



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
審計署
Comissariado da Auditoria

衡工量值式審計報告

南灣湖水上活動中心的興建工程

二零零七年三月



目錄

第一部分：撮要及補充說明.....	1
1.1 撮要	1
1.2 就前組委會對審計報告回應之補充說明	4
第二部分：引言	6
2.1 在南灣湖興建水上活動中心	6
2.2 工程項目及費用	7
2.3 審計範圍	8
2.4 南灣湖水上活動中心興建工程大事年表	8
第三部分：前期研究及圖則設計	13
3.1 前期研究及圖則設計階段	13
3.2 水上活動中心的計劃落成時間	15
第四部分：遷移倉庫大樓設施的後加工程	20
第五部分：各工程項目的財務規劃	28
5.1 工程項目的財務安排	28
5.2 開支數據的公佈	29
附件：前東亞運組委會整體回應	35

第一部分：撮要及補充說明

本署於 2 月 28 日收到前組委會對本審計報告所作出的書面回覆意見（詳見附件）。前組委會的整體回應中，除在四個方面重申其資料及立場外，並未就審計報告中任何一項審計意見及建議，作出正面或反面的回應。審計署一向歡迎和鼓勵審計對象對審計意見提出自己的觀點，甚至是不同的見解，只有這樣，才可以達到審計工作的其中一個作用——審計與被審計雙方通過對審計意見及建議的討論，對已發生的事情作出分析總結，從而為日後的工作提供善用公共資源的經驗及教訓。

為了可以精確、扼要地傳遞出審計意見和建議，以下將以撮要形式把報告的主要內容重申。同時，亦會就前組委會的回覆中的個別內容作出補充說明。

1.1 撮要

1.1.1 在前期研究階段沒有充分搜集資料，制定切合實際的計劃執行時間表

為了配合第四屆東亞運動會的舉行，比賽場館的興建應該按計劃如期落成，以便投入測試及使用。按照計劃執行時間表有序地開展各項工作，是確保計劃能在既定日期前完成的有效措施，而充足有效的資料是制定計劃執行時間表的重要依據。

本署發現，在興建南灣湖水上活動中心的前期研究階段，組委會沒有充分搜集工程所需的資訊，以制定切合實際的計劃執行時間表，導致工程延期落成及總成本由 77,048,000.00 澳門元增加至 99,503,717.70 澳門元（包括前期研究及圖則設計修改及後期因停工修改導致的開支），是首次判給的 29.1%。

審計署的建議

- 在前期研究階段進行詳細及深入的可行性研究：(1)評估選址及工程對附近環境的影響，(2)搜集有關施工地點必要的工程數據資料，(3)適當引入專業顧問的意見；

- 詳細研究工程的需求、標的、成本及工期；
- 由非公共工程專職機構統籌興建場館或公共工程時，與公共工程及城市規劃相關部門組成工作小組；
- 當規劃階段（或詳細設計階段）仍存在未確定的問題，在進行下一階段工作前擬定合適的應變措施。

1.1.2 未有與相關部門作出有效溝通

在前期研究階段，作為統籌場館興建的單位，應該審慎研究興建的需要，與統籌城市規劃、負責公共工程的各部門作出溝通協調，確保計劃沒有與正在興建或即將施行的工程存在重疊或衝突。

本署發現，在前期研究階段，組委會未有與負責大型基建項目的工程部門進行有效溝通，導致在圖則設計階段需重新研究計劃的可行性，延誤開展工程的時間。

審計署的建議

- 在前期研究階段進行詳細及深入的可行性研究，與統籌城市規劃、負責公共工程的相關部門進行有效溝通，核實即將進行的工程沒有與正在或計劃施行的工程存在重疊或衝突。

1.1.3 沒有與受影響單位作出有效溝通

澳門住宅及商業建築密度高，各式各樣的文化景觀是市區環境內的重要資源。南灣湖是開放及露天的公眾地方，工程需同時顧及美化該區作為社區長遠發展的目標。組委會作為基建項目的統籌及執行單位，應該增加整個工程的透明度，向周邊受影響單位及公眾詳細講解建築設計概念及整體環境的空間佈局，廣泛收集並考慮各方面的意見，進行縝密嚴謹的設計規劃，確保施工過程運作順暢，降低在施工期間出現問題的風險。

本署發現，南灣湖水上活動中心工程因為設計時的諮詢工作不完善，影響到鄰近單位（立法會及終審法院院長辦公室），導致開始施工 1 個月後需立即停工，大幅修改圖則設計及進行後加工程，涉及 993,000.00 澳門元的修改設計費用及 21,232,717.70 澳門元的後加工程費用，當中包括為追趕工程進度而引致的加班及相應措施費用。

審計署的建議

- 確保受影響單位充分了解工程的內容，利用有效的溝通工具及方法（如視覺媒體、立體圖像、模型或設計會議等）向受影響單位交代設計內容；
- 當修改設計時，諮詢受影響單位來完善設計；
- 在計劃的每一階段，預留合適的備用時間處理突發事故，預設風險應變機制，並適時檢討未能在預定時間完成工作的原因，及時採取應變措施。

1.1.4 未能為所有預計開支於“行政當局投資與發展開支計劃”作預算準備

在謹慎理財的原則下，對涉及較大金額的重要投資及特別計劃項目，統籌單位應盡早在“投資計劃”進行財務規劃，並包括適量的備用預算以應付額外開支，避免出現大金額追加預算或調撥的情況，從而優化公務的管理及特區發展計劃的有序及順利開展。此外，在知悉有關估算出現變動的時候，應該及早對預算作出修正，供行政當局有效評估整體財政負擔的情況。

審計署的建議

- 謹慎估算設施所需的總開支，同時為未能預見的開支估算適量的備用金；
- 預計計劃的開展時間，及早為所需的財政資源向上級申請相應的財務安排；
- 設立機制確保：(1)在涉及較大金額預算調撥時，進行審慎研究，解釋對被調動資源項目的具體執行安排，對額外開支進行成本效益分析；(2)監督備用金的使用情況，定期檢討餘額，以及評估正在進行的工程對備用金預算的需求。

1.1.5 未有設立定期公佈開支數據及資料的機制以及審慎評估所公佈的資料

為增加公共工程運作及公帑使用的透明度，應該設立定期公佈開支數據及資料的機制，善用各種公佈機制（發佈會、新聞稿、官方刊物等）說明工程開支的最新執行情況或者出現變化的原因。此外，在公佈計劃及開支時，應該謹慎評估及適時更新各項開支的預算金額，使公眾了解工程的進度以及公帑的運用情況，使社會監督的職能得以有效發揮。

審計署的建議

- 謹慎估算興建設施所需的全部開支；
- 設立機制定期發佈預算執行情況，以及較大規模計劃的更新資料。

1.2 就前組委會對審計報告回應之補充說明

參照本審計報告第 19 頁註 7 之闡述，透過參考其他地區在公共工程範疇內所實施的規範和經驗，均顯示出其具有之共通性：對於具一定金額規模以上之公共工程，在有關計劃的實施初期，應由具多層面專業及技術分工的工作小組帶領，共同制訂初步計劃，尤其應該包括技術及財政資源上的可行性研究、對工程範圍、土地使用、交通及環境的影響、投資及收益等多項元素的分析和估算。

本署認為對於任何的涉及公帑的政府工程，都有必要依照上述準則進行前期的規劃和安排。對於環境複雜、專業技術要求高的南灣湖水上活動中心工程，負責部門更有必要透過充足的事前準備工夫，審慎選址，且在開標判給前確切掌握整體的施工藍圖概念。從而奠定主導工程的基石，全面掌控工程的開展及進程，達到運籌帷幄之效。同時亦能夠避免政府工程經常因預備工作先天不足，所引致日後施工反覆、進度緩慢、後加工程不斷湧現之情況。

最後，我們再次重申在整個南灣湖水上活動中心興建工程的審計過程中，本署一如既往以求真和務實的精神，進行了具體的資料搜證及客觀的分析，而在與前組委會保持聯繫及會面討論之後，作出最後審計報告前亦已對前組委會所提出的各項證據、觀點進行了充分的評估和考慮，並對其中所發現的問題或不足之處，提出相關意見和改善建議。此舉同時亦可發揮“前事不忘，後事之師”的作用，冀望透過審計監督促進公共行政部門的改革，提高服務大眾的效能，藉此避免類同的問題重蹈覆轍，而確保特區政府的財政資源得以被正確和有效地投放使用，這個亦是審計署責無旁貸之最終目標。

第二部分：引言

2.1 在南灣湖興建水上活動中心

第四屆東亞運動會的其中兩項比賽是龍舟及賽艇。2001 年 3 月負責協調二〇〇五年東亞運動會體育場地設施的規劃、設計及興建工作之工作小組（下稱基建小組¹）召開首次會議時，提出的設施計劃中已經考慮了龍舟項目，而且初步訂定以南灣湖作為比賽場地。

在早期的計劃中，曾經以南灣湖 2 號人工湖（即靠近舊商貿城旁湖面）作為龍舟的比賽場地。後來由於湖水的水深不足，以及商貿城地段的發展用途有所改變，比賽場地需作遷移。

2002 年 7 月，第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司（下稱組委會）建議在南灣湖興建水上活動中心（見圖一），並於同年 10 月透

圖一：南灣湖水上活動中心位置圖



資料來源：地圖繪製暨地籍局（個別地點由審計署標示）

過體育發展局建議向一設計公司判給圖則設計及技術支援服務。2004 年 7 月對工程進行公開招標，同年 12 月由組委會主席代表澳門特別行政區政府與一承建商簽署承攬工程合同。各項工程項目於 2004 年 11 月 4 日開始施工，工期 228 日，南灣湖水上活動中心於 2005 年 7 月 18 日落成啓用。開幕當日進行了龍舟及賽艇的試運轉，而 8 月 28 日進行了另一場賽艇的試運轉。在 2005 年 10 月 29 日至 11 月 6 日第四屆東亞運動會賽事舉行期間進行了合共 16 項龍舟及賽艇比賽。

¹ 為確保能提供舉辦東亞運動會所需的各種體育場地設施，以及設施的規劃及興建與本澳城市發展規劃互相適應，透過 2001 年 2 月 7 日第 17/2001 號行政長官批示，成立一個工作小組，成員包括土地工務運輸局、體育發展局，以及二〇〇五年澳門東亞運動會協調辦公室（簡稱“協調辦”）、臨時澳門市政局及臨時海島市政局的代表（其後由組委會及民政總署代表取代）。

