

# 政府帳目委員會

就

審計署署長

第33號

衡工量值式

審計報告書

提交的補充報告書

2000年4月

政府帳目委員會第33B號報告書

政府帳目委員會  
就審計署署長  
第33號  
衡工量值式  
審計報告書  
提交的補充報告書

2000年4月

政府帳目委員會第33B號報告書

# 目錄

	頁數
<b>I. 引言</b>	
1. 政府帳目委員會的成立	1
2. 委員會的成員	1
<b>II. 程序</b>	
1. 委員會的程序	2
2. 委員會的報告書	2
3. 政府的回應	3
<b>III. 委員會的研究工作</b>	
1. 會議	4
2.- 3. 報告書的編排	4
4. 鳴謝	4
<b>IV. 章節</b>	
1. 市政總署的垃圾收集服務	5-24
2. 職業訓練局的管理措施	25-53
3. 購自廣東省的食水	54-90
<b>委員會主席、副主席及各委員署名</b>	91
<b>經政府帳目委員會研議的審計署署長第33號報告書內章節</b>	92

## 目錄

	頁數
<b>附錄 1</b>	《香港特別行政區立法會議事規則》 93-94
<b>附錄 2</b>	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”》 95-96
<b>附錄 3</b>	出席委員會聆訊的證人 97
<b>有關“市政總署的垃圾收集服務”的附錄</b>	
<b>附錄 4</b>	“市區單體車垃圾收集路線數目”及“掛接車(12噸)垃圾收集路線數目”的列表 98-99
<b>附錄 5</b>	環境食物局局長2000年3月15日的來函 100-162
<b>附錄 6</b>	環境食物局局長2000年3月27日的來函 163-164
<b>有關“職業訓練局的管理措施”的附錄</b>	
<b>附錄 7</b>	教育統籌局局長1999年12月21日的來函 165-168
<b>附錄 8</b>	教育統籌局局長2000年1月8日的來函 169-170
<b>附錄 9</b>	職業訓練局執行幹事1999年12月20日的來函 171-235
<b>附錄 10</b>	審計署署長2000年1月7日的來函 236-242
<b>附錄 11</b>	教育統籌局局長2000年3月7日的來函 243-244
<b>附錄 12</b>	審計署署長2000年3月17日的來函 245-248
<b>附錄 13</b>	建築署署長2000年3月3日的來函 249-255
<b>附錄 14</b>	審計署署長1999年12月22日的來函 256-258
<b>附錄 15</b>	庫務局局長2000年3月13日的來函 259-260
<b>附錄 16</b>	職業訓練局執行幹事2000年3月6日的來函 261-262

## 目錄

	頁數
<b>有關“購自廣東省的食水”的附錄</b>	
<b>附錄 17</b> 工務局局長1999年12月23日的來函	263-267
<b>附錄 18</b> 財務委員會1989年11月7日討論文件(檔號： FCC(89-90)8)	268-272
<b>附錄 19</b> 審計署署長2000年2月21日的來函	273-275
<b>附錄 20</b> 工務局局長2000年3月9日的來函	276-332
<b>附錄 21</b> 審計署署長2000年3月16日的來函	333-335
<b>附錄 22</b> 財務委員會1989年11月17日會議的決議紀錄	336-337
<b>附錄 23</b> 工務局局長2000年1月17日的來函	338-341
<b>附錄 24</b> 工務局局長2000年1月11日的來函	342-348
<b>附錄 25</b> 審計署署長2000年1月19日的來函	349-351
<b>附錄 26</b> 工務局局長2000年1月19日的來函	352-354
<b>附錄 27</b> 當時的庫務司於1995年12月6日致水務署署長的便箋	355-359
<b>附錄 28</b> 當時的工務司於1997年3月19日致水務署署長的便箋	360-365
<b>附錄 29</b> 為立法局環境事務委員會1997年4月10日會議提供的資料摘要	366-367
<b>附錄 30</b> 環境事務委員會1997年4月10日會議的紀要摘錄	368-370
<b>附錄 31</b> 財務委員會1998年4月3日會議的紀要摘錄	371
<b>附錄 32</b> 環境事務委員會和規劃地政及工程事務委員會 1999年2月5日聯席會議的紀要摘錄	372-376
<b>附錄 33</b> 財務委員會1998年4月3日討論文件(檔號： FCR(98-99)12)	377-381

## 目錄

	頁數
<b>附錄 34</b> 香港公開大學何建宗博士1997年及1998年的研究 結果	382-383
<b>附錄 35</b> 工務局局長2000年2月2日的來函	384-387

## 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。到委員會席前應訊，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，則到委員會席前應訊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，但作為親身到委員會席前應訊的附加資料，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** 本報告書載有政府帳目委員會就1999年11月17日提交立法會的審計署署長第33號衡工量值式審計報告書第1、4及12章而提交的補充報告書。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**。委員會已於2000年2月16日將第33號報告書提交立法會。



## 程 序

---

**3. 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. 委員會的研究工作

---

**會議** 委員會先後召開了21次會議，其中6次為公開聆訊。在公開聆訊中，委員會聆聽了17名證人，包括3名政策局局長的證供。證人的名單載於本報告書**附錄3**。

**2. 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3章。

**3.** 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。

**4. 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議期間為委員會提供不少協助，委員會在此一併致謝。

## 第1章

### 市政總署的垃圾收集服務

---

---

委員會察悉，審計署就市政總署(市署)<sup>1</sup>的垃圾收集服務的效率進行審查時，得到下列結果：

- 在正式的工作時間內，市署的垃圾收集隊並未全面投入收集垃圾。在1997年及1998年，在日更工作的垃圾收集隊的加權平均空閒時間約為每更兩小時，而在夜更工作的垃圾收集隊則約為每更3小時；
- 約26%在單體車垃圾收集路綫工作的垃圾收集隊及約28%在掛接車垃圾收集路綫(即以一輛拖頭及一輛或多輛拖斗運作的垃圾收集路綫)工作的垃圾收集隊是過剩的。相應地，約18%的垃圾車及25%的拖頭是過剩的；
- 市署並沒有將任何垃圾收集服務外判；
- 垃圾車經常出現超載的情況；及
- 市署並沒有依照25%的議定的後備垃圾車比例(即後備垃圾車數目與垃圾車隊的垃圾車數目的比例)置備後備垃圾車。

2. 在公開聆訊上，**環境食物局局長任關佩英女士**在序辭中表示：

- 審計署署長報告書為成立不足兩個月的環境食物局提供了重要的資料，以改善過往由市署提供的垃圾收集服務；
- 自1981年起存在的完工即下班的習慣(即垃圾收集隊在完成編定的工作後，隨即離開工作崗位的習慣)於1997年11月取消；
- 由1998年10月起，市署已逐步削減垃圾收集路綫的數目。在審計署署長報告書定稿時，當時刪減了22條路綫。截至2000年2月，署方共刪減了47條路綫；

---

<sup>1</sup> 由2000年1月1日起，食物環境衛生署接掌市政總署部分的職能。

## 市政總署的垃圾收集服務

---

- 新成立的食物環境衛生署致力進行改革，以期改善垃圾收集服務的質素及成本效益。署方仍在研究外判潔淨服務(包括垃圾收集服務)的問題，除此以外，署方已接納審計署提出的所有建議。由於現時須要進行大量工作，以便這個新部門可由一個以地區劃分的組織轉為一個以職能劃分的組織，因此未能即時訂定時間表。署方亦需要考慮其他問題，例如需否進一步削減垃圾收集路線，以達致最高的成本效益，以及如何充分利用為數眾多的員工；
- 食物環境衛生署將於2000年3月落實一項由前區域市政總署訂下的計劃，將部分潔淨服務外判。署方將需要更多時間，以便為外判港島區及九龍區的垃圾收集服務訂定時間表；及
- 身為負責有關事宜的政策局局長，她會密切監察垃圾收集服務的質素，並會確保該項服務符合成本效益。她亦會繼續向委員會報告此事的發展情況。

3. 委員會從審計署署長報告書第7及8段得悉，市署早於1986年已注意到垃圾收集隊有大量空閒時間。當時進行的檢討發現，就8小時的更次而言，日更的平均空閒時間是1.67小時，夜更則是3.37小時。市署港島區運輸事務經理認為空閒時間太多，超逾可以接受的水平。據第9段所述，在1997年，日更垃圾收集隊的加權平均空閒時間為1.64小時，而夜更則為2.89小時。委員會關注空閒時間持續處於高水平，並詢問：

- 為何市署雖然早在1986年已注意到該問題，卻沒有採取任何行動以糾正有關情況；
- 市署在1986至1997年期間，有否向臨時市政局申請撥款，以購買新的垃圾車及增加垃圾收集隊的數目；及
- 有關方面如何審批撥款申請。

4. **環境食物局局長**表示，她亦曾問及在1986年後所採取的跟進行動，但發現並沒有紀錄載述所採取的行動。

## 市政總署的垃圾收集服務

---

### 5. 房屋局副局長鍾麗幗女士<sup>2</sup>告知委員會：

- 當她在1997年出任市政總署署長時，當時臨時市政局預期會出現38億元的赤字。市署致力減省開支，務求達至收支平衡。結果，在1997至1999年期間，市署共節省了18億元；
- 市署曾討論外判潔淨服務的問題。然而，當時優先處理的項目是關閉長沙灣屠場及將屠場服務私有化；
- 市署歡迎審計署署長報告書，因為該報告書可發揮催化作用，使此事得到進一步處理。市署委托了顧問檢討外判潔淨服務(包括垃圾收集服務)的問題。繼於1998年年底與審計署進行討論後，市署將垃圾收集路線重組及將資源重新分配，並於1999年年初停止所有超時工作及刪除22條垃圾收集路線；及
- 關於用以購買新垃圾車的撥款申請，正常的程序是由地區辦事處的職員檢討現有垃圾車的不能出車率，並估計所需的後備垃圾車的數目。有關要求會提交市署總部考慮。經考慮地區辦事處職員的建議及其他有關因素，例如垃圾車的車齡、工作量及使用時間後，有關區域的運輸事務經理會負責決定購買多少輛垃圾車。這些運輸事務經理是由政府車輛管理處借調至市署的。運輸事務經理提出的建議會繼而交由其上司，即有關區域的助理署長審批。倘若助理署長認為建議可予接納，該項建議會提交臨時市政局通過。

### 6. 食物環境衛生署署長劉吳惠蘭女士<sup>3</sup>亦表示：

- 除了兩名助理署長負責審批其所屬區域的建議外，市署總部內還有另一名助理署長全面負責港島區及九龍區的潔淨服務；
- 臨時市政局在審批市署提交的建議時，尤其是涉及財政資源運用的建議，一向十分嚴謹。有關環境衛生的建議會首

---

<sup>2</sup> 前市政總署署長(1997年2月至1999年7月)

<sup>3</sup> 前市政總署署長(1999年7月至12月)

## 市政總署的垃圾收集服務

---

先交由公眾衛生委員會考慮。該委員會的建議會繼而提交財務委員會通過；

- 在申請撥款購買新的垃圾車時，現有的垃圾車必須由專業人士評估其狀況，並且必須具備充分證據支持有關的申請。這程序亦適用於申請撥款以增加垃圾收集隊。在所有情況下，臨時市政局負責釐定政策及作出最終決定；
- 臨時市政局已於1998年指示市署暫停購買垃圾車；及
- 她會翻閱市署的紀錄，以確定在1986至1997年期間購買和更換垃圾車及增加垃圾收集隊數目的資料。

**環境食物局局長**亦答應翻查市署備存的紀錄，並向委員會提供有關的資料。

7. 委員會從審計署署長報告書第42段得悉，市署的一個運輸事務工作小組於1985年對港島區垃圾車的不能出車率進行檢討後，建議由1985年3月起，將議定的後備垃圾車比例由25%調低至20%。然而，工作小組的建議並沒有付諸實行。據第43段所載，市署於1986年同意將港島區及九龍區的議定的後備垃圾車比例由25%減至20%是合理的。不過，市署並沒有相應地縮減其垃圾車隊。在進行帳目審查期間，議定的後備垃圾車比例仍然是25%。委員會詢問為何沒有落實該項建議，以及市署自1986年起有否採取任何行動以處理有關情況。委員會亦詢問臨時市政局暫停購買垃圾車的決定是否仍然有效，以及暫停購買垃圾車的做法會何時結束。

8. **環境食物局局長**表示，鑒於相隔的時間很長，人事上亦有變動，因此現階段難以確定不落實該項建議的原因。她答應翻查有關紀錄，以了解實情。**食物環境衛生署署長**補充：

- 市署的管理參議組已進行一項有關時間及操作方面的研究，檢討議定的後備垃圾車比例。市署在1999年7月完成該項研究後，隨即將議定的後備垃圾車比例調低至20%以下，並檢討收集垃圾所需的時間。結果由1999年7月起，市署共削減了47條垃圾收集路綫，在經常開支方面節省了8,000萬元；

## 市政總署的垃圾收集服務

- 在過去3年，市署並沒有購買任何垃圾車。超過20%的垃圾車的年齡為8年以上。雖然新發展住宅區的落成使垃圾收集路綫數目有所增加，而且市署要應付市民對收集垃圾的新需求，但現時的車隊仍然能夠將服務維持在可以接受的水平。這顯示市署已落實審計署的建議，包括修訂議定的後備垃圾車比例及削減垃圾收集路綫的數目；及
- 市政服務經重組後，市區及郊區的界限不再存在，新的食物環境衛生署亦負責新界區的垃圾收集服務。在提議購買新垃圾車取代舊車前，她需要考慮如何可靈活利用現有資源，以達致最佳效果。

9. **房屋局副局長**向委員會提交兩份列表(附錄4)，載述各區垃圾收集路綫數目的最新數字。她指出，因應審計署提出的建議，市署已修訂有關的垃圾收集工作值(即一位合資格工人以標準服務水平執行該職務所需的時間)。該列表所載的最新數字是在考慮過實際情況及新的工作值後才得出的。削減47條垃圾收集路綫使市署每年可節省8,000萬元，而暫停購買142輛垃圾車使市署節省了1億7,000萬元。

10. 委員會從附件A的列表得悉，就夜更而言，觀塘的垃圾收集路綫由1997至98年度的10條，一直削減至截至2000年1月17日的4條，這數字甚至較市署於1999年5月與審計署協定的路綫數目為低。委員會詢問為何可大幅削減上述的路綫數目，並問及這是否顯示以往的垃圾收集路綫數目一直超過實際所需。**食物環境衛生署署長**表示，市署制訂各區的垃圾收集路綫數目，以期使該項服務達致最高的成本效益。就觀塘的情況而言，該區日更共有20條垃圾收集路綫，夜更則有4條。相比之下，削減日更的垃圾收集路綫影響較輕微，而有關數目實際上較與審計署協定的數目為高。路綫數目是因應有關地區的需求模式而訂定，並會根據當時的情況作出調整。

11. **環境食物局局長**其後在2000年3月15日的函件(附錄5)中告知委員會：

- 港島區運輸事務經理曾於1986年1月至5月期間，就垃圾車及潔淨車輛運作的管理事宜進行研究。根據該項研究的結果(附件1)，運輸事務經理得出的結論是垃圾車有相當的剩餘工作能力。但他同時在報告中指出，是次研究所進行的試驗有若干項限制；

## 市政總署的垃圾收集服務

---

- 市署在接獲運輸事務經理的報告後，成立了一個工作小組，以期改善車輛的使用率，並削減車隊的車輛數目。工作小組原則上同意將議定的後備垃圾車比例由25%削減至20%。但同一位運輸事務經理在回應另一份由當時的布政司署轄下財政科在1986年7月就車輛維修所撰寫的報告時，察覺到“在很多情況下”，可供使用的運作車輛不足。該運輸事務經理的回應應可解釋為何議定的後備垃圾車比例在1986年未被調整。不過，政府當局翻查不到任何可證實此事的文件；及
- 從顯示1986至1998年垃圾車和垃圾收集隊數目的列表(附件4)可見，雖然署方為應付期間新落成樓宇對垃圾收集服務的需求而增加10%垃圾收集隊的數目，但1998年垃圾車的數目則下降。箇中原因之一是市署實行夜更制，並重新安排垃圾收集路綫，以盡量善用垃圾車。

12. 委員會關注市署自80年代中期起未能跟進各項事宜，是否因為該署的編制龐大，以致問責的機制並不明確，前綫人員的意見又未能適當向上級傳達，使管理層無法在掌握充分資料的情況下作出政策決定。委員會問及市署的組織架構及該署如何作出決定，**房屋局副局長**回覆時表示：

- 在她出任市政總署署長期間，一名屬衛生督察職級的職員負責參照當時的工作值，擬訂垃圾收集路綫。所作出的編排會由衛生總督察確認，並在有關地區進行測試。倘若證實這些路綫可以接受，便會提交助理署長批准，然後會付諸實行；
- 除了兩名助理署長負責其所屬區域內所提供的服務及一名助理署長負責協調潔淨服務外，市署亦有一名副署長負責環境衛生事務。市政總署署長負責監察該部門的管理；及
- 市署是一個龐大的組織，必須下放權力。署長必須依靠前綫人員向其提供資料，說明垃圾收集隊在運作中所發現的問題。同時，上司有責任監督下屬的工作，並獲賦權在有需要時修訂下屬的工作時間表。



## 市政總署的垃圾收集服務

---

### 13. 環境食物局局長亦表示：

- 市署職員人數眾多，為市民提供多項公共服務。然而，在監督所提供的服務方面，管理層需要負上最終的責任；及
- 當局會在適當時候重組該部門。雖然重組工作引起部分人士的關注，但管理層決心解決較早前已浮現的問題，並希望最終會找出解決這些問題的方法。

14. 因應委員會的要求，**環境食物局局長**在2000年3月15日的函件(附錄5)附件7中，提供1986年8月1日及1998年8月1日市署的組織架構及各職系的職責說明。

15. 委員會從審計署署長報告書第21段得悉，大部分在1985年釐定的工作值已不再適用，而市署各區的環境衛生組人員策劃垃圾收集路綫時，隨意訂定本身的工作值。委員會亦察悉，雖然當局在1995年及1997年曾屢次要求管理參議組修改工作值，但直至1998年10月，工作值仍未有修改。委員會關注工作值已過時及各區的市署人員隨意訂定工作值的情況。委員會詢問為何當局：

- 已屢次向管理參議組提出要求，但工作值仍未有修改；及
- 未有根據審計署署長報告書第15段的建議削減垃圾收集路綫的數目，即總共削減62條路綫。

### 16. 房屋局副局長表示：

- 當她在1997年出任市政總署署長時，曾要求管理參議組修改工作值。然而，署方同時要求管理參議組就其他已獲安排優先處理的項目進行檢討。這些項目包括外判圖書館服務、借調至市署的文職人員的管理、外判街道潔淨服務及推行電子存檔系統；
- 由於管理參議組人手較少，只有9名職員，因此必須按優先次序進行工作；及
- 市署在1998年開始修改工作值，並在1999年年初完成該項工作。根據新的工作值，市署最終刪減了47條垃圾收集路綫。

## 市政總署的垃圾收集服務

### 17. 食物環境衛生署署長亦表示：

- 由1999年8月起，市署陸續推行管理參議組在有關時間及操作方面的研究中所提出的各項建議。根據業經修改的工作值，市署可將各條垃圾收集路綫的生產力提高14%至32%不等；及
- 關於削減垃圾收集路綫方面，市署在審計署署長報告書完成後與審計署協定，應將路綫數目定為180條。因此共刪減了47條路綫。

18. 審計署署長陳彥達先生表示，審計署考慮到市署職員超時工作的情況，原先建議刪減62條路綫。由於超時工作的時數其後已減少，因此審計署同意削減47條垃圾收集路綫。

19. 委員會察悉，在審計署署長報告書第49(f)段中，市政總署署長表示，在編訂工作時間表時，超時工作只能當作例外情況，而非常規的安排。鑒於私營機構往往要求員工超時工作，委員會詢問，為何在公營機構中，超時工作只能當作例外情況。**食物環境衛生署署長**表示：

- 在編訂工作時間表時，政府當局必須考慮所有有關因素，例如服務條件、規定工作時數及編更安排。現行的政策是盡可能要求員工在其正常的工作時間內工作，以便可充分利用部門的資源。署方只會在有運作上需要時才要求員工超時工作；及
- 就若干服務而言，超時工作在所難免，尤其是須處理緊急的情況。垃圾收集便是其中一例。由於不同季節的垃圾量會有差別，因此有關的員工必須超時工作。現行的政策是以補假代替。鑒於財政方面的限制，署方只會在未能於一個月內安排補假的情況下才發放超時工作津貼。

