



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

《政府部门办公大楼的
规划及建设》

二零一六年八月



目 录

第 1 部分： 撮要	1
1.1 审计结果	1
1.2 审计对象的回应	3
第 2 部分： 引言	5
2.1 审计背景	5
2.2 审计对象	5
2.3 审计目的及范围	6
2.4 政府部门办公场所的租赁情况	6
2.5 政府部门租赁办公场所之实用面积及每平方米的月租金	8
2.6 新城填海区简介	9
第 3 部分： 审计结果	11
3.1 工务局对政府部门办公大楼的整体规划	11
3.2 新城政法区	12
3.3 工务局对财政局提出筹建政府部门办公大楼需求的处理	14
3.4 政府部门租赁办公室面对的情况	17
3.5 审计意见	20
3.6 审计建议	23
第 4 部分： 综合评论	24
第 5 部分： 审计对象的回应	27

第 1 部分：撮要

审计署于 2015 年向各政府部门收集了曾租赁私人物业的资料，结果显示 2004 年至 2014 年间共有 68 个政府部门曾租赁办公场所及车位，租赁开支总金额接近 40 亿、首次装修费用合共支出约 10.3 亿。根据土地工务运输局（下称工务局）组织法规定的权限，本澳城市规划为工务局的职责。政府部门办公大楼规划是城市规划的其中一项内容，故工务局是负责政府部门办公大楼规划的专责部门。由于每年澳门特别行政区政府（下称特区政府）在租赁及装修办公室方面的支出庞大，以及考虑到政府部门日常运作的稳定性，为此审计署探讨了工务局有否就政府部门办公大楼的规划及建设作出妥善处理。

1.1 审计结果

1.1.1 工务局对政府部门办公大楼的整体规划

对于政府办公大楼的整体规划，工务局表示由于以往没有细化的法例规范城市规划，而截至开展审计工作时，在没有收到指示的情况下，工务局仍没有就政府办公大楼进行整体规划，只会对个别用家部门提出兴建办公大楼的需求进行处理。对于工务局指出在新城填海区（下称新城区）有对政府部门办公大楼作一定的规划，以及可预留一定比例的土地及裙楼空间以作兴建政府办公设施，但有关的规划只包括了 B 区政法区及 E1 区保安部队建筑群，没有其他明确规划，亦没有任何具体资料，如提供兴建政府办公设施的土地及空间的供应量。

1.1.2 新城政法区

根据特区政府的《2012 年财政年度施政报告》，当中明确提出了“计划在新城填海区兴建政法机关办公大楼”。而特区政府计划在政法区内建设 7 座政法机关办公大楼，包括终审法院、中级法院、初级法院、检察院、廉政公署、审计署及警察总局。工务局于 2006 年起已开始参与政法区的规划研究工作，在过程中大部分时间均属于主导角色。自 2009 年 11 月国务院批覆确立新城区至实地审计期间已超过 6 年，政法区仍未开展任何具体建设。

1.1.3 工务局对财政局提出筹建政府部门办公大楼需求的处理

自 2012 年起直到 2014 年，财政局在此期间共编制了 2 份建议书向行政长官建议筹建政府办公大楼，当中指出特区政府每年在租金方面之支出极为庞大，以及提供了具体个案反映政府部门现时租赁不动产所面临的困境。而有关建议书已获行政长官同

意，并先后转交工务局跟进。就此，工务局回复表示现阶段没有合适土地建造政府部门办公大楼，需待新城区规划完成和获批准后，将提供可利用的土地，并在没有进一步跟进的情况下，便归档处理。

1.1.4 政府部门租赁办公室面对的情况

为了解政府部门在租赁办公室方面所遇到的困难，以及对固定办公大楼的实际需求，审计署实地探访了 6 个部门。在没有固定政府办公大楼的情况下，部门所面对的困难主要可归纳为以下几方面：

- (1) 对市民构成不便。
- (2) 加重部门工作负担。
- (3) 与业主商讨租约时出现困难，处于被动状态。
- (4) 因搬迁而引致的额外开支。

1.1.5 审计意见

工务局具有城市规划的相关职责，当中包括了政府部门办公大楼的规划，透过是次审查结果可见，工务局并没有妥善履行有关政府部门办公大楼整体规划的职责，有关情况分述如下：

工务局没有对政府部门办公大楼进行整体规划，亦缺乏对其具体需求作科学化数据支持及研究分析，因此，不论以往进行的小区规划、现正进行的新城区规划，或是根据《城市规划法》所推行的全澳总体城市规划，亦有可能存在缺陷，难以得出合理结果，亦无法有效改善政府部门办公大楼不足的问题。

工务局表示政法区仍要等待整个新城区规划完成才可继续推行。根据新城区总体规划的研究结果，建设政法区之目的，除解决办公地点不稳定、租赁支出庞大等问题外，亦着重改善政法机关的庄严形象及安全隐忧。对于早已明确指出须作规划及建设的政法区，工务局亦未能妥善处理，既无法回应当初建设政法区之目的，亦未能有效落实特区政府的施政目标。

工务局在明确知悉政府部门租赁办公室所产生的问题日益严重，筹建政府部门办公大楼刻不容缓的情况下，仍然只表示没有合适土地，待新城区规划获批准后才能建议可利用的土地，没有作出其他具体的研究分析或初步构想或方案，且在没有任何跟进的情况下直接归档处理。从整个过程反映，工务局在筹建政府部门办公大楼一事并没有采取积极的态度处理，进一步凸显工务局没有妥善履行相关职责。

通过审计署实地了解，显示租赁私人办公室对部门造成了不同程度的困扰。而每当部门需要搬迁，更须承担因搬迁引致的费用及工作负担。若涉及向公众提供服务的办公地点需要搬迁，市民难免需要重新熟悉新服务地点，对市民造成不便。工务局一日未能对政府部门办公大楼作妥善规划，部门便须继续租赁私人办公室，以及面对租赁所带来的问题。而每当部门因搬迁而要求工务局进行装修，工务局便需要一定时间进行招标、判给等工作，倘若须处理的装修工程数量愈多，装修所需时间便因此进一步延长，对工务局的工作会造成恶性循环，故工务局没有履行有关职责，不但影响其他部门，亦影响本身的运作效益。

政府部门办公大楼的整体规划，关系到特区政府的财政管理、各个部门的运作效益，以至特区政府对全澳市民的施政承诺，影响重大而深远。特区政府需要所有部门充分发挥职能，高效运作，才得以落实各项施政方针，倘若工务局没有妥善履行有关职责，部门连一个稳定办公地点如此基本的配备亦欠奉，实在难以确保特区政府各项政策的有效实施。

1.1.6 审计建议

工务局应：

- 以综观全局的思维进行全澳总体城市规划，并设定时间表。
- 主动对政府部门办公大楼的需求进行了解及分析，以掌握整体的情况，从而作出策略性的部署。
- 根据不同部门的职能及运作需要，审视有关办公大楼的具体分布，对土地及空间资源作出合理分配。
- 建立短期及长期的措施，积极解决政府部门目前遇到的租赁问题。
- 订定具体合理的执行时间表，以确保政府办公大楼能及早落成，回应政府部门的需求。

1.2 审计对象的回应

为回应社会对公共房屋的诉求以及改善居民综合生活质素，近年收回的土地及未来新开发的土地，均已优先用于兴建公屋及相应配套民生设施。对于政府办公空间紧张的情况，工务局早前已将两幅收回的合适土地，规划用于建设政府部门使用的多功能大楼。在 2013 年已完成了《城市规划法》的立法工作，为进行总体规划和详细规划提供了明确的指引和条件，现正由有关职能部门展开总体规划开展前的城市发展策