2.2 工程項目及費用

水上活動中心比賽區域佔地面積約 8,900 平方公尺，比賽場地設有 6 條 500 公尺長、13.5 公尺寬的賽道，另於終點位置設有 10 公尺長的緩衝區。陸上設施佔地 11,708 平方公尺，包括水上平台、運動員準備區、船隻停泊碼頭、龍舟點睛台、艇隻儲存區及更衣室。各項工程項目及費用如下：

表一：“南灣湖水上活動中心”造價

(澳門元)

工程項目	首次判給金額	增加金額	總額
圖則設計	2,300,000.00	1,223,000.00	3,523,000.00
承攬工程	73,388,000.00	21,232,717.70	94,620,717.70
顧問及監督	1,360,000.00	—	1,360,000.00
總造價：	77,048,000.00	22,455,717.70	99,503,717.70

資料來源：社會文化司司長辦公室及體育發展局的開支建議書

增加金額是因為組委會（雇主）更改原有設計而引致的，社會文化司司長辦公室及體育發展局向承建商及設計公司額外支付 22,455,717.70 澳門元，佔首次判給金額的 29.1%，詳情如下：

- (a) 圖則設計階段作出修訂，體育發展局支付 230,000.00 澳門元；
- (b) 工程進行期間，把靠近立法會大樓用作儲存龍舟艇隻的倉庫大樓設施遷移至另一端的三角平台上，社會文化司司長辦公室支付圖則修改費用 993,000.00 澳門元；
- (c) 因應 b 項修改而實施的後加工程，社會文化司司長辦公室支付工程費用、加班及措施費 21,232,717.70 澳門元。

2.3 審計範圍

組委會負責統籌及執行南灣湖水上活動中心興建工程的所有項目（圖則設計、承攬工程、顧問及監督），審計署就有關項目向組委會及體育發展局進行審計工作，範圍如下：

- (a) 審查有關單位在規劃及執行南灣湖水上活動中心興建工程時，有否因計劃不周而引致額外開支；
- (b) 確定日後在工程設計計劃及實施方面，有否可以從中汲取經驗及值得改善的地方。

2.4 南灣湖水上活動中心興建工程大事年表

日期	主要事件
1. 2001 年 3 月	基建小組召開首次會議，在當時提出的東亞運動會設施計劃之中，已經考慮了龍舟項目，初步以南灣湖作為比賽場地。
2. 2002 年 1 月	組委會在基建小組會議上指出，由於南灣湖靠近岸邊的湖道較淺，若被選為第四屆東亞運動會龍舟及賽艇項目的比賽場地，需挖掘湖底以增加深度，以免影響比賽隊伍的表現。
3. 2002 年 7 月	組委會研究在南灣湖西側進行環境整治，使其能成為舉行獨木舟、賽艇、龍舟等水上比賽項目的理想固定地點。初步估算整項計劃的開支為 50,000,000.00 澳門元。
4. 2002 年 7 月	組委會在基建小組會議上，提出在南灣湖建設一個永久性設施，以供日後舉辦賽事之用，計劃在 2003 年端午節前落成。

日期	主要事件
5. 2002 年 8 月	體育發展局就『南灣湖設施改善及環境整治工程』的圖則設計及技術支援服務，向 3 間設計公司進行書面諮詢。
6. 2002 年 10 月	社會文化司司長批准把圖則設計及技術支援服務判予一設計公司，設計費用為 2,300,000.00 澳門元，工期 45 日，預計施工費用為 50,000,000.00 至 65,000,000.00 澳門元。
7. 2002 年 11 月	組委會致函社會文化司司長辦公室，請求協助把工程平面設計圖送交終審法院院長辦公室及立法會徵詢意見。終審法院院長辦公室在書面回覆中表示“沒有異議”。立法會回覆表示“並無意見，只希望貼近立法會大樓所興建之倉庫其外觀能與大樓相協調，使環境更添美化”。
8. 2002 年 11 月	社會文化司司長作出批示，把『南灣湖設施改善及環境整治工程』之官方名稱修訂為『南灣湖水上活動中心』。
9. 2002 年 12 月	簽署圖則設計及技術支援服務書面合同，設計公司開始搜集各項工程的相關資料。
10. 2003 年 2 月	組委會代表在基建小組會議中指出建設發展辦公室正在西灣湖興建一類似的設施，故南灣湖水上活動中心計劃可能胎死腹中。組委會要求查證能否修改建設發展辦公室的計劃以作配合。
11. 2003 年 5 月	組委會代表在基建小組會議中指出該年度的國際龍舟賽將在西灣湖舉行，組委會表示正對比賽地點進行研究。

日期	主要事件
12. 2003 年 7 月	組委會代表在基建小組會議中指出基於環保理由，需對南灣湖進行探土工程，並交由該工程的圖則設計公司負責。由於涉及技術問題，預計於 2004 年初才能對工程進行公開招標。
13. 2003 年 10 月	組委會在其出版之刊物《第四屆澳門東亞運動會通訊》中指出，南灣湖水上活動中心預計在 2004 年 9 月落成。
14. 2003 年 11 月	組委會在回應立法議員質詢時，表示南灣湖水上活動中心興建工程的總預算開支為 55,200,000.00 澳門元。
15. 2004 年 3 月	組委會與建設發展辦公室、民政總署及設計公司就西灣湖與南灣湖設計進行協調，組委會提出把兩個人工湖連接起來，其後由於安全及成本等問題取消此方案。
16. 2004 年 4 月	組委會向設計公司要求修改圖則設計，包括擴大淤泥區的挖掘面積及平整湖底、加強南灣湖三個人工島的綠化整治工作，以及取消原設計中行政大樓，把基本行政設施集中至倉庫大樓，涉及開支金額為 230,000.00 澳門元。
17. 2004 年 5 月	組委會向土地工務運輸局送交施工計劃圖則，兩周後獲核准。
18. 2004 年 6 月	組委會向社會文化司司長建議進行南灣湖水上活動中心承攬工程的公開招標程序，預計開支金額為 66,050,000.00 澳門元。
19. 2004 年 7 月	南灣湖水上活動中心承攬工程進行公開招標，有十間公司參與競投，九份標書獲接納。

日期	主要事件
20. 2004 年 10 月	組委會向土地工務運輸局申請實施交通管制，由 2004 年 11 月 6 日開始，為期 8 個月；並要求社會文化司司長辦公室就實施交通管制事宜通知立法會及終審法院院長辦公室。
21. 2004 年 10 月	行政長官核准把南灣湖水上活動中心承攬工程判給一承建商，金額 73,388,000.00 澳門元，工期 228 日；同月，合同擬本獲得合同雙方及財政局書面同意。
22. 2004 年 11 月	組委會代表與工程承建商繕立委託工程筆錄，工期由 2004 年 11 月 4 日至 2005 年 6 月 26 日。
23. 2004 年 12 月	簽署承攬工程之書面合同。
24. 2004 年 12 月	立法會為了解有關南灣湖水上活動中心工程 A 區（用作儲存龍舟艇隻倉庫大樓）的情況，與組委會、承建商、設計公司及土地工務運輸局代表舉行會議。組委會於會上指出，於 2002 年曾致函立法會要求就工程設計給予意見，但立法會代表表示當時沒有條件反對該計劃之進行。同時，立法會代表指出，基於立法會的安全及莊嚴性的考慮，會向運輸工務司司長建議暫停全部工程，直至獲得解決方案為止。最後，組委會同意對工程作出修改，並即時要求設計公司對設計作相應調整。
25. 2005 年 1 月	組委會把修改後的設計圖則諮詢立法會意見，隨後於 3 月送交土地工務運輸局審批。

日期	主要事件
26. 2005 年 2 月	組委會應承建商的要求，向土地工務運輸局申請批准延長每日工程之施工時間，由 3 月 1 日至 6 月 24 日止，周一至周六施工至晚上 11 時，周日及假期由早上 8 時至晚上 11 時。其後土地工務運輸局批准延長周一至周六的工程時間，而周日及假期則修正為早上 10 時至晚上 11 時。
27. 2005 年 4 月	承建商按修改後的圖則計算，工程總額由原判給金額 73,388,000.00 澳門元上升至 94,620,717.70 澳門元，差額為 21,232,717.70 澳門元。
28. 2005 年 5 月	由於南灣湖水上活動中心南面位置設施需要作出改動，社會文化司司長批准追認圖則修改服務豁免公開招標及向三間公司書面諮詢，並以 993,000.00 澳門元判給原設計公司。
29. 2005 年 5 月	後加工程增加的工程費用獲行政長官追認，並於 2005 年 8 月 10 日就有關工程簽訂附加合同。
30. 2005 年 6 月	組委會回應立法議員書面質詢，指出工程開支金額為 95,120,717.87 澳門元。
31. 2005 年 7 月	組委會代表在工程地點進行臨時接收，繕立臨時接收筆錄。組委會同時與民政總署代表簽署遞交筆錄，把南灣湖水上活動中心交予民政總署管理。
32. 2005 年 7 月	7 月 18 日南灣湖水上活動中心落成啓用，開幕當日進行龍舟及賽艇的試運轉；8 月 28 日進行另一場賽艇的試運轉。

第三部分：前期研究及圖則設計

本部分對興建南灣湖水上活動中心的前期研究及圖則設計過程進行探討。審計結果顯示，由於組委會在前期研究及圖則設計階段沒有取得足夠的工程資訊，訂定切合實際的計劃執行時間表，以及沒有與相關的部門作出有效的溝通，引致：

- (a) 水上活動中心未能按照原定的時間落成；
- (b) 在工程展開後修改原圖則設計及執行後加工程，因而需要額外支付 22,225,717.70 澳門元（詳見第四部分）。

3.1 前期研究及圖則設計階段

2001 年 3 月 7 日基建小組召開首次會議時，在東亞運動會設施計劃之中已經考慮了龍舟項目。在該份計劃中，初步以靠近商貿城的南灣湖湖面作為比賽場地。其後，由於該地段的發展用途有所改變；以及湖水水深不足、航道寬度較窄，不適宜作為 2005 年東亞運動會水上競賽項目的場地，故計劃改用南灣湖西側，靠近立法會的湖面作為比賽場地。

