

第 II 章 公營房屋在規劃和建造方面的組織架構

引言

2.1 在2001年，香港共有48.8%的人口居住在某種形式的公營房屋或政府撥款興建或資助的房屋。在1973至2000年期間，共有941 000個公營房屋單位落成，為合資格人士提供租住房屋或居屋單位。在該941 000個公營房屋單位中，共有780 000個(83%)由房委會獨力興建，其餘單位則由香港房屋協會(下稱“房協”)及私人發展商興建。本章所載述的背景資料，旨在說明房委會角色和職能的演變、其組織架構，以及與政府在公營房屋規劃和發展方面的相互關係。

現有房屋委員會成立前的公營房屋供應

2.2 在五、六十年代，政府成立了若干房屋機構，從不同角度分別處理整體的房屋問題。該等機構包括：在1948年成立的房協，其宗旨是以可承擔水平的租金為市民提供居所；在1953年發生石硤尾大火之後成立的徙置事務處，負責興建和管理徙置房屋；工務司署轄下的建築處，負責為低收入家庭(在1954年每月收入少於400元的家庭)規劃及建造廉租屋邨；在1954年成立的屋宇建設委員會(即房委會的前身)，則為經濟條件較佳的家庭(在1954年每月收入介乎400至900元的家庭)建造和管理租金低廉的房屋。此外，政府更在市政總署轄下成立房屋科，負責市區徙置屋邨的管理事宜，以及在1965年成立房屋問題委員會，就房屋政策事宜向政府提供意見。

現有房屋委員會的人手編制

2.3 在1972年10月，政府公布目標，在1983年之前為超過150萬人提供居所。為達致此一為期10年的建屋目標，政府決定重組各個房屋機構。在此情況下，《房屋條例》(第283章)在1973年4月1日制定成為法例，把當時由上述機構分別行使的權力和職能，撥歸單一個機構，即經整合後的房委會。

職能

2.4 經整合後的房委會，負責策劃和興建公共屋邨，為房委會所定並經當時總督批准的各類人士提供居所。此外，它亦擔任政府的代理機構，負責管理全港的公共屋邨，包括平房區、臨時房屋區及臨時安置所，並負責防止及管制僭建寮屋活動，以及策劃和統籌改善寮屋區的工作。經整合的房委會除履行上述行政職能外，亦獲《房屋條例》授予職能，就一切與房屋政策有關的事宜，向政府提供意見。

2.5 自1973年以來，房委會的職能透過《房屋條例》的各項修訂逐漸擴大。由1977年起，房委會開始負責規劃、興建和管理在居屋計劃下提供的單位，並決定甚麼人士才可購買私人機構參與建屋計劃(下稱“私人參建計劃”)的單位。在解散其房屋科後，政府於1988年進一步將居屋、新的自置居所貸款計劃、臨時房屋區和平房區的直接財政責任，交付房委會承擔。房委會的主要職責，綜述於**附錄II(1)**(請參閱第2.35段)。

財政安排

2.6 當房委會在1973年整合時，政府已作出安排，讓房委會在財政上自主，有權持有財產、擬備和執行關於興建樓宇的建議、計劃及工程項目、借款，以及把盈餘經費投資於證券等。在整合後，房委會接收了其前身屋宇建設委員會及政府興建的所有廉租屋邨，以及當時的所有徙置屋邨，並由政府撥出臨時補助金，以彌補當時因此而出現的赤字。自此以後，房委會須確保從各個屋邨所獲得的收入，足以應付其經常開支。政府透過以優惠條款提供土地，支持房委會的建屋計劃，並在有需要時，向房委會提供資助。根據《房屋條例》，房委會每年須向總督提交下一財政年度的擬議工作計劃及收支預算，以供審批。在1997年後，此規定維持不變，房委會現須就下一財政年度的擬議工作和收支預算，呈交香港特別行政區的行政長官審批。

2.7 政府在1988年把直接財政責任交付房委會承擔時，在房委會設立了一個資本架構，組成的成分包括政府永久資本，以及住宅樓宇和非住宅樓宇權益的撥付產值。自此以後，房委會負責承擔私人參建計劃下未售單位的或有負債，而居屋計劃和私人參建計劃的單位因按揭安排的違約保證而引致的或有負債，亦由房委會承擔。在未有此等安排之前，該等或有負債是由政府承擔的。

