立法會 Legislative Council

立法會FC257/14-15號文件

檔號: FC/1/1(1)

立法會財務委員會 第四十七次會議紀要

: 2015年5月22日(星期五) : 下午3時 \Box 期

: 下午3時 時 間

: 立法會綜合大樓會議室1 地 點

出席委員 : 張宇人議員, SBS, JP (主席)

陳健波議員, BBS, JP (副主席)

何俊仁議員 李卓人議員 涂謹申議員

陳鑑林議員, SBS, JP

梁耀忠議員

劉慧卿議員, JP

譚耀宗議員, GBS, JP

石禮謙議員, GBS, JP

方剛議員, SBS, JP

李國麟議員, SBS, JP, PhD, RN

梁君彥議員, GBS, JP

黄定光議員, SBS, JP

湯家驊議員,SC

何秀蘭議員, JP

李慧琼議員, JP

陳克勤議員, JP

梁美芬議員, SBS, JP

張國柱議員

黃國健議員, SBS

葉國謙議員, GBS, JP

葉劉淑儀議員, GBS, JP

謝偉俊議員, JP

梁家傑議員,SC 梁國雄議員 陳偉業議員 黄毓民議員 毛孟靜議員 田北辰議員, BBS, JP 田北俊議員, GBS, JP 何俊賢議員 易志明議員 胡志偉議員, MH 姚思榮議員 范國威議員 馬逢國議員, SBS, JP 莫乃光議員, JP 陳志全議員 陳恒鑌議員, JP 陳家洛議員 陳婉嫻議員, SBS, JP 梁繼昌議員 麥美娟議員, JP 郭家麒議員 郭偉强議員 郭榮鏗議員 張華峰議員, SBS, JP 單仲偕議員, SBS, JP 葛珮帆議員, JP 潘兆平議員, BBS, MH 鄧家彪議員, JP 蔣麗芸議員, JP 盧偉國議員, BBS, MH, JP 鍾國斌議員 鍾樹根議員, BBS, MH, JP

: 劉皇發議員,大紫荊勳賢,GBS,JP 缺席委員 馮檢基議員, SBS, JP 王國興議員, BBS, MH 林健鋒議員, GBS, JP 林大輝議員, SBS, JP

謝偉銓議員, BBS

梁家騮議員

吳亮星議員, SBS, JP 梁志祥議員, BBS, MH, JP 張超雄議員 黃碧雲議員 葉建源議員 廖長江議員, SBS, JP

出席公職人員: 陳家強教授, GBS, JP 財經事務及庫務局局長

謝曼怡女士, JP

財經事務及庫務局常任

秘書長(庫務)

梁悅賢女士, JP

財經事務及庫務局副秘

書長(庫務)1

支建宏先生

財經事務及庫務局(庫務

科)首席行政主任(G)

韓志強先生, JP 陳志明先生, JP 發展局常任秘書長(工務) 發展局副秘書長(工務) 2

鄭定寧先生, JP

土木工程拓展署新界東

拓展處處長

黄劍波先生

土木工程拓展署總工程

師/口岸工程

鄧文彬先生, JP

林余家慧女士 李翹彥先生

建築署副署長

建築署工程策劃總監/2建築署總工程策劃經理

202

列席秘書: 薛鳳鳴女士

助理秘書長1

列席職員

: 馬耀添先生, JP

馮秀娟女士

杨秀娟女工林秉文先生

羅英偉先生

冼柏榮先生

胡清華先生

粘靜萍女士 何朗瑩女士

法律顧問

高級助理法律顧問1

高級助理法律顧問2

總議會秘書(1)5

高級議會秘書(1)7 高級議會事務助理(1)3

議會事務助理(1)5

議會事務助理(1)6

項目1 —— FCR(2015-16)10 工務小組委員會於2015年4月8日所提出的建議

主席表示,此項目請委員會通過工務小組委員會於 2015 年 4 月 8 日 就 PWSC(2015-16)1 號及 PWSC(2015-16)2號文件所載項目所提出的建議。並無委員要求把該兩個項目於財務委員會(下稱"財委會")會議上分開考慮及表決。

