



討論文件

中西區環工會文件第 6/2011 號(文件編號修訂)

政府如何避免圍標情況，捍衛公平競爭保障市民利益

背景：

日前(2010年11月25日)，就上訴庭兩年前裁定一宗有關圍標行為不構成刑事罪行，律政司不服向終審法院上訴，終院昨日維持原判，反映目前香港法律對圍標行為存在法律真空情況，投標制度崩潰。

政府絕大部分外判工程及服務，以及商業機構以至大廈維修及管理服務均依賴公開招標方式揀選承辦商，圍標行為一直是妨礙公平競爭損害公眾利益的行為，但目前香港法律對圍標行為存在法律真空情況，政府有何措施避免圍標情況損害公眾利益？請回覆下述問題及各委員的提問。

問題：

1. 政府外判工程及服務招標時，有何措施避免圍標情況出現？
2. 商業機構及公營機構工程及服務招標時，應如何避免圍標情況出現？
3. 大廈維修及管理服務招標時，法團管理委員會應如何避免圍標情況出現？
4. 面對上述判決，警方及廉政公署有何新措施打擊圍標，捍衛公平競爭保障市民利益？
5. 政府有何計劃立法堵塞法律真空漏洞？
6. 政府能否提供競爭法立法的時間表？

文件提交人

楊學明 葉國謙 鍾蔭祥 陳學鋒 盧懿杏 蕭嘉怡

二零一零年十一月廿九日

政府如何避免圍標情況，捍衛公平競爭保障市民利益

民政事務總署的書面回覆：

問題 3：大廈維修及管理服務招標時，法團管理委員會應如何避免圍標情況出現？

就貴會第 75/2010 號文件的第 3 條問題，民政事務總署(本署)謹覆如下：

根據《建築物管理條例》(條例)，業主立案法團(法團)負有法律責任去妥善管理及維修大廈的公用部分，並須採取一切合理必須的措施，以執行公契載明有關大廈的控制、管理、行政事宜的責任。

在進行大廈維修或其他採購服務招標事宜上，民政事務局局長(主管當局)根據條例第 44 條製訂了「大廈管理及維修工作守則」(工作守則)，以便法團或其他負責管理大廈公用部分的人士或組織有所遵循。

根據工作守則，凡採購任何供應品、貨品或服務，包括大廈維修工程，如採購價值超過十萬元但不超過二十萬元，最少須邀請遞交三份標書；如採購價值超過二十萬元，則最少須邀請遞交五份標書；如採購價值超過或相當可能超過法團每年預算的 20%，法團除了必須根據條例第 20A 條的規定以招標承投的方式取得有關物品或服務外，更須藉在法團業主大會上以過半數通過的決議，決定是否採納收到的標書。在考慮標書時，法團管理委員會(管委會)委員如有任何相關的個人或金錢利益，該委員須以書面形式告知管委會，並在管委會會議投票甄選有關標書時，必須放棄投票。上述規定旨在使法團在進行大廈維修與管理服務招標及選取標書時，能在公平、公開及高透明度的情況下進行。

為使法團在管理及保養大廈，包括進行維修工程、招標及監督過程中確保誠信，以及採用最佳作業常規，本署與廉政公署(廉署)及香港房屋協會(房協)在二零零八年舉行「優質管理 誠信維修」推廣活動。其中由廉署及房協聯合出版的「樓宇維修實務指南」(實務指南)，以簡便易明的指引，協助業主及法團妥善地策劃及進行大廈維修保養工程。為避免出現「圍標」的情況，實務指南建議法團宜在招標文件中加入誠信及反圍標條款；如果法團採用「選擇性招標」的方法，宜先制定顧問／承建商招標名單；法團在制定名單時，不應單靠管委會委員、業主或物業管理公司職員的推薦，其中一個方法是從屋宇署備存的認可人士／註冊結構工程師名單中揀選所需數量的顧問，審查獲推薦顧問的過往工作紀錄，並在名單上加入其他擅長進行同類工程的合資格顧問等。在評審標書時，法團應加入標價以外的因素作為評審標準(例如樓宇維修工程的經驗等非價格因素)，並在開標前擬定這些因素評分標準。市民可透過本署的大廈管理網頁 (www.buildingmgt.gov.hk) 或廉政公署的「誠信優質樓宇管理」網頁 (www.bm.icac.hk) 取得有關資料。

