

就大埔宏福苑火災成立的獨立委員會

政府相關決策局與部門總結陳詞綱要

註：政府總結陳詞以英文書寫。此文件為政府總結陳詞的中文版綱要，以求方便公眾人士理解。由於篇幅所限，本綱要只是概述政府總結陳詞的重點，當中如與英文版內容有任何歧義，應以英文版為準。

I. 引言

1. 2025 年 11 月 26 日，大埔宏福苑發生嚴重火災。宏福苑為居者有其屋計劃屋苑（「居屋屋苑」），由八幢於 1983 年落成的高層住宅大廈組成。事發時，所有八幢大廈正同時進行外牆維修及翻新工程，整幢大廈由地面至天台均被竹棚及保護網包圍。
2. 大火持續焚燒約 43 小時，奪去 168 條人命（包括一名消防人員——消防隊目何偉豪），79 人受傷，逾 100 人獲消防處救出。在行動高峰期，共出動 174 輛消防車、47 輛救護車及 989 名消防人員，為消防處歷來最大規模的部署。
3. 火警於下午 2 時 51 分首次接報，報案人稱宏昌閣外牆棚架起火並發生爆炸。根據現有證據，火源位於宏昌閣 104 及 105 室外的平台。火勢以極其迅速的速度蔓延——在首輛消防車抵達後約 20 分鐘內，火勢已由起火點蔓延至宏昌閣多個外牆面及附近地面，並波及宏泰閣。至事件結束時，共 7 幢大廈遭波及。
4. 政府迅速成立三個跨政策局專責小組協調善後工作：
 - (1) 由政務司司長領導的調查及規管工作組，負責統籌和協調技術及規管層面的調查，以及制定改善措施以強化現有規管制度。跨部門火警調查專責小組（「專責小組」）亦在調查及規管工

作組下成立，由消防處、警務處、屋宇署、機電工程署、房屋局轄下的獨立審查組（「ICU」）、勞工處、政府化驗所及獨立消防工程專家組成，負責調查大火成因。

- (2) 由政務司副司長領導的緊急支援及募捐工作組，負責即時財政援助、社會福利及社區支援，包括成立「大埔宏福苑援助基金」、發放多項補助、作出多項寬免，以及透過「一戶一社工」安排為每戶居民提供一站式支援服務；
- (3) 由財政司副司長領導的應急住宿安排工作組，處理數以千計居民的臨時住宿安排，包括安排青年旅舍、營地、酒店房間、過渡性房屋及房協單位等。

II. 成立獨立委員會

- 5. 行政長官於 2025 年 12 月 2 日宣布會就大埔宏福苑火災成立的獨立委員會（「獨立委員會」），並於 12 月 12 日宣布獨立委員會正式成立，目標於九個月內完成工作。獨立委員會由現任高等法院法官出任主席，在行政長官授權下運作。
- 6. 獨立委員會的職權範圍涵蓋以下四個方面：
 - (1) 職權範圍（一）：就大埔宏福苑起火、火勢迅速蔓延和造成的人命傷亡及財產損毀，審視 – 成因和導致火災發生的情由；大廈配置的消防裝置及設備，及其有效運作的監督和責任問題；有關的樓宇維修工程的施工安全要求、標準、監督和日常維護制度是否足夠；針對樓宇維修工程，現行安全標準的用料清單是否全面，有關的驗證和檢測制度是否有效；各環節的監管人

員（包括政府部門人員、授權負責的專業人士及承建商等）的角色和責任承擔；和上述問題相關的責任。

- (2) 職權範圍（二）：針對大型樓宇維修工程，審視 – 有關工程各環節有否不適當的相連利益、角色衝突、不當的合謀串連等系統性問題；及有關工程有否涉貪圍標，違規招標的問題。
- (3) 職權範圍（三）：就上述兩項事宜，檢視現行相關法律的規管及懲罰是否足夠。
- (4) 職權範圍（四）：就上述（1）至（3）的事宜，提出建議。

7. 政府全力配合獨立委員會工作。自獨立委員會開始運作以來，政府部門積極回應獨立委員會法律團隊所發出的信函和要求，並主動向獨立委員會提交與委員會職權範圍相關的文件、資料及證人供詞。在聽證會期間，來自六個政府部門及專責小組的 31 名證人於 13 個聆訊日出庭作供。獨立委員會共接獲近百萬份文件，數據總量超過 1TB。

III. 獨立委員會如何處理證據及作出事實裁斷

- 8. 獨立委員會的調查目的為查明事實真相並提出建議，以防止同類事件再次發生，而非裁定任何一方的法律責任。
- 9. 獨立委員會已於 27 個聆訊日進行公開聽證，期間 73 名事實證人及 7 名專家/專責小組證人出庭作供。
- 10. 就未有出席聆訊或提供證供的涉事方，獨立委員會有權根據現有證據的整體情況，按照常理作出事實裁斷及推論（包括不利的事實裁斷及推論）。舉證準則方面，無任何一方承擔正式舉證責任。一般

