

2009年5月26日
討論文件

立法會發展事務委員會

政府樓宇保養及維修工程的管理

目的

在2009年5月5日，社會福利署轄下位於紅磡的恒毅實業及宿舍（一所由建築署負責保養的政府設施）發生的鐵閘墜下導致死亡事件，引起公眾關注建築署所管理政府建築物的保養維修工程。我們完全理解公眾的關注，因為很多服務均是經由這些政府建築物提供予公眾的。本文件旨在概述建築署現時所管理的小型工程推展制度，並且探討當局在確保有關工程能以有效率和具成本效益的方法推行方面，所遇到的問題和挑戰。我們已根據建築署和社會福利署所編寫的報告，就上述事件提供事實描述，載於**附件**，但仍希望各委員理解由於警方正就事件進行調查，而且亦有可能展開死因研訊，故此我們應避免公開討論這宗個案。

背景

2. 政府樓宇的“小型工程”，一般指估計造價不超過 2,100 萬元的工程。這些工程大致可分為下述類別：

- (a) 保養及維修工程；
- (b) 翻新及改善工程；
- (c) 小型建築或土木工程；以及
- (d) 可行性研究、小型工地勘測及設計。

3. 保養及維修工程（第 2(a)段）是由建築署的經常撥款支付，作為該署的部門經常開支一部分。在 2009-10 年度的預算中，這些經常維修工程佔建築署總運作開支 15.21 億元中約 5.05 億元。其他小型工程（第 2(b)至 2(d)段）則以財務委員會按年在基本工程儲備基金各個整體撥款分目下所批准的撥款支付。在 2009-10 年度，建築署的翻新政府建築物整體撥款獲批撥款為 23.21 億元。由此可見，這筆撥款佔 2009-10 年度與工程有關的整體撥款分目的預算開支總額 85.62 億元中相當部分。

4. 一般而言，基本工程儲備基金之下約半數的小型工程（以造價計算），均以定期合約（合約期一般為 1.5 年至 8 年）推行。其餘工程以招標或報價方式推行。保養及維修工程通常由定期合約承建商以施工令方式執行個別工程項目。一般來說施工令的造價不高，但數量頗大。下表載列 2008-09 年度工務部門¹所負責的保養及維修工程的開支：

部門	2008-09 年度保養／維修工程的開支（百萬元）
建築署	480 ²
土木工程拓展署	80
渠務署	440
路政署	860
水務署	580
總額	2,440

5. 事件中鐵閘的維修工作，是按照保養維修安排的施工令方式進行。

¹ 不包括機電工程署，該署為其委託人進行保養及維修工程，作為 1996 年 8 月成立的機電工程營運基金的部分運作。

² 這開支項下的部份保養及維修工程均外判（例如外判予機電工程營運基金），而非直接由建築署進行。

保養及維修工程的推行

6. 建築署為超過 8 000 幢政府建築物和設施（包括公共屋邨外的資助學校），提供專業及項目管理服務，轄下包括大約 2 860 萬平方米樓面面積及約 5 800 個斜坡。

7. 在 2008-09 年度，建築署約發出 368 000 份保養及維修工程的施工令，估計造價總額約為 3.89 億元。建築署發出的保養及維修工程施工令，超過 90%的造價不超過 1,000 元。在 2008-09 年度，建築署發出而以其部門經常開支支付的保養及維修工程施工令，佔該署發出的所有施工令的大約比例如下：

施工令類別	建築署在 2008-09 年度發出的施工令			
	數目	%	估計造價 (百萬元)	%
由建築署的部門經常開支所支付的保養及維修工程	368 000	96%	389	13%
其他小型工程	16 600	4%	2,555	87%
總計	384 600	100%	2,944	100%

8. 在管理小型工程的機制而言，建築署與其他工務部門不同。其他工務部門通常身兼工程代理及委託部門雙重身分（例如水務署的小型工程整體撥款由水務署管理，以進行水務設施工程），但建築署則有所不同，該署須向大量委託部門以及資助學校（最終使用者）提供建築物及設施的保養和翻新的專業及項目管理服務。這些服務，一般是歸入財經事務及庫務局局長之下的“設施保養”綱領。這項工作須與委託部門保持緊密協調和連繫。

9. 建築署的建築物保養工程，由其轄下物業事務處執行，而且須達到主要表現指標，詳情如下：

	2009 目標	2007 (實際)	2008 (實際)	2009 (計劃)
• 在接獲要求後 1 小時內於港島、九龍及新界新市鎮進行搶修工作，例如搶修爆裂水管(%)§.....	99	99	99	99
• 在接獲要求後 1 日內進行緊急修葺工作，例如修補破窗(%)§.....	99	99	99	99
• 在協定時間內完成小型維修工程 (%).....	99	99	99	99
• 在協定時間內完成大型維修及翻新工程(%).....	99¶	98	99	99
• 依期為所有樓宇進行維修查勘(%).....	99	99	100	99
• 在小型維修工程的客戶滿意程度調查達到表現理想的程度(%).....	98Ψ	94	98	98
• 在 14 日內完成對承建商提交的帳目進行技術方面的查核(%).....	95#	90	95	95

