

政府帳目委員會

就
審計署署長
第32號
衡工量值式
審計報告書
提交的報告書

以及就
審計署署長
第30及31號
衡工量值式
審計報告書
提交的補充報告書

1999年7月

政府帳目委員會第32號報告書

政府帳目委員會
就審計署署長
第32號
衡工量值式
審計報告書
提交的報告書

以及就
審計署署長
第30及31號
衡工量值式
審計報告書
提交的補充報告書

1999年7月

政府帳目委員會第32號報告書

目錄

	頁數
I. 引言	
1. 政府帳目委員會的成立	1
2. 委員會的成員	1
II. 程序	
1. 委員會的程序	2
2.- 3. 委員會的報告書	2-3
4. 政府的回應	3
III. 審計署署長1997至98年度香港特別行政區政府帳目審計及衡工量值式審計報告書(第30及31號報告書)	
1. 提交報告書	4
2. 政府覆文	4
IV. 委員會的研究工作	
1. 研究審計署署長提交的報告書	5
2. 會議	5
3.- 4. 報告書的編排	5
5. 鳴謝	5

目錄

頁數

V. 章節

就審計署署長第30及31號報告書提交的補充報告書

- | | | |
|----|---------------------|-------|
| 1. | 加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程 | 6-15 |
| 2. | 連接中區5座商業樓宇的行人天橋 | 16-40 |

就審計署署長第32號報告書提交的報告書

- | | | |
|-----|------------------------------|---------|
| 3. | 公共租住屋邨的管理服務 | 41-59 |
| 4. | 興建葵涌高架道路 | 60-70 |
| 5. | 影視及娛樂事務管理處對淫褻及不雅物品的管制 | 71-82 |
| 6. | 綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃的管理 | 83-94 |
| 7. | 政府對電力供應公司的監察 | 95 |
| 8. | 興建喜靈洲避風塘 | 96 |
| 9. | 1988年技術服務協議下電訊服務的管理 | 97-109 |
| 10. | 實用中學和技能訓練學校 | 110 |
| 11. | 社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務 | 111-122 |
| 12. | 學校使用資訊科技的情況 | 123-135 |

委員會主席、副主席及各委員署名 136

經政府帳目委員會研議的審計署署長第30、31及32號報告書內章節 137-138

目錄

	頁數
附錄1	《香港特別行政區立法會議事規則》 139-140
附錄2	1998年2月11日臨時立法會會議上政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》 141-142
附錄3	出席委員會聆訊的主要證人 143-145
附錄4	1999年5月4日(星期二)政府帳目委員會主席李家祥議員, JP在委員會首次公開聆訊中的序辭全文 146
附錄5	工務局局長於1998年12月17日就加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程提交的補充資料 147-150
附錄6	工務局局長於1999年2月8日就加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程提交的補充資料 151-158
附錄7	審計署署長1999年1月12日有關加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程的來函 159-160
附錄8	工務局局長於1999年1月22日就加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程提交的參考文件 161-164
附錄9	審計署署長就連接中區5座商業樓宇的行人天橋提供的5座商業樓宇及計劃興建的5條行人天橋位置圖 165
附錄10	地政總署署長1999年1月16日有關連接中區5座商業樓宇的行人天橋的來函 166-170
附錄11	署理規劃環境地政局局長1999年1月16日有關連接中區5座商業樓宇的行人天橋的來函 171-172
附錄12	規劃環境地政局局長1999年5月28日有關連接中區5座商業樓宇的行人天橋的來函 173-179
附錄13	有關連接中區5座商業樓宇的行人天橋的1975年2月6日工務司署會議紀要 180-183

目錄

	頁數
附錄14 1975年2月20日有關連接中區5座商業樓宇的行人天橋的錄事	184
附錄15 規劃環境地政局局長1999年6月25日有關連接中區5座商業樓宇的行人天橋的來函	185-193
附錄16 有關連接中區5座商業樓宇的行人天橋的樓宇業權歷史圖表	194
附錄17 Harley Development Incorporate 董事總經理1999年6月15日有關連接中區5座商業樓宇的行人天橋的來函	195
附錄18 規劃環境地政局局長1999年6月16日有關連接中區5座商業樓宇的行人天橋的來函	196-197
附錄19 署理房屋署署長就公共租住屋邨的管理服務提交有關空置單位翻新工程的參考文件	198-204
附錄20 署理房屋署署長1999年5月29日有關公共租住屋邨的管理服務的來函	205-212
附錄21 審計署署長1999年6月16日有關公共租住屋邨的管理服務的來函	213-215
附錄22 署理房屋署署長就公共租住屋邨的管理服務提交有關私營機構更多參與房屋委員會屋邨管理及維修保養服務的資料摘要	216-222
附錄23 路政署署長1999年5月17日有關興建葵涌高架道路的來函	223-227
附錄24 資訊科技及廣播局局長1999年5月18日有關影視及娛樂事務管理處對淫褻及不雅物品的管制的來函	228-233
附錄25 影視及娛樂事務管理處於1999年5月10日就《淫褻及不雅物品管制條例》的運作進行的意見調查提交的參考文件	234-238
附錄26 行政署長1999年5月17日有關影視及娛樂事務管理處對淫褻及不雅物品的管制的來函	239-241

目錄

	頁數
附錄27 社會福利署署長1999年6月15日有關綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃的來函	242-243
附錄28 社會福利署署長1999年5月21日有關綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃的來函	244-246
附錄29 懲教署署長1999年5月15日有關興建喜靈洲避風塘的來函	247-248
附錄30 土木工程署署長1999年5月12日有關興建喜靈洲避風塘的來函	249-250
附錄31 庫務局局長1999年5月24日有關1988年技術服務協議下電訊服務的管理的來函	251
附錄32 政府產業署署長1999年6月7日有關1988年技術服務協議下電訊服務的管理的來函	252-253
附錄33 署理廣播處長1999年5月20日有關1988年技術服務協議下電訊服務的管理的來函	254-255
附錄34 政府產業署署長1999年6月7日有關1988年技術服務協議下電訊服務的管理的來函	256-257
附錄35 教育署署長於1999年5月19日就實用中學和技能訓練學校提交的資料	258-260
附錄36 社會福利署署長1999年5月19日有關社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務的來函	261-263
附錄37 政府產業署署長1999年6月15日有關社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務的來函	264-265
附錄38 教育署署長就學校使用資訊科技的情況而提交有關1998年12月開始的資訊科技教育計劃推行進度的文件	266-269

I. 引言

政府帳目委員會的成立 政府帳目委員會根據《香港特別行政區立法會議事規則》第72條的規定成立，這些規定載於本報告書**附錄1**。

2. 委員會的成員 立法會主席根據《立法會議事規則》第72(3)條任命下列議員為委員會成員：

主席 : 李家祥議員, JP

副主席 : 李華明議員, JP

委員 : 朱幼麟議員
吳亮星議員
梁劉柔芬議員, JP
劉江華議員
劉慧卿議員, JP

秘書 : 林葉慕菲女士

法律顧問 : 馬耀添先生, JP

II. 程 序

委員會的程序 委員會根據《立法會議事規則》第72條決定的行事方式及程序如下：

- (a) 根據《立法會議事規則》第72條被傳召出席委員會會議的官員，通常應為審計署署長在其報告書裏提及的收支總目的管制人員；如果有關問題影響一個或以上的收支總目，或涉及政策或原則問題，則應傳召政府總部的有關政策局局長或其他適當人員。出席委員會會議，應是被傳召官員的個人責任。雖然他可以由屬員陪同出席，協助解釋細節，但委員會要求提出的資料、紀錄或文件，均應由他單獨負責；
- (b) 如果審計署署長的政府帳目審計報告書所提及的任何事項與政府補助機構的事務有關，則出席委員會會議的人士通常應為管制補助費撥款的人員。如傳召補助機構的代表有助審議，則委員會亦可傳召該代表出席；
- (c) 管制人員或其他人士向委員會提供資料或解釋時，委員會會要求審計署署長及庫務局局長協助；
- (d) 委員會在報告書內提及不屬於政府及補助機構的任何人士或機構前，須先行聽取這些人士或機構的陳辭；
- (e) 委員會通常不應單憑審計署署長報告書所述而就某一事項提出建議；
- (f) 委員會不應容許管制人員以書面作證，但作為親身出席委員會聆訊的附加資料，則屬例外；及
- (g) 委員會應不時與審計署署長進行非正式磋商，向署長建議甚麼地方可進行有收穫的衡工量值研究。

2. 委員會的報告書 本報告書對應於1999年4月21日提交立法會的審計署署長第32號衡工量值式審計報告書。審計署署長是根據1998年2月11日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件所列的準則及程序進行衡工量值式審計。該份文件載於**附錄2**。

程 序

3. 本報告書亦載有政府帳目委員會就1998年11月18日提交立法會的審計署署長第30及31號衡工量值式審計報告書其中兩個章節而提交的補充報告書。委員會已於1999年2月10日將第30及31號報告書提交立法會。

4. **政府的回應** 政府對委員會報告書的回應，載於政府覆文內。在該覆文內，政府就委員會的結論及建議提出意見，並就委員會或審計署署長指出的不合規則事宜，提出糾正方法；如有需要，更解釋政府不擬採取行動的理由。政府已表示會在本委員會的報告書提交立法會後3個月內，向該會呈交覆文。

III. 審計署署長1997至98年度香港特別行政區 政府帳目審計及衡工量值式審計報告書 (第30及31號報告書)

提交報告書 審計署署長的1997至98年度香港特別行政區政府帳目審計及衡工量值式審計報告書(第30及31號報告書)，已於1998年11月18日提交立法會。委員會隨後撰寫的報告書，亦已於1999年2月10日提交該會，因此符合《核數條例》及《立法會議事規則》第72條的規定，在審計署署長提交報告書後3個月內，將其報告書提交立法會。

2. 政府覆文 回應委員會第30及31號報告書的政府覆文，已於1999年5月5日提交立法會。委員會將於下一份報告書內論述該覆文所引起的事宜。

IV. 委員會的研究工作

研究審計署署長在1999年4月21日提交立法會的報告書 一如往年，委員會認為不必深入調查審計署署長報告書所提出的每個事項。因此，委員會只選出其認為在審計署署長第32號報告書中涉及較嚴重的違反常規情形或弊端的8個章節進行調查。委員會就這些章節所進行的調查，構成本報告書的主要內容。此外，委員會亦要求政府當局就審計署署長報告書內其餘兩個章節所提出的若干事項作出澄清。政府當局所作回覆已納入本報告書內。

2. 會議 委員會先後召開了26次會議，其中11次為公開聆訊。在公開聆訊中，委員會聆聽了60名證人，包括10名政策局局長和16名部門首長的證供。證人的名單載於本報告書**附錄3**。主席在1999年5月4日首次公開聆訊席上所發表的序辭則載於**附錄4**。

3. 報告書的編排 出席委員會聆訊的證人所作的證供，以及委員會根據這些證供及研究審計署署長報告書有關章節後所作出的結論和建議，分別載於下文第1至12章。

4. 委員會公開聆訊過程的逐字記錄本將存放於立法會圖書館，供市民查閱。

5. 鳴謝 委員會衷心感謝所有應邀出席作證的人士，他們都採取非常合作的態度；同時，亦很多謝庫務局局長、委員會法律顧問和秘書，他們一直從旁給予協助，提供有建設性的意見。此外，審計署署長在編寫其報告書時，採用了客觀而專業的手法，委員會深表謝意；署長及其屬下人員更在整個研究期間為委員會提供不少協助，委員會在此一併致謝。

第1章

加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程

策略性污水排放計劃第I階段包括6條污水隧道，用以收集九龍市區及港島東北部的污水，並輸送至昂船洲的新中央污水處理廠處理。

2. 據委員會了解，政府當局在策略性污水排放計劃第I階段工程中，採用了多種合約的安排。當局批出兩份前期合約，先行展開為日後建造污水隧道而進行的施工豎井工程，以及兩個泵房的地基工程(即前期合約A及B)。該兩份合約分別在1994年6月及7月批出，預計竣工日期分別為1995年5月及4月。當局在1994年12月把建造6條污水隧道的主要合約C及D批予一名承建商(即承建商X)。主要合約C及D分別預計會在1997年4月及5月竣工。

3. 委員會察悉，在多種合約的安排下，兩份前期合約的工程，即施工豎井及泵房的地基工程，必須先及時完成，否則，兩份主要合約之下的污水隧道建造工程及其他工程，便無法展開。然而，由於以前期合約方式批出的施工豎井工程及其他工程延遲竣工，部分工地無法依期移交予承建商X。結果，當局須為兩份主要合約兩度採取加快施工措施，以減輕前期合約工程延誤的影響。在1996年年中，承建商X單方面停止了所有6條隧道的工程，並要求與政府當局重新商議該兩份合約的條款。在這情況下，政府收回該兩份合約，並於1996年12月收回工地。至目前為止，兩份主要合約的工程仍未竣工。承建商與政府爭拗當局收回收約及收回工地的行動是否正確。合約方面的糾紛現正以仲裁方式解決。

4. 審計署署長進行了一項審查，以確定：

—— 批出前期合約的訂約安排是否有不足之處；

—— 為何主要合約須採取加快施工措施；及

—— 在工程計劃管理方面是否有可以改善之處。

5. 委員會記得在1995年3月發表的核數署署長(現稱“審計署署長”)第24號報告書中，當時的核數署亦曾提及一宗採用多種合約安排的工程，認為其合約安排不理想。有關工程是在元朗坳頭建造濾水及轉運設施。委員會在1995年7月發表的第24號報告書中對有關安排表示關注，認為當局未有在較早階段審慎評估採用多種合約形式批出複雜的水務工程所帶來的風險。委員會並建議在合約中預留實際可行的緩衝時間，以應付突發情況。在這樣的背景下，委員會詢問政府當局有否採納政府帳目委員會在第24號報告書中建議的措施。

加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程

6. 工務局局長鄺漢生先生在回應時表示：

- 一向以來，政府當局在處理規模龐大的工程計劃時，均有採用委員會第24號報告書所建議的處理方式；
- 由於有成本方面的影響，進行工程計劃的時間不會故意拖長；
- 當局在訂定進行工程計劃的時間時，會考慮有關計劃的性質與複雜程度，亦會參考以往的經驗；
- 策略性污水排放計劃第I階段的合約已有為工程可能出現延誤預留了若干時間，但工程的延誤卻比預期長得多；及
- 由於策略性污水排放計劃第I階段需進行大量地下工程，所涉及的困難可能較其他工程計劃為大。

7. 關於批出前期合約一事，委員會察悉審計署署長報告書第13段載述，在1993年4月，初步設計顧問考慮到有需要盡量減少合約銜接問題，以及分開不同性質的工程，建議把污水隧道工程及相關的豎井工程列入同一合約內進行。委員會詢問政府當局決定把策略性污水排放計劃第I階段的工程分為前期合約工程及主要合約工程的理據，因為這項安排與初步設計顧問的建議剛好相反。**工務局局長**表示：

- 在推行規模龐大的工程計劃前，預先進行前期工程，是慣常採用的安排，過往曾有不少成功的先例，例如青馬大橋及青馬交匯處工程；及
- 在安排進行前期工程時，當局會作出風險評估，以確保前期工程的優點多於所涉及的額外風險，而在處理策略性污水排放計劃第I階段的工程時，亦採用了同一做法。

8. 渠務署署長郭禮莊先生補充：

- 工程顧問在1993年7月表示，雖然主要的隧道工程到1994年年中才可招標，並到1994年年底方能施工，但有關污水隧道的豎井工程及昂船洲污水處理廠的地基工程卻可提早進行，原因是這些工程的設計較為簡單，而且無須刊登憲報；

加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程

- 這些工程提早施工將有助從建造工程計劃的關鍵工序流程中剔除豎井工程、地基工程及隧道工程；及
- 批出前期合約的決定，起初已為整體工程計劃節省了6個月時間，因為前期合約A及B分別在1994年6月及8月展開，而主要合約C及D到1995年1月才展開。

9. 關於前期合約工程延遲竣工一事，委員會詢問工程延誤是否初步設計顧問進行的地盤勘測工作不足所致。**工務局局長**及**渠務署署長**表示：

- 有關承建商在展開前期合約A及B的工程時，均在深藏豎井沉挖工序上碰上困難，原因是在挖掘豎井時遇到的實際地質情況與在地盤勘測工作中取得的鑽孔紀錄資料所預測的情況大有差異；
- 土力工程處認為有關承建商進行工程時遇到極為多變及異常的地質情況是意料不及的；及
- 回想起來，由於這項計劃涉及大量地下工程，當時理應進行更多的地盤勘測工作。

應委員會的要求，**工務局局長**在1998年12月17日來函向委員會提供了詳細資料(附錄5)，載述初步設計顧問進行的地盤勘測工作，以及導致前期合約延誤的土力問題。

10. 委員會從審計署署長報告書第20段得悉，由於前期合約A及B的承建商均未能在規定時限內完成前期合約工程，當局在繳付予該兩名承建商的款額中扣除了協定違約金。但當局後來又把已扣除的協定違約金付還承建商。委員會詢問該兩名承建商是否要對工程的延誤負責，以及當局有何理據把已扣除的協定違約金付還承建商。**工務局局長**在1998年12月17日提交的補充資料(附錄5)中表示，就該兩宗個案而言，有關工程總監因為起初缺乏足夠證據及資料支持，所以認為承建商應對工程延誤負責，因此扣除了協定違約金。然而，在收到更多證據後，工程總監同意前期合約A的承建商指工程遇到的極為多變及異常的地質情況可考慮作為一種特殊情況，並且根據該情況准予延長工程竣工期限。至於前期合約B，工程總監經評估由承建商提供的補充資料後，基於承建商遇到的差劣土質情況大增，認為承建商應可獲延長工程竣工期限。因此，較早時扣除的協定違約金其後付還有關承建商。

加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程

11. 委員會知悉，由於兩份前期合約的工程延期竣工，為使策略性污水排放計劃第I階段能夠在1997年6月30日的預定日期啟用，當局分別在1995年8月及1996年1月採取了加快施工措施，所涉費用分別為9,900萬元及4,440萬元。委員會特別關注的是，當局在1996年1月為主要合約D採取進一步的加快施工措施，以減輕前期合約A工程延誤的影響。

12. 據審計署署長報告書第38段所載，渠務署就主要合約D採取進一步加快施工措施的建議，以傳閱方式發出了討論文件第WC 1/96號，供污水處理服務營運基金工務委員會審議。該委員會部分成員就討論文件作出回應，對進一步的加快施工措施表示關注。環境保護署(下稱“環保署”)對加快施工建議的成效有所保留，因為其他關鍵合約的工程有很大延誤風險，從而抵銷了建議的加快施工措施帶來的好處。這些風險包括昂船洲總泵房可能會延遲竣工、未能確定昂船洲污水處理廠沉澱池的機電工程能否在1997年6月或之前完成，以及隧道工程的其他部分可能會延遲竣工。環保署認為，即使採取了進一步的加快施工措施，仍無法肯定能否達到有關設施如期啟用的目標；況且就技術而言，在當時決定是否採用加快施工的建議，似乎言之過早。不過，假如當局基於其他更重要的理由(例如政治上的考慮因素)，認為有此必要，該署不會反對加快施工的建議。

13. 委員會察悉，渠務署的業務經理(亦為污水處理服務營運基金工務委員會的成員)曾表示，他懷疑為一個越來越不切實際的竣工日期不斷趕工是否明智之舉，而且採取這些加快施工措施會令開支增加，但對工程的質素或情況卻無甚幫助。

14. 雖然污水處理服務營運基金工務委員會成員對加快施工措施表示關注，但各項進一步的加快施工措施最終仍獲採納。委員會詢問當局是否基於政治上的考慮因素，規定策略性污水排放計劃第I階段必須達到在1997年6月30日啟用的目標。工務局局長表示，當局沒有把政治上的因素納入考慮範圍內。他並指出：

—— 政府當局非常關注維多利亞港的水質，並希望策略性污水排放計劃第I階段可盡快完成，使維多利亞港內港的水質得以改善。在訂定1997年6月30日為完工的預定日期時，當局認為該目標是可以達到的；

加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程

- 策略性污水排放計劃第I階段包括逾40項組件工程，當局的目標是爭取這些工程在相若的時間竣工，從而令整所污水處理廠可如期啟用；及
- 因此，當個別工程遇到困難時，便須採取加快施工措施，務求策略性污水排放計劃第I階段可在預定日期竣工。

15. 委員會詢問工務局局長曾否接獲指示，不論付出的代價為何，策略性污水排放計劃第I階段的工程必須在1997年6月30日前完成。**工務局局長**回答時表示，他沒有接到這樣的指示。儘管策略性污水排放計劃第I階段的工程無法在預定日期竣工，而主要合約C及D亦需收回，但他本人仍然在任，此一事實便足以證明該項工程計劃不涉及任何政治上的考慮因素。

16. 應委員會的要求，**工務局局長**在1999年2月8日提交的補充資料(附錄6)中載列採取進一步加快施工措施的原因。他解釋，有關加快施工建議的決定，是根據污水處理服務營運基金工務委員會成員的總合意見，以及重點工程項目統籌委員會會議進一步討論所得的結果。該兩個委員會的成員普遍認為應採取進一步的加快施工措施，理由如下：

- 如不採取進一步的加快施工措施，策略性污水排放計劃第I階段的竣工日期肯定會延遲至1997年7月以後。為使整個策略性污水排放計劃第I階段能有合理機會如期啟用，實有必要採取加快施工措施；
- 策略性污水排放計劃第I階段的工程能夠按照原定日期啟用，此舉可以帶來無形的好處，就是能夠早日為從策略性污水排放計劃第I階段集水區收集得來的污水提供一級處理，然後才排放入維多利亞港；及
- 即使不採取進一步的加快施工措施，政府仍須承擔預計的1,590萬元費用，以支付有關承建商可能提出的索償款額，因此，加快施工措施的淨成本，並非高達4,440萬元。

17. 委員會又詢問，政府當局事後回顧此事，是否認為污水處理服務營運基金工務委員會部分成員當時提出的關注有充分根據。**工務局局長**表示，若非隧道工程出現延誤，策略性污水排放計劃第I階段已可在1997年年中啟用。

加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程

18. 委員會從審計署署長報告書第50段得悉，在1996年1月考慮是否採取進一步的加快施工措施時，其實已有跡象顯示，即使依照計劃進行加快工程及污水隧道工程，策略性污水排放計劃第I階段也無法如期啟用。委員會詢問為何仍然採取進一步的加快施工措施。**工務局局長**在1998年12月17日提交的補充資料(附錄5)中解釋，雖然在1996年1月有跡象顯示其他非隧道工程仍可能會延至1997年6月以後才能竣工，但當局認為由當時至1997年6月的17個月期間，仍可採取措施，確保工程得以在預定日期前完成。當局其後考慮就昂船洲總泵房建造工程及沉澱池的機電設施建造工程採取加快施工措施。

19. 委員會邀請**審計署署長**就工務局局長的上述解釋發表意見，審計署署長在1999年1月12日的函件(附錄7)中表示：

- 污水處理服務營運基金工務委員會部分成員在較早時曾對其他關鍵合約的工程有很大延誤風險表示關注。當局須考慮採取進一步的加快施工措施，以加快非隧道工程項目的進度，便足以證明污水處理服務營運基金工務委員會部分成員的關注是有充分根據的；及
- 討論文件第WC 1/96號並沒有告知污水處理服務營運基金工務委員會，當局有意採取進一步的加快施工措施，以加快非隧道工程項目的進度。由於缺乏這些關鍵資料，污水處理服務營運基金工務委員會亦無從得知，為趕及能夠如期在1997年6月30日啟用而須實行的所有加快施工措施涉及的全部財政負擔及影響。

20. 委員會從審計署署長報告書中得悉，討論文件第WC 1/96號以傳閱方式於1996年1月11日分發給污水處理服務營運基金工務委員會各成員審閱，而污水處理服務營運基金工務委員會須於1996年1月12日中午前告知渠務署是否決定採納建議的加快施工措施。委員會詢問讓污水處理服務營運基金工務委員會成員只有一天的時間考慮一項建議，是否慣常的做法。**工務局局長**在回答時表示：

- 污水處理服務營運基金工務委員會成員須在如此緊迫的時間內作決定並非慣常做法；
- 事實上，在文件提交委員會前，污水處理服務營運基金工務委員會成員已曾對有關事宜略加討論，因此，委員會成員只在收取文件後才獲悉此事的說法並不正確；及

加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程

——時間緊迫是因為進行加快施工措施須添置一台鑽挖隧道機器，而承建商X享有購置這台機器優先權的限期，到1996年1月12日便屆滿。

21. 至於就額外撥款取得批准的程序一事，委員會從審計署署長報告書第57段察悉，就增加核准工程計劃預算一事，渠務署事先並未取得污水處理服務營運基金工務委員會的批准，便指示承建商X在1995年8月及1996年1月進行加快施工措施。根據審計署署長報告書第65(f)段所載，渠務署署長表示已事先取得增撥額外經費以進行加快施工措施的“據定批准”。不過，鑑於污水處理服務營運基金工務委員會在1996年2月曾要求有關部門進一步解釋採取進一步加快施工措施的理據，然後才追溯批准增加核准工程計劃預算，委員會質疑當局聲稱已取得“據定批准”的觀點是否有充分理據支持。

22. **工務局局長**在1999年2月8日提交的補充資料(附錄6)中承認這是程序上的疏忽。他解釋污水處理服務營運基金工務委員會曾審議討論文件第WC 1/96號詳載的進一步加快施工措施，並最終給予批准。由於批准增加核准工程計劃預算亦會是這些成員，因此，當時便理解為已取得增加額外撥款的“批准”。他強調當時考慮及決定採取進一步加快施工措施的時間，實在非常緊迫。

23. 關於當局向立法會提交資料一事，委員會從審計署署長報告書第62段得悉，政府當局在1994年曾承諾向立法會就污水處理服務營運基金的基本工程提交每季進度報告。立法會亦要求在當局的每季進度報告中，全面匯報已進行的各項工作及解釋其行動的理據。不過，當局所提交關於1995年7月1日至1998年3月31日期間的進度報告，只提供了有關策略性污水排放計劃第I階段的延誤，以及有關修訂核准工程計劃預算的資料，但既沒有提供有關採取預計耗資1億4,340萬元的加快施工措施的資料，也沒有解釋採取這些措施的理據。基於上述情況，委員會認為當局就此方面向立法會提供的資料並不足夠。**工務局局長**在回應時表示：

——就一般工務工程而言，未經立法會財務委員會事先批准，工程開支不會超逾核准工程計劃預算。核准工程計劃預算如有修改，政府當局亦會向財務委員會匯報有關的更改；

——不過，據政府當局理解，當局沒有需要就加快施工措施及所涉款額逐項向立法會匯報，因為策略性污水排放計劃第I

加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程

階段是污水處理服務營運基金下的一項工程計劃，而該營運基金已獲一次過注資68億元；及

——此外，政府當局獲賦權作彈性安排，可以把該整筆撥款分別用於推行多項規模較小的工程計劃，藉以完成整個策略性污水排放計劃第I階段的工程，而加快施工措施的費用在68億元中，僅佔一個小的百分率。

24. 委員會要求當局日後須向立法會提供策略性污水排放計劃第I階段的全面資料，**工務局局長**在回應時表示，鑑於策略性污水排放計劃第I階段的工程性質既獨特又複雜，而污水處理服務營運基金亦已在臨時立法會於1998年3月31日通過一項決議後結束，因此政府當局打算定期向立法會匯報工程計劃的進度及財政狀況。

25. 應委員會的要求，**工務局局長**提供了一份參考文件(附錄8)，說明策略性污水排放計劃第I階段的現況。簡言之，由於深藏隧道污水收集系統的竣工日期有所延誤，因此在1997年5月啟用的污水處理廠目前所處理的污水約是預計污水量的25%。主要合約C及D在1996年12月被收回後，未完成工程再次以3份獨立合約的形式批出，每份合約包含兩條隧道的工程。這些合約於1997年年中至1998年年初分期批出。獲批合約後，3個承建商都積極施工，以完成隧道的工程。儘管在興建青衣至昂船洲的隧道時遇上難處理的地質情況，但估計策略性污水排放計劃第I階段的所有隧道均可於2000年完成。

26. **結論及建議** 委員會：

——對於下述情況感到震驚：

- (i) 由於策略性污水排放計劃第I階段出現重大延誤，以致該計劃隨後各階段工程均受影響，維多利亞港水質持續惡化，加上政府至今尚與原來的隧道承建商進行仲裁，因此，策略性污水排放計劃第I階段的最後成本仍屬未知之數；
- (ii) 儘管當局兩度採用加快施工措施，估計合共耗資1億4,340萬元，但策略性污水排放計劃第I階段的工程仍遠遠落後於原定在1997年6月啟用的計劃，而且至今仍未竣工；凡此種種均證明，這次為了要趕及在一個不切實際的期限前完工是個代價高昂的錯誤；及

加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程

(iii) 當局決定採用進一步的加快施工措施後，不但要污水處理服務營運基金工務委員會在只有一天時間審議此事的情況下匆匆通過該決定，而且更沒有告知該委員會即使不採用這些措施，亦有另一可能做法，就是局部啟用策略性污水排放計劃第I階段的設施；

- 對於污水處理服務營運基金工務委員會的主席及成員並未以負責任的態度履行其職責表示不滿，因為當時雖有部分成員對進一步加快施工措施的成效，以及欠缺重要資料一事提出關注，但工務委員會既無要求當局再提供資料，也沒有質疑為何要在如此短促的時間內考慮加快施工措施的建議；
- 不接納工務局局長的說法，即當局在決定採取進一步加快施工措施以達到原定在1997年6月30日啟用的目標時，並沒有考慮政治上的因素；
- 認為政府當局匆匆決定採用進一步的加快施工措施，令人覺得該項計劃是不惜任何代價，務求在1997年6月30日前完成，公眾免不了會懷疑當中涉及政治上的考慮因素；
- 對下述一事表示關注：委員會先前在1995年7月發表的第24號報告書中已指出，元朗坳頭濾水及轉運設施建造工程採用多種合約安排的做法有欠理想；在籌劃策略性污水排放計劃第I階段的工程時，當局再一次未有在較早階段審慎評估採用多種合約形式批出牽涉承建商把工地移交另一承建商的複雜工程所涉及的風險；
- 重申有關的工務部門對時間須緊密配合的工程計劃，尤其是涉及批出前期合約的工程，應審慎評估合約安排的風險和成本，以確保所採用的合約安排最具成本效益；
- 察悉工務局局長保證他會提醒所有工務部門，批出類似的多種合約所涉風險會很高，並且重申他在檢討工務局的程序時會考慮審計署的建議，即有關工務部門應審慎評估採用加快施工措施的需要，並應同時考慮其他方案；

加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程

- 認同工務局局長及渠務署署長認為這項工程計劃涉及大量地下工程，因此當時理應進行更多地盤勘測工作的說法；
- 建議日後如工程計劃涉及地下工程，便應進行更多的地盤勘測工作；
- 察悉工務局局長承認未獲污水處理服務營運基金工務委員會批准增加核准工程計劃預算款額，便指示承建商採用加快施工措施，是程序上的疏忽；
- 建議凡涉及龐大成本和風險，而又相當複雜的工務工程，在投入更多的資金前，必須事先獲得批准；
- 對下述事情表示失望：當局在向立法會環境事務委員會提交關於1995年7月1日至1998年3月31日期間的每季進度報告中，既沒有向立法會提供有關採取耗資1億4,340萬元的加快施工措施的資料，亦無解釋採取這些措施的理據；
- 建議營運基金下的工務工程如偏離了工程預算，政府當局便應向有關的事務委員會匯報，情況類似於一般基本工程，現時該類工程的預算如有增加，而增幅超逾財務委員會授權核准的指定限額，政府當局便須向財務委員會報告；
- 注意到策略性污水排放計劃仍廣受市民關注，而立法會現正跟進該計劃其他階段的工程；及
- 建議審計署署長在策略性污水排放計劃第I階段完成後再進行類似的審查，以確定整項工程計劃的全部成本，以及導致工程開支超出預算的各項因素。

