

第 3 章

香港特別行政區政府

基本工程儲備基金

政府總部

工務局

政府部門

建築署

渠務署

有關未履行的合約的審查

香港審計署

二零零一年三月十三日

有關未履行的合約的審查

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
工務計劃	1.1 – 1.2
公共工程承建商的管理規則	1.3 – 1.6
未履行的合約	1.7 – 1.8
帳目審查	1.9 – 1.10
第 2 部分：工程承建商財政能力的評估	2.1
工務局對財政評估制度的檢討	2.2 – 2.4
工程承建商財政能力的評估	2.5 – 2.8
財政評估未能揭示工程承建商流動資金問題的個案研究	2.9 – 2.17
審計署對工程承建商財政能力的評估的意見	2.18 – 2.21
審計署對工程承建商財政能力的評估的建議	2.22
當局的回應	2.23 – 2.24
第 3 部分：放寬承建商在合約上應負的責任以代替收回合約	3.1
放寬承建商在協定違約金方面應負的責任以代替收回合約	3.2
發還協定違約金及支付延期完工的費用以代替收回合約	3.3 – 3.13
審計署對發還協定違約金及支付延期完工的費用以代替 收回合約的意見	3.14 – 3.17
審計署對發還協定違約金及支付延期完工的費用以代替 收回合約的建議	3.18
當局的回應	3.19
第 4 部分：合約更替及抵銷應付予未履約合約承建商的款項	4.1
合約更替	4.2 – 4.3
名列認可承建商名冊的資格的轉移	4.4 – 4.7
八份合約沒有更替	4.8 – 4.10
其餘八份合約有更替	4.11 – 4.13
收回合約	4.14 – 4.15
審計署對合約更替及抵銷應付予未履約合約承建商的款項的意見	4.16
審計署對合約更替及抵銷應付予未履約合約承建商的款項的建議	4.17
當局的回應	4.18

目 錄 (續)

	段數
第 5 部分：未經許可移走施工設備及物料	5.1
轉歸政府的施工設備及物料	5.2 – 5.3
禁止未經許可移走施工設備及物料	5.4
未經許可移走施工設備及物料	5.5 – 5.11
審計署對未經許可移走施工設備及物料的意見	5.12
審計署對未經許可移走施工設備及物料的建議	5.13 – 5.14
當局的回應	5.15 – 5.17
附錄 A：一九九七年四月至二零零零年九月未履行的工程合約	
附錄 B：承建商 C 未履行的合約	
附錄 C：未經許可移走渠務署合約 1 的施工設備及物料	
附錄 D：未經許可移走建築署合約 6 的施工設備	
附錄 E：報告中提及的承建商的摘要	
附錄 F：中文版從略	

有關未履行的合約的審查

撮要及主要審計結果

A. 引言 在施行工務計劃時，政府會邀請名列公共工程認可承建商名冊的合資格工程承建商作出競爭性投標。工務局制定評估工程承建商的財政、技術及管理能力的規則及準則。若承建商持續不履行合約上訂明的任何責任，政府是可以收回收約。在一九九七年四月至二零零零年九月期間，政府收回36份合約，共涉及17個未履行合約承建商。幾乎所有未履行合約承建商均已清盤(第1.2、1.3、1.7及1.8段)。

B. 帳目審查 審計署最近就未履行的合約進行審查，探討現時對工程承建商進行財政審核和監察的行政安排，是否足夠和有效；及審查處理未履行合約承建商的行政安排(第1.9段)。審查結果撮述於下文C至G段。

C. 工程承建商財政能力的評估需要改善 工務局財政組在列入及保留工程承建商在認可承建商名冊內和就新合約招標時，會評估承建商的財政能力。工務局最近完成對工程承建商財政評估制度的檢討。庫務局局長最近已批准這次檢討的建議，這些建議會有助將工程承建商因現金周轉問題或嚴重財務虧損以致表現未達所需水平的風險降低(第1.5及2.2段)。

D. 在審查未履行的合約的個案時，審計署注意到，在兩宗個案中，雖然有迹象顯示承建商可能有財政問題，財政組的財政評估卻未能揭示該承建商有流動資金問題。審計署認為，這方面有可予改善之處。財政組應採取特別和積極的程序，例如要求承建商高層管理人員提供最新的財政資料，以使其有效地評估承建商的財政狀況(第2.18段)。

E. 放寬承建商在合約上應負的責任以代替收回收約前需加入預防措施 一九九七年年初，建築署與一名承建商簽訂一份附加協議，向他發還扣除的協定違約金，並支付延期完工所涉及的費用，以代替收回收約，此舉的目的是確保該承建商能盡快繼續履行及完成合約。不過，建築署卻在簽訂附加協議後兩個月，收回有關合約。審計署認為，有關工務部門在簽訂附加協議之前，應與工務局協調，以評估承建商能否繼續履行合約。審計署認為有關工務部門如在附加協議內加入預防措施，例如分期將款項付予承建商，以保障政府的利益，也是可取的做法(第3.10、3.14及3.17段)。

F. 合約更替的進度需要監察 倘若收回收約，有待向未履行合約承建商追討所欠的款項，是可用作抵銷政府與該承建商訂立的其他合約中應付予該承建商的款項。一九九四年年底，一名承建商的母公司向工務局申請將其兩間附屬公司名列認可承建商名冊的資格，轉移給其一間新成立的公司(在本報告書中稱為承建商A)。有關公

司在提出申請時同意，若工務局批准轉移名列資格，會接納將兩間附屬公司尚未完成的16份合約更替予承建商A。不過，工務局沒有密切監察合約更替的進度。其中有八份合約沒有更替。一九九八年年底至一九九九年年初期間，政府從承建商A收回三份未履行的合約。如所有16份合約均按協議，辦妥合約更替，則政府應可多抵銷335萬元(第4.3至4.5、4.7、4.8、4.14及4.15段)。

G. 未經許可移走施工設備及物料 倘若收回合約，承建商在工地擁有的施工設備及物料會成為政府財產，政府可使用這些施工設備及物料以完成合約。審計署審查未履行的合約時注意到，在兩宗個案中，雖然未履行合約承建商已分別接獲有關工務部門的信件，禁止他們從工地移走施工設備及物料，但未履行合約承建商仍然將之移走，當中包括躉船、挖泥船和拖船等貴重物品。審計署認為，有關工務部門理應採取更有效的措施，以減少未履行合約承建商從工地移走施工設備及物料的機會(第5.12段)。

H. 審計署的建議 審計署的主要建議如下：

工務局局長應：

- (a) 在有迹象顯示承建商可能有財政問題時，密切監察承建商的財政狀況(第2.22(a)段)；
- (b) 在有迹象顯示承建商可能有財政困難時，要求承建商更頻密提交最新的財政資料(第2.22(b)段)；
- (c) 書面通知各工務部門，以簽訂附加協議採取補救措施以代替收回合約前，各部門應：
 - (i) 經諮詢工務局後，考慮所有相關因素，例如承建商的財政狀況及其所有未完成的工程，以評估承建商履行其附加協議所訂責任的能力(第3.18(a)段)；及
 - (ii) 如有需要向承建商支付大筆款項，考慮以分期的方式將款項付予承建商及要求承建商請其母公司及/或一間財務機構提供第三者擔保(第3.18(b)段)；及
- (d) 在批准承建商轉移名列認可承建商名冊的資格的申請時，密切監察合約更替的進度(第4.17(c)段)；及

渠務署署長和建築署署長應在考慮成本效益後，採取有效措施，以保障政府的利益，例如貴重施工設備及物料(第5.13段)。

I. 當局的回應 工務局局長大致上同意審計署的建議，並同意籲請工務部門留意審計署的有關建議。

第 1 部分：引言

工務計劃

1.1 工務計劃包括一系列公共工程項目。政府透過這個計劃，興建新基礎設施，並改善香港的公有設施。工務計劃包括道路建造工程、渠務工程、水務工程、填海工程及樓宇建造工程。工務局負責整體管理工務計劃，而工務部門則負責進行個別工程項目。

1.2 在施行工務計劃時，政府會邀請名列公共工程認可承建商名冊的合資格工程承建商作出競爭性投標。在該名冊上的承建商獲批准競投一類或多類公共工程，即樓宇工程、海港工程、道路及渠務工程、地盤平整及水務工程。在 1997–1998 年度至 1999–2000 年度期間，政府批出公共工程合約約 450 份，總值約達 600 億元，即每年約 200 億元。

