

邮政署和前食物及卫生局实施 于指定邮政局申报非本地新冠疫苗接种纪录的安排 调查报告

2022年5月6日，投诉人向本署投诉邮政署。本署其后向投诉人确认，投诉同时涉及邮政署和前食物及卫生局（「食卫局」）¹。

投诉内容

2. 投诉人称，他拟于指定邮政局申报非本地新冠疫苗接种纪录，以取得可供进入指明处所的疫苗接种纪录二维码。由于需要办理申报的市民众多，投诉人多次到邮政局均未能取得「即日筹」，最终在5月5日才于邮政总局取得「即日筹」。有鉴于此，投诉人不满邮政署没有调拨充分资源处理大量的申请。他又批评指定邮政局预设的每日名额不合理，并且质疑邮政署职员既然无法核实非本地新冠疫苗接种纪录，不应要求市民必须亲临办理申报。

本署调查所得

邮政署的回应

3. 在香港以外接种疫苗的人士，若持有纸本纪录并须转存为电子形式以在本地使用，自2021年9月15日起可经网上向政府申报或在出入境口岸登记非本地疫苗接种纪录，以取得供本地使用的疫苗接种纪录二维码。为协助未能上网办理或未曾于口岸管制站申报的人士，食卫局委托邮政署于18间指定邮政局提供登记服务。邮政署按食卫局指引代为提供登记服务，同时须确保向公众提供的一般邮政服务不受影响。

4. 在推出服务初期，食卫局估算服务使用量每月约5,000宗。邮政署考虑到预计需求不高，以及各局的楼面间隔及人手后，经食卫局同意每区指定一间邮政局提供登记服务。选取的18间邮政局基本上均属区内较大的邮政局，能应付额外的工作量。

¹ 政府架构重组在2022年7月1日生效后，由医务卫生局（「医卫局」）接管食卫局的相关职能。

5. 各邮政局开始办理登记服务初期使用量不高，运作畅顺。及至 2022 年 1 月底登记量首次骤增，当时正值政府于 1 月 27 日公布食卫局网上申报平台即时暂停，以及「疫苗通行证」第一阶段将于 2 月 24 日实施。为应付急升的每日登记量（2 月 10 日前后约达每日 2,400 宗），邮政署要求食卫局考虑重新启动网上平台，或提供其他可应付大量需求的申报方法。2 月 10 日，食卫局因应需求趋升而调高对登记量的估算，在 2022 年 3 月中至 4 月约为每月 30,000 宗（即每日约 1,150 宗），其后至 2023 年 3 月约为每月 10,000 宗。2022 年 2 月中，登记量回落至每日 1,000 宗以下。及后，政府于 5 月 4 日公布「临时疫苗通行证」/ 申报非本地康复纪录的安排，以及「疫苗通行证」第三阶段将于 5 月 31 日实施，登记量再度攀升，在 5 月初每日逾 2,000 宗，大幅超出食卫局的估算。

6. 为配合邮政署减少社交接触及避免人群聚集等防疫措施，食卫局同意邮政署自 2 月 14 日起设定每日名额。因应服务需求在 5 月初急升，每日名额于该月上旬增至 2,400 个，至 5 月 10 日起再增至 3,100 个。邮政署亦内部调派逾 20 名职员投入服务和增设服务柜位。

7. 为加强管理人流，邮政署开发网上预约系统，并于 5 月 18 日启用。预约人士可选取未来 14 天内任何一天，同一时段预约最多三个名额，以便无须取筹于所选时段到邮政局办理手续，而邮政署亦能视乎预约编配人手。同时，食卫局于 5 月 20 日重新启动网上申报平台。服务需求其后回稳，网上可供预约的每日名额于 6 月初仅约四成被取用。邮政署会继续监察需求并适当调整名额及人手，确保登记服务运作畅顺。

食卫局 / 医卫局的回应

8. 政府于 2021 年 9 月实施安排让公众人士申报非本地新冠疫苗接种纪录，方法如下：(i) 所有接受强制检疫的入境人士可使用「健康及检疫资讯申报」网上平台作申报，口岸人员会在他们经机场或陆路抵港时检查已申报纪录的证明文件；(ii) 已身处本港境内的入境人士可使用网上的「新冠疫苗接种资讯申报表」；以及(iii) 未能使用网上平台的人士可到 18 间指定邮政局申报。

