

政府帳目委員會

就

立法會
會徽

審計署署長
第三十八號
衡工量值式
審計結果報告書
提交的報告書

以及就

審計署署長
第三十七號
衡工量值式審計結果報告書
提交的補充報告書

2002年7月

政府帳目委員會第三十八號報告書

政府帳目委員會

就審計署署長

第三十八號

衡工量值式

審計結果報告書

提交的報告書

以及

就審計署署長

第三十七號

衡工量值式審計結果報告書

提交的補充報告書

2002年7月

政府帳目委員會第三十八號報告書

目錄

	頁數
I. 引言	
1 政府帳目委員會的成立	1
2 委員會的成員	1
II. 程序	
1 委員會的程序	2
2-3 委員會的報告書	2-3
4 政府的回應	3
III. 委員會的研究工作	
1 研究審計署署長第三十八號報告書	4
2 會議	4
3 - 4 報告書的編排	4
5 鳴謝	4
IV. 章節	
<u>就審計署署長第三十七號報告書提交的補充報告書</u>	
1. 機動街道潔淨服務	5-39
<u>就審計署署長第三十八號報告書提交的報告書</u>	
2. 開放本地固定電訊市場	40-58
3. 長者住宿服務	59
4. 郵政署的財政表現	60-89
5. 拆建物料的管理	90-115
6. 斜坡安全和防止山泥傾瀉措施	116-133

目錄

	頁數
委員會主席、副主席及各委員署名	134
經政府帳目委員會研議的審計署署長第三十七及三十八號報告書內章節	135
附錄 1 《香港特別行政區立法會議事規則》	136-137
附錄 2 1998年2月11日臨時立法會會議上政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》	138-139
附錄 3 出席委員會聆訊的證人	140-141
附錄 4 2002年5月6日(星期一)政府帳目委員會主席李家祥議員，JP在委員會首次公開聆訊中的序辭全文	142
有關“機動街道潔淨服務”的附錄	
附錄 5 食物環境衛生署署長2001年12月5日的函件	143-146
附錄 6 食物環境衛生署署長2001年12月19日的函件	147-153
附錄 7 食物環境衛生署署長2002年1月17日的函件	154-156
附錄 8 食物環境衛生署署長2001年12月20日的函件	157-162
附錄 9 食物環境衛生署署長2002年1月16日的函件	163-168
附錄 10 環境食物局局長2002年1月12日的函件	169-170
附錄 11 環境食物局局長2002年1月17日的函件	171-173
附錄 12 環境食物局局長2002年1月29日的函件	174
附錄 13 食物環境衛生署署長2002年1月17日的函件	175-178
附錄 14 食物環境衛生署署長2002年2月8日的函件	179-189
附錄 15 食物環境衛生署署長提供的簡介資料	190-209

目錄

	頁數
附錄 16 食物環境衛生署署長2002年3月11日的函件	210-212
附錄 17 食物環境衛生署署長2002年5月7日的函件	213-214
附錄 18 食物環境衛生署署長2002年6月10日的函件	215-220
有關“開放本地固定電訊市場”的附錄	
附錄 19 電訊管理局總監2002年5月25日的函件	221
附錄 20 電訊管理局總監2002年5月24日的函件	222
附錄 21 電訊管理局總監2002年6月5日的函件	223-224
附錄 22 電訊管理局總監2002年5月17日的函件	225-228
有關“郵政署的財政表現”的附錄	
附錄 23 2000至01年度的郵政業務盈利虧損	229
附錄 24 庫務局局長2002年5月28日的函件	230-231
附錄 25 郵政署署長2002年5月31日的函件	232-241
附錄 26 署理郵政署署長2002年5月15日的函件	242-250
附錄 27 審計署署長2002年6月1日的函件	251-259
附錄 28 署理經濟局局長2002年5月10日的函件	260
有關“拆建物料的管理”的附錄	
附錄 29 土木工程署署長2002年5月15日的函件	261-263
附錄 30 地政總署署長2002年5月15日的函件	264-265
附錄 31 工務局局長2002年5月16日的函件	266-268
附錄 32 土木工程署署長2002年5月23日的函件	269-272
附錄 33 庫務局局長2002年5月25日的函件	273-274

目錄

	頁數
附錄 34 土木工程署署長2002年5月27日的函件	275
附錄 35 審計署署長2002年6月3日的函件	276-278
附錄 36 土木工程署署長2002年5月24日的函件	279-280
附錄 37 土木工程署署長2002年6月21日的函件	281
附錄 38 環境食物局局長2002年6月1日的函件	282-283
附錄 39 規劃署署長2002年5月23日的函件	284
有關“斜坡安全和防止山泥傾瀉措施”的附錄	
附錄 40 土木工程署署長2002年5月17日的函件	285-325
附錄 41 土木工程署署長2002年5月7日的函件	326-329
附錄 42 土木工程署署長2002年5月23日的函件	330-331
附錄 43 審計署署長2002年5月31日的函件	332-333
附錄 44 工務局局長2002年5月23日的函件	334

I. 引 言

政府帳目委員會的成立 政府帳目委員會是根據《香港特別行政區立法會議事規則》第72條的規定成立，這些規定載於本報告書**附錄1**。

2. 委員會的成員 立法會主席根據《立法會議事規則》第72(3)條任命下列議員為委員會成員：

主席 : 李家祥議員, JP

副主席 : 劉慧卿議員, JP

委員 : 朱幼麟議員, JP
李華明議員, JP
劉江華議員
石禮謙議員, JP
張宇人議員, JP

秘書 : 韓律科女士

法律顧問 : 馬耀添先生, JP

II. 程 序

委員會的程序 委員會根據《立法會議事規則》第72條決定的行事方式及程序如下：

- (a) 根據《立法會議事規則》第72條被傳召出席委員會會議的官員，通常應為審計署署長在其報告書裏提及的收支總目的管制人員；如果有關問題影響一個或以上的收支總目，或涉及政策或原則問題，則應傳召政府總部的有關政策局局長或其他適當人員。到委員會席前應訊，應是被傳召官員的個人責任。雖然他可以由屬員陪同出席，協助解釋細節，但委員會要求提出的資料、紀錄或文件，均應由他單獨負責；
- (b) 如果審計署署長的政府帳目審計報告書所提及的任何事項與政府補助機構的事務有關，則到委員會席前應訊的人士通常應為管制補助費撥款的人員。如傳召補助機構的代表有助審議，則委員會亦可傳召該代表出席；
- (c) 管制人員或其他人士向委員會提供資料或解釋時，委員會會要求審計署署長及庫務局局長協助；
- (d) 委員會在報告書內提及不屬於政府及補助機構的任何人士或機構前，須先行聽取這些人士或機構的陳詞；
- (e) 委員會通常不應單憑審計署署長報告書所述而就某一事項提出建議；
- (f) 委員會不應容許管制人員以書面作證，但作為親身到委員會席前應訊的附加資料，則屬例外；及
- (g) 委員會應不時與審計署署長進行非正式磋商，向署長建議甚麼地方可進行有收穫的衡工量值研究。

2. 委員會的報告書 本報告書對應於2002年4月24日提交立法會的審計署署長第三十八號衡工量值式審計結果報告書。審計署署長是根據1998年2月11日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件所列的準則及程序進行衡工量值式審計。該份文件載於**附錄2**。

程 序

3. 本報告書亦載有政府帳目委員會就2001年11月21日提交立法會的審計署署長第三十七號衡工量值式審計結果報告書第6章而提交的補充報告書。委員會第三十七號報告書已於2002年2月6日提交立法會。

4. **政府的回應** 政府對委員會報告書的回應，載於政府覆文內。在該覆文內，政府就委員會的結論及建議提出意見，並就委員會或審計署署長指出的不合規則事宜，提出糾正方法；如有需要，更解釋政府不擬採取行動的理由。政府已表示會在本委員會的報告書提交立法會後3個月內，向立法會呈交覆文。

III. 委員會的研究工作

研究在2002年4月24日提交立法會的審計署署長第三十八號報告書 一如往年，委員會認為不必深入調查審計署署長報告書所提出的每個事項。因此，委員會只選出其認為在審計署署長第三十八號報告書中涉及較嚴重的違反常規情形或弊端的章節進行調查。委員會就這些章節所進行的調查，構成本報告書的主要內容。

2. 會議 委員會先後就本報告書所涵蓋的各個議題召開了11次會議和10次公開聆訊。在公開聆訊中，委員會聆聽了34名證人，包括5名政策局局長和9名部門首長的證供。證人名單載於本報告書**附錄3**。主席在2002年5月6日首次公開聆訊席上所發表的序辭則載於**附錄4**。

3. 報告書的編排 出席委員會聆訊的證人所作的證供，以及委員會根據這些證供及研究審計署署長報告書有關章節後所作出的具體結論和建議，分別載於下文第1至6章。

4. 委員會公開聆訊過程的逐字紀錄本將存放於立法會圖書館，並上載立法會網頁，供市民查閱。

5. 鳴謝 委員會衷心感謝所有應邀出席作證的人士，他們都採取非常合作的態度；同時，亦很多謝庫務局局長、委員會法律顧問和秘書，他們一直從旁給予協助，提供有建設性的意見。此外，審計署署長在編寫其報告書時，採用了客觀而專業的手法，委員會深表謝意；署長及其屬下人員更在整個研議期間為委員會提供不少協助，委員會在此一併致謝。

第1章

機動街道潔淨服務

第I部分：引言

審計署曾進行審查，以：

- 研究食物環境衛生署(食環署)所提供的機動街道潔淨服務，在資源運用上是否符合經濟效益；及
- 確定食環署所提供的機動街道潔淨服務，是否有改善的餘地。

2. 委員會曾於2001年12月6日進行公開聆訊，聽取政府當局就審計署署長報告書研究的事宜所提出的證供。在進行是次公開聆訊前，**食物環境衛生署署長**已在2001年12月5日發出的函件(**附錄5**)中，提供有關改善機動街道潔淨服務的補充資料。

3. 因應委員會的要求，政府當局亦已在上述聆訊結束後提供更多資料。經研究有關證供及資料後，委員會決定在2002年3月1日進行另一次聆訊，研究就提供機動街道潔淨服務而言，食環署內部的統屬關係及員工階層的數目是否符合成本效益。

第II部分：在2001年12月6日公開聆訊中取得的證供

4. 在公開聆訊上，委員會邀請**食物環境衛生署署長劉吳惠蘭女士**講解有關改善食環署所提供的機動街道潔淨服務的補充資料。她表示：

- 食環署自2000年1月成立至今，已檢討過21項工作，其中5項屬於街道潔淨服務；
- 在審計署讓食環署閱覽審計署署長報告書的擬稿前，食環署已循着審計署建議的方向，着手研究改善該署所提供的機動街道潔淨服務的措施，並已為此實施一些新措施；
- 審計署認為，食環署有需要以客觀的數據決定機動掃街路線的掃街次數。由於預定掃街次數是源自前市政總署及前區域市政總署在80年代中期所採用的標準，食環署認為現在有需要根據目前的情況修訂運作模式；

機動街道潔淨服務

- 食環署計劃使新界區及市區的機動掃街服務的工作值劃一。有鑒於審計署署長報告書的建議，原定於2002年7月展開的機動掃街服務全面檢討，現已提前於2001年12月進行；
- 食環署已採取改善措施，包括把機動掃街服務的路線由36條削減至30條，機動清渠服務路線由23條減至17條，藉以每年分別節省約283萬元及約433萬元。6條機動清渠路線的特級司機及其他隊員亦已獲調派執行其他職務；
- 有關人手洗街及機動沖洗街道服務方面，食環署在規劃清洗街道路線時已積極作出改善。目前有1條洗街混合路線已改為機動沖洗街道路線，每年可因而節省66萬元；
- 機動清渠工作及洗街工作的部分職責必須由特級司機單獨執行，這些職責包括檢查車輛及為洗街車的水缸注水等。為盡量節省等候的時間，食環署已增加10個入水點；及
- 食環署正檢討洗街工作，並會在2001年12月底前採用一套新的工作值，俾能進一步提高編排路線方面的成本效益，以及提高生產力。

空閒時間

5. 委員會從近期的報章報道得悉，員工行為不當的個案數目大幅飆升，自審計署署長報告書發表後，某大報章的記者發現食環署某些員工的日常工作有大量空閒時間。因此，委員會詢問：

- 行為不當個案涉及的員工是否包括負責提供洗街服務或機動清渠服務的員工；及
- 食環署能否盡快解決員工投閒置散的問題。

6. **食物環境衛生署署長**回應時表示：

- 根據食環署處理的員工行為不當個案的紀錄，有關員工確實包括負責提供機動清渠服務的員工；

機動街道潔淨服務

- 食環署注意到審計署提出員工有空閒時間的問題。洗街隊執行沖洗街道工作時，只有特級司機操作洗街車，其他3名隊員則無需工作。食環署承認在這情況下，資源未有獲得充分運用。洗街工作與沖洗街道工作的路線應分開。不過，特別用途車輛的供應及兩項工作各自的次數亦須予考慮；
- 署方正在檢討洗街服務所採用的工作值，藉以解決員工投閒置散的問題。除削減路線以提高運作效率外，食環署亦會調派工作量不足的員工執行其他職務；
- 正如審計署署長報告書提到，機動街道潔淨服務有時會暫停，這情況可歸因於食環署特別用途車車隊不能出車率偏高。大部分車輛均已操作超過9年的正常使用期，因此需要進行維修；及
- 有關調配人手的問題，食環署正研究可否安排特級司機及潔淨員工按交錯時間上班。例如，特級司機可較其他員工更早上班，讓其他隊員無需在前者進行為特別用途車輛水缸注水等準備工作時閒置。食環署亦會致力重新調配有關員工跨區工作。

7. 有關2000年5月的日更機動街道潔淨服務經常暫停，委員會從審計署署長報告書第5.4段知悉，服務暫停的其中一個原因是特級司機人手短缺，而導致特級司機人手短缺的部分原因是發生突發事故，這些事故包括告病假及急假。審計署署長報告書表七顯示，在2000年5月，就日更服務而言，有24%的機動掃街服務、37%的機動清渠服務，及71%的洗街服務因沒有特級司機而需暫停，委員會認為這些比率十分高，並詢問是否有很多特級司機告病假或急假。

8. 署理食物環境衛生署副署長(環境衛生)勞月儀女士告知委員會：

- 根據食環署的調查結果，2000年5月突發事故的整體水平屬於正常。另一個導致特級司機人手短缺的原因是特級司機被調派負責新地區的垃圾收集路線，以及履行食環署每天提供垃圾收集服務的責任。自新的垃圾收集合約於2001年11月生效後，有關情況已得到改善；及

機動街道潔淨服務

——正如審計署署長報告書表六所顯示，在2000年的4個月內，暫停服務的平均比率分別為機動掃街服務42%、機動清渠服務29%，以及洗街服務12%。根據食環署的紀錄，有關比率現已分別大幅下降至22%、17%及10%。

9. 委員會詢問，2000年5月特級司機告病假及急假的比率分別為何；因應這項查詢，**食物環境衛生署署長**在2001年12月19日函件的隨附圖表(附錄6)中提供有關資料。她亦表示，基於上述原因而暫停服務的比率介乎於4%至9%。

10. 委員會繼而詢問食環署特級司機的數目，以及他們的工作能否交由其他司機負責。**食物環境衛生署署長**答稱：

——現時的人手編制中共有548名特級司機，他們曾接受特別訓練，能操作特別用途車輛。由於其他司機不能駕駛這些車輛，因此食環署才設有特級司機的職級。食環署擁有龐大的車隊，包括超過500部特別用途車輛，以提供各種服務；及

——食環署亦有推行自願退休計劃，讓特級司機自然流失，並按計劃把部分服務外判，藉此節省資源。食環署已收到很多份由特級司機提交的自願退休申請。

11. 委員會指出，潔淨員工在工作上有預定空閒時間的問題已出現多年，他們質疑：

——食環署為何未有在審計署署長進行審查之前處理有關問題；及

——有否設立機制藉以“捉蛇”。

12. **食物環境衛生署署長**解釋：

——在調配人手及編更的時候，食環署需要考慮員工的工作時數。舉例而言，署方需考慮到，在每周工作45小時的現有制度下，可否規定特級司機的工作時間須較潔淨隊其他員工的工作時間為長。由於更改工作時間表會影響數以千計的員工，因此食環署需要更多時間研究此事。管方雖有責

機動街道潔淨服務

任分配員工的工作，但亦需顧及他們的福利及服務條款和條件；

——有關員工投閒置散的問題，食環署在2000年成立時，曾接手處理源自前市政局的多宗個案，並須採取跟進行動。因此，食環署在2001年10月成立服務質素檢定組。職工會和員工因而感到非常憂慮，初時更一度組織起來與管方直接對抗。透過管方在加強雙方了解所作的努力，現時員工已接受成立該組。食環署確立內部自我監管機制，標誌着部門在文化上的一大轉變；

——由於食環署架構龐大，擁有14 000多名員工，部門內有很多工作程序及工作文化，加上人會有惰性和劣根性，她希望花些時間扭轉這個情況；及

——她已不斷提醒同事，食環署會處事非常嚴謹，並對紀律有頗高的要求。在公務員制度下，紀律個案往往要拖上一年半載。然而，食環署已聯同公務員事務局縮短紀律程序所需的時間。食環署亦已採取很多合法及合理的程序，以保障員工的權益。

13. 委員會繼而詢問：

——食環署的員工是否已完全接受服務質素檢定組；及

——紀律程序所需的時間縮短了多少。

14. 食物環境衛生署署長答稱：

——她相信員工在整體上已理解並接受有關制度。服務質素檢定組以公開的方式進行調查，而因應員工對服務質素檢定組採用的調查方法的關注，食環署已表明該組的人員不會像“狗仔隊”般採用偷拍的方式；

——食環署多次重申，如果員工不自律，不排除日後仍會出現紀律個案。食環署設有一個公正及透明的制度，服務質素檢定組的調查結果會提交紀律組，因此不會有利益衝突；

機動街道潔淨服務

- 處理紀律個案所需的時間視乎個別個案的情況而定。部分涉及法庭程序的個案會拖上一段很長的時間。至於只需透過內部紀律程序處理的個案，則可迅速處理完畢。同時，在處理這些個案時，署方不會採用把文件送交公務員事務局傳閱的方式，而是會與公務員事務局舉行個案會議，商討如何處理某些個案，因此可節省很多時間；及
- 食環署與公務員敘用委員會已就懲處標準達成共識。為確保員工遵照良好的工作常規辦事並恪守紀律，她會採取有力的行動，以及制訂嚴格的規定。

15. 為確定服務質素檢定組的成效，委員會要求食物環境衛生署署長提供以下資料：

- 服務質素檢定組的職能；
- 服務質素檢定組自成立以來處理的個案數目及每宗個案的處理時間；
- 涉及對負責提供機動街道潔淨服務的員工採取紀律處分的個案數目；及
- 紀律程序。

16. **食物環境衛生署署長**在2001年12月19日的函件(**附錄6**)中提供有關資料。她表示：

- 服務質素檢定組於2000年10月1日成立，其職能如下：
 - (a) 定期視察署方所提供的服務；
 - (b) 在視察的過程中找出工作制度、程序和指引的不足之處，並提出改善建議；
 - (c) 調查主要涉及員工失職的不當行為的投訴；及
 - (d) 向管方報告表現良好員工的姓名，以便適當地予以表揚。

機動街道潔淨服務

- 截至2001年11月30日，服務質素檢定組視察分區的潔淨工作達1 119次。由2001年12月起，視察範圍已擴展至公眾街市；
- 視察工作以公開及透明的方式進行。服務質素檢定組只會在視察前很短的時間內通知有關的分區或組別，並在整個視察過程中，邀請前線的督導人員陪同該組人員進行視察。視察紀錄將留作檢討及跟進之用；
- 服務質素檢定組的人員會機密地處理員工被指行為不當的投訴，包括暗中觀察員工的行為。截至2001年11月30日，該組已處理共263宗投訴，而正在調查的個案則有113宗；
- 在376宗投訴個案中，只有1宗涉及某隊洗街隊，其成員包括1名工目、3名工人及1名特級司機。投訴指稱有員工未有執行職務及用膳時間過長，這些員工現正接受調查。在另外兩宗個案中，食環署的紀律組亦已對執行機動掃街職務的特級司機採取紀律處分，因為他們在執行職務時行為不當，而這兩宗個案都是由有關員工的上司舉報；及
- 紀律組負責處理紀律個案，而服務質素檢定組則只負責調查，兩者之間並無關連。服務質素檢定組完成調查後，如發現員工行為不當的投訴查明屬實，便會把調查結果交予紀律組接手處理。紀律組會詳細研究調查結果，如表面證據顯示有關員工確有不當行為，便會採取適當的紀律處分，即根據公務員事務局頒布的紀律處分程序及指引，對該名員工採取正式或非正式紀律處分。

17. 委員會察悉食環署的紀律組曾在兩宗個案中對執行機動掃街職務的特級司機提出紀律處分後，繼而詢問：

- 在兩宗個案中提出的具體紀律處分為何；
- 過去5年，針對負責提供機動街道潔淨服務的員工提出的紀律處分每年的分項數字；
- 過去5年，查明屬實的投訴個案每年的分項數字，以及其中涉及負責提供機動街道潔淨服務的員工的個案總數；及

機動街道潔淨服務

——在成立服務質素檢定組前採用的處理投訴個案機制。

18. 食物環境衛生署署長在2002年1月17日的函件(**附錄7**)中提供所需資料。她表示：

——關於處理屬環境衛生範疇投訴個案的機制，前區域市政總署把接獲涉及員工的投訴轉介新界的分區環境衛生辦事處作初步調查。分區環境衛生辦事處接着把查明員工確有不當行為的個案轉介員工管理組，以採取適當的紀律處分。至於前市政總署及食物環境衛生署方面，在服務質素檢定組和投訴管理組分別於2000年10月1日及2000年11月1日成立前，涉及員工的投訴則轉介前市政總署的員工管理組或食環署的紀律組進行調查。若員工的失當行為查明屬實，辦事處會把個案轉介員工管理組或紀律組，以採取適當的紀律處分；及

——在投訴管理組及服務質素檢定組成立後，食環署接獲的所有投訴都先由投訴管理組處理。該組然後會把與工作有關的投訴轉介服務質素檢定組作詳細調查。如員工不當行為查明屬實，有關個案會轉交紀律組跟進。按照常規，一切涉及罪行或貪污指控的投訴，都會轉介香港警務處(警務處)或廉政公署調查。至於警務處或廉政公署其後認為無法跟進的轉介個案，食環署會重新研究案情，確定有否涉及任何不當行為；若有的話，便會研究應採取哪些進一步的行動。

19. 有關洗街隊的潔淨員工有大量的預定空閒時間，委員會關注到，大量的人力資源已因而白白浪費。他們就此詢問食物環境衛生署署長，她是否在審計署進行審查前已知悉有關情況。

20. 食物環境衛生署署長解釋：

——她知道部門提供服務的模式，但未必知道個別街道潔淨路線的運作情況；

——食環署的目標是提高服務質素。然而，由於部門的服務範圍太廣泛，她需要訂下處理問題的優先次序。她從來未有對出現的問題視而不見；及

機動街道潔淨服務

——過去兩年，食環署曾處理多宗突發事件，並須就此調配大量資源。例如，由於車輛數目不足，導致頗大比例的機動街道潔淨服務需要暫停。基於食環署有責任為新市鎮，尤其是元朗及將軍澳等，提供必需的服務，包括垃圾收集服務，因此需要調配車輛提供這些服務。

21. 委員會向食物環境衛生署署長指出，審計署署長在第三十一號及第三十三號報告書分別就“區域市政總署的垃圾收集服務”及“市政總署的垃圾收集服務”作出審查。審計署發表上述報告書後，有關的政府部門便即時作出回應，削減若干數目的垃圾收集隊。此外，委員會亦察悉，根據委員會第三十一號報告書中就“對戶外工作人員的監察”所作的結論及建議，公務員事務局局長於1998年11月19日發出一份通告，促請所有部門首長立即檢討現行員工監管制度，以及在3個月內就有關檢討及訂定未來取向的工作提交進度報告。

22. 基於這個背景，委員會詢問食物環境衛生署署長為何人力資源未盡其用的問題一再在其部門，即前市政總署、前區域市政總署及食環署出現。**食物環境衛生署署長**答稱：

——食環署於2000年成立時，她已知道合併市政總署及區域市政總署的工作比預期更為複雜。這兩個政府部門的制度已確立了數十年，因此需要一些時間來改善；

——食環署一方面要解決一些存在已久的問題，同時亦要面對新的工作及突發問題，因此需要設定工作的優先次序。在資源充足及能力許可的情況下，食環署應經常對服務作出檢討及改善，以提高其制度的成效；

——食環署設有管理參議小組，負責經常檢討部門服務的成本效益。過去兩年，在食環署接手市政總署及區域市政總署的管理及服務的過程中，管理參議小組亦有不斷跟進部門的工作計劃、檢討政策路向、制訂工作值及檢討提高服務成效的方法。食環署亦有持續實施審計署署長在以往的報告書中提出的建議；

——食環署在實施監控制度方面一直雷厲風行。食環署面對的不僅是制度，亦要對個別員工進行監察。成立服務質素檢定組，正是食環署回應政務司司長促請政府部門加強內部

機動街道潔淨服務

人事管理的證明。食環署並非單靠服務質素檢定組找出問題所在，亦有在部門內推動良好的管理文化，讓管理層每名成員都意識到他們有責任監管自己的下屬。因此，署方已為員工制訂嚴格的紀律要求，亦不斷提醒員工須遵守這些要求，而施加及跟進紀律處分的工作會從速及公平地進行；及

- 很多員工擔任勞動性的戶外工作，部分是厭惡性的工作。她認為管方應體諒員工，但也要確保員工知道躲懶並非理所當然的事，而管方在執行監管職責時會兼顧法、理、情各方面的考慮。如果某名員工因工作辛苦而停下來休息10分鐘，她懷疑應否視之為犯錯。

23. 有關減少垃圾收集隊的空閒時間及垃圾收集車的剩餘工作能力，委員會從第三十三B號報告書察悉，前市政總署曾以試驗形式在11輛垃圾收集車安裝車輛監察裝置進行試驗，以及食環署會繼續在市面上物色新式儀器，以供有效監察轄下垃圾收集車的運作。委員會因此詢問食環署有否採取此項措施，監察進行機動街道潔淨服務的特別用途車輛的運作，以及設立突擊檢查制度，藉此減少負責提供有關服務的員工的空閒時間。

24. **食物環境衛生署署長**在2001年12月20日函件(附錄8)的附件IV中告知委員會：

- 食環署已購置電子行車記錄儀，並安裝在特別用途車輛上，藉此有效監察垃圾收集車車隊的工作，以及例如掃街等其他機動潔淨服務的情況。食環署在2001年批出合約，為200部車輛安裝監察裝置，當中包括120部垃圾收集車及80部其他機動潔淨車輛。安裝工程預期於2002年2月或3月底前完成。食環署其後會為餘下的200部車輛購置監察裝置；
- 食環署已採取有系統及全面的監察檢查制度，密切監察提供的服務是否妥善。視察包括例行和突擊檢查。前線督導人員每日進行視察，確保各項機動潔淨計劃按時間表進行。為加強監督工作，高層管理人員會實地視察。如發現任何不當的情況，食環署會馬上糾正，並記錄在案，以便採取適當的跟進行動；及

機動街道潔淨服務

- 除實地視察外，食環署亦加強整理文件及核實工作紀錄，藉以密切監察服務的提供。編製員工記事冊、巡查潔淨設施紀錄簿及竣工時間表等不同的紀錄，可提供有用的資料，有助監察服務的成效、找出及糾正有違常規的地方，以及定出實地視察的先後次序。

25. 委員會從其第三十一號報告書有關“對戶外工作人員的監察”的部分察悉，當時的公務員事務局局長曾表示，《公務員事務規例》訂明公務員的規定工作時數為每周45小時。換言之，公務員須在這45小時內執行本身的職務；至於實際工作時數，則由部門首長按運作需要決定。然而，署方不會容許任何人員工作時數不足。委員會指出，現時的審計署署長報告書已揭示部分提供機動街道潔淨服務的員工的工作時間少於規定工時。委員會詢問食環署署長有否認真研究管方在確保員工的工作時數不少於規定方面應負上多少責任。

26. **食物環境衛生署署長**表示：

- 財政司司長要求所有政府部門每年擬備一些人手資源計劃，結果食環署計算出會有過盛的人手，並把大概26個職系列入自動退休計劃。食環署收到超過3 000份申請，當中大多數由清潔工人提出。署方希望透過自然流失，以減輕資源增值帶來的痛楚及減少部門的開支。過去兩年，食環署已凍結其人手編制，也沒有開設任何職位，同時一直透過有秩序地把服務外判，使資源得到最有效益的運用；及
- 食環署有極大決心確保每個階層的員工均能有效履行其監督職責。然而，食環署有30多個職系，單是負責監督職務的員工，由工目至地區總監已有10層之多。理論上，應該是一層監督一層，才可發揮有效監察的作用。但除監督工作外，監督人員亦需履行其他職務，因此她同意有需要向員工灌輸“每人都要負責”這個信息。她認為，首要的要求是每位公務員克盡己職。她經常強調每位公務員每天都要撫心自問，自己是否值得領取目前的薪酬。如果每位員工都自律，監管的問題便可迎刃而解。若個別員工仍然不珍惜自己的工作，並被發現行為不當，她肯定會對他採取紀律處分。

機動街道潔淨服務

27. 對於食物環境衛生署署長在上文提到食環署架床疊屋的架構，委員會要求署長提供食環署的組織圖，顯示環境衛生部在食環署組織架構中的位置及統屬關係。**食物環境衛生署署長**在2001年12月20日函件(**附錄8**)的附件I及II中提供有關資料。

28. 就同一函件附件II(**附錄8**)有關第三行動科組織圖(作為行動科組織圖示例)及葵青區環境衛生辦事處組織圖(作為分區環境衛生辦事處組織圖示例)，委員會進一步詢問：

——就監督員工的機制而言，助理署長(行動)是否極為倚重督導人員；

——有否就如何監督員工擬定指引；及

——如下屬行為不當，責任應該由哪一階層的督導人員承擔，並以食物環境衛生署署長2001年12月19日的函件(**附錄6**)中提及的洗街隊個案為例作說明。

29. **食物環境衛生署署長**在2002年1月16日的函件(**附錄9**)中表示：

——3位助理署長(行動)按地域分權責，各司其職，整體上掌管向區內市民提供的服務。至於監督外勤員工的日常工作方面，助理署長難免要依賴前線督導人員監督員工的工作表現。以公共潔淨服務為例，由巡察員、高級管工以至管工的潔淨督導人員，其日常職責都以監督工目及工人的工作為主；

——食環署自2000年1月成立以來，除在潔淨服務工作指南訂明各項工作指示外，也透過發出適用於食環署所有工作的行政通告，以及工作通告，公布有關指引。這些指引會不時檢討及更新，目的之一是方便前線督導人員充分了解所負責的監督工作，以及協助他們有效管理屬下的外勤人員；及

——如有人員行為不當及未有履行職務，主要應由直接監督該人員工作的直屬主管負責。至於涉及洗街隊的個案，潔淨組的管工須就洗街隊的工作表現負責。

機動街道潔淨服務

30. 正如食物環境衛生署署長2002年12月20日函件(**附錄8**)的附件II所顯示，環境衛生部第三行動科的組織架構由助理署長(行動)3以至二級工人，共有12層之多。委員會詢問環境食物局局長¹：

