

第 7 章

香港特别行政区政府

基本工程储备基金

政府总部

民政事务局

政府部门

民政事务总署

乡郊规划及改善策略小型工程计划

香港审计署

二零零二年三月二十日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。
如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

乡郊规划及改善策略小型工程计划

目录

	段数
撮要及主要审计结果	
第1 部分：引言	
背景	1.1
乡郊策略的目的	1.2
移交推行乡郊策略小型工程计划的职责	1.3
乡郊策略小型工程计划的管理架构	1.4
民政事务总署为加快乡郊策略小型工程计划的进度而采取的措施	1.5
乡郊策略小型工程计划的工程费用	1.6 – 1.7
帐目审查	1.8 – 1.10
当局的整体回应	1.11 – 1.12
第2 部分：承建商财政能力的评估	
民政事务总署备存的认可承建商名册	2.1 – 2.2
审计署对承建商财政能力的评估的意见	2.3 – 2.6
审计署对承建商财政能力的评估的建议	2.7
当局的回应	2.8
第3 部分：聘用顾问	
聘用顾问以补充内部资源	3.1 – 3.2
委聘顾问A 承办第1 及2 组工程	3.3 – 3.4
委聘顾问A 承办第3 组工程	3.5 – 3.6
委聘顾问A 承办第5 组工程	3.7 – 3.8
顾问A 工作表现欠佳	3.9 – 3.13
监察顾问A 的工作表现	3.14 – 3.15
工程及有关顾问遴选委员会认为顾问A 的工作表现被高估	3.16 – 3.17
审计署对聘用顾问的意见	3.18 – 3.22
审计署对聘用顾问的建议	3.23
当局的回应	3.24 – 3.25
第4 部分：分拆工程	
财务规例不容许分拆工程	4.1
判授工程合约的财政限额	4.2
分拆工程的个案	4.3

目录(续)

	段数
个案1 —— 离岛民政事务处：深屈至沙螺湾的乡村通路	4.4 – 4.16
个案2 —— 西贡民政事务处：咸田至大浪坳行人路重建工程	4.17 – 4.20
审计署对分拆工程的意见	4.21 – 4.24
审计署对分拆工程的建议	4.25
当局回应	4.26
第5 部分：大屿山行人路重建工程的管理	
荔枝园与牛牯湾之间的行人路重建工程	5.1
在地盘内弃置垃圾的初步投诉	5.2
完成工程	5.3 – 5.4
另外有关未移走施工设备及物料的投诉	5.5 – 5.6
有关未移走施工设备及物料的进一步投诉	5.7
最新发展	5.8
审计署对大屿山行人路重建工程的管理的意见	5.9 – 5.13
审计署对大屿山行人路重建工程的管理的建议	5.14
当局回应	5.15
第6 部分：有关迟迟未完成的乡郊策略小型工程项目的检讨	
乡郊策略小型工程计划完成后开设的新工程计划	6.1
审计署对有关迟迟未完成的乡郊策略小型工程项目的检讨的意见	6.2 – 6.5
审计署对有关迟迟未完成的乡郊策略小型工程项目的检讨的建议	6.6
当局回应	6.7
第7 部分：乡郊策略小型工程计划的管理的意见调查	
新界地区工作小组的主要职责	7.1
意见调查	7.2
意见调查结果	7.3 – 7.4
审计署对乡郊策略小型工程计划的管理的意见调查的意见	7.5 – 7.9
审计署对乡郊策略小型工程计划的管理的意见调查的建议	7.10
当局回应	7.11
附录A：1990–91 至2000–01年度期间乡郊策略小型工程计划的开支	
附录B：截至二零零一年三月三十一日为止乡郊策略小型工程计划的开支分析——按工程类别分析	

目录(续)

- 附录C：截至二零零一年三月三十一日为止乡郊策略小型工程计划的开支分析——按负责部门分析
- 附录D：截至二零零一年三月三十一日为止由新界各区民政事务处进行的乡郊策略小型工程计划项目
- 附录E：在工务局公共工程认可承建商名册上的承建商须符合的财务准则
- 附录F：受聘承办乡郊策略下各组小型乡郊改善工程顾问工作的顾问
- 附录G：一九九五年七月至二零零一年十二月期间顾问A 承办第1、2、3及5组工程的工作表现评核
- 附录H：截至二零零一年十二月三十一日为止顾问A 监督的工程的情况
- 附录I：就乡郊策略小型工程计划的管理所作意见调查的结果
- 附录J：中文版从略

乡郊规划及改善策略小型工程计划

撮要及主要审计结果

A. **引言** 一九八九年三月，行政会议通过“乡郊规划及改善策略”(下称乡郊策略)，就新界乡郊地区发展基础设施及改善环境的工作，制定一套一致策略，以便推行十年计划。乡郊策略包括大型工程项目及小型工程项目，两者原本均由拓展署负责执行。每项需费少于1,500万元的工程，列为小型工程项目。政府拨款16 亿元，以便在1990-91至1999-2000年度的十年期内，推行乡郊策略小型工程计划。一九九四年年底，民政事务总署从拓展署接管推行乡郊策略小型工程计划的职责。截至二零零一年三月三十一日为止，乡郊策略小型工程计划的总开支达到15.89 亿元(第1.1、1.5 及1.6 段)。

B. **帐目审查** 审计署对乡郊策略小型工程计划进行审查，查核其推行进度，以确定该计划在合约管理和工程行政方面有否需要改善的地方(第1.8段)。主要审计结果撮述于下文C 至H 段。

C. **有需要改善对承建商财政能力的评估** 审计署引用工务局将承建商列入公共工程认可承建商名册时所采用的准则，审查民政事务总署评估其认可承建商名册内承建商财政能力的工作。审计署发现，民政事务总署评估承建商的财政能力，以决定应否将承建商列入及保留在其认可承建商名册内的工作，有以下不足之处：(a) 未有妥善评估要求列入民政事务总署认可承建商名册内的申请人的营运资金；(b) 未有订明申请人已运用资本的最低水平；(c) 民政事务总署未有对承建商进行盈利能力趋势分析以评估其财政能力；(d) 民政事务总署将承建商列入认可名册后，未有定期查核承建商的财政能力；及(e) 民政事务总署在厘定营运资金最低的水平时，未有考虑承建商所承办未完工程的价值。审计署认为民政事务总署未有充分监察其承建商的财政能力(第2.3 及2.4 段)。

D. **将大量工程的顾问工作判给工作表现仅可接受的顾问** 审计署发现乡郊策略小型乡郊改善工程第1及2组的顾问，在其一九九五年七月至一九九六年六月期间的工作表现评核只是仅可接受。可是，其评级为“常”的工作表现，在其一九九六年三月竞投第3组顾问工作及一九九六年九月竞投第5组顾问工作时，并未有在评审标书的过程中适当反映。审计署亦发现，虽然该顾问在第1 及2 组工程的工作表现欠佳，但一九九六年六月当局仍然决定将第3 组顾问工作判授给该顾问。该顾问约在一年内共获判59 项工程的顾问工作。一九九六年十一月，路政署亦决定将第5 组的顾问工作判给该顾问，当中包括在乡郊策略小型工程计划下 28 项工程。审计署认

为，有关工程的工作进度缓慢及竣工延误，主要原因是将大量工程的顾问工作判给同一个顾问，而其工作表现一直仅可接受。倘若将这些工程的顾问工作判给不同顾问，每个顾问便可处理较少量的工程，则工作量平均分散而各项工程可获较妥善监督，工作进度亦可较为理想（第3.18、3.20及3.22段）。

E. 分拆工程以回避工程的财政限额 审计署发现，乡郊策略小型工程计划的拨款规则订明，民政事务总署只可进行财政限额为1,500万元的工程，而大屿山深屈至沙螺湾通路建造工程的费用预算达4,230万元，已超逾上述限额。看来，上述通路的建造工程被分拆成四期进行是为了回避财政限额。审计署认为民政事务总署理应严格遵守乡郊策略小型工程有关申请拨款批准的规则。根据现行规例，每份超逾300万元的工程合约均须由工务投标委员会批核。审计署注意到，有一宗个案，该工程的费用预算超逾300万元，但民政事务总署将工程分拆为两期进行，使工程合约无须经由工务投标委员会批核便可以自行判授。审计署认为民政事务总署理应严格遵从有关判授工程合约所订明财政限额的规例(第4.7、4.8、4.21及4.22段)。

F. 有需要改善大屿山行人路重建工程的管理 大屿山荔枝园与牛牯湾之间的行人路重建工程在一九九九年七月展开。审计署发现，尽管牛牯湾建筑地盘的施工设备及物料仍未移走，但民政事务总署在二零零零年三月，承建商要求该署清缴工程费用时，便立即签发竣工证明书并支付最终付款。而且有关事宜过了几乎两年仍未解决，但民政事务总署并无采取任何行动，加快清理地盘。审计署认为，民政事务总署向承建商签发竣工证明书前，应向承建商发出书面指示，表明其必须于指明限期内清理地盘。除非承建商将建筑地盘的施工设备和物料移走，否则民政事务总署不应向承建商签发竣工证明书及支付合约最终付款。截至二零零二年一月，建筑地盘的施工设备及物料仍未移走，是因为承建商和拥有这些施工设备及物料的次承建商正在进行法律诉讼。审计署获告知，民政事务总署工程师及离岛民政事务处均没有向承建商给予同意，可以将重建行人路的工程分判给次承建商。审计署认为，倘若民政事务总署有更密切监察该项工程，便会早些揭发工程遭分判的问题(第5.1、5.6、5.8、5.10、5.11及5.13段)。

G. 有需要对迟迟未完成的乡郊策略小型工程项目进行检讨 为期十年的乡郊策略小型工程计划在二零零零年三月完结。审计署发现，截至二零零一年三月三十一日为止，仍有58项工程(总值6.38亿元)尚在规划。这58项尚未完成的工程，有19项(33%)在一九九五年之前已经开始进行规划工作。审计署认为，民政事务总署应检讨迟迟未完成的工程项目，以确定这些工程能否在合理时间内动工；如未能在合理时间内动工，则确定应否将它们从工程计划中剔除(第6.1、6.4及6.5段)。

H. **乡郊策略小型工程计划的管理的意见调查** 审计署对所有身兼新界地区工作小组成员的新界区议会议员及乡事委员会代表进行意见调查。审计署留意到，一般而言，各被访者均认为，乡郊策略小型工程计划切合当地村民的需要，并且物有所值。然而，有些被访者亦指出了一些可以进一步改善的地方。这些地方主要涉及一些工程延误和民政事务总署对工程的监管。审计署认为这些意见可供民政事务总署参考，有助该署检讨及规划日后小型工程计划的工作(第7.2 及7.5 段)。

I. **审计署的建议** 审计署提出了以下主要建议，民政事务总署署长应：

有需要改善对承建商财政能力的评估

- (a) 采纳工务局实施的工作程序，以改善民政事务总署评估其总部名册上承建商财政能力的工作(第2.7(a) 段)；
- (b) 考虑要求已获实聘的民政事务总署承建商增加最低营运资金，达到承建商所承办未完工程的总年等值的某个指定百分率(第2.7(b) 段)；

将大量工程的顾问工作判给工作表现仅可接受的顾问

- (c) 详细评估提交顾问工作标书的顾问的能力，并考虑他们最近在同类性质工程的工作表现(第3.23(a) 段)；
- (d) 在评核报告中，适当地反映顾问的工作表现，特别是他们的服务质素(第3.23(b) 段)；
- (e) 日后避免同时判授大量工程的顾问工作予同一个顾问，以确保有关顾问能有效地监督所有工程(第3.23(d) 段)；

分拆工程以回避工程的财政限额

- (f) 检讨所有工程，以确定是否有类似的分拆工程个案，并采取措施避免日后重蹈覆辙(第4.25(a) 段)；
- (g) 严格遵守有关申请批准工程拨款的规则(第4.25(b) 段)；
- (h) 严格遵从有关判授工程合约订明的财政限额的规例，尤其是民政事务总署不应分拆工程，藉以避免向工务投标委员会申请批核(第4.25(c) 段)；

有需要改善大屿山行人路重建工程的管理

- (i) 确保民政事务总署所有承建商均在指明限期内清理地盘的施工设备和物料，才签发竣工证明书(第5.14(a) 段)；

- (j) 倘若承建商未有在指明期限内清理地盘，则应采取适当行动，以清理地盘，并向承建商追讨民政事务总署因清理地盘而招致的额外费用（第5.14(b) 段）；
- (k) 密切监察民政事务总署所有工程，确保承建商在未取得民政事务总署书面同意下，不得将工程的任何部分分判(第5.14(d) 段)；

