此中文版本僅作參考之用，一切內容概以英文版本為準

香港大律師公會

大埔火災法律研究專責小組

報告

2026 年 11 月 1 日

此中文版本僅作參考之用，一切內容概以英文版本為準

目錄

第一章　引言與建議摘要 1

第二章　競爭法 10

A. 引言 10

B. 基於有作出披露的圍標豁免 11

C. 檢控豁免與合作機制 13

D. 採購懲處 15

第三章　建築物管理／業主立案法團 17

A. 引言 17

B. 《建築物管理條例》下的法律救濟措施：現時有可行駛權力但在實務上不一定被引用的個案 18

C. 「三無」大廈 19

D. 停運或不活躍或無法運作的管委會 21

E. 執行「大廈公契」的困難 30

F. 向承建商轉授職能 32

G. 會議程序 40

H. 處理緊急情況 41

第四章　刑事法 44

A. 引言 44

B. 《競爭條例》有關圍標及其他反競爭行為的條文 45

C. 香港以外的司法管轄區 46

D. 改革：指導原則、事項及建議 47

E. 有待進一步探討的事項 64

第五章　建築法 66

A. 引言 66

B. 及早識別與委聘進行所需工程 67

C. 樓宇保養及翻新工程合約的採購 68

D. 樓宇維修及翻新工程合約的執行：安全問題 72

附錄　其他司法管轄區將圍標刑事化的情況 75

鳴謝 95

第一章　　引言與建議摘要

1. 2025 年 11 月 26 日大埔宏福苑發生的大火，不幸地揭露了香港多層大廈屋苑在維修與翻新方面，無論是在系統、運作或個人層面上，均存在諸多缺失與不足。

2. 香港大律師公會（「**公會**」）與本港及外地的眾多人士和機構一樣，對這場大火所造成的毀滅性破壞、168 名逝者、其他受害人的身心創傷，以及數以千計屋苑業主與住戶失去家園或相關的有形和無形財產，深感痛心。隨後，首先由新聞媒體揭發（其後大部分獲大埔宏福苑火災獨立委員會〔「**獨立委員會**」〕聽取的證詞所證實）的一連串錯誤、違規行為、疏忽、可能存在的監管失誤，以及潛在的過失行為，直接或間接導致了宏福苑大火如此猛烈，並造成本可避免的住戶傷亡；公會對此感到震驚。正如 Asif Sohail Usmani 教授及江黎明教授於獨立委員會作供時所證實，宏福苑火災唯一前所未有的，是其規模之大。

3. 2026 年 1 月，公會執委會決議成立大埔火災法律研究專責小組（「**專責小組**」），旨在研究並作出與香港特別行政區法律法律改革方面的建議，以應對及糾正當時正進行的各項調查所發現，或會陸續發現的缺失與不足。獲邀加入專責小組參與研究的成員，在大廈管理法律與實務、競爭法、建築及工業安全法，以及刑事法等領域各有專長。

4. 專責小組的研究進展，恰巧與獨立委員會、特區政府及競爭事務委員會（「**競委會**」）推動相關事宜的努力互相呼應。在編纂本報告期間，公會雖未有獨立委員會所掌握的大量證供材料，但在研究過程中已參考了該委員會網站上載的資料。在此背景下，本報告乃獨立編纂，並未參考獨立委員會調查報告中的結論。因此，本報告所提出的建議，乃根據公會撰寫報告時所掌握的資料，以提供宏觀的法律與政策方向，若後續有更多事實浮現，這些建議或需進一步完善。公會主要從法律與專業技術角度提出上述建議，同時也認識到，法律改革必須兼顧實務、行政、資源以及更廣泛的政策考量。至於各項改革的具體實施及其優次，最終是由政府及相關當局主管機關決定。

5. 公會亦留意到，政府於 2026 年 10 月 29 日及 30 日宣布，將於短期內修訂六項條例，分別為《建築物條例》（第 123 章）、《建築物管理條例》（第 344 章）、《消防條例》（第 95 章）、《競爭條例》（第 619 章）、《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）及《廉政公署條例》（第 204 章）。

在已公布的各項法例修訂及新措施當中，政府將增設一項針對樓宇維修工程圍標的新刑事罪行，並同時修訂《競爭條例》下有關圍標行為的民事法律責任。儘管本報告是在上述宣布前及未有相關資料的情況下已告完成，公會仍期望本報告在考慮及草擬相關修訂條例草案時可提供有用參考。公會亦期待閱覽上述各項法例修訂的建議條例草案，並在有需要時參與相關公眾諮詢工作。

6. 在定稿前，公會已分別於 2026 年 9 月 11 日就特區政府發表的建議修訂《建築物管理條例》（第 344 章）（「**建管條例**」）諮詢文件（「**諮詢文件**」）提交回應，並於 2026 年 10 月 14 日就競委會提出修訂《競爭條例》（第 619 章）以將圍標行為刑事化的立法修訂建議提交回應。本報告引用並在適當之處納入了上述回應中的討論及建議。

7. 本報告提出以下建議，按各章節探討之內容摘要如下：

7.1 **競爭法（第二章）**：公會就香港競爭法執行的三個範疇提出建議，特別是關乎「圍標」的定義：

7.1.1. 若將「圍標」刑事化，應保留《競爭條例》第 2(2)條中對「圍標」定義所包含的「未有透露」（not made known）元素，並由控方承擔舉證責任，在達致毫無合理疑點下證明相關人士未有作出披露，此舉與加拿大的圍標罪行一致。倘若立法機關決定免除控方作出反證（proving a negative）的舉證責任，亦應重塑「有透露」（made known）這元素，使其向被告施加的僅是提證責任（evidential burden）。若施加說服責任（persuasive burden），則難以符合《香港人權法案》。

7.1.2. 若將「圍標」刑事化，有合理理由需要就「圍標」定義中「未有透露」這元素，明確釐清其所需披露內容的詳情與質素準則。

7.1.3. 香港現行的寬待政策乃專為現行民事競爭法體制而設，並未提供與免於刑事檢控協調的途徑。若要將某些嚴重反競爭行為刑事化，必須附以清晰且公開的政策，說明民事寬待機制如何與免於刑事檢控互動，並提供可預測的豁免刑事檢控途徑。若未能與檢控酌情權妥善整合，刑事化恐會無意中影響競委會現時最重要的一項偵查工具。

7.1.4. 採購機制的設計，應考慮將已被證實參與合謀行為的參與者，或在投標過程中作出虛假申報的業務實體剔除在外，並善用投標市場的商業現況，將此視為應對圍標整體策略的一環。

7.2 **建築物管理／業主立案法團（第三章）**：就特區政府就《建築物管理條例》（第 344 章）發表的諮詢文件，公會支持當中大部分擬議的法例修訂。以下為須特別留意或額外說明的各項事宜：

7.2.1. 針對涉及大額採購及大型維修工程，提高業主大會出席率要求及表決門檻，確有合理之處。然而，公會不建議所有第二類大額採購項目，均劃一有相同的親自出席門檻。此外，任何針對大型維修工程業主大會所訂立的分級門檻，均須配備適當的保障措施或後備機制。

7.2.2. 關於修訂委任代表文書制度，為解決限制獲委任代表持有的文書上限的實務困難，公會建議若某人持有超額的委任代表文書，不應因而導致該人所持有的所有委任代表文書一律失效。法定規則應明確訂明哪些委任文書維持有效、哪些則不具法律效力。一個公平且切實可行的做法，是按遞交委任代表文書的時間先後次順序，認定哪些才屬有效。

7.2.3. 諮詢文件建議委任代表文書除業主外，獲委任人亦須簽署。就此，公會指出，委任代表的法律行為，在表格獲業主簽署並遞交後即告完成。

7.2.4. 公會不支持將獲委任人限制為同屋苑業主或其親屬作為一般規則。此等限制會不必要地削弱業主委任有能力且願意代表其利益之人的自由和自主權。相反，應當加強核實措施。特區政府可考慮引進中央電子投票平台，以處理高於指定門檻的法定投票。

7.2.5. 關於向主管當局（即民政及青年事務局局長）賦予額外權力以介入業主立案法團事務的建議，公會對成立「上訴委員會（大廈管理）」的建議暫不表態，因為此

舉涉及如何協調該委員會與土地審裁處管轄權的根本問題。

7.2.6. 針對業主大會的緊急程序，公會建議該等程序亦應適用於當嚴格遵守送達或通知規定變得不再切實可行的例外情況。

7.2.7. 公會支持賦予土地審裁處明確權力，以處理例外情況下業主立案法團大會的安排。

7.2.8. 特區政府應考慮進一步改革有關執行公契責任的規定。若業主立案法團或管理委員會對攸關安全的違反公契行為無理地拒絕採取行動，是否應在《建管條例》中引入機制，允許相關業主尋求許可，以法團名義執行公契，此方向值得探討。

7.3 **刑事法（第四章）**：公會原則上支持引入刑事合謀罪行，其初期涵蓋範圍僅限於投標相關行為。就此項刑事罪行及其執行，公會進一步提出以下建議：

7.3.1. 訂立罪行的條文應該明確訂明過失元素。

7.3.2. 罪行應僅以目的的基礎或本身違法的行為而確立，公會不贊成以效果為基礎而招致法律責任。

7.3.3. 應就投標安排設立披露安全港，凡於投標時或投標前已向招標人披露者，即獲豁免。此項規定應擬訂為豁免條款，而非辯解理由。

7.3.4. 必須釐清《競爭條例》第 41、42、45 及 148 條下強制獲取的資料與刑事檢控程序之間的銜接問題，具體須就衍生使用權、第 45(3)(b) 條的例外情況（特別是《競爭條例》第 55 條及《刑事罪行條例》（第 200 章）第 V 部）、針對資料提供者以外人士的使用權，以及刑事披露制度訂明明確規定，並設立雙向運作的法定防火牆。

7.3.5. 應建立一套可約束律政司司長的刑事寬待及豁免機制，並與《競爭條例》第 80 條以及任何擬議的律政司司長同意機制相協調。寬待資料應保密，並受保護令保障。

7.3.6. 應完善避免一罪兩審的架構；限制對懲罰性救濟的阻卻，並明確保留保護性及賠償性條文；對串謀欺詐及《刑事罪行條例》第 36 條的適用門檻應擴闊；以及將律政司司長的同意機制僅限於自然人。

7.3.7. 擬議的最高刑罰應基於刑罰學理據而訂定，不應與《截取通訊及監察條例》（第 589 章）的觸發門檻條件有關。

7.3.8. 當局應制定並公開檢控及執法政策，表明在何種情況下會啟動刑事檢控程序、該政策的地位、發布機構，及其與律政司《檢控守則》之間的關係。

7.3.9. 當局應進行充分的公眾宣傳，以樹立此罪行屬嚴重違法行為而非單純行政監管常規的觀念。

7.3.10. 競委會與律政司應共同制定調查及檢控模式，包括競委會是否按已公布的協議進行調查並作出轉介、是否有聯合執法安排、競委會是否獲授權進行檢控，以及是否賦予任何拘捕及羈留權力。

7.3.11. 競委會與律政司應共同協調給予寬待安排的途徑，及檢控酌情權的行使。

7.3.12. 競委會與律政司應共同制定《競爭條例》條文或串謀欺詐提出檢控的做法。

7.3.13. 競委會應調整不合謀條款材料，以符合民事執法和刑事檢控互不相容原則。

7.4 **建築法（第五章）**：隨著屋苑及樓宇日益老化，大廈維修及翻新事宜變得越來越普遍。因此，公會建議政府及其他相關法定機構與團體，以全面而嚴肅的態度應對目前的系統性問題。相應的開支乃一項重要且必要的投資。單憑打擊圍標及其他反競爭行為，並不足以在樓宇維修及翻新工程上，為公眾營造安全有效的環境。除非大眾對維修及翻新開支的文化觀念有所改變，否則其他改革措施只會事倍功半。建基於此，公會提出以下建議：

7.4.1. 改革應致力營造並鼓勵具備以下條件的環境：(i)準確識別必要的大廈維修及翻新工程，並於適當時機開展，而非沿襲現時拖延工程及開支的傾向，直至樓宇狀況惡化至嚴重或危險程度，或更甚；(ii)由專業且信譽良好的承建商及分判商，採用合適的工作標準、材料、臨時工程及安全措施，以進行大廈維修及翻新工程；(iii)大廈維修及翻新工程以合理且恰當的價格進行，使承建商及分判商既不抬價，亦無誘因偷工減料；(iv)採購及招標過程透明、公平，並符合競爭法及規範；(v)設有清晰且明確的權責歸屬，以確保符合標準與合規要求；(vi)建立有效的監管體系，既能鼓勵達標與合規，亦能在意外、失效或悲劇發生之前，而非發生之後，識別並處理違規情況；以及(vii)設立有效的監管及刑事司法機制，以檢控並懲處違規者。

7.4.2. 現時極少屋苑或業主立案法團設有維修儲備基金，致使拍板開展工程通常須同時達成協議以籌集工程資金。公會建議考慮引入法定要求，強制屋苑／業主立案法團設立由全體業主共同供款的維修儲備基金。此外，當局亦應考慮向新落成住宅物業的發展商徵收法定徵費，以建立公共基金；當屋苑／個別業主無法負擔全數費用時，協助為涉及攸關安全的大廈維修及翻新工程提供資金支持。

7.4.3. 業主立案法團及管理委員會在採購樓宇維修及翻新工程時，往往處於極度不利的劣勢，難以評估承建商提交的標書及方案。服務此類建造業領域的獨立顧問市場規模有限，且當中部分顧問並非真正獨立。除了上述消除反競爭行為的討論外，公會對招標妥計劃的改進表示歡迎，包括市區重建局（「**市建局**」）在預先審定資格及招標過程中發揮的把關角色。公會認為可考慮修訂《市區重建局條例》（第 563 章），以明確釐清市建局在執行招標妥 2.0 計劃下部分職責時，是行使公共監管職能。此外，公會建議設立上訴機制，讓未獲納入或被排除於預先審定資格以外的各方，可向市建局以外的獨立專家小組提出上訴。再者，公會建議就公司表現檢討建立適當且透明的程序。另一方面，公會敦促當局在設計及引入市建局對標書進行價格審查時應保持審慎。當局亦須考慮市建局是否有權拒絕標書，

抑或僅向業主提供參考資訊以供考慮。鑑於大廈維修工程合約嚴格上屬於承建商與業主之間的契約，市建局以何種基礎或身分作為第三方顧問去審查工程改動並向業主提供意見，目前尚不清晰。市建局在這方面的角色必須予以釐清。

7.4.4. 實施招標妥 2.0 計劃並不能免除屋苑及業主立案法團評審樓宇維修及翻新工程標書的需求。香港過往偏向價低者得的風氣，對質量與安全考量帶來顯著風險。就此，公會建議修訂《建築物管理條例》，規定當法團的工程項目超過指定金額時，標書必須以「雙信封」形式遞交：一封為技術建議書，另一封為價格建議書。「雙信封」招標要求必須在完成技術建議書評估、且該技術建議書根據預先同意的評估基準及比重達到指定的最低分數後，方可開啟價格建議書。招標文件必須披露該等基準及比重，並向全體業主公布。「雙信封」招標必須配合相關措施（如透過招標妥 2.0 計劃），以解決現時缺乏獨立且無利益衝突顧問的問題，包括要求顧問在獲委任前申報所有潛在利益衝突。

7.4.5. 公會建議修訂《建築物條例》（第 123 章），引入法定要求，規定註冊結構工程師、認可人士及其他同類專業人員，在項目獲委任前及獲委任後，均須申報實質及潛在的利益衝突。針對重大或高風險工程，可考慮設定法定責任，要求此類專業人員必須處於絕無利益衝突的狀態。

7.4.6. 公會建議，在中長期而言，應制定一套適用於大廈維修及翻新工程的現代化標準合約文本。

7.4.7. 現行的法定機制僅按擬進行的個別工程項目性質分類小型工程，而非按項目的累積風險劃分。現時並無登記冊供業主立案法團及其他人士查閱樓宇維修及翻新承建商與顧問的安全紀錄；亦無針對安全表現欠佳的樓宇維修及翻新承建商與顧問設立有效的取消資格或暫停投標機制。公會建議修訂《建築物條例》及《建築物（小型工程）規例》（第 123N 章），規定凡符合項目總造價、受影響潛在單位總數，或受影響大廈外牆面積覆蓋百分比等指定門檻之一者，即重新歸類為

「指定高風險建築工程」。「指定高風險建築工程」須強制委任認可人士、在施工前進行風險評估並制定消防安全計劃，以及制定包含定期報告和明確檢驗里程碑的監督計劃。故意將合約拆細以規避達到門檻的行為，應列為刑事罪行及構成紀律處分理由。

7.4.8. 公會建議修訂《建築物條例》，建立安全扣分制度。凡因違反安全法例而被定罪或招致紀律處分者均會被扣分；承建商若被扣超過指定分數，將在指定期限內被禁止參與業主立案法團工程，或參與超過指定金額的小型工程。該安全扣分制度的一項特點，是設立公開且可供查閱的登記冊，其範圍涵蓋關聯公司及幕後控制人。

7.4.9. 公會建議修訂《建築物管理條例》，規定對於超過指定金額的招標，每名投標者（包括顧問）必須以標準表格披露指定的安全紀錄；凡低於指定標準的標書一概不予考慮。虛假披露應是刑事罪行，並構成廢除合約的理由。

7.4.10. 現時並無以淺白語言寫成的安全標準，供屋苑及業主立案法團使用。針對臨時工程，亦缺乏認可標準及監管。當局應針對具潛在火警風險的臨時工程制定更廣泛的適用標準。

7.4.11. 當局有需要檢討並加強對違反安全規定行為的監管及刑事懲處。相應做法應著重減少違規誘因，而非單純懲處。是次檢討可能涉及修訂《消防條例》（第 95 章）、《建築物條例》及《建築物管理條例》。

8. 透過上述建議，專責小組旨在就現時有關強化香港法律框架及加強多業權建築物管治、管理與安全的討論，作出貢獻。

9. 公會深知，宏福苑大火所引申的問題非本報告所涵蓋的範疇所能盡錄。其他與上述較廣泛目標密切相關的法律範疇，未有納入是次檢討範圍，包括《消防安全（建築物）條例》（第 572 章）、《工廠及工業經營條例》（第 59 章）、《建築地盤（安全）規例》（第 59I 章）以及《工廠及工業經營（起重機械及起重裝置）規例》（第 59J 章）。然而，該等範疇雖不屬是次檢討的涵蓋範圍，但其重要性不容忽視。鑑於專責小組工作的範

圍，小組優先聚焦於最為迫切且具備即時改革條件的問題。公會將繼續留意相關範疇的發展，並將繼續致力在適當情況下支持未來可能推展的法律改革工作。

10. 總括而言，雖然本報告主要探討香港特別行政區法律的現狀及其可如何改進，但切不可忘記，香港多位大律師協力作此研究，源起實為宏福苑大火。公會謹向逝者致哀、向受難者致意，並引用獨立委員會代表大律師在書面結案陳詞第 5 段的文字：

「*……此等規模的災難本不應發生，亦絕不可重演。……必須汲取教訓，並即時落實措施，以化解現已顯而易見的大廈翻新工程的極高火警風險。本委員會的工作雖無法逆轉受災人士所蒙受的損失與苦難，但我們盼望調查結果及建議能為他們帶來些許慰藉，撫平創傷。*」

第二章　　競爭法

A.　引言

11. 本章旨在指出，若修訂《競爭條例》（第 619 章）以將圍標及招標相關的合謀行為訂為刑事罪行，香港可能需要考慮的進一步改革措施。本文件以競爭事務委員會（「**競委會**」）於 2026 年 4 月 23 日的香港競爭法雙軌執法（民事及刑事）草案文件（「**簡報文件**」）以及競委會於 2026 年 5 月 14 日的大埔宏福苑火災事件向獨立委員會提交的報告（「**致獨立委員會報告**」）中所述內容為基礎，而不贅述相關內容。具體而言：

11.1. 簡報文件提出雙軌制模式，即在現行民事制度以外，加入刑事作為額外執法途徑。新罪行著重於影響出價或落標的嚴重反競爭行為，並盡可能沿用現行《競爭條例》第 91 條中關於「牽涉入」（involved）違反行為的人的概念。該文件認同需要維持競委會有效的民事寬待制度，但並未說明豁免和合作機制應該如何在雙軌制下運作。

11.2. 致獨立委員會報告則著重針對樓宇維修行業以及大埔火災揭露的問題。報告強調，大型樓宇維修投標中的反競爭行為普遍、屬系統性且根深柢固，而且這些行為往往不僅限於圍標，還包括合謀定價、瓜分市場、交換資料和虛假投標。該報告的建議包括，修訂《競爭條例》中關於舉證標準和現行第 2 條圍標定義中「沒有透露」（not made known）元素，並引入法定推定，和在採購合約中加入不合謀條款。該報告審視了事實和行業背景，但將法定抗辯理由或在行業內與採購相關的制裁措施留待進一步探討。

12. 其後，競委會於 2026 年 7 月就《競爭條例》的擬議修訂進行諮詢，旨在將刑事合謀罪行納入該條例。公會已對該些擬議修訂進行研究，並於 2026 年 10 月 14 日提交回應。本報告第四章將探討刑事化層面的議題，即如何妥善擬備刑事合謀罪行。

13. 在上述背景下，本章重點關注尚待完善的改革，尤其強調以下幾點：(a)基於有作出披露的圍標豁免相關的問題；(b)單一框架，將現有的民事寬待制度與針對任何新的合謀罪行的豁免起訴結合；以及(c)潛在的採

購制裁措施，例如禁止參與政府招標，以加強民事與刑事制裁的阻嚇作用。

B. 基於有作出披露的圍標豁免

14. 在致獨立委員會報告中，競委會建議，就民事執法而言，尤其是在確立《競爭條例》第 2 條所定義的「圍標」時，不應要求競委會證明該協議「沒有透露」予邀請或要求作出競投或投標的人；相反，主張已經作出披露作為事實的答辯人，應承擔舉證責任，證明該安排已告知客戶。從執法角度而言，要作出反證（proving the negative）在搜證上可能相當繁瑣且耗時。

15. 如果將圍標訂為刑事罪行，這將引申兩個相關問題。第一個問題是舉證責任的分配：是否應由控方證明「沒有透露」的要求（如果適用），抑或應由被告主動證明已經作出透露。第二個問題是，是否應重新擬訂現有的「沒有透露」要求，以令該門檻需要滿足甚麼條件更加明確。

16. 關於**第一個**問題，加拿大模式保留了「沒有透露」這一元素作為圍標罪行的構成元素之一，圍標屬於可公訴的刑事罪行，最高可判處 14 年監禁。加拿大《競爭法》（Competition Act）第 47 條將圍標定義為：在出價或落標，或撤回出價或落標之時或之前，沒有人向邀請或要求作出競投或投標的人透露有該協議；控方負有舉證責任，必須在毫無合理疑點下，證明沒有作出透露。在評估是否有圍標時，加拿大法院會基於所有證據進行判斷，包括採購實體代表提供的直接供詞，關於已收到披露、指稱合謀參與者與採購者之間通訊的書面和其他證據（或不存在任何構成披露的通訊），以及與已經作出披露不符的間接證據，例如強調保密的內部文件、不得告知客戶的指示，或其他隱瞞措施，旨在避免被採購者發現。

17. 在香港現行的競爭法制度下，「沒有透露」此元素主要與確立《競爭條例》第 2(2)條所指的「圍標」有關，而圍標本身又屬於第 2(1)條所指的「嚴重反競爭行為」。對於嚴重反競爭行為，競委會無需在向競爭事務審裁處提出訴訟前，根據第 82 條向業務實體發出告誡通知（發出告誡以告知其指稱違規行為，並給予停止其違規行為的機會）。因此，在評估是否需要發出告誡通知時，競委會就是否有合理理由相信該協議「沒有透露」客戶作評估的相關時間點，是在訴訟開始*之前*[1]。只有在訴訟

[1] *Competition Commission v Nutanix Hong Kong Ltd and others (No.3)* [2019] 3 HKC 307 at 432F to 435A, [464]–[477].

開始前的證據方是相關的，最終在審訊的證據顯出客戶是否知悉有關安排，並不相關。

18. 另一方面，如果刑事訴訟中「沒有透露」元素的評估，要基於審訊期間的所有證據，則競委會的擔憂或許不無道理，即要求控方反證沒有透露可能十分困難、耗費資源，甚至在某些情況下根本不可行。對於涉及投標機構內部及客戶之間多個潛在聯繫人的長期合謀情況，或相關投標發生在多年前，而客戶一方的證人已離職或無法出庭作證，尤其如此。協議是否有「透露」（made known）予客戶，完全由投標者所獨知。在這種情況下，或許可以考慮透過重新擬訂「沒有透露」元素，來減輕控方需要作出反證事實的舉證責任，使已「透露」成為被告必須積極證明的事項，即使需證明的事項僅是證據上的。

19. 第二個問題是，是否應澄清現有要求，明確列出必須向客戶「透露」的元素。

20. 就此而言，英國提供了更為明確的起草範本。2002 年英國《企業法》（Enterprise Act）第 188A 條，題為「不構成合謀罪行的情況」，並沒有採用概括的「沒有透露」，而是規定，如果根據相關安排，「*在投標時或投標之前，招標人將獲得有關投標的相關訊息*」，則可依法豁免圍標罪行。第 188A(2) 條對「*相關資訊*」（*relevant information*）的元素作出定義。這些資訊包括但不限於：相關安排所涉業務實體的名稱；「*足以說明這些安排為何屬於或可能屬於第 188(1)條（即合謀罪行）所適用的安排的性質描述*」；以及這些安排所涉的產品或服務。

21. 根據香港現行法律，競爭事務審裁處遵循加拿大判例，裁定已經「透露」元素的要求，向邀請或要求作出競投或投標的人明確告知協議或安排。僅憑環境推論有協議存在並不足夠；這樣的規則會「*引致諸多不確定性，並導致一些無理的論點，例如邀請或要求作出競投或投標的人必然相信、能夠猜到或理應懷疑存在非法協議*」[2]。

22. 即使如此，香港如能引入與 2002 年《企業法》第 188A 條類似的規定，則可更清晰地闡明所需透露的內容和質素，從而減少含糊或不完整的通訊是否已經足以滿足法例元素的爭論。明確披露「*對相關安排性質的描述，以說明其為何屬於或可能屬於〔合謀罪行〕所適用的安排*」，有助採購方在評估標書和決定批出合約的對象之前，了解該安排的實際影響。

[2] *Nutanix* at p.444A-G and [514]–[516].