適用民事舉證準則（即相對可能性的衡量）。就嚴重性較高的事實裁斷，獨立委員會可考慮所需證據的說服力是否與指控的嚴重程度相稱。就成因判斷，獨立委員會亦可考慮運用常理區分「真正、實質、直接或有效的原因」與較為間接的背景條件。

IV. 政府的案情概要

（一）本港樓宇維修保養工程的監管架構及其演變

11. 香港樓宇維修保養工程的監管架構建基於專業人士自我監管的模式，並以法定責任、註冊制度及監督機制為骨幹。此模式的基礎在於政府對建築業專業人士所寄予的信任和信心。
12. 此模式自上世紀九十年代經歷多年來的演變，並在特區政府成立後六屆任期逐步發展。在宏福苑大火之前，業界、立法會及公眾多年來一直呼籲精簡監管程序、以降低業主負擔。樓宇失修的問題亦存在已久，舊樓欠缺妥善維修保養，會對居民和普羅大眾構成潛在威脅。因應上述情況，政府於 2010 年實施小型工程監管制度（「**小型工程監管制度**」），並於 2012 年實施強制驗樓計劃（「**強制驗樓計劃**」）。有關制度均經立法會詳細審議，旨在為業主提供合法、簡易、安全及便捷的途徑進行小型工程維修保養樓宇，並依靠註冊專業人士確保工程的安全和質素。
13. 有關制度的核心設計，是將工程安全及質素的首要責任，明確施加在獲業主委聘的註冊專業人士及承建商。政府則制定標準、維持註冊名冊、進行審核抽查及巡查、處理投訴及查詢，並在發現違規時採取執法行動。

14. 現行制度的前提是該等專業人士具備所需的專業知識及操守、並受相關的專業操守守則約束、其資歷及聲譽均受制約，從而令政府及公眾有合理期望及依賴他們遵守相關法律及規管要求。宏福苑大火前就現行監管強度及精簡監管程序、降低業主負擔等之間的考量，反映了多年制度發展過程中逐步形成的政策取捨及公眾利益的平衡。

（二）宏福苑涉及的系統性違規為是次大火的直接成因

15. 宏福苑維修工程造价約為 3.36 億港元，由持有《建築物條例》（第 123 章）（「《建築物條例》」）下法定責任的註冊專業人士及註冊承建商負責執行。證據清楚顯示，若非負責宏福苑維修工程的專業人士及承建商的一連串蓄意欺詐、合謀串連、疏忽及違法濫用行為，是次大火不會發生。
16. 宏業建築工程有限公司（「宏業」）作為主承建商：蓄意購買及使用未經阻燃認證的棚網以牟取更高利潤，並提供疑為偽造的測試證書及在巡查前選擇性更換棚網以欺騙監管機構；大規模及長期使用可燃發泡膠板封蓋窗戶，違反其向相關政府人員所作的明確陳述；指示並允許在走火樓梯每隔約五層開設「生口」損害逃生通道；指示非註冊消防裝置承辦商排放消防水缸，導致控制消防栓／喉轆系統及火警警報系統的主電源開關被關閉；以及未能有效禁止工地吸煙及清除可燃廢料。
17. 鴻毅建築師事務有限公司（「鴻毅」）及其註冊檢驗人員吳躍：完全沒有履行監督職責，證據顯示並無就任何一項火災促成因素進行任何真正或有效的監督。

18. 中華發展工程有限公司（「**中華發展**」，一間註冊消防裝置承辦商）：從未到訪現場、從未獨立評估關閉消防裝置的需要及後果、僅作為「橡皮圖章」提交關閉通知書（「**SDN**」），令消防處無從得知火警警報系統同時失效的事實。
19. 宏泰消防工程有限公司（「**宏泰消防**」，負責年檢的註冊消防裝置承辦商）：於 2025 年 10 月及 11 月進行維修工作時發現消防水缸已清空且主電源開關已被關閉，卻未有通知消防處或聯絡中華發展跟進。
20. 置邦興業有限公司（「**置邦**」，持牌物業管理公司）：發出工作指示讓其非持牌電工操作消防裝置（屬違法行為）、未能協調兩間同時受聘的消防裝置承辦商、對居民持續投訴僅扮演「傳話人」角色。
21. 是次系統性濫用有兩個顯著特點：其一為涉及的財務誘因規模巨大（工程造價約 3.36 億港元），遠超違規成本及被處分的風險；其二為濫用行為的共謀性質，當本應互相監督的專業人士選擇合謀串連，整個相互制衡的機制便告失效，導致有關違法行為及濫用難以被揭示。

（三）特區政府已採取的改善措施

22. 政府承認現行規管及監督架構需要在監管強度及精簡監管程序之間取得適當平衡，並已於火災後迅速採取全面的改善措施。相關改善措施涵蓋消防裝置監管、建築物料安全、強制驗樓計劃及小型工程監管制度、建築專業人士監管、跨部門溝通協調、工地安全管理及科技應用等範疇（見下文第 XII 部分）。