有需要对迟迟未完成的乡郊策略小型工程项目进行检讨

- (l) 从速检讨民政事务总署工程计划下拖延已久还未能完成的乡郊策略小型工程项目，以确定这些工程能否在合理时间内动工；如未能在合理时间内动工，则确定应否将它们从计划中剔除(第6.6(a) 及(c) 段)；及

乡郊策略小型工程计划的管理的意见调查

- (m) 审慎考虑新界各区的区议会议员及乡事委员会代表对民政事务总署管理乡郊策略小型工程计划的意见(第7.10 段)。

J. 当局的回应 民政事务总署署长大致上同意审计署的建议(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，行政会议通过“乡郊规划及改善策略”(下称乡郊策略)，就新界乡郊地区发展基础设施及改善环境的工作，制定一套一致策略，以便推行十年计划。乡郊策略包括大型工程项目及小型工程项目，两者原本均由拓展署负责执行。每项需费少于1,500 万元的工程，列为小型工程项目(注1)。政府拨款16 亿元，以便在1990-91 至1999-2000年度的十年期内，推行乡郊策略小型工程计划。这些小型工程项目包括建筑工程及改善工程，范围涵盖车路、桥梁、行人路、码头、乡村扩展区，以及防洪、供水及排水系统，属于基本工程储备基金下总目707 —— 新市镇及市区发展，每年由立法会财务委员会批准。

乡郊策略的目的

1.2 一九八九年三月，当局告知行政会议，乡郊策略的主要目的为：

- (a) 就土地的发展及使用作出指引，以便控制污染及无计划的扩展，保护郊野及小村落，并鼓励市民以经济效益的方式使用农地；
- (b) 兴建妥善通道，改善乡村交通，并提供方便搬运废物的设施；
- (c) 为地方社区提供合适的社区设施；及
- (d) 提供已敷设适当公用设施的土地，作为低密度用途如乡村扩展区，以便控制位置欠佳及未敷设公用设施的土地发展，并为配合某些经济需要作好准备。

移交推行乡郊策略小型工程计划的职责

1.3 一九九四年十一月，当时的政务总署从拓展署接管了乡郊策略小型工程计划的职责，以便加快推行计划。自从一九九四年十二月，政务总署重组为当时的布政司署辖下的政务科及民政事务总署以来，民政事务总署一直负责推行有关计划。

注1： 一九九五年四月，库务局局长批准提高每项乡郊策略小型工程的拨款上限，由 1,000 万元增至 1,500 万元。

乡郊策略小型工程计划的管理架构

1.4 为加强谘询乡郊社区的工作，并让区内居民可参与决定有关的工程。于一九九四年十二月，民政事务总署为乡郊策略小型工程计划设立两层的架构，包括一个中央督导委员会及新界九个地区工作小组，在乡议局成员、新界区议会议员及乡事委员会代表的协助下，民政事务总署确定乡郊社区对改善工程的需要，厘定各项工程的优先次序，并解决进行工程所引起的问题。

民政事务总署为加快乡郊策略小型工程计划的进度而采取的措施

1.5 一九九四年年底，民政事务总署从拓展署接管推行乡郊策略小型工程计划的职责前，拓展署已完成了该计划下的40项乡村改善工程、48项市区外围改善工程及704项地区小工程的新项目。已完成的工程费用总额为1.43亿元。当时该计划仍有约400项已确定需要进行的乡村改善工程。为了加快乡郊策略小型工程计划的进度，民政事务总署自一九九六年十二月起已不再接纳任何可能涉及收回土地的新项目。此外，民政事务总署亦外聘顾问承办若干项工程的设计和监督工作，以补充内部有限的人力资源。

乡郊策略小型工程计划的工程费用

1.6 自一九九四年年底起，乡郊策略小型工程计划的工程均由民政事务总署通过辖下的新界各区民政事务处 / 顾问负责进行，或委托有关的工务部门代为进行。截至二零零一年三月三十一日为止，乡郊策略小型工程计划的总开支达到15.89亿元(注2)。详情如下：

- (a) 1990-91至2000-01年度期间，乡郊策略小型工程计划的开支分项数字，载于附录A；
- (b) 截至二零零一年三月三十一日为止，乡郊策略小型工程计划按工程类别而作的开支分析，载于附录B；
- (c) 截至二零零一年三月三十一日为止，乡郊策略小型工程计划按负责部门而作的开支分析，载于附录C；及
- (d) 截至二零零一年三月三十一日为止，乡郊策略小型工程计划中由新界各区民政事务处进行的项目，载于附录D。

1.7 截至二零零一年三月三十一日为止，有36项工程(费用预算总额为2.93亿元)仍在施工，另有58项工程(费用预算总额为6.38亿元)仍在规划阶段。民政事务总署已承诺致力加快未完成的工程的进度，以期尽快完成乡郊策略小型工程计划。

注2： 当中包括2 971项已竣工的工程所需的14.79亿元，以及仍在施工的工程的1.1亿元。

帐目审查

1.8 审计署对乡郊策略小型工程计划进行审查，查核其推行进度，以确定该计划在合约管理和工程行政方面有否需要改善的地方。

1.9 审计署查核民政事务总署工程组备存的有关记录及在新界五个民政事务处(即元朗、离岛、西贡、北区及屯门)的乡郊策略小型工程(主要拣选100万元以上的工程)的档案。拣选上述五个民政事务处作为查核对象，原因是截至二零零一年三月三十一日为止，该五个民政事务处在乡郊策略小型工程计划的开支，占新界全部九个民政事务处在这方面的总开支的79%(见附录D)。审计署发现在审核工程承建商的财政、管理工程合约和监察工程承建商的工作表现这几方面，均有可改善之处，并因应有关问题提出多项建议。审计署的审计结果和建议载于本报告书第2至6部分。

1.10 乡郊策略小型工程计划的主要服务对象是乡郊地区的当地村民，审计署因此进行了一项意见调查，向57名身兼民政事务总署新界九个地区工作小组(见上文第1.4段)成员的新界区议会议员及乡事委员会代表，进行意见调查。发出的57份问卷收回45份(79%)。大部分被访者认为整体来说，乡郊策略小型工程计划能满足当地村民的需要，亦物有所值。不过，亦有被访者指出某些方面或须改善。意见调查的结果载于本报告书第7部分。

当局的整体回应

1.11 民政事务总署署长表示：

(a) 欣悉在审计署进行的意见调查中：

- (i) 大部分被访者均满意乡郊策略小型工程计划的成效。他们认为在其区内进行的乡郊策略小型工程，既能满足当地村民的需要，而计划亦物有所值；及
- (ii) 被访者满意民政事务总署推行上述计划的整体表现。他们认为该署已妥善及有效地监察计划的进度；

(b) 自从民政事务总署在一九九四年年底从拓展署接管推行乡郊策略小型工程计划的职责以来，该署设立了两层的行政架构(包括一个中央督导委员会及新界九个地区工作小组)，以推动地区人士参与制订计划，并加强谘询乡郊居民的工作。就推行该计划来说，上述安排令工作效率甚高及成效显著。自民政事务总署接手处理这项计划以来，工作进度良好；及

- (c) 直至二零零二年一月三十一日为止，约有3 000 项乡郊策略小型工程经已竣工，只有27 项仍在施工，另有49 项处于规划阶段并会尽早动工。

1.12 库务局局长表示，库务局原则上支持审计署的建议。

第2部分：承建商财政能力的评估

民政事务总署备存的认可承建商名册

2.1 民政事务总署有两类不同的认可承建商，分别列于地区名册和总部名册内。列于地区名册的承建商只可承办其区内每项估计价值不超过100万元的民政事务总署工程。列于总部名册的承建商则可以承办在市区内所有九个分区及新界所有九个分区每项估计价值介乎100万元至300万元(注3)的民政事务总署工程。至于每项估计价值300万元以上的工程合约，民政事务总署会邀请政府总部工务局备存的公共工程认可承建商名册内的合资格承建商投标。

2.2 地区名册由民政事务总署辖下个别民政事务处备存。总部名册则由民政事务总署工程组备存。要名列地区名册，承建商必须至少有20万元营运资金。至于要名列总部名册，承建商须符合多项条件，其中包括：

- (a) 最少在一份民政事务总署认可承建商地区名册内获实聘的身分；
- (b) 至少有50万元营运资金；
- (c) 在过去一年内至少完成五项地区工程，其中至少有一项工程造价为50万元以上；及
- (d) 在上文第(c)分段所述的全部已完成工程中，表现评级均为良或以上。

审计署对承建商财政能力的评估的意见

2.3 审计署引用工务局将承建商列入公共工程认可承建商名册时所采用的准则，审查民政事务总署评估其认可承建商名册内承建商财政能力的工作。审计署发现工务局有一套既定的规例和准则去评估承建商的财政能力，从而决定应否将承建商列入及保留在认可承建商名册内。相对来说，民政事务总署在评估承建商的财政能力方面，则有不足之处。详情如下：

- (a) **未有妥善评估营运资金** 与工务局的做法不同，申请人要求列入民政事务总署认可承建商名册，无须提交帐目报表供民政事务总署进行财政审核，而只须提供银行结余证明书、银行结算单或银行储蓄存折等现金结余证明。可是，帐目报表才能提供较可靠的资料来确定营运资金是否足够。因为营运资金是流动资产(包括投资、证券和债务人)扣除流动负债(包括债权人和银行透支)后多出的资金。申请人的现金结余证明，并不足以让民政事务总署妥善评估其营运资金；

注3： 一九九七年一月，总部名册内的承建商可承办的工程价值上限，由200万元提高至300万元。

- (b) **未有订明已运用资本** 要列入和保留在工务局公共工程认可承建商名册，承建商必须维持指定最低水平的营运资金和已运用资本(详情见附录E)。要列入民政事务总署认可承建商总部名册的承建商只须有至少 50 万元营运资金，而地区名册内的承建商，则只须有至少 20 万元营运资金。民政事务总署没有明确规定承建商如要列入和保留在认可承建商名册内，其已运用资本须达到的最低水平，此做法与工务局有所不同；
- (c) **未有进行盈利能力趋势分析** 要列入和保留在工务局公共工程认可承建商名册的承建商，其经审计帐目报表须接受盈利能力趋势分析。不过，民政事务总署则未有对承建商进行盈利能力趋势分析以评估其财政能力，从而决定是否将其列入或保留在认可承建商名册内；
- (d) **未有定期评估财政能力** 根据工务局现时的做法，工务局会定期评估认可名册上承建商的财政能力。不过，民政事务总署却没有定期评估其认可承建商的财政能力。民政事务总署的承建商无须向民政事务总署呈交周年帐目，因此不足以确保承建商：
- (i) 仍然符合有关营运资金最低水平的规定；
 - (ii) 维持足够的已运用资本；及
 - (iii) 达到理想的财务业绩；
- (e) **在厘定营运资金的最低水平时未有考虑未完工程的价值** 工务局要求其承建商(包括在试用期及已获实聘的承建商)所具备营运资金必须达到指定的最低水平，另外，此水平或须提高至未完工程的总年等值的某个指定百分率；两者中需采用数额较高者(见附录E)。不过，民政事务总署则只订定一个固定数额为营运资金最低的水平，而未有顾及承建商所承办的未完工程的价值；及
- (f) **提高最低营运资金不适用于现有承建商** 现时，工务局修订的最低营运资金要求，不单适用于新申请者，也适用于已列入工务局认可名册上的现有承建商。不过，民政事务总署所规定营运资金的最低水平，只适用于该署的新申请者，至于已列入认可名册上的现有承建商，则无须将营运资金提高至民政事务总署新订定的最低水平。

2.4 审计署认为民政事务总署未有充分监察其承建商的财政能力，因为该署：

- (a) 在承建商申请列入民政事务总署认可承建商名册时，没有妥善评估承建商的财政能力；及

- (b) 没有定期审查承建商的财政能力，以决定是否继续保留承建商在民政事务总署的认可承建商名册上。

民政事务总署有需要设立有效的制度，定期审查认可承建商的财政能力，以便能及早发现认可承建商的财政问题，从而及早采取补救行动，避免因承建商出现财政困难而令合约工程有所延误或令工程费用有所增加。

2.5 民政事务总署在二零零一年十二月回应审计署的查询时表示：

- (a) 获列入民政事务总署认可承建商名册的承建商，大部分是没有注册为法团的小企业 / 公司，而且通常不会拟备妥善的财务报表。民政事务总署要取得承建商的财务报表以进行财政审核或定期审查，会有困难；及
- (b) 再者，在该署总部名册内但仍在试用期的承建商，只可承办总值不超过300 万元的未完工程(注4)，而这些承建商至少须具备的营运资金为50 万元，相等于最高合约总值300 万元的16.7% ，此营运资金水平应已足够。

