立法會
Legislative Council

立法會PWSC79/13-14號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/F/2/1(2)B

立法會財務委員會轄下的工務小組委員會

政府當局向工務小組委員會委員
簡介工程費用估算的
簡介會紀要

日　　期　：2013年11月12日(星期二)
時　　間　：上午9時
地　　點　：立法會綜合大樓會議室1

出席委員　：盧偉國議員, BBS, MH, JP (主席)
涂謹申議員
陳鑑林議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, GBS, JP
王國興議員, BBS, MH
葉國謙議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
易志明議員
胡志偉議員, MH
馬逢國議員, SBS, JP
莫乃光議員
陳家洛議員
陳婉嫻議員, SBS, JP
張超雄議員
葛珮帆議員, JP
鍾樹根議員, BBS, MH, JP

缺席委員　：梁志祥議員, BBS, MH, JP (副主席)
何秀蘭議員

陳克勤議員, JP
梁家騮議員
陳偉業議員
田北辰議員, BBS, JP
范國威議員
陳恒鑌議員
麥美娟議員, JP
黃碧雲議員
蔣麗芸議員, JP
謝偉銓議員

出席公職人員 :	楊德強先生	財經事務及庫務局副秘書長(庫務)3
	林天星先生, JP	發展局副秘書長(工務)2
	鄺家陞先生	發展局總助理秘書長(工務)1
	李耀光先生	財政司司長辦公室高級經濟主任(R)
	何珏珊女士	財經事務及庫務局首席助理秘書長(庫務)(工務)
列席秘書 :	林映儀女士	總議會秘書(1)3
列席職員 :	何潔屏女士	高級議會秘書(1)3
	胡清華先生	高級議會事務助理(1)3
	邱寶雯女士	議會事務助理(1)7

經辦人／部門

有關工程費用估算的簡介會
PWSCI(2013-14)10 —— 有關"工程費用估算"的資料文件

主席歡迎政府當局的代表出席有關工程費用估算的簡報會。

2. 發展局總助理秘書長(工務)1應主席邀請，借助電腦投影片向委員簡介工務工程項目費用現行的估算方法。他表示，工程項目費用主要包括3個

部分，即"基本預算"、"工程項目應急費用"及"價格調整準備"。有關詳情載於政府當局提交的資料文件(立法會PWSCI(2013-14)10號文件)。

(*會後補註：*電腦投影片簡介資料於2013年11月13日隨立法會PWSC11/13-14號文件送交委員參閱。)

工程費用估算方法的準確性

3. 鍾樹根議員認為，鑒於私營建築機構在釐訂工程項目的費用時會參考工務工程項目的費用，把價格調整準備納入工務工程項目的費用，會誇大工程項目費用，最終推高市場上建築工程項目的整體費用。鍾議員詢問，政府當局與承建商簽訂固定款額的合約(即不包括價格調整準備)，或訂立控制工程項目費用的措施(例如預訂原料)，以減低超支風險的做法是否可行。

4. 發展局副秘書長(工務)2回應時表示，政府當局就某項工程項目擬備費用估算時，已考慮類似工程項目的最新費用。然而，建築工人、機械及材料的成本在工程項目進行的整段期間可能會出現超出政府當局預期的變化。他舉例說明，在2008年，政府當局曾因為全球鋼鐵價格上升而申請提高多項工務工程項目的核准預算費。他進一步解釋，倘若由競投人根據固定款額合約獨力承擔價格波動的風險，他們會把較高的風險溢價納入工程的標書，引致投標價格上升。政府當局現時採用的合約價格調整制度是一個公平的風險分擔機制，當局可因應建材及勞工成本的變化而向上或向下調整給予承建商的款項。合約價格調整制度讓政府當局按通脹及通縮的情況支付應付的費用。基於上文所述，政府當局認為現行合約價格調整制度是管理工程項目費用的有效方法。

5. 張超雄議員指出，美國的軍事部門及國防機構採用了統一設施標準，作為其工程項目的規劃、設計及建造準則，以及工程費用估算機制的標準方法。他詢問，政府當局會否考慮制訂一套與統一設施標準相若的指引，藉此更妥善協調不同政府

