

申訴專員公署

二〇一八 / 一九 報告年度第五期

〔二〇一九年三月十二日〕



主动调查报告

政府当局对学童心理健康评估的跟进机制

申訴專員公署就政府对学童心理健康评估的跟进机制，完成了一项主动调查。

政府每年花费两亿元去推行「学生健康服务计划」，目的是要及早识别有心理健康问题的学童，及向他们提供支援。

然而，本署的调查发现，当局在推行「学生健康服务计划」上有三方面的不足：



- (1) 学童出席「学生健康服务计划」周年检查的比率偏低（只占登记人数约六成半）。在过去七个学年，每年已登记计划但缺席的学童超过 20 万，惟卫生署一直未有检视个中原因及采取针对性措施以提高学童的出席率；
- (2) 未有采取足够措施确保家长知悉其子女的检查结果。若家长没有陪同子女出席检查，除非其个案属要转介，否则学生健康服务中心只会将检查报告（即使属需关注）交予学童，以转交家长；

- (3) 对获转介学童个案的跟进有欠全面，没有主动向学童或家长，以及获转介机构了解学童的跟进情况。

近年来，心理健康问题有年轻化的趋势。「学生健康服务计划」作为全港覆盖最全面的学童保健计划，政府如能妥善推行计划，将有助尽早识别有心理健康问题的学童，提供适切的支援和跟进。

针对上述的不足，本署认为卫生署应研究改善措施，务求尽早识别及介入高危个案，确保有需要的学童得到适切的关注和支援，不要让该些学童处于制度上的夹缝中。

就此，申诉专员向卫生署和教育局提出了共九项改善建议。调查报告摘要载于**附件一**。

主动调查报告

海事处就私人船只的系泊安排

申诉专员对海事处就私人船只的系泊安排，完成了一项主动调查。海事处在全港水域划设了 43 个私人船只系泊设备区（「系泊设备区」）。就该等设备的监管，是次主动调查有以下发现：



- (1) 海事处对系泊设备的分租情况不作为；
- (2) 在现行法律框架下，海事处无法规管分租行为。然而，「合法」并不等同「合理」，公共资源不应被滥用；
- (3) 受欢迎地区的系泊设备位置流转情况不理想，位置供不应求，轮候时间可长达逾十年；

- (4) 行政收费二十四年无调整；
- (5) 游艇组织长期获准敷设大量私人系泊设备谋利；
- (6) 海事处的巡查工作欠缺具体指标，以致每年抽查数字有大幅波动。

此外，本署亦发现海事处对非法浮泡的执法欠阻吓力，并且就避风塘的管理及有船厂涉嫌违规出租游艇泊位的问题，向海事处提出建议。

申诉专员合共向海事处提出了 10 项改善建议。调查报告摘要载于附件二。



查询

如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申诉专员公署

二〇一九年三月十二日

政府当局对学童心理健康评估的跟进机制 主动调查报告摘要

引言

为保障学童的生理和心理健康，卫生署设立「学生健康服务计划」，让学童于每学年在该署辖下的学生健康服务中心（「中心」）接受一次为配合其成长阶段的健康评估服务，包括心理健康评估。

调查所得

2. 「学生健康服务计划」涵盖全港所有中、小学生，是现时覆盖率最全面及广泛的学童健康服务。在过往数年，每年登记参加计划的学童人数均逾 60 万。然而，这次主动调查揭示，主责部门在以下三方面均有不足。

（一）未有采取针对性措施提高学童偏低的出席率

（1）未有针对性探讨学童缺席周年检查的原因

3. 政府每年花费约两亿元提供「学生健康服务计划」，但在过去数年，出席周年检查的学童人数只占已登记人数约六成半，中学生的出席率更低至五成。但卫生署却一直未有探讨学童缺席的原因。使用率未如理想，不单影响计划实际成效，更有浪费资源之嫌。

