

西貢區議會地區設施管理委員會討論文件

康樂及文化事務署轄下 康體設施預訂及分配安排改善建議

目的

本文件旨在就有關香港申訴專員公署(申訴專員)對康樂及文化事務署(康文署)的康體設施預訂及分配安排的主動調查報告當中所提出的改善建議及康文署建議將推行的改善措施，諮詢各委員意見。

背景

2. 現時康文署設有多種康樂體育設施供市民及團體租用，為有效管理設施的使用及確保公共設施能公平分配予公眾及團體租用，康文署制訂了「康體設施的預訂程序」及「康樂及體育設施使用條件」，並不時檢討有關的預訂程序及分配方法，以完善相關的安排及防止濫用，切合團體及個別人士的需要。

3. 根據預訂程序，學校可預訂一個學年前的康體設施，體育總會及團體推廣和主辦在本地舉行的國際賽事、錦標賽、聯賽和訓練活動等，均可在活動舉行前3至12個月預訂康體設施。同時，為了平衡團體及個別人士對租用各類設施的需求，團體的長期預訂設有限額，一般不能超過每個場地每月繁忙時間的三分之一節數，並且於每個場地的同一時間，不能超過設施數目的一半，以預留大部分設施予個別市民使用。上述指引旨在平衡不同持份者對使用康體設施作訓練、比賽及康樂用途的不同需要。

4. 另一方面，申訴專員接獲市民投訴有關康文署康體設施的使用及預訂問題，主要包括體育設施經常被團體預訂、炒賣用場許可證等。為保障市民使用設施的公平機會，並避免濫用和浪費，申訴專員於2011年7月展開主動調查，並於本年9月19日就康體設施的預訂和分配安排發表調查報告及提出改善建議。

申訴專員對預訂場地的意見及建議

5. 申訴專員在審研康文署現行康體設施的預訂安排後，指出現行制度有待改善之處，並向本署提出多項涉及下列四個範疇的建議：

- (a) 打擊炒賣場地方面
- (b) 改善個人訂場安排方面
- (c) 改善團體訂場方面
- (d) 改善場地使用方面

6. 有關申訴專員對康體設施預訂和使用安排的意見及建議詳載於附件一的主動調查報告摘要。

康文署對改善建議的回應及跟進工作

7. 現時市民及團體對康體設施的需求甚殷，為平衡各方需求，康文署一直作出努力以完善相關設施的預訂及分配安排，以滿足不同人士的需要及防止設施被濫用。康文署整體上同意調查報告內的建議。署方亦早於去年年中起就相關設施的預訂程序與分配機制進行全面檢討，並在過去一年多推出多項改善措施。

(A) 已落實的措施包括：

- (a) **終止以非香港身份證申請康體通用戶(報告摘要第15段)**
為防止市民以不同身份或不確資料在網上申請成為康體通用戶並預訂康體設施，以達致租用超出個人預訂限額，本署自2012年8月20日起，限制康體通用戶只可以香港身份證申請成為康體通用戶，同時終止在網上憑其他證件(例如旅行證件)作申請證明。

(b) 改善電話預訂安排(報告摘要第18段)

過往市民如以電話方式預訂場地，需於預訂場地當日起三天內付款作實。我們發現曾有市民濫用此安排，以電話預留場地後不付款，但在三天限期後隨即重覆預訂，最終沒有付款亦導致其他使用者未能適時租用場地，造成浪費。有見及此，本署自去年9月29日起實施了短期改善措施。在新安排下，市民如以電話預訂康體設施，須最少在使用設施前三天預訂，並最少在使用設施前一天繳費作實。此外，由本年8月14日起，本署進一步優化訂場程序，把取消電話預訂的段節在預訂取消後翌日凌晨一時載列於康體通網頁，讓所有市民可在同日上午7時30分起，公平地以先到先得方式經電話、互聯網、訂場櫃檯或自助服務站預訂這些段節。自上述措施實施以來，被取消的電話預訂段節由改善措施實施前的平均每日1,300至1,500宗，下降至本年9月中每日平均約420宗。我們相信這安排已大大減低炒賣場地人士透過電話預留而不繳費作實的機會。長遠來說，我們會安排電話預訂即時繳費，由於有關安排須電腦系統配合，預計在2014/2015年度完成，屆時可進一步防止市民濫用電話預訂服務。

(c) 嚴格執行查核使用場地人士身份證明文件(報告摘要第28段)

為防止未經授權轉讓預訂設施，康文署一向已在使用條件中列明租用人必須在登記櫃檯出示身份證明文件以供查對的要求。由於公眾人士對設施可能被濫用及炒賣的關注，因此我們於去年已要求所有場地職員全面及嚴格執行查證工作，核實所有簽場者的身份證明文件，並再次提示現時接受的身份證明文件只包括香港身份證、護照及回港證，至於沒有身份證的11歲以下兒童，則可出示出生證明書或貼有持證人相片的學生證 / 手冊（此乃由於兒童的身份證沒有附有照片）。當租用人士到達場地使用設施前，須在登記櫃檯出示其已登記預訂場地的身份證明文件以供查對，以確定使用場地人士為租用者，如簽場者並非已登記的租用人士，場地職員會拒絕有關人士簽場。以上嚴格執

行查核使用者的身份證明文件的措施已證明可有效防止濫用及減低租用人轉讓場地使用權予其他人士或進行炒賣。

(d) 提升康體通電腦訂場系統(報告摘要第44段)

由於康體通的訂場系統已被使用多年及用量已達飽和及出現擠塞情況，為紓緩早上繁忙時間網絡擠塞的問題，康文署已於本年三月完成首階段的康體通提升工程，自系統獲提升後，在早上7時最繁忙時段內，系統的中央處理器負荷已由以往的平均約90%降至不多於40%，網路擠塞的問題已得到明顯改善。該時段的網上交易量亦由平均360宗增至560宗，增幅約達56%；而訂場櫃檯的輪候時間則由平均14分鐘縮短為9分鐘，約縮短36%。待第二期改善工程在2013年年中完成後，網上訂場速度將會進一步提高。