《建築物條例》的豁免

2.8 《房屋條例》在1973年制定成為法例後，《建築物條例》(第123章)第41條加入一項新條款，訂明除屬於政府的建築物獲得豁免外，建在屬於房委會用地上的建築物，或由房委會控制及管理的建築物，亦免受《建築物條例》的條文規管。然而，由於私人參建計劃的房屋單位不在屬於房委會的用地上興建，因此，此項新增豁免規定對此類單位並不適用。有關的豁免詳情，請參閱本報告第IV章。

房屋委員會的組成

委員人數

2.9 根據《房屋條例》，房委會由以下人士組成：房屋署署長；由行政長官委任而數目不超逾3名的公職人員；以及由行政長官委任的某個數目的非公職人員。房委會的委員由行政長官委任，任期兩年，並有資格再獲委任。在過去10年，房委會的委員人數(包括主席在內)，為25人(由1990/91年度至1993/94年度)至32人(由1996/97年度至1999/2000年度)不等。自1994年12月開始，前房屋司及後來的房屋局局長獲委任為房委會委員。

主席

2.10 《房屋條例》訂明，房委會的正、副主席，須由行政長官委任¹。在1988年4月1日之前，房屋司以官方人員身份獲委任為房委會主席。自房屋科在1988年4月解散後，房委會主席一職由非公務人員出任，其薪酬最初釐定為政府首長級薪級表第6點人員薪酬的40%，在1989年，則修訂至首長級薪級表第8點人員薪酬的50%。鍾逸傑爵士是首位以非官方人員身份出任房委會主席的人士。由1993年7月6日起，他的職位由王葛鳴博士繼任，她擔任該職位至2000年9月30日。

2.11 根據《房屋條例》，房屋署署長是房委會的當然委員，實際上也一直是房委會的副主席²。

¹ 在1997年7月之前，由香港總督作出委任。

² 雖然房委會的副主席從來不曾被正式委任，但按照慣例，是由房屋署署長出任。

房屋委員會屬下小組委員會的架構

2.12 在專責委員會關注的期間內，房委會每年均舉行5至6次會議，並設有不同小組委員會，負責履行各項職能。在1995年4月，房委會共設有8個常務小組委員會，包括發展小組委員會、建築小組委員會、商業樓宇小組委員會、編制及財務小組委員會、居者有其屋小組委員會、管理及行動小組委員會、投訴小組委員會及上訴委員會。

2.13 在1997年年中，房委會按照業務範疇重整架構，以進一步提高運作效率，並更集中處理核心業務和加強業務策劃。經重整架構後，常務小組委員會的數目依然是8個，但分工和職權範圍卻有所修訂。房委會屬下小組委員會的名單及其職權範圍，載於**附錄II(2)**。

2.14 房委會屬下各個小組委員會根據授權履行職責，並按照本身的職權範圍獨立運作。然而，小組委員會的決定如涉及重要政策事宜，則須取得房委會批准。各小組委員會的主席均須就其工作向房委會提交年報，以供審閱。

2.15 各常務小組委員會的主席均由房委會委任。不屬房委會委員的人士亦可獲委任為小組委員會委員。按照一貫做法，小組委員會的委員人選會由房委會主席提名，供房委會考慮及批准。提名通常以“假定同意文件”³的形式送交房委會傳閱及批准，無須經過討論。小組委員會委員的任期通常為兩年，任滿後可再獲委任。根據過往經驗，小組委員會委員通常續任達8年，甚至10年。按照

³ 房委會屬下各小組委員會可透過發出“假定同意文件”，處理簡單事項及現有核准政策的延續事項，而無須召開會議討論有關事項。

慣例，除投訴小組委員會外，房委會主席是所有常務小組委員會成員之一。

建築小組委員會

2.16 在房委會的8個小組委員會中，建築小組委員會負責從規劃至完工階段監督建屋工程項目。該小組委員會亦向房委會提供意見，務求以最有效率和最符合經濟效益的方法，實施由策劃小組委員會批核的建築工程計劃，並負責監察計劃的進展情況(有關的職權範圍，請參閱附錄II(2))。

