

立法會

規劃地政及工程事務委員會

2001 年 11 月 1 日會議的跟進事項

在 2001 年 11 月 1 日立法會規劃地政及工程事務委員會與環境事務委員會的聯席會議上，委員要求政府提供補充資料，現載列如下：

(a)(i) 調解協議中規定政府把文件內容保密的條文

調解協議第 6 條對透露協議內容有所限制。調解協議副本已經另行奉上。

(a)(ii) 其他合約或協議中規定政府保密的標準條文

1. 公共工程合約均訂立標準條文，規定政府把合約文件內容保密。《土木工程合約一般條件》第 8(2)條訂明：“僱主（政府）及‘工程師’可使用承建商按照《合約》提供的任何資料，但除為《合約》的目的或為進行與本工程有關連的任何修葺、修訂、擴展或其他與本工程相關的工程外，不得將資料洩露。”《建築工程合約一般條件》和《機電工程合約一般條件》亦有類似的條文。

2. 仲裁規例亦訂明，未得仲裁各方的書面同意，任何人均不得透露與仲裁有關的資料。

3. 調解過程並非公開進行，必須保密。調解規例訂明，除非是爲了實施或執行協議而有需要透露調解協議內容，否則亦須予以保密。

(b) 根據上文(a)段，有關保密條文會否削弱／剝奪立法會監察公共開支的權力？又會否妨 政府向市民交代？

公帑的使用會經由審計署署長審核而他會透過政府帳目委員會，把審計報告提交立法會審議。我們不相信上述保密條文會剝奪立法會監察公共開支的權力或妨礙政府向市民交代。儘管如此，當局正考慮爲日後的合約修訂有關條文，明文規定讓政府能夠向政府帳目委員會透露調解協議的內容，以便委員會詳細審議審計署署長的衡工量值式審計報告書。

(c) 申請納入及再納入認可公共工程承建商名冊

1. 承建商可申請納入認可公共工程承建商名冊上某工程類別或多個工程類別的某個組別內，申請書應逕寄工務局收。當局在接獲承建商申請後，會就其全球業績及本港業績進行評核，以決定是否核准申請。除非情況特殊，否則，承建商起初一般均會以試用資格納入合適的工程類別和組別內。

2. 工務局收到申請書後，便會就申請人所申請的各個工程類別和組別，調查申請人是否符合有關的財政準則，以及是否具備合適的技術及管理能力。獲納入名冊與否，須視乎申請人是否符合有關的財政準則、是否具備合適的技術及管理能力，以及是否在所有其他各方面也適宜納入認可名冊內。

3. 所有申請納入名冊內的承建商，均須在香港擁有或成立符合《商業登記條例》（第 310 章）第 2 條定義的公司，並在香港最少聘用指定數目的全職管理人員及技術人員，這些人員必須具備所規定與工程及工程管理相關的經驗。獲准納入名冊的承建商會收到工務局的書面通知，註明申請人獲准納入的工程類別和組別，並會註明其資格屬試用性質或已確定。至於申請被拒者，亦會接獲通知，訂明申請被拒的原因。不過，申請人的申請正式被拒前，會獲給予機會，在通知書發出日期起計的 14 天內就申請被拒一事提出申辯。如在上述期限內未有收到申請人的申述書，拒絕有關申請的決定便告作實。

4. 承建商如基於財政理由，或因未有在 3 年內提交標書而被除名，可在除名後隨時申請再次納入原來的工程類別內。不過，基於其他理由而被除名者，則在除名日期起計的兩年內不得再次納入名冊之內。所有要求再次納入名冊的申請會被視為全新的申請，並會按照申請時的準則處理。

(d) 對不履行合約或表現差劣的承建商所採取的規管行動

1. 認可公共工程承建商名冊以及有關的規管制度均經過特別設計，可確保承辦政府工程的承建商，無論在財力、專業知識、管理或安全措施方面，均達到一定的水平。如政府懷疑承建商未能達到一般要求的最低水平、又或未能達到某類合約所要求的最低水平，亦會暫時禁止其競投新工程，直至該承建商能證明已達水平為止。

2. 工務局局長有權將上述認可名冊上的任何承建商除名，或對他們採取規管行動，例如就所屬的全部或任何工程類別，暫時取消有關的競投資格、把資格降為試用，或降低所屬組別。在決定採取此類行動前，當局會充分警告承建商，說明擬採取的行動及所持的理據，同時，亦會給予承建商解釋的機會。