(B) 未來兩年實行的措施：

8. 至於申訴專員在報告內提出的其他建議，由於當中有多項涉及將現有預訂程序作出重大改動，及會影響公眾人士現時使用體育設施的安排，而有關改動亦需要修改康體通電腦系統，以作出配合；或有關建議需進一步詳細研究，才能定出可行性方案。因此本署需在完成檢討及收集各持份者，包括區議會的意見後，才可制定詳細的推行安排。有關**主要改善措施**如下：

(a) 縮短現時個人可於30天前預訂的安排 (報告摘要第10段)

現時，個人可於30天前預訂康體設施，我們理解很多市民未必可在30天前確定自己及朋友的運動日程，但為免遲了訂不到場，只好盡早預訂。相反地，對炒賣者來說，30天提供了充裕的時間去找尋「買家」。

此外，本署曾於本年初於多個使用率較高的體育館進行了問卷調查，諮詢公眾人士對個人預訂收費康樂場地的安排。在收到1 430合資格的問卷當中，有約60%同意縮短個人預訂期限，在這些回應中認為應將個人預訂期限由30天縮短至7天或10天佔70%。

本署在綜合上述資料，初步認為將個人可於30天前預訂的安排縮短為10天前的安排較為可取。一方面炒場人士租用場地

後將場地放售或轉讓的時間將大為縮短；另一方面租場人士更能確定可否親自使用場地，減少不能親自取場使用的機會。

(b) 檢討後補免費用場安排(俗稱「執雞」) (報告摘要第32段)

本署就檢討「執雞」安排收集了下列資料：

- (i) 為讓公眾人士可充份使用康體設施及減少因租場者未能取場而浪費場地資源，本署設有「執雞」安排，如租用人於所租用段節開始10分鐘後仍未取場使用設施，而當時又無其他未被預訂或使用的設施可供租訂，則可讓其他使用者登記免費使用該設施，直至原租人抵達後交還場地使用權。可是本署近期察覺有關安排可能被炒場人士濫用，他們在預訂場地及將場地轉售予其他人士後，會通知有關人士在場等候10分鐘，然後以「執雞」形式取場，有關濫用情況在足球場尤其顯著。
- (ii) 根據本署天然草地足球場及人造草地足球場在2011年7月至9月的個人預訂及用場記錄，個人在租用設施後，當中分別有31%及37%的租用人沒有到場使用天然草地足球場及人造草地足球場，原租用人沒有取場的節數而被「執雞」的人士免費取得用場，有關的百分比分別約為85%及87%；而「執雞」的節數佔預訂天然草地足球場及人造草地足球場的整體節數分別約為27%及33%。由於足球活動是需多人參與的隊際活動，而每個場地大部份只有一個足球場，在未能預知是否有租用人預訂場地後不取場，而有多人一起到場等候「執雞」的情況不應常見，但現時資料顯示「執雞」情況約佔整體預訂節數的三分之一的情況，實屬不尋常及有炒場及濫用「執雞」安排之嫌。
- (iii) 另外，根據體育館主場及網球場兩項設施中有較高使用率的場地的個人預訂及用場記錄，59個較高使用率的體育館主場及24個設有網球場的場地於2011年7月至9月期間，個人在租用設施後，當中分別有8%及17%的租用人沒有到場使用體育館的主場及網球場，原租用人沒有取場的節數被「執雞」的百分比分別約為84%

及60%，而「執雞」的節數佔整體的預訂節數分別約為6%及10%。根據用場資料顯示，設施在被預訂後沒有取場及被「執雞」的比例相對天然草地/人造草地足球場為低。由於設施只需兩個人便可使用場地，而場館通常提供多過一個球場，因此不少租用人士有可能會即場租用未被租用的設施或「執雞」。這種情況並非不尋常，所以濫用「執雞」的安排沒有足球場般明顯。

至於申訴專員建議本署考慮向「執雞」者收取費用，本署有以下意見：

- (i) 向「執雞」者收費及若原租用人出現可獲退款 - 有關安排未能減低炒場活動，原因是炒場人士在租場後，會以徵收服務費形式將場地轉讓予「買家」，並通知他們到場「執雞」並即場再繳交場租，而炒場人士可隨後到場申請退款，此舉讓炒場人士無須承受損失。另外，假若有原租人因事遲到10分鐘才出現取場，但場地已被「執雞」者使用，可能會因而引起原租人、「執雞」者以及場地管理人員之間的爭拗。此外，有關申請退款安排亦會大幅增加本署審批申請退款的行政工作。
- (ii) 向「執雞」者收費及若原租用人出現不獲退款 - 有關安排會被原租用人視為嚴重影響他們已付款租用場地的權益。況且，原租用人可能因一些不能預計的原因，例如交通擠塞而遲到取場，若他們因遲到十分鐘便失去用場資格及已付出款項，將會極為不滿。此外，建議的做法在香港的公眾設施亦無先例可援。
- (iii) 大部份租用人士均會約同親友使用場地，他們多會連續租用兩節體育設施，例如兩小時羽毛球場，假如原租用人遲到10多分鐘，其租用的首小時被撤消使用權及有關時段已被他人付款租用，原租用人及其朋友便需等候50分鐘至其租用的第二節開始才可取場，有關建議在執行上會帶來極大困難，並不會為市民接受。
- (iv) 現時很多足球場均沒有收費櫃檯，有關建議需在場地額外安排人手及設施配套，為有需要「執雞」的人士作即場收費，這安排並不符合成本效益。

在考慮到現行足球場「執雞」約佔整體預訂節數的三分之一的情況，實屬不尋常及有炒場及濫用「執雞」安排之嫌，若非有作配合，十多人相約等候「執雞」的情況實在令人懷疑。假如取消足球場的「執雞」安排，應可大大減低濫用的情況。因此本署**建議試行取消足球場的「執雞」安排**，以杜絕濫用「執雞」情況。本署會在推行足球場取消「執雞」措施後檢討其成效，再考慮應否將有關措施進一步推行至其他設施。

(c) **就個人不取場或違規訂立懲罰安排** (報告摘要第32、35及36段)

為減低租用人士在租用場地後不用場又不通知本署將場地重新開放予市民租訂，而造成濫用「執雞」或浪費的情況；同時，為加強對個人預訂違規的懲罰，針對以下情況，本署建議違規者可被暫時取消預訂康樂設施資格：