成員

2.17 與其他小組委員會的情況一樣，建築小組委員會的委員也是由房委會主席提名，經房委會批准。在1995/96年度至1999/2000年度期間，建築小組委員會的委員人數介乎15至18人之間。在1998年4月以前，共有5名官方人員出任建築小組委員會委員，他們是工務司或其替代人員、房屋署署長及3名房署人員。由1998/99年度起，官方委員的人數減至3名，只有工務司或其替代人員、房屋署署長及房屋署副署長(工務)繼續擔任小組委員會委員。

2.18 在1987年4月至2000年年初，建築小組委員會主席先後由下列人士出任：

- (a) 何承天先生(由1987年4月至1996年3月底)；及
- (b) 林濬先生(由1996年4月至2001年3月底)。

職責範圍

2.19 根據其職權範圍，建築小組委員會負責向房委會提供意見，使能以最有效率和最符合經濟效益的方法，實施由策劃小組委員會批核的建築工程，以及大型的改善及翻新工程計劃。專責委員會察悉，由1996至2000年期間，建築小組委員會確曾多次研究廣泛的策略問題，例如樁基的設計和成本控制、建屋高峰期對建築界和勞工市場的影響、對分判房委會打樁工程的監管措施，以及如何提高公營房屋的建屋質素等。

2.20 為履行其監督建屋發展項目的主要職能，建築小組委員會負責以下工作：

- (a) 在規劃階段，批核整個發展項目的設計綱要、基本藍圖、發展計劃及工程費用預算；
- (b) 在擬定計劃設計圖的階段，就發展項目的每個階段批核計劃設計圖及工程財政預算；
- (c) 就所有類別的外判工程項目，甄選顧問及批核顧問的委聘事宜；
- (d) 在投標階段，批出工程合約(包括地基工程、建築工程、屋宇裝備、維修及改善工程合約)；
- (e) 在建築階段，監察所有建屋工程項目的進度；及
- (f) 監察對房委會承建商及顧問名冊的管理，審議和通過對有關承建商及顧問在該等名冊上的資格所採取的行動，並對不履約的承建商及顧問採取紀律處分。

2.21 **附錄II(3)及II(4)**所載的兩個公營房屋建造流程圖，分別載列由署內人員進行的工程項目及外判工程項目的工序流程，當中顯示建築小組委員會在不同階段的參與角色。

運作模式

2.22 建築小組委員會舉行定期月會及特別會議，討論及批核房署提交的討論文件。建築小組委員會的會議，大部分為時半天左右。專責委員會察悉，向建築小組委員會提交的文件，均由房署人員擬備。與其他所有向房委會或其轄下小組委員會提交的文件一樣，該等文件會先在房委會主席主持的每周會議上，加以討論及審批。出席每周會議的人員包括房屋署署長、房屋署副署長及房署轄下各分處的主管。在建築小組委員會審核與4宗事件有關的文件期間，該程序已是當時的既定做法。

2.23 據房署所述，建築小組委員會以不同方式處理不同種類的文件。建築小組委員會處理的事項如被視為無爭議性，便會以傳閱“假定同意文件”的方式予以處理，或當作無須討論的事項予以通過。傳閱“假定同意文件”的程序，是用來處理簡單事項及現有核准政策的延續事項，免卻召開會議討論的需要。至於“無須討論文件”，則除非小組委員會委員在會議前一天提出要求，否則便無須在會議上加以討論。以“假定同意文件”方式通過的程序，自1981年起已開始採用；至於“無須討論文件”的通過程序，則是在1996年7月以後才實行的。在1996/97年度至1998/99年度期間，共有8%至15%的工程標書，是以傳閱“假定同意文件”的方式通過，另有30%至50%的工程標書則被視為“無須討論文件”，沒有在會議上提出討論，即予通過。至於無需由房委會決定的日常事務，例如房委會關注事項的現況報告，房署會以呈交資料文件的方式，知會建築小組委員會。

