

政府帳目委員會

立法會
會徽

就
審計署署長
2000至2001年度
香港特別行政區
政府帳目審計結果及
第三十七號
衡工量值式審計結果報告書
提交的報告書

以及就
審計署署長
第三十五及三十六號
衡工量值式審計結果報告書
提交的補充報告書

2002年2月
政府帳目委員會第三十七號報告書

政府帳目委員會
就
審計署署長
2000至2001年度
香港特別行政區
政府帳目審計結果及
第三十七號
衡工量值式審計結果報告書
提交的報告書
以及
就審計署署長
第三十五及三十六號
衡工量值式審計結果報告書
提交的補充報告書

2002年2月

政府帳目委員會第三十七號報告書

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 - 4	委員會的報告書	2-3
5	政府的回應	3
III. 政府帳目委員會就審計署署長第三十四號衡工量值式審計報告書提交的報告		
1	提交報告書	4
2 - 12	政府覆文	4-15
IV. 政府帳目委員會就審計署署長1999至2000年度香港特別行政區政府帳目審計結果及第三十五號衡工量值式審計結果報告書提交的報告書		
1	提交報告書	16
2 - 77	政府覆文	16-55
V. 委員會的研究工作		
1	研究審計署署長提交的報告書	56
2	會議	56
3 - 4	報告書的編排	56
5	鳴謝	56

目錄

	頁數
VI. 政府帳目委員會對審計署署長2000至01年度香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的觀察所得	57-62
 VII. 章節	
<u>就審計署署長第三十五號報告書提交的補充報告書</u>	
1. 兩座橋樑的建造工程	63-86
<u>就審計署署長第三十六號報告書提交的補充報告書</u>	
2. 有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查	87-120
3. 香港康體發展局的檢討	121-136
<u>就審計署署長第三十七號報告書提交的報告書</u>	
4. 政府物料的採購及管理	137-154
5. 優質教育基金的管理	155-177
6. 政府辦公樓宇的建造工程	178-192
7. 機動街道潔淨服務	193
8. 公開拍賣土地的管理工作	194-211
9. 香港電台：服務表現及資源管理	212-240
10. 提供法律援助服務的事宜	241-254
11. 醫療設備的管理	255-284
委員會主席、副主席及各委員署名	285
審計署署長第三十五、三十六及三十七號報告書內經政府帳目委員會研議的章節	286

目錄

		頁數
附錄1	《香港特別行政區立法會議事規則》	287-288
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”》	289-290
有關第III部：“政府帳目委員會就審計署署長第三十四號衡工量值式審計報告書提交的報告”的附錄		
附錄3	破產管理署署長2002年1月4日的函件	291-292
附錄4	署理路政署署長2001年12月31日的函件	293
附錄5	司法機構政務長2002年1月4日的函件	294-295
有關第IV部：“政府帳目委員會就審計署署長1999至2000年度香港特別行政區政府帳目審計結果及第三十五號衡工量值式審計結果報告書提交的報告書”的附錄		
附錄6	社會福利署署長2001年12月31日的函件	296-299
附錄7	社會福利署署長2002年1月15日的函件	300-302
附錄8	審計署署長2001年12月27日的函件	303-305
附錄9	審計署署長2002年1月14日的函件	306-307
附錄10	政府產業署署長2002年1月11日的函件	308-310
附錄11	規劃地政局局長2002年1月14日的函件	311-312
附錄12	水務署署長2002年1月3日的函件	313
附錄13	屋宇署署長2002年1月3日的函件	314-315
附錄14	機電工程署署長2002年1月4日的函件	316
附錄15	運輸署署長2002年1月4日的函件	317-319
附錄16	工務局局長2002年1月2日的函件	320

目錄

		頁數
附錄17	署理稅務局局長2002年1月3日的函件	321-322
附錄18	房屋署署長2002年1月4日的函件	323-324
有關第V部：“委員會的研究工作”的附錄		
附錄19	出席委員會聆訊的證人	325-327
附錄20	2001年12月3日(星期一)政府帳目委員會副主席 劉慧卿議員, JP在委員會首次公開聆訊中的序辭 全文	328
有關第VI部：“政府帳目委員會對審計署署長 2000至01年度香港特別行政區政府帳目審計 結果報告書的觀察所得”的附錄		
附錄21	庫務局局長2001年12月28日的函件	329-334
有關“兩座橋樑的建造工程”的附錄		
附錄22	路政署署長2000年11月24日的函件	335-336
附錄23	路政署署長2000年12月4日的函件	337-338
附錄24	路政署署長2001年1月8日的函件	339-355
附錄25	工務局局長2001年3月23日的函件	356-358
附錄26	工務局局長2001年9月28日的函件	359-360
附錄27	路政署署長2001年11月26日的函件	361-362
附錄28	工務局局長2001年11月27日的函件	363
附錄29	於2001年12月1日發出的第12/2001號財務通告	364-365
有關“有關管制公用事業機構掘路工程的跟進 審查”的附錄		
附錄30	電訊盈科工程服務處經理(署任)2001年5月9日的 函件	366
附錄31	和記環球電訊有限公司總經理2001年5月10日的 函件	367-368

目錄

		頁數
附錄32	香港電燈有限公司董事兼工程總經理2001年5月9日的函件	369-371
附錄33	香港中華煤氣有限公司常務董事2001年5月10日的函件	372-373
附錄34	中華電力有限公司總經理 — 輸電及供電2001年5月10日的函件	374-375
附錄35	香港電車有限公司總經理2001年5月11日的函件	376
附錄36	審計署署長2001年5月22日的函件	377-378
附錄37	路政署署長2001年5月30日的函件	379-399
附錄38	審計署署長2001年6月29日的函件	400-406
附錄39	審計署署長2001年5月25日的函件	407-411
附錄40	署理路政署署長2001年10月13日的函件	412-413
附錄41	工務局局長2001年10月10日的函件	414-428
附錄42	工務局局長2001年11月19日的函件	429-431
附錄43	路政署署長2001年11月26日的函件	432-433
有關“香港康體發展局的檢討”的附錄		
附錄44	香港康體發展局主席2001年5月11日的函件	434-435
附錄45	庫務局局長2001年6月2日的函件	436-437
附錄46	民政事務局局長2001年5月28日的函件	438-440
附錄47	民政事務局局長2002年1月17日的函件	441-442
附錄48	香港康體發展局行政總裁2001年5月28日的函件	443-444
附錄49	香港康體發展局行政總裁2001年11月21日的函件	445
附錄50	體育大樓2000年4月1日至2001年3月31日年度的收支報表	446

目錄

	頁數	
有關“政府物料的採購及管理”的附錄		
附錄 51	在 2000 至 01 年度貯貨周轉率低於每年 0.01 次的 194 項通用物品的清單	447-454
附錄 52	附有有效期的通用物品(截至 2001 年 11 月 29 日為止)的清單	455-467
附錄 53	政府物料供應處處長 2001 年 12 月 21 日的函件	468-471
附錄 54	政府物料供應處處長 2002 年 1 月 11 日的函件	472-475
附錄 55	庫務局局長 2002 年 1 月 10 日的函件	476-477
附錄 56	醫院管理局行政總裁 2001 年 12 月 13 日的函件	478-479
附錄 57	政府物料供應處處長 2001 年 12 月 17 日的函件	480-483
附錄 58	衛生署署長 2002 年 1 月 11 日的函件	484-485
有關“優質教育基金的管理”的附錄		
附錄 59	教育統籌局局長 2001 年 12 月 17 日的函件	486-495
附錄 60	財務委員會 FCR(97-98)81 號文件	496-506
附錄 61	財務委員會 1997 年 12 月 12 日的會議紀要	507-512
附錄 62	庫務局局長 2001 年 12 月 22 日的函件	513-514
附錄 63	教育統籌局局長 2001 年 12 月 28 日的函件	515-517
附錄 64	優質教育基金信託契約	518-521
有關“政府辦公樓宇的建造工程”的附錄		
附錄 65	衛生署署長 2001 年 12 月 21 日的函件	522-523
附錄 66	政府產業署署長 2001 年 12 月 28 日的函件	524-527
附錄 67	建築署署長 2001 年 12 月 28 日的函件	528

目錄

	頁數	
有關“公開拍賣土地的管理工作”的附錄		
附錄68	地政總署署長2001年12月21日的函件	529-538
附錄69	地政總署署長2002年1月11日的函件	539
附錄70	規劃地政局局長2001年12月28日的函件	540-541
附錄71	屋宇署署長2001年12月18日的函件	542-543
附錄72	屋宇署署長2002年1月11日的函件	544
附錄73	屋宇署署長2001年12月21日的函件	545
有關“香港電台：服務表現及資源管理”的附錄		
附錄74	廣播處長2001年12月14日的函件	546-551
附錄75	廣播處長2001年12月27日的函件	552-557
附錄76	廣播處長2002年1月16日的函件	558-559
附錄77	審計署署長2002年1月21日的函件	560-562
附錄78	審計署署長2001年12月27日的函件	563-565
附錄79	教育署署長2001年12月14日的函件	566-569
附錄80	教育署署長2001年12月27日的函件	570-573
附錄81	教育統籌局局長2002年1月17日的函件	574-575
有關“提供法律援助服務的事宜”的附錄		
附錄82	司法機構政務長2001年12月3日的函件	576-578
附錄83	司法機構政務長2001年12月12日的函件	579
附錄84	法律援助署署長2002年1月14日的函件	580-581
附錄85	法律援助署署長2001年12月18日的函件	582-587
附錄86	法律援助署署長2002年1月25日的函件	588-589
附錄87	行政署長2001年12月17日的函件	590
附錄88	法律援助署署長2001年12月19日的函件	591-597

目錄

	頁數	
有關“醫療設備的管理”的附錄		
附錄89	庫務局局長2001年12月8日的函件	598-599
附錄90	署理衛生福利局局長2001年12月8日的函件	600-603
附錄91	醫院管理局行政總裁2001年12月7日的函件	604-605
附錄92	署理衛生福利局局長2001年12月28日的函件	606-612
附錄93	衛生福利局局長2002年1月17日的函件	613
附錄94	衛生福利局局長2002年1月29日的函件	614-615
附錄95	醫院管理局行政總裁2001年12月21日的函件	616-619
附錄96	庫務局局長2001年12月29日的函件	620
附錄97	審計署署長2001年12月22日的函件	621-624

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　：劉慧卿議員, JP

委員　　：朱幼麟議員, JP
李華明議員, JP
劉江華議員
石禮謙議員, JP
張宇人議員, JP

秘書　　：韓律科女士

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；如果所研究的事宜影響超過一個收支總目，或涉及政策或原則問題，則應傳召政府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結果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。如委員會認為傳召有關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詞；
- (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 本政府帳目委員會報告書對應於2001年11月21日提交立法會的下述兩份審計署署長報告書：

- 2000至01年度香港特別行政區政府帳目審計結果報告書；及
- 第三十七號衡工量值式審計結果報告書。

程 序

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**。

3. 本報告書亦載有政府帳目委員會就分別於2000年11月15日及2001年4月25日提交立法會的審計署署長第三十五及三十六號衡工量值式審計結果報告書提交的補充報告書。委員會第三十五及三十六號報告書已分別於2001年2月14日及2001年7月4日提交立法會。

4. 此外，本報告書檢討政府當局就委員會第三十四及三十五號報告書各項建議採取行動的最新進展，並就這些已採取的行動提出意見，詳情分別載於報告書第III至IV章。

5. 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，政府在適當時會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。政府已表示會在委員會報告書提交立法會後3個月內，向立法會呈交有關的政府覆文。

III. 政府帳目委員會就審計署署長 第三十四號衡工量值式審計報告書提交的報告書

提交報告書 審計署署長第三十四號衡工量值式審計報告書已於2000年3月29日提交立法會。委員會隨後撰寫的報告書(第三十四號報告書)，亦已於2000年6月21日提交立法會，因此符合《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 回應委員會第三十四號報告書的政府覆文在2000年10月18日提交立法會。當局隨後在2001年10月31日就政府覆文中有待處理的事項提交進度報告。這些事項的最新發展及委員會所作的進一步評論載於下文第3至12段。

3. 破產管理署提供的服務(政府帳目委員會第三十四號報告書第VI部第1章)。委員會獲悉：

總論

——為協助破產管理署署長設立有效的管控制度，破產管理署在2000年6月指派一名首長級乙級政務官，在破產管理署擔任新設的政務專員一職。破產管理署已以編外職位的方式，把該職位的任期延長至2002年12月。破產管理署亦成立了專責小組，監察由政府帳目委員會報告書及審計署署長報告書所提出的建議的實施情況。專責小組現正全面檢討處理破產／清盤案的作業方式及程序，並已在多方面實施新的改善措施，例如分發債款、完成循簡易程序辦理而沒有可供分發債款的個案、免除破產管理署署長作為受託人／清盤人、初步審查破產人，以及處理消費者信貸破產個案等。這些措施迄今已取得令人滿意的成效。破產管理署預期全面檢討的工作會在未來9個月內完成；

監察員工的工作量

——破產管理署署長完全了解，監察破產管理署員工的表現十分重要，並認為訂定服務表現目標和實施質素管理，是監察員工表現的有效方法；

——為此，破產管理署在2000年8月進行工時研究，該項研究屬小規模調查，憑員工對有關工作的經驗，迅速評估處理各類破產／清盤案所需的平均時間。當局最初於2000年4月為

政府帳目委員會 第三十四號報告書

處理各類個案而訂定的服務表現目標(例如完成一宗循簡易程序辦理而沒有足夠資產供分發的個案所需時間為12個月)，暫時仍然有效；

- 為進一步檢討現行的服務表現標準及目標，破產管理署在2000年9月中旬進行為期6個月的一次過詳細調查計劃，要求所有處理破產／清盤案的人員，記錄用於處理這些個案的時間。這項計劃收集所得的數據，有助確定處理破產／清盤案各個步驟所需的平均時間。破產管理署現正分析收集所得的數據。該署將根據這些數據，以及在2000年8月進行工時研究收集所得的數據，制訂其他服務表現及生產力目標；
- 破產管理署在2001年6月制訂質素管理安排(前稱內部審計安排)，並由該署的總破產管理主任擔任質素管理經理，對破產／清盤案中的5%個案進行抽樣查核。為使這項安排更為客觀可信，總破產管理主任只查核其轄下小組以外的其他組別所處理的個案。除小組組長每天進行監察外，其他組別的同事亦會覆核個案，如此安排可作為獨立的機制，確保所提供的服務質素良好，而有關指引及指示亦獲得妥為遵行；
- 對於委員會指處理個案的破產管理主任沒有遵從填寫工時紀錄表的規定，破產管理署就此澄清，填寫“工時紀錄表”的規定由1997年開始實行，而這項規定適用於資產為5萬元或以下的個案。當時訂立這項規定的目的，是確保員工在處理沒有或只涉及甚少資產的個案時，不會花上超過基準的時間。破產管理署在檢討有關情況後，認為採取上述措施，即訂定服務表現目標和引入質素管理安排，以監察服務表現，較填寫工時紀錄表或設立工時記錄系統更為有效；
- 對於大部分個案來說，填寫工時紀錄表，對破產管理署計算收費並不適用，理由是破產管理署是按照法定收費表收費。至於按工時計算破產管理署署長收費的少數個案(例如由破產管理署署長擔任臨時清盤人的個案)，破產管理署人員是會按規定填寫工時紀錄表；

政府帳目委員會 第三十四號報告書

——至於審計署署長報告書指出有關人員在處理一些個案時沒有遵守技術通告所載的指示，破產管理署認為，這是由於破產管理署管理層與破產管理主任之間，在過去就那些技術通告的目的存有不同的理解所致，故此並沒有需要就有關個案採取進一步行動。破產管理署現已完成檢討有關技術通告的機制與執行事宜。當局已提醒所有負責監督個案處理組的總破產管理主任，必須向其屬下的輔助人員解釋每一份技術通告的內容，並確保員工遵守通告的指示；

審計署就監察員工的工作量進行跟進審查

——應委員會的邀請，審計署針對現行管理管制制度中已確定存在的不足之處及所需作出的廣泛改善，對破產管理署進行跟進審查。審計署已進行了跟進審查，並有以下觀察所得：

- (a) 破產管理署在2000年4月作出兩項服務承諾：即完成一宗循簡易程序辦理而沒有足夠資產供分發的個案所需時間為12個月，以及個案所涉及的現金結餘如達10萬元或以上，該署在9個月內向債權人分發債款。此外，破產管理署就完成不同種類的破產／清盤案，制訂由12個月至24個月的目標時限。個案處理部的高級人員會參照服務承諾及目標時限，定期檢討處理個案的破產管理主任的工作表現；
- (b) 破產管理署在2000年8月進行了一項研究，以確定在處理各類破產／清盤案的各個步驟所需的時間。此外，破產管理署要求員工進行一項一次過的工時記錄計劃，透過填寫工時紀錄表，記錄在2000年9月15日至2001年3月19日期間處理個案所需的工作時間，藉以搜集數據，以確定處理個別種類工作和個案所需的時間；
- (c) 破產管理署在2001年6月制訂質素管理評估計劃。根據該計劃，總破產管理主任擔任質素管理經理，對破產／清盤案中的5%個案進行抽樣查核，以確保指引和指示獲得遵守，以及經常保持高質素的服務。就破產管理署署長擔任臨時清盤人的個案而言，破產管理署人員會填寫工時紀錄表，以記錄須計算收費的工時；及

政府帳目委員會 第三十四號報告書

(d) 破產管理署現正分析在2000年9月15日至2001年3月19日期間進行一次過的工時記錄計劃搜集所得的數據，以及在2000年8月進行工時研究所得的數據。破產管理署在取得有關的結果後，會檢討現行的服務承諾目標，並訂立新的服務表現及生產力目標；

——審計署認為，破產管理署就審計署署長第三十四號衡工量值式審計報告書確定的不足之處所作的補救措施，已取得令人滿意的進展；

破產／清盤案財產中資產的確定和變現

——破產管理署現已建立一套匯報制度。在該制度下，有關破產／清盤案財產的初步調查結果，會交由個案負責人員及小組組長跟進。為加強監察，該署每月會擬備一份簡報，載述所有個案，並會把報告呈交署內的首長級人員傳閱；

——為檢討註銷債項指引而成立的工作小組已完成工作，並向專責小組提交報告。專責小組會檢討破產／清盤案處理程序中更為迫切的項目，在完成這些工作後，便會研究工作小組提交的報告及建議。破產管理署預計可在2001年第四季處理此事；

——鑑於破產／清盤案數目大幅增加，尤以破產案為然，破產管理署已決定把更多清盤案外判，以便可更有效運用資源。該署已在2001年6月把循簡易程序辦理的清盤案外判。因此，該署現時只須處理少量清盤案。有見及此，該署決定，當現時的追收帳面債項代理的合約於2001年5月屆滿後，無須再長期委聘這類代理。然而，合約的期限已延長3個月至2001年8月屆滿，以便該名代理可代該署處理剩餘的清盤案，並進行追收債項的工作。此後，該署會直接處理追收債項的工作；

變現資產的分發和執法工作

——破產管理署在2000年10月作出匯報時表示，仍有5宗年期已逾3年的個案尚待處理。破產管理署其後已分發其中3宗個案的債款，其餘兩宗個案須待其他事項得以解決後，才可

政府帳目委員會 第三十四號報告書

處理。關於年期為1至3年的個案，該署已分發有關債款。至於121宗年期少於一年及債款可予分發的個案，該署亦已在2001年1月底前分發全部債款。該署在清理所有積壓工作後，已按照承諾，在9個月內就有資產結餘可用的個案分發債款。在2001年2月至7月期間，共有119宗個案的債款已獲分發，成功率達96%。現時仍有5宗個案須待其他事項得以解決後，方可支付債款，因而未獲處理；

- 為協助屬下人員更有效管理時間和處理工作，破產管理署就進行主要程序所承諾的9個月時限，進一步訂立了第二層的目標時限。以破產案為例，個案負責人員須在最多3個月內把個案處理妥當，而債款派發組的工作時間則不得超過6個月。每個組別的總破產管理主任亦已透過密切監察，加強監管工作。此外，破產管理署助理署長亦會在個案處理部的每月例會上，檢討工作進展；
- 由於10萬元和9個月這兩項分發債款的基準已沿用了一段時間，破產管理署會檢討有關事宜，以研究是否須為債權人和債務人的呈請釐定不同基準，並研究分發債款的時限。破產管理署在2001年下半年會就此事徵詢該署服務諮詢委員會的意見；
- 至於執法方面，若表面證據顯示有違法情況，破產管理署會採取檢控行動。此外，根據律政司的指令，破產管理署必須遵照律政司釐定的檢控政策行事。因此，預先訂定檢控個案數目，並以此作為監察法律事務部服務表現及生產力的基礎，是不恰當的做法。儘管有這些限制，上文提述的一次過工時記錄計劃同樣適用於法律事務部。破產管理署會考慮為法律事務部釐定適當的服務表現及生產力目標；

衡量服務表現與提供服務

- 在2000年4月至2001年6月期間，循簡易程序辦理而沒有足夠資產供分發的個案共有3 409宗，當中有3 044宗(佔89.3%)在服務承諾所訂的目標時限(即12個月)內完成。尚待處理的個案涉及較複雜的問題，需要更多時間才可解決。破產管理署會繼續監察這些個案，以確保達致服務承諾；

政府帳目委員會 第三十四號報告書

——隨着破產管理署在公眾接待處設置了兩部電腦終端機，供公眾對破產及清盤案進行查冊，該署已在2001年5月推出新的大量查冊服務；

委聘私營清盤從業員處理破產／清盤案

——破產管理署在2000年10月把循簡易程序辦理的清盤案的合約批予5名投標者之後，便修訂了預審資格準則，除批准香港會計師公會的會員外，亦批准香港律師會及香港公司秘書公會的會員投標，以增加合資格的投標者數目。該署在2001年6月就循簡易程序辦理的清盤案進行招標工作，並把有關個案分為兩批，第一批個案以每90宗為一組，另一批個案則以每20宗為一組。這項安排可讓有處理破產／清盤案經驗的小規模公司，參與競投處理組別較小的個案；

監察私營清盤從業員的工作表現及其收費

——破產管理署已聯同香港會計師公會，為私營清盤從業員擬備一套指引，破產管理署署長現正徵詢獲委派處理公司事宜的主審法官的意見；

破產管理署的收費

——破產管理署就破產管理署署長的角色進行顧問研究的同時，亦會探討與破產／清盤案有關的事宜，其中包括收回成本比率、收費制度及收費水平；及

檢討破產管理署的作業方式及程序

——專責小組現正繼續檢討有關處理破產／清盤案的作業方式及程序，以期全面精簡和更新所有工作程序。政府當局在2001年3月中旬已委託顧問，負責徹底檢討破產管理署署長在提供破產／清盤管理服務方面所擔當的角色，該項顧問研究預期會在14個月內完成。檢討工作至今已穩步取得進展。

**政府帳目委員會
第三十四號報告書**

最新發展

4. 委員會注意到香港的清盤及破產個案數目大幅增加，委員會詢問這情況有否導致破產管理署積壓了不少有待處理的個案；若然，積壓未清的個案為數多少，而該署採取了甚麼措施處理這些積壓未清的個案。

5. **破產管理署署長**在2002年1月4日的函件(**附錄3**)中告知委員會：

——自1999年以來，香港的無力償債個案數字一直上升，最近數個月更大幅增加。2001年新個案的總數已達到10 217宗，較2000年及1999年分別增加了85%及164%。在2001年年底，正在處理的個案總數暫時錄得13 079宗，較2000年及1999年分別增加了64%及112%；

——鑑於破產管理署須處理的個案數字大幅增加，而政府的政策是精簡公務員架構和提高工作效率，破產管理署正採取以下措施應付龐大的工作量：

- (a) 把工作外判：除了僱用私營清盤從業員處理非簡易清盤案之外，破產管理署自2001年6月起亦把一些簡易清盤個案外判給私人機構。然而，同樣的安排卻不適用於破產個案，因為根據《破產條例》，破產管理署並無權力這樣做；
- (b) 檢討和精簡程序：為了加快處理無力償債的個案，專責小組正就處理無力償債個案的做法和程序進行全面檢討，盡量在可行的範圍內進一步精簡有關程序；
- (c) 實施特快程序：自2001年2月起，破產管理署實施了一項新的特快程序，專門處理由債務人作出呈請，主要與消費者信貸有關而沒有債款可分派的破產個案。根據這項程序，破產管理署可在法庭頒布破產令後約6個月內，完成處理受託人在管理資產方面必須履行的所有職責；及
- (d) 僱用臨時員工：破產管理署會僱用臨時員工協助處理大幅增加的工作。該署正在尋求資金，以便在未來數月僱用臨時員工減輕工作負擔；及

政府帳目委員會 第三十四號報告書

——破產管理署一直密切監察有關情況，確保工作量雖然大增，但該署仍然維持工作效率和服務質素。該署會繼續信守所有服務承諾，包括在9個月內分發債款和在12個月內結束無債款攤還的個案等工作目標。

6. 委員會希望當局繼續向其報告此事的最新發展，其中包括專責小組就有關處理破產／清盤案的作業方式及程序進行全面檢討的結果、顧問研究所得的結果，以及與破產／清盤案有關的事宜，例如收回成本比率、收費制度及收費水平。

7. 戶外道路維修人員的管理(政府帳目委員會第三十四號報告書第VI部第2章)。委員會獲悉：

戶外工作人員的監察

——由路政署副署長擔任主席的工作小組已為執行道路維修及公用設施工程職務的戶外工作人員，制訂首套生產力標準。獨立管理顧問剛剛完成這套標準的檢討工作。路政署在考慮顧問的最終建議後，會確定可大大改善生產力和人力資源管理的方法；

——在2001年2月，路政署獲得4張國際標準9001:2000版證書，涵蓋範圍包括部門所有工作。在全面實施品質管理系統後，部門所有運作的工作程序、品質要求及服務表現目標均須定期接受內部及外間品質審核。該4張證書在2001年5月合併為一張證書；

——在2001年4月，路政署發出了《公用設施工程地盤審核視察須知》。在2000年年底，路政署為新聘用的監工舉辦了複修課程，以確保新入職人員熟悉路政署的品質要求；

直屬員工隊的管理

——整支直屬員工隊已於2001年1月解散，並由保養承辦商接手負責以往由直屬員工隊進行的所有道路維修工程；

政府帳目委員會 第三十四號報告書

——在直屬員工隊共89名員工當中，41名員工已分別循自願退休計劃或正常退休機制退休，另外48名員工獲重新調派到路政署其他組別或政府車輛管理處工作；

逾時工作的管理

——路政署轄下所有辦事處現正嚴格評估對逾時工作的運作需要及需求量。路政署已就員工以補假作償訂定適當的記錄及管制機制，該署高層管理人員亦定期檢討和監察逾時工作的管理。路政署已發出一份新的路政署人事通告，當中包括了在公務員事務局通告第18/2000號中公布有關管制和管理逾時工作的最新變動；

——在2000年4月至2001年3月期間發放的逾時工作津貼金額為915萬元，約為1999年同期發放金額(即3,114萬元)的29%；

高層管理人員的責任

——在2000年10月，路政署對8名未有妥為督導員工的督導人員，採取了紀律及勸誠行動。應委員會的查詢，**署理路政署署長**在2001年12月31日的函件(**附錄4**)中提供這些督導人員的職系和職級，以及路政署對他們採取的具體行動，詳情如下：

- (a) 向一名隸屬工程督察職系的總工程監督發出口頭警告；
- (b) 向一名隸屬工程師職系的高級工程師發出勸誠信；及
- (c) 分別向隸屬工程督察職系的兩名總工程監督、一名高級工程督察、一名工程督察及兩名助理工程督察發出勸誠信；及

考慮設立一項獎勵計劃作為新增的途徑，以宣傳道路損毀報告／投訴機制

——經過在電台節目和電台宣傳聲帶廣泛宣傳24小時投訴熱線後，電話投訴的數字已顯著上升。有鑑於此，路政署認為無需設立獎勵計劃。

政府帳目委員會 第三十四號報告書

8. 鑑於政府當局對有關的8名督導人員採取的行動溫和，委員會質疑這些行動能否有效反映當局決心責成高層管理人員須為其未能妥為履行職務而承擔責任。委員會亦希望當局繼續向其報告路政署為戶外道路維修人員制訂生產力標準的進展。

9. **司法機構的行政事務**(政府帳目委員會第三十四號報告書第VI部第3章)。委員會獲悉：

法院案件輪候時間

——雖然區域法院的民事審判權限已由2000年9月1日起增至60萬元，但在2001年首6個月，入稟高等法院的民事案件數字只輕微下跌，由每月平均2 446宗減至2 379宗。因此，司法機構預料，高等法院民事案件的輪候時間在短期內不會有顯著改善。與此同時，自動化領導資源工具(一個管理資訊系統)將於2002年年初開始使用；

檢討法院民事審判權限

——區域法院的民事審判權限已於2000年9月1日起由12萬元增加至60萬元。司法機構承諾在實施新權限兩年後檢討這個限額，以確定是否有理由進一步把限額增至100萬元；

——在2000年9月1日至2001年7月31日期間，入稟區域法院的民事訴訟數字(減去由稅務局入稟的案件)較前一年同期上升38%。在2001年年底或2002年年初，這些案件進入審訊階段時，便會實際反映這些增長的全面影響；

勞資審裁處

——在2001年首7個月，入稟勞資審裁處的案件共有5 648宗，較去年同期只微跌2.9%。由於工作量仍然繁重，司法機構現正考慮在2001年10月增設一個法庭，以減輕工作量；

——司法機構認為，預約登記仍然是一個良好的機制，可確保每日都能為申索人提供妥善服務。司法機構並不認為現時是取消這個機制的適當時機，並會經常檢討有關情況；

政府帳目委員會 第三十四號報告書

小額薪酬索償仲裁處

——勞工處處長在檢討1997年以來的平均薪酬變動後表示，她不打算在現時修改小額薪酬索償仲裁處的司法管轄權金額上限。然而，她會經常檢討有關情況；

法庭聆訊時間

——司法機構政務長認為，法庭的聆訊時間並非衡量法庭服務表現的適當指標。依他之見，法庭案件的輪候時間，與案件數量、複雜程度及可運用的司法機構資源的對比，反而是一個更佳的整體表現指標。與此同時，以計算高等法院案件輪候時間為基礎的檢討經已完成，司法機構現正就檢討結果諮詢法庭使用者委員會；

建造面積不同的法庭

——新建粉嶺裁判法院定於2001年11月底之前落成，該法院將提供3種不同面積的法庭(即220平方米、200平方米及145平方米)。司法機構已與建築署商討在新法院大樓建造面積不同的法庭是否可行。鑑於須為法官、公眾及被告提供通往法庭的不同通道這項規定，司法機構政務長認為有關構思在技術上無法劃一適用；

調查使用者是否滿意法庭服務

——司法機構最近進行了一項有關使用者對裁判法院服務的滿意程度調查。司法機構現正編寫調查報告，並會在稍後匯報調查結果；及

法庭速記主任職系

——在自願退休及重新調配人手到新工作崗位等計劃順利進行後，司法機構已開始就法庭速記主任職系進行全面檢討，並會在稍後匯報檢討結果。

政府帳目委員會 第三十四號報告書

10. 最新發展

關於勞資審裁處的工作量，委員會詢問：

- 勞資審裁處案件的輪候時間縮短了多少，而現時的輪候時間為何；及
- 是否在2001年10月如期增設一個法庭。

11. 司法機構政務長在2002年1月4日的函件(附錄5)中告知委員會：

- 在2001年，入稟勞資審裁處的案件共有10 450宗，較2000年的9 611宗增加了8.7%。所增加的案件大部分於2001年下半年入稟。為減輕繁重的工作量，勞資審裁處自2001年10月8日起已調配資源，將一個夜庭改為日庭。勞資審裁處現時提供13個日庭、兩個夜庭和一個在星期六(早上)開庭的法庭；
- 就預約至案件入稟的輪候時間而言，在2001年10月初為14天，而由入稟至首次聆訊的輪候時間則為26天。截至2001年12月底，上述兩項輪候時間分別為15天及23天；及
- 勞資審裁處加開了一個日庭後，輪候時間已有所縮短。司法機構現正密切監察有關情況，並會在有需要時考慮實施其他減輕工作量的措施。

12. 委員會希望當局繼續向其報告此事的最新進展。

IV. 政府帳目委員會就審計署署長 1999至2000年度香港特別行政區政府帳目審計結果及 第三十五號衡工量值式審計結果報告書 提交的報告書

提交報告書 審計署署長1999至2000年度香港特別行政區政府帳目審計結果及衡工量值式審計結果報告書，已於2000年11月15日提交立法會。委員會隨後撰寫的報告書(第三十五號報告書)，亦已於2001年2月14日提交立法會，因此符合《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 回應委員會第三十五號報告書的政府覆文，已於2001年5月16日提交立法會。當局隨後在2001年10月31日就政府覆文內尚未解決的事項提交進度報告。這些事項的最新發展及委員會所作的進一步評論載於下文第3至77段。

3. 公共租住屋邨的管理服務(政府帳目委員會第三十五號報告書第III部第4至5段)。委員會獲悉：

檢討樓宇翻新程序

——在2000至01年度，翻新空置單位所需的時間已由先前的144天大幅縮短至大約50至60天。即使翻新工程的需求會有季節性波動，房屋署(房署)也能夠在這個水平內完成工作。在現階段，上述時間難以進一步縮短；

把管制公共屋邨小販的職責移交食物環境衛生署(食環署)

——隨着租者置其屋計劃的實施及屋邨管理和維修保養服務逐步外判，小販管理已被列為日常的屋邨管理事務，因而紓緩了特遣行動股的服務及人手需求。此外，關於在公共屋邨持續存在的小販問題，鑑於把驅控小販的執法職責移交食環署可能對人手和行政安排有所影響，房署仍在考慮這做法是否可行；

檢討特遣行動股的人手需求

——房署預計將於2001年年底前完成特遣行動股人手需求的檢討工作；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

檢討二級工人、屋邨技工及屋宇事務助理的人員編制比例及重行調配問題

——截至2001年7月為止，房署已調派44名屋宇事務助理到26個保安系統已提升至甲級的屋邨，以取代由保安服務承辦商僱用的大廈護衛員監督及護衛總管。房署會繼續在公共屋邨引進甲級保安系統，並會在適當情況下作出類似的人手調配安排。該署亦會監察外判屋邨管理和維修保養服務，以及相關的自願離職計劃對人手需求的影響；

檢討租者置其屋計劃屋邨的新入手數目編制

——由2000年10月起，房署已在租者置其屋計劃屋邨及由私人物業服務公司／員工自組公司接管的公共租住屋邨推行新的管理模式。租務及剩餘的物業管理職務由分區租約事務管理處負責。截至2001年7月為止，房署已設立16個分區租約事務管理處。這些管理處的人手會根據實際工作量加以調整。房署預料在新的管理模式推行後會節省約30%的人手；

檢討房署的組織架構

——房署曾委託顧問研究精簡該署的組織架構，房署經考慮顧問提出的建議後，實施了以下措施：

- (a) 簡化租住公屋的申請程序；
- (b) 把租住單位及出售計劃的編配和市場推廣服務分開處理；
- (c) 把統屬關係由3層壓縮至兩層。負責物業管理、租務管理及各項工程的組別現時全部向總部直接負責；及
- (d) 展開承辦商工作表現評核的檢討，以期提升服務質素；

政府帳目委員會
第三十五號報告書

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

- 屋邨管理及維修保養服務逐步移交計劃繼續順利推行。在計劃首階段批出的16份物業服務合約當中，有12份已經生效。最後一批共4份合約亦已於2001年9月批出，並於2001年年底生效。自2000年3月推行自願離職計劃以來，房署已接獲超過3 370份自願離職申請。目前，有1 300多名參加該項計劃的房署員工已經離職；
- 房署於2001年5月進行了首階段服務逐步移交計劃的檢討工作，以訂定日後的服務移交步伐。經考慮業界、房署員工和居民的意見，以及其他相關因素後，房屋委員會(房委會)在2001年7月26日會議上通過，在2003至04年度或之前再移交約18萬個租住公屋單位予該計劃，但移交數目須視乎根據自願離職計劃離職的實際員工人數而調整；及
- 房署會密切留意有關情況，並定期向房委會報告進展。房署預計第一批按新通過的服務逐步移交計劃批出的物業服務合約將於2001年11月招標承投。

4. 委員會察悉房署採取的各項行動所取得的進展，並得悉房署已採取積極措施，處理與公共租住屋邨管理服務有關的事宜，日後會繼續這樣做。

5. **影視及娛樂事務管理處對淫褻及不雅物品的管制**(政府帳目委員會第三十五號報告書第III部第6至7段)。委員會獲悉：

- 實地進行的民意調查工作已告完成，而影視及娛樂事務管理處(影視處)正審閱研究報告的初稿。影視處預計可於2001年年底前公布結果；及
- 至於2000年《淫褻及不雅物品管制條例》的檢討，影視處現正根據諮詢期間所接獲的公眾意見，考慮應否及如何修訂有關的政策建議。

政府帳目委員會 第三十五號報告書

6. 委員會希望當局繼續向其報告影視處委託顧問進行民意調查所得的結果，以及當局在完成2000年《淫褻及不雅物品管制條例》檢討後提出的政策建議和法例修訂。

7. **綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃的管理**(政府帳目委員會第三十五號報告書第III部第8至9段)。委員會獲悉：

檢討打擊欺詐福利資源工作的成效

——在防止和偵查社會保障欺詐個案的工作上，社會福利署(社署)共成立了兩隊特別調查組。其中一隊主要負責對涉嫌欺詐的個案進行深入的調查，而另外一隊則主要負責對個案進行隨機抽樣調查；

——自1999年以來，兩隊特別調查組的工作範疇擴大了很多，其中包括設立一條舉報欺詐個案的熱線、加強對高風險個案的隨機抽樣調查，以及處理與其他政府部門和機構核對資料後懷疑涉及欺詐的個案。為了加強調查欺詐個案的效率和成效，兩隊特別調查組由2000年5月起採取了一站式的服務模式，接手處理所有經社會保障辦事處轉介及向熱線舉報的涉嫌欺詐個案；

——社署最近已對這個一站式服務模式作出檢討。檢討顯示該模式十分有效，較先前的安排有所改善。由於社署加強打擊欺詐福利資源的個案，結果經證實有欺詐成分的個案，由1998至99年度的88宗大幅上升至2000至01年度的332宗，所涉及的多付金額亦由100萬元激增至700萬元。社署會繼續致力防止欺詐和濫用公帑的情況；

為社署的業務運作實施風險管理的進度

——風險管理範圍的探討工作完成後，社署委託了顧問由2001年6月起，就社會保障計劃進行一項為期6個月的大型風險管理研究。在完成研究工作後，社署會考慮根據研究報告提出的建議，採取風險管理的模式，以推行各項社會保障計劃；及

政府帳目委員會
第三十五號報告書

社會保障電腦系統的特別功能：記錄和報告綜合社會保障援助計劃個別受助人不尋常和經常索取特別津貼的情況

——社會保障電腦系統的承辦商已在系統中加入這些特別功能。

8. 委員會希望當局繼續向其報告社署採取風險管理模式，以推行各項社會保障計劃的進展。

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(政府帳目委員會第三十五號報告書第III部第12至13段)。委員會獲悉：

社會福利署(社署)聯同保安局為改善治安統計資料綜合系統(綜合系統)的運作及效用而採取的措施

——社署現正重新發展綜合系統，並將於2003年推行新的系統；

——社署推行措施改善處理紀錄的工作後，1998和1999年仍未核對的紀錄分別維持在5%和7%的低水平；

有關充分利用綜合系統的資料及罪犯的再被定罪率以評估社署為罪犯提供服務的成效方面所取得的進展

——社署會繼續定期利用保安局提供的有關資料，分析罪犯的背景和社署為罪犯提供服務的成效；

比較為罪犯提供的各項服務的成功率(比較顧及服務對象組別的差別、服務的重點及目標)的進展

——社署曾發出問卷以評估服務成效，根據家長在2000年10月至2001年3月期間交回的問卷所得的數據，約有九成家長認為他們的子女在接受住院訓練後，在行為上有正面的轉變。若與2000年4至9月期間所得的同類數據比較，該百分率上升了10%。社署會就家長的回應定期進行數據分析，以監察院舍服務的成效；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

政府產業署(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

——香港人權監察(人權監察)於2000年就社署轄下的感化／住宿院舍進行研究，並於2001年7月9日立法會福利事務委員會會議上作出簡報。人權監察認為，社署除了考慮院舍用地具有的盈利發展機會外，亦應着重院童的需要及福利、院舍設施及訓練計劃。社署現正制訂策略，以盡量利用現有院舍的土地空間，並同時考慮人權監察的意見；

實施管理參議署(參議署)及產業署各項檢討所建議的措施的進展

——自2001年9月以來，社署正密切與教育署(教署)跟進借調教育主任一事，並委任轉職的助理教育主任。社署會根據經調整的收容額實施新的教職員人手編制，以配合調整教職員職級的工作；及

——馬頭圍女童院的弱能部已於2001年5月16日遷往永隆銀行金禧庇護工場暨宿舍，而附屬於海棠路兒童院的女童部亦已於2001年5月22日與馬頭圍女童院合併。社署認為這些安排令有關院舍能更靈活地運用人力資源。

最新發展

10. 委員會察悉，社署現正擬訂策略，以期盡量利用現有住宿院舍的用地，並探討可否騰出一些重要的用地作其他發展用途。鑑於委員會自研究此事至今已超過兩年，委員會詢問社署是否已制訂有關的策略，以及現時重新發展社署各間住宿院舍現址用地的計劃為何。

11. 委員會亦詢問，實施參議署檢討所提出的建議後，人手有否削減；若然，削減的人手數目為何。

12. 應委員會的詢問，**社會福利署署長**於2001年12月31日的函件(**附錄6**)中，就盡量利用社署現有住宿院舍用地的發展潛力及實施參議署各項建議的事宜提供了進度報告。

**政府帳目委員會
第三十五號報告書**

13. 因應社署提供的進度報告，委員會又詢問：

- 關於重新發展社署現有住宿院舍用地一事，社署可否在6個月內擬訂確實的策略；若否，估計需要多少時間才可作出決定；及
- 在現在及過去兩年，社署為青少年及年輕罪犯提供住院服務的單位成本為何。

14. 社會福利署署長在2002年1月15日的函件(**附錄7**)中提供了社署住院服務的單位成本。她又表示，她會親自密切留意有關重新發展社署現有院舍用地的事宜，以期署方在6個月內可以提出一些建議。社署的內部建築組會協助評估有關建議在技術上是否可行。然而，確實的重建計劃涉及對政策、土地用途及資源方面的影響，其他有關當局亦須參與提供意見。社署在現階段無法承諾可在某個確實限期內提出切實可行的具體建議。她會繼續向立法會匯報此事的進展。

15. 委員會希望當局繼續向其報告社署重新發展現有住宿院舍用地的策略。

16. 加快策略性污水排放計劃第I階段內的工程(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第3至4段)。委員會獲悉：

- 除了建造通往深層排污隧道的豎井襯層外，策略性污水排放計劃(現改名為淨化海港計劃)第I階段的工程已大致完工；
- 全部6條排污隧道(總長度達23.6公里)的襯層建造工程已經完成。除了建造隧道外，此計劃亦需要建造10個80米至150米深(襯層總長度約1 300米)的豎井，以便將污水由地面引入深層排污隧道。位於將軍澳、觀塘(3個豎井的其中兩個)、土瓜灣、葵涌及昂船洲等豎井的襯層工程已經完成，而柴灣、筲箕灣、觀塘(剩餘一個豎井)和青衣等豎井襯層的建造工程亦已進入最後階段；
- 政府當局計劃如期在2001年年底啟用淨化海港計劃的第I階段系統；及

政府帳目委員會 第三十五號報告書

——在2001年9月，政府與兩份已收回的隧道合約的承建商達成協議，以解決所有關乎兩份合約的爭議。

最新發展

17. 應委員會的要求，**審計署署長**隨2001年12月27日的函件(**附錄8**)，提供了淨化海港計劃第I階段的最新財政狀況，以及污水收集隧道的開支分項細目。

18. 鑑於審計署署長提供的補充資料，委員會詢問有關隧道工程是否並無超出預算；若然，政府當局最初是否為有關工程申請過多撥款。

19. **審計署署長**在2002年1月14日的函件(**附錄9**)中告知委員會：

——據政府當局估計，因撤銷隧道工程合約而引致的額外工程開支為13億元。審計署注意到，當局曾先後在1997、1998及2000年向財務委員會申請額外撥款，以應付預期增加的工程開支；

——獲得額外撥款後，有關隧道工程的核准預算總額增加至34億2,600萬元。根據工務局的資料，最新的預算最終開支總額為32億9,500萬元(即核准撥款總額的96%左右)，其中的29億8,500萬元已在2001年11月30日或之前撥付；及

——應注意的是，政府當局先後3次獲批額外撥款，而在工程進行期間，開支並無超出預算。鑑於核准撥款總額達34億2,600萬元，加上根據工務局的最新預測，日後開支超出預算的情況應不大可能發生。此外，由於當局曾申請額外撥款並獲批准，以此看來最初並無為有關工程申請過多撥款。

20. 委員會希望當局繼續向其報告淨化海港計劃餘下工程的進展。

21. **善用建築廢物作填海用途**(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第7至8段)。委員會獲悉：

——根據土木工程署的紀錄，本地建造工程在2001年首3季產生了約1 020萬公噸的拆建物料，較2000年同期增加了3%。在這些物料當中，約有850萬公噸(即大約83%)的惰性拆建物

政府帳目委員會 第三十五號報告書

料循環再用，再用率較2000年首3季的790萬公噸增加了超過3%；

- 在上述期間，惰性拆建物料主要再用於以下4個填海工程：將軍澳市中心第3期第2階段填海工程、白石角填海工程、東涌發展計劃第3A期填海工程及屯門第38區第2階段填海工程。這些工程連同其他已核准的甲級填海工程，包括陰澳公共運輸交匯處及北青衣兩個填海工程，應能在2002年年中或之前為所有惰性拆建物料提供足夠的公眾填料容量。在2002年年中以後，公眾填料的供求會出現短期的不協調情況，政府當局正計劃在將軍澳第137區和屯門第38區設立臨時“填料庫”，以解決問題；
- 除了於2000年8月在將軍澳第137區啟用的臨時物料篩選分類設施之外，政府當局亦於2001年8月在屯門第38區設置另一個同類設施，以回收適合循環再用的惰性物料。在2001年3月，土木工程署委託顧問研究循環再造惰性拆建物料的經濟效益，同時亦會探討在啟德設置臨時循環再造廠在財政方面的可行性，以及該廠對交通和環境造成的影響，最後報告預料將於2001年稍後備妥。政府當局會繼續試行把循環再造的碎石料用作公共工程的建築材料，並計劃於2002年在屯門建立臨時循環再造設施；
- 土木工程署在2001年5月展開了一項研究，探討處置惰性拆建物料的長遠安排。這項研究旨在探討多項事宜，其中包括衡量各項處置安排的利弊，以及為環境帶來的整體利益和影響。政府當局亦會研究在將軍澳第137區和屯門第38區設立長期物料篩選分類及循環再造設施的可行性及有關的影響；
- 位於西營盤、鰂魚涌、將軍澳第137區、沙田第47B區和屯門第38區的5個接收公眾填土的臨時躉船轉運站，繼續為業界提供方便卸置公眾填料的地點，並有助減少棄置於堆填區的公眾填料。至於就擬設於鴨脷洲的躉船轉運站諮詢南區區議會的工作，政府當局會延至完成檢討香港島對長期躉船轉運站的需求後再作考慮；及

**政府帳目委員會
第三十五號報告書**

——政府當局現正就堆填區收費計劃擬訂細則，並將於2001年稍後時間向立法會作出匯報。

22. 委員會希望政府當局繼續就減少、循環再用和再造拆建物料的推廣措施向其報告有關的進展。

23. 第I部分：分區辦事處視察公眾集會場所及第II部分：調整收費(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第9至10段)。委員會獲悉，為檢討食物業牌照及其他行業牌照的牌照費用，食物環境衛生署(食環署)正收集有關資料，以確定屋宇署提供服務的成本。食環署仍預計檢討費用的工作可於2001年年底前完成。

24. 委員會希望當局繼續就實施收費制度，以收回屋宇署為食肆發牌事宜提供服務的成本一事，向其報告有關的進展。

25. 化學廢物處理中心(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第11至12段)。委員會獲悉，政府當局現正研究化學廢物處理中心經營者所提最新建議的細則，並將於短期內就日後路向作出建議。

26. 委員會希望政府當局繼續向其報告與化學廢物處理中心經營者進行磋商的結果。

27. 政府提供的副食品市場(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第13至14段)。委員會獲悉：

——政府當局已就長沙灣副食品批發市場綜合大樓第I及II期用地的使用事宜提出可行方案，並正諮詢有關部門和政策局，以及根據所得意見就這些可行方案進行成本和效益分析。政府當局會繼續向立法會食物安全及環境衛生事務委員會匯報有關進展；

——在長沙灣副食品批發市場綜合大樓第I期29個行商辦事處當中，有23個已租予街市商戶或分配予政府部門。漁農自然護理署及產業署會繼續努力，令餘下6個空置的行商辦事處可獲善用；及

——政府仍在研究就西區發展策略進行公眾諮詢所得的意見。

政府帳目委員會
第三十五號報告書

28. 委員會希望當局繼續向其報告：

- 長沙灣副食品批發市場綜合大樓第II期工程的進展；
- 就現有副食品批發市場綜合大樓內行商辦事處及附屬設施使用情況所作的改善；及
- 研究可否令西區副食品批發市場用地獲得充分善用的工作進展。

29. **紀律部隊的部門宿舍**(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第15至16段)。委員會獲悉：

警務處租用的宿舍

- 自2001年2月至今，政府產業署(產業署)及香港警務處(警務處)已把警務處保留的租用宿舍數目由28個進一步減至27個。兩個部門會在這方面繼續努力；

編配部門宿舍的標準

- 關於就《政府產業管理及有關事務規例》中有關部門宿舍入住資格標準及分類的條文提出的大部分修訂建議，產業署已與有關政策局達成一致意見。政府當局在備妥有關修訂後即會作出公布；及

檢討部門宿舍的分級

- 產業署已於2001年9月開始就檢討結果諮詢有關的員工協商委員會。

最新發展

30. 委員會察悉，自委員會研究有關部門宿舍入住資格標準和分類及檢討部門宿舍分級的事宜以來，至今已過了5年，但這些事宜仍未獲得解決。因此，委員會詢問當局為何需要如此長時間來處理這些事宜，尤其是當局為何要到2001年9月才就檢討結果展開諮詢工作。**政府產業署署長**在2002年1月11日的函件(**附錄10**)中解釋：

政府帳目委員會 第三十五號報告書

部門宿舍級別檢討

- 在1996年年中，產業署已展開檢討部門宿舍級別的工作。檢討是一項費時的工作，檢討範圍包括收集有關租金的資料，尋找可供參照的單位，以及盡可能在不會對住戶引起不便的情況下，視察多幢大型宿舍物業的外圍及內部。如某些宿舍物業或單位有特殊情況，產業署會就個別單位作適當的調整。該署已為全港約480個位於不同地點的宿舍中約24 000個單位作出租值評估。所使用的評估方法已顧及在1996年經諮詢有關政策局和紀律部隊部門管方後訂定的新建宿舍建築及面積標準，並已考慮在90年代購置的宿舍的一般面積；
- 產業署已在個別大區就每個宿舍級別制訂了租值組別，並參照了部門宿舍所屬的租值組別評定宿舍單位的級別。如單位租值位於租值組別的上下限邊緣，產業署會仔細覆核，以確保準確評估級別；
- 產業署已就檢討報告徵詢及／或考慮保安局、庫務局及公務員事務局的意見。該署在1998年7月向紀律部隊部門的管方及職方匯報了宿舍級別檢討的結果。產業署所接獲的回應大多屬負面意見，關注事項主要涉及評定級別的方法、實施的安排、現有宿舍質素並無實質改善但級別卻被提高、因供求可能失配而令宿舍短缺情況更為惡化、物業市道變動時租金資料的參照價值、員工福利變差，以及修訂宿舍級別後加重員工的租金負擔等。職方認為評定級別的原則應只適用於新興建及新購置的部門宿舍；
- 經考慮所得的意見後，產業署重新進行了級別檢討，並於2000年年中完成有關工作。該署其後諮詢庫務局，並在2001年年初進一步更新評估的租值及檢討結果。經諮詢保安局後，該署分別在2001年9月及10月向紀律部隊評議會及警察評議會匯報檢討方法及結果；
- 產業署應紀律部隊評議會及警察評議會的建議，在2001年11月另行召開研討會，向職方代表詳細解釋經修訂的級別檢討原則和準則，並徵詢職方代表的意見。該署現正等候

政府帳目委員會 第三十五號報告書

各有關部門職方代表提交的綜合意見，在接獲有關意見後會仔細加以研究；

——部門宿舍的級別檢討不但涉及對宿舍租值的專業評估，還涉及員工關係及士氣的問題。在進行檢討時必須廣泛徵詢職方的意見及協商各部門的工作。產業署會繼續諮詢有關的政策局、部門及職方，以推展檢討工作。關於職方提出的事宜，該署會致力確立政府當局的立場，然後向職方作出回應；

部門宿舍入住資格標準及分類

——各紀律部隊部門現已在部門的宿舍通告及內部守則內公布入住部門宿舍的資格標準，即只有已婚人員才符合申請資格；

——根據有關部門按月向產業署提交的報告，該署並無發現把宿舍編配予不符合資格人員的新個案，而審計署署長及委員會所關注的個案亦早已獲得糾正。由於有員工在入住部門宿舍後因婚姻破裂而回復“單身”，產業署或會容許短暫延長有關員工的居住期，以紓解他們的困難，但該署會密切跟進這類個案，以期早日收回有關單位。透過這些措施及規定，先前對不符合資格人員入住部門宿舍的關注已可獲得解決；及

——一如委員會所建議，產業署已就《政府產業管理及有關事務規例》制訂修訂建議，藉此更明確界定部門宿舍的定義及分類，尤其是更清楚界定何謂“為工作需要而設的宿舍”。該署亦已藉此機會就上述規例中與宿舍有關的條文進行一般性及整體檢討。該署亦已就這些修訂建議諮詢庫務局、保安局及公務員事務局。該署在進一步改善修訂建議並諮詢有關部門後，便可敲定有關修訂建議文本以作公布。

31. 委員會希望：

——對下述事宜表示遺憾：有關部門宿舍入住資格標準和分類及檢討部門宿舍分級等事宜在1996年10月發表的核數署署

政府帳目委員會 第三十五號報告書

長報告書中首次提出至今已有5年，但這些事宜仍未獲得圓滿解決；及

——促請政府當局加快工作，盡快解決尚未處理的事項。

32. 監察慈善機構：籌款和稅務豁免(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第17至18段)。委員會獲悉：

——社會福利署(社署)繼續與衛生福利局及其他部門緊密合作，以期敲定各項行政措施，使慈善籌款活動更具問責性和透明度；及

——社署正與香港會計師公會合作，為售旗活動帳目以外的慈善籌款活動帳目擬備核數工作守則。

33. 委員會希望：

——提醒衛生福利局局長密切留意是否有需要提出法例修訂，使慈善籌款活動更具問責性和透明度；及

——當局繼續向其報告此事的最新發展。

34. 監測及管制空氣污染(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第19至20段)。委員會獲悉：

空氣質素指標

——美國和歐洲聯盟現正檢討現時採用的空氣質素指標，並打算在2002至03年度左右完成檢討工作。這些檢討的結果是香港重要的參考資料。政府當局檢討香港空氣質素指標的未來路向時，會參考這些結果；

——就香港與廣東聯合進行的珠江三角洲空氣質素研究而言，有關當局已於2001年3月完成搜集數據的工作，並正分析所得數據。政府當局將參照研究結果，與廣東省政府討論實際可行的改善措施；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

較潔淨的汽車柴油

——超低含硫量柴油(超低硫柴油)自2000年7月開始引入香港以來，供應量一直保持穩定，而這種柴油實際上是香港油站目前供應的唯一車用柴油。有鑑於此，政府當局計劃把超低硫柴油定為車用柴油的法定標準，並在2001至02年度的立法會會期內向立法會提交所需的法例修訂。當局正檢討現時管制使用非法燃油的成效，以決定是否需要進一步限制跨境車輛從內地運進本港的柴油量；

減少依賴柴油車輛

——為鼓勵的士車主早日以石油氣的士取代原有的柴油的士，政府當局自2000年8月起向每名改用石油氣的士的柴油的士車主發放4萬元的一筆過資助。截至2001年6月底為止，在全港18 000輛的士當中，超過11 000輛是石油氣的士，現時每月再有約1 000輛柴油的士改為石油氣的士。投入服務的石油氣加氣站共有13個，其中5個是專用石油氣加氣站。另外4個專用石油氣加氣站正在興建，並將於2001年年底開始運作。2001年內將有更多油站裝上石油氣加氣設施。政府當局的目標是在2001年年底為全港的士提供足夠的石油氣加氣設施；

——政府當局已在2001年1月完成石油氣和電動小巴試驗計劃。負責監察試驗計劃的委員會已於2001年6月提交試驗計劃的報告。政府當局現正參照試驗計劃的結果、業界和公眾提出的意見及其他有關因素來研究未來路向；及

車輛廢氣排放的檢查和維修計劃

——政府當局在2000年實施了多項措施，以促使及鼓勵車主妥善維修車輛，以免排放過量廢氣。這些措施已見成效，這點可從下述情況反映：自2000年年中以來，環境保護署檢舉的黑煙車輛有下降趨勢；而自2001年1月以來，因重複違例而收到定額罰款通知書的黑煙車輛數目亦大幅下降。

35. 委員會希望政府當局繼續向其報告現時推行的各項措施的進展和結果。

**政府帳目委員會
第三十五號報告書**

36. 市政局公眾街市(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第21至22段)。委員會獲悉：

- 政府當局已將中環街市用地列入2001年2月12日公布的2001至02財政年度賣地計劃的申請售賣土地表內。該用地最早可供申請出售的日期為2002年3月；及
- 政府當局會因應各項有關因素，包括出售土地前進行用地預備程序所須的時間，決定該用地實際可供申請的日期。

37. 委員會希望當局繼續向其報告有關出售中環街市用地建議的進展。

38. 郵政總局的搬遷(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第23至24段)。委員會獲悉政府當局正着手進行有關工程計劃，在柴灣一幅新闢用地重置郵政總署總部及揀信中心。政府當局會作出安排，以便在中環商業用地重置郵政總署櫃位組／郵政信箱組的日期，與騰出郵政總署用地的日期配合。按照最新計劃，填海工程最快可望於2007年完竣。政府當局會密切留意須騰出郵政總署用地的日期。

39. 委員會希望當局繼續向其報告此事的最新發展。

40. 追回聯合國難民事務高級專員署尚欠的暫支款項問題(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第25至26段)。委員會獲悉截至2001年9月30日，聯合國難民事務高級專員署(專員署)拖欠的暫支款項達11億6,200萬元。政府當局一直敦促專員署償還該筆暫支款項，以及繼續向國際社會籌募經費，以便全數歸還上述欠款。專員署曾在多個場合表示正面對財政困難。自1998年以來，政府當局並無接獲專員署償還的任何暫支款項。當局會堅持不懈，致力盡早追回暫支款項。

41. 委員會希望政府當局繼續向其報告採取以下行動的結果：

- 敦促專員署盡快向香港特別行政區(香港特區)政府全數清還尚欠的暫支款項；及
- 籲請國際社會向專員署作出捐款，並指定用於償還尚欠香港特區政府的暫支款項。

政府帳目委員會 第三十五號報告書

42. 連接中區5座商業樓宇的行人天橋(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第27至28段)。委員會獲悉：

- 樓宇II的業主正繼續與樓宇I的業主商討興建行人天橋A的事宜。須解決的問題包括行人天橋的設計和接駁點、維修責任，以及諮詢租戶的工作等。當雙方就樓宇I的接駁點達成協議及解決有關問題後，樓宇II的業主便會擬備建築圖則，然後提交屋宇署審批；及
- 行人天橋B和C已於2000年開放給市民使用。為了進一步改善行人的環境，政府現正研究可否在中區推行更多便利行人的計劃。至於沿皇后大道中興建地下行人通道網絡一事，政府依然認為，這網絡在施工期間會對中區心臟地帶繁忙的車輛或行人交通及商鋪營運造成非常嚴重的滋擾。政府將繼續尋求其他可行的解決方法。

最新發展

43. 關於興建地下行人通道網絡一事，委員會詢問政府當局在研究這項建議方面曾做過甚麼工作，以及是否已放棄這項建議。

44. 委員會亦詢問：

- 政府當局有否積極跟進興建行人天橋A的事宜，以及現時的進展為何；及
- 政府當局是否已決定不跟進興建行人天橋D的事宜；若然，原因為何。

45. 規劃地政局局長在2002年1月14日的函件(**附錄11**)中告知委員會：

- 為改善中區行人流量，政府已全面研究在區內推行行人專用區計劃的可行性。政府現正考慮在區內一些較繁忙的路段實施這些計劃。若實行這些計劃，該區的行人流通情況將可大有改善；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

- 關於在中區興建地下行人通道網絡的建議，政府仍然認為有關工程難免會嚴重妨礙區內的交通和店鋪，而這問題現時亦無解決的辦法。因此，政府已放棄這個構思；
- 至於興建行人天橋A一事，政府當局一直就此與樓宇I及樓宇II的業主聯絡。樓宇II的業主接納了興建該條行人天橋的責任。兩幢樓宇的業主已就興建該條行人天橋的事宜展開直接對話。樓宇I的業主已將其屬意的天橋連接點建議交予樓宇II的業主。然而，樓宇II的業主不接受該項建議，並提出反建議請樓宇I的業主考慮。政府當局會密切監察此事的進展。同時，地政總署和屋宇署會根據本身的職責範圍對有關樓宇的業主提供協助；及
- 行人天橋D的情況與行人天橋A並不相同。樓宇II的業主須根據土地契約條件興建行人天橋A，但根據有關土地契約，樓宇I和樓宇IV的業主並無合約上的責任興建行人天橋，連接該兩座樓宇。因此，政府當局無法要求有關業主興建連接樓宇I和樓宇IV的行人天橋。

46. 委員會希望當局繼續向其報告樓宇I與樓宇II用地的業主商討興建行人天橋A的事宜的進展。

47. 資訊科技計劃、員工作生產力及文件中央註冊(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第31至32段)。委員會獲悉：

- 自委員會第三十一號報告書在1999年2月發表後，土地註冊處已分別削減了65個常額職位及8個合約／臨時職位。該處目前只有559名常額人員及41名非公務員合約僱員；
- 土地註冊處人員的平均生產量已大有改善。該處在1998年(由1998年1月至9月)的平均生產量為每人工日處理13.7份契約。土地註冊處所採用的標準生產量為每人工日處理15份契約，該處現時的生產量已超出這標準多達50%。該處會繼續監察員工的生產力；
- 為取代現有資料庫和支援中央註冊服務而發展的綜合註冊資訊系統已於2001年4月20日截標。土地註冊處現正評審標書。由於這計劃的要求十分複雜，該處已向外委託顧問協

政府帳目委員會 第三十五號報告書

助進行技術評估。標書的評審工作將於2001年年底完成；及

——土地註冊處會分兩個階段推行綜合註冊資訊系統。關乎中央註冊的第一階段須待《土地註冊(修訂)條例草案》通過後才可推行，關乎業權註冊的第二階段則須待擬議的《土地業權條例草案》通過後才可推行。政府當局已於2001年1月向立法會提交《土地註冊(修訂)條例草案》。當局現正就《土地業權條例草案》進行諮詢工作，而該條例草案將於2002年提交立法會審議。當局預期綜合註冊資訊系統的第一階段可於合約批出後21個月內推行。