公共工程承建商的管理規則

1.3 工務局在一九九七年五月發出名為《公共工程認可承建商名冊的管理規則》的工務局技術通告第 9/97 號（註 1），制定評估工程承建商的財政、技術及管理能力的規則及準則。每個類別的認可承建商（見上文第 1.2 段），根據其一般合資格競投的合約的價值，再分為甲、乙、丙三組，如下文表一所示。

表一

投標限額和列入及保留在認可承建商名冊內的財政準則

承建商組別	投標限額（合約價值） (萬元)	最低已運用資本 (註 1) (萬元)	最低營運資金 (註 2) (萬元)
甲組	最高 2,000	210	210
乙組	最高 5,000	530	530
丙組 (註 3)	超過 5,000	900	900

資料來源：工務局技術通告第 9/97 號

註 1：已運用資本指股東資金，基本上包括公司資本、儲備及留存盈利。

註 2：營運資金指承建商的流動資產淨額（流動資產減流動負債），作為該承建商流動資金狀況的指標。

註 3：丙組承建商一般不得競投擬由甲組及乙組承建商承投的合約，除非有關工務部門認為，有關限制可能會導致投標者數目不足。

註 1：一九九七年五月發出的工務局技術通告第 9/97 號仍然有效，並取代工務局技術通告第 2/90 號、第 20/93 號及第 37/93 號。

1.4 承建商要列入及保留在認可承建商名冊內的某一組別，須符合有關的財政準則，並具有所需的技術及管理能力和符合名列公共工程認可承建商名冊內的各項要求。尤其承建商需要僱用不少於某個數目的全職管理人員及技術人員，而這些人員須在香港擁有工程及項目管理的相關經驗。

1.5 根據工務局技術通告第 9/97 號，工務局財政組 (下稱財政組) 在列入及保留承建商在認可承建商名冊內和就新合約招標時，會按承建商的已運用資本及營運資金來評估其財政能力。就此而言，所有認可工程承建商均須向工務局局長提交一份經審計的周年帳目，以顯示其符合所屬組別適用的財政準則。此外，為使財政組能作出最新財政評估，所有丙組承建商亦須提交其半年的帳目。丙組承建商的半年的帳目須由其核數師核證，如不可行，則須由公司董事、合伙人或獨資經營者核證。所有認可承建商均須在會計報告期完結後的六個月內提交所需帳目。承建商如未能在指定時間內提交帳目，會受規管行動制裁 (包括暫停投標、降低組別，或從認可承建商名冊除名)。

1.6 承建商如要被列入及保留在認可承建商名冊內，須維持不少於適用於其所屬組別的已運用資本及營運資金的最低水平，如上文第 1.3 段表一所示。然而，為獲推薦承辦任何類別工程的任何價值合約，承建商的營運資金 (按其最近提交的帳目所示) 最少須達：

可獲保留在認可名冊的最低營運資金；或

該承建商承投的新合約及其當時與政府未完成的工程合約的年率化總值的規定百分比 (註 2)，

兩者以較高者為準。如有承建商未能在財政組指定的時間內補足已運用資本及 / 或營運資金的差額，會受規管行動制裁。

未履行的合約

1.7 根據《土木工程的一般合約條款》及《樓宇工程的一般合約條款》第 81(1) 條，政府是可以收回收約，例如若承建商經屢次警告，仍未恰當地盡全力進行工程，或持續不履行合約上訂明的任何責任。政府通常有權向未履行合約承建商追回下列費用：

政府須付的恰當開支；

完成工程所需的額外成本；及

延遲完成工程的損害賠償。

但由於大部分未履行合約承建商均已破產或清盤，政府通常未能追回全數。

註 2：甲組、乙組及丙組承建商的規定百分比分別為 20%、10% 及 6%。然而，丙組承建商的未完成工程包括與房屋委員會及私人機構所訂合約的工程。

1.8 根據財政組編製的統計數字，在一九九七年四月至二零零零年九月期間，政府收回36份合約，共涉及17個未履行合約承建商(註3)。幾乎所有未履行合約承建商均已清盤，而截至二零零一年一月，他們共欠政府約7.16億元(見註4和附錄A)。

帳目審查

1.9 審計署最近就未履行的合約進行審查：

- (a) 探討現時對工程承建商進行財政審核和監察的行政安排，是否足夠和有效；
及
- (b) 審查處理未履行合約承建商的行政安排。

1.10 審計署審查了共19份合約(佔一九九七年四月至二零零零年九月期間所收回的36份合約的53%)共涉及五個未履行合約承建商(見附錄A)。截至二零零一年一月，該五個未履行合約承建商共欠政府約6.07億元(佔上文第1.8段所述共約7.16億元的85%)。是項審查顯示，對工程承建商的財政審核和監察，以及處理未履行合約承建商的行政安排上，有可予改善之處。

註3：主要由於一九九七年出現亞洲金融危機，一九九七年及一九九八年的未履行的合約數目，較之前為多。

註4：未履行合約承建商欠政府的實際金額，包括協定違約金，將視乎完成工程所需的額外成本及另加的索償。

第 2 部分：工程承建商財政能力的評估

2.1 本部分探討工程承建商財政能力的評估制度。是項審查顯示，承建商財政能力的評估制度有可予改善之處。

工務局對財政評估制度的檢討

2.2 現行的工程承建商財政評估制度自七十年代沿用至今，基本的監管模式一直沒有重大的改變。一九九七年年中，鑑於很多丙組承建商出現財政問題，工務局於是開始檢討上述財政評估制度。一九九九年十月，政府設立了一個由各工務部門及工務局代表組成的工作小組，探討可以採取何種措施，改善審核工程承建商財政能力的制度。檢討的目的，是要將工程承建商因現金周轉問題或嚴重財政虧損以致表現未達所需水平的風險降低。二零零零年八月，工作小組完成其檢討報告。二零零一年二月，庫務局局長批准工作小組對現行評估工程承建商的財政準則所提出的修訂。

2.3 對現行財政評估的準則及程序已批准的修訂及相關的改變包括如下：

- (a) *把已運用資本及營運資金提高至現時成本的水平* 目前，承建商必須具備一定水平的已運用資本及營運資金，才獲列入或保留在認可承建商名冊內。有關的修訂會將現時要求的水平提高 44%，舉例來說，對丙組承建商要求的水平會由 900 萬元提高至 1,300 萬元（見上文第 1.3 段表一）。增幅會將上次在一九九四年修訂的實質價值恢復至現時的水平（註 5）；
- (b) *將丙組承建商須具備的最低營運資金要求由 6%（見上文第 1.6 段註 2）提高至 8%* 工作小組認為，將最低營運資金要求訂定為未完成的工程的年率化總值的 8%，即相等於一個月的營運資金，對丙組承建商來說是恰當的。就工程合約而言，要求承建商手頭上須具備最少一個月的營運資金，是合理的，因為已完工部分的費用一般最少要在一個月後才獲付還；
- (c) *如公共和私人工程合約未完成的工程的年率化總值超逾 8 億元，則已運用資本及營運資金要求應予提高* 如果未履行的工程合約的未完成的工程的價值很高，則無論在工程進度或政府可能承受的財政損失方面，都會較未完成的工程的價值較低的合約更為不理想。因此，如果公共和私人工程合約未完成的工程的年率化總值超逾 8 億元，則承建商在定期進行的財政評估、資格預審及投標評估中，均須符合以下較高的已運用資本及營運資金要求：

最低已運用資本應為 1,300 萬元（見上文 (a) 項），至於未完成的工程的年率化總值超逾 8 億元，則每超出一億元或不足一億元均須另加 200 萬元；
及

註 5：這是根據多項建築費用指數的加權平均增幅而作出的。

最低營運資金應為未完成的工程的年率化總值首個8億元的8% (見上文(b)項), 再加其餘數額的10% ;

- (d) *採用盈利能力趨勢分析* 經營時持續出現嚴重虧損以致財政發生問題, 是承建商未能履行合約的一個主要原因。因此, 在每年為承建商進行財政能力評估時, 會將承建商的虧損比率上限設定為30% (註6), 若虧損30%以上即會採取規管行動, 包括將承建商降低組別;
- (e) *在進行財政評估以決定是否將承建商保留在認可承建商名冊內時, 將未完成的工程計算在內* 這可確保承建商在合約期間內, 而並非僅僅在投標時, 擁有足夠的營運資金完成政府的合約;
- (f) *在有需要時向承建商索取額外的財政資料* 工作小組認為, 可能有需要不時進行一些特別的財政評估, 例如當有消息指承建商正進行重組或承建商的主要債務人正在清盤; 及
- (g) *承建商如連續兩次未能在指定期間內提交經審計的帳目, 則會在認可名冊上自動被除名* 工作小組認為, 承建商如未能證明自己有所需的財政能力承投政府合約, 則工務局不宜徒作努力, 將這些承建商列入名冊內。