組委會分別於 2002 年 6 月 19 日及 7 月 4 日與體育發展局、民政總署及澳門龍舟總會代表開會，研究選址的可行性。經多方的研究及討論後，於 7 月組委會計劃在南灣湖西側進行環境整治，使其能成為舉行獨木舟、賽艇、龍舟等水上比賽項目的理想固定地點。在初步計劃中，南灣湖西側經過整治工程後²，將作為第四屆東亞運動會各項水上比賽項目或其他水上比賽之用，有關設施建成後，將交回民政總署管理，預計整項計劃的開支金額為 50,000,000.00 澳門元。

2002 年 7 月 24 日的基建小組會議上，組委會向小組提出建議，在南灣湖建設一個永久性設施，以供日後舉辦賽事之用。組委會指出已經與三個水上活動總會進行討論，一致同意南灣湖是符合舉行國際性賽事之場地。

² 主要包括從燒灰爐至立法會大樓新建一面積約 10,000 平方公尺的水上平台，以及更換面積約 325,000 平方公尺之南灣湖淤泥及回填河沙。

2002 年 8 月 6 日，組委會透過體育發展局³向社會文化司司長提出建議，對南灣湖設施進行改善及環境整治工程圖則設計。社會文化司司長於 10 月 28 日批准以總金額 2,300,000.00 澳門元判給一設計公司進行圖則設計工作（設計公司估算施工費用為 50,000,000.00 澳門元至 65,000,000.00 澳門元），並於 12 月 23 日與該公司繕立書面合同。合同主要包括：

- 簽署合同後 15 日內提交初步計劃書；
- 在批准初步計劃書後 30 日內提交施工圖則；
- 在工程施工期間提供技術支援。

在圖則設計判給後，組委會與本澳相關體育總會進行意見交流，再把意見交予設計公司。此外，爲了設計的需要，設計公司在 2002 年末至 2003 年初與組委會的工作會議上，曾向體育發展局及組委會要求提供一系列有關南灣湖工程的資料數據，包括：

- 堤邊（包括附近馬路）的資料及湖底（地基及泥層等）的情況；
- 地面及湖底地下管道（電訊電纜、水管、輸電電纜等）分佈情況；
- 鄰近南灣湖的嘉樂庇大橋的資料；
- 湖上人工島及賽道資料；
- 體育發展局及民政總署對場地水上活動的需求資料；
- 湖面場地設施、輔助建築物、工作區域、特別設備等。

組委會其後按照設計公司的要求，向民政總署、土地工務運輸局、港務局及各專營公司搜集有關資料數據。經過 3 至 4 個月的時間，組委會只能取得輸電及電訊電纜等線路資料，無法取得湖底的圖則，最後，設計公司於 2003 年 7 月重新進行地質勘探工作，以取得所需的資料數據⁴。

³ 組委會在 2002 年及 2003 年，透過體育發展局行政上的支援及其在“行政當局投資與投資開支計劃”預算撥款財政上的承擔，向行政當局建議進行各工程項目。而在 2004 年及 2005 年，組委會則直接向社會文化司司長提交各項目的開支建議書，所需的開支由社會文化司司長辦公室的投資計劃預算撥款承擔。

⁴ 設計公司表示除一般地質資料外，嘉樂庇大橋的資料對工程也是相當重要的，因爲大橋建於七十年代，挖掘湖底的工程可能對大橋的結構造成影響，故須取得各項必要的數據以編製設計方案。

2003 年 2 月 26 日的基建小組會議上⁵，組委會指出建設發展辦公室正在西灣湖興建一類似設施，故興建南灣湖水上活動中心計劃可能需要取消。其後，組委會與建設發展辦公室研究能否修改擬於西灣湖興建設施的原有設計，以配合第四屆東亞運動會龍舟及賽艇比賽的舉行，此外，亦研究能否把兩個人工湖連接起來，不過最後基於安全、技術及成本等問題取消了該方案。在 2004 年 4 月，組委會決定繼續進行南灣湖水上活動中心計劃。

另一方面，組委會爲了減低工程的複雜性以縮短施工時間、完善比賽場地以令運作流程暢順、改善南灣湖中的人工島水土流失及植物枯萎的問題，故要求設計公司對圖則進行修改，費用爲 230,000.00 澳門元，修改內容主要包括：

- 擴大淤泥區的挖掘面積及平整湖底；
- 安裝活動起步點；
- 加強對人工島的綠化整治工作；
- 取消行政大樓方案，並把有關設施納入倉庫大樓內。

2004 年 5 月 13 日，組委會向土地工務運輸局送交南灣湖水上活動中心各項施工圖則，土地工務運輸局於 6 月 1 日批出所有圖則。同月，組委會向社會文化司司長建議展開南灣湖水上活動中心承攬工程的公開招標程序，當時預計工程金額爲 66,050,000.00 澳門元。

3.2 水上活動中心的計劃落成時間

2002 年 7 月 24 日的基建小組會議上，組委會提出於南灣湖興建一個既配合第四屆東亞運動會，又能永久使用的輔助設施，計劃在 2003 年 6 月端午節前落成。

組委會於 2003 年 10 月 31 日出版的第一期《第四屆澳門東亞運動會通訊》中指出，南灣湖水上活動中心正進行設計工作，預計在 2004 年 9 月完成有關工程。

⁵ 建設發展辦公室代表並非基建小組成員，小組只在第八次及最後一次會議邀請建設發展辦公室代表列席會議。

在 2004 年組委會編製有關 2003 年的工作報告中指出，組委會已取得南灣湖水上活動中心的圖則，短期內進行承攬工程的公開招標，工程預計在 6 個月內竣工。

2005 年 2 月 28 日出版的第七期《第四屆澳門東亞運動會通訊》中指出工程於 2004 年 12 月底動工，投資為七千三百多萬澳門元，已完成基礎工程，預計整個工程可於 2005 年 6 月完成。

組委會在 2005 年度的工作計劃中指出，南灣湖水上活動中心工程於 2004 年年底展開，除建設比賽設施外，還會進行淨化湖水，綠化整治湖上三個小島及周邊環境的工程，預計在 2005 年 6 月竣工，並計劃於 7 月進行賽艇及龍舟的試運轉。

審計署的意見

對於大型公共工程的投資，應該具備良好的整體計劃，擬定合適的工作方向、清晰的目標及方法，以便按部就班地展開各項工序，令每一階段有據可依，從而減少重疊性和浪費性的工作。此外，需要對未明確的情況作出有預見性的應急安排，減少因變化而產生的衝擊。就南灣湖水上活動中心的興建工程，審計署注意到以下的情況：

- (a) 在前期研究階段，未有取得足夠的工程資訊，導致未能制定切合實際的計劃執行時間表

組委會在 2002 年 7 月的基建小組會議上提出興建南灣湖水上活動中心的計劃時，預計 2003 年 6 月端午節前完成，但最終在 2005 年 7 月才竣工，較預定的落成日期延遲了 2 年。審計署亦注意到在 2002 年 10 月對南灣湖水上活動中心的圖則設計及支援服務作判給時，設計公司估計興建費用為 50,000,000.00 澳門元至 65,000,000.00 澳門元，及至 2004 年中進行承攬工程公開招標時，由於原材料價格上漲⁶，公開招標價格最後介乎 73,000,000.00 澳門元至 83,000,000.00 澳門元。

⁶ 組委會負責人指 2003 年至 2004 年中，期間河沙價格上漲是造成設計公司估算價格與開標價格出現差異的主要原因。另參照統計暨普查局 2002 至 2005 年的“建築材料價格指數”，由 2002 年第 2 季開始，建築材料價格持續上升。

組委會表示，工程延誤是因為有若干情況未能預計，包括需與本澳各相關體育總會進行意見交流、進行地質勘探工作以及需因應西灣湖工程作出調整等。而且南灣湖是一個開放及露天的公眾地方，工程位置並非組委會管理，需與民政總署進行協調。而且，還要以美化該區作為社區長遠發展的目標，與一般公共工程有顯著差別。

經審計署的分析，導致出現延遲落成的主要原因是組委會在前期研究階段沒有取得所需的工程資訊，以訂立切合實際的計劃執行時間表。對於興建南灣湖水活動中心所需的數據資料，組委會是在圖則判給後才根據設計公司的要求開始搜集，使計劃執行時間表需要不斷延後。

審計署認為，為舉辦第四屆東亞運動會而興建場館及設施是最重要及最基本的準備工作，應該在指定日期全部完成並投入測試或運作。充足而有效的資料是訂定計劃執行時間表的重要依據，而按照時間表有序地開展各項工作是確保計劃能在既定日期完成的有效措施。因此，在確定選址後組委會應該搜集各項相關數據資料，例如工程數據資料、國際標準等，作為制定初步計劃的依據，以訂定切合實際的計劃執行時間表，並設計出對未預知問題的應變措施。透過有關的時間表，統籌單位才可具體監管計劃執行的進度。在計劃執行期間，當實際情況與計劃出現顯著差異時，應該對差異作出評估，並採取合適的應變措施，盡量使計劃如期完成。

(b) 未有與相關部門作出有效溝通

審計署注意到，未能按照原定時間完成南灣湖水活動中心工程的另一原因是由於在前期研究及設計階段，組委會未有與負責本地區大型基建項目的工程部門，以及與受影響的立法會（詳見第四部分）進行有效溝通所致。

在 2001 年 3 月協調辦已經有意興建水上活動中心，作為獨木舟、賽艇、龍舟等水上比賽項目的固定地點。16 個月後的 2002 年 7 月，組委會定出初步計劃

後，並與民政總署、體育發展局及本澳三個水上活動總會進行討論，一致同意南灣湖是符合舉行國際性賽事要求之場地。但於 2003 年 2 月，即圖則設計工作開始後的 2 個月，組委會才發現建設發展辦公室正在西灣湖興建一類似設施，故有可能取消正在進行的計劃。其後，組委會與建設發展辦公室進行多次會議，研究能否修改擬在西灣湖興建設施的原有設計，以配合第四屆東亞運動會龍舟及賽艇比賽的進行，此外，亦研究能否把兩個人工湖連接起來，不過最後基於安全、技術及成本等問題取消上述方案。在 2004 年 4 月，組委會決定繼續進行南灣湖水上活動中心計劃。

