



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



目录

第一部分：撮要及补充说明	1
1.1 撮要	1
1.2 就前组委会对审计报告回应之补充说明	4
第二部分：引言	6
2.1 在南湾湖兴建水上活动中心	6
2.2 工程项目及费用	7
2.3 审计范围	8
2.4 南湾湖水上活动中心兴建工程大事年表	8
第三部分：前期研究及图则设计	13
3.1 前期研究及图则设计阶段	13
3.2 水上活动中心的计划落成时间	15
第四部分：迁移仓库大楼设施的后加工程	20
第五部分：各工程项目的财务规划	28
5.1 工程项目的财务安排	28
5.2 开支数据的公布	29
附件 前东亚运组委会整体回应	35

第一部分：撮要及补充说明

本署于2月28日收到前组委会对本审计报告所作出的书面回复意见(详见附件)。前组委会的整体回应中，除在四个方面重申其资料及立场外，并未就审计报告中任何一项审计意见及建议，作出正面或反面的回应。审计署一向欢迎和鼓励审计对象对审计意见提出自己的观点，甚至是不同的见解，只有这样，才可以达到审计工作的其中一个作用——审计与被审计双方通过对审计意见及建议的讨论，对已发生的事情作出分析总结，从而为日后的工作提供善用公共资源的经验及教训。

为了可以精确、握要地传递出审计意见和建议，以下将以撮要形式把报告的主要内容重申。同时，亦会就前组委会的回复中的个别内容作出补充说明。

1.1 撮要

1.1.1 在前期研究阶段没有充分搜集资料，制定切合实际的计划执行时间表

为了配合第四届东亚运动会的举行，比赛场馆的兴建应该按计划如期落成，以便投入测试及使用。按照计划执行时间表有序地开展各项工作，是确保计划能在既定日期前完成的有效措施，而充足有效的资料是制定计划执行时间表的重要依据。

本署发现，在兴建南湾湖水活动中心的前期研究阶段，组委会没有充分搜集工程所需的资讯，以制定切合实际的计划执行时间表，导致工程延期落成及总成本由77,048,000.00澳门元增加至99,503,717.70澳门元(包括前期研究及图则设计修改及后期因停工修改导致的开支)，是首次判给的29.1%。

审计署的建议

- 在前期研究阶段进行详细及深入的可行性研究：(1)评估选址及工程对附近环境的影响，(2)搜集有关施工地点必要的工程数据资料，(3)适当引入专业顾问的意见；

- 详细研究工程的需求、标的、成本及工期；
- 由非公共工程专职机构统筹兴建场馆或公共工程时，与公共工程及城市规划相关部门组成工作小组；
- 当规划阶段（或详细设计阶段）仍存在未确定的问题，在进行下一阶段工作前拟定合适的应变措施。

1.1.2 未有与相关部门作出有效沟通

在前期研究阶段，作为统筹场馆兴建的单位，应该审慎研究兴建的需要，与统筹城市规划、负责公共工程的各部门作出沟通协调，确保计划没有与正在兴建或即将施行的工程存在重迭或冲突。

本署发现，在前期研究阶段，组委会未有与负责大型基建项目的工程部门进行有效沟通，导致在图则设计阶段需重新研究计划的可行性，延误开展工程的时间。

审计署的建议

- 在前期研究阶段进行详细及深入的可行性研究，与统筹城市规划、负责公共工程的相关部门进行有效沟通，核实即将进行的工程没有与正在或计划施行的工程存在重迭或冲突。

1.1.3 没有与受影响单位作出有效沟通

澳门住宅及商业建筑密度高，各式各样的文化景观是市区环境内的重要资源。南湾湖是开放及露天的公众地方，工程需同时顾及美化该区作为社区长远发展的目标。组委会作为基建项目的统筹及执行单位，应该增加整个工程的透明度，向周边受影响单位及公众详细讲解建筑设计概念及整体环境的空间布局，广泛收集并考虑各方面的意见，进行缜密严谨的设计规划，确保施工过程运作顺畅，降低在施工期间出现问题的风险。

本署发现，南湾湖水上活动中心工程因为设计时的谘询工作不完善，影响到邻近单位（立法会及终审法院院长办公室），导致开始施工 1 个月后需立即停工，大幅修改图则设计及进行后加工程，涉及 993,000.00 澳门元的修改设计费用及 21,232,717.70 澳门元的后加工程费用，当中包括为追赶工程进度而引致的加班及相应措施费用。

审计署的建议

- 确保受影响单位充分了解工程的内容，利用有效的沟通工具及方法（如视觉媒体、立体图像、模型或设计会议等）向受影响单位交代设计内容；
- 当修改设计时，谘询受影响单位来完善设计；
- 在计划的每一阶段，预留合适的备用时间处理突发事故，预设风险应变机制，并适时检讨未能在预定时间完成工作的原因，及时采取应变措施。

1.1.4 未能为所有预计开支于“行政当局投资与发展开支计划”作预算准备

在谨慎理财的原则下，对涉及较大金额的重要投资及特别计划项目，统筹单位应尽早于“投资计划”进行财务规划，并包括适量的备用预算以应付额外开支，避免出现大金额追加预算或调拨的情况，从而优化公帑的管理及特区发展计划的有序及顺利开展。此外，在知悉有关估算出现变动的时候，应该及早对预算作出修正，供行政当局有效评估整体财政负担的情况。

审计署的建议

- 谨慎估算设施所需的总开支，同时为未能预见的开支估算适量的备用金；
- 预计计划的开展时间，及早为所需的财政资源向上级申请相应的财务安排；
- 设立机制确保：(1)在涉及较大金额预算调拨时，进行审慎研究，解释对被调动资源项目的具体执行安排，对额外开支进行成本效益分析；(2)监督备用金的使用情况，定期检讨余额，以及评估正在进行的工程对备用金预算的需求。

1.1.5 未有设立定期公布开支数据及资料的机制以及审慎评估所公布的资料

为增加公共工程运作及公帑使用的透明度，应该设立定期公布开支数据及资料的机制，善用各种公布机制（发布会、新闻稿、官方刊物等）说明工程开支的最新执行情况或者出现变化的原因。此外，在公布计划及开支时，应该谨慎评估及适时更新各项开支的预算金额，使公众了解工程的进度以及公帑的运用情况，使社会监督的职能得以有效发挥。

审计署的建议

- 谨慎估算兴建设施所需的全部开支；
- 设立机制定期发布预算执行情况，以及较大规模计划的更新资料。

1.2 就前组委会对审计报告回应之补充说明

参照本审计报告第 19 页注 7 之阐述，透过参考其他地区在公共工程范畴内所实施的规范和经验，均显示出其具有之共通性：对于具有一定金额规模以上之公共工程，在有关计划的实施初期，应由具多层面专业及技术分工的工作小组带领，共同制订初步计划，尤其应该包括技术及财政资源上的可行性研究、对工程范围、土地使用、交通及环境的影响、投资及收益等多项元素的分析和估算。

本署认为对于任何的涉及公帑的政府工程，都有必要依照上述准则进行前期的规划和安排。对于环境复杂、专业技术要求高的南湾湖水上活动中心工程，负责部门更有必要透过充足的事前准备工夫，审慎选址，且在开标判给前确切掌握整体的施工蓝图概念。从而奠定主导工程的基石，全面掌控工程的开展及进程，达到运筹帷幄之效。同时亦能够避免政府工程经常因预备工作先天不足，所引致日后施工反复、进度缓慢、后加工程不断涌现之情况。

最后，我们再次重申在整个南湾湖水上活动中心兴建工程的审计过程中，本署一如既往以求真和务实的精神，进行了具体的资料搜证及客观的分析，而在与前组委会保持联系及会面讨论之后，作出最后审计报告前亦已对前组委会所提出的各项证据、观点进行了充分的评估和考虑，并对其中所发现的问题或不足之处，提出相关意见和改善建议。此举同时亦可发挥“前事不忘，后事之师”的作用，冀望透过审计监督促进公共行政部门的改革，提高服务大众的效能，藉此避免类同的问题重蹈覆辙，而确保特区政府的财政资源得以被正确和有效地投放使用，这个亦是审计署责无旁贷之最终目标。