V. 大埔宏福苑及大火背景

23. 宏福苑位於新界大埔，共有約 1,984 個單位，按 2021 年人口普查約有 4,600 名居民，當中超過三分之一（約 1,700 人）年齡在 65 歲或以上。每幢大廈 31 層，設有兩組交叉走向的樓梯（「**鉸剪梯**」）作為走火通道。大廈設計的關鍵特徵為兩翼之間的垂直「**內角**」（re-entrant），由一樓延伸至天台。
24. 宏福苑由隸屬房屋局常任秘書長辦公室的 ICU 在屋宇署署長的授權下進行《建築物條例》下的法定監管，此授權安排自 1990 年代初沿用至今逾三十年。
25. 宏福苑於 2014 年被選定為強制驗樓計劃的目標樓宇。2019 年 1 月，鴻毅獲委任為檢驗顧問。維修工程主要依據小型工程監管制度進行，無須事先取得建築事務監督批准。工程於 2024 年 7 月展開。
26. 在宏福苑大火之前，2023 年海員俱樂部大火及 2025 年 10 月華懋大廈大火均涉及棚架高層建築物起火。屋宇署及 ICU 在上述事件後曾發出通告函件及/或提醒信函，要求建築專業人士確保棚網阻燃性能符合要求。

VI. 各有關範圍下持份者的角色及責任

27. 宏福苑大火涉及多個監管範疇，各由不同法例規管，政府部門、業主、業界及其他持份者在各範疇中各司其職、相輔相成。在部分範疇中，政府的角色屬促進及推動性質（如私人建築物管理及業主委聘專業人士）；在其他範疇中，政府則擔當監督角色（如消防風險管理、施工物料規管及職業安全）。

28. 下表概述各範疇的規管架構、政府角色及其他持份者的責任：

範疇	規管架構、政府角色及其他持份者
(1) 私人建築物的管理	a. 規管架構：《建築物管理條例》（第 344 章） b. 政府角色（促進及推動）：民政事務總署協助業主立案法團運作、出席業主大會提供建議、轉介投訴 c. 其他持份者：(i) 業主/業主立案法團：承擔管理首要責任；(ii) 物業管理公司：受聘代為執行日常管理
(2) 消防裝置及設備的保養	a. 規管架構：《消防條例》（第 95 章）及其附屬法例 b. 政府角色（促進及推動）：消防處監察；維持註冊消防裝置承辦商名冊 c. 其他持份者：(i) 業主/業主立案法團：有法定責任保持消防裝置有效運作並安排每年檢驗；(ii) 物業管理公司：按物業管理服務管理局守則監督承辦商工作；(iii) 承建商、顧問及註冊檢驗人員：負責監督維修工程期間涉及消防裝置的工作
(3) 業主委聘專業人士進行維修工程	a. 規管架構：《建築物條例》下的強制驗樓計劃及小型工程監管制度 b. 政府角色（促進及推動）：維持註冊名冊、提供指引、抽樣審查、處理投訴及查詢、發現違規時採取執法行動

	c. 其他持份者：(i) 業主/業主立案法團：自主決定委聘註冊檢驗人員及承建商；(ii) 註冊檢驗人員及承建商：承擔法定首要責任
(4) 消防風險管理及消防裝置的維護	a. 規管架構：《建築物條例》、《消防條例》及相關守則 b. 政府角色（監督）：屋宇署/ICU 主要負責被動式消防安全措施（如逃生通道、防火間隔的設計與建造）；消防處主要負責主動式消防裝置 c. 其他持份者：註冊檢驗人員、承建商、物業管理公司及業主各負相關責任
(5) 施工方法及物料規管	a. 規管架構：《建築物（建造）規例》等 b. 政府角色（監督）：屋宇署/ICU 透過審核抽查及投訴處理機制監管 c. 其他持份者：註冊檢驗人員及承建商：須確保物料符合標準並採取適當預防措施
(6) 職業安全及健康	a. 規管架構：《職業安全及健康條例》（第 509 章）及《工廠及工業經營條例》（第 59 章）及相關附屬法例 b. 政府角色（監督）：勞工處以風險為本的突擊巡查（一至兩個月一次）、執法行動 c. 其他持份者：承建商（包括總承建商）：須在合理切實可行範圍內確保僱員的工作安全及健康

職權範圍 1

VII. 專責小組就大火起因、火勢蔓延及造成重大傷亡因素的調查結果

29. 專責小組由消防處、警務處、屋宇署、機電工程署、ICU、勞工處、政府化驗所及消防工程專業人士（袁國傑教授）組成。調查參照國際標準進行，包括現場勘察、實驗室分析、電腦模擬及全尺寸火災測試（於四川進行）。最終調查報告於 2026 年 5 月完成。
30. 專責小組的主要結論包括火災最有可能屬意外性質，由一個熱源（如未熄滅的香煙）點燃宏昌閣 104 及 105 室外平台上的可燃物料引起。急速垂直蔓延受大廈內角的「煙囪效應」驅動。
31. 造成重大傷亡的五個關鍵因素為：（一）火勢迅速蔓延致逃生時間極短；（二）燃燒中的可燃物塌下堵塞出口；（三）火警警報系統全數失效；（四）發泡膠板遮蔽居民視線並延誤反應；（五）走火樓梯的逃生通道因「生口」而失去防護。
32. 獨立委員會委聘的專家（香港理工大學 Asif Sohail Usmani 教授及江黎明教授）與專責小組的專家分別獨立進行研究，在所有重要事項上得出大致一致的結論：棚網及帆布缺乏阻燃性能是導致火災的重要因素；若使用阻燃物料，初期火勢或可自行熄滅。

