

# 香港工程師學會

## 住宅樓宇裝修工程合約安排及 法定規管聯合專責小組

## 優化住宅樓宇維修及 翻新工程合約、監督及規管制度 建議報告

二零二六年六月

## 目錄

一、 引言 .....	3
二、 主要問題分析 .....	4
(一) 招標階段 .....	4
(二) 施工階段 .....	5
(三) 法定規管 .....	6
三、 具體建議 .....	9
(一) 招標階段 .....	9
(二) 施工階段 .....	12
(三) 法定規管 .....	14
四、 結語 .....	18

## 一、 引言

鑒於大埔火災事件反映現行住宅樓宇維修、合約管理及法定規管安排存在多項制度和實際執行上的不足，香港工程師學會於 2025 年 11 月 27 日成立「住宅樓宇裝修工程合約安排及法定規管聯合專責小組」，從工程專業角度檢視整體制度，並就短中長期改善方向提出具體建議。

專責小組檢視了本地相關法規、行業慣例及國際經驗，審視從招標採購、施工監督到法定規管等各個環節在風險管理、專業監督及跨部門協調方面所面對的挑戰，特別關注大規模外牆維修對居民生命安全及社區運作的潛在風險影響。

本報告的目標，是在現有基礎之上，提出以安全為核心、以專業為本的技術及管治建議，期望與相關政策局、執行部門及業界攜手，逐步完善樓宇維修工程的整體管理框架，減低高風險工程對市民生命財產安全的威脅，防止類似悲劇再次發生。

## 二、 主要問題分析

本章綜合大埔火災及過往相關個案所反映的情況，從招標階段、施工階段及法定規管三方面，梳理現行制度於實際執行上的關鍵挑戰，目的是希望指出在高風險維修工程情境下，制度仍有加強協調、明確責任及提升透明度的空間，為後續提出的具體建議提供堅實基礎。

### (一) 招標階段

在招標及採購安排方面，個別大型外牆維修項目顯示出工程規模、付款結構及顧問與承建商角色之間，存在一定程度的風險積累。

這些積累的風險包括：同一屋苑多座大樓同步維修所帶來的工地管理壓力、由承建商主導的付款進度安排對小業主保障的影響，以及部分合約條款及文件未能充分反映項目特定風險等。

#### 1. 大規模外牆維修的高風險

多座住宅大廈同時間進行外牆維修，不單令居民帶來生活、衛生及環境滋擾，大量建築工人及物料存放增加工程監督困難，提高了安全及火災風險。

#### 2. 付款及合約結構問題

由承建商主導的付款進度安排存在風險，例如「過早為所有座數搭設棚架並收取大部分合約款項，而實際工程進度卻明顯落後」。

#### 3. 顧問職責與利益衝突

在合約前及合約管理階段，顧問職責的界定及履行方式在部分個案中顯示出一定的制度不足。顧問、承建商與業主之間存在較大的資訊不對稱，尤其小業主欠缺足夠專業支援。

#### 4. 程序與文件缺陷

現行合約及程序往往「過於籠統」或「過度依賴範本」，未能反映項目特定風險，為承建商在工地「自行詮釋」留下很大空間。業主立案法團普遍誤解，以為採用市區重建局的範本便可解決所有問題，實際上他們需要獲得額外技術支援才得以有效監察顧問表現。

#### 5. 承建商甄選問題

難以吸引具能力且誠信高的承建商參與。對入選承建商的安全表現評估，往往僅憑過往經驗，而非根據施工方法書作出有系統、以風險為本的評估。

### (二) 施工階段

在施工階段，現行監督安排及相關技術指引，於應對高風險維修工程時，在執行力度及協調機制方面仍有加強空間。部分個案反映，前線施工與設計要求存在落差，臨時消防及應急安排不足以配合工地實際風險，而業權人及物業管理團隊於風險識別及監督方面亦面對專業知識不足的挑戰。

#### 1. 監管碎片化及相關指引不足

現行法例在大廈維修工程方面的監管安排，於高風險工序及消防安全要求上仍有進一步加強及整合的空間。特別是涉及消防安全的維修工程，現時相關技術指引及專業監督要求相對有限，前線執行時容易出現理解或落實上的差異。