- 環境衛生部的架構可否予以精簡；若不可以，原因為何；及
- 會否考慮請管理參議署就環境衛生部的組織架構進行研究。

31. 環境食物局局長在2002年1月12日的函件(**附錄10**)中表達她的意見：

- 食環署環境衛生部除提供潔淨服務外，還履行很多其他範疇的職責，包括：
 - (a) 食物業處所的規管；
 - (b) 屠場的規管及管理；
 - (c) 街市管理；
 - (d) 小販管理；
 - (e) 防治蟲鼠；及
 - (f) 提供墳場及火葬場服務；
- 環境衛生部轄下有多個組別，單從其中一個組別的等級架構去衡量是否需要全面檢討環境衛生部的架構，未必恰當。負責不同工作的各個組別的組織及等級架構，會視乎運作上的需要及服務性質而有所不同。舉例而言，屠場組由助理署長至衛生督察只有5個等級層次；

¹ 在實施主要官員問責制後，自2002年7月1日起，環境食物局局長在食物安全及環境衛生方面行使的法定職能已轉移給新的衛生福利及食物局局長。

機動街道潔淨服務

- 不過，環境食物局相信食環署環境衛生部內有一些運作及組別可予簡化。其實，食環署自2000年1月成立以來，一直積極探討如何能有效地進行簡化，以提高生產力及經濟效益。管理參議小組曾研究小販管理隊及管工職系的運作情況及人員編制。最近，該小組完成了地段清掃及洗街服務的研究。其他研究項目(包括有關工目職系，以及防治蟲鼠行動的檢討)亦會在2002年稍後時間完成；
- 這些研究通常會導致有關組別重組架構，例如管工職系的研究便包括推行試驗計劃，以高級管工(合約管理)這個單層制度，取代巡察員、高級管工及管工的3層人員架構，以提高運作效率及改善清潔服務合約的管理；及
- 很多由這些研究帶來的改善措施最近才開始推行，而另一些改善措施亦快將推行。環境食物局認為，應讓改善措施實施一段日子，以便評估其成效，然後才考慮是否邀請管理參議署協助研究環境衛生部的架構。

32. 基於上述答覆，委員會進一步詢問，自從提供市政服務的新架構於2000年1月1日成立以來，政府當局在精簡食環署，尤其是其轄下環境衛生部的組織架構方面，曾進行哪些工作。

33. 環境食物局局長在2002年1月17日的函件(**附錄11**)中告知委員會：

- 食環署於2000年1月在市政服務重組後成立。自成立以來，該署一直有檢討環境衛生部服務的運作情況，務求簡化其服務程序，並展開多項工作研究，尋求有助提高服務效率、生產力及成本效益的方法。食環署的管理參議小組亦對環境衛生部不同工作類別的員工編制進行研究。這些研究透過檢討各有關職系人員的工作範圍及工作量，藉此精簡架構，以及為提供服務訂定最適當的人手水平。在員工結構方面，管理參議小組已完成管工職系的人員編制檢討及小販管理隊工作的全面檢討，並正在進行工目職系檢討。食環署會在短期內試行市場經理計劃；
- 除上述研究外，食環署亦積極透過外判措施，不斷力求提供符合成本效益的服務，使資源更能用得其所。過去兩年，

機動街道潔淨服務

食環署已成功加快外判工作，外判街道潔淨服務佔所有同類服務的百分比已由28%增至49%，而外判的收集垃圾服務佔所有同類服務的百分比則由12.5%增至30%。實行外判後，食環署共騰出1 101個二級工人職位及79個司機職位。此外，該署亦將開始把機動掃街服務及機動清渠服務外判，預期到了2002年，這兩類外判服務的百分比會分別提高至100%及70%；及

——食環署亦已精簡環境衛生部的橫向架構。在2002年1月1日，環境衛生部解散轄下的總部科，把該科的工作重新分配，交由3個行動科負責，以致可削減1個首長級薪級第2點的職位。在2002年1月1日，環境衛生部的防蠅及防止蚊蟲服務已轉移至食物及公共衛生部。這項轉移工作包括精簡服務程序，結果共削減48個公務員職位。

34. 關於上述函件提到食環署實行外判措施後所騰出的1 101個二級工人職位及79個司機職位，委員會詢問騰空這些職位有否導致有關人員被調派到其他政府部門執行相同或其他職務，抑或這些人員已被裁減。**環境食物局局長**在2002年1月29日的函件(**附錄12**)中表示，有關人員已獲食環署內部調派執行其他職務，又或者已透過自然流失，即退休及辭職，或自願退休計劃，離開公務員隊伍。食環署的外判措施並未引致任何人員被裁減。

35. 為加深委員會對食環署精簡工作的了解，尤其是關於機動潔淨街道服務的運作方面，委員會詢問食環署管理參議小組有否就環境衛生部的組織架構，尤其是有關機動潔淨街道服務方面，進行任何研究；若有的話，結果為何。

36. **食物環境衛生署署長**在2002年1月17日的函件(**附錄13**)中告知委員會：

——食環署自2000年1月1日成立以來，其管理參議小組已就環境衛生部的不同工作類別進行13次管理參議研究，除簡化等級架構外，亦為提供服務訂定最適當的人手水平；

——關於洗街方面，審計署署長報告書指出的問題，可歸因於源自80年代中期但現已過時的工作值。管理參議小組已於2001年12月完成對洗街服務工作常規的研究，結果實施了

機動街道潔淨服務

新的時間標準及工作值。另外，食環署將於2002年2月，把負責沖洗工作的路線與洗街路線分開，確保原來執行清洗職務的人員，不會因例如街道繁忙等情況，難於進行清洗而投閒置散。為善用人手，食環署又在3個地區進行試驗，安排參與洗街的特級司機及二級工人按交錯工作時間上班；

- 管理參議小組已於2001年12月着手檢討機動掃街服務，目的是訂定更合理的服務次數，以及制訂一套新的時間標準，務求節省成本。檢討範圍包括所有日間、夜間及凌晨服務路線，預計於2002年5月完成；
- 管理參議小組已於2001年12月着手檢討機動清渠服務，以便制訂一套新的時間標準，藉此精簡人手及提高運作效率。檢討工作將於2002年7月完成；及
- 中期至長期而言，為節省更多成本及提高服務效率，食環署打算在2002年11月及9月或之前，分別把所有機動掃街服務和70%的機動清渠服務外判，並在2003年年底或之前把其餘30%的清渠服務外判。管理參議小組現時就機動掃街及機動清渠服務進行的檢討，將有助食環署訂定時間標準及相關的規定，以列入日後的標書中。此外，在實行外判前，食環署亦會落實檢討的結果，確保提供高效率的服務。

37. 委員會察悉外判機動掃街及機動清渠服務的時間表後，詢問食環署如何確保承辦商以合理的條款及條件，僱用工人提供這些服務。

38. 食物環境衛生署署長在2002年2月8日的函件(附錄14)中表示：

- 食環署會在合約中規定承辦商須遵守《僱傭條例》(第57章)及其他規管僱傭事宜的相關法例。為求更有效地保障工人的權益及福利，食環署自2001年6月起，已在承辦服務標書中加入保障勞工的條文；
- 在評審接獲的各類標書，包括承辦機動掃街服務標書及承辦機動清渠服務標書時，食環署會研究投標者的人手方案，更會特別研究標書中有關工人的工資水平及工作時數的建議，以便署方評定是否與市場條件相若，並能達到招

機動街道潔淨服務

標服務所需的標準。合約一旦批出，標書所載有關工資水平及工作時數的建議便對中標承辦商具約束力。若承辦商與工人之間的僱傭關係為期超過7天，便須簽訂僱傭合約，合約內容須包括休假安排、每天工作時數上限，以及付予工人的工資等各項資料；及

- 食環署會密切監察承辦商的服務表現，不僅留意承辦商的服務是否達標，而且亦注意承辦商是否遵守保障勞工條文等合約條款。若出現任何違反或不遵守合約或法例的情況，食環署會按照合約訂明的條款及有關法例，加以跟進。

機動掃街路線的預定掃街次數不能反映實際的潔淨要求

39. 委員會從食物環境衛生署署長提交的補充資料(附錄5)中察悉，食環署已把機動掃街路線由36條削減至30條。他們詢問，受影響的員工有否被裁減。**食物環境衛生署署長**回覆時表示並無其事。她表示受影響的員工已獲調派處理其他職務。鑒於食環署的服務範圍十分廣泛，仍有空間加強所提供的各類潔淨街道服務。

40. 審計署建議，食物環境衛生署署長應使用環境保護署記錄機動掃街車實際收集到的沙粒及砂礫的重量，作為決定機動掃街路線的掃街次數的其中一個主要和客觀的指標。然而，食物環境衛生署署長在審計署署長報告書第2.9(c)段表示，不應純粹根據收集到的沙粒及砂礫重量來訂定掃街次數。在決定某條路線的最適當掃街次數時，其他方面的因素，例如街道的相對重要性及區內居民的期望，都必須加以考慮。

41. 基於上述背景，委員會要求食物環境衛生署署長闡述在決定機動掃街路線的掃街次數時所考慮的因素。**食物環境衛生署署長**表示：

- 食環署接受機動掃街車實際收集到的沙粒及砂礫的重量，是決定機動掃街路線的掃街次數的一個主要的指標；及
- 街道的實際情況，而非街道的相對重要性，應納入考慮之列。舉例而言，若某區正在進行的建造工程數目較多，道路上便會積聚較多沙粒及砂礫。食環署會相應地增加掃街

機動街道潔淨服務

次數。因此，食環署需因應各區人員觀察所得的路面情況，經常檢討預定掃街次數。

過時的工作時間標準及工作值

42. 根據審計署署長報告書第3.14段所載，市區的凌晨更機動清渠隊的人數較新界區的人數多兩名。委員會認為，若凌晨更的人員編制組合有所差異是基於安全方面的考慮，市區及新界區員工的安全其實同樣重要。委員會詢問人數出現差異的原因何在。

43. **食物環境衛生署署長**解釋，正如審計署署長報告書所述，1999年11月，食環署1名人員在進行清渠工作時遇上交通意外喪生。經檢討後，食環署已實施措施，安排汽車司機操作另一輛車來充當防撞欄，以加強保障在夜間工作的機動清渠隊的安全。食環署沒有在新界區實施這項措施，只因人手不足。食環署會進行檢討，以確定可否加強新界區的安全措施。

第III部分：在2002年3月1日公開聆訊中取得的證供

44. **食物環境衛生署署長**提到她在第一次公開聆訊上就提高該署所提供的洗街服務生產力作出的承諾，並向委員會匯報就此方面推行的試驗計劃。她表示：

- 食環署自2001年12月開始實施一項試驗計劃，安排參與洗街工作的特級司機及二級工人按交錯工作時間上班。食環署於2002年2月把試驗計劃推廣至全部20個區。在試驗計劃下，特級司機會在潔淨員工當值前，注滿特別用途車輛的水缸及完成所有準備工作。這些安排有助提高該署所提供的洗街服務的生產力。食環署因而騰空5部洗街車、5個特級司機、10個工目及30個二級工人職位，每年可節省845萬元；及
- 食環署可達到預期的成績，全賴有關員工明白到他們應採取積極、務實的態度，以改善服務效率，令資源物盡其用。

機動街道潔淨服務

45. 食物環境衛生署副署長(環境衛生)卓永興先生就以下各範疇作簡介：

- 食環署組織圖；
- 環境衛生部首長級人員的職責；
- 第三行動科組織圖；
- 葵青區環境衛生辦事處各組別的職責；
- 第三行動科的葵青區環境衛生辦事處組織圖；
- 葵青區環境衛生辦事處潔淨組組織圖；
- 第三行動科的高級總監(行動)3的職能組織圖；
- 機械潔淨事務小組組織圖；
- 有關食環署員工行為不當的指稱的處理機制；
- 機動街道潔淨人員在職務方面行為不當的個案數目；
- 服務質素檢定組自2000年10月1日成立至2001年11月30日曾處理的投訴個案分項數目；及
- 過去5年查明屬實的投訴個案數目，以及當中涉及機動街道潔淨服務人員的個案數目。

食物環境衛生署署長提供的簡介資料載於**附錄15**。

46. 關於分別載列於簡介資料第7及8頁隸屬第三行動科的葵青區環境衛生辦事處及該辦事處潔淨組的組織圖，委員會質疑為何區內的街道潔淨服務經外判後，在等級架構中，由食物環境衛生署署長至管工的督導人員仍多達11層。委員會繼而指出，相比之下，負責提供街道潔淨服務的承辦商只需僱用1名合約經理及8名督導員執行監督工作。

機動街道潔淨服務

47. 食物環境衛生署署長解釋：

- 食環署負責的服務範圍十分廣泛，街道潔淨服務只佔小部分。她尚未把這部分的工作量化，計算其在部門總工作量中所佔的百分比；
- 機動街道潔淨服務由前線員工提供，在他們之上的督導人員及管理層還需要處理很多其他服務；
- 每個職系或職級都各司其職。基於職能上的需要，公務員架構中設有不同的職系及職級。員工的服務範圍及承擔職責的輕重都與本身的職級相符；
- 食環署的服務性質雖然專門，但有關架構並非食環署獨有。委員會應察悉，所有職系及職級編制均須經過審慎的批准過程。即使在兩個市政局的年代，編制亦受到非常嚴密的監察及仔細的評估，才會獲得批准；
- 她同意仍有空間，進一步精簡這些職系架構。由於食環署分階段把服務外判，因此已完成管工職系的檢討。經檢討後，署方現正推行試驗計劃，把管理潔淨服務合約的人員由3層減至1層。食環署會依循一個方向辦事，就是當某項服務在本質上及其提供方式有所改變而導致人手過剩時，便會盡量精簡其人手架構，包括督導職系的架構在內；及
- 食環署大部分潔淨服務都屬於勞力密集的體力勞動工作，這亦是食環署編制龐大的原因之一。

48. 委員會察悉，食物環境衛生署署長在2002年1月17日的函件(附錄13)中提到，負責管理潔淨服務合約的3層人員架構已由高級管工的單層制度所取代，委員會因而關注到，即使管工職系已精簡架構，等級架構中仍有2名衛生督察、1名高級衛生督察、1名衛生總督察、1名環境衛生總監、1名高級總監(分區)、1名助理署長(行動)、1名副署長(環境衛生)及食物環境衛生署署長。委員會詢問高級管理層的工作量是否足夠，並指出很多公眾人士擔心署方只是刪減低層及中層職級的層數，而高級管理層的人數卻維持不變。

機動街道潔淨服務

49. 食物環境衛生署署長回應時表示：

- 食環署把服務外判時，會就承辦商提供的服務訂定具體的要求。雖然署方會評核承辦商在標書內列出的人手調配安排，但承辦商在這方面仍有一定的彈性。把服務外判，並不表示署方無需監管承辦商所提供的服務。食環署的運作須有適當的人手數目及架構的配合，才可完全履行其監管的職能；
- 簡介資料第44頁顯示葵青區負責機動街道潔淨服務每個職級的員工用於處理與潔淨服務有關的職責的時間佔全年工作時數的百分比。由於食環署的服務範圍十分廣泛，食物環境衛生署署長及食物環境衛生署副署長不會查問葵青區潔淨服務的日常運作。儘管如此，助理署長(行動)仍須付出0.5%的工作時間處理葵青區的潔淨服務。由於這些服務涵蓋區內所有類別的潔淨工作，包括洗街及掃街，因此助理署長(行動)用於監管機動街道潔淨服務的時間極少。這方面的工作由衛生督察直接負責。現時葵青區內只有兩名衛生督察，他們可說是食環署的前線經理，負責管理全區的食肆、小販及街市等，而機動街道潔淨服務只佔他們工作的一小部分；
- 就葵青區的環境衛生服務而言，在食物環境衛生署署長至高級總監的等級架構之下，所管轄的人員可由數百人至1 000人不等；及
- 在外判過程中，食環署需要考慮人手的調配，確保不會出現服務水平下降或員工投閒置散的情況。在這方面，食環署已實施一些措施，包括自然流失、自願退休計劃或調派員工處理其他服務等。

50. 委員會質疑為何需要這麼多層的員工參與提供機動街道潔淨服務的監督工作。

51. 食物環境衛生署署長解釋：

- 不是所有階層的員工都履行相同的職責。除有關機動街道潔淨服務的職責外，員工還有很多其他職責；

機動街道潔淨服務

- 負責監督機動街道潔淨服務的第一層員工是巡察員，他們所有的工作時間都用於這方面的服務。至於巡察員對上的衛生督察，除了負責這範疇的工作外，還要兼顧其他範疇。高級總監則差不多是食環署的地區代表，負責管理葵青區內的潔淨服務及其他工作項目。關於直接管理方面，她同意檢討人手架構；及
- 在精簡環境衛生部高級管理層的等級架構方面，首長級人員的數目已由以往市政總署及區域市政總署的7個減至現時4個。環境衛生部按總薪級表支薪的人手編制亦已減少10%，由以往兩署的7 729人減至食環署的6 940人，而首長級人員則已減少43%。

52. 委員會指出，在私人機構中，對於較為簡單的工作，員工無需逐級上報。在很多情況下，某一層的員工會直接向對上兩、三層的人員報告。就掃街而言，委員會質疑為何管工不能直接向高級督察報告，然後再由高級督察直接向助理署長報告。由於每層員工都要花少許時間履行與潔淨有關的職責，令人懷疑這種架床疊屋的管理方式是否有效。每名員工似乎都有參與一些監督工作，但卻沒有任何員工要為管理失當負上責任。委員會又從簡介資料第7頁的葵青區環境衛生辦事處的組織架構察悉，由食物環境衛生署署長至二級工人共有14層員工。在潔淨組的8層員工中，只有最低的3層直接參與街道潔淨工作，其餘5層則負責4項主要職責，包括“策劃”、“巡視”、“監督”及“報告”。委員會懷疑，這是否證明部門架構臃腫及資源重疊，以致整個架構欠缺靈活及效率。

53. 食物環境衛生署署長回應時表示：

- 這個架構並非特別為食環署設計。食環署在2000年成立時，為確保能持續提供各類服務，穩定性相當重要。在保持穩定之餘，食環署亦訂下目標，包括進行改革、作出改善及與時並進。提高效率以達到市民的期望，是食環署的服務承諾。她已在各個工作範疇推行不少架構上的改革，並取得不同程度的成績；
- 在潔淨服務方面，基於審計署署長報告書提出的建議，食環署亦意識到急需進行研究。雖然食環署尚未檢討其組織架構，但並不表示署方不會進行這方面的研究。相反，在

機動街道潔淨服務

審計署於2000年8月進行審查前，食環署已認為應先行處理其他的服務範疇。部門的管理參議小組曾進行13項有關管理參議及人事編制的研究。食環署正逐步推行研究提出的建議，這足以證明署方的改革決心；

- 食環署的組織架構一定會有所改變。由於現階段署方尚未作出充分考慮，亦未有與員工溝通及進行諮詢，而且食環署屬於公務員體系的部門架構，她不能在一日內刪除某一個職級。一個職系要由4個職級組成，是有充分理據支持的。在開設這個職系時，每個決定都經過人事編制的審核程序；
- 有關開設一個職系、釐定其職級及編制規模的理由，均須經過政府當局極為嚴格的審議及評估，亦須接受立法會的監察；及
- 為配合改革工作，她承諾會繼續致力精簡食環署的組織架構及人手數目，以期充分善用該署的資源。

54. 委員會進一步詢問，食物環境衛生署署長是否同意環境食物部架床疊屋的架構甚為臃腫，既浪費資源又欠缺效率。**食物環境衛生署署長**表示：

- 她不同意委員會的看法。食環署必須維持一貫的服務水平，而負責提供潔淨服務的員工的表現，亦曾獲得區議會的正面評價及市民的支持。因此，食環署須考慮到在削減資源後，是否仍然能夠維持相同的服務水平。她重申她已承諾探討可否再精簡其架構；
- 若要評估提供潔淨服務的資源效益，便應該採用服務水平及市民的評價作為指標；及
- 在檢討潔淨服務及資源調配的效率時，必須進行全面的研究，而配套設施、人手、職系及職級都是重要的研究範疇。倘若某些工作程序可以合併，以及某些工作可以由其他員工兼顧，節省所得的資源會投放在需要更多資源的範疇。這是負責任的解決問題方式。整體來說，她是正視問題，而並非迴避問題。

機動街道潔淨服務

55. 委員會理解到，改革是一個過程，現時的架構不可一下子丟棄。根據食物環境衛生署署長2002年1月17日的函件(附錄11)，食環署已完成管工職系及小販管理隊工作的檢討，並正在進行工目職系的檢討。有鑒於此，委員會感到政府當局是以橫向的方式進行改革。換言之，當局只檢討某些職系，而並非環境衛生部的縱向架構。關於簡介資料第8頁所載的葵青區潔淨組組織圖，委員會詢問為何需要1名高級管工監督參與街道潔淨工作的2名管工，因為這兩個不同職級的職責大致相同。

56. 食物環境衛生署署長答覆時表示：

- 高級管工在前線工作，服務範圍遍及整個葵青區。作為主管整項服務的督導人員，他要負責人事編制及編更安排。除安排提供潔淨服務外，高級管工亦有本身的職責；
- 至於管工的工作，在垃圾收集方面，管工直接監督38名二級工人；在洗街方面，他需管理不同數目的工人。她認為需要從工作程序及員工問責性的角度考慮此事，例如是否一定要規定員工就某件事逐級上報；及
- 在推行公務員架構改革時，她不能漠視員工面對的衝擊。她必須在改革過程中與職方進行充分的討論。食環署在推行本身的改革時，亦需依循公務員事務局局長建議的方向行事。若大家取得共識，認同有精簡架構的空間，食環署便應進行改革，以盡量善用資源、提高生產力及提供高質素的服務。食環署亦需考慮現有資源可作哪些方面的用途。

57. 關於簡介資料第22頁所載的南區環境衛生辦事處潔淨組的組織圖，委員會詢問：

- 由地區環境總監至二級工人的員工數目，為何由1999年的558人增加至2002年的669人；
- 在上述期間，承辦商僱用以提供潔淨服務的員工數目，為何由35人飆升至207人；及
- 為何外判服務對削減食環署的人手沒有幫助。

機動街道潔淨服務

58. 食物環境衛生署助理署長(行動)3勞月儀女士解釋：

- 在1999年，部分職位未有納入部門編制，而是由臨時員工出任，以處理某些準備外判的工作。在2001年，這些工作被納入外判範圍，承辦商因而需要相應增加人手；及
- 在2001年，食環署不斷提高其服務要求。舉例而言，以往公廁事務員的數目不多，但現時食環署的潔淨合約已訂明需要更多公廁事務員。此外，新增的服務類別，包括先前屬於灰色地帶的工作及分類回收服務，也要批出新的合約。新增的200多名員工，是這些合約所需人手的總和。

59. 鑒於上述答覆，委員會要求當局提供有關的臨時職位的資料。食物環境衛生署署長在2002年3月11日的函件(附錄16)中告知委員會：

- 關於在1999年沒有被納入南區的編制的臨時職位，擔任這些職位的人員都是由其他分區調派到南區或從外間僱用，負責清掃地段、洗街及清理政府土地的廢物的員工分別為14人、3人及9人；及
- 至於1999年及2002年分別為558人及669人的編制人數，當中包括承辦商於1999年及2002年分別僱用的35名及207名員工。因此，這兩年的部門員工數目應分別為523人及462人。

60. 根據簡介資料第22頁所載的2002年南區環境衛生辦事處潔淨及防治蟲鼠組的組織圖，委員會要求食物環境衛生署署長按照服務的種類及洗街隊的數目，就部門編制內的330名員工及承辦商的207名員工提供分項數字，並把食環署與承辦商兩者運作的路線作一比較。食物環境衛生署署長透過其函件(附錄16)的附件提供有關資料。

61. 關於督導人員應否就下屬的不當行為負責，委員會從食物環境衛生署署長2002年1月16日的函件(附錄9)中察悉，如有員工行為不當及未有履行職務，應由直接督導該員工的直屬主管負責。舉例而言，有關洗街隊的個案，洗街工作所屬潔淨組的管工便須為洗街隊的工作表現負責。委員會因此詢問：

機動街道潔淨服務

- 若整隊人員，包括管工在內，都牽涉入行為不當的個案，責任應由誰來承擔；及
- 高級管工、衛生督察及高級衛生督察須就此承擔多少責任。

62. 食物環境衛生署署長表示：

- 若整隊人員都牽涉其中，食環署進行紀律研訊時，會查明督導階層應否負責；及
- 管工就監督工作負上直接及全面的責任。部門有需要設立高級管工及巡察員等階層，以進行更全面的監督。這不表示食環署滿意現時的組織架構。她重申，精簡架構是食環署的方向。

63. 對於精簡組織架構導致裁員的問題，委員會明白食環署不能解僱有關員工。他們詢問，鑒於食環署編制龐大，署方可如何解決這個問題。食物環境衛生署署長回應時表示：

- 食環署沒有迴避處理員工過剩的問題。就此方面，由2000年至2001年下旬，食環署已在自願退休計劃下批准超過2 000宗自願退休申請。這些職員會在2002年內離職；及
- 至於有關管工及工目職系的檢討和加快推行外判工作方面，食環署希望在完成這些工作後，盡量處理更多自願退休的申請，並在不影響有關服務的情況下批准這些申請。這種精簡部門架構及人手編制的方式，既有秩序，亦帶來最少痛苦。在這過程中，諮詢員方最為重要。

64. 鑒於上述答覆，委員會繼而詢問食環署有否為全面檢討合共有1萬多名員工的各個職系設定時間表；若有，檢討的大方向為何。

65. 食物環境衛生署署長回答時表示：

- 公務員體制改革已列入政府當局的議事日程。每個部門都正在認真研究其架構及提供服務的方式。在現時的經濟環境下，食環署明白議員及市民的期望；

機動街道潔淨服務

- 由於公務員事務局局長已宣布必須推行公務員體制改革，食環署亦須參與其中，並有責任提交建議書。至於內部的事務，她作為食環署的最高負責人，將會根據該署提供的服務及她處理各項問題的次序，擬定有關的時間表。食環署會加快檢討某些範疇的工作，並會在稍後的階段檢討其他範疇的工作。署方在這方面已制訂整體計劃；
- 自然流失是常用的減省人手方法。員工自然流失或退休後出現的職位空缺，將不會填補。換言之，食環署會凍結部門的人手編制。在控制員工人數的過程中，除須依循公務員體系的政策外，她亦獲授權推行精簡組織架構的工作；
- 食環署已向相關的立法會事務委員會匯報數個服務範疇的改革工作。署方正試行若干計劃，如證實仍有精簡人手編制的餘地，則可騰空更多職位；
- 至於潔淨服務的時間表，食環署會於2002年4月及6月完成某些工作值的檢討；及
- 食環署亦已制訂外判服務時間表，例如署方計劃在2002年年底前將部分機動街道潔淨車隊提供的服務外判。就此，署方將於2002年年底前將調配員工的工作及部門的組織架構重新整理。

66. 委員會繼而詢問何時才是全面檢討部門架構的最適當時候。食物環境衛生署署長表示：

- 食環署成立至今只有兩年，而且食物風險管理及食物安全亦是新增的職能，若要徹底檢討整個部門的職能，未免言之尚早；
- 食環署內部的管理參議小組已就環境衛生部不同工作類別進行13次管理參議研究。隨着研究建議逐步落實，環境衛生部的組織架構已有所改變。首長級人員、按總薪級表支薪的人員及前線服務人員的數目都不斷下降。若把食環署截至2002年3月的架構與成立之初的架構相比，便會發現兩者已大有分別；

機動街道潔淨服務

- 即使沒有公務員事務局牽頭檢討公務員架構，食環署仍會銳意跟進這方面的工作。要管理一個擁有14 000名員工及負責多個工作範疇的部門，殊不容易。她有3名副署長提供支援。鑒於食環署每年獲撥的資源多達40億元，因此就首長級的架構而論，該署的組織架構並不臃腫；及
- 不過，她重申她認為仍有進一步精簡的餘地。食環署會恆常地檢討其組織架構，務求達致更高的效益。

67. 關於食環署的外判措施，委員會從食物環境衛生署署長2002年1月17日的函件(**附錄13**)中得悉，食環署打算於2002年11月及9月分別將所有機動掃街服務及70%的機動清渠服務外判，並會在2003年年底或之前將其餘30%的清渠服務外判。委員會詢問可藉此節省多少開支，以及將會影響多少員工。**食物環境衛生署署長及助理署長(行動)**3告知委員會：

- 一般而言，外判服務有助該署平均節省30%的原本開支。至於實際節省的款額，則視乎有關服務的性質而定；
- 將所有機動掃街服務及70%的機動清渠服務外判，會影響大約80名在不同地區工作的員工。受影響的員工會透過自然流失或自願退休計劃離開食環署，沒有任何員工會被裁減；
- 這80名員工包括負責提供有關服務的各級人員，例如工目、特級司機及工人。這些職系全屬自願退休計劃內的職系。食環署正在處理這些職系的員工提出的一些退休申請；及
- 把服務外判後，員工便要重行調配。倘若受影響的員工對新安排有異議，他們可循既定的機制提出投訴。

68. 簡介資料第46、47及48頁顯示食環署服務質素檢定組的職能、編制及年度開支。委員會認為，倘若管理層能有效執行職務，食環署便無須成立服務質素檢定組，以及為此付出龐大的開支。

69. 食物環境衛生署署長回應時表示：

- 服務質素檢定組與部門管理層擔當不同的角色。服務質素檢定組不僅查核負責提供服務的員工是否執行所需的職

機動街道潔淨服務

務，亦須檢討提供服務的程序及安排，並提出改善建議。該組亦匯報優秀員工的表現，以便署長作出表揚及嘉許。她認為，成立服務質素檢定組是一項人事管理措施，藉以改善員工的工作文化；及

——雖然服務質素檢定組每年的員工開支超逾1,000萬元，但所需的資源均來自內部重行調配，亦無需增加人手。食環署會恆常地檢討是否需要服務質素檢定組。如沒有需要，或食環署內每位員工均遵照良好的工作常規辦事，而服務亦達致非常理想的水平，署方便會將該組的員工調派執行其他職務。

70. 委員會詢問服務質素檢定組進行調查的方法，**食物環境衛生署署長**回應時表示，該組工作的透明度極高。在進行覆檢時，該組會事先通知主管人員，例如有關地區的總監或高級衛生督察。服務質素檢定組亦需就投訴展開調查。在處理投訴個案時，為求找出真相，該組不會將投訴一事通知有關的主管人員。倘若該組不採用間接的調查方法，署方便無法客觀且獨立地查明有關失職或行為不當的指稱。服務質素檢定組所奉行的基本原則，是在調查時不會違反部門規章或香港法例。

71. 委員會建議，若部門人手不足以進行各項有關食環署組織架構的檢討，該署可要求管理參議署協助。**食物環境衛生署署長**回應時表示，檢討工作現時由一個小組負責，該小組亦與其他部門主管協調，以推行檢討工作。食環署經評估本身是否有能力進行這些檢討後，已委聘顧問公司負責一些獨立的工作，例如街市管理方面的檢討。因此，食環署正全速進行全面的檢討。

近期發展

72. 委員會從2002年4月底的報章報道得悉，食環署曾要求負責提供廁所事務員的承辦商減少西貢及將軍澳公廁的廁所事務員的工作時間，以致有關工人的工資被大幅削減。因此，委員會詢問食物環境衛生署署長可否保證將機動街道潔淨服務外判時，不會採用這類措施。