審計署認為，作為統籌場館興建的單位，協調辦（組委會）在前期研究階段應該審慎研究興建的需要，與負責工程的部門作出溝通協調，避免在落實工程項目後才發現需要取消有關計劃，浪費已投入的資源，以及因商討及研究有關問題而耗費大量的時間。此外，基建小組雖然沒有包括建設發展辦公室代表，但作為協調工務、市政和體育範疇的專責小組亦應該設立有效的溝通機制，積極協調各個公共工程的相關部門，取得有關的意見，履行小組的職責。

審計署的建議

由參與統籌、執行施工及負責財務安排的各相關單位組成計劃管理小組，指定一個統籌全局的專責管理人員，協調資源的分配，監管計劃的進度及預算的執行。以一個有權有責的機構全盤統籌及操辦，制訂合適而具前瞻的整體計劃、合理而可行的財政預算。具體包括：

- (a) 統籌單位（組委會）進行詳細及深入的可行性研究，包括：
 - i) 評估選址以及工程對附近環境、景觀、居民、交通等方面的影響程度，把施工過程及落成的建築物對市民及自然生態的影響減至最低；
 - ii) 與統籌城市規劃、負責公共工程的各個部門進行有效溝通，核實即將進行的工程沒有與正在或計劃施行的工程存在重疊或衝突；

- iii) 選址後搜集施工地點必要的數據資料（如地質、地下管道分佈、供電情況等客觀資料），作為訂定施工計劃的依據；
 - iv) 按照工程的投資金額⁷及專業性，在適當階段引入專業顧問的意見。
- (b) 詳細研究工程的需求（包括各項專業設備）、標的、成本（包括興建成本及營運保養成本）及工期。
 - (c) 由非公共工程專職機構統籌興建場館或公共工程時，與公共工程及城市規劃相關部門組成工作小組，吸納富經驗人士的意見。
 - (d) 當規劃階段（或詳細設計階段）仍存在未確定的問題，在進行下一階段工作前擬定合適的應變措施。

⁷ 根據英國政府商務辦公室（OGC, Office of Government Commerce）對公共工程實施計劃的建議，對施工金額超過 500 萬英鎊（約 8,000 萬澳門元）的工程，需成立包括項目經理、設計公司、業主以及用家代表的工作小組，共同制訂初步計劃。

另根據香港政府土木工程拓展署聯同跨部門專業人員編製的“工程管理手冊”（2006 年 5 月更新），對於投資金額超過 1,500 萬港元的公共工程計劃，應於初步計劃中包括技術可行性研究部分，對工程計劃的範圍、土地使用、交通及環境影響、投資金額及收益估算進行仔細的分析。指引亦指出可行性研究只在部門具有必要的專業知識、人力資源及經驗下進行，否則建議聘請顧問公司進行。

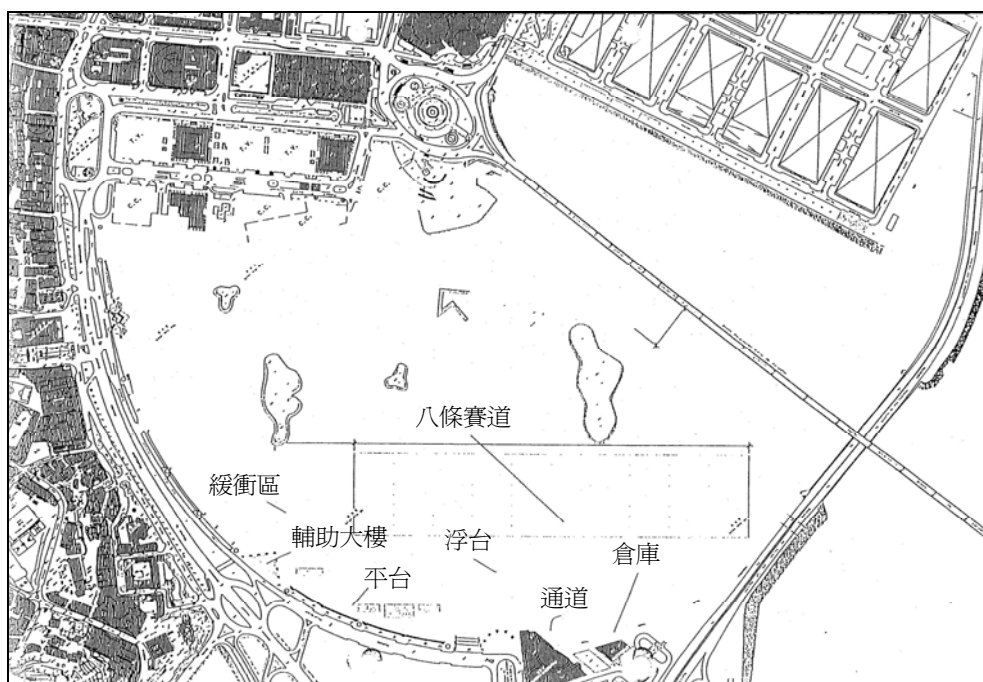
第四部分：遷移倉庫大樓設施的後加工程

本部分就工程施行期間進行遷移倉庫大樓設施後加工程的因由作出探討，並給予意見及建議。審計結果顯示，上述後加工程的成因主要是組委會沒有適時提供詳盡的資訊予受工程影響單位，引致：

- (a) 工程開展後 1 個月需要停止進行；
- (b) 大幅修改原圖則設計，社會文化司司長辦公室需要支付 993,000.00 澳門元的修改設計費用；
- (c) 恢復立法會旁之原來景觀，及因應上述 b 項圖則修改而實施的後加工程，社會文化司司長辦公室需要支付 21,232,717.70 澳門元。

鑒於施工地點處於立法會及終審法院附近，而且需要興建一條跨越立法會及終審法院的橋，以及於終審法院的邊堤興建一個倉庫大樓及其他設施，因此組委會於 2002 年 11 月 8 日致函社會文化司司長辦公室，請求協助把工程平面設計圖（見圖二）送交立法會及終審法院院長辦公室徵詢意見。

圖二：組委會向立法會及終審法院院長辦公室徵詢意見之設計草圖

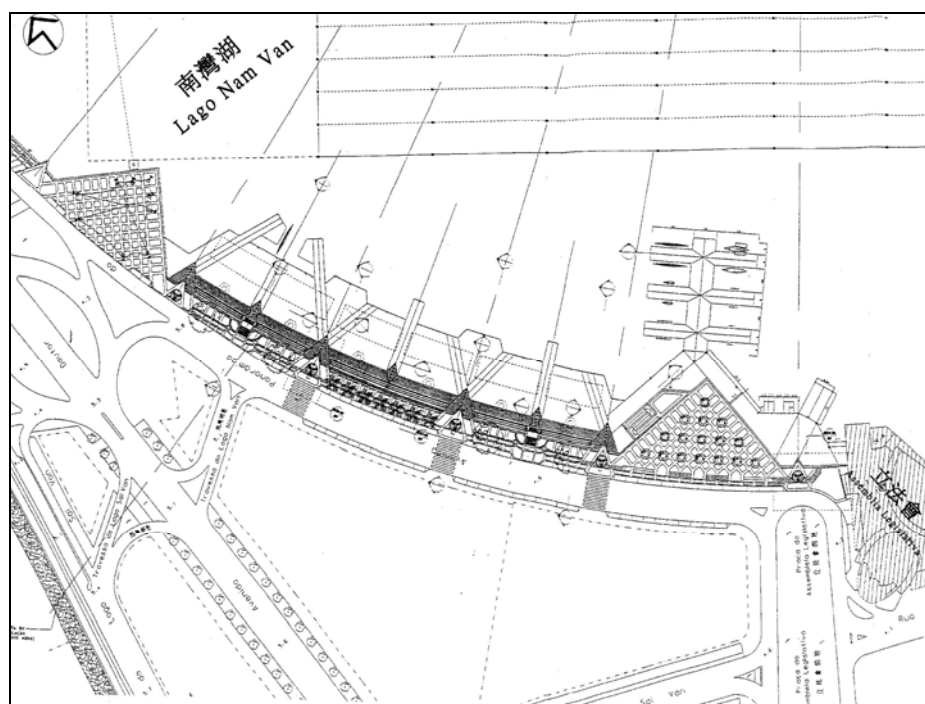


資料來源：組委會提供（個別地點由審計署標示）

終審法院院長辦公室於 11 月 21 日書面回覆表示“沒有異議”。立法會於 11 月 28 日回覆表示“對有關南灣人工湖環境整治工程並無意見，只希望貼近立法會大樓所興建之倉庫其外觀能與大樓相協調，使環境更添美化”。2002 年 12 月 9 日，組委會把兩機關的書面回覆送往土地工務運輸局。

2003 年，設計公司開始進行詳細圖則設計工作，期間由於需要收集本澳各相關體育總會對興建水上活動中心的意見，整理南灣湖各項設施及地理環境的數據，因此設計工作需間斷進行（詳見第三部分），至 2003 年 12 月，設計公司才完成基本的圖則設計。（見圖三）

圖三：設計公司於 2003 年 12 月完成的平面圖



資料來源：組委會提供（個別地點由審計署標示）

2004 年 4 月，組委會爲了減低工程的複雜性以縮短施工時間、完善比賽場地以令運作流程暢順、改善南灣湖中的人工島水土流失及植物枯萎的問題，故要求設計公司對圖則進行修改。修改內容主要包括：

- (a) 擴大淤泥區的挖掘面積及平整湖底；
- (b) 安裝活動起步點；

- (c) 加強對人工島的綠化整治工作；
- (d) 取消行政大樓方案，並把有關設施納入倉庫大樓內。

組委會認為對立法會而言，南灣湖水上活動中心工程最重要的是湖岸線有否受影響，以及外型線是否與立法會整體外型配合；並認為有關修改只屬內部調整，與外型線及周邊建築無關，因為湖岸線並沒有大變動，因此當時並沒有就有關修改再向立法會及終審法院院長辦公室提交補充資料及諮詢意見。2004 年 5 月，南灣湖水上活動中心最終設計定稿，並送交土地工務運輸局審批，及至 7 月進行公開招標，期間組委會均沒有就最新的設計向立法會及終審法院院長辦公室諮詢意見。

2004 年 11 月 4 日，南灣湖水上活動中心開始施工，按照施工方案首先進行打樁工程，並由立法會一帶開始進行。立法會於 12 月 15 日向組委會表示欲了解其南面設施位置的情況，並與組委會、設計公司及承建商代表進行工作會議。立法會代表於會議中指工程 A 區用作儲存龍舟艇隻的倉庫大樓及其他設施，因距離立法會大樓太近，認為可能對立法會外圍造成影響（參閱圖四）。此外，用於儲存龍舟艇隻的倉庫大樓設施會令立法會前聚集人群，而大樓的房間又可以眺望立法會的房間，基於安全及立法會莊嚴性的考慮，希望組委會作出跟進。

