

第 7 章

香港特別行政區政府

基本工程儲備基金

政府總部

民政事務局

政府部門

民政事務總署

鄉郊規劃及改善策略小型工程計劃

香港審計署

二零零二年三月二十日

鄉郊規劃及改善策略小型工程計劃

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1
鄉郊策略的目的	1.2
移交推行鄉郊策略小型工程計劃的職責	1.3
鄉郊策略小型工程計劃的管理架構	1.4
民政事務總署為加快鄉郊策略小型工程計劃的進度而採取的措施	1.5
鄉郊策略小型工程計劃的工程費用	1.6 – 1.7
帳目審查	1.8 – 1.10
當局的整體回應	1.11 – 1.12
第 2 部分：承建商財政能力的評估	
民政事務總署備存的認可承建商名冊	2.1 – 2.2
審計署對承建商財政能力的評估的意見	2.3 – 2.6
審計署對承建商財政能力的評估的建議	2.7
當局的回應	2.8
第 3 部分：聘用顧問	
聘用顧問以補充內部資源	3.1 – 3.2
委聘顧問 A 承辦第 1 及 2 組工程	3.3 – 3.4
委聘顧問 A 承辦第 3 組工程	3.5 – 3.6
委聘顧問 A 承辦第 5 組工程	3.7 – 3.8
顧問 A 工作表現欠佳	3.9 – 3.13
監察顧問 A 的工作表現	3.14 – 3.15
工程及有關顧問遴選委員會認為顧問 A 的工作表現被高估	3.16 – 3.17
審計署對聘用顧問的意見	3.18 – 3.22
審計署對聘用顧問的建議	3.23
當局的回應	3.24 – 3.25
第 4 部分：分拆工程	
財務規例不容許分拆工程	4.1
判授工程合約的財政限額	4.2
分拆工程的個案	4.3

目 錄 (續)

	段數
個案1 離島民政事務處：深屈至沙螺灣的鄉村通路	4.4 – 4.16
個案2 西貢民政事務處：鹹田至大浪坳行人路重建工程	4.17 – 4.20
審計署對分拆工程的意見	4.21 – 4.24
審計署對分拆工程的建議	4.25
當局的回應	4.26
第5部分：大嶼山行人路重建工程的管理	
荔枝園與牛牯灣之間的行人路重建工程	5.1
在地盤內棄置垃圾的初步投訴	5.2
完成工程	5.3 – 5.4
另外有關未移走施工設備及物料的投訴	5.5 – 5.6
有關未移走施工設備及物料的進一步投訴	5.7
最新發展	5.8
審計署對大嶼山行人路重建工程的管理的意見	5.9 – 5.13
審計署對大嶼山行人路重建工程的管理的建議	5.14
當局的回應	5.15
第6部分：有關遲遲未完成的鄉郊策略小型工程項目的檢討	
鄉郊策略小型工程計劃完成後開設的新工程計劃	6.1
審計署對有關遲遲未完成的鄉郊策略小型工程項目的檢討的意見	6.2 – 6.5
審計署對有關遲遲未完成的鄉郊策略小型工程項目的檢討的建議	6.6
當局的回應	6.7
第7部分：鄉郊策略小型工程計劃的管理的意見調查	
新界地區工作小組的主要職責	7.1
意見調查	7.2
意見調查結果	7.3 – 7.4
審計署對鄉郊策略小型工程計劃的管理的意見調查的意見	7.5 – 7.9
審計署對鄉郊策略小型工程計劃的管理的意見調查的建議	7.10
當局的回應	7.11
附錄A：1990–91至2000–01年度期間鄉郊策略小型工程計劃的開支	
附錄B：截至二零零一年三月三十一日為止鄉郊策略小型工程計劃的開支分析 按工程類別分析	

目 錄 (續)

- 附錄 C : 截至二零零一年三月三十一日為止鄉郊策略小型工程計劃的開支分析 按負責部門分析
- 附錄 D : 截至二零零一年三月三十一日為止由新界各區民政事務處進行的鄉郊策略小型工程計劃項目
- 附錄 E : 在工務局公共工程認可承建商名冊上的承建商須符合的財務準則
- 附錄 F : 受聘承辦鄉郊策略下各組小型鄉郊改善工程顧問工作的顧問
- 附錄 G : 一九九五年七月至二零零一年十二月期間顧問 A 承辦第 1、2、3 及 5 組工程的工作表現評核
- 附錄 H : 截至二零零一年十二月三十一日為止顧問 A 監督的工程的情況
- 附錄 I : 就鄉郊策略小型工程計劃的管理所作意見調查的結果
- 附錄 J : 中文版從略

鄉郊規劃及改善策略小型工程計劃

撮要及主要審計結果

A. 引言 一九八九年三月，行政會議通過“鄉郊規劃及改善策略”(下稱鄉郊策略)，就新界鄉郊地區發展基礎設施及改善環境的工作，制定一套一致策略，以便推行十年計劃。鄉郊策略包括大型工程項目及小型工程項目，兩者原本均由拓展署負責執行。每項需費少於1,500萬元的工程，列為小型工程項目。政府撥款16億元，以便在1990-91至1999-2000年度的十年期內，推行鄉郊策略小型工程計劃。一九九四年年底，民政事務總署從拓展署接管推行鄉郊策略小型工程計劃的職責。截至二零零一年三月三十一日為止，鄉郊策略小型工程計劃的總開支達到15.89億元(第1.1、1.5及1.6段)。

B. 帳目審查 審計署對鄉郊策略小型工程計劃進行審查，查核其推行進度，以確定該計劃在合約管理和工程行政方面有否需要改善的地方(第1.8段)。主要審計結果撮述於下文C至H段。

C. 有需要改善對承建商財政能力的評估 審計署引用工務局將承建商列入公共工程認可承建商名冊時所採用的準則，審查民政事務總署評估其認可承建商名冊內承建商財政能力的工作。審計署發現，民政事務總署評估承建商的財政能力，以決定應否將承建商列入及保留在其認可承建商名冊內的工作，有以下不足之處：(a) 未有妥善評估要求列入民政事務總署認可承建商名冊內的申請人的營運資金；(b) 未有訂明申請人已運用資本的最低水平；(c) 民政事務總署未有對承建商進行盈利能力趨勢分析以評估其財政能力；(d) 民政事務總署將承建商列入認可名冊後，未有定期查核承建商的財政能力；及(e) 民政事務總署在釐定營運資金最低的水平時，未有考慮承建商所承辦未完工程的價值。審計署認為民政事務總署未有充分監察其承建商的財政能力(第2.3及2.4段)。

D. 將大量工程的顧問工作判給工作表現僅可接受的顧問 審計署發現鄉郊策略小型鄉郊改善工程第1及2組的顧問，在其一九九五年七月至一九九六年六月期間的工作表現評核只是僅可接受。可是，其評級為“常”的工作表現，在其一九九六年三月競投第3組顧問工作及一九九六年九月競投第5組顧問工作時，並未有在評審標書的過程中適當反映。審計署亦發現，雖然該顧問在第1及2組工程的工作表現欠佳，但一九九六年六月當局仍然決定將第3組顧問工作判授給該顧問。該顧問約在一年內共獲判59項工程的顧問工作。一九九六年十一月，路政署亦決定將第5組的顧問工作判給該顧問，當中包括在鄉郊策略小型工程計劃下28項工程。審計署認

為，有關工程的工作進度緩慢及竣工延誤，主要原因是將大量工程的顧問工作判給同一個顧問，而其工作表現一直僅可接受。倘若將這些工程的顧問工作判給不同顧問，每個顧問便可處理較少量的工程，則工作量平均分散而各項工程可獲較妥善監督，工作進度亦可較為理想（第3.18、3.20及3.22段）。

E. 分拆工程以迴避工程的財政限額 審計署發現，鄉郊策略小型工程計劃的撥款規則訂明，民政事務總署只可進行財政限額為1,500萬元的工程，而大嶼山深屈至沙螺灣通路建造工程的費用預算達4,230萬元，已超逾上述限額。看來，上述通路的建造工程被分拆成四期進行是為了迴避財政限額。審計署認為民政事務總署理應嚴格遵守鄉郊策略小型工程有關申請撥款批准的規則。根據現行規例，每份超逾300萬元的工程合約均須由工務投標委員會批核。審計署注意到，有一宗個案，該工程的費用預算超逾300萬元，但民政事務總署將工程分拆為兩期進行，使工程合約無須經由工務投標委員會批核便可以自行判授。審計署認為民政事務總署理應嚴格遵從有關判授工程合約所訂明財政限額的規例（第4.7、4.8、4.21及4.22段）。

F. 有需要改善大嶼山行人路重建工程的管理 大嶼山荔枝園與牛牯灣之間的行人路重建工程在一九九九年七月展開。審計署發現，儘管牛牯灣建築地盤的施工設備及物料仍未移走，但民政事務總署在二零零零年三月，承建商要求該署清繳工程費用時，便立即簽發竣工證明書並支付最終付款。而且有關事宜過了幾乎兩年仍未解決，但民政事務總署並無採取任何行動，加快清理地盤。審計署認為，民政事務總署向承建商簽發竣工證明書前，理應向承建商發出書面指示，表明其必須於指明限期內清理地盤。除非承建商將建築地盤的施工設備和物料移走，否則民政事務總署不應向承建商簽發竣工證明書及支付合約最終付款。截至二零零二年一月，建築地盤的施工設備及物料仍未移走，是因為承建商和擁有這些施工設備及物料的次承建商正在進行法律訴訟。審計署獲告知，民政事務總署工程師及離島民政事務處均沒有向承建商給予同意，可以將重建行人路的工程分判給次承建商。審計署認為，倘若民政事務總署有更密切監察該項工程，便會早些揭發工程遭分判的問題（第5.1、5.6、5.8、5.10、5.11及5.13段）。

G. 有需要對遲遲未完成的鄉郊策略小型工程項目進行檢討 為期十年的鄉郊策略小型工程計劃在二零零零年三月完結。審計署發現，截至二零零一年三月三十一日為止，仍有58項工程（總值6.38億元）尚在規劃。這58項尚未完成的工程，有19項（33%）在一九九五年之前已經開始進行規劃工作。審計署認為，民政事務總署應檢討遲遲未完成的工程項目，以確定這些工程能否在合理時間內動工；如未能在合理時間內動工，則確定應否將它們從工程計劃中剔除（第6.1、6.4及6.5段）。

H. 鄉郊策略小型工程計劃的管理的意見調查 審計署對所有身兼新界地區工作小組成員的新界區議會議員及鄉事委員會代表進行意見調查。審計署留意到，一般而言，各被訪者均認為，鄉郊策略小型工程計劃切合當地村民的需要，並且物有所值。然而，有些被訪者亦指出了一些可以進一步改善的地方。這些地方主要涉及一些工程延誤和民政事務總署對工程的監管。審計署認為這些意見可供民政事務總署參考，有助該署檢討及規劃日後小型工程計劃的工作 (第 7.2 及 7.5 段)。

I. 審計署的建議 審計署提出了以下主要建議，民政事務總署署長應：

有需要改善對承建商財政能力的評估

- (a) 採納工務局實施的工作程序，以改善民政事務總署評估其總部名冊上承建商財政能力的工作 (第 2.7(a) 段)；
- (b) 考慮要求已獲實聘的民政事務總署承建商增加最低營運資金，達到承建商所承辦未完工程的總年等值的某個指定百分率 (第 2.7(b) 段)；

將大量工程的顧問工作判給工作表現僅可接受的顧問

- (c) 詳細評估提交顧問工作標書的顧問的能力，並考慮他們最近在同類性質工程的工作表現 (第 3.23(a) 段)；
- (d) 在評核報告中，適當地反映顧問的工作表現，特別是他們的服務質素 (第 3.23(b) 段)；
- (e) 日後避免同時判授大量工程的顧問工作予同一個顧問，以確保有關顧問能有效地監督所有工程 (第 3.23(d) 段)；

分拆工程以迴避工程的財政限額

- (f) 檢討所有工程，以確定是否有類似的分拆工程個案，並採取措施避免日後重蹈覆轍 (第 4.25(a) 段)；
- (g) 嚴格遵守有關申請批准工程撥款的規則 (第 4.25(b) 段)；
- (h) 嚴格遵從有關判授工程合約訂明的財政限額的規例，尤其是民政事務總署不應分拆工程，藉以避免向工務投標委員會申請批核 (第 4.25(c) 段)；

