



就住宅樓宇翻新及維修市場若干範疇 進行的研究報告



2016年5月

1. 住宅樓宇翻新及維修市場對香港市民十分重要。因為樓宇翻新及維修費用往往是普通業主的一筆龐大開支¹，所以這個市場的運作對普羅大眾的家庭生活及生活水平均有重大影響。此外，市民亦曾透過各種渠道，表示非常關注在翻新及維修工程招標過程中廣泛存在的合謀行為，使業主不得不以積蓄支付高昂的工程費用，以致他們的利益嚴重受損。有見及此，競爭事務委員會（競委會）於 2015 年首季，對住宅樓宇翻新及維修市場其中一些範疇展開研究，從而了解此複雜的市場如何運作，作為日後執法行動和倡導工作的參考。本報告概述競委會就相關市場某些範疇的研究所得出的結果。

競委會進行市場研究之主要目的及研究方式

2. 競委會的職能包括「就影響香港市場競爭的事宜，進行市場研究」及「就在香港境內及境外的競爭事宜，向特區政府提供意見」。²
3. 競委會可以利用市場研究這個職能去評估某市場中的競爭是否有效。當需要了解市場的整體運作或研究市場上的普遍特徵，而非專注於特定方面或部分公司的行為時，市場研究便尤其有用。市場研究可用來審視某一市場上任何有關競爭的問題，亦可識別造成相關問題的市場特徵。進行市場研究期間，研究人員或會廣泛研究及分析各類不同的資料，亦可運用經濟分析進一步找出問題所在。此報告下文會說明是次市場研究所採用的「篩選」分析技巧。
4. 市場研究之主要目的，是審視某一市場的競爭是否運作正常，或是否可以改善，而非制訂公司必須遵守的一般規則或其應履行的責任。競委會可從市場整體競爭運作的角度去檢視公司的行為，亦可找出其他導致市場缺乏競爭的原因，例如市場結構（包括進入市場及擴張業務的障礙）或顧客行為。進行市場研究之目的，不一定在於識別違反《競爭條例》（《條例》）的行為，而研究的範圍亦不只限於可能會違反《條例》的事項。
5. 有關競委會是次市場研究，有兩點必須要注意。首先，一般而言，競委會在進行市場研究時，並沒有強制搜集資料的權力，這有別於競委會針對懷疑違例的個案所進行的調查。第二，對比競委會將來可能進行的市場研究，是次市場研究著眼於《條例》全面生效前已經發生的活動，因此是次被研究的行為均不大可能會違反當時仍未生效的競爭守則。
6. 如競委會察覺到某市場有競爭不足的系統性問題，可採取幾種做法。舉例而言，如競委會發現某市場上多間公司均從事可能違反《條例》的行為，競委會或會將有關行業列為首要執法對象；又如競委會認為某市場因為其結構缺陷導致競爭不足，但能透過政府的政策或行動解決，則競委會可根據其向政府提供意見的職能，作出適切的建議；另外，競委會亦可考慮教育市場參與者，以助解決問題。