機動街道潔淨服務

73. 食物環境衛生署署長在2002年5月7日的函件(**附錄17**)中表示：

- 作為負責任的政府部門，食環署須確保政府資源調配得宜，達致最高的成本效益。因此，署方定期檢討其服務，包括已外判給承辦商的服務；
- 就西貢及將軍澳的公廁而言，西貢區環境衛生總監在執行地區管理職務時，主動檢討西貢7個公廁的使用率，而這些公廁的使用率已有一段時間處於偏低的水平。西貢區環境衛生總監認為，沒有理由繼續為這些使用率偏低的公廁提供每天8小時或以上的廁所事務員服務；
- 為盡量避免廁所事務員因工作不足而在工作地點無所事事，署方已把這7個公廁的廁所事務員的服務時間縮短為4至6小時不等。不過，在星期日、公眾假期、泳季等使用率高的日子，這7個公廁其中兩個的廁所事務員服務時間則維持不變。此舉是要確保有效運用公帑，並獲得署方全力支持。食環署認為即使採取新安排，這7個公廁的服務仍可達到所要求的水平；及
- 食環署希望委員會理解縮短廁所事務員服務時間的原因，亦體諒到由於必須慎用公帑，因此她不能承諾日後外判機動街道潔淨服務時，不會採取類似的措施。然而，將來如需再實施類似措施，該署亦會一如處理上述公廁的個案般，要求承辦商研究有否其他方法，例如調派受影響的工人擔任其他工作，以期盡量減低有關安排對其薪金及聘用條款的影響。

74. 鑒於上述答覆，委員會致函食物環境衛生署署長，表明委員會對此事的立場如下：

- 委員會從署長的函件(**附錄17**)得悉，西貢及將軍澳部分公廁的廁所服務員服務時間已縮短為4至6小時不等。他們亦從報章報道得悉，有關的服務時間已分為上午及下午兩個時段。由於廁所服務員是按時支薪的，因此上述安排將無可避免地引致有關工人的工資被大幅削減，並要支付額外的交通費；及

機動街道潔淨服務

- 委員會雖接受食環署採取各項措施，務求提供符合成本效益的機動街道潔淨服務，但若該署日後把服務外判時，仍有可能採用類似上述公廁事務員的安排，他們不會予以支持。

75. 委員會最近曾要求政府當局就服務質素檢定組已完成調查及仍在調查的投訴個案，提供最新的數字，**食物環境衛生署署長**已透過2002年6月10日的函件(**附錄18**)提供有關資料。她表示，截至2002年5月31日，該組已處理605宗投訴個案，另有76宗仍在調查中。

76. 委員會亦詢問：

- 2001年12月完成的洗街服務工序研究，是否已劃一新界區及市區洗街服務的工作值及保障員工安全的措施；
- 預期於2002年5月完成的機動掃街服務檢討工作現時的情況；若檢討已完成，結果為何；及
- 預期於2002年7月完成的機動清渠服務檢討工作現時的情況。

77. **食物環境衛生署署長**在2002年6月10日函件(**附錄18**)的附件II中告知委員會：

- 2001年12月完成的洗街服務工序研究，已劃一新界區及市區的洗街服務的工作值及保障員工安全的措施。有關建議如下：
 - (a) 新界區和市區的洗街工作及為洗街車注水的工序，應採用相同的工作值；
 - (b) 鑒於新界區及市區的交通情況不同，在沖洗街道工作及行車方面應採用不同的工作值。不過，署方亦可考慮在新界某些已市區化的地方採用市區的工作值；
 - (c) 應鼓勵所有洗街隊隊員在晚上或陰天洗街時佩帶安全指示燈；及
 - (d) 應為洗街隊隊員提供特別技能培訓課程，例如放置道路安全設備的技巧；

機動街道潔淨服務

——管理參議小組已於2002年5月完成機動掃街服務的檢討，當中的主要建議包括：

- (a) 掃街路線應分為A、B及C路段，而掃街次數則分別定為每周3次、2次及1次。在劃分路段時，應參考運輸署於2001年6月發表的《二零零二年交通統計週年報告》，其中載有該年每天平均交通流量的詳細資料，可作為一般指引；
- (b) 應根據各行動科就其他主要因素對掃街工作的影響所作的評估，調整建議的掃街次數。有關因素包括路段附近是否積聚塵埃、沙粒及砂礫、周圍的環境，以及經該路段運送的泥土及建築物料的數量；
- (c) 須因應路面情況的改變，以及累積沙粒和砂礫的數量，定期檢討掃街次數；
- (d) 新建成道路的掃街次數最初應定為每周2次，然後根據交通流量及其他主要因素再作檢討；及
- (e) 整個部門應採用為劃一市區及新界區工作時間標準訂下的新標準，以便重新編排現有的機動掃街路線；及

——機動清渠服務的檢討工作進展良好，釐定新工作時間標準的實地研究及其他資料搜集工作已完成。待2002年6月再作觀察及分析資料後，檢討工作可望如期於2002年7月完成。

78. 結論及建議 委員會：

空閒時間

——對以下情況深表遺憾：

- (a) 儘管公務員事務局局長於1998年11月19日發出通告，促請所有部門首長立即檢討監管員工的現行制度，但對戶外工作人員的管理仍然鬆懈；

機動街道潔淨服務

- (b) 機動清渠隊及洗街隊的潔淨員工在日常工作中，除了正常休息時間外，尚有預定空閒時間，以致未能人盡其用；
- (c) 日更的機動掃街服務及機動清渠服務曾因種種原因在2000年多次暫停；及
- (d) 在洗街隊沖洗街道時，只有操作洗街車的特級司機在工作，其他隊員則投閒置散；

——對下述情況感到驚訝：食物環境衛生署(食環署)竟可於審計署進行帳目審查後，即時刪減6條機動掃街路線及6條機動清渠路線，使該署每年可分別節省約283萬元和約433萬元；

——察悉以下情況：

- (a) 食物環境衛生署署長已重新編排洗街路線、減少洗街隊的數目，並以試驗性質安排參與洗街工作的特級司機及二級工人按交錯工作時間上班；
- (b) 食環署已於2000年10月1日成立服務質素檢定組，而截至2002年5月31日為止，該組已完成調查605宗指稱員工行為失當的投訴，而尚在調查的個案則有76宗；
- (c) 服務質素檢定組完成調查後，如發現投訴屬實，便會把調查結果交予紀律組，再由紀律組決定應否對有關員工採取紀律處分；
- (d) 食物環境衛生署署長已承諾採取有力的行動，以及制訂嚴格的規定，確保員工遵照良好的工作常規辦事並恪守紀律；
- (e) 食環署將繼續致力把不同分區及車廠內空閒的特級司機及閒置的特別用途車輛配對及重新調派，務求減低暫停機動街道潔淨服務的百分率；及

機動街道潔淨服務

- (f) 食環署正檢討為機動清渠服務所提供的人手與特別用途車輛的數目，務求確保盡量將服務的暫停次數減至最少；

——對以下情況表示極度關注，並認為不合理：

- (a) 就機動街道潔淨服務而言，負責監管的人員(即由食物環境衛生署署長至工目)竟達10個階層之多；及
- (b) 儘管食環署環境衛生部的監管制度已形臃腫，但署方仍認為有需要增設額外的服務質素檢定組；

——認為環境衛生部現時架床疊屋的官僚架構是一種障礙，以致未能有效率地提供機動街道潔淨服務；

——察悉以下事項：

- (a) 食物環境衛生署署長認為，儘管該署已完成就環境衛生部不同工作類別進行的13次管理參議研究，但食環署的組織架構仍有進一步精簡的餘地；及
- (b) 食物環境衛生署署長承諾會恒常地檢討食環署的組織架構；

——同意食物環境衛生署署長的下述見解：監控制度應嚴格執行，而施加及跟進紀律處分的工作亦應從速及公平地進行；

機動掃街路線的預定掃街次數不能反映實際的潔淨要求

——察悉食物環境衛生署署長曾表示她雖然接受以個別機動掃街車所收集的沙粒和砂礫重量，作為決定個別機動掃街路線掃街次數的重要指標，但認為食環署亦須顧及道路的實際情況；

——察悉食環署管理參議小組已於2002年5月完成檢討機動掃街服務，並建議編訂更為合理的掃街次數及制訂一套新的工作時間標準；

機動街道潔淨服務

過時的工作時間標準及工作值

- 對下述情況深表關注：用作編排機動街道潔淨工作的時間標準及工作值已不合時宜；
- 建議食物環境衛生署署長應重新修訂新界區機動街道潔淨工作的時間標準及工作值，使新的時間標準可反映現時新界區的工作情況；
- 察悉：
 - (a) 有關洗街服務工作常規的研究已於2001年12月完成，研究範圍包括劃一新界區與市區服務的工作值及安全方面的考慮因素；及
 - (b) 食環署管理參議小組已於2001年12月着手檢討機動清渠服務，務求制訂一套新的工作時間標準，以精簡人手及提高運作效率；及

跟進行動

- 希望當局繼續向其報告：
 - (a) 食環署紀律組就查明屬實的投訴採取的紀律處分；
 - (b) 實施機動掃街服務檢討的建議所取得的進展；
 - (c) 就機動清渠服務進行檢討的結果；及
 - (d) 精簡食環署組織架構的進度。

第2章

開放本地固定電訊市場

審計署曾進行一項審查，研究政府在開放本地固定電訊網絡服務(固網服務)市場方面的工作，並查明政府的表現是否有可改善之處。

衡量和匯報競爭的進展情況

2. 委員會對電訊管理局在衡量競爭進展情況方面需否作出改善表示關注。據審計署署長報告書第2.4至2.8段所載，與一些先進國家的監管當局相比，電訊管理局提供用以評估本地固網服務市場有效競爭的表現指標很少。舉例而言，英國電訊管理局把“有效競爭——有利消費者”定為首要工作目標，而衡量“消費者所得”的準則之一，是“收費計劃大致反映基本成本(即沒有持續賺取過高利潤)”。委員會詢問：

——電訊管理局為衡量本地固網服務市場的競爭程度和效益而制訂指標的進展情況；及

——電訊管理局會否採用外國監管當局使用的指標，例如英國電訊管理局使用的消費者所得指標。

3. **電訊管理局總監王錫基先生**回應時表示，電訊管理局會延聘顧問，協助制訂一套反映競爭程度和效益的指標，並會要求該顧問參考外國監管當局所使用的指標。電訊管理局的目標是於2003年年初或之前引入指標。

4. 關於審計署建議電訊管理局應定期檢討有效競爭的情況(審計署署長報告書第2.9(c)段)，委員會從第2.10(c)段察悉，電訊管理局認為2003年是進行首次檢討的適當時機，因為屆時市場將已全面開放。委員會詢問，電訊管理局進行首次檢討後，日後的定期檢討會相隔多久進行一次。

5. **電訊管理局總監**在2002年5月25日的函件(**附錄19**)中表示：

——電訊管理局會在2003年年初就本地固網服務市場有效競爭的情況進行首次檢討；及

——電訊管理局會進一步考慮日後進行定期檢討的相隔時間。在現階段，電訊管理局認為每兩年檢討一次是適當的做法。

開放本地固定電訊市場

6. 關於新營辦商的市場佔有率，委員會關注到，截至2001年9月為止，即在政府引入競爭6年後，新營辦商在本地固網服務市場的整體佔有率只有10%，尤其是在住宅用戶市場方面，佔有率只有5%(審計署署長報告書第3.3及3.4段)。委員會詢問：

——新營辦商在2001年9月後有否取得較大的市場佔有率；及

——從新營辦商的市場佔有率來看，政府當局是否滿意本地固網服務市場的競爭進展情況。

7. 資訊科技及廣播局局長¹尤曾家麗女士及電訊管理局總監回應時表示：

——把香港在促進本地固網服務市場競爭方面取得的進展，與其他已實施類似的開放市場措施的國家作比較，會有意義；及

——截至2002年4月為止，香港的本地固網服務市場開放了7年，新營辦商的整體市場佔有率為11%。相比之下，澳洲的本地電話服務專營權結束7年後，當地的新營辦商只達到4.3%的市場佔有率；而英國的新營辦商在專營權結束18年後，只有13%的市場佔有率。因此，香港取得的成效比澳洲和英國為佳。

消費者可作出的選擇

8. 據審計署署長報告書第3.13段所載，電訊管理局假設所有由共置器材機樓提供服務的用戶將可選擇轉用新營辦商的服務。然而，審計署在2001年11月進行的電話調查顯示，情況並非如此。事實上，在審計署挑選的住址之中，3家新營辦商²回覆審計署時均表示“沒有提供服務”者佔30%。委員會察悉，新營辦商聲稱，作出上述回覆的原因之一，是他們未能取得由這些機樓提供服務的所有大廈的名單。由於3家新營辦商早於1995年已開始提供服務，委員會質疑為何他們到了2001年仍未取得由其網絡提供服務的大廈的資料。

¹ 在實施主要官員問責制後，自2002年7月1日起，由資訊科技及廣播局局長行使的法定職能已轉移給新的工商及科技局局長。

² 3家新營辦商為和記環球電訊有限公司、九倉新電訊有限公司及新世界電話有限公司。

開放本地固定電訊市場

9. 電訊管理局總監解釋：

- 雖然本地固網服務市場於1995年開始引入競爭，但該3家新營辦商需要4至5年的時間鋪設各自的網絡基建，以直接向用戶提供服務。大概在最近兩年，新營辦商才開始與電訊盈科香港電話有限公司(電盈)³進行網絡互連；
- 近年，電盈陸續以光纖電纜取代銅線，但卻沒有向該3家新營辦商發放這項資料，甚至電訊管理局也是在2002年4月才得悉，全港約有1%至2%的大廈接駁了光纖電纜。因此，曾經出現一些個案，新營辦商以為其網絡已覆蓋某個住址，但事實並非如此，因為有關大廈已不再以銅線接駁。電訊管理局已要求電盈向新營辦商發放有關資料。由2002年5月起，新營辦商應可取得更完整及準確的資料，以瞭解共置器材機樓覆蓋範圍內的某幢大廈實際上是否由其網絡提供服務；及
- 即使用戶擬轉用新營辦商的服務，電盈或會拒絕這項申請，而拒絕率亦頗高。電訊管理局曾跟進拒絕率偏高的原因，並且發現，有時因用戶提供的資料與電盈所備存的資料(例如姓名及地址)不符，以致申請遭拒絕。電訊管理局已要求盡快糾正這類錯誤，而情況亦有所改善。

10. 委員會察悉，只有約1%至2%的大廈接駁了光纖電纜。他們質疑為何審計署的調查顯示，回覆“沒有提供服務”的比率竟高達30%。委員會進一步詢問，電訊管理局假設所有由共置器材機樓提供服務的用戶將可選擇轉用新營辦商的服務，在電盈於2002年5月發放相關的資料後，此項假設是否成立。

11. 電訊管理局總監及電訊管理局副總監區文浩先生表示：

- 1%至2%的百分比只是平均數字。在用戶多及競爭激烈的地區，這項百分比會較高。據電訊管理局瞭解，目前約有200幢大廈接駁了光纖電纜；

³ 審計署署長報告書所指的“固有營辦商”是電訊盈科香港電話有限公司。

開放本地固定電訊市場

- 一條電話線可同時用於寬頻及窄頻的服務。用戶有時或會申請轉用其他窄頻服務供應商，但選擇保留寬頻服務供應商。以往由於沒有機制可處理這情況，這些申請因而被拒絕。為解決此問題，電訊管理局已發出聲明，澄清用戶可提出這類申請；
- 在審計署進行調查期間，電訊管理局亦於2001年11月進行了一項電話調查，有關結果與審計署的結果相若。自此之後，電訊管理局每月均進行電話調查，以確定3家新營辦商有否在其網絡覆蓋範圍內提供本地電話服務；及
- 電訊管理局已跟進在審計署的調查所發現的回覆“沒有提供服務”的27個地址。電訊管理局已提醒新營辦商，根據牌照條件，營辦商有義務向共置器材機樓覆蓋範圍內的用戶提供服務。向共置器材機樓覆蓋範圍內的用戶提供服務的百分比已有所改善。在2002年3月進行的一項調查顯示，其中一家營辦商能達到100%的百分比。電訊管理局現正向其他未能達到此目標的營辦商作出跟進。

12. 委員會察悉，根據固網服務牌照的一般條件第10(3)條，持牌人須於能為用戶合理地提供服務的情況下，應允用戶的服務要求，使用持牌人在用戶提出要求時已建立的網絡，在用戶指定的地點提供所要求的服務。據審計署署長報告書第3.13及3.16(b)段所載，電訊管理局總監亦表明，如營辦商拒絕向網絡覆蓋範圍內的用戶提供服務，即屬違反牌照條件。委員會詢問，電訊管理局是否認為，審計署的調查所發現的回覆“沒有提供服務”的個案已構成違反牌照條件。

13. 電訊管理局總監在2002年5月24日的函件(附錄20)中告知委員會，當電訊管理局進行定期調查時，如新營辦商的客戶服務人員回覆表示“沒有提供服務”，電訊管理局在決定該持牌人是否違反相關牌照條件前，會採取下列行動：

- 電訊管理局會通知持牌人有關調查的結果，以及客戶服務人員聲稱沒有提供服務的地址的詳細資料；
- 電訊管理局會要求持牌人解釋，為何未能向在調查中提及的客戶或該客戶所居住的某座樓宇提供服務；及

開放本地固定電訊市場

——電訊管理局收到有關持牌人的回覆後，會考慮持牌人的陳述及可能作進一步調查，以決定有否足夠證據證明持牌人違反了一般條件第10(3)條。

14. 委員會繼而詢問，關於審計署發現的27宗回覆“沒有提供服務”的個案，電訊管理局有否對有關營辦商採取執法行動。**電訊管理局總監**在2002年5月24日及2002年6月5日的函件(**附錄20及21**)中表示：

——關於持牌人在回覆時表示其網絡覆蓋範圍下的地點“沒有提供服務”的個案，電訊管理局獲得的法律意見認為，有理由支持調查這些個案是否違反固網服務牌照一般條件第10(3)條，但電訊管理局在決定營辦商拒絕提供服務是否構成違反一般條件第10(3)條前，須考慮下列事項：

- (a) 或會妨礙持牌人提供所要求服務的實質限制；
- (b) 或會妨礙持牌人提供所要求服務的技術限制；
- (c) 持牌人就解決上述(a)及(b)項的問題而曾經採取的措施；及
- (d) 持牌人就解釋未能應允用戶要求的原因而提出的其他事宜；

——電訊管理局曾發出警告信，提醒持牌人在一般條件第10(3)條下的義務。電訊管理局已考慮兩個持牌人就回覆“沒有提供服務”呈交的書面解釋所載的全部理由。部分個案是由於電盈的共置器材機樓覆蓋範圍的資料不完整，或於機樓共置器材時遇上困難所致。就這些個案而言，電訊管理局認為並無足夠證據證明持牌人違反一般條件第10(3)條。電訊管理局已採取行動解決持牌人提出的問題。至於其他個案，電訊管理局並不完全滿意持牌人提出的理由。然而，持牌人已向電訊管理局保證，他們已採取措施，以符合一般條件第10(3)條。電訊管理局亦決定每月進行調查，以監察持牌人有否遵從發牌條件。因此，雖然於2001年11月、12月及2002年1月進行的調查顯示，持牌人可能違反一般條件第10(3)條，但電訊管理局認為無需採取進一步行動；及

開放本地固定電訊市場

——鑒於在2001年11月、12月及2002年1月進行的調查中，和記環球電訊有限公司(和記)回覆“沒有提供服務”的次數甚多，電訊管理局於2002年1月29日與和記舉行會議。席上，和記向電訊管理局保證，該公司願意遵守牌照條件，並表示在調查中回覆“沒有提供服務”，是由於前線員工培訓不足及／或電盈的共置器材機樓覆蓋範圍的資料不完整所致。在該次會議後，電訊管理局留意到，調查結果顯示和記已作出明顯改善。2002年3月及4月的“有提供服務”回覆率均達到100%。電訊管理局認為，和記的回應可以接受，故無需採取法律行動。

15. 由於當局在審計署進行調查後才發現，由共置器材機樓提供服務的用戶並非全部皆可選擇新營辦商的服務，委員會詢問，電訊管理局如何能得知日後有否出現類似的情況。

16. **電訊管理局總監**回應時表示：

——電訊管理局可透過多個途徑得悉有關新營辦商提供服務的資料。舉例而言，電訊管理局設有一條投訴熱線。電訊管理局會調查接到的所有投訴；

——新營辦商進行的第II類互連剛在6個月前才完成，其前線員工可能不瞭解牌照條件，因此可能出現混亂；及

——經電訊管理局進行協調後，電盈已於2002年5月初把最新的數據庫交給新營辦商。新營辦商約於兩星期後會在其網站公布網絡覆蓋範圍的最新資料。屆時，應不會再出現混亂情況。如再出現營辦商沒有向其網絡覆蓋範圍內的用戶提供服務的個案，電訊管理局會採取跟進行動。倘營辦商不能就沒有提供服務的情況給予任何合理解釋，即屬違反牌照條件，電訊管理局會對這些營辦商採取執法行動。

17. 委員會指出，曾有投訴指新固網服務營辦商提供服務時“揀客”。他們詢問：

——牌照條件有否訂立禁止“揀客”的條文；及

——電訊管理局有否接獲這方面的投訴。

開放本地固定電訊市場

18. 電訊管理局總監答稱：

- 為與政府的電訊政策一致，固網服務牌照並無規定營辦商須在香港提供全面服務。電盈作為本地固網服務市場的固有主導營辦商，須提供全面服務。電盈須以月租110元的劃一收費，在全港所有地區(包括偏僻地區)提供住宅用戶電話線。電盈現時提供的全面服務每年虧損約2億元，這筆款額由其他電訊營辦商分擔；
- 固網服務營辦商可選擇較為有利可圖的地區提供服務，這是一項商業決定。然而，營辦商不得在其網絡覆蓋的地區內“揀客”。舉例而言，如營辦商的網絡覆蓋某幢大廈，則營辦商須向該幢大廈內的所有用戶提供服務，而不能拒絕向某些樓層的用戶提供服務；及
- 電訊管理局並無接獲市民或電盈投訴新營辦商提供服務時“揀客”。

19. 關於電訊管理局總監答稱新營辦商可選擇在香港較為有利可圖的地區提供服務，委員會質疑，在這種情況下，政府如何能保證所有用戶真正可選擇其他固網服務營辦商的服務。委員會亦問及電訊管理局總監作為電訊管理局局長(電訊局長)的權力。

20. 電訊管理局總監表示：

- 《電訊條例》(第106章)為電訊局長的權力提供法律依據。根據該條例，電訊局長負責執行發牌制度及監察市場；
- 雖然固網服務牌照並無規定新營辦商在香港提供全面服務，但牌照訂明，營辦商須提供電訊局長認為滿意的良好服務。如營辦商選擇向一幢大廈上層的用戶提供服務，但卻不向下層的用戶提供服務，電訊局長會認為這項安排有欠理想，並會要求營辦商交代其原因；及
- 如所有營辦商均須在香港以劃一收費提供全面服務，資源便會重複。營辦商在偏僻地區提供服務，須由其他收入來源補貼。因此，沒有新營辦商會願意與電盈競爭在這些地區提供服務。政府的政策是鼓勵營辦商透過應用新科技，

開放本地固定電訊市場

例如光纖電纜、寬頻服務及其他無線網絡，而非透過鋪設傳統的銅線，在固網服務市場進行競爭。

21. 委員會詢問，電盈因提供全面服務招致的虧損如何由營辦商分擔。電訊管理局總監於2002年5月17日的函件(附錄22)中表示：

——電盈根據其牌照所施加的“全面服務責任”，在香港提供全面服務。履行全面服務責任的淨成本，由所有對外電話服務(通稱國際直撥電話服務)持牌供應商按每年所處理的國際直撥電話通話量攤分，各供應商須支付全面服務補貼。電盈也是國際直撥電話服務持牌供應商，因而同樣須分擔全面服務的成本；

——於1998年1月14日發出的《全面服務安排：規管架構》電訊局長聲明(98年聲明)，闡述了全面服務補貼的規管架構和成本計算方法。98年聲明中訂明了成本計算法，用以逐年檢討補償水平。電盈只會在服務無利可圖的用戶方面獲得補償。如服務某特定用戶的相關總成本超過相關總收入，該用戶的電話線即屬無利可圖；及

——由於提供國際電訊服務的傳送者和服務供應商均須支付全面服務補貼，因此固定和流動網絡營辦商、虛擬專用網絡營辦商及國際專線分銷營辦商均須付款。付款的各方須支付的份額按其在國際通訊總分數(打出及打入)所佔的比例釐定。現時，全面服務補貼的水平是每分鐘國際直撥電話通訊收費6.7仙。

22. 據審計署署長報告書第3.7段所載，政府估計在2002年年底前，超過50%的住宅用戶可選用3家新固網服務營辦商其中之一提供的服務。委員會問及現時的情況。

23. 電訊管理局總監表示，截至2002年5月9日為止，49%的住宅用戶及69%的商業用戶可選用其他營辦商的服務。電訊管理局會在2002年12月31日進行審核，以確定有否達到該50%的目標。然而，如該50%的住宅用戶確實全數選擇轉用新營辦商的服務，這些營辦商的服務容量便會負荷過重。

開放本地固定電訊市場

互連方面的困難和涉及互連事宜的裁決程序

24. 委員會關注到，像其他國家一樣，香港的互連問題往往需要很長時間才能解決，這情況可能對有關方面的業務計劃及經營構成不良影響，市場地位較弱的新營辦商尤其會大受影響。一如審計署署長報告書第4.5(b)所顯示，固有營辦商或會作出“垂直價格擠壓”，透過故意減低最終用戶收費或把這些收費保持在低水平，但同時調高向新營辦商收取的批發互連費用，藉此“擠壓”新營辦商的利潤幅度。

25. 另一方面，委員會從第4.11(b)段得悉，電訊局長採用較寬鬆及市場主導的方法規管網絡互連事宜，並鼓勵營辦商按商業原則進行互連談判。然而，有關方面通常需要超過一年的時間方可達成協議。審計署就部分已完結個案進行的分析進一步顯示，電訊局長作出裁決的過程平均需時約15個月(審計署署長報告書第5.9段)。有鑒於此，委員會質疑政府當局採用寬鬆的規管方法是否恰當。

26. 電訊管理局總監表示：

——一般而言，所有先進國家均採用較寬鬆及市場主導的手法規管電訊界。這種手法讓營辦商能以最有效率的方式達成協議。如有需要，電訊管理局會進行調解，以協助營辦商解決糾紛及簽訂商業協議。電訊局長亦可根據《電訊條例》第36A條決定互連的條款及條件。裁決程序與法律程序相類似，當中涉及多個階段，亦須安排進行聆訊，因此須時數月至一年才能結案。根據修訂後的裁決程序，普通個案須於4½月內作出裁決，而複雜個案則須於6½月內作出裁決；及

——自固網服務市場於1995年開放以來，業界已透過商業談判就101宗互連個案達成協議，電訊管理局並無介入。只有15宗個案須由電訊局長作出裁決。

27. 委員會進一步詢問：

——關於該101宗互連個案，有關方面是否需要一段長時間才能達成協議；

開放本地固定電訊市場

——有關方面把該15宗個案呈交電訊局長作出裁決前，是否經過長時間的談判；及

——電訊局長須時多久才就該15宗個案作出裁決。

28. 電訊管理局總監答稱：

——由於電訊局長並無參與該101宗互連個案的談判，電訊管理局並無關於達成協議所需時間的資料。電訊管理局得悉這些協議，皆因營辦商須把達成的協議送交電訊局長存檔；

——電訊管理局並不知道營辦商就該15宗個案進行談判所花的時間，因為這類商業談判不設時限。凡有關方面認為無法達成協議時，可隨時要求電訊局長作出裁決。一切視乎個別個案的情況，以及有關方面是否想達成協議而定；

——審計署所分析的4宗個案(審計署署長報告書表4)的裁決過程因各種原因而延長，當中包括有關方面要求暫停偵訊程序、擴闊裁決的範圍，或延聘顧問建立成本模式；及

——對於進行互連或相關工程會影響網絡之間的通訊的個案，如技術上可行，電訊管理局會在作出裁決前指示進行互連及相關工程。作出裁決只為確立互連收費，然後把這項具追溯力的裁決付諸實行。裁決過程因而不影響網絡之間的通訊流程，也不會妨礙新營辦商提供新的服務。

29. 關於電訊管理局如何能防止出現“垂直價格擠壓”，電訊管理局總監表示：

——政府當局透過對固有主導營辦商的價格施加嚴厲監控，防止出現“垂直價格擠壓”。法例規定，電盈推出的新服務的收費須經電訊局長批准。電盈須按照核准收費提供服務，而不得私下向用戶提供任何折扣。這項規定不適用於其他營辦商；及

——倘電盈要減低最終用戶收費，須徵求電訊局長批准。局長或會允許電盈減低所有用戶收費，但倘電盈只申請減低某類用戶收費，局長會仔細研究。

開放本地固定電訊市場

30. 委員會察悉，為處理審計署就互連問題提出的關注事項，電訊局長曾於2002年3月18日發出聲明，聲明的重點如下：

- **公布參考互連建議**。電訊局長會要求固有營辦商就所有重要互連服務(包括第I類及第II類互連)公布參考互連建議。如固有營辦商不答允這項要求，電訊局長會考慮公布固有營辦商所簽訂並根據《電訊條例》第36A(5A)條送交電訊局長存檔的所有互連合約的內容；及
- **處理“垂直價格擠壓”的風險**。電訊局長認為，關於固有營辦商在獲得專營權保障下(即1995年7月市場開放前)建設的地區性環路，倘以現時價格或重置成本計算第II類互連的收費，會令固有營辦商獲得過高的補償。在收費可能妨礙競爭的情況下，電訊局長會考慮以原來成本標準決定有關的收費。

31. 委員會詢問，除了公布參考互連建議外，電訊管理局是否亦會要求營辦商公布互連協議的內容。他們進一步詢問電訊局長作出的裁決的地位。

32. **電訊管理局總監**回應時表示：

- 電訊局長作出的所有裁決均載於電訊管理局網站，這些裁決會成為電訊局長日後作出裁決時所參考的案例。倘裁決偏離以往的裁決，電訊局長須給予解釋；及
- 營辦商所達成的協議純屬商業協議，不會視作案例。營辦商須把協議送交電訊局長存檔，以便電訊管理局監察營辦商有否獲得公平對待。由於協議載有機密資料，法例規定，未經有關營辦商同意，不得公布協議。事實上，電訊管理局曾諮詢有關營辦商，他們均反對公布協議。在這情況下，除非有重大公眾利益，否則電訊管理局不會公布協議。

33. 據審計署署長報告書第5.14段所述，審計署認為，電訊管理局有需要留意職員的專業背景，確保有足夠的人手和專業知識，可以有效處理與日俱增和日趨複雜的待決個案。委員會詢問，電訊局長需要很長時間才能作出裁決，是否因電訊管理局欠缺人手或專業知識所致。

開放本地固定電訊市場

34. **電訊管理局總監**回覆時表示情況並非如此。他表示：

——電訊局長需要很長時間才能作出裁決，原因在於所涉程序而非欠缺人手。電訊管理局一向密切監察其人力資源和職員的專業知識。由於香港缺乏在競爭事宜方面的專業知識，電訊管理局已從澳洲、英國等其他國家招聘具有這類專業知識的職員。事實上，自1998年以來，電訊管理局已4度贏得“亞洲最佳電訊監管機構”名銜，反映了電訊管理局在監管本地電訊市場方面取得成效和具有效率；及

——電訊管理局正與公務員事務局討論，冀能推行更富彈性的機制，以招聘具備所需專業知識的人員。

35. **審計署署長陳彥達先生**澄清，審計署在第5.14段所述的想法是以先進國家的經驗為基礎，是前瞻性的意見。他的用意並非指電訊管理局欠缺人手資源，以致拖慢裁決過程。

36. 關於委員會詢問裁決過程的透明度，**電訊管理局總監**回應時解釋，裁決與法院程序不同之處是裁決的過程中不設口頭聆訊，但電訊局長會接受及考慮有關方面提交的書面陳詞。雖然裁決過程並不公開，但電訊局長作出的所有裁決均載於電訊管理局網站，公眾可隨時閱覽。