2.4 實施修訂的財政評估的準則及程序, 有助將工程承建商因現金周轉問題或嚴重財政虧損以致表現未達所需水平的風險降低。不過, 審計署認為, 評估工程承建商財政能力的制度仍有可予改善之處。審計署的審查結果及建議, 載列於下文第2.5至2.22段。

工程承建商財政能力的評估

2.5 如上文第1.5段所述, 所有工程承建商均須向工務局提交經審計的周年帳目, 以供評估。丙組承建商須提交經審計的周年帳目及半年的帳目。有關帳目須在會計報告期完結後的六個月內提交。因此, 就甲組及乙組承建商而言, 工務局認為經審計的帳目在結算日之後18個月內仍然有效, 可作評估之用 (即提交有關帳目的6個月, 以及提交下一份經審計的帳目之前的12個月)。至於丙組承建商, 工務局認為經審計的周年帳目及半年的帳目在結算日之後12個月內仍然有效 (即提交有關帳目的6個月, 以及提交下一份經審計的周年帳目或半年的帳目之前的6個月)。

2.6 由於承建商需時擬備帳目和安排審計工作, 帳目在提交財政組時通常已經過時。因此, 財政組在評估資本要求時, 亦考慮結算日之後的重要事件和交易。假如有情況重大影響已運用資本及營運資金, 承建商須提供補充資料, 以供評估。

註6: 虧損比率釐定為過去連續三年的加權平均營運虧損, 並以股東資金期初結餘的某個百分比顯示。

2.7 財政組亦定期查閱來自各種獨立來源的資料，例如憲報、報章及商業雜誌，以找出承建商是否有任何財政問題的跡象。如承建商有財政問題的跡象，財政組會要求有關承建商提供最新資料。如所取得的資料是相關和有根據的，財政組會向工務部門提供這些資料。

2.8 在審查未履行的合約的個案時，審計署注意到，在兩宗個案中，雖然有跡象顯示承建商可能有財政問題，但財政組的評估並未能揭示承建商的流動資金問題。是項審查顯示，可從這些個案中汲取教訓。

財政評估未能揭示工程承建商流動資金問題的個案研究

2.9 審計署詳細研究財政組的財政評估未能揭示工程承建商的流動資金問題的兩宗個案(見下文第 2.10 至 2.17 段)。所涉及的未履行合約承建商下稱承建商 A 及承建商 B。下文表二為該兩宗個案的摘要。

表二

財政評估未能揭示承建商流動資金問題的兩宗個案研究摘要

	個案 1 承建商 A	個案 2 承建商 B
工務部門	水務署	建築署
要求作財政評估	一九九八年三月十二日，水務署要求財政組評估一間承建商 A 為合伙人的合營公司的財政能力，以決定是否接納其承投一份新合約(下稱水務署合約 1) 所出價最低的投標書。	一九九九年四月二十日，建築署要求財政組評估承建商 B 的財政能力，鑑於其在履行一份合約(下稱建築署合約 1) 時表現欠佳。
財政評估	一九九八年三月十九日，財政組評估承建商 A 截至一九九七年三月三十一日止年度的經審計的帳目(即用作評估的財政資料是超過會計報告期完結後 11 個月)。	一九九九年四月二十九日，財政組評估承建商 B 截至一九九八年九月三十日止半年的帳目(即用作評估的財政資料是會計報告期完結後約 7 個月)。
財政組的意見	一九九八年三月二十日財政組告知水務署，承建商 A 符合接納其新投標的財政準則。	一九九九年四月三十日財政組告知建築署，承建商 B 符合保留在認可承建商名冊的財政準則。
有財政問題的跡象	一九九八年三月二十六日，承建商 A 的母公司公布該公司有流動資金問題。一九九八年四月七日，承建商 A 的債權人商討承建商 A 的延期償付及重組債務安排(註)。	一九九九年五月十四日，承建商 B 通知建築署，工程進度緩慢，是因現金周轉問題所致。
收回合約	一九九八年十二月至一九九九年一月期間，政府收回承建商 A 三份合約(一份土木工程署合約及兩份水務署合約)。	一九九九年八月，政府收回承建商 B 三份建築署合約(其中一份是建築署合約1)。

資料來源：工務局的記錄

註：一九九八年四月九日，鑑於有關發展，水務署要求財政組重新考慮承建商A的財政狀況。一九九八年五月，水務署將水務署合約1 批給予出價第二低的投標者，而不是承建商 A 為合伙人的合營公司。

個案 1 —— 承建商 A

2.10 背景 一九九八年一月，水務署邀請水務工程類別的丙組認可承建商承投一份水務工程合約，即水務署合約1。一九九八年三月，水務署按照工務局技術通告第9/97號的規定，要求財政組就出價最低的三名投標者的財政能力提供意見。出價最低的投標書來自一間承建商 A 為合伙人的合營公司。一九九八年三月十九日，財政組根據截至一九九七年三月三十一日止年度的最近經審計的周年帳目，評估承建商 A 的財政能力。一九九八年三月二十日，財政組通知水務署該合營公司符合接納其標書的既定財政準則 (註7)。

承建商 A 和其母公司的流動資金問題

2.11 財政評估完成後不久，財政組注意到承建商 A 的母公司在 一九九八年三月二十六日發出新聞公布，聲稱公司有流動資金問題，現正採取各種措施改善其營運資金的情況。一九九八年三月三十日，財政組要求承建商 A 的母公司：

- 告知是否其附屬公司包括承建商 A，有類似的營運資金問題；及
- 在一九九八年四月九日前提交其附屬公司的最近帳目以供審閱。

2.12 在一九九八年四月七日召開的承建商 A 的債權人會議上，與會人士就承建商 A 延期償付債項和重整債務的安排進行討論，水務署的顧問出席該會議後，在一九九八年四月九日通知水務署：

- 承建商 A 有財政問題；及
- 水務署向中央投標委員會提出批出水務署合約 1 的建議時，應考慮承建商 A 的財政狀況欠佳。

一九九八年四月九日，水務署告知財政組其顧問對承建商 A 財政狀況的意見。水務署要求財政組重新評估承建商 A 的財政能力，及重新考慮先前認為該合營公司符合接納其標書的財政準則的意見 (見上文第 2.10 段) 是否須要修改。

財政評估未能揭示流動資金問題

2.13 一九九八年四月十六日，財政組通知水務署：

- 鑑於承建商 A 的母公司於一九九八年三月二十六日公布正面對流動資金問題 (見上文第 2.11 段)，財政組已要求承建商 A 的母公司提交承建商 A 的最近帳目，以便該組進行特別評估；

註 7：合營公司的每一名合伙人須各自符合就接納標書所定的財政準則，有關準則會考慮到每名合伙人在合營公司所佔股份的比例。

- 承建商 A 的母公司其後向財政組提交了承建商 A 截至一九九八年一月三十一日止十個月的未經審計的帳目。財政組再要求該公司提供補充資料，以便進行評估；
- 財政組完成評估需時，即使最後得出評估結果，這結果也只能反映承建商 A 截至一九九八年一月三十一日的財政表現。評估結果未必能顯示承建商 A 的流動資金問題，而該問題早前已由其母公司在 一九九八年三月二十六日透露，以及在一九九八年四月七日於承建商 A 的債權人會議上揭示；及
- 除非有新發展清楚顯示承建商 A 的流動資金問題經已解決，否則從財政觀點看，財政組對建議承建商 A 為合伙人的合營公司承辦水務署合約 1，有所保留。

一九九八年五月，由於財政組未能確定該合營公司有財政能力承辦水務署合約 1，該合約最終批予出價第二低的投標者，而非該合營公司。

2.14 *收回承建商 A 的合約* 一九九八年十二月至一九九九年一月期間，由於工程進度緩慢，政府收回三份承建商 A 的合約，包括一份土木工程署合約 (下稱土木工程署合約 1) 和兩份水務署合約 (下稱水務署合約 2 和水務署合約 3)。

