

第 3 章

香港特别行政区政府

基本工程储备基金

政府总部

工务局

政府部门

建筑署

渠务署

有关未履行的合约的审查

香港审计署
二零零一年三月十三日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。
如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

有关未履行的合约的审查

目 录

	段数
撮要及主要审计结果	
第1部分：引言	
工务计划	1.1 – 1.2
公共工程承建商的管理规则	1.3 – 1.6
未履行的合约	1.7 – 1.8
帐目审查	1.9 – 1.10
第2部分：工程承建商财政能力的评估	2.1
工务局对财政评估制度的检讨	2.2 – 2.4
工程承建商财政能力的评估	2.5 – 2.8
财政评估未能揭示工程承建商流动资金问题的个案研究	2.9 – 2.17
<i>审计署对工程承建商财政能力的评估的意见</i>	2.18 – 2.21
<i>审计署对工程承建商财政能力的评估的建议</i>	2.22
<i>当局的回应</i>	2.23 – 2.24
第3部分：放宽承建商在合约上应负的责任以代替收回合约	3.1
放宽承建商在协定违约金方面应负的责任以代替收回合约	3.2
发还协定违约金及支付延期完工的费用以代替收回合约	3.3 – 3.13
<i>审计署对发还协定违约金及支付延期完工的费用以代替收回合约的意见</i>	3.14 – 3.17
<i>审计署对发还协定违约金及支付延期完工的费用以代替收回合约的建议</i>	3.18
<i>当局的回应</i>	3.19
第4部分：合约更替及抵销应付予未履合约承建商的款项	4.1
合约更替	4.2 – 4.3
名列认可承建商名册的资格的转移	4.4 – 4.7
八份合约没有更替	4.8 – 4.10
其余八份合约有更替	4.11 – 4.13
收回合约	4.14 – 4.15
<i>审计署对合约更替及抵销应付予未履合约承建商的款项的意见</i>	4.16
<i>审计署对合约更替及抵销应付予未履合约承建商的款项的建议</i>	4.17
<i>当局的回应</i>	4.18

目 录 (续)

	段数
第5部分：未经许可移走施工设备及物料	5.1
转归政府的施工设备及物料	5.2 – 5.3
禁止未经许可移走施工设备及物料	5.4
未经许可移走施工设备及物料	5.5 – 5.11
<i>审计署对未经许可移走施工设备及物料的意见</i>	5.12
<i>审计署对未经许可移走施工设备及物料的建议</i>	5.13 – 5.14
<i>当局回应</i>	5.15 – 5.17
附录A：一九九七年四月至二零零零年九月未履行的工程合约	
附录B：承建商C 未履行的合约	
附录C：未经许可移走渠务署合约1 的施工设备及物料	
附录D：未经许可移走建筑署合约6 的施工设备	
附录E：报告中提及的承建商的摘要	
附录F：中文版从略	

有关未履行的合约的审查

撮要及主要审计结果

A. 引言 在施行工务计划时，政府会邀请名列公共工程认可承建商名册的合格工程承建商作出竞争性投标。工务局制定评估工程承建商的财政、技术及管理能力的规则及准则。若承建商持续不履行合约上订明的任何责任，政府是可以收回合约。在一九九七年四月至二零零零年九月期间，政府收回36份合约，共涉及17个未履行合约承建商。几乎所有未履行合约承建商均已清盘(第1.2、1.3、1.7及1.8段)。

B. 帐目审查 审计署最近就未履行的合约进行审查，探讨现时对工程承建商进行财政审核和监察的行政安排，是否足够和有效；及审查处理未履行合约承建商的行政安排(第1.9段)。审查结果撮述于下文C至G段。

C. 工程承建商财政能力的评估需要改善 工务局财政组在列入及保留工程承建商在认可承建商名册内和就新合约招标时，会评估承建商的财政能力。工务局最近完成对工程承建商财政评估制度的检讨。库务局局长最近已批准这次检讨的建议，这些建议会有助将工程承建商因现金周转问题或严重财务亏损以致表现未达所需水平的风险降低(第1.5及2.2段)。

D. 在审查未履行的合约的个案时，审计署注意到，在两宗个案中，虽然有迹象显示承建商可能有财政问题，财政组的财政评估却未能揭示该承建商有流动资金问题。审计署认为，这方面有可予改善之处。财政组应采取特别和积极的程序，例如要求承建商高层管理人员提供最新的财政资料，以便其有效地评估承建商的财政状况(第2.18段)。

E. 放宽承建商在合约上应负的责任以代替收回合约前需加入预防措施 一九九七年年初，建筑署与一名承建商签订一份附加协定，向他发还扣除的协定违约金，并支付延期完工所涉及的费用，以代替收回合约，此举的目的是确保该承建商能尽快继续履行及完成合约。不过，建筑署却在签订附加协定后两个月，收回有关合约。审计署认为，有关工务部门在签订附加协定之前，应与工务局协调，以评估承建商能否继续履行合约。审计署认为有关工务部门如在附加协定内加入预防措施，例如分期将款项付予承建商，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. 合约更替的进度需要监察 倘若收回合约，有待向未履行合约承建商追讨所欠的款项，是可用作抵销政府与该承建商订立的其他合约中应付予该承建商的款项。一九九四年年底，一名承建商的母公司向工务局申请将其两间附属公司名列认可承建商名册的资格，转移给其一间新成立的公司(在本报告书中称为承建商A)。有关公

司在提出申请时同意，若工务局批准转移名列资格，会接纳将两间附属公司尚未完成的16份合约更替予承建商A。不过，工务局没有密切监察合约更替的进度。其中有八份合约没有更替。一九九八年年底至一九九九年年初期间，政府从承建商A 收回三份未履行的合约。如所有16份合约均按协定，办妥合约更替，则政府应可多抵销335万元(第4.3至4.5、4.7、4.8、4.14及4.15段)。

G. 未经许可移走施工设备及物料 倘若收回收约，承建商在工地拥有的施工设备及物料会成为政府财产，政府可使用这些施工设备及物料以完成合约。审计署审查未履行的合约时注意到，在两宗个案中，虽然未履行合约承建商已分别接获有关工务部门的信件，禁止他们从工地移走施工设备及物料，但未履行合约承建商仍然将之移走，当中包括趸船、挖泥船和拖船等贵重物品。审计署认为，有关工务部门理应采取更有效的措施，以减少未履行合约承建商从工地移走施工设备及物料的机会(第5.12段)。

H. 审计署的建议 审计署的主要建议如下：

——工务局局长应：

- (a) 在有迹象显示承建商可能有财政问题时，密切监察承建商的财政状况(第2.22(a)段)；
- (b) 在有迹象显示承建商可能有财政困难时，要求承建商更频密提交最新的财政资料(第2.22(b)段)；
- (c) 书面通知各工务部门，以签订附加协定采取补救措施以代替收回收约前，各部门应：
 - (i) 经谘询工务局后，考虑所有相关因素，例如承建商的财政状况及其所有未完成的工程，以评估承建商履行其附加协定所订责任的能力(第3.18(a)段)；及
 - (ii) 如有需要向承建商支付大笔款项，考虑以分期的方式将款项付予承建商及要求承建商请其母公司及 / 或一间财务机构提供第三者担保(第3.18(b)段)；及
- (d) 在批准承建商转移名列认可承建商名册的资格的申请时，密切监察合约更替的进度(第4.17(c)段)；及

——渠务署署长和建筑署署长应在考虑成本效益后，采取有效措施，以保障政府的利益，例如贵重施工设备及物料(第5.13段)。

I. 当局的回应 工务局局长大致上同意审计署的建议，并同意吁请工务部门留意审计署的有关建议。

第 1 部分：引言

工务计划

1.1 工务计划包括一系列公共工程项目。政府透过这个计划，兴建新基础设施，并改善香港的公有设施。工务计划包括道路建造工程、渠务工程、水务工程、填海工程及楼宇建造工程。工务局负责整体管理工务计划，而工务部门则负责进行个别工程项目。