4. 在本署介入后，卫生署于二〇一八年十二月开始向缺席周年检查的学童及其家长抽样作问卷调查，以了解不同年级学童缺席的原因。本署认为，卫生署应考虑在其网上服务加设问卷功能，以便学童 / 家长反映对计划的意见，并研究针对性措施以提升学童的出席率。

(2) 未有向学校和教育局提供学生出席周年检查的情况

5. 就学童出席检查的情况，卫生署现时不会通知学校 / 教育局。本署认为，卫生署应向学校发放其学生的出席人数和按年级的出席率等资料，以及向教育局发放每间学校的整体出席率。教育局若发现有学校的出席率持续偏低，便应向学校了解，共同寻求改善方法。

(3) 计划的吸引力有待提高

6. 卫生署可考虑在其网上服务提供更多有关学童的基本健康资讯和医疗记录（例如疫苗注射记录和各类健康指标等资料），让家长一目了然，使「学生健康服务计划」成为学童的「个人成长体格 / 健康记录」，以增加计划的吸引力，从而提高其出席率。

(二) 未有采取足够措施确保家长知悉其子女的检查结果

(1) 未能有效通知没有出席子女周年检查的家长其子女的检查结果

7. 本署的调查发现，不少学童进行检查时均没有家长陪同。甚至年幼如小学二年级的学童，家长的出席率最高也只是八成。就一些需要再作跟进的个案，中心会联络学童家长。至于其他个案（例如一些无需转介，但有心理健康问题需要关注的个案），若学童没有家长陪同出席，中心只会将检查报告交给学童，以转交给家长。然而，本署关注该些学童，尤其年纪较小的，是否有能力理解和传达医护人员的解释和建议，或有否如实告知父母其心理健康问题。

8. 本署认为，卫生署应探讨一些较可靠的方法，以通知家长其子女的检查结果。卫生署正研究让家长在网上查阅其子女的检查结果。本署认为，该署亦应在网上加入填写子女心理健康问卷的功能，让未能陪同出席的家长预先填写，协助中心作出评估。

(2) 心理健康检查报告未能具体反映学童的检查结果

9. 本署留意到，中心为学童所准备的「个人健康检查结果及建议」报告，只包含一些概括性的健康建议，例如：「培养良好嗜好」、「保持轻松愉快心境」，未有道出任何具体问题或需注意的事项。本署认为，卫生署应检讨该报告的内容，较具体地列出有关学童的问题和原因，以便家长及早对症下药。

(三) 未有全面跟进获转介学童个案

(1) 「下年检视」的做法不可取

10. 根据现行做法，若中心认为学童有心理健康问题需再作跟进，便会按个案性质转介到不同的专科 / 机构。一经转介后，中心便会暂停跟进，直至下周年的检查时才再检视。然而，卫生署的数据显示，部分获转介学童会缺席下周年的检查。中四的获转介学童更有接近一半曾缺席下周年的检查。在此情况下，中心根本无法得知该些学童的情况，更遑论提供適切支援。

11. 犹幸在本署介入后，卫生署同意加强对获转介学童的支援。该署正与医院管理局（「医管局」）在四间中心¹试行先导计划，在转介个案后约三个月，致电家长跟进学童的情况及精神专科的预约安排。本署认为，若中心发现有获转介的学童缺席下周年的检查，便应主动跟进和予以协助。

(2) 与获转介机构沟通不足，无法得悉获转介学童的跟进情况

12. 现时，获转介机构在接获中心转介个案后，只有小部分会向中心提供有关学童的最新情况。本署认为卫生署应考虑设立提示系统，主动提醒获转介机构需适时更新学童的跟进情况。若中心发现学童未有按建议到获转介机构跟进，便应联络学童或其家长了解情况，并在有需要时寻求学校的协助。

