

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)378/17-18(04)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會
2017 年 11 月 27 日的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

檢討《建築物管理條例》

目的

本文件綜述民政事務委員會("事務委員會")過往就檢討《建築物管理條例》(第 344 章)一事所作的討論。

背景

2. 《建築物管理條例》提供法律框架讓業主成立業主立案法團("法團"), 並且按照法例的規定做好大廈管理工作。《建築物管理條例》的上一次修訂在 2007 年完成。為使《建築物管理條例》與時並進, 以及回應公眾的關注, 民政事務局局長於 2011 年 1 月委任了《建築物管理條例》檢討委員會("檢討委員會"), 負責就《建築物管理條例》進行全面檢討。

3. 因應檢討委員會的建議, 政府當局在 2014 年 11 月發出題為"《建築物管理條例》(第 344 章)檢討"的諮詢文件("諮詢文件"), 當中列述多項立法建議和行政措施建議, 該等建議旨在回應近年市民提出的關注事項, 包括大型維修工程所引起的糾紛、在法團會議上委任代表文書的使用, 以及大廈公契("公契")經理人的委任和酬金等。當局於 2014 年 11 月 11 日至 2015 年 2 月 2 日期間進行了有關的公眾諮詢工作。

事務委員會所作討論

4. 事務委員會曾在 2014 年 11 月 17 日的會議上討論上述諮詢文件, 並於 2015 年 1 月 24 日舉行特別會議, 聽取團體代表陳述意見。事務委員會在 2016 年 5 月 17 日的會議上, 亦聽取了政府當局匯報進

行公眾諮詢工作的結果及有關修訂《建築物管理條例》的建議方向。政府當局其後在 2017 年 3 月 27 日的會議上就當局的進一步立法建議及行政措施諮詢事務委員會，而事務委員會亦於 2017 年 5 月 4 日的特別會議上聽取了公眾陳述意見。委員在該等會議上提出的主要意見和關注事項綜述於下文各段。

與大型維修工程有關的圍標活動和糾紛

防止出現圍標情況

5. 部分委員認為，在大廈維修工程計劃方面出現圍標情況，問題癥結在於法團及業主欠缺策劃大廈維修工程的專門知識，他們並質疑政府當局的現行措施是否足以協助業主/法團防止出現圍標情況。有委員建議，該等措施必須藉相應修訂《建築物管理條例》以作配合。

6. 政府當局表示，當局會繼續採取多管齊下的方法，包括立法、執法，以及向業主提供支援和協助，防止出現圍標情況。政府當局告知委員，發展局正與屋宇署、香港房屋協會和市區重建局("市建局")緊密合作，推行多項協助業主進行樓宇維修的計劃。市建局會在 2016 年 5 月推出"樓宇復修促進服務"，加強向業主提供技術及專業支援，包括提供指引及合約樣本、安排專業人士提供獨立意見、設立投標平台等，以助降低圍標的機會。在執法方面，香港警務處和廉政公署("廉署")會繼續進行適當的調查及執法工作，以打擊與大型維修工程有關的非法活動。

7. 為提高大型維修工程招標過程的透明度，部分委員建議當局應設立"中央資料庫"，蒐集市場上不同維修項目的收費及顧問/承辦商過往的表現等資料，以供業主或法團在計劃大廈維修工程和評估維修開支時參考。政府當局表示，廉署已委聘獨立學術機構，分析在樓宇更新大行動下已完成的維修工程項目的費用，以及探討建立有關資料庫供市民參考的可行性。

"大型維修工程"的定義

8. 在 2016 年 5 月 17 日的事務委員會會議上，對於政府當局建議就"大型維修工程"的定義引入分級制度，部分委員建議當局應修訂該分級制度，因為很多屋苑包含的單位其實已多達 10 000 個或以上。他們建議分級制度應劃分為小、中、大型屋苑或"有 100 個至 1 000 個單位"、"有 1 001 個至 5 000 個單位"、"有 5 001 個至 10 000 個單位"等，並根據有關分級就"大型維修工程"的定義訂定不同造價。該等委員亦關注到，當局建議"大型維修工程"的定義為法團每年預算的 40%，但這個門檻甚高，意味着在若干情況下只有造價超逾 1 億元的

