

二零一三年五月二十八日
討論文件

立法會民政事務委員會

《建築物管理條例》檢討委員會中期報告 及其他大廈管理措施

目的

本文件旨在向委員闡述《建築物管理條例》檢討委員會中期報告(下稱“中期報告”)的結果，以及簡介民政事務總署(下稱“總署”)推出的各項大廈管理措施。

背景

2. 妥善管理大廈，有助締造安全優質的居住環境。政府一直以各種措施，多管齊下，協助業主履行管理大廈的責任。

3. 《建築物管理條例》(第 344 章)(下稱“《條例》”)提供法律框架讓業主成立業主立案法團(下稱“法團”)，並且按照法例的規定做好大廈管理工作。除了探訪業主和應邀列席法團會議外，總署推行了多項措施，加強支援業主和居民，包括大廈管理專業顧問服務計劃、居民聯絡大使計劃、大廈管理糾紛顧問小組和舊樓法團津貼計劃。

4. 《條例》的上一次修訂在二零零七年完成。為使《條例》與時並進，以及回應公眾的關注，民政事務局局長於二零一一年一月委任了《建築物管理條例》檢討委員會(下稱“檢討委員會”)，負責找出常見的大廈管理問題，研究如何藉修訂《條例》解決或紓減有關問題，並就如何落實建議，以加強法團運作和保障業主的權益，向政府提供建議。

5. 檢討委員會的成員包括來自法律、會計和工程等相關專業的人士，以及熟識大廈管理事務的立法會議員。另外，亦按需要邀請一些資深的管理委員會(下稱“管委會”)成員，以增選委員身分出席檢討委員會會議。檢討委員會委員名單和職權範圍載於附件。

檢討委員會中期報告

6. 檢討委員會在第一階段工作中，檢視了各種常見的大廈管理問題，研究有何措施可予以紓減。當中有些爭議源於各持份者對《條例》的規定有不同詮釋，檢討委員會建議，就最佳做法提供指引，以助更清楚了解《條例》的規定。至於較具爭議性或牽涉較複雜法律和物業擁有權問題的事宜，檢討委員會在中期報告中提出了初步研究結果作進一步討論。

7. 下文各段重點概述中期報告其中一些主要建議。

(a) 協助更深入了解《條例》的規定

8. 對於大廈日常的管理與維修，業主、法團和物業管理公司在某些事項上持不同意見，在所難免。若各方對法例條文的詮釋不同，或對《條例》的規定了解不足，可能會引起爭議。

9. 檢討委員會注意到，委任代表出席法團業主大會，以及在不少於 5%的業主要求下舉行法團業主大會，是兩個經常引起爭議的範疇。總署根據檢討委員會的建議，就這兩個範疇各制訂了一套指引。除了特別說明管委會主席、管委會秘書和業主各自的法定職責，新指引亦就最佳做法提供指引，以助遵行法定規定。

10. 舉例來說，在委任代表的安排上，《條例》規定管委會秘書在會議舉行前，須在會議地點的顯眼處展示已委任代表的業主的單位資料，直至會議結束為止。而新公布的指引建議管委會秘書，作為最佳做法，宜在會議舉行至少 24 小時前直至會議後七天，也在大廈顯眼處展示這些資料，以方便業主查核。

11. 此外，按照《應不少於 5% 的業主要求召開業主立案法團業主大會》的指引，作為最佳做法，管委會主席宜把要求舉行會議的業主提出討論的項目，列為議程的優先項目。

12. 最佳做法指引的發表，十分受到社會上大廈管理持份者的歡迎。檢討委員會亦認為，指引是有效處理有關事宜的短期措施。檢討委員會會在下一階段工作中，繼續探討其他可能涉及修訂《條例》的進一步改善有關安排的措施。

(b) 《條例》可予改善的事宜

13. 檢討委員會檢視了各種常見的大廈管理問題後，注意到當中不少牽涉複雜的法律和運作問題，需在下一階段工作中深入研究。至於複雜性相對較低的問題，檢討委員會初步確定了《條例》中若干可作修訂之處，以改善現行安排，當中包括：

- (i) 規定管委會委員在獲委任後就其資格只須作出書面申報，以取代在監誓員面前宣誓的規定；
- (ii) 為委出管委會而計算不可分割份數的總數時，不計算在業主會議沒有投票權的份數；以及
- (iii) 在《條例》訂明優先讓業主擔任管委會秘書和司庫的職位。