有需要改善大嶼山行人路重建工程的管理

- (i) 確保民政事務總署所有承建商均在指明限期內清理地盤的施工設備和物料，才簽發竣工證明書 (第 5.14(a) 段)；

(j) 倘若承建商未有在指明期限內清理地盤，則應採取適當行動，以清理地盤，並向承建商追討民政事務總署因清理地盤而招致的額外費用 (第 5.14(b) 段)；

(k) 密切監察民政事務總署所有工程，確保承建商在未取得民政事務總署書面同意下，不得將工程的任何部分分判 (第 5.14(d) 段)；

有需要對遲遲未完成的鄉郊策略小型工程項目進行檢討

(l) 從速檢討民政事務總署工程計劃下拖延已久還未能完成的鄉郊策略小型工程項目，以確定這些工程能否在合理時間內動工；如未能在合理時間內動工，則確定應否將它們從計劃中剔除 (第 6.6(a) 及 (c) 段)；及

鄉郊策略小型工程計劃的管理的意見調查

(m) 審慎考慮新界各區的區議會議員及鄉事委員會代表對民政事務總署管理鄉郊策略小型工程計劃的意見 (第 7.10 段)。

J. 當局的回應 民政事務總署署長大致上同意審計署的建議 (第 1.11、2.8、3.24、4.26、5.15、6.7 及 7.11 段)。

第1部分：引言

背景

1.1 一九八九年三月，行政會議通過“鄉郊規劃及改善策略”(下稱鄉郊策略)，就新界鄉郊地區發展基礎設施及改善環境的工作，制定一套一致策略，以便推行十年計劃。鄉郊策略包括大型工程項目及小型工程項目，兩者原本均由拓展署負責執行。每項需費少於1,500萬元的工程，列為小型工程項目(註1)。政府撥款16億元，以便在1990-91至1999-2000年度的十年期內，推行鄉郊策略小型工程計劃。這些小型工程項目包括建築工程及改善工程，範圍涵蓋車路、橋樑、行人路、碼頭、鄉村擴展區，以及防洪、供水及排水系統，屬於基本工程儲備基金下總目707——新市鎮及市區發展，每年由立法會財務委員會批准。

鄉郊策略的目的

1.2 一九八九年三月，當局告知行政會議，鄉郊策略的主要目的為：

- (a) 就土地的發展及使用作出指引，以便控制污染及無計劃的擴展，保護郊野及小村落，並鼓勵市民以經濟效益的方式使用農地；
- (b) 興建妥善通道，改善鄉村交通，並提供方便搬運廢物的設施；
- (c) 為地方社區提供合適的社區設施；及
- (d) 提供已敷設適當公用設施的土地，作為低密度用途如鄉村擴展區，以便控制位置欠佳及未敷設公用設施的土地發展，並為配合某些經濟需要作好準備。

移交推行鄉郊策略小型工程計劃的職責

1.3 一九九四年十一月，當時的政務總署從拓展署接管了鄉郊策略小型工程計劃的職責，以便加快推行計劃。自從一九九四年十二月，政務總署重組為當時的布政司署轄下的政務科及民政事務總署以來，民政事務總署一直負責推行有關計劃。

註1：一九九五年四月，庫務局局長批准提高每項鄉郊策略小型工程的撥款上限，由1,000萬元增至1,500萬元。

鄉郊策略小型工程計劃的管理架構

1.4 為加強諮詢鄉郊社區的工作，並讓區內居民可參與決定有關的工程。於一九九四年十二月，民政事務總署為鄉郊策略小型工程計劃設立兩層的管理架構，包括一個中央督導委員會及新界九個地區工作小組，在鄉議局成員、新界區議會議員及鄉事委員會代表的協助下，民政事務總署確定鄉郊社區對改善工程的需要，釐定各項工程的優先次序，並解決進行工程所引起的問題。

民政事務總署為加快鄉郊策略小型工程計劃的進度而採取的措施

1.5 一九九四年年底，民政事務總署從拓展署接管推行鄉郊策略小型工程計劃的職責前，拓展署已完成了該計劃下的40項鄉村改善工程、48項市區外圍改善工程及704項地區小工程的新項目。已完成的工程費用總額為1.43億元。當時該計劃仍有約400項已確定需要進行的鄉村改善工程。為了加快鄉郊策略小型工程計劃的進度，民政事務總署自一九九六年十二月起已不再接納任何可能涉及收回土地的新項目。此外，民政事務總署亦外聘顧問承辦若干項工程的設計和監督工作，以補充內部有限的人力資源。

鄉郊策略小型工程計劃的工程費用

1.6 自一九九四年年底起，鄉郊策略小型工程計劃的工程均由民政事務總署通過轄下的新界各區民政事務處／顧問負責進行，或委託有關的工務部門代為進行。截至二零零一年三月三十一日為止，鄉郊策略小型工程計劃的總開支達到15.89億元（註2）。詳情如下：

- (a) 1990-91至2000-01年度期間，鄉郊策略小型工程計劃的開支分項數字，載於附錄A；
- (b) 截至二零零一年三月三十一日為止，鄉郊策略小型工程計劃按工程類別而作的開支分析，載於附錄B；
- (c) 截至二零零一年三月三十一日為止，鄉郊策略小型工程計劃按負責部門而作的開支分析，載於附錄C；及
- (d) 截至二零零一年三月三十一日為止，鄉郊策略小型工程計劃中由新界各區民政事務處進行的項目，載於附錄D。

1.7 截至二零零一年三月三十一日為止，有36項工程（費用預算總額為2.93億元）仍在施工，另有58項工程（費用預算總額為6.38億元）仍在規劃階段。民政事務總署已承諾致力加快未完成的工程的進度，以期盡快完成鄉郊策略小型工程計劃。

註2：當中包括2 971項已竣工的工程所需的14.79億元，以及仍在施工的工程的1.1億元。

帳目審查

1.8 審計署對鄉郊策略小型工程計劃進行審查，查核其推行進度，以確定該計劃在合約管理和工程行政方面有否需要改善的地方。

1.9 審計署查核民政事務總署工程組備存的有關記錄及在新界五個民政事務處(即元朗、離島、西貢、北區及屯門)的鄉郊策略小型工程(主要揀選100萬元以上的工程)的檔案。揀選上述五個民政事務處作為查核對象，原因是截至二零零一年三月三十一日為止，該五個民政事務處在鄉郊策略小型工程計劃的開支，佔新界全部九個民政事務處在這方面的總開支的79%(見附錄D)。審計署發現在審核工程承建商的財政、管理工程合約和監察工程承建商的工作表現這幾方面，均有可改善之處，並因應有關問題提出多項建議。審計署的審計結果和建議載於本報告書第2至6部分。

1.10 鄉郊策略小型工程計劃的主要服務對象是鄉郊地區的當地村民，審計署因此進行了一項意見調查，向57名身兼民政事務總署新界九個地區工作小組(見上文第1.4段)成員的新界區議會議員及鄉事委員會代表，進行意見調查。發出的57份問卷收回45份(79%)。大部分被訪者認為整體來說，鄉郊策略小型工程計劃能滿足當地村民的需要，亦物有所值。不過，亦有被訪者指出某些方面或須改善。意見調查的結果載於本報告書第7部分。

當局的整體回應

1.11 民政事務總署署長表示：

(a) 欣悉在審計署進行的意見調查中：

(i) 大部分被訪者均滿意鄉郊策略小型工程計劃的成效。他們認為在其區內進行的鄉郊策略小型工程，既能滿足當地村民的需要，而計劃亦物有所值；及

(ii) 被訪者滿意民政事務總署推行上述計劃的整體表現。他們認為該署已妥善及有效地監察計劃的進度；

(b) 自從民政事務總署在一九九四年年底從拓展署接管推行鄉郊策略小型工程計劃的職責以來，該署設立了兩層的行政架構(包括一個中央督導委員會及新界九個地區工作小組)，以推動地區人士參與制訂計劃，並加強諮詢鄉郊居民的工作。就推行該計劃來說，上述安排令工作效率甚高及成效顯著。自民政事務總署接手處理這項計劃以來，工作進度良好；及

(c) 直至二零零二年一月三十一日為止，約有 3 000 項鄉郊策略小型工程經已竣工，只有 27 項仍在施工，另有 49 項處於規劃階段並會盡早動工。

1.12 庫務局局長表示，庫務局原則上支持審計署的建議。

第2部分：承建商財政能力的評估

民政事務總署備存的認可承建商名冊

2.1 民政事務總署有兩類不同的認可承建商，分別列於地區名冊和總部名冊內。列於地區名冊的承建商只可承辦其區內每項估計價值不超過100萬元的民政事務總署工程。列於總部名冊的承建商則可以承辦在市區內所有九個分區及新界所有九個分區每項估計價值介乎100萬元至300萬元(註3)的民政事務總署工程。至於每項估計價值300萬元以上的工程合約，民政事務總署會邀請政府總部工務局備存的公共工程認可承建商名冊內的合資格承建商投標。

2.2 地區名冊由民政事務總署轄下個別民政事務處備存。總部名冊則由民政事務總署工程組備存。要名列地區名冊，承建商必須至少有20萬元營運資金。至於要名列總部名冊，承建商須符合多項條件，其中包括：

- (a) 最少在一份民政事務總署認可承建商地區名冊內獲實聘的身分；
- (b) 至少有50萬元營運資金；
- (c) 在過去一年內至少完成五項地區工程，其中至少有一項工程造價為50萬元以上；及
- (d) 在上文第(c)分段所述的全部已完成工程中，表現評級均為良或以上。

審計署對承建商財政能力的評估的意見

2.3 審計署引用工務局將承建商列入公共工程認可承建商名冊時所採用的準則，審查民政事務總署評估其認可承建商名冊內承建商財政能力的工作。審計署發現工務局有一套既定的規例和準則去評估承建商的財政能力，從而決定應否將承建商列入及保留在認可承建商名冊內。相對來說，民政事務總署在評估承建商的財政能力方面，則有不足之處。詳情如下：

- (a) *未有妥善評估營運資金* 與工務局的做法不同，申請人要求列入民政事務總署認可承建商名冊，無須提交帳目報表供民政事務總署進行財政審核，而只須提供銀行結餘證明書、銀行結算單或銀行儲蓄存摺等現金結餘證明。可是，帳目報表才能提供較可靠的資料來確定營運資金是否足夠。因為營運資金是流動資產(包括投資、證券和債務人)扣除流動負債(包括債權人和銀行透支)後多出的資金。申請人的現金結餘證明，並不足以讓民政事務總署妥善評估其營運資金；

註3：一九九七年一月，總部名冊內的承建商可承辦的工程價值上限，由200萬元提高至300萬元。

- (b) *未有訂明已運用資本* 要列入和保留在工務局公共工程認可承建商名冊，承建商必須維持指定最低水平的營運資金和已運用資本(詳情見附錄E)。要列入民政事務總署認可承建商總部名冊的承建商只須有至少 50 萬元營運資金，而地區名冊內的承建商，則只須有至少 20 萬元營運資金。民政事務總署沒有明確規定承建商如要列入和保留在認可承建商名冊內，其已運用資本須達到的最低水平，此做法與工務局有所不同；
- (c) *未有進行盈利能力趨勢分析* 要列入和保留在工務局公共工程認可承建商名冊的承建商，其經審計帳目報表須接受盈利能力趨勢分析。不過，民政事務總署則未有對承建商進行盈利能力趨勢分析以評估其財政能力，從而決定是否將其列入或保留在認可承建商名冊內；
- (d) *未有定期評估財政能力* 根據工務局現時的做法，工務局會定期評估認可名冊上承建商的財政能力。不過，民政事務總署卻沒有定期評估其認可承建商的財政能力。民政事務總署的承建商無須向民政事務總署呈交周年帳目，因此不足以確保承建商：
 - (i) 仍然符合有關營運資金最低水平的規定；
 - (ii) 維持足夠的已運用資本；及
 - (iii) 達到理想的財務業績；
- (e) *在釐定營運資金的最低水平時未有考慮未完工程的價值* 工務局要求其承建商(包括在試用期及已獲實聘的承建商)所具備營運資金必須達到指定的最低水平，另外，此水平或須提高至未完工程的總年等值的某個指定百分率；兩者中需採用數額較高者(見附錄E)。不過，民政事務總署則只訂定一個固定數額為營運資金最低的水平，而未有顧及承建商所承辦的未完工程的價值；及
- (f) *提高最低營運資金不適用於現有承建商* 現時，工務局修訂的最低營運資金要求，不單適用於新申請者，也適用於已列入工務局認可名冊上的現有承建商。不過，民政事務總署所規定營運資金的最低水平，只適用於該署的新申請者，至於已列入認可名冊上的現有承建商，則無須將營運資金提高至民政事務總署新訂定的最低水平。

2.4 審計署認為民政事務總署未有充分監察其承建商的財政能力，因為該署：

- (a) 在承建商申請列入民政事務總署認可承建商名冊時，沒有妥善評估承建商的財政能力；及

- (b) 沒有定期審查承建商的財政能力，以決定是否繼續保留承建商在民政事務總署的認可承建商名冊上。

民政事務總署有需要設立有效的制度，定期審查認可承建商的財政能力，以便能及早發現認可承建商的財政問題，從而及早採取補救行動，避免因承建商出現財政困難而令合約工程有所延誤或令工程費用有所增加。

