

路政署：公共行人路的保養

摘要

1. 路政署負責公共行人路的檢查、規劃和管理保養計劃，以及監督有關的保養工程和處理市民就公共行人路提出的投訴。截至 2021 年 6 月，由路政署保養的公共行人路總長度約為 2 600 公里。根據路政署地區道路保養合約的管理及保養條文，承建商須就公共道路（包括行人路）的路面及相關街道設施（例如欄杆、街名牌和交通標誌）進行檢查和例行保養工程，並每月獲發款項。路政署表示，在 2020–21 年度，地區道路保養合約下的管理及保養工程費用中有 1,800 萬元用於公共行人路。至於管理及保養條文沒有涵蓋的非例行保養及修復工程，路政署會向承建商發出施工令和支付款項，以進行有關工程。在 2020–21 年度，路政署就公共行人路非例行保養及修復工程發出預算費用總額為 1.51 億元的施工令。審計署最近進行審查，檢視與路政署保養公共行人路有關的事宜，以期找出可予改善之處。

檢查及例行保養工程

2. 路政署表示，地區道路保養合約下的檢查及例行保養工程主要包括道路例行檢查、道路詳細檢查、就管理及保養條文涵蓋的相關損毀進行維修工程，以及清潔街道設施。在 2020 年 4 月至 2021 年 3 月期間，路政署管理 6 份地區道路保養合約（第 2.2 段）。

3. **需要加強查核提交檢查報告的情況** 根據合約條文，承建商須為合約指定範圍內由路政署保養的所有公共道路，進行例行檢查和詳細檢查。審計署分析了電子化保養管理系統（承建商為備存檢查及例行保養工程記錄而設置的資料庫）所記錄的 101 566 份由承建商就 2020 年 4 月至 2021 年 3 月期間進行的檢查而提交的檢查報告，發現下列可予改善之處（第 1.5(b) 及 2.5 段）：

- (a) **檢查涵蓋範圍不足** 2020 年 4 月至 2021 年 3 月期間，在路政署保養的 3 312 條公共道路中，有 15 條並沒有進行檢查，也沒有被納入承建商提交的檢查計劃。有 3 條公共道路，相關的承建商在該段期間只提交了詳細檢查報告，但沒有提交例行檢查報告（第 2.5(a) 段）；及
- (b) **在提交檢查報告方面有不足之處** 電子化保養管理系統並沒有記錄 15 997 份檢查報告（16%）的提交日期。路政署表示，有兩份合約的電

摘要

子化保養管理系統程式出錯，而另一份合約的承建商通常先向路政署提交紙本的檢查報告，稍後再分批上載報告至電子化保養管理系統(第 2.5(b) 段)。

4. **需要改善監察例行保養的工作** 根據合約條文，大部分類別的損毀須在 48 小時內進行維修。審計署審查電子化保養管理系統中 513 份由承建商就 12 個地區提交的完工報告(涉及在 2020 年 6 月進行的檢查)，發現有 32 宗個案(6%)的損毀維修工程未有在指定時限內完成，逾期 1 至 48 天不等(平均為 8 天)。在該 32 宗個案中，有 31 宗的承建商沒有合理解釋為何未能在時限內完成工程(第 2.6 及 2.7 段)。

5. **獨立查核承建商的工作** 管理及保養工程款項的發放與表現掛鉤。路政署進行工程師審核和工程師檢查，以衡量和監察承建商在例行檢查、詳細檢查和清潔街道設施方面的表現(第 1.7 及 2.12 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

(a) **工程師審核** 審計署審查了有關 12 個地區(見第 4 段)在 2020 年 7 至 12 月期間所進行檢查的工程師審核記錄，發現：

(i) 有 11 宗個案，承建商獲路政署通知進行工程師審核的時間早於進行工程師審核前 24 小時，並不符合合約的規定(第 2.13(a) 段)；及

(ii) 有 166 宗個案，沒有文件記錄顯示承建商已獲告知工程師審核的結果(第 2.13(c)(iii) 段)；及

(b) **工程師檢查** 路政署的電腦系統沒有備存足夠資料(正進行保養工程的施工地點數目)，以確定該署有否按其指引訂明的頻率(至少每周 1 次)進行工程師檢查(第 2.14(a) 段)。

