

政府帳目委員會

立法會
會徽

就

審計署署長

第三十六號

衡工量值式

審計結果報告書

提交的報告書

2001年7月

政府帳目委員會第三十六號報告書

政府帳目委員會
就審計署署長
第三十六號
衡工量值式
審計結果報告書
提交的報告書

2001年7月

政府帳目委員會第三十六號報告書

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. 委員會的報告書	2
3. 政府的回應	3
III. 委員會的研究工作	
1. 研究審計署署長第三十六號報告書	4
2. 會議	4
3.- 4. 報告書的編排	4
5. 鳴謝	4
IV. 章節	
1. 有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查	5
2. 提供用作鮮肉供應的屠房設施	6-24
3. 部門會計組的人手配備	25-39
4. 香港康體發展局的檢討	40
5. 政府在香港推廣電子業務的工作	41-53
6. 公營房屋建設的管理	54-75

目錄

	頁數
委員會主席、副主席及各委員署名	76
經政府帳目委員會研議的審計署署長第三十六號報告書內 章節	77
附錄1 《香港特別行政區立法會議事規則》	78-79
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”》	80-81
附錄3 出席委員會聆訊的證人	82-83
附錄4 2001年5月7日(星期一)政府帳目委員會主席 李家祥議員，JP在委員會首次公開聆訊中的序辭 全文	84
有關“提供用作鮮肉供應的屠房設施”的附錄	
附錄5 1986年9月向布政司委員會轄下的地政、工務、 運輸、房屋和環境政策小組提交的討論文件	85
附錄6 審計署署長2001年5月17日的來函	86-91
附錄7 市政局食物衛生委員會1986年6月5日的會議 紀要	92-96
附錄8 1987年9月23日與A公司舉行會議的紀要	97-98
附錄9 A公司於1989年12月7日發出的函件	99
附錄10 食物環境衛生署署長2001年5月29日的來函	100-101
附錄11 食物環境衛生署署長2001年6月14日的來函	102-103
附錄12 審計署署長2001年5月24日的來函	104

目錄

頁數

有關“部門會計組的人手配備”的附錄

附錄 13	庫務署署長2001年6月4日的來函	105-106
附錄 14	民航處處長2001年5月24日的來函	107-110
附錄 15	康樂及文化事務署署長2001年5月22日的來函	111
附錄 16	食物環境衛生署署長2001年5月24日的來函	112

有關“政府在香港推廣電子業務的工作”的附錄

附錄 17	香港郵政署長2001年6月14日的來函	113-115
附錄 18	香港郵政署長2001年6月21日的來函	116
附錄 19	資訊科技及廣播局局長2001年6月19日的來函	117-118

有關“公營房屋建設的管理”的附錄

附錄 20	審計署於2001年5月7日提供的補充資料	119-120
附錄 21	房屋署署長2001年5月14日的來函	121-123
附錄 22	房屋署署長2001年5月18日的來函	124-128
附錄 23	房屋署署長2001年6月15日的來函	129-133
附錄 24	政務司司長政務助理2001年5月16日的來函	134

I. 引 言

政府帳目委員會的成立 政府帳目委員會是根據《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
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；如果有關問題影響一個或以上的收支總目，或涉及政策或原則問題，則應傳召政府總部的有關政策局局長或其他適當人員。到委員會席前應訊，應是被傳召官員的個人責任。雖然他可以由屬員陪同出席，協助解釋細節，但委員會要求提出的資料、紀錄或文件，均應由他單獨負責；
- (b) 如果審計署署長的政府帳目審計報告書所提及的任何事項與政府補助機構的事務有關，則到委員會席前應訊的人士通常應為管制補助費撥款的人員。如傳召補助機構的代表有助審議，則委員會亦可傳召該代表出席；
- (c) 管制人員或其他人士向委員會提供資料或解釋時，委員會會要求審計署署長及庫務局局長協助；
- (d) 委員會在報告書內提及不屬於政府及補助機構的任何人士或機構前，須先行聽取這些人士或機構的陳詞；
- (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 本報告書對應於2001年4月25日提交立法會的審計署署長第三十六號衡工量值式審計結果報告書。審計署署長是根據1998年2月11日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件所列的準則及程序進行衡工量值式審計。該份文件載於**附錄2**。

程 序

3. 政府的回應 政府對委員會報告書的回應，載於政府覆文內。在該覆文內，政府就委員會的結論及建議提出意見，並就委員會或審計署署長指出的不合規則事宜，提出糾正方法；如有需要，更解釋政府不擬採取行動的理由。政府已表示會在本委員會的報告書提交立法會後3個月內，向立法會呈交覆文。

III. 委員會的研究工作

研究在2001年4月25日提交立法會的審計署署長第三十六號報告書 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，委員會只選出其認為在審計署署長第三十六號報告書中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 委員會先後就審計署署長第三十六號報告書召開了11次會議和7次公開聆訊。在公開聆訊中，委員會聆聽了39名證人，包括7名政策局局長和12名部門首長的證供。證人名單載於本報告書**附錄3**。主席在2001年5月7日首次公開聆訊席上所發表的序辭則載於**附錄4**。

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結論和建議，分別載於下文第1至6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及立法會在互聯網的網頁，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。

第1章

有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查

委員會曾在2001年5月14及17日舉行公開聆訊，以聽取工務局局長、規劃地政局局長及路政署署長就此事所作的證供。此外，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项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2章

提供用作鮮肉供應的屠房設施

審計署曾進行一項審查，以研究：

- 前市政局公營屠房私營化計劃的推行情況，看看可否從中汲取經驗；及
- 由上水屠房集中處理牲口屠宰工作是否可行。

推行公營屠房私營化計劃

2. 在公開聆訊上，**環境食物局局長任關佩英女士**在開場時發言，她表示：

- 政府當局贊同審計署有關向決策機構提供相關資料的建議。然而，政府當局於1987年3月提交行政局的備忘錄主要是有關公營屠房私營化和推行私營化計劃對有關員工的影響。上水屠房用地的發展只是私營化計劃的一個環節。備忘錄的目的是徵求行政局原則上批准，政府當局與A公司¹就私營化計劃和發展上水屠房用地進行磋商。A公司當時並無指明地價低廉的程度，即地價的金額。事實上，在磋商的過程中，對方往往會要求政府給予最優厚的條件。雖然行政局備忘錄中，並無提及A公司要求政府以低廉地價批出上水屠房用地，但此項資料是否重要，則視乎不同的詮釋而定；
- 事實上，有關的部門與決策科向行政局提交備忘錄前，曾在一份於1986年9月向布政司委員會轄下的地政、工務、運輸、房屋和環境保護政策小組(政策小組)提交的文件內，提及A公司的要求；
- 審計署指出，前市政總署似乎沒有即時處理長沙灣屠場私營化的建議，因而導致私營化計劃有所延誤。政府當局已在審計署署長報告書內指出，當時市政總署所採取的策略，是先談妥上水屠房用地的發展計劃，然後才處理長沙灣屠場私營化問題。不論此策略其後被視為正確與否，當時的市政總署認為應採用該項策略；

¹ 審計署署長報告書所述的A公司是指五豐行有限公司。

提供用作鮮肉供應的屠房設施

- 她當時正任職於前公務員事務科，負責處理有關員工福利、與職工會聯絡和私營化方面的工作。在80年代後期至90年代初期，政府正推行一、兩項私營化和公司化計劃，其中主要的計劃是成立醫院管理局，當時曾引起醫護人員不滿。當時政府內部認為，須謹慎推行私營化和公司化計劃。屠宰牲口是一項非常專門的工作。由於屠房員工大多從事屠宰工作數十載，要為受私營化影響的員工作出妥善安排，例如替他們另覓工作或協助他們轉業，並非容易。市政總署不希望輕率作出私營化的安排。如私營化問題導致屠房員工士氣低落，屠房的運作和鮮肉的供應會因而受影響。當局正是基於這原因，沒有從速進行長沙灣屠場私營化計劃；
- 審計署亦就上水屠房吸納荃灣屠房的屠豬量事宜提出建議。審計署合理地指出，如本港的每日屠豬量不再出現上升的趨勢，以及有跡象顯示上水屠房能吸納荃灣屠房被取代後的額外屠豬量，政府當局便應進行一項成本效益分析，以確定應否由上水屠房集中處理屠宰豬隻的工作。政府當局已同意在適當時候研究有關的事宜。然而，目前的資料顯示，市場對鮮豬肉的每日需求仍高，每日超過6 000頭。即使全面使用上水屠房的現有設施，每日的屠豬量亦只為5 000頭。在中國傳統節日期間，例如在最近的農曆新年期間，屠豬量為每日超過1萬頭。政府當局在確定由上水屠房集中處理屠宰豬隻工作是否可行時，須顧及此項因素。另一項因素是市民對鮮豬肉的需求和飲食習慣有所改變。在有明顯趨勢顯示市民對鮮豬肉的需求大幅下降前，政府當局不應倉卒決定由上水屠房集中處理屠宰豬隻的工作。由於上水屠房在2000年3月才開始全面運作，政府當局仍須密切監察其運作，以及進行各項改善措施；及
- 荃灣屠房對鄰近居民造成的環境影響引起關注。如上水屠房全面接手荃灣屠房的屠宰工作，荃灣屠房造成的環境影響便可獲得解決，但上水的環境滋擾問題或會惡化。此外，若要對現行的運作作出任何重大改變，政府當局須事先與肉商就那些即將出現的改變進行討論。

3. 委員會從環境食物局局長的開場發言中察悉，早於1986年9月，由當時的布政司擔任主席的政策小組，已得悉A公司要求政府以低廉地價批出上水屠房用地。委員會質疑：

提供用作鮮肉供應的屠房設施

—— 1987年3月提交行政局的備忘錄中沒有提及A公司的要求，與此項資料是否互相矛盾；及

—— 行政局在1987年是否已獲告知A公司的要求。

4. **環境食物局局長**回應時表示，政府當局無法追尋任何紀錄，以顯示當局是否故意不向行政局披露有關A公司的要求。她相信，由於政策小組已獲告知A公司的要求，政府當局不會故意向行政局隱瞞有關資料。據她猜測，由於行政局的備忘錄集中談述兩間屠房的私營化計劃，而上水屠房用地的發展只是計劃的其中一個環節，政府當局可能認為無須在行政局的備忘錄中匯報A公司的要求。然而，她同意，政府當局日後向行政會議提交備忘錄時，應特別注意提供重要資料。

5. 審計署署長報告書第2.33(b)段指出，A公司曾表示，該公司是否參與私營化計劃，取決於當局能否以私人協約方式提供優厚及特惠條件批出上水屠房用地。食物環境衛生署(食環署)無法找到任何紀錄，以解釋為何當局在1987年沒有就A公司的意向向行政局提交報告，或市政總署為何未有向政策小組匯報。委員會詢問：

—— 政府當局是否認為此事異乎尋常；及

—— 此事是否因政府檔案處理不善所致。

6. **署理食物環境衛生署署長胡寶珠女士**解釋：

—— 審計署詢問食環署為何在1987年3月提交行政局的備忘錄中沒有提及A公司的要求時，食環署根據其檔案的資料給予答覆。食環署並沒有向審計署隱瞞任何資料。審計署亦知悉當局已於1986年把A公司談及地價的函件提交政策小組；及

—— 正如環境食物局局長曾解釋，行政局的備忘錄以整體角度談及問題的處理，至於A公司的要求，會在與該公司磋商的過程中予以討論。因此，行政局的備忘錄並無特別提及A公司要求以低廉地價批地的函件。

7. 由於A公司的低廉地價要求是推行私營化計劃的關鍵，亦是當局與該公司磋商時間長達5年的原因，委員會詢問環境食物局局長，她是否同意，在此情況下，A公司的要求屬於一項重要的資料。

提供用作鮮肉供應的屠房設施

8. 環境食物局局長表示：

- 事隔多年，她只能提出她個人對此事的意見。根據她處理政府與私營公司合作項目的經驗，私營公司往往要求政府給予最優厚的條件，例如要求政府以低廉地價批出上水屠房用地；及
- 如A公司曾指明低廉地價的金額，該項資料或會頗為有用。然而，由於A公司只表示要求政府提供優厚條件和低廉地價的優惠，有關資料對行政局未必有用。

9. 根據環境食物局局長的開場發言，市政總署的磋商策略及私營化計劃對員工士氣的影響，可能是當局不匯報A公司的意見的主要考慮因素。A公司認為，該公司是否參與私營化計劃，取決於當局能否以私人協約方式提供優厚及特惠條件批出上水屠房用地。委員會詢問，此方面是否確實沒有任何會議紀要或紀錄，以及環境食物局局長提及的主要考慮因素是否只屬她個人的猜測。

10. 環境食物局局長回答時表示：

- 把長沙灣屠場私營化會影響員工士氣，因此應謹慎處理。此事與A公司要求低廉地價的資料對行政局有多重要的問題，不應相提並論；
- 她曾詢問她的同事，就審計署署長報告書擬稿作出評論時，為何沒有指出，在1986年9月提交政策小組的文件中，已提及A公司的要求。有關的職員向她解釋，當時他們只集中研究審計署提出的建議。由於審計署署長報告書擬稿內只提及1987年提交行政局的備忘錄，有關職員只留意1987年後提交政策小組的文件；及
- 經深入研究向政策小組提交資料的情況後，發現在1986年9月向政策小組提交A公司的建議時，曾首次提及該公司的要求。

11. 由於審計署署長報告書並無提及，有關的決策科及部門在1986年9月提交政策小組的文件中，已匯報A公司要求以低廉地價批地，委員會因而認為有需要審閱政策小組的有關文件。然而，**環境食物局局長**並不答允委員會的要求。她表示，政府當局的一貫原則，是把布政司

提供用作鮮肉供應的屠房設施

委員會轄下所有政策小組的討論文件保密，以確保在屬於政府內部會議的政策小組會議上，委員可隨意陳述及交流意見。

12. 委員會認為，環境食物局局長拒絕提供有關文件，會妨礙他們了解審計署署長報告書內審查的事宜，以致委員會無法全面履行其職責，**環境食物局局長**其後作出回應，向委員會提供了1986年9月向政策小組提交的討論文件的相關段落，以及該段內所提述的A公司函件的複本(附錄5)。**環境食物局局長**亦表示，她向委員會提供上述資料時，已考慮到有關的內容，以及所提述的相關事件已發生多時。

13. 在提及市政總署與市政局的關係時，委員會詢問，市政總署有否向市政局匯報關於與A公司進行的磋商，以及興建上水屠房的條件。

14. **署理食物環境衛生署署長**告知委員會：

——根據檔案所載的資料，市政局主要處理其管轄範圍內兩間屠場的私營化問題。興建一所新屠房以取代長沙灣屠場，只是私營化計劃的其中一部分，市政總署已就此事向市政局匯報。行政局給予批准後，市政總署確實曾就此事作出口頭匯報，市政局1987年5月的會議紀要已有記載，而市政局亦已跟進關閉長沙灣屠場和堅尼地城屠場的進展；及

——關於興建上水屠房的條件，是政府與有關營辦商之間的事宜。她相信，市政總署無須就此事向市政局作出交代。

15. 委員會認為，當A公司提出低廉地價的要求時，即表示除非該公司獲豁免繳付上水屠房用地的十足地價，否則不會興建該屠房。由於當時已設有土地委員會，政府當局應告知行政局這些批地條件，以便行政局向土地委員會申請，批核該公司提出的批地條件。舉例而言，香港房屋協會及香港房屋委員會若要求以低廉地價批地，須向土地委員會提交申請。

16. **環境食物局局長**回應時表示：

——在1987年3月，政府當局除就堅尼地城屠場和長沙灣屠場的私營化計劃諮詢行政局外，只要求行政局原則上批准與A公司進行討論。政府當局在達成協議後及在最後落實計劃前，會再度向行政局匯報。事實上，在行政局作出批准後

提供用作鮮肉供應的屠房設施

的兩年期間，市政總署一直與A公司就低廉地價及特惠條款事宜進行磋商；及

- 她並不熟識土地委員會的運作。在缺乏有關資料的情況下，她無法確定政府當局在接獲A公司提出的低廉地價建議時，是否須即時把有關建議提交土地委員會審批，還是應待該公司提交具體的批地條款後，才向土地委員會提交有關建議。

17. 根據審計署署長報告書第2.12段，1989年9月，市政總署把私人協約批地的基本條款告知A公司，其中一項條款是該公司須繳付根據當時的屋宇地政署按市政總署預測屠宰行業盈利評估的3,400萬元地價。1989年12月，A公司對這高昂地價，表示極大保留，並提出反建議，要求只以象徵式地價批出上水屠房用地，作為興建上水屠房的條件之一。第2.13段進一步指出，當時的規劃環境地政科曾就A公司提出的象徵式地價反建議提出意見。規劃環境地政科經考慮數項因素後，不贊成以優惠地價向A公司批出該幅土地。1990年2月，政策小組獲悉A公司提出的反建議和規劃環境地政科就優惠地價一事的意見。

18. 基於上述背景，委員會認為，政策小組成員均為政府高級官員，似乎自把自為，作出有關地價的決定，而沒有向行政局匯報最新的發展情況。委員會詢問當時的情況是否如此。

19. **環境食物局局長**回應時表示，根據1987年3月的行政局備忘錄，市政總署會在達成有關地價的協議後，以及在最後落實上水屠房的興建計劃前，再度向行政局匯報。另一方面，政策小組在1990年認為，原來的處理方法，即批地予A公司興建上水屠房，並不可行，因而須採取新的方法。政府當局可能認為，既然無須把批地條款提交行政局審批，因此無須向行政局匯報處理方法的改變。上述結論是基於她對有關資料的分析而得出的。

20. 委員會詢問，當局是否需要就上水屠房用地的批地條件，取得行政局的批准。審計署署長在2001年5月17日的函件(附錄6)中表示，就這特別個案而言，由於涉及私人協約批地，因此批地條件須由行政局批准。實際上，行政局於1987年3月表示，原則上批准該幅上水用地的私人協約，但當局必須在適當時候把批地的詳情提交行政局考慮及作正式審批。

提供用作鮮肉供應的屠房設施

21. 關於向政策小組及行政局提交的文件，委員會詢問，有關文件是否由市政總署提交。**環境食物局局長**告知委員會，當時的文康市政科負責統籌及提交文件予政策小組及行政局。