2. <u>主席</u>把項目FCR(2015-16)10付諸表決。<u>主席</u> 宣布委員會通過此項目。

項目2 —— FCR(2015-16)11 基本工程儲備基金 總目705 —— 土木工程 輔助設施 —— 管理線設施(道路工程除外) 19GB —— 蓮塘/香園圍口岸與相關工程 —— 工地平 整及基礎建設工程

項目3 —— FCR(2015-16)12 基本工程儲備基金 總目703 —— 建築物 輔助設施 —— 管理線設施(道路工程除外) 13GB —— 蓮塘/香園圍口岸與相關工程 —— 口岸建 築及相關設施建造工程

- 主席表示,項目FCR(2015-16)11請委員會批准把19GB號工程計劃,即蓮塘/香園圍口岸與相關工程 —— 工地平整及基礎建設工程的核准預算費,提高87億1,990萬元(按付款當日價格計算)。項目FCR(2015-16)12請委員會批准把13GB號工程計劃提升為甲級;按付款當日價格計算,估計所需費用為88億1,190萬元。
- 4. <u>主席</u>表示,由於兩個項目都與蓮塘/香園圍口岸工程計劃有關,兩個項目將合併討論,然後會分開表決。

5. <u>主席</u>表示,委員如欲提交擬議議案以便根據《財務委員會會議程序》(下稱"《財委會會議程序》")第37A段動議議案,便應明確地在每一個擬議議案中列明其擬表達意見的項目,即FCR(2015-16)11或FCR(2015-16)12。主席表示,委員會將會在完成項目合併討論後處理這些議案(如有的話)。他會先把他已裁定與FCR(2015-16)11直接相關的擬議議案交付委員會,以決定應否立即予以處理。在委員會處理該等議案後,他便會把項目FCR(2015-16)11付諸表決。隨後,他將以同樣方式處理有關FCR(2015-16)12的擬議議案,並把項目付諸表決。

提交工務小組委員會所否決的建議予財務委員會審議

- 6. 郭家麒議員批評政府當局在工務小組委員會 已否決兩項關於蓮塘/香園圍口岸工程計劃的撥款建 議的情況下,仍將之直接提交財委會,此舉進一步破 壞了政府與立法會的關係。他認為,政府當局應審慎 處理工務小組委員會所關注的問題,修訂有關撥款建 議,然後才再提交予委員審議;但政府當局並沒這樣 做。郭議員批評政府當局把財委會當作其計劃的"橡皮 圖章",他覺得政府當局是為了迎合內地的利益,因而 未有充分顧及該發展項目可能對當地環境造成破壞以 及對港人的影響。
- 7. <u>陳志全議員</u>詢問,政府當局把財委會轄下的小組委員會已否決的撥款建議提交予財委會批准,有沒有先例可循。<u>陳議員</u>察悉,政府當局撤回了有關啟德體育園區顧問研究的撥款建議,藉以為財委會審議蓮塘/香園圍口岸工程的相關項目開路。他質疑此決定是否只由財經事務及庫務局局長一人作出,還是應發展局局長要求、並得到民政事務局局長的同意下作出。
- 8. <u>財經事務及庫務局局長</u>回應指,有關蓮塘/香園圍口岸與相關工程的撥款建議,實在非常迫切,急需財委會批准。政府當局決定把有關啟德體育園區的項目PWSC(2015-16)3從議程中撤回,是為了讓委員會有更多時間審議該兩個項目。<u>財經事務及庫務局局長</u>繼而解釋,有關撥款急需批准,是因為該工程計劃下兩份主要合約的標書有效期即將分別於2015年7月及