48. 委員會希望當局繼續向其報告推行綜合註冊資訊系統的進展。

49. 具能源效益空氣調節系統在香港的使用(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第35至36段)。委員會獲悉：

——關於在全港採用水冷式空調系統的顧問研究，以及在東南九龍發展區採用區域性冷卻系統的顧問研究均在進行中，兩項研究將分別在2001年年底及2002年年初完成。機電工程署(機電署)正籌備於2001年12月進行另一項關於在灣仔及銅鑼灣地區推行區域性冷卻系統的顧問研究。政府當局會根據這些研究所得的結果擬定未來路向；

——一個跨部門工作小組於2000年6月在6個選定地區推行試驗計劃，容許在非住宅樓宇的蒸發式空調系統中使用淡水。經檢討後，工作小組在2001年6月再把另外11個地區納入這個計劃內。有7宗申請原則上已獲批准，覆蓋的非住宅樓面面積約為267 000平方米，估計每年可節省340萬千瓦小時的能源；

——水務署就用戶的供水系統進行例行視察期間，如發現有新近安裝或拆除冷卻水塔的情況，便會向機電署作出匯報，以便進行監察。機電署會把這些裝置納入巡查冷卻水塔的計劃和推廣妥善維修冷卻水塔的工作中。若水務署對冷卻水塔支撐結構的安全有懷疑，亦會把有關資料通知屋宇署，以便採取適當行動；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

- 為進一步確保冷卻水塔運作良好和維修妥善，機電署已聘請承辦商實地巡查約12 000個現有的冷卻水塔，並收集冷卻水樣本以進行測試。第一期工作已在2001年9月展開，並會在12個月內完成。在這段期間，機電署如發現運作和維修情況惡劣的冷卻水塔，便會向這些冷卻水塔的擁有人提出改善方法。在第二期工作中，機電署會進行跟進巡查，以確定這些冷卻水塔的情況是否已有改善，抑或需要採取進一步行動；
- 屋宇署現正進行一年一度的大規模清拆行動，拆除約550幢目標大廈外牆上有潛在危險及違例的附建物，包括冷卻水塔的支撐架。屋宇署已向有關業主發出法定命令，要求他們清拆上述違建物。若業主不遵行命令，屋宇署便會向業主採取檢控行動，或先行清拆違建物，然後向業主收回費用。清控行動大概會在2001年年底完成。屋宇署正加快進行清拆工作，並會在下一輪清控行動中把目標大廈的數目增至約1 050幢；及
- 政府當局會繼續向委員會匯報有關採用水冷式空調系統及區域性冷卻系統的顧問研究結果、放寬在非住宅樓宇的水冷式空調系統中使用淡水的建議，以及為確保冷卻水塔設計恰當、運作良好和維修妥善，以預防退伍軍人病症而訂出的未來路向。

最新發展

50. 關於在蒸發式空調系統中使用淡水的申請，委員會詢問：
- 政府當局現正處理的申請數目；及
 - 遭拒絕的申請數目及當局就有關個案所採取的跟進行動。
51. **水務署署長**在2002年1月3日的函件(附錄12)中表示，直至2002年1月2日為止，水務署根據有關試驗計劃處理了8宗申請。在這8宗申請中，只有一宗遭該署拒絕，理由是所提交的垂直水管路線圖不符合該署的規定。水務署已通知申請人修改有關的垂直水管路線圖，然後再提交該署考慮。

政府帳目委員會
第三十五號報告書

52. 委員會詢問目前清拆有潛在危險及違例附建物的情況，**屋宇署署長**在2002年1月3日的函件(**附錄13**)中作出回應，並告知委員會，屋宇署在2000年9月展開大規模的清拆行動，清拆了約550幢建築物外牆上有潛在危險及違例的附建物。這項行動按照計劃進行，進展順利。至目前為止，有關建築物的業主已自願清拆約14 000項附建物，當中包括冷卻水塔的支撐架。當局在給予所需的警告後，便會開始檢控不遵行清拆令的失責人士。清拆行動是屋宇署實施其執法策略的常規工作之一，新一輪清拆行動亦已於2001年最後一季展開，涉及的目標建築物超過1 000幢。該署預計有超過400個在商業或工業建築物外牆搭建，並具有潛在危險的冷卻水塔支撐架會被清拆。

53. 關於視察現存約12 000個冷卻水塔及收集冷卻水樣本進行測試的事宜，委員會詢問：

- 當局預計何時完成視察冷卻水塔的整個過程；及
- 冷卻水樣本的測試結果為何，以及有關樣本有否顯示有任何問題與近日在九龍灣發生的退伍軍人病症有關。

54. **機電工程署署長**在2002年1月4日的函件(**附錄14**)中告知委員會：

- 機電署已在2001年10月開始對本港多處現存的淡水水塔進行巡查，包括收集冷卻水樣本進行測試，以評估水塔的操作狀況。第一階段的工作將於2002年10月完成。如發現操作及維修情況有問題的水塔，機電署會聯絡水塔的擁有人，通知他們立即採取適當的改善行動。第二階段的工作旨在檢討在第一階段發現需作改善的水塔的情況，並決定是否需要再作出改善。整個巡查過程將於2003年12月完成；及
- 在調查九龍灣的退伍軍人病症期間，當局在調查過程中收集了水質樣本進行測試，根據所得結果，沒有證據顯示該個案與有關水塔內的退伍軍人病症微生物有關連。

55. 委員會希望當局繼續向其報告此事的最新發展。

政府帳目委員會 第三十五號報告書

56. 路旁車位及泊車設施的管理(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第37至38段)。委員會獲悉：

為路旁車位設置收費錶

——在市區和新市鎮增設收費錶的計劃正進展良好。在2000年3月至2001年9月期間，運輸署共裝設了大約2 000個收費錶；

將收費錶的收費時間延長至星期日和公眾假期

——將收費錶的收費時間延長至星期日和公眾假期的計劃已提早在2001年7月完成；

電單車泊車位

——由2000年8月1日起，運輸署已在轄下13個多層停車場提供按日收費的電單車泊車位。當局因應使用者的意見在2001年1月修訂這項日間／夜間泊車證計劃的適用時間，並調低收費後，泊車位的使用率已有增加。運輸署會繼續通過各種途徑宣傳這項計劃；

電子停車收費錶

——在停車收費錶使用電子錢卡和智醒錢卡的試驗計劃已於2001年3月結束。至今所得的結果顯示，只要在技術上稍作改動，這兩類智能卡便可應用於停車收費錶；

——運輸署已由2000年11月起實施使用八達通卡支付停車收費錶費用的試驗計劃，為期6個月。5間收費錶供應商及聯俊達有限公司參加了這項計劃，在4種多泊位收費錶和4種單泊位收費錶進行試驗。這項試驗計劃已延長4個月至2001年9月中結束，以便進一步測試收費錶和八達通卡閱讀器在酷熱潮濕天氣下的性能；

——運輸署將評估上述兩項試驗的結果，然後在2001年年底前決定提升停車收費錶功能的最佳方案，使這些收費錶適合可增值的智能卡使用；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

停車收費錶的管理合約

——新的停車收費錶管理合約已在2001年9月20日生效，為期兩年。運輸署已檢討有關的管理合約，特別是合約所訂的收入分攤方式及管理合約範圍，並在新合約加入措施，以保障政府的利益；及

特別泊車設施

——運輸署經考慮規劃署於2001年6月發表的最新規劃數據後，預期可於2001年年底之前得出第二次泊車位需求研究中與泊車位供應標準有關的初步結果。

最新發展

57. 關於在停車收費錶使用電子錢卡和智醒錢卡的試驗計劃，以及使用八達通卡支付停車收費錶費用的試驗計劃，委員會詢問運輸署進行評估的最新情況及就未來路向所作的決定。

58. 委員會亦詢問新停車收費錶管理合約所載措施的詳情。

59. **運輸署署長**在2002年1月4日的函件(**附錄15**)中告知委員會：

儲值智能卡試驗計劃

——運輸署在2000年3月至2001年9月期間，就香港金融管理局批准採用的3款多用途儲值智能卡進行試驗，情況如下：

(a) 電子貨幣智能卡：約有1 400個收費錶已經改裝，除可接受易泊卡外，也可接受電子錢卡或智醒錢卡。一年的試驗期已於2001年3月屆滿；及

(b) 八達通卡：政府當局在2000年11月至2001年9月期間，試用由5個不同的收費錶製造商提供的八達通停車收費錶；

——運輸署在諮詢機電工程署後檢討試驗結果。全部3款電子繳費卡在技術上均令人滿意，在戶外、離線及無人看管的環

政府帳目委員會 第三十五號報告書

境下亦表現良好。就接受電子貨幣智能卡及易泊卡的收費錶而言，兩種電子貨幣智能卡的使用率均十分低，只佔所有交易次數的2%，主要原因是兩種電子貨幣智能卡的流通程度不高，每種只有約200 000張在市面流通。就八達通停車收費錶而言，使用率相當高，而且普遍為使用者所接受；

- 試驗結束後，運輸署已邀請發卡公司表明意向，如日後停車收費錶接受其所發行的智能卡，他們是否有興趣提供結算及相關服務。直至2001年10月15日這個截止日期，只有聯俊達有限公司就八達通卡給予肯定回覆。至於兩種電子貨幣智能卡，運輸署從服務供應商得知他們無意擴展業務；
- 運輸署得悉，有些信用卡正引入離線繳款設施，供小額交易(即不超過200元的交易)使用。這些服務同樣方便持卡人，因為他們如要繳款，只須把信用卡插入終端機，無須在繳款單上簽署。該署明白，這些新產品不久便會取代電子貨幣智能卡。另一方面，在新收費錶的設計納入接受設有離線交易設施信用卡的功能，在技術上是可行的。因此，該署計劃把現有的收費錶更換為新收費錶，以便可以接受八達通卡及信用卡。如財務委員會在2002年年初批准撥款，運輸署將進行招標，甄選收費錶供應商及智能卡服務提供者，以便於2002年年中批出有關合約；

新停車收費錶管理合約

- 為保障政府的利益，運輸署已檢討停車收費錶管理合約的兩級收入分帳程式，並在於2001年9月20日開始生效的新合約中加入新的條文；
- 在新合約中，當局將兩級收入分帳程式加以改良，納入額外收入分帳百分比。額外收入分帳百分比適用於合約生效後，因停車收費錶收費增加而帶來的收入。新的分帳程式亦將承辦商從收費錶所得的收入上限定於某一水平，以致能夠反映承辦商所須承擔的額外工作，這做法的目的是避免管理承辦商因收費錶增加費用而獲得任何意外利潤；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

- 新的管理合約是以公開投標的方式批出。除了在政府憲報招標外，運輸處亦向多間有關公司及機構發出邀請。上述有關停車收費錶使用電子錢卡、智醒錢卡及八達通卡的試驗，亦增加了外界投標的興趣。運輸署共接獲3份具高度競爭力的標書；及
- 運輸署已批出一份有關收費錶管理工作的新合約，並無把該份管理合約分拆為兩份。由於新合約只為期兩年，如將合約分拆為兩份，政府便會接獲較差的投標價，因為承辦商須承擔的初步籌備費用高昂，而合約期又短。該署正計劃由2002至03年度起，把現有收費錶更換為接受以儲值智能卡繳費的收費錶。因此，該署會在適當時候進一步檢討新停車收費錶的招標條款，包括批出合約的數目。

- 60.** 委員會希望當局繼續向其報告此事的最新發展。
- 61. 公務員津貼的管理**(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第39至40段)。委員會獲悉：

政策及檢討機制

- 公務員事務局現正研究公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)和紀律人員薪俸及服務條件常務委員會檢討公務員的工作相關津貼後提出的建議，稍後會徵詢職方的意見；

公幹行車津貼

- 公務員事務局現正檢討有關公幹行車津貼的規定，以及該津貼額的計算程式；及

方言津貼

- 公務員事務局及各有關職系的首長現正參照薪常會檢討工作相關津貼後提出的建議，對這項津貼進行研究。

- 62.** 委員會希望當局繼續向其報告諮詢職方的結果，以及當局就未來路向所作的決定。

政府帳目委員會 第三十五號報告書

63. 檢討政府的財務報告方式(政府帳目委員會第三十五號報告書第IV部第43至44段)。委員會獲悉，在2001年5月7日，庫務局局長向立法會財經事務委員會簡介檢討政府帳目匯報政策專責小組的報告，以及引入應計制會計制度，分別以該制度和現行的現金記帳制度發表政府周年帳目的建議。同日，政府公布了專責小組的報告，以諮詢公眾。諮詢期於2001年6月30日結束。專責小組現正研究所接獲的意見。

64. 委員會希望當局繼續向其報告專責小組進行檢討的最新進展，以及當局就此事所採取的行動。

65. 購自廣東省的食水(政府帳目委員會第三十五號報告書第V部第5至6段)。委員會獲悉：

進一步爭取在日後簽訂的供水協議中納入更有利的條款，包括中長期的彈性供水安排

——政府當局已繼續要求廣東省當局進一步削減2001年及以後各年的供水量。2001年雨季的降雨量偏高，本地水塘的存水量因而十分充裕。然而，廣東省當局基於運作上的限制，只答允削減不超過10%的供水量。在這情況下，政府當局已於木湖抽水站取水口有節制地把不需要的東江水排入深圳河，以節省香港所耗用的輸水能源。當局估計在2001年可節省約1,000萬元的抽水費用；

——政府當局會繼續盡力與廣東省當局磋商中長期的彈性供水安排，並會總結經驗，爭取在日後簽訂的供水協議中納入更有利的條款；

用以確保供港原水水質符合1988年地面水環境質量標準的措施的進展

——據廣東省當局表示，在取水口的東江水水質一直符合地面水環境質量標準GB3838-88的第II類水質標準，而廣東省當局會盡最大努力，確保水質符合標準。密封式輸水管道的建造工程進展良好，可望在2003年落成。政府當局預計在密封式輸水管道全面啟用時，供港的東江水水質會與取水口的水質同樣良好。當局會與廣東省當局商討，研究能否提早啟用密封式輸水管道部分主要段落，以期早日改善水質；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

——政府當局將繼續密切監察香港在木湖抽水站接收的東江水水質，如出現水質變壞的情況，當局會要求廣東省當局立刻採取行動；

開拓其他供水來源的顧問研究的結果

——政府當局繼續進行關於海水淡化方案、循環再用廢水及擴充本港集水區的可行性研究。有跡象顯示新的技術可令海水淡化成本逐步下降。循環再用廢水作非飲水用途亦有可能實現。政府當局亦正研究擴充集水區及水塘的成本效益。這些研究預期將於2001年年底完成；

粵港持續發展與環保合作小組為改善東江水水質而制訂的行動計劃的進展

——粵港持續發展與環保合作小組轄下的東江水質保護專題小組已於2001年6月舉行第三次會議。政府當局重申進一步改善東江水水質的重要性，以及有需要增加水質資料的公開性及透明度。為此，廣東省當局已開始推行“石馬河流域水污染綜合整治計劃”，其中包括下列措施：

- (a) 對工業及飲食服務業等分散點源的治理，目標是令污水達到處理標準才可排放，並加強工作嚴格執行有關的要求；
- (b) 廣東省政府亦要求各級政府每年增撥建立水污染防治專治資金。這些資金主要用於污水處理和河道淨化的工作；
- (c) 禁止在沿東深供水系統的流域內批准設立重污染和排放廢水量較大的工農業項目；
- (d) 制訂有效的措施，阻止地面污染物排入河道而造成污染；及
- (e) 全面清拆養殖場；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

- 經廣東省當局同意，政府當局已於2001年5月在水務署的網站上公布太原抽水站附近的主監測站的東江水水質資料，有關資料會每年更新。政府當局會繼續就公布更多東江水水質資料的事宜，與廣東省當局進行商討；及
- 東江水質保護專題小組會繼續密切監察東江水的水質，並討論廣東省當局所採取的改善措施，包括密封式輸水管道的施工情況。專題小組亦會探討有何可行措施，以加快實施廣東省污水處理基建設施的方案。

最新發展

66. 委員會詢問當局何時會公布關於海水淡化方案、循環再用廢水和擴充本港集水區的可行性研究的結果。**工務局局長**在2002年1月2日的函件(**附錄16**)中告知委員會，各項研究現已進入最後階段。目前，政府當局正盡量就各個方案的成本蒐集更多資料，以便擬定最後建議。當局預計可於2002年3月至4月間向委員會提交這些研究的最後建議。

67. 委員會希望當局繼續向其報告：

- 政府當局為爭取在日後簽訂的供水協議中納入更有利的條款所做的進一步工作，包括訂立中長期的彈性供水安排；
- 用以確保供港原水水質符合1988年地面水環境質量標準的措施的進展，包括密封式輸水管道及其主要段落的啟用；
- 就公布更多東江水水質資料的事宜與廣東省當局進行商討的結果；
- 東江水質保護專題小組為密切監察東江水水質及討論廣東省當局各項改善措施而採取的行動；
- 政府當局為監察香港在木湖抽水站接收的東江水水質而採取的行動；及
- 為香港開拓其他供水來源的可行性研究的結果。

政府帳目委員會
第三十五號報告書

68. 利用僱主報稅表及通知書評定和收取薪俸稅(政府帳目委員會第三十五號報告書第VIII部第3章)。委員會獲悉：

——稅務局轄下的專責小組已取得以下進展：

實施具成本效益的程序以審查僱主報稅表

隨機抽樣審核僱主報稅表所載的資料和僱主為評定利得稅而提交的財務報表所載的相關資料

——稅務局已在其實地審核制度內加入具體指引，要求負責實地審核的人員更嚴格審核僱主報稅表所載的僱員收入，以及僱主為評定利得稅而提交的財務報表所載的相關資料。負責實地審核的人員必須檢閱有關業務的僱員紀錄，並修正帳面薪金總額與僱主報稅表所申報的薪酬總額之間的差異，以確保各份報稅表所載的資料一致；

對不遵守《稅務條例》第52條有關發出通知書或扣繳款項的規定的僱主採取懲處行動

對經證實沒有遵照規定發出通知書或扣繳款項的僱主採取嚴厲行動

——稅務局繼續向沒有遵照規定發出通知書或扣繳款項而又沒有合理辯解的僱主採取嚴厲行動。為了更嚴厲地執行懲處工作及加強阻嚇作用，稅務局於2001年8月修改向違例僱主徵收罰款的準則。自實施新指引後，除非僱主屬初次違例，而涉及的稅款又不超過2萬元，否則稅務局會向所有違例者發出罰款通知書或提出檢控。如屬初次違例，稅務局會向違例者發出警告信；

對僱主加強宣傳及教育

——稅務局在2001年5月印發了一份新的資料小冊子，向僱主解釋有關發出通知書及扣繳僱員款項的法定規定，以及不遵守規定的罰則。該份資料小冊子在入境事務處(入境處)各有關辦事處派發；

政府帳目委員會
第三十五號報告書

檢討從區域法院法官取得阻止離境指示的有關程序，務求大幅縮短所需的時間

從速追收稅款

——入境處現正改良其電腦系統，以便及早向稅務局提供與欠稅人士有關的資料。這項改良工作預計於2001年年底完成；

考慮建議修訂法例，賦權稅務局要求高風險類別的僱員在賺取入息時購買有息儲稅券，以保障稅收

就保障稅收的各項立法建議對人權的影響徵詢法律意見

——關於提出法例修訂，強制規定被認為屬高風險類別納稅人的非香港永久性居民在賺取入息時購買有息儲稅券，以保障稅收的建議，稅務局已就這項建議對人權的影響向律政司徵詢法律意見。律政司表示，由於沒有證據顯示所有非香港永久性居民均會拖欠稅款，因此概括地將非香港永久性居民界定為“高風險”類別的納稅人，並向他們實施特別的收稅措施，是欠缺理據的做法。除非有理據支持實施不同的收稅措施是基於合理而客觀的準則(即有關措施是公平及合乎法理的需求)，否則有關建議對居留身份帶有歧視成分。律政司經考慮稅務局的情況後，認為有關建議並不合理，亦不能與保障稅收的原則相稱。鑑於上述法律意見，稅務局傾向不會就這些所謂“高風險”類別的納稅人提出特別的立法或行政措施；

——稅務局反而加強了執法工作，對違反《稅務條例》第52(5)、52(6)及52(7)條(即沒有就僱員即將離職或離港的事宜告知稅務局及沒有對即將離職及離港僱員扣繳稅款)的僱主採取更嚴厲的行動。此外，稅務局會繼續探討是否有其他可行方案；

——委員會詢問稅務局曾研究過哪些可行方案，**署理稅務局局長**在2002年1月3日的函件(**附錄17**)中告知委員會：

政府帳目委員會 第三十五號報告書

-
- (a) 律政司早前已表示，有關對非永久性居民實施特別收稅措施的建議既不合理，亦不能與保障稅收的原則相稱。稅務局經考慮上述意見後，現正探討是否可以把實施的對象，局限於某一類別的納稅人。稅務局稍後會報告這方面的進展；及
 - (b) 在2001年4月至11月期間，稅務局以罰款代替檢控或發出警告信的方式，對267名僱主採取了懲罰行動，他們均違反了《稅務條例》第52(5)、(6)及(7)條。該條例第52(5)和(6)條規定，如僱員即將停止受僱及行將離港，僱主須通知稅務局；第52(7)條則訂明，僱主須扣存他會支付給即將停止受僱及行將離港的僱員的款項。此外，在2001年11月，一名僱主因沒有遵守《稅務條例》第52(5)條而遭檢控，結果被判有罪並處以罰款。在2001年12月，另一僱主因不遵守《稅務條例》第52(6)及(7)條而被裁定有罪並處以罰款。稅務局會繼續致力偵查有關個案，檢控違例者，以收阻嚇之效；及

跟進有關政府部門漏報的個案

——懲教署署長、教育署署長、環境保護署署長和消防處處長已調查把應課稅收入錯誤編碼的個案，並認為當中涉及的個別職員並無嚴重疏忽。各部門已繫記在輸入付款系統階段正確編碼的重要性，以確保在僱主報稅表所載的所有應課稅收入均已向稅務局申報。

69. 委員會希望稅務局繼續向其報告有關保障稅收的各項建議。

70. 政府人員的停職安排(政府帳目委員會第三十五號報告書第VIII部第4章)。委員會獲悉：

停職個案概況及持續時間

——公務員事務局已在2001年年中檢討於2000年4月開始實施的新紀律處分機制的整體成效。根據新的機制，所有正式紀律個案(涉案人員須按紀律部隊法例的條文處理者除外)均由公務員紀律秘書處(紀律秘書處)集中處理；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

- 過去，須進行聆訊的紀律個案平均需時7至18個月處理(無須進行聆訊的個案則需時1至9個月)，視乎個別個案的情況而定。有關檢討顯示，個案由紀律秘書處負責，既可更快捷地處理，又可維持自然公正的原則。有些須進行聆訊的個案的處理時間已縮短逾30%或3個月；不少個案更可於6至12個月內處理完畢。至於無須進行聆訊的個案，大部分都能於5個月內處理完畢。有此改進，主要是因為程序已比以前精簡，而且個案均由一批有適當經驗或培訓的專責人員處理；
- 政府當局正研究可否進一步精簡程序，並會在適當情況下引進其他提高效率的措施；

檢討香港警務處(警務處)及其他紀律部隊的紀律處分程序

- 除現有關於紀律事宜的手冊外，警務處已制訂一套指引，並在其內聯網發放，以便各有關方面在紀律處分程序中有所依循。除此之外，該處現正擬備一套載述警務處紀律政策、法律意見及司法覆核判決的補充資料，供警務處人員參閱；
- 為精簡紀律處分程序，警務處已採取多項措施，包括自2000年9月開始實施一項為期一年的試驗計劃，把嚴重或複雜的個案交由警務處紀律審裁組集中處理。警務處已在2001年9月完成檢討這計劃的成效；
- 警務處為了更全面檢討該處的紀律處分制度，最近成立了一個督導小組監察檢討工作。這項檢討會檢視有關制度的各個方面，職方亦會參與其事。稍後，政府當局會向委員會匯報檢討結果；
- 其他紀律部隊部門亦已根據目前情況着手檢討其紀律處分程序。舉例而言，香港海關已於2001年6月公布一套經精簡的紀律處分程序，該部門亦已公布經修訂的指引，供審裁人員在紀律處分程序中參考。至於消防處，除了對現有的部門訓令稍作修訂更新外，該處自2001年4月起更聘請了法律專家，為負責進行紀律處分程序的人員提供培訓；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

停職期間扣發薪金的安排

——由2001年6月開始，警務處實施了新程序，在若干情況下可扣發停職警務人員的薪金，使該處的做法與其他政府部門看齊。在新安排下，警務處處長會考慮公眾利益和停職人員的個別情況，再決定每宗個案的扣發薪金比率，扣發的薪金以不超過一半為限；

給予停職人員按年增薪的做法

——政府當局已發出清晰的規則，訂明停職人員如被控觸犯或作出可能導致免職的刑事罪行或違紀行為，他賺取增薪的資格會由提出指控當日起暫時凍結；如他最終被判處革職或迫令退休，政府當局會沒收他在停職期間被扣起的增薪。上述新安排已由2001年4月1日開始實施；

政策和做法貫徹一致

——基於職務性質，紀律部隊部門的人員獲賦執法的權力。當局對這些人員的紀律要求與文職人員不同。為確保紀律部隊部門的首長在有需要時，可對行為不當的人員採取迅速果斷的紀律行動，這些部門內的“員佐級人員”以至若干主任職級的人員(例如在警務處職級最高達至總督察的人員，或在懲教署職級最高達至總懲教主任的人員)，都要遵守有關紀律部隊法例所訂的紀律條文。這些條文在設計上有別於適用於其他政府部門的《公務人員(管理)命令》；

——紀律部隊法例授權紀律部隊部門的首長或獲授權的部門人員對員佐級人員施行一系列範圍廣泛的處分(包括革職)，而無須諮詢更高的權力機關。另一方面，如受罰人員不服並提出上訴，所判處的處分(嚴厲譴責、譴責或告誡除外)將會暫停執行，直至上訴有結果為止。因此，如員佐級人員在被判處處分之前已遭停職並扣發一半薪金，而他又面對革職的處分，他在等候上訴結果期間將繼續停職並支取半薪；

——至於受有關紀律部隊法例的紀律條文制約並屬“主任”職級的人員，部門首長無權以革職處分他們。部門首長可向有

政府帳目委員會 第三十五號報告書

這最終懲處權的行政長官提出建議(根據《政府飛行服務隊(紀律)規例》(第322章，附屬法例)獲賦這懲處權的保安局局長則屬例外)。如受罰人員不服，他可根據《公務人員(管理)命令》第20條向行政長官作出申述，一如遭行政長官(或其代表)根據該命令的條文判處處分的文職人員一樣。雖然該命令並無規定在受罰人員行使向行政長官提出申述的權利時須暫緩懲處，但有其他保障機制，包括明文規定作出紀律處分的當局在判處處分前，必須諮詢公務員敘用委員會；

——公務員事務局已就應否修訂紀律部隊法例一事諮詢保安局和紀律部隊部門，使這些部門的做法與其他政府部門看齊。所得共識為無須修訂有關在上訴期間暫緩懲處的條文，涉及的考慮因素如下：

- (a) 適用於紀律部隊部門員佐級人員的紀律處分機制，在設計上與適用於其他政府部門的機制不同；
- (b) 暫緩懲處是供紀律部隊部門員佐級人員援引的上訴條文的主體部分。相對於賦予紀律部隊部門首長的權力而言(包括判處員佐級人員革職處分而無須諮詢更高權力機關的權力)，有關上訴條文看來並非不公平或有偏頗；及
- (c) 上訴個案不多。過去兩年半以來，紀律部隊部門員佐級人員就革職處分提出的上訴個案，每年平均約有10宗；

——對《警隊條例》(第232章)第37(4)條作出修訂，改為在判處有罪或違紀當日(而不是翌日)開始停發停職人員的薪金一事，將會由負責監察檢討警務處紀律處分制度的督導小組審議。政府當局會在適當時向委員會匯報結果；及

公務員事務局監察停職個案的工作

——公務員事務局已設立一套電子管理資訊系統，採用安全穩妥的方法收集涉及停職的紀律個案的機密資料。使用這套資訊系統檢索資料會更為方便，有助有效監察及日後檢討政策和做法。這套系統已於2001年9月投入運作。

政府帳目委員會 第三十五號報告書

71. 委員會希望當局繼續向其報告此事的最新發展，包括停職個案概況及持續時間、檢討警務處把嚴重或複雜的個案交由警務處紀律審裁組集中處理這項試驗計劃的結果、全面檢討警務處紀律處分制度的結果，以及修訂《警隊條例》第37(4)條的事宜。

72. 僱員再培訓計劃(政府帳目委員會第三十五號報告書第VIII部第5章)。委員會獲悉：

評估就業率的客觀標準

——僱員再培訓局(再培訓局)已決定沿用現有的“就業率”定義，但承諾加倍留意已入職學員的留職率。教育統籌局及再培訓局已同意加入一項新的成效指標。根據該指標，已入職學員在6個月後的留職率須達到六成；

——自2001年4月起，再培訓局已定期進行季度留職率調查。至今，該局共進行了3次留職率調查(包括試驗性調查)。多次調查均顯示有超過八成的學員在受聘一個月後仍然在職，而最近一次的調查亦顯示有74.8%的學員在受聘後6個月仍然在職；

監察培訓機構

——再培訓局已實施新措施，以確保培訓機構所開辦的培訓課程達一定水準。一個有關資訊科技／電腦課程的輔導視學小組已正式成立。在檢討試行的成效後，其他主要課程的視學小組亦會相繼成立。這些輔導視學小組由行內具經驗的專業人士組成，並會到培訓機構進行突擊視學。再培訓局已增聘兩名行政人員，以改善對培訓機構的會計程序及課程提供職能的管理審計工作。他們已於8月中投入工作，並會更頻密地視察培訓機構，以加強監察之效；

再培訓課程的成效

——18項主要再培訓課程的標準化工作現已完成，並正由培訓機構試辦。再培訓局將最遲於2001年年底進行檢討。更多的課程指導小組亦會成立，以進行其他再培訓課程(如普通話課程)的標準化工作；

政府帳目委員會 第三十五號報告書

- 為發展共同評核及技能證明，一個由再培訓局職員及培訓機構代表所組成的工作小組已經成立，藉以為家務助理再培訓課程試行評核及技能證明。小組已確認受評核的主要範圍，並制訂了一套為各種技能要求而設的統一標準。通過技能評核測試的再培訓學員將獲發一張技能卡，提高僱主對他們的認可；
- 首項廣泛用家意見調查由香港大學政策21有限公司承辦，訪問對象包括4 000多位再培訓畢業學員及1 500多位僱主。該公司已於2001年4月發表調查報告。報告指出，超過九成的學員及僱主分別對再培訓課程和學員的表現表示滿意。再培訓局今後將定期進行類似的獨立調查；

收生準則

- 政府當局已聘請顧問公司就本港的職業訓練及再培訓架構作出檢討，並計劃在2001年年底完成檢討。政府當局在研究再培訓局的職能及其主要服務對象時，將考慮上述檢討的結果；

以競爭性投標制度委任培訓機構

- 再培訓局認為於2000至01年度推行的單位成本指標制度成效令人滿意，而且亦具效益。加上課程標準化工作已經完成，再培訓局已縮減各培訓機構之間因課程內容及時間長短不同而引致的成本差異；
- 為了加強培訓機構之間的競爭，再培訓局於2001至02年推行了一個新的年度課程預算制度。在新制度下，再培訓局邀請培訓機構於財政年度開始前就再培訓課程提交年度財政預算建議。其後，再培訓局會根據客觀準則，包括各培訓機構過往提供的再培訓名額及其單位成本、審計當中發現的問題、全日制課程比例，以及過往表現(例如學員就業率、學員及僱主意見)，分配該局計劃提供的培訓名額和年度預算。這個年度分配計劃會作為再培訓局分配資源予每間培訓機構的初步指標。每季的實際撥款仍須按培訓機構表現及市場需要的評估而考慮及分配。再培訓局將最遲於2001年年底先檢討這個經修改的競爭性投標制度的成效，

政府帳目委員會 第三十五號報告書

然後才考慮在長遠上引入一套全面的競爭性投標制度的需要及可行性；

改善管理的輔助措施

- 再培訓局已就再培訓學員可修讀全日制課程的次數作出檢討。現時，學員每年最多只可修讀兩個一星期以上並設有再培訓津貼的全日制課程。再培訓局會增訂一項規則，進一步限制學員在任何3年內，最多只可報讀4個設有再培訓津貼的全日制課程。這項新增的限制將在電腦系統加強後最遲於2002年年初實施，屆時可有助防止學員濫用再培訓服務；
- 社會福利署(社署)的電腦系統已完成程式加強工作，並於2001年8月開始與再培訓局進行資料配對的工作。再培訓局將於每季把學員領取再培訓津貼的資料傳送給社署，藉以協助查核不尋常情況，即有學員同時領取再培訓津貼及綜合社會保障援助的情況；

就職位空缺定期進行估算

- 再培訓局的研究及發展部透過分析各方發表的統計數字及資訊，研究經濟上的人力趨勢，資料來源包括政府統計處、勞工處、傳媒及再培訓局本身。研究及發展部每季會就本地主要報章刊登的各行各業分類職位空缺進行分析。該部每月亦統計在勞工處及再培訓局一站式就業服務熱線登記的十大職位空缺工種。上述報告有助為各行各業的中短期人力趨勢及培訓需求建立資料庫。同時，再培訓局正計劃委託獨立研究公司進行全面的人力市場調查及估算，進一步確保所提供的課程符合市場需求；

統籌各培訓機構的宣傳推廣、研究及發展工作

- 一個由再培訓局職員及主要培訓機構代表組成的研究及發展工作小組在1999年年初成立。工作小組已加強統籌工作，並舉行更多定期會議，交換最新的勞動市場資訊，以及就策劃和進行勞動市場研究及其他個別調查交換意見。再培訓局亦定期向50多個培訓機構發放有關的研究報告

政府帳目委員會 第三十五號報告書

(包括有關職位空缺及勞動市場資訊的報告)，供培訓機構參考；及

——再培訓局開展了多項工作，以推廣和宣傳再培訓課程。這些工作包括每季出版一本可於超過110個再培訓中心索取的小冊子，當中列明所有再培訓課程的資料。再培訓局與培訓機構合辦宣傳活動，以推廣再培訓課程和服務，並向培訓機構提供有效刊登課程廣告的指引。

73. 委員會希望當局繼續向其報告再培訓局採取了哪些措施，確保舉辦再培訓課程的樓宇符合政府就負荷量、設計、結構及消防安全所訂的標準，以及此事的最新發展。

74. 房屋委員會的整體重建計劃(政府帳目委員會第三十五號報告書第VIII部第7章)。委員會獲悉：

房屋資源

——就為進行整體重建計劃而設的接收屋邨而言，房屋署(房署)繼續嚴格監察這些屋邨空置單位的出租情況。為此目的而於1999年設立的部門工作小組已有效地確保接收屋邨的單位能迅速租出，並就空置單位的情況定期向租住房屋小組委員會提交報告。小組委員會已於2001年5月份的會議上審議及通過最新一份報告，而且並無提出任何意見；

整體重建計劃項目的延誤

——房署同意必須遵照為整體重建計劃所訂的時間表，以及在查出租住公屋有非認可人士居住時，立即着令這些人士遷出。房署已透過定期召開的重建監察會議，加強這方面的監察工作。在本財政年度，截至2001年7月底，已有4個涉及6 000個家庭和14 600名居民的整體重建計劃項目依時竣工；至於另外9個計劃於2002年3月底前安排居民遷出的屋邨，則如期進行重建計劃，涉及的家庭合共2萬個；

——受整體重建計劃影響的50多個公共屋邨合共有566幢樓宇。整項計劃在1988至89年度開展，分18年進行，直至2005至06年度才完成，其間需要安置19萬個住戶。直至2001年7月底，

政府帳目委員會 第三十五號報告書

481幢樓宇(即566幢樓宇的八成半)已經清拆，至今已遷徙了53萬名居民。餘下的85幢樓宇亦計劃在未來4年內清拆。整體重建計劃正依期進行，現已進入最後階段；

接收屋邨的新建單位及整體重建計劃單位的空置情況

——租住房屋小組委員會在2001年3月1日的會議上審議審計署署長第三十五號報告書。小組委員會雖然同意定期檢討是否適宜以短期合約方式，向合資格的申請人出租正等候重建的空置單位，但認為基於運作及財政理由，此安排暫時並不可行。小組委員會認為應維持現時在整體重建計劃屋邨中作出重建前期調遷和凍結出租空置單位的安排，以減低清拆時對安置單位的需求。另一方面，小組委員會亦認為就接收屋邨落成日期與清拆日期之間的5個月時限而言，進一步縮減該期限的空間有限；及

備存租戶資料

——房署已完成核實雙年申報制度首個申報周期的所有公屋單位租戶資料。

最新發展

75. 委員會得悉房署已採取措施，把整體重建計劃屋邨的空置單位出租予同期重建計劃的擠迫戶，使有關單位更獲善用。就此，委員會詢問至今根據這項安排租出的空置單位數目。

76. **房屋署署長**在2002年1月4日的函件(附錄18)中告知委員會：

——自2000年7月起，房署已把以下正在進行整體重建計劃的屋邨合共273個空置單位出租予擠迫戶：

牛頭角下一邨、下二邨	100個
秀茂坪邨(第13期)	133個
黃竹坑邨	40個

——房署在2001至02年財政年度完成了12個整體重建計劃，在2001年4月至11月期間共清拆了50幢大廈，涉及的家庭共

政府帳目委員會
第三十五號報告書

21 646戶。這些大廈的資料在清拆後已被刪除，房署再沒有備存這些大廈出租予擠迫戶的單位數目。

77. 委員會察悉房屋委員會和房署採取各項措施所取得的進展。

V. 委員會的研究工作

研究在2001年11月21日提交立法會的審計署署長報告書 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，委員會只選出審計署署長第三十七號報告書中其認為涉及較嚴重的違反常規情形或弊端的章節進行調查。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。

2. 會議 委員會先後就本報告書所涵蓋的各個議題召開了18次會議和13次公開聆訊。在公開聆訊中，委員會聆聽了53名證人，包括8名政策局局長和16名部門首長的證供。證人名單載於本報告書**附錄19**。副主席在2001年12月3日首次公開聆訊席上所發表的序辭則載於**附錄20**。

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具體結論和建議，分別載於下文第1至11章。

4. 委員會公開聆訊過程的逐字紀錄本將存放於立法會圖書館，並上載立法會網頁，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議期間為委員會提供不少協助，委員會在此一併致謝。

VI. 政府帳目委員會對審計署署長2000至01年度 香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的觀察所得

委員會察悉《審計署署長報告書——2000至01年度香港特別行政區政府帳目審計結果》的內容。

2. 委員會就2000至01年度香港特別行政區政府帳目提出的詢問，以及**庫務局局長**在2001年12月28日的函件(**附錄21**)中提供的補充資料，載於下文各段。

政府一般收入帳目

註釋6(i). 暫支款項——越南入境者的開支

3. 有關1,161,991,000元這筆越南入境者的開支，委員會詢問政府何時才可刪除“能否完全收回該筆欠款，實在很成疑問”的按語。

4. **庫務局局長**回答時表示：

——聯合國難民事務高級專員署(專員署)在全球各地推行的計劃，幾乎全賴捐款國家政府自願作出的資助。由於缺乏穩定的收入來源，專員署過去數年一直面對嚴重經費短缺的問題，而就2001年的財政預算而言，該署便有2,000萬美元的不足之數。事實上，多項緊急工作一直缺乏經費；及

——除非專員署的財政狀況有所改善，政府當局對於能夠在短期內收回暫支款項不感樂觀。另一方面，只要仍有機會追回全部或部分欠款，政府當局認為將該筆暫支款項撇帳，並非審慎的做法。一如委員會較早前提出的建議，當局會繼續要求專員署盡早清還欠款。

5. 委員會亦詢問政府將該筆款項撇帳所涉及的程序。**庫務局局長**表示：

——《公共財政條例》(第2章)第38條載列財政司司長及獲授權的公職人員在撇帳方面的權力。撇帳程序載於《財務及會計規例》第130、135及140條，以及《常務會計指令》第195、200及205條；及

政府帳目委員會對審計署署長2000至01年度 香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的觀察所得

——假設將專員署拖欠政府的款項撇帳，又假定事件並不涉及欺詐或疏忽(如事件涉及欺詐或疏忽，而金額超過50萬元，便須經財務委員會批准才可將有關款項撇帳)，作為管制人員的保安局局長將須向庫務局局長提出申請，並詳細解釋她相信無法向專員署追回欠款的理由。該項申請及庫務局局長就此所作決定的副本會送呈審計署署長。

註釋6(ii). 暫支款項 —— 有關青馬管制區的暫支款項

6. 委員會要求政府當局解釋使用費收入及相關收入與青馬管制區營運者酬金出現重大差異的理由。

7. **庫務局局長解釋：**

——政府當局估計，在赤鱲角機場啟用前及啟用初期，青馬管制區的交通量不會帶來足夠的使用費收入，以悉數付款予青馬管制區營運者。因此，當局開設了暫支帳，在使用費收入和相關收入暫時不足以支付營運者每月酬金和補還款項時，提供款項以支付不足之數。當局預期，待機場啟用一段日子後，交通量便會增加，屆時一旦使用費收入和相關收入超過營運者酬金和補還款項，便會以超出之數抵銷上述不足之數；

——暫支帳的結餘有所增長，是因為在1997年5月至2001年3月期間，累積的使用費收入不足以支付青馬管制區營運者在同期的酬金和補還款項。這情況可歸因於以下幾方面：

- (a) 青馬管制區原來的交通量預測在1997年之前作出，當時經濟繁榮，而預測所依據的假設行車量增長率亦較高。然而，實際交通量卻較預測為少；
- (b) 政府當局因應立法會的建議，把擬議的使用費金額減半，而該金額由青馬管制區啟用至今未有調整；
- (c) 新機場延遲啟用，加上近年出現無法預見的經濟衰退，也進一步影響青馬管制區的收入；及

政府帳目委員會對審計署署長2000至01年度 香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的觀察所得

(d) 就第一份以公開投標形式批出的管理合約而言，政府當局是根據假設的吞吐量釐定營運者的管理費，但假設的吞吐量遠較實際吞吐量為高；及

——首份為期4年的管理合約在2001年5月屆滿，政府當局其後以公開招標形式批出第二份為期6年的合約，並在該份合約中把青馬管制區營運者的管理費下調了25%。由於營運者的酬金減少，當局預計暫支帳的結餘會在2002年3月減至2億7,800萬元，並會逐步遞減。

8. 委員會亦詢問：

——鑑於有關青馬管制區的暫支款項數額龐大，而且不斷增加（由2000年3月31日的227,033,000元增至2001年3月31日的295,010,000元），加上政府現時有意推行十號幹線工程計劃，十號幹線啟用後可能會對青馬管制區的估計使用費收入帶來甚麼影響；

——何時可結清這暫支帳；及

——政府當局可否向委員會保證，這暫支帳確實可以使用費收入超出營運者酬金之數結清。

9. **庫務局局長**回答時表示，政府當局承諾會盡快結清暫支帳。根據最新的交通模式，預期暫支帳可在2006年或之前結清。這項推算不會因十號幹線的啟用而受到影響，因為按照現時的規劃，十號幹線暫定於2008年建成。

註釋12. 收入 —— 總目9“貸款、償款、供款及其他收入”

10. 委員會詢問可否及如何改善這項收入總目的說明，讓財務報表的使用者易於了解其組成部分。

11. **庫務局局長**表示，一如其他收入總目的情況，總目9的說明屬一般性質，旨在列出該總目的主要組成部分，而非解釋該總目下的每個收入項目。有關詳情載於庫務署《2000至01年度香港特別行政區政府帳目》第118及119頁的“政府一般收入帳目附表 — 2000至01年度收入總目的分析報表”內。

政府帳目委員會對審計署署長2000至01年度 香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的觀察所得

註釋13. 開支 —— 總目146“政府總部：教育統籌局”

12. 委員會要求政府當局解釋原來預算的125,013,000元與實際開支的337,119,000元出現重大差異的理由。

13. 庫務局局長解釋，出現212,106,000元的差異，主要是因為政府當局發放了一筆200,000,000元的一次過撥款予語文基金(有關建議載於FCR(2000-01)74號文件，並於2001年2月23日獲財務委員會批准)，而該筆款項並無計入原來核准預算內。

註釋13. 開支 —— 總目90“勞工處”

14. 委員會質疑原來預算的752,051,000元與實際開支的822,245,000元出現9.3%的差異，特別是考慮到政府推行資源增值計劃的措施，以及大部分政府部門的實際開支較原來預算為少。

15. 庫務局局長解釋，就總目90“勞工處”而言，原來核准預算與實際開支出現9.3%的差異，主要有以下原因：

——為了推行青年職前綜合培訓一展翅計劃，以及加強勞工處與就業有關的服務，該處分別額外需要37,966,000元及3,563,000元，原來預算並無預留該兩筆款項，詳情如下：

(a) 在2000年5月26日，財務委員會在總目90“勞工處”項下批准了一筆為數2億4,600萬元的新承擔額，供推行青年職前綜合培訓一展翅計劃之用。此外，“加強勞工處與就業有關的服務”的計劃是當局根據獲轉授的權力批准的新承擔項目。該項計劃包括提供資訊科技設施，以提高工作效率；製作資料套，以便進行就業選配，以及提供改良的設施，供求職者使用；及

(b) 上述兩項承擔項目均是核准原來預算後批准推行的新計劃，而有關差異反映兩項承擔項目在2000至01年度的實際開支；

——個人薪酬項下所增加的25,016,000元開支。這項開支計入了部門在2000至01年度因擢升人員填補現有空缺，以及向參加自願退休計劃並放取離職前假期的員工支付薪金而增加

政府帳目委員會對審計署署長2000至01年度 香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的觀察所得

的薪金開支。由於部門在發放津貼及與工作相關的津貼方面的開支減少，部分上述額外開支因而得以抵銷；及

——一般部門開支項下所增加的4,054,000元開支。這項開支主要是用於添置辦公室設備和改善電腦系統／設備，以及支付與機電工程營運基金簽訂一份為期4年的服務水平協議所涉及的費用。

基本工程儲備基金

註釋7. 收入 —— 地價收入

16. 委員會要求政府當局解釋原來預算的42,349,847,000元與實際收入的29,530,715,000元出現重大差異的理由。

17. 庫務局局長解釋，原來核准預算與實際數額出現差異，主要原因如下：

——在2000年4月至2001年3月期間，地產市道普遍疲弱，導致換地及修訂土地契約的結算數目遠較預期為少；

——部分原本列入預定招標計劃的土地，改列於供申請售賣土地一覽表內，但政府當局並無收到購買這些土地的申請。在該一覽表所列的土地當中，只有一幅成功售出；及

——物業價格回落，令最終實際獲得的地價收入減少。

貸款基金

開支

18. 委員會詢問，鑑於在2000至01年度錄得5,310,015,000元的貸款開支及1,698,217,000元的虧蝕，政府當局可否減少日後批出的貸款。

政府帳目委員會對審計署署長2000至01年度
香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的觀察所得

19. 庫務局局長表示：

- 貸款基金為財務委員會核准的計劃提供貸款，主要是房屋資助貸款及學生貸款。貸款會批予符合各核准貸款計劃資格準則的申請人。貸款基金的收入主要來自償還貸款的款項及從政府一般收入轉撥的款項；及
- 貸款基金在2000至01年度錄得虧赤，是因為在該年度並無從政府一般收入撥款予基金所致。不撥款予貸款基金的原因是當局預計基金在年終仍有結餘。政府當局會確保基金有足夠的結餘，以應付持續作出的承擔。

第1章

兩座橋樑的建造工程

引言

路政署為建造A橋和B橋¹這兩座橋樑批出兩份合約(合約A和合約B)。在橋樑建造期間，路政署與各有關承建商(承建商A和承建商B)發生爭議。最終，路政署須要支付額外費用給承建商。審計署就兩座橋樑的建造工程進行了一項審查，以確定：

- 為何須支付費用以解決承建商的索償；
- 可否從中汲取任何教訓；及
- 工程規劃與合約管理有否須予改善之處。

2. 在2000年11月，委員會決定就此事進行公開聆訊。**路政署署長盧耀楨先生**就委員會邀請他出席公開聆訊一事作出回應時，在2000年11月24日的函件(**附錄22**)中要求有關聆訊以閉門形式進行。他表示：

- 政府有合約上的責任，須信守建築合約內的保密條文，避免公開披露該兩座橋樑的承建商在解決爭議過程中所提供的敏感資料。路政署無疑應就合約下所用的納稅人金錢向市民問責及交代，但亦應竭盡所能，履行商業的保密規定及其他合約條文，以保持其信譽及訂約各方的信任；
- 律政司曾就合約的私隱問題、調停及仲裁過程的機密性質、普通法的要求及《個人資料(私隱)條例》的規定等方面，研究合約資料保密的事宜。律政司所得的結論是，若披露承建商所提供的有關資料，可能違反合約所訂的保密條文；及
- 路政署曾嘗試取得承建商的同意，以披露部分(即使並非全部)的敏感資料。但兩位承建商均不願意披露任何資料。路政署得悉承建商與其分判商及顧問公司之間，仍有一些有待解決的爭議。政府如單方面向公眾披露任何敏感資料，將會不公平地損害有關人士的合約權益。

¹ 工務局局長現已告知委員會，A橋和B橋分別是汲水門大橋和汀九橋。

兩座橋樑的建造工程

3. 為考慮路政署署長的請求，委員會要求政府當局提供更多資料，包括提出此項請求的詳細理據，以及與委員會研究審計署署長報告書相關的資料。委員會最終在2001年3月1日舉行公開聆訊，聽取證人的進一步證供。委員會經考慮所聽取的證供後，決定給予政府當局另外6個月的時間，提交委員會所要求的補充資料。政府當局其後向委員會提供了兩座橋樑的名稱，以及為解決涉及A橋和B橋的爭議而付出的額外費用。

委員會在公開聆訊前獲得的書面證供

4. 在接獲路政署署長起初提出以閉門形式進行聆訊的要求後，委員會詢問：

- 審計署署長報告書第2.8及3.11段中所提及的和解金額相對於原來投標價而言，是否屬巨額款項；
- 承建商A和B及兩座橋樑的名稱；
- 涉及建造兩座橋樑而有待解決的爭議的性質及目前情況；以及是否有法律上的時限，規定有關各方須在該時限內解決爭議；及
- 與建造橋樑有關的設計及程序的知識產權現在是否由作為承建商的僱主的政府所擁有。

5. **路政署署長**在2000年12月4日的函件(**附錄23**)中告知委員會：

- 就爭議的和解金額而言，其中一座橋樑的金額為原來投標價的1.5%，另一座則為7.7%。不過，由於政府是簽約的其中一方，須受保密條文制約，因此不能公開披露承建商的身份及兩座橋樑的名稱；
- A橋的合約已結算，並經核證全部完成，包括政府與總承建商之間的所有合約爭議。B橋合約的最後結算，包括所有爭議，均已與承建商達成協議。不過，由於尚有小量損毀部分需要修補，因此當局尚未向承建商B發出維修證書，而承建商已承諾處理有關的損毀部分。換言之，合約尚未全部

兩座橋樑的建造工程

完成。此外，總承建商及其設計顧問之間仍有爭議，政府並無參與解決爭議的過程。有關爭議現正根據總承建商與其顧問公司所定合約的條文予以解決；

- 一般而言，解決合約爭議並無設定時限。雙方若對較快捷的解決方法，例如調停或審裁的結果不滿，可轉用仲裁程序或進行訴訟由法庭裁決。不過，根據《時效條例》的規定，如合約是以經蓋上印章的形式簽定，便不得於訴訟因由產生的日期起計滿12年後就該合約提出訴訟；及
- 政府基本上擁有與這兩座橋樑建造工程有關的設計及建造程序的知識產權，但某些專利的機電系統的設計，包括相關的軟件裝置則除外。

6. 委員會察悉，解決政府與承建商之間爭議的過程已完結，而訂約各方亦應已知悉，與合約所招致開支有關的資料須根據立法會慣常的財務報告及審核公共開支的程序，向立法會匯報。委員會因此詢問路政署署長為何仍認為有理據聲稱，披露承建商就合約所提供的資料可能違反合約所訂的保密條文。

7. 路政署署長在2000年12月4日的函件中解釋：

- 雖然政府與承建商就兩座橋樑的爭議已全部解決，但兩位承建商均與設計顧問有尚未解決的爭議。若政府在承建商解決與其顧問之間的爭議之前，公布與承建商之間的和解金額及達成和解的理據，這可能會對承建商的合約權益造成損害；及
- 路政署完全明白有需要就合約下所動用的款項向立法會交代。在不會令其違反政府的合約責任的情況下，該署已作好充分準備，全面交代解決爭議的有關理據。

8. 委員會進一步詢問，與兩份合約有關而政府認為基於其合約責任不應公開的資料，具體而言其性質為何，以及政府有何理據認為不應向公眾公開有關資料。

兩座橋樑的建造工程

9. 路政署署長在2001年1月8日的函件(附錄24)中表明：

- 根據保密條文，所有承建商就合約事宜而向政府提供的資料均受到保障，當中包括由承建商提供的商業資料、政府、承建商及其法律顧問在協商或解決爭議過程中所表達的意見，特別是針對責任上的問題，以及達成和解的有關詳情；及
- 路政署考慮過下列情況後，才建議不向公眾公開上文提及與兩座橋樑有關的資料：
 - (a) 不遵守商業合約內一項廣為接受的條文，對政府在國際建造業的形象及信譽可能造成的損害；
 - (b) 政府經過冗長而艱巨的程序才解決與總承建商之間的合約爭議。若因承建商以政府未能遵行建造合約內的保密條文而向政府提出另一輪的民事訴訟，令納稅人的金錢浪費在這些不必要的訴訟上，這將會是十分不幸的；
 - (c) 總承建商、其設計顧問及其他設計公司之間仍然存在未解決的爭議。設計顧問並不知道政府與總承建商所達成的和解細則，而該項和解無可避免是雙方經過多番討價還價後所達成的。若政府在未得到與資料有關的當事人同意的情況下，單方面披露與總承建商之間和解的詳情及總承建商在爭議解決過程中提供的資料，將會對總承建商及顧問公司之間的協商結果造成不利影響；及
 - (d) 如尚未完成合約的承建商知道由他們提供的機密資料隨後可能會被洩露，他們可能會不太願意與政府商談或在調停過程中坦誠地與政府商討。

10. 關於在有關的橋樑合約內所訂的資料保密條文，委員會詢問：

- 審計署署長先前報告書所提及的其他政府基本工程合約，是否受與有關的橋樑合約相同的保密條文所制約，以及當

兩座橋樑的建造工程

委員會研究有關的審計署署長報告書時，政府當局為何並無要求就那些合約進行閉門聆訊；

- 有關的橋樑合約所訂的保密條文在政府其他基本工程合約中是否屬常見條文，而這些條文是否依照國際認可的方式草擬；及
- 參與訂定有關條文的條款的政府部門在過程中各自擔當何種角色。

11. 路政署署長在2000年12月4日及2001年1月8日的函件(**附錄23及24**)中指出：

- 合約條文內已載有保密責任的規定，而《香港政府調停規則》清楚訂明，調停是簽約雙方之間的私人及機密事宜。因此，政府作為簽約的其中一方，是無可避免地受到制約；
- 審計署署長先前的報告書所提及、並經政府帳目委員會研究的其他基本工程合約，亦受當時有效的類似資料保密條文制約。就現時的個案而言，政府經過小心權衡各項因素的重要性及潛在影響後，認為適宜要求閉門進行有關聆訊。政府以往沒有就其他合約提出這樣的要求，是因為當時較少注重這方面的考慮；
- 資料保密條文多年來一直是香港政府土木工程合約一般章程內的標準規定，並獲得香港建造商會接受。這並不是與承建商談判後所訂立的條款；及
- 政府基本工程合約所採用的資料保密條文，在國際合約中甚為普遍。這是因為公司大多寧願在保密情況下進行業務，當涉及合約爭議時，這種情況尤其適用。這些條文規定只是加強普通法中有關保密的責任。換言之，即使在合約文件中並無明文的保密規定，簽約雙方仍負有彼此之間的隱含保密責任，根據這樣的保密責任，雙方不得披露各自向對方提供的機密資料。

兩座橋樑的建造工程

在公開聆訊席上及隨後所取得的證供

12. 委員會在研究政府當局以書面形式提供的資料後，在2001年3月1日進行公開聆訊。在公開聆訊席上及隨後所取得的證供，綜述於下文各段。

13. 在聆訊開始時，委員會詢問兩位承建商與其分判商及設計顧問之間的爭議現時情況為何。**工務局局長李承仕先生**答稱，據承建商所述，有關爭議仍未解決。

14. 委員會提及審計署署長報告書第1.7段。該段指出，審計署已從報告書中剔除有關資料(即關於承建商、解決爭議過程及和解金額的詳情)；因此，審計署只能在其報告書內披露有關建造A橋和B橋的合約管理的一般資料。委員會指出，審計署署長報告書所載的資料不足，有礙委員會履行研究審計署署長報告書的職責。委員會詢問政府當局在何種情況下才願意提供有關資料。

15. 工務局局長回應時表示：

- 政府曾就應否公開有關資料一事，作出多方面的考慮。第一，政府須信守合約的精神；第二，政府須評估披露有關資料會否損害政府及承建商的利益；及
- 由於承建商與其分判商之間仍有爭議尚未解決，若政府公開有關資料，便會對訂約各方有欠公允。

16. 既然政府與承建商的合約已經完成，而所有有關的索償亦已解決，加上公眾對公帑如何運用享有知情權，委員會質疑，政府當局選擇不公開有關資料，此舉有否違反公眾利益。

17. 關於解決爭議所支付的和解金額(其中一座橋樑的和解金額為原來投標價的1.5%，另一座則為7.7%)，委員會詢問有關款額以絕對數額而言是否前所未有的。

18. 工務局局長表示：

- 款額大小是相對的問題。就政府工程合約而言，以和解金額相對於工程合約總值的百分比來看這問題，會更有意義。在這個案中，有關的百分比不算很大；及

兩座橋樑的建造工程

——有關合約訂有保密條文，而政府須遵守合約的精神。政府有否違反公眾利益，並非可由他單獨判斷。

19. 路政署署長補充：

——在合約執行期間遇到爭議而須作賠償，是平常的事。小額工程合約的賠償金額會較少。但另一方面，大額工程合約所涉及的金額則會較大。因此，當局通常是以承建商索償的款額相對於合約金額的百分比，作為評估有關索償額是否合理的準則。當局認為1.5%和7.7%的百分比，屬於合理和正常範圍之內；及

——政府當局向財務委員會申請批准工程計劃預算時，通常會把相當於工程費用約10%的應急費用計算在內。若在執行合約期間出現不可預見的情況，額外招致的開支便會以應急費用支付，但並非所有應急費用均用來解決爭議。

20. 委員會詢問，政府當局可否披露涉及該兩座橋樑的總和解金額。**路政署署長**回應時表示，由於披露這些資料不會違反保密條文，他沒有理由不披露有關資料。總和解金額為1.57億元。

21. 委員會從審計署署長報告書第2.8段及3.11段得悉，路政署獲庫務局局長批准後，接納和解建議及向兩位承建商支付額外費用。委員會詢問：

——為何須獲得庫務局局長批准才可接納兩項商業和解建議；及

——庫務局局長給予批准的理據。

22. 庫務局副局長謝曼怡女士解釋：

——根據《物料供應及採購規例》第520(c)條，在經費許可的情況下，任何會增加原來合約價值的更改，或任何合約價值的增加，均須獲得適當批核當局的批准。就該兩宗個案而言，有關的批核當局均為庫務局局長；

兩座橋樑的建造工程

- 在這些特定的個案中，庫務局局長已考慮多項因素，其中包括承建商索償的理據、路政署對政府可能承擔的風險所作的評估，以及政府的法律顧問就有關爭議或索償若以仲裁而非商業和解方式解決，可能引致的法律責任和費用所提供的意見；
- 庫務局局長考慮過這些相關因素後，接納路政署署長提出商業和解對政府有利的薦議。庫務局局長因而批准了路政署署長提出的兩項和解建議；及
- 以絕對數額而言，為數1.57億元的款額並非鮮見。

23. 委員會察悉，由於這兩座橋樑都能在預算內完成，政府當局無須向財務委員會申請批准額外撥款，以解決承建商的索償。不過，如有超出核准工程預算的情況，政府當局便須向財務委員會申請批准額外撥款。委員會詢問，鑑於保密條文的限制非常嚴格，並禁止披露詳細的合約資料，若出現工程超支的情況，政府當局可如何提出理據，支持其提出的額外撥款申請。

24. 委員會進一步指出，根據保密條文，不能披露的是承建商向政府提供的資料，包括關於解決爭議過程的資料。然而，這兩座橋樑的名稱卻並非由承建商提供的資料。反之，眾所周知的是有關橋樑是香港3座代表性橋樑(即汲水門大橋、青馬大橋及汀九橋)的其中兩座。既然情況如此，委員會質疑當局為何連這該兩座橋樑的名稱也不能公開。

25. 工務局局長回應時表示：

- 一般而言，當局如因索償或超出核准預算而須申請額外撥款，便會把有關資料列入向工務小組委員會提交的文件內。雖然未必包括與索償或仲裁有關的詳細資料，但肯定會列明有關的索償額。不過，所列出的款額只會是預算而非實際數額；及
- 根據資料保密條文，承建商向政府所提供之一切資料均須予以保密。這些資料包括商業資料和在解決爭議過程中提供的資料，以及和解詳情。政府如要披露這些資料，便須徵得承建商同意。政府在申請批准增補撥款時，必須經過此項徵求承建商同意的程序，然後才可披露有關資料。

兩座橋樑的建造工程

26. 委員會不同意工務局局長所稱，當局須先取得承建商同意，才可披露這兩座橋樑的名稱及和解金額，並且質疑在承建商與分判商和顧問公司的爭議中，承建商的權益如何會因披露這些資料而受到不利影響。

27. 路政署署長解釋：

- 審計署報告書披露了大量有關政府與承建商的爭議及如何解決這些爭議的資料。此外，他亦已披露兩筆和解金額相對於該兩份合約的投標價各自的百分比。如當局亦披露有關橋樑或承建商的名稱，即使並無透露實際的和解金額，亦很容易猜測到所討論的是三座橋樑中的哪兩座，以及有關的和解金額分別為何；
- 由於總承建商、其顧問公司和分判商之間仍有尚未解決的爭議，披露和解金額將無可避免會影響他們的談判結果；及
- 事實上，他在出席公開聆訊前曾致函兩位總承建商，表明路政署有責任公開一切資料，並詢問他們有否任何異議。該兩位承建商均答稱，他們不願意在現階段披露有關資料，因為這會對解決他們與顧問公司和分判商之間的爭議造成影響。

28. 委員會認為現行安排極不妥善，因為是否披露資料的主動權完全在承建商手上。在當局須向財務委員會申請批准額外撥款時，承建商可能會讓政府當局披露更多資料。否則，即使有關合約已經完成，他們亦不會同意披露資料，情況就如現時的個案一樣。由於政府當局聲稱，政府基本工程合約所載保密條文的現行措辭對政府當局構成障礙，令其不能向立法會披露有關的合約資料，委員會詢問政府當局會否考慮修訂保密條文，例如設定時限，容許政府在時限屆滿後披露有關資料，以便日後訂立的合約可更具彈性。

