

澳門建築產業管理制度與產業優化升級

麥瑞權*

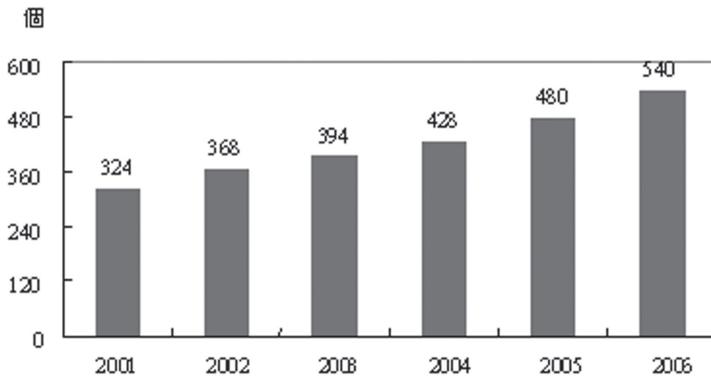
一、澳門建築市場近況

當2008年的金融海嘯後，雖然源頭不在澳門，但在全球經濟一體化的大環境下，無可避免地各產業亦受到不同程度的沖擊和影響。以建築業為例，當美資的威尼斯人受海嘯影響，宣佈暫停澳門“金光大道”的第5、6期發展計劃的在建工程，當中包括規模宏大的國際性集團的酒店在內的多所大型建築工地，其中因即時叫停工程而受影響的建築工人估計有1萬1千名建築工人，包括2千名本地工人、4千名香港工人及5千名內地工人，受影響的香港工人及國內工人因遣散而需返回原居地。按政府、商會的近期資料數據顯示，建築商（企業）由2001年的324個增長至2006年的540個，增長了約1.6倍（見圖一）。從這一數據中，人們驚訝地發現原來已有這麼多的本地及外地建築公司及工人靜悄悄地進入了澳門的建築市場。

記憶中2002年澳門與香港的建築業界因為當時兩地的建築業不景氣，而共同就國內的市場開放、CEPA的政策而作出探討，希望澳門及香港的建築產業能進入國內發展。當時亦與國內相關單位作出了很多溝通及研討會交流。從理論與實際，從政治、經濟、文化方面多角度的深入探討，結果表明澳門及香港的業界皆無功而退，不得其門而入。當中存在的原因是甚麼？當然原因很多，其中一個重要因素是體現在產業管理制度（營業執照發牌制度）造成的產業壁壘，那為甚麼澳門的建築產業市場也有產業的管理制度，但為甚麼沒有能夠起到產業的壁壘作用呢？要明確理解這個問題，我們首先應從產業制度去分析三地的產業壁壘的差異何在？

* 華中科技大學管理科學與工程博士研究生

圖1 2001年至2006年建築商總數



資料來源：澳門土地工務運輸局

二、澳門建築管理制度與周邊地區的比較

(一) 國內建築管理制度

在國內目前建築業除了有明確的註冊制度外，尚有嚴格的資質管理制度，企業資質分為施工總承包、專業承包和勞務分包三個序列。獲得施工總承包資質的企業可以對工程實行施工總承包或者對主體工程實行施工承包，承擔施工總承包的企業可以對所承接的工程全部自行施工，也可以將非主體工程或者勞務作業分包給具有相應專業承包資質或勞務分包資質的其它建築業企業，總承包的企業可分為四級，即特級、一、二、三級。與香港不同的是高資質級別的企業可承攬低資質級別的工程。級與級之間的區別主要體現在以下6個方面：（1）企業註冊資本金、（2）企業淨資產、（3）企業近三年內的平均收入、（4）企業五年內的業績、（5）企業承包的範圍、（6）企業內的技術素質與力量。這樣的資質管理是對從事建築活動的企業進入市場的准入性審查，屬於行政許可法的調整範圍，是一種准入性的許可制度，屬於政府管制行為，有關資質的申報審批程序都是由政府部門指定的機構負責。同時從資質申請的受理、審查、管理、市場違規行為的處理等整個環節，政府主管部門發揮着主導作用。

同時在專業人士制度方面同樣實施了認可制度的管理，即現有的“註冊建築師”、“註冊監理工程師”、“註冊結構工程師”、“註冊城市規劃師”、“註冊造價工程師”和“註冊建造師”等六種。整個市場對執業資格管理的機制非常清晰。但對專業人士的嚴格程度還不夠：還未真正把這些專業人士推向市場，形成整個市場對執業資格的硬約束，專業學會缺乏認定專業資格和協助政府治理的能力，目前建築業的管理正從計劃經濟導向市場經濟的轉型期，對專業人士的管理制度正在進行改革和研討。

