

就大埔宏福苑火災成立的獨立委員會

市區重建局之總結陳詞

A. 引言

1. 市區重建局（「市建局」）謹此向所有受 2025 年 11 月 26 日宏福苑火災影響的居民及相關人士，致以最深切的慰問。為了協助獨立委員會，市建局出席此聽證會全面而坦誠地提供相關資料，解釋其法定角色及職權。同時，市建局從這場事件中汲取經驗，務求在其權限及能力範圍內，加強在進行大型樓宇復修工程時可對業主提供的保障。
2. 市建局已於其開場陳詞中，詳細闡述招標妥的設計及運作、實際向宏福苑提供的服務，以及計劃本身固有的局限。市建局謹此按以下六個範疇陳述：
 - (a) 設立招標妥的背景；
 - (b) 招標妥的正面作用；
 - (c) 計劃歷年來的優化；
 - (d) 招標妥的局限及市建局作為促進者的角色；
 - (e) 市建局從聽證會中汲取的經驗，以及其將作出改善的方向；
 - (f) 未來路向。

B. 設立招標妥的背景

3. 市建局於 2001 年根據《市區重建局條例》（第 563 章）成立，為負責市區重建及相關事務的法定機構。其法定宗旨之一，是透過促進個別建築物的保養及改善，以防止已建設環境頹敗。¹

¹ 市建局開場陳詞第 11 至 15 段；王思敬先生於 2026 年 1 月 28 日的證人陳述書（「王陳述書」）第 7 段【WS1/2209】。

4. 2011 年，市建局獲委以推行發展局發表的《市區重建策略》，並以樓宇復修為其核心業務之一，包括向業主提供技術及財政支援，以促進樓宇的妥善保養。
5. 自 2013 年起，為回應對圍標的關注，市建局就樓宇復修工程的招標推行新安排。在該安排下，由一名獨立註冊會計師處理招標程序，並在開標前將投標者的身份保密。該安排證實成效顯著：投標數目大幅增加，而最低標價落入標前估價範圍之內的比例亦見上升。
6. 在 2016 年《施政報告》中，政府就若干樓宇維修及保養工程的圍標問題表示關注。誠如市建局所觀察，大型樓宇復修工程的招標程序，過去或許至今仍然容易被別有用心者以不公平或不法的方式濫用，包括不當干預、串通、操縱，以及最嚴重的圍標。
7. 經與政府商議，並借鑑 2013 年所推行的安排的實際經驗，市建局於 2016 年 5 月 10 日推出招標妥。它包含三項核心服務：中文《自助工具》手冊、委派獨立顧問、電子招標平台。其核心而貫徹始終的宗旨，過去與現在均為減低業主及業主立案法團面對圍標的風險。
8. 招標妥三項核心服務中的每一項，均針對當年業主在進行大維修時面對的問題和常見的圍標行為，例如：合約條款不公平、工程金額估算缺乏可靠依據、僅少數承建商能獲取標書、截標後標書失竊、干擾投標者入標、開標紀錄遺失或遭篡改等。
 - (a) 招標妥的《自助工具》手冊縮窄業主與服務提供者之間的資訊差距，並提供招標文件的標準範本及條款，以減低招標文件被操縱的可能。
 - (b) 獨立顧問在關鍵階段，如評估工程金額，向業主提供獨立的第三方專業意見。
 - (c) 電子招標平台則徹底杜絕選擇性派發招標資訊的情況：所有已登記承建商均透過平台收取招標邀請，所有有興趣的承建商均可取得標書，所有投標必須親身遞交至市建局指定辦事處的投標箱。所有投標者在開標前均保持匿名，開標過程由專業會計師在法團

代表在場下進行，並設有錄影，而自 2024 年 2 月起更設有網上直播。²

C. 招標妥的正面作用

9. 在推出招標妥前，市建局在推行「樓宇更新大行動」（「OBB」）計劃時，已採取多項重要措施應對圍標。制訂的「樓宇更新大行動保養指引」及「新招標安排」（「新招標安排」），在改善招標程序的競爭性方面取得顯著成效：在市建局處理的個案，每項 OBB 工程平均收到的意向書由約 20 份增至約 50 份；提交的標書由約 16 份增至約 29 份；而最值得注意的是，市建局其後的觀察是中標價與獨立顧問標前估價相符的工程比例，由約 54% 升至約 93%。³
10. 市建局採納標準「不合謀條款」及「不合謀投標證明書」，所有透過招標妥進行的招標均載有不合謀條款，而投標者須簽署並提交不合謀投標證明書。該項採納的意義重大，凡標書載有已簽立的不合謀投標證明書，而該證明書因合謀而變為虛假者，任何知情地參與該合謀的人士，均可能就串謀詐騙負上刑事責任。市建局藉著在招標妥全面要求採用不合謀條款及不合謀投標證明書，因而有助將刑事法律的適用範圍延伸至所投訴的行為本身。⁴
11. 雖然招標妥並非萬無一失，但有證據顯示，有犯罪集團「想盡辦法避免使用它」⁵，這正是市建局一直就招標妥所主張的功能：它並非杜絕罪案的保證，而是對圍標及相關不當行為的一道屏障。