29. 委員會進一步詢問，政府當局會否考慮取消把應急費用納入工程預算的安排，使政府當局凡遇到超支情況，便須向立法會申請批准，而承建商屆時亦會同意披露資料。

兩座橋樑的建造工程

30. 工務局局長及路政署署長表示：

- 在一般情況下，如在履行合約的過程中，政府當局因超支情況而須向工務小組委員會或財務委員會申請額外撥款，承建商都會同意披露更多資料。不過，儘管如此，所披露的只限於與索償有關的資料，而非整份合約的資料；
- 在法治的商業社會中，商業機構就這類事宜作出決定時，自然須照顧其股東的利益。既然政府與商業機構訂立合約，就必須遵守有關合約；
- 政府當局不時檢討政府工程合約的條款，以確定是否有需要作出修訂。保密條文亦會予以檢討。事實上，資料保密條文多年來一直是政府工程合約的標準條文，並無妨礙政府部門的工作。這類條文在商業合約和國際合約亦屬常見。政府和承建商均受保密條文約束。換言之，這項條文既保障承建商，亦保障政府；
- 在訂立任何合約條文時，首要原則是公平。如政府單方面要求列入一項不公平條款，這項條款在法律上便不會有效。在檢討合約條款時，政府當局必須在保障政府利益與訂約另一方的利益之間求取平衡。政府當局亦會適當地考慮公眾利益，包括公眾人士的知情權；及
- 根據以往經驗，大多數工程項目均有需要在工程預算內預留應急費用。事實上，香港素以合約管理良好而聞名。在許多其他國家，費用嚴重超支的情況頗為普遍。雖然香港亦不時有超支的情況出現，但比例較少。

31. 鑑於當局答稱保密條文已沿用多年，委員會詢問這類條款過往曾否對審計署造成類似問題。

32. 審計署署長陳彥達先生答稱：

- 審計署過往曾有類似經驗，但當時的情況並非如現時個案般受到如此大的限制。在現時的個案中，有很多資料是審計署不能披露的；及

兩座橋樑的建造工程

——有關的橋樑合約安排特殊，因為該兩份合約均屬於設計及建造合約，而承建商就有關合約提供了大量資料。就其他政府工程合約而言，承建商只須進行已由工務部門或其顧問設計妥當的工程。

33. 工務局局長補充，政府過往曾有管理設計及建造合約的經驗。就現時的個案而言，由於總承建商與分判商之間仍有尚待解決的爭議，以致出現了難題。根據過往經驗，在爭議獲得解決後，總承建商便不會反對政府披露資料。

34. 委員會知悉，儘管承建商曾表示不願披露有關資料，但政府當局已向審計署作出披露。委員會質疑擁有披露資料最終決定權的人，實際上是否路政署署長。他們亦詢問，政府當局是否擔心如不訂定保密條文，日後便可能沒有投標者競投政府合約。

35. 路政署署長解釋：

——他須就這些橋樑合約所動用的公帑，向立法會及審計署署長作出交代，正因如此，他要求進行閉門聆訊。雖然他十分樂意向委員會公開透露所有相關資料，但根據合約條文，他有責任就現時是否作出披露的適當時間，徵得承建商同意；及

——在爭議完結後，他相信承建商大概會願意公開有關資料，因為有關工程費用由公帑支付。屆時，政府向納稅人交代的責任，會較其在商業合約下的責任更為重要。

36. 委員會懷疑就現時個案而言，政府當局是否重視商業利益，多於公眾利益。委員會又詢問，在決定可否披露有關資料時，政府當局曾考慮的公眾利益的具體性質為何。

37. 工務局局長在2001年3月23日的函件(**附錄25**)中表示：

——政府遵守其簽訂的商業合約各項條文，藉以保持政府的公信力和形象，這本身已是維護公眾利益的重要考慮因素。政府在決定可披露甚麼合約資料時，已考慮到此點及其他關乎公眾利益的事宜；及

兩座橋樑的建造工程

——基於保障公眾利益這個重要原則，政府並無妨礙審計程序的進行，亦沒有向審計署隱瞞任何合約資料。政府認為，審計署署長報告書已載列足夠資料，可對報告書所研究的問題作出公平而全面的評估。

38. 為確定按政府當局理解其受合約責任制約的程度，委員會詢問：

——政府當局是否願意在閉門進行的聆訊中披露所有相關資料；

——若承建商與分判商只有一項涉及款額不大的未解決爭議，而且無法在10年內解決，有關資料是否仍須待爭議獲得解決後才可披露；

——鑑於政府在解決承建商與分判商之間的爭議方面並沒有任何角色，政府是否須倚賴承建商秉誠相告解決爭議的進展；及

——如委員會讓政府當局有一年時間就披露有關資料一事徵求承建商同意，當局會否認為合理。

39. **路政署署長及工務局局長**答稱：

——政府當局將會在閉門聆訊中向委員會提供所有資料。政府當局亦會向委員會解釋，單方面洩露有關資料可能造成的影響。如委員會擬選擇披露有關資料，此事由委員會決定；

——如某承建商並不合作，此事確實可能會拖延一段長時間。在這情況下，路政署會要求該承建商解釋未能盡快解決爭議的原因。路政署會跟進此事，直至對方同意為止。如解決爭議的進展良好，承建商最終可能願意同意披露有關資料。另一方面，如承建商在一段長時間後仍不願意同意披露有關資料，路政署便會評估待決爭議的情況，並可能會承擔單方面披露有關資料的風險。不過，要判斷應於何時採取這一步行動，實際上確有困難，因為路政署須倚賴承建商就解決爭議的進展提供資料；及

兩座橋樑的建造工程

——究竟一年是否一段合理時限，實難作定論，因為有關爭議並非政府與承建商之間的爭議，而是承建商與分判商之間的爭議。事實上，仲裁過程持續3至4年的情況頗為普遍。如委員會讓政府當局有一年時間徵求承建商同意，路政署便會在這段期間內竭盡所能，與承建商進行商議。

40. 據路政署署長在2001年1月8日的函件(附錄24)中所述，先前的審計署署長報告書所載的其他政府工程合約，均與有關橋樑的合約一樣，受保密條文所制約。政府當局並無要求就那些工程進行閉門聆訊，因為以往較少注重這方面的考慮。有鑑於此，委員會懷疑政府當局過往其實是否已違反保密條文。他們又質疑，日後的工程計劃如有索償或失當情況出現，這項條文會否禁制政府當局披露有關資料。

41. 路政署署長澄清：

——先前的審計署署長報告書所載述的工程計劃很可能已明確了結，沒有任何尚未解決的爭議，故當局較少注重這些合約所載的保密條文。政府當局須按個別個案的情況作出判斷。其他政府部門理應亦有考慮其保密責任。它們決定披露資料，或許是由於它們按本身判斷，認為即使這樣做，亦不會令政府處於不利境地；及

——現時的個案有兩項尚待解決的爭議。由於承建商仍在與分判商進行談判，如政府單方面公開披露合約資料，承建商便可能會向政府採取法律行動。鑑於可能產生的後果，路政署決定，較適當的做法是等待有關的爭議得到解決。因此，當局提出進行閉門聆訊的要求。

42. 鑑於路政署署長的回應，依委員會看來，似乎只要有尚待解決的爭議，不論是政府與總承建商之間的爭議，還是總承建商與分判商之間的爭議，政府當局都不會願意披露合約資料。委員會關注的是，雖然這似乎是政府當局在決定會否接納披露合約資料的要求時所採用的準則，但此點並未在合約內訂明。

43. 工務局局長在2001年3月23日的函件中亦解釋：

兩座橋樑的建造工程

- 在決定可否向公眾披露涉及政府基本工程合約的資料時，當局會考慮多項因素，其中包括是否存在尚未解決的合約爭議(包括總承建商與分判商之間的爭議)；及
- 與合約有關的資料只可作履行合約用途，是一項合約規定。如提供資料一方沒有明確同意公開有關資料，則政府與承建商均有責任對這些資料加以保密。此外，雙方亦有責任遵守解決爭議規則內的保密條文。由於承建商與分判商或設計顧問之間存在尚待解決的爭議，這令政府更難得到承建商同意，把資料公開。

44. 關於修訂保密條文的問題，委員會詢問：

- 依政府當局之見，可否設定一個時限，規定在時限屆滿後可披露有關的合約資料，並且要求承建商須把其與分判商之間的合約爭議詳情向政府當局妥為匯報；及
- 可否對保密條文作出其他可行的修改，使政府當局日後可以披露有關的合約資料。

45. 工務局局長在同一函件中告知委員會：

- 合約保密的問題牽涉多項重大的法律和法律政策事宜，這些事宜影響政府與外界簽訂商業合約的法理依據。政府必須審慎考慮對保密條文作出的任何修改；及
- 儘管保密條文在商界是獲得廣泛接受的基本協定，但政府仍準備仔細研究國際間在建造合約方面的保密安排。如屬可行，政府會考慮對保密條文作出適當修改，其中包括設定禁止公開合約資料的期限。政府會在此方面徵詢建造業的意見。不過，當局須小心行事，以便盡量減少對政府在建造業和其他商業範疇的地位所造成的影響。

46. 由於總承建商與分判商之間的爭議已持續數年，委員會詢問，仍未解決的爭議部分佔合約的百分比為何。他們亦詢問，政府當局估計需要多少時間才能解決這些爭議，以便可公開有關資料。

兩座橋樑的建造工程

47. 路政署署長答稱：

- 這些都是總承建商與分判商和設計顧問之間的索償及爭議。雖然政府在解決爭議的過程中並沒有任何角色，但路政署會與承建商保持聯絡，以便了解其解決爭議的進展。如承建商在一段合理時間後仍未能解決爭議，政府可能會考慮單方面披露有關資料。至於何謂合理時間，這其實是評估和判斷的問題；及
- 指政府在確保承建商盡快解決爭議方面無能為力，此一說法並不真確。承建商日後如仍想承接政府工程合約，便須令政府確信他們是負責任的，並會竭盡所能，盡快解決合約爭議。

48. 工務局局長在2001年3月23日發出的函件中再補充，在一般情況下，政府很難估計承建商需要多少時間，才能解決其與簽約另一方之間的合約爭議。所需的時間視乎爭議的性質和複雜程度，以及所採取的解決爭議程序而定。如承建商無法透過調解解決爭議，以致要訴諸仲裁或法律訴訟由法庭裁決，則所需的時間將會大增。

49. 委員會關注的是，現時個案會開立先例，使政府當局可藉聲稱某工程合約載有類似的保密條文，而不向立法會披露該合約的有關資料。委員會詢問：

- 若委員會行使《立法會(權力及特權)條例》所賦予的法定權力，強迫有關方面提交有關資料，政府當局有何意見；及
- 政府當局經考慮委員會的意見及公眾利益後，會否再與承建商磋商現階段可向委員會披露哪些資料，包括有關橋樑的名稱及和解金額，尤其是考慮到這些資料並非由承建商提供。

50. 工務局局長回應時表示：

- 他並無就保密條文相對於立法會權力及特權的地位，徵詢法律意見。他認為如委員會在考慮過一切可能出現的影響及後果後，最終要求政府當局基於公眾利益而披露有關資料，這應凌駕於商業利益之上；及

兩座橋樑的建造工程

——他會徵詢法律意見，並與承建商跟進，以確定哪些資料可予披露。

51. 工務局局長在2001年3月23日的函件中告知委員會：

——政府已獲得承建商A同意公開與增建升降機口的爭議有關的資料。A橋是汲水門大橋。承建商A曾要求把工程時限延長124天，並要求當局額外支付4,600萬元工程費，理由是多建一個升降機口，會令設計和建造的時間及費用均有所增加。此項爭議最後以當局額外支付2,450萬元解決；及

——關於B橋，承建商始終不同意政府披露合約資料。政府當局經再次仔細研究審計署署長報告書所載的資料後，在未能得到承建商明確同意的情況下，現階段仍無法向委員會提供更多資料。不過，審計署署長報告書已就此項爭議提供足夠的資料。雖然有關的和解金額並不是承建商向政府提供的資料，但公開與和解協議有關的資料會違反解決爭議的規則。政府會承受承建商向其提出民事訴訟的風險。

52. 鑑於工務局局長在回覆中表示政府當局未能就B橋向委員會提供更多資料，委員會於2001年4月9日致函工務局局長，告知他：

——由於審計署署長報告書第1.7段已述明，從報告書剔除的資料為有關資料，委員會如未經考慮所索取的額外資料，便就審計署署長報告書作出報告，這樣，委員會便是沒有履行其職責，除非委員會基於公眾利益，有充分理由不考慮所索取的有關資料；

——雖然當局在審計署編製報告書時已向該署提供這些資料，但在考慮委員會應如何最妥為履行其就審計署署長報告書作出報告的職責時，這點並無關係。同樣，政府認為審計署署長報告書已載有足夠資料，可對報告書所研究的事項作出公平而全面的評估，這點亦並不相關。這兩點均無法說服委員會不要求當局就B橋提供額外資料；

——雖然委員會明白到政府當局已設法尋求承建商B同意向委員會披露合約資料，但他們並不信納政府當局所述的公眾

兩座橋樑的建造工程

利益考慮因素，應凌駕於委員會在研究審計署署長報告書時應獲得所有相關資料的要求；及

——委員會認為讓政府當局有另外6個月時間，向委員會提供有關B橋的額外資料，既公平亦合理。如政府當局屆時仍未能提供這些資料，委員會便會認真考慮行使其法定權力，迫使當局提交有關資料。

近期的發展

53. 在該6個月期限屆滿後，**工務局局長**在2001年9月28日的函件(**附錄26**)中告知委員會：

——由於預期B橋所涉及的事情將會了結，B橋的承建商已勉強同意當局公開合約的名稱，以及解決所有索償所涉及的總金額，包括審計署署長報告書內所提及的兩宗索償及8宗小額索償；及

——B橋即是汀九橋，其所涉及的爭議已藉當局額外支付1.34億元解決。

54. 關於A橋的建造工程，委員會從審計署署長報告書第2.11及2.21段得悉，路政署署長已同意審計署的建議，即：

——他須在工程合約內清楚訂明必要的規定，以免在設計工作展開後須作更改，並減少工夫白費的機會；及

——如在設計工作展開後認為必須作出更改，他須審慎評估有關更改對時間和費用可能造成的影響，並在發出更改令前，預先與承建商議定額外所需的時間和費用。

55. 在B橋的建造工程方面，委員會從審計署署長報告書第3.13、3.14、3.22及3.23段了解到，路政署署長已同意下列建議：

——如不同的實務守則各有其適用的可接受設計規格，他須在合約內清楚訂明所用的設計規格，以免因合約規定不明確及詮釋不同而引起爭議；

兩座橋樑的建造工程

- 他須清楚訂明釐定覆檢設計所需時間的準則，並訂立足夠的進度指標，以監管遞交設計及覆檢設計的程序；
- 他須主動清楚訂明所需修改的細則，尤以時間緊迫的工程為然，以便承建商及顧問能迅速而有效地修改設計；及
- 他須給予足夠時間讓承建商完成工程，尤以複雜的工程為然。

56. 為回應委員會就上述建議的落實進展所作的查詢，**路政署署長**在2001年11月26日的函件(**附錄27**)中告知委員會：

- 審計署的建議屬合約管理程序的措施，而這些措施已適當地載列於各有關工程管理手冊、技術通告及辦事處訓令內；及
- 因應這兩座橋樑的建造工程，路政署已透過品質審核，進一步加強對合約執行程序及招標文件擬備工作的監察，而品質審核是路政署所實施的品質管理系統的其中一個環節；這個系統已在2000年12月獲香港品質保證局認證，完全符合國際品質管理標準ISO 9001。

57. 委員會進一步詢問，路政署有否接納審計署署長報告書第3.13(b)段所述的建議，即修訂《公路及鐵路結構設計手冊》，清楚訂明在設計橋樑時用以確定風的空氣動力效應的風荷載系數。

58. **路政署署長**在2001年11月26日的函件中告知委員會，路政署已委聘顧問覆核各項設計守則及本港的風力數據，以期得出適當的風荷載系數，用於進行本港橋樑的空氣動力設計。有關工作即將完成，而新規格將於2002年年初實施。

59. 據審計署署長報告書第4.1及4.2段所述，工務局已同意考慮把審計署有關在合約內訂明設計規格及給予足夠時間讓承建商完成工程的建議，通知所有工務部門。委員會詢問這方面的工作至今有何進展。**工務局局長**在2001年11月27日的函件(**附錄28**)中表示，工務局已於2000年11月把審計署的審查結果通知各工務部門，並要求這些部門採取措施，避免發生同類事件。

兩座橋樑的建造工程

委員會在研究審計署署長報告書時取閱文件及資料的事宜

60. 鑑於有關承建商不願給予同意，讓當局可向委員會披露有關的合約資料，委員會認為有需要修訂日後政府基本工程合約的一般章程，以便政府當局可向委員會披露所需的資料。委員會曾與政府當局舉行會議，商討層面更廣的問題，即委員會在研究審計署署長報告書時取閱有關文件及資料的問題。委員會認為，為使委員會可全面履行職責及向立法會作出報告，委員會應可自由取閱已提供予審計署署長研究的所有文件。這些與政府當局舉行的會議集中研究披露下列4類文件的事宜：

- 行政會議文件；
- 政務司司長委員會轄下政策小組的文件；
- 非政府組織及私營機構的文件，例如這些機構所擬備的文件及有關機構的代表有份出席會議的紀要；及
- 現已不存在的機構(例如兩個前市政局)的文件。

61. 在2001年10月3日的會議上，政府當局告知委員會其立場如下：

- 行政會議及政務司司長委員會轄下政策小組的文件及會議紀要應繼續列為機密文件。儘管如此，政府當局會在理解到委員會將把有關文件視為機密文件的情況下，樂意因應個別情況，考慮委員會所提出的取閱行政會議備忘錄及政務司司長委員會轄下政策小組討論文件的要求。為了鼓勵有關人員在行政會議及政務司司長委員會轄下政策小組自由交換意見，政府當局難以接納容許委員會取閱行政會議及政務司司長委員會轄下政策小組的會議紀要的要求；
- 至於與非政府組織及私營機構有關的文件，例如合約，若現行合約訂有保密條文，政府當局會竭盡所能，尋求另一方同意向立法會披露有關文件。至於並未訂有保密條文的合約，政府當局將因應要求盡量向委員會發放合約資料。關於新訂合約，特別是基本工程合約，政府當局正研究有關問題，並會向委員會作出匯報；

兩座橋樑的建造工程

- 對於現正就爭議磋商解決方法的個案，政府當局認為在披露有關文件方面會有實際困難；及
- 關於現已不存在的機構的文件，例如這些機構的會議紀要，若所涉及的會議是以閉門方式進行，政府當局在考慮委員會取閱這類文件的要求時，會研究有關文件與委員會的研議工作是否有關，以及這些文件所關乎的事件已發生了多久。

62. 委員會並不接受政府當局的立場，並要求當局進一步考慮委員會的意見，包括委員會要求在取閱文件及資料方面應獲得與審計署署長同等待遇，即政府當局應先讓委員會自由取閱文件，然後商討應否在委員會報告內披露這些文件。

63. 委員會於2001年11月8日再與政府當局舉行會議。經在會議席上進一步商討後，**庫務局局長**告知委員會：

- 政府當局明白到，為協助委員會研究審計署署長報告書，向委員會提供所索取的文件這一做法，當中有顧及“公眾利益”此一面。政府當局會因應個別情況，就“公眾利益”作出考慮；
- 就行政會議及政務司司長委員會或其政策小組的文件而言，政府當局一律把它們列為“機密”文件。不過，政府當局同意，在委員會提出有關要求時，政府當局會根據個別情況，考慮以機密方式向委員會提供這些文件；
- 至於行政會議、政務司司長委員會及其政策小組的會議紀錄，政府當局為確保各有關人士能坦誠交換意見，不會披露這些紀錄；
- 至於涉及已不存在或仍然存在的第三者的機密文件，政府當局會按個別情況，考慮在委員會提出要求時提供這些文件。如政府當局按契約規定須遵守對有關的第三者作出的保密承諾，便會徵求第三者的同意。如政府當局未曾向有關的第三者解釋，他們所提供的文件或涉及他們的文件可能會在政府帳目委員會提出要求時向委員會披露，政府當局會考慮徵求有關第三者的同意。至於文件在向政府帳目

兩座橋樑的建造工程

委員會披露後可否改訂為非機密文件，則須視乎個別情況而定；及

—— 至於與工程有關的合約，現時一般都載有保密條文，政府當局打算在諮詢建造業後，盡快對日後合約的有關條文作出適當修訂。新方案應在出現爭議時有助排解爭議的過程，亦應避免增加政府工程合約成本，並容許政府當局在政府帳目委員會提出要求時，向其披露解決爭議的條款，以協助委員會研究審計署署長的衡工量值式審計結果報告書。

64. 委員會知悉，政府當局其後已於2001年12月1日發出第12/2001號財務通告(**附錄29**)，公布上述安排。

65. 委員會經考慮政府當局的最新立場後致函政務司司長，促請他確保政府當局在考慮委員會日後索取文件及資料的要求時，會充分予以合作。委員會表明：

—— 委員會感到失望的是，政府當局堅持不論所涉及的事宜及問題為何，均一律不會披露行政會議、政務司司長委員會或其政策小組的會議紀錄，而且不會讓委員會如審計署署長一樣，可不受限制地取閱所有政府文件。委員會認為，此事的關鍵在於政府當局不尊重及不信任委員會；及

—— 委員會曾建議，為了履行政府當局對立法會及其轄下各委員會負責的職分，並遵守與委員會充分合作的精神，政府當局應訂明在何種情況下，將有理由拒絕委員會索取某些文件或資料的要求。但這項建議未為當局接納，因為庫務局局長已表示，政府當局在處理委員會索取文件的要求時，會因應個別情況，就“公眾利益”作出考慮。這實未能符合委員會的期望。委員會所期望的是，政府當局應承諾向委員會提供其索取的任何文件或資料，除非提供有關的文件或資料明顯地會嚴重損害公眾利益。

66. **政務司司長**在覆函中向委員會保證，政府當局會繼續高度尊重及信任委員會。他表示：

兩座橋樑的建造工程

- 政府當局正努力改善委員會與政府當局之間的資料流通。儘管政府當局已表明在立場上有所保留，但亦已提出會更靈活地作出處理，因應個別情況及保密原則，對委員會索閱行政會議、政務司司長委員會或其政策小組文件的要求，作出積極回應。政府當局亦願意同樣按個別情況，在委員會提出要求時，向委員會提供涉及已不存在或仍然存在的第三者的機密文件；
- 若政府當局經仔細考慮後，認為無法接納委員會有關披露某些文件的要求，便會解釋當中的考慮因素。政府當局亦會顧及其他相關的考慮因素，例如政府當局有責任遵守保密條文及考慮每宗個案的情況，以期盡量方便委員會進行工作；
- 披露行政會議、政務司司長委員會或其政策小組的會議紀錄，可能會有礙與會者坦誠自由地交流意見，並有損政府當局貫徹集體負責制的原則。因此，政府當局無法接受委員會在此方面的要求，並繼續請委員會予以諒解；及
- 鑑於審計署署長、委員會及政府當局的角色及職責各有不同，政府當局向審計署署長及委員會提供文件的安排有所分別，看來是合乎邏輯的做法。

67. 結論及建議 委員會：

在審計署署長報告書內披露資料

- 對下述情況深表關注：基於有關合約的合約一般章程所載的保密條文，審計署署長須在其報告書內剔除關於承建商、解決爭議過程及和解金額的詳情，以致委員會的工作出現不必要的阻延，並減低了審計署署長報告書的整體效用及在時間上的適切性；
- 知悉政府當局打算在徵詢建造業的意見後，盡快對與解決爭議有關的保密條文提出適當修訂，而當局現正致力與各方商定新的方案，以便一旦出現爭議，既可利便解決爭議

兩座橋樑的建造工程

的過程，亦可避免增加合約費用，並且准許政府當局向委員會披露解決爭議的條款；

——希望政府當局繼續向其報告處理此問題的工作進展；

A橋的建造

——對以下情況表示關注：

- (a) A橋橋塔升降機的設計須在設計工作展開後作出更改，因為合約文件並沒有清楚訂明升降機的功能規格；
- (b) 在發出更改令指示承建商A為下層橋面設計及建造升降機口之前，路政署未有與承建商A議定該設計及建造工程所需的額外費用和時間；及
- (c) 政府須支付一筆額外費用，以解決承建商A就額外費用所提出的索償；

——知悉路政署署長已同意：

- (a) 在工程合約內清楚訂明必要的規定，以免在設計工作展開後須作更改，並減少工夫白費的機會；及
- (b) 如在設計工作展開後認為必須作出更改，則須審慎評估有關更改對時間和費用可能造成的影響，並在發出更改令前，預先與承建商議定額外所需的時間和費用；

B橋的建造

——對以下情況表示關注：

- (a) 合約B及路政署《公路及鐵路結構設計手冊》並沒有清楚訂明在橋樑設計工作上所採用的風荷載系數；

兩座橋樑的建造工程

- (b) 合約B內並沒有訂明須預留多少時間供覆檢遞交的設計；及
- (c) 路政署須支付額外費用，並批准延長完工時間，以解決承建商B的索償；

——知悉路政署署長已同意：

- (a) 如不同的實務守則各有其適用的可接受設計規格，在合約內清楚訂明所用的設計規格，以免因合約規定不明確及詮釋不同而引起爭議；
- (b) 清楚訂明釐定覆檢設計所需時間的準則，並訂立足夠的進度指標，以監管遞交設計及覆檢設計的程序；
- (c) 主動清楚訂明所需修改的細則，尤以時間緊迫的工程為然，以便能迅速而有效地修改設計；及
- (d) 紿予足夠時間完成工程，尤以複雜的工程為然；

——察悉：

- (a) 路政署署長已表示，因應這兩座橋樑的建造工程，路政署已透過品質審核，進一步加強對合約管理程序及招標文件擬備工作的監察，而品質審核是路政署所實施的品質管理系統的其中一個環節；
- (b) 路政署已委聘顧問覆核各項設計守則及本港的風力數據，以期得出適當的風荷載系數，用於進行本港橋樑的空氣動力設計，而新規格將於2002年年初實施；及
- (c) 工務局已把審計署有關在合約內訂明設計規格及給予足夠時間完成工程的建議，通知所有工務部門，並要求這些部門採取措施，避免發生同類事件；及

——希望當局繼續向其報告發出有關設計橋樑所用風荷載系數的新規格的進展情況。

第2章

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

這是委員會在1992年1月發表第十七號報告書及1995年7月發表第二十四號報告書後，就管制公用事業機構掘路工程發表的第三份報告書。因應委員會在先前發表的報告書內所提出的建議，審計署對政府加強管制公用事業機構掘路工程的工作再作審查。

2. 委員會曾先後於2001年5月14日、5月17日及10月3日進行了3次公開聆訊，聽取與審計署署長報告書所載審查事宜有關的證供。

3. 在2001年5月14日的公開聆訊舉行之前，委員會邀請了審計署署長報告書第1.2段及註1所提及的11間主要公用事業機構，就實施掘路許可證收費計劃及新的處罰制度，以及掘路許可證持證人在施工前提交預先通知書的規定提出意見。下列公司已應所請向委員會提交意見書：

- 電訊盈科(**附錄30**)；
- 和記環球電訊有限公司(**附錄31**)；
- 香港電燈有限公司(**附錄32**)；
- 香港中華煤氣有限公司(**附錄33**)；
- 中華電力有限公司(**附錄34**)；及
- 香港電車有限公司(**附錄35**)。

在2001年5月14日及5月17日公開聆訊中取得的證供

實施掘路許可證收費計劃及新的處罰制度

4. 委員會指出，早在1992年，委員會已對掘路工程數目大增表示關注，並促請政府當局採取措施，以加強這方面的管制。在委員會第二十四號報告書內，委員會曾建議盡快實施掘路許可證收費計劃。在1995年10月的政府覆文中，政府當局告知委員會，當局會盡早修訂《官地條例》(現稱《土地(雜項條文)條例》)，以便就徵收掘路許可證費用作出規定。然而，在差不多10年過後，政府當局至今仍未向立法會提交所需的法例修訂。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

5. 委員會從審計署長報告書第6.7段進一步得悉，雖然當局曾先後於1997年4月16日、1999年4月28日及2000年2月23日預留了3個立法會會議時段，用以提交有關的法例修訂，但當局其後未有使用這些時段。

6. 基於以上背景，委員會質疑當局在實施掘路許可證收費計劃方面進展緩慢的理由何在，以及為何並無利用上述3次機會提出法例修訂。

7. **規劃地政局局長蕭炯柱先生**²回應時表示，由於規劃地政局是負責土地政策事宜的有關當局，上述法例修訂亦由規劃地政局局長負責提交。但是，工務局才是主導掘路工程統籌事宜的政策局。

8. 至於當局為何未有使用1999年4月的立法會會議時段，**規劃地政局局長**表示，香港於1998年經歷亞洲金融風暴，當局就政府收費訂定了一個凍結期。當時，地政總署曾考慮是否利用修訂《土地(雜項條文)條例》的機會，同時修訂屬其管轄範圍但與掘路工程無關的其他收費。其後，政府當局於1999年決定不提交修訂《土地(雜項條文)條例》的建議，而透過修訂法例實施掘路許可證收費計劃的程序，則應另外進行。

9. 關於規劃地政局局長就未有使用1999年4月的立法會會議時段提交有關掘路許可證收費計劃的立法建議一事所作解釋，委員會從審計署長報告書第6.7(b)段得悉，當局並無記錄不使用這個時段的原因。

10. **規劃地政局局長**表示，凍結收費是一項已公布的政策，並沒有記錄在規劃地政局的檔案內。至於地政總署建議提交法例修訂以調整若干其他費用的水平一事，則未有記錄在與掘路工程有關的同一檔案內，亦未有送交審計署審閱。

11. 審計署應委員會所請，在聆訊後審閱規劃地政局局長提及的檔案。**審計署署長**在2001年5月22日的函件(**附錄36**)中表示：

——在該檔案中，當局並無記錄不使用1999年4月28日立法會會議時段的原因(一如審計署長報告書第6.7(b)段所述)。不過，審計署在檔案中發現，前規劃環境地政局當時正在考

² 蕭炯柱先生由2001年7月1日開始退休前休假。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

慮另外提出建議，以修訂《土地(雜項條文)條例》。該項建議與掘路工程並無直接關連，而是涉及若干技術性修訂，藉以更新與發出佔用政府土地許可證及新許可證有關的條文；及

——根據上述的附加審查結果，審計署相信1999年4月28日的立法會會議時段未被使用的原因，可能在於前規劃環境地政局打算將該項建議與有關掘路工程的法例修訂一併處理。

12. 因此，審計署署長的函件證實，政府當局並無記錄不使用1999年4月的立法會會議時段，以提出有關掘路許可證收費計劃的立法建議的原因。

13. 委員會從審計署署長報告書第6.7(a)段得悉，1997年4月16日的立法會會議時段未被使用，原因是法律草擬指示擬稿須經律政司(前稱律政署)審批，而所需時間較預期為長。委員會質疑是次延誤是否由草擬工作以外的問題所引致，而工務局又是否僅以此為藉口，將責任歸咎於律政司。

14. 工務局局長李承仕先生及工務局首席助理局長潘明高先生解釋：

——該修訂法例非常複雜，因此，律政署需要較預期中為長的時間審批法律草擬指示擬稿；及

——工務局已把政策建議詳情提交律政署。工務局必須獲得律政署的審批，才可將法律草擬指示擬稿提交法律草擬專員。由於這些都是必需的步驟，工務局無法加快有關的立法程序。

15. 關於2000年2月23日的立法會會議時段，審計署署長報告書第6.7(c)段指出，由於工務局須與各公用事業機構進一步商討，這個時段因而未被使用。委員會認為，政府當局很久以前便應與公用事業機構討論實施收費計劃的建議，因為立法會早已對該計劃表示支持，而政府當局亦已承諾於1999年向立法會提交有關建議。因此，委員會詢問：

——政府當局為何突然決定不在2000年2月提交法例修訂；及

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

——政府當局將如何處理此事，因為公用事業機構反對擬議掘路許可證收費計劃的立場已非常明確。

16. 工務局局長回應時表示：

——政府當局一直均有與公用事業機構討論就掘路工程徵收費用的概念及原則。工務局在1999年12月制訂具體的建議後，曾就將會徵收的費用向公用事業機構發出諮詢文件。公用事業機構對有關建議表達了非常強烈的意見。他們亦認為沒有足夠時間詳閱該諮詢文件，因而要求當局延長諮詢期。因此，工務局於2000年1月決定不使用2000年2月的立法會會議時段；及

——政府實施掘路許可證收費計劃的目標極為明確，而且從來未有改變。政府知悉公用事業機構反對該項建議，但卻認為就掘路工程收取費用是合理做法。工務局會繼續研究這些建議，以便將其提交立法會審議。

17. 據審計署署長報告書第6.8段所述，政府當局曾作出第四次安排，預留了2001年2月7日的立法會會議時段，以便提交有關的法例修訂。可是，政府當局再次未有向立法會提交修訂條例草案。委員會對此事一再耽延感到關注，並詢問政府當局有否訂定確實的立法時間表。

18. 工務局局長表示，就掘路工程徵收費用是政府的明確政策。政府當局最終未有使用2001年2月的立法會會議時段，是由於當局希望有較多時間就收費水平作出研究，特別是考慮掘路工程導致道路交通阻塞所帶來的經濟成本，應否同時計算在內。

19. 委員會從審計署署長報告書第6.9段得知，政府徵收掘路許可證費用的目的，是根據收回全部成本的原則收回行政成本。對於工務局局長聲稱政府當局現正考慮是否把掘路工程的經濟成本計入掘路許可證費用內，他們感到疑惑。因此，委員會詢問：

——政府釐定收費水平的最新原則，以及經濟成本的確實含義為何；及

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

——鑑於公用事業機構認為徵收掘路許可證費用不能減少掘路工程的數目，也無法防止掘路工程出現不必要的延誤，建議中的收費計劃能否達到預期目的。

20. 工務局局長表示：

——政府當局曾於2000年11月向立法會規劃地政及工程事務委員會提交有關建議。當時，政府當局的目標是收回全部成本。然而，當局其後認為掘路工程的經濟成本亦應同時計入掘路許可證費用之內。因此，掘路許可證費用的收費水平將較審計署署長報告書所載收費水平為高，因後者僅按照收回全部成本的原則釐定。政府當局現時仍在計算有關經濟成本的確實數額；

——政府當局希望盡快向規劃地政及工程事務委員會提交最新建議及收費計劃詳情。不過，在2001年7月結束的2000至01年度立法會會期內提交修訂條例草案的機會不大。政府當局將可於2001至02年度立法會會期內，提交有關的修訂條例草案；及

——政府當局相信按照收回全部行政及經濟成本的原則徵收掘路許可證費用，將可構成一項誘因，促使公用事業機構從速完成掘路工程。由於掘路工程難免會導致交通擠塞及阻延，因而會招致若干經濟成本。

21. 委員會關注到，公用事業機構一直本着所收費用將以收回全部成本原則釐定此項理解，與政府就建議的掘路許可證費用進行討論。然而，由於政府現時建議把經濟成本同時計算在內，委員會質疑這種轉變會否令公用事業機構提出更強烈的反對，以致實施收費計劃一事受到進一步阻延。

22. 工務局局長表示，要與公用事業機構達成共識實在相當困難，因為他們基本上並不同意實施收費計劃。工務局已接獲公用事業機構的回應，而且現時仍與這些機構進行商議，以期找出最適當的方案。當局會再次諮詢公用事業機構。在制訂更詳細的建議後，工務局即會諮詢規劃地政及工程事務委員會。他希望可於2001至02年度立法會會期完成有關工作。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

23. 根據香港電燈有限公司提交的意見書，該公司認為“在規管影響之評估報告尚未完成之前，不適宜考慮挖掘道路工程的收費及處罰制度之建議”。委員會詢問規管政策影響評估工作是否已經完成。

24. **工務局局長及工務局首席助理局長表示：**

- 政府當局於2000年1月與規劃地政及工程事務委員會舉行會議後，於2000年5月決定就“引進道路挖掘准許證和以財政制約方案”進行規管政策影響評估研究。當局進行該項研究，原因是公用事業機構對建議的收費計劃提出強烈反對。研究工作包括一個由政府當局舉辦，並有11間公用事業機構的代表出席的研討會。這次研討會清楚顯示，公用事業機構的基本目的是要避免支付掘路許可證費用；及
- 規管政策影響評估研究的最後報告已於2000年9月提交。該項研究所得的結論是，政府提出的徵收掘路許可證費用建議可以接受。該報告亦載有其他建議，包括政府應為接受及處理掘路許可證申請設立一站式的系統，藉以改善掘路許可證收費計劃的管理。當局現正考慮這項建議。

25. 委員會從和記環球電訊有限公司提交的意見書得悉，在公用道路上進行的所有挖掘工程中，約有七成由政府部門進行，由非政府的公用事業機構進行的工程僅約佔三成。委員會詢問上述比例是否正確。

26. **路政署副署長黃志強先生答稱：**

- 在2000年曾進行約7萬次掘路工程。由非政府的公用事業機構進行的工程有37 960次，由政府部門進行的工程則共有約31 000次。在該31 000次掘路工程中，由渠務署及水務署進行的有6 900次，由路政署進行的則有25 600次。因此，由政府部門與非政府的公用事業機構進行的工程數目比例約為各佔一半；
- 值得注意的是，由非政府的公用事業機構進行的掘路工程平均施工期為28天，而開掘路面的平均長度為62米。由於渠務署及水務署所用的喉管較大，這兩個部門進行的掘路工程平均施工期為44天，而開掘道路的平均長度則為29米；及

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

——至於路政署方面，掘路工程的平均施工期為13天，所佔用路面的面積通常亦十分小，因為若有關工程涉及豎立道路標誌，只須挖掘一個小洞。

27. 委員會發現，路政署副署長提述在2000年曾進行7萬次掘路工程，此數字與審計署署長報告書第1.2段所載43 000次掘路工程的數字似乎有出入。委員會詢問出現該項差異的原因何在。

28. 路政署副署長澄清：

——由非政府的公用事業機構及渠務署與水務署進行的掘路工程數目分別為37 960次及6 900次，兩者合共約44 000次。由路政署進行的小型工程並未計算在內；及

——審計署署長報告書所載數字是根據擬寫該報告書時的所得資料列出，而他提述的則是最新數字。

29. 委員會指出，即使開掘小洞也會導致交通阻延，並對市民造成極大不便。鑑於政府當局認為建議的收費計劃會構成一項誘因，促使非政府的公用事業機構作出改善，委員會詢問該計劃是否訂有任何誘因，促使政府部門作出改善。

30. 委員會進一步提述，在和記環球電訊有限公司提交的意見書中，該公司表示私營的公用事業機構獲得不平等及不公平的對待，因為建議的新制度並不適用於政府部門。委員會認為政府部門如違反掘路許可證的規定，對其施以懲罰是公平的做法，並詢問收費及處罰制度是否一如適用於私營機構般，同樣適用於政府部門。

31. 工務局局長表示：

——他同意應向進行掘路工程的政府部門(如渠務署、水務署及路政署)收取掘路許可證費用，此舉會對承建商構成較大的誘因，促使他們加快進行有關工程；

——政府部門往往委聘承建商進行工程。如承建商違反掘路許可證的規定，將可根據建議的制度向他們作出懲罰。如政府部門並未妥為履行其作為工程監督的責任，即可向較高級人員提交報告，以找出改善方法；及

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

——由於政府部門代表了政府，工務局現時仍就政府能否對自己提出檢控一事徵詢法律意見。此事一旦有了決定，便會向立法會提交建議。

32. 關於擬議收費計劃的成效，委員會詢問政府當局估計在實施掘路許可證收費計劃後，施工期將可縮短多少。

33. 路政署副署長表示：

——自審計署署長就公用事業機構掘路工程一事進行審查以來，該類工程的施工期在過去數年間均有縮短。掘路工程平均施工期已由1998年的35天縮短至2000年的26天。在私營機構方面，平均施工期為28天。換言之，無論是私營機構、渠務署及水務署，均一直設法透過各種方法，縮短掘路工程的施工期；及

——雖然公用事業機構的效率已頗高，但掘路許可證收費計劃可構成額外的誘因，促使他們再作改善。

34. 工務局局長補充：

——由於政府當局尚未實施掘路許可證收費計劃，因此將難以評估上述的額外誘因可帶來何種程度的改善。無論如何，該計劃總會帶來某些改善，但較實際的做法是在訂立有關機制後，制訂各項目標或指標；及

——與此同時，路政署將繼續實施其他措施，以縮短掘路工程的施工期。

35. 委員會指出，和記環球電訊有限公司及香港電燈有限公司在其提交的意見書中表示，實施掘路許可證收費計劃後，該兩間公司每年將須分別支付1,000萬元及880萬元的額外成本，而這些費用將轉嫁至消費者身上。為確定建議中的掘路許可證收費計劃對公用事業機構所造成的財政影響，委員會詢問非政府的公用事業機構在實施收費計劃後所須承擔的額外成本為何。

36. 路政署署長在2001年5月30日的函件(**附錄37**)中提供資料，說明根據規管政策影響評估所作的估計，私營的公用事業機構所須承擔的

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

額外成本。他同時表示，對掘路工程機制作出較佳監管所帶來的社會及經濟得益，將遠遠超過私營的公用事業機構在實施收費計劃後所須承擔的任何額外成本。

37. 據審計署長報告書第6.5(b)段所述，自1972年以來，違反掘路許可證規定的最高罰款一直維持在5,000元的水平。委員會詢問至今是否有任何人或公司曾被罰款。

38. 路政署副署長表示：

——由於現行法例存有漏洞，路政署從未向任何人或公司處以罰款。法例存在漏洞，是因為當局向公用事業機構簽發掘路許可證，而非該機構委聘進行工程的承建商。承建商既非持證人，路政署實難以控告承建商違反掘路許可證的規定；及

——根據法律意見，如路政署改為控告持證人，勝訴的機會將甚微。

39. 委員會注意到該項法例漏洞自1972年起已經存在，並質疑政府當局為何事隔差不多30年，至今仍未堵塞該漏洞。此外，委員會詢問，政府當局在沒有採取檢控行動的合法權限下，如何能確保公用事業機構遵守掘路許可證的規定。

40. 工務局局長表示，提出法例修訂的原因之一是堵塞該漏洞。根據建議的制度，儘管當局是向公用事業機構簽發掘路許可證，但承建商將被視作持證人。因此，政府當局可同時控告公用事業機構及承建商違反掘路許可證的規定。

41. 署理路政署署長劉譽德先生及路政署副署長表示：

——由1972年至1996年，路政署在執行《土地(雜項條文)條例》方面並無任何困難，亦從來沒有需要提出檢控行動。如代表公用事業機構行事的承建商表現欠佳，路政署可終止有關的掘路許可證。如表現欠佳的公用事業機構申請將掘路許可證續期，路政署可拒絕批准續期。該公用事業機構日後申請其他工程的許可證時，路政署亦可拒絕簽發有關的許可證。根據路政署的紀錄，在1999、2000及2001年(截至

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

2001年5月為止)，分別有181、228及78宗拒絕簽發掘路許可證的個案；及

——路政署於1996年發現若干公用事業機構違反掘路許可證規定的情況。經徵詢法律意見後，政府當局證實《土地(雜項條文)條例》存在漏洞，因而建議修訂該條例。

42. 委員會認為，終止掘路許可證或拒絕簽發掘路許可證可能是過於極端的做法。由於先前的政府帳目委員會早於1991年已促請政府當局實施改善措施以管制掘路工程，路政署早應採取行動解決有關問題。委員會查詢：

——路政署管理當局未能及早堵塞《土地(雜項條文)條例》的漏洞，在此方面是否有任何失職之處；及

——該署於1996年徵詢法律意見的背景資料。

43. 審計署署長陳彥達先生表示：

——一如審計署報告書第1.6至1.9段所述，在1995年3月發表的審計署署長第二十四號報告書內，已提出在實施掘路許可證收費計劃方面出現阻延的事宜。當時的政府帳目委員會曾建議向沒有充分理由而延遲完成工程的公用事業機構作出懲罰；及

——因此，路政署看來是在實行委員會的建議時發現未能根據現行法例懲罰公用事業機構。該署於是在1996年就此徵詢法律意見。

44. **路政署副署長**同意路政署當時正在跟進委員會提出的建議。**路政署署長**在2001年5月30日的函件中補充：

——工務局局長(前稱工務司)於1996年向律政署提交一份便箋，當中載述多項事宜，包括路政署就公用事業機構對當時建議實施的掘路工程收費及處罰制度提出的反對意見所作回應；及

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

——律政署當時提供的法律意見是，如公用事業機構是持證人，在法律上便不可能根據《土地(雜項條文)條例》控告承建商違反掘路許可證的規定。如承建商是持證人，也不能根據《土地(雜項條文)條例》檢控公用事業機構。

45. 委員會提述在1992年1月發表的政府帳目委員會第十七號報告書第6.10段中記載，“工務司表示他充分了解問題的嚴重程度。1990年內香港1 484公里的道路上約有47 000項道路挖掘工程進行，正好反映出這點……他現正研究收緊掘路許可證制度的方法，包括考慮對延長許可證徵收罰款的建議”。委員會指出，既然工務局在1992年已對徵收罰款的建議完全知情，如要徵詢法律意見，此事亦理應在1992年而非1996年進行。

46. 工務局局長回應時表示：

——他並無翻閱過往的紀錄。一如在今次發表的審計署署長報告書第1.11段所載，當局在1995年10月的政府覆文中已接納委員會的建議；及

——工務局一直有嘗試盡快向立法會提交法例修訂。因此，工務局曾先後預留了4個立法會會議時段，儘管有關的時段其後基於不同理由而未被使用。工務局希望在最新建議定案，並諮詢公用事業機構和規劃地政及工程事務委員會後，在2001至02年度立法會會期提交有關的修訂。

47. 委員會詢問，在1972至1996年間，當局訂有何種機制及措施以執行掘路許可證的規定。**路政署署長**在2001年5月30日的函件中表示：

——執行掘路許可證規定的機制及措施自1972年以來，大致上維持不變。這些機制及措施可大概分為下列各項安排：

(a) 立法安排

(i) 對於根據《土地(雜項條文)條例》授權發出的掘路許可證，現時訂有超過40項標準規定，用以對掘路工程作出管制。其中有部分規定是扼要複述其他有關條例及規例所訂的一般責任及規定。如公用事業機構委聘的承建商被發現違反這類掘路許

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

可證規定，指定當局將根據其他相關條例及規例提出檢控；

- (ii) 假如未有遵守的掘路許可證規定並未為其他法例所涵蓋，便會透過行政安排處理。這是因公用事業機構委聘獨立承建商進行建築工程而引起的複雜情況，令路政署難以根據《土地(雜項條文)條例》檢控公用事業機構或其承建商。採用多層分包商的制度亦使問題變得更加複雜；及
- (iii) 關於在未取得有效許可證的情況下進行掘路工程，由於路政署並未根據《土地(雜項條文)條例》獲授權進行檢控，該署會向警方舉報這些個案，以便採取行動；

(b) 行政安排

- (i) 若只是偶然違反掘路許可證的規定，路政署會向有關的公用事業機構發出警告信，促請該機構採取改善行動。對於嚴重違反許可證規定的情況，路政署會終止仍然有效的許可證，並接管壕坑工程。對於表現持續欠佳的違規公用事業機構，路政署會限制對其發出的掘路許可證數目，甚或暫停發出許可證及不批准將其許可證續期；及
- (ii) 若公用事業機構未有遵守在許可證訂明的一般及技術規定，路政署將拒絕接管已修復工程，直至所有違規工程已得到適當的修正為止。若情況有此需要，路政署會代為進行修正工程，但所需費用概由有關的公用事業機構負責；及

(c) 合作安排

- (i) 根據掘路許可證的標準規定第5條，持證人必須就其進行的工程負上全部責任。路政署只承擔審核及監察的角色；

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

- (ii) 為鼓勵各公用事業機構持續及一致作出改善，路政署認為採取合夥人的合作方式將更為有效。為方便溝通及推廣改善措施，路政署設立了3層協調架構。此架構由不同級別的常務委員會組成，成員來自公用事業機構及路政署的管理及執行人員。監察公用事業機構表現的工作，由路政署實施的工地審核檢查制度進行。這些委員會將定期檢討違規個案的統計數字，並討論及制訂改善措施以供執行。如有表現欠佳的情況，即會通知有關公用事業機構的管理層，並要求管理層向委員會報告其改善建議。這監察及匯報機制可促使公用事業機構互相競爭，從而改善其表現；及
- (iii) 路政署最近就掘路工程成立了一個高層諮詢小組，由路政署署長親自出任主席，而成員則包括立法機關、公用事業機構、承建商及有關政府部門的代表。該諮詢小組的職責是尋求進一步作出改善的機會。

48. 委員會詢問當局曾否根據《土地(雜項條文)條例》第8條提出任何檢控，包括就違反掘路許可證規定作出的檢控。就此，**路政署署長**在同一函件中作出以下答覆：

- 各有關法例所規定的指定當局會採取檢控行動。至於未獲授權的掘路工程，路政署會向警方報告有關事件，以便採取檢控行動。根據司法機構政務長提供的紀錄，在1998至2000年間，根據《土地(雜項條文)條例》第8條按部門傳票召開的聆訊共有16宗；及
- 警方在2000年根據《道路交通(交通管制)規例》，就未有遵守掘路許可證所指明的照明、標誌及防護規定而發出的傳票數目約有500張。

呈報工地巡查結果

49. 據審計署報告書第3.3至3.17段所述，路政署的研究拓展部在1998年發現，路政區人員不願記錄在進行工地巡查期間發現的所有

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

不妥善之處，因為他們傾向於不理會輕微的不妥善情況。此外，他們未必會把不妥善之處加以記錄，藉此與承建商保持良好的工作關係，以及鼓勵承建商盡快糾正不妥善之處。鑑於這些審查結果，路政署已採取措施，改善呈報工地巡查結果的安排。然而，研究拓展部與區辦事處在2000年1月聯手進行的巡查發現，路政區人員報告的違規統計資料仍未能準確反映工地的實際情況。因此，委員會詢問：

- 路政區人員為何不願記錄所有不妥善之處；
- 路政署有否邀請廉政公署的防止貪污處，研究因路政署監管制度存在弱點而可能引致的貪污機會，尤其是考慮到研究拓展部曾指出路政區人員未必會記錄不妥善之處，因為他們希望與承建商保持良好的工作關係；及
- 為何研究拓展部人員與路政區人員擬備的違規統計資料出現重大差異。

50. 路政署副署長解釋：

- 研究拓展部人員的巡查標準與前線的路政區人員有所不同。前者採用的標準較為嚴格。此外，部分路政區人員在巡查公用設施工地方面經驗不足。為改善有關情況，路政署進行了標準化工作，以確保所有路政區人員均採用劃一方法填寫工地巡查核對清單，並向經驗不足的人員提供在職培訓；
- 研究拓展部人員與路政區人員在不同日期進行工地巡查。工地情況(特別是公用設施工地的情況)不斷變化，在同一日的不同時間亦未必相同。由於須作記錄的不妥善之處包括交通圓錐筒是否放置於正確位置，以及是否有任何垃圾堆積等事宜，研究拓展部人員與路政區人員所記錄的不妥善之處，在數目上必然會有出入。舉例而言，部分交通圓錐筒可能會被路過車輛撞倒，並為研究拓展部人員記錄為不妥善之處，但路政區人員前往同一工地進行巡查時，情況或已有所改變；及
- 路政署在2001年4月發出《公用設施工地審核巡查指引》(巡查指引)，為路政區人員提供巡查公用設施工地的指引。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

51. 委員會對於研究拓展部指部分路政區人員希望“與承建商保持良好工作關係”表示關注。**署理路政署署長**回應時表示：

- 路政署人員須與承建商及顧問保持工作關係。研究拓展部的說法未必準確。較恰當的說法可能是，路政區人員與承建商之間有“工作關係”而非“良好工作關係”，而這種關係是雙方都不希望破壞的；及
- 路政署會邀請廉政公署審查呈報工地巡查結果的安排。

52. **路政署署長**在2001年5月30日的函件中補充：

- 廉政公署並無調查路政署路政區人員呈報工地巡查結果的安排。然而，路政署已聯絡廉政公署，以便檢討有關程序；及
- 路政區人員及研究拓展部人員在巡查工地時，使用相同的工地巡查核對清單，並依循相同的指引。在發出巡查指引之前，路政署曾於1997年發出《在工地巡查核對清單記錄缺損項目的指引》。此份指引於1999年曾作出增訂，其後並納入為巡查指引的一部分。路政署會根據部門的ISO 9001品質系統，定期檢討巡查指引。

53. 委員會從審計署署長報告書第3.9(c)段得悉，路政署在1999年11月修訂了擬備違規統計資料的方法，由使用巡查次數改為利用“已巡查的工組數目”作為基本單位。委員會詢問新舊方法有何不同之處。

54. **路政署副署長**表示，根據舊有方法，即使在工地只錄得一項輕微不妥善之處，有關工地也會被視為百分百不妥善的工地。按照經修訂的方法，巡查人員會使用“已巡查的工組數目”作為基本單位。舉例而言，路政署人員可能巡查了10個工組，但只在其中一個工組錄得一項不妥善之處。有關工地會被視為有10%違規之處的工地。

55. **路政署署長**在2001年5月30日的函件中補充：

- 在採用“已巡查的工組數目”之前和之後使用的工地巡查核對清單，基本上並無分別，只有用作計算違規統計數字的方法在1999年11月曾經過改良；及

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

——採用新方法的背後理據，是消除審計署長報告書第3.7(a)段所述“有不妥善之處或沒有不妥善之處”這種處理方法所造成的不公平現象，因為這種方法並不能就妥善及不妥善的工地作出區別。

56. 委員會指出，記錄不妥善之處的工作涉及3方，分別為工人、承建商，以及評估工程標準的路政署人員(包括路政區人員及研究拓展部人員)。委員會建議路政署就何者構成一項不妥善之處，以及如何就不妥善之處作出判斷諮詢承建商，以便訂定一套有關各方均接納的議定標準。

57. 路政署副署長回應時表示：

——為方便與公用事業機構進行溝通，路政署已成立公用設施政策統籌組、公用設施技術聯絡委員會及掘路統籌委員會。透過在這些委員會進行的討論，路政署及公用事業機構可望就呈報工地巡查結果議定一套指引；及

——路政署與承建商並無進行溝通。然而，該署會考慮委員會的建議，以期改善有關的指引。

58. 關於路政署所採取的其他改善措施，署理路政署署長表示：

——路政區人員在進行工地巡查後提交的所有已填妥工地巡查核對清單及存案照片，均須交由督察級人員進行覆核。如發現有任何不恰當或可疑的標記，該督察級人員會連同有關的監工進行聯合巡查，以澄清任何異常之處；

——督察級人員會進行突擊巡查，並會每隔6個月進行獨立的標準化巡查；及

——路政署已為工地監工人員安排培訓課程，並會繼續提供有關培訓。

59. 據審計署長報告書第3.12(a)段所述，研究拓展部建議提醒路政區人員，違規統計資料作為一項管理工具的重要性，以及長期及／或蓄意對違規情況不作記錄的人員會被視為未有妥為執行職務。委員

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

會詢問，路政署曾否對任何在巡查公用設施工地時未有記錄違規情況的人員採取紀律處分行動。

60. 署理路政署署長答稱，未有記錄違規情況未必是蓄意之舉。路政署人員通常會找出主要的違規情況，並將之記錄在工地巡查核對清單。另一方面，輕微的不妥善之處可能會在工地即時解決，或由路政區人員致電承建商跟進，要求他們採取修正措施。因此，這些不妥善之處未有記錄下來。

61. 委員會認為可能有很多工作均透過電話解決而沒有記錄下來，此情況殊不理想。委員會指出，研究拓展部應是根據其觀察所得，發現有若干路政區人員長期及／或蓄意對違規情況不作記錄的情況，因而才提出其建議。故此，路政署應就此採取紀律處分行動。委員會亦詢問研究拓展部在路政署組織架構中的地位，以及須向誰人負責。

62. 為確定路政區人員對違規情況不作記錄的做法有否繞過工地巡查制度，以及此做法背後的動機，委員會詢問路政署是否訂有任何指示，規定如有公用設施工地錄得不妥善之處，記錄那些不妥善之處的監工須在某段時間(如48小時)內再次進行巡查。

63. 路政署署長在2001年5月30日的函件中提供了路政署的組織架構圖，當中顯示研究拓展部的地位及其統屬關係。在同一函件中，他告知委員會：

- 除進行研究及拓展工作外，研究拓展部亦須根據部門的ISO 9001品質系統所規定，執行獨立的品質審核工作；
- 由於並無證據顯示監督人員在履行其例常職務時有任何疏忽之處，路政署並沒有向任何路政區人員採取紀律處分行動；
- 路政署認為較有效的方法是檢討指引，並向監督人員提供培訓，以確保該署上下均按照劃一標準行事。在1999年11月至2000年12月期間，路政署已為所有監工提供綜合培訓，並會於2001年稍後時間再次安排類似的複修課程；及

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

——現時並無任何書面指示，訂明監工須在某段時間內再行巡查錄得不妥善之處的工地。一般而言，若有錄得不妥善之處，有關人員會以傳真方式將工地巡查核對清單送交有關的公用事業機構。在某些情況下，更會以電話聯絡該公用事業機構，要求他們立即採取補救行動。在一般情況下，這些不妥善之處會在承諾的10天後，即有關監工應進行另一輪巡查前一段很早的時間，便已迅速修正妥當。

64. 關於路政署在公用設施工地巡查中所擔當的角色，**署理路政署署長**表示，公用事業機構會委聘承建商進行掘路工程，因此，有關的公用事業機構有責任監督承建商的工作，確保承建商按照與路政署相同的標準施工，並且遵守掘路許可證的規定。路政署則負責進行技術審查，以監察承建商有否遵守掘路許可證規定。

65. 對於署理路政署署長的答覆，委員會指出，正因為公用事業機構應負責監督其承建商的工作，路政署須確保進行工地巡查時發現的任何不妥善之處均妥為記錄，並通知有關的公用事業機構。委員會亦要求路政署提供整套掘路許可證規定，以便確定公用事業機構須如何監督其承建商的工作。

66. **路政署署長**在2001年5月30日的函件中提供整套標準的掘路許可證規定。他進一步表示，如有需要，可就個別許可證施加額外的條款。標準掘路許可證規定的第5條要求持證人在施工時須嚴格遵守許可證的規定行事。由於持證人須就其工作負上全責，因此他有責任密切監督其承建商，以確保其遵照許可證的規定行事。

工地巡查次數

67. 審計署報告書第4.2至4.8段指出，自1998年起，路政署曾兩度調低每一工地的最低巡查次數規定，由以往的“每星期最少兩次”減少至目前的“每10天一次”。據路政署所稱，這是一項由該署高級管理人員作出的審慎決定，並已考慮到該署工作的緩急次序、其他方面的工作量、公用設施巡查質素的改善、其他管制工作，以及監工人手短缺的情況。有關決定亦是路政署的維修工作小組在進行討論後所得的結果。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

68. 委員會發現的情況似乎是，掘路工程的數目自1995年以來雖無大轉變，但調派執行與公用設施工程有關職務的人手卻大幅減少。因此，委員會詢問現時的監工人員數目為何、適用於被調派執行工地巡查職務的監工的工作表現指標為何，以及現時的人手能否應付有關的工作量。

69. 委員會亦從審計署署長報告書第2.3至2.5段得悉，路政署在1995年向立法會財務委員會申請撥款，用以推行電腦化公用設施工程管理系統。該系統擬達到的其中一項效益，是把巡查公用事業機構掘路工程的次數增加10%。委員會質疑為何路政署不增加巡查次數，反而將之減少。

70. 署理路政署署長及路政署副署長回應時表示：

——在1995年，該署共有62名監工可進行掘路工地的巡查工作。然而，現時只有32名監工可執行與公用設施工程有關的職務，因為路政署在過去多年來承擔了越來越多的職責，其中包括斜坡維修工程。該32名監工須分別負責巡查多個掘路工地，因而只可每10天巡查工地一次。在1999年暫停招聘公務員之前，路政署曾於1997及1998年召開共14次遴選委員會。由於獲取錄的人數不多，職位空缺率始終偏高。路政署現時有7個監工空缺，並將於稍後召開遴選委員會；

——在1996年，路政署規定每星期須進行兩次工地巡查。基於人手問題，巡查次數其後減至每星期一次。現時的規定是每10天巡查一次，而路政署認為32名監工應足以應付有關的工作量。巡查質素較巡查次數更為重要。現時不但訂有較多措施以管制掘路工程，而且把巡查次數減至每10天一次之後，由監工進行的巡查將更為仔細；及

——只要有關的公用事業機構遵守規定，在施工當天兩天之前通知路政署，該署必定會就施工期少於10天的掘路工程進行巡查。按照路政署所採取的做法，該署亦會對表現紀錄欠佳的工地進行較頻密的巡查，而表現紀錄良好的工地，巡查次數則會較少。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

71. 委員會進一步詢問：

- 維修工作小組決定減少巡查次數的理據何在；
- 當局基於何種理據，聲稱現時“每10天巡查一次”較以往“每星期巡查兩次”，能夠取得更佳的巡查質素；及
- 路政署是否認為以往的工地巡查質素未達標準。

72. **路政署署長**在2001年5月30日的函件中表示：

- 維修工作小組認為巡查次數和巡查質素同樣重要。由於近年在招聘足夠監工人手方面一直存在困難，路政署別無他法，唯有減少巡查次數。雖然巡查次數減少，但撥作進行每次巡查的時間卻比以前更多，藉以保持巡查質素。巡查工作所涵蓋的細節亦有增加。假設公用事業機構及其承建商保持一貫的表現水平，進行更仔細的巡查將可深入揭露更多違規之處。此外，鑑於公用事業機構就工地巡查中發現的違規之處迅速作出回應，工地情況可獲得改善，過去3年的損毀事故數目亦因而大幅減少；
- 每10個許可證工作天須最少巡查一次的規定，是路政署的整體目標。個別巡查隊伍可視乎公用設施工程的敏感程度和複雜性調整其巡查次數。舉例而言，港島區的掘路工程一般會對交通造成較大影響，故此工地巡查次數通常會維持在大約每7個許可證工作天巡查一次的水平；
- 維修工作小組一直有定期監察和檢討巡查次數。在進行該項工作時，工作小組會同時考慮公用事業機構在掘路工程方面的表現，以及路政區人員的工作量，然後相應調整巡查次數；及
- 路政署認為過往的工地巡查質素合乎標準。然而，在汲取更多經驗和教訓後，路政署一直尋找可改善巡查質素的機會。從現時使用的工地巡查核對清單與1995年年初所用清單，在詳細程度方面的不同之處，便已可見一斑。現時須巡查和報告的項目遠較以往詳細。路政署亦已採取措施，透過向監工提供深入培訓，進一步改善巡查工作的質素。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

73. **審計署署長**應委員會所請，在2001年6月29日的函件(**附錄38**)中，就路政署監察和管制工地巡查的工作提供補充意見。

在2001年10月3日公開聆訊中取得的證供

實施掘路許可證收費計劃及新的處罰制度

74. 關於就掘路工程實施收費及處罰制度的事宜，委員會詢問：

- 修訂《土地(雜項條文)條例》，以便就擬議制度和收費水平作出規定的最新進展；及
- 鑑於在每年進行的7萬次掘路工程中，由政府部門進行的工程約佔一半，上述制度會否適用於政府。