2.6 审计署认为既然纳入民政事务总署总部名册上的承建商可承办每项估计价值介乎100万元至300万元的工程(见上文第2.1段)，而民政事务总署并无订定每名已获实聘的承建商可承办合约工程的数目及其总值的上限，因此，承建商在同一时间所承办工程的总值可能颇大。审计署认为民政事务总署应：

- (a) 加强监察该署总部名册上承建商的财政能力；及
- (b) 要求在该署总部名册上已获实聘的承建商提高营运资金的最低水平，使达到承建商所承办未完工程的总年等值的某个指定百分率。

审计署对承建商财政能力的评估的建议

2.7 审计署建议民政事务总署署长应：

- (a) 采纳工务局实施的工作程序，以改善民政事务总署评估其总部名册上承建商财政能力的工作。民政事务总署尤其应：

在考虑将承建商列入及保留在民政事务总署的认可承建商总部名册上时

- (i) 要求承建商开始时向该署呈交财务报表(如属有限公司则呈交经审计帐目)，以便进行财政审核，及后呈交周年帐目，以便评估其持续的财政能力；

注4： 一九九七年一月，民政事务总署总部名册上的承建商在试用期可承办的未完工程总值上限，由200万元提高至300万元。

- (ii) 除了要求承建商要达到规定的营运资金最低水平外，亦考虑规定已运用资本的最低水平；及
 - (iii) 根据承建商所呈交的财务报表进行盈利能力趋势分析，以确保承建商财务业绩已达到指定的最低水平；
- (b) 考虑要求已获实聘的民政事务总署承建商增加最低营运资金，达到承建商所承办未完工程的总年等值的某个指定百分率；及
 - (c) 定期检讨该署承建商的营运资金与已运用资本的最低水平，并规定新申请者及已列入该署认可承建商总部名册上的承建商均须具备新修订的要求。

当局回应

2.8 民政事务总署署长表示：

- (a) 有关审计署就民政事务总署应收紧对总部名册上认可承建商进行的财政审核工作的建议，该署原则上是支持的。不过，采纳工务局有关保留承建商在公共工程认可承建商名册上的准则，用以评估该署承建商的财政能力来决定是否继续保留承建商在民政事务总署认可承建商总部名册上一事，则须审慎行事，否则，承建商可能会因此而无法经营下去，结果违背了政府要协助小型企业的承诺；
- (b) 该署一向以来均密切监察承建商为该署进行小型工程的工作表现。如果承建商在过去十二个月工作表现差劣，则该署会考虑将承建商降级，甚至从该署认可承建商名册上除名；
- (c) 该署认为现行管理小型承建商的安排已沿用三十年，运作令人非常满意。若要对现行安排作出重大的变动，必须审慎考虑。不过，该署会尽力将审计署的建议付诸实行，特别包括：

在考虑将承建商列入及保留在民政事务总署的认可承建商总部名册上时

- (i) 日后会要求承建商开始时向该署呈交财务报表，以便进行财政审核，及后呈交周年帐目，用以评估其持续的财政能力；
- (ii) 除了要求承建商要达到规定的营运资金最低水平外，亦考虑规定已运用资本的最低水平；及
- (iii) 审查承建商所提交的财务报表，确保他们在过去数年并没有重大的财务亏损；

- (d) 已获实聘的承建商，在获批总值超过300万元的合约工程之前，民政事务总署会规定该承建商先增加最低营运资金，达到承建商所承办未完工程的总年等值20% 的水平；及
- (e) 民政事务总署会按需要定期检讨新申请人及已获实聘的承建商所须具备营运资金及已运用资本的最低水平。

第3部分：聘用顾问

聘用顾问以补充内部资源

3.1 如上文第1.5段所述，民政事务总署为加快乡郊策略小型工程计划的进度，外聘顾问承办若干项工程的设计和监督工作，以补充内部有限的人力资源。

3.2 三个顾问受聘承办六组乡郊改善工程的顾问工作，包括乡郊策略小型工程计划下的108项工程(见附录F)。这六组的顾问工作，有四组(即第1、2、3及5组)以三份不同的顾问合约判给顾问A。

委聘顾问A 承办第1 及2 组工程

3.3 一九九五年三月，民政事务总署订立一份合格的顾问名单，以聘请顾问承办第1及2组有关乡郊策略小型乡郊改善工程的顾问工作。该两组别包括34项小型乡郊改善工程，其工程总额预算为1.77亿元。评审顾问的准则为：

- (a) 对有关职责的认识；
- (b) 相关经验；
- (c) 可运用的人力资源；及
- (d) 过往工作表现的记录。

3.4 该署初步选出在评审中获得最高分的顾问A及三个其他顾问，并邀请他们就第1及2组工程提交技术及费用建议书。一个负责甄选顾问的评审小组成立，由民政事务总署总工程师担任主席，成员包括民政事务总署、路政署及土木工程署的高级工程师及工程师。顾问A在技术及费用方面的评审中都排名第一。一九九五年六月，工程及有关顾问遴选委员会(注5)批准以总值580万元的顾问费委聘顾问A承办第1及2组工程的顾问工作。一九九五年七月，有关合约(合约第CE 6/95号)签定，而工作亦展开。预定竣工日期为一九九八年七月二十七日。

委聘顾问A 承办第3 组工程

3.5 一九九六年二月，民政事务总署需要委聘另一个顾问承办第3组乡郊策略小型乡郊改善工程的25项小型乡郊改善工程的设计和监督工作，工程总额预算为2亿元。一个负

注5：工程及有关顾问遴选委员会由土木工程署署长担任主席，其职责范围涵盖多项事宜，其中包括遴选，委聘工程及有关顾问，以承办政府工程及有关项目，并为顾问厘定酬金。此外，委员会亦负责检讨顾问的工作表现。

责甄选顾问的评审小组成立，由民政事务总署总工程师担任主席，成员包括民政事务总署、路政署及土木工程署的高级工程师。评审顾问的准则为：

- (a) 处理有关职责的方法及对有关要求的了解；
- (b) 过往在香港和其他地方的相关经验；
- (c) 主要员工的知识、经验和能力；及
- (d) 最近工作表现的记录。

3.6 在一九九六年三月会议上，评审小组评审了顾问提交的建议书。在评审中，关于上文第3.5段所述的准则，民政事务总署总工程师就(a)和(d)项给予顾问A的评级为B级(即良)，并就(b)和(c)项给予A级(即优——最高分)。评审小组初步选出在评审中获得最高分的顾问A及三个其他顾问，并邀请他们就第3组工程提交技术及费用建议书。顾问A在技术及费用方面的评审中都排名第一。一九九六年六月，工程及有关顾问遴选委员会批准以总值480万元的顾问费委聘顾问A承办第3组工程的顾问工作。一九九六年七月，有关合约(合约第CE103/95号)签定，而工作亦展开。预定竣工日期为二零零零年七月二十八日。

委聘顾问A 承办第5组工程

3.7 一九九六年七月，路政署邀请合格的顾问就承办第5组乡郊策略小型乡郊改善工程提交兴趣表达书，该组工程包括28项小型乡郊改善工程，工程总额预算为3.31亿元。一个负责甄选顾问的评审小组成立，由路政署总工程师担任主席，成员包括路政署、民政事务总署及渠务署的高级工程师。评审顾问的准则为：

- (a) 处理有关职责的方法及对有关要求的了解；
- (b) 过往在香港和其他地方的相关经验；
- (c) 主要员工的知识、经验和能力；
- (d) 最近工作表现的记录；及
- (e) 建议的分判顾问的质素。

3.8 在一九九六年九月会议上，评审小组评审了顾问提交的建议书。在评审中，关于上文第3.7段所述的准则，路政署总工程师就(a)和(b)项给予顾问A满分、(c)项28分(总分为35分)、(d)项7.3分(总分为10分)，以及(e)项4分(总分为5分)。评审小组初步选出在评审中获得最高分的顾问A及其他三个顾问，邀请他们就第5组工程提交技术及费用建议书。整体而言，顾问A提交的技术及费用建议书在全部建议书中获评为最佳者。一九九六年十一月，工程及有关顾问遴选委员会批准以总值640万元的顾问费委聘顾问A承

办第5组工程的顾问工作。一九九七年四月，有关合约(合约第CE 47/96号) 签定，而工作亦展开。预定竣工日期为二零零零年二月二十九日。

顾问A 工作表现欠佳

3.9 包括在第1、2、3及5组内的87项工程的顾问工作均判给顾问A。工程总额预算为7.08亿元(见下文表一)。

表一

顾问A 获判顾问工作的工程数目及工程费用预算

组别	工程 (数目)	工程费用预算 (百万元)
1 及2	34	177
3	25	200
5	28	331
总计	87	708

资料来源：民政事务总署的记录

3.10 为加快有关工程的进度，民政事务总署及路政署分别委聘顾问A承办59项及28项工程的设计和监督工作(见附录F)。然而，早于一九九五年九月(即合约第CE 6/95号在一九九五年七月生效后不久——见上文第3.4段)，民政事务总署告知顾问A，就第1及2组工程而言：

- (a) 顾问A的工作进度“欠佳”；
- (b) 顾问A提供的专业人员“不足够”；及
- (c) 顾问A的整体工作计划不大切合实际，因为他没有就各项工程查明民政事务总署是否须要遵从任何法定程序行事，以及是否需要收回土地。

3.11 顾问A在第1及2组工程的工作表现持续差劣。一九九八年四月，民政事务总署须再次向顾问A指出：

- (a) 他没有依循其工程开支预测行事；
- (b) 他在一份工程合约的招标文件中犯了“许多错处，部分是无心之失但对合约有影响”；

- (c) 他“未能制订妥善的设计”；及
- (d) 他属下负责有关工程的人员互相“沟通不足”。

3.12 虽然民政事务总署及路政署不断去信顾问A，并经常与他开会，要求他改善服务，但仍然注意到其工作进度缓慢。整体而言，顾问A监督的第1、2、3及5组工程中的项目，只有17%在预定竣工日期前完成(见下文表二)。

表二

顾问A 在预定竣工日期前完成的工程数目

组别	预定竣工日期	工程 (数目)	在预定竣工日期前 完成的工程	
			(数目)	(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%
整体计算		87	15	17%

资料来源：民政事务总署的记录

3.13 一九九五年七月至二零零一年十二月期间，顾问A在第1、2、3及5组工程的工作表现，持续获评为“常”或“欠佳”，只有一九九六年七月至十二月期间在第3组工程的工作表现是例外，获评为“良”。顾问A在工作表现方面的评估撮录于附录G。

监察顾问A 的工作表现

3.14 顾问A 须每两个月一次就第1及2组工程，以及每月一次就第3及5组工程：

- (a) 向负责部门提交进度和财务报告；及
- (b) 出席负责部门的会议，汇报工程进度。

3.15 根据工程及有关顾问遴选委员会所订定的程序，顾问的工作表现一般是每六个月评核一次，而评核报告送交该遴选委员会审议。假如先前的报告期内曾有“差劣”报告，或负责部门认为顾问工作表现欠佳，报告期会缩短为每三个月一次。工作表现评核报告内共有四个等级可作整体评审，即优、良、常和欠佳(即差劣)。工程及有关顾问遴选

委员会秘书备存中央记录，载有全部顾问的工作表现，供各部门参考。《工程及有关顾问遴选委员会手册》规定，假如顾问在刚过去一季内就一项工作连续第三次接到“差劣”报告，则不应推荐该顾问承办新的顾问工作。

工程及有关顾问遴选委员会认为顾问A 的工作表现被高估

3.16 一九九五年七月至二零零一年十二月期间，顾问A 的工作表现大多获评为“常”或“欠佳”（见附录G）。二零零零年八月和二零零一年二月，工程及有关顾问遴选委员会关注到，由于很多有关该顾问的工作表现的评语均“相当负面，近乎给予差劣报告”，顾问A 的工作表现看来是被高估了。

3.17 二零零一年二月，工程及有关顾问遴选委员会向民政事务总署署长指出：

- (a) 倾向高估顾问的工作表现会给他带来错误信息，以为当局会容忍其欠佳的工作表现。这会鼓励顾问以低价作为投标策略，在中标后才将货就价，令服务质素下降；及
- (b) 因此，会削弱在遴选顾问的过程中属于重要环节的工作表现评核制度。政府的利益将会受损。这些不良影响可能在相当后期造成无可补救的损害时，才会显露。