工程才會被視為"大型維修工程"。有委員又認為，當局應就大型維修工程訂立 7 天的冷靜期，讓業主有時間作出審慎考慮。

9. 在 2017 年 3 月 27 日的事務委員會會議上，委員察悉政府當局建議透過引入一個三級制度以優化上述分級制度，以及將"大型維修工程"的定義，與法團前 3 年的經審計每年平均開支掛鉤，該等開支須是提出維修建議的緊接前 3 年的開支。¹ 然而，部分委員認為"第一級"(即建築物屬多於 500 個單位的大型屋苑)的擬議門檻過低，意味着某些被歸入"第一級"的建築物而其法團每年開支甚高，它們便需要頻密召開會議討論"大型維修工程"。此外，部分委員關注到，"第三級"(即建築物屬不多於 100 個單位的小型屋苑)的擬議門檻過高。亦有意見認為，由於少於 50 個單位的建築物大多沒有聘用物業管理公司，要該等建築物的法團遵從法團財務報表均須審計這項擬議規定會有實際困難。

10. 政府當局表示，當局是考慮到大廈/屋苑的規模各有不同，因而提出三級制度。再者，鑒於法團的每年預算只屬估計數字，可能會有被刻意加大以提高合約價格上限的風險，藉此繞過"大型維修工程"的定義。為防止有人試圖繞過"大型維修工程"的定義，政府當局建議將"大型維修工程"的定義與法團前 3 年的經審計每年平均開支掛鉤，而該等開支須是維修建議提出予法團作討論時的緊接前 3 年的開支。儘管如此，政府當局願意考慮委員和相關持份者的意見。

通過大型維修工程決議的業主大會法定人數

11. 政府當局建議將通過大型維修工程決議的業主大會法定人數由業主人數的 10% 提高至 20%，藉此鼓勵更多業主參與作出此等重要決定。在 2017 年 3 月 27 日的事務委員會會議上，委員察悉政府當局進一步建議，在議決大型維修工程的法團會議上，至少 10% 的業主須親自出席。部分委員擔心法團很難符合這項規定，因為相關門檻甚高，而要安排場地容納大批業主出席會議亦會有實際困難，尤以對大型屋苑為然。部分委員建議，政府當局可考慮就會議法定人數引入分級制度，根據單位數目定出所需法定人數。

12. 政府當局解釋，當局額外建議須有至少 10% 業主親自出席會議，旨在回應對大型維修工程涉及大量委任代表文書及潛在操控委任代表文書等事宜的關注。再者，由於《建築物管理條例》現時規定的會議法定人數亦是 10% 的業主，因此在策劃法團會議時，必需顧及有

¹ 關於就"大型維修工程"的定義引入分級制度的進一步建議的詳情，請參閱政府當局的文件(立法會CB(2)1038/16-17(03)號文件)第11段。

該等數目的業主出席的情況。政府當局表示，按照現有安排場地的做法，屋邨的公用地方、社區會堂和學校禮堂均可用作舉行法團會議。

執法及刑事制裁

13. 部分委員認為，由於民政事務總署推出的各項計劃只提供調解和諮詢服務，若法團的管理委員會("管委會")沒有履行《建築物管理條例》所訂的職責，又或管委會委員在行事上故意疏忽/作出不合理的決定，從而導致個別業主有所損失，該等計劃便難以處理圍標情況及物業業主所面對的種種問題。這些委員認為應在《建築物管理條例》內訂定刑事制裁，以發揮阻嚇作用，防止相關人士(包括管委會委員)違反《建築物管理條例》的規定。然而，部分其他委員認為，在《建築物管理條例》中增訂更多刑事制裁，或會令人不願出任管委會委員。

14. 政府當局表示，《建築物管理條例》旨在提供法律框架，讓業主合力履行管理大廈的責任。舉例而言，《建築物管理條例》訂有罰則條文，處理有關法團不遵守註冊規定、提供虛假的資料，以及未有備存恰當的帳項紀錄和就有關建築物的公用部分投購第三者風險保險等情況。執法機關會根據法例，對任何在大廈管理及進行維修工程期間出現的懷疑非法活動進行調查。競爭事務委員會亦可依據《競爭條例》(第 619 章)，就包括圍標情況的反競爭行為展開調查，以及向競爭事務審裁處申請施加罰則。