2.5 民政事務總署在二零零一年十二月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 獲列入民政事務總署認可承建商名冊的承建商，大部分是沒有註冊為法團的小企業 / 公司，而且通常不會擬備妥善的財務報表。民政事務總署要取得承建商的財務報表以進行財政審核或定期審查，會有困難；及
- (b) 再者，在該署總部名冊內但仍在試用期的承建商，只可承辦總值不超過 300 萬元的未完工程 (註 4)，而這些承建商至少須具備的營運資金為 50 萬元，相等於最高合約總值 300 萬元的 16.7%，此營運資金水平應已足夠。

2.6 審計署認為既然納入民政事務總署總部名冊上的承建商可承辦每項估計價值介乎 100 萬元至 300 萬元的工程 (見上文第 2.1 段)，而民政事務總署並無訂定每名已獲實聘的承建商可承辦合約工程的數目及其總值的上限，因此，承建商在同一時間所承辦工程的總值可能頗大。審計署認為民政事務總署應：

- (a) 加強監察該署總部名冊上承建商的財政能力；及
- (b) 要求在該署總部名冊上已獲實聘的承建商提高營運資金的最低水平，使達到承建商所承辦未完工程的總年等值的某個指定百分率。

審計署對承建商財政能力的評估的建議

2.7 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 採納工務局實施的工作程序，以改善民政事務總署評估其總部名冊上承建商財政能力的工作。民政事務總署尤其應：

在考慮將承建商列入及保留在民政事務總署的認可承建商總部名冊上時

- (i) 要求承建商開始時向該署呈交財務報表 (如屬有限公司則呈交經審計帳目)，以便進行財政審核，及後呈交周年帳目，以便評估其持續的財政能力；

註 4：一九九七年一月，民政事務總署總部名冊上的承建商在試用期可承辦的未完工程總值上限，由 200 萬元提高至 300 萬元。

- (ii) 除了要求承建商要達到規定的營運資金最低水平外，亦考慮規定已運用資本的最低水平；及
 - (iii) 根據承建商所呈交的財務報表進行盈利能力趨勢分析，以確保承建商財務業績已達到指定的最低水平；
- (b) 考慮要求已獲實聘的民政事務總署承建商增加最低營運資金，達到承建商所承辦未完工程的總年等值的某個指定百分率；及
 - (c) 定期檢討該署承建商的營運資金與已運用資本的最低水平，並規定新申請者和已列入該署認可承建商總部名冊上的承建商均須具備新修訂的要求。

當局的回應

2.8 民政事務總署署長表示：

- (a) 有關審計署就民政事務總署應收緊對總部名冊上認可承建商進行的財政審核工作的建議，該署原則是支持的。不過，採納工務局有關保留承建商在公共工程認可承建商名冊上的準則，用以評估該署承建商的財政能力來決定是否繼續保留承建商在民政事務總署認可承建商總部名冊上一事，則須審慎行事，否則，承建商可能會因此而無法經營下去，結果違背了政府要協助小型企業的承諾；
- (b) 該署一向以來均密切監察承建商為該署進行小型工程的工作表現。如果承建商在過去十二個月工作表現差劣，則該署會考慮將承建商降級，甚至從該署認可承建商名冊上除名；
- (c) 該署認為現行管理小型承建商的安排已沿用三十年，運作令人非常滿意。若要對現行安排作出重大的變動，必須審慎考慮。不過，該署會盡力將審計署的建議付諸實行，特別包括：

在考慮將承建商列入及保留在民政事務總署的認可承建商總部名冊上時

- (i) 日後會要求承建商開始時向該署呈交財務報表，以便進行財政審核，及後呈交周年帳目，用以評估其持續的財政能力；
- (ii) 除了要求承建商要達到規定的營運資金最低水平外，亦考慮規定已運用資本的最低水平；及
- (iii) 審查承建商所提交的財務報表，確保他們在過去數年並沒有重大的財務虧損；

- (d) 已獲實聘的承建商，在獲批總值超過 300 萬元的合約工程之前，民政事務總署會規定該承建商先增加最低營運資金，達到承建商所承辦未完工程的總年等值 20% 的水平；及
- (e) 民政事務總署會按需要定期檢討新申請人及已獲實聘的承建商所須具備營運資金及已運用資本的最低水平。

第3部分：聘用顧問

聘用顧問以補充內部資源

3.1 如上文第1.5段所述，民政事務總署為加快鄉郊策略小型工程計劃的進度，外聘顧問承辦若干項工程的設計和監督工作，以補充內部有限的人力資源。

3.2 三個顧問受聘承辦六組鄉郊改善工程的顧問工作，包括鄉郊策略小型工程計劃下的108項工程（見附錄F）。這六組的顧問工作，有四組（即第1、2、3及5組）以三份不同的顧問合約判給顧問A。

委聘顧問A承辦第1及2組工程

3.3 一九九五年三月，民政事務總署訂立一份合資格的顧問名單，以聘請顧問承辦第1及2組有關鄉郊策略小型鄉郊改善工程的顧問工作。該兩組別包括34項小型鄉郊改善工程，其工程總額預算為1.77億元。評審顧問的準則為：

- (a) 對有關職責的認識；
- (b) 相關經驗；
- (c) 可運用的人力資源；及
- (d) 過往工作表現的記錄。

3.4 該署初步選出在評審中獲得最高分的顧問A及三個其他顧問，並邀請他們就第1及2組工程提交技術及費用建議書。一個負責甄選顧問的評審小組成立，由民政事務總署總工程師擔任主席，成員包括民政事務總署、路政署及土木工程署的高級工程師及工程師。顧問A在技術及費用方面的評審中都排名第一。一九九五年六月，工程及有關顧問遴選委員會（註5）批准以總值580萬元的顧問費委聘顧問A承辦第1及2組工程的顧問工作。一九九五年七月，有關合約（合約第CE 6/95號）簽定，而工作亦展開。預定竣工日期為一九九八年七月二十七日。

委聘顧問A承辦第3組工程

3.5 一九九六年二月，民政事務總署需要委聘另一個顧問承辦第3組鄉郊策略小型鄉郊改善工程的25項小型鄉郊改善工程的設計和監督工作，工程總額預算為2億元。一個負

註5：工程及有關顧問遴選委員會由土木工程署署長擔任主席，其職責範圍涵蓋多項事宜，其中包括遴選，委聘工程及有關顧問，以承辦政府工程及有關項目，並為顧問釐定酬金。此外，委員會亦負責檢討顧問的工作表現。

責甄選顧問的評審小組成立，由民政事務總署總工程師擔任主席，成員包括民政事務總署、路政署及土木工程署的高級工程師。評審顧問的準則為：

- (a) 處理有關職責的方法及對有關要求的了解；
- (b) 過往在香港和其他地方的相關經驗；
- (c) 主要員工的知識、經驗和能力；及
- (d) 最近工作表現的記錄。

3.6 在一九九六年三月會議上，評審小組評審了顧問提交的建議書。在評審中，關於上文第3.5段所述的準則，民政事務總署總工程師就 (a) 和 (d) 項給予顧問A的評級為B級（即良），並就 (b) 和 (c) 項給予A級（即優 最高分）。評審小組初步選出在評審中獲得最高分的顧問A及三個其他顧問，並邀請他們就第3組工程提交技術及費用建議書。顧問A在技術及費用方面的評審中都排名第一。一九九六年六月，工程及有關顧問遴選委員會批准以總值480萬元的顧問費委聘顧問A承辦第3組工程的顧問工作。一九九六年七月，有關合約（合約第CE103/95號）簽定，而工作亦展開。預定竣工日期為二零零零年七月二十八日。

委聘顧問 A 承辦第 5 組工程

3.7 一九九六年七月，路政署邀請合資格的顧問就承辦第5組鄉郊策略小型鄉郊改善工程提交興趣表達書，該組工程包括28項小型鄉郊改善工程，工程總額預算為3.31億元。一個負責甄選顧問的評審小組成立，由路政署總工程師擔任主席，成員包括路政署、民政事務總署及渠務署的高級工程師。評審顧問的準則為：

- (a) 處理有關職責的方法及對有關要求的了解；
- (b) 過往在香港和其他地方的相關經驗；
- (c) 主要員工的知識、經驗和能力；
- (d) 最近工作表現的記錄；及
- (e) 建議的分判顧問的質素。

3.8 在一九九六年九月會議上，評審小組評審了顧問提交的建議書。在評審中，關於上文第3.7段所述的準則，路政署總工程師就 (a) 和 (b) 項給予顧問A滿分、(c) 項28分（總分為35分）、(d) 項7.3分（總分為10分），以及 (e) 項4分（總分為5分）。評審小組初步選出在評審中獲得最高分的顧問A及其他三個顧問，邀請他們就第5組工程提交技術及費用建議書。整體而言，顧問A提交的技術及費用建議書在全部建議書中獲評為最佳者。一九九六年十一月，工程及有關顧問遴選委員會批准以總值640萬元的顧問費委聘顧問A承

辦第 5 組工程的顧問工作。一九九七年四月，有關合約 (合約第 CE 47/96 號) 簽定，而工作亦展開。預定竣工日期為二零零零年二月二十九日。

顧問 A 工作表現欠佳

3.9 包括在第 1、2、3 及 5 組內的 87 項工程的顧問工作均判給顧問 A。工程總額預算為 7.08 億元 (見下文表一)。

表一

顧問 A 獲判顧問工作的工程數目及工程費用預算		
組別	工程 (數目)	工程費用預算 (百萬元)
1 及 2	34	177
3	25	200
5	28	331
總計	87	708

資料來源：民政事務總署的記錄

3.10 為加快有關工程的進度，民政事務總署及路政署分別委聘顧問 A 承辦 59 項及 28 項工程的設計和監督工作 (見附錄 F)。然而，早於一九九五年九月 (即合約第 CE 6/95 號在一九九五年七月生效後不久 —— 見上文第 3.4 段)，民政事務總署告知顧問 A，就第 1 及 2 組工程而言：

- (a) 顧問 A 的工作進度“ 欠佳 ”；
- (b) 顧問 A 提供的專業人員“ 不足夠 ”；及
- (c) 顧問 A 的整體工作計劃不大切合實際，因為他沒有就各項工程查明民政事務總署是否須要遵從任何法定程序行事，以及是否需要收回土地。

3.11 顧問 A 在第 1 及 2 組工程的工作表現持續差劣。一九九八年四月，民政事務總署須再次向顧問 A 指出：

- (a) 他沒有依循其工程開支預測行事；
- (b) 他在一份工程合約的招標文件中犯了“ 許多錯處，部分是無心之失但對合約有影響 ”；

- (c) 他“未能制訂妥善的設計”；及
- (d) 他屬下負責有關工程的人員互相“溝通不足”。

3.12 雖然民政事務總署及路政署不斷去信顧問A，並經常與他開會，要求他改善服務，但仍然注意到其工作進度緩慢。整體而言，顧問A監督的第1、2、3及5組工程中的項目，只有17%在預定竣工日期前完成(見下文表二)。

表二

顧問A在預定竣工日期前完成的工程數目

組別	預定竣工日期	在預定竣工日期前完成的工程		
		工程 (數目)	(數目)	(百分率)
1及2	一九九八年七月二十七日	34	7	21%
3	二零零零年七月二十八日	25	8	32%
5	二零零零年二月二十九日	28	0	0%
整體計算		87	15	17%

資料來源：民政事務總署的記錄

3.13 一九九五年七月至二零零一年十二月期間，顧問A在第1、2、3及5組工程的工作表現，持續獲評為“常”或“欠佳”，只有一九九六年七月至十二月期間在第3組工程的工作表現是例外，獲評為“良”。顧問A在工作表現方面的評估撮錄於附錄G。

監察顧問A的工作表現

3.14 顧問A須每兩個月一次就第1及2組工程，以及每月一次就第3及5組工程：

- (a) 向負責部門提交進度和財務報告；及
- (b) 出席負責部門的會議，匯報工程進度。

3.15 根據工程及有關顧問遴選委員會所訂定的程序，顧問的工作表現一般是每六個月評核一次，而評核報告送交該遴選委員會審議。假如先前的報告期內曾有“差劣”報告，或負責部門認為顧問工作表現欠佳，報告期會縮短為每三個月一次。工作表現評核報告內共有四個等級可作整體評審，即優、良、常和欠佳(即差劣)。工程及有關顧問遴選

委員會秘書備存中央記錄，載有全部顧問的工作表現，供各部門參考。《工程及有關顧問遴選委員會手冊》規定，假如顧問在剛過去一季內就一項工作連續第三次接到“差劣”報告，則不應推薦該顧問承辦新的顧問工作。