2.24 建築小組委員會每次舉行會議，除有房署的署方委員出席之外，負責個別工程項目的房署相關人員亦會出席，以便介紹其建議，並答覆建築小組委員會委員的問題；如有需要，更會因應委員提出的要求，在會後提供補充資料。

2.25 建築小組委員會在1995/96年度至1999/2000年度期間的工作量，載於表2.1。

表2.1：建築小組委員會在1995/96年度至1999/2000年度期間的工作量

年度	會議數目	處理文件數目	批出合約	合約總價值 (以百萬元計)
1995/1996	12	528	144	\$11,367
1996/1997	14	682	200	\$15,543
1997/1998	17	794	267	\$32,693
1998/1999	13	542	165	\$49,823
1999/2000	16	258	193	\$16,580

2.26 根據建築小組委員會前任主席及房署所作的證供，以及建築小組委員會的會議紀要，專責委員會得悉，建築小組委員會在4宗事件發生期間，主要從策略角度監察各房屋發展項目。建築小組委員會委員甚少研究所審議建議的細則，尤其是技術方面的事項。建築小組委員會很依賴房署向其報告個別項目在進度、成本及質素等方面的重大問題。房署有責任確保向建築小組委員會提交的建議，符合該小組委員會先前通過的原則。在監察工程進度方面，建築小組委員會主要依賴房署擬備的每月進度報告，但該報告只反映工程項目延誤達3個月或以上的情況。

房屋署

2.27 在1973年制定《房屋條例》成為法例時，政府決定應由房署擔當房委會的執行機構。房署在1973年透過合併當時的徙置事務處及市政總署的房屋科而成立。自成立以來，房署一直在規劃和推行公營房屋計劃方面，為房委會提供行政支援。在2001年，房署約有12 000名公務員，房屋署署長為部門首長。