第2章

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

委員會察悉審計署署長曾進行審查，檢討政府是否有效推行在中區興建5條行人天橋的行人規劃策略。審計署發現：

- 為爭取興建有關的行人天橋，建築事務監督向3幢商業樓宇的業主批出共3 296平方米的額外地方及1 902平方米的豁免地方。按1998年6月的市值計算，上述額外地方及豁免地方的價值分別為3億5,000萬元及3億5,900萬元；
- 然而，有關的行人天橋全未興建；
- 法律文件有欠妥善，以致難以在樓宇I(即華人行)及樓宇II(即娛樂行)兩個地段重新發展時，規定在該兩幢樓宇之間興建行人天橋A；及
- 為提供行人天橋連接設施而批予額外地方及豁免地方的程序有可作改善的餘地。

2. 由審計署擬備，顯示5幢商業樓宇及計劃興建的5條行人天橋所在位置圖載於**附錄9**。

行人天橋A

3. 樓宇I地段的業主在1975年計劃重新發展該地段時，接納政府所提出關於提供高架行人通道的建議。建築事務監督隨後向有關業主批出1 198平方米的額外地方，以及在樓宇I地下及閣樓批出1 023平方米的豁免地方。然而，為了在樓宇I地段內劃出若干供公眾使用的地方而於1985年簽立的撥地契據及官契修訂書，卻沒有包括閣樓的公眾通道範圍，亦沒有要求樓宇I地段的業主把閣樓的公眾通道和任何行人天橋連接起來。當有關方面於1987年考慮重新發展樓宇II地段時，樓宇I地段的業主拒絕允許把行人天橋A連接至其樓宇。根據地政總署法律諮詢及田土轉易處在1988年提出的意見，政府無權強令提供上述行人天橋連接設施，因為樓宇I地段的契約或現有的多份官契修訂書內，均沒有明確訂明必須提供有關的連接設施。基於上述背景，委員會詢問政府是否有任何疏忽之處，以及是否有任何人須為此負責。

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

4. 地政總署署長布培先生表示：

- 在處理官契修訂書一事上，政府有疏忽之處。該法律文件並沒有規定樓宇I地段的業主必須把閣樓的公眾通道連接至任何行人天橋；
- 在處理其他性質類似的官契修訂書，以及與連接樓宇III(即中滙大廈)及樓宇IV(即中建大廈)的行人天橋有關的官契修訂書時，這項疏忽已予以糾正；及
- 由於此事曾在多個會議場合進行討論，參與有關討論的人亦不少，因此難以找出任何人須為此承擔個人責任。這方面的疏忽理應為人所察覺，但事實卻非如此。

5. 1997年8月，雲咸街與皇后大道中交界處發生交通意外，導致3人死亡及10人重傷。就此，委員會關注到該地點欠缺高架通道疏導行人流量，不但會影響行人的安全，更會導致更多意外。委員會詢問，法律文件中的遺漏導致計劃中行人天橋的興建工作出現延誤，當局是否應該對須為此事負責的政府官員採取紀律處分。**地政總署署長**在回應時表示：

- 有關契據由分區地政處擬備，並交由地區地政會議討論，以及由地政總署法律諮詢及田土轉易處審核。在擬備這些文件時，各有關方面均相信所有規定已納入文件內，這是毫無疑問的。接駁權方面的遺漏是其後才發現的；
- 地政總署內部聘有律師，他們可就有關田土轉易的事宜提供意見。當時的律政署並無參與擬備法律文件的工作；及
- 由於他在70年代時並非擔任地政總署署長的職位，他不宜就當時發生的事情發表任何個人意見。然而，委員會如希望知道是否有任何人曾經犯錯，他會進行詳細的調查。

6. 屋宇署署長蔡宇畧博士補充：

- 在70年代，屋宇署與地政總署尚未分家，現時討論的事件由當時的屋宇地政署負責處理；及

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

——在過去一年，屋宇署曾檢討批准給予優惠的程序，並制訂一套清晰的指引，確保在行人天橋個案中出現的疏忽之處不會再次發生。

7. 鑑於樓宇I地段的業主在過去20多年間從所獲批予的優惠中得益，委員會詢問政府曾否嘗試向其追討任何中間收益或租金。**地政總署署長**表示，當局就這方面所得的法律意見證實，並無任何條文容許政府追討任何中間收益或租金。

8. 為確定樓宇I地段的業主曾否就樓宇I與日後建成的行人天橋連接一事作出承諾，委員會要求政府當局證實審計署署長報告書第18段所述是否正確，尤其是認可人士所作陳述是否屬實。委員會亦要求取得有關的來往書信及會議紀要，這些文件可反映政府及業主過去所作的討論。**地政總署署長**答應向委員會提供有關的紀錄。他證實在1975至76年間，雙方曾取得一項理解，根據該項理解，日後將會興建一條接駁至樓宇I的行人天橋。**屋宇署署長**亦表示，他本人並無參與1975至76年間的商討工作。根據重新審閱所有有關文件的觀察所得，他可以證實審計署署長報告書第18段所述有關該項理解的情況屬實。**規劃署署長**表示，他的部門並非參與磋商工作的任何一方，因為有關事宜已超逾規劃階段。

9. 委員會查詢此事現時的情況為何，**署理規劃環境地政局局長劉勵超先生**在回覆時表示：

——1997年8月發生交通意外後，有關建議興建行人天橋的問題已成為公眾關注的事項。中西區臨時區議會更成立了關注中區行人天橋系統的工作小組。政府官員亦有出席關注小組的會議；

——儘管法律文件出現遺漏，使樓宇I地段的業主有權拒絕接納把行人天橋A連接至其樓宇的建議，但政府仍與有關業主會晤，商討該項建議是否可行。不過，商討工作的成效不大；及

——據他所知，有一個政黨亦曾嘗試說服樓宇I地段的業主承接有關的行人天橋，但亦徒勞無功。

10. 鑑於事件已拖延了20多年，委員會質疑政府有否採取應有的積極態度，與樓宇I地段的業主進行磋商。委員會亦詢問在雙方進行磋商

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

時由何人代表政府，以及所涉各方是否均研究過所有與磋商工作有關的文件。**署理規劃環境地政局局長**表示：

- 當局已徵詢法律意見，並證實政府無權要求樓宇I地段的業主承接有關的行人天橋。在這情況下，政府在磋商過程中必須遵守法律規定，不可對另一方作出任何指示；及
- 雖然規劃環境地政局並非參與磋商的一方，他可以向委員會保證，有關的政府官員已盡力利用一切有關理據，包括公眾意見以至政治和道義上的考慮因素，嘗試說服樓宇I地段的業主承接有關的行人天橋。他們亦已在雙方會面時提交所有有關資料。

11. 署理規劃環境地政局局長應委員會的要求，同意提供參與磋商工作的官員名單、過往舉行會議的時間表，以及會議上討論的內容撮要。**地政總署署長**在1999年1月16日的函件(**附錄10**)中已提供上述資料。

12. 鑑於中區發展大綱圖已訂明將會興建連接樓宇I及樓宇II的行人天橋A，而建築事務監督在批出額外地方及豁免地方時，亦理應已將上述規定納入有關文件內，委員會詢問，政府是否仍有可能進一步爭取興建行人天橋A。**地政總署署長**表示：

- 要注意的是，在提出提供行人天橋設施的建議前，土地契約業已批出；
- 在新填海區及新發展地區的契約內訂明提供行人天橋設施的規定並無問題，但涉及舊有契約的個案則存在這方面的問題；
- 雖然在發展大綱圖內已訂明興建行人天橋的建議，但發展大綱圖並非法定圖則，因此在法律上不可強制執行所載規定；
- 政府會竭盡所能，嘗試在發展商提交的發展計劃內加入興建行人天橋的規定。屋宇署隨後會考慮就興建及承接行人天橋的安排，向有關地段的業主提供若干優惠。地政總署會負責把這些優惠納入對業主具有約束力的契約內；

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

- 是次事件的錯誤是在20多年前鑄成的，上述規定並未在有關的法律文件中反映出來；及
- 有關的政府部門已採取適當措施，防止同類事件再次發生。

13. 關於審計署署長報告書第57及58段所述，委員會注意到即使在1998年3月，即雲咸街交通意外慘劇發生後7個月，有關方面仍向政務司司長委員會表示，並無法例規定私人發展商須在發展項目內加入行人天橋設施，亦無任何條例規定必須基於公眾安全的理由興建這類行人通道。政務司司長委員會其後作出結論，表示政府從未行使法定權力命令樓宇業主提供行人天橋出口，因為此舉會涉及賠償問題。當局或可考慮挑選一宗合適個案以試驗上述做法有何後果。要作出賠償的問題不應是主要的妨礙因素。委員會詢問當時是何人向政務司司長委員會提出上述意見，以及政府當局實際上有否挑選一宗合適個案，以試驗上述做法有何後果。

14. 署理規劃環境地政局局長告知委員會：

- 上述意見由運輸局向政務司司長委員會提出；及
- 關於政務司司長委員會得出的結論，政府當局現時仍在徵詢法律意見，查證政府可否援引《收回土地條例》及《道路(工程、使用及補償)條例》，要求樓宇I地段的業主承接有關的行人天橋。

15. 審計署署長報告書第113段指出，審計署建議政府應考慮是否需把載於發展大綱圖的行人天橋納入法定的分區計劃大綱圖內。委員會詢問這項建議是否可行。**規劃署署長**在回應時表示，政府當局在考慮是否需把載於發展大綱圖的行人天橋納入法定的分區計劃大綱圖時，必須非常審慎，因為這項規定會導致行人天橋設施須依循繁複的法律程序才能確定最終設計，而且分區計劃大綱圖隨後亦可能須作修訂。

16. 根據審計署署長報告書第42段所述，當局於1994年5月告知中西區區議會，由於政府不能強迫樓宇I地段的業主提供所需的接駁位，大部分有關政府部門均認為應擱置此事，直至樓宇I地段重新發展。為確定政府當時是否經過周詳考慮才作出該項決定，委員會要求當局提供資料，說明政府內部的“少數意見”為何，以及“大部分有關政府部門”以甚麼理據支持其論點。

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

17. 審計署在報告書第132段建議，如果日後發現有濫用豁免地方的情況，當局應研究可否在有關的批約修訂書及撥地契據中，加入徵收適當費用的條文。就此，委員會詢問如在徵收費用方面遇到困難，政府當局會否考慮施加刑罰或罰款。**署理規劃環境地政局局長**答應以書面就上述兩項問題提供補充資料。

18. **署理規劃環境地政局局長**在1999年1月16日的函件(**附錄11**)中向委員會提供下述資料：

- 審計署署長報告書第42段第2分段所指的，是當時的港島西區地政專員於1994年5月31日向中西區區議會轄下的交通及運輸委員會作出的回覆。該段所述的“大部分有關政府部門”的意見，是經諮詢地政總署法律諮詢及田土轉易處、港島規劃處、運輸署、屋宇署及路政署後得出的結果。至於“少數意見”則是援用立法權力，以協助進行興建行人天橋的工作；及
- 根據所得的法律意見，委員會建議施加的“罰款”不能以合約形式在修訂或撥地文件內訂明。協定違約金或許是適當的法律補救方法。倘業主未能讓公眾使用“批撥或豁免地方”，政府當局便可向業主追討協定違約金。地政總署署長及屋宇署署長將進一步研究這項建議。

19. 從地政總署署長在1998年12月10日公開聆訊後提供的文件，委員會得悉代表 Woodhall Company Limited 的 Wong & Ouyang & Associates(即認可人士)在1982年1月29日的函件中證實，該公司原則上並不反對在樓宇I及樓宇II之間，興建橫跨皇后大道中的行人天橋及連接設施的建議。委員會詢問政府當局有否採取任何行動跟進該函件所提各點，以及政府為何不利用該次機會，嘗試解決有關事宜。**地政總署署長**表示：

- 政府與有關樓宇的業主在80年代初無疑曾互通信件，認可人士亦曾表示其客戶願意承接有關的行人天橋。政府當局並沒有就該項承諾作出跟進，顯然是因為1975年發出的法律文件並無加入任何條文，規定樓宇I地段的業主必須承接有關的行人天橋。當時，重新發展樓宇II地段的事宜尚未明朗，而樓宇I的行人天橋接駁位置應設於何處亦未確定；及

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

——地政總署的紀錄顯示，事態直至80年代末及90年代初，當有關方面計劃重新發展樓宇II地段時才有發展。兩個地段的業主曾進行討論。然而，由於樓宇I地段的業主拒絕允許在其樓宇承接有關的行人天橋，磋商工作以失敗告終。

20. 規劃環境地政局局長在1999年5月28日的函件(附錄12)中，詳細載述當局自樓宇I認可人士於1982年1月29日發出函件後，再沒有採取任何跟進行動的理由，特別是路政處為何一直沒有聯絡認可人士，討論建議中行人天橋的工程細節。

21. 委員會從地政總署署長1999年1月16日的函件(附錄10)第(b)段得悉，樓宇I認可人士於1982年1月29日發出函件後，路政署經諮詢地政總署後曾研究建議中行人天橋的工程細節。委員會詢問當時既已知悉樓宇I地段的業主拒絕承接有關的行人天橋，而興建行人天橋的建議亦須取決於樓宇II地段會否重新發展，有關的政府部門為何仍在研究與興建行人天橋有關的工程建議。委員會亦詢問，這做法是否浪費了人力和資源。**地政總署署長**表示：

——出現上述情況，原因可能在於政府當局一直打算興建行人天橋，儘管障礙重重，但有關部門仍努力不懈，希望能達到這個目標。這做法當時也許的確浪費了政府的資源，因為樓宇II地段要到90年代初才重新發展；及

——但有一點要注意，就是有關方面早在1973年已就重新發展樓宇II地段的事宜進行討論，但要到90年代初才跟進有關建議。這大概與70年代及80年代的經濟情況出現變化有關。

22. 屋宇署署長補充：

——即使重建計劃仍在初步階段，樓宇地段的業主與屋宇署商討有關計劃的可行性，亦屬正常做法；

——樓宇I地段業主的代表律師在1973年3月15日的函件中告知屋宇署，他們計劃把樓宇I地段及樓宇II地段一併發展。在一、兩年後，有關的計劃被擱置，並決定獨立地重新發展樓宇I地段。重新發展樓宇II地段的建議則在80年代才舊事重提；及

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

——發展大綱圖已訂明在中區興建行人天橋的計劃。在有關方面計劃重新發展樓宇I地段時，政府試圖把握機會落實該項計劃。

23. 審計署署長陳彥達先生應委員會所請提出下述意見：

——政府當局應把握在1982年出現的機會。然而，興建行人天橋A的建議亦須取決於樓宇II地段會否重新發展；及

——他認為政府當局作出的努力未必白費，因為樓宇II始終有重建的可能，而政府應為提供連接樓宇I及樓宇II的行人天橋設施預先部署。

24. 關於有關官員是否知悉與樓宇II地段重新發展事宜有關的情況，以及所作努力有否白費的問題，**規劃環境地政局局長蕭炯柱先生**表示，他會翻查1982年間的來往書信，查看當時實際上發生何事。根據他曾翻閱的其他紀錄，政府一直打算在中區心臟地帶興建高架行人通道。在某階段，有關方面計劃在樓宇I及樓宇II重建時，興建連接該兩幢樓宇的行人天橋。儘管各方面不時就此事進行討論，但從未將這計劃納入有關的法律文件內。雖然他認同有必要就此事進行討論，但不明白為何未有以書面訂明有關的規定。他會查究導致這情況的原因何在。

25. 委員會重申其對於政府當局的疏忽所感到的關注，因為樓宇I地段的業主雖已在1982年表明他原則上並不反對承接建議中的行人天橋，但在1985年卻未有將提供行人天橋A的規定納入撥地契據及官契修訂書內。委員會亦質疑：

——為何此事在1982年後似乎被擱置不理，直至樓宇II地段在90年代初重新發展時才舊事重提；及

——為何當局未有充分把握因重新發展樓宇II地段而出現的機會，反而再一次錯失良機。

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

26. 地政總署署長表示：

- 根據1975年2月5日的函件所載，認可人士表示其客戶勉強接納興建行人天橋的建議。在翌日(即1975年2月6日)舉行的工務司署會議上，與會人士曾就此事進行討論；
- 在工務司署會議上進行的討論，似乎是整件事情的轉捩點，因為在這次會議席上明確指出，當局不能要求樓宇I的業主承接有關的行人天橋。從與會人士所採取的做法看來，他們似乎從未閱覽或接獲上述函件，對認可人士的提議亦未加考慮；
- 工務司署會議席上的決定，成為政府當局其後所採取行動的依據；
- 由於在1975年簽立的官契修訂書未有包括興建行人天橋的規定，因此在1982年沒有機會落實有關安排。當時的討論是在友好的基礎上進行，因為政府在法律上不能要求樓宇I地段的業主承接有關的行人天橋；及
- 至於政府為何未有利用在1982年出現的機會，要求修改有關的官契修訂書，他不宜作出評論。

27. 規劃環境地政局局長其後在1999年5月28日的函件(附錄12)中告知委員會，地政總署署長及屋宇署署長已徹底翻查有關檔案，但未能發現1975年2月5日函件所提及在1975年2月3日舉行的會議的紀錄。至於1975年2月6日舉行的工務司署會議的紀要則已找到。該份會議紀要及會議的出席人士名單已送交委員會參閱，有關文件載於附錄13。

28. 委員會察悉，在1975年2月20日(即舉行工務司署會議的15天後)發出的一份錄事(附錄14)中，首席政府地政監督指示工務司署總產業測量師(物業管理)向認可人士發出詳載各項基本條款的函件，亦即批約修訂要約書。假如首席政府地政監督曾出席1975年2月5日函件中所提及在1975年2月3日舉行的會議，以及1975年2月6日的工務司署會議，他應已知悉認可人士與政府之間的討論內容，而不會忽略認可人士在1975年2月5日函件中作出的提議。委員會就此詢問：

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

- 這項疏忽是否由於發出指示的首席政府地政監督與負責擬備批約修訂要約書的總產業測量師之間溝通出現問題所致；及
- 是否訂有任何內部程序，查核對外發出的函件內容，因為這些函件是其後擬備的法律文件的依據。

29. 地政總署署長表示：

- 首席政府地政監督既有出席1975年2月3日與認可人士舉行的會議，亦有參與1975年2月6日的工務司署會議；
- 首席政府地政監督是按照1975年2月6日工務司署會議席上所作決定及依循慣常程序行事；
- 由負責發出草擬指示的人士查核對外發出的函件內容，不是慣常程序，除非其中涉及極其重要的事情。在這次事件中，總產業測量師是按照首席政府地政監督的指示而發出函件。此外，他亦查核過其後於1975年3月17日發出的官契修訂書的內容；
- 問題似乎是因工務司署會議未獲悉認可人士曾經來函而起。由認可人士於1975年2月5日發出函件至總產業測量師接獲指示的一段時間內，顯然有所出錯，認可人士作出的提議肯定在某個步驟中被遺漏了。地政總署署長並不知道箇中原因為何，亦不能就首席政府地政監督有否犯錯作出評論；及
- 他相信出席1975年2月3日會議的人士，包括首席政府地政監督在內，現時均已退休。

30. 鑑於在行人天橋的事件中出現錯失，委員會關注到地政總署的內部查核程序是否足夠，並詢問當時有何做法可發現上述錯失。**地政總署署長**表示：

- 認可人士1975年2月5日的函件理應在工務司署會議席上提交。如遺漏了這個步驟，出席工務司署會議而又有出席1975年2月3日會議的人士，當時亦應提到該次會議上的討論；

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

- 按照慣常程序，出席會議的人員會向下屬發出確實的指示，要求他們根據會議上所協議的事項擬備文件。有關人員亦應同時致函另一方，例如認可人士，以確認在會議上通過的事項；及
- 地政總署已訂有查核及覆核法律文件的程序。

31. 委員會就同一事項提出以下詢問：

- 政府當局最初是在何時及如何發現法律文件內並沒有就行人天橋的接駁權作出明確規定；
- 當局當時有否採取任何補救措施，以解決有關問題；
- 為何當局未有及早就此事進行調查，以及為何未有及時對有關的政府官員採取紀律處分；
- 對於那些已從政府退休，但其後被證實在服務期內曾作出完全錯誤的判斷或在執行職務時疏忽犯錯的人員，當局是否仍可對其採取紀律處分；及
- 這次是否個別事件，而政府當局有否覆查其他可能出現類似遺漏的個案。

32. 規劃環境地政局局長在1999年6月25日的函件(附錄15)中表示：

- 檔案紀錄並無顯示有人曾經提問，為何在1975至1978年期間就樓宇I地段簽立的官契修訂書內，沒有特別訂明有關高架行人天橋與樓宇I連接的規定。不過，儘管在有關的契據內沒有特別訂明，但總產業測量師(估價)曾在1981年8月向樓宇I地段的認可人士建議興建一條與樓宇I連接的行人天橋，而後者更在1982年1月以書面重新確定，原則上不反對建議興建的行人天橋，以及把行人天橋由樓宇I連接至樓宇II。此事在1982至1988年年初期間並無進一步發展，主要因為樓宇II的重建事宜因當時的物業市場情況而被擱置；
- 當樓宇II的重建計劃於1988年3月重新提出時，樓宇II地段的認可人士報稱難以獲得樓宇I地段業主同意興建連接的行人

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

天橋。總屋宇測量師／港島(1)於是就有關契據的條文是否在法律上已授權政府可強令業主准許接駁行人天橋一事，徵詢註冊總署署長(田土註冊處處長／港島)的意見。後者表示政府無權強行接駁天橋，因為在契約及現有的數份官契修訂書內，均沒有特別訂明有關該項天橋連接設施的規定。有關方面在1988年4月26日的屋宇小組委員會會議上再次討論此事，並同意應就落實建議中橫跨皇后大道中的高架行人天橋設施及其需要，請其他政府部門確實表明其意見和立場。此外，當局亦應徵詢律政署的意見；

- 1989年3月，當時的屋宇地政署與樓宇I地段的業主會晤，希望後者同意連接行人天橋的建議，但結果未獲允許。註冊總署署長(田土註冊處處長／港島)在1990年10月表示，他先前提出的意見仍然有效。1991年年初，律政署亦提出類似的意見；
- 屋宇地政署署長在1991年2月19日致函樓宇I地段的業主，邀請後者出席會議，以便進一步討論此事。可是，樓宇I地段業主的代表律師在1991年10月17日作出回覆，表示其當事人拒絕再討論此事。儘管如此，有關部門仍繼續跟進，並研究興建有關行人天橋的各項方案。地政總署署長與樓宇I地段的業主現時仍繼續就此事進行討論；
- 關於當局為何未有及早調查此事的問題，政府當局現已認為有必要研究及考慮當時的詳細情況。在這方面，地政總署署長已致函當年出任有關職位的人士，搜集有助政府當局了解個案實情的資料；
- 至於紀律處分的問題，公務員事務局局長表示，政府人員從其在政府的公職服務退休後，便不再是公務人員，因此，他不受任何政府規則及規例的規管，包括不受關於操守和紀律的規則及規例限制。《1997年公務人員(管理)命令》訂明政府對公務人員採取紀律處分的權力及有關程序。根據該命令，“公務人員”的定義為“任何在特區政府下擔任受薪職位(不論該職位屬永久或臨時性質)，並在政府任何局或部門服務的人”。由於已退休公務人員並非在政府下擔任受薪職位，亦不再在政府任何局或部門服務，因此他不受適用於現職人員的紀律處分規例所約束；及

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

——地政總署署長已覆查其他所有涉及提供行人天橋的個案，並證實現時這宗個案是個別事件。

33. 委員會察悉，總產業測量師(估價)在1981年8月27日致認可人士的函件中指出，樓宇I的設計未有把興建行人天橋的結構支承及荷載能力計算在內。委員會詢問樓宇I在結構上是否確實可承托有關的行人天橋。**屋宇署署長**表示：

——屋宇署已翻查所有核准圖則，並前往有關地段作實地視察。所得結論是該樓宇的地基確實可以支承因興建有關的行人天橋而帶來的負荷量。然而，在興建樓宇I時，有關方面未有確實決定行人天橋的所在位置及連接點。現有的部分構築物未能承托有關的行人天橋；及

——從工程角度而言，現有建築物在承接有關的行人天橋方面應沒有問題，因為可進行若干補救工程，把行人天橋的負荷量轉移至該樓宇的地基。

34. 根據審計署署長報告書第48至56段所載，政府當局考慮過多項興建行人天橋A的方案。然而，截至1998年8月，當局仍未有得出任何結論。鑑於在有關的行人天橋連接至樓宇I方面出現種種困難，委員會詢問可否把行人天橋的設計改為接駁至樓宇I外面的行人路。**規劃環境地政局局長**表示，該處的行人路極難騰出足夠地方容納該行人天橋。政府當局曾考慮把行人天橋連接至戲院里的方案，但由於戲院里是一條相當狹窄的小巷，當局必須審慎研究這方案。政府當局仍然希望可將行人天橋連接至樓宇I。

35. 委員會注意到，樓宇I的業權多年來曾經歷多次轉變。從地政總署署長提供的來往書信，委員會亦得悉，政府在不同時期曾與各間公司磋商興建行人天橋A的建議。委員會審閱過的來往書信包括：

——總產業測量師(估價)於1981年8月27日致Wong & Ouyang & Associates的函件，以及後者於1982年1月29日致前者的覆函；

——屋宇地政署署長於1991年2月19日致Trillium Investment Limited的函件；

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

- Woo, Kwan, Lee & Lo於1991年5月1日致屋宇地政署署長的函件；及
- 運輸署助理署長(市區)於1993年7月29日致Cheung Kong (Holdings) Limited的函件。

委員會關注的是，政府當局有否採取足夠措施，確保與正確的對象進行磋商，以及有關地段的業主在1975至76年間作出的承諾，對其後各個業主是否仍具約束力。**地政總署署長**表示：

- 其後的業主須受到原來的批地文件及批地後發出的官契修訂書約束；及
- 樓宇I地段的業主從未作出任何承諾。

36. 應委員會的要求，**立法會法律顧問馬耀添先生**告知委員會：

- 他已根據從土地註冊處檢索所得的資料，擬備了一份顯示樓宇I地段自1975年起的業權歷史的圖表(附錄16)。Woodhall Company Limited於1975年5月成為樓宇I的唯一業主；
- 在1982年，樓宇I由3名業主共同擁有，他們分別是Woodhall Company Limited、Wayhong (Bahamas) Limited及Trillium Investment Limited。Woodhall Company Limited仍然是該樓宇大部分地方(地下部分地方及3樓以上所有樓層)的業主；及
- 於1982年由Wayhong (Bahamas) Limited擁有的閣樓，就是該樓宇用作承接行人天橋的有關部分。

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

37. 地政總署署長告知委員會：

- 假如Woodhall Company Limited並非閣樓的業主，該公司便不是有關的磋商對象，因為該公司不能就有關的行人天橋訂立任何協議；
- 對政府來說，Wong & Ouyang & Associates是行人天橋計劃的認可人士。1982年1月29日的函件只是認可人士與總產業測量師(估價)之間的通信，本身並不是洽商過程；及
- 回想起來，當時的有關政府官員應查證這些公司是否該樓宇的登記業主。然而，他無法得知他們有否這樣做。

38. 委員會詢問審計署署長，他是否知悉政府當局其時並不清楚誰是其磋商對象。審計署署長表示，Wong & Ouyang & Associates可能是這些公司所屬的整個集團的認可人士。因此，認可人士的做法可能是適當的。然而，他完全同意政府當局當時應先行查證其磋商對象的法律身份。

39. 政府當局應委員會所請，答允查證Woodhall Company Limited與Wayhong (Bahamas) Limited在1982年時存在何種關係。規劃環境地政局局長在1999年5月28日的覆函(附錄12)中告知委員會，有關的公司查冊紀錄顯示，在1982年，Wayhong (Bahamas) Limited其中兩名董事同時也是Woodhall Company Limited的董事。他亦在同一函件中告知委員會，樓宇I地段現時的業主是Harley Development Incorporate、Trillium Investment Limited及Vember Lord Limited，這些公司全為Hutchison Whampoa Limited Group的全資附屬公司。最近與政府就此事進行討論的一方為Hutchison Whampoa Limited Group。

40. 規劃環境地政局局長在1999年6月25日的函件(附錄15)中進一步提供資料，向委員會交代樓宇I不同部分在上文第35段載列的來往書信所述期間內的業權情況。

41. 關於此事的最新情況，規劃環境地政局局長告知委員會：

- 對於提供行人通道系統以改善中區的行人安全一事，政府的立場從未改變；

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

- 興建行人天橋A在技術上是可行的，有關方面已在樓宇I物色兩個行人天橋的連接點。然而，屋宇署仍須確定興建有關的行人天橋會否引致其他結構問題；
- 雖然政府在法律上無權要求樓宇I地段的業主承接行人天橋A，但當局正在研究是否有其他法律條文及某些過往紀錄，可就如何跟進此事提供一些頭緒。政府當局會審慎行事，並進一步徵詢這方面的法律意見。此外，當局亦會確保與正確的對象進行磋商；
- 即使能夠興建行人天橋，該地區行人流量的問題亦未必能夠完全解決。政府在過去數月聯同地下鐵路公司，研究在畢打街及皇后大道中一帶興建連接樓宇I、II、III、IV及V的地下通道和購物商場的方案。這個方案仍屬初步構思階段，其可行性亦有待研究；及
- 政府會同時研究興建行人天橋及地下通道這兩個方案，以期把該地區的車輛和行人交通分隔開來。由於當局正積極跟進有關事宜，故沒有需要訂定實施各項建議的時限。

42. 規劃環境地政局局長在1999年5月28日的函件(附錄12)第(g)段，載述政府的中區行人規劃策略的背景及發展情況。此外，他亦在該函件中告知委員會就興建行人天橋A的可行方案進行討論的最新進展。他表示：

- 政府當局正在研究興建行人天橋A其中兩個方案的可行性，這兩個方案分別是使用單一承重支柱及兩條承重支柱。屋宇署署長已就兩個方案訂定詳細的初步設計及初期開支預算；
- 由於律政司最近證實當局不可強迫樓宇I地段的業主允許把行人天橋連接至其樓宇，地政總署署長已致函Hutchison Whampoa Limited Group，請其同意採納上述兩個方案的其中之一；及
- 有關沿皇后大道中一帶闢設地下行人專用區的方案，地下鐵路公司已表示有興趣探討這項建議，並已就此展開初步的可行性研究。研究工作預計需時約兩個月才可完成。

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

43. 委員會詢問樓宇I地段的業主何時可就建議中各個方案作出決定，**Harley Development Incorporate**(Hutchison Whampoa Group屬下公司，並為樓宇I地庫上層、地下及閣樓的業主)**董事總經理周偉淦先生**在1999年6月15日的函件(附錄17)中表示，他已向地政總署署長作出回覆。雖然該公司全力支持以某類便利及安全的行人通道連接華人行及娛樂行的構思，但認為興建有關的行人天橋的建議並不可行。然而，該公司將會與政府通力合作，尋求更佳的解決方法。

行人天橋B

44. 鑑於在樓宇I地段興建行天橋連接設施有種種困難，委員會詢問政府當局為何仍於1992年就樓宇II地段批出額外地方及豁免地方，以供興建連接樓宇I的行人天橋。委員會亦詢問，批約條件中有否訂明提供行人天橋A的規定，而該項規定對其後的業主有否約束力。**地政總署署長**及**屋宇署署長**表示：