#### 2. 業權人專業知識不足

許多業主及法團成員並非工程專業出身，在面對複雜的施工方案及風險評估時，難以全面掌握工程對安全及日常生活的實際影響，較易受資訊不對稱影響。若缺乏可靠的第三方專業支援，業權人較難就工程質素、工期安排及安全措施作出充分判斷。

3. **驗收工程物料與工藝標準的執行有待加強**

個別個案顯示，現場施工與設計圖紙或合約規定並不完全一致，或使用的防火材料及關鍵構件未能達到預期標準。由於隱蔽工程（如電纜佈設、防火塗層等）較難於完工後全面檢視，加上抽查資源有限，若缺乏具系統性的驗收及追溯機制，相關風險較難被及早識別。

4. **風險管理及應急措施有待強化**

在維修期間，臨時消防設施及應急疏散安排未必能夠與實際工地風險完全配合，例如棚架及物料堆放或對逃生路線及消防裝置產生影響。部分個案反映，火災風險預警及應急演練並未形成制度化做法，令住戶及工人在突發情況下的應變能力不足以應付突發危機，因此風險管理及應急措施有待強化。

5. **業界不良行為**

以往曾出現個別案例，有承建商被質疑因控制成本或工期安排而存在不合規的操作。相關情況並非指整個工程項目，而是指在某些特定工序或申報環節中出現偏差，例如於申報工地作業安排時資料不夠準確，或在消防裝置運作安排上與原有申報內容不符。

若此類情況未能及早偵測及糾正，或會削弱現行監管措施的實際效果，亦可能增加住戶及工人的安全風險。

(三) **法定規管**

現行相關條例和規管制度在界定不同類型維修工程的風險級別、主體負責人及跨部門協調機制方面有所欠缺，於較複雜或規模較大的樓宇維修工程，實際操作上存在一定困難。

專責小組認為，透過釐清法定監管框架、引入「累積風險」的概念及完善專業監督要求，可強化以居民生命安全為核心的監管思維，並提升執法及追責的清晰度。

1. **樓宇大型維修工程規管框架模糊，主體負責人不清**

現行法例對於樓宇大型維修工程的監管範圍及定義在實際界定上存在一定灰色地帶。法規上最大的衝突與模糊之處在於《建築物條例》（第123章）與《工廠及工業經營條例》（第59章）之間，這導致在進行大型維修工程時，現行法例未有在所有情況下清晰界定「主體負責人」，亦較難於複雜個案中有效確立單一「主要負責政府部門」作統籌及全面監管整體工程。此外，專責小組注意到，房屋局對資助出售房屋的監管權力源自《建築物條例》的直接授權，允許其轄下的獨立審查組行使等同於建築事務監督的權力。

2. **安全監督存在明顯薄弱環節**

現行法規未有在所有情況下充分把維修對居民生命安全的潛在影響全面反映於監管設計之中。以大埔火災為例，外牆修葺屬第 II 級別小型工程，依法毋須聘用認可人士等建築專業人士及現場人員監督，在個別情況下，安全監督主要依賴承建商自我管理，未能充分反映高風險維修工程對居民生命安全保障的要求。

3. **針對維修期間的消防安全指引不足**

現時樓宇維修期間的防火措施意識及指引不足，缺乏法例以加強監察維修期間之消防安全，例如：非法關閉消防裝置或破壞樓梯間的防火窗或防煙門的保護功能等。

4. **小型工程的累積風險**

雖然單一項外牆維修可能屬於第 II 或 III 級別小型工程，但當多個項目同時進行時，其累積風險已等同大型工程。目前的「小型工程監管制度」未能涵蓋這種規模效應帶來的系統性風險。因此，建議通過控制同一項目中所有小型工程的總造價或總工程體量，對此類特殊情況加強規管。

