

財務委員會 工務小組委員會參考文件

一九九六年二月七日

基本工程儲備基金

總目701 — 土地徵用

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 — 非經常資助金和主要系統及設備

總目709 — 水務

總目710 — 電腦化計劃

總目711 — 房屋

整體撥款

引言

基本工程儲備基金開支總目項下的整體撥款須在一九九六至九七年度取得撥款，以便現有及新的工程計劃得以如期展開。

2. 連同本文件附上的有基本工程儲備基金開支總目項下每項整體撥款的建議，以便各委員可以個別考慮每個開支總目。各份文件所提出的建議，其中有很多是因應所有整體撥款共同面對的問題而提出。本文件旨在提供更多有關建議的一般背景資料。

背景

3. 當委員審議一九九五至九六年度基本工程儲備基金整體撥款的撥款建議時，曾就把所有整體撥款項目匯集並編為一份文件的做法，作出評論。委員抱怨這種安排令人難以即時明白建議的內容，亦令他們無法分開考慮每個開支總目。在草擬一九九六至九七年度整體撥款的建議時，我們已盡力就委員的批評作出回應。因此，我們為基本工程儲備基金每個開支總目草擬個別文件。我們亦盡量令每份文件內容獨立且提供全面資料。本文件則嘗試處理多個共同的問題。

說明

4. 新委員可能不太熟悉基本工程儲備基金整體撥款的運作，故下文會就一些主要問題作出簡單的闡釋。

何謂整體撥款？

5. 財務委員會所批准的基本工程儲備基金項下開支並不屬於撥款條例草案。通過撥款條例草案，是政府每年制定預算工作的一部分。基本工程儲備基金項下開支是由立法局設立基本工程儲備基金的決議規定所管理。

6. 一般來說，對於基本工程儲備基金撥款資助的項目，特別是工務計劃工程，財務委員會是根據工程項目的開支承擔總額來決定是否予以批准。所以，假如我們估計一個工務計劃項目的工程費用總額為1億元，我們就會經由工務小組委員會向財務委員會申請批准撥出全數1億元的款項，即使該項工程計劃的實際開支可能會分期在多個財政年度支付。這項安排稱為「提升工程計劃為甲級」，是適用於所有每項需費超逾1,500萬元的公共工程及以資助形式進行的建築工程項目。

7. 至於每項需費少於1,500萬元的項目，我們通常會從其中一項整體撥款支付費用¹。財務委員會批准整體撥款時是以一筆過的形式撥出款項，以支付一大批小規模工程項目的開支。財務委員會在批准這些撥款時，只會根據這些項目在下個財政年度的估計總開支，而不會考慮個別項目的實際開支會否分多個財政年度支付。財務委員會先前已接納所有整體撥款在某程度上可超額承擔，以便當局可簽訂跨越一個財政年度以上的合約協議²。財務委員會已授權庫務司，在每項整體撥款的核准一筆過撥款及有關整體撥款的認可工程範圍以內，批核個別工程計劃的開支³。

1 「Block allocations」有時又稱為「Block votes」。

2 下文會更詳細地說明何謂超額承擔。

3 實際上，庫務司會進一步授權財政科或處理基本工程計劃的決策科和部門的其他人員。通常只有首長級人員，才會獲得批核開支的權力。

哪類工程會由整體撥款支付費用？

8. 預算卷Ⅲ備忘錄關於基本工程儲備基金的部分，詳載每項整體撥款的範圍，而各份有關個別總目項下整體撥款的文件亦在附件內載有詳細資料。至於那些關於公共工程的整體撥款，我們通常會用來支付工務計劃乙級工程項目的地盤勘測、工程計劃研究和詳細設計的顧問費，以及各項小規模工程計劃的建造工程開支。

9. 一直以來，整體撥款項下的所有開支，通常約三分之二是來自基本工程儲備基金總目701項下的開支⁴。這些整體撥款提供款項，以支付土地徵用和清理費用，特別與工務計劃有關的項目。由於很難準確地預測所需的實際開支和支付開支的時間，故我們會由整體撥款支付土地徵用費用，而不是向財務委員會請求批准每項土地徵用或清理工作的開支⁵。

