

就大埔宏福苑火災成立的獨立委員會

九位宏福苑居民就獨立委員會職權範圍（一）及（二）相關事宜的改善建議方案

前言

1. 根據獨立委員會主席於 2026 年 5 月 8 日舉行的聽證會中的指示，涉事方須於 2026 年 6 月 15 日或之前以書面形式向獨立委員會提交就職權範圍一及二的相關事宜的未來改善建議方案。於是次聽證會中被列為涉事方的九位宏福苑居民¹，現謹就相關向獨立委員會提出建議。

建議一：於顧問公司合約條款中列明顧問公司與註冊檢驗人員的關係

2. 根據《建築物條例》（第 123 章）第 30D 條，監督訂明檢驗及訂明修葺工程的法定責任最終落在註冊檢驗人員身上。在宏福苑個案中，有關註冊檢驗人員先後為沈鉅忠及吳躍。然而，不少居民一直未有意識到註冊檢驗人員才是法例下負責監督訂明修葺工程的法定專業人士，反而普遍認為相關責任由顧問公司承擔。其中一個造成此誤解的重要原因，在於有關服務合約（下稱「服務合約」）是由屋苑法團與顧問公司簽訂，而非由法團與註冊檢驗人員個人簽訂[E1-4/8352-8411]。
3. 根據服務合約 A 部第 3 條，若投標者以公司名義投標，該公司必須是能提供註冊檢驗人員服務的公司或機構[E1-4/8355]。
4. 以宏福苑而言，就監督訂明修葺工程服務進行投標的 35 名投標者全部均以公司名義提交標書，而非以註冊檢驗人員個人身份投標[E1-4/6677-6680]。我們相信儘管相關服務合約能夠以個人名義或是公司名義進行投標，在現實中絕大部份的投標者均是以公司（即一般市民所理解的顧問公司）名義入標。因此，在居民的理解中，顧問公司自然成為整個工程監督工作的主要責任主體。
5. 服務合約條文的表述方式亦進一步強化了上述觀感。舉例而言，根據服務合約 C 部，多項與工程監督有關的合約責任，包括提供工程總進度表（第 1.1.2 條）[E1-4/8362]、審查及批核承建商提交的文件（第 1.1.15 條）[E1-4/8363]，以及出席及監控已完成工作的測試及施工工序（第 1.1.20 條）[E1-4/8363] 等，均是

¹ 李國鴻、羅曉琪、羅曉健、葉家駒、葉信霆、葉信賢、蘇曉峯、鍾小碧及江祥發

以「服務提供者」的名義（即顧問公司）承擔，而非以註冊檢驗人員個人名義承擔。

6. 換言之，單從合約文本表面閱讀的話，居民很容易便得出顧問公司負責監督工程的印象。以宏福苑為例，當維修工程的質量或施工問題出現爭議時，居民往往只能透過顧問公司的代表了解相關情況。即使居民認為顧問公司代表所作出的解釋或結論並不合理，但由於他們普遍誤以為顧問公司本身就是工程監督工作的最終決策者，因此往往將其意見視為「一錘定音」的結論[WS11/2015/¶23]，而未有意識到根據法例，真正負有法定監督責任及最終把關職能的其實是註冊檢驗人員。
7. 更重要的是，相關合約並無要求顧問公司披露其與註冊檢驗人員之間的關係，例如註冊檢驗人員是否為顧問公司的董事、合夥人、僱員或外判人士。結果，在宏福苑中的個案中，出現鴻毅以「散工」形式聘任註冊檢驗人員的情況，一方面鴻毅藉其名義向獨立審查組提交文件，但另一方面，在與居民及法團的日常溝通中，鴻毅卻從未提及相關註冊檢驗人員的身份及角色。更甚的是，當沈鉅忠離世後，鴻毅沒有即時向法團披露有關情況，令法團及居民無法及時得知。此情況反映現行服務合約未有充分保障法團及業主對註冊檢驗人員身份及變動情況的知情權。
8. 為解決這個問題，我們建議將來可以在服務合約中加入以下條款：
 - (1) 要求顧問公司在服務合約中列明註冊檢驗人員的身份及顧問公司與註冊檢驗人員的關係，例如該註冊檢驗人員是否為顧問公司的董事、合夥人或僱員；
 - (2) 要求顧問公司假若在合約中列明的註冊檢驗人員身份有變動的話，必須立即通知法團。