75. **工務局局長**告知委員會：

- 政府就掘路工程實施掘路許可證收費計劃及處罰制度的立場並無改變。工務局稍後會就道路挖掘工程的擬議收費及處罰制度向公用事業機構發出諮詢文件，並預計可於2001年10月底或之前接獲所有公用事業機構的回應。在公用事業機構的回應意見整理妥當後，工務局會在2001年11月或12月諮詢規劃地政及工程事務委員會。政府當局現時的目標是在2002年4月向立法會提交修訂條例草案。當局會盡快將諮詢文件連同公用事業機構的回應意見送交委員會；
- 當局會在諮詢文件中列明建議徵收的費用和收費。擬議收費制度會按照“用者自付”的原則，悉數收回政府部門處理及監察掘路許可證制度的行政成本。這項安排可構成誘因，促使公用事業機構及承建商從速完成道路挖掘工程。此外，當局會按照交通受阻所涉及的經濟成本，就沒有充分理由而在原來的許可證有效期屆滿後繼續施工的道路挖掘工程徵收附加費。諮詢文件亦會訂明釐定經濟成本的準則；及
- 政府部門及其承建商亦須與其他非政府的公用事業機構一樣，繳付掘路許可證費用及其他費用。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

76. 委員會提述路政署署長2001年5月30日函件的附錄11，當中載列在實施收費計劃後，每間私營公用事業機構估計須承擔的額外成本。就香港電燈有限公司及中華電力有限公司而言，該兩間公用事業機構估計須承擔的額外成本分別為1,000萬元及3,813萬元。委員會詢問當局以何準則作出有關的估計，以及在計入經濟成本後，有關的數字會有何不同。

77. 路政署署長盧耀楨先生解釋：

- 工商局在2000年委聘顧問公司進行規管政策影響評估，以評估實施收費計劃後所帶來的影響。至於1,000萬元及3,813萬元等數字，是當時的顧問公司所作出的估計；及
- 顧問公司當時僅按照悉數收回行政成本的原則作出估計，並無計及現時建議中所提及的因交通受阻而導致的經濟成本。現時建議中各項收費的詳情將載於工務局的諮詢文件內。

78. 關於路政署執行《土地(雜項條文)條例》及掘路許可證規定的情況，委員會從路政署署長2001年5月30日函件中得悉，在1998至2000年間，根據《土地(雜項條文)條例》第8條按部門傳票召開的聆訊共有16宗，而警方在2000年根據《道路交通(交通管制)規例》，就未有遵守掘路許可證所指明的照明、標誌及防護規定而發出的傳票則有500張。按該函件附錄1所顯示，路政署署長與警務處處長一樣，有權根據《道路交通條例》提出檢控。委員會詢問：

- 上述傳票是發給公用事業機構還是承建商；及
- 儘管路政署有此權限，但該署為何從未根據《道路交通條例》採取任何檢控行動。

79. 路政署署長答稱：

- 上述傳票是發給承建商而非公用事業機構，因為是承建商未有遵守有關規定；

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

- 根據政府部門之間的職責劃分，路政署負責就快速公路上的違規情況採取執法行動；至於其他道路，則由警方負責採取檢控行動；及
- 根據現行的《土地(雜項條文)條例》，路政署既不能檢控公用事業機構，亦無法控告承建商，但根據其他法例，則可對作為道路挖掘者的承建商提出檢控。視乎具體情況，檢控行動會由各條例和規例所指定的有關當局作出。

80. 鑑於路政署署長有此回覆，委員會詢問：

- 政府部門之間的職責劃分是否由法例規定，還是純粹為了行政上的方便而作出；
- 路政署未能就違反掘路許可證規定採取檢控行動，是由於部門之間的職責劃分所致，還是因為《土地(雜項條文)條例》存在漏洞；及
- 由於《土地(雜項條文)條例》早於1972年制定，而律政署在1996年才證實該條例有漏洞，路政署署長在1972至1996年間是否知悉該法例存在漏洞；若然，路政署在該段期間何以未有採取任何行動解決該問題。

81. 路政署署長澄清：

- 部門之間的職責劃分是根據法例作出的，指定由不同的主管當局執行各條例及規例中的不同條文，便可反映這點；
- 在1972至1996年間，路政署依賴立法、行政及合作安排執行掘路許可證的規定，而這些安排一直行之有效。在1996年，路政署跟進審計署署長報告書及政府帳目委員會的建議時，發覺該署根據《土地(雜項條文)條例》向掘路許可證持證人執行某些許可證規定時，會面對若干法律上的困難。因此，政府當局建議藉此次機會修訂《土地(雜項條文)條例》，除了就各項費用及收費作出規定外，亦同時堵塞法例中的漏洞。掘路許可證規定亦須相應作出修訂；及

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

——在有關的法例修訂獲得通過後，即使掘路許可證是發給公用事業機構，其承建商亦須負上法律責任。假如出現違反掘路許可證規定的情況，公用事業機構及承建商均可被檢控。

82. 至於建議中的處罰制度，委員會詢問，對於會否控告政府部門違反掘路許可證規定一事，政府有何決定。**工務局局長**表示，政府的原則是對有關各方一視同仁。根據擬議制度，私營的公用事業機構若未有遵守掘路許可證的規定，承建商及公用事業機構將會被檢控。至於政府的工程計劃，若承建商未有遵守許可證的規定，他們將會被檢控。然而，一個政府部門可否向另一政府部門採取檢控行動，始終是個複雜的問題。雖然他在聆訊舉行之前曾與其法律顧問詳細討論，但未有任何定論。

83. 委員會強調，政府部門必須守法，任何令公眾覺得政府不守法的事情，均屬不可接受。委員會質疑是否有任何法律原則，禁止檢控違法的政府部門。委員會進一步詢問，政府當局會否訂立機制，在有關的政府部門不願繳付行政及經濟成本時，向其收回這些費用，而無須訴諸檢控行動。

84. 工務局局長回應時表示：

——一個政府部門可否檢控另一政府部門的問題，不但在《土地(雜項條文)條例》中出現，在其他條例中亦然。由於這是法律問題，他不宜在未取得法律意見的情況下作答，也不能確實說出何時才可取得有關的法律意見；

——關於掘路許可證的費用及收費，根據工務局將提出的諮詢建議，日後會設立一個行政機制，對付不遵守規定的政府部門。在工務局轄下會設立調解組織，處理因政府部門未有遵守掘路許可證規定，以及向有關部門收回掘路許可證費用而引起的任何爭議；及

——他完全同意政府部門及政府官員不應凌駕於法律之上。若他們作出任何刑事行為或觸犯嚴重罪行，均應予以檢控。然而，就道路挖掘工程而言，透過行政方式處理違規情況會較為恰當。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

85. 委員會詢問由哪個政策局負責在2002年4月向立法會提交《土地(雜項條文)條例》的修訂。**規劃地政局局長曾俊華先生**³回應時表示，規劃地政局負責土地政策事宜，而工務局則是負責工務事宜的政策局。因此，工務局是負責統籌有關掘路工程的法例修訂的政策局。

86. 工務局局長證實，工務局是負責上述法例修訂的政策局，並會就提交修訂條例草案方面的任何延誤負責。工務局及規劃地政局會繼續就此事保持緊密聯繫。

87. 關於路政署署長在2001年5月30日的函件中提及，由路政署署長擔任主席而成員包括立法會代表的掘路工程諮詢小組，委員會詢問立法會議員以何身份加入該諮詢小組。

88. 路政署署長澄清：

——該諮詢小組在9個月前成立，旨在探討有何方法可盡量減少道路挖掘工程對公眾造成的不便，以及研究利用新技術以縮短施工期的事宜。這個組織發揮集思廣益的作用；及

——來自工程及建造界的3位立法會議員已獲邀以其個人身份加入該諮詢小組。諮詢小組其他成員包括公用事業機構、承建商及有關政府部門的代表。

89. 石禮謙議員申報利益，表明他以個人身份加入該諮詢小組。

呈報工地巡查結果及工地巡查次數

90. 關於研究拓展部建議把路政區人員長期及／或蓄意對違規情況不作記錄，視為未有妥為執行職務一事(審計署署長報告書第3.12(a)段)，委員會察悉，根據路政署署長所作的回覆，由於並無證據顯示路政區人員疏忽職守，故此沒有向任何人員採取紀律處分行動。委員會質疑若從未發現任何證據顯示路政區人員疏忽職守，研究拓展部有何根據作出該項建議。

91. 路政署助理署長(總辦事處)韋志成先生解釋：

³ 曾俊華先生在2001年7月16日出任規劃地政局局長一職。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

- 他在1999年年初調任研究拓展部主管，審計署署長報告書內所提及由研究拓展部處理的工作，大部分均在其任內進行。事實上，研究拓展部就路政區人員不記錄違規情況一事所擬備的報告，亦由他負責撰寫；
- 當時，他曾親自接見了數十名路政區人員，以了解他們的實際工作情況，結果發現在前線工作的監工近年確實須面對很多工作上的困難。雖然聘用監工的目的是由他們巡查工地，但他們實際上須花費不少時間處理文書工作，然後才可前往工地進行巡查。因此，他們均希望盡量減少文書工作。他亦發現有很多監工未能掌握某些技術資料，此情況大概是他們擔任同一職位已久，而路政署又沒有向他們提供培訓所致；
- 監工希望盡快完成其工作，亦是造成問題的原因。舉例而言，當他們在工地現場發現有任何不妥善之處時，他們會直接通知公用事業機構的承建商，而非通知有關的公用事業機構，因為採取後一方法需時較長。然而，他們其實不應如此，因為路政署與承建商之間並無合約關係。這是區辦事處大部分人員普遍的問題，而並非局限於少數人員。因此，問題並不在於有關人員疏忽職守；及
- 他是以坦率直接的方式撰寫研究拓展部報告，藉以提醒管理層注意有關問題所在和提出改善措施。在此方面，研究拓展部已舉辦兩節培訓課程，並會安排在年底舉行另一節培訓課程。

92. 鑑於路政署助理署長(總辦事處)作出上述回應，委員會詢問研究拓展部當時為何認為有必要提醒路政區人員，他們不得蓄意不在工地巡查核對清單填報違規情況。

93. 委員會亦提及由研究拓展部人員在2000年1月10日與路政區人員進行聯合巡查時所填寫的工地巡查核對清單(載於**附錄39**的審計署署長2001年5月25日函件)，當中記錄了7項不妥善之處。委員會知悉路政區人員在進行聯合巡查前曾巡查同一工地，但並無記錄任何不妥善之處。委員會質疑：

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

- 有關的路政區人員是否蓄意不記錄所發現的不妥善之處；及
- 研究拓展部人員與區辦事處人員發現的不妥善之處，在數目上為何會有出入。

94. 路政署助理署長(總辦事處)表示：

- 在他擔任研究拓展部主管時確有一個現象，就是研究拓展部人員所發現的不妥善之處，通常較路政區人員為多。然而，問題的關鍵是，有關的路政區人員除了沒有在工地巡查核對清單記錄不妥善之處外，他有否就不妥善之處採取跟進行動。若沒有採取跟進行動，便是蓄意對不妥善之處不作記錄。另一方面，若有採取跟進行動，便不應被視為疏忽職守；
- 據路政區人員所述，他們通常會即時致電承建商或公用事業機構，以跟進不妥善之處。雖然研究拓展部曾嘗試跟進此事，以查證在作出上述電話聯絡後，是否已確實採取所需的行動，但在這方面最終也只能依靠有關人員提供的資料；及
- 只有透過向員工提供全面培訓，提升其巡查工作水平，才可解決有關的問題。

95. 關於2000年1月10日進行聯合巡查的工地巡查核對清單，署理路政署署長在2001年10月13日的函件(附錄40)中告知委員會：

- 路政區人員在進行聯合巡查前曾定期巡查有關的工地。在巡查中雖然發現有不妥善之處，但並無正式記錄在工地巡查核對清單內，因為當時的一般做法是透過致電許可證持證人此一非正式的渠道，要求持證人即時作出修正。在該個案中，有關的許可證持證人是水務署。這做法一直行之有效，而不妥善之處亦迅速獲得修正。直至2001年4月，路政署才發出巡查指引，規定須將所有違規之處妥善記錄在案，藉以進一步改善巡查和監管程序；及

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

——2000年1月10日進行的聯合巡查並非一般的標準化巡查，而是一項由研究拓展部及區辦事處高級人員共同進行的特別巡查，目的是檢討1997年制訂的《在工地巡查核對清單記錄缺損項目的指引》所訂明的巡查標準。在該次巡查中亦確定了前線人員須接受哪些範疇的培訓。上述指引其後作出修訂及增補，並制訂為巡查指引。此外，路政署亦於2000年為所有監工舉辦了兩次複修課程。

96. 至於監工的工作量，委員會察悉在1995年有62名監工負責執行工地巡查職務，但該數目在1999至2000年度已削減至僅得32人。委員會亦認為，路政署在實施公用設施工程管理系統後，未能達到增加公用設施工地巡查次數的預定效益，情況殊不理想。事實上，工地巡查次數反而因缺乏人手而有所減少。

97. 基於上述背景，委員會懷疑，導致路政署人員對違規情況不作記錄的真正原因，是否該署高級管理人員對工地巡查工作監管不力，致使工地巡查次數未獲重視，以及缺乏人手執行有關的職務。委員會又質疑在欠缺足夠人手執行有關職務的情況下，進行培訓會有何成效。

98. 路政署助理署長(總辦事處)回應時表示：

——在1997年10月實施公用設施工程管理系統後，該署可掌握和分析更多數據，從而訂定更詳細的工地巡查核對清單。監工的工作量有所增加，部分原因亦在於使用了該份清單。因此，路政署必須向監工提供培訓，使他們可利用該份清單監察工地情況；

——在過去數年，路政署的工作量大增，除了掘路工程外，還須處理道路及斜坡維修工程。該署處理的道路維修施工通知數目增幅超過八成，但監工的人手數目只增加了約一成。因此，因實施公用設施工程管理系統而節省的人手已重新作出調配，以應付在道路維修方面增加的工作量，而負責執行巡查職務的監工數目亦須削減；及

——由於資源有限，路政署在調配人手資源時，須確保有關安排不會有礙其各個職責範疇的工作。

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

99. 在工地巡查次數方面，**路政署署長**補充：

- 由2001年1月至5月間，路政署平均可在每8.91個掘路許可證工作天進行一次巡查，較“每10個掘路許可證工作天進行一次巡查”的目標巡查次數略高；及
- 巡查次數實際上是互動的。若公用事業機構表現理想，路政署可減少進行巡查的次數。事實上，公用事業機構有責任監察其承建商的工作，而路政署只擔當監察和督導的角色。若有需要增加巡查次數，維修工作小組會檢討有關情況。路政署各區助理署長亦可因應每區的具體情況，靈活調整進行巡查的次數。該署的最終目標，是盡量減少掘路工程對交通造成的干擾和對公眾造成的不便。

100. 鑑於路政署在2001年5月曾邀請廉政公署檢討其工地巡查程序，委員會詢問該項檢討工作至今有何進展，以及廉政公署有否就監工致電跟進所發現的不妥善之處的做法提出任何建議。

101. **路政署署長**表示，廉政公署已向其提交報告擬稿。然而，由於該報告的內容未作最後定稿，他不能披露當中詳情。原則上，廉政公署促請路政署協助公用事業機構發展一套自我檢定機制，以便這些機構自行監察其轄下的工程。路政署只會擔當審查的角色。此外，許可證有效期應盡量縮短。關於實施收費及處罰制度的法例修訂工作應從速進行，而路政署應提醒轄下人員有關誠信的重要性。

102. 委員會詢問，路政署如何確保公用事業機構會訂立一套機制，用以監察轄下的工程。**路政署署長**表示：

- 在與公用事業機構合作方面，路政署設有一個3層協調架構。對於表現欠佳的承建商或公用事業機構，會在掘路統籌委員會會議上提出討論。至於表現極為差劣的個案，則會交由高層次的公用設施政策統籌組處理；及
- 路政署在過去一年為改善與公用事業機構之間的協調而採取的其他措施包括：
 - (a) 在互聯網實施公用設施工程管理系統，並推行電子化的公用設施記錄系統；

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

- (b) 在公用設施政策統籌組轄下成立工作小組，檢討及訂定記錄地下公用設施的準則；
- (c) 研究可否設立一站式服務機制，以接受及處理掘路許可證申請；及
- (d) 實施地區性的交通影響評估制度。

近期發展

103. 應委員會的要求，**工務局局長**在2001年10月10日的函件(**附錄41**)中提供有關挖掘道路工程收費與處罰制度建議的諮詢文件。**工務局局長**其後在2001年11月19日的函件(**附錄42**)中，亦提供了公用事業機構對該份諮詢文件的意見。委員會得悉政府建議：

- 在路政署負責維修的街道上進行道路挖掘工程前須取得掘路許可證的規定將適用於政府，包括繳付掘路許可證費用。政府部門作為持證人，須遵守持證人所須遵守的掘路許可證規定，而作為認可指定持證人的承建商，則須遵守指定持證人所須遵守的掘路許可證規定；
- 關於未持有掘路許可證而進行挖掘工程或違反掘路許可證規定的刑事法律程序及刑事法律責任，將適用於政府的指定持證人，而非政府當局；及
- 關於政府作為持證人所須遵守的掘路許可證規定，當局將會設立與《環境影響評估條例》第3條所訂相若的報告機制，但有關報告將會提交工務局局長，而非政務司司長。

104. 委員會亦察悉截至2002年1月，規劃地政及工程事務委員會仍在跟進建議中的制度。

105. 關於落實審計署所提出在管制人員報告內披露表現指標的建議(審計署長報告書第2.7及2.8段)一事，委員會詢問路政署此方面的工作有何進展。**路政署署長**在2001年11月26日的函件(**附錄43**)中表示，他

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

會在2002至03年周年預算的管制人員報告內，加入下列有關公用事業機構掘路工程的表現指標：

- 巡查公用事業機構掘路工程的次數；
- 以每份掘路許可證計算的掘路工程平均施工期；
- 違反掘路許可證規定的項目數量在巡查項目總數中所佔的百分比；
- 無人施工的公用事業機構掘路工地數目在掘路許可證所涉工地總數中所佔的百分比；及
- 因進行公用事業機構掘路工程及道路工程而導致地下公用設施損毀的事故數目。

106. 結論及建議 委員會：

- 對下述事宜表示極度遺憾：儘管政府帳目委員會曾先後於1991年、1995年及2001年就管制公用事業機構掘路工程進行3次審查，但當局在此事上仍未取得任何實質進展，原因如下：
 - (a) 在過去10年間，實施掘路許可證收費計劃及新的處罰制度的工作進展緩慢，而有關的法例修訂至今尚未提交立法會；
 - (b) 路政署的路政區人員一直不願記錄所有在進行工地巡查時發現的不妥善之處，因此，關於違反掘路許可證規定的統計資料未必準確反映工地的實際情況；及
 - (c) 自1998年起，路政署把每一工地所規定的最低巡查次數，由原來的“每星期最少兩次”減少至目前的“每10天一次”；
- 譴責路政署的高級管理人員行事遲疑不決，對工地巡查工作監督不力，以下各點可作明證：

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

- (a) 未有堅決促請有關當局提交法例修訂，以便實施掘路許可證收費計劃及新的處罰制度；
- (b) 自1972年開始，路政署一直未有採取嚴厲的執法行動，對付違反掘路許可證規定的行為；
- (c) 路政署並未採取任何紀律處分行動，處罰長期及／或蓄意對違反掘路許可證規定和工地無人施工的情況不作記錄的路政區人員；及
- (d) 儘管已實施可把巡查次數增加10%的電腦化公用設施工程管理系統，而且高級管理人員長久以來均知悉呈報工地巡查結果的制度並不妥善，但公用設施工地的巡查次數卻一直未有受到重視；

實施掘路許可證收費計劃及新的處罰制度

- 知悉工務局現正就道路挖掘工程的擬議收費及處罰制度進行諮詢工作，並正在徵詢立法會規劃地政及工程事務委員會的意見；
- 知悉在擬議的制度下，關於未持有掘路許可證而進行挖掘工程，以及違反掘路許可證規定的刑事法律程序及刑事法律責任，將適用於政府的指定持證人，而非政府當局；
- 建議工務局局長在研究此事時，必須確保有關的處罰制度公平地適用於政府部門、所涉及的政府人員和政府承建商，以及私營機構的有關人員和承建商；

呈報工地巡查結果

- 對下述事宜表示關注：由於呈報工地巡查結果的制度存在缺點，掘路統籌委員會不能有效監察公用事業機構在進行掘路工程方面的表現；
- 促請路政署署長密切監察《公用設施工地審核巡查指引》所訂程序的實施情況，以確保路政署人員依循該指引行事；

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

——知悉路政署署長已採取下列行動：

- (a) 加強路政署人員的培訓工作，確保該署上下均按照劃一的呈報標準行事；
- (b) 在高層次的公用設施政策統籌組(政策統籌組)中討論公用事業機構工程表現極劣的個案；
- (c) 在互聯網實施公用設施工程管理系統，並推行電子化的公用設施記錄系統，藉以改善與公用事業機構之間的協調；及
- (d) 邀請廉政公署的防止貪污處檢討工地巡查程序；

工地巡查次數

——促請路政署署長：

- (a) 密切監察區辦事處的巡查數據，確保達到所規定的工地巡查次數；
- (b) 密切監察維修工作小組定期檢討工地巡查次數所得的結果，以確定公用事業機構掘路工程的工作表現有否因為巡查次數減少而倒退；及
- (c) 視乎維修工作小組的檢討結果，考慮是否有需要增加工地巡查次數；

——建議路政署署長採取適當的措施，確保持證人遵守在施工當天兩天之前提交預先通知書的規定，以及在極嚴重的情況下，考慮撤銷有關的掘路許可證，以防止持證人違反規定；

損毀地下公用設施

——知悉近年地下公用設施受到損毀的事故數目已告減少；

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

- 促請路政署署長繼續努力，密切監察地下公用設施受損的數據，尋求改善方法，並採取所需的改善行動；
- 知悉路政署現正率先實施以電子方式交換公用設施紀錄的計劃，並已在政策統籌組轄下成立工作小組，檢討及訂定記錄地下公用設施的準則；
- 促請路政署署長密切監察以電子方式交換公用設施紀錄的計劃的進展情況，以確保該計劃如期實施；

在管制人員報告內披露更多表現數據

- 察悉路政署署長將會在2002至03年周年預算的管制人員報告內，加入下列有關公用事業機構掘路工程的表現指標：
 - (a) 巡查公用事業機構掘路工程的次數；
 - (b) 以每份掘路許可證計算的掘路工程平均施工期；
 - (c) 違反掘路許可證規定的項目數量在巡查項目總數中所佔的百分比；
 - (d) 無人施工的公用事業機構掘路工地數目在掘路許可證所涉工地總數中所佔的百分比；及
 - (e) 因進行公用事業機構掘路工程及道路工程而導致地下公用設施損毀的事故數目；及
- 希望當局繼續向其報告：
 - (a) 為擬議收費及處罰制度作出規定的法例修訂工作的進展情況；
 - (b) 為確保持證人遵守在施工當天兩天之前提交預先通知書的規定而採取的措施；及
 - (c) 實施以電子方式交換公用設施紀錄的計劃的進度。

第3章

香港康體發展局的檢討

審計署曾對香港康體發展局(康體局)進行帳目審查，研究康體局的運作及活動的節省程度、效率和效益，並發現以下範疇仍有待改善：

- 康體局員工的薪酬及附帶福利；
- 體育設施的使用情況；
- 體育設施的巡查；
- 服務外判；
- 體育總會撥款的管理；及
- 體育大樓的管理。

康體局員工的整套薪酬福利條件

2. 審計署長報告書第2.6(a)段顯示，在2000至01年度，按照康體局行政總裁、總監及經理薪級表的最高薪點計算，那些職系的全年整套薪酬福利條件，較公務員相類職系高出11.3%至26.2%。然而，據第2.3段所載，庫務局已在1987年9月發出財務通告第19/87號，規定資助機構員工的服務條款及條件，不得優於政府提供予公務員相類職系的條件。有鑑於此，委員會邀請康體局主席評論此事。

3. **香港康體發展局主席洪承禧先生**在2001年5月11日的函件(**附錄44**)中表示，康體局與香港體育學院於1994年4月1日合併之前，曾經委聘獨立顧問就職員的薪酬及福利條件提出建議。康體局職員的現行薪級和附帶福利，便是根據該顧問的建議釐定。康體局及香港體育學院的管理局於1994年1月討論及核准顧問所建議的整套薪酬福利條件，並認為該套條件對所有有關職位均屬合理，而上述管理局的成員亦包括政府代表在內。

4. 委員會詢問，康體局是否如審計署長報告書第2.1段所述般，按照“有關合併香港康體發展局與香港體育學院的顧問研究”總結報告書建議的服務條款及條件聘用其員工。**香港康體發展局行政總裁陳梁夢蓮女士**答覆時表示：

香港康體發展局的檢討

- 由於前康體局與前香港體育學院是兩個宗旨相若的法定機構，因此兩者在1994年商討合併一事，並為此委聘獨立顧問進行研究。該顧問當時曾研究多間公營及私營機構的做法，亦有參考公務員各職系的服務條款及條件，然後才提出建議；
- 關於該顧問所建議的康體局員工薪酬及附帶福利是否優於公務員相類職系的條件，她沒有此方面的第一手資料。然而，康體局與香港體育學院的聯合管理局於1994年1月17日的會議上討論政府資助金時，財政司的代表曾表示，只要康體局遵守員工薪酬不得高於公務員相類職位薪酬的原則，預計政府應該會批准有關康體局職員開支的整體撥款，因此她相信當時康體局員工的整套薪酬福利條件並未高於公務員相類職系的條件；及
- 她同意，現在已經事隔多年，康體局應與民政事務局定期重新釐定或檢討康體局員工的薪酬。

5. 委員會從審計署署長報告書第2.5段得悉，民政事務局於1999年1月至2000年6月進行檢討期間，曾就康體局員工的服務條款及條件，向康體局提出數項查詢。康體局在1999年6月回覆民政事務局時，列出其員工所屬的公務員相類職系，但其後卻表示對該份相類職系名單有所保留。1999年9月，康體局告知民政事務局，該份名單不能被視為公平及有意義的名單。委員會又從審計署署長報告書附錄C獲悉，康體局行政總裁的職級與公務員首長級薪級第4點相若。

6. 基於上述背景，委員會質疑，在康體局對其相類職系名單表示有所保留後，政府當局為何沒有就康體局員工的職系與公務員職系的比較進行研究。**民政事務局局長林煥光先生**回應時表示：

- 康體局初時雖然曾提交一份相類職系名單，但其後已撤回。換言之，康體局認為當中的比較並非最為恰當。他承認，政府當局當時並未嘗試將康體局員工的整套薪酬福利條件與公務員中較相若者比較，是有缺失；
- 為確定康體局員工的薪酬是否高於公務員相類職系，政府當局需要研究當時的情況。另一方面，根據1994年1月17日的聯合管理局會議紀要第2.2(d)(ii)段，康體局與香港體育

香港康體發展局的檢討

學院的成員在討論期間獲悉“擬議的整套薪酬福利條件實質上低於現有的條件”；

- 直至現在，政府當局仍未能決定康體局員工所屬的公務員相類職系為何，因此不能就康體局員工的整套薪酬福利條件是否高於公務員相類職系作出結論。有鑑於此，他不認為將康體局行政總裁的整套薪酬福利條件與公務員首長級薪級第4點的首長級人員作比較是有必要及合理的。他不知道康體局當時是否認為，基於出任該職位的人員會負責整個康體局的運作，因此有需要以較高的薪酬聘請高素質的行政人員；及
- 事實上，任何機構均應隨着時間及市場的轉變，不時主動檢討員工的整套薪酬福利條件，務求以最符合成本效益的方式聘用員工。

7. 委員會注意到，審計署集中比較的是康體局員工與公務員相類職系於2000至01年度的全年整套薪酬福利條件。他們因此詢問：

- 在成立合併的康體局的過程中，當局有否將康體局員工的整套薪酬福利條件與公務員相類職系作比較；及
- 倘若資助機構部分職位不能在公務員中找到任何相類職位，如何可執行財務通告第19/87號的相關條文，以確保資助機構員工的服務條款及條件不會優於公務員的服務條款及條件。

8. **庫務局副局長應耀康先生**告知委員會：

- 在成立合併的康體局的過程中，前文康市政科及前財政科曾討論若干職位的薪酬是否按照有關指引釐定；及
- 倘若資助機構的職位不能在公務員中找到相類職系，有關職位的整套薪酬福利條件應交由該機構的管理局或董事局按照有關法例釐定。

9. 鑑於上述答覆，委員會進一步詢問，當康體局與香港體育學院於1994年合併時，政府當局是否已就康體局與公務員職系的比較作出結

香港康體發展局的檢討

論。**庫務局副局長**表示，政府當局只有少量文件提及1994年就此事進行的討論。1994年1月17日的管理局聯席會議紀要，並未記錄有關康體局員工整套薪酬福利條件的討論細節，亦沒有關於此項議題的任何來往函件。

10. 委員會從1994年1月17日的管理局聯席會議紀要知悉，財政司的代表在會議上僅提出一點，就是只要康體局遵守員工薪酬不得高於公務員相類職位的薪酬及資助總額維持不變的原則，預計政府應該會批准有關康體局職員開支的整體撥款。委員會質疑，財政司的代表在會議上僅提出了那些原則，是否表示已履行其職責。

11. 庫務局副局長解釋：

—— 庫務局負責根據1988年發出的《政府資助金管理及管制指引》(《指引》)，執行“不能較政府的待遇優厚的原則”。鑑於資助機構數目眾多，庫務局難以直接監管所有資助機構，因此期望資助機構的管制人員會着意遵從《指引》。管制人員在比較職級及服務條款時如有任何疑問，可向庫務局及公務員事務局尋求協助；

—— 倘若出席前述會議的財政司代表只有很少關於所討論議題的資料，而在討論有關原則時，該機構又詢問該名代表可否為員工制訂類似的整套薪酬福利條件，該名代表便只能就有關原則提供補充資料或提醒該機構須注意那些原則；及

—— 根據前述會議的紀要，與會人士同意由“管理局授權管理層按照容永道會計師事務所(顧問)的建議推行薪酬制度”。因此，他不知道該名代表在討論時所掌握的資料為何。

12. 委員會又詢問，財政司的代表在出席聯合管理局會議討論整套薪酬福利條件前有何準備，以及在討論後有何跟進行動，以確保他引述的原則獲得遵從。**庫務局局長俞宗怡女士**在2001年6月2日的函件(**附錄45**)中告知委員會：

—— 根據庫務局的檔案紀錄，聯合管理局的成員在會議前似乎未曾取得有關員工薪酬福利條件的文件；

香港康體發展局的檢討

- 財政司的代表(即當時的財政科高級首席助理財政司)於會後曾詢問其職員，在處理有關給予康體局整體撥款的建議方面有何進展。前文康廣播科其後在1994年1月31日致函康體局，表示財政科已同意整體撥款的建議；
- 文康廣播科在通知康體局整體撥款安排已獲批准前，曾在1993年6月25日致函財政科，徵求財政科同意豁免康體局遵從《指引》第3.21(ii)段所載有關個人薪酬撥款與其他開支撥款之間轉撥的限制。文康廣播科在要求財政科批准上述豁免時，曾表示會繼續密切監察康體局的開支，以確保公帑用得其所。財政科在1993年8月2日的答覆中同意有關建議，並知悉文康廣播科承諾會確保政府撥給康體局的資助金能夠用得其所；及
- 庫務局從該函件及該段期間有關同類事項的文件往來中知悉，文康廣播科及其前身文康市政科，均一直着意遵從《指引》。

13. 由於《指引》第1.6段列明，財政科會持續監察這些指引的運作，委員會認為，財政司的代表應蒐集有關資料，為討論合併後的康體局員工整套薪酬福利條件作準備。他們詢問，財政司的代表在康體局及香港體育學院的管理局的職能是否已清楚界定，以及這方面的參考資料來源為何。

14. 庫務局局長在同一函件中表示，《香港體育學院條例》(已在1994年廢除)規定財政司或其代表須擔任香港體育學院管理局的成員，而高級首席助理財政司便是憑藉該條例成為香港體育學院管理局的成員。高級首席助理財政司正是以香港體育學院管理局成員的身份，出席聯合管理局會議。庫務局未能找到任何文件界定該名代表在聯合管理局擔當的角色。

15. 根據《指引》第3.32段，管制人員在比較職級及服務條款時如有疑問，應徵詢庫務局及公務員事務局的意見。管制人員亦可聘用管理顧問公司，就那些事宜提供意見。因此，委員會詢問：

- 當康體局與香港體育學院於1994年合併時，當時的文康廣播司是否負責向康體局發放政府資助金的唯一管制人員；

香港康體發展局的檢討

- 若然如此，前文康廣播司有否在比較康體局員工的職級及服務條款時，徵詢前財政科及前公務員事務科的意見；及
- 對於未能確保康體局員工的整套福利不會優於公務員相類職系，前文康廣播司應否負上責任。

16. 民政事務局局長在2001年5月28日的函件(**附錄46**)中告知委員會：

- 自兩個機構於1994年合併後，前文康廣播司是負責向康體局發放政府資助金的唯一管制人員；
- 康體局與香港體育學院的聯合管理局在1994年1月17日的會議席上，授權當時新的管理層“按照顧問的建議推行薪酬制度，該制度必須最符合機構本身的成本效益而又不損害員工的利益”。顧問的報告書建議，“所有聘任均根據新的條款及條件作出，而有關條款及條件不會與政府職系掛鈎”。民政事務局的紀錄未有顯示，康體局其後曾將其員工的整套薪酬福利條件提交予前文康廣播司考慮。有關紀錄亦未有顯示，前文康廣播科在比較康體局員工的職級及服務條款時，曾徵詢前財政科及前公務員事務科的意見；及
- 民政事務局同意管制人員應知悉康體局提供的服務條款，確保康體局員工的整套福利不會優於公務員相類職系。就此方面，委員會亦可注意下列相關因素：
 - (a) 政府資助金的整體金額未有因康體局與香港體育學院的合併而增加；及
 - (b) 鑑於上述的脫鈎原則，康體局員工與公務員的薪酬福利能否直接作比較的問題，似乎仍然未有答案。民政事務局在未來6個月進行檢討時將會處理此事。

17. 委員會知悉，民政事務局的紀錄未有顯示前文康廣播司曾就此事徵詢前財政科及前公務員事務科的意見，委員會認為，雖然管制人員因為疏忽而沒有遵從《指引》行事，但前財政科或庫務局確有責任監察《指引》的執行。委員會要求民政事務局局長及庫務局副局長評論誰應對疏忽一事負責。

香港康體發展局的檢討

18. 民政事務局局長回應時表示，就原則問題而言，儘管前財政科或庫務局有責任監察民政事務局或其前身，但民政事務局或其前身仍需就該項失誤承擔責任。

19. 庫務局副局長補充，由於已事隔多年，加上檔案內亦沒有足夠的資料，他不能就此事下判斷。然而，為防止再次發生同類事件，他與他的同事已努力遵從《指引》的內容，務求能夠向有關方面提供意見。他並補充，前財政科或現時的庫務局的職能確實包括在中央層面作出監察及提供意見。然而，該局非常依賴管制人員監管資助機構有否執行《指引》。除了在資助機構成立時釐定員工的整套薪酬福利條件外，管制人員亦需進行長期監察，以確定該套薪酬福利條件並無偏離公務員相類職系的條件。

20. 委員會從審計署長報告書第2.13(a)段所提到康體局行政總裁的回應得悉，既然審計署建議民政事務局局長應就康體局員工所屬的公務員相類職系徵詢公務員事務局的意見，那麼在正式釐定相類職系及評估其整套薪酬福利條件之前，便不應對康體局員工全年整套薪酬福利條件是否高於公務員相類職系下判斷。然而，根據康體局主席在2001年5月11日的函件，該局已在2000及2001年大幅削減職員數目，其中最明顯的例子是行政總裁及總監的數目已由5人減至3人。此外，在2001年4月起新上任的康體局行政總裁的全年薪酬福利條件，亦已遠遠低於公務員首長級薪級第4點的首長級人員。

21. 基於上述背景，委員會詢問，康體局是否為了回應審計署的建議而採取這些行動。**康體局行政總裁**表示，康體局主席一直致力盡量精簡及調整康體局的運作。康體局與香港體育學院1994年的合併涉及很多員工，因此需要一段長時間才能落實所有改革措施。審計署長報告書提到康體局在1999年採取的行動，例如縮減高級管理層人員的數目，便是改革的一部分。康體局認為，為了繼續進行改革，該局急需落實有關措施，然後相應檢討所有員工的職責及工作範圍。因此，康體局在1999年回應審計署或民政事務局的查詢後，在這方面做了很多工夫。康體局須與民政事務局繼續檢討轄下職員的組織架構及工作，以找出他們所屬的公務員相類職系，從而重新釐定康體局員工的整套薪酬福利條件。

22. 關於民政事務局於1999年年初就康體局員工的服務條款及條件展開的檢討，委員會從審計署長報告書第2.11(b)段知悉，直至是項

香港康體發展局的檢討

帳目審查在2000年11月底完成時，該項檢討仍未完成。委員會對檢討進展緩慢表示關注，並詢問：

- 自審計署署長報告書完成後所取得的進展；及
- 是項檢討何時才能完成。

23. 民政事務局首席助理局長麥敬年先生告知委員會：

- 表面上，是項檢討的進展似乎的確稍為緩慢，畢竟已經過了18個月。部分原因是康體局的整體職能及其員工的實際組織架構在該段期間出現多項變動，以致個別員工的角色在若干程度上不時改變，意味民政事務局無法斷然決定康體局員工所屬的公務員相類職系；
- 兩個市政局解散、康體局與康樂及文化事務署(康文署)的相對角色須重新評估，以及康體局自行重組及縮減其人員編制的情況，均使民政事務局很難精確地訂明康體局內各人員現時及不久將來的職責；及
- 根據民政事務局局長對審計署的建議作出的回應，民政事務局會加快完成是項檢討。該局屬意在6個月內(即2001年11月或之前)完成檢討工作。

24. 民政事務局局長補充，民政事務局於2001年4月成立特別小組，全面檢討體育政策，範圍涵蓋各主要康體組織及體育設施的運作。由於康體局的職能可能會隨着此項檢討而出現重大變動，依據檢討結果進行評估會更加恰當。

25. 關於民政事務局在1999年年初展開的檢討所取得的進展，**民政事務局首席助理局長**進一步表示，現時康文署的康樂事務主任職系及康樂體育主任職系正在合併。民政事務局就康體局的員工進行比較研究時，很可能會以康文署的相類職系作參考。由於合併工作頗為複雜，有關康體局員工的研究或會受到耽誤。但無論如何，民政事務局會繼續進行研究，並會徵詢公務員事務局及庫務局的意見。他希望合併一事不會造成任何延誤。

香港康體發展局的檢討

26. 委員會知悉，康體局的員工數目已減少，而康體局行政總裁的每年薪酬福利條件亦已下調，因此質疑檢討康體局員工過去的薪酬是否優於相類職系的公務員是否有意義，委員會亦詢問民政事務局現時的檢討方向。

27. **民政事務局局長**答覆時表示，由於委員會可能仍然對新上任的康體局行政總裁的每年薪酬福利條件是否高於其他相類職系享有的條件存有懷疑，所以始終都要進行比較；因此，該項檢討的範圍亦會包括釐定行政總裁日後的薪酬，當中會考慮康體局的職能有否任何重大變動。雖然要在公務員中找到相類職系並不容易，但民政事務局會盡力找出最相類的職系以作比較。

28. 截至2002年1月，委員會發現民政事務局未有實踐早前的承諾，於2001年11月或之前完成康體局的檢討。他們詢問現時的情況，以及目標完成日期為何。**民政事務局局長**在2002年1月17的函件(**附錄47**)中告知委員會，民政事務局已按照審計署署長第三十六號報告書的結果，自2001年5月起着手檢討康體局員工現行的服務條款及條件。該項檢討分兩個階段進行，第I階段的工作是徵詢庫務局及公務員事務局的意見，以確定康體局員工所屬的公務員相類職系。第II階段的工作是把康體局員工的整套薪酬福利條件與公務員相類職系的條件(如已確定)比較。第I階段檢討已接近完成，之後民政事務局便會展開第II階段的工作。假設下文第32段提述的體育政策檢討對是項檢討並無影響，民政事務局希望能夠在2002年4月或之前完成第II階段的工作。

康體局轄下體育設施的使用情況

29. 委員會從審計署報告書第3.7段得悉，康體局曾於1999年年底委聘顧問研究轄下的體育設施。他們又從第3.8段得悉，2000年10月發出的顧問研究總結報告書擬稿建議3項不同的計劃，以重新發展體育學院的設施。直至帳目審計工作在2000年11月底完成前，由康體局、康體局管理層、規劃署及民政事務局代表組成的專責小組仍在審議總結報告書擬稿。有見及此，委員會詢問：

——此事的最新情況；

香港康體發展局的檢討

- 顧問報告的建議何時會有定案；及
- 有關建議會否包括改善殘舊及使用不足的體育設施。

30. 康體局行政總裁在2001年5月28日的函件(**附錄48**)中告知委員會：

- 顧問已完成研究工作，並於2001年4月25日的康體局會議席上講述其研究結果及建議。他們認為以現有體育學院的落成年數及情況來看，翻新方案預期只能應付未來短短數年的需要，無法真正長遠地解決體育學院面對的問題。此外，部分現有的體育設施亦未必再能應付現時的體育培訓需要。他們建議將體育學院重新發展為一所精英培訓中心，設施的設計要更具彈性，能夠靈活配合主流體育項目的需要。顧問提出3個初步的建築重新發展方案；及
- 鑑於政府另就大型體育設施進行的全港性顧問研究將於2001年完成，康體局認為在進一步研究體育學院的任何重新發展方案前，應先考慮這項全港性研究的結果。康體局成員已授權該局的主席與民政事務局局長商討日後的路向。

31. 鑑於上述答覆，委員會詢問此事的最新情況，以及康體局是否已就重新發展建議作出最後決定。**康體局行政總裁**在2001年11月21日的函件(**附錄49**)中答稱，康體局仍在等待政府就全港大型體育設施檢討的建議作出決定，並需顧及政府對大型體育設施制訂的各項計劃，才能跟進重新發展體育學院的建議。此舉可確保重新發展這些設施會符合成本效益。因此，康體局尚未就重新發展建議作出任何決定。

32. 為回應委員會最近對政府進行的全港大型體育設施檢討目前情況所提出的查詢，**民政事務局局長**在2002年1月17日的函件中告知委員會，民政事務局已於2001年4月成立小組，負責進行體育政策檢討，以及開始就香港策略性體育發展制訂詳盡的藍圖。除研究有關市民參與體育活動的情況、學界體育發展及精英體育培訓等多項事宜外，檢討的範圍亦包括探討市民對全港大型體育設施(例如新的體育場館或多用途體育館)的需求。民政事務局現正進行檢討工作，目標是在2002年上半年內發表報告，以便廣泛諮詢公眾意見。

香港康體發展局的檢討

將康體局的服務外判

33. 委員會從審計署長報告書第5.2(b)段得悉，第二階段的外判工作會包括定期維修保養服務、體育用品店、運動員宿舍及旅舍。根據第5.23(b)段所載，第二階段的外判工作會在2001至02年度進行。委員會因而詢問外判工作現時的情況如何，以及將於何時完成。**康體局行政總裁**在2001年11月21日的函件中表示：

- 康體局現正進行2001年一般潔淨服務的外判工作，然後會在下個財政年度將園藝服務及定期維修保養服務外判；及
- 另外，鑑於審計署署長在報告書第5.8段指出，康體局上次為飲食服務招標時進行的財務評估有欠妥善，康體局已於2001年年初再次為飲食服務招標。康體局對收回的標書進行詳細的財務評估後，決定不會將飲食服務外判，因為由內部提供飲食服務不但對該局的財政狀況有所裨益，而且亦可確保供應給精英運動員的食物營養水平可維持不變。

體育大樓的管理

34. 審計署長報告書第7.9段顯示，根據體育大樓的租約，政府的代表應定期審查就體育大樓所備存的帳冊及帳目，確保康體局妥為遵從第3(q)款，即所有來自體育大樓的收入、收益或利潤，須用於該物業的維修及翻新工程，以及香港的體育發展。然而，審計署未能發現自體育大樓的管理權於1994年移交康體局以來，政府的代表有審查過那些帳目的紀錄。委員會詢問箇中因由。

35. **民政事務局局長**在2001年5月28日的函件中解釋，雖然康體局沒有就體育大樓的使用情況擬備獨立帳目，但已就其商業活動提交整套收支報表，包括向其政務委員會提交體育大樓的有關報表，而民政事務局亦有代表出任該委員會的成員。此舉有助民政事務局監察與體育大樓有關的活動。民政事務局會繼續研究如何能夠更主動監察詳細的營運帳目。

36. 關於民政事務局審查體育大樓帳目的安排，委員會從審計署署長報告書第7.12(b)段得悉，康體局同意應就體育大樓的運作擬備獨立財務報表，方便民政事務局進行審查。鑑於康體局所作的承諾，委員

香港康體發展局的檢討

會詢問康體局是否已就體育大樓的運作擬備最新的財務報表，以供民政事務局審查。

37. 康體局行政總裁在2001年5月28日的函件中告知委員會，有關體育大樓運作的2000至01年度財務報表已經備妥。待康體局的核數師於2001年6月中完成該局的周年審計工作後，即可送交民政事務局審查。康體局行政總裁最近告知委員會，有關的財務報表(附錄50)已轉交民政事務局。

38. 結論及建議 委員會：

香港康體發展局(康體局)員工的整套薪酬福利條件

——對下列情況表示深切關注：

- (a) 由康體局於1994年與香港體育學院合併至1999年期間，在不同時期負責向康體局發放政府資助金的前文康廣播科、前文康廣播局及民政事務局均由於疏忽而沒有按照《政府資助金管理及管制指引》釐定康體局員工所屬的公務員相類職系，並確保他們的整套薪酬和附帶福利不會優於公務員相類職系；及
- (b) 民政事務局為確定康體局員工的整套薪酬及附帶福利是否優於公務員相類職系而作出的檢討，已於1999年年初展開，但至今仍未完成，使人極之懷疑民政事務局局長及其他獲委入康體局的公職人員，能否有效發揮其角色，即嚴密監察康體局員工的服務條款及條件，以確保有關安排符合政府的資助政策；

——建議：

- (a) 政府當局應安排其中一名獲委入康體局的公職人員，負責提醒康體局關於政府的資助政策；及
- (b) 民政事務局局長日後應密切監察康體局員工的服務條款及條件，方法是規定康體局在其員工的服務條款及條件出現重大變動時，必須從速通知民政事務局；

香港康體發展局的檢討

康體局轄下體育設施的使用情況

——對於下述情況表示關注：康體局並未就主要用於精英訓練的體育設施的使用情況定下任何目標；

——對於下述情況深表關注：在1995-96年度至1999-2000年度期間，康體局轄下6項體育設施的整體使用情況未能完全令人滿意，因為每項設施的整體使用率均低於21%，而所有用作精英培訓的體育設施的整體使用率，亦由1995至96年度的25.1%下降至1999至2000年度的20%；

——知悉：

- (a) 在2000年10月發出有關康體局轄下體育設施的顧問研究報告書擬稿中，顧問認為由於有關體育設施已建成多年，因此未能為現時的重點發展體育項目提供最高質素的場地；
- (b) 康體局仍在等待政府就全港大型體育設施檢討的建議作出決定，並需顧及政府對大型體育設施的各項計劃，才能跟進重新發展體育學院的建議；及
- (c) 政府的目標是於2002年第一季內，就全港大型體育設施的檢討結果發表報告，以便廣泛諮詢公眾的意見；

——建議康體局行政總裁應：

- (a) 為康體局轄下個別體育設施的使用情況定下目標；
- (b) 定期審慎研究是否有需要保留康體局轄下使用率低的體育設施，當發現這些體育設施的需求長期偏低時，便應考慮將其改作其他有利用途；
- (c) 從速進行成本效益分析，以評估現有各項方案(包括翻新、改善和重新發展設施)，藉此將康體局轄下使用率低的體育設施改作其他有利用途，當中須考慮有需要為精英運動員及其他使用者提供用途靈活的國際級訓練設施；及

香港康體發展局的檢討

- (d) 制訂長遠計劃以改善及／或重新發展康體局轄下的體育設施；

將康體局的服務外判

—— 對以下情況表示關注：

- (a) 康體局於1998年2月就飲食服務外判的方案所作的財務評估，是以被過分高估的飲食服務收入預測為基礎；
- (b) 康體局管理層並未按飲食服務預測收入的不同假設進行敏感度分析，以評估外判方案在財政上是否可行；
- (c) 康體局就飲食服務外判的方案所作的財務評估有錯誤及遺漏之處；
- (d) 康體局並沒有對所收到的投標書進行公平及有意義的評估，以致財務評估的結論令人存疑；及
- (e) 康體局第二階段外判工作原本計劃於1999年4月展開，但延遲至2000年8月才開始進行；

—— 察悉康體局現正策劃外判一般潔淨服務，然後會在下個財政年度將園藝服務及定期維修保養服務外判；

—— 建議康體局行政總裁應：

- (a) 確保康體局日後對外判服務方案進行財務評估時，採用切實的收支預測；及
- (b) 確保日後會按收支的不同假設進行敏感度分析，以評估外判方案在財政上是否可行；

體育大樓及體育總會撥款的管理

—— 對下述情況表示關注：康體局並未訂立生產力準則，用以客觀地評估體育總會的人力需求；

香港康體發展局的檢討

——知悉康體局可能會設立一支中央行政及文書職員隊伍，為設於體育大樓內的體育總會提供支援服務，從而減少以康體局撥款聘用的職員總人數；

——對以下情況表示關注：

- (a) 康體局對體育總會的表現進行審查時，並未發出任何指引，以說明應作進一步審查的特定範疇、審查的深入程度及應如何匯報審查結果；
- (b) 康體局進行的隨機內部審計並不包括檢討康體局的活動及抽查體育總會運用撥款的情況；及
- (c) 康體局沒有就體育大樓的運作擬備獨立帳目報表，以供政府的代表根據政府在體育大樓租約上訂明的規定進行審查，而自從體育大樓的管理權於1994年移交康體局以來，政府的代表亦沒有審查過那些帳目的紀錄；

——建議康體局行政總裁應：

- (a) 訂立生產力準則，務求更準確及客觀地評估個別體育總會以康體局撥款聘用的職員人數；
- (b) 按照所訂立的生產力準則，從速採取行動以修訂個別體育總會的人員編制，確保盡量善用其人力資源；
- (c) 定期進行檢討，以確定體育總會的活動有否任何重大變動；若有，便相應修訂其人員編制；
- (d) 考慮可否將辦公地點設於體育大樓的所有康體局及體育總會行政及文書職員集中共用，務求減少職員開支，並將因而節省的職員開支用以資助體育活動；
- (e) 制訂有關審查體育總會的明確指引；
- (f) 擴大康體局的隨機內部審計範圍，以包括檢討康體局的活動及抽查體育總會運用撥款的情況；及

香港康體發展局的檢討

- (g) 根據體育大樓的租約備存有關該大樓運作的獨立帳目，以便民政事務局審查這些帳目；

——建議民政事務局局長應：

- (a) 從速採取行動，確保政府在體育大樓租約上訂明的規定得以妥為遵從；這些規定是指康體局須將所有來自體育大樓的收入、收益或利潤，用於體育大樓的維修和翻新工程，以及香港的體育發展；及
- (b) 定期審查體育大樓的帳冊、帳目及其他會計紀錄，以確保政府在體育大樓租約上訂明的規定，日後獲得遵從；及

——希望當局繼續向其報告下列事項：

- (a) 民政事務局就康體局員工的服務條款及條件進行檢討的結果；
- (b) 康體局就轄下大型設施進行顧問研究的結果；
- (c) 政府就全港大型體育設施進行檢討的結果；
- (d) 康體局就重新發展體育學院的建議作出的決定；
- (e) 改善及／或重新發展康體局轄下體育設施的長遠計劃；
- (f) 康體局第二階段外判工作的結果；及
- (g) 推行各項有關體育大樓及體育總會撥款管理的建議所取得的進展。

第4章

政府物料的採購及管理

政府物料供應處是中央採購部門，專責為政府部門及某些非政府公共機構(例如醫院管理局(醫管局))提供採購服務。審計署已就部門普遍需要的貨品的採購工作，以及政府物料供應處在協助其他部門管理物料供應工作方面的成效，進行了帳目審查。

物料採購

2. 根據審計署長報告書表四所載，於2001年3月31日的存貨值合共為1,520萬元的568項通用物品，在2000至01年度的貯貨周轉率低於每年0.5次。在該568項物品中，存貨值合共為440萬元的194項在2000至01年度的貯貨周轉率低於每年0.01次。委員會關注到，據審計署長報告書第2.17段指出，政府物料供應處貯存的194項物品的平均存貨量，可應付用戶的需求逾100年。他們詢問有何原因導致這些不常用或流動緩慢的物品存貨過剩。

3. **政府物料供應處處長梁永立先生解釋：**

——首先，一如該處在公開聆訊前向委員會提交的上述194項物品的清單(**附錄51**)所載，當中有68項物品是供政府內部使用的表格。在過去數年，由於工作程序轉變或廣泛應用電腦，這些表格的用量持續下降。鑑於其用量有進一步下降的趨勢，政府物料供應處正與有關政府部門研究此事。長遠而言，政府不會印製不常用的表格。另外，有關表格將會存放在互聯網上供用戶下載，或貯存在磁碟內；

——第二，在該194項物品中，超過60項屬電器物料或工程物料，是用作維修的組件。由於有關部門在工程完成後要求政府物料供應處貯備一些組件，以防日後需要使用這些組件進行維修時，無法在市面上購買，該處才貯存這些物料。這些物品的用量並不穩定。舉例而言，在2000至01年度，並無部門要求購買抽氣扇，但在1999至2000年度，這方面的耗用總值卻超過6萬元。故此，該處有需要貯存組件以備不時之需；及

——第三，有些情況是用戶在政府物料供應處與供應商簽訂合約後更改其需求量。舉例而言，在採購藥物方面，政府物料供應處會估計有關藥物的用量，而有關合約通常為期2年。

政府物料的採購及管理

然而，在合約生效一年後，一旦當市場上出現療效較佳的藥物時，醫生會要求該處供應新藥。為病人的利益設想，政府物料供應處不能強迫醫生用完剩餘的合約存貨，然後才向他們供應新藥。遇有這些情況時，政府物料供應處貨倉內貯存的較舊藥物便會過剩。

4. 委員會注意到，在該份載列194項通用物品的清單內，單是“射印臘紙”一項的存貨值已高逾59萬元。委員會詢問：

- 有否部門仍然使用這項物品；及
- 剩餘的存貨何時用完。

5. **政府物料供應處處長**表示，在過去兩年，教育署仍有取用“射印臘紙”。在政府物料供應處的現有機制下，該處會參考物品在3年內的使用率。如用戶部門使用的某項物品的價值低於每年5萬元，政府物料供應處會採取適當的跟進行動。首先，該處會停止採購這項物品。至於剩餘的存貨，如有關部門仍然使用這項物品，政府物料供應處則希望它們盡可能把存貨用完。此外，該處可以招標方式處置有關存貨。該處的職員一直認為，應盡可能把手頭上的存貨用完，而不是以招標作為處置的方法。由於教育署仍然使用“射印臘紙”，政府物料供應處決定把這批存貨繼續保留一段較長的時間。

6. 委員會亦察悉，在該份載列194項通用物品的清單內，“500毫升氨苄青霉素糖漿”的存貨值逾66萬元。由於這批藥物於1995年首次付運，現時應已過了有效期。他們詢問政府物料供應處會如何處理這批過期存貨。

7. **政府物料供應處處長**回應時表示，“500毫升氨苄青霉素糖漿”的招標工作在1994年進行。這種糖漿在當時是普遍使用的藥物。1996至97年間，醫管局轉用氨苄青霉素藥片，因為藥片的療效較糖漿為佳。根據政府物料供應處的紀錄，該處曾多次與醫管局商討，研究醫管局可否在該批糖漿到期前增加其使用量。醫管局表示，為病人的利益設想，應使用療效較佳和較新的藥物。由於政府物料供應處不能強迫醫管局使用剩餘的合約存貨，故此現時須把過期的糖漿註銷。

8. 委員會詢問，政府物料供應處持有多少附有有效期的通用物品存貨，**政府物料供應處處長**提供一份截至2001年11月29日的物品清單

政府物料的採購及管理

(**附錄52**)。委員會察悉，該份清單包括271項存貨值幾達3,520萬元的醫療物品。由於這些物品即將過期，他們詢問，政府物料供應處有否機制監察藥物的有效期及通知用戶這些藥物在何時到期。

9. 政府物料供應處處長表示：

- 政府物料供應處設有一套制度，根據這套制度，附有有效期的物品的資料會貯存在電腦系統內。現時，當物品的有效期尚餘6個月，電腦便會發出通知書，提醒政府物料供應處的職員，然後由他們通知有關的用戶部門，促請有關部門加快取用這些物品；及
- 此外，政府物料供應處職員負責監察常備庫存物料的使用情況。他們會視乎有關物品的使用情況，要求有關供應商提前付運下一批貨物，或在有需要時要求延期付運。若某部門訂購的物品長期貯存在政府物料供應處倉庫內，該處會不斷催促有關部門提取這些存貨。

10. 鑒於以上所述，委員會進一步詢問：

- 政府物料供應處在過去5個財政年度內處置的常備庫存物料為何(按用戶列出分項數字)，以及該處須盡快處置的物料為何(按種類、價值及用戶列出分項數字)；
- 政府物料供應處一經購入用戶要求的貨物後，會採取甚麼行動，密切注視這些物品的貯貨周轉率或耗用情況；
- 當存貨即將到期及將會變成過時，政府物料供應處會對用戶採取甚麼跟進行動，以加快使用這些物料；及
- 政府物料供應處可代個別用戶處置的常備庫存物料數量有否上限。

11. 政府物料供應處處長在2001年12月21日函件(**附錄53**)的附件1及2分別提供政府物料供應處在過去5個財政年度處置的常備庫存物料清單及供過於求而可予處置的物料清單。他並表示，政府物料供應處正諮詢各用戶是否需要繼續保存該處倉庫內各項周轉率低的物品。到目前為止，政府物料供應處已決定處置附件2載列的物品。這批物品大

政府物料的採購及管理

部分會以拍賣或招標形式出售。已過期的醫療物品存貨預計價值71萬5,327元，這些物品將予以銷毀。大部分通用物品都有多於一個用戶，而合約所訂的購買數量均為購貨時所作的最準確評估。即使用戶已作出最好的預算，在合約有效期內，這些物品的消耗量仍會有升跌。政府物料供應處現正研究如何為不同的物品制訂更完善的採購策略，以期盡可能減低出現存貨過剩的機會。

12. 政府物料供應處處長在同一函件中進一步表示：

- 為協助轄下職員監察倉庫內的通用物品的消耗量，政府物料供應處每月都會製備報告，詳細列出各項周轉率低、存貨不足，或在240天內到期的物品。政府物料供應處計劃引入更多新措施，藉以加強監察。當有跡象顯示某一項物品的消耗量有下降趨勢時，政府物料供應處職員會向主要用戶清楚了解情況，並勸諭它們盡可能用完剩餘的合約物品。政府物料供應處日後會更加主動處理同類情況，及早決定如何處理可能過剩的存貨；及
- 如在諮詢定期用戶後，確定用戶不再需要某項物品，政府物料供應處會着手處置該批過剩的存貨，透過拍賣或招標的方式出售有關物料。在大部分情況下，過剩的物料均能成功售出。如有關物料不宜出售，又或並無出售價值，便會予以銷毀。政府物料供應處可以按這些程序處置的物料價值並無上限。

13. 關於政府物料供應處處長在上述函件的附件1所列的過剩醫療物料，委員會詢問：

- 處置這些物料的原因為何，以及用戶為何未有用完有關藥物的合約數量；
- 政府物料供應處就過期藥物所採取的行動，以及用戶(例如醫管局)有否積極嘗試把藥物的合約數量用完；及
- 處置過剩醫療物料的方法，以及售賣這些物料所得的收益(如有的話)。

政府物料的採購及管理

14. 政府物料供應處處長在2002年1月11日的函件(**附錄54**)中告知委員會：

- 被銷毀的醫療物品，在1997至98年度有3項、1999至2000年度有3項，2000至01年度有5項。這些醫療物料被棄置時已過了存放期限；
- 大部分被銷毀的藥物在1994至97年期間已過了存放期限。由於事隔多年，部分相關的檔案亦已銷毀。其中6種藥物因政府物料供應處未能追查到任何紀錄，故此無法顯示該處曾向用戶採取甚麼跟進行動；
- 至於其他物品，政府物料供應處已向有關用戶發出催辦信，勸諭他們盡可能提取更多存貨。而根據現有紀錄，政府物料供應處曾3次要求供應商予以體諒，更換一些即將過期的物料，但結果亦是徒然。然而，該處並未能根據這些紀錄查證及確定有關用戶曾採取甚麼行動盡量把過剩的物料用完；及
- 藥物的處方是醫生根據臨床診斷而作出的決定。根據政府物料供應處的資料，部分藥物的消耗量下降，主要是因為有關藥物被發現對病人有不良副作用，又或是有其他較好、療效較佳的藥物代替。

15. 委員會認為應設立機制，規定用戶須為其未能用完的合約存貨負上責任。委員會詢問庫務局局長對此事有何意見。**庫務局局長俞宗怡女士**回應時表示：

- 預算往往與實際用量有差別。不過，庫務局會要求政府部門在能力範圍內制訂準確的周年預算；
- 以採購藥物為例，箇中的難處是當發現實際用量少於預算時，倉庫內的藥物可能因為已過期或即將到期而失去用處；
- 即使醫管局在藥物到期前6個月收到通知，但倘若這些藥物已無需用來治療病人，醫管局也不能提取這些存貨。因此，最終的解決辦法是盡可能制訂準確的預算，以及研究可否

政府物料的採購及管理

使採購合約的條款有更大靈活性。根據現行機制，政府物料供應處訂購的物品數量會少於醫管局提供的預算；

- 關於使合約條款更靈活性一事，靈活性越大，投標價格便越高。政府物料供應處必需在兩者之間取得平衡；及
- 政府當局會向醫管局轉達委員會的意見，忠告醫管局在決定是否訂購新藥時，除需要考慮病人的利益外，亦要顧及成本效益及善用公帑的因素。

16. 關於用戶部門須否為政府物料供應處貨倉積存的過剩物料負上責任一事，**庫務局局長**在2002年1月10日的函件(附錄55)中進一步表示：

- 根據現行安排，政府物料供應處負責購買通用物品及先行支付費用，其後當用戶部門提取這些物品時，該處便向它們收回費用。用戶部門向政府物料供應處提取物料前，無須負上任何財政責任。過去數年，該處貨倉每年的發貨總值超過3億元；
- 大部分通用物品屬於很多政府部門常用的廉價日用品，例如辦公室雜項物料和家居及清潔物料等。如政府物料供應處要求所有部門定期預計這些物品的需求量，行政上會非常繁瑣。政府物料供應處職員在採購時，會因應物品過去的耗用模式，並考慮可能會影響日後使用量的已知因素，從而預計日後的需求量；
- 至於其他物品，例如維修用的組件或付運時間較長的物料，政府物料供應處會在採購前要求用戶部門預計其需求量，然後密切監察這些物料的耗用情況；若實際用量低於預計需求量，該處會定期提醒有關用戶。因個別用戶部門的用量減少而剩餘的物料，有時可能會由用量有所增加的其他用戶吸納。政府物料供應處在這方面擔當統籌的角色；
- 採購物料時，合約所訂的數量反映了當時的最佳預算。物料的需求量可能會隨着實際情況的變化而有所增減。政府物料供應處有責任避免出現餘貨積存或物品不敷應用的情