¹ 競委會亦注意到租客也可能同樣受到影響，因高昂的樓宇翻新及維修費用中，通常有一部分會轉嫁予租客。

² 《競爭條例》第 130 條。

住宅樓宇翻新及維修市場的潛在競爭問題

7. 在《條例》生效前，競委會就當時住宅樓宇翻新及維修公用地方這一部分市場進行了研究。競委會為了解有關市場，曾在研究期間向不同持份者及市場參與者索取資料，當中尤其獲得市區重建局（市建局）及香港房屋協會（房協）的大力協助，兩個機構均為競委會提供了過去的工程招標資料。
8. 業主聘請公司為樓宇進行翻新及維修工程，通常分為兩個階段。首先，業主通常會聘請顧問，就需要進行的工程類別徵詢意見，並由顧問統籌聘請承建商的招標程序。顧問公司必須委派根據《建築物條例》註冊的認可人士（認可人士可以是註冊建築師、工程師或測量師）負責相關工作。然後，業主透過顧問統籌招標，委聘承接翻新及維修工程的承建商。
9. 競委會是次就有關市場的研究顯示，這分為兩個階段的招標過程，當中可能出現不同形式的操縱投標手法，或會引起問題。其中一種操縱投標的手法，是參與投標的承建商透過圍標或其他合謀行為，試圖影響有關工程的招標結果，使結果有利於承建商，這通常令致合約價錢飆升至高於競爭下的水平。價錢被推高的後果是採用這些服務的消費者（即支付工程費用的業主）因承建商的合謀行為而需承擔較高的費用。
10. 第二種操縱投標的手法，是顧問與一名承建商合謀，而這種手法可能伴隨或促成上述第一種操縱投標行為。合謀的顧問成功中標後（顧問有時以超低投標價確保能夠中標），會在其統籌的工程招標中，安排跟他結盟的承建商以抬高了的價錢贏取翻新工程。同樣地，業主一般會因為這種操縱投標的手法而需承擔較高的工程費用。
11. 在這個市場中操縱投標的手法，極有可能不只上述兩種。競委會亦留意到在一些操縱投標計劃中，合謀者可能會兩種手法並用，亦有可能兩種手法結合其他手段一同使用。至於個別操縱投標的行為是否違反《條例》，則視乎個案的具體事實而定。
12. 競委會收到大量非正式的證據及其他市場情報，顯示近年來香港住宅樓宇翻新及維修市場可能不時出現操縱投標的行為，剝削香港消費者的利益。因此，競委會採用了篩選的技巧去分析過往一些工程項目的招標資料。下文會詳細解釋，篩選的技巧如何有助競爭事務當局偵測可疑行為和決定在何處著手進一步調查，取得違反競爭法的證據。競委會利用篩選的技巧可找出數據中的行為模式，是否與普遍懷疑存在於市場中的操縱投標手法相吻合。另外，篩選的技巧亦可幫助競委會決定，若在更近期的數據中發現類似行為模式時，應否作出調查。

競委會對過去多項工程進行了詳細的量化「篩選」分析

13. 市建局與房協在保密的前提下，與競委會分享了過往一些樓宇維修工程的招標記錄。通過分析有關招標記錄，競委會發現了一些行為模式，與懷疑該市場普遍存在操縱投標的情況相吻合。
14. 競委會所研究的工程項目，是「樓宇更新大行動」計劃所資助的部分工程項目。政府在2009年推出「樓宇更新大行動」，計劃涉及兩輪撥款合共35億元。受惠於該計劃的樓宇都是比較舊的樓宇（樓齡在30年或以上），散佈港島、九龍和新界。有關工程涉及樓宇的公用地方，是一般香港住宅樓宇的業主會進行的樓宇翻新及維修工程。市建局與房協收集了該計劃推行期間的相關招標資料。競委會分析了當中約200個聘請顧問策劃及監督翻新工程的招標記錄，亦分析了約500個聘請承建商進行翻新工程的招標記錄。
15. 競委會對這些招標記錄進行研究的方法稱為「篩選法」。篩選法最初由經濟學者提出，現已廣為各地競爭事務當局採用，以偵測合謀行為。合謀行為嚴重損害經濟，是各地競爭事務當局重點打擊的目標。不過，合謀行為一般會秘密進行，外人難以察覺，故眾多競爭事務當局一直採用寬待政策，以免除或寬減合謀成員的罰款，來換取有關成員透露合謀行為的資料，成效顯著。篩選法與寬待政策及其他偵測技巧相輔相成，是競爭事務當局用以揭露合謀行為的另一方法。