22. 委員會認為，政策小組及政府當局應清楚知道，政府當局與A公司能否就磋商達成共識，關鍵在於地價問題。委員會質疑，政府當局與該公司就地價這項重要問題磋商了5年，為何期間沒有向行政局再次匯報或提交進度報告。

23. **環境食物局局長**解釋：

—— 在1987至1989年間，政府當局一直與A公司商議有關以低廉地價批出用地的要求。當屋宇地政署在1989年評估上水屠房用地的地價時，該公司表示不能接受政府提出的條款。在1990年，政策小組決定不採用原來的處理方法；及

—— 政府當局無須就所有事宜向行政局匯報。當時的行政局或現時的行政會議可要求政府部門定期提交資料文件。據她理解，行政局當時並無提出要求。她相信有關部門及決策科在磋商期間，曾向政策小組提交報告，但並無定期向行政局作出匯報。

24. 委員會詢問，當局在1990年前，為何沒有向政策小組匯報A公司提出的反建議，即繳付象徵式地價。**環境食物局局長**回應時表示，向政策小組提交的報告，是匯報有關私營化計劃的進展，並不關乎與A公司就低廉地價進行磋商的情況。

25. 為進一步了解市政局審批堅尼地城屠場及長沙灣屠場私營化計劃的事態發展，以及A公司對優惠地價的立場，委員會要求食物環境衛生署署長向委員會提供下列文件：

—— 市政局食物衛生委員會1986年6月5日的會議紀要；

—— 市政局1987年9月23日的會議紀要，A公司的代表曾出席該次會議；及

—— A公司於1989年12月7日發出的函件，載述該公司提出的象徵式地價的反建議。

提供用作鮮肉供應的屠房設施

26. **食物環境衛生署署長**回應時，向委員會提供食物衛生委員會的會議紀要(附錄7)，以及市政局1987年9月23日會議紀要和A公司發出的函件的有關節錄部分(分別載於附錄8及9)。

27. 根據審計署署長報告書第2.37段，行政局在1987年3月表示應從速推行私營化計劃。審計署指出，市政總署在1991年1月至1994年2月期間，曾五度錯失把長沙灣屠場私營化或關閉的機會。例如，在1991年1月，A公司曾表示有意接辦長沙灣屠場，而在1994年2月，A公司建議市政總署考慮關閉長沙灣屠場。委員會認為，如市政總署接納了A公司的建議，便可減少營運長沙灣屠場的虧損。根據環境食物局局長的開場發言，當局在把長沙灣屠場私營化時，須考慮員工士氣及其他因素。委員會詢問，食物環境衛生署署長回應審計署時，為何沒有解釋這些問題。

28. **署理食物環境衛生署署長**表示，由1987至1992年或較後期，首要工作是把堅尼地城屠場私營化，而有關工作已於1990年完成。其後，政府與A公司均轉而專注進行跟進工作。因此，食環署曾向審計署解釋政府如何決定出資興建上水屠房計劃。正如環境食物局局長曾表示，政府在90年代進行數項私營化及公司化計劃，對推行長沙灣屠場的私營化計劃有重大影響。由於過程複雜，食環署從宏觀角度向審計署作出解釋。

29. 委員會從審計署署長報告書第2.37(c)段理解到，政府首要的工作，是首先解決興建上水屠房的事宜。然而，鑒於長沙灣屠場繼續招致重大的營運虧損，委員會質疑政府當局與A公司磋商興建上水屠房時，是否應一併處理此問題。

30. **署理食物環境衛生署署長**回應時表示，早在90年代，有關的決策科及部門把興建上水屠房定為有關私營化計劃的首要工作。與此同時，亦須充分顧及受影響員工的安排及鮮肉的供應。

31. 委員會十分關注，長沙灣屠場在1995-96年度至1999-2000年度期間，出現5億9,100萬元的累積營運虧損，並在1992-93年度至1999-2000年度期間，出現8億8,300萬元的累積營運虧損。委員會認為，如當局在較早階段把長沙灣屠場關閉或私營化，市政局便可避免承擔每年平均約1億元的營運虧損。

32. 審計署署長報告書第2.24段指出，由於A公司集中在荃灣屠房屠宰燒種豬，以致長沙灣屠場平均每日屠豬量大幅下降35%。市政總署首

提供用作鮮肉供應的屠房設施

要的工作，是減輕長沙灣屠場屠宰量下降的即時影響。委員會詢問，市政總署就這方面曾採取甚麼措施。

33. 署理食物環境衛生署署長告知委員會，市政總署曾要求荃灣屠房的營辦商維持在長沙灣屠場屠宰豬隻。該署亦因應市場的需求，更改長沙灣屠場的屠宰時間，以期改善有關服務及挽留肉商。

34. 委員會從審計署署長報告書第2.9段察悉，立法會財務委員會在1990年已批准有關堅尼地城屠場私營化後遣散超額員工的方案。因此，委員會質疑，遣散超額員工的問題實際上有否導致長沙灣屠場私營化或關閉出現延誤。

35. 署理食物環境衛生署署長表示：

——當政策小組在1992年最終決定由政府興建上水屠房，市政總署隨即與有關的決策科討論如何將計劃告知受影響的員工。與員工進行磋商及諮詢的工作持續了一段長時間。雖然當局向財務委員會申請撥款時，已制訂大體方向，但市政總署與員工磋商前，仍須先擬定時間表。市政總署必須在實施有關安排前12個月，通知受影響的員工。由政府決定撥款興建上水屠房至市政總署與受影響員工展開磋商，期間花了數年時間。財務委員會於1996年年中通過興建上水屠房的撥款申請時，市政總署才獲悉上水屠房的目標完工日期；及

——審計署署長報告書附錄E的列表顯示，長沙灣屠場的平均每日屠宰量，可於何時由堅尼地城屠場及元朗屠房吸納。事實上，市政總署已於1995年制訂具體政策，並擬備明確的時間表。然而，市政總署當時須解決多項問題，例如編排時間表、調配人手及通知受影響的員工等。為免對屠房的運作模式及相關安排作出太多改動，市政總署並沒有在1995年或1996年關閉長沙灣屠場。

36. 據審計署署長報告書第2.38段所述，市政總署沒有審慎衡量繼續經營長沙灣屠場的後果。由於行政局曾於1987表示應從速推行私營化計劃，委員會質疑，繼續經營長沙灣屠場是否合乎經濟效益，以及有否遵從行政局的決定。此外，委員會認為，如將逾8億元的營運虧損發給600多名受私營化影響的員工當作遣散費，每名員工將會獲得約

提供用作鮮肉供應的屠房設施

130萬元。委員會希望獲悉，政府當局是否同意其處理私營化計劃的方法並不明智。

37. 環境食物局局長回應時表示：

- 雖然行政局指示政府當局應從速推行私營化計劃，但有關條件須獲雙方接納，才可達成協議。如在磋商過程中出現問題，便難以在短時間內完成私營化計劃；及
- 政府當局須謹慎推行每項公司化或私營化計劃。早年，當局推行九廣鐵路(九鐵)公司化計劃時，曾向受影響的員工提供優厚的條件，以致往後十多年，每當政府與受公司化影響的員工磋商時，員工便會引用九鐵個案中所提供的條件。有鑒於此，政府當局就遣散超額員工方案諮詢員工時定必緊記，每次提供的條件均會對日後的公司化及私營化計劃造成影響。

38. 就環境食物局局長的意見，委員會認為，政府若對員工吝嗇，須承擔沉重的代價。與長沙灣屠場員工磋商的過程中，當局可以將員工調配往其他屠房工作，無須即時將他們列為超額人員。委員會繼而詢問，政府當局是否承認其採用的策略差劣。

39. 環境食物局局長表示：

- 她不同意政府當局對受影響的員工吝嗇的看法。她認為政府當局已採取負責任的做法。如倉卒解決問題，日後負責公司化或私營化計劃的部門，便須承擔由此帶來的後果，這是短視的做法；及
- 本港現有及過往的屠房數目有限。當上水屠房於1999年投入運作時，政府當局仍須為長沙灣屠場的部分員工解決就業問題。當局當時曾要求A公司吸納部分員工。由於這些員工從事屠宰工作數十年，即使在參加再培訓課程後，他們亦難以適應其他類別的工作。

40. 委員會知道，堅尼地城屠場在政府經營期間持續虧損，但轉為私營化由A公司接管後，便轉虧為盈。委員會詢問，在上述情況下，政府當局為何仍繼續經營長沙灣屠場，而不同時把堅尼地城屠場及長沙灣屠場私營化。

提供用作鮮肉供應的屠房設施

41. **署理食物環境衛生署署長**回應時表示，按照行政局在1987年通過的策略，私營化計劃將會分兩期完成。第一期是把堅尼地城屠場私營化。因此，在該數年間，政府當局專注處理堅尼地城屠場的安排。當堅尼地城屠場私營化後，政府及A公司轉而專注興建上水屠房一事。雖然現時很難評估當時的情況，但據悉，政府與A公司磋商興建上水屠房時，該公司亦有其本身的想法。在磋商過程中，A公司曾提出其他建議。由於市政總署十分關注上水屠房的計劃，因而不希望其長遠發展受另一項工作的影響。

42. 委員會知悉，雖然行政局指示政府當局從速推行私營化計劃，但市政總署的政策卻是從速處理興建上水屠房一事，然後才處理其他屠房的私營化安排。委員會詢問，為何市政總署的政策應凌駕於行政局制訂的指示，以及市政總署為何沒有向行政局匯報政策上的轉變。

43. **署理食物環境衛生署署長**告知委員會，行政局明確訂明，第一期私營化計劃的目標，是將堅尼地城屠場私營化。政府當局知悉政策的大體方向，不過，在90年代進行磋商的過程中，政府當局推行這項政策時，須充分顧及當時的情況。

44. **環境食物局局長**補充，行政局所指的從速推行私營化計劃，共分3個環節。第一個環節，是將堅尼地城屠場私營化；第二個環節，是將長沙灣屠場私營化；第三個環節，是興建上水屠房以取代長沙灣屠場。原定計劃如能順利推行，上水屠房便會由私營公司經營。市政總署這般關注興建上水屠房的磋商工作，原因亦在此。

45. 委員會察悉，政府當局將延誤關閉長沙灣屠場一事，歸因於興建上水屠房及遣散超額員工的安排。然而，政策小組早於1992年便決定應由政府出資興建上水屠房的計劃。此外，所有屠房員工亦已於1991年接納遣散超額員工的條款。基於上述情況，委員會詢問，在1992至1994年間，市政總署為何不接納A公司的建議，把長沙灣屠場私營化或關閉。

46. **署理食物環境衛生署署長**回應時表示：

——由於長沙灣屠場亦屠宰牛隻，即使市政總署接納A公司的建議，將長沙灣屠場的屠豬量轉往其他屠房，長沙灣屠場亦不可能提前關閉；及

提供用作鮮肉供應的屠房設施

—— 市政總署仍須解決運作上的問題，包括日後的運作模式。因此，當A公司再度提出建議時，市政總署已充分考慮一系列的因素，例如遣散超額員工的安排、鮮肉的供應，以及就上水屠房的落成啟用而作出的準備。雖然受影響的員工已原則上同意遣散超額員工的條款，但市政總署在1993年及1994年期間，仍須與員工制訂安排的細則。到了1996年及1997年，即使已落實興建上水屠房的決定，而遣散超額員工及整體安排亦已在商議中，但計劃的推行並非毫無問題。因此，磋商工作、A公司的立場、受影響的員工及鮮肉的供應等，均屬此事所涉及的一連串問題。

47. 就署理食物環境衛生署署長提出的上述意見，委員會詢問，就此事進行整體考慮時，有否顧及經營長沙灣屠場會繼續招致營運虧損。

48. 署理食物環境衛生署署長答覆，市政總署當時已向市政局匯報此事。為減少營運虧損，市政總署已採取多項措施，並一直縮減人手。該署已於1995年及1996年制訂計劃，以推行有關措施。市政總署認為有關安排對員工及肉商均屬恰當。

由上水屠房集中處理牲口屠宰工作的可行性

49. 關於由上水屠房集中處理牲口屠宰工作的可行性，委員會從審計署署長報告書第3.20段知悉，建築署指出上水屠房現有屠宰及輔助設施或存在實際及技術方面的限制。審計署署長報告書第3.22段指出，上水屠房須進行一些改動工程，才可增加屠豬量。委員會詢問，由上水屠房集中處理屠宰工作是否可行，以及是否須花一段時間才可集中處理屠宰工作。

50. 署理建築署署長關柏林先生告知委員會：

—— 屠房的運作十分複雜。污水處理問題至為複雜，當中涉及屠宰量及用水量的問題。若屠宰過程中所需要的熱水增加，會令生物反應器的溫度上升，或會令污水處理廠的運作陷入癱瘓；

—— 如屠豬量為每日5 000頭，待宰欄的面積須足以存放12 000頭豬。在待宰欄存放更多豬隻，便會造成噪音、氣味及通風等問題。由於豬隻在高溫下會發出較大的氣味，夏季的

提供用作鮮肉供應的屠房設施

情況最為惡劣。每個季節的不同風速亦須予以研究。在上水屠房興建前的多年，建築署已進行多項研究。自上水屠房啟用至今，幸好並沒有接到任何投訴；

- 另一問題關乎肉類發貨。現時的肉類發貨庫已甚為擠迫，實難處理更多屠體；
- 如增加每日屠宰量，泊車位便須相應增加。在上水屠房運作期間進行改動工程，將會極為複雜。此外，雖然該屠房設有後備鍋爐，但其設計並非為應付每日屠宰量的增長。緊急電力供應亦是另一項問題；
- 如由上水屠房集中處理屠宰工作，其運作一旦停頓，鮮肉的整體供應便會受影響。建築署在完成有關限制因素的影響研究時，必須解決技術上的問題，即如何在不影響上水屠房正常運作的情況下進行改動工程；及
- 建築署在進行任何研究前，須獲告知擬議的屠宰量。有關研究甚為耗時及昂貴，當局須聘請海外專業人員協助。據初步估計，就屠豬量為6 000頭的方案進行研究，便須耗資600萬元。

51. 關於上水屠房的屠宰能力，委員會從審計署署長報告書第3.16(a)段知悉，上水屠房設有4條屠豬線。如將夜間運作的屠豬線由兩條增加至3條，上水屠房的屠豬量便可增加至6 000頭以上。委員會詢問，如屠房的正常屠宰工作時間維持不變，現時每日5 000頭的屠豬量是否已是極限。

52. 署理建築署署長告知委員會：

- 上水屠房的設計是每日屠豬5 000頭。雖然可以增加屠豬量，但如增加屠豬量，所需工程的關鍵在於擴展屠房其他部分，而非擴展其屠宰場。有關擴展或會引起與待宰欄存放量、通風、噪音及污水處理有關的問題。因此，當局必須就此進行詳細的研究；及
- 由於節日期間增加的屠宰量只維持數日，例如農曆新年首日的屠豬量為1萬頭，但翌日的屠豬量將會減少。在這情況下，上水屠房仍可應付。加上污水處理廠設有一個均衡池，

提供用作鮮肉供應的屠房設施

可紓緩運作方面的壓力。不過，要每日應付激增的屠宰量則並不可行。問題的關鍵並不在於屠宰場，而是在於其他運作環節。

53. 關於上水屠房的現行設計，委員會進一步詢問，若增加每日屠豬量，現有輔助設施是否足以應付。

54. **署理建築署署長**表示，上水屠房的設計是每日屠豬5 000頭。這表示在炎夏酷熱時，當污水處理問題更為複雜之際，上水屠房仍可應付5 000頭的屠豬量。實際上，屠宰量可於冬季增加。換言之，屠宰量會因應季節及風速的影響而增減。

55. 審計署署長報告書第3.1段指出，行政局在1991年通過的“都會計劃選定策略”，將荃灣屠房列為“選址不當的政府、團體或社區設備及公用設施”。由於荃灣屠房的運作對區內居民造成滋擾，長遠而言應予搬遷。然而，環境食物局局長在審計署署長報告書第3.25段指出，當局有需要保留荃灣屠房，因為上水屠房一旦出現故障而停止運作，荃灣屠房可提供不可或缺的後備設施，確保全港的鮮肉供應持續不斷。基於上述背景，委員會詢問，在市民繼續投訴屠房造成環境滋擾的同時，政府當局如何解決保留荃灣屠房的問題。

56. **環境保護署署長羅樂秉先生**答稱：

——在荃灣屠房運作的最初9年多，環境保護署(環保署)甚少接獲屠房造成環境滋擾的投訴，但在1997年，由於區內人士關注此事，環保署突然接獲數百宗涉及荃灣屠房的投訴；

——環保署多年來一直與荃灣屠房的營辦商緊密合作，務求減低滋擾。荃灣屠房已採取多項措施，以期將屠房發出的氣味盡量減少；

——環保署數年來不斷加強對荃灣屠房採取執法行動。該署每月前往屠房進行突擊檢查最少6次，例如在晚間、周末及公眾假期進行檢查。然而，至今仍沒有證據顯示屠房觸犯《噪音管制條例》(第400章)或《空氣污染管制條例》(第311章)中任何可予起訴的罪行；及

——理想的情況是，屠房不應設於住宅區150米範圍以內的地方。然而，荃灣屠房在有關住宅大廈入伙前已開始運作。

提供用作鮮肉供應的屠房設施

57. **環境食物局局長**補充，本港現時的屠房設施分布實屬恰當。政府當局在決定荃灣屠房的選址時，已顧及對環境造成的影響。雖然偶爾會有投訴指荃灣屠房對環境造成滋擾，但當局並沒有偵測到違反現行環保法例的滋擾事件。在考慮是否由上水屠房集中處理屠宰工作時，有關安排對上水環境的影響亦是關鍵因素之一。

58. 委員會從審計署署長報告書第3.24(d)(i)段知悉，食物環境衛生署署長曾表示，由於上水屠房的實際運作經驗少於一年，在確定能否由上水屠房集中處理屠宰工作方面，目前並非進行詳細研究的適當時候。委員會詢問何時才是進行研究的適當時候。