23. 如上所述，「沒有透露」元素僅涉及《競爭條例》第 2(2)條中圍標的定義。但其是否可能屬於競委會所提出的第 91A 條草案所涉及的更廣泛範圍，將違反第一行為守則的嚴重反競爭行為定為刑事罪行，就並沒有決定。《競爭條例》第 2(1) 條所指的「嚴重反競爭行為」不僅包括圍標，還包括其他反競爭行為，例如合謀定價、市場編配和顧客編配。正如競委會所觀察到的，實際上，此類行為往往與圍標行為同時出現。

C. 檢控豁免與合作機制

24. 香港現行的寬待政策，一如競委會的《為從事合謀行為之業務實體而設的寬待政策》(「**寬待政策**」)[3]所載列，適用於違反「第一行為守則」的合謀行為，包括圍標。政策確認，對於嚴重合謀罪行，鼓勵並向願意率先揭露和制止非法行為，並在競委會對其他參與者的訴訟程序中通力合作的一方提供豁免，符合公眾利益。

25. 寬待政策僅適用於首家合資格的業務實體，該政策透過標記系統和表明申請意向的過程運作，要求業務實體詳細描述合謀情況、涉案實體、申請人的角色、行為時序以及申請人可提供的證據，並要求作出全面及據實的披露，在符合條件的情況下，競委會承諾在業務實體持續合作的前提下，不會向其尋求罰款。政策亦通常適用於現任高級人員和僱員，以及指名的前任高級人員、僱員和代理人。

26. 然而，該政策是為香港現行的民事競爭制度而設，保障範圍僅限於競爭事務審裁處的訴訟程序及相關後果。由於香港目前尚無相關刑事罪行，該政策並未提供協調的途徑，以獲得豁免刑事起訴。正如簡報文件所指，一旦引入刑事罪行，會有監禁處罰和犯罪記錄的可能，如果合謀參與者擔心向競委會作出舉報可能會引發同時進行的刑事調查、起訴和個人責任，可能會增加合謀參與者對自行舉報和合作的顧慮。除非實施綜合豁免機制，否則民事寬待和刑事責任之間的割裂，會帶來嚴重的不確定性風險，降低內部人員舉報的意願，削弱當局偵查秘密合謀行為的能力。因此，任何新的刑事罪行，都應同時有清晰、公開的政策，解釋民事寬待如何與刑事豁免銜接，並提供可預測的途徑，免於刑事起訴。

27. 澳洲提供了一個可以如何實現這種整合的例子。澳洲競爭及消費者委員會（Australian Competition & Consumer Commission）的《合謀行為豁免與合作政策》（The Immunity and Cooperation Policy for Cartel Conduct）訂明了一套具有結構的流程，包括標記、表明申請意向、合作協議、保

[3]同時參見《競爭條例》第 80 條。

密責任、有條件豁免和最終豁免，從而為申請人提供透明度和確定性。同時，澳洲競爭及消費者委員會與聯邦刑事檢控專員（Commonwealth Director of Public Prosecutions）之間的諒解備忘錄，以及《聯邦刑事檢控政策》附件 B，將該政策納入刑事執法體系。民事和刑事責任均透過一個一個合併的框架來處理。澳洲模式的以下特點值得借鏡：

27.1. 澳洲競爭及消費者委員會是尋求民事及／或刑事豁免的當事人的單一聯絡對象，為申請人提供實際上「一站式」服務。

27.2. 澳洲競爭及消費者委員會負責授予民事豁免，而聯邦刑事檢控專員負責授予刑事豁免，從而維護檢控獨立。雙方商定的程序（概述如下）利便作出及時及經協調的決定。

27.3. 向澳洲競爭及消費者委員會提交的申請，會根據已公布的準則進行評估。如果澳洲競爭及消費者委員會認為符合標準，可授予有條件民事豁免，並向聯邦刑事檢控專員建議授予刑事豁免。

27.4. 聯邦刑事檢控專員依據《聯邦刑事檢控政策》附件 B 所採用的標準，與澳洲競爭及消費者委員會所採用的標準一致。如果澳洲競爭及消費者委員會認為符合條件，聯邦刑事檢控專員通常會發出一封保證函（letter of comfort）。該保證函，以及根據 1983 年《刑事檢控專員法》（Director of Public Prosecutions Act 1983）第 9(6D)條作出的正式承諾，均要求持續遵守責任，包括在整個調查和任何後續起訴過程中持續合作和據實披露資訊。在針對未獲得豁免的參與者的訴訟程序結束後，如果申請人已完全履行其責任，則可授予最終豁免。

28. 這些特點同樣適用於香港。如果圍標，或更廣泛的合謀罪行成為刑事罪行，競委會應繼續是合謀案件中豁免申請的申請機構，從而避免申請人從一開始就必須同時向多個機構分別提出申請。競委會將繼續評估申請人是否符合民事寬待標準，而律政司將繼續維持獨立權力，以授予任何刑事豁免，或不予起訴的承諾。為效法澳洲模式，相關協定或諒解備忘錄應予公開，訂明若案件可能涉及嚴重的合謀刑事行為，向競委會提出的寬待申請亦將視為刑事豁免申請，並由競委會依據既定標準，向律政司提出建議。若無此類整合機制，刑事化恐會帶來削弱競委會現有的重要偵查工具的風險。

D. 採購懲處

29. 香港亦可考慮針對合謀行為引入包括排除、取消資格和自我糾正（self-cleaning）的採購懲處，尤其是在政府採購和公帑支持的項目中引入。香港的相關文件主要集中在刑事化、不合謀條款或不合謀投標確認書、法定聲明以及與串謀欺詐的關係，但並未有直接影響投標者日後投標資格的制裁措施。在招標主導的行業中，如此一個框架，或許可以發揮有力的阻嚇作用。

30. 在英國，圍標不僅是競爭法或刑事法問題，亦會是投標者被排除在政府採購之外的理由。過去的違規行為或不合規記錄、競爭及市場管理局（Competition Markets Authority）的決定以及中央取消資格登記冊，均可作為評估標書和批出合約的參考依據。

31. 根據英國 2023 年《採購法》（Procurement Act 2023），如果供應商被競爭及市場管理局認定違反了與香港第一行為守則相若的英國法例——例如，與競爭對手圍標、合謀定價或瓜分市場——或因違反英國 2002 年《企業法》（Enterprise Act 2002）第 188 條而被判刑事合謀罪罪成，則該供應商將被強制排除在特定合約採購之外，前提是造成強制排除的情況繼續或可能繼續存在[4]。在這種情況下，採購當局必須將該供應商視為「被排除」供應商，而如果該供應商被列入中央取消資格登記冊[5]，則可能被禁止參與相關採購活動長達五年。

32. 英國 2023 年《採購法》也提供了一套結構化的「自我糾正」機制。在決定導致適用排除理由的情況是否持續或可能再次發生時，採購機構必須給予供應商合理機會來證明並非如此，並且必須參照第 58 條所列因素評估該證據。該等因素包括供應商已嚴肅對待事件的證據（例如，已支付賠償）、為防止再次發生而採取的措施（例如，更換人員或管理層，或實施程序和培訓）、同意接受監督或核查的承諾、行為事隔的時間，以及任何其他相關證據或解釋。申請並獲得寬待，或與競爭及市場管理局達成和解協議，可視為相關的自我糾正證據。能夠滿足第 58 條規定的供應商，即使過去曾參與合謀活動，也可能避免被排除在招標之外，或從禁止投標名單中移除。

33. 香港可以考慮，已確認有參與合謀，或在招標過程中作出虛假陳述，是否也應觸發訂明的禁止投標政府項目的框架，並輔以保障措施，以及補

[4]2023 年《採購法》第 57 條；附表 6。
[5]同上，第 62 條。

救或自我糾正的機會。此類框架將使採購設計和禁止投標成為應對圍標整體措施的一部分，並使制裁措施更加貼近投標市場的商業現實。

第三章　　建築物管理／業主立案法團

A.　引言

34.　本章指出，市民對大廈管理與維修事宜高度關注，並呼籲改革現行的建築物維修制度，包括加強巡查機制，以及採取更有力措施打擊圍標行為[6]。宏福苑火災事件充分證明，妥善且有效的樓宇管理對於地區治理、居住環境，甚至整個社區的凝聚力，都至關重要。

35.　鑑於上述背景，公會已就《建築物管理條例》（第 344 章）（「**《建管條例》**」）及其實際運作情況進行檢討，審閱了土地審裁處就建築物管理爭議所作出的大量已編入及未編入案例彙編的裁決。這些個案詳盡而具體地反映出業主及管理委員會（「**管委會**」）在管理多層建築物時反覆遇到的各種困難。為方便參閱，已鑑明的困難將按不同主要主題範疇於下文列出。

36.　《建管條例》最近已作出修訂[7]，而政府亦在 2026 年 8 月的諮詢文件中提出進一步建議。公會已回應該諮詢文件。公會支持政府致力提升建築物管理的透明度、問責性及管治標準，並同意改革的整體方向。宏福苑大火揭示建築物管理制度存在多項結構性缺陷，並進一步凸顯建立更主動、更積極的法定框架的需要。過往，政府在建築物管理方面的角色主要是提供意見，以及支援或協助業主履行其責任。此舉可以理解，因為私人住宅大廈屬私人財產，個別建築物的情況各有不同，因此，宜在法定規管與業主自主權之間，審慎維持適當的平衡。政府的建議針對了部分在實際運作中顯現的問題，但未能全面解決土地審裁處裁決所點出的所有結構性問題。鑑於該等尚未解決的事項，仍有必要進一步檢視建築物管理框架。

37.　本章包括《建管條例》概覽、立法會資料檢閱，以及對特定土地審裁處裁決的研究。除另有註明外，本文所提述的法定條文均為《建管條例》的條文。經審視有關資料後可見，管理失當大致可分為以下兩類：

---

[6] 見民政及青年事務局、民政事務總署提供予立法會於 2026 年 2 月 9 日舉行的民政及文化體育事務委員會會議，立法會 CB(3)83/2026(03)號文件第 11 段（「**政府當局文件**」）（https://www.legco.gov.hk/yr2026/chinese/panels/ha/papers/ha20260209cb3-83-3-c.pdf），及立法秘書處，「有關政府推動大廈管理工作的背景資料簡介」（「**背景資料簡介**」）（立法會 CB(3)83/2026(04)號文件，2026 年 2 月 3 日）第 18 段）（https://www.legco.gov.hk/yr2026/chinese/panels/ha/papers/ha20260209cb3-83-4-c.pdf）。

[7] 《2024 年建築物管理（修訂）條例》，其於 2025 年 7 月 13 日生效。

37.1 第一類包括《建管條例》已提供法律救濟措施的情況，例如根據第 31 條解散管委會，或命令有關人士履行備存財務紀錄及移交的責任。這些個案的問題不在於法定權力不足，而在有關權力在實務上甚少獲採用或未能及時採用；以及一旦相關事項須透過訴訟解決，基於對法律成本及程序延誤上的考慮所致。

37.2 第二類為《建管條例》中沒有提及或有所缺失的情況，且若無法律介入下，即無法妥善補救的情況。

38. 公會充分了解並尊重業主在立案法團運作方面享有酌情決定權，因此支持總體上能夠達致以下目的之改革：(i) 在業主作出決策前，向其提供更充分的資訊；(ii) 在管治問題尚未演變為嚴峻情況之前，向主管當局（即民政及青年事務局局長）賦予經審慎界定的介入權力；(iii) 減少個別業主須展開高成本法律程序的需要；以及(iv) 在嚴格遵守《建管條例》變得不切實際的情況下，賦予土地審裁處權力處理例外的程序困難等。上述建議呼應並體現了政府直接應對挑戰、採取更積極及結果為本的方向。公會參考諮詢文件，指出上述建議的改革並非單純微調程序規定。若能順利實施及貫徹執行，將有助於減少與建築物管理相關訴訟的頻繁發生，以及隨之而來的訟費和延誤問題，而這些均為法律執業者經常遇到的問題。透過向業主提供更充分的資訊、讓當局能夠及早介入，以及賦予土地審裁處處理特殊程序障礙的權力，直接回應了常見的問題，並有助於減少不必要的爭議及訴訟。

B. 《建築物管理條例》下的法律救濟措施：現時有可行駛權力但在實務上不一定被引用的個案

39. 土地審裁處的建築物管理申請（「**LDBM**」）個案顯示大部分反覆發生的建築物管理爭議都屬現有法定條文的範圍內。《建管條例》為絕大部分的上述個案提供了清晰的救濟機制，但這些機制在實務中沒有被及時採用。以下的表格概括並歸類了現有困難的種類、現有的法定權力以及大眾行駛或使用該等權力時的限制：

問題的種類	現有法定權力	現有法定權力的限制
管委會停運或未達法定人數（委員缺失、離任或辭退）	第 31 條:解散管委會及委任管理人；附表 2 第 1 段（管委會最低委員人數規定）；政府建議當	補救措施為被動性質；要求業主或主管當局積極申請；無自動觸發機制；政府所建議的 10%

	管委會出現空缺時，如有至少 10% 的業主提出申請，主管當局將獲賦權委任一名人士召開會議（見政府當局文件第 12(e) 段）	門檻在疏於管理的建築物中可能難以觸及
未有在法定時限內應 5% 業主要求召開周年業主大會或業主大會	附表 3 第 1(1)(b) 段及第 1(2) 段：管委會有責任按規定召開周年業主大會及業主大會；土地審裁處有司法管轄權命令管委會遵從上述規定；第 31 條以解散管委會為最終制裁措施	無解散管委會以外明確的中間制裁措施；無簡易程序；個別人員造成延誤無須承擔法律責任
無效解決方案／委任代表舞弊／大會程序缺陷	附表 3 (會議的程序要求)；賦權土地審裁處宣布決議無效及作出其他宣告	無會議前審核機制；無獨立人士監督選舉的機制；紛爭須透過全面審訊處理，業主須自行承擔全額或部分費用
備存財務紀錄失當及欠缺透明度	第 27 條及附表 7 第 2 段（備存紀錄責任）；附表 6（業主查閱權）；土地審裁處有管轄權命令遵從有關規定	執法工作有賴個別業主提出法律程序；欠缺主動審核機制；不遵從規定無須承擔民事法律責任
卸任管委會委員或經理人未有移交紀錄及資產	附表 2 第 5A 段(卸任管委會委員，14 日責任）；附表 7 第 8 段（(卸任管理人的移交責任)；就違反法庭命令而作出藐視法庭裁定的司法管轄權	責任存在，但如無訴訟程序，常遭忽視；藐視法庭程序（例如顯徑邨案）繁複冗長；除法庭命令外，無在資產移交完成前將其凍結的明確臨時權力

C. 「三無」大廈

40. 截至 2024 年 12 月，香港共有 3,067 幢「三無」大廈，即沒有立案法團、任何形式的居民組織或物業管理公司（「**物管公司**」）的大廈（見背景摘要第 4 及 7 段）。有關數字不容忽視。

41. 在缺乏任何有組織管理架構的情況下，這類大廈尤其容易出現上述安全及維修方面的失當。由於欠缺能夠統籌檢查、維修或履行法定責任的組織，有關風險可能在無人察覺及無人處理的情況下不斷累積。

42. 為協助這類大廈的業主，特區政府於 2025 年 6 月推出「聯廈聯管」試驗計劃，鼓勵舊式單幢住宅樓宇的業主共同聘用同一物業管理公司（見政府當局文件第 7 段）。然而，該計劃建基於業主自願達成共識，而在業主參與度偏低或存在內部分歧的大廈內，要取得足夠支持可能始終是一項重大挑戰。因此，立法會議員建議採取更為「政府主導」的方式協助業主（見背景摘要第 10 段）。

C1. 聯廈聯管的法定制度框架

43. 議題：「聯廈聯管」模式透過整合多幢大廈的管理需要，讓有關大廈分攤管理成本，以提供誘因（見背景資料簡介第 15 段）。然而，《建管條例》已就「大廈公契」規管下的業主提供法律框架（見該條例第 8 條），而「聯廈聯管」模式如何與該框架相銜接，仍有待進一步釐清。

44. 有待考慮的事項：可考慮探討在《建管條例》下制定法定框架以支援「聯廈聯管」模式是否可行。按照政府的構想，「聯廈聯管」模式可讓多幢相鄰大廈分攤管理成本：

44.1 其中一個仍有待進一步研究的可行方向，是容許相鄰單幢大廈的業主根據《建管條例》成立「聯合法團」，並設立適當保障措施，以保障聯合法團內各幢大廈的權利及自主性。

44.2 在此框架下，有關大廈可合法地將資源集中於共同基金（見第 20 條; 另參見*鄧應峰 v 福群大廈業主立案法團* [2020] HKLdT 13 第 19 段），從而使由單一物業管理公司進行統一管理在商業上可行，並具法律融貫性。

44.3 任何此類安排均須為聯合組織訂立管治及財務匯報規定，以回應土地審裁處裁決指出的欠缺透明度問題。

44.4 以上僅為初步構想，細節仍須謹慎考慮。

C2. 精簡建築物管理代理人的委任程序

45. 議題：根據第 40B 條，如業主或佔用人處於或可能處於危險境況，主管當局可命令委任建築物管理代理人。因此，有關法定門檻以安全風險為基礎，並須由主管當局認定存在危險。

46. 委任建築物管理代理人的命令及其執行程序可能需時甚久，尤其是在業主組織鬆散或未有積極回應的情況下。就未有履行強制驗樓或維修責任的「三無大廈」而言，如有關情況尚未觸及以安全風險為基礎的法定門檻，委任建築物管理代理人的司法管轄權在實務上未必可作為預防措施行使。

47. 有待考慮的事項：可考慮探討是否能設立一套更精簡的機制，以處理「三無大廈」屢次未有履行強制驗樓或維修責任，但尚未達到第 40B 條所訂以安全風險為基礎的法定門檻的情況：

47.1 其中一個仍有待進一步研究的可行辦法，是訂立規則為本的觸發機制，容許主管當局在不遵從情況持續存在時委任建築物管理代理人，例如未有在訂明期限內遵從強制驗樓令或維修令。

47.2 此機制可使現時具被動性質的建築物管理代理人司法管轄權主動發揮作用，而非僅在已出現明確危險時方可啟動，並可減少依賴主管當局按個別個案評估風險及作出判斷。

47.3 亦可考慮在某些清晰界定的情況下，規定主管當局必須而非僅僅有權委任建築物管理代理人。此舉或有助處理現行酌情權難以行使或未獲充分運用的情況。

47.4 以上僅為初步構想，仍須謹慎研究，以評估其可行性、保障措施及運作上的影響。

D. 停運或不活躍或無法運作的管委會

48. 即使立案法團已妥為成立，其管委會其後亦可能停運或不活躍。造成此情況的原因不一，例如委員可因出售其單位而根據附表 2 第 4(2)(e) 段自動喪失委員資格；委員亦可離任；又或因連續三次缺席管委會會議而根據附表 2 第 4(2)(c) 段遭免任：

48.1 由此產生的空缺可能導致管委會無法正常運作。尤其是，《建管條例》規定須由主席召開業主大會（附表 3 第 1(2) 段），因

此主席一職懸空可實際上令立案法團整個管治架構癱瘓（見背景資料簡介第 10 段）；

48.2 第 31 條下的現行機制容許受影響業主或主管當局向土地審裁處申請解散管委會及委任管理人，並為該等情況提供法律救濟措施（見背景資料簡介第 11 段；第 31 條）；

48.3 然而，該等措施須由有關人士主動發起方能運作。實務上，在有關情況獲得解決前，往往涉及可觀的法律成本及程序延誤，因此該等措施屬被動性質，而非可有效預防立案法團管治架構癱瘓的機制。

49. 土地審裁處裁決具體說明了管委會的不運作如何在實務中出現，以及第 31 條如何被用作提供救濟。在多宗建築物管理裁決中，土地審裁處根據第 31 條命令解散管委會及委任管理人。該等命令是在管委會已停運、未達法定人數或因其他原因而無法履行其法定職能的情況下作出：

49.1 在 *Smart Wealth Asia Pacific Ltd v The Incorporated Owners of Kelly Court*（未編入案例彙編，LDBM 251/2013，2013 年 12 月 31 日）（「**嘉利工廠大廈**」）一案中，第 14 及 17 段指出，管委會主席、秘書及司庫因出售其單位而根據附表 2 第 4(2)(e)段喪失委員資格，而管委會所有職位均出缺（第 6 至 7 段）。

49.2 在 *Asia Turbo Development Ltd & Anor v The Incorporated Owners of Tai Chi Factory Building*（「**大志工廠大廈**」）（未編入案例彙編，LDBM 286/2013，2014 年 2 月 24 日）一案中（第 10 段），管委會全體委員均已將其單位轉讓予申請人，因此根據附表 2 第 4(2)(e)段不再具有委員資格（第 4 至 5 段）。

49.3 在 *Kannix Ltd v The Incorporated Owners of On Hing Building*（未編入案例彙編，LDBM 57/2014，2014 年 5 月 30 日）（「**安慶樓**」）一案中（第 10 段），主席、秘書及司庫均已出售其單位（因而根據附表 2 第 4(2)(e)段不再具有管委會委員資格）（第 4 段）；該建築物曾接獲消防處根據《消防安全（建築物）條例》（第 572 章）發出的命令（第 5 段）；而由於附表 3 第 1(2)段規定須由主席召開業主大會，因此無法召開業主大會（第 8 段）。

49.4 In *周春燕 & Ors v 富嘉花園業主立案法團*（未編入案例彙編，LDBM 300/2013，2014 年 8 月 22 日）（「**富嘉花園**」）一案中，

主席請辭（見第 7 段），致業主大會無法召開（第 8－9 及 13 段）。土地審裁處認為在最後一刻試圖重選主席的做法屬於拖延阻撓，不予接納（第 19 段），並依據第 31 條下令解散管委會（第 23 段）。

49.5 在*富林財務有限公司 & Anor v 東蘭閣業主立案法團*（未編入案例彙編，LDBM 168 及 170/2015，2015 年 9 月 22 日）一案中（見第 3 及 44 段），由於管委會未有履行其職責（見第 6 段），故作出有關命令。

49.6 在*寶利實業有限公司 v 豐明大樓業主立案法團*（未編入案例彙編，LDBM 140/2016，2016 年 9 月 26 日）（「**豐明大樓**」）一案中，管委會並無主席，因而無法召開業主大會（見第 2、14 及 16 段）。

49.7 在*方瀚婷 v 甄國楚 & Ors* [2022] HKLdT 25，該命令是在管委會委員人數不足的情況下頒布的，該會未能妥善管理及管理及保養該建築物（見第 1、7 至 8、12 及 27 段）。

49.8 在 *So Kwok Wan Richard & Ors v The Incorporated Owners of Hoi Tao Building and others* [2024] HKLdT 96，由於授權書遭偽造，多項決議被裁定無效（見第 41 至 87 段），而答辯人則因非法簽署大型維修工程合約及無視召開法定會議的要求而被裁定屬惡意行事（見第 89 至 111 段）。審裁處其後根據《第 31 條解散管委會（見第 4 及 133 段）。

49.9 在 *Wing Ming Garment Factory Ltd v The Incorporated Owners of Wing Ming Industrial Centre* [2025] HKLdT 20（「**永明工業中心**」），土地審裁處根據第 31 條解散管委會（見第 364 段），認為管委會既不願意亦無能力履行其法定職責（見第 1 及 363(1)、(2)段）。審裁處裁定，管委會選擇性地不（對其委員）執行「大廈公契」規定，足以構成解散管委會的理據（見第 363(3)段），並指出存在多項有系統違反「大廈公契」的情況，而管委會拒絕針對該情況作出處理（見第 221 段）。

49.10 在*民政及青年事務局局長 v 宏福苑業主立案法團 & Ors* [2026] HKLdT 4（「**宏福苑**」）中，土地審裁處因火災引致前所未有且複雜的管理問題（見第 11 至 14 段）、對管委會管理屋苑能

力的疑慮（見第 15 至 17 段），以及潛在法律責任所產生的利益衝突（見第 18 至 21 段），批准申請。

50. 這些案件揭示了管委會數類反覆出現的失能問題。每個類別均屬第 31 條現有司法管轄範圍所能處理的問題，但有關機制只能作出被動回應，且僅在業主主動發起有關法定程序時方能發揮作用:

50.1 管委會委員出現空缺（例如嘉利工廠大廈、大志工廠大廈及安慶樓）；

50.2 管委會主席離任或長期缺席，致使無法召開業主大會（例如大志工廠大廈、安慶樓、富嘉花園及豐明大樓）。根據附表 3 第 1(2) 段，只有主席方可因持有 5% 的業主提出要求而召開業主大會。倘主席未有在法定期限內就有效的該等要求採取行動，亦會出現同樣困難；

50.3 選擇性執行「大廈公契」規定及未有履行法定職責，尤其是在管委會按照其委員利益行事的情況下（例如永明工業中心）；及

50.4 管委會兼具管理機構及訴訟中潛在被告的雙重身分而產生利益衝突（例如永明工業中心及宏福苑）。

51. 除了涉及解散管委會的案件外，其他 LDBM 裁決亦揭示了一系列在不同種類及規模的建築物中反覆出現的管理失當情況。該等情況涉及履行《建管條例》下有關程序、管治及紀錄保存方面的規定。雖然每種情況均設有法律救濟機制，但該等機制的執行有賴個別業主提出訴訟並自行承擔成本及風險，而個別業主往往無力承擔：

51.1 管委會委員出現空缺以致委員人數低於附表 2 第 1 段訂明的法定最低人數：例如 *Leung Wai Ching & Ors v The Incorporated Owners of Hip Lee Building*（未編入案例彙編，LDBM 196/2013，2013 年 11 月 5 日）第 4 及 7 段。該案中，餘下委員的人數不足以有效處理管委會事務，然而並無任何機制規定主管當局須作出介入。附表 2 第 1 段雖訂明管委會委員人數的法定最低要求，但除根據第 31 條解散管委會外，並無規定人數跌至低於該最低要求所產生的後果；

51.2 未有按照附表 3 第 1(1)(b) 段的規定召開業主周年大會：例如 *Wong Tak Keung, Stanley v The Incorporated Owners of Grenville*

House（未編入案例彙編，LDBM 180/2011，2011 年 9 月 9 日）第 2 及 8 段。土地審裁處雖可命令相關人士履行相關責任，但除，例如根據第 31 條解散管委會外，並無相稱的制裁措施；

51.3 未有召開業主大會：例如*劉紹邦 & Ors v 伍長球* [2022] HKLdT 19 第 3 段；

51.4 涉及大會投票或決議有效性的爭議，例如：*Good Castle Holding Ltd v The Incorporated Owners of Hoi Luen Industrial Centre & Anor*（未編入案例彙編，LDBM 289/2010，2012 年 1 月 26 日）第 1 段；*Tsang Wing Lam v Incorporated Owners of King Tin Court & Anor*（未編入案例彙編，LDBM 189/2012，2012 年 8 月 16 日）第 16 段；*順豐大廈(嘉禾街)業主立案法團 v 香港仔街坊福利會有限公司*（未編入案例彙編，LDBM 16/2012，2012 年 11 月 30 日）第 9 段（通知送達）；*海景花園業主立案法團 v 賴韻詞 & Anor*（未編入案例彙編，LDBM 209/2013，2014 年 1 月 24 日）第 1 段；*Kwan Pui Sin v The Incorporated Owners of Mandarin Court (Shanghai Street)*（未編入案例彙編，LDBM 253/2014，2015 年 10 月 23 日）第 3 段；*Woo Man Fong v Incorporated Owners of Broadview Court (Shum Wan Road) & Ors* [2019] HKLdT 52 第 10 段（惟該案並無根據第 31 條申請解散管委會及委任管理人：見第 15 段）；*蔡建平 v Leung Po Ling & Ors* [2021] HKLdT 18 第 34 及 37 至 46 段；*Wealth Knight Ltd v 立德大廈業主立案法團* [2024] HKLdT 60 第 3 至 4 段。