有關篩選法的背景資料

16. 篩選方式一般可分為兩類：結構篩選及行為篩選。³ 結構篩選按市場的結構特徵進行（例如競爭對手數目及產品相似度），目的是識別較易受合謀行為影響的市場。結構篩選能為競爭事務當局提供有用的指引，幫助其決定哪些市場應為執法重點，需要特別針對打擊當中的合謀行為。
17. 而在行為篩選中，研究人員會找出在某市場中，市場參與者的行為看來是否較有可能出於合謀，而非競爭的結果。⁴ 這些篩選大致可分為兩種：(1) 篩選識別在競爭情況下不大可能出現的行為模式；和 (2) 篩選識別與某些指標（例如另一地區的市場或某些成本衡量）似乎不吻合的行為模式。這兩種行為篩選能指出似乎與競爭不吻合的行為模式，顯示有關市場可能受到某些形式的合謀行為影響。競委會在是次市場研究中，兩種行為篩選法均有採用。下文略述其他地區曾採用的篩選法，以說明其實際運作。

³ 經濟合作與發展組織金融及企業事務部 – 競爭委員會 (2014)：秘書處背景資料《依職權調查及採用篩選法偵測合謀行為》(Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels) 第225頁。可於<http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf> 下載。

⁴ 同上，第20頁

-
18. 其中一個國際間著名的例子，是透過篩選法揭發金融市場中多間銀行訂定倫敦銀行同業拆息 (LIBOR) 的合謀行爲。⁵ LIBOR 是一個重要的指標性息率，代表借貸成本，並在金融市場中廣泛被使用。LIBOR 由英國銀行公會 (British Bankers Association) 按若干銀行提交的個別借貸成本報價，每日於倫敦訂出。有記者最先指出 LIBOR 的模式可疑。其後，多名學者跟進此事，並進行更詳盡的篩選分析。篩選得出的其中一個結果，是多間銀行持續於長時間內提交完全相同的報價。如果各銀行均是獨立作出決定，沒有與其他銀行作出任何協調，上述的模式似乎極不可能出現。不同地區的競爭事務當局和金融監管機構其後均對此進行調查，結果有關銀行被施加巨額罰款。
 19. 篩選法亦曾用於偵測建造業中的合謀行爲。例如研究人員曾對美國紐約州鋪設高速公路工程項目的招標資料進行篩選，結果顯示有些過往曾在紐約州其他地方參與圍標的成員，亦有可能操縱了所研究的工程項目的招標。⁶ 具體而言，研究人員對投標者的出價及其排名與工程成本之間的關係進行研究，發現先前沒有合謀的公司所提出的出價和其排名，都能夠以相關的成本指標解釋，而先前曾參與合謀的成員的出價和其排名則不然。研究人員認為，這結果表示那些過往曾參與合謀的投標者，在招標工程中作出了掩護式投標（即投標者同意出價高於預設中標者，或提出吸引力稍遜，或招標者不會接受的條件）。