2.28 由1990至2002年年中，房屋署署長一職由下列人士出任：

(a) 馮通先生(由1990年6月8日至1996年7月5日)；及

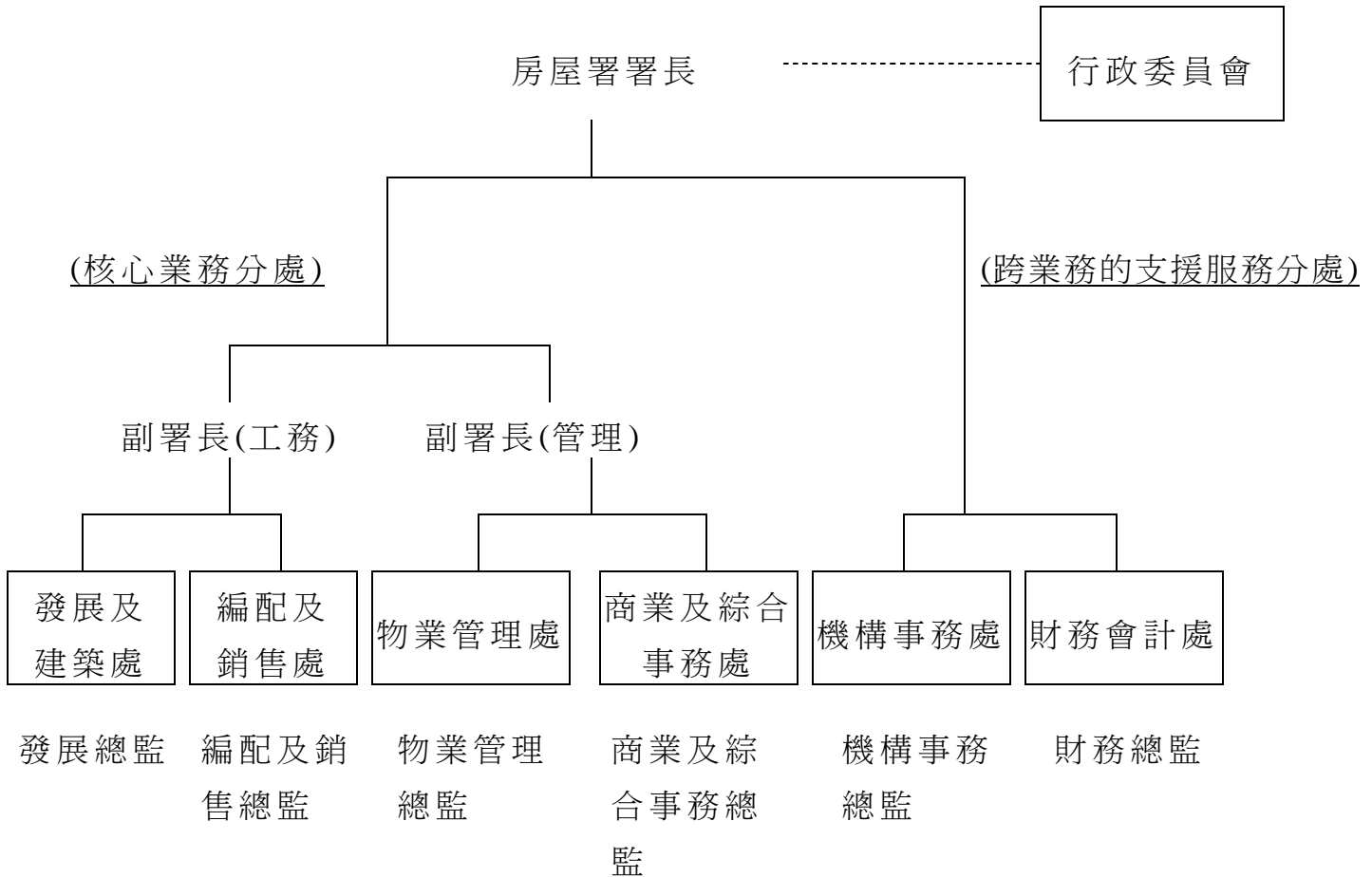
(b) 苗學禮先生(由1996年7月6日至2002年6月30日)。

房屋署的組織架構及架構重組

2.29 在90年代，為應付不斷上升的建屋量目標，以滿足市民的房屋需求及日益提高的期望，房署在機構及分科層面進行了連串架構改革。早於1994年，房署已洞悉有需要重整房署轄下各分處，以加強管理架構，務求更有效地配合房署的服務及工作在水平及範疇方面的轉變。各個原有分處重組為5個職責更明確的分處，由其中的新發展工程處和保養及建築事務處，分別負責建造公營房屋不同方面的事宜。兩個分處的員工編制總額為1 975人。

2.30 在進行顧問研究，探討如何發展最佳的財務及行政管理方法後，房署於1997年4月根據“提高管理質素計劃”，在機構層面進行大規模的架構重組。該次重組的目的，是按業務範疇來精簡房署的運作、進一步下放權力使職責更加分明，以及將日常運作與策略指導兩方面的職責清楚區分。根據表2.2顯示的新訂架構，房署重組為4個核心業務分處，以及兩個跨業務的支援服務分處。

表2.2： 房屋署的組織架構圖(1997年4月改組後的情況)



2.31 每個核心業務分處以一名總監為首，該名總監負責發展和監督其轄下業務的日常運作、訂定服務指標和作業準則，以及獲取資源和監察其處內的資源調配。6名總監和兩名副署長均須出任行政委員會委員，該委員會由房屋署署長擔任主席，負責訂定策略、審核政策、商定指標和監察進度；至於日常的運作權力，則完全下放予核心業務分處的總監。專責委員會察悉，在架構改組後，房屋署副署長(工務)即不再監察發展工程項目的運作事宜。自此以後，房屋署副署長(工務)透過行政委員會就主要政策事宜，擔任領導和提供意見，而各分處日常運作的整體職責和責任，則交給各有關的總監。

發展及建築處

2.32 發展及建築處基本上就是以前的新發展工程處，該分處負責規劃、設計和監督公營房屋工程項目的建造事宜。但兩者不同之處是，前新發展工程處以專業範疇分工，處內每個組別均由屬於有關專業範疇的助理署長擔任主管；但發展及建築處內設有的各個助理署長職位，則可由任何專業範疇的人員出任，每名助理署長須負責監督各類專業範疇人員的工作。發展及建築處於1997年4月的組織架構圖載於**附錄II(5)**。商業及綜合事務處的建築事務科，負責向發展及建築處提供工料測量及土力工程服務。

