

2015年12月2日立法會會議
「打擊私人住宅大廈維修工程的圍標行為」議案

進度報告

目的

本文件旨在就2015年12月2日立法會會議上通過由鍾樹根議員動議、經胡志偉議員修訂的「打擊私人住宅大廈維修工程的圍標行為」議案（全文載於附件），向議員匯報政府當局及相關機構有關的工作進度。

應對私人住宅樓宇維修工程懷疑出現的圍標情況

2. 政府非常重視樓宇維修工程中懷疑出現圍標情況。社會普遍認同妥善維修樓宇屬其業主的責任，但我們明白到整個復修過程（由檢驗、敲定工程範圍、草擬招標技術文件、招標評標批出合約、監督施工進度，至最終驗收付帳）對一般業主殊不簡單。若業主缺乏基本的工程知識或經驗、對維修行業運作的了解，或對樓宇管理及監察法團運作的積極及警覺性，不法分子便容易乘虛而入，透過圍標在工程中謀取暴利。

3. 政府各有關部門以及相關機構會繼續與社會各界攜手合作，加強對業主提供支援、進一步就樓宇復修不同課題進行宣傳及公眾教育、與專業團體探討提高業界的操守和專業水平，輔以對違規行為更主動和具針對性的執法行動，多管齊下防範和打擊樓宇維修工程的圍標行為。

加強執法，打擊圍標集團

4. 執法機構一直十分關注樓宇管理及維修相關的違法行為，均以執法、教育和預防三管齊下的策略遏止非法活動。廉政公署及警務處分別設有專責小組，依法在其職能範圍內積極調查與樓宇管理及維修相關的違法行為的舉報，並在有足夠證據時提出檢控。競爭事務委員會亦可依據已全面實施的《競爭條例》（第619章）就包括圍標情況的反競爭行為展開調查，及向競爭事務審裁處申請施以罰則。

廉政公署偵破貪污舞弊個案

5. 廉政公署執行處有一個常設組別，專責調查所有關於樓宇管理和維修的貪污案件。因應圍標問題引起公眾廣泛關注，該署更於2015年4月迅速成立專案小組加強打擊與圍標相關的貪污活動，至今調查了多宗互相關聯的投訴，並且偵破在數個屋苑及住宅大廈的翻新工程合約招標過程中出現的貪污情況，涉案賄款高達4,500萬元，涉案的一名工程公司前東主承認四項貪污控罪候判。我們相信有關執法行動，能有效打擊與圍標相關的貪污活動，發揮阻嚇作用。

6. 對於一些在投標過程中涉及貪污之案件，廉政公署會適時主動採取執法行動。該署會定時檢討相關投訴的趨勢，以及案件的嚴重性及複雜性，靈活調配內部資源及人手以配合調查需要。下表列載該署於過去五年處理涉及大廈管理及維修的貪污投訴與檢控的統計數字：

	2011	2012	2013	2014	2015
貪污投訴	1 160	1 017	646	546	716
可追查投訴	961	861	475	423	568
檢控人數	21	31	17	20	32
定罪人數#	20	28	15	17	32

#數字為於該年被定罪的人數，當中或包括早於該年被起訴的人士

警務處聚焦高風險樓宇打擊刑事犯罪活動

7. 警務處成立了由有組織罪案及三合會調查科總警司擔任主席的跨部門專責小組，自2013年9月起推行「復安居計劃」，由所屬警區的反三合會行動組探員到訪其轄區內的有關舊樓，為法團和業主提供一站式服務，包括：

- 教育市民不法分子或會利用樓宇維修所作的罪行，提高他們提防圍標、三合會滲透或其他舞弊行為的意識；
- 臚列各部門的服務範圍及直接聯繫渠道，方便法團和業主向適當單位尋求所需的專業意見；
- 鼓勵市民遇到可疑情況應主動向警方提供罪案消息，強調警民合作的重要性及加強情報收集工作。

8. 此外，警方會運用其他部門及機構關於接獲法定修葺令樓宇的數據（例：住戶數目、是否設有業主立案法團、是否維修資助計劃的

受惠樓宇等），以進一步評估及甄別住宅樓宇在進行工程時出現圍標情況的風險，繼而集中警力支援需要優先處理的樓宇；並以情報主導行動，遏止三合會或犯罪集團滲透樓宇維修工程。由 2013 年 9 月至 2015 年 12 月，全港已有 1 017 幢大廈參與「復安居計劃」；同期警方熱線共收到 41 宗舉報，當中 28 宗涉及工程標價問題個案，已交由相關單位或其他部門跟進。

