



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

《政府部門辦公大樓的
規劃及建設》

二零一六年八月



審計署 Comissariado da Auditoria

目 錄

第 1 部分： 撮要	1
1.1 審計結果	1
1.2 審計對象的回應	3
第 2 部分： 引言	5
2.1 審計背景	5
2.2 審計對象	5
2.3 審計目的及範圍	6
2.4 政府部門辦公場所的租賃情況	6
2.5 政府部門租賃辦公場所之實用面積及每平方米的月租金	8
2.6 新城填海區簡介	9
第 3 部分： 審計結果	11
3.1 工務局對政府部門辦公大樓的整體規劃	11
3.2 新城政法區	12
3.3 工務局對財政局提出籌建政府部門辦公大樓需求的處理	14
3.4 政府部門租賃辦公室面對的情況	17
3.5 審計意見	20
3.6 審計建議	23
第 4 部分： 綜合評論	24
第 5 部分： 審計對象的回應	27

第 1 部分：撮要

審計署於 2015 年向各政府部門收集了曾租賃私人物業的資料，結果顯示 2004 年至 2014 年間共有 68 個政府部門曾租賃辦公場所及車位，租賃開支總金額接近 40 億、首次裝修費用合共支出約 10.3 億。根據土地工務運輸局（下稱工務局）組織法規定的權限，本澳城市規劃為工務局的職責。政府部門辦公大樓規劃是城市規劃的其中一項內容，故工務局是負責政府部門辦公大樓規劃的專責部門。由於每年澳門特別行政區政府（下稱特區政府）在租賃及裝修辦公室方面的支出龐大，以及考慮到政府部門日常運作的穩定性，為此審計署探討了工務局有否就政府部門辦公大樓的規劃及建設作出妥善處理。

1.1 審計結果

1.1.1 工務局對政府部門辦公大樓的整體規劃

對於政府辦公大樓的整體規劃，工務局表示由於以往沒有細化的法例規範城市規劃，而截至開展審計工作時，在沒有收到指示的情況下，工務局仍沒有就政府辦公大樓進行整體規劃，只會對個別用家部門提出興建辦公大樓的需求進行處理。對於工務局指出在新城填海區（下稱新城區）有對政府部門辦公大樓作一定的規劃，以及可預留一定比例的土地及裙樓空間以作興建政府辦公設施，但有關的規劃只包括了 B 區政法區及 E1 區保安部隊建築群，沒有其他明確規劃，亦沒有任何具體資料，如提供興建政府辦公設施的土地及空間的供應量。

1.1.2 新城政法區

根據特區政府的《2012 年財政年度施政報告》，當中明確提出了“計劃在新城填海區興建政法機關辦公大樓”。而特區政府計劃在政法區內建設 7 座政法機關辦公大樓，包括終審法院、中級法院、初級法院、檢察院、廉政公署、審計署及警察總局。工務局於 2006 年起已開始參與政法區的規劃研究工作，在過程中大部分時間均屬於主導角色。自 2009 年 11 月國務院批覆確立新城區至實地審計期間已超過 6 年，政法區仍未開展任何具體建設。

1.1.3 工務局對財政局提出籌建政府部門辦公大樓需求的處理

自 2012 年起直到 2014 年，財政局在此期間共編製了 2 份建議書向行政長官建議籌建政府辦公大樓，當中指出特區政府每年在租金方面之支出極為龐大，以及提供了具體個案反映政府部門現時租賃不動產所面臨的困境。而有關建議書已獲行政長官同

意，並先後轉交工務局跟進。就此，工務局回覆表示現階段沒有合適土地建造政府部門辦公大樓，需待新城區規劃完成和獲批准後，將提供可利用的土地，並在沒有進一步跟進的情況下，便歸檔處理。

1.1.4 政府部門租賃辦公室面對的情況

為了解政府部門在租賃辦公室方面所遇到的困難，以及對固定辦公大樓的實際需求，審計署實地探訪了 6 個部門。在沒有固定政府辦公大樓的情況下，部門所面對的困難主要可歸納為以下幾方面：

- (1) 對市民構成不便。
- (2) 加重部門工作負擔。
- (3) 與業主商討租約時出現困難，處於被動狀態。
- (4) 因搬遷而引致的額外開支。

1.1.5 審計意見

工務局具有城市規劃的相關職責，當中包括了政府部門辦公大樓的規劃，透過是次審查結果可見，工務局並沒有妥善履行有關政府部門辦公大樓整體規劃的職責，有關情況分述如下：

工務局沒有對政府部門辦公大樓進行整體規劃，亦缺乏對其具體需求作科學化數據支持及研究分析，因此，不論以往進行的小區規劃、現正進行的新城區規劃，或是根據《城市規劃法》所推行的全澳總體城市規劃，亦有可能存在缺陷，難以得出合理結果，亦無法有效改善政府部門辦公大樓不足的問題。

工務局表示政法區仍要等待整個新城區規劃完成才可繼續推行。根據新城區總體規劃的研究結果，建設政法區之目的，除解決辦公地點不穩定、租賃支出龐大等問題外，亦著重改善政法機關的莊嚴形象及安全隱憂。對於早已明確指出須作規劃及建設的政法區，工務局亦未能妥善處理，既無法回應當初建設政法區之目的，亦未能有效落實特區政府的施政目標。

工務局在明確知悉政府部門租賃辦公室所產生的問題日益嚴重，籌建政府部門辦公大樓刻不容緩的情況下，仍然只表示沒有合適土地，待新城區規劃獲批准後才能建議可利用的土地，沒有作出其他具體的研究分析或初步構想或方案，且在沒有進行跟進的情況下直接歸檔處理。從整個過程反映，工務局在籌建政府部門辦公大樓一事並沒有採取積極的態度處理，進一步凸顯工務局沒有妥善履行相關職責。

通過審計署實地了解，顯示租賃私人辦公室對部門造成了不同程度的困擾。而每當部門需要搬遷，更須承擔因搬遷引致的費用及工作負擔。若涉及向公眾提供服務的辦公地點需要搬遷，市民難免需要重新熟悉新服務地點，對市民造成不便。工務局一日未能對政府部門辦公大樓作妥善規劃，部門便須繼續租賃私人辦公室，以及面對租賃所帶來的問題。而每當部門因搬遷而要求工務局進行裝修，工務局便需要一定時間進行招標、判給等工作，倘若須處理的裝修工程數量愈多，裝修所需時間便因此進一步延長，對工務局的工作會造成惡性循環，故工務局沒有履行有關職責，不但影響其他部門，亦影響本身的運作效益。

政府部門辦公大樓的整體規劃，關係到特區政府的財政管理、各個部門的運作效益，以至特區政府對全澳市民的施政承諾，影響重大而深遠。特區政府需要所有部門充分發揮職能，高效運作，才得以落實各項施政方針，倘若工務局沒有妥善履行有關職責，部門連一個穩定辦公地點如此基本的配備亦欠奉，實在難以確保特區政府各項政策的有效實施。

1.1.6 審計建議

工務局應：

- 以綜觀全局的思維進行全澳總體城市規劃，並設定時間表。
- 主動對政府部門辦公大樓的需求進行了解及分析，以掌握整體的情況，從而作出策略性的部署。
- 根據不同部門的職能及運作需要，審視有關辦公大樓的具體分佈，對土地及空間資源作出合理分配。
- 建立短期及長期的措施，積極解決政府部門目前遇到的租賃問題。
- 訂定具體合理的執行時間表，以確保政府辦公大樓能及早落成，回應政府部門的需求。

1.2 審計對象的回應

為回應社會對公共房屋的訴求以及改善居民綜合生活質素，近年收回的土地及未來新開發的土地，均已優先用於興建公屋及相應配套民生設施。對於政府辦公空間緊張的情況，工務局早前已將兩幅收回的合適土地，規劃用於建設政府部門使用的多功能大樓。在 2013 年已完成了《城市規劃法》的立法工作，為進行總體規劃和詳細規劃提供了明確的指引和條件，現正由有關職能部門展開總體規劃開展前的城市發展策