- 當局是根據城市規劃圖則與樓宇II地段的業主進行商討。雖然與樓宇I地段的業主進行的磋商尚未完成，但政府當局認為應把握每一機會，爭取興建其他行人天橋。當局仍抱有希望，認為涉及樓宇I地段的困難最終可獲解決，因此，當局有需要把有關規定納入樓宇II的批約條件中；
- 在批出額外地方及豁免地方時，當局已在法律文件中清楚訂明興建行天橋A及行人天橋B的規定。樓宇II地段的業主完全知悉除行人天橋A外，其樓宇亦須同時承接行人天橋B，以便把樓宇II及樓宇III連接起來。其後的業主亦須受到這些法律文件約束；及
- 興建行天橋B的圖則業已獲得核准，當局現時仍在處理工程許可證的事宜。

45. 委員會關注到樓宇II地段的契約是否已訂有確切條款，足以涵蓋在樓宇I地段重新發展時在該處建成的新樓宇。**地政總署署長**在回應時表示，據他所知，有關條款足以涵蓋興建行天橋的規定。然而，他會研究委員會提出的關注事項，並確保樓宇I地段的問題不會在任何其他樓宇出現。

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

行人天橋C

46. 委員會從審計署署長報告書第89段得悉，樓宇III的臨時佔用許可證曾三度延期，最後一次是延期至1999年6月26日。委員會詢問當局為何有關的法律文件需時如此長久才能定稿，以及屋宇署署長根據何種準則發出這類許可證。屋宇署署長解釋，由於有關方面未有完全遵從有關規定，特別是關乎興建行人天橋B及行人天橋C的規定，當局未能發出佔用許可證。地政總署署長表示，政府當局及樓宇III地段的業主均須為所造成的延誤負責。地政總署署長亦表示，當局已與樓宇II及樓宇III地段的業主達成協議，有關的地價已經付訖，而且會在數天內簽署法律文件。

47. 至於屋宇署署長簽發臨時佔用許可證而非佔用許可證的權力有何依據，屋宇署署長表示：

- 他是根據《建築物條例》第21條行使簽發臨時佔用許可證的權力。他的部門會按照個別個案的情況，評估簽發臨時佔用許可證的需要。如已給予若干優惠，有關法律文件的條款即須予修訂。當局會在所有規定均獲得遵從後發出佔用許可證；
- 在樓宇III的個案中，當局有合理理據延長臨時佔用許可證的有效期；及
- 他會查看是否訂有任何關於簽發臨時佔用許可證的內部指引。

48. 規劃環境地政局局長在1999年5月28日的函件(附錄12)中向委員會表示：

- 《建築物條例》(第123章)第21(2)條賦權建築事務監督就新建築物發出佔用許可證或臨時佔用許可證。該條例第21(6)條規定，建築事務監督在某些情況下可拒絕發出臨時佔用許可證或佔用許可證；
- 建築事務監督根據《建築物條例》第21條行使酌情決定權時，會考慮有關個案各方面的情況，並在有需要時就此徵詢法律意見。此外，獲賦予這項權力的首長級人員如有任何疑問，亦會徵詢屋宇署屋宇小組委員會的意見。屋宇署

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

又發出指示，規定如臨時許可證須延期超過一年，必須先獲得助理署長加簽批准；及

- 就樓宇III而言，屋宇小組委員會在1996年8月決定發出為期6個月的臨時佔用許可證。在作出該項決定時，小組委員會已考慮有關個案當時的情況，而且從地政總署提供的資料得知批約修訂要約書已剛剛發出，如有關的提議獲得接納，應可於數個月內簽立文件。其後的延期申請獲得批准的原因，是由於有關方面需要較多時間為文件定稿，以及為有關的撥地契據和契約修訂文件進行註冊。

49. 根據審計署署長報告書第73段，樓宇III地段的業主於1995年7月18日向建築事務監督提交承諾書，答允在樓宇III的佔用許可證發出後24個月內，自費興建行天橋B及行人天橋C。委員會詢問該承諾書在法律上對樓宇III其後的業主有否約束力。由於當局可能即將發出佔用許可證，委員會詢問有關的行人天橋將於何時興建。地政總署署長告知委員會：

- 該承諾書的效力將轉移至一份官契修訂書，該份官契修訂書會對其後的業主具約束力；及
- 有關的行人天橋可能會在24個月內興建。

50. 為回覆委員會提出的查詢，**規劃環境地政局局長**在1999年6月16日的函件(附錄18)中告知委員會：

- 樓宇III及樓宇IV的批約修訂書及撥地契據已於1999年6月11日簽立，屋宇署現正處理樓宇III的正式佔用許可證的申請。當局正在進行實地視察，以查證有關地段的工程已按照核准圖則進行，並符合《建築物條例》的規定。當局最快可在隨後一個星期發出正式的佔用許可證；
- 有關樓宇III的批約修訂書訂明，其業主必須在樓宇III的正式佔用許可證發出日期起計的18個月內，完成行人天橋B及行人天橋C的興建工程；
- 屋宇署已就行人天橋C發出展開工程的同意書。樓宇III的認可人士已口頭知會該署，有關方面現正安排為有關工程合約進行招標，希望最遲於1999年6月底批出該合約；及

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

——至於行人天橋B，雖然樓宇II行人天橋承接點的支承結構細則尚未提交屋宇署批准，但行人天橋本身的建築及結構圖則，以及樓宇III行人天橋承接點的支承結構細則，業已獲得核准。

51. 規劃環境地政局局長其後告知委員會，樓宇III的正式佔用許可證已於1999年6月23日發出。

行人天橋D及行人天橋E

52. 委員會注意到，行人天橋E雖已納入發展大綱圖，但建築事務監督卻未能說服樓宇V地段的業主把該行人天橋納入其建築圖則。導致這情況的原因是樓宇V地段的契約基本上屬沒有限制的契約，故有關方面不能申請修訂該契約。樓宇V(即興瑋大廈)的佔用許可證已在1998年4月22日發出。委員會詢問，政府與樓宇V地段的業主進行磋商是否有任何進一步的發展。

53. 地政總署署長表示，當樓宇V需要進行重建時，政府當局曾嘗試說服其業主把行人天橋E納入其建築圖則內，但最後並不成功。政府當局無法向有關業主施加興建行人天橋的規定，因此，當局不會再跟進此事。**規劃環境地政局局長**補充，由於當局對於在該處興建行人天橋的效用有所保留，現已不再值得繼續爭取在該位置興建行人天橋。政府當局會認真考慮關設地下行人專用區的方案。

54. 關於行人天橋D，**地政總署署長**告知委員會，由於在70年代並無興建行人天橋D的規定，加上與興建行人天橋A有關的難題尚未解決，如當局堅持興建該條行人天橋，實毫無意義。如樓宇I在日後重建，屆時當局會研究是否可能興建有關的行人天橋。

55. 鑑於當局已從是次事件中汲取教訓，委員會詢問政府當局會否檢討其內部監察制度，並研究是否有必要在各有關政府部門內制訂清晰的程序及指引，以提高政府當局對公眾的問責性，並防止類似事件再次發生。**規劃環境地政局局長**察悉委員會關注的事項，並答允就此提供更多資料。

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

56. 規劃環境地政局局長在1999年5月28日的函件(**附錄12**)中告知委員會：

- 根據從行人天橋個案所得的經驗，屋宇署已檢討有關的程序，以及發出經修訂的第39號作業備考，當中載列了各項改善措施；
- 屋宇署亦已擬備一套新指引，用以就涉及龐大面積的撥地決定批出適當的額外優惠。當局在諮詢業內人士後，便會把建議的指引納入供建造業專業人士參閱的作業備考內；及
- 根據行人天橋個案的經驗，地政總署已檢討有關的程序，並修訂有關提供行人天橋設施的法律文件，訂立更嚴謹的條文。該署亦已發出清晰的指示，消除與政府處理修訂契約申請時所涉各方的法律身份有關的疑慮。

57. 規劃環境地政局局長在1999年6月16日的函件(**附錄18**)中進一步告知委員會：

- 地政總署已檢討過關乎擬備法律文件的內部查核程序，並認為現行程序已屬適當和足夠；及
- 跨部門的地區地政會議現正研究各項涉及提供行人天橋設施的契約修訂，並會確保所有適用的部門規定均會納入有關的法律文件內。

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

58. 結論及建議 委員會：

法律文件不足以強令提供行人天橋A連接設施，以及興建行天橋A的其他方案

—— 譴責政府當局：

- (i) 在1975及1992年向樓宇I及樓宇II的業主批出額外地方和豁免地方時，未能向有關業主施加須興建及承接行人天橋A連接設施的規定，作為批予條件，因為該項規定並未納入樓宇I地段的契約內，亦未包括在該地段的官契修訂書及撥地契據；
- (ii) 任由有關情況持續20多年，而行人天橋A至今仍未興建，加上樓宇I地段的業權多年來出現轉變，令爭取提供行人天橋設施一事更形複雜，而且倍添困難；及
- (iii) 在磋商過程的不同階段中，由不同政府部門參與和數間不同公司進行商討，但這些公司的法律身份卻又未經確定。政府當局處理此事時內部如此混亂，令人難以置信，而且完全難辭其咎；

—— 認為種種事實均證明有需要在中區心臟地帶提供高架行人天橋系統，特別考慮到當局的既定政策是把行人和車輛交通分隔開來，而且在已被列為交通黑點的雲咸街和皇后大道中交界處曾發生致命的交通意外；

—— 察悉規劃環境地政局局長會研究落實改善區內行人流量及行人安全的政策的各個方案，包括興建行天橋及闢設地下行人通道；

—— 促請規劃環境地政局局長盡快採取措施，解決興建行天橋A、行人天橋B及行人天橋C所涉及的已知困難；

—— 認為以下情況令人費解：

- (i) 無法找到1975年2月3日會議的紀錄；

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

- (ii) 1975年2月3日會議的紀錄，以及認可人士於1975年2月5日致屋宇拓展署署長的函件，均未有在1975年2月6日的工務司署會議上提交；及
- (iii) 1975年2月6日工務司署會議紀要中所載在該次會議上達成的結論，並未提及認可人士在其1975年2月5日函件中作出的提議，更沒有加入一項具體指示，把提供行人天橋A的規定納入向樓宇I地段業主發出的批約修訂要約書內；

—— 譴責：

- (i) 當時的工務司，因為他身為工務司署會議主席，未能履行重要職責，確保政府當局擬興建行人天橋A的計劃妥為落實；及
- (ii) 工務司署會議的成員，因為他們身為政府高級官員，既未能提醒工務司署會議主席注意政府當局的計劃，亦沒有監察會議上討論事項的實施情況；

—— 對下述事宜深表詫異：當時的首席政府地政監督負責向下屬發出指示，由有關人員按一般基本條款擬備批約修訂要約書，但他在發出這些指示前，卻沒有與工務司署會議主席商討有關事宜。假如他對會議上達成的結論有所懷疑，當時理應徵詢主席的意見；

—— 對下述事宜表示詫異：儘管政府當局在其後與樓宇I地段的業主進行磋商期間，顯然已清楚知悉工務司署會議在1975年所犯的錯誤，但未有及時採取行動，調查出錯的原因，以便考慮是否應對有關官員採取紀律處分；

—— 察悉：

- (i) 政府當局已採取措施，確保日後在遇上類似情況時，會在與樓宇業主簽立的撥地契據及其他有關法律文件中訂定清楚及確切的條款，以確保有關業主在獲得當局批出額外地方或豁免地方後，會履行與提供行人天橋設施有關的責任；

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

- (ii) 已在法律文件內訂定標準條款，訂明提供行人天橋連接及支承設施的規定，以及規定在樓宇內部提供接駁行人天橋連接設施的公眾行人通道；及
- (iii) 政府日後如遇上類似情況，會嚴謹地審核有關文件如批約修訂書內所訂的契諾條款，從而確保在樓宇重建時，計劃興建的行人天橋仍可接駁至有關樓宇，並確保以精確的措辭擬備有關條款，以便當局在業主未有遵守規定時可強制執行有關條文；

延遲提供行人天橋B、行人天橋C及行人天橋D

—— 對下述事宜深表關注：

- (i) 由80年代起已計劃興建的上述各條行人天橋，至今尚未興建，政府當局希望把行人與車輛交通分隔開來，以紓緩中區心臟地帶的交通擠塞及改善該區道路安全的政策目標，亦因而未能達到；
- (ii) 自接獲樓宇III及樓宇IV地段的業主於1995年7月為興建行天橋B及行人天橋C而提交的承諾書後，至今已過了3年，但關乎提供行人天橋B及行人天橋C的法律文件到最近才定稿；
- (iii) 雖然樓宇III的臨時佔用許可證已在1996年10月發出，且曾先後三度延期，但當局最近始簽發該樓宇的正式佔用許可證；及
- (iv) 政府與樓宇III及樓宇IV地段的業主進行的磋商，主要集中於興建行天橋B及行人天橋C的事宜。至於已納入有關發展大綱圖的行人天橋D，卻未有包括在與樓宇IV地段有關的承諾書內；

—— 察悉政府當局在公開聆訊及其後的來往書信中作出肯定答覆，表明興建行天橋B及行人天橋C的工程可望於2001年或之前完成；

—— 察悉政府當局在公開聆訊中所作的承諾，即政府日後與地段業主磋商契約修訂條款時，會主動游說業主在有關的法

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

律文件內加入發展大綱圖所訂的規定，例如關乎提供行人天橋設施的規定；

- 促請政府當局研究是否有必要把發展大綱圖所示的行人天橋，納入法定的分區計劃大綱圖內；
- 建議政府盡快採取行動，確保與提供行人天橋設施有關的批約修訂書及撥地契據可從速簽立；及
- 希望當局繼續向其報告有關下述事宜的進展：
 - (i) 政府當局與樓宇I地段的業主就提供行人天橋A一事進行的磋商；
 - (ii) 沿皇后大道中一帶關設建議中地下行人專用區網絡的可行性研究；
 - (iii) 興建行人天橋B及行人天橋C的事宜；
 - (iv) 政府當局就是否需要把發展大綱圖所示的行人天橋納入分區計劃大綱圖內而進行的評估；及
 - (v) 在為建造業專業人士而設業經修訂的作業備考內訂定一套新指引，作為決定批予適當額外優惠的準則。

第3章

公共租住屋邨的管理服務

委員會察悉，審計署署長就房屋署(房署)為公共租住屋邨(公屋)提供的屋邨管理服務是否具成本效益進行審查。該項審查的範圍如下：

- 翻新空置單位；
- 小販管制；
- 屋邨技工未盡其用；
- 屋宇事務助理的調配；及
- 屋邨管理的人手數目編制。

翻新空置單位

2. 關於審計署署長報告書表二，委員會察悉，在1998年1月至8月期間，房署平均需要144天完成空置公屋單位的翻新工程，遠遠超過房署所定下57天的目標。委員會詢問，為何翻新工程需要如此長時間才能完成，以及完成翻新工程的目標時間與實際所需時間差距甚大的原因何在。

3. **房屋署署長苗學禮先生**表示，自1997年7月起，房署推行一項重大的工作流程改良計劃，藉以就核心服務制訂工作計劃，並定下評估服務表現的目標。根據新程序，翻新工程不再由顧問公司負責管理，而改由房署自行安排認可承辦商進行。按房署採納的目標，翻新工程平均應在57天內完成。審計署的審查是在房署實施新程序後隨即進行。一如審計署的審查顯示，房署在計劃實施初期未能達到目標，因為該目標可能過於急進。然而，在計劃實施後期，情況已有若干改善。

4. **房屋署物業管理總監湯永成先生**告知委員會：

- 翻新工程需時過長的另一個原因，是房署低估了所需進行的翻新工程數目。房署過去每年大約翻新16 000個單位。但在審查期間，共有22 000個單位進行翻新。因此，承辦商無法應付未有預計的額外工作量；

公共租住屋邨的管理服務

- 若干承辦商表現未如理想亦引致翻新工程有所延誤。由於工作性質使然，承辦商須在短時間內調動大量工人。在1997年建造業興旺期間，承辦商難以聘得足夠工人進行翻新工程。當時的工人合計只有約300至400人。但其後經濟情況有所改變，在同一時間僱用的工人數目曾多達900名。目前，承辦商約僱用了約700名工人，而房署亦已聘用更多承辦商；
- 房署職員只是在1997年7月才獲知會接手新的職務。職員對新工作未熟習，以致新程序在實施初期受到影響。其後，由於職員對新程序已日漸熟習，加上房署設計了一套電腦系統協助進行工作，故此在新程序實施初段後，翻新工程的時間已告縮短；及
- 目前，房署平均可在60天內完成翻新工程。與過往平均需時120天至140天，甚至最長需時200天相比，情況已有顯著改善。

5. 據審計署署長報告書第32段所載，委員會注意到，自1998年4月起，房署在達到各項工作目標方面已有進展：翻新單位的整個過程所需時間由184天縮短為58天；房署職員簽發施工通知的時間由27天縮短為約12天；承辦商的施工時間由134天縮短為43天；及房署職員檢驗及證實工程完成的所需時間由18天縮短為7天。委員會亦察悉，根據審查結果，若房署在翻新空置單位及其他方面作出改善，每年可獲得的經濟收益將高達4億6,590萬元。就上述有關數字，委員會詢問是否存在大量公帑未能用得其所的情況，以及房屋委員會(房委會)為何在多年來容許這種情況，特別是有很多家庭需要長時間輪候分配公屋單位。委員會又詢問，房委會有否在政策層面上處理該事宜，而房委會主席自其上任後曾採取何種措施解決有關問題。

6. 香港房屋委員會主席王葛鳴女士表示：

- 她在1993-94年度接任房委會主席一職。在1994-95年度，她注意到公屋單位的翻新工程需時過長。有關問題曾在不同場合提出討論。她又曾親自視察若干公共屋邨，以便更深入了解有關問題；
- 房委會同意審計署的審查結果，即在翻新空置單位一事上仍有很多地方有待改善。監察程序有不足之處是房委會主

公共租住屋邨的管理服務

要的關注事項。由於政策不能即時更改，房委會轄下各個有關委員會會不時檢討情況，並找出有待改善的地方。把顧問公司管理翻新工程的工作交由房署職員負責，便是其中一個例子；

——作為房委會主席，她必須確保房委會推行的政策得以有效實施。但在監察這些政策的實施情況時會有困難。房署在實行政策方面亦會遇到各種問題。她同意，在實施及監察程序上仍有改善餘地。事實上，房委會已要求房署加快改善步伐；

——她承認，翻新工程所需的時間較預期為長。房委會完全明白，翻新程序若可縮短，租金收入便會增加。因此，房署必須訂立目標，並盡可能按照這些目標進行工作。她相信，若有足夠監管，應可達到審計署署長報告書第32段載述的各項工作目標。事實上，房署已離那些目標不遠；

——房委會轄下一個委員會亦正在研究有關監察批准延誤個案延長時限的程序，以確保承辦商嚴格按照有關目標進行工作；及

——翻新空置單位只是房委會及房署須予處理的問題之一。房委會已開始進行改革，以解決房署組織架構臃腫所帶來的問題。

7. 房屋署署長亦表示：

——在1997年進行的工作流程改良計劃的大方向，是增加房委會及房署運作的透明度。組織內很多以往一直存在的問題現已顯露，並可作出恰當處理；及

——房署過往在職責分工及問責方面的界綫並不明確。根據該項改良計劃，房署的業務共分為4個核心範疇，而每個範疇均訂有工作計劃。首個工作計劃在1997年年中公布，而有關目標已在計劃內清楚列明。

8. 應委員會的要求，審計署署長陳彥達先生證實，根據他所獲得的資料，有關目標只是在1997年7月才制訂。

公共租住屋邨的管理服務

9. **房屋署物業管理總監**告知委員會，在1997年7月以前，當局並沒有為承辦商定下具體工作目標。承辦商平均需要92天完成翻新工程。由於當局認為該情況並不理想，故此在1997年7月實施改良計劃。

10. 委員會認為，若工作目標只是在1997年年中才制訂，顧問公司及承辦商便不應為翻新工程需時過長而受到責備。委員會詢問，究竟是顧問公司／承辦商，抑或是房署職員疏於職守，並須為在1997年以前浪費的公帑承擔責任。**房委會主席**表示：

—— 她會查明當局在1997年7月以前有否為顧問公司定下任何目標；

—— 據她記憶所及，有關翻新工程的事宜曾在房委會的委員會上討論。有關委員會當時決定應採取行政措施，以加快工程的進度。但由於結果未如理想，加上當時的情況實在令人難以忍受，故此房委會決定在1997年推行工作流程改良計劃。除了為各個業務範疇制訂更明確的目標外，該項計劃亦旨在改變房署的組織文化；及

—— 事後看來，若早些定下有關工作目標，便可能不會出現那麼多延誤個案。然而，房委會的原意是讓房署職員有一些時間嘗試作出改善。此外，亦不應假定，但凡某項政策未如理想，便須予大幅修改。

11. **房屋署物業管理總監**補充，房署在1997年以前已開始檢討有關翻新公屋單位的程序。房署在與顧問公司的合約屆滿後，便立刻推行新程序。因此，該事宜無須在政策層面上作出處理。

12. 關於審計署署長在其報告書第26段中建議，房署必須聘用更多承辦商，以分擔翻新工程的工作量，委員會詢問，房署如何聘請現有的承辦商，以及向他們分派工作，而房署會否考慮在聘用程序中加入競爭的元素。**房屋署物業管理總監**告知委員會：

—— 承辦商是經過招標程序聘用的，房署不會容許壟斷的情況出現；

公共租住屋邨的管理服務

- 房署已增加承辦商的數目。在同一時間最多曾有14個承辦商在各區進行翻新工程。若某些地區有較多空置單位需進行翻新，房署會安排較多承辦商到那些地區工作；及
- 由於無法預測哪些地區會有空置單位，房署已授權房屋事務經理指派承辦商進行工作，以便房屋事務經理可以較靈活配合市場的轉變。

13. 根據審計署署長報告書第28段，房署就工程延誤向承辦商徵收的協定違約金平均每天23元，而按每月租金中位數計算，一個公屋單位每天的租金為40元。考慮到公屋單位現時的租金低於市值租金是由於政府提供大量資助，委員會質疑協定違約金額是否足以發揮阻嚇作用，以及賠償房委會因延誤而蒙受的實際損失，特別是審計署在先前的報告書中已指出，協定違約金額應是就政府日後可能蒙受的損失而預先進行的確切評估。**房屋署物業管理總監**解釋，協定違約金額是按一項普遍適用於保養及維修合約的標準算式釐定。在於1999年7月屆滿的現行合約中，並無計及房委會在租金方面的損失。但房委會在設計適用於新合約的算式時，會考慮審計署的建議和加入租金損失的元素。公屋單位的市值租金亦會加以量化。

14. 委員會注意到，在審計署署長報告書第116段中，房委會主席表示會向準備為自己的單位進行簡單裝修工程的準租戶發放特惠津貼。委員會詢問，該項計劃是否已付諸實行及成效如何。**房委會主席**表示：

- 推行該項計劃旨在縮短周轉時間及加快轉租程序。選擇參加計劃的準租戶會獲免租3個月(租金約為數千元)，而他們須為自己的單位安排進行簡單裝修工程。至於較為複雜的翻新工程，例如喉管工程等，則仍由房委會負責；及
- 可惜，準租戶對計劃的反應未如預期般積極。房委會預期約有10%準租戶會參加該項計劃，但結果只有2%選擇接受津貼。房委會現正檢討該項計劃，並考慮將其範圍擴大至涉及較複雜翻新工程的個案，以取得更大的成本效益。

15. 委員會詢問，為何房署向準租戶發放的津貼額並非17,000元，即房署發出的施工通知的平均價值。**房屋署物業管理總監**在回應時表示，按照現行計劃，準租戶只需進行鋪砌瓷磚等簡單修飾工程，估計約4,000元已經足夠。房署發出的每項施工通知平均價值為17,000元，是因為所需進行的翻新工程較為複雜，例如更換洗滌槽及喉管。

公共租住屋邨的管理服務

16. 應委員會的要求，署理房屋署署長鄔滿海先生提供了一份題為“空置單位翻新工程”的文件，載述有關翻新工作程序的補充資料。該文件載於**附錄19**。

17. 在回覆委員會在第2次公開聆訊上提出的問題時，**房屋署物業管理總監**澄清，房署的文件第1部分(a)段中提及的空置單位編配及標準事宜小組委員會，是1992年在房委會轄下成立的一個專責委員會，負責編配空置單位及制訂翻新標準。由於有關工作已由房署接辦，該委員會在1996-97年度解散。

18. 根據房署的文件第2部分(a)至(c)段，房署曾聘請3間顧問公司負責翻新工程，而在1994年4月至1997年3月期間，房署合共向顧問公司支付7,678萬元。在該段期間，顧問公司處理翻新工程的指定完工時限為3個月。在1997年，實際所需的時間平均為92天。基於上述資料，委員會詢問，房署如何定出完工時限為3個月，以及為何不早些採用57天的工作目標。委員會又詢問，當局是否浪費了該7,678萬元。

19. **房委會主席**表示：

——她在1993-94年度便已留意此事，並質疑是否需要3個月才完成翻新一個中等面積公屋單位的工程。然而，房署當時已聘請顧問公司。按她的建議，房署開始精簡翻新工作的程序。其後，房署仍要經過若干時間才定出57天的目標；

——正如房署的文件第1部分(c)段所載，房署進行初步檢查及最後視察所需的時間已然縮短，藉以改進翻新工作的程序。事後看來，任何人均可輕易得出結論，就是有關程序應可早些縮短。然而，當時的情況亦須予考慮；及

——房委會一向致力改善其運作，藉以提高效率。興建公共屋邨所需的時間便是其中一例。公屋的建築期已由最長約60個月縮短至47個月。房委會取得該項成果全憑多方面因素配合，其中包括實施更完善的行政安排。

公共租住屋邨的管理服務

20. 房屋署物業管理總監補充：

- 顧問公司在考慮工人的供應情況和翻新工程的實際工作量後，才定出3個月的目標完工時限。在1992年期間，由於地產市道蓬勃，裝修行業出現勞工短缺的情況。但在其後數年，房署已可逐步將工人數目由約400人增加至900人；
- 由於顧問公司亦須負責對有關單位進行初步檢查及最後視察，故此在工作量驟增的情況下，顧問公司實難以縮短工作流程；及
- 在1994年，房署開始檢討翻新工作的程序。根據顧問公司的經驗，房署定下57天的目標，並沿用顧問公司的做法，聘請同一個承辦商負責建築工程和屋宇裝備項目，以確保兩方面工作可更加配合和節省時間。

21. 署理房屋署署長在1999年5月29日的函件(附錄20)中，就委員會提出的若干事項進一步提供資料。該函件主要提到：

- 在1999年3月及4月，翻新工程的完工時間由1997年的92天分別縮短為55.17天及57.63天，因此而帶來的額外收入分別為389萬元及341萬元；及
- 在定下3個月的目標完工期限時曾考慮的因素包括：
 - (i) 當時建造業可提供多少人手應付房署的大量翻新工程；
 - (ii) 顧問公司的資源；
 - (iii) 翻新工程預計的規模和範圍；及
 - (iv) 顧問公司需進行多少協調工作。

22. 應委員會的要求，審計署署長在1999年6月16日的函件(附錄21)中進一步提供資料，說明房署在不同時期就完成翻新工程定下的目標時間和實際所需時間。

公共租住屋邨的管理服務

公共租住屋邨內的小販管制

23. 委員會察悉，截至1998年10月1日，房署有147隊特遣行動股工作隊，整個編制共有490名人員，負責管制公共屋邨內的違例販賣活動。根據審計署署長報告書第55段，截至1998年12月，在169個公共屋邨中有59個沒有小販，33個屋邨平均有1至4個小販，其餘77個屋邨的小販數目在5個或以上。委員會就這些數字詢問，調派特遣行動股在小販販賣活動不算嚴重的92個屋邨執行管制職務，是否具成本效益。委員會又質疑只要求特遣行動股在辦公時間內執勤是否有理據支持，因為小販多數集中在黃昏及清晨進行販賣活動。

24. 房屋署署長表示，他大致上接納及歡迎審計署署長的意見。但在管制小販的工作方面，他則有若干保留。據他了解，小販販賣活動有其獨特的模式。即使在某屋邨內不見有小販販賣，亦不應假設該屋邨沒有小販，因為他們可能只是未被發現。若這些屋邨沒有特遣行動股執勤，小販可能會再度活躍。

25. 房屋署物業管理總監補充：

- 在1998年12月，房署檢討公共屋邨內違例販賣的情況，並發現實際問題較審計署署長報告書所載述的情況嚴重。若減少特遣行動股的數目，違例販賣的情況將會惡化；
- 自1999年4月起，由服務承辦商僱用以協助管制小販的小販管制護衛員數目由393人減至289人。對於販賣活動不嚴重的屋邨，房署會調派較少小販管制護衛員執勤。此舉每年可節省約2,000萬元；
- 特遣行動股過去只是在辦公時間內執勤，但他們現在需要分兩更由上午7時至午夜12時輪班工作，在小販最活躍的時間執勤。由於需要超時工作的情況減少，屋署可減少支付逾時工作津貼，從而節省開支；及
- 派駐在各屋邨辦事處的前線人員亦須負責小販管制職務。

26. 根據審計署署長報告書第52段，房署在1998年10月1日應已將特遣行動股中二級工人的職位編制由441個減至294個。但審計署注意到，在1998年11月，二級工人的在職人數為345名，即特遣行動股仍有51名剩餘的二級工人在職位被刪除後尚未獲重行調派。委員會詢問為何仍有

公共租住屋邨的管理服務

51名二級工人未獲重行調派。**房屋署物業管理總監**在回應時表示，他們已獲調派往各屋邨擔任執法職務，對付違例泊車和阻塞店外街道的問題。

27. 鑑於在租者置其屋計劃實施後，由私人物業管理公司管理的公共屋邨數目將會增加，委員會詢問，房署會否考慮精簡特遣行動股的人手數目編制。**房屋署物業管理總監**表示：

- 房署已重新編配特遣行動股的人手，現時每個工作隊只有一名管工及兩名二級工人。這些工作隊的一級工人已被調派負責屋邨辦事處的其他職務；
- 房署無意進一步精簡特遣行動股的人手，因為部分公共屋邨的違例販賣活動仍然猖獗。由於管工獲賦權逮捕違例小販，以及檢取和處置他們的用具和貨物，因此，特遣行動股可充分發揮阻嚇作用；
- 但若違例販賣的情況有所改善，房署會檢討有關的人手編制，甚至考慮在日後將特遣行動股工作隊解散；及
- 房署現時已為一級工人及二級工人舉辦再培訓計劃，以便他們可擔當其他職務，例如園藝工作，或轉為技術工人。

28. 由於房署正與兩個市政局商討由它們接手負責管制小販的職務，委員會詢問該事有何進展。**房屋署物業管理總監**表示，局署曾與市政總署及區域市政總署進行初步討論。該兩個部門已知道每年出售予租戶的公屋單位約有25 000個，而租戶購置公屋單位的趨勢預計將會延續。因此，由房署繼續執行管制小販的職務並不合宜。然而，由於兩個市政局的前景尚未明朗，有關商討已暫時中止。該建議現已交由有關政策局跟進。

屋邨技工未盡其用

29. 委員會從審計署署長報告書第64段得悉，審計署認為房署未有充分善用716名屋邨技工，以致他們的空閒時間約佔可用工時的50%。委員會對屋邨技工的空閒時間偏高表示關注，並詢問房署有否採取任何措施，改善他們的生產力。**署理房屋署署長**及**房屋署物業管理總監**告知委員會：