审计署对聘用顾问的意见

顾问A 仅可接受的工作表现未有在标书评审报告中适当反映

3.18 审计署发现，一九九六年民政事务总署对顾问A 竞投第3及5组顾问工作的标书的评审(见上文第3.6 及3.8 段)，与顾问A 就第1 及2 组工作表现的首份评核报告(在一九九六年一月完成) 及第二份评核报告(在一九九六年七月完成) 内的评核不一致。顾问A 在一九九六年三月竞投第3组顾问工作及一九九六年九月竞投第5 组顾问工作时，其一九九五年七月至一九九六年六月期间进行第1及2 组顾问工作时所获的工作表现评级为“常”，未有在评审标书的过程中适当反映。事实上，顾问A 在获判第3组顾问工作后的工作表现每况愈下。一九九五年七月至二零零一年十二月期间，顾问A 承办四组顾问工作所得到的整体评级载于附录G。下文表三撮述顾问A 在上述期间承办四组顾问工作所得到的整体评级。

表三

一九九五年七月至二零零一年十二月期间
顾问A 承办四组顾问工作所得到的整体评级

组别	所涉期间	整体评级的数目			
		良	常	欠佳	总计
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
总计		1	29	9	39
百分率		3%	74%	23%	100%

资料来源：民政事务总署的记录

3.19 审计署认为，假如民政事务总署在第3及5组的标书评审报告中恰当述明顾问 A 的工作表现，这两组包括 53 (25+28) 项工程的顾问工作便不会判给顾问A。顾问A工作表现差劣(见上文第3.10及3.11段) 亦令民政事务总署及路政署须花费更多人力去监察其工作表现。

短时间内将大量工程的顾问工作判给顾问A

3.20 审计署发现，在一九九五年七月首份顾问合约生效后的首三个月，民政事务总署已对顾问A 工作进度缓慢，表示失望。一九九六年一月，民政事务总署就顾问A截至一九九五年十二月三十一日六个月期间的工作表现，进行第一次评核。一九九六年七月，就截至一九九六年六月三十日六个月期间进行第二次评核。每次评核的整体评级均为常级，表示服务水平仅可接受。民政事务总署认为，顾问A 缺乏有经验的专业人员领导工作队伍。虽然顾问A 在第1 及2 组的工作表现欠佳，但一九九六年六月当局仍然决定将第3 组顾问工作判授给顾问A 。顾问A 约在一年内(由一九九五年六月至一九九六年六月)，共获判59 项工程(第1 组18 项，第2 组16 项及第3 组25 项) 的顾问工作。五个月后，即一九九六年十一月，路政署亦决定将第5组的顾问工作判给顾问A，当中包括在乡郊策略小型工程计划下的28 项工程。

3.21 判授大量工程的顾问工作给顾问A 在同一时间内处理，明显的后果就是工作进度缓慢。如上文第3.12 段表二所载，在这四组共87 项工程中，只有15 项 (17%) 如期完成。即使截至二零零一年十二月三十一日为止，亦只有42 项工程(48%) 完成(见附录H)。

3.22 审计署认为，有关工程的工作进度缓慢及竣工延误，主要原因是将大量工程的顾问工作判给同一个顾问，而其工作表现一直仅可接受。倘若将这些工程的顾问工作判给不同顾问，每个顾问便可处理较少量的工程，则工作量平均分散而各项工程可获较妥善监督，工作进度亦可较为理想。

审计署对聘用顾问的建议

3.23 审计署 *建议*民政事务总署署长应：

遴选顾问方面

- (a) 详细评估提交顾问工作标书的顾问的能力，并考虑他们最近在同类性质工程的工作表现；
- (b) 在评核报告中，适当地反映顾问的工作表现，特别是他们的服务质素；
- (c) 避免遴选工作表现只达仅可接受水平的顾问；及

判授顾问工作方面

- (d) 日后避免同时判授大量工程的顾问工作予同一个顾问，以确保有关顾问能有效地监督所有工程。

当局的回应

3.24 民政事务总署署长大致上接纳审计署的建议。署长亦表示：

遴选顾问方面

- (a) 负责遴选第3组工程顾问的评审小组在一九九六年三月开会。当时，评审小组只有顾问A就第1及2组工程顾问合约的一份工作表现评核报告，涵盖期为一九九五年七月至十二月的首六个月。此外，路政署负责第5组工程的评审小组在一九九六年九月开会，当时只有顾问A就第1 及2 组工程顾问合约的两份工作表现评核报告，涵盖期为一九九五年七月至一九九六年六月的首十二个月。据该两份报告所载，顾问A的工作表现获评为“常”，显示其工作表现在当时仍可接受。顾问A所获“常”的报告为数不多，不足以影响负责第3及5组工程的两个评审小组的决定。该评审小组的成员须根据各个顾问的建议书的内容及他们承办政府其他类似工程的经验，考虑这些建议书；

- (b) 民政事务总署在第1 及2 组顾问工作的14 份工作表现评核报告中, 给予2 份“ 欠佳报告”, 并在第3 组顾问工作的14 份工作表现评核报告中, 给予5 份“ 欠佳报告”。顾问A “ 欠佳报告” 的比率, 特别是在第3 组顾问工作方面, 已反映其工作表现未如理想。民政事务总署会根据工程及有关顾问遴选委员会的规定, 在每季的工作表现评核报告中, 继续认真反映顾问的工作表现; 及

判授顾问工作方面

- (c) 日后, 民政事务总署会避免同时判出大量工程的顾问工作予任何一个顾问, 特别是经历了顾问A 这宗个案之后。

3.25 路政署署长表示:

- (a) 路政署负责第5 组的28 项小型乡郊道路改善工程, 3 项建造工程现在大致完成, 而另外2 项建造工程现正进行; 及
- (b) 现正密切监察顾问A 在第5 组工程的工作表现。继就顾问A 二零零一年一月至六月期间的工作表现发出“ 欠佳报告” 后, 再就二零零一年七月至九月期间发出另一“ 欠佳报告” 。

第4部分：分拆工程

财务规例不容许分拆工程

4.1 民政事务总署负责进行乡郊策略小型工程计划（见上文第1.1及1.3段）每项需费少于1,500 万元的小型工程。各项需费超过1,500 万元的工程，概由其他工务部门负责，并由所属工务计划拨款进行。在二零零一年八月三十一日财务通告第8/2001 号的附件《行使获授权力的指引》中，库务局订明，管制人员不应刻意分拆工程费用，使较大型的工程项目变成规模较小的工程或分阶段形式，得以动用整体拨款进行(注6)。

判授工程合约的财政限额

4.2 一九九九年五月三日财务通告第7/99 号《政府采购的财政限额》订明，民政事务专员(首长级第二级人员) 有权判授每份不超逾300 万元限额的工程合约（参阅《物料供应及采购规例》第280(h)(iii)条——注7）。凡每项价值超逾300万元及少于1,500 万元的乡郊策略小型工程，须根据《物料供应及采购规例》第220(a) 条，提交工务投标委员会批核。根据该规例所订的投标程序，上述工程招标须邀请工务局备存的公共工程认可承建商名册(甲组) 内合格的承建商投标承造。此外，《物料供应及采购规例》第205 条规定管制人员须确保负责采购事宜的人员不会藉分期采购所需物料或服务（包括与建造和工程性质类似的服务）或藉缩短一般合约期，来规避有关财政限额。

分拆工程的个案

4.3 在审查乡郊策略小型工程计划时，审计署注意到有两宗个案其工程预算超逾订明的财政限额，为了规避有关财务通告所订下的财政限额及程序，有关方面将工程分拆成两期或超过两期进行。这两宗个案详载于下文第4.4 至4.20 段。

注6： 财务通告第 8/2001 号取代一九九六年四月一日的财务通告第8/96号，旧有的财务通告声明，若将较大的工程分成数个规模较小的工程或阶段，使分拆出来的各项工程的费用均低于拨款管制人员可批核的财政限额，则拨款管制人员不可批准这些分拆工程的费用。

注7： 一九九九年五月三日前，民政事务专员可以无须经招标而直接判授价值达100 万元的工程合约。价值高于100万元但不超逾300万元的工程合约须由民政事务总署投标委员会判授。自一九九九年五月三日民政事务总署投标委员会取消后，民政事务专员有权无须经招标而自行判授价值达 300万元的工程合约。

个案1 —— 离岛民政事务处：
深屈至沙螺湾的乡村通路

开展工程的建议

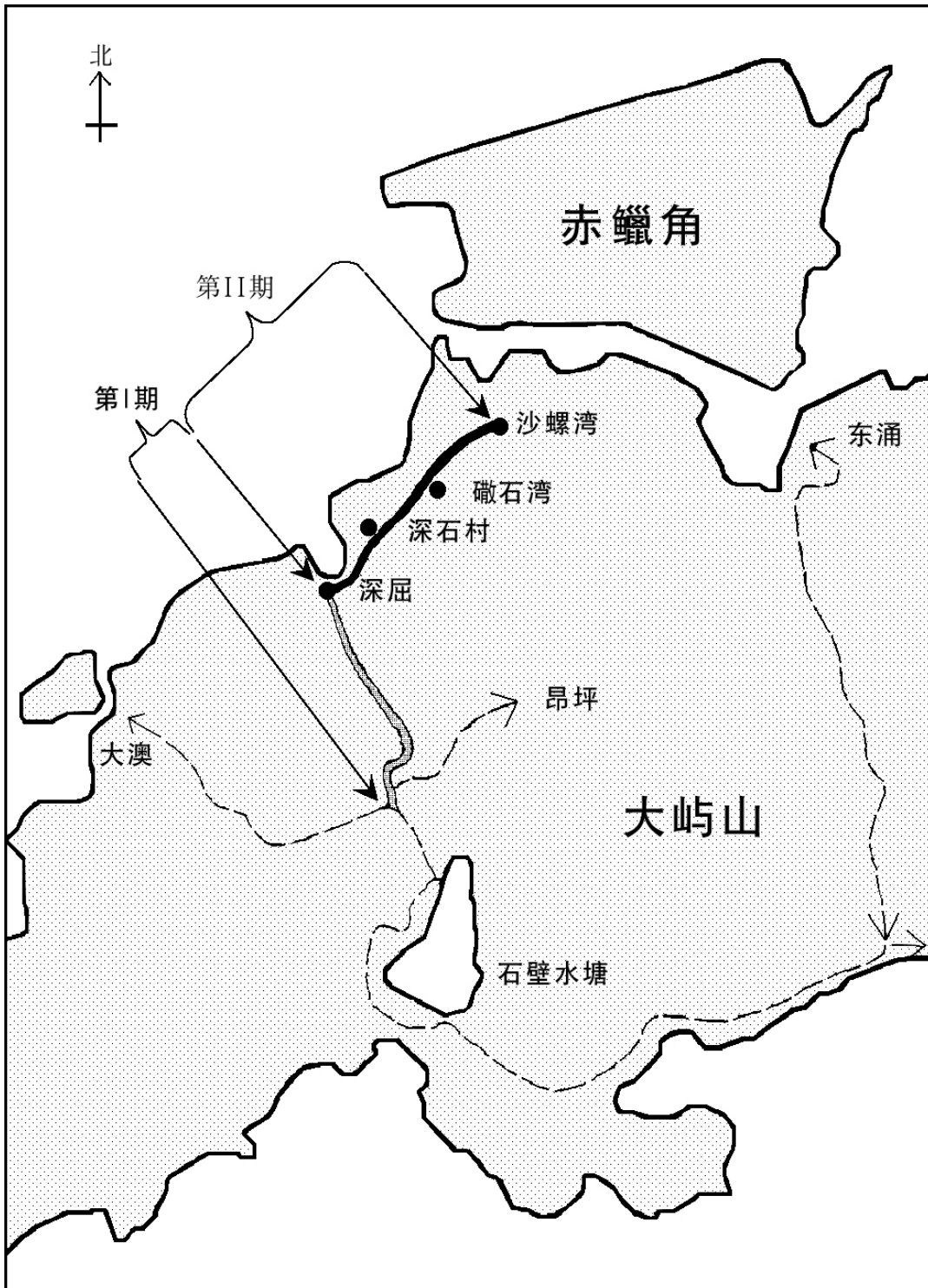
4.4 一九八三年年底，交通谘询委员会(注8) 通过一项建议，取消中环至大澳 (经马湾、屯门、东涌和沙螺湾) 平日的渡轮服务，理由是小轮公司在该条航线上承受严重财政亏损。政府其后计划兴建一条道路连接昂平道与沙螺湾，工程分两期进行：

- (a) 第I 期兴建一段长约2.2 公里的道路，连接昂平道与深屈；及
- (b) 第II期兴建一段长约2.4 公里的道路，连接深屈与沙螺湾。工程预计在第I期工程完成后随即展开(见下文图一)。