- (i) 租用人在一段時間內有重覆不取場的記錄，而又未能在用場前取消預訂

初步建議如租用人在30日內有兩次不取場的記錄，而又不能在用場前至少一天通知本署，本署會暫時取消其可預訂陸上收費康樂設施的資格為期90天。

為方便租用人在用場前取消預訂，本署會於2013/14年度實施簡化個人取消訂場手續(見附件二第(d)(15)項)。

- (ii) 租用人違規轉讓場紙

由於違規轉讓場紙涉及炒賣，因此本署建議加強租用人被確定違規轉讓場紙的行政罰則。如租用人被確定有違規轉讓或炒賣場紙的情況，建議即時暫停其預訂康樂場地的資格為期180天。

- (iii) 租用人濫用優惠收費預訂場地

如租用人被確定有濫用優惠收費預訂場地，建議即時暫停其預訂康樂場地的資格為期90天。

9. 至於申訴專員提出的其他改善措施簡列如下：

(a) 打擊炒賣場地方面

- (i) 收緊個人預訂收費設施的時數上限；
- (ii) 限制個人必須以身份證預訂場地；
- (iii) 就電話預訂引進即時繳費安排；
- (iv) 檢討以有限公司登記的團體的預訂安排；
- (v) 檢討惡劣天氣補場安排；

(b) 改善個人訂場安排方面

- (i) 檢討繁忙時段團體（包括民政事務局／康文署）的配額；
- (ii) 就預訂免費康體設施提供電子化服務；
- (iii) 就個人簽場安排引進彈性；

(c) 改善團體訂場方面

- (i) 檢討團體取消預訂的通知期；

(d) 改善場地使用方面

- (i) 簡化個人取消預訂手續；
- (ii) 檢討團體不取場的懲罰安排；
- (iii) 調節場地開放時間。

有關本署對申訴專員提出的所有改善措施及初步回應詳列於附件二。

10. 如前文所述，由於部份改善措施會影響公眾人士現時訂場的安排，因此本署在考慮推行有關改善措施前，會諮詢市民及團體的意見，包括提交文件諮詢18個區議會及體育委員會轄下的社區體育事務委員會、去信各體育總會邀請他們提供意見，於本年十二月至明年二月期間在轄下各主要康體設施例如體育館、網球場及草地足球場進行問卷調查，及將諮詢文件上載本署網頁供公眾人士參閱並邀請他們就改善措施提交意見。本署在完成收集、分析及平衡各方面的意見後，會修訂有關的預訂及分配場地程序及安排，並會進行康體通電腦預訂系統的相關工程以便配合推行有關改善措施。

徵詢意見

11. 請委員參閱文件及就上文第8至9段有關申訴專員提出各項改善措施及本署的建議跟進安排提供意見。

康樂及文化事務署

2012年10月

檔案編號：S/F (3) in LCS 2/HQ 811/00

主動調查報告摘要

康樂及文化事務署 體育設施的預訂和使用

申訴專員公署不時接獲有關康樂及文化事務署（「康文署」）體育設施的投訴，當中大多涉及設施使用與預訂的問題。以過去兩年為例，本署處理這方面的投訴超過 50 宗。

2. 康文署體育設施的公帑資助率達 80%，而使用者遍及全港不同年齡與階層。因此，保障市民有使用設施的公平機會，並且盡可能避免濫用和浪費，至為重要。

3. 為此，申訴專員在二〇一一年七月五日宣布根據《申訴專員條例》（第 397 章）展開主動調查，審研康文署體育設施的預訂與分配的機制和安排，以尋找可改善之處。

現行安排

4. 香港體育設施供不應求，為了推廣及發展本地體育，康文署的政策是給予團體（包括學校、體育總會、社區體育會等）優先預訂權，但為兼顧市民大眾的需求，故對團體預訂設有限額。大概規則如下：

- 團體預訂：團體可享有 3 至 12 個月的優先預訂權，但預訂的總時數設有限額：繁忙時間內只可佔每個場地每月總時數的三分之一，而每時段內不得超過同一場地設施總數的二分之一。
- 個人預訂：個人可預訂剩下的時段，個人預訂收費設施和免費設施有不同的安排，細則如下：

- 收費設施：個人可於 30 天前、利用「康體通」電子系統、以先到先得方式預訂收費設施。「康體通」的渠道包括電話、互聯網、康文署的訂場櫃枱、和「康體通」的自助服務站。
- 免費設施：個人可於每個月月底前，入表申請一個曆月後的設施，如果同一設施的同一時段收到超過一份申請，康文署會於每個月的 10 號抽籤決定。

四個討論範疇

5. 市民的投訴和媒體的報道，主要涉及四個範疇：

- 炒賣場紙；
- 個人訂場困難；
- 團體訂場困難；
- 場地的使用。

炒賣場紙

6. 炒賣場紙，一般是指把場紙由租用人（「甲」）出讓給別人（「乙」）使用，而從中獲利。炒賣場紙是最為市民詬病的現象之一。一方面，炒賣活動令一般市民更難預訂設施；另一方面，炒賣者霸佔公共資源以謀取私利，也被視為不當行為。

7. 常見的炒賣方式有三：

	炒賣方式
一	a. 甲用自己的身份證號碼預訂球場並繳付場費，然後以較高的價錢把使用權出讓給乙。

	b. 到用場時， 甲 親身到場為 乙 簽場，讓 乙 入場。 甲 本人並無使用球場。
二	a. 甲用自己的身份證號碼預訂球場並繳付場費，然後以較高的價錢把使用權出讓給乙。 b. 到用場時，甲並不出現，而乙則持有場紙。 c. 乙雖然只有場紙而沒有甲的身份證，但如駐場職員未有確切執行查證工作，則乙仍可順利用場。
三	a. 甲用自己的身份證號碼預訂球場並繳付場費，然後以較高的價錢把使用權出讓給乙。 b. 到用場時，甲並不出現，而乙則持有場紙。 c. 如駐場職員認真查證，乙不能只憑場紙用場，但仍可登記以後補方式取場，俗稱「執雞」，在開場後 10 分鐘便可以用場。因租用人甲一定不會出現，乙可確保完全使用餘下的用場時間。這情況較多出現於較少其他人「執雞」的隊際運動場地。
	在上述三個方式之下，如果 甲 是以殘疾人士或其照管人的身份訂場，更可享有任何時間（包括繁忙時間）半價優惠，令炒賣的成本更低。