第二部分：引言

2.1 在南湾湖兴建水上活动中心

第四届东亚运动会的其中两项比赛是龙舟及赛艇。2001 年 3 月负责协调二〇〇五年东亚运动会体育场地设施的规划、设计及兴建工作之工作小组（下称基建小组¹）召开首次会议时，提出的设施计划中已经考虑了龙舟项目，而且初步订定以南湾湖作为比赛场地。

在早期的计划中，曾经以南湾湖 2 号人工湖（即靠近旧商贸城旁湖面）作为龙舟的比赛场地。后来由于湖水的水深不足，以及商贸城地段的发展用途有所改变，比赛场地需作迁移。

2002 年 7 月，第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司（下称组委会）建议在南湾湖兴建水上活动中心（见图一），并于同年 10 月透

图一：南湾湖水上活动中心位置图



资料来源：地图绘制暨地籍局（个别地点由审计署标示）

过体育发展局建议向一设计公司判给图则设计及技术支持服务。2004 年 7 月对工程进行公开招标，同年 12 月由组委会主席代表澳门特别行政区政府与一承建商签署承揽工程合同。各项工程项目于 2004 年 11 月 4 日开始施工，工期 228 日，南湾湖水上活动中心于 2005 年 7 月 18 日落成启用。开幕当日进行了龙舟及赛艇的试运转，而 8 月 28 日进行了另一场赛艇的试运转。在 2005 年 10 月 29 日至 11 月 6 日第四届东亚运动会赛事举行期间进行了合共 16 项龙舟及赛艇比赛。

¹ 为确保能提供举办东亚运动会所需的各种体育场地设施，以及设施的规划及兴建与本澳城市发展规划互相适应，透过 2001 年 2 月 7 日第 17/2001 号行政长官批示，成立一个工作小组，成员包括土地工务运输局、体育发展局，以及二〇〇五年澳门东亚运动会协调办公室（简称“协调办”）、临时澳门市政局及临时海岛市政局的代表（其后由组委会及民政总署代表取代）。

2.2 工程项目及费用

水上活动中心比赛区域占地面积约 8,900 平方公尺，比赛场地设有 6 条 500 公尺长、13.5 公尺宽的赛道，另于终点位置设有 10 公尺长的缓冲区。陆上设施占地 11,708 平方公尺，包括水上平台、运动员准备区、船只停泊码头、龙舟点睛台、艇只储存区及更衣室。各项工程项目及费用如下：

表一：“南湾湖水上活动中心”造价

(澳门元)

工程项目	首次判给金额	增加金额	总额
图则设计	2,300,000.00	1,223,000.00	3,523,000.00
承揽工程	73,388,000.00	21,232,717.70	94,620,717.70
顾问及监督	1,360,000.00	—	1,360,000.00
总造价：	77,048,000.00	22,455,717.70	99,503,717.70

资料来源：社会文化司司长办公室及体育发展局的开支建议书

增加金额是因为组委会（雇主）更改原有设计而引致的，社会文化司司长办公室及体育发展局向承建商及设计公司额外支付 22,455,717.70 澳门元，占首次判给金额的 29.1%，详情如下：

- (a) 图则设计阶段作出修订，体育发展局支付 230,000.00 澳门元；
- (b) 工程进行期间，把靠近立法会大楼用作储存龙舟艇只的仓库大楼设施迁移至另一端的三角平台上，社会文化司司长办公室支付图则修改费用 993,000.00 澳门元；
- (c) 因应 b 项修改而实施的后加工程，社会文化司司长办公室支付工程费用、加班及措施费 21,232,717.70 澳门元。

2.3 审计范围

组委会负责统筹及执行南湾湖水上活动中心兴建工程的所有项目（图则设计、承揽工程、顾问及监督），审计署就有关项目向组委会及体育发展局进行审计工作，范围如下：

- (a) 审查有关单位在规划及执行南湾湖水上活动中心兴建工程时，有否因计划不周而引致额外开支；
- (b) 确定日后在工程设计计划及实施方面，有否可以从中汲取经验及值得改善的地方。

2.4 南湾湖水上活动中心兴建工程大事年表

<u>日期</u>	<u>主要事件</u>
1. 2001 年 3 月	基建小组召开首次会议，在当时提出的东亚运动会设施计划之中，已经考虑了龙舟项目，初步以南湾湖作为比赛场地。
2. 2002 年 1 月	组委会在基建小组会议上指出，由于南湾湖靠近岸边的湖道较浅，若被选为第四届东亚运动会龙舟及赛艇项目的比赛场地，需挖掘湖底以增加深度，以免影响比赛队伍的表现。
3. 2002 年 7 月	组委会研究在南湾湖西侧进行环境整治，使其能成为举行独木舟、赛艇、龙舟等水上比赛项目的理想固定地点。初步估算整项计划的开支为 50,000,000.00 澳门元。
4. 2002 年 7 月	组委会在基建小组会议上，提出在南湾湖建设一个永久性设施，以供日后举办赛事之用，计划在 2003 年端午节前落成。

日期	主要事件
5. 2002 年 8 月	体育发展局就『南湾湖设施改善及环境整治工程』的图则设计及技术支援服务，向 3 间设计公司进行书面谘询。
6. 2002 年 10 月	社会文化司司长批准把图则设计及技术支援服务判予一设计公司，设计费用为 2,300,000.00 澳门元，工期 45 日，预计施工费用为 50,000,000.00 至 65,000,000.00 澳门元。
7. 2002 年 11 月	组委会致函社会文化司司长办公室，请求协助把工程平面设计图送交终审法院院长办公室及立法会征询意见。终审法院院长办公室在书面回复中表示“没有异议”。立法会回复表示“并无意见，只希望贴近立法会大楼所兴建之仓库其外观能与大楼相协调，使环境更添美化”。
8. 2002 年 11 月	社会文化司司长作出批示，把『南湾湖设施改善及环境整治工程』之官方名称修订为『南湾湖水上的活动中心』。
9. 2002 年 12 月	签署图则设计及技术支援服务书面合同，设计公司开始搜集各项工程的相关资料。
10. 2003 年 2 月	组委会代表在基建小组会议中指出建设发展办公室正在西湾湖兴建一类似的设施，故南湾湖水上的活动中心计划可能胎死腹中。组委会要求查证能否修改建设发展办公室的计划以作配合。
11. 2003 年 5 月	组委会代表在基建小组会议中指出该年度的国际龙舟赛将在西湾湖举行，组委会表示正对比赛地点进行研究。

日期	主要事件
12. 2003 年 7 月	组委会代表在基建小组会议中指出基于环保理由，需对南湾湖进行探土工程，并交由该工程的图则设计公司负责。由于涉及技术问题，预计于 2004 年初才能对工程进行公开招标。
13. 2003 年 10 月	组委会在其出版之刊物《第四届澳门东亚运动会通讯》中指出，南湾湖水上的活动中心预计在 2004 年 9 月落成。
14. 2003 年 11 月	组委会在回应立法议员质询时，表示南湾湖水上的活动中心兴建工程的总预算开支为 55,200,000.00 澳门元。
15. 2004 年 3 月	组委会与建设发展办公室、民政总署及设计公司就西湾湖与南湾湖设计进行协调，组委会提出把两个人工湖连接起来，其后由于安全及成本等问题取消此方案。
16. 2004 年 4 月	组委会向设计公司要求修改图则设计，包括扩大淤泥区的挖掘面积及平整湖底、加强南湾湖三个人工岛的绿化整治工作，以及取消原设计中行政大楼，把基本行政设施集中至仓库大楼，涉及开支金额为 230,000.00 澳门元。
17. 2004 年 5 月	组委会向土地工务运输局送交施工计划图则，两周后获核准。
18. 2004 年 6 月	组委会向社会文化司司长建议进行南湾湖水上的活动中心承揽工程的公开招标程序，预计开支金额为 66,050,000.00 澳门元。
19. 2004 年 7 月	南湾湖水上的活动中心承揽工程进行公开招标，有十间公司参与竞投，九份标书获接纳。

