

醫院管理局

對公營醫院工程項目的管理

摘要

1. 醫院管理局(醫管局)是根據《醫院管理局條例》(第113章)設立的法定機構，負責為本港管理和設立公營醫院，而食物及衛生局(食衛局)則是負責本港整體醫療政策(包括發展公營醫院)的決策局。截至2017年9月，醫管局管理42間公營醫院和醫療機構(合共提供約28 000張病牀)，在其轄下7個醫院聯網提供公營醫院服務。醫管局表示，這些醫院建築物的總樓面面積達270萬平方米，其中59%的樓面面積已使用逾30年。為持續提供公營醫院服務，醫管局開展及推行公營醫院工程項目，務求達到以下目的：(a) 滿足日增的醫療服務需求；(b) 建設現代化的公營醫院設施；及(c) 提升建築物的安全水平。

2. 公營醫院工程項目大致分為兩類：(a) 醫院大型工程項目(即每個工程項目的費用超過7,500萬元)，包括興建新醫院或重建／擴建現有醫院；及(b) 在現有醫院進行的醫院小型工程項目(即每個工程項目的費用不超過7,500萬元)，使日漸老化的醫院設施狀況和環境得以改善，並提升醫院的服務量。在2012-13至2016-17年度的5年間，醫管局完成了6個醫院大型工程項目。立法會財務委員會(財委會)就這些工程項目所批准的撥款(即核准工程預算)總額達125億元，每個工程項目撥款由5.905億元至39.109億元不等。2016年《施政報告》宣布總值2,000億元的十年醫院發展計劃，以應付新需求和改善現有服務。至於醫院小型工程項目，財委會在2013年12月批准向醫管局一次過撥款130億元，在2014-15年度起的10年間進行小型工程項目，每個工程項目的費用上限為7,500萬元。在2014-15至2016-17年度的3年間，醫管局共開展了1 092個小型工程項目，這些項目截至2017年3月的總開支為33億元。

3. 審計署最近就醫管局對公營醫院工程項目的管理進行審查，以期找出可予改善之處。審查範圍涵蓋在過去5年完成的兩個公營醫院大型工程項目(見第2段)，以及醫院小型工程項目。就醫院大型工程項目而言，審計署選取了：(a) 明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理進行審查，是基於該項目的核准工程預算大幅增加逾40%(見第5段)；及(b) 北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況進行審查，基於這間新醫院在2013年9月投入服務後，過了3年仍有設施未全面啟用。

摘要

明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理

4. 明愛醫院隸屬醫管局九龍西聯網，是一間急症全科醫院(截至2017年10月的病牀數目約為1 200張)，主要為深水埗區居民提供全面的醫療服務。明愛醫院在1964年啟用，這些年來，數座醫院大樓已相當殘舊，並不符合標準。政府決定分兩個階段重建明愛醫院。第一期重建工程已在2002年完成，而第二期工程則於2007年展開，並於2015年10月大致完成。第二期工程項目主要包括拆卸4座醫院大樓、興建1座新醫院大樓以設置260張復康病牀、日間醫護和臨牀支援設施、闢設1個復康園地、建造停車場和醫院通道，以及翻新另外1座大樓以設置行政設施。醫管局擔任該項目的工程代理，並委聘了4家顧問公司處理該工程項目的設計、擬備標書及合約管理的工作(第2.2至2.5段)。

5. **工程成本增加和工程延遲** 2007年5月，財委會批准撥款12.181億元，以推行明愛醫院第二期重建計劃。食衛局告知財委會，新建的醫院大樓及復康園地的工程會分別在2011年8月和2012年3月或之前完成。醫管局計劃以單一工程合約推行明愛醫院第二期重建計劃，建築期為56個月。2007年7月，醫管局進行招標，但全部5份合格標書的投標價格都較原來估算高出47%至56%不等，導致醫管局在2007年11月取消這次招標。2011年6月，食衛局再次提交撥款申請，並獲財委會批准把明愛醫院第二期重建計劃的核准工程預算由12.181億元增至17.196億元，即增加5.015億元(41%)，主要原因是建築成本上升和價格調整準備增加。結果，明愛醫院第二期重建計劃新建的醫院大樓及復康園地的工程分別在2013年11月和2015年10月大致完成，較財委會在2007年獲告知的原定目標完工日期分別延遲了27個月和43個月(第2.6至2.8段)。