這些案件整體上反映，附表 3 所規定的程序，持續並經常引發涉及高昂成本的爭議。《建管條例》目前並無設立任何簡易或低成本的會議前審核機制，以核實委任授權書或委任獨立監票人，結果導致有關委任代表舞弊及操控投票的指控經常須透過全面審訊方能解決，耗費大量時間與可觀成本；

51.5 法定人數不足的會議，不論屬管委會會議或業主大會，以及就因法定人數不足而流會的會議是否可視為導致委員根據附表 2 第 4(2)(c)段被視作離任所引起的爭議：例如*彭國友 v 梁潤根 & Ors*（未編入案例彙編，LDBM 265/2011，2012 年 6 月 7 日）第 6 段；

51.6 立案法團未有遵從包括附表 3 第 6 段在內的規定以保存會議紀錄，以及就有關會議紀錄是否準確記錄會議經過所引起的爭議。

例如 *Li Bark Shing & Anor v The Incorporated Owners of Hong Yuen Court*（未編入案例彙編，LDBM 149/2013，2013 年 12 月 13 日）第 7 及 19 段；*羅麗珍 v 李厚華*（未編入案例彙編，LDBM 299/2013，2014 年 10 月 7 日）第 18 至 21 段；

51.7 立案法團或經理人未有按照包括第 27 條在內的規定保存帳簿及其他財務紀錄，以及未能維持財務透明度。例如 *Simon Patrick Michael Durrant v Incorporated Owners of Southorn Development*（未編入案例彙編，LDBM 230/2013，2013 年 11 月 18 日）第 8 至 19 段；另見 *曹國新 v 龍蟠苑（A-F 座）業主立案法團 & Anor*（未編入案例彙編，LDBM 68/2015，2017 年 6 月 14 日）第 21 至 22、24 及 28 段（討論《建管條例》第 27 條及附表 6 背後的基本原理）；*賈秉仁 v 富城物業管理有限公司* [2021] HKLdT 65 第 5 段（涉及經理人根據附表 7 第 2(1) 段保存帳目的責任，惟土地審裁處最終駁回有關申請）；

這些案件顯示，財務透明度乃存在已久的關注。雖然《建管條例》透過附表 6 賦予查閱權，並透過第 27 條及附表 7 施加保存紀錄的責任，但有關規定的執行在實務上有賴個別業主自行發起土地審裁處的司法程序，然而普遍認為有關程序所涉及的成本及時間令人卻步；

51.8 離任管委會委員未有按照附表 2 第 5A 段移交法團帳簿及紀錄。例如*元朗怡豐花園業主立案法團 v 譚競賢 & Ors*（未編入案例彙編，LDBM 5/2011，2011 年 9 月 6 日）第 1 段；*長城大廈業主立案法團 v 曾文華*（未編入案例彙編，LDBM 197/2015，2017 年 2 月 7 日）第 2 段；以及

51.9 經理人在其任期結束後未有按照附表 7 第 8 段移交帳簿及紀錄。例如 *The Incorporated Owners of Yuen Long Wah On Villa v Guardway Security Guarding Service Ltd t/a Guardway Property Management*（未編入案例彙編，LDBM 224/2010，2012 年 8 月 21 日）第 5 段；*百誠大廈業主立案法團 v 合豐物業管理有限公司*（未編入案例彙編，LDBM 128/2012，2013 年 2 月 8 日）第 3 及 31 段；

這些案件揭示了法定框架中的一個漏洞，儘管附表 7 第 8 段訂明的移交責任屬強制規定，離任經理人經常未有或拒絕配合移

交審計資料，以致新任經理人或立案法團須透過訴訟強制其交出有關資料。

52. 當管委會停運或因其他原因無法運作時，對建築物造成的實際後果可能十分嚴重。在最極端的情況下，建築物可能無法遵從法定安全規定，例如消防安全改善令或強制驗樓通知，以致所有業主均可能承擔刑事或監管責任（例如安慶樓案第 5 段）。即使未達此等嚴重程度，癱瘓的立案法團亦無法批准維修工程、收取管理費或執行「大廈公契」，從而造成管治真空，而有關情況會隨時間推移而不斷惡化。

53. 如上文所述，土地審裁處裁決揭示了兩類不同的管理失當情況。第一類以上述解散管委會、保存紀錄及移交文件的案件為例，《建管條例》已就該等情況提供法律救濟措施。第 31 條賦權土地審裁處解散管委會及委任管理人；附表 2 第 5A 段及附表 7 第 8 段分別對離任管委會委員及經理人施加強制移交責任；而第 27 條連同附表 6 則訂立保存財務紀錄及查閱紀錄的權利。

54. 整體而言，上述規定共同構成一套相當全面的制度框架。問題不在於法律內容，而在於執行架構。有關補救措施屬被動性質：業主必須先識別管理失當情況、蒐集證據、展開法律程序，並承擔訴訟所涉及的成本及延誤，方可獲得救濟。待有關申請提出時，建築物可能已出現上述管治真空的情況。

55. 就第一類失當情況而言，主要建議包括：(a) 加強向立案法團及業主提供有關《建管條例》下現有補救措施的指引；(b) 考慮引入更主動或以客觀準則為本的主管當局介入觸發機制，使主管當局毋須待受影響業主提出個別法律程序亦可介入；以及 (c) 優化個別程序機制，以減少執法過程所涉及的成本、複雜程度及延誤。

56. 至於第二類失當情況，將於下文 **E 部分**（關於適當業主執行「大廈公契」）以及 **F 及 G 部分**（關於承建商採購及緊急程序情況）討論。《建管條例》在該等範疇普遍力有不逮。與第一類情況不同，第一類情況的實質制度框架已經存在，但執行方式屬被動性質；而第二類失當情況則出現在《建管條例》並無提供具針對性補救措施的範疇。

D1. 主管當局介入的觸發機制

57. 議題：正如上述 LDBM 案件所反映，管委會停運或未有實際運作的問題，在現行法定機制下已有法律救濟措施可供處理（見第 31 條）。問

題在於，業主須承擔採用該等補救措施所涉及的成本及延誤，而最容易出現管理失當問題的建築物，往往亦最難動員業主採取行動。

58. 除第 31 條外，政府建議賦予主管當局權力，在不少於 10%的業主提出申請時委任指明人士召開業主大會，以重新選出新一屆管委會（見政府文件第 12(e)段）。該建議值得支持，但未必足夠。管委會停運或未有實際運作的建築物，往往存在業主缺乏參與的情況，以致難以達到 10%的門檻。即使管委會失效的情況顯而易見，而對建築物造成的損害亦已經出現，建議中的機制仍有賴業主主動採取行動。現時並無任何機制容許主管當局主動介入。

59. 有待考慮的事項：可考慮進一步研究是否應透過《建管條例》或其他方式訂明，如立案法團持續一段時間未有履行一項或多項核心法定職責，而有關情況明顯需要採取執法行動，則可構成主管當局主動介入的額外依據，而無須業主提出申請。諮詢文件包括一項建議，考慮賦予主管當局額外的權力，使其可在管委會未能正常運作或未有妥善處理法團事務，主席拒絕應 5%業主要求召開業主大會或無合理理由取消會議的特殊情況下介入（諮詢文件第 6.8 至 6.15 段及第九章第（四）部分）：

59.1 「核心職責」可明確界定為包括，例如，根據最近修訂的第 27 條提交經審計財務報表、在法定期限內召開業主周年大會、維持達到法定人數的有效運作管委會、遵從法定安全通知，以及執行「大廈公契」下的重要責任。未有向主管當局提交所規定的文件，或屢次接獲執法部門發出的不遵從通知，均可作為管治失當的客觀指標。

59.2 亦可探討在該等情況下是否應賦予主管當局一套循序漸進的介入權力，包括按失當情況的嚴重程度，發出遵從指示、要求法團聘用獨立促導員、召開會議、停職個別管委會委員，或委任臨時管理人。.

59.3 為加強及早識別問題的能力，可考慮規定法團每年提交合規聲明，確認其已履行核心法定職責，此外，亦可考慮為主管當局委任的促導員或管理人提供有限度的法定彌償保障，以鼓勵合資格的專業人士接受有關委任。

59.4 應允許並非主席的其餘管委會委員召開會議以填補空缺。公會支持諮詢文件建議就此修訂《建管條例》附表 2 第 6A 條（諮詢文件第 6.8 段）。

59.5 公會支持賦予主管當局權力，當所有管委會職位均懸空，或所有管委會委員在合理期間內無法取得聯繫時，委任指定人士。現行建議要求不少於 10% 的業主提出申請。公會對此機制表示歡迎，但認為或仍可作進一步考慮。土地審裁處的案例顯示，管委會失效或法定人數不足的建築物，恰恰有可能是最難以迅速集齊 10% 業主以作出申請。因此，公會建議，當出現客觀法定觸發條件時，主管當局應獲賦權主動介入。該等觸發條件可包括所有幹事均出缺、未有於法定期限內召開業主周年大會、拒絕應不少於 5% 業主之要求召開會議、屢次未有遵從法定安全通知，或未有備存或提供簿冊及紀錄等（諮詢文件第 6.2 至 6.4、6.9 段；附表 2 第 1 段；附表 3 第 1 段；第 18(1)(b)、27 及 36A 條）。

59.6 公會支持在管委會主席拒絕應不少於 5% 業主的要求召開會議時，由主管當局介入。

59.7 公會亦支持在主席無合理理由取消會議時由主管當局介入。作為審慎考慮，擬定任何該等權力時，須尊重主席依法享有之程序酌情決定權。同時，有關機制亦須能處理一些顯而易見的個案，即取消會議乃為操控議程或干擾會議程序而作出，而此等情況將構成無合理理由取消會議（諮詢文件第 6.11 至 6.13 段）。

59.8 整體而言，上述措施可建立一套更主動的介入機制，減輕個別業主尋求補救時須承擔的成本及延誤，並避免管治失當進一步惡化至建築物管理全面癱瘓。

59.9 公會留意到，更為重要的是，成立上訴委員會（大廈管理）的建議涉及一項根本性的管轄權問題，而該建議本身亦受制於此。在未釐清上訴委員會與土地審裁處之間的管轄權如何劃分之前，公會難以就設立該等機構表達意見。該建議進一步提出，上訴委員會的決定為「具約束力的最終決定」，以避免訴訟無了期。此舉需審慎考慮。特別是，現時尚未釐清該等決定是否不受司法覆核；如屬不受司法覆核，則須檢視其在法律上是否可行。此等問題均屬複雜，並具有深遠法律影響，故在任何成立上訴委員會的建議穩妥推進前，必須先行審視並妥善解決。

D2. 「替補」管委會委員

60. 議題：附表 2 規管管委會的組成及程序，包括法定最低委員人數的規定。正如上述 LDBM 案件所顯示，當委員出售其單位或辭任時，管委會可能未達法定人數甚至完全停運，如大志工廠大廈、安慶樓及富嘉花園案所示。目前，《建管條例》除了透過召開業主大會外，並無其他機制填補有關空缺；然而，業主大會只可由主席召開（附表 3 第 1(2) 段）。倘主席一職本身出缺，立案法團便會陷入程序僵局，因為並無任何人士具法定權限啟動程序以補選缺任委員。

61. 有待考慮的事項：可探討《建管條例》是否應容許業主大會在選出正式管委會委員的同時，一併選出「替補」委員：

61.1 按照此做法，如正式管委會委員因出售其單位、辭任或其他原因而出缺，「替補」委員可自動填補有關空缺，而無須為此另行召開業主大會。

61.2 此機制可避免多名正式委員同時出缺而產生的程序僵局，並可減少為填補臨時空缺而另行召開業主大會所涉及的成本及延誤。

61.3 有關「替補」委員的安排，包括其資格、任期，以及其與所替代的正式委員之間的關係，可於《建管條例》下新增附表或訂立附屬規例進一步探究及訂明。

D3. 非管委會會員的秘書或司庫人選資格

62. 諮詢文件建議，將管委會委員的資格要求延伸至非管委會委員的秘書及司庫。《建管條例》附表 2 規定，任何人即使不是管委會委員，亦可獲委任為秘書或司庫。它亦訂明了管委會委員的資格要求，包括因破產及嚴重刑事定罪等而喪失資格的規定（諮詢文件第 8.2 至 8.5 段）。公會認為，將資格要求擴展至非委員之秘書及司庫，確具理據支持。該等職位持有人可能須處理招標文件、採購合約及銀行戶口賬目。其職能直接涉及財務問責、透明度及合規事宜。公會支持此建議；對所有履行關鍵角色或職能的人士實施一致的資格標準，將有助加強管治、降低風險，並促進《建管條例》之全面及有效貫徹。

E. 執行「大廈公契」的困難

63. 從上述 LDBM 案件可見，一個持續存在的問題是，當業主作出違反「大廈公契」的行為，例如未經批准進行改建工程，或在公用空間造成

消防隱患，而立案法團卻拒絕採取執法行動。當違規者本身為管委會委員時，此情況尤為嚴重；但即使違規者並非管委會委員，若法團大多數成員不願投放所需資源以採取執法行動，亦可能出現同樣問題。

64. 根據第 18 條，立案法團負有法定責任執行「大廈公契」中有關建築物管理及控制的規定。然而，法庭認為該責任並非絕對責任。在最近的*中紀投資有限公司 訴 青山道國際工業大廈業主立案法團*[2026] HKCFA 26 一案，終審法院澄清，立案法團在某些情況下可對違反「大廈公契」的行為予以默許，此舉可能大幅削弱持異議業主所能倚賴的法律制衡手段。法庭認為，執行「大廈公契」的義務涉及微妙的權衡，必須顧及資源限制、鄰里和諧，以及多層大廈內業主與租戶之間彼此競爭的利益是否整體公平。因此，大廈公用部分的管理主要屬於管委會的職責範圍，由其為全體業主作出集體決定。

65. 業主無權直接執行「大廈公契」，只能要求立案法團採取執法行動。倘若法團中佔多數並且順從的業主拒絕採取行動，該缺口便可能導致涉及結構安全或消防安全的違規情況持續存在。現時的主要補救措施是根據第 31 條申請解散管委會，但對於可能只屬法團未有採取執法行動的情況而言，此舉並不相稱。

66. 有待考慮的事項：可考慮在《建管條例》下設立機制，使有關業主在立案法團或管委會無合理理由拒絕就攸關安全的「大廈公契」違規事項採取執法行動時，可向法庭或土地審裁處申請許可，以立案法團名義提起執法程序：

66.1 此機制類似公司法中衍生訴訟所依據的原則，容許一名或多名業主在法團的位置上行事，但僅限於執行與建築物安全有關的必要責任。

66.2 就有關申請而言，可考慮訂明以下先決條件：

66.2.1. 已發生或持續存在違反攸關安全條文的情況；及

66.2.2. 法團在無合理理由的情況下拒絕採取執法行動，或未有採取執法行動。

66.3 法庭或審裁處可獲賦權作出禁制令、命令進行補救工程，並命令違規者支付訟費。

66.4 亦可探討設立機制以防止無理纏擾或涉及金額甚微的申索，例如規定申請人須證明有關違規事項對佔用人的健康或安全構成重大風險。

66.5 亦可考慮其他配套機制，例如設立法定遵從通知程序，讓有關業主可要求法團正式考慮採取執法行動；賦予審裁處在指明情況下命令法團採取執法行動的權力；或設立升級介入機制，容許主管當局在攸關安全的違規事項於指明期間內持續存在時作出介入。

66.6 可一併探討上述方案，以確定在法團拒絕採取行動的情況下，何種機制最能有效而相稱地保障建築物安全。

F. 向承建商轉授職能

67. 議題：雖然立案法團可聘用獨立承建商履行其職責，但有關維修保養的法定責任主要仍由法團承擔，而且屬「不得轉授」的責任；見 *Rainbow More Ltd v The Incorporated Owners of The Arcadia* [2018] HKLdT 30 第 46 段。因此，承建商的疏忽或貪腐行為並不免除法團的責任。上述 LDBM 案件顯示，有關抬高報價、利益關連安排及欠缺透明度的招標程序的指控時有所見。例如，在*正好工業大廈業主立案法團 v 傑迅有限公司 & Anor* [2025] HKLdT 39 第 6、7、54 及 122 至 123 段（涉及招標程序涉嫌造假及抬高價格的指控；惟土地審裁處最終於第 131 段裁定有關指控不成立。）

68. 上述案件確認，一旦批准有關工程的決議已在業主大會上獲有效通過，土地審裁處或難以有充分依據介入立案法團聘用特定承建商的決定。因此，必須在決議通過前確保採購程序廉潔穩健，因為事後提出挑戰不大可能成功，亦無法保障業主免受有缺陷或受不當影響的招標程序所帶來的後果。

69. 獨立委員會現正就宏福苑大火展開調查，以查明「有否不適當的相連利益……及有關工程有否涉貪圍標、違規招標的問題」；見 *Tsang Ho Ming v Lee Ka Chiu, John and another* [2026] HKCFI 3168 第 27 段。聆訊完成後，獨立委員會的大律師在陳詞中指出，《建管條例》在委任代表的使用及投票程序方面存在結構性缺陷，詳情載於 2026 年 7 月 13 日的書面結案陳詞第 10 章 D 節[8]。

[8] https://www.ic-wangfukcourtfire.gov.hk/pdf/docs/Closing-Submissions-of-Counsel-for-the-Independent-Committee.pdf

70. 立案法團的維修決策因利益衝突而受到影響的風險，並非純屬假設。部分業主曾以採購程序欠缺透明度或偏袒有關連的承建商為由，挑戰批准大型維修工程的決議。然而，如有關指控未能達到所需的法律舉證標準，則儘管業主有所質疑，土地審裁處仍會維持有關工程合約的有效性：

70.1 儘管上述結果在法律上站得住腳，卻揭示了《建管條例》未有訂立強制採購標準所帶來的系統性風險。

70.2 這亦進一步印證，必須在採購決議通過之前，確保其過程廉潔穩健，因為一旦決議已獲有效通過，土地審裁處可介入的空間便相當有限。

71. 實際困難在於，現行法定框架將建築物維修視為私人自治的事宜，因此立案法團可按其認為適當的方式制定招標程序，而其僅受「大廈公契」的一般規定及管委會所負有的受信責任所規限：

71.1 在管委會委員保持警覺且不存在利益衝突的情況下，這種模式或許足夠。然而，在實際情況中，公營採購領域因關連利益及圍標風險而受到監管機構關注的問題，同樣存在於法團採購之中，但法團採購卻缺乏與之相當的監管框架。

71.2 上述 LDBM 案件及宏福苑調查均反映私人建築物管理中可能出現招標欠缺透明度、資訊不對稱、授權書遭操控及潛在利益衝突等問題，並可能帶來重大的財務及安全風險。

71.3 因此，缺乏強制性採購標準構成了一項制度上的結構性弱點，而現行框架未能有效應對。

72. <u>有待考慮的事項</u>：因此，或有必要探討《建管條例》應否就立案法團委聘獨立承辦商的採購程序引入更嚴格的強制監管機制，以防止欠缺透明度的招標過程妨礙其履行維持處所安全且不得轉授的責任：

72.1 有關機制可包括就招標規格的制定、報價比較及關連利益申報訂立最低程序規定，以及就採購相關決議中委託書的行使方式制定更清晰的規則。

72.2 如在未有遵守該等規定的情況下通過任何決議，受影響業主可申請將該決議撤銷，惟須設有適當保障措施以防止濫用。

72.3 此外，亦可考慮規定，就大額或攸關安全的工程引入獨立監督機制，或施加更重的備存紀錄責任，以確保招標評審過程的透明度。

72.4 上述措施亦可一併加以研究，以確定何者最能有效且相稱地加強採購程序廉潔穩健，並降低利益衝突或程序失當影響維修決策的風險。

73. 此外，鑑於 LDBM 案件中亦出現委任代表及投票方面的問題，或可考慮獨立委員會大律師就此提出的相關建議，包括下列各項：

73.1 《建管條例》下的親身投票規定：現時，重大採購合約可透過紙本文書委任代表進行表決，令有心團體容易湊夠法定人數，在欠缺業主切實參與的情況下強行通過標價過高的標書。最近的修訂已就大型維修工程採購引入親身投票規定，但政府可考慮進一步提高重大採購項目須親身投票的門檻（見獨立委員會於 2026 年 7 月 13 日提交的結案陳詞[9]（「**獨立委員會大律師陳詞**」）第 1577 至 1581 段）；

73.2 委任代表文書上限：《建管條例》現時並無限制單一人士可持有的委任代表文書數目。政府可考慮就大型維修工程採購設立法定的委任代表票數上限（見獨立委員會大律師陳詞第 1582 至 1583 段）；

73.3 張貼「委任代表登記冊時間表」、投票指引及緊急干預權力：此項措施可令有關委任代表的舞弊行為更易被發現，並提高透明度（見獨立委員會大律師陳詞第 1584 至 1588 段）；

73.4 核實程序及物業管理公司的法律責任：宏福苑事件反映，如委任代表制度欠缺足夠把關措施，便容易遭到濫用。政府可考慮加強物業管理公司的法定核實責任，以防範大量搜集／收集委任代表文書（proxy-harvesting）的行為（見獨立委員會大律師陳詞第 1589 至 1593 段）；以及

73.5 過渡至中央電子投票制度：政府可考慮逐步推行中央電子投票制度（見獨立委員會大律師陳詞第 1594 至 1595 段）。

[9] https://www.ic-wangfukcourtfire.gov.hk/pdf/docs/Closing-Submissions-of-Counsel-for-the-Independent-Committee.pdf

74. 特區政府在諮詢文件建議考慮對涉及大額採購及大型維修工程的會議，施加更高的出席要求及表決門檻。相關問題為：(i) 就第 2 類大額採購，是否有必要增設「親自投票」門檻；(ii) 是否應就大型維修工程引入分級制的出席人數及「親自投票」制度；以及 (iii) 是否應要求在就大型維修工程採購召開業主大會前舉行簡介會（諮詢文件第 3.6、3.11、3.14 段及第九 (1) 章）。

74.1 公會支持進一步提高業主對建築物管理的參與度，以及增強立案法團在採購方面的透明度和問責性的政策目標。為此，我們建議特區政府考慮對涉及大額採購及大型維修工程的會議，施加更高的出席要求及表決門檻。

74.2 現行《建管條例》已按採購性質及金額，將大額採購分為三類，即：(i) 第 1 類大額採購、(ii) 第 2 類大額採購，以及 (iii) 大型維修工程採購，並訂明相應的招標及申報規定。

74.3 然而，公會不建議劃一將相同的「親自投票」門檻應用於所有第 2 類大額採購。雖然涉及較大金額的採購決定通常需要更強的保障措施，但若假設所有採購決定均屬相同程度的風險，既不切合實際，亦難以行之有效。宜考慮，法定制度應避免採取劃一方式，並確保保障措施與相關採購的性質和影響相稱。第 2 類大額採購的價值超過建築物過去三個財政年度平均每年開支的 20%，但其範圍可能涵蓋日常服務合約，例如升降機維修、清潔及保安。正如諮詢文件所指出，若對此類日常但必要的服務施加強制性的「親自投票」門檻，可能會令採購程序更為困難，並對建築物的日常運作造成不利影響（諮詢文件第 3.5 至 3.6 段）。

74.4 鑑於上述考慮，並為避免引致實際及運作上的困難，任何「親自投票」門檻僅適用於涉及重大安全考慮、潛在利益衝突或異常重大財務影響的第 2 類大額採購合約。至於涉及日常服務續約但金額仍相對較大的合約，更適宜的做法是考慮引入加強通知、披露及保存紀錄的要求，以確保業主在表決前能獲得充足資訊及有足夠時間審視，而非在事後被迫訴諸法律。從上述*正好工業大廈業主立案法團 v 傑迅有限公司& Anor* 一案可見，針對採購決定提出質疑，在舉證上往往存在相當困難。

74.5 公會在原則上同意為大型維修採購建立分級制度。建議以工程項目中每戶平均承擔 $30,000 港元、$80,000 港元及 $120,000 港

元的分級，隨著平均承擔工程價值增加，逐步提高法定人數及親自投票的要求（諮詢文件第 3.7 至 3.11 段）。

74.6 然而，分級制度仍須納入適當的保障措施，以避免決策過程因過度限制而出現停滯的風險。當法定人數及親自投票要求提高時，有關工程的業主大會可能變得繁瑣，並可能拖慢項目進度甚至導致停滯。門檻提高亦可能為持不同意見的業主或相關利益集團製造機會，透過鼓動不出席來阻撓必要的工程，或令其決議失敗。此一關注及風險，正如在諮詢文件中已有提到（諮詢文件第 3.10 段）。

74.7 因此，公會建議任何分級門檻都應配有妥善的保障或後備機制，以確保必要的建築物項目或管理不會受到不必要的阻礙。該機制應能處理以下情況：即使已作出妥善通知、送達足夠資訊，且業主確有真實的安全或合規需求，但因法定門檻仍未能作出決定。例如，若建議的工程涉及建築物安全或遵從法定通知，例如由建築事務監督或消防處發出的通知，受影響的業主或利害關係方應可向土地審裁處尋求指示，從而提供一個適當途徑，以便及時解決問題。土地審裁處案例顯示，當沒有可運作的立案法團來授權必要工程、調配資金或委任承辦商以符合法定安全要求時，確曾出現實際困難，亦顯示第 31 條下已有現行機制提供救濟途徑，即委任管理人。

74.8 公會支持特區政府提出的建議，在就大型維修工程採購舉行業主大會前引入強制簡介會。簡介會宜於足夠早的時間舉行，使業主能全面了解工程範圍、建議的投標評審、財務影響、任何潛在衝突及表決後果。最少七天的通知期屬恰當安排，至於更複雜的工程項目，則更需要提供較長的通知期 （諮詢文件第 3.12 至 3.14 段）。

75. 政府在諮詢文件建議對個別人士可持有的委任代表文書數量設立上限，並提高處理委任代表文書的透明度（諮詢文件第 4.6、4.9、4.15、4.18 段及第九章 (2) ）。公會支持引政府改革委任代表文書的舉措。

75.1 <u>引入個別人士可持有委任代表文書數量的上限</u>：公會支持引入個別人士可持有委任代表文書數量的上限，作為適當且相稱的保障措施，以確保涉及大型維修工程採購的會議更為公平及穩妥。事實上，部分建築物曾出現委任代表高度集中於少數人士手中的情況，因而引起對決策公平性及某些涉及龐大開支決定