2.33 在容永道顧問公司尚未完成就工程程序進行的全面業務流程重整顧問研究之前，發展及建築處在當時的架構只屬過渡性質。發展及建築處其後根據顧問研究提出的建議，在1997年11月進一步改組成為一個以工作流程為導向的架構，以加強工程策劃管理職能。在此之前，工程策劃管理按慣例由建築師負責。由1997年11月起，新的發展及建築處共有以下3個分科：

- (a) 工程策劃科：負責工程策劃管理事宜。該分處開設了3個工程策劃總經理的職位，以確保在每個發展階段均能達到客戶的要求；
- (b) 工務科：負責內部工程項目的日常工作，即設計、投標及合約管理等。轄下設有一個顧問管理小組的工務科，是處內專責顧問管理工作的單位。在此之前，顧問管理工作按專業範疇由不同組別的主管分擔；及
- (c) 發展科：一如以往仍負責向其他分科提供專業支援服務。

發展及建築處於1997年11月的組織架構圖載於**附錄II(6)**，當中顯示了其轄下3個分科的職能。

2.34 在1999年3月，發展及建築處接管了商業及綜合事務處轄下建築事務科的職務，以及其編制內的569個職位。與此同時，為回應員工的關注，發展及建築處又按地區進一步重組為4個工務科，每個工務科兼具工程策劃管理職能、工務職能及顧問管理職能。此後，發展及建築處成為房署內唯一專責為房委會提供公營房屋及附屬設施的規劃、設計和建造服務的分處。發展及建築處於1999年3月的組織架構圖載於**附錄II(7)**。該組織架構迄今大致維持不變。

房屋局

2.35 在1988年4月以前，布政司署內設有一個房屋科，負責制訂公營房屋政策。為了讓房委會有更大自由和靈活性，以回應市民需要，以及享有財政自主權，以便調配資源，在當時的總督會同行政局通過長遠房屋策略後，政府於1988年4月1日解散房屋科，並把房屋科的職責重新分配予房委會及當時的地政工務科。自此以後，房委會負責制訂公營房屋政策，並獲授予落實和檢討長遠房屋策略的責任，以及承擔公營房屋計劃的規劃、統籌和監察工作。然而，房委會仍須徵得當時的總督會同行政局同意，才可修改與長遠房屋策略、租務政策及居屋和私人參建計劃單位定價政策有關的政策事宜。至於房委會沒有接管的職能，則交由當時的地政工務科(該科在1989年9月分拆為工務科和規劃環境地政科)接管，該等職能包括向房委會供應土地。在房屋科解散後，政府仍保留對整體房屋政策的控制權。

2.36 在90年代初期，因應市民對物業價格飆升的關注，政府在1994年4月成立了一個名為土地供應及物業價格專責小組的跨部門工作小組，由當時的規劃環境地政司擔任主席，負責研究有關

問題。該專責小組建議採取一系列措施，加強對房屋供求的監察，並統籌政府在土地供應和建屋方面的工作。在1994年11月，政府更成立了一個以房屋司為首的新房屋科。在1997年7月1日，房屋科改稱為房屋局。由1994年12月至2002年4月期間，房屋司／房屋局局長一職由黃星華先生出任。自2002年7月1日推行主要官員問責制後，房屋局的職能已轉移給房屋及規劃地政局。在本報告內，在適用的情況下，有關房屋局的提述包括新成立的房屋及規劃地政局；後者現已接管前房屋局的職能，由房屋及規劃地政局局長掌管。

參與規劃和建造公營房屋各有關當局的相互關係

房屋委員會與房屋署的關係

2.37 一如上文第2.27段所述，房署是房委會的執行機構，負責實施房委會訂定的政策。除投訴小組委員會外，房委會轄下8個小組委員會均有房署的代表。向房委會及其轄下小組委員會提交的所有文件，均由房署人員擬備。在向有關的小組委員會提交文件，以供審閱及／或批核之前，該等文件須先在逢星期一舉行的會議上，予以討論和審批。該會議由房委會主席主持，出席會議的人員包括房屋署署長、兩位副署長及各個分科的主管。