15. 在 2017 年 3 月 27 日的事務委員會會議上，委員察悉政府當局建議將未能按規定提交經審計的周年帳目或經審計的帳目的刑事法律責任(目前適用於管委會委員)，擴大至涵蓋未能按合約提交此等帳目的公契經理人/物業管理公司。違反有關規定即屬犯罪，而相關一方一經定罪，可處第 5 級罰款。此外，政府當局建議就下述情況對公契經理人/物業管理公司/管委會委員施加刑事法律責任：未有按規定妥善保存和傳閱管委會/法團會議紀錄及妥善保存招標文件。違反有關規定即屬犯罪，而相關一方一經定罪，可處第 2 級罰款。有意見認為該等罰則的範圍頗為狹窄，而所處懲罰亦過於寬鬆，未能發揮足夠阻嚇作用。然而，部分委員認為，由於業主擔任管委會委員屬義務性質，如在《建築物管理條例》內訂立太多刑事制裁，或會令有意擔任管委會工作的業主卻步。

16. 部分委員建議政府當局考慮成立樓宇事務審裁處，專責聆訊相關個案，讓業主得以避免承擔巨額的訴訟費用。他們又認為聯絡主任缺乏權威和權力解決與大廈管理及維修有關的糾紛。委員對加強聯絡主任的人手表示支持，但建議當局應加強對聯絡主任的培訓，讓他們可在處理大廈管理糾紛方面提供更適切的支援。

17. 政府當局表示，民政事務總署一直鼓勵糾紛各方透過調解和其他解決糾紛的安排，化解彼此的矛盾。此外，當局會為聯絡主任提供培訓，使他們能有效地推行大廈管理工作。再者，為協助解決部分大廈管理爭議，政府當局在 2017 年 3 月建議推行"解決大廈管理爭議服務"，並以試驗計劃形式運作兩年。這項會由退休法官主持的服務將具有"半仲裁"的功能，為個案申請人提供中肯和具權威性的訴訟前書面意見。

業主立案法團的成立及運作

18. 部分委員認為，不應強制規定須成立法團，因為不同的大廈/屋苑涉及不同數目的物業單位，而物業業主的需要亦各有不同。

19. 政府當局表示，成立法團是對大廈作出有效管理的方法之一。業主亦可按其具體需要、意向和大廈的實際情況，選擇成立其他類型的業主組織，包括業主委員會、互助委員會或其他居民協會。對於委員關注到"三無大廈"在成立法團方面的困難，政府當局回應時表示，全港約有 2 000 多幢"三無大廈"，透過委聘物業管理公司向該等大廈提供協助，民政事務總署已成功幫助當中約 400 幢大廈成立法團。此外，民政事務總署招募了逾 2 000 名"三無大廈"的業主/住客擔任居民聯絡大使，協助提高其大廈的管理質素。他們會協助政府聯絡居民，長遠目標是成立法團。

20. 政府當局回應委員有關法團運作方面的查詢時表示，假如管委會主席在有不少於 5% 的業主提出要求下仍不召開業主大會，業主可向土地審裁處提出申請。然而，部分委員提出意見，認為在這種情況下負責召開業主大會並主持會議的應是民政事務總署，而非土地審裁處。部分委員亦建議政府當局採取措施，解決舊法團與新法團在交接期間因出現糾紛而導致法團運作陷於停頓的情況。他們認為在此情況下，政府應有權要求召開法團業主大會。

21. 關於賦權主管當局可在不少於 5% 業主的的要求下解散沒有履行職責的管委會的建議，有意見認為，就作出如此重大的決定而言，應將所需要的百分比提高至 10% 的業主。

收集和核實委任代表文書

22. 鑒於政府當局建議修訂《建築物管理條例》，以訂明委任代表文書須在會議舉行時間至少 72 小時前送交管委會秘書，² 部分委

² 請參閱立法會 CB(2)1502/15-16(03)號文件附件四(有關委任代表文書安排的建議修訂)。

員建議在該新措施下應加入罰則作為輔助，以確保各方遵守規定。就當局建議規定在法團會議舉行至少 24 小時前，須在大廈顯眼處展示送交了委任代表文書的單位的清單，直至會議後 7 天為止，部分委員認為，為方便進行核實，應把這項 24 小時的規定進一步延長。