略研究。工务局致力在现有城区内增加政府设施，目前正跟进多个政府设施项目。至于新城 B 区政法区的建设问题，去年进行《澳门新城区总体规划》第三阶段公众咨询期间，公众对新城 B 区政法区的规划提出了各种不同的意见。

最后，工务局表示因应审计报告所给予的意见及建议，未来将加强相关工作，一方面积极推进城市总体规划的准备和编制工作，过程中将会收集和分析各政府部门的需求，预留条件满足政府办公空间的需要；另一方面在现有城区及新城区继续寻找地点，解决目前政府部门办公场所空间不足的困难，让各政府办公部门为居民提供更优质及便捷的公共服务。

第 2 部分：引言

2.1 审计背景

现时除了部分政府部门拥有专属办公大楼外，其余部门均需要租用私人物业作为办公场所¹。澳门特别行政区政府（下称特区政府）在租赁及装修办公室方面的支出庞大，根据审计署资料收集结果，2004 年至 2015 年曾租赁办公场所及车位的部门共有 68 个；而 2004 年至 2014 年间，租赁开支²总金额接近 40 亿、首次装修费用³合共支出约 10.3 亿。由于政府部门在设置办公地点方面需考虑其稳定性，尤其对于需提供公共服务的部门，导致相关部门在租约期满与业主商讨续租时处于被动位置，倘业主不续租，政府部门甚至需要迁离现址，除影响部门运作外亦对市民造成不同程度的影响。同时，长年租用私人物业作办公场所涉及大量行政成本，一旦需要搬迁又耗费更多资源寻找新办公地点及进行装修，而且问题一日不解决，政府仍然在付出人力物力，同时又要承担加租、不续租等风险。

因应政府部门租用私人物业作为办公场所而产生的问题，行政长官于 2012 年就财政局上呈的报告书作出批示，同意筹建政府部门办公大楼，逐步安排将现存于租赁物业中的政府部门搬迁至政府办公大楼内，以此来减低特区政府在财政管理及部门运作上的不确定性。此外，特区政府于《2012 年财政年度施政报告》指出“计划在新城填海区兴建政法机关办公大楼”，并于《2015 年财政年度施政报告》中再一次指出：“首项大型工程项目是推进新城填海 B 区政法区的建设，于该区兴建政法机构的办公楼群。由于现时部份政法机构分布于各区，相关设施条件不足，故该工程项目的兴建尤为重要。将各级法院及相关政法机构集中于同一个地区，并于现代化的设施中办公，提高效率，并且减少租赁办公设施的支出”。

由于筹建政府部门办公大楼事宜，是特区政府早已提出的施政目标，同时亦关系到如何节省每年数以亿计的租赁开支，以及维持政府部门日常运作的稳定性，因此有需要探讨专责部门有否作妥善安排，以确保有关施政目标得到有效落实。

2.2 审计对象

根据第 29/97/M 号法令土地工务运输局（下称工务局）组织法，第一条“性质”规定：“土地工务运输司（葡文缩写为 DSSOPT）为在土地管理及使用、城市规划、

¹ 办公场所包括作为办公用途的物业（如办公室、仓库等），不包括非办公用途物业（如住宅、宿舍等）。

² 租赁开支包括租金、管理费、按金。

³ 有关装修费只包括租赁该物业时首次投入的费用、相关之设计费用和同期所购置家具之费用，其他如在运作之后的修葺、翻新、增设新家具等费用则不在内。

交通、基础建设、基本服务及陆上运输等领域内之技术辅助性公共行政机关”。因此，为本澳进行城市规划是工务局的职责。政府部门办公大楼规划是城市规划的其中一项内容，故工务局是负责政府部门办公大楼规划的专责部门。

2.3 审计目的及范围

是次审计目的，主要审查工务局有否制定政府部门办公大楼的整体规划，以确保特区政府能逐步落实建设各政府办公大楼的施政目标，解决一直以来因应租赁私人物业作办公场所而产生的各项问题。审计署于 2015 年 10 月至 2016 年 3 月对工务局进行实地审查，具体审计范围如下：

- 工务局在实际运作上有否针对政府部门办公大楼进行整体规划，以履行组织法所规定的职责。
- 工务局有否妥善处理新城政法区的规划及建设工作，以落实特区政府提出在新城区兴建政法机关办公大楼的施政目标。

2.4 政府部门办公场所的租赁情况

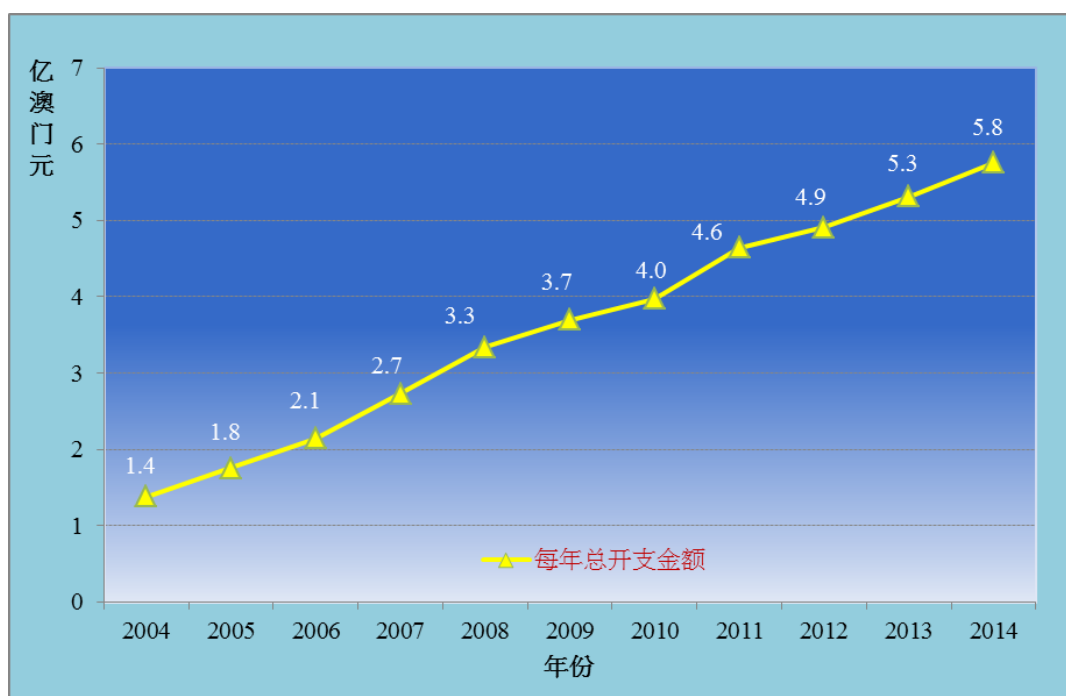
对于没有专属办公大楼或地点的政府部门，需要租赁私人物业作为办公场所，历年来相关的租赁开支、装修等费用，涉及庞大的公共支出。因此，在审查政府部门办公大楼的规划及建设状况时，有必要先整理政府部门办公场所的租赁情况，以了解欠缺政府部门办公大楼，对特区政府的支出及运作所产生的影响。

为此，审计署于 2015 年 8 月向所有政府部门（包括非自治部门、行政自治部门，以及自治机构）进行了一项资料收集，要求合共 101 个政府部门填报 2004 年 1 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日期间的租赁及持有物业情况，例如物业地点、用途、租赁开支、装修费等资料。

在上述期间，曾租赁办公场所及车位的部门共有 68 个（包括自治机构 27 个、非自治部门和行政自治部门 41 个）。

此外，历年来租赁办公场所及车位所涉及的租赁开支、装修费支出的升幅十分显著。自 2004 至 2014 年间，每年的总租赁开支约由 1.4 亿澳门元，升至约 5.8 亿澳门元，升幅有 3 倍之多，11 年间总支出金额接近 40 亿澳门元；在同一期间部门所填报的首次装修费用合共支出约 10.3 亿澳门元，其中 2009 年、2011 年和 2012 年的费用更超过 1.5 亿澳门元。相关结果如下图：