VIII. 由宏昌閣起火至大火被撲滅的發展

33. 主要事件時序如下：

時間	事件
約 14:30-14:43	大火起源（閉路電視於 14:43 拍到燃燒碎片墜下）

14:51	消防通訊中心接獲首個火警報告
14:56	首輛消防車抵達（共 12 輛消防車及 61 名消防人員於初段出動）
15:02	升為三級火警（抵達後 6 分鐘）
15:20	消防處處長指揮部啟動、增派 10 隊搜救隊
15:34	升為四級火警（已部署 269 名消防人員，約為五級火警標準部署的兩倍）
18:22	升為五級火警（已部署 718 名消防人員）
22:30	累計出動 221 輛消防車及 989 名消防人員
2025.11.27 21:31	宣布火勢被圍
2025.11.28 03:15	宣布火勢受控
2025.11.28 10:18	發出「停止」訊息

34. 救火及救援工作面對的困難包括：（一）燃燒中的竹棚塌下堵塞入口及緊急車輛通道；（二）濃煙及高溫經走火樓梯的「生口」滲入大廈；（三）消防栓／喉轆系統失效，消防人員須將約 80 公斤的便攜式水泵搬上 20 樓以上；（四）史無前例的多座大廈同時外牆起火。
35. 就消防隊目何偉豪殉職一事，根據委員會目前掌握的證據，何消防隊目原奉命前往宏昌閣 2701 室救援，因途中協助輪椅長者而與隊伍分離，誤入宏泰閣。閉路電視顯示其於 15:16 進入宏泰閣。其於 15:22 發出求救訊息，約 15:55 被發現倒臥於宏泰閣前的燃燒碎片上。專責小組認為：何消防隊目留在宏泰閣是為了嘗試協助他人疏散，展現了非凡的勇氣和崇高的使命感。

IX. 大火起因、火勢蔓延及造成重大傷亡的促成因素

(一) 大火起因：工人在宏福苑工地範圍內吸煙

36. 工人在工地範圍內吸煙的情況持續且有充分記錄——居民多次投訴、物管公司人員親眼目睹、閉路電視拍到工人吸煙、工程會議記錄反覆提及、宏業自設內部罰則（證明問題嚴重）。起火源頭挖出的瓦礫中發現煙頭。宏業作為總承建商，對工地安全管理負有首要法定責任，明知工人吸煙問題持續卻未能有效制止。置邦的跟進僅限於將投訴轉達宏業，未有採取進一步行動。
37. 就政府部門採取的行動而言，勞工處於 2024 年 7 月至 2025 年 11 月期間進行 16 次突擊巡查及 1 次突擊監察，頻率高於一般標準。勞工處在上述巡查及監察行動後沒有就工人吸煙問題採取進一步執法行動，除因巡查期間未有目擊工人吸煙外，亦受大火前就工地吸煙的監管框架所限。根據《建築地盤（安全）規例》第 53 條，凡任何建築地盤使用或擬使用易燃液體或涉及火警危險的物質等，勞工處處長可發出書面「禁止吸煙命令」，禁止在該建築地盤吸煙。按大火前的監管框架，除受「禁止吸煙命令」規管的建築地盤外，工人於建築地盤吸煙本身並不違反職安健條例，而這亦反映大火前規管架構在政策意圖上的結構性設計。就宏福苑而言，宏福苑建築地盤未有具備發出「禁止吸煙命令」的特定條件，勞工處因此沒有向其發出「禁止吸煙命令」。因此，工人吸煙本身沒有違反職安健條例，故勞工處未能採取進一步執法行動。勞工處共發出了三份建築地盤巡查報告提醒宏業。

(二) 火勢蔓延促成因素：使用未經阻燃性能認證的棚架保護網

38. 於 2025 年 7 月，證據顯示宏業時任董事何建業明確指示供應商購買非阻燃棚網，且儘管供應商有提出反建議，仍然拒絕購買阻燃棚網。

2025 年 9 月颱風後再次訂購非阻燃棚網。WhatsApp 訊息亦顯示宏業曾在 ICU 巡查前緊急購入 115 張阻燃棚網作選擇性替換。事後政府化驗所對從宏昌閣（起火大廈）取得的 5 個棚網樣本進行測試，其中 4 個（80%）的殘燃時間超過 GB 5725-2009 標準下的 4 秒門檻。