圖四：原施工分區圖

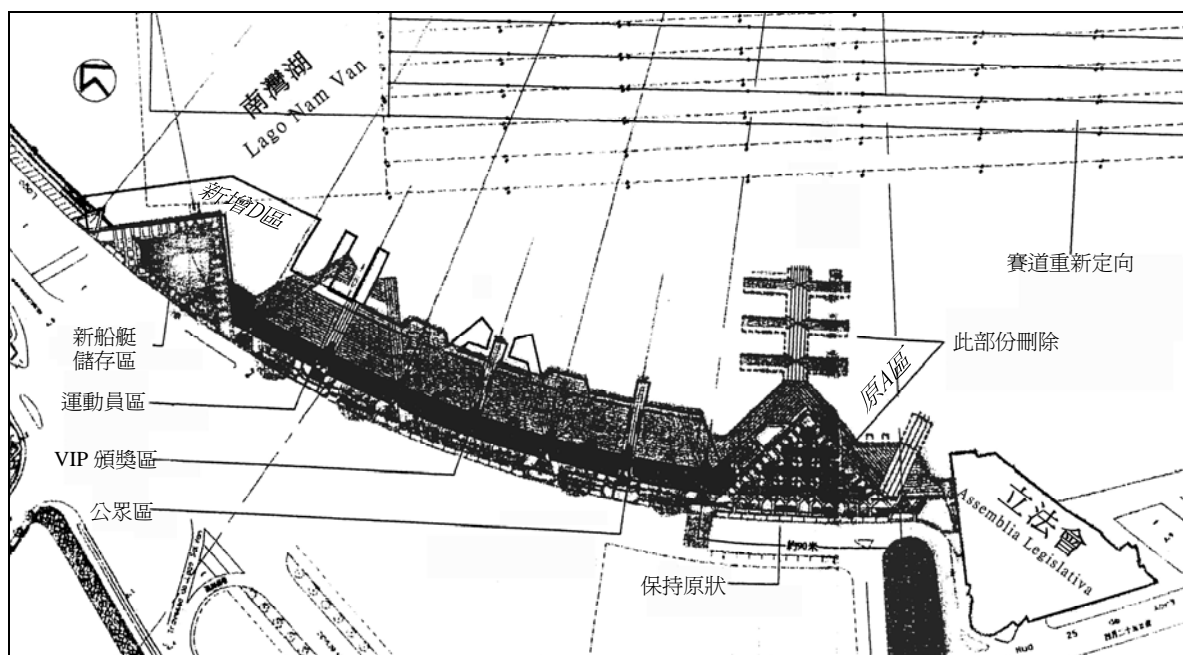


資料來源：組委會提供承建商對後加工程建議文件之附圖（個別地點由審計署標示）

組委會於會議後根據立法會代表的建議，與土地工務運輸局、民政總署及承建商進行協調會議，並向設計公司提出修改圖則設計。2005 年 1 月 11 日組委會把協調會議作出的結論通知立法會，並附上更新後的初步研究圖則，修改後的內容得到立法會方面的接納。包括：（參閱圖五）

- (a) 把靠近立法會大樓，用作儲存龍舟艇隻的倉庫大樓設施（A 區）遷移至工程另一端的三角平台上（D 區），新的位置已有一個尖角位存在，工程只是把這個位置挖空，然後藏入需要的設施；
- (b) 原 A 區倉庫大樓位置與立法會大樓之間，長 62 公尺的堤基改為垂直設計，以避免人群經此進入立法會大樓範圍；
- (c) 把 A 區的船排遷離立法會大樓超過 110 公尺以外的地方。

圖五：原 A 區遷移至 D 區示意圖



資料來源：組委會提供承建商對後加工程建議文件之附圖（個別地點由審計署標示）

鑒於工程需作出改動，經組委會協調後，承建商全面停止 A 區之工程，並即時復原已進行之工程，原已填好之沙泥要挖掘清除，原已完成之樁柱亦需割短（停工前已進行十枝樁柱的打樁工作），以期盡快恢復立法會旁之原來景觀。組委會就上述改變要求設計公司對圖則進行修改，涉及開支為 993,000.00 澳門元。

爲使工程能於六月份如期竣工，組委會與承建商商討對策後，承建商認爲如將每日的工作時間延長，仍可按時竣工。按照組委會的估算，如不實施加班工作，工程約延期一至兩個月，組委會將無法進行各項測試，是故必須以加班工作的方式實施後加工程。2005 年 2 月 28 日，組委會把承建商編製的延長工作時間申請書送交土地工務運輸局審批，有關申請於 3 月 3 日獲批准。由 2005 年 3 月開始至 6 月底，工程進行時間爲周一至周六早上八時至晚上十一時，周日及假期由早上十時至晚上十一時。此外，爲使工程能於晚間進行，承建商採用了較低噪音的灌注樁擋土牆代替普通打樁、安排其他低噪音的工種於晚間及周末進行等措施，涉及“加班費及措施費”7,000,000.00 澳門元。組委會負責人表示有關安排爲使場地能夠趕及在 7 月落成啓用，並進行試運轉及其他測試⁸。

2005 年 3 月 22 日，經修改後的設計圖則送交土地工務運輸局審批。2005 年 4 月 7 日，承建商按最新的圖則完成計算新的工程數量清單，工程費用由原判給金額 73,388,000.00 澳門元上升至 94,620,717.70 澳門元，差額爲 21,232,717.70 澳門元，包括：

- (a) 基礎工程 — 6,236,623.40 澳門元；
- (b) 上蓋結構工程 — 7,628,254.30 澳門元；
- (c) 火牛房，駁接自來水，市政排水等費用 — 367,840.00 澳門元；
- (d) 加班費及措施費 — 7,000,000.00 澳門元。

2005 年 5 月 11 日組委會向社會文化司司長建議進行南灣湖水上活動中心圖則修改及後加工程，鑑於兩項工作已於 3 月展開，建議追認各項已進行的諮詢行爲⁹，向原圖則設計公司及承建商判給各項服務，建議獲得行政長官批准。

⁸ 南灣湖水上活動中心於落成後分別於 7 月 18 日及 8 月 28 日進行試運轉，而於 10 月 15 日及 16 日舉行男、女子輕量級單人雙槳初賽及決賽之聯合測試。

⁹ 《行政程序法典》第 126 條第 3 款。

審計署的意見

後加工程的費用為 21,232,717.70 澳門元，超出原判給金額 28.9%，全屬於水上活動中心南面位置設施改動的開支。是項後加工程並不具有任何增值性，只屬一項補救措施。審計署注意到以下的情況：

(a) 在設計階段未能與受影響單位作出有效溝通

雖然組委會在計劃初期曾經向立法會及終審法院院長辦公室發函諮詢意見，但有關資訊沒有包括讓一般非建築專業人士容易明白的視覺媒體，如立體圖像、模型等，也沒有安排專業人士向受影響單位代表詳細交代圖則設計概念以及具體展示空間設計安排，未能有效地使受影響單位就工程將出現的情況而盡早提出意見，正如立法會代表在協調會議上指：“當時沒有條件反對該計劃之進行”。待工程展開後才發現問題及作出補救，導致產生不必要的額外開支。

審計署認為，由於澳門住宅及商業建築密度高，所以各式各樣的文化景觀是市區環境內的重要資源。南灣湖是開放及露天的公眾地方，工程內容還需要以美化該區作為社區長遠發展的目標，作為基建項目的統籌及執行單位，組委會應該增加整個工程的透明度，向受影響單位及公眾詳細講解建築設計概念及整體環境的空間佈局¹⁰，廣泛收集並考慮各方面的意見，進行縝密嚴謹的設計規劃，確保施工過程運作順暢，降低在施工期間出現問題的風險。

此外，整個設計階段歷時約 17 個月，除了在 2002 年 11 月向立法會及終審法院徵詢意見外，自 2003 年 12 月完成基本的圖則設計後，至 2004 年 4 月取消行政大樓設施，並納入倉庫大樓內，以至南灣湖水活動中心最後設計定稿，組委會均沒有再向受影響單位（包括立法會及終審法院院長辦公室）補充有關資料

¹⁰ 參考鄰近地區的經驗，進行公開招標時，統籌單位要求參予投標的設計公司提交設計概念的立體模型，將模型向市民及相關單位展示，並把收集了的意見及標書一併交評標委員會評審。

及徵詢意見。立法會是在收到組委會徵詢意見的 2 年後才知悉工程已經落實並且正在進行中，期間組委會沒有因應曾經修改的部分作進一步的諮詢及收集諮詢意見，以完善有關設計。

審計署認為，作為良好的計劃管理，組委會在對設計作出明顯改動時，應該適時地把有關改變及每一階段的工作進度通知受影響單位，以加強整個公共工程運作的透明度，同時考慮受影響單位的意見，完善有關工作。

(b) 由於設計階段延長，使施工階段缺乏應變的時間彈性

據組委會表示，後加工程使用加班工作方式進行，主要為使設施能趕及在 2005 年 7 月落成啓用，並進行必需的試運轉及其他測試。南灣湖水上活動中心圖則設計工作於 2002 年 12 月展開，組委會曾經計劃在 2004 年初進行施工，同年 9 月完成工程，但最終由於圖則設計令施工時間的計劃出現多次變更，導致 2004 年 11 月才開始工程（參閱第三部分第 3.1 點）。如果按照組委會早期計劃進行，是項後加工程無需使用加班工作的方式追趕工程進度，南灣湖水上活動中心亦可於運動會舉行前 3 個月（即 2005 年 7 月）落成及投入進行試運轉及其他測試。

審計署認為，作為良好的計劃管理，組委會應該對實施工程訂定合適的工作時間計劃，計劃中必須包括預留適當的備用時間，使不同的工程階段有時間應付突發事故，避免影響到整個工程的進度。尤其對於須要在指定時間完成的工程項目，執行單位應該按時完成每一階段工作，並適時評估時間表及工作進度，可以提高對處理突發事情的彈性，也可以有效避免出現以金錢換取時間的情況。