工程及有關顧問遴選委員會認為顧問 A 的工作表現被高估

3.16 一九九五年七月至二零零一年十二月期間，顧問 A 的工作表現大多獲評為“常”或“欠佳”(見附錄 G)。二零零零年八月和二零零一年二月，工程及有關顧問遴選委員會關注到，由於很多有關該顧問的工作表現的評語均“相當負面，近乎給予差劣報告”，顧問 A 的工作表現看來是被高估了。

3.17 二零零一年二月，工程及有關顧問遴選委員會向民政事務總署署長指出：

- (a) 傾向高估顧問的工作表現會給他帶來錯誤信息，以為當局會容忍其欠佳的工作表現。這會鼓勵顧問以低價作為投標策略，在中標後才將貨就價，令服務質素下降；及
- (b) 因此，會削弱在遴選顧問的過程中屬於重要環節的工作表現評核制度。政府的利益將會受損。這些不良影響可能在相當後期造成無可補救的損害時，才會顯露。

審計署對聘用顧問的意見

顧問 A 僅可接受的工作表現未有在標書評審報告中適當反映

3.18 審計署發現，一九九六年民政事務總署對顧問 A 競投第 3 及 5 組顧問工作的標書的評審(見上文第 3.6 及 3.8 段)，與顧問 A 就第 1 及 2 組工作表現的首份評核報告(在一九九六年一月完成)及第二份評核報告(在一九九六年七月完成)內的評核不一致。顧問 A 在一九九六年三月競投第 3 組顧問工作及一九九六年九月競投第 5 組顧問工作時，其一九九五年七月至一九九六年六月期間進行第 1 及 2 組顧問工作時所獲的工作表現評級為“常”，未有在評審標書的過程中適當反映。事實上，顧問 A 在獲判第 3 組顧問工作後的工作表現每況愈下。一九九五年七月至二零零一年十二月期間，顧問 A 承辦四組顧問工作所得到的整體評級載於附錄 G。下文表三撮述顧問 A 在上述期間承辦四組顧問工作所得到的整體評級。

表三

一九九五年七月至二零零一年十二月期間
顧問 A 承辦四組顧問工作所得到的整體評級

組別	所涉期間	整體評級的數目			
		良	常	欠佳	總計
1 及 2	一九九五年七月二十八日至 二零零一年十二月三十一日	—	12	2	14
3	一九九六年七月二十九日至 二零零一年十二月三十一日	1	8	5	14
5	一九九七年四月十一日至 二零零一年十二月三十一日	—	9	2	11
總計		1	29	9	39
百分率		3%	74%	23%	100%

資料來源：民政事務總署的記錄

3.19 審計署認為，假如民政事務總署在第3及5組的標書評審報告中恰當述明顧問A的工作表現，這兩組包括53(25+28)項工程的顧問工作便不會判給顧問A。顧問A工作表現差劣(見上文第3.10及3.11段)亦令民政事務總署及路政署須花費更多人力去監察其工作表現。

短時間內將大量工程的顧問工作判給顧問A

3.20 審計署發現，在一九九五年七月首份顧問合約生效後的首三個月，民政事務總署已對顧問A工作進度緩慢，表示失望。一九九六年一月，民政事務總署就顧問A截至一九九五年十二月三十一日六個月期間的工作表現，進行第一次評核。一九九六年七月，就截至一九九六年六月三十日六個月期間進行第二次評核。每次評核的整體評級均為常級，表示服務水平僅可接受。民政事務總署認為，顧問A缺乏有經驗的專業人員領導工作隊伍。雖然顧問A在第1及2組的工作表現欠佳，但一九九六年六月當局仍然決定將第3組顧問工作判授給顧問A。顧問A約在一年內(由一九九五年六月至一九九六年六月)，共獲判59項工程(第1組18項，第2組16項及第3組25項)的顧問工作。五個月後，即一九九六年十一月，路政署亦決定將第5組的顧問工作判給顧問A，當中包括在鄉郊策略小型工程計劃下的28項工程。

3.21 判授大量工程的顧問工作給顧問 A 在同一時間內處理，明顯的後果就是工作進度緩慢。如上文第3.12 段表二所載，在這四組共87 項工程中，只有15 項 (17%) 如期完成。即使截至二零零一年十二月三十一日為止，亦只有 42 項工程 (48%) 完成 (見附錄H)。

3.22 審計署認為，有關工程的工作進度緩慢及竣工延誤，主要原因是將大量工程的顧問工作判給同一個顧問，而其工作表現一直僅可接受。倘若將這些工程的顧問工作判給不同顧問，每個顧問便可處理較少量的工程，則工作量平均分散而各項工程可獲較妥善監督，工作進度亦可較為理想。

審計署對聘用顧問的建議

3.23 審計署建議民政事務總署署長應：

遴選顧問方面

- (a) 詳細評估提交顧問工作標書的顧問的能力，並考慮他們最近在同類性質工程的工作表現；
- (b) 在評核報告中，適當地反映顧問的工作表現，特別是他們的服務質素；
- (c) 避免遴選工作表現只達僅可接受水平的顧問；及

判授顧問工作方面

- (d) 日後避免同時判授大量工程的顧問工作予同一個顧問，以確保有關顧問能有效地監督所有工程。

當局的回應

3.24 民政事務總署署長大致上接納審計署的建議。署長亦表示：

遴選顧問方面

- (a) 負責遴選第3 組工程顧問的評審小組在一九九六年三月開會。當時，評審小組只有顧問A 就第1 及2 組工程顧問合約的一份工作表現評核報告，涵蓋期為一九九五年七月至十二月的首六個月。此外，路政署負責第5 組工程的評審小組在一九九六年九月開會，當時只有顧問A 就第1 及2 組工程顧問合約的兩份工作表現評核報告，涵蓋期為一九九五年七月至一九九六年六月的首十二個月。據該兩份報告所載，顧問A 的工作表現獲評為“常”，顯示其工作表現在當時仍可接受。顧問A 所獲“常”的報告為數不多，不足以影響負責第3 及5 組工程的兩個評審小組的決定。該評審小組的成員須根據各個顧問的建議書的內容及他們承辦政府其他類似工程的經驗，考慮這些建議書；

- (b) 民政事務總署在第 1 及 2 組顧問工作的 14 份工作表現評核報告中，給予 2 份“欠佳報告”，並在第 3 組顧問工作的 14 份工作表現評核報告中，給予 5 份“欠佳報告”。顧問 A “欠佳報告”的比率，特別是在第 3 組顧問工作方面，已反映其工作表現未如理想。民政事務總署會根據工程及有關顧問遴選委員會的規定，在每季的工作表現評核報告中，繼續認真反映顧問的工作表現；及

判授顧問工作方面

- (c) 日後，民政事務總署會避免同時判出大量工程的顧問工作予任何一個顧問，特別是經歷了顧問 A 這宗個案之後。

3.25 路政署署長表示：

- (a) 路政署負責第 5 組的 28 項小型鄉郊道路改善工程，3 項建造工程現在大致完成，而另外 2 項建造工程現正進行；及
- (b) 現正密切監察顧問 A 在第 5 組工程的工作表現。繼就顧問 A 二零零一年一月至六月期間的工作表現發出“欠佳報告”後，再就二零零一年七月至九月期間發出另一“欠佳報告”。

第4部分：分拆工程

財務規例不容許分拆工程

4.1 民政事務總署負責進行鄉郊策略小型工程計劃(見上文第1.1及1.3段)每項需費少於1,500萬元的小型工程。各項需費超過1,500萬元的工程，概由其他工務部門負責，並由所屬工務計劃撥款進行。在二零零一年八月三十一日財務通告第8/2001號的附件《行使獲授權力的指引》中，庫務局訂明，管制人員不應刻意分拆工程費用，使較大型的工程項目變成規模較小的工程或分階段形式，得以動用整體撥款進行(註6)。

判授工程合約的財政限額

4.2 一九九九年五月三日財務通告第7/99號《政府採購的財政限額》訂明，民政事務專員(首長級第二級人員)有權判授每份不超過300萬元限額的工程合約(參閱《物料供應及採購規例》第280(h)(iii)條註7)。凡每項價值超過300萬元及少於1,500萬元的鄉郊策略小型工程，須根據《物料供應及採購規例》第220(a)條，提交工務投標委員會批核。根據該規例所訂的投標程序，上述工程招標須邀請工務局備存的公共工程認可承建商名冊(甲組)內合資格的承建商投標承造。此外，《物料供應及採購規例》第205條規定管制人員須確保負責採購事宜的人員不會藉分期採購所需物料或服務(包括與建造和工程性質類似的服務)或藉縮短一般合約期，來規避有關財政限額。

分拆工程的個案

4.3 在審查鄉郊策略小型工程計劃時，審計署注意到有兩宗個案其工程預算超過訂明的財政限額，為了規避有關財務通告所訂下的財政限額及程序，有關方面將工程分拆成兩期或超過兩期進行。這兩宗個案詳載於下文第4.4至4.20段。

註6：財務通告第8/2001號取代一九九六年四月一日的財務通告第3/96號，舊有的財務通告聲明，若將較大型的工程分成數個規模較小的工程或階段，使分拆出來的各項工程的費用均低於撥款管制人員可批核的財政限額，則撥款管制人員不可批准這些分拆工程的費用。

註7：一九九九年五月三日前，民政事務專員可以無須經招標而直接判授價值達100萬元的工程合約。價值高於100萬元但不超過300萬元的工程合約須由民政事務總署投標委員會判授。自一九九九年五月三日民政事務總署投標委員會取消後，民政事務專員有權無須經招標而自行判授價值達300萬元的工程合約。

個案 1 離島民政事務處：
深屈至沙螺灣的鄉村通路

開展工程的建議

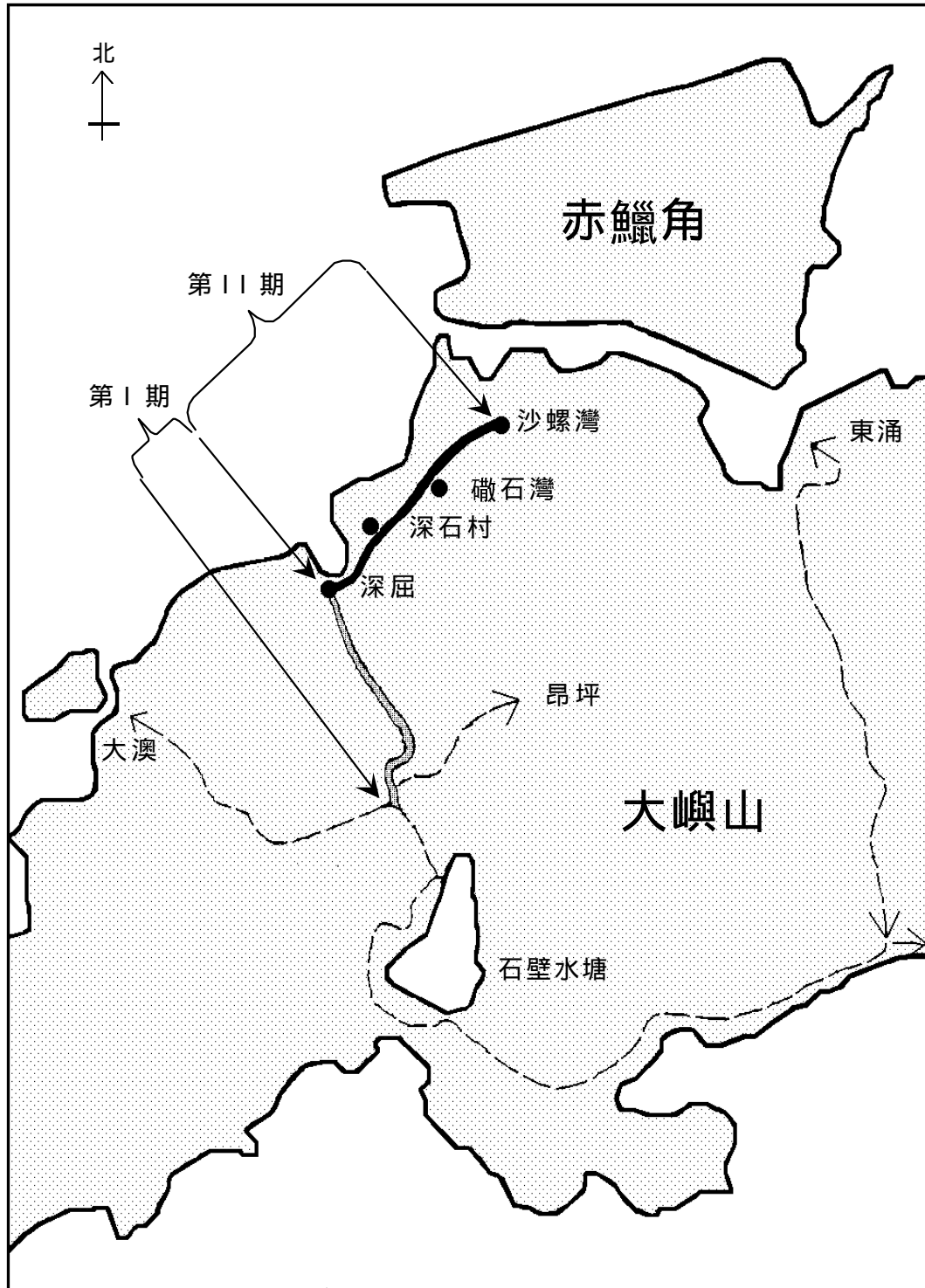
4.4 一九八三年年底，交通諮詢委員會 (註 8) 通過一項建議，取消中環至大澳 (經馬灣、屯門、東涌和沙螺灣) 平日的渡輪服務，理由是小輪公司在該條航線上承受嚴重財政虧損。政府其後計劃興建一條道路連接昂平道與沙螺灣，工程分兩期進行：

