

立法會人力事務委員會
(二零零二年七月十八日的會議)

世界貿易組織政府採購協定
對本地就業的影響

目的

本文件旨在告知議員(a)世界貿易組織政府採購協定《世貿採購協定》對香港特別行政區政府(特區政府)及本地就業的影響；及(b)預製組件在特區政府建築工程的應用情況。

背景

2. 《世貿採購協定》的目的，是確保締約成員基於「非歧視性」及「高透明度」的兩大原則進行政府採購，以獲得最佳經濟效益。「非歧視性」的原則包括最惠國待遇和國民待遇，即在進行受《世貿採購協定》規管的採購時，某成員向其他成員的供應商所提供的待遇，不應低於向任何一位成員或本地的供應商所提供的待遇。

3. 香港加入《世貿採購協定》已有五年，在此之前，香港是《世貿採購協定》的前身—《關稅及貿易總協定》政府採購協定的成員。《世貿採購協定》成員已涵蓋全球最大的已發展經濟體系，其政府採購市場十分龐大。《世貿採購協定》為香港的產品和服務供應商，在其他協定成員的政府採購市場上得到公平的市場進入，提供法律保障。《世貿採購協定》確保香港的供應商在那些市場與其他成員供應商公平競爭。拓展海外市場對增加本地企業的商業機會有很大幫助，也有助於促進投資及創造就業機會。

政府的採購政策

4. 特區政府的採購政策是以最佳經濟效益和保持公開及公平競爭為政策目標。這兩項政策目標是相輔相成的：透過公平、公開和清楚明確的程序，政府希望鼓勵更多有意競投者參與，從而取得既切合要求而又具競爭力的投標書，使政府可從中揀選最可取和最符合特區公眾利益的建議。現時，特區政府的所有決策局和部門（「政府機構」）及五個公共機構¹（「其他機構」）的所有貨品及某些服務採購，若合約價超逾適用的限額，都受《世貿採購協定》規管。至於建造服務，《世貿採購協定》適用於價值超逾約相當於五千萬元的建造工程合約，顧問服務和專利協議則屬例外。

5. 作為《世貿採購協定》的締約成員，香港全面遵守在採購過程中公平、公開和負責任的原則。《世貿採購協定》制訂了採購程序上的準則，包括公平對待貨品、服務及服務承辦商，及對供應商的投標資格、招標程序、招標規格作出規定。例子包括技術規格須以服務表現作出衡量，和不可提及個別原產地或承辦商。如果有承辦商就違反協定作出投訴，有關投訴須由獨立審裁機構處理。特區政府採購制度的原則，與《世貿採購協定》的精神及目標一致。

監管政府採購的機制

6. 我們已將《世貿採購協定》的要求加入根據《公共財政條例》發布的《物料供應及採購規例》。政府部門必須依照所訂的規例及程序進行採購活動。政府已按《世貿採購協定》的規定成立了投標投訴審裁組織，以處理關於指稱該協定遭違反的投訴。直至現時為止，審裁組織已處理了一宗投訴。

在建築工程中採用預製組件

7. 在建造業中，部分工程的半製成品或組件會被預先製造，才被搬運至最終應用的地方，這便是“預製組件”。例子包括利用在預製工場製造鋪路磚塊，然後在馬路旁鋪

¹ 包括機場管理局、房屋委員會和房屋署、醫院管理局、九廣鐵路公司及地鐵有限公司。

設行人路，及在預製工場預先製造橫樑，再運往工地安裝後便可承受建築物的重量。工務工程採用預製組件有不少優點。由於預製組件在廠房生產，質素較有保證。一般而言，預製組件不符合規格的情形較少，物料亦可物盡其用，減少浪費。同時，產生的建造廢料較少，因而更加環保，並可節省香港日漸減少的堆填空間。此外，採用預製組件還可省卻不同工種須在工地互相遷就的麻煩，從而使工地更整潔、更安全。由於預製組件具有規模經濟的效益，因而從中節省的成本亦會相當多。而且，在工地以外的地方完成費時的工序，亦可使工程加快完成，進而降低間接成本。

8. 不過，採用預製組件可能影響建造業的人力需求。廣泛使用預製組件，工人受僱的地方便會由建築工地轉移到預製工場，而這些工場不一定設於香港。此外，採用預製組件會令預製工場僱用的技術工人較多，而建築工地所需的非技術工人則會減少。

