

《2005年建築物管理(修訂)條例草案》委員會 有關業主立案法團借款權的建議的未來路向

目的

1. 政府曾建議賦權業主立案法團(法團)代表欠款的業主向政府申請貸款，以進行法定維修工程。本文件旨在告知議員，政府現決定撤回這項建議。

背景

2. 《2005年建築物管理(修訂)條例草案》委員會在二零零六年四月二十日舉行的會議上，討論了政府提交的文件——“業主立案法團的借款權”¹。該文件載述擬議的法團借款計劃。議員普遍認同擬議計劃有其優點，但關注到有關建議涉及複雜的問題以及所帶來的影響。因此，條例草案委員會決定有需要就此進行另一輪諮詢。

3. 條例草案委員會在二零零六年九月二十一日會議上，討論了政府提交的文件——“政府就議員的建議／意見所作的綜合回應”²。議員知悉有關專業團體對擬議計劃表示關注，而多個法團聯會和公眾團體對建議也極有保留。此外，議員也知悉，擬議計劃雖然可行，但由於計劃涉及複雜的問題，對法團不一定有很大的幫助。

政府建議的未來路向

4. 考慮到有關的公眾諮詢結果以及議員的意見後，我們決定不會把建議的計劃納入《2005年建築物管理(修訂)條例草案》，主要原因如下：

(a) 我們一方面要確保大廈能如期完成法定工程，另一方面也要保障

¹ 立法會 CB(2)1049/05-06(01)號文件

² 立法會 CB(2)2368/05-06(01)號文件

個別業主的利益(這些業主可能是出於真正的原因，未能支付應分擔的費用)，要在兩者之間取得合理平衡，借款計劃必須設立上訴機制³。不過，故意拒付款項的業主，不論是否確有理由，都可藉上訴機制把整個過程拖延一段很長的時間。在這情況下，將無法達到計劃原來為着協助法團如期完成法定維修命令的目的。

- (b) 雖然有關建議已在程序上保障了業主，所以應該能夠符合“取得合理平衡”的準則，不會抵觸受《基本法》保護的財產權，但是有些人仍會認為此舉直接侵犯人權，因為有關業主被迫成為借款人，而如果他們要提出反對，就必須訴諸法院⁴，別無他法。此外，關於擬議的安排是否符合憲法的問題，仍可能受到法律上的挑戰。
- (c) 在諮詢期間，法團聯會和大部分向條例草案委員會提交意見的團體／人士，均對建議極有保留。各個專業團體也就建議是否切實可行表示關注。換言之，可從建議中得益的有關各方根本不支持建議，而在樓宇管理和保養方面具有專業知識的團體也對建議存有疑慮。政府實在沒有任何理據繼續推行有關建議。
- (d) 根據現行建議，法團的管理委員會必須根據條例附表 3 第 1(1)(c) 段召開業主大會，以通過有關行使借款權的具體決議。由此衍生的問題很可能會令業主之間出現爭議：
 - i. 上述決議可於為批准翻新工程和甄選標書而召開的業主大會上通過(即在法團未知是否有任何業主拖欠款項之前)。在這情況下，有關決議只會是一項非常籠統的決議，業主在概括的原則上達成共識，由法團跟進。這樣做未必最合乎業主的利益。

³ 根據擬議的借款計劃，如果有業主在訂明時限內就所需分擔的大廈工程費用向土地審裁處提出上訴，法團須暫緩向屋宇署遞交貸款申請，直至土地審裁處作出判決。

⁴ 根據擬議的借款計劃，有關的業主如果反對法團代其向政府申請貸款，必須在法團發出通知書日期起計的 30 天內，向土地審裁處上訴。

- ii. 法團如選擇通過涉及借款權的具體決議(即涉及拒絕付款的單位、貸款額等事宜的決議)，最少須召開兩次業主會議，才可提出申請。假如維修工程分階段進行，則有關程序會更為繁複；法團須先進行一連串準備工作，然後才可向政府提出申請。
 - iii. 業主會議上通過的決議是否有效仍可能會受到挑戰，因為一些不滿的業主隨時可以要求土地審裁處仲裁。
- (e) 為確保善用公共資源，擬賦予法團的借款權只限用於法定指示、通知或命令所規定的工程範圍。不過，這限制對法團解決大廈的整體維修問題而言，並不符合經濟效益。業主在決定某個維修項目是否屬法定指示、通知或命令所規定的範圍，或如何分攤與法定指示、通知或命令並無直接關係的維修工程的費用時，很可能會出現爭議。
- (f) 根據屋宇署推行的“樓宇安全貸款計劃”，個別借款人必須提供某形式的抵押，包括(視情況而定)就其物業的業權記錄簽立法定押記。然而，現時的抵押要求⁵是無法達到的，因為法團不可能取得關於欠款業主的詳細資料／文件。因此，政府可能要承擔相當大的風險。
- (g) 條例已載有條文⁶，以協助法團向業主收取有關的費用。問題的關鍵是，法團須先證明欠款的業主負有法律責任。如法院裁定欠款業主敗訴，便可發出命令，追討判定債項。法團循這些途徑得以向欠款業主討回有關費用，過往也有不少先例。
- (h) 在二零零一至零二年度(即我們首次提出借款權建議時)，香港的