23. 部分委員對規定每人最多只能持有不多於業主人數 5% 的委任代表文書的建議安排表示支持。³ 有委員建議當局設立抽查機制，以確保各方遵行上述安排，又建議應披露持有 5% 委任代表文書的人士的姓名，以提高透明度。委員又關注到如何確保委任代表文書持有人確實按照業主在委任代表文書內所作出的投票指示投票，以及政府當局會否禁止例如以金錢利益誘使業主授予委任代表文書等不當做法。有建議認為，如有不少於 5% 的業主提出要求，政府當局便應指派其職員負責為相關法團會議收集和核實委任代表文書。

24. 政府當局表示，《建築物管理條例》第 36 條規定，根據《建築物管理條例》提供資料時，提供虛假資料須負上刑事責任。為使委任代表文書更難被人操控，政府當局進一步提出一套新規定，⁴ 該等新規定旨在提高使用委任代表文書的透明度、方便業主核實委任代表文書，以及利便對使用捏造的委任代表文書進行調查和提出檢控。此外，政府當局會考慮提供委任代表文書表格範本，而表格會包含以下 3 個部分：(i) 業主和委任代表文書持有人的個人資料及其他詳情；(ii) 業主的投票指示；及 (iii) 業主和委任代表文書持有人的簽署/聲明。經進行核實後，委任代表文書表格的第(ii)部分可撕下作投票之用。政府當局認為有關建議可進一步加強對業主的保障。政府當局解釋，由於大廈管理屬於私人物業業主的責任，政府當局不宜過分介入其中。

與公契有關的事宜

25. 委員關注到有業主在籌組法團及業主委員會方面遇到困難，原因是物業發展商在一些舊式公契內訂立了不公平的條款。此類問題的一個例子是，在業主和發展商之間不公平分配不可分割份數和

³ 請參閱立法會 CB(2)1502/15-16(03)號文件附件四(有關委任代表文書安排的建議修訂)。

⁴ 為使委任代表文書更難被操控，政府當局進一步建議推行以下規定：

- (i) 業主可在委任代表文書訂明投票指示；
- (ii) 委任代表文書須由代表加簽，讓代表知悉委任他的業主人數的百分比，而有關百分比不應多於業主人數的 5%；
- (iii) 委任代表文書持有人須作出聲明，表示其持有的委任代表文書是從有關業主誠實地取得，並會真誠準確地履行該業主的投票指示；
- (iv) 在根據《建築物管理條例》附表 3 第 4(5)(a)(ii) 段展示名單時，管委會秘書須披露持有 5% 業主人數的委任代表文書的人士(以及持有業權總和 5% 或以上的人士，不論該等人士是親自出席或委派代表出席)的名稱；及
- (v) 法團須保留委任代表文書和上文第(iii)項所述聲明的紀錄至少 3 年。

管理份數，讓發展商可能擁有大量不可分割份數，但只須支付小額管理開支。委員促請政府當局考慮在《建築物管理條例》內引入"用者自付"的原則，強制規定須分開綜合發展項目住宅部分與商用部分的帳目和預算。部分其他委員亦建議政府當局應考慮制訂標準公契條文，讓物業發展商予以依循。

26. 據政府當局所述，在某些情況下，分開綜合發展項目住宅部分與商用部分的帳目和預算可能會有實際困難，例如最低幾個樓層設有食肆和店鋪，而其上各樓層是住宅單位的情況，有關各方共用如水缸、污水渠和排水渠等公用設施。業主須負共同責任以管理和維修該等公用而不可分割的設施。公契須獲地政總署批准，並須符合規管發展商、業主和公契經理人職權範圍的《大廈公契指引》的規定。至於有關統一公契條文的建議，政府當局會將委員的關注意見轉交地政總署考慮。當局又指出，公契是簽訂公契各方之間的私人契約，而公契任何一方均不得在未經其他各方同意下，單方面修改公契任何條款。

