

立法會

Legislative Council

立法會 ESC119/15-16號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/F/3/2

財務委員會轄下的人事編制小組委員會 第十五次會議紀要

日 期 : 2016年5月31日(星期二)
時 間 : 下午4時30分
地 點 : 立法會綜合大樓會議室1

出席委員 : 葉劉淑儀議員, GBS, JP (主席)
黃國健議員, SBS (副主席)
涂謹申議員
陳鑑林議員, SBS, JP
梁耀忠議員
劉慧卿議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
王國興議員, BBS, MH
李國麟議員, SBS, JP, PhD, RN
黃定光議員, SBS, JP
李慧琼議員, JP
葉國謙議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
陳偉業議員
吳亮星議員, SBS, JP
何俊賢議員, BBS
姚思榮議員, BBS
馬逢國議員, SBS, JP
莫乃光議員, JP
陳志全議員
陳家洛議員
梁繼昌議員

郭偉強議員
張華峰議員, SBS, JP
張超雄議員
廖長江議員, SBS, JP
潘兆平議員, BBS, MH
鄧家彪議員, JP
蔣麗芸議員, JP
盧偉國議員, SBS, MH, JP
鍾樹根議員, BBS, MH, JP
楊岳橋議員

缺席委員 : 何俊仁議員
陳克勤議員, JP
梁國雄議員
胡志偉議員, MH
陳恒镔議員, JP
梁志祥議員, BBS, MH, JP
麥美娟議員, BBS, JP
單仲偕議員, SBS, JP
黃碧雲議員
葉建源議員
葛珮帆議員, JP
鍾國斌議員

出席公職人員 :	梁悅賢女士, JP	財經事務及庫務局副秘書長(庫務)1
	麥德偉先生, JP	公務員事務局副秘書長(1)
	李家超先生, PDSM, PMSM, JP	保安局副局長
	黃少珠女士, JP	保安局副秘書長3
	胡德英先生	保安局首席助理秘書長D
	羅振南先生	入境事務處副處長
	趙偉佳先生, IDSM	入境事務處助理處長 (個人證件)
	關坤蓮女士	署理入境事務處助理處長 (資訊系統)

馮伯豪先生	入境事務處助理處長 (執法及遣送審理)
韓志強先生, JP	發展局常任秘書長(工務)
陳志明先生, JP	發展局副秘書長(工務)2
鄭家陞先生	發展局政府工程師
黎以德先生, JP	運輸及房屋局常任秘書長(運輸)
劉家麒先生	運輸及房屋局副秘書長(運輸)4
李天柱先生, JP	民航處處長

列席秘書 : 司徒少華女士 總議會秘書(1)4

列席職員 : 江健偉先生 議會秘書(1)4
張雪嫻女士 高級議會事務助理(1)1
張婉霞女士 議會事務助理(1)9
何朗瑩小姐 議會事務助理(1)6

經辦人／部門

主席請委員參閱 ECI(2016-17)3 號資料文件，該文件載列自 2002 年以來獲批准的首長級編制變動的最新資料，以及議程上 11 個項目所載變動對首長級編制的影響。她繼而提醒委員，根據《議事規則》第 83A 條，委員在會議上就所討論的任何項目發言之前，應披露與該等項目有關的直接或間接金錢利益的性質。她亦請委員注意《議事規則》第 84 條有關在有直接金錢利益的情況下不得表決的規定。

EC(2016-17)2

建議由財務委員會批准當日起，開設3個編外職位，即保安局1個首長級丙級政務官編外職位(首長級薪級第2點)和1個入境事務處助理處長職位(一般紀律人員(指揮官級)薪級表第2點)，為期約3年，至2019年3月，以督導及支援有關檢討，以及在檢討進行期間加強相關執法措施及加快審核免遭返聲請；並在入境事務處開設1個入境事務處助理處長職位(一般紀律人員(指揮官級)薪級表第2點)，為期約2年，至2018年5月，以提供專職的首長級人員領導推行新一代智能身份證系統項目的工作