37. 委員會詢問政府為確保電訊市場的競爭性而設立的機制。**資訊科技及廣播局局長、資訊科技及廣播局首席助理局長傅小慧女士及電訊管理局總監**表示：

——電訊局長負責就電訊業的競爭事宜作出裁決或決定。倘有關營辦商不接納電訊局長作出的裁決或決定，他們可向電訊(競爭條文)上訴委員會提出上訴；

——上訴委員會是根據《電訊條例》而設立，為感到受屈人士提供獨立途徑，以檢討電訊局長就競爭事宜作出的決定。自2001年8月成立以來，上訴委員會曾接獲兩宗上訴申請。然而，申請人於提出上訴後不久即撤回申請。因此，上訴委員會並無進行正式聆訊；及

開放本地固定電訊市場

- 上訴委員會主席的酬金為每年40萬元。當局認為這數額合理，因為根據法例，主席須具備等同法官的資格。再者，為免出現利益衝突，在擔任上訴委員會主席期間，該位主席不可在私人業務中接辦任何有關電訊事宜的個案。

向新營辦商開放固有營辦商的機樓

38. 委員會從審計署署長報告書第6.4至6.7段理解到，根據1998年架構協議，固有營辦商不應調高住宅電話線的月費，直至在第6.4段所提及的7個機樓已備妥可供新營辦商接入為止。然而，在電訊管理局的紀錄中，沒有文件證據顯示電訊局長在1999年8月和2000年12月批准調高月費之前，電訊管理局曾核實(例如透過進行實地調查)固有營辦商已符合這項規定。委員會質疑為何電訊管理局的實核工作出現遺漏。

39. 電訊管理局總監解釋：

- 架構協議旨在推動電盈把新營辦商願意用作共置器材的機樓備妥，而並無規定新營辦商須接納要約。電盈只要備妥機樓供新營辦商接入，即已履行架構協議所訂的責任；及
- 電盈申請調高月費時，曾向電訊管理局呈交一份文件，表示該公司已履行架構協議所訂的責任。由於法例規定，電訊管理局須於接獲申請當日起計30天內，就調高月費的申請作出決定，電訊管理局因為時間緊迫而沒有對機樓進行實地調查。由於電盈規模龐大，電訊管理局認為可以接納該公司就符合規定作出的確認。即使其後發現電盈其實並未履行責任，新營辦商亦會作出投訴。因此，電訊局長批准電盈調高月費的申請。電訊管理局至今沒有接獲營辦商就此方面提出的任何投訴。

40. 委員會提及電訊管理局總監的答覆時表示，電訊管理局作為監管機構，不宜單憑電盈呈交的符合規定確認文件，便決定批准該公司調高月費的申請。委員會要求，如日後有類似的情況，電訊管理局應適時核實有關營辦商是否符合相關規定。

開放本地固定電訊市場

41. 電訊管理局總監回應時表示：

——電訊管理局承認，有關該7個機樓是否符合“備妥可供接入”的規定的核實工作，並無記錄在案。然而，電訊管理局並非單憑電盈的確認文件便作出決定。事實上，電訊管理局與所有營辦商每星期均舉行會議。如有任何機樓在電盈發出共置器材“可供使用”通知書後不能使用，新營辦商定會作出投訴；及

——遵守“備妥可供接入”的規定，然後通知電訊管理局，是電盈的責任。電訊管理局認為，當該局可透過既定途徑及程序作出監控，例如每星期與營辦商舉行會議，便無需進行特定調查，以核實營辦商是否符合某項規定，否則，電訊管理局將需要大量人力資源。此外，雖然電訊局長已批准電盈調高月費的申請，但倘若其後發現電盈其實並無履行責任，亦可再調低月費。消費者不會蒙受任何損失。

42. 據審計署署長報告書第6.6段所載，電訊管理局因應審計署的調查所得，曾要求電盈澄清該7個機樓是否在1999年1月1日或之前已備妥可供接入。電盈回應時表示，該公司在1999年7月申請調高本地住宅電話線月費時，已履行架構協議所訂的責任。電盈亦表示，在1998年已把該7個機樓中的4個備妥，可供接入，而餘下3個機樓有所延誤，主要是由於新營辦商的作為(或不作為)所致。然而，截至2002年1月28日為止，電訊管理局仍未就此事諮詢新營辦商。委員會詢問，直到目前為止，電訊管理局有否向有關新營辦商確定電盈提出的理由是否真確。

43. 電訊管理局總監表示，該局已向新營辦商確定此事。有關過程的詳情載於2002年5月17日的函件。簡而言之，電訊管理局認為，電盈在1999年7月申請調高月費時，已符合架構協議內的有關條件。

監察新營辦商履行承諾的表現

44. 委員會從審計署署長報告書第7.2及7.3段察悉，3家新營辦商於1995年7月開始提供本地電話服務。為使這些營辦商有足夠時間建設及運作網絡，政府批准暫停發牌，為期3年，期間政府不會發出新的固網服務牌照。1999年5月，政府把暫停發牌措施的有效期延長至2002年年

開放本地固定電訊市場

底。由於政府延長暫停發牌措施，該3家營辦商相應地承諾投入30億元，為所需網絡基建進行資本投資。

45. 委員會知悉，由於電訊市場競爭激烈，部分營辦商埋怨未能賺取滿意的利潤，因而已減慢投資的速度。委員會關注到，此情況或會對業界的競爭構成負面影響。委員會因此詢問，新營辦商有否履行資本投資承諾。

46. **電訊管理局總監及電訊管理局副總監**表示：

——根據承諾契約，新營辦商須向電訊管理局提供累積資本開支的年終報告。除了就2002年作出承諾外，新營辦商亦曾就2000年及2001年制訂中期目標。然而，政府不會因營辦商未能達致中期目標而採取行動，充公履約保證金；

——30億元是3家營辦商承諾的資本投資總額，每家營辦商承諾的投資額各有不同。營辦商曾提交數據，闡述截至2001年年底鋪設網絡的中期目標進度。根據這些數據，營辦商應可在2002年年底或之前履行有關承諾。電訊管理局現正審核有關資料；及

——除了最低的資本投資額外，營辦商亦已作出網絡覆蓋的承諾，與電盈的地區機樓進行“第II類互連”。營辦商須作出投資才能進行互連。電訊管理局會在2002年年底審查所有機樓，以核實營辦商有否履行承諾。

47. 為確定新營辦商有否積極進行資本投資，委員會問及新營辦商在過往數年的累積資本開支。**電訊管理局總監**在2002年5月17日的函件中提供了有關資料。他表示：

——截至1998年12月31日為止，和記、香港新電訊有限公司及新世界電話有限公司的累積資本開支分別為17億5,000萬元、26億元及12億元；及

——和記、香港新電訊有限公司及新世界電話有限公司承諾於1999年1月1日至2002年12月31日期間投放的累積資本開支，分別為20億元、4億元及6億元。

開放本地固定電訊市場

48. 結論及建議 委員會：

衡量和匯報競爭的進展情況

——對以下事宜深表關注：

- (a) 在政府引入競爭6年後，新營辦商在本地固定電訊網絡服務(固網服務)市場只享有10%的市場佔有率，尤其是在住宅用戶市場的佔有率只有5%；及
- (b) 與一些先進國家的監管當局相比，電訊管理局提供用以評估本地固網服務市場有效競爭的表現指標較少；

——察悉電訊管理局總監作出的承諾：

- (a) 參考外國監管當局使用的指標，在2003年年初或之前制訂更有效的指標，以反映競爭的程度和效益；及
- (b) 當市場於2003年年初全面開放後，就本地固網服務市場有效競爭的情況進行檢討，以及其後定期進行進一步的檢討；

消費者可作出的選擇

——對下述情況表示關注：根據審計署於2001年11月進行的調查結果，並非所有由共置器材的機樓提供服務的受訪用戶均可選擇轉用新營辦商的服務；

——察悉電訊管理局總監表示，倘營辦商拒絕向其網絡覆蓋範圍內的用戶提供服務，即屬違反牌照條件；

——對下述情況深表關注：電訊管理局沒有就審計署的調查所發現的個案採取行動，執行牌照條件的規定，要求營辦商向共置器材的機樓覆蓋範圍內的用戶提供服務；

——促請電訊管理局總監確保營辦商無論何時均盡可能維持向共置器材的機樓覆蓋範圍內的全數用戶提供服務，以及對不能達到此目標的營辦商採取有力的執法行動；

開放本地固定電訊市場

互連方面的困難

- 對下述情況表示關注：像其他國家一樣，香港的互連問題往往需要很長時間才能解決，這情況可能對有關方面的業務計劃及經營構成不良影響，市場地位較弱的新營辦商尤其會大受影響；
- 察悉，為處理審計署所提及的關注事項，電訊管理局局長(電訊局長)曾於2002年3月18日發出聲明，內容如下：
 - (a) 電訊局長會要求固有營辦商就所有重要互連服務(包括第I類及第II類互連)公布參考互連建議。如固有營辦商不答允這項要求，電訊局長會考慮根據現行法例，公布固有營辦商與其他營辦商簽訂並已送交電訊局長存檔的所有互連合約的內容；及
 - (b) 電訊局長認為，關於固有營辦商在獲得專營權保障下(即1995年7月市場開放前)建設的地區性環路，倘以現時價格或重置成本計算第II類互連的收費，會令固有營辦商獲得過高的補償。在收費可能妨礙競爭的情況下，電訊局長會考慮以原來成本標準決定有關的收費；
- 促請電訊管理局總監使用參考互連建議及互連協議，以加強透明度及有助盡早解決互連問題的糾紛；

涉及互連事宜的裁決程序

- 對涉及互連事宜的裁決過程可歷時多月表示關注；
- 察悉，關於2001年9月或以後接獲的個案，電訊管理局的修訂程序已訂明完成裁決過程每個階段的期限，以便監察進度；
- 促請電訊管理局總監：
 - (a) 緊密監察各宗待決個案的進展，以確保個案能盡早在指定的期限內完結；

開放本地固定電訊市場

- (b) 就已完結個案進行詳細的裁決後檢討，以確定引致處理時間長久的因素；
- (c) 把裁決後檢討總結得出的經驗記錄在案，供日後參考；
- (d) 就2001年9月前接獲的待決個案設定結案期限；及
- (e) 留意電訊管理局職員的專業背景，以確保有足夠的人手和專業知識，可有效處理與日俱增和日趨複雜的待決個案；

向新營辦商開放固有營辦商的機樓

- 對下述情況表示遺憾：在電訊管理局的紀錄中，沒有文件證據顯示電訊局長在1999年8月和2000年12月批准調高住宅電話線月費之前，電訊管理局曾核實固有營辦商已符合1998年架構協議內有關開放機樓的規定(即“備妥可供接入”的規定)；
- 察悉，在審計署於2001年12月查詢此事後，電訊管理局總監已確定有關的重要事項一覽，並根據這些事項得出結論，認為固有營辦商在申請調高電話線月費之前，已符合“備妥可供接入”的規定；
- 促請電訊管理局總監把這個案得出的經驗記錄在案，供日後參考；

監察新營辦商履行承諾的表現

- 對下述情況表示關注：就新營辦商報稱已成功達致契約承諾規定的中期目標的個案，電訊管理局沒有核實所得的資料；
- 知悉電訊管理局正核實新營辦商所提交截至2001年年底有關中期目標的數據；及

開放本地固定電訊市場

跟進行動

——希望當局繼續向其報告：

- (a) 為反映競爭程度和效益而制訂更有效指標的進度；
- (b) 就本地固網服務市場進行關於有效競爭的檢討；
- (c) 電訊管理局為確保新營辦商能達到向其網絡覆蓋範圍內全數用戶提供服務而進行的工作；
- (d) 處理有關互連問題的關注事項的進展；
- (e) 縮短就裁決互連事宜所需時間的進展；及
- (f) 就新營辦商截至2001年年底達致契約承諾規定的中期目標進行核實的結果。

第3章

長者住宿服務

委員會曾於2002年5月6日及7月4日舉行公開聆訊，以聽取有關此事的證供。此外，委員會亦於公開聆訊後接獲證人提供的補充資料。

2. 為求有更多時間研究所涉及的各項事宜和證人提供的補充資料，委員會決定暫且不就此事作出全面報告。

第4章

郵政署的財政表現

審計署就郵政署的財政表現進行審查，以研究：

- 郵政署近年開展的新服務能否有效改善其財政表現；
- 郵政署可否削減其經營成本；
- 郵政署正面對的挑戰；及
- 郵政署是否正逐步消除郵政服務之間互相補貼的情況。

2. 委員會曾在2002年5月8日及17日舉行兩次公開聆訊，就審計署署長報告書內審查的事宜聽取證供。

可改善新服務的財政表現的範疇

3. 委員會知悉，郵政署除繼續提供本身的傳統郵政服務外，亦開展了各種新服務，包括郵趣廊服務、郵電通服務及匯款服務，藉以改善財政表現。在2002年5月17日的公開聆訊上，**郵政署署長陸炳泉先生**提供一份列表，載列2000至01年度郵政服務的盈利／虧損(附錄23)。按邊際成本方式計算，該3項新服務在2000至01年度所帶來的盈利如下：

服務	盈利
郵趣廊服務	1,059,000元
匯款服務	86,000元
郵電通服務	2,327,000元

4. 根據審計署署長報告書第2.2至2.7段，郵政署在1996年12月推出郵趣廊服務。該項服務在1997至98年度錄得2,570萬元的經營利潤。然而，在2000至01年度，該項服務的經營虧損達410萬元。

5. 郵政署署長在審計署署長報告書第2.12(c)段中表示，為了改善郵趣廊服務的財政表現，郵政署會審慎檢討人手調配安排及可否將郵趣廊與郵政總局的集郵櫃位合併。郵政署亦會留意郵政收藏品的發展情況，並引進一些受歡迎及新穎的物品。委員會詢問：

郵政署的財政表現

- 該項檢討是否經已完成；及
- 郵政署有否訂定任何行動計劃，以削減郵趣廊服務的經營成本，並增加該項服務的經營收入。

6. 郵政署署長回應時表示：

- 審計署署長報告書第2.6段表二所載的郵趣廊服務的業績，是以“獨立”項目形式提供該項服務的全部成本計算。然而，若按邊際成本方式作出評估，該項服務則錄得盈利。在2000至01年度，該項服務的經營利潤為1,059,000元；
- 全部成本包括分攤固定成本，例如租金、差餉、空調費用、櫃位職工成本及行政費用。相比之下，邊際成本只計及完全和純粹因為提供該項服務而招致的額外資源的成本。舉例而言，現時位於38間郵政分局的郵趣角，全部均以現有資源營辦。只有郵政總局的郵趣廊獲編配專責人員。因此，在計算郵趣廊服務的業績時，只計及聘用專責人員的成本；
- 有關可否將郵趣廊與郵政總局的集郵櫃位合併的檢討工作經已完成。當局認為，推行該項建議可減省一名員工，因而令每年的經常開支可節省25萬元。然而，該項建議將涉及設計及翻新工程的費用，此外，把郵趣廊遷移至郵政總局內較不顯眼的位置，亦可能會影響郵趣廊的顧客人數。整體而言，進行合併未必是可取的做法；及
- 現時，郵政署現正嘗試引進更多物品在郵趣廊及郵趣角發售，以期收回提供該項服務的全部成本。郵政署會在6個月後再次檢討有關情況。

7. 關於郵趣廊服務近年的財政表現，委員會詢問：

- 為何該項服務的業績自1997至98年度起顯著變差，以及業績變差是由於本港經濟逆轉所致，或是另有其他原因；及
- 有否機會再次取得1997至98年度的良好業績。

郵政署的財政表現

8. 郵政署署長回覆時表示：

- 由於與主權回歸有關的集郵產品的銷量急升，因此郵政署在1997至98年度錄得達2,570萬元的異常豐厚利潤。自此之後，郵政署來自集郵產品的收入由於本港經濟逆轉而有所減少；及
- 郵趣廊服務在1997至98年度的卓越表現，可視之為“一生只有一次”的機遇。該項服務日後難以取得與1997至98年度相若的業績。

9. 委員會知悉，郵政署署長認為應按邊際成本的方式評估郵趣廊服務的盈利能力。然而，由於郵政署是根據商業原則經營的營運基金，委員會認為郵政署較適宜按全部成本來評估其服務的盈利能力。他們詢問：

- 在評定郵政署所取得的固定資產回報率時，政府當局是否接受使用邊際成本的方式計算；及
- 當局根據哪些準則來決定應按邊際成本方式評估的服務種類。

10. 庫務局副局長郭立誠先生回應時表示：

- 庫務局贊同郵政署的意見，由於郵趣廊服務屬規模相對較小的非核心服務，因此按邊際成本方式評估有關的成本，而非按全部成本計算，是適當的做法；及
- 另一方面，郵政署必須提供的核心服務應按全部成本評估。

11. 郵政署署長表示：

- 在決定某類服務的成本計算方法時，最重要的考慮因素是郵政署對社會所肩負的責任，亦即有關服務會否對大部分香港市民造成影響。郵件派遞服務及透過櫃位提供的服務，例如售賣郵票及收寄掛號郵件等，均屬於郵政署的核心業務，會按全部成本計算；及

郵政署的財政表現

——郵趣廊服務、郵電通服務及匯款服務則屬於附設服務，因為郵政署是否提供有關服務也可以。由於郵政署透過現有的郵政基本設施提供這些服務，因此這些服務有助攤薄郵政署的固定經營成本，並改善流動資金情況。因此，郵政署認為應按邊際成本方式評估這些附設服務。

12. 鑒於郵政署署長所作的答覆，委員會懷疑郵政署是否因為未有充分利用現有的員工，所以才堅持維持該3項附設服務。委員會亦關注到，按不同方式評估核心服務及附設服務的成本，或會令人產生混淆。他們並質疑，郵政署現時有否利用從核心服務所得的收入來補貼附設服務。

13. 郵政署署長表示：

——由核心服務補貼附設服務的問題並不存在。反之，由於沒有攤薄固定成本，終止提供附設服務會令核心服務的成本有所增加。郵政署認為，在評估附設服務的貢獻時，只應計及這些服務的邊際成本，因為無論郵政署是否提供這些服務，均無法節省資源；及

——他的一貫做法是參考兩組數字，一組數字按全部成本計算；另一組數字則按邊際成本計算。當兩組數字均顯示虧損時，便不再值得繼續提供有關服務。否則，他不會考慮削減有關服務，因為這些服務對郵政署的整體財政表現有貢獻。

14. 應委員會的要求，庫務局局長¹俞宗怡女士表達她對郵政署採用邊際成本的概念評估其附設服務的盈利能力的意見。庫務局局長在2002年5月28日的函件(附錄24)中表示：

——就按照傳統由政府撥款的部門來說，庫務局所依循的準則是，提供服務的成本應按全部成本分攤。對於須賺取足夠收入以應付開支的營運基金，則可採取較靈活的商業方式處理。雖然庫務局大致同意，任何一項服務的盈利能力，尤其是營運基金的基本和核心服務，均應按全部成本評估，但亦有某些例外情況可使用邊際成本的方式計算；

¹ 在實施主要官員問責制後，自2002年7月1日起，由庫務局局長行使的法定職能已轉移給新的財經事務及庫務局局長。

郵政署的財政表現

- 郵政署設有128間郵政分局，零售網絡非常廣闊。然而，如果收入來源僅限於郵政署的核心服務，很多郵政分局在財政上均不能維持。因此，郵政署的宗旨是盡量利用其廣闊的零售網絡，透過提供郵趣廊及匯款服務等附設服務，以增加收入；
- 郵政署維持其核心服務和郵政基本設施時，不論是否營辦這些附設服務，均須付出固定成本(例如辦公地方及櫃位職工成本)。因此，庫務局並不反對郵政署採用邊際成本的概念(即不計算固定成本)來評估其附設服務的財政表現。這樣郵政署可集中營辦能夠提高利潤，從而使郵政署的整體財政表現得以改善的附設服務(即邊際收入高於邊際成本的服務)。事實上，如果郵政署停辦這些能夠提高盈利能力的附設服務，其整體利潤會因而相應減少；及
- 庫務局同意郵政署須繼續致力提高其附設服務的盈利能力。有關這點，庫務局知悉郵政署成立了一個由郵政署署長出任主席的新產品督導委員會，以尋求辦法增加經營收入及減低新服務的經營成本，從而進一步加強這些服務對郵政署的整體財政表現的貢獻。

15. 委員會就按邊際成本的方式評估附設服務帶來的貢獻是否可取一事，邀請審計署表達意見。**審計署助理署長梁鉅源先生**表示，正如審計署署長報告書第2.10段顯示，審計署並不反對郵政署根據邊際成本的方式計算其服務的盈利能力。然而，長遠而言，郵政署亦須顧及提供這些服務的全部成本，使郵政署可以知悉全部有關的成本資料，以便郵政署署長決定應否開設一項新的服務，因為所開設的服務若按全部成本和邊際成本的方式計算均能賺取利潤，會較為理想。

16. 委員會同意，對於以商業原則運作的機構，長遠而言能收回其服務的全部成本至為重要。委員會指出，倘若一間商業機構的主要業務蒙受嚴重的經營虧損，其首要工作是透過縮減人手或辦公地方面積等方法來控制成本。然而，郵政署在處理業績欠佳的問題上所用的策略，並不符合商業原則。郵政署堅持保留這些附設服務，似乎是基於一個假設，認為郵政署既不可縮減人手，亦不可縮減郵政分局的數目和面積。為了在更大程度上使用人手和各郵政分局的資源，郵政署寧願增設服務，即使有關服務在計算全部成本後不能賺取利潤。

郵政署的財政表現

17. 郵政署署長回應時表示：

- 郵政署一直以來竭盡所能控制其核心服務的成本。舉例來說，在過去3年，郵政署在派遞郵差方面的逾時工作開支已經減少，而在同一時期，郵政署處理的郵件數量則錄得正增長；及
- 郵政署定期進行工作流程審查和調整派遞段的工作。因此，在過去兩年，郵政署的生產力已提高10%。

18. 委員會認為郵趣廊服務基本上是一項商業活動，並懷疑郵政署以補貼來提供這項服務的做法，是否利用公共資源與私人公司爭利。委員會因而詢問郵政署提供這3項附設服務的法律根據。委員會亦要求該署提供在各郵趣角發售的產品的目錄。

19. 郵政署署長在2002年5月31日的函件(**附錄25**)中，提供在郵趣角發售的產品的目錄。就提供這3項附設服務的法律根據，**郵政署署長**表示：

- 郵政署提供這3項附設服務的法律根據，載於立法會在1995年7月就成立郵政署營運基金通過的決議內。該項決議訂明，郵政署可提供下列服務：
 - (a) 收取、收集、寄送、分發及派遞《郵政署條例》(第98章)所指的郵件；
 - (b) 透過櫃位及獲委任的代理人以零售形式售賣郵票及與郵政有關的產品；
 - (c) 集郵服務；
 - (d) 匯款服務；
 - (e) 任何附帶或有助於提供第(a)至(d)項所載任何服務的附設服務，包括商業回郵、快郵、保險、存局待領、私用郵政信箱、郵件轉遞及掛號服務等；及

郵政署的財政表現

(f) 為政府部門、公共機構及公用事業提供，並符合與郵政有關服務的代理人服務；及

——郵趣廊是一間零售店，發售與郵政有關的產品，例如郵用文具、郵政紀念品、迷你郵筒及郵車等；這是上述第(b)項所許可的服務。匯款服務屬第(d)項所訂明的服務。郵電通服務是一項先進的郵遞方法。這個方法結合了多個程序，包括以電子方式接收資料、把郵件印製、入封、分揀和派遞給顧客。這項服務是第(e)項下的附設服務，並有助於提供第(a)項所載的服務。這個方法能簡化整個郵件處理程序，並使郵件更適宜用機器處理。

20. 至於郵政署提供菲律賓和中國內地的匯款服務，委員會從審計署署長報告書第2.26段得悉，這項服務並未如郵政署預期般成功。在2000至01年度，來自這項服務的收入為243,000元，僅佔預期每年收入230萬元的11%。委員會指出，即使採用邊際成本的方式計算，從該項服務賺取的利潤僅得86,000元。他們質疑這差勁的表現是否反映郵政署的經營策略欠佳和缺乏競爭力。

21. 郵政署署長回應時表示：

——為提高各櫃位的盈利能力，郵政署在1996年決定恢復提供匯款服務。該項服務的預期收入和實際收入之間出現的差距，可能是由於郵政署沒有進行足夠的市場調查，以及市場上的競爭激烈所致。很多私人營辦商以遠低於郵政署的收費提供菲律賓的匯款服務；及

——郵政署現正與中國郵政磋商，以期向內地提供電子匯款服務。郵政署亦正與其他郵政機關商討，藉以把這項服務擴展至更多目的地。

22. 鑒於郵政署即使無需繳交租金、差餉和冷氣費等，競爭力仍及不上私人營辦商，委員會詢問：

——郵政署署長因何仍然拒絕終止提供這些附設服務；

——可否透過其他方法減低郵政基本設施的固定成本，例如縮減郵政分局的人手編制和規模；及

郵政署的財政表現

——郵政署有否考慮把服務外判，而不是由郵政署本身提供這些服務，從而節省成本。

23. 郵政署署長回應時表示：

——郵政分局的職員以兼職身份提供匯款服務。即使終止該項服務，亦只能夠減省郵政署財務科半名人員；

——即使郵政署終止提供附設服務，郵政基本設施(包括郵政分局及櫃位職工數目)能否縮減亦是疑問。現時，超過70%的郵政分局由兩名職員(即一名文職人員及一名郵差)管理，職員數目已不能夠進一步縮減；及

——郵政署一直透過其他渠道，例如文具店及遊客資訊中心出售其產品。這些產品以寄售形式出售，所涉及的成本低廉。

24. 鑒於郵政署署長所作的答覆，委員會認為，郵政署缺乏削減成本的動力，因為它並非一間真正的商業機構。反之，郵政署仍然以政府部門的模式運作。當郵政署出現嚴重的經營虧損時，可按邊際成本計算其服務的成本，又或調高郵費來解決問題。由於郵政署的業務資金來自公帑，而並非由其東主自掏腰包，因此管理層不太重視業務在財政上是否可以維持。這亦解釋了為何在提供菲律賓的匯款服務方面，即使未有計及提供該項服務的全部成本，郵政署的競爭力仍然不及私人營辦商。私人營辦商在星期日及公眾假期，亦即匯款需求最殷切的時間提供有關服務，而郵政局則在這些日子暫停辦公。

25. 委員會進一步指出，在商業社會，有關公司只會在下述情況才使用邊際成本的方法來評估某項服務是否可以維持：有關服務是新推出的，以及假如未能成功推行該項服務，便會把服務取消。撥給該項服務的額外資源隨即會被削減。然而，假如有關公司希望長期保留該項服務，則必定會考慮到有關的全部成本。就此，委員會詢問郵政署有否為提供該3項附設服務而開設任何額外職位。

26. 郵政署署長在2002年5月31日的函件中表示：

——郵政署在開設郵趣廊和郵電通服務時，曾分別購入總值180萬元和1,400萬元的資產。郵政署並沒有為匯款服務作出資本投資；及

郵政署的財政表現

——郵政署為郵趣廊開設了一個高級郵務員和一個郵務員的職位。由開設這些職位起，該名高級郵務員有一半工作時間被分派到其他科組兼任職務。在開設郵電通中心時，郵政署開設了一個高級郵務員和一個郵務員的職位。在開設一間後備郵電通中心時，郵政署再開設了一個高級郵務員的職位。郵政署並沒有為匯款服務增設職位。

27. 委員會進一步詢問，郵政署署長是否贊同公務員能成功地經營一門生意的可能性不大。**郵政署署長**回應時表示：

——郵政署自從轉為以營運基金運作以來，其公司文化經歷了重大的改變。郵政署提供的所有服務均是以客為本。然而，以營運基金的形式按商業原則運作，是一項新的經驗，初期或會犯一些錯誤；

——一門生意是否由公務員經營並不是最重要的因素。郵政署所有職員均極為重視須善用資源及降低成本，並正朝着這個方向努力；及

——郵政署調高郵費的決定並非輕率地作出。相反地，郵政署已詳細考慮所有有關的因素，包括公眾的接受程度和調高郵費後可能會流失顧客的情況。考慮到有需要收窄成本和收入之間的差距，以及堵塞郵政服務被取巧地利用的問題，郵政署在別無選擇下只好在2002年4月調高郵費。

28. **署理經濟局局長²趙崇幗女士**表示，經濟局在進行郵務政策及服務的檢討時會考慮委員會的意見。

29. 委員會提到，郵政署在1996至97年度及1997至98年度從集郵物品獲得龐大的意外收益，但除該兩個年度外，郵政署在過去7年均未能達到每年10.5%的固定資產回報目標。委員會就此詢問庫務局是否認為郵政署的業績未能令人滿意。他們亦詢問，郵政署何時才能達致目標回報率。

² 在實施主要官員問責制後，自2002年7月1日起，由經濟局局長行使的法定職能已轉移給新的經濟發展及勞工局局長。

郵政署的財政表現

30. 庫務局副局長回覆時表示：

- 郵政署在競爭劇烈的環境下營運，不論是在國際層面還是本地層面也是如此。事實上，鑒於全球及本地的經濟狀況，郵政署正面對困難的經營環境，而其固定資產的回報率亦較目標為低。然而，庫務局認為，10.5%的回報率是在一段時間內應達致的目標，而並非按年目標；及
- 郵政署已採取措施加強其競爭力，而且根據一般預測，本地經濟將會復甦。隨着經濟環境好轉，郵政署的財政表現亦有望得到改善。

31. 郵政署署長補充，雖然他不能預見郵政署何時可以達致目標回報率，但由1998至99年度到2000至01年度期間，郵政署的營運虧損幅度已收窄。

32. 委員會問及有否任何有助郵政署達致目標回報率的措施。郵政署署長在2002年5月31日的函件中表示：

- 根據郵政署的經驗，該署作為公營機構，缺少一般商業機構所需具備的靈活性，並須為政府提供普及郵政服務這項社會責任承擔支出，因此該署認為應檢討目標回報率。郵政署會與庫務局及經濟局磋商，從而作出必要的修訂。經濟局目前進行的全面檢討亦會處理這個問題；
- 在檢討完成前，郵政署致力透過提供傳統的郵政服務，以及推出《郵政署條例》和《營運基金條例》(第430章)所准許而又有利可圖的新服務，以盡量增加收入。舉例來說，在拓展為政府提供的代收款項服務方面，郵政署已善用郵政分局遍布各區的優勢，為大部分政府部門代收繳費。郵政署已取得圖書館分揀及運送圖書服務，把借閱人士交還的書刊在短時間內準確地送達書刊原屬的圖書館。郵政署亦正與政府商討在其櫃位代售政府刊物的服務。該署的派遞基本設施可用作為其他部門提供有效而又合乎成本效益的收發服務；

郵政署的財政表現

——郵政署一直致力把部門的資本開支和經常性開支維持在最基本的水平。降低成本和提高生產力是該署一貫的首要工作。郵政署在提高生產力方面的策略和計劃包括：

- (a) 更頻密地重整派遞段；
- (b) 重新釐定工序，盡量進一步簡化工作流程；
- (c) 把部分工作外判，以取得經濟效益；
- (d) 加強機械和電腦的應用，減省人手工作；及
- (e) 進行人手編制檢討，以確定郵政分局應否重整人手安排，以反映實際的工作量；及

——郵政署的部門生產力指數在過去3年提高了12.4%。根據政府的資源增值計劃，期間省下的支出累計達1億8,200萬元。

33. 為了解郵政署各郵政分局在提供郵政服務方面所涉及的機會成本，以及各分局的成本效益，委員會詢問各郵政分局的租金、面積及人手數目。**郵政署署長**在2002年5月31日的函件中就以下每項提供列表：