9. 建造業檢討委員會（建檢會）也察覺到預製組件具有上述優點和缺點，故在其報告中表示：“考慮過所有因素後，我們（建檢會）認為（本港）建造業要維持競爭力，必須跟隨全球趨勢，以工廠生產模式去推展工程，並多採用預製技術和標準化構件”。建檢會又指出：“由於在工地以外的地方生產構件，以及採用其他有效率的建築方法（例如使用系統模板），將會對建造業的人手需求有所影響。為方便建築工人掌握新技術，有關方面需提供足夠的培訓和再培訓機會”。

在房屋工程和工務工程中使用預製組件的規模

10. 房屋委員會（房委會）一直採用預製組件以提高品質，達致長遠的規模經濟效益及使工程更為環保。現時，預製組件主要包括外牆，樓梯及預製間牆，以混凝土用量計算約相等於建築工程中 20%的工作。這些組件大部分在內地預製而成。

11. 公共工務建設包含多種不同的工序，所以就算由同一個工務部門所管理的不同工程中，其中預製組件的比例

亦可能因爲工作的性質而有頗大的差別。有關的比例可低至少於 1%，但亦可高達 20%。我們估計平均約有 6%的工務建設可被劃分爲預製組件。在所有的預製組件中，約有 75%是在香港境外製造。

檢討在本港進行預製組件工序

12. 我們需要創造本地就業機會，尤其是現時經濟環境困難。政府曾考慮採取多項措施，限制在本港進行的工務工程使用預製組件的可能性，以確保在本港的就業機會。這些措施包括在合約訂明預製組件必須在香港進行測試，和規定所有預製工序必須在香港進行。

13. 不過，基於特區政府在《世貿採購協定》下的承諾，在評定產品或服務是否符合要求的程序，採購機關（即政府或其他受採購協定規管的機構）所擬訂、採用或應用的規定，其目的或最終所達致的結果均不得對國際貿易造成不必要的障礙。此外，《世貿採購協定》又訂明，採購機關揀選產品或服務供應商，以及審查資格時，不得強制規定、意圖或考慮進行補償交易。所謂"補償交易"，是指通過當地含量、技術許可、投資要求、反向貿易或類似要求等手段用以鼓勵當地發展或改善國際收支賬戶的措施。根據法律意見，如果政府在制訂上文第 12 段所述的兩項合約規定時純粹是爲了創造本地就業機會，這兩項措施會與《世貿採購協定》並不相符。

監察預製組件的品質

14. 政府及房委會現時已經有一套既定的制度，對在香港境內外製造的預製組件的品質進行監管。就政府的工務工程而言，預製組件會由顧問公司的駐工地人員或政府人員進行監督。此外，政府也會進行抽樣或突擊的巡檢。

15. 房委會方面，則採取下列措施，以確保預製組件的質素：

- (a) 預製組件的供應商全部由房委會預先審定資格；

- (b) 供應商須採用符合 ISO 9000 標準的品質管理系統；
- (c) 在生產廠房抽取預製組件的混凝土和鋼筋樣本，在本港進行測試；
- (d) 預製組件運送到地盤後會作檢查，並在有需要時再進行測試；

預製外牆和樓梯方面，

- (e) 供應商所用的混凝土，須來自獲香港品質保證局根據「混凝土的生產和供應品質保證計劃」評定合格的混凝土供應商；及
- (f) 房委會會委聘獨立顧問公司，在生產過程中進行品質檢查，並會對顧問公司的工作進行稽核。

未來路向

16. 鑑於本港的失業率高企，政府的首要工作是紓緩失業情況及協助創造職位。我們會不遺餘力促進就業，亦歡迎公眾人士提出意見和建議，協助制訂全方位的策略，創造就業機會。至於在建築工程中使用預製組件，我們會積極考慮在其利弊之間取得平衡的方法。此外，我們亦會研究可行的措施，鼓勵承建商在不違反《世貿採購協定》的大前提下，在本地生產預製組件。我們希望善用預製技術的優點，並把其對本港就業情況的負面影響減至最低。

經濟發展及勞工局
二零零二年七月