6. **需要更準確地估算工程成本** 食衛局及醫管局表示，醫管局在2007年進行首次招標時接獲的全部合格標書，投標價格都高出預期，其中一個原因是醫管局的工程顧問或未有充分估量建築價格出現急升的趨勢，以致未能在其工程成本估算中充分反映當時的市場情況。醫管局需要採取措施，確保工程成本的估算盡量準確(第2.8至2.10段)。

摘要

7. **需要加強審核顧問的設計及合約策略** 由於投標價格高於預期，在 2007 年 11 月至 2008 年 10 月期間，醫管局及其顧問進行設計檢討 (2008 年設計檢討)，以期在工程項目設計、規格和合約策略方面找出可節省的費用。2008 年設計檢討發現，可透過修訂建築物設計和合約策略 (即把工程細分為 3 份工程合約，而非採用單一工程合約)，節省至少 2.36 億元費用 (佔原來核准工程預算 12.181 億元的 19%) 和增加投標的競爭性。審計署認為，醫管局需要採取措施，加強審核其顧問的設計及合約策略 (第 2.8 及 2.11 至 2.14 段)。
8. **醫管局的工地勘測和協調工作有可予改善之處** 醫管局為每份工程合約進行招標後，在 2009 年 6 月至 2013 年 8 月期間分別把 3 份合約批予 3 間承建商，以推行明愛醫院第二期重建計劃，合約總額為 15.702 億元。從以下兩宗事例可見，醫管局有空間可進行更詳盡的工地勘測及加強工程人員與醫療人員之間的協調：(a) 1 間承建商獲批延長完工期 174 天，原因是該承建商發現了並沒有在相關公用設施記錄內顯示的地下電纜和喉管，因而需要更多時間修訂設計和遷移已規劃的工程；及 (b) 該承建商再獲批延長完工期 20 天，原因是建造工程所引致的噪音和震動影響了在附近醫院大樓進行的眼科手術，故此承建商因應醫療人員的緊急要求而暫停工程 20 次。這些事件或可避免發生，因為醫管局表示，眼科手術平均會在進行前一至兩個月預約 (第 2.17 至 2.22 段)。
9. **需要致力確保工地安全和呈報所有工地意外** 審計署的審查發現，在明愛醫院第二期重建計劃的 3 份合約施工期間，其中 1 份合約的意外事故發生率為每 10 萬工時發生 0.92 宗須予呈報的意外，這不但顯著高於醫管局所定的 0.5 宗上限，也顯著高於發展局就政府工程項目所採納的 0.6 宗上限。審計署留意到，有 3 宗在施工期間發生的須予呈報意外並沒有向醫管局及其顧問報告，而這些意外所涉及的 3 名工人是分別受僱於該承建商的 3 間分判商。醫管局需要致力確保工地安全和呈報所有工地意外 (第 2.28、2.29 及 2.32 至 2.34 段)。
10. **需要檢討醫管局評核承建商工地安全表現的指引** 就由政府工務部門進行的工務工程項目而言，發展局的相關技術通告規定，倘若出現 5 項訂明事件 (例如相關人士未能令勞工處在暫時停工通知書發出後 14 天內撤銷有關通知書) 的任何 1 項，承建商的整體工地安全表現應被評為“差劣”。然而，審計署留意到，醫管局用以評核承建商工地安全表現的指引，並沒有列出哪些訂明事件會導致承建商的整體安全表現被評為負面 (第 2.37 及 2.38 段)。

摘要

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

11. 食衛局表示，興建北大嶼山醫院是為配合大嶼山的長遠醫院服務需求，興建分為兩期進行。2010年1月，財委會批准24.82億元撥款，用以興建北大嶼山醫院第一期，以提供一間公營醫院(包括1個急症室、180張病牀和專科門診診所)。在北大嶼山新市鎮全面發展後，政府會在第一期的毗鄰用地進行第二期發展計劃，以增設170張病牀。2012年12月，北大嶼山醫院第一期的建造工程大致完成。2013年9月，該院在醫管局九龍西聯網轄下開始運作(第3.2及3.3段)。