39. 《建築物（建造）規例》第 3 及 16 條要求所有用於建築工程的物料須適合其預定用途並經認可測試，且須採取適當預防措施。註冊檢驗人員在《建築物條例》第 30D 條下負有法定責任，須確保修葺物料符合所有相關條例的要求。相關的作業備考及通告函件亦要求所有在外牆裝設的保護網應具備適當的阻燃特性，並符合認可標準。宏業蓄意使用非阻燃棚網並提供不可靠的測試證書以掩飾違規；鴻毅/吳躍完全沒有履行其監督職責，沒有採取任何步驟核實棚網的阻燃性能是否符合屋宇署通告函件及勞工處工作守則中明確列出的認可標準。
40. 就政府部門採取的行動而言，勞工處於 2024 年 7 月主動要求宏業提供阻燃測試證書並獲提供（事後發現為不可靠文件）。ICU 進行三次涉及棚網快速燃燒測試的巡查（2024 年 10 月 28 日、11 月 18 日及 2025 年 10 月 28 日），共於 17 個隨機抽選地點進行測試。ICU 於華懋大廈火災後亦主動向五個屋苑的註冊檢驗人員發出提醒電郵。
41. 惟面對承建商通過選擇性更換棚網進行的蓄意欺騙，上述措施未能發現有關違規行為和濫用。

（三）火勢蔓延促成因素：使用聚氯乙烯泡沫板（發泡膠板）封蓋窗戶作臨時防護

42. 2024 年 6 月的工程會議記錄顯示，鴻毅曾警告發泡膠板為可燃物質，宏業仍堅持使用。分包商確認受宏業董事何建業口頭指示以發泡膠板封蓋所有住戶窗戶。宏業與法團主席的 WhatsApp 對話確認宏業知悉第一期已安裝的發泡膠板不具阻燃性能。
43. 宏業曾向 ICU 人員明確表示僅會臨時及小範圍地使用發泡膠板（每次三層、打鑿完成即拆除），但發泡膠板實際上在全屋苑範圍內大規模使用超過一年，直至火災發生之日仍然封蓋在窗戶上。宏業向 ICU 人員所作的陳述完全虛假。鴻毅/吳躍作為負責監督工程的顧問及註冊檢驗人員，亦完全沒有就發泡膠板的廣泛及長期使用提出關注或採取任何監督行動。
44. 就政府部門採取的行動而言，ICU 於 2024 年 9 月至 11 月進行三次涉及發泡膠板的巡查。ICU 接納並倚賴了宏業的陳述，因此未有進一步跟進。

（四）火勢蔓延促成因素：使用其他沒有阻燃性能的建築物料（尤其包括塑料帆布）

45. 政府化驗所分析確認，在宏福苑使用的兩類帆布（主要由聚乙烯或聚乙烯與聚丙烯的混合物製成）比棚網更易持續燃燒，並產生燃燒液滴。專責小組的火災測試證實，非阻燃帆布令內角區域的小火發展成為能消耗幾乎所有可燃物的大範圍猛烈火災。
46. 《建築物（建造）規例》第 3 及 16 條要求所有用於建築工程的物料須適合其預定用途並經認可測試，且須採取適當預防措施。相關的作業備考及通告函件亦要求所有在外牆裝設的塑膠帆布應具備適當的阻燃特性，並符合認可標準。宏業及鴻毅/吳躍作為註冊承建商及

註冊檢驗人員，負有確保所有建築物料符合相關標準的首要法定責任。

47. 由於在火災前並未收到針對塑料帆布阻燃性能的投訴或查詢，政府相關部門未有就此具體採取行動。

（五）造成重大傷亡促成因素：因在走火樓梯間開設「生口」導致逃生途徑失去安全防護

48. 宏業在所有八幢大廈的走火樓梯約每隔五層開設或允許開設「生口」，以可燃木板或鋁塑板取代窗戶，讓工人進出外牆棚架。宏泰閣 38 名在梯間及公共地方罹難者中，28 人在梯間被發現。火災測試證實木板在 4 分 40 秒內被點燃，而防火玻璃窗則保持完整並維持較低的內部溫度。
49. 屋宇署確認在走火樓梯開設「生口」違反多項規定，包括違反《建築物（建造）規例》第 16 條，及《建築物消防安全守則》F5.6(a)條，該條要求所有逃生途徑必須經常保持暢通無阻。《強制驗樓計劃及強制驗窗計劃作業守則》明確要求註冊檢驗人員識別及向建築事務監督報告在出口路線圍封牆或分隔牆、樓層及天花板的無防護開口。鴻毅/吳躍完全沒有履行此責任。
50. 就政府部門採取的行動而言，勞工處在 2025 年 2 月巡查時發現棚架與外牆之間的空隙（工人可能墜落超過 2 米），但其關注點在於高處工作墜落風險而非走火樓梯的「生口」。ICU 對被隨機抽選進行審核基本檢查的兩份第一類小型工程申請（其中一份涉及 F 座的走火樓梯窗戶更換工程）進行審核時，雖然施工前的照片顯示窗戶已