大廈管理和維修涉及專業範疇，各區民政處均定期舉辦有關工作坊，安排專業人士向法團及業主講解有關採購安排及大廈維修的知識。

如市民懷疑有「圍標」的情況，基於有關事宜可能涉及刑事罪行，可向執法部門(如廉政公署或警務處)舉報或作進一步查詢。

(二〇一〇年十二月二十日收到)

保安局及香港警務處的書面回覆：

據我們瞭解，就閣下來信隨附討論文件中提及的個案，上訴法庭曾在判案書中建議，如有需要將有關「圍標」的行為定為刑事罪行，可考慮修改《防止賄賂條例》(香港法例第 201 章) 第 7 條，或在審議中的《競爭條例草案》的條文中加以處理。由於上述兩項建議並不屬於本局的政策範疇，故我們未能就此提供進一步資料。儘管如此，如貴會委員對警方整體打擊罪案的事宜有任何疑問，可於會議當日向出席的警務處代表作出查詢。警務處的出席名單將另行通知貴處，本局將不會另派代表參加有關會議。

(二〇一〇年十二月二十日收到)

商務及經濟發展局的書面回覆：

投標制度一般務求促進各有意提供產品或服務的供應商互相競爭。其他司法管轄區的競爭規管機構一般認為圍標或串通投標幾乎一定具有削弱競爭的效果，及極少產生經濟效益，因此並不可取。

本局在今年七月向立法會提交的《競爭條例草案》(《條例草案》)，建議訂定概括條文，禁止有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的或效果的兩大類反競爭行為，即協議、決定或經協調做法(“第一行為守則”)，以及濫用相當程度的市場權勢(下稱“第二行為守則”)。在《條例草案》獲得通過並生效後，串通投標將會受新法例下的第一行為守則所規管。

《條例草案》的審議工作已於今年十一月初正式開始。按照《競爭條例草案》委員會(“委員會”)早前確認的工作計劃，委員會需要召開最少 33 次會議，因此預期審議工作將會持續至二零一二年上半年。由於我們計劃在制定法例後至主要禁止條文生效前會訂立過渡期，相信新法例的主要禁止條文及相關執法機制最快要到二零一三年才正式生效。

(二〇一〇年十二月二十四日收到)

廉政公署的書面回覆：

問 1：政府外判工程及服務招標時，有何措施避免圍標情況出現？

答 1：(a) 為減低外判工程及服務合約招標可能出現圍標的風險，廉政公署一般建議部門先考慮公開招標，容許所有有興趣的投標者參與投標，盡量避免「限制性」(restricted tendering)招標。但假若有必要採取「限制性」招標，例如須要邀請合資格的認可公共工程承建商或合資格的服務供應商投標，部門應確保有足夠的投標人數，而且必須有更新制度，讓更多合資格的投標者可以參加投標，以加強投標的

競爭力。

(b) 廉政公署亦建議部門在外判工程及服務合約的招標文件內，加入反圍標條款（見附件甲），禁止投標者與其他人士串通投標，並要求投標人簽署及提交一份確認書（見附件乙）。若投標者違反或不遵守該條款，可導致投標者的標書無效。這措施目的是要減低圍標風險，特別是一些只允許指定投標者參加競投的「限制性」招標活動。

(c) 就最近終審法院有關圍標的判詞，廉政公署建議部門必須向所有投標人講解確認書內的反圍標條款，確保他們明白條款內容。

問 2：商業機構及公營機構工程及服務招標時，應如何避免圍標情況出現？

答 2：無論是商業機構或公營機構，都應採納以上措施，以減少在招標時出現圍標的風險。

問 3：大廈維修及管理服務招標時，法團管理委員會應如何避免圍標情況出現？

答 3：一般業主立案法團外判大廈維修及管理服務，都會以「限制性」招標方法進行，所以它們可以考慮採納上述 1(b)及(c)建議的措施。就業主立案法團大廈維修及管理服務等範疇，廉政公署已編製防貪實務指南，供它們參考。

