

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)1261/99-00號文件  
(此份會議紀要業經政府當局  
審閱)

檔 號：CB1/PL/HG/1

### 房屋事務委員會

#### 為討論改善公營房屋單位建築質素的措施而 舉行特別會議的紀要

日 期 : 1999年12月14日(星期二)  
時 間 : 上午10時45分  
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 李永達議員(主席)  
程介南議員(副主席)  
朱幼麟議員  
何世柱議員  
何承天議員  
李華明議員  
吳亮星議員  
周梁淑怡議員  
夏佳理議員  
涂謹申議員  
陳婉嫻議員  
陳鑑林議員  
楊 森議員  
司徒華議員

列席議員 : 何鍾泰議員

缺席委員 : 何俊仁議員  
李卓人議員  
梁耀忠議員  
黃宏發議員

## 出席公職人員：參與議程第II項的討論

### 房屋局

首席助理局長  
陳佩珊女士

助理局長(特別職務)3  
徐黃潔冰女士

### 房屋署

副署長(建設)  
貝德思先生

機構策略組主任  
黎志華先生

### 規劃環境地政局

首席助理局長(屋宇)  
胡瀚德先生

### 工務局

副局長(工務政策)  
陳永生先生

### 建築署

署長  
鮑紹雄先生

### 屋宇署

副署長  
張孝威先生

助理署長／拓展  
毛劍明先生

總主任／地盤監察  
蔡健權先生

## 應邀出席人士：參與議程第I項的討論

### 廉政公署

防止貪污處處長  
陳志新先生

防止貪污處助理處長  
陳健銘先生

組長  
黃樂寧先生

**列席秘書**：總主任(1)6  
鄧曾藹琪女士

**列席職員**：高級主任(1)3  
余麗琮小姐

---

### 經辦人／部門

#### **I. 與廉政公署舉行會議**

(立法會CB(1)586/99-00(01)號文件)

應主席之請，防止貪污處處長向議員簡介廉政公署(下稱“廉署”)提交的意見書。他表示，廉署已就公共及私人建築項目各個範疇進行多項審查研究，研究範圍包括各政府部門對私人、政府及公營房屋興建計劃的建築工程，以及對聘請工程顧問負責推行該等計劃兩者的監管程序，當中大部分關於防止貪污舞弊的建議已獲各有關政府部門原則上接納。部分建議業已實施，而其餘建議正由有關部門積極考慮予以落實。

2. 至於公營機構建築工程的貪污情況是否較私營機構的普遍，防止貪污處處長表示，貪污問題在私營建築工程亦非鮮見，但公營房屋工程的施工時間緊迫，可能有較高機會出現貪污舞弊的行為。

3. 關於**地盤監督**，吳亮星議員詢問，監督人員須經常在地盤與承建商一起工作，可如何防止他們建立不正當的關係。防止貪污處處長承認地盤人員與承建商有需要建立正常的工作關係，但認為他們不宜與承建商有過分頻密的酬酢活動，尤其在下班之後。地盤人員應避免參與賭博、接受頻密的奢華款待或替承建商擔任兼職

工作，因此舉會令他們基於利益關係而要向對方作出回報，以致影響他們在監督工程質素方面的工作成效。根據《防止賄賂條例》(第201章)第9條，任何地盤人員如無合法權限而接受承建商提供的利益，作為作出與其僱主業務有關的作為的報酬，即屬犯罪。周梁淑怡議員對地盤人員的兼職問題尤其關注，因為兼職不屬於《防止賄賂條例》的規管範圍。防止貪污處處長同意，《防止賄賂條例》未必可以涵蓋所有情況。因此，廉署鼓勵僱主就地盤人員從事外間工作的事宜制訂行為守則。防止貪污處助理處長補充，要解決建築質素的問題，並無直截了當的方法。除檢討政府對公共建築工程的管理程序外，廉署亦與各個行業協會及專業學會攜手合作，透過提高建造業的防止貪污意識，以打擊貪污。廉署舉辦了多個培訓研討會，向地盤人員介紹《防止賄賂條例》的有關條文。此外，廉署在1999年12月7日舉辦的“邁向千禧共建香港”研討會上特別提出建造業面對的若干問題及道德操守事宜。