建議二：就業主大會中授權票的核實流程提供標準指引

9. 根據置邦物業主任鄭芷盈的證供，置邦在收到授權票後，他們主要核對單位及業主名稱，他們不能確認簽名樣式，亦不會致電業主確認該授權是否由他們簽署[聽證會謄本第八天；第 48 頁 5-10 行；第 51 頁 32 行至第 52 頁 3 行]。置邦文員駱倩盈亦表示她在任內並沒有做過任何抽查工作。她只會在授權書填漏資料的情況下致電聯絡業主確認[聽證會謄本第七天；第 7 頁 28 行至第 8 頁 5 行]。這種缺乏實質核實的做法，在涉及重大利益及具高度爭議性的議案時，例如批准大額維修工程、更換管理委員會成員、更換管理公司或通過其他影響全

體業主權益的重要決議時，很容易削弱業主對投票程序公平性及結果認受性的信心。尤其當授權票數目足以左右投票結果，而管理公司又同時參與授權票的收集、核對及統計工作時，即使管理公司可能並無任何不當行為，亦難以消除業主對授權票真確性及程序公正性的疑慮。

10. 因此，我們建議相關政府部門就業主大會中授權票的核實程序制訂更清晰及具操作性的標準指引，供法團及物業管理公司參考和遵循，特別是在處理涉及重大利益或具高度爭議性議案的處理方法。該等指引亦可列明管理公司應在何種情況下進行額外核實工作，例如當授權票數量異常集中或授權票佔全體業權相當數量的百分比等。這樣有助提高各個屋苑在處理授權票時的一致性，從而避免引起不必要的爭議。我們亦建議對每一位業主可持的授權票作出上限要求，例如每位業主最多可持另外五張授權票，以鼓勵業主多自行參與法團事務及減少授權票異常集中的情況。
11. 我們亦建議物業管理公司可以考慮要求業主提供簽名式樣。

建議三：勞工處及其他政府部門考慮接納相片及影片證據作為衡量投訴是否成立的基準

12. 不少居民在聽證會中均表示工人吸煙的情況在宏福苑中相當普遍。勞工處亦接獲不少居民就相關方面的投訴，部份更附有工人吸煙及煙頭的相片 [D1/967; 991]。然而，勞工處人員往往在到工地視察後均以在巡查期間沒有發現工人吸煙而將該些投訴內容歸納為「不能確立」 [D1/896-905]。時任勞工處分區職業安全主任林秀青甚至在其證人陳述書中表示由於勞工處人員從未在巡查中發現有工人在工作地點吸煙，因此沒有證據證明吸煙問題在宏福苑維修工程中情況普遍 [WS1/383-384/¶95]。
13. 高等法院原訟法庭最近在 *Szeto Wing Leong v Hong Kong Housing Authority* [2026] HKCFI 2033 第 98 段中指出在某些情況下，執法人員未必能及時到現場目睹違規行為。在此等情況下，投訴人所提供的相片或錄影證據，亦可視為認定有關投訴以獲充分證實的基礎。因此，勞工處人員僅因在現場巡查期間未有親眼目睹有關違規行為，便草率地將相關投訴歸類為未能確立，實屬輕率。
14. 就此，我們建議勞工處及其他政府部門檢視現行處理居民就工地作出投訴的相關指引，並考慮接納相片及影片證據，作為評估有關投訴是否成立的佐證。

15. 林秀青在盤問時亦表示，現行法例下，即使工人吸煙亦沒有違反職安條例，而且根據《地盤安全規例》(第 59I 章) 第 53 條，必須要有火警風險才能發出禁煙令。
16. 就此，我們建議當局檢視相關法例，降低有關檢控及發出禁煙令的門檻，例如只容許工人在地盤外的指定範圍內吸煙。