政策局和部門及法定團體就工務工程項目進行的策劃及費用估算工作。張議員察悉，正如"所接受的投標價與工程計劃核準預算費內估計款額之間出現重大差額的報告(2013年第三季批出的基本工程合約)"(立法會PWSC32/13-14(01)號文件)所顯示，為數11億3,000萬元的工程項目應急費用足以應付發展蓮塘／香園圍口岸的工程項目約5億5,000萬元的工程項目超額費用。他關注到，工程項目投標者或會利用工程項目應急費用佔工程項目費用較高的比例推高投標價格。

6. 發展局副秘書長(工務)2回應時表示，政府當局現時採用的工程費用估算方法，是海外國家及本地機構(例如香港鐵路有限公司)常用的方法。關於評估某個工程項目的相關風險，以釐訂工程項目應急費用的金額，政府當局曾參考海外做法，並制訂一套適合香港本地情況的指引，以供工務部門的專業人員參考。根據公開招標機制，工務工程項目的競投人自然會提出具競爭力的投標價格。他補充，當局把蓮塘／香園圍口岸工程項目拆分為多份工程合約進行。某份合約的超額費用可以其他合約的餘額抵銷。

工務工程項目超支

7. 對於香港電台新廣播大樓的估計工程項目費用由16億元增加接近4倍至60億元，王國興議員表示深切關注。王議員指出，工程項目費用如此龐大的增幅，與原來預算不成比例。他要求政府當局就這方面的增幅向立法會議員及公眾提供詳細理據。發展局副秘書長(工務)2解釋，據他所知，新廣播大樓工程項目費用的增幅主要由於工程項目範圍有變所致，在工務工程項目的規劃過程中，這情況並非不常見。他解釋，工程項目的初步估計費用，只是根據工程項目的初步計劃作出的粗略估計。工程項目的範圍或會因應在相關公眾參與／諮詢活動期間接獲的民意而作大幅修改。劉慧卿議員表示，政府當局應盡量在策劃階段清楚地勾劃工程項目的範圍，以免提出大幅增加工程項目費用預算的建議。

8. 鍾樹根議員詢問涉及超支的工務工程項目所佔的比例。至於有餘額的工程項目，他詢問政府當局會如何使用該等餘額。發展局副秘書長(工務)2回應時表示，以往只有少數工程項目需要增加核准預算費，而任何未動用的工程項目撥款則會歸還庫務署。發展局總助理秘書長(工務)1補充，在過去10個立法會會期，財委會批准了約600項基本工程項目的撥款申請，當中只有34個項目需要增加核准預算費。王國興議員詢問，去年超支的工程項目數目、超支總額，以及超支額最高和最低的工程項目為何。譚耀宗議員關注到，大型工程項目是否較易超支。政府當局承諾提供補充資料，以回應王議員及譚議員的提問。

(*會後補註：*政府當局提供的補充資料於2013年12月17日隨立法會PWSC19/13-14號文件送交委員。)

9. 梁家傑議員問及超支工程項目按年的分布情況。發展局副秘書長(工務)2的答覆如下 ——

年度	獲准的增加核准工程項目預算費申請數目
2003-2004	2
2004-2005	1
2005-2006	2
2006-2007	2
2007-2008	0
2008-2009	7
2009-2010	7
2010-2011	3
2011-2012	6
2012-2013	4
總數	34

10. 梁家傑議員察悉，過去10年，超過50%的增加核准工程項目預算費申請均在2008-2009年度至2012-2013年度期間提出。他詢問，此現象是否由於現行投標機制不足或合約管理問題所致。他亦問及超支的原因為何。發展局副秘書長(工務)2回應時表示，比較超支工程項目數目與同期正在施工的工程

項目總數會較有意義。他表示，於2003年至2007年經濟低潮期間進行的工程項目數目，遠少於2008年至2013年間進行的數目，當時香港的經濟狀況正在改善，而本地建築工程完成量正在增加。應梁議員的要求，政府當局承諾提供有關過去10年工程項目超支原因的分析。