1.2 在施行工务计划时，政府会邀请名列公共工程认可承建商名册的合资格工程承建商作出竞争性投标。在该名册上的承建商获批准竞投一类或多类公共工程，即楼宇工程、海港工程、道路及渠务工程、地盘平整及水务工程。在1997 - 1998年度至1999 - 2000年度期间，政府批出公共工程合约约450份，总值约达600亿元，即每年约200亿元。

公共工程承建商的管理规则

1.3 工务局在一九九七年五月发出名为《公共工程认可承建商名册的管理规则》的工务局技术通告第9/97号（注1），制定评估工程承建商的财政、技术及管理能力的规则及准则。每个类别的认可承建商（见上文第1.2段），根据其一般合资格竞投的合约的价值，再分为甲、乙、丙三组，如下文表一所示。

表一

投标限额和列入及保留在认可承建商名册内的财政准则

承建商组别	投标限额（合约价值） (万元)	最低已运用资本	最低营运资金
		(注1) (万元)	(注2) (万元)
甲组	最高2,000	210	210
乙组	最高5,000	530	530
丙组	超过5,000	900	900

(注3)

资料来源：工务局技术通告第9/97号

注1：已运用资本指股东资金，基本上包括公司资本、储备及留存盈利。

注2：营运资金指承建商的流动资产净额（流动资产减流动负债），作为该承建商流动资金状况的指标。

注3：丙组承建商一般不得竞投拟由甲组及乙组承建商承投的合约，除非有关工务部门认为，有关限制可能会导致投标者数目不足。

注1：一九九七年五月发出的工务局技术通告第9/97号仍然有效，并取代工务局技术通告第2/90号、第20/93号及第37/93号。

1.4 承建商要列入及保留在认可承建商名册内的某一组别，须符合有关的财政准则，并具有所需的技术及管理能力和符合名列公共工程认可承建商名册内的各项要求。尤其承建商需要雇用不少于某个数目的全职管理人员及技术人员，而这些人员须在香港拥有工程及项目管理的相关经验。

1.5 根据工务局技术通告第9/97号，工务局财政组(下称财政组)在列入及保留承建商在认可承建商名册内和就新合约招标时，会按承建商的已运用资本及营运资金来评估其财政能力。就此而言，所有认可工程承建商均须向工务局局长提交一份经审计的周年帐目，以显示其符合所属组别适用的财政准则。此外，为使财政组能作出最新财政评估，所有丙组承建商亦须提交其半年的帐目。丙组承建商的半年的帐目须由其核数师核证，如不可行，则须由公司董事、合伙人或独资经营者核证。所有认可承建商均须在会计报告期完结后的六个月内提交所需帐目。承建商如未能在指定时间内提交帐目，会受规管行动制裁(包括暂停投标、降低组别，或从认可承建商名册除名)。

1.6 承建商如要被列入及保留在认可承建商名册内，须维持不少于适用于其所属组别的已运用资本及营运资金的最低水平，如上文第1.3段表一所示。然而，为获推荐承办任何类别工程的任何价值合约，承建商的营运资金(按其最近提交的帐目所示)最少须达：

——可获保留在认可名册的最低营运资金；或

——该承建商承投的新合约及其当时与政府未完成的工程合约的年率化总值的规定百分比(注2)，

两者以较高者为准。如有承建商未能在财政组指定的时间内补足已运用资本及 / 或营运资金的差额，会受规管行动制裁。

未履行的合约

1.7 根据《土木工程的一般合约条款》及《楼宇工程的一般合约条款》第81(1)条，政府是可以收回收约，例如若承建商经屡次警告，仍未恰当地尽全力进行工程，或持续不履行合约上订明的任何责任。政府通常有权向未履行合约承建商追回下列费用：

——政府须付的恰当开支；

——完成工程所需的额外成本；及

——延迟完成工程的损害赔偿。

但由于大部分未履行合约承建商均已破产或清盘，政府通常未能追回全数。

注2： 甲组、乙组及丙组承建商的规定百分比分别为20%、10%及6%。然而，丙组承建商的未完成工程包括与房屋委员会及私人机构所订合约的工程。

1.8 根据财政组编制的统计数字，在一九九七年四月至二零零零年九月期间，政府收回 36 份合约，共涉及17个未履行合约承建商(注3)。几乎所有未履行合约承建商均已清盘，而截至二零零一年一月，他们共欠政府约7.16亿元(见注4 和附录A)。

帐目审查

1.9 审计署最近就未履行的合约进行审查：

(a) 探讨现时对工程承建商进行财政审核和监察的行政安排，是否足够和有效；
及

(b) 审查处理未履行合约承建商的行政安排。

1.10 审计署审查了共19 份合约(占一九九七年四月至二零零零年九月期间所收回的36份合约的53%) 共涉及五个未履行合约承建商(见附录A)。截至二零零一年一月，该五个未履行合约承建商共欠政府约6.07亿元 (占上文第1.8 段所述共约7.16亿元的85%)。是项审查显示，对工程承建商的财政审核和监察，以及处理未履行合约承建商的行政安排上，有可予改善之处。

注3： 主要由于一九九七年出现亚洲金融危机，一九九七年及一九九八年的未履行的合约数目，较之前为多。

注4： 未履行合约承建商欠政府的实际金额，包括协定违约金，将视乎完成工程所需的额外成本及另加的索偿。

第 2 部分：工程承建商财政能力的评估

2.1 本部分探讨工程承建商财政能力的评估制度。是项审查显示，承建商财政能力的评估制度有可予改善之处。

工务局对财政评估制度的检讨

2.2 现行的工程承建商财政评估制度自七十年代沿用至今，基本的监管模式一直没有重大的改变。一九九七年年中，鉴于很多丙组承建商出现财政问题，工务局于是开始检讨上述财政评估制度。一九九九年十月，政府设立了一个由各工务部门及工务局代表组成的工作小组，探讨可以采取何种措施，改善审核工程承建商财政能力的制度。检讨的目的，是要将工程承建商因现金周转问题或严重财政亏损以致表现未达所需水平的风险降低。二零零零年八月，工作小组完成其检讨报告。二零零一年二月，库务局局长批准工作小组对现行评估工程承建商的财政准则所提出的修订。

2.3 对现行财政评估的准则及程序已批准的修订及相关的改变包括如下：

- (a) **把已运用资本及营运资金提高至现时成本的水平** 目前，承建商必须具备一定的水平的已运用资本及营运资金，才获列入或保留在认可承建商名册内。有关的修订会将现时要求的水平提高44%，举例来说，对丙组承建商要求的水平会由900万元提高至1,300万元（见上文第1.3段表一）。增幅会将上次在一九九四年修订的实质价值恢复至现时的水平（注5）；
- (b) **将丙组承建商须具备的最低营运资金要求由6%（见上文第1.6段注2）提高至8%** 工作小组认为，将最低营运资金要求订定为未完成的工程的年率化总值的8%，即相等于一个月的营运资金，对丙组承建商来说是恰当的。就工程合约而言，要求承建商手头上须具备最少一个月的营运资金，是合理的，因为已完工部分的费用一般最少要在一个月后才获付还；
- (c) **如公共和私人工程合约未完成的工程的年率化总值超逾8亿元，则已运用资本及营运资金要求应予提高** 如果未履行的工程合约的未完成的工程的价值很高，则无论在工程进度或政府可能承受的财政损失方面，都会较未完成的工程的价值较低的合约更为不理想。因此，如果公共和私人工程合约未完成的工程的年率化总值超逾8亿元，则承建商在定期进行的财政评估、资格预审及投标评估中，均须符合以下较高的已运用资本及营运资金要求：

——最低已运用资本应为1,300万元（见上文(a)项），至于未完成的工程的年率化总值超逾8亿元，则每超出一亿元或不足一亿元均须另加200万元；
及

注5：这是根据多项建筑费用指数的加权平均增幅而作出的。

— 最低营运资金应为未完成的工程的年率化总值首个8亿元的8%（见上文(b)项），再加其余数额的10%；

- (d) *采用盈利能力趋势分析* 经营时持续出现严重亏损以致财政发生问题，是承建商未能履行合约的一个主要原因。因此，在每年为承建商进行财政能力评估时，会将承建商的亏损比率上限设定为30%(注6)，若亏损30%以上即会采取规管行动，包括将承建商降低组别；
- (e) *在进行财政评估以决定是否将承建商保留在认可承建商名册内时，将未完成的工程计算在内* 这可确保承建商在合约期间内，而并非仅仅在投标时，拥有足够的营运资金完成政府的合约；
- (f) *在有需要时向承建商索取额外的财政资料* 工作小组认为，可能有需要不时进行一些特别的财政评估，例如当有消息指承建商正进行重组或承建商的主要债务人正在清盘；及
- (g) *承建商如连续两次未能在指定期间内提交经审计的帐目，则会在认可名册上自动被除名* 工作小组认为，承建商如未能证明自己有所需的财政能力承投政府合约，则工务局不宜徒作努力，将这些承建商列入名册内。