個案 2 承建商 B

2.15 *背景* 有關這宗個案，一九九九年四月二十日，由於承建商 B 在履行建築署合約 1 時表現差劣，建築署要求財政組評估承建商 B 的財政能力。

2.16 *承建商 B 的財政問題* 一九九九年三月，工務局注意到有兩張有關承建商 B 的訴狀經已呈遞入高等法院。工務局通知各工務部門承建商 B 可能有財政問題。工務局並着各工務部門密切監察承建商 B 的工程合約的進度，如果有憑據應向工務局建議採取規管行動。一九九九年四月二十日，由於承建商 B 在進行建築署合約 1 時進度持續緩慢，建築署表示關注承建商 B 可能出現財政問題，故要求財政組評估承建商 B 的財政狀況。一九九九年四月三十日，財政組告知建築署，根據承建商 B 截至一九九八年九月三十日止半年的未經審計的帳目，承建商 B 符合可保留在認可承建商名冊內既定的財政準則。不過，財政組作出警惕，由於承建商需要一定的時間來擬備和提交帳目，所以該組是無法確定承建商 B 在接受評估當日的財政狀況。在一九九九年五月十四日的會議上，承建商 B 告知建築署，建築署合約 1 工程進度緩慢和地盤工人不足是由於該公司持續出現財政和現金周轉問題。一九九九年七月二十七日，建築署得悉承建商 B 已停業。

2.17 *收回承建商 B 的合約* 一九九九年八月，政府收回三份承建商 B 的建築署合約，即建築署合約 1 和另外兩份建築署合約 (下稱建築署合約 2 及建築署合約 3)。

審計署對工程承建商財政能力的評估的意見

2.18 上文第 2.10 至 2.17 段所述的兩宗個案說明了雖然有迹象顯示承建商可能有財政問題，財政組在評估交來的帳目時卻未能揭示該承建商有流動資金問題。審計署認為，這方面有可予改善之處。財政組應採取特別和積極的程序，例如要求承建商高層管理人員提供最新的財政資料，以便其有效地評估承建商的財政狀況。

2.19 *承建商 A 的個案* 在承建商 A 的個案中，有迹象顯示承建商 A 自一九九七年年中起已有財政困難。在一九九七年三月至一九九八年二月期間，承建商 A 在一份土木工程合約，即土木工程署合約 1，共收到五個表現欠佳的評核報告。承建商 A 在土木工程署合約 1 的表現被評為差劣，尤其是在工程進度和提供資源方面，這顯示承建商 A 可能有財政問題。鑑於在土木工程署合約 1 表現差劣，承建商 A 同意由一九九八年三月二十一日起自願暫停競投海港工程類別的合約。

2.20 *承建商 B 的個案* 在承建商 B 的個案中，在一九九八年四月至一九九九年二月期間，承建商 B 在一份樓宇工程合約 (下稱建築署合約 4)，連續收到七個表現欠佳的評核報告。承建商 B 在建築署合約 4 的表現被評為差劣，尤其是在工程進度、組織和提供資源方面，這顯示承建商 B 可能有財政問題。這些迹象顯示承建商 B 自一九九八年年中起已有財政困難。鑑於在建築署合約 4 表現差劣，承建商 B 同意由一九九八年九月二十一日起自願暫停競投樓宇工程類別的合約。

2.21 財政組可以透過由工務局運作的承建商管理資訊系統取得承建商的表現評核報告。審計署認為，遇有承建商在合約期間連續收到數個表現欠佳的評核報告，或重覆收到多個表現欠佳的評核報告，尤其是在工程進度和提供資源方面，財政組應採取迅速和積極行動更頻密地向承建商索取最新的財政資料，以便更密切監察其財政狀況。

審計署對工程承建商財政能力的評估的建議

2.22 審計署注意到，工務局不久將實施上文第 2.3 段所述對現行財政評估的準則及程序的修訂。為更進一步改善財政評估制度，審計署建議工務局局長應：

- (a) 在有迹象顯示承建商可能有財政問題時，或遇有承建商從工務部門收到多個表現欠佳的評核報告 (例如連續三個或多個有關工程進度和提供資源方面表現欠佳的評核報告)，密切監察承建商的財政狀況；及
- (b) 在有迹象顯示承建商可能有財政困難時，要求承建商更頻密提交最新的財政資料 (包括銀行結單 / 銀行證明書以及經審計或由公司董事妥為核證的最新財政報告)，以便工務局能有效地評估和密切監察其財政狀況。

當局的回應

2.23 工務局局長表示：

- (a) 實工作小組有關改善財政評估制度的建議（見上文第 2.3 段）可加強對承建商的財政監察，並可將承建商因現金周轉問題或嚴重財政虧損以致表現未達所需標準的風險降低。至於如有迹象顯示承建商可能有財政困難，便應要求其管理層提供進一步資料的建議，由於承建商通常會對提交最新的財政資料持保留態度，而這些資料亦可能需要相當時間擬備，因此要取得承建商的最新財政資料，可能會有困難；
- (b) 工務局最近檢討過管理及監察承建商表現的指引及程序。對承建商的財政要求將予提高，因而合約會批給財政狀況健全的承建商。此外，亦會收緊對承建商表現的監察，承建商如連續獲得兩個，而非三個表現欠佳的評核報告，會被暫停競投工程合約；及
- (c) 所有新措施將會納入新的《承建商管理手冊》內，而該手冊定於二零零一年年初公布。

2.24 庫務局局長表示，當《承建商管理手冊》公布後，經修訂的財政能力評估準則，對名列認可承建商名冊資格的新申請者，將會立即生效。現有的承建商將有 18 個月的寬限期去符合已修訂的財政能力評估準則。

第 3 部分：放寬承建商在合約上應負的責任以代替收回合約

3.1 本部分探討在工程進度未如理想時，政府為協助承建商完成工程以代替收回合約而採取的行動。是項審查顯示，政府在這情況下選擇與承建商簽署附加協議這個做法，有可從中汲取教訓的地方。

放寬承建商在協定違約金方面應負的責任以代替收回合約

3.2 根據《一般合約條款》第 81(1) 條，若承建商經屢次書面警告，仍未恰當地盡全力進行工程，或持續不履行其合約所訂的責任，則政府可收回工程合約。未履行合約承建商須負責支付政府為完成工程所須付的任何額外費用，包括作出一般損害賠償。不過，由於大部分未履行合約承建商可能已破產或清盤，故往往難以向這些承建商全數收回額外費用。根據一九九九年六月發出的工務局技術通告第 16/99 號 (註 8)，收回公共工程合約的程序包括如下：

- 發出收回合約通知前，應考慮其他處理方法，例如簽訂附加協議，另訂新的完工日期，以放寬承建商在協定違約金方面應負的責任，但必須能證明在長遠來說，這個方法能節省成本及 / 或時間；
- 在決定採用這個方法前，應全面考慮其優點及缺點以及所有相關事項；
- 如須探討另外的方法或並非合約所訂的方法，政府總部庫務局及工務局法律諮詢部必須積極參與其事；及
- 任何涉及與承建商的協議，必須透過簽訂附加協議並蓋上印章予以確實。大部分個案均須庫務局局長事先批准。

發還協定違約金及支付延期完工的費用以代替收回合約

3.3 一九九四年年底，建築署將前區域市政局 (區局 註 9) 建設工程計劃的一份合約 (下稱建築署合約 5) 批給出價最低的投標者 (下稱承建商 C)。建築署負責進行這項工程，並委聘一個顧問為這項工程的建築師代表，執行合約的日常管理工作。

3.4 **工程進度緩慢** 工程動工後不久即落後於預定計劃。建築署密切監察承建商 C 的表現，並採取了多項規管行動，例如會見承建商 C 及發出警告信。區局建設工程事務委員會 (建設工程事務委員會) 及為工程而設立的區局督導委員會 (下稱督導委員會)

註 8：一九九九年六月發出的工務局技術通告第 16/99 號仍然有效，並取代工務局技術通告第 19/94 號。該兩份通告所載的收回工程合約程序並無重大分別。

註 9：區域市政局在一九九九年十二月三十一日解散。

(註 10) 亦透過建築署編製的每月進度報告，密切監察情況。一九九六年三月，由於工程進度未如理想，督導委員會要求建築署每兩周遞交進度報告一次。

扣除協定違約金的爭議

3.5 一九九六年年中，承建商 C 提出多項延遲完工日期的要求。建築署接納天氣惡劣導致工程延誤的理由，並批准承建商 C 相應的延遲完工日期。但對於其他延遲完工日期的要求，建築師代表表示承建商提交的理由沒有充分根據。結果，政府與承建商 C 就有關因延期完工而須扣除協定違約金一事發生爭議。

