

## 主動調查報告摘要

### 於二零零八年七月至九月期間推行的 「免費使用康樂設施計劃」的安排

#### 背景資料

行政長官於二零零七年十月十日發表施政報告時提出，將以二零零八年北京奧運會作為推廣國民教育的重點主題，「讓香港市民加深對國家的認識和分享民族自豪感」，同時向市民推廣體育運動。行政長官因此宣布，康樂及文化事務署（「康文署」）轄下的康體設施，將於二零零八年七月一日至九月三十日期間免費供市民使用。隨後，康文署立即着手籌辦「免費使用康樂設施計劃」，為期 92 天。

2. 這項計劃的原意甚好，但計劃開始後即引起市民強烈批評。申訴專員遂決定展開主動調查，審研這項計劃，希望從中得出的經驗教訓，可供日後舉辦其他類似的活動時作為借鑑。

#### 計劃

3. 計劃有下列三項目標：

- 響應北京奧運會；
- 鼓勵市民定期多做運動；以及
- 盡量推廣全民參與體育運動。

#### 相關安排

4. 康文署在籌辦這項計劃時，參考了過往曾經舉辦的兩項免費入場計劃。三項計劃的要點總結表列如下：

	二零零三年 沙士後推出的 免收費入場計劃	二零零七年 香港特別行政區 成立十周年誌慶	二零零八年 免費使用 康樂設施計劃
<b>舉行期間</b>	七月內五個 公眾假期 (包括四個星期日)	兩個公眾假期 (七月一至二日)	七月至九月 共 92 天
<b>可用設施</b>	－室內康樂設施 －游泳池	－室內康樂設施 －游泳池	－室內康樂設施 －游泳池 －室外康樂設施 (不包括運動 場及草地球場) －水上活動中心 設施 －度假營
<b>可用時段數目</b>	112,835	76,783	逾 300 萬
<b>游泳池以外 其他設施的 預訂方法</b>	舉行日之前 於各場地派發 免費入場證	在康文署櫃位 預訂	「康體通」預訂系 統下所有訂場方 法： －櫃位 －互聯網 －電話 －自助服務站 (於 2008 年 3 月 3 日推出)
<b>最早接受預訂 日期</b>	每個免費入場日 之前的星期一	七天前	30 天前

5. **提升預訂系統：**自「康體通」預訂系統於二零零八年一月轉移到「香港政府一站通」系統後，系統已獲得提升，以確保服務穩定並縮短各種預訂方式的處理時間。由於康文署預期市民對計劃的反應會非常熱烈，更於二零零八年五月進一步提升系統功能，令網上預訂時間縮短 30 秒（由兩分半鐘縮短至兩分鐘），並可以同時處理 1,100 人透過互聯網預訂設施（原本為 800 人）。

6. **防止濫用**：康文署已制訂措施，防止計劃遭濫用：(a)每人每天最多不論設施種類，只可預訂兩個時段；以及(b)某些設施規定最少使用人數。

7. **宣傳**：由於有意在二零零八年七月使用度假營設施的市民可於三月三十一日前申請，故康文署在三月三日便公布預訂該等設施的詳情。至於整個計劃的詳情，則於五月九日推出第二輪宣傳時透過傳媒、海報、橫額、單張及報章廣告等公布。該署亦特別為計劃設計了網頁，並於同年五月二十九日至九月三十日期間在電台播放宣傳聲帶。

### **計劃舉行期間的改善措施**

8. **監察使用率**：按照原來的計劃，各場地每個月會蒐集各項設施的使用率和預訂者沒有取場率，並向康文署總部匯報。但計劃自六月開始接受預訂起已有不少市民投訴，康文署因而修訂指示，各場地改為自七月一日起每日提供有關資料，以便總部能更佳掌握推行情況。

9. **取消預訂**：平日預訂設施者可書面要求康文署取消預訂，但繳費不會獲發還；而康文署會將更改預訂時段的要求當作取消預訂處理。不過，上述資料只在「租訂康體場地的使用條件」所列多項資訊中簡略提及，康文署網頁甚至寫明，由於租用人已繳費，有關預訂不能取消或更改。在考慮有關投訴及建議後，該署自二零零八年七月十八日開始在各場地提供表格，以便市民取消預訂，從而騰出時段讓其他市民預訂。市民可填妥該表格或以書面提出取消預訂設施，交回有關場地處理。

10. **其他防止浪費的措施**：康文署會以較靈活的方法，處理陸上康樂設施無人使用的時段。此外，為團體或游泳班預留但使用率偏低的泳池泳線，將會開放予公眾使用。

## **使用率**

### **使用人次**

11. 計劃吸引了逾 1,280 萬人次使用設施，當中使用游泳池的有逾 762 萬人次，而陸上設施則有逾 500 萬人次。在預訂陸上設施的約 322,000 名預訂者之中，近一半（約 161,000 人次）在過去 12 個月內不曾預訂康文署任何設施。