59. **署理食物環境衛生署署長**告知委員會，2000年的總屠豬量有所增加。當局有需要就屠宰量進行預測，並會充分考慮市民在2001年對鮮肉的需求總額。由於上水屠房只是首年投入運作，食環署希望於一年後，即2002年年初，才進行預測。

60. 鑒於署理食物環境衛生署署長提出上述意見，委員會詢問，當局有否分析每日實際屠豬量為何在2000年止跌回升，以及是否預期這種屠宰量突然增加的情況，會成為經常性的趨勢。

61. **食物環境衛生署署長**在2001年5月29日的函件(附錄10)中表示：

——食環署沒有特別分析每日實際屠豬量在2000年止跌回升的原因。不過，該署曾參照市政總署在1997年對香港市民食用肉類的研究。該項研究指出，下列因素會影響市民對食用牲口屠宰服務的需求：

- (a) 飼養方法；
- (b) 人口增長；
- (c) 新鮮豬肉／牛肉及其他食物製品互相替代的結果；
- (d) 新鮮豬肉／牛肉的價格；
- (e) 非法屠宰及偷運肉類的活動；及
- (f) 食用牲口的疾病／污染問題。

提供用作鮮肉供應的屠房設施

食環署相信上述因素仍然適用，而屠豬量在2000年止跌回升可歸因於上述一項或多項因素；及

- 除了屠豬量在2000年有所增加外，食環署亦注意到自2001年1月起的過去4個月內，每日平均屠豬量較2000年的6 323頭平均屠豬量輕微增加30頭(即0.47%)。食環署認為必須考慮2001年的全年數字，才可評估屠宰量增加是否一個經常性的趨勢。

62. 審計署署長報告書第3.28段指出，當局為了日後在上水屠房提供冷凍設施，已耗資約3,000萬元進行額外打樁工程，以便日後擴展上水屠房。委員會詢問，由於那些冷凍設施有助增加貯存容量，上水屠房的實際屠宰能力能否因而提高。

63. 食物環境衛生署署長在2001年6月14日的函件(**附錄11**)中告知委員會：

- 按照設計，該項打樁工程可支援的冷凍設施，貯存量高達6 000件豬隻屠體、400件牛隻屠體及300件羊隻屠體(並不包括什臟)，與上水屠房的最高屠宰量相符。加建冷凍設施並不能提高上水屠房的屠宰能力，而這亦非加建設施的原意；
- 當局決定進行額外打樁工程，是經各有關政策局及部門深思熟慮及詳細商議後而作出的。簡而言之，這可以視為當局作出長遠規劃的例子之一，因為：
 - (a) 額外的打樁工程可讓當局做好準備，日後若決定為提高食物衛生標準而興建冷凍設施，便可動工興建；
 - (b) 該項額外打樁工程可作為計劃的一部分進行，所涉及的費用可由工程撥款吸納；
 - (c) 該項工程並不會影響肉類發貨區的設計及預設運作程序，更可令上水屠房得以地盡其用；及
 - (d) 在仍可進行打樁工程的階段及時決定進行工程是十分關鍵的；及

提供用作鮮肉供應的屠房設施

——食環署現時並無任何即時計劃興建冷凍設施，該署會密切留意市民飲食習慣的改變。

64. 委員會理解，如政府當局最終決定由上水屠房集中處理牲口的屠宰工作，荃灣屠房便須停止運作。委員會詢問，由於荃灣屠房屬持牌的私營屠房，當局如何要求屠房停止運作。

65. **審計署署長**在2001年5月24日的函件(**附錄12**)中告知委員會：

——政府在1979年以特殊用途契約方式把荃灣屠房用地批予一間私營公司，規定只作屠宰工作用途，契約年期至1997年6月屆滿。1997年6月，政府將荃灣屠房用地的契約年期延至2047年6月30日；及

——如政府當局認為由上水屠房集中處理牲口屠宰工作的方案可行，政府可引用《收回土地條例》(第124章)第3條，將荃灣屠房的運作終止。該條例賦予政府法定權力，使政府可收回任何土地作該條例第2條界定的公共用途。該條例亦就支付補償作出規定，有關補償是按物業在收回日期當日的價值及業務上的損失(如適用)計算。

66. **結論及建議** 委員會：

推行公營屠房私營化計劃

——對以下事宜表示極度遺憾，並認為有關當局難辭其咎：

- (a) 推行長沙灣屠場私營化計劃延誤多時，主因之一是當局與A公司就上水屠房用地地價磋商的時間過長；
- (b) 前市政總署未能充分注意到繼續營辦長沙灣屠場會令納稅人須承擔龐大開支，在1991年1月至1994年2月期間，多次錯失把長沙灣屠場私營化或關閉的機會；及
- (c) 由於容許長沙灣屠場繼續營辦，以致在1992-93年度至1999-2000年度的8年間，前市政局不能避免承擔8億8,300萬元的累積營運虧損；

提供用作鮮肉供應的屠房設施

- 對下述情況深表關注：在1987年3月行政局考慮此事的會議上，當局未有向行政局提供有關上水屠房用地地價的重要資料；
- 對下述情況深表關注：當市政總署就其與A公司的磋商制訂重要策略時，從未把握機會向行政局匯報下列事項：
 - (a) 繼續營辦長沙灣屠場招致每年平均約1億元的營運虧損；及
 - (b) A公司及當時的規劃環境地政科對優惠地價的立場，而此事須經行政局批准，以便當局可尋求進一步的指示，令磋商取得最理想的結果，以及使政府能採取更靈活的策略；
- 建議為改善部署和執行日後類似計劃，政府當局應於磋商的關鍵階段，向行政會議及其他決策機構提供所有重要資料，以便他們能夠全面評估有關計劃的影響(包括現行營辦模式會繼續招致重大的虧損)，在掌握充分資料的情況下作出決定，以及批准切實可行的實施計劃；

由上水屠房集中處理牲口屠宰工作的可行性

- 知悉多年來，本港市民對鮮肉的需求持續下降，直接導致本港的牲口屠宰量減少；
- 察悉署理食物環境衛生署署長已承諾，會在明年年初就本港未來幾年的牲口屠宰量進行新的預測，在預測時會考慮本港市民對鮮肉的需求及飲食習慣；
- 建議食物環境衛生署署長應根據該項預測的結果，進行詳細研究，以確定由上水屠房集中處理牲口屠宰工作是否可行；
- 建議食物環境衛生署署長應在研究中考慮以下各項因素，然後才作出政策決定：

提供用作鮮肉供應的屠房設施

- (a) 現時上水屠房及荃灣屠房所處的兩幅土地，以及繼續營辦荃灣屠房的經濟成本；關閉私營荃灣屠房可能涉及的賠償款額及相關問題，例如收回荃灣屠房用地所涉及的複雜程序及理據，因為該幅用地的契約已延長至2047年；
 - (b) 現已耗資約3,000萬元，為上水屠房設置冷凍設施而進行打樁工程，以便提供額外的冷凍設施及增加貯存量，進一步善用現有屠房設施；
 - (c) 上水屠房用地的總體潛在容量，能否符合增加屠宰量的擴展所需，並須考慮到已確知的限制因素，例如污水處理廠的污水處理能力，以及豬隻待宰欄的存放量；
 - (d) 市民對新鮮與冰鮮肉類的需求及飲食習慣的改變；
 - (e) 香港以外地方其他符合經濟原則的新鮮、冰鮮及凍肉類供應來源；
 - (f) 鮮肉供應中斷的風險；及
 - (g) 衛生水平及對環境造成的影響；及
- 希望當局繼續向其報告以下工作的結果：
- (a) 就本港的牲口屠宰量進行的預測；及
 - (b) 由上水屠房集中處理牲口屠宰工作的可行性研究。

第3章

部門會計組的人手配備

部門會計組處理政府各政策局和部門的會計和財務管理事宜，並協助管制人員履行《公共財政條例》(第2章)所定的職責。審計署曾就多個部門會計組的人手配備進行審查，特別是民航處、食物環境衛生署(食環署)和康樂及文化事務署(康樂文化署)的部門會計組的人手配備。

根據客觀準則和生產力標準檢討部門會計組人手編制的需要

2. 委員會注意到，政府當局就開設公務員職位尋求立法會的撥款批准時，往往提出很多理據以支持其申請，但在決定其後何時刪除有關的政府部門職位及重組人手編制時，卻欠缺準則。據審計署署長報告書第2.28段所載，審計署認為有需要訂立客觀準則和生產力標準，協助管制人員評估轄下部門會計組所需職位的數目和職級。委員會詢問，庫務局會否就各個部門會計組的編制及政府部門的整體編制，訂立這些準則和標準。

3. 庫務局局長俞宗怡女士回應時表示：

——關於政府部門的整體編制，庫務局定期發出財務通告，提醒管制人員必須不時檢討編制。舉例而言，根據1994年2月的財務通告第4/94號，管制人員必須不時檢討編制，以確定有否職位可予刪除，並確保其管制的資源得到充分善用。《公共財政條例》提供了這方面的法律依據。根據該條例第12條，管制人員對其所管制的總目或分目中的一切開支，須予負責及交代；及

——這機制亦適用於部門會計組的編制。管制人員亦須檢討轄下部門會計組的編制，以確定編制能否符合各政策局或部門在會計方面的需要。

4. 根據審計署署長報告書第2.10段，在審計署調查的72個政策局和部門當中，有20個政策局和部門表示並無進行任何編制檢討。委員會認為在這方面有浪費資源的情況，因為雖然各政策局和部門有責任進行檢討，但有一些政策局和部門沒有進行檢討。委員會亦從審計署署長報告書第2.19段得悉，庫務署在會計事務部之下開設財務管理事務分部，向各政策局和部門提供協助。然而，第2.24段載述，在上述調查所涵蓋的政策局和部門當中，只有一個部門表示在檢討會計人員編制

部門會計組的人手配備

時，曾考慮庫務署提供的會計及財務支援服務。因此，委員會認為這種情況亦屬浪費資源。有鑒於此，委員會詢問庫務局或庫務署是否認為這是雙重浪費。

5. 庫務署署長沈文燾先生表示：

- 庫務署向各政策局和部門提供支援服務，而非作出監察。各政策局和部門在遇到任何有關會計或財務管理的問題時，可向庫務署尋求支援或徵詢意見。它們亦可就成本會計上的事宜或發展新會計系統方面的問題徵詢庫務署的意見。不過，政策局或部門不會與庫務署討論日常運作的事宜，除非它們遇到無法解決的問題，或希望就這些問題徵詢更多意見；及
- 庫務署如有剩餘人手，便會對各政策局和部門進行調查，以確保它們訂有足夠的內部管制及會計程序。

6. 委員會就部門會計組的編制檢討欠缺客觀準則的問題作出進一步查詢。庫務署署長回應時表示：

- 他不能評論是否有浪費資源的情況，因為庫務署只是在政策局和部門遇到困難時向它們提供協助；
- 雖然審計署認為有需要訂立客觀的生產力標準，但對於規模較小的部門會計組而言，這樣做會有困難。一如審計署署長報告書指出，在審計署調查的72個政策局和部門當中，30個政策局和部門轄下的部門會計組各只有不多於10名職員；
- 由於會計工作涉及很多瑣碎事務，包括制訂預算、記帳、處理付款憑單及收款等，規模較小的部門會計組如要每月把所有工作記錄下來，或會有實際困難。政策局和部門可能會因轄下部門會計組的編制很小而不會進行正式檢討。不過，這並不代表政策局和部門沒有進行檢討。舉例而言，庫務署每年均進行檢討，因為該署每年制訂預算時，均檢討人手的安排，以期在重新調配人手後提供新的服務。由於庫務署轄下的部門會計組只有一名文書主任及一名助理文書主任，要進行編制檢討，或訂立客觀的生產力標準及每月編製工作紀錄，並不符合成本效益；及

部門會計組的人手配備

——政策局和部門的規模和工作性質各有不同。各個部門會計組的功能或會因應政策局局長和部門首長的要求而有所不同，很難把一套準則應用於不同的政策局和部門轄下的部門會計組。

7. 鑒於庫務署署長所提出的意見，委員會關注到，每個政策局或部門如有一名冗員，30個政策局或部門便會有30名冗員。委員會亦從審計署署長報告書第2.9段得悉，庫務局曾於1985年建議以一個更有效的衡工量值研究計劃取代編制檢討。然而，審計署提出應訂立生產力標準的建議似乎未獲採納。委員會再次質疑，當一個政策局或部門的人手達到某個水平時，為何沒有客觀的準則可用作決定是否刪除職位的依據。

8. 庫務署署長解釋：

——如為從事大量重複工作的職員(例如工廠生產線工人、銀行櫃位員、庫務署的繳費處職員等)訂立生產力標準，會較為容易。但在規模較小的部門會計組，每名職員每天獲派不同的工作，不可能把所有瑣碎工作都記錄下來；及

——至於應否為各政策局和部門轄下的部門會計組職員訂立客觀的生產力標準，須視乎個別政策局或部門的工作性質、運作模式和規模大小而定。在審計署調查的72個政策局和部門當中，4個部門的部門會計組分別僱用超過100名職員。這些部門會較容易訂立生產力標準。

9. 委員會繼而詢問庫務署有否制訂其他合適措施，以支援規模較小的部門會計組。

10. 庫務署署長在2001年6月4日的函件(附錄13)中告知委員會：

——由於規模小的部門會計組的職員數目可能少於10名，每名職員難免需要參與多項不同的工作，包括製備預算、支付款項、提交報告，以至制定或設計系統和程序。因此，庫務署不可能就部門會計組的理想組合或該組職員的理想工作產量訂立標準或指標；

——不論部門會計組人手多寡，評估部門會計組每名職員應有的能力才是關鍵所在。庫務署一向都在這方面提供協助，

部門會計組的人手配備

參照為庫務會計師和會計主任職系人員商定並已公布的關鍵才能，就部門會計組職員的適當職級提出建議，以配合管制人員的需要。公務員事務局會就一般職系人員的職位提供類似協助；

- 規模小的部門會計組難以應付突然或特別的要求，原因是人手不足或人員不具備應付有關工作的能力。庫務署會協助各政策局和部門應付這類需求。在這方面，庫務署現正參與兩項檢討人員編制的工作，有關檢討旨在反映有關部門不斷轉變的情況。此外，該署亦定期協助一些較小的部門覆核其成本計算工作。近年，該署曾就適合禽畜業貸款計劃或樓宇及防火安全改善計劃的會計程序及管制措施提供意見；及
- 庫務署新近的發展工作集中於令財務系統更有效率及方便使用，這對規模小的部門會計組的工作環境有直接影響，使這些工作單位與政府中央系統配合的界面得以精簡，並方便這些工作單位取得系統內的資料。

11. 委員會從審計署署長報告書第2.9段得悉，庫務局曾發出3份財務通告，即財務通告第6/86號、第4/92號及第4/94號，要求管制人員不時監察人手編制。根據審計署署長報告書第2.10段所載的調查結果，在72個政策局和部門當中，有20個政策局和部門在1991-92年度至1999-2000年度期間並無進行任何編制檢討。委員會認為，由於沒有進行編制檢討，很多應予刪除的職位可能未被發現。鑒於庫務署並非擔當監察的角色，故此沒有處理各政策局和部門不遵從財務通告所訂要求的問題。基於以上所述，委員會詢問是否應設立機制，以確保各政策局和部門會檢討轄下部門會計組的編制。

12. 庫務局局長告知委員會：

- 根據《公共財政條例》第12條，這是管制人員須負的責任。現時有超過80名管制人員，其中大部分是政策局局長和部門首長。管制人員在法律上須對其管制的資源負責。提出撥款申請、對審計署署長報告書作出回應，以及出席政府帳目委員會的公開聆訊，都是管制人員問責的途徑。庫務局負責發出指引，提醒管制人員須根據《公共財政條例》履行職責。不過，庫務局並無指派職員查核各政策局和部

部門會計組的人手配備

門有否主動檢討其部門會計組的編制或定期檢討其他職員編制；

- 雖然20個政策局和部門的管制人員並無就轄下部門會計組的編制進行檢討，但他們可能曾就所屬政策局或部門的編制進行廣泛的檢討。政府在兩年前推行資源增值計劃，並在去年推行公務員自願退休計劃，管制人員須為此就所屬政策局或部門的資源作出整體的檢討。因此，很多管制人員均曾檢討有否任何職位可予刪除及可否重新編排工序，以達致自動化的工作模式；及
- 庫務局現正就財務通告第4/94號進行檢討。該局希望稍後能發出新的財務通告，以便再次提醒管制人員須根據《公共財政條例》履行其職責。

13. 委員會詢問庫務局局長會否向該20個沒有對轄下部門會計組進行任何編制檢討的政策局和部門發出指示，或調查為何這些政策局和部門沒有進行有關的檢討。

14. **庫務局局長**回應時表示，部門會計組運作所需的職員職級及人數，完全由管制人員決定。職位的開設和刪除，亦完全由管制人員決定。不過，在開設會計主任職位方面，管制人員須向庫務職系首長(即庫務署署長)提出申請，安排會計主任出任有關職位。

15. 根據《公共財政條例》第13條，“每名管制人員須遵從財政司司長根據第11條所訂立的一切規例及發出的一切指示或指令，並須在財政司司長要求下，向財政司司長交代其所執行的管制人員職責”。據委員會了解，庫務局獲財政司司長授權，可發出有關指令。他們詢問，根據第13條，庫務局局長是否有權要求管制人員交代所屬政策局或部門的編制。

16. **庫務局局長**表示：

- 根據一貫做法，當管制人員在每年的資源分配計劃下要求在下一財政年度增撥資源時，庫務局會確定有關工作範疇的現有資源是否足以應付該管制人員提出的額外工作或將予執行的新增職責的需要；及

部門會計組的人手配備

——在1981年至1985年期間，庫務局編制內有職員負責對各政策局和部門的編制進行檢討。但在80年代中期，庫務局將進行這些檢討的權力轉授予管制人員。管制人員在進行檢討時，可向效率促進組及管理參議署尋求協助。

17. 鑒於庫務局局長在《公共財政條例》下獲賦的權力，以及管制人員沒有遵從財務通告所訂的要求進行編制檢討，委員會詢問，庫務局局長在監察各政策局和部門方面是否應擔當更積極的角色，以及會否加強工作以改善有關情況。