- 於私人物業開設郵政局的租金；
- 於政府物業開設郵政局的租金；及
- 撥歸郵政署作郵政局用途的政府物業的估計市值租金。

34. **郵政署署長**亦表示：

- 郵政署合共有131間郵政分局(包括3間流動郵政局)，分布全港各區。為規劃的目的，郵政署自1999年開始，已把小型郵政局的標準面積由144平方米縮減至83平方米；
- 至於現有的郵政局，郵政署亦曾與業主磋商，力求減少租用樓面面積，在適當情況下符合新的規劃指標。然而，由於樓宇結構和設計的問題，該署在這方面的工作不大奏

郵政署的財政表現

效。不過，郵政署仍會繼續把小型郵政局的人手精簡到兩個人這個最低的編制規格，這個規格已顧及工作間的保安、郵政局的運作，以及員工的作息需要等問題。郵政署各郵政分局的財政表現已有顯著改善；及

——鑒於政府帳目委員會就郵政分局網絡的規模所表達的意見，郵政署會檢討現有的規劃指引，以及附設櫃位服務的郵政局的規模，從而確定可否作出修改，在向當區居民提供高水平服務的同時，達致更大的成本效益。

35. 委員會進一步詢問，郵政署署長在考慮委員會提出的意見後，對這3項附設服務的前景有何看法。**郵政署署長**在同一函件中表示：

——郵政署作為公營機構，有義務提供覆蓋全港的郵政服務。該署參照《香港規劃標準與準則》，按當區的人口分布情況設立郵政分局。倘若只經營核心的郵政服務，大部分郵政分局均無法有盈利。因此，推出新服務以求盡量善用現有資源是攤薄基本設施成本最有效而又實際的做法，否則，這些成本便須由核心的郵政服務全數承擔；

——在投資新業務時，郵政署考慮的因素包括投資額、會否有正面的財政貢獻，以及新服務的發展前景；

——這3項新服務除帶來直接收入外，還會帶來一些無形效益。以郵趣廊為例，售賣一系列與郵票相關的產品有助提高市民對集郵的興趣，從而刺激集郵產品的市場需求。發售明信片亦可增加本地和海外郵件的數量。郵電通服務則是令顧客繼續使用郵政服務的有效工具；及

——郵政署的新產品督導委員會會考慮政府帳目委員會和審計署提出的意見，並會持續地檢討這些新服務的盈利能力和財政狀況。郵政署會全面評估這些新服務的市場風險和市場潛力，並把資本投資減至最低，直至有關新服務已在市場取得一定的佔有率。

郵政署的財政表現

可削減經營成本的餘地

36. 委員會關注郵政署管制及監察派遞郵差逾時工作的制度。根據審計署署長報告書第3.27段，有些派遞郵差須於其規定工作時間開始前的較早時間報到。這額外的工作時間(通常為每日規定工作時間開始前一個小時)令那些派遞郵差符合申領逾時工作津貼的資格。委員會認為，郵政署不理會每日的郵件量及有關郵差可否在規定工作時間內完成其工作，而要求一些派遞郵差在每天早上進行一小時的逾時工作，似乎成為一項常設安排。委員會質疑這項安排是否浪費人手資源。他們亦詢問可否把派遞郵差每日開始工作的時間提早一小時，以便主管人員可在郵差完成他在那一天的所有工作後，才確定是否真正須進行逾時工作。

37. **郵政署署長**回應時表示：

- 派遞郵差的當值時間由齊信工時及派遞工時兩部分組成。齊信工作屬戶內工作，派遞工作則屬戶外工作。1999年3月，郵政署完成有關確立派遞郵差齊信工作的標準的研究。1999年5月，郵政署根據新工作標準進行全面的派遞段調整工作。然而，由於有很多變動因素，例如收件人的所在地、把郵件送達收件人的方式，以及郵件的體積等，因此郵政署認為就派遞工作訂定一套標準的做法並不實際；
- 新的齊信工作標準僅為戶內分揀郵件工作所需的標準時間提供一般的量度準則。須在派遞前分揀的郵件數量，每日均不相同。在現實情況中，派遞郵差在早上完成齊信工作後，前線主管人員便會量度郵件的高度，並會根據齊信工作標準，以郵件的高度作為計算齊信工時的基礎。倘若發覺齊信工作及派遞工作兩者合共所需的時間不會超過郵差的規定工作時間，即使該名郵差在當天早上提早了一小時報到，亦不會獲發逾時工作津貼；及
- 郵政署有必要為完成早上的齊信工作訂定一個標準時限。舉例而言，按派遞段分揀信件的工作必須於上午9時30分或之前完成，以便派遞郵差可繼而按派遞段的派遞次序分揀信件。倘若派遞郵差的上班時間各有不同，齊信工作或會有所延誤，郵件派遞工作亦會因而受阻延，而顧客亦會投訴。

郵政署的財政表現

38. 委員會詢問，假如前線主管人員認為根據所分揀信件的高度無需進行逾時工作，但派遞信件所需的時間較一般為長，在這些情況下會否發放逾時工作津貼。

39. 郵政署署長回覆時表示：

——在作出決定時，郵政署管理層會考慮有關個案的實際情況。在有充分理據支持的情況下，倘若進行了超過一小時的逾時工作，郵政署或會發放逾時工作津貼。假如逾時工作少於一小時，則可能會以補假作償；及

——倘若經常出現這種情況，郵政署會檢討有關派遞段的工作量是否過重。如有需要，郵政署會對該派遞段作出調整。

40. 委員會關注到，根據審計署署長報告書第3.32段所述，郵政署曾於2001年4月至9月期間進行一項服務質素調查，在該項調查涵蓋的120個派遞段中，有52個派遞段(43.3%)的工作量無法證明派遞郵差所提出的逾時工作申請有充分理據支持。審計署估計，按2001至02年度的價格計算，所有1 690個派遞段的派遞郵差所申領，但其工作量卻無法證明有充分理據支持的逾時工作津貼，每年達2,130萬元。委員會認為，派遞郵差申領但沒有充分理據支持的逾時工作數額如此龐大，令人質疑郵政署在管制及管理逾時工作方面的成效。

41. 委員會從報告書第3.25段進一步知悉，郵政署的高級管理人員已宣布會對故意放慢工作的派遞郵差採取紀律處分。為確定郵政署有否嚴格管制逾時工作的情況，委員會詢問郵政署在過去3年有否就不恰當申報逾時工作的個案採取任何紀律處分。

42. 郵政署署長解釋：

——郵政署極為着重控制成本，包括管制逾時工作的情況，以期達致收支平衡。因此，郵政署在1999年就齊信工作確立新的工作標準，並進行全面的派遞段調整工作。在確立有關的工作標準前，管理層與員工就如何評估工作量曾有很多爭拗。有關的新標準現已獲管理層及員工雙方接納；

——然而，齊信工作標準並非評估派遞郵差每日工作量的唯一方法。派遞郵差每日的工作量受多項不同因素影響，例如

郵政署的財政表現

沉重郵件及需要派遞證明的郵件數量突然增加等。所有這些因素都會影響派遞郵差的工作量。因此，單單以預定的正常郵件齊信工作標準為基礎，作為評估派遞郵差每日的工作量的計算公式，並非適當的做法；

- 以往曾出現不恰當申領逾時工作津貼的個案。除採取紀律處分外，郵政署亦曾透過教育及與有關員工進行討論來處理一些個案；及
- 至於審計署所發現的52個派遞段，即派遞郵差的工作量並無充分理據支持提出逾時工作申請的那些派遞段，由於郵政署未獲給予充分時間蒐集所需的證明文件，因此未能在截止限期前就審計署署長報告書擬稿的內容作出回應。

43. 應委員會的要求，**署理郵政署署長**在2002年5月15日的函件(附錄26)中提供一列表，載列由1999年4月1日至2002年5月9日就逾時工作津貼申請作出失實填報的紀律處分個案。

44. 關於郵政署署長所作的答覆，委員會詢問為何有關逾時工作申請的資料並非隨時備妥，以致未能及時提供予審計署進行審查。由於這些資料與控制成本有關，而主管人員須根據這些資料來決定逾時工作申請是否有充分理據支持，這種情況特別有欠理想。

45. 委員會亦從審計署署長報告書第3.35段得悉，郵政署的服務質素調查所涵蓋的120個派遞段中，有52個派遞段的逾時工作並無充分理據支持，而這些派遞段平均每段所派遞的郵件重量，僅較另外32個派遞段(即派遞郵差沒有申請逾時工作的派遞段)的平均派遞量超出2%。審計署亦發現，在該52個派遞段中，實際需要派遞證明的郵件數量，較派遞段考查隊評估這些派遞段的派遞郵差工作量時所用的預計郵件數量少6%。在這種情況下，委員會質疑為何郵政署仍然認為該52個派遞段的逾時工作有充分理據支持。

46. **郵政署署長**重申，由於審計署所審查的個案在一年多前發生，郵政署需要時間翻查有關的逾時工作申請紀錄。然而，審計署給予郵政署作出回應的時間過於短促，因此郵政署未能提供證據以證明有關的逾時工作申請有充分理據支持。郵政署現已蒐集這些紀錄，並可提交予委員會進行檢查。他並表示：

郵政署的財政表現

- 為確定該52個派遞段是否有真正必要逾時工作，郵政署已檢查所有可查證的紀錄。一般來說，基於種種原因，例如需額外時間派遞需要派遞證明的郵件及住戶通函，因此郵政署認為這些派遞段有真正需要逾時工作。派遞公司年報這類較重的郵件亦令工作量增加，因為派遞郵差須逐戶上門派遞這類郵件。當負責有關派遞段的派遞郵差休假時，該名郵差的職務便會由後備替假派遞郵差負責。由於替假的郵差並不熟悉有關的派遞段，因此他們需要額外時間完成工作；
- 一些派遞郵差曾執行額外職務，例如把郵袋送往郵袋存放箱，故此需要逾時工作。當加入新住宅單位時，郵差亦需要額外時間完成派遞工作。此外，一些派遞郵差須逾時工作，以派遞特快專遞及本地郵政速遞郵件。這些郵件須按時送達，派遞郵差並須優先處理有關郵件，因此，派遞路線須作更改，以致交通時間增加；及
- 值得注意的是，在現實情況中，郵政署倚賴前線主管人員作出判斷，前線主管人員在考慮所有相關因素後，決定是否批核逾時工作。郵政署難以量化前線主管人員所作的判斷。

47. 對於郵政署署長指審計署並未給予郵政署充分時間就沒有充分理據支持的逾時工作申請作出回應，**審計署助理署長**表示：

- 審計署並不接納郵政署未獲充分時間就審計署的意見作出回應的說法。審計署的調查於2001年6月展開。在2001年12月中旬，審計署把報告擬稿送交郵政署署長參閱。在其後的兩個星期，審計署與郵政署討論報告的內容，並作出若干修訂。報告的最後定稿於2002年1月20日送交郵政署，而郵政署於2002年2月11日作出回應。其後，審計署再次要求郵政署提交進一步資料，並讓郵政署有時間作出回應；及
- 郵政署先後獲給予兩個月的時間就審計署署長報告書的內容作出回應。審計署的職員亦已要求郵政署覆實有否任何仍未提交審計署參閱的相關文件。

郵政署的財政表現

48. **郵政署署長**表示，郵政署在較早階段曾就一般事宜與審計署通信。有關逾時工作並無充分理據支持的問題則在較後階段才提出，而審計署就這項意見給予郵政署的回應時間相對較短。

49. 應委員會的要求，**郵政署署長**在2002年5月15日的函件中，就120個派遞段的逾時工作申請的理據作出分析，並就52個有未能證明有充分理據支持的逾時工作的派遞段提供證明文件。他亦表示：

- 一成不變地以標準齊信率為基礎的計算公式進行運算，未免將事情過分簡單化。郵政署倚靠前線主管人員在考慮當日一切相關因素後，行使酌情權為派遞郵差編排工作及批核逾時工作。郵政署會在未有事先通知的情況下，派遣至少兩名高級人員不時進行實地巡查，以監察前線主管人員在行使這項酌情權方面的情況；
- 齊信工作標準只能夠為相關戶外工作所需的時間提供一般的量度準則。任何紀錄均無法在事後百分百證明主管人員就戶外工作需求所作的判斷是否合理；及
- 郵政署承認現時在保存逾時工作證明紀錄方面有點零散，有必要作出改善。郵政署至今仍無法翻查得到一些派遞段在巡查當天的有關證明文件，以證明所提出的逾時工作申請有充分理據支持。郵政署已採取補救措施，包括採用劃一的綜合表格，按每日及各個派遞段的情況記錄逾時工作證明。郵政署會繼續嚴格管制批核逾時工作的情況。

50. 委員會認為，一些派遞段並無文件證明所提出的逾時工作申請有充分理據支持，此種情況極不理想。他們質疑，這是否反映郵政署在管制逾時工作方面態度散漫。委員會請審計署就郵政署署長對該52個派遞段的逾時工作申請提供的證明文件提出意見。委員會特別問到，審計署在參閱有關文件後，是否仍然認為有關的工作量無法證明所提出的逾時工作申請有充分理據支持。

51. **審計署署長**在2002年6月1日的函件(**附錄27**)中表示：

- 為清楚理解郵政署署長提供的額外資料，審計署曾在2002年5月22日與郵政署高層人員舉行會議。其後，郵政署署長向審計署再提出意見；及

郵政署的財政表現

——根據郵政署提供的額外資料，審計署發現郵政署對逾時工作的解釋主要分為以下7類：

- (a) 需額外時間派遞郵包和處理需要轉遞的郵件；
- (b) 需額外時間派遞需要派遞證明的文件；
- (c) 需額外時間派遞香港郵政通函郵寄服務的郵件；
- (d) 加入新住宅單位；
- (e) 派遞郵差的等候時間；
- (f) 後備替假派遞郵差的經驗不足；及
- (g) 需額外時間執行額外職務。

52. 審計署署長在同一函件中對郵政署的解釋提出詳細意見。他亦表示：

——審計署在評估各派遞段的工作量時，已計及需給予派遞郵差額外時間執行一些附帶職務。一如審計署署長報告書第3.34(a)段的註10所述，審計署用以評估派遞郵差工作量的計算模式，跟郵政署派遞段考查隊所採用的相同。此外，雖然郵政署在1999年訂定齊信工作標準時認為處理增加郵件量的額外派遞時間並不多，審計署在評估派遞郵差處理增加的郵件時，已預留額外派遞時間；

——一如審計署署長報告書第3.25段所載，在進行派遞段調整工作期間，派遞段考查隊曾將每個派遞段的派遞郵差完成每日派遞工作實際所需的時間記錄下來。派遞郵差每日的工作已包括派遞郵包、大郵包及需要派遞證明的郵件，以及處理需要轉遞的郵件。因此，除非某個派遞段的郵包、大郵包、需要派遞證明的郵件及需要轉遞的郵件遠多於郵政署預計的數量，否則派遞郵差沒有需要逾時工作，以及提出逾時工作申請；

郵政署的財政表現

- 郵政署署長在解釋逾時工作的理據時強調，他是依靠前線主管人員的即場判斷來評估派遞郵差的工作量。不過，郵政署署長承認“未有存備詳盡的紀錄以證明所進行的逾時工作”。由於缺乏詳盡的證明文件，審計署只能根據計算模式和工作標準(郵政署通過派遞段全面調整工作得出的標準)，評估派遞郵差的工作量；及
- 基於上述理由，審計署的意見仍是，該52個派遞段的工作量無法證明派遞郵差所提出的逾時工作申請有充分理據支持。

53. 委員會察悉，郵政署可透過減少派遞段的派遞次數，削減經營成本。根據審計署署長報告書第3.1至3.12段，截至2001年8月31日，郵政署有1 238個每日派信一次的派遞段和452個每日派信兩次的派遞段。2000年1月至2001年12月期間，每日派信兩次的派遞段的表現(以本地投寄信件在下一個工作日派達收件人的百分率計算)，較每日派信一次的派遞段平均只高出1.2%。2001年4月至9月期間，在24%的每日派信兩次的派遞段中，第二次派遞的郵件每日皆不超過50件，而且在30%的每日派信兩次的派遞段中，第二次派遞的郵件數量皆不超過每日派遞郵件數量的5%。根據審計署的分析，委員會認為第二次派遞似乎並不符合成本效益。委員會因此詢問，郵政署因何認為不適宜削減每日派信兩次的派遞段數目。

54. 郵政署署長解釋：

- 根據每日派信一次的派遞段所取得的經驗，把派遞次數由每日兩次減少至每日一次，齊信工作所需的時間會較長，因而會延遲郵差可出發派遞郵件的時間，導致顧客收到郵件的時間亦會受到阻延；及
- 現時，郵政署主要只為工商業區每日提供兩次派遞服務。這些商業客戶有需要在上午收到郵件，以便在同一日的辦公時間結束前，對所有來函作出回應。倘若把派遞次數減少至每日一次，約有一半的商業客戶會在下午才收到郵件，他們只能在翌日才對來函作出反應。這樣會嚴重減低商界的效率。這情況並不理想，亦不會為商業客戶所接受。

郵政署的財政表現

55. 委員會回應郵政署署長的回覆時，提及審計署署長報告書第3.10段。該段指出，郵政署在1999至2000年期間，就商業客戶對派遞次數的意見進行調查。調查結果顯示，在630名受訪的商業客戶中，只有兩名客戶反對將派遞次數減少至每日一次。鑒於有關調查結果，委員會詢問，郵政署因何仍然認為，將每日派信兩次的派遞段改為每日派信一次的派遞段不會為商業客戶所接受。他們進一步詢問，其他海外國家的郵政機關是否亦為商業區每日派信兩次。

56. **郵政署署長**回應時表示，他並不知道其他郵政機關的派遞次數。1999至2000年度的調查只在5個地區進行，而不是在全港進行。實際上，在該5個地區中，部分地區已將派遞次數改為每日一次。

57. 審計署署長報告書第3.18(d)段指出，郵政署於2001年8月，就派遞局的派遞段展開另一次調整，並會在有關工作中考慮審計署提出的減少派遞次數的建議。委員會詢問該項調整工作的進展。

58. **郵政署署長**回覆時表示：

——檢討派遞局的派遞段是持續進行的工作。全港共有21個派遞局，郵政署會就這些派遞局逐一進行檢討，目前正在對郵政總局進行檢討。所有21個派遞局的檢討工作約需時兩年完成；

——該項檢討涵蓋派遞局各個層面的工作，包括派遞段的工作量、整個工作流程及派遞次數。在檢討進行期間，郵政署的調查人員會前往派遞局進行實地視察，並研究能否減少派遞的次數。若發現一些每日派信兩次的派遞段可改為每日派信一次，郵政署會即時實施有關改變，而無須待所有派遞局完成檢討工作；

——每日派信兩次的派遞段在下午(即第二次派遞)的工作量較輕，是工作流程所致。自從分揀中心在1999年開始實行24小時分信後，在上午送到派遞局的信件大幅增加。因此，上午需要派遞的信件遠較下午為多。在一些地區，比例可達9比1；及

——為改善這個情況，郵政署現正研究可否把上午的派遞時間延長半小時，同時相應地減少下午的派遞時間。這樣可擴

郵政署的財政表現

大每間派遞局所覆蓋的區域，並減少所需的派遞郵差人數，同時仍維持每日派信兩次。如果可行，郵政署會把上午的派遞時間再延長半小時，以期進一步擴大每間派遞局覆蓋的區域，並進一步減少派遞郵差的人數。

有需要消除郵政服務之間互相補貼的情況

59. 根據審計署署長報告書第5.14段，1995年4月，經濟局建議郵政署訂定目標，逐漸減低郵政服務之間互相補貼的幅度，作為長遠的郵費政策。然而，郵政署雖然在1995年6月及1996年9月的郵費調整中，對招致虧損的服務實施較高的郵費增幅，但仍未能消除由帶來利潤的服務補貼招致虧損的服務的情況。

60. 委員會亦察悉，郵政署雖然在1996年就大量投寄郵袋服務定下須在3至4年內達致收支平衡的目標，但該項服務繼續需大幅補貼。在2000至01年度，該項服務的經營虧損達2,050萬元，佔郵政署整體經營虧損的65%。由1996至97年度到2000至01年度期間，該項服務所收取的郵費並不足以抵銷郵政署提供該項服務的全部成本。此外，使用該項服務的用戶甚少。關於此種情況，委員會詢問：

——郵政署未能使大量投寄郵袋服務達致收支平衡的原因；及

——郵政署提供該項服務的全部成本的各個組成部分。

61. 郵政署署長表示：

——提供大量投寄郵袋服務的目的，是鼓勵用戶將大量印刷品寄往外地。郵政署已訂定目標，透過每年按通脹率加6%至7%的比率調高這項服務的郵費，使這項服務達致收支平衡；

——在1996至97年度，郵政署從售賣集郵產品獲利甚豐。因此，郵政署並沒有調高郵費。鑒於近年經濟不景，郵政署也沒有調高郵費。直至2002年4月，郵政署才調高各項郵政服務的郵費，包括大量投寄郵袋服務。使用該項服務的郵件，每公斤的郵費增幅是4元；

郵政署的財政表現

- 郵政署提供大量投寄郵袋服務的全部成本包括：海外郵政機關所徵收的終端費；船務公司所收取的運送費；以及郵政署為有關服務在本地處理郵件的成本；
- 大量投寄郵袋服務的營運，本身一直處於虧損狀態。然而，由於就不同重量的信件徵收的終端費水平並不相同，郵政署可藉着大量投寄郵袋服務寄出重件而節省總終端費用。舉例來說，雖然大量投寄郵袋服務在2000至01年度的營運虧損達2,050萬元，但由於郵政署在同一時期使用大量投寄郵袋服務寄出重件，該署可節省2,140萬元的總終端費用；及
- 現時，由每封重20、48至71和1 000克的信件組成的一公斤信件的終端費，分別是80、34及11港元。一封重1 000克或接近1 000克的出口信件所招致的終端費會最少。

62. 應委員會的要求，**郵政署署長**在2002年5月15日的函件中提供資料，說明由1996至97年度到2001至02年度期間，大量投寄郵袋服務對每年所付的終端費的影響。他補充，在這6年期間的每一年，大量投寄郵袋服務的營運本身均處於虧損狀態。然而，倘若在計算所有出口郵件服務的終端費總支出時，把大量投寄郵袋郵件的重量和數量亦計算在內，香港繳付的終端費用總額可以獲得節省。因此，由1998至99年度到2001至02年度，郵政署在提供該項服務上獲得淨額收益。

63. 委員會懷疑，倘若把大量投寄郵袋服務的郵費調高至使郵政署能收回全部成本的水平，使用量最高的數名用戶會否繼續使用這項服務。**郵政署署長**表示，據郵政署了解，該項服務就每公斤郵件的郵費調高4元後，有關用戶可能會選擇透過其他方法，將他們的郵件寄到海外國家，結果會對香港繳付的總終端費用造成影響。

64. 委員會提及郵政署署長的回覆時詢問：

- 倘若郵政署認為調高大量投寄郵袋服務的郵費會導致顧客流失，該署因何在1996年同意訂定透過調高郵費達致收支平衡的目標；
- 有關用戶轉用其他服務提供者的原因，實際上是否由於郵政署的競爭力較市場上的私人營辦商遜色；及

郵政署的財政表現

——郵政署在1996年9月把大量投寄郵袋服務的郵費調高15.5%後，有否流失任何顧客。

65. 郵政署署長表示：

——郵政署在1996年調高郵費後，並沒有流失大量投寄郵袋服務的顧客。然而，本港當時的經濟狀況和現在不同，競爭亦不太激烈。現時市場上有更多服務供應商；

——郵政署現時仍致力透過調高郵費達致收支平衡。畢竟，這些用戶會否真正轉用其他服務供應商，是他們的商業決定。倘若這些用戶確實停止使用大量投寄郵袋服務，郵政署會檢討有關情況；及

——郵政署在收費方面的競爭力確實較私人營辦商遜色。然而，顧客在選擇服務供應商時，會把郵政署的服務質素列入考慮。

66. 應委員會的要求，**郵政署署長**在2002年5月15日的函件中提供了部分本地私營速遞服務收費的資料。

有需要全面檢討郵務政策

67. 根據審計署署長報告書第4.2至4.8段，一個海外郵政機關及一些海外寄件人，繞過國際郵件服務系統，並透過將國際郵件送交其在香港的代理，取巧地利用本地郵費制度。一些派遞成本較低(例如在商業區)的郵件會由其香港的代理直接派遞。至於寄往偏遠地區的郵件，則會繳付本地郵費，送交郵政署派遞。海外郵政機關這個做法，剝奪了郵政署收取終端費的機會。根據郵政署於2001年作出的估計，每年因而損失的收入達2,400萬元。

68. 委員會從審計署署長報告書第4.3段的註14得悉，終端費自1969年萬國郵政聯盟東京大會開始採用，以補償郵政機關因處理所收到的郵件而招致的費用。委員會詢問有關釐訂終端費水平的機制。

郵政署的財政表現

69. 郵政署署長解釋：

- 終端費是原郵政機關支付收件郵政機關派遞郵件所需的費用。倘若一個郵政機關寄出的信件與所收到的信件在重量上有所差異，則須繳付終端費。舉例來說，若一個郵政機關向收件郵政機關寄出兩公斤的信件，而從後者只收到一公斤的信件，則該寄出信件的郵政機關須向收件郵政機關繳付終端費；及
- 萬國郵政聯盟的行政機關每隔兩至3年舉行一次會議，就終端費進行討論。該聯盟每5年舉行一次的大會有釐訂終端費水平的最終權力，並會檢討就每公斤信件收取的終端費。自1989年起，由於適用於發展中國家及先進國家的終端費水平有所不同，該制度變得更為複雜。以日本和香港為例，日本屬於先進國家，而香港是發展中的地區，適用於香港的終端費水平較日本的為低。

70. 委員會詢問，繞過國際郵件服務系統派遞郵件的海外郵政機關有否違反任何國際法，以及郵政署可否向萬國郵政聯盟作出投訴。由於郵政署的國際郵件服務是利可圖的服務，而本地郵件服務的營運一直處於虧損狀態，並且需要補貼，委員會詢問海外郵政機關可取巧地利用本地郵費制度，是否由於郵政署的收費架構缺乏靈活性所致。

71. 郵政署署長回應時表示：

- 隨着近年來的全球一體化，世界各地形成了多個郵政集團(郵政集團由多個不同的郵政機關組成)。為了提高利潤，正如現時的情況，這些郵政集團趨向透過本身的安排，把國際郵件送達收件郵政機關。這些安排並不受萬國郵政聯盟或國際法所規管。這些郵政集團可否作出這種寄送國際郵件的安排，視乎個別郵政機關的法律而定。就香港而言，由於《郵政署條例》並無條文加以禁止，因此這些做法不屬違法；及
- 透過正常途徑寄到香港的國際郵件，重量各有不同。雖然郵政署派遞一件重20克的入口海外郵件(較輕的郵件)，只可收取0.7元作為終端費，但派遞一件重兩公斤的入口海外郵包(較重的郵件)，則可收取70元。整體來說，從較重的郵件所得的終端費收入，足以補貼較輕的郵件的派遞成本。

郵政署的財政表現

72. 鑒於郵政署署長的回覆，委員會提及審計署署長報告書第4.9段。該段指出，根據《郵政署條例》，郵政署署長具有專有特權，將信件在香港境內從一處地方運送至另一處地方；將信件寄送出香港，以便派遞至香港以外的地方；以及接收帶入香港的信件，以便在香港派遞或傳送至香港以外的某處地方。委員會質疑：

- 郵政署署長在處理該海外郵政機關的問題時，因何不能行使他的權力，以保障郵政署的收入；及
- 是否有需要修訂《郵政署條例》，使郵政署可採取行動，以解決這個問題。

73. **郵政署署長**解釋：

- 郵政署在《郵政署條例》下獲賦予的專有特權，只是指“信件”而言。經濟局在現正進行的郵政服務檢討中，或需研究“信件”的定義，並會考慮有關修訂《郵政署條例》的問題；及
- 根據現行法例，郵政署不能採取類似該海外郵政機關的安排。由於郵政署採取的策略，以及郵政署與該海外郵政機關進行的討論，該海外郵政機關現時已停止透過本身的安排，把郵件發送到香港，並把其所有的郵件再次交由郵政署處理。

74. 委員會認為，較為可取的做法是郵政署採取主動，避免再次發生類似的故事。正如審計署署長報告書第4.5段顯示，郵政署憂慮，倘若其他海外郵政機關倣效該海外郵政機關的做法，郵政署從國際郵件服務所得的利潤便會進一步受到蠶食。委員會詢問政府當局會如何處理這個問題。

75. **署理經濟局局長**在公開聆訊及2002年5月10日的函件(附錄28)中表示：

- 鑒於郵政服務的發展，以及科技進步和市民不斷轉變的需求帶來的挑戰，經濟局正聯同郵政署和庫務局進行一項有關郵務政策及服務的全面檢討；

郵政署的財政表現

——實際上，郵政署所面對的問題，是世界各地其他郵政機關均遇到的問題。世界貿易組織和萬國郵政聯盟均正在研究解決這個問題的方法。政府當局會顧及國際上的發展，並研究如何在郵政服務檢討中解決這個問題；及

——這項檢討涵蓋的範圍包括：審查郵政署的運作及財政狀況、一般市民及商界對郵政服務的需求及期望、本地及海外郵政服務業的發展、香港的國際責任，以及廣泛的政策問題，例如人事編制、法律條文及郵政署的營運基金地位等。

76. 委員會進一步詢問，在應付海外郵政機關和海外寄件人繞過國際郵件服務系統派遞郵件的威脅方面，郵政署採取的策略詳情及成效為何。

77. 郵政署署長在公開聆訊及2002年5月15日的函件中表示：

——郵政署的策略是：

- (a) 進一步提高入口郵件派遞服務的質素。這樣可有助加強郵政署的競爭優勢，並維持郵遞方面的業務；及
- (b) 酌情拒絕受理顧客在郵政署櫃位投寄從外地帶到香港的海外郵件。這個做法是根據萬國郵政聯盟的憲章條款；

——他不能保證這項策略可完全使香港免受類似的威脅。然而，在目前來說，這是處理這個問題的最佳方法。倘若這些海外郵政集團日後採取其他措施，繞過國際郵件服務系統派遞郵件，郵政署會制訂適當的策略；及

——海外寄件人繞過國際郵件服務系統派遞郵件的做法較難杜絕，原因是以貨物形式運抵本港，然後以本地郵件形式投寄的郵件，在外表上很難與真正的本地郵件區分出來。

78. 鑒於郵政署署長的回覆，委員會詢問，倘若郵政署不能把以貨物形式運抵本港的國際郵件與真正的本地郵件區分，該署如何可拒絕處理這些郵件。

郵政署的財政表現

79. 郵政署署長和署理經濟局局長回覆時表示，郵政署的策略只對郵政署能夠分辨的入口郵件才奏效。當局會在郵務政策及服務檢討中詳細考慮這個問題。

80. 至於完成該項檢討的時間表，**署理經濟局局長**在2002年5月10日的函件中告知委員會，政府當局的目標是盡早完成這項檢討。然而，由於研究所涉及的項目繁多和性質複雜，特別是在多邊貿易和萬國郵政聯盟方面的國際發展，並非政府當局所能控制，但卻會影響該項檢討的進度，政府當局現時無法提供確實的檢討時間表。

81. 結論及建議 委員會：

——認為：

- (a) 郵政署在郵政分局的數目及地點、人手、服務時間及收費架構各方面，經營模式過於僵化，有違商業原則；及
- (b) 上述情況似乎是郵政署的競爭力不及私人營辦商，以及被一個海外郵政機關及一些海外寄件人能夠取巧地利用獲補貼的本地郵費，有選擇性地只把派遞成本較高的郵件交給郵政署處理的根本原因；

——對以下事宜深表關注：

- (a) 郵政署在1996至97年度及1997至98年度從集郵產品獲得龐大的意外收益，除該兩個年度外，郵政署在過去7年均未能達到每年10.5%的固定資產回報目標；及
- (b) 郵政署仍未擬定任何計劃，以協助該署能夠在可見的將來達到回報目標；