競委會運用篩選技巧分析的結果

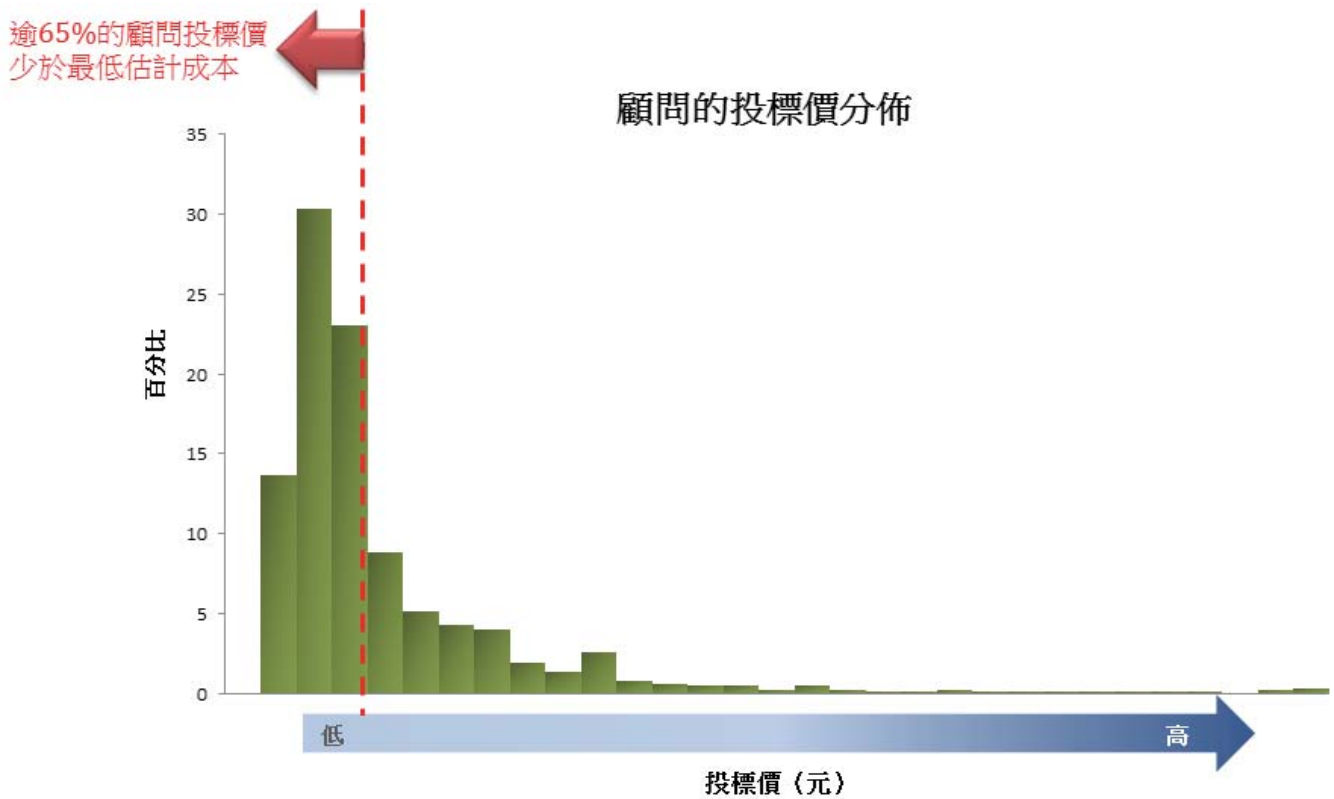
20. 競委會在研究招標記錄時，運用了多種互補的篩選技巧。競委會採用的其中一種篩選技巧，集中研究投標和中標的情況。競委會利用上述市民普遍懷疑這個市場存在的兩種操縱投標模式來制定篩選的標準：如某一群投標者串謀影響招標結果，使結果對他們有利，這些投標者應該會經常一起競投相同工程項目。此外，如這群投標者參與同一招標，其成員的中標機會亦應該會增加。競委會篩選招標記錄，以確定這種模式有否出現。
21. 具體而言，競委會首先確立是否有跡象顯示顧問及／或承建商一同參與投標的次數，多於他們各自獨立決定參與投標的預期次數。當然，要判定各方共同參與投標達到哪個程度才與獨立決定參與相符，實際上是有一定難度。

⁵ 參考例如 Rosa M. Abrantes-Metz、Michael Kraten、Albert D. Metz 及 Gim S. Seow (2012)：《銀行業及金融期刊》(Journal of Banking and Finance) 第 36(1) 期，第 136-150 頁，「操控倫敦銀行同業拆息？」(LIBOR Manipulation?)。

