

房屋署就轄下某屋邨出租舖位的招標安排 調查報告

2022 年 10 月，投訴人向本署投訴房屋署。

投訴內容

2. 投訴人於房屋署轄下某屋邨舖位經營水電維修業務。2022 年 6 月，他向該署提交標書，競投承租該邨另一間指定行業為「水電修理」的舖位（「事涉舖位」）。7 月 7 日，該署致函通知他，由於他已在該邨經營水電維修業務，故不接納他的標書。

3. 投訴人指出，房屋署就轄下某些舖位擬定的「投標特別章程」，會列明投標者如已在同一屋邨經營與該舖位行業相同的業務，其標書便可能不獲受理，但事涉舖位的「投標特別章程」並沒有上述條款，故他並沒有違反投標章程，再者，同邨亦有三個商號有兩或三間分店，因此，該署不應因為他已在同邨經營水電維修而拒絕接納其標書。此外，該署為事涉舖位釐定的「參考租金」，遠低於他在同邨的水電維修舖位的租金。

4. 總括而言，投訴人主要不滿房屋署：

- (1) 遺漏在事涉舖位的「投標特別章程」列明已在同邨經營相同業務的投標者的標書可能不獲受理，以致錯誤地認為其標書違反投標章程，並因而錯誤地取消他的投標資格及拒絕接納其標書（**投訴點(1)**）；
- (2) 雖然事涉舖位的「投標特別章程」沒有列明已在同邨經營相同業務的投標者的標書可能不獲受理，投訴人注意到有其他舖位之「投標特別章程」有如此列明，但此條文意思含糊，投標者無從知悉該署審批標書的準則及優次取捨，有違公開公平原則（**投訴點(2)**）；以及

- (3) 為事涉舖位釐定的「參考租金」過低，對他不公（投訴點(3)）。

本署調查所得

商舖招標的相關程序和原則

5. 香港房屋委員會（「房委會」）轄下商業樓宇小組委員會於 2000 年通過出租商舖的原則和指引。根據該文件，房委會出租商舖的主要原則包括：中標者提供的貨品和服務在品種、質素和價格上應最能切合區內居民需要；鼓勵公開和有效的競爭，並在可能範圍內極力避免壟斷；以及在不妨礙上述原則下為房委會爭取最佳回報等。就防止壟斷的原則，該指引進一步訂明，若同一屋邨內有第二間商舖可供經營同一行業的業務，應盡可能不把商舖租予已在該邨內經營相同行業業務的商戶，這項規定為一項通則；不過，如沒有其他投標者以合理租金競投該商舖，則現有租戶或會獲准租用。

6. 房委會轄下的商業樓宇（包括商舖）如以招標方式出租，會採用競出租金的投標方式，以價高者得原則批出租約。房屋署於截標當日會開啟及審閱所有標書。初步選出的標書會列成一表，入圍標書夾附的按金支票或本票會存入銀行。之後，房屋署的總產業測量師會審核競出最高租金的標書是否可予接納。

7. 為商舖公開招標前，房屋署會根據有關商舖的行業、設備和所在屋邨的最新情況為該商舖擬定「投標特別章程」。「投標特別章程」通常會訂明如投標者已在同一屋邨經營與標書上所載的業務，其標書可能不獲受理（「事涉條款」）。有關條款的原文如下：「投標者請注意，任何人士／公司如已在該屋苑／商場經營其標書上所載的業務或投得該業務的商業單位租約（無論是已簽訂租約），其標書可能不獲受理。」

事件背景及經過

8. 房屋署於 2022 年 6 月以公開招標的方式為事涉舖位招租，租賃年期為三年，招租行業為水電修理。有關的招標廣告在同月

於報章及房委會網頁刊登。事涉舖位的「投標特別章程」並沒有上段所述的事涉條款。

9. 事涉舖位的公開招標於 2022 年 6 月某日上午 10 時截標。房屋署的開標小組於當日上午開啟所有競投事涉舖位的標書。該小組在審閱所有標書後，將符合投標章程規定的標書列為初選人圍的標書（包括投訴人的標書），並將入圍標書夾附的按金支票或本票兌現。