8. 出現炒賣活動，除了供不應求的原因外，目前制度的不完善和監管上的不足，也助長了炒風。不足之處包括：

- 個人可預訂的期限過早；
- 個人可預訂的時數上限太寬鬆；
- 個人可用不同身份證明文件訂場的漏洞；
- 個人以電話方式預訂無須即時繳費，容易被濫用；
- 團體的定義太寬鬆；
- 就惡劣天氣的補場安排對租用人過分優惠；

- 職員在簽場時沒有嚴格查證；
- 不取場的處理和免費「執雞」的安排提供炒賣機會；以及
- 沒有主動打擊違規轉讓場紙的活動。

個人預訂的期限

9. 現時個人預訂體育設施，可於 30 天前進行。
10. 本署認為，這會為炒賣人士提供充裕的時間去找尋「買家」，康文署應考慮縮短預訂的期限。

個人預訂的時數上限

11. 目前個人預訂收費設施的上限，是同一類設施同一場地每天只可預訂不超過繁忙時間 2 小時；預訂免費設施的上限，是同一類設施同一場地每月只可申請預訂最多 2 小時。
12. 在這安排下，**不同場地**的預訂不受限制，一個租用人有機會預訂同一天內多個場地的繁忙時段，然後透過炒賣獲利。
13. 本署認為，康文署應考慮收緊預訂上限（例如：不同場地及設施合計每天的上限、每周的上限、或每月的上限等），以減低炒賣機會。

個人可用不同身份證明文件預訂設施

14. 現時康文署接納多種文件作為訂場或簽場的身份證明，並依靠「康體通」系統，以租用人的身份證明文件號碼為基礎，來核實該租用人是否超出預訂時數上限。假如租用人以自己的不同身份證明文件進行預訂，因各文件的號碼不同，「康體通」系統無法識別，炒賣者便有機可乘。

15. 本署建議康文署研究堵塞這個漏洞，例如考慮只接受香港身份證或護照（後者只限於沒有香港身份證的人士）。

電話預訂

16. 一般預訂體育設施，必須即時繳費；但以電話方式預訂，卻容許在三天內繳費。這個安排令炒賣者有機可乘；若在三天的時間內成功找到買家轉讓場紙，便依時繳費，否則不繳費。

17. 爲了打擊炒賣活動，康文署一再推出新措施，包括由二〇一二年六月起，市民如以電話預訂康體設施，須最少在使用設施前三天預訂，並最少在使用設施前一天繳費作實。

18. 本署欣見康文署爲打擊電話預訂炒賣活動所作的努力。長遠來說，爲了更有效堵塞電話訂場不必即時繳費的漏洞，也爲公平起見，本署建議，康文署應考慮爲電話預訂引進即時繳費的功能。

團體的定義

19. 現時享有三個月優先預訂權的團體包括一些註冊爲有限公司的「協會」。康文署給予這些協會優先預訂權的原因，主要是鼓勵在職人士做運動，而有組織地做運動比沒有組織更能引起和保持興趣。但是，由於這種協會成立容易，炒賣者只需成立一間有限公司，便可透過公司享有三個月優先預訂權，有利進行炒賣活動。

20. 本署認爲，康文署應留意這種情況，如有需要，即考慮採取行政措施加以遏止，例如監察網上有關炒賣活動的資訊，翻查有關兜售時段是否由這類有限公司所預訂，然後跟進調查，如果有關公司涉嫌炒賣場紙而沒有合理解釋，康文署應採取行政罰則。

就惡劣天氣的補場安排

21. 在目前的安排下，康文署可因惡劣天氣或其他需要即時關閉體育設施，受影響的租用人，不會獲得退回場租，但可以預訂一個 60 天內的時段作為補場，比一般個人可在 30 天前預訂設施早了 30 天。

22. 有意見認為，把預訂期額外提早 30 天是一個不必要的優惠，而且會吸引一些炒賣人士在天雨的日子故意訂場，然後利用 60 天的空檔作炒賣。

23. 本署建議康文署應就此進行檢討，堵塞漏洞（例如縮短 60 天的預訂期或取消補場安排）。

簽場及查證

24. 為了防止違規轉讓場紙，駐場職員在核實簽場者的身份，確保使用者是租用人，非常重要。

25. 根據康文署內部指引，使用者入場前，駐場員工須收取場紙、並核對其身份證明文件，是否與訂場記錄相符。

26. 可是，本署人員調查發現，不少場地職員並沒有認真執行核對身份證明文件，此外，大部分場地的簽場記錄相當簡陋，並無記載職員有否查核過使用者的身份證明文件，管理層在事後實在難以查究。

27. 自本署展開調查後，康文署引進了一系列改善措施，包括：提醒員工必須嚴格執行查核工作，全面檢查所有簽場人的身份證明文件；派員暗中到場地觀察員工是否認真執行查核的工作；以及在各場地使用統一並經改良的簽場記錄表格。

28. 本署欣見康文署近期所作的改善，並敦促康文署須繼續嚴格執行查核工作，以及加強對駐場職員的監督。

有關不取場和「執雞」的安排

29. 有意「執雞」者可於開場後在康文署櫃檯登記，然後按先到先得原則免費用場，若原租用人其後出現，「執雞」者要把場地交回。康文署對不取場的租用人，只沒收租場費用（如有），沒有任何其他懲罰。

30. 「執雞」制度的原意是盡量不浪費場地，同時維護原租用人遲到仍可用場的「權益」。可是，這就間接為炒賣者提供了成本低廉的炒賣機會，出現了有計劃地不取場並配合「執雞」的現象（見上文第 7 段所述的炒賣方式三）。

31. 康文署的記錄顯示，「執雞」情況相當普遍，在足球場尤為顯著。以人造草足球場為例，在 2011 年 7 月至 9 月期間，個人不取場的時數達個人訂場總時數的 37%，而其中 87% 被「執雞」。這些數據顯示現時的制度助長炒賣場紙的歪風，康文署必須正視處理。

32. 本署認為康文署應該：

- 考慮就個人不取場制定罰則，例如暫停預訂資格；
- 檢討「執雞」制度，例如考慮向成功「執雞」者收取費用、考慮在某些問題嚴重的設施／場地（例如足球場）試行取消「執雞」安排等。

