

第IX章 結論及建議

引言

9.1 本章載述專責委員會對該4宗事件始末的看法、誰應對發生該4宗事件負上責任，並針對在該等事件中發現的問題，提出改善公營房屋質素的建議。

9.2 專責委員會認為，犯罪行為確是導致90年代末該4宗事件出現建築問題的重要原因。然而，專責委員會認為，還有其他因素導致該4宗事件的發生。

體制背景

9.3 在研究規劃及建造公營房屋的組織架構和工作機制之後，專責委員會認為，制訂整體公營房屋政策及策略，一向是政府的責任。最初於1987年頒布的長遠房屋策略，載列了整體房屋策略及政策目標，並估計截至2001年3月止的14年內所需建造的單位數量，以滿足市民對房屋的需求。政府每年均檢討房屋需求的估計數字，並將之轉化為政府的建屋量目標。(請參閱第3.2至3.6段)

9.4 房委會是一個法定機構，獲賦予制訂運作層面政策的職能，以達致政府為提供公營房屋而訂定的建屋量目標。房委會肩負《房屋條例》所規定的法定職責，在財政管理事宜上享有自主權，其主要工作透過屬下執行部門即房署推行。換言之，建屋量目標由政府訂定，實際的建屋工作則由房委會以法定機構的身份執行，並由一個政府部門提供支援。(請參閱第2.4至2.7及2.27段)

9.5 在90年代，房委會每年建屋不少於25 000個單位，是本港最大的物業發展機構。由於政府興建的公營房屋單位過往一直不受《建築物條例》規管，因此，房委會所建的所有單位均獲豁免，不在《建築物條例》的規管範圍。故此，房委會除了是物業發展機構外，亦擔當監管其建築物施工的角色，其中包括由房委會興建的租住屋邨及居屋單位，但不包括在私人參建計劃下由私人發展商興建的單位。(請參閱第2.8段及附錄III(2))

9.6 在90年代中期以前，房委會既是本身房屋單位的發展商，又是本身建屋工程的監管者，此雙重角色並無引起明顯的問題。公營房屋確曾偶爾出現建築問題，但一般只被視為孤立事件。直至90年代末期，隨着程度不一的建築問題接踵曝光，在該4宗事件中更暴露了種種問題，公營房屋的建築質素才深受公眾關注。

不切實際的2000/01年度建屋量目標

9.7 在90年代中期以前，房委會每年的建屋量從未超過55 000個單位。由於政府向房委會供應土地並不平均，加上房委會早期的建屋計劃有所延誤，以致在1987年長遠房屋策略的最後兩年(即1999/2000年度及2000/01年度)出現了建屋高峰期。1995年9月的公營房屋發展計劃顯示，1999/2000年度及2000/01年度的預測建屋量分別為69 941個及69 624個房屋單位。根據每次公營房屋發展計劃的更新數字，2000/01年度的預測建屋量均有增加，而在1997年6月的公營房屋發展計劃中，預測建屋量更達114 694個單位的高峰。雖然公營房屋發展計劃提出的只是預測建屋量，但專責委員會認為，該預測數字實際上就是建屋量目標。(請參閱第3.2至3.6段)

9.8 專責委員會研究的4個建屋工程項目，均被納入1999/2000年度或2000/01年度的建屋量目標內，而從1995年9月的公營房屋發展計劃可見，該等年度的建屋量目標約為70 000個單位，此數目幾乎是房署人手編制每年一般可建房屋數量的兩倍。雖然建屋高峰期未必是該4宗事件中發現的建築問題的直接成因，但建屋高峰期確實帶來龐大壓力，對公營房屋建造制度是否妥善和有效，構成嚴峻考驗。建屋高峰期所造成的效應，不但暴露了建造公營房屋的工作機制的弱點，更增加了發展過程的固有風險。該4個工程項目便是在此背景下進行。(請參閱第3.5至3.13、8.33及8.34段和附錄III(1)及III(2))

9.9 導致出現建屋高峰期問題的建屋量目標，是由政府訂定。房屋局局長作為制訂主要房屋政策的政策局首長及房委會的當然委員，未能確保政府的建屋量目標切合實際。房委會主席作為推行政府房屋政策的機構首長，沒有充分考慮其執行部門即房署是否有能力和資源，可達到這不切實際的建屋量目標。房屋署署長作為房署的首長，未有採取足夠措施，處理因建屋高峰期而增加的風險，而高峰期的建屋量實已超越了房署所能應付的範圍。在事件的有關期間出任該3個職位的人士，須對上述方面的問題承擔責任。(請參閱第3.7至3.24、8.33及8.34段)

建築小組委員會承擔的沉重行政職責

9.10 房委會在規劃及發展公營房屋方面的行政職責，主要由建築小組委員會履行。專責委員會認為，對建築小組委員會而言，此等職責實屬沉重。建築小組委員會負責批核每個工程項目的計劃設計圖、基本藍圖、工程財政預算，以及批出工程合約。建築小組委員會亦負責監察所有施工中建屋項目的進度。在專責委員

