

## 第 I 章 前言

### 背景

1.1 一連串與公營房屋建築問題有關的事件，於1999年8月首先曝光，事件中天頌苑第一期一幢已落成、樓高40層的大廈，被發現地基的不平均沉降幅度過大。該項工程為香港房屋委員會(下稱“房委會”)轄下居者有其屋計劃(下稱“居屋”)的其中一個項目，原定於2000年3月入伙。3個月後，房委會對其轄下所有建築地盤進行全面的建築物沉降監察工作，其間發現沙田圓洲角兩座居屋大廈出現沉降問題，當時該兩座大廈已建至33層。在其後的6個月內，在另外兩項由房委會負責的公營房屋工程項目中，亦揭露了建築問題，包括石蔭邨重建計劃及東涌第30區第三期，該兩項上蓋建築工程都採用了不合規格或曾被拒收的建築材料。接二連三發生建築失誤事故，引起公眾對公營房屋建築質素極度關注，並要求徹查該等事件的始末。

1.2 在1999年9月至2000年12月期間，立法會房屋事務委員會先後舉行了8次會議，研究此等事件所涉問題的嚴重程度。該事務委員會通過一項議案，促請政府委任一個法定委員會就整體建築行業的運作進行檢討，並跟進天頌苑及圓洲角個案的有關調查。雖然多個機構曾就天頌苑及圓洲角個案進行調查，但房屋事務委員會認為，該等調查仍未能全面剖析有關事件的原因。此外，該事務委員會察悉，除了由申訴專員就房委會建築工程項目管理問題所作出的調查外，所有其他機構在進行調查及／或檢討時，均沒有法定權力去要求證人到其席前作證或出示文件。為了深究所揭露的公營房屋建築問題的根源，該事務委員會向內務委員會建議由立法會對該4宗事件進行獨立的全面調查。

1.3 在2001年1月5日，內務委員會在考慮房屋事務委員會的建議後，認為應成立一個專責委員會，調查該4宗事件的成因。內務委員會同意，專責委員會亦應研究整體公營房屋政策及架構。

1.4 在2001年2月7日，立法會通過一項決議，委任一個專責委員會，就該4宗事件進行調查，並尋求建議，在體制及政策層面改善公營房屋的質素。該項決議並授權專責委員會在執行其職務時，可根據《立法會(權力及特權)條例》(第382章)(下稱“特權條例”)第9(1)條，傳召證人到其席前作證，以及命令證人出示文件。

### **專責委員會的職權範圍**

1.5 立法會通過的決議載列專責委員會的職權範圍如下：

“本會委任一個專責委員會，就天頌苑、沙田第14B區第二期、東涌第30區第三期及石蔭邨第二期4宗事件的情況，調查建造公營房屋單位時出現的建築問題，並藉此尋求積極建議，徹底改革整體公營房屋的政策及架構，包括研究應否重組、分拆或廢除房屋委員會，以提高公營房屋的質素；而該委員會在執行其職務時獲授權根據《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第9(2)條行使該條例第9(1)條所賦予的權力。”

## 專責委員會的成員

1.6 在內務委員會建議下，立法會主席於2001年2月16日委任專責委員會的主席、副主席及其他成員，而專責委員會自此命名為“公營房屋建築問題專責委員會”(下稱“專責委員會”)。專責委員會的成員名單如下：

劉健儀議員, JP (主席)

何俊仁議員(副主席)

何鍾泰議員, JP

李卓人議員

呂明華議員, JP

涂謹申議員

陳婉嫻議員, JP

陳鑑林議員, JP

黃宜弘議員

楊孝華議員, JP

鄧兆棠議員, JP

石禮謙議員, JP

麥國風議員

劉炳章議員

余若薇議員, SC, JP

## 研究範圍及工作計劃

1.7 專責委員會察悉，該4宗事件發生於1996至2000年間的4年內。為了集中研究該4宗事件的始末，專責委員會參照立法會通過的決議，訂定其研究範圍及工作計劃。為執行專責委員會的職