2. 主席表示，政府當局建議在保安局開設一個首長級丙級政務官編外職位，職銜為保安局首席助理秘書長(檢討)，並在入境事務處(下稱"入境處")開設一個助理處長編外職位，職銜為助理處長(遣送審理及訴訟)，兩個職位均為期約3年，以督導及支援處理免遭返聲請的策略的全面檢討，以及在檢討進行期間，加強相關執法措施及加快審核免遭返聲請。政府當局並建議在入境處開設另一個助理處長編外職位，職銜為助理處長(身份證)，為期約兩年，以領導推行新一代智能身份證系統項目的工作。她指出，2016年5月25日的會議尚未完成討論此項目，因而順延至今天會議繼續討論。

全面檢討處理免遭返聲請的策略

3. 譚耀宗議員表示支持政府當局的建議。他指出，免遭返聲請的審批時間越趨冗長，而滯港聲請人數目不斷上升，引起公眾極大關注。他促請入境處加快審核免遭返聲請。

4. 由於香港曾經歷越南船民和難民問題，陳偉業議員認為，政府官員應已具備足夠能力和經驗處理免遭返聲請。他質疑當局為何未能適當處理免遭返聲請問題，並要求政府當局解釋，為何近年

此問題不斷惡化。梁耀忠議員提出相同的問題，並詢問開設擬議職位的理據，以及處理免遭返聲請的法律依據，在過往數年的變化。

5. 張超雄議員詢問，免遭返聲請數目近年大幅增加，是否由於統一審核機制實施後，入境處須處理由聯合國難民事務高級專員署轉介的個案。他促請政府當局檢討和改善統一審核機制。

6. 保安局副局長澄清，聯合國《難民公約》從未曾適用於香港，政府不會確認任何人士的難民身分。他表示，政府處理免遭返聲請的法律依據和程序，因應本地和外國的法院判例不斷演變，致使可接受的聲請理由和數量增加。舉例而言，以往的相關法律條文訂明《香港人權法案》不影響對非法入境者的遣送，但其後法院就某案件的判決，裁定非法入境者按《香港人權法案》應享有提出聲請的權利。政府在過往一段時期曾只接受根據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》提出的酷刑聲請；然而，終審法院就兩宗案件的判決，裁定政府應接受基於其他理由提出的免遭返聲請。鑑於有關判決，政府因而實施統一審核機制，一併處理聲請人根據不同理由(包括酷刑、不人道或侮辱之處遇或懲罰、迫害等)提出的免遭返聲請。現時，尚待入境處審核的免遭返聲請超過 11 000 宗，數量約為實施統一審核機制前的 3 倍。他澄清，入境處在實施新機制後接獲的聲請當中，約 86% 是新提出的聲請，而經聯合國難民事務高級專員署轉介的個案，以比率而言為數不多。他解釋，近年審核聲請所需時間冗長，其中一個原因是根據現行的制度，若聲請人要求延期審核其聲請，不論其理由為何，在合乎高度公平標準下，入境處需仔細考慮。因此，聲請個案審核期可被不斷延長，統一審核機制亦容易遭濫用，而法院的判決亦指出了有部分聲請人濫用該機制。他強調，政府已為全面檢討處理免遭返聲請的策略訂下計劃，會循入境前管制、審核程序、羈留和執法 4 方面，着手解決問題。就審核程序而言，政府會審視現行的法例並提出修訂以堵塞漏洞，杜絕濫用程序的行為，使入境處可盡早拒絕無理據的聲請。由於上述工作繁重，政府認為有必要開設擬議的保安局首席助理秘書長(檢

討)及入境處助理處長(遣送審理及訴訟)職位，以推行全面檢討及加快審核聲請的工作。

7. 梁繼昌議員察悉，政府當局將考慮修訂《入境條例》(第 115 章)，為統一審核機制訂立法理基礎及程序。他查詢此方面工作的詳情，並提醒政府當局在修訂法例時，必須維持審核程序高度公平的原則。