6. **需要以電子化保養管理系統備存全面的檢查及保養記錄** 根據合約條文，電子化保養管理系統備存的保養記錄包括承建商進行的保養工程，或由路政署提供的過往保養工程記錄。審計署留意到，部分公共道路的保養記錄，例如在工程師審核中發現的損毀的維修完工報告，未有集中備存在電子化保養管理系統，故或未能便利編制規劃修復工程所需的保養記錄(第 2.21 至 2.23 段)。

7. **審計署進行的行人路實地視察** 2021 年 7 月及 8 月，審計署就 5 個地區中 35 條須每 7 天進行 1 次例行檢查的行人路進行了兩輪實地視察，發現承建商在進

摘要

行例行檢查時，未有發現 183 項損毀（佔審計署在第一輪實地視察中發現的 189 項損毀的 97%）。在該 183 項損毀中，有 14 項（8%）或會對道路使用者構成危險（第 2.29 及 2.30 段）。

8. **進行例行檢查的頻率不符合規定** 根據合約條文，就 774 條重要的行人路（例如位於行人專用區計劃範圍內的行人路），承建商須較頻密地進行例行檢查（每 7 天或 1 個月 1 次）。審計署留意到，在該 774 條行人路中，有 16 條（2%）進行例行檢查的頻率並沒有完全符合規定（第 2.33 段）。

非例行保養及修復工程

9. **公共行人路非例行保養工程的管理** 路政署在有需要時向承建商發出施工令，指示其進行非例行保養工程（包括就管理及保養條文沒有涵蓋的損毀進行維修工程或其他維修工程）。截至 2021 年 3 月，路政署管理 6 份地區道路保養合約。在 2020 年 4 月至 2021 年 3 月期間，在該 6 份合約下發出並與公共行人路非例行保養工程相關的施工令共有 2 447 份，預算費用總額為 1.51 億元（第 3.3、3.4 及 3.6 段）。審計署審查該等施工令時，發現下列可予改善之處：

- (a) **未有適時記錄施工令的推行進度** 路政署採用網上應用系統，即施工令資料及會計系統來管理施工令的推行進度和支付相關款項。2021 年 6 月，審計署對施工令資料及會計系統的記錄作出分析，發現系統未能顯示 310 份施工令（佔 2 447 份的 13%）的實際完工日期。路政署表示，有 289 份施工令（佔 310 份的 93%）已按時完成，惟仍在整理施工令文件以作最終結算和支付款項，故實際完工日期未有輸入施工令資料及會計系統（第 3.4 及 3.6 段）；及
- (b) **需要加強監察及查核工程** 審計署選取了 120 份施工令（即 2 447 份施工令的 5%）進行審查，發現下列可予改善之處：
 - (i) **承建商逾期提交完工報告** 在 120 份施工令中，有 91 份（76%）的承建商未能在工程完成後 2 天內提交報告，逾期 1 至 145 天不等（平均為 20 天），並不符合合約條文的規定（第 3.10(b) 段）；及
 - (ii) **路政署延遲查核已完成的工程** 根據路政署的《保養管理手冊》，承建商報告完成工程後，路政署會在收到承建商的完工報告當天起計 2 個工作天內，安排人員查核工程是否妥善完成。在該 120 份施工令中，有 18 份（15%）的完工報告沒有註明路政署人員作出查

摘要

核的日期。在其餘 102 份施工令 (85%) 中，有 41 份 (佔 102 份的 40%) 的查核工作有所延遲，逾期 1 至 84 個工作天不等 (平均為 17 個工作天)(第 3.10(c) 段)。

