

《競爭條例》在樓宇管理的應用： 打擊大廈維修工程的反競爭行為

1. 樓宇管理相關的反競爭行為

住宅樓宇翻新及維修工程費用往往是業主的一筆龐大開支，因此，倘若在工程招標過程中存在合謀行為，使合約價錢飆升，最終會導致業主利益嚴重受損。隨著近年物業維修保養工程的數量增加，此等工程招標中存在的合謀行為越漸受到社會關注。因此，本文旨在探討《競爭條例》在樓宇管理的應用，針對地分析並協助物業管理行業了解與樓宇翻新及維修工程方面相關的，潛在違反《競爭條例》的合謀行為，例如圍標及聯合投標在《競爭條例》下的合法性。

2. 競爭條例簡介

2.1 競爭守則及競委會的指引

《競爭條例》（第 619 章）於 2005 年 12 月全面實施，訂明某些損害競爭的營商手法屬違法行為，旨在透過禁止反競爭行為以促進市場公平競爭。圍標、瓜分市場及合謀定價等都是反競爭行為。競爭事務委員會（「競委會」）是獨立法定團體，根據 2012 年 6 月制定的《競爭條例》成立，其職能包括調查可能違反競爭守則的行為，及執行《競爭條例》的條文，並向競爭事務審裁處入稟涉及反競爭行為的案件。

《競爭條例》的兩個主要的原則：第一，**競爭法是保障競爭過程而並不是保障個別競爭者（“Protect competition and not competitors”）**。《競爭條例》旨在維護並促進市場的公平競爭，藉此推動營商效率與創新，為消費者提供更多選擇、以更相宜的價格獲取優質的產品和服務。第二，**競爭法重視行為的本質而不是行為的統稱（“Substance over form”）**。雖然《競爭條例》定明圍標、瓜分市場及合謀定價等是反競爭行為，但個別企業的行為是否違反《競爭條例》，仍視乎每宗個案的具體事實而定。

2.2 行為守則

《競爭條例》第 6 條制定「第一行為守則」，禁止任何業務實體訂立或執行反競爭協議或經協調作法，即其**目的或效果**是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的協議。訂定價格、瓜分市場、控制產量、圍標等行為均可能違反「第一行為守則」。「協議」的定義廣泛，包括書面或口頭形式的正式及非正式協議，即使未能證明業務實體之間達成協議，該合作仍會被視為「經協調做法」。

而《競爭條例》第 21 條制定「第二行為守則」，禁止擁有相當市場權勢的企業濫用有關權勢損害競爭。

2.3 中小企業豁免

第一行為守則不適用於《競爭條例》下界定的中小企業，即若企業在營業期內的合併營業額不超過 2 億港元，將獲豁免於「第一行為守則」的適用範圍之外（「中小企業豁免」）。然而，此豁免不適用於牽涉嚴重反競爭行為的協議、做法或決定。圍標便屬於《競爭條例》下界定的嚴重反競爭行為。換言之，中小企業仍不得作出任何圍標行為。

3. 圍標

3.1 什麼是圍標？

《競爭條例》第 2(2)條定義了屬於嚴重反競爭行為的圍標（「嚴重圍標」），指兩個或以上的業務實體訂立的協議，同意不會相互競爭投標，而招標人對該協議並不知情。協議內容可以有多种形式，包括業務實體同意不作出競投或撤回已提交的標書、輪流充當中標者、故意作出較高的叫價或吸引力較低的條款、或作出其他減少競爭的安排，例如設定最低叫價或由中標者向「落敗競投者」發還競投成本作為「補償」等。一般來說，任何降低投標競爭程度的行為均可構成圍標。

以上在招標人不知情的情況下訂立的協議內容均可能符合《競爭條例》第 2(2)條中嚴重圍標的定義。然而，要留意的是，其他非嚴重圍標行為即使不屬於第 2(2)條所定義的行為，但仍有可能違反「第一行為守則」。例如，協議方在投標之時或之前已向招標人透露該協議的存在，則此並不符合第 2(2)條中定義，不屬於嚴重圍標。儘管如此，香港競爭事務委員會（「競委會」）《第一行為守則》中界定圍標本質上反競爭，屬於具有損害競爭的目的、違反第一行為守則的行為。個別操縱投標的協議或行為是否違反《競爭條例》或第一行為守則，視乎個案的具體事實及情況而定。