10. 2022 年 7 月 7 日，房屋署去信通知投訴人，由於其標書有「不妥之處」（即他已在同邨經營其標書上所載的業務），故不能接納他的標書。

房屋署的回應

投訴點(1)

11. 就房屋署沒有在事涉舖位的「投標特別章程」中加入事涉條款（上文**第 7 及 8 段**），該署解釋，鑑於在事涉舖位招標時，該邨有不少空置商業單位，已在邨內經營水電維修的租戶提交的標書，亦可能在沒有其他投標者的情況下獲得考慮，因此，該署沒有在事涉舖位的「投標特別章程」中加入事涉條款，以免減低在該邨經營水電維修的現有租戶的投標意欲。

12. 房委會的商舖公開招標屬商業運作，房屋署沒有在事涉舖位的「投標特別章程」加入事涉條款，是期望更多人士參與該次投標，以增加成功租出事涉舖位的機會，這屬商業決定，此決定亦符合房委會出租商舖須爭取最佳回報的主要原則（上文**第 5 段**）。無論該署有否在投標章程加入事涉條款，該署均以相同的因素考慮標書，以決定中標者，故不會影響事涉舖位的競投結果，亦不會對投訴人不公。

13. 至於投訴人的標書，是符合投標章程的規定，投訴人被列為獲考慮的合資格競標者之一，並非不能參與事涉舖位的競投（上文**第 9 段**）。

14. 事涉舖位的「投標普通章程」已列明，房委會不一定接納任何一份標書，並且不一定接納最高出價或接納任何出價。投訴人在競投事涉舖位時是該邨街市水電維修檔位的租戶。鑑於在事涉舖位的招標中收到其他有合理競出租金的標書，房屋署認為，應為該邨引入其他水電修理服務提供者，令居民享有多元化服務，故該署在審閱所有入圍標書（包括投訴人的標書）後，決定不接納投訴人的標書（即不挑選投訴人為中標者）。這決定是根據房委會的商舖出租原則和指引（上文**第 5 段**）而作出的。

15. 房屋署澄清，投訴人的標書不獲接納，並非因為不符合投標章程的規定，而是他在最終競標過程中未被選為中標者；倘若只有投訴人以合理租金競投事涉舖位，該署仍會選出他為中標者。該署承認，該署 2022 年 7 月 7 日給投訴人的信函表示其標書有「不妥之處」而未獲接納（上文**第 10 段**），引起投訴人誤會，情況未如理想。

16. 就投訴人指有三個商號於該邨內設有多於一間分店一事（上文**第 3 段**），該三個商號是在不同情況下獲批於邨內租賃多於一間商舖，包括在招標時只收到一份標書，以及第二間商舖的行業和所提供的服務與首間商舖略有不同。

投訴點(2)

17. 房委會解釋事涉條款旨在提醒有意投標的人士，特別是現有租戶，讓他們考慮是否參與投標。房委會的商舖招標屬商業運作，即使同一商舖在不同時段的商業考慮亦會有所不同，房屋署經檢視後，認為若在所有商舖公開招標的「投標特別章程」中加入事涉條款作為常設條款，或會令個別現有租戶卻步而降低競爭，從而未能為房委會爭取最佳回報。因此，該署認為適宜繼續於每次商舖公開招標之時，按個別商舖的獨特情況就事涉條款作出專業判斷，以維持房委會的利益。

18. 該署在審閱商舖的標書時，會就每一份入圍標書進行詳細甄選，考慮因素包括所收到標書的情況及競出的租金、有關商舖所在屋邨的現有商戶行業組合和營商環境、投標者是否現有商戶，以及當區居民的需求等。

投訴點(3)

19. 商舖公開招標的「投標特別章程」會註明「參考租金」，訂定因素包括房委會轄下物業及私人物業市場的租金水平，有關商舖的行業、位置、面積，屋邨人口和營商環境等。

20. 「參考租金」是於公開招標前根據市場資料所評估的預期租金，只供投標者參考，商舖的最終租金仍視乎投標者競出的租金。該署在收到標書後亦會按最新的市場情況評估投標者競出的租金是否屬合理租金，因此，即使競出租金相等於或高於「參考租金」，亦不代表屬合理租金。由於投訴人租用的舖位的位置及營商環境等皆與事涉舖位不同，故兩者租金不能互相比較。

