

## 有關房屋委員會及房屋署 管理建築工程事宜的調查報告摘要

### 背景資料

在一九九九年年底，有數項公共房屋工程出現了問題，令市民非常關注。基於公眾利益，申訴專員決定根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條進行直接調查，以審研房屋委員會（「房委會」）及房屋署在管理建築工程方面的行政安排。

### 調查工作

2. 進行這項直接調查的目的，在於研究房委會及房屋署在管理房委會的建築工程方面的角色和職責，以及他們在履行與這些職責有關的行政職能時的做法、所根據的制度和程序，尤其是監管的機制。

### 工程項目管理

3. 進行每項工程，都經過規劃、設計、招標、建築及後建築等五個主要階段。工程可以由房屋署人員自己進行，或外判給由建築師主導的工程顧問進行。

### 與私營機構的一貫做法比較

4. 房委會的工程與私營機構的建屋發展計劃，主要的分別在於：

- (a) 根據《房屋條例》第 18 條，房委會的工程不受《建築物條例》規管；以及
- (b) 進行房委會的建築工程，無須指派認可人士／註冊結構工程師。

雖然房委會的工程可獲豁免，但房屋署在設計和建築時，一般都會遵照法定標準。

## 調查結果

5. 本署最初研究了四項房委會的建築工程，後來則只集中研究其中兩項在樓宇結構安全方面出現問題的工程（其中一項是外判工程，另一項則是房屋署自己進行的工程）。在九十年代前，當局沒有在同一時間大量建屋，房委會／房屋署的工程項目管理制度似乎運作良好。不過，到了九十年代，該制度已出現了一些問題。在調查過程中，我們發覺有下述的工程項目管理問題：

### (a) 過於着重文件記錄

房屋署有 30 多冊關於建築和工程規劃的程序指南（只備有英文本）和指引。房屋署將太多時間和資源花在文件記錄上，以致實地視察和監督工程的時間相應減少。

### (b) 實地視察工作做得不足

房屋署未能有效管理工程地盤，因為部分人員實地視察工作做得不足，亦不熟悉工作指南的內容甚或本身的一些職責。

### (c) 房屋署人員經驗不足

房屋署倚靠承建商監督建築地盤的工程，該署人員則

負責監察承建商。不過，該署人員在監察工程的某些主要項目方面，並沒有足夠的經驗，又或事前接受的培訓並不足夠。

**(d) 房屋署人員工作態度不當**

在技術和質素審查方面，房屋署的聯絡小組非常倚賴工程顧問；其中一些人員主要着眼於工程所需的時間和費用，卻不大留意工程顧問和承建商的工作表現。

**(e) 統屬關係不清晰，以及將太多職責交予下屬執行**

由於統屬關係和職責不清晰，而且有些人員身兼多職，以致不能有效監管參與工程的各級人員。此外，將太多職責交予下屬執行的情況，亦十分明顯。工程項目結構工程師和工程項目監督都把他們視察地盤的職責交給組內最初級，而且亦缺乏經驗的監工。

**(f) 監督及監控不足**

總承建商將工程多層分判，令房屋署不易監控工程的進度，亦難以監督承建商，確保他們的表現達到標準。

**(g) 出價最低者中標的做法會有不良後果**

將合約批予「出價最低」的投標者的做法，可能引致不良的後果，例如部分承建商會利用這個做法投得合約，然後將貨就價。

**(h) 沒有派出駐地盤工程師**

房屋署沒有派出合適的專業人員到房委會的建築地盤，監督主要的工程。

**(i) 罔顧專業道德**

部分承建商沒有專業道德。有些駐地盤人員毫無懷疑，甚至沒有先行視察，便輕率地簽署完工證明書。

**其他原因**

6. 在調查過程中，本署曾會見房委會成員，以及房屋局和房屋署的人員。他們指出，有些因素是房委會／房屋署無法控制的，現概述如下：

**(a) 經濟衰退**

業內競爭激烈，令投標價格和利潤幅度下降至前所未有的低水平。部分承建商為了減低成本，不惜偷工減料，甚至做出有違專業道德或不法的事。

**(b) 懷疑有人互相串謀及勾結**

房委會的工程預算費用和數量如此龐大，或會有人認為有利可圖，受不住誘惑，進而互相勾結，做出不法的勾當。

**(c) 土地供應不穩定**

在九十年代時，公屋的土地供應非常不穩定，令房屋署在資源調配，以及控制和保證公屋質素方面，面對不少困難。

**(d) 同一時間大量建屋**

由於土地供應不穩定，以致有時要同一時間興建大量公屋單位。自一九九五年年初以來，房委會／房屋署已經知道問題所在，並已設法解決。房委會／房屋署亦已向政府表達他們對問題的深切關注。