(*會後補註：*政府當局提供的補充資料於2013年12月17日隨立法會PWSC19/13-14號文件送交委員。)

11. 劉慧卿議員指出，工務工程項目超支是公眾主要關注的事宜。她強調，政府當局務須在提交立法會的撥款建議中提供最準確的工程項目費用預算，以及採取專業而獨立的機制計算各項預算費用。發展局副秘書長(工務)2表示，政府當局一直盡力根據所掌握的資料擬備工程項目費用預算。政府當局會探討如何加強專業人員估算工程項目費用的能力，以期進一步提升預算的準確性。政府當局亦會就承建商的風險認知進行研究，使當局更了解承建商在投標時考慮的因素。

12. 馬逢國議員關注政府當局有否對法定團體推行的基本工程項目的費用進行足夠監察。他引述西九文化區的戲曲中心為例，指出該工程項目的費用為原先預算的兩倍。雖然政府當局沒有向西九文化區管理局(下稱"西九管理局")額外注資，但當局承擔了西九文化區綜合地庫的工程項目，並計劃徵求財委會批准另行就此工程項目提供撥款。馬議員指出，法定團體或會自行就基本工程項目委聘顧問及採用不同的估算費用方法。他詢問政府當局如何可確保該等工程項目的預算合理及準確。他亦詢問，對於法定團體推行的基本工程項目的費用，政府當局如何發揮監察角色。

13. 發展局副秘書長(工務)2表示，當局會否向某個法定團體額外注資，以支付工程項目撥款不足之數，會視乎成立該法定團體所依據的條例所訂定的安排。就工程項目費用的估算而言，法定團體(例如西九管理局及醫院管理局)所採用的方法與政府當局的方法大致相同。然而，個別工程項目所使用

的採購方法則會因應個別工程項目的特點及實際情況而定。他補充，當工程項目提交法定團體的管理委員會考慮時，該等管理委員會中相關政府政策局／部門的代表會履行監察工程項目費用的角色。

14. 易志明議員表示，與私營機構類似的工程項目相比，工務工程項目的費用往往偏高。他詢問，此現象是否由於合約條文及工程項目規格嚴格所致，使承建商有必要加大工程項目費用的款額，以作緩衝。發展局副秘書長(工務)2表示，工務工程項目的費用不一定高於私營機構進行的工程項目的費用。建築署在評估某個建築工程項目的費用時，會參考私營機構類似建築工程項目的費用。儘管如此，由於政府當局致力就環保建築設計及建築安全為私營機構樹立榜樣，所以有關要求或會導致較高的工程項目費用。

確保工程質素

15. 劉慧卿議員詢問，工務工程項目的合約是否通常會批給提出最低投標價格的投標者。她關注到此做法可能對工程質素造成的負面影響。發展局副秘書長(工務)2表示，除了通常佔總評分最多50%至60%的投標價格外，政府當局在評審標書時亦會考慮有關承建商過往的表現及他們就工程項目提出的技術建議。事實上，政府當局可拒絕考慮投標價格過低的標書。為鼓勵承建商按正常的價格水平投標，政府當局正考慮設立機制，在有關機制下，投標價格過低的標書將被扣分。

16. 張超雄議員指出，總承建商把工程合約分判，或會影響工程質素。他詢問政府當局有否對分判工務工程項目的做法施加任何限制。陳婉嫻議員詢問政府當局如何能有效管理分判商，以確保工務工程項目的工程質素。

17. 發展局副秘書長(工務)2回應時表示，政府當局在工務工程項目的合約訂明，總承建商如把工程分判，一般不應超過兩層分判。如工程項目涉及較高風險及安全問題，則只限一層分判。對於加強工務工程項目的管理，以更妥善地確保工程質素，