（二）香港的建築管理制度

香港與國內的管理制度也基本相似，對承建築商的管理，除了有註冊制度外，也有一種較嚴的資質管理制度，凡承擔工務科工程的建築商須獲工務科批准列入其建築商名冊，按其技術、經驗、人才和財力等劃分為A、B、C三個級別：C級為最高級別，C級的建築商不能參加低組別的合同投標，除非管理部門認為由於限制可能導致投標人數不足的情況下，才能參加低組別的投標。建築工程項目按投資性質和政府監督管理部門的不同，可分為私人和公共工程。公共工程由政府相關部門進行監管，對私人工程政府不作干預，由市場來自由調節。

而對於建築業的專業人士，香港主要劃分三大類，即註冊建築師、註冊工程師、註冊測量師，由所屬的政府認可專業學會審核推薦成員考試及監督會員，這種專業認可人士制度除有著嚴格的管理制度對每一個專業人士的行為進行檢查和監督，並具法律和法規的約束力，再加上處罰條例和個人需承擔的法律責任的約束，進而規範了每個認可人士的職業道德和行為，形成了對本人素質要求的壓力和自覺守法的自我約束機制。無論他是工作在政府機構，諮詢服務單位還是施工企業及工人都是如此。

此外，香港政府實行了傳統的工程分判制度，專業分包商同樣需要有註冊管理制度，這種分判制度對於實現建築業生產的社會化和專業化。為提高生產率發揮了重要的作用，建築商在承接工程後還可以按有關合約的規定再分判，這一制度對香港建築業起到了相當積極的

作用。在技術工人管理方面，有完善的培訓機制及持證上崗制度，管理上相對周邊地區完善，很值得周邊地區借鏡。

（三）香港與國內建築商管理制度比較

香港與國內建築產業中對建築商的管理制度類似，除了註冊制度外，最重要的核心部分是資質管理制度，但亦有其差異的地方，最大的差異是企業內的技術素質與力量方面，國內要求各級建築商（企業）在註冊前均要強制性僱用一定數量的全職法例規定的技術人員，才可獲政府發出營運執照。例如：一級企業要有以下的專業人士才能獲批准工程專業執照。（1）企業經理具有10年以上從事工程管理工作經歷，或是具有高級職稱的總工程師，具有10年以上從事建築施工技術管理工作經歷，並具有本專業高級職稱，總會計師具有高級會計師職稱，總經濟師具有高級職稱。（2）企業有職稱的工程技術和經濟管理人員不少於300人，其中工程人員不少於200人，工程技術人員中具有高級職稱的人員不少於10人，具有中級職稱的人員不少於60人，（3）具有一級資質項目經理不少於12人。其餘各級企業均有同類要求，只是人員數量相對減少。而香港的要求主要體現在領取牌照後實施工程時要有足夠政府法律規定數量的政府認可專業人士參與管理及監督項目工程才可施工，故比較上香港的制度較國內靈活及市場化。這個差異從另一個角度來看這就是香港建築產業進入國內市場所遇到的一個很高門檻的壁壘。

但不論是國內還是香港的管理制度，建築商無論是申請入門成為合法的註冊建築商或者是申請晉級，都要向政府的工務管理相關部門提出有關申請，經過審核（一段審核內容包括財務、技術和管理三方面，並多自有相應的審核標準）後才可以獲得批准。

以香港為例，獲得批准註冊的建築商只能取得預備資格，其所能承包的工程合同是受到嚴格的限制的，舉例：A級、B級和C級的三類牌照資格的限制是，A級：有資格承包每一項2000萬港幣以下的公共工程、B級是5000萬港幣以下的公共工程，C級是有資格承包多項政府公共工程，其承包總價超過5000萬港幣，國內的牌照亦有分級，其入門及晉級和限制與香港類似。各級與級之間的區別更加細緻明確。

(四) 澳門建築管理制度

目前澳門對建築商的管理制度與香港及國內顯然不同，只有註冊制度而沒有資質管理制度，申請人只需交齊所需文件後再由政府審查核實，便能申報建築商牌照，而由於牌照不分等級，投標政府工程只要得到工務局批准的註冊牌照就都可以參加投標，除特殊較大的工程需資格預審，審核合格者方可投標外，而私人工程政府也同樣像香港一樣不作干預，但建築商施工前一定要取得政府工務局發出的註冊執照才能開工，投私人工程時要看建築商與業主或代理人的關係如何，關係好高價也會中標，否則就沒中標機會。

