

為分層行人通道加裝 無障礙通道設施

摘要

1. 根據於 1996 年生效的《殘疾歧視條例》(第 487 章)，任何人如拒絕容許殘疾的另一人進入或使用公眾人士有權或獲容許進入或使用的任何處所或設施，藉以歧視該另一人，即屬違法，除非將該等處所改動以使其可讓殘疾的人士進入或提供該等設施，會對該等處所的通道或設施的提供者造成不合情理的困難，則屬例外。路政署表示，行人天橋、高架行人路和行人隧道(統稱為分層行人通道)屬於受《殘疾歧視條例》管制的設施。

2. 2000 年 9 月，當時的運輸局(現為運輸及房屋局——運房局)在一份通告中規定，須為所有分層行人通道設置斜道或升降機，以便殘疾人士上落。2001 年 12 月，當時的運輸局告知立法會，政府會制訂優先次序，為現有的公共行人天橋加裝斜道或升降機(以下稱為 2001 加裝工程措施)。截至 2010 年 12 月，路政署於 2001 至 2010 年期間採取行動，為轄下 1 540 條分層行人通道之中的 94 條進行勘測及加裝工程。2011 年 4 月，勞工及福利局(勞福局)告知立法會，全港有 295 條分層行人通道沒有設置升降機、斜道或地面替代過路處(以下稱為無障礙通道設施)。2011 年 6 月，運房局告知立法會，為分層行人通道加裝無障礙通道設施的工程將於 2017–18 年度完結前完成。同年，路政署展開一項計劃，為餘下 201 (295 減 94) 條並未設置無障礙通道設施的分層行人通道進行勘測及加裝工程(以下稱為 2011 加裝工程計劃，這計劃是 2001 加裝工程措施的一部分)。

3. 2012 年 8 月，為更進一步方便長者、殘疾人士及市民大眾上落公共分層行人通道，政府推出“人人暢道通行”的新政策，表明如實地情況許可，現有的行人通道即使已裝設標準斜道，政府亦會考慮加裝升降機(以下稱為 2012 擴展計劃)。及後，市民響應政府的邀請，建議為 253 條分層行人通道進行加裝升降機工程。2012 年 11 月，運房局告知立法會，政府將邀請 18 個區議會分別從公眾建議的行人通道名單(簡稱公眾建議名單)中，選出每區 3 條行人通道以進行優先加裝升降機工程，而此等工程由土木工程拓展署進行(以下稱為 2012 擴展計劃下第一批項目)。

摘要

4. 路政署表示，在一條行人通道兩端各加裝一部升降機的設計、勘測、工程及監管開支約為 4,000 萬元(即每部 2,000 萬元)，而每部升降機每年的運作和維修開支約為 31 萬元。在 2012–13 至 2021–22 年度期間，推行 2001 加裝工程措施和 2012 擴展計劃的總開支預計為 86 億元。審計署最近就通過推行 2001 加裝工程措施及 2012 擴展計劃，為分層行人通道加裝無障礙通道設施的工作進行審查。

推行 2001 加裝工程措施

5. **向立法會少報須進行加裝工程的行人通道的數目** 勞福局於 2011 年 4 月告知立法會，有 295 條分層行人通道未設置無障礙通道設施(見第 2 段)。然而，根據路政署的記錄，未設置這類設施的分層行人通道實際上有 328 條。因此，當局就未設置這類設施的行人通道數目少報了 33 (328 減 295) 條(第 2.2 段)。

6. **推行 2011 加裝工程計劃進展緩慢** 自《殘疾歧視條例》於 1996 年生效至 2016 年 2 月，相距已有 20 年。2011 年 6 月，運房局告知立法會，在 2011 加裝工程計劃下為分層行人通道加裝無障礙通道設施的工程大部分預定於 2016–17 年度完結前完成，餘下的工程則於 2017–18 年度完結前完成。在未設置無障礙通道設施的 328 條分層行人通道(見第 5 段)之中，有 184 條(56%)可在 2001 加裝工程措施下進行加裝工程。然而，審計署的審查發現，截至 2015 年 12 月，在該 184 條分層行人通道中：(a) 只有 60 條(33%)已完成加裝工程；(b) 94 條(51%)的工程正在進行；(c) 17 條(9%)正在進行詳細設計和公眾諮詢；及(d) 13 條(7%)尚未展開工程。此外，截至 2015 年 12 月，在 2011 加裝工程計劃下就加裝升降機 / 斜道工程而批出的 40.3 億元撥款總額當中，已使用的款項只有 11.5 億元(29%)(第 1.3、1.13、2.2、2.3 及 2.6 段)。

