品說明條例》個案期間，除揭發涉事藥房東主出售 CSI 口罩外，亦發現兩個分別印上「製造日期 09 OCT 2014」及「製造日期 21 NOV 2014」的 CSI 口罩舊款綠色包裝盒。這宗個案揭示了在市面上出售的 CSI 口罩有可能是過期應予丟棄的 CSI 口罩。

22. 鑑於過期 CSI 口罩的來源有可能是部門丟棄的口罩，本署遂檢視了七個部門處理過期口罩（包括 CSI 口罩）的程序。在七個部門當中，有部門會安排職員將過期口罩及其包裝盒剪破，然後放入垃圾膠袋內封好才丟掉，亦有部門於疫情初期，在口罩供應極為短缺的情況下，保留了狀況良好的過期口罩作最後應急之用，並將部分過期口罩分發給職員作緊急備用。綜合網上資料及有公務員向本署提供的資料，指有部門向屬下職員分發過期的 CSI 口罩，本署認為，如果指稱屬實，這很有可能是源於有部門在疫情初期口罩供應緊張之際，將留作最後應急的過期 CSI 口罩分發予屬下職員。

23. 本署注意到，物流署向各部門發出的「政府物料管理指引和程序」中列明，各部門應按照《規例》相關規定處理過期物料，惟因《規例》未有特別規限各部門就處理過期口罩的具體程序，故各部門的做法各有不同。本署理解有部門在口罩供應極為短缺的情況下，經權衡利弊後作出保留及／或分發狀況良好的過期口罩的折衷決定。然而，本署認為，口罩的質量及過濾效能在過期後或會下降，若有部門將過期口罩分發予職員使用，又或因處理過期口罩的程序不夠嚴謹以致被任何人士撿拾並使用，除了或會未能保障該些人士的健康外，更可能繼而影響公共衛生。為免有部門職員或任何人士使用過期口罩，以及有效防止過期口罩流出市面，本署建議，物流署應盡快向部門發出指引，加強提醒各部門按「先進先出」及口罩建議儲存期來分發口罩，以盡量避免口罩未經使用便過期，以及在有關指引中列明一套統一且嚴謹的處理過期口罩程序，從而確保過期口罩不會被使用及流出市面。

24. 本署亦建議，物流署亦應藉此機會，一併就如何處理過期的其他個人防護裝備，制定並向部門發出關於處理過期個人防護裝備（除口罩外）的指引，確保過期裝備不會被分發予部門職員使用，亦不會在丟棄後被任何人士撿拾使用，甚或圖利。本署認為，

失去應有保護作用的個人防護裝備，包括口罩，或會構成個人及公共衛生安全隱患，當局必須正視。

### **未有證據顯示 CSI 口罩大規模或有系統地流出市面**

25. 本署展開此項主動調查，正是源於有傳媒和市民指出有 CSI 口罩在市面出售。儘管本署人員在深水埗一帶的藥房實地視察時未有任何發現，但本署認為，早前一宗被法院裁定違反《商品說明條例》的個案，已確切證明了有藥房出售 CSI 口罩。然而，根據海關向本署提供的資料，在 2020 年 1 月 27 日至 2020 年 10 月 31 日，該部門就「守護者」行動巡查超過 3.8 萬間次的零售點，惟除上述個案外，其人員並未發現有 CSI 口罩獨立或連包裝盒在展示出售。本署認為，從「守護者」行動的數據上來看，某程度上反映本港並未有 CSI 口罩大規模或有系統地流出市面的情況，同時海關查獲的，亦可能僅為過期應予丟棄的 CSI 口罩。

26. 至於何以有零星的 CSI 口罩在市面出售，本署在缺乏具體和直接證據的情況下，實無從確定原因。儘管如此，本署發現個別部門於疫情發生前的口罩分發機制較為寬鬆，或在處理過期口罩的程序上不夠嚴謹，均可能增加 CSI 口罩被濫用的風險。

27. 本署藉此指出，根據《規例》及《公務員守則》的相關規定，公職人員須妥善保管在執行職務期間收到的所有物料，並為此承擔個人責任，以及把公共資源用於核准用途。故此，無論將口罩轉贈或轉售，均屬違反《規例》及《公務員守則》，而轉售行為更可能牽涉刑事罪行。

