

立法會房屋事務委員會

公營房屋的建築質素保證

目的

本文件旨在告知議員房屋委員會（房委會）以及房屋署（房署）為保證建築質素而推行的措施。

體制

2. 房署為房委會的執行機構。因此，為更能反映兩者在保證建築質素上的相互角色，本文件將房委會及房署的運作一併列出。

3. 在保證建築質素工作上，房屋委員會轄下的建築小組委員會是其主要負責單位。該委員會參與所有公營房屋計劃的主要發展階段，並監察房署執行各項工作的情況。委員會的職能包括：

- (i) 在與發展及建築有關的工作上，向房委會提供意見，使能以最有效率兼最符合經濟效益原則的方法，實施由策劃小組委員會批核的建築及大型改善與翻新計劃，並監察這些計劃的進展情況；
- (ii) 按照現行政策行使房委會的職權，執行與發展及建築有關的工作：
 - (a) 根據房委會所訂政策及目標，檢討及通過業務計劃，並批核財政目標、服務標準及衡量表現的措施，以便提交房委會通過；
 - (b) 監察各個階段的業務表現，包括定期檢討財政預算的表現；
 - (c) 批准公營房屋及其他有關工程的大綱、圖則及設計；
 - (d) 批准聘用顧問公司；
 - (e) 同意批出工程及服務；
 - (f) 監察建屋及大型改善/翻新計劃的進展；
 - (g) 監察對房委會承建商及顧問公司名冊的管理，以及審議和通過對有關承建商及顧問公司在這類名冊上的等級及所採取的行動，並擬備投標名冊；及
 - (h) 就發展成本準則及建築標準向房委會其他核心業務分科

提供意見，並協助各分科根據房委會所訂政策及目標，達致各自的財政目標、服務標準及成效指標。

(iii) 擔任房委會投標小組委員會，負責審核屬於小組委員會職權範圍內的工程及服務的投標。

4. 建築小組委員會每月會收到承建商表現的報告。委員會會透過預警系統知悉特別的問題，並在有需要時成立調查小組跟進。委員會亦會審閱房署提交的內部審計報告。

5. 建築小組委員會透過執行上述各項職能，以及監管房署的工作，在保證建築質素方面擔起重要角色。

發展計劃設計設計

6. 發展計劃設計的主要程序，已在房署的手冊內載明。設計過程中，載有發展規範、概念規劃圖及財政可行性的設計綱要會先經由房委會轄下的策劃小組委員會批核，有關工程才會正式通過。有關工程小組繼而按照綱要的規定擬備設計，並引用房署的設計指引、建築標準及有關的法例規定來管制工程設計。房署通常會採用標準型大廈設計，但在合適的情況下，也會考慮採用非標準型設計。

7. 工程小組在不同設計階段，向各個負責獨立檢討及批核設計的小組委員會(例如建築小組委員會、房署的工程設計審議小組委員會及設計詳圖檢討小組)提交設計。

8. 署內獨立的審核組，會就工程設計是否符合有關法例規定作初步的查核。所有標準型大廈設計的總建築圖則，或特別的設計問題，房署會徵詢屋宇署的意見。工程小組亦會將設計提交有關政府部門(即消防處、水務署等)及公用事業機構(即電力公司、煤氣公司等)，請其同意有關設計及裝置。

工程監督

9. 房委會會就每項工程委派房署或本身顧問公司的一名工程合約經理、一組專業人員及地盤工作人員，負責管理建築合約及視察工程，確保承建商遵守合約規定。

10. 工程小組及地盤工作人員監察建築工程所根據的一套建築及安

全標準，與現行法規及工程標準相符。工程小組會定期視察地盤及進行功能測試，以核證及監察造工及物料的質素。由工程小組及地盤工作人員執行的承建商表現評分制，則為第二層的監察機制。除了評核表現外，這個評分制還可用作比較承建商之間的表現，以及讓承建商知道需要改善的地方。

11. 獨立的稽核股會對工程作內部稽核，查核是否有任何異常情況，並採取適當修正行動。工程合約經理如發現建築工程不符規格，有權根據合約暫停施工。

地盤監管

12. 建築合約文件已清楚訂明地盤監管責任。承建商有責任監督工人及進行工程，確保工程達致合約訂明的應有水平。

13. 承建商的建築程序及房署的視察程序分別載於兩者的品質手冊內。各專業範疇的責任及須進行視察的程度會清楚列明。一個包括各專業人員及地盤人員的工作小組會被派往監察各項建築活動。房委會聘用的顧問公司必須依循房署的視察程序。