公共租住屋邨的管理服務

- 屋邨技工負責在公共屋邨的住戶單位和公用地方進行簡單的保養及小型修葺工作。由於市場上有大量維修工人可供聘用，房署正考慮准許租戶選擇使用這些工人的服務。儘管如此，屋邨的例行保養及緊急維修工作仍會由屋邨技工負責；
- 為提高屋邨技工的生產力，房署會要求他們負責更多目前分別由維修保養承辦商及園藝工程承辦商負責的小規模工程及園藝工作；及
- 總屋宇事務助理現時須負責編備屋邨技工的工作時間表。自1999年2月起，房署已改善其電腦系統，以便可發出施工通知，並正確記錄和計算屋邨技工的工作量。根據最新的電腦紀錄，屋邨技工的工作量已提高至可用工時的84%。

30. 儘管有上述各項措施，但委員會關注到把服務承辦商的維修保養及園藝職務交由屋邨技工負責是否具成本效益。**房委會主席**告知委員會：

- 房委會亦關注屋邨技工空閒時間偏高的問題，並會確保該問題獲得妥善解決；
- 房署職員以往的職責分工過於仔細，故此難以指派他們擔當額外的工作；
- 房署會探討可否將有關的屋邨技工重行調配，以確保他們有足夠的工作。房署最終的目標是將他們的工作量提高至100%；
- 為達致上述目標，房署會將維修保養及園藝職務交由屋邨技工負責，並密切監察他們的工作量，以及為他們提供訓練，藉此改進他們的技能，使他們可負責額外的職務；及
- 在現行機制下，房署在裁減員工方面會有困難。因此，房委會正考慮在日後進行改革時引入私營機構參與提供服務。

公共租住屋邨的管理服務

31. 委員會關注到房署如何處理編制中的過剩員工，並質疑屋邨技工未獲分派足夠工作是否高層管理人員的過失。委員會又質疑房署有否設立內部監察制度，以確保高層管理人員可有效監督屬下員工。**署理房屋署署長及房屋署物業管理總監**表示：

- 在政策上，房署會在部門內重行調配屋邨技工，並提高他們的生產力。如有需要，房署會尋求公務員事務局協助研究這些員工可否轉往其他部門工作。若房署認為即使在重行調配人手後仍須刪除若干職位，便會考慮裁減有關員工。但房署只會在最後才採取這做法。過剩員工的數目亦會因自然流失而減少；
- 房署明白，重行調配人手雖可即時提高員工的生產力及節省部門開支，但只是一項過渡性措施。長遠而言，有關員工必須充實自己，增加競爭力。房署希望透過再培訓計劃，使有關員工有較大機會轉往私營機構任職。房署現正就再培訓計劃徵詢員工的意見，仍有待他們作出具體回應；
- 房署的管理階層須為屋邨技工過往未獲分派足夠工作承擔責任。管理階層正就各項已察覺的問題積極尋求解決方法，並不時設法改善部門內的管理及監察制度；及
- 自1998年10月起，房署實施一連串行政措施，藉以改善各級別員工的問責性。除了編備屋邨技工的工作時間表外，總屋宇事務助理亦須每日向其下屬簡介各項工作的先後次序，以及抽查員工的表現。上述各項工作均須向房屋事務經理匯報。房屋事務經理全權負責其管轄屋邨內有關員工管理的事宜，並須向總部報告屋邨的人手情況。若某屋邨的人手過剩，有關員工會被調回總部或派往其他公共屋邨工作。

32. **署理房屋署署長**在1999年5月29日的函件(附錄20)中向委員會表示：

- 房署在1995年設立一個稱為“維修保養資料系統”的電腦系統，藉以改善屋邨技工的工作紀錄系統，並加強監察他們的表現。房署會不時發出行政指引，微調該系統的運作；

公共租住屋邨的管理服務

- 在1996年7月，房署發出屋邨統理處第20/96號通告，詳細列明調配屋邨技工的有關指引，以及屋邨各級別督導人員的職責。督導人員須確保屋邨技工調派得宜及充分善用，並為此承擔共同責任；及
- 房署承認在過去數年，由於聘用服務承辦商進行園藝工作，以致屋邨技工的工作量受到影響。房署自1998年起已採取行動，增加屋邨技工的職務，並加強監督他們的調配情況。

屋宇事務助理的調配

33. 委員會察悉，截至1998年10月1日，房署為各公共屋邨而設的屋宇事務助理職系編制，共有1 534個職位。屋宇事務助理負責管理各屋邨大廈的物業狀況、公用地方及其他設施。他們並協助為公共屋邨居民提供管理和租務服務。委員會又察悉，自1994年9月起，由服務承辦商僱用的大廈護衛員及大廈護衛員監督在公共屋邨提供護衛服務。根據審計署的審查結果，由大廈護衛員及大廈護衛員監督履行的職責與屋宇事務助理的職責有重複。委員會詢問，房署會否考慮審計署的建議，減少屋宇事務助理的數目，從而節省職工成本。

34. 房屋署物業管理總監表示：

- 大廈護衛員及大廈護衛員監督主要負責在公共屋邨提供護衛服務，而屋宇事務助理的職責較為廣泛，包括處理租戶的投訴及檢查屋邨內的各項裝備，例如火警警報系統；
- 為解決工作重複的問題，房署已在提供24小時護衛服務的公共屋邨實施新安排，將所有大廈護衛員監督解散，而其職務則交由屋宇事務助理負責；及
- 房署並非刻意要留用所有屋宇事務助理，而不計他們的工作量多少。一如前述，若有關員工的工作量不足，房署會調派他們擔任其他職務。房署只會在最後才考慮將他們裁減。解決問題的長遠方法是讓私營機構更多參與屋邨管理服務，以便房署的員工可逐步轉往私營機構任職。

公共租住屋邨的管理服務

35. 考慮到兩個有關職位在薪酬方面的差距，委員會詢問，以屋宇事務助理取代所有大廈護衛員監督的做法是否具成本效益，以及當局有否長遠措施解決該問題。**房委會主席**表示：

- 在1994年推行僱用大廈護衛員的計劃時，根據房委會的理解，屋宇事務助理的數目將會減少，因為他們的部分職務會由大廈護衛員及大廈護衛員監督負責。房委會是基於是項假設才批准該計劃；
- 然而，屋宇事務助理的自然流失率偏低，而房署在調派有關員工往其他職系方面有很大掣肘；
- 另一方面，由於屋宇事務助理有較豐富的物業管理知識和經驗，因此不可能以大廈護衛員監督取代屋宇事務助理；及
- 由於大廈護衛員監督是以合約形式聘用，他們在合約屆滿後便會被解散。

36. 據審計署署長報告書第82段所載，根據房署在1991年進行的工作記錄研究，屋宇事務助理約38%的職務可由大廈護衛員監督負責執行，房署每年可因而節省5,300萬元。委員會詢問，預期可節省的5,300萬元是否按1991年的薪酬水平計算，以及房署在1991年以後有否進行另一次工作記錄研究，以更新有關資料。**署理房屋署署長及房屋署物業管理總監**告知委員會：

- 預期可節省的5,300萬元是按大廈護衛員監督及屋宇事務助理最近的薪酬水平計算；
- 房署在1991年以後並沒有進行另一次工作記錄研究。雖然現時的有關比率應該較低，但房署不會質疑審計署的計算結果；及
- 房署現已採用電子巡邏監察系統記錄大廈護衛員的工作量。

公共租住屋邨的管理服務

私營機構更多參與房屋委員會屋邨管理及維修保養服務

37. 委員會注意到，在審計署署長報告書第116段中，房委會主席表示房委會正以全新角度審視屋邨管理服務的問題，以期重整提供這些服務的方式。房署已委聘顧問公司進行研究，探討可否通過某種模式的公營化或私營化，讓私營機構更多參與屋邨管理及維修保養服務。委員會又察悉，署理房屋署署長提供了一份題為“有關私營機構更多參與房屋委員會屋邨管理及維修保養服務的資料摘要”的文件(附錄22)，當中詳細載述顧問研究的背景、顧問公司就私營機構更多參與屋邨管理及維修保養服務提出的意見和建議，以及房委會的決定。

38. 委員會邀請房委會主席向其簡介有關該事的最新進展。她表示：

- 在過去數年，房署架構臃腫及編制龐大的情況愈趨明顯，這個存在已久的問題不容易解決；
- 在1997年，房署嘗試藉推行提高管理質素計劃處理有關問題。雖然該計劃獲得房署職員積極回應，但始終未能解決所有已察覺的問題；
- 房委會要面對兩個問題：第一，房委會的運作成本較私營機構的成本高出很多。解決方法之一是控制運作成本，但房委會在這方面的權力有限。第二，房委會要面對應否將更多服務外判予私營機構的問題。房委會若將服務外判，便須確保能維持服務水平和減低運作成本；
- 基於上述背景，房委會決定聘請顧問公司探討可否讓私營機構更多參與屋邨管理及維修保養服務。顧問報告在社會上引起廣泛討論，而房署職員亦有強烈反應；
- 房委會仍在研究顧問報告的建議，特別是有關在5至7年內把所有服務逐步移交私營機構的方案。房委會雖然贊同該方案，但需要一些時間研究移交服務的範圍和步伐。房委會已成立專責小組研究實施計劃，並會在6個月內向房委會提交報告；
- 房署職員曾提出第六個方案，藉以提高房署的競爭力，以便部分服務可交由房署員工負責；

公共租住屋邨的管理服務

- 與此同時，房委會又聘請另一間顧問公司，負責研究如何全面精簡房署的架構；及
- 雖然房委會決意要解決所有問題，但不會低估所涉及的困難。

39. 委員會關注到，由於精簡房署架構的顧問研究是由房署的高層管理人員委託進行，有關的研究結果會否公平，以及當中會否涉及利益衝突。**署理房屋署署長**表示，該項研究會涵蓋整個部門，並評估有否需要精簡各階層的架構。房署會協助搜集研究所需的資料，並確保整項研究在公平合理的情況下進行。房署歡迎員方提出任何意見。顧問研究報告一經備妥，即會送交房委會考慮。

40. 委員會詢問有關聘請顧問公司就精簡房署架構進行研究的決定在何時作出，**署理房屋署署長**及**房委會主席**在回答時表示，房委會及房署一直都知道房署的架構臃腫，以及運作成本偏高。在1997年推行提高管理質素計劃後，有關問題更為明顯。房委會及房署當時認為有必要聘請獨立顧問公司，就如何精簡房署的架構及降低運作成本提供意見。

41. 至於兩項顧問研究的報告會在何時公布，**房委會主席**告知委員會，房委會已接納有關私營機構更多參與提供服務的顧問研究報告，並已成立專責小組研究如何實施逐步移交服務的方案。房委會亦會研究員方提出的第六個方案。房委會預期專責小組會在6個月內提交報告。至於精簡房署架構的研究，顧問公司須在6個月內提交報告。由於署方需要時間徵詢員方的意見，該報告提出的建議將不會在2000年年中之前實施。

42. **結論及建議** 委員會：

翻新空置單位

- 察悉房屋委員會主席的說法，即儘管她本人親身參與其事，而房屋委員會(房委會)轄下專責小組亦致力監察和縮短目標時間，但翻新工程所需的時間仍未如理想；
- 對於下述事宜表示詫異：翻新工程未能按目標在57天內完成，而翻新空置單位平均需時144天實在過長，以致房署損失租金收入，並延長了輪候公屋單位的時間；

公共租住屋邨的管理服務

- 對於前任房屋署署長在1993年至1996年期間過分倚賴顧問公司管理翻新工程，以及未能密切監察顧問公司的表現，表示極為詫異。這些情況顯示房屋署(房署)管理階層疏於職守，未能履行其監管職責；
- 建議房屋署署長在未來6個月內檢討翻新工作的程序和57天的目標時間，以確定該日數是否在可行情況下最短的目標時間，以及有否任何地方可再作改善；
- 促請審計署署長跟進該項檢討；
- 察悉房屋署署長已承諾，房署會根據就工程延誤而可能蒙受的損失預先進行的確切評估，調整協定違約金的款額；

公共租住屋邨內的小販管制

- 鑑於公共屋邨的違例販賣活動日見收斂，未如以往般猖獗，深切關注到每年花費1億6,100萬元來進行管制小販販賣活動的工作，是否具成本效益；
- 對於房署把過多資源用於沒有發現販賣活動的公共屋邨表示詫異；
- 對於有51名剩餘的二級工人在職位被刪除後仍留在特遣行動股工作表示關注；
- 建議除削減小販管制護衛員的數目外，房屋署署長亦應：
 - (i) 進一步檢討特遣行動股工作隊的人手需求，以決定可否削減二級工人的數目；及
 - (ii) 從速採取行動，重新調配過剩的二級工人；

公共租住屋邨的管理服務

屋邨技工未盡其用

- 對於屋邨技工的實際工時僅佔可用工時的43%表示震驚；
- 察悉房署現正採取措施，提高屋邨技工的生產力，並會根據個別屋邨的工作需要，檢討屋邨技工的人員編制比例；
- 得悉房署沒有就保留維修保養合約及園藝工程合約與把小規模工程及園藝工作交由屋邨技工負責作一比較，以確定何種安排較物有所值；
- 建議房屋署署長應考慮上述比較的結果，並確保房署採用最物有所值的安排；

屋宇事務助理的調配

- 對於下述事宜表示深切關注：儘管房署早在1994年9月房委會通過推行加強護衛服務的計劃時，已知道屋宇事務助理與大廈護衛員的工作有所重複，但房署仍遲遲沒有採取行動解決有關問題；
- 對於房署高層管理人員未能明確界定屋宇事務助理及大廈護衛員的職務，並且未有考慮到兩個職位的職工成本差距甚大表示關注；
- 對於下述事宜表示關注：總屋宇事務助理及房屋事務經理未能履行本身監察職責，確保其督導的員工得以人盡其用；
- 建議房屋署署長應考慮設立一套妥善的時間記錄系統，以便監察屋宇事務助理進行的所有工作、編排工作先後次序，以及制訂管理方面的決策；
- 察悉房屋署署長已實施新安排，將所有大廈護衛員監督解散，而其職務則交由屋宇事務助理負責；

公共租住屋邨的管理服務

房屋委員會就屋邨管理服務及房屋署架構進行的檢討

- 對於下述事宜表示深切關注：若所有公共屋邨採用與租者置其屋屋邨相若的精簡員工架構，房署便可減省28%人手及每年節省3億7,200萬元，但房署並無採取行動，將之付諸實行；
- 察悉房屋委員會主席所提供最新的資料，當中講述房委會正在探討其他有助提高房署職員生產力及競爭力的方法，其中包括公司化、私營化及私營機構更多參與提供服務；
- 促請房委會完成對租者置其屋屋邨的新人手數目編制的檢討工作，並從速採取有效措施，以確保公共屋邨所有管理隊伍採用精簡的員工架構；
- 建議房署不但要確保前線人員編制精簡，亦應藉此機會檢討及精簡中央行政部門(包括租務管理服務)的員工架構，以便提高整體工作效益和節省開支；
- 促請公務員事務局局長向房署提供支援及協助，以確保房署在管理其屬下員工方面可作最靈活的安排；及
- 希望獲悉有關下述事項的結果：
 - (i) 檢討翻新工作的程序；
 - (ii) 調整協定違約金的款額；
 - (iii) 有關將公共屋邨的管制小販職務交由市政總署及區域市政總署負責的商討；
 - (iv) 檢討特遣行動股工作隊的人手需求；
 - (v) 把維修保養承辦商及園藝工程承辦商的職務交由屋邨技工負責的事宜；

公共租住屋邨的管理服務

- (vi) 檢討下列職位的人員編制比例及重新調配事宜：
 - (a) 二級工人；
 - (b) 屋邨技工；及
 - (c) 屋宇事務助理；
- (vii) 檢討租者置其屋屋邨的新人手數目編制；
- (viii) 檢討房署的員工架構；及
- (ix) 專責小組就私營機構更多參與屋邨管理及維修保養服務顧問研究報告所提建議進行的研究。

第4章

興建葵涌高架道路

委員會察悉審計署署長曾就興建葵涌高架道路一事進行審查。葵涌高架道路是三號幹線的主要路段，屬機場核心計劃其中一個基本工程項目。葵涌高架道路合約在1993年4月批出，合約工程原定於1996年9月完成，當中包括設計和興建主幹高架道路(即非機場鐵路工程)及有關的機場鐵路，後一項工程是由香港地下鐵路公司(地鐵公司)委託政府進行。據審計署所述，由於工程受阻，葵涌高架道路承建商就延遲完工日期和額外費用提出300多項索償。有關的索償透過調解獲得解決，結果政府須支付3億6,500萬元予葵涌高架道路承建商。由於多項索償均與機場鐵路工程有關，因此政府向地鐵公司討回2億3,400萬元。餘下的1億3,100萬元由政府承擔，作為葵涌高架道路合約的額外費用。

2. 委員會察悉審計署署長曾研究：

- 導致葵涌高架道路承建商提出索償的事情；及
- 銜接工程的安排是否適當。

3. 據審計署署長報告書第15至17段所載，路政署知悉在葵涌高架道路合約招標時，機場鐵路的設計工作尚未全部完成。因此，機場鐵路工程是根據暫定工程數量納入葵涌高架道路合約內，而路政署可在葵涌高架道路合約生效後，才選擇是否指示承建商進行該項工程。即使負責葵涌高架道路合約的工程師(葵涌高架道路工程師)已指示葵涌高架道路承建商把機場鐵路工程納入葵涌高架道路合約內，地鐵公司在此較後階段仍要求修改設計。非機場鐵路工程和機場鐵路工程的設計查核工作，分別在招標日期起計8個月及29個月後完成。基於上述情況，委員會詢問：

- 路政署有否遵守工務局技術通告第6/91號所載工務工程的詳細設計須在招標前完成的規定；及
- 有否設立機制審核對機場鐵路設計所作的修改。

4. 路政署署長梁國新先生告知委員會：

- 在進行招標時，地鐵公司已定出機場鐵路的設計，而在鐵路路線方面亦達成了協議。可惜，地鐵公司在招標結束後告知路政署要修改機場鐵路的設計，但實際如何修改則尚未確定；及

興建葵涌高架道路

——在審核設計方面，根據慣常程序，政府工程顧問須在招標前向路政署提交整套經一名合資格獨立設計師查核的設計計算資料。就機場鐵路工程而言，由於地鐵公司在較後階段發出指示，要求修改設計，因此設計查核工作在招標結束29個月後才有結果。

5. 工務局局長鄺漢生先生指出，有關部門已遵照工務局技術通告的精神行事。在進行招標時，部分主要與機場鐵路工程有關的詳細設計仍未備妥。一般而言，所有詳細設計均會在招標前完成。機場鐵路工程的情況相當特殊。

6. 地鐵公司工程計劃總監柏立恒先生亦表示：

——在1992至1994年期間，中英兩國政府就機場鐵路工程項目進行磋商，但並未就此作出確實承諾，而地鐵公司與政府亦未有訂立任何財務支持協議；

——由於機場鐵路是葵涌高架道路整體工程其中一部分，故政府有必要預早作出某些決定，並向財務委員會(財委會)申請批准撥款，以便進行有關工程。葵涌高架道路工程是在地鐵公司確定詳細設計前，按機場鐵路的初步路線設計及假定荷重進行；及

——地鐵公司在1993年展開有關工程的詳細設計工作。該公司就機場鐵路的鐵路道盤、荷重及避車側線作出決定後，即向葵涌高架道路承建商提供確實設計資料。

7. 基於以上各點，委員會詢問：

——有否考慮在合約生效後修改設計會造成的財政影響；

——有否就未能確定工程設計所引起的困難向有關當局(例如新機場工程統籌署)作出報告；及

——在1993年9月向財委會申請批准撥款時，有否把這些困難告知財委會。

興建葵涌高架道路

8. **地鐵公司工程計劃總監**表示，地鐵公司知悉在較後階段發出修改設計的指示在財政上會構成影響。事實上，把機場鐵路工程以按量計價項目的形式納入葵涌高架道路合約內，已反映了這點。

9. **路政署署長**表示：

——路政署明白修改設計會導致葵涌高架道路承建商提出索償。然而，由於當時地鐵公司尚未確定其要求，因此路政署並不知道修改設計在財政上會造成多大影響；

——由於機場鐵路工程是由地鐵公司委託政府進行，故雙方已就如何處理該工程項目達成協議。一向以來，葵涌高架道路工程師的意見都納入考慮範圍內。地鐵公司亦有派代表出席所有會議，因而清楚了解本身的財務責任；及

——在1993年9月24日發出的財委會文件第13(c)段指出，有些屬三號幹線結構的相關工程，例如設置避車側線、緊急下車平台、橋台和對鐵路道盤所作的一些改動，將會以更改項目的方法納入葵涌高架道路合約內。

10. **工務局局長**表示，他相信各有關部門均了解這情況。上述財委會文件亦載明，工程設計可能會作出修改。

11. **路政署署長**在1999年5月17日的來函(附錄23)中補充：

——路政署與地鐵公司採取了一項雙方均認為可以接受的安排，以落實設計及工程方面的修改建議。如雙方未能就各項修改建議達成協議，此事會交由新機場工程統籌署作最終決定；及

——各有關方面(包括新機場工程統籌署)均相信確有需要修改設計，使機場鐵路安全運作，並同意向財委會建議將要求作出的設計修改納入葵涌高架道路合約內。

12. 根據從機場鐵路工程一事汲取的教訓，委員會詢問，如有一些未能完全符合有關工務局技術通告所載規定的工程項目預計會帶來額外財政承擔，政府當局會否考慮在向財委會提出撥款申請時，一併提交財務風險評估資料。**庫務局局長俞宗怡女士**表示：

興建葵涌高架道路

- 機場鐵路是一項非常獨特的工程項目。大部分工務工程項目均不會按如此緊迫的時間表進行籌劃。事實上，工程項目的設計工作會在向財委會提交撥款申請前完成；
- 就按量計價合約而言，工程師負責估計工程項目的最終造價。至於須進行甚麼跟進工作，則視乎當時所能掌握的資料而定；
- 大部分工程合約都會預留一筆應急款項。該筆應急款項的估計數額，視乎準備工程完成了多少而定；及
- 她會就委員會的意見作出跟進。

13. 委員會察悉，在審計署署長報告書第46段中，審計署建議應盡量避免在工程合約生效後對設計作出重大改動；如對設計作出任何修改，應在切實可行範圍內盡快通知承建商。委員會又察悉，據審計署署長報告書第37及45段所載，由於葵涌高架道路工程師不希望葵涌高架道路承建商停工，因此他並無及時通知葵涌高架道路承建商對設計所作的修改。結果，葵涌高架道路承建商就替代設計所進行的部分工作變得白費，而地基亦須重新設計。由於事件涉及公帑，委員會詢問：

- 修改機場鐵路的設計是否無可避免；
- 有否及時通知葵涌高架道路承建商這些設計上的修改；及
- 為何不押後進行機場鐵路工程。

14. 路政署署長表示：

- 在大部分情況下，應避免在工程合約生效後對設計作出重大改動；
- 就機場鐵路而言，確有充足理由需要修改設計，因為地鐵公司要求對設計作出的修改，對機場鐵路的運作至為重要；
- 葵涌高架道路工程師在1993年8月並無正式通知葵涌高架道路承建商對設計所作的修改，因為其雖然獲悉地鐵公司的要求，但未能提供任何確實數據，讓承建商據以修改設

興建葵涌高架道路

計。與此同時，葵涌高架道路工程師亦不能要求葵涌高架道路承建商停止設計工作，因為地鐵公司最終可能不會對有關設計作任何修改；及

—— 葵涌高架道路工程師在接獲地鐵公司的確認通知後，隨即告知葵涌高架道路承建商各項設計上的修改。

15. 工務局局長亦表示：

—— 即使政府要求葵涌高架道路承建商停工，該承建商仍可提出索償。因此，政府要求葵涌高架道路承建商繼續進行工程，直至地鐵公司對修改設計一事有決定為止；及

—— 機場鐵路是一個非常特殊的工程項目。由於機場鐵路的路線與三號幹線大致相同，故此，該鐵路的施工時間表必須和三號幹線配合。

16. 地鐵公司主席蘇澤光先生解釋：

—— 在1992年，對於香港只應興建新機場，還是應興建機場和機場鐵路的問題，社會上仍有不少爭論。由於有關工程項目存在種種不明朗因素，機場鐵路的詳細設計工作在1993年才展開；

—— 地鐵公司在1993年年底至1994年年初，才較清楚確定機場鐵路的前景；及

—— 地鐵公司已考慮到因各項不明朗因素而可能出現的索償問題，並按專業標準釐定預留的應急款額。最後，地鐵公司可在350億元的原有預算範圍內完成整項工程。

17. 路政署署長應委員會的要求，在1999年5月17日的來函(附錄23)中進一步解釋他為何接納葵涌高架道路工程師於1993年8月提出的建議，不把設計上的修改告知葵涌高架道路承建商，以及他是否有權這樣做。該函件所載要點綜述如下：

—— 地鐵公司曾分別在1993年4月29日及6月16日表示，機場鐵路須設置避車側線和採用一種較重型的鐵路道盤。到1993年8月底，葵涌高架道路工程師仍在籌劃重新設計工作

興建葵涌高架道路

及擬備修訂荷重表，因而未有任何確實數據。有關工程師當時所作的判斷是，如把設計上的修改告知葵涌高架道路承建商，該承建商便會立即停止其設計工作，以待當局提供確實數據，而且更會就工程延誤及其負責的其他建築工程須予擱置的情況提出索償。這對整體成本所造成的影響，可能較設計工作變得白費嚴重得多；

——由於未有確實數據，故此無法確定葵涌高架道路承建商的替代設計會否變得白費，因為有關設計在計算方面可能已加入額外容差。若額外容差足以容許作出所需的設計修改，則合約只會受到極輕微的延誤。可惜，結果並非如此；

——在1993年9月取得財委會的批准前，不能指示葵涌高架道路承建商把設計上的修改納入機場鐵路工程範圍內；及

——路政署有權並有責任在保障政府利益的前提下管理有關合約，包括管理及發放履行合約所需的適當資料。

18. 委員會詢問，當機場鐵路的前景仍有欠明朗之際，是誰決定繼續進行有關工程項目。**工務局局長**在回應時表示，主幹高架道路的建造工程(即非機場鐵路工程)必須繼續進行。問題的關鍵是應否興建機場鐵路，以及應於何時開始興建。該項決定至為重要。如在1993年興建機場鐵路，葵涌高架道路在設計上便須預計足夠的強度以支撐一條鐵路。如在1996年興建機場鐵路，有關工程項目仍屬可行，但會受到較多限制。另一方面，葵涌高架道路在設計上亦未能顧及機場鐵路的荷重要求。

19. 委員會詢問是否因某處出錯而須修改設計。**地鐵公司工程計劃總監**就此表示：

——葵涌高架道路合約是按照在可行性研究中訂定的路線及政府的初步設計進行招標。當時的假設是機場鐵路會採用港島線的鐵路道盤設計。符合機場鐵路服務要求的詳細設計工作到1992年年底才展開，而地鐵公司在1993年3月及4月始能取得鐵路道盤及避車側線的資料；及

——如機場鐵路工程沒有納入葵涌高架道路合約內，機場鐵路的建造工程須待主幹高架道路落成後才能展開。在這情況下，機場鐵路工程將會延遲最少兩年半。因此，首要考慮因素是機場鐵路工程應否納入葵涌高架道路合約內。地鐵

興建葵涌高架道路

公司只有兩個選擇，其一是接受訂定該合約所須承擔的成本，其二是接受機場鐵路工程項目須延遲兩年半才完成的情況。這是一項簡單的決定，即使成本實際上會有所增加。

20. 在考慮過地鐵公司工程計劃總監提供的資料後，委員會邀請審計署署長就有否必要修改設計一事發表意見。**審計署署長陳彥達先生**指出，路政署在1993年年中知悉設計要作出修改，但葵涌高架道路承建商卻在數月後才接獲修改設計的通知，兩者在時間上相距數月。此外，即使葵涌高架道路工程師已於1993年9月30日指示葵涌高架道路承建商把機場鐵路工程納入葵涌高架道路合約內，地鐵公司在此較後階段仍要求修改設計。

21. **地鐵公司主席及工程計劃總監**澄清，鐵路道盤及避車側線的資料在1993年4月送交路政署。政府在該階段正為機場鐵路工程提供融資，因此必須向財委會申請批准撥款，以便修改設計。撥款申請於1993年9月獲財委會通過，而葵涌高架道路承建商正是在那時候接獲指示，把機場鐵路工程納入葵涌高架道路合約內。

22. 委員會詢問政府為何需時數月才能向葵涌高架道路承建商發出指示。**路政署署長**在回應時表示，地鐵公司在1993年3月及4月決定修改設計，然後給予葵涌高架道路工程師若干時間準備有關設計。據他記憶所及，財委會曾在1993年9月召開特別會議，審議當局修訂有關工程合約範圍所提出的撥款申請。這可能與葵涌高架道路合約所載規定有關。根據有關規定，政府須在1993年10月2日或該日前，決定是否把機場鐵路工程納入合約內。只有在取得財委會的批准後，政府才可向葵涌高架道路承建商發出指示。即使在1993年9月後，葵涌高架道路工程師仍須籌劃大量設計工作及擬備圖則。

23. 委員會察悉，根據報告書第33段所載審計署提出的意見，葵涌高架道路承建商在施工期間，曾要求葵涌高架道路工程師提供其設計的斜路、機場鐵路橋和下層結構的荷重資料。葵涌高架道路工程師認為他沒有合約訂明的責任提供所要求的荷重資料。鑑於葵涌高架道路承建商及葵涌高架道路工程師對提供荷重資料一事持不同意見，委員會詢問葵涌高架道路合約有否就提供資料一事訂立適當的條款，以及如這方面的規定有所不足，責任會由誰承擔。

24. **路政署署長**表示，問題是由替代設計引起。葵涌高架道路承建商如採用替代設計，應完全負責所有荷重計算工作。葵涌高架道路工程

興建葵涌高架道路

師不應向葵涌高架道路承建商提供荷重資料，因為如有任何出錯，葵涌高架道路承建商可能會怪責葵涌高架道路工程師提供不準確的荷重資料。**工務局局長**補充，當局的原意並非採用替代設計。葵涌高架道路承建商建議的替代設計獲得接納，是因為採用該設計有其好處。若預先知道承建商會提出替代設計，當局便會在合約內訂明提供荷重資料的安排。

25. 據審計署署長報告書第49段所載，葵涌高架道路合約與藍巴勒海峽橋合約均按照替代設計批出。由於葵涌高架道路北面連接藍巴勒海峽橋，故此須進行銜接工程。當工程出現銜接問題時，葵涌高架道路承建商及藍巴勒海峽橋承建商均認為本身沒有特定責任修改其設計，來配合對方的設計。在此方面，委員會要求路政署署長就以下問題提供書面意見：

- 路政署有否責任確保兩份合約所訂工程在設計及建造方面互相配合和協調；
- 兩份合約有否加入特定條文，指明承建商有責任就個別合約所訂設計及如何處理銜接工程一事，與其他有關方面聯絡和協調；及
- 新機場工程統籌署的法律顧問為何在1995年4月表示“如在法律上受到質疑，《合約一般條款》第37條未必如預期般明確有力”。

26. **路政署署長**在1999年5月17日的來函(附錄23)中表示：

- 毫無疑問，路政署有責任確保葵涌高架道路合約及藍巴勒海峽橋合約所訂工程在設計和建造方面互相配合及協調。由於該署在短時間內接納了兩份合約所訂的替代設計，合約價格得以大幅降低，因此，最終因工程銜接問題而提出的索償款額，應視為一項必要成本；
- 在處理銜接工程方面，葵涌高架道路合約及藍巴勒海峽橋合約載有特定條文，處理位於銜接處的工地的詳細移交安排。承建商就該兩份合約所訂設計與其他有關方面聯絡和協調的責任，受《合約一般條款》第37(2)條規限。兩份合約的細則是按葵涌高架道路工程師的原有設計制訂，而當中未有規定兩個工程項目的承建商須提供任何荷重資料。