**(e) 房屋署人員工作負擔沉重**

由於要在同一時間興建大量公屋單位，工作量大增，房屋署屬下負責處理與工程有關的工作的所有人員，尤其是那些負責監督地盤的人員，均承受相當大的工作壓力。

**(f) 無須接受第三者審查**

房委會的建築工程並不受《建築物條例》規管。倘若規定工程須接受第三者審查，可令在地盤工作的人員提高警覺。

**(g) 無權過問人事事宜**

房委會亦無權過問一些重要的人事事宜，例如有關房屋署署長或其屬下公務員的委任事宜。

**(h) 建築業的文化和一貫做法**

一直以來，業內人士的着眼點是如何盡快「回籠」。其中一些人有時會粗心大意，疏忽職守，致令工程質素和樓宇的造工差劣。將工程多層分判、沒有足夠的高質素工人、投入發展計劃的資金不足，以及建築成本高昂，是本港建築業的一貫做法和文化特色，也是令本港建築業的聲譽受損的其中一些原因，而後果是工程質素差劣、服務承擔不足、很少人會以自己建造的房屋為榮。

## **補救及改善措施**

7. 房委會／房屋署已迅速採取連串整頓措施，以改善公屋的質素，實在值得讚揚。其中一項措施是在二零零零年四月推行的改革方案，該方案包括 50 項優質房屋措施，會分兩個階段推行。其中 25 項是旨在解決住客／業主所關注的問題及有關建

築物安全的建議，其餘 25 項則是旨在改善建屋過程的建議。這些措施已按照計劃如期推行。

8. 行政長官在二零零零年四月發出任命，成立建造業檢討委員會，負責檢討當時建築業的情況，以及提出具體建議，說明應採取什麼行動和方法，作出改善。該委員會已於二零零一年一月發表報告書，提出了 109 項建議，這些建議應有助本地建築業整體上作出改善。

## 觀察所得及意見

9. 本署進行調查後，有以下觀察所得及意見。

### *主要參與者的角色及職責*

#### *(a) 房委會與房屋署的關係*

理論上，房委會負責訂定決策，而房屋署則負責執行。實際上，在房屋署的運作事宜上，房委會屬下各小組委員會亦有不少參與，工作的步伐不免因而拖慢。房委會及房屋署應認真檢討它們的工作關係。

#### *(b) 房委會屬下小組委員會的結構及決策過程*

房委會曾聘請顧問公司對其建屋過程進行檢討。顧問公司指出，在審批工程發展項目的過程中，有不同的機構參與；在工程發展項目的設計至建築階段中，這些機構均會作出大量改動，工程項目經理卻不嚴格審查這些改動，這些情況引起了種種問題。為提高行政效率、施行更有效的管制及令責任更清晰，房委會應檢討及收緊審批工程發展項目的程序。

#### *(c) 房屋署的角色、職能及職責*

雖然房委會可以自行聘請職員，但房屋署的人員大部

分為公務員，房委會直接聘請的職員的人數，只佔編制的 9%。為提高問責性，在聘請或辭退屬下人員方面，房委會應有更大的自由。房委會如能更靈活處理聘請及調配職員的事，當可因時制宜，工作更有成效。

#### (d) 房委會、房屋署及房屋局三方的關係

當局最初訂明，房屋局及房委會分別負責制訂宏觀及微觀層面的公共房屋政策，而房屋署則負責執行房委會制定的政策，原本以為房委會、房屋署及房屋局的角色及職責已清楚界定。實際上，宏觀與微觀層面的公共房屋政策兩者的分界線相當模糊，兩者之間存在灰色地帶。這個情況有時會為房屋署帶來難題，又或令房委會及房屋局的關係緊張，更會令人懷疑某些房屋署的官員只聽命於房委會，而另一些則只聽命於房屋局。政府已察覺這些問題，並已於二零零零年六月成立一個由政務司司長領導的檢討委員會，負責檢討房委會、房屋署、房屋局及香港房屋協會的角色及職責，以及它們之間的工作關係。