日期	主要事件
20. 2004 年 10 月	组委会向土地工务运输局申请实施交通管制，由 2004 年 11 月 6 日开始，为期 8 个月；并要求社会文化司司长办公室就实施交通管制事宜通知立法会及终审法院院长办公室。
21. 2004 年 10 月	行政长官核准把南湾湖水上活动中心承揽工程判给一承建商，金额 73,388,000.00 澳门元，工期 228 日；同月，合同拟本获得合同双方及财政局书面同意。
22. 2004 年 11 月	组委会代表与工程承建商缮立委托工程笔录，工期由 2004 年 11 月 4 日至 2005 年 6 月 26 日。
23. 2004 年 12 月	签署承揽工程之书面合同。
24. 2004 年 12 月	立法会为了解有关南湾湖水上活动中心工程 A 区（用作储存龙舟艇只仓库大楼）的情况，与组委会、承建商、设计公司 & 土地工务运输局代表举行会议。组委会于会上指出，于 2002 年曾致函立法会要求就工程设计给予意见，但立法会代表表示当时没有条件反对该计划之进行。同时，立法会代表指出，基于立法会的安全及庄严性的考虑，会向运输工务司司长建议暂停全部工程，直至获得解决方案为止。最后，组委会同意对工程作出修改，并即时要求设计公司对设计作相应调整。
25. 2005 年 1 月	组委会把修改后的设计图则谘询立法会意见，随后于 3 月送交土地工务运输局审批。

日期	主要事件
26. 2005 年 2 月	组委会应承建商的要求，向土地工务运输局申请批准延长每日工程之施工时间，由 3 月 1 日至 6 月 24 日止，周一至周六施工至晚上 11 时，周日及假期由早上 8 时至晚上 11 时。其后土地工务运输局批准延长周一至周六的工程时间，而周日及假期则修正为早上 10 时至晚上 11 时。
27. 2005 年 4 月	承建商按修改后的图则计算，工程总额由原判给金额 73,388,000.00 澳门元上升至 94,620,717.70 澳门元，差额为 21,232,717.70 澳门元。
28. 2005 年 5 月	由于南湾湖水上活动中心南面位置设施需要作出改动，社会文化司司长批准追认图则修改服务豁免公开招标及向三间公司书面谘询，并以 993,000.00 澳门元判给原设计公司。
29. 2005 年 5 月	后加工程增加的工程费用获行政长官追认，并于 2005 年 8 月 10 日就有关工程签订附加合同。
30. 2005 年 6 月	组委会回应立法议员书面质询，指出工程开支金额为 95,120,717.87 澳门元。
31. 2005 年 7 月	组委会代表在工程地点进行临时接收，缮立临时接收笔录。组委会同时与民政总署代表签署递交笔录，把南湾湖水上活动中心交予民政总署管理。
32. 2005 年 7 月	7 月 18 日南湾湖水上活动中心落成启用，开幕当日进行龙舟及赛艇的试运转；8 月 28 日进行另一场赛艇的试运转。

第三部分：前期研究及图则设计

本部分对兴建南湾湖水上活动中心的前期研究及图则设计过程进行探讨。审计结果显示，由于组委会在前期研究及图则设计阶段没有取得足够的工程资讯，订定切合实际的计划执行时间表，以及没有与相关的部门作出有效的沟通，引致：

- (a) 水上活动中心未能按照原定的时间落成；
- (b) 在工程展开后修改原图则设计及执行后加工程，因而需要额外支付 22,225,717.70 澳门元（详见第四部分）。

3.1 前期研究及图则设计阶段

2001 年 3 月 7 日基建小组召开首次会议时，在东亚运动会设施计划之中已经考虑了龙舟项目。在该份计划中，初步以靠近商贸城的南湾湖湖面作为比赛场地。其后，由于该地段的发展用途有所改变；以及湖水水深不足、航道宽度较窄，不适宜作为 2005 年东亚运动会水上竞赛项目的场地，故计划改用南湾湖西侧，靠近立法会的湖面作为比赛场地。

组委会分别于 2002 年 6 月 19 日及 7 月 4 日与体育发展局、民政总署及澳门龙舟总会代表开会，研究选址的可行性。经多方的研究及讨论后，于 7 月组委会计划在南湾湖西侧进行环境整治，使其能成为举行独木舟、赛艇、龙舟等水上比赛项目的理想固定地点。在初步计划中，南湾湖西侧经过整治工程后²，将作为第四届东亚运动会各项水上比赛项目或其他水上比赛之用，有关设施建成后，将交回民政总署管理，预计整项计划的开支金额为 50,000,000.00 澳门元。

2002 年 7 月 24 日的基建小组会议上，组委会向小组提出建议，在南湾湖建设一个永久性设施，以供日后举办赛事之用。组委会指出已经与三个水上活动总会进行讨论，一致同意南湾湖是符合举行国际性赛事之场地。

² 主要包括从烧灰炉至立法会大楼新建一面积约 10,000 平方公尺的水上平台，以及更换面积约 325,000 平方公尺之南湾湖淤泥及回填河沙。

2002 年 8 月 6 日，组委会透过体育发展局³向社会文化司司长提出建议，对南湾湖设施进行改善及环境整治工程图则设计。社会文化司司长于 10 月 28 日批准以总金额 2,300,000.00 澳门元判给一设计公司进行图则设计工作（设计公司估算施工费用为 50,000,000.00 澳门元至 65,000,000.00 澳门元），并于 12 月 23 日与该公司缮立书面合同。合同主要包括：

- 签署合同后 15 日内提交初步计划书；
- 在批准初步计划书后 30 日内提交施工图则；
- 在工程施工期间提供技术支援。

在图则设计判给后，组委会与本澳相关体育总会进行意见交流，再把意见交予设计公司。此外，为了设计的需要，设计公司在 2002 年末至 2003 年初与组委会的工作会议上，曾向体育发展局及组委会要求提供一系列有关南湾湖工程的资料数据，包括：

- 堤边（包括附近马路）的资料及湖底（地基及泥层等）的情况；
- 地面及湖底地下管道（电讯电缆、水管、输电电缆等）分布情况；
- 邻近南湾湖的嘉乐庇大桥的资料；
- 湖上人工岛及赛道资料；
- 体育发展局及民政总署对场地水上活动的需求资料；
- 湖面场地设施、辅助建筑物、工作区域、特别设备等。

组委会其后按照设计公司的要求，向民政总署、土地工务运输局、港务局及各专营公司搜集有关资料数据。经过 3 至 4 个月的时间，组委会只能取得输电及电讯电缆等线路资料，无法取得湖底的图则，最后，设计公司于 2003 年 7 月重新进行地质勘探工作，以取得所需的资料数据⁴。

³ 组委会在 2002 年及 2003 年，透过体育发展局行政上的支援及其在“行政当局投资与投资开支计划”预算拨款财政上的承担，向行政当局建议进行各工程项目。而在 2004 年及 2005 年，组委会则直接向社会文化司司长提交各项目的开支建议书，所需的开支由社会文化司司长办公室的投资计划预算拨款承担。

⁴ 设计公司表示除一般地质资料外，嘉乐庇大桥的资料对工程也是相当重要的，因为大桥建于七十年代，挖掘湖底的工程可能对大桥的结构造成影响，故须取得各项必要的资料以编制设计方案。

2003 年 2 月 26 日的基建小组会议上⁵，组委会指出建设发展办公室正在西湾湖兴建一类似设施，故兴建南湾湖水上的活动中心计划可能需要取消。其后，组委会与建设发展办公室研究能否修改拟于西湾湖兴建设施的原有设计，以配合第四届东亚运动会龙舟及赛艇比赛的举行，此外，亦研究能否把两个人工湖连接起来，不过最后基于安全、技术及成本等问题取消了该方案。在 2004 年 4 月，组委会决定继续进行南湾湖水上的活动中心计划。

另一方面，组委会为了减低工程的复杂性以缩短施工时间、完善比赛场地以令运作流程畅顺、改善南湾湖中的人工岛水土流失及植物枯萎的问题，故要求设计公司对照图则进行修改，费用为 230,000.00 澳门元，修改内容主要包括：

- 扩大淤泥区的挖掘面积及平整湖底；
- 安装活动起步点；
- 加强对人工岛的绿化整治工作；
- 取消行政大楼方案，并把有关设施纳入仓库大楼内。

2004 年 5 月 13 日，组委会向土地工务运输局送交南湾湖水上的活动中心各项施工图则，土地工务运输局于 6 月 1 日批出所有图则。同月，组委会向社会文化司司长建议展开南湾湖水上的活动中心承揽工程的公开招标程序，当时预计工程金额为 66,050,000.00 澳门元。

3.2 水上活动中心的计划落成时间

2002 年 7 月 24 日的基建小组会议上，组委会提出于南湾湖兴建一个既配合第四届东亚运动会，又能永久使用的辅助设施，计划在 2003 年 6 月端午节前落成。