2.4 实施修订的财政评估的准则及程序，有助将工程承建商因现金周转问题或严重财政亏损以致表现未达所需水平的风险降低。不过，审计署认为，评估工程承建商财政能力的制度仍有可予改善之处。审计署的审查结果及建议，载列于下文第2.5 至2.22 段。

工程承建商财政能力的评估

2.5 如上文第1.5段所述，所有工程承建商均须向工务局提交经审计的周年帐目，以供评估。丙组承建商须提交经审计的周年帐目及半年的帐目。有关帐目须在会计报告期完结后的六个月内提交。因此，就甲组及乙组承建商而言，工务局认为经审计的帐目在结算日之后18个月内仍然有效，可作评估之用（即提交有关帐目的6个月，以及提交下一份经审计的帐目之前的12个月）。至于丙组承建商，工务局认为经审计的周年帐目及半年的帐目在结算日之后12个月内仍然有效（即提交有关帐目的6个月，以及提交下一份经审计的周年帐目或半年的帐目之前的 6 个月）。

2.6 由于承建商需时拟备帐目和安排审计工作，帐目在提交财政组时通常已经过时。因此，财政组在评估资本要求时，亦考虑结算日之后的重要事件和交易。假如有情况重大影响已运用资本及营运资金，承建商须提供补充资料，以供评估。

注6：亏损比率厘定为过去连续三年的加权平均营运亏损，并以股东资金期初结余的某个百分比显示。

2.7 财政组亦定期查阅来自各种独立来源的资料，例如宪报、报章及商业杂志，以找出承建商是否有任何财政问题的迹象。如承建商有财政问题的迹象，财政组会要求有关承建商提供最新资料。如所取得的资料是相关和有根据的，财政组会向工务部门提供这些资料。

2.8 在审查未履行的合约的个案时，审计署注意到，在两宗个案中，虽然有迹象显示承建商可能有财政问题，但财政组的评估并未能揭示承建商的流动资金问题。是项审查显示，可从这些个案中汲取教训。

财政评估未能揭示工程承建商流动资金问题的个案研究

2.9 审计署详细研究财政组的财政评估未能揭示工程承建商的流动资金问题的两宗个案(见下文第2.10至2.17段)。所涉及的未履行合约承建商下称承建商A 及承建商B 。下文表二为该两宗个案的摘要。

表二

财政评估未能揭示承建商流动资金问题的两宗个案研究摘要

	个案1 ——承建商A	个案2 ——承建商B
工务部门	水务署	建筑署
要求作财政评估	一九九八年三月十二日，水务署要求财政组评估一间承建商A 为合伙人的合营公司的财政能力，以决定是否接纳其承投一份新合约(下称 水务署合约1) 所出价最低的投标书。	一九九九年四月二十日，建筑署要求财政组评估承建商B 的财政能力，鉴于其在履行一份合约(下称 建筑署合约1) 时表现欠佳。
财政评估	一九九八年三月十九日，财政组评估承建商A 截至一九九七年三月三十一日止年度的经审计的帐目(即用作评估的财政资料是超过会计报告期完结后11个月)。	一九九九年四月二十九日，财政组评估承建商B 截至一九九八年九月三十日止半年的帐目(即用作评估的财政资料是会计报告期完结后约7个月)。
财政组的意见	一九九八年三月二十日财政组告知水务署，承建商A 符合接纳其新投标的财政准则。	一九九九年四月三十日财政组告知建筑署，承建商B 符合保留在认可承建商名册的财政准则。
有财政问题的迹象	一九九八年三月二十六日，承建商A 的母公司公布该公司有流动资金问题。一九九八年四月七日，承建商A 的债权人商讨承建商A 的延期偿付及重组债务安排(注)。	一九九九年五月十四日，承建商B 通知建筑署，工程进度缓慢，是因现金周转问题所致。
收回合约	一九九八年十二月至一九九九年一月期间，政府收回承建商A 三份合约(一份土木工程署合约及两份水务署合约)。	一九九九年八月，政府收回承建商B 三份建筑署合约(其中一份是建筑署合约1)。

资料来源：工务局的记录

注：一九九八年四月九日，鉴于有关发展，水务署要求财政组重新考虑承建商A的财政状况。一九九八年五月，水务署将水务署合约1 批给予出价第二低的投标者，而不是承建商A 为合伙人的合营公司。

个案1 —— 承建商A

2.10 **背景** 一九九八年一月，水务署邀请水务工程类别的丙组认可承建商承投一份水务工程合约，即水务署合约1。一九九八年三月，水务署按照工务局技术通告第9/97号的规定，要求财政组就出价最低的三名投标者的财政能力提供意见。出价最低的投标书来自一间承建商A 为合伙人的合营公司。一九九八年三月十九日，财政组根据截至一九九七年三月三十一日止年度的最近经审计的周年帐目，评估承建商A 的财政能力。一九九八年三月二十日，财政组通知水务署该合营公司符合接纳其标书的既定财政准则(注7)。

承建商A和其母公司的流动资金问题

2.11 财政评估完成后不久，财政组注意到承建商A 的母公司在 一九九八年三月二十六日发出新闻公布，声称公司有流动资金问题，现正采取各种措施改善其营运资金的情况。一九九八年三月三十日，财政组要求承建商A 的母公司：

—— 告知是否其附属公司包括承建商A ，有类似的营运资金问题；及

—— 在一九九八年四月九日前提交其附属公司的最近帐目以供审阅。

2.12 在一九九八年四月七日召开的承建商A 的债权人会议上，与会人士就承建商A 延期偿付债项和重整债务的安排进行讨论，水务署的顾问出席该会议后，在一九九八年四月九日通知水务署：

—— 承建商A 有财政问题；及

—— 水务署向中央投标委员会提出批出水务署合约1 的建议时，应考虑承建商A 的财政状况欠佳。

一九九八年四月九日，水务署告知财政组其顾问对承建商A 财政状况的意见。水务署要求财政组重新评估承建商A 的财政能力，及重新考虑先前认为该合营公司符合接纳其标书的财政准则的意见(见上文第2.10 段)是否须要修改。

财政评估未能揭示流动资金问题

2.13 一九九八年四月十六日，财政组通知水务署：

—— 鉴于承建商A 的母公司于 一九九八年三月二十六日公布正面对流动资金问题(见上文第2.11 段)，财政组已要求承建商A 的母公司提交承建商A 的最近帐目，以便该组进行特别评估；

注7： 合营公司的每一名合伙人须各自符合就接纳标书所定的财政准则，有关准则会考虑到每名合伙人在合营公司所占股份的比例。

- 承建商A 的母公司其后向财政组提交了承建商A 截至一九九八年一月三十一日止十个月的未经审计的帐目。财政组再要求该公司提供补充资料，以便进行评估；
- 财政组完成评估需时，即使最后得出评估结果，这结果也只能反映承建商A 截至一九九八年一月三十一日的财政表现。评估结果未必能显示承建商A 的流动资金问题，而该问题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于承建商A 的债权人会议上揭示；及
- 除非有新发展清楚显示承建商A 的流动资金问题经已解决，否则从财政观点看，财政组对建议承建商A 为合伙人的合营公司承办水务署合约1，有所保留。

一九九八年五月，由于财政组未能确定该合营公司有财政能力承办水务署合约1，该合约最终批予出价第二低的投标者，而非该合营公司。

2.14 **收回承建商A的合约** 一九九八年十二月至一九九九年一月期间，由于工程进度缓慢，政府收回三份承建商A的合约，包括一份土木工程署合约(下称土木工程署合约1)和两份水务署合约(下称水务署合约2 和水务署合约3)。

