

香港特別行政區政府公共工程的招標程序

政策及原則

1. 香港特別行政區政府公共工程的招標，是以「最佳經濟效益」和「保持公開及公平競爭」為政策目標。招標的原則如下：

(a) 公開及公平的競爭

政府對所有投標者一視同仁，並會確保訂定的規格不會對投標者帶來不必要的障礙。此外，政府亦會確保所有有意投標者，均獲得相同的資料。

(b) 合乎經濟效益

為達致最佳的經濟效益，政府在評審投標書的過程中，會考慮投標價、投標者過往的表現及投標書是否完全符合招標文件內所列的規格和條件等因素。

(c) 清晰明確的程序及作業方法

為使投標者更了解與政府交易的程序及作業方法，政府會確保這些交易程序和做法清晰明確。為鼓勵承建商提交切合要求而又具競爭力的標書，政府會在招標文件內盡量提供所有必需的資料。

(d) 向公眾負責

由於所有公共工程的開支均屬公帑，政府在招標事宜上必須向公眾負責。此外，政府亦會向撥款的立法機關和有意投標的承建商解釋有關的政策和措施，以確保公眾具有向政府問責的權利。

2. 香港於一九九七年五月二十日成為世界貿易組織政府採購協定（世貿採購協定）的簽署成員。世貿採購協定的目標是要透過一些既定程序，確保有關協定涵蓋的採購各方公平地對待所有投標者，以期為本地和外國的供應商及服務承辦商（包括承建商），提供開放、公平和一視同仁的競爭。按這份協議，所有高於 500 萬特別提款權（約港幣 55,109,000 元）（特別提款權，即 Special Drawing Rights，簡稱 SDR，是國際貨幣基金組織制訂的國際貨幣單位）的公共工程合約都受世貿採購協定約束，並必須按照該協定的有關規定進行招標。雖然香港特別行政區政府的招標政策及程序一般都符合世貿採購協定的目標，但我們仍修訂了一些程序，以確保符合規定。其中一個主要改變是把有關合約的最短招標期由以往的 21 天改為 40 天。此外，為符合有關協定，香港特別行政區政府設立競投申訴制度，以聽取投訴和決定如何對個別個案進行補救行動。

投標委員會

3. 公共工程的招標工作是由各工務部門負責，而招標的最高決定機關則是由財政司司長委任的兩個投標委員會負責審核招標部門提交的投標評審報告，並決定是否接納投標評審報告的建

議及批出標書。

(a) 中央投標委員會

由庫務局局長出任主席，成員包括工務局局長或其代表、由財政司司長委任的律政司人員、政府物料供應處處長及庫務局副局長，負責審批價值超逾港幣 3,000 萬元的建造及其他公共工程標書。

(b) 工務投標委員會

由建築署副署長出任主席，成員包括政府工料測量師和一位由路政署、土木工程署及渠務署輪流派任的首長級第二級或以上之工程師。該會負責審批價值不超逾港幣 3,000 萬元的工務及有關的工程合約的標書。

合約種類

4. 香港特別行政區政府的公共工程合約大致可分為以下各種類：

(a) 附有工料清單的按量數付款工程合約 (remeasurement contract containing Bills of Quantities)

合約內工料清單 (Bills of Quantities) 中各項目的須完成工作數量，是工程師/建築師按照合約圖則在招標前計算出來。投標者將其提出的收費率乘以項目的數量，便可得出各項目的價格；而工料清單內各個別項目價格的總和，便是總投標價。當工程完成後，工程師/建築師會把各項目的實際工作量，再實地量度一次。承建商可根據此等實際完成的工作量和標書內的收費率獲得付款。

(b) 附有工料定價表的按量數付款工程合約 (measurement contract containing a Schedule of Rates)

此類合約的工料定價表只列出各工作項目的計算單位，但並無列明數量。在招標階段中，承建商並不能確定須進行的實際工作量。承建商只須在合約期內，按指示進行工程。其後，當局會實地量度所完成的工作，然後根據工料定價表內承建商所投的收費率付款。

(c) 附有確實工料清單的總價合約 (lump sum contract with firm Bills of Quantities)