组委会于 2003 年 10 月 31 日出版的第一期《第四届澳门东亚运动会通讯》中指出，南湾湖水上的活动中心正进行设计工作，预计在 2004 年 9 月完成有关工程。

⁵ 建设发展办公室代表并非基建小组成员，小组只在第八次及最后一次会议邀请建设发展办公室代表列席会议。

在 2004 年组委会编制有关 2003 年的工作报告中指出，组委会已取得南湾湖水上活动中心的图则，短期内进行承揽工程的公开招标，工程预计在 6 个月内竣工。

2005 年 2 月 28 日出版的第七期《第四届澳门东亚运动会通讯》中指出工程于 2004 年 12 月底动工，投资为七千三百多万澳门元，已完成基础工程，预计整个工程可于 2005 年 6 月完成。

组委会在 2005 年度的工作计划中指出，南湾湖水上活动中心工程于 2004 年年底展开，除建设比赛设施外，还会进行净化湖水，绿化整治湖上三个小岛及周边环境的工程，预计在 2005 年 6 月竣工，并计划于 7 月进行赛艇及龙舟的试运转。

审计署的意见

对于大型公共工程的投资，应该具备良好的整体计划，拟定合适的工作方向、清晰的目标及方法，以便按部就班地展开各项工序，令每一阶段有据可依，从而减少重复性和浪费性的工作。此外，需要对未明确的情况作出有预见性的应急安排，减少因变化而产生的冲击。就南湾湖水上活动中心的兴建工程，审计署注意到以下的情况：

- (a) 在前期研究阶段，未有取得足够的工程资讯，导致未能制定切合实际的计划执行时间表

组委会在 2002 年 7 月的基建小组会议上提出兴建南湾湖水上活动中心的计划时，预计 2003 年 6 月端午节前完成，但最终在 2005 年 7 月才竣工，较预定的落成日期延迟了 2 年。审计署亦注意到在 2002 年 10 月对南湾湖水上活动中心的图则设计及支援服务作判给时，设计公司估计兴建费用为 50,000,000.00 澳门元至 65,000,000.00 澳门元，及至 2004 年中进行承揽工程公开招标时，由于原材料价格上涨⁶，公开招标价格最后介乎 73,000,000.00 澳门元至 83,000,000.00 澳门元。

⁶ 组委会负责人指 2003 年至 2004 年中，期间河沙价格上涨是造成设计公司估算价格与开标价格出现差异的主要原因。另参照统计暨普查局 2002 至 2005 年的“建筑材料价格指数”，由 2002 年第 2 季开始，建筑材料价格持续上升。

组委会表示，工程延误是因为有若干情况未能预计，包括需与本澳各相关体育总会进行意见交流、进行地质勘探工作以及需因应西湾湖工程作出调整等。而且南湾湖是一个开放及露天的公众地方，工程位置并非组委会管理，需与民政总署进行协调。而且，还要以美化该区作为社区长远发展的目标，与一般公共工程有显著差别。

经审计署的分析，导致出现延迟落成的主要原因是组委会在前期研究阶段没有取得所需的工程资讯，以订立切合实际的计划执行时间表。对于兴建南湾湖水活动中心所需的数据资料，组委会是在图则判给后才根据设计公司的要求开始搜集，使计划执行时间表需要不断延后。

审计署认为，为举办第四届东亚运动会而兴建场馆及设施是最重要及最基本的准备工作，应该在指定日期全部完成并投入测试或运作。充足而有效的资料是订定计划执行时间表的重要依据，而按照时间表有序地开展各项工作是确保计划能在既定日期完成的有效措施。因此，在确定选址后组委会应该搜集各项相关数据资料，例如工程数据资料、国际标准等，作为制定初步计划的依据，以订定切合实际的计划执行时间表，并设计出对未预知问题的应变措施。透过有关的时间表，统筹单位才可具体监管计划执行的进度。在计划执行期间，当实际情况与计划出现显著差异时，应该对差异作出评估，并采取合适的应变措施，尽量使计划如期完成。

(b) 未有与相关部门作出有效沟通

审计署注意到，未能按照原定时间完成南湾湖水活动中心工程的另一原因是由于在前期研究及设计阶段，组委会未有与负责本地区大型基建项目的工程部门，以及与受影响的立法会（详见第四部分）进行有效沟通所致。

在 2001 年 3 月协调办已经有意兴建水上活动中心，作为独木舟、赛艇、龙舟等水上比赛项目的固定地点。16 个月后的 2002 年 7 月，组委会定出初步计划

后，并与民政总署、体育发展局及本澳三个水上活动总会进行讨论，一致同意南湾湖是符合举行国际性赛事要求之场地。但于 2003 年 2 月，即图则设计工作开始后的 2 个月，组委会才发现建设发展办公室正在西湾湖兴建一类似设施，故有可能取消正在进行的计划。其后，组委会与建设发展办公室进行多次会议，研究能否修改拟在西湾湖兴建设施的原有设计，以配合第四届东亚运动会龙舟及赛艇比赛的进行，此外，亦研究能否把两个人工湖连接起来，不过最后基于安全、技术及成本等问题取消上述方案。在 2004 年 4 月，组委会决定继续进行南湾湖水上的活动中心计划。

审计署认为，作为统筹场馆兴建的单位，协调办（组委会）在前期研究阶段应该审慎研究兴建的需要，与负责工程的部门作出沟通协调，避免在落实工程项目后才发现需要取消有关计划，浪费已投入的资源，以及因商讨及研究有关问题而耗费大量的时间。此外，基建小组虽然没有包括建设发展办公室代表，但作为协调工务、市政和体育范畴的专责小组亦应该设立有效的沟通机制，积极协调各个公共工程的相关部门，取得有关的意见，履行小组的职责。

审计署的建议

由参与统筹、执行施工及负责财务安排的各相关单位组成计划管理小组，指定一个统筹全局的专责管理人员，协调资源的分配，监管计划的进度及预算的执行。以一个有权有责的机构全盘统筹及操办，制订合适而具前瞻的整体计划、合理而可行的财政预算。具体包括：

- (a) 统筹单位（组委会）进行详细及深入的可行性研究，包括：
 - i) 评估选址以及工程对附近环境、景观、居民、交通等方面的影响程度，把施工过程及落成的建筑物对市民及自然生态的影响减至最低；
 - ii) 与统筹城市规划、负责公共工程的各个部门进行有效沟通，核实即将进行的工程没有与正在或计划施行的工程存在重迭或冲突；

- iii) 选址后搜集施工地点必要的资料(如地质、地下管道分布、供电情况等客观资料),作为订定施工计划的依据;
 - iv) 按照工程的投资金额⁷及专业性,在适当阶段引入专业顾问的意见。
- (b) 详细研究工程的需求(包括各项专业设备)、标的、成本(包括兴建成本及营运保养成本)及工期。
 - (c) 由非公共工程专职机构统筹兴建场馆或公共工程时,与公共工程及城市规划相关部门组成工作小组,吸纳富经验人士的意见。
 - (d) 当规划阶段(或详细设计阶段)仍存在未确定的问题,在进行下一阶段工作前拟定合适的应变措施。

⁷ 根据英国政府商务办公室(OGC, Office of Government Commerce)对公共工程实施计划的建议,对施工金额超过 500 万英镑(约 8,000 万澳门元)的工程,需成立包括项目经理、设计公司、业主以及用家代表的工作小组,共同制订初步计划。

另根据香港政府土木工程拓展署联同跨部门专业人员编制的“工程管理手册”(2006 年 5 月更新),对于投资金额超过 1,500 万港元的公共工程计划,应于初步计划中包括技术可行性研究部分,对工程计划的范围、土地使用、交通及环境影响、投资金额及收益估算进行仔细的分析。指引亦指出可行性研究只在部门具有必要的专业知识、人力资源及经验下进行,否则建议聘请顾问公司进行。