20. 因應委員會的要求，**環境食物局局長**提交一列表，載述管理參議組在1995至1998年期間就環境衛生服務提出的各項建議及有關的進展。有關的列表載於環境食物局局長2000年3月15日發出的函件(附錄5)附件8。環境食物局局長亦告知委員會：

## 市政總署的垃圾收集服務

---

- 在1995至1998年期間，管理參議組完成了16項研究。其中包括外判街道潔淨服務的研究，以及小販事務隊組織架構的檢討；及
- 由於管理參議組接獲的要求很多，而又須按緩急次序辦事，因此該組到1999年才能進行垃圾收集服務的研究。在該組於1999年就垃圾收集服務完成有關時間及操作方面的研究後，市署已在1999年年底採用新的工作值。

**21.** 委員會從審計署署長報告書第50(f)段得悉，市署已委託顧問，在6個月內協助市署對潔淨服務(包括垃圾收集服務)進行根本及全面的檢討。委員會認為市署應具備這方面的專門知識自行進行檢討，並詢問：

- 委託顧問進行研究的原因；
- 臨時市政局有否參與作出決定；及
- 管理參議組有否參與該項工作。

委員會亦詢問臨時市政局是否已獲悉該項顧問研究的結果，以及有否落實該報告的建議。

**22.** 房屋局副局長表示：

- 該項顧問研究由一名已退休的市署高級職員負責進行，所收取的費用合理。在1998年年底，市署職員的工作已十分繁忙，市署沒有剩餘人手進行該項研究。因此署方希望透過委託顧問進行研究，以便可在一段短時間內就潔淨服務進行檢討；
- 委託顧問進行研究的建議首先經公眾衛生委員會確認，其後由臨時市政局全體議員通過；
- 在進行該項研究時，管理參議組與顧問緊密合作。然而，兩者的工作並沒有重疊；及

## 市政總署的垃圾收集服務

---

——該項研究於1999年年初完成。該報告提出的其中一項建議是將垃圾收集服務外判。然而，市署並未落實報告提出的建議。

### 23. 食物環境衛生署署長亦表示：

——前市政總署署長決定委託顧問進行研究，並認為這是處理此事的最佳方法。由於此事已獲得臨時市政局批准，因此不應由她就所採取的方法是否適當或顧問的資格作出評論；

——她在1999年年中出任市政總署署長時，發現該項檢討的範圍不夠全面，而該報告的質素亦欠理想。由於報告的建議涉及對市署的現行政策作出重大改動，並在財政方面造成深遠影響，因此署方決定將報告提交臨時市政局前，應先進行進一步研究報告的內容，故有關建議沒有付諸實行；

——此外，政府當時已將《提供市政服務(重組)條例草案》提交立法會審議。署方必須審慎處理在政策方面的任何重要改動，例如將市署的潔淨服務外判等。再者，市署當時有其他事項需要處理。因此，落實該報告的建議並不是優先處理的項目；及

——她出任市政總署署長期間，仍在研究該報告的內容。她必須仔細審閱該報告，以便擬備詳細的進度報告提交臨時市政局。因此，實際的情況並非她不擬將報告提交臨時市政局。

### 24. 環境食物局局長亦就此問題表示：

——市署委託顧問進行研究，可能是由於審計署就市署的垃圾收集服務進行審計所致。臨時市政局批出撥款進行該項研究，以期改善該項服務的效率，以及評估將該項服務外判的方案。上述事宜均在1998年年底及1999年年初發生，當時距離擬議重組市政服務還有一年；

——食物環境衛生署署長在1999年7月底出任市政總署署長時，距離進行擬議的重組不足6個月。市政總署署長當時經諮詢庫務局及公務員事務局的意見後，認為該份就日後提

## 市政總署的垃圾收集服務

---

供的服務提出建議的顧問研究報告，內容不夠全面，未能幫助市署提出任何重要的政策改動；

- 無論該報告有用與否，政府當局必須顧及市政服務即將進行的重組。市政總署署長及副署長均參與這項工作，故他們不便向臨時市政局解釋重組工作如何進行；及
- 應注意的一點是，在審計署提出的各項建議中，外判垃圾收集服務是唯一一項尚待處理的項目，署方仍未就此事擬訂時間表。

**25.** 委員會關注前市政總署署長面對的角色衝突，以及她在是次重組工作中所處的困境。委員會詢問：

- 市政總署署長對特別行政區(特區)政府負責或是對臨時市政局負責；及
- 市政總署署長是否獲賦予過大權力，使其可凌駕臨時市政局而不提交該份顧問研究報告。

**26.** **食物環境衛生署署長**回覆時表示：

- 市政總署署長必須對特區政府及臨時市政局負責。身為市政總署署長，她需要為市署的工作負上最終的責任；
- 她不能接納有關指其權力過大，以致她可不向臨時市政局提交該報告的說法。實際的情況是在署方向臨時市政局提交該份顧問研究報告前，她必須確保該報告的建議足夠全面及合理，而她亦能夠回答臨時市政局議員提出的任何問題。然而，她認為該報告沒有涵蓋人力資源、財政資源及如何實際推行有關服務等範疇。由於該報告不夠全面，未能幫助市署提出任何重要的政策改動，因此她認為報告尚未備妥以提交臨時市政局通過；
- 事實上，臨時市政局與市署是合作夥伴。市署根據臨時市政局給予的指示行事，並會在有充分理據的情況下，提出周詳及經過深思熟慮的建議／提議。臨時市政局繼而作出最終決定。在有關過程中，臨時市政局可要求署方就各項事宜提交進度報告。倘若當時臨時市政局要求市署提交該

## 市政總署的垃圾收集服務

---

份顧問研究報告，市署必定會提交該報告。然而，當時並沒有議員問及該項研究的進度，而此事並沒有列作有關委員會的議程項目；及

- 倘若臨時市政局仍然繼續存在，將會仍然由她負責落實該報告的建議及執行臨時市政局的政策。因此，她對該報告所作出的評估並沒有受重組工作影響。她是根據報告的建議而作出評估。

**27. 環境食物局局長**重申，實際的情況並非食物環境衛生署署長在出任市政總署署長期間，刻意不就該報告採取行動。問題在於當時市政總署署長是否有時間改進該報告的內容，然後才將報告提交臨時市政局。然而，她了解委員會對此事的關注，並承諾翻查有關檔案，就該項顧問研究向委員會提供進一步資料。

**28.** 在2000年3月15日的函件(附錄5)中，**環境食物局局長**就該項顧問研究向委員會提供以下資料：

- 研究範圍載於該函件附件9；
- 涉及的費用為458,910元；
- 一名退休高級環境衛生總監獲委任進行項該研究。他曾在市署任職逾30年，具備有關潔淨服務、前綫工作及一般人事管理的豐富知識和經驗；
- 顧問研究旨在改善市區整體的清潔情況和確保以符合成本效益的方式提供潔淨服務。管理參議組有關時間及操作方面的研究，則主要與街道潔淨及垃圾收集的運作細節有關。管理參議組在進行研究時，會參考顧問提供的意見，並向顧問提供研究結果。鑒於當時管理參議組須承擔繁重的工作，因此未能就顧問研究結果進行審核和提供意見；
- 雖然顧問已於1999年7月向當時的市政總署署長提交其報告，但管理參議組要到1999年10月中才完成有關時間及操作方面的研究，而這項研究亦為全面檢討潔淨服務的其中一部分。當時該署的副署長(環境衛生)在接獲顧問報告後，便召開會議以審議有關的研究結果。初步評估顯示，該報告的建議，尤其是在外判垃圾收集服務及職系檢討方面，

## 市政總署的垃圾收集服務

---

對員工編制及資源運用均具有深遠影響。該署認為在仔細研究建議的影響時，須考慮到市政服務重組即將帶來的重大架構改變。當時，市政服務重組工作已進行得如火如荼。由於預計市政服務重組約在兩個月後實行，而研究結果須因應是次重組而作重新評估，故此該署認為在當時向臨時市政局提出該研究報告所作的建議並不恰當；及

—— 食物環境衛生署會在檢討其潔淨及垃圾收集服務時，考慮該研究報告所提出的建議。

**29.** 委員會從審計署署長報告書第31至36段得悉，早在1986年，當時的市政局獲悉將垃圾收集服務外判可節省30%的開支後，通過了市署的建議，認為該方案值得探討。然而，市署於1988年在一份文件中指出，審慎的做法是不適宜開展可能引致過剩員工的大規模私營化計劃(例如把掃街和垃圾收集工作外判)。在1994年，市署估計，倘若將19條垃圾收集路線外判，可節省1,500萬元(即市署有關運作成本的50%)。不過，這項計劃被擱置，以等候區域市政總署就外判垃圾收集服務所作檢討的結果。在1998年，市政總署署長指出，臨時市政局議員普遍反對由承辦商承辦垃圾收集服務，因為在市政局轄區內營運的清潔公司甚少。基於此背景，委員會詢問：

—— 市署是否主要關注到過剩員工的問題而不落實外判垃圾收集服務的建議，以及有否受到其他限制；

—— 倘若在短期內落實該項建議，是否仍然可達到節省50%的開支；及

—— 當局會如何處理此事。

**30. 食物環境衛生署署長表示：**

—— 政府當局並沒有放棄外判垃圾收集服務的做法。雖然當局並未在市區落實外判垃圾收集服務，但新界區約30%的垃圾收集服務已外判；

## 市政總署的垃圾收集服務

---

—— 下列服務亦已外判：

- (i) 由1991年起外判垃圾車的維修保養服務。在1999年，當局簽訂了合約，將三分一的垃圾車的保養服務外判；
- (ii) 30%的街道潔淨服務；及
- (iii) 所有街市及公廁的潔淨服務；

—— 新的食物環境衛生署必須就港島區、九龍區及新界區的服務進行全面檢討。署方首先會參考新界區的經驗，然後才可為全港擬訂全面的策略；

—— 為使該方案切實可行，署方必須給予有關的清潔公司一段籌備時間，以便安排提供服務，例如購買垃圾車及招聘合適的員工；

—— 署方必須考慮在外判垃圾收集服務後人手調配的問題。署方的目標是盡可能保留在調配人手方面的靈活性，以及避免出現過剩員工的情況。署方將需要諮詢員方的意見，而時間的配合是至為重要的因素；及

—— 她同意日後的路向是外判垃圾收集服務。然而，這不僅是為了節省開支的問題。署方必須審慎考慮所有相關的因素，然後才可擬訂時間表。最終的目標是在保持服務質素的同時，提供增值服務。

### 31. 環境食物局局長亦表示：

—— 當局尚須確定在1994年估計的數字(即達致節省50%的開支)在目前的情況下是否仍然適用。在落實任何有關外判垃圾收集服務的建議時，主要的考慮因素是成本效益及服務質素。雖然員工的反應是一項重要的考慮因素，但這不會是唯一的考慮因素；及

—— 由於食物環境衛生署仍然處於初成立的階段，因此將需要一段時間才可就監管及管理制度等範疇作出改動。由於員工在是次重組工作的近期發展中已承受沉重的壓力，任何



## 市政總署的垃圾收集服務

改動將會對員工構成影響。鑒於他們現正為市民提供前綫服務，政府當局有責任維持員工的士氣及穩定性。因此，較可取的做法是顧及所有有關因素(包括員工的反應)，不適宜作出任何倉促的決定。

32. 委員會考慮到，區域市政總署在外判其垃圾收集服務後，將部分員工調回政府時遇到種種困難，委員會因而詢問，食物環境衛生署有否預見任何類似的問題。**食物環境衛生署署長**表示：

- 垃圾收集隊由不同職系的員工組成。由於垃圾車司機屬於特別司機的職系，佔政府所聘用的特別司機總數50%，將垃圾車司機調回政府時會有困難。因此當局認為審慎行事會是較可取的做法；及
- 庫務局及公務員事務局均全力支持食物環境衛生署。如有需要，食物環境衛生署會獲得更多的資源。

33. 至於因削減47條垃圾收集路綫而需要重新調配人手的問題，**環境食物局局長**在2000年3月15日的函件(**附錄5**)中告知委員會，所有115名超額員工，包括47名特別司機及68名垃圾車裝卸員已獲調配至其他工作崗位，如負責洗街或填補食物環境衛生署內的現有空缺。在2000年3月27日的函件(**附錄6**)中，環境食物局局長亦向委員會提供詳細分項資料，說明該115名超額員工在是次重新調配人手的工作中獲調配的不同工作崗位。

34. 委員會從審計署署長報告書第38段得悉，據審計署的觀察所得，市署的垃圾車經常超載。根據審計署先後兩次查核的紀錄所載，約20%的垃圾車超載，而在這些超載個案中，超過15%的個案是垃圾重量超出垃圾車最高負載重量逾20%。委員會關注上述的情況，以及擔心政府部門明知而違反法例。委員會詢問超載的垃圾車曾否被檢控，以及當局有否採取行動處理超載的問題。

35. **房屋局副局長**表示：

- 市署察悉超載的問題，並已向員工發出清晰指示，訂明垃圾車不得超載；
- 市署亦已於1998年2月進行一項試驗計劃，在垃圾車上裝置稱量設備。然而，裝置稱量設備有幾個缺點：

## 市政總署的垃圾收集服務

- (i) 為舊垃圾車裝置這種設備的成本十分昂貴，每輛垃圾車所需的成本介乎69,000元至75,000元之間；
- (ii) 由於有關指引用英文寫成，對使用者並不方便；
- (iii) 署方必須額外調配一名員工操作稱量設備；及
- (iv) 稱量設備只可在垃圾收集站稱量垃圾的重量；及

——有鑒於此，署方決定只會在涉嫌超載的垃圾車上裝置該種設備。倘若發現超載的情況，署方會向有關的垃圾收集隊發出警告。

36. 關於食物環境衛生署所採取的補救措施，**食物環境衛生署署長**表示，現時仍然使用該種稱量設備。此外，署方透過點算垃圾桶及垃圾袋的數目，評估垃圾車運載的垃圾重量。垃圾車在清倒垃圾處的地點清倒垃圾前及清倒垃圾後，均須稱量重量。署方亦已向垃圾收集隊發出指引。

37. **環境食物局局長**在2000年3月15日的函件(**附錄5**)中告知委員會，在1997年1月有一宗檢控垃圾車超載的個案，被告人獲裁定無罪。

38. **結論及建議** 委員會：

### 垃圾收集隊的剩餘工作能力

——對於下述情況表示極度關注：就一輛單體垃圾車運作的垃圾收集路綫而言，26%的垃圾收集隊及18%的垃圾車是過剩的；就一輛拖頭及一輛或多輛拖斗運作的垃圾收集路綫而言，28%的垃圾收集隊及25%的垃圾車是過剩的；

——對下述情況感到驚訝：市政總署(市署)在實施審計署提出的建議後，竟然可以刪減47隊垃圾收集隊，使市署每年可節省經常開支達8,000萬元，以及可停止購買142輛垃圾車，從而節省資本成本達1億7,000萬元；

——對於下述情況表示遺憾：儘管市署港島區運輸事務經理在1986年表示關注垃圾收集隊的空閒時間太多，超逾可以接受的水平，而且很多垃圾車有大量剩餘的工作能力，但市

## 市政總署的垃圾收集服務

---

署並沒有採取任何有效措施，以減少垃圾收集隊的空閒時間及垃圾車的剩餘工作能力；

——對於下述情況表示強烈不滿及失望：市署在1997年11月前一直未能遏止完工即下班的做法，而且在監察其垃圾收集隊的工作時，並無充分顧及下列方面的改變：

- (i) 垃圾量；
- (ii) 垃圾收集的運作方式；
- (iii) 垃圾車的類型；
- (iv) 垃圾桶的設計和質量，以及垃圾中所包含的物質；
- (v) 車速限制、道路網絡及交通情況；及
- (vi) 清倒垃圾處的地點；

——知悉臨時市政局已根據審計處的審查結果，就市署提供的垃圾收集服務進行本身的調查工作；

——知悉市署已：

- (i) 暫停購買垃圾車，直至其垃圾車的剩餘工作能力得以充分利用為止；
- (ii) 重新研究用以策劃垃圾收集路綫的垃圾收集工作值；
- (iii) 修訂垃圾收集路綫，以糾正高估垃圾收集隊工作量的情況；
- (iv) 重新編排垃圾收集路綫，以便盡量減少垃圾收集隊的剩餘時間；及
- (v) 以試驗形式在11輛垃圾車安裝車輛監察裝置；

## 市政總署的垃圾收集服務

---

—— 知悉食物環境衛生署將會：

- (i) 監察所收集的垃圾重量，並會定期修訂垃圾收集路線時間表；及
- (ii) 繼續在市面上物色先進的儀器，以供有效監察轄下垃圾車的運作；

—— 促請食物環境衛生署密切監察：

- (i) 轄下垃圾收集隊的工作，確保不會出現剩餘工作能力的情況；及
- (ii) 市署所採取的補救措施，並評估這些措施的成效；

### 外判垃圾收集服務

—— 對於下述情況深表遺憾：雖然市署長久以來一直知悉垃圾收集隊出現大量空閒時間，以及早於1986年已認識到外判垃圾收集服務會節省大量成本，但市署並沒有將任何垃圾收集服務外判，而區域市政總署自1993年起一直將部分垃圾收集服務外判，並取得令人滿意的成果；

—— 知悉食物環境衛生署：

- (i) 現正參考前區域市政總署的經驗，研究將港島區及九龍區的垃圾收集服務外判的可行性；及
- (ii) 已停止招聘常額二級工人；

—— 促請食物環境衛生署：

- (i) 加快外判垃圾收集服務；及
- (ii) 預先擬訂計劃，並與公務員事務局局長緊密聯繫，以縮短將過剩員工調返政府所需的時間；

—— 促請公務員事務局局長向食物環境衛生署提供支援及協助，以確保該署可以最靈活的方式管理轄下員工；

## 市政總署的垃圾收集服務

---

—— 希望繼續獲悉食物環境衛生署在外判垃圾收集服務方面的進展；

### 垃圾車超載

—— 深切關注垃圾車經常出現超載的情況；

—— 對下述情況感到驚訝：有關當局只曾就一宗垃圾車超載的個案提出檢控，而該次檢控亦未能成功；

—— 知悉市署在一項試驗計劃中，已在6輛經選定的垃圾車上裝置電子稱量設備，以監察這些垃圾車所運載的垃圾重量；

—— 促請食物環境衛生署積極採取行動，確保垃圾車會遵守《道路交通(交通管制)規例》的規定；

—— 希望繼續獲悉該項用以監察垃圾車運載垃圾重量的試驗計劃的結果；

### 後備垃圾車過剩

—— 表示關注市署沒有依照議定的後備垃圾車比例置備後備垃圾車，結果截至1998年4月1日為止，過剩後備垃圾車的估計更換成本為890萬元；

—— 知悉：

- (i) 有關方面經考慮當時每一類別垃圾車的不能出車率後，已為港島區及九龍區訂定議定的後備垃圾車比例，而有關的議定後備垃圾車比例會按年進行檢討；
- (ii) 市署已檢討港島區及九龍區垃圾車的不能出車率，並已訂下一套劃一的方法，用以計算該兩區的不能出車率；及
- (iii) 食物環境衛生署會按照議定的後備垃圾車比例置備後備垃圾車；

## 市政總署的垃圾收集服務

---

### 委託顧問進行的研究

- 知悉食物環境衛生署署長所作的下述聲明：有關市署的潔淨服務顧問研究報告不夠全面，未能幫助市署對現行政策作出任何重大改動；及
- 對於下述情況深表遺憾：
  - (i) 儘管食物環境衛生署署長在擔任市政總署署長期間，已表示關注該份報告的效用，但該份顧問研究報告最終被束之高閣，而市署沒有就此事向臨時市政局作出匯報或解釋；及
  - (ii) 由於該份顧問研究報告對訂定日後垃圾收集服務的路向並無實際幫助，既浪費公帑，也浪費時間。

## 第2章

### 職業訓練局的管理措施

---

---

委員會察悉審計署曾就職業訓練局(職訓局)在下列方面的管理措施進行審查：

- 政府當局與職訓局之間架構協議的制訂，以及職訓局表現指標的釐定；
- 薪酬及附帶福利管理；
- 物料及服務的採購；及
- 高級職員宿舍的興建及使用。

#### 政府當局與職訓局之間的架構協議

2. 鑒於審計署署長報告書指出職訓局在管理方面有若干不妥善之處，委員會詢問有關問題的成因為何。

3. **教育統籌局局長王永平先生**表示：

- 教育統籌局作為負責職訓局資助事宜的政策局，非常關注職訓局的管理及行政架構；及
- 在1996年，政府當局曾委託管理顧問，檢討職訓局的行政架構及管理。該顧問所提出的若干建議已付諸實行。教育統籌局會跟進職訓局實施這些建議的情況。