¹ 四间中心分别为柴湾、西环、蓝田和屯门学生健康服务中心。

须加强统计和善用有关学童心理健康的资讯

13. 「学生健康服务计划」作为现时本港覆盖最全面的学童健康服务，理应掌握最多及最新有关学童的心理健康状况及其跟进详情的资讯和数据。本署认为，卫生署应充分利用这个蕴藏丰富数据的资料库，以协助政府制定适当的政策及资源调配。

总结

14. 本署认为，心理健康问题较易被患者忽略，尤其是一些心智未成熟的学童，他们可能不明白自己的病况，亦有可能担心一旦被标签为「精神病/情绪病患者」，会遭朋辈歧视，因而逃避治疗。因此，卫生署对这类学童的跟进应该更加积极。加上近年儿童及青少年精神病患者的数字有所增加，社会对有关问题亦越来越关注，「学生健康服务计划」应增加资源，务求尽早识别高危个案，及早介入。

15. 当然，学童的心理健康出现问题，跟进的责任首先是在家长，本署不会要求卫生署取代家长的角色，或替家长决定如何跟进其子女的情况。本署只是希望卫生署可确保学童的个案得到适切关注及跟进，不会让需要帮助的学童处于制度上的夹缝中。

建议

16. 鉴于以上所述，申诉专员向卫生署和教育局提出以下建议：

- (1) **卫生署**收集学童缺席周年检查的原因，以制定针对性措施提高学童出席率；
- (2) **卫生署**考虑向学校和**教育局**提供学童出席周年检查的情况。**教育局**应留意并协助出席率偏低的学校；

- (3) **卫生署**在网上提供更多有关学童的健康资讯和医疗记录，增加计划的吸引力；
- (4) **卫生署**在网上加入填写子女心理健康问卷的功能；
- (5) **卫生署**检视「个人健康检查结果及建议」的内容，较具体地列出学童的问题和原因；
- (6) **卫生署**密切监察与医管局试行加强支援获转介学童的先导计划之成效，并尽快将该新措施应用于其他中心；
- (7) **卫生署**若发现有获转介学童缺席下周年的检查，应主动联络学童 / 家长；
- (8) **卫生署**考虑设立提示系统，就一些未有回复的转介个案，定时提醒获转介机构更新跟进情况；
- (9) **卫生署**加强搜集及统计有关学童心理健康情况的资讯，以协助政府制定相关政策及调配资源。

申诉专员公署
二〇一九年三月

海事处就私人船只的系泊安排 主动调查报告摘要

引言

本地船只可按其日常运作需要，在香港水域内任何安全和合适的位置碇泊¹，无须海事处批准或划定位置。政府亦会确保香港水域有足够的避风泊位，供本地船只在恶劣天气下停泊。与此同时，海事处在全港水域划设了 43 个私人船只系泊设备区（「系泊设备区」），船东可向该处申请书面允许，在该些区域内敷设私人系泊设备（「系泊设备」），作为固定的私人船只系泊位置（「系泊位置」）。

调查所得

2. 本港游乐船只数目近年持续增长，对系泊位置的需求亦水涨船高。这次主动调查发现，海事处在规管系泊设备的分租活动，以及在系泊位置的使用安排和轮候上，均有不足之处。系泊位置供不应求，亦间接引发其他包括非法浮泡、霸占避风塘、船厂出租泊位等问题。

（一）规管系泊设备的分租问题

（1）多年来不作为，系泊设备违规分租 / 借出高达四成

3. 在二〇一七年十二月之前，海事处批出敷设系泊设备的书面允许均附带「标准条款」，订明有关设备只可供「指定船只」系泊²。换言之，有关设备不可出租 / 借出予其他船只使用，否则属违反条款，海事处可撤回有关的书面允许，甚至向设备拥有人提出

¹ 除禁止用作碇泊用途的水域外。

² 批予游艇会的书面允许除外。

检控。不过，海事处二〇一三年的核查发现，超过四成的系泊设备³，并非由设备拥有人的船只系泊，反映出租 / 借出的情况十分普遍。有资料显示，系泊设备的市场租金可达每月数千甚至过万元，较海事处收取的行政费用高出数倍⁴。