興建葵涌高架道路

在兩項替代設計獲接納後，路政署認為《合約一般條款》第37(2)條足以應付新的情況；及

——《合約一般條款》第37條是用以向承建商施加若干責任，規定其“以合理方式”行事，解決與毗鄰工程承建商之間的工程銜接問題。第37(2)條不但關乎建造方面的事宜，亦與工程設計有關。雖然第37條看來已向承建商施加頗為直接而明確的責任，但過往經驗顯示，各個沒有合約關係的承建商在諮詢、聯絡及合作方面均存在困難。新機場工程統籌署的法律顧問在1995年4月認為，單憑《合約一般條款》第37(2)條，並不能保證政府可就仲裁中的索償個案成功提出抗辯，理由如下：

- (i) 藉相對可能性的衡量對比來確定承建商未有“以合理方式”行事，實有困難；及
- (ii) 在有困難的情況下，例如在葵涌高架道路與藍巴勒海峽橋的銜接工程中，該兩項毗鄰工程的承建商預料未能取得“一致意見”時，仲裁人會認為工程師及僱主均有責任在一段合理時間內盡早作出干預，以減輕雙方明顯陷入僵局的後果。

27. 關於審計署署長報告書第75段，委員會察悉，路政署為確保車輛和乘客絕對安全，決定不准葵涌高架道路承建商在有流動交通的道路上架建預製混凝土構件。委員會詢問合約中有否清楚訂明這點，抑或葵涌高架道路承建商只可在晚上架建那些預製混凝土構件，是一般的專業規定。**路政署署長**表示，基於安全理由，有關合約訂明葵涌高架道路工程師擁有絕對酌情權，禁止承建商進行某些工程。不過，如合約內未有清楚指明禁止進行工程，例如禁止在有流動交通的道路上架建預製混凝土構件，葵涌高架道路承建商可能會有理由就禁止進行工程一事爭辯和提出索償。葵涌高架道路承建商未有表明這些工程必須在晚上進行。事實上，葵涌高架道路承建商曾表示，該種建築方法非常安全，過往在法國採用時亦很成功。然而，考慮到須運送的U形樑重達140噸，而葵涌道日間交通又相當繁忙，路政署以安全理由決定拒絕有關要求。

28. **結論及建議** 委員會：

——對下述事宜表示關注：

興建葵涌高架道路

- (i) 政府突然決定展開機場核心計劃而為機場鐵路帶來的種種不明朗因素，引發下列各項問題：
 - (a) 葵涌高架道路合約在工程詳細設計完成前已告批出；
 - (b) 修改葵涌高架道路合約所訂設計導致成本增加，工程計劃亦因而受阻；
 - (c) 修改設計的資料在較後階段才提供予承建商，令承建商可就有關工程項目提出索償，而成本亦變得難以控制；及
 - (d) 政府及香港地下鐵路公司(地鐵公司)須承擔3億6,500萬元，作為葵涌高架道路合約的額外費用；
- (ii) 政府在1993年9月為把葵涌高架道路合約的範圍擴大至包括機場鐵路工程而向財務委員會(財委會)申請批准撥款時，沒有告知財委會機場鐵路的詳細設計在招標前尚未完成，以及地鐵公司要求對設計所作的修改仍未確定；及
- (iii) 按照替代設計批出的葵涌高架道路合約，並無清楚訂明各有關方面的責任和義務，以及提供葵涌高架道路工程師原有設計的重要設計荷重資料的安排；

—— 察悉路政署署長及地鐵公司主席曾在聆訊中承認，他們知道機場鐵路工程在設計上作出修改，會導致葵涌高架道路承建商提出索償；

—— 促請路政署署長遵照工務局技術通告第6/91號的規定，確保日後的基本工程在詳細設計完成後才進行招標；

—— 建議工務局局長及庫務局局長日後向財委會申請撥款進行基本工程時，應告知財委會任何不符合有關工務局技術通告所載規定的情況、估計當中所涉可預見的財務風險，以及指明為應付這些風險而須預留的應急款額；

—— 對以下情況深表關注：

興建葵涌高架道路

- (i) 路政署作為僱主雖知道葵涌高架道路合約及藍巴勒海峽橋合約是按照替代設計批出，但未能及早作出干預，減輕該兩份合約所訂工程在設計及建造方面不能完全配合和協調的後果；
- (ii) 兩份合約所載的特定條文，未能有效地達致實際效用，為仲裁目的而區別有關承建商在處理銜接工程方面各自須承擔的責任；及
- (iii) 葵涌高架道路合約內並無任何明確條文，禁止承建商在有流動交通的道路上進行具危險性的工程；

- 建議在工務局技術通告中加入特定條文，規定日後的工程合約須禁止在有流動交通的道路上進行具危險性的工程，以確保施工期間絕對安全，免得政府在此方面可能遭人提出索償；及
- 察悉路政署署長已同意，若有關承建商之間未能按合約條款妥為互相聯繫和協調，便會採取較主動的做法，迅速解決工程的銜接問題。

第5章

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

委員會察悉，審計署進行的檢討曾研究影視及娛樂事務管理處(下稱“影視處”)監管發布及公開展示淫褻及不雅物品的效率和效用，並尋求確定影視處對《淫褻及不雅物品管制條例》的執行是否有改善餘地。

2. 委員會關注影視處執行《淫褻及不雅物品管制條例》的事宜。《淫褻及不雅物品管制條例》第36B條賦予影視處巡查人員以下權力：

- 如有合理理由懷疑有人已經或正在就在公眾地方的任何物品觸犯《淫褻及不雅物品管制條例》所訂罪行，他們可檢取、帶走及扣留該物品；及
- 可檢取、帶走及扣留他們有合理理由懷疑是那些罪行的證據或載有那些罪行證據的在公眾地方的任何物件。

委員會察悉，這項條文是在《1995年淫褻及不雅物品管制(修訂)條例草案》(下稱“《1995年修訂條例草案》”)於1995年7月19日獲前立法局通過時，加入《淫褻及不雅物品管制條例》的。

3. 不過，據審計署署長報告書第40段所述，雖然影視處的巡查人員自1995年已獲賦予檢取可疑物品的權力，但除了在與香港警務處(下稱“警務處”)的聯合行動外，他們從未行使這項權力。委員會亦從審計署署長報告書第45段得悉，雖然影視及娛樂事務管理處處長已接納審計署的建議，即指示影視處的巡查人員單獨行使檢取權力，但他亦表示是否行使檢取權力，須視乎行動的實際需要而定。委員會詢問，影視處為何不單獨行使檢取權力，以及影視處對這種權力的行使有何立場。

4. **影視及娛樂事務管理處處長陳育德先生表示：**

- 在法律上，影視處確實已獲賦權可檢取任何懷疑違反《淫褻及不雅物品管制條例》有關條文的物品；
- 據他所知，影視處獲賦予檢取權力，目的是使其能處理當時在本港廣泛展示的淫褻及色情海報，例如與第III級電影有關的海報。不過，現時關乎第III級電影的第III類海報須在發布前送檢。因此，影視處對行使檢取權力的需要已減少；

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

- 影視處並無行使檢取權力，因為影視處通常會與警務處和香港海關(下稱“海關”)攜手進行聯合行動，後述兩個部門在行動期間會在有需要時檢取有關的物品。因此，影視處的巡查人員無需單獨行使這種權力；
- 影視處已接納審計處的建議，但由於影視處以往並無單獨行使這種權力，他寧願採取謹慎的做法，因應行動的實際需要才行使這種權力；及
- 為了協助影視處的巡查人員就行使這種權力作好準備，影視處現正諮詢律政司，希望頒布指引，使巡查人員了解所涉及的法律問題。

5. 委員會指出，根據法例，影視處不單只獲賦權處理印刷品，亦獲賦權處理其他形式含有淫褻及不雅內容的物品，例如視像光碟。正如審計署指出，雖然色情視像光碟近年充斥市面，但影視處並無對這類視像光碟大力採取行動。委員會詢問有何原因妨礙了影視處採取積極的執法行動。

6. **資訊科技及廣播局副局長劉吳惠蘭女士及影視及娛樂事務管理處處長**表示：

- 為了在有限的資源下取得最大的成果，影視處、警務處及海關一向在執行《淫褻及不雅物品管制條例》方面分工合作；
- 影視處屬於文職部門，主要負責監察印刷品。影視處就有關物品的內容進行監管，察看有否違反法例的規定。警務處負責處理銷售淫褻及不雅物品的零售店舖，並對色情視像光碟採取執法行動。海關會在各關卡及反盜版行動中檢取淫褻及不雅物品；
- 由於包括視像光碟店舖在內的零售店舖經常由有組織犯罪集團在背後支持，掃盪這些零售店舖及檢取物品時需要警務處的協助。再者，警務處最能廣泛滲入社會各處，而且又是一個專業化及高效率的執法機構。較適宜的做法是影視處與警務處攜手進行執法行動，使他們可以在同一時間檢取物品，進行調查及進行拘捕；

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

——雖然影視處似乎並無行使檢取權力，但影視處實際上已透過與警務處的聯合行動執行法律；及

——鑑於以視像光碟形式發布的物品數目增加及日趨普及，影視處將會加強巡查及檢控出售色情視像光碟的零售店舖。影視處會把更多難以確定類別的視像光碟轉交淫褻物品審裁處(下稱“審裁處”)評定類別。

7. 委員會察悉，《淫褻及不雅物品管制條例》第36B條在1995年制定，並詢問影視處為何不及早就檢取權力的行使發出指引。委員會亦指出，當年審議《1995年修訂條例草案》時，政府當局對賦予影視處的督察檢取權力有所保留。由於立法局議員持有強烈意見，認為影視處的巡查人員如獲給予這種權力，定會有助影視處的工作，因此其後在《淫褻及不雅物品管制條例》加入第36B條。鑑於有此背景，委員會詢問，影視處在過去4年沒有採取行動，是否表示要抵制立法局的決定。

8. **資訊科技及廣播局副局長**回應時表示：

——政府當局從來無意抵制立法局的決定，而政府當局確實有責任執行《淫褻及不雅物品管制條例》；及

——回到1995年，當時曾進行冗長的討論，研究應否給予影視處的督察檢取權力。當時，政府當局對這項建議表示關注，因為影視處是文職部門。賦予影視處的督察檢取權力，對其職級、資歷及訓練均有影響。

9. 關於影視處認為較宜與警務處進行聯合掃盪行動一事，委員會詢問警務處在這方面的工作如何。**署理警務處處長黃燦光先生**答稱：

——關於管制包括色情視像光碟在內的淫褻及不雅物品，不同的執法機構在工作上有若干程度的重複。在這情況下，各部門現時在如何分工方面已有共識；

——警務處是執法機構，有權檢取淫褻及不雅物品，以及處理出售色情視像光碟的零售店舖。不過，由於視像光碟已評定分類，警務處有時難以單從封套或其上的描述分辨視像光碟是否屬色情性質，以及是否已違反有關法例的規定；及

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

—— 因此，警務處與影視處一向非常緊密合作，當影視處的巡查人員在監察巡查時發覺零售店舖正在出售色情視像光碟，他們會將這些個案轉介警務處作進一步調查。

10. 委員會察悉，根據影視處現時的做法，在例行監察巡查時發現懷疑為淫褻及不雅視像光碟的個案，會轉介警務處採取執法行動。委員會詢問警務處，由另一個政府部門進行監察巡查，透過書信文件把有關情報送交警務處採取執法行動，這樣的安排是否有效率。**署理警務處處長**表示，最有效率的做法是由單一部門進行監察巡查及進行執法行動。

11. 有關這點，委員會從審計署署長報告書第58段察悉，警務處接獲影視處轉介的個案後，平均要花28天才採取執法行動。在葵青區，警務處採取執法行動的平均時間為57天。鑑於相隔的時間很長，委員會詢問影視處和警務處如何合作，以確保可及時採取執法行動。**影視及娛樂事務管理處處長**表示，影視處會加強與警務處的聯絡。由現時開始，影視處會每月編定報告，開列影視處在監察巡察時所發現出售淫褻及不雅物品的零售店舖。這份報告會送交警察總部及各警區，從而令警務處全面了解已作跟進或尚待跟進的個案數目。

12. 委員會進一步詢問，影視處將會採取甚麼行動，以確保警務處透過每月報告接獲通知後會迅速採取執法行動。**影視及娛樂事務管理處處長**答稱：

—— 策劃聯合執法行動確實需要時間；及

—— 正如審計署署長報告書顯示，影視處在過往轉介懷疑的個案予警務處後，並沒有採取跟進行動。日後，影視處每月會與警務處舉行聯席會議，檢討已轉介個案的進展。

13. **資訊科技及廣播局副局長**表示，雖然在有些個案中未能及時採取執法行動，但在個案轉介予警務處與實際採取執法行動期間，策劃工作實已展開。

14. **署理警務處處長**表示：

—— 一直以來，影視處均有向各警區直接提供有關售賣淫褻及不雅物品黑點的情報；

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

- 在很多個案中，警務處在接獲影視處的轉介前已知道有這些零售店舖。有時，警務處已採取行動，而有些個案可能正等待法庭審理；及
- 因此，警務處接獲影視處的轉介後，便會核對是否已有有關零售店舖的資料，並會就正在售賣的物品類別及經營者的背景進行調查。其後即會採取掃盪行動，檢取有關物品，以及對犯罪者提出檢控。

15. 審計署關注到，影視處在某些個案中並無對屢犯者採取檢控行動。關於這方面，委員會從審計署署長報告書第42段察悉，儘管某出版商在1977年曾經9次因觸犯《淫褻及不雅物品管制條例》而被定罪，但影視處在1998年仍只向該出版商發出警告信。審計署認為，向違法者發出警告信而不提出檢控行動，是太過寬鬆的執法方式。委員會詢問影視處對此有何回應。**影視及娛樂事務管理處處長**表示：

- 影視處通常會向輕微技術性抵觸《淫褻及不雅物品管制條例》的違法者發出警告信。舉例來說，法律規定第II類物品須放進載有面積不少於封面和封底20%的警告告示的封套內。有時警告告示在封面和封底所佔面積少於法例所規定的20%。相對來說，這並不算嚴重的違規事項，因此影視處會向違法者發出警告信，而不提出檢控；及
- 不過，他接納審計署的建議，一旦出版商違反《淫褻及不雅物品管制條例》，便會向他們採取檢控行動。

16. 據審計署署長報告書第23及24段所述，影視處並無為巡查人員提供有系統的訓練，指導他們如何辨別淫褻及不雅物品。因此，那些巡查人員必須依靠本身的判斷和經驗來斷定某物品是否淫褻或不雅。此外，影視處巡查人員亦未獲提供根據《淫褻及不雅物品管制條例》執行監管職責的程序指引。委員會質疑在沒有適當的指引下，影視處巡查人員如何能有效地履行職責，以及判斷某物品是否違法。

17. **資訊科技及廣播局副局長**表示：

- 根據《淫褻及不雅物品管制條例》，裁定某物品是否違法的最終當局是審裁處而不是影視處。審裁處亦負責評定物品是否不雅。不過，憑藉從過往案例所累積的經驗，以及

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

依據審裁處過往所作出的裁決，影視處巡查人員有能力評估某物品是否不雅；

- 影視處雖然沒有發出任何指引，但卻有有關各類事項的內部文件，載列巡查人員在執行監察巡查工作時須遵照的指示。此外，巡查人員亦接獲處理個別個案的指導。因此，他們具備進行巡查工作的知識和經驗；
- 影視處接納審計署的建議，現正把各內部文件所載的資料編成一套指引手冊，協助巡查人員進行執法行動；及
- 影視處亦有派員前往審裁處觀察如何評定物品的類別，以及到審裁處的儲存庫參觀，從而對審裁處評定類別的標準有更深入的認識。

18. 在委員會的要求下，**資訊科技及廣播局副局長**在1999年5月18日發出的函件(**附錄24**)中，提供了影視處一份題為“執行《淫褻及不雅物品管制條例》巡查隊的職責”的內部文件，供委員會參閱。概括而言，該份文件載列影視處巡查人員須遵照的行動程序，以執行下列職責：

- 物品的例行監管；
- 出席法庭聆訊及進行監察巡查工作；
- 編製每月的統計數字、處理投訴個案及查詢、瀏覽本地網址及網上新聞組；及
- 進行突擊檢查及衡量工作表現。

19. **資訊科技及廣播局副局長**亦在1999年5月18日發出的函件中告知委員會關於影視處就評定物品類別標準向其職員提供的訓練。她表示：

- 影視處每周及每月均會為巡查隊舉行個案會議，並在會議上要求巡查人員注意那些已於上周或上月期間送交審裁處評定類別的物品；及
- 舉行這些個案會議的目的，是確保所有巡查人員均有機會深入研究審裁處過往所作出的裁決。這樣便會使他們更加

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

了解審裁處所採用的標準及有關趨勢的任何轉變，以作為決定應否把某物品送交審裁處評定類別的依據。

20. 考慮到有些關注團體曾要求提高執法標準的透明度，委員會進一步詢問當局會否把指引手冊公開。**資訊科技及廣播局副局長**答稱，她將須審慎考慮把手冊公開會否對影視處日後的執法行動造成不利影響，因為該手冊或會提及影視處採取執法行動的策略。關於手冊的內容，她會認真考慮委員會的意見，即諮詢警務處及海關，以期消除影視處巡查人員的憂慮。

21. 關於影視處的例行監察巡查工作，委員會問及巡查隊完成巡查所有發布物銷售點一次所需時間。**影視及娛樂事務管理處處長**告知委員會：

——受影視處巡查隊監察的發布物銷售點超過3 600個。影視處以往的指標是每年最少巡查每個銷售點兩次；

——不過，他接納審計署的意見，即影視處缺乏策略，對那些傾向違反《淫褻及不雅物品管制條例》規定的銷售點進行更頻密的巡查；及

——因此，他已採納審計署的建議，並會把發布物銷售點分為高風險及低風險銷售點。那些在過去6個月曾違反《淫褻及不雅物品管制條例》兩次或以上的銷售點，將視為高風險銷售點，而巡查那些銷售點的次數亦會增加。那些在過去6個月並無違反《淫褻及不雅物品管制條例》的銷售點則會視為低風險銷售點，但仍會每年巡查不少於兩次。

22. 鑑於市民對淫褻及不雅刊物及色情視像光碟充斥市面表示關注，委員會詢問，政府當局認為是否需要改變其現行策略，以便能更有效應付有關情況。**資訊科技及廣播局副局長**表示：

——政府當局須在必需為青少年提供保障，避免他們接觸不良資訊，以及讓成年人得以接觸他們屬意的資訊兩者之間，求取平衡；

——單靠執法來解決問題，並不是積極的做法。事實上，學校及家長亦有其角色擔當。他們應給予青少年適當的指導；及

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

——政府當局已開始對《淫褻及不雅物品管制條例》進行檢討，研究應否及如何予以修訂及改善。就此，政府當局已就《淫褻及不雅物品管制條例》的實施進行一項公眾意見調查，並會向立法會資訊科技及廣播事務委員會提交報告。政府當局在分析該項調查的結果後，會制訂政策建議，以及進行廣泛的公眾諮詢。

23. 關於進行公眾意見調查，據審計署署長報告書第63段所述，早於1987年2月，當時的布政司已承諾會定期進行公眾意見調查，以確定社會人士對評定物品類別的標準。影視處在1986至87及1989至90財政年度的周年開支預算已預留款項，但有關調查直到1998年9月才開始進行。委員會亦注意到，最近某些含有不良內容的漫畫冊被評定為第I類。因此，委員會質疑影視處在沒有進行公眾意見調查的情況下，能否完全了解社會人士普遍接受的道德禮教標準在過去12年的轉變，以及該處如何能向審裁處反映公眾人士的標準。委員會更詢問政府當局有否失職，導致那些調查工被拖延了很久才進行。

24. 資訊科技及廣播局副局長告知委員會：

——審裁處是一獨立司法組織，亦是負責裁定及評定物品的不雅水平的最終當局。雖然在過去10年並無進行任何公眾意見調查，但審裁處並非與社會標準全無接觸。審裁處有業外審裁委員就社會普遍接受的道德禮教標準向審裁處提供意見。隨著《1995年修訂條例草案》獲通過成為法例後，審裁處的業外審裁委員數目不但有所增加，並更具代表性；

——雖然她明白到社會普遍接受的評定類別標準會隨時間轉變，但公眾意見調查未必是評估有關轉變的唯一有效方法。隨著公眾意見的轉變，透過意見調查所反映的標準，很快便會變得不合時宜；

——在考慮日後會否定期進行公眾意見調查時，政府當局會顧及有關的因素，例如進行調查所需的時間；及

——在評定漫畫冊的類別方面，政府當局從影視處最近進行的意見調查結果注意到，很多人把《淫褻及不雅物品管制條例》所訂的評定物品類別制度與《電影檢查條例》所訂的

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

影片分級制度互相混淆，尤其在名稱方面。儘管第I級影片適合任何年齡人士觀看，但如某物品被評定為第I類，則這只表示該物品既非淫褻亦非不雅，而並不表示該物品會適合任何年齡人士。政府當局會加倍努力提高公眾人士對評定物品類別制度的認識。

25. 關於市民對普遍道德標準的看法，委員會從**附錄25**所載政府當局於1999年5月送交立法會資訊科技及廣播事務委員會的文件中察悉，影視處進行的公眾意見調查的結果之一是，“評定含有不雅成分的報紙、雜誌及漫畫冊的文章類別的標準，與受訪者的較保守標準似乎並不相配”。

26. **資訊科技及廣播局副局長**在1999年5月18日發出的函件中交代了雖然前布政司在1987年已承諾會定期就社會標準進行公眾意見調查，但影視處卻並無這樣做的背景及理由。她表示：

—— 影視處已在1987至88財政年度開支預算中撥款15萬元，以供在該財政年度內進行公眾意見調查。不過，在1987年9月24日舉行的內部會議上，前行政司決定無需進行該項調查，理由是審裁處是特別為反映社會標準而設立的。因此，影視處在1987至88年度並無進行調查，而有關撥款隨後亦從預算中刪除；

—— 在1994年，市民普遍對充斥市面，並以青少年為對象的不雅及暴力漫畫冊表示關注，因此，評估市民對社會標準的意見的需要再度浮現。其後，政府當局與司法機構政務長就應由審裁處還是政府當局進行公眾意見調查，進行磋商及辯論。另一方面，司法機構政務長認為，鑑於審裁處的司法角色，不宜由審裁處進行有關調查，而政府當局則關注向屬於獨立司法組織的審裁處加諸標準所造成的影響及令人產生的觀感；及

—— 直至1996年，前文康廣播司才決定由影視處進行這項調查。有關調查隨後於1998年最後一季展開。

27. 公開聆訊完畢後，委員會要求行政署長編製一份詳列在前布政司於1987年作出承諾後，在1987年2月至1998年9月期間有責任進行公眾意見調查的各決策科／局歷任首長及影視處歷任處長的名單。行政署長在1999年5月17日發出的函件(**附錄26**)中提供了有關人員的名單。

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

28. 結論及建議 委員會：

- 察悉影視及娛樂事務管理處(下稱“影視處”)正在編製指引手冊，以協助巡查人員根據《淫褻及不雅物品管制條例》執行監察和監管的職責，並就評定物品類別的標準，發展訓練教材；
- 促請影視處把指引手冊公開，使公眾人士得悉有關的評定類別標準，並能更有效地監察《淫褻及不雅物品管制條例》各有關條文的執行；
- 對於以下情況表示極度失望：
 - (i) 雖然賦權影視處巡查人員檢取不雅物品的《淫褻及不雅物品管制條例》第36B條已於1995年7月19日獲前立法局通過，但巡查人員在過去4年從未單獨行使檢取權力；
 - (ii) 政府當局並無盡力尋求適當的人手、提供適當訓練或發出指引，以便影視處巡查人員行使檢取權力；
 - (iii) 在阻止一直充斥市面的淫褻及不雅物品流傳方面，影視處所採取的執法行動並未見效；及
 - (iv) 影視處未能趕上令發布物以新形式出現的嶄新科技，導致近年色情視像光碟充斥市面；
- 認為對於淫褻及不雅物品在市面流通及日益猖獗的情況，影視處應負部分責任；
- 促請政府當局：
 - (i) 對下列發現進行徹底調查，以確定有關情況是因為貪污、黑社會影響，還是純粹因為影視處管理層失職所致：

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

- (a) 並無就例行監察巡查工作作出策略性規劃，以確保那些傾向違反《淫褻及不雅物品管制條例》的發布物銷售點的巡查次數，較其他銷售點頻密；
 - (b) 並無備存顯示過去曾巡查的零售店舖的記錄；
 - (c) 未有訂立工作表現標準，以釐定每名巡查人員應進行巡查工作的次數；
 - (d) 沒有迅速檢控一些違反《淫褻及不雅物品管制條例》的出版商；及
 - (e) 在影視處監管的物品當中，色情視像光碟只佔很少部分；及
- (ii) 視乎有關的調查結果，考慮需否採取紀律處分或提出刑事檢控；

—— 促請影視處從速制訂措施及設立機制，以履行《淫褻及不雅物品管制條例》所授予但並無妥為執行的職責，包括：

- (i) 制訂策略性規劃，以便更頻密巡查高風險的發布物銷售點；
- (ii) 就例行監察巡查訂立工作表現標準，以監察影視處巡查人員的工作表現；
- (iii) 發出指引及指示影視處巡查人員，在有理由懷疑有人觸犯《淫褻及不雅物品管制條例》時，行使該條例所賦予的檢取權力；及
- (iv) 在例行監察巡查中，加強對色情視像光碟的監管，並把更多難以確定類別的視像光碟轉介淫褻物品審裁處評定類別；

影視及娛樂事務管理處對 淫褻及不雅物品的管制

- 基於下述理由對前行政司及**附錄26**所載在隨後10年擔任同等職位的人員予以譴責：雖然前布政司在1987年已承諾會定期進行公眾意見調查，但有關人員並無這樣做，以確定社會人士對評定物品類別的標準，以及即使前行政科其後在內部決定不進行這些調查，亦沒有向前立法局作出適當解釋；
- 關注最近於1998年進行的公眾意見調查的結果顯示，淫褻物品審裁處評定含有不雅成分的報紙、雜誌及漫畫冊的文章類別的標準，與受訪者的較保守標準似乎並不相配；
- 察悉政府當局已答允因應該項調查的結果，制訂政策建議及其他相關的規管措施，以便在1999年進行公眾諮詢；
- 促請政府當局日後定期進行類似的公眾意見調查，以評估市民對社會普遍接受的道德標準的看法；
- 促請影視及娛樂事務管理處處長：
 - (i) 在考慮民間組織可能擔當的角色後，為影視處的宣傳及教育工作制訂長遠策略；
 - (ii) 訂立有用而清晰的目標，以衡量和監管影視處的宣傳及教育活動的成果；及
 - (iii) 定期進行正式評核，以評估影視處的宣傳及教育活動達致其指標及目的的程度；及
- 希望持續獲悉：
 - (i) 編製指引手冊的進展；
 - (ii) 上述調查及當局採取跟進行動的結果；及
 - (iii) 將於1999年進行的公眾諮詢的進展。

第6章

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

委員會察悉，審計署就綜合社會保障援助(下稱“綜援”)計劃及公共福利金計劃的管理進行的審查涵蓋以下範疇：

- 受助人資格的審定；
- 防止欺詐、濫用及浪費公帑的措施；
- 為打擊欺詐及濫用福利個案而進行資料核對工作的成效；
- 對涉嫌違反福利規例者的檢控；及
- 社會福利署(下稱“社署”)的風險管理。

2. 委員會從審計署署長報告書第2.13段察悉，審計署只發現有兩宗個案涉及福利津貼申請人在遞交申請前把資產移走。至於眼鏡費用津貼方面，經審計署審查的大部分個案，受助人均僅在24個月期間申領該項津貼一次。根據這些數字，委員會不能確定欺詐及濫用社會保障的問題嚴重。

3. 然而，委員會察悉，社會福利署署長於1998年12月發表題為《投入社會，自力更生》的報告書(即《綜合社會保障援助計劃檢討報告書》)，並在當中指出，“實際存在的欺詐個案，可能遠較所揭發的個案為多”。委員會詢問作出那些言論的依據，並詢問有否統計數據證明欺詐福利的情況遠較所揭發的情況嚴重。**社會福利署署長梁建邦先生及助理署長(社會保障)簡何巧雲女士**回覆時表示：

- 作出那些言論的目的，是引起公眾注意有關問題；
- 當局根據世界其他地方的經驗而作出那些言論，以說明欺詐社會保障的個案很難揭發。舉例來說，當局不易揭發未申報的銀行帳戶及未申報的工作，但這些情況很常見；
- 雖然欺詐福利的情況並不普遍，而香港發生欺詐社會保障個案的比率頗低，但當局認為，一如其他已推行社會保障制度的國家的情況，未揭發的個案可能較已揭發的個案為多；及

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

—— 那些言論並非意味欺詐社會保障的情況在香港很普遍，或問題已到達嚴重的地步。

4. 委員會要求社會福利署署長提供海外國家發生欺詐社會保障個案的比率，供委員會參閱。社會福利署署長在1999年6月15日的函件(附錄27)中表示：

—— 每個海外國家均有其獨特的社會福利計劃。這些福利計劃種類繁多，以切合社會上各類處境不幸人士的需要；

—— 每個國家以其社會福利援助個案總數計算的社會福利欺詐率，會視乎個別計劃或年份而有所變動。被認定為值得考慮提出檢控的欺詐個案數目，以及真正被檢控的個案數目，在不同國家的不同類型計劃也有很大的差異；及

—— 研究顯示，在某些海外國家，欺詐個案比率佔個別計劃每年總開支的8%，是不足為奇的現象。

5. 委員會認為，當局不應容忍欺詐及濫用社會保障的行為，但看待這問題在香港的嚴重性時亦應客觀持平。委員會察悉，根據審計署署長報告書表8及社會福利署署長1999年5月21日的函件(附錄28)，在過去6年遭揭發及檢控的欺詐個案數目和所涉及的超額支付津貼款額如下：

年度	欺詐個案數目	欺詐個案涉及的超額支付津貼金額(千元)	涉及的遭檢控個案數目	遭檢控的個案涉及的超額支付津貼金額(千元)
1993-94	126	1,220	0	0
1994-95	73	1,249	0	0
1995-96	55	831	2	18
1996-97	21	733	2	40
1997-98	90	1,763	14	379
1998-99	120	3,110	43	1,197

根據上述數字，委員會質疑，就申領綜援及公共福利金而言，欺詐問題是否真的很嚴重。

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

6. 社會福利署署長回覆時表示：

- 目前約有23萬宗綜援個案及50萬宗公共福利金個案，涉及的受助人約共86萬名；
- 在這些個案中，大多數受助人是處境不幸人士及真正處於困境。因此，社署人員對他們通常採取同情及體諒的態度；
- 然而，這不表示絕對沒有欺詐個案；及
- 成功檢控的個案數目能否如實反映欺詐福利的實際情況，實在令人懷疑。

7. 為確定欺詐問題的嚴重性，委員會進一步詢問，除上文引述的數字外，當局有否其他可以闡明此問題的資料。社會福利署署長回覆時表示：

- 社署前線人員揭發涉嫌欺詐福利的個案數目頗多，而部分個案已交由警方調查；及
- 社署近期已設立電話熱線服務，供市民舉報涉嫌濫用福利的個案。在首數個月，該署收到數以千計的舉報電話。

8. 關於電話舉報的個案是否屬實的問題，助理署長(社會保障)表示，電話舉報的個案有小部分為惡意捏造，而大部分個案因提供的資料不足，以致當局無法跟進處理，或即使當局跟進處理，亦沒有足夠的真憑實據。現時，社署每月揭發約15宗值得考慮提出檢控的涉嫌欺詐個案。