注8： 交通谘询委员会就交通政策的重大事项向当时的总督会同行政局提供意见，用以改善居民和货运交通。

图一

大屿山深屈至沙螺湾乡村通路建筑工程



资料来源：民政事务总署的记录

一九八五年年底，前工程拓展署 (注9) 估计该道路的建筑费用总额为870 万元。

4.5 一九八八年一月，财务委员会根据立法会工务小组委员会的建议，批准把工程的第I期提升为甲级工程，工程费用预算为 600 万元。一九九零年九月，第I期工程大致完成，所需费用为1,040 万元。

第II 期工程暂停进行

4.6 一九九一年，路政署重新评估进行该道路计划第II 期工程的理据。为了确定受惠于该工程的村民人数，路政署寻求政府统计处的意见，统计处回复，根据一九九一年人口普查的结果，有关乡村的人口只有73人。因此，路政署署长认为不再有理由支持进行当时估计费用为2,500 万元的第II 期工程，而该工程的进一步测量和土地勘测工作亦暂停。

第II 期工程在一九九四年再建议进行

4.7 一九九四年五月，离岛民政事务处建议将一些新项目纳入乡郊策略小型工程计划内，当中包括兴建通路连接深屈与沙螺湾。正如上文第1.3段所述，民政事务总署在一九九四年年底从拓展署接管进行乡郊策略小型工程计划的职责，负责进行各项需费少于1,500 万元的工程。为了规避拨款问题，离岛民政事务处决定分期进行由深屈至沙螺湾的道路工程，使每期所需拨款不超逾该计划订明的工程费用上限。

4.8 一九九五年六月，民政事务总署与路政署新界区办事处共同制定由深屈至沙螺湾道路工程的范围和费用预算(见下文表四)。这项工程由不同路段组成的路线与上文第4.4(b) 段所提及已搁置的第II期道路工程相同。

注9： 工程拓展署在一九八六年六月重组。重组后该署的路政处成为现时的路政署。

表四

深屈至沙螺湾乡村通路的工程范围及费用预算

工程范围	费用预算 (百万元)
(a) 于深屈兴建一条道路桥	11.1
(b) 兴建一条通路连接深屈与深石村	8.6
(c) 兴建一条通路连接深石村与 磤石湾	11.3
(d) 兴建一条通路连接 磤石湾与沙螺湾	11.3
总计	42.3

资料来源：民政事务总署的记录

审计署在《审计署署长第二十五号报告书》中提出的意见和建议

4.9 在一九九五年十月发表的《审计署署长第二十五号报告书》中，审计署向路政署署长及民政事务总署署长提出质询，指出第II 期道路工程已暂停进行，而部分完工的道路只能到达深屈，这项工程是否物有所值实成疑问。审计署在报告书中提出的意见撮录于下：

- (a) **部门高估有关乡村的人口数目** 根据一九八六年香港中期户口统计报告，有关乡村的人口只有91 人，而非原先估计的600 人；
- (b) **部门低估工程的规模** 当局最初在一九八四年四月将这项工程的费用预算总额定为约180万元。最后，第I 期道路工程以1,040 万元完成，而第II 期的费用预算则须修订为2,500 万元，费用预算总额结果达3,540 万元；
- (c) **在要求财务委员会批准拨款时提供不准确的资料** 由于有关部门高估人口数目和低估工程费用，因此，财务委员会在一九八八年一月批准第I 期道路工程的拨款时，并未获提供全面和可靠的资料。虽然有关部门明知该道路的交通需求量甚低，但并没有把情况告知财务委员会；及
- (d) **分拆工程** 地区小工程的费用上限是30万元。因此，有关部门最初决定将费用预算总额为180 万元的工程分成七份合约，每份金额低于30 万元，使工程能够以地区小工程专款实施，已违反有关批核的规则。

4.10 审计署在一九九五年十月发表的《审计署署长第二十五号报告书》中，建议路政署署长及民政事务总署署长日后：

- (a) 应在计划初期征询政府统计处处长的意见，以便准确估计人口数目；
- (b) 在计划初期便应厘订切合实际的费用预算，以便当局可以更准确评估工程的成本和效益；
- (c) 在为工程提出拨款申请时，应向批核机关提交充足和可靠的资料；及
- (d) 应该严格遵守有关使用地区小工程专款的规则。倘若一项工程的费用预算超过地区小工程整体拨款所规定的财政限额，便不应使用地区小工程专款来实施该项工程。

政府帐目委员会的意见

4.11 政府帐目委员会经考虑审计署署长报告书后，在一九九六年一月发表第二十五号报告书，提出多项意见，其中包括：

- (a) 对于该项工程的费用大幅增加表示关注，并建议当局应在道路工程筹划初期，对所需费用作出切合实际的估计，以期在施工前可准确评估工程的成本和效益；
- (b) 认为当时的政务总署决定使用地区小工程专款实施该项工程，并将费用预算总额为180 万元的工程分成七份合约，每份金额低于30 万元，已违反使用地区小工程专款的评核规则，此举应受斥责；及
- (c) 欢迎当局成立乡郊策略小型工程督导委员会，负责审议及监察民政事务总署委托进行的所有小型工程计划，并察悉民政事务总署署长作出保证，该督导委员会会发挥监察机制的作用，确保类似问题日后不会再次发生。

4.12 一九九六年五月，当局发出政府覆文，就政府帐目委员会第二十五号报告书作出回应，表示：

- (a) 民政事务总署在一九九四年年底接管有关推行乡郊策略小型工程计划的职责后，增加了专业的人员，使工程管理及制定预算的工作均有所改善；及
- (b) 鉴于推行小型工程计划的情况理想，民政事务总署署长有信心日后不会再次发生类似这项工程出现的问题。

分拆第II 期工程

4.13 正如上文第4.7段所述，为了规避拨款问题，离岛民政事务处决定分期进行深屈至沙螺湾的道路工程，使每期的拨款不超逾乡郊策略小型工程计划的工程费用上限1,500万元。

第II 期工程在一九九七年展开

4.14 一九九七年，离岛民政事务处提出下列理由证明须进行该道路工程：

- (a) 当时估计深石村、~~礁~~石湾及沙螺湾的人口共有280人；及
- (b) 预计赤鱗角机场投入服务后会为大屿山创造就业机会。因此未来几年内在上文第(a)分段所提及的三条村落的人口将会显著增加。

民政事务总署署长赞同应进行该工程。路政署获委任为工程代理。

4.15 一九九七年四月，路政署根据第5组工程的顾问合约（见上文第3.8段），委聘顾问A为工程进行审查和评估、详细设计、招标和监督工作。工程范围包括于深屈兴建一条道路桥和兴建一条通路连接深屈与深石村，有关工程属于深屈至沙螺湾道路计划第II 期工程的一部分（见上文第4.4段图一及4.8段表四）。

通往深石村的工程竣工

4.16 一九九九年九月，当局招标承建深屈道路桥和连接深屈与深石村的通路（见上文第4.8段表四第(a)及(b)项）。是项合并工程的核准工程预算为1,450万元。一九九九年十一月判出有关合约。一个月后，建造工程展开。二零零二年一月，工程大致完成。中间内页的照片一为连接深屈与深石村通路的一部分。所需工程开支总额约为1,100万元。另外两路段（由深石村至~~礁~~石湾及~~礁~~石湾至沙螺湾——见上文第4.8段）的建造工程则暂时搁置。

个案2 —— 西贡民政事务处： 咸田至大浪坳行人路重建工程

开展工程的建议

4.17 一九九七年四月，一名大浪村代表通知西贡民政事务处，指咸田至大浪坳的行人路日久失修。该条行人路供六条村落使用，是村民平日赖以进出及运送生活必需品的的主要和唯一通路。此外，咸田亦为行山和露营人士热爱的地点。鉴于重建行人路将惠及远足和露营人士及当地村民，西贡区工作小组在一九九七年九月批准将行人路重建工程纳入乡郊策略小型工程计划内。工作小组获悉工程费用预算为300万元，而有关工程会在一九九九年五月竣工。

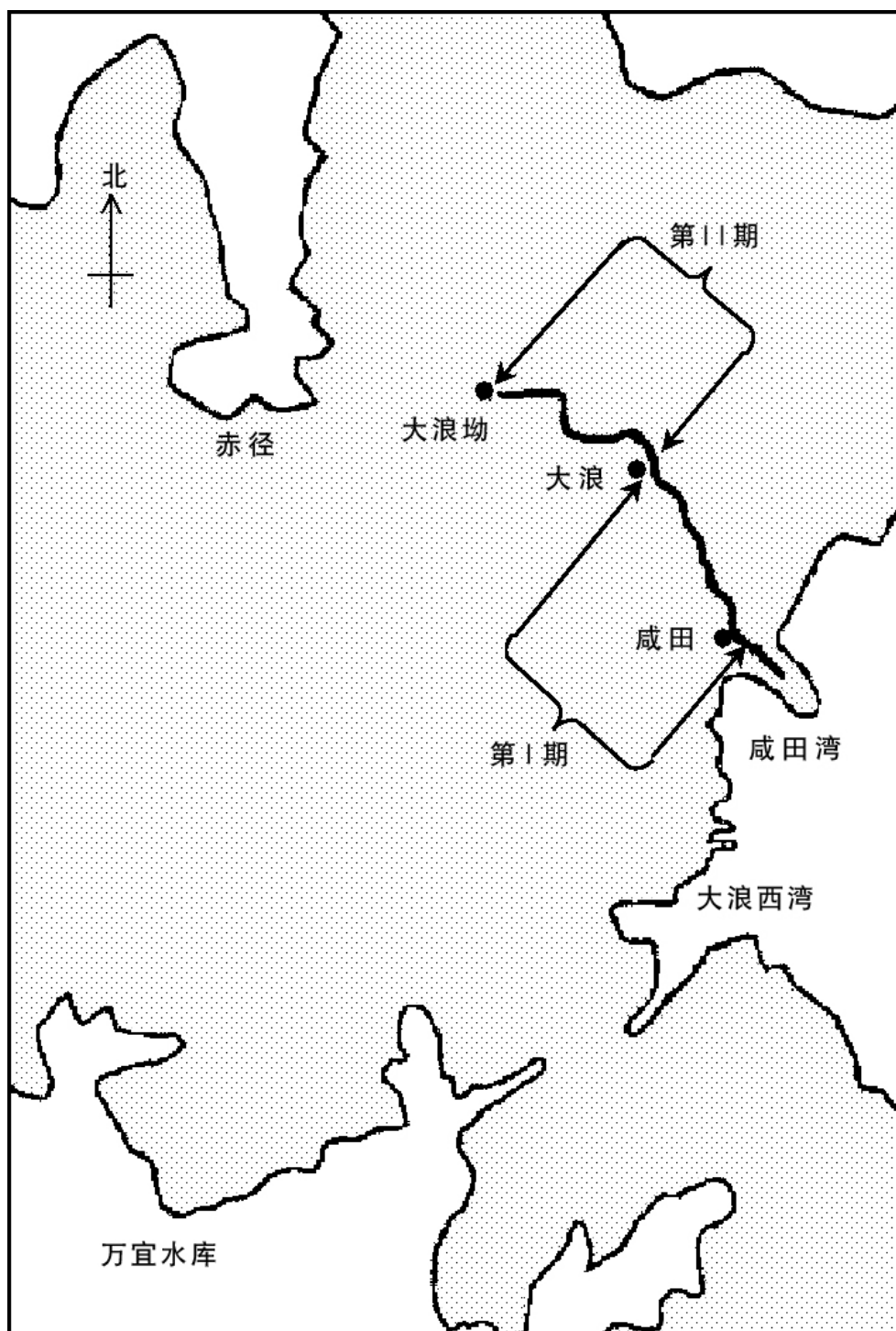
分拆工程

4.18 根据现行规例，民政事务总署可以无须经工务投标委员会审批而自行判授需费不超逾300 万元的工程合约。需费超逾300万元的工程合约则须获工务投标委员会批准（见上文第4.2段）。一九九八年八月，西贡民政事务处发现行人路重建工程的费用预算将会超逾300万元。因此，该处决定将工程分拆为两期进行，使工程合约无须经由工务投标委员会批核便可以自行判授。两期工程如下：

- (a) 第**I** 期工程重建咸田至大浪的行人路；及
- (b) 第**II** 期工程重建大浪至大浪坳的行人路(见下文图二)。

图二

西贡咸田至大浪坳行人路重建工程



资料来源：民政事务总署的记录

照片一
连接大屿山深屈与深石村通路的一部分
(参阅第4.16 段)



资料来源：审计署人员拍摄的照片

照片二
大屿山荔枝园与牛牯湾之间的行人路的一部分
(参阅第5.3 段)



资料来源：审计署人员拍摄的照片

照片三

在二零零二年一月十六日于大屿山牛牯湾海滩发现的施工设备及物料
(参阅第5.8 段)