終止委任公契經理人

27. 委員深切關注到業主在終止委任公契經理人方面遇到困難。部分委員表示支持把終止委任公契經理人所需的總共擁有份數門檻由 50% 降至 30%，以及把公契經理人的委任期限於 5 年。然而，有委員關注到把終止委任公契經理人所需的總共擁有份數門檻降至 30%，或會導致出現下述矛盾現象：先前獲總共擁有份數不少於 50% 的業主支持委任公契經理人的決定，被總共擁有份數 30% 的業主藉決議推翻。

28. 在 2016 年 5 月 17 日的事務委員會會議上，政府當局表示，為求取得適當平衡，在確保大廈管理和服務提供的穩定性之餘，又可讓業主在有需要時終止委任表現欠佳的公契經理人，當局建議保留終止委任公契經理人的現有門檻。政府當局亦建議增設一項新安排，規定在法團成立 5 年後，公契經理人的任期將會自動結束。屆時法團可選擇與現有的公契經理人簽訂新合約及商議新合約條款(包括委任期、酬金等)，或透過公開招標委聘新的經理人/服務提供者。

29. 然而，部分委員認為應把有關門檻降低至擁有份數 30% 的業主，因為他們察悉《建築物管理條例》第 3 條規定，只需擁有份數不少於 30% 的業主支持決議，便可成立法團。有委員詢問，就終止委任公契經理人計算"50% 的業主"的門檻時，會否把公用地方的份數計算在內，政府當局回應時表示，在部分新大廈的公契內已訂明，只有擁有份數並負有支付有關該份數的管理費用的法律責任的業主，才有權就委出管委會和成立法團的決議投票。

30. 對於公契經理人委任期在法團成立 5 年後自動結束的擬議安排，有委員關注到，對未能成立法團的大廈而言，其公契經理人的委任或會無止境地持續下去。

立法時間表

31. 在 2017 年 3 月 27 日的會議上，政府當局告知事務委員會，當局將諮詢律政司有關落實執行有關建議的法律事宜。政府當局會擬備修訂條例草案，以提交立法會審議及諮詢相關持份者。政府當局進一步表示，由於修訂《建築物管理條例》需時，政府當局打算將與《建築物管理條例》並無牴觸的建議納入相關工作守則，⁵ 並訂為"最佳做法"，藉以盡早回應公眾對法團採購和委任代表文書安排的關注。政府當局會鼓勵法團盡量採納該等建議。

最新發展

32. 立法會在 2017 年 6 月 7 日的會議上，通過了一項就"打擊圍標，捍衛業主權益"提出的議員議案，而政府當局提供的相關進度報告已於 2017 年 10 月 10 日隨立法會 CB(3)870/16-17 號文件送交議員。

33. 政府當局將於 2017 年 11 月 27 日舉行的下次會議上，就《建築物管理條例》經優化的法例修訂建議和各項行政支援措施諮詢事務委員會。

相關文件

34. 在立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 2

2017 年 11 月 22 日

⁵ 依據《建築物管理條例》第44條，主管當局可發出《工作守則》，就法團須遵守和依循的管理標準及常規等，給予指導和指示。如任何人未能遵守《工作守則》，此事本身並不使該人遭受刑事法律程序，但任何此等不遵守《工作守則》事情，在任何法律程序中(不論民事或刑事，包括就《建築物管理條例》所訂罪行而進行者)，可作為有助於確定或否定該等法律程序中所爭論的法律責任的根據。

**檢討《建築物管理條例》
相關文件**

委員會	會議日期	文件
民政事務委員會	2013年5月28日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要 政府當局就《建築物管理條例》(第344章)中凌駕於與該條例有抵觸的大廈公契條款的具體條文提供的跟進文件(立法會CB(2)1459/12-13(01)號文件)
	2014年11月17日 (議程第IV項)	會議議程 會議紀要
	2015年1月24日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要
立法會	2015年6月10日	有關"加強監管私人樓宇維修及保養工程"的議案 議案進度報告
	2015年12月2日	有關"打擊私人住宅大廈維修工程的圍標行為"的議案 議案進度報告
民政事務委員會	2016年5月17日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要
	2017年3月27日 (議程第IV項)	會議議程 會議紀要
立法會	2017年6月7日	有關"打擊圍標，捍衛業主權益"的議案 議案進度報告
民政事務委員會	2017年5月4日 (議程第I項)	會議議程