个案2 ——承建商B

2.15 **背景** 有关这宗个案，一九九九年四月二十日，由于承建商B 在履行建筑署合约1时表现差劣，建筑署要求财政组评估承建商B 的财政能力。

2.16 **承建商B的财政问题** 一九九九年三月，工务局注意到有两张有关承建商B 的诉状经已呈递入高等法院。工务局通知各工务部门承建商B 可能有财政问题。工务局并着各工务部门密切监察承建商B 的工程合约的进度，如果有凭据应向工务局建议采取规管行动。一九九九年四月二十日，由于承建商B在进行建筑署合约1时进度持续缓慢，建筑署表示关注承建商B 可能出现财政问题，故要求财政组评估承建商B 的财政状况。一九九九年四月三十日，财政组告知建筑署，根据承建商B 截至一九九八年九月三十日止半年的未经审计的帐目，承建商B符合可保留在认可承建商名册内既定的财政准则。不过，财政组作出警惕，由于承建商需要一定的时间来拟备和提交帐目，所以该组是无法确定承建商B 在接受评估当日的财政状况。在一九九九年五月十四日的会议上，承建商B 告知建筑署，建筑署合约1工程进度缓慢和地盘工人不足是由于该公司持续出现财政和现金周转问题。一九九九年七月二十七日，建筑署得悉承建商B已停业。

2.17 **收回承建商B的合约** 一九九九年八月，政府收回三份承建商B 的建筑署合约，即建筑署合约1 和另外两份建筑署合约(下称建筑署合约2 及建筑署合约3)。

审计署对工程承建商财政能力的评估的意见

2.18 上文第2.10至2.17段所述的两宗个案说明了虽然有迹象显示承建商可能有财政问题，财政组在评估交来的帐目时却未能揭示该承建商有流动资金问题。审计署认为，这方面有可予改善之处。财政组应采取特别和积极的程序，例如要求承建商高层管理人员提供最新的财政资料，以便其有效地评估承建商的财政状况。

2.19 **承建商A的个案** 在承建商A的个案中，有迹象显示承建商A自一九九七年年中起已有财政困难。在一九九七年三月至一九九八年二月期间，承建商A在一份土木工程合约，即土木工程署合约1，共收到五个表现欠佳的评核报告。承建商A在土木工程署合约1的表现被评为差劣，尤其是在工程进度和提供资源方面，这显示承建商A可能有财政问题。鉴于在土木工程署合约1表现差劣，承建商A同意由一九九八年三月二十一日起自愿暂停竞投海港工程类别的合约。

2.20 **承建商B的个案** 在承建商B的个案中，在一九九八年四月至一九九九年二月期间，承建商B在一份楼宇工程合约(下称建筑署合约4)，连续收到七个表现欠佳的评核报告。承建商B在建筑署合约4的表现被评为差劣，尤其是在工程进度、组织和提供资源方面，这显示承建商B可能有财政问题。这些迹象显示承建商B自一九九八年年中起已有财政困难。鉴于在建筑署合约4表现差劣，承建商B同意由一九九八年九月二十一日起自愿暂停竞投楼宇工程类别的合约。

2.21 财政组可以透过由工务局运作的承建商管理资讯系统取得承建商的表现评核报告。审计署认为，遇有承建商在合约期间连续收到数个表现欠佳的评核报告，或重复收到多个表现欠佳的评核报告，尤其是在工程进度和提供资源方面，财政组应采取迅速和积极行动更频密地向承建商索取最新的财政资料，以便更密切监察其财政状况。

审计署对工程承建商财政能力的评估的建议

2.22 审计署注意到，工务局不久将实施上文第2.3段所述对现行财政评估的准则及程序的修订。为更进一步改善财政评估制度，审计署建议工务局局长应：

- (a) 在有迹象显示承建商可能有财政问题时，或遇有承建商从工务部门收到多个表现欠佳的评核报告(例如连续三个或多个有关工程进度和提供资源方面表现欠佳的评核报告)，密切监察承建商的财政状况；及
- (b) 在有迹象显示承建商可能有财政困难时，要求承建商更频密提交最新的财政资料(包括银行结单 / 银行证明书以及经审计或由公司董事妥为核证的最新财务报告)，以便工务局能有效地评估和密切监察其财政状况。

当局的回应

2.23 工务局局长表示：

- (a) 实施工作小组有关改善财政评估制度的建议(见上文第2.3段)可加强对承建商的财政监察，并可将承建商因现金周转问题或严重财政亏损以致表现未达所需标准的风险降低。至于如有迹象显示承建商可能有财政困难，便应要求其管理层提供进一步资料的建议，由于承建商通常会对提交最新的财政资料持保留态度，而这些资料亦可能需要相当时间拟备，因此要取得承建商的最新财政资料，可能会有困难；
- (b) 工务局最近检讨过管理及监察承建商表现的指引及程序。对承建商的财政要求将予提高，因而合约会批给财务状况健全的承建商。此外，亦会收紧对承建商表现的监察，承建商如连续获得两个，而非三个表现欠佳的评核报告，会被暂停竞投工程合约；及
- (c) 所有新措施将会纳入新的《承建商管理手册》内，而该手册定于二零零一年年初公布。

2.24 库务局局长表示，当《承建商管理手册》公布后，经修订的财政能力评估准则，对名列认可承建商名册资格的新申请者，将会立即生效。现有的承建商将有18个月的宽限期去符合已修订的财政能力评估准则。

第 3 部分：放宽承建商在合约上应负的责任以代替收回收约

3.1 本部分探讨在工程进度未如理想时，政府为协助承建商完成工程以代替收回收约而采取的行动。是项审查显示，政府在这情况下选择与承建商签署附加协定这个做法，有可从中汲取教训的地方。

放宽承建商在协定违约金方面应负的责任以代替收回收约

3.2 根据《一般合约条款》第81(1)条，若承建商经屡次书面警告，仍未恰当地尽全力进行工程，或持续不履行其合约所订的责任，则政府可收回工程合约。未履行合约承建商须负责支付政府为完成工程所须付的任何额外费用，包括作出一般损害赔偿。不过，由于大部分未履行合约承建商可能已破产或清盘，故往往难以向这些承建商全数收回额外费用。根据一九九九年六月发出的工务局技术通告第16/99号(注8)，收回公共工程合约的程序包括如下：

- 发出收回收约通知前，应考虑其他处理方法，例如签订附加协定，另订新的完工日期，以放宽承建商在协定违约金方面应负的责任，但必须能证明在长远来说，这个方法能节省成本及 / 或时间；
- 在决定采用这个方法前，应全面考虑其优点及缺点以及所有相关事项；
- 如须探讨另外的方法或并非合约所订的方法，政府总部库务局及工务局法律谘询部必须积极参与其事；及
- 任何涉及与承建商的协定，必须透过签订附加协定并盖上印章予以确实。大部分个案均须库务局局长事先批准。

发还协定违约金及支付延期完工的费用以代替收回收约

3.3 一九九四年年底，建筑署将前区域市政局(区局——注9)建设工程计划的一份合约(下称建筑署合约5)批给出价最低的投标者(下称承建商C)。建筑署负责进行这项工程，并委聘一个顾问为这项工程的建筑师代表，执行合约的日常管理工作。

3.4 **工程进度缓慢** 工程动工后不久即落后于预定计划。建筑署密切监察承建商C的表现，并采取了多项规管行动，例如会见承建商C及发出警告信。区局建设工程事务委员会(建设工程事务委员会)及为工程而设立的区局督导委员会(下称督导委员会)

注8：一九九九年六月发出的工务局技术通告第16/99号仍然有效，并取代工务局技术通告第19/94号。该两份通告所载的收回工程合约程序并无重大分别。

注9：区域市政局在一九九九年十二月三十一日解散。

(注10) 亦透过建筑署编制的每月进度报告，密切监察情况。一九九六年三月，由于工程进度未如理想，督导委员会要求建筑署每两周递交进度报告一次。

扣除协定违约金的争议

3.5 一九九六年年中，承建商C 提出多项延迟完工日期的要求。建筑署接纳天气恶劣导致工程延误的理由，并批准承建商C 相应的延迟完工日期。但对于其他延迟完工日期的要求，建筑师代表表示承建商提交的理由没有充分根据。结果，政府与承建商C 就有关因延期完工而须扣除协定违约金一事发生争议。