略研究。工務局致力在現有城區內增加政府設施，目前正跟進多個政府設施項目。至於新城 B 區政法區的建設問題，去年進行《澳門新城區總體規劃》第三階段公眾諮詢期間，公眾對新城 B 區政法區的規劃提出了各種不同的意見。

最後，工務局表示因應審計報告所給予的意見及建議，未來將加強相關工作，一方面積極推進城市總體規劃的準備和編製工作，過程中將會收集和分析各政府部門的需求，預留條件滿足政府辦公空間的需要；另一方面在現有城區及新城區繼續尋找地點，解決目前政府部門辦公場所空間不足的困難，讓各政府辦公部門為居民提供更優質及便捷的公共服務。

第 2 部分：引言

2.1 審計背景

現時除了部分政府部門擁有專屬辦公大樓外，其餘部門均需要租用私人物業作為辦公場所¹。澳門特別行政區政府（下稱特區政府）在租賃及裝修辦公室方面的支出龐大，根據審計署資料收集結果，2004 年至 2015 年曾租賃辦公場所及車位的部門共有 68 個；而 2004 年至 2014 年間，租賃開支²總金額接近 40 億、首次裝修費用³合共支出約 10.3 億。由於政府部門在設置辦公地點方面需考慮其穩定性，尤其對於需提供公共服務的部門，導致相關部門在租約期滿與業主商討續租時處於被動位置，倘業主不續租，政府部門甚至需要遷離現址，除影響部門運作外亦對市民造成不同程度的影響。同時，長年租用私人物業作辦公場所涉及大量行政成本，一旦需要搬遷又耗費更多資源尋找新辦公地點及進行裝修，而且問題一日不解決，政府仍然在付出人力物力，同時又要承擔加租、不續租等風險。

因應政府部門租用私人物業作為辦公場所而產生的問題，行政長官於 2012 年就財政局上呈的報告書作出批示，同意籌建政府部門辦公大樓，逐步安排將現存於租賃物業中的政府部門搬遷至政府辦公大樓內，以此來減低特區政府在財政管理及部門運作上的不確定性。此外，特區政府於《2012 年財政年度施政報告》指出“計劃在新城填海區興建政法機關辦公大樓”，並於《2015 年財政年度施政報告》中再一次指出：“首項大型工程項目是推進新城填海 B 區政法區的建設，於該區興建政法機構的辦公樓群。由於現時部份政法機構分佈於各區，相關設施條件不足，故該工程項目的興建尤為重要。將各級法院及相關政法機構集中於同一個地區，並於現代化的設施中辦公，提高效率，並且減少租賃辦公設施的支出”。

由於籌建政府部門辦公大樓事宜，是特區政府早已提出的施政目標，同時亦關係到如何節省每年數以億計的租賃開支，以及維持政府部門日常運作的穩定性，因此有需要探討專責部門有否作妥善安排，以確保有關施政目標得到有效落實。

2.2 審計對象

根據第 29/97/M 號法令土地工務運輸局（下稱工務局）組織法，第一條“性質”規定：“土地工務運輸司（葡文縮寫為 DSSOPT）為在土地管理及使用、城市規劃、

¹ 辦公場所包括作為辦公用途的物業（如辦公室、倉庫等），不包括非辦公用途物業（如住宅、宿舍等）。

² 租賃開支包括租金、管理費、按金。

³ 有關裝修費只包括租賃該物業時首次投入的費用、相關之設計費用和同期所購置傢具之費用，其他如在運作之後的修葺、翻新、增設新傢具等費用則不在內。

交通、基礎建設、基本服務及陸上運輸等領域內之技術輔助性公共行政機關”。因此，為本澳進行城市規劃是工務局的職責。政府部門辦公大樓規劃是城市規劃的其中一項內容，故工務局是負責政府部門辦公大樓規劃的專責部門。

2.3 審計目的及範圍

是次審計目的，主要審查工務局有否制定政府部門辦公大樓的整體規劃，以確保特區政府能逐步落實建設各政府辦公大樓的施政目標，解決一直以來因應租賃私人物業作辦公場所而產生的各項問題。審計署於 2015 年 10 月至 2016 年 3 月對工務局進行實地審查，具體審計範圍如下：

- 工務局在實際運作上有否針對政府部門辦公大樓進行整體規劃，以履行組織法所規定的職責。
- 工務局有否妥善處理新城政法區的規劃及建設工作，以落實特區政府提出在新城區興建政法機關辦公大樓的施政目標。

2.4 政府部門辦公場所的租賃情況

對於沒有專屬辦公大樓或地點的政府部門，需要租賃私人物業作為辦公場所，歷年來相關的租賃開支、裝修等費用，涉及龐大的公共支出。因此，在審查政府部門辦公大樓的規劃及建設狀況時，有必要先整理政府部門辦公場所的租賃情況，以了解欠缺政府部門辦公大樓，對特區政府的支出及運作所產生的影響。

為此，審計署於 2015 年 8 月向所有政府部門（包括非自治部門、行政自治部門，以及自治機構）進行了一項資料收集，要求合共 101 個政府部門填報 2004 年 1 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日期間的租賃及持有物業情況，例如物業地點、用途、租賃開支、裝修費等資料。

在上述期間，曾租賃辦公場所及車位的部門共有 68 個（包括自治機構 27 個、非自治部門和行政自治部門 41 個）。

此外，歷年來租賃辦公場所及車位所涉及的租賃開支、裝修費支出的升幅十分顯著。自 2004 至 2014 年間，每年的總租賃開支約由 1.4 億澳門元，升至約 5.8 億澳門元，升幅有 3 倍之多，11 年間總支出金額接近 40 億澳門元；在同一期間部門所填報的首次裝修費用合共支出約 10.3 億澳門元，其中 2009 年、2011 年和 2012 年的費用更超過 1.5 億澳門元。相關結果如下圖：

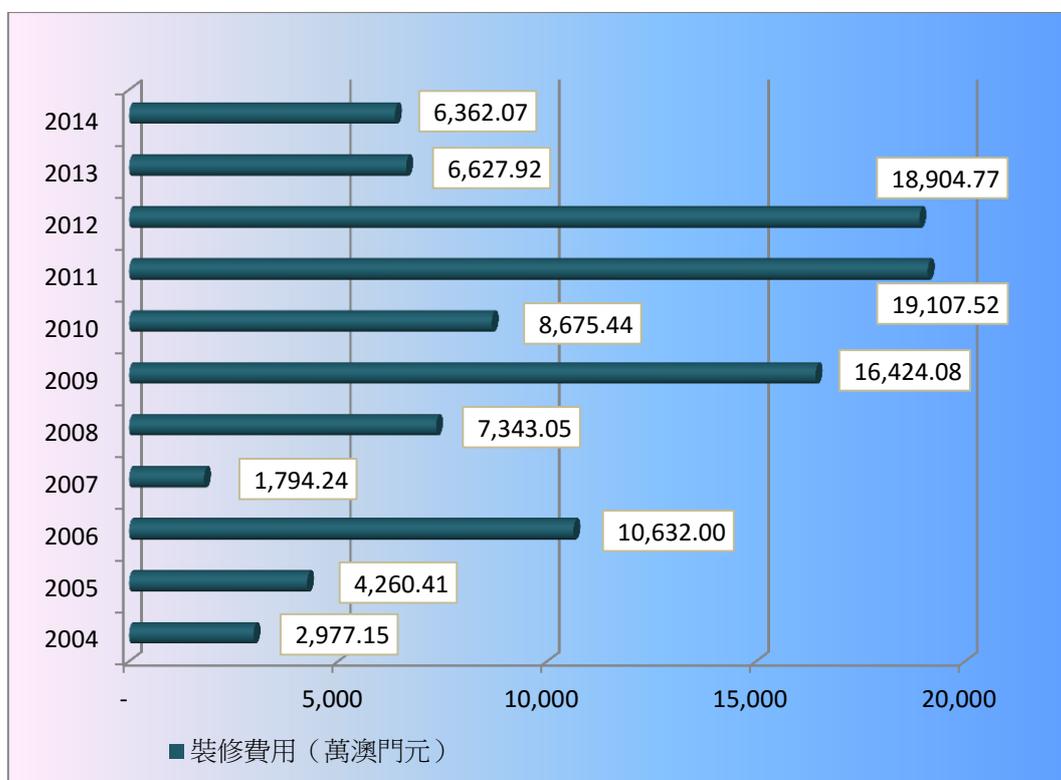
圖一：政府部門租賃辦公場所及車位每年租賃開支^註趨勢（2004 – 2014）



註：租賃開支包括租金、管理費、按金。

資料來源：整理自資料收集階段各個部門填報的資料

圖二：政府部門租賃辦公場所之首次裝修費用^註支付情況（2004 – 2014）



註：有關裝修費包括租賃該物業時首次投入的費用、相關之設計費用和同期所購置傢具之費用。

資料來源：整理自資料收集階段各個部門填報的資料

2.5 政府部門租賃辦公場所之實用面積及每平方米的月租金

根據財政局提供，於 2015 年 12 月 31 日的實用面積及月租金資料，整理出共有 62⁴個部門租賃本地辦公場所，各堂區的實用面積，以及每平方米的月租金資料，詳見表一及表二：