會研究的有關期間內，建築小組委員會主要透過每月舉行會議，履行其行政職責，而每次會議歷時約半天。建築小組委員會的工作量隨着房委會建屋量提高而增加。(請參閱第2.16至2.26段)

9.11 為簡化建築小組委員會的工作程序，房署在1996年7月引進“無須討論文件”的批核程序。大部分打樁合約是按照該程序，未經建築小組委員會討論而批出。該等打樁合約大多以設計連施工的形式批出。一如第3.36及3.37段解釋，房委會工程合約有兩種付款方法，即整筆付款方式及按量付款方式。由90年代中期至末期，幾乎所有房委會的打樁合約均是整筆付款合約，承建商就工程獲支付一筆經雙方同意的固定款項。除非訂約各方另有協定，否則該筆款額不會更改。因此，此類合約的承建商所承擔的商業風險，會較按量付款工程合約為高，後一類的合約在履行期間付款數額可作調整。若工程項目屬設計連施工合約，而非按工程師設計施工的合約，所涉及的風險將會更高。專責委員會認為，當樁柱設計成為承建商的責任而合約又屬整筆付款方式的總價合約，採用“無須討論文件”的批核程序，不但未能加強審批程序，以應付增加了的商業風險，反而會削弱審核程序。(請參閱第2.23、3.35及8.3段)

9.12 專責委員會認為，隨着房委會的建屋量在90年代中期不斷增加，房委會主席、出任房委會副主席的房屋署署長，以及建築小組委員會的歷任主席，均應就建築小組委員會的職責範圍及運作模式作適當檢討，使建築小組委員會能有效履行其行政職責。鑑於建築小組委員會工作量龐大，期望兼職身份的委員充分研究提交其審閱的所有文件的細節，是不切實際的想法。專責委員會認為，訂立一個工作機制，以便建築小組委員會能有效審議各項建議，應是房委會主席、建築小組委員會主席及房屋署署長的共同責任。專責委員會看不到該等人士在此方面曾作出任何顯著的努力。(請參閱第8.36及8.37段)

房屋委員會未充分履行監管公營房屋施工的角色

9.13 專責委員會察悉，由於房委會的建築物獲得豁免，不受《建築物條例》規管，房委會擔當監管其建築物施工的角色，與建築事務監督監管私人建築物的角色相若。然而，從專責委員會所調查的4宗事件清楚可見，房委會並無嚴格和充分地履行其監管者的角色，反而側重工程項目能否如期在預算內完成。(請參閱第3.62及8.19至8.21段)

9.14 房委會在本身的樓宇發展項目中，既是發展商，又是監管者，兼具雙重身份；而在某些項目中，更擔當設計者的角色。既然如此，房委會理應着意在該兩個可能存在衝突的角色之間，保持適當平衡，並在無損任何一方角色的重要目標的情況下，同時顧全兩個角色的任何一方。房委會不應忽略了訂立有效制度以確保建築工程質素的重要性，而僅在1997年4月把房署高層管理架構按業務範疇進行重組。房屋署署長及其屬下高級專業人員未能適時訂立該等制度，他們對此實難推卸責任。(請參閱第2.30、2.31、3.62及8.19至8.21段)

9.15 專責委員會堅信，房委會的建築物應與私人發展項目一樣，須受相同的規管控制。政府早應檢討房委會房屋單位的建造免受《建築物條例》規管是否恰當。專責委員會對政府未有這樣做，表示遺憾。(請參閱第8.29及8.30段)

員工管理及人力資源調配不善

9.16 專責委員會察覺到，儘管已有大量工程外判，但在建屋高峰期，房署的人力資源(特別是前線專業人員的人手)仍然非常緊

紹。其中一個不良後果，是上級把職責層層下放至下級人員，但未有對他們能否勝任獲委派的職責作出審慎評估。專責委員會從一份房署手冊獲悉，項目結構工程師可作事前安排，把若干職責委予項目工程監督／助理工程監督。項目工程監督／助理工程監督對獲委派的職責或許勝任，但該手冊並沒有確保項目工程監督／助理工程監督只可把該等職責進一步下放給勝任的人員。制度上過份寬鬆，再加上缺乏監督，可導致專業職責交由初級及非專業的人員獨自執行。這正是圓洲角工程的情況，事件中一些由項目結構工程師負責的職責，竟最終交由監工執行。(請參閱第3.46、3.47、3.56、5.145至5.146、7.9、8.18、8.22及8.23段)

9.17 房署在委派職務時，並無適當顧及有關人員的專長和經驗。人手調配政策有欠妥善，導致某些人員獲委派負責一些他們未可完全勝任的工作。房署亦不重視向員工提供入職指導及培訓，令他們更能夠應付工作。就地盤人員而言，儘管設立了總技術主任股，負責就員工的培訓需要提供意見，但在該4宗事件中的地盤人員幾乎沒有獲得任何訓練，而上級卻期望他們只依循工程手冊行事，並從工作中學習。然而，若干工程手冊的內容並沒有適時更新，以反映員工的角色及職責因組織架構改革而出現的轉變。(請參閱第5.169、5.170、8.14至8.16、8.18及8.24(d)段)