競爭事務委員會優先展開針對圍標的執法工作

9. 2015 年 12 月 14 日全面生效的《競爭條例》，禁止業務實體間訂立或執行，目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的協議。該條例設立競爭事務委員會作為執行機構，負責調查涉嫌違反競爭守則的行為、推動企業設置合適的內部監控機制，以及就影響香港市場競爭的事宜進行專題研究等職能。

10. 就圍標而言，《競爭條例》定義「圍標」為「嚴重反競爭行為」之一（即在邀請投標的一方不知情的情況下，兩個或以上的投標者協議不作出競爭）。如競爭對手進行圍標或其他反競爭的合謀行為，競爭事務委員會可展開調查，並提起法律程序向競爭事務審裁處申請對有關人士施加罰則。任何人士被裁定違反條例相關規定，可被命令支付最高相當於有關企業本地年度營業額一成的罰款、被勒令賠償損害、被取消董事資格或其他法庭命令懲處。

11. 競爭事務委員會已表明會專注處理包括圍標在內的合謀行為。競爭事務委員會可透過調查取證、承諾保密及寬免起訴鼓勵告密者提供證據，及參考外地競爭法的案例等方法跟進懷疑圍標行為，並會與相關執法機構緊密合作。為更了解目前樓宇維修工程市場的競爭環境，競爭事務委員會正進行有關的市場研究。競爭事務委員會會鼓勵市民在發現可疑投標行為（例：有可能中標人士不遞交標書、標書有類似錯誤、標書採用類似格式）、投標模式（例：不同投標人總是按同樣模式中標，相同投標人對某些招標報價很高、其他報價很低）或定價（例：相同價格或回扣）時，主動向該會查詢或作出投訴。

12. 為使各界能掌握《競爭條例》，競爭事務委員會已編製指引，闡述該會如何詮釋和執行《競爭條例》，並提供包括圍標在內的虛擬示例說明。競爭事務委員會亦發表了《為從事合謀行為之業務實體而設的寬待政策》，鼓勵及提供誘因予圍標合謀者舉報有關行為。特別就促進建築行業認識及遵從競爭法（包括圍標及合謀）的規定方面，建造業議會已在其網站上載數份有關建築業競爭法的常見問題集、注

意事項及案例分析，清楚闡述競爭法下在提供工程服務時容許進行、應仔細考慮才進行，以及禁止進行的行為。該網站亦備有甄選顧問公司及解決爭議的參考資料，有助業主及早察覺圍標情況及追究未能遵照合約提供服務的承建商。

為業主提供適切專業支援（包括關於大廈維修工程監督和造價估算的專業資訊）

13. 發展局與屋宇署、香港房屋協會和市區重建局多年來緊密合作，推行了多項協助業主進行樓宇維修的計劃，包括為樓宇業主提供一站式財政及技術支援的「樓宇維修綜合支援計劃」、針對長者業主需要而推出的「長者維修自住物業津貼計劃」、為協助業主履行驗樓責任的「強制驗樓資助計劃」、為自願或強制修葺樓宇及斜坡、維修和改善消防裝置、升降機、電力裝置及煤氣豎管、清拆違例建築物等工程提供低息貸款的「樓宇安全貸款計劃」等。在過去幾年，已有數以千計的樓宇和業主在這些計劃下受惠。

14. 其中，市建局在推行這些復修支援計劃的過程中，從實踐累積了許多就如何確保招標過程公平、公正和具競爭性的經驗，以及收集了不少對評標和監工有用的市場參考資訊。鑑於社會對樓宇維修工程中懷疑出現圍標情況的關注，市建局會綜合以往的相關經驗，並在本年第二季推行試驗計劃，加強對業主的技術支援，讓他們可在掌握充分資訊的情況下作出合適的維修工程決定，降低出現圍標的機會。試驗計劃提供的技術支援主要涵蓋以下三個範疇——