表一：政府部門租賃辦公場所之實用面積

(單位：平方米)

堂區	實用面積
大堂區	160,058.14
花王堂區	6,187.70
花地瑪堂區	88,337.42
風順堂區	16,105.66
望德堂區	2,605.44
聖方濟各堂區	251.80
嘉模堂區	18,328.98
合計	291,875.14

資料來源：整理自財政局提供，於 2015 年 12 月 31 日的原始資料，審計署再根據各部門在資料收集中所填報的資料進行調整。

表二：政府部門租賃辦公場所每平方米^{註1}的月租金

(單位：澳門元 / 每平方米)

堂區	商業大廈 ^{註2}			工業大廈 ^{註3}			地舖			其他 ^{註4}		
	最低租金	最高租金	加權平均值	最低租金	最高租金	加權平均值	最低租金	最高租金	加權平均值	最低租金	最高租金	加權平均值
大堂區	56.94	659.31	260.09	---	---	---	129.76	277.96	212.46	112.31	999.17	229.47
花王堂區	---	---	---	38.58	132.60	75.46	---	---	---	89.62	648.04	232.42
花地瑪堂區	353.72	353.72	353.72	30.72	248.33	99.91	131.91	437.22	325.08	13.38	872.77	120.91
風順堂區	115.17	273.89	175.32	---	---	---	80.00	382.21	127.96	120.11	120.11	120.11
望德堂區	---	---	---	---	---	---	170.24	348.93	259.57	92.17	288.49	176.77
聖方濟各堂區	---	---	---	---	---	---	297.86	297.86	297.86	---	---	---
嘉模堂區	---	---	---	---	---	---	184.53	1,028.49	253.20	264.96	515.69	276.67

註 1：“每平方米”是以實用面積計算。

註 2：記錄不包含商業大廈的地舖。

註 3：記錄不包含工業大廈的地舖。

註 4：租賃資料顯示商業大廈 / 工業大廈單位及地舖一併租賃，沒有分開列出各單位的租賃價格，未能分拆相關的月租金及實用面積。

資料來源：整理自財政局提供，於 2015 年 12 月 31 日的統計資料

⁴ 由於時間差異及分類方式不同，故相關之租賃部門數目與本署資料收集所得之部門數目存在差異。

2.6 新城填海區簡介

澳門特別行政區於 2008 年向中央政府提出填海申請，而國務院於 2009 年 11 月批覆同意澳門填海造地，總面積約為 350 公頃。新城填海區（下稱新城區）共分為五個區域，分別位於澳門半島東、南，以及氹仔的北面，即現時的 A、B、C、D 及 E 區（詳見圖三）。中央要求特區政府在填海過程進行跟進管理，加強保護周邊環境，充分發揮新城區的建設作用。為此，特區政府成立了新城區規劃工作小組，負責推進新城區規劃研究及編製工作。

新城區總體規劃自 2009 年開始展開，共分為三個階段，包括第一階段規劃概念、第二階段規劃草案、第三階段規劃方案，並就每個階段進行公眾諮詢。於 2016 年 2 月份，工務局公佈了有關第三階段規劃方案公眾諮詢的民意調查研究總報告。各諮詢階段的時程詳見下表：

表三：新城區總體規劃各諮詢階段的時程

序號	公眾諮詢階段	公眾諮詢時間
1	第一階段規劃概念	2010 年 6 月 19 日至 2010 年 8 月 18 日
2	第二階段規劃草案	2011 年 10 月 22 日至 2011 年 12 月 23 日
3	第三階段規劃方案	2015 年 6 月 30 日至 2015 年 8 月 8 日 ^註

註：諮詢期根據工務局提供的資料得出，然而工務局網頁顯示有關諮詢期延長至 8 月 28 日，但沒有相關正式文件。

資料來源：整理自新城區各公眾諮詢階段的諮詢文本

圖三：新城區位置圖



資料來源：新城區總體規劃第三階段規劃方案公眾諮詢文本

第 3 部分：審計結果

3.1 工務局對政府部門辦公大樓的整體規劃

根據第 29/97/M 號法令工務局組織法第一條“性質”：“土地工務運輸司（葡文縮寫為 DSSOPT）為在土地管理及使用、城市規劃、交通、基礎建設、基本服務及陸上運輸等領域內之技術輔助性公共行政機關”。上述法令第二條(a)項規定，工務局其中一項職責為“在土地管理與使用、城市規劃、運輸、基礎建設、基本服務及陸上運輸方面對本地區硬體整治政策提出建議”，此外，第六條第二款(a)項規定，工務局轄下城市規劃廳有權限“透過編制城市總體規劃及城市詳細規劃，並透過對區域、街區及具普遍利益之城市配套設施之研究，促進並跟進城市規劃研究報告書及本地區整體整治研究報告書之編制”。從上述法例可見，工務局的職責包括為本澳進行城市規劃，並設有專門的城市規劃廳執行相關工作。

工務局表示，該局具有城市規劃的相關職責，當中包括政府部門辦公大樓的規劃，但以往並沒有細化的法例規範如何進行城市規劃，而且亦沒有收到上級的指示需要執行有關工作，但工務局無法清楚說明需等待誰的指示。以往做法主要為個別用家部門提出需求興建辦公大樓，經運輸工務司司長同意後，工務局處理有關申請，包括尋覓合適土地、編製規劃條件圖⁵、圖則編製及施工建設。從以上的運作情況反映，工務局一直以來均沒有針對政府部門辦公大樓進行整體規劃，沒有主動就所有政府部門辦公大樓的需求進行資料搜集及分析，以掌握部門對興建辦公大樓的具體需求，並為其預留土地或空間。

工務局指出，由於本澳的土地緊張，暫沒有條件從現有土地當中規劃出一幅地來建造政府部門辦公大樓，所以暫未有確實的籌建計劃和日期，雖然在舊區沒有足夠土地，但在新城區有對政府部門辦公大樓作一定的規劃，包括 B 區政法區及 E1 區保安部隊建築群；新城區亦可預留一定比例的土地及裙樓空間以作興建部分政府辦公設施所需；同時在研究新城區規劃時亦有向不同部門諮詢其在該區的設施及用地需求。

然而，2015 年 6 月新城區總體規劃第三階段規劃方案公眾諮詢文本顯示，除了政法機關及保安部隊相關部門的大樓有作出規劃外，新城區內並沒有就其他政府部門的辦公大樓作明確規劃。另外，工務局所指預留一定比例的土地及裙樓空間以作部分政府辦公設施，但並沒有資料顯示何時能夠提供有關土地及空間、具體有多少可供應，以及如何分配予部門使用。至於工務局所指曾向各部門諮詢其在新城區的設施及用地需求，實際上主要為面向市民的公共設施如街市、警察局、消防局等，並非針對政府部門辦公大樓的需求。

⁵ 規劃條件圖是工務局就每幅將要建設的土地所發出的文件，當中載有特定地塊或地段的街道準線、用途及建造條件，例如該地段建築物的佈局、高度限制等。工務局發出規劃條件圖後，該地段才可進行建設。