9.18 專責委員會認為，房署的管理層顯然要對員工管理不善及人力資源調配欠佳負上責任。

工程項目管理不善

9.19 雖然房署已編纂篇幅浩繁的工程手冊，為管理工程項目提供指引，但專責委員會認為，房署人員管理工程項目的方法殊不

妥善。除了過於側重完成工程項目所需的成本和時間外，房署人員一般似乎未能瞭解個別檢查程序或要求背後的精神和理據。從該4宗事件所見，房署人員管理工程項目的方法是，當工程出現問題，便收取報告，然後作出反應。不論是監督工程的高層管理人員，還是管理工程的前線專業人員，均採取此種做法。至於地盤人員，亦採用相同做法來執行工程檢查職務。以此方法管理工程項目，無助於防止問題的發生，而在問題被揭發時，往往為時已晚或已難於糾正。專責委員會認為，以此方法管理工程項目的房署高層及前線專業人員，無論其工作量多少，都不能推卸其責任。(請參閱第5.128至5.151、5.156及8.19至8.28段)

9.20 專責委員會感到失望的是，房署高層管理人員對於須有效管制及監察房委會工程項目的分判活動，竟然漠不關心。鑑於一個工程項目涉及的工種類別繁多，專責委員會明白到有需要把工程分判，但當中不能忽略確保工程質素的需要。在缺乏一套有效規管工程分判的制度下，要監察工程質素十分困難。房委會工程項目因分判而引起的問題，多年來一向已為人知，但房署作為最大房屋發展機構的執行部門，卻未有制訂有效措施，以監管房委會工程項目的分判活動。(請參閱第8.10及8.11段)

3宗事件

(1) 圓洲角工程項目

工程合約管理小組

9.21 圓洲角是一項由署內人員進行的工程。工程項目管理和合約管理，均由房署本身的專業人員負責。項目結構工程師(圓洲角)負責按照合約規定，監察該工程項目的施工。他應向地盤人員提供執行地盤監督工作的專業指引。專責委員會明白到項目結構工程師(圓洲角)當時的工作量沉重，並接受他或有需要向地盤人員作出某程度的職責下放。然而，專責委員會感到失望的是，項目結構工程師(圓洲角)沒有採取足夠措施，跟進所下放的工作。儘管他仍能視察地盤61次，但他卻未有利用該等機會，確保所下放的工作妥為執行，並發現一些在施工過程中理應察覺得到的問題。換言之，他未能在各次地盤視察中，發揮其應有的作用。

9.22 專責委員會認為，項目結構工程師(圓洲角)最少在兩個範疇，未能妥善管理該工程項目。項目結構工程師(圓洲角)並未理解多支超聲波測試管堵塞的嚴重性，此現象清楚顯示打樁程序出了問題。他沒有小心評估有關情況，便接受承建商的建議，只在E座兩支樁柱抽取土芯，並使用震動測試來核實所有樁柱的混凝土質素。儘管就晚上7時後澆注混凝土一事發出了29張便箋，但他卻沒有採取跟進行動，或確保晚上7時後的澆注混凝土工作，是在妥善監督的情況下施工。專責委員會認為，項目結構工程師(圓洲角)未能有效履行其職責。(請參閱第5.95、5.104至5.107、5.142至5.151及5.168段)

9.23 助理合約經理(二)(圓洲角)負責監察項目結構工程師(圓洲角)作為圓洲角工程項目的合約經理代表的工作。他知悉項目結構工程師(圓洲角)對大口徑鑽孔樁工程經驗較淺，因此，他理應加緊監察項目結構工程師(圓洲角)的工作。然而，他未能察覺項目結構工程師(圓洲角)並未有效執行其職責。專責委員會認為，助理合約經理(二)(圓洲角)未能有效履行其督導職責。

9.24 助理合約經理(二)(圓洲角)同樣輕率對待多支超聲波測試管出現堵塞的情況，並贊同承建商的建議，利用震動測試來核實E座所有樁柱的混凝土質素。儘管於晚上7時後在沒有房署人員在場的情況下澆注混凝土，是頗為常見的問題，但他不能以此推卸他須在合約經理(圓洲角)主持的高級結構工程師每月會議上提出此事的責任。就此等方面而言，專責委員會認為助理合約經理(二)(圓洲角)在履行職務時警覺性不足。(請參閱第5.138至5.141段)

9.25 合約經理(圓洲角)負責調派其屬下結構工程師處理工程項目。他未有評估項目結構工程師(圓洲角)是否有足夠的實際經驗去應付圓洲角工程項目。項目結構工程師(圓洲角)獲委派的工程數目超出既定工作量指標，令人手調配不當所產生的問題更為嚴重。鑑於當時已有私人樓宇在大口徑鑽孔樁的施工上發現問題，合約經理(圓洲角)理應調派駐地盤工程師，負責該工程項目。專責委員會認為合約經理(圓洲角)未能有效調配人手。(請參閱第5.133至5.137及5.169段)

9.26 在晚上7時後施工的問題，據知在房署的建造地盤頗為常見。以合約經理(圓洲角)的職位而言，他理應向環境保護署提出此事，以確定房署建築地盤符合法例規定的情況，並確保晚上7時後施工的重要工序獲得監察。專責委員會認為，合約經理(圓洲角)在此方面失職。(請參閱第5.95、5.178及5.179段)