3. 導致當局採取規管行動的情況有多種，包括但不限於下列各項：

(i) 表現欠佳；

(ii) 在 3 年內沒有提交任何有效而又有競爭性的標書；

(iii) 未能在指定期限提交帳目或達到有關的財政準則；

(iv) 未能在指定期限就其在認可名冊上的資格，回答有關問題，或提供相關的資料；

(v) 嚴重的行為失當或涉嫌嚴重的行為失當；

- (vi) 破產或其他財政問題；
- (vii) 工地安全記錄差劣；
- (viii) 未能進行或拒絕進行中標的工程；
- (ix) 環保方面的表現差劣；
- (x) 曾被法庭定罪，例如違反工地安全法例或《僱傭條例》，或僱用非法入境者；
- (xi) 未有最少僱用指定數目的全職管理人員和技術人員；
- (xii) 違反法例；
- (xiii) 其參與公共工程合約的僱員、代理人及分包商有失操守；但如屬承建商無法控制者，則作別論；
- (xiv) 有損公眾利益；
- (xv) 危害公眾安全和健康；
- (xvi) 在履行公共工程合約或私人工程合約方面表現極其差劣，或涉嫌表現極其差劣，又或發生其他嚴重事故；
- (xvii) 承建商的能力或操守未能符合認可名冊的任何管理規則。

4. 對於承建商的管理以及承建商須受到規管的情況，當局均訂有全面的指引。如情況特殊，即使未能根據指引採取行動，但只要有充分理由，工務局局長仍可按個別情況採取規管行動。下文詳載有關監察承建商表現的指引。

5. 目前，評核部門須就所有公共工程合約定期提交承建商表現評核報告。在一般情況下，評核部門須由動工當日起計，按季提交承建商的表現評核報告，直至工程大致竣工為止。評核期包括工程的維修保養期及發出最終付款證明書當日。如承建商在評核期內的表現未能令人滿意，則評核部門會發出不合格表現評核報告。

6. 承建商如不同意表現評核報告的評級，可向評核部門提出上訴。評核部門會在完成總結前，以及作出決定後，以書面通知有關承建商。

7. 如承建商獲給予不合格表現評核報告，評核部門必須在報告日期起計兩星期內，書面通知承建商其報告不合格，並促請作出改善。評核部門必須在報告日期起計 3 周內與承建商會晤，討論其表現欠佳之處和情況的嚴重性，並指出如繼續接獲不合格表現評核報告，當局便會暫時取消其投標資格。

8. 如承建商就同一份公共工程合約連續接獲第二份不合格表現評核報告，評核部門便須與承建商會晤，解釋由於其表現持續差劣，為保障政府利益，當局須採取行動，確保不會再向其批出這個工程類別的合約，直至對其表現恢復信心為止。評核部門會要求承建商同意暫停投標，並會發出警告，若其不同意暫停投標，當局可能會強制性暫時取消其投標資格，再把有關安排刊登憲報。評核部門亦

須以書面確定會晤期間所提及的其他事項，並警告承建商，當局會在合約完結時評核其表現，若表現總評級不合格，便可能會被降低資格／組別或除名。此外，亦會告知承建商，當局會縮短評核期至每 6 周評核一次。

9. 自願暫停投標的安排將會持續，直至當局恢復承建商的投標資格為止。如承建商至少持續 6 個月表現良好，政府便應考慮撤銷自願暫停投標的規定。此外，如承建商已大致完成合約，須進行首季檢討，政府亦須全面檢討有關情況，並考慮撤銷暫停投標的規定。如評核部門認為應撤銷自願暫停投標的規定，亦須首先諮詢其餘各個部門，以確保並無工務部門反對。

10. 如承建商就同一份公共工程合約連續接獲兩份或以上不合格表現評核報告，評核部門便須酌情決定是否須要再與承建商會晤。

11. 如承建商在合約期內曾接獲不合格的表現評核報告，當合約大致完成後，評核部門應在首季度檢討中進行全面檢討，決定是否應向工務局局長提出建議，把承建商所屬的資格／組別降低或從認可名冊中除名。