9. 委員會關注審計署披露的部分欺詐個案。委員會明白，要符合資格獲得綜援及公共福利金的其中一項先決條件，是受助人必須沒有遭合法羈押或被判入懲教機構，因為在那些情況下，他們的日常需要已得到照料。委員會察悉，根據審計署署長報告書第3.2段，年齡介乎15至59歲之間健全並可工作的失業人士，每月必須前往社署轄下的社會保障辦事處一次，以申明其就業情況。委員會詢問，懲教署部分囚犯如何可規避這項規定，在服刑期間仍可獲發福利津貼。社會福利署署長回應時表示：

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

- 根據審計署署長報告書第5.10段，審計署發現有60宗涉及受助人在懲教署屬下懲教機構服刑期間可能仍根據綜援計劃領取綜援金的個案。在這60宗個案中，36宗屬失業類別的個案；
- 審計署亦指出，在這36宗個案中，30宗個案的綜援金已經停止發放，原因是有關受助人沒有每月前往社會保障辦事處，因此社署已確定他們的情況；
- 為加強防止濫用福利，由1999年6月1日起，綜援受助人將須每兩星期而非每月前往社會保障辦事處一次，使社署可對他們的就業情況掌握更新的資料；及
- 如受助人沒有前往社會保障辦事處，社署人員會追查其行踪。如發現有關受助人正在監獄服刑，便會停止向其發放綜援金。

10. 委員會從審計署署長報告書第5.8段察悉，在一宗欺詐個案中，綜援受助人在為期一年的監禁期內，仍繼續領取各項綜援金。超額支付的基本津貼、租金津貼及租金按金所涉及的款額，總數約4萬元。

11. 社會福利署署長回覆時告知委員會：

- 這個案涉及一名無需每月前往社會保障辦事處申報情況的年長人士；
- 由於人手所限，社署只能每3年一次向年長綜援受助人進行家訪；
- 在監獄服刑的年長受助人為數不多；及
- 正如審計署署長報告書表7顯示，在審計署覆檢的60宗個案中，只有4宗涉及年長的受助人。

12. 根據審計署署長報告書第4.12及4.25段，一名單親家長及其兒子在兩年內，先後8次獲發眼鏡費用津貼，款額約共5,000元。該家庭自1995年年初開始，亦多次獲發用作購置家庭用品及電器的津貼，涉及的款額達47,000元。委員會詢問，在這個案中，是否有任何社署人員失職。**社會福利署署長**回覆時表示：

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

- 這是獨立事件，受助人如此多次申領特別津貼的情況並不常見；
- 在這個案中，有關單親家長遭其丈夫虐待，因而須多次搬遷；
- 受助人因情緒緊張及家庭問題而飽受折騰，她正接受輔導，而社署的社會工作者正密切跟進處理該個案；
- 雖然原因不明，但眼鏡的確多次損壞；及
- 當局近期檢討綜援計劃後，建議收緊發放予健全受助人的特別津貼及補助金，因應這項建議，由1999年6月1日開始，健全的綜援受助人不能再享有特別津貼。

13. 委員會提及審計署署長報告書第4.18段，該段指出，部分受助人獲發遺失現金津貼。就此，委員會詢問當局有否任何理由發放這種不尋常的津貼，而這些津貼會否鼓勵受助人不負責任。**社會福利署署長**答覆時表示：

- 有多種不同情況會導致遺失現金，舉例而言，部分年長人士可能被搶劫或自己遺失現金，而一些個案則涉及已向警方報失的吸毒者；
- 他同意社署不應縱容這些個案，但倘若這些人士因沒有現金而無法維持生計，社署應向他們提供協助；
- 他同意應改善現行發放特別津貼的機制；及
- 社署會就此發出更清晰的指引，並為前線人員提供更多培訓，以協助他們處理發放津貼的事宜。

14. 關於審計署建議，社署應考慮擴大資料核對工作的應用範圍，**社會福利署署長**告知委員會，自1990年年初以來，社署已安排與入境事務處核對資料，以查核福利受助人的離港時間，以及確定已去世的綜援及公共福利金受助人。審計署曾以實驗形式，把社會保障付款系統所儲存的綜援受助人紀錄，與懲教署刑罰記錄資料系統所載囚犯資料互相

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

核對，證明資料核對工作十分有用。有鑑於此，社署已聯絡懲教署，要求該署同意實施與刑罰記錄資料系統進行資料核對的工作。

15. 助理署長(社會保障)補充，社署亦正與以下政府部門及機構進行商討，研究能否與這些部門及機構所備存的紀錄進行資料核對工作：

- 庫務署：透過與政府薪俸記錄系統所載的紀錄覆核資料，社署將能確定公務員申領福利津貼的個案；
- 醫院管理局：社署會與該局核對資料，藉以找出已入住醫院的受助人，並會減少向他們發放的福利津貼；
- 法律援助署：資料核對工作有助確定正接受其他經濟援助(例如交通意外賠償及贍養費)的受助人；及
- 土地註冊處。

16. 委員會關注進行資料核對工作是否合法，和受助人在這方面享有的權利。委員會亦注意到，申請人在申領綜援及公共福利金時，必須在申請表作出以下保證：“本人(申請人)同意社會福利署就本人領取綜合社會保障援助(公共福利金)事而進行有關的調查，包括向入境事務處／各政府部門及其他人士／團體索取本人和其他家庭成員的個人資料及紀錄(例如本人和其他家庭成員的出入境電腦資料)用來進行資料核對程序。本人亦同意這些政府部門及其他人士／團體將所需資料及紀錄提供予社會福利署。”委員會關注到，該項保證可能給予社署過大權力，使其可進行與綜援／公共福利金申請並無直接關係的資料核對。

17. 因此，委員會查詢社署在進行資料核對工作時須遵循的程序。**社會福利署署長及助理署長(社會保障)**回覆時表示：

- 資料核對程序受《個人資料(私隱)條例》第VI部所規管；
- 根據該條例，社署必須得到個人資料私隱專員的批准，才可進行資料核對的工作；
- 該條例亦訂明，除非資料使用者已向有關的人士送達書面通知，指明該資料使用者擬向該名人士採取的不利行動及其理由，並述明該名人士可在收到該通知後7日內提出不應

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

該採取該行動的因由，否則該資料使用者不得因應資料核對工作而對該名人士採取該不利行動；及

——社署與入境事務處進行資料核對工作時，一直遵循上述程序。

18. 審計署署長報告書第3.9段指出，在1996年9月至1998年3月期間，特別調查組共查核了2 746宗高額高齡津貼及普通傷殘津貼個案。在這些個案中，25宗個案(約佔經核查個案的1%)涉及因受助人離港或身故而引致超額支付津貼的情況。雖然社署已與入境事務處作出資料核對的安排，但仍未能揭發這些個案。出現這種情況的原因多屬不明。委員會關注現行資料核對程序可能存有漏洞，因而削弱其可靠性。**社會福利署署長**於1999年5月21日(**附錄28**)回覆委員會的查詢，並在函件中表示：

——資料核對工作的結果或會因某些原因而出錯，例如輸入錯誤的個人身份證號碼；

——審計署找出有25宗超額支付津貼的個案未能在資料核對工作中發現，原因似乎是在輸入死亡紀錄時有文書錯誤，以及受助人的死亡日期與將有關紀錄送交社署的時間有差距。導致時間差距的原因，是死因裁判官可能需要一段時間才可確定死因及發出死亡證明書；

——與核對個案的總數相比，未能在資料核查程序中查出的個案只佔極少數；及

——然而，為把資料核對工作的錯漏減至最少，社署人員會定期覆檢個案及進行抽查。

19. 委員會察悉，社署近年已加強在打擊欺詐及濫用福利方面的工作。就此，**社會福利署署長**告知委員會：

——社署不是純粹因為欺詐個案普遍而提出改革；

——由於根據綜援及公共福利金計劃支付的款項約達178億元，社署必須加強管制，以保障公共開支，防止有人欺詐及濫用社會保障款項。為達到此目標，社署會繼續設立特別調查組、增加家訪的次數、加強宣傳及擴大資料核對安排的應用範圍；

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

- 此外，該署成立策略性的審核欺詐個案內部委員會，以審查涉嫌欺詐的個案，並決定應否把個案轉交警方進一步調查及提出檢控；及
- 由於綜援及公共福利金計劃的受助人超過86萬人，社署不可能密切跟進每宗個案。因此，在防止及偵查欺詐及濫用個案的工作方面，他會採用審計署建議的風險管理模式。舉例而言，社會保障辦事處如發現某類個案突然激增，便會向審核欺詐個案內部委員會報告有關情況，該內部委員會繼而會調查有否涉及欺詐的情況。

20. 關於社署加強在打擊欺詐及濫用個案方面的工作，委員會關注從中所得的利益是否值得該署花費所涉及的費用。委員會從審計署署長報告書第2.12段第一分段得悉，在1999-2000財政年度預算中，當局已增撥171名人員加入社會保障辦事處及特別調查組工作。委員會詢問社署將如何調配該171名人員，以及偵查及調查欺詐個案所需的費用為何。在公開聆訊席上，以及在1999年5月21日的函件中，**社會福利署署長及助理署長(社會保障)**表示：

- 鑑於社署所處理的社會保障個案量每年增加20%，而這情況已持續超過5年，該署有必要增加人員，以處理積壓未辦的個案，並應付新增的個案；
- 部分新設的職位會負責推行題為《投入社會，自力更生》的報告書所載的建議，而其他新設職位將負責加強防止欺詐及調查工作；
- 在該171個職位中，16個會調配往特別調查組；
- 在1999-2000年度內，用於特別調查組的總開支為1,117萬元，其中包括個人薪酬、部門開支及其他成本；及
- 根據1998年特別調查組的職員成本及經該組處理的個案總數計算，處理每宗個案(包括調查欺詐個案及抽查工作)的平均成本為719元。

21. 委員會提及審計署署長報告書第2.12段，庫務局局長認為，就防止欺詐福利而言，增加人手未必是最符合成本效益的方法。就此，委員

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

會詢問她將如何確保向社署提供的額外職位符合成本效益。庫務局局長俞宗怡女士回覆時表示：

- 雖然嚴格核實及查核申請人是否符合申領綜援的資格，是非常重要的監控工作，但改善有關程序會更為奏效；
- 她歡迎社會福利署署長把資料核對工作的應用範圍擴大至包括其他政府部門及機構；
- 社會福利署署長可考慮訂定表現指標，以協助評估增設的職位是否符合成本效益；及
- 稅務局局長向當局申請撥款1,000萬元增設一個調查小組時，曾承諾會偵查逃稅個案，從而收回總額達1億元的稅項。這項指標對當局日後衡量該小組的工作是否符合成本效益甚具參考價值。

22. 社會福利署署長在1999年5月21日的函件(附錄28)中表示，由於無法預測可能涉及欺詐的個案數目，因此難以估計新增人手可揭發多少超額支付的津貼款額。他認為，設立特別調查組的重要理據，是要產生阻嚇作用，而此方面的成效無法具體量度。

23. 至於社署會否檢討需否增設該171個職位，**助理署長(社會保障)**表示，部分人員會負責推行由1999年6月1日開始實施的積極就業援助服務計劃。在該計劃推行6個月後，社署會就其成效進行第一階段的評核工作，並會在該計劃推行12個月後進行全面檢討。雖然難以為預防欺詐及調查工作設定可量度的目標，但社署在推行風險管理時會訂定成果指標，而其中一項指標可能會是超額支付津貼個案的發生率。

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

24. 結論及建議 委員會：

——認為當局應客觀持平地看待欺詐社會保障問題的嚴重性；因為社署處理的綜合社會保障援助(下稱“綜援”)及公共福利金個案超過70萬宗，涉及款項總額達178億元，但在1998-99年度，只有120宗個案確定為欺詐個案，涉及超額支付311萬元津貼，佔個案總數及福利總開支的比率少於1%；

——察悉：

- (i) 社會福利署(下稱“社署”)已對打擊欺詐及濫用綜援及公共福利金的工作採取更積極的態度，而非依賴以往採用的信用制度，要求受助人自行向社署匯報其情況的轉變；
- (ii) 社署近期已加強對涉嫌違反福利規例的人士採取檢控的行動，而在過去數年，遭檢控的欺詐個案數目已有所增加；及
- (iii) 社署於1996年年底成立審核欺詐個案內部委員會，負責審查所有涉嫌欺詐的個案，並決定應否將個案轉交警方進一步調查及提出檢控；

——認為上述工作的方向雖然正確，但當局必須權衡所得利益與涉及的費用；

——贊同庫務局局長的意見，認為社署應參照稅務局局長作出承諾的做法(稅務局局長向當局申請撥款1,000萬元以增設一個調查小組時，承諾會偵查逃稅個案，從而收回總額達1億元的稅項)，訂立表現指標，以評核該署在打擊欺詐及濫用個案方面的工作成效；

——促請社會福利署署長在一段合理時間後，檢討該署在加強打擊欺詐福利的工作方面所取得的成效；

——關注到：

- (i) 特別津貼的管理工作並無足夠的規管；

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

- (ii) 社會保障辦事處部分人員把超額支付津貼的原因分類時，酌情作出的決定並不適當；及
- (iii) 社署高層管理人員未能妥善監察尚未清償超額支付津貼及其後追討欠款的情況；

—— 促請社會福利署署長：

- (i) 在新裝設的社會保障電腦系統中，發展及加入特別功能，以監察個別受助人申領特別津貼的個案，是否有不尋常及申領次數頻密的情況，並作出匯報；
- (ii) 如發現某些受助人的申領津貼模式有不尋常的情況，指示特別調查組加以調查；
- (iii) 明確界定在綜援計劃下可發放作為酌情津貼的範圍；
- (iv) 採取行動，提高超額支付津貼統計數據的可靠性及準確性；
- (v) 採取行動，改善管理層對尚未清償超額支付津貼及其後追討有關欠款的監管；及
- (vi) 盡早進行帳齡分析，以確定尚未清償的超額支付津貼總額及拖欠時間；

—— 贊同審計署的意見，認為資料核對的工作有助防止及偵查欺詐及濫用福利的個案；

—— 察悉社會福利署署長會研究能否把資料核對工作的應用範圍擴大至包括其他機構；

—— 促請社會福利署署長：

- (i) 在擴大資料核對安排的應用範圍時須謹慎行事；
- (ii) 向綜援及公共福利金申請人清楚解釋，他們一經在申請表格簽署，即同意社署與其他政府部門及其他機構進行資料核對；及

綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的管理

(iii) 向申請人清楚解釋他們在這方面的權利；

—— 促請社會福利署署長迅速採取行動，防止再次出現縱使社署與入境事務處進行資料核對工作，仍不能揭發因受助人離港或身故而引致超額支付津貼的個案，從而提高資料核對程序的可靠性；

—— 察悉社會福利署署長作出承諾，將會在防止及偵查欺詐個案，以及管理綜援及公共福利金計劃的工作上，採取風險管理；及

—— 希望持續獲悉：

(i) 社會福利署署長就審計署以試驗方式進行資料核對工作時揭發的涉嫌欺詐個案進行調查後所得的結果；

(ii) 社會福利署署長在擴大資料核對工作應用範圍方面的進展；及

(iii) 社署在業務運作上採取風險管理的進展。

第7章

政府對電力供應公司的監察

委員會曾分別在1999年5月4日及5月20日舉行公開聆訊，以聽取經濟局局長、財經事務局局長、政府經濟顧問、中華電力有限公司常務董事及香港電燈有限公司董事總經理就這事所作的證供。此外，委員會亦於公開聆訊後接獲證人提供的補充資料。

2. 委員會將於1999年7月22日舉行第3次公開聆訊，以聽取經濟局局長、政府經濟顧問及中華電力有限公司常務董事進一步作出的證供，研究政府是否有效執行其監察工作，尤其是監察中華電力有限公司的龍鼓灘計劃。在這情況下，委員會決定暫且不就這事作全面報告。

第8章

興建喜靈洲避風塘

委員會察悉土木工程署於1995年11月批出興建喜靈洲避風塘的合約(下稱“合約”)。由於喜靈洲是受懲教署管轄的限制區，土木工程署必須就懲教署的保安要求向該署作出諮詢。1994年4月，地盤勘測工作完成一個月後，懲教署對喜靈洲避風塘的整體分布設計提出反對，因為該設計並未完全符合懲教署提出在海岸線與喜靈洲避風塘碇泊區之間關設100米緩衝區的保安要求。鑑於懲教署提出反對，土木工程署須於1994年6月修訂喜靈洲避風塘的整體分布設計。

2. 委員會更得悉，土木工程署在1994年6月決定大幅修訂喜靈洲避風塘的整體分布設計後，並沒有進行進一步的地盤勘測。由於未能確定經修訂的分布設計範圍的海床狀況，承建商須另外進行一項覆核性地盤勘測。該項地盤勘測顯示，挖泥及回填的數量會大增，因而導致工程費用大幅上升。

3. 委員會得知審計署進行了一項審查，以確定為何在批出合約後需要更改設計，以及進行合約規劃時，在確定委托部門要求方面是否有不足之處。

4. 委員會察悉土木工程署署長接納審計署所有建議，工務局局長則同意將審計署的建議通知有關的工務部門。

5. 委員會並沒有就這事舉行公開聆訊，不過，委員會要求政府當局就其提出的查詢作出書面回覆。委員會提出查詢的事項為：

—— 懲教署是於何時首次提出關設100米緩衝區的要求；這項要求是否一般規定；有關方面基於甚麼準則，要求必須由喜靈洲海岸線開始關設100米的緩衝區；

—— 鑑於由同一承建商進行地盤勘測及建築工程可能會有利益衝突之嫌，把這兩項工作交由同一承建商承辦是否慣常的做法；及

—— 當局採取了何種措施，確保由承建商進行的進一步地盤勘測的結果是準確和可靠的。

6. 懲教署署長在1999年5月15日的函件(附錄29)中，以及土木工程署署長在1999年5月12日的函件(附錄30)中，已分別就上述事宜向委員會提出意見。

第9章

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

委員會察悉審計署署長進行的審查，範圍包括政府部門對電子及電訊服務的管理，以及政府在1988年技術服務協議(技術協議)下的開支的成本效益。技術協議在1987年12月簽署，到2006年9月30日屆滿。根據協議，香港國際電訊有限公司按成本向政府提供電子及電訊服務。民航處及香港電台(港台)就上述服務所支付的開支，佔政府在1997-98年度在技術協議服務下的總開支的85%。

2. 據審計署表示，該署審查民航處技術協議組的工時紀錄時發現：

—— 在1997-98年度，當舊啟德機場仍然運作時，有67 338人時(佔可用人時的66%，並包括逾時工作)並沒有記入工作紀錄內；及

—— 在1998年7月6日至10月31日期間，即赤鱸角新香港國際機場開始運作後，有21 316人時(佔可用人時的73%，並包括逾時工作)並沒有記入工作紀錄內。

3. 委員會對由民航處內的技術協議人員執行的工作，有大量人時數目並沒有記入工作紀錄內表示關注，並且詢問為何沒有備存妥善的工時紀錄，以及在缺乏妥善工時紀錄的情況下能否合理解釋所支付的款項。民航處處長林光宇先生及助理處長(技術及策劃)梁煥然先生告知委員會：

—— 在1997-98年度，技術協議人員執行的部分工作，與機場搬遷往赤鱸角有關。由於這項並非正常修理及維修工作，因此難以備存這類工作的工時紀錄；

—— 關於工程或技術支援工作，要確切說明執行每項工作或任務的時間，特別在機場搬遷工作進行期間涉及大量器材及複雜系統，這樣做實在既不可能，也不合乎成本效益。只要工程及技術支援工作是在員工的正常工作時間內進行，便無須就上述工作支付額外的員工費用；

—— 民航處有超過100名技術協議人員，即使規定他們必須備存工時紀錄，亦難以核證這些紀錄是否準確；及

—— 在新機場啟用期間，以及在某個特定時間內進行軟件測試時，民航處曾就若干工程及技術支援工作提出特別要求，

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

當局曾加派技術協議人員進行這些工作。要在這些情況下預先確定所需的人時數目，實在並不可能。民航處只能監察工作進度及工作費用，以確保有關工程可在最後限期前完成，並且合乎成本效益。

4. 署理經濟局局長關錫寧女士亦就這問題表示：

——當局有就技術協議人員進行的維修工作備存工時紀錄。由於在機場進行的工程及技術支援工作性質特殊，員工難以記錄工作時數。然而，民航處有監察他們進行的工作的進度，確保有關工作在特定的時限內完成；及

——部分逾時工作是因搬遷機場的工作所引致的，亦有部分逾時工作須於正常工作時間以外進行，以盡量減少對航空交通管制的運作造成干擾。民航處已接納審計署就需要更有效管理技術協議人員的資源而提出的多項建議，並會採取積極行動以盡量減少逾時工作。

5. 委員會詢問，在1997年11月至1998年10月期間，為何港台技術協議組共有40 500人時並沒有記入工作紀錄內。署理廣播處長朱培慶先生回應時表示：

——40 500人時僅佔可用總人時的14%。雖然這情況不能令人完全滿意，但要備存港台所有技術協議人員的工時紀錄，確有實際困難；

——沒有記入工作紀錄內的人時，是由於以下原因：

(i) 只是記錄了所進行的工作的性質，沒有記下人時數目，因而令工時紀錄的資料不完整；及

(ii) 部分技術協議人員的實際工作時間取決於製作節目所花的時間，而所花時間的長短又需視乎參與有關節目的其他人士當日的表現而定。若某節目的製作時間較預定時間為短，部分原定的人時便可能不會加以記錄；及

——儘管如此，港台會檢討現行的工時記錄制度，以期改善這種情況。

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

6. 有關審計署署長報告書圖二，委員會察悉，由1994-95年度至1997-98年度4年期間，就所有使用部門的技術協議人員的逾時工作所支付的款項持續偏高。委員會亦察悉，在民航處和港台360名一至五級技術協議人員中，平均每月有91%的人員收到逾時工作津貼或特惠金，但民航處和港台的監督人員卻沒有按照公務員事務局通告第10/98號所規定，檢查或備存有關的逾時工作紀錄。鑑於因逾時工作所須支付的款額龐大，加上明顯缺乏監控，委員會遂詢問，政府當局應否正視這個問題，以及民航處及港台是否需要從速考慮採取各種方法，以改善對逾時工作的管理。**庫務局局長俞宗怡女士**回應時表示：

- 一如審計署署長報告書第23段所載，她認為只要記錄工作是切實可行，又並非過分昂貴，使用部門便應備存已獲提供服務的詳盡紀錄，因為這些紀錄有助管制人員控制成本及開支，亦有助部門首長作出管理層面的決定；
- 庫務局已於1998年8月開始檢討現行的技術協議。她歡迎審計署署長報告書，並會考慮報告書所提出的問題及建議；及
- 由庫務局進行的檢討分兩階段進行。第一階段集中探討各項改善措施及控制成本的方法。在短期措施方面，庫務局現正考慮可否就技術協議所引致的開支設定上限，以敦促管制人員及部門首長在運用公帑時必須小心謹慎及自律。當局確定這項措施切實可行後，便會盡快落實執行。在第二階段，當局會考慮可以改善現行有關採購電訊服務安排的各個方案。這方面的工作可望在數個月內完成。

7. 關於港台技術協議組逾時工作的問題，**署理廣播處長**表示：

- 由於港台的工作性質特殊，技術協議人員真正需要逾時工作；
- 在製作大型節目及參與製作盛大慶典(例如香港交接儀式及赤鱗角新香港國際機場啟用儀式)時，港台均須倚靠經驗豐富的工作人員，而不能聘請散工或臨時員工拉雜成軍。過去幾年，由於外勤廣播節目有所增加，經驗豐富的員工因而需要逾時工作，協助製作節目；

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

- 港台已要求香港國際電訊有限公司更靈活地編訂技術協議人員的工作時間，並將休息日安排在周日。採取這項新措施後，因逾時工作而須支付的款項將會減少；
- 當局現正發展一套電腦預定系統，以協助編排職員的工作時間。該系統將於1999年下半年投入使用。他相信在使用這系統後，港台內部的協調工作將得以加強；及
- 港台同意審計署的意見，認為應嚴格及積極監察逾時工作的情況，並已由1999年4月起開始每月進行監察。

8. 委員會認為，香港國際電訊有限公司作為提供服務的機構，有責任根據技術協議監察其員工所進行的工作及工作時數。有見及此，委員會詢問，當局有否要求該公司提供有關技術協議人員的詳盡工作紀錄，並要求該公司提供資料，以證明其收費基礎合理。**庫務署署長沈文燾先生**告知委員會，庫務署已詳細審閱有關紀錄，並信納香港國際電訊有限公司已盡力發揮其監察作用。然而，鑑於審計署的建議，庫務署會要求有關部門核證這些紀錄，並確定由該公司提供的服務水平。

9. 應委員會要求，**審計署署長陳彥達先生**表示，現有紀錄只是提供籠統的數據，並沒有列明所執行的具體任務或工作。**庫務署署長**答允要求香港國際電訊有限公司就技術協議人員的工作紀錄提供更詳細資料，以便有關部門可確定因逾時工作而須支付的款額。

10. **庫務局局長**於1999年5月24日來函(**附錄31**)，向委員會提供以下資料：

- 香港國際電訊有限公司已向庫務署提供有關計算行政費的基礎的資料，包括要分攤成本的詳情。庫務署和庫務局都正在檢討每個成本組成項目的理據，並研究分攤基礎是否合理。在檢討過程中，當局會考慮審計署提出的意見和建議；及
- 根據當局所得的最新資料，行政費徵收率可能會下調，但下調幅度仍有待政府與香港國際電訊有限公司議定。

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

11. 有關審計署署長報告書第66段，委員會察悉，香港商業廣播有限公司(商台)及新城廣播有限公司(新城電台)分別於1989年及1991年獲准使用發射站，但其實當局當時尚未與這兩間公司簽署正式牌照協議。委員會亦察悉，首份牌照協議到1996年8月才簽署，而商台只曾於1995年向港台繳付505萬元，作為維修及操作發射站經常費用的臨時款項，新城電台更是從來沒有就此繳付任何款項。根據審計署署長報告書第69至73段所載，兩間公司均反對計算費用的方法，並投訴技術協議組的工作紀錄不足。雖然有關各方其後達成協議，經常費用會按時數徵收，而人力收費亦會降低16%，但有關這兩間公司清還所欠經常費用的問題，卻再沒有更大的進展。根據上述背景資料，委員會詢問：

- 政府為何要花7年時間才能確定與這兩間廣播公司簽署的首份牌照協議；
- 這兩間廣播公司對維修工作費用昂貴所作出的投訴，是否有任何理據支持；
- 能否收回兩間公司所欠的經常費用，以及會否由納稅人承擔無法收回的款項；及
- 可否改善追收經常費用的現行機制。

12. **政府產業署署長賴國鏌先生**指出，政府產業署於1990年成立，該署花了6年時間進行有關首份牌照協議的談判工作。出現延誤的主要原因，在於使用者對經常費用的計算方法及如何攤分這些費用意見分歧。他同意上述延誤的時間太長，事後回顧，若能提早採取更積極的行動，這個問題應該可以圓滿解決。他向委員會保證類似問題不會重現。同時，他會審慎考慮在日後的牌照協議中加入仲裁機制，以便迅速解決爭議。

13. 應委員會的要求，**政府產業署署長**在1999年6月7日致委員會的來函(**附錄32**)中，再就牌照協議提供以下資料：

- 當局在草擬牌照協議有關條款時，曾考慮以下因素：
 - (i) 需要盡快實施有關政策，以便向發射站的使用者按其佔用面積的比例，收回使用、操作及維修發射站而招致的費用；及

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

(ii) 需要與使用者就計算這些成本的準則，達成一個清晰明確及可行的協議；

- 可惜，談判過程節外生枝，導致協議作最後定稿時，只規定經常費用由使用者分擔，而沒有就如何計算成本，得出一個明確的方法；及
- 在協議的條款作最後定稿時，曾向當時的註冊總署署長、當時的律政署及地政總署的法律諮詢及田土轉易處徵詢法律意見。

14. 署理廣播處長告知委員會：

- 在首份牌照協議於1996年簽署後至最後協議於1999年年初達成前的一段時間，港台曾多番嘗試向這兩間廣播公司收回有關的經常費用。期間，有關各方對經常費用的收費基礎出現爭議，而每間公司每月須繳付的經常費用平均為10萬元。由於這兩間公司當時已獲准使用發射站，以致談判過程變得複雜；
- 各方對發射站維修費用的水平出現爭拗，反映出問題的根源在於牌照協議中缺乏明確界定及議定的收費基礎，因而令有關公司可以此作為拒絕清還款項的藉口。坪洲發射站的維修工作正好印證這點。雖然有使用者曾經聲稱可以較低成本提供維修服務，但卻從未兌現這項承諾，最後仍是由港台繼續提供這項服務；及
- 當局與這兩間廣播公司於1999年3月達成協議，分4期攤還所欠的經常費用。首期款項於1999年4月繳付。

15. 資訊科技及廣播局局長鄺其志先生亦表示：

- 雖然花了很長時間才能就收費基礎達成共識，但兩間廣播公司一直以來都很有誠意清還款項。事後回顧，倘若當時能提早達成共識，當可獲得更理想的成效；
- 無論如何，現在既已就清還所欠款項的問題達成協議，日後的費用會以此作為明確的計算基礎；及

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

——在計算1996年10月至1998年3月的6個季度的所欠款額時，會以平均成本作為基礎。日後計算收費時，將會以為執行工作所花的人時及所引致的實際成本作為基礎。港台會備存技術協議組工作人時的詳盡紀錄。

16. **署理廣播處長**於1999年5月20日來函(附錄33)提供補充資料，表示港台現正與商台和新城電台磋商，研究可否將位於山頂發射站的共用設備的維修工作外判。外判工作費用將會以一整筆付款的方法支付，以期盡量減少記錄及行政工作。

17. 委員會質疑，為何當局尚未就計算成本準則及員工開支所招致的費用取得商台及新城電台的同意，便批准兩間公司使用發射站。委員會詢問，這會否構成有關政府部門行政失當。**署理廣播處長**告知委員會，由於港台只是發射站的使用者，他不能回答這個問題。雖然根據技術協議，港台亦須負責追收維修發射站的經常費用，但批准使用發射站的權力並不屬於港台。**資訊科技及廣播局局長**表示，由於當時資訊科技及廣播局尚未成立，所以他不能就這事情作出評論。

18. **政府產業署署長**表示，按照一般慣例，在進行談判的過程中，有關人士／機構不會在達成協議前獲准使用有關的政府設施。這次事件確實並不尋常，其中一個可能的解釋，是所涉及的設施關乎為社會大眾提供的重要服務。

19. **庫務局局長**亦表示，首份牌照協議的談判工作於1989年展開，但政府產業署在1990年才成立。根據審計署署長報告書第66段所載，當時是由郵政署署長根據《電訊條例》(第106章)分別於1989年及1991年批准這兩間廣播公司使用發射站。

20. 應委員會的要求，政府產業署署長答允翻查有關紀錄，以找出事件的背景資料及當時作出批准的考慮因素。**政府產業署署長**在1999年6月7日致委員會的來函(附錄34)中告知委員會：

——郵政署署長於1985年為香港擬定一套全面的甚高頻(VHF)／超短波調頻(FM)發射計劃，以擴闊信號傳送的覆蓋範圍、改善無線電廣播的音質，並使傳送調頻分布合理。7個位於山頂的地點已獲選定興建發射站，供港台及商台，以及日後其他廣播公司使用。1987年，當局決定政府應保留這些山頂用地和發射站的全部所有權。當局應向商台及其他使用者發牌，讓其使用這些設施和其他共用設備，而使用

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

者須支付適當費用。至於有關發射站的使用、操作和保養所招致的其他成本，將按比例由政府、商台和其他使用者分擔。當時的屋宇地政署在1988年開始進行有關牌照協議的工作；

—— 1989年8月，當時的總督會同行政局考慮到新的甚高頻／超短波調頻發射計劃，向商台發出廣播牌照。港台和商台均由1989年12月起使用新發射站廣播。不過，當時讓商台使用發射站的牌照協議尚未訂定；