務，並在不局限專責委員會受命研究的事宜的原則下，專責委員會的研究範圍如下：

- (a) 建造天頌苑、沙田第14B區第二期、東涌第30區第三期及石蔭邨第二期公營房屋單位時出現的建築問題、所牽涉者及其各別所牽涉之處；
- (b) 鑒於上述(a)項的建築問題，建造公營房屋的各有關主管當局及所牽涉各方的內部工作機制，以及該等主管當局及所牽涉各方彼此之間的關係；及
- (c) 鑒於上述(a)項的建築問題，各有關主管當局及所牽涉各方(包括房委會)各種可能關係到公營房屋質素的政策、程序、工作方式及建制。

1.8 至於調查工作各個階段的時間表及詳情，則載於**附錄I(1)**。由2001年2月8日至2003年1月中，專責委員會共舉行了70次研訊及115次會議。為了更深入瞭解專責委員會所研究的事宜，專責委員會亦曾實地視察房屋署(下稱“房署”)兩個公營房屋的建築地盤。

### **邀請公眾人士提出意見**

1.9 由於專責委員會所研究的事宜受到公眾廣泛的關注，專責委員會曾邀請公眾人士就該4宗事件及如何改善公營房屋質素提出意見。邀請公眾人士提出意見的廣告，於2001年3月22日分別刊登在本港一份英文與中文報章及立法會的網頁。專責委員會並發出一份內容相同的新聞稿，以及致函本港建造業的專業團體及大專院校的相關學系，邀請他們以書面形式提出意見。專責委員會

共接獲25份公眾人士的意見書。向專責委員會提交意見書的團體或人士，如有意的話，亦獲邀在專責委員會席前作證。獲專責委員會邀請提出意見的團體及人士的名單，以及曾向專責委員會提交意見的團體及人士的名單分別載於**附錄I(2)**及**I(3)**。

## 工作方式及程序

1.10 專責委員會的研訊程序須受立法會《議事規則》及特權條例的相關條文規限。此外，專責委員會並就《議事規則》及特權條例未有訂明的程序事宜，自行制訂其工作方式及程序。專責委員會在調查工作開始時，發表了一套工作方式及程序(載於**附錄I(4)**)。隨着調查工作的推展，該套工作方式及程序曾按需要予以補充。

1.11 專責委員會在制訂本身的工作方式及程序時，曾參考過往的專責委員會所沿用的工作方式及程序，並顧及下列原則：

- (a) 有關的工作方式及程序須使利益或名譽或會因研訊程序而受到負面影響的人士獲得公平對待，以及須令人看得到該等人士是獲得公平對待的；
- (b) 研訊程序應盡量透明，使公眾的知情權不會受到不應有的妨礙；
- (c) 有關的工作方式及程序應利於專責委員會查明與其調查有關並屬調查範圍內的事實，從而使專責委員會得以按照其職權範圍執行職責，但其職權範圍並不包括對任何一方或個人的法律責任作出裁決；

- (d) 專責委員會應以有效率的方式，在切實可行的範圍內盡快進行研訊程序；及
- (e) 鑒於研訊程序的開支由公帑支付，所費開支須維持在合理水平。

1.12 專責委員會深知立法會每次委任專責委員會均有其獨特的背景及原因。然而，專責委員會所採用的一些較重要的補充工作方式及程序，或可供日後參考之用，故陳列於後。此等工作方式及程序涉及：為免任何人在待決法律訴訟中的利益可能蒙受妨害而採取的措施；載於機密文件或在閉門研訊中取得的資料的處理方法；向證人提供研訊的逐字紀錄本；以及讓有關各方有機會就專責委員會的調查及觀察所得的擬稿置評。

為免任何人在待決法律訴訟中的利益可能蒙受妨害而採取的措施

1.13 在調查工作開始時，專責委員會獲悉該4宗事件(即專責委員會調查的對象)涉及多宗待決民事及刑事法律訴訟。此外，為解決該4宗事件所引起的糾紛，有關各方之間亦另有一些程序在進行中。