4. **職訓局主席楊啟彥先生**表示：

- 顧問曾批評職訓局運作未如理想，並與人力市場及經濟的脈搏脫節。在研究過顧問報告及審計署署長報告書後，他相信問題的關鍵在於向職訓局提供資助的模式；
- 現時，政府是以發放不敷補助金的方式向職訓局提供資助。根據此項安排，職訓局員工的薪金及附帶福利不可較政府向公務員相類職系所提供者優厚。政府具有批核職訓局收入及開支的最終權力。如某年的資助金額並未全數用盡，隨後一年的資助金額便會相應調整。職訓局不可保留

## 職業訓練局的管理措施

---

節省所得的款額。在此情況下，職訓局在心理上可能認為該局無論作出何種批核，最終會由教育統籌局作決定，而庫務局則會是負責撥款的機關。在這種心態影響下，職訓局的責任感可能因而削弱了；

- 發放不敷補助金的資助模式，對提供基本教育的教育機構較為適合，因為這類服務至為重要，政府希望有較高程度的控制。本港所有資助中小學都採用這種資助模式；
- 另一方面，所有大專院校均透過提供酌情補助金的方式獲得撥款。根據這項安排，政府每年向受資助機構提供的資助款額，是這些院校可動用金額的上限，而各院校可靈活調配其獲撥的財務資源。鑒於這些院校的校董會對資源分配有較大控制權，他們的責任感亦較強；及
- 由於職訓局已發展成熟，他認為資助模式應由發放不敷補助金改為提供酌情補助金。

5. 委員會從審計署署長報告書第5.8段得悉，早在1993年5月，當時的教育統籌司(現稱“教育統籌局局長”)曾擬備一份架構協議批稿供職訓局考慮。該協議旨在闡述《職業訓練局條例》的法定條文。審計署署長報告書第5.10段指出，職訓局於1993年8月把經修訂的批稿交回當時的教育統籌司考慮。然而，該架構協議至今仍未定案。基於這背景，委員會詢問：

- 職訓局對架構協議批稿提出了甚麼意見；
- 為何架構協議遲遲仍未能定案；及
- 假如有關的架構協議已作定案，職訓局在管理方面的不妥善之處可否得以避免。

6. **職訓局主席**表示，自職訓局成立以來，政府與職訓局已訂有一份以摘要方式擬備的《行政安排備忘錄》。該備忘錄載述職訓局由政府部門轉變為法定機構的各項安排。



## 職業訓練局的管理措施

### 7. 教育統籌局局長表示：

- 即使沒有該份架構協議或《行政安排備忘錄》，政府當局仍須監察職訓局的資源運用和表現。作為一個法定機構，職訓局的架構、職能和角色已在《職業訓練局條例》中有所規定。職訓局理事會須透過擬備財政預算，把未來一年的業務計劃及資源分配事宜告知政府當局。職訓局的財政預算亦須經由立法會審核。如有任何問題，教育統籌局會向立法會人力事務委員會報告。然而，《行政安排備忘錄》畢竟還有需要，因為備忘錄會詳細列明政府當局及職訓局各自的角色和職責；
- 在1993年草擬的架構協議性質頗為概括，當中載明政府的政策、職訓局的職權範圍及其員工的服務條件等。自1995年8月出任教育統籌司後，他已研究過此事，並認為應首先全面檢討職訓局的架構，而非立即簽訂架構協議。因此，當局委託顧問進行研究；及
- 政府當局現正與職訓局商討新的《行政安排備忘錄》。他明白職訓局希望可以更靈活分配其資源。如採用提供酌情補助金的撥款方式，教育統籌局希望訂出準則，以便評估職訓局的表現。因此，新的《行政安排備忘錄》或架構協議會載列撥款模式及職訓局的表現指標。在制訂指標後，立法會及政府當局便可較易以客觀原則，評估職訓局的服務成本和效益。

### 8. 關於職訓局在1993年就架構協議批稿提出的意見，以及當時的教育統籌科(現稱“教育統籌局”)在接獲有關意見後如何處理該份協議，**教育統籌局局長**在1999年12月21日的來函(附錄7)中告知委員會：

- 在1993年5月6日，當時的教育統籌司把一份架構協議批稿送交當時的職訓局主席。在1993年8月24日，當時的職訓局執行幹事把經修訂的批稿交回，內容曾作大幅刪減。簡言之，職訓局指出無需在架構協議內加入《職業訓練局條例》已有明文規定的事宜，以及其他沒有爭議的事項；
- 當時的教育統籌司與當時的職訓局主席分別在1993年11月和1994年8月舉行了兩次會議，架構協議批稿便是其中一個討論項目。當時的教育統籌司在會上強調，該文件旨在令

## 職業訓練局的管理措施

---

有關各方和其他外間人士清楚明白職訓局的職責，以及職訓局對公眾的問責性。因此，文件的內容應全面而詳盡。經商討後，雙方同意以教育統籌科的批稿原文為基礎，由教育統籌科與職訓局的實務層面人員作出具體修訂；及

- 在1994年8月31日，當時的職訓局主席致函當時的教育統籌司，確認雙方在1994年8月的會議上達成的理解。建議的做法在1994年9月8日職訓局理事會會議上獲得通過。最後，當時的教育統籌科在1995年9月決定擱置此事，直至職訓局顧問檢討完成為止。

9. 關於政府當局在顧問檢討後所採取的措施，**教育統籌局局長**在2000年1月8日的來函(**附錄8**)中表示：

- 職訓局的顧問檢討於1996年8月完成，其後政府曾徵詢若干關注組織、團體及人士的意見。政府分別在1996年12月及1997年6月，就諮詢結果及政府對有關建議的初步評估，向當時的立法局人力事務委員會作出匯報；此外又於1997年6月，發出一份立法局參考資料摘要，告知議員當時的行政局(現稱“行政會議”)已決定職訓局應以是次檢討所提出的主要建議，作為未來的概略發展方針；
- 在1998年年初，政府與職訓局商討各項有關事宜，其中包括該局的資助模式。在1998年3月，教育統籌局致函職訓局主席，概略列出政府對職訓局的角色和未來路向的意見。教育統籌局又於同年3月較後時間，與職訓局主席和該局的高層管理人員舉行會議，商討各有關事宜，其中包括架構協議。在1998年5月，教育統籌局向職訓局主席發出一封函件，概述政府與職訓局的關係，以及政府當局對職訓局的期望；及
- 在1998年下半年和1999年首季，政府當局與職訓局的討論主要集中在有關新資助機制的可行方案。有關架構協議的問題則於1999年7月與職訓局及庫務局舉行的會議上磋商。其後，政府當局又於1999年8月召開會議，研究由職訓局擬備的一份協議批稿。教育統籌局現正草擬一份經修改的協議批稿，並會徵詢庫務局的意見。協議除提述其他事宜外，亦會載明職訓局的財務安排、宗旨，以及所提供的服務。

## 職業訓練局的管理措施

10. 關於新的架構協議或《行政安排備忘錄》的內容，**教育統籌局局長**表示，政府當局會就職訓局各項課程和計劃釐定表現指標。舉例而言，當局會就畢業生人數、可找到工作的畢業生人數，以及可在本身行業找到工作的畢業生人數設定指標。如某行業的就業率低於指標所訂的水平，當局會要求職訓局進行檢討。

11. 關於擬備新的《行政安排備忘錄》的工作進度，**庫務局副局長林鄭月娥女士**表示：

—— 庫務局現正與教育統籌局就此事積極進行工作。庫務局認為現時是修訂《行政安排備忘錄》的適當時機，因為自資源增值計劃在1998年推行以來，不少受資助機構已要求在資源運用方面有更大的靈活性，以便提高生產力；及

—— 有關各方已同意應優先為職訓局的新訂《行政安排備忘錄》作最後定案。該備忘錄會清楚列明職訓局與政府的關係、各項資助服務的表現指標，以及資助安排。各項表現指標一旦釐定，《行政安排備忘錄》便可定案，由雙方簽訂。

12. 就此，**職訓局執行幹事李鐸教授**亦告知委員會：

—— 自1997年6月出任職訓局執行幹事以來，他一直有實行顧問提出的建議。顧問曾促請擬訂職訓局與政府當局之間的架構協議；及

—— 職訓局主席及他本人曾就新的《行政安排備忘錄》，與教育統籌局和庫務局討論，歷時超過6個月。討論的進展一直十分順利。現時討論的最重要事項之一，是職訓局的資助模式應否由發放不敷補助金改為提供酌情補助金。他有信心可於未來數月定出一份正式而詳盡的《行政安排備忘錄》。

13. **教育統籌局局長**回應委員會的詢問時證實，他會致力在2000年4月底前就《行政安排備忘錄》的內容作最後定案。

14. 委員會一方面知悉政府當局認為有需要制訂較詳盡的《行政安排備忘錄》，以確保對職訓局施行財務管制，另一方面亦明白職訓局乃非政府機構，享有某種程度的彈性和酌情權。職訓局無需依循政府規則和規例。既然政府當局與職訓局並未訂立詳盡的《行政安排備忘

## 職業訓練局的管理措施

---

錄》或有關財務安排的協議，委員會質疑政府當局能如何確保職訓局遵守政府的資助規則。

### 15. 庫務局副局長回應時表示：

- 職訓局受《職業訓練局條例》所約束。此外，政府是根據一份行政會議備忘錄向職訓局提供財政資助，同時亦有一份訂明職訓局財務安排的文件；及
- 與其他受資助機構的情況相若，職訓局受政府的一般資助政策所涵蓋和規管。舉例而言，根據該項政策，受資助職位的服務條款不可較政府向公務員相類職系所提供者優厚。在某年節省所得的款額將於隨後一年的資助款額中扣減。在某些情況下，職訓局在作出決定前須向政府當局申請批准。因此，根據現行的資助政策，庫務局對職訓局可施行若干管制。

### 16. 委員會認為，欠缺一份詳盡的《行政安排備忘錄》，情況殊不妥善。儘管職訓局的撥款管制人員並非公務員，他必須明白所有政府資助規則，才能遵守有關的資助政策。委員會詢問：

- 審計署署長報告書所指出的不妥善之處，是否由於欠缺一份詳盡的《行政安排備忘錄》所致；及
- 會否考慮在新的《行政安排備忘錄》內，清楚訂明須徵得政府批准的各項事宜。

### 17. 庫務局副局長表示：

- 即使已備妥新的《行政安排備忘錄》，該份備忘錄亦不會包括每一細節，因為此舉不符合政府給予職訓局自主權和行事彈性的目的。在過去10年，多個受資助機構曾接受政府的資助。政府當局規管各個機構，一向是依賴一般資助政策或政府與各機構之間建立的歷史關係，而非合約文件；
- 職訓局作為法定機構，設有一個理事會。職訓局理事會須制訂適當安排，確保以具透明度和問責的方式運用公帑；

## 職業訓練局的管理措施

---

- 鑒於職訓局以發放不敷補助金形式獲得資助，該資助方式是政府規管受資助機構的模式中最嚴格的一種，職訓局的任何措施如會造成財務影響，不論影響明顯與否，均須取得撥款管制人員的批准，而有關的撥款管制人員隨後亦須徵求庫務局批准。須否申請批准的準則，是有關措施會否涉及公帑開支。根據這項原則，審計署署長報告書所指出的一些事宜(例如例假兌現及興建高級職員宿舍的工程預算增加等)，當時理應事先取得庫務局批准。以發放不敷補助金的撥款安排來規管職訓局的工作已屬足夠；及
- 資助政策一直都在演變，政府當局同意政策可予以改善，而政府可為受資助機構訂定較清晰的指引。事實上，政府現正就資助政策諮詢180多個非政府社會服務機構。

### 18. 教育統籌局局長贊同庫務局副局長的意見。他表示：

- 在新的架構協議內，教育統籌局與庫務局並不打算規管職訓局的每項細節，因為此舉有違政府設立職訓局的目的。職訓局以法定機構的形式設立，正因為政府希望給予該局某程度的行事彈性。政府當局並無期望職訓局依循政府的所有做法；及
- 儘管政府希望給予職訓局行事彈性，但亦想確保公帑以物有所值和問責的方式獲得善用。因此，職訓局的一般財務安排不應過分偏離政府的做法。不過，這並非表示所有細節均須由政府嚴加管制。

19. 委員會詢問，審計署根據甚麼衡量標準來審核職訓局的管理措施，以及審計署有否考慮到職訓局獲給予某程度的行事彈性，而且無須依循政府規則和規例。**審計署署長陳彥達先生**回應時表示，審計署並非批評職訓局違反政府規則，亦非期望職訓局依循政府所有規則。審計署只是建議職訓局須依循按衡工量值而言是最佳的做法，即具有效率和效用，亦符合經濟原則。這些做法事實上是國際採用的做法。舉例而言，根據這些原則，招標工作必須公開和有競爭性。

## 職業訓練局的管理措施

### 薪酬及附帶福利管理

#### 全包的薪酬福利條件

20. 據審計署署長報告書第2.36及2.37段所述，職訓局在1998年10月聘請了一名高級職員(即推廣及公共事務總監)，向其提供金額達每月145,000元的全包薪酬福利條件，當中包括基本月薪92,650元(相等於公務員首長級薪級表第1點的人員)，以及每月發放現金津貼，用以代替約滿酬金、房屋福利、醫療、牙科及住院福利、子女教育津貼及年假旅費。這種做法並非職訓局職員的慣常薪酬安排。

21. 審計署在報告書第2.38段中表示，這種全包的薪酬福利條件並不恰當，因為：

- 儘管當時有空置的職員宿舍，有關的高級職員仍無須入住宿舍，反而以現金兌現有有關的房屋福利，並以按月津貼的形式發放予該名職員；及
- 以每月現金津貼的形式支付約滿酬金違反有關的原則，即員工只有在圓滿完成合約時，方可獲發放約滿酬金。

22. 委員會從審計署署長報告書第2.40段得悉，職訓局執行幹事曾表示要招聘具備適當才能的人士出任有關職位存在困難，因此提供全包的薪酬福利條件。鑒於職訓局未有按照慣常的委聘條件進行該職位的招聘工作，委員會詢問職訓局執行幹事如何得出結論，認為在招聘方面存有困難，尤其當時本港經濟正處於不景氣。

23. **職訓局執行幹事**回應時表示，在1996年發表的顧問報告指出，如要改善學生及學徒的報讀情況及他們的就業機會，職訓局須首先考慮提高其機構形象。職訓局聯絡過一些獵頭公司，而有關公司建議，為吸引具備適當才能的人士，提供全包的薪酬福利條件會較為適當。因此，職訓局向理事會提出建議，請求批准按全包薪酬福利條件聘請推廣及公共事務總監。在取得理事會的批准後，職訓局便展開公開招聘工作。

24. 應委員會的要求，**職訓局執行幹事**在1999年12月20日的來函(附錄9)中，提供了有關的職訓局文件及職訓局會議紀要，當中提及批准以全包的薪酬福利條件聘任推廣及公共事務總監。在該函件中，**職訓局執行幹事**告知委員會：

## 職業訓練局的管理措施

- 職訓局35/98號文件載述，該職位如以一套合適的薪酬福利進行招聘，“才會對具有實際經驗及有關資歷的優秀人才具吸引力”；及
- 他在當時解釋，他聽取了招聘顧問及其他在有關行業富有經驗的人士，就類似職位招聘事宜所提出的意見後，才有上述的說法。最後，職訓局在1998年6月通過以全包的薪酬福利條件進行招聘工作。職訓局會在有關職員行將續約時檢討全包的薪酬福利條件。

**25.** 應委員會之請，**審計署署長**在2000年1月7日的來函(**附錄10**)中提出以下意見：

- 對於職訓局假設提供慣常薪酬福利條件，難以招聘具備適當才能的人士出任有關職位，審計署找不到證據支持這個假設；及
- 事實上，在該次以全包薪酬福利條件進行招聘的工作中，共有92人申請該職位，其中5人獲甄選參與面試。該次招聘工作所得的反應，顯示該職位的競爭激烈。

**26.** 委員會察悉，職訓局35/98號文件載述，“然而，職訓局覺得將這職位定為薪酬表甲第1點的職級(實際年薪111萬元)，或未能吸引具備適當才能的人士應徵。”委員會關注職訓局執行幹事有否以客觀和公平的方式處理此事，因此詢問：

- 有關諮詢的詳情，而該次諮詢令職訓局執行幹事認為一般的服務條件可能不夠吸引；及
- 職訓局執行幹事是否同意一方面讓職訓局的職員宿舍空置，另一方面有關的高級人員又無須入住宿舍，這做法是浪費資源。

**27.** **職訓局執行幹事**回應時表示：

- 除了其個人意見外，他亦曾向其他方面收集資料。他曾非正式諮詢一些獵頭公司，但他不能披露這些公司的名稱。此外，他也曾徵詢公關業內人士的意見，以及諮詢職訓局為改善該局整體的公關工作而委聘的市場顧問；及

## 職業訓練局的管理措施

——在甄選市場顧問的過程中，有關各方獲邀陳述意見。當時他藉此機會詢問他們應提供哪類薪酬福利條件，才可吸引合適人士應徵推廣及公共事務總監一職。

28. 委員會提到在該次以全包薪酬福利條件進行的招聘工作中，共有92名申請者應徵，並就此詢問職訓局執行幹事，經事後回顧，他是否同意他當時的估計過於悲觀，以及他是否仍會作出相同結論。**職訓局執行幹事**回應時表示接納委員會批評他過於主觀，而事後回顧此事，尤其是職訓局接獲92份應徵該職位的申請書，他應重新考慮有關提供全包薪酬福利條件的做法。

29. 委員會詢問職訓局的管理層當時如何處理此事，**職訓局財政主任盧楊小苓女士**回應時表示：

——在職訓局高層管理人員的會議上，曾數次討論該局應就推廣及公共事務總監一職提供的薪酬福利條件。雖然與會者有提出反對意見，但最終同意應提供全包的薪酬福利條件。該項建議繼而提交職訓局理事會考慮；及

——關於有空置宿舍的問題，如與按一般服務條件向有關人員提供薪酬福利所需的成本比較，向該人員提供全包的薪酬福利條件更具經濟效益。

30. 鑒於職訓局財政主任有此意見，委員會詢問，如有關安排確實更具經濟效益及更有吸引力，職訓局會否考慮向其所有員工提供全包的薪酬福利條件。**職訓局執行幹事**回覆時表示，由於職訓局仍然有空置的宿舍，因此他從沒有考慮這樣做，而且全包的薪酬福利條件只能當作例外情況，而非常規的安排。此外，職訓局的薪酬結構大致上是根據公務員的薪酬結構制訂。

31. 委員會詢問職訓局決定以全包的薪酬福利條件方式聘請員工前，應否事先諮詢政府當局，以及職訓局理事會應否有庫務局的代表。**庫務局副局長**表示：

——根據慣常做法及資助政策，政府當局應獲知會此事，讓政府當局有機會說明此事須否得到當局的同意。一般而言，受資助機構的員工所享有的薪酬福利條件，不會較公務員的優厚。雖然受資助機構可作出靈活安排，但仍應讓政府



## 職業訓練局的管理措施

---

當局有機會就特殊安排提出意見，以及考慮應否行使酌情權；

- 庫務局對資助政策有最終的解釋及詮釋權。該政策局亦必須確保受資助機構在處理類似的事宜時做法一致。然而，庫務局不可能委派代表加入各個受資助機構的理事會；及
- 受資助機構理事會中的政府官員有時或會並非完全清楚各項資助規則，這點是可以理解的。因此，當他們察覺到任何問題時，應將事件轉介庫務局，或要求有關機構正式徵求政府當局批准，以策萬全。