發展總監

9.27 發展總監肩負房署發展及建造工程項目的整體責任，並須就此等工程項目負責。在圓洲角工程項目進行期間，房署知悉私人樓宇在大口徑鑽孔樁施工上所發現的問題。發展總監理應對此提高警覺，並採取預防措施，以防房委會的工程項目可能發生類似問題。然而，他過於滿足現狀，竟容許繼續沿用端賴員工向上級匯報問題的制度。由於他態度被動，因而沒有訂立一套制度，使管理層可適時察覺圓洲角工程項目呈現的問題癥象。專責委員會認為，發展總監須就此方面的失誤負上責任。(請參閱第5.128至5.129、5.178及5.179段)

地盤人員

9.28 在圓洲角工程項目中，地盤人員的調配安排不盡理想。項目工程監督(圓洲角)當時須同時負責兩項工程，並把大部分檢查職責下放給助理工程監督(一)(圓洲角)。助理工程監督(一)(圓洲角)雖全職在地盤工作，但他卻幾乎全部下放其檢查職責予先後兩名欠缺經驗的監工，而該兩名監工只獲得他一個星期的指導。有關紀錄顯示，助理工程監督(一)(圓洲角)不論在出任助理工程監督之時，或在晉升為項目工程監督之後，都甚少在地盤上執行檢查職責。由於圓洲角工程項目並沒有駐地盤工程師，總值達6,326.7萬元的大口徑鑽孔樁地基工程的檢查工作，竟落在兩名缺乏經驗的監工身上。專責委員會認為，項目工程監督(圓洲角)失職，而助理工程監督(一)(圓洲角)則疏忽職守。(請參閱第5.145至5.157段)

承建商

9.29 亞太負責按照合約規定進行工程。然而，該公司在建造工程中只有極小程度的參與。亞太承擔小部分的工程項目管理工作，而大部分的建造工程則分判給會漢。在整個調查過程中，專責委員會找不到任何證據，顯示亞太以負責任的態度履行承建商的角色。專責委員會對該公司採取不負責任的方式進行工程感到遺憾。(請參閱第5.123至5.127及5.184段)

分判商

9.30 專責委員會對圓洲角工程項目中不當及不合規則行為的嚴重程度感到震驚，認為此等行為在性質上無異於犯罪。專責委員會強烈譴責作出此等行為的人，他們顯然是罔顧人命；若非及時發現他們所作所為所造成的損害，則人命堪虞。專責委員會察悉，會漢兩名董事及地盤總管被控在此工程項目中串謀詐騙罪成，並已被法院判刑。專責委員會譴責此等刑事行為。有關的地盤總管作出此等行為，應予譴責。專責委員會察悉，會漢兩名董事已就其定罪及判刑提出上訴。若法院維持他們的判罪，他們亦應因所犯的刑事行為而受到譴責。(請參閱第5.49、5.54、5.62、5.70、5.78、5.84、5.96、5.102、5.111及5.117段)

9.31 根據證供，專責委員會相信會漢的地盤管工清楚知悉地盤上存在着某些不當及不合規則行為。他須對沒有提請有關方面注意此等不當及不合規則行為，負上責任。

9.32 品質控制工程師(圓洲角)聲稱，他只是名義上擔任圓洲角工程項目的品質控制工程師，以符合合約的有關規定。他行事如此不負責任，應予譴責。(請參閱第5.124段)

(2) 石蔭工程項目

顧問

9.33 石蔭工程項目是一項外判工程。劉榮廣擔任工程項目的顧問，負責監督承建商按照合約規定進行工程。在事件中，不銹鋼板安裝工程竟可在仍未有核准樣本及施工圖的情況下施工，而劉榮廣對此毫不知情，反映出劉榮廣在監察不銹鋼板安裝工程及審核有關付款申請書方面，態度不夠嚴謹。專責委員會認為劉榮廣未有完全履行其責任。(請參閱第6.21、6.22及6.39段)

承建商

9.34 中國建築作為承建商，負責按照合約規定進行工程。該公司過於依賴其分判商提供符合合約規定的建築材料。中國建築在安裝不銹鋼板前，沒有檢查不銹鋼板是否符合規格。為了方便，及或許為了節省成本，該公司把不銹鋼板安裝工程提前在樣本及施工圖獲批核前進行。專責委員會認為，就不銹鋼板工程而言，中國建築未有監察工程的施工情況，以及其分判商所使用的物料是否符合合約規定。(請參閱第6.18、6.21、6.25、6.29、6.30及6.34段)

分判商

9.35 雄豐是不銹鋼板工程的分判商。儘管施工時間表可能緊迫，而採購符合合約要求的物料或有困難，但不能以此為藉口，使用不合規格的鋼板。專責委員會認為，雄豐應對使用不合規格物料及監管員工不力負上責任。雄豐的前助理總經理及前助理項目經理捏改有關不銹鋼板厚度的文件，應予譴責。(請參閱第6.2、6.24、6.25及6.31段)

