

郵政署和前食物及衛生局實施 於指定郵政局申報非本地新冠疫苗接種紀錄的安排 調查報告

2022年5月6日，投訴人向本署投訴郵政署。本署其後向投訴人確認，投訴同時涉及郵政署和前食物及衛生局（「食衛局」）¹。

投訴內容

2. 投訴人稱，他擬於指定郵政局申報非本地新冠疫苗接種紀錄，以取得可供進入指明處所的疫苗接種紀錄二維碼。由於需要辦理申報的市民眾多，投訴人多次到郵政局均未能取得「即日籌」，最終在5月5日才於郵政總局取得「即日籌」。有鑑於此，投訴人不滿郵政署沒有調撥充分資源處理大量的申請。他又批評指定郵政局預設的每日名額不合理，並且質疑郵政署職員既然無法核實非本地新冠疫苗接種紀錄，不應要求市民必須親臨辦理申報。

本署調查所得

郵政署的回應

3. 在香港以外接種疫苗的人士，若持有紙本紀錄並須轉存為電子形式以在本地使用，自2021年9月15日起可經網上向政府申報或在出入境口岸登記非本地疫苗接種紀錄，以取得供本地使用的疫苗接種紀錄二維碼。為協助未能上網辦理或未曾於口岸管制站申報的人士，食衛局委託郵政署於18間指定郵政局提供登記服務。郵政署按食衛局指引代為提供登記服務，同時須確保向公眾提供的一般郵政服務不受影響。

4. 在推出服務初期，食衛局估算服務使用量每月約5,000宗。郵政署考慮到預計需求不高，以及各局的樓面間隔及人手後，經食衛局同意每區指定一間郵政局提供登記服務。選取的18間郵政局基本上均屬區內較大的郵政局，能應付額外的工作量。

¹ 政府架構重組在2022年7月1日生效後，由醫務衛生局（「醫衛局」）接管食衛局的相關職能。

5. 各郵政局開始辦理登記服務初期使用量不高，運作暢順。及至 2022 年 1 月底登記量首次驟增，當時正值政府於 1 月 27 日公布食衛局網上申報平台即時暫停，以及「疫苗通行證」第一階段將於 2 月 24 日實施。為應付急升的每日登記量（2 月 10 日前後約達每日 2,400 宗），郵政署要求食衛局考慮重新啟動網上平台，或提供其他可應付大量需求的申報方法。2 月 10 日，食衛局因應需求趨升而調高對登記量的估算，在 2022 年 3 月中至 4 月約為每月 30,000 宗（即每日約 1,150 宗），其後至 2023 年 3 月約為每月 10,000 宗。2022 年 2 月中，登記量回落至每日 1,000 宗以下。及後，政府於 5 月 4 日公布「臨時疫苗通行證」／申報非本地康復紀錄的安排，以及「疫苗通行證」第三階段將於 5 月 31 日實施，登記量再度攀升，在 5 月初每日逾 2,000 宗，大幅超出食衛局的估算。

6. 為配合郵政署減少社交接觸及避免人群聚集等防疫措施，食衛局同意郵政署自 2 月 14 日起設定每日名額。因應服務需求在 5 月初急升，每日名額於該月上旬增至 2,400 個，至 5 月 10 日起再增至 3,100 個。郵政署亦內部調派逾 20 名職員投入服務和增設服務櫃位。

7. 為加強管理人流，郵政署開發網上預約系統，並於 5 月 18 日啟用。預約人士可選取未來 14 天內任何一天，同一時段預約最多三個名額，以便無須取籌於所選時段到郵政局辦理手續，而郵政署亦能視乎預約編配人手。同時，食衛局於 5 月 20 日重新啟動網上申報平台。服務需求其後回穩，網上可供預約的每日名額於 6 月初僅約四成被取用。郵政署會繼續監察需求並適當調整名額及人手，確保登記服務運作暢順。

食衛局 / 醫衛局的回應

8. 政府於 2021 年 9 月實施安排讓公眾人士申報非本地新冠疫苗接種紀錄，方法如下：(i)所有接受強制檢疫的入境人士可使用「健康及檢疫資訊申報」網上平台作申報，口岸人員會在他們經機場或陸路抵港時檢查已申報紀錄的證明文件；(ii)已身處本港境內的入境人士可使用網上的「新冠疫苗接種資訊申報表」；以及(iii)未能使用網上平台的人士可到 18 間指定郵政局申報。