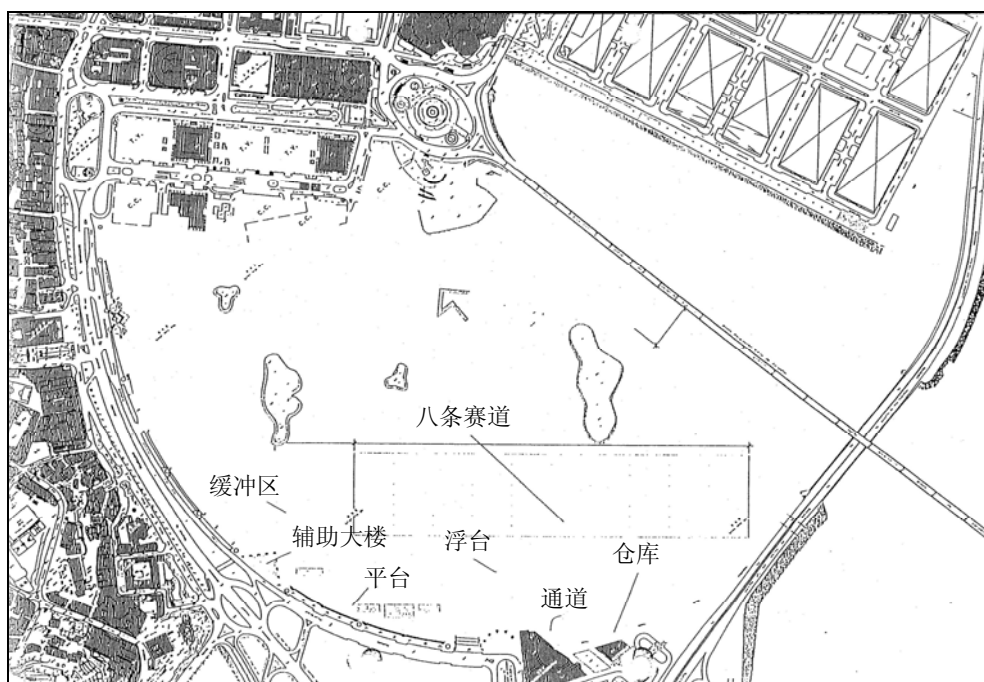
第四部分：迁移仓库大楼设施的后加工程

本部分就工程施行期间进行迁移仓库大楼设施后加工程的因由作出探讨，并给予意见及建议。审计结果显示，上述后加工程的成因主要是组委会没有适时提供详尽的资讯予受工程影响单位，引致：

- (a) 工程开展后 1 个月需要停止进行；
- (b) 大幅修改原图则设计，社会文化司司长办公室需要支付 993,000.00 澳门元的修改设计费用；
- (c) 恢复立法会旁之原来景观，及因应上述 b 项图则修改而实施的后加工程，社会文化司司长办公室需要支付 21,232,717.70 澳门元。

鉴于施工地点处于立法会及终审法院附近，而且需要兴建一条跨越立法会及终审法院的桥，以及于终审法院的边堤兴建一个仓库大楼及其他设施，因此组委会于 2002 年 11 月 8 日致函社会文化司司长办公室，请求协助把工程平面设计图（见图二）送交立法会及终审法院院长办公室征询意见。

图二：组委会向立法会及终审法院院长办公室征询意见之设计草图

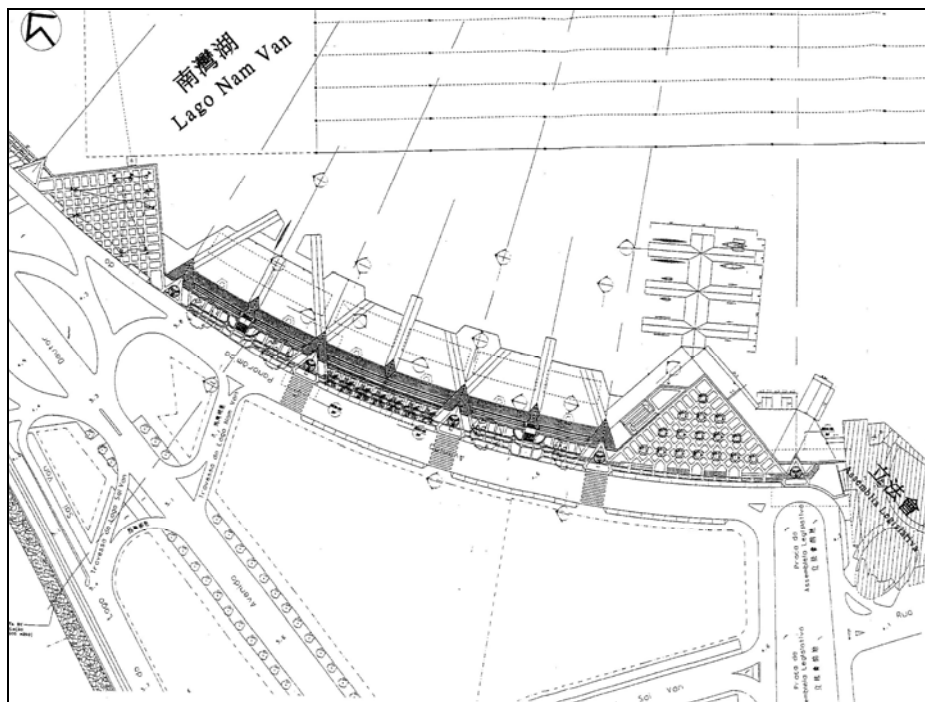


资料来源：组委会提供（个别地点由审计署标示）

终审法院院长办公室于 11 月 21 日书面回复表示“没有异议”。立法会于 11 月 28 日回复表示“对有关南湾人工湖环境整治工程并无意见，只希望贴近立法会大楼所兴建之仓库其外观能与大楼相协调，使环境更添美化”。2002 年 12 月 9 日，组委会把两机关的书面回复送往土地工务运输局。

2003 年，设计公司开始进行详细图则设计工作，期间由于需要收集本澳各相关体育总会兴建水上活动中心的意见，整理南湾湖各项设施及地理环境的数据，因此设计工作需间断进行（详见第三部分），至 2003 年 12 月，设计公司才完成基本的图则设计。（见图三）

图三：设计公司于 2003 年 12 月完成的平面图



资料来源：组委会提供（个别地点由审计署标示）

2004 年 4 月，组委会为了减低工程的复杂性以缩短施工时间、完善比赛场地以令运作流程畅顺、改善南湾湖中的人工岛水土流失及植物枯萎的问题，故要求设计公司对图则进行修改。修改内容主要包括：

- (a) 扩大淤泥区的挖掘面积及平整湖底；
- (b) 安装活动起步点；

- (c) 加强对人工岛的绿化整治工作；
- (d) 取消行政大楼方案，并把有关设施纳入仓库大楼内。

组委会认为对立法会而言，南湾湖水上活动中心工程最重要的是湖岸线有否受影响，以及外型线是否与立法会整体外型配合；并认为有关修改只属内部调整，与外型线及周边建筑无关，因为湖岸线并没有大变动，因此当时并没有就有关修改再向立法会及终审法院院长办公室提交补充资料及谘询意见。2004 年 5 月，南湾湖水上活动中心最终设计定稿，并送交土地工务运输局审批，及至 7 月进行公开招标，期间组委会均没有就最新的设计向立法会及终审法院院长办公室谘询意见。

2004 年 11 月 4 日，南湾湖水上活动中心开始施工，按照施工方案首先进行打桩工程，并由立法会一带开始进行。立法会于 12 月 15 日向组委会表示欲了解其南面设施位置的情况，并与组委会、设计公司承建商代表进行工作会议。立法会代表于会议中指工程 A 区用作储存龙舟艇只的仓库大楼及其他设施，因距离立法会大楼太近，认为可能对立法会外围造成影响（参阅图四）。此外，用于储存龙舟艇只的仓库大楼设施会令立法会前聚集人群，而大楼的房间又可以眺望立法会的房间，基于安全及立法会庄严性的考虑，希望组委会作出跟进。

