

財務委員會討論文件

2007年11月2日

基本工程儲備基金

總目 702－港口及機場發展

總目 703－建築物

總目 704－渠務

總目 705－土木工程

總目 706－公路

總目 707－新市鎮及市區發展

總目 708(部分)－非經常資助金

總目 709－水務

總目 711－房屋

轉授財政權力

請各委員批准有關建議，提升基本工程計劃下丁級工程項目的授權上限。

問題

目前，財政司司長獲得在基本工程計劃下開立丁級工程項目的授權上限為 1,500 萬元，這是對上一次在 1995 年 1 月 6 日由財務委員會(下稱「財委會」)批准的水平，但實際價值已因通脹而被削弱。

建議

2. 我們建議財委會提升財政司司長就基本工程儲備基金下開支總目 702 至 707、708(部分)－非經常資助金、709 及 711 的現有授權上限，以便財政司司長在基本工程計劃下可批准開立的丁級工程項目，價值由 1,500 萬元增至 2,100 萬元，以維持有關授權的實際價值。

理由

3. 適用於基本工程計劃的轉授財政權力的安排，可讓當局迅速處理相對較小型的基本工程計劃項目或丁級工程項目，並可讓議員善用時間，專注處理更重要和造價較高的項目。這些小型工程項目由基本工程儲備基金下總目 702 至 707、708(部分) – 非經常資助金、709 及 711 的 22 項整體撥款所資助。

4. 現時的授權水平適用於每項工程造價不高於 1,500 萬元的項目，由財委會在 1995 年 1 月 6 日批准。當時，財委會因應要求，檢討在 1985 年設定的授權上限。換言之，現行的授權上限已經沿用超過 12 年。

財委會在 2007 年 6 月 1 日的討論

5. 我們在 2007 年 6 月 1 日財委會會議上提交初步建議，提出把批准丁級工程項目的授權上限由 1,500 萬元提升至 3,000 萬元。當時，我們闡明，由 1,500 萬元提升至 2,100 萬元的建議增幅是基於通脹因素；而建議進一步把授權上限由 2,100 萬元提升至 3,000 萬元，則是為了縮短範圍以內工程項目的推展程序，以便在某程度上增加基本工程開支。

6. 其後，議員請當局檢討基本工程項目的推展程序、就擬議增幅提供除通脹調整以外的進一步理由，以及研究中央是否可以承擔小型工程項目所引致的經常開支。

就 2007 年 6 月 1 日財委會會議上的討論所作的跟進行動

檢討程序

7. 我們檢討了基本工程項目的推展程序，所得結果是，可把中型土木工程項目所需的籌備時間由 45 個月縮短至 40 個月，而小型工程項目的籌備時間則可由 21 個月縮短至 19 個月。有關詳情載於立法會發展事務委員文件第 CB(1)84/07-08(04)號。該文件除了匯報就基本工程計劃程序所作的檢討外，我們亦藉着這個機會，檢討和分析近年基本工程計劃的開支、找出可改善的地方(包括 2007 年《施政報告》所提出的在未來 5 年推動 10 項重大基建工程上馬、改善組織架構，以及盡早讓公眾參與等)，以及闡述未來路向。發展事務委員文件第 CB(1)84/07-08(04)號載於附件。

附件

檢討有關建議

8. 我們亦進一步檢討了早前基於下列兩個理由提出有關提升丁級工程項目授權上限的初步建議－

- (a) 把授權上限由 1,500 萬元提升至 2,100 萬元，以應付通脹；以及
- (b) 把授權上限由 2,100 萬元提升至 3,000 萬元，以便在某程度上增加基本工程開支。

經檢討後，我們現建議只採納(a)項，而不再跟進(b)項，細節在下文詳述。

9. 把授權上限由 1,500 萬元提升至 2,100 萬元以應付通脹調整，是為了維持有關授權的實際價值和原來目的。土木工程拓展署所發布的土木工程指數的轉變，可反映土木工程造價的變動，有關指數在 1995 年 1 月至 2007 年 6 月期間，已由 314.2 上升至 451.4，升幅約為 44%。期內，路政署建造成本指數亦由 637.0 上升至 919.2，升幅同為 44%左右。我們認為，為反映有關升幅，應把開立丁級工程項目的授權上限增加 40%，由 1,500 萬元提升至 2,100 萬元，以維持有關授權的實際價值。