合理性的顧慮。土地審裁處審理的案件亦經常涉及質疑投票、委任代表表格、會議通知及決議有效性的爭議，包括在會議舉行後，因委任代表不合規或程序缺陷而需要興訟的案件（例如上述 *Woo Man Fong v Incorporated Owners of Broadview Court (Shum Wan Road) & Ors*（上文）第 10 段；*蔡建平 v Leung Po Ling & Ors* [2021] HKLdT 18 第 34、3 7 至 46 段；*Wealth Knight Ltd v 立德大廈業主立案法團*（上文）第 3 至 4 段）。若不採納委任代表上限，仍可考慮其他替代措施，包括加強披露委任代表文書、提早交回要求以及加強核實程序。雖然此類措施能提升透明度並減少爭議，但在處理投票權過度集中這一根本問題方面，成效不及法定上限。設定法定上限既有助於解決理此問題，同時亦能確保無法親自出席的業主，仍可透過授權代表參與決策。至於理想的上限設定，宜能反映發展項目的規模及特點。例如，按百分比計算的上限較適用於較大型的發展項目。針對諮詢文件提出該上限執行時的實際困難，公會建議，任何人持有超出上限的委任代表文書，不應導致其持有的其他所有委任文書一併失效（諮詢文件第 4.5 至 4.6 段）。法定規則宜明確界定哪些委任代表文書維持有效，哪些不具法律效力。其中一種公平且可行的做法，是按交回委任代表文書的時間順序將其視為有效，直至達到上限為止，除非業主在法定期限前撤銷或更換了委任代表。無論採取何種做法，均應在會議通知或委任代表指引中清晰列明。管委會亦應確保處理超出委任代表上限的過程獲妥善紀錄並可供查閱。

75.2 公開張貼委任代表文書：公會支持要求公開張貼委任代表文書，以提高透明度。識別單位、登記業主及獲委任代表人士的名冊，宜於會議前至少 48 小時張貼於顯眼位置，使業主能在會議前有足夠時間察覺任何不當情況，而非僅在點票後才發現。公會認同諮詢文件第 4.8 段對個人資料私隱所表達的關注（參見《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）（「**《私隱條例》**」）附表 1 的保障資料原則）。有見及此，法例宜訂明必須展示的基本資料，以確保符合收集的資料「*就該目的而言，資料屬足夠但不超乎適度*」的法定要求（見保障資料原則 1）。此外，法例應嚴格限制資料的使用僅限於與會議相關的核實工作，因保障資料原則禁止在未獲得資料當事人訂明同意的情況下，將資料「*用於新目的*」（見保障資料原則 3）。法例亦應對濫用行為施加制裁，並與現行制度保持一致，即將「*任何人披露未經資料使用者同意而取自該資料使用者的某資料當事人的任何個人資料*」以獲取金錢利益或造成損失的行為定為罪行的制度保

持一致（見《私隱條例》第 64(1) 條）。最後，需要有透明度並不意味著可以無限制地複製或傳播完整的委任代表文書。法院已確立公眾透明度的目標並非必然高於私隱權，並應採取相稱的做法：見 *Junior Police Officers' Association of The Hong Kong Police Force and another v Electoral Affairs Commission and others* [2020] 3 HKLRD 39 第 96 段。公會亦支持在涉及大型維修工程採購的會議中，要求於 96 小時前交回委任代表文書。若較長的交回期限是用於核實委任代表文書，並在投票前披露委任代表，則此安排屬合理。社會普遍認為，會後才對委任代表及決議提出質疑，不僅成本昂貴、程序冗長，且具破壞性。因此，較長的交回期限應視為一項預防措施以減少爭議，而非僅僅作為額外的程序障礙（諮詢文件第 4.7 至 4.9 段）。

75.3 委任代表文書的格式：公會認為，於委任代表表格中增設一個供業主指定投票指示的自願填寫部分，在部分情況下或具裨益，特別是當業主希望確保其委任代表按照其表達的意願投票時。該部分應屬自願填寫。視乎委任代表表格條款的規限，除非業主另有指示或說明，委任代表有可能擁有酌情決定權（*Re Allied Properties (H.K.) Ltd* [2020] HKCFI 2624 第 88 段（此案背景關乎批准協議安排的會議））。然而，若業主提供了具體指示，委任代表即受其約束（*Lo Kai Shui v HSBC International Trustee Ltd & Ors* [2021] 5 HKC 337 第 224 段（此案背景關乎公司法））。制度設計宜保留彈性，使業主可選擇由委任代表在一般情況下代表其投票，並由委任代表自行決定投票意向，尤其是在會議討論及修訂可能影響最終決議的情況下。諮詢文件提出不僅業主、且委任代表亦須簽署委任代表文書的要求所涉及的考慮因素，包括確認委任代表知悉並接受委任這個潛在好處。然而，從法律角度而言，委任代表的法律行為，在表格由業主簽署並交回時即告完成：見《建管條例》附表 3 第 4(4) 段；上述 *Good Castle Holding Ltd v The Incorporated Owners of Hoi Luen Industrial Centre & Anor* 案第 114 段。另須注意，會前披露委任代表，以及在會議上查閱委任代表文書，已提供充分途徑以核實委任代表。若對委任代表是否知悉並真誠接受委任有疑慮，現行措施已具備回應此類疑慮的能力。公會亦支持下列措施：(i) 要求業主確認其已獲悉會議的議程內容，並已委任代表；及 (ii) 引入清晰的法定聲明，表明提供虛假的委任代表文書構成刑事罪行，並須附上相關罰則。

75.4 對獲授權人士身份施加限制：公會不支持訂立一般規則，將委任代表限制為親屬或同一屋苑其他業主，因為此類限制過度削弱業主的自由與自主權，使其無法委任有能力且願意代表其利益的人士。正如土地審裁處所確認，代表「*有著非常重要的角色，代表著委任法團的立場*」，其作用不僅僅是傳遞訊息（*嘉居樂物業管理有限公司 v 家安花園業主立案法團*（未編入案例彙編，LDBM 188/2004， 2004 年 10 月 21 日）第 28 段）。諮詢文件亦承認存在實務上的顧慮，包括須核實代表是否親屬，且此要求或會為居於海外或不居住於該屋苑的業主帶來不便（諮詢文件第 4.16 至 4.18 段）。倘若委任代表限制為親屬或同一屋苑其他業主，是基於虛假或偽造委任代表文書的風險考慮，公會建議加強核實措施，而非施加基於身分的限制。物業管理公司應要檢查簽署、對提交的委任代表文書按既定比例進行隨機電話抽查，若出現異常則擴展至全面審查，並將涉嫌欺詐個案轉交警方調查。上述步驟宜於會議舉行前完成。

76. 政府建議考慮透過要求工程顧問及承辦商作出申報，進一步改善大型維修工程採購的利益申報機制。諮詢文件提出，參與大型維修工程採購的各方是否應要披露彼此之間的利益關係；已申報的資料是否應讓所有業主知悉；以及申報表格是否應列明虛假申報構成刑事罪行（諮詢文件第 5.5 至 5.9 段及第九章 (3) ）。公會支持該建議，並提出進一步意見：

76.1 要求參與工程的人士強制申報利益關係：凡屬大額採購或大型維修工程採購類別的項目，管委會委員及該採購的負責人（即經理人），或在經理人指示下行事的人士，均須在簽訂採購合約前符合附表 6B 所列的要求。現時的漏洞在於，對參與工程的部分人士，例如註冊檢驗人員、工程顧問及承辦商，在大型維修工程展開前，並無強制要求其公開披露其利益（諮詢文件第 5.2 段）。此漏洞可能妨礙業主識別潛在的衝突，並利便圍標，從而損害採購過程的公平性。建議加強監察及披露要求，屬合理且必要之舉，尤其考慮到有關採購案件的頻繁投訴及爭議（見，例如，*輝振有限公司 v 何耀與及另二人* [2024] HKLdT 34 第 1 及 114 段（指出由維修工程招標引發的訴訟，在土地審裁處是常見的）；上述*正好工業大廈業主立案法團 v 傑迅有限公司 & Anor* 案）。一旦業主批准了工程合約，有關價格過高、關聯利益安排、不透明招標或圍標的指控，往往難以在不透過高成本法律程序的情況下解決，且舉證困難。公會支持該建議，並建議申報責任應明確涵蓋直接及間接利益，包括股份持有、共同董事、家庭關係、業務合作、轉介或回佣安排，以及任何

可能合理地影響獨立判斷的安排。在不存在利益關係的情況下，亦應要求作出「無利益關係」申報。申報亦應要及早作出，以便業主在投票前，有足夠時間考慮該等申報（諮詢文件第 5.5 段）。

76.2 要求公開利益關係申報資訊：公會支持向業主披露所有申報。附表 6B 已要求張貼申報通知，並妥為保存申報以供查閱。

76.3 訂明虛假申報的法律後果：公會支持該建議，要求指定的申報表格須明確列示虛假申報構成刑事罪行，並載明相關罰則。虛假申報不僅徹底損害業主作出決策的基礎，亦可能令其蒙受財務損失。誠然，有人認為不同合約之間的關聯往往隱藏甚深，即使執法機關亦難以證明有關非法關連，並成功取得定罪。然而，這並非豁免申報要求的理由。打擊非法圍標的其他措施，應與明確、可執行的申報責任並行不悖（諮詢文件第 5.7 至 5.9 段）。

G. 會議程序

77. 特區政府在諮詢文件中建議進一步釐清有關舉行業主大會程序、會議設定議程安排，以及在會議進行期間提出延期或暫停會議機制的條文，以保障業主的權益並確保立案法團依法行事。公會支持釐清會議程序。會議程序的爭議，在土地審裁處的案例中屢見不鮮。任何修訂的目的均應著眼於防止及盡量減少爭議。清晰的規則將使業主及主席在會議舉行前，明確知悉何事可依法地進行、何事不可，從而減少不確定性並避免爭議（諮詢文件第 7.1 至 7.2 段）。

77.1 重複議題：公會支持對重複的要求引入合理限制，但前提是須對「重複要求」作出狹義定義（諮詢文件第 7.3 至 7.5 段）。一項要求僅在明確指定期限內，針對實質相同之決議，並基於實質相同之事實，方可視為「重複」。該定義不應涵蓋因新資料出現、情況發生重大變化，或因先前已獲妥為通過的決議未獲依循而引致的請求。

77.2 更改會議議程：公會支持禁止主席在無合理理由的情況下更改或不討論由不少於 5%業主提出之議程，前提是該項目屬於《建管條例》所賦予之權力範圍內（諮詢文件第 7.6 至 7.10 段）。此舉與土地審裁處既有判例相符，該等判例確認在收到不少於 5%業主的要求時，主席除依法召開會議外，幾乎別無選擇；其

在此情況下並無酌情決定權（*兆軒苑業主立案法團 v 馮志昌 & Anor*（未編入案例彙編，LDBM 262/2013，2014 年 10 月 16 日）第 25 段）。此項顧慮並非毫無根據。土地審裁處案件顯示，業主往往在會議程序已不合規情後方才訴諸訴訟。若能在一開始即明確界定主席之權力，使業主及主席皆知悉何事可為、何事不可為，這遠比在決議通過或會議失敗後由業主尋求宣告性救濟更為理想。

77.3 延期或暫停會議：公會支持釐清主席在會議開始後，不得於無合理理由下單方面押後或中斷業主大會。實際上，曾出現管委會主席在業主大會開始後，單方面宣布押後或休會、拒絕主持會議並離席之情況。法定的立場宜予以明確。若主席離場而業主希望繼續會議，出席的業主應得以互選其中一人主持並進行會議（諮詢文件第 7.11 至 7.14 段；附表 3 第 3(1)(c) 段）。此舉將降低因單一幹事缺席、辭職或拒絕履行職務而致法定會議機制癱瘓之風險，過往土地審裁處處理主席出缺及管委會停運的案件時，亦曾顯露此問題。

H. 處理緊急情況

78. 議題：宏福苑大火發生後，法定框架內一項具體且過往未曾受到關注的程序僵化問題隨即浮現：

78.1 《建管條例》就根據附表 3 召開業主大會及向業主送達文件訂有詳細而強制性的時限及通知規定。該等規定原是為正常運作情況而設，惟並無就災難或緊急事故致使嚴格遵從有關規定不切實可行或無法做到的情況提供任何彈性安排。

78.2 發生災難後，立案法團或管理人在遵從該等規定時可能面對重重障礙，包括難以進入有關處所、難以識別受影響業主，以及未能按法定方式送達通知。

78.3 宏福苑大火是一宗前所未見的事件，其對大廈管治所造成的影響，並非立法時所能預見。該事件揭示出現行法律框架缺乏機制應對此類事故的善後工作，亦未有機制在一般程序規定無法獲得遵從的情況下，確保必要的大廈管理職能得以持續運作。

79. 在 *Hop On Management Company Ltd, as the administrator of the Incorporated Owners of Wang Fuk Court, in the capacity of the chairman of*

the management committee of the Incorporated Owners of Wang Fuk Court v All Owners of Wang Fuk Court [2026] HKLdT 35 的判詞第 1 段，提述申請人作為在宏福苑大火善後工作中獲委任的管理人，申請延長根據《建管條例》附表 3 召開及舉行業主大會的期限：

79.1 管理人主張，在該宗悲慘火災發生後，送達會議通知的訂明方式已屬「*不切實可行及／或未能有效發揮作用*」；

79.2 儘管土地審裁處認同當時面對極為嚴重的實際困難，但裁定其並無司法管轄權延長法定時限（見第 86 段）；

79.3 此項裁決不僅對宏福苑影響深遠，亦清楚表明現行法律下，審裁處面對危機情況中，調整程序規定的權力有局限；以及

79.4 審裁處在該等情況下未能提供切實可行的濟助，正正反映現行法例欠缺機制，容許在緊急情況下暫時靈活處理程序規定。

80. 有待考慮的事項：諮詢文件建議在《建管條例》下引入緊急會議程序。公會支持此建議。諮詢文件正確指出，緊急情況須有清晰且可行之的定義（諮詢文件第 7.15 至 7.20 段）。妥善之緊急機制框架，應令業主大會在緊急情況下得以依法召開及進行，同時設有防止濫用之保障措施。明確之標準及程序將提高確定性、減少潛在爭議，並確保在建築物或其業主面臨即時風險時，能及時作出所有必要的決策。公會建議緊急程序不應僅限於與採購相關的會議。亦應適用於例外情況，即嚴格遵從通知要求或送達要求已屬不切實際之情況，例如涉及火災、結構塌陷或其他影響建築物或其佔用人之災難情況。

81. 《建管條例》現時欠缺緊急應變機制。公會支持賦予土地審裁處明確權力，以處理特殊情況下立案法團會議之安排（諮詢文件第 8.6 至 8.8 段）。根據該明確權力，土地審裁處將能：

81.1 在指定緊急事故，包括但不限於火警、樓宇結構倒塌或影響有關建築物或其佔用人的其他災難，導致嚴格遵從《建管條例》所訂明規定變得不切實可行的情況下，可將《建管條例》所訂明的法定時限延長指定時間；

81.2 在緊急事故的情況下，如向業主發出通知或送達文件的訂明方式並不切實可行，則授權採用其他通知或送達方式。

82. 任何有關機制均需訂明或處理以下事宜：

82.1 可觸發該機制的緊急事故類別；

82.2 可獲授權的最長延期時限及替代送達方式；

82.3 該機制適用於何等人士；

82.4 土地審裁處在行使有關酌情決定權時所應採用的原則；及

82.5 根據第 31 條獲委任的管理人在面對相同程序困難時的處境，尤其考慮到其法定權力與立案法團一樣，均源自並受限於同一法定框架。

第四章　　刑事法

A.　引言

83.　本章包括對香港以外司法管轄區刑事化圍標的經驗之研究（不論是專門將圍標行為刑事化，抑或將其作為一般反競爭行為的一部分予以刑事化）、透過引入刑事合謀罪行以改革香港競爭法的指導原則，以及在刑事合謀罪行的具體內容得以確定前仍須進一步研究的事項，並就每項該等事項提出可供考慮的方案。

84.　作為背景資料，競委會於 2026 年 3 月 9 日向獨立委員會表示：

84.1　根據競委會的調查結果，相當數量的樓宇維修承建商操縱樓宇維修工程招標結果，做法普遍、具系統性且根深柢固，部分原因是相關樓宇業主聘請的所謂獨立顧問從中推波助瀾。

84.2　此等做法不僅限於「圍標」，而是幾乎必然涉及其他反競爭行為，例如合謀定價、瓜分市場，以及其他不公平地影響投標結果的手段，這些行為通常由建築維修承建商和顧問為核心的合謀集團所進行。

84.3　儘管競委會相信，現有的法律框架能夠應對與建築維修相關的反競爭行為，但其同時相信，法例有改動空間，並可採取額外措施，以利便在適當個案中提出刑事起訴。

84.4　中短期而言，可以透過法律要求所有大型建築維修招標項目中，強制簽署「不合謀投標確認書」（並要求簽署法定聲明，確認內容），此舉將使那些虛假簽署及／或聲明確認書內容的人，因串謀欺詐及／或作出虛假聲明而面臨起訴。

84.5　長遠而言，競委會相信，可以修訂《競爭條例》，引入刑事制度，即設立法定罪行，專門針對在大型樓宇維修工程中從事反競爭行為（包括但不僅限於圍標）的自然人。該罪行應與現有打擊潛在進行合謀行為人士的刑事途徑（例如串謀欺詐及／或作出虛假聲明）相輔相成。

B. 《競爭條例》有關圍標及其他反競爭行為的條文

85. 現時，《競爭條例》對「嚴重反競爭行為」的定義如下：

*「**嚴重反競爭行為** (serious anti-competitive conduct)指由任何以下行為或以下行為的任何組合構成的行為——*

(a) 訂定、維持、調高或控制貨品或服務的供應價格；

(b) 為生產或供應貨品或服務而編配銷售、地域、顧客或市場；

(c) 訂定、維持、控制、防止、限制或消除貨品或服務的生產或供應；

(d) 圍標」

86. 《競爭條例》對「圍標」作出以下明確界定：

*「**圍標** (bid-rigging)指——*

(a) 符合以下說明的協議——

(i) 在 2 個或多於 2 個的業務實體之間訂立；而根據該協議，一個或多於一個該等業務實體同意或承諾不回應作出競投或投標的邀請或要求而出價或落標；或同意或承諾會撤回已經為回應該等邀請或要求而作的出價或落標；及

(ii) 在該協議的一方或由該協議的一方或多於一方所控制的實體出價或落標(或撤回出價或落標)之時或之前，沒有人向邀請或要求作出競投或投標的人透露有該協議；或

(b) 藉協議而達致的為回應作出競投或投標的邀請或要求而作的出價或落標，而該協議是符合以下說明的——

(i) 在 2 個或多於 2 個的業務實體之間訂立；及

(ii) 在該協議的一方或由該協議的一方或多於一方所控制的實體出價或落標(或撤回出價或落標)之時或之前，沒有人向邀請或要求作出競投或投標的人透露有該協議；」

87. 簡而言之，圍標是指在邀請競投或招標的人不知情的情況下，兩名或以上競爭對手協議彼此不作競爭，從而決定最終中標者的情況。有關安排可透過協議不提交標書、撤回標書，或按預先指定的價格提交標書等方式達成。

88. 圍標只是合謀者避免相互競爭的眾多手段之一。其他形式包括操控某些貨品或服務的價格（即合謀定價），以及將市場不同部分（不論按地域、客戶、供應商或其他準則劃分）分配予不同競爭對手，並協議互不進入彼此獲分配的市場範圍（即瓜分市場）。《競爭條例》現時的定義已涵蓋該兩類行為。

C. 香港以外的司法管轄區

89. 公會研究了香港以外下列司法管轄區將合謀行為刑事化的經驗：

89.1 美國（根據《謝爾曼法》（Sherman Act）第 1 條 (15 U.S.C. 第 1 條)）；

89.2 加拿大（根據《1985 年競爭法》第 45(1)、45(1.1) 及 47(2) 條）；

89.3 英國（根據《2002 年企業法》第 188 條，以及《2013 年企業及監管改革法》對其所作的修訂）；

89.4 澳洲（根據《2010 年競爭與消費者法》（第 45AF、45AG 及 79 條）；

89.5 愛爾蘭（根據《2022 年競爭法》（Competition Act 2022）第 4(1) 及 6 條）；

89.6 南韓（根據《獨佔規制及公平交易法》（Monopoly Regulation and Fair Trade Act）第 19、22 及 66 條）；以及

89.7 日本（根據《關於禁止私的獨佔及確保公平交易法》第 2(6)、3、7-2 及 89(1) 條）。

90. 英國[10]、澳洲[11]及愛爾蘭[12]透過刑事檢控執行競爭法的經驗尤其值得研究。值得注意的是，英國的刑事合謀罪行已於 2013 年經修訂，將「不

[10] 參見 *R v Whittle Brammer & Allison* [2008] EWCA Crim 2560（案中各被告先根據美國認罪協商安排在美國認罪，其後被判處監禁）；*R v George, Burns, Burnett and Crawley*（即 Air Passenger Fuel Surcharges 案；該案於審訊中途因證據／披露問題而告終止）；*R v Stringer and Dean* CE/9623/12（即 Galvanised *Steel Tanks* 案；案中一名被告認罪並被判處監禁緩刑，另外兩名被告則因欠缺「不誠實」元素而於審訊後獲判無罪）；以及 *R v Cooper* CE/9705/2（即 *Supply of Precast Concrete Draining Products* 案；此乃 2013 年修訂後迄今唯一一宗檢控個案，被告人認罪，並被判處監禁緩刑、宵禁令及取消董事資格令）。

[11] 參見 *Commonwealth Director of Public Prosecutions v Nippon Yusen Kabushiki Kaisha* [2017] FCA 876（案中被告承認實施涉及向十家主要汽車製造商提供航運服務的合謀條文）。

[12] 參見 *Director of Public Prosecutions v Patrick Duffy* (2002)（即 *Citroën Dealers Association Cartel* 案；案中所有被告均就涉及汽車售價的合謀定價認罪）；*Director of Public Prosecutions v Pat Hegarty* (2003)（即 *Home Heating Oil Cartel* 案；案中所有被告均於陪審團審訊後被裁定涉及家用燃油零售價格的合謀定價罪成）；*Ford Dealer Cartel* 案（案中被告於 2004 年被裁定協助及教唆一項涉及向某商會成員分發汽車指導價格的合謀安排）；*Commercial Flooring Cartel* 案（案中兩名被告於 2014 年就圍標認罪）；以及 *School Transport Cartel* 案（案中所有被告均於陪審團審訊後被裁定圍標罪成）。

誠實」（dishonesty）從罪行元素中移除；而愛爾蘭的刑事合謀罪行則無須證明不誠實或意圖欺詐。

D. 改革：指導原則、事項及建議

D1. 原則上支持設立刑事合謀罪行

91. 公會原則上支持在香港引入刑事合謀罪行。

92. 公會認同競委會加強阻嚇圍標行為的目標，特別是在大廈維修及其他大額採購項目中。公會認為，引入刑事合謀罪行將向市場及／或潛在合謀者發出清晰而強烈的警告，表明倘其繼續從事反競爭行為，便可能須承擔刑事責任。另一方面，公會亦認同競委會於其文件中所提出的前提，即是，只在現行的民事框架下，競委會已能透過其調查權力打擊大廈維修合謀集團，而刑事化旨在提供額外途徑，既不應取代民事制度，亦不應損害該等權力。

D2. 競委會建議引入的刑事合謀罪行之性質

93. 上述《競爭條例》條文顯示，作為違反第一行為守則的嚴重反競爭行為之一，圍標是指一項未有向作出競投或投標邀請或要求的人披露的安排。該定義以對採購方有所隱瞞為前提，而這一點對競委會建議提供的安全港，以及串謀欺詐罪的處理方式均至關重要。

94. 引入刑事合謀罪行，將在《競爭條例》現行民事制度的基礎上增設刑事執法途徑。競委會的簡報文件顯示，競委會迄今已成功向 36 名個人展開法律程序，並指出有關執法行動「即使須按刑事舉證標準」證明，仍可提出檢控。

95. 競委會建議設立的刑事合謀罪行（即「第 105A 條」）訂明，凡自然人，按目前使用的字眼，「*（就第 91 條而言）牽涉入違反第一行為守則下嚴重反競爭行為，而該協議、經協調做法或決定的目的或效果是妨礙、限制或扭曲與競投或投標邀請或要求有關的香港市場競爭*」，即屬犯罪。如經公訴程序定罪，罰款為 1,000 萬港元或所獲利潤或所避免損失的三倍，以較高者為準，並處以最高為草案中以方括號標示的〔10〕年監禁；如經簡易程序定罪，處以第 5 級罰款及監禁六個月。該罪行刻意不提及不誠實元素，而擬議修訂亦擬透過特區政府就條例草案提交的「解釋備忘錄」澄清，不誠實並非罪行元素。值得注意的是，建議中的最高刑罰仍有待特區政府決定是否採納。

96. 競委會草擬的第 105B 條至第 105D 條規定，在競委會根據第 92 條就競投或投標案件中的某人展開法律程序之前，須取得律政司司長的同意；並規定就同一行為而言，第 105A 條下的刑事途徑與第 92 條下的民事罰款途徑互不相容。該等條文明顯參照《證券及期貨條例》（第 571 章）（即第 252A、283 及 307 條），以及 *Securities and Futures Commission v Tiger Asia Management LLC & Ors* (2013) 16 HKCFAR 324 一案的理據。

97. 在本章本部分的餘下內容中，公會將以競委會建議的刑事合謀罪行為例，闡述對刑事合謀罪行設計及草擬方式的若干顧慮。

D3. 刑事化有必要有明確理據，因罪行設計須以此為依歸

98. 公會認為，競委會及香港特別行政區政府應說明刑事化的理據，因為主要擬定方案的選擇均由此衍生，若無此理據則無法合乎邏輯地敲定方案。

99. 阻嚇力與懲罰建基於不同的規範理據，會衍生不同的罪行。就阻嚇力而言，判處監禁之所以合理，是由於此舉能達致企業罰款所無法做到的效果：監禁制裁無法由他人代繳、投保或轉嫁至罰款之中，亦能糾正因罰款受限於企業無力支付而導致阻嚇力不足的問題。就懲罰而言，刑事懲罰僅在行為確實在道德上錯誤，且按嚴格標準能證明某人有過失時，方屬正當。簡報文件採用了阻嚇力一詞——較重的最高刑期將「發出強烈信息」——但並未明確立足於哪一種前提。這項抉擇並非純屬學術討論：它決定了過失元素（見 D5 部）、審訊模式（見 D10 部）及刑罰（見 D13 部）。

100. 圍標有明確的受害者，即邀請出價的人，並契合社會普遍對欺詐及欺騙行為的普遍認知，因為該行為的本質是向採購方隱瞞安排，偽裝成有真正競爭。因此，公會認同競委會首先從刑事化圍標著手的判斷是正確的。公會將於本章下一部分中論述該罪行是否應止步於此。

D4. 憲制保障與刑事化

101. 任何嚴重的刑事罪行及相關舉證規則，均須符合無罪假定及公平審訊的憲制保障。《香港人權法案條例》（第 383 章）第十一條第（一）款明確保障無罪假定，並由《香港特別行政區基本法》第八十七條進一步鞏固。因此，此項要求不僅適用於擬議第 105A 條，亦適用於競委會建議修訂及特區政府立法草案中的任何法定推論、擬制條文或反向舉證責任。