9. 政府在 2022 年 1 月初公布「疫苗通行證」自 2 月 24 日起分三階段實施，適用於所有餐飲業務及表列處所。食衛局密切監察對郵政署申報服務的需求，並於指定郵政局採取以下措施：

- (a) 指定郵政局自 2 月 14 日起派籌，以避免人群聚集。因應當時的需求，設定每日名額約 1,200 個，指定郵政局可視乎實際情況適當調整；
- (b) 郵政署自 2 月 16 日起精簡程序，以縮短辦理手續的時間；以及
- (c) 更新在口岸發出二維碼時附帶的單張，清楚說明已持有二維碼的人士（亦即大部分自 2021 年 9 月起經口岸入境的人士）無須再到郵政局申報。

10. 食衛局解釋，申報非本地疫苗接種紀錄的服務需求在 2021 年 9 月至 2022 年 1 月期間保持平穩。口岸及郵政局提供的服務已足以應付需求，而職員亦可當面查核市民申報的資料是否準確無誤。因此，該局於 2022 年 1 月底暫停網上申報平台。郵政署申報服務及網上平台的每月使用量表列如下：

| 月份 | 使用郵政署申報服務（宗） | | | | 經網上平台獲發疫苗紀錄二維碼 | 較上月增加百分比 |
|-----------------------|--------------|----------|------|----------|----------------|----------|
| | 輸入及列印 | 較上月增加百分比 | 只須列印 | 較上月增加百分比 | | |
| 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，政府公布有關入境人士獲取「臨時疫苗通行證」、以及在香港以外地區感染2019冠狀病毒病並康復的人士申報非本地康復紀錄以獲取康復紀錄二維碼的安排。該項公布連同「疫苗通行證」第三階段將於5月31日實施的提示，觸發5月初到指定郵政局申報的人數急升，主要因為市民集中在當時作申報。食衛局留意到當中佔相當大比例的人士已入境一段日子，有充裕的時間申報但他們沒及早申報。郵政署已增加每日名額及推出網上預約系統，惟預計仍不足以應付龐大的需求。政府經衡量當面查核資料的需要，以及不幸地郵政署顯然難以應付驟增需求的情況，於5月5日公布：(i)將會重新啟動已更新的網上平台；以及(ii)重申「疫苗通行證」的過渡安排，即曾在香港以外地區接種新冠疫苗的人士可直接出示非本地疫苗接種紀錄及填寫指明表格（如適用）。在新安排下，指定郵政局相信能夠應付服務需求。

12. 至於投訴人的個案，食衛局／醫衛局指資料顯示投訴人在2021年於內地接種兩劑新冠疫苗，後於2021年6月回港。正如前文所述，政府自2021年9月起早已再三呼籲市民申報非本地疫苗接種紀錄，並且不時以各種方式宣傳最新資訊。入境人士如仍未申報非本地疫苗接種紀錄以取得二維碼，應有足夠時間辦理。2022年2月至4月／5月初期間，指定郵政局實施的安排（上文**第9段**）足以應付服務需求。雖則如此，食衛局／醫衛局承認臨近「疫苗通行證」第二階段的實施日期（即4月30日），各郵政局所設名額或輪候時間較長或會對市民造成不便。

13. 政府於不同時間作出決策時已考慮所有因素，包括預測和實際的服務需求、可使用的申報方法，以及在資源足夠下最可取的做法是讓入境人士親臨指定郵政局接受查核，以加強他們為符合「疫苗氣泡」／「疫苗通行證」要求而申報資料的可信度。然而，基於各種原因，不幸地滯後的服務需求於5月初湧現而造成延誤，政府已迅速回應，提高指定郵政局的服務效能，並最終重新啟動網上平台以處理問題。

本署的評論

14. 本署已審研相關紀錄及食衛局／醫衛局和郵政署的解釋。在調查過程中，本署注意到兩個部門的不同角色。食衛局／醫衛局統籌本港的防疫措施和政策，包括疫苗接種要求及實施「疫苗通行證」，而郵政署則是食衛局／醫衛局的服務代理。為從大局審視問