10. 請議員備悉，由建築署編訂的建造成本指數，在 1995 年 1 月至 2007 年 5 月期間，已由 1 328.2 上升至 1 717.1，升幅為 29%。不過，將於未來數年推展的工程項目，大多屬土木工程及運輸基建類別，所以我們認為土木工程指數及路政署建造成本指數最為合適。

11. 此外，建議亦會惠及由區議會推行的地區層面小型工程項目，即那些適用於整體撥款分目 **7016CX**－地區小型工程項下推行的項目；由 2008-09 年度起，有關項目的擬議每年撥款申請為 3 億元。

12. 其他或可因丁級工程項目授權上限提升至 2,100 萬元而得以加快推展的工程類別包括－

- (a) 為籌備 2009 東亞運動會而進行的街道美化工程(改善街景、加強綠化工作等)；

- (b) 翻新舊式政府建築物及社區設施；
- (c) 小型水務、排水及排污工程項目；
- (d) 小型建築工程；以及
- (e) 小型道路工程。

13. 我們預期，在實行建議的提升後，基本工程計劃開支可在 2008-09 年度增加 1 億 5,000 萬至 2 億元，而這筆額外的開支亦有助為建造業創造約 300 至 400 個職位。

14. 我們不打算對丁級工程項目的財政上限作通脹因素以外的調整，反而會致力精簡程序和提升部門間的協調，以加快基本工程項目的推展。

工程項目所引致的經常開支

15. 根據現行安排，決策局和部門須調用本身的撥款，承擔小型工程項目所引致的任何額外經常開支。這個做法沿用已久，並已顧及下列因素－

- (a) 小型工程往往是修葺和修復工程，不需額外的經常資源；以及
- (b) 由於小型工程項目規模細小，故此即使涉及額外資源，亦不大可能對有關決策局和部門的整體營運開支造成負擔。

16. 由於把丁級工程項目的授權上限由 1,500 萬元提升至 2,100 萬元的建議，主要是基於通脹因素，我們認為無須改變以上做法。

對財政的影響

17. 上述建議如獲得批准，基本工程儲備基金項下的工程相關整體撥款，在 2008-09 年度的開支將會增加約 1 億 5,000 萬至 2 億元。

公眾諮詢

18. 2007 年 10 月 23 日，我們就因應通脹把授權上限由 1,500 萬元提升至 2,100 萬元的建議諮詢發展事務委員會。委員支持有關建議。

背景

19. 多年來，財委會批准在基本工程儲備基金項下設立整體撥款分目，以支付各類公共工程項目、土地徵用、非經常資助金，以及電腦化計劃等方面的開支。在現有的 25 個整體撥款分目中，22 個與工程相關，而每項支出的上限都是 1,500 萬元(總目 705—土木工程下分目 5001BX 有關防止山泥傾瀉計劃除外。財委會已授權有關的管制人員批核個別項目，不設撥款限額，但所需開支必須是分目撥款的適當開支，而且累計開支不能超過財委會在該年所批准的款額)。超過這個開支上限的工程計劃，會按個別情況提交工務小組委員會／財委會審批撥款。

20. 根據立法會就基本工程儲備基金的設立所作的決議，該基金由財政司司長管理，而財政司司長可把管理的權力轉授予其他公職人員。

發展局

2007 年 10 月

2007 年 10 月 23 日
討論文件

立法會發展事務委員會

基本工程計劃開支

目的

持續的基建發展對維持本港經濟發展極為重要。發展局局長在立法會規劃地政及工務事務委員會 2007 年 7 月 20 日的會議上表示，香港特別行政區政府在新一屆任期內成立發展局的其中一個目的，是要加快基建工程¹。本文件旨在：

- (a) 檢討和分析近年的基本工程計劃開支；以及
- (b) 找出須予改善的範疇，並介紹未來路向。

基本工程計劃開支分析

2. 基本工程計劃包括工務計劃（屬總目 702 至 707、709 及 711 之下），以及總目 708（非經常資助金）之下以非經常資助金資助的工程計劃。後者包括為受資助界別及私立學校興建校舍、大學的教學及研究設施、公立醫院，以及受資助機構的其他工程項目。