8月屆滿。他補充,平均而言,該兩個工程計劃每延遲 1個月展開,工程費用便會增加7,000萬元。

- 9. 財經事務及庫務局局長表示,根據《財委會會議程序》第3段,小組委員會通過的文件,通常不會再次在財委會討論,但委員會可自行決定是否接納或推翻小組委員會所作出的任何建議。他舉出兩個先例: EC(96-97)52 (保留4個首長級編外職位,以繼續進行有關制定強制性公積金制度的工作)和PWSC(2000-01)8(南北九龍污水收集系統第1階段第2期),都是在被相關小組委員會否決後,再獲財委會通過的。財經事務及庫務局局長表示,從財委會議程撤回關於啟德發展區啟德體育園區的撥款建議,是政府當局內的集體決定。
- 10. <u>梁國雄議員</u>表示,財經事務及庫務局局長所舉的兩個先例與蓮塘/香園圍口岸工程計劃,在財政上無法相提並論。由於同一時段有多項工程進行,因而推高了建造成本,結果造成一些大型基建項目嚴重超支。<u>梁議員質疑,蓮塘/香園圍、港珠澳大橋工程</u>計劃下是否需要興建兩個口岸。

[會後補註:上述兩個先例個案的資料已於 2015年5月26日隨立法會FC173/14-15號文件 交送委員。]

- 11. <u>盧偉國議員</u>支持撥款建議。他認為,政府當局把工務小組委員會否決的兩個項目直接提交財委會,因而說政府當局繞過工務小組委員會,此說法有誤導之嫌。他表示,根據《工務小組委員會會議程序》,小組委員會的決定對財委會並無約束力。事實上,財委會討論的兩個撥款項目在工務小組委員會及相關事務委員會已詳細討論。該項工程計劃實在不應因工程費用超支而在此階段放棄,因為該等與蓮塘/香園圍口岸相關的基建工程對當地居民及建造業均有裨益。
- 12. <u>梁家傑議員</u>批評政府當局在工務小組委員會 否決蓮塘/香園圍口岸與相關工程的兩個項目後,沒 有先處理工務小組委員關注的問題,便把該等項目提 交財委會批准,是濫用程序,而且偏離既有的做法。

梁議員表示,項目PWSC(2000-01)8是至今唯一一個工務小組委員會所否決而再提交財委會的撥款申請的例子。此先例與蓮塘/香園圍口岸相關的撥款建議不同,因為它涉及一個仲裁決定,政府當局須於一個臨近到期的日期前向承建商賠償。第二,財委會須批准的賠償額是固定而肯定的。相對而言,政府當局已表示無法保證是次有關蓮塘/香園圍口岸與相關工程的撥款申請是最終的。

13. <u>梁家傑議員</u>進一步表示,工務小組委員會委員質疑,推行蓮塘/香園圍口岸計劃是否為了進一步達致中港融合,而非為了造福港人。建議的口岸位置偏遠,其他居民不易到達。政府當局於2007年公布的《香港2030:規劃遠景與策略》(下稱"《香港2030》")中所作的結論是,蓮塘/香園圍不宜推行邊境口岸計劃,理由是除了其他交通原因外,有關工程會對環境造成重大破壞。儘管《香港2030》有此結論,但政府當局在沒有明顯的合理的原因下仍要重啟該計劃。

工程計劃費用超支

- 14. <u>田北俊議員</u>表示,自由黨大致上支持撥款建議。不過,他質疑為何工程費用會在僅僅18個月內飆升。發展局常任秘書長(工務)表示,由於工地位置偏遠,重型車輛不易進入,因此施工期間須支付額外開支以提供基本設施。新界東拓展處處長補充,過去12個月,熟練建築工人(特別是在操作重型機器方面具備專門訓練及相關經驗者)的成本上漲18%至46%,重型機器的租金則上升約39%。他並解釋,由於龍山隧道工地的岩土情況出現了始料不及的複雜情況,需要額外7億元用於鞏固工程。考慮到額外的建造風險、在合約期間就費用差距向承建商賠償的責任,以及應急所需的額外費用,有關的工程的額外開支總數約為87億元。
- 15. <u>毛孟靜議員</u>認為,政府是重蹈廣深港高速鐵路工程嚴重超支的覆轍。她詢問提交財委會的19B號現時估算有效多久;若超支持續,政府當局日後會否再要求財委會批准提高預算費。同樣地,<u>葉劉淑儀議員及梁繼昌議員</u>詢問,政府當局可否承諾不再就蓮塘/香園圍口岸工程計劃要求增加核准預算費。<u>梁國雄議</u>員提出相類的質疑。