图四：原施工分区图

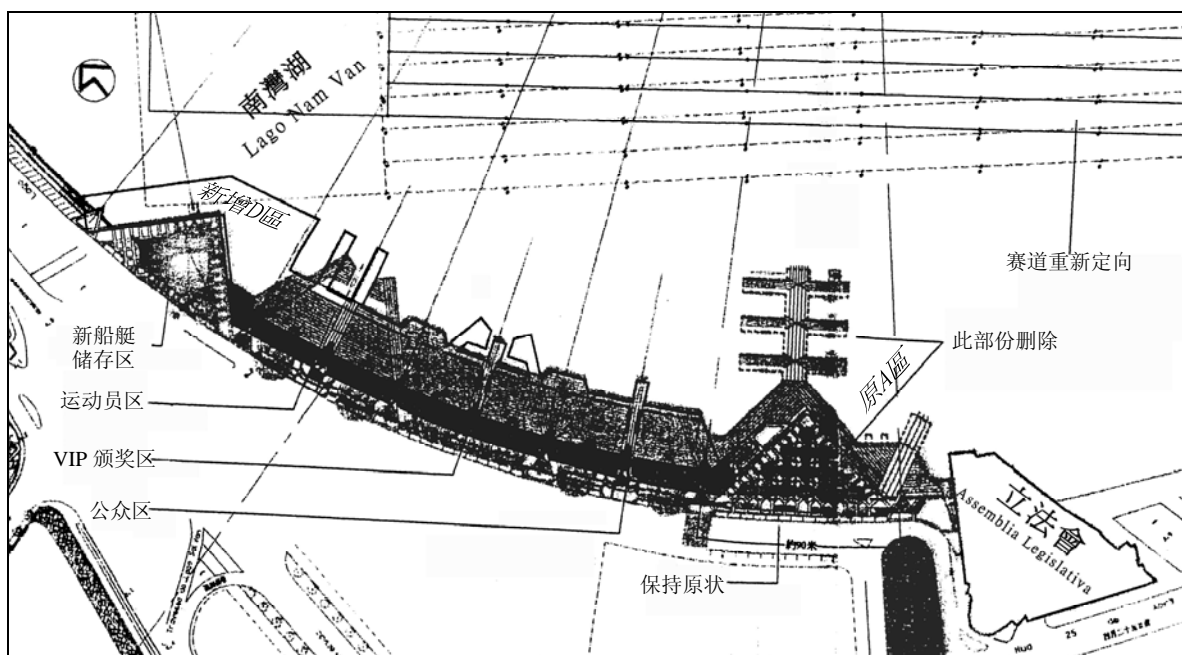


资料来源：组委会提供承建商对后加工程建议文件之附图（个别地点由审计署标示）

组委会于会议后根据立法会代表的建议，与土地工务运输局、民政总署及承建商进行协调会议，并向设计公司提出修改图则设计。2005 年 1 月 11 日组委会把协调会议作出的结论通知立法会，并附上更新后的初步研究图则，修改后的内容得到立法会方面的接纳。包括：（参阅图五）

- (a) 把靠近立法会大楼，用作储存龙舟艇只的仓库大楼设施（A 区）迁移至工程另一端的三角平台上（D 区），新的位置已有一个尖角位存在，工程只是把这个位置挖空，然后藏入需要的设施；
- (b) 原 A 区仓库大楼位置与立法会大楼之间，长 62 公尺的堤基改为垂直设计，以避免人群经此进入立法会大楼范围；
- (c) 把 A 区的船排迁离立法会大楼超过 110 公尺以外的地方。

图五：原 A 区迁移至 D 区示意图



资料来源：组委会提供承建商对后加工程建议文件之附图（个别地点由审计署标示）

鉴于工程需作出改动，经组委会协调后，承建商全面停止 A 区之工程，并即时复原已进行之工程，原已填好之沙泥要挖掘清除，原已完成之桩柱亦需割短（停工前已进行十枝桩柱的打桩工作），以期尽快恢复立法会旁之原来景观。组委会就上述改变要求设计公司对图则进行修改，涉及开支为 993,000.00 澳门元。

为使工程能于六月份如期竣工，组委会与承建商商讨对策后，承建商认为如将每日的工作时间延长，仍可按时竣工。按照组委会的估算，如不实施加班工作，工程约延期一至两个月，组委会将无法进行各项测试，是故必须以加班工作的方式实施后加工程。2005 年 2 月 28 日，组委会把承建商编制的延长工作时间申请书送交土地工务运输局审批，有关申请于 3 月 3 日获批准。由 2005 年 3 月开始至 6 月底，工程进行时间为周一至周六早上八时至晚上十一时，周日及假期由早上十时至晚上十一时。此外，为使工程能于晚间进行，承建商采用了较低噪音的灌注桩挡土墙代替普通打桩、安排其他低噪音的工种于晚间及周末进行等措施，涉及“加班费及措施费”7,000,000.00 澳门元。组委会负责人表示有关安排为使场地能够赶及在 7 月落成启用，并进行试运转及其他测试⁸。

2005 年 3 月 22 日，经修改后的设计图则送交土地工务运输局审批。2005 年 4 月 7 日，承建商按最新的图则完成计算新的工程数量清单，工程费用由原判给金额 73,388,000.00 澳门元上升至 94,620,717.70 澳门元，差额为 21,232,717.70 澳门元，包括：

- (a) 基础工程 — 6,236,623.40 澳门元；
- (b) 上盖结构工程 — 7,628,254.30 澳门元；
- (c) 火牛房，驳接自来水，市政排水等费用 — 367,840.00 澳门元；
- (d) 加班费及措施费 — 7,000,000.00 澳门元。

2005 年 5 月 11 日组委会向社会文化司司长建议进行南湾湖水上活动中心图则修改及后加工程，鉴于两项工作已于 3 月展开，建议追认各项已进行的谘询行为⁹，向原图则设计公司及承建商判给各项服务，建议获得行政长官批准。

⁸ 南湾湖水上活动中心于落成后分别于 7 月 18 日及 8 月 28 日进行试运转，而于 10 月 15 日及 16 日举行男、女子轻量级单人双桨初赛及决赛之联合测试。

⁹ 《行政程序法典》第 126 条第 3 款。

审计署的意见

后加工程的费用为 21,232,717.70 澳门元，超出原判给金额 28.9%，全属于水上活动中心南面位置设施改动的开支。是项后加工程并不具有任何增值性，只属一项补救措施。审计署注意到以下的情况：

(a) 在设计阶段未能与受影响单位作出有效沟通

虽然组委会在计划初期曾经向立法会及终审法院院长办公室发函咨询意见，但有关资讯没有包括让一般非建筑专业人士容易明白的视觉媒体，如立体图像、模型等，也没有安排专业人士向受影响单位代表详细交代图则设计概念以及具体展示空间设计安排，未能有效地使受影响单位就工程将出现的情况而尽早提出意见，正如立法会代表在协调会议上指：“当时没有条件反对该计划之进行”。待工程展开后才发现问题及作出补救，导致产生不必要的额外开支。

审计署认为，由于澳门住宅及商业建筑密度高，所以各式各样的文化景观是市区环境内的重要资源。南湾湖是开放及露天的公众地方，工程内容还需要以美化该区作为社区长远发展的目标，作为基建项目的统筹及执行单位，组委会应该增加整个工程的透明度，向受影响单位及公众详细讲解建筑设计概念及整体环境的空间布局¹⁰，广泛收集并考虑各方面的意见，进行缜密严谨的设计规划，确保施工过程运作顺畅，降低在施工期间出现问题的风险。

此外，整个设计阶段历时约 17 个月，除了在 2002 年 11 月向立法会及终审法院征询意见外，自 2003 年 12 月完成基本的图则设计后，至 2004 年 4 月取消行政大楼设施，并纳入仓库大楼内，以至南湾湖水上的活动中心最后设计定稿，组委会均没有再向受影响单位（包括立法会及终审法院院长办公室）补充有关资料

¹⁰ 参考邻近地区的经验，进行公开招标时，统筹单位要求参予投标的设计公司提交设计概念的立体模型，将模型向市民及相关单位展示，并把收集了的意见及标书一并交评标委员会评审。

及征询意见。立法会是在收到组委会征询意见的 2 年后才知悉工程已经落实并且正在进行中，期间组委会没有因应曾经修改的部分作进一步的谘询及收集谘询意见，以完善有关设计。

审计署认为，作为良好的计划管理，组委会在对设计作出明显改动时，应该适时地把有关改变及每一阶段的工作进度通知受影响单位，以加强整个公共工程运作的透明度，同时考虑受影响单位的意见，完善有关工作。

(b) 由于设计阶段延长，使施工阶段缺乏应变的时间弹性

据组委会表示，后加工程使用加班工作方式进行，主要为使设施能赶及在 2005 年 7 月落成启用，并进行必需的试运转及其他测试。南湾湖水上活动中心图则设计工作于 2002 年 12 月展开，组委会曾经计划在 2004 年初进行施工，同年 9 月完成工程，但最终由于图则设计令施工时间的计划出现多次变更，导致 2004 年 11 月才开始工程（参阅第三部分第 3.1 点）。如果按照组委会早期计划进行，是项后加工程无需使用加班工作的方式追赶工程进度，南湾湖水上活动中心亦可用于运动会举行前 3 个月（即 2005 年 7 月）落成及投入进行试运转及其他测试。