3. 1991-92 年度至 2007-08 年度的基本工程計劃開支總額，載於**附件**。現予分析如下：

(a) 1991-92 年度至 1998-99 年度

這段時間大致稱為機場核心工程計劃（機場核心工程）時期。1991-92 年度的基本工程計劃開支只有 135 億元。不過，隨着機場核心工程於 1991-92 年度展開，有關開支便迅

¹ 政府承諾每年平均預留 290 億元，以推展基本工程計劃下的項目。自 2005-06 年度起，基本工程計劃的實際開支均少於 290 億元，尤以 2007-08 年度特別偏低。

速增長。在機場核心工程的建造高峰期，在 1993-94 年度至 1995-96 年度間，單單於這些工程項目的開支每年均達約 100 億元，因此基本工程計劃開支總額分別在 1993-94 年度增加至 304 億元，及在 1995-96 年度增加至 291 億元。這些工程已在 1998-99 年度大致竣工，但由於清繳有關開支工作需要一段時間才完成（終結帳項等），故機場核心工程的開支一直維持至 2001-02 年度左右。

(b) 1999-2000 年度至 2004-05 年度

隨着機場核心工程項目於 1998-99 年度左右大致竣工後，另外有七項大型工程項目接上，個別工程費用由 27 億元至 184 億元不等。基本工程計劃開支總額因而繼續維持於高水平，在 2003-04 年度及 2004-05 年度均高達 314 億元。這些大型工程項目包括：

– 八號幹線 — 沙田至青衣段	184 億元
– 竹篙灣發展計劃	132 億元
– 深港西部通道、后海灣幹線及邊界過境設施	105 億元
– 學校改善計劃最後一期	86 億元
– 青山公路擴濶工程	49 億元
– 中區填海計劃第三期工程	36 億元
– 九號貨櫃碼頭	27 億元
	<hr/>
	總計 619 億元

(c) 2005-06 年度至 2006-07 年度

上文(b)段所述的大部分大型工程項目，均已在 2005-06 年度大致竣工。由於下一批已規劃的大型工程項目（例如啓德發展計劃、中環灣仔繞道，以及灣仔發展計劃第二期），均需要較長時間完成法定程序，以及進行包括公眾參與等有關籌備工作而沒有如期開展，故基本工程計劃開支由 2005-06 年度開始下降。

4. 從上文可見，一般而言，若要把基本工程計劃開支維持於高水平，需要在基本工程計劃之下推展一定數量的大型基本工程項目。

2007-08 年度的開支情況

5. 行政長官在2007年施政報告中表示，過去十年我們在推動基建方面未能達至期望水平，今年可能是我們近年來整體基建支出最少的一年。正如上文所載解釋，上一批大型工程項目，大部分都已在2005-06年度大致竣工，而下一批工程項目又因為種種原因而未能如期開展。故此，基本工程計劃開支在2005-06年度開支下降，2007-08年度的預算只有204億元。

6. 爲了填補這個開支差距，政府當局已作出不少努力，監察開支情況，並推行多項措施以增加開支。就工務計劃下的工程項目而言，工務部門已盡可能推行更多小型工程項目，加快工程項目進度、處理工程索償，以及結算帳目。截至 2007 年 9 月底，工務計劃的開支情況，相對相隔的時間（50%）和開支（53.4%），尙算令人滿意。

須予改善範疇及未來路向

A. 加快推展基本工程項目

7. 行政長官已在 2007 年施政報告中表達政府銳意在未來五年，致力推行下列十項重大基建工程：

- 南港島線；
- 沙田至中環線；
- 屯門西繞道及屯門至赤鱸角連接路；
- 廣深港高速鐵路；
- 港珠澳大橋；
- 港深空港合作；
- 港深共同開發河套；

- 西九文化區；
- 啓德發展計劃；以及
- 新發展區。

8. 推行這些項目，不但可以拓展空間讓香港進一步發展，更可以將社會、文化、商業活動用更快捷方便的運輸及其他基建系統連繫起來。此外，藉強化香港與毗鄰的深圳及珠江三角洲在鐵路和交通網絡上的聯繫，可以加強香港與周邊區域的融合。