整體撥款有多重要？

10. 儘管整體撥款佔基本工程儲備基金的所有開支不足五分之一，但其在很多方面都是最重要的開支項目。整體撥款不單鞏固政府基本工程計劃，更將這些工程計劃連在一起。

4 由於我們採用了一個較往年更為保守的預算方法，故預測一九九六至九七年度這項開支會下降至約佔總開支的一半。

5 土地徵用經常涉及冗長而複雜的談判過程，若無法達成協議，便可能須由土地審裁處或經由法庭作出裁決。此外，亦未必能與所有的土地擁有人取得聯絡，例如其中很多已經移居外國或已去世，因而很難確定土地擁有人(或其合法承繼人)前來領取補償金所需的時間。如果我們採用個別工程計劃的撥款(例如那些用於支付工務計劃項目的撥款)，我們便須在每一項撥款中預留大筆金額，以備所有土地擁有人前來領取補償金。為了發放款項以支付基本工程儲備基金之下其他項目的開支，我們不會採用個別工程計劃的撥款。相反，我們會以各類土地徵用計劃預測所需款額，來估計全年的開支額，並按這項全年開支額，而非工程計劃的承擔總額，請求批准撥款，因為承擔總額可能十分龐大而又永遠用不着。

11. 若不使用整體撥款項下的款項，我們便會面對無法開設新基本工程計劃的困難。我們需要整體撥款，來支付新工程計劃初步可行性研究的費用。若不能即時取得整體撥款項下可供使用的撥款，我們便須向財務委員會提出個別撥款申請，為研究新基本工程計劃可行性而所需進行的工程支付費用。目前，每年新設的工程計劃有超過100項，撥款申請增加，不僅大大加重委員及政府現有的工作量，更不免會減慢我們就新工程計劃應否列為基本工程計劃乙級工程項目作出決定的速度。

12. 此外，將工程計劃列為乙級項目後，我們還需要款項進行更深入的地盤勘測。在這方面，我們必須委聘顧問，就進行詳細設計及擬備招標文件向他們支付費用，以便我們可以將有關的工程計劃經由工務小組委員會提交財務委員會，俾能將工程提升為甲級。同樣道理，若不能即時取得整體撥款項下的撥款，我們便需更大幅地增加向財務委員會申請撥款的次數。

13. 大型基本工程計劃只能滿足部分的社會需求。在地區方面，很多居民關心區內的小規模改善工程計劃多過關心那些以整個香港來作規劃的較大規模建設項目。這類工程包括改善街道照明、改善路口與行人過路設施、改善區內明渠以防發生水浸問題，以及在區內設置社會福利設施和其他相類的社區設施等。整體撥款經常為這類工程提供撥款來源。

14. 進行大型發展工程計劃，有時亦會導致有需要進行多項輔助性質的小規模工程計劃，以顧及工程計劃對周圍環境帶來的影響。舉例說，當一個新的購物商場落成之後，很多時會因附近地區的交通和行人流量有所改變而需進行小規模改善工程計劃。如果不能向發展商收回有關開支，我們便需由整體撥款支付這些小規模工程的費用。

有多少個開支項目由整體撥款項下支付？

15. 現時共有超過3 600個開支項目由整體撥款⁶項下支付。

6 3 600之數並不包括分目3006GX政府自置或租用樓宇的改建、加建及改善工程以及分目3009GX建築物工程計劃的顧問費項下另一批數量龐大的開支項目。

委員如何能就各個整體撥款項目訂定一個適當開支款額？

16. 為協助委員決定各個整體撥款項目所要求的撥款總額是否恰當，我們會盡量向他們提供有關主要開支項目的預測，但要就每個項目提供完整而全面資料則並不可能，因為我們無法每次均準確預測未來十二個月內會出現哪些開支較少的新項目。我們需在整體撥款項下預留應急款項，以應付任何不能預知的緊急開支項目。

17. 按照一般的預測方法，我們通常預計整體撥款項下開支的平均上升幅度與基本工程儲備基金整體開支總額相同。作出這種預計，是由於工務計劃乙級項目中較大規模工程的預備工程會列入整體撥款項下多個項目來進行，從而使這些乙級工程可提升為甲級。現時，基本工程計劃的開支每年實質增加約10%，當加上通脹的影響後，以金額計算，則每年增加約18%至19%。

18. 但亦有情況例外。舉例說，由於市價調整、土地徵用的賠償金額在過去12個月差不多下降了24%。由於這個緣故，以及我們採取較實際的預測方法來預測一九九六至九七年度徵用土地方面的開支，結果顯示，所有整體撥款項目的總開支由進行一九九五至九六年度預算工作時所預測的79億元下降至一九九六至九七年度約只需61億元⁷。