#### (e) 責任與問責

房屋署的工程專業人員、技術人員，以及工地監督人員如發覺制度有欠妥善，或在工地出現了問題，均有責任向上級報告。房屋署首長級高層人員則應定期檢討工程項目管理制度及有關的工作，並有責任指導下屬，以及監察他們的工作方法及表現。

#### (f) 法例

房委會的工程並不受《建築物條例》規管。社會上普遍認為，甚至有人批評，由於房委會的工程無須接受獨立的審查，房委會／房屋署對樓宇的規定和建築業的一貫做法的觸覺不够敏銳；同時，由於工程負責人不用受刑事制裁，可能會令他們的態度趨於散漫，甚

或不按規定行事。房委會／房屋署已原則上同意，為長遠計，會把房委會的建築工程納入《建築物條例》的規管範圍。鑑於由不受規管過渡到全面受規管需要一定的時間，房委會應考慮可否採取權宜措施，修訂《房屋條例》，對違規的承建商及工程顧問施加刑事制裁。

### **對工程項目管理的監控**

#### **(g) 職責及統屬關係不清晰**

房屋署應清楚界定各方有關人員的職責及統屬關係，使工程項目管理在各方面均能配合得宜，成效更佳。

#### **(h) 過於着重文件記錄**

工程項目的質素遠比文件記錄重要。為員工制訂工作指引是必要的，然而，若太過着重文件記錄，不但要做許多不必要的文件記錄，而且會令視察和實地監督工程的時間相應減少。房委會／房屋署應減省及精簡為員工及工程顧問／承建商制訂的工作手冊及指引。

#### **(i) 對工程顧問監察不足**

對於外判的工程項目，房屋署並無清楚界定工程顧問在工程項目管理方面的角色及職責，卻期望工程顧問會在整個發展和建築階段，負責統籌由分判工程顧問進行的工程。房屋署現時把大部分（即使並非全部）技術事宜交給工程顧問負責，卻不進行任何審查，這個做法應予檢討。

#### **(j) 房屋署人員的態度和工作方法**

房屋署應重新審研有關調配工程監督人員的安排，並



加強培訓這些人員，以及引導他們改變工作方法和態度。一間機構如要有效率和有效地運作，職管雙方必須以正面、積極的態度互相溝通，這是至為重要的。

### **實地監督及監察**

#### **(k) 現行措施不足且欠妥善**

房屋署應全面改善實地監督的措施，尤以有關監督工程人員的措施為然。把大量職責交予下屬執行而不覆查，是不合理而且不負責任的做法，對初級人員顯然是不公平，對公共房屋的質素亦會有不良影響。

### **規管招標工作和合約管理**

#### **(l) 「出價最低」者中標這個做法被人利用**

房委會／房屋署應在現行的招標制度下制定一些措施，以評估投標價是否合理，以及投標者的建議是否可行。

#### **(m) 工程多層分判，難以監管**

房屋署應敦促承建商盡量減少將工程多層分判，以便能作出適當的監管。該署不應只監管總承建商，而應減少分包商的數目，以及直接監管分包商。

### **納入《建築物條例》的規管範圍**

#### **(n) 免受《建築物條例》規管**

房委會的工程，無須接受獨立的第三者審查。為解決因此而引起的問題，房屋署已按照「優質房屋措施」計劃採取行動，逐步將房委會的工程納入《建築物條例》的規管範圍。這將有助提高屬員的警覺性，令建屋質素得到保證。

*(o) 私營機構中的同業所受的懲罰不同*

房屋署人員如在履行職責時工作表現未符理想，以及不能達到專業的水平，署方會根據《公務員事務規例》施以紀律處分，但這只是行政上而不是法律上的制裁。本署認為，不論是公務員或私營機構中的同業違法，均應受到同樣的法律制裁。