12. **一些醫療服務的實際啟用日期較建議日期有所延遲** 2011年11月及12月，醫管局管理層分別告知醫管局轄下的醫療服務發展委員會及醫管局大會，北大嶼山醫院第一期將會在2013年第三季開始分階段提供服務，並會在2016年第三季全面投入服務。審計署的審查發現，北大嶼山醫院第一期提供的5類醫療服務(即24小時急症室服務、日間康復中心、矯形及創傷外科專科門診診所和外科專科門診診所、日間手術中心及20張住院病牀)的啟用日期，都較醫管局管理層在2011年向醫療服務發展委員會建議的日期有所延遲。此外，截至2017年6月，該院的一些醫療服務仍未啟用，當中包括：(a)婦科及兒科專科門診服務(原本建議於2014年第三季啟用)；(b)為日間手術病人而設的20張病牀(原本建議於2014年第一季啟用)；及(c)120張住院病牀(原本建議於2016年第三季或之前啟用)。醫管局表示，啟用北大嶼山醫院第一期醫療服務的主要限制，源於人手短缺及醫管局內不同的服務需求(第3.4、3.5、3.8及3.13段)。

13. **需要不時檢討醫療服務的預計啟用時間並向醫管局大會／委員會和食衛局匯報進展** 自北大嶼山醫院第一期在2013年9月啟用後，醫管局管理層每年向醫管局大會匯報該院已啟用的醫療服務，並每季向食衛局匯報。然而，醫管局管理層並沒有就北大嶼山醫院第一期尚未啟用的醫療服務(見第12段)，向醫管局大會和食衛局提供有關的預計啟用時間(第3.15段)。

14. **未充分使用醫院大樓** 2012年12月，北大嶼山醫院第一期落成，醫院大樓的總樓面面積為13 729平方米。審計署的分析發現，截至2017年6月，醫院大樓內空置或未用作預定用途的面積有2 867平方米(即13 729平方米總樓面面積的21%)。這2 867平方米的面積包括預定用作病房的2 204平方米、

摘要

預定用作飯堂及廚房的 466 平方米，以及預定用作日間手術中心的 197 平方米 (第 3.21 及 3.22 段)。

15. **醫療設備的使用率不足** 自北大嶼山醫院第一期於 2013 年啟用後，醫管局購置了 10 項主要醫療設備 (每項價值 100 萬元或以上)，總值 3,270 萬元。審計署留意到，在 2016 年，10 項主要醫療設備中有 7 項的使用量低於預期，使用率不足 60% (由 6% 至 58% 不等)。審計署也留意到，截至 2017 年 6 月，北大嶼山醫院第一期有其他醫療設備 (每項價值少於 100 萬元) 在採購後未曾使用，而這些設備均已過了保養期 (第 3.30 至 3.34 段)。

醫院小型工程項目的管理

16. **未經規劃的小型工程項目比例偏高** 在 2014–15 至 2016–17 年度的 3 年間，醫管局共開展了 1 092 個小型工程項目，涉及開支總額為 33 億元。根據醫管局的內部指引，在一個財政年度開展的新增小型工程項目，須有最少 90% 的項目是已規劃的工程項目 (即該等項目已納入醫院管理局行政總裁所批准的相關 3 年滾動計劃之內)。然而，審計署的審查發現，在 2014–15 至 2016–17 年度，每年開展的新增小型工程項目只有 64% 至 77% 已納入相關獲批准的 3 年滾動計劃之內，低於醫管局所定的 90% 目標 (第 4.3 至 4.6 段)。

17. **需要匯報公營醫院樓宇狀況的勘测結果** 審計署發現，醫管局轄下 7 個聯網負責每年就公營醫院進行樓宇狀況勘测，但各聯網沒有向醫院管理局行政總裁提交勘测結果，以供審核及批准小型工程項目的 3 年滾動計劃 (第 4.8 段)。

18. **需要密切監察工程進度** 2013 年 12 月，食衛局告知財委會，在 2014–15 至 2023–24 年度的 10 年間，醫管局每年可開展約 500 個新增小型工程項目 (即 10 年間共有 5 000 個)。然而，審計署留意到，在 2014–15 至 2016–17 年度的 3 年間，醫管局只開展了 1 092 個工程項目，即平均每年開展 364 個工程項目 (佔 500 個的 73%)。審計署也留意到，截至 2017 年 8 月 (即在該 10 年間過了約 3.4 年後)，醫管局只翻新了 62 間病房 (佔該局所預計 500 間的 12%)，並只提升了 9 個電力裝置 (佔該局所預計 52 個的 17%) 和 13 部升降機的裝置 (佔該局所預計 364 部的 4%) (第 4.2、4.11 及 4.12 段)。