§ 包括實地視察和評估，以及按情況所需即時採取補救措施。

¶ 有關目標在 2008 年由原先的 97% 向上調整至 98%，在 2009 年再向上調整至 99%。

Ψ 有關目標在 2008 年由原先的 90% 向上調整至 94%，在 2009 年再向上調整至 98%。

由 2009 年起，有關目標由原先的 90% 向上調整

10. 由於建築署為超過 8 000 幢建築物和 93 個部門提供服務，故此需要制定一些方法或制度，以釐訂緊急工作和日常工作的優先次序。保養及維修工程的優先次序是否能有效釐訂，某程度上取決於委託人／使用者所提交報告的質素（即能否清楚界定保養問題、嚴重性和要求）。此外，由於保養及維修工程均在使用中的樓宇內進行，故此委託人／使用者所施加的任何限制（包括能否提供所需場地、通達程度、工作時間限制、運作要求等），均會直接影響有關工程能否如期完成。

保養及維修工程的類別

11. 建築署以外判形式所進行的保養及維修工程，大致可分為以下類別：

- (a) 小型維修 – 由最終使用者以電話或書面要求，或建築署人員在例行檢查物業後提出，估計造價不超過1,000元的個別小型維修。
- (b) 一般維修 – 與小型維修性質類似但造價超過1,000元的維修。

12. 2008-09 年度建築署發出予承建商的施工令的大約數目及估計造價，摘錄如下：

維修類別	建築署在 2008-09 年度發出的施工令			
	數目	%	預計造價 (百萬元)	%
小型維修	354 000	96%	99	25%
一般維修	14 000	4%	290	75%
總計	368 000	100%	389	100%

工作流程及採購安排

13. 由於政府樓宇分布全港各地，建築署的保養及維修服務以地區劃分。現時，建築署所管理的保養定期合約共有 12 份，合約期由 36 個月至 48 個月不等，涵蓋各區和全港多個地方。

14. 建築署在 1999 年成立維修熱線中心，目的是迅速回應小型維修要求。該中心備有自動通訊系統，並且由定期合約承建商借調的人員，在建築署的職員監管下營運。建築署負責保養的政府設施的使用者，如需小型維修服務，可直接致電維修熱線中心。熱線中心的執行人員在接獲維修要求後，會向相關的定期合約承建商發出小型維修施工令。承建商須直接與使用者聯絡，以便進行有關工程，一般情況下無須涉及建築署職員。工程完成後，會由委託部門發出認證。建築署會隨機審核有關工程，以監察承建商的表現和施工質素。

15. 如所需維修超出小型工程施工令的範疇，委託部門／最終使用者須另行提出要求。建築署在接獲這類保養及維修工程的要求後，便會

查核所涉及工程的性質，若有需要，更會備妥工程的詳情和費用預算。建築署會向定期合約承建商發出施工令，執行有關工程。施工令會列出所涉及的工程範圍，預計施工和完工日期，以及其他細節例如在運作上及工地的限制（視乎情況而定）。建築署會監察工程的進度和質素、控制預算，以及與承建商及其他方面協調。

16. 為提升服務質素，建築署於 2008 年在兩份定期合約以試驗方式推出經改良的定期合約。這種合約與傳統定期合約相若，只是設施的日常維修管理責任，會交由承建商負責。承建商須負責保養合約訂明的設施，並須完全按照指定的服務標準，定期作出檢查、提交相關報告、進行保養及維修工程，以及在完成工程時作出匯報。建築署職員會到工地進行突擊檢查，以及就承建商的工程進行審核巡查。承建商會定期獲發一筆過付款。倘若承建商提供的服務未能達到所需標準，則款額會被扣減。在這種服務推展模式下，承建商會較為積極，建築署亦無須就每項保養工作發出施工令，從而減輕該署有限人力資源的壓力。這個計劃的成效尚待完全評估。

把小型保養工程的權責下放到用戶部門

17. 為使建築署能更集中管理大型及以技術為本的保養工程，當局在 2003 年試行試驗計劃，把造價低廉的簡單保養工程的權責，下放予數個委託部門／決策局。這個安排的原意，是使用戶部門從私營界別採購保養服務時可更有彈性。為協助委託部門接管保養權責，建築署已在下放權責之前及下放權責期間，向有關部門提供支援服務。至於緊急及大型保養工程方面，建築署則承諾繼續提供有關服務。