—— 政府當局未能找到任何書面紀錄，解釋准許商台於1989年12月，即在達成正式牌照協議前便獲准使用發射站的理由。不過，當時以下考慮因素明顯有關：

(i) 政策的用意，是在發射設備安裝妥當後，立即全面實施該甚高頻／超短波調頻發射計劃；

(ii) 商台一直是實施新發射計劃的特定一方；及

(iii) 由於會產生干擾問題，因此甚高頻／超短波調頻發射計劃一旦展開，商台便不能繼續以舊有頻道廣播；及

—— 新城電台於1991年4月獲發廣播牌照，並在同年7月利用發射站開始廣播。與商台的情況一樣，政府當局無法從紀錄中確定新城電台在未與政府達成牌照協議前便獲准使用發射站的理由。顯然，在技術上，新城電台當時必須獲准使用發射站才能啟播。

21. 委員會察悉，審計署在報告書第104段提出意見，指香港國際電訊有限公司已壟斷電訊業及航空電子儀器的維修工作。香港國際電訊有限公司在1998年2月交還其電訊專營牌照後，政府實有需要作好部署，以備該公司可能不再繼續按成本價格向政府提供電訊服務，同時亦需要審慎研究使用部門內部服務或其他服務的可行性。委員會詢問，現行根據技術協議作出的安排，是否與政府開放電訊市場的政策目標背道而馳，並詢問政府當局有否探討有關採購電訊服務的其他可行方案。

22. 資訊科技及廣播局局長表示，他不明白為何審計署會將這兩個問題相提並論。政府當局以67億元的現金賠償，換取香港國際電訊有限公司提早交還電訊專營牌照。據他理解，該技術協議並非一項壟斷協議

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

，只不過是政府與香港國際電訊有限公司之間就提供電子和電訊服務所達成的協議。他認為該技術協議與政府的電訊政策“風馬牛不相及”。

23. 庫務局局長亦認為，該技術協議並非一項壟斷協議，亦非專營牌照。她又表示：

—— 根據現行協議，政府有權決定應否在技術協議中加入新服務，以及應否向其他服務供應商採購新服務；

—— 庫務局現正就現行的技術協議進行全面檢討。該協議將於2006年9月30日屆滿。預計這項檢討將會在1999年年底完成。若當局決定應就該技術協議作出重大修改，又或決定不應續簽現行的技術協議，政府便需要有充裕的時間事先策劃，並就轉移職務作好部署，因為當中涉及十分技術性的工作。此外，要在短期內物色合適的服務供應商亦不容易；及

—— 完成檢討後，庫務局會就檢討結果向委員會提交報告。

24. 至於交還電訊專營牌照與該技術協議之間有何關連，**審計署署長**表示，雖然資訊科技及廣播局局長有權表達意見，但他並不同意兩者“風馬牛不相及”的見解。審計署署長認為，香港國際電訊有限公司已壟斷電訊業及航空電子儀器的維修工作。鑑於最近的事態發展，他認為應及早考慮使用部門內部服務或其他服務的可行性。

25. 結論及建議 委員會：

監察根據技術服務協議(技術協議)提供的服務

—— 對下述事宜表示關注：

- (i) 民航處及香港電台(港台)技術協議組沒有記入工作紀錄內的人時數目，涉及全年款額達2,180萬元的開支；及
- (ii) 港台以較高職工成本聘請技術協議人員執行非電訊職責；

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

- 對於港台在1991年顧問檢討完成後，雖然仍保留其政府部門身份，但卻沒有採取跟進行動，以確定是否可以削減技術協議人員的編制，表示不滿；
- 對於大部分技術協議人員現時均按一般辦公時間工作，但這項安排未能配合對這類服務的實際需求，表示關注；
- 建議民航處處長及廣播處處長應與庫務局局長共同以審慎的態度，重新評估這兩個部門對技術協議服務的需求，並密切監察技術協議人員的調配。兩位處長尤其應：
 - (i) 就使用技術協議人員方面備存足夠的工作紀錄，以及確保花在工作上的人時全部均有詳盡紀錄；
 - (ii) 與機電工程署署長磋商，就主要航空交通管制或廣播系統和器材的預防性及矯正性維修所需的人手進行評估；
 - (iii) 就上述評估結果採取適當行動，以處理過剩的技術協議人員；
 - (iv) 修改技術協議人員執行航空交通管制或廣播系統和器材的操作或維修工作的時間，以確保這些人員在編訂的工作時間內所提供的人力，得以充分利用；及
 - (v) 考慮實施預算工時管理制度，以便在使用技術協議人員的人力資源方面，可作較佳的調配、控制及監察；
- 建議廣播處處長應：
 - (i) 檢討利用技術協議人員進行攝影、音響和燈光操作的成本效益；及
 - (ii) 倘若以合約僱員取代技術協議人員有較高的成本效益，便應及早採取這種做法；

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

支付逾時工作津貼

- 深切關注民航處和港台在過去多年來雖已支付巨額逾時工作津貼予技術協議人員，但沒有採取積極行動以減少逾時工作的開支；
- 知悉民航處處長及廣播處長：
 - (i) 業已取消強制將星期日定為技術協議人員休息日的安排；及
 - (ii) 將會重新編訂技術協議人員的工作時間，以配合工作需求，從而將逾時工作減至最少；

行政費

- 對行政費內某些組成項目是否合理表示有所保留，因為行政費內一些組成項目缺乏資料或紀錄支持；
- 察悉庫務署計算1993年至1997年技術協議行政費時所用的基礎，與較早時計算1988年至1992年的行政費所用的基礎並不相同；
- 認為政府需要核證行政費下的每項成本組成項目；
- 建議庫務局局長應與庫務署署長磋商，審慎地檢討計算行政費的基礎，以確保所分攤的成本公平而合理。庫務局局長尤其應：
 - (i) 檢討由香港國際電訊有限公司提供有關計算行政費的基礎的資料，包括要分攤成本的詳情，以及這個分攤基礎是否合理；及
 - (ii) 要求使用技術協議服務的部門首長，尤其是民航處處長及廣播處長，在顧及香港國際電訊有限公司收取行政費的前提下，確切評估該公司所提供服務的水平及質素；

追收發射站的牌照費

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

- 對於香港商業廣播有限公司(商台)及新城廣播有限公司(新城電台)雖然在1996年才簽定正式的牌照協議，但卻分別於1989年及1991年已獲准使用發射站，表示詫異；
- 不滿當局沒有明確界定牌照協議的考慮條款，以致向商台及新城電台追收經常費用的工作拖延了7年；
- 極為關注港台的技術協議組沒有備存妥善紀錄，作為收取經常費用的根據；
- 建議廣播處長應：
 - (i) 從這次事件汲取教訓，確保日後處理類似事件時，必須先就計算成本的準則與有關各方達成協議，才可簽發牌照；
 - (ii) 備存妥善紀錄，作為向持牌人發出繳款通知書的根據；及
 - (iii) 在與外間人士／機構簽訂涉及計算服務成本的協議時，確保事先徵詢律政司和庫務署的專業意見，妥善處理一切有關事宜，然後才簽訂協議；
- 建議政府產業署署長應考慮在牌照協議中加入仲裁機制，藉以解決因對協議條款意見不一而引起的爭議；

1988年技術協議的衡量服務表現準則

- 察悉民航處所備存的服務表現紀錄，只是記錄由技術協議組負責維修的設備和系統的可供使用率，而港台則並無採用任何用以衡量技術協議服務表現的指標；
- 建議使用技術協議服務的部門首長應及早採取行動，界定這些服務的生產力及表現指標；

1988年技術服務協議下電訊服務的管理

技術協議的成本效益

- 察悉審計署預計在1997-98年度，根據技術協議提供的服務成本較由部門內部提供服務的成本低約6%，這個數字與庫務署於1997年6月向財務委員會匯報的成本比較結果有明顯差別；
- 促請庫務局及庫務署重新審查在比較技術協議服務的成本與部門內部服務的成本時所採用的成本計算基礎；
- 建議庫務局局長應在諮詢過使用技術協議服務的部門首長的意見後，審慎研究向香港國際電訊有限公司爭取更佳交易條件的可能性；
- 知悉庫務局局長所作聲明的內容，就是她會考慮研究其他方案，以改善現行有關採購電訊服務的安排，並認為政府應審慎研究可否透過物色電子和電訊服務供應商，以引入更多競爭；及
- 希望當局繼續向其報告以下工作的結果：
 - (i) 民航處及港台對技術協議服務需求進行的評估；
 - (ii) 港台就利用技術協議人員進行攝影、音響和燈光操作的成本效益進行的檢討；
 - (iii) 民航處及港台重新編訂技術協議人員的工作時間；
 - (iv) 就技術協議之下的行政費進行的檢討；及
 - (v) 庫務局就技術協議進行的檢討。

第10章

實用中學和技能訓練學校

委員會察悉審計署署長進行了一項審查，檢討實用中學及技能訓練學校的成效。主要的審查結果如下：

- 屬於實用中學的香港航海學校近年的入學率未如理想；
- 技能訓練學校的學生人數偏低，教育署為提高入學率而採取的措施成效有限；
- 教育署放寬了技能訓練學校的收生標準，導致所取錄學生的學習能力十分參差，教師因而在教學上面對更大困難。部分學生更不適當地被編入這類學校；
- 實用中學及技能訓練學校的學生在完成中三課程後在出路方面遇到困難；及
- 實用中學及技能訓練學校的師資訓練不足。

2. 委員會察悉教育署署長接納審計署所有建議，並會竭盡所能落實各項建議。

3. 委員會並未就這事舉行公開聆訊。不過，委員會要求政府當局就其查詢作出書面回覆。委員會提出查詢的事項包括：與營辦普通中學的成本相比，營辦實用中學及技能訓練學校的單位成本為何；以及教育署在落實下列審計署建議方面有何進展：

- 將不宜入讀技能訓練學校的學生轉介往其他學校；
- 讓實用中學的學生融入普通學校；及
- 為實用中學及技能訓練學校的教師提供更多培訓。

4. 教育署署長已就這事向委員會提出意見。教育署署長於1999年5月19日提交的資料載於**附錄35**。

第11章

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

社會福利署(下稱“社署”)的感化服務組負責為罪犯提供社區服務及院舍服務。社區服務包括感化服務、社會服務令計劃及社區支援服務計劃。院舍服務包括羈留／收容設施及住院訓練。社署現時設有3類提供住院訓練的院舍，即核准院舍、宿舍及感化院。

2. 委員會察悉，審計署署長在檢討社署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務時，重點是在下列各方面：

- 服務成效的評估；
- 住宿院舍的管理；及
- 匯報服務成本。

評估社署為罪犯提供服務的成效

3. 根據審計署署長報告書第9段，社署為罪犯提供服務的宗旨，是透過社會工作方法協助罪犯改過自新，成為奉公守法的市民。因此，在評估社署向罪犯提供服務的成效時，主要的指標是曾接受社署輔導的罪犯，在何種程度上成為奉公守法的市民。

4. 審計署透露，社署現時衡量罪犯服務表現的其中一項指標，是“成功率”，即順利完成住院訓練、感化令及社會服務令的罪犯百分率。然而，罪犯在完成輔導計劃後再被定罪的比率，並無計算在內。有鑑於此，委員會詢問社署如何評估罪犯是否已成為“奉公守法的市民”。委員會亦詢問社署對審計署下述建議的回應，即把完成社署輔導計劃後某特定期限內，並無再被定罪紀錄的人數百分率，作為衡量服務表現的主要指標。

5. **社會福利署署長梁建邦先生及助理署長(青年及人力資源管理)梁士雄先生**回答說：

- 院舍服務及社區服務的對象並不相同。院舍服務的對象是那些曾觸犯相對而言較嚴重罪行的罪犯，他們很可能會再被定罪。至於社區服務，則是為觸犯較輕微罪行的罪犯而設，他們再被定罪的可能性相對較低。因此，只採用再被定罪率以比較院舍服務及社區服務的成效並不適當；

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

——現時，社署是以罪犯能否順利完成輔導計劃，作為評估他們是否成為奉公守法的市民的標準。雖然社署同意再被定罪率是有用的指標，但其他指標亦有參考價值；及

——由1999年7月起，社署會採用其他指標，以評估其服務的成效。這些指標包括罪犯在完成社署輔導計劃後再次融入主流教育、接受職業訓練或就業的人數。社署亦會詢問家長，其子女在完成輔導計劃後的行為有否改變，作為考慮因素。

6. 委員會察悉，根據審計署署長報告書第15段，保安局的治安統計資料綜合系統(下稱“綜合系統”)備有罪犯在完成社署輔導計劃後再次犯案的數字。然而，社署並無定期及有系統地取用這些資料，以評估其服務的成效。有鑑於此，委員會詢問社署為何不充分利用綜合系統的資料。

7. **社會福利署署長及助理署長(青年及人力資源管理)**表示：

——社署確曾嘗試充分利用綜合系統的資料。然而，由於收集及核實資料需時，綜合系統的資料僅屬臨時數字，亦不齊全。此外，有關資料亦須待罪犯完成輔導計劃一年後才能製備，因此社署未能利用這些資料對輔導計劃的成效作出及時的評估；

——正如審計署署長報告書所透露，在綜合系統的交易檔案中，尚待核實及與其他輔助系統核對的未經處理資料，在1995年及1996年均為17%，在1997年則達24%；及

——因此，綜合系統須加以改善，其資料才會對社署有更大用處。

8. 委員會詢問政府當局會如何及何時改善綜合系統，以克服上述局限。**保安局局長葉劉淑儀女士**表示：

——保安局完全同意審計署署長的意見，認為綜合系統應予以充分利用，而社署應考慮採用再被定罪率，作為衡量服務成效的指標；

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

- 綜合系統的問題屬技術性質，一俟各部門就應作出的改善達成共識，便可予以解決；
- 為使綜合系統的資料更為可靠，有關方面已同意社署會接辦過往由保安局負責的資料輸入工作。由於社署較清楚資料是否準確，因此可同時進行核實及輸入資料的工作；及
- 社署及保安局亦已同意加強各輔助系統之間的聯繫。

9. 委員會進一步詢問，社署作為綜合系統的主要使用者，有否要求保安局改善該系統。**社會福利署署長**在1999年5月19日的函件(附錄36)內表示，社署曾就如何改善綜合系統與保安局交換意見，並於1999年3月23日舉行會議，檢討綜合系統及社署輔助系統之間的運作，以及日後的發展。會上所討論的要點包括：

- 改善各輔助系統之間的紀錄連結及共用數據安排；
- 檢討社署輔助系統的列表要求及資料項目；
- 檢討輸入及修訂數據的安排；及
- 社署輔助系統的改善及日後發展的方向。

社署住宿院舍的管理

10. 委員會得悉，由於院舍服務的需求減少，以致社署住宿院舍近年的入住率持續下降。在1998-99年度，院舍服務的整體平均入住率僅為48%，顯示使用率嚴重不足。根據審計署署長報告書第44段，馬頭圍女童院及培志男童院的平均入住率均低於50%。審計署建議該兩間院舍應合併。然而，委員會亦察悉，雖然社署已著手進行精簡服務／重新安排住宿院舍的工作，但馬頭圍女童院及培志男童院不會合併。委員會詢問社署在此事上的立場。**社會福利署署長**及**助理署長(青年及人力資源管理)**答覆時表示：

- 社署一直密切監察住宿院舍使用率不足的情況。為解決此問題，社署曾研究可否將一些住宿院舍合併，有關計劃已於1998年11月落實推行。舉例而言，青山男童院已於1998年11月與坳背山男童院合併，令坳背山男童院成為社署唯一

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

的感化院，而青山男童院的土地已於1998年12月交回政府產業署，以供重新發展；

—— 至於海棠路男童院，該院的男童感化部將於1999年2月1日遷往沙田男童院，而該院的女性感化部將於1999年7月與培賢兒童院合併。海棠路男童院其後會成為一所兼收男女童的羈留所。與此同時，社署正與政府產業署商討海棠路男童院土地的日後發展，而培賢兒童院的土地則會交還政府產業署處理；

—— 現亦有計劃重新發展觀塘宿舍；及

—— 將馬頭圍女童院及培志男童院合併實際可行，因為兩間院舍均為收容所。馬頭圍女童院的收容名額較多，可容納培志男童院現時的住院者。若兩間院舍合併，培志男童院的土地可交還政府產業署作其他用途。社署同意此舉可更有效善用資源。

11. 關於此事，政府產業署署長賴國鋌先生表示：

—— 政府產業署關注社署住宿院舍現址用地的使用情況。在某些情況下，雖然院舍經已合併，但所騰出的土地仍未獲充分利用。海棠路男童院便是其中一個例子；

—— 政府產業署支持審計署的建議，認為社署應考慮將位於市區地段的設施(包括海棠路男童院)，遷往尚未完全發展的地區；及

—— 政府產業署負責物色未盡其用的政府、團體及社區用地，供社署考慮作為重置用地。

12. 委員會從審計署署長報告書第47段得悉，社署對於將該署所有位於市區的住宿院舍遷往尚未完全發展的地區，表示有所保留。委員會詢問該署所持的理據，以及該署在物色土地以搬遷院舍時，有否遇到困難。社會福利署署長及助理署長(青年及人力資源管理)答覆時表示：

—— 原則上，只要有合適的土地可供使用，社署不反對將位於市區黃金地段的住宿院舍，遷往尚未完全發展的地區；及

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

—— 儘管如此，社署不同意將院舍遷往偏遠地區，以致家長難以探訪其子女。社署的意向並非要在與外界隔絕的環境向罪犯提供服務。相反，該署的輔導計劃著重年青罪犯與其家人密切溝通。此外，住院者亦需在市區從事志願工作或接受訓練。

13. 委員會質疑本港有哪些地方實際上無法到達。委員會其後詢問物色地點以搬遷住宿院舍(包括海棠路男童院)的進展。**助理署長(青年及人力資源管理)**表示，自審計署署長提出搬遷海棠路男童院的建議後，社署一直與政府產業署商討此事。迄今，政府產業署並無建議任何土地供社署考慮。

14. **政府產業署署長**在其1999年6月15日的函件(**附錄37**)內告知委員會：

—— 培賢兒童院的現有設施將遷往海棠路男童院。培賢兒童院的土地其後會騰出以興建住宅樓宇；

—— 政府產業署已建議將觀塘宿舍遷往附近一幅原為巴士總站的土地。該幅土地會重新發展，以期地盡其用。社署支持這項建議。若獲得撥款進行重建建議，搬遷工作將於5至7年內進行；

—— 政府產業署尚未向社署建議任何用地，供搬遷培志男童院，原因是社署仍在考慮是否將培志男童院遷往馬頭圍女童院現址，作為短期的解決辦法；及

—— 自社署在1999年5月同意搬遷馬頭圍女童院及海棠路男童院後，政府產業署一直與社署及規劃署磋商使用者的要求及可行的搬遷地點。磋商工作仍在進行。

15. 委員會提及審計署署長報告書表一，指出馬頭圍女童院、培志男童院、培賢兒童院、海棠路男童院及觀塘宿舍的現址用地，均未獲充分利用，情況頗為嚴重。當地價上升時，將這些土地用作住宿院舍的機會成本會上升，委員會詢問，若不將這些土地發展作住宅用途，所涉及的機會成本為何。**政府產業署署長**表示，在研究土地的重新發展潛力時，政府產業署除考慮土地現時的使用情況及地價外，亦會顧及是否有另一幅土地可供使用，使現有的使用者可繼續進行其活動。

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

16. 關於機會成本的問題，政府產業署署長在1999年6月15日的函件中表示：

- 培賢兒童院的土地在1998年9月4日重訂作住宅用途，預期社署將於1999年7月底騰出該幅土地。該幅土地已列入政府批地計劃內，將於1999-2000年度之後批出；
- 觀塘宿舍的土地已列入一項範圍更廣的建議計劃內，該項計劃包括在觀塘東部重新發展政府合署、診所及其他社區設施。當局的規劃意向是保留該幅土地作政府、團體及社區用途，以便在土地用途及發展規模方面，更能配合附近的政府、團體及社區用途；
- 根據古物古蹟辦事處對歷史建築物的分級，培志男童院被列為第三級建築物。由於該幅土地位置隱蔽、地形陡峭、面積狹小及交通不便，因此在規劃角度而言，該幅土地並不適宜重新發展作住宅用途；
- 規劃署現正研究馬頭圍女童院的長遠土地用途，至今仍未有定案。假設該幅土地重新劃作住宅用途，現時的市值為4億7,000萬元；及
- 當局的規劃意向是保留海棠路男童院現址用地作教育或政府、團體及社區的其他用途，以便在土地用途及發展規模方面，更配合毗鄰的政府、團體或社區用途。若將該幅土地發展作住宅用途，會破壞範圍較廣泛的政府、團體或社區分區的完整性。該分區主要作教育用途。

17. 委員會察悉，社署住宿院舍的職員與住院者比率，由1994-95年度的1：1.3，增至1998-99年度的1：0.9，原因是院舍服務的需求雖然下降，但住宿院舍的職員數目卻沒有相應遞減。委員會詢問社署會如何處理此事。社會福利署署長回覆時表示：

- 他同意院舍服務的需求有所下降，以及住宿院舍的入住率偏低，導致職員與住院者的比率相對較高。即使在審計署進行檢討前，社署已採取主動，邀請管理參議署檢討住宿院舍的管理及運作；及
- 管理參議署的檢討事項包括如何精簡住宿院舍的人手。

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

18. 委員會詢問，院舍服務需求減少的原因，是否因青少年犯罪率持續下降，以及可為罪犯提供其他懲教輔導計劃，例如社會服務令計劃及警司警誡計劃。

19. 社會福利署署長在1999年5月19日的函件(附錄36)內，提供下列在1989至1998年間被捕的青少年統計數字：

年份	因犯罪而被捕的青少年	
	(7-15歲)	(16-20歲)
1989	7,437	8,283
1990	6,583	8,306
1991	7,044	8,165
1992	6,533	7,656
1993	6,644	8,733
1994	7,030	9,175
1995	6,723	8,961
1996	6,479	7,941
1997	5,964	6,855
1998	5,834	6,613

20. 社會福利署署長亦解釋導致院舍服務需求持續下降的因素。他表示：

- 對青少年罪犯服務的需求，受犯罪率、破案率、罪行的種類和嚴重性、違法者的年齡、法庭的判刑模式、對待不同類別罪犯所採用的策略，以及公眾對罪行的關注所影響；
- 根據警方的統計數字，青少年的犯罪率有下降趨勢。然而，由於兒童及青年人口有所增長，因此青少年罪犯的實際人數可能會上升；
- 當局日漸著重以社區服務幫助罪犯改過自新，亦影響院舍服務的需求。舉例而言，社會服務令計劃是14歲或以上青少年罪犯可被判處的其中一項刑罰，該計劃在1992年擴展至所有裁判法院，在1998年則擴展至區域法院、高等法院

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

原訟法庭及上訴法庭。在1995年推行警司警誡計劃後，青少年罪犯可免受法庭審訊；及

- 雖然社署院舍服務的需求下降，但仍需保留此項服務，以協助需要透過院舍計劃改過自新的青少年罪犯。社署會持續檢討院舍服務的名額及使用情況，並根據經事實證明的需求作出調整。

21. 至於社會服務令計劃及警司警誡計劃的成效，**社會福利署署長**表示：

- 社署監察順利完成社會服務令罪犯的百分率，以評估社會服務令計劃的成效。過去4個財政年度的數字為：

年度	百分率
1995-96	86%
1996-97	89%
1997-98	88%
1998-99	93%

- 在評估社會服務令計劃的成效時，社署亦參照罪犯在完成服務令一年後再被定罪的比率。過去3年的數字為：

年份	再被定罪率
1995	26%
1996	21%
1997	23%

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

- 撲滅罪行委員會轄下的青少年罪犯問題常務委員會曾於1997年8月委託進行一項研究，探討罪犯改過自新計劃的成效。根據該項研究的結果，被判社會服務令的青少年罪犯在家庭關係、對生命的抱負、社交技巧及行為偏差等方面，均有良好的轉變；
- 為跟進青少年罪犯問題常務委員會的研究，社署已委託城市大學研究社會服務令計劃的運作，以期改善該項計劃的現行運作模式。在2000年年中將會有研究結果；及
- 警司警誡計劃與社會服務令計劃的對象基本上並不相同。社會服務令計劃是為觸犯可判處監禁罪行的青少年及成人罪犯而設，至於警司警誡計劃，主要是幫助以往從未犯事的青少年，使他們免受法庭審訊。

匯報為罪犯提供服務的成本

22. 委員會提及審計署署長報告書第54段，察悉社署管制人員報告所載的單位成本指標，未能反映全部服務成本，因為員工附帶福利開支及產業成本並未包括在內。委員會詢問，根據庫務局就擬備管制人員報告所訂的指引，社署是否應將上述兩項成本計算在內。**庫務局局長俞宗怡女士**回覆時表示：

- 正如審計署署長報告書第55段所述，庫務局在這方面的指引是管制人員應集中處理最能反映各項計劃質素、經濟效益、效率及成效的服務表現指標，以及集中審核相關的資料，而並非只關乎本身利益的資料。管制人員應提供單位成本或生產力指標；
- 指引並無特別規定管制人員須在計算單位成本指標時，包括員工附帶福利開支或產業成本。管制人員獲授權作出靈活安排，可決定在計算服務效益時應包括哪些因素；及
- 如將員工附帶福利開支包括在指標內，更能準確反映有關服務的成本效益，勝於只計算該特定部門的現金開支。然而，是否值得採用這種計算方式，會由管制人員加以考慮。由於附帶福利開支已包括在其他分目內，若要計算某特定部門的員工附帶福利開支，則需花費很多時間及精力。

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

23. 結論及建議 委員會：

—— 對下列事項表示不滿：

- (i) 社署在評估為罪犯提供服務的成效時，忽略服務的首要目的是協助罪犯成為奉公守法的市民。社署並不採用罪犯在完成輔導計劃後成功地成為奉公守法市民的百分率，作為衡量其服務表現的主要指標，足可證明上述批評屬實；及
- (ii) 社署作為治安統計資料綜合系統(下稱“綜合系統”)的主要使用者，並無積極要求改善該系統；

—— 察悉社會福利署署長已同意，罪犯的再被定罪率是衡量社署為罪犯提供服務的其中一項有用的服務表現指標，而社署現正參考這類資料；

—— 建議社署應在其管制人員報告內，採用罪犯在完成社署輔導計劃後某特定期限內並無再被定罪紀錄的百分率，作為衡量其服務表現的一項重要指標；

—— 認同社會福利署署長提供的資料，院舍服務的對象是曾觸犯相對較為嚴重罪行的罪犯，他們再被定罪的可能性較高；至於社區服務，則為觸犯較輕微罪行的罪犯而設；

—— 建議社署應顧及院舍服務及社區服務的不同服務對象，訂定不同的服務表現目標／指標，以監察上述兩類服務的成效；

—— 對下列事宜表示關注：

- (i) 院舍設施的使用率嚴重不足，以致服務的單位成本高昂；
- (ii) 由於當局較著重社區服務，院舍服務的需求可能持續下降；及

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

(iii) 社署一些住宿院舍的現址用地未獲充分利用，情況嚴重，尤以位於市區黃金地段的土地為甚；

—— 察悉管理參議署現正進行的檢討工作，會處理院舍服務未獲充分利用的問題，以及社會福利署署長在實施管理參議署的建議時，會考慮改善院舍服務的措施；

—— 期望政府產業署會：

(i) 採取積極措施，密切注視都市化的發展，並經常檢討使用政府、團體及社區土地的機會成本，以期達致地盡其用的目標；及

(ii) 盡快物色合適的土地，以便社署可搬遷現時位於市區的住宿院舍；

—— 察悉社署會持續檢討院舍服務的名額及使用情況，並根據經事實證明的需求作出調整；

—— 促請政府產業署根據社署的檢討結果，繼續找出哪些土地可供重新發展，或哪些未盡其用的土地可騰出作其他用途；

—— 促請以庫務局局長為首的產業策略小組，就社署設施所佔用的黃金地段未盡其用的問題，持續進行檢討；

—— 知悉社會福利署署長承認，由於使用不正確的程式計算單位成本，管制人員報告內所披露的住院訓練單位成本指標，遠較實際成本為低；

—— 察悉社署在日後的管制人員報告內，會修訂有關單位成本的資料，並臚列不同類別的住院訓練服務的單位成本；

—— 贊同庫務局局長的意見，認為若將員工附帶福利開支包括在單位成本指標內，可更準確反映政府部門提供服務的成本效益；

社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務

—— 期望社會福利署署長日後會將該署服務的員工附帶福利開支，包括在管制人員報告內；及

—— 希望繼續獲告知：

- (i) 社署聯同保安局就改善綜合系統的運作及效用而採取的措施；
- (ii) 在充份利用綜合系統的資料及罪犯再被定罪率，以評估社署向罪犯提供服務的成效方面所取得的進展；
- (iii) 就為罪犯提供的各項服務的成功率作比較的進展，有關比較需顧及服務對象組別的差別、服務的重點及目標；
- (iv) 管理參議署就住宿院舍的管理進行檢討的結果；
- (v) 政府產業署為探討社署各間住宿院舍現址用地的重新發展機會而進行檢討的結果；及
- (vi) 實施管理參議署及政府產業署各項檢討所建議的措施的進展。

第12章

學校使用資訊科技的情況

委員會察悉，政府的理想是藉資訊科技的力量，協助學生從學校教育中獲得最大的裨益。在學校，資訊科技應用於兩個範疇，即透過推行學校行政及管理系統(下稱“校管系統”)執行學校的行政工作，以及利用資訊科技作學習與授課用途。

2. 委員會明白，審計署署長已就校管系統及資訊科技在教育方面的應用進行帳目審查，目的是要確定：

—— 校管系統所定的目標是否已達到；及

—— 政府是否以協調及適時方式，有效地在教育方面推廣資訊科技的應用。

校管系統的推行及使用

3. 根據審計署署長報告書第2.3段，立法會財務委員會於1993年9月批准推行校管系統。校管系統在5年期內的經常及非經常費用為2億2,400萬元。那些費用在1995年12月修訂為2億9,800萬元。根據1993年9月提交財務委員會的文件所載，當校管系統全面推行後，預計每年的效益為2億2,200萬元。然而，由於校管系統的效益低，結果只達到預算效益的50%。根據審計署進行的學校調查，該系統的使用率僅為52%。“工作計劃編排”及“財務管理及策劃”兩個功能應用程式的使用率分別低至15%及16%。根據這些資料，委員會詢問為何校管系統的使用率如此低，以致不能達到原先計劃的效益。**教育署署長羅范椒芬女士**回覆時表示：

—— 由於每間學校的需要不同，校管系統不可能完全滿足個別學校的需要；

—— 1993年的財務委員會文件載列的計劃效益估計過高，因為有關估計假定所有學校均會100%使用校管系統的所有應用程式。事後看來，100%的使用率定得太高；

—— 然而，審計署在評估校管系統的整體效益時，並未計及用戶開發電腦所得的效益，亦即各學校曾利用校管系統內的資料，以及開發其本身的電腦應用程式，以滿足其特定的需要；及

學校使用資訊科技的情況

——用戶開發電腦功能事實上已協助減少個別學校在人手方面的額外需求。

4. 委員會詢問當局正在採取哪些措施，以增加校管系統的使用。教育署署長回應時表示：

——教育署自推出校管系統後，已舉辦多次有關該系統的簡報會、經驗分享會、培訓班及複修培訓課程。超過5 000名教師曾參加這些課程。教育署亦曾舉辦多個工作坊，並向不同職級的職員發出指引，目的是協助學校解決其在運作上遇到的困難；

——同時，當局正實施一連串措施，以改良校管系統。舉例而言，由於該系統於1994年首次安裝，部分硬件已經過時，表現並不理想。當局正在採取行動，提升各個伺服器及工作站的效能；

