

二零一一年七月八日  
討論文件

**立法會民政事務委員會  
規管物業管理行業**

**引言**

本文件旨在向委員簡介建議的物業管理行業規管架構的主要準則。

**公眾諮詢**

2. 在二零一零年十二月十日民政事務委員會會議上，我們告知委員，我們就建議的物業管理行業規管架構展開公眾諮詢，以期為建議的架構訂立準則，並回應持份者關注的問題。我們也向委員簡介了諮詢的範圍。

3. 在二零一零年十二月三日至二零一一年三月十五日的諮詢期內，我們出席了 18 區區議會的全會或相關委員會的會議。我們舉辦了四場地區公眾諮詢會，安排了兩次聚焦小組會議，與一些業主立案法團(法團)的管理委員會(管委會)委員會面。我們也會見了八個物業管理相關專業團體的代表，並在多個由不同團體舉辦的座談會／簡介會上發言。我們在二零一一年二月十八日，出席了民政事務委員會與團體代表會晤的特別會議。在諮詢期內，我們透過郵寄、傳真或電郵等渠道，收集了共 253 份意見書。

4. 社會的普遍共識是，應為物業管理行業引入強制發牌制度，為物業管理公司及從業員的資格訂立一套基準，從而令其質素也有基本準則，提高公眾對物業管理公司須具專

業水平的認知，並推廣妥善管理物業的觀念。

5. 就建議的規管模式的主要準則，我們收到不少有用的意見。在考慮這些建議時，我們充分考量以下指導原則 -

- (a) 引入發牌制度不會令物業管理成本大增；
- (b) 不會導致物業管理公司及從業員的數目突然出現不足的情況；以及
- (c) 應繼續容許有意從事物業管理行業者自由進入市場，以及維持公平競爭。

## 方案

6. 經仔細研究收到的意見及關注後，我們建議發牌制度的主要準則如下 -

- (a) 物業管理公司及從業員均需要強制發牌規管；
- (b) 對物業管理公司實施單一級別發牌制度；而只提供保安或清潔等單一服務的公司，則不受發牌制度規管；
- (c) 只有擔當管理級職務以及需為物業管理服務的全面質素保證承擔責任的從業員，須受發牌制度規管；非管理層人員則免受規管。至於有關發牌級別的數目，會由下文第 6(g)段所述的諮詢委員會另行討論；
- (d) 沒有聘用物業管理公司而自行管理物業的法團或其他形式的業主／居民組織，免受建議的發牌制度規管；
- (e) 設立一個獨立的法定機構，作為物業管理行業的規

管機構，並兼具監管業界紀律以及推動業界發展的職能；法定機構的成員將來自業界、相關專業界別和社會各界，並由行政長官委任；

(f) 在全面實施發牌制度前，設立三年過渡期；以及

(g) 成立一個由業界、相關專業界別及社會人士組成的諮詢委員會，以訂定詳細的發牌條件和規定。

### 在公司層面或個人層面或在兩個層面均實施規管

7. 社會普遍支持物業管理公司應受規管。通過對違反專業守則的公司處以懲罰及採取紀律處分，規管將有助提升物業管理公司的服務質素，並可增加其透明度，從而加強對業主的保障。

8. 另一方面，對於應否規管從業員，則意見不一。有市民擔心，規管會導致大廈管理費大幅增加，因為持牌的從業員自然會要求較高薪酬。至於其他意見，尤其是一些現職物業經理，則憂慮規管會令責任誰屬的問題不必要地複雜，因為業界一向以團隊合作和集體決策的方式運作。在業界工作多年但缺乏正式資歷的從業員，則擔心不能取得牌照，尤其是如需參加筆試。

9. 然而，支持同時規管物業管理公司及從業員的人士認為，必須規定從業員領取牌照，才可有助行業提高專業水平及服務質素。既然大廈管理及維修的其他主要範疇，例如保安人員和升降機維修承建商等，均受法例規管<sup>1</sup>，物業管理從業員不受法例規管，並不合理。有些業主及法團大力支持規定從業員領取牌照，以防止大型物業管理公司把表現差