發展局副秘書長(工務)2表示，政府當局致力透過採用新工程合約模式，推動以伙伴的方式履行工務工程合約。新工程合約模式採用"分擔超支／攤分節省工程項目費用"的機制，由政府當局及承建商共同承擔工程項目實際費用與最終目標價格的差額，目的是鼓勵合約各方致力達到共同目標，以較低費用並於較短施工期內完成工程。渠務署的"西貢福民路明渠改善計劃"是政府當局首項試用新工程合約模式的工務工程合約，所得結果令人滿意。工程項目的實際完工日期較合約完工日期提早6個月，而實際建築費用則較最終目標價格低5%(約300萬元)。應劉慧卿議員的要求，政府當局會提供以新工程合約模式批出的工務工程項目清單。

(*會後補註：*政府當局提供的補充資料於2013年12月17日隨立法會PWSC19/13-14號文件送交委員。)

18. 鑒於政府當局致力增加房屋供應，以致大量工程項目會在未來數年上馬，陳婉嫻議員關注到缺乏建築工人對工程質素的影響。陳議員憶述，政府當屋在1990年代中期於同一時間發展大量建屋項目，導致公營房屋出現嚴重的結構安全問題。她提醒政府當局應加強工務工程項目的風險管理，以免重現類似事件。陳議員察悉，新工程合約模式有助更妥善地管理工務工程項目涉及的風險。她並詢問，房屋署轄下的建屋工程項目會否採用此種合約模式。發展局副秘書長(工務)2表示，房屋署支持新工程合約模式的原則。不同政府部門已為轄下的工程項目試用該模式。視乎試用結果，政府當局會考慮更廣泛在工務工程項目使用新工程合約模式。

19. 石禮謙議員申報，他是兩家上市建築公司的非執行董事，亦是立法會地產及建造界功能界別的代表。石議員詢問建造業是否接受新工程合約模式，而有關的持份者對採用該模式有否任何異議。發展局副秘書長(工務)2回應時表示，政府當局一直與建造業的持份者保持緊密溝通，以及在推出任何新施政措施前全面諮詢業界。他表示，政府當局已就新工程合約模式諮詢建造業的持份者，他們普遍

支持建議。部分承建商與分判商簽訂合約時更採用了該模式。

20. 應石禮謙議員的要求，政府當局答允提供補充資料，以一工程項目為例，說明在推行工程項目方面，新工程合約模式與現行合約模式有何分別，以及提供香港建造商會、香港機電工程商協會，以及香港機電工程商聯會等建造業主要持份者對採用新工程合約模式的意見，特別是所遇到的問題(如有的話)。

(*會後補註：*政府當局提供的補充資料於2013年12月17日隨立法會PWSC19/13-14號文件送交委員。)

工程項目延誤

21. 劉慧卿議員對近年工務工程項目進度緩慢的情況表示關注，並詢問此現象是否由於政府當局推展工務工程項目的程序繁複所致。她亦詢問，在財委會於過去10個立法會會期批准的約630項撥款申請中，有多少個工務工程項目出現延誤，以及就這些工程項目而言，工程延誤與超支有否任何關係。劉議員要求政府當局就這方面提供補充資料。

(*會後補註：*政府當局提供的補充資料於2013年12月17日隨立法會PWSC19/13-14號文件送交委員。)

22. 發展局副秘書長(工務)2回應時表示，政府當局已努力加快推行工務工程項目。他解釋，在推行大部分工務工程項目之前，當局都需要時間進行公眾諮詢工作。這些諮詢工作部分是按照法定規定而進行，部分則屬行政性質。政府當局會盡量壓縮在政府政策局及部門進行行政諮詢的程序，藉此加快工務工程項目的進展。

23. 陳婉嫻議員表示，道路工程項目屢次延期竣工是常見現象，並對工地附近的居民及商鋪經營者造成長期滋擾。她質疑政府當局有否有效地管理該等工程項目。發展局副秘書長(工務)2表示，相關的

工務部門與承建商定期檢視工程項目的進度。根據現行做法，如承建商並非因合理理由(例如惡劣天氣)而未能如期完成工程，政府當局可向承建商追討算定損害賠償；有關賠償是按照相關工程合約訂明的每日價格計算的。政府當局認為此項措施能有效防止工程項目延誤。應陳婉嫻議員的要求，政府當局答允就工程延誤的道路工程項目數目提供資料。

(*會後補註：*政府當局提供的補充資料於2013年12月17日隨立法會PWSC19/13-14號文件送交委員。)