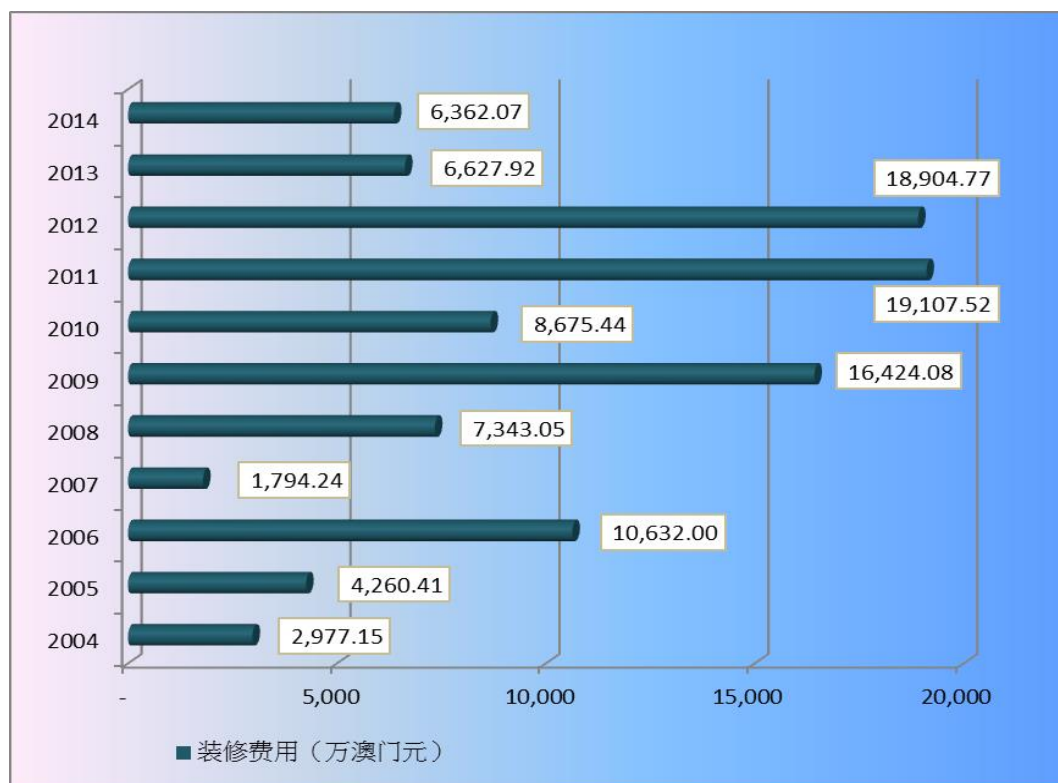
图一：政府部门租赁办公场所及车位每年租赁开支^註趋势（2004 – 2014）



注：租赁开支包括租金、管理费、按金。

资料来源：整理自资料收集阶段各个部门填报的资料

图二：政府部门租赁办公场所之首次装修费用^註支付情况（2004 – 2014）



注：有关装修费包括租赁该物业时首次投入的费用、相关之设计费用和同期所购置家具之费用。

资料来源：整理自资料收集阶段各个部门填报的资料

2.5 政府部门租赁办公场所之实用面积及每平方米的月租金

根据财政局提供，于 2015 年 12 月 31 日的实用面积及月租金资料，整理出共有 62⁴ 个部门租赁本地办公场所，各堂区的实用面积，以及每平方米的月租金资料，详见表一及表二：

表一：政府部门租赁办公场所之实用面积

(单位：平方米)

堂区	实用面积
大堂区	160,058.14
花王堂区	6,187.70
花地玛堂区	88,337.42
风顺堂区	16,105.66
望德堂区	2,605.44
圣方济各堂区	251.80
嘉模堂区	18,328.98
合计	291,875.14

资料来源：整理自财政局提供，于 2015 年 12 月 31 日的原始资料，审计署再根据各部门在资料收集中所填报的资料进行调整。

表二：政府部门租赁办公场所每平方米^{注1}的月租金

(单位：澳门元 / 每平方米)

堂区	商业大厦 ^{注2}			工业大厦 ^{注3}			地铺			其他 ^{注4}		
	最低租金	最高租金	加权平均值	最低租金	最高租金	加权平均值	最低租金	最高租金	加权平均值	最低租金	最高租金	加权平均值
大堂区	56.94	659.31	260.09	---	---	---	129.76	277.96	212.46	112.31	999.17	229.47
花王堂区	---	---	---	38.58	132.60	75.46	---	---	---	89.62	648.04	232.42
花地玛堂区	353.72	353.72	353.72	30.72	248.33	99.91	131.91	437.22	325.08	13.38	872.77	120.91
风顺堂区	115.17	273.89	175.32	---	---	---	80.00	382.21	127.96	120.11	120.11	120.11
望德堂区	---	---	---	---	---	---	170.24	348.93	259.57	92.17	288.49	176.77
圣方济各堂区	---	---	---	---	---	---	297.86	297.86	297.86	---	---	---
嘉模堂区	---	---	---	---	---	---	184.53	1,028.49	253.20	264.96	515.69	276.67

注 1：“每平方米”是以实用面积计算。

注 2：记录不包含商业大厦的地铺。

注 3：记录不包含工业大厦的地铺。

注 4：租赁资料显示商业大厦 / 工业大厦单位及地铺一并租赁，没有分开列出各单位的租赁价格，未能分拆相关的月租金及实用面积。

资料来源：整理自财政局提供，于 2015 年 12 月 31 日的统计资料

⁴ 由于时间差异及分类方式不同，故相关之租赁部门数目与本署资料收集所得之部门数目存在差异。

2.6 新城填海区简介

澳门特别行政区于 2008 年向中央政府提出填海申请，而国务院于 2009 年 11 月批覆同意澳门填海造地，总面积约为 350 公顷。新城填海区（下称新城区）共分为五个区域，分别位于澳门半岛东、南，以及氹仔的北面，即现时的 A、B、C、D 及 E 区（详见图三）。中央要求特区政府在填海过程进行跟进管理，加强保护周边环境，充分发挥新城区的建设作用。为此，特区政府成立了新城区规划工作小组，负责推进新城区规划研究及编制工作。

新城区总体规划自 2009 年开始展开，共分为三个阶段，包括第一阶段规划概念、第二阶段规划草案、第三阶段规划方案，并就每个阶段进行公众咨询。于 2016 年 2 月份，工务局公布了有关第三阶段规划方案公众咨询的民意调查研究总报告。各咨询阶段的时程详见下表：

表三：新城区总体规划各咨询阶段的时程

序号	公众咨询阶段	公众咨询时间
1	第一阶段规划概念	2010 年 6 月 19 日至 2010 年 8 月 18 日
2	第二阶段规划草案	2011 年 10 月 22 日至 2011 年 12 月 23 日
3	第三阶段规划方案	2015 年 6 月 30 日至 2015 年 8 月 8 日 ^注

