

非政府機構工程合約 的批出和管理



廉政公署
防止貪污處

目錄

	頁數
引言	1
基本原則	1
政策及指引	2
甄選顧問	2
邀請顧問提交建議書	3
甄選承建商	3
招標文件	3
收集標書	4
評核標書	4
合約條款	5
合約管理	5
工程監管	6
付款程序	6
更改工程項目	7
延期及賠償損失	7
利益衝突	8
道德指引	9

參考資料	9
查詢	10

非政府機構工程合約的批出和管理

引言 接受政府或公共基金(例如獎券基金)資助的非政府機構，不時會開展各種建築工程，例如裝修新設施、翻新舊建築物或進行一般維修等。由於工程涉及大量公帑，而建築行業內曾出現不少貪污舞弊問題，有關機構必須循公平及具競爭性的程序，甄選負責工程的顧問及承建商，同時設立有效制度監管工程的進度和水平。

本《防貪錦囊》旨在向非政府機構提供一套關於批出和管理工程合約的良好工作常規，以供參照。(社會福利署發出的《獎券基金手冊》載有使用獎券基金撥款及有關投標等規則；例如價值超過50萬元的服務須經招標方式採購，至於採購價值較低的服務，也須依循適當的報價程序。)

基本原則 為減少貪污舞弊的機會，機構在聘用顧問或承建商，及在管理工程合約時，須堅持以下各項基本原則：

- 批出顧問及承建商合約的過程須公平公開；
- 甄選程序須設有問責制度，確保決定皆有理據支持，並記錄在案；及
- 非政府機構、顧問及承建商均須推行良好的公司管治，確保辦事方式符合道德標準。

政策及 指引

非政府機構應就以下事項頒佈明確的政策和指引：

- 甄選顧問及承建商的程序和準則(通常由管理委員會成員或職員組成的小組負責)；
- 監察工程進度和水平的詳細程序(例如巡查地盤的次數及所需文件記錄)；
- 授權適當職級的人員，負責批出合約、更改工程項目、容許工程延期等重要事項；及
- 避免及申報利益衝突的規定。

甄選顧問

非政府機構大多聘請顧問管理大型工程計劃。顧問一般會協助機構制訂投標報價規格、甄選承建商、和監察工程進行。若顧問合約的價值較高，則有關機構須成立專責小組，透過招標程序甄選合適顧問；而甄選方法是以既定計分制度，在技術及標價兩方面作出評核。

機構在進行招標程序時，應留意以下各點：

- 所需服務細則應由專責小組制訂，提交機構高層審批；
- 機構應從建築署或其他政府部門的名冊中挑選足夠數目的顧問，或根據機構本身或資助提供者(如獎券基金)發出的指引，邀請顧問投標；
- 曾推薦任何顧問參與投標的個別委員或職員須申報利益衝突，並於須要時退出甄選程序；

- 標書評核小組應制訂評核準則，並於招標文件中概括說明；及
- 標書評核小組的考慮和決定均須記錄在案。

以上措施或未能完全適用於部份工程合約，非政府機構應就該等情況參照社會福利署特訂的要求。

邀請顧問 提交建議書

非政府機構邀請顧問提交建議書時，應在邀請信中列明詳情，例如工程的性質、所需服務範圍、預算支出、時限和概括的甄選標準；另如果工程費用是由獎券基金等其他途徑資助，則須列明批准資助的條件和基金的要求，以確保所有參與競投的顧問均知悉所需資料。

甄選 承建商

獲聘顧問通常會協助非政府機構甄選承建商。甄選顧問時採用的程序和防貪措施同樣適用於甄選承建商；而且，除了顧問、管理委員會成員及職員推薦的承建商外，機構亦應從政府認可名單中選出部分承建商，一併考慮。獲選的承建商數目須足夠，或根據機構本身或資助提供者（如獎券基金）發出的指引，以確保有足夠數量的標書競投。

招標文件

招標文件須列明以下各點：

- 工程規格；
- 合約條款；
- 規定標書應放在密封的信封內遞交，封面並需註明工程名稱及參考編號；及
- 公佈截止遞交標書日期及聲明逾期遞交者將不獲受理。

收集標書

非政府機構應採用以下程序，確保有足夠措施防止標書資料外洩：

- 標書須以一式兩份遞交，正本作評審之用，副本則由指定職員妥善保存，以便標書一旦遭人擅作竄改(如更改標價)，副本可作核證之用；
- 標書應放入雙重上鎖的投標箱內，鎖匙則交由兩名職員分開保管；
- 由不少於兩名成員組成的開標小組，應在截標後立刻開啟投標箱；任何遲交的標書俱不應受理；
- 開啟標書後，開標小組應立即將全部參與競投的顧問/承建商和其標價記錄下來，並由小組成員簽名作實。有關記錄應分別與標書正副本一起保管；及
- 標書在評核前後均須妥善保管；由於那些不成功的標書可能載有敏感商業資料，故應於保留它們一段適當時間後銷毀。

評核標書

評核標書時，機構應採取以下措施，確保公平處理：

- 當標價並非唯一的甄選準則時，標書評核小組應根據既定評核準則，最好輔以計分制度，讓小組個別成員在劃一的評分表格上評分；
- 應由一個或不同的小組負責評審有關標價和技術兩方面的建議，後者包括經驗、公司規模、建議提供的服務等項目；
- 就標書進行技術評核時，必須在完成技術部份的評分後，才開啟有關標價的建議；及

