

# 房屋署就辖下某屋邨出租铺位的招标安排 调查报告

2022 年 10 月，投诉人向本署投诉房屋署。

## 投诉内容

2. 投诉人于房屋署辖下某屋邨铺位经营水电维修业务。2022 年 6 月，他向该署提交标书，竞投承租该邨另一间指定行业为「水电修理」的铺位（「事涉铺位」）。7 月 7 日，该署致函通知他，由于他已在该邨经营水电维修业务，故不接纳他的标书。

3. 投诉人指出，房屋署就辖下某些铺位拟定的「投标特别章程」，会列明投标者如已在同一屋邨经营与该铺位行业相同的业务，其标书便可能不获受理，但事涉铺位的「投标特别章程」并没有上述条款，故他并没有违反投标章程，再者，同邨亦有三个商号有两或三间分店，因此，该署不应因为他已在同邨经营水电维修而拒绝接纳其标书。此外，该署为事涉铺位厘定的「参考租金」，远低于他在同邨的水电维修铺位的租金。

4. 总括而言，投诉人主要不满房屋署：

- (1) 遗漏在事涉铺位的「投标特别章程」列明已在同邨经营相同业务的投标者的标书可能不获受理，以致错误地认为其标书违反投标章程，并因而错误地取消他的投标资格及拒绝接纳其标书（**投诉点(1)**）；
- (2) 虽然事涉铺位的「投标特别章程」没有列明已在同邨经营相同业务的投标者的标书可能不获受理，投诉人注意到有其他铺位之「投标特别章程」有如此列明，但此条文意思含糊，投标者无从知悉该署审批标书的准则及优次取舍，有违公开公平原则（**投诉点(2)**）；以及
- (3) 为事涉铺位厘定的「参考租金」过低，对他不公（**投诉点(3)**）。

## 本署调查所得

### 商铺招标的相关程序和原则

5. 香港房屋委员会（「房委会」）辖下商业楼宇小组委员会于2000年通过出租商铺的原则和指引。根据该文件，房委会出租商铺的主要原则包括：中标者提供的货品和服务在品种、质素和价格上应最能切合区内居民需要；鼓励公开和有效的竞争，并在可能范围内极力避免垄断；以及在不妨碍上述原则下为房委会争取最佳回报等。就防止垄断的原则，该指引进一步订明，若同一屋邨内有第二间商铺可供经营同一行业的业务，应尽可能不把商铺租予已在该邨内经营相同行业业务的商户，这项规定为一项通则；不过，如没有其他投标者以合理租金竞投该商铺，则现有租户或会获准租用。

6. 房委会辖下的商业楼宇（包括商铺）如以招标方式出租，会采用竞出租金的投标方式，以价高者得原则批出租约。房屋署于截标当日会开启及审阅所有标书。初步选出的标书会列成一表，入围标书夹附的按金支票或本票会存入银行。之后，房屋署的总产业测量师会审核竞出最高租金的标书是否可予接纳。

7. 为商铺公开招标前，房屋署会根据有关商铺的行业、设备和所在屋邨的最新情况为该商铺拟定「投标特别章程」。「投标特别章程」通常会订明如投标者已在同一屋邨经营与标书上所载的业务，其标书可能不获受理（「事涉条款」）。有关条款的原文如下：「*投标者请注意，任何人士／公司如已在该屋苑／商场经营其标书上所载的业务或投得该业务的商业单位租约（无论是否已签订租约），其标书可能不获受理。*」

### 事件背景及经过

8. 房屋署于2022年6月以公开招标的方式为事涉铺位招租，租赁年期为三年，招租行业为水电修理。有关的招标公告在同月于报章及房委会网页刊登。事涉铺位的「投标特别章程」并没有上段所述的事涉条款。

9. 事涉铺位的公开招标于 2022 年 6 月某日上午 10 时截标。房屋署的开标小组于当日上午开启所有竞投事涉铺位的标书。该小组在审阅所有标书后，将符合投标章程规定的标书列为初选入围的标书（包括投诉人的标书），并将入围标书夹附的按金支票或本票兑现。