审计署认为，作为良好的计划管理，组委会应该对实施工程订定合适的工作时间计划，计划中必须包括预留适当的备用时间，使不同的工程阶段有时间应付突发事故，避免影响到整个工程的进度。尤其对于须要在指定时间完成的工程项目，执行单位应该按时完成每一阶段工作，并适时评估时间表及工作进度，可以提高对处理突发事情的弹性，也可以有效避免出现以金钱换取时间的情况。

审计署的建议

统筹设计单位（组委会）应该：

- (a) 确保受影响单位充分了解工程的内容，使用一些让非建筑专业人士容易明白

的视觉媒体、立体图像、模型等，在必要时邀请受影响单位参与设计会议，由专业人士详细交代设计概念及周围环境的空间布局。

- (b) 当修改设计时，与受影响单位进行谘询，并参考对方意见来完善设计。

设计及施工单位（组委会）应该：

- (c) 按计划完成每一阶段的工作，在计划的不同阶段，预留合适的备用时间处理突发事件及预设风险应变机制，并适时检讨未能在预定时间完成的原因，及时采取应变措施。

第五部分：各工程项目的财务规划

本部分探讨各工程项目的财务规划及具体财务安排情况。组委会并非公共部门，不可直接动用“行政当局投资与发展开支计划”（下称“投资计划”）预算负担基建的开支，因此由组委会负责的南湾湖水上活动中心兴建工程的所有开支款项，均由组委会要求体育发展局（2002 年及 2003 年）或直接向社会文化司司长办公室（2004 年及 2005 年）作出建议，以动用上述两个实体的投资计划预算支付。作为统筹整个南湾湖水上活动中心工程计划的组委会，有责任确保工程有足够的财政资源作负担才开展计划，并适时公布预算执行情况，确保公帑的使用具有适当的透明度。

5.1 工程项目的财务安排

2002 年 7 月组委会建议进行南湾湖设施改善及环境整治工程，初步预计整项计划的开支为 50,000,000.00 澳门元；2004 年 10 月，南湾湖水上活动中心兴建工程进行判给，工程费用为 73,388,000.00 澳门元；因此连同顾问及监督费用在内，所有工程项目的判给总金额为 77,048,000.00 澳门元。由于实施后加工程，最终整项工程总开支为 99,503,717.70 澳门元，比原判给超出 29.1%。各工程项目的财务安排见表二。

表二：各工程项目的财务安排

序号	申请开支时间	内容	金额 (澳门元)	财务安排
由体育发展局投资计划预算拨款承担				
1.	2002 年 9 月	图则设计	2,300,000.00	2,070,000.00 澳门元于当年度追加 ¹¹ 余额登录于 2003 年投资计划预算 ¹²
2.	2005 年 1 月	图则设计附加工作	230,000.00	于 2005 年投资计划“望厦体育馆重建工程-计划”中调拨

¹¹ 组委会没有本身的投资计划预算拨款，只在建议书上标示有关开支需进行追加，呈上级批准。投资计划预算的调用由体育发展局及社会文化司司长办公室进行。

¹² 余额 10% 属于施工期间的技术支援费用，由于工程延至 2005 年始完成，有关的支付于 2005 年进行。

序号	申请开支时间	内容	金额 (澳门元)	财务安排
由社会文化司司长办公室投资计划预算拨款承担				
1.	2004 年 10 月	承揽工程	73,388,000.00	49,903,840.00 澳门元登录于当年度投资计划预算 余额登录于 2005 年投资计划预算
2.	2004 年 11 月	顾问及监督	1,360,000.00	340,000.00 澳门元于当年度追加 ¹³ 余额登录于 2005 年投资计划预算
3.	2005 年 5 月	图则修改	993,000.00	当年度追加
4.	2005 年 5 月	后加工程	21,232,717.70	当年度追加

资料来源：组委会提供的开支建议书

5.2 开支数据的公布

2003 年 11 月组委会回应立法议员书面质询时，提供了南湾湖水上活动中心的开支数据。当时尚未为施工部分进行公开招标，组委会公布南湾湖水上活动中心的预算总开支为 55,200,000.00 澳门元。是项金额包括：

- i) 已判给的图则设计费用为 2,300,000.00 澳门元；
- ii) 预计施工费用 50,000,000.00 澳门元、质量控制费用 2,000,000.00 澳门元，以及顾问及监督费用 900,000.00 澳门元¹⁴。

2005 年 5 月至 7 月期间，南湾湖水上活动中心出现不同的造价，详情如下：

- i) 2005 年 6 月至 7 月，报章报导南湾湖水上活动中心的造价为 7,000 多万澳门元；
- ii) 2005 年 6 月，组委会回应立法议员书面质询时，指工程开支金额为 95,120,717.87 澳门元；

¹³ 由于提供监察服务的公司无法赶及于 2004 年 12 月签署合同，故把全数 1,360,000.00 澳门元登录于 2005 年度投资计划预算中。

¹⁴ 最终没有出现质量控制的开支，顾问监督的实际开支为 1,360,000.00 澳门元。此外，组委会预计的上述两项开支均没有在 2004 年投资计划预算中登录，而施工费用于 2004 年投资计划中登录的最初预算为 50,000,000.00 澳门元。

- iii) 组委会于 2005 年 5 月及 6 月在其出版的第十一期及第十二期《第四届东亚运动会通讯》连续两期报导南湾湖水上活动中心工程进度及落成情况，但没有披露场馆的开支金额。

审计署的意见

南湾湖水上活动中心由组委会负责统筹及执行所有工程项目，因此，组委会在工程开支方面，其意见或建议对公帑的运用具有决策性的影响。在具体财务安排方面，审计署注意到以下情况：

(a) 未能于“投资计划”中为所有预计开支作预算准备

从表二可见，兴建南湾湖水上活动中心所需的费用，除了工程开支一项于 2004 年进行预算拨款登录外¹⁵，图则设计和顾问及监督费用均没有在支付开支的首年度登录投资计划预算拨款，需通过追加预算，由体育发展局及社会文化司司长办公室投资计划预算调拨承担。

作为年度预算，各部门于每年年中（约七月）就明年的计划项目提交投资计划预算案，并由财政局及土地工务运输局进行评估、分析及登录预算。对于没有登录在最初预算的开支款项，或于下半年度才立项的新投资项目，必需通过调拨其他职能项目的预算或备用拨款¹⁶来承担。对于被扣减资源的项目，必然产生一定程度的影响，或是在扣减后再追加预算以承担开支，或是被延期执行、甚至取

¹⁵ 组委会对施工的预算登录于 2004 年社会文化司司长办公室投资计划最初拨款 50,000,000.00 澳门元。2004 年 6 月组委会展开工程招标时，在建议书中指出需要在同一预算项目追加 16,050,000.00 澳门元以支付工程费用，并建议由该年度社会文化司司长办公室投资计划“东亚运动会宿舍—澳门大学—家俬及设备”拨给。其后由于判给金额达 73,388,000.00 澳门元，及属于跨年度支付，故 2004 年透过投资计划支付金额为 49,903,840.00 澳门元，余额拨入翌年投资计划最初预算。

¹⁶ 澳门特别行政区年度财政预算第四十章节“投资计划”预算中存在一项“40-99 备用拨款”，属于“投资计划”的备用金性质预算，在有需要的情况下透过调拨把预算款项调配到相关的职能（子）项目中。当“备用拨款”余额不足时可透过调拨其他“投资计划”项目或第十二章节“公用开支”款项以填补。

消计划。上述情况均不利于公帑的管理及特区发展计划的有序及顺利开展。即使调拨备用拨款预算内的款项，如果未能作出适当的监管，在出现备用拨款的最初预算被耗用时，亦需要从其他资源调拨至备用拨款以承担开支。

审计署认为，投资计划并非日常开支，是涉及较大金额的重要投资及特别项目。作为谨慎理财的原则，计划应尽早筹备，以便在投资计划内作出相应的预算安排，避免出现大金额追加预算或调拨的情况。组委会虽然并非投资计划的直接执行部门，但对于以公职人员为主、并对各项开支提出决策性建议的单位，应该按照公共部门执行投资计划所遵循的较佳模式及早筹备，并在适当年度登录开支预算后始实施具体计划。而在知悉有关估算出现变动的时候，及早对预算作出修正，供行政当局有效评估整体财政负担的情况。