3.2 樓宇維修工程下的圍標行為

圍標可能出現於樓宇維修工程的招標中，參與投標或有意投標的工程承建商可能在業主或樓宇管理人不知情的情況下互相串謀以減低競爭，企圖以非法圍標行為促使某承建商中標，而「落敗投標者」會從中獲取利益，例如預設中標者協定於中標後將某些項目分判予「落敗投標者」。

然而，除了競爭者之間的協定，此等圍標行為更有機會涉及工程顧問、業主立案法團（「法團」）、物業管理公司甚至三合會成員，試圖以非法手段操縱有關工程的招標程序或預定招標結果，使結果有利於某承建商，從而獲取秘密利潤。例如工程顧問以極低投標價確保中標，並在其統籌的工程招標中，故意在招標文件中展示他的名字以防止那些知道他過往曾使用不當手法的承建商投標，並建議法團收取高昂的「行政費」，試圖阻礙不知情的承建商投標，並協助跟他合謀的工程承建商以高價標書投得工程。又例如本應以價低者得方式評核標書的情況下，法團管理委員會成員或工程顧問得知合謀的承建商並非出價最低的投標者，便建議更改評標的準則，或對出價最低的承建商作出不利的評價以試圖篩走出價最低的投標者。

去年年底，屯門一幢工業大廈進行大廈維修工程招標，其間業主立案法團及顧問公司分別收到恐嚇信件、電話威嚇及淋紅油，企圖以脅迫方式操控投票結果，顧問公司亦被要求更改顧問分析報告。事件涉及三合會成員，承辦商及物業管理公司高層。

3.3. 圍標與聯合投標

聯合投標是業務實體之間的公開合作、聯名投標；圍標則是指業務實體之間表面上各自獨立投標、實際上卻互相串通的情況。

圍標本質上反競爭，被視為具有損害競爭的目的。聯合投標只要在公開的情況下進行，而招標方知悉該項安排，一般不會被視為具有損害競爭的目的。競委會將評估該聯合投標的安排對相關市場的競爭所產生的實際或可能的效果，即該安排會否損害市場競爭。

聯合投標可能令原本無法獨自投標的公司可以參與競標、或互補技術和專長，使標書更具競爭力，一般而言，此等聯合投標的安排不大可能引起反競爭效果，反而可能促進競爭。然而，若聯合投標的公司導致潛在投標方的數量減少，例如聯合投標的各方乃大型承建商，可以獨自投標，尤其是當該市場小，潛在競標方數量有限，此安排便很可能有損害競爭的效果，有機會違反第一行為守則。

就圍標及聯合投標，競委會採取不同的方式鑑定某行為或安排是否不當。

就圍標而言，競委會一般視圍標為具有損害競爭目的的行為，在無須證明有關行為是否具有反競爭的效果，仍可被視作違反第一行為守則及《競爭條例》。當圍標行為屬於嚴重圍標，競委會在展開法律程序之前毋需先行給予警告。

就聯合投標而言，競委會則會評估該安排對競爭所造成的實際或可能效果，例如在市場中一個或多個競爭元素構成負面影響，包括：（一）價格；（二）產量；（三）產品品質；（四）產品種類或（五）創新性。

4. 瓜分市場及合謀定價

瓜分市場是指競爭對手之間協定分配顧客、產品、服務範圍或地域，例如同意不會互相爭奪彼此的顧客或同意拓展業務至競爭對手的市場。

合謀定價是指競爭對手之間聯合制定價錢、折扣及價格範圍，或同意以某一方程式計算價格、邊際利潤或價格因素，例如折扣、回贈或推廣條款。

安達邨裝修承辦商涉嫌瓜分市場及合謀定價。當時住戶向承辦商查詢裝修事宜，只有一間承辦商願意接洽工程，其他均拒絕報價，並「轉介」住戶到某特定承辦商，而該指定的承辦商報價比市價貴三成。經調查後，發現承辦商之間合謀協議編配顧客，只會主動招攬或承接獲編配住戶的裝修工程，而它們所推出的「裝修套餐」價錢幾乎完全相同。承辦商最終於 2019 年因從事瓜分市場及合謀定價行為被裁定違反《競爭條例》。

5. 反競爭行為帶來的後果

招標的目的促進各承建商之間的公平競爭，使業主能以最相宜的價格，獲得最優質的服務。然而，反競爭行為，例如圍標，競標者試圖以合謀的方式非法干擾招標程序，損害市場競爭，並削弱了競爭市場帶給業主的益處。