本署的評論

投訴點(1)

21. 本署已審閱房屋署提供的資料，包括房委會的商舖出租原則和指引、事涉舖位的招標文件，以及該署的相關工作記錄。房屋署澄清，投訴人的標書符合投標章程的規定，而資料顯示，投訴人被列為獲考慮的合資格競標者，並非不能參與事涉舖位的競投（上文**第 9 及 13 段**）。換言之，該署並沒有取消投訴人的投標資格。此外，不論房屋署有否在事涉舖位的「投標特別章程」加入事涉條款，對投訴人的競投結果確實並無實質影響（上文**第 12 段**）。至於該署在評審所有入圍標書（包括投訴人的標書）後，為了引入其他水電修理服務提供者而沒有挑選投訴人為中標者，本署認為，這屬其政策和商業上的考慮，亦符合房委會有關防止壟斷的既定原則和指引（上文**第 5 及 14 段**）。

22. 不過，本署認為，房屋署 2022 年 7 月 7 日通知投訴人其投標結果時的表述不準確（上文**第 10 及 15 段**），可能會令投訴人誤以為其投標資格被取消。本署認為，該署有需要檢視通知投標者競投結果的表述方式，避免引起誤解。

23. 基於上文**第 21 及 22 段**所述，本署認為投訴點(1)不成立，但房屋署另有缺失。

投訴點(2)

24. 本署認為，事涉條款的表述「可能不獲受理」並非絕對，意思模稜兩可並可作不同解讀，本署對房屋署是否包括事涉條文之考量（包括提醒有意投標的人士讓其考慮是否參與投標、會否令個別現有租戶卻步而降低競爭）有所保留。再者，商戶入標競投不一定會成功是不言而喻的，房屋署首要做的是讓有意入標的商戶作出知情決定（包括是否入標），而非估計他們會否因為事涉條款而卻步。

25. 不過相對於事涉條款本身，本署認為如何確保招標過程按照公開透明和公正公平原則進行，更為重要。房屋署作為執行部門以提供公營房屋及相關設施（包括公共屋邨的商舖），在考慮商舖的商業因素之同時，從公共行政角度而言，亦應確保公開招標的評審準則清晰透明，從而讓有意入標的商戶在知情情況下作出決定。制訂公平、公開和清楚明確的程序，亦能鼓勵更多有意競投者參與，從而取得既切合要求又具競爭力的標書，從中選擇最可取的商戶。

26. 本署亦注意到，根據房屋署向本署提供的資料，公開有效的競爭是署方出租商業樓宇的原則之一，當中包括租賃安排應盡量公開。就投訴人指無從知悉該署的審批及優次取捨準則，本署經審視與事涉商舖招標有關的文件，未見文件載有審批及優次取捨準則的資料，似乎未能符合上述原則。本署認為該署沒有讓投標一方知悉標書審核的相關原則，有違合理、公平透明的本意。

27. 參考其他類型的政府招標安排，本署注意到相關招標文件一般有描述部門的評審考慮因素及過程，例如過往及現時表現、技術評審和費用評審等。儘管不同類型的招標情況及內容各異，但保持公開透明是一致的原則。就房委會的商舖而言，本署認為既然上文**第 5 段**所述有關防止壟斷的原則及做法是通則，而競出租金並非該署評審標書的唯一考慮，該署實有需要考慮透過合適渠道向投標者清楚說明該署出租商舖時上述有關防止壟斷的通則及相關考慮因素（不論是否在投標章程中列出），確保資訊公開透明從而讓有意入標的商戶作出知情決定，以及避免如這宗個案

般引起投標者的爭議，這亦有助公眾及投標者監督招標過程，防範不當行為。事實上，立法會的公開文件顯示，該署過往亦曾公開解釋房委會出租商舖的政策，扼要表明有關防止壟斷的準則及做法^註，可見並非不能公開。本署認為，這準則本身尚算清晰，只要在相關招標文件中說明，便能讓有意投標的人士清楚理解。

28. 基於上文**第 24 至 27 段**所述，本署認為，投訴點(2)成立。

投訴點(3)