- 16. <u>發展局常任秘書長(工務)</u>回答,每項工務工程計劃某程度上是獨一無二的,直接拿19GB號工程計劃與高鐵項目比較並不恰當。19GB號工程計劃的費用超支是由於低估了各個成本項目。19GB號工程計劃在2010-2011年度估算成本時,較早前一些工程合約招標價格所反映的建造價格變動,並未明確顯示出像近期般的急升趨勢。
- 17. <u>發展局常任秘書長(工務)</u>補充,由於已收到包括蓮塘/香園圍口岸工程計劃相關主要工程的大部分標書,政府當局已較能掌握建造業市況,除非在工程較後階段有其他未能預見的情況出現,當局目前對最新的成本估算將較為準確方面更有把握。
- 18. <u>李卓人議員</u>察悉,由於工程價格飆升而建議增加的核准預算費約為39億,但因增加價格調整準備而引致的成本上升卻接近33億。他詢問這兩個因素的有何分別。新界東拓展處處長解釋,"工程價格飆升"代表原來工程費用預算與收回標書所示真正價格之間的差價。如施工期間某些成本項目(例如機器或設備的租金)增加,就會出現"增加價格調整準備",而政府當局必須按相關工程合約內指定的風險分擔公式,向承建商作出賠償。
- 19. <u>葉劉淑儀議員</u>表示,建造業向她反映,導致成本上升的原因,是政府當局在同一時間展開多項工務工程計劃,以致需求急增。她詢問這是否實情。何秀蘭議員詢問,同時展開多項主要基建項目,每個項目的工程費用會上升多少。她認為,政府當局應將工務工程平均地分開不同時間展開,以方便建造業界規劃資源。
- 20. <u>發展局常任秘書長(工務)</u>表示,現時處理中的工程總價值約為2,000億元,約為1990年代機場核心工程進行期間建造高峰期的90%。與該時期相比,建造業應仍有餘裕可承接更多工程計劃。
- 21. <u>發展局常任秘書長(工務)</u>回應葉劉淑儀議員時表示,熟練技工人手短達10 000至15 000人,因而導致工程進度出現延誤和工程費用增加。政府當局已與業界探討推出各種措施,例如加快培訓建造業工人,

以及透過現行機制輸入勞工。發展局常任秘書長(工務) 補充,政府當局亦有委託進行進一步的地盤勘測,以 減少施工期間出現不確定情況。<u>梁繼昌議員</u>認為,輸 入建造業工人會對本地就業市場有其他影響,並有其 他社會影響。

- 22. <u>梁繼昌議員</u>認為,幾乎每項主要基建工程計劃都有超支約30%至40%。他表示,把大量工程集中一起進行,難免會令建造成本上升,因為各項工程計劃都互相爭奪人手和機器。他詢問政府當局在推出十大基建計劃時,有否協調出一個整體工程時間表。
- 23. 關於工程費用超支的出現頻率,<u>發展局常任秘書長(工務)</u>澄清,在2004-2005年度至2013-2014年度的10個財政年度期間有620項工務工程計劃,總共涉及約6,200億元的核准預算費。當中有60個項目(佔總數的10%)其後向財委會申請批准增加核准預算費,涉及金額總共290億,佔工程計劃總預算的5%。
- 24. <u>范國威議員</u>詢問,政府當局會推出甚麼監察措施,以避免蓮塘/香園圍口岸工程計劃出現龐大超支。<u>范議員</u>詢問,政府當局會否像公共樓宇建築工程那樣,聘請獨立工料測量師,以監察公共基建項目的建造費用。發展局常任秘書長(工務)表示,政府當局已檢討公共基建工程的成本控制機制,並與公共樓宇建築項目的機制作出比較。結果發現,就成本超支的情況而言,兩者的效用大致相若。
- 25. <u>主席</u>要求政府當局比較工務工程項目與公共 樓宇建築項目費用超支的比例,並提供有關資料供委 員參考。

[*會後補註*:政府當局應委員要求提供的資料,已於2015年5月29日隨立法會FC177/14-15號文件交送委員。]