**32.** 鑒於職訓局內有政府官員的代表，包括教育統籌局的代表，委員會詢問，為何他們沒有提醒職訓局理事會將提供全包薪酬福利條件的建議提交政府當局考慮。委員會亦問及政府官員所擔當的角色及職能，以及他們有否有效監察職訓局。

**33. 教育統籌局局長**表示：

- 對於有意見指職訓局在通過全包的薪酬福利條件前，應事先諮詢庫務局，他對此點並無異議。然而，他明白在若干情況下，法定機構如職訓局等或會希望視乎理事會的決定，更改其員工的聘用條件，例如提供全包的薪酬福利條件等。如有關機構認為這是最佳方法，可透過作出靈活安排，吸引具備適當才能的職員，他原則上不會反對這類安排。整體的要求是受資助職位的聘用條件，不應較公務員的聘用條件優厚。受資助機構在運作方面必須能夠作出靈活安排，否則這些機構應已全部納入政府架構內；
- 他明白受資助機構就一些特殊安排徵求庫務局批准時，庫務局會諮詢有關政策局的意見。如職訓局就現時討論的個案徵求庫務局批准，他會指出在若干情況下，該項建議或會是適當的；及
- 職訓局中的教育統籌局代表會向理事會解釋政府的政策及安排。然而，該名代表並非較理事會其他成員享有較高的地位，而且無權否決理事會的決定。職訓局理事會是最終的權力機關。職訓局在提交理事會參閱的文件中載有有關資料，如理事會的成員認為有關建議對職訓局而言是最佳

## 職業訓練局的管理措施

---

的安排，教育統籌局的代表不會反對該項建議。他不會認為該名代表未有反對有關安排是不可接受的做法。

### 34. 職訓局主席表示：

- 他明白資助政策的主要原則之一，是受資助機構員工的整體福利，不可較相類職系公務員所享有的福利優厚。但這並不表示有關機構不可更改其薪酬結構；及
- 他同意在提供全包的薪酬福利條件時，職訓局已偏離發放不敷補助金的資助安排。根據發放不敷補助金的安排，每宗對財政方面造成影響的個案，必須由庫務局核准。雖然職訓局已同意全包的薪酬福利條件，但該局亦應徵詢政府當局的意見。他相信如該局當時徵詢政府當局的意見，當局會批准這做法。

### 35. 庫務局副局長補充：

- 由於在發放不敷補助金的安排下，職訓局須受政府管制，任何建議如有可能在財政方面造成影響，便須徵詢庫務局的意見及獲得該局同意。庫務局會繼而諮詢有關的政策局；及
- 雖然核准提供全包薪酬福利條件的最終當局是庫務局，但這並不表示庫務局必定會反對該項建議。該局了解現時很多受資助組織正提供全包的薪酬福利條件。因此，目前的問題只是關乎程序的事宜。

### 36. 關於獲委任加入職訓局的政府官員所擔當的角色及職訓局與政府之間的工作關係，**教育統籌局局長**在1999年12月21日的函件(附錄7)中告知委員會：

- 根據《職業訓練局條例》，職訓局每年須將一份該局下個財政年度的建議活動計劃書及收支預算呈交行政長官批准。教育統籌局局長獲轉授權力，審批有關的活動計劃書及預算草案。職訓局亦須在每個財政年度終結後，向行政長官呈交該財政年度的活動報告。該報告其後會提交立法會省覽；

## 職業訓練局的管理措施

---

- 根據《職業訓練局條例》，職訓局理事會由最多23名成員組成，其中可有最多4名公職人員。所有成員由行政長官委任。根據該條例第9條，理事會可委任一名執行幹事作為理事會的總幹事，其職責是確保職訓局妥善而有效率地執行職務及維持日常運作；
- 獲委任加入職訓局的4名公職人員與其他非公職人員的成員地位相同。他們的主要工作是從政府的角度提供意見、解釋政府政策，以及確保職訓局所進行而理事會又知悉的活動，符合當時的政府政策和程序。如有任何重要事項須政府進一步研究和批准，他們亦會在初期即知會有關的政府政策局和部門。不過，理事會公職人員成員的職責，不包括監督或管理職訓局的日常運作，因為職訓局是一個自主的法定機構；及
- 任何涉及政府政策或對政府財政造成影響的重要事宜，職訓局在理事會討論後，須正式徵求政府批准。

### 員工貸款計劃

37. 據審計署署長報告書第2.17段所述，自1999年3月起，職訓局員工不再須要在貸款申請表上註明根據員工貸款計劃申請的貸款的用途。職訓局一般都會批准貸款申請。委員會詢問：

- 作出這項安排的原因；及
- 關於審計署認為員工貸款計劃可能不符合員工的利益，因為原來為退休用途累積的公積金有一大部分會用以償還拖欠的貸款本金，職訓局對此有何意見。

38. **職訓局執行幹事**回應時表示，行政事務人員並沒有通知他便取消有關在貸款申請表上註明貸款用途的規定，因為他們認為這只是對申請表作出輕微的修訂。

39. **職訓局主席**表示：

- 員工貸款計劃並不牽涉公帑，因為有關貸款由銀行提供，職訓局則充任保證人。該局只需證實該名申請人在職訓局公積金計劃下的帳戶內有若干款項，作為貸款的抵押品；

## 職業訓練局的管理措施

---

- 由於銀行才是貸款者，因此銀行可決定應否規定申請人必須註明貸款的用途。職訓局不應取代銀行的職責，評核應否批出貸款申請；及
- 職訓局已接納審計署的意見，認為不應容許員工每月只償還利息，無須償還本金，因為此舉使員工在退休時，其公積金有一大部分會被扣減，用以償還仍拖欠的本金。因此，職訓局會對員工貸款計劃進行檢討。

### 40. 審計署署長在2000年1月7日的函件(附錄10)中表示：

- 雖然員工貸款計劃本身並不牽涉公帑，但管理這計劃的職訓局人員的薪酬，卻是取自公帑；及
- 職訓局應奉行審慎個人財務管理的政策，以保障員工的退休福利。

### 例假兌現

41. 委員會察悉，根據《僱傭條例》第VIII A部，職訓局的員工可要求將沒有放取的年假兌現。委員會亦察悉審計署在審計署署長報告書第2.33段中表示，例假兌現計劃違反了政府的資助原則，即受資助機構員工的聘用條件，不應較政府向公務員相類職系提供的聘用條件優厚。委員會詢問，在這種情況下，職訓局能否在嚴格遵守資助原則的同時，又符合《僱傭條例》的規定。

### 42. 教育統籌局局長在2000年3月7日的函件(附錄11)中表示：

- 律政司表示，《僱傭條例》第VIII A部的規定不適用於超出法定最低規定的假期安排。根據假期兌現計劃，職訓局非教學人員可在每兩年任期內，選擇將可享有的其中30天例假(可享有的例假合共為90天)兌換為現金。根據該計劃可兌現的30天例假，屬超出法定最低規定的福利，因此只受職訓局與其僱員簽訂的合約規管，而不在《僱傭條例》的管限範圍內。如要更改合約條款，必須訂約的雙方同意；及
- 事實上，除實施假期兌現計劃外，職訓局還可選擇其他方案，即由其他員工署任，或僱用額外員工頂替放假人員。

## 職業訓練局的管理措施

職訓局當時的管理層考慮過另外兩個方案對財政和運作效率的影響後，最終選擇採用假期兌現計劃。

### 約滿酬金

43. 據審計署署長報告書第2.6段所述，自1995年5月起，當時香港7間高等教育院校中，已有6間院校將員工的約滿酬金由25%減至15%。然而，直至1999年3月，職訓局才決定由1999年7月起，把員工的約滿酬金比率由25%減至15%。職訓局把比率降低，是一項節省成本措施，以符合政府資源增值計劃的要求。有關此事，委員會詢問職訓局為何未有在更早時候調低酬金比率。

44. **職訓局主席**表示：

- 高等教育院校與職訓局所面對的情況不同。由1995年起，高等教育院校已停止擴充。大學教育資助委員會(教資會)亦在1995年要求各高等教育院校削減成本。因此，各間高等教育院校調低其酬金比率，以節省成本；及
- 由於原本由當時的城市理工學院和香港理工學院開辦的學位以下程度課程，改由職訓局舉辦，所以職訓局在1995年工作仍然不斷增加。因此，職訓局認為有需要保留25%的酬金比率，以期保持其薪酬福利條件的競爭力及吸引合適的教職員。

45. **職訓局執行幹事**在1999年12月20日的函件(附錄9)中補充：

- 由於政府以發放不敷補助金形式向職訓局提供資助，該局每年的收支預算必須由政府通過。職訓局的聘用條件亦須由政府通過，大前提是職訓局的聘用條件可與公務員的聘用條件相同，但不可較其優厚。因此，職訓局並無太大自主權調整員工的薪酬及福利條件，例如酬金水平，因為這都是跟隨公務員的標準；
- 為節省開支以切合公眾對嶄新和額外服務的需求，職訓局在1999年3月自行決定將約滿酬金比率減至15%。業經修訂的比率適用於以約滿酬金形式受僱的新僱員及現職僱員。據職訓局所知，以約滿酬金形式受僱的現有公務員及受資助機構僱員在續約時，可繼續享有25%的約滿酬金；及

## 職業訓練局的管理措施

——職訓局認為已適時檢討員工的服務條件，在作出決定後便盡快落實改變約滿酬金比率，而該局在政府作出指示前兩個月已決定調低約滿酬金比率。

### 46. 審計署署長在2000年1月7日的函件(附錄10)中表示：

——即使在1998年年初正值經濟不景，職訓局也不曾以15%的約滿酬金比率來測試市場反應。況且，亦沒有證據支持職訓局以15%的約滿酬金比率進行招聘，便不能吸引具備優秀才干的教職員；

——審計署不同意職訓局在調整薪酬及福利條件，例如酬金水平方面，沒有太大自主權。由於已有規定指明職訓局的聘用條件不得較公務員優厚，因此職訓局可以向其員工提供次於政府的條件。事實上，正如職訓局表示，該局在1999年3月是自行決定把約滿酬金比率減至15%；及

——審計署仍然認為，職訓局可主動決定在更早時候調低約滿酬金比率。

## 物料及服務的採購

### 物料及服務採購的財務監管

47. 委員會察悉，職訓局在其《財務規則》內訂明容許對某些情況作例外處理，而職訓局理事會有權批准特殊的個案。但《財務規則》並無訂明在何種情況下職訓局須徵求政府的許可。有時，管制人員及公職人員亦不知在甚麼情況下應諮詢庫務局。因此，遺漏了向庫務局申請批核的情況或會發生。故此，委員會詢問，庫務局會否檢討職訓局的《財務規則》，以找出是否有不妥善之處，並確保這些規則符合最佳做法。

48. 庫務局副局長同意上述建議。她表示，庫務局是負責政府招標事宜的政策局，當職訓局檢討其招標程序及規則時，她樂意向職訓局提供專業意見。

49. 至於職訓局的《財務規則》是否有不妥善之處，職訓局財政主任表示，職訓局的規則及規例隨著時間而改變。因為審計署署長獲委任

## 職業訓練局的管理措施

---

為職訓局的財務審計師，他如其他審計師般，每年負責審核職訓局的帳目。如他發現職訓局的《財務規則》或其他制度有不足或不妥善之處，他必定會向職訓局提出。

**50.** 委員會詢問，為何審計署署長在對職訓局進行財務審計的過程中，沒有指出在職訓局《財務規則》內並無訂明須由政府批准的事項。審計署署長在2000年3月17日的函件(附錄12)中答稱：

- 他由1982年起獲委任為就職訓局的財務報表進行財務審計的審計師，直至1998年為止(截至1998年3月31日年度的帳目)；
- 外間批准程序並不在財務審計的範圍內。執行財務審計時，審計師須要就財務報表是否真實及公正地反映事務狀況給予意見。雖然財務審計包括對內部監管制度的檢討，但除非另有明確規定，否則在正常情況下並不包括對外間批准程序的檢討；
- 因此，作為職訓局的財務審計師，審計署在向職訓局理事會呈交的審計報告中，並無提出那些在職訓局《財務規則》中並無規定須由庫務局批准的事宜。然而，審計署在進行有關職訓局的衡工量值式審計工作時，則有權提出這些事宜；及
- 職訓局與政府之間的關係，包括在何種情況下職訓局須徵求庫務局的授權，最恰當是在一項架構協議或《行政安排備忘錄》中訂明。

### 沙田分校擴建工程委聘顧問

**51.** 審計署署長報告書第3.5至3.7段指出，職訓局並未就沙田分校擴建工程選擇工程顧問進行招標。據該報告書第3.6段所述，職訓局產業管理主任建議，職訓局執行幹事應決定向職訓局產業管理委員會提交一項確實的建議以供審批，抑或請職訓局產業管理委員會從備選名單中挑選。委員會詢問，為何職訓局執行幹事沒有請職訓局產業管理委員會從備選公司名單中挑選，因而令人覺得該工程項目是為某間公司度身定造。

## 職業訓練局的管理措施

---

### 52. 職訓局執行幹事表示：

- 自職訓局於1982年成立至1998年年底，職訓局從來沒有以投標形式為同類的工程招聘工程顧問。職訓局《財務規則》第11(1)(a)條指出，“職訓局可在一般或特別情況下，授權有關方面無須招標，為本局採購物品或服務”。慣常的做法是不會為這類工程進行招標；及
- 建築署已確定職訓局無須依循政府所採用的招標程序。

### 53. 職訓局執行幹事在1999年12月20日的函件(附錄9)中補充：

- 職訓局一直以來均授權產業管理委員會挑選顧問建築師。產業管理委員會有權決定是否接納只有一間公司提名，或要求職訓局職員提供關於多間公司的資料或建議。產業管理委員會考慮工程性質後，如認為某公司具有足夠技術以完成工作，便會接納單一提名；及
- 至於小型工程，例如沙田分校的擴建工程，通常只提名一間公司擔任顧問，特別是如該公司已具有合適經驗及技術。

### 54. 關於甄選及委聘顧問的詳細過程，以及職訓局執行幹事在作出有關決定方面擔當何種角色，職訓局執行幹事在1999年12月20日的函件(附錄9)中告知委員會：

- 職訓局產業管理主任於1998年6月3日發出便箋，向職訓局執行幹事匯報甄選沙田分校擴建工程設計顧問的進展，並表示他已聯絡5間表示有意受聘的建築事務所，但建議只對其中3間進一步作出考慮；
- 此事已於職訓局某次高層管理人員會議上進行討論。其後，經再次諮詢總技術顧問及建築署署長，職訓局產業管理主任向職訓局執行幹事建議提名一間建築事務所，以供產業管理委員會批准。執行幹事在核准產業管理主任所擬備的產業管理委員會文件時，曾要求產業管理主任證實單一提名的做法是否符合職訓局的內部程序，並獲該產業管理主任給予肯定的回覆；及



## 職業訓練局的管理措施

---

——根據產業管理委員會文件所述，獲建議提名的建築事務所曾“負責多項教育及其他機構的建築工程，是一間有約20名員工的小型公司，非常適合進行這種規模及性質的工程”。因此，該建築事務所獲得提名，以供產業管理委員會考慮。

### 55. 審計署署長在2000年1月7日的函件(附錄10)中表示：

——雖然職訓局產業管理委員會獲授權決定應否接納單一提名，但審計署認為，只有在公開競投的招標方法並非獲取所需物料或服務的有效方法時，才可採用單一或局限性招標程序。此舉是為了確保招標程序的公開、公平及具競爭性；

——就有關個案而言，工程顧問服務費用預計為750萬元，這筆費用為數不少。再者，亦沒有證據顯示當時有某些特殊情況，需要進行單一招標程序；及

——審計署始終認為，為求物有所值，公開競投招標應是常規做法，只有在特殊情況下才可採用單一招標程序。

56. 委員會從審計署署長報告書第3.7段得悉，顧問費用是根據工程價值按比例計算，這做法與類似顧問工程的現行計算酬金方法並不一致。慣常的做法是以定額酬金計算，而有意受聘的公司亦須出價競投。委員會質疑為何不採用定額酬金競投方式，以及有否就此徵詢建築署的意見。

### 57. 建築署署長鮑紹雄先生表示：

——在1999年2月之前，政府並沒有規定受資助機構採用出價競投方式，這些機構僅按照各個專業團體的收費率計算酬金。在1999年2月，由於立法會提出質疑，建築署因而與工務局及庫務局進行商討，並決定應採用出價競投方式；及

——由於沙田分校擴建工程於1999年2月前交付承辦，因此，職訓局無需採用出價競投方式。職訓局可全權決定採用何種競投方式。

## 職業訓練局的管理措施

58. **建築署署長**在2000年3月3日的函件(附錄13)中作出以下補充：

- 職訓局的建設工程項目一般在總目708 —— 非經常資助金及主要系統設備的項目下撥款進行。雖然自1996至97年度立法會期開始，在非經常資助金項目下撥款進行的工程項目與其他工務計劃項目一樣，須經立法會工務小組委員會審議，但政府工程的工務計劃程序並不適用於這類工程；
- 由於受資助機構並非政府部門，政府容許這些機構在運作上有較大彈性。這些機構無須依循政府部門採用的招標方式，在比較各份標書建議的技術服務及定額酬金價格後，從中選出中標者；
- 政府於1999年2月檢討委聘顧問的機制後，決定受資助機構應參照政府部門的做法，採用公開競投及比較甄選的投標方式。教育統籌局局長其後已知會職訓局，新獲批准的受資助機構工程須採用出價競投方式；及
- 他證實職訓局在1998年年中甄選工程顧問時，無須採用出價競投方式。

59. 根據建築署署長所述各點，委員會認為職訓局並無違反任何政府規則及規例。**審計署署長**回應時表示，審計署並非批評職訓局採取偏離政府規則及規例的做法。審計署只是指出，出價競投方式是最佳做法，並希望職訓局日後會採用這種新方式。

60. **審計署署長**在2000年1月7日的函件(附錄10)中補充，採用定額酬金的優點是一方面令有意受聘的公司亦須出價競投，另一方面亦可有更妥善的財務管理基礎。自1994年起，政府工程已採用這種招標方式，在比較各份標書建議的技術服務及定額酬金價格後，從中選出中標者。審計署認為，職訓局應主動確定及依循計算顧問工程酬金的最佳做法。

### 批出職訓局建築物的保安服務合約

61. 據審計署署長報告書第3.11段所載，自1989年11月起，職訓局建築物的保安服務合約曾續期6次，而大部分保安服務並無公開招標。委員會就此詢問，為何保安服務合約一直獲得續期而沒有進行招標，以及廉政公署曾否就此問題提出任何疑問。

## 職業訓練局的管理措施

---

### 62. 職訓局執行幹事答稱：

- 在1989至1996年期間，職訓局的確與A公司續訂保安服務合約而沒有進行招標。職訓局在1996年決定應否續訂合約前，該局的物料投標委員會曾研究可否把服務價格調低。結果，職訓局把部分校舍及訓練中心綜合大樓的保安服務公開招標，並由另一間公司(即B公司)取得有關合約；
- 當合約期於1998年屆滿時，職訓局再次就保安服務進行公開招標。雖然B公司的投標價最低，但物料投標委員會接納了出價次低的標書，因為B公司的表現未如理想；及
- 廉政公署未有就此事提出任何疑問。

### 63. 職訓局執行幹事在1999年12月20日的函件(附錄9)中作出以下補充：

- 保安服務委員會及各分校／訓練中心均對A公司的表現給予好評，有見及此，職訓局早年一直與A公司續訂保安服務合約，主要目的是確保繼續使用該公司令人滿意的服務。這項安排可使各個單位的運作盡量免受影響；及
- 在每次續訂合約前，物料供應組均會進行議價，確保職訓局得到物有所值的服務。

### 64. 職訓局主席表示，職訓局可能需要制訂一套更完善及劃一的採購規則。他將與職訓局執行幹事商討，以確定職訓局的《財務規則》是否有可作修訂及改善之處。

### 65. 委員會詢問職訓局物料投標委員會在續約事宜上擔當甚麼角色，職訓局執行幹事在1999年12月20日的函件(附錄9)中作出回應時告知委員會：

- 物料投標委員會負責審核所有50萬元以上的非工程標書，並獲職訓局理事會授權批出所有1,000萬元或以下的非工程標書。該委員會並沒有參與和投標者／承辦商議價的工作。這是該局物料供應組的職責；及

## 職業訓練局的管理措施

---

——在續訂職訓局轄下建築物保安服務合約方面，合約的議價工作由物料供應組主管及其屬下採購人員負責。每次續約均會擬備文件，載列議價詳情及價錢對照表，以供提交物料投標委員會及該局理事會審批。

### 66. 委員會進一步詢問：

——職訓局指B公司表現未如理想所持的理據為何；及

——職訓局在B公司提交標書後才拒絕其投標，而未有在較早時間如資格預審階段拒絕該公司，這做法是否符合一般招標程序。

67. **職訓局主席**回應時表示，雖然在政府部門的招標中，在大部分情況下均會由出價最低的投標者中標，但這並非必然的安排。有關部門仍須確保出價最低的投標者符合有關條件。