(c) 須進一步考慮在法律和運作方面的影響的事宜

14. 關於牽涉複雜的財務、法律或業權影響的大廈管理問題，檢討委員會已就有關事宜作出初步分析，並在中期報告載述其初步看法。下文各段重點概述有關這類事宜¹的一些主要研究結果。

(i) 終止委任公契經理人

15. 《條例》規定，要終止委任公契經理人，必須在業主會議上獲得佔不少於全部不可分割份數 50% 的業主通過決議。部分業主表示很難取得足夠份數，以終止委任公契經理人。

16. 檢討委員會列舉了多個可以考慮的方案，包括把“50% 門檻”降至 30%；訂立公契經理人獲委任的時限，並規定以公開招標甄選其後的物業管理服務提供者；以及就終止委任公契經理人的決議投票表決時，分開計算住宅部分業主和商用部分業主的份數。

17. 檢討委員會認為這些方案各有利弊，需在下一階段工作中更深入分析。例如，把“50% 門檻”降至 30%，固然可令業主較容易達致所需的份數，以通過終止委任公契經理人的決議，然而當業主對公契經理人的表現有不同意見時，或會導致大廈的管理不穩定，可能出現的情況，是在不少於 30% 份數的業主通過決議終止委任公契經理人後，另外 30% 份數的業主在短時間內通過另一決議，終止剛獲委任的經理人，以重新委任原先的經理人。

¹ 中期報告所探討的這類事宜，還包括強制性建築物管理、法團因政府重批土地契約而清盤、解散停止運作的管委會和刪除土地註冊處的紀錄、與公契有關的事宜，以及其他技術修訂。

18. 就訂立公契經理人獲委任時限的方案，檢討委員會認為，雖然有關建議可以令原來的公契經理人有動機表現更佳，然而該建議在施行上可能有實際困難，因此須進一步研究。例如，如果原來的公契經理人未能在規定期限內協助業主成立法團，又或業主本身根本無意成立法團，在沒有法團的情況下，將難以指定具認可法律地位的法律實體，代表所有業主與新經理人簽訂合約。

(ii) 公契經理人的酬金

19. 有建議應檢討由地政總署發出的《大廈公契指引》所訂明，釐定公契經理人酬金水平的基準。目前，按照《大廈公契指引》，公契經理人的酬金不得超過發展項目管理所必需和合理地招致承付的支出、費用和收費總額中的某個百分比。

20. 一些業主認為現行指引誘使公契經理人花費更多以增加酬金。另有業主認為，如能更容易行使終止委任公契經理人的權利，並同時提高物業管理公司收費的透明度，問題當可解決。

21. 由於檢討委員會將於下一階段工作詳細研究終止委任公契經理人的機制，而政府建議的物業管理行業規管制度亦有助提高物業管理公司運作的透明度，檢討委員會將考慮這些因素，在下一階段工作，就有關公契經理人酬金的事項提出建議。

(iii) 由獨立屋組成的屋苑成立業主立案法團事宜

22. 檢討委員會注意到，有些獨立屋屋苑的業主希望成立法團，更妥善管理物業。不過，由於獨立屋屋苑擁有權的結構和性質不屬《條例》的規管範圍，獨立屋屋苑的業主若要根據《條例》成立法團在法律上存有困難。

23. 檢討委員會認為，要達致有效管理大廈的目標，成立法團只是其中之一的的方法。關鍵始終是業主積極參與，以及與物業管理公司緊密聯繫。很多獨立屋屋苑的業主已成立非法定組織，例如業主委員會，以更妥善管理物業。此外，政府正制訂物業管理行業發牌制度，制度旨在確保物業管理公司和從業員的服務素質。由於由獨立屋屋苑的業主成立法團牽涉複雜的法律事宜，檢討委員會須在下一階段工作進一步研究。

(d) 其他事宜

24. 除上文第(a)至(c)項所述的三類事宜外，檢討委員會亦研究了其他一些有關大廈管理的事宜，並考慮了不同方案，以探討能否使現行安排更為妥善。下文各段載述檢討委員會關於這個類別的一些事宜²的商議結果。

(i) 法團會議的法定人數

25. 《條例》附表 3 第 5(1)段的其中一項規定，是法團會議的法定人數須為業主人數的 10%。每座大廈或每個屋苑符合法定人數要求所需的實際業主人數，視乎大廈或屋苑的規模而異。對於有數百個單位的大型屋苑來說，業主眾多，要找到方便眾人的時間和合適的地點舉行法團會議往往甚為困難。另一方面，就單幢式大廈的法團會議，由於構成法定人數所需的最少業主數目低得多，法團會議所作的決定，可能會受為數甚少的業主所支配。