9. 政府在 2022 年 1 月初公布「疫苗通行证」自 2 月 24 日起分三个阶段实施，适用于所有餐饮业务及表列处所。食卫局密切监察对邮政署申报服务的需求，并于指定邮政局采取以下措施：

- (a) 指定邮政局自 2 月 14 日起派筹，以避免人群聚集。因应当时的需求，设定每日名额约 1,200 个，指定邮政局可视乎实际情况适当调整；
- (b) 邮政署自 2 月 16 日起精简程式，以缩短办理手续的时间；以及
- (c) 更新在口岸发出二维码时附带的单张，清楚说明已持有二维码的人士（亦即大部分自 2021 年 9 月起经口岸入境的人士）无须再到邮政局申报。

10. 食卫局解释，申报非本地疫苗接种纪录的服务需求在 2021 年 9 月至 2022 年 1 月期间保持平稳。口岸及邮政局提供的服务已足以应付需求，而职员亦可当面查核市民申报的资料是否准确无误。因此，该局于 2022 年 1 月底暂停网上申报平台。邮政署申报服务及网上平台的每月使用量表列如下：

月份	使用邮政署申报服务（宗）				经网上平台获发疫苗纪录二维码	较上月增加百分比
	输入及列印	较上月增加百分比	只须列印	较上月增加百分比		
2021 年 9 月 15 日至 10 月	209	--	165	--	3,879	--
2021 年 11 月	154	--	138	--	3,040	--
2021 年 12 月	377	145%	127	-8%	7,009	131%
2022 年 1 月	3,974	954%	338	166%	16,090	130%

11. 2022年5月4日，政府公布有关入境人士获取「临时疫苗通行证」、以及在香港以外地区感染2019冠状病毒病并康复的人士申报非本地康复纪录以获取康复纪录二维码的安排。该项公布连同「疫苗通行证」第三阶段将于5月31日实施的提示，触发5月初到指定邮政局申报的人数急升，主要因为市民集中在当时作申报。食卫局留意到当中占相当大比例的人士已入境一段日子，有充裕的时间申报但他们没及早申报。邮政署已增加每日名额及推出网上预约系统，惟预计仍不足以应付庞大的需求。政府经衡量当面查核资料的需要，以及不幸地邮政署显然难以应付骤增需求的情况，于5月5日公布：(i)将会重新启动已更新的网上平台；以及(ii)重申「疫苗通行证」的过渡安排，即曾在香港以外地区接种新冠疫苗的人士可直接出示非本地疫苗接种纪录及填写指明表格（如适用）。在新安排下，指定邮政局相信能够应付服务需求。

12. 至于投诉人的个案，食卫局 / 医卫局指资料显示投诉人在2021年于内地接种两剂新冠疫苗，后于2021年6月回港。正如前文所述，政府自2021年9月起早已再三呼吁市民申报非本地疫苗接种纪录，并且不时以各种方式宣传最新资讯。入境人士如仍未申报非本地疫苗接种纪录以取得二维码，应有足够时间办理。2022年2月至4月 / 5月初期间，指定邮政局实施的安排（上文第9段）足以应付服务需求。虽则如此，食卫局 / 医卫局承认临近「疫苗通行证」第二阶段的实施日期（即4月30日），各邮政局所设名额或轮候时间较长或会对市民造成不便。

13. 政府于不同时间作出决策时已考虑所有因素，包括预测和实际的服务需求、可使用的申报方法，以及在资源足够下最可取的做法是让入境人士亲临指定邮政局接受查核，以加强他们为符合「疫苗气泡」 / 「疫苗通行证」要求而申报资料的可信度。然而，基于各种原因，不幸地滞后的服务需求于5月初涌现而造成延误，政府已迅速回应，提高指定邮政局的服务效能，并最终重新启动网上平台以处理问题。