资料来源：审计署人员拍摄的照片

照片四

在二零零二年一月十六日于大屿山牛牯湾海滩发现的挖土机及施工物料
(参阅第5.8 段)



资料来源：审计署人员拍摄的照片

第I 期工程

4.19 一九九八年十一月，第 I 期工程进行招标。一九九九年一月，民政事务总署投标委员会批准接纳出价最低的承建商D的投标，合约金额为110万元（见上文第4.2段注7）。工程在一九九九年一月展开，一九九九年八月竣工。

第II 期工程

4.20 一九九九年十月，民政事务总署邀请所有在认可承建商总部名册内的承建商就第 II 期工程报价。上文第4.18(b) 段所述的第II期工程的范围曾稍作修改，除了大浪至大浪坳的行人路外，还重建咸田至大浪行人路的一部分。一九九九年十一月，西贡民政事务专员批准接纳出价最低的承建商D的投标（即第I期工程的同一承建商），合约金额为150万元（见上文第4.2 段注7）。工程在一九九九年十一月展开，二零零零年九月竣工。

审计署对分拆工程的意见

批核工程

4.21 *违反乡郊策略小型工程计划的拨款规则* 审计署发现，乡郊策略小型工程计划的拨款规则订明，民政事务总署只可进行财政限额为1,500万元的工程(见上文第4.1段)。个案1中，深屈至沙螺湾通路建造工程的费用预算达4,230万元（见上文第4.8段表四），已超逾上述限额。因此，这项工程应纳入工务计划，由路政署负责进行。可是，为了规避拨款问题，离岛民政事务处决定将工程分拆成数期纳入乡郊策略小型工程计划内进行。审计署认为民政事务总署理应严格遵守乡郊策略小型工程有关申请拨款批准的规则。

4.22 *没有遵从有关判授工程合约财政限额的规例* 审计署发现，在个案2 中，工程的费用预算总额超逾300万元。根据现行规例，每份超逾300万元的工程合约均须由工务投标委员会批核(见上文第4.2段)。不过，这工程并没有取得工务投标委员会批准。反之，民政事务总署将工程分拆为两期进行，使工程合约无须经由工务投标委员会批核便可以自行判授。审计署认为民政事务总署理应严格遵从有关判授工程合约所订明财政限额的规例。

高估工程费用

4.23 审计署发现，个案2 的策划工作未如理想。有关部门高估了工程费用，而且决定将工程分拆为两期进行，务求令工程费用不超逾订明的财政限额。则工程合约无须向工务投标委员会申请批核(见上文第4.18段)，便可由民政事务专员自行判授。下文表五显示个案的工程费用预算与实际合约金额的比较。

表五

个案2 的工程费用预算及实际合约金额的比较

期数	工程费用预算 (百万元)	核准合约金额 (百万元)	实际合约金额 (百万元)
I	} 超过 3.0	1.1	1.1
II		1.5	1.6
总计	超过 3.0	2.6	2.7

资料来源：民政事务总署的记录

4.24 正如上文表五所显示，个案2 的实际合约金额结果只是270 万元。实际合约金额少于预算金额，而且也不超过民政事务专员可自行判授合约的300 万元的订明的财政限额。审计署认为，民政事务总署理应在规划工程项目时厘定切合实际的费用预算。

审计署对分拆工程的建议

4.25 审计署建议民政事务总署署长应：

批核工程方面

- (a) 检讨所有工程，以确定是否有类似的分拆工程个案，并采取措施避免日后重蹈覆辙；
- (b) 严格遵守有关申请批准工程拨款的规则，特别是要遵守财务通告第8/2001 号的附件“行使获授权力的指引”中所订明的规例，即管制人员不应刻意分拆工程费用，使较大型的工程变成规模较小的工程或分阶段形式，得以动用整体拨款进行；
- (c) 严格遵从有关判授工程合约订明的财政限额的规例，尤其是民政事务总署不应分拆工程，藉以避免向工务投标委员会申请批核；及

厘定工程费用预算方面

- (d) 确保厘定切合实际的工程费用预算，以便可以更准确评估该工程的成本和效益。

当局的回应

4.26 民政事务总署署长表示：

批核工程方面

(a) 民政事务总署完全知悉有关财务通告所列明的财政限额。以下各点需要注意：

个案 1 —— 离岛民政事务处：

深屈至沙螺湾的乡村通路

- (i) 一九九四年及一九九五年，当地村民强烈要求改善深屈至沙螺湾的乡村通道。在考虑乡郊策略小型工程计划的财政限额为1,500 万元后，民政事务总署只可在该地区进行需费少于1,500万元并惠及区内大多数村民的一项或多项工程。民政事务总署认为，改善深屈至深石村的乡村通道，会方便所有居住在深屈、深石村、~~深~~石湾及沙螺湾的村民。因此，民政事务总署决定，应改善深屈至深石村的乡村通道。这项工程其后在一九九九年获批准，而核准的费用预算为1,450 万元；
- (ii) 改善深屈至深石村乡村通道的建议提出至今已近八年。有关方面甚少进行其他小型工程项目，以改善深石村至沙螺湾的乡村通道。目前，尚未有明确的工程计划去继续改善深石村至沙螺湾乡村通道的改善工程；
- (iii) 当地村民不断要求民政事务总署改善深石村至沙螺湾的乡村通道，使紧急服务车辆能够进出。对于改善乡村不同路段的个别要求，民政事务总署会独立思考，并只会进行有需要的工程；

个案 2 —— 西贡民政事务处：

咸田至大浪坳行人路重建工程

- (iv) 民政事务总署过往曾将每份费用超逾300 万元的工程合约的投标评审报告提交工务投标委员会批核。民政事务总署设立的认可承建商总部名册已有一段颇长的时间，名册上的承建商负责处理价值预算低于300万元的工程，他们已熟习了民政事务总署的合约条件和工作程序。正因如此，他们的投标价格甚具竞争力，工作能力表现亦非常高。如果民政事务总署聘用熟习另一套合约条件的工务局承建商的话，则该署人员在管理这批承建商方面，可能不及管理本身的承建商来得有效；
- (v) 分两期进行这项西贡工程，主要是希望以较具成本效益的方法聘用民政事务总署承建商的服务，同时亦顾及部分工程的迫切性，及在行人路施工期间尽量减少对当地村民造成不便；

- (vi) 重建咸田至大浪一段行人路 (第I 期), 是该项工程中较急需的部分, 必须首先动工, 以应付村民迫切的需要。至于重建大浪至大浪坳一段行人路 (第II期), 则视乎可动用的拨款而决定是否进行。如果第I期工程最终用去300 万拨款的大部分, 则第II 期工程便不会施工; 及
- (vii) 两期工程实际费用总额仅为270 万元, 并没有超逾《物料供应及采购规例》所订明有关民政事务专员有权批核的工程合约的300 万元财政限额;
- (b) 在进行检讨后, 民政事务总署发现, 除上述的个别事件外, 该署再没有将其其他工程分拆为规模较小的工程, 使每项工程不超逾财政限额, 从而避免须向工务投标委员会申请批核;
- (c) 民政事务总署会确保日后所有工程:
 - (i) 不会有分拆工程的情况出现; 及
 - (ii) 均会严格依循《财务通告》第8/2001 号所订明的有关批核工程的财政限额;
- (d) 民政事务总署并没有刻意分拆工程, 以避免向工务投标委员会申请批核。是否将工程分为不同合约进行, 须考虑多项因素, 例如招聘承建商的方式的有效程度、工程的适时性及迫切性、工程的性质、范围及施工地点, 以及当地村民的需要等。如有必要, 民政事务总署会向工务投标委员会申请批核各项价值超逾300 万元的工程;

厘定工程费用预算方面

- (e) 民政事务总署虽然完全同意工程费用预算应切合实际, 不过, 乡郊地区的小型工程有时会受一些复杂的因素影响, 以致难以作出更妥善的费用预算; 及
- (f) 民政事务总署会提点工程人员, 在工程设计阶段要顾及最新的市场情况、地盘限制及当地村民提出的其他额外要求, 并经常修正费用预算。这些情况在进行乡村工程而言是很常见的。

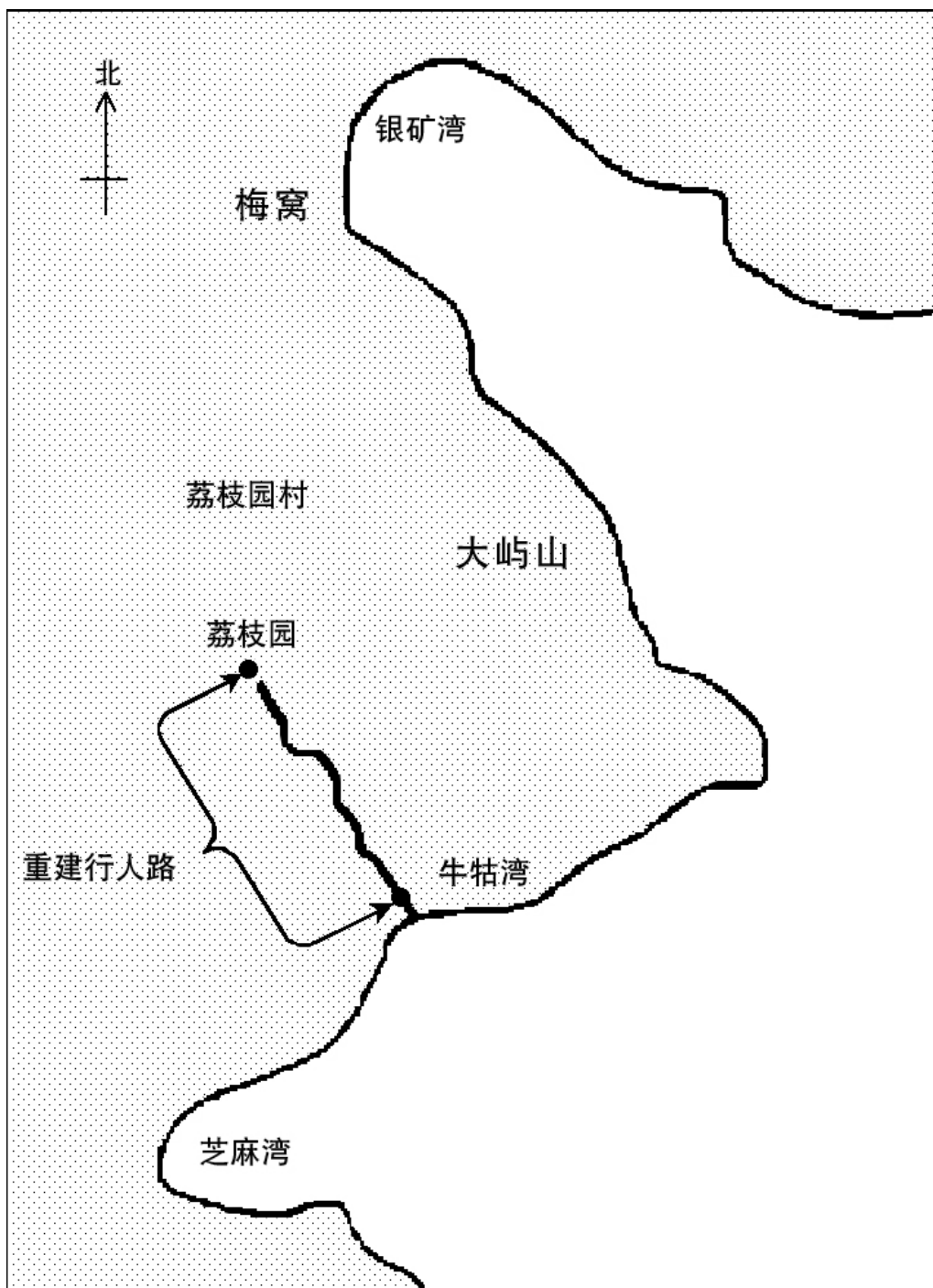
第5部分：大屿山行人路重建工程的管理

荔枝园与牛牯湾之间的行人路重建工程

5.1 一九九九年七月，离岛民政事务处将乡郊策略小型工程计划下，位于大屿山梅窝以南的荔枝园与牛牯湾之间的行人路（见下文图三）的重建工程合约判给承建商E，合约金额约为 75 万元。该项工程在一九九九年七月展开，预定竣工日期为一九九九年十二月。由二零零零年二月起（即接近完工期间），民政事务总署收到多宗市民对该项工程的投诉。

图三

大屿山荔枝园与牛牯湾之间的行人路重建工程



资料来源：民政事务总署的记录

在地盘内弃置垃圾的初步投诉

5.2 二零零零年二月二十八日，当地一名居民(投诉人F) 来信投诉，指民政事务总署承建商的工人将大量垃圾弃置于牛牯湾的建筑地盘。民政事务总署没有就此事即时向承建商E 发出任何书面指示。二零零零年三月二十一日，民政事务总署通知投诉人F：