打擊違規轉讓場紙的力度

33. 康文署體育設施的使用條件清楚列明：租用人必須是使用者，場紙不得轉讓。若發現違規轉讓，康文署應可採取行政措施，例如暫停租用人的預訂資格等。

34. 康文署的資料顯示，在二〇一〇／一一及二〇一一／一二兩個年度，共有 8 宗已知違規轉讓的個案，該署所採取的行動如下：

- 其中有 3 宗，在發現簽場者與租用人的個人資料不符後，只是不准簽場者用場，對租用人沒有任何跟進行動；以及
- 另外的 5 宗，除了轉讓場紙外，也涉及簽場者塗改場紙上的租用人身份證號碼。康文署就「行使假文件」的行為轉交警方處理，對於「轉讓場紙」則沒有任何跟進行動。

35. 本署認為，康文署在掌握違規轉讓證據的情況下，沒有對租用人採取行政罰則，實乃縱容了炒賣活動。康文署應就違規轉讓場紙採取行政罰則，如暫停預訂資格等。

36. 如發現炒賣活動特別猖獗，康文署更應採取主動，留意網上炒賣資料，針對懷疑個案加緊查究，例如現場查證，以蒐集違規證據及採取適當的行政罰則，以儆效尤。

個人訂場的困難

37. 關於個人訂場困難的投訴，部分源於炒賣活動，除此以外，餘下的問題有四：

- 給予團體的配額透明度不足；
- 在繁忙時間難以進入「康體通」系統預訂收費設施；
- 沒有就免費設施的預訂提供便利的電子化服務；以及
- 只容許租用人簽場的制度不利便市民。

團體配額的透明度

38. 根據康文署的指引和公告：

- 在繁忙時間內，每一場地可供團體預訂的時數，不得超過該場地每月總時數的三分之一。
- 民政事務局及康文署所舉辦的活動，在預訂設施方面並無限額。
- 就市區設施而言，繁忙時間是：平日（即星期一至五，公眾假期除外）下午 5 時至 11 時，及星期六、日及公眾假期全日。至於新界設施，繁忙時間大致相近而略有不同。

39. 在這安排下，一般人的理解是：在繁忙時間內，個人應可預訂及使用每一場地每月總時數的三分之二。

40. 然而，康文署場地的記錄顯示，在不包括民政事務局及康文署所佔用的時數的情況下，一般團體在繁忙時間的預訂時數一般不會超過限額所規定的 33%；但假如把民政事務局及康文署也計算在內的話，團體的預訂時數在部分場地卻往往超過 33%，甚至高達 **65%**，令有關場地個人可使用的時數只得 35%。若只計算繁忙時間內需求最殷切的時段（「黃金時間」，例如晚上 7 時至 10 時）的數字來看，團體（包括民政事務局和康文署）的預訂時數在部分場地更超過 **80%**，令有關場地的個人可使用時數不足 20%。

41. 這顯示團體配額的計算透明度不足，個人可用時數的保障也不夠。本署建議康文署應就此進行檢討，包括考慮：

- 就需求最殷切的「黃金時間」加設配額；以及

- 提高民政事務局及康文署預訂的透明度（例如另設配額，或是包括在團體配額內等等）。

繁忙時間「康體通」系統的運作

42. 個人預訂收費設施，無論透過甚麼渠道（即櫃檯服務、「康體通」自助服務站、互聯網、或電話服務），都必須進入康體通系統，以先到先得方式進行。不少投訴個案顯示，在每天早上開始預訂的繁忙時間，均需要很長時間才能進入「康體通」系統，到成功進入時，往往最理想的時段和場地已經被人預訂。再者，因為「康體通」系統不設輪候機制，在網路擠塞的時候，大家便需要不停地重新嘗試進行，很花時間。

43. 在「康體通」提升工程第一期完成後，最近情況有所改善，例如，根據康文署的資料，在早上最繁忙的時段（即上午 7 時至 7 時 05 分），網上的交易量已由平均 360 宗增至 560 宗（+56%）。

44. 本署建議康文署繼續研究改善措施，縮短在早上繁忙時間進入「康體通」系統的時間，例如加大「康體通」系統的容量及運行速度、加設網上輪候功能等。

預訂免費設施電子化的問題

45. 由於免費設施未有納入「康體通」系統，個人預訂需於一個曆月前以書面提出申請，在有需要時以抽籤方式分配。這個安排的不足之處包括：

- 能否訂到理想的時段只能看運氣；
- 申請人不能即時知道結果；
- 網上沒有可用場地設施的資料可供查閱；以及
- 由於沒有電子化記錄，康文署若要收緊預訂上限，會有一定困難。

46. 本署認為，康文署應盡快就免費設施的預訂提供電子化服務。

只容許租用人簽場的安排

47. 康文署現時只容許租用人本人簽場，當租用人因病或其他原因缺席或遲到，相約的朋友即使手持場紙亦可能被拒入場，因而感到康文署的制度不利便市民。

48. 本署建議康文署在嚴格執行簽場要求的同時，考慮在簽場制度上引進一點彈性，譬如在預訂時容許租用人登記多一個可以簽場的使用人，以期在打擊炒場及方便真正用場人士在特殊情況下仍可取場二者之間，取得最佳的平衡。

團體訂場的困難

49. 團體訂場的困難，主要有兩方面：

- 批核訂場申請時間太長；以及
- 取消訂場的通知期太長。

訂場申請的批核時間

50. 有些體育總會向本署反映，雖然他們可以在 12 個月前預訂場地，但康文署往往很遲回覆確認團體預訂的時段，有時甚至遲至用場日期前一個月左右，以致總會在籌辦賽事和訓練（包括招收參加者）上，造成不少困難。總會猜測，康文署是因為其他更高優先權的租用者（即康文署或民政事務局）亦表示需要場地，但未能落實租用時段，所以拖延總會的申請。