⁵ 參加樓宇安全貸款計劃的借款人如已就該物業進行按揭，便須與第一按揭貸款人磋商，以刪去契據上的“所有款項”條款。此舉旨在確保政府可討回貸款。

⁶ 條例第 19、21、22、23、24、25 條，詳情請參閱立法會 CB(2)3038/05-06(02) 號文件“追討管理費”。

整體經濟情況，與現時大為不同。此外，當時協助法團和業主進行維修工程的財政資助計劃不多。不過，近年除了屋宇署推出的“樓宇安全貸款計劃”外，香港房屋協會和市區重建局也推出不少貸款及資助計劃，為合資格的法團和業主提供協助。

《消防安全(建築物)條例》

5. 立法會在二零零二年通過《消防安全(建築物)條例》⁷；當時，立法會議決該條例須在當局修訂《建築物管理條例》以訂明有關法團借款權的規定後，才開始實施。因此，我們現決定不把有關借款權的建議納入《建築物管理(修訂)條例草案》，會對實施《消防安全(建築物)條例》有所影響。

6. 我們已就借款權建議所作的政策決定，與保安局和消防處商議。如果得到議員同意，民政事務總署會聯同保安局和消防處，在短期內向立法會保安事務委員會解釋政府的立場。我們也會向保安事務委員會解釋消防處為實施《消防安全(建築物)條例》而制定的措施，包括按樓齡分階段實行有關規定的時間表、視乎樓宇結構靈活執行有關規定，以及為業主提供多項財政和技術支援計劃，協助他們進行所規定的工程。此外，我們也會徵求保安事務委員會同意實施《消防安全(建築物)條例》。有關上述各項措施的細節，請參閱附件。

未來路向

7. 請議員就上述事項提出意見。

民政事務總署
二零零六年十月

⁷ 《2002年消防安全(建築物)條例》規定法團及業主須改善大廈的消防裝置、設備，以及消防安全建築。

實施《消防安全（建築物）條例》：建議的便利化措施

(A) 分階段實施

消防處和屋宇署建議分階段實施上述條例，詳情如下。

(a) 綜合用途建築物

2. 鑒於綜合用途建築物的消防安全情況不理想，加上該等樓宇的非住用（主要是商用）部分燃燒負荷量高，佔用者混雜，人流又大，我們計劃首先在 1987 年前落成的綜合用途建築物實施《消防安全（建築物）條例》，並預期在 10 年內完成。在首 6 年間，我們會處理約 5 000 幢 1973 年前落成的私人綜合用途建築物。在餘下 4 年內，我們會處理約 4 000 幢在 1973 年至 1987 年間建成的同類建築物。

(b) 住用建築物

3. 在綜合用途建築物的改善計劃完成後，我們會著手處理約 3 000 幢 1987 年前落成的私人住用建築物，其中 1973 年前落成的樓宇會獲優先處理，並會參照綜合用途建築物住用部分的消防安全要求訂定相若規定。樓高不多於 3 層的住用建築物將可獲得豁免。

(B) 靈活而務實的實施

4. 我們明白部分建築物的業主對遵從某些消防安全規定有實際的困難。這些困難可能基於建築物的實際限制及／或結構問題，以及缺乏足夠的財政支援（即使有在 6 至 8 段中提及的財政援助）。消防處及屋宇署會以務實和靈活的方式處理這些個案，以下列舉一些例子以作參考：

- (a) 根據《消防安全（建築物）條例》，消防處及屋宇署將獲授權向業主和佔用人發出消防安全指示，規定他們在指定的期限內改善他們的處所／樓宇的消防安全措施。有關的業主／佔用人可以向當局申請延長遵從指示的期限，以延長遵辦時間。當局只會在業主／佔用人無合理辯解而未有遵從指示的情況下才會考慮提出檢控。
- (b) 在實施《消防安全（建築物）條例》時，消防處及屋宇署將會因應每個個案的具體情況而給予放寬甚或豁免某些規定。例如，若經認可人士或註冊工程師證實，由於結構問題致使樓宇的頂部不能負荷標準消防儲水缸，消防處可考慮容許業主裝設容量較小的儲水缸。在有理由支持的情況下，若消防員可依賴附近的總水管提供所需用水，消防處更可考慮豁免裝設儲水缸的規定。
- (c) 至於那些已經納入市區重建計劃的建築物，消防處和屋宇署只會要求有關人士提高最低的消防安全措施，例如提供手提式滅火器。