工務局補充，該局正在完善城市規劃的方式，自 2009 年國務院批覆確認新城區開始，先對該區進行總體規劃，待新城區總體規劃完成後，再進行後續的詳細規劃及建設。另外，因應第 12/2013 號法律《城市規劃法》自 2014 年 3 月 1 日起生效，將來更會進行全澳的城市總體規劃，有別於從前只對個別土地作小區規劃，包括政府部門辦公大樓在內的各種土地使用規劃將在《城市規劃法》訂定的法定規劃中作分析研究，逐步落實有關工作。

綜合以上情況反映，根據工務局組織法，該局具有對政府部門辦公大樓作整體規劃的職責，但實際運作上，截至開展審計工作時卻沒有進行過相關規劃。至於工務局表示在新城區有作規劃，但實際上除了政法機關及保安部隊相關部門外，新城區便沒有其他關於政府部門辦公大樓的具體規劃。

3.2 新城政法區

政法區的建設，是特區政府明確提出的施政方針。特區政府於《2012 年財政年度施政報告》提出“計劃在新城填海區興建政法機關辦公大樓”，並於《2015 年財政年度施政報告》中再一次提出：“首項大型工程項目是推進新城填海 B 區政法區的建設，於該區興建政法機構的辦公樓群。由於現時部份政法機構分佈於各區，相關設施條件不足，故該工程項目的興建尤為重要。將各級法院及相關政法機構集中於同一個地區，並於現代化的設施中辦公，提高效率，並且減少租賃辦公設施的支出”。特區政府計劃將於政法區內建設 7 座政法機關辦公大樓，包括終審法院、中級法院、初級法院、檢察院、廉政公署、審計署及警察總局。政法區歷年的進展情況如下表：

表四：政法區的進展情況

日期	主要事項	具體情況
2006 年 3 月	由工務局局長為協調員的“體育、社會及公益設備工作小組”負責規劃研究。	外港新填海區（於 2009 年開始稱為政法區）由跨部門組成的“體育、社會及公益設備工作小組”負責規劃研究，工務局局長為小組協調員。
2006 年 12 月	基於規劃上的改動，相關工作因而停頓。	工務局報告書指出，上級指示外港新填海區規劃有重大改動，但未落實最終改動，設計因而停頓。
2008 年 9 月	重啟相關工作，並交由建設辦負責。	工務局報告書指出，外港新填海區規劃由有關方面落實，根據上級指示，整個區域交由建設發展辦公室（下稱建設辦）跟進。

日期	主要事項	具體情況
2009 年 7 月	成立新的跨部門小組，工務局人員為小組組長，另外立項進行研究。	工務局報告書指出，外港新填海區規劃原來由建設辦單獨負責，其後上級指示新成立一個跨部門小組負責（工務局高級技術員為小組組長），小組認為應中止早前由建設辦進行的研究項目，另外立項進行研究，項目名稱為《新城政法區暨孫逸仙大馬路海濱城市設計總顧問技術服務》，該區在往後改稱為政法區。
2009 年 11 月	國務院批覆，確立新城區土地（包括政法區）	國務院批覆同意澳門填海造地，總面積約為 350 公頃，當中指出“新城區共分 A、B、C、D、E 五個區域。……對填海形成的土地，特區政府應按照已確定的土地用途，科學規劃、合理佈局、集約利用”。 政法區位於新城 B 區，透過上述國務院的批覆亦一併得到確立。
2011 年 6 月	工務局向司長建議，雖然政法區規劃研究已完成，但需要待新城區總體規劃完成後才可開展後續工作。	根據工務局報告書，於 2009 年成立的工作小組，其所負責的政法區規劃研究基本完成（主要包括對該區的景觀、交通網絡、基礎設施等方面的研究），但由於當時已開展新城區總體規劃的公眾諮詢，故工務局認為政法區需要待新城區總體規劃完成後才可開展後續工作，有關建議亦得到運輸工務司司長同意。 工務局表示，政法區的研究結果會納入在整個新城區規劃研究當中作為參考依據。
2014 年 10 月	建設辦致函工務局查詢政法區的情況。	建設辦致函工務局，了解政法區的目前情況，以及是否能恢復該區的建設工作。
2015 年 1 月及 10 月	工務局於 1 月及 10 月回函建設辦，最後指出，由於新城區總體規劃工作尚未完成，故需暫緩發出政法區的規劃條件圖。整個政法區仍未開展任何建設。	工務局回函建設辦，指出由於現正就新城總體規劃第三階段公眾諮詢期間所收集的意見進行整理及分析，因此仍未能確定該區總體規劃方案會否作出調整，故需暫緩發出政法區的規劃條件圖。 截至 2016 年 3 月實地審計期間，政法區的建設工作仍然暫緩。

資料來源：整理自工務局提供的資料

從上表反映，工務局早於 2006 年已參與政法區的規劃研究工作，在過程中大部分時間均屬於主導角色，其局長及高級技術員曾分別擔任不同工作小組的協調員及組長。自 2009 年 11 月國務院批覆確立新城區至 2016 年 3 月實地審計期間已超過 6 年，政法區仍未開展具體建設。

3.3 工務局對財政局提出籌建政府部門辦公大樓需求的處理

財政局因應租賃私人辦公室的政府部門面對加租、不續租等問題，曾向上級建議籌建政府部門辦公大樓，並已獲行政長官同意。財政局就上述事宜，分別於 2013 年 3 月、2014 年 3 月及 6 月前後共 3 次向工務局提出籌建政府部門辦公大樓的需求。財政局提出的情況及工務局的處理詳見下表：

表五：財政局就籌建政府部門辦公大樓提出的情況及工務局的處理

日期	主要事項	具體情況
2013 年 3 月	財政局獲行政長官同意籌建政府部門辦公大樓，並致函工務局請該局跟進。	<p>財政局於 2012 年 10 月上呈報告書，建議籌建政府部門辦公大樓。報告書指出，租賃私人物業作政府部門辦公場所面對以下問題：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 部門面對的困境：業主須收回某部門租賃商業大廈的一至三樓單位連 9 個車位，並表示若要續租則須將上述單位及車位的每月租金分別增加約 172.59% 及 196.30%。但由於該部門已投入約 34,800,000.00 澳門元於上述單位的裝修工程，而預計搬遷辦公室需要一年半至兩年的準備，加上同一商業大廈另一樓層的設施亦已投入服務，因此該部門有需要繼續租用上述單位及車位，最後接納了業主的加租要求。 ➤ 整體政府部門所面對的風險及建議：政府每年的租金開支不斷增加，以租賃物業來設置政府部門的成本越來越高，面對大幅加租或收回物業的風險亦越來越大，建議特區政府盡快推動籌建政府辦公大樓之計劃，逐步安排將現存於租賃物業中的政府部門搬遷至政府辦公大樓內，以此來減低特區政府在財政管理及部門運作上的不確定性。 <p>行政長官於 2012 年 11 月簽署同意上述報告書內容。</p> <p>財政局於 2013 年 3 月致函工務局通知有關事宜，請該局就籌建辦公大樓事宜作出跟進。</p>

日期	主要事項	具體情況
2013年4月	工務局回覆指沒有合適土地。	<p>工務局收到上述財政局公函後，於 2013 年 4 月編製報告書進行分析，並於同月根據有關分析結果回函財政局。上述報告書及回函均指出：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 現時沒有合適土地可利用，以興建政府大樓^{註1}。 ➤ 然而，在新城 B 區和 E1 區已預留土地興建政法機關、保安部隊的辦公大樓。此外，在新城區各個區域，規劃上均預留有一定比例的土地，或複合型大樓的空間，以興建政府部門的辦公設施，服務該區或全澳的市民^{註2}。 ➤ 待新城區規劃完成和獲批准後，工務局將提供可利用的土地，以配合財政局籌建政府辦公大樓^{註3}。 <p>補充資訊：</p> <p>註 1：工務局表示，由於財政局提出籌建的大樓需要供眾多部門使用，涉及相當大的土地面積，現有城區土地緊張，故未能建議合適用地。</p> <p>註 2：根據新城區規劃資料，新城 B 區的政法區會建設 7 幢大樓供 5 個政法機關使用，按 2015 年 12 月 31 日的租賃資料，上述部門合共租用了 25,236.38 平方米的辦公場所；而新城 E1 區則預留土地興建保安部隊辦公大樓，根據同一時期的租賃資料，保安司轄下共有 2 個部門租賃辦公場所，租用面積為 23,242.28 平方米；而所有部門租賃辦公室的總實用面積為 291,875.14 平方米。若籌建完上述的辦公大樓，能解決 2015 年底所有部門租賃辦公室當中約 17% 的需求。</p> <p>註 3：就工務局所指，在新城區規劃上均預留有一定比例的土地，或複合型大樓的空間，以興建政府部門的辦公設施的內容，工務局表示，現階段未有進行考慮，未能提供任何資料，包括大概須用的土地或空間，可供多少部門使用等，同時對前述提及的預留土地比例的多少亦沒有初步構想。</p>
2014年3月	財政局再次致函工務局，查詢籌建政府部門辦公大樓的情況。	財政局於 2014 年 3 月再次致函工務局，查詢該局有關籌建政府辦公大樓的情況。
2014年4月	工務局回函重申未能建議相關土地興建政府大樓。	<p>工務局於 2014 年 4 月回函財政局，公函內指出：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 由於新城區總體規劃尚未完成，亦沒有舊區的小區規劃出台，因此該局未能建議相關土地用以興建政府大樓。