### **過往未有要求非政府組織不可轉售 CSI 口罩**

28. 本署留意到，非政府組織過往只須向懲教署提供一些基本資料，便可向該署訂購口罩，而該署並未有規限有關組織如何使用口罩，包括轉售或作私人用途。事實上，除非採購協議另有訂明，購買 CSI 口罩的非政府組織有權決定怎樣使用口罩。但當疫情發生後，涉及公共資源生產的 CSI 口罩，則成為公眾高度關注的課題。

29. 本署欣悉，懲教署已於 2020 年 2 月中諮詢律政司的法律意見，其後決定規限非政府組織不得將其獲該署出售的產品及／

或服務轉售、輸出或作任何私人用途，並已於同年 4 月下旬開始落實使用「非政府組織工作訂單申請表」，以要求相關組織日後向該署採購產品及／或服務時須遵守有關條款。其後，懲教署於 2020 年 11 月 27 日告知本署，該署已決定日後不考慮恢復向非政府組織出售 CSI 口罩。本署認為，該署在這方面已作適切跟進，正面回應疫情帶出的問題，有助減低 CSI 口罩及其他產品／服務可能被濫用的風險。

### **考慮就接受訂購 CSI 口罩訂定優次及增加透明度**

30. 懲教署不會對外宣傳接受訂購 CSI 口罩，而於疫情發生前，除物流署外，CSI 口罩的其他銷售對象均是各自從不同渠道得悉懲教署出售口罩，故主動向該署查詢及購買。在 COVID-19 疫情發生前，懲教署會按工場有否剩餘產能及交貨期限能否滿足客戶要求以決定是否接受物流署以外機構的口罩訂單。然而，CSI 口罩的價格明顯較市面出售的過濾口罩為低，而懲教署現時的做法，變相會令只有得悉該署出售口罩的機構受惠，亦難免予人透明度不足的印象。當 CSI 口罩為社會熱議時，透明度有限的 CSI 口罩採購資訊便成為普羅大眾提出質疑的原因。本署認同，懲教署在 COVID-19 疫情仍未完全遏止的情況下，繼續暫停接受物流署以外機構的口罩訂單，以集中資源應付部門的口罩需求，符合公眾利益。考慮到懲教署為應對疫情而額外購買口罩生產機器，提升了口罩生產力，本署認為，懲教署應在平衡善用有關的資源（即口罩生產機及相關的機器、工具）、各部門對口罩的需求等因素之下，重新檢視在日常情況及緊急事故下就接受訂購口罩的政策，包括考慮就銷售對象訂定優先次序、改變接受物流署以外機構（即醫管局聯網或其他公營機構）的口罩訂單的方式及訂立接單的機制，並提升有關資訊的透明度。

### **重新檢視可要求分發口罩的「非政策局及部門」名單**

31. 本署留意到，除政策局及部門外，本署、廉政公署、獨立監察警方處理投訴委員會、司法機構、公務員敍用委員會及立法會秘書處此六個「非政策局及部門」均可向物流署要求分發口罩。本署認為，物流署在供應充足的情況下分發口罩予「非政策局及部門」，讓以公帑營運的機構得以較低成本購買口罩，本無特別問題；然而，本署留意到，其他性質類似的法定機構卻不在名單之

列。本署認為，物流署應重新檢視在日常情況下可向該署要求分發口罩的「非政策局及部門」名單。

### ***汲取是次應對疫情的經驗以制訂應變指引***

32. 本署在進行此項主動調查時，留意到懲教署於 2020 年 1 月便已停止接受物流署以外機構的口罩訂單及繼續保留小部分口罩作內需之用，以集中資源應付各部門對 CSI 口罩的需求。此外，該署亦於同月陸續開展各種增加口罩生產量的工作，並成功將產量由 2018/19 年度的每月約 101.1 萬個，逐步提高至 2020 年 3 月的 405.7 萬個。

33. 至於物流署，則於 2020 年 1 月起透過不同途徑和方式接洽生產商及供應商，包括直接採購口罩。另外，物流署亦曾於 2020 年 1 月底以公開招標形式採購口罩，以接觸更多供應商及爭取更廣泛貨源。此外，為準確評估部門於疫情下對口罩的需求，財庫局於 2020 年 2 月初指示各部門重新檢視每月的醫療用途口罩需求量，讓物流署得以盡快作出相應的採購安排，以維持向各部門供應足夠的口罩。