3.6 一九九六年年底，建筑署在考虑承建商C 提交的资料后，通知该承建商协定违约金已到期支付。该署并从应付予承建商C 的中期付款中，扣除协定违约金。

解决争议

3.7 其后，建筑署观察到承建商 C 在工地工作的人手骤减。督导委员会在一九九七年年年初的特别会议上，要求建筑署评估承建商 C 是否有能力继续履行合约。建筑署就此向督导委员会及建设工程事务委员会汇报承建商 C 表示有意完成合约余下的工程，以及该署正与承建商 C 商订一份附加协定，使合约能尽快完成。

3.8 建筑署其后建议区局采用商业和解的方法，与承建商 C 订立一份附加协定。建筑署通知区局：

- (a) 附加协定会订定一个切实而明确的完工日期，让承建商 C 遵守。工程费用会稍增，但不会超出核准工程预算；
- (b) 虽然承建商 C 仍可能不履行附加协定订明的责任，但在当时的情况下，这仍是值得冒的风险；及
- (c) 其他做法会导致工程严重延误、费用增加，并有引致承建商 C 提出诉讼的风险。

区局勉强地支持建议的附加协定，希望工程能尽快竣工。

3.9 一九九七年一月，建筑署请求库务局批准其与承建商 C 签订一份附加协定。建筑署通知库务局局长，如不采取商业和解的方法，可选择以下两个其他做法：

注10： 督导委员会的职权范围是监察工程的进度，以及向建设工程事务委员会提出建议，务求合约能如期完成及达到规定的标准。

- (a) **收回合约以期将余下工程重新招标** 如采取这个做法，估计合约的完成日期会推迟，工程费用亦会增加。由于一九九六年九月中至十二月中期间，工程进度有所改善，承建商C 或能对政府援用合约的收回合约条文的权利，提出抗辩。如提出诉讼，就更难以确定余下工程何时竣工；或
- (b) **准许承建商C继续承建工程，但按修订的合约完工日期征收协定违约金** 如采取这个做法，征收协定违约金会令承建商C 的现金周转问题恶化，以致可能因财政问题而不能继续承建工程。

建筑署认为商业和解最有利于完成余下的工程。

3.10 在一九九七年一月底，获库务局批准后，建筑署与承建商C 签订一份附加协定，并发还协定违约金(见上文第3.6段) 予承建商C。一九九七年二月，建筑署亦向承建商C 支付延期完工所涉及的费用。

收回合约

3.11 在一九九七年一月底签订附加协定后，工程进度仍无明显改善。由于有谣传指承建商C 行将清盘，工务局在一九九七年三月要求各工务部门密切留意承建商C 。一九九七年三月中，鉴于承建商C 表现差劣，而且没有作出改善，建筑署要求与承建商C 举行紧急会议，但不成功。建筑署于是向承建商C 送达书面通知，要求他在14 天内采取所有必需措施加快完成工程。14 天限期结束后，承建商C 仍没有加快完成工程。一九九七年四月，建筑署收回工地。

区局的调查

3.12 一九九七年四月，建设工程事务委员会成立专责委员会调查导致收回合约的情况。专责委员会得出以下结论：

- (a) 建筑署在建议签订附加协定前，应向工务局查询承建商 C 的财政状况；及
- (b) 建筑署没有取得足够的有关背景资料，以确定承建商对完成工程的意向和能力，以及就可能引致的后果和潜在的问题作深入分析。

3.13 在回应区局的查询时，建筑署承认在一九九七年一月签订附加协定前，没有要求工务局评估承建商C 的最新财政状况。不过，建筑署表示：

- (a) 由于承建商C 在一九九六年九月至十二月中这段期间内工程进度明显改善，以及鉴于工地建筑物料的数量，建筑署当时对承建商C 完成工程的能力和意向所作的评估未为失察；
- (b) 在当时来说，与承建商 C 签订附加协定的提议是最符合成本效益的解决办法，因可让工程在最短的时间内完成；

- (c) 当时，建筑署是无法预测承建商C 会在签订附加协定后不履行协定，这是承建商C 的商业决定；及
- (d) 工务局只可以根据承建商C 截至一九九六年六月止的经审计的帐目匆匆作出评估。根据这份帐目，工务局会认为承建商C 符合保留在认可名册的财政准则。虽然工务局可要求承建商C 澄清其最新财务状况，但要得知情况可能需要一段时间，视乎承建商C 要多久才作出回应而定。

审计署对发还协定违约金及支付延期完工的费用以代替收回合约的意见

3.14 据建筑署表示，一九九七年一月签订的附加协定，其主要目的是确保可以在毋须增加核准工程预算的情况下，承建商C 能尽快继续履行及完成合约。不过，建筑署却在一九九七年四月，即签订附加协定后两个月，收回有关合约(见上文第3.11 段)。

3.15 根据承建商C 在一九九四年至一九九六年期间定期向财政组提交的财政资料显示，承建商C 自一九九四年开始累积大量亏损。承建商C 属丙组承建商，按规定最少须维持900 万元的已运用资本及900 万元的营运资金，方可保留在认可名册内(见上文第1.3 段表一)。根据财政组的定期评估，自一九九四年起，承建商C 的已运用资本及营运资金大部分时间均低于900 万元的下限。为了令承建商C 能够符合最低要求的水平，其母公司数次与政府及承建商C 协定，让承建商C 毋须偿还欠母公司的款项。不过，到了一九九七年三月底，承建商C 的母公司将所持的承建商C 股份权益悉数出售后撤销有关协定，结果令承建商C 的营运资金大幅下降。

3.16 审计署注意到，在签订附加协定时，承建商C 同时有另外八份政府的公共工程合约。有关合约的尚未完成工程，包括建筑署合约5，估计总值约为4.19 亿元。一九九七年四月及五月，承建商C 的另外八份合约均被收回(见附录B)。

3.17 审计署认为，有关工务部门在签订附加协定之前，应与工务局协调，考虑承建商的财务状况及其所有未完成的工程，以评估承建商能否继续履行合约。此外，有关工务部门如在附加协定内加入预防措施，例如分期将款项付予承建商，以保障政府的利益，也是可取的做法。

审计署对发还协定违约金及支付延期完工的费用以代替收回合约的建议

3.18 审计署建议工务局局长应书面通知各工务部门，以签订附加协定采取补救措施以代替收回合约前，各部门应：

- (a) 经谘询工务局后，考虑所有相关因素，例如承建商的财务状况及其所有未完成的工程，以评估承建商履行其附加协定所订责任的能力；及
- (b) 根据附加协定如有需要向承建商支付大笔款项，考虑：

(i) 以分期的方式将款项付予承建商，而分期支付款项的时间须按照协定的工程进度表厘定；及

(ii) 要求承建商请其母公司及 / 或一间财务机构提供第三者担保，务求在该承建商未能履行其附加协定所订责任时，政府可受保障。

当局回应

3.19 工务局局长同意应将上文第3.18段所载的审计署建议以书面告知各工务部门，以免日后发生同类事件。

第 4 部分：合约更替及抵销应付予未履行合约承建商的款项

4.1 本部分探讨合约更替(注11)及其对抵销应付予未履行合约承建商款项的影响。是项审查显示，可从这些情况汲取教训。

合约更替

4.2 在某些情况下，承建商拟将其在与政府签订的合约中的利益和责任，转移至其他公司。当承建商将公司结构由合伙或独资经营改为有限公司，或母公司拟转移其利益和责任予一间不同法律身分的附属公司时，便可能需要这样做。在这些情况下，便需要订立合约更替协定。就工程合约而言，合约更替协定是由政府、工程承建商及第三者订立的三方协定，而承建商藉此协定解除原来合约中的责任和权利，并由第三者来承担。根据一九九六年三月发出名为《承建商更改公司名称及承建商转移合约利益和责任(合约更替)》的工务局技术通告第 7/96 号(注12)，政府毋须拒绝接纳有关合约更替协定的提议，但必须查明承建商与政府订立的其他合约有否受任何影响，并须对第三者加以审查，以确保其适合代替承建商。