- (a) 该署已获悉有关问题；及
- (b) 该署会确保地盘清理情况满意后，才会向承建商签发有关工程的竣工证明书及发还保留金。

完成工程

5.3 二零零零年三月二十三日，承建商E 通知民政事务总署，工程已经完工，并要求民政事务总署视察该工程和清缴工程费用。同日，民政事务总署向承建商E 证实会在工程付款中扣除约35,600元，作为延迟完工的协定损害赔偿金。但是，民政事务总署还未解决弃置垃圾的问题，便向承建商E 签发竣工证明书，并在证明书述明：

- (a) 有关工程在二零零零年三月二十三日完工；及
- (b) 有关工程的保养期将在二零零零年九月二十三日届满。

中间内页照片二显示荔枝园与牛牯湾之间的行人路的一部分。

5.4 二零零零年三月二十七日，承建商E获发最终付款，其中有5%被扣起作保留金。截至二零零零年三月三十一日为止，按合约所付总额为数约741,000 元。

另外有关未移走施工设备及物料的投诉

5.5 民政事务总署在二零零零年六月五日，亦即在二零零零年三月签发竣工证明书及支付最终付款后约两个月，要求承建商E 立即将其留在牛牯湾建筑地盘的施工设备和物料移走。二零零零年六月八日，民政事务总署又接获另一宗投诉(投诉人G)。该投诉促请该署将承建商E 留在牛牯湾海滩的挖土机、铁枝、尼龙帐篷移走。投诉人G 表示曾就此事向民政事务总署作出投诉，但该署至今未有采取任何行动。二零零零年六月二十三日，承建商E 答复民政事务总署时表示，在保养期内，他可能需要使用施工设备和物料进行若干跟进工程。承建商E 亦通知该署，由于他有一宗与该工程有关的诉讼仍在进行，故要求该署给予宽限期，以便移走该等设备和物料。

5.6 二零零零年八月，承建商E 的律师告知民政事务总署：

- (a) 在建筑地盘留下的施工设备和物料实际上属次承建商所有。该次承建商没有完成重建工程，并已潜逃。承建商E 已向该次承建商提出法律诉讼；及

- (b) 在法律诉讼完结前，承建商E 并无法定拥有权将施工设备和物料从建筑地盘移走。

有关未移走施工设备及物料的进一步投诉

5.7 二零零零年十二月，环境保护署接获一宗投诉：

- (a) 牛牯湾建筑地盘的施工设备和物料仍未移走；及
- (b) 民政事务总署未有充分监督合约的执行，以致对环境造成不必要的影响。

二零零一年一月，环境保护署在进行实地调查，发现施工设备和物料仍留在牛牯湾海滩一带。

最新发展

5.8 民政事务总署在二零零一年五月及九月致函承建商E，查询有关法律诉讼，以及从牛牯湾建筑地盘移走施工设备和物料的情况。二零零一年十月，承建商E 回复，由于法律诉讼仍在进行，因此不能将建筑地盘的施工设备和物料移走。不过，他答允会设法尽快进行清理工作。截至二零零二年一月中旬为止，该等施工设备和物料仍未移走。中间内页照片三及四显示在牛牯湾海滩留下的施工设备、物料和挖土机。

审计署对大屿山行人路重建工程的管理的意见

移走施工设备及物料

5.9 有关从建筑地盘移走施工设备和物料，《一般合约条款》订明以下有关的规定：

- (a) 《一般合约条款》第37 条订明，工程完工后，承建商须清理地盘及将所有施工设备、剩余物料、垃圾和各类临时工程从地盘移走，确保整个地盘的清洁，以及工程的技术水平，达致民政事务总署工程师所满意的状况；
- (b) 《一般合约条款》第55(1)条订明，在工程大致完工后，承建商可以书面送达工程师完工通知，连同保证书，述明在保养期内进行任何尚未完成的工作，并可向工程师要求发给有关工程的竣工证明书。工程师须于收到承建商的通知的日期起计21 天内：
 - (i) 签发竣工证明书，述明其认为工程已按合约规定大致完成的日期，而保养期由证明书所述日期起开始生效；或
 - (ii) 发出书面指示，指明其认为承建商须完成的所有工作，并在完工后方会签发证明确书。在该情况下，承建商不得再次要求发给竣工证明书；

- (c) 《一般合约条款》第55(3)条订明，承建商须于竣工证明书发出后尽速，或按工程师合理的指示，进行未完工作。在任何情况下，承建商须于保养期届满前进行未完工作；及
- (d) 《一般合约条款》第60(2)条订明，倘承建商在工程完工后，未有在工程师所容许的合理时间内将任何施工设备、临时工程或未经使用的物料移走，则民政事务总署可将上述设备、工程或物料出售，并从销售收入扣除销售所需或有关的成本、费用和开支后，若有余数则发还给承建商。

5.10 审计署发现，尽管牛牯湾建筑地盘的施工设备及物料仍未移走，但民政事务总署在二零零零年三月，承建商E 要求该署清缴工程费用时，便立即签发竣工证明书并支付最终付款(见上文第5.3 及5.4 段)。而且有关事宜过了几乎两年仍未解决，但民政事务总署并无引用《一般合约条款》内的相关条款(见上文第5.9(d) 段)，采取行动，以加快清理地盘。审计署认为，民政事务总署理应采取更积极行动，于建筑工程完工时，将地盘的施工设备及物料移走。

5.11 审计署认为：

- (a) 民政事务总署向承建商E签发竣工证明书前，理应向他发出书面指示，表明根据《一般合约条款》第55(1) 及(3) 条，他必须于指明限期内清理地盘(见上文第5.9(b) 及(c) 段)；及
- (b) 按照《一般合约条款》第37 条的规定，在承建商E 未将建筑地盘的施工设备和物料移走前(见上文第5.9(a) 段)，民政事务总署不应给承建商E 签发竣工证明书及支付合约最终付款。

工程的分判

5.12 有关工程的分判，《一般合约条款》第4 条订明：

- (a) 未获民政事务总署工程师书面同意，承建商不得分判工程任何部分；
- (b) 倘民政事务总署工程师给予上述同意，亦不等于解除承建商合约上应负的任何责任或义务；及
- (c) 承建商须为任何次承建商、其代理人、受雇人或工人的作为、失责行为或疏忽负上全责，犹如承建商、其代理人、受雇人或工人的作为、失责行为或疏忽一样。

5.13 为回应审计署的查询，民政事务总署在二零零二年一月告知审计署，民政事务总署工程师及离岛民政事务处均没有向承建商E 给予同意，可以将重建行人路的工程分判予次承建商。审计署认为，倘若民政事务总署有更密切监察该项工程，便会早些揭发工程遭分判的问题。

审计署对大屿山行人路重建工程的管理的建议

5.14 审计署建议民政事务总署署长应：

移走施工设备及物料

- (a) 确保民政事务总署所有承建商均在指明限期内清理地盘的施工设备和物料，才按照《一般合约条款》第55(1) 及(3) 条，签发竣工证明书；
- (b) 倘若承建商未有在指明期限内清理地盘，则应采取适当行动，以清理地盘，并根据《一般合约条款》第60(2) 条，向承建商追讨民政事务总署因清理地盘而招致的额外费用；
- (c) 尽快采取行动，清理牛牯湾的建筑地盘；及

工程的分判

- (d) 密切监察民政事务总署所有工程，确保承建商在未取得民政事务总署书面同意下，不得将工程的任何部分分判。

当局的回应

5.15 民政事务总署署长表示：

移走施工设备及物料

- (a) 在这宗个案中，竣工证明书是于离岛民政事务处的工务人员视察地盘后，信纳有关工程大致上已完成才签发的。离岛民政事务处认为，为数约39,000 元的保留金足以支付清理地盘的施工设备和物料，以及可能在保养期内进行的小型工程所需费用。离岛民政事务处亦认为，签发竣工证明书及向承建商E 支付最终付款，是符合《一般合约条款》第55(1) 及(3) 条的。然而，从这宗个案所得的经验，民政事务总署日后会提醒员工，在签发竣工证明书之前，必须更仔细地查验工程是否已完成；

- (b) 承建商E 与次承建商的法律诉讼仍在进行。离岛民政事务处则尚未向承建商 E 签发保养工程竣工证明书及发放保留金。离岛民政事务处已就日后应采取的行动征询律政司的意见。离岛民政事务处会考虑向承建商E 采取行动，包括因为承建商E无法履行合约订明的责任而将之从民政事务总署认可承建商地区名册上除名；及

工程的分判

- (c) 此属个别事件。日后，民政事务总署会密切监察承建商的工程，防止类似事件再次发生。

第6部分：有关迟迟未完成的乡郊策略小型工程项目的检讨

乡郊策略小型工程计划完成后开设的新工程计划

6.1 为期十年的乡郊策略小型工程计划在二零零零年三月完结。民政事务总署认为乡郊策略小型工程计划受欢迎，显示政府确有需要继续广泛推行小型至中型乡郊工程，以提升乡郊地区的基础设施和改善乡郊社区的生活环境。为了继续提升乡郊地区的基础设施，以及改善区内的生活环境和卫生情况，财务委员会在一九九九年一月批准在基本工程储备基金下开设一项新的整体拨款分目，以推行新的乡郊小工程计划。该项新的乡郊小工程计划包括之前在乡郊策略小型工程计划下进行的各类工程。配合整体拨款的工程上限，每项工程的限额为1,500万元，开设乡郊小工程计划令民政事务总署可灵活及快速地回应乡郊地区的紧急需要和转变。为了继续满足当地的需求，新的乡郊小工程计划在一九九九年四月展开，初期每年开支为1亿元。民政事务总署在一九九九年年初开始规划新的工程，以确保原有的乡郊策略小型工程计划可持续及顺利过渡至新的乡郊小工程计划。

审计署对有关迟迟未完成的乡郊策略小型工程项目的检讨的意见

6.2 正如上文第1.5段所述，一九九四年年底，当民政事务总署接管拓展署乡郊策略小型工程计划的职责时，计划内已约有400项选定的乡村改善工程。当这个十年计划在二零零零年三月完结时，当中仍有多项工程尚未完成。

6.3 政府对进行乡村工程的政策是：

- (a) 乡郊策略小型工程若遇上当地村民极力的反对，政府便不应坚持进行该等工程；及
- (b) 在征用乡郊策略小型工程所需土地方面，预料不会出现严重问题时，政府才应进行该等工程。

6.4 审计署发现，截至二零零一年三月三十一日为止，仍有58项工程（费用预算总额达6.38亿元）尚在规划（见上文第1.7段）。这58项尚未完成的工程，有19项（33%）在一九九五年之前已经开始进行规划工作。这些迟迟未完成的工程，其延误的主要原因是征用所需土地方面遇到严重问题。关于这一点，审计署注意到，在乡郊策略小型工程的收地工作方面，地政总署最多只能运用10%的资源。这大大阻碍了这些工程的进度。

6.5 由于乡郊策略小型工程计划已经完结，审计署认为，民政事务总署应尽快完成这项计划内余下尚未完成的工程，以便集中力量推行其负责的新乡郊小工程计划及其他工程计划，务求更切合地方社区的需要。民政事务总署应检讨迟迟未完成的工程项目，以确定这些工程能否在合理时间内动工；如未能在合理时间内动工，则确定应否将它们从乡郊策略小型工程计划中剔除。

审计署对有关迟迟未完成的乡郊策略小型工程项目的检讨的建议

6.6 审计署建议民政事务总署署长应：

- (a) 从速检讨民政事务总署工程计划下拖延已久还未能完成的乡郊策略小型工程项目，以确定这些工程能否在合理时间内动工；
- (b) 对于那些可在合理时间内完成的工程，从速采取有效行动，尽快把它们完成；及
- (c) 对于那些不可能在短期内完成的工程，确定是否仍有理由把它们保留在民政事务总署的工程计划中，署长应将那些已再无理由保留在计划中的工程剔除。

当局的回应

6.7 民政事务总署署长表示：

- (a) 民政事务总署在发展所有余下乡郊策略小型工程期间，一直考虑这些工程的范围和需要。事实上，民政事务总署在过去三年已删去约十项在规划和设计阶段的工程；
- (b) 现正施工的27项工程将在二零零三年年底前完成。至于余下49项，其中18项会在未来12个月内动工，并将于二零零四年年底前完成。这些工程大部分涉及收回土地程序，因此有需要解决当地居民提出的反对。各有关部门均已尽力确保这些工程能早日进行；及
- (c) 二零零一年一月，民政事务总署向工务局建议将42项迟迟未完成的乡郊策略小型工程纳入个别工务部门的工程计划内，以便该署可将人力及拨款资源集中于新的乡郊小工程计划及市区小型工程。二零零一年十月，有关工务部门同意将规划中余下工程的其中十项列入他们的工程计划内。至于可否将其他余下的乡郊策略工程拨归有关工务部门，则有待二零零二年四月左右再作检讨。