注：咨询期根据工务局提供的资料得出，然而工务局网页显示有关咨询期延长至 8 月 28 日，但没有相关正式文件。

资料来源：整理自新城区各公众咨询阶段的咨询文本

图三：新城區位置图



资料来源：新城區总体规划第三阶段规划方案公众咨询文本

第 3 部分：审计结果

3.1 工务局对政府部门办公大楼的整体规划

根据第 29/97/M 号法令工务局组织法第一条“性质”：“土地工务运输司（葡文缩写为 DSSOPT）为在土地管理及使用、城市规划、交通、基础建设、基本服务及陆上运输等领域内之技术辅助性公共行政机关”。上述法令第二条(a)项规定，工务局其中一项职责为“在土地管理与使用、城市规划、运输、基础建设、基本服务及陆上运输方面对本地区硬体整治政策提出建议”，此外，第六条第二款(a)项规定，工务局辖下城市规划厅有权限“透过编制城市总体规划及城市详细规划，并透过对区域、街区及具普遍利益之城市配套设施之研究，促进并跟进城市规划研究报告书及本地区整体整治研究报告书之编制”。从上述法例可见，工务局的职责包括为本澳进行城市规划，并设有专门的城市规划厅执行相关工作。

工务局表示，该局具有城市规划的相关职责，当中包括政府部门办公大楼的规划，但以往并没有细化的法例规范如何进行城市规划，而且亦没有收到上级的指示需要执行有关工作，但工务局无法清楚说明需等待谁的指示。以往做法主要为个别用家部门提出需求兴建办公大楼，经运输工务司司长同意后，工务局处理有关申请，包括寻觅合适土地、编制规划条件图⁵、图则编制及施工建设。从以上的运作情况反映，工务局一直以来均没有针对政府部门办公大楼进行整体规划，没有主动就所有政府部门办公大楼的需求进行资料搜集及分析，以掌握部门对兴建办公大楼的具体需求，并为其预留土地或空间。

工务局指出，由于本澳的土地紧张，暂没有条件从现有土地当中规划出一幅地来建造政府部门办公大楼，所以暂未有确实的筹建计划和日期，虽然在旧区没有足够土地，但在新城区有对政府部门办公大楼作一定的规划，包括 B 区政法区及 E1 区保安部队建筑群；新城区亦可预留一定比例的土地及裙楼空间以作兴建部分政府办公设施所需；同时在研究新城区规划时亦有向不同部门咨询其在该区的设施及用地需求。

然而，2015 年 6 月新城区总体规划第三阶段规划方案公众咨询文本显示，除了政法机关及保安部队相关部门的大楼有作出规划外，新城区内并没有就其他政府部门的办公大楼作明确规划。另外，工务局所指预留一定比例的土地及裙楼空间以作部分政府办公设施，但并没有资料显示何时能够提供有关土地及空间、具体有多少可供应，以及如何分配予部门使用。至于工务局所指曾向各部门咨询其在新城区的设施及用地需求，实际上主要为面向市民的公共设施如街市、警察局、消防局等，并非针对政府部门办公大楼的需求。

⁵ 规划条件图是工务局就每幅将要建设的土地所发出的文件，当中载有特定地块或地段的街道准线、用途及建造条件，例如该地段建筑物的布局、高度限制等。工务局发出规划条件图后，该地段才可进行建设。

工务局补充，该局正在完善城市规划的方式，自 2009 年国务院批覆确认新城区开始，先对该区进行总体规划，待新城区总体规划完成后，再进行后续的详细规划及建设。另外，因应第 12/2013 号法律《城市规划法》自 2014 年 3 月 1 日起生效，将来更会进行全澳的城市总体规划，有别于从前只对个别土地作小区规划，包括政府部门办公大楼在内的各种土地使用规划将在《城市规划法》订定的法定规划中作分析研究，逐步落实有关工作。

综合以上情况反映，根据工务局组织法，该局具有对政府部门办公大楼作整体规划的职责，但实际运作上，截至开展审计工作时却没有进行过相关规划。至于工务局表示在新城区有作规划，但实际上除了政法机关及保安部队相关部门外，新城区便没有其他关于政府部门办公大楼的具体规划。

3.2 新城政法区

政法区的建设，是特区政府明确提出的施政方针。特区政府于《2012 年财政年度施政报告》提出“计划在新城填海区兴建政法机关办公大楼”，并于《2015 年财政年度施政报告》中再一次提出：“首项大型工程项目是推进新城填海 B 区政法区的建设，于该区兴建政法机构的办公楼群。由于现时部份政法机构分布于各区，相关设施条件不足，故该工程项目的兴建尤为重要。将各级法院及相关政法机构集中于同一个地区，并于现代化的设施中办公，提高效率，并且减少租赁办公设施的支出”。特区政府计划将于政法区内建设 7 座政法机关办公大楼，包括终审法院、中级法院、初级法院、检察院、廉政公署、审计署及警察总局。政法区历年的进展情况如下表：

表四：政法区的进展情况

日期	主要事项	具体情况
2006 年 3 月	由工务局局长为协调员的“体育、社会及公益设备工作小组”负责规划研究。	外港新填海区（于 2009 年开始称为政法区）由跨部门组成的“体育、社会及公益设备工作小组”负责规划研究，工务局局长为小组协调员。
2006 年 12 月	基于规划上的改动，相关工作因而停顿。	工务局报告书指出，上级指示外港新填海区规划有重大改动，但未落实最终改动，设计因而停顿。
2008 年 9 月	重启相关工作，并交由建设办负责。	工务局报告书指出，外港新填海区规划由有关方面落实，根据上级指示，整个区域交由建设发展办公室（下称建设办）跟进。

日期	主要事项	具体情况
2009 年 7 月	成立新的跨部门小组，工务局人员为小组组长，另外立项进行研究。	工务局报告书指出，外港新填海区规划原来由建设办单独负责，其后上级指示新成立一个跨部门小组负责（工务局高级技术员为小组组长），小组认为应中止早前由建设办进行的研究项目，另外立项进行研究，项目名称为《新城政法区暨孙逸仙大马路海滨城市设计总顾问技术服务》，该区在往后改称为政法区。
2009 年 11 月	国务院批覆，确立新城区土地（包括政法区）	国务院批覆同意澳门填海造地，总面积约为 350 公顷，当中指出“新城区共分 A、B、C、D、E 五个区域。……对填海形成的土地，特区政府应按照已确定的土地用途，科学规划、合理布局、集约利用”。 政法区位于新城 B 区，透过上述国务院的批覆亦一并得到确立。
2011 年 6 月	工务局向司长建议，虽然政法区规划研究已完成，但需要待新城区总体规划完成后才可开展后续工作。	根据工务局报告书，于 2009 年成立的工作小组，其所负责的政法区规划研究基本完成（主要包括对该区的景观、交通网络、基础设施等方面的研究），但由于当时已开展新城区总体规划的公众咨询，故工务局认为政法区需要待新城区总体规划完成后才可开展后续工作，有关建议亦得到运输工务司司长同意。 工务局表示，政法区的研究结果会纳入在整个新城区规划研究当中作为参考依据。
2014 年 10 月	建设办致函工务局查询政法区的情况。	建设办致函工务局，了解政法区的目前情况，以及是否能恢复该区的建设工作。
2015 年 1 月及 10 月	工务局于 1 月及 10 月回函建设办，最后指出，由于新城区总体规划工作尚未完成，故需暂缓发出政法区的规划条件图。整个政法区仍未开展任何建设。	工务局回函建设办，指出由于现正就新城总体规划第三阶段公众咨询期间所收集的意见进行整理及分析，因此仍未能确定该区总体规划方案会否作出调整，故需暂缓发出政法区的规划条件图。 截至 2016 年 3 月实地审计期间，政法区的建设工作仍然暂缓。

资料来源：整理自工务局提供的资料

从上表反映，工务局早于 2006 年已参与政法区的规划研究工作，在过程中大部分时间均属于主导角色，其局长及高级技术员曾分别担任不同工作小组的协调员及组长。自 2009 年 11 月国务院批覆确立新城区至 2016 年 3 月实地审计期间已超过 6 年，政法区仍未开展具体建设。