5. 以靈活及務實的原則在實施《消防安全（商業處所）條例》及其修訂條例時已有顯著的成效。這些條例自 1997 及 1998 年實施以來，訂明商業處所¹ 及指明商業建築物² 已分別約有 45% 及 38% 的樓宇遵從消防處根據該條例發出的消防安全指示。至於由屋宇署發出的消防安全指示，則分別約有 61% 的訂明商業處所及 25% 的指明商業建築物已經遵從有關的指示。直至目前為止，訂明商業處所及指明商業建築物分別只有 0.14% 及 0.34% 的業主或佔用人因未能遵辦有關的指示及沒有合理辯解而遭消防處檢控。就屋宇署而言，訂明商業處所及指明商業建築物分別只有 0.28% 及 0.47% 的業主或佔用人受到檢控。

(C) 財政及技術援助

財政援助

6. 現時有各種不同的財政援助計劃協助部分建築物業主解決可能遇到的財政問題。由屋宇署署長管理的樓宇安全貸款計劃，向業主提供根據無所損益原則而釐定息率的貸款，以便他們進行《消防安全（建築物）條例》指定的法定工程。對於符合發給免息貸款的年滿 60 歲或以上的長者及 / 或殘疾人士(單身 / 夫婦)，他們甚至可以申請押後還款期到一個沒有指明的期限，直至物業的業權轉讓或借款人去世為止（以較早發生者為準）。

註¹ 訂明商業處所是指總樓面面積超過 230 平方米，用作經營銀行、場外投注站、珠寶或金飾店、超級市場、百貨公司和商場等業務的商業處所。

註² 指明商業建築物是指 1987 年前的商業樓宇。

7. 除了由政府管理的樓宇安全貸款計劃外，香港房屋協會(房協)也向業主提供貸款及資助，以便他們進行維修及保養工程，包括《消防安全(建築物)條例》的法定工程。業主可以循家居維修貸款計劃申請一項最多\$50,000的免息貸款。此項貸款的原意是協助單位業主實施一些與安全和衛生有關的單位內部維修工程。為了協助業主遵從《消防安全(建築物)條例》的規定，房協同意將是項計劃伸展至包括因遵從該條例而需在大廈公共地方進行的法定工程。如申請人年滿60歲並正領取綜合社會保障援助或免費醫療保障援助，可獲貸款額一半或最多\$10,000的資助(以較低額為準)。

8. 與此同時，房協亦管理一項樓宇維修資助計劃。業主可循此計劃獲得最高達工程總額兩成或每住宅單位不超過\$3,000的資助(以較低者為準)。為了協助業主進行《消防安全(建築物)條例》指定的法定工程，房協亦同意按個別情況考慮放寬有關的申請條件資格。即使整個屋苑或樓宇多於200個住宅單位，以及在樓宇的私人地方進行提高消防安全改善工程(如設置住戶防煙門)，有關的業主仍然可以獲得資助。

技術援助

9. 除了財政援助外，當局也向業主提供技術支援，以便他們進行《消防安全(建築物)條例》指定的法定工作。實施《消防安全(商業處所)條例》所得的經驗顯示，業主立案法團的存在有助組織在大廈公用地方進行的法定工作。因此，當局現正全力改善樓宇管理工作。民政事務總署透過在各區的聯絡網，積極鼓勵、建議及協助業主根據《建築物管理條例》組

織業主立案法團。房協亦向業主提供意見及最多\$3,000 的財政資助，以鼓勵私人樓宇的業主組織業主立案法團。在政府、非政府組織和市民的共同努力下，約 15 000 幢私人樓宇已經組成業主立案法團。我們會繼續協助業主籌組成立業主立案法團，以便《消防安全（建築物）條例》的實施。

10. 我們一直及將會繼續向業主提供技術意見，以便他們遵從《消防安全（建築物）條例》。雖然該條例仍未實施，自 2004 年起，消防處及屋宇署每年已巡查約 900 幢綜合建築物，並向這些樓宇發出與《消防安全（建築物）條例》的執行及改善工程有關的勸喻指示。消防處及屋宇署亦為業主和佔用人安排論壇，以講解新的規定及當局可提供的援助。在 2004 至 2006 年間，消防處已為這些業主／佔用人舉辦了 9 次論壇。此外，房協推行的樓宇管理維修綜合計劃亦會提供一站式的技術意見，以協助業主遵從有關的政府指令，其中包括聘用測量公司協助業主計算進行法定工作時基本支出預算。

保安局

二零零六年十二月四日