**外在因素**

有一些外在因素是房委會／房屋署難以控制的，這亦可能是導致房委會的工程出現問題的原因。

*(p) 經濟衰退*

*(q) 土地供應不穩定*

*(r) 同一時間大量建屋*

*(s) 建築業的文化及一貫做法*

**房委會／房屋署的建議和補救措施**

房委會／房屋署已迅速採取行動，解決和糾正上述問題和弊端。在房委會／房屋署提出的 50 項「優質房屋措施」當中，大部分補救措施和改善措施均已推行或正在推行。

*(1) 接受建築事務監督審查*

房委會／房屋署現正加強監管的機制，以便將房委會的工程納入建築事務監督的審查範圍。房委會／房屋署已在二零零零年八月之後外判的工程項目的合約中訂明，必須指派認可人士／註冊結構工程師，履行《建築物條例》中所訂明的職能。

在將房委會的工程納入建築事務監督的審查範圍後，政府應研究是否可以貫徹一致，將其他公共建築工程納入同一範圍。

(u) 檢討推行「優質房屋措施」的進度

房委會／房屋署已於去年五月成立進度監察委員會，負責定期檢討推行「優質房屋措施」的進度。

## 結論

10. 根據上述調查，本署得出以下結論：

- (a) 房屋局、房委會與房屋署之間的工作關係含糊不清（而且有些時候出現一些灰色地帶），這情況並不理想，令它們在職責和問責方面難以明確地劃分界線。由於房屋署人員須同時向房屋局和房委會負責，這亦可能對他們構成壓力。房委會部分委員肯定亦有相同的看法，並因此而感到不安。
- (b) 在訂定建屋量目標時，政府並沒有充分考慮房委會／房屋署的意見或房委會／房屋署是否有能力達到目標。
- (c) 房委會及其屬下常務小組委員會的委員基本上都是自願兼職的，不過，他們卻須在房委會的全體會議上或獲授權力的情況下作出重要的決定。當局應考慮房委會委員所承擔的責任是否與他們只是兼職的身分相稱。
- (d) 房屋署應重新檢討招標的一貫做法，並採取措施，防止承建商在招標制度下從中取利。

- (e) 未確定是否有足夠能力對分包商進行有效的規管或適當的監管，便容許承建商將工程多層分判，會令工程很易出問題，尤其是當總承建商並沒有監督分包商的工作，或粗心大意，疏忽失責。
- (f) 業已發現的行政問題，在在顯示出房屋署的工程項目管理制度有哪些缺點必須予以糾正。該署現正處理這些問題，並推行「優質房屋措施」，更清楚地界定各主要機構的角色和職責。
- (g) 一直以來，房屋署都是過於着重文件記錄，而且往往只是憑藉往來文件和催辦公函去監督和監管工程。
- (h) 由於在房委會的建築工程出現的問題大部分都是因地盤工人不符合資格，以及房屋署部分人員和工程顧問／承建商態度不當所致，因此，房屋署應致力培訓屬下人員，令他們改善態度，以及提高專業水平和警覺性，從而加強對工程顧問和承建商的監管。
- (i) 為房委會／房屋署、政府和市民的利益着想，應在切實可行的範圍內，盡快將房委會的建築工程納入《建築物條例》的規管範圍。
- (j) 從建造業檢討委員會提出的 109 項建議可見，本港整個建築業在文化、研究、發展和一貫做法方面均須全面改善。

## 建議

11. 申訴專員提出了 27 項建議，供房委會／房屋署考慮，又提出了 8 項建議，供政府考慮。(c)至(aa)段所載的建議，詳見於房委會／房屋署所提出的「優質房屋措施」計劃。對於房委會／房屋署致力推行上述改善措施，本署深表讚賞。

## 房委會／房屋署

### 組織及結構

- (a) 檢討房委會及其屬下各常務小組委員會的角色和職責，以及房委會與其屬下各常務小組委員會，常務小組委員會與房屋署轄下各處的工作關係；
- (b) 檢討房委會委員所承擔的責任是否與他們只是兼職的身分相稱；
- (c) 檢討房委會的工程發展項目的審批程序，以減少因工程項目的改動而出現的混亂情況，並簡化工作流程，以及提高效率，藉此改善工程的質素；
- (d) 檢討人事方面的政策，俾能更靈活地調配人手和提高工作效率；