3.3 工务局对财政局提出筹建政府部门办公大楼需求的处理

财政局因应租赁私人办公室的政府部门面对加租、不续租等问题，曾向上级建议筹建政府部门办公大楼，并已获行政长官同意。财政局就上述事宜，分别于 2013 年 3 月、2014 年 3 月及 6 月前后共 3 次向工务局提出筹建政府部门办公大楼的需求。财政局提出的情况及工务局的处理详见下表：

表五：财政局就筹建政府部门办公大楼提出的情况及工务局的处理

日期	主要事项	具体情况
2013 年 3 月	财政局获行政长官同意筹建政府部门办公大楼，并致函工务局请该局跟进。	<p>财政局于 2012 年 10 月上呈报告书，建议筹建政府部门办公大楼。报告书指出，租赁私人物业作政府部门办公场所面对以下问题：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 部门面对的困境：业主须收回某部门租赁商业大厦的一至三楼单位连 9 个车位，并表示若要续租则须将上述单位及车位的每月租金分别增加约 172.59% 及 196.30%。但由于该部门已投入约 34,800,000.00 澳门元于上述单位的装修工程，而预计搬迁办公室需要一年半至两年的准备，加上同一商业大厦另一楼层的设施亦已投入服务，因此该部门有需要继续租用上述单位及车位，最后接纳了业主的加租要求。 ➤ 整体政府部门所面对的风险及建议：政府每年的租金开支不断增加，以租赁物业来设置政府部门的成本越来越高，面对大幅加租或收回物业的风险亦越来越大，建议特区政府尽快推动筹建政府办公大楼之计划，逐步安排将现存于租赁物业中的政府部门搬迁至政府办公大楼内，以此来减低特区政府在财政管理及部门运作上的不确定性。 <p>行政长官于 2012 年 11 月签署同意上述报告书内容。</p> <p>财政局于 2013 年 3 月致函工务局通知有关事宜，请该局就筹建办公大楼事宜作出跟进。</p>

日期	主要事项	具体情况
2013年4月	工务局回复指没有合适土地。	<p>工务局收到上述财政局公函后，于2013年4月编制报告书进行分析，并于同月根据有关分析结果回函财政局。上述报告书及回函均指出：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 现时没有合适土地可利用，以兴建政府大楼^{注1}。 ➤ 然而，在新城B区和E1区已预留土地兴建政法机关、保安部队的办公大楼。此外，在新城区的各个区域，规划上均预留有一定比例的土地，或复合型大楼的空间，以兴建政府部门的办公设施，服务该区或全澳的市民^{注2}。 ➤ 待新城区规划完成和获批准后，工务局将提供可利用的土地，以配合财政局筹建政府办公大楼^{注3}。 <p>补充资讯：</p> <p><i>注1：工务局表示，由于财政局提出筹建的大楼需要供众多部门使用，涉及相当大的土地面积，现有城区土地紧张，故未能建议合适用地。</i></p> <p><i>注2：根据新城区规划资料，新城B区的政法区会建设7幢大楼供5个政法机关使用，按2015年12月31日的租赁资料，上述部门合共租用了25,236.38平方米的办公场所；而新城E1区则预留土地兴建保安部队办公大楼，根据同一时期的租赁资料，保安司辖下共有2个部门租赁办公场所，租用面积为23,242.28平方米；而所有部门租赁办公室的总实用面积为291,875.14平方米。若筹建完上述的办公大楼，能解决2015年底所有部门租赁办公室当中约17%的需求。</i></p> <p><i>注3：就工务局所指，在新城区规划上均预留有一定比例的土地，或复合型大楼的空间，以兴建政府部门的办公设施的内容，工务局表示，现阶段未有进行考虑，未能提供任何资料，包括大概须用的土地或空间，可供多少部门使用等，同时对前述提及的预留土地比例的多少亦没有初步构想。</i></p>
2014年3月	财政局再次致函工务局，查询筹建政府部门办公大楼的情况。	<p>财政局于2014年3月再次致函工务局，查询该局有关筹建政府办公大楼的情况。</p>
2014年4月	工务局回函重申未能建议相关土地兴建政府大楼。	<p>工务局于2014年4月回函财政局，公函内指出：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 由于新城区总体规划尚未完成，亦没有旧区的小区规划出台，因此该局未能建议相关土地用以兴建政府大楼。

日期	主要事项	具体情况
2014年6月	<p>财政局指出兴建办公大楼的计划已刻不容缓，并获行政长官同意，再次转交工务局分析。</p>	<p>财政局因应政府部门租赁办公场所而产生的问题日益严重，于2014年4月上呈建议书，再次提出筹建政府部门办公大楼，主要指出：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 现时特区政府每年在租金方面的支出极为庞大，由于政府部门在设置办公地点方面需具长期性及稳定性，导致在租约期满与业主商讨续租时欠缺议价能力，倘业主不续租，部门更需迁离现址，既影响部门运作亦对市民造成不便。 ➤ 不同政府部门均相继面对业主大幅加租或不再续租的困境。 ➤ 工务局回复表示仍未能建议相关土地用以兴建政府办公大楼，但目前不续租的个案不断增加，有关兴建办公大楼的计划已刻不容缓。 <p>行政长官于2014年6月签署同意上述报告书内容，并于同月交由运输工务司司长再转交工务局进行分析。</p>
2014年8月	<p>工务局分析后对有关事宜作归档处理。</p>	<p>工务局于2014年8月编制建议书进行分析，主要指出：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 新城区已预留一定比例的土地筹建部分政府办公设施^{注4}。 ➤ 现有城区和新城区内计划兴建的公共房屋裙楼中的单位/空间，及部分地段独立兴建的楼宇或部分单位可考虑用作政府办公场所^{注5}。 <p>补充资讯：</p> <p><i>注4：新城区规划资料显示，新城区内除B区政法区、E1区保安部队建筑群，以及面向市民的公共设施如街市、警察局、消防局等建设外，没有其他对应财政局要求的政府部门办公大楼相关规划，亦没有工务局所指预留作筹建部分政府办公设施的土地比例多少的初步构想。</i></p> <p><i>注5：就工务局所指，现有城区和新城区内计划兴建的公共房屋裙楼中的单位/空间，及部分地段独立兴建的楼宇或部分单位可考虑用作政府办公场所的内容，工务局未能提供资料反映任何初步构想，包括大概何时能够提供有关单位/空间、大概有多少可供应、以及如何分配予部门使用等。最后，工务局于2014年12月已把财政局建议筹建政府办公大楼一事归档处理。</i></p>

资料来源：整理自工务局提供的资料

3.4 政府部门租赁办公室面对的情况

由于工务局没有就所有政府部门办公大楼的需求进行资料搜集及分析，以掌握具体有哪些部门需要兴建办公大楼，因此，为了解实际情况，审计署根据部门于资料收集阶段填报的开支资料，如租金、管理费、装修费等，以及在文件审阅过程中发现存在租赁问题（如业主不续租、加租）等因素作为准则，选取 6 个租赁私人物业作办公场所的部门进行实地访谈，以了解有关部门在租赁办公室方面所遇到的困难，从而探讨在欠缺固定政府部门办公大楼的情况下对部门运作所造成的影响，以及政府部门对固定办公大楼的实际需求。相关结果整理如下：