8. 保安局副局長回應時指出，終審法院就一宗案件的判決，裁定政府在審核免遭返聲請時，需要確保程序合乎高度公平標準。高度公平標準包括應為聲請人提供公費法律支援、給予聲請人申述機會、設立上訴制度等。他表示，政府將藉是次全面檢討，考慮在相關法例中訂明統一審核機制的審核程序，並收緊審核時限，避免聲請個案審核時間不斷延長，並盡早剔除無根據的聲請。政府進行全面檢討時，會參考外國的相關法例及規定，亦會確保法例修訂內容合乎高度公平標準，以合乎法律要求。

打擊偷渡活動

9. 陳偉業議員對經內地到港的非華裔非法入境者數目不斷上升的情況，表示不滿。陳志全議員察悉，內地公安部已開展針對非法入境者的專項行動，而政府當局亦有與內地執法機關進行聯合打擊行動，他詢問為何有關行動並非長期措施，以及政府當局如何評估其成效。

10. 張超雄議員詢問，政府當局有否分析，為何近年提出免遭返聲請的非法入境者當中，以越南籍人士居多，以及當局有何針對打擊越南人蛇集團的措施。

11. 保安局副局長表示，政府會盡力打擊偷渡活動。這項工作具挑戰性，原因是香港海岸線長，致使非法入境者可從不同路線偷渡來港。再者，偷運非法入境者來港的活動利潤豐厚，人蛇集團有極大誘因從事此非法活動。近年非華裔非法入境者數量激增，主要原因是人蛇集團誤導非法入境者可於

經辦人／部門

來港後合法工作。非法入境者當中以越南藉人士居多，原因是從越南偷渡香港的方法較多。為解決上述問題，政府正積極在執法和宣傳兩方面，打擊偷渡活動，包括加重對人蛇集團的刑罰；以及加強宣傳，令外地人士得知非法入境者不能在香港合法工作，而且非法勞工一經定罪，會被判處監禁。入境處亦已派員到越南，與當地政府討論針對偷渡活動的執法和宣傳工作。為阻截非法入境者取道內地偷渡香港，內地公安部已開展專項行動，並於最近的行動中在廣東和廣西拘捕了近 5 000 名非華裔非法入境者，當中大部分是越南籍人士。按照目前的計劃，上述專項行動會於 2017 年中結束。至於之後是否有需要延續專項行動，需視乎情況而定，保安局將與內地公安部討論此事。

少數族裔人士遭受歧視的問題

12. 陳志全議員和張超雄議員關注到，儘管滯港免遣返聲請人當中，有不少是有真實理據提出聲請，但社會渲染"假難民"問題，令聲請人甚至其他少數族裔人士遭受歧視。張議員促請政府當局盡快審批積壓的免遣返聲請，並確保聲請人得到公平的待遇。

13. 保安局副局長表示，政府向公眾發布關於免遣返聲請的資訊時，會確保內容持平、公正和符合事實。他強調，政府會致力保障市民的生活方式和安全，而開設擬議職位，可令入境處更及時完成審核免遣返聲請，使有真實理據的聲請人的權利得到更佳保障。

智能身份證的物料

14. 譚耀宗議員建議政府當局選用更佳物料製造新一代智能身份證，使其更加堅固和耐用。署理入境事務處助理處長(資訊系統)表示，新一代智能身份證將採用新的聚碳酸不碎膠物料，該物料有防禦磨損及抵抗化學物品和熱力侵害的特性，不容易屈曲，令智能身份證更耐用。

15. 主席把此項目付諸表決。委員同意小組委員會向財務委員會(下稱"財委會")建議批准此項目。主席詢問委員是否需要在相關的財委會會議上，分開表決此項目。沒有委員提出此要求。

EC(2016-17)4 建議由財務委員會批准當日起，在發展局工務科開設1個政府工程師編外職位(首長級薪級第2點)，為期約3年，至2019年3月31日止，以領導項目成本管理辦事處制訂和推行建造成本控制及成本減省措施；以及因應運作需要的轉變，重訂2個常額職位，即1個總工程師職位(首長級薪級第1點)和1個總土力工程師職位(首長級薪級第1點)，並分別刪除1個總土力工程師職位(首長級薪級第1點)和1個總工程師職位(首長級薪級第1點)，以作抵銷