---

<sup>1</sup> 《保安及護衛服務條例》規定從事保安工作的保安人員和提供保安服務的公司分別須領有許可證和牌照；《升降機及自動梯(安全)條例》訂定條文，對註冊承建商和工程師定期維修及檢查升降機和自動梯的工作作出規管。

劣的物業經理由一個屋苑調往另一個屋苑。

10. 在衡量過有關意見的優點和缺點後，以及考慮到我們的政策目標，是提供更多高質素、有效率及收費可予負擔的物業管理服務，讓業主選擇，我們建議在公司和個人層面均實施強制發牌制度。我們相信透過發牌制度，規定違反專業守則的公司和從業員，均須受到懲罰及紀律處分，將可為業主提供更佳保障，並確保服務質素，同時也使社會大眾更認同業界的專業水平。

11. 關於有些從業員擔心，發牌制度或會導致事情不必要地複雜和責任問題，我們可在將來的物業管理公司和從業員專業守則及作業守則中，清楚訂明各方的責任，以解決這個問題。擬議的規管機構將會透過詳細調查，確保每宗投訴均以公平審慎的方式處理。至於具經驗但缺乏正式資歷的從業員的憂慮，我們正考慮作出一些豁免安排，以承認現職從業員的經驗和資歷，讓他們將來領取正式牌照。

### 規管制度的範圍

#### 物業管理公司

12. 物業管理需要多方面的專業知識。在香港資歷架構下，物業管理行業的能力標準說明訂明了行業的七項主要職能範疇，分別為：

- (a) 為業主、租客和社區提供物業管理服務；
- (b) 物業環境管理；
- (c) 大廈修葺與保養／改善與提升；
- (d) 財務和資產管理；
- (e) 設施管理；
- (f) 人力資源管理；及
- (g) 應用法律。

我們認為以上的範疇代表了有關從業員及物業管理公司所需具備的技能和知識。

13. 在諮詢期內收到的意見，未能十分清楚顯示，是否所有提供一項或多項物業管理服務的公司均須受到規管。不過，意見大致傾向支持豁免規管只是提供單一服務的公司，例如只提供清潔或保安服務的公司。我們贊同有關意見，並建議提供單一服務的公司應免受規管，以免對這些公司進入市場造成不必要的障礙。

14. 至於物業管理公司的發牌制度應屬單一級別抑或多級別，則意見紛紜，因為消費者與經營者利益不同，關注的問題各異。

15. 支持多級發牌制度的人士認為，這個制度可提供清晰簡明的參照，讓消費者按自己的需要及負擔能力選擇物業管理公司。而且按照公司的規模及經驗釐訂不同的標準，可提升業界的專業水平，以及鼓勵公司藉提升級別持續發展。傳統物業管理的專業團體均支持為物業管理公司引入多級發牌制度的建議。

16. 另一方面，對於在公司層面實施多級發牌制度的建議，也有意見表示關注，尤其是中小型物業管理公司(佔全港物業管理公司總數約 60%)。他們擔心多級發牌制度會造成強烈的標籤效應，因為公眾大多傾向認為持有較高級別牌照的公司(大多是較大型的物業管理公司)，可以提供更高質素的服務，中小型物業管理公司會因而處於弱勢。有些市民亦認為單一級別發牌制度較為簡單，易於理解。即使在單一級別發牌制度下，他們仍可選擇合適的公司配合自己的需要。中小型物業管理公司亦認為，現時業主有能力在招標文件中訂明自己的要求，政府無需隨意設立一個多級發牌制度。

17. 經仔細考慮所有意見及論據後，我們建議為物業管理公司引入單一級別發牌制度，理由如下 -

- (a) 多級發牌制度會造成或加強標籤效應，亦會使中小型物業管理公司可管理的大廈／屋苑類型，缺乏靈活性以及造成限制，並可能使這些公司的業務範圍縮減。這有違我們促進物業管理行業的市場競爭和健康發展的指導原則。
- (b) 透過公開物業管理公司的主要資料讓公眾索閱，可達到讓消費者在掌握充分資料後作出選擇的目的。而要達致這個目的，可透過訂定一項發牌條件，規定物業管理公司須定期提供最新資料，例如有關管理的物業數目或樓面面積、董事會、持牌僱員人數、註冊資本等資料，上載到日後成立的規管機構所管理的專設網站。