### 68. **職訓局執行幹事**在1999年12月20日的函件(附錄9)中告知委員會：

——職訓局於1998年就保安服務公開招標，並於1998年12月9日及10日分別在4份報章刊登招標廣告。招標的資格預審程序並不適用於該次公開招標工作，任何公司／承辦商均可提交標書。至截標當日為止，職訓局共接獲15份標書，其中以B公司的投標價最低；及

——職訓局根據各分校及訓練中心管理當局提出的意見及投訴，認為B公司的表現未如理想。在1996至1998年合約期內，物料供應組曾接獲多項有關B公司的書面及口頭投訴，投訴內容包括該公司未有為缺勤護衛員安排替工、聘用未有接受充分訓練的年老護衛員、護衛員需要連續兩更執行職務、護衛員未有準時上班，以及巡邏人員的巡查次數不足等。職訓局曾與該公司管理當局舉行多次檢討會議，並曾於合約期內發出7封警告信。

### 69. **審計署署長**在1999年12月22日及2000年1月7日的函件(附錄14及10)中表示：

## 職業訓練局的管理措施

---

- 在正常情況下，政府會採用公開招標方式。有意受聘的承辦商可自由遞交標書，但政府不一定要接納出價最低的標書。在某些情況下，政府或須預先審定一批投標者的資格，例如涉及性質複雜的項目，或有關物品對使用部門十分重要。為政府建築物提供的保安服務，一般不在此列；
- 如有需要經常招標承辦某些特定服務，但所需服務卻非市場上所有承辦商所能提供，則政府部門可制訂能提供這些服務的合資格承辦商名單。就職訓局建築物的保安服務而言，招標工作並非經常進行，因此，職訓局並沒有制訂合資格承辦商名單。由於職訓局認為B公司的表現未如理想，即使其出價最低，職訓局依然拒絕接納其投標。這是符合一般招標程序的做法；及
- 審計署並非質疑1998年進行的招標工作。不過，審計署關注到自1989年11月起，有關的保安服務合約曾續期6次，而保安服務的大部分採購工作並無進行公開招標。在沒有進行招標程序的情況下，並不足以保證職訓局獲得最物有所值的服務。

### 宣傳職訓局課程

**70.** 審計署署長報告書第3.12及3.13段指出，推廣及公共事務總監直接採用了一間電視廣播公司的宣傳組合，儘管宣傳服務事實上應根據《財務規則》以公開招標的方式採購。為糾正這不合常規的情況，有關人員其後向職訓局理事會取得了事後批准。委員會詢問職訓局理事會給予事後批准的理據何在。

**71. 職訓局執行幹事**在1999年12月20日的函件(附錄9)中告知委員會：

- 職訓局向電視廣播有限公司洽購翡翠台4個3分鐘宣傳短片的黃金時段，連製作費、播映及一年版權，全套費用合共32萬元。根據電視台收視率的比較及每千人成本分析結果，職訓局認為這是最具成本效益的宣傳方式，可達到市場推廣的目的；及

## 職業訓練局的管理措施

---

- 當時新上任的職訓局推廣及公共事務總監並不熟悉該局的招標程序，因而批准其下屬在沒有進行招標的情況下，洽購電視廣播有限公司的宣傳服務。

### 高級職員宿舍的興建及使用

#### 興建高級職員宿舍的工程預算增加

72. 據審計署署長報告書第4.7及4.8段所載，興建職訓局高級職員宿舍的工程預算在未經政府當局批准的情況下，由1993年9月的1億7,000萬元增至1994年5月的2億5,500萬元。委員會詢問職訓局為何未有就工程成本大幅增加一事向政府當局申請批准。

73. **職訓局執行幹事**在1999年12月20日的來函(附錄9)中所作解釋，以及**職訓局主席**的意見如下：

- 該筆1億7,000萬元的款項，只是進行可行性研究時作出的初步指示性成本預算，而非有關工程的預期最終成本，因為當時尚未備妥宿舍的詳細設計。在詳細的設計工作完成後，職訓局理事會最終批准以2億5,500萬元作為是項工程的費用。因此，工程費用並無超出預算；
- 指示性成本額和核准預算之間出現8,500萬元差額，主要原因是職訓局需預留款項，應付未來出現的價格波動、為符合環境保護署的規定採取噪音改善措施，以及作應急用途；及
- 他們同意職訓局應把成本增加事宜知會政府，但由於一時疏忽，職訓局未有這樣做。日後如出現任何建築工程費用大幅增加的情況，職訓局會尋求政府的批准。

#### 空置宿舍及居所資助計劃

74. 委員會從審計署署長報告書第4.24段的表四得悉，在100間職員宿舍中，有15間是空置的。據該報告書第4.39段所載，職訓局執行幹事表示會採取措施處置剩餘宿舍。就此，委員會詢問職訓局已採取何種措施處理這問題。

## 職業訓練局的管理措施

75. **職訓局執行幹事**回應時表示，職訓局已接觸所有員工，不論其是否符合領取房屋津貼的資格，以查問他們是否有意租住空置的職員宿舍。此外，職訓局現正諮詢政府當局，以確定可否把這些宿舍出租予公眾人士。

76. **職訓局主席**補充，上述各項行動只屬短期措施。庫務局現正考慮為職訓局員工實施居所資助計劃。如政府當局最終同意實行該計劃，將有不少員工選擇參加該計劃而放棄入住職員宿舍。如此一來，宿舍的空置率將進一步上升。在此情況下，他會建議把所有宿舍交還政府當局。

77. 關於居所資助計劃，委員會從審計署署長報告書第4.46段得悉，庫務局現正評估為職訓局員工推行居所資助計劃的可行性，以及該計劃所帶來的財政影響。委員會詢問評估工作的進展如何。

78. **庫務局局長**在2000年3月13日來函(附錄15)中就委員會的查詢作出以下回覆：

- 庫務局原則上並不反對為職訓局合資格員工推行居所資助計劃，以代替現有的房屋福利，只要該計劃能一如為公務員及教資會資助院校推行的類似計劃般，長遠而言有助節省開支；
- 為跟進此事，庫務局已根據職訓局提供的資料，以及若干與參加該計劃的比率及通脹率有關的假設，擬備了初步的財政分析。庫務局現正根據由2000年4月1日起調低的居所資助津貼額及自行租屋津貼額，修訂所得的分析數字；
- 除成本效益分析外，政府當局還須解決一個更基本的問題，才能較清楚了解在職訓局推行居所資助計劃是否可行。有關的問題是如何處置職訓局的高級職員宿舍。這些宿舍的興建費用來自私人銀行貸款，其中部分貸款會利用政府給予職訓局的經常補助金分期攤還。現時，尚未清還的貸款額約為1億元。此外，政府和職訓局之間亦有協議，在全數清還該筆銀行貸款後，政府將可透過相應減低給予職訓局的經常補助金而獲益；及
- 庫務局將繼續與教育統籌局和職訓局討論經修訂的財政分析，以及商討可透過何種安排，以最符合公眾利益的方式

## 職業訓練局的管理措施

---

處置宿舍。庫務局將會繼續向委員會報告有關此事的最新發展。如認為居所資助計劃在財政上可行，庫務局會向財務委員會提出申請，以供核准。

### 泳池的使用率

79. 據審計署署長報告書第4.20段所載，專業教育學院柴灣和青衣分校的泳池使用率均偏低。因此，委員會詢問職訓局採取了何種措施，提高泳池的使用率及減低其運作成本。

80. **職訓局執行幹事**在1999年12月20日及2000年3月6日的函件(附錄9及16)中答稱：

- 在1999年柴灣及青衣分校泳池開放期間，每天平均有42人使用泳池。1999至2000年度每個泳池的平均管理成本約為120萬元；及
- 各項提高泳池使用率的措施包括：把這些設施出租予區內其他學校、泳會及社團；與其他分校合辦各種水上活動，例如分校組合水運會；容許兼讀生使用泳池；以及鼓勵學生和員工攜伴同來使用該項設施。

81. **結論及建議** 委員會：

#### **架構協議及表現指標**

- 對於儘管職業訓練局(職訓局)早於1982年成立，但職訓局與政府仍未擬訂詳盡的《行政安排備忘錄》或架構協議一事表示關注；
- 知悉教育統籌局局長已承諾會致力在2000年4月底前，與職訓局就架構協議的內容作最後定案；
- 建議政府當局及職訓局執行幹事：
  - (i) 在架構協議內加入主要的服務成果及表現成效指標，用以規劃職業教育和訓練的服務，以及衡量服務成效；及



## 職業訓練局的管理措施

---

(ii) 在周年預算中發表這些指標；

—— 希望當局繼續向其報告擬備架構協議的進展；

—— 對下述情況表示關注：

(i) 政府的資助規則只就職訓局運作提供概括的指導原則；

(ii) 職訓局未能判斷政府預期該局在處理一些政府關注或希望提出意見的事宜(例如假期兌現計劃及全包的薪酬福利條件等)時，應採取何種做法才最為恰當；及

(iii) 獲委任為職訓局成員的公職人員至今並無明確職責，須就職訓局應就哪些事宜徵求政府批准一事向職訓局提供意見；

—— 察悉職訓局享有高度自主權，無須依循政府的財務規則，而該局的《財務規則》容許對某些情況作例外處理；

—— 期望職訓局自動自覺地依循公司管治的最佳做法，尤其應嚴格審核要求批准對某些情況作例外處理的理據，並按謹慎節制的原則予以審批；

—— 建議：

(i) 庫務局局長應檢討職訓局的《財務規則》，以確保其遵循新的架構協議及有關的資助規則，而在《財務規則》內尤應清楚列明須經政府批准的事宜；

(ii) 由於《職業訓練局條例》並無規定須委任庫務局的代表出任職訓局成員，政府當局應安排其中一位獲委任為職訓局成員的公職人員負責提醒職訓局理事會注意政府的資助規則；及

(iii) 作為撥款管制人員的職訓局執行幹事，應參照檢討的結果及新訂架構協議的條文，日後如有需要便根據有關規定事先向政府申請批准；

## 職業訓練局的管理措施

---

### 薪酬及附帶福利的管理

- 知悉職訓局執行幹事已同意參考其他大專院校、受資助機構及政府的員工服務條件，並在獲得職訓局批准後，盡快實施各項服務條件的更改；
- 知悉職訓局執行幹事已承諾檢討員工貸款計劃，加入條款規定貸款須作適當用途，以及償還款額須包括利息及本金；
- 希望當局繼續向其報告檢討員工貸款計劃的結果；
- 對下述事宜表示關注：儘管政府並無類似的例假兌現計劃，而且有關計劃涉及額外的公帑開支，但職訓局在未經政府事先批准的情況下便實施該計劃；
- 對下述情況表示遺憾：
  - (i) 職訓局執行幹事只根據一次隨便查詢所得的意見，便向職訓局理事會建議更改慣常的薪酬安排，以全包的薪酬福利條件(包括以每月發放的現金津貼代替房屋福利和約滿酬金等)進行公開招聘工作，物色人選填補一個高級職員職位空缺，儘管職訓局當時尚有空置的職員宿舍，而且職訓局的僱員通常在圓滿完成合約時，才會獲發放約滿酬金；及
  - (ii) 職訓局在該個職位的招聘工作中接獲92份申請，但職訓局執行幹事仍然按全包的薪酬福利條件進行招聘工作，未能意識到有關的薪酬福利條件可能已過份慷慨，因而未必再有充分理由要作出特殊安排；
- 對於職訓局在審批提供全包薪酬福利條件的建議時，未有審慎地研究有關的理據表示關注；
- 希望當局繼續向其報告職訓局在有關高級職員到期續約時進行檢討的結果；

## 職業訓練局的管理措施

---

### 物料及服務的採購

- 對下述事宜表示關注：儘管根據職訓局的《財務規則》有關服務本應以公開招標方式採購，該局卻直接洽購一家電視廣播公司的宣傳組合服務；
- 知悉職訓局執行幹事承認，當時該局新聘的推廣及公共事務總監，由於不熟悉職訓局的招標程序，因而未經招標便批准直接洽購有關的宣傳服務；

### 高級職員宿舍的興建及使用

- 對下述情況表示深切關注：儘管興建高級職員宿舍的工程費用大幅增加，但職訓局未有就此向教育統籌局局長申請批准；
- 知悉職訓局執行幹事已承諾，日後建築工程的工程費用如有重大更改，職訓局會向政府當局申請批准；
- 對於柴灣和青衣分校兩個泳池的使用率極低表示關注；
- 察悉職訓局已採取措施提高有關泳池的使用率，並促請職訓局把這些設施開放予區內的學校及社區團體使用；
- 希望當局繼續向其報告職訓局為提高泳池使用率而採取的措施的成效；
- 極度關注在100間高級職員宿舍中有15間空置，估計在空置期間內的應收租金達1,000萬元；
- 建議職訓局執行幹事從速採取有效措施，根據合資格職員未來對宿舍的需求情況，處理宿舍過剩的問題；及
- 希望政府當局繼續向其報告為職訓局職員提供居所資助計劃的成本效益分析結果，以及處置職訓局高級職員宿舍的可行安排。

## 第3章

### 購自廣東省的食水

---

委員會察悉審計署進行了一次審查，以確定向廣東省購買食水的計劃是否有可作改善之處，以及東江原水的水質及經處理食水的水質是否符合所規定的標準。該次審查的主要結果是：

- 自1994年起，來自廣東省的供水量一直過多，主要由於香港耗水量的增幅較預期為低。由於供水量超過需求，水塘的存水量經常達到頗高水平，每次大雨後，水塘都會溢流。在1994至1998年期間，水塘的溢流量為7億1 600萬立方米，財政影響可達17億1,800萬元；
- 政府與廣東省當局在1989年12月簽訂的1989年供水協議(1989年協議)只規定，供應香港的東江水會符合當時在廣東省實施的水質標準，而且不會低於地面水環境質量標準GB3838-83的二級水標準(1983年標準)。但雙方沒有議定在1989年協議內加入條文，規定供水一方須符合地面水環境質量標準GB3838-88的第II類水質標準(1988年標準)。1988年標準與其他國際標準相若，並自1988年6月1日起在內地採用；
- 為資助一項在廣東省進行的工程計劃，以改善東江水水質，香港政府與廣東省當局簽訂1998年貸款協議，該協議並無具體條文規定供港食水須符合1988年標準；
- 東江水的水質未能完全符合內地所訂的地面水水質標準；
- 1989年協議及1998年貸款協議均沒有解決爭議的條款，亦沒有罰則或補償條文，用以處理訂約其中一方不履行協議條款的情況，儘管律政司司長曾在1997年建議訂定這樣的條文；
- 水務署與廣東省當局並沒有議定機制，用作監測及匯報東江水的水質；
- 由1996至97年度到1998至99年度期間，當局因採取補救措施以處理東江水水質低於標準的問題而花費了1億400萬元額外經常開支，而且為了改善濾水廠，另外承擔3,500萬元的資本開支；及

## 購自廣東省的食水

---

- 經處理食水的水質未能完全符合1993年世界衛生組織的飲用水水質指引(世界衛生組織指引)關於剩餘氯氣含量的感觀水平，以及水務署在混濁度、鋁含量和剩餘氯氣含量方面的經處理食水最終水質指標。增加處理食水所用的氯投量，會導致經處理食水中所產生的三鹵甲烷量相應增加。

### 購入東江水的供水量

2. 委員會從審計署署長報告書第1.6段得悉，1989年協議的其中一項條文訂明：

“由1995年起，東深供水系統的擴建工程完成後，供水量會每年增加3 000萬立方米，即由1995年的6億9 000萬立方米增至2000年的8億4 000萬立方米，並計劃在2008年達到11億立方米的最高每年供水量。雙方均會每年檢討供水情況。若香港有需要臨時增加供水量，廣東省當局會盡力滿足要求。”

雖然1989年協議包括一個在有需要時增加東江水供應量的機制，但並無條文訂明如香港耗水量的增長率下跌，便減少供水量。委員會詢問為何沒有加入這項條文，以及政府與廣東省當局商議1989年協議時，有否嘗試要求作出更具彈性的供水安排。委員會詢問，政府簽訂為期20年而彈性有限的協議，是否一項錯誤決定。

3. **工務局局長李承仕先生**表示：

- 在1989年之前，香港經常制水。即使在1989年之後數年，香港仍處於供水短缺的情況。基於這個背景，香港明顯需要一份訂明定期向香港供水的長期協議；

- 政府有需要簽訂長期的供水協議，因為供水量不能輕易調整。額外的供水涉及基礎設施的建造，而計劃和落實建造有關設施需時甚久。因此，即使供水量可以調整，但在建造基礎設施方面卻沒有太大彈性；及

- 在制訂供水策略時，政府當局可採用最低需求預測或平均需求預測作為依據。鑒於1989年的情況，政府採用了較為保守的做法。因此，1989年協議是以最低需求預測為依據的。

## 購自廣東省的食水

---

### 4. 水務署署長傅立新先生亦表示：

- 由於香港要確保有長期而可靠的供水，因此有需要簽訂1989年協議。廣東省當局亦要求簽訂一份長期協議，因為他們需要在基礎設施方面作出龐大投資；
- 在商議1989年協議時，本港耗水量的增長率估計為3.5%。這是最低需求預測，因為當時的耗水量增長趨勢是6%。估計增長率為3.5%，另可要求按10%的附加費用購入額外食水，當時視為一個務實的做法。政府在90年代最初數年須購入額外的食水，證明該方案是明智的；及
- 在1989年協議內並無加入具較大彈性的條款，因為廣東省當局在供港食水的基礎設施上已作出龐大投資，因此需要於一段固定時期內就其在東深供水系統第3階段的投資獲得保證回報。

### 5. 工務局局長在1999年12月23日的來函(附錄17)中告知委員會：

- 在商議1989年協議的過程中，政府曾要求作出更具彈性的供水安排，訂明每年供水量的上下限，以應付每年降雨量的波動及需求量長遠增長不明朗的情況。政府亦建議，在每年11月通知廣東省當局香港在翌年5月至下一年4月期間的實際供水量。但廣東省當局不接納這項建議，因為該建議會令廣東省當局在規劃電力需求及其他資源方面出現重大問題；及
- 雙方最後按以下基礎簽訂1989年協議：供水量配合低需求預測，即3.5%，並可要求額外供水以應付高需求預測的用水量。實際上，這已是一項具彈性的安排。

6. 據審計署署長報告書第2.14至2.16段所載，水務署在1992年用水需求預測中得出的結論是，由1993年起，廣東省的供水量加上平均集雨量，會較預測的耗水量為高，因此應採取行動制訂策略，以便在適當時候檢討購自廣東省的供水量。政府當局隨後在1993年知會前行政局，表示由於主要的耗水工業已由香港遷移至內地，導致耗水量的增長率下跌。水務署亦在1993年12月完成的用水需求預測中，預計1994至2002年耗水量的平均增長率為1.73%，較原先估計的3.5%低50%。委員會詢問：

## 購自廣東省的食水

---

- 儘管有這些事態發展，政府當局在1993年7月及1994年5月舉行的工作會議上，為何不要求廣東省當局減少東江水的供應量；及
- 政府當局有否制訂任何策略，以檢討廣東省當局的供水量。

### 7. 水務署署長表示：

- 在1994年，香港剛經歷多個需額外購買東江水的乾旱年份。在1994年5月舉行工作會議時，本地降雨量較平均雨量為低，因此沒有在會議上提出此事，但該年的較後時間雨量極高；
- 雨量是極不可靠的供水來源。一般每年平均從雨量獲得的食水是2億8 000萬立方米。在特別多雨的年份，從雨量獲得的食水可多至5億立方米。在非常乾旱的年份，從雨量獲得的食水可少至7 000至8 000萬立方米。鑒於從雨量獲得的食水量差距甚大，水務署宜採取保守的做法；
- 水務署的首要目的是保證有可靠而安全的供水。水務署署長須確保供應的食水足以應付短期的需要，並為長遠規劃而確定一個耗水量的趨勢。由於在90年代初期未能確定每年的耗水情況，因此有關當局在1993及1994年決定，耗水量的短期波動未足以構成要求減少供水量的理由；
- 從審計署署長報告書表一可見，1994年的實際耗水量為9億2 300萬立方米。不過，議定的輸港供水量只有6億6 000萬立方米，為數2億6 300萬立方米的差額，要由從雨量獲得的食水來補足。如香港遇到乾旱的年份，境況會甚為艱難，因為那時水塘的存水量並不高；及
- 在考慮預測的準確性時，我們不應忽略一個事實，就是過去7年都是特別多雨的年份。假如這7年都是乾旱的年份，所有供港的食水都會耗盡，水塘亦不會溢流。