16. 主席表示，政府當局建議在發展局工務科開設一個政府工程師編外職位，職銜為項目成本管理專員，為期約3年，以領導項目成本管理辦事處制訂和推行建造成本控制及成本減省措施。當局並建議因應運作需要的轉變，重訂兩個常額職位，包括把總助理秘書長(工務)1職位，由總土力工程師重訂為總工程師，以及把總助理秘書長(工務)5職位，由總工程師重訂為總土力工程師。

17. 主席表示，發展事務委員會曾於2016年3月15日，討論此項人事編制建議。大部份出席的委員支持政府當局將建議提交人事編制小組委員會考慮。個別委員曾詢問，項目成本管理辦事處的職責，會否與專責個別工務工程成本控制的人員的職責重疊；以及由政府工程師而非其他專業職系人員掌管辦事處的原因。亦有委員關注該辦事處如何落實當局早前提出的成本指標制度，以及會否處理工務工程項目超支、工程成本估算不準確及建造業人手緊張等問題。應委員要求，政府當局已於會議後就以下事宜提供補充資料：(a)預測未來5年公共

經辦人／部門

工程項目及私營建造工程的年度開支；(b)當局就香港建築師學會、屋宇署本地屋宇測量師協會及香港測量師學會提交的意見書的回應；以及(c)就司法覆核程序對公共工程項目造成的延誤所作的評估，及有關延誤對工程造價的影響。補充資料已隨立法會CB(1)816/15-16(01)號文件送交全體立法會議員。

(主席於下午5時29分離開會場，並由副主席主持會議。)

開設擬議職位和成立項目成本管理辦事處的理據

18. 陳偉業議員和陳家洛議員質疑是否有需要成立項目成本管理辦事處。他們認為，控制公共工程的成本，應是發展局工務科和各工程負責人員的既有職責；成立項目成本管理辦事處，只會架床疊屋，徒然浪費資源，並不合乎成本效益，甚或可能會拖延局方推行成本控制措施的進度。他們關注，現時發展局和工務部門的人員是否缺乏控制成本的意識，以致工程造價不斷上漲；並要求政府當局清楚解釋開設擬議職位的理據。

19. 陳偉業議員進一步指出，過去數年公共工程造價偏高，而且超支情況屢見不鮮，主要原因是政府同時推展多項工程。目前公共工程的高峰期已過，工程成本預期會逐步回落，此時成立項目成本管理辦事處，並無實際功用。此外，由於擬議職位的職級只屬首長級薪級第2點，他擔心擔任該職位的人員無力監察工務部門的工程設計工作。他建議，工程成本管理制度的檢討，應由更高層官員領導的跨政策局委員會負責，政府當局亦應邀請外界學者提供意見。陳家洛議員認為，政府當局應以現有人手檢討現時的成本控制機制，以持續推行及優化文件第4段所述的各項工作。他轉達業界人士的意見，認為政府當局只需在現行的機制加入新元素，已可達致改善成本管理的目標，無須成立新辦事處。劉慧卿議員亦關注政府當局是否有充分理據成立項目成本管理辦事處。

20. 發展局常任秘書長(工務)回應上述議員的提問和意見時指出，建筑工程投標價格，在過去

3 年的升幅約為 22%，遠高於消費物價指數 14% 的升幅，顯示在物價升幅以外有減省成本的空間。為加強工務工程的成本管理，財政司司長已成立專責小組，審視工程價格上升的原因和制訂應對措施。發展局現建議在該局工務科下成立項目成本管理辦事處，以三管齊下方式加強控制工務工程成本，包括：(a)全面檢討現行的工務政策及規定；(b)嚴格審視工程項目的造價預算；以及(c)提高公共工程項目的項目管理水平。在檢討現行的工務政策及規定方面，該辦事處會採納實而不華的原則，合理地訂定項目設計方面的要求，並致力精簡程序和規定。檢討工作完成後，該辦事處會發出指引，而所有工務部門將須遵守新指引。在加強項目審查方面，該辦事處會檢視仍在規劃及設計階段的 300 多個工程項目(總成本預計超過 3,000 億元)，加強審核項目的立項估算，以期改善設計、降低成本，以及令相關政策局和部門向立法會提交撥款建議前，制定更務實的成本估算。此外，項目成本管理辦事處會提升工務部門在項目管理及費用估算方面的技能和知識水平，政府亦會加強工程管理訓練，從而提高工務工程項目的管理水平。他補充，根據建造業議會的最新預測，本港公營部門及私人項目建造工程開支，在未來 10 年不會明顯減少，政府向發展事務委員會提交的補充資料文件(立法會 CB(1)816/15-16(01)號文件)，已清楚說明此事。