至於，專業人士的素質管理，按照規定，只要有已註冊的技術就有資格從事編制工程計劃或指導工程等工作。而凡具備土木工程、建築學、電子機械等學歷的人士，只要向土地工務運輸局遞交已填好的申請表、相關學歷證明及所需文件，即可申請辦理建築師或工程師技術員的註冊手續，與建築商一樣沒有周邊地區的資質管理制度。

而對於技術方面來說，基本上至今仍停留在學徒制階段，並沒有有效率的可持續培訓計劃，工人質素參差，實行持證上崗的目標還很遙遠。

圖2 國內、香港、澳門三地建築產業管理制度比較

| 項目 \ 地區 | 專業人士 | | | 建築商(企業) | | | 專業分判商 | | | 工人 | | |
|---------|------|----|----|---------|----|----|-------|----|----|----|----|----|
| | 國內 | 香港 | 澳門 | 國內 | 香港 | 澳門 | 國內 | 香港 | 澳門 | 國內 | 香港 | 澳門 |
| 註冊制度 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | | |
| 資質管理 | ✓ | ✓ | X | ✓ | ✓ | X | ✓ | ✓ | X | | | |
| 持證上崗 | X | | | X | | | X | | | ✓ | ✓ | X |

(五) 澳門的建築商管理制度與香港及國內的比較

上述體制，澳門一直以來都是採用澳葡時代的體制規定專業技術員在合法執業前要向澳門土地運輸局申請執業註冊，政府通過申請人遞交的專業學位證書和相關文件來審查確認申請人的專業資格，並無嚴格要求申請人須提供專業工作經驗證明，只是履行了註冊手續，確

定其合法性，並沒有對申請人的素質、管理水平來進行評定和要求。而對於各工種的專業分判商及工人均沒進行資質管理和專業職業培訓，沒有考核準則，也沒有持證上崗的要求，可見體制上與周邊地區有很大的差異，對產業與周邊地區整合存在很大的困難，長遠來說不利“9+2”的地區經濟整合。

圖2顯示，香港及國內的產業管理制度與澳門的存在一些差異，香港及國內除了註冊制度外，尚有資質管理制度，但澳門只有註冊制度。故各地的建築產業管理制度的差異分析中，我們可以清楚地明白各地的產業壁壘中最難進入的是國內的產業市場，這可解釋2002年時當港澳建築業界在CEPA的政策下，仍進不了國內市場的主要原因，其次是香港，最容易進入的市場是澳門，基本上是沒有進入壁壘及退出壁壘。在“一國兩制”的方針及政策管治下的澳門是一個自由市場，在這裏我們討論建築產業壁壘問題，並不是從保護主義的視角去看這個問題，產業壁壘是每個地方特有的一個管理標準，環視澳門的周邊地區不同的產業皆有各自不同的產業壁壘，我們要從現實的視角去看這個問題。

綜合上述所知，香港和內地在建築商制度方面採用的是“註冊管理”和“資質管理”其中“資質管理”是一種集約型管理，企業不僅要履行必要的註冊手續，還必須根據自身的資歷、業績、技術水平以及經濟實力等獲得相關資質等級後，才能按其資質水平進行相應的建築業活動。而澳門只採用單一的註冊管理制度，它是一種粗放型的管理，不僅管理要求層次低，只是履行了註冊手續，而且管理功能單一，只是確定了企業的合法性，而沒有對建築商的人員、素質、管理水平、資金數量、承包能力和建築業績來進行評定和要求，從而造成了進入專業工程的建築業的門檻較低，分判商的數量大大增加，並且各工種的工人都沒進行專業職業培訓，沒有實行標準考核。各工種工人還沒有持證上崗的要求。

三、建議

澳門只有實行建築企業資質分級制度，調整企業組織結構，提高總承包施工資質的標準，減少具有總承包資質的企業數量，防止在同

一平台的企業過度競爭，明確不同資質等級企業，只能承包與資質規模相一致的工程。這樣才能在很大程度上解決了不具備施工條件的中小企業超越資質承攬工程的惡性競爭問題，在整頓和規範建築市場秩序，實行分層競爭在提高工程質量和保證施工安全上發揮一定的作用，這樣才能使澳門的建築業走上國際化軌道，確保一些本地的大中型工程日後都是由本地建築商來承建，才能充分發揮澳門回歸後建築業發展的實力。