## 購自廣東省的食水

---

### 8. 水務署副署長陳沛華先生<sup>4</sup>補充：

- 在簽訂1989年協議後最初數年間，原先預測3.5%的增長率證實是準確的，因為政府須向廣東省當局額外購買食水。直至1992至93年度才開始出現供應過剩的情況。當時水務署採取的策略是詳細檢討用水需求預測，密切監測耗水量的趨勢；
- 政府當局在1993年7月舉行的工作會議上知會廣東省當局，耗水量的增長率不斷下跌。政府並無正式要求減少供水量，因為當時仍未能確定耗水量下跌的趨勢。雖然工業耗水量減少，但市民仍需要可靠的食水供應。此外，對供水量作出調整會影響食水價格。因此，水務署在考慮應否減少供水量時，決定採取審慎的做法；及
- 在1994年首6個月，本地降雨量較平均雨量為低。由於7月份有傾盆大雨，該月份從雨量獲得的食水佔全年由雨水匯集所得的食水總量幾近一半。但在1994年，長期耗水量的趨勢仍未明確。

9. 委員會從審計署署長報告書附錄D察悉，本港長期每年平均雨量為2 214毫米，與1994年之前兩年的數字相差不遠。1992年全年錄得的雨量為2 679毫米，而1993年則為2 344毫米。鑒於雨水供應量穩定，加上耗水量的增長率不斷下跌，委員會詢問政府當局為何在1994年仍不向廣東省當局提出此事。委員會亦詢問，多年來工作會議均在5、6月舉行，現時可否改在雨季後舉行，以便在會議席上可備有每年雨量的最新資料可供討論。

### 10. 水務署署長表示：

- 雖然有關數字並未顯示從雨量獲得的食水量出現重大變化，但在90年代之前及在90年代最初數年間，曾持續出現供水短缺的問題；
- 在1988年，政府當局採用了須確保有99%可靠供水量的新指標，這表示供水系統可應付最惡劣的乾旱情況，即百年一

---

<sup>4</sup> 陳沛華先生亦以署理水務署署長的身份出席2000年2月25日舉行的第3次公開聆訊。



## 購自廣東省的食水

---

遇的旱災。新的指標是90年代初期在計劃食水資源時的考慮因素之一；

- 政府須向廣東省額外購買食水及加建供水設施，情況一直持續至1994年。到了1994年下半年和1995年年初，有關當局才明確知道供水過剩；及
- 至於工作會議的舉行時間，水務署曾要求把時間推遲至每個曆年較後的月份。廣東省當局不大願意在雨季期間舉行會議，因為在那段時期他們非常忙碌。那些會議可否安排在雨季後舉行，是個值得研究的問題。

**11.** 委員會得悉上述資料後詢問，政府當局可否向委員會提供載明下列資料的有關文件：

- 前行政局在1993年5月獲悉耗水量增長率下跌後所作出的結論；
- 1993及1994年的每月降雨量；及
- 1994年水務署就是否需要要求廣東省額外供水進行研究的結論。

**12.** 關於1994年的研究，**水務署署長**表示，這些是水務署進行的內部研究，旨在評估最新的供水情況。有關研究的結論是，如該年較後時間的降雨量未能高出平均雨量，便會出現乾旱的情況，如此就有需要要求廣東省當局額外供水。不過，1994年6月連場大雨，很快便扭轉情況。

**13.** **工務局局長**在1999年12月23日的來函(**附錄17**)中向委員會提供下列資料：

- 為確保行政會議有效運作，並讓成員在會議上自由交流意見，因此必須把行政會議文件和議事紀錄保密，這是一直以來的原則。香港法院先前曾認定行政會議文件與內閣文件具同等重要性，因此行政會議文件必須高度保密，嚴禁任何人披露有關內容；

## 購自廣東省的食水

---

- 財務委員會FCC(89-90)8號文件(**附錄18**)撮述了前行政局在1989年11月7日會議上審議的建議。提交予前行政局與財務委員會兩者的資料，並無不符之處；
- 前行政局在1993年5月獲悉，耗水量的增長率下跌，主因是主要的大量用水工業已遷移內地。不過，當時的用水需求趨勢仍時有改變，是否出現持續跌勢，又或會下跌多少，還有待確定。加上從雨量獲得的食水難以預測，政府當時認為，仍無須重新討論1989年協議的供水量；
- 該函件附件I列載了1989年1月至1999年11月期間每年及每月錄得的降雨量和長期平均雨量；及
- 在1994年的首5個月，從雨量獲得的食水量較低(僅及同期長期平均雨量的43%)。在1994年5月舉行每年工作會議前，有關當局進行了一次檢討，以評估當時存水量的情況，並作出需求預測。所得出的結論是無需增加1994年的供水量。到了7月及8月，降雨量更異常充足，在1994年香港的水塘因而出現溢流情況。

**14.** 委員會從審計署署長報告書第2.21至2.25段得悉，在1995至1997年雙方進行商議期間，廣東省當局拒絕政府減少供水的要求。當時提出的理由是減少供水，會對廣東省當局的計劃有不良影響，並會令他們得不到合理的回報，因為東深供水系統的供水量已根據水務署在1989年建議的每年供水量，在1994年提高至11億立方米，而且須待東深供水系統操作13年後，才會取得合理的回報。雖然1989年協議並無提供一個讓政府當局要求減少供水的機制，但委員會詢問，廣東省當局的回應是否合理有據，以及政府當局有否查證他們須待13年後才取得合理回報的聲稱是否屬實。

**15. 工務局局長**表示：

- 在1989年協議中訂有向上調整供水量的彈性安排，但沒有條文訂明可把供水量向下調整。由於協議若有任何修改，須由雙方協商決定，廣東省當局並無義務答允政府的要求；
- 不過，鑒於原先的預測與其後的預測存在差異，加上預期會出現供水過剩的情況，作為一個負責任的政府，政府當

## 購自廣東省的食水

---

局宜向廣東省當局提出此事。這次討論在友好的氣氛下進行。事實上，廣東省當局已作出一些讓步，例如，他們同意如香港水塘因雨量多而出現溢流，便會減少每日供水量；及

—— 1989年協議並沒有任何載述合理回報的條文。但政府當局明白基礎設施需作巨額投資，而且需要時間才可取得回報。大體而言，廣東省當局預測在13年後才可取得回報是合理的。

**16. 水務署署長**亦表示，據他所知，廣東省當局已向政府提供有關由香港及深圳分擔的工程計劃估計開支。就一項涉及數以十億元計的重大投資而言，這是標準的做法，而有關的回報期亦屬合理。

**17. 委員會**從審計署署長報告書第1.8段得悉，政府與廣東省當局在1998年7月簽訂貸款協議，即1998年貸款協議。該協議其中一項條文規定，由1998至2004年，供水量的每年增幅會由3 000萬立方米減至1 000萬立方米。廣東省當局亦答允在研究日後的供水量時，會考慮香港將來的用水需求增長和水塘存水情況，並不會堅持每年供水量在2008年須達到11億立方米。委員會關注政府討價還價的能力，並詢問：

—— 上述協議是否顯示，廣東省當局只會在取得23億6,400萬元免息貸款以興建密封式輸水管道的情况下，才同意減少供水量；

—— 政府是否錯失一個要求在新協議內加入更具彈性條款的黃金機會，因為當時已知道在1994至1998年期間水塘的總溢流量為7億1 600萬立方米，而在1999至2004年期間的溢流量可能達到5億9 600萬立方米；及

—— 政府會否繼續就每年供水量商議更具彈性的條款，以盡量減低水塘的溢流量。

**18. 工務局局長**表示：

—— 政府在與廣東省當局進行商議時，在減少供水事宜上沒有甚麼討價還價的能力，因為1989年協議內並無這類條文。政府已極力嘗試磋商減少供水量，但未能成功；

## 購自廣東省的食水

---

- 不過，1989年協議內訂有可由雙方協商修訂有關協議條款的條文，使雙方可同意在1998年貸款協議內更改每年供水量。雖然減少的供水量不多，但總勝於無。此外，2004年後的供水量仍可商議；及
- 政府不久便會與廣東省當局進行下一輪磋商。他會再向廣東省當局提出此事，以研究如何解決問題。不過，合約終歸是合約，必須經雙方同意才能作出更改。

### 19. 水務署署長回應相同的問題時表示：

- 情況並非是減少供水量，水塘便不會溢流。在雨季期間，遇有傾盆大雨，水塘難免會溢流，因為水塘要維持一定水平的存水量，以渡過乾旱的季節；
- 雖然他同意較為理想的做法是在供水協議內加入更具彈性的條款，但此事必須十分審慎地考慮。如彈性過大，廣東省一旦出現乾旱的情況，香港便會有可能得不到議定的供水量；及
- 雙方已議定就每日供水量留有若干彈性，在多雨的月份，總供水量最多可減少25%。

### 20. 委員會察悉，水務署署長在審計署署長報告書第2.40(e)段中指出，水塘系統的限制亦對水塘溢流問題有重大影響。委員會詢問水塘存水量是否有一個最適中的水平，以及政府當局會否考慮增加水塘容量，以減少溢流。工務局局長表示：

- 很難為水塘存水量釐定一個最適中的水平，因為每個季節的存水量各有不同，並要視乎從雨量獲得的食水而定。一般來說，在乾旱的季節開始前，存水量適宜維持在高水平，確保有足夠的食水供應，以滿足市民所需；
- 由於耗水量增長率的預測偏高，水塘存水量往往亦會較高。遇有大雨，水塘便會溢流。部分水塘由於容量有限，在雨季時特別容易溢流；
- 過去政府亦曾物色合適地點供興建水塘之用，但基於香港的地理環境，這些用地的供應實在有限；

## 購自廣東省的食水

---

- 鑒於預期本港在長遠上會有食水資源短缺的問題，政府當局會嚴密監測耗水量的趨勢，亦會繼續與廣東省當局討論向香港供水的最佳安排；及
- 政府當局正進行一項研究，以探討是否有東江水以外的其他供水來源，以確保食水資源足以應付長遠日益增加的需求。有關研究預計會在2000年完成。

### 21. 水務署署長補充：

- 鑒於盡量增加水塘存量實屬重要，水務署一直研究各種可以保持水塘存水量的可行方案。現行的策略是在每年年底把存水量提高至頂點，確保食水供應足以應付6個月的需要，令香港可渡過10月至4月的旱季；及
- 由於存水系統存在各種限制，水務署在可行範圍內已嘗試盡量減少溢流量。如供水安排能更有彈性，此方面會有進一步改善的餘地。

22. 委員會提到審計署署長報告書第2.40(f)段時詢問，審計署署長會否同意水務署署長的說法，即以金錢計算的水塘溢流估計所造成的成本，只是理論上的損失，因為有關數字不代表真正財務上的損失。**審計署署長陳彥達先生**表示，這要視乎如何看待水塘溢流的問題。如減少購買東江水，便可節省金錢。究竟可節省多少金錢，則屬判斷問題。至於如果在供水協議內納入更具彈性的條款，則供水單位價格是否要作調整的問題，他認為此事可由雙方磋商。

23. 委員會從審計署署長報告書第2.26及2.27段獲悉，水務署曾在1997年6月停止向廣東省輸入不需要的東江水，避免因水塘溢流而浪費食水。雖然政府仍須為議定的每年總供水量向廣東省當局十足繳費，但水務署因而節省了一些泵水的電費。不過，水務署在1998年卻沒有採取相同的措施來減少水塘溢流。委員會詢問為何有此情況。**水務署署長**表示，如水塘未滿，審慎的做法是在每個曆年年底輸入議定的供水量。就1998年的情況而言，輸入全數食水只是把水塘的存水量提高至最高水平。

24. 在委員會的要求下，**工務局局長**在2000年12月23日的來函(附錄17)中提供有關1998年水塘存水量的資料。他亦告知委員會，最少需維持多少存水取決於多項因素，例如食水需求、當時是雨季將臨或

## 購自廣東省的食水

---

已結束，以及東江水的供應量等。如存水量在任何時間下降至低於2億立方米或在10月底時低於3億立方米，便會出現高風險情況，可能引致供水不足，故須盡量維持高水平的存水量，以應付可能遇到的旱季，以及確保為用戶提供可靠的食水供應。

25. 在2000年1月4日的第2次公開聆訊中，**工務局局長**告知委員會，在1999年12月中與廣東省當局舉行的會議上，曾討論在供水協議中加入更具彈性的條款一事。廣東省當局表示理解香港的情況。他們同意在工作小組層面，以及在擬議計劃屬切實可行，而且不影響投資回報的基礎上，再考慮此事。

26. 應委員會要求，**審計署署長**審閱了工務局及水務局所備存的有關文件，以確定工務局局長就政府與廣東省當局商議期間，要求彈性處理供水量所作努力而提供的資料。他的意見載於2000年2月21日的來函(**附錄19**)。

27. 因應委員會的建議，**工務局局長**在2000年3月9日來函的附件A(**附錄20**)中再提供資料，講述政府當局努力與廣東省當局磋商，要求就東江水供水量作彈性安排，以及謀求改善輸港食水的水質。

28. **審計署署長**對工務局局長提供的補充資料所發表的意見，載於2000年3月16日的來函(**附錄21**)。

### 東江原水水質

29. 委員會從審計署署長報告書第3.3段得悉，1989年協議訂明，輸港食水須符合當時在廣東省實施的水質標準，而且不得低於1983年標準。鑒於內地已於1988年6月採用更全面和更嚴格的1988年標準，委員會詢問政府為何並無要求在1989年協議內採用1988年標準。

30. **工務局局長**表示，據他了解，雙方經過長期商議後才達成1989年協議，而1983年標準是內地在該段期間實施的水質標準。**水務署署長**補充，1983年標準是要經正常程序處理的原水的水質標準，因此在1989年協議內採用這項標準並無不妥。**水務署副署長**亦表示，在與廣東省當局商議期間及簽訂1989年協議時，廣東省尚未採用1988年標準。因此，在1989年協議中列入了1983年標準。

## 購自廣東省的食水

---

31. 委員會察悉，在一份日期為1989年11月17日講述“預先支付水費”的財務委員會文件(附錄18)中，並無提及東江水的水質和把1983年標準列入1989年協議內的規定。據財務委員會1989年11月17日的決議紀錄(附錄22)所載，當時的水務署署長曾向議員提供下列資料：

“中國當局已重申，關於污染管制和任何有關費用，將由中國負責。此外，一個技術工作小組將會成立，以審議工程進度，和作出實地視察，確保工程順利進行。所供應的食水，品質會符合國際標準，並會受到監察；但協議備忘錄並未訂明任何保證條款，規定水質一旦變得難以接受時，便須償還貸款。中國當局已經保證，會盡一切努力保持水質的標準。這項保證，正式記錄在中港會議的逐字紀錄內。現時的水質，十分令人滿意；如有任何不滿，可向北京提出上訴。”

基於上述各點，委員會詢問：

- 中國當局於1989年所作的承諾是否顯示東江水水質一直下降；
- 政府有否依據那些承諾，要求廣東省當局保護及改善東江水的水質；及
- 政府曾否向北京提出上訴。

32. 工務局局長表示：

- 在過去數年，東江水的水質未能符合1983年標準的一些參數。不過，經處理食水的水質已符合世界衛生組織指引，可安全飲用；
- 廣東省當局一向負責承擔在廣東省建造食水處理設施的所有費用。他們一直得悉有關輸港東江水水質的最新資料，並有採取相應措施，以改善有關情況；
- 當局從未使用向北京提出上訴的機制，因為無此需要；及
- 現時的情況是，東江水的水質已有顯著改善。在密封式輸水管道預期於2002年完成後，政府當局有信心水質會有進一步的改善。

## 購自廣東省的食水

---

33. 關於當時的水務署署長於1989年11月17日財務委員會會議上提供的資料，**工務局局長**在2000年1月17日的函件(**附錄23**)中進一步告知委員會：

- 廣東地域內的污染管制工作一直是粵方的責任。推行改善措施的費用，全部由廣東省方面承擔；
- 1983年標準當時與同等的歐洲標準相若。有關方面透過根據1989年協議的規定成立的水質事宜小組監測水質；及
- 當時的意向是透過協商解決任何分歧。如有任何無法透過協商解決的問題，便須在兩個中央政府之間的政治層面解決。

34. 在委員會的要求下，審計署曾審閱有關的會議紀要，以確定中國當局作出的承諾是一如財務委員會1989年11月17日的決議紀錄所載。**審計署署長**在2000年2月21日的函件(**附錄19**)中指出，根據1989年1月28日首次初步會議摘錄及在1989年10月10日至13日期間與廣東省當局舉行會議的紀錄，並無任何紀錄顯示雙方曾討論可向北京提出上訴一事。據水務署解釋，“如有任何不滿，可向北京提出上訴”的說法，是根據水務署對前律政署於1989年提供的法律意見所作的理解，當時律政署給予的法律意見是“如違反協議，事情會轉交雙方政府在政治層面上透過協商解決。”

35. 關於審計署署長報告書第3.4段，委員會注意到，在1998年7月簽訂的1998年貸款協議，同樣沒有規定東江水的水質須符合1988年標準，儘管這項標準已在內地實施了11年。廣東省當局只同意在密封式輸水管道興建計劃完成後，致力把水質改善至符合1988年標準。鑒於審計署署長指出由於東江沿綫及東深供水系統流域的工業及市區發展迅速，東江水的水質不斷下降，委員會詢問：

- 政府當局為何未有把握在1998年的機會，要求供港水質須符合1988年標準；及
- 供港東江水的水質是否符合1983年標準所指定的參數。



## 購自廣東省的食水

---

### 36. 工務局局長表示：

- 由於在簽訂1998年貸款協議之時，東江水水質已未能符合1983年標準的一些參數，因此政府當局必須接受一個事實，就是要求水質符合更嚴格的1988年標準，是個不能達致的目標；及
- 由於解決污染問題需時，要考慮的首要問題是，究竟廣東省是否已確認有關問題，並採取了適當的補救措施。在過去數年，廣東省已採取積極行動，改善東江水的水質。所採取的措施包括在深圳興建一所生物硝化處理廠、把供港食水的取水口遷往太原，以及在東江谷區興建新的污水處理廠。加上興建密封式輸水管道的工程，廣東省當局有信心供港水質可達到1988年標準。

### 37. 水務署署長亦表示：

- 在1989年，東江水的水質令人滿意。水質只是在多個工業由香港遷移至廣東省後，才開始下降；
- 在1998年曾有兩次因東江水水質不合標準而減少供水量，除此以外，香港的濾水廠一向有能力處理從木湖抽水站輸入的食水，使水質符合公眾飲用的安全標準；
- 國際間甚少訂定原水的水質標準。雖然歐洲訂有標準，但美國卻沒有任何這方面的標準。供水行業已接受一個事實，就是食水須按不同標準作出處理。要考慮的重要問題是，水質可否符合飲用的安全標準，而當局在這方面一向要求嚴格；
- 當局在工作層面上一直與廣東省當局保持聯繫，討論與東江水水質有關的事宜，其中包括舉行周年工作會議及運行管理技術小組會議。經雙方在各次會議上討論後，廣東省當局已採取多項措施，改善東江水的水質；及
- 東江水的水質已有顯著改善，氮及錳在水中的含量在1999年分別減少73%及46%，足以證明這點。基於這緣故，處理食水所用的氯投量減少了40%。在密封式輸水管道竣工後，

## 購自廣東省的食水

---

東江水在東江谷及司馬谷一帶受污染的情況會減少，水質隨後將續有改善。

### 38. 水務署總水務化驗師張梓樑先生補充：

—— 在生物硝化處理廠於1998年年底啟用後，在木湖抽水站抽取的水質樣本顯示，東江水水質雖然在1999年年中仍未能符合1983年標準的一些參數，但已大有改善。以氯投量計算，實有顯著改善。在1999年4月至11月期間，所用的總氯投量已減少2 000噸；及

—— 廣東省當局已在1999年年中獲悉東江水的水質不合標準。由於生物硝化處理廠是全球首間這類性質的處理廠，而且規模亦是最大，廣東省當局承認，他們要在監察該廠的日常運作方面汲取更多經驗，並承諾改善該廠的運作效率。