- (a) 第 I 期興建一段長約 2.2 公里的道路，連接昂平道與深屈；及
- (b) 第 II 期興建一段長約 2.4 公里的道路，連接深屈與沙螺灣。工程預計在第 I 期工程完成後隨即展開 (見下文圖一)。

註 8：交通諮詢委員會就交通政策的重大事項向當時的總督會同行政局提供意見，用以改善居民和貨運交通。

圖一

大嶼山深屈至沙螺灣鄉村通路建築工程



資料來源：民政事務總署的記錄

一九八五年年底，前工程拓展署(註9)估計該道路的建築費用總額為870萬元。

4.5 一九八八年一月，財務委員會根據立法會工務小組委員會的建議，批准把工程的第I期提升為甲級工程，工程費用預算為600萬元。一九九零年九月，第I期工程大致完成，所需費用為1,040萬元。

第II期工程暫停進行

4.6 一九九一年，路政署重新評估進行該道路計劃第II期工程的理據。為了確定受惠於該工程的村民人數，路政署尋求政府統計處的意見，統計處回覆，根據一九九一年人口普查的結果，有關鄉村的人口只有73人。因此，路政署署長認為不再有理由支持進行當時估計費用為2,500萬元的第II期工程，而該工程的進一步測量和土地勘測工作亦暫停。

第II期工程在一九九四年再建議進行

4.7 一九九四年五月，離島民政事務處建議將一些新項目納入鄉郊策略小型工程計劃內，當中包括興建通路連接深屈與沙螺灣。正如上文第1.3段所述，民政事務總署在一九九四年年底從拓展署接管進行鄉郊策略小型工程計劃的職責，負責進行各項需費少於1,500萬元的工程。為了規避撥款問題，離島民政事務處決定分數期進行由深屈至沙螺灣的道路工程，使每期所需撥款不超過該計劃訂明的工程費用上限。

4.8 一九九五年六月，民政事務總署與路政署新界區辦事處共同制定由深屈至沙螺灣道路工程的範圍和費用預算(見下文表四)。這項工程由不同路段組成的路線與上文第4.4(b)段所提及已擱置的第II期道路工程相同。

註9：工程拓展署在一九八六年六月重組。重組後該署的路政處成為現時的路政署。

表四

深屈至沙螺灣鄉村通路的工程範圍及費用預算

工程範圍	費用預算 (百萬元)
(a) 於深屈興建一條道路橋	11.1
(b) 興建一條通路連接深屈與深石村	8.6
(c) 興建一條通路連接深石村與礮石灣	11.3
(d) 興建一條通路連接礮石灣與沙螺灣	11.3
	—
	總計
	42.3
	====

資料來源：民政事務總署的記錄

審計署在《審計署署長第二十五號報告書》中提出的意見和建議

4.9 在一九九五年十月發表的《審計署署長第二十五號報告書》中，審計署向路政署署長及民政事務總署署長提出質詢，指出第Ⅱ期道路工程已暫停進行，而部分完工的道路只能到達深屈，這項工程是否物有所值實成疑問。審計署在報告書中提出的意見撮錄於下：

- (a) **部門高估有關鄉村的人口數目** 根據一九八六年香港中期戶口統計報告，有關鄉村的人口只有 91 人，而非原先估計的 600 人；
- (b) **部門低估工程的規模** 當局最初在一九八四年四月將這項工程的費用預算總額定為約 180 萬元。最後，第Ⅰ期道路工程以 1,040 萬元完成，而第Ⅱ期的費用預算則須修訂為 2,500 萬元，費用預算總額結果達 3,540 萬元；
- (c) **在要求財務委員會批准撥款時提供不準確的資料** 由於有關部門高估人口數目和低估工程費用，因此，財務委員會在一九八八年一月批准第Ⅰ期道路工程的撥款時，並未獲提供全面和可靠的資料。雖然有關部門明知該道路的交通需求量甚低，但並沒有把情況告知財務委員會；及
- (d) **分拆工程** 地區小工程的費用上限是 30 萬元。因此，有關部門最初決定將費用預算總額為 180 萬元的工程分成七份合約，每份金額低於 30 萬元，使工程能夠以地區小工程專款實施，已違反有關批核的規則。

4.10 審計署在一九九五年十月發表的《審計署署長第二十五號報告書》中，建議路政署署長及民政事務總署署長日後：

- (a) 應在計劃初期徵詢政府統計處處長的意見，以便準確估計人口數目；
- (b) 在計劃初期便應釐訂切合實際的費用預算，以便當局可以更準確評估工程的成本和效益；
- (c) 在為工程提出撥款申請時，應向批核機關提交充足和可靠的資料；及
- (d) 應該嚴格遵守有關使用地區小工程專款的規則。倘若一項工程的費用預算超逾地區小工程整體撥款所規定的財政限額，便不應使用地區小工程專款來實施該項工程。

政府帳目委員會的意見

4.11 政府帳目委員會經考慮審計署署長報告書後，在一九九六年一月發表第二十五號報告書，提出多項意見，其中包括：

- (a) 對於該項工程的費用大幅增加表示關注，並建議當局應在道路工程籌劃初期，對所需費用作出切合實際的估計，以期在施工前可準確評估工程的成本和效益；
- (b) 認為當時的政務總署決定使用地區小工程專款實施該項工程，並將費用預算總額為180萬元的工程分成七份合約，每份金額低於30萬元，已違反使用地區小工程專款的評核規則，此舉應受斥責；及
- (c) 歡迎當局成立鄉郊策略小型工程督導委員會，負責審議及監察民政事務總署委託進行的所有小型工程計劃，並察悉民政事務總署署長作出保證，該督導委員會會發揮監察機制的的作用，確保類似問題日後不會再次發生。

4.12 一九九六年五月，當局發出政府覆文，就政府帳目委員會第二十五號報告書作出回應，表示：

- (a) 民政事務總署在一九九四年年底接管有關推行鄉郊策略小型工程計劃的職責後，增加了專業的人員，使工程管理及制定預算的工作均有所改善；及
- (b) 鑑於推行小型工程計劃的情況理想，民政事務總署署長有信心日後不會再次發生類似這項工程出現的問題。

分拆第 II 期工程

4.13 正如上文第4.7段所述，為了規避撥款問題，離島民政事務處決定分數期進行深屈至沙螺灣的道路工程，使每期的撥款不超逾鄉郊策略小型工程計劃的工程費用上限1,500萬元。

第 II 期工程在一九九七年展開

4.14 一九九七年，離島民政事務處提出下列理由證明須進行該道路工程：

- (a) 當時估計深石村、礮石灣及沙螺灣的人口共有 280 人；及
- (b) 預計赤鱗角機場投入服務後會為大嶼山創造就業機會。因此未來幾年內在上文第 (a) 分段所提及的三條村落的人口將會顯著增加。

民政事務總署署長贊同應進行該工程。路政署獲委任為工程代理。

4.15 一九九七年四月，路政署根據第5組工程的顧問合約(見上文第3.8段)，委聘顧問A為工程進行審查和評估、詳細設計、招標和監督工作。工程範圍包括於深屈興建一條道路橋和興建一條通路連接深屈與深石村，有關工程屬於深屈至沙螺灣道路計劃第 II 期工程的一部分(見上文第 4.4 段圖一及 4.8 段表四)。

通往深石村的工程竣工

4.16 一九九九年九月，當局招標承建深屈道路橋和連接深屈與深石村的通路(見上文第4.8段表四第(a)及(b)項)。是項合併工程的核准工程預算為1,450萬元。一九九九年十一月判出有關合約。一個月後，建造工程展開。二零零二年一月，工程大致完成。中間內頁的照片一為連接深屈與深石村通路的一部分。所需工程開支總額約為1,100萬元。另外兩路段(由深石村至礮石灣及礮石灣至沙螺灣 見上文第4.8段)的建造工程則暫時擱置。

個案 2 西貢民政事務處： 鹹田至大浪坳行人路重建工程

開展工程的建議

4.17 一九九七年四月，一名大浪村代表通知西貢民政事務處，指鹹田至大浪坳的行人路日久失修。該條行人路供六條村落使用，是村民平日賴以進出及運送生活必需品的的主要和唯一通路。此外，鹹田亦為行山和露營人士熱愛的地點。鑑於重建行人路將惠及遠足和露營人士及當地村民，西貢區工作小組在一九九七年九月批准將行人路重建工程納入鄉郊策略小型工程計劃內。工作小組獲悉工程費用預算為300萬元，而有關工程會在一九九九年五月竣工。

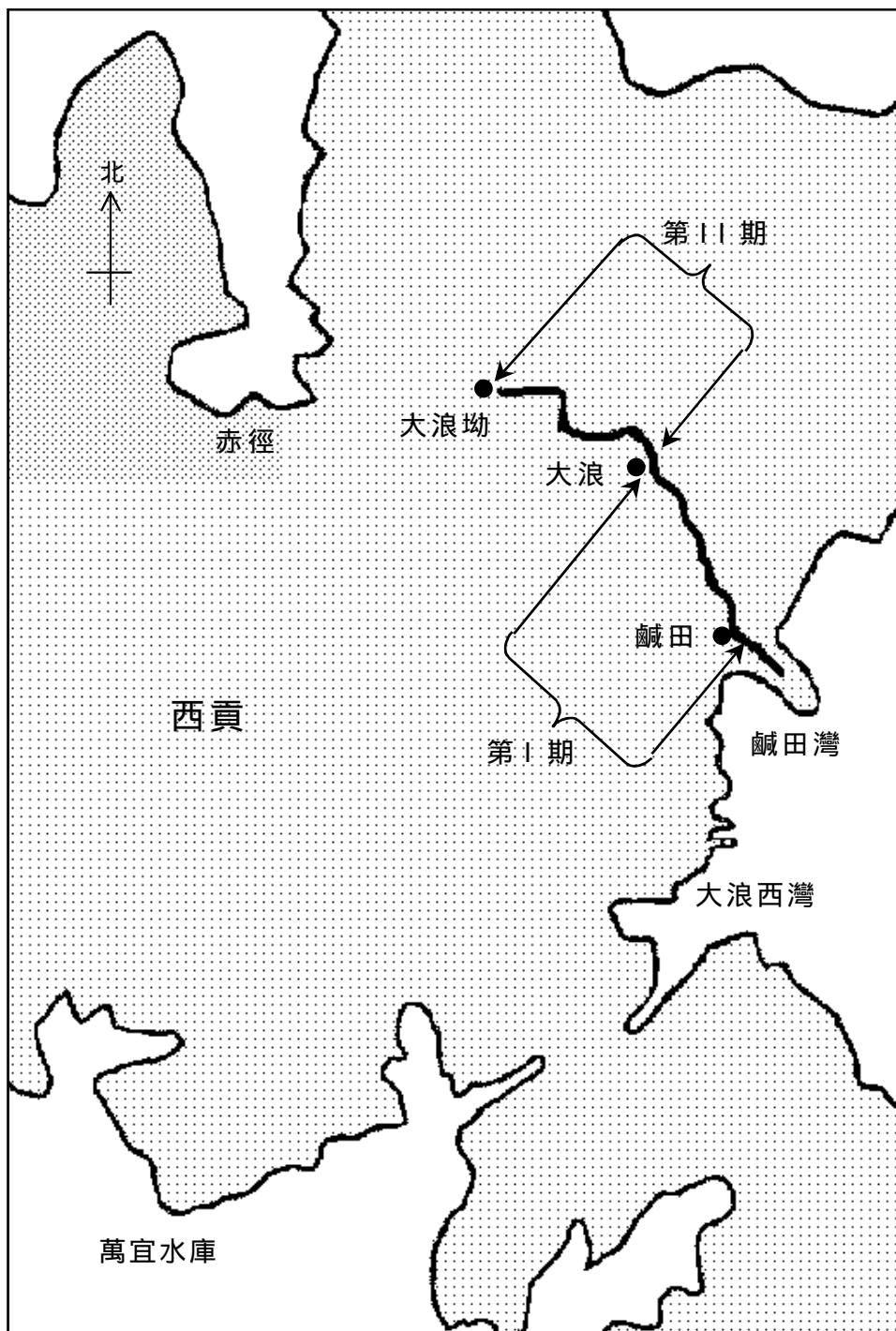
分拆工程

4.18 根據現行規例，民政事務總署可以無須經工務投標委員會審批而自行判授需費不超逾300萬元的工程合約。需費超逾300萬元的工程合約則須獲工務投標委員會批准(見上文第4.2段)。一九九八年八月，西貢民政事務處發現行人路重建工程的費用預算將會超逾300萬元。因此，該處決定將工程分拆為兩期進行，使工程合約無須經由工務投標委員會批核便可以自行判授。兩期工程如下：