51. 在審研了其中四個個案和康文署的有關指引後，本署有以下觀察：

- 關於遲覆總會的申請，康文署表示職員應該在用場四個月前回覆申請，但個案顯示職員並不遵守這規則，而有關指引含糊不清，可能引起職員誤解。
- 關於是否爲了康文署和民政事務局的優先而拖延總會申請的問題，康文署表示該兩部門的優先權只限於同一天內收到的申請，否則先到先得的原則基本適用，個案中本署亦沒有發現證據顯示總會的猜測屬實。可是，有關指引含糊簡單，只是指明該兩部門「在預訂場地方面均可獲最優先處理」，有可能令職員以爲或需等待該兩部門落實他們的檔期，才決定如何處理其他團體的申請。康文署應盡快修改指引並向職員澄清。
- 其中一個個案中康文署職員在四個月內九次嘗試電話聯絡總會不果，仍不以書面通知，是有不恰當之處。

52. 本署認爲康文署應該：

- 詳細審視及修訂上述含糊不清的指引，務使職員有足夠的指示和引導；以及
- 採取措施改善與團體溝通，例如使用電郵溝通等。

取消訂場的通知期

53. 現時，因爲康文署接受個人在 30 天前預訂體育設施，故團體如需取消已預訂的檔期，必須在租用日的 40 天前通知康文署，若沒有合理理由而不依期通知，將會受到懲罰。

54. 很多團體向本署反映，他們舉辦體育活動或比賽，需要一段時間讓學員或參賽者報名，截止報名日期通常會定於舉辦活動日的 30 天前。假如因報名人數不理想而無法進行，即使即時決定

取消檔期，也已過了「40 天前」的通知期，因此，「40 天前」的要求，並未顧及他們的實際運作，對他們造成困難。

55. 本署建議，康文署在考慮縮短個人預訂期限的同時，考慮縮短這個團體取消預訂的通知期。

場地的使用

56. 我們可從以下角度探討場地使用和浪費的問題：

- 訂場人士不辦理取消預訂的手續；
- 處理團體不取場的違規行為過於寬鬆；以及
- 調節開放時間以增加供應。

個人取消檔期的安排

57. 個人若要取消已預訂的檔期，必須以書面提出，並出示身份證明文件或副本，以及交還場紙給康文署，手續相當不方便。再者，即使辦妥取消手續也不會獲得退款，而不取場又不會受罰。因此，不取消也不取場的情況相當普遍，造成場地浪費。

58. 本署建議康文署考慮簡化取消檔期的手續。

團體違規不取場的處理

59. 團體若不依期通知取消而又不取場，屬違規行為。根據康文署的指引，若團體於 12 個月內在同一場地三度違規，康文署會向其發出違規通知書。若在其後 12 個月內再在同一場地違規，會被取消優先預訂權 12 個月。

60. 換言之，團體在在同一場地四度違規不取場，才會受到懲罰。這個規則相當寬鬆，也會間接造成場地浪費，看來有收緊的空間。再者，目前團體較多違反不取場的規則，一大原因是取消

預訂須「40 天前」的通知期不切實際。本署建議，在縮短 40 天通知期的同時，康文署應考慮收緊對於團體不取場的罰則。

調節開放時間

61. 在場地供不應求的情況下，康文署有責任地盡其用。本署參考過幾類設施的開放時間，認為或有調節的空間，例如把人造草足球場的早上開放時間略為提早，加上稍微縮短灑水時間，或稍微調整天然草地足球場的養草時間，或可以增加場地開放的節數。因此，本署建議，康文署考慮調節場地開放時間，以增加供應。

本署的建議

62. 總括而言，在審視了目前的制度和安排後，本署向康文署提出共 22 項建議：

- 炒賣場地方面 — 11 項（見上文第 10、13、15、18、20、23、28、32、35 及 36 段）；
- 個人訂場方面 — 4 項（見上文第 41、44、46 及 48 段）；
- 團體訂場方面 — 3 項（見上文第 52 及 55 段）；
以及
- 場地使用方面 — 3 項（見上文第 58、60 及 61 段）。
- 整體而言，康文署在作出重大改動前，應充分諮詢持份者，又應繼續聆聽持份者的聲音，不時檢討其制度和安排，務使能配合市民的需要。

申訴專員公署
二〇一二年九月

康文署對香港申訴專員提出 改善預訂康體設施安排建議的回應

申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
(a) 炒賣場地方面	
(1) 考慮縮短個人預訂的期限，例如縮短至7天、10天或14天。 (請參閱報告摘要第10段)	• 本署同意有關建議，原因如下： (i) 現時，個人可於30天前預訂康體設施，我們理解很多市民未必可在30天前確定自己及朋友的運動日程，但為免遲了訂不到場，只好盡早預訂。相反地，對炒賣者來說，30天提供了充裕的時間去找尋「買家」。 (ii) 本署曾於本年初於多個使用率較高的體育館進行了問卷調查，諮詢公眾人士對個人預訂收費康樂場地的安排。在收到1 430合資格的問卷當中，有約60%同意縮短個人預訂期限，在這些回應中認為應將個人預訂期限由30天縮短至7天或10天佔70%； • 本署在綜合上述資料，初步認為將個人可於30天前預訂的安排縮短為10天前的安排較為可取。一方面炒場人士租用場地後將場地放售或轉讓的時間將大為縮短；另一方面租場人士更能確定可否親自使用場地，減少不能親自取場使用的機會。 • 康文署會在收集及總結公眾對預訂的期限日數的意見，然後修改

	申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
		現行安排。由於有關改動需更改現行「康體通」的預訂系統，預計有關改善建議可於2013/14年度完成及推行。
(2)	考慮收緊個人預訂設施的時數上限制(例如加設每天不同場地及設施合計的上限、每週上限、或每月上限等)。 (請參閱報告摘要第13段)	• 同意有關建議。 • 現時個人預訂收費設施的上限是<u>同一場地</u>同一類設施每天繁忙時間2小時及非繁忙時間4小時，草地足球場每天可預訂最多一節。 • 初步建議改為每名租用人士於繁忙時間每天只可預訂<u>同一類設施</u>最多兩節。租用限額並不只限於每天<u>同一場地的同一設施</u>，而是適用於每天所有康樂場地的<u>同一設施</u>，草地足球場每天可預訂最多一節。 • 由於現時場地於非繁忙時間的供應一般可滿足市民需求，因此，非繁忙時間建議維持不變(即每天<u>同一場地</u>同一類設施4小時)。 • 康文署會收集公眾對收緊個人預訂限額的意見，然後修改現行安排。由於有關建議需更改現行「康體通」電腦預訂系統，預計有關改善建議可於2013/14年度完成及推行。
(3)	考慮限制個人必須以身份證作為預訂場地的身份證明文件或護照（只	• 同意有關建議，以防止租用人以不同身份證明文件預訂超過個人預訂限額，但同時需考慮沒有身