4. 關於**品管測試**，程介南議員詢問，總承建商委聘的化驗所將建築材料的測試樣本資料竄改的問題有多嚴重。防止貪污處處長表示，廉署並無此方面的詳細資料。但他重申，除改善抽查樣本及測試建築材料的制度外，提高業界的防止貪污意識，減少出現貪污舞弊的機會亦很重要。

5. 關於**顧問工程**，防止貪污處處長同意陳鑑林議員所指品管措施的成效取決於監管是否足夠。但要注意的是，對於部分工務項目，尤其是由工程顧問管理的項目，有關的政府部門，包括房屋署(下稱“房署”)在內，均不願增派人員監察工程顧問的表現，而所持理由是，聘用工程顧問是因為他們具有專業能力，可以確保地盤工程的質素。因此，該等部門未必能確定工程顧問有否妥善履行其職責。為此，廉署已建議規定工程顧問須定期向房署匯報工程質素的問題，以便盡早加以糾正，避免在完工階段才進行昂貴的大規模補救工程。但何承天議員不同意防止貪污處處長所說房署目前對工程顧問缺乏監管，理由是工程顧問現時須定期與房署在地盤舉行工作會議，並須向房署提交定期工程進度報告。他提醒與會各人，房署如要監管每個工程顧問的工作，便須僱用大量監督人員。改善建築質素的最終辦法，是鼓勵建造業自我規管。防止貪污處處長同意房署現時已有制度監察工程顧問，但表示廉署就匯報制度提出的改善建議，可進一步加強房署對工程顧問的監管。

6. 吳亮星議員認為，在合約中加入條款規定工程顧問必須作出報告，是更切實可行的做法，因為如有此

規定，他們若不遵守，便須負上法律責任。防止貪污處處長表示，現行的顧問工程合約中已訂有定期提交報告的規定。廉署建議改善工程顧問作出報告的制度，旨在使當局能及早找出建築質素的問題。

7. 關於**批出合約**，何承天議員對廉署意見書中沒有就房署的招標制度提出實質改善措施表示失望。防止貪污處處長解釋，房署正研究新的招標程序，將投標者以往的表現亦納入考慮範圍。廉署會與房署緊密合作，確保新程序符合防止貪污原則。

8. 陳婉嫻議員詢問，廉署會否鼓勵房署率先廢除分判制度，以期改善建築質素。防止貪污處處長表示，對工程沒有效益的分判安排並不可取，因為分判層數增加，會令邊際利潤降低，因而誘發更多貪污舞弊的情況。就此，工務局正研究各項措施，例如實施分包商登記制度、規定承建商須取得客戶同意方可將工程分判，以及僱用長期工人等。但他強調，即使減少分判層數，仍須加強地盤監督工作，以確保各項工程符合規定的標準。廉署會繼續派代表參加由工務局局長擔任主席的建造業諮詢委員會及其轄下的優質建築委員會，就制訂新政策及措施的事宜提供意見，以提高建築質素。

9. 關於**驗收建築工程**，何世柱議員關注到房署職員在不同的建築階段採用不同的驗收標準，防止貪污處助理處長對此問題亦有同感。就此，廉署已建議房署制訂一套切實可行的指引，確保有關標準貫徹一致。至於應否對不遵守質素標準規定的承建商施加更重刑罰，防止貪污處處長同意，為提高建築質素，有必要設立一套明確的懲處制度，但該制度的有關細節須由政府當局小心擬定。

## II. 與政府當局舉行會議

### 工務局

(立法會CB(1)586/99-00(02)號文件)

10. 工務局副局長(工務政策)向議員簡介載述工務工程合約招標程序的參考文件。他強調，政府當局不一定要採納索價最低的標書。對於一些價值較高、性質複雜、技術要求嚴格，而且必須依期完成、需要緊密統籌的工程合約，工務局會考慮投標者的預審資格。不過，如因時間緊迫而不能就有關合約預審投標資格，但仍有充分理由須就此類工程計劃物色較可靠、表現較佳的承建商，工務局或會採用評分制度評審投標書，使投標者

的質素、表現，以及投標價格均同樣獲得考慮。一般而言，技術及價格總得分最高的投標者會獲推薦接納。

### 建築署

(立法會CB(1)586/99-00(03)號文件)