21. 發展局常任秘書長(工務)強調，由於上述工作繁重和複雜，政府認為有必要成立跨專業的項目成本管理辦事處，有系統地檢視工程項目設計和預算，並推行新的成本控制措施，該辦事處的成立並非架床疊屋。擬議的項目成本管理專員將由政府工程師擔任，職位高於總工程師，並直接向發展局常任秘書長(工務)負責，而發展局亦會定期向財政司司長匯報工作進度。故此，該辦事處將有足夠權力和高層支援，在未來 3 年內推行上述工作。

項目成本管理辦事處的職責和工作成效

22. 劉慧卿議員要求政府當局提供文件第 4 段(a)至(f)項所述工作的詳情，並說明當中有何新措施控制工程成本。就(f)項而言，她擔心私營機構為維

持既有利益，未必會積極配合當局訂立的新成本控制及減省措施。

23. 發展局常任秘書長(工務)表示，項目成本管理辦事處將推行的新措施，包括為新政府樓宇項目定下單位成本目標，和推廣"可建性設計"的主導原則等。單位成本目標旨在限制政府樓宇項目的成本，除非工務部門提出合理的理由，否則項目預算不可超出該等限制。"可建性設計"原則旨在促使工務部門確保工程設計切實可建、實而不華，以盡量降低工程成本。政府的初步構思是訂立一套評分機制，以判斷工程設計是否達"可建性設計"的標準。至於改善工程項目的採購方法方面，政府會參考國際最佳作業方式，並積極推廣"新工程合約"模式。"新工程合約"設有合約雙方共同管理風險的機制，可減低投標風險溢價以至整體工程項目成本。他指出，成本控制及減省措施可締造雙贏局面，預期私營機構會願意配合新的措施。

24. 譚耀宗議員同意政府當局有需要成立項目成本管理辦事處，以加強控制工程成本。他期望該辦事處能發揮實際功效。

25. 陳志全議員詢問，項目成本管理辦事處會否負責監察已在施工階段的工程項目，以防止項目超支，以及會否有權更改各工程項目的優次。

26. 副主席詢問，該辦事處會否檢討公共工程項目的數量與整體工程投標價格的相互關係。

27. 發展局常任秘書長(工務)解釋，項目成本管理辦事處的主要職責，並不是減少工程項目超支的情況，而是從基本處着手，減省工務工程的整體成本。該辦事處會審核仍在規劃及設計階段的 300 多個基本工程項目，以期減省這些項目的成本。至於已經取得撥款和正在施工階段的工程項目，則不在辦事處的審核範圍內。政府會沿用一貫的機制，決定各工程項目的優次，而項目成本管理辦事處或會就項目優次提供意見。由於基本工程項目的每年開支逾 700 億元，相比項目成本管理辦事處每年額外開支只約 1,000 萬元，政府認為成立辦事處以減省

經辦人／部門

工程開支的安排具成本效益。政府會在適當時候，向立法會相關事務委員會匯報辦事處的工作成效。

28. 陳家洛議員要求政府當局向財委會提交此項建議前，提供補充資料，說明項目成本管理辦事處完成檢視上述 300 多個基本工程項目後，該等項目的預計成本下調幅度為何。發展局常任秘書長(工務)表示政府會提供補充資料，但他指出，在現階段難以準確量化成本控制措施的成效。

[會後補註：政府當局提交的補充資料已於 2016 年 6 月 10 日隨立法會 ESC114/15-16(01) 號文件送交委員。]