4. 本署调查揭露，海事处在二〇〇八年至二〇一三年间，完全没有就分租个案采取任何执管行动。该处多年来对违规分租的情况视若无睹，令相关条款形同虚设。

(2) 在现行法律框架下，无法规管分租行为

5. 自二〇一三年起，海事处就规管系泊设备的分租行为征询过法律意见后，认为以往规定设备只可供「指定船只」系泊，是逾越了相关法例授予该处的权力。因此，海事处在二〇一七年十二月删除了有关规定。在本署调查期间，该处表明，既然现行法例容许分租系泊设备，故「分租」实际上并无问题，并认为分租与在香港水域进行的合法经济活动（如为渔船运冰）无异，而且系泊设备属私人财产，故「出租系泊设备并不涉及利用公共资源谋利」。

6. 本署绝不认同海事处上述说法。即使系泊设备乃私人财产，但供敷设系泊设备的水域位置却是有限的公共资源。海事处容许分租，设备拥有人即使没有泊船的需要，仍可继续将其设备转租谋利，导致珍贵的公共资源长期被一些没有实际需要的既得利益者占有，作其「利润高，零风险」的生意，而轮候者只能「望位兴叹」。

³ 撇除游艇会敷设的设备。

⁴ 海事处收取的费用以每个月每个私人系泊设备计算，详情如下：

私人系泊位的位置 船只长度	在铜锣湾避风塘、 香港仔西避风塘及 香港仔南避风塘	在所有其他避风 塘及维多利亚港 口界限以内的其 他地方	在香港水域内的 其他地方
5 米及以下	\$270	\$140	\$73
8 米及以下	\$475	\$270	\$140
11 米及以下	\$670	\$405	\$210
11 米以上	\$670，超过 11 米后 每 3 米另加 \$210	\$405，超过 11 米 后每 3 米另加 \$140	\$210，超过 11 米 后每 3 米另加 \$140

再者，任何人只要愿意缴付高额租金便可「插队」优先使用系泊设备，破坏原本先到先得的轮候制度。

7. 本署认为，「合法」不等同「合理」。如果在现有法例框架下不能限制分租行为，海事处应该检讨并考虑修订相关法例。

(二) 私人系泊设备位置的使用安排及轮候

(1) 有个案轮候逾十年，流转情况不理想

8. 部分受欢迎地区的系泊位置供不应求。截至二〇一八年六月三十日，全港 43 个系泊设备区⁵当中，有 41 个已告爆满，而轮候个案累积逾 500 宗，有八个私人系泊设备区的轮候名单，排头位的个案轮候时间超过十年，最长轮候时间更达 14 年。

9. 二〇一八年二月之前批出的书面允许并无订明有效期，意味申请者可无限期使用系泊位置；加上海事处不再禁止出租 / 借出系泊设备，设备拥有人更加欠缺诱因主动放弃其泊位，大大减低系泊位置自然流转的机会。海事处的资料显示，各区域的书面允许平均是 20 至 35 年前批出的。

10. 本署认为，海事处需检视系泊位置的轮候情况及咨询持份者的意见，研究如何加快系泊位置的流转，例如在所有的书面允许加入有效期，期限届满后收回并重新编配。海事处亦应探讨是否需要改以其他方式（如抽签或招标等）编配系泊位置。

(2) 行政收费二十四年无调整

11. 海事处自一九九五年起一直没有调整有关收费⁶。虽然该处强调有依照政府既定机制，按年检讨收费，而目前基于收回成本的原则厘定收费是反映法例的规定；不过，目前该行政收费远低于系泊位置的市场价值，令分租设备的利润可观。本署认为，如果在现

