

**2013 年 3 月 27 日的立法會會議
“改善物業管理及業主立案法團運作” 議案**

進度報告

立法會在 2013 年 3 月 27 日的會議上，通過由梁美芬議員動議，經毛孟靜議員、鍾樹根議員及胡志偉議員修正的「改善物業管理及業主立案法團運作」議案。

2. 議案全文見附件一。本報告向議員提供當局就議案的立場及跟進工作的綜合匯報。

檢討《建築物管理條例》(第 344 章)

《建築物管理條例》檢討委員會

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《條例》的規定做好大廈管理工作。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 2011 年委任了《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。

4. 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二。

5. 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，並於 2013 年 3 月 25 日發表了中期報告。對於源自各持份者對《條例》的規定有不同詮釋而引起的爭議，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。我們已就「委任代表出席法團大會」及「應不少於 5% 的業主要求召開法團大會」發表了指引，並收到很多持份者的正面評價。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。

6. 關於牽涉複雜的財務、法律或業權影響的大廈管理問題，例如終止委任公契經理人、與公契有關的事宜、另設樓宇事務審裁處作為解決糾紛的機制的建議等，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。在下一階段的工作，檢討委員會將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。

終止委任公契經理人

7. 《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。

8. 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。

9. 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。

10. 至於就公契經理人的委任訂立時限的方案，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。

11. 檢討委員會在就未來路向提出建議前，將進一步考慮上述建議在法律和運作方面的影響。

與公契有關的事宜

12. 公契是一份契約，也是一份私人合約，由發展商、經理人與建築物單位首名買家所訂立，列明各方的權利和責任。政府自 1985 年起引入條款，要求所有非工業用地的批地文件均須有公契。如批地文件載有公契條款，發展商所提交的公契須經地政總署轄下法律諮詢及田土轉易處審批。法律諮詢及田土轉易處先後在 1987 年、1999 年、2006 年和 2011 年發出《大廈公契指引》和《大廈公契修訂指引》。該處在審批公契時，會確保其符合現行《大廈公契指引》的規定。

13. 有建議認為政府應在《條例》加入條文，設立機制，容許業主修訂公契和分公契，尤其是被認為對業主不公平和不合理的條款。另有建議設立機制，在不少於 80% 或 90% 的業主同意下，可向法院提出申請修訂公契(或分公契)的條款。亦有建議在《條例》引入“用者自付”原則這概念，以解決不公平分配管理份數和不可分割份數的問題。

14. 檢討委員會認為，在檢視上述建議的可行性時，應考慮以下相關因素：

- (a) 就「一廈多法團」，由於一個法團根據一份公契成立，如果同一建築物的兩座大廈各有公契，而兩份公契的條款不一致，會引起實際困難。事實上，如所有業主同意，可把數份公契重寫合訂為一份，但實行起來的困難是會對產權帶來重大影響，必須顧及如何確保受影響的業主均獲妥善保障。另一個做法，是政府或可鼓勵相關法團委任代表，組成聯合管理委員會，解決有關問題。
- (b) 就「多廈一法團」，有些大廈的業主未必願意為屬同一個法團的另一座大廈支付工程維修費，然而，如規定一個法團只可管理一座大廈，可能不切實際，也不符合現今的樓宇管理模式。
- (c) 就「公契中不公平的條款」，需要注意的是，公契是由發展商、經理人與業主訂立的私人契約。一如其他所有私人合約，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。這是合約原則。政府並非立約一方，不適宜因立約其中一方認為某些公契條款不合時宜或造成不便，試圖凌駕這些條款。此外，公契列明建築物所有業主的權利和義務，政府是否適宜在可能影響所涉各方的權利和責任的情況下，以法定方式引入改變，實屬疑問。
- (d) 有意見認為，政府不應隨意設定一個代表大多數的百分比，例如 70% 或 80%，為門檻。再者，不論所定的百分比多大，仍可能有業主反對公契的修訂建議。此外，亦應考慮此做法是否有違私人合約精神。
- (e) 重新分配不可分割份數或管理份數，很可能讓一部分業主得益而同時損害另一部分業主的利益。這或

會被視為影響業主的產權，而可能激使業主基於《基本法》第 6 條及第 105 條保護財產權，提出強烈反對。

15. 檢討委員會將在下一階段工作進一步研究有關事宜，以期就擬議的路向向政府提出建議。

另設樓宇事務審裁處作為解決糾紛的機制

16. 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。

17. 檢討委員會從大廈管理角度充分考慮了該建議。如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，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，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。