10. 2022 年 7 月 7 日，房屋署去信通知投诉人，由于其标书有「不妥之处」（即他已在同邨经营其标书上所载的业务），故不能接纳他的标书。

## *房屋署的回应*

### 投诉点(1)

11. 就房屋署没有的事涉铺位的「投标特别章程」中加入事涉条款（上文**第 7 及 8 段**），该署解释，鉴于在事涉铺位招标时，该邨有不少空置商业单位，已在邨内经营水电维修的租户提交的标书，亦可能在没有其他投标者的情况下获得考虑，因此，该署没有的事涉铺位的「投标特别章程」中加入事涉条款，以免减低在该邨经营水电维修的现有租户的投标意欲。

12. 房委会的商铺公开招标属商业运作，房屋署没有的事涉铺位的「投标特别章程」加入事涉条款，是期望更多人士参与该次投标，以增加成功租出事涉铺位的机会，这属商业决定，此决定亦符合房委会出租商铺须争取最佳回报的主要原则（上文**第 5 段**）。无论该署有否在投标章程加入事涉条款，该署均以相同的因素考虑标书，以决定中标者，故不会影响事涉铺位的竞投结果，亦不会对投诉人不公。

13. 至于投诉人的标书，是符合投标章程的规定，投诉人被列为获考虑的合资格竞标者之一，并非不能参与事涉铺位的竞投（上文**第 9 段**）。

14. 事涉铺位的「投标普通章程」已列明，房委会不一定接纳任何一份标书，并且不一定接纳最高出价或接纳任何出价。投诉人在竞投事涉铺位时是该邨街市水电维修档位的租户。鉴于在事涉铺位的招标中收到其他有合理竞出租金的标书，房屋署认为，应为该邨引入其他水电维修服务提供者，令居民享有多元化服

务，故该署在审阅所有入围标书（包括投诉人的标书）后，决定不接纳投诉人的标书（即不挑选投诉人为中标者）。这决定是根据房委会的商铺出租原则和指引（上文**第 5 段**）而作出的。

15. 房屋署澄清，投诉人的标书不获接纳，并非因为不符合投标章程的规定，而是他在最终竞标过程中未被选为中标者；倘若只有投诉人以合理租金竞投事涉铺位，该署仍会选出他为中标者。该署承认，该署 2022 年 7 月 7 日给投诉人的信函表示其标书有「不妥之处」而未获接纳（上文**第 10 段**），引起投诉人误会，情况未如理想。

16. 就投诉人指有三个商号于该邨内设有多于一间分店一事（上文**第 3 段**），该三个商号是在不同情况下获批于邨内租赁多于一间商铺，包括在招标时只收到一份标书，以及第二间商铺的行业和所提供的服务与首间商铺略有不同。

### 投诉点(2)

17. 房委会解释事涉条款旨在提醒有意投标的人士，特别是现有租户，让他们考虑是否参与投标。房委会的商铺招标属商业运作，即使同一商铺在不同时段的商业考虑亦会有所不同，房屋署经检视后，认为若在所有商铺公开招标的「投标特别章程」中加入事涉条款作为常设条款，或会令个别现有租户却步而降低竞争，从而未能为房委会争取最佳回报。因此，该署认为适宜继续于每次商铺公开招标之时，按个别商铺的独特情况就事涉条款作出专业判断，以维持房委会的利益。

18. 该署在审阅商铺的标书时，会就每一份入围标书进行详细甄选，考虑因素包括所收到标书的情况及竞出的租金、有关商铺所在屋邨的现有商户行业组合和营商环境、投标者是否现有商户，以及当区居民的需求等。

### 投诉点(3)

19. 商铺公开招标的「投标特别章程」会注明「参考租金」，订定因素包括房委会辖下物业及私人物业市场的租金水平，有关商铺的行业、位置、面积，屋邨人口和营商环境等。

20. 「参考租金」是于公开招标前根据市场资料所评估的预期租金，只供投标者参考，商铺的最终租金仍视乎投标者竞出的租金。该署在收到标书后亦会按最新的市场情况评估投标者竞出的租金是否属合理租金，因此，即使竞出租金相等于或高于「参考租金」，亦不代表属合理租金。由于投诉人租用的铺位的位置及营商环境等皆与事涉铺位不同，故两者租金不能互相比较。