⁵ 未计算新增设的喜灵洲私人系泊设备区。

⁶ 在一九九八年至二〇〇四年期间，政府曾整体冻结收费。

有的法例框架下，海事处不能调高行政收费，则该处应探讨可否采用其他的收费机制和模式。

(3) 游艇会长期获准敷设大量私人系泊设备谋利

12. 本署特别关注到，目前四间游艇会（合共持有逾 800 个系泊位置）可长期敷设并出租大量系泊设备谋利，变相以珍贵的公共资源补贴游艇会经营出租泊位的生意。本署认为，海事处有必要检讨目前安排是否恰当，例如考虑需否定期作公开招标。

(4) 巡查工作欠缺目标

13. 海事处没有为巡查系泊设备订立任何指标，致使每年的实际抽查数字大幅波动；在二〇一四至一六年间，该处每年只巡查 121 至 449 个系泊设备，相对于同期全港约有近 2,000 个系泊设备，实难言足够。

(三) 对非法浮泡的执管欠阻吓力

14. 调查发现，海事处对非法浮泡的执管欠阻吓力，违法人士只要在「移除通知书」所列明的限期前暂时移走浮泡⁷，便无需承担后果，而海事处更基于搜证困难，过往对非法浮泡是「零检控」。

15. 本署认为，海事处应检讨其执法策略，考虑缩短通知期限，以及采取其他方法追查非法浮泡的拥有人（例如「放蛇」），并研究扣押系泊于非法浮泡的船只或检控其船主的可行性。

⁷ 以西贡白沙湾为例，海事处在五年间发现 455 个非法浮泡，当中有近七成在张贴「移除通知书」后由拥有人自行移走。

(四) 避风塘内涉嫌有浮趸「霸位」谋利

16. 有传媒报道指，有人以浮趸在观塘避风塘「霸位」，再供游艇靠泊谋利，而本署的实地观察也发现不少游艇靠泊于登岸浮趸及平面工作趸。海事处表示，浮趸向游艇提供水电及靠泊等服务并收费不属违法，该处之前亦没有接获有关恐吓或勒索的投诉。不过，自二〇一八年十一月起，警务处已联同海事处加强在观塘避风塘巡逻及进行联合行动，以防范在避风塘内的不法行为。

17. 本署关注的是，其他船只公平使用避风塘的权利有否受到影响，建议海事处密切监察情况，并联同警方加强打击以非法手段影响船只使用避风塘的行为。

(五) 船厂涉嫌违规出租泊位谋利

18. 本地船厂的用地由地政总署以短期租约方式批出。有传媒报道多间船厂涉嫌违反租地用途，将船排出租予游艇停泊谋利。执行短期租约条款属地政总署的职责，但本署关注到，倘若经常有船厂违规出租船排，长远而言会影响本地的船只维修和支援服务。

建议

19. 基于以上所述，申诉专员向海事处提出 10 项改善建议：

- (1) 检讨并考虑修订相关法例，使该处可重新执行系泊设备只可供「指定船只」使用的规定。
- (2) 检视轮候情况，研究如何加快系泊位置的流转（例如在允许中加入有效期）。
- (3) 检讨系泊位置的轮候机制，探讨需否改以其他方法（例如抽签）编配系泊位置。
- (4) 检讨敷设系泊设备的收费机制和模式。

- (5) 检讨目前让游艇会长期拥有大量系泊位置谋利的安排，考虑是否有需要定期作公开招标。
- (6) 检视目前抽查系泊设备的工作，考虑订立抽查目标。
- (7) 检讨现时对非法浮泡的执法策略，考虑缩短通知期限。
- (8) 采取积极方法追查非法浮泡的拥有人，例如「放蛇」，研究扣押系泊于非法浮泡的船只或检控其船主的可行性。
- (9) 密切监察趸船供游艇靠泊的情况有否影响船只公平使用避风塘泊位的机会；并联手警方加强打击以非法手段驱赶避风塘内船只的行为。
- (10) 进一步与地政总署商讨监察及打击船厂违规出租泊位的长远和恒常措施。

申诉专员公署
二〇一九年三月