18. 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及法律事宜。故此，很難找出簡單的個案可交由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。

19. 整體來說，檢討委員會認為設立樓宇事務審裁處，專責解決大廈管理糾紛，未必能夠帶來有些人認為可以達致的效益。處理大廈管理糾紛，最有效的方法是從根本着手。

20. 為此，檢討委員會注意到，民政事務總署(下稱“總署”)一直推行各種措施，加強業主和法團管理大廈的能力，以盡量減少相關各方的糾紛。舉例來說，總署成立了大廈管理糾紛顧問小組，就複雜的大廈管理案件和糾紛，向業主提供中肯而具權威的專業意見。小組的成員是具豐富大廈管理事務經驗的專業人士，包括律師、會計師及測量師等。所有參與的業主均認為小組的意見非常有用，在大部分時候，業主均採取小組的意見，而不必將糾紛訴諸土地審裁處。

民政事務總署的其他大廈管理措施

地區大廈管理聯絡小組的角色、人手及工作量

21. 大廈管理是業主的責任。政府的政策是擔當推動者的角色，通過多管齊下的措施，鼓勵和協助業主成立法團，及提供適當支援，協助業主履行管理大廈的責任。

22. 地區大廈管理聯絡小組的聯絡主任會定期探訪全港所有私人大廈，鼓勵尚未成立法團的大廈業主成立法團，並會應邀出席會議，就法團的成立程序向業主提供意見和協助。我們會不時檢討聯絡主任的人手編制和工作範圍，以切合實際情況的需要。

妥善履行《建築物管理條例》賦予的權力

23. 由 2008 年至 2012 年，總署共處理了 15 宗涉嫌違反條例的個案。經總署詳細了解及調查每一宗個案，由於證據不足、《條例》條文不適用或有關法團已積極採取補救行動

糾正失誤等，因此至今沒有亦無須根據《條例》進行起訴工作。

其他大廈管理措施

24. 總署致力於建立良好的大廈管理文化。除了檢討《條例》及協助業主成立法團外，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”¹的業主和居民。有關措施包括：

- (a) 大廈管理專業顧問服務計劃，為“三無大廈”業主提供專設的一站式專業顧問及支援服務。總署委託了兩家物業管理公司，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，並透過家訪聯絡業主，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。
- (b) 居民聯絡大使計劃，協助政府部門聯絡居住在“三無大廈”的居民，共商日常大廈管理、保安和消防安全等事宜。長遠來說，這項計劃將會是一個非常有效的機制，協助舊式大廈成立法團，並進一步加強其大廈管理。
- (c) 津貼舊樓法團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。有關津貼計劃由關愛基金提供為期三年的資助。

¹ “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。

下一步工作

25. 當局在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。與此同時，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
2013年5月

附件一

2013年3月27日的立法會會議 “改善物業管理及業主立案法團運作”議案辯論

經毛孟靜議員、鍾樹根議員及胡志偉議員修正的梁美芬議員的議案

長久以來，不少住宅屋苑就物業管理問題出現連串紛爭，當中有些是因為大地產商以第一手業主身份，透過控制屋苑公共地方業權，欺壓小業主，令其無法成立業主立案法團，有些則是由於業主立案法團運作缺乏有效監管，導致官司不斷，甚至貪腐違法的情況叢生，部分屋苑即使成立了業主立案法團，但由於大地產商以第一手業主身份，控制屋苑主要業權，令居民無法更換大地產商擁有的管理公司；就此，本會促請當局檢討現行《建築物管理條例》，以改善修訂公契的機制，並務求令涉及物業管理的紛爭，可以更合理、更有效地解決；為加強保障小業主及租客權益、提高樓宇管理效率，以及解決‘一廈多法團’及‘多廈一法團’衍生的樓宇管理問題等，政府應增撥資源，設立一站式平台，協助小業主及租客獲得不同部門提供的支援；政府亦應採取以下措施：

- (一) 設立大廈管理審裁處，將現時土地審裁處處理與《建築物管理條例》有關的案件轉至大廈管理審裁處處理；
- (二) 檢討民政事務總署轄下地區大廈管理聯絡小組聯絡主任的角色、人手及工作量；
- (三) 確保民政事務總署妥善履行《建築物管理條例》賦予的權力；
- (四) 設立修改不合理公契條款的機制，以協助業主更有效管理樓宇；及

(五) 積極研究設立審批機制，讓小業主在分公契的情況下有權處理涉及分公契的樓宇管理問題。

附件二

《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