審計署的建議

統籌設計單位（組委會）應該：

- (a) 確保受影響單位充分了解工程的內容，使用一些讓非建築專業人士容易明白

的視覺媒體、立體圖像、模型等，在必要時邀請受影響單位參與設計會議，由專業人士詳細交代設計概念及周圍環境的空間佈局。

- (b) 當修改設計時，與受影響單位進行諮詢，並參考對方意見來完善設計。

設計及施工單位（組委會）應該：

- (c) 按計劃完成每一階段的工作，在計劃的不同階段，預留合適的備用時間處理突發事故及預設風險應變機制，並適時檢討未能在預定時間完成的原因，及時採取應變措施。

第五部分：各工程項目的財務規劃

本部分探討各工程項目的財務規劃及具體財務安排情況。組委會並非公共部門，不可直接動用“行政當局投資與發展開支計劃”（下稱“投資計劃”）預算負擔基建的開支，因此由組委會負責的南灣湖水上活動中心興建工程的所有開支款項，均由組委會要求體育發展局（2002 年及 2003 年）或直接向社會文化司司長辦公室（2004 年及 2005 年）作出建議，以動用上述兩個實體的投資計劃預算支付。作為統籌整個南灣湖水上活動中心工程計劃的組委會，有責任確保工程有足夠的財政資源作負擔才開展計劃，並適時公佈預算執行情況，確保公務的使用具有適當的透明度。

5.1 工程項目的財務安排

2002 年 7 月組委會建議進行南灣湖設施改善及環境整治工程，初步預計整項計劃的開支為 50,000,000.00 澳門元；2004 年 10 月，南灣湖水上活動中心興建工程進行判給，工程費用為 73,388,000.00 澳門元；因此連同顧問及監督費用在內，所有工程項目的判給總金額為 77,048,000.00 澳門元。由於實施後加工程，最終整項工程總開支為 99,503,717.70 澳門元，比原判給超出 29.1%。各工程項目的財務安排見表二。

表二：各工程項目的財務安排

序號	申請開支時間	內容	金額 (澳門元)	財務安排
由體育發展局投資計劃預算撥款承擔				
1.	2002 年 9 月	圖則設計	2,300,000.00	2,070,000.00 澳門元於當年度追加 ¹¹ 餘額登錄於 2003 年投資計劃預算 ¹²
2.	2005 年 1 月	圖則設計附加工作	230,000.00	於 2005 年投資計劃“望廈體育館重建工程-計劃”中調撥

¹¹ 組委會沒有本身的投資計劃預算撥款，只在建議書上標示有關開支需進行追加，呈上級批准。投資計劃預算的調用由體育發展局及社會文化司司長辦公室進行。

¹² 餘額 10% 屬於施工期間的技術支援費用，由於工程延至 2005 年始完成，有關的支付於 2005 年進行。

序號	申請開支時間	內容	金額 (澳門元)	財務安排
由社會文化司司長辦公室投資計劃預算撥款承擔				
1.	2004 年 10 月	承攬工程	73,388,000.00	49,903,840.00 澳門元登錄於當年度投資計劃預算 餘額登錄於 2005 年投資計劃預算
2.	2004 年 11 月	顧問及監督	1,360,000.00	340,000.00 澳門元於當年度追加 ¹³ 餘額登錄於 2005 年投資計劃預算
3.	2005 年 5 月	圖則修改	993,000.00	當年度追加
4.	2005 年 5 月	後加工程	21,232,717.70	當年度追加

資料來源：組委會提供的開支建議書

5.2 開支數據的公佈

2003 年 11 月組委會回應立法議員書面質詢時，提供了南灣湖水上活動中心的開支數據。當時尚未為施工部分進行公開招標，組委會公佈南灣湖水上活動中心的預算總開支為 55,200,000.00 澳門元。是項金額包括：

- i) 已判給的圖則設計費用為 2,300,000.00 澳門元；
- ii) 預計施工費用 50,000,000.00 澳門元、質量控制費用 2,000,000.00 澳門元，以及顧問及監督費用 900,000.00 澳門元¹⁴。

2005 年 5 月至 7 月期間，南灣湖水上活動中心出現不同的造價，詳情如下：

- i) 2005 年 6 月至 7 月，報章報導南灣湖水上活動中心的造價為 7,000 多萬澳門元；
- ii) 2005 年 6 月，組委會回應立法議員書面質詢時，指工程開支金額為 95,120,717.87 澳門元；

¹³ 由於提供監察服務的公司無法趕及於 2004 年 12 月簽署合同，故把全數 1,360,000.00 澳門元登錄於 2005 年度投資計劃預算中。

¹⁴ 最終沒有出現質量控制的開支，顧問監督的實際開支為 1,360,000.00 澳門元。此外，組委會預計的上述兩項開支均沒有在 2004 年投資計劃預算中登錄，而施工費用於 2004 年投資計劃中登錄的最初預算為 50,000,000.00 澳門元。

- iii) 組委會於 2005 年 5 月及 6 月在其出版的第十一期及第十二期《第四屆東亞運動會通訊》連續兩期報導南灣湖水上活動中心工程進度及落成情況，但沒有披露場館的開支金額。

審計署的意見

南灣湖水上活動中心由組委會負責統籌及執行所有工程項目，因此，組委會在工程開支方面，其意見或建議對公帑的運用具有決策性的影響。在具體財務安排方面，審計署注意到以下情況：

(a) 未能於“投資計劃”中為所有預計開支作預算準備

從表二可見，興建南灣湖水上活動中心所需的費用，除了工程開支一項於 2004 年進行預算撥款登錄外¹⁵，圖則設計和顧問及監督費用均沒有在支付開支的首年度登錄投資計劃預算撥款，需通過追加預算，由體育發展局及社會文化司司長辦公室投資計劃預算調撥承擔。

作為年度預算，各部門於每年年中（約七月）就明年的計劃項目提交投資計劃預算案，並由財政局及土地工務運輸局進行評估、分析及登錄預算。對於沒有登錄在最初預算的開支款項，或於下半年度才立項的新投資項目，必需通過調撥其他職能項目的預算或備用撥款¹⁶來承擔。對於被扣減資源的項目，必然產生一定程度的影響，或是在扣減後再追加預算以承擔開支，或是被延期執行、甚至取

¹⁵ 組委會對施工的預算登錄於 2004 年社會文化司司長辦公室投資計劃最初撥款 50,000,000.00 澳門元。2004 年 6 月組委會展開工程招標時，在建議書中指出需要在同一預算項目追加 16,050,000.00 澳門元以支付工程費用，並建議由該年度社會文化司司長辦公室投資計劃“東亞運動會宿舍—澳門大學—傢俬及設備”撥給。其後由於判給金額達 73,388,000.00 澳門元，及屬於跨年度支付，故 2004 年透過投資計劃支付金額為 49,903,840.00 澳門元，餘額撥入翌年投資計劃最初預算。

¹⁶ 澳門特別行政區年度財政預算第四十章節“投資計劃”預算中存在一項“40-99 備用撥款”，屬於“投資計劃”的備用金性質預算，在有需要的情況下透過調撥把預算款項調配到相關的職能（子）項目中。當“備用撥款”餘額不足時可透過調撥其他“投資計劃”項目或第十二章節“公用開支”款項以填補。

消計劃。上述情況均不利於公務的管理及特區發展計劃的有序及順利開展。即使調撥備用撥款預算內的款項，如果未能作出適當的監管，在出現備用撥款的最初預算被耗用時，亦需要從其他資源調撥至備用撥款以承擔開支。

審計署認為，投資計劃並非日常開支，是涉及較大金額的重要投資及特別項目。作為謹慎理財的原則，計劃應盡早籌備，以便在投資計劃內作出相應的預算安排，避免出現大金額追加預算或調撥的情況。組委會雖然並非投資計劃的直接執行部門，但對於以公職人員為主、並對各項開支提出決策性建議的單位，應該按照公共部門執行投資計劃所遵循的較佳模式及早籌備，並在適當年度登錄開支預算後始實施具體計劃。而在知悉有關估算出現變動的時候，及早對預算作出修正，供行政當局有效評估整體財政負擔的情況。

(b) 未有審慎公佈開支的資料數據

設計公司於 2002 年 9 月估計工程開支費用在 50,000,000.00 澳門元至 65,000,000.00 澳門元，至 2003 年下半年組委會及設計公司完成更詳細及具體的設計規劃（參閱第四部分圖三）。組委會負責人表示一直與設計公司進行溝通，更新南灣湖水上活動中心的造價資料。然而，組委會在 2003 年 11 月回覆立法議員質詢時，仍以早期預算的 50,000,000.00 澳門元作為施工費用的估算，與同一時期設計公司估算的施工費用¹⁷相差 44.93%。

審計署認為，當缺乏準確的估算支持，所公佈的數據是無法反映實際執行情況的。組委會作為統籌工程及舉行運動會的單位，在對外公佈計劃開支時，應該謹慎評估及適時更新各項開支的預算金額，使公眾了解工程的進度（包括設計進度及施工進度）以及公務的運用情況，增加運作的透明度。

¹⁷ 按照 2003 年下半年的設計，設計公司於 2004 年 1 月估算施工費用為 72,433,408.68 澳門元。

(c) 未有設立定期公佈開支數據的機制

對於設立公佈執行開支的機制，組委會負責人表示一直更新南灣湖水上活動中心的造價資料，並向傳媒及立法會提供有關數據，而《第四屆東亞運動會通訊》的重點是帶出環保的訊息，並非為介紹建設費用而撰文，故沒有提及造價。然而，從傳媒報導以至組委會的官方刊物中，均無法反映出南灣湖水上活動中心的最新實際造價。

審計署認為，對涉及較大金額的重要投資及特別項目，作為掌握是項工程最新及最詳盡開支費用的組委會，應該設立定期公佈場館開支的機制，增加公帑使用的透明度。善用各種公佈機制（發佈會、新聞稿、官方刊物等）說明工程開支的最新執行情況或者出現變化的原因，使公眾及各監察實體知悉公帑的運用情況，使社會監督的職能得以有效發揮。

審計署的建議

由參與統籌、執行施工及登錄投資計劃預算撥款的各相關單位組成計劃管理小組，協調資源的分配，監管預算的執行，建立審慎而周詳的整體計劃、合理而可行的財政預算（參閱第三部分審計署的建議）。具體包括：