承建商承諾以一個總價，根據圖則及工料清單的說明來完成工程計劃。工料清單是工程師/建築師根據圖則而製備的，而總價則是工料清單內各項目的價格總和。

(d) 附有圖則和規格的總價合約 (lump sum contract with drawings and specification)

如果使用這類合約，工程師/建築師只會提供詳細的圖則及規格於各投標者，並不會在招標前根據圖則製備一份工料清單，投標者只須承諾以一個總價，根據圖則及規格來完成有關工程計劃。

(e) 退還成本合約 (cost reimbursement contract)

支付的價格是根據承建商在進行工程所耗用的實際成本,另加間接成本和利潤。這類合約適用於維修損毀,或工程時間十分緊逼的情況。

(f) 設計及建造合約 (design and build contract)

按照這種合約,承建商須負責設計和建造工作。此類合約一般以總價合約形式批出。

5. 一般的土木/建築工程合約都是選擇附有確實工料清單的總價合約(lump sum contract with firm Bills of Quantities),但一般包括多項不明確因素的合約則多選用附有工料清單按量數付款的工程合約(remeasurement contract containing Bills of Quantities),而涉及維修工程、經常性工程或規模較小的工程的定期合約,則採用附有工料定價表的按量數付款工程合約(measurement contract containing a Schedule of Rates)居多。

招標方式

6. 以下是香港特別行政區各種不同的招標方式： -

(a) 公開招標

招標公告在逢星期五出版的「香港特別行政區政府憲報」內刊登,並在互聯網上公布,如有需要,也會在本地報章及與該工程有關的一些外國雜誌上刊載。所有感興趣的承建商均可自由投標。至於受世貿採購協定規管的工程項目,招標部門應視乎情況,知會領事館及海外商務專員公署投標一事。

(b) 選擇性招標

(i) 在逢星期五出版的「香港特別行政區政府憲報」刊登招標公告,或發信邀請在特為選擇性招標而設立的認可承建商名冊上的所有承建商投標。至於受世貿採購協定規管的工程項目,招標部門須視乎情況,知會領事館及海外商務專員公署招標一事。只要有足夠時間完成資格審核程序,並未列入認可承建商名冊內的承建商所遞交的標書,亦會獲得考慮。