18. **庫務局局長**回應時表示，她會考慮庫務局是否有人手和能力進行這方面的工作。

19. 審計署署長報告書第2.20段指出，在1999至2000年度，提供系統支援服務的成本約為1億4,500萬元。鑒於在審計署調查的72個政策局和部門當中，只有一個部門在檢討會計人員編制時，曾考慮庫務署提供的會計及財務支援服務，委員會詢問：

——庫務署的現有人手能否應付所有72個政策局和部門提出的支援服務需求；及

——鑒於支援服務欠缺需求，庫務署有否浪費人力。

20. **庫務署署長**表示：

——庫務署負責運作一個中央會計系統，供政府各部門使用。該系統是一個中央的電腦化系統，用作計算政府的總分類帳。庫務署亦設有一個支付政府開支的系統和其他輔助系統。所述的1億4,500萬元的成本包括所有這些系統的運作成本；

——庫務署有10多名職員負責向各政策局和部門提供支援服務。在每一年度開始時，主管人員須向庫務署署長提交該年度的工作計劃；在該年度終結時，他須就該年度已完成及尚待處理的工作提交報告，並述明未能如期完成所有工作的原因。在大部分情況下，工作延誤是由於不可預見的情況所致，例如有其他政策局或部門要求協助。由於該署每年均制訂及實施新的工作計劃，故此完全沒有浪費人手；及

部門會計組的人手配備

——庫務署過往的經驗顯示，各政策局和部門通常主要就成本會計或發展會計系統方面的問題尋求協助。該72個政策局和部門同時向庫務署尋求協助的機會很微。如發生這種情況，而它們的要求只是關於一些簡單的查詢，庫務署應該有能力應付。不過，如它們的查詢與發展大型的電腦系統有關，庫務署將沒有足夠資源提供協助，因而須定出處理的優先次序。

21. 委員會繼而詢問，當局在庫務署成立分部，向各政策局和部門提供支援服務時，其政策是否旨在減省各政策局和部門的部門會計組人手。**庫務署署長**回應時表示，各政策局和部門的規模各有不同。在規模較大的政策局或部門，部門會計組的主管人員可能是庫務職系的高級人員。在中等規模的政策局和部門，情況可能不一樣。在規模較小的政策局和部門，只由行政主任或文書主任負責管理部門會計組；由於他們在會計方面的訓練、專業知識和經驗均不足，需要庫務署協助解決問題。因此，提供支援服務的主要目的是協助所有政策局和部門。

22. 應委員會之請，**審計署署長陳彥達先生**補充，庫務署設立系統支援服務的目的是提供技術支援，而非為了減輕各政策局和部門的日常工作量。

有關3個在會計工作量及工作複雜程度方面有重大轉變的部門會計組的人手配備

23. 委員會從審計署署長報告書第3.3段察悉，自新建的香港國際機場啟用後，民航處把轄下部門會計組在徵收機場收費方面的大部分工作移交機場管理局(機管局)負責。民航處部門會計組負責的收入項目減少近60%；民航處徵收的收入數額減少逾70%。第3.4段進一步指出，雖然民航處的收入項目大減，但截至2000年9月30日，其部門會計組的常額人手編制僅減少了6%。委員會並不接納民航處處長在第3.8(d)段作出的解釋，即縱使收入大幅減少，工作量亦未必相應下降。因此，委員會詢問：

——民航處的會計工作量既然大幅減少，為何只從其部門會計組的編制中刪除數個職位；及

——民航處會否在短期內檢討其部門會計組的編制。

部門會計組的人手配備

24. 署理民航處處長歐鏡源先生回應時表示：

- 民航處的部門會計組已精簡架構。民航處的整體編制有700多名員工，但只有29人任職部門會計組。當中7人屬庫務職系，其餘屬文書職系。鑒於工作量減少，該處已從部門會計組的編制中刪除一個文書職位。從庫務職系的9個主任職位刪除2個後，此職系的職員數目實際上已減少22%；
- 民航處在新機場啟用後雖然收入減少，但工作量並無相應下降，原因是徵收某些收入的工作變得較前複雜。舉例而言，一些航空公司的飛機只經過香港的空域而不降落香港。向有關航空公司營運者收回數千元費用的程序十分繁複。故此，工作量與收入數額是不成正比的。過往在啟德機場，飛機必須在那裏降落，故此較易收回有關費用。此外，民航處負責向已購置新飛機和已增加機組人員及工程人手的航空公司營運者徵收牌照費，有關程序亦頗為繁複；及
- 徵收飛機過境導航費的現行程序，一半已自動化，一半由人手處理。民航處必須從雷達取得若干資料，然後輸入電腦，由電腦進行計算，有關程序頗為繁複。地區內的班機航線經常轉變，在新機場啟用前已作過一次更改，到2001年年底又會再作更改。民航處希望在班機航線較為穩定後，可加強自動化處理程序，以及檢討其部門會計組的人手編制。

25. 委員會繼而詢問，民航處將於何時檢討其部門會計組的編制。署理民航處處長表示：

- 班機航線將於2001年11月1日正式更改。根據民航處過往的經驗，班機航線改變後，許多航空公司未必能提供準確資料，將需半年時間才能穩定下來。民航處亦須測試其電腦系統。預計該電腦系統大約將於2002年第三季投入服務。民航處會在電腦系統投入服務半年後進行編制檢討；及
- 期間，民航處會進行檢討，包括監察航空公司交回的資料是否準確，以及如何能提高電腦系統的效率。整項工作約於兩年內完成。

部門會計組的人手配備

26. 根據審計署署長報告書第3.8段，民航處處長表示無須即時檢討民航處部門會計組的整體人手編制。委員會詢問，處長是否仍然認為其轄下部門會計組現有的職員數目恰當。

27. **署理民航處處長**向委員會表示：

—— 民航處曾在機場搬遷前後進行一項全面的工作檢討。飛機着陸費由機管局徵收，但民航處須收回部分着陸費，作為提供航空交通管制服務的費用。審計署署長報告書附錄A所列的一項6億2,000萬元的新收入項目“向機管局提供的服務”，便是與飛機着陸費有關；及

—— 民航處必須向航空公司經營者徵收飛機過境導航費，這方面的收入在1999至2000年度為1億3,100萬元。有關程序較為繁複，必須由電腦系統處理。由於部分航空公司經營者沒有在香港設立辦事處，民航處有時須向中東及美國的經營者收回有關費用。該處期望使用電腦系統計算有關費用後，可加快程序和提高工作效率。

28. 委員會繼而質疑，鑒於民航處和機管局擁有各自的會計人員，兩者的組織架構及運作成本會否重複。

29. **署理民航處處長**回應時表示，關於民航處與機管局的關係，由於前者為後者提供航空交通管制服務，所以必須向後者收回所需費用。有關法例訂明，機管局可向其他各方收回費用。根據法例，機管局須經由民航處把收費建議提交行政長官審批。因此，民航處須按法例的規定，參與此項程序。這是法例的規定，而非組織架構重疊的問題。

30. 委員會從審計署署長報告書註5得悉，民航處在1990至91年度開設了兩個會計職位，以應付新機場計劃的需要。雖然新機場於1998年落成，但該兩個職位直至2000年才刪除。委員會查詢箇中原因。

31. **署理民航處處長**表示，由於該兩名員工須執行一些跟進工作，他們未能在啟德機場關閉後立刻離職。該處一直有檢討這情況。在該兩名員工調職後，這些職位一直沒有填補，並在後期予以刪除。

部門會計組的人手配備

32. 委員會察悉，民航處、食環署及康樂文化署曾表示無須即時檢討轄下各部門會計組的人手編制。委員會認為，有關管制人員應主動邀請庫務局及庫務署協助他們檢討轄下部門會計組的編制。

33. **庫務局局長**回應時表示，編制檢討的關鍵是管制人員認為有需要進行，而非被迫作出檢討。互相合作可令檢討得以順利完成。庫務局非常重視把權力轉授予管制人員，因為轉授權力之後，管制人員便須承擔責任。

34. 委員會要求民航處重新考慮其對是否需要檢討轄下部門會計組編制的立場，**民航處處長**在2001年5月24日的函件(附錄14)中作出回應時表示：

—— 民航處以持續進行的方式，不時對部門會計組的人手需求加以檢討，以應付會計工作及收款程序的轉變，使部門會計組得以向民航處的業務夥伴和部門本身，提供具成本效益的服務。該處進行檢討的方式，包括對工作量作出評估，以及在員工會議上與員工討論工作情況，徵詢他們的意見；及

—— 民航處會在2001至02年度最後一季全面檢討其部門會計組的人手編制，屆時將會顧及2001年11月進行的空域結構重整對過境導航費收費工作的影響。在檢討過程中，民航處會徵詢庫務署署長、庫務局局長和其他政府部門的意見。

35. 委員會詢問康樂及文化事務署署長對是否需要檢討康樂文化署部門會計組的人手編制所持的最新立場。

36. **康樂及文化事務署署長梁世華先生**在公開聆訊上及在2001年5月22日的函件(附錄15)中表示：

—— 康樂文化署只成立了一年多。現在評定其部門會計組的人手編制是否適當，未免過早。不過，康樂文化署會適當考慮審計署署長及委員會的意見，並顧及提供具成本效益的服務的重要性；

—— 康樂文化署在2000年1月1日開設的助理署長(財政)編外職位，為期兩年，即將到期檢討。該署正考慮應否把這個職位降為總庫務會計師。該署計劃在2001年年底向立法會

部門會計組的人手配備

人事編制小組委員會和立法會財務委員會提交有關建議；
及

—— 至於轄下部門會計組的人手編制，康樂文化署正計劃在2002年年初予以檢討，以確保人手編制恰當。檢討所得的建議預計在2002年下半年實行。

37. 關於食環署部門會計組的人手編制，委員會從審計署署長報告書第3.20(j)段察悉，食物環境衛生署署長認為無法進一步減省人手。委員會了解到，隨着兩個臨時市政局解散後，有關部門的運作將會進入一個過渡期。委員會詢問，食環署有否制訂進行編制檢討的時間表。

38. 出席公開聆訊的署理食物環境衛生署署長胡寶珠女士及食物環境衛生署署長在2001年5月24日的函件(附錄16)中分別表示：

—— 食環署會汲取更多經驗，以進行人手編制檢討。在未來6個月，食環署將會設立數個大型系統，例如與租金調整機制及提供更完善的發牌服務有關的系統。這些系統的檢討工作預計於2002年年中前完成。食環署會在其後進行編制檢討；及

—— 展開編制檢討的目標日期為2002年6月。該項檢討需時6個月完成。如獲得所需撥款，食環署預計於2003年5月實施檢討所得的建議。食環署會徵詢有關部門的意見，以決定檢討的範圍及人手需求。

39. 委員會認為，如食環署及康樂文化署在進行編制檢討期間發現一些冗餘職位，應立即予以刪除，而無需等待檢討工作完成。署理食物環境衛生署署長回應時表示，所有管制人員在制訂周年預算及提高生產力的計劃時，已考慮到這項因素。

40. **結論及建議** 委員會：

根據客觀準則和生產力標準檢討部門會計組人手編制的需要

—— 對以下情況表示關注：

(a) 庫務署在提供協助予政府各政策局和部門方面，目前只擔當被動的角色；及

部門會計組的人手配備

- (b) 雖然庫務署轄下的財務管理事務分部為所有政策局和部門提供支援服務，但這些服務未獲善用；

—— 察悉下述情況：鑒於政府財務管理資料系統現正進行檢討，以及政府財務報告政策有重大變動，庫務署可能須肩負更重要職責，協助各政策局和部門評估他們對財務管理及會計專業知識的需求；

—— 建議庫務局局長應與公務員事務局局長及庫務署署長商議，採取積極行動以滿足各政策局和部門，特別是管控大量財政資源的政策局和部門，在財務管理方面的需求；

—— 對以下情況表示關注：

- (a) 各政策局和部門沒有採用可量化的衡量準則，例如服務表現目標及指標或人員編制比例，以評估轄下部門會計組的工作量，以及會計人員的職級和數目；及
- (b) 各政策局和部門發出的部門編制委員會文件或周年預算的管制人員報告，就部門會計組在下述幾方面的成本效益、生產力及服務表現，提供甚少資料：部門會計組所使用的員工數目、工作產量，以及對達致部門目標所作的貢獻；

—— 建議庫務局局長應考慮向管制人員發出指引：

- (a) 訂明部門會計組的最新職能及職務，並提醒他們定期檢討轄下部門會計組的職能及工作產量，適當考慮政府財務管理資料系統的檢討結果，以及政府財務報告政策的檢討就政府採用應計制會計的需要所提出的建議；
- (b) 要求他們確保部門會計組職位的數目和職級配合各政策局和部門現時的需要；及
- (c) 提醒他們，一旦部門會計組的服務需求未能與現有人手互相配合，有關的政策局或部門應從速透過職位的開設、刪除或職級重訂，解決錯配問題；

部門會計組的人手配備

- 察悉庫務署署長的意見，即對於會計組規模較小的部門而言，進行會計組編制的檢討及訂立客觀生產力標準，並不符成本效益；
- 建議庫務署署長應：
 - (a) 聯同庫務局局長和公務員事務局局長，考慮為具有相當規模的部門會計組訂立客觀準則(例如部門管控的財政資源及部門會計組職位的特定工作要求)和生產力標準，使管制人員在評估部門會計組所需職位的數目及職級時有所依循；
 - (b) 考慮為規模較小的部門會計組採用其他合適方法；及
 - (c) 因應各政策局和部門所管控的財政資源、會計工作的複雜程度及庫務署提供的支援服務，將庫務署就財務管理及會計專業知識需求所作的持續檢討工作的範圍，擴大至包括更多政策局和部門；

有關3個在會計工作量及工作複雜程度方面有重大轉變的部門會計組的人手配備

- 對以下情況表示關注：
 - (a) 雖然民航處的收入項目大減，但截至2000年9月30日，其部門會計組的常額人手編制僅減少了6%；
 - (b) 並無數據顯示民航處轄下部門會計組在赤鱸角的新香港國際機場啟用後，其人手編制如何計算出來；及
 - (c) 食物環境衛生署(食環署)和康樂及文化事務署(康樂文化署)的會計工作量及工作複雜程度已有重大轉變，但並無數據顯示其轄下部門會計組人手編制的減幅如何計算出來；

部門會計組的人手配備

—— 察悉以下情況：

- (a) 民航處處長會與庫務局局長及庫務署署長商議，於2001至02年度第四季檢討民航處轄下部門會計組的人手編制；
- (b) 食物環境衛生署署長會與有關的政府部門商議，於2002年6月檢討食環署轄下部門會計組的人手編制；及
- (c) 康樂及文化事務署署長會與有關的政府部門商議，於2002年年初檢討康樂文化署轄下部門會計組的人手編制；

設立管理資料系統及訂定衡量服務表現準則的需要

—— 對以下情況表示關注：

- (a) 審計署的調查所涵蓋的所有72個政策局和部門，均沒有設立管理資料系統，以記錄轄下部門會計組的會計工作量和有關的職員成本；及
- (b) 大部分的政策局和部門均沒有任何服務表現目標及指標，以衡量轄下部門會計組的生產力；

—— 建議庫務署署長應聯同庫務局局長考慮就以下幾方面向管制人員發出指引：

- (a) 發展管理資料系統，以便各政策局和部門記錄每類會計工作的工作量和有關的職員成本；
- (b) 訂立服務表現目標和指標，以衡量會計人員處理不同類別會計工作的工作量和生產力；及
- (c) 其他適合規模較小的部門會計組採用的方法；及

—— 希望當局繼續向其報告：

- (a) 就根據客觀準則和生產力標準對部門會計組人手編制進行的檢討發出指引的進展；

部門會計組的人手配備

- (b) 民航處、食環署及康樂文化署就轄下部門會計組人手編制進行檢討的結果；及
- (c) 就發展管理資料系統及訂立服務表現準則發出指引的進展。

第4章

香港康體發展局的檢討

委員會曾在2001年5月14日舉行公開聆訊，以聽取民政事務局局長及香港康體發展局行政總裁就此事所作的證供。此外，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项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5章

政府在香港推廣電子業務的工作

審計署曾就政府在香港推廣電子業務的工作進行審查。該項審查包括以下各個範疇：

- 政府為推行電子業務而設立法律架構的工作；
- 政府設立公開密碼匙基礎建設(公匙基建)的工作；
- 政府推行各項電子業務措施的進展；
- 資訊科技及廣播局發展電子政府的策略；及
- 政府處理隨着電子業務興起而出現的常見問題的工作。

資訊科技及廣播局發展電子政府的策略

2. 委員會察悉，政府的策略是以身作則，率先推行電子業務。據審計署署長報告書第5.6段所述，在電子政府方面發展先進的國家，例如美國、英國、新加坡及加拿大，其政府均已為推行電子政府訂立目標。委員會詢問政府當局是否有意訂立明確的目標，以期在香港特別行政區政府全面推行電子政府計劃。

3. **資訊科技及廣播局局長尤曾家麗女士表示：**

- 資訊科技及廣播局同意應訂定明確目標，以便全面推行有關電子政府的政策。資訊科技及廣播局最近發表了題為“2001年‘數碼21’資訊科技策略：數碼香港 連結全球”的策略文件，當中把電子政府旗艦計劃分為4類，分別為政府與市民(G2C)、政府與企業(G2B)、政府與僱員(G2E)及政府與政府(G2G)的計劃。政府當局已訂定推行各項措施的目標日期；及
- 在訂立目標日期時，資訊科技及廣播局曾參考其他國家的最佳做法。舉例而言，政府的目標是在2003年年底前，透過電子方式進行80%的政府採購投標項目。此外，政府亦力求在2003年年底前，為90%適合以電子化方式進行的公共服務提供電子模式的選擇。比較而言，美國的目標

政府在香港推廣電子業務的工作

是在2003年可以提供電子化公共服務，而英國的目標則定在2005年。

政府為推行電子業務而設立公匙基建的工作及香港郵政為電子業務提供的物流服務

4. 委員會從審計署署長報告書第3.6段得悉，在1999年12月，香港郵政估計在截至2001年3月31日為止的15個月期間，將會發出171 000份數碼證書(電子核證證書)，而有關數目更會在2004至05年度增至494 000份。然而，截至2000年12月為止，香港郵政只發出了5 900份電子核證證書，是估計在截至2001年3月31日一段時間內會發出的證書數目的3.5%。委員會詢問估計會發出及實際已發出的證書數目為何有如此重大的差異。