參照楊允中等在其書籍《一國兩制與國際競爭力》中的觀點：“無論是政府干預還是發揮市場機制的的作用，其目的都在於為一個國家或地區形成持續創造財富的能力和條件。對於一個負責任的政府而言，放任主義和干預的區分已經過時，政府的首要任務是要盡力去創造一個支撐生產率提升的良好環境，這意味著政府在有些方面（如貿易壁壘、定價）應該是盡量不干預，而在另一方面（如為確保強有力的競爭而提高質量的教育與培訓）則要扮演積極的角色。”¹

“美國可以長期保持與提升其競爭力的一個最主要的原因，在於它創造了一個適合於經濟發展的制度，並且，不斷地根據國內外經濟、社會環境的變化，對制度進行創時創新。美國是個典型消費者導向型自由市場經濟體系，但是通過必要的監管與詳盡的法律規則，卻使美國企業的幾乎所有的經營活動都受到規範，美國的自由企業制度是在一個有規律約束體系中運行的。從經濟角度看，美國的成功主要取決於其發展的市場制度、鼓勵創新的制度、重視教育和培訓、政府的合理干預等。”²，所以對澳門建築制度建議，我們便從下面幾點出發：

（一）產業標準化

我們是從產業標準化的視角看這個問題，回歸後至今的澳門人均GDP已躍升亞洲第三位，於最近公佈之《中國省域經濟綜合競爭力發展報告》中澳門的經濟綜合競爭力排行第九位。如果我們沒有設立與時俱進的新產業管理標準規範（產業資質管理制度），則本地企業

1. 轉引至楊允中：《一國兩制與國際競爭力》，澳門大學澳門研究中心，2006年，第101頁。
2. 轉引至楊允中：《一國兩制與國際競爭力》，澳門大學澳門研究中心，2006年，第102頁。

以甚麼目標來提升自己呢？這個問題不解決將很容易造成產業行為失範而導致市場發展不健康，此外，外來的企業我們是如何能確定他們的素質和管理水平達標呢？他們的加入是否符合澳門經濟和建築產業發展的利益和要求呢？這可能是澳門產業經濟發展中的一個潛在性危機，故非常有必要盡快確立新的建築產業管理制度。

（二）行業整合

從行業整合的戰略角度去看這個問題：規範的產業管理制度產業（資質管理制度）有利本地傳統企業互相認識，從新產業管理制度訊息上互相考慮共同作戰戰略聯盟提高競爭力。在不影響澳門的自由市場大原則下，規範的產業標準使各企業清楚地知道自己企業的戰略位置。讓小企業很清晰地思考，自身選擇：小小聯合、中小聯合、大聯盟或是維持單打獨鬥呢？在澳門的微型經濟體制下的澳門建築產業需從實際出發去考慮，實行如何將傳統建築商（企業）在新環境下將不利因素轉為有利的新戰略思維？故戰略聯盟競爭策略下的行業整合，分層競爭的有效組織形式是可以考慮的。但大前提是先需確定新的建築產業管理制度。

（三）群策群力，共創新產業制度

為了突破澳門建築產業瓶頸和保持建築產業的可持續發展，作為政府、商會及專業社團，企業和工人及工會社團等多個不同的角色，我們是否能共同地，再一次發揮澳門特有的文化整合包容特性，共同面對這個新題目使產業優化升級呢？為此謹建議大家共同思考以下問題：（1）政府是否有必要重新考慮對現行的建築產業管理制度政策作出新的定位，新的政策定出產業的資質管理制度以便配合澳門社會經濟的發展？（2）政府是否會考慮大力支持商會及工會加強技術人員的培訓呢？（3）產業商會或相關專業協會的功能是否亦應相對地作出調整，而作為加強政府和企業之間的橋樑作用呢？（4）最重要的是有直接獲取利益的產業成員（企業）是否能考慮強化企業組織學習能力，與時並進地提升企業的競爭力呢？（5）基層的工人及工會會否考慮共同面對這個產業瓶頸，努力地去參加學習呢？在這幾個互動的問題

上，共同按發展方向和要求的不同而各自不同層次地提升，從理論和實際上出發，按周邊地區的經驗最有效的產業制度改革流程是：一是從專業人士開始，二是建築商（企業），三是工人持證上崗。這個建議未必是突破澳門建築產業瓶頸和保證本地傳統建築商的可持續發展的最佳出路，但起碼會是一個可操作性很高的建議。