政府物料的採購及管理

況，並須在兩者之間取得適當平衡。若存貨不足，用戶部門或須臨時以較高價格採購市面上的物料以應付所需；及

——若只有一個或少數部門需要某項物品作特定用途，可能較適宜由那些用戶部門自行採購及貯存有關物品，而政府物料供應處可繼續擔任採購／貯存物料的代理人。

17. 一如政府物料供應處處長在回覆中指出，由於醫管局在政府物料供應處為其訂購藥物後採用較新和療效較佳的藥物，而不採用先前已訂購的藥物，以致部分藥物因而失去用處。委員會詢問醫管局行政總裁是否同意醫管局應嘗試把經已訂購的醫療物料用完，並在有必要時及早通知政府物料供應處，貯存於該處的醫療物品有否任何一些已失去用處及可以其他方式處置，例如把這些物品出售。

18. 醫院管理局行政總裁何兆煒醫生在2001年12月13日的函件(**附錄56**)中表示：

——由政府物料供應處管理的醫療物品，包括藥物、敷料及消耗品，主要是公共機構(包括醫管局)長期大量使用的常見一線藥用品。醫管局轄下機構所使用的4 500種醫療物品中，約有300種直接由政府物料供應處倉庫提供；

——關於政府物料供應處處長提供的清單上價值逾3,500萬元的醫療物品存貨，這些物品每項均訂明有效期，尤以藥物為然。審計署署長報告書附錄C所載列的物品中，其實有很多項均流通甚速，而並非不常用或已過期；

——附錄C內較令人注目的“500毫升氨苄青霉素糖漿”是治療感染的一線抗生素，沿用已久。多年來，這種藥物在醫管局內的用量頗為穩定，每年用量介乎200萬至300萬毫升。據他所知，醫管局並非這種藥物的主要用戶；及

——補充存貨時，必須提出數據說明使用情況及最終用戶的意見。政府物料供應處現時已設立機制，該處如認為有必要知悉用戶的意見，便會要求用戶提供某項物品的使用量預測數字。同時，醫管局如預期某種藥物的用量將會有所改變，會主動通知政府物料供應處，以便該處進行前期採購規劃。若發現某項物品流動緩慢，會盡可能加快使用這些

政府物料的採購及管理

物品。事實上，醫管局一直定期與政府物料供應處的高級管理人員舉行聯絡會議，以期令存貨管理工作更臻完善。

19. 就醫管局行政總裁的上述說法，即醫管局並非“500毫升氨苄青霉素糖漿”的主要用戶，**政府物料供應處處長**在2001年12月17日的函件(**附錄57**)中澄清，這種藥物的用戶包括醫管局和衛生署，而這項物品的主要用戶為衛生署。不過，整體而言，醫管局仍是政府物料供應處倉庫內貯存的醫療物品的最大用戶。在2000至01年度，清單(**附錄52**)上列明貯存於政府物料供應處倉庫內的271項醫療物品存貨中，約有73%(以價值計算)發放給醫管局。

20. 由於衛生署曾是“500毫升氨苄青霉素糖漿”的主要用戶，委員會查詢：

- 負責訂購這種藥物的衛生署人員的職級／職系；
- 該署以何準則決定所訂購的數量；及
- 已訂購的存貨為何沒有用完。

21. **衛生署署長陳馮富珍醫生**在2002年1月11日的函件(**附錄58**)中解釋：

- 衛生署診所藥房會貯備3至4個月的氨苄青霉素糖漿的經常存貨，存貨量視乎診所的大小而定。衛生署診所藥房的高級配藥員會定期(每隔一個月至兩個星期)透過衛生署藥劑事務部總部，要求政府物料供應處供應氨苄青霉素糖漿。藥房要求提取的數量會用來維持三至四個月的經常存貨；
- 抗生素藥水(包括氨苄青霉素糖漿)是開處給嬰兒和兒童服用的，用作治療細菌感染。自1995至96年度至今，衛生署診所的抗生素藥水使用量普遍下降。氨苄青霉素糖漿使用量減少的情況尤其明顯，到1996至97年度更為顯著，而其他抗生素藥水的使用量卻沒有相應增加。在此段期間，嬰兒出生人數大幅下降，由1995年的68 375名下降至1999年的50 513名。在1995年，前往衛生署普通科門診診所求診的病人中，10歲以下者佔11.3%。這個比例在1999年下降至8.6%；及

政府物料的採購及管理

——是否使用抗生素須由主診醫生臨床診斷決定。醫學界一直提倡適當及謹慎使用抗生素，以期盡量避免細菌對抗生素呈抗藥性。使用抗生素藥水的情況減少，可以反映醫生在開處抗生素治療小兒傳染病時更為小心謹慎。

22. 委員會關注到，政府物料供應處出現藥物存貨過剩的情況，以致投放在這些物品上的資金不能運用，同時亦須花費用以貯存這些物品。委員會建議，若醫管局同意先使用已訂購的醫療物料存貨，然後才要求政府物料供應處訂購較新和療效較佳的藥物，以取代先前已訂購的藥物，政府物料供應處處長應請示庫務局他可否以折扣價向醫管局收取先前訂購藥物的費用。委員會請政府物料供應處處長就上述建議提出意見。

23. 政府物料供應處處長在2001年12月17日的函件中表示，政府物料供應處會繼續就中央倉庫貯存的醫療物品的耗用量，與醫管局及衛生署保持緊密聯繫。政府物料供應處會向它們清楚了解有否跡象顯示某項物品的使用量有下降趨勢，並勸諭有關用戶盡可能把所有合約購買的存貨用完。若有關用戶經勸諭後仍然認為這做法不可行或不可取，它們亦不大可能會因折扣優惠而多用這些物料。遇有這種情況，政府物料供應處會採取主動，提早處理這些可能會過剩的存貨。處理的方式包括與供應商磋商取消合約差額、以折扣價把物品回售予供應商／生產商，又或以具競爭力的方式把過剩的存貨招標出售予本地或海外的競投者。如以上各種方式均未能有效處置過剩的存貨，則會把有關物品捐贈予相關的慈善團體。

微型電腦／網絡系統的採購

24. 審計署署長報告書第3.11段載述，在1998年1月至2001年3月期間，政府物料供應處為部門購買的某些微型電腦／網絡系統及有關產品的價格，比部門付出的平均市價為高。第3.12(a)段指出，在許多合約價格檢討中，即使當時的合約價格或承辦商建議的修訂合約價格遠高於市價，政府物料供應處和資訊科技署也接納這些價格。審計署署長報告書附錄G所載的例子包括微型電腦系統記憶體及網絡系統記憶體。委員會詢問箇中原因。

25. 政府物料供應處處長解釋，審計署在第3.12段所提到的情況是2000年1月之前的採購安排。當時，雖然合約訂明承辦商和政府必須檢

政府物料的採購及管理

討合約價格，但政府與承辦商洽談時遇到困難。由於價格波動及科技迅速變化，2000年1月之前訂立的安排對政府不利，政府遂於2000年1月在採購微型電腦／網絡系統方面引入新安排。該項安排包括兩次招標，一次是為挑選承辦商而進行招標，另一次是邀請獲選的承辦商提交建議書。

26. 資訊科技署署長黃志光先生補充：

- 記憶體是一種配件，並非獨立系統。電腦的記憶體或會因為須達到某些特定功能而須予提升。比較記憶體的售價是複雜的事情。選購的產品必須與用戶的現有系統相容，購買時亦需進行測試。承辦商必須妥善處理安裝記憶體所帶來的問題；
- 由於政府服務不容中斷，即使數小時也不可，故此，有關供應微型電腦／網絡系統的政府合約所載的規定，較一般公司合約的要求為高。承辦商亦須了解政府的電腦系統。根據政府的經驗，出價最低的承辦商只提供產品，而售後服務卻非常重要，因此很難強迫承辦商以市價一般低廉的價格出售產品。現時有80至90個部門使用不同世代和型號的電腦。資訊科技署認為，用戶部門在採購記憶體時，不可單單考慮價格，同時亦須衡量其他因素；及
- 一如審計署報告書所載，資訊科技署每季均進行價格基準研究，並把有關資料提供予政府物料供應處。其他部門亦可透過資訊科技署的網絡取閱這些資料。資訊科技署希望擴大研究範圍，使部門可獲得更多資料，用來與承辦商議價。

27. 鑑於上述答覆，委員會指出，在產品價格與要求優質服務兩者之間必需取得平衡。**資訊科技署署長**回應時表示，資訊科技署會提醒所有部門，在充分考慮安裝記憶體對整個網絡的影響之餘，亦須考慮價格的問題。目前，電子政府計劃正在進行，很多新系統的功能必須一次過提升。他擔心缺乏技術人員維修這些新系統，而這方面的費用十分昂貴。事實上，各部門的現有系統的記憶體很小，不足以應付許多網絡活動的需要，因此必需提升系統功能。資訊科技署會諮詢有關部門，了解它們是否急需提升系統功能。

政府物料的採購及管理

28. 關於在2000年1月生效的常備出售協議下採取的靈活採購安排，委員會詢問：

- 在哪些情況下會要求各部門在進行採購時綜合它們對微型電腦／網絡系統的需求量；
- 在哪些情況下不會要求部門這樣做；及
- 政府當局會否設立機制，方便不同的部門綜合微型電腦／網絡系統的需求量。

29. **政府物料供應處處長**告知委員會，政府物料供應處會建議部門把並非急需的物品(例如定期更換的物品)的需求綜合起來，以便大批購貨。至於急需的物品，例如為引入新服務而須添置的物品，政府物料供應處會與有關部門商討所需安排。**政府物料供應處處長**亦在2001年12月17日的函件中表示，為協助規模較小及可能只有很低需求的部門，政府物料供應處會設立機制，由該處協助統籌這些部門的非緊急需求，大批購買有關物品和要求承辦商報價。政府物料供應處需要時間訂定這方面的詳細安排。

部門的物料管理

30. 委員會從審計署署長報告書第4.12段知悉，在1998-99年度至2000-01年度期間，倉庫檢查及存貨查核組曾進行存貨查核及工作程序檢訂。第4.15段指出，倉庫檢查及存貨查核組發現，33個部門單位沒有進行存貨查核，163個部門單位沒有每年最少安排一次點查非耗用物品，另有264個部門單位沒有最少每3個月執行一次不定期的存貨及保安措施抽查。

31. 基於上述情況，委員會詢問，政府物料供應處處長有否調查部門違反《物料供應及採購規例》的情況。**政府物料供應處處長**表示，在審計署署長報告書發表後，政府物料供應處已把存貨查核／工作程序檢訂報告直接送交管制人員，希望他們會作出所需的改善。因應審計署的建議，政府物料供應處會對過去表現未如理想的貨倉進行較頻密的查核。

政府物料的採購及管理

32. 關於部門違反《物料供應及採購規例》的問題，委員會詢問：

- 《物料供應及採購規例》是否由庫務局負責執行；及
- 有否懲罰違規的部門。

33. **庫務局局長**答稱，《公共財政條例》(第2章)賦權財政司司長制定《物料供應及採購規例》。由於財政司司長把這項權力轉授庫務局局長，故此，《物料供應及採購規例》由庫務局制定。

34. **政府物料供應處處長**補充，政府當局依靠部門執行《物料供應及採購規例》。各部門內負責管理貨倉的職員，大多屬基層職員。他認為，要幫助職員有效履行其物料供應職能，提供教育及訓練遠較施加懲罰奏效。政府物料供應處會盡量加強這方面的培訓，希望讓這些職員有機會每兩年參加一次複修課程。

35. 關於該33個沒有進行存貨查核的部門單位，委員會查詢這些部門單位的名稱及每個單位現時的存貨量。**政府物料供應處處長**在2001年12月17日函件的附件中提供有關資料。委員會察悉該33個部門單位的名單，並進一步詢問：

- 這些部門單位被發現違反《物料供應及採購規例》中有關的規定後，現時有否進行所需的存貨查核；若否，個別單位何時才會進行有關查核；及
- 名單上首3個部門單位所屬的政府部門是否持有已過期及須予處置的物料存貨。

36. **政府物料供應處處長**在2002年1月11日的函件中告知委員會：

- 該33個部門單位中，仍有3個單位未有進行所需的存貨查核，但它們已同意在2002年3月底之前完成有關工作。其他單位的相關資料載於該函件的附件；及
- 根據政府物料供應處就名單上的首3個部門單位分別在1998至99年度、2000至01年度及2000至01年度進行的存貨查核所得的結果，這些單位並未存有已過期的物品。

政府物料的採購及管理

37. 審計署署長報告書第4.19段指出，在1998-99年度至2000-01年度期間，各部門匯報涉及欺詐、懷疑欺詐或疏忽的物料遺失或盤虧金額共達91萬元。委員會從審計署署長報告書的表十三察悉，遺失物料的個案共有7宗，涉及的有關人員在同一期間被徵收附加費，或在2001年3月31日正由部門採取行動徵收附加費。然而，第4.22段指出，審計署發現有其他個案涉及部門人員在執行職務期間遺失了獲發放的物料。有關部門把這些個案視作不涉及欺詐行為、懷疑欺詐行為或疏忽的個案，而有關人員亦沒有被徵收附加費。委員會關注到，部門處理同類的物料遺失個案時可能採用雙重標準，因此他們詢問，政府物料供應處可否在處理物料遺失或盤虧方面提供客觀準則。

38. 政府物料供應處處長回應時表示，根據現行程序，管制人員會因應遺失物料的情況，決定是否向公職人員徵收附加費。正如他回應審計署的建議時所述，政府物料供應處會考慮發出一些有關處理物料遺失或盤虧的進一步指引，包括訂明在哪些情況下應向有關人員徵收附加費，以供管制人員參考。由於沒有指引可盡列所有情況，管制人員有需要繼續按個別情況作出評估。

39. 委員會進一步詢問何時會發出較詳盡的指引。**政府物料供應處處長**表示，政府物料供應處必需翻查一些物料遺失或盤虧的個案，並考慮職員之間的反應，然後制訂有關指引。這項工作需時6個月。

40. 結論及建議 委員會：

物料採購

——對以下情況深表關注：

- (a) 在所有通用物品中，有1 303項或79.9%在2000至01年度並未達致每年5次的目標貯貨周轉率，以致有3,530萬元須投放在這些物品的平均存貨上；
- (b) 於2001年3月31日的存貨值合共為1,520萬元的568項物品，在2000至01年度的貯貨周轉率低於每年0.5次；及
- (c) 在上述568項物品中，存貨值合共為440萬元的194項在2000至01年度的貯貨周轉率低於每年0.01次；

政府物料的採購及管理

- 對下述情況表示遺憾：政府物料供應處未有顯示已全力：
 - (a) 把存貨的預計有效期通知用戶部門；及
 - (b) 處置超出用戶需求量，並且即將過時或過期的物品；
- 同意庫務局局長的意見，若只有一個或少數部門需要某項物品作特定用途，可能較適宜由那些用戶部門自行採購及貯存有關物品，而政府物料供應處可繼續擔任採購／貯存物料的代理人；委員會並促請局長落實此項安排，尤以衛生署及醫院管理局為然；
- 對下述情況表示關注：政府物料供應處在過去5次的價格比較研究中，僅審核了316項物品的價格，佔政府物料供應處貨倉於2001年3月31日的所有存貨的19.4%；
- 促請政府物料供應處處長：
 - (a) 盡快檢討手頭上有哪些不常用及流動緩慢的物品載有明確的有效期、可能會變成過時或沒有用戶需要，查明箇中原因，以及找出處置這些物品的最佳方法，盡可能確保無須把資金投放在沒有用戶需要的存貨上；
 - (b) 要求用戶部門備存妥善的訂貨紀錄並作出監察，藉以確定不再需要的貨品數量，並把有關情況通知政府物料供應處；
 - (c) 定期公布過時及／或過剩存貨的清單，列明有關用戶部門的名稱；
 - (d) 向各部門發出指引，協助這些部門事先徵求政府物料供應處同意，直接購買通用物品。為此，政府物料供應處應向所有部門提供已獲該處批准直接採購的物品的詳細資料；
 - (e) 確定部門在哪些情況下可以低於政府物料供應處付出的價錢直接購買通用物品，以及考慮是否應繼續透過中央貯存倉採購這些物品；及

政府物料的採購及管理

- (f) 透過以下措施，提高政府物料供應處就通用物品進行價格比較研究的成效：
- (i) 確定某些物品未能帶來節省淨額的內在原因，並尋找方法，以更合乎成本效益的方式採購這些物品；
 - (ii) 確保就未能帶來節省淨額的物品進行跟進價格比較；及
 - (iii) 擴大價格比較研究的涵蓋範圍，對所有物品的價格進行周期性檢討；

微型電腦／網絡系統的採購

- 對下述情況表示關注：根據資訊科技署的價格基準研究結果，在1998年1月至2001年3月期間，部門購買的某些微型電腦／網絡系統及有關產品的價格均高於平均市價；
- 對下述情況表示不滿：政府物料供應處及資訊科技署未能執行在2000年1月前生效的大批採購合約內所訂的合約價格檢討規定，以確保合約價格經常較當時的市價優惠；
- 認為由於競爭不足、並無綜合各部門的需求量及承辦商數目少，政府物料供應處自2000年1月以來採用的靈活採購程序未能提供足夠保證，確保微型電腦／網絡系統及有關產品以最低市價購入；
- 知悉《物料供應及採購規例》在2001年6月經過修訂，容許部門在事先徵求政府物料供應處同意，並考慮經濟效益的因素後，可直接購買微型電腦／網絡系統及有關產品；
- 對下述情況表示關注：在2000年1月至6月期間，在價值超逾50萬元的採購當中，有14%並無採納索價最低的標書，但有關部門卻無須向政府物料供應處遞交報告表，解釋這些個案；

政府物料的採購及管理

——對以下情況表示關注：

- (a) 資訊科技署的《產品挑選指引》沒有提供足夠指引，協助部門以合乎成本效益的方式購買硬件產品，而且若部門只購買15吋陰極射線管顯示器而非15吋液晶體顯示器，2000至01年度的電腦顯示器總開支應能減少1,900萬元；及
- (b) 資訊科技署沒有向部門提供承辦商的部門訂單報表，以供部門在挑選承辦商報價、評估承辦商的報價是否合理及進行議價時作為參考；

——建議政府物料供應處處長及資訊科技署署長應：

- (a) 制定有關程序，綜合各部門對微型電腦／網絡系統的需求量，以期取得大批購貨的折扣；
- (b) 在必要時(例如大規模提升電腦功能及更換電腦設備)另外進行公開招標，大批購買微型電腦／網絡系統，以增加供應商之間的競爭，以及取得市場可給予的最佳價格；
- (c) 向部門發出指引，說明部門在哪些情況下應與承辦商議價，藉此取得較佳的訂價；
- (d) 採取行動，確保所有承辦商在收到部門的要求後，在常備出售協議訂明的限期内提交報價單；
- (e) 若下次公開招標時採用的常備出售協議與現行的有關協議相若，便增加每類微型電腦／網絡系統產品的承辦商數目，以期進一步增加承辦商之間的競爭；
- (f) 作出以下安排，方便部門向出價低於承辦商的售價的其他供應商直接購買微型電腦／網絡系統：
 - (i) 制定有關程序，讓部門在事先徵求政府物料供應處同意後，直接進行採購；

政府物料的採購及管理

- (ii) 向所有部門提供已獲政府物料供應處批准的直接採購物品的詳細資料，讓部門得以進行類似的直接採購；及
- (iii) 向各部門提供價格基準研究的詳細結果；
- (g) 對於部門所購買價值逾50萬元的微型電腦／網絡系統，規定部門每半年遞交一份報告表，列出取得少於5份報價單的採購物品，以及詳細解釋。部門並須在報告表中匯報及詳釋並非採納最低索價的個案；
- (h) 改善資訊科技署的《產品挑選指引》，讓部門充分了解類似的硬件產品的實際功能(例如液晶體與陰極射線管顯示器的比較)，並使部門挑選產品時，能充分考慮產品的實際功能及成本效益；及
- (i) 把承辦商的部門訂單報表載於資訊科技署的專用網站，供各部門參考。此舉使部門在根據現行的常備出售協議購買物品時，可向承辦商爭取較低價格；

部門的物料管理

——對以下情況深表關注：

- (a) 在1998-99年度至2000-01年度期間，政府物料供應處發現，在很多個案中，部門貨倉或內務單位均沒有遵守《物料供應及採購規例》中有關直接購買物料、備存物料紀錄或進行存貨查核的規定；及
- (b) 庫務局及政府物料供應處沒有執行監管及查核程序，以確保所有部門已就遺失或盤虧物料提交半年報告表；而某些人員在一些物料遺失個案中被徵收附加費，類似個案中的其他人員則並無被徵收附加費；

——建議政府物料供應處處長應：

- (a) 為物料供應職系人員提供足夠的培訓和指示，確保他們按照《物料供應及採購規例》，更有效地管理部門

政府物料的採購及管理

的物料供應工作，尤其是曾被發現有很多違規個案的貨倉，處長更應為負責管理倉內物料的人員舉辦更多深入培訓課程；

- (b) 定期提醒管制人員必須確保《物料供應及採購規例》獲得遵從，並促請他們注意常見的違規個案；及
- (c) 採取以風險為依據的方法為部門進行存貨查核，對過往表現欠佳的貨倉進行較頻密的查核。這樣做會有助確保部門採取有效和適時的改善措施；

——建議庫務局局長及政府物料供應處處長應實施監管及查核程序，以確保部門適當行使註銷遺失或盤虧物料的獲授權力。庫務局局長及政府物料供應處處長尤其應：

- (a) 採取行動確保所有部門依時向他們提交《物料供應及採購規例》第1040(c)條規定的半年報告表；及
- (b) 考慮要求部門審查它們過去在半年報告表內匯報的物料遺失或盤虧個案，以找出有必要徵收附加費的個案；

——察悉政府物料供應處處長已承諾在6個月內就處理遺失或盤虧物料的方法發出更詳盡的指引，包括訂明應就物料的遺失或盤虧向有關人員徵收附加費的情況；及

——希望當局繼續向其報告在處理遺失或盤虧物料方面的更詳盡指引。

第5章

優質教育基金的管理

審計署曾就優質教育基金的管理進行審查，並確定若干可予改善之處。

2. 在公開聆訊上，**教育統籌局局長羅范椒芬女士**在開始時發言，她表示：

- 教育統籌局(教統局)及優質教育基金督導委員會委員歡迎審計署提出的建議。優質教育基金自1998年成立以來，督導委員會在每期撥款申請結束後，均會總結經驗，以及檢討有關的行政程序和策略。第三期至第五期的申請更分別制訂專題，使優質教育基金撥款以更策略性的方式配合教育發展的需要；
- 成立優質教育基金的目的，是透過靈活的撥款安排，鼓勵學校自發地提出有創意的計劃，灌輸自我改善的文化。從最初開始，當局便希望優質教育基金計劃越多越好。過往4年，教育界普遍認同及歡迎優質教育基金，不少圓滿結束的計劃均獲得正面的評價；
- 優質教育基金自成立以來，已批出撥款予4 341項計劃，當中3 749項(佔86%)為“校本計劃”。這些計劃滿足了個別學校的需要。優質教育基金亦使326個其他機構能貢獻專長，為學校提供服務；
- 為改善優質教育基金的管理，督導委員會已邀請管理參議署就評審撥款申請、監察計劃及推廣策略的流程進行檢討，並已成立專責小組審視現有的推廣措施。當局希望能制訂長遠的策略，以配合教育改革的目標；及
- 由下一財政年度起，優質教育基金的管理工作將會隸屬教育署。為紓緩教師的工作量，以及考慮到教育改革的建議，督導委員會已決定在第五期申請採取較為聚焦的策略，就學校申請的專題及數目設定規限，但每所學校仍可申請優質教育基金撥款，以供安裝空調設備。當局也會鼓勵過去從未向優質教育基金申請撥款的學校提出申請。

優質教育基金的管理

優質教育基金的策略性規劃

3. 委員會從審計署長報告書第2.11至2.16段得悉，優質教育基金秘書處把部分計劃訂為標準計劃，而這些計劃佔去第4期優質教育基金撥款總額的40%。委員會認同審計署提出的關注，如標準計劃的撥款繼續增加，最終可能佔去優質教育基金的大部分撥款。

4. 委員會察悉，優質教育基金自成立以來，已批出撥款予4 341項計劃。委員會詢問，政府當局是否察覺到有需要限制批准計劃的數目，使優質教育基金的撥款能用於真正有創意和高質素的措施。

5. 教育統籌局局長回應時表示：

——制訂標準計劃是為了簡化申請程序及提高效率。有些計劃最初由個別學校提出，例如在撥款計劃“均衡教育”類別之下的學校管弦樂隊。其後，由於其他學校有共同需要，因此亦提出類似的申請。考慮到需要減輕教師在擬備申請計劃書方面的負擔，以及公平地評審按照相若理據提出的申請，督導委員會同意，當大部分學校對某些項目有頗為類似的需要時，有關項目的申請會訂為標準計劃；

——督導委員會亦關注到，標準計劃的數目不斷增加，尤其是目前經濟不景，優質教育基金投資的回報率偏低，以致影響經常收入。因此，督導委員會現正研究應否就不同種類的計劃設定撥款比例。此事項會在督導委員會檢討時一併處理；及

——關於優質教育基金計劃的數目，教統局過往希望鼓勵學校提出申請，越多越好，以便從中挑選已見成效的計劃，加以推廣。然而，督導委員會現時同意有需要限制申請的數目。由第五期申請開始，已開展優質教育基金計劃的學校將不准再提出另一項申請。此限制亦有助確保教師的工作量不會過多。

6. 據審計署長報告書第2.17至2.20段所述，教育署把優質教育基金作為推行學校教育的補助撥款來源。起初，在250所學校推行資訊科技統籌員計劃的撥款，由政府每年的財政預算中撥出。然而，為把該計劃擴展至其他學校，教育署兩度從優質教育基金成功申請合共

優質教育基金的管理

2億3,800萬元撥款，以代替由政府每年的財政預算中撥款。同樣地，為提升多媒體學習中心計劃，把“一人一機”的目標擴展至102所資助中學，教育署從優質教育基金成功取得3,170萬元，以代替從教育署的非常常帳撥款。

7. 委員會察悉，教育署獲得的上述撥款接近2億7,000萬元，佔優質教育基金50億元的資本約5%。委員會質疑：

- 這種安排有否令可供其他申請人申請的優質教育基金資金減少；及
- 教統局如何能確保教育署申請優質教育基金撥款並不存在利益衝突，尤其在優質教育基金秘書處在2002年4月隸屬教育署後。

8. 教育統籌局局長解釋：

- 關於由教育署作為申請人的大部分計劃，教育署其實是代表學校提出整批申請。事實上，有關資訊科技統籌員計劃的申請，最初由香港津貼中學議會提出。香港津貼中學議會代表屬會學校向教育署表達意見，指原先根據政府的經常撥款方式資助250名資訊科技統籌員的做法，遠遠落後於學校的資訊科技發展步伐。教育署認為，應全力支持擴展這項資訊科技試驗計劃，不應因政府每年的財政預算編製工作沒有預留撥款而令計劃的擴展受阻。因此，教育署代表這些學校提出整批申請，真正的受惠者是有關的學校而並非教育署；
- 教育署是部分教育研究計劃的申請人，這情況符合優質教育基金的目標，因為當沒有學校提出提升學校質素的計劃時，教育署須主動進行以提升學校質素為目標的策略研究，而學校會是最終的受惠者；及
- 優質教育基金秘書處隸屬教育署後，教育署不會再申請優質教育基金的撥款，大學亦不准個別申請優質教育基金的撥款。所有申請須由學校提出。

優質教育基金的管理

9. 因應教育統籌局局長的答覆，委員會詢問：

- 關於資訊科技統籌員計劃，香港津貼中學議會為何不代表學校提出整批申請，卻要求教育署代為申請，令人覺得由於督導委員會的成員包括教育署的官員，教育署的申請會獲得優先考慮；及
- 若教育署認為某些計劃應從速開展，但根據正常撥款安排卻需數年才會獲得處理，教育署會否繼續利用優質教育基金，以加快推行這些計劃。

10. 教育統籌局局長及教育統籌局副局長謝凌潔貞女士表示：

- 優質教育基金以往數期的申請沒有撥款上限。所有有助提升教育質素的優質計劃均會獲得批准。因此，由於教育署提出的申請獲得批准而導致部分優質計劃被拒絕的問題並不存在；
- 優質教育基金督導委員會大部分委員都是前線教育人員，只有兩位當然委員來自教育署和教統局，而非官守委員則有9位。教育署的代表每次提出教育署的建議時，均必須作出申報。換言之，督導委員會的成員組合有助確保所有申請得到公平審核；
- 資訊科技統籌員計劃的撥款來源只有兩個選擇：政府的經常開支及優質教育基金。如學校要求加快資訊科技的發展，但教育署堅持應根據每年的財政預算提供撥款，因為政府的教育政策可能有其他較資訊科技計劃須優先處理的事項，這樣會導致學校士氣低落。另一方面，透過優質教育基金資助學校推行資訊科技措施，學校的資訊科技發展便不會受阻，不同學校在這方面的發展步伐亦會更趨一致；及
- 政府在推出新計劃時，會設計推行及擴展計劃的時間表。然而，有時部分學校推行計劃的步伐較政府原先預計的速度為快，這些學校或會提早要求擴展計劃。在這些情況下，把撥款申請交由督導委員會考慮會較為適當。

優質教育基金的管理

11. 教育署副署長湯啟康先生補充：

- 政府最初為250所學校提供250個資訊科技統籌員職位，為期兩年，並須予以檢討。如教育署在檢討尚未開始便向立法會申請撥款，立法會不大可能會批准有關申請；
- 教育署認為，由該署為學校提出整批申請，會較由香港津貼中學議會提出有關申請更為恰當。倘若由香港津貼中學議會提出有關申請，便須由校長處理有關工作，但他們根本無暇兼顧額外的工作。另一方面，教育署熟悉資訊科技統籌員計劃的運作，包括資訊科技統籌員職位的聘任條件，亦知道物色教師擔任有關職位的途徑；
- 教育署在決定提出第二次申請時，是考慮到資助小學要求當局把資訊科技統籌員計劃擴展至他們，以協助他們推行資訊科技措施。此外，個別小學要自行撰寫優質教育基金計劃書，此項工作殊不容易。整批申請亦可節省優質教育基金秘書處處理申請的時間。最重要的是，教育署希望擴展計劃的成果可提供一個基礎，以供檢討資訊科技統籌員計劃及制訂長遠策略，包括該計劃的長遠撥款來源；及
- 教育署提出的申請並非全部獲得批准。教育署曾提出23項計劃建議書，當中只有12項獲得批准，其餘11項不獲批准。由此可見，督導委員會根據既定準則公平地審核所有申請。在12項獲批准的計劃中，8項是教育署代學校統籌申請，而4項則屬於提升教育質素的研究項目。

12. 應委員會的要求，**教育統籌局局長**在2001年12月17日的函件(**附錄59**)中提供資料，說明優質教育基金計劃的評審準則，以及優質教育基金督導委員會和轄下各小組委員會的委員名單。

13. 委員會指出，無論資金是從教育署的每年財政預算撥款，或從優質教育基金撥款，最終的受惠者應該仍然是學校，而非教育署。儘管當局是出於好意，也應依循正確的撥款程序。關於使用優質教育基金撥款，把資訊科技統籌員計劃擴展至立法會原本通過的250所學校以外的其他學校一事，委員會認為，教育署理應向財務委員會申請補助撥款，而非使用優質教育基金作為另一撥款來源。如撥款申請有充分

優質教育基金的管理

理據支持，財務委員會或會通過有關申請。委員會認為，有關安排已偏離政府主要開支項目須受到立法會監察的原則。

14. 委員會亦關注到，雖然政府在徵求財務委員會批准開立優質教育基金的財務委員會FCR(97-98)81號文件(**附錄60**)說明，基金只會用於資助一次過推行而不會帶來經常財政影響的計劃，但部分優質教育基金計劃，例如為課室提供空調設備，或會影響經常開支。

15. 教育統籌局局長及教育統籌局副局長回應時表示：

- 優質教育基金批准的多項教育署計劃，例如小學英語發展計劃及多媒體數碼閱讀計劃，均屬一次過撥款的性質。至於資訊科技統籌員計劃，教育署已於2001年年中完成檢討工作，並會向立法會提交文件，闡述有關計劃日後的方向。如有關各方認為該計劃值得擴展，教育署必定會徵求財務委員會批准撥款；
- 空調計劃不會帶來經常開支。為學校提供空調設備並非政府的政策。如學校向優質教育基金申請撥款安裝空調設備，學校必須能自行籌集一半的非經常開支，並取得家長的同意，願意負擔有關的經常開支；及
- 教統局清楚理解財務委員會及政府帳目委員會的關注。因此，在審計署署長報告書發表以後，教統局已進行內部檢討，以確定現行機制可改善之處，避免發生審計署提出的錯誤。

16. 庫務局副局長應耀康先生表示：

- 根據臨時立法會財務委員會1997年12月12日的會議紀要(**附錄61**)，部分委員憂慮當局容許政府各局和部門利用優質教育基金，而不是透過正常的資源分配工作獲得撥款，將造成混淆，並使政府與非政府團體之間的職責變得模糊不清，而庫務局的代表“向議員保證，正如財務委員會會議程項目中明確說明，當局不會使用基金的撥款來開設公務員職位，而此項建議亦非作為避過經常開支管制的措施”；及

優質教育基金的管理

——優質教育基金只提供一次過的撥款。如計劃可能招致經常開支，教育署應循正常的每年財政預算編製工作申請撥款。如有必要，撥款申請會提交立法會考慮。只有在立法會通過撥款以後，才可作為經常開支項目。

17. 委員會認為，現行安排似乎證實，財務委員會委員的憂慮確有根據，而且理由充分。委員會詢問，庫務局如何確保優質教育基金計劃沒有避過對經常開支的監控管制。**庫務局局長俞宗怡女士**在2001年12月22日的函件(**附錄62**)中告知委員會：

——財務委員會文件載述，“由於優質教育基金屬於資本基金，因此只有真正屬一次過獨立推行……而且不會帶來經常財政承擔的計劃，才會獲得批准”，以及“由於優質教育基金屬於資本基金，因此不會資助一些需要經常開支的長期計劃”；

——當財務委員會批准成立優質教育基金，並在總目146政府總部：教統局項下開立有關的資本承擔後，該總目的管制人員(即教育統籌局局長)，須按照財務委員會議程項目所定下並經財務委員會批准的準則推行是項計劃；及

——教統局可能會因應受優質教育基金資助的試驗計劃所取得的佳績，建議長期推行有關計劃。在這情況下，庫務局的職責是確保教統局與其他政策局和政府部門一樣，是透過周年資源分配工作申請額外的經常撥款。教統局的建議如獲得支持，所需的經常撥款將列入周年預算草案內提交立法會審批，或視乎需要在財政年度內提交財務委員會批准。有關撥款須受政府就分配及運用經常開支定下的一般財務監控措施規管。儘管個別計劃過往曾由基金以試驗或一次過形式資助，庫務局不會因此而在經常資源分配過程中對那些計劃作特別處理。庫務局會繼續以現有方式監控經常開支。

18. 委員會認為，雖然部分標準的優質教育基金計劃值得支持，理據亦充分，例如提供撥款讓學校在課室安裝空調設備，以及撥款資助學校購買筆記簿型電腦供有經濟困難的學生借用，但教育署應透過正常的資源分配機制申請所需的撥款，而非以優質教育基金作為解決辦法。據審計署觀察所得，在每年的財政預算之外，向優質教育基金申請

優質教育基金的管理

資源所面對的競爭較少，亦會較具彈性(審計署署長報告書第2.29段)。由此角度考慮，此種做法尤其不當。委員會詢問：

- 為何提供空調設備及筆記簿型電腦，會被視為符合優質教育基金撥款準則的優質計劃；
- 為何不把空調設備及筆記簿型電腦列入向學校提供的標準項目，尤其是教育署一直統籌有關這些項目的申請；及
- 政府當局有否為了向學校提供這些項目，向立法會申請撥款。

19. 教育統籌局局長在2001年12月28日的函件(附錄63)中告知委員會：

- 從教育角度而論，空調環境並非絕對必要，基於政策理由，政府沒有為所有公營學校安裝空調設備。因此，空調設備並不列入政府向學校提供的標準項目。儘管如此，政府了解到，空調設備可以營造較舒適寧靜的環境，有助學生學習。故此，凡採用2000年設計模式的新學校，以及納入學校改善工程計劃第4期和最後一期的學校，校內的圖書館(不包括課室)均會安裝空調設備。此外，學校如受65分貝以上的交通噪音影響，可根據消減噪音計劃，為受影響的圖書館(所有採用2000年之前設計模式的學校)、課室及特別室，安裝空調設備。在這些情況下，所需的經常開支(例如電費及維修費用)由政府承擔，作為向有關學校提供的部分資助；
- 鑑於一方面空調設備並非絕對必要，但另一方面，較舒適的環境可促進學習，因而與提升學校教育質素的目標一致，故優質教育基金同意以等額資助的形式，資助在圖書館及課室安裝空調設備的非經常開支。優質教育基金不會自動撥款資助所有學校安裝空調設備。學校必須自行提出申請，並同意支付一半的非經常開支及全部的經常開支，方可獲得優質教育基金的撥款；
- 根據現行有關學校空調設備的政策，政府當局曾向立法會申請撥款，為採用2000年設計模式或納入學校改善工程計

優質教育基金的管理

劃第四期及最後一期的學校圖書館安裝空調設備，以及為消減噪音計劃涵蓋的學校圖書館及課室安裝空調設備；

- 撥款資助學校購買筆記簿型電腦供有經濟困難的學生借用，目的是消除中學生的“數碼科技隔閡”。政府於1998年推行“資訊科技教育5年策略”，當時曾向立法會取得撥款，為學校和兒童及青少年中心安裝資訊科技設備，以及為教師提供培訓。不少家庭收入較低的學生可能家中沒有電腦，但又未必方便完全倚賴學校或兒童及青少年中心的電腦。為加強政府推廣資訊科技教育的工作，並避免不同家庭背景的中學生的“數碼科技隔閡”日益擴大，優質教育基金批准撥款資助中學購買筆記簿型電腦，供有經濟困難的學生借用；及
- 由於筆記簿型電腦並非學校教與學的必要工具，因此並不列入政府向學校提供的標準項目。鑑於擁有電腦的家庭數目不斷上升，政府當局預期，一般學生在接觸電腦方面大致並無困難。因此，政府當局沒有向立法會申請撥款購買筆記簿型電腦。

20. 委員會認為，課室安裝空調設備會改善學習環境。鑑於優質教育基金只會以等額資助的形式，資助安裝空調設備的非經常開支，而家長須承擔經常開支，委員會關注到，貧困家庭的學生會因此處於不利位置。

21. 教育統籌局局長表示：

- 香港賽馬會已同意在家長無法籌集所需的非經常開支時提供支援。在個別學生不能負擔經常開支時，學校須設法解決問題；及
- 如何協助弱勢社羣的問題，不是單憑優質教育基金便可處理。事實上，教育署一直有嘗試設法協助弱勢社羣學生。

22. 委員會察悉，根據現行制度，少於1,000萬元的政府開支項目無須經財務委員會通過。再者，由於臨時立法會已批准撥款50億元開立優質教育基金，屬於資本基金的性質，因此無論涉及的款額有多少，政府當局亦無須向立法會匯報優質教育基金的任何撥款。為確保當局

優質教育基金的管理

在撥款資助屬於經常性質的主要計劃時，不會透過優質教育基金撥款而避開立法會的審議，委員會詢問政府當局會否考慮：

- 設立機制，向立法會匯報主要的優質教育基金撥款，例如向教育事務委員會匯報超過1,000萬元的撥款；及
- 更清楚地界定應由優質教育基金資助的計劃的性質，以免太多不符合優質教育基金主要目標的計劃獲得撥款。

23. 教育統籌局局長表示：

- 優質教育基金不會資助屬於永久經常性質的計劃。雖然優質教育基金的部分計劃可能持續兩至三年，但所有優質教育基金計劃均屬於一次過的性質。再者，優質教育基金撥款的分配由優質教育基金督導委員會負責監察，該委員會的成員主要為前線教育人員；
- 優質教育基金支援的計劃，範圍廣泛，不僅涵蓋有創意的計劃，亦包括有助提升教育質素的計劃。優質教育基金資助計劃的5個類別包括有效學習、均衡教育、校本管理、資訊科技及教育研究。如優質教育基金撥款計劃只資助有創意的計劃，範圍便會過於狹窄；及
- 她認同有需要增加優質教育基金撥款的透明度，以及政府當局有需要就優質教育基金撥款的使用情況向公眾交代。她在考慮設計匯報機制的建議時，亦會考慮進行匯報需要符合成本效益。

24. 教育統籌局局長在2001年12月17日的函件中補充，有關把超過1,000萬元的撥款知會教育事務委員會的建議及有關知會的機制，她會徵詢優質教育基金督導委員會的意見。

25. 委員會從審計署長報告書第2.34及2.35段明白到，香港的教育服務和計劃有各式各樣的撥款來源(包括優質教育基金)。部分撥款來源在目標和可獲資助計劃種類方面出現重疊。因此，委員會詢問：

- 有否訂定規則，要求優質教育基金申請人披露曾否就同樣的計劃向其他來源申請撥款；及

優質教育基金的管理

——優質教育基金計劃的受惠機構是否獲准就同樣的計劃接受其他來源的撥款。

26. 教育統籌局局長在2001年12月17日的函件中向委員會表示：

——優質教育基金申請人必須在申請書內提供資料，說明他們曾否就建議的計劃，向其他機構申請或取得資助；及

——如計劃書的預算非常龐大，優質教育基金鼓勵申請人在經費安排方面與其他機構合作。在這情況下，優質教育基金會提供等額撥款，而不會為同樣的活動提供雙重資助。

評審程序及監察優質教育基金的受資助計劃

27. 關於監察優質教育基金的受資助計劃的事宜，委員會詢問，大型計劃所獲的撥款會否分期批出，以確保有關計劃達到承諾的表現指標(包括中期指標)後，才進一步撥款。委員會亦詢問有否訂立機制，以便在監察過程中如發現有關計劃未如理想，便停止撥款或減少這些計劃所得的款項。

28. 教育統籌局局長答稱：

——優質教育基金規定受惠機構每半年提交一份進度報告。撥款超出某個款額的大型計劃，須更頻密提交報告。此外，外聘監察員會實地視察，監察計劃的進展和效益；及

——大型計劃的撥款通常分期批出，當局亦設有機制停止資助已開展的計劃。然而，政府當局在停止撥款前，必定會與受惠機構磋商，藉此改進有關計劃，希望該計劃經改善後可順利完成。

29. 據審計署署長報告書第3.38段所述，部分外聘監察員在所屬學校或機構負責管理優質教育基金計劃，並獲得500元的少量酬金。委員會詢問：

——外聘監察員會否獲指派監察他們所屬學校的優質教育基金計劃；及

優質教育基金的管理

——政府當局會否考慮提高外聘監察員的酬金。

30. 教育統籌局局長答稱：

——外聘監察員不會負責監察他們所屬學校的計劃；及

——500元的酬金是作為視察有關計劃的交通費。其實有些計劃為期兩至三年，上述酬金實不足以支付交通費，外聘監察員或須自掏腰包，因此有必要檢討酬金款額。她所接觸的外聘監察員都很有工作熱誠，金錢並非他們最關注的事。事實上，他們辛勤工作，非金錢足以補償。

31. 關於優質教育基金的財政狀況，委員會從審計署署長報告書第3.45段得悉，截至2000年8月31日為止，由於投資項目進行價值重估及投資增值，基金的款額已由原來的50億元增至65億元。然而，委員會指出，近期傳媒報道，據優質教育基金督導委員會主席表示，基金現時的結餘只有38億元。委員會得悉第四期申請已批出約11億元，因而詢問，在2000年8月至2001年8月期間，優質教育基金的投資虧損約16億元，此項資料是否正確。

32. 教育統籌局局長及教育統籌局首席助理局長李凱麗女士澄清：

——優質教育基金在2001年8月31日年度完結前的期終結餘約為49億元。督導委員會主席引述基金的現時結餘為38億元，已計算未來數年必須向獲批准計劃支付的已承擔開支。該筆11億元的款額其實是已承擔開支，但尚未發放款項。這筆38億元的結餘亦已計算第四期申請獲批准計劃的撥款，但由於第五期仍在接受申請，因此在這期擬批出的撥款沒有計入該結餘內；及

——優質教育基金於1998年2月成立時獲批撥款50億元。截至1998年8月31日的期終結餘為48億元，虧損2億元。截至1999年8月31日的期終結餘為60億元，獲利12億元，庫務署表示回報率為32%。截至2000年8月31日的期終結餘為64億元，獲利4億元，回報率為13%。截至2001年8月31日年度完結前的期終結餘為49億元，虧損15億元，回報率為-10%。

優質教育基金的管理

33. 由於優質教育基金的帳目須經審計署進行審計，委員會邀請審計署提供有關優質教育基金截至2001年8月31日虧損款額的資料。**審計署助理署長梁滿堂先生**回應時告知委員會：

- 截至2001年8月31年度完結前，投資虧損約為7億6,490萬元，外匯虧損約為1,000萬元。未經審計的虧損總額約為7億7,000萬元。審計署並無2001年8月31日以後的資料；及
- 投資獲利／虧損的款額很多時候只是帳面數目。由於優質教育基金有相當部分投資在股票市場，現時獲利／虧損的款額在未來數月會隨着股票價格的升跌而變動。

34. **教育統籌局局長**在2001年12月17日的函件中，向委員會提供優質教育基金由1998年2月1日至2001年8月31日的每年收支分項數字。

35. 委員會關注優質教育基金在2001年8月31年度完結前的大筆投資虧損。此外，委員會從審計署報告書第3.47段得悉，優質教育基金在1998年9月1日至2000年8月31日的兩個財政年度內，核准撥款及開支的實際支出超逾優質教育基金經常收入約1億1,000萬元。委員會關注到，倘若這種趨勢持續下去，優質教育基金所有資金將於數年內用罄。

36. **教育統籌局局長**回應時表示：

- 督導委員會委員曾展開激烈討論，應否以優質教育基金來自利息和股息的經常收入，作為釐定可供撥用款額的基礎。若然，優質教育基金便須停止撥款數年，因為基金現時的結餘少於原有的資本基礎。另一方面，有委員強烈認為優質教育基金已產生動力，不應中途停止撥款。最後，督導委員會同意應採取貴精不貴多的方法，限制第五期的申請數目；及
- 督導委員會正在考慮應否設定警戒線；若應設立，應訂於甚麼水平。在此機制下，當結餘跌至訂明水平以下，優質教育基金便會停止批出撥款。

37. 據審計署報告書第3.47段所述，財務委員會FCR(97-98)81號文件第15段載有一般指引，說明如何管理優質教育基金。該文件第15段

優質教育基金的管理

說明，優質教育基金採用的投資方式，應能令基金的價值有合理的增長，又能令基金賺取經常收入，以應付日常的撥款要求。鑑於過去兩年核准撥款的實際開支超出優質教育基金的經常收入，去年又出現大筆投資虧損，委員會質疑，從政府當局的角度而論，優質教育基金是否已達到財務委員會文件所訂的目標。

38. 教育統籌局局長在2001年12月17日的函件中表示：

- 庫務署署長負責根據優質教育基金投資委員會的意見，把優質教育基金的款項進行投資。庫務署署長委聘專業基金經理提供投資服務。優質教育基金投資的項目為環球股票和債券。優質教育基金投資委員會採用的資產分配模式，目的是在一段時間內達到合理的資本增值，以應付撥款要求。在1998年1月1日至2001年8月31日期間，基金投資組合的總收益為15億5,500萬元，分別來自利息、股息及增值。雖然總開支較總收入為多，但值得注意的是，過去數年，優質教育基金資助的計劃達到4 341項，而推行這些計劃對協助學界發展優質教育及提升教與學的技巧幫助甚大；
- 優質教育基金投資委員會定期檢討投資策略，並密切留意投資活動。在目前全球的投資環境下，基金的市值難免會受到影響；
- 優質教育基金現時的撥款周期參照學界的運作而設計。優質教育基金督導委員會在每年9月左右，根據基金在上一學年的財務表現，着手考慮有關下一輪撥款申請的策略和安排。該輪獲批准計劃所需的現金，會在下一學年開始撥出。因校曆和處理周期的原因，由批准有關計劃至實際發放撥款之間相隔至少一年，期間在投資回報方面可能出現重大的變化。因此，FCR(97-98)81號文件所載的合理詮釋，應是指在一段時間內收支需要保持合理平衡，而不是嚴格按年計算；及
- 管理參議署已獲邀為優質教育基金的運作進行檢討，其中包括研究基金的財務管理及日後可能設定的開支限額。

39. 委員會從審計署署長報告書第2.23(e)段得悉，教育統籌局局長表示優質教育基金屬“種子基金”的性質。委員會認為，根據“種子基金”

優質教育基金的管理

的概念，在立法會批出50億元的本金後，優質教育基金每年的支出和撥款，應以基金在同一年的經常收入支付，而不應動用本金；否則，當本金下降至低水平時，便會出現本金不能賺取收入的風險。因此，委員會詢問政府當局對警戒線適當水平的意見。

40. 教育統籌局局長答稱：

- 督導委員會曾討論可否動用優質教育基金的本金。部分委員並不同意絕不可動用50億元的基礎本金；
- 教統局所指的“種子基金”，是向學校批出少許資金，讓學校增長。優質教育基金督導委員會和優質教育基金投資委員會均關注警戒線的適當水平。若定得過低，賺取的利息和股息將會很少。督導委員會和投資委員會在作出決定時，須判斷基金的結餘少於50億元是短期還是長期現象。教統局歡迎議員就適當的警戒線水平提供意見。管理參議署亦會就此事提供意見；及
- 第五期申請的限期為2001年年底，評審工作將於2002年展開。雖然目前仍未就警戒線制訂確切的時間表，但希望可在尚未評審撥款申請之前設定警戒線。當局希望可在2002年年初作出決定。

41. 關於可否動用優質教育基金的本金，署理審計署署長歐中民先生表示：

- 正如審計署長報告書第1.12段所述，優質教育基金是以信託形式管理。教育署署長法團是優質教育基金的受託人，負責與優質教育基金計劃的受惠機構簽訂協議；及
- 優質教育基金信託契約(**附錄64**)述明，受託人會“以信託方式持有優質教育基金的資本及收入，以便在其決定的時間，應用基金的收入及全部資本或部分資本的某一部分”以達到基金的目的。故此，信託契約的確容許動用本金。

42. 委員會認為，即使可動用優質教育基金的本金，但正如審計署長報告書第3.47(a)段所顯示，優質教育基金的撥款評審人員對基金在未來一年可動用的款額可能毫無所知，這始終並非理想的情況。

優質教育基金的管理

43. 教育統籌局局長表示：

- 優質教育基金督導委員會主席亦是投資委員會委員，而教育統籌局首席助理局長則身兼督導委員會和投資委員會的秘書。因此，他們知悉基金的財政狀況；及
- 她接納審計署的建議，認為應設立正式的匯報機制，並應定期向優質教育基金督導委員會提交預算的進度報告。

44. 委員會繼而詢問，優質教育基金信託契約容許動用基金的本金，而財務委員會FCR(97-98)81號文件所載的目標，說明應令基金的投資賺取經常收入，以應付日常的撥款需求，兩者之間有否自相矛盾。

45. 庫務署副署長表示：

- 財務委員會文件並無說明不可動用優質教育基金的本金，也沒有述明必須在年內賺取足夠的收入，以應付同一年的撥款和支出；及
- 庫務局認為，財務委員會文件所載的目標，用意是對優質教育基金的投資提供一般指引，說明有關投資在一段時間內，應令基金達到合理的資本增值，並賺取足夠的經常收入，以應付經常開支。

46. 教育統籌局局長在2001年12月17日的函件中告知委員會：

- 優質教育基金信託契約與財務委員會FCR(97-98)81號文件沒有自相矛盾。把確保有足夠的投資回報應付撥款要求視為基金必須每年達到的一項規定，並不可行。合理而實際的做法，是在一段時間內評估投資業績及其對撥款要求的影響；及
- FCR(97-98)81號文件第8段清楚說明，政府當局擬於優質教育基金成立後立刻接受撥款申請，那時基金尚未取得投資回報，不可能避免須動用基金的部分基礎本金。

優質教育基金的管理

47. 委員會要求教育統籌局局長闡釋審計署報告書第2.23(e)段所指“種子基金”的涵義。委員會亦詢問，這項詮釋有否反映在優質教育基金的信託契約內。

48. **教育統籌局局長**在2001年12月28日的函件中解釋：

- 教統局所指的“種子基金”，是優質教育基金提供的一次過的撥款，用以資助值得推行的教育措施。“種子”這個形容詞是凸顯優質教育基金的催化作用，因為經驗顯示，在優質教育基金撥款期完結後，獲資助計劃的效益一般仍會延續，例如提高學生對文化和音樂的欣賞能力，以及加強家長與學校合作、學校的團隊精神、學生對香港歷史文化的認識等；及
- 這項詮釋與成立優質教育基金的目標是一致的，有關目標載於財務委員會FCR(97-98)81號文件第4段，優質教育基金信託契約第3及4(i)條亦已列明。

優質教育基金的衡量表現準則

49. 審計署報告書第4.9段及表七顯示，優質教育基金採用的表現指標，大部分是衡量投入的資源，而非衡量所得的成果和成效。委員會關注到，由於欠缺有意義的表現指標和準則，以供衡量成果和成效，優質教育基金可能無法恰當地評估基金的效益，因而未能就日後的發展釐定正確方向。

50. **教育統籌局局長**表示：

- 要制訂有效而定量的表現準則，以供衡量教育成果，殊不容易。這是世界各地教育界的共同難題，並非香港獨有。舉例而言，在進行視學時，外聘監察員可能發覺學生很主動學習，然而，這未必會令學生的學業成績進步；及
- 她接納審計署在此方面的建議，並會力求改善，但必須顧及各種因素，包括優質教育基金秘書處的工作量，以及如須對優質教育基金計劃展開大量跟進評估工作，會對教師

優質教育基金的管理

造成壓力。她會邀請督導委員會和轄下的推廣及監察專責委員會考慮審計署的建議。

優質教育基金的推介措施

51. 據審計署長報告書第5.20及5.21段所述，優質教育基金在2000年7月完成的調查發現，44%的學校從沒有向優質教育基金申請撥款。這些學校均表示，沒有向優質教育基金申請撥款，主要原因是文書工作過多。委員會關注到，這些學校其實可能是最需要進行改善的學校，但卻欠缺資源和動力，沒有向優質教育基金申請撥款。根據現行安排，這些學校未能因優質教育基金而受惠。委員會懷疑，為達到提高教育質素的目的，把撥款直接批給學校而無須經由優質教育基金撥款，會否更具效益和效率，特別是考慮到，學校向優質教育基金申請撥款，會令教師的工作量增加。

52. **教育統籌局局長**回應時表示：

——政府除給予學校一般撥款外，更設立優質教育基金這類資本基金，資助推行優質教育措施，的確是給予教育界特別優待。《教育統籌委員會第七號報告書》建議成立優質教育基金，目的是鼓勵學校推行優質教育措施。這項建議的目的是獎勵那些多創意、肯多下功夫進行研究和探索，或有特殊需要的學校。當局希望鼓勵推行校本管理，讓學校自訂優先次序。這些都符合教育改革的概念；

——事實上，社會上有些聲音認為，教育既然如此重要，更不應受到經濟波動的影響。部分政黨甚至要求一個資本更大的教育基金。只因調查發現有44%的學校從沒有向優質教育基金申請撥款，便對優質教育基金的效益和價值作出定論，實在並不恰當；及

——優質教育基金成立後的初期數年，重點是鼓勵主動的學校申請撥款，以及推介受資助計劃的優良做法。在基金運作4年後，優質教育基金督導委員會明白，部分學校的教師在申請優質教育基金撥款方面的工作量已過多。舉例而言，有一所學校在同一期提出37份申請。因此，自第五期起，督導委員會已限定申請機構可提出的申請數目。

優質教育基金的管理

53. 關於優質教育基金的價值，教育統籌局副局長補充：

- 她曾參觀一所獲優質教育基金撥款購置樂器的第五成績組別學校，該校教師表示，這些樂器增強了學生的自信心。另一所曾獲優質教育基金撥款的學校的教師表示，校長、教師和學生經討論後，才提出優質教育基金計劃。根據她的經驗，優質教育基金可鼓勵教師和學生自發改善學校，促進團隊精神；及
- 教統局亦關注到，有44%的學校從沒有向優質教育基金申請撥款。因此，在接受第五期申請時，優質教育基金會優先考慮從未向優質教育基金申請撥款的學校所提出的申請。

54. 結論及建議 委員會：

策略性規劃

——對以下事宜深表遺憾：

- (a) 雖然優質教育基金已成立4年，並曾處理4期申請，但仍未制訂全面的策略性計劃；
- (b) 未有着重制訂有效的推介策略，使獲批准的優質教育基金計劃中不少良好的做法能發揮最大的影響力和得以持續；
- (c) 有證據顯示，撥款計劃於過往兩年資助的項目很多屬標準計劃，教育署亦把優質教育基金作為推行學校教育的補助撥款來源，令教育署有可能避開立法會對其大筆開支的審議；
- (d) 教育署獲優質教育基金資助進行多項大型計劃，如繼續此做法，會令優質教育基金用以資助學校進行創新應用項目的撥款受到局限；
- (e) 優質教育基金批出大筆款項，資助高等院校若干研究計劃，這些計劃需時頗長，所得成效也是未知之數，而有關撥款卻非分期批出；及

優質教育基金的管理

- (f) 教育服務和計劃有各式各樣的替代撥款來源，但這些撥款來源之間甚少協同作用及互相協調；
- 促請教育統籌局(教統局)知會立法會有關優質教育基金超過1,000萬元的撥款；
- 察悉以下事項：
- (a) 教育統籌局局長已邀請優質教育基金督導委員會，在審議優質教育基金策略的未來路向時，考慮審計署的建議；
 - (b) 教育署不會再申請優質教育基金的撥款；
 - (c) 教統局已經與教育署議定，由2002年4月1日起，優質教育基金秘書處將會隸屬教育署；
 - (d) 教育統籌局局長會努力改善與教育有關的多項撥款來源之間的互相協調，以及避免重複撥款；及
 - (e) 教統局將會就建議把超過1,000萬元的撥款知會立法會教育事務委員會，以及知會該事務委員會的機制，徵詢優質教育基金督導委員會；

評審程序及監察受資助計劃

- 知悉教育統籌局局長現正改善評審及處理優質教育基金的申請，以及監察受資助計劃等各項工作；
- 對下述情況表示遺憾：優質教育基金與撥款計劃的管理委員會之間欠缺有系統和正式的匯報機制；及
- 建議教育統籌局局長應設立正式的匯報機制，讓優質教育基金秘書處和優質教育基金督導委員會可根據基金的財政狀況，密切監察基金每年的開支，並特別留意經常收入是否足以應付經常開支；

優質教育基金的管理

衡量表現準則

- 知悉優質教育基金採用的表現指標，大部分是衡量投入的資源，而非衡量所得的成果和成效；
- 對以下情況表示關注：
 - (a) 優質教育基金沒有提供一般指引，讓申請人依循，用以設計周全而有效的評估方法；及
 - (b) 優質教育基金的資助申請書所述的目標和指標往往流於空泛，難以衡量；
- 察悉教育統籌局局長已邀請優質教育基金督導委員會和推廣及監察專責委員會，在研究如何加強優質教育基金的監察工作時，一併考慮審計署的建議；

推介措施

- 對以下事宜表示關注：
 - (a) 優質教育基金沒有制訂有效的策略，以推介優質教育基金計劃；及
 - (b) 根據優質教育基金於2000年7月完成的調查所得，44%的學校從沒有向優質教育基金申請撥款；委員會認為，這些學校可能正是最需要進行改善的學校，但卻欠缺資源和動力，沒有根據現行制度向優質教育基金申請撥款，因而未能從中受惠；
- 察悉教育統籌局局長現正制訂有效的宣傳推介策略，使獲批准計劃中不少良好的做法能發揮最大的影響力和得以持續；

傑出學校及傑出教師獎勵計劃

- 對以下事宜表示關注：

優質教育基金的管理

(a) 在評審傑出學校獎勵計劃的申請時，學生的學業成績沒有佔適當的比重；及

(b) 仍未推行傑出教師獎勵計劃；

——建議教育統籌局局長應：

(a) 考慮在評審傑出學校獎勵計劃的入選學校時，適量地顧及學生的學業成績；及

(b) 採取措施，盡早推行傑出教師獎勵計劃；及

——希望當局繼續向其報告：

(a) 為優質教育基金制訂全面的策略性計劃而進行的工作；

(b) 有關“標準計劃”檢討的結果，以確定這些計劃的成本、效益和成效；

(c) 就資助標準計劃、鼓勵創新及為學校提供輔助設施釐定最理想的撥款比例而訂立的策略性計劃；

(d) 有關監察高等院校的研究計劃及教育署的大型計劃所得成效的結果，以確保這些計劃有用及可行，並符合優質教育基金的目標；

(e) 為改善與教育有關的多項撥款來源之間的互相協調及避免重複撥款而進行的工作；

(f) 為知會立法會有關超過1,000萬元的撥款而設立的機制；

(g) 為改善評審程序及監察受資助計劃而進行的工作；

(h) 就以下事項進行的工作：

優質教育基金的管理

- (i) 為優質教育基金制訂表現指標和衡量表現準則，以衡量所得的成果和成效，而非所投入的資源；
- (ii) 就具體的評估方法制訂指引，供申請人參考，以協助他們擬備撥款申請建議；及
- (iii) 協助受惠機構制訂與優質教育基金目標有聯繫的適當表現指標和衡量表現準則；及
- (i) 為制訂推介策略和改善優質教育基金推介措施而進行的工作。

第6章

政府辦公樓宇的建造工程

審計署曾就政府辦公樓宇的建造工程進行審查，以期：

- 評估政府產業署及建築署在規劃及管理政府辦公樓宇的建造工程方面，是否符合經濟原則和具成本效益；及
- 確定日後有否可作改善之處。

更改長沙灣政府合署辦公地方的編配

2. 據審計署長報告書第1.1段所載，政府有關購置和編配政府辦公地方的政策，是把政府部門從租用辦公地方遷往政府自置辦公地方，並盡可能遷離租金昂貴的貴重地段，改在租金相宜的非貴重地段辦公。報告書第2.3段載述，在1995年11月，政府產業署計劃把當時設於金鐘道政府合署的建築署遷往將會興建的長沙灣政府合署，成為長沙灣政府合署的主要用戶部門。委員會質疑政府產業署為何把長沙灣政府合署若干辦公地方編配給建築署，而非按政府政策編配給其他租用樓宇辦公的部門。

3. **政府產業署署長關錫寧女士表示：**

- 政府產業署一向遵照政府的政策，把新建政府樓宇的辦公地方優先編配給租用樓宇辦公的部門，以減省租金開支。例如，新落成的沙田政府合署有82%的地方是編配給原先一直在租用樓宇內辦公的政府部門。但這並非編配辦公地方的唯一考慮因素，當中亦須顧及其他因素，包括若政府辦公樓宇現址的土地未盡其用，便要將在樓宇內辦公的部門遷往別處，以騰出這些土地作其他用途，同時亦要滿足政府部門對辦公地方的需求；及
- 政府產業署建議把長沙灣政府合署若干辦公地方編配給建築署，因為如此建築署在金鐘道政府合署佔用的辦公地方便可騰出供律政司及司法機構使用，該兩個部門自1995年開始已一直要求增撥9 700平方米的辦公地方。在此情況下，將建築署遷往長沙灣政府合署可節省租金。若不能在政府樓宇騰出地方滿足上述兩個部門對額外辦公地方的需求，便可能要在私人樓宇租用所需地方，因而須支付租金。