問 4：面對上述判決，警方及廉政公署有何新措施打擊圍標、捍衛公平競爭保障市民利益？

答 4：廉政公署乃專責打擊貪污的執法機構，必須根據法律採取執法行動。依照現行的《防止賄賂條例》第六條，任何人向他人提供/索取/接受利益，作為撤回或不參與與公共機構訂立合約而作的投標，即屬違法。第七條則規定，任何人向他人提供/索取/接受利益，作為在公共機構舉行的拍賣中不作競投的報酬，即屬違法。若廉署調查案件時發現有懷疑圍標行為，會徵詢律政司的法律意見。

見附件甲及乙

招標文件中的反圍標條款

反圍標

(A) 在僱主通知投標者招標結果之前，投標者不得

- 向僱主以外的任何人士傳達任何投標的金額的資料；
- 透過與任何其他人士的安排調整任何投標金額；
- 與任何其他人士就投標者或該其他人士是否應或不應投標訂立任何安排；或
- 在投標過程中以任何方式與任何其他人士串通。

若投標者違反或不遵守本分條文，將導致投標者的投標無效，投標者仍須承擔該等缺失及違規違法行為的責任。

(B) 本條文的第(A)分條不適用於投標者為獲得保險報價以計算投標價格而向其承保人或經紀人發出受嚴格保密的通訊，以及為獲得顧問／分判承辦商協助編製標書而向他們發出受嚴格保密的通訊。

(C) 投標者須向僱主提交一份按附件乙所載的格式妥為簽署的函件。以表示其明白及遵守本條款。該函件須由獲授權代表投標者簽署合約的人士簽署。

致： [僱主的名稱]

敬啓者：

第[]號合約
遵守招標文件中的反圍標條款確認書

[本人／我們]¹，[投標者的名稱]²，地址爲[投標者的地址]² 謹此提述[本人／我們的]¹ 就上述合約所作的投標。

[本人／我們]¹在簽署此確認書前，已獲解釋招標文件中的反圍標條款，並明白及清楚該條款的內容。

[本人／我們]¹ 確認，於呈交本函件時，除本函件最後一段所提及的豁免通訊外，[本人／我們]¹ 並未：

- 向[僱主的名稱]（以下稱爲僱主）以外的任何人士傳達任何投標金額的資料；
- 透過與任何其他人士的安排調整任何投標金額；
- 與任何其他人士就[本人／我們]¹或該其他人士是否應或不應投標訂立任何安排；或
- 在投標過程中以任何方式與任何其他人士串通。

呈交本函件後，在僱主通知投標者招標結果之前，除本函件最後一段所提及的豁免通訊外，[本人／我們]¹ 不會：

- 向僱主以外的任何人士傳達任何關於投標金額的資料；
- 透過與任何其他人士的安排調整任何投標金額；
- 與任何其他人士就[本人／我們]¹或該其他人士是否應投標訂立任何協議；或
- 以其他任何方式與任何其他人士串通。

在本函件中，「豁免通訊」一詞即指[本人／我們]¹ 為獲得保險報價以計算投標價格而向[本人／我們]¹ 的承保人或經紀人發出受嚴格保密的通訊，以及為獲得[本人／我們]¹ 的顧問／分判承辦商協助編製標書而向他們發出受嚴格保密的通訊。

(代表投標者簽署)³

1. 刪除不適用者
2. 若投標者包括組成合夥、合營企業或其他形式組織的兩名或兩名以上人士或兩間或以上公司，方括號內的部分應擴展至包括該等人士或公司各自的名稱及地址。
3. 若投標者包括組成合夥、合營企業或其他形式組織的兩名或兩名以上人士或兩間或以上公司，而所有該等人士或公司均須簽署。該等人士或公司各自的簽署人須為獲授權人士，代表該人士或公司簽署本合約。

(二〇一一年一月四日收到)

中西區區議會秘書處

二〇一一年一月