5. 香港郵政署長陸炳泉先生告知委員會：

——香港郵政於1998年開始就其核證機關服務進行規劃及搜集資料的工作。在1999年年初進行招標工作後，該項服務於2000年1月正式推出；及

——香港郵政是在諮詢業界後，並根據在其推出核證機關服務時的全球趨勢，作出在截至2001年3月時會發出171 000份電子核證證書這項原來的估計。當時，有關電子交易的討論頗為熱烈，當局預計電子核證證書的使用率將會很高。然而，到了1999年年底及2000年，不少電子貿易公司均停止營業。為使用數碼證書提供支援的多項商業應用系統的開發工作亦要停頓或押後進行，因而直接影響了所發出的電子核證證書的數目。

6. 為確定香港郵政就電子核證證書的普及程度作出估計前，有否進行詳細的市場調查，委員會進一步詢問：

——香港郵政在作出將會發出171 000份電子核證證書的預測前，曾徵詢哪些專家或專業團體的意見，以及這項諮詢工作的結果為何；及

政府在香港推廣電子業務的工作

——香港郵政有否進行任何深入的市場調查，以了解電子業務的增長，以及為使用電子核證證書提供支援的商業應用系統的發展情況。

7. 香港郵政署長在2001年6月14日的來函(附錄17)中表示：

——在1998年7月，香港郵政接納資訊科技及廣播局局長的邀請，擔任香港的公共核證機關，利用公匙基建為進行電子交易提供安全穩妥的環境。為配合政府在2000年推行的第一期公共服務電子化計劃，香港郵政於2000年1月推出其核證機關服務；

——鑒於核證機關計劃相當複雜，加上時間緊迫，香港郵政為此成立了一支專責小組。專責小組的其中一項工作，是與全港的資訊科技專才及主要工商機構的業務分析員進行訪問和討論。差不多所有這些來自銀行、金融、電訊、醫療、貿易、娛樂及教育等界別的受訪人士，均對開發以公匙基建為本的應用系統表示有濃厚興趣。在完成這些商業訪問後，香港郵政亦確定了電子核證證書的潛在市場規模；

——為了再次確定以可信任第三者角色提供核證機關服務的營商潛力，香港郵政委託香港科技大學(科大)在1998年9至10月期間進行市場調查。該項調查以郵寄問卷(並輔以電話跟進)的方式進行，對象是從各行各業以隨機抽樣方式挑選的3 000間公司。此外，科大亦訪問了若干資訊科技專才及商界行政人員；

——由於香港郵政與準用戶進行的直接訪問，以及科大進行的市場調查結果均顯示，香港的電子貿易發展前景樂觀，公眾對香港郵政的核證機關服務需求亦會相當殷切，香港郵政因而作出將會發出171 000份電子核證證書的預測；及

——到了1999年年底，當香港郵政即將推出其核證機關服務之際，本港的電子貿易業務行情轉趨暗淡。不少電子貿易公司紛紛縮減規模甚至結業。因此，很多以公匙基建為本的應用系統發展計劃須押後進行甚至半途而廢，工商界對電子核證證書的需求亦因而受到影響。因此，在2000年發出的電子核證證書的實際數目較原先預期為少。

政府在香港推廣電子業務的工作

8. 香港郵政署長於同一函件中表示：

——政府於2000年12月推出公共服務電子化計劃，以及若干私營機構落實某些以公匙基建為本的應用系統計劃後，所發出的電子核證證書的數目已有所增加。截至2001年6月8日為止，所發出的證書數目已增至20 106份。透過與銀行及許多其他電子貿易機構的合作，香港郵政預期電子核證證書的數目將穩步增長；及

——香港郵政認為，以核證機關服務首年運作的表現來評估其業務盈利能力，是並不恰當的。

9. 關於香港郵政提供的核證機關服務及物流服務，委員會得悉該兩項服務的實際收入遠比原來估計收入為低。審計署署長報告書第3.13及3.14段指出，核證機關服務原擬以財政上自負盈虧的方式營運，但在2000至01年度(截至2000年10月為止的7個月)卻出現了800萬元的虧損。據報告書第4.65及4.66段所述，香港郵政估計在2000至01年度，其物流服務可賺取約270萬元的收入。可是，該項服務在開辦後首11個月賺得的實際收入僅得2,000元。在這情況下，委員會詢問：

——香港郵政預計其核證機關服務何時可在財政上自負盈虧；及

——物流服務營業額偏低的原因是否在於香港郵政的服務缺乏競爭力。

10. 資訊科技及廣播局局長回應時表示：

——核證機關服務是公匙基建的一部分，與其他可於短時間內收回成本的服務有所不同。政府必須提供公匙基建，以確保香港電子業務的蓬勃發展。因此，即使核證機關服務在財政上不能自負盈虧，香港郵政可能仍有需要繼續提供該項服務；及

——由於香港郵政的核證機關服務只開辦了一年，因此，在現階段評估其在財政上是否可行，實言之過早。待有關方面開發更多業務應用系統後，電子核證證書的普及程度必會有所提高。

政府在香港推廣電子業務的工作

11. 香港郵政署長補充：

- 由於提供核證機關服務是基建計劃，政府必須率先提供該項服務。唯有如此，整個社會才會朝着電子業務的方向發展；
- 以現時情況而言，估計核證機關服務將於未來5年在營運上達到收支平衡，並可收回6,000萬元的籌備成本。雖然現時的電子貿易發展頗為緩慢，但全球各地均估計3年後會出現一高峰期。儘管這方面的預測是樂觀的，但實際情況將取決於電子貿易及電子核證證書科技方面的發展；
- 香港郵政為支援電子業務而推出物流服務，使中小型企業可獲得一站式的物品傳送管理服務，以配合其電子業務。就該項服務的營業額的估計，是當局在2000年1月推出該項服務時作出的。此後，不少電子貿易公司紛紛結業。雖然香港郵政曾與不少準客戶進行商討，但由於電子業務生意不景，往往未能在最後磋商階段達成任何協議；及
- 雖然香港郵政提供的物流服務包括了審計署署長報告書第4.63(a)至(g)段開列的7種服務，但部分客戶只需要其中某些而非全套的服務。香港郵政因應客戶的要求提供所需服務，但由此賺取的收入並未列為物流服務所得收入。換言之，從提供物流服務所得的實際收入，不止2,000元之數。

12. 委員會詢問香港郵政是否提供核證機關服務的唯一機構，而在私人市場中又是否有其他核證機關。委員會認為如香港郵政在虧本的情況下提供該項服務，實際上是由政府作出補貼，這樣對其他服務供應商會有欠公平。關於香港郵政署長指香港郵政的核證機關服務將於未來5年在財政上達到收支平衡的說法，委員會進一步詢問，當局如何得出該項估計，以及在作出該項預算時，香港郵政有否將其經常營運費用計算在內。

13. 資訊科技及廣播局局長和署理資訊科技署署長鄭恩賜先生表示：

- 政府的政策目標是鼓勵在市場上有更多核證機關出現，而政府扮演的角色是率先提供核證機關服務。事實上，香港

政府在香港推廣電子業務的工作

郵政是全港首個能完全符合所有國際核證機關標準的機構；

- 根據《電子交易條例》，資訊科技署署長獲賦權對核證機關作出認可，以確保核證機關能符合國際標準。資訊科技署過去曾接獲多宗查詢，問及如何申請成為認可核證機關。現時已有數個機構提出申請，要求批准委任檢核員查核其營運情況，這是申請成為認可核證機關的先決條件；及
- 政府不欲與私營機構爭利。如市場上有其他核證機關，政府擔當業內先鋒的目標便已達成。事實上，香港郵政已着手開拓新的服務，例如流動電子核證服務。拓展新業務所涉及的風險相當高，欠缺政府的先導工作及資源，私營機構將難以開發這類新服務。

14. 關於收回核證機關服務成本的問題，**香港郵政署長**解釋：

- 香港郵政是根據與有興趣使用其現有核證機關服務的機構所進行的商討，並因應這些機構將於何時使用香港郵政的服務及估計的使用量，而作出其核證機關服務可於5年後在財政上自負盈虧的預測。估計的收入包括電子核證證書費用，以及與這些機構進行聯營項目可能賺取的收入。在計算預計開支時，香港郵政已將所有資本及營運成本計算在內，包括經扣除折舊後的6,000萬元籌備成本、職員工資及辦公室開支；
- 香港郵政並沒有以郵政服務收入補貼核證機關服務。事實上，該兩項服務分屬香港郵政轄下兩個不同成本中心的營運項目，各有本身的收支帳目，此方面的詳情已刊載於香港郵政的年報內。香港郵政作為以營運基金方式運作的部門，一向按照營商原則進行其業務；
- 香港郵政估計其核證機關服務只能於未來5年達致收支平衡，而不會獲得任何盈利。香港郵政作出的努力，已令政府達到率先提供核證機關服務的目的。從當局陸續接獲要求作出核證機關認可的申請，即可見一斑。假如香港郵政不擔當先導者的角色，將無從得知私營公司何時才會有興趣參與這項工作；及

政府在香港推廣電子業務的工作

——自2000年1月推出核證機關服務以來，香港郵政一直積極推廣該項服務。在2000年2月至2001年4月的14個月內，香港郵政曾就這項服務先後舉行了160次研討會。透過香港貿易發展局及香港生產力促進局的安排，香港郵政更可與對該項服務感興趣的機構及若干中小型企業會面，進行推廣及教育的工作。凡此種種均可證明，政府在這方面確實擔當了先導者的角色。

15. 由於現時不少電子貿易公司均因應目前的市場狀況，採取急劇縮減其規模的措施，委員會詢問自2000年1月推出核證機關服務以來，香港郵政曾否採取任何行動，縮減其核證機關業務的規模，以期盡量減低經常費用及營運虧損。

16. **香港郵政署長**在2001年6月21日的來函(附錄18)中告知委員會：

——香港郵政一直以極小的人手編制處理核證機關計劃的工作，職員人手僅足以應付日常運作。自核證機關服務於2000年1月正式推出以來，香港郵政已逐步加強其有關人手，增派若干市場推廣及技術人員專責推廣該項服務、向普羅大眾宣傳電子核證證書的用途，以及聯同有關的政府部門及私營機構中的電子業務伙伴，一同研究及推出某些在商業上應用核證機關服務的計劃。這些員工均以合約形式受聘；

——近期發出的電子核證證書數目有所增加，可以清楚證明這些職員的努力確實取得成果。香港郵政認為，從商業角度而言，繼續保持市場推廣及業務發展工作的動力，日後應可促使更多應用核證機關服務的計劃推出，而由此帶來的收入，足可抵銷香港郵政為這項投資所付出的固定成本；及

——香港郵政絕對明白有必要確保其核證機關業務的經常開支符合衡工量值的原則，並會繼續定期監察該項服務的收支情況。

17. 委員會從審計署署長報告書第3.20段得悉，審計署建議政府當局應檢討政府對香港郵政的核證機關服務的撥款策略，以消除政府的財政目標(即核證機關服務須自負盈虧)與推廣電子業務這個較廣目標之間可能存在的任何矛盾。據報告書第3.21段所述，資訊科技及廣播局局

政府在香港推廣電子業務的工作

長已答允在資訊科技及廣播局和香港郵政取得更多核證機關服務的運作經驗後，對該項服務進行檢討。委員會詢問政府當局有否就進行該項檢討訂定目標日期。

18. 資訊科技及廣播局局長在2001年6月19日的來函(**附錄19**)中告知委員會：

- 香港郵政的核證機關設施是香港一項嶄新的基建服務，需要一段時間才可令工商界及市民大眾對該項服務建立信心，並獲得廣泛採用。香港郵政現正推行多項措施以改善其核證機關服務，並且與外界商業機構探討在應用電子業務方面所帶來的新商機，從而推廣數碼證書的使用。因此，資訊科技及廣播局認為在現階段檢討香港郵政核證機關服務在財政上是否可行，以及與該項服務有關的撥款策略，實言之過早，尤其是電子貿易活動正受現時經濟狀況影響；及
- 基於上述考慮因素，資訊科技及廣播局計劃在2002年年底才進行檢討，屆時會考慮社會對採用數碼證書的接受程度、市場上應用數碼證書的普及情況，以及香港核證機關市場的整體發展。

19. 至於香港郵政的物流服務在商業上是否可行，委員會質疑這項服務的營運表現欠佳，是否反映了香港郵政的營運方式未能符合客戶的要求。鑒於每年出現虧損的公司通常均會結業，委員會詢問香港郵政至何種地步才會決定停止提供物流服務。

20. 香港郵政署長答稱：

- 物流服務是一項全新的概念及服務，香港郵政自始即完全明白開辦這項服務所涉及的困難。因此，香港郵政考慮把資源投入這項服務時，一向態度審慎。開辦物流服務所涉及的唯一籌備成本是發展一套全新電腦系統的費用。由於香港郵政藉重新調配現有人手以應付有關的工作，故此該項服務未有涉及額外的人手。這項服務每年的經常費用僅為132,000元，主要用於電腦硬件維修及軟件使用許可證的費用；

政府在香港推廣電子業務的工作

- 雖然在過去兩年有不少大公司結業，但香港郵政仍認為物流服務在香港有發展的空間。事實上，香港郵政在送遞貨品方面有其過人之處。儘管香港郵政因為須支付較高工資，以致其成本較其他私營物流服務供應商為高，但假如香港郵政能利用現有資源提供該項服務，所涉及的成本將可望調低。此外，香港郵政所提供的服務信譽昭著。憑藉本身的實力及偏低的每年經常費用，香港郵政暫時會繼續為中小型企業提供該項服務；及
- 香港郵政設有一個由他本人擔任主席的委員會，專責就物流服務進行檢討，檢討事項包括該項服務的未來發展路向及業務進展。香港郵政會根據檢討結果，調整該項服務的營運方式。該委員會將於2002年進行大型檢討，屆時香港郵政會決定是否繼續營辦物流服務。

政府推行各項電子業務措施的進展

21. 關於公用電子貿易服務，委員會從審計署署長報告書第4.10至4.13段得悉，鑒於互聯網技術及電子業務發展迅速，加上為了引入競爭，工商局已得出結論，認為在貿易通的專營權於2003年12月31日屆滿時，應委聘更多服務供應商。根據工商局的行動計劃，當局需要29個月的籌備時間，完成引入更多服務供應商的所需工作。委員會亦注意到，審計署認為這些工作大都既複雜、又費時，因此小心規劃未來並進行密切監察，對於確保成功引進競爭，以及確保貿易通專營權屆滿時所提供的重要服務不會因而中斷，實至為重要。

22. 鑒於審計署提出上述意見，委員會詢問工商局行動計劃的詳情為何，以及是否有中斷服務的可能。

23. 工商局局長周德熙先生回應時表示：

- 政府是貿易通的主要股東，而他身為工商局局長，則是貿易通的非執行主席。這種雙重身份可有助避免出現貿易通與政府的磋商未能達成任何結論，因而導致服務中斷的局面。工商局同意，此事涉及複雜而重要的問題，定會慎加處理；

政府在香港推廣電子業務的工作

- 按照工商局訂定的時間表，委聘新服務供應商將需時兩年半，應可配合貿易通專營權的屆滿日期。到了今年年中，政府會就貿易通專營權屆滿後的前端服務安排作出最後決定。政府隨之會邀請有興趣提供服務的公司提交意向書。工商局會根據其行動計劃監察有關的工作進展，以及確保服務的延續性；及
- 關於審計署建議工商局在制訂及執行其行動計劃時諮詢資訊科技及廣播局一事，工商局實際上一直均有借助資訊科技及廣播局和資訊科技署的專門知識，日後亦會繼續如此。

24. 委員會就工商局諮詢立法會的計劃提出查詢。**工商局局長**回應時表示，當局已於2001年2月諮詢立法會工商事務委員會，該事務委員會已通過政府就貿易通專營權於2003年年底屆滿後為政府提供電子交易服務的安排所提出的建議。

25. 關於透過政府網頁傳播資訊一事，委員會發現從網頁下載資料所需的時間，尚有可作改善的餘地。他們亦從審計署署長報告書第4.19段得悉，政府新聞處在2000年年中進行的調查顯示，使用政府網頁“作為與政府溝通的方法”是令人最不感滿意的部分，有30%受訪者對這方面的評價更低於平均評級。基於以上所述，委員會詢問：

- 當局會否定期進行調查，了解用戶對政府網頁的意見；及
- 除了下載時間過長外，是否還有其他原因導致受訪者對使用政府網頁與政府溝通的評價欠佳。

26. **民政事務局首席助理局長吳漢華先生**表示：

- 政府新聞處每年均會進行調查，搜集用戶對政府網頁的意見，下一次調查將於今年年中進行。這些調查均在網上進行，方法是要求政府網頁用戶在互聯網上填寫一份問卷。雖然這些調查有其作用，但從統計學的角度而言，這種調查方式並不全然科學化，因為用戶可自行決定是否作出回應。此外，該問卷僅問及用戶對不同事宜的相對印象；

政府在香港推廣電子業務的工作

- 在設計網頁時，政府的主要目的是透過網頁傳播資訊，而非接收資訊。這或可解釋為何部分用戶認為如要向政府傳遞訊息，政府網頁未必是有效的工具；
- 審計署署長報告書所述的調查結果是去年的調查結果。由今年開始，政府部門的電郵地址已置於有關網頁的顯眼位置。希望以電子方式與政府部門溝通的市民，只需接達所顯示的電郵地址便可。民政事務局亦已向所有政府部門發出指引，建議各部門指派專人每天兩次查閱發送至其部門的電郵，並立即把電郵轉交負責人員處理。至於特別事宜，例如諮詢文件或市民可能提出意見的其他事項，網頁上將另闢一意見欄，讓用戶向有關部門直接提出其意見；及
- 隨着電子服務的發展，越來越多市民會透過政府網頁與各政策局及政府部門溝通。民政事務局有信心在當局再進行調查時，這方面的評價將有所改善。