9. 上述十項重大工程項目，開展時間須視乎策劃及籌備工作所需的不同時間而推行，除此以外，我們亦會繼續推動其他有助香港成為優質城市的主要基建工程。事實上，政府當局所盡的努力，從有更多的撥款申請數目，經工務小組委員會建議並獲財務委員會批准，便可見一斑。例如在 2006-07 年度立法會會期提請財務委員會審議並獲批准的工程，共有 99 項，工程費用總額為 262 億元，相對比較在 2003-04 年度、2004-05 年度及 2005-06 年度立法會會期的 61 項（工程費用總額為 147 億元）、48 項（工程費用總額為 113 億元）和 59 項（工程費用總額為 220 億元）。因此，我們預期未來數年，基本工程計劃開支將會有所增加。

B. 改善組織架構

10. 發展局是在2007年7月1日新一屆政府改組中成立的，目的是加快推展基建項目，確保能在發展、環保和文物保護之間謀取最佳平衡。把規劃及土地用途、工務及文物保護一併置於同一個政策局之下，我們便可在更有利的條件下，推展這個目標。此外，我們亦會透過高層次的更密切監察，致力推動各項大型工程項目上馬。舉例來說，當局已成立一個由發展局局長主持的高層次監督小組，以加強各決策局和部門之間的協調，以便及早解決啓德發展計劃的基本問題。

C. 及早讓公眾參與

11. 為避免在工程項目策劃的較後階段才出現極大的意見分歧，導致工程有所延誤，我們會在工程項目初期便讓公眾參與，以爭取更多社會人士的共識。一般來說，在工程的構思及策略性規劃階段，均有較大空間可容納不同的需要和期望，故相關的決策局及部門應提供詳細資料，並盡早就工程項目的目的、範圍、影響及時間表，進行公眾諮詢。公眾人士就項目進行積極討論，對及早就未來路向達成共識非常有用。就大型或複雜的工程項目而言，一個有系統而完備的公眾參與計劃，是建立共識的基礎，對於工程項目的順利推展，至為重要。

12. 以文物保護為例，我們會落實文物影響評估的規定。我們建議規定所有新基本工程項目的倡議者和相關工務部門，須研究工程項目會否影響具有歷史及考古學價值的地點或建築物（下稱“文物地點”）。若有影響，便須進行文物影響評估。一般來說，最理想是避免影響文物地點。如確實無法避免對文物地點造成影響，便須訂定緩解措施，並須令古物古蹟辦事處滿意。此外，在有需要時應邀請公眾參與（例如諮詢區議會等）。工程項目倡議者向立法會工務小組委員會及財務委員會申請撥款進行建造工程時，須在工務小組委員會文件中附加一段文字（須經由古物古蹟辦事處審批），說明工程項目會否影響任何文物地點。如有影響，應說明會採取的緩解措施、有關影響，以及公眾是否支持。

D. 檢討基本工程項目的推展程序

13. 此外，我們亦已檢討基本工程計劃下的工程項目程序，並推行改善措施，以進一步縮短籌備時間。目前，循基本工程計劃程序推展，並涉及《環境影響評估條例》（《環評條例》）、法定的刊憲及收地程序的一般中型土木工程項目，工程策劃所需的籌備時間一般約為45個月。各工務部門將會採取措施，縮減／簡化各項行政程序，把籌備時間縮短至少於40個月。至於不涉及上述法定程序的小型工程項目方面，我們會把所需的籌備時間由21個月縮短至19個月。

14. 鑑於下列考慮因素，我們實無法進一步縮減工程推展時間表：

- (a) 我們已須預留額外時間讓公眾參與；
- (b) 鑑於《環評條例》的規定程序，以及提出反對的法定時間性質重要，故不應予以縮短；
- (c) 我們已盡量把不同籌劃工作同時進行；以及
- (d) 未來數年的基本工程計劃將會擴充而工作量可能相應增加。