- (a) 在規劃階段，謹慎估算設施所需的全部開支（包括圖則設計、施工、顧問監督、地質勘探、水電設施等），同時為未能預見的開支估算適當數量的備用金。
- (b) 預計計劃的開展時間，及早為所需的財政資源向上級申請作相應的財務安排，以便負責有關開支的部門按序登錄在相應年度的預算中。
- (c) 設立機制確保：
 - i) 預算案的預算項目及估算開支接近實際開支金額；

- ii) 對涉及較大金額預算調撥時，審慎研究並解釋對被調動資源項目的具體執行安排，同時對額外開支進行成本效益分析，並向批准實體提出意見；
- iii) 監督備用金的使用情況，定期檢討餘額及評估各項正在進行工程對備用金的需求預算。如備用金結餘額偏低或不足，需要從另一備用金項目調撥時，採用上述 ii 項的措施；
- iv) 定期發佈預算執行情況，以及個別（較大規模）計劃的更新資料¹⁸。

¹⁸ 為籌建用於 2008 年北京奧運場館，保證奧運工程成為“陽光工程”，以國際一流工程水平為標準，嚴格審查工程設計、嚴格控制工程預算、嚴格裝修標準、嚴把場館品質關，確保奧運工程建設“公開、公正、透明”，國家體育總局早於 2004 年初成立建設管理辦公室和監察審計辦公室，並制訂了《審計監督工作辦法》和《奧運會場館和國家隊訓練設施建設工作人員廉潔自律守則》，建立起按制度辦事、靠制度管人的機制。對工程建設中發生的大筆工程款項支出、大宗物資採購支出，承建單位要向監察審計辦公室報告。對於工程建設中涉及的資金、設備、技術、材料、變更事項等方面做到全程上網，通過實施對工程項目的全過程動態監控，促進工程價格透明。

附件
前東亞運組委會整體回應

《衡工量值式審計報告——南灣湖水上活動中心的興建工程》

前東亞運組委會整體回應

引言

以下是前第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司就審計署《衡工量值式審計報告——南灣湖水上活動中心的興建工程》所作的回應，載述了前東亞運組委會對報告內容的補充資料，希望透過更詳細的闡釋，有助公眾全面了解前組委會協調南灣湖水上活動中心興建工程的具體情況，從而真確無誤地反映於衡工量值式審計報告中。

前東亞運組委會配合審計工作的歷程

首先我們要感謝審計長和審計署的同事，為這項審計工作所付出的努力。2005年11月6日第四屆東亞運動會成功舉行之後，前組委會馬上進行了結算及配合審計署的工作，為了加快各方面的工作效率，前組委會把存續期由公司章程規定的至2006年6月縮短至2006年3月完成，加快了結算的工作。審計署的同事自2006年2月20日起進駐前組委會辦公室開展審計工作，在此期間，前組委會所有同事均積極配合審計署人員的調查和訪問，並以盡量滿足審計部門的需要為原則，把所有文件提供予審計署人員審閱。在這段期間，前組委會的工作人員尚須同步開展第一屆葡語系運動會的組織工作，以及規劃第二屆亞洲室內運動會的籌備工作。

基於審計工作的重要性，前組委會所有同事都把審計工作放於優先位置，直至2006年6月9日，三個多月的審計工作初步完結，審計署人員先後撤離組委會辦公室。

2006年11月22日，審計署完成關於南灣湖水上活動中心之衡工量值式審計初稿，並按照審計程序送交前東亞運組委會聽取意見。2006年11月30日，前東亞運組委會董事會代表及審計署代表就“南灣湖水上活動中心”的衡工量值式審計報告展開工作會議。會議中前東亞運組委會提供了詳盡的說明及補充資料，以完善初稿中未能呈現的事實全貌，會後組委會亦整理了會議紀錄供審計署參考。

2007年2月5日，審計署《衡工量值式審計報告——南灣湖水上活動中心的興建工程》最後定稿，並根據由《第11/1999號法律》第十二

條所制定的審計程序，把《衡工量值式審計報告——南灣湖水上活動中心的興建工程（要求書面回應）》乙份透過社會文化司司長辦公室轉交前東亞運組委會董事會主席並促請組委會於 15 個工作日內對報告作出書面回應。

《衡工量值式審計報告——南灣湖水上活動中心的興建工程》相關審計工作歷程表

日期	活動
2005 年 11 月 6 日	第四屆東亞運動會結束
2006 年 2 月 20 日	審計署人員進駐組委會總部
2006 年 3 月 27 日	前東亞運組委會清算期結束 舉行最後一次股東平常會議議決通過最後帳目、清算報告書、剩餘之資產分割建議書
2006 年 6 月 9 日	審計署人員先後撤離組委會辦公室
2006 年 11 月 22 日	關於南灣湖水上活動中心之衡工量值式審計初稿送交前東亞運組委會
2006 年 11 月 30 日	前東亞運組委會與審計署代表就“南灣湖水上活動中心”專項展開工作會議
	前東亞運組委會向審計署進行說明，提交補充資料以及會後整理會議紀錄供審計署參考
2007 年 2 月 5 日	審計署完成《衡工量值式審計報告——南灣湖水上活動中心的興建工程》最後定稿。 按審計程序，前東亞運組委會須於 15 日內呈交書面回應
2007 年 2 月 20 日	15 日內，前東亞運組委會完成書面回應並送交審計署

審計署在《第四屆東亞運動會專項審計報告》提及：“體育設施規劃、設計及建設工作小組（簡稱基建小組）負責協調 2005 年東亞運動會體育設施的規劃、設計及興建工作，成員來自土地工務運輸局、體育發展局，以及“協調辦”、臨時澳門市政局及臨時海島市政局的代表（其後猶澳門東亞運動會組織委員會股份有限公司及民政總署代表取代）”在有需要時，“基建小組可邀請其他部門或實體的代表參與會議。‘基建小組’在運輸工務司司長指導下運作，並向其匯報工作進度。”（見《第四屆東亞運動會專項審計報告》第九頁）

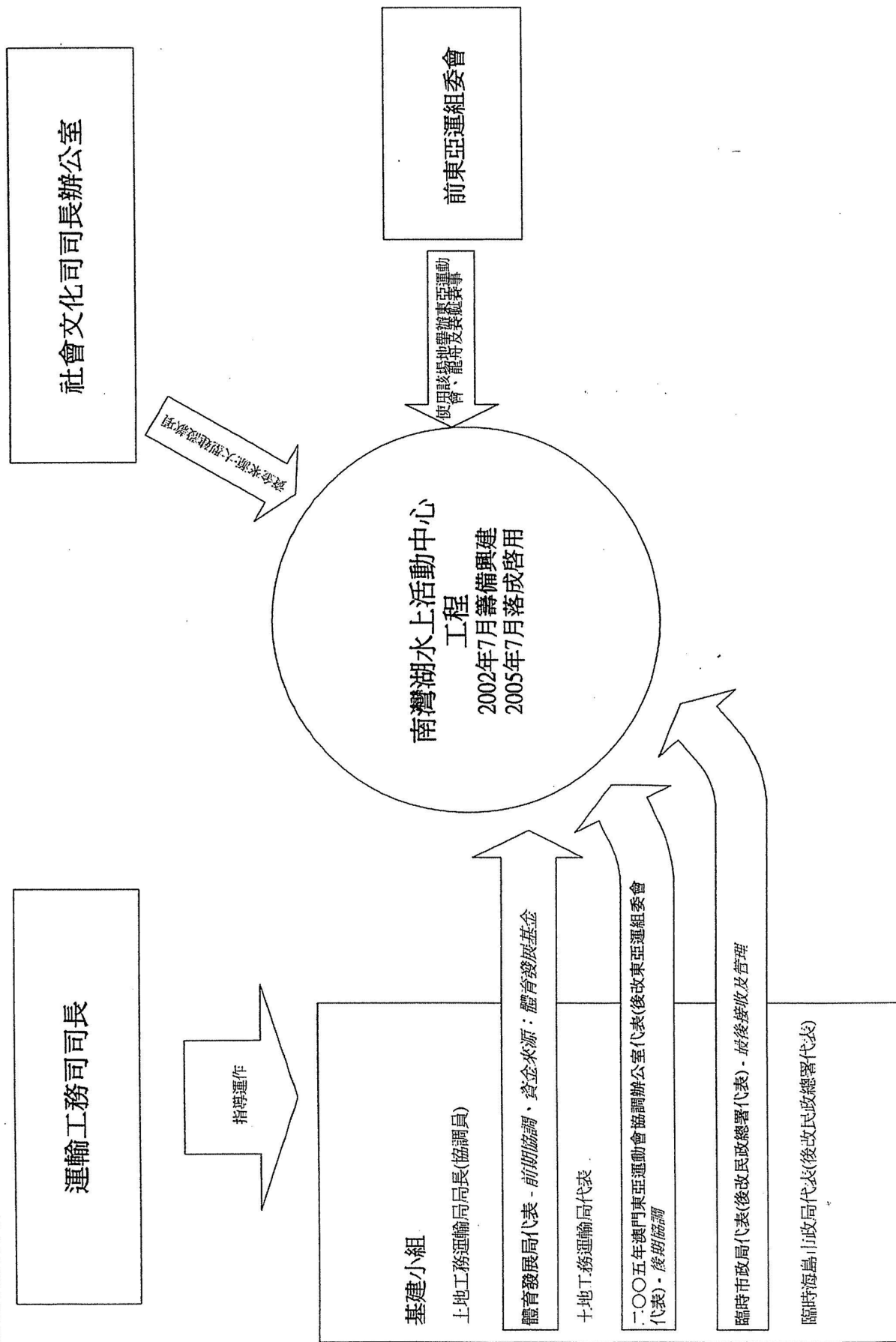
南灣湖水上活動中心的工程，前身名為“南灣湖設施改善及環境整治工程”，2001 年 3 月經“基建小組”會議討論，把南灣湖納入東亞運動會的比賽設施，主要作為龍舟比賽的場地，並使當時水質不宜公眾使用的南灣湖得以淨化改善，清理湖底雜草，為周邊美化，同時配合多項水上活動如龍舟、獨木舟、賽艇、三項鐵人等項目的發展。

在 2002 年 7 月“基建小組”會議中，提及南灣湖水上活動中心的工程完成後交還民政總署管理的事宜。

2002 年 8 月，體育發展局就“南灣湖設施改善及環境整治工程”的圖則設計及技術支援服務進行書面諮詢。此後，前 2005 年東亞運動會協調辦公室及前東亞運組委會先後跟進協調此項工程的協調工作。