如何批核小規模工程計劃？

19. 委員批准了某個整體撥款項目的撥款並不等於要求由該項撥款進行的各項工程均自動獲得批准。有關部門和決策科仍須依循一套程序來要求批准。這套程序與我們用以處理每項需費超過1,500萬元的大規模基本工程計劃的批准程序相若。提出有關工程計劃的決策科或部門須先行擬備文件或便箋，內容與工務小組委員會文件的形式相近，清楚說明有關工程的範圍、費用和時間，以及進行工程的理由⁸。庫務司或由他授權的高級首長級人員須對載於文件或便箋的撥款要求作出考慮。只要他認為從該項指定的整體撥款項下撥用公帑是合理做法，他便可給予書面批准。

7 土地徵用的預測開支有所下降的其他原因載於論述總目701項下整體撥款項目的文件內。

8 在總目708及710整體撥款項下獲撥款的工程計劃並不屬於工務計劃的一部分，所依循的程序與在政府一般收入帳目項下獲撥款的工程項目相若。無論如何，在動用有關開支前，必須有同樣有力的理由，去支持其撥款要求。

一九九六至九七年度整體撥款安排的改變

20. 由於委員去年曾提出意見，我們檢討了整體撥款的安排，看看能否簡化這項制度。我們亦關注到，整體撥款項目未能用盡款項這問題十分普遍。

21. 迄今，我們致力於減少各項需費超過1,500萬元的較大規模基本工程計劃未能用盡款項的情況，因為這類工程佔去基本工程儲備基金項目大部分的開支。在檢討過整體撥款項目的開支後，所得結論是，未能用盡款項主要是基於以下理由——

- (a) 預測小規模工程所需的施工時間失準，導致工程延誤和支付開支的時間押後；
- (b) 有些整體撥款項目的使用範圍有限；
- (c) 不能將未用的款項從某個整體撥款項目轉撥另一個急需額外撥款的項目；及
- (d) 有些整體撥款項目的超額承擔上限太低。

時間預算失準

22. 一般人會認為，一項工程計劃如屬小規模性質，其所需的完工時間應遠比大規模工程計劃為短。事實不一定如此。由於我們須使用公帑和遵守香港法律，故在策劃和實施所有工程計劃時，不論其規模大小或費用多寡，均須依循同一套行政和法律程序。因此，假設我們要在前濱進行面積只有10平方米的填海工程，我們須依循的步驟，是與在新機場用地進行面積達1 000公頃的填海工程完全相同。

23. 實施小規模工程計劃，許多時候的確比實施大規模工程計劃更為困難。在中環已發展的地區進行小規模道路改善工程，很可能比在新填海區興建一條有六條車道的主要公路需要更多時間和精力。在中環，規劃人員須面對現有樓宇、居民和大量行人及車輛所引致的種種問題，但在偏遠的新發展區，他要處理的只是與實際施工事宜直接的有關問題。

24. 因此，我們很容易會忽略一些與小規模工程計劃有關的問題，而預測的完工時間亦往往較實際為短。這無疑會導致工程計劃延誤，並造成原有開支預測出現未用盡款項的情況。

25. 至於大規模工程計劃方面，我們解決上述問題的方法，是在有關工程計劃列為乙級和詳細設計獲得批准之前，必須完成一項工程計劃初步可行性研究。這項研究的目的是明確界定一項工程計劃的範圍和費用、施工期間可能出現的問題，以及在確定有關問題後，制訂實際的施工編排。不過，我們實在難以要求就小規模工程計劃實施同樣的安排，因為工程計劃初步可行性研究的費用，往往與小規模工程計劃本身的費用不相伯仲⁹。

26. 儘管如此，我們已建議各決策科和部門考慮在可行的情況下，就小規模工程計劃進行初步可行性研究。此外，工務司已就大規模和小規模的工程計劃，採用較為妥善的預算方法，俾進行風險分析。其目的是在工程計劃預算和現金流量預測中，更充分地反映施工時可能遇到的各種風險，包括評估萬一工程計劃延誤時可能會遇到的風險。根據我們在減低大規模基本工程計劃出現未用盡款項情況方面所取得的成果，我們希望同樣能夠減低小規模工程計劃出現未用盡的款項的情況。

整體撥款範圍的限制

27. 根據基本工程儲備基金決議，我們只可遵照預算卷Ⅲ備忘錄所列明該整體撥款的範圍去支付其項下的開支。如沒有訂定或明確界定範圍，便須請財務委員會批准就有關範圍作出適當修訂，方可支付有關開支。