- 第一，由於很多業主缺乏樓宇維修相關的知識和經驗，市建局將向參加計劃的業主提供一套「自助工具」，協助他們組織樓宇維修工程。這套工具將包括各種指引及文件範本，讓業主可按恰當的採購程序，委聘專業顧問協助訂定合適的工程範圍與要求，並監督工程的進行。此外，亦提醒業主一些須注意的事項和有用的「貼士」。
- 第二，市建局將安排專業人士，向參加計劃的樓宇業主提供獨立意見。專業人士將在招標前就所需進行工程的一般範疇及工程費用的預算提供意見。參與計劃的樓宇業主可根據專業人士的建議，評估所收標書的標價是否合理。
- 第三，市建局將設立一個電子招標平台，供樓宇業主就委聘承建商進行招標程序。通過新設的招標平台邀請及接收投標意向書和發出招標文件，並在開標前把投標者身分保密，可望減低別有用心不良分子操控或干擾招標程序的風險。

市建局在制訂參加資格、具體收費等計劃細節後會再作公布。

15. 另一方面，多層單位業權分散的私人住宅樓宇進行大型維修必須具有統籌及組織各業主就重大問題達成共識及議決的能力。民政事務總署(民政總署)致力以多管齊下的措施，推動和協助業主成立合適的代理組織，代表他們履行管理大廈公用部分的責任，包括任免及監督物業管理公司；亦於18區民政事務處設立地區大廈管理聯絡小組，主動接觸業主以提供支援，包括協助業主根據《建築物管理條例》(第344章)成立法團，出席業主／法團會議以提供意見和協助，舉辦專題訓練課程和工作坊，以及協助調解糾紛等，詳情如下：

- 2011年起推出「大廈管理專業顧問服務計劃」，委聘專業的物管公司對舊樓業主(尤其是「三無大廈」(即沒有法團／居民組織／管理公司的大廈))提供支援，包括為目標大廈的消防、電力、喉管、外牆及其它公用設施進行管理檢核，協助成立法團和申請維修資助，並協助開展工程和跟進投標工作。至今已協助163個法團申請維修資助開展工程。
- 2011年11月起推出「居民聯絡大使計劃」，針對多數舊樓業主並非住在該大廈以致未能成立法團和妥善處理日常管理的情況，招募「居民聯絡大使」協助聯絡該大廈的業主及居民，一方面集合他們共商大廈管理、保安和消防安全等事宜，另一方面可代為向有關部門反映大廈潛在的安全問題以便迅速跟進。計劃至今就982幢樓齡逾30年的「三無大廈」招募了2206名居民聯絡大使。
- 2011年起舉辦「菁英領導研習班」，特別委聘大專院校為法團管委會委員詳述有關大廈管理及其權責的認識，使他們能更具自信及成效地履行其職責；並由資深律師教授進階課程，就滲水、違例搭建物等大廈管理常見問題，探討相關法例的規定及案例。該署也為畢業學員成立了「大廈管理之友」，透過定期聚會交流大廈管理心得，並不時舉辦外展活動，由畢業學員擔任「民間導師」在社區上宣揚妥善管理大廈的訊息。至今共有325名法團管委會委員完成上述研習班或進階課程。此外，民政總署也為法團舉辦專題講座，深入講解如何聘任工程顧問公司／認可人士。

➤ 由 2012 年 10 月起協助關愛基金推行為期三年的「舊樓業主立案法團津貼計劃」，資助樓齡高但租值低的樓宇業主成立法團。合資格的法團可在計劃推行期間，以實報實銷方式，就法團購買第三者風險保險、消防及電力設備定期進行的例行檢查、清理走火通道等支出申領津貼。關愛基金於 2015 年 10 月優化這項計劃，把購買公眾責任保險及檢查升降機的開支納入資助範圍。關愛基金就每個津貼項目申請提供的資助上限為實際支出的一半，而每個合資格法團申領津貼總數的上限為 20,000 元，計劃為期三年。

➤ 2014 年 4 月起與香港測量師學會、香港工程師學會及香港建築師學會合作，推行本來為期一年的「『顧問易』大廈維修諮詢服務試驗計劃」，由學會組成的專家小組為擬進行維修工程、但缺乏物管公司支援的法團，義務聘任合適的工程顧問公司／認可人士，就草擬招標／合約文件及評標方面，提供深入和度身訂造的專業意見，藉以協助法團開展維修工程。由於不少受惠法團仍在籌劃大廈維修工程，民政總署取得三個學會同意把計劃延長一年至 2016 年 3 月，繼續為這些法團及更多合資格的法團提供服務。至今共有 73 個法團符合計劃的申請資格，而民政總署已為所有符合申請資格的法團安排與專家小組會面。