### 39. 工務局局長在2000年1月11日的函件(附錄24)中向委員會提供兩個圖表，顯示1999年在木湖抽水站的東江水所含氨氮和錳的水平已有所改善，這證明了廣東省當局為改善原水水質作出不少努力。

### 40. 應委員會要求，審計署署長在2000年1月19日的來函(附錄25)中提出下述意見：

—— 該兩個圖表所提供的數據，與審計署就水務署在1989至1999年間，從木湖抽水站蒐集的每日水質測試數據進行的分析吻合；及

—— 為確定東江原水水質是否已有所改善，審計署就水務署在1999年1月至12月期間，從木湖抽水站蒐集的氨氮和總錳量最新水質測試數據進行分析。審計署的分析發現，與1998年所得的氨氮和總錳量數據相比，有關數據顯示東江水水質已有改善。不過，水質仍未能符合1988年標準所定的總錳量值及廣東省水質控制指數值所訂的氨氮含量標準。

### 41. 委員會察悉，水務署曾進行一次東江水水質研究，而在1996年完成研究後發表的總結報告中，顧問有以下意見：

## 購自廣東省的食水

“不過，東深供水系統的食水將繼續受到污染，其水質將持續下降。就中國各地的食水資源來說，這情況司空見慣。環境污染十分普遍，而且不受控制。”

鑒於顧問提出上述意見，委員會詢問興建密封式輸水管道是否保護東江水水質的最佳措施，以及有否採取任何其他措施，確保食水在進入密封式輸水管道前不會受到污染。**工務局局長**表示：

- 在處理污染問題方面，當局須採取綜合而全面的做法。行政長官在近期發表的施政報告中表示，當局與廣東省人民政府已達成協議，合作改善環境；
- 為了改善水質，除東江中游和下游外，亦應在上游進行預防性措施。廣東省當局已加快落實各項食水處理的工程計劃，但亦須採取更多有效措施，改善土地用途的規劃和管制；
- 為免食水受到污染，供港食水的取水口已向上游遷移至太原。興建密封式輸水管道實有必要，因為即使其他措施仍未落實，該密封管道亦可令東江中游及下游的食水獲得較佳保護；及
- 據政府當局了解，東江上游的水質符合標準，而供港食水的取水口是位於東江上游。

**42.** 鑒於深圳已把其取水口向上游遷移至污染嚴重的惠州以北地方，委員會詢問香港為何仍在東江下游近惠州的地方，抽取水質較差的食水，而同時卻為在東江沿綫興建密封式輸水管道及其他食水處理工程付出龐大費用。此外，由於輸港的東江水低於水質標準，當局須在處理食水方面花費額外開支，委員會詢問政府當局有否要求廣東省當局承擔部分處理食水費用，又或有否要求廣東省當局減少供水量，使香港得以相應減低部分處理食水的費用。**工務局局長**表示：

- 應從較廣闊的角度來看待此事。除香港外，東江亦供應食水予深圳、廣州及廣東其他地方，飲用人口共有1 200萬。香港如把其取水口進一步北移，便會取去東江水供應量的三份之一，令中游及下游的江水減少。這會影響整個地區的食水分配及供應系統。基於這些考慮因素，廣東省當局

## 購自廣東省的食水

---

認為把香港的取水口再向上游遷移並不可行，而應將其留在太原；

- 據政府當局了解，深圳和廣州同樣關注東江水的水質。廣東省當局已給香港同等待遇，而且一向致力保護輸港的食水；
- 既然廣東省當局已採取改善措施，香港只可提出建議。據政府當局了解，廣東省當局已增撥資源，加強各項有關的管制措施。現有的食水處理工程計劃，再加上密封式輸水管道，應足以保障輸港的食水水質。不過，廣東省當局如不解決其他污染來源，問題便可能會惡化；及
- 政府當局近期與廣東省當局舉行會議時，曾提出有關水質下降及食水處理費用增加的事宜。政府當局接獲的回應是，當局須面對事實，污染問題無法在短期內獲得解決。要採取的首要步驟是訂定合理而可行的目標，以及達致這些目標的時限。政府當局相信，廣東省當局正朝著正確的方向工作。不過，所採取各項措施的成效有待評估。

### 43. 水務署署長補充：

- 在1999年，由於水質已有所改善，化學品開支已由3,000萬元減至2,000萬元。化學品開支只佔購買及處理東江水的總開支不足1%，即在每立方米約5元中佔數仙。因此，與總開支相比，處理東江水的費用不算龐大。然而，不容爭議的是這方面的開支應盡可能減少；及
- 廣東省當局在各項設施上作出了龐大投資，以改善水質。有關投資包括動用2億元興建生物硝化處理廠、斥資7,000萬元進行清除淤泥計劃、動用超過1億元興建污水處理廠、動用5億元興建隧道及污水系統，以及斥資大約3億元興建太原抽水站。鑒於香港表達的關注，這些設施均由廣東省當局撥款興建。這些投資現已取得成果，因為香港從木湖抽水站輸入的食水水質續見改善。

44. 工務局局長在2000年1月19日的函件(附錄26)中進一步告知委員會，應把在廣東省內管制污染的費用與處理香港食水的費用分開。如認為原水水質太差而不適合處理，政府當局可要求粵方適度調低供水

## 購自廣東省的食水

量，待水質回復可接受水平後，才補回之前減少輸入的數量。食水一經輸入香港，便應由政府當局負責處理，使其符合飲用標準。1989年協議並無明文規定香港可就處理食水的費用向粵方申索。

**45. 工務局局長**分別在2000年1月11日和2000年1月19日的來函(附錄24及26)中，向委員會提供了由1993至94年度到1998至99年度，改善濾水廠設施所涉及的額外資本成本及經常開支的分項數字。廣東省當局為保護東江水水質而採取的各項環保措施，詳載於工務局局長在2000年1月17日的來函(附錄23)。

**46.** 據審計署署長報告書第3.31、3.32及3.38段所述，廣東省當局與水務署的水質測試結果不一致，而供水如未能符合訂明的水質標準，亦沒有任何法律上的補救方法。審計署在審計署署長報告書第3.42(g)及3.42(h)段中建議，水務署署長應繼續與廣東省當局商議訂立測試東江水水質的機制，以及探討委任一個獨立認可機構的方案，把監測和匯報測試結果的工作交由該機構負責。在審計署署長報告書第3.42(b)段中，審計署亦建議政府當局考慮在日後的供水協議中加入補救條款，清楚註明協議一方如沒有履行協議訂明的條款，特別是有關水質的條款，另一方可行使的權利。委員會詢問在這方面的工作有何進展，以及當局會否定期公布原水和經處理食水的測試結果。

**47. 工務局局長**表示：

- 廣東省當局從來沒有對香港隱瞞任何測試結果。雙方的測試結果不一致，可能是抽取樣本的地點和時間不同所致。為解決這問題，當局和廣東省當局已達成協議，將來廣東省當局會在太原抽水站附近及深圳水庫抽取水樣本，並向水務署提供定期的測試結果。在香港方面，當局會定期在木湖抽水站抽取水樣本作水質測試；
- 政府當局現正考慮成立一個獨立的諮詢委員會，藉此提高監測和匯報東江水和香港飲用水水質的透明度。日後公布水質測試結果的形式，將由這個新組織詳細擬訂，而該個組織的成員將包括監測水質的專業人士和專家；及
- 至於在供水協議中加入補救條款，政府當局與廣東省當局進行商議時，已盡力為香港爭取最好的條款。然而，雙方未能達成協議。在1999年12月中旬的會議上，政府當局再提出同一要求，但仍遭拒絕。

## 購自廣東省的食水

---

48. **工務局局長**在2000年1月17日的來函(附錄23)中進一步向委員會說明，雙方已有多個既定的溝通渠道，可供討論水質問題及改善水質的措施，當中包括周年工作會議、各小組會議、粵港環保聯絡小組會議，以及雙方在工作層面上的其他聯繫。透過會議上的商議，雙方也會交換水質監測數據，並商討保護和改善水質的措施，供廣東省當局跟進。

49. 委員會察悉，在審計署署長報告書第3.43段中，工務局局長表示，政府曾建議訂立補救條文，規定低於標準的東江水須減價。但廣東省當局一直不予接受。考慮到東江水的價格在過去10年大幅上升，但水質卻不斷下降，委員會詢問：

- 政府當局會否繼續要求廣東省當局減低水價，以作為向港供應低於標準的食水的一項補救措施；
- 可否把供水價格與東江水水質掛鉤，以確保水質良好；及
- 廣東省當局會否要求增加水價，作為向香港供應水質較佳的東江水的條件。

50. **工務局局長**表示：

- 多項因素決定東江水的價格。由於這是政府與廣東省當局商議中的事宜，現時不宜在此作出評論；
- 水價過去逐年上升是事實。不過，自1999年起，東江水水質已有改善。更要強調的是，經處理食水的水質符合國際標準，可供安全飲用；及
- 水價應反映水質，這點是不用爭議的，但決定水價時，還有其他考慮因素。要考慮的問題之一是有否其他供水來源，可供香港選擇。根據政府當局過去的經驗，廣東省當局在談判水價時相當合理。雙方在多次討論中都在友好的氣氛下進行，並能達成雙方均認為公平的協議。

51. 鑒於行政長官在1999年施政報告中表示，政府當局與廣東省人民政府已成立了一個持續發展與環保合作小組，委員會就此詢問，政府當局是否適宜把各項有關東江水水質下降的問題，向該合作小組提出，使分歧得以在較高層面解決。**工務局局長**表示：

## 購自廣東省的食水

---

- 東江水水質問題其實已列入該合作小組的議程內，但雙方仍在商討合作小組的運作模式；及
- 政府當局若認為情況適當，會把水質事宜提升至更高層面進行討論。

### 經處理食水的水質

52. 審計署署長報告書第3.40段指出，增加濾水的氯投量，會導致經處理食水中所產生的三鹵甲烷量(該物質被指為可致癌)亦會增加。委員會就此詢問，衛生署曾否獲知會有需要增加過濾東江水的氯投量，以及這類資料應否向市民公布。**衛生署署長陳馮富珍醫生**表示：

- 衛生署負責保障市民健康和公眾衛生，因此亦非常關注飲用水的水質。衛生署定期與水務署聯絡，以確保飲用水符合所規定的標準；
- 雖然要增加處理原水的氯投量，才能使水質符合世界衛生組織的標準，但經處理食水中的三鹵甲烷比例，並沒有超出1993年世界衛生組織指引所規定的水平。事實上，根據1993年世界衛生組織提供的數據，飲用含三鹵甲烷的水達70年而每天飲水2升的人口中，每100 000人會增加1名癌症患者。儘管如此，當局不會感到自滿，仍會密切監察有關趨勢；
- 她向市民保證，香港的飲用水水質完全符合安全標準，適宜飲用。香港從未有因為水質欠佳而引發大規模的疾病。因此，市民不必擔憂飲用水的水質；及
- 至於公布資料方面，據她了解，即將成立的獨立諮詢委員會會研究公布水質數據的方式。

53. 委員會詢問應否在《水務設施條例》中訂明經處理食水的水質標準，**衛生署署長**回答時表示：

- 雖然很多國家均採用世界衛生組織指引，但該指引所訂的指標並非強制性，各地必須審慎選擇參數，用以訂定適用於本地環境的本地標準；及

## 購自廣東省的食水

---

——在有關法例中訂明水質標準，是可取的做法，因為此舉可提高透明度。然而，世界衛生組織標準是公開資料，而水務署亦準備定期公布測試結果，公眾在監察水質方面將沒有困難，屆時透明度會進一步提高。

### 54. 水務署署長就相同的問題表示：

——水務署同意提高公布水質標準的透明度，但仍須視乎獨立諮詢委員會給予的意見為何；

——由於經處理食水中三鹵甲烷的水平遠低於世界衛生組織指引的標準，而該指引亦屬非常保守，因此市民不必感到憂慮；及

——在水務當局是以私營方式運作的國家，有需要立法使水質標準具法律效力。但水務署作為政府部門，須向市民問責，因而無須在《水務設施條例》中訂明水質標準。

### 55. 工務局局長亦表示：

——他本身並非反對立法。然而，最重要的是經處理食水的水質是否達致世界衛生組織標準，以及在公布測試結果方面，是否極具透明度。由於這些事宜將由一個在兩至三個月內成立的獨立諮詢委員會監察，因而現時沒有立法的需要；及

——工務局和水務署有責任確保經處理食水的水質符合世界衛生組織標準。工務局將與日後成立的諮詢委員會合作，監測原水和經處理食水的水質，並公布測試結果。

### 56. 工務局局長在2000年1月11日的來函(附錄24)中補充以下幾點：

——目前，政府當局有足夠能力確保經處理食水的水質符合世界衛生組織指引所訂標準。水務署會定期檢討及更新其服務承諾及運作指引，作為持續改善其服務的工作之一；

——政府當局亦已計劃公布承諾目標，並定期公布檢驗經處理食水水質的主要結果，藉以提高透明度。市民透過這項以客為本的安排來監察食水水質，這樣較立法訂明水質標準



## 購自廣東省的食水

更為有效，因此，政府當局認為在現階段無須就經處理食水的水質立法；及

——不過，如果日後情況有所改變而導致有立法的需要，政府當局不會完全排除立法規管經處理食水水質的可能性。

57. 委員會察悉，審計署在審計署署長報告第4.23(d)段建議，水務署署長應考慮制訂應變計劃，訂明一旦發生多宗由隱孢子蟲及賈第蟲引發的疾病，屆時採取的應變措施。委員會詢問當局在這方面採取了甚麼措施。**工務局局長**表示，水務署和衛生署已共同制訂了應變計劃。這應變計劃包括兩個階段。在第一階段，如水中發現有寄生蟲，但未超過規定標準，當局便會檢討食水處理的程序，並會密切監測水質。在第二階段，如寄生蟲的數量超越標準，當局便會找出問題的根源所在，並會提醒市民必須將食水煮滾才可飲用。有關應變計劃的更詳細資料，載於**工務局局長**在2000年1月11日的來函(附錄24)。

### 資料披露

58. 委員會在2000年2月25日的第3次公開聆訊中指出，委員會曾3次(即委員會分別在1999年12月17日、2000年1月11日及2000年1月22日發出函件)要求當局提供被認為是重要書面證據的文件副本，以證明當局已竭盡所能，為供水協議爭取最佳的條款和條件。但工務局局長拒絕委員會的要求。委員會詢問當局為何不能把這些文件提交委員會，以及是否基於公眾利益的理由而作出有關決定。

59. **工務局局長**表示：

——當局一貫的做法，是不會把行政會議文件及與廣東省當局舉行會議的紀錄提供予公眾(包括立法會)，因為這些文件通常載有性質敏感的資料，例如政府就供水協議與廣東省當局進行談判的策略。不過，當局在多次公開聆訊及隨後通信所作的答覆中，已差不多全部公開這些文件所載的資料；

——他歡迎委員會建議請審計署審閱這些文件，然後向委員會作出報告；及

## 購自廣東省的食水

---

—— 他會徵詢法律意見，以確定公眾利益的理由是否適用於當局不向委員會提供有關文件的決定。

**60. 審計署署長**在回應委員會的詢問時證實，審計署已審閱工務局及水務署備存的所有有關文件。

**61. 署理水務署署長**亦表示，記錄政府當局為香港談判及爭取最佳協議的檔案繁多，審計署雖已審閱全部資料，但不可能在審計署署長報告書中引述所有有關資料。

**62. 委員會**從審計署署長報告書、立法會資料文件及會議紀要等得悉下列事件發生的先後次序：

—— 用以取代1983年標準的1988年標準，由1988年6月1日起在內地生效；

—— 在1993年，政府向廣東省當局表示關注東江水水質下降的問題；

—— 前工務司獲授權分別在1995及1997年批准撥款1,470萬元及1,380萬元，用以改善各濾水廠的加氯設備(有關文件載於**附錄27及28**)；

—— 水務署在1995年委託顧問研究東江水水質下降的問題；

—— 在1997年4月10日立法局環境事務委員會會議的資料摘要(**附錄29**)中，政府當局指出：

“根據本署對來自廣東省供水的測試結果，均未發現在比例上足以引起關注的水質趨向方面的改變……東江水的水質方面並無明顯轉壞的任何徵象。”

政府當局的代表在會議上亦表示：

“東江原水的水質已穩定下來，因此根本無須感到恐慌”( **附錄30**)；

## 購自廣東省的食水

---

—— 審計署署長報告書第3.16段指出：

“在1997年5月舉行的周年工作會議上，廣東省當局謂東江水的水質越來越差，是個日趨嚴重的問題。由於東深供水系統是個露天輸水管道，而沿綫又出現嚴重污染問題，廣東省當局計劃建造密封式輸水管道，並要求政府資助。”；

—— 水務署署長在臨時立法會財務委員會1998年4月3日的會議上表示：“供應本港的水源是清潔的，並達到1989年協議所規定的標準，適合使用和飲用。”(附錄31)；

—— 工務局副局長在1999年2月5日的立法會環境事務委員會與立法會規劃地政及工程事務委員會聯席會議上表示：“現時由取水口取得的東江主流原水的水質，獲評定為屬於可接受水平的國家標準第II級。”(附錄32)；

—— 根據審計署在報告書中表二的分析(該分析是根據水務署於1989至1998年間在木湖抽水站進行的水質測試數據)，東江水普遍未能符合1983年標準的一些主要參數；及

—— 自1993年至今，用於處理食水的額外經常開支及資本開支分別為1億1,500萬元及3,500萬元。

基於以上所述，委員會詢問：

—— 政府當局為何從未透露任何有關東江水水質下降的資料，直至在立法局環境事務委員會於1997年4月10日的會議上提出此事後，才初次披露有關資料；

—— 政府當局是否刻意對立法會及公眾隱瞞有關水質的重要資料；

—— 工務局局長可否向公眾保證，他的舊同事已竭盡所能，為供水協議爭取最佳的條款及條件；及

—— 儘管當時有資料明確顯示水質已經下降，但政府當局在多個會議上聲稱東江水的水質合乎標準，當局此舉是否誤導立法會及市民。

## 購自廣東省的食水

---

### 63. 工務局局長表示：

- 從取水口取得的東江水水質基本上可符合1983年標準。當東江水流至木湖抽水站的接收點時，水質因沿途受到污染而下降。作為負責任的政府，當局須採取補救措施，把食水妥加處理，如此難免造成額外開支；
- 當局一直認為香港飲用水水質符合世界衛生組織的標準，食水經處理後可安全飲用，市民不必擔心；
- 在決定某份文件應否公開時，當局一貫原則是衡量文件是否載有敏感資料，以及披露有關資料後會否影響日後的談判；
- 在提供資料方面，政府當局一向保持主動合作的態度，從未對立法會及市民隱瞞任何資料。他相信所提及的有關資料，已於多個場合提供予立法會，例如在有關的事務委員會會議及當局對立法會質詢的答覆。因此，批評當局未有透露某些資料的說法既不正確，亦不公平；
- 關於東江水的水質事宜，廣東省當局從未要求政府不要對外透露有關資料；及
- 他確信有關部門及參與談判的人員已竭盡所能，在可能範圍內為香港爭取最佳的協議。

### 64. 署理水務署署長亦表示：

- 在1989年11月17日的財務委員會會議上，當時的水務署署長正確地指出，供港東江水的水質與歐洲標準相若。在該次會議上未有提及1988年標準，是因為廣東省當時仍沿用1983年標準。廣東省當局在1991年才正式採用1988年標準；
- 有一點必須注意，在不同地點抽取的水樣本，其符合水質標準的程度會各有不同。雖然水務署的顧問得出的結論是原水水質將繼續下降，但他亦在報告的另一部分指出，在深圳水庫抽取的樣本顯示水質大致良好。這解釋了為何水

## 購自廣東省的食水

務署副署長及總水務化驗師在1997年4月10日立法局環境事務委員會上表示無需感到恐慌；

——在1999年2月5日的立法會環境事務委員會與規劃地政及工程事務委員會的聯席會議上，工務局副局長正確地指出，在距離香港80公里的橋頭附近取水口抽取的東江水水質，符合1983年標準。東江水是沿明渠輸往香港途中受到污染；及

——關於提供資料的事宜，他肯定過往已把有關資料提交立法會。他會翻查檔案，並向委員會提交有關文件。

**65.** 鑒於當時已有重要資料顯示東江水水質下降，委員會詢問署理水務署署長，如他可再有機會參與1997年4月10日立法局環境事務委員會會議的討論，他會否在會議上提交同樣的東江水水質資料。**署理水務署署長**回應時表示，他會在會議上提交相同的資料。