政府辦公樓宇的建造工程

4. 委員會從審計署長報告書第2.6及2.7段得悉，庫務局局長與政府產業署署長曾在1998年2月舉行會議，討論政府辦公樓宇的建造計劃。當時庫務局局長表示，政府產業署在決定哪些政府部門應遷往新的政府辦公樓宇時，原則上應先考慮遷置租用樓宇辦公的部門。在該次會議後，政府產業署署長於1998年3月決定將長沙灣政府合署10至18樓的辦公地方編配給4個政府部門，其中包括當時正在租用樓宇辦公的差餉物業估價署，而不編配給建築署。

5. 審計署長報告書第2.10(d)及2.11段又指出，政府產業署選擇將差餉物業估價署而非建築署遷往長沙灣政府合署，是因為差餉物業估價署一直在銅鑼灣租用租金昂貴的樓宇辦公，每年須支付的租金達6,800萬元。在短時間通知下獲選代替建築署作為主要用戶部門的差餉物業估價署正進行部門重組，其地方分配表亦有變動，以致該署的裝修圖則延遲提交。建築署估計，工程延誤引致的額外費用為327萬元。

6. 在上述情況下，委員會詢問：

- 庫務局與政府產業署在長沙灣政府合署辦公地方的編配方面是否不協調或意見相左，因而須在1998年2月舉行會議以處理此事；
- 政府產業署署長其後為何決定不把長沙灣政府合署若干辦公地方編配給建築署，而這是否因庫務局局長的意見所致；
- 政府產業署為何不在1995年11月一開始便選定差餉物業估價署，以達到節省租金的目的；及
- 政府產業署署長是否同意，若及早作出決定，便可避免擬備建築署裝修圖則的工夫白費，亦可不必支付工程延誤引致的327萬元估計額外費用。

7. **政府產業署署長答稱：**

- 政府產業署一直執行政府有關辦公地方的政策。若政府產業署每當有新的政府自置物業時，均只把那些租用樓宇辦公的部門遷入這些物業內，這並非恰當的做法。事實上，政府部門對辦公地方的需求不斷轉變，因而會有各種不同

政府辦公樓宇的建造工程

的考慮因素。舉例來說，政府產業署有時可能會因政府物業用地的地積比率未用盡而把設於物業內的部門遷往別處。要節省和充分善用資源，畢竟有很多不同的方法；

- 政府產業署其實亦有把長沙灣政府合署部分地方編配給當時租用樓宇辦公的部門。鑑於中區的辦公地方需求甚殷，政府產業署決定將建築署遷往長沙灣政府合署，以便騰出金鐘道政府合署的地方。其後，經考慮庫務局局長的意見後，政府產業署署長決定讓建築署繼續留在金鐘道政府合署，並開始物色其他適合遷往長沙灣政府合署的用戶部門；
- 政府有關辦公地方的政策目標是減少租金開支。在執行該項政策時，只要情況許可，政府產業署會在設法節省租金的同時，盡量顧及各部門增加辦公地方的需要。政府產業署署長與庫務局局長並非對有關辦公地方的政策意見分歧，要研究的問題是如何求取適當的平衡。不過，政府產業署日後會加強與庫務局及用戶部門的溝通，以防再發生類似事件；及
- 將差餉物業估價署遷往長沙灣政府合署，的確是一項很遲作出的決定。在決定把長沙灣政府合署的有關辦公地方編配給其他用戶部門時，政府產業署曾考慮此變動會否對建造工程造成延誤，因而令費用增加。經與建築署進行磋商後，所得意見是應不會有此影響。政府產業署在選定遷置差餉物業估價署時，並不知道該署正進行部門重組，但後來的情況是，差餉物業估價署因進行部門重組而需要較長時間提交裝修圖則。

8. 委員會又詢問，在揀選部門搬遷時，政府產業署是否主動物色適合的部門，還是只會考慮那些提出遷置或增撥辦公地方要求的部門。

9. 政府產業署署長解釋：

- 政府產業署會主動物色適合搬遷的部門，同時亦會應部門要求作出遷置安排；及

政府辦公樓宇的建造工程

——在此次的事件中，政府產業署考慮到司法機構及律政司自1995年開始已一直要求增撥辦公地方，而其他部門亦對中區辦公地方需求甚殷。最後，由於建築署沒有遷出原址，當局須在私人樓宇租用多4 000平方米的辦公地方供律政司使用。由此可見，當建築署不能騰出金鐘道政府合署的辦公地方時，便要租用額外地方辦公，租金開支因而有所增加。

10. 關於政府產業署署長與庫務局局長在1998年2月舉行的會議，委員會查詢該次會議的背景。委員會亦詢問：

——庫務局局長何時首次獲悉建築署會遷往長沙灣政府合署一事；及

——若庫務局局長及早獲悉此事，是否可避免支付工程延誤引致的估計額外費用。

11. 庫務局局長俞宗怡女士表示：

——根據常設安排，庫務局局長與政府產業署署長每隔4至6個月會舉行會議，檢討政府產業署正在處理的大型工作。在這些會議上，政府產業署署長會就其希望徵詢局長意見的事宜，與局長進行討論；及

——在1998年2月舉行的會議是一次例會，席上庫務局局長首次獲悉建築署會遷往長沙灣政府合署一事，而該次會議亦曾討論其他與長沙灣政府合署無關的事宜。

12. 委員會進一步詢問：

——為何不及早將遷置建築署一事告知庫務局局長；及

——庫務局與政府產業署在有關辦公地方的政策方面如何分工。

政府辦公樓宇的建造工程

13. 政府產業署署長答稱：

- 政府產業署負責實施政府有關辦公地方的政策。由於編配辦公地方關乎政策的執行，政府產業署有責任與各個有關的用戶部門進行磋商；及
- 在實施有關政策時，政府產業署會盡早向庫務局匯報其作出的決定，以便庫務局可得悉有關政策的執行情況。

擬設於長沙灣政府合署的政府體格檢驗所設計和裝修工程白費

14. 據審計署報告書第3.2至3.8段所載，設於廣東道政府合署的衛生署政府體格檢驗所定於2000年3月／4月遷往長沙灣政府合署。衛生署自1997年年初已知悉，當局計劃推行把體格檢驗服務外判的建議，容許營運基金部門委聘私家醫生進行體格檢驗。然而，衛生署在1999年12月，即政府體格檢驗所在長沙灣政府合署的裝修工程完成兩個月後，才將體格檢驗服務外判的建議告知政府產業署。在2000年1月，衛生署通知政府產業署，由於體格檢驗服務將會外判，故此無須把政府體格檢驗所遷往長沙灣政府合署。建築署估計，政府體格檢驗所已完成的370萬元裝修工程費用因此而變成白費。

15. 在上述情況下，委員會質疑政府產業署為何未能及早獲悉把體格檢驗服務外判的建議，而這是否由於衛生署與政府產業署之間協調和溝通不足所致。

16. 政府產業署署長及政府產業署總產業經理(工程策劃)李鴻威先生回應時表示：

- 政府產業署與用戶部門在整個編配辦公地方的過程中均有充分的溝通。根據正常程序，政府產業署會在建造工程展開兩個月後就間隔、設計和裝修要求與有關部門進行磋商，並在完工前約12個月凍結這些間隔、詳細設計和裝修要求，此後不准作任何重大修改，務求盡量減少工程延誤的機會；
- 在此次的事件中，對裝修圖則作出修改的限期是1998年7月，即建築署批准政府體格檢驗所圖則的時候；及

政府辦公樓宇的建造工程

——政府產業署一直不知體格檢驗服務會外判，直至接獲衛生署的通知。衛生署未能及早將外判服務的建議告知政府產業署，可能是由於本港只有一間政府體格檢驗所，為政府人員提供體格檢驗服務。因此，衛生署或要待這方面有確實的政策方針後，才能決定未來應否保留政府體格檢驗所，以及是否需要將政府體格檢驗所遷往另一地點。

17. 衛生署署長陳馮富珍醫生表示：

——整件事均按照程序和原則處理。一如審計署報告書第3.3段表一所載，在1998年7月，建築署批准承建商於1998年2月提交的政府體格檢驗所裝修圖則。政府體格檢驗所的裝修工程在1999年5月動工，在1999年10月完工；及

——衛生署在1997年1月開始與公務員事務局商討把體格檢驗服務外判的建議。當時的構思只是實行一項試驗計劃，委聘私家醫生為營運基金部門招聘的人員進行體格檢驗。公務員事務局、庫務局及衛生署在1999年7月16日舉行會議後，所作的決定仍然是分階段實施此項外判服務建議。在此情況下，衛生署不可能預測得到政府體格檢驗所會在2000年解散，而要求政府產業署把長沙灣政府合署原先預留給政府體格檢驗所的地方編配給其他用戶。

18. 根據衛生署署長的回覆，委員會詢問：

——衛生署在1999年5月前是否知悉政府體格檢驗所的裝修工程會在該月份動工；及

——衛生署事前是否知悉在1999年7月會舉行會議，討論分階段推行體格檢驗服務外判計劃的事宜，而在該次會議上可能會決定可以用較少地方，甚或不需再用任何地方設置政府體格檢驗所；若然，衛生署為何不建議把政府體格檢驗所的裝修工程押後至1999年7月該次會議有結果後才展開。

19. 衛生署署長在2001年12月21日的函件(附錄65)中告知委員會：

——在1999年5月之前，衛生署並無收到有關政府體格檢驗所的裝修工程會在1999年5月動工的通知。在建築署與衛生署於

政府辦公樓宇的建造工程

1999年4月29日舉行的建造計劃檢討委員會會議上，有關方面只概括報告長沙灣政府合署的裝修工程正在進行，預計在1999年年底前竣工；

- 衛生署事前並不知悉在1999年7月會舉行會議，討論分階段推行體格檢驗服務外判計劃的事宜。公務員事務局在1999年6月21日的便箋中提及就該項外判服務計劃正在考慮的方案之一，是分階段推行有關計劃，並可能會由營運基金部門開始。衛生署到1999年7月14日才接獲以電郵發出的邀請，出席在1999年7月16日舉行的會議，正式討論政府體格檢驗所的外判服務計劃，其中一個討論項目是外判服務計劃的分階段推行方案或時間表；及
- 衛生署在1999年2月接獲政府產業署通知，指承建商正在全速施工，而長沙灣政府合署的所有設計由當時直至該樓宇落成的一段期間均不得修改。政府產業署並警告衛生署，若裝修工程有任何更改，承建商會就因此而增加的費用及工時提出申索。

20. 委員會又詢問衛生署曾否考慮不把政府體格檢驗所遷出廣東道政府合署，又或將該項搬遷計劃押後。

21. 衛生署署長在同一函件中告知委員會：

- 政府產業署在1999年3月通知衛生署，當局計劃於2002至03年將廣東道政府合署用地出售。由於當時並無具體計劃把政府體格檢驗所的服務外判，故衛生署計劃將政府體格檢驗所遷往長沙灣政府合署。此外，衛生署在1999年2月亦接獲政府產業署通知，指承建商正在全速施工，若裝修工程有任何更改，所需費用和工時便會因此而增加。因此，衛生署並無考慮將政府體格檢驗所遷往長沙灣政府合署的計劃押後；
- 庫務局與公務員事務局舉行會議後，在1999年9月決定全面外判政府體格檢驗所的服務。由於當時裝修工程已大致完成，衛生署開始採取補救措施，務求盡量減低裝修工程白費所涉及的費用。在1999年9月至2000年1月期間，衛生署物色另一些適合遷往新址的組別，並與其他部門聯絡，以

政府辦公樓宇的建造工程

制訂把預留給政府體格檢驗所的地方撥作其他用途的建議；及

——公務員事務局在1999年12月通知部門首長，政府計劃在2000年7月前把體格檢驗服務外判。因此，衛生署在2000年1月通知政府產業署，政府體格檢驗所將不會遷往長沙灣政府合署，並就替代方案提出建議。

22. 為確定工程合約有多大彈性，以及最遲在1998年7月對政府體格檢驗所裝修圖則作出修改這限期在多大程度上是不能改變的，委員會詢問，若衛生署在1998年7月告知政府產業署可能把體格檢驗服務外判：

——政府產業署會如何處理有關情況；及

——政府產業署會否要求將政府體格檢驗所的裝修工程終止或押後。

23. 政府產業署署長及總產業經理(工程策劃)答稱：

——由於長沙灣政府合署是根據設計及建造合約興建，故有必要定出各個關鍵日期，規定在這些日期後不得更改裝修要求。若衛生署在1998年7月此限期前將外判服務的建議告知政府產業署，政府產業署或可研究是否可以：

(a) 加快就外判服務的建議作出決定；

(b) 更改政府體格檢驗所遷出廣東道政府合署的時間；及

(c) 不把政府體格檢驗所遷往長沙灣政府合署，而物色其他政府樓宇將政府體格檢驗所暫置其中；及

——若衛生署在裝修工程完成前將外判服務的建議告知政府產業署，政府產業署及建築署可與承建商商討如何能盡量減少改變所帶來的影響和可能變成白費的工程。因此，整件事的關鍵在於衛生署何時通知政府產業署有關政府體格檢驗所無須搬遷一事。

政府辦公樓宇的建造工程

24. 關於可否將政府體格檢驗所遷出廣東道政府合署的計劃押後，委員會詢問：

- 若押後遷置政府體格檢驗所，當時會否對出售廣東道政府合署用地的計劃構成影響；若會，影響為何；及
- 曾否考慮不把政府體格檢驗所遷出廣東道政府合署，又或將該項搬遷計劃押後。

25. **政府產業署署長**在2001年12月28日的函件(附錄66)中表示：

- 廣東道政府合署地皮屬擬出售用地的一部分。在1997年及1998年，指示性的賣地年份為2001至02年度，其後在1999年2月順延為2002至03年度，自此維持不變。為使該幅土地能如期移交地政總署以配合該署的賣地計劃，政府體格檢驗所須不遲於地政總署要求的預定移交日期前3至4個月遷出廣東道政府合署，以便有足夠時間終止廣東道政府合署的運作。因此，理論上即使政府體格檢驗所的搬遷計劃押後，但假如政府體格檢驗所仍能在上述時限內遷出廣東道政府合署，應不會對出售廣東道政府合署用地的計劃構成影響；
- 政府產業署不能考慮不遷置政府體格檢驗所或把搬遷計劃押後，除非衛生署告知政府產業署不再需要遷置政府體格檢驗所，或預計情況會有變化而可能無須遷置政府體格檢驗所；及
- 衛生署在2000年1月告知政府產業署，體格檢驗服務將會外判，因此衛生署認為不值得把政府體格檢驗所遷往長沙灣政府合署。政府產業署隨即與衛生署磋商，並在同月物色到其他用戶。

26. 關於審計署署長報告書第3.3段表一，委員會指出建築署在1998年7月批准政府體格檢驗所的裝修圖則，但裝修工程在10個月後即1999年5月才展開。委員會詢問：

政府辦公樓宇的建造工程

- 批准裝修圖則的日期是否確有必要定得如此早，以致即使還有一段長時間才動工，但有關圖則已不得再作任何修改；
- 根據現行規則及規例，在建築署批准裝修圖則後，是否仍可更改裝修要求；及
- 在裝修工程展開後，建築署可否根據合約要求承建商停止進行工程，以盡量減少工程白費所涉及的費用。

27. **建築署署長鮑紹雄先生**答稱：

- 設計及建造合約訂明各項工作的預算完成日期，包括何時提交裝修圖則。建築署及承建商均須遵守這些限期，以免發生爭拗。在今次的事件中，建築署是按照合約規定在1998年7月批准裝修圖則，而裝修工程在1999年5月展開，實際上較原定計劃遲了動工；
- 雖然1998年7月是合約所訂批准裝修圖則的限期，但假如出現一些事前未能預見的情況，以致有需要作出變動，合約中亦存在彈性，容許建築署與承建商商討有關變動會否引致承建商因費用和工時增加而提出申索；及
- 即使裝修工程已經展開，建築署仍可要求承建商暫停或終止工程，然後按購置材料的費用及已完成的工作數量，向承建商支付款項。

28. **政府產業署署長**在2001年12月28日的函件中告知委員會：

- 《政府產業管理及有關事務規例》第322(1)條訂明，“雖然經核准的地方分配表不可一再更改和增添項目，在工程設計和建造過程中，如獲有關的總建築師同意，或可以容許輕微修訂。不過，這些修訂不得帶來顯著額外人力資源的需求，或引致建造計劃延誤或核准工程計劃超出預算。”；及
- 與上述條文相符，原先經用戶部門同意並獲建築署批准的裝修圖則如有改動，而有關改動不涉及大量人力資源，又

政府辦公樓宇的建造工程

不會導致建造計劃出現延誤或核准工程計劃超出預算，政府產業署在諮詢建築署後可能准許對圖則作出修改。

29. 委員會詢問，如在1999年5月決定將政府體格檢驗所的裝修工程押後或終止，將會引致甚麼後果，而在成本方面又會有何影響。**建築署署長**在2001年12月28日的函件(附錄67)中表示，假如裝修工程在1999年5月停工，政府將須支付238萬元。這項對工程改動所涉費用的估值是根據合約條文作出的一般估值，對合約並無其他影響。

30. 根據建築署署長的回覆，委員會察悉，若政府產業署在裝修工程完成前得悉衛生署不遷置政府體格檢驗所的決定，便可即時停工，從而減低政府體格檢驗所裝修工程白費所涉及的370萬元費用。另一方面，委員會詢問政府產業署署長，若規定已獲編配政府樓宇辦公地方的用戶部門，凡有任何可能出現的政策改變，其後或會影響其辦公地方需求，便須通知政府產業署，這樣做是否切實可行。委員會又希望政府人員日後在處理類似情況時，會採取更審慎和積極主動的做法，將所涉及的公帑如自己的金錢般看待。

31. 政府產業署署長回應時表示：

——目前，《政府產業管理及有關事務規例》規定，政府部門如有多出的辦公地方，須通知政府產業署，以便該署考慮把這些多出的地方撥作其他用途。然而，《政府產業管理及有關事務規例》並無特定條文說明如何處理一些可能影響部門在施工中政府辦公樓宇內獲編配辦公地方的變動。政府產業署現正因應此情況，考慮如何以最妥善的方式修訂《政府產業管理及有關事務規例》；及

——政府產業署亦關注到公帑必須充分善用。該署會探討可否在施工過程中融入更大彈性，當中會考慮工程成本會否因此而增加的問題。例如，政府產業署可能會考慮將合約指明的關鍵日期通知更多有關部門或人士，又或把裝修要求定案的限期定得較遲。

32. 政府產業署署長在2001年12月28日的函件中告知委員會她對如何盡量減少政府辦公樓宇在施工期間進行的裝修工程變成白費一事，有何初步意見。她表示：

政府辦公樓宇的建造工程

- 政府產業署會與建築署合作，向政策局局長及部門首長說明興建新政府辦公樓宇的設計及建造合約的履行情況，以及合約期內關鍵日期的重要性，以加深他們對兩者的普遍了解。政府產業署會特別解釋在關鍵日期後更改地方編配或裝修圖則對成本可能構成的影響，以期使他們全面了解中途更改計劃的後果；
- 現時，部門在將會興建的新政府辦公樓宇獲編配地方後，政府產業署、建築署及用戶部門會舉行多次會議，討論設計及裝修事宜，以及告知有關各方凍結裝修工程有關間隔和詳細設計的日期。政府產業署會考慮在日後加強這些安排，告知有關部門首長各個關鍵日期及對有關建造合約的影響，並要求他們：
 - (a) 盡早主動告知政府產業署可能影響其部門在施工中樓宇的辦公地方需求／裝修圖則的事宜，包括外判服務計劃、更改所提供的服務或提供服務的方式和組織架構的變動，以及其部門建議如何盡量減少這對建造合約的影響。隨着時間過去，出現轉變乃在所難免，因此，在此方面的指導原則是，部門須預早作出通知，讓政府產業署得悉可能對已編配地方的裝修工程或使用造成影響的決定或正在考慮的因素；及
 - (b) 請所有有關方面留意關鍵日期及其影響，以便他們考慮這些會影響其辦公地方需求的因素，並與有關各方探討有何方法可盡量減少因作出所需變動而可能帶來的不利影響；
- 政府產業署亦會向各部門說明部門本身有責任應付一切必要變動所造成的影響。政府產業署和建築署會協助部門仔細評估在設計及建造合約下有關變動對財政造成的影響，以期找出最適當的解決方法；及
- 政府產業署會進一步考慮所需的改善方法，以及如何以最佳方式傳遞信息及實施各項要求。

政府辦公樓宇的建造工程

33. 結論及建議 委員會：

更改長沙灣政府合署辦公地方的編配

——對以下情況深表關注：

- (a) 在批出建造合約前並無優先考慮把一直在租金昂貴的地區租用大量地方辦公的差餉物業估價署遷往長沙灣政府合署；
- (b) 由於長沙灣政府合署內原先編配予建築署的辦公地方其後改為編配予差餉物業估價署，以致差餉物業估價署的裝修圖則延遲提交，承建商A因而獲准延長完工時間，估計工程延誤引致的額外費用為327萬元；
- (c) 衛生署在2000年1月才決定不遷置政府體格檢驗所，但政府體格檢驗所的裝修工程於1999年10月已完成，令耗資370萬元的裝修工程變成白費；及
- (d) 政府產業署曾在1999年2月通知衛生署，長沙灣政府合署的所有設計由當時直至該樓宇落成的一段期間均不得修改，儘管政府體格檢驗所的裝修工程到1999年5月才展開；

——察悉政府產業署署長會：

- (a) 優先把租用樓宇辦公的政府部門遷往政府自置辦公地方；
- (b) 設法盡量減少在新的政府辦公樓宇建造合約批出後，轉換在樓宇內獲編配辦公地方的用戶部門；
- (c) 考慮告知有關部門首長合約期內各個關鍵日期及對有關建造合約的影響，並要求他們：
 - (i) 盡早主動告知政府產業署可能影響其部門在施工中樓宇的辦公地方需求／裝修圖則的事宜，以及

政府辦公樓宇的建造工程

其部門建議如何盡量減少這對履行建造合約的影響；及

(ii) 請所有有關方面留意關鍵日期及其影響，並探討有何方法可盡量減少因作出所需變動而可能帶來的不利影響；及

(d) 向各部門說明部門本身有責任應付一切必要變動所造成的影响；

——察悉建築署署長表明，根據政府辦公樓宇建造工程採用的設計及建造合約，用戶部門裝修圖則提交建築署審批的限期可因應實際情況提前或押後；

——希望當局繼續向其報告政府當局為處理此事而採取的行動；

提供給長沙灣政府合署的行人天橋

——對下述事宜表示關注：儘管政府產業署認為連接長沙灣政府合署與毗鄰商業大廈的行人天橋是長沙灣政府合署工程計劃的重要組成部分，但該行人天橋卻未獲納入此項政府辦公樓宇建造工程的規劃範圍內；

——察悉政府產業署署長同意：

(a) 在規劃政府辦公樓宇的設計時，審慎檢討是否需要建造必要設施，然後才批出政府辦公樓宇建造合約；及

(b) 如認為政府須負責建造某些必要設施，把這些必要設施一概納入合約文件內；

——促請建築署署長在設計及建造合約規定的設計工作展開後如認為需作更改，先與承建商議定所需的額外時間及費用才發出修訂令；及

政府辦公樓宇的建造工程

修改沙田政府合署圓板工程

——察悉建築署署長同意：

- (a) 定期檢討及更新建築署的建築工程標準圖則和設計圖，以確保符合屋宇署所公布有關建築工程的現行規定；及
- (b) 在批出工程合約前，把屋宇署最新訂定的建築標準和規定列入合約文件內。

第7章

機動街道潔淨服務

委員會曾在2001年12月6日舉行公開聆訊，以聽取食物環境衛生署署長就此事所作的證供。委員會亦於公開聆訊後接獲證人提供的補充資料。

2. 為求有更多時間研究所涉及的各項事宜和證人提供的補充資料，委員會決定暫且不就此事作出全面報告。

第8章

公開拍賣土地的管理工作

審計署曾進行一項審查，目的是：

- 評估公開拍賣土地管理工作的效益；
- 審查政府在售賣一幅位於小西灣的土地時，有否落實既定的規劃目標；及
- 確定公開拍賣土地的管理工作是否有可予改善之處。

落實發展小西灣土地的規劃目標與改變該幅土地的分類

2. 委員會從審計署長報告書得悉，政府就發展小西灣土地所定的規劃目標，是降低發展密度以“減低”人口密度，而該發展項目住用部分的最高地積比率則為6.5倍。這個目標與都會計劃選定策略(都會計劃)及《香港規劃標準與準則》的建議一致。在1996年6月，該幅土地的賣地章程特別條件擬稿第10(b)(i)條訂明，該發展項目住用部分的總建築樓面面積不得超過167 700平方米。不過，在1996年9月27日舉行的地區地政會議上，規劃署代表曾指出，住用部分的最大建築樓面面積未必能夠達到6.5倍的地積比率。地區地政會議其後同意刪除上述條款。結果，小西灣土地發展項目住用部分的建築樓面面積為223 914平方米，相等於8.819倍的地積比率，遠高於都會計劃所定的6.5倍。

3. 委員會認為，地區地政會議刪除訂明建築樓面面積上限的條款，結果導致政府規劃目標未能落實。委員會質疑地區地政會議作此決定的理據，以及刪除某些條款是否地區地政會議的慣常做法。

4. **地政總署署長布培先生表示：**

- 地區地政會議由地政總署一名助理署長擔任主席，成員包括規劃署、屋宇署及其他政府部門的代表；及
- 地區地政會議確曾在會議上討論過小西灣土地的地積比率，席上達成的共識是無須在該幅土地賣地章程內註明建築樓面面積上限，而只須註明有關的面積上限受《建築物(規劃)規例》規限。

公開拍賣土地的管理工作

5. **規劃署署長馮志強先生**補充：

- 規劃署原先曾建議在賣地章程內加入一項條款，訂明小西灣土地住用發展部分的最高地積比率為6.5倍；及
- 據他了解，在該次地區地政會議上，會議成員認為該幅土地的發展項目受到很多限制，包括須設置公共交通交匯處、公眾停車場、零售設施泊車位及緊急車輛通道等。鑑於這些種種限制，地區地政會議作出集體決定，認為適宜給予準買家設計上最大的靈活性。

6. 應委員會的要求，地政總署署長在2001年12月21日的函件中夾附了1996年9月27日地區地政會議會議的紀要(**附錄68**)。

7. 委員會詢問，未能落實小西灣土地發展項目的規劃目標，以至其後出現的混淆情況，是否規劃及統籌工作有欠妥善之故。**地政總署署長**回應時表示：

- 地政總署署長代表作為地政監督及地區地政會議的主席，是土地賣地章程的最終主管當局。然而，有關賣地章程的決定通常是經過討論後作出，此次亦不例外。經討論後，會議成員一致認為不應在賣地章程內註明建築樓面面積上限及最高准許地積比率；
- 他不認為此事有何混淆之處。都會計劃只屬指引性質，並無法定效力，而分區計劃大綱圖才是法定文件。若政府當局希望規限某幅土地的地積比率，便會在有關的分區計劃大綱圖內載明。由於小西灣土地的分區計劃大綱圖並無這項規定，地區地政會議主席沒有理由在賣地章程內訂明地積比率。事實上，地區地政會議決定不就此事訂立任何規定，是相當正確的做法；這樣，發展商便可按其意願盡量發展該幅土地；及
- 雖然地區地政會議成員原先以為買家的發展項目連6.5倍的地積比率也達不到，而買家其後卻把土地發展至8.819倍的地積比率，不過，此事實無關重要。

公開拍賣土地的管理工作

8. 關於小西灣土地的分類，委員會從審計署署長報告書第4.5段知悉，地政總署曾以該幅土地屬甲類地盤為考慮依據，批准把底價定為63億元。報告書第4.26及4.27段進一步指出，買家最終取得建築事務監督同意“就該幅土地被視作丙類地盤一事批予變通”，條件是買家須沿東南界線鋪築一條街道。由於該幅土地由甲類地盤轉變為丙類地盤，該發展項目的總建築樓面面積由226 918平方米增至268 903平方米，增加了41 985平方米。

9. 委員會詢問：

- 若政府當局察覺地積比率可高於6.5倍，當時會否將該幅土地的底價調高，而該幅土地又可否賣得更高價錢；
- 在評估小西灣土地的底價時，將該幅土地假定為甲類地盤是否犯了錯失；及
- 地政總署於1997年3月以該幅土地屬於甲類地盤為依據定出底價後，屋宇小組委員會為何於1997年5月同意該幅土地屬丙類地盤。

10. **地政總署署長解釋：**

- 地政總署於1997年3月確實將該幅土地評估為甲類地盤，事後看來，當時的評估並不正確。當時政府當局不知道發展商可將土地發展至更高的地積比率。若政府當局有想到該幅土地可能發展為丙類地盤，因而可有較高的地積比率，當時應會定出較高的底價。但這只是純理論的說法，因為該幅土地最終以118億2,000萬元成交，已遠高於底價的63億元。因此，政府在收入上並無損失。據他了解，拍賣時所有競投者皆假定該幅土地為丙類地盤，因此才能以上述的高價成交；
- 他並不同意當中犯了錯失，這牽涉專業判斷的問題。地政總署在評估該幅土地的價值時，已取得屋宇署提供的最佳專業意見，而根據所得意見，該幅土地為甲類地盤。地政總署因而據此作出相應估值。其後因為買家提出法律論據，才獲當局批准將土地視為丙類地盤，因而可按較高的地積比率發展。這並不是在短時間內改變主意；及

公開拍賣土地的管理工作

——事實上，在發展商呈交具體建築工程建議書前，屋宇署或其他部門實很難判斷一幅土地的地盤分類。

11. **屋宇署署長梁展文先生**補充：

——將土地分類純粹是作內部用途，並不會在賣地章程內訂明。在拍賣土地時，所有競投者均知道可根據《建築物(規劃)規例》將一幅土地當作丙類地盤發展；

——情況可有所改變(例如發展商呈交具體建築工程建議書)，從而可能會影響一幅土地的分類。屋宇署只能根據當時情況及所掌握的資料，就土地類別提出意見。屋宇署是基於當時掌握的資料，將小西灣土地定為甲類地盤。在買家實際提交建築圖則前，當局實無法知悉對方擬藉鋪築內街來改變土地的地盤類別；及

——屋宇署有責任確保土地發展項目符合《建築物條例》的規定。至於發展項目的地積比率，以及按最高地積比率為6.5倍此準則來評定小西灣土地的底價，是否判斷正確的問題，已超出屋宇署的職權範圍。

12. **規劃署署長**表示：

——小西灣土地原來的6.5倍最高地積比率，是按照都會計劃釐定的。都會計劃並非法定文件，只是個概念策略，就都會區的規劃及發展作出指示。然而，賣地時實難以遵從都會計劃所訂的每項指示。因此，根據一貫做法，都會計劃是用作有關賣地及規劃的參考，但亦容許作出若干調整；及

——就現時的個案而言，雖然在特別條件擬稿中以6.5倍為該幅土地的最高地積比率，但地區地政會議討論土地賣地章程時，會議成員卻認為土地發展未必能達到該地積比率，因而決定給予買家設計上更大的靈活性。這是會議成員的集體決定，雖然未必是最佳決定。他們從未想過發展商可把土地發展至高於6.5倍的地積比率。

13. 據審計署署長報告書第2.24(a)及2.25段所載，若干小西灣土地的準買家曾向規劃署查詢關於該幅土地發展的基本資料，包括土地分類

公開拍賣土地的管理工作

及建築樓面面積上限等。然而，規劃署沒有詳細記錄回覆這些查詢的內容，亦無任何證據顯示規劃署曾知會地政總署其對準買家的答覆。

14. 鑑於在土地拍賣中，土地分類及最高准許地積比率皆為十分重要的資料，可直接影響地價，而且有準買家曾於拍賣前查詢這些資料，委員會質疑，政府當局決定從小西灣土地賣地章程刪除有關住用部分建築樓面面積上限的限制條款，是否犯了錯失。委員會進一步詢問，政府當局是否故意不註明建築樓面面積上限，以期取得更高的拍賣價。

15. **地政總署署長**回應時重申，他不同意當中犯了錯失。建築樓面面積上限只在都會計劃中載列，而沒有在分區計劃大綱圖內訂明。他認為若在小西灣土地賣地章程內訂明最高地積比率為6.5倍，而不給予發展商任何靈活性，該幅土地的拍賣價未必高達118億2,000萬元。

16. 為確定地政總署署長在地區地政會議決定刪除建築樓面面積上限條款一事中的角色，委員會詢問：

- 地政總署署長曾否檢討或批簽地區地政會議的決定；及
- 地政總署署長與地區地政會議的關係為何。

17. **地政總署署長**在2002年1月11日的函件(**附錄69**)中表示：

- 他沒有親自參與檢討或批簽地區地政會議的決定；
- 作為地政總署署長及香港的地政監督，他可取閱所有地區地政會議的資料文件及決定，並會在適當時諮詢該署的高級人員，以檢討這些決定。不過，在實際工作上，他一般都信賴同事，特別是地區地政會議的主席，因為如有可能出現爭議的個案及決定，他們便會向他匯報；及
- 地區地政會議就是次個案的決定，既正確亦符合當時的政策，因此，當時沒有人告知他須特別留意。

18. 關於處理準買家在拍賣前提出查詢的程序，**地政總署署長**表示：

公開拍賣土地的管理工作

- 當時並無政策指引，規定有關部門須把所有在拍賣前收到關於賣地章程的查詢轉交地政總署。當時的做法是由個別部門自行答覆有關查詢；及
- 應審計署的建議，他已與規劃署及屋宇署達成協議，由於地政總署是負責所有批地條件的部門，日後一切關於賣地條件的查詢，應交由該署回覆。業界對此亦表贊同。在徵詢業界代表的意見後，當局亦同意地政總署不應回答任何涉及詮釋賣地章程的查詢。地政總署人員若收到這類查詢，會建議準買家徵詢其法律顧問的意見。土地的賣地章程間中或會出錯，當局會予以糾正，並在報章上刊登澄清啟事，以公布周知。

19. 委員會注意到，雖然規劃署在拍賣前曾接獲若干關於土地分類、住用部分建築樓面面積及發展密度的查詢，並作出回覆，但卻沒有詳細記錄回答的內容，而賣地後該幅土地的類別有所改變，委員會質疑政府當局對曾作查詢的準買家是否公平。

20. 屋宇署署長解釋：

- 他負責執行《建築物條例》及《建築物(規劃)規例》的規定。當買家在買地後按法例規定提交建築圖則時，他必須依法對是否批核有關圖則作出公平判斷。他不能單以該幅土地在拍賣前原定為甲類地盤為理由，而拒絕批核這些圖則；及
- 由於賣地後情況有變，屋宇署同意將該幅土地視作丙類地盤，這不存在前後決定矛盾的問題。

21. 地政總署署長補充，賣地章程為政府與買家之間的契約，任何土地買家應只根據賣地章程來作判斷，而不應向其他政府部門尋求意見。

22. 規劃署署長承認，他屬下職員未有把在拍賣前收到關於土地分類、住用部分建築樓面面積等查詢所作回覆的內容記錄在案，是犯了錯失。規劃署現已與地政總署及屋宇署達成協議，所有關於賣地章程的查詢須轉交地政總署處理。

公開拍賣土地的管理工作

23. 委員會認為，土地發展有3個互有競爭的目標，分別是屋宇署所關注的密度控制、地政總署所關注的賣地收益，以及規劃署所關注的如何落實規劃目標。委員會詢問：

- 若3個目標出現互相抵觸的情況，哪個目標會較獲重視，而政府的整體土地政策目標又為何；
- 政府曾否放棄降低小西灣土地發展項目的發展密度此一規劃目標；及
- 由於小西灣土地賣地章程沒有訂明住用部分的建築樓面面積上限，以致土地分類並不明確，而競投者須承擔買地後要申請改變土地分類的風險；在此情況下，有關安排對承擔風險能力有別的各個準買家是否公平。

24. 地政總署署長答稱：

- 作為地政監督，地政總署從其他政府部門徵集意見，並制訂賣地章程。該署從未在賣地章程內訂明土地類別。發展商大可憑藉其提交的發展計劃，向屋宇署爭取所希望得到的土地類別；
- 至於該幅小西灣土地，地政總署認為政府不宜將其假設為丙類地盤，因為若買家其後不能取得丙類地盤類別，政府便可能會遭準買家以其提供錯誤資料為理由提出控告。此外，若地政總署假設該幅土地為丙類地盤而定出較高底價，最終可能因發展商對日後能否取得丙類地盤類別存疑，以致土地最終不能賣出。因此，地政總署須對該幅土地的發展潛力作保守估計，並只能按已知事實作出評估，而將風險留給發展商。事實上，發展商是經過多番法律爭辯，才說服建築事務監督信納該幅土地可列作丙類地盤；及
- 另一方面，若地政總署假設該幅土地為甲類地盤，並在賣地章程內列入建築樓面面積上限的條款，政府當時便可能會損失因買家可將土地轉為丙類地盤而據此出價所帶來的收入。

公開拍賣土地的管理工作

25. **規劃地政局局長曾俊華先生**在2001年12月28日的函件(**附錄70**)中告知委員會：

- 政府的整體土地政策在過往及現在都是要確保土地供應充足，以應付市場需求，並有助基建發展，這對於香港社會與經濟的長遠發展，至為重要。與土地用途規劃互相配合，相輔相成，是達到善用土地的整體目標的一大原則。爭取最高賣地收益並非首要因素；
- 都會計劃基本上是一項廣泛的概念策略，當局會不時予以檢討。至於《香港規劃標準與準則》，則就香港不同地區的發展密度，提供非法定的指引。這兩份文件所訂立的規劃大綱，是當局在決定如何規管某幅土地發展時其中一項考慮因素；而決定某幅用地的發展密度時，當局也會考慮其他因素，例如設計上可行性及靈活性。政府當局一般不會就單一幅土地訂立規劃目標；及
- 當局未有在小西灣土地賣地章程內訂明住用部分的建築樓面面積上限，對準買家並無不公平之處，因為賣地章程、分區規劃大綱圖以至《建築物(規劃)規例》的條款，全部屬於公開資料，所有有意競投的發展商均可查閱。發展商按理應有能力依照賣地章程、分區計劃大綱圖和《建築物(規劃)規例》，決定如何充分善用該幅土地的潛力。

26. 委員會進一步詢問，刪除小西灣土地賣地章程中註明住用部分地積比率為6.5倍的條款此項決定，有否違反政府的土地政策目標。

27. **規劃地政局局長**在2001年12月28日的函件中表示，有關決定沒有違反整體土地政策目標。

28. **地政總署署長**表示，地政總署只會施加在分區計劃大綱圖內訂明的地積比率限制。如分區計劃大綱圖並未訂明有關限制，他不會將之納入賣地章程內，因為他無權這樣做。若地政總署對地積比率施加限制，便會同時令土地收益有所限制。雖然地政總署署長的職能是為香港謀取最佳規劃，但基於公眾利益，他亦有責任盡量爭取最高的土地價格。

公開拍賣土地的管理工作

29. 委員會繼而提及在1994年5月發表的委員會第二十一A號報告書中有關“花園道一幅商業用地的出售”的事宜。在該個案中，原本規劃目的是要興建一幢6至7層高的建築物，但由於有關土地的特別賣地章程出現漏洞，以致建成的是一幢31層高的大廈。地政總署署長當時同意賣地條款必須清楚反映政府的規劃目的，而委員會亦建議，政府的規劃目的必須準確反映在土地賣地章程內。

30. 基於上述背景，委員會質疑政府當局從小西灣土地賣地章程中刪除了訂明住用部分最高地積比率的條款，是否未有履行其承諾，以致規劃目標無法落實。

31. 地政總署署長解釋：

——關於花園道的個案，他同意若分區計劃大綱圖當時訂明了該幅土地的規劃目標是興建一幢層數較少的商業樓宇，漏洞便不會出現。政府其後已改變制度，現時，地積比率的限制已較常在分區計劃大綱圖內訂明；及

——換言之，分區計劃大綱圖會訂明土地發展的規劃目標；否則，只可能是規劃意向，而沒有任何法定效力。

32. 鑑於地政總署署長有此答覆，委員會詢問為何小西灣土地發展的規劃目標未有在分區計劃大綱圖內訂明。

33. 規劃署署長表示：

——若當局政策規定某發展項目的發展上限必須低於《建築物(規劃)規例》所訂准許水平，一般做法是在分區計劃大綱圖內訂明地積比率及樓宇高度限制。若分區計劃大綱圖並未載明這些規定，土地發展便須受《建築物(規劃)規例》規限。因此，無須根據《城市規劃條例》再次在分區計劃大綱圖內訂明有關規制；及

——由於小西灣土地按新契約批出，可藉賣地章程限制其發展，因此，該幅土地的准許建築樓面面積上限只在賣地章程特別條件擬稿內訂明，而沒有在分區計劃大綱圖內載列。然而，地區地政會議其後集體決定刪除該條款，以給予發展商較大的靈活性。

公開拍賣土地的管理工作

34. 委員會進一步詢問，若賣地章程訂明該幅土地為甲類地盤，但發展商其後說服建築事務監督將該土地轉為丙類地盤，發展商是否會被要求補付地價。**地政總署署長**答稱，根據政府政策，賣地5年內不得對賣地章程作出基本改動。地政總署認為修改建築樓面面積上限屬基本改動。

35. 關於審計署報告書第4.37段所載的建議，即地政總署署長在土地拍賣前，應就準備出售的土地的地盤類別，徵詢建築事務監督的意見，委員會詢問地政總署署長對此建議的意見。委員會亦詢問，假如地政總署依循審計署的所有建議行事，當時會否定出較高的底價，而拍賣的成交價又會否因此而有所不同。

36. 地政總署署長表示：

- 他贊同審計署的建議，並會要求建築事務監督澄清土地的地盤類別，以便評估土地底價；及
- 他並不認為若他當時完全依循審計署的建議行事，結果會有所改變。

37. 委員會詢問，在拍賣小西灣土地前，地政總署曾否探討是否有可能將地盤類別由甲類轉為丙類，以期在拍賣中取得最高的土地賣價。**地政總署署長**在2001年12月21日的函件中告知委員會：

- 在批地契約條款中訂明土地的地盤類別，並非土地行政的一般做法，因此更改地盤類別的問題不會發生。至於土地的地盤類別，是由建築事務監督根據《建築物條例》下的《建築物(規劃)規例》所載規定來決定；
- 根據《建築物(規劃)規例》，土地所屬的發展地盤類別，視乎其緊連街道(公眾或私家街道)的數目而定。因此，若發展商建議在其發展計劃範圍內增建街道，該幅土地的地盤類別可能會因而改變。建築事務監督在土地買家提交正式建築計劃前，一般不會就土地的地盤類別作出決定；及
- 站在地政總署的立場，若某幅土地以公開拍賣或招標的競投方式出售，為了地盡其用，亦為了賣得最高地價，最有利政府的做法，顯然是給予發展商最大的靈活性，讓他們

公開拍賣土地的管理工作

可在符合賣地條件、分區計劃大綱圖及《建築物(規劃)規例》所有法定規定的情況下，盡量發揮該幅土地的發展潛力。在此方面，發展商有建築師、工程師、測量師及律師提供專業意見，因此絕對有能力自行就土地的最可取發展模式作出商業決定，而這決定亦會在他們就有關土地所出的競投價中反映出來。

38. 委員會詢問，在考慮小西灣土地的批地條款及條件時，有關政府部門的代表曾否到過地盤視察。

39. **地政總署署長**在同一函件中表示：

——除港島東區地政處人員作例行視察外，在草擬和訂定賣地章程的整個過程中，地政總署的個案負責人員亦曾不下10次進行實地視察。該名人員為專業測量師，屬產業測量師職級。在地區地政會議討論此個案前，地區地政會議的主席亦曾兩次到地盤視察，同行的還有港島東區地政專員、一名屬總產業測量師職級的人員，以及上述的個案負責人員；及

——據規劃署署長所述，按照一般做法，該署的分區城市規劃師會定期進行實地視察，而負責小西灣土地批地條款及條件的分區城市規劃師，亦曾在不同時間作過最少10次的實地視察。

40. 委員會懷疑在大部分賣地個案中，賣地章程有否訂明建築樓面面積上限或下限。**地政總署署長**答稱，只有在有關的分區計劃大綱圖內載有地積比率限制的情況下，賣地章程才會訂明建築樓面面積上限。至於小西灣土地一類的地盤，一般都不會訂明有關上限。由於賣地章程只訂明建築樓面面積上限須受《建築物(規劃)規例》規限，要把土地發展至哪個地積比率，完全視乎發展商的意向。這是最公平，而透明度又最高的方法，可使土地獲得充分發展。

41. 應委員會的要求，**地政總署署長**在2001年12月21日的函件中，說明在1994年至2000年期間的公開土地拍賣中，賣地章程有載明最高地積比率／建築樓面面積上限的土地數目、賣地章程中沒有載明有關資料的土地數目，以及當中理由為何。

公開拍賣土地的管理工作

42. 委員會從審計署署長報告書第4.15、4.16及4.20至4.27段得悉，買家在購得小西灣土地後，曾建議鋪築兩條內街，藉以把土地轉變為丙類地盤。屋宇署接納有關建議，但最後建築事務監督同意只須鋪築一條街道。委員會詢問，當局接受競投者在拍賣中投得土地後申請增建兩條街道，以便將地盤由甲類轉為丙類，藉此提高地積比率，這是否並非一般的做法。

43. 屋宇署署長回應時表示：

——這真的要視乎投得土地的發展商有何決定。根據《建築物條例》及《建築物(規劃)規例》，街道包括公眾街道及私家街道。若發展商提交發展計劃，建議鋪築私家街道，只要街道合乎街道的規定，便會被視為街道。不過，發展商鋪築私家街道，會失去部分土地面積；及

——在某些情況下，例如黃埔花園及太古城等大型發展項目，屋宇署會要求發展商建築私家街道以作通道。換言之，這視乎每宗個案的情況而定。

44. 屋宇署署長在2001年12月18日的函件(**附錄71**)中告知委員會，在1989年至1998年期間，屋宇署收到的改變地積比率申請數目、涉及在土地內鋪築街道的申請數目，以及獲得批准的申請數目。

45. 應委員會之請，**規劃地政局局長**對各有關部門處理出售小西灣土地的方式提出意見。他表示：

——地政總署、規劃署及屋宇署的目標確實互有競爭，政府當局必須取得適當平衡，以期盡量達致各個不同的目標，包括為政府爭取最高收入、盡量提高賣地過程的明確度，以及盡量發揮土地的發展潛力；

——賣地過程必須更清晰、透明度更高，讓各方覺得是公平競爭，人人都取得相同資訊；

——雖然發展商須承受極大風險，但他們既然要賺取利潤，為此承受風險亦屬合理；及

公開拍賣土地的管理工作

——他已與3位署長議定，日後應透過下列措施來控制密度：

- (a) 若當局政策規定一幅土地的建築樓面面積上限必須低於《建築物(規劃)規例》所訂限制，而該上限亦已在有關的分區計劃大綱圖內載明，該幅土地的賣地章程須提述有關上限；
- (b) 若當局政策規定一幅土地的建築樓面面積上限必須低於《建築物(規劃)規例》所訂限制，但該上限並未在有關的分區計劃大綱圖內載明，便須在該幅土地的賣地章程內列明有關上限；及
- (c) 至於其他情況，《建築物(規劃)規例》所訂的建築樓面面積上限及最高准許地積比率將告適用。

46. 委員會詢問，實施上述3項措施後，買家是否仍可申請把土地視作丙類地盤，以提高地積比率。

47. 規劃地政局局長表示，理論上，只要發展商願意放棄部分土地面積來鋪築街道，任何土地都可列作某個類別的地盤。這會視乎發展商與屋宇署署長磋商的結果，而發展商亦要承擔所涉及的風險。

48. 屋宇署署長補充：

- 即使賣地章程訂明最高准許地積比率，根據法例規定，買家仍可申請提高地積比率。屋宇署必須依法公平地考慮其申請，但地政總署署長未必接納買家的要求；及
- 若最高准許地積比率並未在賣地章程內訂明，而須受《建築物(規劃)規例》規限，則地盤究竟屬何類別，要視乎發展商的判斷及對《建築物(規劃)規例》的詮釋。

49. 委員會進一步詢問：

- 依屋宇署署長之見，一開始便按情況需要在賣地章程內清楚訂明買家須於有關土地內增建若干街道，藉以訂明土地的地盤分類，這做法是否可行；及

公開拍賣土地的管理工作

——政府當局是否有權作出上述規定，而過往又曾否作出這樣的規定。

50. 屋宇署署長在2002年1月11日的函件(**附錄72**)中告知委員會：

——地盤類別視乎有關地盤緊連的街道數目而定。在有關人士就建議的發展項目呈交建築圖則後，建築事務監督須參照《建築物(規劃)規例》的規定，就有關發展項目建議書所指定的地盤類別作出明確的決定。有鑑於此，建築事務監督須依據所呈交的建築圖則，根據《建築物(規劃)規例》所訂明的方式將某個地盤分類，即使這類別與賣地章程所訂的地盤類別不同；

——不過，假如須透過賣地條件規限密度必須低於《建築物(規劃)規例》所訂明的水平，適當的做法是在賣地章程中訂明准許建築樓面面積上限，因為實際上地盤類別須由建築事務監督根據《建築物條例》的規定來作決定；及

——據他了解，地政總署過去從未為地盤分類的緣故，在賣地章程中訂明有關在地盤內增建街道的規定。

51. 委員會從審計署署長報告書第4.38(a)段得悉，屋宇署署長已表示會盡快徵詢建築界專業和業內人士的意見，以期更明確地界定《建築物(規劃)規例》中街道一詞的定義，並發出《認可人士作業備考》，說明界定街道的原則，以及可否為地盤分類而鋪築內街及有關的規定。委員會詢問此方面至今有何進展。

52. 屋宇署署長向委員會表示，在徵詢業界後已發出《認可人士作業備考》，而他亦曾諮詢業界對修訂街道定義建議的意見。**屋宇署署長**在2001年12月21日的函件(**附錄73**)中補充，他計劃在2002年6月向立法會提交有關《建築物(規劃)規例》的修訂建議，藉以更明確地界定街道的定義。

53. 結論及建議 委員會：

——對以下事宜表示極度遺憾：

(a) 地政總署署長、地區地政會議的主席及成員：

公開拍賣土地的管理工作

- (i) 既未有落實政府降低發展密度以“減低”人口密度的規劃目標(儘管委員會早在其第二十一A號報告書有關“花園道一幅商業用地的出售”一節內，已建議“政府的規劃目的必須準確反映在賣地條款內”)，
- (ii) 亦未有藉訂立規定例如要求在土地上多鋪築一條街道，把小西灣土地提升為丙類地盤，力求在公開拍賣中爭取最高收益；
- (b) 雖然該土地發展項目的最高准許地積比率和建築樓面面積上限是準買家在公開拍賣前必定考慮的重要資料，但小西灣土地的賣地章程卻沒有註明地盤分類和建築樓面面積上限。由於地盤分類不明確，不但政府最終未能實現規劃目標，亦使準買家在拍賣中可能並未以最高出價競投，而且政府的做法對規模不同、承擔風險能力亦有別的各個發展商並不公平；
- (c) 地區地政會議把小西灣土地賣地章程中訂明住用部分建築樓面面積上限的條款刪除的決定，缺乏理據支持，因為有關決定未能達致任何土地政策、收入或規劃方面的目標；
- (d) 由於小西灣土地在拍賣後由甲類地盤轉變為丙類地盤，該發展項目的總建築樓面面積由226 918平方米增至268 903平方米，增加了41 985平方米。若將額外的建築樓面面積計算在內，小西灣土地當時的底價可調高10億1,800萬元；
- (e) 若該幅土地在拍賣時已清楚分類為丙類地盤，拍賣的最終成交價可能會高於現時為118億2,000萬元的拍賣價；及
- (f) 小西灣土地的賣地章程並未規定須設置零售設施泊車位；

公開拍賣土地的管理工作

——不接受規劃地政局局長的以下說法：

- (a) 沒有在賣地章程中訂明住用部分的建築樓面面積上限，對準買家並無不公平之處；及
- (b) 爭取最高賣地收益並非首要的考慮因素；

——認為當政府的其他目標(例如土地供應、城市規劃、環境及安全等)，在賣地章程及其他有關法例中清楚規定後，以公開拍賣方式出售土地的理由，必然是為了爭取最高的賣地收益；

公開拍賣土地的程序

——對下述事宜表示關注：其他如規劃署等有關部門並沒有類似地政總署的地政處指示所訂的程序，即準買家在拍賣前提出的查詢，若涉及賣地章程的重大歧義，有關查詢(連同署方的回覆)按規定須予以記錄，並在報章上刊登；

——察悉地政總署署長：

- (a) 如發現賣地章程有重大歧義，必須修訂賣地章程，會在報章刊登有關修訂；
- (b) 會把地政總署的地政處指示中的有關規定，通知所有有關部門，規定準買家在土地拍賣前提出的查詢(連同署方的回覆)，均須予以記錄；及
- (c) 在諮詢業界後，已取得業界同意，日後有關部門在土地拍賣前收到關於賣地章程的所有查詢，均須轉交地政總署，讓該署可集中作出處理，並在適當情況下，可在土地拍賣日期前回覆準買家；而地政總署不會回答任何涉及詮釋土地賣地章程的查詢；

落實發展小西灣土地的規劃目標

——察悉規劃地政局局長已表明，日後會以下列3項措施的其中一項來落實控制密度的目標：

公開拍賣土地的管理工作

- (a) 若當局政策規定一幅土地的建築樓面面積上限必須低於《建築物(規劃)規例》所訂限制，而該上限亦已在有關的分區計劃大綱圖內載明，該幅土地的賣地章程須提述有關上限；
- (b) 若當局政策規定一幅土地的建築樓面面積上限必須低於《建築物(規劃)規例》所訂限制，但該上限並未在有關的分區計劃大綱圖內載明，便須在該幅土地的賣地章程內列明有關上限；及
- (c) 至於其他情況，《建築物(規劃)規例》所訂的建築樓面面積上限及最高准許地積比率將告適用；

改變小西灣土地的分類與設置零售設施泊車位

——察悉屋宇署署長：

- (a) 在土地拍賣前會採取行動，澄清及消除在地盤分類方面的任何不明確之處(例如與《建築物條例》中所訂街道定義有關的不明確之處)；
- (b) 已承諾在2002年6月向立法會提交有關《建築物(規劃)規例》的修訂建議，藉以更明確地界定街道的定義；
- (c) 已在諮詢業界後發出《認可人士作業備考》，說明界定街道的原則，以及可否為地盤分類而鋪築內街和有關的規定；及
- (d) 在完成土地發展項目後，會查證買家／發展商實際上有否履行承諾，在該幅土地上建成為提升地盤類別而鋪築的內街；

——察悉地政總署署長已同意：

- (a) 在土地拍賣前請屋宇署署長澄清有關土地的地盤分類，以便評估土地底價；及

公開拍賣土地的管理工作

- (b) 檢討現行指示，以期作出必要的修訂，說明會批准在發展項目內設置額外泊車位的情況，以及收取有關審批費用的根據；及

——希望當局繼續向其報告：

- (a) 改善公開拍賣土地程序的工作進度；
- (b) 修訂《建築物(規劃)規例》，藉以更明確地界定街道定義的工作進度；及
- (c) 檢討關於設置額外泊車位的現行指示所得的結果。

第9章

香港電台：服務表現及資源管理

審計署就以下範疇對香港電台的服務表現和資源管理進行審查：

- 服務表現的衡量及匯報；
- 預算管制；
- 服務的採購；
- 逾時工作的管理；
- 學校教育電視服務；及
- 外判的機會。

服務表現的衡量及匯報

2. 委員會從審計署長報告書第2.7至2.17段得悉，香港電台雖然就其電台服務採用了員工生產力指標，但並無就其電視服務採用類似的指標。據審計署估計，在2000年內，電視節目製作人員的生產力為每名人員每年13.8個節目(即4個製作小時)。委員會詢問廣播處長，他認為此生產力水平是否令人滿意。

3. 廣播處長朱培慶先生表示：

- 由於香港電台本身擁有廣播頻道，因此就其電台服務採用員工生產力指標。另一方面，香港電台本身並無電視廣播頻道。基本上，香港電台並非一個電視台，只是負責製作節目，透過商營電視台播放；
- 審計署長報告書所載的生產力數字，是以香港電台在2000年共製作537個製作小時的電視節目，而參與的節目製作人員有135名計算。上述數字未能反映一點，就是電視節目的製作是一項羣體工作，需要不同專職的人員(例如資料搜集、製作事務及行政人員)參與。事實上，該135名人員包括負責不同職責的各類人員。舉例而言，在這135名人員中，約10多名是監製，他們每人每年須製作超過30小時的

香港電台：服務表現及資源管理

電視節目，這數字遠超4個製作小時。因此，香港電台認為，以每名員工計的製作時數，並非衡量員工生產力的切實指標；及

——在公營廣播機構近年舉行的國際會議中，曾多次討論有關制訂共同接納的生產力及成本效益指標的問題。廣播機構普遍對採用以每名員工計的製作時數作為指標是否恰當持不同的意見。

4. 委員會詢問，若無員工生產力指標，香港電台如何能夠協助市民評估其員工生產力，並評定其生產力有否任何改變。**廣播處長**回應時表示：

——為提高透明度及問責性，他已同意在管制人員報告中加入生產力指標。他首先會匯報“以每名員工計的電視節目數目”，其後便會加入“以每名員工計的製作時數”；

——香港電台亦會嘗試制訂更多指標，以便從不同角度評估其生產力及成本效益。舉例而言，電視節目的質素是另一項重要指標。在生產力統計數字累積一段時間後，便可以進行趨勢分析，從而得知員工生產力有否改變；及

——香港電台在過去數年一直有把節目製作外判。在招標過程中，香港電台曾藉此機會詢問獨立製作人製作一段30分鐘的紀錄片所需的時間。大部分製作人所需的時間是8個星期，這可以視為行內的標準。然而，製作每個電視節目所需的實際時間，須視乎節目的複雜程度和形式而定。

5. 委員會同意，除員工生產力外，觀眾對節目質素的評價亦是衡量香港電台效益的重要指標。因此，委員會詢問為何香港電台未有採用定質指標(例如欣賞指數調查結果)，以評價其電台服務。

6. **廣播處長**解釋：

——由於有實際困難，香港電台並無進行欣賞指數調查。要進行這類調查，調查員必須把不同電台節目的名稱讀出，供受訪者評定等級。然而，現時的電台節目多不勝數，假如

香港電台：服務表現及資源管理

把商營廣播機構的節目也包括在內，情況更甚。受訪者不會有足夠耐性，就每個被列入調查範圍的節目評分；及

——香港電台會採取另一做法，嘗試在日後的調查中加入若干定質的問題，以確定能否制訂合適的定質指標。

7. 另一方面，委員會察悉，香港電台雖然以欣賞指數調查結果衡量其電視服務的表現，但在管制人員報告內卻沒有匯報曾收看有關電視節目的人數。委員會詢問香港電台為何未有匯報觀眾人數。

8. 委員會亦從審計署署長報告書第2.29(e)段得悉，由2002至03年度起，香港電台會在管制人員報告內加入黃金時段兩家商營電視台所播香港電台節目的觀眾人數。委員會詢問香港電台會否亦匯報非黃金時段的觀眾人數。

9. **廣播處長**表示：

——香港電台未有匯報觀眾人數的其中一個原因，是由於香港電台本身並無電視廣播頻道。香港電台節目的觀眾人數，受播放有關節目的商營電視台的收視率所影響。香港電台在電視廣播有限公司(無線電視)翡翠台播放的節目，平均觀眾人數介乎120萬至130萬人；而在亞洲電視有限公司(亞洲電視)本港台播放的節目，平均觀眾人數則介乎25萬至30萬人。假如公布有關數字，市民或會被不同的數字混淆；及

——香港電台要取得其節目在非黃金時段的觀眾人數並不容易。現時，商營電視台每星期進行收視調查。由於所涉費用相當龐大，香港電台並無參與其中。香港電台的黃金時段觀眾人數由無線電視免費提供，這是一項非正式的安排。換言之，香港電台並沒有非黃金時段觀眾人數的資料。不過，香港電台會考慮委員會的建議，即獲取非黃金時段的觀眾人數。在研究這項建議時，他會考慮所涉及的成本。

10. 委員會問及香港電台就此事作出決定時會考慮甚麼因素。**廣播處長**在2001年12月14日的函件(**附錄74**)中告知委員會：

——香港電台將會嘗試獲取其電視節目在黃金時段及非黃金時段的觀眾人數，作為衡量其表現的準則。成本將會是關

香港電台：服務表現及資源管理

鍵問題。AC尼爾森由1978年起在香港組織“電視收視研究團”。任何人士均可訂用AC尼爾森電視收視研究服務。2002年，基本電視收視研究服務的最低用戶年費為512,500元。基本服務包括本地4個地面電視頻道和超過20個香港有線電視和衛星電視頻道上每分鐘的收視表現數據。這些數據每周更新，提供予所有用戶；及

——香港電台正研究使用上述服務的成本效益，並與有關方面磋商，務求取得更優惠的條件。如香港電台決定訂用上述基本服務，會向AC尼爾森要求提供以下資料：

- (a) 香港電台非學校課程節目(於亞洲電視、無線電視及有線電視的黃金及非黃金時段播放)的每周收視率報告；
- (b) 香港電台非學校課程節目(於亞洲電視、無線電視及有線電視的黃金及非黃金時段播放)的觀眾概況季度報告；及
- (c) 香港電台學校課程節目的觀眾人數及概況的季度報告。

11. 至於服務表現指標的價值及用途，委員會認為，雖然不可能在指標內提供所有資料，但這些指標可作為有用的提示，指出需要管制人員留意及採取跟進行動的可疑之處。

12. 廣播處長同意委員會的意見。他表示：

——近年，世界各地的公營廣播機構日益重視這方面的情況。這些廣播機構在2000年成立了一個工作小組，研究需要制訂哪些合適的主要服務表現指標；及

——2000年9月在多倫多舉行的一個國際會議上，與會者商定，應就質素、效率、普及性及特色這4個範疇制訂主要服務表現指標。雖然現時仍未有任何具體建議，但香港電台會密切留意這方面的發展。

香港電台：服務表現及資源管理

13. 對於廣播處長指香港電台節目的觀眾人數只反映播放有關節目的商營電視台的收視率，委員會詢問：

- 廣播處長是否認為無論香港電台節目的質素如何，有關節目的觀眾人數純粹由市民的收視習慣決定；及
- 假如有關節目在有較多觀眾收看的電視台播放，即使該節目粗製濫造，是否亦會有高收視率。

14. 廣播處長表示：

- 香港電台節目的觀眾人數確實會受播放有關節目的電視台的收視率所影響。此外，節目的觀眾人數亦會受電視台安排哪些其他節目在該段時間播放所影響。舉例而言，香港電台的節目大部分在晚上7時播放。緊接香港電台節目播放之前及之後所播出的節目的吸引力及觀眾人數，會影響香港電台節目的觀眾人數；及
- 節目的觀眾人數亦受節目本身的吸引力(尤其是對播放有關節目的電視台的觀眾的吸引力)所影響。舉例而言，以往在亞洲電視播放的一個香港電台節目，其收視率較亞洲電視節目的平均收視率為高。