## 本署的评论

### 投诉点(1)

21. 本署已审阅房屋署提供的资料，包括房委会的商铺出租原则和指引、事涉铺位的招标文件，以及该署的相关工作记录。房屋署澄清，投诉人的标书符合投标章程的规定，而资料显示，投诉人被列为获考虑的合资格竞标者，并非不能参与事涉铺位的竞投（上文**第 9 及 13 段**）。换言之，该署并没有取消投诉人的投标资格。此外，不论房屋署有否在事涉铺位的「投标特别章程」加入事涉条款，对投诉人的竞投结果确实并无实质影响（上文**第 12 段**）。至于该署在评审所有入围标书（包括投诉人的标书）后，为了引入其他水电维修服务提供者而没有挑选投诉人为中标者，本署认为，这属其政策和商业上的考虑，亦符合房委会有关防止垄断的既定原则和指引（上文**第 5 及 14 段**）。

22. 不过，本署认为，房屋署 2022 年 7 月 7 日通知投诉人其投标结果时的表述不准确（上文**第 10 及 15 段**），可能会令投诉人误以为其投标资格被取消。本署认为，该署有需要检视通知投标者竞投结果的表述方式，避免引起误解。

23. 基于上文**第 21 及 22 段**所述，本署认为投诉点(1)不成立，但房屋署另有缺失。

### 投诉点(2)

24. 本署认为，事涉条款的表述「可能不获受理」并非绝对，意思模棱两可并可作不同解读，本署对房屋署是否包括事涉条文之考量（包括提醒有意投标的人士让其考虑是否参与投标、会否令个别现有租户却步而降低竞争）有所保留。再者，商户入标竞

投不一定会成功是不言而喻的，房屋署首要做的是让有意入标的商户作出知情决定（包括是否入标），而非估计他们会否因为事涉条款而却步。

25. 不过相对于事涉条款本身，本署认为如何确保招标过程按照公开透明和公正公平原则进行，更为重要。房屋署作为执行部门以提供公营房屋及相关设施（包括公共屋邨的商铺），在考虑商铺的商业因素之同时，从公共行政角度而言，亦应确保公开招标的评审准则清晰透明，从而让有意入标的商户在知情情况下作出决定。制订公平、公开和清楚明确的程序，亦能鼓励更多有意竞投者参与，从而取得既切合要求又具竞争力的标书，从中选择最可取的商户。

26. 本署亦注意到，根据房屋署向本署提供的资料，公开有效的竞争是署方出租商业楼宇的原则之一，当中包括租赁安排应尽量公开。就投诉人指无从知悉该署的审批及优次取舍准则，本署经审视与事涉商铺招标有关的文件，未见文件载有审批及优次取舍准则的资料，似乎未能符合上述原则。本署认为该署没有让投标一方知悉标书审核的相关原则，有违合理、公平透明的本意。

27. 参考其他类型的政府招标安排，本署注意到相关招标文件一般有描述部门的评审考虑因素及过程，例如过往及现时表现、技术评审和费用评审等。尽管不同类型的招标情况及内容各异，但保持公开透明是一致的原则。就房委会的商铺而言，本署认为既然上文**第 5 段**所述有关防止垄断的原则及做法是通则，而竞出租金并非该署评审标书的唯一考虑，该署实有需要考虑透过合适渠道向投标者清楚说明该署出租商铺时上述有关防止垄断的通则及相关考虑因素（不论是否在投标章程中列出），确保资讯公开透明从而让有意入标的商户作出知情决定，以及避免如这宗个案般引起投标者的争议，这亦有助公众及投标者监督招标过程，防范不当行为。事实上，立法会的公开文件显示，该署过往亦曾公开解释房委会出租商铺的政策，扼要表明有关防止垄断的准则及做法<sup>注</sup>，可见并非不能公开。本署认为，这准则本身尚算清晰，只要在相关招标文件中说明，便能让有意投标的人士清楚理解。

---

注 立法会房屋事务委员会文件 CB(1)1277/01-02(01)第 8.1 段：「若在一指定行业中有多于一间商铺，房委会的政策是，除非没有其他经营者承租该单位，否则房委会不会将第二间商铺租予第一间商铺的租户或与其有关的公司。」