102. 修訂建議中指出，第 105A 條「應與第 6A 條有關法定推論的建議相輔相成」，其目的在於確保競爭敏感資料的「純接收者」不能以其保持沉默或其後不作任何行動作為辯解。公會尚未見過第 6A 條草案的條文內容，但認為其具體內容對正確理解有關修訂建議至關重要。根據目前掌握的情況，公會認為，第 6A 條有關「法定推論」的建議，或許是整份修訂建議中最具憲制爭議的部分。該建議亦必須與整體制度設計的其餘部分互相協調。若單憑接收資料及保持沉默便可推論並視作構成參與，將會*取代*該罪行原本理應要求證明的知情及意圖元素。公會將於本章下一部分討論一些可供考慮的方案。就此，公會指出，《競爭條例》本身已就推論作出規定。《競爭條例》第 7(2)條容許競爭事務審裁處即使只能透過推論認定某項協議的目的，仍可裁定該協議的目的在於妨礙、限制或扭曲競爭。此外，審裁處已於 *Competition Commission v Gray Line Tours of Hong Kong Ltd* (CTEA 1/2022) [2026] HKCT 1 一案（「*錦倫案*」）第 32 及 87 段，闡明在適用刑事舉證標準的情況下作出推論的條件：有關推論必須建基於明確的基本事實認定、必須是該等事實的邏輯結果，亦必須是唯一合理可作出的推論。根據現有描述，尚未能清楚顯示新增第 6A 條會在此基礎上帶來何種補充。若其目的是修改*錦倫案*所訂立的條件，如能明確說明，將有助按其理據本身的實質內容評估有關建議是否合理。

103. 若保留推論條文，則「提證責任」（evidential burden）與「說服責任」（persuasive burden）之間的區別乃關鍵所在。若屬許可性質的推論，即事實裁斷者可以但非必須作出推論，且被告人可透過提出合理疑點予以反駁，則該推論或可獲得合理解釋。然而，若就一項可判處建議最高監禁刑期的罪行元素，將說服責任加諸被告人，除非具備強力而具體的理由，否則難以證明其具有充分理據。 無論如何，香港法院已將法定反向責任收窄為提證責任，以保障無罪假定原則（*HKSAR v Lam Kwong Wai* (2006) 9 HKCFAR 574; *HKSAR v Hung Chan Wa* (2006) 9 HKCFAR 614），因此，任何條文從一開始即應擬定為提證責任，而非讓其在面對司法挑戰時才被收窄。

104. 在*錦倫案*第 37 至 38 段中，夏利士法官採納了英國競爭事務上訴審裁處（Competition Appeals Tribunal）在 *Napp Pharmaceutical Holdings Ltd v Director General of Fair Trading* [2002] ECC 13 第 110 至 112 段中的分析，即此類「推論」只不過是通常可從特定類型證據中作出的推論，並不會轉移舉證責任；且競委會亦在該案中接受，其所倚賴的推論僅屬作出概率推論，既未轉移說服責任，亦未轉移提證責任（第 36 段）。 事實推論是一回事；取代過失元素的法定推論則是另一回事。夏利士法官在*錦倫案*第 48 及 51 段中裁定，單憑被動不作為，並不足以構成無可抗拒地

推斷存在協議的基礎。任何針對單純信息接收者的法定推論，須與該判詞的理據協調。

105. 即使在缺乏明確推論的情況下，條文若沒有提及過失元素，亦不會衍生嚴格法律責任罪行。它會觸發需要具備*犯罪意圖*的法律推論，而其效果並非加強規範的嚴格程度，反而會令法律的適用更為難以預測。根據 *Hin Lin Yee v HKSAR* (2010) 13 HKCFAR 142 及 *Kulemesin v HKSAR* (2013) 16 HKCFAR 195 案，並以 *HKSAR v So Wai Lun* [2005] 1 HKLRD 443 案作為論述起點，對未有就過失元素作明確規定的法定罪行進行法律解釋時，可能得出以下五種結果之一：*犯罪意圖*全由控方證明；提證責任落在被告人身上；說服責任落在被告人身上；推論被明顯不相符的法定抗辯理由所取代；或構成絕對法律責任。擬備的第 105A 條究竟適用上述五種結果中的哪種，目前無法預測。難以預測性不應伴隨一項可被判處監禁的罪行。

106. 就此，公會提醒，不應將歐盟的「公開劃清界線」（public distancing）推定引入香港的合謀行為刑事化制度。歐盟的所謂「公開劃清界線」推定，是指企業如曾出席合謀會議，除非公開表明與有關安排劃清界線，否則即被視為參與其中。此項推定是在行政執法制度下運作（見 *Commission v Anic Partecipazioni* 及 *Aalborg Portland* (1999) C-49/92）。將該項推定引入香港的刑事罪行，屬於性質上截然不同的憲制命題，不能單憑援引歐盟案例作為類比而獲得正當化。任何有關安排均須根據其本身理據，並按照《香港人權法案》第十一條第（一）款的要求加以論證及證明其合理性。

107. 另有兩項憲制限制須予以處理。<u>第一</u>，不具追溯力：《香港人權法案》第十二條禁止對在作出時不構成犯罪的行為定罪，亦禁止判處比發生當時更重的刑罰；因此，對跨越新例生效前後的行為、持續進行的協議以及現有寬待政策受惠者的處理方式，均須仔細梳理及妥善安排。<u>第二</u>，相稱性：最高刑罰、罰款機制及任何附帶命令，均須符合既定的相稱性分析標準（*Hysan Development Co Ltd v Town Planning Board* (2016) 19 HKCFAR 372）。

<u>D5. 過失元素</u>

108. 公會認為，刑事合謀罪行的過失元素或犯意是最重要的事項。按目前的描述，競委會草擬的第 105A 條並無界定任何犯意。《競爭條例》第 91 條屬定義性條文：其說明就第 6 部而言何謂「牽涉入」違規行為，而其

本身並無訂立任何過失元素要求。草擬的第 105A 條採納了該定義，而除此之外，對過失元素並無任何規定。

109. 公會理解競委會有意避免採用不誠實為元素，而競委會亦曾於簡報文件中表明此意。然而，移除不誠實後，卻留下了一個先前尚未處理的問題：該罪行根本沒有清晰表述任何罪責門檻。條例草案的「解釋備忘錄」既不能補充條文本身所遺漏的犯意，亦不能排除普通法原會隱含引申的犯意。

110. 鑑於簡報文件以英國剔除不誠實元素作為支持依據，為使包括立法會在內的各方能掌握完整的背景，有必要更全面交代相關的比較法紀錄。英國剔除不誠實元素，僅適用於 2014 年 4 月 1 日或之後達成的協議。迄今所取得的大部分定罪，均源於改革前以不誠實作為元素的罪行，且均是在被告人認罪後作出；至於唯一一宗經全面抗辯審訊的檢控個案，本身亦是根據改革前的罪行提出，最終接受審訊的被告人獲判無罪。2014 年後提出的唯一一宗檢控，亦未經抗辯審訊而終結，原因是被告人認罪。英國亦非單純刪除不誠實元素：其同時增設了若干豁免情況及抗辯理由，其結果是罪責問題轉移至抗辯事項，而實際舉證負擔亦轉移至被告人。

111. 更棘手的是，由於《競爭條例》第 91 條的五款（five limbs）各有不同的犯意，因此，若全盤引用第 91 條，將會導致同一罪行下出現多個互相矛盾的過失標準。第 91(a) 條（企圖）沒有訂明過失元素；第 91(b) 條（協助、教唆、慫使或促致）則引用了刑事法中常見的協助和教唆元素，即須基於對關鍵事項知情而具備協助意圖；第 91(c)條（誘使）隱含著促成違規行為的主觀意圖；第 91(d) 條（「明知而參與……，或屬……的一方」）在其首半部分包含知情元素，但對「或屬……的一方」等字眼則在文本上未受限定；而第 91(e) 條（串謀）則要求具備協議，並附帶實施違規行為的意圖。在*錦倫*案第 74 (4) 段中，夏利士法官以按第 92(1)(b) 條及第 91(b) 條提起的訴訟為基礎，裁定競委會必須在達致刑事舉證標準下，證明協助或教唆者是在同時具備知情與意圖的情況下行事。由此可見，第 91 條各款的內容並不一致，因此我們應精確認定哪一過失須承擔刑事責任，而非將整條條文全盤引入，這亦是另一理由所在。

112. 就此，主導原則如下：新增刑事罪行應採納以意圖為基礎的標準，而非疏忽、推論知情或嚴格法律責任；該標準應直接在訂立罪行的條文中明文規定，而非留待隱含引申、法律解釋或由說明文件補充；此外，若以第 91 條作為載體，則應明確指定哪款會有刑事責任，而非將該條整體全盤引入。至於該標準的精確措辭，以及是否應以其他較為精簡的措辭作補充，連同其法律載體的選擇，則於本章下一部分論述。

113. 不論採納何種措辭，均不應將其擴展至適用於具有反競爭效果的行為。有關從犯的案例要求，被告人須對構成違規行為的關鍵事項知情，而非要求其知悉該等事項在法律上構成違規（*Yorke v Lucas* (1985) 158 CLR 661）。當罪行僅限於第 2 條所列類別時，該標準在實行上是可行的，因為關鍵事項均屬事實——即競爭對手協議圍標、編配市場或合謀定價。正如下文 D6 部分所解釋，若將該罪行擴展至具有反競爭效果的行為，該標準將無法繼續適用。

114. 此外，引入第 91 條還會導致條文在典型的未遂罪行（inchoate case）中，無法按原意運作。第 91 條的其中三款屬未遂性質，即在任何違規行為實際發生前，犯罪行為即告完成：包括 (a) 項的企圖、 (c) 項的誘使，以及(e)項的串謀。草擬中的第 105A(1) 條規定，凡牽涉入「該協議、經協調做法或決定而其目的或效果」是旨在限制競爭的違規行為，即屬犯罪。當中定冠詞（即「該」，英文中的「the」）具有參照上文的作用。然而，上文並未提及任何協議，因此該句只可能是在隱含地交叉參照構成違反第一行為守則的協議、經協調做法或決定。若根本未有達成任何協議，該句便缺乏對象，相關條件自然無法滿足。反之，當協議已經存在時，例如企圖執行既有安排，或企圖誘使新參與者加入已在運作的合謀組織，該句便有明確的參照對象，上述困難亦不復存在。此問題唯獨在典型的未遂情況下才會浮現，即企圖最終失敗，或串謀從未落實的情況。

115. 此外還存在另一障礙。該草擬罪行要求違規行為須涉及嚴重反競爭行為，而圍標在第 2(2) 條中定義為業務實體之間的協議未向邀請出價的人披露的協議。因此，作為前提的行為本身，即是以預設存在協議的措辭來界定的。重新擬訂「目的或效果」條款，固然可消除前段提及的障礙，但無法消除此處所述的障礙。或有人會認為，對於上述兩項障礙，法院可類比法定串謀（statutory conspiracy）的處理方式，對擬議協議的目的進行評估，即經協議的行為若付諸實行，是否必然會構成該罪行。然而，刑事法例須作嚴格解讀，我們認為法院不應為了施加法律責任而自行補足一項反事實的協議。但更為關鍵的回應在於：此等爭辯本身存在，即屬問題所在：罪行是否涵蓋未遂行為，絕不應取決於法院在首宗抗辯檢控案件中，偏向採納兩種解讀中的哪一種。這正是上述原則最鮮明的例證。第 91 條不能整體全盤引入；必須明確界定哪款須承擔刑事責任；且若意圖涵蓋未遂責任，立法時不能以預設協議存在為前提，因為恰恰是該協議不存在，才定義何謂未遂。

116. 最後，就此議題而言，該建議方案應處理各項抗辯理由及罪行的界限，並明確確認其如何套用至刑事訴訟途徑：刑事罪行與現行附表 1 豁除事項、第 31 條（公共政策）與第 32 條（抵觸國際義務）豁免事項之間的

關係；第 3 條及第 4 條下行為守則不適用於法定團體及指明人士，包括上述各項是否均適用於刑事訴訟途徑；D7 部所建議的事前披露安全港；法律所要求的行為；以及鑑於不通曉法律不能作為抗辯理由、但法律責任卻取決於對行為性質爭議的認定，那麼基於法律意見而行事在多大程度上會影響過失的認定。

D6. 應剔除基於效果的法律責任

117. 競委會擬備的第 105A 條採用行為具有限制競爭「目的或效果」的表述。公會認為，禁制範圍應收窄至僅限於具有限制競爭「目的」的行為。比較法經驗一致顯示，以效果作為違法依據的行為，即其違法與否取決於對其市場效果所作的經濟評估，並不適合刑事檢控。引入效果測試將迫使刑事審訊進行反事實評估，即由專家重構在有關安排從未達成的情況下市場本應呈現的狀況。此舉不僅會削弱刑事禁令所需具備的法律確定性，亦會淡化刑事化所依賴的道德譴責訊息。將刑事責任局限於嚴重反競爭行為——即圍標及合謀定價等少數封閉式行為，而其反競爭性質可由行為本身確定——無須證明實際市場效果，既符合原則，亦切實可行，更是建立任何邏輯一致的犯罪意圖制度的先決條件。

118. 刪除「或效果」一詞亦能消除重複冗餘之處。「嚴重反競爭行為」本身已是第 2 條所列出的一套封閉式行為類型清單。若在該清單之上再疊加「目的或效果」測試，在涉案行為已是清單所列類別的情況下，無法帶來任何新元素；而在最壞的情況下，更會將反事實市場分析引進刑事審訊之中。較為乾淨俐落的做法，是以第 2 條所列類別來界定該罪行，並免去獨立的效果審查。

119. 此一問題亦正是犯罪意圖難題的核心所在。若法律責任建基於「效果」，則被告人所須知悉的關鍵事項便包括反競爭效果。然而，反競爭效果屬經濟學上的判斷，而非基本事實。屆時，控方將被迫在兩者之間作出抉擇：要麼證明被告人早已知悉一項即使法庭亦須憑藉專家證據方能作出的判斷，即存在反競爭效果；要麼放棄知情元素，並容許將一名既不知其行為具有限制競爭性質、亦無意圖限制競爭的人士判處監禁。刪除「或效果」一詞即可化解此一兩難局面；如予保留，則極難以邏輯一致的方式界定所需的意圖元素。

120. 競委會草擬的第 105A 條，在其適用於「與作出競投或投標邀請或要求有關」的嚴重反競爭行為的範圍內，進一步加劇了上述問題，因為該用語本身並無定義。因此，當此種草擬方式與基於效果的法律責任結合時，所形成的罪行足以涵蓋對招標僅產生附帶影響的整體瓜分市場或合謀定

價安排。因此，如此草擬的刑事合謀罪行，其涵蓋範圍較公會所理解的預期範圍更為廣泛。若要將其限制於較狹窄的範圍，則有關限制必須具體而明確。

121. 公會認為，將有關範圍收窄還有另一個理由，而該理由亦回應了一項反對意見，即此舉會令競委會在部分案件中敗訴。原因在於，香港的「目的」途徑（object route）並非歐盟案例法中的「目的」途徑。在*錦倫案*第 87 段中，夏利士法官解釋了刑事證明標準對按「目的」立案的案件有何意涵。由於《香港人權法案》第十一條涵蓋競爭事務審裁處的法律程序，而每一項組成元素均須在毫無合理疑點的情況下獲得證明，因此，主張某項協議以限制競爭為目的，實際上是邀請審裁處作出一項推論。《競爭條例》第 7(2) 條明文容許作出該項推論。然而，除非有關協議顯然具有反競爭性質，否則審裁處不能妥為作出該項推論，因為唯有當違規推論是根據既定事實所能達致的唯一合理推論時，方可作出；且競委會已被指示須在牢記上述條件的情況下擬訂其案情。

122. 公會認為可由此得出兩項結論。<u>第一</u>，刪除「或效果」一詞，並不會使該罪行失去任何其實際上能夠達致的功能。一宗依賴市場效果經濟評估的案件，按定義而言，並非一宗可根據既定事實將違規視為唯一合理推論的案件；因此，無論擬議刑事合謀罪行的條文表面上是否保留效果一款，此類案件均無法達致刑事舉證標準。<u>第二</u>，該建議歸根究底並非政策偏好的問題。其所要求的，只是立法機關在條例草案中明文規定*錦倫*案所裁定刑事標準本已要求的內容。公會認為，與其待首宗經抗辯的檢控案件中才發現此一結果，倒不如現階段便予以明確說明；而此做法亦符合刑事化所賴以成立的法律確定性，以及其所承載的道德訊息。

<u>D7. 應制定披露安全港，且無須進行經濟評估</u>

123. 凡投標者之間的安排於遞交標書時或之前已向邀請出價或要求落標的人披露，該罪行所針對的惡果——即圍標構成欺詐行為的隱瞞手段——即告不存在。英國提供了直接的先例：英國《2002 年企業法》第 188(5) 條定義了圍標安排，而第 188A 條則規定，就圍標安排而言，若要求落標的人在收到標書時或之前獲提供有關該等安排的相關資料，該罪行即告不適用。按此思路擬訂的豁除條款，能在無需進行任何經濟審查的情況下，剔除實質上不具刑事犯罪性質的行為，並使該罪行與第 2(2) 條對圍標的定義保持一致，因為第 2(2) 條本身亦以該安排未有向採購方披露為前提。

124. 公會附帶提出一項限制。該項剔除應擬訂為罪行的豁除條款，使控方須將未有披露作為其案情的一部分予以證明，而非如《2002年企業法》第188B 條般，將舉證責任作為抗辯理由加諸被告人。英國條文是該豁除條款實質內容的範本，而非舉證責任分配的範本。若按此方式草擬，該豁除條款屬於犯罪行為的篩選機制，而非對罪責的讓步；且應載於《競爭條例》的條文之中，而非留待檢控酌情權決定。

D8. 前提違規行為的證明

125. 業務實體違反第一行為守則，無須證明具備任何意圖狀態；就此意義而言，《競爭條例》第 6 條屬於無須過失的民事禁制。以無須過失的民事前提作為基礎，建立一項可判處監禁的刑事罪行，至少在概念上存在困難，嚴重者更可能構成明顯的反對理由。當制裁僅為金錢罰款時，分配無須過失的民事法律責任在理論上尚屬一致；然而，一旦制裁涉及監禁，則須另行作出獨立而審慎的論證，而這亦進一步凸顯必須明確訂定個人意圖元素的需要。

126. 另有兩項涉及適用範圍的問題，值得由有關當局明確處理。第一，促成者（facilitator）問題：本罪行是否涵蓋非競爭者的促成者，例如顧問及合謀組織管理者；若涵蓋，則基於何種過失基礎承擔責任。此問題尤為迫切，因為競爭事務審裁處已於*錦倫案*第 73 至 75 段裁定，促成違反第一行為守則的行為應根據《競爭條例》第 91 條而非第 6 條處理；有別於歐盟條約，《競爭條例》載有專門針對促成行為的明文規定。因此，競委會草擬的第 105A 條，正是將目前用以追究促成者責任的途徑刑事化，而其據以施加刑事責任的過失基礎應予說明。夏利士法官並於同一段判詞第 74(5) 段指出，第 91 條的納入是香港與歐盟法定制度之間的一項重大差異，因此歐盟案例法在解釋第 6 條及第 91 條方面僅具有限的參考價值。該結論影響下文所引述歐盟案例的權重，亦更廣泛地影響比較法資料的參考價值。歐洲聯盟法院認為，促成者無須在受影響市場上經營業務，仍可承擔法律責任（*AC-Treuhand v Commission* (2015) C-194/14 P）；而將較大範圍的合謀行為歸責於參與者的意圖門檻，則採用雙重測試，即該人知悉其他人的行為，或合理地可預見該等行為並願意承擔有關風險（*Commission v Anic Partecipazioni*；Aalborg Portland）；「知悉」一項與「預見及承擔風險」一項不應混為一談。第二，本罪行僅針對自然人。若競委會或香港特別行政區政府認為應將企業排除於刑事途徑之外，則應在有關建議中作出解釋，並進一步處理企業是否仍可根據普通法，以刑事合謀罪行的串謀者或從犯身分承擔法律責任。

127. 域外適用範圍亦應予以確定。根據《競爭條例》第 8 條，第一行為守則適用於在香港具有目的或效果的行為，即使有關安排是在香港以外地方作出或落實，亦即使其中一方身處香港以外地方，亦然。若擬議刑事合謀罪行具有相同的適用範圍，則有關立法建議必須處理對身處香港以外地方人士行使管轄權、域外送達以及引渡等問題（見下文第 D14 部分）。

D9. 強制提供的證據與使用豁免權

128. 刑事合謀制度比民事制度更為依賴直接證據。任何增設刑事途徑的立法建議，均應評估競委會的偵查能力是否足以在不依賴強制取得的材料下，產生符合刑事舉證標準的證據。該項評估與不自招入罪的問題密不可分；在我們看來，這仍然是最嚴重的實際困難，儘管原因並非一般最常被提出的理由。

129. 競委會的調查效能，極為依賴其根據《競爭條例》第 4 1 條取得文件及資料的權力，以及根據第 42 條要求任何人出席並回答提問的權力。第 45 條為此等目的撤銷了不得導致自己入罪的特權。作為交換，第 45(2) 條規定，在就文件作出解釋或補充詳情時，或在回答提問時所作的任何陳述，均不得在第 45(3) 條指定的訴訟程序中，用作招認該陳述作出者有罪的證據。第 148 條就出席競爭事務審裁處的人士所提供的證據，亦設有相應規定。

130. 該法定保障的範圍應予以精確說明，因為其範圍很容易在任何一個方向上被過度誇大。第 45(3) 條指明兩類訴訟程序：一類是競委會根據第 93 條申請罰款或根據第 169 條申請財務罰款的訴訟程序；另一類則是任何刑事訴訟程序，但因第 55 條下的罪行、《刑事罪行條例》（第 200 章）第 V 部（宣誓下作假證供）下的罪行，或宣誓下作假證供罪而提起的訴訟程序除外。因此，該禁制在民事罰款途徑及任何刑事途徑中的適用方式完全相同。將行為刑事化，並不會令強制作出的陳述變得不可採納：在競委會現時提起的訴訟程序中，該等陳述本來已不得在有關陳述作出者的案件中用作對其不利的證據。我們認為，困難之處在於其他方面。

131. 刑事化所帶來的轉變，並非禁止直接使用本身，而是原先按民事機制釐定的保障，是否足以適用於刑事程序。以下四個事項需要予以關注：

131.1 第 45(2) 條禁止使用有關陳述，但對衍生使用——即因強制回答而獲得的文件、確定的證人或開啟的調查方向，則隻字未提。此要點已有判決。在 *Competition Commission v Nutanix Hong Kong Ltd* [2017] 5 HKLRD 712 第 44 段，林雲浩法官裁定，第 45

條的體制旨在廢除該特權，限制對所獲陳述的直接使用，但對衍生使用保持沉默——從而暗示准許衍生使用；競委會可利用強制回答以發展新調查方向、確定獨立證據的來源以及協助擬備搜查令申請，這點在競爭事務審裁處前亦是雙方無爭議的（第 100 段）。在最終結果僅為罰款的情況下，這是可接受的。然而，當最終結果為監禁時，便會引發《香港人權法案》第十條及第十一條下的問題，該問題應由立法機關解決，而非在首宗檢控中，以案中案中研訊。我們注意到，*Nutanix* 案中並未提出憲制爭辯，審裁處亦明文記錄雙方均未主張進行補救性解釋（第 51 段），因此該裁決並未排除此要點。

131.2 第 45(3)(b) 條所列的例外情況的重要性會顯著增加。在根據第 55 條提起的檢控，以及就《刑事罪行條例》第 V 部下任何罪行（包括第 36 條的虛假法定聲明及其他未經宣誓的虛假陳述）提起的檢控中，強制回答可在無限制下採納為證據。在此例外情況下承擔最大風險者，恰恰是偵查最為倚賴的人士。

131.3 該項禁止僅保障陳述的作出者。此點亦已有判決：審裁處在 *Nutanix* 案中裁定，禁止直接使用的受益者僅限於受強制手段約束的主體，因此根據第 42 條強制僱員作出的回答，可採納用作指證其作為業務實體僱主有罪的證據（第 101 段）。在審裁處而言，這是常見的做法。然而在刑事審訊中，這將涉及下文探討的共犯證據（accomplice-evidence）及佐證問題（corroboration questions），以及將一份由他人按法定強制手段作出、且其本人在審訊中亦不能被強迫作供的陳述，採納用作指證被告人有罪是否公平。這亦會以更尖銳的形式，重新引發 *Nutanix* 案第 99 段中曾考慮並予以駁回的反對理由：即審裁處作為事實裁斷者，一方面須將該等回答視為不可採納而判處僱員無罪，另一方面卻須使用該等相同的回答來判處僱主罪成。該案所接納的解答，是競委會不會對僱員提起訴訟。但只要設立刑事機制，該解答便不再適用，因為提出檢控的決定權歸於律政司司長而非競委會。

131.4 刑事披露責任適用於控方持有的一切資料，不論其是否可採納為證據。無法在法庭上使用的強制取得資料，仍須進行審查、列入清單；凡削弱控方案情或有助於辯方的資料，均須予以披露。該責任與審裁處的慣例有顯著分別，將影響競委會現有的案件，並會突破任何旨在防止刑事檢控團隊接觸強制資料的防火牆設計。

132. 上述事項直接影響雙軌機制的設計。簡報文件將其呈現為一項優勢，即競委會可同時保留兩條途徑，並在調查結束時才決定按民事還是刑事途徑起訴，尤以所選取的途徑會影響證據是否可獲採納。然而，按照第45條的真正解釋，途徑的選擇並不影響強制陳述的可採納性，因此在該程度上，該項優勢比簡報文件所指的更為狹窄。推遲作決定真正影響的，是在作出選擇前所累積的強制資料數量，進而影響到一旦選擇刑事途徑時，即會浮現衍生使用、第三方使用及披露的問題的規模。應審慎考慮相關人權及比較法權威判例（*Saunders v United Kingdom* (1997) 23 EHRR 313；*Koon Wing Yee v Insider Dealing Tribunal* (2008) 11 HKCFAR 170），並須注意 *Saunders* 案針對的是直接使用，並未解答衍生使用問題。

133. 本項改革的一項原則，是必須在法例條文中明確處理此銜接問題。無論採用何種機制，均須解決上述四項事項，並須配備法定防火牆——即對哪些人員及哪些訴訟程序可接收特定資料作出明文限制——以規管民事與刑事機制之間雙向的資料傳遞，以及競委會與任何檢控或調查機構之間的資料傳遞。機制本身需要進一步研究。

D10. 審訊模式與最高刑罰

134. 簡報文件採用了一項指導原則，即鑑於陪審團的情感傾向是英國及澳洲合謀罪行檢控的主要障礙，本罪行「由專業法官而非陪審團審理更為合適」。

135. 《香港特別行政區基本法》第八十六條規定保留香港原有的陪審團審訊原則。若意圖偏離陪審團審訊原則，則必須確定其依據，並對照《基本法》第八十六條及《香港人權法案》第十條證明其正當性。據稱陪審團在其他司法管轄區處理反證事實經濟分析時所遇到的困難，在缺乏其他因素支持下，並不足以構成充分的正當理由；況且，若按上述建議，剔除以「效果」為基礎的法律責任，問題大致上已迎刃而解。

D11. 寬待與豁免檢控

136. 簡報文件坦誠地指出，刑事化存在一項風險：除非擴大保障範圍，否則競委會的寬待及合作機制將變得「完全缺乏吸引力」，因為申請人告發後將無法再確保免受刑事追究。公會認為這是一項核心缺陷而非次要問題，因為揭發合謀行為極度倚賴寬待機制。