**66.** 委員會提到當時的水務署署長在1989年11月17日財務委員會會議上曾表示，如對水質有不滿，可向北京提出上訴；委員會就此詢問，當時的立法局議員有否被誤導，因為前律政署提供的意見只是說“如違反協議，事情會轉交雙方政府在政治層面上透過協商解決”，而在協議內並無條文訂明向北京提出上訴的機制。**工務局局長**表示：

——1989年協議事實上是由兩個地方政府所簽訂，因香港當時仍是英國的殖民地，而廣東省則屬中國的一部分。因此如有爭議，應由兩地政府透過政治層面解決，這是提到北京的原因；及

——在有關紀錄中清楚載述，如有任何不滿，可向北京提出上訴。當時的真正意思只能依靠這些紀錄加以推測。

**67.** 委員會關注到如當局未有向立法會議員提供準確而全面的重要資料，可能影響了議員在審批有關財務建議時的決定，例如有關向廣東省人民政府貸款以供興建密封式輸水管道的建議。委員會詢問，這是否等於有關官員在此事上失職。**工務局局長**表示：

——歸根結底，這只是透明度的問題，不同時候所要求的透明度有所不同。最理想的做法是盡可能向立法會及市民提供最多資料，使他們對討論中的事宜有更深入的了解。這情

## 購自廣東省的食水

---

況已日趨改善，而香港特別行政區政府已竭力提高透明度。他同意所有與撥款申請有關的資料應予披露；

- 至於過往在各份文件及各次會議上所提供的資料是否足夠及是否與議題有關，他只能揣測有關官員的用意，以及在擬備文件時所考慮的因素；
- 至於他若有機會再經歷整個程序，他會否披露更多資料，他相信當中沒有硬性規定，也沒有絕對的答案，這要視乎當前的環境、所討論事項的重點，以及當時所需要的資料種類。由於當時備有的資料甚多，有關人員須決定某些資料是否與議題有關而必須披露。但最終仍是由負責人員根據當時個別情況作出判斷後決定；及
- 他會翻閱有關文件，然後就當時應否提供更多資料一事向委員會提出意見。

**68. 工務局局長**在2000年1月11日、2000年1月19日及2000年3月9日的函件(附錄24、26及20)中補充：

- 當局是在1997年4月10日首次向立法局環境事務委員會指出東江水水質下降一事。未有更早提出此事，原因是東江水水質尚未下降至亟需關注的程度；
- 在1997年4月10日的立法局環境事務委員會會議及1998年4月3日的財務委員會會議上，政府當局告知議員，東江水水質雖然下降，但原水經處理後，完全符合世界衛生組織的標準。政府當局從沒有對立法會隱瞞任何有關東江水水質下降的事實，亦無在該兩次會議上誤導立法會；
- 政府當局曾於1997年4月10日的立法局環境事務委員會會議上解釋，東江水水質確實稍有下降，但情況不算嚴重。有關的資料文件亦指出：“雖然近年來若干參數值確稍有增加，例如混濁程度、硝酸鹽和氯化物等，但情況仍然維持在可接受的水平”。不過，作為改善濾水設施的長遠計劃一部分，當局認為有必要在適當時候改善部分加氯設施。作出上述改善後，即使原水水質有波動，當局會有更佳設施，能夠經常確保經處理的食水完全符合規定的水質標準；

## 購自廣東省的食水

---

- 政府當局在1998年4月3日發給財務委員會的文件中，已充分反映水質情況。該文件第4段中“以致輸港食水受到污染的危機已增加”的陳述，恰當反映了當時的情況。雖然當時東江水的水質有下降趨勢，但須注意經本港濾水廠處理後的食水，一直完全符合世界衛生組織的標準。本港經處理後的食水向來可以安全飲用。另外亦須注意，粵方當時正採取減低水質污染措施，以改善東江水水質。到了1999年，水質情況已有初步改善；
- 在1998年4月3日的財務委員會會議上，政府當局建議批准貸款予廣東省當局，藉以資助粵方興建密封式輸水管道。政府當局在會議上所作保證是恰當的，因為來自東江主幹流取水口(即水源)的原水符合1989年協議所訂明的標準。不過，原水須經過80公里長的開放式水道輸送來港，途中原水容易受到污染。待有關密封式輸水管道於2002年落成後，便可取代開放式的水道，從而防止東江水在輸往香港途中受到污染；
- 政府當局未有在1998年4月3日財務委員會會議上提及深圳從鄰近惠州的東江抽取食水一事，因為這只是廣東省範圍內的其中一項本地水源計劃，與香港沒有直接關係；
- 政府當局曾多次向立法會解釋，東江水從主幹流的取水口，經過大約80公里的開放式輸水道到達深圳水庫，最後進入木湖抽水站的接水口，途中不同地點的水質事實上亦有差別。有關東江水水質的資料載述如下：
  - (i) 東江水主幹流取水口的水質大致達到1983年標準；
  - (ii) 由於東江水在開放式輸水道沿途受到污染，在木湖抽水站的東江水，近年未能經常達到1983年標準的一些參數；但
  - (iii) 木湖的東江水大致上仍可以接受作食水處理，亦即是說，按照世界衛生組織的標準加以處理後，長期飲用仍屬安全。政府當局確曾兩次因為東江水的水質欠佳，而臨時減少供水量，其後當水質回復可以接受作食水處理的水平時，補回尚未輸港的供水量；

## 購自廣東省的食水

- 就現時討論的事件而言，因為有關文件載有談判策略和商業上的敏感資料，涉及公眾利益，並屬於高度機密文件，如披露這些文件，日後與廣東省當局談判時，定會有損港府的談判地位。同時，政府日後還要不斷進行購買輸港食水的談判，因此，披露這些機密文件會妨礙雙方進行坦率的討論。鑒於披露有關文件會損害公眾利益，因此，以公眾利益為由，政府不披露這些文件是合理有據的；
- 至於提交立法會的會議文件應包含多少資料，此事並無硬性規定，更無絕對的答案，須視乎當時的研究重點而定。政府當局在1989年申請撥款，當年廣東省當局仍未採用1988年標準，直至1991年他們才採用這項標準。在1998年，當政府當局申請撥款資助粵方興建密封式管道時，立法會已獲告知，由於東江水輸港途中受到污染，水質已經下降；
- 由1997年起向立法會事務委員會提交關於東江水水質事宜的資料文件，以及當局就有關此事的立法會質詢所作回覆，載於2000年3月9日函件的附件B；及
- 當時出席有關的立法會會議的人員名單，載於2000年3月9日函件的附件C。出席人員是負責在會議上介紹文件及回答議員的提問。他們亦曾參與擬備文件，而事實上文件所載的意見是政府當時的集體意見。

### 興建密封式輸水管道

69. 委員會察悉，臨時立法會於1998年4月批准貸款23億6,400萬港元予廣東省人民政府，以資助建造一條新的密封式輸水管道，把東江水輸送至香港(有關的財務委員會會議文件載於**附錄33**)。委員會詢問為何政府須貸款予廣東省人民政府。

70. **工務局局長**表示，政府向廣東省人民政府提供該筆免息貸款，資助興建密封式輸水管道，目的是改善供港的東江水水質。該筆貸款會由該項工程落成啟用後或在2003年起(以較早日期為準)，分20年逐年平均攤還。該筆貸款免收的利息總額，按付款當日價格計算，約為20億港元。這筆款項可由減少購買東江水所省回約22億4,000萬港元(按付款當日價格計算)的經常開支總額抵銷有餘。整體來說，香港會從有關安排中獲益。



## 購自廣東省的食水

71. 根據香港公開大學何建宗博士於1997及1998年進行研究的結果(附錄34)，委員會察悉鄰近惠州的東江水水質，未能符合1983年標準的一些參數，水質更於1998年進一步下降。委員會關注到，如上游的水質受到污染，密封式輸水管道的成效便會因此減低，從而造成浪費資源。委員會詢問政府當局有否要求廣東省當局改善惠州附近的水質。

72. **工務局局長**表示：

——東江是一條很長的河流，輸往香港的東江水，取水口位於橋頭，該處水質基本上符合1983年的標準。位處更北的惠州及河源一帶水質更佳，並符合國家第I級標準，而出現污染情況的是惠州南面的城市。由此可見，水質測試結果須視乎抽取水樣本的地點而定；

——由於廣東省有1 200萬人亦飲用東江水，廣東省當局面對確保東江水水質符合規定標準的壓力。廣東省當局一直不遺餘力，推行各種環保措施，但這些措施須假以時日才有成效；及

——由於橋頭的水質符合標準，因此有需要興建密封式輸水管道，以確保從橋頭輸往深圳的原水免受污染。

73. 鑒於橋頭位於惠州以南，即污染情況開始出現的地方，委員會詢問為何橋頭的水質仍可符合標準。**工務局局長**表示，支流的河水會把東江主幹流的污染物稀釋，使橋頭的水質符合標準。

74. 據審計署署長報告書第3.4段所述，廣東省當局同意在興建密封式輸水管道計劃完成後，致力把東江水水質改善至符合1988年標準。就此，委員會詢問政府當局現時是否設有機制，可以確保廣東省當局履行其承諾。**工務局局長**表示：

——改善水質的唯一方法是推行環保措施。廣東省當局已顯示改善環境的重大決心，並已為此投入大量資源；

——另一方面，政府當局會密切監測東江水水質，並向獨立的諮詢委員會提供有關測試結果的資料，以便諮詢委員會可考慮採取哪些改善水質的措施；及

## 購自廣東省的食水

---

——香港特別行政區行政長官與廣東省省長於1999年10月公布聯合聲明，表示會致力保護環境及成立持續發展與環保合作小組。如發現水質有未符標準的情況，有關部門將向行政長官匯報，以便行政長官向廣東省省長反映。與此同時，政府當局將向立法會提供有關情況的資料。如問題十分嚴重，政府亦會向市民公布情況。

**75. 工務局局長**在2000年2月2日及2000年3月9日的函件(**附錄35及20**)中，再次載述政府當局對密封式輸水管道的意見，以及廣東省當局在保護各地區(包括惠州)的東江水水質方面所作的努力。

**76. 結論及建議 委員會：**

——對下述事宜表示遺憾：政府當局接納了1989年供水協議(1989年協議)所載的條款及條件，以致其隨後與廣東省當局商討東江水的供水量及水質事宜時處於不利位置，因為根據該協議香港已作承擔，須在一段長時間內輸入固定數量的供水，但協議中沒有：

- (i) 機制可因應上一年的水塘存水量及實際耗水量而調整往後數年每年供水量；
- (ii) 確保供港食水符合1983年標準及有關方面會檢討和繼續提高水質標準的機制；
- (iii) 監測及匯報東江水水質的機制；及
- (iv) 解決爭議的機制，以及罰則或補償條文，用以處理其中一方不履行協議條款的情況；

——對下述事宜表示關注：在1995年前，政府並沒有向廣東省當局表示關注供水量過多的問題，以求設立一個調整每年供水量的機制，儘管：

- (i) 自1990年起實際耗水量的增長率下跌；
- (ii) 自1990年起工業耗水量減少；及
- (iii) 自1992年起水塘存水量不斷上升，以致水塘溢流；

## 購自廣東省的食水

---

- 對工務局局長在2000年1月4日公開聆訊中有下述說法表示極度遺憾和震驚：由於在簽訂1998年貸款協議之時，東江水水質已未能符合1983年標準的一些參數，因此政府當局必須接受一個事實，就是要求水質符合更嚴格的1988年標準，是個不能達致的目標；
  
- 對下述事宜深表遺憾：雖然自1995年起政府曾嘗試與廣東省當局商議減少供水或推延供水的事宜，但政府與廣東省當局商議1998年貸款協議時卻未能把握機會，藉下述方式取得更大的實質成果：
  - (i) 堅持供港食水須符合1988年標準，該水質標準在內地已採用11年，而自1991年起亦獲廣東省當局採納；
  - (ii) 要求就供水水質低於標準的情況訂立補救條款，而律政司司長在1997年已曾建議訂定此項條款；
  - (iii) 設立一個由獨立認可機構監測及匯報水質的機制，使有關工作更具成效；
  - (iv) 要求開拓另一供水來源；及
  - (v) 在該協議中納入更具彈性的條款，使每年供水量可作調整；
  
- 對下述事宜表示關注：水務署自1993年起，為了處理東江水水質低於標準的問題，已花費累計達1億1,500萬元的額外經常開支以過濾東江水，另外承擔3,500萬元的資本開支，以改善濾水廠；
  
- 譴責政府當局向前立法局及立法會的議員提供不準確和不全面但性質重要的資料，影響了議員在有關會議上的討論方向，導致他們最終決定通過預付水費的財務建議，以及向廣東省人民政府提供改善水質計劃的貸款。委員會在作出此結論前已考慮到下列事宜：
  - (i) 水務署署長在1989年11月17日財務委員會上表示，如對東江水的水質有不滿，可向北京提出上訴，但此說法事實上並不正確；

## 購自廣東省的食水

---

- (ii) 在1997年4月10日立法局環境事務委員會會議及1999年7月2日立法會環境事務委員會會議、1998年4月3日財務委員會會議，以及1999年2月5日立法會環境事務委員會與規劃地政及工程事務委員會的聯席會議上分別提交的討論文件中，未有提及與下述事宜有關的重要資料：
- (a) 內地自1988年6月1日起已採用1988年標準，而廣東省自1991年起亦採納該標準；
  - (b) 政府當局早於1993年與廣東省當局就水質下降事宜進行的討論；
  - (c) 1996年顧問研究的結果指出原水水質會繼續下降；
  - (d) 在1995年及1997年分別批撥了1,470萬元和1,380萬元，用以改善各濾水廠的加氯設備；及
  - (e) 自1993年起在處理食水方面花費了1億1,500萬元額外經常開支及3,500萬元資本開支；及
- (iii) 雖然當時已備有上述的重要資料，但政府當局在1997年4月10日環境事務委員會會議及其後的1998年4月3日財務委員會會議上，仍堅稱未有任何足以引起重大關注的水質改變趨向，而且無需感到恐慌，供應本港的水源是清潔的，以及達到1989年協議所規定的標準；

——對署理水務署署長在2000年2月25日公開聆訊中有下述說法表示極度遺憾和震驚：如他可再有機會參與1997年4月10日立法局環境事務委員會會議的討論，即使當時已備有上述顯示東江水水質下降的重要資料，他也會在會議上提交同樣的東江水水質資料；

——不接納工務局局長在2000年2月25日公開聆訊及其後在2000年3月9日的函件中所作解釋，即與東江水水質下降有關的重要資料，由於與當時研究事宜的焦點無關，因而沒有在立法會各次有關的會議上披露；

## 購自廣東省的食水

---

——對以下情況表示關注：

- (i) 經處理食水的水質未能完全符合1993年世界衛生組織的飲用水水質指引(世界衛生組織指引)關於剩餘氯氣含量的感觀水平，以及水務署在混濁度、鋁含量和剩餘氯氣含量的經處理食水最終水質指標；
- (ii) 雖然世界衛生組織指引已於1993年有所修訂，但水務署的水質標準和經處理食水最終水質指標，卻根據1984年世界衛生組織指引而訂定；
- (iii) 經處理食水的水質監測，基本上是水務署自行規管的程序，因為《水務設施條例》或其他法例沒有訂明經處理食水須符合的參數及標準，這與國際最佳做法並不一致；及
- (iv) 政府當局未能以更積極的態度，主動承擔公布原水及經處理食水測試結果的責任，反而把這責任推卸給供水事務諮詢委員會，而該獨立委員會將於2000年年初成立，負責討論供水事宜並提出建議；

——察悉：

- (i) 工務局局長和水務署署長在2000年1月4日公開聆訊中曾作保證，表示東江水水質自1999年起已有顯著改善；
- (ii) 政府會透過不同渠道和會議場合，繼續促請廣東省當局加強保護東江水水質的措施；
- (iii) 政府會繼續遵守世界衛生組織指引，包括有關經處理食水中剩餘氯氣含量的指引；
- (iv) 水務署會定期檢討及更新其服務表現標準；
- (v) 水務署經諮詢衛生署後已制訂一套應變計劃，訂明一旦發生多宗由隱孢子蟲及賈第蟲引發的疾病，屆時採取的應變措施；及

## 購自廣東省的食水

---

- (vi) 粵港環境保護聯絡小組在1998年11月及1999年3月舉行的會議上曾討論東江水水質事宜；

—— 促請政府當局：

- (i) 繼續與廣東省當局商議，以期：
  - (a) 在日後的供水協議中納入更具彈性的條款，讓每年供水量可作調整；
  - (b) 訂定條文，規定供港食水必須符合1988年標準；及
  - (c) 使香港可停止輸入不需要的供水，避免因水塘溢流而浪費食水，以及節省一些泵水的電費及處理食水的開支；
- (ii) 繼續在持續發展與環保合作小組內商討東江水水質事宜，如在小組中未能解決所提出的各項問題，則考慮把磋商工作提升至北京的層面上進行；
- (iii) 按照國際最佳做法，積極考慮根據世界衛生組織指引，立法訂明經處理食水的水質標準，讓用戶可獲得經處理食水水質的法定保證；
- (iv) 適時公布原水及經處理食水的測試結果，並盡早成立供水事務諮詢委員會，藉以提高水質監測和匯報程序的透明度；
- (v) 如測試確定經處理食水中含有隱孢子蟲及賈第蟲，當局須向市民公布；及
- (vi) 盡快完成有關本地存水量及其他供水來源的研究，研究結果一經備妥，便即時公布；

—— 建議政府當局：

- (i) 鑒於水塘存水量現時維持在相當高的水平(99%)，當局應採用更務實的方式，釐定較合理的貯存量和制訂一

## 購自廣東省的食水

---

套供水的規劃策略。在進行有關工作時，當局應顧及如耗水量趨勢、水塘現有存水量及未來的用水需求預測等因素；

- (ii) 如東江水的水質持續下降，當局應開拓其他供水來源；
- (iii) 增加本地的存水容量，除擴大現有水塘的容量外，亦應興建更多水塘，以減低食水溢流量，並且更善用從雨水收集得來的較潔淨用水；
- (iv) 在日後的供水協議中，加入解決爭議的條款和罰則或補償條文；
- (v) 繼續與廣東省當局探討委任一個獨立認可機構的方案，把監測和匯報東江水水質的工作交由該機構負責；及
- (vi) 把與廣東省當局舉行的周年工作會議改在每年雨季季末舉行，以便在會議席上可備有每年雨量的最新資料；

—— 邀請審計署署長考慮對這份報告作出跟進，就東江水的價格釐定機制進行衡工量值研究，當中須考慮到水質下降及價格趨升的情況；及

—— 希望當局繼續向其報告下述事項的進展：

- (i) 興建密封式輸水管道計劃的定期匯報，以及該項計劃在保護東江水水質方面的成效；
- (ii) 成立供水事務諮詢委員會；
- (iii) 公布原水及經處理食水的水質承諾指標及所取得的主要成果；
- (iv) 有關本地存水量及其他供水來源的研究；
- (v) 監測惠州附近的東江水水質；

## 購自廣東省的食水

---

- (vi) 與廣東省當局磋商及討論有關輸港東江水的供水量和水質的各項事宜；及
- (vii) 持續發展與環保合作小組就東江水水質事宜進行的討論。



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

2000年3月30日

經政府帳目委員會研議的  
審計署署長第33號報告書內章節

---

<u>審計署署長 第33號報告書 章節</u>	<u>項目</u>	<u>政府帳目委員會 第33B號報告書 章節</u>
1	市政總署的垃圾收集服務	1
4	職業訓練局的管理措施	2
12	購自廣東省的食水	3

《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。

出席委員會聆訊的證人  
(按作證次序排列)

楊啟彥先生, JP	職業訓練局主席
李鏗教授, JP	職業訓練局執行幹事
盧楊小苓女士	職業訓練局財政主任
陳國煌博士	職業訓練局產業管理主任
王永平先生, JP	教育統籌局局長
祝建勳先生	教育統籌局副局長
李國彬先生	教育統籌局首席助理局長
鮑紹雄先生, JP	建築署署長
李承仕先生, JP	工務局局長
傅立新先生, JP	水務署署長
陳沛華先生, JP	水務署副署長
古志眾先生	水務署助理署長
張梓樑先生	水務署總水務化驗師
陳馮富珍醫生, JP	衛生署署長
任關佩英女士, JP	環境食物局局長
劉吳惠蘭女士, JP	食物環境衛生署署長
鍾麗幗女士, JP	房屋局副局長 (前市政總署署長 —— 1997年2月至 1999年7月)