表六：选取部门对于租赁办公场所表达的意见

部门	部门对于租赁办公场所表达的意见
部门 A	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 全层办公场所由不同业主拥有，其中一个单位的业主表示不再续租，但部门认为该单位如被收回将对运作影响甚大，希望继续租用，最后业主与部门经商讨后同意续租，但每平方米^註的月租金由 122.93 澳门元增加至 314.14 澳门元。 ➤ 部门有意加设便民设施，由于担心办公地点不稳定，影响服务的扩充。 ➤ 部门的职能须面对广大市民提供服务，加上设有特殊器材，搬迁困难及成本较高，因此非常担心业主不续租。
部门 B	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 业主表示不再续租，部门须租赁新办公地点。 ➤ 由于寻找新地点及装修新办公室需时，部门要求旧办公室业主延长租约，业主同意延长租约，但期间须提升租金，由每平方米^註的月租金 146.06 澳门元增加至 245.99 澳门元。及后，因装修仍未完成，需再延长租约，业主再提出把每平方米^註的月租金由 245.99 澳门元增加至 430.49 澳门元，直至完成搬迁。
部门 C	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 部门收到原业主 A 通知租约到期后将加租，但于 1 个月后又被告知已出售该物业予业主 B，新业主表明租约到期后不会续租。 ➤ 由于部门明确收到业主 B 不会续租的决定时，距离旧租约期满只余下约 5 个月，部门需寻找新办公室及落实搬迁，期间部门要求旧办公室业主延长租约待新办公室装修完成，业主 B 提出延长租约期间须加租，最后业主和部门商讨后同意延长租约，但每平方米^註的月租金由 165.58 澳门元增加至 463.64 澳门元。 ➤ 由落实租赁新办公室至需迁出旧办公室只余下约 10 个月，由于工务局装修基本需时 1 至 2 年，部门需要自行处理新办公室的装修工程，为部门的工作带来沉重压力。 ➤ 期间旧办公室的业主 B 又出售物业予业主 C，业主 C 在购入该物业后才知悉部门将会迁出，希望部门继续租赁旧办公室，并以优惠条件续租，但部门已落实租赁新办公室并进行装修。 ➤ 部门表示旧办公室的租赁合同内没有提及需还原工程的条款，所以部门按现有状况交还物业，但业主 C 认为承租人仍有义务按租赁物业时的原状况交还，因此部门与业主 C 就旧办公室退租时是否符合接收条件持有不同观点，故现正就退租及还完装修等问题进行商讨，在搬迁半年后仍须处理交还物业的问题。

部门	部门对于租赁办公场所表达的意见
部门 D (负责处理多个部门于同一服务点提供服务的租赁事宜)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 多个部门在该租赁的物业向市民提供服务，业主曾于 2014 年表示不再续租，但部门 D 认为该服务点如被收回将对多个部门的运作引致甚大影响，故希望继续租用，最后业主和部门商讨后同意续租，但每平方米^註的月租金由 142.12 澳门元调升至 268.29 澳门元。 ➤ 虽然经商讨后业主同意租至 2017 年，但已表明无意长期租予特区政府，业主必会收回有关物业。 ➤ 由于该物业是集中不同政府服务的地点，故一旦业主不续租需要搬迁，将会对广大市民造成不便。此外，基于选址的局限性，如地点、面积等，部门在寻找合适搬迁地点时存在一定困难。
部门 E	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 就服务点 A，业主表示物业的租赁价格已远低于市场的价格，须作调整，经商讨以后，物业由每平方米^註的月租金 201.50 澳门元调升至 999.17 澳门元。而服务点 B 的业主起初表示不再续租，部门为维持该服务点的正常运作，最后与业主商讨后同意续租，并须调整租金，由每平方米^註的月租金 246.84 澳门元增加至 1,028.49 澳门元。 ➤ 就上述的服务点，部门考虑到其收入将难以承担高昂租金，因此决定搬迁。截至本署实地访谈期间，部门已找到搬移服务点 A 的地方，现正处理新办公地点的装修事宜；为搬迁服务点 B，部门亦已发函予财政局预留空间作服务点 B 的新办事处之用。 ➤ 部门表示，上述两个服务点位处市中心，对市民而言交通便利，一旦搬迁一定不会对市民构成不便，因此部门议价能力甚低。
部门 F	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 在商讨新租赁物业的合同条款时，虽然部门曾提出签署较长年期的合同，但业主不同意，最终新办公室的租赁期间是由 2015 年 3 月至 2018 年 2 月，合共 3 年。 ➤ 部门透过工务局处理新办公室的装修事宜，由设计到施工完毕，约须 1 至 2 年的时间。截至 2016 年 4 月，新办公室的图则编制工作尚未完成，工务局预计将于 2017 年第二季竣工，届时距离租约期满只余下约 8 个月，故最迟于完成装修后，部门便要开始商讨续租事宜。

注：“每平方米”是以实用面积计算。

资料来源：整理自各部门于实地访谈时表达的意见及提供的文件资料。

除上述意见外，每个部门均向审计署表示，工务局从来没有向其了解过对于政府部门办公大楼的需求，部门在没有固定政府部门办公大楼的情况下，其所面对的困难主要可归纳为以下几方面：

➤ 对市民构成不便

部门没有固定办公大楼，需要长期面对业主不续租而须搬迁办公室的问题。对于需要向市民提供服务的办公地点，例如部门 D 所负责租赁的一站式

服务地点，如业主不续租需要搬迁，除了搬迁大楼内各个部门提供服务的办公点，影响部门运作，更重要的是市民须重新适应新的办公地点，对广大市民造成不便。

➤ **加重部门工作负担**

部门须动用人力、物力处理租赁事宜，倘业主不续租，部门更需要在其本身职能与负责的工作上，额外承担寻找新办公地点、处理装修及搬迁事宜等工作，对部门的日常工作造成负担。

➤ **与业主商讨租约时出现困难，处于被动状态**

部门基于运作上的需要不便搬迁，例如须接待公众故难以经常转换办公地点、在现有办公室设置了特殊器材、新办公室未完成装修故必须延长租赁旧办公室等。由于部门往往因难以找到合适地点搬迁，且装修需时，亦涉及额外开支（详见下点“**因搬迁而引致的额外开支**”），因此一般想继续租赁同一办公地点，导致部门的议价能力甚低，与业主商讨租约时处于被动状态。在每次商讨续租的过程中，部门需待业主回复续租与否，导致等待期间部门难以决定是否应另觅办公室，去向不定。而待业主回复后，部门往往欠缺充足时间另觅办公室及准备搬迁的工作。

➤ **因搬迁而引致的额外开支**

部门每次搬迁办公室，均需要负担一系列的额外开支，当中包括与装修相关的设计费及工程费、还原旧办公室装修费，以及装修期间所支付的租金等，主要可归纳为以下两类：

■ **新办公室装修及还原旧办公室装修的费用**

部门租赁新办公室后需要进行装修，当中涉及图则编制、工程施工等方面的开支。此外，亦有个别部门基于租约规定，须额外花费为旧办公室还原装修。

■ **装修进行期间仍需支付租金**

部门一般在租赁新办公室后，可要求工务局协助进行装修。对于办公室装修所需的时间，工务局表示由于各办公室的面积及设计不同，难以有一个统一时间，但就其过往经验而言，基于招标、图则编制、工程施工等过程需时，加上须处理各个部门装修的个案数量繁多，故每项装修基本需要约1至2年才能完成。由上述情况可见，新办公室装修期间，

部门已在缴付 1 至 2 年的租金却未能正式使用，倘部门原来的办公室亦属租赁，则代表部门在新办公室装修期间需要支付两个租赁地点的租金。

在选取的 6 个部门当中，其中 3 个在实地访谈期间涉及搬迁情况（包括 2 个部门已完成搬迁，以及 1 个部门待新办公室装修完成后即将搬迁），下表整理出有关部门因搬迁而引致的额外开支：

表七：3 个实地访谈部门因搬迁而引致的额外开支（截至 2016 年 4 月）

（单位：澳门元）

部门	新办公室首次装修费用 ^{注1}	旧办公室还原装修费用	新办公室装修期间的租金	总金额
部门 B	25,409,336.10	3,646,894.00	不适用 ^{注2}	29,056,230.10
部门 C	20,132,158.30	不适用 ^{注3}	8,635,200.00 ^{注4}	28,767,358.30
部门 F	241,500.00 ^{注5}	不适用 ^{注6}	9,599,863.00 ^{注7}	9,841,363.00
合计：				67,664,951.40