26. <u>范國威議員</u>察悉,導致蓮塘/香園圍口岸工程計劃超支的原因之一,是因為就興建龍山隧道作進一步地盤勘測及向當地村民進行諮詢,因而多耗用了時間。他詢問村民的不滿是甚麼。

- 27. 關於此問題,<u>何秀蘭議員</u>認為,政府當局在 工程規劃的階段早應預料有問題出現,並應預留足夠 時間諮詢公眾。至於不確定的岩土情況或會影響龍山 隧道的興建,<u>何議員</u>詢問政府當局是否應探討另闢路 線,在地面上興建道路而非興建隧道。
- 28. 新界東拓展處處長表示,進行地盤勘測的機器及設備可能需要經過私人用地,而承建商或需在私人用地收集泥土及石頭的樣本。當局已諮詢當地村民,向他們解釋會在或通過其私人用地進行甚麼活動,並徵求他們同意。他補充,工程計劃的推行時間表中,已有預留額外時間以諮詢當地村民,以及在惡劣的岩土情況下興建龍山隧道。他向委員放保證,選擇興建龍山隧道時已經考慮過其他路線,龍山隧道是最理想的路線,其涉及須收回的私人用地是最少的。
- 29. <u>何俊仁議員</u>詢問,負責執行地盤勘測的工程 人員應否為超支負責。<u>新界東拓展處處長</u>解釋,政府 當局已覺察到龍山隧道所在地的地形崎嶇,並且已在 工程設計階段,將原來工程預算費的1.5%用於地盤勘 測,此數額已超出大部分工務工程計劃一般所需的標 準。當政府當局發現岩土情況看來遠比原來估計的複 雜時,已經格外審慎,再作進一步的地盤勘測。結果, 地盤勘測的總支出增加至約佔核准預算費的2.6%。
- 30. <u>胡志偉議員</u>詢問,建議的蓮塘/香園圍口岸工程計劃會否令建造業的需求進一步增加,從而使建造成本上漲。發展局常任秘書長(工務)表示,政府當局不預期推行蓮塘/香園圍口岸及相關工程會令建造業通貨膨脹。況且,蓮塘/香園圍口岸工程計劃下的大部分工程已經招標,而建造業市場在進行規劃時已有考慮所需的資源和物料。
- 31. <u>黃毓民議員</u>批評政府當局沒有採取足夠預防和應變措施,以避免出現龐大的費用超支。
- 32. <u>田北辰議員</u>認為,工程超支的根本原因是與 工務工程撥款程序有關。他表示政府當局為項目估算 成本時,未有充分考慮到當前的市場趨勢及波動的市 況,結果引致費用預算與收回標書的實際報價相距甚

遠。<u>田議員</u>詢問,政府當局會否考慮就工務工程計劃 先行招標,然後才向財委會申請批准撥款。

- 33. <u>發展局常任秘書長(工務)</u>表示,對於一些緊急的工務工程計劃,政府當局已實行先招標、後向財委會申請批准撥款的做法。<u>財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)</u>補充,此議題以往曾進行討論,部分委員質疑,就工務工程計劃先招標、後向財委會申請批准撥款的做法,會否架空委員會的決定,並且削弱其監察公帑運用的角色。
- 34. <u>財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)</u>補充,現時各政策局可評估某項工務工程是否具爭議性,並會決定應否先行招標,然後才向財委會正式申請批准撥款。事實上,近期的工務工程計劃中,越來越多採用了此做法。
- 35. <u>葉國謙議員</u>附和盧偉國議員的意見,表示蓮塘/香園圍口岸工程計劃已於相關事務委員會及工務小組委員會進行詳細討論,然後才向財委會申請批准撥款。不過,<u>葉議員</u>表示,政府當局應加緊監察工程費用,以免出現超支,並向公眾清楚解釋超支一事。
- 36. <u>發展局常任秘書長(工務)</u>表示,19GB號工程計劃超支,是因為原來的估算與標書價格有差距。他補充,當局已調配獨立團隊密切監察該項工程計劃的費用,並會糾正出現的問題。