可改善新服務的財政表現的範疇

——促請郵政署署長盡快檢討郵趣廊服務、郵電通服務及匯款服務，並根據這些服務的全部成本，就這些服務訂定取得合理回報率的目標日期；倘若未能達到目標，便應考慮終止提供這3項附設服務；

郵政署的財政表現

可削減經營成本的餘地

- 知悉在2000年1月至2001年12月期間，每日派信兩次的派遞段中，本地投寄信件在下一個工作日派達收件人的百分率，較每日派信一次的派遞段平均只高出1.2%；
- 對下述情況表示關注：2001年4月至9月期間，在24%的每日派信兩次的派遞段中，第二次派遞的郵件每日皆不超過50件；而且在30%的每日派信兩次的派遞段中，第二次派遞的郵件數量皆不超過每日派遞郵件數量的5%；
- 察悉郵政署正在全面檢討現時每日派信兩次的派遞段，以確定哪些派遞段可改為每日派信一次，當中並顧及第二次派遞時所派遞的郵件數量及百分率，以及改變派遞段對服務水平可能造成的影響；
- 促請郵政署署長在檢討派遞段時進行適當的諮詢，包括諮詢立法會；
- 對下述事宜深表遺憾：按2001至02年度的價格計算，所有1 690個派遞段的派遞郵差所申領，而其工作量卻無法證明有充分理據支持的逾時工作津貼，估計每年達2,130萬元；
- 促請郵政署署長檢討郵政署管制及監察派遞郵差逾時工作的制度，確保完全符合公務員事務局第18/2000號通告所載指引；

有需要消除郵政服務之間互相補貼的情況

- 知悉郵政署雖然在1995年6月及1996年9月的郵費調整中，對招致虧損的服務實施較高的郵費增幅，但郵政署仍未能消除由帶來利潤的服務補貼招致虧損的服務的情況；
- 對下述情況表示關注：郵政署未能達到於1996年定下大量投寄郵袋服務須在3至4年內達致收支平衡的目標，而該項只有數名用戶的服務繼續需大幅補貼。在2000至01年度，該項服務的經營虧損達2,050萬元，佔郵政署整體經營虧損的65%；

郵政署的財政表現

——建議郵政署署長應聯同經濟局及庫務局：

- (a) 繼續採取行動，減少郵政署不同種類郵政服務之間互相補貼的情況，特別是要改善目前虧損嚴重的郵政服務的財政表現；及
- (b) 擬定明確的時間表，調高大量投寄郵袋服務的郵費，使該項服務盡早達致收支平衡；

有需要全面檢討郵務政策

——對以下情況表示關注：

- (a) 作為營運基金，郵政署自1998至99年度起持續錄得經營虧損；
- (b) 很多郵政局均設置在位於黃金地段的政府大樓內；
- (c) 市場上有其他成功的私人營辦商，能夠以具競爭力的方式提供本地郵件派遞服務；
- (d) 現時存在不同種類郵政服務之間互相補貼的情況；
- (e) 電子通訊將會日漸取代傳統郵遞服務；
- (f) 一個海外郵政機關及一些海外寄件人，取巧地利用本地郵費，並透過將國際郵件以貨物形式帶進香港，繞過國際郵件服務系統；及
- (g) 由於本地速遞公司的出現，以及公用事業公司利用本身的方法自行派遞帳單，郵政署在商業區及人口密集住宅區的本地郵件量有所減少；

——促請郵政署署長應聯同經濟局，在現正進行的郵務政策及服務全面檢討中，審慎研究上述各項挑戰，並探討切實可行的方法迎接這些挑戰；及

郵政署的財政表現

跟進行動

——希望當局繼續向其報告：

- (a) 郵政署檢討郵趣廊服務、郵電通服務及匯款服務的結果；
- (b) 郵政署檢討派遞段的進展及結果；
- (c) 郵政署檢討管制及監察派遞郵差逾時工作的制度的進展；及
- (d) 全面檢討郵務政策及服務的結果。

第5章

拆建物料的管理

第I部分：引言

拆建物料是惰性物料和廢料的混合物，由建築及拆卸工程產生。政府的政策是盡量在公眾填土區使用惰性拆建物料作填海用途，使寶貴的堆填區容量不致迅速飽和。在1997年6月發表的第二十八號報告書中，委員會建議當局應採取措施，選定更多公眾填土地點，以應付現時及未來在公眾填土方面的需求。雖然政府在公眾填土區循環再用拆建物料的比率，已由1994年的35%提高至2001年的83%，但當局估計由2002年年中起，公眾填土區將會供不應求。在上述背景下，審計署就拆建物料的管理再進行審查，以研究可如何作出改善。

2. 委員會分別在2002年5月9日及17日舉行了兩次公開聆訊，就審計署署長報告書所研究的事項聽取證供。

第II部分：在2002年5月9日公開聆訊中取得的證供

竹篙灣第一期填海工程合約在使用公眾填料方面遇到的問題

3. 委員會從審計署署長報告書第2.1段得悉，現行的拆建物料管理策略成功與否，取決於公眾填土區的供應是否足夠。然而，審計署指出，當局錯失了在竹篙灣填海工程使用公眾填料的機會。據報告書第2.25段所述，土木工程署計劃利用將軍澳合約，在2001年年中至2002年年中，為竹篙灣第一期填海工程合約供應360萬公噸經篩選歸類的公眾填料。這計劃涉及在2001年7月1日或之前，完成將軍澳合約用地內第W30區的開拓工程，以便竹篙灣第一期填海工程合約承建商在該處把公眾填料篩選歸類，並以船隻運送填料。不過，由於在第W30區新建的海堤在2001年7月3日倒塌，原定為竹篙灣第一期填海工程合約提供360萬公噸公眾填料的計劃未能如期實行。委員會從報告書第2.26段進一步得悉，為免竹篙灣第一期填海工程合約的進度受到阻延，土木工程署別無選擇，唯有批准輸入360萬公噸海砂，以進行竹篙灣第一期填海工程。

4. 在上述背景下，委員會詢問，錯失了在竹篙灣第一期填海工程使用公眾填料的機會，在財政方面的影響為何，尤其在採用海砂及貯存公眾填料等方面的費用。

拆建物料的管理

5. 土木工程署署長劉正光博士及助理署長(土木)／港口程錦昌先生答稱：

——土木工程署在考慮過可否在竹篙灣第二期填海工程使用更多公眾填料，以彌補錯失在竹篙灣第一期填海工程合約使用這些填料的機會後，該署更改了竹篙灣第二期填海工程的設計，把使用公眾填料的數量增加360萬公噸。這些貯存在將軍澳的公眾填料會篩選歸類，然後運送往竹篙灣第二期填海工程地點。若這些公眾填料在竹篙灣第一期填海工程合約中使用，亦會採用相同的程序處理。因此，土木工程署把這些公眾填料貯存及篩選歸類，以使用於竹篙灣第二期填海工程，並無招致額外的開支。這些公眾填料無須運送往堆填區卸置；

——至於竹篙灣第一期填海工程合約所用的海砂，土木工程署是向國內珠海內伶仃島採購的。這些海砂將會噴放於竹篙灣第一期填海工程地點。在竹篙灣第一期填海工程合約中採用海砂的總費用是3,930萬元，而根據竹篙灣第一期填海工程原先設計使用360萬公噸公眾填料的費用則為8,360萬元。換言之，將可節省4,430萬元；及

——雖然按照竹篙灣第一期填海工程原先的設計採用公眾填料，成本會比使用海砂為昂貴，但當局認為這是值得的，因為有需要保存寶貴的堆填區容量。

6. 為進一步了解在竹篙灣第一期及第二期填海工程中採用海砂及公眾填料的預計用量和實際用量，委員會要求當局提供以下資料：

——根據原先設計，竹篙灣第一期填海工程使用海砂及公眾填料的數量，以及承建商最終獲准在竹篙灣第一期填海工程使用海砂的數量；及

——根據竹篙灣第二期填海工程的原先設計與經修訂設計，把該填海工程在兩種設計下使用的海砂及公眾填料數量作一比較。

7. 土木工程署署長在2002年5月15日的函件(附錄29)中提供以下資料，以作回應：

拆建物料的管理

竹篙灣第一期填海工程

物料	預計用量	實際用量
海砂	1億800萬公噸	1億2 400萬公噸
公眾填料	360萬公噸	無

* 基於不可預見的海床情況，在填海過程中，承建商加深了開挖的深度，使海床達到可接受的穩固狀況。因此，當局最終使用了較多海砂來進行填海及代替預計採用的公眾填料。

竹篙灣第二期填海工程

物料	預計用量	經修訂的預計用量
海砂	720萬公噸	720萬公噸
公眾填料	1 980萬公噸	2 340萬公噸

8. 委員會問及竹篙灣第二期填海工程的設計更改詳情，以及所涉及的財政影響，**土木工程署署長**在同一函件中回應時表示，在更改工程設計後，公眾填料的使用量將會增加360萬公噸。這些更改包括提前填平一條臨時排水渠，以及在填海區兩米深的頂層改用選定的公眾填料。更改設計的估計總費用約為5,200萬元。

9. 委員會察悉，該360萬公噸的公眾填料正貯存在將軍澳第137區。就此，委員會質疑若該處不用作貯存公眾填料，有關土地是否可作其他賺取收入的用途。**助理署長(土木)／港口**答稱，該幅土地正進行填海工程，現時只是作臨時的貯存用途。土木工程署選擇該土地，是因為該處設有填料貯存及篩選歸類的設施。

10. 基於以上所述，委員會指出，政府當局在該幅土地貯存360萬公噸的公眾填料，可能涉及機會成本。因此，委員會詢問地政總署署長：

- 土木工程署是否根據批地安排獲准使用該土地；若然，該項批地為期多久；
- 若該幅土地可在批地有效期屆滿前收回，則該土地會作何種用途；及
- 在該處貯存公眾填料的機會成本為何。

拆建物料的管理

11. 地政總署署長在2002年5月15日的函件(附錄30)中告知委員會：

- 土木工程署現正佔用將軍澳第137區作為工地，進行填海工程和興建海堤。分區地政處曾收到申請，要求將該幅土地其中部分(約10公頃)用作貯存和分類設施。該處現正辦理向土木工程署署長撥地(並非批地)的手續；
- 根據有關的分區計劃大綱圖，第137區的長期用途為“深水海旁工業”。然而，據悉規劃署現正檢討這項規劃。除原來建議的長期用途外，該區的場地特徵亦適宜短期用作轉運和貯存砂粒及碎石料；及
- 要計算該幅建議用作填料貯存和分類的土地的“機會成本”，應可參照上述的可能短期用途。經考慮可用作比較的同類土地近期租金資料，再以所涉土地面積較大的因素調整後，可取得的租金應介乎每年400萬元至500萬元。不過，這數字只應視為初步的估計。

12. 儘管該360萬公噸的公眾填料只是臨時貯存在將軍澳第137區，委員會從審計署署長報告書第2.27段得悉，如最終須利用填料庫貯存剩下的360萬公噸拆建物料，便會涉及額外費用1億元(即每公噸28元x360萬公噸)。據審計署署長報告書註5所載，按土木工程署估計，管理1公噸貯存的公眾填料，費用最少為28元，但須視乎填料庫的選址及運作模式而定。因此，委員會問及有關每公噸28元費用的分項數字，以及在處理貯存公眾填料方面，是否還涉及其他種類的費用。

13. 土木工程署署長在2002年5月15日的函件(附錄29)中提供了以下資料：

活動	單位成本
設立貯存區的建設成本	1.3元／公噸
環境緩解措施	1.3元／公噸
貯存送達的公眾填料	9.5元／公噸
移走公眾填料(由貯存區運往工地的躉船轉運站)	15.9元／公噸
總數=	28元／公噸

拆建物料的管理

14. 委員會了解到在竹篙灣第一期填海工程中使用海砂而非360萬公噸公眾填料的情況後，詢問政府當局可如何確保落實在政府工程計劃中盡量採用公眾填料的政策。

15. 工務局局長¹李承仕先生解釋，政府負責確保在填海工程中盡量使用拆建物料。這是一項非常明確的政策。然而，在決定個別工程項目使用的公眾填料容量時，必須考慮例如填料需求量、工程規定及建築施工計劃等因素。各有關政府部門須因應實際用量及各項工程考慮因素，與公眾填料委員會討論如何協調拆建物料的使用。

16. 委員會詢問有關使用拆建物料政策的推行情況，環境食物局局長²任關佩英女士回應時表示：

——由於肩負管理拆建物料的政策責任，環境食物局確實希望在每個工程項目均可盡量使用該類物料，無論這些物料是用作填海抑或其他用途；

——正如工務局局長指出，使用該類物料須視乎有關工程的規定。作為負責此方面事宜的政策局，環境食物局亦曾遇到不少難題。首先，最多只有25%(按重量計)的拆建物料可循環再用。按照以往數年產生的拆建物料的成分，當中只有約60%拆建物料可作填海用途。其次，由於社會人士對環境問題(例如保護海港的問題)日益關注，填海工程的數目近年已見減少；

——拆建物料的產生時間與新填海工程的推行時間並不配合。鑒於在2002至2005年期間，公眾填土區會出現嚴重短缺，政府當局計劃設立若干臨時填料庫；及

——環境食物局、土木工程署及環境保護署(環保署)經常舉行聯絡會議，討論盡量使用公眾填料的措施。由2002年5月底開始，這些聯絡會議將由環境食物局副局長擔任主席，以便更有效地統籌有關工作。

¹ 在實施主要官員問責制後，自2002年7月1日起，由工務局局長行使的主要法定職能已轉移給新的環境運輸及工務局局長。

² 在實施主要官員問責制後，自2002年7月1日起，環境食物局局長在環境事務方面行使的法定職能已轉移給新的環境運輸及工務局局長。

拆建物料的管理

有需要實施堆填區收費計劃

17. 審計署指出，立法局在1995年6月通過一項決議，以修訂《廢物處置(廢物處置的收費)規例》，讓私營廢物收集商可選擇按每公噸或按每車廢物載量支付堆填區收費。雖然政府當局作出該項修訂，但私營廢物收集商阻塞堆填區以示抗議。政府當局其後同意擱置收費計劃，待雙方就收費安排取得共識後，才再作決定。委員會明白，由於私營廢物收集商不斷提出強烈反對，堆填區收費計劃仍未能付諸實行。一如審計署署長報告書第3.11段所載，私營廢物收集商擔心他們須代部分廢物產生者預繳堆填區費用，而難以收回有關費用，會造成壞帳問題。此外，大型運輸公司會趁機淘汰規模較小的公司。他們亦認為，在目前經濟不景的情況下，每公噸125元的建議收費過於高昂。

18. 基於上述背景，加上鑒於根據1998年《減少廢物綱要計劃》的預測，堆填區的容量到2015年將會耗盡，委員會詢問為何實施堆填區收費計劃的進展如此緩慢。

19. 環境食物局局長解釋：

- 每公噸125元的建議收費只是收回堆填區的建設和經常費用。雖然政府當局估計堆填區的總經濟成本為每公噸215元，當中包括用作堆填區的土地機會成本，但環境食物局只是建議收取每公噸125元的費用，藉以收回處理拆建物料的成本；
- 為回應審計署在審計署署長報告書第3.16(b)段中提出的建議，環境食物局已在進行諮詢工作時，就每公噸125元的建議收費向相關行業提供有關的成本資料，以便業界考慮未來的取向；
- 政府當局已於2002年2月就堆填區收費的修訂安排向立法會環境事務委員會提交文件。應該事務委員會要求，政府當局最近與各有關行業再進行討論。然而，有關行業仍堅持其反對理由；及
- 政府當局會就擬議的堆填區收費計劃提供進一步資料，供事務委員會在2002年5月27日的會議討論。若得到事務委員會支持，並獲得社會人士贊同，政府當局會再嘗試爭取各有關行業(例如運輸業及建造業)接納該計劃。

拆建物料的管理

20. 關於政府當局所估計的堆填區總經濟成本，即每公噸215元，委員會詢問，政府當局作出該項估計的依據為何。**土木工程署署長**在2002年5月15日的函件(**附錄30**)中提供下列資料：

堆填區建設成本	=56元／公噸
堆填區經常費用	=69元／公噸
土地機會成本	=90元／公噸
總計	=215元／公噸

21. 委員會提及政府當局曾於1995年承諾在與廢物收集業取得共識前，不會實施堆填區收費；就此，委員會詢問政府當局日後在實施任何堆填區收費計劃前，是否一定會先徵求私營廢物收集商同意。

22. **環境食物局局長**表示：

——她仍希望各有關行業會支持政府當局在此事上的進一步行動。政府當局在1995年所作的承諾中，已明確表示會暫時擱置把當時的堆填區收費建議刊登憲報，直至有關各方就收費安排取得共識為止；及

——政府當局已因應有關行業的要求及關注，對堆填區收費建議作出修訂。按照經修訂的收費計劃，大約70%的堆填區費用會由大型廢物產生者直接支付。

23. 委員會進一步詢問：

——每公噸公眾填料收費125元的建議是否合理；及

——堆填區收費計劃會否只限適用於日後的工程合約。

24. **環境食物局局長**回應時表示：

——環保署已把管理堆填區的工作外判，而有關收費是在按一般招標程序選出承辦商後定出的；

——政府當局曾與建造業進行討論，並清楚表明該計劃不會適用於在實施該計劃前已訂立的工程合約；及

拆建物料的管理

——她希望工務局可於未來數月內發出通告，規定所有政府工程計劃均須使用拆建物料。

25. 因應上述答覆，委員會詢問工務局會否按環境食物局局長的建議發出有關通告。**工務局局長**在2002年5月16日的函件(**附錄31**)中告知委員會，工務局已率先在工務工程項目中推廣採用循環再造拆建物料，並於2002年3月27日發出通告，鼓勵工務部門在一些技術要求較低的工程項目，採用循環再造的碎石料。此外，工務局即將成立一個工作小組，負責監察和推廣在工務工程項目中使用循環再造碎石料。

第III部分：在2002年5月17日公開聆訊中取得的證供

竹篙灣第一期填海工程合約在使用公眾填料方面遇到的問題

26. 鑒於土木工程署署長在2002年5月15日的函件(**附錄29**)中表示，更改竹篙灣第二期填海工程的設計，會令使用公眾填料的數量增加360萬公噸，而更改設計的估計費用總額約為5,200萬元，委員會詢問當局以何基準計算出該5,200萬元的估計費用。

27. **助理署長(土木)／港口**解釋：

——更改的設計包括提前填平一條臨時排水渠，以及在填海區兩米深的頂層改用選定的公眾填料；及

——若按原來設計在竹篙灣第一期填海工程合約使用公眾填料，成本為8,360萬元。相對而言，把竹篙灣第一期填海工程合約使用海砂的3,930萬元，加上更改竹篙灣第二期填海工程設計的5,200萬元，有關成本則為9,130萬元。因此，在成本方面的差額為770萬元。

28. 委員會進一步詢問：

——更改設計所招致的5,200萬元估計總開支是否已包括竹篙灣第二期填海工程所用公眾填料的運輸及分類費用；及

——該770萬元成本差額是否屬於額外招致的開支。

拆建物料的管理

29. 助理署長(土木)／港口解釋：

——更改設計的估計開支總額，確已包括公眾填料的運輸及分類費用；及

——雖然填平臨時排水渠會招致770萬元的額外開支，但此項工程會增闢一幅面積接近1公頃的土地。

30. 委員會進一步要求政府當局提供以下估計開支的分項數字：

——在竹篙灣第一期填海工程使用公眾填料的8,360萬元估計總開支；及

——更改竹篙灣第二期填海工程的設計而導致的5,200萬元估計總開支。

31. 土木工程署署長在2002年5月23日的函件(附錄32)中提供下列資料：

原先工程設計	成本	經修訂的工程設計 及提前進行工程	成本
竹篙灣第一期填海工程		竹篙灣第一期填海工程	
並無購買海砂	無	購買海砂	3,930萬元
		竹篙灣第二期填海工程	
由貯存處運送公眾 填料到填料分類處	2,100萬元	由貯存處運送公眾 填料到填料分類處	1,890萬元*
公眾填料分類	1,630萬元	公眾填料分類	1,420萬元*
由填料分類處運送 到竹篙灣	2,080萬元	由填料分類處運送 到竹篙灣	1,890萬元*
沙質疏水層	2,550萬元	並無沙質疏水層	無
		總計	5,200萬元
總數	8,360萬元	總數	9,130萬元
差額 = 9,130萬元 - 8,360萬元 = 770萬元			

* 經修訂的工程設計要處理2 340萬公噸公眾填料，比原先只須處理360萬公噸公眾填料有較大的規模經濟效益，所以經修訂的工程設計得出較低的單位價格。

拆建物料的管理

32. 委員會指出，土木工程署未有把建議用作公眾填料貯存及分類的將軍澳第137區工地所涉及的機會成本，納入該770萬元額外開支內。正如地政總署署長在2002年5月15日的函件(附錄30)中所述，該幅土地可獲得的租金應介乎每年400萬元至500萬元。委員會詢問該360萬公噸的公眾填料會在該工地貯存多久。

33. 土木工程署署長回應時表示：

——該幅土地現正進行工程，因此不能將之出租；及

——如獲得立法會財務委員會批准撥款，土木工程署會在2002年年底就竹篙灣第二期填海工程進行招標。若有關承建商可於2003年展開工程，經分類的公眾填料可於同年運至竹篙灣第二期填海工程的工地。換言之，屆時公眾填料在該處已貯存約兩年。

34. 委員會覺得，土木工程署署長對佔用將軍澳第137區約兩年以供貯存360萬公噸重新編配予竹篙灣第二期填海工程使用的公眾填料，其中涉及的估計機會成本有所保留。委員會邀請庫務局局長³就此事提出意見。

35. 庫務局局長在2002年5月25日的函件(附錄33)中表示：

——按照有關計劃，將軍澳第137區會用作臨時填料庫。該處現時是用作土木工程署合約第CV/2000/09號——竹篙灣發展計劃首份基礎設施工程合約的施工區，以及拓展署合約第CV/97/01號——將軍澳第137區第二期填海工程的工地；

——按照有關計劃，該兩份合約所涉及的施工區和工地，將於2002年10月至2004年年中逐步移交另一份合約的承建商，使將軍澳第137區可用作臨時填料庫。填料庫合約將於2002年夏季進行招標；

——填料庫合約一經批出(約於2002年10月)，該幅面積約30公頃而現時用作貯存360萬公噸公眾填料的場地，會隨即移交填

³ 在實施主要官員問責制後，自2002年7月1日起，由庫務局局長行使的主要法定職能已轉移給新的財經事務及庫務局局長。

拆建物料的管理

料庫承建商。因此，儘管土木工程署的最新計劃是將該批公眾填料用於竹篙灣第二期填海工程，但填料庫合約的場地移交日期不會受影響；

——土木工程署署長認為只要將軍澳第137區在未來數年繼續全部用作貯存、分類及運送公眾填料，或用作填海工程施工區或填料庫，則實際上該處並無地方可供出租以賺取收入；

——地政總署署長澄清，在評估將該場地用作貯存及分類等用途的“名義”土地機會成本時，是假定該場地的另一個合理用途是作駁運及貯存泥沙及碎石之用。在土木工程署署長澄清該場地的面積約為30公頃而非10公頃之後，地政總署署長進一步表示，可獲得的“名義”租金會介乎每年600萬元至700萬元之間，而不是400萬元至500萬元；及

——地政總署署長同意土木工程署署長的觀點，認為就此幅面積頗大而位置偏遠的場地找到租戶的可能性並不明朗。因此，“名義”土地機會成本只可作為參考之用。斷言指稱將該幅土地用作公眾填料貯存及分類，會令政府損失上述數額的租金，實稍嫌牽強。

36. 關於把土地撥作堆填用途的估計機會成本，委員會從土木工程署署長2002年5月15日的函件(附錄29)得悉，堆填區的總經濟成本為每公噸215元，當中包括每公噸90元的土地機會成本。鑒於政府當局不能出租該幅撥作堆填用途的土地，委員會詢問政府當局如何得出每公噸90元的數字。

37. **環境保護署署長羅樂秉先生**解釋，環保署是在庫務局協助下計出該幅土地的“名義”機會成本。政府當局採用的估計基準是，有關土地屬農地性質，而當局須按該類土地的平均價，購買有關土地。因此，機會成本與該幅土地是否可作其他用途無關，而只是土地的名義價格。

38. **環境食物局首席助理局長蔡淑嫻女士**補充，該360萬公噸公眾填料從未被棄置於堆填區，而是貯存在將軍澳第137區的工地。因此，將土地撥作堆填用途的機會成本，並不適用於貯存該360萬公噸公眾填料的情況。

拆建物料的管理

39. 關於竹篙灣第二期填海工程更改設計的問題，委員會察悉助理署長(土木)／港口較早前曾表示，雖然須招致770萬元的額外開支，但填平臨時排水渠會增闢一幅面積接近1公頃的土地。委員會詢問：

——是否確有需要在竹篙灣第二期填海工程填平該條臨時排水渠，抑或這項工程只是為了彌補在竹篙灣第一期工程錯失使用該360萬公噸公眾填料的機會；及

——有關土地的擬議用途為何。

40. 土木工程署署長及助理署長(土木)／港口解釋：

——當局一直計劃在該區興建一條通路。雖然現階段尚未定出建造時間，但有關工程會包括填平該條臨時排水渠。因此，進行該項填平排水渠的工程，並非源自需要使用該360萬公噸公眾填料；及

——按照原定計劃，該條臨時排水渠會以顆料填料填平。但土木工程署現已修訂計劃，改為使用公眾填料。該條臨時排水渠無論如何均須先行填平，有關用地才可撥作發展用途。

41. 關於該幅增闢土地的擬議用途，**土木工程署署長**在2002年5月27日的函件(**附錄34**)中表示，根據東北大嶼山分區計劃大綱草圖，有關土地將會用作興建一條通往香港主題公園第二期的通道。

42. 關於委員會就有關更改竹篙灣第二期填海工程設計的情況進一步提出的問題，**土木工程署署長**在2002年5月23日的函件(**附錄32**)中回應時表示：

——顧問工程公司已在2001年12月提交初議報告書的定稿，當中載有填海工程的設計構思。土木工程署已於2002年年初研究該報告書的內容；

——同時，土木工程署在2002年1月接獲審計署署長報告書的初稿。該報告書的其中一項建議是土木工程署在進行竹篙灣第二期填海工程時，應設法使用更多的公眾填料，以彌補竹篙灣第一期填海工程未有使用的數量；

拆建物料的管理

- 土木工程署要求顧問工程公司檢討填海工程的設計，以找出更多使用公眾填料的機會。在2002年4月中，土木工程署對於以公眾填料代替上層兩米深的一般填料的修訂設計，以及提前進行填平臨時排水渠工程的建議此兩者的工程可行性均表滿意，於是決定採納該兩項更改方案；及
- 就提前進行有關工程一事，該臨時排水渠無論如何必須先行填平，有關用地才可作發展用途。此項工程亦是在刊憲圖則所載主題公園的發展範圍以內。

43. 應委員會的要求，土木工程署署長就更改竹篙灣第二期填海工程的設計提供了有關文件，以供審計署研究是否有充分理據作出那些更改。經審閱所涉及的必要文件後，**審計署署長**在2002年6月3日的函件(附錄35)中表示：

- 關於提前填平臨時明渠一事，根據大嶼山東北部分區計劃大綱草圖，有關當局計劃沿第二期填海工程北面的邊界興建一條通路。一如顧問工程公司在2001年11月指出，當日後進行基礎建設工程時，第二期填海工程的原來設計所包括的臨時明渠最終會被填平。審計署認為，提前填平臨時明渠並沒有偏離大嶼山東北部分區計劃大綱草圖的原意。此外，以公眾填料填平臨時明渠亦與環境影響評估(環評)報告的規定相符。根據有關規定，竹篙灣第一及第二期填海工程須使用合共2 340萬公噸公眾填料；
- 關於以公眾填料取代兩米深的頂層所使用的顆料填料，顧問工程公司指出，這是一項額外措施，目的在於令第二期填海工程得以符合環評報告的規定，使用達2 340萬公噸公眾填料。顧問工程公司又認為，在兩米深的頂層使用公眾填料以取代大小分布平均的顆料填料，在技術上較為可取。土木工程署在2002年5月表示同意顧問工程公司的意見。該署認為，修改兩米深的頂層的設計，以使用約220萬公噸公眾填料(約佔第一期填海工程未有使用的360萬公噸公眾填料的61%)是明智之舉。儘管沉降期於2008年年底結束後，該兩米深的頂層便需移除，但這項設計修改仍有助即時紓緩公眾填料容量短缺的問題；及

拆建物料的管理

- 依審計署之見，作出這些設計修改，是為了善用原擬在竹篙灣第一期填海工程使用的公眾填料。通過這項做法，土木工程署既可兼顧環評報告的規定，又可紓緩現時公眾填料容量短缺的問題。不過，由於兩米深的頂層須於2008年年底移除，土木工程署必須制訂明確的卸置計劃，以確保這些公眾填料日後仍獲得善用。

遵循審慎工程管理原則的需要

44. 據審計署署長報告書第2.13(a)段所載，根據將軍澳合約管理的將軍澳第137區公眾填土區內的第W30區，會在2001年7月1日或之前移交竹篙灣第一期填海工程的承建商，作為其施工地區。審計署知悉土木工程署是在1999年10月批出將軍澳合約，但合約條文沒有訂明須在2001年7月1日或之前完成第W30區的工程。然而，在2000年4月批出的竹篙灣第一期填海工程合約內，土木工程署承諾政府可於2001年7月1日或之前提供將軍澳合約第W30區予竹篙灣第一期填海工程的合約承建商使用。報告書第2.16及2.17段指出，將軍澳合約的進度後來出現延誤。土木工程署在2000年12月徵求庫務局局長批准更改將軍澳合約，以符合竹篙灣第一期填海工程合約的規定。在2001年2月，土木工程署與將軍澳合約承建商訂立補充協議。委員會從報告書第2.21段得悉，庫務局局長曾表示，在取得將軍澳合約承建商同意之前，承諾將軍澳合約承建商會為第三者(即竹篙灣第一期填海工程合約承建商)完成某項工作，是不審慎的做法。

45. 基於上述背景，委員會詢問就將軍澳合約而言，土木工程署在工程管理方面有否失當。**土木工程署署長**解釋：

- 在將軍澳合約的工程展開後，有關承建商向土木工程署提交其初步建築計劃。該計劃顯示該承建商可於2001年7月1日或之前完成第W30區的工程。土木工程署於2001年4月批出竹篙灣第一期填海工程的合約時，將軍澳合約工程的進度仍然理想；及
- 雖然施工的計劃進度對承建商並無合約上的約束力，但鑒於將軍澳合約的工程進度理想，土木工程署認為沒有必要與有關承建商訂立補充協議，而引致額外開支。此外，工地人員每月均會將實際進度與計劃進度作出比較。儘管如

拆建物料的管理

此，土木工程署於2000年9月發覺工程進度出現延誤時，已即時向承建商提出該事。

46. 鑒於土木工程署署長有此答覆，委員會詢問庫務局是否知悉土木工程署對將軍澳合約工程進度作出的判斷，因為土木工程署沒有在審計署署長報告書第2.20段所載的回應中述明此事。**庫務局副局長謝曼怡女士**表示，土木工程署已就其對將軍澳合約工程進度的判斷向庫務局作出解釋。土木工程署沒有預期工程進度在後期會出現延誤。

47. 委員會進一步詢問：

——事先須徵得承建商同意在2001年7月1日或之前完成第W30區的工程此點，是否一開始便應列為合約規定，抑或就此個案而言，由土木工程署對將軍澳合約工程進度作出判斷，便已經足夠；及