被木板或鋁塑板取代，但審核人員將木板或鋁塑板理解為待更換窗戶的臨時保護措施，因此未有作出查詢或採取相應行動。

（六）造成重大傷亡促成因素：宏福苑各座消防警鐘失效

51. 宏福苑的消防栓／喉轆系統（「**FH/HR 系統**」）及火警警報系統（「**FAS**」）共用一個主電源開關。置邦的電工應宏業的指示，關閉了所有八幢大廈增壓泵房的主電源開關（以排放消防水缸進行翻新），同時令 **FH/HR 系統** 和 **FAS** 失效。然而，排放消防水缸的技術操作根本無須關閉主電源開關。
52. 中華發展獲宏業聘用提交 **SDN**，但從未到訪現場、從未評估關閉的需要或後果、從未親自進行關閉。其提交的 **SDN** 僅勾選 **FH/HR 系統**（未有勾選 **FAS**），令消防處不知悉 **FAS** 同時失效。中華發展的董事在口頭證供中承認其僅為「橡皮圖章」，並承認違反了消防處通函中的全部責任。
53. 宏業明知自身非註冊消防裝置承辦商，仍指示非註冊承辦商進行消防水缸維修工程，並聘用中華發展僅作為提交文件的橡皮圖章。
54. 宏泰消防於 2025 年 10 月 16 日發現消防水缸已清空，於 11 月 19 日發現主電源開關已被關閉（即知悉 **FAS** 已停止運作，可能已超過一個月），但未有通知消防處、未有向中華發展查詢，亦未有要求恢復電源以進行測試，僅按指示繼續維修工作。
55. 置邦發出工作指示讓非持牌人員操作消防裝置，未能協調兩間承辦商。

56. 就政府部門採取的行動而言，消防處接獲中華發展提交的 SDN 後，按既定程序進行風險評估及巡查（涉及宏福苑期間共 26 次視察/巡查）。惟事前的 SDN 制度屬通報性質而非審批機制，並依賴承辦商如實申報。

X. 救火及救援工作的成效檢視

57. 是次救火及救援工作在前所未有的條件下專業地進行。行動規模為消防處歷來之最，所有 347 個報告求助地點及所有八幢大廈其餘單位均獲消防人員到場處理，行動持續 43 小時。
58. 事後回顧顯示若干範疇的操作決定及制度安排，在制度及操作層面或有改善空間。消防處已成立「特大型火警事故策略督導委員會」，全面檢討滅火及救援策略、裝備及科技應用。但與此同時，獨立委員會的專家亦確認，消防處在現場實際上可採取的額外行動極為有限，不足以實質改變結果。
59. 就先集中人手控制火勢而言，消防處在大火初段決定集中資源於宏昌閣及宏泰閣滅火，同時警方協助附近範圍的疏散。此乃消防處與警方之間行之有效的協作安排。當時雖可選擇抽調人手進入其他大廈作疏散，惟此決定受制於火勢蔓延速度及大廈出入口可能被燃燒棚架及雜物堵塞等安全考慮。
60. 就火警升級機制而言，各次升級決定均顯示實際部署大幅超前於正式火警級別。升級為三級時已出動約 80% 的三級標準部署量；升為四級時已出動約五級標準的兩倍。正式的火警級別並非限制資源調配的因素。各崗位的指揮官可隨時直接透過消防通訊中心要求增派資源，且事實上已經如此行動。

61. 就 999 電話處理而言，消防通訊中心（經設立支援中心後）平均在約一分鐘內接聽轉介電話，並進行約 1,500 通回撥電話，為被困居民提供持續的安全指引及情況更新。獨立委員會主席在聽證會中亦特別肯定回撥機制的成效。另外，警方與消防處之間以傳真傳送部份資訊的做法不適合處理大規模事故，正進行聯合檢討以優化信息交流機制。
62. 就緊急警示系統而言，該系統曾被考慮但未使用，原因為當時系統未配置作地區性使用，且缺乏公眾教育。政府已啟動將系統配置為地區性使用的工作，並正設計相關公眾教育計劃。
63. 就消防人員安全而言，消防員定位系統在高於約 23 樓的高層建築物中具有無法接收信號的限制。新的消防員定位系統已在採購中，測試確認可在 23 樓成功接收信號。新呼吸器系統已於 2026 年 1 月投入使用，具備隊員間空氣共享功能及直接連接手提無線電的通訊系統。
64. 就其他公眾質疑而言，政府亦在書面總結陳詞中逐一回應，包括：不同消防隊伍之間的協調問題、應否先拆除竹棚（操作上不可行、甚至會適得其反）、應否使用直升機灑水、以及應否接受內地額外消防人手。

XI. 各相關專業人士及非政府方的系統性機制濫用

65. 是次火災並非單一疏忽或單一制度弱點的結果，而是多名持份者在一段時間內持續作出多方面的蓄意違法行為所致。負有首要責任的專業人士及其他私營持份者蓄意欺瞞和敷衍塞責。每一項促成因素，均可追溯至該等持份者的作為或不作為。更甚者，該等違法行為刻意規避及破壞現有制度框架，嚴重阻礙及削弱政府的監管職能。