18. 我們認為，單一級別發牌制度加上公開資料，是最佳的方案。這個方案能夠取得適當的平衡，一方面為不同規模的物業管理公司提供公平競爭的環境，另一方面可有助消費者作出選擇。

#### 從業員

19. 有關從業員方面，意見普遍認為，只有擔當管理級職務及負責物業管理服務的全面質素保證的從業員，才須領取牌照。這個做法符合發牌制度的目的，就是規定提供服務的決策者須確保服務質素。部分前線人員，例如保安員及升降機維修承建商，已受其他發牌制度規管，把他們納入建議的發牌制度，會造成資源重疊。

20. 對於個人層面的發牌制度應為單一級別抑或多級別，則意見不一。主張多級發牌制度者普遍建議兩級發牌制

度，分別為持牌物業經理和持牌物業從業員。他們擔心不少具豐富經驗但缺乏相關資歷的從業員，未必能符合單一級別發牌制度的發牌準則。他們認為兩級的發牌制度，將有助鼓勵物業管理從業員追求專業發展，以取得相關資歷從而提升至較高級別，同時可繼續讓缺乏正式資歷的物業經理加入這個行業。

21. 業界的傳統專業團體贊同為從業員引入兩級發牌制度。他們建議，已取得物業管理認可學術資格的人士，可申請第一級牌照，而具備從事物業管理行業多年經驗但欠缺正式培訓的人士，可申請第二級牌照。第一級牌照持有人可管理所有類型的大廈，第二級牌照持有人則只可管理單幢式樓宇。這樣可讓具經驗但缺乏正式資歷的從業員，繼續從事此行業。再者，大型屋苑／多層大廈需要的服務和設施，與單幢式樓宇大為不同。因此，視乎從業員管理的大廈／屋苑類型，他們所須具備的相關專業知識和技巧會有很大差異。

22. 另一方面，有意見認為多級發牌制度過於複雜，因而支持單一級別發牌制度。現職從業員憂慮，缺乏正式資歷的從業員，就業機會將因區分了級別而受到影響。

23. 在現階段，我們對發牌制度為單一級別抑或多級別持開放態度。鑑於這個問題會對每個物業經理都有直接影響，在下一階段作出更詳細的討論，十分重要。

24. 此外，有意見強烈認為宜為現職從業員作出一些豁免安排，讓他們的經驗及／或現有學歷得到認可，以便順利過渡新制度。詳細安排會在下一階段制定。

#### 法團和其他形式的業主／居民組織

25. 對於沒有聘用物業管理公司而自行管理物業的法團

或其他形式的業主／居民組織<sup>2</sup>，應否規定他們須領取公司牌照或其管委會須有最少一名委員領取從業員牌照的問題，大部分收到的意見均認為不應把他們納入規管架構。法團強烈反對須規定領取牌照的做法，尤其是那些沒有聘用物業管理公司而自行管理物業的法團。他們認為管委會委員以義務性質服務，如在發牌制度下須負上個人責任，並不公平。再者，不少法團的管委會委員幾乎全是長者，根本沒有能力修讀培訓課程以符合發牌規定。

26. 有建議提出，規定沒有聘用物業管理公司的法團至少僱用一名持牌從業員。然而，不少法團認為，他們管理的樓宇大多是單幢式舊樓，單位數目少，管理上只需要一些基本知識。他們鑑於費用問題而不聘用物業管理公司，他們也無法負擔僱用合資格的從業員。這類樓宇大部分業主都是長者，一旦增加管理費，對他們是沉重負擔。

27. 我們注意到既要顧及法團的憂慮，也要確保單幢式樓宇的管理質素，並需要於兩者之間取得平衡。經仔細考慮所有因素後，我們認為，沒有聘用物業管理公司而自行管理物業的法團，不應納入規管架構。但我們會進一步提升法團管理大廈的能力。我們會給予此類法團更多協助，例如為管委會委員提供有系統的培訓及顧問服務。