(ii) 工務局現時共設有兩個認可承建商名冊,分別是「認可公共工程承建商名冊」及「認可公共工程物料供應商及專門承建商名冊」。

(c) 單一及局限性招標

(i) 在特殊情況下,例如有關工程極須盡快展開或該等工程只是某些承建商有能力承造等,招標部門只發信邀請一個或數個由該部門建議並經庫務局局長批准的指定承建商投標。

(ii) 凡價值港幣一百萬元以下的工程項目,毋須經庫務局局長批准,均可以這方法招標,目的為節省行政費用。

(iii) 部門不可告知投標者,投標是以單一或局限性招標方式進行,並應通知獲邀

參與招標的投標者，依循與公開及選擇性招標相同的程序遞交標書。

(d) 資格預審招標

- (i) 在某些情況下，可能需要為某一公共工程進行投標者資格預審，以製備一份在財政上及技術上均有能力承擔該項工程的投標者名單。這類工程包括：
- ◆ 性質極其複雜、價值較高或必須依期完成的工程計劃；
 - ◆ 需要緊密協調、或技術要求嚴格的工程計劃；
 - ◆ 採用諸如建造、營運及移交合約（build, operate and transfer contract）或設計及建造合約（design and build contract）等非標準形式合約的工程計劃。
- (ii) 招標部門須先徵得中央投標委員會的批准始可進行資格預審招標。資格預審招標須在逢星期五出版的「香港特別行政區政府憲報」中刊登，如有需要，會在本報章及與該工程有關的一些外國雜誌刊登。招標部門並須視乎情況，致函通知駐港領事館、商務專員公署及已知的潛在投標者。
- (iii) 資格預審招標文件須包括一般情況介紹、工程概況、評選準則及投標者須提交的資料及文件等。評選準則由工程小組負責釐定，並須經「中央投標委員會」預先通過。在收回標書後，招標部門須成立一個評審委員會來評審所有申請書。
- (iv) 申請人的篩選程序將分兩個階段進行。第1階段主要旨在淘汰那些明顯不合資格或不適合的申請人，無法通過第1階段選拔程序的申請人，將不獲進一步的考慮。
- (v) 第2階段的篩選將會對符合第1階段選拔程序要求的所有申請人進行詳細的評核。評選準則，應包括申請人的經驗、信譽、過往表現、設備、工作人員能力等多方面。為各項準則所釐定的相對比重，應與評分制度的評分比重掛鉤。部門亦須審慎選擇評選準則，以避免出現不平等和不明確的情況，致令對申請人的評估受到不公平的影響。
- (vi) 評審完成後，有關部門須向「中央投標委員會」提交一份報告書，建議一份「投標資格業經預審的申請人名單」，以便日後邀請他們投標。在一般情況下，所有合格的申請人都會被列入上述名單內，但在特殊情況下，例如將會以設計及建造合約形式批出合約的工程，部門通常只會把得分最高的三至四名合格申請人列入上述名單內。此外，報告書須載有對所有申請人的優點及缺點的分析，並逐一詳細交待申請人能夠通過或不能通過資格預審的原因。
- (vii) 在預審投標資格至招標的一段期間，如投標資格已經預審的投標者有資料需要更改，部門可酌情批准他們更改，但必須先獲得中央投標委員會同意。如發現資格業經預審的投標者已不再符合資格預審的規定，政府可取消其投標資格。

招標程序

7. 招標的基本程序為：準備招標文件、刊登招標公告、接收投標書及開標、評審標書及採納投標等，有關程序將在以下各段逐一介紹。

準備招標文件

8. 招標部門必須在招標文件內提供一切所需資料，以協助競投者製備標書。在釐定工程的規格時，部門必須確保有關的規格是根據所需功能及質量的要求而訂定。若要列明標準，盡可能引用國際標準。

9. 招標文件必須於招標前完成，一般的土木 / 建築工程合約招標文件包括：

- (a) 一般及特別招標條款 (General and Special Conditions of Tender)，涵蓋投標者在遞交標書時須遵守的條款、標書的有效期、合約採用的貨幣等；
- (b) 一般合約條款 (General Conditions of Contract)，涵蓋承建商在履行合約時須遵守的條款；
- (c) 特別合約條款 (Special Conditions of Contract)，涵蓋適用於該份合約的特別條款；
- (d) 投標表格，由投標者簽署及填寫；
- (e) 一般及特別規格 (General and Particular Specification)；
- (f) 工料清單 (Bills of Quantities)；及
- (g) 詳細圖則。

刊登招標公告

10. 一般來說，招標公告應在香港特別行政區政府憲報連續刊登兩期。若有需要，可在本地及國際報章刊登。

11. 招標公告須列明以下各項資料：

- (a) 概括說明工程的各項要求；
- (b) 截標日期及時間；
- (c) 投遞標書的地點；
- (d) 有關工程是否受世貿採購協定規管；
- (e) 索取招標文件的地點；以及
- (f) 接受查詢的辦事處或負責人及其聯絡電話。

12. 招標部門通常會給予投標者最少三星期的時間以製備並遞交標書。至於受世貿採購協定規管的工程，接受投標的最少時間則是四十天；而供申請參加投標資格預審的時間，則不少於二十五天。若情況異常迫切，招標部門須預先得到庫務局局長批准，才可縮短接受投標的時間。

接收投標書及開標

13. 投標者必須在截標日期及時間前，將標書準確投入招標公告所指定的投標箱內。逾期接獲和不按指定投遞的標書均會原封退還投標者，不予受理。

14. 截標後，由投標委員會的工作人員負責開啓有關投標箱，工作人員只會將依期投遞的標書拆封及認證，並在檔案上紀錄所收的標書，然後把獲認證的標書正本送交招標部門評審。

評審標書

15. 由收到標書及開標起，至作出接納投標書與否的決定為止，一切與招標工作有關的往來文件，均須列入「限閱文件（投標）」類別，有關資格預審及單一／局限性招標的往來函件，亦須列入「限閱文件（投標）」類別，以確保有關資料不會外洩。