日期	主要事項	具體情況
2014年6月	財政局指出興建辦公大樓的計劃已刻不容緩，並獲行政長官同意，再次轉交工務局分析。	<p>財政局因應政府部門租賃辦公場所而產生的問題日益嚴重，於2014年4月上呈建議書，再次提出籌建政府部門辦公大樓，主要指出：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 現時特區政府每年在租金方面的支出極為龐大，由於政府部門在設置辦公地點方面需具長期性及穩定性，導致在租約期滿與業主商討續租時欠缺議價能力，倘業主不續租，部門更需遷離現址，既影響部門運作亦對市民造成不便。 ➤ 不同政府部門均相繼面對業主大幅加租或不再續租的困境。 ➤ 工務局回覆表示仍未能建議相關土地用以興建政府辦公大樓，但目前不續租的個案不斷增加，有關興建辦公大樓的計劃已刻不容緩。 <p>行政長官於2014年6月簽署同意上述報告書內容，並於同月交由運輸工務司司長再轉交工務局進行分析。</p>
2014年8月	工務局分析後對有關事宜作歸檔處理。	<p>工務局於2014年8月編製建議書進行分析，主要指出：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 新城區已預留一定比例的土地籌建部分政府辦公設施^{註4}。 ➤ 現有城區和新城區內計劃興建的公共房屋裙樓中的單位/空間，及部分地段獨立興建的樓宇或部分單位可考慮用作政府辦公場所^{註5}。 <p>補充資訊：</p> <p>註4：新城區規劃資料顯示，新城區內除B區政法區、E1區保安部隊建築群，以及面向市民的公共設施如街市、警察局、消防局等建設外，沒有其他對應財政局要求的政府部門辦公大樓相關規劃，亦沒有工務局所指預留作籌建部分政府辦公設施的土地比例多少的初步構想。</p> <p>註5：就工務局所指，現有城區和新城區內計劃興建的公共房屋裙樓中的單位/空間，及部分地段獨立興建的樓宇或部分單位可考慮用作政府辦公場所的內容，工務局未能提供資料反映任何初步構想，包括大概何時能夠提供有關單位/空間、大概有多少可供應、以及如何分配予部門使用等。最後，工務局於2014年12月已把財政局建議籌建政府辦公大樓一事歸檔處理。</p>

資料來源：整理自工務局提供的資料

3.4 政府部門租賃辦公室面對的情況

由於工務局沒有就所有政府部門辦公大樓的需求進行資料搜集及分析，以掌握具體有哪些部門需要興建辦公大樓，因此，為了解實際情況，審計署根據部門於資料收集階段填報的開支資料，如租金、管理費、裝修費等，以及在文件審閱過程中發現存在租賃問題（如業主不續租、加租）等因素作為準則，選取 6 個租賃私人物業作辦公場所的部門進行實地訪談，以了解有關部門在租賃辦公室方面所遇到的困難，從而探討在欠缺固定政府部門辦公大樓的情況下對部門運作所造成的影響，以及政府部門對固定辦公大樓的實際需求。相關結果整理如下：

表六：選取部門對於租賃辦公場所表達的意見

部門	部門對於租賃辦公場所表達的意見
部門 A	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 全層辦公場所由不同業主擁有，其中一個單位的業主表示不再續租，但部門認為該單位如被收回將對運作影響甚大，希望繼續租用，最後業主與部門經商討後同意續租，但每平方米^註的月租金由 122.93 澳門元增加至 314.14 澳門元。 ➤ 部門有意加設便民設施，由於擔心辦公地點不穩定，影響服務的擴充。 ➤ 部門的職能須面對廣大市民提供服務，加上設有特殊器材，搬遷困難及成本較高，因此非常擔心業主不續租。
部門 B	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 業主表示不再續租，部門須租賃新辦公地點。 ➤ 由於尋找新地點及裝修新辦公室需時，部門要求舊辦公室業主延長租約，業主同意延長租約，但期間須提升租金，由每平方米^註的月租金 146.06 澳門元增加至 245.99 澳門元。及後，因裝修仍未完成，需再延長租約，業主再提出把每平方米^註的月租金由 245.99 澳門元增加至 430.49 澳門元，直至完成搬遷。
部門 C	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 部門收到原業主 A 通知租約到期後將加租，但於 1 個月後又被通知已出售該物業予業主 B，新業主表明租約到期後不會續租。 ➤ 由於部門明確收到業主 B 不會續租的決定時，距離舊租約期滿只餘下約 5 個月，部門需尋找新辦公室及落實搬遷，期間部門要求舊辦公室業主延長租約待新辦公室裝修完成，業主 B 提出延長租約期間須加租，最後業主和部門商討後同意延長租約，但每平方米^註的月租金由 165.58 澳門元增加至 463.64 澳門元。 ➤ 由落實租賃新辦公室至需遷出舊辦公室只餘下約 10 個月，由於工務局裝修基本需時 1 至 2 年，部門需要自行處理新辦公室的裝修工程，為部門的工作帶來沉重壓力。 ➤ 期間舊辦公室的業主 B 又出售物業予業主 C，業主 C 在購入該物業後才知悉部門將會遷出，希望部門繼續租賃舊辦公室，並以優惠條件續租，但部門已落實租賃新辦公室並進行裝修。 ➤ 部門表示舊辦公室的租賃合同內沒有提及需還原工程的條款，所以部門按現有狀況交還物業，但業主 C 認為承租人仍有義務按租賃物業時的原狀況交還，因此部門與業主 C 就舊辦公室退租時是否符合接收條件持有不同觀點，故現正就退租及還完裝修等問題進行商討，在搬遷半年後仍須處理交還物業的問題。

部門	部門對於租賃辦公場所表達的意見
部門 D (負責處理多個部門於同一服務點提供服務的租賃事宜)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 多個部門在該租賃的物業向市民提供服務，業主曾於 2014 年表示不再續租，但部門 D 認為該服務點如被收回將對多個部門的運作引致甚大影響，故希望繼續租用，最後業主和部門商討後同意續租，但每平方米^註的月租金由 142.12 澳門元調升至 268.29 澳門元。 ➤ 雖然經商討後業主同意租至 2017 年，但已表明無意長期租予特區政府，業主必會收回有關物業。 ➤ 由於該物業是集中不同政府服務的地點，故一旦業主不續租需要搬遷，將會對廣大市民造成不便。此外，基於選址的局限性，如地點、面積等，部門在尋找合適搬遷地點時存在一定困難。
部門 E	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 就服務點 A，業主表示物業的租賃價格已遠低於市場的價格，須作調整，經商討以後，物業由每平方米^註的月租金 201.50 澳門元調升至 999.17 澳門元。而服務點 B 的業主起初表示不再續租，部門為維持該服務點的正常運作，最後與業主商討後同意續租，並須調整租金，由每平方米^註的月租金 246.84 澳門元增加至 1,028.49 澳門元。 ➤ 就上述的服務點，部門考慮到其收入將難以承擔高昂租金，因此決定搬遷。截至本署實地訪談期間，部門已找到搬移服務點 A 的地方，現正處理新辦公地點的裝修事宜；為搬遷服務點 B，部門亦已發函予財政局預留空間作服務點 B 的新辦事處之用。 ➤ 部門表示，上述兩個服務點位處市中心，對市民而言交通便利，一旦搬遷一定會對市民構成不便，因此部門議價能力甚低。
部門 F	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 在商討新租賃物業的合同條款時，雖然部門曾提出簽署較長年期的合同，但業主不同意，最終新辦公室的租賃期間是由 2015 年 3 月至 2018 年 2 月，合共 3 年。 ➤ 部門透過工務局處理新辦公室的裝修事宜，由設計到施工完畢，約須 1 至 2 年的時間。截至 2016 年 4 月，新辦公室的圖則編製工作尚未完成，工務局預計將於 2017 年第二季竣工，屆時距離租約期滿只餘下約 8 個月，故最遲於完成裝修後，部門便要開始商討續租事宜。