2005 年 7 月前東亞運組委會與民署代表在南灣湖簽署遞交筆錄，把南灣湖水上活動中心交予民政總署。

南灣湖水上活動中心興建工程工作分配示意圖



開展工程計劃合乎行政程序規範

前東亞運組委會非常認同對於大型公共工程的投資，應該具有良好的整體計劃的重要性。前組委會在配合審計署工作的過程中，一直強調南灣湖水上活動中心工程的特殊性和複雜性。

關於南灣湖水上活動中心落成時間的延遲，審計署指出：

“主要原因是組委會在前期研究階段，沒有取得所需的工程資料數據，組委會是在圖則判給後才根據設計公司的要求開始搜集，使計劃執行時間表需要不斷延後。(第 11 頁)

前組委會認為這樣的結論容易誤導公眾，令公眾產生該項工程的設計工作安排錯亂的印象，為此，必須予以澄清。根據前組委會向審計署提供的資料，以及審計報告<1.4 南灣湖水上活動中心興建工程大事表>第 9 點指出：

“2002 年 12 月：簽署圖則設計及技術支援服務書面合同，設計公司開始搜集各項工程相關資料。”(第 5 頁)

值得注意的是“簽署圖則設計及技術支援服務書面合同”是指開始聘請設計公司開展設計工作，其目的是先聘請了符合要求的設計師，才能開展相關工作。但審計報告說：“組委會是在圖則判給後才根據設計公司的要求開始搜集資料，使計劃執行時間表需要不斷延後。”，這是從根本上歪曲了真實的情況，無中生有的把按既定程序執行的工作說成不恰當。基於“在圖則判給後”與“在簽署合同後”是兩個完全不同的概念，兩件完全不同的事情，前者在行政程序上不合規範，令人誤會前組委會買入一份已完成的圖則，才再進行修改。後者只是平常程序，皆因任何外判都必需先跟僱主簽署合約才提供服務。

前東亞運組委會協調南灣湖水上活動中心的工程根據正常程序先聘請設計公司，然後根據則師的專業意見研究南灣湖湖底的情況。作為負責任的機構，雖然面對成功舉行東亞運動會的各項工作皆有其急切性，但前東亞運組委會在責任上以及監察機關的管理下，在有法可依及符合公眾利益的大前提下，一直審慎控制工作進度。

審計署的批評	組委會的澄清
在前期研究階段，沒有取得所需的工程資料數據，組委會是在圖則判給後才根據設計公司的要求開始搜集，使計劃執行時間表需要不斷延後。	組委會按正常程序聘請設計公司，先簽署合同，再由該設計公司根據其專業意見搜集南灣湖工程所需的資料，並憑相關資料設計圖則。

基於公眾安全搜集湖底資料

事實上，前組委會在 2006 年 11 月 30 日的會議中曾向審計署代表詳盡說明南灣湖水上活動中心開展工程的複雜性，並詳細解釋因為欠缺相關專業技術，前組委會才需聘請設計公司籌劃南灣湖水上活動中心的設計工作。設計公司確認獲聘後即馬上著手搜集資料，基於水底工程跟地面工程的運作流程有所不同，值得指出的是座落於南灣湖上的嘉樂庇大橋已有接近三十年歷史，這意味著南灣湖工程的湖底作業有機會對大橋結構造成影響，設計公司在接手設計工作後即透過組委會向多個部門索取一系列資料，包括堤邊的資料、湖面及湖底的電網、電話線網、光纖、水管、水渠等等的具體分佈情況。只有獲取以上充足資料數據的支持，負責該工程的則師才能確保南灣湖工程在安全及不影響各項公用事務的情況下開展，這些都是作為協調機構的前東亞運組委會所必須考慮的。

為此，前組委會向審計署的代表提交了是次索取資料的結果，基於只能從電力公司和澳門電訊公司取得其設於湖內的線路情況，其他單位均無法提供足夠的資料，基於公眾安全，特別是關係到嘉樂庇大橋的穩定問題，只能針對無法掌握數據的部份進行重新探測及研究，南灣湖水上活動中心的前期研究階段也因此被逼拖長。在接受審計的過程中，前組委會一直坦誠交代上述實際執行工作時遇到的問題，並呈上包括民政總署、土地工務運輸局、港務局等機構當年就南灣湖湖底情況的覆函，以說明決定在工程開展前進行探測及研究的合理性。鑒於審計署在衡工量值審計報告中並沒有完全反映這些不可預知情況的重點，故特作補充。

前組委會充分了解審計報告所言：“在確定選址後組委會應該搜集各項相關資料數據，例如工程數據資料、國際標準等，作為制定初步計劃的依據，以訂定切合實際的計劃執行時間表，並設計出對未預知問題的應變措施。”但在實際的協調工作中，前組委會需按開展工程的先後程序制定計劃，水底工程涉及極專業的數據資料，在聘請專業設計師之前，負責舉行運動會的前東亞運組委會的確無從掌握，在接受審計的過程中，前組委會多次表示早在則師在工程設計階段已規劃控制時間的計劃，並在不致令工程嚴重延期的情況下展開探測及研究工作。然而，南灣湖的工程可謂一波三折，克服了湖底情況的困難後，尚有西灣湖的問題及立法會在工程開展後提出修改意見，都是超出正常情況的實際執行問題。

西灣湖工程的影響

2003 年初，大型建設辦公室在西灣湖開展一個類似南灣湖的工程。組委會發現該工程後，馬上向建設發展辦公室了解情況，並把在“基建小組”就西灣湖工程既已進行，南灣湖是否有必要再開展工程的討論。據當時向建設發展辦公室的了解，西灣湖的賽道在長度上不及南灣湖，並不符合舉行東亞運的國際體育總會關於賽道標準的規定。此外，基於西灣湖並沒有進行淨化水質的程序，只在湖面加建若干設施，即始終沒有解決本澳欠缺水上活動中心的根本問題。為免資源重疊，前組委會花費了一定的時間了解西灣湖工程的具體情況。

在審計過程中，前組委會曾說明關於西灣湖問題對南灣湖工程構成影響的主要原因，為完全呈現當時情況，謹作如下補充：西灣湖工程完成後，大型建設辦公室的協調員致電前組委會，表示雙方可以合作研究在西灣湖下層增設一個有百多個車位的停車場，同時在湖邊建觀眾席。基於這是一項有利於澳門的建設，當時前組委會亦認同並著手研究。研究結果是建議把兩個人工湖連接，其設想是把比賽熱身區設於不合規格的西環湖，正式比賽則在河中設一條水道及橋樑貫穿過兩湖。這方案利用了兩個湖的景觀，結合了休閒與競賽的功能，擴大人工湖面積。這個計劃得建設發展辦公室的認同，並由民政總署、前組委會及設計公司進行相關研究協調，但最後基於這樣的工程施工時間難以預計，在確保工程能在東亞運運動會前完成的前提下，南灣湖水活動中心在政府的確認下繼續開展工程。上述情況令南灣湖水活動中心的前期研究工作相應延遲。

遷移倉庫大樓設施的後加工程

克服了前期研究搜集湖底資料的困難和確認了西灣湖的設施條件不足以進行東亞運的比賽後，南灣湖水上活動中心的圖則終可於 2004 年 5 月提交予土地工務運輸局，並於兩周後獲核准。

2004 年 12 月動工，工程開展打樁到大約第十支樁時，立法會召集組委會、承建商、設計師及土地工務運輸局代表舉行協調會議，立法會代表表示基於安全及莊嚴性的考慮，將會向運輸工務司司長建議暫停全部工程，直至獲得解決方案為止。

值得再次說明的是，早在南灣湖工程的前期研究階段，前組委會已把南灣湖的圖則，包括工程完成後的海岸線平面圖及將會興建倉庫的位置圖送交位於南灣湖畔的單位參閱，以徵詢意見。正如審計報告所言：“2002 年 11 月，組委會致函社會文化司司長辦公室，請求協助把工程平面設計圖送交終審法院辦公室及立法會徵詢意見。終審法院院長辦公室在書面回覆中表示“沒有異議”。立法會回覆表示“並無意見，只希望貼近立法會大樓所興建之倉庫其外觀能與大樓相協調，使環境更添美化”。”基於上述正面回應，前組委會及設計公司才開始啟動工程的設計，並特別在設計中加入相關的美化元素。

基於立法會在 2004 年 12 月工程動工之後旋即召開協調會議，要求停止工程，而當時距離東亞運動會的舉行只有 11 個月。為確保工相關工程的落成時間能配合運動會的各項測試和比賽，社會文化司司長辦公室支付圖則修改費 993,000.00 澳門元，因應修改而實施的後加工程，支付工程費用、加班及措施費 21,232,717.70 澳門元。

基於在 2002 年至 2004 年中關於南灣湖水上活動中心圖則的修改皆屬內部調整，與水上活動中心外型及周邊建築無關，因此沒有再次就工程的調整向立法會及終審法院徵詢意見。在審計過程中，前組委會亦曾邀請負責南灣湖水上活動中心工程的則師向審計署代表詳細講解當年提交立法會及終審法院的草圖。

南灣湖水上活動中心工程開展中遇到不可預見情況

事發時間	延遲工程的原因	組委會的處理
2003 年 2 月	組委會發現建設發展辦公室在西灣湖進行水上活動中心工程	為免資源重疊，與建設發展辦公室磋商。2004 年 4 月政府決定繼續進行南灣湖水上活動中心的工程
2003 年 7 月	在工程設計階段，未能完全取得南灣湖湖底的資料	基於公眾安全，特別是顧及嘉樂庇大橋的穩定，重新進行地質勘探工作
2004 年 12 月	工程開始約一個月，立法會召召集組委會、承建商、設計師及土地工務運輸局代表舉行協調會議，立法會代表表示基於安全及莊嚴性的考慮，會向運輸工務司司長建議暫停全部工程，直至獲得解決方案為止。	大幅修改原圖則之設計，恢復立法會旁之原有景觀

總結

前東亞運組委會在《衡工量值式審計報告——南灣湖水上活動中心的興建工程》發表之前再次闡述在協調南灣湖工程時遇到的困難，並強調上述三次不可預見的衝擊已超出一般工程開展可以預計到的難度。希望上述的補充和說明，能協助公眾了解前組委會在協調該項工程時實際遭遇的問題。

股東代表 已消滅之公司簿冊及文件之保管人
及
社會文化司司長
崔世安