12. 如承建商在同一工程類別下有多份合約同時接獲第一份不合格的表現評核報告，或在多個工程類別中接獲不合格的表現評核報告，評核部門可考慮採取更嚴厲的規管行動。

13. 如承建商在可能會影響其他工程類別方面的能力（諸如管理能力）持續表現差劣，則有關部門可建議同時暫停該承建商競投其他工程類別的資格。

14. 對於多次（即使不是連續）接獲不合格報告的承建商，評核部門亦可考慮建議暫時取消其投標資格。

(e) 有關聯營承建商競投公共工程項目的資格，和解協議的條款與現行規管不履行合約/表現差劣的承建商所採取的政策是否一致？

1. 一般而言，如有證據顯示承建商表現差劣，我們便會考慮採取規管行動。至於這宗個案，如當時的法律訴訟證明承建商確實犯錯，我們亦會考慮對其採取進一步的規管行動。儘管仲裁人已就有關責任誰屬，作出大部分對政府有利的裁決，但承建商仍可上訴，此宗個案亦未算了結，因此，政府仍未能對承建商採取規管行動。

2. 當有關責任誰屬的上訴尚待聆訊，承建商即建議就餘下的賠款問題進行調解。結果，雙方協議定出一個和解方案。根據這個方案，承建商同意就政府的索償付出一筆巨額款項，而雙方亦同意放棄繼續向對方採取法律行動的權利。此外，讓承建商保留投標資格，是和解方案的基本條款。如政府不同意加入這項條款，雙方亦無法和解。政府認為整體來說，這個和解方案是合理的，再考慮到本個案的情況，政府便同意接受這個方案。

3. 雖然承建商得以保留競投公共工程的資格，政府在日後審批標書時，依然有權按照一貫的準則，考慮承建商過往的表現。

(f) 據當局表示，強制不履行合約/表現差劣的承建商暫停競投公共工程項目 6 個月，是通常採取的規管行動。議員擔心這種處分往往未必能夠真確反映事情的嚴重性。

1. 正如上文(d)項第 1 段所述，認可公共工程承建商名冊以及有關的制度均經過特別設計，可確保承辦政府工程的承建商，無論在財力、專業知識、管理或安全措施方面，均達到一定的水平。如政府懷疑承建商未能達到一般要求的最低水平、又或未能達到某類合約所要求的最低水平，亦會暫時禁止其競投新工程，直至該承建商能證明已達水平為止。

2. 根據以上原則，只要承建商仍未能證明已達水平，政府一般都不會取消暫停投標的命令。這項政策適用於所有承建商暫停競投的個案。至於在暫停投標限期屆滿後，政府會以何種機制檢討承建商競投公共工程合約的資格，請參閱下列(g)項提供的資料。

(g) 請確實告知，當強制暫停投標限期屆滿後，政府有否機制檢討承建商競投公共工程合約的資格？如果沒有，請說明理由。

1. 正如上文(d)項第 9 及 11 段所述，政府已有機制，在最少 6 個月的暫停投標限期屆滿後，檢討承建商競投公共工程的資格。

2. 自願暫停投標的安排將會持續，直至當局恢復承建商的投標資格為止。如承建商至少持續 6 個月表現良好，政府便應考慮撤銷自願暫停投標的規定。此外，如承建商已大致完成合約，須進行首季檢討，政府亦須全面檢討有關

情況，並考慮撤銷暫停投標的規定。如評核部門認為應撤銷自願暫停投標的規定，亦須首先諮詢其餘各個部門，以確保並無工務部門反對。

3. 如承建商在合約期內曾接獲不合格的表現評核報告，當合約大致完成後，評核部門應在首季檢討中進行全面檢討，決定是否向工務局局長提出建議，把承建商所屬的資格／組別降低或從認可名冊中除名。

(h) 承建商如曾在公共工程項目中不履行合約及/或表現欠佳如何影響其日後承投公共工程項目

1. 我們向投標者批出合約前必須考慮的其中一個因素，是我們必須確知投標者在技術和財政上均有能力履行合約。正如上文(d)段所述，我們會對表現欠佳的承建商採取規管行動。此外，我們亦有一個表現評核制度，以監察承建商的表現。假如承建商的表現每況愈下或所得評分低於 55 分，即使尚未被當局採取規管行動，有關部門向該承建商批出合約前，必須審慎研究其最近的表現，並提供足夠理據，支持批出該合約。如有關部門不滿意承建商最近的表現，則該名承建商便不大可能獲批合約。