——在將軍澳合約內訂明以2001年7月1日為指標日期所涉及的估計開支。

48. **土木工程署署長**答稱，事後看來，他認為土木工程署應該在將軍澳合約內訂明以2001年7月1日為指標日期。土木工程署當時並無就此方面的開支作出估計。

49. 為確定土木工程署是否知悉將軍澳合約工程的實際進度，委員會詢問土木工程署在2000年4月至9月期間，在監督合約工程方面曾做過甚麼工作。**土木工程署署長**在2002年5月24日的函件(**附錄36**)中告知委員會，2000年4月至9月期間的工程進度並不令人滿意。土木工程署曾屢次提醒將軍澳合約承建商其工程進度過於緩慢，並透過定期工地會議及正式書信，要求承建商加快工程進度，以達致工程計劃的指標。承建商的緩慢工程進度已記錄在截至2000年5月及2000年8月季度的承建商工作表現報告內。

50. 就委員會問及與將軍澳工程承建商簽立補充協議在財政方面的影響，**土木工程署署長**在同一函件中回應時表示，該補充協議原先預計的成本為2,816萬元，當局已支付這筆款項中的782萬元予承建商，作為其為提早完成第W30區的工程所做工作的費用。

拆建物料的管理

51. 關於將軍澳合約第W30區內直立式海堤倒塌事件，委員會從審計署署長報告書第2.23段得悉，在2001年7月3日下午，直立式海堤背後第W30區內的部分新填海土地下沉至海平面以下，部分直立式海堤亦告倒塌。事件發生後，補充協議所訂的填海工程暫停進行。有關方面須進行地盤勘測工程，以確定倒塌的原因及擬訂補救工程的設計詳圖。委員詢問此事現時的最新情況。

52. **土木工程署署長**表示，該署已委託香港大學李焯芬教授就該直立式海堤倒塌的過程和成因進行研究。有關調查報告會在2002年6月完成。

53. 委員會最近曾要求索取該調查報告，**土木工程署署長**在2002年6月21日的函件(**附錄37**)中作覆，告知委員會該份報告仍在擬備中。

有需要推廣使用循環再造的拆建物料

54. 據審計署署長報告書第4.10段所述，土木工程署的研究顯示，拆建物料當中約有25%是可供循環再造的硬料。把拆建物料循環再造和再用，可減輕公眾填土區和堆填區的負擔。報告書第4.11段載述，由2002年年中起，在屯門第38區填海區設立的臨時循環再造工廠，預期每年可製造約354 000公噸循環再造碎石料，供政府工程使用。不過，雖然工務局和土木工程署已一再呼籲，但各工務部門對循環再造碎石料的估計總需求量(即每年104 000公噸)，僅佔循環再造工廠每年預計產量的三分一左右。工務局和土木工程署實有迫切需要更積極推廣在政府工程中使用循環再造拆建物料，以確保所製造的循環再造碎石料，全都用得其所。

55. 委員會完全同意審計署的意見，認為政府須樹立良好榜樣，以供建造業仿效，尤其要注意的是，政府計劃在2003年年初還會在啟德設立另一間循環再造工廠。委員會詢問：

——在啟德設立的臨時循環再造工廠的預計產量為何；及

——該工廠生產的循環再造碎石料是否有足夠的需求量。

拆建物料的管理

56. 總工程師／海港工程陳志恩先生答稱：

- 考慮到屯門第38區填海區的循環再造工廠的預計產量，各工務部門已盡量物色可使用循環再造碎石料的工程項目。適合採用這些碎石料的工程項目已由15個增至22個。結果，未來5年對循環再造碎石料的總需求量已增至90萬公噸；及
- 在啟德設立的臨時循環再造工廠預期每年可生產70萬公噸循環再造碎石料，以供政府工程使用。為了把房屋署(房署)對循環再造碎石料的需求量納入政府部門的總需求量內，該署現正與房署進行磋商，以期物色可使用循環再造碎石料的工程項目。如房署不支持在其工程計劃中使用循環再造碎石料，土木工程署可以把該循環再造工廠的投產日期延後。

57. 委員會進一步詢問：

- 估計房署對循環再造碎石料的總需求量為何；及
- 若所有政府部門均須在其工程項目中採用循環再造碎石料，可使用這些物料的工程項目總數為何。

58. 總工程師／海港工程表示，房署每年應可使用70萬至80萬公噸循環再造碎石料。不過，此數量須視乎房署會否修訂其工程計劃的規格。由於房署要考慮由政府提供的碎石料在強度方面所牽涉的責任問題，房署會就此事進行研究。此外，當設於屯門第38區填海區的循環再造工廠投產時，便會進行測試，研究可否把循環再造碎石料用於強度較高的混凝土。

59. 對於委員會認為工務局應率先在政府工程中推廣使用循環再造碎石料，工務局副局長(工務政策)陳永生先生回應時告知委員會：

- 一如審計署署長報告書第4.5及4.6段所述，工務局在2001年曾發出兩份《工務局技術通告》，公布《土木工程一般規格》有所修訂，容許使用循環再造的拆建物料；

拆建物料的管理

- 工務局已在2002年3月底發出另一份通告，公布一項特別規格，以鼓勵在工務計劃項目中，採用循環再造碎石料製造混凝土和路底基層；
- 如屯門的循環再造工廠運作順利，工務局將在短期內規定所有工務計劃工程均須採用循環再造碎石料；
- 工務局將成立一個工作小組，負責監察及向各工務部門推廣採用循環再造碎石料。該局希望這些部門能率先採用循環再造碎石料，為房署及私人發展商樹立仿效榜樣；及
- 新的政府工程項目每年估計約有70至80個。由於在現有工程項目中，有必要遵守合約中原來的一般規格，因此無法在這些工程項目中採用循環再造碎石料。

60. 工務局首席助理局長(工務政策及安全)韋志成先生補充，就未來6至9個月內動工的工程項目而言，各工務部門須在其中一半的工程項目採用循環再造碎石料。這些工程項目為數將介乎40至50個，所用的循環再造碎石料會超過30萬公噸，而這數量相等於屯門的循環再造工廠的預計供應量。

61. 委員會詢問政府在推廣私營工程項目多使用循環再造碎石料的工作上有否遇到困難，**工務局副局長(工務政策)及環境食物局首席助理局長**回應時表示：

- 私營工程項目並非工務局的職權範圍。環境食物局是負責管理拆建物料事宜的政策局。私營工程項目乃根據屋宇署及環境食物局所頒布的規例進行；及
- 政府當局會首先規定政府工程採用循環再造碎石料，包括房署的土木工程。九廣鐵路有限公司及地鐵有限公司亦會在其工程中採用循環再造碎石料。此外，環境食物局正聯同規劃地政局，研究在私營工程中採用循環再造碎石料，並探討是否有需要提出修訂法例。

62. 關於在公共房屋工程項目中採用循環再造碎石料的事宜，委員會詢問：

拆建物料的管理

- 此事是在甚麼場合討論，以及預期會於何時完成有關討論；
- 實施有關措施的任何行動計劃；及
- 政府當局會於何時向立法會匯報此事。

63. 環境食物局局長在2002年6月1日的函件(**附錄38**)中告知委員會：

- 環境食物局及房署均是建造業減少廢物工作小組的成員。該工作小組為減少廢物委員會轄下的小組委員會，負責統籌與建造業有關的減少廢物工作。因此，循環再造碎石料的使用問題，是工作小組密切跟進的重要事宜；
- 房署雖非隸屬工務局，但一直參與工務局下設的混凝土科技常務委員會的工作。該委員會是政府內一個跨部門委員會，其職權範圍包括研究在混凝土中使用循環再造碎石料的技術問題。房署參與委員會的工作，可以確保該署得悉有關性能測試的最新資料，以及工務局及其他工務部門在這方面所採取的措施；
- 房署自2001年4月起已着手修訂工程規格，以容許土方、渠務和道路工程使用循環再造碎石料，以及採用這類碎石料製造供小型結構工程使用的結構混凝土和混凝土。該署現正擬備使用循環再造碎石料的實施計劃，預計於2002年7月完成。該署在擬備計劃時，會考慮工程地盤的地點和混凝土的容許等級；
- 房署亦已參與採用循環再造碎石料製造鋪路磚的試驗計劃，預計這項試驗計劃將於2003年年中完成。該署會因應試驗計劃的結果而修訂規格，以便能採用循環再造碎石料製造鋪路磚；及
- 環境食物局會繼續向立法會環境事務委員會匯報有關管理拆建物料的事宜，包括循環再造碎石料的使用問題。

拆建物料的管理

有需要對卸置拆建物料方面加強管制

64. 審計署署長報告書第6.9段指出，規劃署曾在2001年3月接到市民投訴，指有人在水圍濕地自然保育區內兩個魚塘非法填土。由於此舉違反《城市規劃條例》(第131章)的規定，規劃署於是在2001年4月發出停止發展通知書，要求魚塘業權人停止進行非法填土活動，並把已傾倒入魚塘的泥土挖掉。據報告書第6.10段所載，規劃署要求拓展署進一步調查該宗投訴個案。經調查後，拓展署發現魚塘的填料來自元朗合約的工程。按報告書第6.7段所載，該合約是由拓展署批出，在水圍建造道路、渠管及一幅人工濕地，而合約工程則由拓展署委聘的顧問工程師設計和監督。委員會亦從報告書第6.10段得悉，雖然顧問工程師已即時要求承建商停止運載拆建物料往魚塘，但約有6萬立方米的惰性拆建物料已被卸置在魚塘內。

65. 委員會詢問：

- 政府當局有否加強行動，防止有人不當地卸置拆建物料；及
- 有關的顧問工程師須在何種程度上對非法填平魚塘一事負責。

66. 拓展署署長黃鴻堅先生回應時表示：

- 承建商將元朗工程合約的拆建物料卸置在魚塘，肯定是不正確的做法。傾倒入魚塘的泥土已被挖掉。規劃署已就該罪行檢控有關魚塘的業權人；
- 拓展署承認，有關的顧問工程師未有在招標文件中訂明須在指定的公眾填土設施及堆填區卸置拆建物料，原因是他低估了這些合約工程所產生的拆建物料數量；及
- 事件發生後，拓展署已向有關的承建商及顧問工程師發出警告，並在顧問工程師的工作表現報告中如實反映其工作表現。拓展署已加強監管其他涉及卸置拆建物料的合約工程。

拆建物料的管理

67. 因應拓展署署長所作的答覆，委員會詢問進行非法填土活動的最高刑罰為何，以及對有關的魚塘業權人提出檢控的結果。**規劃署署長**在2002年5月23日的函件(**附錄39**)中告知委員會：

——規劃署已根據《城市規劃條例》第23(6)條，對有關魚塘的土地業權人提出起訴，控告有關土地業權人未有遵守按該條例第23(2)條發出的通知書的規定。根據該條例，就該項罪行首次被定罪，可處罰款50萬元，而在通知書指定期限過後仍不遵照規定辦理，則每日最高可另處罰款5萬元；第二次或其後再次定罪，可處罰款100萬元，以及每日最高可另處罰款10萬元；及

——沙田裁判法院在2001年12月已就該宗個案進行聆訊，有關的兩名土地業權人承認控罪，總共被罰款2萬元。有關的魚塘其後恢復原狀。

68. 至於向有關的承建商及顧問工程師發出的警告，委員會詢問此舉對他們有何影響。**拓展署署長**表示：

——個別承建商如有表現不佳的紀錄，有關情況會反映於其在標書評核計分制度的得分。如在環保、安全及工程進度方面表現不佳，其得分將會較低；及

——至於有關的顧問工程師，由於發生非法填土事件，加上其工作表現在多方面均未如理想，拓展署最近對其工作表現給予表現不佳的評級報告。該名顧問工程師現已清楚知道有需要在多方面積極改善其工作表現。

69. 因應拓展署署長的說法，委員會認為政府可向有關的承建商及顧問工程師施加較重懲罰，以顯示其重視環保觀念的決心。

70. **工務局副局長(工務政策)及土木工程署署長**回應時表示：

——為加強監察顧問工程師的工作表現，政府現時每3個月進行一次表現評核。如有顧問工程師連續兩次獲得表現不佳的報告，便會被禁止參加投標。對有關的顧問工程師而言，這是非常嚴厲的懲罰。此外，工務局會發出一項顧問工作表現指標，有關方面在評核標書時會考慮該項指標；及

拆建物料的管理

——工務局將於短期內就評核標書事宜發出通告，訂明在評核過程中承建商的工作往績應佔一定比重。

71. 委員會指出，據審計署署長報告書第6.12(a)段所載，有關的顧問工程師未有充分遵守有關的《工務局技術通告》的規定，並無在合約中載列規定承建商須提交卸置計劃的條款。委員會質問拓展署應否為其委聘的顧問工程師在工作程序上的遺漏負上責任。

72. **拓展署署長**解釋，拓展署大部分合約工程均由同一顧問工程師負責設計及監督。由於這些工程的規模較大，有關的招標文件及圖則篇幅浩繁。政府已設有一套查核這些文件的制度。擔任工程項目經理的政府工程師可能要同時負責若干項大型工程。因此，可能會出現遺漏情況。雖然拓展署無法完全避免該類遺漏，但會在這方面盡力做到最好。

73. **結論及建議** 委員會：

——對下述情況表示極度關注：環保概念未有獲得政府當局充分的考慮和應有的重視，這點從以下有關實施竹篙灣第一期填海工程及九號貨櫃碼頭工程中進行委託工程的個案得到證明；

竹篙灣第一期填海工程合約在使用公眾填料方面遇到的問題

——對下述事宜深表關注：在將軍澳填海工程合約(將軍澳合約)第W30區新建的海堤倒塌，以致利用將軍澳合約為竹篙灣第一期填海工程合約供應360萬公噸公眾填料的計劃未能實現，而須在竹篙灣第一期填海工程合約中使用海砂作為替代；

——知悉土木工程署署長已更改竹篙灣第二期填海工程的設計，將公眾填料的使用量增加360萬公噸；

——對以下情況表示遺憾：

(a) 須額外花費770萬元作出安排，藉以補救錯失計劃中在竹篙灣第一期填海工程使用公眾填料的機會；及

拆建物料的管理

- (b) 須佔用將軍澳第137區的工地約兩年，藉以將360萬公噸的公眾填料貯存及分類，所涉及的“名義”土地機會成本每年介乎600萬元至700萬元之間；

——促請土木工程署署長就將軍澳合約第W30區的海堤倒塌事件，確定須承擔所涉額外費用的合約責任，以及採取行動向須負責任的各方提出申索；

遵循審慎工程管理原則的需要

——對下述事宜深表關注：土木工程署未事先取得將軍澳合約承建商同意，便承諾政府可於2001年7月1日提供將軍澳合約第W30區予竹篙灣第一期填海工程的合約承建商使用；

——察悉土木工程署署長已發出指引，以供屬下職員處理日後同類情況時遵循；

——促請土木工程署署長確保土木工程署除非事先得到第三者的同意，否則不應就該第三者可執行某些工作作出承諾；

在九號貨櫃碼頭工程中採用公眾填料進行委託工程遇到的困難

——對以下情況表示關注：

- (a) 在九號貨櫃碼頭的批地文件中，並無條文規定發展商須在政府所委託的工程中採用公眾填料。結果，政府不能在九號貨櫃碼頭工程使用180萬公噸的拆建物料；及
- (b) 剩餘的拆建物料須貯存在填料庫，所涉及的“名義”處理成本為5,000萬元；

——促請：

- (a) 土木工程署署長仔細審視現時政府委託第三者進行的所有填海工程，以確定是否有機會在這些工程計劃中採用公眾填料；及

拆建物料的管理

- (b) 工務局局長要求所有工務部門與土木工程署緊密合作，務求在日後監管的委託工程中，充分利用公眾填料，並確保有關委託工程的法律文件載有賦權條文以助達到這目的；

有需要實施堆填區收費計劃

- 對下述事宜表示遺憾：有關實施堆填區收費計劃的法例雖已在1995年6月制定，但該計劃至今仍未付諸實行；
- 促請政府當局盡快實施堆填區收費計劃；

有需要推廣使用循環再造的拆建物料

- 對下述情況表示極度關注：截至2001年12月，各工務部門對循環再造碎石料的估計總需求量，僅佔屯門第38區填海區的循環再造工廠每年預計產量的三分一左右；
- 促請工務局局長和土木工程署署長更積極推廣在政府工程中使用循環再造拆建物料，為建造業樹立良好榜樣；
- 察悉：
 - (a) 工務局局長將會設立一個工作小組，負責監察及推廣在工務工程中使用循環再造碎石料；
 - (b) 截至2002年5月為止，各工務部門已確定有22項工程可使用循環再造碎石料，令未來5年對循環再造碎石料的估計總需求量增加至90萬公噸；
 - (c) 各工務部門須在半數將於未來6至9個月內展開的工程項目中，使用循環再造碎石料；及
 - (d) 環境食物局已與房屋署(房署)進行聯繫，商討在公屋工程項目中使用循環再造碎石料，而房署將於2002年7月或之前就此備妥一項推行計劃；

拆建物料的管理

在工地外提供分類設施的規劃工作尚有改善餘地

- 對下述情況表示關注：於2000年8月在將軍澳第137區公眾填土區設立的分類設施，其實際處理量平均只有預計水平的35%，對達致節省堆填區空間的目標幫助有限；
- 察悉在2002年2月時，土木工程署署長正在研究若繼續使用將軍澳第137區的分類設施直至2003年年初其預計使用期屆滿為止，在合約及財務方面將會產生的問題；
- 促請土木工程署署長：
 - (a) 按實際情況評估要分類設施達到預計處理量所需的資源；及
 - (b) 若須在公眾填土區營運分類設施，應在合約內訂立彈性條文，訂明即使公眾填土工程提早完成，分類設施仍可繼續使用；

有需要對卸置拆建物料方面加強管制

- 對以下情況表示關注：
 - (a) 有人以約6萬立方米來自元朗工程的合約的拆建物料非法填平天水圍濕地自然保育區兩個魚塘；及
 - (b) 《工務局技術通告第5/99號》所載有關妥善卸置拆建物料的規定，在元朗工程的合約中未獲全面遵守；
- 察悉：
 - (a) 兩名有關的魚塘土地業權人總共被罰款2萬元，而該兩個魚塘其後亦已恢復原狀；及
 - (b) 拓展署署長已承諾會確保所有有關妥善卸置惰性拆建物料和拆建廢料的工務局技術通告規定，例如《工務局技術通告第5/99號》所載的規定，均已納入合約文件內，而承建商在施工期間亦遵守這些規定；

拆建物料的管理

——促請工務局局長研究方法，以加強管制在承建商提供的地點卸置拆建物料；及

跟進行動

——希望當局繼續向其報告下列各項事宜的進展：

- (a) 有關將軍澳第137區的海堤倒塌的調查結果，以及為向須負責任的各方提出申索而採取的行動；
- (b) 土木工程署署長為確保其員工會遵循有關審慎工程管理的指引而採取的行動；
- (c) 在所有現時委託第三者進行的政府填海工程中物色使用公眾填料機會的結果；
- (d) 工務局局長及土木工程署署長為了推廣在政府工程中使用循環再造的拆建物料，以便為建造業樹立良好榜樣而採取的進一步行動；
- (e) 環境食物局局長及房屋署署長就在公屋工程項目中使用循環再造碎石料所採取的進一步行動；及
- (f) 為加強管制在承建商提供的地點卸置拆建物料而採取的行動。

第6章

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

審計署曾就政府推行斜坡安全計劃的經濟效益、效率和成效進行審查，重點在於審查土力工程處在防止山泥傾瀉計劃下為不合標準舊斜坡進行的鞏固工程，以及對新斜坡實施的岩土工程管制。

山泥傾瀉事故的統計數字和報告

2. 據審計署署長報告書第2.5段所載，於1994年發生觀龍樓山泥傾瀉事故後，政府聘請了山泥傾瀉專家，進行獨立的山泥傾瀉檢討。該名專家提出多項建議，其中包括各有關方面須把所有山泥傾瀉事故向土力工程處提交事件報告，這項建議獲政府接納。然而，審計署署長報告書第2.10段指出，土力工程處所公布的山泥傾瀉數字，是該處根據有關方面向該處報告的山泥傾瀉事故計算出來的，而該處會就這些事故提供岩土工程意見。不過，這些數字並不包括向其他政府部門報告的山泥傾瀉事故。委員會關注到，土力工程處呈報每年在香港發生的山泥傾瀉數目比實際的為少。委員會質疑土力工程處為何這樣做。

3. 土木工程署副署長(土力)陳健碩先生解釋：

——直至1998年為止，土力工程處有要求其他部門向其轉告所接獲的山泥傾瀉報告數目，然而，自1999年起便不再有此規定，因為從經驗得知，各有關方面已把所有嚴重的山泥傾瀉，或需要土力工程處處理的山泥傾瀉事故，以不同方式向土力工程處報告。無須由土力工程處處理的山泥傾瀉，大部分屬輕微的個案；及

——其他部門接獲的山泥傾瀉報告數字可能有所重複，因為同一宗山泥傾瀉事故可能同時向其他部門(例如消防處、香港警務處及路政署)報告。因此，政府整體上得悉的山泥傾瀉事故總數，不能單以土力工程處接獲的報告數目加上其他部門接獲的報告數目便計算得到。

4. 委員會指出，一如審計署署長報告書附錄C所載，有些所謂輕微山泥傾瀉事故，亦可能導致嚴重後果。委員會質疑，由土木工程署要求其他政府部門向土力工程處報告所發現的所有山泥傾瀉事故，使土力工程處可在考慮有關個案的嚴重性後，決定應否採取跟進行動，此一做法會否更為恰當。

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

5. 土木工程署副署長(土力)回應時表示：

- 過往不曾向土力工程處報告的山泥傾瀉，肯定是沒有造成嚴重後果的輕微事故，在事故中並無造成人命傷亡。因此，有關部門可自行處理這些事故；及
- 土木工程署已於2002年4月向所有工務部門發出通告，要求這些部門以標準格式向該署報告所有山泥傾瀉事故。以往由其他部門提供的資料有時並不完整，以致土力工程處難以跟進。利用經修訂的報告格式，各部門可提供足夠的相關資料，以便土木工程署進行分析及刪除重複的報告。

6. 委員會從審計署署長報告書第2.13段得悉，自1999年起，土力工程處便停止編製因設施受影響和封路而引致的經濟損失統計數字。委員會關注到這樣或會導致低估山泥傾瀉所造成的後果。

7. 關於土力工程處為何自1999年起便停止從其他部門收集有關山泥傾瀉事故的數據，以及不再編製有關山泥傾瀉所造成的經濟損失的數字，土木工程署署長劉正光博士在2002年5月17日的函件(附錄40)中告知委員會：

- 山泥傾瀉事故會直接向土木工程署報告，或經由其他政府部門轉達。未有向政府報告的山泥傾瀉事故，一般都不影響公眾安全，例如輕微或在偏遠地區發生的小型山泥傾瀉事故；
- 由於土木工程署在近年積極加強有關斜坡安全的公眾教育及推廣活動，公眾如發現斜坡出現問題，包括那些不影響公眾安全的輕微事故(例如規模甚小的侵蝕情況)，亦會向多於一個部門報告。政府部門通常會把需要徵詢岩土工程意見的山泥傾瀉事件轉交土木工程署處理，其他較小型或輕微的事故則自行處理而無需牽涉土木工程署；
- 土木工程署以往曾收集其他部門所保存的山泥傾瀉紀錄，藉此編製“Hong Kong Rainfall and Landslides”年報，當中所載的山泥傾瀉統計數字，反映出曾向土木工程署報告的確實山泥傾瀉事故。自1998年起，土木工程署以電腦貯存的山泥傾瀉資料庫(包括關於經濟損失的第一手資料)已上載

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

斜坡資訊系統的網頁。公眾可在土木工程署查閱和分析有關資料；

- 在2000年11月，土力工程處管理委員會決定停止向各部門收集有關其他小型或輕微山泥傾瀉事故的數據，原因是根據過往經驗，這些數據對於鑒別確實的山泥傾瀉事故及其後果作用不大，亦無助於了解香港斜坡的穩定情況；及
- 按照審計署的建議，土木工程署將收集各個部門所保存的有關山泥傾瀉事故的所有記錄(包括無須就岩土工程徵詢土木工程署意見的個案)。該署將每年發表有關山泥傾瀉的統計數據，其中包括經濟損失。

斜坡登記

8. 委員會明白到，土力工程處會為本港所有符合既定登記準則的人造斜坡進行登記。在1978年，土力工程處完成《舊斜坡記錄冊》(舊記錄冊)的編製工作。然而，舊記錄冊並不完備。在1998年9月，土力工程處完成《新斜坡記錄冊》(新記錄冊)的編製工作。土力工程處的原意是採用新記錄冊以取代舊記錄冊。委員會對於新記錄冊的內容依然不完備感到關注。據審計署署長報告書第3.11及3.12段所載，土力工程處估計約有4%須予登記的人造斜坡，可能未被發現及登記在新記錄冊內。此外，土力工程處在1998至2000年有系統的山泥傾瀉研究發現，涉及須予登記但未有登記在新記錄冊內的斜坡(即“遺漏登記”的斜坡)的山泥傾瀉事故共有62宗，佔山泥傾瀉事故總數的6.5%。

9. 委員會認為，鑒於“遺漏登記”的斜坡在發生山泥傾瀉後才被發現，那些斜坡可能是高風險斜坡，或仍會對公眾安全構成威脅，委員會詢問：

- 土力工程處為何在編製新記錄冊時未能發現“遺漏登記”的斜坡；及

- 估計約有4%須予登記的斜坡可能未被登記的根據為何。

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

10. 土木工程署署長在公開聆訊及2002年5月7日的函件(**附錄41**)中告知委員會：

- 在1994至1998年期間，土木工程署在“全港斜坡有系統鑒定及登記”計劃下進行新記錄冊的擬備工作時，曾利用航攝判釋技術及現有的地形圖，有系統地找出及鑒定所有大型人造斜坡。這是進行有關工作的唯一可行方法，因為許多舊有人造斜坡並無文件紀錄，而且難以透過實地勘察加以鑒別；
- 上述方法對於找出及鑒定已發展地區內的大型斜坡成效顯著，但在技術上亦有一些限制。舉例而言，有些斜坡被濃密的樹木遮閉、被建築物或雲層遮擋；有些斜坡因為沒有足夠在低空拍攝的航空照片而未被發現。至於郊外地區的斜坡，或並無被非法搭建的建築物遮擋的斜坡，遺漏的機會微乎其微；及
- 在完成新記錄冊後，土木工程署就可能未被發現及登記的大型人造斜坡數目作出評估。為此，該署從全港3 227幅地型圖中，選取了165幅進行詳細研究。從這165幅載有7 461個已登記斜坡的地型圖中，另外發現須予登記的斜坡總數為300個(即約4%)。

11. 委員會提述審計署署長報告書第3.7及3.11段，當中提及編製新記錄冊的時間跨越1992至1998年，耗資達1億1,000萬元。鑒於“遺漏登記”斜坡的比率高達4%，委員會質疑當局有何理據，可證明在這項工作上所投入的資源用得其所。

12. 土木工程署署長回應時表示：

- 編製新記錄冊是一項艱巨的工作，須耗用大量時間和資源，因為當中涉及超過50 000個斜坡。除了利用航攝照片收集資料外，土木工程署亦耗費大量人力物力和金錢，進行實地勘察工作；及
- 事實上，土木工程署用了6至8個月時間，才從地型圖鑒別出這4%“遺漏登記”的斜坡。

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

13. 委員會進一步詢問，土木工程署會採取甚麼補救措施，以找出“遺漏登記”斜坡，並進行登記工作。**土木工程署署長**在公開聆訊中，以及在2002年5月7日及2002年5月23日的函件(**附錄41及42**)中答稱：

- 斜坡維修部門會安排專業土力工程師每5年檢查所有斜坡一次。維修部門對斜坡進行工程師檢查時，會向土木工程署報告所發現的“遺漏登記”斜坡，以作登記。有關的檢查工作將於2002年9月完成；
- 土力工程處的人員和顧問在進行工地巡查、防止山泥傾瀉工程或山泥傾瀉事故調查期間，會在視察地區附近繼續找出“遺漏登記”的斜坡；及
- 土木工程署現正有系統地重新審閱最新的地形圖，以找出可能存在的“遺漏登記”斜坡。該署計劃在2002年9月之前，為港島及九龍市區範圍內發現的“遺漏登記”斜坡進行登記。土木工程署亦正從新界及偏遠地區的地圖中，找出可能存在的“遺漏登記”斜坡，並暫時計劃在2003年3月之前完成必需的登記工作。

14. 委員會認為，雖然審閱地形圖需時甚久，但卻是一項很值得進行的工作，因為這樣可有助找出潛在的高風險斜坡。委員會就此詢問：

- 據土木工程署估計，在2002年9月完成工程師檢查及研究地形圖的工作後，“遺漏登記”斜坡所佔的比率為何；及
- 土木工程署會否考慮把找出及登記斜坡的工作外判，以確保有足夠人手進行有關工作。

15. 土木工程署署長表示：

- 他很難就“遺漏登記”斜坡比率的減幅作出承諾，有少量“遺漏登記”的斜坡未被發現，實在所難免，但那些斜坡多屬小型斜坡。無論如何，“遺漏登記”斜坡的比率應低於4%，而土木工程署會竭盡所能，找出須予登記但未有登記的斜坡；及

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

——大部分斜坡工程項目除了由斜坡維修部門的政府工程師負責外，亦由顧問負責進行。

16. 委員會從審計署署長報告書第3.13及3.14段得悉，土力工程處在進行有系統山泥傾瀉研究期間，發現了62個“遺漏登記”斜坡，但該處仍未完成當中大部分斜坡的登記工作。截至2001年11月底為止，在這些斜坡當中，只有10個斜坡(約16%)的所有重要資料已完全記錄。委員會質疑為何這些斜坡的登記工作進展如此緩慢。

17. 土木工程署署長解釋：

——土木工程署以往在完成斜坡鞏固工程之前，不會為斜坡進行登記。他認為這項安排並不適當，並已指示日後一經發現斜坡，便應盡快把所有關於該斜坡的重要資料完全記錄。如有需要，所記錄的資料日後可予以更新；及

——所有62個斜坡的登記工作現已完成。

鞏固舊政府斜坡的進度

18. 據審計署署長報告書第4.2至4.14段所載，自1977年起，土力工程處一直透過防止山泥傾瀉計劃，為舊政府斜坡進行鞏固工程。在1995年2月，當時的總督會同行政局指令加快進行防止山泥傾瀉計劃，以期在2000年或之前大致完成舊記錄冊所列斜坡的鞏固工程。其後，政府多撥13億元進行基本建設工程，另增撥4億元開設160個職位，以實施為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃。然而，一如審計署署長報告書第4.10(a)段所載，政府當局在1996年7月向行政局提交的資料文件中告知行政局，防止山泥傾瀉計劃的目標是在2000年或之前，為舊記錄冊所列的“高風險”斜坡完成研究及必需的鞏固工程。

19. 依委員會看來，似乎政府當局在1995年2月首次要求行政局通過為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃時，該計劃所訂的目標是在2000年或之前完成鞏固舊記錄冊所載的全部斜坡。然而，當局在1996年7月就這計劃取得資源後，卻把計劃的範圍縮窄，目標變為只鞏固舊記錄冊所列的“高風險”斜坡。委員會質疑：

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

——為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃的目標，為何相隔一年便有所更改；及

——政府當局有否一開始便誤導行政局。

20. 工務局局長李承仕先生¹表示：

——政府的政策是，所有斜坡均須妥善維修，不合標準的斜坡亦需進行鞏固工程。鞏固斜坡是大型的工程項目，其中包括詳細岩土勘察、穩定性評估、設計和施工等；及

——工務部門清楚了解到，雖然所有斜坡都需要維修，但並非全部均需進行鞏固工程。為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃的目標表面上前後不一致，可能是選詞用字的問題所致。