10. **需要確保承建商適時提交工料數量簿** 根據《保養管理手冊》，承建商完成施工令的工程後，須在完工當天起計 90 天內向路政署提交工料數量簿。路政署應核實工料數量簿所載的工量準確無誤，之後才發放最終款項，並就施工令作最終結算。截至 2021 年 6 月，3 份已完成的地區道路保養合約中，有 497 份與公共行人路非例行保養工程有關的施工令仍未作最終結算，當中有 360 份施工令 (72%)(預算費用總額為 5,400 萬元) 仍未收到承建商的工料數量簿，逾期 1 至 2 050 天不等 (平均為 353 天)(第 3.11 至 3.13 段)。

11. **公共行人路修復工程的規劃** 在 2015 年 4 月至 2021 年 3 月期間，路政署批准了 228 個公共行人路修復項目 (包括重建行人路或重鋪行人路上的鋪路磚)，核准預算總額為 2.86 億元，由基本工程儲備基金整體撥款支付。審計署審查了 20 個項目 (每個項目的核准預算為 300 萬元或以上，合共 7,200 萬元)，發現下列可予改善之處 (第 3.17 及 3.18 段)：

- (a) **修復項目延遲完工** 截至 2021 年 6 月，在 20 個修復項目中，有 6 個已經完成，其餘 14 個正在進行。在該 6 個已完成的項目中，有 4 個 (67%) 延遲完工 1 至 12 個月不等 (平均為 6 個月)。在推行延遲最久 (12 個月) 的修復項目時，路政署就行人路重建工程的臨時交通安排，與該區學校和居民進行協調／聯絡所花的時間較預期為長。審計署留意到，路政署在申請撥款前，並沒有在規劃階段就臨時交通安排進行公眾諮詢 (第 3.18(a) 段)；
- (b) **項目費用的預算過高** 審計署把該 6 個已完成項目 (見 (a) 項) 的核准預算，與截至 2021 年 6 月的實際費用加以比較，結果顯示，該等項目的費用預算全部過高，幅度由 27% 至 200% 不等 (第 3.18(b) 段)；及
- (c) **釋出已完成修復項目的未動用撥款有所延遲** 根據路政署的指引，由基本工程儲備基金整體撥款支付費用的工程完成後，須盡快為相關帳目作最終結算，並盡早尋求批准從整體撥款刪除該等項目。審計署留意到，路政署向承建商支付最終款項後，需時 5 至 31 個月才從整體撥款中刪除該 6 個已完成的項目 (見 (a) 項)。此外，就其中 4 個已完成的項目 (佔 6 個項目中的 67%)，截至 2021 年 6 月 (即相關項目分別獲准從整體撥款中刪除後 12 至 24 個月)，路政署人員尚未從施工令資料

摘要

及會計系統中釋出未動用撥款，導致 500 萬元未動用撥款被扣起 (第 3.18(c) 段)。

其他相關事宜

12. **鋪路物料的設計和選用** 路政署表示，香港大部分行人路以混凝土或鋪路磚鋪砌。審計署在 2021 年 7 月及 8 月進行了實地視察，發現 13 處使用鋪路磚並位處緩衝車道的行人路位置有損毀 (包括鋪路磚破損和鬆脫)，或會威脅行人安全。審計署認為，路政署需要檢討高負荷行人路位置鋪路物料的設計 (第 4.2 及 4.5 段)。

13. **行人路欄杆的設置** 政府在《2017 年施政報告》中承諾會鼓勵市民“安步當車”，減低對機動交通工具的依賴，並建設行人友善的環境。為實現提升易行度的政策目標，運輸署在 2017 年檢討了行人路欄杆的設置，並就此發出指引。2019 年 11 月，運輸署為了減少街道障礙物和騰出更多行人路空間予行人使用，決定就設置行人路欄杆採取“最低限度方式”，旨在移除無助推展提升行人環境易行度政策的多餘欄杆 (第 4.12 至 4.14 及 4.16 段)。審計署審查了運輸署移除多餘欄杆的工作，發現下列可予改善之處：