137. 這項困難屬於結構性問題。《競爭條例》第 80 條僅賦權競委會訂立協議，承諾不根據第 6 部提起或繼續進行關於罰款的訴訟程序。該條文對刑事

訴訟程序隻字未提，亦無法約束律政司司長。現時既沒有刑事豁免檢控機制，亦無任何機制可協調寬待待遇的授予與司長的檢控酌情權，或與任何同意檢控機制互相配合。

138. 無論該框架採取何種形式，公會建議應包含以下六項要素：

138.1 給予首名合資格申請人刑事豁免檢控，透過律政司司長頒布具約束力、公開的政策予以落實，使競委會根據修訂後第 80 條所作出的保證，能獲檢控人員恪守。

138.2 自動將該豁免延伸至申請人旗下合作的高級人員、僱員及代理人。

138.3 保障寬待資料本身，透過保密及保護令，防止寬待陳述隨後被用作指證申請人有罪的證據。該等資料是否應向民事索償人披露，應由法庭按個別案件情況予以衡量，而非理所當然地准許或拒絕。

138.4 使用豁免權：即禁止將有關資料用作指證資料提供者有罪的證據，其範圍應延伸至在寬待或合作申請中所作出的自願招認，而不僅限於強制作出的回答。

138.5 保留標記機制，讓申請人在進行內部調查期間可保留隊頭位置，從而應對在可能有刑事責任時後，所帶來的爭相舉報情況。

138.6 在控方倚賴獲豁免檢控的合謀者作為證人的情況，訂立共犯證據及佐證指引的規定。

139. 有一項與不合謀條款的特定相互作用需要予以關注。已簽署不合謀投標確認書及相關法定聲明的申請人，早已面臨因串謀欺詐及《刑事罪行條例》第 36 條而被檢控的風險，而競委會並無權力就該等罪行給予豁免。該風險比表面看來更為嚴峻。第 36 條屬《刑事罪行條例》第 V 部下的罪行，而第 45(3)(b)(ii) 條則將第 V 部罪行排除於禁止直接使用之外。因此，根據第 42 條被強制要求就其已簽署的確認書回答提問的申請人，可能會基於其本人被強制作出的回答，而面臨根據第 36 條提出的起訴。競委會無法保障其免受追究的罪行，恰恰就是《競爭條例》並未向其提供任何使用豁免權的罪行。任何制定刑事合謀罪行的立法建議，均應評估經加強的條款是否已削弱寬待制度所提供的誘因，以及任何豁免檢控機制是否須與律政司協調，並延伸適用於該等罪行。

D12. 宜完善一罪不兩審的制度架構

140. 雖然公會支持引入路徑選擇及互不相容機制，並贊同借鑑《證券及期貨條例》的做法。然而，公會考慮到機制在一些方面仍未臻完善。

141. 該機制的前提合理。正如競委會擬作說明，其理據在於刑事合謀罪行與第 92 條下的罰款具備共同目的，因此兩者應互不相容。然而，該判詞理據帶來一個尚未處理的必然推論。《證券及期貨條例》第 213 條之所以置身於市場失當行為機制的互不相容範圍之外，恰恰是因為該條文有著不同目的，即保護投資者而非懲罰違規者，結果導致第 213 條下的程序與刑事訴訟程序並非互不相容。該區別由非常任法官賀輔明勳爵在 *Tiger Asia* 案中劃分，並獲終審法院一致認同。刑事法院或市場失當行為審裁處可判處的罰則，是基於整體公眾利益而施加，且就刑事制裁而言，顯然旨在懲罰；相反，第 213 條則為受質疑交易的相關方提供補救，包括頒布禁制令及委任接管人以保障財產，旨在讓市場失當行為的受害者獲得賠償。鄧國楨副庭長在上訴法庭的判詞中亦作出了相同的區別。若套用於《競爭條例》，該區別顯示草案第 105C 及 105D 條的限制應僅限於懲罰性補救，且應明確不得延伸至《競爭條例》下的保護性及補償性條文，即第 101 條下的取消董事資格令、附表 3 下可獲得的命令，以及第 110 條下的後續索償。就目前競委會擬備的文本而言，第 105C 及 105D 條僅限制按第 92 條提起的訴訟程序，對其餘補救則隻字未提。此等沉默應由明文規定所取代，而 *Tiger Asia* 案的理據亦支持此結論。

142. 上述限制機制在第二個方面亦未臻完善。草案第 105B(2)(b) 條承認控方可能正在考慮就其他可公訴罪行提起訴訟程序，並准許以此為由拒絕給予同意；然而該條文僅規範給予同意。限制機制本身僅在第 92 條的程序與第 105A 條的程序之間運作，並未處理串謀欺詐或《刑事罪行條例》第 36 條。因此，個人可能就同一行為既面對競爭事務審裁處的罰款程序，隨後又面臨串謀欺詐的刑事檢控，這無疑違背了該機制旨在達致的根本原則。

143. 刑罰上的差距，引發了規避競委會建議的刑事合謀途徑而另行控告其他罪行的結構性誘因。串謀欺詐的最高刑罰為監禁 14 年（《刑事罪行條例》第 159C(6) 條，普通法罪行由第 159E(2) 條予以保留），而這項專設罪行的最高刑罰則為〔10〕年；若採用簡報文件本身建議的數字而非草案中的數字，則僅為七年。無論採取何種觀點，此項差距均客觀存在，且在較低刑罰數字下更為顯著。這將導致以欺詐為基礎的途徑比反競爭行為本身受到更嚴厲的懲罰，進而產生以串謀欺詐提出起訴的誘因，並藉此繞過競委會擬在其建議中納入的保障、路徑選擇及互不相容條文。該誘

因尤為令人關注，因為串謀欺詐對合謀行為的涵蓋範圍本身即存有爭議，且極度取決於控罪的提述方式：在英國上議院在 *Norris v Government of the United States of America* [2008] UKHL 16 案及與之相關的 *R v Goldshield Group Plc* [2008] UKHL 17 案中，法官裁定合謀定價在缺乏欺詐、失實陳述或主動欺騙等加重情節，且該等情節必須在控罪中具體提述並檢控的情況下，本身並不構成刑事串謀欺詐。該等裁決屬英國判例，在香港僅具說服力（persuasive），而香港就第 159E(2) 條所保留的普通法罪行的本地立場仍有待確認；設立法定串謀罪的第 159A 條並不適用於串謀欺詐。該項限制對圍標而言屬雙刃劍，因為第 2(2) 條定義中隱含的隱瞞行為，往往本身已提供所需的欺騙元素。公會建議，如《競爭條例》增設刑事合謀途徑，則刑事合謀罪行應作為處理圍標行為的主要控罪，而串謀欺詐則應留待涉及真正嚴重不誠實成分的案件使用；此外，相關的選擇及互不相容條文亦應延伸適用於串謀欺詐及《刑事罪行條例》第 36 條。

144. 競委會迄今所建構的機制還存在另外兩項困難。<u>第一</u>，雖然草擬的第 105A 條僅適用於自然人，但草擬的第 105B 條卻規定，競委會須先取得律政司司長的同意，方可對任何被指稱牽涉入違規行為的「人」提起第 92 條程序。第 91 條意義下的「牽涉入」並不限於自然人。因此，若競委會欲對被指稱牽涉入另一業務實體違反行為的法團申請罰款，亦須先取得同意；然而，該法團本身根本不可能根據草擬的第 105A 條被檢控。這很可能並非原意，因此律政司司長同意的規定應限於自然人。<u>第二</u>，無論是否正在考慮提出檢控，該項規定均會適用；鑑於個別圍標案件在競委會執法工作中的位置，此舉對一般民事執法的及時性及獨立性均有影響，而該等影響應與有關條文所保障的不受一罪不兩審原則權衡。

145. 對於拒絕給予同意，草案並未訂明任何外在時間限制，亦無條文規定在不給予同意期間暫停計算第 92 條程序的訴訟時效。因此，在律政司司長等待作出檢控決定而合理地拒絕給予同意期間，案件可能因超逾時效而無法提出檢控。草案可考慮加入暫停計算時效的條文。

146. 最後，競委會的草擬立法建議並未處理平行的公司法律責任問題。由於該罪行僅針對自然人，僱用他們的業務實體就同一合謀行為仍面臨民事罰款。當一名人士被刑事檢控，而公司業務實體基於相同事實被民事追究時，尤其是在獨資經營的情況下，其處境以及根據《香港特別行政區基本法》第八十七條與《香港人權法案》第十一條第（六）款，由同一行為引發平行或先後訴訟程序所產生的影響，均應予以深入研究及梳理。

D13. 最高刑罰與授權截取通訊及秘密監察的前提

147. 最高刑罰應取決於行為的罪責及所造成的傷害程度，而非《截取通訊及監察條例》（第 589 章）下的截取門檻。簡報文件建議將最高刑罰定為至少七年監禁及罰款 1,000,000 元，目的是將該罪行納入《截取通訊及監察條例》中「嚴重罪行」的定義內，理據為此舉將容許有關機構申請進行截取通訊及秘密監察。《截取通訊及監察條例》有兩個方面值得注意。第一，達到該門檻本身並不等於獲賦予有關權力：根據《截取通訊及監察條例》提出的申請，僅可由該條例附表 1 所指定部門的人員提出，而競委會目前並不包括在內；若要賦予其有關權力，須根據第 67 條修訂該附表，而如欲採取此步驟，應按其本身理據另作論證。第二，七年的數字僅為截取通訊的門檻；就秘密監察而言，門檻則為可判處至少三年監禁或至少 1,000,000 元罰款的罪行。無論採用目前討論的哪一個最高刑罰方案，擬議罪行均可符合該項要求。

148. 最高刑罰應具備刑罰學上的合理理據。由此獲得的任何截取通訊或秘密監察權力，均須受到適當規管，且須獨立地符合《香港特別行政區基本法》第三十條對通訊秘密的憲制保障——這是一個單靠衍生自《截取通訊及監察條例》門檻的最高刑罰所未能解答的相稱性問題。

D14. 跨境影響

149. 刑事化會帶來民事機制所不具備的跨境影響，該等影響應在條例生效前予以評估。相互法律協助通常僅限於在兩個司法管轄區均屬刑事罪行的行為，因此在合謀案件中任何協助的涵蓋範圍，均將受制於雙重犯罪原則。此外，刑事化可能會減少香港現時獲得的合作，因為採用純民事規管的司法管轄區，其競爭事務當局若知悉有關行為可能導致判監，或無法分享資料；因此，這項改變可能會減少執法所倚賴的情報來源。鑑於《競爭條例》第 8 條下第一行為守則具有域外效力，任何立法建議均應探討對身處香港以外地方的人士進行檢控、引渡或採取其他法律行動的可行性及政策考量。

D15. 過渡性條文

150. 生效日期及過渡安排應予以明文規定，並與《香港人權法案》第十二條有關不具追溯力的保障保持一致：對於持續存在的安排、部分發生於生效日期前的行為，以及現有已獲寬待者和先前依賴現行民事機制而提供證據的訴訟各方的處理方式，均應一併予以交代。

D16. 建議事項

151. 公會就《競爭條例》增設刑事途徑的立法草擬工作及相關事宜，提出以下建議：

151.1 設立罪行的條文必須明文訂定罪行的過失元素。

151.2 該罪行應僅以基於「目的」的行為或本身違法（per se）的行為作為基礎，不應採納以效果為基礎的法律責任。

151.3 應就已在遞交標書時或之前向採購方披露的投標安排設立披露安全港，並將之草擬為豁除條款，而非抗辯理由。

151.4 應透過明文規定，解決《競爭條例》第 41、42、45 及 148 條下強制取得的材料與刑事途徑之間的銜接問題，包括衍生使用、第 45(3)(b) 條所訂例外情況（尤其是第 55 條及《刑事罪行條例》第 V 部）、對陳述作出者以外人士的使用，以及刑事披露事宜，並在雙向設立法定防火牆。

151.5 應建立能夠約束律政司司長的刑事寬待及豁免檢控框架，並使之與《競爭條例》第 80 條及任何擬議的律政司司長同意機制相配合。寬待材料應受保密措施及保護令保障。

151.6 應完善一罪不兩審的制度架構；對懲罰性補救措施的限制應予收窄，而保護性及補償性條文則應明文保留；對串謀欺詐罪及《刑事罪行條例》第 36 條的限制亦應予延伸；而律政司司長同意機制則應限於自然人。

151.7 擬議最高刑罰應純粹基於刑罰理論上的考量而獲得論證，而不應以觸發《截取通訊及監察條例》適用門檻的準則作為依據。

151.8 應制定及公布檢控政策或執法政策，說明何種情況下會採用刑事途徑、該政策的地位、由何機關制定，以及其與律政司檢控政策之間的關係。

151.9 應進行足夠的公眾教育及倡議工作，以確立該罪行屬嚴重的不當行為，而非單純的監管違規事項。

151.10 競委會與律政司應共同制定調查及檢控模式，包括競委會是否根據已公布的程序進行調查並作出轉介、是否設有聯合執法安

排，或由競委會在獲授權下提出檢控，以及是否賦予拘捕及羈留權力。

151.11 競委會與律政司應共同協調給予寬待安排的途徑，及檢控酌情權的行使。

151.12 競委會與律政司應共同制定第 105A 條罪行與串謀欺詐罪之間的檢控做法。

151.13 競委會應使不合謀條款相關文件與互不相容原則保持一致。

E. 有待進一步探討的事項

152. 鑑於上述指導原則，公會希望指出七項可能需要進一步探討的事項：

152.1 *罪行元素的構成方式*。以妨礙、限制或扭曲競爭為意圖的構成方式，最能對應上述指導原則。雖然較傾向採納此種構成方式，但或仍值得進一步研究另外兩個要求較低的方案，即：(i) 意圖達成及執行有關安排，並知悉該安排屬嚴重反競爭行為的其中一個類別；以及 (ii) 知悉或相信有關安排包含合謀條文。另一相關問題是，故意漠視（wilful blindness）及罔顧實情或罔顧後果（recklessness）是否應納入刑事合謀罪行之中。

152.2 *法定推論條文*。旨在確保競爭敏感資料的「純接收者」不能以其保持沉默或其後不作任何行動作為辯解的法定推論，表面上並非旨在填補普通法因疏漏而未有提供的內容。相反，該項推論似乎是在放寬刑事舉證標準本身所施加的條件。因此，該法定推論必須在《香港人權法案》第十一條第（二）款所劃定的框架內獲得合理論證。

152.3 *應制定獨立的設罪條文，還是制定納入《競爭條例》第 91 條的設罪條文*。獨立罪行與透過納入第 91 條構成的罪行之間的選擇，將決定罪行元素可在多大程度上獲得容納，以及刑事化會否影響第 91 條在民事執法中的詮釋。可研究三個方案：(i) 設立一項獨立罪行，並訂有本身明文規定的罪行元素；(ii) 設立一項僅納入第 91 條部分款項的罪行；以及 (iii) 設立一項納入第 91 條全部款項的罪行。

152.4 *強制取得的證據*。採用民事罰款途徑抑或刑事檢控途徑，並不決定可否使用經強制取得的陳述。《競爭條例》第 45 條及第

148 條目前提供的保障，在衍生使用方面似乎並不完整；三個可能方案值得考慮，即：(i) 明文禁止衍生使用；(ii) 賦予法定酌情權，以排除載於經強制取得陳述中的證據；以及 (iii) 不作任何規定（即現時的做法）。

152.5 *罪行的涵蓋範圍*。雖然以最明顯具罪責性的嚴重反競爭行為作為刑事化的起點，既屬正統做法，亦有充分理據支持，但進一步探討擴大範圍至所有嚴重反競爭行為，以及將範圍局限於特定採購界別，似乎同樣有其價值。惟必須注意，只有在刪除基於效果的法律責任後，限制罪行涵蓋範圍才具有實質意義。

152.6 *制度設計與檢控決定*。刑事罪行的執法模式可有三種方案：(i) 由競委會全程負責調查，並根據已公布的程序安排將案件轉介律政司作出檢控決定；(ii) 一旦考慮採用刑事途徑，即由競委會將案件轉介警務處或廉政公署；以及 (iii) 由競委會與檢控機關或調查機關採取聯合執法安排。

152.7 *寬待制度與作出選擇的時機*。如何確保獲得豁免檢控，或仍有需要作進一步研究，可考慮以下三個方案：(i) 為首名符合資格的申請人提供法定刑事豁免；(ii) 由律政司司長公布不採取行動或豁免檢控政策；以及 (iii) 由競委會與律政司簽訂諒解備忘錄（而無須作出法定修訂）。

153. 本章討論公會所關注的事項。公會認為，除非該等事項獲得處理，否則擬議制定的刑事合謀罪行有可能形成一項在實際運作上不如競委會及／或特區政府所預期般有效的罪行，而其亦更容易受到挑戰：第 45 條及第 148 條的保障是按民事罰款制度而設，對刑事制度而言並不完整；罪行元素、審訊模式及無罪推定原則均須獲得明確處理；而作為偵查機制所依賴的寬待制度，亦須設有相應的刑事機制。

第五章　　建築法

A.　引言

154.　宏福苑大火將住宅樓宇維修及翻新工程中廣泛而嚴重的缺漏與失誤暴露無遺，本章旨在探討能切實解決此等問題的法律改革。鑑於香港樓宇日益老化，不少大型屋苑的樓齡已屆 30、40 甚至 50 年，該等缺漏與失誤所帶來的影響及衝擊恐將越趨嚴重，對公眾構成的風險亦必然日益增加。

155.　就此範疇，公會首先提出一項總體建議：政府及其他法定機構與團體應以全面而嚴肅的態度，正視並應對目前的系統性問題。雖然這需要投入公私營資金，但公會認為這是重要且必要的投資。此外，公會亦關注到，除非大眾對維修及翻新開支的文化觀念有所改變，否則其他改革措施，例如打擊並根除圍標及其他反競爭行為，最終只會事倍功半。因此，公會建議改革應致力營造並鼓勵具備以下條件的環境：

155.1　準確識別必要的樓宇維修及翻新工程，並於適當時機開展，而非沿襲現時拖延工程及推遲開支的傾向，直至樓宇狀況惡化至嚴重或危險程度，或更甚；

155.2　由專業且信譽良好的承建商及分判商，採用合適的工作標準、材料、臨時工程及安全措施以進行樓宇維修及翻新工程；

155.3　樓宇維修及翻新工程以合理且恰當的價格進行，使承建商及分判商既不抬價，亦無須為了賺取合理回報而偷工減料；

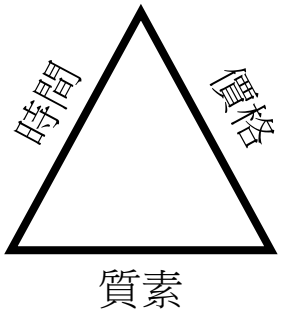
155.4　採購及招標過程透明、公平，並符合競爭法及規範；

155.5　設有清晰且明確的權責歸屬，以確保符合標準／合規要求；

155.6　建立有效的監管體系，既能鼓勵達標／合規，亦能在意外、失效或悲劇發生之前，而非之後，識別並應對違規情況；以及

155.7　設立有效的監管及刑事司法機制，以檢控並懲處違規者。

156.　建造業改革的一項重要考量，乃須認識到影響建造相關工程的三個環環相扣要素：(i) 時間、(ii) 價格，以及 (iii) 質素。



157. 若如香港常見的情況般，將成本與工期擺在首位，質素便無可避免地遭受削減或妥協。這現象本身非必然令人反對或招致問題。然而，當成本與工期的考量導致質素出現無法接受的下降，或所交付的質素與相應付出的時間與成本不相稱時，這便會演變成嚴重的問題與隱憂。在此背景下，公會就樓宇維修及翻新工程梳理出三個範疇的法律與監管議題，指出現存問題並提出解決方案。

B. 及早識別與委聘進行所需工程

158. 問題：香港的樓宇保養及翻新工程往往在委聘的階段傾向拖延。由於屋苑及立案法團的性質和結構，業主之間難以就開展工程達成共識。此外，極少屋苑／立案法團設有維修儲備基金（sinking fund），令問題更形嚴重。決定委聘進行工程通常需要同時就籌集工程資金達成協議，這進一步阻礙了工程的落實，因為業主不僅需要即時掏出資金，亦傾向質疑為何要為無助提升其物業價值的工程注入資金。這往往導致重要或必要的工程一再押後，直到累積嚴重風險為止。這亦普遍意味著，最終所需的樓宇維修或翻新工程會比提前開展工程，規模更大、且更昂貴。資金問題隨之可能導致屋苑／立案法團縮減實際執行的工程範圍，並削減預算，進而誘使工程承辦商及分判商偷工減料、採用劣質材料，及犧牲施工安全。隨著樓齡遞增，此惡性循環恐將日益惡化。

159. 建議一——*強制設立維修儲備基金*：公會建議考慮引入法定要求，強制屋苑／立案法團設立由全體業主共同供款的維修儲備基金。短期而言，雖然此建議可能不受歡迎並造成負擔，但公會相信，長遠而言，設立維修儲備基金可減少每項樓宇維修及翻新工程都需要集資的情況。這有助於，亦能鼓勵業主及早識別並委聘進行樓宇維修與保養工程，同時能在樓齡增長之際，累積足夠資金以應付各項工程所需開支。

160. 建議二——*向新建住宅物業發展商徵收法定徵費*：公會建議考慮向新落成住宅物業的發展商徵收法定徵費，以成立公共基金，在屋苑或個別業主無力負擔全部費用時，資助攸關安全的樓宇維修及翻新工程[13]。

C. 樓宇保養及翻新工程合約的採購

161. 問題：建築物的立案法團及管委會一般由欠缺建造業、採購或法律等專業知識的普通市民組成。他們在樓宇維修及翻新工程採購時處於極度劣勢，除了比較價格高低外，難以對承辦商提交的標書和方案作出評估。此外，樓宇維修及翻新工程領域的獨立顧問市場規模有限，行業的顧問與承辦商及分判商存在利益衝突的情況屢見不鮮。這繼而意味著，屋苑及立案法團從顧問獲得的意見，未必客觀上最符合屋苑／立案法團的利益。上述情況極可能在香港引致以下負面後果：(i) 採購工程時傾向價低者得，導致承辦商及分判商不恰當地在施工標準與安全作出妥協；(ii) 傾向聘用（往往在不知情下）安全紀錄欠佳的承辦商及分判商；以及 (iii) 利便反競爭行為，包括圍標。

162. 建議一——*招標妥 2.0 計劃*：招標妥樓宇復修促進服務計劃是一項收費服務計劃，旨在為業主組織開展樓宇復修工程提供支援。該計劃設有電子招標平台，協助採購認可人士／註冊檢驗人員（或能提供相關服務的顧問公司）及合資格的註冊承辦商，以執行樓宇公用地方的維修工程。預計將推出經改進的全新招標妥 2.0 計劃，並有以下特點：

162.1 市區重建局（「**市建局**」）將建立一份審查更嚴格的顧問及承辦商「預審名單」，其中包括由警務處及廉政公署進行背景審查。

162.2 市建局將評估公司表現，並會考慮政府部門曾否發出警告信，以及公眾投訴是否合理成立。即使涉案個案仍在調查中且尚未正式起訴，亦會納入考慮範圍（「**公司表現評核**」）。

162.3 市建局將代表業主管理委聘顧問及承辦商的招標及標書評審程序。

162.4 市建局在招標階段發揮把關作用，對偏離合理水平（不論過高或過低）的投標價保持警惕。市建局會審核維修成本以防市場價格被抬高，並保留權利，在標價異常接近或嚴重偏離價格指數時取消招標。

[13] 建議參照了《2025 年建築安全徵費（英格蘭）條例》（2025 年第 1236 號法定文書）（Building Safety Levy (England) Regulations 2025 (SI 2025 No 1236)）。

162.5 對於已申請政府維修資助的樓宇，工程一經展開，市建局會要求顧問及承辦商報告任何工程範圍的重大變更或成本增幅。此舉令市建局可向業主提供獨立專業意見。

162.6 條款將明確指明在出現爭議時，哪一方擁有最終決定權。

163. 只要市建局獲得足夠資金及資源，以落實其作為大廈業主執行維修合約的獨立顧問角色，公會相信招標妥 2.0 計劃將有能力解決上述問題。就此，公會提出以下幾點改善建議，希望有助扭轉樓宇維修及翻新行業的現狀：

163.1 市建局的法定宗旨是透過促進個別建築物保養和改善，防止香港已建設環境頹敗。然而，當市建局執行招標妥 2.0 計劃下的職能時，究竟是在行使公營監管職能，使其法律責任對廣大公眾負責，還是在行使私營職能，以致可能被指對其接觸的個人及商業實體負有責任（不論合約或侵權責任），此點或會引發疑問。鑑於改革樓宇維修業運作模式至關重要，建議當局考慮修訂《市區重建局條例》（第 563 章），明確訂明市建局在執行招標妥2.0計劃下的部分職責時，屬於行使公營監管職能。此外，亦可考慮是否應將市建局在計劃下的所有職能皆視為公營監管職能，抑或部分環節（例如評估標書及監察工程變更），是以商業抑或半商業模式提供。若未有如建議般修訂《市區重建局條例》，特區法院將有可能被要求就市建局在招標妥 2.0 計劃下職能的法律性質作出裁定。

163.2 市建局為承辦商及顧問設立「預審名單」時，無論是列入或剔除，均應遵循恰當且透明的程序。顧問或承辦商若申請入選被拒，可能會失去競投價值數以百萬計的樓宇維修項目的機會。因此，市建局應向被拒的顧問或承辦商提供書面理由，並給予機會在作出最終否決決定前，提交書面解釋或提出反證。亦可考慮設立上訴機制，讓被拒一方可向市建局以外的獨立專家小組提出上訴。

163.3 鑑於市建局在建議的「公司表現評核」中有角色，政府尚未交代市建局會否以及在多大程度上參與個別維修項目的日常運作及執行。公會認為必須釐清相關界線。否則，可能在實務、合約及法律層面引致重大混亂與複雜問題。同樣地，「公司表現評核」亦應建立一套恰當而透明的程序。

163.4 市建局在標書評估中的角色有待釐清。公會建議，應在條款中明確訂明市建局的標書評估純粹供參考及備悉，市建局並不保證所推薦投標者的表現，而業主在決定接納哪份標書時，須自行獨立判斷並承擔全部責任。市建局需要有自身的評估程序及標準。該程序與標準必須保持透明。同時，由於該計劃可用於評估不同類型的項目、狀況及合約，運作上應具備一定彈性。

163.5 投標者提交的投標價反映截標當刻的即時市場狀況，而成本估算或價格指數則是根據歷史數據編製。因此，市建局將如何釐定成本的「合理水平」，或憑甚麼理據拒絕，或建議拒絕偏離「合理水平」的標書，目前仍屬未知之數。再者，市建局主張有權拒絕接納標書的法律依據亦不清晰。標價相近並不必然代表投標者串通。同理，標價偏離歷史價格指數亦不必然等同不合理。

163.6 價格審核職能是一項有價值且實用的工具，但在設計及引入時必須審慎行事。用於得出「合理水平」的標準及機制必須公開透明，並妥善處理歷史數據與當前市場狀況之間的滯後問題。

163.7 市建局應否有權拒絕接納標書，抑或僅向業主提供指示性資料供其考慮，此等問題均需進一步探討。儘管如此，機制中應設有強制澄清程序，以便在決定取消或拒絕接納標書前，或在作出取消或拒絕接納標書的建議前，允許投標者解釋其成本結構。