- 若合乎投標規格且出價較低者未能獲選，評核小組應以書面作詳細解釋，並記錄在案。

就以上措施未必能完全適用的小型工程合約，非政府機構應參照社會福利署特訂的要求處理。

合約條款

非政府機構在批出顧問或工程合約時，最好能確保合約文件或聘書載有下列條款：

- 詳細的工程規格和標準；
- 有關更改工程項目、延期及賠償損失的條文；
- 防貪條款 — 規定顧問、承建商及其僱員不得在受聘於機構期間，就有關服務或工程提供或收受任何利益（根據香港法例第201章《防止賄賂條例》就「利益」所作定義）。顧問亦須申報任何涉及利益衝突的情況；及
- 若顧問、承建商或其僱員因有關服務或工程而干犯賄賂罪行，機構有權終止合約，並向有關單位追討機構蒙受的損失或損害。

合約管理

有些非政府機構在合約管理方面（例如監督工程進度及承建商表現等）十分倚賴顧問的專業知識，它們應就建築工程中常見的不當行為，提高警覺，其中包括施工不合規格、超額申領費用、更改工程或延期完工等問題。此外，機構或會委派指定職員負責管理規模較小、性質較簡單的工程。同樣地，機構須防止這些職員隱瞞承建商的不當行為。

為加強制衡，機構宜成立監察小組監督工程進度。小組（或負責監督工程進度的職員）的權責應預先訂定。以下綜錄管理工程合約的主要應關注事項及基本管控措施。

工程監管

- 監察小組應定期要求顧問/承建商提交工程進度/表現報告，並將報告轉呈管理委員會審閱。
- 工程倘有可能延誤或出現不合規格情況，顧問必須從速向監察小組或管理委員會匯報。
- 監察小組應定期實地巡視，以監管工程進度，並須將巡視情況記錄在案。
- 向顧問或承建商發出的指示（例如要求進行修正工程），必須妥善記錄在案。

付款程序

- 工程費用及顧問費用須按照實際完工比率（例如經顧問核實者），或《獎券基金手冊》載有的規則，分期支付。
- 顧問或承建商所提交的發票，應由適當職級的人員負責核對、認可及覆核。
- 應在合約規定的時限內完成處理所有支付款項申請。
- 應撰備準確的最新付款記錄。

更改 工程項目

無論由非政府機構、顧問、或承建商所提出的更改工程項目，均有可能引致非必要的額外工程，大幅增加工程成本，而支付予承建商的費用亦會相應提高。故此，有關人員在行使酌情權提出或批准更改工程項目時，容易出現貪污舞弊情況。機構應確保所有更改工程項目，均屬必要。以下為常用的管控措施：

- 在考慮任何更改工程項目建議時，應確定項目所涉及的款額，以免超支；
- 顧問可以批准的更改工程建議，涉及款額不應超過事先規定的上限；否則，必須視乎款額，由有關監察小組或機構高層人員批核申請；
- 若發出更改工程指示，有關理據必須妥善記錄在案；及
- 負責人員應向機構管理委員會提交更改工程指示的概要，以供審閱。

延期及 賠償損失

合約內有關批准延期及豁免賠償損失的規定（例如因突發事情而令竣工日期需要延遲），會對顧問或承建商構成財政上的影響。故此，有關人員在行使酌情權決定是否批准延期或豁免賠償損失時，可能會產生舞弊機會。儘管顧問須就建議提交理據，機構仍應提防潛在的貪污機會。（詳情可參閱廉政公署防止貪污處出版的《處理索償程序》防貪錦囊。）

利益衝突

利益衝突是指機構利益與管理委員會成員或機構職員本身的財務或個人利益，或其親屬、私交友好的財務或個人利益發生衝突。

管理委員會成員或職員應避免陷入任何實際上或表面上存有利益衝突的情況，同時應就這些情況作出申報。有效的利益申報制度應具備下列條件：

- 機構應制訂利益衝突守則，每年向管理委員會成員或職員傳閱；
- 管理委員會成員或機構職員，若有參與處理招標/報價事宜（例如篩選顧問/承建商以便邀請其參與投標、開標、評核標書等），或監督工程進度，必須申報利益衝突；
- 各人需以書面申報利益衝突，並宜採用劃一的申報表格；
- 若管理委員會成員或職員已申報利益衝突，則不應讓其處理有關事項。如必須由其處理，則應由委員會或高層人員密切監管，以保公正；及
- 利益衝突指引應列載實例，以協助管理委員會成員或職員作出申報或迴避利益衝突情況。以下是一些利益衝突的例子：
 - ※ 某管理委員會成員或職員參與甄選顧問或承建商的工作，而投標者包括其配偶、親屬或私交友好。
 - ※ 管理委員會成員或職員在顧問或承建商的業務中擁有財務利益。

- ※ 參與建築工程的管理委員會成員或職員接受投標者、顧問或承建商過於頻密或優厚的款待或貴重禮物。

道德指引

機構應考慮制訂紀律守則，向管理委員會成員或職員提供道德指引。守則應載列有關接受利益和款待、利益衝突、及其他道德問題的規定。

參考資料

各機構如欲獲得其他相關資料，可參閱廉政公署防止貪污處出版的下列各輯《防貪錦囊》：

- 建造業最佳工作程序原則
- 處理索償程序
- 開標後的議價程序

查詢

若各機構在工程合約的批出和管理方面需要進一步協助，請致電 2526 6363 與私營機構顧問組聯絡。該組承諾於兩個工作天內回應閣下的要求，並會提供切合需要的防貪建議。所有資料，絕對保密。



廉政公署
防止貪污處
二零零三年