4.3 **抵销应付予未履行合约承建商的款项** 根据《一般合约条款》第83条，倘若收回合约，有待向未履行合约承建商追讨所欠的款项，是可用作抵销政府与该承建商订立的其他合约中应付予该承建商的款项。在审查未履行的合约的个案时，审计署注意到，在一宗个案中，有关工务部门没有采取所需的行动，将政府与两名承建商所订立的所有合约更替予第三者，尽管名列认可承建商名册的资格已转移予第三者，而第三者已承担了两名承建商所有的权利和利益。其后，当第三者未能履行合约时，就那些没有进行更替的合约，政府则无法将所欠政府的款项，抵销应付予两名承建商的款项。若按照各有关方面最初同意的做法，将两名承建商的所有合约更替予第三者，政府便可由应付予第三者的款项中，多抵销335 万元。这宗个案的详情报告于下文第4.4 至4.15 段。

名列认可承建商名册的资格的转移

4.4 一九九四年十二月，承建商A（一间新成立的公司）的母公司向工务局申请将其两间附属公司（下称承建商F 及承建商G）名列认可承建商名册的资格转移给承建商A。

注11：合约更替涉及一份三方的协定，就这份协定原有的缔约双方将合约撤销，以让原有合约的其中一方与第三者按原有合约的条款订立新合约，即原有合约的另外一方将其责任与权利“更替”予第三者。

注12：一九九六年三月发出的工务局技术通告第7/96号仍然有效，并取代工务局技术通告第9/91、9/91A、30/93及30/93A号。

4.5 在申请转移名列认可承建商名册的资格时，承建商A的母公司夹附这三间公司(承建商F、承建商G及承建商A)董事局的会议记录副本，当中声明有关公司同意，若工务局批准转移名列资格，他们会应工务局要求，将政府与承建商F和承建商G的所有合约更替予承建商A。

4.6 一九九五年一月，工务局要求土木工程署、拓展署、路政署及水务署提供有关承建商F及承建商G尚未完成的合约的详情。这些部门在回应时表示，会接受承建商A的母公司提出的转移名列资格的要求，这些部门并将尚未完成的合约的清单提交工务局。

4.7 在一九九五年三月十六日的信件中，工务局通知承建商A：

—— 承建商A已被列入认可承建商名册中，作为丙组承建商，在道路及渠务和水务工程类别下，取代承建商F，并在海港工程及地盘平整工程类别下，取代承建商G；及

—— 各工务部门会就有关需要更替的合约，分别致函承建商A，以便将承建商F及承建商G的所有未完成的合约更替予承建商A。

工务局在一九九五年三月十六日发给承建商A的信件的副本，亦已送交七个工务部门(即建筑署、土木工程署、渠务署、机电工程署、路政署、拓展署及水务署)。但审计署注意到，工务局并没有直接致函给各工务部门，告知他们着手将承建商F及承建商G的合约更替予承建商A(注13)。工务局没有定下要求工务部门完成合约更替的期限，亦没有密切监察合约更替的进度。

八份合约没有更替

4.8 当承建商A的母公司申请所述的转移名列资格时，政府与承建商F及承建商G共有16份尚未完成的合约(注14)。在这16份合约中，只有八份合约更替予承建商A。其余八份合约则没有更替予承建商A。

4.9 下文表三显示没有更替予承建商A的八份合约、其最后付款证明书日期，以及转移名列资格日期与最后付款证明书日期之间相隔的月数。

注13：据工务局表示，自一九九九年八月起，工务局为了提醒工务部门着手进行合约更替安排，已在送予工务部门有关发给承建商的批准信的副本上，加上附注，列出有关工务部门须进行合约更替的未完成合约。

注14：16份合约中，有四份批给予承建商F及/或承建商G为合伙人的合营公司。

表三

八份合约没有更替予承建商A

工务部门	合约	转移名列 资格日期 (a)	最后付款 证明书日期 (b)	(a) 与 (b) 之间 相隔的月数
土木工程署	土木工程署合约3	16. 3. 1995	8. 8. 1996	17
	土木工程署合约4	16. 3. 1995	10. 9. 1996	18
渠务署	渠务署合约3	16. 3. 1995	4. 8. 1998	41
拓展署	拓展署合约3	16. 3. 1995	28. 6. 1996	15
	拓展署合约4	16. 3. 1995	24. 8. 1998	41
路政署	路政署合约2	16. 3. 1995	16. 12. 1998	45
水务署	水务署合约6	16. 3. 1995	8. 8. 1995	5
	水务署合约7	16. 3. 1995	25. 7. 1995	4

资料来源：工务局的记录

4.10 关于水务署合约6及水务署合约7，水务署在一九九五年九月通知工务局局长这两份合约没有更替予承建商A，因为转移名列资格予承建商A 的日期与这两份合约的最后付款证明书日期，相隔甚短(见上文表三)。不过，对于其余六份合约，审计署注意到，工务局批准转移名列资格的日期与合约的最后付款证明书日期，相隔甚久(15个月至45个月)(见上文表三)。有关工务部门并没有采取任何行动将这些合约更替予承建商A，尽管工务局已将一九九五年三月十六日发给承建商A 的信件的副本送交这些部门，通知其须在转移名列资格后，将承建商F 及承建商G 的合约更替予承建商A (见上文第4.7 段)。

其余八份合约有更替

4.11 下文表四显示更替予承建商A 的八份合约、签订合约更替协定的日期，以及转移名列资格的日期与签订合约更替协定日期之间相隔的月数。

表四

八份合约有更替予承建商A

工务部门	合约	转移名列	签订合约	(a) 与 (b) 之间 相隔的月数
		资格日期	更替协定日期	
		(a)	(b)	
土木工程署	土木工程署合约5	16. 3. 1995	30. 10. 1997	31
拓展署	拓展署合约5	16. 3. 1995	22. 7. 1996	16
渠务署	渠务署合约4	16. 3. 1995	8. 3. 1996	12
水务署	水务署合约2(注)	16. 3. 1995	26. 9. 1995	6
	水务署合约8	16. 3. 1995	26. 9. 1995	6
	水务署合约9	16. 3. 1995	26. 9. 1995	6
	水务署合约10	16. 3. 1995	26. 9. 1995	6
	水务署合约11	16. 3. 1995	26. 9. 1995	6

资料来源：工务局的记录

注：水务署合约2 在一九九九年一月被收回。

4.12 如上文表四所示，虽然这八份合约有更替予承建商A ，但当中有些合约是在转移名列资格日期的一段长时间后才办妥合约更替(即土木工程署合约5 、拓展署合约5 及渠务署合约4 ，需时一年或以上)。

4.13 上文第4.12 段提及的三份合约，有关其更替延误的事件次序及原因如下：

—— **土木工程署合约5** 土木工程署在一九九六年十一月七日开始办理这合约的更替。一九九七年二月，承建商 G 认同这合约要办理更替。获工务局批准后，合约更替协定在一九九七年十月三十日签订(即转移名列资格后约31个月)；

- **拓展署合约5** 拓展署在一九九五年年初已知道须办理这合约的更替。不过，承建商F 没有积极回应办理这合约更替的建议。一九九六年三月，拓展署与承建商F 商谈必需办理这合约的更替。一九九六年五月，承建商F 认同这合约要办理更替。获工务局批准后，合约更替协定在一九九六年七月二十二日签订(即转移名列资格后约16 个月)；及
- **渠务署合约4** 渠务署在一九九五年年初已知道须办理这合约的更替。一九九五年十一月，渠务署与承建商F 商谈必需办理这合约的更替。一九九五年十二月，承建商F 认同这合约要办理更替。获工务局批准后，合约更替协定在一九九六年三月八日签订(即转移名列资格后约12 个月)。