16. 民政總署各區的前線人員在日常工作上，亦會對有意進行維修工程的大廈和屋苑多加留意，並盡可能在法團策劃維修工程的前期，提供支援和相關意見，例如建議合資格項目參加相關機構的支援計劃、提供相關部門和機構編製的維修參考資料、並按需要轉介警方透過「復安居計劃」與該大廈業主聯繫等。如得悉大廈維修過程中出現爭拗，民政總署亦會盡早介入，積極聯絡爭議雙方解決分歧，並建議將個案轉介參與民政總署以下兩項排解糾紛計劃：

➤ 由律師、會計師、測量師和物業經理等不同專業背景人士組成的「大廈管理糾紛顧問小組」，為業主就持久和難以解決的個案提供中肯而專業的意見；

➤ 民政總署與香港調解會和香港調解中心合作推出「大廈管理義務專業調解服務計劃」，以期通過專業調解服務為爭議雙方達成和解協議。

17. 如懷疑有涉及不法活動或專業失當行為，民政總署亦會積極協助業主將個案轉介相關執法機關及專業學會跟進。

18. 是次動議辯論中有不少議員就修訂《建築物管理條例》提出意

見。就此，民政總署在 2014 年 11 月就檢討該條例發表的諮詢文件中，針對大廈維修所召開的業主大會，提出包括增加業主大會的法定人數及通過決議所需的業主人數、延長召開會議的通知期、容許業主查核招標文件、收緊委任文書安排等建議，期望可強化業主在維修事宜上的角色和參與，並減少日後業主、法團和物業管理公司間的爭議。社會各界普遍歡迎有關建議。該署正整理諮詢期內所收到的意見。由於修訂《建築物管理條例》需時，為盡早回應公眾的關注，民政總署正研究和考慮把部分建議，例如收集委任代表文書和優化業主大會的安排，先透過發出行政指引的方式，建議法團採納。

加強公眾教育，宣傳圍標禍害

19. 宣傳教育是政府部門防範和打擊樓宇維修工程圍標多管齊下策略中重要的一環。各部門及伙伴機構在推展上述措施時，均輔以廣泛宣傳活動，致力為業主提供相關資訊，以及提高他們對各種不當行為的警覺性。政府在這方面的重點宣傳教育工作包括：

- 民政總署在 2015 年 9 月推出了新一輪全港大型教育及宣傳活動，透過製作電視宣傳短片、派發專題單張及舉行大廈維修專題講座，就大廈管理與維修進一步加強公眾教育，鼓勵業主維護自己的權益，並遵照《建築物管理條例》的規定聘請工程顧問及維修承辦商；
- 上文提及由警務處統籌的「復安居計劃」，為有意進行大廈維修的法團提供資料冊，列舉樓宇維修可能衍生的罪案及防罪建議。同時，參與計劃的大廈會在當眼處張貼宣傳海報或懸掛橫額，以加強宣傳及收阻嚇作用；
- 廉政公署近年先後推出針對樓宇維修、財務管理及樓宇日常管理的防貪實務指南，並同時加強有關廉潔樓宇管理的教育及宣傳工作。該署在 2013 年 12 月推出了新版的《樓宇維修實務指南》，提供有效的防貪建議、注意事項清單和文件範本，供法團和業主參考；廉署會繼續透過不同渠道如探訪、講座和研討會，包括主動接觸新成立的法團，以及收到屋宇署維修令或消防安全指示的法團，加強樓宇管理組織人員和業主對反貪法例和防貪措施的認識；並透過專題網站、諮詢熱線及地區活動等，廣泛宣揚廉潔樓宇管理信息。廉署在 2015 年共進行 83 次探訪、舉辦 71 個講座、37 個樓宇管理地區研討會/工作坊及其他宣傳教育活動，接觸超過 8,600 人及約 800 個法團/樓宇管理組織；此外，廉署處理共 858 個與樓宇管理有關的查詢；專題網站亦錄得 380,774 瀏覽人次；

- 屋宇署向公眾發出有關舉報註冊專業人員不當行為的宣傳資料，以及提供查詢及舉報渠道。屋宇署亦透過不同途徑，提醒業主應謹慎選擇及委任合資格人士進行強制驗窗計劃的檢驗和修葺工程；
- 市建局在 2014 年初推出了樓宇維修資源網站「樓宇復修資訊通」，為業主提供豐富的樓宇復修資訊，包括「樓宇更新大行動」的成功個案，並持續不時增添內容；及
- 為配合《競爭條例》全面生效，競爭事務委員會已在其宣傳倡導工作之中，重點指出圍標帶來的損害，並製作了有關教育短片在電視及社交媒體廣播及在該會的網站供下載。