地盤人員

9.36 項目工程監督(石蔭)及助理工程監督(石蔭)負責地盤視察工作。他們知悉在樣本及施工圖獲批核前，已展開不銹鋼板安裝工程。雖然他們聲稱曾就此事提請劉榮廣注意，並發出地盤指令，但專責委員會找不到任何文件證據，可證明他們的說法屬實。儘管有關規定訂明他們須視察鋼板工程最少一次，他們卻以未有經核准的施工圖為理由，完全沒有就所用物料或已完成的工程進行檢查。(請參閱第6.23、6.24及6.40段)

9.37 專責委員會察悉，項目工程監督(石蔭)在研訊上及其後以書面所提交的證供互相矛盾，缺乏說服力，並且認為他的證供不盡可信。作為地盤人員主管的項目工程監督(石蔭)在檢查不銹鋼板安裝工程方面有所疏忽，而助理工程監督(石蔭)則在協助項目工程監督(石蔭)執行工作方面疏忽職守。(請參閱第6.40段)

(3) 東涌工程項目

建築小組委員會

9.38 建築小組委員會的職能之一是批出工程合約。馮祥記在獲批東涌工程項目合約之前的13個月內，曾就兩項進行中的房委會工程接獲7份負面報告，建築小組委員會雖對此完全知情，但仍批准把該合約批予馮祥記。接獲負面報告此事本身不應剝奪承建商獲批新工程合約的機會，此點專責委員會是接受的。然而，當建築小組委員會考慮是否適宜把一項工程合約批予某承建商時，不應輕視負面報告所反映的承建商往績表現。鑑於馮祥記接獲如此多的負面報告，建築小組委員會當時理應研究各份負面報告的發

出理由，並應審慎評估馮祥記是否有能力承造優質工程。然而，建築小組委員會的會議紀要並未顯示，該委員會在接納房署推薦把合約批予馮祥記的建議前，曾作過這樣的審核。若建築小組委員會一如其當時的主席所聲稱，曾詳細考慮馮祥記的負面報告，專責委員會對小組委員會會議紀要並無妥為記錄有關討論，感到詫異。(請參閱第7.6、7.7、7.34至7.37段)

房屋署

9.39 鋼筋是建築物的主要結構組件。專責委員會感到詫異的是，儘管房署編纂的手冊篇幅浩繁，但當中卻遺漏了有關處理鋼筋的若干重要步驟，包括把不同測試結果的鋼筋分開存放、監管按樣本測試結果為鋼筋噴上顏色的程序，以及監察把不合規格的鋼筋搬離地盤等。專責委員會認為，房署須為未有糾正《工程監督手冊(修訂版)》的遺漏而負責。(請參閱第7.16、7.19、7.31及8.24(b)段)

地盤人員

9.40 根據有關的工程手冊，以項目工程監督(東涌)為主管的地盤人員是負責執行多項鋼筋檢查程序的指定人員。項目工程監督(東涌)曾有一次發覺有鋼筋在知悉樣本測試結果前被切割。項目工程監督(東涌)雖曾就此事發出地盤便箋，警告承建商，但他沒有作出跟進，以確保鋼筋不會過早被人使用。他並無採取任何步驟，確保抽樣測試不合格的鋼筋妥為搬離地盤。專責委員會認為，項目工程監督(東涌)在監督鋼筋的處理程序方面，未能保持警覺。(請參閱第7.28、7.39至7.41段)

承建商

9.41 馮祥記負責按照合約規定施工。鋼筋在未有樣本測試結果時已被切割，而從地盤運走的鋼筋並非相關批號，兩者都反映出馮祥記對地盤內的活動監管不力。至於委聘一名缺乏相關經驗的品質控制工程師，則顯示馮祥記毫不重視該職位及其確保品質的職責。專責委員會認為，馮祥記未有充分履行其作為承建商的責任。(請參閱第7.27至7.31、7.42及7.43段)

9.42 馮祥記所委聘的品質控制工程師(東涌)，並不適合擔任該職位，他缺乏相關經驗。品質控制工程師的職責是確保工程質素良好，但適得其反，他竟捏改有關把測試不合格的鋼筋運走的文件，他如此行事，應予譴責。(請參閱第7.29、7.30及7.43段)

9.43 儘管建築經理否認其知悉地盤上使用不合格的鋼筋一事，也不承認曾參與把該等鋼筋運離地盤的過程，但他被法院裁定串謀詐騙罪名成立。專責委員會察悉，此事正待上訴覆核，若法院維持他的判罪，建築經理作出此等欺詐作為，應予譴責。(請參閱第7.27、7.29及7.33段)

建議

9.44 香港以基建卓越過人和建築質素優良聞名，在此方面曾贏得不少國際獎項，令每位香港市民深感自豪。這實有賴建造業的專業人員和工人在過去數十年的辛勤耕耘和努力。

9.45 建造業一直是本港經濟支柱之一。專責委員會堅信業內大部分人士至今仍不斷在工作上追求卓越，繼續為改善香港的居住環境作出貢獻。然而，隨着公營房屋工程在90年代末期接二連三