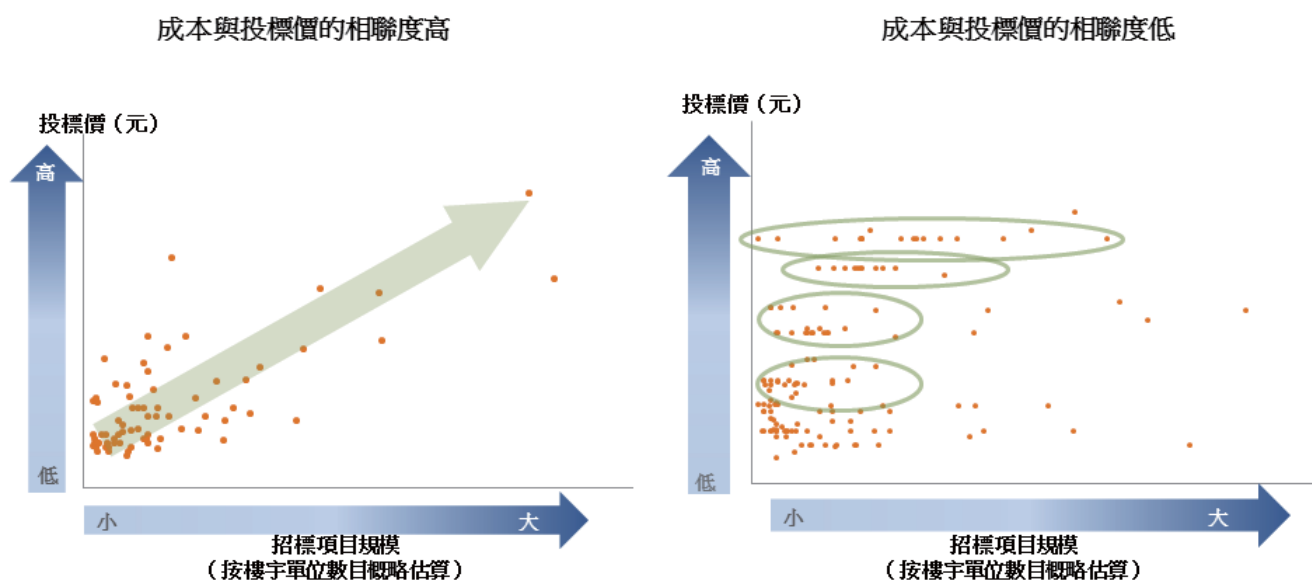
⁶ Robert H. Porter 及 J. Douglas Zona (1993)：《政治經濟期刊》(Journal of Political Economy) 第 101(3) 期，第 518-538 頁，「偵測採購競投中的圍標」(Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions)。

22. 因此，競委會研究了不同的方法衡量參與度。其中一種方法從統計學角度評估參與度。競委會首先考慮：假如各方共同參與同一招標項目的情況是隨機的（換句話說他們在統計學上參與投標的決定是獨立的），那麼某一顧問與承建商的配對，或者某一承建商與另一承建商的配對，其出現次數預期為多少？競委會繼而將這些預期的指標次數，與數據中各個組合實際出現的次數比較，並將看來出現次數太頻密的組合列為可能有關聯⁷。第二個衡量承建商組合的方法以承建商實際參與招標的次數為基礎，按以下準則找出有關聯的承建商群組：(1) 組內每名成員均參與研究中的招標項目達到一定次數；以及(2) 他們與同組的其他成員競投同一招標項目的次數亦達一定水平。同樣地，競委會認為那些符合上述準則的承建商群組的成員可能互有關聯。經過分析，競委會在數據中發現，某些顧問與承建商之間，以及某些承建商之間，可能互有關聯。
23. 競委會進一步研究，如果上文的篩選分析顯示投標者之間互有關聯，會否因而提高其中標機會。結果顯示中標機會的確有所增加。如篩選分析顯示承建商與主理招標的顧問有關聯，有關承建商中標的可能性便較大。同樣地，對承建商而言，越多有關聯的承建商參與競投同一招標項目，則該承建商便越有可能中標。
24. 整體而言，上述結果顯示招標數據中顧問與承建商參與投標的模式，與本報告較前部分指出很多人認為有操縱投標的做法，情況吻合。雖然有關結果並不能證實有關市場當時存在這些行為，但如競委會獲得新近數據並發現仍有同樣情況，便相當可能會就特定招標項目展開調查。
25. 在另一分析中，競委會對一些看來並不反映相關貨品及服務的成本的投標價進行了篩選。這項篩選的基礎在於，在競爭環境中，提供貨品及服務的成本與投標價，通常有一定關係，即假如工程項目的成本越高，投標時的出價便應越高。競委會的分析顯示，顧問的投標模式似乎經常偏離其成本。競委會基於以下兩部分的分析得出這個結論。
26. 在第一部分的分析中，競委會就規模最小的工程顧問服務，向業內一名專家取得一個最低估計成本，並將研究中的顧問的投標價，與那最低估計成本比較。有關此部分的分析，可參閱下圖。