27. 關於電子投標系統，審計署署長報告書第4.48段顯示，只有6.6%的供應商標書是經由電子投標系統遞交政府物料供應處。審計署所作調查的結果顯示，有39%受訪者對電子投標系統的整體表現感到滿意，但感到不滿意的受訪者比率亦有19%。報告書第4.49段進一步指出，使用電子投標系統的電子證書具有一定風險。委員會詢問電子投標系統是否缺乏可信性，以致用戶不願使用該系統。

28. 政府物料供應處處長梁永立先生答稱：

- 受到使用電子投標系統的風險影響的是政府物料供應處而非其用戶，因為電子證書並非《電子交易條例》認可的數碼證書。如中標者是透過電子投標系統遞交其標書，有關標書將有被推翻的危險，因為該標書在法律上對投標者並無約束力。因此，為確保安全及解決電子證書的認可問題，政府物料供應處實行的做法是連同中標通知書向中標者一併發出認收回條，並要求對方簽妥交回；及
- 根據法律意見，解決該問題的最佳方法是把香港郵政的電子核證證書引入電子投標系統。然而，即使在引入電子核證證書後，政府物料供應處仍須接受電子證書，因為海外供應商在獲取電子核證證書方面將有困難。簡言之，在這方面雖有運作上的困難，但可加以克服。

政府在香港推廣電子業務的工作

29. 委員會詢問電子投標系統使用率偏低的原因何在，以及當局有何改善措施。**政府物料供應處處長**回應時表示：

- 電子投標系統的使用率現正穩步增長，由2001年2月初的6.6%上升至2001年4月初的約7.2%。在過去一年，政府物料供應處曾與供應商進行磋商，以搜集他們對電子投標系統的意見及了解他們在使用電子投標系統時所遇到的困難。舉例而言，其中一項問題與電子證書的私人密碼匙有關。私人密碼匙由公司負責人持有，亦即表示該人須親自處理所有與電子投標系統有關的工作，包括下載投標文件及遞交標書等。按照慣常安排，上述工作可由該人的下屬處理。在這情況下，有關公司認為使用電子投標系統相當麻煩；
- 另一困難由電子投標系統的保安措施引起。為了防止資料外洩，電子投標系統不容許公司在遞交標書後再下載投標文件。換言之，該公司將不能更改其投標價。有關的公司認為這項限制造成不便，並會有礙其運作效率；及
- 政府物料供應處計劃在未來6個月作出各項改善，以解決用戶提出的關注事項。藉着這些改善措施，政府物料供應處會力求在方便與保安之間取得平衡。該處會再就有關事宜徵詢供應商的意見。

30. 關於資訊科技及廣播局可向各政府部門提供何種協助，以解決推行電子政府所遇到的問題，**資訊科技及廣播局局長**表示：

- 發展電子政府涉及很多細微的技術問題，需要作出多方面的協調及協助。政府認為推行電子政府對香港的未來十分重要。不少國家會根據香港能否達到發展電子政府的各項目標，評估香港是否先進城市；及
- 資訊科技及廣播局已檢討其人手狀況，以確定是否需要增加人手進行協調工作。目前，有關工作由資訊科技及廣播局一名副局長負責，而該名副局長亦須兼任其他職務。資訊科技及廣播局暫時會嘗試以內部資源吸納有關的工作。如最終需要額外資源，例如需成立電子政府協調辦事處，資訊科技及廣播局會諮詢立法會並爭取其支持。

政府在香港推廣電子業務的工作

31. 結論及建議 委員會：

——對以下情況表示深切關注：

- (a) 估計會發出及實際已發出的電子核證證書數目有極大差異(即171 000份相對於5 900份)，而電子核證證書的普及程度近期雖已有改善，但所發出的證書數目仍遠低於預期(截至2001年6月8日為止，所發出的證書數目為20 106份)；及
- (b) 儘管香港郵政的核證機關服務原擬以財政上自負盈虧的方式營運，但實際上卻出現龐大虧損；

——建議香港郵政署長密切監察電子核證證書的使用情況、積極致力推廣核證機關服務，以及與海外核證機關保持緊密聯絡以處理日後的問題；

——促請香港郵政署長經常檢討香港郵政的核證機關業務規模，以期盡量減低經常費用及營運虧損，並確保該項業務的規模能夠適當配合市場的需求；

——知悉資訊科技及廣播局局長已承諾在資訊科技及廣播局和香港郵政取得更多核證機關服務的運作經驗後，在2002年年底檢討政府對該項服務的撥款策略；及

——希望當局繼續向其報告下列檢討工作的進展：

- (a) 對香港郵政的核證機關業務規模進行的檢討；及
- (b) 就政府對香港郵政的核證機關服務的撥款策略所作的檢討。

32. 關於審計署署長報告書所載的其他審查結果，委員會支持載於審計署署長報告書第2.22、4.14、4.27、4.39、4.50、4.61、4.69、5.20及6.6段的建議；促請政府當局盡快跟進各項建議；並希望當局繼續向其報告有關進展。

第6章

公營房屋建設的管理

審計署曾對公營房屋建造工程的管理進行審查，並建議在下列範疇可作出改善：

- 房屋委員會(房委會)的標準型大廈設計；
- 投標程序；
- 打樁工程；
- 監察承建商的表現；
- 房委會擔當的不同角色；及
- 優質房屋改革。

房委會的標準設計

2. 據審計署署長報告書第2.12段所載，居者有其屋計劃(居屋)屋苑的實用率，較私人發展商為私人機構參建居屋計劃(私人參建居屋)設計的大廈為低。委員會詢問房屋署(房署)是否同意審計署的意見，即居屋屋苑的實用率較低，部分原因是根據房委會的標準設計，公用走廊及電梯大堂等公用地方所佔的樓面面積，較私人參建居屋大廈及私人大廈為寬裕。

3. **署理房屋署署長鄔滿海先生**回應時表示：

- 正如審計署署長報告書表一所顯示，部分私人參建居屋項目的實用率為86%。一般來說，私人參建居屋項目的實用率較居屋屋苑及私人住宅樓宇為高，主要原因是私人參建居屋項目的售樓收入按實用面積計算，因此沒有誘因鼓勵發展商將建築面積盡量擴大，或提供更闊的走廊及更大的公用地方；
- 審計署署長報告書所提及的86%實用率，在某程度上是政府為確保私人參建居屋項目的實用率達至合理標準而設的上限。由於當時部分私人參建居屋的發展商為求提高實用率

公營房屋建設的管理

而降低公共地方的質素，當局自1988年起將私人參建居屋實用率的上限訂為86%；及

——房委會的建築目標，並不是力求將走廊通道收窄或將大堂面積縮小。因此，與私人樓宇相比，房委會標準型大廈設計的實用率便較低。

4. 委員會察悉審計署署長報告書第2.18(e)及(h)段所載房屋署署長的回應；房屋署署長在回應中表示，房委會一直特意為公營房屋大廈提供更多公共地方。委員會詢問該政策的理據為何。

5. **房署發展總監湯永成先生解釋：**

——在房委會作出有關決定時，每名租客只獲編配5至7平方米的居住面積。有見及此，房委會決定提供質素較佳而面積較寬裕的公共地方，以彌補租客的窄小居住面積；及

——公共地方面積較大，亦為了方便乘坐輪椅的人出入。

6. 委員會雖然同意為居屋屋苑及公共屋邨居民提供更舒適的居住環境及更佳設施，是良好的做法，但亦關注到房署需要充分利用獲撥土地，興建更多公營房屋單位，因為這樣會有助縮短市民輪候公營房屋的時間。根據審計署提供的補充資料(附錄20)，在過去5年落成的居屋屋苑總建築面積有4 370萬平方呎；若實用率增加1%，便可多興建553個居屋單位。在此情況下，委員會詢問：

——房署如何在兩方面求取平衡，一方面為居民提供舒適愜意的居住環境，另一方面亦兼顧充分利用房委會獲撥土地的需要；及

——房署會否考慮提高居屋屋苑的實用率。

7. **署理房屋署署長**答稱，與私人樓宇不同，每個公營房屋地盤所能興建的單位數目、居民人口、輔助設施(如學校、商場和福利設施)的數量和面積等，均由規劃大綱釐定。若符合規劃大綱的各項規定，地盤的發展潛力已至極限。房署單靠提高實用率，未必便可在地盤上興建更多單位。

公營房屋建設的管理

8. 委員會向署理房屋署署長指出，規劃大綱一般會預留10%的彈性，以容納建屋計劃在新建單位數目及居民人口方面的變化。既然實用率增加1%已可興建更多單位，委員會詢問房署會否利用上述規劃彈性來增建房屋單位。

9. 委員會亦從審計署署長報告書第2.18(a)段得悉，房委會已同意在日後的建屋計劃中採用更多非固定標準設計。標準型設計的大廈可用預製構件建造，成本因而較低，而非固定標準設計卻有較大彈性。委員會詢問，是否有誘因鼓勵房署更多採用非固定標準設計，以及標準設計與非固定標準設計的比例將會為何。

10. **署理房屋署署長及發展總監**表示：

——房署確實正逐步採用更多較靈活的設計。該署在近期的建屋計劃中，便根據地盤特性而採用一些非固定標準設計。然而，即使採用了非固定標準設計，房署無意建造只符合最低標準的公共地方。房署必須顧及居民的期望，以及提供理想居住環境的需要。房署的目標是力求樓宇設計更實用的同時，亦不會降低居住環境的質素。這點亦配合政府的現行構想，即批給私人發展商更多獲豁免的建築面積，鼓勵他們建造面積更大的公用地方；

——房委會明白標準設計仍有可作改善之處。房委會已決定日後仍會繼續採用標準設計，但亦會同時按個別地盤的情況採用合適的非固定標準設計，以求充分利用土地。目前，有一個非固定標準設計的實用率達82%，與私人參建居屋或私人樓宇相近。換言之，採用非固定標準設計或可提高實用率；

——要指定標準設計與非固定標準設計的比例會有困難。就某些地盤而言，標準設計可能已經相當合用，但對於另一些地盤，採用非固定標準設計則可能會更為適合。不過，一般而言，房署已計劃為第二類的居屋屋苑採用非固定標準設計，這類屋苑約佔未來發展項目的兩成，換言之，非固定標準設計會在最少兩成的地盤使用；至於餘下的八成地盤，則仍有可能轉用非固定標準設計，但現時不能預先訂定比例；及

公營房屋建設的管理

——有很多因素會鼓勵採用非固定標準設計。舉例來說，房署諮詢公眾後，發現市民普遍認為標準設計過於劃一單調，對城市面貌有負面影響。以將軍澳及天水圍為例，不少人曾表示對所有大廈外觀一式一樣不滿。此外，就建築師的角度而言，標準設計局限了他們的創意空間。歸根結底，房署的目標是盡量善用土地。

11. 委員會亦同意，在一些如將軍澳及天水圍等地區，所有大廈的外觀及高度均千篇一律，甚至對居民的精神健康亦有影響。委員會進一步詢問，採用根據地盤特性設計樓宇的方法，會否有助提高樓宇的實用率。**房委會主席鄭漢鈞博士**表示：

——除了更多採用非固定標準設計外，他亦曾建議房署檢討標準設計，以期作出改善，因為這些設計已沿用多年。檢討範圍不限於實用率，同時亦包括其他如建築結構、屋宇裝備及是否符合《建築物條例》規定等方面；

——房委會決意採用根據地盤特性而設計的方法，目的是確保房委會地盤的發展潛力得到充分發揮。提高實用率未必表示定會改善居住環境，面對公路的大廈便是很好的例證。環境保護署禁止房間面向公路，此點不單造成設計上的限制，亦會降低實用率；及

——房委會最近曾舉辦一項設計比賽，冠軍作品的實用率為82%，其設計亦十分出色。總言之，設計孰優孰劣，全在於設計是否適合個別地盤的地形環境及其他有關因素。

12. 委員會亦得悉，據審計署署長報告書第2.20段所載，《聯合作業備考》於2001年2月公布後，房委會現行標準設計中的若干公用地方會獲得豁免，不計算入建築面積內。在報告書註6中，審計署亦評論說，房署應把獲豁免的建築面積納入實用面積，此舉既可提高實用率，又能增加單位的建造量。委員會詢問房署對審計署的建議有何意見，以及作業備考對房署的單位設計有何影響。

13. **署理房屋署署長**回應時表示：

——房署利用根據作業備考獲得豁免的建築面積，可更靈活地修改其設計。若房署可利用獲豁免的建築面積或規劃大綱

公營房屋建設的管理

所容許的彈性，興建更多房屋單位，而同時又能提供更多或大致一樣的公用地方，房署定必樂意這樣做；及

——鑒於規劃大綱已釐定公營房屋地盤的單位數量及居民人口，若單位數量已達規劃大綱指定的限額，便不能興建更多單位。

14. 據審計署署長報告書第2.19段所載，政府當局正檢討《建築物條例》，鼓勵發展商建造有環保設施的樓宇。委員會詢問透過該項檢討可節約的資源為何，以及檢討工作的目標及至今進展為何。

15. 規劃地政局局長蕭炯柱先生表示：

——此事關乎如何在興建更多單位與為居民提供舒適愜意的居住環境兩者之間取得平衡。在某程度上，要在一幅土地上興建更多房屋單位，必然要縮窄樓梯及升降機槽，或採用密封式設計，但如此設計卻會影響居住環境的質素；及

——政府當局鼓勵善用天然資源；舉例來說，公共地方更寬敞，自然通風便會更佳；採用自然光線，亦會減少人工照明的需要。不過，要量化可節約的資源卻不容易。政府當局已發出有關在私人樓宇提供環保設施的指引。這個概念廣受各界支持。

16. 屋宇署署長梁展文先生補充：

——屋宇署聯同地政總署及規劃署於2001年2月發出一份作業備考，提出鼓勵發展商建造環保型大廈的措施，目標是推動業界在設計樓宇時採用更多環保設施。由於這是一項新措施，成效尚待觀察；

——政府當局正全面檢討《建築物條例》，以便就在樓宇提供環保設施釐定適當的最低標準。屋宇署成立了屋宇創新小組，研究其他地區的最新設計，以探討如何能以最具成本效益的方式節約能源。政府當局在定出最後建議前，會考慮新措施的成效及此方面的最新發展。到目前為止，業界及環保團體的反應十分積極；及

公營房屋建設的管理

——現行法例容許屋宇署署長可靈活地批核建築設計，以便在改善環境之餘，亦不會影響核准的最大建築面積。他亦可行使酌情權，在符合安全及衛生規定的情況下，批准某些地方獲豁免計入建築面積內。

17. 委員會詢問，鼓勵在私人發展樓宇提供更多環保設施的措施會在公營房屋發展項目中實行。**發展總監**給予肯定的答案。他表示，有關改善措施將會在下一代的公營房屋計劃實施。舉例而言，房委會最近便決定在紅磡區一個房屋重建計劃的房屋單位設置露台。

投標程序

18. 據審計署署長報告書第3.3至3.9段所載，房委會在1999年9月引入綜合評分投標制度，據以批出大廈建築合約，目的是避免接納往績差劣的承建商所提出的較低標價。根據綜合評分投標制度，評估投標時，除投標價外，投標者的過往表現亦在考慮之列。在2000年1月，房委會同意擴大綜合評分投標制度的適用範圍至屋宇裝備工程及打樁工程合約。不過，由於欠缺評審這些承建商工作表現的評分制度，擴大綜合評分投標制度適用範圍的進展相當緩慢。原定於2000年1月1日推行的2000屋宇裝備承建商表現評分制延遲了18個月，到2001年6月才可推行。為打樁工程承辦商制訂表現評分制度的進度更加緩慢，房署預計要到2002年年中才能推行。

19. 委員會亦察悉審計署署長報告書第3.11段所載房屋署署長的回應。房屋署署長在回應中表示，由於預期房委會的建屋量將達到前所未有的高峰，房署把實施2000屋宇裝備承建商表現評分制的預定日期，由2000年1月推遲至2001年第三季。此舉是考慮到在建屋高峰期完結前，為審慎起見不宜全面實施該評分制。

20. 基於上述背景，委員會質疑：

——除了人手不足外，是否還有其他原因導致該評分制延遲實施；及

——既然預計房委會的建屋量快將接近高峰，究竟當時更審慎的做法是在高峰期未到時盡快實施該評分制，讓房署建立一套有效監察其建屋程序的制度，還是留待高峰期過後才實施該評分制。

公營房屋建設的管理

21. 署理房屋署署長及發展總監告知委員會：

- 實施綜合評分投標制度的先決條件，是備有一套能比較承建商過往表現的評分制度。就大廈建築合約而言，評分制度已設立多時，因此，綜合評分投標制度可隨時應用於大廈建築合約。至於打樁工程，房委會在2000年8月才訂立打樁工程承辦商的名冊。房署需要一段時間，累積承辦商的表現評分，才能以綜合評分投標制度評審打樁工程的標書。就屋宇裝備工程合約而言，2000屋宇裝備承建商表現評分制的制訂工作在2000年年初已大致完成。同樣道理，一旦積累足夠評分後，該評分制便可實施。事實上，房署曾於去年5至6月期間試行2000屋宇裝備承建商表現評分制。結果收到相當多的回應意見，而評分制須予修改，方可正式實施；有關工作尚需一段時間才能完成；
- 綜合評分投標制度是用作挑選承建商標書的制度，主要目的是確保除標價外，承建商的往績亦會納入考慮之列。因此，該制度關乎未來的建屋工程，與已動工的工程項目沒有直接關係；及
- 房署承認制訂表現評分制度所需的時間較預期為長，但房署的建屋量已達到高峰，在2000至01年度，合共興建了89 000個單位。若房署不理會高峰期來臨而仍實施2000屋宇裝備承建商表現評分制，勢必引致不良後果。對房署職員而言，他們須在應付建屋高峰期之餘，還要承擔新制度帶來的額外工作；而承建商既要進行建築工程，更要適應新的評分制度，亦同樣會飽受壓力。在此情況下，房委會接受房署的建議，待今年稍後建屋高峰期過後才實施該評分制。

22. 鑒於上述回覆，委員會對目前施工中建屋工程的質素表示關注。由於綜合評分投標制度的用意是讓房署可挑選最合適的承建商，承辦日後的工程項目，委員會質疑，延遲就打樁工程及屋宇裝備工程合約實施綜合評分投標制度，會否意味着在現行制度下建造中的大廈所受監管未夠嚴格。委員會亦質疑房署有否高估其能力，以致未能達到本身訂定的目標。