### 溝通和領導層

- (e) 倡導開明問責的文化，加強屬下人員對工作的承擔；
- (f) 增加內部溝通渠道，鼓勵員工提出意見；
- (g) 促進首長級人員與其下屬之間的工作關係，以及加強他們彼此之間的信任；
- (h) 加強管方諮詢職方意見的機制；
- (i) 繼續為各個職系和職級的人員舉辦工作坊和研討會，鼓勵他們坦誠地交流意見，從而改善大家的合作關係；
- (j) 定期檢討有關指引，以便因應需要，修訂或簡化工作程序；

## 合約管理

- (k) 致力改善有關招標及將承建商列入名冊的安排，尤其是監管分包商的安排；
- (l) 在切實可行的範圍內，盡量減少分包商的數目／減少採用多層分判制度；
- (m) 檢討和界定負責工程項目管理工作的人員的角色、職責和問責性；
- (n) 制訂一套更健全及協調更得當的工地監督制度；
- (o) 提供足夠的合資格和有經驗的人員進行實地監督工作；
- (p) 檢討和界定工程顧問在外判的工程項目中所擔當的角色和職責，以及密切監察他們的工作表現；
- (q) 在每項工程開始前，設立一個委員會，負責監督工程，直至工程完竣為止；

## 培訓和專業水平

- (r) 加強為工地監督人員提供的入職培訓和複修課程；
- (s) 加強工地監督人員在專業道德和專業知識方面的培訓；
- (t) 定期檢討工地監督人員培訓課程所用的材料；
- (u) 推行持續的專業發展計劃，藉以為署內人員建立、培育和保持專業的文化；
- (v) 鼓勵建築工人／工地監督人員／分包商辦理註冊，以確保房委會的工程質素優良；

### *與承建商和工程顧問的伙伴關係*

- (w) 改善溝通，藉此促進與承建商和工程顧問的伙伴關係；
- (x) 不斷檢討工程合約條款，看看是否有任何可能損及房委會／房屋署利益的條文，以便達到更佳的風險管理成效，以及能更公平地與承建商分擔風險；

### *諮詢意見、檢討及回應*

- (y) 與建築業的有關組織和專業人士合作，定期檢討推行「優質房屋措施」計劃下的補救措施和改善措施的進度；
- (z) 加強與這些組織的聯繫，以及更頻密地諮詢這些組織的意見，俾能不斷改善有關實地監督房委會的工程的安排；

### *倡導一套更理想的建築業文化*

- (aa) 與政府和業界合作，積極倡導一套鼓勵業界更負責任的建築業文化；

## *政府*

### *工作關係*

- (bb) 在政務司司長領導的檢討委員會擬就報告書後，發表報告書，以澄清房屋局與房委會／房屋署的角色、職責和它們之間的工作關係，以及提高它們的問責性；

### *外間的規管*

- (cc) 將房委會的工程納入《建築物條例》的規管範圍；

(dd)將《建築物條例》的管轄範圍擴大至包括房屋署人員，令他們與私營機構中的同業一樣，受該條例所規管；

### 法例

(ee)盡快修訂《房屋條例》及《建築物條例》，以便將房委會的工程納入當局規管建築工程的範圍。

### 其他建議

12. 除非建築業全面作出改善，否則單是房委會／房屋署或政府推行改革，亦不能達到預期的效果。申訴專員促請政府當局：

(ff)與有關組織合作，盡快落實建造業檢討委員會報告書所載的109項建議，令本港的建築業能及早得以改善（工務局）；

(gg)研究是否可以將所有公共建築工程納入《建築物條例》的規管範圍（規劃地政局及工務局）；

(hh)檢討及改善有關公共建築工程的招標及揀選標書的現行行政安排，以糾正「通常」將合約批予「出價最低」的投標者這個備受批評的做法（工務局）；以及

(ii)與房委會／房屋署商討如何修訂計算土地供應統計數字的準則，以便可以提供更清楚的資料（房屋局）。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/WP/14/1 S.F. 86

二零零二年三月

IL/BL/RC/GW/hh1 (02a)D\SP86