本署的评论

14. 本署已审研相关记录及食卫局 / 医卫局和邮政署的解释。在调查过程中，本署注意到两个部门的不同角色。食卫局 / 医卫局统筹本港的抗疫措施和政策，包括疫苗接种要求及实施「疫苗通行证」，而邮政署则是食卫局 / 医卫局的服务代理。为从大局审视问

题，本署亦考虑到政府须视乎疫情变化调整当下的防疫措施。

15. 邮政署自 2021 年 9 月起提供申报服务。当时食卫局另设网上平台供入境人士申报，邮政署则负责协助未能使用网上平台的人士（上文第 3 及 8 段）。该项服务运作畅顺，直至 2022 年 1 月底需求首次激增，当时正值政府在 1 月初公布「疫苗通行证」的实施，以及食卫局将于 1 月底暂停网上申报平台。因此，除已于口岸申报的入境人士外，邮政署须为其余所有需要申报的人士办理手续。食卫局于推出服务初期估算每月 5,000 宗（即每日 192 宗），至 2022 年 3 月中至 4 月期间估算为每月 30,000 宗（即每日 1,154 宗），服务需求急升六倍。在 2 月初的高峰期，实际数量约达每日 2,400 宗，超出原先估算的十倍。可想而知，邮政署面对极大困难。本署留意到邮政署已密切监察人流及尝试采取应对措施。邮政署亦要求食卫局重新启动网上平台以协助应付需求，惟食卫局当时拒绝要求。

16. 第二次需求骤增于 5 月发生，当时临近「疫苗通行证」第三阶段实施，亦是投诉人到邮政局尝试取筹的时间。第二次高峰期间，申报量于 5 月初达每日约 2,000 宗，再度大幅超出食卫局的估算。邮政署再度提高每日名额以应付服务需求，其后又推出预约服务以疏导人流。直至食卫局在 5 月 20 日重新启动网上平台，各邮政局的情况才见改善。

17. 本署认为，邮政署只是接受委托提供服务的一方，但无从预计服务需求，因为该署不知道有多少非本地疫苗接种纪录有待申报，亦无法控制政府何时公布信息及实施「疫苗通行证」各阶段（从而推使市民前来申报），以及有否提供其他申报方法（例如网上申报平台）。作为服务代理，邮政署已克尽职守，密切监控情况及按事态发展与食卫局磋商。当食卫局否决重新启动网上平台建议，邮政署只能尽量增加名额。本署留意到每日名额由 1,200 个增至 2,400 个，最终增至 3,100 个。然而，邮政署的服务能力毕竟有限，亦须维持其提供邮政服务之主要职责。有鉴于此，本署认为邮政署已在其职权范围内适当监控情况及跟进，包括增加名额及要求食卫局重新启动网上平台。虽然增加的名额仍不足以应付需求，邮政署并无行政失当。

18. 食卫局 / 医卫局是防疫政策及措施的主导部门，本署相信该局应掌握较充分的资料，包括有多少尚待申报的个案，以及何时

公布资讯及实施「疫苗通行证」各阶段。至于向市民提供的申报方法，本署期望政府尽量以电子方式满足服务需求以配合推动智慧政府的举措，不管有没有其他可行方法亦应如此。更遑论从防疫角度，本署质疑在第五波疫情的高峰期，要求市民亲临邮政局办理申报是否符合保持社交距离的原则。合理的做法应是尽量以网上形式提供更多公共服务，让市民留在家中及避免人群聚集。