3.6 一九九六年年底，建築署在考慮承建商 C 提交的資料後，通知該承建商協定違約金已到期支付。該署並從應付予承建商 C 的中期付款中，扣除協定違約金。

解決爭議

3.7 其後，建築署觀察到承建商 C 在工地工作的人手驟減。督導委員會在一九九七年年年初的特別會議上，要求建築署評估承建商 C 是否有能力繼續履行合約。建築署就此向督導委員會及建設工程事務委員會匯報承建商 C 表示有意完成合約餘下的工程，以及該署正與承建商 C 商訂一份附加協議，使合約能盡快完成。

3.8 建築署其後建議區局採用商業和解的方法，與承建商 C 訂立一份附加協議。建築署通知區局：

- (a) 附加協議會訂定一個切實而明確的完工日期，讓承建商 C 遵守。工程費用會稍增，但不會超出核准工程預算；
- (b) 雖然承建商 C 仍可能不履行附加協議訂明的責任，但在當時的情況下，這仍是值得冒的風險；及
- (c) 其他做法會導致工程嚴重延誤、費用增加，並有引致承建商 C 提出訴訟的風險。

區局勉強地支持建議的附加協議，希望工程能盡快竣工。

3.9 一九九七年一月，建築署請求庫務局批准其與承建商 C 簽訂一份附加協議。建築署通知庫務局局長，如不採取商業和解的方法，可選擇以下兩個其他做法：

註10：督導委員會的職權範圍是監察工程的進度，以及向建設工程事務委員會提出建議，務求合約能如期完成及達到規定的標準。

- (a) *收回合約以期將餘下工程重新招標* 如採取這個做法，估計合約的完成日期會推遲，工程費用亦會增加。由於一九九六年九月中至十二月中期間，工程進度有所改善，承建商 C 或能對政府援用合約的收回合約條文的權利，提出抗辯。如提出訴訟，就更難以確定餘下工程何時竣工；或
- (b) *准許承建商 C 繼續承建工程，但按修訂的合約完工日期徵收協定違約金* 如採取這個做法，徵收協定違約金會令承建商 C 的現金周轉問題惡化，以致可能因財政問題而不能繼續承建工程。

建築署認為商業和解最有利於完成餘下的工程。

3.10 在一九九七年一月底，獲庫務局批准後，建築署與承建商 C 簽訂一份附加協議，並發還協定違約金 (見上文第3.6段) 予承建商 C。一九九七年二月，建築署亦向承建商 C 支付延期完工所涉及的費用。

收回合約

3.11 在一九九七年一月底簽訂附加協議後，工程進度仍無明顯改善。由於有謠傳指承建商 C 行將清盤，工務局在一九九七年三月要求各工務部門密切留意承建商 C。一九九七年三月中，鑑於承建商 C 表現差劣，而且沒有作出改善，建築署要求與承建商 C 舉行緊急會議，但不成功。建築署於是向承建商 C 送達書面通知，要求他在 14 天內採取所有必需措施加快完成工程。14 天限期結束後，承建商 C 仍沒有加快完成工程。一九九七年四月，建築署收回工地。

區局的調查

3.12 一九九七年四月，建設工程事務委員會成立專責委員會調查導致收回合約的情況。專責委員會得出以下結論：

- (a) 建築署在建議簽訂附加協議前，應向工務局查詢承建商 C 的財政狀況；及
- (b) 建築署沒有取得足夠的有關背景資料，以確定承建商對完成工程的意向和能力，以及就可能引致的後果和潛在的問題作深入分析。

3.13 在回應區局的查詢時，建築署承認在一九九七年一月簽訂附加協議前，沒有要求工務局評估承建商 C 的最新財政狀況。不過，建築署表示：

- (a) 由於承建商 C 在一九九六年九月至十二月中這段期間內工程進度明顯改善，以及鑑於工地建築物料的數量，建築署當時對承建商 C 完成工程的能力和意向所作的評估未為失察；
- (b) 在當時來說，與承建商 C 簽訂附加協議的提議是最符合成本效益的解決辦法，因可讓工程在最短的時間內完成；

- (c) 當時，建築署是無法預測承建商 C 會在簽訂附加協議後不履行協議，這是承建商 C 的商業決定；及
- (d) 工務局只可以根據承建商 C 截至一九九六年六月止的經審計的帳目匆匆作出評估。根據這份帳目，工務局會認為承建商 C 符合保留在認可名冊的財政準則。雖然工務局可要求承建商 C 澄清其最新財政狀況，但要得知情況可能需要一段時間，視乎承建商 C 要多久才作出回應而定。

審計署對發還協定違約金及支付延期完工的費用以代替收回合約的意見

3.14 據建築署表示，一九九七年一月簽訂的附加協議，其主要目的是確保可以在毋須增加核准工程預算的情況下，承建商 C 能盡快繼續履行及完成合約。不過，建築署卻在一九九七年四月，即簽訂附加協議後兩個月，收回有關合約（見上文第 3.11 段）。

3.15 根據承建商 C 在一九九四年至一九九六年期間定期向財政組提交的財政資料顯示，承建商 C 自一九九四年開始累積大量虧損。承建商 C 屬丙組承建商，按規定最少須維持 900 萬元的已運用資本及 900 萬元的營運資金，方可保留在認可名冊內（見上文第 1.3 段表一）。根據財政組的定期評估，自一九九四年起，承建商 C 的已運用資本及營運資金大部分時間均低於 900 萬元的下限。為了令承建商 C 能夠符合最低要求的水平，其母公司數次與政府及承建商 C 協議，讓承建商 C 毋須償還欠母公司的款項。不過，到了一九九七年三月底，承建商 C 的母公司將所持的承建商 C 股份權益悉數出售後撤銷有關協議，結果令承建商 C 的營運資金大幅下降。

3.16 審計署注意到，在簽訂附加協議時，承建商 C 同時有另外八份政府的公共工程合約。有關合約的尚未完成工程，包括建築署合約 5，估計總值約為 4.19 億元。一九九七年四月及五月，承建商 C 的另外八份合約均被收回（見附錄 B）。

3.17 審計署認為，有關工務部門在簽訂附加協議之前，應與工務局協調，考慮承建商的財政狀況及其所有未完成的工程，以評估承建商能否繼續履行合約。此外，有關工務部門如在附加協議內加入預防措施，例如分期將款項付予承建商，以保障政府的利益，也是可取的做法。

審計署對發還協定違約金及支付延期完工的費用以代替收回合約的建議

3.18 審計署建議工務局局長應書面通知各工務部門，以簽訂附加協議採取補救措施以代替收回合約前，各部門應：

- (a) 經諮詢工務局後，考慮所有相關因素，例如承建商的財政狀況及其所有未完成的工程，以評估承建商履行其附加協議所訂責任的能力；及
- (b) 根據附加協議如有需要向承建商支付大筆款項，考慮：

- (i) 以分期的方式將款項付予承建商，而分期支付款項的時間須按照協定的工程進度表釐定；及
- (ii) 要求承建商請其母公司及 / 或一間財務機構提供第三者擔保，務求在該承建商未能履行其附加協議所訂責任時，政府可受保障。

當局的回應

3.19 工務局局長同意應將上文第 3.18 段所載的審計署建議以書面告知各工務部門，以免日後發生同類事件。

第 4 部分：合約更替及抵銷應付予未履行合約承建商的款項

4.1 本部分探討合約更替 (註11) 及其對抵銷應付予未履行合約承建商款項的影響。是項審查顯示，可從這些情況汲取教訓。

合約更替

4.2 在某些情況下，承建商擬將其與政府簽訂的合約中的利益和責任，轉移至其他公司。當承建商將公司結構由合伙或獨資經營改為有限公司，或母公司擬轉移其利益和責任予一間不同法律身分的附屬公司時，便可能需要這樣做。在這些情況下，便需要訂立合約更替協議。就工程合約而言，合約更替協議是由政府、工程承建商及第三者訂立的三方協議，而承建商藉此協議解除原來合約中的責任和權利，並由第三者來承擔。根據一九九六年三月發出名為《承建商更改公司名稱及承建商轉移合約利益和責任 (合約更替)》的工務局技術通告第 7/96 號 (註 12)，政府毋須拒絕接納有關合約更替協議的提議，但必須查明承建商與政府訂立的其他合約有否受任何影響，並須對第三者加以審查，以確保其適合代替承建商。