——當局於1998年11月委託顧問訂出校管系統的改良方案；及

——透過上述工作，預期該系統的整體使用情況會有所改善。

5. 委員會察覺，除培訓及改良硬件外，許多學校亦需要更多文書人員把數據輸入該系統。因此，委員會詢問教育署有否就這方面採取任何措施。教育署助理署長伍國全先生表示，各學校在招聘文書職員時，通常會選擇擁有電腦知識的應徵者。由於資訊科技的使用在現今相當普遍，因此，許多學校已由文書職員負責輸入數據的工作。

6. 委員會從審計署署長報告書第2.27段察悉，特殊學校對校管系統非常不滿意。儘管教育署已專為這些學校發展一套“特殊教育”應用程式，但亦未能滿足他們的多項需要。審計署署長報告書第2.41(b)段顯示，教育署已計劃與特殊學校溝通，明確找出他們的需要。在這方面，委員會詢問有關溝通工作的進展。

7. 教育署助理署長告知委員會，當局與特殊學校溝通後發現：

——特殊學校的升班制度與普通學校的制度不同。特殊學校學生可在同一學期內連跳數級。因此，當局須額外編制一套程式，以處理那些資料；及

學校使用資訊科技的情況

——由於特殊學校學生有特別的需要，這些學校的班級組合可能各有不同。當局現正協助這些學校編制程式，以滿足他們的需要。

教育署助理署長亦表示，教育署已把握機會，向沒有採用校管系統的8間特殊學校解釋，該系統須作出改善，才能完全滿足他們的需要。

8. 委員會察悉，資訊科技署採用由內部自行開發的方式發展校管系統。系統設計工作於1994年2月展開，但在學校進行的安裝工程於1998年3月才完成。鑑於科技發展迅速，委員會認為4年的發展期明顯過長。當校管系統的發展工作完成時，該系統或已過時，而其技術基礎已較最新的科技大為落後。在這背景下，委員會質疑校管系統計劃可否算是成功，亦質疑資訊科技署於1998年5月聲稱校管系統計劃的所有目的已經達致(見審計署署長報告書第2.11段)是否有充分理據。

9. **資訊科技署署長劉錦洪先生**回應委員會的問題時表示：

——考慮到科技發展迅速，4年確實是一段相對較長的時間；

——然而，由於各學校以往從未使用該類系統，校管系統計劃須分期推行，當局須選定若干試點試驗該系統；

——校管系統的另一特色，是該系統擁有超過1 000名用戶。因此當局須採用另一種方式進行用戶要求分析。當局曾舉辦多個研討會及工作坊，協助界定用戶要求，而這些工作已消耗若干時間；及

——此外，教育署訂有推行校管系統的5年計劃，資訊科技署須配合教育署的推行時間。

10. 委員會亦對該系統具備的靈活性表示關注。鑑於教育署訂有5年計劃以推行校管系統，而該系統有超過1 000名用戶，委員會詢問，資訊科技署原先的設計是否有足夠的靈活性，以應付用戶對系統性能的要求不斷提高及轉變，並確保在整個發展期間可繼續使用新興的技術。委員會亦詢問，資訊科技署設計校管系統時，有否使系統容量可提升至能滿足新軟件所需的記憶能力。委員會認為，倘若校管系統缺乏靈活性，會變成華而不實的東西。

11. **資訊科技署署長**回應時表示：

學校使用資訊科技的情況

- 校管系統原來的設計已具備若干程度的靈活性及擴展能力。該系統能提供用戶開發電腦功能，可歸功於有關設計已加入那些界面。此外，各項功能應用程式亦具備若干靈活性。例如成績表有40多種格式；
- 在推行期間，當局在編寫該系統的最新版本時已考慮各學校的回應及建議；
- 由於記憶能力須按照系統設計工作進行時可供應用的硬件及軟件而設計，雖然有關設計已容許日後擴展，但可以擴展的總記憶能力及不上現時的標準；
- 資訊科技署一向根據用戶部門的要求設計資訊科技系統，在大部分情況下均能滿足用戶的需要；及
- 他不同意校管系統是華而不實的東西，因為該系統曾協助很多學校執行其行政工作。

12. 根據審計署署長報告書第2.33及2.34段，部分中學曾經投訴校管系統的硬件性能差劣，例如他們不滿意486中央處理器運作速度緩慢及欠缺系統記憶能力。委員會詢問，資訊科技署會如何處理這些關注。

13. 資訊科技署署長解釋，各中學所遇到的問題，是所有資訊科技系統的普遍問題。雖然在系統設計時已使用當時可供應用的最新技術，並已加入日後擴展的能力，藉以延長系統的運作期限，但由於電腦技術日新月異，加上用戶的期望不斷提高，因此，硬件很快便會過時。為解決有關問題，當局須提升硬件(包括伺服器)的性能。這是當局就改良校管系統而正在考慮的其中一個方案。

14. 根據審計署署長報告書第2.41(g)及(h)段所述，教育署已委託顧問進行可行性研究，探討可否改良校管系統，以及把其硬件與用作教育的資訊科技設備合併。委員會詢問有關該顧問的背景及研究的進展。**教育署署長及資訊科技署署長**作出以下答覆：

- 該顧問是一間通訊及資訊科技公司，當局以50萬元的費用委託該公司進行研究；及

學校使用資訊科技的情況

——教育署剛收到該份顧問報告，現正研究其結果。總括而言，該顧問的結論認為，把校管系統的硬件與分發給學校用作推廣資訊科技教育的資訊科技設備合併，在技術上是可行的。

15. 在舉行公開聆訊後，資訊科技署署長應邀提供名為“學校資訊科技基礎設施改善工程可行性研究報告”的顧問報告的摘要，供委員會參閱。簡要而言，顧問提出以下建議：

——應批准實施有關的學校科技基礎設施改善建議；

——教育署提交有關的撥款申請前，應先就場地準備工程及計劃對資源的影響，諮詢機電工程署及建築署。教育署亦應就有關建議充分諮詢各間學校，以及回應學校的期望；

——在落實有關計劃時，若有需要容許學校在若干程度上能靈活滿足其個別的需要，則應考慮准許學校自行採購電腦設備。若實施這項安排，應檢討向學校提供支援的程度及實施有關計劃的時間表。此外亦應制訂實施指引，供學校遵循；及

——鑑於科技發展迅速，在開始實施有關計劃3年後，應進行另一項研究，檢討有關的科技基礎設施。

推行資訊科技教育

16. 有關推行資訊科技教育的事宜，教育署署長在公開聆訊時提交一份文件(附錄38)。該份文件闡述自1998年12月以來，當局在這方面取得的進展。文件指出，審計署署長的學校調查在1998年12月進行，距離先前發出名為《與時並進：善用資訊科技學習五年策略1998-99至2002-03》(下稱“資訊科技策略”)的政策文件只有一個月的時間。當時，大部分加強資訊科技教育的計劃仍有待推行，或剛推出不久。有關計劃至今所取得的進展包括：

——教育署於1999年3月向學校發出有關擬訂資訊科技計劃的指引。截至3月底，已向教育署提交其資訊科技計劃的學校，約佔全部小學的32%、全部中學的75%及全部特殊學校的

學校使用資訊科技的情況

50%。教育署轄下的資訊科技教育資源中心將繼續就如何制訂資訊科技計劃，向學校提供意見；

- 資訊科技教育資源中心已安排622次學校探訪，對推行資訊科技計劃的各個方面給予實地協助及提供意見；
- 教育署曾向學校發出通告，就各項計劃的推行情況向學校提供最新資料；
- 教育署曾為學校組織研討會、經驗分享會及校本培訓；
- 教育署曾向學校提供指引及資源配套，展示如何應用資訊科技於授課與學習活動；及
- 教育署曾向學校分派各學科的電腦輔助學習軟件。

將於短期內推出的其他措施包括為學校提供資訊科技統籌員，發放現金津貼給學校購置電腦及為教師提供訓練。

17. 委員會從審計署署長報告書第3.11段察悉，截至1999年1月，政府在推廣資訊科技教育方面的財政承擔額為非經常費用32億元，以及每年經常費用2億6,100萬元。上述32億元包括已獲批准的撥款2億5,300萬元，在1997-98至1998-99年度為每間小學提供15部多媒體電腦。然而，審計署署長報告書第3.21段顯示，415間在1998年已接收15部電腦的小學中，很多仍未開辦任何資訊科技教育項目。根據這項資料，委員會質疑，學校的反應冷淡是否如審計署署長所指，因為校方對於政府的資訊科技教育政策不太清楚。

18. 教育署署長回應時表示：

- 為每間小學安裝15部電腦的工作在1999年年初才完成；
- 教育署在1999年3月向學校發出通告，要求學校提交資訊科技計劃，亦會有資訊科技籌統專員，協助學校推廣資訊科技教育；
- 資訊科技教育試驗計劃在1998-99年度開始推行。當局甄選了在應用資訊科技方面步伐較快的10間小學及10間中學參

學校使用資訊科技的情況

加該項計劃，並安排學校校長及教師參觀這些學校，分享他們在應用資訊科技方面的經驗；及

——這些措施應有助學校進行資訊科技教育的準備工作。

19. 鑑於部分學校至今仍未策劃如何推行資訊科技教育計劃，委員會詢問這種情況會否造成浪費公帑。**教育署署長**表示，政府計劃為每間小學及中學分別提供平均40部及82部電腦。由於預留供這種用途的撥款將會在5年內有效，學校無須急於購置電腦。學校可因應本身在發展資訊科技的階段及準備工作的進展購置電腦。例如部分學校或擬待容納電腦所需的地方準備妥當後，或在其教師已接受資訊科技培訓後，才開始購置電腦。

20. **教育統籌局局長王永平先生**補充，政府當局實際上已在資訊科技策略方面投入巨額資源。根據公開聆訊時提交的文件所匯報，在審計署對學校進行調查後，資訊科技教育的推行進度已大有進展。他認為學校使用資訊科技涉及文化上的轉變，需要教師及校方等所有參與者支持。至於監察方面，當局已設立下列機制：

——教育署轄下的用戶小組會負責聯絡學校，並找出學校面對的困難；

——教育統籌局轄下的一個跨部門工作小組，負責統籌涉及不同部門的事宜。舉例來說，安裝電腦的工作須由教育署、政府物料供應處及建築署合力進行；及

——教育統籌委員會轄下的一個小組，會根據推行有關策略的經驗、科技的改進及其他新發展，改良資訊科技策略。

21. 委員會察悉，1998年的施政報告載述，資訊科技及廣播局的其中一項施政方針，就是協助教育統籌局推行資訊科技教育的工作。然而，在上述機制中，資訊科技及廣播局似乎並無擔當任何職能。因此，委員會請資訊科技及廣播局局長闡明該局在這方面負責的職能。**資訊科技及廣播局局長鄺其志先生**表示，資訊科技及廣播局已派出一位副局長出任教育統籌局轄下的跨部門工作小組成員，就資訊科技發展提出意見。該局的目標是確保資訊科技的教育策略能配合政府的整體資訊科技策略。至於推行策略的工作，則由教育署及資訊科技署負責。

學校使用資訊科技的情況

22. 據委員會所理解，按照資訊科技策略，政府的目標是在5年內使25%的學校課程利用資訊科技輔助教學。然而，委員會從審計署署長報告書第3.24段得悉，有相當數目的學校並不明白如何衡量這個目標。委員會詢問教育署將如何改善上述情況。**教育署署長告知委員會：**

- 由於審計署進行學校調查時，資訊科技策略僅公布了一個月，當時部分學校對實踐25%目標的情況並不清楚是可以理解的；
- 其後，當局已採取多項措施，使教師更加理解該項目標。這些措施包括發出通告，舉辦簡報會，到訪學校等。當局亦成立資訊科技資源教育中心，為學校及教師提供意見及技術支援；
- 為確保學校能以有意義的方式利用資訊科技輔助教學，藉以實踐25%的目標，課程發展議會正全面檢討學校課程。此外，該署亦舉辦座談會，就如何利用資訊科技輔助各科目的教學工作收集教師的意見；及
- 優質教育基金已撥出款項，鼓勵教師於互聯網上分享運用資訊科技授課的經驗。

23. **教育統籌局局長補充：**

- 對於應否訂定應用資訊科技教學及學習的目標，各方意見分歧。部分人士認為不設硬性目標較為可取，其他則認為如果當局不設指定目標，各學校便沒有共同目標；
- 為確保各學校可以朝著共同目標努力，當局最終參照外國的經驗，訂出25%的目標；及
- 資訊科技策略訂明，學校可以靈活決定如何實踐目標。資訊科技策略更列舉學校可以用以實踐目標的活動，例如利用資訊科技授課兩節、透過電子郵件溝通、設計網站及利用資訊科技做家課及批改家課。

24. 委員會從審計署署長報告書得悉，部分學校在資訊科技方面進展較佳，已達到25%的目標。因此，委員會詢問政府當局會否考慮為那些在資訊科技教育方面進展較佳的學校訂立更高的目標，並按照學校的

學校使用資訊科技的情況

發展進度撥出更多資源給學校。**教育統籌局局長**答覆時表示，雖然當局不可能完全按照學校的要求撥出資源，但在政策上可以靈活處理。資訊科技發展較佳的學校，可以向優質教育基金申請撥款，用以購置更多電腦設施，加快發展進度。此外，當局亦會派資訊科技統籌員協助那些學校在資訊科技的教學應用上作進一步發展。

25. 委員會關注到，有報道指部分學校沒有利用電腦，以及將電腦存放於洗手間。委員會詢問，學校是否有足夠空間容納獲分配的電腦。**教育署署長**答覆時表示：

- 有關學校將電腦放置在洗手間的報道並不真確。由於學校可以在場地準備工作完成後才購置額外的電腦，因此並不存在電腦因貯存位置不足而閑置不用的問題；
- 截至目前，約90間學校的場地準備工作經已完成，該署已準備為各間小學安裝40部電腦，以及為各間中學安裝82部電腦，而按照計劃，所有場地準備工作將於2000年8月以前完成；及
- 為騰出空間安裝電腦，部分學校需要放棄一些使用率較低的設施，將這些設施改裝為電腦室。部分學校則可透過學校改善計劃設立電腦室。

26. 委員會亦詢問，政府當局會否考慮向學生提供免息貸款等資助，以便學生可以自行購置電腦，而無需在校內爭相使用電腦。**教育統籌局局長**答覆時表示，當局在制定資訊科技策略時曾考慮上述構思，但由於涉及重大的財政影響，因此已放棄這項構思。為使貧困學生在課餘仍可使用電腦，當局提出下列兩項建議，並已獲財務委員會通過：

- 向學校提供津貼，以便校內電腦設施可於課餘時間供學生使用；及
- 在社區中心及青年中心裝設1 000部電腦。

學校使用資訊科技的情況

27. 結論及建議 委員會：

學校行政及管理系統(下稱“校管系統”)

—— 表示極之關注下列事項：

- (i) 校管系統的整體使用率僅為52%，而對校管系統不滿的學校所佔比例甚高；
- (ii) 校管系統未能達致其目標，即有效地支援學校的管理及財務計劃，以及改善學校與教育署之間的資料傳送；及
- (iii) 雖然校管系統的成本總額高達2億9,800萬元，但每年可以節省的開支僅為1億1,200萬元，即只是預期可以節省的金額的大約50%；

—— 認為目前校管系統的效益尚有很大部分未曾達到，當局有需要加倍努力，採取措施提高校管系統的使用率。那些措施包括發展更多渠道，使學校多加利用校管系統與教育署互相傳送電子資料；發展支援小組，協助小學了解及使用校管系統；以及採取積極措施，改善校管系統中為學校帶來最大效益的應用程式的使用情況；

—— 察悉教育署正採取多項措施提高校管系統的使用率，其中包括：

- (i) 發展自助小組；
- (ii) 加強培訓及支援；
- (iii) 找出特殊學校用戶的需要；
- (iv) 鼓勵學校透過校管系統把回覆的資料以電子形式傳送回教育署；及
- (v) 提升校管系統的功能；

學校使用資訊科技的情況

- 察悉教育署已委託顧問，找尋改善硬件的方案，並研究將校管系統與用作支援資訊科技教育的資訊科技設備合併，在技術上是否可行；
- 促請：
 - (i) 教育署及資訊科技署在改良校管系統時，應考慮學校遇到的問題；及
 - (ii) 教育署應與各校聯絡及統籌有關工作，以期制訂一套全面的計劃，提高校管系統的整體使用率；
- 察悉資訊科技署署長承認，由於資訊科技發展迅速，校管系統的4年發展期屬過長；
- 促請資訊科技署署長在發展大規模的資訊系統時，應顧及時間性這項重要因素，並應在設計系統時預留足夠的靈活性及擴展能力，使系統可以配合科技發展的步伐；
- 建議教育署署長應：
 - (i) 就校管系統的使用率訂定可以衡量及切合實際的目標，並利用該目標監察校管系統的實際使用情況；
 - (ii) 設立一套機制，用以監察校管系統日後提升的功能，並評估該系統是否已取得預期的效益；
 - (iii) 繼續採取行動，推廣使用校管系統，特別是在可以為學校帶來最大效益的範疇進行推擴；
 - (iv) 確保學校在這方面有足夠的靈活性，令學校可以從最新的科技發展得益；及
 - (v) 將教育署改善校管系統用途的各種行動所取得的結果知會委員會；

學校使用資訊科技的情況

資訊科技在教育方面的應用

- 強烈建議教育署應竭盡所能，確保用於推廣資訊科技教育的開支能實踐施政方針，因為校管系統過往的紀錄未如理想，而截至1999年1月，在推廣資訊科技教育方面的財政承擔已達非經常費用32億元及經常費用每年2億6,100萬元；
- 察悉教育署由1998年12月起在促進資訊科技教育方面的各項措施的進度，其中包括：
 - (i) 向學校發出有關擬備資訊科技計劃的指引；
 - (ii) 由資訊科技教育資源中心安排學校探訪，實地提供意見；
 - (iii) 向學校發出通告，說明各項措施的實施進度；
 - (iv) 為學校舉辦座談會及培訓課程；
 - (v) 向學校提供有關資訊科技的指引及資源配套；及
 - (vi) 向學校分發各科目的電腦輔助學習軟件；
- 促請：
 - (i) 教育署在鼓勵學校務必如期實踐資訊科技教育的目標之餘，亦應容許學校靈活決定接收額外電腦的速度及時間，由校方視乎其擬備資訊科技計劃的進度、可供貯存電腦的地方，以及教師利用資訊科技教學的準備情況而作出決定；及
 - (ii) 教育署應在可行的情況下，盡量給予學校足夠的靈活性，由學校選擇最新的電腦系統，推行《與時並進：善用資訊科技學習五年策略1998-99至2002-03》(下稱“資訊科技策略”)
- 對於有相當數目的學校並不理解政府的資訊科技教育政策，或不明白如何衡量實踐25%的課程利用資訊科技輔助教學的目標，表示極度不滿；

學校使用資訊科技的情況

- 察悉教育署署長答允向學校提供輔助及意見，協助校方詮釋25%目標的意義；
- 促請教育署盡快更清楚地界定25%的目標；
- 建議教育署署長應繼續檢討學校電腦設備在保安方面面對的風險，以研究日後需否加強保安安排；
- 察悉資訊科技及廣播局的施政方針是協助教育統籌局推廣在教育方面採用資訊科技，並促請資訊科技及廣播局與教育統籌局在上述範疇緊密合作；及
- 建議教育署署長應就資訊科技策略的實施進度知會委員會，包括：
 - (i) 學校在制訂及推行資訊科技計劃的進度及推行計劃的結果；
 - (ii) 學校利用資訊科技教學的進度；及
 - (iii) 課程發展議會檢討學校課程的進度。

委員會主席、副主席及各委員署名

李家祥(主席)

李華明(副主席)

朱幼麟

吳亮星

梁劉柔芬

劉江華

劉慧卿

1999年6月30日

**經政府帳目委員會研議的
審計署署長第30、31及32號報告書內章節**

審計署署長 第30號報告書 章節	項目	政府帳目委員會 第32號報告書 章節
7	加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程	1
審計署署長 第31號報告書 章節		
6	連接中區5座商業樓宇的行人天橋	2
審計署署長 第32號報告書 章節		
1	公共租住屋邨的管理服務	3
2	興建葵涌高架道路	4
3	影視及娛樂事務管理處對淫褻及不雅物品的管制	5
4	綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃的管理	6
5	政府對電力供應公司的監察	7
6	興建喜靈洲避風塘	8
7	1988年技術服務協議下電訊服務的管理	9
8	實用中學和技能訓練學校	10

**經政府帳目委員會研議的
審計署署長第30、31及32號報告書內章節**

審計署署長 第32號報告書 章節	項目	政府帳目委員會 第32號報告書 章節
9	社會福利署為罪犯及需要照顧或保護的兒童／青少年提供的服務	11
10	學校使用資訊科技的情況	12

《香港特別行政區立法會議事規則》

72. 政府帳目委員會

(1) 立法會設有一個名為政府帳目委員會的常設委員會，負責研究審計署署長就以下各事宜提交的報告——

- (a) 政府的帳目；
- (b) 委員會認為須提交立法會省覽的其他帳目；及
- (c) 委員會認為與審計署署長履行職責或行使職權有關的事宜。

(2) 委員會亦須研究由審計署署長就其審計(衡工量值審計)工作而提交立法會省覽的報告。在該報告中，審計署署長就政府部門、憑藉任何條例審計署署長職權範圍所及的公共團體或組織或接受公帑補助的組織是否符合經濟原則及是否講求效率與效用，進行審計。

(3) 委員會由一名主席、副主席及5名委員組成，全部均須為立法會主席按內務委員會決定的選舉程序任命的議員。如主席及副主席暫時缺席，委員會可在其缺席期間另選一委員代行主席之職。委員會的會議法定人數為主席加上兩名委員。

(4) 第(1)及(2)款所述的報告，一經提交立法會省覽，即當作已由立法會交付委員會研究。

(5) 除主席另有命令外，委員會根據第(8)款邀請任何人士列席的會議，新聞界及公眾人士得准進入會場旁聽。

(6) 委員會須在主席決定的日期、時間及地點舉行會議。會議的書面預告須在會議日期最少5整天前發給各委員及任何獲邀列席的人士；但主席可視個別情況指示給予較短時間的預告。

(7) 所有在委員會內討論的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定。主席或主持會議的任何其他委員不得參與表決，但如其他委員贊成者及反對者的數目相等，則在此情況下他有權作決定性表決。

(8) 主席或委員會可邀請任何官員，或報告所指帳目所屬或與之有關的非政府團體或組織的成員或僱員，提供委員會在履行其職責時可能需要的資料，或作出解釋，或出示紀錄或文件；委員會亦可就該等資料、解釋、紀錄或文件邀請其他人士提供協助。

(9) 委員會須於審計署署長將政府帳目的審計報告提交立法會省覽之日起3個月內(或根據《核數條例》(第122章)第12條決定的較長時間內)就該審計署署長的報告提交報告。

(10) 委員會須於審計署署長將第(2)款所述的報告提交立法會省覽之日起3個月內(或立法會決定的較長時間內)，就審計署署長的報告提交報告。

(11) 除本議事規則另有規定外，委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。

**1998年2月11日臨時立法會會議上
政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：
《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》**

工作範圍

1. 審計署署長可就任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構在履行其職務時所遵守的經濟原則、取得的效率和效益進行調查。
2. “受審核機構”一詞包括——
 - (i) 審計署署長可根據任何有關條例所賦權力對其帳目加以審核的任何人士、法人團體或其他團體；
 - (ii) 過半數收入來自公帑的機構(但署長亦可根據補助條件中的一項協議對少過半數收入來自公帑的機構進行類似審核)；及
 - (iii) 行政長官為公眾利益計而根據《核數條例》(第122章)第15條的規定以書面授權署長對其帳目及紀錄進行審核的機構。
3. 上述工作範圍的定義，不應闡釋為給予審計署署長權利，使其可對審核中的任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構的政策目標的優劣加以質詢，而依照下列準則，亦不得質詢求得此等政策目標的方法，但署長可對達到此等目標所用方法的經濟原則、效率和效益提出質詢。

準則

4. 審計署署長向立法會提交報告時，應享有很大自由。他可以促請立法會注意他在核數過程中所發現的任何情況，並指出所牽涉的財政問題。按照準則訂定的範圍，審計署署長不會評論行政會議及立法會的決策，但可指出此等決策對公帑的影響。
5. 審計署署長在審查政策目標如何執行的過程中，如有理由相信有關人員在制訂政策目標和作出決定時，可能缺乏足夠、有關和可靠的財政及其他資料作為制訂政策目標或作出決定的根據，而一些重要的基本假設亦可能不夠明確，他都可以進行調查，證實他的想法是否正確。調查結果如顯示他的想法正確，他便應把有關事項提交立法會，由政府帳目委員會提出進一步質詢。由於進行此類調查的程序，可能涉及審查政策目標的制訂方法，審計署署長向立法會作出報告時，不應對有關事項下任何判斷，而只應條陳事實，由政府帳目委員會根據此等事實提出質詢。

6. 審計署署長亦可——

- (i) 查核有關方面在釐定政策目標及作出決策時，是否有適當的權力；
- (ii) 查核有關方面有否作出令人滿意的安排，以期探討、揀選和評估其他推行政策的辦法；
- (iii) 查核既定的政策目標是否已明確界定；其後就推行政策所作的決定，是否符合核准的目標並由適當階層的人員運用適當權力作出；向執行人員發出的指示，又是否符合核准的政策目標和決定，並為有關人員清楚了解；
- (iv) 查核各項不同的政策目標，以及所選用的推行辦法，是否有衝突或可能有衝突；
- (v) 查核有關方面在將政策目標演繹為行動目標和成效標準方面，進展和效用如何；查核有關方面有否考慮其他服務水平成本及其他有關的因素，以及在成本變動時加以檢討；及
- (vi) 有權行使《核數條例》(第122章)第9條所授予的權力。

程序

7. 審計署署長須將其“衡工量值式審計”研究的結果，每年向立法會報告兩次。第一份報告書須於每個財政年度完結後7個月內，或行政長官另行規定的較長期間內，呈交立法會主席。報告書須在一個月內，或立法會主席另行規定的較長期間內，提交立法會。第二份報告書最遲須於每年4月7日或行政長官另行規定的日期之前，提交立法會主席，並且最遲須於4月30日或立法會主席另行規定的日期之前，提交立法會。

8. 審計署署長的報告書提交立法會後，須交付政府帳目委員會研究。政府帳目委員會研究審計署署長的報告書時，須依循立法會的《議事規則》。

9. 政府就本委員會報告書所提事項擬採取的行動，將在政府覆文內加以評論，政府覆文須在本委員會報告書提交立法會後3個月內，提交該會。

10. 本文所提及的立法會，在臨時立法會存在期間指臨時立法會。

**出席委員會聆訊的主要證人
(按作證次序排列)**

蕭炯柱先生, JP	規劃環境地政局局長
布培先生, JP	地政總署署長
蔡宇畧博士, JP	屋宇署署長
馮志強先生, JP	規劃署署長
關錫寧女士, JP	署理經濟局局長
莊誠先生	經濟局首席助理局長(B)
李國楚先生, JP	經濟局首席助理局長(財務監察)
林錦權先生	署理機電工程署助理署長(能源效益)
黎高穎怡女士, JP	署理財經事務局局長
鄧廣堯先生, JP	政府經濟顧問
白禮善先生	中華電力有限公司常務董事
賀毅寧女士	中華電力有限公司商務經理
麥黃小珍女士	中華電力有限公司集團公共事務經理
潘瑞祥博士	中華電力有限公司總規劃經理
韓駟威先生	青山發電有限公司董事
曹榮森先生	香港電燈有限公司董事總經理
李蘭意先生	香港電燈有限公司董事兼工程總經理
張中強先生	香港電燈有限公司發展及策劃總經理
宋樹槐先生	香港電燈有限公司總系統策劃工程師

陳育德先生, JP	影視及娛樂事務管理處處長
鄭其志先生, JP	資訊科技及廣播局局長
劉吳惠蘭女士, JP	資訊科技及廣播局副局長(1)
黃燦光先生	署理警務處處長
曾俊華先生, JP	海關關長
俞宗怡女士, JP	庫務局局長
林光宇先生, JP	民航處處長
梁煥然先生	民航處助理處長(技術及策劃)
植張玉華女士	署理民航處總庫務會計師
朱培慶先生, JP	署理廣播處長
沈文燾先生, JP	庫務署署長
賴國鏌先生, JP	政府產業署署長
李達志先生	經濟局首席助理局長(新機場)
羅范椒芬女士, JP	教育署署長
伍國全先生	教育署助理署長
劉錦洪先生, JP	資訊科技署署長
陳伯豪先生	資訊科技署總系統經理
王永平先生, JP	教育統籌局局長
王葛鳴女士, JP	香港房屋委員會主席
苗學禮先生, JP	房屋署署長
湯永成先生	房屋署物業管理總監
梁國新先生, JP	路政署署長

王振威先生	路政署主要工程管理處副處長
鄭漢生先生, JP	工務局局長
蘇澤光先生, JP	地下鐵路公司主席
栢立恒先生	地下鐵路公司工程計劃總監
何仕達先生	地下鐵路公司合約行政經理(特別項目)
梁陳智明女士	地下鐵路公司公司事務經理
陳利碧衡女士	地下鐵路公司公共關係經理
梁建邦先生, JP	社會福利署署長
簡何巧雲女士, JP	社會福利署助理署長(社會保障)
霍羅兆貞女士, JP	衛生福利局局長
何永謙先生	衛生福利局副局長
梁士雄先生	社會福利署助理署長(青年及人力資源管理)
葉劉淑儀女士, JP	保安局局長
楊劉秀清女士	保安局首席管理參議主任(保安)
喬樂平先生	衛生福利局副局長
葉澍堃先生, JP	經濟局局長
李路東先生	機電工程署助理署長(能源效益)
劉智成先生	中華電力有限公司經濟規劃經理
鄺滿海先生, JP	署理房屋署署長

**1999年5月4日(星期二)
政府帳目委員會主席李家祥議員, JP
在委員會首次公開聆訊中的序辭全文**

各位先生、女士，早晨。歡迎各位列席政府帳目委員會的公開聆訊。

為使公眾人士和各個關注團體對委員會有更深入的了解，我會先簡單介紹委員會的角色和職能。

政府帳目委員會是立法會轄下一個常設委員會。審計署署長對政府和其他接受公帑資助的組織進行帳目審計和衡工量值審計工作，並將報告書提交立法會後，政府帳目委員會便會研究審計署署長的報告書，藉以監察公共開支。

公開聆訊是委員會的一項重要工作，目的是探討審計署署長報告書所提及的事項的背景和真相。我們一貫的工作方針，是尋求真相和解決問題，而並非單是追究責任和發表意見。我想強調一點，我們研究審計署署長在報告書所提出的各項問題，目的在於作出積極而有建設性的觀察和結論。委員會的工作目標，是保持和改進香港特別行政區政府在處理帳目方面取得的優良成績，以及從過往的經驗中汲取教訓，藉以改善對開支的控制，確保公帑一分一毫的支出，都充分顧及經濟原則和講求效用。

審計署署長在1998年10月至1999年2月期間完成的第32號衡工量值式審計結果報告書於1999年4月21日向立法會提交。委員會經過初步研究審計署署長的報告書後，決定調查報告書中提出的8個事項。為此，我們已邀請有關的官員和人士到委員會席前應訊，回答我們的問題。除了今天上午，我們亦定於5月7日上午舉行公開聆訊。我們在研究有關問題和聽取所需的證供後，便會作出結論與建議，以反映委員會獨立而公正的判斷和觀點。這些建議會在我們於3個月內向立法會作出報告時公布。在該日前，我們不會以委員會或個人名義，公開發表任何結論。

我現在宣布聆訊正式開始。