34. 本署認為，懲教署和物流署已克盡本份，盡力應付部門在疫情下急增的口罩需求。為確保兩署在日後一旦遇上同類或其他緊急事故時能盡快作出合適應對，本署建議，懲教署應檢視是次經驗，就在疫情及／或其他緊急事故下接受口罩及／或其他個人防護裝備訂單的準則和優先次序，以及增加口罩及／或其他個人防護裝備生產量的相應安排，制訂緊急應變指引；而物流署亦同樣應汲取是次經驗，就在疫情及／或其他緊急事故下收集及評估部門對口罩及／或其他個人防護裝備的需求，以及採購口罩及／或其他個人防護裝備的相應安排，制訂出務實及合適的應變指引。

### ***未有適時披露更多資料以應對坊間傳言及市民查詢***

35. 在 COVID-19 疫情初期，本港經歷了一場「口罩荒」，與此同時，關於 CSI 口罩懷疑被濫用的報道、網上資料，以至傳言均被廣泛流傳，除了引起公眾關注及質疑 CSI 口罩被濫用外，亦導致社會上出現要求政府清楚交代 CSI 口罩生產和出售詳情的情況。惟相關部門均認為，採購個人防護裝備的工作當時正面對激烈競爭，故不宜公開披露個人防護裝備（包括 CSI 口罩）的庫存、使



用量、購買量和金額等具體資料，以免損害物流署及各部門採購個人防護裝備的議價能力。此外，本署亦收到不少與索取 CSI 口罩資料相關的《公開資料守則》投訴。

36. 本署認為，是次 CSI 口罩去向最終變成全城關注的課題，其中由於公眾未能在有限的資料下了解及掌握有關部門在 CSI 口罩的生產、分發、點存、管理方面的工作。而在公眾希望獲知更多資料卻不得要領的情況下，便會引伸出更多猜疑與聯想。本署固然理解，相關部門當時忙於處理疫情所帶來的繁重工作，亦須考慮到主動公布有關資料會否反而對其處理疫情的工作及相關持份者造成影響，惟任由公眾繼續猜疑及讓傳言發酵，只會加深公眾以為政府有所隱瞞的印象。

37. 本署欣悉，政府最終於 2020 年 8 月向公眾發表「有關個人防護裝備的報告」，以公開政府採購、庫存和分發個人防護裝備（包括 CSI 口罩）的資料。本署亦希望相關部門參考是次經驗，深思一旦遇上類似事件，應如何就公眾利益、盡量不影響相關部門的工作等因素作全盤考慮，適時及適當地披露相關資料，以消除公眾疑慮，以免影響市民對政府的信任。

## 本署的建議

38. 基於以上所述，申訴專員對懲教署和物流署有以下建議：

### 懲教署

- (1) 重新檢視在日常情況及緊急事故下接受訂購 CSI 口罩的政策，包括考慮就銷售對象訂定優先次序、改變接受物流署以外機構的口罩訂單的方式及訂立接單的機制，並提升有關資訊的透明度；
- (2) 檢視是次應對部門口罩需求急增的經驗，就日後在疫情及／或其他緊急事故下接受口罩及／或其他個人防護裝備訂單的準則和優先次序，以及增加口罩及／或其他個人防護裝備生產量的相應安排，制訂緊急應變指引；

## 物流署

- (3) 就在日常情況及緊急事故下如何分發、管理個人防護裝備（包括 CSI 口罩）及監察其使用量，制定並向部門發出指引；
- (4) 盡快就處理過期口罩的恰當方法向部門發出指引，讓各部門得以跟從一套統一且嚴謹的處理程序，並在有關指引中加強提醒各部門按「先進先出」及口罩建議儲存期來分發口罩；
- (5) 就如何處理過期的非口罩個人防護裝備（例如 N95 呼吸器），制定並向部門發出指引；
- (6) 重新檢視在日常情況下哪些「非政策局及部門」可向該署要求分發口罩；以及
- (7) 檢視是次應對部門口罩需求急增的經驗，就日後在疫情及／或其他緊急事故下收集及評估部門對口罩及／或其他個人防護裝備的需求，以及採購口罩及／或其他個人防護裝備的相應安排，制訂出務實及合適的應變指引。

申訴專員公署  
2020 年 12 月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