26. 檢討委員會檢視了引入分級法定人數制度的可行性，按該制度，大型屋苑的法定人數較低，而單幢式大廈的法定人數則較高。檢討委員會亦考慮了另一方案，提高通過

² 中期報告所探討的這類事宜，還包括追討管理費和維修費、管委會委員的津貼、委出管委會、規控法團和物業管理公司的財務事宜、法團的法律責任、容許業主在委任代表的文書上註明投票指示以及業主之間的通訊。

大型維修工程的決議所需的法定人數要求或票數的百分比。不過，檢討委員會關注到，就投票表決大型維修工程的決議，提高所需法定人數要求，或更改“簡單多數票”規定，可能會令大部分維修工程無法開展，致使建築物質素下降。檢討委員會認為現行安排簡單清晰，建議維持不變。

(ii) 設立另一機制解決糾紛

27. 現時，爭議各方可視乎情況入稟小額錢債審裁處、土地審裁處、區域法院或高等法院原訟法庭，解決大廈管理糾紛。不過，有意見認為，由於所涉法律費用頗高而且訴訟過程甚長，現有機制並不理想。故此，有建議設立一個審裁處，專責處理大廈管理事宜，如小額錢債審裁處般涉訟各方不得由律師代表出庭，以更具效率和需費較少的方式解決糾紛。

28. 檢討委員會充分考慮了該建議。如擬議的樓宇事務審裁處在法院體制內設立，或會令現有體制的架構變得不必要地複雜化。另外，為確保公平，擬議的樓宇事務審裁處須讓涉訟各方有恰當機會提出證據和作出陳述。因此，擬議的樓宇事務審裁處審理案件的時間，未必較土地審裁處的現行安排短。

29. 檢討委員會檢視的另一方案，是在司法制度以外設立樓宇事務審裁處，運作模式與勞工處轄下的小額薪酬索償仲裁處相似。不過，與勞資糾紛相比，建築物管理個案往往複雜很多，因為除了財務糾紛外，還牽涉複雜的擁有權事宜。故此，很難找出簡單的個案可交由擬議的樓宇事務審裁處解決。即使個案只涉及小額款項，但若牽涉公用部分的擁有權，其性質亦可能非常複雜，而且或會相應影響日後的個案。此外，不滿仲裁結果者仍可向上級法院上訴，這將不能達致縮短處理個案時間的目的。

規管物業管理行業

30. 我們希望透過目前進行的《條例》檢討，令到為法團的成立和運作而設的法律架構更臻完善。此外，為進一步保障業主的利益，我們正制訂法定發牌制度，規管物業管理行業。在發牌制度下，物業管理公司和從業員須符合特定發牌條件，才可獲日後成立的發牌當局簽發牌照，為業主提供服務。規管物業管理行業諮詢委員會，成員包括物業管理業和相關專業的代表，在二零一一年十二月成立，就制訂擬議發牌制度的細節提供意見。我們的目標是在今年內向立法會提交條例草案。

其他大廈管理措施

31. 總署致力於建立良好的大廈管理文化。除了檢討《條例》和制訂物業管理行業發牌制度外，總署近年來推行了多項措施，加強支援業主和居民，尤其是住在所謂“三無大廈”³的業主和居民。下文各段闡述措施的詳情。

大廈管理專業顧問服務計劃

32. 為加強支援樓齡 30 年或以上舊樓的業主，總署在二零一一年十一月委託兩家物業管理公司，為 1 200 幢“三無大廈”(大約 18 000 個單位)的業主提供專設的一站式專業顧問及支援服務。物業管理公司除了為這些大廈的公用地方、消防設施和電力設施擬備管理檢核報告外，亦透過家訪聯絡業主，協助他們成立法團，申請各項大廈維修資助或貸款計劃，以及跟進維修工程和投標事宜等。

³ “三無大廈”指沒有成立法團、沒有任何形式的業主 / 居民組織，以及沒有聘請物業管理公司的大廈。

33. 大廈管理顧問服務計劃備受業主和市民歡迎，並已見成效。至今，物業管理公司進行了超過 6 800 次家訪，並為全部 1 200 幢目標大廈完成管理檢核報告，以及協助成立或重新啓動超過 100 個法團。物業管理公司正協助法團申請各項財政支援計劃以及委聘認可人士／承辦商開展維修工程。