18. 雖然建築署已向委託部門提供協助和支援，但委託部門仍認為要接管小型保養工程，殊非容易。當局曾在 2006 年進行檢討，得出結論是基於若干原因（包括缺乏評估承建商維修建議書／報價的技術知識、缺乏監督承建商的技術知識、缺乏處理小型保養工程的人力資源，以及缺乏規模經濟），而須終止該試驗計劃，建築署須重新從委託部門接管進行小型保養工程的責任。

改善服務推展制度

19. 雖然建築署過去的工作已處理了部分上述問題，但由於需要保養的政府樓宇數量與日俱增，因此我們相信在這方面仍有改善空間。我

們須全面採取策略，包括以下考慮，以提升建築署在保養及維修工程服務的整體效率和效益。

(a) 服務推展

20. 對於技術要求較低的小型及日常維修工程，以維修熱線中心的方式把部分保養權責下放到用戶部門已證實有效。我們可仔細考慮加強這分管策略，包括進一步把保養責任下放到用戶部門，以及擴大經改良的定期合約的運作模式。

(b) 資訊科技的應用

21. 採用較先進的資訊科技，有助建築署提升其資產管理能力，透過分析建築物／設施，以及其組成的建築構件、設備和系統的過往及現有表現，以提高預防性保養工作的成效。

(c) 與委託人關係的管理

22. 與委託／用戶部門保持密切聯繫的重要性，不但在於界定保養工作的要求和協調場地安排措施，更重要的是讓委託／用戶部門認識到及願意承擔保養所使用的建築物／設施的責任。與委託／用戶部門保持聯繫的方法，包括出版保養手冊（內務管理手冊），以及舉辦簡報會和培訓課程，以協助和教育用戶部門辨識、監察和呈報樓宇的欠妥之處。

(d) 承建商管理

23. 定期合約承建商目前的工作流程和行政管理程序可予檢討，以便精簡程序和加強對承建商表現的監察，特別是針對與安全和健康有關的工程。此外，建築署亦會加強對小型維修工程的審核工作，以提高對承建商表現的監察。

徵詢意見

24. 請委員備悉上述情況，以及建議用以提升建築署保養及維修服務推展能力的措施。

發展局

2009年5月

立法會發展事務委員會

政府樓宇保養及維修工程的管理

附件

2009年5月5日早上7時20分，社會福利署（社署）位於紅磡的恒毅實業及宿舍（宿舍）發生鐵閘倒下的事件，導致一名外判清潔女工死亡。以下為事件撮要。

事件撮要

1) 2002年2月

社署接收該宿舍物業，並交由建築署負責維修。

2) 2002年2月-2008年11月

根據建築署紀錄，該宿舍於上述期間曾進行約八百個小型維修項目，其中四個涉及該宿舍正門鐵閘的維修，分別於2004年4月、2006年9月、2008年1月及2008年11月進行。第一次的維修於收到社署通知後三天內完成，其餘三次都是即日完成。

3) 2008年12月9日

社署、建築署和維修定期合約承建商（承建商）在現場巡視滲水問題時，由於該閘曾於2008年11月進行維修，故一併視察該閘。雖然當時並沒有發現該閘操作上有不妥善之處，但由於鐵閘比較重，為了改善閘門的操作，故同意更換一道較輕的鐵閘。

4) 2008年12月10日

社署書面要求建築署更換該閘、髹漆欄杆及進行滲水維修工程。

5) 2009年1月-2月

建築署為上述工程項目於 1 月 2 日發出施工令與承建商。施工令原先要求工程於 2 月 10 日完工，但由於農曆年的關係及工程項目亦沒有急切性，後來各方同意施工令所包括的工程項目於農曆年假期後再作安排。

6) 2009 年 2 月 – 3 月下旬

社署和建築署先後數次與承建商跟進安排施工日期。社署、建築署和承建商於 3 月下旬就該宿舍隔油井淤塞的問題作出巡視。建築署在進入宿舍巡視時，亦有開關該閘，當時該閘運作正常。

7) 2009 年 3 月下旬 – 5 月

社署和建築署繼續與承建商跟進安排施工日期。期間該閘運作正常。由於該鐵閘是位於該宿舍的主要出入口，為顧及因工程所產生的噪音、滋擾和施工安全問題，以及避免影響該宿舍的日常操作，並配合宿舍其他維修工程的安排，各方同意需選擇一個合適的日子施工。最後定於 5 月 16 日更換鐵閘。

8) 2009 年 5 月 5 日早上 7 時 20 分

該閘塌下，引致一名女子死亡。

9) 2009 年 5 月 6 日

新閘於事件翌日裝上。

備註：

事件撮要是基於建築署和社會福利署所保存之紀錄而擬備。如死因裁判官需就有關的死亡個案進行研訊，以上內容並不妨礙死因裁判官就有關事實所作的裁斷。