註：“每平方米”是以實用面積計算。

資料來源：整理自各部門於實地訪談時表達的意見及提供的文件資料。

除上述意見外，每個部門均向審計署表示，工務局從來沒有向其了解過對於政府部門辦公大樓的需求，部門在沒有固定政府部門辦公大樓的情況下，其所面對的困難主要可歸納為以下幾方面：

➤ **對市民構成不便**

部門沒有固定辦公大樓，需要長期面對業主不續租而須搬遷辦公室的問題。對於需要向市民提供服務的辦公地點，例如部門 D 所負責租賃的一站式

服務地點，如業主不續租需要搬遷，除了搬遷大樓內各個部門提供服務的辦公點，影響部門運作，更重要的是市民須重新適應新的辦公地點，對廣大市民造成不便。

➤ **加重部門工作負擔**

部門須動用人力、物力處理租賃事宜，倘業主不續租，部門更需要在其本身職能與負責的工作上，額外承擔尋找新辦公地點、處理裝修及搬遷事宜等工作，對部門的日常工作造成負擔。

➤ **與業主商討租約時出現困難，處於被動狀態**

部門基於運作上的需要不便搬遷，例如須接待公眾故難以經常轉換辦公地點、在現有辦公室設置了特殊器材、新辦公室未完成裝修故必須延長租賃舊辦公室等。由於部門往往因難以找到合適地點搬遷，且裝修需時，亦涉及額外開支（詳見下點“**因搬遷而引致的額外開支**”），因此一般想繼續租賃同一辦公地點，導致部門的議價能力甚低，與業主商討租約時處於被動狀態。在每次商討續租的過程中，部門需待業主回覆續租與否，導致等待期間部門難以決定是否應另覓辦公室，去向不定。而待業主回覆後，部門往往欠缺充足時間另覓辦公室及準備搬遷的工作。

➤ **因搬遷而引致的額外開支**

部門每次搬遷辦公室，均需要負擔一系列的額外開支，當中包括與裝修相關的設計費及工程費、還原舊辦公室裝修費，以及裝修期間所支付的租金等，主要可歸納為以下兩類：

■ **新辦公室裝修及還原舊辦公室裝修的費用**

部門租賃新辦公室後需要進行裝修，當中涉及圖則編製、工程施工等方面的開支。此外，亦有個別部門基於租約規定，須額外花費為舊辦公室還原裝修。

■ **裝修進行期間仍需支付租金**

部門一般在租賃新辦公室後，可要求工務局協助進行裝修。對於辦公室裝修所需的時間，工務局表示由於各辦公室的面積及設計不同，難以有一個統一時間，但就其過往經驗而言，基於招標、圖則編製、工程施工等過程需時，加上須處理各個部門裝修的個案數量繁多，故每項裝修基本需要約 1 至 2 年才能完成。由上述情況可見，新辦公室裝修期間，

部門已在繳付 1 至 2 年的租金卻未能正式使用，倘部門原來的辦公室亦屬租賃，則代表部門在新辦公室裝修期間需要支付兩個租賃地點的租金。

在選取的 6 個部門當中，其中 3 個在實地訪談期間涉及搬遷情況（包括 2 個部門已完成搬遷，以及 1 個部門待新辦公室裝修完成後即將搬遷），下表整理出有關部門因搬遷而引致的額外開支：

表七：3 個實地訪談部門因搬遷而引致的額外開支（截至 2016 年 4 月）

（單位：澳門元）

部門	新辦公室首次裝修費用 ^{註1}	舊辦公室還原裝修費用	新辦公室裝修期間的租金	總金額
部門 B	25,409,336.10	3,646,894.00	不適用 ^{註2}	29,056,230.10
部門 C	20,132,158.30	不適用 ^{註3}	8,635,200.00 ^{註4}	28,767,358.30
部門 F	241,500.00 ^{註5}	不適用 ^{註6}	9,599,863.00 ^{註7}	9,841,363.00
合計：				67,664,951.40

註 1：裝修費用包括設計、工程及監理（如有）等方面的開支。

註 2：租用其他政府部門的物業作新辦公室，裝修期間為免租期，故沒有相關費用。

註 3：租約沒有規定須還原裝修，故沒有相關費用。

註 4：金額為 7 個月的租金。

註 5：截至實地訪談期間，新辦公室只支付編製工程計劃的費用，尚未開展工程施工。

註 6：舊辦公室為借用其他政府部門之辦公室，沒有涉及還原裝修。

註 7：金額為 13 個月的租金（裝修尚未完成，故計算至 2016 年 4 月實地訪談時的情況）。

資料來源：整理自各部門於實地訪談時提供的資料

3.5 審計意見

根據第 29/97/M 號法令工務局組織法第一條“性質”：“土地工務運輸司（葡文縮寫為 DSSOPT）為在土地管理及使用、城市規劃、交通、基礎建設、基本服務及陸上運輸等領域內之技術輔助性公共行政機關”。上述法令第二條(a)項規定，工務局其中一項職責為“在土地管理與使用、城市規劃、運輸、基礎建設、基本服務及陸上運輸方面對本地區硬體整治政策提出建議”，此外，第六條第二款(a)項規定，工務局轄下城市規劃廳有權限“透過編制城市總體規劃及城市詳細規劃，並透過對區域、街區及具普遍利益之城市配套設施之研究，促進並跟進城市規劃研究報告書及本地區整體整治研究報告書之編制”。從上述法例可見，本澳的城市規劃工作，是工務局的基本職責。

第 12/2013 號法律《城市規劃法》第二條第（一）項規定，城市規劃的定義為：“為落實城市發展的長期政策目標，尤其是經考慮本法律及補充性法規的規定，對空間進行整治並對土地使用和利用以及空間結構作出部署的一系列程序”。由此可見，城市規劃講求對一個城市的土地或空間的用途作出部署，為整個社會的發展需求，如居住、醫療、教育、公共設施、綠化等不同方面，規劃相應的土地或空間，而政府部門辦公大樓的規劃則是其中一個環節。因此，工務局的職責亦包括對政府部門辦公大樓作出規劃，以作為全澳總體城市規劃的其中一項重要元素。

然而，透過是次審查結果可見，工務局並沒有妥善履行有關政府部門辦公大樓整體規劃的職責，有關情況分述如下：

工務局認為，由於以往並沒有細化的法例規範如何進行城市規劃，而且其上級亦沒有指示需要執行有關工作，故該局在實際運作上並沒有對政府部門辦公大樓進行整體規劃，沒有主動就所有政府部門辦公大樓的需求進行資料搜集及分析，以掌握具體有哪些部門需要興建辦公大樓、需要多少土地或空間，只是根據上級指示，為個別部門覓地興建辦公大樓，並對相應地段作小區規劃。由於工務局對政府部門辦公大樓的具體需求缺乏科學化的數據支持及研究分析，因此，不論以往進行的小區規劃、現正進行的新城區規劃，或是根據《城市規劃法》⁶所推行的全澳總體城市規劃，亦有可能存在缺陷，難以得出合理結果，亦無法有效改善政府部門辦公大樓不足的問題。