34. 由於計劃的反應良好，成效令人鼓舞，我們與區議會商議後，在現行服務合約所涵蓋範圍，再納入 53 幢大廈，由二零一三年四月起，提供服務。我們會繼續密切監察大廈管理顧問服務計劃的進度，並會在計劃於二零一四年三月完結前，檢討整體成效。

居民聯絡大使計劃

35. 鑑於大部分舊樓業主並不在有關大廈居住，致使舊樓很難成立法團和妥善處理日常管理事宜，總署在二零一一年十一月推出居民聯絡大使計劃。至今，從約 450 幢“三無大廈”招募了超過 820 名業主或租客成為居民聯絡大使，協助政府部門聯絡其所居住大廈的居民，共商日常大廈管理、保安和消防安全等事宜。居民聯絡大使不但有助改善大廈管理，並會向有關政府部門反映大廈潛在的安全問題，以便迅速跟進。

36. 我們相信，長遠來說，這項計劃將會是一個非常有效的機制，用以協助舊式大廈成立法團，以及進一步加強它們的大廈管理。截至二零一三年三月底，總署通過居民聯絡大使網絡，共協助了 36 幢舊樓成立法團。

大廈管理糾紛顧問小組

37. 為協助業主和法團解決大廈管理糾紛，尤其是持久和難以解決的個案，總署在二零一一年十月成立了顧問小組，為各區民政事務處轉介的個案提供中肯而具權威的意

見。顧問小組由不同背景的專業人士組成，包括律師、會計師、測量師和物業經理。至今，顧問小組為 13 宗個案提供了意見。大部分參加者認為顧問小組的意見非常有用，有助解決糾紛。我們會繼續鼓勵更多爭議各方徵詢顧問小組的意見。

舊樓業主立案法團津貼計劃

38. 為支援舊樓法團，以達到推廣大廈管理的目的，總署推出了一項津貼計劃，由關愛基金提供為期三年的資助。自二零一二年十月起，每個合資格的法團⁴可以實報實銷的方式申請資助，上限為實際支出的 50%，總額最高為 20,000 元，資助項目計有：法團向土地註冊處提交文件以供註冊或存案的費用，就大廈公用部分購買第三者風險保險的支出，就消防及電力設備定期進行例行檢查的支出，以及每年一次清理走火通道的支出。

39. 估計有 4 300 幢舊樓符合資格。法團的反應令人鼓舞，自計劃推行以來，約 2 500 個法團表示有意申請，並已約有 100 宗申請獲批。我們預期在合資格的法團完成相關工程後，會收到更多正式申請。

下一步工作

40. 政府當局歡迎中期報告的建議，並會仔細研究。對於富爭議並牽涉複雜的法律和業權問題的大廈管理問題，檢討委員會將在下一個工作階段，進一步分析中期報告所提各個方案的影響，然後提出最終建議。政府當局收到檢討委員會最終報告後，會在制定未來路向時，仔細考慮報告所提建議。

⁴ 合資格的法團指法團所屬住宅或綜合用途樓宇的樓齡為 30 年或以上，以及住宅單位每年的平均應課差餉租值不高於 120,000 元(市區包括沙田、葵青及荃灣)或 92,000 元(新界)。

41. 同時，總署會繼續以多管齊下的策略，輔以各種大廈管理措施，協助業主履行管理大廈的責任。

民政事務總署
二零一三年五月

《建築物管理條例》檢討委員會

職權範圍及委員名單

職權範圍

- 甲、找出大廈管理問題所在，以及商討如何通過修訂《建築物管理條例》，解決或紓減問題；
- 乙、通過增選委員，以及按需要與其他持份者舉行專題小組會議，以蒐集社會人士對大廈管理事宜的意見；
- 丙、就如何落實建議，以加強業主立案法團的運作，以及保障各業主的利益，向政府提出建議。

委員

主席

鍾沛林先生，GBS，JP

核心成員

涂謹申議員

李慧琼議員，JP

方鎮光先生

江子榮先生，MH，JP

劉志宏博士，BBS，JP

劉錦勝先生

袁靖波先生，MH

增補委員

張晶揚先生

趙建新女士

范英明先生

林惠龍女士

劉志雲先生

劉明森先生

李明皓女士

李秀誠先生

梁福培先生

梁慶材先生

梁以德教授

李偉振先生

文志華先生，MH

嚴建平先生，JP