28. 財務委員會通常是因應政府當時所遇到的特別問題，批准臨時開設整體撥款項目。此外，除丁級工程項目外，整體撥款項下大部分開支項目如要提高財政上限去應付通脹，一般都不會請財務委員會批准。因此，有些整體撥款項目的開支上限會相差甚遠，而範圍則有一定程度的限制。以總目704項下的整體撥款為例，分目4001CX項下每項工程計劃的小規模勘測工作可動用的款項不得超過400,000元，但若

9 事實上，整體撥款的其中一項用途是撥款進行工程計劃初步可行性研究。

選擇在分目4003DX項下進行相同的小規模勘測工作，每項工程計劃可動用的款項則高達1,500萬元。在分目4010CX項下進行污水渠改善工程，每項工程計劃可動用的款項不得超過125萬元；而在分目4004DX項下進行海底排放管工程，每項工程計劃可動用的款項不得超過150萬元；同樣地，我們可以不選擇這兩個分目而選擇在分目4003DX項下進行污水渠或排放管工程，這樣每項工程可動用的款項便高達1,500萬元。

29. 由於有需要獲得明確的指引，方可決定一個分目能否用作某項特定用途，故無疑會需要較長時間，阻礙工程計劃的施工。當我們不能決定一個分目是否適用時，我們可能寧願決定不批准有關工程計劃進行，也不願錯誤地批核款項。如有關工程計劃實在相當重要，我們會請財務委員會批核所需開支。最近一個例子，是我們決定就深圳河定線工程計劃的部分項目，請財務委員會批准向有關業主支付特殊特惠津貼。由於多年來河道有所改變，這些業主以往擁有的私人地段現已被深圳河淹蓋。在這個情況下，根據總目701項下整體撥款分目的範圍，我們認為必須先行獲得財務委員會批准，方可支付上述津貼款項。

各項整體撥款之間不能轉撥款項

30. 除了各項整體撥款的範圍有限制外，我們也不能將一項整體撥款的款項轉撥入另一項整體撥款。控制基本工程儲備基金開支的程序規定，假如我們預料在該年度餘下時間內，有任何一項整體撥款欠缺款項超逾1,500萬元¹⁰，我們便須向財務委員會請求批准增加有關整體撥款的撥款額。另一方面，財務委員會已授權庫務司，假如他確定有任何一項整體撥款不再需要某筆撥款作其原來的用途，他可以從有關的整體撥款中減去已獲財務委員會批准的撥款，甚至全部撥款。不過，庫務司並沒有權力將尚未動用的款項自動轉撥給另一整體撥款去填補不敷之數。他必須向財務委員會提交文件，做法就如分目項下的開支增加而需要額外撥款一樣。

10 財務委員會已授權庫務司，只可將任何一項整體撥款的撥款額增至不超逾1,500萬元。

31. 大部分決策科和部門作風保守，即使知道可能會用不完財務委員會所批撥的款項，他們亦不會要求庫務司減少整體撥款項下的款項。同時，即使他們知道早些獲批准增加整體撥款的核准開支，讓新工程可盡早展開，會對新工程有利，也不願意着力向財務委員會提交正式建議，申請增撥款項。很多時候，工程會被擱置，直到下個年度制定基本工程儲備基金項下整體撥款的撥款額時，才將它們包括在內。此舉導致整體撥款總體上出現未用盡款項的情況。

32. 為解決上述問題及整體撥款範圍受限制的有關問題，我們在各份有關個別總目的文件中，已建議將每個總目項下的整體撥款項目合併成爲一些較大和範圍較廣的整體撥款項目，從而減少整體撥款項目的數目。基本上，我們建議總目項下每項預算需費超過1,500萬元的工程仍須向財務委員會申請批准撥款¹¹。至於所有每項預算需費少於1,500萬元的工程，我們建議庫務司應獲授權批核有關開支，但款額不能超逾財務委員會就每個新的綜合整體撥款項目批准的總開支上限。

超額承擔的數額太低

33. 超額承擔可以說是一個簡單的概念，但實行起來則非常複雜。我們不能在每年的四月一日展開大部分由整體撥款項目撥款進行的工程，並在不足一個財政年度的時間，即在下一年三月三十一日之前完成工程。很多工程須在一個年度開始後一段時間才展開，並需時兩至三年才完成。但是，財務委員會只批准整體撥款在一個財政年度內的開支；因此，如要簽訂有關需時超過一年才完成的工程合約，我們必須計及未來財政年度的預測開支。

34. 這種做法即是超額承擔。在實行時，我們會就所簽訂的工程合約，定出一個我們在未來財政年度可以承擔的總開支限額。假如財務委員會批准一項整體撥款在一九九六至九七年度的開支爲1億元，通常我們會預計多1億元或1億5,000萬元（視乎是哪一項整體撥款而定），作爲一九九七至九八年度及其後年度的合約費用。上述兩項數字顯示超額承擔的水平分別爲100%及150%。