對於早已明確指出須作規劃及建設的政法區，工務局亦未能妥善處理。根據新城區總體規劃的研究結果，建設政法區之目的，除解決辦公地點不穩定、租賃辦公室支出龐大等問題外，亦著重改善政法機關於私人商廈辦公影響部門莊嚴形象，以及押送嫌犯及囚犯時影響市民人身安全的情況，因此，政法區的建設必須盡快完成，才能有效達致上述目的。然而，大部分時間主導有關項目的工務局早於 2006 年已開始研究，截至 2016 年已經歷 10 年，即使自 2009 年 11 月國務院批覆新城區起計亦已超過 6 年，政法區至今仍未有具體建設，政法機關依然需要在私人商廈運作，產生諸多不便。更甚的是，根據工務局的安排，政法區仍要等待整個新城區規劃完成才可繼續推行，往後尚需時數年進行詳細規劃、圖則編製、建造工程等工作，籌劃多年的政法區至今仍未有具體落實的時間表，既無法回應當初建設政法區之目的，亦未能有效落實特區政府的施政目標。

另外，從工務局對財政局提出籌建政府部門辦公大樓的處理可見，即使行政長官已批示同意，而工務局亦多次收到財政局的需求，從財政局的建議書或報告書當中明確知悉政府部門租賃辦公室所產生的問題日益嚴重，籌建政府部門辦公大樓刻不容緩，但工務局仍然只表示沒有合適土地，待新城區規劃獲批准後才能建議可利用的土地，沒有作出其他跟進，例如研究分階段興建政府辦公大樓，或就將來如何改善政府

⁶ 第 12/2013 號法律《城市規劃法》自 2014 年 3 月 1 日起生效，往後的城市規劃工作按照該法例規定的制度進行。

部門辦公地點不穩定的問題制定解決方案及措施等；即使該局指出新城區預留土地或空間，但卻未能提供任何初步構想或方案，且在沒有進行跟進的情況下，直接歸檔處理。從整個過程反映，工務局在籌建政府部門辦公大樓一事並沒有採取積極的態度處理，進一步凸顯工務局沒有妥善履行相關職責。

通過審計署對租賃私人辦公室的部門之實地了解，可見工務局沒有對政府部門辦公大樓作妥善規劃，對有關部門的運作造成極大影響。最顯著的影響在於辦公地點極不穩定，部門面對業主不續租而須另覓新址及重新裝修的風險，當中若出現租賃物業由多個業主持有的情況，不續租的風險更大，亦加重了部門在商討續約過程中所面對的困難，對部門造成困擾。此外，搬遷對於部門亦非容易的事，需對各方面進行詳細考慮，如為了便利市民導致選址有所局限、已設置特殊器材不便搬遷、因應運作需要使用大面積的辦公空間等，加上市場上可滿足辦公地點面積需求的供應量不多，往往不易覓得合適的搬遷地點。上述的各種因素削弱了部門的議價能力，與業主商討續租時難免處於被動位置。

每當部門需要搬遷，除了須承擔因搬遷引致的費用外，如新辦公室裝修；舊辦公室還原裝修；在裝修期間需要同時繳付新、舊辦公室的租金等，部門還需要動用人力、物力處理因此而起的一連串工作，例如尋覓新辦公地點、重新考慮新辦公地點的佈局、商討具體設計以滿足需求、設備搬遷等，加重了部門人員的工作量及工作壓力，亦增加了部門的行政成本。另一方面，若涉及向公眾提供服務的辦公地點需要搬遷，市民難免需要重新熟悉新服務地點，對市民造成不便。事實上，每個部門均具有特定職能，其有限的資源應該用於職能直接相關的方面，提升其運作效率，而並非虛耗於辦公室搬遷、裝修、與業主商討租約等事情之上。再者，特區政府需要所有部門充分發揮職能，高效運作，才得以落實各項施政方針，倘若部門連一個穩定辦公地點如此基本的配備亦欠奉，實在難以確保特區政府各項政策的有效實施。

值得注意的是，如工務局一日未能對政府部門辦公大樓作妥善規劃，部門便須繼續租賃私人辦公室，各個部門每次搬遷又會要求工務局進行裝修，在依法的情況下，每項裝修工程均需要一定時間進行招標、判給等工作，倘若工務局須處理的裝修工程愈來愈多，工作量因而增加，導致裝修所需時間進一步延長，對工務局的工作造成惡性循環，因此，工務局沒有履行有關職責，不但影響其他部門，亦會影響本身的運作效益。

由於多個政府部門沒有固定辦公大樓，特區政府歷年來須承擔龐大的租賃開支及裝修費用。根據部門填報的資料收集結果，2004 至 2014 年期間的租賃開支及首次裝修費用合共約 50.3 億澳門元。相關支出對特區政府的財政造成了沉重負擔，如問題未得到有效解決亦會繼續累加，對公共財政的良好管理構成風險。而即使撇開財政負擔的因素，亦須考慮政府部門是否適宜長期大量租賃私人物業辦公，例如會否造成與民間企業爭用私人商廈，拉高租金從而影響營商環境的情況；對於具有獨特職權的部門，

如司法機關，於私人商廈辦公會否產生莊嚴性及安全性不足的問題等，有關因素亦不容忽視。

必須強調，根據工務局組織法，該局需要為本澳進行城市規劃，並具體至編製本澳的城市總體規劃及城市詳細規劃。此外，從工務局需要就“城市規劃”方面對相關政策“提出建議”的條文可見，該局對城市規劃相關範疇的工作，需要主動進行研究分析並提出建議，並非一個被動地執行上級工作指示的角色。因此，根據組織法的規定，不論有否城市規劃的法例、上級有否相關工作指示，工務局一直以來對於政府部門辦公大樓的規劃仍然責無旁貸。

政府部門辦公大樓的整體規劃，關係到特區政府的財政管理、各個部門的運作效益，以至特區政府對全澳市民的施政承諾，影響重大而深遠。如工務局仍然沒有妥善履行有關職責，將來亦無法解決政府部門辦公地點不穩定的問題，特區政府將繼續負擔龐大租賃開支，政府部門亦將繼續須承受因租賃辦公室引起的各種困難，因此當局必須正視有關問題並從速處理。

3.6 審計建議

工務局應切實履行組織法所賦予的城市規劃職責，以綜觀全局的思維進行全澳總體城市規劃，並且為有關工作制定可行可信的時間表。為此，工務局必須因應各項社會發展的需求，包括政府部門辦公大樓及公共設施、房屋、教育、醫療，以及工商業活動等方面，作出策略性的部署，對土地及空間資源作出合理分配。在進行有關資源分配時，必須兼顧現在與未來的需要、不同範疇之間的關聯與配套，既要為城市的可持續發展制定長遠策略，同時亦要建立短期措施解決目前遇到的問題，在各方面謀求最佳平衡，以最適合澳門發展的步伐進行城市空間的整治，對土地使用以及空間結構作出部署，逐步落實城市發展政策的長期目標。

在政府部門辦公大樓的具體規劃方面，工務局除了須掌握商鋪、寫字樓、倉庫等所需面積外，亦要根據不同部門的職能及運作需要，審視有關辦公大樓的具體分佈，例如應考慮分散還是集中辦公地點：個別部門基於運作需要可能適宜在不同區分設立服務點，另一方面，職能相關的部門則可能適宜集中於相同地區辦公，除了可提供一站式服務便利市民，亦可有利部門間訊息的傳達，提高運作效率。此外，亦應考慮於核心商業區還是非核心地區設置辦公場所：對於個別在職能上有地域限制的部門，例如須服務指定地區的市民，即使在核心地段仍可能有需要設置辦公場所，相反，對於一些沒有地域限制的部門，則可考慮是否有條件安排於非核心地區辦公，釋放政府部門在核心商業區所佔用的土地資源作其他發展。在實際執行上述各項工作時，工務局亦必須訂定具體合理的執行時間表，以確保有關辦公大樓能及早落成，回應政府部門的需求。

第 4 部分：綜合評論

是次審計署向所有 101 個政府部門收集 2004 至 2015 年間的租賃及持有物業的情況，發現超過六成部門曾租賃辦公場所及車位，並沒有固定辦公地點。這些部門大部分在功能上需要滿足社會對公共服務長期需求而設，並不屬於臨時設立性質。審計署更發現在上述期間，個別根據《澳門特別行政區基本法》規定而設立的部門因業主不續租而被迫需要搬遷。以上的情況令特區政府多年來須承擔龐大的租賃開支及裝修費用，而且無論就相同辦公地點與業主商討續約，或就尋找新辦公地點及後續的租賃事宜、裝修協調、搬遷等方面，均導致眾多用家部門、工務局、財政局疲於奔命。