11. 建築署署長向議員簡介建築署就建築工程質素的保證而實施的制度及措施。他表示，雖然建築署的工程項目無須遵循《建築物條例》所訂的行政程序，但該署所有工程均符合該條例的規定。事實上，建築署對轄下工程的監督標準已高於屋宇署“監工計劃書”所訂的要求。

### 屋宇署

(立法會CB(1)548/99-00(05)及586/99-00(04)號文件)

12. 屋宇署副署長表示，屋宇署的職能及職責，是透過施行《建築物條例》規定的審批、同意及發出樓宇佔用許可證的制度，執行各建築物規例所釐定的私人樓宇安全及衛生標準。他補充，雖然房屋委員會(下稱“房委會”)管轄和管理的樓宇均獲豁免遵守《建築物條例》的規定，但房署會不時就《建築物條例》及各建築物規例在樓宇設計或個別工程計劃上的詮釋及應用，徵詢屋宇署的意見。

### 討論環節

13. 關於**投標制度**，楊森議員詢問工務局會否規定所有承建商均須取得國際標準化組織(“ISO”)9000的認證資格。工務局副局長(工務政策)解釋，不同組別的工務合約有不同的規定。獲准競投價值超過5,000萬元合約的丙組承建商必須已取得ISO9000證書，方可獲納入工務局的認可承建商名單。工務局在諮詢業界人士後，會考慮是否將該項規定的適用範圍擴大至其他組別的承建商。

14. 楊森議員詢問，工務局若只接納索價最低的標書，如何能夠確保建築質素。工務局副局長(工務政策)答稱，大部分工務合約是採用選擇性招標的方式招標，而根據該種招標方式，工務局只會邀請名列有關認可承建商名單上的承建商出標。由於該等承建商的資格已在進行選擇性招標時獲得確立認可，因此，即使投標價較低，他們在財政及技術方面仍應有足夠能力履行有關的工務工程合約。多年來沒有出現重大建築問題，足可證明該制度行之有效。但他一再重申，政府當局未必要接納索價最低的標書。根據有關資料，在1999年有15%的工務工程合約並非批予索價最低的投標者，理由是有關的

承建商過往表現欠佳、投標價的現值並非最低，又或技術及投標價兩者合共得分不是最高。

15. 周梁淑怡議員提述立法會CB(1)586/99-00(02)號文件第17段，她表示關注評審標書準則的效用，尤其是部分準則(例如依時完成工程)很難加以具體衡量。工務局副局長(工務政策)表示，由於投標者須在投標文件內說明擬採用的施工方法、工程的時間編排，以及售後的支援及服務等，政府當局可根據該等資料評審有關標書。

16. 關於房署的招標制度，房屋署副署長(建設)表示，房署的招標制度與工務局的招標制度甚為相近，但房署將投標價格與表現的評分比重定為八二之比。儘管如此，表現較佳的承建商仍會有較大的投標機會。現時，只有在認可承建商名單上排名最前的承建商才會獲邀競投房署所有工程合約，排名中等的會有機會競投部分工程合約，而排名最後的25%根本不會獲邀競投任何工程合約。周梁淑怡議員對房署過於側重投標價表示關注。為使議員更明白工務局與房署的做法有何不同，事務委員會要求政府當局提供以下資料：

政府當局

- 公營房屋計劃的現行招標制度；
- 評審各類工務工程及公營房屋計劃的標書時，投標價及承建商／工程顧問的表現各佔的評分比重；及
- 在過去5年，未有將工務工程及公營房屋計劃合約批予索價最低的標書的百分比。

17. 關於**分判制度**，楊森議員認為房署應率先改變該制度，藉以提高建築質素。房屋署副署長(建設)表示，分判層數過多固然不可取，但有需要將一定數量的工程分判，以確保業內人手及其他資源得以有效運用。為控制沒有效益的分判安排，房委會會在現時就公營房屋建築質素進行的檢討中研究引入分包商登記制度。議員會在該項檢討完成後獲告知有關結果。至於建築署可如何確保分包商亦已取得ISO9000的認證資格，建築署署長解釋，監察分包商的表現是總承建商的責任。若分包商不遵守質素標準的規定，總承建商須負上法律責任。