1.14 立法會《議事規則》第41(2)條訂明：

*“議員不得以立法會主席或全體委員會主席認為可能對案件有妨害的方式，提述尚待法庭判決的案件。”*

此條文的規定憑藉《議事規則》第43條適用於專責委員會的研訊程序。

1.15 專責委員會認為，雖然尚有待決的法律訴訟，但此一事實不應妨礙專責委員會按照立法會決議進行調查的工作。然而，為了遵守《議事規則》第41(2)條的規定，並為免任何人在待決法律訴訟中的利益可能受到妨害，專責委員會採取了下列措施：第一，專責委員會要求律政司把有關的刑事訴訟發展情況告知專責委員會。第二，主席會向每名證人解釋，專責委員會的職能並非就任何一方或個人的法律責任作出裁決。主席並會向證人述明，倘若她認為該提述可能會妨害有關的法律程序，她有權禁止提述尚待法庭判決的案件。第三，在認為有需要或有理據的情況下，專責委員會會應證人申請或主動舉行閉門研訊，向證人錄取證供。第四，專責委員會向律政司提供其調查及觀察所得的擬稿，讓其從會否妨害待決刑事訴訟的角度置評。第五，專責委員會報告不應載有任何可能會妨害設有陪審團的待決刑事審訊的資料。

#### 載於機密文件或在閉門研訊中取得的資料的處理方法

1.16 為使專責委員會能有效率及有效地履行其職能，專責委員會認為有需要在工作初期，便獲悉一切由政府當局管有的有關資料。就此，政府當局應專責委員會的要求，以文件紀錄及／或就具體問題作覆的方式，提供與各研究範疇有關的資料。在專責委員會獲提供的資料中，部分載於被發出當局列為限閱文件或機密文件內，此等文件包括調查報告、投標文件、合約文件及內部會議紀要。關於兩份調查報告，即分別由謝肅方先生及林菲臘先生領導的調查委員會所編纂的《天頌苑及圓洲角事件員工紀律調查小組報告》及《天水圍天頌苑一案之責任調查小組報告》，專責委員會同意不向專責委員會以外的任何人士透露兩份調查報告的內容。至於其他文件，有關當局要求專責委員會須妥為顧及房署或房屋局對文件所作的保密分類。專責委員會認為，把文件作保密分類或有其理據，但專責委員會不應因此而被禁止使用文件所

載的資料。儘管如此，為了對文件的提供者公平，專責委員會所採用的做法是，若此等文件所載資料是在研訊中使用，資料來源將不會予以披露，除非是為了公平對待證人或為令證人充分理解問題。

1.17 至於在上文第1.15段所述情況下於閉門研訊中取得的資料應如何處理一事，專責委員會認為，此等資料應小心審慎地使用，並盡可能不披露提供該等資料的證人的身份。若專責委員會欲在其報告內提述在閉門研訊中取得的資料，專責委員會應向證人提供報告的相關部分節錄擬稿，以供置評。

#### 向證人提供研訊的逐字紀錄本

1.18 在調查進行期間，有證人要求專責委員會提供他曾出席或有利害關係的公開或閉門研訊的逐字紀錄本。在此方面，專責委員會認為，逐字紀錄本的作用，主要是協助專責委員會進行商議，並作為在研訊席上所作證供的紀錄。就公開研訊而言，所有口述證供均以錄音帶予以記錄，而任何市民在繳付費用後，便可取得該等錄音紀錄，因此沒有需要向任何人士(包括證人在內)提供紀錄本。然而，專責委員會同意，如其認為適合，可批准應證人或準證人的要求，向他們提供在公開程序中所得證供的紀錄本。向有關人士提供證供紀錄本的程序，載於附錄I(4)的附件II。至於閉門研訊，專責委員會認為不宜向任何人士(包括有關證人在內)提供紀錄本。然而，所有證人會獲提供證供紀錄本擬稿的相關部分，以供核正，而條件是他們須簽署一份承諾書，承諾不會把擬稿複印及於指定日期之前把擬稿交回專責委員會。