19. 基于上述原因，本署认为食卫局在 1 月底适值「疫苗通行证」实施时暂停网上申报平台一事颇为令人费解。本署从以下角度审研该局的理据：

- (a) 医卫局表示，市民亲临邮政局接受查核，有助加强他们申报资料的可信度。然而，本署认为该解释不合理，因为邮政局职员并无核实非本地疫苗接种纪录的专门知识。此外，若食卫局有此看法，最初就不该提供网上平台。本署亦须指出，查核资料无须当面办理。食卫局大可要求市民在网上作出声明并提交文件，然后由后勤职员查核资料。
- (b) 医卫局表示，申报服务的需求在 2021 年 9 月至 2022 年 1 月期间保持平稳。然而，本署发现该段期间的申报宗数大幅上升（上文第 10 段），未能支持该局的说法。
- (c) 本署从邮政署提供的记录得悉，食卫局在 2022 年 2 月向邮政署解释暂停及不再启动网上平台以免被滥用，原因是该系统不设身份核实，构成严重的漏洞。本署对此有以下评论及观察：
 - (i) 该漏洞于平台推出时早已存在。虽然当时「疫苗通行证」尚未实施，但政府倚赖该平台推行「疫苗气泡」下若干措施，涉及依据个人的疫苗接种状况而放宽社交距离，例如：食肆能否以 D 类模式运作，乘客可否参与邮轮旅游等。假如该局须堵塞漏洞，实应更早行事。
 - (ii) 医卫局在回复本署时并无提及此原因。本署须强调，本署期望政策局及部门在本署查讯及调查时提供全面的资料及回应。

20. 医卫局向本署反覆强调，在「疫苗通行证」实施前已预留充裕时间让市民申报。然而，本署认为在「疫苗通行证」的安排尚未公布前，市民缺乏动力申报非本地接种的疫苗，亦不感到迫切性。申报滞后的情况属意料之中，市民没有尽早申报不应被苛责。相反，本署认为政府责无旁贷，须妥为部署，提供充分和合适的方法供市民申报。政府在 2021 年 4 月早已实施「疫苗气泡」，到 2021 年 9 月推出网上平台，但在需求最高之际却停用该平台。

21. 此外，邮政署曾在 2 月要求食卫局考虑重新启动网上平台，但食卫局拒绝。网上平台最终在 5 月重新启动。期间，食卫局完全依赖邮政署处理较早前入境人士的申报手续。临近「疫苗通行证」全面实施前，可以预期申报需求将急剧上升，假如食卫局有严谨评估状况及邮政署的处理能力，便不应完全依赖邮政署应付所有需求。同步运作网上平台更为灵活、增加容量较易、掣肘亦较少。本署认为食卫局理应更妥善地处理，至少应更早重新启动网上平台。

22. 再者，食卫局的估算与实际情况大相径庭。本署明白估算难免有误差，但食卫局的估算偏差太远，导致筹备及应对措施不足。

23. 整体而言，本署认为尽管各邮政局提供的名额不足以应付激增的需求，但邮政署并无行政失当；食卫局就市民必须亲临邮政局申报的解释不合理。投诉人的遭遇源于网上申报平台暂停过久。本署认为食卫局应及早更新并重新启动网上平台，以免完全依赖邮政局以面见方式办理。本署促请医卫局汲取经验，于筹备新措施时善用资讯科技，而在实施后遇到问题，也应尽速应对。

24. 综合以上所述，申诉专员认为对邮政署的投诉不成立，对当时的食卫局的投诉成立。

邮政署和医卫局对调查报告草拟本的回应

25. 邮政署对调查报告草拟本并无意见。医卫局重申以下论点：

- (a) 政府于不同时间作出决策时已考虑所有因素，包括预测和实际的服务需求、可使用的申报方法，以及在资源足够下最可取的做法一般是让入境人士亲临邮政局接受查核，不但有助加强他们为符合「疫苗气泡」/「疫

苗通行证」要求而申报资料的可信度，也可确保输入申报系统的资料正确无误。

- (b) 经指定邮政局申报非本地疫苗接种纪录的安排自 2021 年 9 月实施以来，在协助公众人士申报非本地疫苗接种纪录，以及确保「疫苗气泡」/「疫苗通行证」制度行之有效两方面，效用显著。迄今，该安排仍属「疫苗通行证」制度不可或缺的一环，占相当比例的非本地疫苗接种纪录均经由该安排申报。
- (c) 不幸的是，各项因素导致滞后的服务需求在 2022 年 5 月初涌现，不过政府已致力准确估算申报服务的需求，当中考虑到影响有关需求的多项因素。因应需求趋升，政府已迅速回应，在数天之内提高邮政局的服务效能，并仅用两星期提升资讯科技系统，重新启动网上平台以处理问题。

本署的结语

26. 经考虑医卫局的回应（上文第 25 段），本署维持上文第 24 段的整体结论，即申诉专员认为对邮政署的投诉不成立，对当时的食卫局的投诉成立。

申诉专员公署
2022 年 11 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)