民政總署和各相關部門和機構，會繼續攜手合作，進一步加強宣傳教育工作，務求更廣泛和更深入地在全港各區，為業主提供大廈管理和樓宇維修資訊，並提高業主防罪防貪防圍標的意識。

監管大廈維修及保養服務提供者的服務質素

20. 一般樓宇維修（多屬《建築物條例》下的「小型工程」）及強制驗樓計劃下的修葺，須由註冊承建商進行工程及註冊建築專業人士監督。屋宇署現時根據《建築物條例》按執行不同法定工程職務資格，備存至少七類專業人士或承建商名冊。這些註冊制度均設有由署方人員及多名相關業界代表組成的「註冊委員會」，審核申請註冊者的專業水平是否達所需的技能及經驗等技術水準。

21. 為配合強制驗樓計劃的實施，相關法例訂明，受委任的註冊檢驗人員，須證明他不是負責該項修葺工程的註冊承建商的合夥人、董事或獲授權簽署人，以防範角色利益衝突問題。署方對註冊檢驗人員有周全的指導、審查及紀律處分機制，確保他們的職責、技術及工序符合建築事務監督在《建築物條例》下的要求。註冊檢驗人員須全面遵守《建築物條例》下及建築事務監督發出各類工程的詳細要求和標準。署方除了跟進公眾對註冊檢驗人員的技術水平的舉報外，會就約 15% 樓宇檢驗及修葺完成個案作出抽查包括實地查核，並向涉嫌違規、專業上行為失當或疏忽者勒令糾正、發警告信、採取紀律處分（如譴責、罰款、限制工作範圍或除名等行動），以及提出檢控，或向所屬專業學會／註冊管理局轉介有關情況。如個案涉及樓宇管理事宜、貪污或法團的不當行為，屋宇署會轉介有關執法部門跟進。

22. 據了解，多個相關界別的專業學會訂有嚴謹的守則及紀律處分制度，以規定其會員須以維護專業尊嚴及聲譽和最高商業道德標準的方式行事和招徠業務。由學會成員組成的研訊小組會調查、聆訊及裁決懷疑欠妥及失德專業判斷及行為；而有關的專業註冊管理局可依法就相關註冊專業人士的違紀行為施以處分。此外，建造業議會的法定職能亦包括促進相關行業的自律規管、制訂及執行操守守則、設立改善建造業人士表現的註冊或評級計劃、訂出評核建造業的表現指標、釐定建造工程的價值等。我們會與相關專業團體保持聯繫，研究如何再提高他們對會員的專業水平及操守的監察。

23. 就議案建議成立獨立機構監管樓宇維修事宜，考慮到上文提及的執法機關、監管及專業機構已獲賦予適切的法定權力，以合適的形式處理涉及貪污舞弊、有組織罪行、圍標及反競爭行為、各類型樓宇工程未達專業技術水平，以及專業失德或違反行業操守行為的個案。我們不認為另設獨立機構，能比上述機構處理有關事宜更為直接有效。再者，由於樓宇維修多涉及樓宇管理事宜，設立獨立機構亦難以介入業主之間就維修事宜或其他樓宇管理事宜的爭議。因此，政府沒有計劃就監管樓宇維修事宜成立獨立機構。

發展局
屋宇署
市區重建局
民政事務局
民政事務總署

保安局
香港警務處

政務司司長辦公室行政署
廉政公署

商務及經濟發展局
競爭事務委員會

2016年2月

2015年12月2日的立法會會議
鍾樹根議員就
“打擊私人住宅大廈維修工程的圍標行為”
動議的議案

經胡志偉議員修正的議案

鑒於現時私人住宅大廈維修及保養服務的提供者良莠不齊，以致圍標活動肆虐(包括透過貪污的非法手段，誇大工程費用，令部分業主蒙受金錢及其他不必要的損失)；就此，本會促請政府採取有效措施，包括：

- (一) 加強執法，打擊圍標集團；
- (二) 為小業主提供適切專業支援；
- (三) 加強公眾教育，宣傳圍標禍害；
- (四) 設立大廈維修工程監管局，以監管住宅大廈維修及保養服務的提供者的服務質素；及
- (五) 由具公信力的法定機構(例如香港房屋協會及市區重建局)向業主提供大廈維修工程認可人士的專業服務，包括工程監督及造價估算等資訊，

以打擊私人住宅大廈(包括資助出售房屋)維修工程的圍標違法行為。