XII. 監管架構的弱點及已推行/即將推行的改善措施

66. 就制度歷史來由與發展而言，相關監管架構（包括消防裝置規管自 1960 年代起發展、屋宇署與 ICU 的授權安排自 1992 年回歸前起沿用、小型工程監管制度及強制驗樓計劃分別於 2010 年及 2012 年實施）均經審慎制定、大部分亦經立法會審議，反映有關政策乃於制定之時已在規管監督與專業自治之間取得平衡，屬深思熟慮的政策決定。政策始終為人所採用並加以執行，相關政策之原意及機制在專業人士及其他私營持份者依法、適當地採用及執行的情況下並無根本問題、政府部門之間有所分工亦無根本問題；整體而言，弱點主要在於面對蓄意合謀或完全怠忽職守之情況時，有關機制不足以揭示有關違法行為及濫用的情況。
67. 經總結，政府在書面陳詞中點明了現行制度存在的五個系統性弱點：
- (1) 制度設計依賴專業人士的操守和能力，惟在面對蓄意合謀或完全怠忽職守之情況時，不足以揭示有關違法行為及濫用的情況；
 - (2) 以統計抽樣為基礎的審核機制不足以偵測蓄意和有組織的隱瞞、有關違法行為及濫用的情況；
 - (3) 程序指引及工作守則存在改善空間；
 - (4) 屋宇署與 ICU 之間溝通機制存在弱點；
 - (5) 科技應用存在滯後。
68. 政府自火災後已提出了改善措施（見政府於 2026 年 6 月 15 日提交的改善措施一覽表），包括以下範疇。

- (1) 就消防裝置而言，主要措施包括 SDN 由通報改為審批機制（設 60 天上限）、強制電子提交 FS251（2026 年 7 月 1 日生效）、引入物業管理公司法定管理責任、將註冊消防裝置承辦商的永久註冊改為續期制、大幅提高罰則、以及接獲 SDN 後須主動檢查其他消防系統。
- (2) 就建築物料而言，主要措施包括推出 PNRC 85，落實棚網就地抽樣檢查新制度（規定加密數碼簽署測試報告、上架前取樣檢驗、隨機實地抽查）、2026 年 3 月通告函件明確禁止在外牆或窗戶使用可燃物料（例如發泡膠板）、以及考慮修訂《建築物條例》規定指定建築物料需要符合指明的安全標準。
- (3) 就強制驗樓計劃及小型工程而言，主要措施包括 ICU 引入大型維修項目至少每四個月一次的工地巡查、工地安全巡查抽選比例提高至 30%、屋宇署加強突擊巡查大型樓宇維修工程地盤（至少每六個月一次）、以及研究大型維修工程棚架安全相隔距離要求。
- (4) 就專業人士規管而言，主要措施包括檢視《建築物條例》以加強紀律處分及註冊續期考量、ICU 要求註冊檢驗人員提交定期現場監督記錄、以及定期與註冊檢驗人員及承建商進行面對面會議。
- (5) 就跨部門溝通而言，主要措施包括 ICU 與屋宇署加強溝通機制（季度會議、指定聯絡橋樑、互派人員借調機制）、ICU 與消防處建立雙向溝通機制、勞工處與屋宇署及消防處發展聯合巡查安排、以及消防處優化個案轉介及跟進機制。

- (6) 就工地安全而言，主要措施包括全面禁止建築地盤吸煙、以及修訂工作守則為踢腳板訂定物料要求。
- (7) 就科技應用而言，主要措施包括第四代調配系統（100 條線路、自動同步傳送資訊）、新消防員定位系統、以及電子入場控制板。

職權範圍 2

XIII. 從涉及職權範圍 2 的證據所見的系統性議題

- 69. 競爭事務委員會（「**競委會**」）、廉政公署（「**廉署**」）及警方的證據一致顯示，大型樓宇維修業界的圍標問題相當普遍、屬系統性且積弊已久。具體手法包括壓低投標（圍標者不投標）、掩護式標書、輪流圍標、瓜分市場、信息交換、共用資歷及虛構投標。有組織犯罪集團透過圍標、賄賂、操控委任代表文書及利益衝突等手段侵蝕樓宇維修採購過程。
- 70. 宏福苑為競委會 2026 年 3 月向競爭事務審裁處提出法律程序中的 11 個屋苑之一，涉及合約總值估計接近 7 億港元。
- 71. 顧問公司及註冊檢驗人員的角色尤為關鍵——廉署確認在若干調查個案中，顧問公司委任的註冊檢驗人員實際上只是一個空殼，對項目幾乎不進行監督，僅為滿足《建築物條例》的法定要求而受聘。廉署的整體評估為：大型樓宇維修行業在很大程度上建基於信譽制度，包含固有及明顯的結構性漏洞，形成自我延續的惡性循環。