建議四：強化市區重建局在推行「招標妥」及工程合約上的監管角色

17. 市區重建局設立「招標妥」計劃的初衷，是希望透過提供獨立專業支援及監察機制，減低維修工程出現圍標及不當操控的風險[WS18/2210/¶¶11–12]。然而，另一方面，市區重建局卻強調，投標條款是否合理以及合約價格是否符合市場水平，從來不屬於其職責範圍[WS18/2214/¶35]。
18. 這種定位容易造成執行上的落差。舉例而言，當某間顧問公司的投標價格明顯低於市場一般水平，以致令人合理懷疑其可能透過低價策略取得委聘，再從其他方面獲取利益，甚至引起圍標或利益輸送的疑慮時，市區重建局即使察覺有關情況，亦不會因價格明顯異常而介入或向業主提供具體意見[聽證會謄本第二十一天；第 11 頁 8 行至 10 行]。結果即使出現圍標的風險，業主仍可能在資訊不足的情況下選擇有潛在問題的顧問公司。更甚的是，當有關顧問公司最終獲得委聘後，往往會以其為「招標妥」推薦名單中的公司，甚至曾通過相關篩選程序作為宣傳重點，以此向業主證明其專業能力及投標程序的正當性。
19. 因此，我們建議強化市區重建局在參與「招標妥」過程中的角色。例如市區重建局可以向業主提供更多客觀及具參考價值的資訊，例如發現標價異常偏低或偏高，應主動向業主作出警示，提醒業主進一步查詢及審慎考慮。
20. 另外，在宏福苑的個案中，居民曾就工程合約的條款安排等問題向市區重建局作出投訴[WS2/1387/¶48]。然而，儘管市區重建局曾就部分居民的反映作出回覆，但整體而言，其立場仍然是認為有關工程項目的內容應由顧問公司作出闡釋，並建議居民向顧問公司查詢 [O2/1731-1732]。
21. 事實上，參與樓宇更新大行動或其他市區重建局資助計劃的屋苑，均獲得不同程度的公帑資助。例如宏福苑就參加了第三輪樓宇更新大行動 2.0 資助 [WS18/2230/¶55]。

22. 我們認為既然市區重建局負責審批及發放有關資助，便應同時承擔相應的監察責任，確保公帑運用得宜。若市區重建局只依賴顧問公司自行監察及解決工程合約所衍生的爭議，很容易造成監督不足的情況，亦未能充分保障納稅人的利益。
23. 因此，我們建議強化市區重建局在工程監督方面的職能，特別是在涉及工程合約爭議及就顧問公司履行職責表現的投訴個案中，設立更清晰及具透明度的監察和申訴機制。此舉有助提高工程監管的透明度及問責性，亦能確保公帑獲得有效及妥善的運用。

建議五：檢視獨立審查組的定位及與屋宇署之間的分工

24. 根據現時的法例，由房委會發展的項目及現有公共屋邨均不受《建築物條例》規管[WS1/602/¶7]。而根據房屋署與屋宇署簽訂的合作備忘錄，獨立審查組負責確保轄下的項目均符合《建築物條例》及相關附屬法例的規定[WS1/602-603/¶8]，並履行相當於屋宇署的監管職能[聽證會謄本第二十三天；第 30 頁 32-35 行]。
25. 然而，是次火災反映獨立審查組與屋宇署之間存在嚴重的溝通及協調問題。例如獨立審查組是在大火發生後才得悉屋宇署早於 2023 年已實施新政策，要求隨機抽查不少於 20% 的小型工程新監工計劃書進行實地安全巡查 [聽證會謄本第二十三天；第 24 頁 15-35 行]。另一方面，時任獨立審查組總監劉輔國在作供時同意他們只是「依書直說」跟從屋宇署的做法[聽證會謄本第二十四天；第 31 頁 18-28 行]，在進一步解釋下，他表示獨立審查組的職責是確保其所採用的規定與屋宇署就私人樓宇訂立的標準看齊[聽證會謄本第二十四天；第 51 頁 9-36 行]。
26. 若獨立審查組對其角色的理解主要為跟隨屋宇署既定政策做法，其作為獨立於屋宇署而存在的制度設計便值得重新審視。因若其職能與屋宇署高度重疊的話，將相關職責直接納入屋宇署的管轄範圍或許會更為直接及具效率。
27. 事實上，根據紀錄，早於 2009 年於立法會房屋事務委員會上，已有議員提出需要就獨立審查組的整體運作進行檢討²。鑒於這次火災所揭示的制度缺失及協調問題，我們建議直接將獨立審查組的工作交與屋宇署，以減少架床疊屋，亦避免因資訊不流通帶來任何延誤。