4.3 **抵銷應付予未履行合約承建商的款項** 根據《一般合約條款》第 83 條，倘若收回合約，有待向未履行合約承建商追討所欠的款項，是可用作抵銷政府與該承建商訂立的其他合約中應付予該承建商的款項。在審查未履行的合約的個案時，審計署注意到，在一宗個案中，有關工務部門沒有採取所需的行動，將政府與兩名承建商所訂立的所有合約更替予第三者，儘管名列認可承建商名冊的資格已轉移予第三者，而第三者已承擔了兩名承建商所有的權利和利益。其後，當第三者未能履行合約時，就那些沒有進行更替的合約，政府則無法將所欠政府的款項，抵銷應付予兩名承建商的款項。若按照各有關方面最初同意的做法，將兩名承建商的所有合約更替予第三者，政府便可由應付予第三者的款項中，多抵銷 335 萬元。這宗個案的詳情報告於下文第 4.4 至 4.15 段。

名列認可承建商名冊的資格的轉移

4.4 一九九四年十二月，承建商 A (一間新成立的公司) 的母公司向工務局申請將其兩間附屬公司 (下稱承建商 F 及承建商 G) 名列認可承建商名冊的資格轉移給承建商 A。

註 11：合約更替涉及一份三方的協議，就這份協議原有的締約雙方將合約撤銷，以讓原有合約的其中一方與第三者按原有合約的條款訂立新合約，即原有合約的另外一方將其責任與權利“更替”予第三者。

註 12：一九九六年三月發出的工務局技術通告第 7/96 號仍然有效，並取代工務局技術通告第 9/91、9/91A、30/93 及 30/93A 號。

4.5 在申請轉移名列認可承建商名冊的資格時，承建商A的母公司夾附這三間公司(承建商F、承建商G及承建商A)董事局的會議記錄副本，當中聲明有關公司同意，若工務局批准轉移名列資格，他們會應工務局要求，將政府與承建商F和承建商G的所有合約更替予承建商A。

4.6 一九九五年一月，工務局要求土木工程署、拓展署、路政署及水務署提供有關承建商F及承建商G尚未完成的合約的詳情。這些部門在回應時表示，會接受承建商A的母公司提出的轉移名列資格的要求，這些部門並將尚未完成的合約的清單提交工務局。

4.7 在一九九五年三月十六日的信件中，工務局通知承建商A：

—— 承建商A已被列入認可承建商名冊中，作為丙組承建商，在道路及渠務和水務工程類別下，取代承建商F，並在海港工程及地盤平整工程類別下，取代承建商G；及

—— 各工務部門會就有關需要更替的合約，分別致函承建商A，以便將承建商F及承建商G的所有未完成的合約更替予承建商A。

工務局在一九九五年三月十六日發給承建商A的信件的副本，亦已送交七個工務部門(即建築署、土木工程署、渠務署、機電工程署、路政署、拓展署及水務署)。但審計署注意到，工務局並沒有直接致函給各工務部門，告知他們著手將承建商F及承建商G的合約更替予承建商A(註13)。工務局沒有定下要求工務部門完成合約更替的期限，亦沒有密切監察合約更替的進度。

八份合約沒有更替

4.8 當承建商A的母公司申請所述的轉移名列資格時，政府與承建商F及承建商G共有16份尚未完成的合約(註14)。在這16份合約中，只有八份合約更替予承建商A。其餘八份合約則沒有更替予承建商A。

4.9 下文表三顯示沒有更替予承建商A的八份合約、其最後付款證明書日期，以及轉移名列資格日期與最後付款證明書日期之間相隔的月數。

註13：據工務局表示，自一九九九年八月起，工務局為了提醒工務部門著手進行合約更替安排，已在送予工務部門有關發給承建商的批准信的副本上，加上附註，列出有關工務部門須進行合約更替的未完成合約。

註14：16份合約中，有四份批給予承建商F及/或承建商G為合伙人的合營公司。

表三

八份合約沒有更替予承建商 A

工務部門	合約	轉移名列 資格日期 (a)	最後付款 證明書日期 (b)	(a) 與 (b) 之間 相隔的月數
土木工程署	土木工程署合約 3	16.3.1995	8.8.1996	17
	土木工程署合約 4	16.3.1995	10.9.1996	18
渠務署	渠務署合約 3	16.3.1995	4.8.1998	41
拓展署	拓展署合約 3	16.3.1995	28.6.1996	15
	拓展署合約 4	16.3.1995	24.8.1998	41
路政署	路政署合約 2	16.3.1995	16.12.1998	45
水務署	水務署合約 6	16.3.1995	8. 8.1995	5
	水務署合約 7	16.3.1995	25.7.1995	4

資料來源：工務局的記錄

4.10 關於水務署合約6及水務署合約7，水務署在一九九五年九月通知工務局局長這兩份合約沒有更替予承建商 A，因為轉移名列資格予承建商 A 的日期與這兩份合約的最後付款證明書日期，相隔甚短(見上文表三)。不過，對於其餘六份合約，審計署注意到，工務局批准轉移名列資格的日期與合約的最後付款證明書日期，相隔甚久(15個月至45個月)(見上文表三)。有關工務部門並沒有採取任何行動將這些合約更替予承建商 A，儘管工務局已將一九九五年三月十六日發給承建商 A 的信件的副本送交這些部門，通知其須在轉移名列資格後，將承建商 F 及承建商 G 的合約更替予承建商 A (見上文第 4.7 段)。

其餘八份合約有更替

4.11 下文表四顯示更替予承建商 A 的八份合約、簽訂合約更替協議的日期，以及轉移名列資格的日期與簽訂合約更替協議日期之間相隔的月數。

表四

八份合約有更替予承建商 A

工務部門	合約	轉移名列	簽訂合約	(a) 與 (b) 之間 相隔的月數
		資格日期	更替協議日期	
		(a)	(b)	
土木工程署	土木工程署合約 5	16.3.1995	30.10.1997	31
拓展署	拓展署合約 5	16.3.1995	22.7.1996	16
渠務署	渠務署合約 4	16.3.1995	8.3.1996	12
水務署	水務署合約 2 (註)	16.3.1995	26.9.1995	6
	水務署合約 8	16.3.1995	26.9.1995	6
	水務署合約 9	16.3.1995	26.9.1995	6
	水務署合約 10	16.3.1995	26.9.1995	6
	水務署合約 11	16.3.1995	26.9.1995	6

資料來源：工務局的記錄

註：水務署合約 2 在一九九九年一月被收回。

4.12 如上文表四所示，雖然這八份合約有更替予承建商 A，但當中有些合約是在轉移名列資格日期的一段長時間後才辦妥合約更替(即土木工程署合約 5、拓展署合約 5 及渠務署合約 4，需時一年或以上)。

4.13 上文第 4.12 段提及的三份合約，有關其更替延誤的事件次序及原因如下：

—— **土木工程署合約 5** 土木工程署在一九九六年十一月七日開始辦理這合約的更替。一九九七年二月，承建商 G 認同這合約要辦理更替。獲工務局批准後，合約更替協議在一九九七年十月三十日簽訂(即轉移名列資格後約 31 個月)；

- 拓展署合約5 拓展署在一九九五年年初已知道須辦理這合約的更替。不過，承建商 F 沒有積極回應辦理這合約更替的建議。一九九六年三月，拓展署與承建商 F 商談必需辦理這合約的更替。一九九六年五月，承建商 F 認同這合約要辦理更替。獲工務局批准後，合約更替協議在一九九六年七月二十二日簽訂 (即轉移名列資格後約 16 個月)；及
- 渠務署合約4 渠務署在一九九五年年初已知道須辦理這合約的更替。一九九五年十一月，渠務署與承建商 F 商談必需辦理這合約的更替。一九九五年十二月，承建商 F 認同這合約要辦理更替。獲工務局批准後，合約更替協議在一九九六年三月八日簽訂 (即轉移名列資格後約 12 個月)。

審計署認為，工務局在批准轉移名列資格後，應密切監察有關工務部門將合約更替予承建商 A 的進度，以確保如期完成全部所需工作。

收回合約

4.14 一九九八年十二月底至一九九九年一月期間，政府從承建商 A 收回三份未履行的合約，其中：

- 一份是更替合約 (水務署合約 2 見上文第 4.11 段表四註)；及
- 兩份是新合約 (土木工程署合約1及水務署合約 3)，而這兩份合約是工務局批准轉移名列資格後，批給承建商 A 的。

根據上文第 4.3 段所述的《一般合約條款》第 83 條，倘若收回合約，有待向未履行合約承建商追討所欠的款項，是可用作抵銷政府與該承建商訂立的其他合約中應付予該承建商的款項。如下文表五所示，截至二零零零年十二月，政府能夠在與承建商 A 的七份更替合約中的其中四份，抵銷其應付予承建商 A 的款項共 950 萬元 (其中一份更替合約已被收回 見上文第 4.11 段表四註)。政府能夠這樣做，是因為在政府收回該三份未履行的合約時，這四份更替合約的款項尚未付清。至於其他三份更替合約，由於所有款項經已付清，因此不能抵銷欠款。