163.8 鑑於擬議「公司表現評核」所賦予的角色，政府尚未交代市建局會否以及在多大程度上參與項目的日常運作及執行。此等事項必須予以交代並加以明確，否則將在實務、合約及法律層面引致重大混亂與複雜問題。

163.9 樓宇維修工程合約純屬承辦商與業主之間的協議。市建局以甚麼依據作為第三方顧問，以審核工程變更並就其變更依據是否屬實及費用向業主提供意見，並不清晰。

163.10 公會理解市建局在工程變更監察方面的角色，僅屬向業主提供參考資料的顧問，而非合約下的認證人（certifier）或正式顧問。市建局的角色需要有更清晰的說明，因為市建局當時的定位可能屬於以下任何一種：(i) 非正式顧問，向業主提供意見，但不承擔最終責任，類似協助求助人的免費法律諮詢中心；(ii) 顧問，向業主提供專業顧問服務；(iii) 認證人，在維修合約下擔任認

證人，負責認證合約下的權益；或 (iv) 專家裁決人（expert determiner），提供對各方具臨時約束力的裁決。當市建局在工程變更監察服務中作出評估時，市建局及其他各方均可能因而產生相應的責任與法律承擔。

164. 建議二——*強制採用「雙信封制」招標*：招標妥 2.0 計劃並不能免除屋苑及立案法團就樓宇維修及翻新工程評核與評估標書的需要。香港市場普遍過於著重價低者得，這在工程質素及安全考慮上帶來極大風險。公會建議修訂《建築物管理條例》（第 344 章），規定當法團的項目超過指定金額時，標書必須以兩個獨立信封提交：一封為技術建議書，另一封為價格建議書。「雙信封制」招標要求下，只有在技術建議書通過評估，且根據預先擬定並公開的評核準則及比重取得指定最低分數後，方可開啟價格建議書信封。招標文件必須披露相關準則及比重，並讓所有業主知悉。評估後的得分亦應向全體業主公開。要成功落實「雙信封制」招標，必須配合相關措施，或可透過招標妥 2.0 計劃推行，以解決目前缺乏獨立且無利益衝突顧問的問題，包括要求顧問在獲委聘前申報所有潛在的利益衝突。

165. 建議三——*針對執行法定職能專業人士的利益衝突條文*：法定機構要監管一般顧問或有困難，由執行法定職務的專業人士（例如註冊結構工程師 （Registered Structural Engineers）及認可人士（Authorized Persons））進行監管，相對更切合實際。現時缺乏有效機制去處理此類專業人士的利益衝突問題。在為項目委聘註冊結構工程師時，重點往往只落在要求申請人／擬委任的註冊結構工程師展示其經驗及資格。一般而言，並無要求申報潛在或實際的利益衝突。鑑於根據現行《建築物條例》（第 123 章）設立的註冊檢驗人員註冊制度，容許註冊結構工程師實質上監督眾多項目，因此這一點尤為重要。有見及此，當局應考慮修訂《建築物條例》，加入法定要求，規定註冊結構工程師、認可人士及其他同類專業人士在獲委聘前後，均須申報實際及潛在的利益衝突。此外，就重大或高風險工程而言，亦可設立法定責任，要求註冊結構工程師及認可人士（以及其他相關人士）必須不存在任何利益衝突。

166. 建議四——*標準合約文本*：中長期而言，應鼓勵制定適用於樓宇維修及翻新工程的現代化標準合約文本。此舉有助化解業主對承辦商強加不公平或單方面合約條款的疑慮。該等標準合約文本必須簡單易明，並對風險作出客觀合理的分配。

D. 樓宇維修及翻新工程合約的執行：安全問題

167. 問題：現行的監管制度將工程區分為對大型工程（major works）與小型工程（minor works），以符合成本效益及相稱性原則。然而，現行制度是根據個別工程項目的性質而非項目的累積風險來界定何謂小型工程。這種劃分方法帶來重大風險，意味著即使在更切合實際的風險評估後，某項工程的風險可能與大型工程相等甚至更高，卻仍可適用規管較為寬鬆的小型工程法定要求。此外，屋苑或立案法團現時難以得悉樓宇維修及翻新工程承辦商與顧問的安全紀錄。現時既沒有安全名冊，一般亦無要求擬聘用的承辦商及顧問披露其安全紀錄。與建造業的其他領域不同，例如競投公營工程的承辦商，現時對於安全表現欠佳的樓宇維修及翻新承辦商與顧問，沒有有效的除名或暫停資格機制。再者，建築標準日益多元化；屋苑及立案法團一般難以知悉哪種標準最為合適，甚至（因合約涉及大量專業術語）難以理解相關標準及其差異。承辦商亦可能面對適用標準不清晰、甚至適用標準互相矛盾的情況。

168. 建議一——*重新區分小型及大型工程*：當局應修訂《建築物條例》及《建築物（小型工程）規例》（第 123N 章），規定工程凡超過下列任何一項預設門檻，即重新劃分為「訂明高風險建築工程」：

168.1 工程總造價超過〔800 萬港元〕；或

168.2 任何一幢大廈潛在受影響的單位超過〔25%〕個；或

168.3 任何座數的外牆受影響面積超過〔25%〕。

凡屬於「訂明高風險建築工程」，按法定規例，必須委聘認可人士（及在適當情況下委聘註冊結構工程師）；在施工前進行風險評估並制定消防安全計劃；以及制定包括定期報告和指定檢查里程碑的監督計劃。此外，若工程超過預設門檻的幅度較大，或工程影響已入伙大廈的逃生途徑或消防裝置，則應適用更嚴格的規管制度（「極高風險」）。在此類情況下，即使工程項目本身屬於小型工程，《建築物條例》下完整的審批及同意機制，應要應用其中。就此而言，在指定期間（〔18〕個月）內，或由同一顧問、承辦商或指示方所承辦的同一座大廈或屋苑的工程，在計算門檻時應合併計算。故意拆細合約以規避門檻應屬違法，並可作為紀律處分的理據。擬議的法定門檻也應適用於在擬議生效日期正在進行的任何建築工程。然而，作為過渡安排，如果在擬議變動生效之日正在進行建築工程超過該法定門檻，承辦商應要在開工後〔一〕個月內，向屋宇署提交消防安全計劃及監督安排。最後，當局應考慮是否應設立酌

情權（由屋宇署或消防處行使），以因應同時進行的工程數量及密度，將相關樓宇維修及翻新項目指定為極高風險工程。

169. 建議二——*法定扣分制*：當局應考慮修訂《建築物條例》，建立安全扣分制：凡因安全問題被定罪或有紀律違規行為，均會被扣分，若承辦商被扣分數超過指定上限，將被禁止在指定期限內承接立案法團項目，或超過指定金額的小型工程。該制度下的相關名冊必須向公眾公開並可供查閱，且適用範圍須擴展至關連公司及幕後控制人，以防止被禁的承辦商或顧問以新公司名義改頭換面。在扣分制正式實施前，應設有一段過渡期，以便建立安全名冊數據，並讓業界有時間適應。

170. 建議三——*強制披露安全紀錄*：應考慮修訂《建管條例》，規定凡超過指定金額的招標，每名投標者（包括顧問）均須以標準表格披露指定的安全紀錄，凡低於指定標準的標書，一律不予考慮。作出虛假申報應屬刑事罪行，並可作為不接納該合約的理據。

171. 建議四——*可供遵從的建築標準*：**第一**，當局應制定清晰指引，說明哪些建築標準最適合應用於樓宇維修及翻新工程——特別是涉及安全事宜的標準。屋宇署就棚架網及其他保護覆蓋物的阻燃效能向註冊承辦商發出的作業備考（2025 年 12 月）便是一例。**第二**，當局可考慮編撰一份淺白易明的指引，供屋苑／立案法團參考，以協助他們在就工程招標時，理解各項關鍵議題——特別是安全相關事宜。**第三**，現時對於臨時工程缺乏可供遵從的標準及規管。除少數特定情況外，臨時工程一般全由承辦商自行設計及擬定。雖然這種做法在大型建築工程中或算適當，但我們對其應用於樓宇維修及翻新工程表示關注，尤其是當臨時工程涉及潛在的消防安全風險時。**第四**，絕大多數樓宇維修及翻新工程均在樓宇有人居住的情況下進行。工程進行期間，火災風險通常會相對增加。因此，當局應更廣泛地針對具有潛在消防安全風險（不論是引致火警，抑或影響火勢蔓延及烈度）的臨時工程制定相關標準。

172. 建議五——*擴大及加重對違反安全規定者的懲罰*：部分承辦商及顧問認為，在安全方面偷工減料所帶來的商業利益，高於被舉報的風險或被捕後的後果。因此，有必要檢討並加強對違反安全規定的監管及刑事處罰，且其方式應著重於遏止違規行為，而非單純懲罰。同時，亦不應將樓宇維修及翻新行業的承辦商或顧問妖魔化。屋苑／立案法團傾向以價低者得批出合約，這本身亦降低承辦商及顧問妥善落實安全措施的積極性，甚至成為阻礙。因此建議屋苑／立案法團在評估標書時，須更審慎地考慮安全事宜，並須考慮價格建議是否過低，以致無法有信心相信承辦商／顧問能夠，或妥善遵從安全標準及要求。

173. 公會支持政府修訂《消防條例》（第 95 章）、《建築物條例》及《建管條例》的建議。鑑於前述各章的討論，本章將重點放在《消防條例》的修訂上。以下針對《消防條例》提出的修訂建議具建設性且至關重要： (i)建議規定關閉火警警報系統前，須事先獲得消防處批准；(ii)建議為註冊消防裝置承辦商引入新的每五年續期一次的制度，及引入新的消防裝置技術人員註冊制度；(iii)建議加強消防處消除火警危險的權力，並就違規行為引入新的罰則；以及(iv)建議引入法定責任，規定物業管理公司（與業主一同）承擔維護消防安全設備的責任。公會留意到上述第(iv)項較有爭議，因為對董事或高級人員施加個人法律責任屬重大事宜，不應輕率引入。然而，鑑於消防安全風險性質嚴重，公會支持就違反消防安全事宜引入相關規定。不過，此類個人法律責任不應屬於嚴格法律責任（strict liability），而應視乎該董事／高級人員是否存在知情、故意不知情、不誠實或疏忽的情況。 同樣地，公會認為根據法定規例就安全相關事宜作出認證或承擔責任的專業人士，特別是消防安全，應（如認可人士般）承擔個人責任，若作不誠實或疏忽的認可，須負上刑事及民事責任。

附錄　　其他司法管轄區將圍標刑事化的情況

174. 本背景研究報告是公會因應宏福苑火災而組成法律研究專責小組進行的其中一部分工作。具體而言，作為刑事法律小組研究的一部分，本報告將探討其他司法管轄區將圍標（無論是專門針對圍標，抑或一般而言，將其納入反競爭行為的一部分）定為刑事罪行方面的經驗，以及該等經驗如何為香港在此領域的立法建議提供參考。

A. 美國

175. 美國在 1890 年通過《謝爾曼法》（Sherman Act），是第一個建立現今所理解的現代「反壟斷」或競爭法體系的司法管轄區。根據《謝爾曼法》第 1 條（15 U.S.C. §1），合謀行為是刑事罪行，禁止「*任何合約、聯合行為……或串謀……以限制貿易*」。該法包括刑事處罰，由美國司法部反壟斷部門（US Department of Justice, Antitrust Division）在聯邦法院（而非州法院）執行[14]。

176. 在美國，合謀行為，即競爭對手之間為訂定價格、限制產量、圍標或分配顧客或地域而達成的協議，*本身*即屬違法，參與者可能因此受到刑事起訴。

A1. 立法歷史

177. 《謝爾曼法》的目的是「*保護競爭過程，造福消費者，確保企業有強而有力的誘因高效運作，保持價格低企，並維持高質素*」[15]。

178. 然而，《謝爾曼法》第 1 條規定的刑罰歷年來曾有多次調整：

178.1. 1890 年，合謀行為僅構成輕微罪行，最高可判處一年監禁或不超過 5,000 美元的罰款；

178.2. 1974 年，《1974 年反壟斷程序和處罰法》（Antitrust Procedures and Penalties Act 1974）將違法行為重新歸類為重罪，最高可判處三年監禁，並處以最高 100 萬美元（對企業而言）及 10 萬美

[14] Lexology GTDT, Cartel Regulation 2022 — USA (Law Business Research, law stated 1 October 2021) ("**GTDT USA**"), "Relevant legislation" and "Substantive law".
[15] https://www.ftc.gov/advice-guidance/competition-guidance/guide-antitrust-laws/antitrust-laws

元（對個人而言）的罰款。這些刑罰隨後在 1984 年和 1990 年逐步提高；

178.3. 2004 年，《2004 年反壟斷刑事處罰改進及改革法》（Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act 2004）將最高刑罰提高至目前的 1 億美元（對企業而言）、100 萬美元（對個人而言），以及 10 年監禁。

A2. 《謝爾曼法》中的合謀罪行

A2.1. 罪行元素

179. 《謝爾曼法》第 1 條規定：

「*任何以信託或其他形式訂立的合約、聯合行為，或串謀行為，限制各州之間或與外國之間的貿易或商業活動，均屬違法。*」

180. 這包含兩個核心元素：

180.1. 協議：是否存在經協調行動？

180.2. 限制貿易：哪些經協調行動屬於違法？

181. 關於**協議元素**，「*合約*」、「*聯合行為*」和「*串謀行為*」等字眼均被解釋為「*協議*」，即至少兩個獨立經濟實體之間的經協調行動[16]。協議本身構成罪行：只要雙方「*達成共識*」或互相理解會為共同的非法目的而共同努力，就足以構成犯罪[17]。該協議無需是明確的、正式的或最終成功的，也無需任何為推進串謀行為而採取公開行動。

182. 關於**限制貿易元素**，美國聯邦法院拒絕按字面意思解讀第 1 條；只有「*不合理的*」（*unreasonable*）限制貿易行為才構成違法，預設的分析方法是「*合理性原則*」（*rule of reason*），即衡量反競爭效果與促進競爭的益處[18]。然而，嚴重合謀行為——合謀定價、圍標，以及分配顧客、地域或市場——*本身*即屬違法：法律規定了不可推翻的假定，此類行為對

[16] *Summit Health, Ltd. v Pinhas* 500 U.S. 322(1991), 330 – "the essence of any violation of §1 is the illegal agreement itself"; *Edward J. Sweeney & Sons, Inc. v. Texaco, Inc.,* 637 F.2d 105, 111 (3d Cir. 1980) (stating that the phrase "contract, combination or conspiracy" is a single concept about common action, not three separate ones, and roughly translated means "concerted action").
[17] *American Tobacco Co. v United States*, 328 U.S. 781(1946), 810.
[18] *Ohio v American Express Co*., 138 S. Ct. 2274(2018), 2284.

市場帶來反競爭效果，因此控方無需證明任何實際效果。實際上，只有此類*本身*即屬違法的行為，才會受到刑事起訴[19]。

A2.2. 美國合謀罪行的刑罰

183. 《謝爾曼法》第 1 條第二句訂明處罰，該條規定[20]：

「*任何人訂立任何本法訂明為違法的合約或參與聯合行為或串謀行為，均應視為犯有重罪，一經定罪，應處以罰款，如為企業，罰款不超過 1 億美元，如為其他個人，罰款不超過 100 萬美元，或處以不超過 10 年的監禁；或兩者並罰，由法院酌情決定。*」

184. 簡而言之，**企業**就每項罪行最高可被處以 1 億美元的罰款，而**個人**最高可被處以 100 萬美元的罰款及／或最高 10 年監禁。

185. 值得注意的是，1 億美元的罰款上限實際上已被突破：根據替代罰款條文（15 U.S.C. §1；1987 年《刑事罰款改進法》，18 U.S.C. §3571(d)）[21]，被告可被處以最高相當於其犯罪所得總收益兩倍的罰款，或相當於受害人總損失兩倍的罰款。在 *US v AU Optronics Corporation et al.* 一案中，法院據此判處 5 億美元的刑事罰款[22]。

A2.3. 美國執法記錄

186. 根據美國司法部的官方統計（截至 2025 財政年度），2016 年至 2025 期間，美國司法部每年起訴的企業數目介乎 2 至 19 間，個人則介乎 15 至 52 名（在 2025 財政年度：五間公司和 29 名個人），而總刑事罰款和刑罰則在 20 億美元（2017 年）至 600 萬美元（2025 年）之間浮動[23]。

187. 就圍標方面，具體而言，自 2019 年 11 月起，美國司法部成立了採購串通打擊小組（Procurement Collusion Strike Force），作為全國聯合應對措施，打擊聯邦、州和地方政府採購中的圍標及相關圖謀。截至 2026 年 4 月 30 日，採購串通打擊小組已展開近 200 項調查（單計 2025 財政年度，便展開了約 100 項調查），取得超過 85 項認罪和定罪，並追回超過

[19] Resource Manual, 'Per Se Rule', https://www.justice.gov/archive/usao/usam/1997/1997ATRM.pdf, 3.
[20] 15 U.S.C. §1, as amended by the Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act 2004, https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title15-section1&num=0&edition=prelim
[21] https://www.govregs.com/uscode/expand/title18_partII_chapter227_subchapterC_section3571
[22] No. C 09-00110 SI, 2011 WL 2837418
[23] US DOJ, Antitrust Division, Criminal Enforcement Trends Charts (through Fiscal Year 2025, updated 4 December 2025): https://www.justice.gov/atr/criminal-enforcement-fine-and-jail-charts

7,000 萬美元的罰款和賠償；目前，採購串通打擊小組的調查個案數目，約佔美國司法部反壟斷部門正在進行的刑事調查總數的一半。

B. 加拿大

188. 在加拿大，《競爭法》R.S.C. 1985, c. C-34（**《1985 年競爭法》**）訂明三種合謀行為*本身*屬於違法：

188.1. **第 45(1) 條**將競爭對手之間進行的三類嚴重合謀行為（例如，合謀定價、編配市場，或限制供應／產量）定為刑事罪行；

188.2. **第 45(1.1) 條**將僱傭關係下的上述行為定為刑事罪行；以及

188.3. **第 47(2) 條**將圍標定為刑事罪行。

B1. 立法歷史

189. 《2009 年預算實施法》（Budget Implementation Act 2009）於 2010 年 3 月 12 日生效，該法概述加拿大現行的刑事合謀條文。它建立了一個「雙軌制」：第 45 條訂明嚴重合謀*本身*構成刑事罪行；第 90.1 條則訂明民事審查程序適用於其他競爭對手協議。舊有的第 45 條要求證明協議「*不當地*」（*unduly*）削弱競爭，並需具備客觀和主觀意圖元素；而修訂後的法例，移除了證明對市場帶來任何反競爭效果的要求[24]。

190. 自 2023 年 6 月 23 日起，根據《2022 年預算實施法第 1 號》（Budget Implementation Act, 2022, No. 1），加拿大政府進一步修訂《競爭法》。相關修訂如下：

190.1 提高罰款金額：根據**第 45(2) 條**施加的罰款金額上限，由 2,500 萬加元，改為由法院酌情決定[25]；以及

190.2 新增第 45(1.1) 條：刑事上，禁止非關聯僱主之間合謀訂立工資水平及禁止挖角協議。

[24] E Davis and M Liu, 'Criminal conspiracy enforcement trends under Section 45 of the Competition Act' (Canadian Bar Association) ("Davis & Liu").
[25] https://competition-bureau.canada.ca/en/guide-2022-amendments-competition-act

B2. 合謀罪行及串謀嚴重合謀（第 45(1) 條）

B2.1. 第 45(1) 條罪行元素

191. 《1985 年競爭法》第 45(1) 條相關條文的部分如下：

> 「***競爭對手之間的串謀行為、協議或安排 45 (1)*** *任何人與該人的競爭對手就某一產品串謀、同意或安排以下事項，即屬犯罪：*
> *(a) 固定、維持、提高或控制該產品的供應價格；*
> *(b) 就該產品生產或供應，編配銷售、地域、顧客或市場；或*
> (c) *固定、維持、控制、妨礙、減少或消除該產品的生產或供應。* 」

192. 第 45(1)條的元素包括：**(1)** 協議；**(2)** 競爭對手；以及 **(3)** 三種被禁止的協議[26]。

193. 關於**協議元素**，競爭局（Competition Bureau）將問題視為雙方之間是否存在「*達成共識*」，不論是明確達成還是暗示。協議的形式、可執行性和執行情況均屬無關：犯罪行為在協議達成之時已告完成，並且在串謀持續期間，構成持續犯罪。此外，僅僅是「有意識的平行行為」（即在明知競爭對手可能採取相應措施的情況下，獨立地作出類似行為）本身並不構成協議；但平行行為加上*利便措施*（例如，交換競爭敏感的價格資料，或協助競爭對手互相監控價格）可能足以證明已達成協議。根據**第 45(3)條**，協議可根據環境證據推斷，不論是否有直接通訊證據，但無論如何都必須達到毫無合理疑點的舉證標準[27]。

194. 關於**競爭對手元素**，「*競爭對手*」的定義是包括在沒有涉事協議的情況下，有理由相信可能就該產品與對方競爭的人（即同時包括實際和潛在競爭對手）：**第 45(8) 條**。要證明此點無需進行詳細分析；只要各方正在或可能提供該產品即可[28]。

195. 關於**三項受禁止的協議**，即合謀定價、編配市場，或限制供應／產量：

195.1 關於合謀定價，「價格」的定義包括「*與產品供應相關的任何折扣、回贈、補貼、價格優惠或其他利益*」：**第 45(8) 條**。其涵蓋價格任何組成部分的協議（例如，附加費或信用條款）以及定價機制的協議，例如使用一樣的定價演算法、公式或價目表

[26] https://competition-bureau.canada.ca/en/how-we-foster-competition/education-and-outreach/competitor-collaboration-guidelines#sec02-1 (“**CCG**”).
[27] CCG, §2.2.
[28] CCG, §2.3.1.

（即無需實際價格）[29]。值得注意的是，此僅適用於**供應**產品的價格：**第 45(1)(a) 條**。

195.2 關於編配市場，第 45(1)(b) 條涵蓋實際或潛在競爭對手之間所有形式的銷售、地域、顧客或市場編配，包括不就特定顧客、地區或市場板塊展開競爭的協議，無論涉及直接還是間接銷售[30]；以及

195.3 關於限制供應／產量，第 45(1)(c) 條涵蓋以任何方式固定或控制生產或供應的協議，包括實施生產限額、關閉工廠以及減少產品供應數量或降低其質素[31]。

B2.2. 違反第 45(1) 條的刑罰

196. **根據第 45(2) 條**，任何人觸犯**第 45(1) 條**所訂明的罪行，即屬可公訴罪行，一經定罪，可處以不超過 **14 年**的監禁，或由法院酌情決定的罰款，或兩者並罰[32]。

B3. 關於圍標的合謀罪行（第 47 條）

B3.1 第 47 條的罪行元素

197. 根據《競爭法》**第 47 條**，圍標在加拿大屬於一項獨立的罪行。

198. 根據**第 47(1) 條**，圍標的定義如下：

「圍標定義
47 (1) 在本條文中，圍標是指
(a) 兩人或以上之間達成的協議或安排，而據此，其中一名或多名人士同意或承諾不就競投或投標的邀請或要求提交出價或標書。；或
(b) 因應競投或投標的邀請或要求而提交的出價或標書，是根據兩名或以上出價者或投標者之間達成的協議或安排而釐定的，

[29] CCA, §2.4.1.
[30] CCG, §2.4.2.
[31] CCG, §2.4.3.
[32] 在 2022 年修訂之前，有關罰款上限為 2,500 萬加元。(Prior to the 2022 Amendments, the fine was previously capped at CAD$25 million.)

且在屬該協議或安排一方的任何人士提交或撤回出價或標書（視情況而定）之時或之前，該協議或安排並未向邀請或要求作出競投或投標的人披露。」

199. 元素包括：**(1)** 兩人或以上之間的協議或安排；**(2)** 不出價、撤回出價，或提交經串通釐定的出價；以及 **(3)** 在提交或撤回出價之時或之前，**沒有**向邀請作出競投的人**透露**有該協議。值得注意的是，沒有透露是此罪行的核心，因為已披露的安排，完全不屬於此罪行（儘管根據第 90.1 條，已披露的聯合競標仍有可能面對民事審查）。

200. 值得注意的是，如果競爭對手之間的協議僅限於圍標，則競爭局通常會根據第 47 條而非第 45 條對其進行評估[33]。

B3.2 第 47 條規定的刑罰

201. 根據**第 47(2) 條**，參與圍標的所有人均觸犯可公訴罪行，一經定罪，可處以法院酌情決定的罰款，或不超過 **14 年**的監禁，或兩者並罰。

202. 2014 年 1 月至 2025 年 3 月期間，加拿大競爭局公布了 23 宗合謀案件，促成至少 52 宗刑事定罪。其中， 43 宗因違反第 47 條圍標罪行而被定罪。

C. 英國

203. 在英國，相關的合謀罪行載於《 2002 年企業法》（**Enterprise Act 2002**）**第 188 條**，該條文將個人參與合謀的行為定為刑事罪行，包括合謀定價、限制供應／產量、瓜分市場，及圍標。

204. 2003 年之前，合謀行為依據普通法中的串謀欺詐，定為「刑事」罪行。正如英國上議院在 *Norris v Government of the United States of America* [2008] UKHL 16 一案中所裁定，純粹合謀定價而沒有進一步的行為，並不構成普通法上的串謀欺詐。可是，合謀行為可以在其附有加重情節（如刻意虛假陳述或欺騙）的時候由串謀欺詐罪行所涵蓋。

205. 自 2003 年 6 月 20 日起，英國實施《2002 年企業法》並於第 188 條引入合謀罪行。按照第 188 條原有規定，控方須證明被告在其合謀行為中「不誠實」行事（dishonestly）。然而，由於須符合 *Ghosh* 案中訂下的測

[33] CCG §1.2(d).

試所施加的要求（該測試目前仍適用於香港），這項規定一直是提出檢控的重要障礙。

206. 自 2014 年 4 月 1 日起，經修訂的合謀刑事罪行根據《2013 年企業與監管改革法案》（Enterprise and Regulatory Reform Act 2013）生效。簡而言之，第 188 條的修訂如下：

206.1 第一，取消了不誠實的要求；

206.2 第二，新增了**第 188A 條**，將某些類型的安排完全排除在罪行範圍之外，即相關資訊 **(i)** 已提供給顧客；**(ii)** 就圍標而言，已提供給要求作出競投的人；或 **(iii)** 在實施安排前已在倫敦憲報、愛丁堡憲報或貝爾法斯特憲報（London, Edinburgh or Belfast Gazette）上公布，以及為遵守法律要求而作出的安排；及

206.3 第三，新增了**第 188B 條**，提供三種抗辯理由，即個人 **(i)** 無意作出隱瞞顧客的安排；**(ii)** 無意作出隱瞞競爭與市場管理局的安排；或 **(iii)** 採取合理措施，確保在作出或實施安排之前，向專業法律顧問披露該安排以獲取建議[34]。

C1. 合謀罪行（2002 年法案第 188 條）

C1.1. 第 188 條罪行的元素

207. 2002 年《企業法》第 188 條中，關於英國合謀罪行的元素的相關部分如下：

「***188. 合謀罪行***

*(1) 任何人如……同意與一人或多人訂立或實施，**或**促使訂立或實施以下與至少兩項業務實體（A 和 B）相關的安排，即屬犯罪。*

*(2) 該等安排必須是，如依協議各方的**意圖**運作，將——*

(a) 直接或間接地由 A 在英國（向 B 以外的其他方）供應某產品或服務訂定價格；

(b) 限制或阻止 A 在英國供應某產品或服務；

(c) 限制或阻止 A 在英國生產某產品；

[34] Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, s 47; Enterprise Act 2002, ss 188A–188B; Whish & Bailey, Competition Law (10th ed.), ch 10.