7. **推行加裝工程項目時出現重大延誤及超支** 截至 2015 年 12 月，在 60 條已完成加裝升降機工程的分層行人通道中，有 34 條(57%)行人通道的工程是在 2001 至 2010 年期間安排／完成，及有 26 條(43%)的工程在 2011 加裝工程計劃下完成。在該 34 條行人通道中，審計署的審查發現，在其中一宗個案，因須進行有關改移公用設施的額外工程和其他原因，導致兩條行人隧道的加裝工程的核准預算費增加了 16% 至 6,700 萬元。在另外兩宗個案，有關的加裝工程分別在原定合約完工日期 1 088 及 730 天後才完成。後者出現延誤的主要原因，是在配合附近的更換水管工程方面出現問題。在餘下的 26 條行人通

摘要

道中，審計署的審查發現，當中 20 條 (77%) 延誤了 14 至 422 天 (平均為 156 天)，一些個案是涉及批出工程合約後才發現改移公用設施的問題 (第 2.4、2.10 及 2.12 段)。

8. **路政署原本認為不可行的一些加裝工程後來被土木工程拓展署發現可以進行** 《殘疾歧視條例》於 1996 年生效後，政府着手為尚未設置無障礙通道設施的分層行人通道進行加裝升降機 / 斜道工程。在 2001 至 2013 年期間，路政署在 2001 加裝工程措施下的可行性研究發現，95 條行人通道的升降機 / 斜道加裝工程並不可行，包括在深水埗的一條行人天橋，以及在灣仔的一條行人天橋和一條行人隧道的加裝工程，主要原因是地盤限制或地底有公用設施。然而，土木工程拓展署就 2012 擴展計劃而進行的可行性研究發現，在採用替代方案後，在深水埗和灣仔的 3 條分層行人通道進行加裝工程在技術上是可行的。此外，審計署留意到，路政署並沒有發出指引，以釐訂為個別公共分層行人通道加裝升降機或斜道工程在甚麼情況下可行 (第 1.5、2.19、2.23、2.25 及 2.26 段)。

9. **沒有標誌指示附近無障礙通道設施的位置** 2009 年 3 月，運房局告知立法會，為方便未能使用未設置無障礙通道設施的行人天橋的殘疾人士，政府會視乎實際情況，考慮在行人天橋附近加設指示牌，提供附近路面過路設施的信息。然而，審計署的實地視察發現，在 15 條未有設置無障礙通道設施的分層行人通道，當局並沒有在通道附近豎立指示牌，向有需要人士指示附近無障礙通道設施的位置 (第 2.28 及 2.29 段)。

推行 2012 擴展計劃

10. 截至 2015 年 12 月，在 2012 擴展計劃下，18 個區議會選出合共 53 條分層行人通道 (其中 49 條在公眾建議名單中選出，而 4 條則不在名單上)，以推行優先加裝升降機工程 (第 3.7 及 3.8 段)。

11. **部分獲選出的分層行人通道人流較低** 雖然 18 個區議會獲邀在公眾建議名單上選出每區 3 條分層行人通道進行加裝工程，但在各公眾建議名單上，可供每個區議會選擇的分層行人通道數目差別很大，從低至 1 條至高至 28 條。舉例而言，提供給屯門及沙田區議會的公眾建議名單分別有 28 及 21 條分層行人通道，但提供給中西區、深水埗及西貢區議會的名單則分別各有 4 條行人通

摘要

道，而離島區議會的名單只有 1 條行人通道。就此，深水埗及離島區議會選出合共 3 條公眾建議名單以外的行人通道，以進行加裝升降機工程。審計署留意到，部分獲選出的行人通道的最高小時人流相對較低。舉例而言，被選出的南區一條高架行人路和西貢區一條行人天橋的最高小時人流分別為 69 及 112 人次(第 3.7 及 3.10 段)。