題，本署亦考慮到政府須視乎疫情變化調整當下的防疫措施。

15. 郵政署自 2021 年 9 月起提供申報服務。當時食衛局另設網上平台供入境人士申報，郵政署則負責協助未能使用網上平台的人士（上文**第 3 及 8 段**）。該項服務運作暢順，直至 2022 年 1 月底需求首次激增，當時正值政府在 1 月初公布「疫苗通行證」的實施，以及食衛局將於 1 月底暫停網上申報平台。因此，除已於口岸申報的入境人士外，郵政署須為其餘所有需要申報的人士辦理手續。食衛局於推出服務初期估算每月 5,000 宗（即每日 192 宗），至 2022 年 3 月中至 4 月期間估算為每月 30,000 宗（即每日 1,154 宗），服務需求急升六倍。在 2 月初的高峰期，實際數量約達每日 2,400 宗，超出原先估算的十倍。可想而知，郵政署面對極大困難。本署留意到郵政署已密切監察人流及嘗試採取應對措施。郵政署亦要求食衛局重新啟動網上平台以協助應付需求，惟食衛局當時拒絕要求。

16. 第二次需求驟增於 5 月發生，當時臨近「疫苗通行證」第三階段實施，亦是投訴人到郵政局嘗試取籌的時間。第二次高峰期間，申報量於 5 月初達每日約 2,000 宗，再度大幅超出食衛局的估算。郵政署再度提高每日名額以應付服務需求，其後又推出預約服務以疏導人流。直至食衛局在 5 月 20 日重新啟動網上平台，各郵政局的情況才見改善。

17. 本署認為，郵政署只是接受委託提供服務的一方，但無從預計服務需求，因為該署不知道有多少非本地疫苗接種紀錄有待申報，亦無法控制政府何時公布資訊及實施「疫苗通行證」各階段（從而推使市民前來申報），以及有否提供其他申報方法（例如網上申報平台）。作為服務代理，郵政署已克盡職守，密切監控情況及按事態發展與食衛局磋商。當食衛局否決重新啟動網上平台建議，郵政署只能盡量增加名額。本署留意到每日名額由 1,200 個增至 2,400 個，最終增至 3,100 個。然而，郵政署的服務能力畢竟有限，亦須維持其提供郵政服務之主要職責。有鑑於此，本署認為郵政署已在其職權範圍內適當監控情況及跟進，包括增加名額及要求食衛局重新啟動網上平台。雖然增加的名額仍不足以應付需求，郵政署並無行政失當。

18. 食衛局／醫衛局是防疫政策及措施的主導部門，本署相信該局應掌握較充分的資料，包括有多少尚待申報的個案，以及何時

公布資訊及實施「疫苗通行證」各階段。至於向市民提供的申報方法，本署期望政府盡量以電子方式滿足服務需求以配合推動智慧政府的舉措，不管有沒有其他可行方法亦應如此。更遑論從防疫角度，本署質疑在第五波疫情的高峰期，要求市民親臨郵政局辦理申報是否符合保持社交距離的原則。合理的做法應是盡量以網上形式提供更多公共服務，讓市民留在家中及避免人群聚集。

19. 基於上述原因，本署認為食衛局在 1 月底適值「疫苗通行證」實施時暫停網上申報平台一事頗為令人費解。本署從以下角度審研該局的理據：

- (a) 醫衛局表示，市民親臨郵政局接受查核，有助加強他們申報資料的可信度。然而，本署認為該解釋不合理，因為郵政局職員並無核實非本地疫苗接種紀錄的專門知識。此外，若食衛局有此看法，最初就不該提供網上平台。本署亦須指出，查核資料無須當面辦理。食衛局大可要求市民在網上作出聲明並提交文件，然後由後勤職員查核資料。
- (b) 醫衛局表示，申報服務的需求在 2021 年 9 月至 2022 年 1 月期間保持平穩。然而，本署發現該段期間的申報宗數大幅上升（上文**第 10 段**），未能支持該局的說法。
- (c) 本署從郵政署提供的記錄得悉，食衛局在 2022 年 2 月向郵政署解釋暫停及不再啟動網上平台以免被濫用，原因是該系統不設身份核實，構成嚴重的漏洞。本署對此有以下評論及觀察：
 - (i) 該漏洞於平台推出時早已存在。雖然當時「疫苗通行證」尚未實施，但政府倚賴該平台推行「疫苗氣泡」下若干措施，涉及依據個人的疫苗接種狀況而放寬社交距離，例如：食肆能否以 D 類模式運作，乘客可否參與郵輪旅遊等。假如該局須堵塞漏洞，實應更早行事。
 - (ii) 醫衛局在回覆本署時並無提及此原因。本署須強調，本署期望政策局及部門在本署查訊及調查時提供全面的資料及回應。