撥款申請再延遲的不良影響

- 37. <u>譚耀宗議員</u>表示,民主建港協進聯盟的議員 均支持此項撥款建議。他要求政府當局解釋批准撥款 申請如何迫切,如再度延遲會有甚麼影響。<u>姚思榮議</u> 員對此亦表關注。
- 38. <u>發展局常任秘書長(工務)</u>表示,關於19GB號工程計劃"蓮塘/香園圍口岸與相關工程 工地平整及基礎建設工程",已批出價值123億元的合約。由於收到的標書價格整體上遠高於原來的預算,因此必須增加19GB號工程計劃的核准預算費。<u>發展局常任秘</u>書長(工務)補充,該計劃的很多工程已在進行中,如是

經辦人/部門

項撥款申請不獲批准,這些合約和已付出的投資就會 變得沒有意義。

- 39. <u>發展局常任秘書長(工務)</u>進一步解釋,13GB 號工程計劃亦需要額外撥款才可繼續進行。19GB號和 13GB號工程的招標期將分別於2015年7月及8月屆滿。 據當局估計,撥款程序每延遲一個月,就會招致7,000 萬元的額外費用。
- 40. <u>姚思榮議員</u>認為,雖然工程超支,但委員應 考慮蓮塘/香園圍口岸工程計劃將加強與發展迅速的 廣東東部的連繫,將可為香港帶來潛在利益。他促請 議員不要拖延撥款程序。他亦詢問,如撥款不獲批准 會有甚麼損失。
- 41. <u>發展局常任秘書長(工務)</u>表示,蓮塘/香園 圍口岸將有助連繫香港與廣東東部一帶,連接惠州、 汕頭和福建。他表示,2009年至2013年期間,廣東東 部地區的本地生產總值增幅約為12%,超越整個珠江三 角洲地區。
- 42. 何俊仁議員察悉,建造成本激增的另一原因,是由於自2012年8月起的12個月內,建造業工人的每日平均工資上升約18%至46% (據PWSC(2014-15)33號文件第10段所載)。他要求當局澄清該12個月內工資增長的幅度。
- 43. 新界東拓展處處長表示,建造業工人的工資多數按日計算。18%至46%的增幅,即代表自2012年8月起的12個月內開始至結束時每日平均工資的差距。
- 44. <u>主席</u>指示,議員第二輪發問的發言時間,連同政府當局的回應,每次不得超過4分鐘。
- 45. <u>郭家麒議員</u>批評政府當局嚴重低估蓮塘/香園圍口岸項目的工程費用,而且亦不能保證不會再次出現超支。他又批評政府當局必須考慮口岸工程延誤對深圳一方可能造成損失,並要求政府當局量化有關損失。

經辦人/部門

46. <u>發展局常任秘書長(工務)</u>表示,香港特區政府和深圳政府的共同目標,就是蓮塘/香園圍口岸可於2018年完成啟用;若有關工程出現延誤,深圳確實會蒙受損失。不過,<u>發展局常任秘書長(工務)</u>表示,有關深圳一方因工程延誤而蒙受損失的金額,政府當局並沒有這方面的資料。

目標竣工日期

- 47. <u>劉慧卿議員</u>詢問,蓮塘/香園圍口岸工程能否在2018年年底的目標竣工日期完成;如因施工延誤而未能如期竣工,政府當局是否需要向深圳一方賠償。<u>發展局常任秘書長(工務)</u>承認,蓮塘/香園圍口岸工程未必能如期於2018年年底的目標日期竣工。他確認,現時並沒有因施工進度延誤而須向深圳賠償的機制。
- 48. 由於政府當局未能肯定能否按目標完成蓮塘 /香園圍口岸工程,<u>胡志偉議員</u>詢問政府當局會否推 出措施,例如在工程合約中增加適當條款,以要求承 建商加快施工。發展局常任秘書長(工務)解釋,政府當 局雖將蓮塘/香園圍口岸的竣工日期訂為2018年年 底,並會朝著此目標邁進,但不會純粹為了符合進度, 便不合理地壓縮施工時間表,或在合約中加入不合理 的條款。
- 49. <u>主席</u>宣布休會,在休息10分鐘後,下一次會 議將繼續討論該兩個議程項目。
- 50. 會議於下午5時休會待續。

立法會秘書處 2015年10月6日