

立法會
房屋事務委員會
資料文件

廉政公署
就建築業所進行的審查研究
及有關建議

目的

本文件旨在向議員陳述廉政公署曾為建築業進行的審查研究及所提出的建議。

背景

2. 附件 A 詳列過去四年廉署接獲有關負責工務工程的政府部門、公共機構和有關建築界的可追查貪污舉報數字。廉署於一九九八年接獲的有關貪污舉報共 307 宗，與一九九七年比較上升 19%。而在一九九九年首十一個月的有關貪污舉報共 301 宗。

3. 部分廉署案件涉及不符合規格的地基工程，範圍包括公共房屋和私人興建樓宇，顯示該兩方面的建築工程均存在監管質素欠佳的問題。該等案件不但引起市民對公眾安全的關注，更令人擔心的是本港建築業的運作機制是否足以保障新建房屋的質素。機制內的主要參與者包括負責興建工程的總承建商及分判商、負責監督工程質素的專業人士及地盤監督人員、為推行公屋興建計劃而需聘用內部人員、工程顧問及承建商的房屋署與及對私人建築工程執行《建築物條例》的屋宇署。

廉署進行的審查研究及有關建議

4. 在過去兩年，廉署就公共及私人建築項目的各個範疇，進行多項審查研究，特別針對近期貪污案件所揭示的貪污漏洞，審查包括：屋宇署根據建築物條例監察私人發展項目工程的程

序、房屋署及其他負責工務工程的政府部門在參與政府建設及公屋興建計劃方面，包括打樁工程在內的管理及地盤監督程序。此外，廉署亦有審查政府聘請工程顧問負責推行該等計劃的監管程序。

5. 有關廉署在個案及審查研究中找出較常出現的貪污漏洞，及向相關的政府部門提出的主要改善建議，請參閱下文。

地盤監督

6. 廉署發現的一個主要問題，是地盤工程監管不足，導致工程質素低劣、不符合合約規定或核準圖則。在公共及私人發展計劃中，部分僱主過分倚賴承建商去確保工程符合合約訂定的標準及規格，不願意投入額外資源去監管工程的質素。結果，受聘的地盤監督人員往往因數目不足及經驗不夠，未能察覺受欺詐行為掩飾的違規工程。廉署亦發現部分地盤監督人員與承建商建立過份密切的私人關係，有部分地盤監督人員更與承建商同流合污，收受賄賂以隱瞞違規工程。有些拒絕收受賄款的地盤監督人員，卻招致人身安全的威脅。

7. 我們建議：

- (a) 對於私人發展項目，屋宇署應規定註冊結構工程師須委派代表在整個興建過程中全職或最少在某些重要環節執行監督工作，確保工程合乎建築標準；該署並應進行

突擊巡查，確保有關工程已經由註冊結構工程師作出適當監管；

- (b) 對於公共房屋工程，不論該項工程是由房屋署或顧問負責監管，房屋署應確保有足夠數目及具備適當訓練和經驗的地盤監督人員，對承辦商的工程質素進行監察；並規定工程專業人員多到地盤進行定期巡查，以監察工程質素和地盤監督人員的檢視水平；及
- (c) 房屋署及各負責工務工程的政府部門應對所有工程作出定期、有效、獨立的稽核。

品管測試

8. 我們發現的另一個問題是有關用作檢定施工質素的建築物料測試，包括測試建築物的三合土和鋼筋強度、樁柱深度和興建樁柱的三合土的質量。這些測試一般都是由總承建商委派分判商或化驗所進行的。我們認為這種做法明顯會導致利益衝突的情況。因為總承建商可運用影響力，要求分判商或化驗所對測試所發現的違規工程予以隱瞞。此外，我們亦關注到識別測試樣本和將樣本由地盤運送至化驗所所出現的問題。倘若期間保安不足，可使人有機可乘，將測試樣本調換，藉此隱瞞材料不合規格的情況。

9. 我們已向房屋署和負責工務工程的政府部門作出下列建議：

- (a) 建築材料品管測試應由僱主聘用的獨立測試機構進行，測試結果應直接交予負責該項工程的結構工程師；
- (b) 實地進行的品管測試應予以嚴密監察；及
- (c) 應就監管建築物料抽樣及測試工作設定適當的保安程序，包括樣本識別及儲存，以防止樣本遭人竄動。

顧問工程

10. 目前一些公共工程都會由代表僱主的工程顧問負責管理，管理範圍包括管轄地盤監督人員和監察承建商的工程質素。但工程顧問並不一定要遵照一套品管方案辦事，也不一定需要定期向僱主滙報所推行的品管措施，以確保工程質素合乎標準。這樣令一些僱主對工程顧問是否已全面履行其責任不太清楚。