- (a) 第 I 期工程重建鹹田至大浪的行人路；及
- (b) 第 II 期工程重建大浪至大浪坳的行人路(見下文圖二)。

圖二

西貢鹹田至大浪坳行人路重建工程



資料來源：民政事務總署的記錄

照片一
連接大嶼山深屈與深石村通路的一部分
(參閱第 4.16 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片二
大嶼山荔枝園與牛牯灣之間的行人路的一部分
(參閱第 5.3 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片三

在二零零二年一月十六日於大嶼山牛牯灣海灘發現的施工設備及物料
(參閱第 5.8 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片四

在二零零二年一月十六日於大嶼山牛牯灣海灘發現的挖土機及施工物料
(參閱第 5.8 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

第 I 期工程

4.19 一九九八年十一月，第 I 期工程進行招標。一九九九年一月，民政事務總署投標委員會批准接納出價最低的承建商 D 的投標，合約金額為 110 萬元 (見上文第 4.2 段註 7)。工程在一九九九年一月展開，一九九九年八月竣工。

第 II 期工程

4.20 一九九九年十月，民政事務總署邀請所有在認可承建商總部名冊內的承建商就第 II 期工程報價。上文第 4.18(b) 段所述的第 II 期工程的範圍曾稍作修改，除了大浪至大浪坳的行人路外，還重建鹹田至大浪行人路的一部分。一九九九年十一月，西貢民政事務專員批准接納出價最低的承建商 D 的投標 (即第 I 期工程的同一承建商)，合約金額為 150 萬元 (見上文第 4.2 段註 7)。工程在一九九九年十一月展開，二零零零年九月竣工。

審計署對分拆工程的意見

批核工程

4.21 *違反鄉郊策略小型工程計劃的撥款規則* 審計署發現，鄉郊策略小型工程計劃的撥款規則訂明，民政事務總署只可進行財政限額為 1,500 萬元的工程 (見上文第 4.1 段)。個案 1 中，深屈至沙螺灣通路建造工程的費用預算達 4,230 萬元 (見上文第 4.8 段表四)，已超逾上述限額。因此，這項工程應納入工務計劃，由路政署負責進行。可是，為了規避撥款問題，離島民政事務處決定將工程分拆成數期納入鄉郊策略小型工程計劃內進行。審計署認為民政事務總署理應嚴格遵守鄉郊策略小型工程有關申請撥款批准的規則。

4.22 *沒有遵從有關判授工程合約財政限額的規例* 審計署發現，在個案 2 中，工程的費用預算總額超逾 300 萬元。根據現行規例，每份超逾 300 萬元的工程合約均須由工務投標委員會批核 (見上文第 4.2 段)。不過，這工程並沒有取得工務投標委員會批准。反之，民政事務總署將工程分拆為兩期進行，使工程合約無須經由工務投標委員會批核便可以自行判授。審計署認為民政事務總署理應嚴格遵從有關判授工程合約所訂明財政限額的規例。

高估工程費用

4.23 審計署發現，個案 2 的策劃工作未如理想。有關部門高估了工程費用，而且決定將工程分拆為兩期進行，務求令工程費用不超逾訂明的財政限額。則工程合約無須向工務投標委員會申請批核 (見上文第 4.18 段)，便可由民政事務專員自行判授。下文表五顯示個案的工程費用預算與實際合約金額的比較。

表五

個案 2 的工程費用預算及實際合約金額的比較

期數	工程費用預算 (百萬元)	核准合約金額 (百萬元)	實際合約金額 (百萬元)
I	} 超過 3.0	1.1	1.1
II		1.5	1.6
總計	超過 3.0	2.6	2.7

資料來源：民政事務總署的記錄

4.24 正如上文表五所顯示，個案 2 的實際合約金額結果只是 270 萬元。實際合約金額少於預算金額，而且也不超過民政事務專員可自行判授合約的 300 萬元的訂明的財政限額。審計署認為，民政事務總署理應在規劃工程項目時釐定切合實際的費用預算。

審計署對分拆工程的建議

4.25 審計署建議民政事務總署署長應：

批核工程方面

- (a) 檢討所有工程，以確定是否有類似的分拆工程個案，並採取措施避免日後重蹈覆轍；
- (b) 嚴格遵守有關申請批准工程撥款的規則，特別是要遵守財務通告第8/2001 號的附件“行使獲授權力的指引”中所訂明的規例，即管制人員不應刻意分拆工程費用，使較大型的工程變成規模較小的工程或分階段形式，得以動用整體撥款進行；
- (c) 嚴格遵從有關判授工程合約訂明的財政限額的規例，尤其是民政事務總署不應分拆工程，藉以避免向工務投標委員會申請批核；及

釐定工程費用預算方面

- (d) 確保釐定切合實際的工程費用預算，以便可以更準確評估該工程的成本和效益。

當局的回應

4.26 民政事務總署署長表示：

批核工程方面

(a) 民政事務總署完全知悉有關財務通告所列明的財政限額。以下各點需要留意：

個案1——離島民政事務處：

深屈至沙螺灣的鄉村通路

- (i) 一九九四年及一九九五年，當地村民強烈要求改善深屈至沙螺灣的鄉村通道。在考慮鄉郊策略小型工程計劃的財政限額為1,500萬元後，民政事務總署只可在該地區進行需費少於1,500萬元並惠及區內大多數村民的一項或多項工程。民政事務總署認為，改善深屈至深石村的鄉村通道，會方便所有居住在深屈、深石村、礮石灣及沙螺灣的村民。因此，民政事務總署決定，應改善深屈至深石村的鄉村通道。這項工程其後在一九九九年獲批准，而核准的費用預算為1,450萬元；
- (ii) 改善深屈至深石村鄉村通道的建議提出至今已近八年。有關方面甚少進行其他小型工程項目，以改善深石村至沙螺灣的鄉村通道。目前，尚未有明確的工程計劃去繼續改善深石村至沙螺灣鄉村通道的改善工程；
- (iii) 當地村民不斷要求民政事務總署改善深石村至沙螺灣的鄉村通道，使緊急服務車輛能夠進出。對於改善鄉村不同路段的個別要求，民政事務總署會獨立考慮，並只會進行有需要的工程；

個案2——西貢民政事務處：

鹹田至大浪坳行人路重建工程

- (iv) 民政事務總署過往曾將每份費用超逾300萬元的工程合約的投標評審報告提交工務投標委員會批核。民政事務總署設立的認可承建商總部名冊已有一段頗長的時間，名冊上的承建商負責處理價值預算低於300萬元的工程，他們已熟習了民政事務總署的合約條件和工作程序。正因如此，他們的投標價格甚具競爭力，工作能力表現亦非常高。如果民政事務總署聘用熟習另一套合約條件的工務局承建商的話，則該署人員在管理這批承建商方面，可能不及管理本身的承建商來得有效；
- (v) 分兩期進行這項西貢工程，主要是希望以較具成本效益的方法聘用民政事務總署承建商的服務，同時亦顧及部分工程的迫切性，及在行人路施工期間盡量減少對當地村民造成不便；

- (vi) 重建鹹田至大浪一段行人路 (第 I 期), 是該項工程中較急需的部分, 必須首先動工, 以應付村民迫切的需要。至於重建大浪至大浪坳一段行人路 (第 II 期), 則視乎可動用的撥款而決定是否進行。如果第 I 期工程最終用去 300 萬撥款的大部分, 則第 II 期工程便不會施工; 及
- (vii) 兩期工程實際費用總額僅為 270 萬元, 並沒有超逾《物料供應及採購規例》所訂明有關民政事務專員有權批核的工程合約的 300 萬元財政限額;
- (b) 在進行檢討後, 民政事務總署發現, 除上述的個別事件外, 該署再沒有將其他工程分拆為規模較小的工程, 使每項工程不超逾財政限額, 從而避免須向工務投標委員會申請批核;
- (c) 民政事務總署會確保日後所有工程:
 - (i) 不會有分拆工程的情況出現; 及
 - (ii) 均會嚴格依循《財務通告》第 8/2001 號所訂明的有關批核工程的財政限額;
- (d) 民政事務總署並沒有刻意分拆工程, 以避免向工務投標委員會申請批核。是否將工程分為不同合約進行, 須考慮多項因素, 例如招聘承建商的方式的有效程度、工程的適時性及迫切性、工程的性質、範圍及施工地點, 以及當地村民的需要等。如有必要, 民政事務總署會向工務投標委員會申請批核各項價值超逾 300 萬元的工程;

釐定工程費用預算方面

- (e) 民政事務總署雖然完全同意工程費用預算應切合實際, 不過, 鄉郊地區的小型工程有時會受一些複雜的因素影響, 以致難以作出更妥善的費用預算; 及
- (f) 民政事務總署會提點工程人員, 在工程設計階段要顧及最新的市場情況、地盤限制及當地村民提出的其他額外要求, 並經常修正費用預算。這些情況在進行鄉村工程而言是很常見的。

第5部分：大嶼山行人路重建工程的管理

荔枝園與牛牯灣之間的行人路重建工程

5.1 一九九九年七月，離島民政事務處將鄉郊策略小型工程計劃下，位於大嶼山梅窩以南的荔枝園與牛牯灣之間的行人路(見下文圖三)的重建工程合約判給承建商E，合約金額約為75萬元。該項工程在一九九九年七月展開，預定竣工日期為一九九九年十二月。由二零零零年二月起(即接近完工期間)，民政事務總署收到多宗市民對該項工程的投訴。

圖三

大嶼山荔枝園與牛牯灣之間的行人路重建工程



資料來源：民政事務總署的記錄

在地盤內棄置垃圾的初步投訴

5.2 二零零零年二月二十八日，當地一名居民(投訴人F)來信投訴，指民政事務總署承建商的工人將大量垃圾棄置於牛牯灣的建築地盤。民政事務總署沒有就此事即時向承建商E發出任何書面指示。二零零零年三月二十一日，民政事務總署通知投訴人F：

- (a) 該署已獲悉有關問題；及
- (b) 該署會確保地盤清理情況滿意後，才會向承建商簽發有關工程的竣工證明書及發還保留金。

完成工程

5.3 二零零零年三月二十三日，承建商E通知民政事務總署，工程已經完工，並要求民政事務總署視察該工程和清繳工程費用。同日，民政事務總署向承建商E證實會在工程付款中扣除約35,600元，作為延遲完工的協定損害賠償金。但是，民政事務總署還未解決棄置垃圾的問題，便向承建商E簽發竣工證明書，並在證明書述明：

- (a) 有關工程在二零零零年三月二十三日完工；及
- (b) 有關工程的保養期將在二零零零年九月二十三日屆滿。

中間內頁照片二顯示荔枝園與牛牯灣之間的行人路的一部分。

5.4 二零零零年三月二十七日，承建商E獲發最終付款，其中有5%被扣起作保留金。截至二零零零年三月三十一日為止，按合約所付總額為數約741,000元。

另外有關未移走施工設備及物料的投訴

5.5 民政事務總署在二零零零年六月五日，亦即在二零零零年三月簽發竣工證明書及支付最終付款後約兩個月，要求承建商E立即將其留在牛牯灣建築地盤的施工設備和物料移走。二零零零年六月八日，民政事務總署又接獲另一宗投訴(投訴人G)。該投訴促請該署將承建商E留在牛牯灣海灘的挖土機、鐵枝、尼龍帳篷移走。投訴人G表示曾就此事向民政事務總署作出投訴，但該署至今未有採取任何行動。二零零零年六月二十三日，承建商E答覆民政事務總署時表示，在保養期內，他可能需要使用施工設備和物料進行若干跟進工程。承建商E亦通知該署，由於他有一宗與該工程有關的訴訟仍在進行，故要求該署給予寬限期，以便移走該等設備和物料。