- (a) **需要改善檢討和移除現有行人路欄杆的記錄備存工作** 隨着設置行人路欄杆的政策有所改變，運輸署會在諮詢路政署後，就檢討應保留或移除現有行人路欄杆的工作訂定優次。自 2019 年第三季起，運輸署已展開檢討全港行人路欄杆的工作，安排路政署逐步移除多餘的欄杆。運輸署表示，該署沒有就欄杆設置的檢討工作建立專屬資料庫。審計署認為運輸署需要考慮就現有行人路欄杆的檢討和移除，改善有關的記錄備存工作，以便管理層進行監察和檢討 (例如每年編制一份已進行檢討或已在不影響安全情況下移除欄杆的地點列表)(第 4.18 段)；及
- (b) **移除多餘的欄杆時遇到的挑戰** 審計署研究互聯網上的資料時發現，運輸署提出的移除欄杆建議部分未有落實。運輸署表示，在諮詢期間，市民對應保留或移除欄杆意見分歧。審計署留意到，行人和車輛流量高的地點或須保留現有欄杆。審計署也發現，有行人在移除了欄杆的部分路段，胡亂橫過馬路 (第 4.19 及 4.20 段)。

摘要

審計署的建議

14. 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：

(a) 路政署署長應：

檢查及例行保養工程

- (i) 查明承建商進行道路檢查有所遺漏的原因，並謹慎審核承建商提交的檢查計劃，以確保承建商進行的檢查涵蓋所有由路政署保養的公共道路 (第 2.10(a) 及 (b) 段)；
- (ii) 採取措施修正兩份地區道路保養合約的電子化保養管理系統的程式錯誤，並在日後管理地區道路保養合約時，考慮要求承建商適時提交檢查報告，並上傳報告至電子化保養管理系統 (第 2.10(c)(i) 及 (d) 段)；
- (iii) 採取措施確保承建商在維修損毀時遵守合約規定 (第 2.10(c)(ii) 段)；
- (iv) 提醒路政署人員進行工程師審核時，嚴格遵守該署的規定，並適時把有關的工程師審核結果通知承建商 (第 2.16(a) 及 (b) 段)；
- (v) 編制統計數字，以監察工程師檢查是否按指引的規定進行 (第 2.16(c) 段)；
- (vi) 加強電子化保養管理系統的功能，以備存全面的公共道路檢查及保養記錄 (第 2.26(b) 段)；
- (vii) 採取措施，改善行人路的例行檢查，並確保承建商就重要的行人路進行例行檢查的頻率符合規定 (第 2.34(a) 及 (c) 段)；

非例行保養及修復工程

- (viii) 採取措施，確保有關施工令推行進度的資料適時輸入施工令資料及會計系統 (第 3.15(a) 段)；
- (ix) 採取措施，確保承建商適時提交施工令工程的完工報告，並提醒路政署人員在《保養管理手冊》指定的時限內，查核工程的完工情況 (第 3.15(d) 及 (e) 段)；

摘要

- (x) 加強採取措施，確保承建商適時提交工料數量簿 (第 3.15(f) 段)；
- (xi) 在日後進行修復項目時，於規劃階段就臨時交通／行人的安排諮詢持份者 (第 3.19(a) 段)；
- (xii) 採取措施，在切實可行的範圍內，提升修復項目預算的準確度 (第 3.19(b) 段)；
- (xiii) 在完成修復項目的工程和為相關帳目作最終結算後，盡快釋出未動用的撥款 (第 3.19(c) 段)；及

其他相關事宜

- (xiv) 檢討高負荷行人路位置鋪路物料的設計 (第 4.10(a) 段)；及
- (b) 運輸署署長應：
 - (i) 考慮就現有行人路欄杆的檢討和移除，改善有關的記錄備存工作，以便管理層進行監察和檢討 (第 4.23(a) 段)；及
 - (ii) 在日後規劃移除現有行人路欄杆，以提升易行度時，更積極地向公眾展示在不影響安全情況下適當地移除行人路欄杆，會帶來更多好處，並採取適當措施，盡量減低行人胡亂橫過馬路的風險 (第 4.23(b) 段)。

政府的回應

15. 路政署署長和運輸署署長同意審計署的建議。