被揭發出現建築問題，有一點清楚可見，就是樓宇建造所涉及的潛在風險若受到忽略，建造業素來享有的盛名和聲譽，便可能會嚴重受損。因此，政府作為所有資助房屋的供應者及建造業本身，均應保持警覺，慎防業內工作操守及質素下降，此點實在重要。為此目標，專責委員會探討了各種措施，冀能引發社會各界的討論，共同承擔促進香港優質建築的使命。

9.46 該4宗事件曝光後不久，房委會自2000年4月起分階段推行50項房屋改革建議，以處理所發現的各種問題。申訴專員公署在調查房委會和房署管理建築工程的方法後，提出了35項建議，以改善公營房屋工程在機構及運作層面的推展情況。《公營房屋架構檢討報告書》從宏觀層面提出了20項組織架構改革建議。建造業檢討委員會則從整個行業的角度，提出了109項改善建造業的措施。專責委員會在提出下列建議時，曾參考過各份報告書所載的建議。

(1) 檢討房屋委員會獲授予建造公營房屋的行政職責是否恰當

9.47 專責委員會認為，由於房委會每年興建大量公營房屋，房委會在此方面的行政職責廣泛而繁重。鑑於房委會非官方委員僅屬兼職身份，加上房委會現行的運作模式，房委會非官方委員在履行該等行政職責時有各種實際上的限制。為使房委會非官方委員能有效履行其角色及職責，專責委員會建議政府應檢討有否需要減輕或減少房委會在建造公營房屋方面的行政職責。

(2) 重新訂定建築小組委員會的職責，使其專注於策略性事務

9.48 在發展公營房屋方面，房委會的大部分行政職責都落在建築小組委員會身上。對於每個工程項目，建築小組委員會不但負責批准工程設計、財政預算，還負責批准圖則及批出標書。履行

該等行政職責所涉及的工作，實超乎一個以兼職成員為主、每月只舉行半天會議的委員會，在合理情況下應可承擔的範圍。專責委員會建議，建築小組委員會現時在批核工程圖則方面的行政職責，應交由一個執行部門承擔。此外，亦應成立一個由官方及非官方成員組成的投標委員會，負責評審標書及批出工程合約的事宜。

(3) 重新界定房屋委員會、房屋局及房屋署在制訂及推行政策方面的職責分工

9.49 在2002年6月發表的《公營房屋架構檢討報告書》所載建議之一，是房屋局及房署應進行重組，合併成為一個負責房屋事宜的機構。專責委員會支持此項建議。房署雖是一個政府部門，但該等適用於其他政府部門的行政及財政管制措施，卻顯然對房署不適用。房屋局與房署之間的從屬關係亦不清晰。儘管房署向房委會負責，但實際上房委會委員不可能以政策局一樣的方式，審核及監督房署的工作。專責委員會察悉，房屋局及房署將合併為一，以統一的管轄架構運作。專責委員會認為，儘管有此改革，公營房屋計劃的制訂和推行過程仍應讓市民參與。

(4) 房屋委員會建造的公營房屋應納入《建築物條例》規管範圍

9.50 專責委員會認為，公營與私營房屋的建造有不同的規管標準並不恰當，尤其是房委會建造的房屋單位，部分是作出售用途。專責委員會察悉，直屬房屋署署長的獨立稽核股，負責房委會工程的稽核工作，其職能類似於屋宇署對私人建築工程進行查核。然而，此類稽核不等同於由獨立的第三者作出的查核。為加強市民對公營房屋質素的信心，並使規管建築物(不管是私人或是公營建築物)的標準一致，專責委員會支持上文第9.46段所述各份報告書的建議，即《建築物條例》應適用於由房委會建造的公營房屋樓宇。

9.51 鑑於把房委會建屋工程項目納入《建築物條例》的規管範圍需時，專責委員會贊成，作為暫時措施，房委會工程應由獨立稽核股進行稽核。

(5) 加強從事建造業人士的敬業樂業精神

9.52 專責委員會認為，服務質素的優劣，取決於提供服務者的工作態度。提高建造工程質素的方法之一，就是培養從事建造業人士的敬業樂業精神。以本身工作為榮的人，往往對工作熱誠投入，竭力以赴。內在的自發力量較外在推力更能確保工作質素良好。專責委員會建議，業內商會例如香港建造商會，應積極研究方法，向業內工人灌輸敬業樂業的精神。

(6) 加強監管分判及提高分判工作質素

9.53 把工程分判而沒有作出有效監管，可能會有損工程質素。專責委員會認為有必要規管分判活動，以及確保分判商的能力足以勝任所承辦的工程。投標者須在標書內列出建議的分判活動。當確實獲批合約後，承建商應向房署提交工程分判詳情，以供考慮。

9.54 為提高及監察分判商的水準，專責委員會贊成房委會採取措施，訂立打樁承建商及土地勘測承辦商的名單。在此方面，專責委員會促請建造業落實建造業檢討委員會的建議，為不同工種的分判商設立註冊制度。推行註冊制度後，便可對行為失當及工作疏忽的分判商施行有效的制裁制度，例如暫時吊銷有關分判商的註冊，或把其從註冊名單上除名。專責委員會認為註冊制度必須嚴格，足以確保只有勝任的分判商才可獲註冊。另一方面，註冊準則無須訂得過分苛刻，以致對具備技術能力的分判商構成不合理的障礙。