14. 承建商負責監察工程，房署則抽樣檢查及測試建築工作項目。各類工作項目的檢查次數，視乎其重要性而定，工程監督手冊載有這方面的指引。至於一些關乎結構安全及質素的工作項目，例如抽取混凝土心以檢查混凝土工程的質素、樁柱荷載測試及混凝土鋼筋工程則須作 100% 檢查。

15. 除了工程小組之外，房署還會由中央調派一隊獨立稽核小組進行實地及文件稽核，確保工程遵守既定程序及符合標準。

16. 房署亦會根據承建商表現評分制，定期查核承建商的工作及表現。除了評核承建商的表現外，這套制度亦會透過視察及援引可衡量的準則加以比較，從而對一些關乎質素及安全的項目作出審核。

17. 由獨立於工程小組以外的總建築師及新邨驗收股會對樣板單位及升降機大堂進行檢查，確保工程質素一致。

18. 接近完工時，工程小組及地盤工作人員會逐個單位作最後視察。而有關部門(即水務署及消防處)亦會進行視察，確保完成的工程與核准圖則相符。

19. 工程合約經理確保一切所需的**功能測試、結構和建築工程**的無損測試、**地下設施及屋宇裝備安裝工程**均已妥善完成後，始會簽發大致完工證明書。

20. 而在所有居屋工程，獨立於工程小組以外的**總建築師**會進行目視檢查，確保樓宇可以入伙，以及所有入伙所需文件均已備妥，方會證明完工。在預計完工日期前的大約兩個月，地盤工作人員會逐個單位進行首輪的最後視察。

21. 工程小組將已完成的工程移交管理小組前，房署維修人員及物業管理公司會對所有單位及外部工程進行視察，如發現有缺陷會作記錄，然後加以修葺。一般而言，工作人員大約需要逐個單位進行三輪最後視察，方能確保所有缺陷修補妥當。移交前的視察，會由有關的工程合約經理、房屋事務經理，以及房署委託分處的新邨驗收股負責進行。

22. 由顧問公司或署內人員負責的工程，在視察工作方面並無分別。顧問公司會等同署內的高級專業人員一般，擔任工程合約經理，他們均須按照房署的有關手冊辦事，並同樣履行房委會建築合約上訂明的職責。

監察顧問公司的表現

23. 顧問公司的表現，會由房署的顧問管理股作密切監察。顧問管理股負責擬備顧問公司的季度表現報告，以供署內的顧問表現覆核委員會審議。覆核委員會並會開會審閱每份表現報告，評定哪些顧問公司屬表現欠佳。獨立的稽核小組亦會就顧問公司的表現進行審核。

ISO9001/ISO9002

24. 現時，房署及其聘用的**承建商和顧問公司**均已取得 ISO9001 或 9002 的認證資格，並由獨立的檢定機構（主要是香港品質保證局）一直監察。為符合有關標準，房署及其承建商和顧問公司本身必須設有基本管理系統（須具文件記錄），藉此確保以下各點：

- (a) 職責、程序、品質標準及規格均已確定，擬訂計劃並存備文件紀錄；
- (b) 從顧客、法例規定及專業標準的角度核實設計；
- (c) 妥善保存文件、數據及品質紀錄；
- (d) 按工作能力挑選分包商/供應商，並將其表現/資格紀錄存檔；

- (e) 籌劃設計、建築工序及合約管理工作及予以監管/監察；
- (f) 把設計、服務或建造工程的產品交付顧客之前進行檢驗；
- (g) 控制不合格產品，以防將產品交付/給予顧客使用，並採取糾正和預防措施；
- (h) 進行內部審核；以及
- (i) 為員工/工人提供合適訓練。

投標制度

25. 現行的投標程序是經過房委會內各有關小組委員會通過。房署通常邀請房屋委員會（房委會）承建商名冊或工務局認可公共工程承建商名冊所列承建商，競投基本建設工程合約。房署會透過在憲報刊登公告或發信邀請投標者進行投標。房委會所有基本建設工程的投標均須符合世界貿易組織的規定。

26. 署方首先會根據承建商在名冊上的資格、現時的工作量及過往進行工程的表現（例如在有關建築合約的承建商表現評分制下的表現），挑選投標者列入決選名單。

27. 建築合約方面，承建商獲得投標機會的次數由優先投標機會制度決定。在該制度下，表現良好的承建商會有較多投標機會，而表現欠佳的承建商則會獲得較少投標機會。倘若是一些複雜的工程，表現最好的承建商才會獲列入決選名單。

28. 至於有特別要求的工程，工程合約經理會訂明預審資格準則，然後就選定的投標者向房委會的建築小組委員會及/或房署的名冊管理小組委員會提出建議。

29. 標書評審工作包括就合約、技術、財政、表現及工作量各方面的評估。雖然一般原則是價低者得，但承建商因表現良好而獲得合約的情況並不罕見。

30. 房委會已實施一套綜合評分投標制，令表現及出價的評分比重各分別佔 20% 及 80%。房委會亦同意在 2000 年給予表現獎賞。

存備及修訂承建商名冊

31. 房委會本身存備了承建商名冊，以保證服務質素。建築(新工程)