XIV. 政府及相關部門的角色

72. 市區重建局（「市建局」）於 2016 年推出「招標妥」計劃以減低圍標風險。在宏福苑的案例中，委聘鴻毅為顧問的招標程序不在「招標妥」涵蓋範圍內；「招標妥」雖用於 2023 年承建商招標程序，但市建局當時不審核投標分析報告中對宏業的評分是否合理，而是依賴顧問公司（即鴻毅）。火災後，市建局正開發加強版「招標妥 2.0」，包括經警方及廉署背景審查的預審名單及市建局親自進行標書審核。
73. 競委會早於 2016 年市場研究中已識別大型樓宇維修業界存在的問題，2022 年起進行五項重大調查，當中包括與警方有組織罪案及三合會調查科合作，並於 2026 年 3 月向競爭事務審裁處提出法律程序。競委會建議的立法改革包括在罰款程序中明確規定民事舉證準則、加入法定推定條文、增加罰則及取消董事資格年期、以及要求大型招標使用法定聲明。
74. 廉署在過去三年（2023 至 2025 年）接獲 239 宗涉及樓宇維修的貪污投訴，當中 220 宗（92%）獲正式調查，137 人被捕。因案件性質隱秘且涉及有組織犯罪，成功檢控門檻甚高。廉署亦透過早期介入機制，主動向業主預警風險並阻撓犯罪集團的計劃。
75. 警務處透過「復安居計劃」（RenoSafe），自 2013 年起進行宣傳、教育及預防犯罪工作，至 2026 年 1 月曾到訪 7,100 幢樓宇。警方建議加強成員之間的信息交流、設立具刑事罰則的專門法例，以及引入免罪條款和法定保護舉報人。
76. 民政事務總署在大廈管理方面的角色屬促進及推動性質。其職責範圍限於《建築物管理條例》下的大廈管理程序事宜，不延伸至監督

施工工程、物料或消防安全。大埔民政事務處積極處理了 44 宗涉及宏福苑的相關投訴、發出多封勸喻信函、出席多次業主大會並就《建築物管理條例》的程序提供建議。舉例而言，在 2024 年 9 月 6 日特別業主大會上，當時的法團主席離場企圖終止會議，民政事務處代表即時介入，向業主說明其在《建築物管理條例》下的權利，確保會議得以合法繼續進行。

XV. 與職權範圍 2 有關已推行/即將推行的改善措施

77. 就招標改革而言，發展局聯同市建局正部署推出加強版「招標妥」（已批准撥款 3 億元），包括推出通過警方及廉署背景審查，更嚴謹的顧問及承建商「預審名單」，、市建局把關招標和評標工作、以及要求顧問及承建商在重要工程節點向市建局報告，目標為 2026 年第四季推出。
78. 就《建築物管理條例》修訂而言，民政及青年事務局正推進五大修訂方向：（一）提高大型維修工程及大額採購決定的出席及投票門檻（包括「親身投票」門檻）及規定在議決大型維修工程的業主大會舉行前召開簡介會，以確保讓業主充分了解工程詳情；（二）完善委任代表文書制度（包括設立限制持有代表文書的上限、進一步增設公開名單張貼已簽署委任代表文書業主的的要求、容許委任人自願註明投票意向、加入聲明條款）；（三）完善利益申報制度（包括顧問及承建商須披露利益衝突、虛假申報屬刑事罪行）；（四）進一步保障業主在業主大會的召開、議程、取消、延期或暫停等會議程序上的權益及確保法團依法行事（包括賦權民政及青年事務局局長指派指定人士召開業主大會）；（五）加強主管當局權力（在

特殊情況下介入協助)。上述方向已於 2026 年 2 月諮詢立法會，公眾諮詢計劃於 2026 年年中進行。

79. 就《競爭條例》(第 619 章)檢討而言，商務及經濟發展局正與競委會合作，從多個角度研究立法修訂需要，以加強對反競爭行為的阻嚇力。競委會亦已完成制定加強版「非合謀條款」，包括明確指出違反條款可構成刑事罪行及要求投標者作出法定聲明。
80. 就業界良好作業而言，建造業議會正制定大型樓宇維修業界良好作業指引，包括就分包制度提出建議，預計於 2026 年內公布。

XVI. 總結

81. 是次大火造成的嚴重人命傷亡令政府及整個社會深感沉痛。證據確立，獲委以首要責任的專業人士及承建商濫用了旨在保障公眾的機制，辜負了政府及監管架構對他們的信任和期望，並透過蓄意的違法行為及嚴重疏忽，造成了這場大火。
82. 政府自火災後已迅速採取行動，就多個關鍵範疇檢討措施和做法，並主動推行改善措施。政府懇請獨立委員會按其認為適當的方式，根據證據作出事實裁斷及建議。政府承諾對獨立委員會的建議作出實質的回應，以確保制度能夠抵禦宏福苑所發生的有組織、合謀式蓄意濫用行為。

於 2026 年 7 月 14 日向就大埔宏福苑火災成立的獨立委員會呈交

孫靖乾 資深大律師

卓元暢 資深大律師

陸栩然 大律師

劉逸冲 大律師

政府相關決策局與部門代表大律師