(7) 加強與承建商及顧問的夥伴關係

9.55 參與工作流程的各方合作良好，是優質工作的先決條件。因此，促進有關各方的夥伴關係，可有助工作的推展。專責委員會察悉，在房署推行的50項房屋改革建議中，有多項措施旨在建立與承建商及顧問之間的夥伴文化，這是邁向正確方向的一步。本着此一目標，專責委員會提出下列建議：

(a) 房屋署應盡量把與工程有關的資料告知承建商

9.56 承建商獲得越多與承辦工程有關的資料，便越能夠定出良好的計劃。向承建商提供與地盤有關的資料尤其重要，因為地盤土質的複雜程度會影響完成工程所需的成本和時間，而此等因素反過來又會影響標價。目前，房署會向通過資格預審的投標者提供地盤的鑽孔資料。房署應考慮在清楚訂明可免就發放有關資料而負上法律責任的前提下，向通過資格預審的投標者提供有關的地基意見報告，以供參考。

9.57 專責委員會建議，房署亦應考慮訂立安排，方便承建商取閱工程手冊。把最新版本的工程手冊存放在房署的圖書館，或會是方法之一。此安排應可有助建造業人士更瞭解房署的要求、工作方式及程序。

(b) 房屋署應彈性處理與工程成本及完工時間有關的事宜

9.58 專責委員會察悉，房署已修改合約安排，以更公平的方式與承建商分擔風險責任。房署把打樁合約及建築合約各自的施工期延長，可減低承建商因未能按緊迫的施工時間表完工而須繳付

巨額算定損失賠償的風險。專責委員會贊成房署的做法，在出現未可預見的複雜地質問題的情況下，批准把打樁合約的施工期延長。然而，專責委員會認為，在其他合理的情況下，亦應批准把施工期延長，例如為保存在地盤範圍內或地下所發現的古蹟文物等。

9.59 專責委員會亦認為，為減低承建商務求加快工程而犧牲工程質素的經濟誘因，房委會在釐定承建商若未能按原定竣工日期完工而須支付的算定損失賠償金額時，應考慮有關工程合約的價值，而所訂金額只應反映房委會對工程延誤可能引致的財政損失所作的合理估算。

(8) 檢討委聘顧問及承建商的政策

9.60 在委聘顧問及承建商方面，專責委員會提出下列建議：

(a) 改善委聘顧問的雙軌評審制度

9.61 房署在委聘外判工程顧問方面，採用雙軌評審制度。根據現行制度，就需要大量設計工作的工程項目而言，技術建議書與收費建議書的評審比重為80：20。專責委員會察悉，有些建築業的專業人士批評，在此委聘制度下，收費仍是首要的考慮因素，因為各顧問公司在技術建議書方面所得分數差距甚微。在此情況下，雖然收費只佔評分總數的20%，但足以成為決定因素。專責委員會建議房署檢討及改善現行評分制度，使技術建議書的評分可清楚反映顧問公司的往績表現，以及其設計方案的水準高低。評分制度亦應具有彈性，可顧及不同工程項目的需要，以期所委聘的顧問能以合理價格提供優質工程。

(b) 設立客觀而具透明度的工程合約標書評審制度

9.62 專責委員會促請房署慎檢討按價低者得方式批出工程合約的做法。房署應設立一套客觀而具透明度的標書評審制度，在該制度下，標書所載的技術建議及投標者的往績表現均應獲得充分重視。不過，該制度亦應具有足夠彈性，為業內無往績可尋的新公司提供競投機會。房署應考慮把下列要素納入標書評審制度內：

- (i) 應剔除出價異常偏低及低得不合理的標書，而就此作出評估時，應以投標前預算作為參考基準；
- (ii) 在剔除出價異常偏低及低得不合理的標書後，應首先考慮餘下標書的技術建議及有關投標者的往績表現。換言之，在此階段，價格不是評審餘下標書的考慮因素。在適當考慮標書的技術建議及投標者的往績表現後，才會考慮標書的標價。餘下投標者所採用的機械設備，亦應是評審標書技術細節的一項考慮因素；
- (iii) 應訂立一套評級制度，從不同方面評審標書。除訂定客觀的評審準則，以評核承建商的表現外，還應制訂明確的指引，述明在評審標書時應如何衡量承建商工作表現的負面報告；
- (iv) 在公布招標結果後，應通知投標者其所獲評級及／或得分；及
- (v) 應盡快公開中標者與落選者的標價。

9.63 專責委員會察悉，房署自2001年4月起設立“優質承建商組別”，只有經證實有持續超卓表現的承建商，才可獲列入該組別。據房署所述，只有在“優質承建商組別”榜上有名的承建商，才會獲邀競投房委會某些工程合約。專責委員會對此安排有所保留。為確保公平競爭，專責委員會促請房署全面檢討此安排，以免房委會的工程合約由少數承建商壟斷，並確保政府於1998年5月公布的《競爭政策綱領》所載原則獲得遵行。