审计署认为，工务局在批准转移名列资格后，应密切监察有关工务部门将合约更替予承建商A 的进度，以确保如期完成全部所需工作。

收回合约

4.14 一九九八年十二月底至一九九九年一月期间，政府从承建商A 收回三份未履行的合约，其中：

- 一份是更替合约(水务署合约2 ——见上文第4.11段表四注)；及
- 两份是新合约(土木工程署合约1及水务署合约3)，而这两份合约是工务局批准转移名列资格后，批给承建商A 的。

根据上文第4.3段所述的《一般合约条款》第83条，倘若收回收约，有待向未履行合约承建商追讨所欠的款项，是可用作抵销政府与该承建商订立的其他合约中应付予该承建商的款项。如下文表五所示，截至二零零零年十二月，政府能够在与承建商A 的七份更替合约中的其中四份，抵销其应付予承建商A 的款项共950万元(其中一份更替合约已被收回——见上文第4.11段表四注)。政府能够这样做，是因为在政府收回该三份未履行的合约时，这四份更替合约的款项尚未付清。至于其他三份更替合约，由于所有款项经已付清，因此不能抵销欠款。

表五

从更替予承建商 A 的合约所扣起的款项
(截至二零零零年十二月的情况)

工务部门	合约	扣起用以抵销的款项 (百万元)
水务署	水务署合约10	6.11
	水务署合约11	2.31
	水务署合约8	0.03
土木工程署	土木工程署合约5	1.05
	总计	9.50

资料来源：工务局的记录

4.15 如上文第4.9段表三所载，有八份合约没有更替予承建商A。如这八份合约有更替予承建商A，政府应可从这八份合约其中的一份，即拓展署合约3（注15），另再多抵销335万元，该笔款项是政府从承建商A收回三份未履行的合约（见上文第4.14段）后，在一九九九年二月发放给承建商G的。

审计署对合约更替及抵销应付予未履行合约承建商的款项的意见

4.16 工务局在一九九五年三月批准承建商F及承建商G将其名列认可承建商名册的资格转移给承建商A。审计署认为工务局批准转移名列资格后，应密切监察将合约更替予承建商A的进度。如日后须收回承建商A的合约，这可在政府执行有关抵销款项的条文时，给予政府一个保障。如上文第4.15段所述，若承建商F及承建商G的所有合约均已更替予承建商A，政府应可另再多抵销335万元。

注15：关于上文第4.9段表三所提及的其他七份合约，即使这些合约有更替予承建商A，政府亦不能抵销应付予承建商A的款项，因为政府从承建商A收回三份未履行的合约之前，已付清该七份合约的其中五份的款项，而其余两份合约，则在抵销款项方面可能会有困难。

审计署对合约更替及抵销应付予未履行合约承建商的款项的建议

4.17 审计署建议工务局局长在批准承建商转移名列认可承建商名册的资格的申请时应：

- (a) 直接致函有关工务部门，告知他们立即着手进行所需的合约更替；
- (b) 要求有关工务部门向工务局报告，完成合约更替所需的时间(如有需要，并订定期限)；及
- (c) 密切监察合约更替的进度，以确保有关工作能如期完成。

当局的回应

4.18 工务局局长同意审计署在上文第4.17段所提的建议，并且表示：

- (a) 在批准将名列认可承建商名册的资格，由一个承建商转至另一承建商时，他会直接致函有关工务部门，通知他们着手进行合约更替安排；及
- (b) 他已将有关合约更替安排的监察机制及详细指引纳入上文第2.23(c)段所述的《承建商管理手册》内，该手册将在二零零一年年初公布。

第5部分：未经许可移走施工设备及物料

5.1 本部分探讨在收回合约的情况下，为禁止施工设备及物料从工地被移走所实施的程序。是项审查显示，为保障政府利益而订定的程序，有可予改善之处。

转归政府的施工设备及物料

5.2 《一般合约条款》第71及72条述明：

——所有由承建商拥有的施工设备及临时建筑物在带入工地后，将会成为雇主(即政府)的财产，但除非工程师/建筑师书面明确禁止，承建商在任何时间可将施工设备及临时建筑物移离工地；及

——所有由承建商拥有并用于在该项工程的物料，在交付工地后，将会成为政府的财产，未有工程师/建筑师的指示或事先书面同意，不得移走。

5.3 依据《一般合约条款》第81(1)条的规定，倘若收回合约，政府为使合约得以完成，可在其认为适当的情况下，使用根据《一般合约条款》第71及72条成为政府财产的施工设备、临时建筑物及物料。此外，政府亦可在任何时间出售上述任何施工设备、临时建筑物及未经使用的物料，并将售卖收益用以清偿承建商根据合约到期应付或将到期应付予政府的款项。

禁止未经许可移走施工设备及物料

5.4 一九九四年八月发出名为“收回(没收)公共工程合约的合约程序”的工务局技术通告第19/94号(注16)公布下述指引，禁止承建商在收回合约的情况下，未经许可将施工设备、临时建筑物及物料移走：

- (a) **在送达收回合约通知前所采取的行动** 倘承建商表现未如理想及不理睬警告，工地人员应加强一般警戒，特别是：
- (i) 设法防止工地内的施工设备及物料被不当移走；及
 - (ii) 备存更详尽的文件及照片记录，特别是有关工地内的施工设备及物料；
- (b) **在送达收回合约通知时所采取的行动** 应采取以下行动：

注16：一九九九年六月，工务局技术通告第19/94号为工务局技术通告第16/99号所取代。工务局技术通告第16/99号至今仍然有效。有关收回合约的程序，并无重大更改。

- (i) 发出收回合约通知时，工程师 / 建筑师应同时向未履行合约承建商发出书面通知，禁止该承建商将其拥有的任何施工设备、临时建筑物及物料从工地移走；
 - (ii) 工程师 / 建筑师应备存有关工地内施工设备、临时建筑物及物料的详尽记录，并就任何企图移走这些物品的事件，备存记录；
 - (iii) 任何人如企图移走上述任何物品，应获告知，此等物品根据合约属政府的财产；除非能提供可接受的证明，显示该物品属他人所有，否则不得将之移走。在此种情况下，应记录该人的资料及被移走物品的详情。该人为证明所声称的拥有权属实而递交的任何文件，均须交予工务局法律顾问，在征询其意见后，方可准许该人将有关物品移走；
 - (iv) 倘某人不理会工务部门人员的劝告，将物品从工地移走，工务部门应通知警方；及
 - (v) 在有需要时，工务部门应在工地采取额外保安措施；及
- (c) *收回合约时所采取的行动* 应采取以下行动：
- (i) 除采取工地保安措施及对工地内的施工设备作出估值外，应尽快就工地、工程及工地内所有物品备存详尽的照片记录；及
 - (ii) 须记录工地内未经使用或部分曾被使用物料的数量，并列岀任何根据合约成为政府财产的施工设备及临时建筑物。

未经许可移走施工设备及物料

5.5 审计署在审查未履行的合约时，注意到两宗未经许可将施工设备及物料移走的个案，并加以研究。下文表六撮述该两宗个案。涉及的未履行合约承建商为承建商C 及另一承建商(下称承建商D)。

表六

未经许可移走工地内的施工设备及物料

	个案1 ——承建商C	个案2 ——承建商D
工务部门	渠务署	建筑署
合约	渠务署合约1	建筑署合约6
纠正行动通知	一九九七年三月二十日，渠务署向承建商发出纠正行动通知。	在一九九七年四月至十二月期间，建筑署向承建商共发出5次纠正行动通知。最后一次纠正行动通知是在一九九七年十二月一日发出的。一九九七年十二月二日，工务局通知建筑署，破产管理署已接获申请承建商D强制清盘的呈请书。
保安措施	一九九七年三月二十七日，渠务署派出两名保安员24小时驻守工地，以新挂锁锁上所有门闸，并在通往工地的入口通道放置混凝土砖。	一九九七年十二月十二日，建筑署派出两名保安员24小时驻守工地。
发信禁止未经许可移走施工设备及物料	一九九七年三月七日及一九九七年四月四日，渠务署发信禁止承建商未经许可移走施工设备及物料。	一九九七年十二月十八日，建筑署发信禁止承建商未经许可移走施工设备及物料。
未经许可移走施工设备及物料	一九九七年四月二、三及四日发生未经许可移走施工设备及物料的事件。	——
收回合约通知	一九九七年四月十六日，渠务署向承建商发出收回合约通知，并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筑署向承建商发出收回合约通知，并在一九九七年十二月三十日收回工地。