18. 關於**地盤監督**，房屋署副署長(建設)證實，房委會正研究各種措施，包括一如何承天議員所建議聘用駐地盤工程師，以加強地盤的監督工作。但何議員表示，現時側重價低者得的投標制度，會將駐地盤工程師的顧問費用壓得過低，以致在施工期間未能投入足夠資源進行所需的監督工作。因此，他建議當局研究按工程師用

於監督工作上的時間支付其費用，而非向工程師招標。房屋署副署長(建設)向議員保證，房署會在現時進行的檢討中研究委任工程顧問及向其支付費用的制度。

政府當局

19. 主席詢問在工務工程及公營房屋計劃中，監管費用佔整體工程開支的百分比。工務局副局長(工務政策)答應在會後提供有關資料，但他指出，視乎工程項目的複雜程度，地盤監督費用有很大差別。一般而言，由於大部分工務工程涉及土木工程，需要駐地盤工程師密切監督，因此，監管費用平均佔整項工程支出10%左右。房屋署副署長(建設)同意，土木工程較建築工程需要更嚴謹的地盤監督。為瞭解有關情況，房委會已就房署、本港和海外國家的私營機構及其他組織在監督工作方面的開支展開研究。當局會在該項研究於2000年1月完成後，向議員匯報有關結果。建築署署長補充，土木工程必須由駐地盤工程師在場監督，而建築署的工程項目則有不同，只需由工程監督進行監管。因此，後者的監督開支相對較低，佔工程總支出的2.5%至5%。

20. 關於將房委會轄下樓宇納入《建築物條例》規管範圍及屋宇署驗收樓宇的程序，規劃環境地政局首席助理局長(屋宇)表示，政府當局正就房委會可如何改善其樓宇建築質素的問題，與各有關政策局及政府部門進行商討；如有需要，亦會討論所需作出的改變，將房委會轄下樓宇納入《建築物條例》規管範圍。政府當局現時仍未有決定。鑒於近日曾討論只將居者有其屋計劃(下稱“居屋計劃”)的大廈納入《建築物條例》規管範圍，主席要求政府當局就有關討論作出澄清，因為他認為此舉對租住公屋單位的租戶有欠公平。屋宇署副署長澄清，主席所提一事，是在立法會某次會議討論到現有居屋計劃及租者置其屋計劃(下稱“租置計劃”)的管理事宜時提出的。現時，居屋計劃及租置計劃的大廈均由房署管理。但根據《建築物條例》，該等樓宇在出售後便會被納入《建築物條例》的規管範圍。就此，屋宇署有需要與房署擬定有關該等樓宇納入屋宇署管制範圍內的安排。

21. 關於《建築物條例》所訂的制裁及罰則，主席詢問屋宇署會否加強檢控失職的專業人士，例如認可人士及註冊結構工程師等，以確保他們遵守各項法定規定。屋宇署副署長承認，檢控專業人士的個案宗數較檢控承建商的個案為少，原因是專業人士較少參與實際的施工程序。儘管如此，屋宇署已成立一個工作小組，負責在研究建築質素時一併研究專業人士的職能及職責。



政府當局

22. 主席提述立法會CB(1)548/99-00(05)號文件的表1時關注到，在1998年的短樁事件中，有關的違規承建商只被判罰款7,500元。他認為有關處分未夠嚴厲，不足以對違規者產生阻嚇作用。屋宇署副署長解釋，根據《建築物條例》第40(2A)條，與建築工程直接有關的任何人士一經定罪，可處罰款250,000元及監禁3年。但他向議員保證，工作小組亦會研究《建築物條例》的罰則條文。應議員的要求，政府當局答允就上述短樁事件提交詳盡報告。

### 日後工作

23. 為方便日後討論改善公營房屋單位建築質素的措施，議員要求秘書擬備一份摘要，綜述建造業各代表團體及政府有關當局在今次會議及1999年12月7日及12月9日先前兩次會議上向事務委員會提出的意見。

(會後補註：意見摘要已隨立法會CB(1)699/99-00號文件送交議員參閱。)

### **III. 其他事項**

24. 議員同意在2000年1月11日(星期二)上午10時45分舉行另一次特別會議，討論有關的意見摘要。

25. 議事完畢，會議於下午12時45分結束。

立法會秘書處  
2000年3月31日