申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
限於沒有身份證的人士)。 (請參閱報告摘要第15段)	份證人士的預訂安排，例如未持有身份證的香港兒童，建議可使用出生證明書或貼有相片的學生證/手冊。 正如諮詢文件第7(a)所述，本署自2012年8月20日起，已限制康體通用戶只可以香港身份證申請成為康體通用戶，同時終止在網上憑其他證件(例如旅行證件)作申請證明。此外，本署現正安排改善現行「康體通」用戶登記系統，並計劃於2014年第二季為現時逾76萬的「康體通」用戶以香港身份證進行重新登記，以杜絕一人擁有多個「康體通」戶口的情況。
(4) 考慮就電話預訂引進即時繳費的安排。 (請參閱報告摘要第18段)	正如諮詢文件第7(b)所述，本署自去年9月29日起已實施短期改善措施，推出康體通電話預訂服務新安排。就長期改善措施，康文署已計劃推出電話預訂即時繳費確認訂場，預計有關安排可於2014/2015年度完成改動「康體通」電腦系統後推行。
(5) 考慮採取行政措施，打擊利用有限公司優先預訂權所進行的炒賣活動。 (請參閱報告摘要第20段)	康文署會檢討現行容許以有限公司及社團註冊登記的團體預訂場地的優先次序和安排，及現行團體違反租用場地使用條件的懲罰制度。

申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
(6) 檢討就惡劣天氣的補場安排，例如縮短60天內預訂補場期或取消補場的特別安排。 (請參閱報告摘要第23段)	• 康文署知悉有租用人在不穩定天氣情況下透過網上預訂網球場，以換取60天內的補場。 • 為減低有關濫用的情況，康文署建議在修改個人預訂康樂設施的期限後，相應縮減現行容許租用人因惡劣天氣下關閉場地可享有60天內補場的安排，如果個人預訂康樂設施的期限由30天縮短至10天，現行惡劣天氣的補場安排，可由60天內補場更改至20天或以內。 • 預計有關安排可於2013/2014年度完成改動「康體通」電腦系統後推行。
(7) 檢討「執雞」的安排，例如考慮向成功「執雞」者收費及在某些問題嚴重的設施試行取消「執雞」安排。 (請參閱報告摘要第32段)	• 本署就檢討「執雞」安排收集了下列資料： (i) 為讓公眾人士可充份使用康體設施及減少因租場者未能取場而浪費場地資源，本署設有「執雞」安排，如租用人於所租用段節開始10分鐘後仍未取場使用設施，而當時又無其他未被預訂或使用的設施可供租訂，則可讓其他使用者登記免費使用該設施，直至原租人抵達後交還場地使用權。可是本署近期察覺有關安排可能被炒場人士濫用，他們在預訂場地及將場地轉售予其他人士後，

申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
	會通知有關人士在場等候 10 分鐘，然後以「執雞」形式取場，有關濫用情況在足球場尤其顯著。 (ii) 根據本署天然草地足球場及人造草地足球場在 2011 年 7 月至 9 月的個人預訂及用場記錄，個人在租用設施後，當中分別有 31%及 37%的租用人沒有到場使用天然草地足球場及人造草地足球場，原租用人沒有取場的節數而被「執雞」的人士免費取得用場，有關的百分比分別約為 85%及 87%；而「執雞」的節數佔預訂天然草地足球場及人造草地足球場的整體節數分別約為 27%及 33%。由於足球活動是需多人參與的隊際活動，而每個場地大部份只有一個足球場，在未能預知是否有租用人預訂場地後不取場，而有多人一起到場等候「執雞」的情況不應常見，但現時資料顯示「執雞」情況約佔整體預訂節數的三分之一的情況，實屬不尋常及有炒場及濫用「執雞」安排之嫌。 (iii) 另外，根據體育館主場及網球場兩項設施中有較高使用率的場地的個人預訂及用場記錄，59 個較高使用率的體育館主場及 24 個設有網球場

申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
	的場地於 2011 年 7 月至 9 月期間，個人在租用設施後，當中分別有 8%及 17%的租用人沒有到場使用體育館的主場及網球場，原租用人沒有取場的節數被「執雞」的百分比分別約為 84% 及 60%，而「執雞」的節數佔整體的預訂節數分別約為 6% 及 10%。根據用場資料顯示，設施在被預訂後沒有取場及被「執雞」的比例相對草地/人造草地足球場為低。由於設施只需兩個人便可使用場地，而場館通常提供多過一個球場，因此不少租用人士有可能會即場租用未被租用的設施或「執雞」。這種情況並非不尋常，所以濫用「執雞」的安排沒有足球場般明顯。 ● 至於申訴專員建議本署考慮向「執雞」者收取費用，本署有以下意見： (i) 向「執雞」者收費及若原租用人出現<u>可獲退款</u>—有關安排未能減低炒場活動，原因是炒場人士在租場後，會以徵收服務費形式將場地轉讓予「買家」，並通知他們到場「執雞」並即場再繳交場租，而炒場人士可隨後到場

申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
	申請退款，此舉讓炒場人士無須承受損失。另外，假若有原租人因事遲到10分鐘才出現取場，但場地已被「執雞」者使用，可能會因而引起原租人、「執雞」者以及場地管理人員之間的爭拗。此外，有關申請退款安排亦會大幅增加本署審批申請退款的行政工作。 (ii) 向「執雞」者收費及若原租用人出現<u>不獲退款</u>—有關安排會被原租用人視為嚴重影響他們已付款租用場地的權益。況且，原租用人可能因一些不能預計的原因，例如交通擠塞而遲到取場，若他們因遲到十分鐘便失去用場資格及已付出款項，將會極為不滿。此外，建議的做法在香港的公眾設施亦無先例可援。 (iii) 大部份租用人均會約同親友使用場地，他們多會連續租用兩節體育設施，例如兩小時羽毛球場，假如原租用人遲到10多分鐘，其租用的首小時被撤消使用權及有關時段已被他人付款租用，原租用人及其朋友便需等候50分鐘至其租用的第二節開始才可取場，有關建議在執行上會帶來極大困難，並不會為市民接受。