(9) 改善房屋署管理組織架構改革的系統

9.64 房署的過往經驗顯示，署方推行組織架構改革，可能會令員工對其角色及職責感到混淆；而在短期內接二連三進行大規模的組織架構改革，更可能會導致適應及銜接的問題。鑑於房署現正進行另一次重大的組織架構改革，落實與房屋局合併成為一個機構的建議，專責委員會認為妥善處理此項改革，實至為重要。在此方面，專責委員會提出下列建議：

(a) 以循序漸進、協調有度的方式進行改革

9.65 應避免過急推行組織及管理架構的改革。進行改革時應以協調有度的方式，按合理步伐推行，使各方面有足夠時間作出適應和銜接；在可能的情況下，應在各個階段訂定里程碑，用作監察及衡量改革所帶來的影響。

(b) 讓各級員工充分瞭解改革的情況

9.66 為確保有關各方瞭解各項改革，高層、中層管理人員和前線工作人員之間應設有開放無阻的溝通渠道。組織及管理架構上的改革若引致員工的角色及職責有所轉變，應清楚而適當地告知員工，並應舉辦工作坊及簡報會，向員工解釋重要的改革，使管理層和員工彼此可交換意見。

(c) 手冊及指引內容應適時更新，以反映有關轉變

9.67 房署人員依賴工程手冊和指引，作為履行職務的依據。該等文件內容必須適時更新，以反映員工角色及職責的任何轉變。此外，署方亦應舉辦工作坊及簡報會，讓員工知悉工程手冊最新的主要修訂。

(10) 改善房屋署人力資源管理系統

9.68 妥善有效的人力資源管理及調配，是達致機構目標的關鍵。專責委員會發現房署在此範疇有數方面需要加以改善。專責委員會提出下列建議：

(a) 精簡監督公營房屋建造工程高級管理人員的多層架構

9.69 房署的專業人員由初級至高級都直接參與工程項目的管理，而更高職級的人員包括主管級的專業人員、助理署長及發展總監，則只負責從宏觀層面監督工程。專責委員會認為應精簡此高級管理人員的多層架構。房署亦應考慮重新設計管理架構，讓主管級或以上職級的專業人員不僅擔任行政經理的角色，即使在他們晉升至更高職級後，他們在工程項目中所累積的知識和經驗仍應獲得善用。

(b) 按照工作量指標及個人專長調配人手

9.70 房署應參照預測的建屋量目標，適時調節其人力資源。即使在建屋高峰期，員工的工作量仍應大致與工作量指標一致。要達致此目標，管理階層須有先見之明，預先作出策劃。在調配人手時，房署應充分重視有關員工的專長及經驗，以確保他們能勝任所委派的職務。

(c) 加強為員工提供的入職指導及培訓

9.71 房署應加強員工的入職指導及培訓課程，尤其是地盤人員及處理工程技術事宜的人員所受的訓練。此外，亦應把入職指導及培訓課程的對象範圍，擴大至包括由顧問代房署委聘的外判工程的人員。

(d) 探討有否需要為外判工程直接委聘地盤人員

9.72 在現行制度下，外判工程的地盤人員均由顧問按個別項目代房署委聘。專責委員會關注到該等地盤人員在擔任有關職位前，可能沒有對房署工程及程序的相關經驗。為了確保外判工程項目的地盤人員能勝任其工作，專責委員會認為，房署應研究有否需要為外判工程直接委聘地盤人員。鑑於總技術主任股負責確保地盤監督工作水準一致，房署應考慮把外判工程的地盤人員納入其管理範圍。此外，房署亦應探討可否調配署內地盤人員監督外判工程。

(11) 把質量保證重定為管理房屋署工程項目的重點

9.73 房署應徹底改變在工程項目管理上過份側重工程成本及完工時間的做法。為貫徹國際標準組織ISO制度的精神，房署人員應建立一種同樣重視檢查程序的文化，而非只是填寫表格了事。

(12) 確保妥善監督晚上7時後在地盤進行的建築工程

9.74 專責委員會察悉，根據現行的《噪音管制條例》(第400章)，承建商須申請許可證，方可於晚上7時後或假日在建築地盤施工。專責委員會促請房署採取行動，以確保其建築地盤遵守有

關法例。如有需要於晚上7時後或假日在建築地盤施工，而所涉工程不會製造過量噪音，對鄰近環境造成滋擾，房署須確保有關工程已獲發所需的許可證，並且已作出適當的人手安排，對工程妥善監督。

(13) 檢討有否需要把公務員經確定犯了專業疏忽或失當行為的個案知會有關的專業團體

9.75 若房署人員在履行職責時犯了專業疏忽或失當行為，房署基本上會依循公務員事務局所訂的程序，制裁有關人員。專責委員會察悉，政府作為僱主在法律上並沒有責任把房署專業人員經確定犯了專業疏忽或失當行為的個案，呈報各有關的專業團體。為提高專業水準，專責委員會促請政府檢討有否需要把專業人員經確定犯了專業疏忽或失當行為的個案，知會有關的專業團體。