2. 此外，對於一些以服務質素為本的合約，我們在評估標書時，會採用一套評分制度，除考慮投標價格外，還會顧及標書所提出的建議及承建商過往的表現。現時，我們擬採用簡化的程序，以便評估標書時，能夠更廣泛地使用評分制度。

(i) 在公共工程項目合約期內，處理申索的機制及程序

如承建商認為按照合約條款，理應獲得額外款項或獲准延長完工期限，便可向“工程師”提出申索。“工程師”須決定接獲的申索是否合理；為此，他或會要求承建商提供其他支持申索的資料。此外，在現行安排下，“工程師”亦須將其對申索的評估知會政府，以便在決定前，讓政府可就有關評估發表意見。不過，“工程師”不一定要接納政府的意見，他必須以持平中立的態度決定承建商的申索是否合理。

(j) 在公共工程項目合約期內，解決申索糾紛的機制及程序

- (1) 如承建商和政府之間出現合約糾紛（包括任何關於“工程師”的決定、指示、命令、指令、審批或評估），必須先交“工程師”再行審核，作出“工程師”的最後決定。
- (2) 如承建商或政府不滿意“工程師”的最後決定，可要求另作調解，以解決糾紛。這種和解方法屬自願性質，調解的條款須為雙方所接受。
- (3) 如合約糾紛未能透過調解方式解決，雙方均可要求進行仲裁。有關裁決對雙方均具約束力，任何一方均只能就法律問題提出上訴。

- (k) 有關(i)、(j)兩項的問題：政府是否必須以調解及／或仲裁方式解決公共工程項目的糾紛；以及是否即使進行訴訟明顯對公眾有利，政府也不得透過訴訟解決糾紛？**

合約條文訂明以調解或仲裁方式解決糾紛的細則。不過，如雙方覺得進行訴訟較仲裁為佳，當然可協議把糾紛交由法庭處理。

- (l) 公共工程合約上“工程師”的角色及其與政府和承建商的關係**

在公共工程合約上，“工程師”的角色和職責可分為三方面：

- 技術專家

作為技術專家，向政府提供技術服務，例如提供詳細的設計及技術規格、針對物料與施工質素進行測試和檢查。

- 政府的代表

代表政府監督工程、視察工地、計算工程數量、通知更改工程項目，以及與承建商商討更改的細節和收費。

- 公正無私的核證人

以工程專家的身分，擔任政府與締約承建商之間公正無私的核證人。所須負責的工作包括發予承建商付款證明

和完工證明；如政府和承建商無法就新加項目的收費率達成協議，須負責釐定；如雙方出現合約糾紛，則負責就申索進行評估和作出裁決。

(m)(i) 關於上文(1)項，“工程師”在處理申索方面會否有利益衝突

在某些情況下，由“工程師”處理申索或會出現利益衝突。例如“工程師”在最後階段仍修改圖則，承建商因而索償，便會出現利益衝突。不過，這情況對公平定出索償額應不會有很大的影響，原因如下：(1)“工程師”須按照合約條款評估；(2)“工程師”的評估並非最後裁決，如任何一方持有異議，可要求以調解或仲裁方式處理；以及(3)如政府認為“工程師”的評估有欠公平，即使有關評估對政府有利，亦會拒絕接納；原因是不公平的評估極可能在其後的仲裁程序中被仲裁人推翻，以致政府須支付額外費用。基本上，所有合約申索事宜最終均由政府和承建商協商解決。至於規定“工程師”評估有關申索，是爲了協助早日解決申索事宜；這種做法已證明是最便捷而且符合成本效益，在國際上廣爲接納。

(m)(ii) 就上文(1)項而言，“工程師”在合約申索糾紛的調解／仲裁／訴訟程序中的角色，會否引起利益衝突？

由於政府和承建商才是調解／仲裁／訴訟程序中涉及糾紛的雙方，就解決糾紛而言，“工程師”的角色應該不會引起利益衝突。此外，但凡涉及糾紛的事宜，政府均會獲獨立的專家提供技術問題方面的意見，故出現利益衝突的機會極微。