注 1：装修费用包括设计、工程及监理（如有）等方面的开支。

注 2：租用其他政府部门的物业作新办公室，装修期间为免租期，故没有相关费用。

注 3：租约没有规定须还原装修，故没有相关费用。

注 4：金额为 7 个月的租金。

注 5：截至实地访谈期间，新办公室只支付编制工程计划的费用，尚未开展工程施工。

注 6：旧办公室为借用其他政府部门之办公室，没有涉及还原装修。

注 7：金额为 13 个月的租金（装修尚未完成，故计算至 2016 年 4 月实地访谈时的情况）。

资料来源：整理自各部门于实地访谈时提供的资料

3.5 审计意见

根据第 29/97/M 号法令工务局组织法第一条“性质”：“土地工务运输司（葡文缩写为 DSSOPT）为在土地管理及使用、城市规划、交通、基础建设、基本服务及陆上运输等领域内之技术辅助性公共行政机关”。上述法令第二条(a)项规定，工务局其中一项职责为“在土地管理与使用、城市规划、运输、基础建设、基本服务及陆上运输方面对本地区硬体整治政策提出建议”，此外，第六条第二款(a)项规定，工务局辖下城市规划厅有权限“透过编制城市总体规划及城市详细规划，并透过对区域、街区及具普遍利益之城市配套设施之研究，促进并跟进城市规划研究报告书及本地区整体整治研究报告书之编制”。从上述法例可见，本澳的城市规划工作，是工务局的基本职责。

第 12/2013 号法律《城市规划法》第二条第（一）项规定，城市规划的定义为：“为落实城市发展的长期政策目标，尤其是经考虑本法律及补充性法规的规定，对空间进行整治并对土地使用和利用以及空间结构作出部署的一系列程序”。由此可见，城市规划讲求对一个城市的土地或空间的用途作出部署，为整个社会的发展需求，如居住、医疗、教育、公共设施、绿化等不同方面，规划相应的土地或空间，而政府部门办公大楼的规划则是其中一个环节。因此，工务局的职责亦包括对政府部门办公大楼作出规划，以作为全澳总体城市规划的其中一项重要元素。

然而，透过是次审查结果可见，工务局并没有妥善履行有关政府部门办公大楼整体规划的职责，有关情况分述如下：

工务局认为，由于以往并没有细化的法例规范如何进行城市规划，而且其上级亦没有指示需要执行有关工作，故该局在实际运作上并没有对政府部门办公大楼进行整体规划，没有主动就所有政府部门办公大楼的需求进行资料搜集及分析，以掌握具体有哪些部门需要兴建办公大楼、需要多少土地或空间，只是根据上级指示，为个别部门觅地兴建办公大楼，并对相应地段作小区规划。由于工务局对政府部门办公大楼的具体需求缺乏科学化的数据支持及研究分析，因此，不论以往进行的小区规划、现正进行的新城区规划，或是根据《城市规划法》⁶所推行的全澳总体城市规划，亦有可能存在缺陷，难以得出合理结果，亦无法有效改善政府部门办公大楼不足的问题。

对于早已明确指出须作规划及建设的政法区，工务局亦未能妥善处理。根据新城区总体规划的研究结果，建设政法区之目的，除解决办公地点不稳定、租赁办公室支出庞大等问题外，亦着重改善政法机关于私人商厦办公影响部门庄严形象，以及押送嫌犯及囚犯时影响市民人身安全的情况，因此，政法区的建设必须尽快完成，才能有效达致上述目的。然而，大部分时间主导有关项目的工务局早于 2006 年已开始研究，截至 2016 年已经历 10 年，即使自 2009 年 11 月国务院批覆新城区起计亦已超过 6 年，政法区至今仍未有具体建设，政法机关依然需要在私人商厦运作，产生诸多不便。更甚的是，根据工务局的安排，政法区仍要等待整个新城区规划完成才可继续推行，往后尚需时数年进行详细规划、图则编制、建造工程等工作，筹划多年的政法区至今仍未有具体落实的时间表，既无法回应当初建设政法区之目的，亦未能有效落实特区政府的施政目标。

另外，从工务局对财政局提出筹建政府部门办公大楼的处理可见，即使行政长官已批示同意，而工务局亦多次收到财政局的需求，从财政局的建议书或报告书当中明确知悉政府部门租赁办公室所产生的问题日益严重，筹建政府部门办公大楼刻不容缓，但工务局仍然只表示没有合适土地，待新城区规划获批准后才能建议可利用的土地，没有作出其他跟进，例如研究分阶段兴建政府办公大楼，或就将来如何改善政府

⁶ 第 12/2013 号法律《城市规划法》自 2014 年 3 月 1 日起生效，往后的城市规划工作按照该法例规定的制度进行。

部门办公地点不稳定的问题制定解决方案及措施等；即使该局指出新城区预留土地或空间，但却未能提供任何初步构想或方案，且在沒有进行跟进的情况下，直接归档处理。从整个过程反映，工务局在筹建政府部门办公大楼一事并没有采取积极的态度处理，进一步凸显工务局没有妥善履行相关职责。

通过审计署对租赁私人办公室的部门之实地了解，可见工务局没有对政府部门办公大楼作妥善规划，对有关部门的运作造成极大影响。最显著的影响在于办公地点极不稳定，部门面对业主不续租而须另觅新址及重新装修的风险，当中若出现租赁物业由多个业主持有的情况，不续租的风险更大，亦加重了部门在商讨续约过程中所面对的困难，对部门造成困扰。此外，搬迁对于部门亦非容易的事，需对各方面进行详细考虑，如为了便利市民导致选址有所局限、已设置特殊器材不便搬迁、因应运作需要使用大面积的办公空间等，加上市场上可满足办公地点面积需求的供应量不多，往往不易觅得合适的搬迁地点。上述的各种因素削弱了部门的议价能力，与业主商讨续租时难免处于被动位置。

每当部门需要搬迁，除了须承担因搬迁引致的费用外，如新办公室装修；旧办公室还原装修；在装修期间需要同时缴付新、旧办公室的租金等，部门还需要动用人力、物力处理因此而起的一连串工作，例如寻觅新办公地点、重新考虑新办公地点的布局、商讨具体设计以满足需求、设备搬迁等，加重了部门人员的工作量及工作压力，亦增加了部门的行政成本。另一方面，若涉及向公众提供服务的办公地点需要搬迁，市民难免需要重新熟悉新服务地点，对市民造成不便。事实上，每个部门均具有特定职能，其有限的资源应该用于职能直接相关的方面，提升其运作效率，而并非虚耗于办公室搬迁、装修、与业主商讨租约等事情之上。再者，特区政府需要所有部门充分发挥职能，高效运作，才得以落实各项施政方针，倘若部门连一个稳定办公地点如此基本的配备亦欠奉，实在难以确保特区政府各项政策的有效实施。

值得注意的是，如工务局一日未能对政府部门办公大楼作妥善规划，部门便须继续租赁私人办公室，各个部门每次搬迁又会要求工务局进行装修，在依法的情况下，每项装修工程均需要一定时间进行招标、判给等工作，倘若工务局须处理的装修工程愈来愈多，工作量因而增加，导致装修所需时间进一步延长，对工务局的工作造成恶性循环，因此，工务局没有履行有关职责，不但影响其他部门，亦会影响本身的运作效益。