表五

從更替予承建商 A 的合約所扣起的款項
(截至二零零零年十二月的情況)

工務部門	合約	扣起用以抵銷的款項 (百萬元)
水務署	水務署合約 10	6.11
	水務署合約 11	2.31
	水務署合約 8	0.03
土木工程署	土木工程署合約 5	1.05
	總計	9.50

資料來源：工務局的記錄

4.15 如上文第4.9段表三所載，有八份合約沒有更替予承建商A。如這八份合約有更替予承建商A，政府應可從這八份合約其中的一份，即拓展署合約3(註15)，另再多抵銷335萬元，該筆款項是政府從承建商A收回三份未履行的合約(見上文第4.14段)後，在一九九九年二月發放給承建商G的。

審計署對合約更替及抵銷應付予未履行合約承建商的款項的意見

4.16 工務局在一九九五年三月批准承建商F及承建商G將其名列認可承建商名冊的資格轉移給承建商A。審計署認為工務局批准轉移名列資格後，應密切監察將合約更替予承建商A的進度。如日後須收回承建商A的合約，這可在政府執行有關抵銷款項的條文時，給予政府一個保障。如上文第4.15段所述，若承建商F及承建商G的所有合約均已更替予承建商A，政府應可另再多抵銷335萬元。

註15：關於上文第4.9段表三所提及的其他七份合約，即使這些合約有更替予承建商A，政府亦不能抵銷應付予承建商A的款項，因為政府從承建商A收回三份未履行的合約之前，已付清該七份合約的其中五份的款項，而其餘兩份合約，則在抵銷款項方面可能會有困難。

審計署對合約更替及抵銷應付予未履行合約承建商的款項的建議

4.17 審計署建議工務局局長在批准承建商轉移名列認可承建商名冊的資格的申請時應：

- (a) 直接致函有關工務部門，告知他們立即着手進行所需的合約更替；
- (b) 要求有關工務部門向工務局報告，完成合約更替所需的時間(如有需要，並訂定限期)；及
- (c) 密切監察合約更替的進度，以確保有關工作能如期完成。

當局的回應

4.18 工務局局長同意審計署在上文第 4.17 段所提的建議，並且表示：

- (a) 在批准將名列認可承建商名冊的資格，由一個承建商轉至另一承建商時，他會直接致函有關工務部門，通知他們着手進行合約更替安排；及
- (b) 他已將有關合約更替安排的監察機制及詳細指引納入上文第 2.23(c) 段所述的《承建商管理手冊》內，該手冊將在二零零一年年初公布。

第 5 部分：未經許可移走施工設備及物料

5.1 本部分探討在收回合約的情況下，為禁止施工設備及物料從工地被移走所實施的程序。是項審查顯示，為保障政府利益而訂定的程序，有可予改善之處。

轉歸政府的施工設備及物料

5.2 《一般合約條款》第 71 及 72 條述明：

所有由承建商擁有的施工設備及臨時建築物在帶入工地後，將會成為僱主(即政府)的財產，但除非工程師 / 建築師書面明確禁止，承建商在任何時間可將施工設備及臨時建築物移離工地；及

所有由承建商擁有並用於在該項工程的物料，在交付工地後，將會成為政府的財產，未有工程師 / 建築師的指示或事先書面同意，不得移走。

5.3 依據《一般合約條款》第 81(1)條的規定，倘若收回合約，政府為使合約得以完成，可在其認為適當的情況下，使用根據《一般合約條款》第 71 及 72 條成為政府財產的施工設備、臨時建築物及物料。此外，政府亦可在任何時間出售上述任何施工設備、臨時建築物及未經使用的物料，並將售賣收益用以清償承建商根據合約到期應付或將到期應付予政府的款項。

禁止未經許可移走施工設備及物料

5.4 一九九四年八月發出名為“收回(沒收)公共工程合約的合約程序”的工務局技術通告第19/94號(註16)公布下述指引，禁止承建商在收回合約的情況下，未經許可將施工設備、臨時建築物及物料移走：

- (a) *在送達收回合約通知前所採取的行動* 倘承建商表現未如理想及不理會警告，工地人員應加強一般警戒，特別是：
 - (i) 設法防止工地內的施工設備及物料被不當移走；及
 - (ii) 備存更詳盡的文件及照片記錄，特別是有關工地內的施工設備及物料；
- (b) *在送達收回合約通知時所採取的行動* 應採取以下行動：

註 16：一九九九年六月，工務局技術通告第19/94號為工務局技術通告第16/99號所取代。工務局技術通告第16/99號至今仍然有效。有關收回合約的程序，並無重大更改。

- (i) 發出收回合約通知時，工程師／建築師應同時向未履約合約承建商發出書面通知，禁止該承建商將其擁有的任何施工設備、臨時建築物及物料從工地移走；
 - (ii) 工程師／建築師應備存有關工地內施工設備、臨時建築物及物料的詳盡記錄，並就任何企圖移走這些物品的事件，備存記錄；
 - (iii) 任何人如企圖移走上述任何物品，應獲告知，此等物品根據合約屬政府的財產；除非能提供可接受的證明，顯示該物品屬他人所有，否則不得將之移走。在此種情況下，應記錄該人的資料及被移走物品的詳情。該人為證明所聲稱的擁有權屬實而遞交的任何文件，均須交予工務局法律顧問，在徵詢其意見後，方可准許該人將有關物品移走；
 - (iv) 倘某人不理會工務部門人員的勸告，將物品從工地移走，工務部門應通知警方；及
 - (v) 在有需要時，工務部門應在工地採取額外保安措施；及
- (c) *收回合約時所採取的行動* 應採取以下行動：
- (i) 除採取工地保安措施及對工地內的施工設備作出估值外，應盡快就工地、工程及工地內所有物品備存詳盡的照片記錄；及
 - (ii) 須記錄工地內未經使用或部分曾被使用物料的數量，並列出任何根據合約成為政府財產的施工設備及臨時建築物。

未經許可移走施工設備及物料

5.5 審計署在審查未履約的合約時，注意到兩宗未經許可將施工設備及物料移走的個案，並加以研究。下文表六撮述該兩宗個案。涉及的未履約合約承建商為承建商 C 及另一承建商 (下稱承建商 D)。

表六

未經許可移走工地內的施工設備及物料

	個案 1 承建商 C	個案 2 承建商 D
工務部門	渠務署	建築署
合約	渠務署合約 1	建築署合約 6
糾正行動通知	一九九七年三月二十日，渠務署向承建商發出糾正行動通知。	在一九九七年四月至十二月期間，建築署向承建商共發出 5 次糾正行動通知。最後一次糾正行動通知是在一九九七年十二月一日發出的。一九九七年十二月二日，工務局通知建築署，破產管理署已接獲申請承建商 D 強制清盤的呈請書。
保安措施	一九九七年三月二十七日，渠務署派出兩名保安員 24 小時駐守工地，以新掛鎖鎖上所有門閘，並在通往工地的入口通道放置混凝土磚。	一九九七年十二月十二日，建築署派出兩名保安員 24 小時駐守工地。
發信禁止未經許可移走施工設備及物料	一九九七年三月七日及一九九七年四月四日，渠務署發信禁止承建商未經許可移走施工設備及物料。	一九九七年十二月十八日，建築署發信禁止承建商未經許可移走施工設備及物料。
未經許可移走施工設備及物料	一九九七年四月二、三及四日發生未經許可移走施工設備及物料的事件。	
收回合約通知	一九九七年四月十六日，渠務署向承建商發出收回合約通知，並在一九九七年四月二十四日收回工地。	一九九七年十二月十九日建築署向承建商發出收回合約通知，並在一九九七年十二月三十日收回工地。

未經許可移走施工設備及物料

一九九七年四月二十三日發生未經許可移走施工設備及物料的事件。

一九九七年十二月二十三日及一九九七年十二月二十四日發生未經許可移走施工設備及物料的事件。

資料來源：渠務署和建築署的記錄

個案 1 承建商 C

5.6 一九九三年八月，承建商C獲批一份土木工程合約，即渠務署合約1。由一九九七年年初開始，承建商C在履行合約方面表現非常差劣。大部分主要建築活動的進度放緩，而必要施工設備的數目亦減少至不合理水平。工程師在一九九七年三月七日通知承建商，未獲得他書面批准，不得擅自移走任何設備。一九九七年三月八日，工務局局長要求各工務部門提防承建商C可能會清盤。