⁷ 這段用的「關聯」一詞，並非想暗示在法律上是有關聯的公司。「關聯」一詞在此純粹指某兩方在同一招標項目出現的次數，多於在各方獨立作出參與投標決定的預期次數。



27. 圖表顯示顧問的投標價分佈。圖中紅線是業內專家就規模最小的工程顧問服務所估計的最低成本。超過 65% 的顧問投標價低於該估計數字，這表示很多招標項目的顧問出價均低得惹人生疑。其中一個解釋，可能是顧問為了贏取招標項目而以超低價入標，然後將維修翻新工程判予特定的承建商，從中得益。
28. 在第二部分對投標價背後的成本進行篩選的分析中，競委會分析顧問投標時的出價，是否隨著招標項目的規模大小而增減。在正當的投標中，招標項目的規模應該與投標價存在一定關係，但如投標者無意中標而作出掩護式投標則不然。分析結果顯示，某些顧問的投標價與招標項目的規模相符，但其他顧問的投標價則不然（或起碼兩者的關聯程度較低）。有關結果的說明見下圖。



29. 圖中顯示兩名顧問的投標價與招標項目規模（按樓宇單位數目粗略估算）之間的關係。在左圖中，顧問的報價隨著招標項目規模大小而增減。這是在競爭下預期會出現的行為模式：招標項目規模越大，相關成本越高，報價亦越高。然而，在右圖中，顧問的報價與招標項目的規模並無明顯關係（而且當中更出現縱使招標項目規模相差頗大，但報價卻相同的情況）。對於後者的行為模式，其中一個解釋可能是某些顧問在部分招標項目中作出與其成本並無關聯的投標。
30. 整體而言，競委會篩選分析的結果，與輿論普遍認為這個市場存在某程度的操縱投標行為，情況相符。然而，這些結果並不能證明操縱投標行為確實曾經出現。競委會的篩選分析並不適合用來證實是否出現了違反條例的情況，該分析亦非以此為目標。篩選分析之目的主要是識別可疑的跡象，以決定調查的焦點及指出應在哪些範疇作更深入的審視，以獲取更多證據。因此，競委會並無對個別做法是否構成研究發現的模式作出定論；就算《競爭條例》在當時已全面生效，亦不能為這些跡象背後的行為是否違法作出結論。儘管如此，競委會如發現現在仍有此情況，則相當可能就該市場一些範疇作進一步調查。

競委會將針對現時違反《競爭條例》的合謀圍標進行調查

31. 《競爭條例》於 2015 年 12 月 14 日起全面生效，根據其中的「第一行為守則」，企業不得訂立、執行或促成具有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭之目的或效果的協議。今次市場研究所揭示的跡象，競委會如日後仍發現類似情況，則極有可能認為該等跡象背後的行為或會違反「第一行為守則」，有必要展開進一步調查，若調查最終證實涉嫌的行為違反「第一行為守則」，將呈請競爭事務審裁處對該等行為判處罰則。特別值得指出的是，當有證據顯示本應互相競爭的承建商之間合謀圍標是圍標計劃的一部分時，該等行為或會構成《競爭條例》所定義的嚴重反競爭行為，將被重罰。