讓有關各方有機會就專責委員會的調查及觀察所得的擬稿置評

1.19 專責委員會非常重視從程序上確保利益或名譽可能會因研訊受到負面影響的人士，獲得公平對待，以及令人看得到該等人士均獲得公平對待。若專責委員會有意在其報告內批評任何一方、人士或機構，則被批評的一方、人士或機構均獲機會就專責委員會報告的調查及觀察所得的擬稿相關部分置評。專責委員會於審慎考慮所收回的意見後，方就其報告作出定稿。

## 傳召證人

1.20 特權條例第10(1)條訂明：

*“凡任何人被合法地命令在立法會或任何委員會席前作證或出示文件，須由秘書以按照主席的指示親自簽發的傳票通知該人。”*

按照立法會主席的指示，立法會秘書曾簽發81張傳票，命令證人在專責委員會席前作證。有關的證人名單載於**附錄I(5)**。

1.21 除附錄I(5)所載列的證人外，專責委員會曾有意傳召另外3人作證。他們是陳季龍先生(在天頌苑事件期間擔任房屋署助理署長(工程))、彭敬華先生及張炳業先生。彭敬華先生及張先生在圓洲角事件期間分別擔任房屋署高級結構工程師及土力工程師。但專責委員會並沒有向他們發出傳票，原因是陳先生下落不明，而彭敬華先生已移居海外。張先生在專責委員會調查期間則正在海外受訓，但向專責委員會提供了書面證供。

## 第一份報告

1.22 根據《議事規則》第78(4)條，專責委員會完成研究交其處理的事宜後，即須向立法會作出報告，而專責委員會亦隨即解散。專責委員會在向立法會提交本報告的日期，除有關天頌苑事件的始末外，已完成研究立法會委任本委員會的決議所列事項。在2002年10月中，當專責委員會商議其報告擬稿之際，專責委員會取得一些與天頌苑事件有關的新資料。鑒於該等資料會影響專責委員會的調查結果及觀察所得，專責委員會需要更多時間，以便再舉行研訊及研究新資料。此外，由於專責委員會報告不應載有任何可能妨害設有陪審團的待決刑事審訊的資料，專責委員會認為在該等設有陪審團的有關審訊審結前，不宜公開關於天頌苑事件的報告。為免耽延專責委員會向立法會報告其工作，專責委員會決定先就整體公營房屋政策及架構、沙田第14B區第二期、石蔭邨第二期及東涌第30區第三期等事件進行研究的結果，以及就此等結果所提出的建議作出報告。

1.23 專責委員會的第一份報告由8冊組成，內容如下：

- 第I冊 主體報告、書面證供一覽表及會議紀要；及
- 第IIA冊至 取證紀錄，載有專責委員會公開研  
第IIG冊 訊的原文逐字紀錄本。

1.24 在第一份報告中，第II至IV章解釋規劃及建造公營房屋單位的組織架構與工作機制。第V至VII章載述沙田第14B區第二期、石蔭邨第二期與東涌第30區第三期3宗事件的始末，以及專責委員會調查上述每宗事件後的觀察所得。第VIII章列出專責委員會的一

般觀察所得，特別是關乎各有關當局與各方在政策、程序、工作方式及建制上的相互關係。第IX章總結專責委員會的結論，特別是有關各方的個人責任，以及專責委員會就如何改善公營房屋質素所提出的建議。

1.25 專責委員會的調查結果，有很大程度是依據證人的口述證供，而他們主要是憑記憶縷述當時發生的事情。由於事隔已有一段時間，加上他們因立場及角色不同而觀點各異，以及他們在隨後的刑事訴訟及其他程序中受涉的程度不一，故專責委員會對調查中所取得的證供，曾非常小心審度。專責委員會在對有關各方的責任作結論時，明白到本身是有事後回顧的優越條件，而有關各方亦可能覺得如此所得的結論是較為苛刻。然而，專責委員會是在履行一項公共職能，所作出的觀察及所提出的建議，旨在供日後從事類似的公共工程項目的人士參考，以免重蹈覆轍，更希望能改善現有體制的有效性。

1.26 最後，專責委員會認為必須鄭重聲明，第一份報告所載的任何調查結果，無意也不應被用以逾越、影響或在任何方面妨害任何待決的法庭訴訟或其他程序。