### 規管機構

28. 社會普遍贊成設立獨立的法定規管機構，有關理事會的成員來自業界、相關專業界別及社會各界，並由行政長官委任。少數人則主張規管機構應為政府部門。

29. 我們認為獨立的法定規管機構將會是更有效的規管者，尤其是處理投訴以及發出／撤銷牌照。理事會內有來自

---

<sup>2</sup> 其他形式的業主／居民組織包括業主委員會和互助委員會。



相關專業界別的獨立非官方委員，亦可提高規管機構的公信力。假如規管機構為政府部門，其運作的彈性不足，也不宜擔當推動業界發展的職能。

30. 我們建議規管機構應兼具監管業界紀律以及推動業界發展的職能，包括 -

(a) 紀律監管者：分別為物業管理公司及從業員制定專業守則及作業守則；訂定發牌規定；處理投訴及查詢；處罰行為不當和手法不良的公司及從業員，包括撤銷或暫時吊銷牌照。

(b) 業界推動者：提高業界的專業水平；鼓勵和協助業界不斷提升專業水平；為從業員提供培訓及執行持續專業發展的規定；舉辦活動促進物業管理行業的專業發展並推廣業主教育。

31. 我們建議獨立的法定發牌當局以自負盈虧的形式運作。我們現時的意向是，規管機構的經費來自牌照費以及就香港的物業交易徵收一個很少的徵費，例如是不超過0.01%(舉例說明而言，一宗價值500萬元的物業交易，只需繳交不超過500元)。這項建議須進一步仔細議定。我們將在下一階段釐訂牌照費及擬議徵費的實際水平，而水平需按發牌規定而釐訂，因為相關規定會影響擬議規管機構的收支。

32. 我們認為單靠牌照費來資助有關監管機構並不可取，因為這會令牌費水平大幅上升，最後轉嫁到業主和住客身上。這有違不應由於引入發牌制度而令物業管理成本大增的指導原則。我們也認為由政府提供直接或部分資助的做法也不大可取，因為引入有關監管架構，將使物業因得到適當的管理和維修而升值，主要受惠者為私人物業業主。根據這個論點，透過向物業交易徵收一個很少的徵費，讓物業業主資助擬議規管機構的部分經費，也算公平合理。

## 過渡安排

33. 雖然有意見建議設立五年過渡期，但大多數意見支持過渡期約為三年，讓從業員取得所需資歷，讓物業管理公司在運作、人手和資本要求方面作好準備，以及讓政府籌備設立法定規管機構。

34. 我們相信在法例制定後，需要三年過渡期，以籌備設立法定規管機構，同時讓現有的物業管理公司和從業員有足夠時間作好準備，以順利過渡新發牌制度。

## 成立諮詢委員會

35. 儘管我們為規管架構建議了以上的主要準則，但仍需要為發牌制度制訂運作架構和相關規定的細節。我們建議成立一個諮詢委員會，由民政事務局局长委任業界、相關專業界別(例如法律、會計和測量)和社會各界的人士出任委員。委員會的職能包括界定物業管理公司和物業經理的定義，以及制訂公司和從業員的發牌條件、從業員的發牌級別數目、規管機構的體制安排、物業管理公司和物業經理的專業守則和作業守則草擬本、違規的建議罰則，以及豁免安排等。

## 未來路向

36. 我們會籌備成立諮詢委員會，以制訂發牌制度的細節，並草擬新法例。我們預期在二零一三年上半年向立法會提交條例草案。

## 徵詢意見

37. 請委員就建議的物業管理行業規管架構主要準則提

供意見。

## 背景

38. 現時，物業管理行業沒有一套劃一標準，規範物業管理公司及從業員的基本資格。行政長官在《二零一零至一一年施政報告》公布，政府建議透過立法為物業管理行業設立發牌制度，監察物業管理公司的營運及確保物業管理服務的質素。

39. 物業管理公司擔當一個重要角色，協助業主及早察覺大廈的問題，適時進行維修工程，以及迅速採取行動以遵行法定命令。目前，本港共有 40 000 幢私人大廈，當中只有約 24 000 幢由物業管理公司，其餘 9 000 幢由法團管理而沒有聘用物業管理公司，7 000 幢為單幢式舊樓，既沒有聘用物業管理公司，也沒有成立法團或任何形式的業主/居民組織。

民政事務總署

二零一一年六月