5.6 二零零零年八月，承建商E的律師告知民政事務總署：

- (a) 在建築地盤留下的施工設備和物料實際上屬次承建商所有。該次承建商沒有完成重建工程，並已潛逃。承建商E已向該次承建商提出法律訴訟；及

- (b) 在法律訴訟完結前，承建商 E 並無法定擁有權將施工設備和物料從建築地盤移走。

有關未移走施工設備及物料的進一步投訴

5.7 二零零零年十二月，環境保護署接獲一宗投訴：

- (a) 牛牯灣建築地盤的施工設備和物料仍未移走；及
- (b) 民政事務總署未有充分監督合約的執行，以致對環境造成不必要的影響。

二零零一年一月，環境保護署在進行實地調查，發現施工設備和物料仍留在牛牯灣海灘一帶。

最新發展

5.8 民政事務總署在二零零一年五月及九月致函承建商 E，查詢有關法律訴訟，以及從牛牯灣建築地盤移走施工設備和物料的情況。二零零一年十月，承建商 E 回覆，由於法律訴訟仍在進行，因此不能將建築地盤的施工設備和物料移走。不過，他答允會設法盡快進行清理工作。截至二零零二年一月中為止，該等施工設備和物料仍未移走。中間內頁照片三及四顯示在牛牯灣海灘留下的施工設備、物料和挖土機。

審計署對大嶼山行人路重建工程的管理的意見

移走施工設備及物料

5.9 有關從建築地盤移走施工設備和物料，《一般合約條款》訂明以下有關的規定：

- (a) 《一般合約條款》第 37 條訂明，工程完工後，承建商須清理地盤及將所有施工設備、剩餘物料、垃圾和各類臨時工程從地盤移走，確保整個地盤的清潔，以及工程的技術水平，達致民政事務總署工程師所滿意的狀況；
- (b) 《一般合約條款》第 55(1) 條訂明，在工程大致完工後，承建商可以書面送達工程師完工通知，連同保證書，述明在保養期內進行任何尚未完成的工作，並可向工程師要求發給有關工程的竣工證明書。工程師須於收到承建商的通知的日期起計 21 天內：
 - (i) 簽發竣工證明書，述明其認為工程已按合約規定大致完成的日期，而保養期由證明書所述日期起開始生效；或
 - (ii) 發出書面指示，指明其認為承建商須完成的所有工作，並在完工後方會簽發證明書。在該情況下，承建商不得再次要求發給竣工證明書；

- (c) 《一般合約條款》第55(3)條訂明，承建商須於竣工證明書發出後盡速，或按工程師合理的指示，進行未完工作。在任何情況下，承建商須於保養期屆滿前進行未完工作；及
- (d) 《一般合約條款》第60(2)條訂明，倘承建商在工程完工後，未有在工程師所容許的合理時間內將任何施工設備、臨時工程或未經使用的物料移走，則民政事務總署可將上述設備、工程或物料出售，並從銷售收入扣除銷售所需或有關的成本、費用和開支後，若有餘數則發還給承建商。

5.10 審計署發現，儘管牛牯灣建築地盤的施工設備及物料仍未移走，但民政事務總署在二零零零年三月，承建商 E 要求該署清繳工程費用時，便立即簽發竣工證明書並支付最終付款（見上文第 5.3 及 5.4 段）。而且有關事宜過了幾乎兩年仍未解決，但民政事務總署並無引用《一般合約條款》內的相關條款（見上文第 5.9(d) 段），採取行動，以加快清理地盤。審計署認為，民政事務總署理應採取更積極行動，於建築工程完工時，將地盤的施工設備及物料移走。

5.11 審計署認為：

- (a) 民政事務總署向承建商 E 簽發竣工證明書前，理應向他發出書面指示，表明根據《一般合約條款》第 55(1) 及 (3) 條，他必須於指明限期內清理地盤（見上文第 5.9(b) 及 (c) 段）；及
- (b) 按照《一般合約條款》第 37 條的規定，在承建商 E 未將建築地盤的施工設備和物料移走前（見上文第 5.9(a) 段），民政事務總署不應給承建商 E 簽發竣工證明書及支付合約最終付款。

工程的分判

5.12 有關工程的分判，《一般合約條款》第 4 條訂明：

- (a) 未獲民政事務總署工程師書面同意，承建商不得分判工程任何部分；
- (b) 倘民政事務總署工程師給予上述同意，亦不等於解除承建商合約上應負的任何責任或義務；及
- (c) 承建商須為任何次承建商、其代理人、受僱人或工人的作為、失責行為或疏忽負上全責，猶如承建商、其代理人、受僱人或工人的作為、失責行為或疏忽一樣。

5.13 為回應審計署的查詢，民政事務總署在二零零二年一月告知審計署，民政事務總署工程師及離島民政事務處均沒有向承建商 E 給予同意，可以將重建行人路的工程分判予次承建商。審計署認為，倘若民政事務總署有更密切監察該項工程，便會早些揭發工程遭分判的問題。

審計署對大嶼山行人路重建工程的管理的建議

5.14 審計署建議民政事務總署署長應：

移走施工設備及物料

- (a) 確保民政事務總署所有承建商均在指明限期內清理地盤的施工設備和物料，才按照《一般合約條款》第 55(1) 及 (3) 條，簽發竣工證明書；
- (b) 倘若承建商未有在指明期限內清理地盤，則應採取適當行動，以清理地盤，並根據《一般合約條款》第 60(2) 條，向承建商追討民政事務總署因清理地盤而招致的額外費用；
- (c) 盡快採取行動，清理牛牯灣的建築地盤；及

工程的分判

- (d) 密切監察民政事務總署所有工程，確保承建商在未取得民政事務總署書面同意下，不得將工程的任何部分分判。

當局的回應

5.15 民政事務總署署長表示：

移走施工設備及物料

- (a) 在這宗個案中，竣工證明書是於離島民政事務處的工務人員視察地盤後，信納有關工程大致上已完成才簽發的。離島民政事務處認為，為數約 39,000 元的保留金足以支付清理地盤的施工設備和物料，以及可能在保養期內進行的小型工程所需費用。離島民政事務處亦認為，簽發竣工證明書及向承建商 E 支付最終付款，是符合《一般合約條款》第 55(1) 及 (3) 條的。然而，從這宗個案所得的經驗，民政事務總署日後會提醒員工，在簽發竣工證明書之前，必須更仔細地查驗工程是否已完成；

- (b) 承建商 E 與次承建商的法律訴訟仍在進行。離島民政事務處則尚未向承建商 E 簽發保養工程竣工證明書及發放保留金。離島民政事務處已就日後應採取的行動徵詢律政司的意見。離島民政事務處會考慮向承建商 E 採取行動，包括因為承建商 E 無法履行合約訂明的責任而將之從民政事務總署認可承建商地區名冊上除名；及

工程的分判

- (c) 此屬個別事件。日後，民政事務總署會密切監察承建商的工程，防止類似事件再次發生。

第6部分：有關遲遲未完成的鄉郊策略小型工程項目的檢討

鄉郊策略小型工程計劃完成後開設的新工程計劃

6.1 為期十年的鄉郊策略小型工程計劃在二零零零年三月完結。民政事務總署認為鄉郊策略小型工程計劃受歡迎，顯示政府確有需要繼續廣泛推行小型至中型鄉郊工程，以提升鄉郊地區的基礎設施和改善鄉郊社區的生活環境。為了繼續提升鄉郊地區的基礎設施，以及改善區內的生活環境和衛生情況，財務委員會在一九九九年一月批准在基本工程儲備基金下開設一項新的整體撥款分目，以推行新的鄉郊小工程計劃。該項新的鄉郊小工程計劃包括之前在鄉郊策略小型工程計劃下進行的各類工程。配合整體撥款的工程上限，每項工程的限額為1,500萬元，開設鄉郊小工程計劃令民政事務總署可靈活及快速地回應鄉郊地區的緊急需要和轉變。為了繼續滿足當地的需求，新的鄉郊小工程計劃在一九九九年四月展開，初期每年開支為1億元。民政事務總署在一九九九年年初開始規劃新的工程，以確保原有的鄉郊策略小型工程計劃可持續及順利過渡至新的鄉郊小工程計劃。

審計署對有關遲遲未完成的鄉郊策略小型工程項目的檢討的意見

6.2 正如上文第1.5段所述，一九九四年年底，當民政事務總署接管拓展署鄉郊策略小型工程計劃的職責時，計劃內已約有400項選定的鄉村改善工程。當這個十年計劃在二零零零年三月完結時，當中仍有多項工程尚未完成。

6.3 政府對進行鄉村工程的政策是：

- (a) 鄉郊策略小型工程若遇上當地村民極力的反對，政府便不應堅持進行該等工程；及
- (b) 在徵用鄉郊策略小型工程所需土地方面，預料不會出現嚴重問題時，政府才應進行該等工程。

6.4 審計署發現，截至二零零一年三月三十一日為止，仍有58項工程（費用預算總額達6.38億元）尚在規劃（見上文第1.7段）。這58項尚未完成的工程，有19項（33%）在一九九五年之前已經開始進行規劃工作。這些遲遲未完成的工程，其延誤的主要原因是徵用所需土地方面遇到嚴重問題。關於這一點，審計署注意到，在鄉郊策略小型工程的收地工作方面，地政總署最多只能運用10%的資源。這大大阻礙了這些工程的進度。

6.5 由於鄉郊策略小型工程計劃已經完結，審計署認為，民政事務總署應盡快完成這項計劃內餘下尚未完成的工程，以便集中力量推行其負責的新鄉郊小工程計劃及其他工程計劃，務求更切合地方社區的需要。民政事務總署應檢討遲遲未完成的工程項目，以確定這些工程能否在合理時間內動工；如未能在合理時間內動工，則確定應否將它們從鄉郊策略小型工程計劃中剔除。

審計署對有關遲遲未完成的鄉郊策略小型工程項目的檢討的建議

6.6 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 從速檢討民政事務總署工程計劃下拖延已久還未能完成的鄉郊策略小型工程項目，以確定這些工程能否在合理時間內動工；
- (b) 對於那些可在合理時間內完成的工程，從速採取有效行動，盡快把它們完成；及
- (c) 對於那些不可能在短期內完成的工程，確定是否仍有理由把它們保留在民政事務總署的工程計劃中，署長應將那些已再無理由保留在計劃中的工程剔除。

當局的回應

6.7 民政事務總署署長表示：

- (a) 民政事務總署在發展所有餘下鄉郊策略小型工程期間，一直考慮這些工程的範圍和需要。事實上，民政事務總署在過去三年已刪去約十項在規劃和設計階段的工程；
- (b) 現正施工的 27 項工程將在二零零三年年底前完成。至於餘下 49 項，其中 18 項會在未來 12 個月內動工，並將於二零零四年年底前完成。這些工程大部分涉及收回土地程序，因此有需要解決當地居民提出的反對。各有關部門均已盡力確保這些工程能早日進行；及
- (c) 二零零一年一月，民政事務總署向工務局建議將 42 項遲遲未完成的鄉郊策略小型工程納入個別工務部門的工程計劃內，以便該署可將人力及撥款資源集中於新的鄉郊小工程計劃及市區小型工程。二零零一年十月，有關工務部門同意將規劃中餘下工程的其中十項列入他們的工程計劃內。至於可否將其他餘下的鄉郊策略工程撥歸有關工務部門，則有待二零零二年四月左右再作檢討。

第7部分：鄉郊策略小型工程計劃的管理的意見調查

新界地區工作小組的主要職責

7.1 正如上文第 1.4 段所述，民政事務總署為鄉郊策略小型工程計劃在新界設立九個地區工作小組。新界地區工作小組的主要職責如下：

- (a) 考慮並釐定民政事務總署所提出的各項工程的優先次序；
- (b) 議定核准工程的撥款安排；
- (c) 通過提交督導委員會省覽的進度報告及財務報表；及
- (d) 研究遭地方社區反對而又未能透過民政事務處及有關工務部門解決的工程，並且採取跟進行動。

意見調查

7.2 新界地區工作小組成員深切了解鄉郊策略小型工程計劃。各地區工作小組的成員包括政府人員、新界區議會議員及鄉事委員會代表。新界區議會議員及鄉事委員會代表的意見，在某程度上反映他們對民政事務總署管理鄉郊策略小型工程計劃的評價，並指出尚待改善的地方。在民政事務總署協助下，審計署對所有身兼新界地區工作小組成員的新界區議會議員及鄉事委員會代表進行意見調查。審計署對這些新界區議會議員及鄉事委員會代表共發出 57 份問卷，並收回 45 份 (79%)。

意見調查結果

7.3 審計署就有關意見調查結果 (載於附錄 I) 所作的分析顯示；一般而言，被訪者均相當滿意鄉郊策略小型工程計劃的成效：

關於鄉郊策略小型工程計劃

- (a) 42 個被訪者 (93%) 同意為其所屬分區 / 區域 / 村落所進行的鄉郊策略工程切合當地村民的需要；
- (b) 42 個被訪者 (93%) 認為計劃物有所值；
- (c) 32 個被訪者 (71%) 滿意在其所屬分區 / 區域 / 村落進行的計劃的進度；
- (d) 27 個被訪者 (60%) 認為計劃對其村落的環境有良好影響；