缺乏建造業人手

24. 劉慧卿議員詢問，建築工人短缺有否導致工程項目費用急升。易志明議員認為，鑒於建造業人手短缺，以及入口建築材料的價格波動不定，工務工程項目的費用日後或會進一步攀升。陳婉嫻議員促請政府當局評估本地建造業能否面對大量建築工程在未來數年上馬所帶來的挑戰。她促請政府當局籌劃為本地建造業提供足夠的人力資源，並強調在任何情況下，政府當局都不應考慮輸入工人。

25. 發展局副秘書長(工務)2表示，政府當局自2010年起已優先處理增加本地建築工人供應及加強培訓本地建築工人的工作，以期紓緩建造業人手短缺的問題。政府當局已與建造業議會合作推行"強化建造業人力訓練計劃"，以吸引更多人入行。截至2013年12月，約4 500名學員參加了"強化建造業人力訓練計劃"，而當中約55%為35歲以下。完成"強化建造業人力訓練計劃"的學員大多為新入行的人士，顯示更多年青人投身建造業。此外，為使培訓模式更多元化及提供更多培訓名額，建造業議會已推出"承建商合作培訓計劃"；參與計劃的承建商可聘用學員，讓他們在工地接受培訓，從而盡早獲取工地經驗。當局鼓勵承建商更廣泛採用機械和預製組件，以減少對建築勞工的需求，以及更廣泛採用具創意的採購方式，以提升生產力。

26. 葉國謙議員詢問，政府當局是否接納承建商以建築工人短缺作為要求工程項目延期竣工的

理由。葉議員關注到，如當局接納此種理由，承建商便無須為工程延誤所引致的損害賠償向政府作出補償。

27. 發展局副秘書長(工務)2表示，現行工務工程合約訂有條文，訂明不會接納以勞工短缺作為延期竣工的理由。然而，考慮到建造業市場的新發展，新合約已刪除上述條文。這並不表示政府當局一律批准以建築勞工短缺為理由延遲工程的竣工日期，政府當局會因應每宗個案的相關情況作出考慮。他強調，即使建築勞工短缺導致工程項目延誤，政府當局也不會向承建商作出任何金錢補償。

增加投標過程的競爭性

28. 梁家傑議員指出，由於只有少數承建商符合資格競投大型工務工程項目的合約，所以該等工程項目合約的競投過程競爭性有限，這可能是導致標價有上升趨勢的原因。他認為，政府當局應採取措施，鼓勵更多承建商參與投標。葉國謙議員認為，政府當局應考慮把大型工程項目的合約分拆為多份款額較小的合約，讓小規模的承建商能參與工務工程項目，因而增加投標過程的競爭性及壓低標價。易志明議員及石禮謙議員提出類似意見。

29. 發展局副秘書長(工務)2回應時表示，政府當局在過去10多年曾在切實可行的範圍內把大型工程項目的合約分拆為款額較小的合約，以增加中小型承建商參與工務工程項目的機會。此外，政府當局已更新准入和管理《認可公共工程承建商名冊》的規則。舉例而言，當局提高了各個組別認可承建商的投標金額上限，藉此增加中小型承建商參與投標的機會。就名冊上已取得試用級資格並尋求晉升至確定級資格的承建商而言，當局除接納他們參與政府工程項目的相關經驗外，亦接納他們參與選定非政府工程的相關經驗。檢討工務工程項目採購制度的工作會持續進行，以配合不斷轉變的市場情況。

顧問在工務工程項目的角色

30. 譚耀宗議員請政府當局澄清，在推行工務工程項目時，顧問有何角色，而工務部門的專業人員又有甚麼職責。發展局副秘書長(工務)2回答時表示，當局在進行大型建築及土木工程項目時通常會聘請顧問。顧問負責工程項目的設計和管理，以及建築工程的監督，而工務部門的專業人員則評估顧問就工程項目的設計提出的建議及該等建議是否符合技術規定，並擔當協調推行工程項目所涉持份者的角色。

其他事項

31. 議事完畢，會議於上午10時29分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年5月22日