-
32. 此外，若有顧問串謀、協助或以任何其他方式在知情的情況下參與圍標，此顧問亦將面臨《競爭條例》下的罰款。鑒於《競爭條例》現已全面生效，競委會呼籲市場參與者在互相競爭的基礎上投標，避免合謀行為或與他人串謀支持該等行為。
 33. 競委會就樓宇翻新及維修市場所進行的市場研究中所使用的分析方法，對將來進行的機密調查及執法行動有潛在影響。因此，競委會認為不宜公布這次研究方法的太多細節。
 34. 《競爭條例》現已全面生效，競委會將致力偵查圍標及其他違法行為，是次市場研究的結果，將為日後的執法行動及倡導工作提供參考。只要能防止合謀圍標，本港業主及納稅人便能受惠於更具競爭力的合約價格。
 35. 競委會鼓勵業主及公眾人士留意操縱投標的跡象，並挺身舉報，向競委會及其他執法機構提供具體資料，以便當局作進一步評估。競委會將於短期內發布一系列關於圍標的小冊子及短片等教材，向持份者如採購人員提供實用指引，教導他們如何組織招標以免受操縱，以及如何更易辨識投標有否受到操縱。

競委會支持市建局、房協及政府就相關市場採取的措施

36. 競委會知悉市建局及房協在推行「樓宇更新大行動」計劃的同時，亦採取了多項重要措施打擊圍標。市建局及房協在徵詢廉政公署的意見後，編製並發布了「樓宇更新大行動」的《維修工程指引》及「招標新安排」，為項目的招標過程增加競爭，取得顯著成效。
37. 在「招標新安排」下，三項原本由認可人士、樓宇管理公司及／或業主立案法團成員負責的招標程序，改由市建局或房協委任的獨立會計師事務所負責。由接收、確認及記錄有興趣承建商的意向書，以至派發、接收及開啟工程標書等整個過程，均由註冊會計師處理及確認。為鼓勵更多承建商參與投標，以及符合「樓宇更新大行動」的《維修工程指引》，獨立會計師事務所會透過電腦抽籤系統，隨機抽出額外 10 間已註冊的一般建築承建商，以增加投標者的數目。⁸
38. 2013 年 9 月「招標新安排」推出後，在市建局處理的個案當中，每個「樓宇更新大行動」項目所收到的投標意向書數目，由之前平均約 20 份增加至約 50 份，而回標則由之前平均約 16 份增加至約 29 份。最顯著的變化在於批出合約的價錢，合乎獨立顧問招標前估算範圍以內的比例，由之前的 54% 升至 93%。
39. 競委會亦知悉市建局及房協已將懷疑涉及刑事罪行的圍標案件轉介警方及廉政公署處理。

⁸ 可參閱市建局與房協發布的新聞稿，載於 <http://www.ura.org.hk/tc/media/press-release/2013/20130918.aspx>。

40. 特區政府近期公布了打擊圍標的新措施。在 2016 年 5 月 10 日，市建局推出「招標妥」樓宇復修促進服務（先導計劃），將 (1) 設立電子招標平台，供業主就樓宇維修工程進行招標及收集承建商的投標意向書，從而使投標者的身分在開標前得以保密；及 (2) 為業主就所需進行的維修工程範疇及其費用估算提供專業意見。⁹
41. 競委會支持並鼓勵政府推出這些措施。若這個涉及龐大開支的市場能在競爭下有效運作，本港業主便可在進行樓宇維修及翻新工程時，受惠於更佳的價格、更優質的服務及更多的選擇。政府建議的電子招標平台，對投標者的身分作某程度上的保密，可幫助招標程序更為有效地進行及防止圍標出現；同樣地，為業主提供專業顧問意見可協助業主了解更多相關資訊，使他們更有能力將合理的標書與含有合謀成份的標書區分，在翻新維修自己的家園時，就如何善用各項支出，作出更適當且知情的抉擇。競委會歡迎這些措施帶來的正面效應。