5. **物業管理公司的問責不足**

物業管理公司在日常營運及工程管理中扮演關鍵協調角色，包括協助法團執行業主大會決議、配合維修工程安排及與住戶溝通等。然而，在現行相關法例（如《建築物管理條例》（第344章）和《物業管理服務條例》（第626章））框架下，對物管在大型維修工程中的具體責任、資訊披露及專業要求，仍需更明確及細化。個別個案反映，市場上物管公司的透明度及問責機制存在差異，專業水平亦有參差，令業主在處理涉及巨額開支及高風險工序的工程時，較難全面掌握資訊及評估決策基礎，影響彼此信任和合作。

6. **投訴機制分散及成效受限**

現時涉及維修工程的投訴分別由多個部門處理，市民在尋求協助及跟進個案時，往往需要在不同部門之間周旋，難以及時獲得統一及具權威性的回應。

### 三、 具體建議

本章就上述三個環節所識別的挑戰，提出一套多層次、以風險為本的改善建議。

相關建議旨在於現有制度基礎上作技術及程序上的優化，以提升採購管治、工程質素及安全水平，而非為業主、政府或業界增加不必要負擔。

#### (一) 招標階段

鑑於第二章指出招標階段在付款安排、顧問職責界定及承建商甄選方面存在風險，本節建議由「預防性維修」方向出發，配合更清晰的合約條款及更完善的專業分工，以減少高風險情況在源頭出現。

透過流程專業化、提高技術評審比重及強化付款安全機制，可在不削弱市場競爭的前提下，提升工程的透明度及問責性，並增強小業主的信心。

#### 1. 強化維修保養與合約監管機制

##### (1) 積極預防性維修

大廈外牆該定期進行檢查及維修，保持外牆完整、安全及光鮮，延長外牆整體壽命。

##### (2) 流程專業化

將樓宇維修設定完整專業採購程序，每一階段均清晰界定所需資料、決策及交付成果，並提供指引及規格範本，吸引更多優質專業工程顧問及承判商提供維修服務。

(3) **完善合約條款**

付款進度須與可量度的工程里程掛鉤，避免超前支付。合約須明確開工及完成日期、延誤罰則、階段性完工要求，並以詳圖載明關鍵細節。

(4) **顧問分工與監督**

顧問職責應分工以形成制衡（如工料測量師負責成本，工程師負責技術）。安排安全專業人士定期檢討風險，所有持份者須於關鍵階段申報利益衝突。

(5) **付款安全**

設立專用銀行戶口收取維修資金，每筆款項須經顧問、法團及工料測量師核證後方可支出。

2. **對聘用顧問的建議**

(1) **甄選機制**

訂立清晰委聘步驟，包括按資歷篩選、採用非最低價評審（技術建議書佔評分比重不低於百分之五十），並可委聘不同顧問，以形成互相監察制衡。

(2) **合約內容**

顧問服務應分階段組織（如勘察、設計、招標、監督），並訂明各階段的具體交付成果及最低要求。

(3) **監督投入**

顧問須提交具合約約束力的工地監督「人手編制表」，作為技術評審的一部分，確保監督力度。

(4) **收費參考**

政府或相關機構可公布「人手為本」或「常規工作項目」的收費參考數據，以提高透明度。

### 3. 對聘用承建商及工程合約的建議

#### (1) 招標制度

強制採用「雙信封制」，技術標書須達最低門檻（如：百分之七十）方可開啟商業標書。投標分析報告應分發予所有業主。

#### (2) 施工方案

承建商須提交清晰的施工方案，識別高風險工序並提出緩解措施，此方案應納入甄選準則。

#### (3) 合約條款

付款進度表須與實際工程進度掛鉤，引入「里程碑」及「關鍵日期」機制（如按合同完成指定工程量或滿足指定工程進度方可放款）。合約須訂明延誤賠償、變更管理程序，並可考慮引入具人工智能功能的攝影機進行安全監督。

#### (4) 招標公平性

所有招標條件及其後發出的補充資料，應一併並同時向所有投標者公佈，確保各方掌握的信息一致；並建議透過網上平台或其他數碼方式提供工地現場情況及視察安排。在不披露其他投標者身份的情況下，讓各投標者獨立獲取同樣信息，以減低圍標風險。