反競爭行為不僅限制了業主對的承建商的選擇，更會導致工程服務的價格飆升、質素下降。此等行為嚴重剝削了業主及租客的利益（在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）。由於業主大多缺乏相關專業知識和技術支援，無法評估工程價格的合理性，難以察覺圍標，因而往往被迫為樓宇保養維修工程支付高昂的費用。

因此，作為專業的物業管理人員，預防及儘早識別一切損害競爭的行為至為重要。

6. 如何識別反競爭行為

6.1 圍標

雖然圍標難以識別，但標書呈現的可疑跡象有助及早發現圍標。仔細比對標書或可疑文件，有機會發現投標文件由某一投標者提供、或由投標者共同準備。例如不同的標書上使用相同而不常用的字眼、相同的格式、出現相同的筆跡或同樣的錯誤，例如拼寫錯誤或運算錯誤、標書中包含的資料明顯比需要或預期的少。過去不少涉及反競爭行為的案例中，均是靠標書上的可疑跡象洞悉不法商人的反競爭行為。

競委會於 2017 年首度引用《競爭條例》入稟競爭事務審裁處的女青年會圍標案，當時女青年會發現不同公司提交的標書均有同樣的英文文法錯處和遺漏，而且標書的格式異常相似，因而向競委會舉報，使競標者之間協議損害競爭的合謀行為得以揭發。最終 5 間被控公司中，4 間

被裁定違反《競爭條例》。而在海麗邨外判清潔案中，兩間公司標書的部分項目定價缺乏合理原因地相同或相近，亦出現相同錯處，由此發現其有圍標或合謀定價的嫌疑。

此外，一些可疑的投標或中標模式及行為亦有助識別圍標。假如某些投標模式或行為與競爭市場不一致，則可能是圍標的警示。例如出價最低的總是同一投標者、投標者無故突然撤回標書、個別投標者總是投得某特定類型的合約、投標者輪流中標、中標者屢次將投得的合約分判予落敗的投標者、預期會參與投標的一些慣常投標者並無入標，但卻繼續競投其他項目等。

再者，查看投標價格亦有助發現共同協商議價的模式，從而識別圍標。例如，在成本未見顯著上升的情況下，大多數投標者突然以同樣的加幅提升價格、得標價格和落標價格有顯著差距、不同標書所報的總價或分項報價相同、投標者在某些招標項目的報價相對較高，但在其他類似項目的報價卻相對較低等。

其他可以行為包括：某投標者知悉競爭對手的定價或標書內容、不同的投標者在解釋價格上漲的原因時使用相同的術語、投標者表示定價參考「業界建議價格」或「標準市場價格」、沒有能力承攬契約的承建商也參與投標、不同投標者均向業主立案法團、管理公司或工程顧問諮詢類似的問題、提出類似的的要求，或索取類似的資料。

6.2 瓜分市場及合謀定價

以下可疑跡象有助鑑別是否存在瓜分市場及合謀定價的協議，例如某些本應在市場互相競爭的商戶拒絕向顧客提供服務、將顧客轉介予競爭對手、表示某顧客或服務範圍「屬於」某競爭對手的。安達邨案中，10間承辦商使用同一宣傳單張，上面載有內容劃一的裝修套餐，套餐價格亦類同，並高出市價。這些均是瓜分市場及合謀定價的可疑跡象。

7. 如何減低圍標風險

7.1 防止圍標的措施

物業管理人員及法團應主動加深對市場的了解，關注近期可能影響競爭的業界行為或趨勢，可以與近期有就相似服務招標的其他樓宇管理人員進行溝通，以提高對市場及其參與者的認識。亦應蒐集與價格資料相關的資訊，例如最近物價變化的資訊，如建築材料、人工成本有否上漲、瞭解附近市場的價格、過往招標的價格以及可作替代的服務及其價格。亦可選擇有信譽的獨立顧問，對價格或成本進行估價，但應避免向潛在投標者披露顧問的身份，並確保顧問已經簽署保密協議，以及就招標申報利益。有關顧問合約誠信條款可參考廉政公署發出的《樓宇管理實務指南》所載的範本。