29. 房屋署已解釋釐定「參考租金」時的考慮因素（上文**第 19 及 20 段**）。由於如何釐定「參考租金」的水平屬該署的專業判斷而非本署可以調查的行政事宜，故本署不擬置評。

房屋署對本署的評論的回應

30. 就投訴點(1)，房屋署認為，儘管向投訴人發出的通知信用字有欠準確，但該信已清楚表達投訴人的標書未獲接納的原因，該署其後亦曾以書信及電話回覆投訴人以澄清誤會，因此，該署認為，雖然通知信的表述方式未臻完美，仍有可改善之處，但未致構成缺失。

31. 就投訴點(2)，房屋署表示，如採用競出租金的投標方式，該署審核標書的一般原則是「價高者得」，有關原則已載列於房委會／房屋署網頁。不過，基於某些原因，「價高者得」原則可能會不適用（例如投標者是曾違反租約條款的前商戶）。該署會將這類可能影響標書審核的原因列為常設條款並載列於投標章程。然而，防止壟斷的原則不一定會令「價高者得」原則不適用，因為若沒有其他競出合理租金的投標者，現有租戶或會獲准租用商舖。因此，該署基於商業考慮，沒有將有關防止壟斷原則的條文列為常設條款，以免影響房委會的利益。

^註 立法會房屋事務委員會文件 CB(1)1277/01-02(01)第 8.1 段：「若在一指定行業中有多於一間商舖，房委會的政策是，除非沒有其他經營者承租該單位，否則房委會不會將第二間商舖租予第一間商舖的租戶或與其有關的公司。」

32. 房屋署表示，其他政府部門招標出租商舖時，一般亦沒有公布審核標書的其他原則，而本署提及的技術評審（上文**第 27 段**）並不適用於以競出租金的方式招標出租的商舖。由於其他類型的招標內容與商舖招標並不相同，故難以將評審的考慮因素作直接比較。該署審閱商舖標書會考慮一籃子因素，這屬商業考慮及專業判斷，難以簡單地列出審批及優次取捨準則。該署認為，有關的商舖投標程序已屬合理、公平及透明。

本署的進一步評論

33. 有關投訴點(1)，本署認為，向投標者清晰和準確地交代投標結果，亦是確保和展示招標過程公平、公正和透明的重要一環。房屋署的通知信列明投訴人的標書有「不妥之處」而不獲接納，但事實上，投訴人的標書並無違反投標章程的規定。即使該署在該信中進一步註明其所指的「不妥之處」是指投訴人已在同邨經營其標書上所載的業務（上文**第 10 段**），但整體而言，通知信的表述仍明顯有欠準確及會造成誤解。因此，本署維持上文有關投訴點(1)的觀點。

34. 有關投訴點(2)，本署提及其他政府招標安排，乃旨在說明招標程序應保持公開透明的一般原則。雖然房屋署稱難以簡單地列出審批及優次取捨準則（上文**第 32 段**），但本署認為，房委會已制訂出租商舖的主要原則和相關指引，該署亦是按照該些原則和指引審核標書，故該署應讓投標者知悉該些原則和相關的考慮因素，以確保招標程序公開透明，而這宗個案恰好顯示，由於房屋署在招標時未有清楚向投標者說明有關防止壟斷的原則和做法，結果引致爭議和投訴。雖然房屋署強調防止壟斷原則不一定會令「價高者得」不適用，故基於商業考慮而未有把有關條文列為常設條款（上文**第 31 段**），但房委會文件清楚列明防止壟斷是一項通則，這顯然是房屋署評審標書時均必須遵照的原則之一。因此，本署認為，該署理應讓投標者知悉上述通則，令他們清楚了解在甚麼情況下，現有租戶會獲准租用同一屋邨的第二間商舖（上文**第 5 段及註**）。基於以上所述，本署維持上文有關投訴點(2)的觀點。

結論及建議

35. 總括而言，本署認為，這宗投訴**部分成立**。
36. 本署對房屋署有以下建議：
- (1) 檢視通知投標者競投結果的表述方式，避免引起誤解；以及
 - (2) 考慮透過合適渠道向投標者說明該署出租商舖時有關防止壟斷的通則及審核標書時的其他考慮因素。

申訴專員公署

2023 年 9 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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