D. 招標妥歷年來的優化

12. 招標妥並非一成不變。在持份者正面回應的鼓勵下，市建局歷年來不斷改良並逐步擴展計劃，包括以下各方面：⁶

² 開場陳詞第 15 至 35 段；王陳述書第 13 至 47 段【WS18/2211-2217】；2026 年 4 月 30 日聽證會紀錄本（「紀錄本」）第 57 頁第 2 至 25 行。

³ 競爭事務委員會（「競委會」）報告「*Report on study into aspects of the market for residential building renovation and maintenance*」【U1/8-20】第 36 至 41 段。

⁴ 競委會向獨立委員會提交的報告（「競委會報告」）第 24 至 26 段。

⁵ 廉署報告第 67 至 73 段。

⁶ 開案陳詞第 36 段；王陳述書第 49、52 至 58 段【WS18/2217-2218】。

- (a) 2016 年 10 月下旬，計劃涵蓋範圍擴展至全港所有樓高三層以上的非單一業主擁有的私人住用或綜合用途樓宇；
 - (b) 自 2019 年起，認可人士、註冊檢驗人員招聘，已陸續可於電子招標平台上進行；
 - (c) 自 2021 年 4 月起，平台開放予公眾免費使用，讓其他未能參與任何市建局計劃下之業主或業法團使用，例如工/商業樓宇；
 - (d) 自 2022 年 10 月 31 日起，市建局合約範本的使用成為強制性，使蓄意串通的各方無法迴避該等範本所載的合約保障；及
 - (e) 自 2024 年 2 月起，平台上的開標設有網上直播，以提高透明度，並讓所有業主見證過程。
13. 於 2019 年，當招標妥的服務範圍擴展至招聘註冊檢驗人員及認可人士時，市建局引入了「衡工量值表」。每份標書均須提供所涉人工日數及費用的資料。在開標後，該表會列出中位數，並標示明顯偏離中位數的標書，例如高於中位數約 200% 或低於中位數約 70% 者，以協助業主考慮某標書是否合理。⁷
14. 重要的是，市建局持續努力提高誠信門檻。2024 年 9 月，在發展局支持下，市建局為「樓宇更新大行動 2.0」第三輪申請（「OBB 2.0」）制訂檢驗人員和承建商預審資格名單。在該預審資格名單下，檢驗人員和承建商須申報其在過去五年內是否曾有任何因任何與建築工程、工地安全、職業安全、貪污、出入境及競爭相關的法律而被定罪。市建局當時亦訂有路線圖，擬將預審資格名單擴展至 OBB 2.0 以外，逐步以該名單取代現有的招標妥名單，從而提高門檻，使已登記的服務提供者具備一定程度的誠信。⁸現時，預審資格名單已被擴展至 OBB 2.0 以外，供未有參與「樓宇更新大行動」或非招標妥人士參考使用。
15. 在過去十年，市建局作為促進者不懈努力：於 2020 年聘請法律團隊草擬標準範本（共約 18 份），諮詢 22 個專業團體，並於 2022 年推出該等範本，以明確地將整個招標程序制度化、規範化及標準化。現

⁷ 紀錄本第 53 頁第 34 行至第 54 頁第 6 行。

⁸ 紀錄本第 58 頁第 14 行至第 59 頁第 18 行。

時所設的專用標書收集箱，是改良自物流業的追蹤軟件，以及全天候保安，以確保每份提交的標書均有被考慮的機會。回顧過去，雖然招標妥未能完全淨化樓宇維修市場，但確實大幅減少當時一些之前常見之違規活動及圍標行為。⁹市建局承諾會貫徹努力，進一步加強對需要進行樓宇維修工程的業主的支援。

E. 招標妥的局限

E1. 市建局是促進者，並非執法機構

16. 市建局在法律框架下是個促進者，它並非是一個負責打擊圍標的執法機構。市建局的職責是「減低」圍標的風險，使圍標更難發生，而非百分百取締圍標。市建局既非搜證專家，亦無足夠資源進行調查。招標妥的目的，是減低業主面對圍標的風險，減低其發生的可能，並使其更難發生。¹⁰