5.7 一九九七年三月十三日，承建商實際上已停止工地內的所有工程。一九九七年三月二十日，渠務署向承建商C發出糾正行動通知，要求承建商立刻採取一切所需的行動，以加快完成工程。渠務署亦在糾正行動通知中警告承建商C，倘若在發出通知當日起計14天內，情況沒有改善，政府將收回合約。

5.8 *未經許可移走施工設備及物料* 一九九七年三月二十七日，渠務署聘用兩名保安員，負責防止承建商從工地移走施工設備和物料。據報，所有可通往工地任何部分的門閘均用新掛鎖鎖緊，而各入口通道亦已放置混凝土磚。雖然已採取保安措施，但在一九九七年四月二、三及四日，部分施工設備和物料，包括躉船、挖泥船和拖船等貴重設備仍被人從工地移走(見附錄C)。渠務署在一九九七年四月四日警告承建商C，罔顧該署反對，而從工地移走設備，是不能接受的。一九九七年四月十六日，渠務署向承建商C發出收回合約通知，說明政府會在一九九七年四月二十四日收回工地。然而，在一九九七年四月二十三日，再有更多施工設備未經許可從工地被移走(見附錄C)。

個案 2 —— 承建商 D

5.9 一九九六年七月，建築署將建築署合約6批給承建商D。承建商D表現差劣，工程進度也未如理想。建築署其後在一九九七年十二月收回合約。

5.10 如上文第5.5段表六所示，由一九九七年四月至十二月，即在一九九七年十二月三十日收回合約前，建築署曾向承建商D發出五次糾正行動通知，要求承建商立刻採取一切所需的行動，以加快完成工程。最後一次通知是在一九九七年十二月一日發出的。在上述糾正行動通知中，建築署警告承建商D，倘若在發出通知當日起計14天內，情況沒有改善，政府將收回合約。

5.11 *未經許可移走施工設備及物料* 一九九七年十二月二日，工務局通知建築署，破產管理署已接獲申請承建商D強制清盤的呈請書。一九九七年十二月十二日，建築署聘用兩名保安員，負責防止有人從工地移走施工設備及物料。一九九七年十二月十八日，建築署發信禁止承建商D從工地移走施工設備及物料。一九九七年十二月十九日，建築署向承建商D發出收回合約通知，說明政府會在一九九七年十二月三十日收回工地。儘

管建築署向承建商 D 發出這些信件，在一九九七年十二月二十三日及二十四日仍有部分施工設備未經許可從工地被移走（見附錄 D）。

審計署對未經許可移走施工設備及物料的意見

5.12 如上文第 5.3 段所述，倘若收回合約，政府為使合約得以完成，可使用根據《一般合約條款》第 71 及 72 條成為政府財產的施工設備、臨時建築物和物料。政府亦可在任何時間出售上述任何物品，並將售賣收益用以清償承建商到期應付或將到期應付予政府的款項。在上文第 5.6 至 5.11 段所述的兩宗個案中，雖然渠務署和建築署已分別向承建商 C 和承建商 D 發信，禁止他們從工地移走施工設備和物料，但未履行合約承建商仍然將之移走，當中包括躉船、挖泥船和拖船等貴重設備。審計署認為，有關工務部門理應採取更有效的措施，以減少未履行合約承建商從工地移走施工設備和物料的機會。

審計署對未經許可移走施工設備及物料的建議

5.13 為確保有足夠的預防措施以禁止未履行合約承建商從工地移走施工設備和物料，尤其是貴重物品，審計署建議渠務署署長和建築署署長應在考慮成本效益後，採取有效措施，以保障政府的利益。

5.14 審計署亦建議工務局局長應考慮將上文第 5.13 段審計署所述的建議，以書面告知所有其他工務部門，以免日後發生同類事件。

當局的回應

5.15 工務局局長知悉上文第 5.13 段所述，審計署向渠務署署長和建築署署長提出的建議。他同意應將審計署的建議以書面告知所有其他工務部門，以免日後發生同類事件。

5.16 渠務署署長表示：

- (a) 根據過往經驗，由於承建商可在收回合約前將施工設備和物料出售或將擁有權轉讓，而無須知會政府，所以實際上難以確定擁有權誰屬。因此，難以根據《一般合約條款》第 71 及 72 條，證明政府在合約上擁有該等設備和物料；
- (b) 實際上，要採取措施以防止海事設備（如躉船）被移走，例如將設備緊固，即使可行，亦頗為困難；及
- (c) 倘若有人聲稱擁有工地的施工設備或物料的擁有權，並試圖將之移走，則向警方報案亦無效用，因為警方不會依據雙方協訂的合約條款行事，而只會將事件記錄在案，以便在有需要時採取跟進行動。

5.17 建築署署長表示：

- (a) 送達收回合約通知並不表示政府已接管工地。根據合約，工地的管控權仍然屬於正按合約進行工程的承建商；及
- (b) 在收回工地前，除了監察工地的施工設備和物料外，根本不能實行任何保安措施以保障政府的利益。

附錄 A
(參閱第 1.8 段及 1.10 段)

一九九七年四月至二零零零年九月
未履行的工程合約

承建商	合約數目	未履行的合約 收回合約期	截至二零零一年一月 估計欠政府的金額 (註) (百萬元)
承建商 A	3	一九九八年十二月至一九九九年一月	168.1
承建商 B	3	一九九九年八月	80.0
承建商 C	9	一九九七年四月至一九九七年五月	215.2
承建商 D	1	一九九七年十二月	31.1
承建商 E	3	一九九七年八月至一九九八年一月	112.3
	——		——
	19		606.7
			(約 6.07 億元)
另外 12 個 未履行合 約承建商	17	一九九八年一月至二零零零年八月	109.1
	——		——
總數	36		715.8
	=====		=====
			(約 7.16 億元)

資料來源：工務局的記錄

註：未履行合約承建商欠政府的實際金額，包括協定違約金，將視乎完成工程所需的額外成本及另加的索償。

附錄 B
(參閱第 3.16 段)

承建商 C 未履行的合約

工務部門	合約	收回合約的月份	尚未完成工程的估計價值 (百萬元)
建築署	建築署合約 5	一九九七年四月	77.0
土木工程署	土木工程署合約 2	一九九七年五月	18.2
渠務署	渠務署合約 1	一九九七年四月	49.0
	渠務署合約 2	一九九七年五月	4.0
路政署	路政署合約 1	一九九七年五月	0.7
拓展署	拓展署合約 1	一九九七年四月	25.0
	拓展署合約 2	一九九七年五月	153.0
水務署	水務署合約 4	一九九七年四月	67.0
	水務署合約 5	一九九七年四月	25.0
總數			418.9
			=====
			(約 4.19 億元)

資料來源：工務局的記錄

未經許可移走渠務署合約 1 的施工設備及物料

未經許可移走設備及物料 的日期	說明	移走設備及 物料的數量
一九九七年四月二日	施工設備 (註)	
	• 卸泥船	4 隻
	• 浮式起重機	1 台
	• 抓斗式挖泥船	1 隻
	• 拖船	2 隻
一九九七年四月三日	施工設備 (註)	
	• 卸泥船	1 隻
	• 浮式起重機	2 台
	• 抓斗式挖泥船	1 隻
	• 吸泥船	1 隻
	• 拖船	2 隻
一九九七年四月四日	物料	
	• 鋼筋網	2 卷
	• 底漆	12 罐
	• 填縫料	45 塊
	• 接縫填料	32 罐
一九九七年四月二十三日	施工設備	
	• 辦公室器材及 測量儀器	

資料來源：渠務署的記錄

註：根據從海事處所得資料，審計署估計卸泥船、浮式起重機、挖泥船和拖船總值可達 1,600 萬元左右。

未經許可移走建築署合約 6 的施工設備

未經許可移走 設備的日期	說明	移走設備 的數量
一九九七年十二月二十三日	施工設備	
	• 挖土機	2 台
	• 混凝土震動器	2 台
一九九七年十二月二十四日	施工設備	
	• 混凝土震動器	4 台
	• 水泵	6 個
	• 壓土機	2 台

資料來源：建築署的記錄

報告中提及的承建商的摘要

報告中提及承建商的部分

承建商 A	1、2 及 4
承建商 B	1 及 2
承建商 C	1、3 及 5
承建商 D	1 及 5
承建商 E	1
承建商 F	4
承建商 G	4