E. 提升丁級項目的授權上限

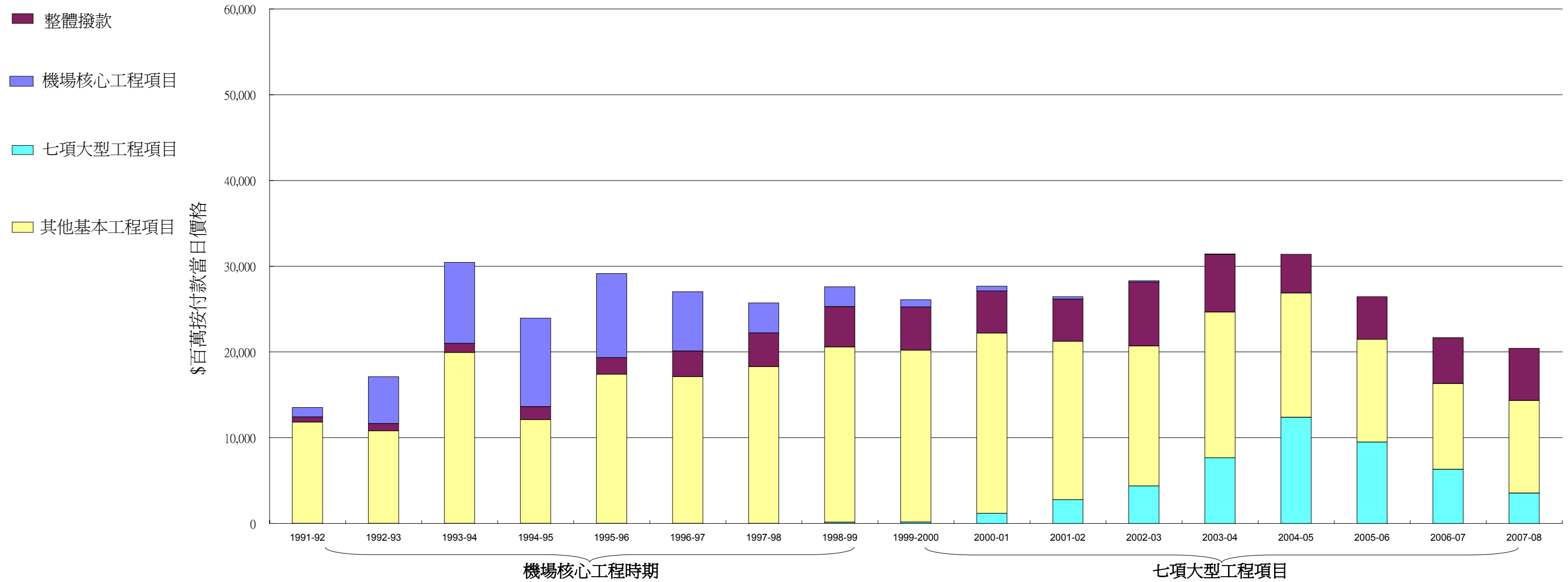
15. 此外，我們亦會建議把批准小型工程項目（即以整體撥款資助的丁級項目）的1,500萬元授權上限提升至2,100萬元，以維持有關授權的實際價值。此建議可在某程度上提升基本工程計劃開支。有關詳情載於同一會議上進行討論的另一份事務委員會文件。

徵詢意見

16. 我們期望採取上述措施後，未來數年的基本工程計劃開支情況會得到改善，並歡迎委員提出意見和建議。

發展局
2007年10月

基本工程計劃開支 (由 1991-92年度 至 2007-08年度)



基本工程計劃實際開支 (\$ 百萬)																	
財政年度	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
基本工程項目	12,701	16,097	29,330	22,234	27,182	24,031	21,781	22,898	21,066	22,772	21,531	20,869	24,704	26,876	21,462	16,323	14,326
整體撥款	822	1,025	1,117	1,520	1,950	2,991	3,938	4,692	5,033	4,906	4,924	7,449	6,724	4,517	4,994	5,361	6,090
基本工程計劃開支	13,523	17,122	30,447	23,754	29,132	27,022	25,719	27,590	26,099	27,678	26,455	28,318	31,428	31,393	26,456	21,684	20,416 (預算)