29. 盧偉國議員表示支持政府當局的建議。鑑於近年大型工程項目超支引起公眾極大關注，他認為實有必要全面檢視工程成本管理制度。由於此項工作並非恆常工作，由專責的辦事處負責，是合適的安排。他詢問，項目成本管理辦事處的工作，會否包括推廣可提升生產力的新建造技術。

30. 發展局常任秘書長(工務)表示，提升生產力是成本管理的要素，而其中一個降低成本的方法是採用預製組件。舉例而言，現時位於青衣的鋼筋預製工場已經投產，可令鋼筋屈紮工序的生產力提升。

就項目進行表決

31. 副主席把項目 EC(2016-17)4 付諸表決。應陳偉業議員要求，副主席命令進行點名表決，點名表決鐘聲響起 5 分鐘。19 名委員表決贊成此項目，4 名委員表決反對。副主席宣布小組委員會同意向財委會建議批准此項目。個別委員的表決如下：

贊成

陳鑑林議員	劉慧卿議員
譚耀宗議員	王國興議員
黃定光議員	李慧琼議員
葉國謙議員	吳亮星議員
何俊賢議員	姚思榮議員

經辦人／部門

馬逢國議員
張華峰議員
潘兆平議員
蔣麗芸議員
鍾樹根議員
(19名委員)

郭偉強議員
廖長江議員
鄧家彪議員
盧偉國議員

反對

陳偉業議員
陳家洛議員
(4名委員)

陳志全議員
張超雄議員

32. 陳偉業議員要求在相關的財委會會議席上分開表決此項目。

EC(2016-17)3 建議由財務委員會批准當日起，在民航處開設1個首長級乙級政務官編外職位(首長級薪級第3點)，為期約3年，至2019年3月31日止，以加強民航處高層推動多個重大工作項目的能力，以及改善部門的整體行政管理

33. 副主席表示，政府當局建議在民航處開設一個首長級乙級政務官編外職位，職銜為民航處副處長(2)，為期約3年，以加強民航處高層推動多個重大工作項目的能力，以及改善部門的整體行政和管理。

34. 副主席表示，經濟發展事務委員會曾於2016年1月26日討論此項建議。委員普遍支持政府當局把建議提交人事編制小組委員會考慮。有委員關注，由非專業背景的政務官擔任擬議職位，會否勝任，尤其該名人員需為更換航空交通管制系統(下稱"空管系統")的工作提供支援。政府當局表示，更換空管系統是一項專業及技術性的項目，將由民航處處長和現有的副處長領導轄下專業人員進行。然而，為確保新系統運作暢順，民航處亦需處理大量協調和行政工作，包括為系統的運作部署資源和人手，以及向立法會和運輸及房屋局匯報進

經辦人／部門

度等，擬議職位便是負責該等職務。此外，有委員詢問開設常額職位會否更恰當。政府當局表示，根據現時的情況，預期擔任此職位的人員可於 3 年內完成有關職務。政府會在 3 年期限屆滿前，檢討民航處的人手需求和組織架構。

擬議職位的工作和民航處的人手

35. 潘兆平議員詢問，擬議職位的職務，例如檢討無人駕駛飛機系統(下稱 "無人機")的規管制度，是否可於 3 年內完成；以及民航處除增設 4 名非首長級人員以支援擬議職位外，會否考慮增加其他人手。

36. 運輸及房屋局常任秘書長(運輸)表示，民航處不時檢討規管航空活動的法例，並需處理相關的法例修訂工作。舉例而言，鑑於無人機的應用日趨普遍，為確保無人機運作安全，民船處正積極研究優化適用於無人機運作的規管制度，並會借鑒外國經驗，確保制度能夠保障航空安全之餘，亦能顧及用者的需要。

37. 民航處處長表示，除上述法例修訂工作外，新空管系統的啟用和三跑道系統計劃的推行，亦將為民航處帶來額外的工作量。民航處預計長遠需要更多人手應付新增的工作。就此，民航處副處長(2)將負責檢討民航處的整體人手需求、制定長遠的人手規劃和爭取額外資源。

38. 副主席表示，小組委員會將於下次會議繼續討論此項目。

39. 會議於下午 6 時 28 分結束。

立法會秘書處
議會事務部 1
2016年6月15日