E2. 偵測圍標的固有困難

17. 樓宇復修業內的犯罪活動、貪污、未申報的利益衝突、欺詐及圍標，往往隱藏於層層中間人及空殼公司之後；內訌及糾紛必然使問題複雜化；非法款項慣常以現金支付；而潛在證人，尤其在涉及三合會時，常因恐懼報復而不願挺身。

E3. 資源的局限

18. 市建局在大規模運作招標妥時，實際所能動用資源是有限的。
 - (a) 電子招標平台每年接收約 17,000 份標書，而登記用戶承建商約有 442 家。要在當中交叉核對股東及董事，牽涉浩大工作，市建局並無資源進行此類全面、逐一核對的系統性調查。¹¹事實上，該等資料可隨時更改，在資源限制下，市建局實難以進行定期調查。
 - (b) 這並不表示市建局無所作為。市建局確曾翻查其記錄，以查看是否存在令人關注的圍標模式：如某顧問一旦取得合約，某承建商

⁹ 紀錄本第 76 頁第 8 行至 77 頁第 5 行，。

¹⁰ 王陳述書第 13 及 64 至 65 段【WS18/2211, 2219】；紀錄本第 51 頁第 1 至 3 行。

¹¹ 紀錄本第 61 頁第 14 至 16 行。

便幾乎肯定取得其後的工程合約。然而，資源所限，使市建局無法進行全面交叉核對所需的系統性工作。¹²

19. 此外，還有一個再多資源亦無法克服的局限。招標妥無法防止法團委員與承建商，或顧問與承建商之間私下串通。凡投標者與有關人士私下串通，平台的匿名性、標書的集中收集，以及獨立會計師的參與，均無法偵測及打擊該不法行為。誠如王思敬先生坦白承認，市建局並無關於此等串通的具體資料，其職員亦未受訓練，去識別該等不法行為。這並非招標妥所設計或所能做到的事。¹³

E4. 市建局要公平公正行事

20. 在現行招標妥安排下，市建局在招標程序中不參與訂立標書評核準則或評分制度，此等準則及評分制度由業主及其所聘之顧問公司處理。
21. 獨立顧問也只能確保維修工程最終可符合強制驗樓命令，至於任何超出訂明項目以外的工程或物料的選擇，獨立顧問不能亦不會干預業主對非強制性工程的決定。關鍵在於，那些都是業主的決定。市建局或獨立顧問不能推翻或指令業主就非強制性工程項目或物料的選擇。¹⁴

F. 市建局所汲取的經驗及其改善方向

22. 市建局汲取經驗承認在若干方面有進步空間，會全面檢討及在一些方面將作出改善，如下。

F1. 過低的顧問標價與被抬高的承建商價格

23. 市場似乎有一個不當的做法，一些不良顧問以異常低的標價先取得顧問合約，然後在招標過程和施工期間與承建商進行一些違反業主利益的不法勾當。
24. 此問題將在加強版招標妥中得到正面處理。誠如開場陳詞所指，加強版招標妥中，市建局將代表業主進行招標及標書建議評核程序，以委

¹² 紀錄本第 60 頁第 29 至 33 行。

¹³ 紀錄本第 57 頁第 26 至 28 行，及第 60 頁第 11 至 18 行。

¹⁴ 紀錄本第 67 頁第 3 行至第 68 頁第 36 行。

聘顧問及承建商，預期在市建局作為招標程序把關者的情況下，將難以接納落入合理範圍以外、無論過低或過高的標價。¹⁵

F2. 刑事記錄的查核

25. 招標妥的設計，是由顧問負責制定標書文件，市建局並不擔當監察的角色。而承建商只須持有有效的商業登記證及相關牌照，便可參與招標妥之競投。2018年9月後，如市建局得悉有顧問公司或承建商因觸犯防止賄賂條例或競爭條例下的任何罪行被檢控或定罪，市建局會暫停或移除其登記，至於其他刑事或紀律處分記錄（如職業安全及健康或《建築物條例》下紀律委員會的裁斷）不在考慮之列。目的是在防止貪污或反競爭行為的前提下盡量鼓勵更多的服務提供者參與招標妥，以達致最大程度的競爭。¹⁶
26. 此問題亦將在加強版招標妥中得到處理。誠如開場陳詞所指，市建局將設立一份更嚴格的顧問及承建商『預審名單』，使只有該等『預審合資格』的各方，方可在電子招標平台上投標。¹⁷