第7部分：乡郊策略小型工程计划的管理的意见调查

新界地区工作小组的主要职责

7.1 正如上文第1.4段所述，民政事务总署为乡郊策略小型工程计划在新界设立九个地区工作小组。新界地区工作小组的主要职责如下：

- (a) 考虑并厘定民政事务总署所提出的各项工程的优先次序；
- (b) 议定核准工程的拨款安排；
- (c) 通过提交督导委员会省览的进度报告及财务报表；及
- (d) 研究遭地方社区反对而又未能透过民政事务处及有关工务部门解决的工程，并且采取跟进行动。

意见调查

7.2 新界地区工作小组成员深切了解乡郊策略小型工程计划。各地区工作小组的成员包括政府人员、新界区议会议员及乡事委员会代表。新界区议会议员及乡事委员会代表的意见，在某程度上反映他们对民政事务总署管理乡郊策略小型工程计划的评价，并指出尚待改善的地方。在民政事务总署协助下，审计署对所有身兼新界地区工作小组成员的新界区议会议员及乡事委员会代表进行意见调查。审计署对这些新界区议会议员及乡事委员会代表共发出57份问卷，并收回45份(79%)。

意见调查结果

7.3 审计署就有关意见调查结果（载于附录I）所作的分析显示：一般而言，被访者均相当满意乡郊策略小型工程计划的成效：

关于乡郊策略小型工程计划

- (a) 42个被访者(93%)同意为其所属分区 / 区域 / 村落所进行的乡郊策略工程切合当地村民的需要；
- (b) 42个被访者(93%) 认为计划物有所值；
- (c) 32个被访者(71%) 满意在其所属分区 / 区域 / 村落进行的计划的进度；
- (d) 27个被访者(60%) 认为计划对其村落的环境有良好影响；

关于乡郊策略小型工程计划的管理

- (e) 34个被访者(76%) 满意民政事务总署在推行计划时的整体表现；及
- (f) 33个被访者(73%) 认为民政事务总署已妥善及有效地监管计划进度。

7.4 作为意见调查的一部分，新界各区的区议会议员及乡事委员会代表亦获邀按优先次序列出其所属分区 / 区域 / 村落需要的工程的类型。根据他们的回应，所选择的工程类型按优先次序顺列如下：

- (a) 纾缓洪患的措施；
- (b) 紧急车辆通道、行人路和社区设施；
- (c) 行车道；
- (d) 污水管和污水处理设施；
- (e) 乡村扩展区；及
- (f) 食水供应。

审计署对乡郊策略小型工程计划的管理的意见调查的意见

7.5 审计署留意到，一般而言，新界各区的区议会议员及乡事委员会代表均认为，乡郊策略小型工程计划切合当地村民的需要，并且物有所值。然而，有些被访者亦指出了一些可以进一步改善的地方。这些地方主要涉及一些工程延误和民政事务总署对工程的监管。他们的意见撮述于下文第7.6 至7.9 段。审计署认为这些意见可供民政事务总署参考，有助该署检讨及规划日后乡郊小型工程计划的工作。

工程延误

7.6 22个被访者(49%) 表示，有乡郊策略小型工程计划的工程延迟竣工。根据他们所述，工程延误主要是由下列原因所引致：

- (a) 收回土地需时甚久；及
- (b) 政府部门之间缺乏沟通。

乡郊策略小型工程计划的拨款安排

7.7 在乡郊策略小型工程计划的拨款方面：

- (a) 34 个被访者(76%) 表示, 每年为其所属分区 / 区域 / 村落所作的乡郊策略小型工程计划开支并不足够; 及
- (b) 3个被访者(7%) 表示, 每项工程设定的1,500万元财政上限并不足够。是项安排已引致:
 - (i) 延误或暂停进行某些工程;
 - (ii) 妨碍执行纾缓洪患措施;
 - (iii) 妨碍推行某些须收回土地的工程; 及
 - (iv) 工程质素差劣。

工程的管理

7.8 在乡郊策略小型工程计划的工程管理方面, 一些被访者表示, 民政事务总署应:

- (a) 加快工程进度;
- (b) 加强有关政府部门之间的沟通;
- (c) 更频密视察地盘, 以监察工程进度; 及
- (d) 与政府人员和乡村代表多些举行例会, 以检讨工程进度。

聘用承建商

7.9 在聘用乡郊策略小型工程计划承建商方面, 一些被访者表示:

- (a) 有关建筑工程完工后, 建筑废料未有即时从地盘移走;
- (b) 曾有一些工程合约因承建商财政出现困难而暂停进行;
- (c) 承建商应对其过失负上责任; 及
- (d) 应定期审核承建商的财政状况。

审计署对乡郊策略小型工程计划的管理的意见调查的建议

7.10 审计署建议, 民政事务总署署长应审慎考虑新界各区的区议会议员及乡事委员会代表 (他们身兼新界地区工作小组成员)对该署管理乡郊策略小型工程计划的意见。民政事务总署署长尤其应该:

- (a) 更加勉力确保各项工程按照议定的工程计划妥善进行；及
- (b) 严密监察顾问和承建商的表现，以确保他们妥善地执行顾问合约或工程合约指明的规定。

当局回应

7.11 民政事务总署署长大致赞同审计署的建议。署长并表示：

- (a) 未完成的工程仅占落实了的乡郊策略小型工程的很小部分。这些未完成的工程延迟进行，通常是由于在取得当地居民同意及解决居民反对收地的问题上遇上困难；及
- (b) 现时民政事务总署每月均会与顾问和承建商举行进度会议。该署会密切监察他们的工作表现，以确保他们遵从工程合约的规定。倘有需要，该署会与他们更频密举行会议。

附录A
(参阅第1.6(a) 段)

1990-91 至2000-01年度期间
乡郊策略小型工程计划的开支

期间	竣工项目 (数目)	在三月三十一日 仍在施工的项目 (数目)	开支 (百万元)
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
总计	2 971		1,589

资料来源：民政事务总署的记录

截至二零零一年三月三十一日为止
乡郊策略小型工程计划的开支分析

按工程类别分析

工程类别	开支 (百万元)	百分率 (%)
道路及停车场	383	24%
行人路	324	20%
排水渠及污水渠	296	19%
供水设施	142	9%
河道改善	125	8%
码头	82	5%
乡村扩展区	72	4%
斜坡巩固	59	4%
郊区小径	32	2%
避风塘及海堤	8	1%
其他	66	4%
总计	1,589	100%

资料来源：民政事务总署的记录

附录C
(参阅第1.6(c) 段)

截至二零零一年三月三十一日为止
乡郊策略小型工程计划的开支分析

按负责部门分析

部门	开支 (百万元)
民政事务总署	
新界各区民政事务处	840
外聘顾问	166
工务部门	
渠务署	198
土木工程署	128
水务署	114
路政署	89
建筑署	42
其他	12
	<hr/>
总计	1,589
	<hr/> <hr/>

资料来源：民政事务总署的记录

附录D
(参阅第1.6(d)
及1.9 段)

截至二零零一年三月三十一日为止
由新界各区民政事务处进行的乡郊策略小型工程计划项目

	竣工项目 (数目)	施工中项目 (数目)	开支总额 (百万元)
由下列新界区民政事务处承担进行的乡郊策略小型工程项目：			
元朗民政事务处	106	1	135
离岛民政事务处	65	—	78
西贡民政事务处	58	—	75
北区民政事务处	94	—	74
屯门民政事务处	63	—	69
大埔民政事务处	81	—	52
荃湾民政事务处	37	—	36
沙田民政事务处	30	—	22
葵青民政事务处	10	—	8
小计	544	1	549
由新界区民政事务处承担进行的地区小工程（新工程）项目（注）	2 202	—	291
总计	2 746	1	840

资料来源：民政事务总署的记录

注：未能取得新界个别地区民政事务处承担进行的地区小工程（新工程）项目的开支分项数字。

附录E
(参阅第2.3(b) 及(e) 段)

在工务局公共工程认可承建商名册上的承建商
须符合的财务准则

组别 (合约价值 / 身分)	最低已运用资本 (注1)	最低营运资金 (注2)
甲组 (不超过2,000 万元)		
(a) 在试用期	1,600,000 元	1,600,000 元或未完工程总年等值的20%；采用款额较高者
(b) 已获实聘	3,000,000 元	3,000,000 元或未完工程总年等值的20%；采用款额较高者
乙组 (不超过5,000 万元)		
(a) 在试用期	3,700,000 元	3,700,000 元或未完工程总年等值的10%；采用款额较高者
(b) 已获实聘	7,600,000 元	7,600,000 元或未完工程总年等值的10%；采用款额较高者
丙组 (超过5,000 万元)		
(a) 在试用期	10,200,000 元	10,200,000元或未完工程总年等值的8%；采用款额较高者
(b) 已获实聘	13,000,000元，另外，如未完工程的总年等值超逾 8 亿元，则每超逾的1亿元或其部分须增加200 万元	13,000,000 元或未完工程总年等值的某个百分率(即数额为首8 亿元的8% 加余下价值的10%)；采用款额较高者

资料来源：工务局的记录

注1：已运用资本指股东资金，基本上包括公司的资本、储备金及留存盈利。

注2：营运资金指承建商的流动资产净额(即流动资产减流动负债)，作为该承建商流动资金状况的指标。

受聘承办乡郊策略下
各组小型乡郊改善工程顾问工作的顾问

组别	负责部门	顾问	获判工程 (数目)	顾问费总值 (百万元)	
1	民政事务总署	A	18	5.8	
2	民政事务总署	A	16		
3	民政事务总署	A	25		
4	渠务署	B	13	2.5	
5	路政署	A	28	6.4	
7	土木工程署	C	8	3.0	
(注)					
			总计	108	22.5

资料来源：民政事务总署的记录

注：第6组工程以民政事务总署内部资源承担进行。

附录G
(参阅第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间
顾问A 承办第1、2、3 及5 组工程的工作表现评核

期间	整体评级		
	第1 及2 组	第3 组	第5 组
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

资料来源：民政事务总署的记录

截至二零零一年十二月三十一日为止
顾问A 监督的工程的情况

组别	顾问工作涵盖期	已竣工 工程数目	正在进行 工程数目	规划中 工程数目	已删除 工程数目	工程 总数
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
	整体计算	— 42 (48%)	— 11 (13%)	— 24 (28%)	— 10 (11%)	— 87 (100%)

资料来源：民政事务总署的记录

就乡郊策略小型工程计划的管理
所作意见调查的结果

问题	回应数目(所占百分率)				
	非常满意	满意	并不完全满意	不满意	没有意见
(a) 你是否同意在你所属分区 / 区域 / 村落推行的乡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) 对于民政事务总署及有关工程部门在你所属分区 / 区域 / 村落推行的乡郊策略小型工程时的整体表现, 你是否满意?	8 (18%)	26 (58%)	8 (18%)	2 (4%)	1 (2%)
(c) 对于在你所属分区 / 区域 / 村落推行的乡郊策略小型工程的进度, 你是否满意?	5 (11%)	27 (60%)	10 (23%)	2 (4%)	1 (2%)
	足够		不足够		没有意见
(d) 你认为每年在你所属分区 / 区域 / 村落所作的乡郊策略小型工程的开支是否足够?	10 (22%)		34 (76%)		1 (2%)

	问题	回应数目(所占百分率)		
		是	否	没有意见
(e)	你认为在你所属分区 / 区域 / 村落推行的乡郊策略小型工程是否物有所值?	42 (93%)	0 (0%)	3 (7%)
(f)	你是否同意民政事务总署已妥善及有效地监管乡郊策略小型工程的进度?	33 (73%)	8 (18%)	4 (9%)
(g)	在你所属分区 / 区域 / 村落推行的乡郊策略小型工程有否延迟竣工?	22 (49%)	16 (35%)	7 (16%)
(h)	你是否认为部分延误可以避免?	16 (36%)	11 (24%)	18 (40%)
(i)	承建商在施工期间或工程完工后有否及时和妥善地处理建筑废料?	21 (47%)	6 (13%)	18 (40%)
(j)	你是否知道有任何被搁置或废置的工程(包括已进行规划而未于地盘施工的工程)?	4 (9%)	24 (53%)	17 (38%)

附注: 审计署向身兼地区工作小组成员的新界区议会议员及乡事委员会代表发出57份问卷, 一共收回45份。