#### (5) 小業主指南

提醒業主警惕嚴重前置的付款進度表，堅持以階段性成果為本的分期付款，並要求合約明確列明所有技術細節。

## (二) 施工階段

就施工階段而言，本節建議從分類監督、透明度提升、物料及工藝驗收，以及技術創新與行業培訓四個層面入手，優化現場監督及風險管理安排。

建議重點包括：明確大型維修工程的監督要求、建立動態評級或「黑名單」制度、加強業權人教育及第三方支援，以及推動智慧工地技術和專業培訓，以配合政府現有安全監管架構。

### 1. 強化法規與監管機制

#### (1) 明確制定維修工程分類與監督要求

- i. 將大廈大型維修列為「高風險維修項目」，要求聘用合資格獨立顧問公司及交由其認可人士監督，並向相關政府部門提交階段性報告。
- ii. 立法要求所有大型維修工程開工前須提交「風險評估及消防安全預案」，於相關政府部門聯合存檔及抽查。

#### (2) 設立動態黑名單制度

- i. 由相關政府部門聯合建立承建商與顧問公司評級平台，紀錄違規行為並與投標資格掛鉤。在有關制度下，對屢犯者可考慮暫停甚至取消註冊資格。

### 2. 提升工程透明度與業權人參與

#### (1) 推行標準化招標與合約範本

- i. 建議市建局「招標妥」計劃涵蓋高風險工程，提供清晰的技術規格清單及成本參考指標，避免低價中標而導致質量妥協。
- ii. 工程合約中須明確訂明工程變更的審批流程，禁止未經業主大會同意的重大設計修改。

(2) 加強業權持有人的教育及第三方支援

- i. 市建局設立「樓宇維修諮詢站」，為法團提供免費法律及技術支援，並釐清工地各持份者權責。

3. 嚴格管控物料與工藝驗收

(1) 強化現場抽查與數碼化追溯

- i. 要求所有防火材料及關鍵構件配備認證標籤及二維碼供查驗真偽。
- ii. 相關政府部門增加突擊抽查比例，重點檢查隱蔽工程（如電纜佈設、防火塗層等）是否符合標準。

(2) 完善工地安全管理

- i. 施工期間須定期組織消防演練，確保工人及住戶熟悉應急疏散路線。
- ii. 對有高風險的物料作出預早評核，並提供名錄供公眾及小業主參考。

- iii. 每月最少舉行一次安全會議，工程承建商需呈交符合勞工處安全管理規例之安全報告與各持份者檢討工地安全實況。

#### 4. 推動技術創新與行業培訓

##### (1) 引入智慧工地技術

- i. 鼓勵採用無人機巡檢、物聯網傳感器及電子工作許可證系統等技術，監測工地環境風險（如溫度、煙霧）及高風險工序，實時預警異常情況。

##### (2) 加強從業人員培訓與認證

- i. 考慮設立「註冊維修工程顧問」制度（或沿用現行認可人士制度），要求高風險項目由合資格人士統籌。

### (三) 法定規管

本節建議集中於理順《建築物條例》與《工廠及工業經營條例》等框架下的職責分工、強化專業監督及消防安全認證、引入累積風險監管門檻，以及提升採購管治和防圍標安排。

相關建議旨在為政府現正或未來的檢討工作提供技術參考，協助更系統地把高風險維修工程納入以「居民生命安全」為核心的規管思維之中，同時兼顧執行可行性及資源運用。

## 1. 強化法規與法定監管機制

### (1) 理順規管框架與確立主體負責人

建議檢視及修訂《建築物條例》（第 123 章）與《工廠及工業經營條例》（第 59 章）以理順大型維修工程的規管框架。法例應確立以「居民生命安全」為首要考慮，並明確授權單一的「主要負責政府部門」負責牽頭統籌，從而釐清各部門在整體工程中的法定監管權責，確保跨部門協作順暢及監管全面到位。

### (2) 強化專業監督與認證機制

- i. 規定大型維修工程必須聘請認可人士作整體監督，確保認可人士必須進行「事前巡查」及定期的安全審核，並嚴格監管施工材料是否合規。
- ii. 須僱用註冊消防工程师為維修工程進行消防安全認證。