16. 評審標書是由招標部門負責。在收到標書正本後，招標部門須先查看標書內的資料是否齊備，如發現有資料遺漏，應請投標者補充。倘標書的技術性資料有含糊之處，或載有一些附帶條件，部門應在合理的時間內澄清。如發現標書內有計算錯誤之處，以致需要更正投標價，部門須請投標者覆實是否接受更正後的投標價。除因計算上出錯而需作出更正外，部門不得在開標後及評審期間，接受投標者更改投標價。評審標書時，部門只可根據最初的投標價（已因應計算錯誤而調整）去釐定標書的價格評級。如有投標者列出附帶條件或提出反建議，部門必須審慎考慮這些附帶條件或反建議對政府的影響。在澄清疑問或回答投標者的查詢時，若向投標者提供了任何資料，部門必須確保所有投標者均獲提供相同的資料。

17. 招標部門須按招標文件內列載的條款和技術規定評審標書。在建議批出合約前，部門必須認為獲推薦的承建商在技術及財政方面均有能力成功履行有關合約，以及其手頭上的所有其他合約。此外，被推薦採納的承建商必須符合工務局訂定的接受投標的財政規定。在推薦採納某份標書前，部門應視乎情況考慮以下因素：

- (a) 投標價；
- (b) 投標者的技術和財政能力，以及其往績紀錄。就工程合約而言，往績紀錄須包括僱用非法入境者的定罪紀錄、與地盤安全有關的違例事項而被定罪的紀錄、違反僱傭條例的定罪紀錄，環保方面表現紀錄等。價值超逾港幣 1 億元的工程合約還要考慮投標者過去的索償紀錄；
- (c) 能否依時完成工程；
- (d) 是否與現有或計劃採購的物品或服務相容；
- (e) 完工後的支援和服務，例如設備及機器的保養及零件供應等；及
- (f) 操作成本（例如耗電量）和維修費用。

18. 向投標委員會推薦採納某份投標時，部門須顧及經濟效益。若投標價非常接近，又或擬批出合約涉及的款項須分多年支付，部門便應貼現將來的付款以計算現值，從而比較各份標書的經濟效益。

19. 香港特別行政區政府並不一定採納索價最低之標書。例如倘若標書不完全符合既定的規格和條款，或投標者過往的表現欠佳，或投標價的現值不是最低或在其他一些特別情況下，有關部門均可以不向投標委員會推薦索價最低的標書。但必須要在提交給投標委員會的報告書內，詳述不推薦索價較低標書的原因。

20. 對於一些價值較高、性質複雜、技術要求嚴格的工程計劃，以及必須依期完成、需要緊密統籌的工程計劃，部門應考慮採用投標資格預審。如因時間緊迫不能就這些計劃先作投標資格預審，在這些情況下，倘有充分理由須就這些計劃物色較可靠、表現較佳的承包商，部門可考慮採用評分制度評審投標書，使投標者的質素和表現，與投標價同樣獲得考慮。如獲准採用評

分制度來評審投標書，部門應按照先前經有關投標委員會同意的準則進行評審。一般而言，技術及價格總得分最高的投標者應獲推薦採納。

21. 在評審工作完成後，招標部門須向投標委員會提交一份報告書，向投標委員會推薦某份標書或作出其他建議。投標委員會會於審核有關報告後，通知招標部門是否採納報告書內的建議。

22. 若所收到的標書，沒有一份能完全符合既定的規格和條款，部門便應向投標委員會建議取消該次招標工作，然後視乎情況，修訂原來的規格和條款，重新招標。部門若想破例推薦採納某份未符規定的標書，便須在投標評估報告內清楚列明獲推薦的標書與所定的規格和條款有何差距，及作出這項推薦的理由。

中標及公佈投標結果

23. 招標部門在接獲投標委員會的批核通知後，會發信通知中標者，並邀請該承建商與政府(由招標部門代表)簽訂工程合約。招標部門亦會將投標結果知會落選者。為了保障各參與投標者的商業機密資料不致外洩，有關部門會確保所透露的詳情不會涉及其他投標者的投標資料。

24. 香港特別行政區政府亦會把合約的中標者及中標價在香港特別行政區政府憲報及互聯網上公布。

工務局

一九九九年十二月