公營房屋建設的管理

23. 署理房屋署署長及發展總監澄清：

- 綜合評分投標制度有助房署挑選最合適的投標者承辦其工程，與建築工程的監管是兩回事。即使沒有新的表現評分制度，該署亦已訂有制度監管承建商的表現。引入新評分制度的目的，是建立一套更客觀的標準，以評估承建商的表現；及
- 在訂定該制度的目標推行日期時，房署確實低估了建屋高峰期的影響。

24. 委員會注意到，房委會打樁工程的質素受到公眾廣泛關注。由於房委會已訂立打樁工程承辦商名冊，應可對正進行打樁工程的承辦商予以評分，委員會詢問為何不能在本年實施打樁工程合約表現評分制，而要等到2002年年中才推行。

25. 發展總監回應時表示：

- 房委會充分了解公眾的期望。2002年年中是較早前定下的時間目標，打樁工程合約評分制的目標實施日期已改為2001年第四季。由於需要時間制訂一套客觀的評估制度，推行日期已不能再提前；及
- 房署並非純粹依賴表現評分制度來監管打樁工程。事實上，在50項提高建屋質素的措施中，大部分都是針對改革打樁程序及加強地盤監督，而這些措施均已實施。

26. 委員會從審計署署長報告書第3.4段知悉，按照綜合評分投標制度所計算的分數，投標價和過往表現所佔的比重，分別是80%和20%。委員會詢問該比重是根據甚麼準則定出。

27. 發展總監回覆時表示：

- 80:20的比例，在很多工程合約中均有採用。房署認為不宜單憑投標價批出合約，承建商的過往表現亦應佔一定的考慮比重；及
- 在現行安排下，房署已向承建商發出信息，告知他們不能僅僅以價格競爭，而同時亦應在表現方面競爭，因此他們

公營房屋建設的管理

必須致力改善表現。這制度一直運作良好，房署無意改變上述比例。

28. 委員會關注到承建商試用期過短的問題。審計署署長報告書第3.13及3.14段指出，房委會在1997年11月把承建商的試用期由18個月縮短至12個月。審計署指出，當12個月的試用期屆滿時，絕大部分的大廈建築工程仍處於早期階段，又或尚未展開。因此，要評定承建商的表現是否足以確認其地位，12個月的試用期似乎太短。委員會詢問：

- 對於曾承辦其他政府部門建築工程的承建商，房署會否參考其為其他部門承辦工程的往績，以及承認其承辦那些工程的經驗，等同在房委會制度下取得的經驗；
- 房署決定把試用期由18個月縮短至12個月的背景為何；及
- 房署是否贊同審計署的建議，即房署應考慮將試用期延長至有關工程預計完成的日期，或延長至24個月，與其他政府部門的做法看齊。

29. 署理房屋署署長及發展總監解釋：

- 承建商若希望獲列入房委會的承建商名冊(甚或是試用名冊)，其財政狀況、能力和往績均會受到審查；換言之，房委會會考慮該公司過往在其他非房委會合約中的表現。12個月的試用期只針對該承建商在承辦房委會合約期間的表現；
- 房委會於1997年11月決定縮短承建商的試用期，原因是當時預計會有大量合約批出，房委會希望能吸引更多投標者，而不想把合約只批給少數的承建商。此外，從風險管理的角度來看，房委會希望分散風險，不願把大量工作交由少數承建商負責；
- 儘管採取了這快速的做法，房委會仍非常重視承建商的表現及質素。雖然房委會准許承建商在列入試用名冊12個月後申請確認地位，但其地位最終要在20個月後才獲得確認；及

公營房屋建設的管理

——由於建屋高峰期已過，與1997年相比，現時批出的合約較少；加上房委會的認可承建商名冊內已有足夠數目的競爭者，所以現已無須採用快速的做法，試用期可延長至24個月。

30. 據審計署署長報告書第3.17(c)段所述，房委會最近設立優質承建商組別，為建立策略性伙伴關係奠下基礎。委員會詢問該機制的詳情、策略性伙伴關係的性質及挑選承建商的準則。

31. 署理房屋署署長及發展總監答稱：

——成立優質承建商組別，旨在鼓勵承建商提高其工作質素。根據這機制，承建商獲鼓勵競投更複雜的工程合約，而這些合約所涉及的工程在性質上與一般合約不同；

——房委會與承建商的關係有時看似對立，承建商純粹為金錢替房委會工作，而房委會則付出金錢換取其工作。房委會希望物色一些能建立伙伴關係、與其有共同宗旨(即建造優質公共房屋)的承建商。在2000年年底至2001年年初，房署在其認可名冊內選出若干承建商，這些承建商與房委會抱共同宗旨，公司較具規模，管理亦較完善。房委會將這些承建商編入優質組別後，將來便可直接與其洽談較複雜的工程，但這些承建商仍須參與投標，競投有關工程合約；及

——承建商必須證明在一段長期間內，其表現較其他承建商為佳，才可加入優質組別。評選機制透明度高，而且非常客觀，所有合資格的承建商皆可申請加入。

32. 委員會進一步詢問優質組別中承建商的名稱及往績表現。**房屋署署長**在2001年5月14及18日的函件(附錄21及22)中，向委員會提供了優質組別內6個承建商的名稱，並且表示：

——房署每季均檢討承建商的表現。檢討時如發現承建商在個別工程項目中某方面的表現未能達到指定要求，房署便會給予一次差劣報告，以提醒該承建商作出改善。加入優質組別的其中一個條件，是承建商在過去3年所得的評核報告中，差劣報告的數目須少於報告總數的10%；及

公營房屋建設的管理

——現時在優質組別內的6個承建商中，有5個曾在個別工程項目中獲差劣報告，但他們全都符合上述加入優質組別的條件。

33. 委員會關注到房委會設立優質承建商組別，可能減低有意投標者參與競投房委會合約的意欲，同時窒礙投標者在房委會合約招標過程中的公平競爭。就此，委員會詢問：

——加入優質承建商組別的準則為何，包括會否考慮承建商所犯違規事項的嚴重性及性質；若會，在準則中會如何考慮這些事宜；

——該計劃將差劣報告百分比上限定為10%的理據；

——房署在將承建商列入優質組別前，有否就有關承建商的表现諮詢其他政府部門；

——在房委會合約招標過程中，優質組別的承建商會否較其他投標者獲優先考慮；及

——房署如何確保這項計劃不會減低有意投標者參與競投房委會合約的意欲，而且在招標過程中有公平而充分的競爭。

34. **房屋署署長**在2001年6月15日的函件(**附錄23**)中告知委員會有關優質承建商組別計劃的要求，並且表示：

——該計劃是對採用完善管理系統和作業方式，並能提供優質而可靠服務的房委會承建商給予鼓勵和獎賞的方案。這方案旨在以確認和獎勵承建商持續優異表現的方式，促使其提高專業和技術質素，並投入資源發展新技術。凡符合以下條件的承建商，均可申請參與該計劃：

(a) 加入該組別的基本條件；

(b) 過去承辦房委會工程項目的表現獲滿意評級；及

(c) 有關最佳作業方式的要求；

公營房屋建設的管理

- 鑒於該計劃的主旨，房委會認為承建商在承辦非房委會工程項目方面的表現，不應列入考慮範圍；
- 房委會對承建商所採取的紀律處分，可反映有關承建商違規的嚴重程度和性質。事實上，這也是決定承建商“過去承辦工程項目的表現是否獲得滿意評級”的考慮因素之一；
- 就每項典型的新工程而言，在為期24個月的建築期和為期12個月的保養期內，將會撰寫12份有關承建商工作表現的季度報告。現行評審準則中所設定的10%上限，旨在反映房委會只容許承建商在一項工程項目中有一次“差劣報告”。房委會認為與暫停投標資格的限制原則一樣，這一次的寬容，是合情合理的；及
- 名列優質組別的承建商，有機會在不附帶任何條件的情況下競投規模較大或要求具備複雜技術的特別工程項目。除此之外，在房委會的一般招標項目中，這些承建商不會較其他競投者佔優。根據房委會的政策，優質組別的承建商數目並無上限。現時名列房委會建築名冊的承建商均獲鼓勵提升能力，只要符合條件，便可加入優質組別。

打樁工程

35. 據審計署署長報告書第4.21段所載，如建屋地盤的地質狀況對工程造成困難，便須密切監察在該地盤上使用預製預應力混凝土樁的情況。房屋署署長在報告書第4.23段中表示，房署已推行連串措施，以加強對打樁工程合約的監察。委員會詢問這些措施的詳情。

36. 審計署署長報告書第4.30(b)段指出，房委會於2000年6月決定，只有在非常例外的情況下，才會批准使用預製預應力混凝土樁。委員會注意到使用這類樁柱的成本遠低於其他種類的樁柱，並詢問若地盤的地質狀況合適，房署是否仍會採用這類樁柱，並同時加強監察制度。

37. **署理房屋署署長及發展總監**表示：

- 雖然房委會決定只有在非常例外的情況下，才會批准使用預製預應力混凝土樁，但這不表示這類樁柱不能再用。反之，房署收緊了有關可否選用預製預應力混凝土樁，作為

公營房屋建設的管理

可接受樁柱類別的準則。舉例來說，如要選用預製預應力混凝土樁，必須事先進行詳細的地盤勘測，而且樁柱須安裝強化“樁嘴”，以穿透高密度的地層。這些措施均已在房署的手冊中訂明；及

——房署成立了地基諮詢小組，成員包括總結構工程師，負責審核所有採用預製預應力混凝土樁的建議，並決定這類樁柱可否在個別工程項目中使用。

38. 委員會從審計署署長報告書第4.19段得悉，在天水圍第102區第三期地基工程中，試探樁的安裝和測試工作延誤情況嚴重。承建商在1997年11月，亦即整體地基工程完成27%後，才開始安裝試探樁，並於1998年1月，亦即整體地基工程完成53%後，才完成樁柱測試工作。

39. 審計署在報告書第4.20段中表示，這宗事件顯示監管打樁過程有漏洞。承建商既沒有依照工程計劃總綱安裝試探樁和進行測試，房署亦沒有採取有效方法，確保承建商依時完成試探樁工程。鑒於審計署有此意見，委員會詢問：

——房署為何容許承建商在整體地基工程完成一半後，才完成樁柱測試工作；及

——房署是否同意本身在這宗事件中監管不力。

40. 發展總監解釋：

——有關事件所涉及的是工作程序問題。在有關合約內並未訂明安裝工程樁前必須打入試探樁，而負責的承建商同步進行該兩個階段的工作，即同時安裝試探樁及工程樁。但工程樁只安裝了一部分，並未到終錘階段。在試探樁的測試結果滿意，並獲房署接納後，已安裝的工程樁方可終錘；及

——這程序可讓承建商加快工程進度。只要工程樁並非在試探樁測試未有確實結果前終錘，承建商便可繼續進行這程序。

41. 鑒於根據上述回覆，房委會的承建商獲准在未有試探樁測試結果前安裝工程樁，委員會詢問：

公營房屋建設的管理

- 若地基工程已完成大部分後才得悉測試結果不合格，承建商因而須修改設計參數，這會否令時間及資源白白浪費；
- 承建商有否可能為貪圖快捷而略過某些工序；及
- 日後會否訂立一項條件，規定如採用預製預應力混凝土樁，則須先取得試探樁的測試結果，方可動工安裝工程樁。

42. 發展總監回應時表示：

- 採用上述工作程序的風險，是由承建商而非房署承擔。工程樁一日未終錘，房署仍不會承認工程已竣工。若其後試探樁出現問題，已完成的工程必須予以糾正。承建商了解所涉及的風險，並只會在覺得安裝樁柱的過程一直順利時，才會採用同步進行的工序；及
- 當工程樁要進行終錘程序時，必須有房署人員在場監督。承建商不可能在進行此步驟時略過必需的工序；若房署准許使用預製預應力混凝土樁，地盤的地質狀況必定適宜採用這類樁柱。因此，房署仍會考慮容許承建商繼續採用同時安裝試探樁及工程樁的工序。

監察承建商的表現

43. 據審計署署長報告書第5.12至5.17段所載，房署目前是以人手記錄實地視察的結果，這制度涉及大量行政及文書工作。房委會在1999年5月同意開發一套新的電腦系統，供進行實地視察之用；但直至2000年12月底，房署仍未就新系統的開發和推行訂定時間表。委員會詢問此方面的工作至今有何進展。

44. 署理房屋署署長答稱，房署贊同審計署此方面的建議。事實上，房委會在有關優質居所的諮詢文件中，亦指出房署有意減少文書工作及填表數量。不過，開發電腦系統需時，房署正積極開發有關系統，並與承辦商緊密合作，以期能夠盡快實施。

45. 委員會關注到，房署目前規定由兩個不同組別先後兩次逐個單位作最後驗收的做法，阻延了新建單位移交住戶的時間。據審計署署長報告書第5.21至5.25段所載，房署的發展及建築處負責首次逐個單位

公營房屋建設的管理

作最後驗收的工作，然後由物業管理處作第二次最後驗收。審計署發現此安排平均延遲新單位的入伙時間1.5個月。委員會詢問，兩個組別的人員可否聯合同時逐個單位作最後驗收，以免阻延入伙時間。

46. 署理房屋署署長回應時表示：

- 房署同意檢討由兩個不同組別人員先後兩次逐個單位作最後驗收的做法，並會盡量精簡有關安排；及
- 據審計署署長報告書表三所載，第二次驗收造成的阻延平均為45天。事實上，承建商須在這段時間內修補第一次驗收中所發現的建築問題。因此，即使程序精簡了，亦未必能夠將由單位完工至入伙之間的時間差距縮至少於45天。無論如何，房署將單位移交租戶或業主前，規定承建商必須將所有建築問題修補妥當。

47. **房委會主席**表示，他完全同意審計署的建議，即兩次驗收應合而為一。若由不同組別負責驗收，可能會出現意見分歧而令情況變得複雜。當然，若單位內有建築問題或工程未完竣，承建商須修補妥當並完成有關工程。在這情況下，房署會再行驗收。

48. 委員會認為，將兩次逐個單位作最後驗收的程序合而為一，未必能消除移交新單位上的延誤，因為延誤有時是由工作程序引致。委員會詢問，房委會有否就單位竣工至完成第二次驗收的日期之間，訂定目標時間差距。

49. 房委會主席及署理房屋署署長回應時表示：

- 雖然逐個單位作最後驗收非常重要，但監督及查驗工作可於工程的早期階段和不時進行。若有定期查驗，在最後驗收時發現的問題亦會較少；及
- 若最後驗收工作能於單位竣工後兩、三天內進行，則無論是由兩組人員同時聯合進行或先後分別進行，皆屬合理做法。房署雖然期望能於單位竣工後盡快完成驗收，但實際的時間差距要視乎承建商的表現。即使日後由兩組人員聯合進行驗收，但在驗收中若發現建築問題，仍須給予承建商時間修補，然後再行驗收。房署要待所有建築問題修補妥當後，才會接收單位。

公營房屋建設的管理

50. 委員會從審計署署長報告書第5.27(b)段知悉，房署決定採用更嚴格的查驗程序，即使這樣可能會延遲單位的入伙時間。委員會詢問查驗程序會否延遲單位的入伙時間。

51. **署理房屋署署長及發展總監**澄清：

—— 嚴格的查驗程序並不會造成延誤。房署已建造基準樣板單位，向承建商展示必須達到的造工水平，讓他們無須測度房署所要求的水準。由於承建商能事先了解房署的要求，便可在進行工程時致力達到標準。因此，此舉有助查驗過程能順利進行；及

—— 為確保用家滿意，即使查驗程序嚴格可能會延遲單位的入伙時間，房署亦不會將標準放寬。

房委會擔當的不同角色

52. 審計署署長報告書第6.2至6.7段指出，房委會在公營房屋發展上兼任不同角色，既是發展商，又是工程策劃經理兼專業監督，也是監管機構。房委會在2000年4月同意推行將其建屋計劃納入《建築物條例》規管範圍的措施。不過，房委會並未為該措施定下任何預定推行日期。

53. 委員會同樣關注到，房委會在公營房屋發展上兼任不同角色，可能引致利益衝突，並認為應從速推行將房委會建屋計劃納入《建築物條例》規管範圍的措施。委員會因此詢問：

—— 房委會曾否撥出資源推行有關措施，以及有否訂定推行時間表；及

—— 鑒於屋宇署若要監管房委會建屋計劃，人手方面可能會受影響，屋宇署是否有足夠人手資源，吸納有關工作。

54. **房委會主席及署理房屋署署長**告知委員會：

—— 房署現正就有關措施與屋宇署緊密合作，但由於事情頗為複雜，須考慮如立法及資源等不同方面的問題，故此仍未訂出具體的時間表；及

公營房屋建設的管理

——房署已為推行該措施展開籌備工作。在此期間，房署成立了獨立審查股，負責進行結構及建築圖則的審核工作。獨立審查股於2000年11月成立，直接向房屋署署長負責，其運作方式與屋宇署相近。在有關當局解決該措施在立法及資源上的問題時，獨立審查股將於工程的所有重要階段擔當第三者審查的角色，職能與《建築物條例》規定屋宇署履行的職能相似。

55. 屋宇署署長表示：

——政府仍在研究有關事宜，尚未作出決定。事實上，該問題甚為複雜，所涉及的困難不容低估。屋宇署已借調一些經驗豐富的人員到房署的獨立審查股，以協助其推行屋宇署的監察制度；

——雖然至今仍未有最後決定，屋宇署一直與房署就此事進行工作。屋宇署已展開籌備工作，例如研究所須設立的機制、涉及的資源，以及接收房委會有關工作的程序等，以便為政府一旦決定推行有關措施作準備；及