12. **沒有向區議會提供充足有用資料，以助其在知情的情況下作出決定** 審計署留意到，路政署只向區議會提供關於公眾建議的 219 條行人通道的一些有用資料，但遺漏了把 32 條行人通道的資料納入公眾建議名單。審計署亦留意到，在提供資料讓區議會選出行人通道以推行加裝升降機工程時，路政署只向 3 個區議會(屯門、葵青及觀塘區議會)提供資料，說明行人通道附近是否設有供長者及殘疾人士使用的設施，及在 100 米範圍內是否已有替代的地面過路處，但並沒有向其餘 15 (18 減 3) 個區議會提供這些資料。此外，審計署的審查發現，在黃大仙區議會選出一條行人天橋推行加裝升降機工程後，土木工程拓展署才向該區議會提供重要的行人流量資料(第 3.16、3.17 及 3.21 段)。

管理資訊系統及未來路向

13. **資訊系統未能製備重要資料** 路政署於 2002 年建立了一套綜合構築物資訊系統，藉以備存由該署負責保養的斜道、升降機、樓梯的資料及行人通道上其他設備的資料。然而，審計署留意到，該系統並不能就路政署轄下的分層行人通道製備管理報告以列出這些通道的位置及是否設有斜道或升降機(第 4.2 及 4.6 段)。

14. **部分在《殘疾歧視條例》生效日期後建造的分層行人通道並未設置無障礙通道設施** 審計署在審查路政署提供的資料後發現，11 條在 1999 至 2005 年期間(即《殘疾歧視條例》於 1996 年生效日期後)建造的分層行人通道，於建造時並未設置無障礙通道設施(第 4.10 段)。

15. **加裝升降機工程的平均單位成本大幅增加** 審計署留意到，為行人通道加裝一部升降機的平均建造成本，由 2002 至 2011 年間的 670 萬元，大幅增至 2015 年的 1,500 萬元，升幅為 124%(第 4.21 段)。

摘要

16. **2012 擴展計劃下第二批項目** 在 2016 年 1 月發表的施政報告中，政府表示會由 2016 年第四季開始，再邀請每個區議會各選出不多於 3 條現有分層行人通道作為 2012 擴展計劃下的第二批升降機加裝工程項目 (第 4.18 段)。

審計署的建議

17. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議政府應：

推行 2001 加裝工程措施

- (a) 加快行動，以完成 2011 加裝工程計劃下尚未完成的加裝工程 (第 2.15(a) 段)；
- (b) 將來如進行需改移公用設施的工程，在批出有關工程合約前盡力尋求解決方案 (第 2.15(c) 段)；
- (c) 將來進行工程項目時，採取措施，避免在批出合約後作出不必要的更改 (第 2.15(d) 段)；
- (d) 分層行人通道加裝工程如涉及重大超支或延誤，在完工後進行檢討，以汲取教訓，加以改善 (第 2.15(f) 段)；
- (e) 就 2001 加裝工程措施下被認為加裝工程不可行的分層行人通道，重新審視不進行工程的理據，並把審視結果告知立法會和相關區議會 (第 2.30(e) 段)；
- (f) 發出指引，以釐訂為個別公共分層行人通道加裝升降機或斜道在甚麼情況下可行 (第 2.30(f) 段)；
- (g) 在未有設置無障礙通道設施的分層行人通道附近豎立指示牌，以提供附近無障礙通道設施的資料 (第 2.30(g) 段)；

推行 2012 擴展計劃

- (h) 向區議會提供充足有用的資料，以助區議會在知情的情況下選出分層行人通道，以推行加裝升降機工程 (第 3.22 段)；

摘要

管理資訊系統及未來路向

- (i) 改良綜合構築物資訊系統，使其就路政署轄下的分層行人通道製備管理報告，提供有關這些行人通道的重要資料 (第 4.12(a) 段)；
- (j) 進行檢討，查明於 1996 年《殘疾歧視條例》生效日期之後建造而未有設置無障礙通道設施的分層行人通道，是否應在通道建造時設置該等設施，並採取所需的補救措施 (第 4.12(c) 段)；
- (k) 查明在 2011 年 4 月向立法會報告未有設置無障礙通道設施的分層行人通道數目時，漏報了 33 條分層行人通道的原因 (第 4.12(d) 段)；
- (l) 日後為分層行人通道推行加裝升降機工程時，考慮本審計報告書所載的意見 (第 4.22 段)；及
- (m) 進行檢討，以研究在數年內推行大量加裝升降機工程會否對相關行業構成壓力及導致工程成本上升，並採取所需的改善措施 (第 4.23 段)。

政府的回應

18. 政府同意審計署的建議。