² 立法會房屋事務委員會 2009 年 4 月 17 日會議記要第 17 段: <https://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/hg/minutes/hg20090417.pdf>

建議六：檢視獨立審查組在接獲投訴時預約巡查的安排

28. 倘若建議五不被接納，我們對獨立審查組有此建議。在宏福苑的個案中，獨立審查組在接獲與工程有關的投訴後，其一般做法均是先與鴻毅及／或宏業的人員預約巡查時間。其中，就 2024 年 10 月 28 日有關棚網的巡查而言，獨立審查組更提前五天通知[I1-4/8744]。而在 2025 年 10 月 28 日的巡查中，劉嘉敏亦於前一天預先通知鴻毅，表明翌日的檢查重點將會是新舊棚網的阻燃能力[I1-4/8766-8767]。
29. 此種做法明顯有別於其他政府部門，例如是勞工處及消防處的執法模式[聽證會膳本第十六天；第 3 頁 30 行至第 4 頁 2 行；聽證會膳本第十天；第 36 頁 4-7 行]。我們認為獨立審查組的做法存在明顯漏洞，其預先通知承建商巡查時間及內容的做法，可以令承建商有機會事先作出準備或採取應對措施，從而削弱巡查的成效。
30. 因此，我們建議獨立審查組檢討及改善其在接獲投訴後的巡查機制，並參考其他監管及執法部門的做法，盡量採用突擊檢查的方式，使巡查更能反映現場實際情況。

建議七：檢視部門處理投訴及轉介之流程

31. 從聽證會多日的證供可見，政府各部門在處理市民投訴及查詢方面存在值得改善之處。例如，當居民蘇先生致電消防處查詢發泡膠板是否屬於合適的封窗物料時，消防處投訴及查詢熱線人員僅建議其自行向屋宇署查詢，而未有作出任何進一步跟進或轉介安排[B7/4541]。另一例子是，當江祥發因中環華懋大廈棚網着火事件而致電郵予獨立審查組，查詢舊棚網是否符合相關安全標準時，劉嘉敏未有就該問題作出任何實質回覆[01/51-53]。
32. 從上述兩個例子以及勞工處如何處理居民投訴工人吸煙的方法可見，部分政府部門在接獲市民提出涉及工程監管的投訴及查詢時，未有給予足夠重視，亦未有積極協助市民尋求適當的處理渠道。一般市民並不可能熟悉政府架構及各部門的職權分工，單純要求其自行聯絡其他部門，只會增加其尋求協助的困難，導致重要問題未能及時獲得跟進。
33. 因此，我們建議政府檢視及改善現行各部門的投訴處理及轉介機制。當任何政府部門接獲其認為不屬於本身職權範圍的投訴或查詢時，相關人員不應僅告知