20. 醫衛局向本署反覆強調，在「疫苗通行證」實施前已預留充裕時間讓市民申報。然而，本署認為在「疫苗通行證」的安排尚未公布前，市民缺乏動力申報非本地接種的疫苗，亦不感到迫切性。申報滯後的情況屬意料之中，市民沒有盡早申報不應被苛責。相反，本署認為政府責無旁貸，須妥為部署，提供充分和合適的方法供市民申報。政府在 2021 年 4 月早已實施「疫苗氣泡」，到 2021 年 9 月推出網上平台，但在需求最高之際卻停用該平台。

21. 此外，郵政署曾在 2 月要求食衛局考慮重新啟動網上平台，但食衛局拒絕。網上平台最終在 5 月重新啟動。期間，食衛局完全依賴郵政署處理較早前入境人士的申報手續。臨近「疫苗通行證」全面實施前，可以預期申報需求將急劇上升，假如食衛局有嚴謹評估狀況及郵政署的處理能力，便不應完全依賴郵政署應付所有需求。同步運作網上平台更為靈活、增加容量較易、掣肘亦較少。本署認為食衛局理應更妥善地處理，至少應更早重新啟動網上平台。

22. 再者，食衛局的估算與實際情況大相逕庭。本署明白估算難免有誤差，但食衛局的估算偏差太遠，導致籌備及應對措施不足。

23. 整體而言，本署認為儘管各郵政局提供的名額不足以應付激增的需求，但郵政署並無行政失當；食衛局就市民必須親臨郵政局申報的解釋不合理。投訴人的遭遇源於網上申報平台暫停過久。本署認為食衛局應及早更新並重新啟動網上平台，以免完全依賴郵政局以面見方式辦理。本署促請醫衛局汲取經驗，於籌備新措施時善用資訊科技，而在實施後遇到問題，也應盡速應對。

24. 綜合以上所述，申訴專員認為對郵政署的投訴不成立，對當時的食衛局的投訴成立。

郵政署和醫衛局對調查報告草擬本的回應

25. 郵政署對調查報告草擬本並無意見。醫衛局重申以下論點：

- (a) 政府於不同時間作出決策時已考慮所有因素，包括預測和實際的服務需求、可使用的申報方法，以及在資源足夠下最可取的做法一般是讓入境人士親臨郵政局接受查核，不但有助加強他們為符合「疫苗氣泡」／「疫

苗通行證」要求而申報資料的可信度，也可確保輸入申報系統的資料正確無誤。

- (b) 經指定郵政局申報非本地疫苗接種紀錄的安排自 2021 年 9 月實施以來，在協助公眾人士申報非本地疫苗接種紀錄，以及確保「疫苗氣泡」／「疫苗通行證」制度行之有效兩方面，效用顯著。迄今，該安排仍屬「疫苗通行證」制度不可或缺的一環，佔相當比例的非本地疫苗接種紀錄均經由該安排申報。
- (c) 不幸的是，各項因素導致滯後的服務需求在 2022 年 5 月初湧現，不過政府已致力準確估算申報服務的需求，當中考慮到影響有關需求的多項因素。因應需求趨升，政府已迅速回應，在數天之內提高郵政局的服務效能，並僅用兩星期提升資訊科技系統，重新啟動網上平台以處理問題。

本署的結語

26. 經考慮醫衛局的回應（上文第 25 段），本署維持上文第 24 段的整體結論，即申訴專員認為對郵政署的投訴不成立，對當時的食衛局的投訴成立。

申訴專員公署
2022 年 11 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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