申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
	(iv) 現時很多足球場均沒有收費櫃檯，有關建議需在場地額外安排人手及設施配套，為有需要「執雞」的人士作即場收費，這安排並不符合成本效益。 在考慮到現行足球場「執雞」約佔整體預訂節數的三分之一的情况，實屬不尋常及有炒場及濫用「執雞」安排之嫌，若非有作配合，十多人相約等候「執雞」的情况實在令人懷疑。假如取消足球場的「執雞」安排，應可大大減低濫用的情况。因此本署建議試行取消足球場的「執雞」安排，以杜絕濫用「執雞」情况。本署會在推行足球場取消「執雞」措施後檢討其成效，再考慮應否將有關措施進一步推行至其他設施。

申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
(8) 考慮就個人不取場設立罰則。 (請參閱報告摘要第32段)	- 為減低租用人士在租用場地後不用場又不通知本署將場地重新開放予市民租訂，而造成濫用「執雞」或浪費的情況，同時，為加強對個人預訂違規的懲罰，針對以下情況，本署建議違規者可被暫時取消預訂康樂設施資格： (i) <u>租用人在一段時間內有重覆不取場的記錄，而又未能在用場前取消預訂</u> 初步建議如租用人在30日內有兩次不取場的記錄，而又不能在用場前至少一天通知本署，本署會暫時取消其可預訂陸上收費康樂設施的資格為期90天。 (ii) <u>租用人違規轉讓場紙</u> 由於違規轉讓場紙涉及炒賣，因此本署建議加強租用人被確定違規轉讓場紙的行政罰則。如租用人被確定有違規轉讓或炒賣場紙的情況，建議即時暫停其預訂康樂場地的資格為期180天。 (iii) <u>租用人濫用優惠收費預訂場地</u> 如租用人被確定有濫用優惠收費預訂場地，建議即時暫停其預訂康樂場地的資格為期90天。
(9) 對違規轉讓場紙的個別租用人採取行政罰則，例如暫停預訂資格等。 (請參閱報告摘要第35段)	
(10) 在炒賣活動特別猖獗時，考慮主動針對懷疑個案加緊查證，及採取適當的行政罰則。 (請參閱報告摘要第36段)	

申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
(b) 個人訂場方面	
(11) 檢討團體配額的安排，以提高透明度，及加強個人可用時數的保障，包括考慮： - 就需求最殷切的「黃金時間」加設配額；和 - 提高民政事務局及康文署預訂的透明度（例如另設配額，包在團體配額內等）。 (請參閱報告摘要第41段)	康文署會檢討現行團體(包括民政事務局及康文署)於繁忙時間的預訂配額安排，包括： - 在使用率較高的設施加設「黃金時間」的限額，如體育館主場及人造草地足球場，根據上述兩種設施的使用情況，體育館主場的「黃金時間」為晚上七時至十時，人造草地足球場的「黃金時間」為晚上六時三十分至十一時； - 並會盡快檢討相關細則的安排，加設「黃金時間」的預訂配額及提高透明度。 - 為提高民政事務局及康文署預訂的透明度，會研究包括民政事務局及康文署的預訂配額詳細安排。
(12) 考慮就免費設施的預訂提供電子化服務。 (請參閱報告摘要第46段)	原則上同意應就預訂免費設施提供電子化服務，並會展開有關可行性研究，預計可於2013/2014年度完成報告。本署會根據報告的建議方向，研究如何以「康體通」電腦系統處理預訂免費設施。
(13) 考慮就個人簽場安排引進一點彈性，譬如在預訂時容許租用人登記多	同意應在打擊炒場及方便真正用場人士在特殊情況下仍可取場之間取得更佳平衡。

申訴專員建議改善措施		康文署初步回應
	一個可以簽場的使用人。 (請參閱報告摘要第48段)	- 初步估計在2013/14年度推出縮短個人預訂康體設施期限後，租用人應該更能確定可否使用場地，因此租用人未能親自簽場的情況應會大幅減少。 - 康文署會檢討縮短個人預訂康體設施期限的成效，並研究容許登記多一位使用人會否導致濫用或便利炒場的情況。
(c) 團體訂場方面		
(14)	考慮縮短團體取消預訂的通知期。 (請參閱報告摘要第55段)	現時團體如要取消預訂，必須在使用場地40天前通知本署，以便將取消的場地安排於30天前供個別人士租用，否則本署會按懲罰制度向有關團體發出勸喻信或違規通知書。同意在實施縮短個人預訂期限後，應該相應縮短團體取消預訂的通知期，以切合舉辦團體的實際運作。預計有關改善建議可於2013/14年度完成。
(d) 場地使用方面		
(15)	考慮簡化個人取消預訂的手續，例如設網上取消、電話取消及退款等。 (請參閱報告摘要第58段)	現時租用人如需取消已租訂的設施，需親自前往場地或郵寄有關申請。康文署現正進行系統改善工程，讓「康體通」用戶以個人密碼於網上取消已租訂的設施。預計有關改善建議可於2013/14年度完成。

	申訴專員建議改善措施	康文署初步回應
(16)	檢討應否收緊對團體不取場的罰則。 (請參閱報告摘要第60段)	康文署會在實施縮短個人預訂期限後，相應縮短團體取消預訂的通知期，並一併檢討團體不取場的罰則，以減低團體不用場又不適時通知取消已預訂的設施，造成場地浪費。
(17)	考慮調節場地開放時間，以增加供應，例如把人造草地足球場的早上開放時間略為提早或稍微調整天然草地足球場的養草時間。 (請參閱報告摘要第61段)	- 康文署需研究提早人造草地足球場的開放時間至早上7時的建議會否對附近的居民造成噪音滋擾，康文署已計劃提供更多的人造草地足球場以應付公眾的需求。康文署會密切留意公眾對人造草地足球場的需要，並會因應個別場地的使用情況及需求，諮詢區議會有關提早開放個別人造草地足球場的時間至早上7時的意見。 - 至於草地足球場，現時各場地職員均會因應草地的生長情況、天氣及保養安排，而適當調整及增加個別場地可供使用節數。