由于多个政府部门没有固定办公大楼，特区政府历年来须承担庞大的租赁开支及装修费用。根据部门填报的资料收集结果，2004至2014年期间的租赁开支及首次装修费用合共约50.3亿澳门元。相关支出对特区政府的财政造成了沉重负担，如问题未得到有效解决亦会继续累加，对公共财政的良好管理构成风险。而即使撇开财政负担的因素，亦须考虑政府部门是否适宜长期大量租赁私人物业办公，例如会否造成与民间企业争用私人商厦，拉高租金从而影响营商环境的情况；对于具有独特职权的部门，

如司法机关，于私人商厦办公会否产生庄严性及安全性不足的问题等，有关因素亦不容忽视。

必须强调，根据工务局组织法，该局需要为本澳进行城市规划，并具体至编制本澳的城市总体规划及城市详细规划。此外，从工务局需要就“城市规划”方面对相关政策的“提出建议”的条文可见，该局对城市规划相关范畴的工作，需要主动进行研究分析并提出建议，并非一个被动地执行上级工作指示的角色。因此，根据组织法的规定，不论有否城市规划的法例、上级有否相关工作指示，工务局一直以来对于政府部门办公大楼的规划仍然责无旁贷。

政府部门办公大楼的整体规划，关系到特区政府的财政管理、各个部门的运作效益，以至特区政府对全澳市民的施政承诺，影响重大而深远。如工务局仍然没有妥善履行有关职责，将来亦无法解决政府部门办公地点不稳定的问题，特区政府将继续负担庞大租赁开支，政府部门亦将继续承受因租赁办公室引起的各种困难，因此当局必须正视有关问题并从速处理。

3.6 审计建议

工务局应切实履行组织法所赋予的城市规划职责，以综观全局的思维进行全澳总体规划，并且为有关工作制定可行可信的时间表。为此，工务局必须因应各项社会发展的需求，包括政府部门办公大楼及公共设施、房屋、教育、医疗，以及工商业活动等方面，作出策略性的部署，对土地及空间资源作出合理分配。在进行有关资源分配时，必须兼顾现在与未来的需要、不同范畴之间的关联与配套，既要为城市的可持续发展制定长远策略，同时亦要建立短期措施解决目前遇到的问题，在各方面谋求最佳平衡，以最适合澳门发展的步伐进行城市空间的整治，对土地使用以及空间结构作出部署，逐步落实城市发展政策的长期目标。

在政府部门办公大楼的具体规划方面，工务局除了须掌握商铺、写字楼、仓库等所需面积外，亦要根据不同部门的职能及运作需要，审视有关办公大楼的具体分布，例如应考虑分散还是集中办公地点：个别部门基于运作需要可能适宜在不同区分设立服务点，另一方面，职能相关的部门则可能适宜集中于相同地区办公，除了可提供一站式服务便利市民，亦可有利部门间訊息的传达，提高运作效率。此外，亦应考虑于核心商业区还是非核心地区设置办公场所：对于个别在职能上有地域限制的部门，例如须服务指定地区的市民，即使在核心地段仍可能有需要设置办公场所，相反，对于一些没有地域限制的部门，则可考虑是否有条件安排于非核心地区办公，释放政府部门在核心商业区所占用的土地资源作其他发展。在实际执行上述各项工作时，工务局亦必须订定具体合理的执行时间表，以确保有关办公大楼能及早落成，回应政府部门的需求。

第 4 部分：综合评论

是次审计署向所有 101 个政府部门收集 2004 至 2015 年间的租赁及持有物业的情况，发现超过六成部门曾租赁办公场所及车位，并没有固定办公地点。这些部门大部分在功能上需要满足社会对公共服务长期需求而设，并不属于临时设立性质。审计署更发现在上述期间，个别根据《澳门特别行政区基本法》规定而设立的部门因业主不续租而被迫需要搬迁。以上的情况令特区政府多年来须承担庞大的租赁开支及装修费用，而且无论就相同办公地点与业主商讨续约，或就寻找新办公地点及后续的租赁事宜、装修协调、搬迁等方面，均导致众多用家部门、工务局、财政局疲于奔命。

土地供应不足固然是一个重要问题，但过去十多年间政府须大量租赁私人办公场所的情况理应及时疏理和改善，尽管早在 2006 年负责土地规划的部门已构想把一幅 B 区新填海地（后称为政法区）用作兴建政府办公设施，新城填海区的规划分别在 2010 年、2011 年、2015 年先后进行三轮公众咨询，但政法区的建设至今仍然停留在规划阶段。

优先兴建公共房屋固然是特区政府的政策和社会的共识，前提是工务局已经全面而合理的分析确定基于优先次序，得出短、中期内的土地供应将基本用于公共房屋建设的结论，甚至在规划上将政法区改作兴建公共房屋之用，提出充足的论证资料，才足以令受影响部门及社会各界理解决策的用意。然而，审计结果显示，工务局连政府部门对办公大楼的具体需求量亦没有主动了解及充分掌握，自然亦无法为相关问题作出科学化的规划和分析。在此情况下，因公共房屋优先而导致十多年来政府仍须大量租赁私人办公场所之说，实在说不上是科学施政及尽职履责的结果。

从以上情况可见，土地供应不足及公共房屋优先兴建两项因素，固然导致政府至少在中期内难以完全解决以上问题，但并非造成多年来政府部门办公大楼的规划及建设举步维艰的主因。建设政府部门办公大楼所面对的客观限制固然多，在过程中亦必然会面对一些困难，但若工务局未能充分掌握具体供求情况并制定全盘的长期计划，则肯定无法对症下药，解决问题，亦会令工务局在相关工作上陷入进退失据，左右为难的困境。事实上，早于 1997 年通过现行的工务局组织法，甚或更早期的组织法例，均赋予工务局进行城市规划的权限及职责，并具备相关自由裁量权，而 2013 年通过的《城市规划法》仅对有关程序及内容作进一步规范。为此，工务局理应就如何满足澳门有关民生、工商业、公共服务等不同方面的发展需求制定策略，通过城市规划掌握目前及预计将来的供求情况并进行严谨分析，权衡利弊及成本效益以理顺各项建设的先后次序，以使问题得到妥善合理的处理。

特区政府每年支付巨额公帑租赁办公场所，并非单纯的消耗公共资源问题，随着社会经济环境的变化，加上租约长短不一，各部门经常要处理搬迁、装修等一系列程序，既浪费行政资源，亦影响部门正常运作及稳定，难以彰显工作效率和效益。无论

从节省开支还是公共行政的角度而言，政府大规模租用私人物业作办公之用，长年不积极筹谋自身的办公地点，实非合乎成本效益的惯常情况，在国际上亦比较罕见。一些面向公众的部门，长年没有自设办公室，却以高昂租金在商业楼宇租用单位办公，除了令公帑支付的租金成本难以控制，在日常的运作管理，以及提供公共服务的具体安排亦必然有所局限，产生各种不必要的问题，在长远发展上亦会出现各种各样的掣肘。

政府部门长年租用商业楼作为办公地点的做法一直引起社会的关注和质疑，亟待工务部门从根本上提供解决方案。透过今次审计证实，政府内部早于 2012 年开始已透过财政局两度提出筹建政府办公大楼的具体建议，说明各部门面对的困难，理据相当充分，但相关工作直至 2015 年审计期间亦未获积极回应，而几年之间特区政府租用办公场所的支出却因市场变化而不断上升，反映工务局不但没有认真跟进筹建政府办公大楼的建议，期间亦没有推出任何有助减少政府租金支出、协助各政府部门改善办公条件的措施。

工务局应切实履行自身职责，尽快正视问题，检讨目前政府部门租用办公地点的情况，从成本效益与公众形象等方向认真考量，为各部门筹备合适的办公地点，致力节省和珍惜公帑，以全局观念积极纠正不合理的情况，维护特区政府整体利益。

第 5 部分：审计对象的回应



DSSOPT

0010001068032L



100117 / 2016

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

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”.



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

《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。