21. 土木工程署副署長(土力)澄清：

——為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃是以“高風險”斜坡，而非全港所有斜坡為目標，這點一向十分明確；及

——正如審計署署長報告書第4.8段所載：

“1995年2月，行政局建議，並由當時的總督指令：

(a) 提早約10年完成防止山泥傾瀉計劃，以期於2000年或之前大致完成舊記錄冊所列斜坡的鞏固工程；及

(b) 把更多位於道路和小徑旁的低風險斜坡撥為防止山泥傾瀉計劃須考慮的斜坡。”

把上述兩項一併理解，便可知道(a)項指鞏固“高風險”斜坡，而(b)項則指把一些“低風險”斜坡納入計劃內。如(a)項的意思是鞏固全部斜坡，便無須加入特別提及“低風險”斜坡的(b)項。

¹ 在實施主要官員問責制後，自2002年7月1日起，由工務局局長行使的主要法定職能已轉移給新的環境運輸及工務局局長。

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

22. 委員會並不同意上述的理解，即上文(b)項對低風險斜坡的提述，本身已暗示只有高風險斜坡會在加速防止山泥傾瀉計劃下進行鞏固工程。為了確定政府當局是否在取得財政資源後，才創造“高風險”一詞，以縮窄為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃的範圍，委員會詢問當局何時首次使用此用語。

23. **土木工程署署長**在2002年5月17日的函件中告知委員會：

——政府在1977年就不同類別的斜坡崩塌後果(例如“高風險”指“住宅樓宇、學校及醫院”；“低風險”指“道路”；而“微風險”則指“郊野公園”)，引進了一套分類制度。該制度一直沿用至今，但政府曾根據前工務科在1995年2月發出的《斜坡安全檢討報告》中所作的建議，經檢討後就若干用語作出修訂；

——反映不同後果類別的現有制度，是經由工務局技術通告第13/99號頒布的；及

——防止山泥傾瀉計劃是針對影響住宅樓宇、學校、醫院等的舊斜坡。《斜坡安全檢討報告》建議擴大防止山泥傾瀉計劃的範圍，以涵蓋影響繁忙街道及行人徑等的指定“低風險”斜坡。

24. 委員會詢問，政府當局向公眾宣布為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃時，有否清楚述明並非所有斜坡均會在該計劃下進行鞏固工程。

25. **土木工程署副署長(土力)**回應時表示，政府當局在宣布為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃時，已表明這計劃將處理高風險斜坡及指定的低風險斜坡，以及約有800個政府斜坡將會進行鞏固工程。

26. 應委員會的要求，**土木工程署署長**在2002年5月17日的函件中，提供了1995年10月17日的有關新聞剪報，供委員會參閱。委員會注意到，有關的新聞剪報確實提及，政府將在加速防止山泥傾瀉計劃下，就800個政府斜坡及高風險斜坡進行鞏固工程。委員會請審計署署長就有關的補充資料提出意見。

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

27. **審計署署長**在2002年5月31日的函件(**附錄43**)中表示：

- 土木工程署署長的覆函及有關附件，並無提供任何審計署在編製審計署署長報告書時並不知悉的新資料。審計署署長報告書第4.14段載述審計署的意見，即當局在1995年推出為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃時，並沒有清晰明確地說明該計劃的目標，審計署的意見至今仍然如是；
- 一如審計署署長報告書第4.13段所載，在2002年2月，土力工程處及工務局曾告知審計署，為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃的真正目的，是加速進行舊記錄冊所列“高風險”斜坡的鞏固工程，以期提早10年完成。然而，當局在1995年2月提交行政局的文件中並無清晰明確地說明這項預期目標；
- 行政局在1995年2月舉行會議後，有關當局隨即在1995年3月3日發出新聞稿，當中表明“現時的防止山泥傾瀉的計劃，要視察和在有需要時改善列於土力工程處在1977至78年編訂的記錄冊上10 000個人造斜坡，有關工作應加速進行，以期能提早10年，即在2000年時大致完成”。但新聞稿並無提及這計劃是對“高風險”斜坡進行鞏固工程；及
- 工務局局長及土木工程署署長均贊同審計署的意見，並接納該署就這方面提出的建議。

28. 委員會察悉審計署署長報告書第4.16(b)段所載的審計署建議，即政府當局應就為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃進行實施後檢討，以確定計劃的目標是否已經達到，並確定該計劃是否有可改善之處。**土木工程署副署長(土力)**回應委員會的查詢時表示，該項檢討現正進行中，並將於2002年年底完成。

29. 有關鞏固舊政府斜坡的整體進度，委員會對工作進展緩慢感到關注。據審計署署長報告書第4.25及4.37段所載，到了2010年3月，在新記錄冊登記的26 000個舊政府斜坡當中，將有共10 000個斜坡獲得處理。這表示政府在2010年以後，仍須處理約16 000個斜坡。然而，工務局及土力工程處仍未制訂長遠計劃，以處理該16 000個斜坡。委員會詢問政府當局為何尚未就這方面制訂任何策略。

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

30. 土木工程署副署長(土力)回應時表示：

- 政府當局的意向不是為所有政府斜坡進行鞏固工程，而是採用風險管理的方法，以最快捷的方法和最少的資源來減低山泥傾瀉的風險。舉例而言，鞏固一個影響1 000人的斜坡，較鞏固1 000個各自只影響一人的斜坡更具經濟效益；及
- 土木工程署在揀選須予鞏固的斜坡時，一向着眼於高風險斜坡，例如那些會影響樓宇、醫院、學校及主要道路的斜坡。該署不會處理低風險斜坡，例如影響小路、公園及墳場的斜坡。然而，所有政府斜坡均由斜坡維修部門負責維修，以防失修。此外，當局亦已制訂機制，在有需要時對斜坡進行緊急維修工程。

31. 委員會從審計署署長報告書第4.4段得悉，有超過90%的舊斜坡需要進行鞏固工程，才可達到現行的安全標準。委員會質疑，政府當局是否認為，在2010年之前須完成鞏固工程的10 000個斜坡屬高風險斜坡，而其餘16 000個斜坡則不會構成任何安全問題，因此當局可留待2010年以後，才決定是否有需要就這些斜坡進行鞏固工程。

32. 土木工程署副署長(土力)表示：

- 據土力工程處估計，到了2010年3月，當延續10年的防止山泥傾瀉計劃完成後，所有舊斜坡發生山泥傾瀉對社會造成的整體風險會降至1977年風險程度的25%。至於餘下的25%風險，進行鞏固工程未必是最具經濟效益的處理方法；及
- 政府當局須先進行檢討，才可決定未來的取向。在決定應否進行鞏固工程前，政府當局會考慮社會人士對風險水平的接受程度。

33. 土木工程署署長在2002年5月23日的函件中補充，政府當局在2002年9月就政府斜坡完成首輪工程師檢查後，將於2002年年底開始進行檢討，以期在2004年之前制訂長遠策略，以處理餘下的不合標準舊政府斜坡。

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

34. 委員會詢問，政府當局如何決定某個風險水平會否獲公眾接受。**工務局局長及土木工程署署長**在2002年5月17日的函件中表示：

——政府當局明白到，立法會及市民大眾均非常關注斜坡安全的問題。香港的舊斜坡數目眾多，故此當局通常會按照斜坡對公眾構成的風險程度編定優先處理次序。優先級別是以人命風險來釐定(即山泥傾瀉可能造成的人命損失)，而人命風險又涉及兩項因素，即發生崩塌的機會及發生山泥傾瀉後果的嚴重程度。因此，個別斜坡的相對風險取決於崩塌的機會(反映於安全系數及斜坡的狀況)及後果類別；及

——雖然在2010年後，政府仍需處理16 000個斜坡，但以受影響的人數、經濟損失及倒塌機會而言，這些斜坡崩塌的後果相對較輕微。此外，斜坡維修部門會定期維修及檢查該16 000個斜坡，而土力工程處亦已頒布若干習用措施，以配合防止山泥傾瀉計劃。

35. 委員會詢問風險的定義為何。**土木工程署署長**在2002年5月17日的函件中提供了一份由土木工程署發出的參考便覽第8/2000號，當中列明斜坡崩塌帶來的人命後果及經濟後果的定義和分類。

36. 委員會從審計署署長報告書第4.18段得悉，延續10年的防止山泥傾瀉計劃的目標是在2000-01年度至2009-10年度的10年內，每年鞏固約250個斜坡。委員會詢問當局會否加快進行該計劃，從而為本地的建造業創造更多就業機會。

37. **工務局局長**作出肯定的答覆。他表示工務局在今個財政年度，已為小型工程計劃(包括斜坡工程)增加50%的撥款。

38. **工務局局長**在2002年5月23日的函件(**附錄44**)中補充：

——政府當局在2002至03年度會動用約17億元，以提高斜坡安全水平，這筆款項與上個財政年度的有關開支比較，增加了約2億元；及

——估計增撥的款項會為建造業創造約400個就業機會。

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

39. 委員會進一步詢問，土木工程署將如何實施審計署署長報告書第4.40(a)段所載，審計署就報告延續10年的防止山泥傾瀉計劃的進度所提出的建議。**土木工程署署長**在2002年5月23日的函件中表示：

- 在延續10年的防止山泥傾瀉計劃、發展計劃、加強維修計劃及非發展性寮屋清拆計劃下處理的高風險舊政府斜坡數目過往是分開計算的，但沒有用如此的形式作出報告；及
- 已鞏固或採用不同措施處理的斜坡的有關詳情，將載於2003年政府斜坡安全工程的周年報告及政策方針進度報告內。

新斜坡的岩土工程管制

40. 據審計署署長報告書第5.11、5.12及5.18段所載，土力工程處在原則上應已審核所有在1997年以後修築的新斜坡，以確保這些斜坡的設計和施工均達到規定的安全標準。然而，土力工程處對在1997至2000年期間發生的山泥傾瀉事故進行的調查顯示，有46個崩塌的新斜坡在修築時並未受土力工程處的岩土工程管制。委員會關注到，這些斜坡中有40個(或87%)屬政府斜坡。委員會質疑該46個斜坡為何會遺漏實施岩土工程管制。

41. **土木工程署署長**在2002年5月7日的函件中說明各項原因。委員會察悉函件中提述的兩個原因，即“由於有關斜坡會帶來的人命風險甚微，根據工程部門與土力工程處／土木工程署的特殊協議，無須呈交詳細的設計文件以供審查”，以及“所涉及的斜坡只屬小型工程，所以未必需要向土力工程處／土木工程署呈交設計文件以供審查”。委員會認為，工務部門可酌情決定不向土力工程處呈交岩土工程設計文件，此一做法並不可取。

42. **土木工程署署長**回應時表示，工務部門過往如認為工程所涉及的是小型及低風險斜坡，確實可行使酌情權，不向土力工程處呈交岩土工程設計文件以供審查。然而，他同意這樣的安排有欠理想。為了改善有關情況，工務局和土力工程處已推行審核證書制度，要求各部門向土力工程處呈交岩土工程設計文件，以供審核。在該制度下，工務部門須為所有新修築的斜坡向土力工程處申領審核證書。工務局已就此事發出通告。

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

43. 委員會對審核證書制度的成效表示懷疑。委員會從審計署署長報告書第5.4及5.5段得悉，在推行審核證書制度之前，前地政工務科發出的技術通告第3/88號，已要求工務部門把其負責的所有岩土工程設計文件，送交土力工程處審核。該通告亦表明，任何岩土工程在未取得土力工程處同意之前，不應進行招標工作。然而，所知的事實是，許多崩塌的新政府斜坡的岩土工程設計文件，並無呈交土力工程處審核。這情況顯示，即使有關當局發出通告，亦不能保證規定獲得遵從。在這情況下，委員會詢問土力工程處可如何確保其他政府部門會遵守審核證書制度的規定。

44. 工務局局長及土木工程署署長表明：

——問題不在於工務部門沒有遵守技術通告的規定。技術通告述明，由工務部門設計的岩土工程，如涉及公眾安全，應送交土力工程處審核。通告亦述明，如有疑問，工務部門應諮詢土力工程處，以決定是否需要該處進行審核。換言之，有關的工務部門須作出判斷，以決定其設計應否送交土力工程處審核；及

——一如審計署署長報告書指出，部分崩塌的政府斜坡，其岩土工程設計未經土力工程處審核。推行審核證書制度應可防止日後再次發生類似事件，因為在此制度下，工務部門的所有岩土工程設計必須送交土力工程處審核。

45. 委員會從審計署署長報告書第5.15段得悉，審核證書制度適用於2001年9月30日後開始的政府合約內的斜坡工程。委員會詢問：

——就46個未受適當岩土工程管制的崩塌新斜坡而言，土木工程署會否要求有關的工務部門向土力工程處呈交有關資料以供審核，以及取得審核證書；及

——新斜坡出現崩塌的情況，是否由於施工不當、技術問題、設計錯誤或其他原因所致。

46. 土木工程署署長及土木工程署副署長(土力)表示：

——土力工程處現正與有關的工務部門跟進事件，以確保該46個斜坡的設計和施工達到規定的安全標準。該處正調查新斜坡崩塌的原因，目前仍未得出結論；及

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

——鑒於香港每年均有很多新修築的斜坡，要土力工程處對所有在審核證書制度推行前修築的斜坡發出審核證書，在行政上很難辦到。再者，斜坡的情況會隨時間而改變，斜坡可否長期保持穩定，有賴適當的維修，多於妥善的設計和施工。因此，土力工程處須定期進行維修和勘察，而維修部門亦須定期對斜坡進行工程師檢查，以監察斜坡的穩定性。

47. 委員會詢問工務部門須就新斜坡崩塌承擔何種責任，土木工程署副署長(土力)回應時表示：

——政府斜坡的維修工作是由7個斜坡維修部門，而非土木工程署負責。負責維修斜坡的部門未必一定是負責設計及修築斜坡的部門；及

——該46個崩塌的新斜坡全屬較小型的斜坡，而且當中沒有一個因崩塌而導致人命傷亡。按照土力工程處指引的規定，斜坡維修部門至少每5年便須對其負責的斜坡進行一次工程師檢查。這些檢查可以找出未受適當岩土工程管制的新斜坡。土力工程處會就所發現的斜坡採取適當的跟進行動。

48. 土木工程署署長在2002年5月17日的函件中，向委員會提供資料，載述該46個崩塌的新斜坡受岩土工程管制的情況、負責為這些斜坡進行維修工程的部門，以及負責設計及修築這些斜坡的已知部門或單位。

49. 委員會關注到，土力工程處除了發出指引外，並無擔當統籌的角色，以確保工務部門把其負責的所有斜坡工程的岩土工程設計呈交予土力工程處審核。委員會詢問政府當局可如何確保所有新斜坡均受到土力工程處的適當岩土工程管制。

50. 工務局局長及工務局首席助理局長(工務政策及安全)韋志成先生表示：

——土力工程處自1977年成立以來，一直有發出詳細的斜坡設計及施工技術指引，藉此對新修築的斜坡實施岩土工程管制，而工務部門必須遵守這些指引；

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

- 據前地政工務科發出的技術通告第3/88號所載，所有對公眾安全構成危險的新斜坡，其岩土工程設計均須經由土力工程處審核。沒有向土力工程處呈交岩土工程設計的斜坡，均屬沒有安全問題的斜坡；及
- 一如審計署署長報告書第5.10段表七指出，在1997至2000年期間，涉及新斜坡的山泥傾瀉有112宗。在這112個崩塌的斜坡當中，有41%的斜坡在修築時並未受岩土工程管制。換言之，這些崩塌斜坡中有59%的岩土工程設計，已經由土力工程處審核。這表示已審核的斜坡與未經審核的斜坡的崩塌機會相若。

51. 關於土木工程署為確保不受土力工程處適當岩土工程管制的新斜坡的安全而採取的措施，**土木工程署署長**在2002年5月7日的函件中告知委員會：

- 負責工程師檢查的顧問將會審查所有政府斜坡的設計情況，作為定期工程師檢查計劃的一部分。如發現任何不足之處，便會採取適當的跟進行動(例如發現未有斜坡設計或設計上有所不足，便會建議進行穩定性評估或改善工程)。首輪的工程師檢查將於2002年9月前完成；
- 先前在豁免之列或在私人土地上非法修築的斜坡，會按優先次序，獲納入土力工程處有系統的安全篩選範圍。如當局認為任何斜坡有危險或可能變得危險，便會根據法例採取行動；及
- 土力工程處會深入研究所有山泥傾瀉事故，並與有關的工務部門或私人土地擁有人採取所需的跟進行動。

52. 結論及建議 委員會：

斜坡登記

- 對《新斜坡記錄冊》的內容依然不完備深表關注，因為：
 - (a) 約有4%(即約2 000個)須予登記的人造斜坡可能未被發現及登記；及

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

- (b) 在1998至2000年期間進行的有系統山泥傾瀉研究發現，涉及“遺漏登記”斜坡的山泥傾瀉有62宗，佔山泥傾瀉總數的6.5%，顯示那些斜坡仍可能會對公眾安全構成威脅；

——察悉土木工程署署長已承諾：

- (a) 在2002年9月前，登記在香港及九龍市區發現的“遺漏登記”斜坡，以及在2003年3月前，登記在新界及偏遠地區發現的“遺漏登記”斜坡；及
- (b) 在2002年9月前，為山泥傾瀉調查中發現的“遺漏登記”斜坡完成登記工作；

鞏固舊政府斜坡的進度

——對下述事宜深表關注：為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃的目標，其詮釋方式並不一致，可能導致所呈報的有需要進行鞏固工程的舊政府斜坡數目比實際數目為少；

——建議政府當局在提交政府計劃(例如為期5年的加速防止山泥傾瀉計劃)時，須在呈交有關當局的文件中清楚述明計劃的目標；

——對以下情況表示關注：

- (a) 截至2001年11月底，工務局仍未為斜坡維修部門制訂任何詳細的工作計劃，以達致到2010年時改善2 400個斜坡的目標；該局亦未有為工務部門制訂任何詳細的工作計劃，以達致到2010年時鞏固900個斜坡的目標；及
- (b) 到2010年3月時，仍有16 000個舊政府斜坡須予處理。然而，工務局及土力工程處尚未為處理該16 000個舊政府斜坡制訂長遠計劃；

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

——察悉土木工程署署長將會：

- (a) 在2003年政府斜坡安全工程的周年報告及施政方針進度報告內，刊載在延續10年的防止山泥傾瀉計劃、發展計劃、加強維修計劃及非發展性寮屋清拆計劃下處理的高風險舊政府斜坡數目；及
- (b) 在2002年9月完成第一輪政府斜坡的工程師檢查後，在2002年年底展開檢討，以期在2004年制訂長遠策略，處理餘下不合標準的舊政府人造斜坡；

——察悉工務局局長已同意與所有斜坡維修部門和有關的工務部門互相協調，以便制訂進行斜坡鞏固／改善工程的工作計劃；

——察悉政府當局在2002至03年度額外增撥2億元，用作改善斜坡安全，藉此可為建造業創造400個就業機會；

——促請政府當局加快舊政府斜坡鞏固／改善工程的進度，藉以創造更多就業機會；

新斜坡的岩土工程管制

——對以下情況表示關注：

- (a) 涉及未受適當岩土工程管制的新斜坡(即土力工程處於1977年成立後才修築的斜坡)的崩塌事故為數眾多；及
- (b) 准許工務部門自行決定不呈交岩土工程設計文件的做法，與土力工程處所述的意向，即規定對所有新斜坡均須由該處實施岩土工程管制有分歧；

——促請土木工程署署長：

- (a) 擔當協調角色，確保各工務部門會向土力工程處呈交斜坡工程的岩土工程設計，以供審核；及

斜坡安全和防止山泥傾瀉措施

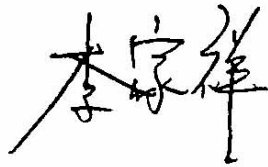
- (b) 在切實可行的情況下，確保在實施審核證書制度前建造的舊政府斜坡，亦符合制度的各項要求；及

跟進行動

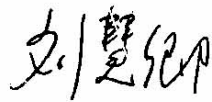
——希望當局繼續向其報告下列各項事宜的進展：

- (a) 落實審計署在審計署署長報告書第2.22段中就山泥傾瀉事故的統計數字和報告所提出的建議；
- (b) 找出及登記位於香港及九龍市區，以及新界和偏遠地區的“遺漏登記”斜坡；
- (c) 登記在山泥傾瀉調查中發現的“遺漏登記”斜坡；
- (d) 為鞏固餘下不合標準的舊政府斜坡制訂長遠計劃；
- (e) 制訂進行斜坡鞏固／改善工程的工作計劃；
- (f) 落實審計署在審計署署長報告書第5.24段中就新斜坡岩土工程的管制所提出的建議；及
- (g) 落實審計署在審計署署長報告書第6.18段中就防止山泥傾瀉工程的管理所提出的建議。

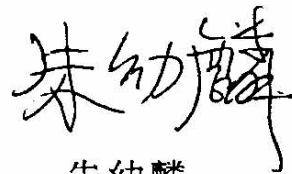
委員會主席、副主席及各委員署名



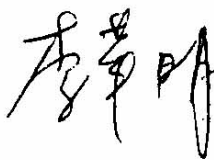
李家祥(主席)



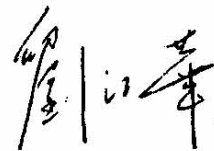
劉慧卿(副主席)



朱幼麟



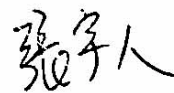
李華明



劉江華



石禮謙



張宇人

2002年6月26日

經政府帳目委員會研議的
審計署署長第三十七及三十八號報告書內章節

審計署署長 第三十七號報告書 章節	項目	政府帳目委員會 第三十八號報告書 章節
6	機動街道潔淨服務	1
1	開放本地固定電訊市場	2
5	長者住宿服務	3
6	郵政署的財政表現	4
9	拆建物料的管理	5
10	斜坡安全和防止山泥傾瀉措施	6

《香港特別行政區立法會議事規則》

72. 政府帳目委員會

(1) 立法會設有一個名為政府帳目委員會的常設委員會，負責研究審計署署長就以下各事宜提交的報告——

- (a) 政府的帳目；
- (b) 委員會認為須提交立法會省覽的其他帳目；及
- (c) 委員會認為與審計署署長履行職責或行使職權有關的事宜。

(2) 委員會亦須研究由審計署署長就其審計(衡工量值審計)工作而提交立法會省覽的報告。在該報告中，審計署署長就政府部門、憑藉任何條例審計署署長職權範圍所及的公共團體或組織或接受公帑補助的組織是否符合經濟原則及是否講求效率與效用，進行審計。

(3) 委員會由一名主席、副主席及5名委員組成，全部均須為立法會主席按內務委員會決定的選舉程序任命的議員。如主席及副主席暫時缺席，委員會可在其缺席期間另選一委員代行主席之職。委員會的會議法定人數為主席加上兩名委員。

(4) 第(1)及(2)款所述的報告，一經提交立法會省覽，即當作已由立法會交付委員會研究。

(5) 除主席另有命令外，委員會根據第(8)款邀請任何人士列席的會議，新聞界及公眾人士得准進入會場旁聽。

(6) 委員會須在主席決定的日期、時間及地點舉行會議。會議的書面預告須在會議日期最少5整天前發給各委員及任何獲邀列席的人士；但主席可視個別情況指示給予較短時間的預告。

(7) 所有在委員會內討論的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定。主席或主持會議的任何其他委員不得參與表決，但如其他委員贊成者及反對者的數目相等，則在此情況下他有權作決定性表決。

(8) 主席或委員會可邀請任何官員，或報告所指帳目所屬或與之有關的非政府團體或組織的成員或僱員，提供委員會在履行其職責時可能需要的資料，或作出解釋，或出示紀錄或文件；委員會亦可就該等資料、解釋、紀錄或文件邀請其他人士提供協助。

(9) 委員會須於審計署署長將政府帳目的審計報告提交立法會省覽之日起3個月內(或根據《核數條例》(第122章)第12條決定的較長時間內)就該審計署署長的報告提交報告。

(10) 委員會須於審計署署長將第(2)款所述的報告提交立法會省覽之日起3個月內(或立法會決定的較長時間內)，就審計署署長的報告提交報告。

(11) 除本議事規則另有規定外，委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。

**1998年2月11日臨時立法會會議上
政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：
《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》**

工作範圍

1. 審計署署長可就任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構在履行其職務時所遵守的經濟原則、取得的效率和效益進行調查。
2. “受審核機構”一詞包括——
 - (i) 審計署署長可根據任何有關條例所賦權力對其帳目加以審核的任何人士、法人團體或其他團體；
 - (ii) 過半數收入來自公帑的機構(但署長亦可根據補助條件中的一項協議對少過半數收入來自公帑的機構進行類似審核)；及
 - (iii) 行政長官為公眾利益計而根據《核數條例》(第122章)第15條的規定以書面授權署長對其帳目及紀錄進行審核的機構。
3. 上述工作範圍的定義，不應闡釋為給予審計署署長權利，使其可對審核中的任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構的政策目標的優劣加以質詢，而依照下列準則，亦不得質詢求得此等政策目標的方法，但署長可對達到此等目標所用方法的經濟原則、效率和效益提出質詢。

準則

4. 審計署署長向立法會提交報告時，應享有很大自由。他可以促請立法會注意他在核數過程中所發現的任何情況，並指出所牽涉的財政問題。按照準則訂定的範圍，審計署署長不會評論行政會議及立法會的決策，但可指出此等決策對公帑的影響。
5. 審計署署長在審查政策目標如何執行的過程中，如有理由相信有關人員在制訂政策目標和作出決定時，可能缺乏足夠、有關和可靠的財政及其他資料作為制訂政策目標或作出決定的根據，而一些重要的基本假設亦可能不夠明確，他都可以進行調查，證實他的想法是否正確。調查結果如顯示他的想法正確，他便應把有關事項提交立法會，由政府帳目委員會提出進一步質詢。由於進行此類調查的程序，可能涉及審查政策目標的制訂方法，審計署署長向立法會作出報告時，不應對有關事項下任何判斷，而只應條陳事實，由政府帳目委員會根據此等事實提出質詢。

6. 審計署署長亦可——

- (i) 查核有關方面在釐定政策目標及作出決策時，是否有適當的權力；
- (ii) 查核有關方面有否作出令人滿意的安排，以期探討、揀選和評估其他推行政策的辦法；
- (iii) 查核既定的政策目標是否已明確界定；其後就推行政策所作的決定，是否符合核准的目標並由適當階層的人員運用適當權力作出；向執行人員發出的指示，又是否符合核准的政策目標和決定，並為有關人員清楚了解；
- (iv) 查核各項不同的政策目標，以及所選用的推行辦法，是否有衝突或可能有衝突；
- (v) 查核有關方面在將政策目標演繹為行動目標和成效標準方面，進展和效用如何；查核有關方面有否考慮其他服務水平成本及其他有關的因素，以及在成本變動時加以檢討；及
- (vi) 有權行使《核數條例》(第122章)第9條所授予的權力。

程序

7. 審計署署長須將其“衡工量值式審計”研究的結果，每年向立法會報告兩次。第一份報告書須於每個財政年度完結後7個月內，或行政長官另行規定的較長期間內，呈交立法會主席。報告書須在一個月內，或立法會主席另行規定的較長期間內，提交立法會。第二份報告書最遲須於每年4月7日或行政長官另行規定的日期之前，提交立法會主席，並且最遲須於4月30日或立法會主席另行規定的日期之前，提交立法會。

8. 審計署署長的報告書提交立法會後，須交付政府帳目委員會研究。政府帳目委員會研究審計署署長的報告書時，須依循立法會的《議事規則》。

9. 政府就本委員會報告書所提事項擬採取的行動，將在政府覆文內加以評論，政府覆文須在本委員會報告書提交立法會後3個月內，提交該會。

10. 本文所提及的立法會，在臨時立法會存在期間指臨時立法會。

**出席委員會聆訊的證人
(按作證次序排列)**

劉吳惠蘭女士, JP	食物環境衛生署署長
勞月儀女士	食物環境衛生署助理署長(行動)3
卓永興先生	食物環境衛生署副署長(環境衛生)
黎陳芷娟女士, JP	食物環境衛生署副署長(行政及發展)
彭景就先生	食物環境衛生署助理署長(行政)
林鄭月娥女士, JP	社會福利署署長
龍小潔女士	社會福利署總社會工作主任(牌照)
何兆煒醫生, JP	醫院管理局行政總裁
戴兆群醫生	醫院管理局高級行政經理(醫務規劃發展)
陳馮富珍醫生, JP	衛生署署長
鄺滿海先生, JP	署理房屋署署長
鄭耀剛先生	房屋署助理署長(編配及行動)
楊永強醫生, JP	衛生福利局局長
聶德權先生	衛生福利局副局長
陸炳泉先生, JP	郵政署署長
蔣任宏先生, JP	郵政署副署長
陳吳肇微女士	郵政署總庫務會計師
趙崇幗女士, JP	署理經濟局局長
劉正光博士, JP	土木工程署署長

陳健碩先生, JP	土木工程署副署長(土力)
李承仕先生, JP	工務局局長
韋志成先生	工務局首席助理局長(工務政策及安全)
程錦昌先生	土木工程署助理署長(土木)／港口
陳志恩先生	土木工程署總工程師／海港工程
黃鴻堅先生, JP	拓展署署長
任關佩英女士, JP	環境食物局局長
蔡淑嫻女士	環境食物局首席助理局長
羅樂秉先生, JP	環境保護署署長
黃棟剛博士	環境保護署首席環境保護主任
王錫基先生, JP	電訊管理局總監
區文浩先生, JP	電訊管理局副總監
尤曾家麗女士, JP	資訊科技及廣播局局長
傅小慧女士	資訊科技及廣播局首席助理局長
陳永生先生, JP	工務局副局長(工務政策)

**2002年5月6日(星期一)
政府帳目委員會主席李家祥議員, JP
在委員會首次公開聆訊中的序辭全文**

各位早晨。歡迎各位列席政府帳目委員會就審計署署長衡工量值式審計結果報告書進行的公開聆訊。該報告書在2001年10月至2002年2月期間完成，並已在2002年4月24日提交立法會。

政府帳目委員會是立法會轄下一個常設委員會。審計署署長對政府帳目進行審計及對政府和接受政府資助的組織進行衡工量值審計工作，並將報告書提交立法會後，政府帳目委員會便會研究這些報告書，藉以監察公共開支。委員會研究審計署署長報告書的目的，是聽取和報告書內容有關的證供，從而確保審計署署長報告書所載的事實準確無誤，並且抱着建設性的精神和進取的態度作出結論及建議。我同時強調一點，整項研究工作的目的是希望藉過往經驗所汲取的教訓，以及委員會對有關官員的表現所提出的意見，能有助政府當局在顧及經濟原則和講求效率及效用的前提下，改善對公帑開支的控制。

委員會按照既定程序研究審計署署長的報告書，在有需要的情況下會舉行公開聆訊，並會進行內部商議及發表委員會的報告書。委員會已訂定程序，確保有關的各方都有合理的陳詞機會。當委員會確信本身已確立有關的事實真相後，便會根據這些事實作出判斷，然後擬訂報告書的結論及建議。根據《立法會議事規則》第72條，委員會必須在審計署署長報告書提交立法會省覽當日起計的3個月內，就該份報告書向立法會提交報告。

委員會經過初步研究審計署署長第三十八號報告書後，決定就報告書中5個章節邀請有關的官員和人士到委員會席前應訊，回答我們提出的問題。除了今天的聆訊外，我們亦定於5月8日上午及9日下午舉行公開聆訊。我們在研究有關問題和聽取所需的證供後，便會作出結論與建議，以反映委員會獨立而公正的意見。這些建議會在我們向立法會作出報告時公布。在該日前，我們不會以委員會或個人名義，公開發表任何結論。

聆訊正式開始。