關於鄉郊策略小型工程計劃的管理

(e) 34個被訪者 (76%) 滿意民政事務總署在推行計劃時的整體表現；及

(f) 33個被訪者 (73%) 認為民政事務總署已妥善及有效地監管計劃進度。

7.4 作為意見調查的一部分，新界各區的區議會議員及鄉事委員會代表亦獲邀按優先次序列出其所屬分區 / 區域 / 村落需要的工程的類型。根據他們的回應，所選擇的工程類型按優先次序順列如下：

- (a) 紓緩洪患的措施；
- (b) 緊急車輛通道、行人路和社區設施；
- (c) 行車道；
- (d) 污水管和污水處理設施；
- (e) 鄉村擴展區；及
- (f) 食水供應。

審計署對鄉郊策略小型工程計劃的管理的意見調查的意見

7.5 審計署留意到，一般而言，新界各區的區議會議員及鄉事委員會代表均認為，鄉郊策略小型工程計劃切合當地村民的需要，並且物有所值。然而，有些被訪者亦指出了一些可以進一步改善的地方。這些地方主要涉及一些工程延誤和民政事務總署對工程的監管。他們的意見撮述於下文第7.6至7.9段。審計署認為這些意見可供民政事務總署參考，有助該署檢討及規劃日後鄉郊小型工程計劃的工作。

工程延誤

7.6 22個被訪者 (49%) 表示，有鄉郊策略小型工程計劃的工程延遲竣工。根據他們所述，工程延誤主要是由下列原因所引致：

- (a) 收回土地需時甚久；及
- (b) 政府部門之間缺乏溝通。

鄉郊策略小型工程計劃的撥款安排

7.7 在鄉郊策略小型工程計劃的撥款方面：

- (a) 34 個被訪者 (76%) 表示，每年為其所屬分區 / 區域 / 村落所作的鄉郊策略小型工程計劃開支並不足夠；及
- (b) 3個被訪者 (7%) 表示，每項工程設定的1,500萬元財政上限並不足夠。是項安排已引致：
 - (i) 延誤或暫停進行某些工程；
 - (ii) 妨礙執行紓緩洪患措施；
 - (iii) 妨礙推行某些須收回土地的工程；及
 - (iv) 工程質素差劣。

工程的管理

7.8 在鄉郊策略小型工程計劃的工程管理方面，一些被訪者表示，民政事務總署應：

- (a) 加快工程進度；
- (b) 加強有關政府部門之間的溝通；
- (c) 更頻密視察地盤，以監察工程進度；及
- (d) 與政府人員和鄉村代表多些舉行例會，以檢討工程進度。

聘用承建商

7.9 在聘用鄉郊策略小型工程計劃承建商方面，一些被訪者表示：

- (a) 有關建築工程完工後，建築廢料未有即時從地盤移走；
- (b) 曾有一些工程合約因承建商財政出現困難而暫停進行；
- (c) 承建商應對其過失負上責任；及
- (d) 應定期審核承建商的財政狀況。

審計署對鄉郊策略小型工程計劃的管理的意見調查的建議

7.10 審計署建議，民政事務總署署長應審慎考慮新界各區的區議會議員及鄉事委員會代表(他們身兼新界地區工作小組成員)對該署管理鄉郊策略小型工程計劃的意見。民政事務總署署長尤其應該：

- (a) 更加勉力確保各項工程按照議定的工程計劃妥善進行；及
- (b) 嚴密監察顧問和承建商的表現，以確保他們妥善地執行顧問合約或工程合約指明的規定。

當局的回應

7.11 民政事務總署署長大致贊同審計署的建議。署長並表示：

- (a) 未完成的工程僅佔落實了的鄉郊策略小型工程的很小部分。這些未完成的工程延遲進行，通常是由於在取得當地居民同意及解決居民反對收地的問題上遇上困難；及
- (b) 現時民政事務總署每月均會與顧問和承建商舉行進度會議。該署會密切監察他們的工作表現，以確保他們遵從工程合約的規定。倘有需要，該署會與他們更頻密舉行會議。

附錄 A
(參閱第 1.6(a) 段)

1990-91 至 2000-01 年度期間
鄉郊策略小型工程計劃的開支

期間	竣工項目 (數目)	在三月三十一日 仍在施工的項目 (數目)	開支 (百萬元)
1990-91 至 1993-94 年度	792	60	183
1994-95 年度	124	27	71
1995-96 年度	255	105	114
1996-97 年度	396	111	237
1997-98 年度	396	92	276
1998-99 年度	485	86	294
1999-2000 年度	446	59	253
2000-01 年度	77	36	161
	<hr/>		<hr/>
總計	2 971		1,589
	<hr/> <hr/>		<hr/> <hr/>

資料來源：民政事務總署的記錄

截至二零零一年三月三十一日為止
鄉郊策略小型工程計劃的開支分析

按工程類別分析

工程類別	開支 (百萬元)	百分率 (%)
道路及停車場	383	24%
行人路	324	20%
排水渠及污水渠	296	19%
供水設施	142	9%
河道改善	125	8%
碼頭	82	5%
鄉村擴展區	72	4%
斜坡鞏固	59	4%
郊區小徑	32	2%
避風塘及海堤	8	1%
其他	66	4%
	<hr/>	<hr/>
總計	1,589	100%
	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>

資料來源：民政事務總署的記錄

截至二零零一年三月三十一日為止
鄉郊策略小型工程計劃的開支分析

按負責部門分析

部門	開支 (百萬元)
民政事務總署	
新界各區民政事務處	840
外聘顧問	166
工務部門	
渠務署	198
土木工程署	128
水務署	114
路政署	89
建築署	42
其他	12
	<hr/>
	總計
	1,589
	<hr/> <hr/>

資料來源：民政事務總署的記錄

附錄 D
(參閱第 1.6(d)
及 1.9 段)

截至二零零一年三月三十一日為止
由新界各區民政事務處進行的鄉郊策略小型工程計劃項目

	竣工項目 (數目)	施工中項目 (數目)	開支總額 (百萬元)
由下列新界區民政事務處承擔進行的鄉郊策略小型工程項目：			
元朗民政事務處	106	1	135
離島民政事務處	65	—	78
西貢民政事務處	58	—	75
北區民政事務處	94	—	74
屯門民政事務處	63	—	69
大埔民政事務處	81	—	52
荃灣民政事務處	37	—	36
沙田民政事務處	30	—	22
葵青民政事務處	10	—	8
小計	544	1	549
由新界區民政事務處承擔進行的地區 小工程(新工程)項目(註)	2 202	—	291
總計	2 746	1	840

資料來源：民政事務總署的記錄

註：未能取得新界個別地區民政事務處承擔進行的地區小工程(新工程)項目的開支分項數字。

附錄 E
(參閱第2.3(b) 及 (e) 段)

在工務局公共工程認可承建商名冊上的承建商
須符合的財務準則

組別 (合約價值 / 身分)	最低已運用資本 (註 1)	最低營運資金 (註 2)
甲組 (不超過 2,000 萬元)		
(a) 在試用期	1,600,000 元	1,600,000 元或未完工程總年等值的20%；採用款額較高者
(b) 已獲實聘	3,000,000 元	3,000,000 元或未完工程總年等值的20%；採用款額較高者
乙組 (不超過 5,000 萬元)		
(a) 在試用期	3,700,000 元	3,700,000 元或未完工程總年等值的10%；採用款額較高者
(b) 已獲實聘	7,600,000 元	7,600,000 元或未完工程總年等值的10%；採用款額較高者
丙組 (超過 5,000 萬元)		
(a) 在試用期	10,200,000 元	10,200,000元或未完工程總年等值的8%；採用款額較高者
(b) 已獲實聘	13,000,000元，另外，如未完工程的總年等值超逾8億元，則每超逾的億元或其部分須增加200萬元	13,000,000 元或未完工程總年等值的某個百分率(即數額為首 8 億元的 8% 加餘下價值的 10%)；採用款額較高者

資料來源：工務局的記錄

註1：已運用資本指股東資金，基本上包括公司的資本、儲備金及留存盈利。

註2：營運資金指承建商的流動資產淨額(即流動資產減流動負債)，作為該承建商流動資金狀況的指標。

附錄 F
(參閱第 3.2 及 3.10 段)

受聘承辦鄉郊策略下
各組小型鄉郊改善工程顧問工作的顧問

組別	負責部門	顧問	獲判工程 (數目)	顧問費總值 (百萬元)
1	民政事務總署	A	18	5.8
2	民政事務總署	A	16	
3	民政事務總署	A	25	
4	渠務署	B	13	2.5
5	路政署	A	28	6.4
7 (註)	土木工程署	C	8	3.0
總計			108	22.5

資料來源：民政事務總署的記錄

註：第6組工程以民政事務總署內部資源承擔進行。

附錄 G
(參閱第 3.13、
3.16 及 3.18 段)

一九九五年七月至二零零一年十二月期間
顧問 A 承辦第 1、2、3 及 5 組工程的工作表現評核

期間	整體評級		
	第 1 及 2 組	第 3 組	第 5 組
一九九五年七月至十二月	常	-	-
一九九六年一月至六月	常	-	-
一九九六年七月至十二月	常	良	-
一九九七年一月至六月	欠佳	常	常
一九九七年七月至十二月	常	常	常
一九九八年一月至六月	常	欠佳	常
一九九八年七月至九月	-	欠佳	-
一九九八年七月至十二月	常	-	常
一九九八年十月至十二月	-	常	-
一九九九年一月至六月	常	常	常
一九九九年七月至十二月	常	欠佳	常
二零零零年一月至三月	-	欠佳	-
二零零零年一月至六月	常	常	常
二零零零年七月至十二月	常	常	常
二零零一年一月至三月	欠佳	欠佳	-
二零零一年一月至六月	-	-	欠佳
二零零一年四月至六月	常	常	-
二零零一年七月至九月	-	-	欠佳
二零零一年七月至十二月	常	常	-
二零零一年十月至十二月	-	-	常

資料來源：民政事務總署的記錄

附錄 H
(參閱第 3.21 段)

截至二零零一年十二月三十一日為止
顧問 A 監督的工程的情況

組別	顧問工作涵蓋期	已竣工 工程數目	正在進行 工程數目	規劃中 工程數目	已刪除 工程數目	工程 總數
1	一九九五年七月二十八日至 一九九八年七月二十七日	14	1	—	3	18
2	一九九五年七月二十八日至 一九九八年七月二十七日	10	—	—	6	16
3	一九九六年七月二十九日至 二零零零年七月二十八日	15	8	1	1	25
5	一九九七年四月十一日至 二零零零年二月二十九日	3	2	23	—	28
		—	—	—	—	—
	整體計算	42 (48%)	11 (13%)	24 (28%)	10 (11%)	87 (100%)
		=	=	=	=	=

資料來源：民政事務總署的記錄

就鄉郊策略小型工程計劃的管理
所作意見調查的結果

問題	回應數目 (所佔百分率)				
	非常滿意	滿意	並不完全滿意	不滿意	沒有意見
(a) 你是否同意在你所屬分區 / 區域 / 村落推行的鄉郊策略小型工程已切合居民的需要？	18 (40%)	24 (53%)	3 (7%)	0 (0%)	0 (0%)
(b) 對於民政事務總署及有關工程部門在你所屬分區 / 區域 / 村落推行的鄉郊策略小型工程時的整體表現，你是否滿意？	8 (18%)	26 (58%)	8 (18%)	2 (4%)	1 (2%)
(c) 對於在你所屬分區 / 區域 / 村落推行的鄉郊策略小型工程的進度，你是否滿意？	5 (11%)	27 (60%)	10 (23%)	2 (4%)	1 (2%)
	足夠		不足夠		沒有意見
(d) 你認為每年在你所屬分區 / 區域 / 村落所作的鄉郊策略小型工程的開支是否足夠？	10 (22%)	34 (76%)		1 (2%)	

問題	回應數目 (所佔百分率)		
	是	否	沒有意見
(e) 你認為在你所屬分區 / 區域 / 村落推行的鄉郊策略小型工程是否物有所值？	42 (93%)	0 (0%)	3 (7%)
(f) 你是否同意民政事務總署已妥善及有效地監管鄉郊策略小型工程的進度？	33 (73%)	8 (18%)	4 (9%)
(g) 在你所屬分區 / 區域 / 村落推行的鄉郊策略小型工程有否延遲竣工？	22 (49%)	16 (35%)	7 (16%)
(h) 你是否認為部分延誤可以避免？	16 (36%)	11 (24%)	18 (40%)
(i) 承建商在施工期間或工程完工後有否及時和妥善地處理建築廢料？	21 (47%)	6 (13%)	18 (40%)
(j) 你是否知道有任何被擱置或廢置的工程 (包括已進行規劃而未於地盤施工的工程)？	4 (9%)	24 (53%)	17 (38%)

附註：審計署向身兼地區工作小組成員的新界區議會議員及鄉事委員會代表發出57份問卷，一共收回45份。