土地供應不足固然是個重要問題，但過去十多年間政府須大量租賃私人辦公場所的情況理應及時疏理和改善，儘管早在 2006 年負責土地規劃的部門已構想把一幅 B 區新填海地（後稱為政法區）用作興建政府辦公設施，新城填海區的規劃分別在 2010 年、2011 年、2015 年先後進行三輪公眾諮詢，但政法區的建設至今仍然停留在規劃階段。

優先興建公共房屋固然是特區政府的政策和社會的共識，前提是工務局已經全面而合理的分析確定基於優先次序，得出短、中期內的土地供應將基本用於公共房屋建設的結論，甚至在規劃上將政法區改作興建公共房屋之用，提出充足的論證資料，才足以令受影響部門及社會各界理解決策的用意。然而，審計結果顯示，工務局連政府部門對辦公大樓的具體需求量亦沒有主動了解及充分掌握，自然亦無法為相關問題作出科學化的規劃和分析。在此情況下，因公共房屋優先而導致十多年來政府仍須大量租賃私人辦公場所之說法，實在說不上是科學施政及盡職履責的結果。

從以上情況可見，土地供應不足及公共房屋優先興建兩項因素，固然導致政府至少在中期內難以完全解決以上問題，但並非造成多年來政府部門辦公大樓的規劃及建設舉步維艱的主因。建設政府部門辦公大樓所面對的客觀限制固然多，在過程中亦必然會面對一些困難，但若工務局未能充分掌握具體供求情況並制定全盤的長期計劃，則肯定無法對症下藥，解決問題，亦會令工務局在相關工作上陷入進退失據，左右為難的困境。事實上，早於 1997 年通過現行的工務局組織法，甚或更早期的組織法例，均賦予工務局進行城市規劃的權限及職責，並具備相關自由裁量權，而 2013 年通過的《城市規劃法》僅對有關程序及內容作進一步規範。為此，工務局理應就如何滿足澳門有關民生、工商業、公共服務等不同方面的發展需求制定策略，通過城市規劃掌握目前及預計將來的供求情況並進行嚴謹分析，權衡利弊及成本效益以理順各項建設的先後次序，以使問題得到妥善合理的處理。

特區政府每年支付巨額公帑租賃辦公場所，並非單純的消耗公共資源問題，隨著社會經濟環境的變化，加上租約長短不一，各部門經常要處理搬遷、裝修等一系列程序，既浪費行政資源，亦影響部門正常運作及穩定，難以彰顯工作效率和效益。無論

從節省開支還是公共行政的角度而言，政府大規模租用私人物業作辦公之用，長年不積極籌謀自身的辦公地點，實非合乎成本效益的慣常情況，在國際上亦比較罕見。一些面向公眾的部門，長年沒有自設辦公室，卻以高昂租金在商業樓宇租用單位辦公，除了令公帑支付的租金成本難以控制，在日常的運作管理，以及提供公共服務的具體安排亦必然有所局限，產生各種不必要的問題，在長遠發展上亦會出現各種各樣的掣肘。

政府部門長年租用商業樓作為辦公地點的做法一直引起社會的關注和質疑，亟待工務部門從根本上提供解決方案。透過今次審計證實，政府內部早於 2012 年開始已透過財政局兩度提出籌建政府辦公大樓的具體建議，說明各部門面對的困難，理據相當充分，但相關工作直至 2015 年審計期間亦未獲積極回應，而幾年之間特區政府租用辦公場所的支出卻因市場變化而不斷上升，反映工務局不但沒有認真跟進籌建政府辦公大樓的建議，期間亦沒有推出任何有助減少政府租金支出、協助各政府部門改善辦公條件的措施。

工務局應切實履行自身職責，盡快正視問題，檢討目前政府部門租用辦公地點的情況，從成本效益與公眾形象等方向認真考量，為各部門籌備合適的辦公地點，致力節省和珍惜公帑，以全局觀念積極糾正不合理的情況，維護特區政府整體利益。

第 5 部分：審計對象的回應



澳門特別行政區政府
 Governo da Região Administrativa Especial de Macau
 土地工務運輸局
 Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

DSSOPT

0010001068032L



100117 / 2016

機 密
CONFIDENCIAL

致：

澳門特別行政區審計署
 梁煥庚局長 台啟

Ao

Exmº Sr. Neoh Hwai Beng,
 Director da Direcção dos Serviços de Auditoria
 do Comissariado da Auditoria da RAEM

來函編號
 Sua referência

053/CA/DSA/2016

來函日期
 Sua comunicação de

23/06/2016

發函編號
 Nossa referência

021/SOTSDB/2016

澳門郵政信箱 467 號
 C. Postal 467 – Macau

事由：
 Assunto 回應審計報告
 Resposta ao relatório de auditoria

梁煥庚局長台鑑：

收悉 貴署《政府部門辦公大樓的規劃及建設》衡工量值式審計工作報告，
 本局謹以書面回應，敬請參閱附件。

專此奉達，順頌
 台安

Exmº Sr. Director Neoh Hwai Beng

Acuso a recepção do relatório de auditoria de resultados elaborado pelo V. Comissariado da Auditoria sobre o “Planeamento e construção de Edifícios para Instalações de Serviços Públicos” e venho, por este meio, apresentar, junta em anexo, a nossa resposta, por escrito, a este assunto.

Com os melhores cumprimentos.

土地工務運輸局局長
 O Director da DSSOPT,

李燦烽
 Li Canfeng

2016 / 07 / 14

附件：《政府部門辦公大樓的規劃及建設》衡工量值式審計工作報告之書面回應
 Anexo: Resposta escrita ao relatório de auditoria de resultados sobre o “Planeamento e construção de Edifícios para Instalações de Serviços Públicos”.



《政府部門辦公大樓的規劃及建設》衡工量值式審計工作報告之 書面回應

為回應社會對公共房屋的訴求以及改善居民綜合生活質素，近年收回的土地及未來新開發的土地，均已優先用於興建公屋及相應配套民生設施。自2007年起，配合施政方針解決市民的住屋需要，土地工務運輸局與相關部門至今已建成和規劃了24個公共房屋項目，以及配套各項生活設施，包括：醫療衛生設施、教育設施、交通設施、環保設施等。對於在現時政府辦公空間緊張的情況，本局早前亦已將兩幅收回的合適土地，規劃用於建設政府部門使用的多功能大樓。

政府部門辦公大樓的規劃及建設是各種土地使用規劃及建設的其中一環，不同土地使用之間是相互關聯、環環相扣。針對有關問題，特區政府於2008年開展「對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索」研究，並進行一系列的前期研究和準備工作，最後於2013年完成《城市規劃法》立法，訂定了編制、核准、實施、檢討和修改城市規劃等一系列的程序，為進行總體規劃和詳細規劃提供了明確的指引和條件。目前，總體規劃開展前的城市發展策略研究正由有關職能部門負責展開。

在土地資源少、而社會訴求多的現實情況下，土地工務運輸局致力在現有城區內增加政府設施，目前正跟進多個政府設施項目，當中包括：初級法院臨時大樓、海事及水務局大樓、檢察院臨時大樓、離島警務廳大樓等。至於新城B區政法區的建設問題，去年進行《澳門新城區總體規劃》第三階段公眾諮詢期間，公眾對新城B區政法區的規劃提出了各種不同的意見。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
土地工務運輸局
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

誠如《政府部門辦公大樓的規劃及建設》衡工量值式審計工作報告中所給予的寶貴意見及建議，土地工務運輸局未來將加強相關工作，一方面積極推進城市總體規劃的準備和編制工作，其編制過程將會收集和分析各政府部門的需求，將有助日後詳細規劃層面內，預留條件滿足政府辦公空間的需要；另一方面，在現有城區及新城區繼續尋找地點，解決目前政府部門辦公場所空間不足的困難，讓各政府辦公部門為居民提供更優質及便捷的公共服務。