摘要

19. **施工令訂明的工程有所延誤及需要加強對小型工程的管理** 審計署審查了醫管局在 2015–16 及 2016–17 年度向小型工程承建商發出的 654 份施工令，發現其中 303 份施工令 (46%) 訂明的工程有所延誤。在該 654 份施工令當中，有一宗個案延誤了 17 個月，是延誤期最長的個案。審計署留意到，這宗個案需要額外施工時間，是由於醫管局發出了更改令，並在施工後更改電力系統的設計，以及延遲移交施工地方。這宗個案顯示醫管局需要採取措施，加強規劃和推行施工令 (第 4.16 至 4.18 段)。

20. **善用科技有效監察工程項目的推行** 審計署留意到，醫管局的資訊系統未能提供全面的管理資料，以供有效監察小型工程項目的推行情況 (例如關於施工令推行進度方面的資料)。醫管局表示：(a) 由於資訊系統的限制，醫管局員工主要以人手處理施工令的資料；及 (b) 該局計劃在 2018 年 4 月推出新的資訊系統，以期就小型工程項目的施工令備存及提供更詳盡的資料 (第 4.31 至 4.33 段)。

審計署的建議

21. 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 醫院管理局行政總裁應：

明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理

- (a) 在日後推行醫院工程項目時：
 - (i) 採取措施，確保工程成本的估算盡量準確 (第 2.15(a) 段)；
 - (ii) 採取措施，加強審核醫管局顧問的設計及合約策略 (第 2.15(b) 段)；
 - (iii) 進行更詳盡的工地勘測 (尤其涉及舊醫院大樓重建及位於主要工程位置的項目)，以期盡量找出未有記錄的公用設施 (第 2.25(a)(i) 段)；
 - (iv) 就建造工程與附近醫院大樓進行的醫療手術在時間編排及配合上，加強工程人員與醫療人員之間的協調 (第 2.25(a)(ii) 段)；
及

摘要

- (v) 致力確保工地安全和呈報所有工地意外，以期把工地意外率減至最低 (第 2.43(a)(i) 及 (ii) 段)；
- (b) 參考相關的政府規定 (例如列出哪些訂明事件會導致承建商的整體安全表現被評為負面)，檢討醫管局用以評核承建商工地安全表現的指引 (第 2.43(b) 段)；

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

- (c) 就北大嶼山醫院第一期和日後推行的醫院大型工程項目而言：
 - (i) 監察相關地區的居民對醫療服務的需求，並適時在已完成的醫院工程項目啟用已規劃的醫療服務，以便在切實可行的情況下盡早滿足需求 (第 3.17(a) 段)；及
 - (ii) 定期向醫管局大會 (或其相關委員會) 和食衛局匯報啟用醫療服務方面的進度，並與預計啟用時間作出比較，以便當局進行監察 (第 3.17(b) 段)；
- (d) 在北大嶼山醫院第一期的空置地方未使用前，設法善用這些地方 (第 3.28(a) 段)；
- (e) 就北大嶼山醫院第一期暫時用作其他非預定用途 (例如貯物用途) 的地方進行檢討，研究可否把這些地方作其他更佳用途 (第 3.28(b) 段)；
- (f) 採取措施，善用自採購後未曾使用的醫療設備 (第 3.35(b) 段)；
- (g) 在日後推行醫院工程項目時，採取措施，確保醫療設備的採購計劃能盡量配合相關醫療服務的啟用時間 (第 3.35(c) 段)；

醫院小型工程項目的管理

- (h) 加強小型工程項目的規劃工作，以達到醫管局所定的 90% 規劃目標 (第 4.9(a) 段)；
- (i) 監察公營醫院建築物的老化狀況，並採取措施，確保醫管局轄下聯網向醫院管理局行政總裁匯報公營醫院樓宇狀況的勘測結果，以供審核及批准 3 年滾動計劃 (第 4.9(b) 段)；
- (j) 密切監察小型工程項目的進度，確保工程能按時完成，並採取措施開展更多工程項目，從而改善醫管局設施老化的情況 (第 4.27(a) 段)；

摘要

- (k) 採取措施加強規劃和推行施工令，包括在施工前敲定工程設計，並準時移交施工地方（第 4.27(b) 段）；及
- (l) 採取措施，確保醫管局的新資訊系統如期推出，並善用科技提供全面管理資訊，以便監察小型工程項目及相關施工令的推行進度（第 4.37(a) 段）。

22. 審計署也建議，食物及衛生局局長應就已完成工程的醫院，不時檢討醫管局啟用醫院內醫療服務的進度，以期滿足市民對公營醫院服務的需求（第 3.18 段）。

醫院管理局及政府的回應

23. 醫院管理局行政總裁和食物及衛生局局長同意審計署的建議。