(b) 未有审慎公布开支的资料数据

设计公司于 2002 年 9 月估计工程开支费用在 50,000,000.00 澳门元至 65,000,000.00 澳门元，至 2003 年下半年组委会及设计公司完成更详细及具体的设计规划（参阅第四部分图三）。组委会负责人表示一直与设计公司进行沟通，更新南湾湖水活动中心的造价资料。然而，组委会在 2003 年 11 月回复立法议员质询时，仍以早期预算的 50,000,000.00 澳门元作为施工费用的估算，与同一时期设计公司估算的施工费用¹⁷相差 44.93%。

审计署认为，当缺乏准确的估算支持，所公布的数据是无法反映实际执行情况的。组委会作为统筹工程及举行运动会的单位，在对外公布计划开支时，应该谨慎评估及适时更新各项开支的预算金额，使公众了解工程的进度（包括设计进度及施工进度）以及公帑的运用情况，增加运作的透明度。

¹⁷ 按照 2003 年下半年的设计，设计公司于 2004 年 1 月估算施工费用为 72,433,408.68 澳门元。

(c) 未有设立定期公布开支数据的机制

对于设立公布执行开支的机制，组委会负责人表示一直更新南湾湖水上活动中心的造价资料，并向传媒及立法会提供有关数据，而《第四届东亚运动会通讯》的重点是带出环保的讯息，并非为介绍建设费用而撰文，故没有提及造价。然而，从传媒报导以至组委会的官方刊物中，均无法反映出南湾湖水上活动中心的最新实际造价。

审计署认为，对涉及较大金额的重要投资及特别项目，作为掌握是项工程最新及最详尽开支费用的组委会，应该设立定期公布场馆开支的机制，增加公帑使用的透明度。善用各种公布机制（发布会、新闻稿、官方刊物等）说明工程开支的最新执行情况或者出现变化的原因，使公众及各监察实体知悉公帑的运用情况，使社会监督的职能得以有效发挥。

审计署的建议

由参与统筹、执行施工及登录投资计划预算拨款的各相关单位组成计划管理小组，协调资源的分配，监管预算的执行，建立审慎而周详的整体计划、合理而可行的财政预算（参阅第三部分审计署的建议）。具体包括：

- (a) 在规划阶段，谨慎估算设施所需的全部开支（包括图则设计、施工、顾问监督、地质勘探、水电设施等），同时为未能预见的开支估算适当数量的备用金。
- (b) 预计计划的开展时间，及早为所需的财政资源向上级申请作相应的财务安排，以便负责有关开支的部门按序登录在相应年度的预算中。
- (c) 设立机制确保：
 - i) 预算案的预算项目及估算开支接近实际开支金额；

- ii) 对涉及较大金额预算调拨时，审慎研究并解释对被调动资源项目的具体执行安排，同时对额外开支进行成本效益分析，并向批准实体提出意见；
- iii) 监督备用金的使用情况，定期检讨余额及评估各项正在进行工程对备用金的需求预算。如备用金结余额偏低或不足，需要从另一备用金项目调拨时，采用上述 ii 项的措施；
- iv) 定期发布预算执行情况，以及个别（较大规模）计划的更新资料¹⁸。

¹⁸ 为筹建用于 2008 年北京奥运场馆，保证奥运工程成为“阳光工程”，以国际一流工程水平为标准，严格审查工程设计、严格控制工程预算、严格装修标准、严把场馆品质关，确保奥运工程建设“公开、公正、透明”，国家体育总局早于 2004 年初成立建设管理办公室和监察审计办公室，并制订了《审计监督工作办法》和《奥运会场馆和国家队训练设施建设工作人员廉洁自律守则》，建立起按制度办事、靠制度管人的机制。对工程建设中发生的大笔工程款项支出、大宗物资采购支出，承建单位要向监察审计办公室报告。对于工程建设中涉及的资金、设备、技术、材料、变更事项等方面做到全程上网，通过实施对工程项目的全过程动态监控，促进工程价格透明。

附件
前东亚运组委会整体回应

《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）

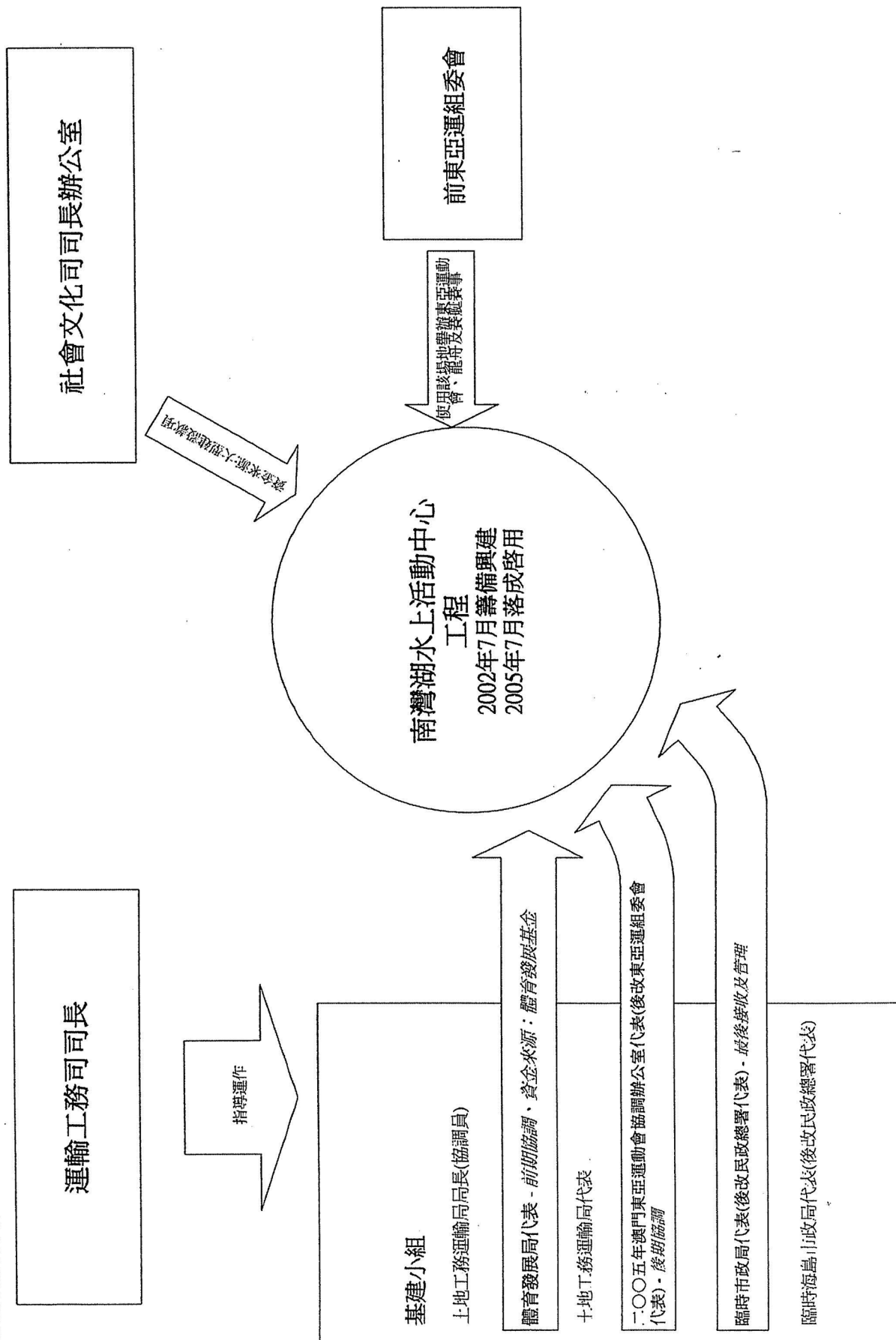
南灣湖水上活動中心的工程，前身名為“南灣湖設施改善及環境整治工程”，2001 年 3 月經“基建小組”會議討論，把南灣湖納入東亞運動會的比賽設施，主要作為龍舟比賽的場地，並使當時水質不宜公眾使用的南灣湖得以淨化改善，清理湖底雜草，為周邊美化，同時配合多項水上活動如龍舟、獨木舟、賽艇、三項鐵人等項目的發展。

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