15. 鑑於本地兩家商營電視台的收視率相差甚遠，而製作人通常希望在有較多觀眾收看的電視台播放其節目，委員會詢問香港電台如何安排本身的節目在兩家電視台播放。

16. 廣播處長回覆時表示：

- 香港電台作為公營廣播機構，在安排本身的節目在兩家電視台播放方面，有責任確保取得平衡，以及確保社會上各階層的觀眾均可收看其節目；及
- 香港電台盡可能安排本身的節目在無線電視及亞洲電視輪流播放。然而，某些節目如城市論壇等，由於已在翡翠台播放差不多20年，因此不會安排在其他電視台播放。

香港電台：服務表現及資源管理

服務的採購

17. 據審計署署長報告書第4.5至4.7段所載，2000年年初，廉政公署曾就香港電台聘用承辦商製作節目的程序進行研究。截至2001年6月，在廉政公署提出的34項建議中，香港電台已實施了19項，以改善其採購程序。委員會查詢實施各項建議的現況。

18. **廣播處長**表示，直至現時為止，在廉政公署提出的34項建議中，香港電台已實施了29項，只有5項建議尚未落實。香港電台已向廉政公署提交兩份進度報告。在餘下的5項建議中，兩項建議將需較長時間才可實施，因為香港電台需要一段時間整理該兩項建議所需的資料。然而，香港電台會致力盡快實施餘下的建議。

19. 委員會關注到，根據審計署署長報告書第4.10至4.19段，香港電台在僱用拍攝隊時，沒有遵從《物料供應及採購規例》第280(c)條。該規例第280(c)條訂明，在採購價值5萬元以上但少於130萬元的服務時，必須取得至少5名承辦商的報價單。此外，香港電台僅會口頭查詢初步選出的供應商能否於預定拍攝日期提供服務。再者，審計署就2000至01年度47宗高價值個案所作的分析顯示，其中19宗個案(即40%)的工作判予收費並非最低的供應商。把工作判予收費較高的供應商，通常所持的理據是，這些供應商具有較豐富的經驗，服務質素也較佳。

20. 委員會進一步提到審計署署長報告書第4.17及4.18段提及的個案。在該個案中，香港電台把拍攝工作判予收費最高的供應商。推薦人員以其餘3家初步選出的供應商在拍攝戲劇方面的經驗不足為理由，拒絕選用該3家報價較低的供應商。不過，有關的推薦人員未有提供書面證據支持其所作結論。反之，審計署發現，這3家供應商卻在其他情況下曾獲香港電台人員推薦而獲判拍攝戲劇的工作，而且並無書面證據證明有關供應商的表現未如理想。

21. 基於上述背景，委員會詢問：

——香港電台如何可確保拍攝工作以公開及公平的方式批出，以及個別編導及監製的個人喜好並無對選擇拍攝隊構成不適當的影響；

——香港電台不同人員對該3家未獲選用的供應商的表現提出相反意見的原因；及

香港電台：服務表現及資源管理

——香港電台將會採取何種改善措施以解決有關問題，以及落實各項措施的時間表。

22. 廣播處長表示：

——鑑於拍攝工作的時間表相當緊迫，香港電台本身的拍攝隊不足以應付。因此，香港電台通常有必要在很短時間內，向外採購拍攝服務。結果，香港電台在一些情況下難以取得規定數目的報價單；

——此外，亦有一些情況是，部分供應商雖然曾以口頭方式報價，但不願意提交報價單。為解決這問題，他已要求香港電台人員把索取報價單的過程以文件記錄。倘若日後遇到堅持不提供報價單的供應商，有關人員將須記錄這些供應商所提出的理由。香港電台會盡快落實有關安排；

——香港電台曾研究其員工就該3家未獲選用的供應商的表現提出不同意見的原因，並信納箇中理由是合理的。事實上，戲劇的種類繁多，其中一些要求較高的拍攝標準，收費也因此會較昂貴。鑑於戲劇製作的涵蓋範圍廣泛，而拍攝工作的藝術成分相當高，因此很難制訂一套劃一準則以評估不同拍攝隊是否適合。選擇拍攝隊始終涉及製作人的專業判斷。這說明為何製作人在某一情況下或會認為有關拍攝隊適合負責拍攝工作，但在其他情況下則認為他們並非適當人選；及

——他同意有需要制訂合適的評分制度，以評核不同供應商的表現及是否適當人選。香港電台會考慮就供應商的質素、收費、以往表現及能力等各方面訂定合適的比重。香港電台人員日後把工作判給收費並非最低的供應商時，將須提供文件紀錄方面的證據，以支持有關決定。

23. 委員會詢問，香港電台會否考慮從本身的供應商名單中刪除屢次拒絕提交報價單的供應商。**廣播處長**答應考慮有關建議。

24. **廣播處長**在2001年12月14日的函件中，提供進一步資料說明香港電台評估外聘拍攝隊表現的程序，以及把拍攝工作判給收費最高的供應商的背景。他表示：

香港電台：服務表現及資源管理

- 香港電台自1999年年底起使用“外聘攝製人員工作表現評估問卷”，記錄外聘攝製人員的表現。香港電台人員會就他們的工作經驗、專業知識、器材使用等各方面給予不同的評級，由“劣”到“優”不等。香港電台承辦商名單上的供應商必須維持令人滿意的服務表現，否則可被除名。雖然香港電台已就該3家供應商的表現進行評估，但並無任何評估報告顯示上述3家供應商的表現欠佳；
- 在該個案中，香港電台的首選原為在5家初步選出的供應商中索價最低的供應商。可是，由於該供應商未能配合香港電台的製作時間表，所以香港電台改為聘用次選的供應商(剛巧是索價最高的一家)。至於餘下的3家未獲選用的供應商，其實亦不時獲得香港電台聘用，為各類節目提供所需服務；及
- 香港電台選用這個案中的供應商，是經有關小組人員在覆核所有出標供應商的成品樣本後的集體決定。在作出決定時，首要考慮是連續劇製作上的連貫性。

逾時工作的管理

25. 委員會關注到，一如審計署所發現，香港電台在逾時工作的管理上出現流弊。委員會從審計署長報告書第5.17至5.19段得悉，根據《公務員事務規例》第667條的規定，就每一更次而言，公務員須逾時工作最少一小時才可領取逾時工作津貼。每更次不足一小時的逾時工作不可累積起來用以申領逾時工作津貼。然而，審計署審查佈景製作組的逾時工作津貼申請的結果顯示，該組有6名人員曾把逾時工作的時間累積起來，有違《公務員事務規例》第667條的規定。

26. 根據審計署長報告書第5.21(g)段，廣播處長現正調查有關個案，稍後會採取適當行動。

27. 委員會詢問：

- 為何香港電台的管理層並無發現這些不遵從《公務員事務規例》第667條的規定的個案，以及督導及管理人員就這些不合規則事宜須負上何種責任；

香港電台：服務表現及資源管理

- 香港電台是否已完成這6宗個案的調查工作；及
- 香港電台會採取何種行動，以跟進這項調查所得的結果。

28. 廣播處長表示：

- 除了申領津貼的人員外，有關的督導人員亦須就這些不合規則事宜負責。管理文化亦需作出檢討。就有關個案而言，申領逾時工作津貼的人員是初級人員，而有關的督導人員是節目主任及助理節目主任。為免日後再有同類事件發生，他已要求香港電台所有督導職級的人員加強管理，並須進行突擊檢查；及
- 香港電台在接獲審計署就這6宗個案作出的通知後，自2001年7月開始，已即時停止向有關人員支付為時半小時的逾時工作的津貼。由2001年10月起，就逾時工作進行審查及核實的工作已重新分派給並無涉及這些個案的人員。香港電台已取得所涉及人員的口供及書面報告，並正進行研究。

29. 至於這6宗個案的調查工作為何尚未完成，廣播處長表示：

- 香港電台會把財政紀錄保存7年，而他已要求香港電台就1994至2001年期間的所有逾時工作個案進行深入調查，以確定有否類似的不合規則事件，因此需要較長的時間收集及研究有關文件；及
- 所有涉及申領逾時工作津貼的職員(由申請到批核)，均須受到就不遵從《公務員事務規例》第667條的規定而進行的調查。該部門一俟取得調查結果，便會即時送交委員會。

30. 為確定香港電台管理人員在逾時工作的管制方面的責任，委員會要求香港電台提供有關的組織圖，以顯示由申請到批核逾時工作津貼的各級職位人員為何。委員會亦詢問：

- 香港電台有否就逾時工作的管制及管理發出部門指引，若有，於何時發出；及

香港電台：服務表現及資源管理

——由哪個職級的人員負責確保有關指引的規定獲得遵從。

31. 應委員會的要求，**廣播處長**在2001年12月27日的函件(**附錄75**)提供有關的組織圖，顯示佈景製作組、菲林攝影組及運輸組由申請到批核逾時工作津貼的各級職位人員。他亦表示，這3個組別的逾時工作津貼佔香港電台2000至01年度逾時工作津貼總開支73%。有關的分項數字如下：

<u>組別</u>	<u>2000至01年度逾時工作津貼開支</u>
佈景製作組	116萬元
菲林攝影組	25萬元
運輸組	173萬元

32. 在同一函件中，**廣播處長**告知委員會：

——除了公務員事務局的指引外，香港電台亦曾就管制及管理逾時工作及有關津貼發出部門指引；及

——確保職員遵從公務員事務局和部門指引的工作，主要由各組別主管負責。這些主管職位一般由高級節目主任職級或以上人員出任。

33. 在2002年1月16日的函件中(**附錄76**)，**廣播處長**就審計署發現的6宗不遵從《公務員事務規例》第667條的個案，向委員會提供了香港電台的調查報告。他表示：

——調查範圍包括所有涉及申領逾時工作津貼的人員，由申領人至管理層的有關人員。6名申領人均擔任一人崗位，在電視節目製作上各有獨特的職能。為了保持一星期6天均能提供服務，他們除了在每個周日工作8.5小時外，還須額外在星期六上午上班，而非按一般的長短周工作。因此，申領人每周的工作時數變成46.5小時，而非規定的每周44小時；

——有關監督人員為了確保員工在短周上班，便決定把下屬的額外工時平均分配到5個周日，而不把額外工時全部編排在星期六。這是因為員工有權選擇不做逾時工作，如果將星期六訂為逾時工作日，便不能保證員工會在星期六報到上

香港電台：服務表現及資源管理

班。有關監督人員表示，制定這項逾時工作安排，其實是因為不認識《公務員事務規例》第667條的規定所致。另一方面，內部調查顯示6名申領人均已完全執行了申領表格上不確實申報的逾時工作職務，而監督他們的上司在有關的逾時工作津貼申請中並沒有個人得益；

- 香港電台紀律覆檢委員會(紀委會)建議向9名有關職員採取紀律處分，包括申領人及監督人員。香港電台已把紀委會的建議送交公務員事務局的公務員紀律秘書處，徵詢該處的意見；及
- 香港電台會加緊指示所有職員注意各項主要的行政規例。除了在部門內廣泛傳閱公務員事務局的通告外，亦會要求各分部主管向監督人員發出簡單而清晰的運作指引，提醒各人遵守《公務員事務規例》管轄下的行政程序等規定。各分部主管亦會為監督人員舉辦簡報會，然後再由監督人員向有關的初級職員簡報。

34. 應委員會所請，審計署署長在2002年1月21日的函件(附錄77)中，就香港電台進行的調查所得的結果提出意見。他的意見如下：

- 根據紀委會的資料，該6名申領津貼的人員(在1994年4月至2001年6月期間)不正當申領的逾時工作津貼總額達236,338.62元。庫務局局長已指示，香港電台不但要在有需要時採取紀律行動，亦應向有關人員追討多付的津貼；
- 紀委會建議應對9名人員採取以下紀律行動：
 - (a) 對於6名申領津貼的人員，由於他們在事件中身為下屬，應向他們發出書面警告作為非正式紀律處分；
 - (b) 對於兩名直屬上司，他們在事件中要負上最大責任，應根據《公務人員(管理)命令》第9條對他們施以正式紀律處分；及
 - (c) 對於負責核實有關申報的人員，應向他發出書面警告作為非正式紀律處分；

香港電台：服務表現及資源管理

——在調查這些申領津貼個案期間，紀委會注意到以下指控：

- (a) 把半小時的逾時工作時段合併為一小時的時段以申領逾時工作津貼的做法，在美術組相當普遍；及
- (b) 接受調查的一名人員在其陳詞中表示，部門內有違反其他相關的物料供應及採購規例的情況；及

——紀委會建議香港電台應立即展開另一項獨立深入調查，以確定這些指控的真確性。

35. 至於拍攝隊工作時間的填報，委員會從審計署署長報告書第5.10至5.16段得悉，工作紀錄表是拍攝隊報告書出勤的正式紀錄，而表上填報的休班時間則用以計算逾時工作時間。在報告書第5.12段，審計署揭示了一宗個案。根據工作紀錄表，這宗個案中的拍攝隊於晚上9時30分返抵香港電台，並於晚上9時45分休班。然而，根據有關的行車紀錄簿，接載拍攝隊的車輛於晚上7時45分返抵香港電台，較工作紀錄表上填報的返抵時間早1小時45分鐘。

36. 委員會亦關注到，在審計署查核的203項工作的紀錄中，其中33項(即16%)工作的行車紀錄簿上所顯示的返抵時間，遠較工作紀錄表上所填報的返抵時間為早。委員會因而詢問：

——有關審計署署長報告書第5.12段所述的特定個案，在行車紀錄簿上顯示的返抵時間(即晚上7時45分)與工作紀錄表上填報的休班時間(即晚上9時30分)之間的一小時45分鐘期間，曾發生甚麼事情；及

——香港電台將會採取何種改善措施，以確保所有導演及拍攝隊在工作紀錄表上填報正確資料。

37. 廣播處長回應時表示：

——過往確實曾出現混亂的情況，可能是工作紀錄表的設計所致。導演及拍攝隊可能會在填寫返抵時間的欄目內填上了完工時間。工作紀錄表將會修改，使資料得以正確填報；

香港電台：服務表現及資源管理

- 拍攝隊一般由一名導演、一名攝影師、一名音響技術員、一名燈光師等組成，亦會涉及一名負責接載工作人員及器材的司機。雖然司機在返抵香港電台後的很短時間內便可以休班，但導演及拍攝隊通常須在返抵香港電台後執行其他職務，其中包括調校器材、設計製作計劃等；及
- 就這宗個案而言，他已從有關的拍攝隊取得一份報告。這份報告解釋了在行車紀錄簿上顯示的返抵時間與工作紀錄表上填報的休班時間之間存有差異的原因。當局發現有關導演及拍攝隊在香港電台內繼續進行廠景拍攝工作，直至晚上9時30分為止。他信納有關解釋。

38. 至於審計署所發現的個案，即33宗在工作紀錄表上填報不正確休班時間的個案，當中有否多報逾時工作時間的情況，**廣播處長**回覆時表示：

- 關鍵並不在於多報逾時工作時間，因為拍攝隊中只有音響技術員和燈光師符合領取逾時工作津貼的資格，而導演和攝影師並不符合有關資格。此外，部分音響技術員和燈光師屬非公務員編制。然而，香港電台並沒有就有關拍攝隊的逾時工作津貼申請進行調查。應委員會的要求，香港電台會就這方面進行調查；及
- 至於這33宗個案，他已取得有關拍攝隊的解釋，交代他們在行車紀錄簿上顯示的返抵時間與工作紀錄表上填報的休班時間之間所進行的活動。他仍在評估這些結果。

39. **廣播處長**在2001年12月14日的函件中，向委員會提供了33宗個案的調查報告。他進一步表示：

- 由於該個案涉及的拍攝日並無超時津貼支出，所以實際上並不涉及多報逾時工作時間的問題。審計處注意到的填報時間不融合，僅是由於工作紀錄表的設計不周所致，即紀錄表上沒有把接載車輛返抵時間和拍攝隊休班時間分列兩項。為了解決這個問題，香港電台已在2001年11月採用新的工作紀錄表，在表內預留兩個獨立欄目，以便員工填寫車輛返抵時間及完工時間；並要求督導人員加強抽查拍攝

香港電台：服務表現及資源管理

地點，以及就抽查結果編製報告，呈交香港電台管理層審閱；及

——香港電台已全面調查有關的33宗個案。在查核所有有關紀錄及檢視節目導演及拍攝隊的口供後，並無發現任何欺詐或欺騙的證據。再者，所有逾時工作津貼均合乎財政預算，而在這兩個月份所須支付的津貼總額僅為2,387元。香港電台管理層滿意調查結果。

40. 應委員會所請，**審計署署長**在2001年12月27日的函件(**附錄78**)中，提供了他就香港電台調查有關個案的結果的意見。就審計署署長報告書第5.12段所述的特定個案，**審計署署長**告知委員會：

——對廣播處長的說法，即“由於該個案涉及的拍攝日並無超時津貼支出，所以實際上並不涉及多報逾時工作時間的問題”，他有所保留。他知悉，廣播處長的解釋是，逾時工作是指拍攝隊在一個正常工作天內工作逾9小時。據此，廣播處長認為，由於有關的拍攝隊在當日工作了9小時(即由下午12時45分至晚上9時45分)，所以該拍攝日並無逾時工作。然而，拍攝隊的逾時工作時間**按月**(而非按日)計算，即以該月份的工作時數總和，減去規定工作時數；及

——某天有否逾時工作(即工作時間逾9小時)，並非關鍵所在。反之，重點在於拍攝隊的值勤紀錄(即工作紀錄表)是否準確，以及該月整體而言是否有多報逾時工作總時數。

41. 至於33宗個案的逾時工作申報是否恰當，**審計署署長**在同一函件內表示：

——為確定這些個案的逾時工作申報是否恰當，審計署的人員曾於2001年12月18及19日到訪香港電台，並與負責管理拍攝隊的製作事務經理、副製作事務經理和訓練及行政經理進行討論。審計署的人員獲告知：

(a) 香港電台的高級管理層在作出“並無發現任何欺詐或欺騙的證據”此結論時，須依靠有關的節目導演和拍攝隊的口供；及

香港電台：服務表現及資源管理

(b) 獨立證據隨時間過去已不復存在，例如閉路電視錄影帶和影片原帶已經循環再用；及

——由於缺乏獨立證據作為有關的節目導演和拍攝隊的口供的佐證，他未能就有關的逾時工作申報是否恰當給予意見。

42. 委員會從審計署署長報告書第5.7至5.9段得悉，香港電台多以逾時工作津貼補償員工的逾時工作，而不是根據公務員事務局發出的指引，以補假作償。香港電台表示，佈景製作組的逾時工作均以逾時工作津貼作償，是因為該組人手嚴重短缺。委員會詢問，香港電台會採取何種措施，以確保逾時工作通常會以補假作償。

43. 廣播處長回覆時表示：

——約30%的香港電台員工符合領取逾時工作津貼的資格。他們大部分是行政人員和負責支援及後勤的初級人員。行政人員的逾時工作通常是以補假作償。至於參與節目製作的初級人員，他們一般申領逾時工作津貼。雖然香港電台希望給予初級人員補假，但由於工作需要，這做法不一定可行。不過，他已要求所有組別在切實可行的情況下就逾時工作以補假作償；

——佈景製作組的工作量並不穩定。如果增聘常額員工，在非繁忙時間便會出現員工無所事事的問題。處理這個情況的最佳方法，是保留一班核心的員工，以處理正常時間的工作，而以聘請臨時員工(通常以日薪計算)及要求常額員工逾時工作的方法，應付繁忙時間期間增加的工作量。因此，香港電台的員工在繁忙時間內有一定時數的逾時工作，是無可避免的；及

——由於電視節目製作工作的上述特質，聘用非公務員合約僱員，未必是解決人手短缺問題的最合適方法。

44. 由於聘用非公務員合約僱員可能較發放逾時工作津貼更符合經濟原則，委員會詢問香港電台會否多聘用非公務員合約僱員，使香港電台可落實逾時工作通常以補假作償的做法。

香港電台：服務表現及資源管理

45. **廣播處長**在2001年12月14日的函件中表示：

- 目前，香港電台僱用超過200名非公務員合約僱員。管理層已採取嚴格措施避免增加員工人數。同時，香港電台以非公務員合約僱用制度來減低逾時工作津貼的措施已取得良好成績。儘管香港電台已銳意減少員工數目，但仍需以非公務員合約條件僱用多5名司機，以便在周末及公眾假期提供運輸服務。香港電台希望這做法可令目前司機的逾時工作時間減低50%；及
- 在財政控制上，香港電台的逾時工作津貼開支已由1998至99年度的590萬元減低至2000至01年度的428萬元，即減少了27%。2001至02年度的估計逾時工作津貼開支為380萬元，與1998至99年度相比，減低了35%。

學校教育電視服務

46. 有關學校教育電視服務，委員會從審計署署長報告書第6.3及6.4段得悉，教育署主要負責發展學校教育電視節目，以及撰寫節目劇本。香港電台則負責製作節目。在2000至01年度，香港電台用了5,800萬元製作費製作學校教育電視節目，而教育署亦用了2,300萬元提供學校教育電視服務。據報告書第6.15段所載，就2000年的製作而言，香港電台節目製作人員的生產力，是每名人員每年製作8.2個節目(即2.1個製作小時)。委員會詢問負責教育電視節目的人員生產力偏低，以及製作成本高昂的原因。

47. **廣播處長**解釋：

- 與電視服務類似，不同電視節目的製作成本根據其複雜程度及形式而有很大差異。一個只有一對一形式訪問的簡單電視節目，製作成本會較低，但若為戲劇形式，成本則會較高。現時，教育電視的節目有七成是以戲劇形式製作，節目中亦使用很多製作成本高昂的動畫。實際上，在香港電台的動畫製作中，69%是用於教育電視節目；
- 教育電視製作成本高昂的另一個原因，是起用小演員演出，以致製作一個節目需要較長時間。小演員需要較多的

香港電台：服務表現及資源管理

時間進行綵排，他們不會如專業演員般熟練。根據勞工法例，他們每天課餘不得工作超過4小時。因此，大部分拍攝工作須在星期六進行；

- 節目的製作成本與其長度並非成正比。舉例來說，製作一個15分鐘的節目，所需的工作和資源並非製作一個30分鐘節目的一半。總體來說，教育電視節目是屬於需要較多製作資源的節目。這些節目佔香港電台總製作時數的8.5%，使用香港電台攝影隊的時間約16%，並佔香港電台整體製作資源18%。為製作一個吸引觀眾，並配合學校課程的節目，有必要作出一定數額的投資；及
- 在過去兩年，香港電台曾把部分普通話教育電視節目的製作外判。外判節目所收到的標書，一般成本由10萬至40萬之間，平均成本是27萬元。相比之下，香港電台的內部製作成本為30萬元。香港電台已承諾在未來一年內把製作成本壓縮10%。

48. 委員會關注到，學校教育電視節目的收視率在中學偏低，特別是中國語文、英國語文及數學等科目的節目。正如審計署署長報告書第6.22段的表十所示，中學的整體收視率只有18%。中國語文、英國語文及數學的收視率分別為6%、6%及8%。至於小學，普通話的收視率為43%。由於製作成本高昂，委員會認為這個情況非常不理想。因此，委員會詢問收視率偏低的原因，以及教育署如何改善這個情況。

49. 教育署署長張建宗先生答稱：

- 小學節目與中學節目的收視率出現差異，主要是器材供應所造成的收看習慣所致。小學每一班學生均有一部電視機，每4班有一部錄影機。中學則每一級只有一部電視機及一部錄影機。因此，小學教師通常讓學生在有關的教育電視節目播出時收看，而中學教師則通常會把節目預先錄影，讓學生稍後才收看，以致收視率在中學偏低；
- 為解決這問題，教育署會盡可能把教育電視節目轉化為數碼化的視像光碟，分派予各學校。在小學方面，教育署計劃將所有節目在2002年6月之前轉為光碟形式，每間學校至少獲提供4套視像光碟。中學方面，教育署的計劃是在

香港電台：服務表現及資源管理

2003年9月前完成有關工作。所有新節目日後均會以視像光碟的形式提供。短期來說，為改善教育電視節目的收看渠道，在本學年結束前，所有節目將可在互聯網上收看；

- 至於節目的內容，教育署會與學校保持緊密聯繫，以清楚了解使用者的需要，並確保新製作的節目可符合他們的期望；及
- 當局將會成立一個教育電視發展常務委員會(常務委員會)，負責檢討學校教育電視服務，並研究日後發展的方向。常務委員會由教育署副署長擔任主席，成員除包括香港電台、資訊科技及廣播局及教育統籌局(教統局)的代表外，亦會有教育界和傳媒代表。教育署計劃在2001年12月底前公布常務委員會的成員名單和工作目標，以便可以在2002年年初展開工作。

50. 關於普通話節目的收視率，**教育署署長**表示，由於小學通常每星期只有一節普通話課，而小學教師通常會讓學生在教育電視節目播出的時段收看節目，以致普通話節目的收視率相對偏低。這個情況在製作光碟後會有改善。由下星期開始，教署會有13套普通話節目的光碟分派予各學校。

51. 關於學校不採用教育電視服務的原因，據審計署署長報告書第6.23至6.25段所述，3個最常見的問題是“課程緊迫”、“節目未能配合教學課程綱要”及“節目輔助教材不足”。此外，中學覺得節目內容過時不適用及無法引起學生興趣。鑑於學校所作的回應，以及教育電視節目的內容每5年才更換一次，委員會指出，除非節目更富創意，並能符合教師和學生的期望，否則分派視像光碟作為另一傳播媒介，對於提高收視率仍然無甚幫助。

52. 教育署署長表示：

- 經常更新節目內容確實重要。為達到這個目的，教育署計劃將節目的更新期縮短。在中學方面，中一學生的所有教育電視節目會在本學年全部更新；
- 中學對教育電視服務的需求比小學為低，是不爭的事實。隨着資訊科技的發展，在教育過程中使用資訊科技及互聯

香港電台：服務表現及資源管理

網日趨普及。由於利用資訊科技的節目可提供互動式的交流，可能會是較合適的教育輔助工具。因此，常務委員會將會對教育電視服務進行一項全面檢討。目前，教育署的初步計劃，是由2003至04年度開始，逐步停止製作中學的教育電視節目。至於為小學提供的教育電視服務，當局會在2003至04年度之後兩年就教育電視服務和節目收視率進行檢討後，才作出最後決定。所有這些問題會由常務委員會討論和作出決定；及

——即使停止製作中學的教育電視節目，教育署也不會浪費電視台所提供的播放時段。這些時間會用作放映其他教育節目，例如那些與學前教育及成人教育有關的節目，這些節目亦同樣很重要。

53. 因應教育署署長的答覆，委員會詢問擬設的常務委員會的成員名單及職權範圍。委員會並詢問：

——關於由2003至04年度開始逐步停止製作中學的教育電視節目的確實含義；

——當局屆時會否完全停止製作中學的教育電視節目，還是會繼續進行製作，只是節目會錄製在視像光碟上分派予各學校；及

——倘教育署打算完全停止製作有關節目，該署會如何處理因此而多出的人手。

54. **教育署署長**在2001年12月14日的函件(**附錄79**)中，提供常務委員會的擬議成員名單及職權範圍。

55. **教育署署長**在2001年12月27日的函件(**附錄80**)中，告知委員會有關教育署由2002至03年度起為中學製作教育電視節目的計劃。他表示：

——基於成本效益的考慮和兼顧學校方面的需求，教育署打算從兩方面着手：首先，該署會把少量但重要的教育電視節目製成視像光碟。這些光碟除收錄教育電視節目外，還附上有關的輔助教材，如教師手冊和學生工作紙等。這部分工作會在2002至03年度完成。除了一直保持使用率甚高的

香港電台：服務表現及資源管理

科學科節目外，其餘各科的中學節目將不會如過往般定期更換。簡言之，除科學科節目外，在2002至03年度之後，中學節目基本上會停止製作；及

——與此同時，教育署會監察這些中學節目的使用情況和教師對新節目的需求。在2003至04年度以後，除非有充分的理據，例如教育的需要或學校及老師的合理要求，並得到督導教育電視服務的常務委員會(將於2002年1月成立)的同意，否則不會再提供新的中學節目。

56. 關於縮減製作教育電視節目所致的剩餘人手，**教育署署長**在同一函件中告知委員會：

——根據一項在2001年5月所作的調查，自1998年起，小學節目一直供不應求，累積短缺約為130個節目。因此，因中學節目減產所剩餘的人手，部分會被調派參與製作小學節目；及

——同時，部分剩餘人手則會重新調配，以因應教育方面的實際需要及學校和教師的要求，製作其他類別的節目，例如學前兒童節目、成人教育節目、支援全方位學習的節目和家長教育節目等。

57. 鑑於審計署進行的收視率調查，有助找出學校不採用教育電視服務的原因及學校對教育電視節目的看法(審計署署長報告書第6.20至6.27段)，委員會詢問：

——教育署有否自行進行調查，以收集學校對教育電視節目的意見；如有，教育署所作的調查有否顯示類似的結果；及

——教育署是否知悉教師對中學的教育電視節目的負面意見；如有，為何當局未有及早停止製作有關節目。

58. **教育署總課程發展主任(教育電視)盧曼輝先生**答稱：

——教育署每年6月都會就學校使用教育電視服務的情況進行問卷調查，但焦點集中於使用率及收視率，而非背後的原因。雖然基於某些原因，學校方面向教育署匯報的使用率

香港電台：服務表現及資源管理

較高，但普遍來說，教育署的調查亦顯示中學節目的收視率較小學節目為低；

- 為作進一步改善，教育署日後的調查除包括使用率外，亦會覆蓋質素問題(包括教育電視服務的質素和成效，以及教師的看法)，以期制訂一個效益指標；及
- 在過去的7至8年，由於小學課程快速改變，教育署把教育電視的大部分資源投放到小學節目。因此，中學節目並無經常更新，以致中學方面認為教育電視節目不合時宜。

59. 委員會認為播放時間是寶貴的資源，不應浪費在收視率低的節目。委員會詢問，教育署會否訂定一個可接受的最低收視率，作為一個節目應否停止製作及播放的指標。委員會亦詢問，教育署計劃停止製作中學教育電視節目，是因應審計署署長報告書的要求，還是由於收視率不理想。

60. **教育署署長**表示，學校教育電視服務的質素和效益，不能單憑收視率反映，更重要的是評估教育成果及有關服務對教與學的影響。然而，由於這些方面難以量度，教育署亦因而建議日後的調查應研究質素方面的問題。

61. **教育統籌局局長羅范椒芬女士**補充：

- 教育署由於審計署研究此事才檢討學校教育電視服務的說法並不正確；
- 在使用資訊科技輔助教學前，教育電視幾乎是唯一可供教師使用的電子教學輔助器材。在政府推出資訊科技教育的5年策略後，教育署開始探討透過應用資訊科技加強教學資源的可能性。由於資訊科技的發展，教育電視服務將來必然會出現迅速的改變，或會出現跨科目的節目，而其製作成本可能會較低。一些節目亦可以在海外購買或在互聯網上互通；
- 即將成立的常務委員會，職責是因應教育改革及資訊科技發展，檢討學校教育電視服務，特別在內容範疇、傳訊模

香港電台：服務表現及資源管理

式、製作、播放時間使用及成本效益等各方面，並規劃實施方案；及

——雖然她相信日後會減少直播教育電視節目，但這並不表示播放時間應全部放棄。當局在作出決定時會有其他應列入考慮的因素，例如整體的教育需要，以及其服務對象除學生外，應否亦包括成人、終身學習人士或學前兒童。

62. 資訊科技及廣播局局長尤曾家麗女士補充，常務委員會亦會考慮如何吸引業界，例如動畫公司，參與製作教育電視節目，使節目更能引起學生的興趣。另一個方案是把這些節目的製作外判，善用私人機構的人才。

63. 委員會察悉政府當局的意見，即學校教育電視服務的效益不能單靠收視率反映，但委員會認為，倘無客觀的指標，會難以評估有關服務的成本效益，亦難以證明在有關服務方面所花費的大筆公帑是否物有所值。

64. 教育統籌局局長及教育署署長回覆時表示：

——由於教師可能把節目預先錄影，讓學生稍後才收看，收視率的確不能反映節目的實際使用率。儘管如此，政府當局亦關注有關節目的使用率。教育署會就節目及視像光碟的使用率進行調查，並就其效益徵詢教師的意見；及

——教育署會把此事提交常務委員會考慮。

65. 委員會進一步詢問：

——將會採用何種方法分派視像光碟；及

——教育電視節目轉為視像光碟後，教育署會如何評估其使用情況及效益，以及教育署會如何收集使用者對有關節目和視像光碟的意見。

香港電台：服務表現及資源管理

66. 教育署署長在2001年12月27日的函件中表明：

- 每所中學均會獲派一式4套的視像光碟。雖然這些光碟主要供教師在課堂內使用，教育署會建議學校把其中一、兩套放置於圖書館內，供學生在有需要時於校內或借回家觀看。長遠的目標是希望學校能逐步建立一個視像教學資源庫，供教師和學生使用；及
- 關於評估和量度使用率，教育署會繼續就每個新節目向教師派發問卷，以收集教師的意見。無論日後節目以光碟或廣播形式發放，教育署均會量度節目的使用情況，並把節目的使用率包括在管制人員報告書內。此外，當局亦會請教師評估節目的教學效益，並把結果編製成效益指標。

67. 關於教育電視節目的質素，委員會詢問：

- 教育署如何確保目前由香港電台製作的教育電視節目的質素；及
- 教育署可否把教育電視節目的製作外判。

68. 教育署署長在同一函件中告知委員會：

- 教育電視節目由教育署和香港電台共同製作。因此，節目質量保證的工作和責任由這兩個部門分擔。教育署負責節目內容、資料搜集、劇本編寫和監製的工作。教育署人員會參與拍攝和後期工作，以保證節目的教育質素。另一方面，香港電台負責實際的拍攝工作和資源管理；及
- 根據現時的安排，製作教育電視的資源直接由教統局撥予廣播處長。香港電台亦因此順理成章為教育電視節目提供製作服務。香港電台在察覺有需要時會考慮外判節目製作，例如在1999至2000年度及2000至01年度，因製作量激增而把節目外判。

香港電台：服務表現及資源管理

預算管制

69. 委員會從審計署署長報告書第3.9段得悉，在2000至01年度，直接成本超逾10萬元的電視節目有91個，其中成本超出預算的有34個(即37%)。委員會詢問廣播處長，他認為這個偏離預算的百分率是否可以接受。

70. 廣播處長答稱：

- 撥款管制人員，特別是監製級的人員每年均負責數個節目，可在各節目間靈活調配其控制的獲分配預算。撥款管制人員批准修訂個別節目的預算以配合不斷轉變的需要，並非不常見。委員會亦應注意的是，根據審計署的分析，有37個節目(即41%)的成本在預算之內；及
- 香港電台同意審計署的意見，就是有需要就修訂預算的批准保存正式的紀錄，以及確保經修訂預算的資料輸入成本計算系統之內，以便管制預算。

外判的機會

71. 委員會從審計署署長報告書第7.22(b)段得悉，教育署署長表示樂意與香港電台一同制訂節目外判方案，外判10%至15%的學校教育電視節目製作工作。委員會認為這個百分率偏低，並詢問：

- 是否有必要為外判節目製作的百分率訂定上限；及
- 教統局有否探討在本港及海外購買教育電視節目的可行性。

72. 教育統籌局局長在2002年1月17日的函件(**附錄81**)中表示：

- 現時，教育電視節目的製作工作已有21%交由外界承辦，其中包括拍攝、美術、運輸等。教統局雖然同意外判是可行而靈活的方法，但在目前的經濟環境下，必須審慎衡量推行的步伐，以免引起大規模的裁員。教統局的目標是在2003至04年度完結前，再把5%的節目製作工作外判，使外判工作

香港電台：服務表現及資源管理

的比例增至約25%。教統局會在2003至04年度完結前檢討外判的步伐；及

——教統局會在本港及海外購買更多高質素和合適的教育電視節目，藉此引入更多不同意念、拍攝手法和內容。教育署現正為此物色合適的節目。

73. 結論及建議 委員會：

服務表現的衡量及匯報

——對以下情況表示關注：

- (a) 香港電台的管制人員報告沒有就電視服務加入員工生產力指標，儘管這些指標會提供有用的資料，有助有關各方評估香港電台的員工生產力；
- (b) 香港電台沒有訂立生產力目標或標準，以供評估電視節目製作人員的生產力；
- (c) 香港電台沒有在管制人員報告內匯報電視服務的觀眾人數，儘管這些統計數字可協助有關各方評估服務的效益；及
- (d) 管制人員報告現時採用的服務表現指標，不足以反映香港電台在履行公營廣播機構的職責方面所取得的成效；

——察悉香港電台會：

- (a) 在管制人員報告中加入電視服務的員工生產力指標，並會開始訂立生產力目標和標準；
- (b) 嘗試取得電視節目的黃金時段及非黃金時段的觀眾人數，以便在管制人員報告內匯報，並會在日後的調查中加入若干定質的問題，以確定能否就電台服務制訂合適的定質指標；及

香港電台：服務表現及資源管理

- (c) 嘗試制訂符合國際慣常做法及發展的服務表現指標，以匯報香港電台在履行公營廣播機構的職責方面所取得的成效；

預算管制

——對以下情況表示關注：

- (a) 在2000至01年度，直接成本超逾10萬元的電視節目有91個，當中有20個節目(即22%)的預算資料並無記錄在成本計算系統之內；
- (b) 雖然這20個節目的預算均已獲有關的撥款管制人員批准，但批准預算的正式紀錄並沒有予以保存；及
- (c) 至於成本超出預算的34個節目(即37%)，儘管有關的修訂預算已獲得批准，但經修訂預算的資料並沒有輸入成本計算系統之內，而修訂預算的正式紀錄亦沒有予以保存；

——察悉香港電台自2001年7月起已擬備異常情況報告，藉以協助密切監察節目成本有否偏離預算，以及採取及時的跟進行動；

服務的採購

——對下述情況表示關注：廉政公署在2000年就香港電台的採購程序提出多項建議，其中有5項建議尚未實施；

——建議廣播處長應盡快實施廉政公署餘下的建議；

——對下述情況表示關注：香港電台在僱用拍攝隊時，沒有遵從《物料供應及採購規例》第280(c)條；該條訂明，在採購價值5萬元以上的服務時，必須取得至少5名承辦商的報價單；

——建議廣播處長應密切監察有關情況，確保職員遵從《物料供應及採購規例》第280(c)條；

香港電台：服務表現及資源管理

——對下述情況表示關注：個別編導及監製的個人喜好，可能對選擇拍攝隊有不適當的影響，以及由於沒有合適的評分制度，難以確保拍攝工作以公開及公平的方式批出；

——建議廣播處長應：

- (a) 盡快實施評分制度，供僱用拍攝隊及採購其他主要服務之用；及
- (b) 考慮從香港電台的供應商名單中刪除拒絕提交報價單的供應商；

逾時工作的管理

——對以下個案表示遺憾：審計署發現：

- (a) 拍攝隊在工作紀錄表上填報不準確的返抵時間、加簽人員輕易地接納這些不準確的資料，以及香港電台亦欠缺有效的內部查核機制，以供查察這些不準確的資料；及
- (b) 香港電台的員工把逾時工作時段累積起來，以申領逾時工作津貼，有違《公務員事務規例》第667條的規定；

——認為上文(a)項提及的流弊，已令人懷疑以紀錄表作為拍攝隊出勤的正式紀錄是否可靠；

——察悉廣播處長：

- (a) 已採用新的工作紀錄表，預留獨立欄目，供填寫車輛返抵時間及拍攝隊下班時間，這項安排會改善逾時工作的管制，並有助獨立查核逾時工作；
- (b) 正盡力跟進不遵從《公務員事務規例》第667條的個案；及
- (c) 同意在員工輪值安排許可的情況下，逾時工作通常以補假作償；

香港電台：服務表現及資源管理

學校教育電視服務

- 對下述情況表示極度遺憾：中學學校教育電視節目的收視率偏低，特別是中國語文、英國語文和數學科的教育電視節目；
- 察悉下述情況：在2002至03年度以後，教育署會停止定期更換中學學校教育電視節目，但科學科的教育電視節目則除外。由2003至04年度起，如要提供新的教育電視節目，必須有充分的理據支持，並經教育電視發展常務委員會(將於2002年1月成立)通過。在此期間，教育署會把少量重要的教育電視節目製作成視像光碟，分派予各學校；
- 對下述情況表示關注：除非教育電視節目更富創意，並能符合使用者的需要，否則分派視像光碟作為另一傳播媒介，對於提高收視率仍然無甚幫助；
- 促請教育署署長在適當時候就以下事項諮詢立法會：
 - (a) 學校教育電視節目是否仍然有教育價值；
 - (b) 教育電視發展常務委員會提出的建議，會否切合學校和學生的需要；
 - (c) 將會採用何種方法分派視像光碟、評估及收集視像光碟的使用率，以及調查使用者對於以視像光碟形式提供的教育電視節目的意見；及
 - (d) 能否以更具競爭力的方式，延攬香港電台以外的其他製作人員；

外判的機會

- 對下述事宜表示關注：香港電台沒有制訂明確的策略，逐步擴大學校教育電視、電視及電台節目外判的規模；
- 察悉下述事宜：香港電台的節目外判新措施，尤其是把學校教育電視節目製作外判，是方向正確的一步；而讓香港

香港電台：服務表現及資源管理

電台的節目製作經受市場測驗，會有助提高香港電台提供服務的節省程度、效率及效益；

- 知悉下述事宜：教育署署長認為，把節目外判是靈活、可行又具成本效益的方法，能補充香港電台的主流製作；而教育統籌局的目標是在2003至04財政年度完結前，把學校教育電視節目製作外判的百分比增至約25%；
- 促請教育統籌局局長及廣播處長制訂策略，把學校教育電視節目的製作外判，而在制訂策略時，須考慮把節目外判的好處(例如節省成本)及有需要為獨立製作人員提供更多商機，以助達致政府促進廣播及電影業發展的目標；及
- 希望當局繼續向其報告：
 - (a) 在管制人員報告中加入電視服務的員工生產力指標及訂立生產力目標和標準的進展；
 - (b) 下述工作的進展：在管制人員報告內匯報電視節目的黃金時段及非黃金時段的觀眾人數，以及在日後的調查中加入定質的問題，藉此就電台服務制訂合適的定質指標；
 - (c) 下述工作的進展：制訂服務表現指標，以供匯報香港電台在履行公營廣播機構的職責方面所取得的成效；
 - (d) 香港電台跟進不遵從《公務員事務規例》第667條的個案的結果；
 - (e) 香港電台為落實逾時工作以補假作償的做法所採取的行動；
 - (f) 教育電視發展常務委員會進行的討論、得出的結論及提出的建議；及
 - (g) 有關逐步擴大學校教育電視、電視及電台節目外判規模的策略。

第10章

提供法律援助服務的事宜

審計署曾就法律援助署(法援署)提供的法律援助服務進行審查。是次審查的範圍如下：

- 法律援助服務費用上升；
- 控制法律援助費用的一些措施；
- 經濟審查及案情審查；及
- 服務表現指標和策略性規劃。

控制法律援助費用的一些措施

2. 審計署注意到，在2000至01年度，法援署透過普通法律援助計劃為法律援助案件所支出的款項淨額為4億1,300萬元。至於法律援助輔助計劃，則在財政上自給自足，在2000年9月30日結束的財政年度有860萬元盈餘。普通法律援助計劃的赤字(法律援助費用減去收回的費用)由1993至94年度的2,590萬元，實質上升280%至2000至01年度的1億2,200萬元。審計署認為有需要採取更多成本控制措施，控制普通法律援助計劃的法律援助開支，以遏止赤字上升。據審計署長報告書第3.2至3.4段所載，由於有大量婚姻訴訟案件(在2000至01年度佔民事法律援助費用的36%)，法援署曾要求法律援助申請人考慮使用司法機構的家事調解服務。該服務是一項為期3年的試驗計劃，在2000年5月開始推行。報告書第3.15載述，司法機構已委聘本港一間大專院校評估該項服務的成效。委員會詢問有關評估的範圍及進展為何。

3. 司法機構政務長徐志強先生在2001年12月3日的函件(附錄82)中，告知委員會家事調解試驗計劃評估研究的目的。他又表示：

- 至2001年11月底，香港理工大學的研究小組曾與有關人士會見了121次，其中94次是會見服務使用者、13次是會見調解員、14次是會見轉介人，並已收集了95份使用者滿意程度調查問卷；
- 該研究小組在2000年9月舉行了一次關於公眾看法的調查，接觸了超過800名人士，以評估公眾對家事調解的理解。

提供法律援助服務的事宜

和接受程度，並會在試驗計劃實行了一年半之後(即2002年2月)再次進行該項調查，以確定是否有任何改變；及

——該研究小組將於2002年3月根據已掌握的數據及資料，編製一份中期報告，而涵蓋整個3年試驗計劃的最終報告，則會於2003年8月發表。

4. 委員會就上述的答覆提出詢問：

——司法機構對該試驗計劃的成效是否已得出初步結論；及

——會否向立法會提交該試驗計劃的中期報告。

5. 司法機構政務長答稱，最終評估報告要到2003年8月才會發表。因此，他不能在現階段就該試驗計劃的成效置評。他在2001年12月12日的函件(**附錄83**)中亦告知委員會，司法機構一俟取得該報告，即會提交立法會。

6. 鑑於上述試驗計劃為期3年，委員會希望知道，這是否意味法律援助署署長不能在該段期間，實施審計署署長在審計署署長報告書第3.12段提出的各項建議。**法律援助署署長陳樹瑛先生**解釋，現行的有關法例不容許法援署這樣做。現行法例必須作出修訂，才可實施有關建議。所涉及的政策問題是，究竟有否需要規定婚姻訴訟案申請人先使用家事調解服務來解決糾紛，才可獲得法律援助。**法律援助署署長**在2002年1月14日的函件(**附錄84**)中進一步表示，法援署在考慮可否規定婚姻訴訟案的法律援助申請人須先使用調解服務時，會參考香港理工大學研究小組的中期評估結果和最終報告內提出的建議。

7. 行政署長黃灝玄先生補充，政府當局希望研究試驗計劃的評估結果，包括有關社會接受家事調解的程度及試驗計劃所產生的各種問題的評估結果。政府當局就有關結果進行研究後，便會展開諮詢工作，並與立法會議員討論有關政策的未來取向。如有需要，政府當局會建議修訂有關法例。

8. 在控制婚姻訴訟案的費用方面，委員會從審計署署長報告書第3.26(d)段得悉，該類案件的新定額訟費收費表已經生效。**法律援助署署長**回應委員會委員就控制成本措施成效提出的問題時表示，在法律

提供法律援助服務的事宜

援助律師名冊上的律師當中，超過90%表示願意在處理法律援助婚姻訴訟案時收取定額訟費。用於該類案件的法律援助費用已大幅減少。

9. 委員會進一步詢問婚姻訴訟案的新定額訟費收費表的詳情，以及採用定額訟費後節省了多少費用。**法律援助署署長**在2001年12月18日函件的附錄3(**附錄85**)提供了有關新收費表的資料。他又表示，在2001年1月1日至11月30日期間，共有915宗已結算的外判個案選擇收取定額訟費，所涉及的法律援助費用約為1,470萬元。假如這些案件的訟費經由法庭評定或評估，可能須繳付的訟費估計約達2,270萬元。因此，透過選擇定額訟費而直接節省的費用估計達800萬元。

10. 據審計署報告書第3.17段所載，法律援助申請獲批准後，法律援助受助人的案件會指派給法援署的律師或私人執業律師處理。委員會詢問法援署在決定是否將案件外判時，會否考慮法援署的律師與私人執業律師在收費方面的差別。

11. 法律援助署署長答稱：

——法援署會考慮該署訴訟科的應付能力及工作量，以及《基本法》第三十五條所規定，法律援助受助人有權選擇律師保護自己的合法權益。因此，如法律援助受助人提名某私人執業律師處理他的個案，法援署便不能為他選擇另一名律師；及

——如在法律援助婚姻訴訟案中選用定額訟費，便可用最具成本效益的方式進行有關法律程序。在人身傷害案件方面，法援署通常可在判予法律援助受助人的賠償費中扣除有關的法律費用。法援署律師與私人執業律師在收費方面原則上差別不大，理由是該類案件勝算甚高，以及有若干保障基金(例如僱員補償基金)可供動用。即使法律援助受助人收不到賠償，他的法律費用亦可由若干基金支付。

12. 至於有條件的收費安排，委員會從審計署報告書第3.42段知悉，律政司以往曾提出有條件的收費安排，但有關建議後來卻被擱置。該段亦提及法律援助署署長曾表示會就此事與律政司進一步聯絡。委員會詢問法律援助署署長會否與律政司討論可否把有條件的收費安排引入香港。

提供法律援助服務的事宜

13. 法律援助署署長答稱：

- 一如審計署署長報告書所述，在1997年成立的跨部門工作小組注意到，英國政府已在訴訟程序中採用有條件的收費安排。這亦是法援署擬在策略計劃中研究的事項之一。由於有條件的收費安排是於1995年在英國正式實行，用以取代法律援助，法援署要參考英國的經驗，研究可否把該項安排引入香港；
- 跨部門工作小組建議要求律政司在適當時候檢討有條件的收費事宜，因為此事關乎法律政策，並會對現行的律師收費制度有所影響；及
- 律政司已成立一個工作小組，研究訴訟法院尋求司法公正的問題。法援署會要求該工作小組亦就有條件的收費安排進行檢討。

14. 法律援助署署長在2002年1月25日的函件(附錄86)中就此事提供補充資料。他表示：

- 法援署曾於1998年法律援助政策檢討進行期間，向律政司提出考慮引入有條件收費安排的建議，但當時認為要評估英國的有條件收費制度的成效，時機尚未成熟；
- 同年，跨部門工作小組建議律政司在適當時候檢討有條件收費安排的問題。到了1999年，法援署就上述建議諮詢法律援助服務局。該項建議經法律援助服務局通過後，法援署知會律政司司長有關結果；及
- 鑑於審計署署長的建議，法援署已再向律政司司長提出有條件收費安排的事宜。對於法援署提出重新考慮此事的建議，律政司司長最近已作回覆，同意該項收費應予慎重考慮。由於該事項性質複雜，律政司司長正安排律政司內的律師進行深入研究，並會在採取下一步驟前先諮詢法援署。

提供法律援助服務的事宜

經濟審查及案情審查

15. 委員會從審計署長報告書第4.9段得悉，審計署曾就82宗已在1999年及2000年完結的法律援助個案進行研究，以審核經濟審查的程序。報告書第4.14段指出，在該82宗個案中，31宗的申請人表示有受僱工作收入，而在該31宗個案中，8名申請人未能提供任何收入證明。報告書第4.17段進一步指出，在該82宗個案中，有3宗的申請人是獨資經營者。在這3宗個案中，有兩宗的申請人未有就其業務提供財務報表。

16. 基於上述背景，委員會詢問法援署如何確保法律援助受助人提供的資料準確可靠。

17. 法律援助署署長表示：

——在1997年10月之前，社會福利署(社署)負責進行大部分法律援助個案的經濟審查，而法援署只處理緊急個案的經濟審查。為回應市民要求將審批時間縮短，法援署在同年修訂該署的工作程序，並由1997年10月開始，全面負責民事法律援助申請的經濟審查。法援署其後在1997年11月公布服務承諾，目標是在3個月內完成80%民事案件的審批工作；

——法援署清楚知道經濟審查的重要性，因而在1997年邀請廉政公署(廉署)的防止貪污處就該署的審核程序提出意見。法援署其後在1998年實施廉署提出的建議。此外，法援署在1998年年中成立了內部審核組。內部審核組在檢討經濟審查的程序後提出了改善程序的建議，並獲法援署採納推行。自此以後，內部審核組每年會挑選200至250宗個案進行審查，確保法援署嚴謹地進行審核的工作。為進一步收緊經濟審查程序，法援署在2001年1月成立一個工作小組，全面檢討申請程序及經濟審查程序；

——至於審計署在審計署長報告書第4.24段提出的建議，法援署通常會要求法律援助申請人提供資料及有關證明文件；如有需要，更會進行深入的調查。法援署察悉審計署進行的個案研究結果，並已發出通告，提醒屬下人員按既定程序進行經濟審查，包括嚴格規定法律援助申請人須提交有關證明文件，以及申報在香港以外地方擁有的資產。對於

提供法律援助服務的事宜

審計署就家訪事宜所提出的建議，工作小組將會跟進這項建議，並會相應地發出明確的指引；

- 根據現行法例，為申請法律援助而提供虛假資料及隱瞞資產的資料，屬刑事罪行；一經定罪，可處最高罰款1萬元及監禁6個月。在過去3年，法援署曾將17宗個案轉交香港警務處(警務處)調查。在這些案件中，共有4名申請人或受助人被定罪，其中兩人被判監禁，其餘兩人則被判罰款。另有3宗個案現時仍在調查中；
- 根據法例規定，即使在獲得法律援助後，有關受助人仍有責任報告他財政狀況的改變。法援署已提醒各律師，若法律文件顯示申請人的資產與他所提供的資料不符，又或在其他情況中，有關的律師認為申請人不應獲得法律援助，這些律師有責任向法援署提供有關資料。法援署其後會重新審核有關個案。在其他情況下，如第三方可提供資料，證明某申請人不應獲得法律援助，法援署會重新進行經濟審查。如發覺申請人的財務資源超過申請資格的財務上限，他的法律援助證書會被收回或撤銷。法援署在過去數年已推行這政策；
- 在正常情況下，申請人須提交證明文件。法援署在安排約見申請人進行經濟審查時，會向申請人提供核對表，指明須就申請提交的文件；及
- 審計署所研究的數宗個案是法援署在1997年處理的，均屬緊急個案，即在提交申請時已進行法律程序的個案、有限期的個案、關乎禁制令的個案或關乎兒童安全的個案。法援署承認在查核這些個案的受助人的財務資源方面有不足之處。

18. 因應上述答覆，委員會進一步詢問：

- 法援署能否確保日後必定要求申請人按規定提交入息證明，並在適當情況下，亦須提交財務報表；
- 在何種情況下有必要對個案進行深入調查；及
- 法援署如何發現該17宗其後轉交警務處調查的問題個案。

提供法律援助服務的事宜

19. 法律援助署署長告知委員會：

- 在提供文件方面，法援署已發出通告，規定屬下人員須確保申請人已提交所有必要文件，然後才作出決定。是否對個案進行深入調查，則須視乎個別案情而定。法援署的律師在某程度上會根據本身的經驗和判斷，決定申請人須提供的文件清單。若某些申請人(例如散工及不知道誰是僱主的工人)不能提供任何入息證明，法援署會參考他的銀行結單或儲蓄存摺，詳細審核其收支項目；
- 在某程度上，就本身財務資源提出證明是申請人的責任。透過調查程序，法援署職員可根據本身的經驗和判斷，決定是否需要向申請人索取額外資料；
- 就屬下職員遵行經濟審查程序的問題，法援署會就個案多進行抽查、加強職員培訓及舉辦更多研討會，並會舉辦經驗分享座談會。此外，法援署內分為多個小組，讓職員在出現問題時可向組長尋求指示；及
- 至於上述的17宗個案，法援署從部分個案的第三方所取得的資料及申請人或受助人所提供的資料，與有關法庭文件所載的資料並不一致。由於訴訟程序規定訴訟人須提交經濟入息誓章，他們不能欺騙法庭。

20. 委員會注意到，審計署署長報告書第4.24段載述審計署建議法律援助署署長採取若干措施，以杜絕帶有欺詐成分的申請，並確保只有真正無力私人負擔訟費的人士才可獲得法律援助服務。委員會因此要求法律援助署署長提供落實審計署各項建議的時間表。

21. 法律援助署署長在2001年12月18日函件的附錄4告知委員會：

- 在2001年12月初已發出指引，提醒法援署人員須就可疑的案件進行家訪，並已指示法援署的內部審核組由2002年首季開始，以隨機抽查個案方式進行家訪；
- 先後在2001年10月和12月初向法援署員工發出指引，按審計署署長建議的方式，收緊經濟審查程序；及

提供法律援助服務的事宜

——由法律援助署署長擔任主席的檢討申請及經濟審查程序工作小組已於2001年1月成立，該工作小組正制訂一套有關經濟審查的指引，並將於2002年首季發出。員工培訓將以持續的方式進行。法援署打算由2002年首季開始，定期為有關員工舉辦經濟審查工作坊。

22. 至於家訪的問題，委員會從審計署署長報告書第4.11段得知，在審計署研究的82宗個案中，無一宗曾進行家訪。報告書第4.22段載述，其中7宗個案的申請人聲稱沒有受僱收入或其他來源的收入，但法援署並沒有進一步調查。委員會指出，該段提及某名申請人表示他的日常開支由每年所得約1,000元的“利是錢”支付，這宗個案尤其可疑。他們詢問：

——法援署為何未有就該個案進行家訪；及
——進行家訪的機制為何。

23. 法律援助署署長回應時表示：

——法援署在1999年進行了191次家訪，在2000年進行了187次，而在2001年則進行了137次。並非所有家訪均與經濟調查有關，而家訪亦未必能完全達到調查的目的。舉例而言，由於生活水平普遍提高，單憑家訪未必有助確定申請人家居的內部情況是否反映他的財政狀況。由於須遵守《個人資料(私隱)條例》(第486章)的規定，法援署人員已不能向申請人的鄰居查問關於申請人的就業情況；

——在1997年之前，家訪是由社署進行。社署的意見是在某些情況下，進行家訪未必有用，並要求減少家訪的次數。無論如何，就某些情況而言，進行家訪是必需的，例如法援署與受助人失去聯絡；

——關於進行家訪的機制，法援署在很大程度上是依靠法援署律師所作出的判斷，而需否進行該類家訪，亦視乎個別案情而定。律師尤其會根據申請人在面談中的表現來決定有否需要進一步調查他的財務資源。以往在社署負責就法律援助個案進行經濟調查時，法援署會要求社署進行家訪；及

提供法律援助服務的事宜

——上述“利是錢”個案的背景較為獨特。在1997年，有關申請人申請法援援助，要求就申訴專員的某項決定進行司法覆核。他以往在1992年曾就另一事件申請法律援助。他在1997年提供的資料與他在1992年提供的資料相符。法援署人員與該申請人會面時，從他個人背景及衣着判斷申請人所言屬實。由於法援署人員明白他不想家人得悉他的個案，因此必須遵守對該個案保密的原則。如沒有他的准許，法援署人員不能進行家訪。

24. 審計署署長報告書第4.24段建議法律援助署署長以隨機抽查方式進行家訪，並對所有可疑的案件進行家訪。委員會從法律援助署署長的上述答覆得悉，法援署人員如沒有申請人的准許，便不能進行家訪。據報告書第4.9段所載，審計署只能取得82宗個案的受助人的同意，以便對經濟審查的程序進行審核。委員會因而認為，法援署人員及審計署署長在進行工作時均會遇到困難，而法律援助個案的資料似乎比行政會議的會議紀要更機密。

25. 基於上述情況，委員會希望了解一點，就是在法律援助申請須予保密的原則下，法援署能否抽樣進行家訪。**法律援助署署長解釋：**

——《法律援助條例》(第91章)第24條規定，法律援助申請人與法律援助署署長和大律師及律師之間的關係，等同當事人與以專業身分受聘的大律師及律師之間的關係。因此，有關申請人享有專業保密特權，而按該特權，法援署不得向任何其他人士披露個案資料，尤其不得向訴訟的另一方披露；及

——在某些情況下，法援署可在無須徵得申請人同意的情況下進行家訪。舉例而言，如法援署人員無須進入申請人的家居，他們可視察他的居住環境，或在周圍拍照以作參考。無論如何，家訪的範圍是有限制的。

26. 委員會進一步指出，審計署及政府帳目委員會均須按有關法例規定各自履行其職責，而兩者的工作亦與公眾利益攸關。委員會詢問，法援署會否考慮在申請人提出法律援助申請時告知有關申請人，法援署或會把他的個案詳情向審計署署長披露。

提供法律援助服務的事宜

27. 法律援助署署長答稱：

- 申請人在申請法律援助時須簽署一份同意及承諾書，同意法律援助署署長向任何政府部門或私人機構索取關於他的收入及資產的資料，以審核他的法律援助申請；及
- 委員會如認為法律援助署署長有需要取得法律援助個案的資料，法援署須更新該表格。在這情況下，法援署便須考慮各種假設情況，例如申請人會否簽署該表格；若否，法援署會否拒絕給予法律援助。

28. 署理審計署署長歐中民先生補充：

- 審計署就該82宗法律援助個案進行審查時，對有關申請人的身份不感興趣。審計署感興趣的，反而是案情的事實資料，以及經濟審查機制的運作情況。此外，審計署人員須就他們獲悉的個人資料，嚴格遵守保密原則；
- 舉例而言，根據《稅務條例》(第112章)第4條，審計署職員只要作出保密誓言，便可在審查過程中不受限制地查閱任何稅務個案的資料；及
- 審計署須尋求法援署的協助，才能取得研究個案各受助人的同意。如該82名受助人不同意，審計署便不能完成這項審查工作。

29. 委員會關注到，審計署署長就以往的個案尋求受助人同意時，曾遇到困難。委員會詢問政府當局會否制訂一個機制，在維護法律援助申請人權益之餘，亦容許審計署署長可不受限制地取閱與法律援助個案有關的資料，藉以確保法援署對該署法律援助開支的問責性。 **行政署長**在2001年12月17日的函件(**附錄87**)中表示：

- 他曾與法律援助署署長進行商討。法律援助署署長會在諮詢律政司意見後，設立一個常設安排，在法律援助申請人申請法律援助的同時，徵求他們同意，披露其個案詳情予審計署署長或其代表，作為有關法律援助服務審計工作之用；及

提供法律援助服務的事宜

——視乎律政司的意見，法律援助署署長計劃於2002年首季內推行這項新安排。

30. 委員會察悉，審計署曾審查一宗涉及一名父親富裕的幼年人的個案。審計署報告書第4.29段指出，該名父親十分富裕，擁有的公司總資產超過1,000萬元，而他的私人銀行帳戶亦有數以百萬元計的存款。但在經濟審查中，該名幼年人的父母的財務資源卻並無計及。該名幼年人其後獲得法律援助。由於公眾對這宗案件非常關注，委員會認為有迫切需要從速堵塞這個漏洞，否則這類案件會嚴重耗用法律援助的資源。

31. **行政署長**回應委員會的意見時表示，在幼年人的法律援助申請中，如需評估父母的財務資源，便會涉及政策上的改變。**法律援助署署長**在2001年12月19日的函件(**附錄88**)中表示：

——在評定幼年人獲得法律援助的財務資格準則時，不把幼年人及其父母的財務資源合計的現行安排，反映現行的政策，而這政策在上次的法律援助政策檢討(1997至1999年)中獲得確認。當時負責檢討的工作小組建議現行評定屬幼年人的申請人的財務資格準則的方法，應予以保留。在隨後的諮詢期內，行政當局並無收到反對這項建議的意見；

——上述政策反映在《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》(第91章)第6(b)及8條的規定。法援署在處理由幼年人提出的法律援助申請時，必須依循這項法律條文行事；及

——現行安排亦與海外其他地方的做法相符。根據英國的社會法律服務資助計劃，若兒童申請由律師代他進行法律程序，有關當局只會憑該兒童本身的權利，評定他的資格而不會考慮他的父母的經濟狀況。

32. 委員會從審計署報告書第4.35段得悉，審計署曾就82宗個案的案情審查進行個案研究，當中包括72宗民事案件和10宗刑事上訴案件。委員會關注到，儘管該72宗民事案件已獲高級法律援助律師／首長級人員批簽，但沒有詳細記錄如何進行案情審查。委員會詢問為何有此情況。