### **預訂渠道**

12. 計劃舉行期間，四種預訂方式共錄得逾 2,489,000 宗預訂申請，較二零零七年同期增加一倍。

### **設施**

13. 與二零零七年同期比較，除了度假營的使用率下跌三個百分點外，所有其他設施（包括各種陸上設施、水上活動中心及游泳池）的使用率均有增長，一些增幅更十分顯著。例如，游泳池的入場人次激增 68%，陸上設施的整體使用率亦增加了 26 個百分點至 76%。

14. 然而，浪費資源的情況卻頗嚴重。在計劃舉行期間，大部分陸上設施的預訂率均超過九成。在預訂時段，平均 62% 是預訂者取場使用設施，由即場輪候者使用的則有 16%，其餘 22% 是無人使用設施的情況。這顯示預訂者未有在預訂時段取場的有 38%。某些設施的情況更加嚴重。我們抽樣檢查的結果顯示，在某些日子，一所體育中心內有部分設施出現 74% 及 78% 沒有如約取場的情況。至於水上活動中心，未有在預訂時段取用設施的艇隻預訂者更達 54%。

## **檢討及評估**

15. 這項計劃在舉行後收到不少市民的批評。康文署接到的有關投訴共 1,059 宗，主要是指設施難以預訂、當局沒有措施防止濫用或避免因預訂者沒有如約取場而造成資源浪費，以及網上預訂線路繁忙等。

16. 在二零零八年六月至九月期間，本署接到 33 宗關於這項計劃的投訴，內容與康文署接到的投訴相若。

17. 就這項主動調查，我們收到市民共 23 份意見書，內容大多是投訴已提及的問題，但當中有七份是讚賞計劃，認為能照顧到經濟環境並不寬裕的市民的需要，同時鼓勵市民多做運動。康文署亦收到市民經不同渠道提交的 20 份意見書，對計劃表示讚賞。

### **改善建議**

18. 康文署在七月初的中期檢討中，認為不宜在這項計劃餘下的時間採取公眾建議的改善措施。

19. 二零零九年三月，康文署已差不多完成對這項計劃的初步評估報告。該署表示，假如能解決某些難題，而且有足夠資源的話，部分建議應有助日後舉辦同類活動。該署會先參考這項主動調查報告，才決定提出哪些改善措施。

### **觀察所得及意見**

#### **計劃的目標**

20. 在計劃舉行期間，幾乎所有設施的使用率都有所增加，而且過半數預訂陸上設施的市民都是「非經常租用人」，證明計劃確已收到提高公眾對體育運動的興趣的效果。許多市民都表示支持，部分更積極參與，可見這項計劃的確廣受市民歡迎。

21. 我們認為，這項計劃不論在大原則或構思上均值得讚許，其目標亦非常正面。由於計劃的規模龐大，舉行期間又適逢暑假，康文署要落實計劃並不容易。概括而言，該署的表現已算理想，惟安排上頗嫌不足。

## **籌劃工作**

22. 為籌劃及落實這項計劃，康文署調派了高級人員，由一名助理署長主管工作。這一組人員亦須監察計劃的落實情況。他們能夠切實監察，表現大致良好，並於七月中旬改動了某些安排。

23. **預訂設施**：康文署預計這項計劃的設施使用率時，做法明智，不僅參考了先前兩項計劃，並特別評估了各項設施的受歡迎程度。為了更方便市民大眾，同時考慮到計劃舉行期間較長，而且有大量時段可供預訂，該署決定接受市民透過四種現有方式預訂設施，而非如先前的兩項計劃，只提供一種預訂方式。

24. 康文署預期設施的使用率在計劃舉行期間會顯著上升，因此已提升了「康體通」網上預訂的系統。然而，受歡迎的設施及時段有限，這項免費使用計劃難免在繁忙時段出現大量預訂的申請。康文署提升預訂系統的容量，是希望做到善用公共資源，方便市民，而又不影響市民在這項屬一次性的計劃舉行的三個月裏享有平等預訂的機會。

25. 本署認為，從康文署為提升、測試及推出「康體通」系統而定出的時間表可見，該署已採取了切實合理的步驟，審慎地制定方案，以應付這項計劃預期帶來的大量預訂申請。

26. **宣傳**：康文署為這項計劃擬定宣傳方案時，未有預計在計劃推出後需要作改動。結果，該署未有向市民公布計劃舉行期間的中期措施及特別安排。

27. **監察**：康文署最初計劃每月蒐集統計資料。這反映出該署不但低估了預訂者沒有如約取場而造成的資源浪費，而且亦未有考慮到在計劃推出後有必要密切監察公眾對設施的需求。