類別方面有兩組承建商，分別是新工程(一)組及新工程(二)組。新工程(一)組承建商可進行總值最高港幣4億5千萬元的建築工程，而新工程(二)組承建商可進行的建築工程則無價值方面的限制。承建商可根據《管理承建商名冊規則》(規則)列入並留在承建商名冊。承建商可否由新工程(一)組晉升至新工程(二)組，亦取決於他們是否合乎該規則所載的資格準則。

32. 承建商要列入房委會的承建商名冊，必須以書面提出申請。房委會會根據申請人提供的資料，審議及核實申請人的公司架構、業務細則、資源、工程記錄、品質管理制度及向建築事務監督登記的記錄。

33. 獲接納的承建商，首先要經過試用，期間可根據該規則所載的資格準則承辦不超過兩份建築合約。如承建商進行房委會工程的表現令人滿意，並符合該規則所載的有關準則，便可晉升為已確定資格的承建商，可獲批任何合約，合約總值以有關類別/組別的投標限額為限。

34. 由承建商表現檢討小組委員會、承建商名冊管理小組委員會及建築小組委員會組成的3層架構，負責監察承建商在名冊上的資格，並存備記錄。上述委員會負責每季檢討承建商在名冊上的資格；如有需要，亦可隨時修訂。承建商表現小組委員會檢討承建商的表現；承建商名冊管理小組委員會檢討承建商在名冊上的資格；而建築小組委員會則審批承建商名冊管理小組委員會的建議，包括決定以某段期內禁止投標、降級或從名冊除名作為紀律處分。違規承建商可就其個案向承建商表現檢討小組委員會及承建商名冊管理小組委員會作出申述，並可要求建築小組委員會覆核其決定。

35. 承建商的資料會與各政府部門交換和分享。

36. 常規的檢討工作每年進行一次，以便修訂房委會名冊上承建商的資料。承建商須提交與初次申請時相似的資料。

處罰制度

37. 房委會可根據合約條款及規則對違規承建商採取適當行動。在合約層面，承建商須嚴格遵守合約規定，並須自費糾正不合規格的工程。倘若承建商未能在指定期限內完成糾正工程，房委會可扣減給予承建商的付款作為賠償。假如問題嚴重，房委會可終止合約，並採取法律行動，向承建商追討進一步的賠償。

38. 在名冊管理層面，承建商的在名冊上的資格會根據第34段所述的三層管理架構作出決定。

39. 倘若承建商未有遵守該規則、僱用非法入境者、撤回標書及/或觸犯地盤安全違例事項，均會根據獲轉授權力自動遭暫時禁止投標。

分包合約制度

40. 分包合約制在香港有悠長的歷史。房署採用政府建築工程合約一般條件。根據有關條件，承建商可以把部分工程分判予他們的自選分包商，但如合約明確禁止，則作別論。不過，有關條件亦訂明，不得將全部工程分判。對於專門工程，例如電力裝置、安裝升降機等，合約條件規定承建商須僱用由房委會指定的分包商(即指定分包商)。

41. 由於建築工程有周期性質，大多數的自選分包商無為其業務或僱員作長遠承擔。很多時，建築工程其實是由在分包制最低層的工人進行。

42. 多層分包商制度是建造業由來以久的習慣。本港現時的合約制度跟其他已發展國家最常採用的合約制度一樣，根據合約的一般責任條款，監察分包商的責任在於總承建商。

43. 根據合約，分包商可以是指定分包商(由建築師委聘)或自選分包商(由總承建商自行揀選及委聘)，顧客與分包商之間並無直接的合約關係。

44. 目前，房委會大部分的屋宇裝備承辦商均屬指定分包商，房委會從其承建商名冊上挑選出分包商，指定總承建商聘用。不過，除指定分包商外，房委會並無保存一份正式的分包商名冊。就監察方面而言，建築工程無論是由總承建商還是分包商進行，房署均會就工程作出全面監察。

僱用常額(以月薪計)員工

45. 房委會的建築合約文件清楚訂明承建商的責任及工程的要求。承建商或其分包商須僱用熟練及有經驗的人員，而房委會的工程合約經理有權開除任何不稱職的人員。不過，除規定每份合約須僱用一名地盤總管及一名品質控制工程師外，對於所僱用的主要管理人員及他們的資歷，則無詳細規定。一般來說，在 14 種主要工種中，承建商或其分包商須僱用一定百分比已通過技能測試的建築工人。

房屋署

一九九九年十二月