28. 基于上文第 24 至 27 段所述，本署认为，投诉点(2)成立。

### 投诉点(3)

29. 房屋署已解释厘定「参考租金」时的考虑因素（上文第 19 及 20 段）。由于如何厘定「参考租金」的水平属该署的专业判断而非本署可以调查的行政事宜，故本署不拟置评。

### 房屋署对本署的评论的回应

30. 就投诉点(1)，房屋署认为，尽管向投诉人发出的通知信用字有欠准确，但该信已清楚表达投诉人的标书未获接纳的原因，该署其后亦曾以书信及电话回复投诉人以澄清误会，因此，该署认为，虽然通知信的表述方式未臻完美，仍有可改善之处，但未致构成缺失。

31. 就投诉点(2)，房屋署表示，如采用竞出租金的投标方式，该署审核标书的一般原则是「价高者得」，有关原则已载列于房委会 / 房屋署网页。不过，基于某些原因，「价高者得」原则可能会不适用（例如投标者是曾违反租约条款的前商户）。该署会将这类可能影响标书审核的原因列为常设条款并载列于投标章程。然而，防止垄断的原则不一定会令「价高者得」原则不适用，因为若没有其他竞出合理租金的投标者，现有租户或会获准租用商铺。因此，该署基于商业考虑，没有将有关防止垄断原则的条文列为常设条款，以免影响房委会的利益。

32. 房屋署表示，其他政府部门招标出租商铺时，一般亦没有公布审核标书的其他原则，而本署提及的技术评审（上文第 27 段）并不适用于以竞出租金的方式招标出租的商铺。由于其他类型的招标内容与商铺招标并不相同，故难以将评审的考虑因素作直接比较。该署审阅商铺标书会考虑一篮子因素，这属商业考虑及专业判断，难以简单地列出审批及优次取舍准则。该署认为，有关的商铺投标程序已属合理、公平及透明。

## 本署的进一步评论

33. 有关投诉点(1)，本署认为，向投标者清晰和准确地交代投标结果，亦是确保和展示招标过程公平、公正和透明的重要一环。房屋署的通知信列明投诉人的标书有「不妥之处」而不获接纳，但事实上，投诉人的标书并无违反投标章程的规定。即使该署在该信中进一步注明其所指的「不妥之处」是指投诉人已在同邨经营其标书上所载的业务（上文**第 10 段**），但整体而言，通知信的表述仍明显有欠准确及会造成误解。因此，本署维持上文有关投诉点(1)的观点。

34. 有关投诉点(2)，本署提及其他政府招标安排，乃旨在说明招标程序应保持公开透明的一般原则。虽然房屋署称难以简单地列出审批及优次取舍准则（上文**第 32 段**），但本署认为，房委会已制订出租商铺的主要原则和相关指引，该署亦是按照该些原则和指引审核标书，故该署应让投标者知悉该些原则和相关的考虑因素，以确保招标程序公开透明，而这宗个案恰好显示，由于房屋署在招标时未有清楚向投标者说明有关防止垄断的原则和做法，结果引致争议和投诉。虽然房屋署强调防止垄断原则不一定会令「价高者得」不适用，故基于商业考虑而未有把有关条文列为常设条款（上文**第 31 段**），但房委会文件清楚列明防止垄断是一项通则，这显然是房屋署评审标书时均必须遵照的原则之一。因此，本署认为，该署理应让投标者知悉上述通则，令他们清楚了解在甚么情况下，现有租户会获准租用同一屋邨的第二间商铺（上文**第 5 段及注**）。基于以上所述，本署维持上文有关投诉点(2)的观点。

## 结论及建议

35. 总括而言，本署认为，这宗投诉**部分成立**。

36. 本署对房屋署有以下建议：

- (1) 检视通知投标者竞投结果的表述方式，避免引起误解；以及



- (2) 考虑透过合适渠道向投标者说明该署出租商铺时有关防止垄断的通则及审核标书时的其他考虑因素。

申诉专员公署  
2023 年 9 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman\\_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)