F3. 獨立顧問的角色

27. 獨立顧問本身是服務提供者，市建局不能完全禁止獨立顧問在其他大廈中擔任註冊檢驗人員或顧問，因此難免出現獨立顧問在另一項目中擔任註冊檢驗人員或顧問。¹⁸
28. 所以在設計招標妥上，市建局加入多項保障措施。每名獨立顧問及其每名員工，無論是向市建局申請成為其名單上的獨立顧問，或在獲派負責特定大廈時，均須申報與該特定大廈之法團沒有任何利益衝突。
29. 再者，獨立顧問根本不會就標書的價格或就顧問所給予的評分發表意見。因此，獨立顧問實際參與圍標的可能性存疑。¹⁹

¹⁵ 開場陳詞第 67.2 段。

¹⁶ 王陳述書第 43 段【WS1/2216】。

¹⁷ 開場陳詞第 67.1 段。

¹⁸ 紀錄本第 65 頁第 10 至 13 行。

¹⁹ 紀錄本第 119、121 及 124 頁。

G. 未來路向

G1. 加強版招標妥

30. 誠如發展局局長於 2026 年 2 月 4 日向立法會所公佈，發展局與市建局合作，推出加強版招標妥。²⁰
31. 加強版招標妥，將協助法團及業主從日後建立的「預審名單」中聘用顧問公司和承建商，從而妥善進行樓宇復修工程。為此，政府已於 2027-28 財政預算中申請向市建局撥款合共 3 億元，當中 1 億元是起動資金，讓市建局成立子公司專責提供加強版「招標妥」服務並讓子公司有足夠起始資金推出新服務；另外 2 億元則為使用加強版「招標妥」服務的業主提供該服務的費用寬減資助。加強版招標妥的內容包括推出更嚴格的顧問公司和承建商「預審名單」、由市建局監督開標及評標流程等²¹，市建局正與政府敲訂服務細節，並會適時公布詳情。

G2. 公眾教育

32. 市建局將繼續與政府，並肩進行公眾教育工作：
- (a) 市建局是「復安居」計劃的常設成員。復安居由警方於 2013 年設立，作為其旗艦宣傳及教育活動，旨在提高公眾對與樓宇維修工程相關罪行、所採用的犯案手法，以及舉報或尋求意見途徑的認識。其成員定期會面，商討防罪措施、交換情報及轉介投訴。市建局將繼續履行其角色。²²
- (b) 市建局將繼續與廉署社區關係處合作以提高公眾意識，包括參與如廉署於 2025 年 6 月舉辦、匯聚業內逾 300 名持份者的「樓宇管理高峰會」等活動。²³

²⁰ 開場陳詞第 67 至 68 段。

²¹ 「*The Government's Submission on Improvement Measures (as at 15 June 2026)*」第 28 至 29 頁，Annex，第 F1 段。

²² 警方陳述書第 5 至 8 段【[WS1/282-283]】。

²³ 廉署報告第 28(h) 段；另見第 28(c) 段。

G3. 持續協作

33. 市建局將繼續並加強與其他持份者的溝通及資訊共享，加強打擊圍標的力量。

H. 結論

34. 誠如獨立委員會主席提出，市建局在個別範疇上可做得更好，但亦明白其難處所在，所以應重視未來的方向。²⁴
35. 市建局面對最大的困難，就是無法單憑一己之力，完全杜絕圍標及貪污等行為。居民以及執法機構的合作不可或缺。市建局未來的任務，是透過加強版招標妥做得更多，亦要向公眾清楚說明加強版招標妥能做甚麼、不能做甚麼，使業主能保持警覺。²⁵
36. 當年推出招標妥的目的，是為大廈復修市場帶來秩序。在過去十年間，它已提升招標程序的競爭性及透明度。但它不是杜絕圍標或罪犯的完整答案：它是一道有用的屏障，但它不是堡壘。
37. 市建局在沒有執法權力，及有限資源的情況下，一直以其促進者的法定職權範圍內，盡其本分，不斷力求進步。它以坦誠及謙卑態度汲取經驗，積極加強對進行樓宇維修工程的業主的支援，開展實際行動。
38. 市建局將協助獨立委員會，並繼續與政府及所有持份者合作，以加強保障大型樓宇復修工程的業主。

2026 年 7 月 6 日

呂世杰資深大律師

阮文躍大律師

市區重建局代表大律師

²⁴ 紀錄本第 77 頁第 6 至 13 行。

²⁵ 紀錄本第 77 頁第 22 行至第 78 頁第 18 行。