11. 我們向房屋署建議工程顧問應定期滙報工程質素、所遇到有關品管的問題及所採用的管控措施，以確保地盤員工已進行適當的巡查和承建商工程質素合乎標準。

批出合約

12. 我們已就政府部門批出工程合約的程序進行檢討，並認為有關程序大致而言是公平及公開的。我們亦得知，房屋署正研究新的招標程序，計劃將投標者過往的表現納入考慮範圍。廉署會與房屋署保持緊密合作，以確保新程序符合防貪原則。

13. 我們了解將工程分判是一項建築業沿用已久的運作制度，目的是使承建商能在最有效率及最具成本效益的情況下進行工程。但在這制度下產生的經紀式分判安排並不可取，因為分判層數增加，會令利潤幅度降低而誘發貪污舞弊的機會。我們相信解決問題的辦法，是對分判制度作出適當的監管，及加強實地監督工作，以確保工程質素合乎所訂標準。當分判商知道不能為了節省成本而偷工減料，便不會胡亂接下一些無利可圖的分判工程。

誠信問題

14. 地盤監督人員負責執行前線工作，對承判商所作的工程進行品質監管，因此，他們可能墮進貪污舞弊的圈套中。有證據顯示某些地盤人員與承判商和分判商進行賭博和過分頻密的酬酢活動，或不當地接受頻密的奢華款待或替他們擔任兼職工作。這種關係會令地盤人員陷於利益衝突的情況而須向對方作出回報的局面，因而影響他們在監督工程質素方面的效果。

15. 我們已向房屋署及負責工務工程的部門建議制定紀律守則，指導地盤監督人員應恪守道德操守。在這方面，持公務員身份的地盤人員，已受公務員事務規例的監管。至於工程顧問及承建商方面，我們建議有關部門應要求他們為職員制定一套紀律守則。

提高防貪意識

16. 廉署除了檢討政府對公共建築計劃的管理程序外，還致力向業界推廣防貪意識：

- (a) 廉署曾為監督承判商工程質素的地盤人員舉辦多個培訓研討會，旨在向他們簡介《防止賄賂條例》的有關條文及提高他們對業界內存在的貪污問題的警覺；
- (b) 廉署曾與香港建造商會、香港工程師學會及香港測量師學會等專業團體舉辦多個研討會，旨在提高其會員的防貪意識；
- (c) 廉署曾接觸業界內 1,000 多間工程顧問及承判商公司，向它們提供免費的防貪顧問服務；
- (d) 廉署已出版多份《防貪錦囊》單元小冊子，協助工程顧問及承判商公司推行內部管控措施，以防止貪污舞弊罪行的發生；
- (e) 廉署已於九九年十二月七日為建造業舉辦「邁向千禧 共建香港」研討會，爭取各有關方面承諾合力改進業界運作模式和提高專業道德水平；
- (f) 廉署亦為所有建造業訓練局的學員及各大專院校的應屆畢業生舉行講座，又向各大專院校與建築業有關的學

系提供防貪資料，使他們可以將資料併入專業道德的課程作為教材。

推行建議

17. 大部份廉署的建議均已原則上獲得有關的政府部門接納。這些建議當中，有部份已被實施。餘下的，有關部門正詳細研究執行細節，以便稍後實施。

18. 屋宇署已落實了部份有關短期及中期措施的建議，其中包括指令內部職員在地盤驗查承建商的工程質素時，要自攜捲尺、給予認可人士及註冊承建商防貪指引及規定地盤勘測工程為專門工程，並為這類工程製定註冊專門承建商名冊。有關中期及長遠措施，屋宇署亦正積極與建築業內人士相討執行細則。

19. 房屋署已執行的建議包括對所有工程作出獨立稽核，並積極採取措施，落實有關打樁工程及建築物料品管測試的建議。該等建議包括有效地辨別測試樣本、加強監管打樁工程、聘請獨立化驗所進行樁柱承重測試及改善樁柱定位的方法。

20. 廉署將與該等部門保持密切聯繫，確保獲接納的建議得以有效實施，同時確保部門在制定新政策和程序時，能夠加入防貪措施。

21. 雖然廉署非常重視防止建造工程的貪污事件，但是提升建築工程質素的推動力，必須源自業界及各有關團體。廉署有代

表出席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小組委員會，並在它們制定新政策和新路向前，向它們提供防貪意見，以提高建造業的質素。房屋署現正進行對建築工程的檢討，廉署亦將提供意見，以確保防貪措施包括在檢討範圍內。

廉政公署

一九九九年十二月

有關負責工務工程的政府部門
公共機構和有關建築界的可追查貪污舉報數字

一九九六年一月 至 一九九九年十一月

	1996	1997	1998	1999 (一月至十一月)
房屋處*	84	105	110	101
負責工務工程的政府部門*	39	33	46	54
負責公共建設的公營機構*#	7	17	14	38
私營公司	93	101	137	108
總數	223	256	307	301

* 包括非建築類別的舉報。例如：員工管理

指香港機場管理局、香港房屋協會、地鐵公司、九廣鐵路公司。