### (3) 加強消防裝置管控

- i. 建議在現行法例基礎上更明確嚴禁非法關閉消防系統，並加強巡查及執法力度。建議實施「聯合通報機制」，任何消防系統關閉必須由消防承辦商及物業管理處聯合通報消防處，並在顯眼處張貼告示。
- ii. 對於必須關閉消防系統的情況，應實施加強臨時消防安全措施，例如：於樓宇各層公共走廊或樓梯間安裝獨立火警偵測器、樓宇週邊頂部安裝火焰探測器等臨時措施、物聯網火

警偵察系統等。

(4) 設立「累積風險」監管門檻

檢討小型工程監管制度，設定「規模門檻」。當同一大廈的小型工程（如外牆修葺）數量超過一定比例，或覆蓋面積多於外牆面積四分之一時，須提升至更高級別的監管要求，強制聘用認可人士或註冊結構工程師作整體監督。

2. 提升管治與防圍標條款

(1) 法規機制與強化招標管治

- i. 強制利益申報：建議透過修訂《建築物管理條例》（第344章）或相關條例，強化工程顧問的利益申報要求，確保採購程序透明。
- ii. 加強版「招標妥」：市建局設立經警方及廉署背景審查的嚴謹「預審名單」把關招標，並規定重大工程變更須強制通報。
- iii. 提升級別與罰則：可考慮將特定類型的大型維修提升至更高級別的小型工程監管要求，並配合第三方獨立監工安排。觸犯防貪法例將直接影響專業註冊續牌。

(2) 強制「雙信封」招標制度

建議修訂法例或發出指引，規定超過一定金額的維修工程應採用「雙信封制」（技術與價格分開評審），且向業主披露詳細的評分標準。

(3) 設立專責法定監管機構

長遠建議政府成立專責法定機構（或授權現有機構），直接監管高風險維修項目，負責備存認可名冊、中央電子招標及統一處理投訴。

(4) 強化物業管理公司監管

建議根據物業管理業監管局的現有框架，進一步推動物業管理公司的分級認證及持續專業進修制度，特別是在參與大型維修工程時的專業能力及操守要求。物業管理公司應在清晰指引下，向政府申報與承建商或顧問之間的主要利益關係，並在可行情況下建立讓業主查閱的相關資料，以提升透明度。同時，可考慮引入適度的獨立抽樣審計機制，以加強外部監察；對於嚴重或多次違規的個案，則可按既有制度採取包括罰款、暫停或撤銷牌照等相應處分，以維持行業整體專業水平及公眾信心。

#### 四、 結語

大埔火災事件清楚顯示，在現代住宅樓宇結構日益複雜及維修需求不斷增加的背景下，現行樓宇維修模式及相關監管安排在處理高風險及大規模工程時，仍須優化及加強協調，要全面提升安全及工程質素，必須從工程生命週期出發，於顧問委聘、合約制定、現場監督、安全管理以及法定監管制度等多個環節作出系統性改進。

本報告提出的建議，旨在於政府現有政策基礎上，提供一套多層次的改革框架，以加強採購管治、提升透明度及技術問責，並回應業主立案法團及小業主長期面對的資訊不對稱及專業支援不足問題。透過更清晰的角色界定、可量度的成果要求和強制性的專業監督安排，以及引入風險為本的監督機制和承建商評級制度，逐步改善承建商及相關持份者的整體表現。

同時，報告建議善用創新科技和數碼化工具，以配合更嚴謹的監管措施，推動安全管理現代化；並透過檢討和修訂相關法例，堵塞制度上的不足，更有效地理順各政府部門及專業機構在監管上的分工，促進跨部門協作及資訊共享。

香港工程師學會期望，政府部門、專業團體、工程業界、物業管理界別、業主立案法團及居民能在既有的基礎上，建立更緊密及持續的合作機制，共同推動本報告中短期措施及中長期法定改革的落實。

透過更有系統、更透明及以居民生命安全為核心的監管模式，香港有條件在可見將來顯著提升住宅樓宇維修工程的整體水平，更有效保障市民的生命安全與福祉。

完