——除屋宇署及房署外，其他政策局及部門亦有參與其事。舉例來說，房屋局會負責擬訂法例修訂及財務安排，並與政府商討兩個部門之間的資源分配事宜。

56. 委員會進一步詢問，將房委會建屋計劃納入《建築物條例》的規管範圍後，房委會因兼任不同角色而可能引致的利益衝突問題能否得到解決。屋宇署署長回應時表示：

——屋宇署作為監管機構，其角色與審計師相近。屋宇署根據《建築物條例》執行審查工作，包括監察建造過程中每個階段的規劃、設計、建築及其他相關工作，同時審查有關工作是否符合法例規定。一旦發現有疏忽情況，屋宇署可提出檢控，而負責人須負上刑事責任。若某個工程項目不受《建築物條例》監管，有關的負責人便不受法例制裁；

——若房委會的建屋計劃納入《建築物條例》規管範圍，便會有第三者獨立監察這些計劃。不論是工程人員、專業人士或承建商，若不遵守法例，便會受到《建築物條例》所訂的法定制裁。此安排可以收到重大的阻嚇作用；及

公營房屋建設的管理

——根據屋宇署現行制度，建造過程中每個階段均訂有審核策略，務求加重有關方面的責任，促使其遵守法律。舉例來說，現時屋宇署要求地基工程中所有樁柱均須接受查驗。不過，雖然設有嚴格的制度，仍會有人不惜鋌而走險。屋宇署期望能藉着訂立嚴格規定，盡量善用其資源，以確保建築質素。

57. 就屋宇署署長所作的答覆，委員會認為房署成立的獨立審查股不能取代屋宇署執行第三者監察工作。委員會因而詢問，就有關建議將房委會建屋計劃納入《建築物條例》規管範圍一事，最終是由誰負責決定。**規劃地政局局長**回應委員會的問題時表示，由政務司司長領導的公營房屋架構檢討委員會現正研究此事。

58. 應委員會的查詢，**政務司司長政務助理**在2001年5月16日的函件(附錄24)中告知委員會：

- 就房委會建議把其建屋計劃納入《建築物條例》規管範圍一事，公營房屋架構檢討委員會已提出若干初步構想；及
- 公營房屋架構檢討委員會會再諮詢房委會、香港房屋協會、立法會房屋事務委員會及其他有關機構，然後才定出最後建議。

優質房屋改革

59. 據審計署署長報告書第7.2至7.5段所載，房委會在2000年4月通過一項計劃，分兩階段推行50項改革措施，藉以提高建屋質素。然而，房署仍未就該50項改革措施其中23項定出推行日期。委員會詢問當局有否就推行餘下措施擬訂行動計劃。

60. **房屋署署長**在2001年5月18日的函件(附錄22)中，告知委員會有關推行餘下優質房屋改革措施的時間表，並且表示：

- 房署推行優質房屋改革措施的進展良好。截至2001年3月31日，房署已推行了19項措施，另外18項則已局部推行或以試驗計劃方式推行。房署將於2001至02年度檢討試驗計劃的成效。餘下13項措施將按照載於**附錄22**的時間表逐步落實；及

公營房屋建設的管理

——房署轄下的進度監察委員會將定期監察改革措施的推行進展，檢討其成效，並向房委會的建築小組委員會提交每季進度報告。

61. 結論及建議 委員會：

房屋委員會(房委會)的標準設計

——察悉房委會主席曾表示，房委會將採用更多根據地盤特性而設計的非固定標準設計，並會檢討標準設計，以求作進一步改善；

——知悉：

(a) 在2001年2月發出的《聯合作業備考》給予房委會更大彈性，可較靈活地修改公營房屋現有的標準設計；及

(b) 房屋署(房署)在合適情況下已採用私人住宅的一些設計特點，而這些設計特點可提高公營房屋的實用率；

——建議房屋署署長在檢討標準設計時，應考慮提供優質房屋是房委會工作的核心價值、創新外觀設計及樓宇不同高度對整區環境的影響、為居民提供充足公共地方的需要，以及可以達到的實用率；

投標程序

——對於把綜合評分投標制度擴大至適用於屋宇裝備工程合約及打樁工程合約一事進展緩慢，表示極度關注，並認為不可接受；

——察悉房屋署署長已：

(a) 承諾在2001年第三及第四季分別就屋宇裝備工程合約及打樁工程合約實行表現評分制度後，會把綜合評分投標制度的適用範圍擴大至該兩類工程合約；及

(b) 同意檢討承建商的試用期；

公營房屋建設的管理

- 對下述事宜表示深切關注：房委會設立優質承建商組別，可能減低有意投標者參與競投房委會合約的意欲，同時窒礙投標者在房委會合約招標過程中的公平競爭；
- 促請房屋署署長檢討優質承建商組別計劃，確保在房委會合約招標過程中有公平而充分的競爭，並在檢討期間徵詢立法會的意見；

打樁工程

- 知悉房委會已推行多項措施，加強打樁工程合約的監察機制；
- 建議房屋署署長：
 - (a) 規定有關的地盤人員在發現重大問題時，須妥為記錄有關情況，並通知高層管理人員；及
 - (b) 確保在打樁工程進行初期安裝試探樁，並加以測試；
- 對下述事宜表示關注：房署為員工提供指引的手冊並未針對不同類別樁柱，提供具體的指引；
- 建議房屋署署長審慎檢討房署的手冊，審查現有指引的內容是否足夠和具體，足以讓有關人員在房委會建屋計劃中用作規劃和監督打樁工程的程序；

監察承建商的表現

- 對於2000承建商表現評分制的推行延遲了18個月一事表示極度關注，並認為不可接受；
- 促請房屋署署長採取行動，確保2000承建商表現評分制能盡早推行，不再延誤；
- 對下述情況深表遺憾：房委會在該制度原定推行日期過後約4個月，才獲得通知該制度已延期推行；

公營房屋建設的管理

- 建議房屋署署長在得知工作有任何延誤，或會影響主要監管制度的推行時，應及時知會房委會，使房委會能夠在政策方面提供適當意見，並在理解有關情況後作出決定；
- 對下述事宜深表遺憾：房署目前規定由不同組別人員先後兩次逐個單位作最後驗收的做法，阻延了新建單位移交住戶的時間；
- 知悉房委會主席已同意精簡逐個單位作最後驗收的程序；

房委會擔當的不同角色

- 對房委會在公營房屋發展上兼任不同角色，可能引致利益衝突表示關注；
- 知悉由政務司司長領導的公營房屋架構檢討委員會會再諮詢房委會、香港房屋協會、立法會房屋事務委員會，以及其他有關機構，然後才就房委會提出把其建屋計劃納入《建築物條例》規管範圍一事定出最後建議；
- 促請政務司司長盡早定出公營房屋架構檢討委員會就房委會提出把其建屋計劃納入《建築物條例》規管範圍一事所作的最後建議，並盡快予以公布；

優質房屋改革

- 知悉房署已為餘下的優質房屋改革措施定下預定推行日期，而房署轄下的進度監察委員會將定期監察改革措施的推行進展，並檢討其成效；房署亦會就房委會的使命宣言提出相應修訂；
- 建議房屋署署長採取行動，積極宣傳以提供優質房屋為工作的核心價值，務求這項價值獲得所有員工認同和接受；及
- 希望當局繼續向其報告下列事項：
 - (a) 把綜合評分投標制度的適用範圍擴大至屋宇裝備工程合約及打樁工程合約的進度；

公營房屋建設的管理

- (b) 檢討承建商試用期的進度；
- (c) 對優質承建商組別計劃的檢討；
- (d) 房委會推行各項打樁工程合約監察改善措施的進度；
- (e) 精簡逐個單位作最後驗收程序的進度；
- (f) 公營房屋架構檢討委員會就房委會提出把其建屋計劃納入《建築物條例》規管範圍一事所作的建議；及
- (g) 推行優質房屋改革措施的進度。

委員會主席、副主席及各委員署名

李家祥(主席)

劉慧卿(副主席)

朱幼麟

李華明

劉江華

石禮謙

張宇人

2001年6月20日

經政府帳目委員會研議的
審計署署長第三十六號報告書內章節

<u>審計署署長 第三十六號報告書 章節</u>	<u>項目</u>	<u>政府帳目委員會 第三十六號報告書 章節</u>
1	有關管制公用事業機構掘路 工程的跟進審查	1
2	提供用作鮮肉供應的屠房設 施	2
5	部門會計組的人手配備	3
6	香港康體發展局的檢討	4
9	政府在香港推廣電子業務的 工作	5
10	公營房屋建設的管理	6

《香港特別行政區立法會議事規則》

72. 政府帳目委員會

(1) 立法會設有一個名為政府帳目委員會的常設委員會，負責研究審計署署長就以下各事宜提交的報告——

- (a) 政府的帳目；
- (b) 委員會認為須提交立法會省覽的其他帳目；及
- (c) 委員會認為與審計署署長履行職責或行使職權有關的事宜。

(2) 委員會亦須研究由審計署署長就其審計(衡工量值審計)工作而提交立法會省覽的報告。在該報告中，審計署署長就政府部門、憑藉任何條例審計署署長職權範圍所及的公共團體或組織或接受公帑補助的組織是否符合經濟原則及是否講求效率與效用，進行審計。

(3) 委員會由一名主席、副主席及5名委員組成，全部均須為立法會主席按內務委員會決定的選舉程序任命的議員。如主席及副主席暫時缺席，委員會可在其缺席期間另選一委員代行主席之職。委員會的會議法定人數為主席加上兩名委員。

(4) 第(1)及(2)款所述的報告，一經提交立法會省覽，即當作已由立法會交付委員會研究。

(5) 除主席另有命令外，委員會根據第(8)款邀請任何人士列席的會議，新聞界及公眾人士得准進入會場旁聽。

(6) 委員會須在主席決定的日期、時間及地點舉行會議。會議的書面預告須在會議日期最少5整天前發給各委員及任何獲邀列席的人士；但主席可視個別情況指示給予較短時間的預告。

(7) 所有在委員會內討論的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定。主席或主持會議的任何其他委員不得參與表決，但如其他委員贊成者及反對者的數目相等，則在此情況下他有權作決定性表決。

(8) 主席或委員會可邀請任何官員，或報告所指帳目所屬或與之有關的非政府團體或組織的成員或僱員，提供委員會在履行其職責時可能需要的資料，或作出解釋，或出示紀錄或文件；委員會亦可就該等資料、解釋、紀錄或文件邀請其他人士提供協助。

(9) 委員會須於審計署署長將政府帳目的審計報告提交立法會省覽之日起3個月內(或根據《核數條例》(第122章)第12條決定的較長時間內)就該審計署署長的報告提交報告。

(10) 委員會須於審計署署長將第(2)款所述的報告提交立法會省覽之日起3個月內(或立法會決定的較長時間內)，就審計署署長的報告提交報告。

(11) 除本議事規則另有規定外，委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。

1998年2月11日臨時立法會會議上
政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：
《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》

工作範圍

1. 審計署署長可就任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構在履行其職務時所遵守的經濟原則、取得的效率和效益進行調查。
2. “受審核機構”一詞包括——
 - (i) 審計署署長可根據任何有關條例所賦權力對其帳目加以審核的任何人士、法人團體或其他團體；
 - (ii) 過半數收入來自公帑的機構(但署長亦可根據補助條件中的一項協議對少過半數收入來自公帑的機構進行類似審核)；及
 - (iii) 行政長官為公眾利益計而根據《核數條例》(第122章)第15條的規定以書面授權署長對其帳目及紀錄進行審核的機構。
3. 上述工作範圍的定義，不應闡釋為給予審計署署長權利，使其可對審核中的任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構的政策目標的優劣加以質詢，而依照下列準則，亦不得質詢求得此等政策目標的方法，但署長可對達到此等目標所用方法的經濟原則、效率和效益提出質詢。

準則

4. 審計署署長向立法會提交報告時，應享有很大自由。他可以促請立法會注意他在核數過程中所發現的任何情況，並指出所牽涉的財政問題。按照準則訂定的範圍，審計署署長不會評論行政會議及立法會的決策，但可指出此等決策對公帑的影響。
5. 審計署署長在審查政策目標如何執行的過程中，如有理由相信有關人員在制訂政策目標和作出決定時，可能缺乏足夠、有關和可靠的財政及其他資料作為制訂政策目標或作出決定的根據，而一些重要的基本假設亦可能不夠明確，他都可以進行調查，證實他的想法是否正確。調查結果如顯示他的想法正確，他便應把有關事項提交立法會，由政府帳目委員會提出進一步質詢。由於進行此類調查的程序，可能涉及審查政策目標的制訂方法，審計署署長向立法會作出報告時，不應對有關事項下任何判斷，而只應條陳事實，由政府帳目委員會根據此等事實提出質詢。

6. 審計署署長亦可——

- (i) 查核有關方面在釐定政策目標及作出決策時，是否有適當的權力；
- (ii) 查核有關方面有否作出令人滿意的安排，以期探討、揀選和評估其他推行政策的辦法；
- (iii) 查核既定的政策目標是否已明確界定；其後就推行政策所作的決定，是否符合核准的目標並由適當階層的人員運用適當權力作出；向執行人員發出的指示，又是否符合核准的政策目標和決定，並為有關人員清楚了解；
- (iv) 查核各項不同的政策目標，以及所選用的推行辦法，是否有衝突或可能有衝突；
- (v) 查核有關方面在將政策目標演繹為行動目標和成效標準方面，進展和效用如何；查核有關方面有否考慮其他服務水平成本及其他有關的因素，以及在成本變動時加以檢討；及
- (vi) 有權行使《核數條例》(第122章)第9條所授予的權力。

程序

7. 審計署署長須將其“衡工量值式審計”研究的結果，每年向立法會報告兩次。第一份報告書須於每個財政年度完結後7個月內，或行政長官另行規定的較長期間內，呈交立法會主席。報告書須在一個月內，或立法會主席另行規定的較長期間內，提交立法會。第二份報告書最遲須於每年4月7日或行政長官另行規定的日期之前，提交立法會主席，並且最遲須於4月30日或立法會主席另行規定的日期之前，提交立法會。

8. 審計署署長的報告書提交立法會後，須交付政府帳目委員會研究。政府帳目委員會研究審計署署長的報告書時，須依循立法會的《議事規則》。

9. 政府就本委員會報告書所提事項擬採取的行動，將在政府覆文內加以評論，政府覆文須在本委員會報告書提交立法會後3個月內，提交該會。

10. 本文所提及的立法會，在臨時立法會存在期間指臨時立法會。

出席委員會聆訊的證人
(按作證次序排列)

任關佩英女士, JP	環境食物局局長
楊何蓓茵女士	環境食物局首席助理局長
胡寶珠女士, JP	署理食物環境衛生署署長
勞月儀女士	食物環境衛生署助理署長(行動)
關柏林先生, JP	署理建築署署長
李玉勝先生	建築署工程策劃經理
羅樂秉先生, JP	環境保護署署長
趙德麟博士	環境保護署助理署長(地區污染管制)
尤曾家麗女士, JP	資訊科技及廣播局局長
蕭如彬先生	資訊科技及廣播局副局長
譚惠儀女士	資訊科技及廣播局首席助理局長
周德熙先生	工商局局長
陳鈞儀先生	工商局首席助理局長
吳漢華先生	民政事務局首席助理局長
陸炳泉先生, JP	香港郵政署長
蔣任宏先生	香港郵政副署長
梁永立先生, JP	政府物料供應處處長
鄭恩賜先生	署理資訊科技署署長

鄭漢鈞博士, GBS, JP	香港房屋委員會主席
鄔滿海先生, JP	署理房屋署署長
湯永成先生	房屋署發展總監
蕭炯柱先生, JP	規劃地政局局長
梁展文先生, JP	屋宇署署長
張國明先生	屋宇署助理署長(拓展)
俞宗怡女士, JP	庫務局局長
沈文燾先生, JP	庫務署署長
歐鏡源先生, JP	署理民航處處長
陳峰明先生	食物環境衛生署署理總庫務會計師
梁世華先生, JP	康樂及文化事務署署長
趙婉珠女士	康樂及文化事務署副署長(行政)
陳梁夢蓮女士	香港康體發展局行政總裁
鄭梁潔萍女士	香港康體發展局營運主管
馮志深先生	香港康體發展局財務主管
林煥光先生, GBS, JP	民政事務局局長
麥敬年先生	民政事務局首席助理局長(體育政策 檢討)
劉譽德先生, JP	署理路政署署長
黃志強先生	路政署副署長
李承仕先生, JP	工務局局長
潘明高先生	工務局首席助理局長

2001年5月7日(星期一)
政府帳目委員會主席李家祥議員, JP
在委員會首次公開聆訊中的序辭全文

各位先生、女士，午安。歡迎各位列席政府帳目委員會就審計署署長衡工量值式審計結果報告書進行的公開聆訊。該報告書在2000年10月至2001年2月期間完成，並已在2001年4月25日提交立法會。

政府帳目委員會是立法會轄下一個常設委員會。審計署署長對政府帳目進行審計及對政府和接受政府資助的組織進行衡工量值審計工作，並將報告書提交立法會後，政府帳目委員會便會研究這些報告書，藉以監察公共開支。委員會研究審計署署長報告書的目的，是聽取和報告書內容有關的證供，從而確保審計署署長報告書所載的事實準確無誤，並且抱着建設性的精神和進取的態度作出結論及建議。我同時強調一點，整項研究工作的目的是希望從過往經驗中汲取的教訓，以及委員會對有關官員的表現所提出的意見，能有助政府當局在顧及經濟原則和講求效率及效用的前提下，改善對公帑開支的控制。

委員會按照既定程序研究審計署署長的報告書，在有需要的情況下會舉行公開聆訊，並會進行內部商議及發表委員會的報告書。委員會已訂定程序，確保有關的各方都有合理的陳詞機會。當委員會確信本身已確立有關的事實真相後，便會根據這些事實作出判斷，然後擬訂報告書的結論及建議。根據《立法會議事規則》第72條，委員會必須在審計署署長報告書提交立法會省覽當日起計的3個月內，就該份報告書提交報告。

委員會經過初步研究審計署署長第三十六號報告書後，決定就報告書中6個章節邀請有關的官員和人士到委員會席前應訊，回答我們提出的問題。除了今天下午，我們亦定於5月14日下午舉行公開聆訊。我們在研究有關問題和聽取所需的證供後，便會作出結論與建議，以反映委員會獨立而公正的意見。這些建議會在我們向立法會作出報告時公布。在該日前，我們不會以委員會或個人名義，公開發表任何結論。

我現在宣布聆訊正式開始。