投訴人自行聯絡其他部門，而應主動將個案轉介至其認為具有適當管轄權的部門，並在有需要時協助投訴人進行相關轉介安排。

建議八：提高業主閱覽維修工程文件的透明度

34. 在是次宏福苑維修工程的招標過程中，有居民反映難以取得工程合約的招標文件及各投標公司的回標文件作詳細閱覽。他們能夠接觸的資料，主要限於顧問公司所編製的標價分析報告，而未能直接查閱各投標者提交的具體內容及報價資料。
35. 我們認為，業主作為工程費用的最終承擔者，理應有權查閱與工程決策相關的重要文件，包括招標文件及各投標公司的回標文件。現時部分管理公司或顧問公司以商業機密為由拒絕向業主披露相關資料，然而此做法往往令業主無法有效監察招標程序及評估工程價格是否合理，亦容易引起對招標程序公平性及透明度的質疑。
36. 事實上，投標公司本身有權決定是否參與投標。當其選擇參與涉及數以千萬甚至上億元的維修工程招標時，理應知悉其報價及投標內容有可能需要向業主披露以受監察。
37. 因此，我們建議政府研究訂立統一規定，增加業主在表決大型維修工程前可取得及查閱文件的範圍，包括招標文件及各投標公司的回標文件。香港是自由社會，若果顧問公司不希望商業機密被披露，他們可以選擇不參與投標，所以我們認為在保障商業敏感資料與維護業主知情權之間，應該更看重業主知情權。
38. 此外，鑑於相關文件數量龐大，單純依靠將印刷本放置於管理處或屋苑大堂供業主翻閱，實際上難以讓業主充分了解工程內容[WS2/1367/¶31]。我們認為政府應善用科技，建立統一的電子平台，讓業主可透過網上系統查閱及下載相關文件。該電子平台可考慮以現時市區重建局向參與樓宇復修計劃業主提供的電子平台為基礎進一步發展，逐步擴展至所有涉及大型維修工程的住宅項目。

建議九：政府就大維修制訂一套更嚴謹的安全法例及政策

39. 正如葉家駒的證供所說，現行有關安全的法例及政策，尤其是消防安全法例及政策，並沒有就大維修這一類訂立更高規格的要求。宏福苑大火正正顯示因為有住客繼續居住，所以理應比新建未有人居住的大廈建築有更嚴謹的安全法例及政策。所以我們建議政府以修例、政策文件或指引等方法，建立一套適用於有人居住或工作的樓宇維修要求，而該些要求應該比新建大廈更嚴謹。

建議十：檢討維修工程期間搭建棚架的安排

40. 是次大火之所以迅速蔓延，其中一個重要原因相信與屋苑內八幢住宅大廈同時搭建棚架有關。由於各座大廈之間距離十分接近，火勢得以透過棚架迅速由一座大廈蔓延至另一座大廈。
41. 現行法例及相關作業守則，似乎未有就大型屋苑進行維修工程期間多幢相鄰大廈同時搭建棚架所帶來的火警風險作出規管。我們認為政府應檢討現行規管制度，例如要求顧問公司在制定施工計劃時評估搭建棚架對消防安全的影響。此外，當相鄰大廈之間的距離低於某個指定標準時，政府亦可規定有關大廈不可同時進行涉及外牆棚架的大規模工程，或要求採取分階段施工安排。

建議十一：統一大型維修工程期間消防系統管理的責任

42. 是次大火造成眾多傷亡的其中一個原因，在於宏福苑的消防警鐘系統及消防加壓泵未能正常運作。這亦揭示了負責進行消防系統年檢及維修消防系統的兩家消防裝置承辦商（即宏泰消防工程有限公司及中華發展工程有限公司）之間出現嚴重的溝通問題。
43. 根據宏泰消防工程有限公司黃健華的證供，他在 2025 年 11 月 19 日發現宏福苑各座消防泵的總電掣遭關閉後，他僅從置邦的鄭小姐處得知當時宏福苑正在進行大型維修工程，因此需要暫停消防系統，便沒有再進一步跟進[WS2/1546/¶6]。
44. 我們認為這反映現行安排下，於大維修進行期間消防系統的檢查、維修及工程協調工作由不同承辦商分別負責，容易出現資訊斷層及責任不清的情況。因此，我們建議政府考慮規定在大型維修工程涉及消防系統改動或停用的情況下，招標文件應明確訂明由單一消防裝置承辦商統一負責相關消防系統的法定年檢工作，直到工程完成為止。我們認為這樣可有助建立更清晰的分工責任，減少因溝通失誤而導致消防系統失效的風險。

日期：2026 年 6 月 15 日

譚俊傑大律師
劉晉安大律師
黃俊嘉大律師
李峰琦大律師

何謝韋律師事務所

九位宏福苑居民（李國鴻、羅曉琪、羅曉健、葉家駒、葉信霆、葉信賢、蘇曉峯、鍾小碧及江祥發）的法律代表（以義務性質行事）