未经许可移走施工设备及物料

一九九七年四月二十三日发生未经许可移走施工设备及物料的事件。

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发生未经许可移走施工设备及物料的事件。

资料来源：渠务署和建筑署的记录

个案1——承建商C

5.6 一九九三年八月，承建商C获批一份土木工程合约，即渠务署合约1。由一九九七年年初开始，承建商C在履行合约方面表现非常差劣。大部分主要建筑活动的进度放缓，而必要施工设备的数目亦减少至不合理水平。工程师在一九九七年三月七日通知承建商，未获得他书面批准，不得擅自移走任何设备。一九九七年三月八日，工务局局长要求各工务部门提防承建商C可能会清盘。

5.7 一九九七年三月十三日，承建商实际上已停止工地内的所有工程。一九九七年三月二十日，渠务署向承建商C发出纠正行动通知，要求承建商立刻采取一切所需的行动，以加快完成工程。渠务署亦在纠正行动通知中警告承建商C，倘若在发出通知当日起计14天内，情况没有改善，政府将收回收约。

5.8 **未经许可移走施工设备及物料** 一九九七年三月二十七日，渠务署聘用两名保安员，负责防止承建商从工地移走施工设备和物料。据报，所有可通往工地任何部分的门闸均用新挂锁锁紧，而各入口通道亦已放置混凝土砖。虽然已采取保安措施，但在一九九七年四月二、三及四日，部分施工设备和物料，包括趸船、挖泥船和拖船等贵重设备仍被人从工地移走(见附录C)。渠务署在一九九七年四月四日警告承建商C，罔顾该署反对，而从工地移走设备，是不能接受的。一九九七年四月十六日，渠务署向承建商C发出收回收约通知，说明政府会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，再有更多施工设备未经许可从工地被移走(见附录C)。

个案2——承建商D

5.9 一九九六年七月，建筑署将建筑署合约6批给承建商D。承建商D表现差劣，工程进度也未如理想。建筑署其后在一九九七年十二月收回收约。

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收约前，建筑署曾向承建商D发出五次纠正行动通知，要求承建商立刻采取一切所需的行动，以加快完成工程。最后一次通知是在一九九七年十二月一日发出的。在上述纠正行动通知中，建筑署警告承建商D，倘若在发出通知当日起计14天内，情况没有改善，政府将收回收约。

5.11 **未经许可移走施工设备及物料** 一九九七年十二月二日，工务局通知建筑署，破产管理署已接获申请承建商D强制清盘的呈请书。一九九七年十二月十二日，建筑署聘用两名保安员，负责防止有人从工地移走施工设备及物料。一九九七年十二月十八日，建筑署发信禁止承建商D从工地移走施工设备及物料。一九九七年十二月十九日，建筑署向承建商D发出收回收约通知，说明政府会在一九九七年十二月三十日收回工地。尽

管建筑署向承建商D发出这些信件，在一九九七年十二月二十三日及二十四日仍有部分施工设备未经许可从工地被移走(见附录D)。

审计署对未经许可移走施工设备及物料的意见

5.12 如上文第5.3段所述，倘若收回合约，政府为使合约得以完成，可使用根据《一般合约条款》第71及72条成为政府财产的施工设备、临时建筑物和物料。政府亦可在任何时间出售上述任何物品，并将售卖收益用以清偿承建商到期应付或将到期应付予政府的款项。在上文第5.6至5.11段所述的两宗个案中，虽然渠务署和建筑署已分别向承建商C和承建商D发信，禁止他们从工地移走施工设备和物料，但未履行合约承建商仍然将之移走，当中包括趸船、挖泥船和拖船等贵重设备。审计署认为，有关工务部门应采取更有效的措施，以减少未履行合约承建商从工地移走施工设备和物料的机会。

审计署对未经许可移走施工设备及物料的建议

5.13 为确保有足够的预防措施以禁止未履行合约承建商从工地移走施工设备和物料，尤其是贵重物品，审计署建议渠务署署长和建筑署署长应在考虑成本效益后，采取有效措施，以保障政府的利益。

5.14 审计署亦建议工务局局长应考虑将上文第5.13段审计署所述的建议，以书面告知所有其他工务部门，以免日后发生同类事件。

当局的回应

5.15 工务局局长知悉上文第5.13段所述，审计署向渠务署署长和建筑署署长提出的建议。他同意应将审计署的建议以书面告知所有其他工务部门，以免日后发生同类事件。

5.16 渠务署署长表示：

- (a) 根据过往经验，由于承建商可在收回合约前将施工设备和物料出售或将拥有权转让，而无须知会政府，所以实际上难以确定拥有权谁属。因此，难以根据《一般合约条款》第71及72条，证明政府在合约上拥有该等设备和物料；
- (b) 实际上，要采取措施以防止海事设备(如趸船)被移走，例如将设备紧固，即使可行，亦颇为困难；及
- (c) 倘若有人声称拥有工地的施工设备或物料的拥有权，并试图将之移走，则向警方报案亦无效用，因为警方不会依据双方协订的合约条款行事，而只会将事件记录在案，以便在有需要时采取跟进行动。

5.17 建筑署署长表示:

- (a) 送达收回合约通知并不表示政府已接管工地。根据合约,工地的管控权仍然属于正按合约进行工程的承建商;及
- (b) 在收回工地前,除了监察工地的施工设备和物料外,根本不能实行任何保安措施以保障政府的利益。

附录A
(参阅第1.8段及1.10段)

一九九七年四月至二零零零年九月

未履行的工程合约

未履行的合约

承建商	合约数目	收回合约期	截至二零零一年一月 估计欠政府的金额 (注) (百万元)
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 (约 6.07 亿元)
另外12个 未履行合 约承建商	17	一九九八年一月至二零零零年八月	109.1
总数	36 =====		715.8 =====
			(约7.16 亿元)

资料来源：工务局的记录

注：未履行合约承建商欠政府的实际金额，包括协定违约金，将视乎完成工程所需的额外成本及另加的索偿。

承建商C未履行的合约

工务部门	合约	收回合约的月份	尚未完成工程的估计价值 (百万元)
建筑署	建筑署合约5	一九九七年四月	77.0
土木工程署	土木工程署合约2	一九九七年五月	18.2
渠务署	渠务署合约1	一九九七年四月	49.0
	渠务署合约2	一九九七年五月	4.0
路政署	路政署合约1	一九九七年五月	0.7
拓展署	拓展署合约1	一九九七年四月	25.0
	拓展署合约2	一九九七年五月	153.0
水务署	水务署合约4	一九九七年四月	67.0
	水务署合约5	一九九七年四月	25.0
		总数	418.9

(约4.19 亿元)

资料来源: 工务局的记录

未经许可移走渠务署合约1的施工设备及物料

未经许可移走设备及物料 日期	说明	移走设备及物料的数量
一九九七年四月二日	施工设备(注) <ul style="list-style-type: none">卸泥船浮式起重机抓斗式挖泥船拖船	4只 1台 1只 2只
一九九七年四月三日	施工设备(注) <ul style="list-style-type: none">卸泥船浮式起重机抓斗式挖泥船吸泥船拖船	1只 2台 1只 1只 2只
一九九七年四月四日	物料 <ul style="list-style-type: none">钢筋网底漆填缝料接缝填料	2卷 12罐 45块 32罐
一九九七年四月二十三日	施工设备 <ul style="list-style-type: none">办公室器材及测量仪器	

资料来源：渠务署的记录

注：根据从海事处所得资料，审计署估计卸泥船、浮式起重机、挖泥船和拖船总值可达1,600万元左右。

未经许可移走建筑署合约6的施工设备

未经许可移走设备的日期	说明	移走设备的数量
一九九七年十二月二十三日	施工设备	
	• 挖土机	2台
	• 混凝土震动器	2台
一九九七年十二月二十四日	施工设备	
	• 混凝土震动器	4台
	• 水泵	6个
	• 压土机	2台

资料来源：建筑署的记录

报告中提及的承建商的摘要

报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