(d) 在 A 和 B 之間，在英國就向一個或多個客戶的產品或服務編配供應；
(e) 在 A 和 B 之間，就產品或服務的供應編配顧客，或
(f) 構成圍標安排。」（「強調後加」）

208. 《2002 年企業法》第 188 條的元素如下：

208.1 犯罪行為：**(1)** 該人與一人或多人達成協議；**(2)** 以訂立或實施，或促使訂立或實施安排 **(3)** 而該安排涉及至少兩個業務實體（A 及 B）；**(4)** 並屬於第 188(2)(a) 至 (f) 條所述類別（即合謀定價、限制供應／產量、瓜分市場，或圍標）；及 **(5)** 除第 188(2)(d) 至 (f) 條所列的瓜分市場及圍標外，A 和 B 之間的安排必須是*互相*的：第 188(3) 條。值得留意的是，該罪行在協議訂立時即告完成——有關安排並不需要實際實施。

208.2 犯罪意圖：該人*故意*同意訂立或實施（或促使訂立或實施）該安排，且該安排*若按各方意圖運作*，將產生第 188(2) 條所列的某種效果。

209. 特別是關於「*圍標安排*」，《2002 年企業法》**第 188(5) 條**的定義為：

「(5)『圍標安排』是指，回應作出競投的要求時，就在英國供應某產品或服務，或在英國生產產品時，作出以下安排——
(a) 投標，但 B 不得投標；或
(b) A 和 B 均可投標，但其中一方或雙方的投標必須符合該安排。」

C1.2. 第 188 條所訂罪行的刑罰

210. 《2002 年企業法》第 190(1) 條，訂明《2002 年企業法》第 188 條的個人的處罰。

211. 簡而言之，經公訴程序定罪的個人，可被判處最高五年監禁及／或無上限的罰款：**第 190(1)(a) 條**；而經簡易程序定罪，可被判處最高六個月監禁及／或無上限的罰款：**第 190(1)(b) 條**。

212. 個人若為違反競爭法的公司董事，也可能被取消出任公司董事的資格，為期最高 15 年：見《2002 年企業法》第 204 條及《1986 年公司董事取消資格法》（Company Directors Disqualification Act 1986）第 9A 條[35]。

[35] https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/46/section/9A

C1.3. 觸犯第 188 條罪行的執法紀錄

213. 根據第 188 條成功起訴的首宗案件是 *Marine Hose* 一案（*R v Whittle Brammar & Allison* [2008] EWCA Crim 2560），該案中三名被告承認圍標及合謀定價，被判入獄。該案的特殊之處在於，一眾被告首先在美國根據美國認罪協商而認罪[36]。

214. 然而，此後（在沒有被告認罪的情況下）的執法效果明顯較為遜色[37]。

215. 在 2014 年改革之前，共有兩宗案件：

215.1 在 *Air Passenger Fuel Surcharge s* 一案（*R v George, Burns, Burnett and Crawley*）中，針對英國航空前行政人員的審訊於 2010 年因證據／披露問題而告吹[38]，反映在毫無合理疑點作為檢控舉證標準下，進行刑事檢控的難度；

215.2 在 *Galvanised Steel Tanks* 一案（*R v Stringer and Dean* CE/9623/12）中，一名被告認罪，判處監禁但獲緩刑，並處以社會服務令；另外兩名被告不認罪，陪審團因控方未能證明被告屬「不誠實」行事而裁定其無罪[39]。

216. 2014 年改革（即廢除「不誠實」元素）後，在 *Supply of precast concrete draining product s* 一案（*R v Cooper* CE/9705/12）中，被告認罪，判處兩年監禁，緩刑兩年，並處以六個月宵禁和取消董事資格七年。至於其他被告，競爭與市場管理局則得出證據不足的結論[40]。

217. 迄今為止，<u>尚無</u>經完整審訊而定罪的案例；僅有兩宗案件判處被告監禁，且均為被告認罪後的裁決[41]。

---

[36] OECD, Criminalisation of Cartels and Bid Rigging Conspiracies: A Focus on Custodial Sentences, DAF/COMP/WP3(2020)1 ("**OECD Criminalisation Paper**"), https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3(2020)1/en/pdf?__cf_chl_f_tk=VrPH5MAi1TbHi7tMEjcl0mDEpIQ5vaV5nuIVjRGV1xE-1783354017-1.0.1.1-eermoy9U8y07yhTFGVuPzIQxoLTZucPkr4DQcna09ds, §46 and Box 10.

[37] https://www.gov.uk/cma-cases?outcome_type=criminal-cartels-verdict

[38] https://www.gov.uk/cma-cases/air-passenger-fuel-surcharge-criminal-cartel-investigation

[39] https://www.gov.uk/government/news/cma-statement-following-completion-of-criminal-cartel-prosecution

[40] https://www.gov.uk/cma-cases/criminal-investigation-into-the-supply-of-galvanised-steel-tanks-for-water-storage

[41] OECD Criminalisation Paper, §46 (United Kingdom).

D. 澳洲

218. 在澳洲，根據《 2010 年競爭與消費者法》（Competition and Consumer Act 2010），合謀行為屬於刑事可公訴罪行：

218.1 第 45AF 和 45AG 條，針對企業訂立並執行包含合謀條款的合約、安排或諒解的公司；以及

218.2 第 79 條，針對與第 45AF 和 45AG 條相關的從犯責任的個人。

D1. 立法歷史

219. 澳洲合謀罪行於 2009 年 7 月 24 日，在《2009 年貿易行為修正（合謀行為及其他措施）法令》（Trade Practices Amendment (Cartel Conduct and Other Measures) Act 2009）中，增訂至《 1974 年貿易行為法》（Trade Practices Act 1974）第四部分。合謀罪行條文最初為第 44ZZRF 條和第 44ZZRG 條。根據《 2017 年競爭與消費者修正（競爭政策審視）法令》（Competition and Consumer Amendment (Competition Policy Review) Act 2017），這些條款重新編訂為第 45AF 條至和第 45AG 條。

220. 立法意圖旨在打擊嚴重合謀行為，因為這些行為是「*違反競爭法中最為嚴重的行為*」[42]。

D2. 針對企業的合謀罪行（第 45AF 條和第 45AG 條）

D2.1. 第 45AF 和 45AG 條所列罪行的元素

221. 合謀罪行的元素分別列於第 45AF(1) 條和第 45AG(1) 條：

> 「***45AF 訂立包含合謀條款的合約等***
> *罪行*
> *(1) 企業如犯有以下情形，即屬犯罪：*
> *(a) 企業訂立合約或安排，或達成諒解；且*
> *(b) 該合約、安排或諒解包含合謀條款。*
> *……*
> *(2) 第 (1)(b) 款的過失因素是明知或相信。*
> *……*

[42] Trade Practices Amendment (Cartel Conduct and Other Measures) Bill 2008 ("**Australia Cartel Offences Bill**"), §§1.2-1.4.

45AG 執行合謀條款

罪行

(1) 企業如犯有以下情形，即屬犯罪：

(a) 合約、安排或達成的諒解包含合謀條款；且

(b) 該企業執行該合謀條款。

……

(2) 第 (1)(a) 款的過錯元素是明知或相信。

……」

222. 第一個元素是訂立（第 45AF 條）或使致包含合謀條文的合約、安排或諒解生效（第 45AG 條）。

223. 在此，「合謀條文」定義為符合下列條件的條文：(i)具有目的／效果條件，或具有目的條件且(ii)具有競爭條件：《2010 年競爭與消費者法》第 45AD 條：

223.1 關於 (i)，如果該條文的目的是，或可能具有對任何一方擬供應或購買的商品或服務進行合謀定價的效果，則符合「目的／效果條件」：第 45AD(2) 條。

223.2 若該條文有以下目的， (1) 防止、限制或約束產品、產能或供應；(2) 編配顧客或供應商；(3) 圍標：第 45AD(3) 條，則符合「目的條件」。

223.3 關於 (ii)，競爭條件要求各方在相關產品或服務的供應或取得方面，存在或可能存在競爭關係：第 45AD(4) 條。

224. 第二個要素是過錯元素，要求企業「明知或相信」合約等包含合謀條文。

225. 雖然這兩條條文規定包含一致的元素，但值得注意的是，與第 45AF 條不同，第 45AG 條並不要求企業本身是合約等訂立的當事方。

D2.2. 第 45AF 條及第 45AG 條所列罪行的處罰

226. 相關條文載於第 45AF(3) 條及第 45AG(3) 條，兩者措辭相同：

「刑罰

(3) 違反第 (1) 款的罪行，一經定罪，可處以不超過下列金額中較高者的罰款：

(a) 1 億元；

(b) 若法院能決定下列利益的總價值：

(i) 由一人或多人取得；且

(ii) 可合理歸因該罪行所得的利益；則為該總價值的 3 倍；

(c) 若法院無法確定這些利益的總價值，則為該罪行發生期間公司調整後營業額的 30%。」

D3. 針對個人的合謀罪行（第 79 條）

227. 元素：根據第 79 條下的第 45AF 條和第 45AG 條，個人可能需要承擔從犯責任（例如，企圖、協助和教唆），相關條款如下：

*「**第 79 條 違反第 45AF 條或第 45AG 條的罪行***

(1) 任何人：

(aa) 企圖違反；或

(a) 協助、教唆、慫使或促致他人違反；或

(b) 誘使或企圖誘使他人（不論透過威脅、承諾或其他方式）違反；或

(c) 以任何方式直接或間接明知地參與或參與他人違反；或

(d) 與他人串謀違反；

合謀罪行條文，將被視為已違反該條文……」

228. 處罰：觸犯上述行為的個人，可處以以下刑罰：

「被認定違反合謀罪行條文的個人，可處以以下刑罰：

(e) 在下列情況下：

(i) 該條文為合謀罪行條文；且

(ii) 該人並非法人團體；

處以不超過 10 年的監禁或不超過 2,000 個刑罰單位的罰款，或兩者並罰；或

(f) 在任何其他情況下－依相應規定處罰。」

D4. 澳洲合謀罪行的執法紀錄

229. 儘管罪行已於 2009 年列為刑事罪行，但根據第 45AG 條作出的首宗刑事定罪在 2017 年才出現，即 *Commonwealth Director of Public Prosecutions v Nippon Yusen Kabushiki Kaisha* [2017] FCA 876 一案。在該案中，被告認罪，承認其在向十間主要汽車製造商提供的航運服務中，實施了與合謀定價、圍標和編配客戶相關的合謀條款。

E. 愛爾蘭

230. 在愛爾蘭，合謀行為根據《2002 年競爭法》（Competition Act 2022）**第 4(1) 條和第 6 條**，定為刑事罪行，而該法例最近一次修訂是《2022 年競爭（修訂）法》（Competition (Amendment) Act 2022）。

231. 刑事案件由競爭與消費者保護委員會（Competition and Consumer Protection Commission）調查，並由刑事檢控專員（Director of Public Prosecutions）透過愛爾蘭法院循可公訴罪行提出起訴。

E1. 立法歷史

232. 《2002 年競爭法》的措辭與《歐洲聯盟運作條約》第 101(1) 類似，禁止以阻止、限制或扭曲競爭為目的或效果的協議、決定和協同行為（第 4(1) 條），並將違反該規定的行為定為刑事罪行（第 6 條）。《2012 年競爭（修訂）法案》（Competition (Amendment) Act 2012）加重了刑事處罰，根據該法案，犯有嚴重合謀罪行而罪成的個人，最高可判處**十年**監禁[43]。

233. 《2022 年競爭（修訂）法》將歐洲競爭網絡+指令（ECN+ Directive，ECN 指 European Competition Network）納入為法律（Directive (EU) 2019/1），並有四項主要修訂[44]：

233.1 提高刑事罰款：循可公訴罪行的定罪，最高罰款額提高至 **5,000 萬歐元**或定罪前財政年度的 12 個月營業額的 **20%**，以較高者為準；

233.2 明確將圍標定為刑事罪行：第 4(1)(f) 條明確列出「*與圍標有關*」的協議，此前，圍標僅是隱含地涵蓋；

233.3 並行的行政處罰途徑：違規行為現在也可以透過行政措施處置，罰款最高可達 1,000 萬歐元或全球營業額的 10%，但須經高等法院（High Court）確認；以及

[43] Whish & Bailey, Competition Law (10th ed), ch 10 (citing the Competition (Amendment) Act 2012 (Ireland) among cartel criminalization statutes); OECD Criminalisation Paper, §42 (Ireland).
[44] OECD, Annual Report on Competition Policy Developments in Ireland, DAF/COMP/AR(2024)17 ("OECD Ireland Report"), §§8–14.

233.4 寬待處理：一項新的寬待計劃（採用標記系統），與由刑事檢控專員負責的既有的合謀豁免計劃（Cartel Immunity Programme）並行運作。

E2. 愛爾蘭的合謀罪行

E2.1. 愛爾蘭合謀罪行的元素

234. 罪行的元素載列於 2002 年《競爭法》**第 6(1) 條**：

「凡有下列情形的業務實體——

(a) 訂立或實施協議，

(b) 作出或實行決定，或

(c) 從事《歐洲聯盟運作條約》第 4(1) 條或第 101(1) 條所禁止的經協調行動，且——

(i) 蓄意地或罔顧實情地採取行動以妨礙、限制或扭曲競爭，或

(ii) 蓄意地或罔顧實情地作出不作為，導致妨礙、限制或扭曲競爭的效果，即屬犯罪。」

235. 所禁止的規定載列於**第 4(1)條**：

「除本條另有規定外，凡業務實體間達成的協議、協同作出的決定以及旨在妨礙、限制或扭曲本州或本州任何地區、任何商品或服務貿易競爭的經協調行動，均屬禁止且無效，在不影響本款一般規定下，尤其包括：

(a) 直接或間接訂定買賣價格或任何其他交易條件；

(b) 限制或控制生產、市場、技術發展或投資；

(c) 瓜分市場或供應來源；

(d) 與其他交易對手進行類同的交易時，施加不同的條件，從而使該等交易對手處於競爭劣勢；

(e) 為合約的訂立設下前提，要求其他各方接受與合約本質或商業慣例無關的補充義務；或

(f) 涉及圍標。」

236. 罪行的元素如下：

236.1 犯罪行為：**(1)** 一間業務實體；**(2)** 訂立或執行協議、作出或執行決定，或從事經協調行動；且 **(3)** 該行為違反《歐洲聯盟運作條約》第 4(1) 條或第 101(1) 條的規定－即其目的或效果是妨礙、限制或扭曲競爭，包括明確的合謀定價（第 4(1)(a) 條）、

限制產量（第 4(1)(b) 條）、瓜分市場（第 4(1)(c) 條）和圍標（第 4(1)(f) 條）；

236.2 犯罪意圖：該業務實體必須**蓄意地或罔顧實情地**採取行動妨礙、限制或扭曲競爭，或蓄意地或罔顧實情地作出具有此效果的不作為：**第 6(1)(i) 至 (ii) 條**。無需證明存在不誠實或欺詐意圖。值得注意的是，經合組織因此將愛爾蘭歸類為不施加嚴格犯罪意圖要求的司法管轄區之一。[45]

E2.2. 愛爾蘭合謀罪行的刑罰

237. 嚴重合謀罪行的刑罰載於 2002 年法案**第 8(1) 條**（經 2022 年法案修訂）：

「(1) 凡觸犯第 6 條所載罪行（即涉及該條第 (2)款所適用的協議、決定或經協調行動的罪行）的業務實體，可處以以下刑罰：

(a) 簡易程序定罪－

(i) 若該業務實體並非個人，則處以 A 級罰款；或

(ii) 若為個人，處以該級罰款或不超過六個月的監禁，或兩者並罰；

(b) 公訴程序定罪－

(i) 若該業務實體並非個人，處以不超過 5,000 萬歐元或該業務實體在定罪前 12 個月結束的財政年度營業額的 20%。

(ii) 對於個人，處以不超過以下金額中較高者的罰款：即 5,000 萬歐元，或該個人在定罪前12 個月結束的財政年度營業額的 20%；或處以不超過十年的監禁；或兩者並罰……。」

238. 簡而言之，對於**業務實體**（非個人），最高罰款為 5,000 萬歐元或營業額的 20%，以較高者為準；對於**個人**，最高罰款相同，及／或經公訴程序定罪，最高**十年**的監禁（透過簡易程序定罪，則為最高六個月的監禁）。此外，**第 8(11A)** 條明確訂明，《1907 年罪犯感化條例》並不適用。

E3. 愛爾蘭合謀罪行的執法紀錄

239. 在愛爾蘭競爭與消費者保護委員會網站上[46]，目前有五宗合謀案件（所有被告均被定罪）。

[45] OECD Criminalisation Paper, §67.
[46] https://www.ccpc.ie/enforcement-and-regulation/competition-law/competition-cases

240. 在《2002 年競爭法》生效之前，曾有兩宗合謀案件提出起訴，所有被告均被定罪。

240.1 *Citroën Dealers Association Cartel* 一案（2002）[47]（*DPP v Patrick Duffy*）[48]是一宗關於車輛合謀定價的案件。案件的被告均認罪。

240.2 *Home Heating Oil Cartel* 一案（2003）[49]（*DPP v Pat Hegarty*）[50]是一宗關於家用暖氣燃油零售價格的合謀定價案件。案件的所有被告均被定罪（經陪審團裁定有罪及被告認罪）。

241. 《2002 年競爭法》實施後，

241.1 在 *Ford Dealer Cartel* 一案（2004 年）中，被告（作為協助者）被判在愛爾蘭食品經銷商協會（Irish Food Dealers Association）內，觸犯協助和教唆進行合謀行為的罪行，該合謀行為涉及向其成員發放車輛發售指導價格[51]。

241.2 *Commercial Flooring Cartel* 一案（2014 年）是首宗圍標定罪個案，案中兩名被告均認罪[52]。

241.3 *School Transport Cartel* 一案（2016 年）是一宗涉及公帑資助的校車服務圍標案。陪審團裁定，所有被告均違反了《競爭法》第 4 條和第 6 條而罪成[53]。

F. 韓國

242. 在韓國，合謀行為受《獨佔規制及公平交易法》（The Monopoly Regulation and Fair Trade Act）規管。

---

[47] https://www.ccpc.ie/enforcement-and-regulation/competition-law/competition-cases/details/members-of-citro%C3%ABn-dealers-association-cartel-convicted-of-price-fixing
[48] https://assets.ccpc.ie/data/docs/default-source/enforcement-and-regulation/competition-law/competition-cases/ccpc-dpp-v-patrick-duffy-judgement.pdf?sfvrsn=d79ce6bf_3
[49] https://www.ccpc.ie/enforcement-and-regulation/competition-law/competition-cases/details/members-of-home-heating-oil-cartel-convicted-of-price-fixing
[50] https://assets.ccpc.ie/data/docs/default-source/enforcement-and-regulation/competition-law/competition-cases/ccpc-dpp-v-pat-hegarty-judgement-transcript.pdf?sfvrsn=56952bd5_3
[51] https://www.ccpc.ie/enforcement-and-regulation/competition-law/competition-cases/details/ford-dealer-cartel-conviction
[52] https://www.ccpc.ie/enforcement-and-regulation/competition-law/competition-cases/details/commercial-flooring-cartel-conviction
[53] https://www.ccpc.ie/enforcement-and-regulation/competition-law/competition-cases/details/school-transport-cartel

243. 具體而言，關於合謀行為（包括合謀定價、圍標和瓜分市場行為）（第四章），除非屬於非常有限的例外情況（由總統令（Presidential Decree）規定，並須事先獲得公平交易委員會（Fair Trade Commission）的批准），否則可處以不超過銷售額 10%的罰款；如果不涉及任何銷售，則可處以不超過 20 億韓圜罰款。同時，任何參與非法合謀行為或唆使商業實體參與非法合謀行為的個人，將被處以不超過三年的監禁，或不超過兩億韓圜的罰款。

F1. 韓國合謀罪行的元素

244. 首先，根據上述法律第 19 條，合謀行為定義如下：

*「**第 19 條（禁止非法合謀行為）** (1)任何商業實體不得與其他商業實體約定共同實施下列不公平限制競爭的行為（以下簡稱「非法合謀行為」），也不得透過合約、協議、安排或其他任何方式要求其他商業實體從事此類非法合謀行為：＜經 1992 年 12 月 8 日第 4513 號法律、1994 年 12 月 22 日第 4790 號法律、1996 年 12 月 30 日第 5235 號法律、1999 年 2 月 5 日第 5813 號法律、2004 年 12 月 31 日第 7315 號法律修訂；2007 年 8 月 3 日第 8631 號法律修訂＞*

1. *決定、維持或變更價格；*
2. *決定商品或服務交易的條款和條件，或其付款方式；*
3. *對商品的生產、交付、運輸或交易施加限制，或限制服務交易；*
4. *對交易地域或交易各方施加限制；*
5. *對為生產商品或提供服務而設立或擴大設施或安裝設備施加阻礙或限制；*
6. *對生產或交易的商品或服務的種類和標準施加限制；*
7. *聯營及管理重大業務活動，或設立公司等以聯營及管理此類重大業務活動；*
8. *在招標或拍賣中，就中標者、成功競投人、投標價格、中標價或投標價格以及總統令規定的其他事項達成協議；*
9. *除第 1 款至第 8 款規定的情況外，透過妨礙或限制其他商業實體（包括實施該行為的商業實體）的經營活動或業務，實質限制特定商業領域競爭的任何行為。」*

245. 簡而言之，商業實體不得與其他商業實體達成協議，共同實施上述任何行為，或以任何方式要求其他商業實體從事此類行為。

F2. 韓國合謀罪行的刑罰

246. 任何商業實體違反第 19 條，公平交易委員會可對其處以不超過其銷售額 10% 的罰款；如果不涉及任何銷售，則可被處以不超過 20 億韓圜罰款（第 22 條）。

247. 個人參與非法合謀行為，或唆使商業實體參與違反第 19 條規定的非法合謀行為，將被處以不超過三年的監禁，或不超過兩億韓圜的罰款（第 66 條）。

F3. 韓國合謀罪行的執法紀錄

248. 韓國公平交易委員會一直有向違反競爭法的企業提出刑事檢控。

249. 近期例子包括：

249.1 2026 年 2 月 13 日，三間糖生產商和銷售商遭處以合共 4,083 億韓圜罰款。原因是他們向飲料和糖果生產商銷售的糖中，就加價和減價的時機和幅度達成同意，並據此執行，為期超過四年。

249.2 2026 年 7 月 7 日，四間澱粉和澱粉甜味劑生產商被揭發合謀定價超過七年，遭韓國公平交易委員會處以 7,476 億韓圜罰款（折合約 38.52 億港元）。

G. 日本

250. 在日本，合謀行為受《關於禁止私的獨佔及確保公平交易法》(「《獨禁法》」)（Antimonopoly Act）規管。

G1. 日本合謀罪行的構成元素

251. 第 2 條第 (6) 款對不合理貿易限制給予定義，涵蓋範圍如下：

「(6) 本條例所指的『不合理貿易限制』是指任何企業透過合約、協議或任何其他方式而不論方式的名稱為何，與其他企業協調，互相限制或以某種方式展開業務活動，從而訂定、維持或提高價格，或限制生產、技術、產品、設施或交易對手，進而造成與公共利益相悖、在任何範圍限制競爭的商業活動。」

252. 第 3 條禁止任何企業實施不合理貿易限制：

「企業不得實施私人壟斷或不合理貿易限制。」

G2. 日本合謀罪行的處罰

253. 根據第 7-2 條，如果企業實施與商品、服務價格相關的不合理貿易限制，或實質性地限制商品或服務的供應或購買量、市場份額或交易對手，從而影響其價格，公平交易委員會（Fair Trade Commission）必須責令該企業向庫房繳納與其違法行為密切相關的收入的 4%至 10%作為附加費，金額視乎企業的具體情況而定。

254. 同時，根據第 89(1) 條，任何個人如被認定違反第 3 條，即實施不合理貿易限制，可被處以不超過 5 年的監禁，或不超過 500 萬日元的罰款。

G3. 日本合謀罪行的執法

255. 近年來，日本公平交易委員會針對違反《獨禁法》第 3 條的多宗案件發出附加費繳納令，例如：

255.1 2025 年 5 月 14 日，對麻油和食用芝麻的生產商和分銷商發出附加費繳納令，原因是其聯手抬高麻油的交貨價格，從而限制市場競爭。它們被處以超過 2,100 萬日元的罰款[54]。

255.2 2024 年 3 月 14 日，對參與國立印刷局（National Printing Bureau）官方憲報招標的參與者發出附加費繳納令，原因是他們被認定串謀並內定中標者，以及以指定價格入標，令內定中標者中標。附加費金額為 1,640 萬日圓[55]。

[54] https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2025/may/250514_sanjo.html
[55] https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2024/March/240314.html

鳴謝

公會謹向大埔火災法律研究專責小組全體成員深表謝意，感謝各成員為編纂本報告及推動公眾利益給予寶貴貢獻。

公會亦向各小組支援成員致謝，憑藉其專業知識、鼎力貢獻與無私支持，專責小組的工作方能順利完成。

同時，公會衷心感謝在檢討過程中，所有曾提供意見、協助研究及提供行政支援的人士。

本報告所提出的建議乃集體貢獻的結晶，公會再次向所有抽空為此項重要法律改革工作貢獻專業所長的人士致謝。

此中文版本僅作參考之用，一切內容概以英文版本為準

大埔火災法律研究專責小組

統籌人：	王永愷資深大律師	
副統籌人：	陳志剛大律師	
成員：	許紹鼎資深大律師	（刑事法部分）
	白天賜資深大律師	（競爭法部分）
	烏佩貞大律師	（建築物管理／立案法團部分）
	Julian Cohen 大律師	（建築法部分）
	范凱傑大律師	（特別顧問）
	鄧皓靈大律師	（競爭法部分）
支援成員：	羅凱文大律師	（建築物管理／立案法團部分）
	彭浩原大律師	（刑事法部分）
	范彥璋大律師	（刑事法部分）
	費朗倫大律師	（建築物管理／立案法團部分）
	宋維義大律師	（刑事法部分）
編輯：	羅沛然大律師	
特別鳴謝：	競爭事務委員會	
	毛樂禮資深大律師	（公會主席）
	林定韻資深大律師	（公會競爭法專業委員會聯席主席）
	鄧建文大律師	（公會副名譽秘書）
公會秘書處：	趙麗如	古小茵
	李寶珍	廖倩瑩
	劉敏霈	鄭朗澄
	邱蔚怡	葉嘉詠
	盧安淇	劉欣寧
	劉卓嵐	