提供法律援助服務的事宜

33. 法律援助署署長表示：

- 刑事上訴案件與民事案件的性質不同。刑事上訴案件很視乎上訴理由。法援署須參考有關的法庭文件，以確定上訴案件是否有上訴的理由。由於受助人未必能夠提供上訴理由，法援署的專業人員必須在他們提交予上司的便箋內陳述有關理由，以供參考；
- 至於該72宗民事案件，這些案件均為婚姻訴訟案或人身傷害案。這些案件大部分有事實根據，而且簡單直接，很容易從問卷或證供中取得有關資料；
- 至於若干非常複雜的民事案件，一般而言，法援署人員已在他們提交予上司的報告內，把建議應否給予法律援助的理據記錄在案；
- 法援署人員亦會就一些複雜的案件尋求大律師的意見。有關意見及建議會清楚載述於有關便箋內；及
- 法援署回應審計署的建議時表示，法援署會擬備核對清單，進一步記錄法援署作出決定的理據。

34. 就委員會對法律援助個案成功率提出的問題，法律援助署署長答稱：

- 法援署的電腦系統現時並無該類分項數字。法援署會研究在現時開發中的全面資訊系統中如何取得這些資料數據；
- 在許多個案中，很難清楚界定成功和失敗。舉例而言，在若干婚姻訴訟案中，當進行離婚程序時，有關雙方亦會就其他事宜作出爭取，例如贍養費、管養權、探視權及物業轉移等。如案中有兩名子女，結果可能是雙方各獲判一名子女的管養權。在該類個案中，勝訴一方並不會獲判給訟費。因此，在某程度上實難以決定個案是否成功；及
- 在刑事案件方面，以上訴人能否上訴得直來決定法律援助計劃是否成功並不恰當。在死刑上訴案的法律援助個案中，法律援助署署長無須進行案情審查。

提供法律援助服務的事宜

35. 結論及建議 委員會：

控制法律援助費用的一些措施

- 察悉司法機構認為，家事調解服務的好處是可以有效率和符合成本效益的方法解決糾紛；
- 希望當局繼續向其報告分別將於2002年3月及2003年8月發表的家事調解試驗計劃中期報告和最後報告所載的結果，以及說明可否要求婚姻訴訟案的申請人在獲得法律援助前，先使用家事調解服務來解決糾紛；

經濟審查及案情審查

- 對下述事宜表示遺憾：法律援助署(法援署)只能取得82宗個案的受助人的同意，讓審計署署長審核經濟審查的程序；
- 察悉政府當局已答允設立一個常設安排，在法律援助申請人申請法律援助之時，徵求他們同意，披露其個案詳情予審計署署長或其代表，作為有關法律援助服務審計工作之用；
- 對以下情況表示關注：
 - 法援署只抽樣進行草率的家訪，以核實法律援助申請人的財務資源；及
 - 法援署未有採取進一步措施，以核實未能出示收入證明或未能就其申請提交實質支持證據的申請人的收入；
- 察悉法律援助署署長：
 - 已在2001年12月發出指引，提醒法援署人員須就可疑的案件進行家訪，並已指示法援署的內部審核組由2002年首季開始，以隨機抽查方式進行家訪；及

提供法律援助服務的事宜

- (b) 已先後在2001年10月和12月初向法援署人員發出指引，按審計署署長建議的方式，收緊經濟審查程序；
- 對下述情況表示關注：現時沒有詳細紀錄，顯示在民事案件中如何進行案情審查；
- 建議法律援助署署長，如估計案件會涉及高昂的法律援助費用，應確保在檔案內，妥為記錄給予法律援助的理據；

服務表現指標和策略性規劃

- 對下述情況表示關注：法援署的服務表現指標以匯報工作活動及生產量為主；
- 希望當局繼續向其報告在參考其他先進國家的做法後，制訂服務表現效率及效益指標的工作進展；
- 對下述事宜表示關注：法援署沒有訂定全面的策略性計劃，用以決定以何種方式達到法律援助的目標，才最為妥善；及
- 建議法律援助署署長應在徵詢行政署長的意見後，制訂全面的策略性計劃，以便能夠更妥善地達到法律援助的目標。

第11章

醫療設備的管理

第I部分：引言

醫院管理局(醫管局)是根據《醫院管理局條例》(第113章)於1990年12月成立的法定機構，現時管理44所公立醫院／醫療機構，合共提供約29 000張病床。醫管局轄下醫院共有約75 000項醫療設備，成本為51億元。在2000至01年度，政府撥出283億5,300萬元的經常資助金予醫管局，並從基本工程儲備基金撥出13億4,800萬元進行醫院工程計劃。同年，醫管局動用5億4,000萬元購置新的醫療設備，而醫療設備的維修費則為3億2,400萬元。審計署已進行審查，審核醫管局在管理醫療設備方面的節省程度、效率及效益，並發現以下範疇的工作有可予改善之處：

- 醫療設備的資源分配；
- 提供醫療設備的基準；
- 醫療設備的採購；
- 資產管理系統及醫療設備的使用情況；
- 醫療設備的維修；及
- 醫管局對醫療設備的整體管理。

2. 委員會曾於2001年12月3日及12月11日舉行兩次公開聆訊，聽取政府當局及醫管局就審計署長的審計結果和意見所作的證供。

第II部分：在2001年12月3日舉行的公開聆訊中聽取的證供

醫療設備的資源分配

3. 審計署長報告書第2.3段載述，根據政府的發展計劃，醫管局在衛生福利局的配合下，不時興建新醫院或在現有的醫院進行擴建工程，其費用皆由基本工程儲備基金支付。新的基本工程計劃建議由衛生福利局擬備，然後提交庫務局考慮。就新醫院或醫院擴建的基本工程計劃而言，工程計劃建議已包括估計的建築費用和估計的家具及設備費用(包括醫療設備的費用)。建議其後會提交立法會財務委員會(財

醫療設備的管理

委會)轄下工務小組委員會審核，最終由財委會批准。第2.5段指出，醫療設備費用通常佔醫院工程計劃的家具及設備費用約80%。審計署揀選了3間新近落成的醫院，即雅麗氏何妙齡那打素醫院、北區醫院及將軍澳醫院，就這些醫院向基本工程儲備基金申請撥款購置醫療設備及資金運用的情況進行審查。

4. 在估計雅麗氏何妙齡那打素醫院、北區醫院和將軍澳醫院工程計劃的家具及設備費用方面，委員會從審計署報告書第2.17段察悉，就雅麗氏何妙齡那打素醫院工程計劃而言，購置家具及設備的撥款根據按固定價格計算的核准撥款計算，並無計及通脹。然而，北區醫院和將軍澳醫院工程計劃購置家具及設備的撥款，則根據按付款當日價格計算的核准撥款計算，並已計及通脹。一如第2.7及2.28段所指出，就雅麗氏何妙齡那打素醫院而言，家具及設備的估計費用日後須按消費物價指數的變動作出相應調整。就北區醫院工程計劃而言，家具及設備的通脹準備金根據科學、醫療、光學、量度及控制儀器用具的進口單位價格指數(進口單位物價指數)，自1993年以前10年的平均變動計算出來。就將軍澳醫院工程計劃而言，其通脹準備金則根據政府經濟顧問對工資及建造價格指數變動趨勢的預測計算。

5. 基於上述背景，委員會質疑政府當局何以採用3套不同的方法，為該3項醫院工程計劃制訂家具及設備預算。**庫務局局長俞宗怡女士解釋：**

——雅麗氏何妙齡那打素醫院工程計劃的建議於1988年獲財委會批准。1993年4月，在接獲主樓合約的固定價格標書後，庫務局要求財委會批准增加興建醫院的承擔額。鑑於原本的工程計劃預算獲批已有5年，在釐定投標價時已考慮到價格變動及投標者的商業考慮因素。然而，在第二次申請撥款時，庫務局仍未制訂機制，將釐定工程計劃預算的方法由按固定價格計算轉為以按付款當日價格計算。根據在90年代初以按付款當日價格計算部分機場核心計劃的預算所汲取的經驗，新機制約於1995年年中推行；

——她察悉，雅麗氏何妙齡那打素醫院工程計劃的費用總額，部分由捐款支付。按1992年第三季價格計算，該捐款為數達1億2,000萬元。然而，她並不知悉該筆捐款如何用於該工程計劃。有關款項可能已用於購置家具及設備；

醫療設備的管理

- 鑑於在有關地區開設北區醫院及將軍澳醫院實在刻不容緩，政府當局認為有需要採取最快的程序，確保有關工程計劃得以及時完成。因此，這兩項工程計劃的撥款機制與其他醫管局資助工程計劃的撥款機制不同。為此，政府與醫管局就北區醫院和將軍澳醫院工程計劃簽訂工程計劃發展協議。每份協議均清楚說明，政府須向醫管局一次過支付整筆核准工程計劃預算，而工程計劃完成後，醫管局須將任何在工程計劃帳目內的未用款項歸還政府；及
- 根據以按付款當日價格計算部分機場核心計劃的預算所汲取的經驗，採取這個方法可確保更準確地估計有關工程計劃的最終開支。因此，在1995年4月推行新機制之前，北區醫院及將軍澳醫院工程計劃已採用按付款當日價格計算工程計劃預算的機制。

6. 基於上述回覆，委員會要求庫務局局長提供資料，說明雅麗氏何妙齡那打素醫院工程計劃的1億2,000萬元捐款如何運用。另一方面，他們指出，醫管局就北區醫院工程計劃提交撥款申請後約一年多，即向財委會提交有關將軍澳醫院工程計劃的撥款申請，因此他們詢問當局基於甚麼基準，就這兩項工程計劃採用兩個不同的指數。**庫務局局長**在2001年12月8日的函件(**附錄89**)中告知委員會：

- 庫務局知悉，雅麗氏何妙齡那打素醫院為搬遷醫院的工程共籌得1億5,647萬元，並已全數用於有關的建築工程，而非用於家具和設備；
- 政府當局於1993年11月就北區醫院工程計劃向財委會申請撥款時，尚未推行所有基本工程計劃(不管是否屬機場核心計劃)均須按付款當日價格(而非按固定價格)計算申請撥款的做法。因此，採用與工資和建造價格變動趨勢掛鈎的價格調整因素並非一個標準。在顧及事實上並沒有指數能夠完全反映醫療設備的價格變動，以及考慮過採用甲類消費物價指數等其他選擇後，政府當局決定採用進口單位價格指數，作為預計北區醫院在家具及設備方面所需的按付款當日價格撥款的較佳選擇；及
- 1995年3月，政府當局決定所有基本工程計劃必須按付款當日價格計算預算。部門均須依循一套與工資和建造價格變

醫療設備的管理

動趨勢掛鈎的標準價格調整因素。據此，政府當局於1995年7月就將軍澳醫院工程計劃的撥款事宜提請財委會時，庫務局採用了工資及建造價格指數，這是當時所有基本工程計劃按付款當日價格計算預算所應採用的標準指數。

7. 至於為雅麗氏何妙齡那打素醫院、北區醫院及將軍澳醫院工程計劃購置家具及設備的背景資料，**醫院管理局行政總裁何兆煒醫生**補充：

- 醫管局就醫院工程計劃申請撥款及購置家具及設備方面，一直依循政府的做法。倘若以家具及設備費用佔建築費用的百分比計算該3項醫院工程計劃的家具及設備撥款，3項工程計劃的家具及設備撥款相差不遠。事實上，以按付款當日價格計算的預算互有差異，是因為在制訂預算時按照不同指數計算通脹因素；
- 醫管局為醫院工程計劃購置家具及設備前，須提交擬購置項目的清單，供衛生福利局審批。倘若工程計劃的家具及設備的實際最終通脹率較預測通脹率為低，家具及設備的投標價亦會較預期為低。在這情況下，未用款項必須全數退回政府。換言之，即使醫管局獲政府提供一筆過撥款，該局亦無意用盡整筆款項；及
- 關於使用某一特定指數以衡量醫院工程計劃中的家具及設備價格的變動幅度，政府當局已於審計署署長報告書內說明北區醫院工程計劃所使用的進口單位價格指數的各項限制。醫管局認為，倘無法定出一個較佳的指數以取代進口單位價格指數，日後以建築費用來估計醫院工程計劃所需的家具及設備撥款，將會是一個較為簡單的方法。此外，由於建築費用與醫院的總樓面面積及其所需設施的複雜程度有直接關係，故此可利用建築費用反映有關工程計劃所需的家具及設備撥款。

8. 據審計署署長報告書表六顯示，北區醫院和將軍澳醫院工程計劃的家具及設備的實際最終通脹率遠較財委會文件所載的預測通脹率為低。因此，委員會認為，上述兩項工程計劃在家具及設備撥款方面應有節省款項。委員會察悉該兩所醫院均已投入服務，並詢問：

醫療設備的管理

- 有關工程計劃將於何時全面完成；及
- 如何將節省款項退回政府。

9. **醫管局行政總裁及庫務局局長**回應時表示：

- 在推行醫院工程計劃方面，醫療設備價格的升幅經常高於通脹率。以X光設備為例，由於醫療科技發展日新月異，這類設備已改進為數碼造影機，較過往所採購的X光設備昂貴得多。雖然工程計劃由設計至落成需時約4至5年，但在這期間內，醫療設備不論在質素及精密程度方面均有重大變化；
- 就新醫院而言，由第一期投入服務至全面投入服務，通常需時大約兩年。將軍澳醫院於2000至01年度已開始投入服務，但要到2002至03年度才可全面投入服務；
- 就北區醫院及將軍澳醫院工程計劃所簽訂的工程計劃發展協議，訂明兩項控制預算的主要措施。第一，預算內的建築費用及家具及設備費用會分開計算。換言之，建築費用及家具及設備的預算款項，不得互相轉撥。第二，工程計劃完成後，須將任何在工程計劃帳目內的未用款項歸還政府。鑑於北區醫院現已接近全面投入服務，庫務局正與醫管局商討有關帳目的結算問題。庫務局會要求醫管局根據工程計劃發展協議的規定，將北區醫院工程計劃帳目內的未用款項(如有的話)歸還政府；及
- 假如在財委會批准某醫院工程計劃數年後，市場上出現較為先進的設備，但當局卻規定醫管局須購置已不合時宜的同類設備，這並不符合成本效益，亦不恰當。衛生福利局負責審批醫院工程計劃的非標準家具及設備開支，而庫務局則負責控制醫院工程計劃的開支總額。

10. **醫院管理局專業事務及規劃總監馮康醫生**補充，在醫院全面投入服務後，醫管局須在兩年內將有關工程計劃帳目內的未用款項歸還政府。

醫療設備的管理

11. 委員會知悉，北區醫院和將軍澳醫院工程計劃的家具及設備的預測通脹率最終證明極不準確。他們詢問，衛生福利局如何監察這兩項工程計劃的家具及設備開支。**署理衛生福利局局長姚紀中先生**解釋，在審核醫管局提交的家具及設備申請時，衛生福利局須確定申請購置的項目屬有關醫院工程計劃範圍內，而家具及設備的累積核准開支，不會超出財委會就有關計劃核准的家具及設備預算。至於北區醫院和將軍澳醫院工程計劃的家具及設備撥款申請，其預算根據建築費用的某個百分比另加通脹準備金而制訂。上述兩項預算均沒有開列有關工程計劃所需的家具及設備項目清單。因此，衛生福利局在審批家具及設備的申請時，難以估計每項申請項目的實際最終通脹率。衛生福利局將會檢討，以確定應如何加強現行的審批機制。

12. **醫管局行政總裁**補充，他認為政府在監察醫管局為醫院工程計劃購置家具及設備方面並非沒有機制。他重申，醫管局須在購置家具及設備前提交清單，開列擬購置的項目，供衛生福利局審批。衛生福利局在審批該份清單時會向醫管局提出疑問。無論如何，假如醫管局希望在這個過程中購置一些較為先進或先前並無申請的項目，便必須向衛生福利局申請批准。

13. 至於在展開醫院工程計劃時一筆過撥款予醫管局的機制，**庫務局局長**補充，自醫管局於1990年12月成立以來，政府當局已撥款進行共40項醫院工程計劃，當中只有北區醫院和將軍澳醫院兩項工程計劃因時間迫切而採用這個機制。雖然她不能保證當局一定不會在日後的醫院工程計劃中採用這個機制，但她認為這兩項工程計劃屬例外情況。

14. 對於衛生福利局能否有效監察及控制北區醫院和將軍澳醫院工程計劃的家具及設備開支，委員會詢問：

- 衛生福利局有否制訂機制，以監察及控制有關工程計劃的家具及設備開支；及
- 該機制與其他須審批家具及設備開支的其他政策局所採用的機制是否一致；若否，衛生福利局為何採用不同的機制。

15. **署理衛生福利局局長**在2001年12月8日的函件(**附錄90**)中告知委員會：

醫療設備的管理

- 按照北區醫院和將軍澳醫院工程計劃發展協議的規定，當局成立了一個由工務局局長擔任主席的督導委員會，負責控制和監察有關的工程計劃。督導委員會的成員包括衛生福利局、醫管局、庫務局、建築署和衛生署的高層代表。此外，亦設有一個由建築署署長(即撥款管制人員)擔任主席的醫院建設委員會，負責在承擔開支前審批有關工程計劃的設計圖則、標書和承建商；
- 在採購階段，醫管局須將擬為北區醫院和將軍澳醫院工程計劃購置的家具及設備項目提交衛生福利局批准。醫管局在購置任何家具及設備前，須事先取得衛生福利局的批准。在審核醫管局提交的家具及設備申請時，衛生福利局須確定申請購置的家具及設備是有關計劃必需的，並屬已核准的醫院工程計劃範圍內，以及如給予批准，則家具及設備的累積核准承擔款項，不會超出財委會就有關計劃核准的家具及設備預算。待取得衛生福利局批准後，醫管局才可着手購置有關的家具及設備。倘若投標價格超逾衛生福利局已核准的家具及設備承擔款項，醫管局須再提請衛生福利局批准增加經核准的家具及設備承擔款項；及
- 除衛生福利局外，庫務局、政府產業署、教育署及大學資助委員會亦負責審批家具及設備項目的開支。審批程序細則可能因部門而異，但大體原則應該是一致的。基本上，購置設備的部門／機構須提出足夠理據，令審批當局確信擬購置的設備是有關工程計劃所必需的，並且不超逾財委會核准的範圍，以及工程計劃預算備有足夠資金應付有關開支。

16. 委員會察悉，醫管局行政總裁認為，以家具及設備費用佔建築費用的百分比來制訂醫院工程計劃的家具及設備預算，是較為簡單的方法。委員會又從審計署署長報告書第2.39段察悉，衛生福利局局長曾經表示，據過往的經驗，按固定價格計算的建築費用可作為衡量醫院在家具及設備方面的需要的合理基準。至於北區醫院和將軍澳醫院工程計劃的家具及設備的估計費用，據財委會文件所載，兩者分別為按1993年第一季價格計算的2億9,000萬元及按1994年12月價格計算的2億9,218萬元，委員會詢問，當局以何基準預計有關費用，以及選取有關基準的理據為何。

醫療設備的管理

17. 署理衛生福利局局長在2001年12月8日的函件中表示：

- 醫管局通常以固定價格計算的建築費用，來估計醫院所需家具及設備撥款。這是因為建築費用與擬興建的總樓面面積及其所需設施的複雜程度有直接關係；這些因素決定了醫院工程計劃所需家具及設備撥款的水平。家具及設備所佔比例，並無一個標準百分比。醫管局在釐定合適的“家具及設備”百分比時，會考慮到醫院工程計劃的性質(即該項計劃屬發展計劃或重建工程計劃)，以及醫院性質(即該院是第三層急症醫院、中層急症醫院或療養醫院)和服務供應規模。倘若在醫院工程計劃提出撥款申請時，同期間有性質相若的醫院工程計劃，醫管局會以這些醫院工程計劃的家具及設備撥款，作為估計該項計劃家具及設備預算的基礎。擬議的預算亦會考慮到有關計劃的運作需要；
- 北區醫院的家具及設備預算，是根據雅麗氏何妙齡那打素醫院的家具及設備撥款計算出來的，並因應北區醫院服務的額外需要予以調整。雅麗氏何妙齡那打素醫院與北區醫院不同之處，是前者為一間中層急症普通科醫院，而後者則會提供以創傷科為主的第三層服務。北區醫院的預算按1993年第一季價格計算為2億9,000萬元，這預算是以雅麗氏何妙齡那打素醫院家具及設備預算的2億6,060萬元作為計算基礎，並因應北區醫院額外需要的家具及設備(例如血管造影X光儀器、雙頭伽馬照相機、斷層攝影機和乳房X光攝影機)，把預算調高2,940萬元；及
- 將軍澳醫院的家具及設備預算按1994年12月價格計算為2億9,218萬元。在制訂這筆預算時，醫管局考慮到雅麗氏何妙齡那打素醫院和北區醫院工程計劃的家具及設備撥款(分別佔有關醫院建築費用的28%至30%)，以及將軍澳醫院擬提供服務的性質和規模。有見於將軍澳新市鎮的人口比較年輕(其中25%人口的年齡在15歲以下)，將軍澳醫院的設計着重增強日間護理設施，以配合國際趨勢。由於預算將軍澳醫院的日間護理服務將佔住院服務的30%至40%，因此該院的住院服務規模便相對減少。將軍澳醫院的家具及設備預算因而定為建築費用的26.5%。

醫療設備的管理

18. 對於北區醫院和將軍澳醫院工程計劃並無在提出撥款申請時同時提供清單，載列大型設備項目及其估計費用，委員會認為，如當時有此類清單，便可提供有用的基準，用作結算家具及設備帳目。**署理衛生福利局局長**回應委員會的意見時表示，要政府當局在申請撥款時提供清單，開列大型家具及設備項目及其估計費用，將會有一定的困難。此外，由於醫療科技發展日新月異，而大部分家具及設備則要在有關工程計劃獲批准後數年才購置，清單所開列的項目屆時可能已經不合時宜。

19. 據審計署署長報告書第2.18段所載，北區醫院和將軍澳醫院均已投入服務。委員會指出，這兩所醫院可能已採購大部分所需的家具及設備。有見及此，他們詢問：

——這兩項工程計劃帳目內的未用款項可否在現階段退回政府；及

——如何將有關款項退回。

20. **署理衛生福利局局長**表示，衛生福利局會與醫管局合作，計算醫管局已就有關工程計劃分別承擔的開支總額，以及為完成有關工程計劃而將須承擔的開支總額。**署理衛生福利局局長**在2001年12月8日的函件中進一步指出，雖然北區醫院和將軍澳醫院相繼於1998年2月及1999年12月啟用，但兩所醫院至今仍未全面投入服務。截至2001年11月底，北區醫院(計劃開設病床為618張)已開設552張病床，而將軍澳醫院(計劃開設病床為458張)已開設410張病床。雖然上述兩項工程計劃仍未全面完成，醫管局同意確定北區醫院和將軍澳醫院工程計劃在現階段可退回政府的未用款項。建築署署長作為這兩項工程計劃的撥款管制人員，正與醫管局按籌備啟用計劃，核算已承擔的開支項目(包括家具及設備項目)，以確定至今已節省的款項。縱使有關工程計劃尚未全面完成，醫管局會把這些已節省的款項在現階段退回政府。上述核算工作會於一個月內完成。待取得核算結果後，衛生福利局會將醫管局將會退回政府的款額告知委員會。建築署署長隨後會與醫管局跟進退款事宜。

21. 至於醫管局轄下醫院就購置大型醫療設備提交的申請，委員會從審計署署長報告書第2.41段察悉，這些申請須透過每年的資源分配工作，由醫管局行政總裁審批。第2.45段指出，這些申請有超過80%不獲批准。此外，審計署不察覺醫院行政總監有正式獲通知申請不獲批准

醫療設備的管理

的原因。結果可能導致有關醫院再次申請購置相同的設備。因此，審計署認為，醫管局總辦事處、聯網統籌專員、專科服務統籌委員會及醫院行政總監有需要加強彼此之間的聯繫。

22. 基於上述背景，委員會詢問：

- 為何醫管局沒有正式通知醫院行政總監其申請不獲批准的原因；及
- 在申請購置大型醫療設備方面，醫管局總辦事處、聯網統籌專員、專科服務統籌委員會及醫院行政總監彼此之間是否有足夠的聯繫。

23. **醫管局行政總裁**在2001年12月7日的函件(**附錄91**)中解釋：

- 醫管局在大型醫療設備的周年資源分配工作中，並沒有耗用過量人力物力。醫院大多是根據往年的優次，制訂所需大型醫療設備清單。由於在往年的申請中，很多屬再次遞交的申請，故此除須更訂預算費用外，部門主管及行政人員無須每年重複大量審理工作。不過，設備申請總單每年都會重新排定優次，以配合最新的服務運作需要；
- 醫管局已設有機制，確保大型醫療設備的採購申請，均按服務發展及運作需要而予以評估及排定優次。此機制行之有年，是一個有各方參與的過程，公平公開，透過商討達成共識，並在掌握充分資料下始作出決定。誠如審計署署長所述，醫管局的醫療設備管理涉及數個架構及層面；
- 每年，各醫院所要求的大型醫療設備都會根據服務發展及運作需要而排定優次，各專科服務統籌委員會均參與其事，提供專業意見及建議。專科服務統籌委員會的成員包括各專科的部門主管。最後，醫管局行政總裁會與有關的首長級人員、各專科服務統籌委員會主席及總辦事處的運作小組舉行會議，期間除審議專科服務統籌委員會的建議外，亦會分析醫療設備的老化模式及貴重X光設備(例如電腦掃描機、磁力共振掃描機等)的詳細使用情況，然後作出最終決定；及

醫療設備的管理

——由於部門主管密切參與排定優次的工作，故此假如某設備未能獲准於某財政年度購置，通常都是因經費所限，或因有關的服務發展及運作優次較低所致。醫管局行政總裁與各醫院行政總監討論醫院周年計劃時，亦會談及資源分配結果，以及其他服務發展和改善措施的優次等事宜。

第III部分：在2001年12月11日舉行的公開聆訊中聽取的證供

醫療設備的資源分配

24. 署理衛生福利局局長在2001年12月8日的函件中指出，“家具及設備”所佔比例並無標準的百分比。委員會詢問，雅麗氏何妙齡那打素醫院、北區醫院和將軍澳醫院工程計劃採用了不同的“家具及設備”百分比，是否由於當局並沒有就如何釐定該百分比訂定準則。

25. **衛生福利局局長楊永強醫生解釋：**

——家具及設備估計費用由醫管局提供予衛生福利局參考。事實上，雖然雅麗氏何妙齡那打素醫院和北區醫院的性質不同，但該3項工程計劃的“家具及設備”百分比的差異不大。由於北區醫院座落於北區，故此需要提供較多不同種類的設施，以應付過境旅客的需要。北區醫院配備較先進的設施，以便為病人進行急救，以及提供創傷科服務。將軍澳醫院的設計着重增強日間治療設施，以服務將軍澳居民。一般而言，提供日間治療服務所需的儀器不多，因此，“家具及設備”百分比相對較低。此外，由於將軍澳新市鎮的人口比較年輕，故此在提供醫療服務時無須動用太多專科設備項目；

——由於醫療科技的發展日新月異，即使在申請撥款時擬定了大型家具及設備的清單，對監察家具及設備開支亦意義不大。因此，一般的做法都是參考以往的醫院工程計劃來釐定“家具及設備”百分比，通常介乎25%至30%之間；及

——醫管局分階段申請採購家具及設備項目。舉例而言，醫管局會在較早階段向衛生福利局提交需予裝設的項目清單。這類項目往往非常昂貴，衛生福利局會確定清單所列的設

醫療設備的管理

備是否適合該醫院的功能。如有關醫院為急症醫院，便必須購置如掃描器等設備。醫管局繼而會申請購置一些昂貴的儀器及價值較低的設備。醫管局每次申請購置設備時均會提交詳細的清單。倘若擬申請購置的設備項目的總值超過10萬元，醫管局須填寫表格，說明有關設備項目的用途、使用率及維修等資料。衛生福利局的職員將會詳閱這些資料，並會按需要要求醫管局作出澄清。倘若申請獲得批准，便會在表格填上設備的估計價格。假如設備的售價低於估計價格，節省所得的款項便會退回政府。根據醫管局初步估計，因北區醫院工程計劃的核准家具及設備項目的投標價較預期為低而可退回政府的節省款項，約為5,000至6,000萬元。

26. 委員會從審計署署長報告書表四察悉，北區醫院工程計劃按付款當日價格計算的家具及設備核准撥款，已包括為數1億3,800萬元的通脹準備金。然而，表六顯示，1994至2000年間的實際最終通脹率錄得負數。委員會詢問，何以這項工程計劃節省所得的款項大大少於通脹準備金的金額。

27. 署理衛生福利局局長在2001年12月28日的函件(**附錄92**)中表示：

——在制訂北區醫院工程計劃的家具及設備預算時，有關的通脹準備金是根據自1993年以前10年的進口單位價格指數所顯示，關於科學、醫療及光學設備的平均進口價格變動計算出來的。有一點必須注意，就是進口單位價格指數所涵蓋的86項進口科學、醫療及光學設備當中，只有9項屬於醫療設備類別，而該9個醫療項目，均為消耗品、儀器或器具，而非大型醫療設備；這些醫療設備的價值亦僅佔所有用於計算進口單位價格指數的進口設備總值的16%。就此，在北區醫院工程計劃的核准家具及設備預算中，用於這類小型醫療儀器的款項約佔5%，而進口單位價格指數涵蓋的9項醫療設備，亦僅佔北區醫院工程計劃購置的小部分醫療儀器；

——當政府決定以進口單位價格指數制訂北區醫院工程計劃按付款當日價格計算的家具及設備預算時，事實上當時並無任何指數可充分反映醫療設備的價格變動。在比對過其他選擇如甲類消費物價指數後，政府當局認為進口單位價格

醫療設備的管理

指數是較佳的選擇。就此，在估計家具及設備預算的通脹準備金時，採用進口單位價格指數，只是制訂預算的方法。購置的家具及設備的實際投標價，才能真實反映實際的價格變動。此外，有一點亦必須了解，就是隨着科技不斷進步，醫療設備的品質、設計和精密程度都會隨時間而不斷改良。故此，若要把某一時刻的單位價格指數比對基準年的物價，除非在該段期間內並無任何新產品出現，而有關的產品在品質上也沒有任何改變，否則有關的價格比較並沒有意義；

——附錄2為雅麗氏何妙齡那打素醫院和北區醫院所購置同類型醫療設備的實際價格比對表。從該比對表可見，1996年9月至2001年8月期間，有關的大型醫療設備的價格均見上升。所有這些設備都並非進口單位價格指數涵蓋的醫療儀器。當中若干設備的價格增幅較為顯著，主要是由於技術的改良或新科技的出現。舉例來說，北區醫院購置的低溫消毒爐是採用一門嶄新科技，以減低舊式消毒爐對操作員構成的潛在危險。雅麗氏何妙齡那打素醫院和北區醫院購置的X光或放射診斷設備的價格差異，主要是由於數碼造影技術發展迅速所致；及

——北區醫院工程計劃至今節省的款額為6,400萬元，這筆款項可不須等待工程計劃全面完成，在現階段退回政府。這筆款項包括：

- (a) 從核准購置的3億5,800萬元家具及設備總預算中，扣除醫管局截至2001年8月15日實際購置了的相關家具及設備後所省回的5,800萬元；及
- (b) 家具及設備預算內未動用的600萬元；即從工程計劃的家具及設備預算(4億4,300萬元)中，扣除截至2001年8月15日衛生福利局核准的家具及設備總撥款(4億3,700萬元)所得的結餘。

由於醫管局至今仍未購置若干獲衛生福利局核准的家具及設備，而有關的預算總額約為7,900萬元，因此可能仍有可省回的款項。有關的未用款項，將於工程計劃完成後退回政府。

醫療設備的管理

- 28.** 鑑於署理衛生福利局局長承諾於現階段將北區醫院工程計劃帳目的節省款額退回政府，委員會詢問，就將軍澳醫院工程計劃帳目而言，可於現階段退回政府的未用款項的數額為何。**署理衛生福利局局長**在同一函件中告知委員會，就將軍澳醫院工程計劃而言，現階段可退回政府的未用款項總數為3億2,300萬元。這筆款項其中8,300萬元為家具及設備帳目的未用款項，2億4,000萬元為建築工程帳目的未用結餘。
- 29.** 委員會又問及北區醫院和將軍澳醫院工程計劃全面完成的日期。**衛生福利局局長**在2002年1月17日的函件(**附錄93**)中作出回應時表示，按照醫管局現時的計劃，北區醫院和將軍澳醫院將於2003至04年度全面投入服務。由於結算上述兩項工程計劃的帳目和清付工程計劃的費用約需要兩年時間，北區醫院和將軍澳醫院工程計劃餘下的未用款項將於2005至06年度退回政府。
- 30.** 署理衛生福利局局長在2001年12月8日的函件中指出，建築署署長正在核算北區醫院和將軍澳醫院工程計劃已承擔的各項開支項目，以確定至今已節省的款項。署理衛生福利局局長並承諾，待建築署署長完成核算工作後，便會將結果告知委員會。**衛生福利局局長**其後在2002年1月29日的函件(**附錄94**)中提供有關資料。他表示上述核算工作已經完成。就北區醫院的工程計劃而言，在現階段可退回政府的未用款項為1億8,840萬元，包括建築工程預算中省回的1億2,440萬元及家具及設備預算中省回的6,400萬元。至於將軍澳醫院工程計劃，在現階段可退回政府的未用款項總額為3億7,300萬元，包括建築工程預算中省回的2億9,000萬元及家具及設備預算中省回的8,300萬元。建築署署長正就醫管局退款事宜作出所需的安排。
- 31.** 有關醫管局就北區醫院和將軍澳醫院工程計劃提交擬購置的家具及設備項目的清單，委員會詢問醫管局是否須按照時間表提交有關清單。**衛生福利局局長**表示，一般而言，提交這類清單的時間視乎建築工程的進度而定。由於當局就該兩所醫院提出撥款申請時尚未擬定醫院的設計，因此醫管局當時不可能就所需的家具及設備作出決定。以往所有醫院工程計劃的情況也是如此。以雅麗氏何妙齡那打素醫院為例，當局於1988年2月首次就該醫院工程計劃提交撥款申請時，並沒有在有關的財委會文件中提及大型家具及設備項目清單。其後，當局在1993年4月就該工程計劃申請增加工程承擔額時，由於當時已經備妥該醫院的設計草圖，故此可在有關的財委會文件中夾附載列大型設備項目及其估計費用的清單。

醫療設備的管理

32. **醫管局行政總裁**補充，由於大型醫院的服務規模龐大，所需的家具及設備項目合計共8 000至10 000項，其中數百項為大型項目。在設計醫院的天花板或地板負重時，醫管局已能決定一些前期採購的設備。當工程計劃到了詳細設計階段，即就醫院的個別範圍進行詳細設計時，醫管局便能擬定有關範圍內所需的家具及設備項目清單。因此，醫管局有必要分階段擬定家具及設備清單，而且不能規定醫管局須按照時間表擬定這類清單。

33. **醫管局專業事務及規劃總監**補充，由於北區醫院及將軍澳醫院都是採用“經改善的設計及建築合約”興建，因此在提交撥款申請時尚未備妥有關醫院的設計。一般而言，詳細設計大約需時一年半完成，倘若設計並不太複雜，醫管局可在這時擬定第一批設備項目的初步清單。醫管局大約會分3次提交醫院工程計劃的擬購置家具及設備的清單。

34. 為使委員更了解醫管局當年提交有關北區醫院及將軍澳醫院的家具及設備清單的過程，委員會要求醫管局行政總裁提供以下資料：

- 有關每項工程計劃的擬購置家具及設備的清單的數目，並列明提交清單的日期；及
- 每張清單上的家具及設備項目數目，以及每張清單所載項目的開支總額。

醫管局行政總裁在2001年12月21日的函件(附錄95)中提供有關資料。

35. 委員會關注到，雅麗氏何妙齡那打素醫院、北區醫院及將軍澳醫院工程計劃的“家具及設備”百分比有所差異。**衛生福利局局長**表示，雅麗氏何妙齡那打素醫院為一間中層急症普通科醫院，而北區醫院及將軍澳醫院則為急症普通科醫院。北區醫院工程計劃的家具及設備預算以雅麗氏何妙齡那打素醫院工程計劃的家具及設備預算作為計算基礎，並因應北區醫院額外需要的家具及設備(例如雙頭伽馬照相機)，把預算調高2,940萬元。鑑於醫療科技的發展日新月異，相對於很久以前啟用而性質相同的醫院而言，新醫院需要較多設備。他同意，倘若日後申請進行的醫院工程計劃，與以往一些性質相若的醫院工程計劃在“家具及設備”百分比方面有差異，當局會在日後提交的撥款申請中列明出現差異的理據。

醫療設備的管理

36. 基於上述情況，**庫務局局長**表示：

- 庫務局自1991年起一直有向財委會提交有關醫院工程計劃的撥款申請。如以家具及設備撥款佔建築費用的百分比來衡量，所有這些醫院工程計劃的家具及設備撥款所佔的百分比由13%至50%不等，中位數為25%至35%；
- 衛生福利局為醫院工程計劃申請撥款而向庫務局提交文件時，庫務局會考慮可否參考在不久之前完成而性質相同的醫院的家具及設備預算；
- 就北區醫院工程計劃而言，庫務局曾經參考雅麗氏何妙齡那打素醫院的家具及設備預算。由於北區醫院工程計劃的家具及設備預算按1993年第一季價格計算為2億9,000萬元，而雅麗氏何妙齡那打素醫院的家具及設備預算則約為2億6,000萬元，庫務局曾經致函醫管局，詢問北區醫院需要額外3,000萬元承擔額的原因。醫管局在回覆中清楚闡明，北區醫院需要多購置5項雅麗氏何妙齡那打素醫院不需要的額外設備項目。庫務局亦曾就北區醫院需否採購那些額外的設備項目，諮詢衛生福利局的意見；及
- 庫務局在處理將軍澳醫院工程計劃的撥款申請時亦採取了相同的方法，即參考進行中或於最近完成而性質相若的醫院工程計劃的家具及設備預算。根據雅麗氏何妙齡那打素醫院及北區醫院工程計劃的預算，庫務局預計，將軍澳醫院工程計劃的家具及設備撥款按1994年12月價格計算為2億9,000萬元。

37. 委員會得悉庫務局處理北區醫院及將軍澳醫院工程計劃的撥款申請的程序後，詢問衛生福利局在監察該兩所醫院採購家具及設備項目方面的工作。

38. **衛生福利局局長**回覆時表示：

- 衛生福利局就北區醫院及將軍澳醫院工程計劃的撥款申請向庫務局提交文件前，曾經詳細考慮是否需要興建該兩所醫院及醫院的性質問題。衛生福利局隨後曾就工程計劃建議與醫管局進行多次初步討論。衛生福利局需要全面掌握

醫療設備的管理

有關建議的理據，才決定是否支持那些建議。庫務局亦在整個過程中諮詢衛生福利局的意見；及

——與撥款申請相關的檔案多達數十個。衛生福利局曾就醫管局所申請的設備項目及其理據，在與醫管局的無數來往函件中提出很多疑問。衛生福利局不會輕易批准申請。

39. 委員會進而詢問：

——衛生福利局審批醫管局就北區醫院和將軍澳醫院工程計劃提交的擬購置家具及設備的清單的準則；及

——不獲衛生福利局核准的家具及設備項目數目，以及不獲核准項目的開支總額與獲核准項目的開支總額的比較。

40. 署理衛生福利局局長在2001年12月28日的函件中告知委員會：

——在審批醫院工程計劃擬購置的家具及設備申請時，衛生福利局須確定申請購置的家具及設備是有關計劃必需的，並屬已核准的醫院工程計劃範圍內，以及如給予批准，家具及設備的累積核准承擔款項，不會超出財委會就有關工程計劃核准的家具及設備預算。在審批申請時，衛生福利局須考慮多項因素，其中包括擬購置設備是否確有需要，擬購置設備是否符合有關工程計劃的範圍及其預計的使用率、報價是否合理、與其他醫院共用設備的可行性，以及是否還有可以節省開支的地方。至於各項價值10萬元或以上的家具及設備，醫管局須提供有關項目的價格規備；若有必要，衛生福利局會要求醫管局澄清有關資料；

——醫管局就北區醫院工程計劃提交的13項家具及設備申請中，衛生福利局削減了其中4項申請的原來預算，減幅為220萬元。就所涉及的家具及設備項目數量而言，其中一項價值36萬元設備的申請不獲衛生福利局接納，另外醫管局撤回一項價值60萬元設備的申請，餘下兩項設備的預算亦減少124萬元，佔該兩項設備的原來擬議總預算的7.2%；及

——至於將軍澳醫院工程計劃，在提交的22項家具及設備申請中，衛生福利局把4項申請的原來預算削減了280萬元。就

醫療設備的管理

所涉及的家具及設備項目數量而言，其中9項總值78萬元設備的申請不為衛生福利局接納，另外22項設備的預算被削減200萬元，佔該22項設備原來擬議總預算的7.5%。

41. 委員會指出，在現任衛生福利局局長履任之前，該職一直由公務員體系中的政務主任擔任。由於政務主任並非醫療專業人員，委員會質疑他們能否有效監察醫院工程計劃中的家具及設備開支。**衛生福利局局長**解釋，醫管局的運作與政府部門相若，負責監管其職權範圍內的各個工作項目。政府其實應該着重監管程序，而不應重複監管醫管局的每個工作項目。專業監管指監管專業工作，而高層次監管則涉及程序上的監管。衛生福利局的人員需要具備監管程序的經驗，並在履行工作時參考過往的情況。

42. 委員會察悉，根據政府與醫管局簽訂的北區醫院及將軍澳醫院工程計劃發展協議，家具及設備、籌備，以及建築3方面的預算款項，除非得到督導委員會事先批准，否則不得互相轉撥。為此，他們詢問醫管局有否就該兩項工程計劃申請轉撥款項。

43. **醫管局行政總裁**在2001年12月21日的函件中告知委員會，醫管局於1996年11月18日出席由當時的工務司主持的北區醫院興建計劃督導委員會會議，申請從工程應急費用轉撥1,502萬元至家具及設備預算，以設置化驗室自動化系統，並獲委員會批准。當時認為有需要增加北區醫院的家具及設備預算，原因是該系統在當初制訂預算時未有計及，屬後來加添的項目。至於將軍澳醫院工程計劃，醫管局並沒有申請在家具及設備、籌備，以及建築3方面的預算之間轉撥款項。

44. 委員會問及住院病床的規劃數目與家具及設備的估計撥款之間的關係，**衛生福利局局長**回應時表示，前者與後者並非成正比例。醫管局在估計某一醫院工程計劃的家具及設備撥款時，會考慮到預計的病人數目及服務範圍。舉例而言，療養醫院的病床數目可能與急症醫院的病床數目相同，但療養醫院只需要很少設備項目。急症醫院則須購置各種醫療設備，以切合眾多治療模式的需要。即使有些醫療儀器只是用以為一名病人施行急救，醫管局仍需要購買該儀器。

45. 對於衛生福利局局長指即使只是為一個病人施行急救，亦有需要為此而購置醫療設備，委員會詢問，只為一個人而購置的設備是否為數眾多。**衛生福利局局長**回應時表示：

醫療設備的管理

- 醫院必須購置某些設備，作急救病人之用。然而，並非每名病人都需要該設備，醫管局必須在兩者之間求取平衡。過往，很多醫院都不會把急救用的儀器放在病房內。假如整所醫院只有數部這類儀器，護士便要花長時間四出尋找，並會因而影響到拯救有關病人的工作。因此，即使某些設備項目一年內可能只會用上4至5次，但仍然必須購買；及
- 部分價值數百萬元的昂貴設備，也會如一些價值較低的項目般必須購置使用。以價值便宜得多的超音波儀器為例，早於十多年前，醫院的每一部門都已經裝設了超音波儀器，以協助醫生盡快作出診斷。此外，這類設備如果經常移動，很容易會損壞。

46. 委員會察悉當局就北區醫院及將軍澳醫院工程計劃提交撥款申請當時的情況，尤其留意到將軍澳醫院工程計劃的撥款申請，是在1994至95年度立法會會期財委會最後一次會議席上提請財委會批准。他們質疑，將軍澳醫院的家具及設備預算的撥款申請應否在工程計劃的較後階段(即醫管局能夠擬定大型家具及設備項目清單時)才提出。

47. 庫務局局長表示：

- 從庫務局的角度而言，財委會給予的批准，應針對某項工程計劃的整體開支。如果只是完成醫院大樓的4面牆和地板，這項並非有用的工程項目，因為家具及設備是醫院工程計劃中必不可少的部分。從公共理財的角度來看，她認為一開始便在撥款申請中包括家具及設備預算，是有必要的；及
- 她從醫管局行政總裁的發言中明白到，當醫院的詳細設計完成後，醫管局便可以擬定大型設備項目的清單。她認為政府當局可制訂機制，以便醫管局在醫院的詳細設計完成後可提交該清單予衛生福利局。該清單將會成為日後採購設備的重要參考資料，以加強醫管局及衛生福利局此方面的問責性，使日後作出跟進及運用公帑時有更好的交代。

48. 基於上述情況，委員會請庫務局局長闡釋上述機制。**庫務局局長**在2001年12月29日的函件(**附錄96**)中表示：

醫療設備的管理

- 政府當局會考慮要求醫管局在日後醫院工程計劃的詳細設計擬備後，向政府當局提交一份大型醫療設備清單。在醫管局其後為有關醫院工程計劃採購個別醫療設備而申請撥款時，政府當局便會參考該份清單，以便進行審核及監察；
- 由於醫院工程計劃所涉及的設備數以千計，因此即使在詳細設計階段時要求醫管局擬備詳盡無遺的醫療設備採購清單，亦不切實可行。為此，政府當局會與醫管局討論哪些屬於“大型”設備，以及應如何處理大型設備清單其後的改動。庫務局目前傾向於把所有估計價值為100萬元或以上的設備視作“大型”設備。就北區醫院及將軍澳醫院而言，這類設備的開支分別佔核准家具及設備撥款的34%及42%；及
- 在實施上述方針時，庫務局會考慮到政府當局有需要設立一個切實可行而有效的成本控制及監察機制，以便庫務局審核醫管局的撥款申請。

提供醫療設備的基準

49. 據審計署長報告書第3.2至3.4段所載，在1998年年初，醫管局為醫院的常用醫療設備推行供應比例試驗計劃。及至1999年年底，醫管局已批准採用11種醫療設備的供應比例。審計署根據這11種醫療設備的供應比例，審查這些設備是否過剩或短缺。在這次審查中，審計署選出4所醫院的醫療設備清單作審查。第3.5段顯示，就4所選定醫院的醫療設備而言，供應短缺的情況比過剩的情況為多，而且短缺的程度亦很大。

50. 基於上述背景，委員會詢問醫管局有否監管醫院之間的資源分配。**醫管局行政總裁解釋：**

- 制訂供應比例的目的，是在提供醫療設備方面，給予醫院粗略的指引。是次帳目審查所涵蓋的醫療設備種類的價格較低，而審計署所審查的某些醫療設備的部分功能，亦可利用其他種類的設備取代。以非侵入式血壓監察器為例，這是一種用以量度血壓的設備，但護士通常會在病房內以人手測量血壓，在急症室等較多病人的地點才會使用該血

醫療設備的管理

壓監察器測量血壓。醫院會因應情況決定購買小型醫療設備的優先次序；及

——此外，有關內窺鏡檢查設備(即審計署署長報告書圖三的SP10設備)的供應比例，審計署審查結果所顯示的是概略的情況。實際上，內窺鏡檢查設備的種類繁多，指該4所醫院的這類設備短缺，似乎不合常理。

51. 因應醫管局行政總裁就內窺鏡檢查設備的供應比例所表達的上述意見，審計署署長在2001年12月22日的函件(**附錄97**)中告知委員會，審計署署長報告書圖三載列的11種醫療設備儲存量過剩或短缺的估計百分比，是根據醫管局的資產管理系統的資料計算出來的。審計署根據該11種醫療設備的核准供應比例，估計在4所選定醫院中，每種設備在每所醫院的過剩或短缺情況差距。審計署其後就有關估計數字取得醫管局的確認。由於內窺鏡檢查設備的分類複雜，故此進一步分類為12種設備。審計署尋求醫管局協助估計該4所醫院中，每所醫院的內窺鏡檢查設備的過剩或短缺情況差距。為此，醫管局提供了內窺鏡檢查設備每種分類設備的估計過剩或短缺情況差距。同時，醫管局亦提供了該4所醫院中，每所醫院的內窺鏡檢查設備整體過剩或短缺情況差距。為作扼要說明，審計署署長報告書只載列整體過剩或短缺情況差距。至於該4所醫院中，每所醫院的內窺鏡檢查設備的估計過剩或短缺情況差距，則載於其函件附錄A。

醫療設備的採購

52. 委員會從審計署署長報告書第4.11段察悉，醫管局每年採購的醫療設備價值達5億4,000萬元。然而，根據第4.8段，大部分醫院都各自採購醫療設備，而不經中央統籌，因此，醫管局獲得的大宗購買折扣較低，從而令設備成本增加。此外，從第4.8(c)段得知，醫院不經統籌而各自採購設備，結果會令所購置的同類設備繁雜不一。委員會從審計署署長報告書圖四察悉，超音波掃描器屬明顯例子：截至2001年3月31日止，醫管局轄下醫院裝設了35種不同牌子共348部超音波掃描器。

53. 委員會對醫管局轄下醫院截至2001年3月31日止所裝設的超音波掃描器的價格及數量表示關注，**醫管局行政總裁**回應時表示：

醫療設備的管理

- 他一方面同意醫管局可統籌購買同一牌子的醫療設備，但另一方面，醫管局會選擇性地實行中央統籌採購工作，因為以一所大型醫院為例，醫療設備的種類可能數以千計。目前，醫管局正在統籌購買一些大型的醫療設備，其中包括直線加速器或X光設備；及
- 由於超音波掃描器可細分為多種不同種類，用於不同的醫療專科，因此，能否透過中央統籌採購所有這些分類設備，以達致大宗採購的經濟效益，實在難以一概而論。醫管局在作出這方面的決定時須考慮市場的情況。

資產管理系統及醫療設備的使用情況

54. 委員會從審計署長報告書第5.8及5.12段察悉，審計署根據醫管局的資產管理系統所收集的資料，評估成立已久的醫院過去3年所採購的50項大型醫療設備的使用情況，以及在兩所近期建成的醫院內裝設的20項大型醫療設備的使用情況。第5.9段顯示，在1999至2000年度及2000至01年度，在成立已久的醫院內共50項被抽選進行審查的設備中，11項設備的實際使用次數較提交給醫管局總辦事處的設備購置申請中所陳述的預計使用次數少50%以上。據第5.13段所載，在其中一所近期建成的醫院，10項被抽選的大型醫療設備中，有4項的實際使用次數較預計使用次數少50%以上。在另一所近期建成的醫院，10項被抽選的大型醫療設備中，有3項同樣出現使用次數不足的情況。

55. 對於委員會詢問何以有關醫療設備的使用情況出現重大差距，**醫管局行政總裁**回應時表示：

- 醫管局經參考審計署的意見後，同意尚有很多須予改善之處。然而，醫管局希望指出，該局數年前才開始採用資產管理系統。據醫管局調查所得，資產管理系統儲存的部分資料並不正確，因此，部分醫療設備的預測使用次數看來可能高於實際使用次數；
- 醫管局在考慮醫院提出的購置設備申請時，除考慮其預計使用次數外，亦會考慮其他因素。然而，就成立已久的醫院的50項醫療設備而言，醫管局難以預測部分設備的使用次數；及

醫療設備的管理

——由於醫療科技的發展日新月異，治療模式亦不斷改變，部分醫療設備可能無法達到預計的使用次數。

56. 委員會察悉，衛生福利局局長較早時指出，使用次數不足的設備屬價值偏低的項目。委員會邀請審計署署長就此發表意見。**審計署署長**在2001年12月22日的函件(**附錄97**)中表示，為成立已久的醫院購置的50項醫療設備(審計署署長報告書圖五)，以及在兩所近期建成的醫院裝設的20項設備(審計署署長報告書圖六)，全屬價值100萬元或以上的大型醫療設備。

醫療設備的維修

57. 根據審計署署長報告書第4部分所載審計署對採購醫療設備情況的意見，附表1及附表2醫院分別採用不同的招標程序採購醫療設備。委員會又察悉，根據審計署署長報告書第6部分所載審計署對醫療設備維修情況的意見，附表1及附表2醫院在提供維修服務方面採用不同的安排。有見及此，委員會詢問醫管局會否實行中央統籌採購及維修服務。**醫管局行政總裁**回應時表示，醫管局一直希望能中央統籌這些服務。然而，基於歷史原因，附表1的醫院須使用由部分政府部門提供的服務，但這些部門並沒有足夠資源應付所有醫院(包括附表2醫院)的需求。因此，醫管局在中央統籌這些服務方面可能會有困難。

58. 基於上述回覆，委員會詢問醫管局：

——會否徵求任何個別政策局及／或政府部門的協助，以達致中央統籌採購及維修服務的長遠目標；
——有否制訂機制，以實行這方面的措施；及
——有否制訂實行中央統籌的時間表。

59. **醫管局行政總裁**在2001年12月21日的函件中告知委員會：

——關於由中央統籌採購事宜方面，醫管局正檢討與其採購代理，即政府物料供應處的關係，並會邀請衛生福利局參與籌劃；及

醫療設備的管理

——醫管局的長遠目標，是中央統籌處理醫療設備的採購及維修事宜。就此，醫管局已推行以下措施：

- (a) 醫管局由1999年起着手推行醫療設備標準化，以便由中央統籌採購事宜。首先處理的是貴重及高風險的醫療設備，包括直線加速器、麻醉機及25項其他常用醫療設備，採購總值估計約1億2,000萬元。此外，醫管局將會檢討政府物料供應處的角色，以便劃一醫管局轄下所有醫院的投標程序；及
- (b) 基於歷史原因，在醫療設備的維修方面，附表1及附表2醫院的安排有所不同。就X光設備而言，醫管局已為所有附表1醫院及數間大型附表2醫院整合大部分的X光設備維修事宜。目前，附表1醫院X光設備的維修合約總值為每年5,300萬元，其中約80%由中央統籌處理。數間大型附表2醫院(包括明愛醫院、廣華醫院、香港佛教醫院、律敦治醫院及鄧肇堅醫院、東華醫院及基督教聯合醫院)X光設備的維修合約，亦由醫管局總辦事處統籌處理。在2002至03年度，X光設備的維修事宜將進一步集中處理，與新聯網管理改革相輔而行。就非X光設備而言，醫管局於2001年把大約7 000件常用醫療設備的維修服務外判。醫管局將於2002年進一步安排把附表2醫院約5 000件低及中度風險醫療設備的維修服務外判，以發揮大宗採購的優點及提高成本效益。

60. 結論及建議 委員會：

對新醫院的工程計劃中家具及設備開支的監察

——對以下情況深表遺憾：

- (a) 在北區醫院及將軍澳醫院工程計劃中，庫務局及衛生福利局並沒有制訂機制，以確保立法會財務委員會(財委會)所核准的家具及設備通脹準備金，只用作支付物價上漲所引致的通脹；及

醫療設備的管理

(b) 庫務局並沒有根據財務通告第4/95號採取行動，以確定北區醫院和將軍澳醫院工程計劃最新的最終按付款當日價格計算的家具及設備開支；

——促請庫務局局長確保在日後為醫院工程計劃擬備的財委會文件中，如有關家具及設備並非標準供應項目，庫務局及衛生福利局最好在開始時即以清單形式開列大型家具及設備項目及其估計開支；或倘若尚未備妥該清單，則應在有關的財委會文件中說明計算家具及設備的開支撥款的基準，例如家具及設備開支佔總估計建築費用的百分比，隨後再盡早將開列大型家具及設備項目及其估計開支的清單提交立法會，用以支持原先的估計款額；

——知悉：

(a) 根據分別規管北區醫院及將軍澳醫院工程計劃的工程計劃發展協議的條款，任何未用款項均須在工程計劃完成後退回政府；及

(b) 按照醫院管理局(醫管局)的現行計劃，北區醫院及將軍澳醫院將於2003至04年度全面啟用，尚餘的未用款項將於2005至06年度或之前退回政府；

——察悉以下情況：

(a) 政府當局現正考慮利用建築費用或其他可行辦法，作為估計新醫院的工程計劃所需的家具及設備撥款的基準；

(b) 庫務局局長表明，政府當局會考慮要求醫管局日後在醫院工程計劃的詳細設計擬備後提交一份大型醫療設備的清單；及

(c) 雖然有關工程計劃尚未全面完成，但醫管局在現階段會退回下列款項予政府：北區醫院工程計劃的未用款項1億8,840萬元(包括建築工程預算中省回的1億2,440萬元及家具及設備預算中省回的6,400萬元)，以及將軍澳醫院工程計劃的未用款項3億7,300萬元(包括建築工程預算中省回的2億9,000萬元及家具及設備預算中省回的8,300萬元)；

醫療設備的管理

常用醫療設備供應比例

- 對下述情況表示關注：在若干醫院內，按核准供應比例計算，某些種類的常用醫療設備出現很大短缺，而其他種類的設備則出現過剩；
- 察悉醫管局由2001年年初起已實施一項合理修訂醫療設備的分配計劃，將某些醫院的過剩醫療設備送往一些設備短缺的醫院；
- 建議醫管局進行檢討，以了解個別醫管局轄下醫院的醫療設備有否過剩或短缺，以便醫管局可更有效地在各醫院間進行合理修訂醫療設備的分配計劃；

醫療設備的採購

- 對以下情況表示遺憾：
 - 雖然醫管局已成立11年，但附表1及附表2的醫院仍然採用不同的招標程序採購醫療設備，而大部分醫管局轄下的醫院都各自採購醫療設備，不經中央統籌；及
 - 醫管局最近引進的規格認可產品計劃，在節省成本及減少購入太多不同牌子的設備方面，所起的作用頗為有限；
- 察悉醫管局：
 - 已開始檢討現行招標程序，以消除附表1及附表2所列醫院在招標程序方面的分歧；及
 - 會為大型醫療設備進行大宗採購的招標，以配合醫療設備的更換計劃；
- 促請醫管局：
 - 從速合併各醫院在採購工作方面的資源和專業知識，以便在醫管局總辦事處成立中央採購組，統籌採購工作；及

醫療設備的管理

- (b) 採用醫管局本身的招標程序，以取代採用政府物料供應處的服務；

醫療設備的使用情況

- 對下述情況深表遺憾：在70項被抽選進行審查的大型設備（即每項價值達100萬元或以上的大型醫療設備）中，最少18項的實際使用次數較設備購置申請中所陳述的預計使用次數少50%以上；
- 對下述情況表示關注：資產管理系統於1996年推行後已有5年，但伊利沙伯醫院及香港紅十字會輸血服務中心仍未裝置該系統；
- 促請醫管局進一步改善新醫院的醫療設備購置計劃，使所購置的設備可配合新醫院逐步增加的醫療服務需求；
- 察悉醫管局將會：
- (a) 在伊利沙伯醫院及香港紅十字會輸血服務中心裝置資產管理系統；及
 - (b) 實施若干程序，以便醫管局總辦事處監察並改善醫院大型醫療設備的使用次數；

醫療設備的維修

- 對以下情況表示關注：
- (a) 各醫院之間的維修費用差距甚遠；
 - (b) 基於歷史原因，附表1及附表2的醫院在提供維修服務方面採用不同的安排；
 - (c) 附表1的醫院大多為醫療設備採取成本較高的預防性維修措施，而大部分附表2的醫院則採取成本較低的矯正性維修措施；

醫療設備的管理

(d) 附表2的醫院通常不經醫管局總辦事處中央統籌而各自挑選承辦商來提供維修服務；及

(e) 醫管局並沒有備存有關維修服務的成本及維修資料；

——察悉醫管局將會：

(a) 檢討各醫院在醫療設備維修費用上的差異，並採納最具成本效益的安排；

(b) 將中央統籌維修合約的做法推展至所有醫院；

(c) 繼續進行定期檢討，藉此提升醫療設備及維修服務的質素和加強風險管理；

(d) 在現有的資產管理系統中裝置經改善的維修單元，以記錄不同維修服務單位所用的資源；

(e) 採納最具成本效益的醫療設備維修方法；

(f) 在合理時間內，分階段就醫療設備維修服務全面推行公開投標；及

(g) 加強資產管理系統，以便該系統的維修單元在2002年實施後，收集設備維修方面所有必需的管理資料；

——建議醫管局：

(a) 根據國際認可的風險評估標準，詳細檢討各類醫療設備，藉以把它們分為高、中或低風險設備；

(b) 根據風險評估結果，在醫管局轄下所有醫院，對所有高風險設備採取一套一致的預防性維修措施，對中度或低風險的設備則採取一套一致的矯正性維修措施；及

(c) 根據內部人員用於附表1醫院X光設備維修服務的資源，檢討維修服務外判是否更具成本效益；

醫療設備的管理

醫管局的醫療設備整體管理

- 察悉醫管局將會採取適當行動，制訂醫療設備的整體管理策略；及
- 希望當局繼續向其報告：
 - (a) 將北區醫院和將軍澳醫院工程計劃的未用款項退回政府的進展；
 - (b) 下述工作的進展：實施合理修訂醫療設備的分配計劃，將某些醫院的過剩醫療設備送往一些設備短缺的醫院；
 - (c) 醫管局就其轄下個別醫院醫療設備過剩或短缺進行檢討的結果；
 - (d) 就醫管局的招標程序進行檢討的結果；
 - (e) 為大型醫療設備進行大宗採購的招標的進展；
 - (f) 在醫管局總辦事處成立中央採購組的進展；
 - (g) 採用醫管局本身的招標程序的進展；
 - (h) 醫管局進一步改善新醫院的醫療設備購置計劃的進展；
 - (i) 在伊利沙伯醫院及香港紅十字會輸血服務中心裝置資產管理系統的進展；
 - (j) 為方便醫管局總辦事處監察並改善醫院大型醫療設備的使用次數而實施若干程序的進展；
 - (k) 就各醫院在醫療設備維修費用上的差異進行檢討的結果；
 - (l) 把中央統籌維修合約的做法推展至醫管局轄下所有醫院的進展；

醫療設備的管理

- (m) 下述工作的進展：在資產管理系統中裝置經改善的維修單元，以記錄不同維修服務單位所用的資源；
- (n) 為醫療設備維修服務推行公開投標方法的進展；
- (o) 為收集資產管理系統中有關設備維修方面所有必需的管理資料而採取的行動的進展；
- (p) 醫管局根據國際認可的風險評估標準，就各類醫療設備進行檢討的結果；
- (q) 下述工作的進展：在醫管局轄下所有醫院，對所有高風險設備採取一套一致的預防性維修措施，對中度或低風險的設備則採取一套一致的矯正性維修措施；
- (r) 就維修服務外判的成本效益進行檢討的結果；及
- (s) 制訂醫療設備的整體管理策略的進展。

委員會主席、副主席及各委員署名

李家祥
李家祥(主席)

劉慧卿
劉慧卿(副主席)

朱幼麟
朱幼麟

李華明
李華明

劉江華
劉江華

石禮謙
石禮謙

張宇人
張宇人

2002年1月23日

審計署署長第三十五、三十六及三十七號報告書內 經政府帳目委員會研議的章節

審計署署長 第三十五號報告書 章節	項目	政府帳目委員會 第三十七號報告書 章節
10	兩座橋樑的建造工程	1
審計署署長 第三十六號報告書 章節		
1	有關管制公用事業機構掘路 工程的跟進審查	2
6	香港康體發展局的檢討	3
審計署署長 第三十七號報告書 章節		
3	政府物料的採購及管理	4
4	優質教育基金的管理	5
5	政府辦公樓宇的建造工程	6
6	機動街道潔淨服務	7
7	公開拍賣土地的管理工作	8
8	香港電台：服務表現及資源 管理	9
9	提供法律援助服務的事宜	10
10	醫療設備的管理	11