2.38 《房屋條例》並無訂明房委會主席與房屋署署長(實際上是房委會的副主席)的關係。由於房署是房委會的執行機構，房屋署署長須在轄下部門的職責範圍內向房委會主席負責，而按照慣例，公務員事務規則所規定的房屋署署長的工作表現評核，則是由房委會主席撰寫。房委會主席與房屋署署長二者看來均對彼此的職責分工很清楚。房委會主席專注政策及小組委員會層面的工作和對外事務，而房屋署署長則專注房署的日常運作。有關房署

人事的事宜，屬房署的權責範圍。由於房署員工是公務員，房委會主席或房委會均無權干預他們的任免。

房屋委員會與房屋局的關係

2.39 一如上文第2.10及2.35段解釋，在房屋科於1988年4月1日解散之前，由房屋司負責與房屋有關的政策事宜，並以其公職身份出任房委會主席之職。

2.40 在1988年4月1日至1994年11月17日期間，政府並沒有任何決策科負責監督房委會的工作。在該段期間，房委會受命直接負責公營房屋建造計劃的規劃、統籌及監察工作。房委會與政府就政策事宜的溝通，是在總督會同行政局與房委會主席的層面進行，而實施細節則由房署與政府其他決策科／部門磋商擬訂。當1994年11月18日房屋科重設之後，房委會與政府在政策和推行層面上的溝通，便透過房屋科進行。在1997年以前，房屋科在建造公營房屋方面的主要角色，是協助房委會取得發展公營房屋所需的用地，以及制訂一套電腦模式，用作預測長遠房屋需求。在1997年以後，房屋局擔當更重要的角色，從宏觀和策略性的角度制訂公營房屋政策；而房委會則制訂運作方面的政策，並在政府所訂的策略性架構下，推行公營房屋計劃。

房屋局與房屋署的關係

2.41 在專責委員會所研究的期間內，房屋局負責整體房屋政策，但不負責監察房署的工作。在程序上，由房署擬備而提交房委會及其小組委員會審閱及／或批核的文件，均無須先經房屋局審批。然而，在實際上，房署如認為有關文件涉及主要政策事宜，都會先把文件的擬稿送交房屋局置評。

2.42 至於運作所需的資源方面，房署須就開設及刪除公務員首長級人員職位的建議，取得房屋局支持，然後才正式徵求公務員事務局、庫務局及立法會的批准⁴。此安排類似政府部門與監督其運作的政策局之間的關係。

2.43 房署依賴房屋局作出統籌，與其他政府部門商討有關新屋邨的規劃、交通運輸，以及在新屋邨為其他政府部門提供設施等事宜。房屋局亦協助房署解決有關個別用地的問題，例如各個部門之間在時間及其他要求上的衝突。在1994年年底，政府更為此而成立了房屋工程行動小組，目的是協助個別工程項目的進行、解決個別地盤的問題，以及精簡政府的規劃及批核程序。該小組由房屋司擔任主席。

2.44 房屋署署長直接向房委會主席負責。房屋署署長須向房屋局局長負責的唯一工作範疇，是寮屋管制及寮屋清拆。在此方面，房屋署署長是以政府代理人的身份行事。專責委員會察悉，苗學禮先生在1996年7月擔任房屋署署長一職，他的表現評核報告自1997年年中起由房屋司／房屋局局長加簽。據前房屋司／房屋局局長解釋，有此安排是由於在各政策局局長之中，以他最瞭解房屋署署長的工作。

房屋局、房屋委員會與房屋署三方的關係

2.45 簡要而言，在專責委員會的研究所針對的期間，房屋局、房委會與房署三方的關係，可概括如下：

- (a) 在1997年之後，公營房屋計劃的整體政策方向及策略目標均由房屋局訂定；

⁴ 1995年9月6日的政府組織架構圖顯示，房署是在房委會轄下的一個部門。

- (b) 在整體政策架構中，房委會決定公共房屋政策的運作細節，並透過房署予以實施；
- (c) 房屋局協助房委會取得發展公營房屋所需的土地，並確保由房委會審訂的政策，與政府本身的房屋政策及策略一致；及
- (d) 房屋局協助房署統籌與其他政府部門進行的商討，藉以處理與個別工程項目及地盤有關的具體事項。