展望未來

42. 是次市場研究中所採用的技巧，日後或能用以辨識可能違反競爭法的行為。競委會現已掌握是次研究所建立的技巧，必要時可加以利用。篩選分析的運用是否有效，取決於可供分析的資料的數量與質素。有鑒於此，競委會呼籲公營機構及私營企業匯集資料，建立與大廈維修招標有關的資料庫。例如，上文第 40 段提及電子招標平台，競委會將與政府商討可否就該平台所收集到的資料進行評估。
43. 業主透過招標程序批出合約，但招標的過程可能會受到某些形式的操縱，因此認識如何辨識及防止圍標十分重要，而顧問及承建商亦需清楚其責任。因此，競委會認為有必要進一步推行關於圍標的教育及宣傳活動。競委會將陸續推出一系列的小冊子、短片及展覽，鼓勵現時正參與或將會參與大廈維修工程招標工作的人士，進一步了解有關事宜。
44. 更廣泛而言，競委會亦預期在很多工作範疇上，須與市建局、廉政公署及其他政府部門等持份者合作，密切檢視批出工程的程序，以及提出能保障業主的建議，例如建議修改招標程序及招標文件，如要求顧問及承建商在提交標書時作出聲明，表示沒有圍標。這樣可令各投標者均清晰知道需確保沒有圍標。此外，如日後發現有圍標情況，招標者或可就具誤導成分的聲明，提起私人訴訟。
45. 專業顧問及承建商在大廈維修工程中的角色舉足輕重，這次市場研究亦指出部分顧問及承建商可能參與操縱投標的問題。因此，競委會呼籲有關行業及專業團體為成員制定並加強行為守則，以遵守《競爭條例》。在這方面，競委會已準備好向相關行業和專業團體提供協助。

⁹ 可參閱 <http://www.ura.org.hk/tc/media/press-release/2016/20160510.aspx>。

結論

46. 是次市場研究審視了住宅樓宇翻新及維修工程中操縱投標的事宜，競委會採用篩選技巧對招標結果進行分析後，發現確有與公眾普遍看法相符的跡象，顯示樓宇翻新及維修市場或曾存在問題。倘競委會日後仍得出同樣的結論，極有可能會就分析揭露出的特定模式展開進一步調查。是次研究結果將為競委會在《競爭條例》全面生效後的執法行動及倡導工作提供參考。
47. 有意操縱投標而違反競爭守則的人士必須知道，競委會正密切留意這些不法行為，並已掌握偵測該等行為的各種方法。競委會了解有關市場的情況，亦會在適當時候展開調查。正圖謀圍標的人士應懸崖勒馬，放棄參與有關計劃；已參與圍標的人士須知道他們現已涉及嚴重反競爭行為，並應挺身而出，聯絡競委會按照該會的寬待政策申請寬待，以避免高額罰款及其他制裁。競委會已表明合謀圍標為其首要執法範疇，並將全面運用《競爭條例》所賦予的權力遏止圍標。
48. 是次市場研究亦提供機會，讓競委會與其他政府部門及公營機構分享所知，協助有關當局識別可能已發生的反競爭圍標行為，並制訂措施減少將來發生的機會。此外，當競委會發現某些操縱投標行為或許並無觸犯《競爭條例》，但卻違反了其他法例（例如反貪污或賄賂等法例）時，競委會將轉介有關個案予警方或廉政公署等執法機構處理。

2016年5月24日



競爭事務委員會
COMPETITION
COMMISSION

香港灣仔皇后大道東 213 號
胡忠大廈 36 樓 3601 室