7.2 制定有效的招標程序

制定有效的招標程序能減低圍標風險。建議盡量採用公開招標的形式，例如在報章刊登廣告，並降低投標成本，使更多承建商能夠參與競投，增加投標競爭性及減低圍標風險。例如降低投標資格、避免不必要的資格限制以導致合資格的投標者數目減少。除此之外，亦應避免舉辦招標簡介會，以保密潛在投標者的身分，減低投標者的溝通。亦應避免合約條款的可預測性，因一成不變的採購計畫和購銷數量容易促使圍標的形成，可以考慮合併或分拆合約使得招標的時間及規模各不相同。亦可在招標要求中說明允許投標者以性能或要求類似的產品作為替代品，或選擇其他供應來源。另外，亦可要求投標者提交工程項目的標價細分表，以協助評核工程費用是否合理。再者，評選準則不但影響招標過程中的競爭程度，更影響投標者在未來招標的投標意欲。審慎設定評選準則可以鼓勵創新和減少成本的措施，同時促進價格競爭。盡可能實施匿名制度以避免偏袒現任合作者或優待某類型的承建商。最後，可以在招標文件中加入誠信和

反圍標條款，要求承建商申報利益衝突，可參考廉政公署發出的《樓宇管理實務指南》所載的誠信和反圍標條款範本。

7.3 評核標書

為避免評標小組的成員以不當手法偏袒與其合謀的承建商，例如對其他投標者（尤其是出價低的承建商）作出失實評論、在評標過程中建議更改評標的準則以企圖篩走出價最低的投標者，或提議與非最低標價的投標者議價，讓該投標者於評標後修訂標價等，應要求小組的所有成員申報他們與投標者的關係，是否存在任何利益衝突，亦應該預先擬訂好評標準則，在招標文件中公開，避免於開標後更改準則。假如最終未有根據，須有合理的原因，並將原因及如有證明資料、客觀證據等詳情紀錄在案。

7.4 邀標的合法性

《建築物管理條例》（第 344 章）第 20A(2)條訂明特定的招標程序。根據此條款，若所採購的貨品或服務的價值超過 200,000 元，或法團每年預算的 20%（兩者以其較小者為準），須以招標方式取得。換言之，超過該價值的工程，須以招標方式聘用工程顧問及承辦商。

一般而言，法團須以公開和公平的方式進行招標工作，可以選擇進行公開招標或選擇性招標（「邀標」），即預先制訂招標名單，只向這些工程顧問或承建商招標。若進行選擇性招標，亦必須遵守《建築物管理條例》及《供應品、貨品及服務採購工作守則》（《守則》）的規定。《建築物管理條例》第 20A 條的規定了邀請遞交的標書最少的數目：就採購價值超過 10,000 元但不超過 200,000 元的供應品、貨品或服務的合約而言，最少須邀請遞交三份標書；就採購價值超過 200,000 元的供應品、貨品或服務的合約而言，最少須邀請遞交五份標書。

《守則》指出法團不可為了避免遵從《建築物管理條例》第 20A 條的規定，而把一份價值本應較高的採購合約，分拆出另一份採購合約。雖然根據《建築物管理條例》第 44 條，如任何人不得遵守《守則》亦不會遭受任何刑事檢控。然而，此等行為有可能會在任何法律程序（民事或刑事）中成為證據。因此，各法團都應致力遵守上述政府指引。

此外，採用邀標方式進行招標工作時，應避免依靠個別人士的建議制定招標名單，例如工程顧問、某承建商或某一位法團成員。在制定招標名單時，可成立一個由業主代表、法團成員和物業管理公司代表組成的招標小組。招標小組於制訂名單時，可參考由不同政府部門或專業團體編製的名單，或其他已作大廈維修項目的法團請教。進行工程顧問招標工作時，應避免邀請承建商推薦的顧問，尤其當該承建商是工程的潛在投標者，以減低圍標風險。

8. 懷疑有反競爭行為時應怎樣做？

懷疑有反競爭行為時，應該盡量保留所有證據，包括與投標有關的所有文件、往來信函、信封等，並對所有的可疑行為和說法進行詳細記錄，包括日期、時間、參與者、具體的事件經過及你與參與者或其他相關人士（例如工程顧問）的談話內容等。

其後可向競委會作出查詢或投訴，形式包括直接向競委會提交、以匿名方式、或透過中間人（例如法律顧問）作出。切勿向涉嫌反競爭的參與者透露或公開表示你向競委會作出投訴，以免增加其後調查的難度。

9. 總結

大廈維修工程範疇複雜，並涉及龐大費用，不法分子的反競爭行為不僅使業主利益受損，更削弱整體市場的競爭，嚴重損害香港經濟。物業管理服務作為專業管理樓宇的行業，應嘗試營造

免受干預的公平投標環境，以減低可能出現的反競爭行為，並應提升警覺，識別隱藏的反競爭行為。各物業管理人員可積極參與競委會舉辦的倡導及教育工作，提升對《競爭條例》的認識，亦可在需要時向專業人士如律師等尋求協助。