11 有兩個例外情況不受這個1,500萬元的限制：總目701整體撥款項下有關於土地徵用的開支，以及總目705轄下分目5001BX整體撥款項下有關於防止山泥傾瀉措施的開支。

35. 目前我們將大部分整體撥款的超額承擔水平，限制在不超過100%的水平。由於丁級工程項目通常所涉及的合約期較長，開支分三至四12年支付，因此我們為丁級工程項目定下一個150%的較高超額承擔水平。

36. 各決策科和部門均要求把超額承擔的水平提高。他們論稱，財務委員會已定明某財政年度的核准撥款，現時超額承擔的水平只會導致年內出現未用盡款項的情況。

37. 他們所持的論點是，他們經常在簽訂合約後，發現該財政年度的總開支預測，整體上較財務委員會所批准的整體撥款額為少，但其後數個財政年度的總開支預測，則相等於有關整體撥款的超額承擔最高水平。他們論稱，他們不能簽訂任何新合約，是因為這樣會為其後數個財政年度帶來更多開支，超過超額承擔所規定的上限，故他們不能動用現時財政年度仍未獲撥用的款項。

38. 我們曾考慮這問題，所得的結論是，雖然有關部門的論點有部分屬實，但問題之所以發生，部分是因為各決策科和部門起初擬備各項整體撥款每年預算時，對開支作出過分樂觀的預測。原先預計在有關財政年度展開的工程計劃在施工方面出現的延誤，導致有關開支要押後至其後數年才支付。我們遂必須將後者置於超額承擔上限內。此舉對預計在有關財政年度展開的其他工程計劃造成影響。由於部分超額承擔上限款項已為遭延誤的工程計劃所佔用，因此，已預定進行兼定出於其後數年支付開支的其他工程計劃遂不能全部得以展開，否則，我們便會違反超額承擔上限的規定。與此同時，遭延誤的工程計劃亦會在該財政年度出現未用撥款。雖然我們可使用此筆款項展開全新的工程計劃，但亦會受到超額承擔上限的限制。結果，出現了未用盡款項的情況，而即使似乎有可動用的款項，亦未能展開已籌劃的工程計劃。

39. 不過，假如所有工程計劃要如期進行，現時超額承擔上限便不足以應付預測的開支水平。我們相信開設新的綜合整體撥款，可提供適當機會作出恰當的調整。

12 假設18個月至兩年是工程實際進行的時間，之後有12個月的保養期。在保養期圓滿結束後或修補工程完成後，才會支付預留款項中的最後一筆費用。

40. 一如較早時所述，我們規定大多數整體撥款的超額承擔上限為100%。我們容許為丁級工程計劃及防止山泥傾瀉措施提供款項的整體撥款有150%的較高上限。屬於丁級的整體撥款和超額承擔上限較低的整體撥款，將會納入新設的綜合整體撥款內。我們擬將新綜合整體撥款的超額承擔上限定在丁級項目所獲的150%較高水平，以便留有餘款讓各決策科和部門申請額外的款項。在擬備一九九七至九八年度整體撥款預算時，我們會檢討有關情況。

總目708及總目710項下的各項整體撥款

41. 總目708非經常資助金和主要系統及設備及總目710電腦化計劃項下的整體撥款，皆不屬於工務計劃的一部分，故在技術上俱非工務小組委員會審議的事項。不過，我們通常會以一份工務小組委員會文件，每年一次為基本工程儲備基金所有整體撥款申請批准款項。過去數年，各委員曾多次表示，不反對將這兩個總目項下整體撥款的撥款申請，視作政府向工務小組委員會提出有關基本工程儲備基金其他總目¹³撥款建議的一部分。為方便起見，即使我們現已為每個基本工程儲備基金總目個別擬備文件，但我們仍會徵求各委員同意，以便繼續採用這種做法。不過，各委員可按意願拒絕審議這些文件，讓其留待財務委員會作個別考慮。

13 其實，現時更有充份理由由工務小組委員會審議總目708項下的整體撥款。總目708項下的整體撥款包括獲資助機構的建築工程項目開支，每項工程計劃的費用均少於1,500萬元。在一九九六年一月十二日財務委員會會議上，各委員要求庫務司考慮把所有每項需費超過1,500萬元的獲資助團體的建築工程項目，經由工務小組委員會提交財務委員會，而非像現時做法，將工程計劃直接提交財務委員會。