## **執行計劃**

28. **宣傳**：在計劃執行階段，康文署未有公布中期措施，向市民推廣使用率較低的設施，或處理公眾透過傳媒提出的不滿。雖然要更改預先印製好的海報及單張資料並不容易，但該署大可在計劃的不同階

段利用報章及電子傳媒，更有效地在短時間內通知公眾。

29. **監察**：儘管籌劃工作有所不足，但康文署在發現計劃有不善之處後立即改正，這種態度應予嘉許。該署即時把每月監察使用率數據的做法改為每天進行，同時及早引入取消預訂表格，以及在計劃推行後不久，便放寬最初為防止濫用而實施的最少人數規定。

### **防止濫用**

30. **取消預訂**：康文署顯然低估了預訂者沒有如約取場的比率（陸上設施的比率高達 38%），因而原來計劃未有包括宣傳或簡化取消預訂的機制。不過，該署迅即察覺這種情況，並自七月十八日起引入取消預訂表格，加以糾正。

31. 另一方面，取消預訂的程序缺漏甚多，又不方便使用。康文署網站亦無取消表格可供市民下載，有關的宣傳亦少之又少。取消預訂率偏低，正好說明有關程序成效不彰：取消預訂有 420 宗（即 0.05%），相對而言，沒有如約取場的卻有約 800,000 宗。

32. 某程度上說，預訂者肯提出取消預訂，顯示他們有公民意識，願意花時間和工夫，讓出已預訂的時段供他人使用。對於他們的良好意識，本署表示讚賞。康文署應簡化取消預訂的程序，而且在平日正常收費訂場時亦適當宣傳有關安排。

33. **設施使用率**：預訂者沒有如約取場的比率高企，即使有人即時輪候租用，預訂時段無人使用的情況仍然嚴重，這完全是浪費公共資源。康文署應審研這些個案，找出箇中的原因，並為日後這類性質的計劃制訂預防及推廣措施。

34. 康文署亦應考慮編製宣傳資料，教育市民以負責任的態度善用公共設施。

35. 至於健身室、運動攀登牆及水上活動中心的艇隻等設施，由於需要證明具備相關能力才可使用，所以預訂率較低。當局可提供相應的訓練課程，輔以適當的推廣，或可有助提高市民對這些活動的興趣，

增加設施的使用率。

### **檢討及評估**

36. 面對眾多的投訴和批評，康文署總算迅速回應，檢討了有關安排。該署曾考慮市民大眾提出的意見和建議，當中包括更改預訂或退款制度，但所涉費用高昂又費時。假如在計劃中途進行這些改變，則既不切實際又費工夫。不過，這些建議值得研究，供日後舉辦類似活動時作為參考。

### **修訂計劃**

37. 本署認為，當局可定期舉行較小規模的計劃，鼓勵市民參與運動，充分利用那些使用率不足的設施。康文署轄下各博物館逢星期三免費入場，便是一個很好的例子。康文署應研究其他方案，重點考慮：(a)定期（而不是一次過形式）開放設施；以及(b)防止濫用及浪費的措施。

38. 康文署自二零零零年起設有「康樂場地免費使用計劃」，讓學校和團體在非繁忙時段免費使用部分低使用率的場地。該署應加強推廣，並考慮擴大計劃的範圍，讓更多市民受惠。本署相信，謹慎的籌劃，當可吸引非經常使用者，又不致影響到慣常付費使用場地者。

### **建議**

39. 這項計劃清楚顯示，類似措施有助引起市民對體育活動及康文署設施的興趣。不過，這項計劃亦招來一些不滿的聲音。根據本署的主動調查結果，申訴專員提出下列建議：

- (1) 在籌劃同類活動時，應小心兼顧慣常付費使用場地者與免費計劃帶來的使用者雙方的利益。



- (2) 在籌劃及落實宣傳安排時，應訂明靈活應變措施，以便適時有效地公布各項改變、中期措施及特別安排。
- (3) 從一開始便要訂定密切監察的機制。
- (4) 為平日正常收費訂場及免費使用計劃期間均提供便捷的取消預訂安排。
- (5) 呼籲市民要善用公共設施。
- (6) 制訂有關查核、防止及杜絕濫用的措施。
- (7) 切實監察以收費形式代訂設施的商業服務。
- (8) 分析設施使用率及預訂方式的數據，以便設法吸引市民多用使用率不足的設施。
- (9) 考慮加強推廣現行的「康樂場地免費使用計劃」，並擴大受益者的範圍，藉以充分利用那些使用率不足的設施。

40. 康文署接納所有建議。本署將監察落實建議的進度。

**申訴專員公署**  
**二零零九年三月**