

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)263/2023(05)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

民政及文化體育事務委員會 2023年4月3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

本文件綜述民政及文化體育事務委員會（“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，當時的民政事務局局長於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。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。在2017年11月27日的會議上，政府當局向事務委員會簡介了當局提出的優化建議。在2020年5月11日，政府當局再就《建築物管理條例》檢討進度及相關行政措施向事務委員會作出匯報。¹ 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。委員亦詢問，政府當局會否加強支援法團處理“大型維修工程”，例如提供一站式服務平台，讓業主無需接觸個別政府部門尋求意見及支援。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。此外，市建局計劃在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。

7. 政府當局進而表示，民政事務總署已於2018年9月推出“大廈管理中央平台”（“中央平台”），在大廈管理及“大型維修工程”方面為業主提供協助。民政事務總署會透過中央平台定期為業主

¹ 立法修訂建議和行政措施摘要載於政府當局的文件（立法會CB(2)913/19-20(03)號文件）附件A。

舉辦簡介會，邀請相關政府部門及機構的代表，介紹各類與大廈管理及維修相關的服務，讓業主能夠適當地尋求有關方面的意見。在執法方面，香港警務處和廉政公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。

通過大型維修工程決議的業主大會法定人數

8. 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。

9. 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。在2017年11月27日的事務委員會會議上，政府當局告知事務委員會，考慮過所收到的意見、現時法團單位數目的分布及一般會議場地的實際情況後，當局將會優化上述建議。² 政府當局表示，當局的優化建議旨在求取平衡，即一方面鼓勵業主參與作出重要決定，另一方面使法團業主大會符合法定人數要求。

執法及刑事制裁

10. 部分委員認為，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(包括法團的管理委員會(“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。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

² 根據政府當局的優化建議，就4 000個單位或以下的法團，當法團需要就“大型維修工程”通過決議時，須有至少10%業主親自出席會議及就“大型維修工程”的決議投票；而就4 001個單位或以上的法團，當法團需要就“大型維修工程”通過決議時，須有至少10%或400名業主親自出席會議及就“大型維修工程”的決議投票(兩者以較小者為準)。

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。

11. 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。

12. 在2017年11月27日的事務委員會會議上，委員察悉政府當局的下述優化建議：就未能遵守妥善保存及傳閱管委會/法團會議紀錄和保管招標文件這項規定的情況，將相關罰則加重至第4級罰款；以及對未能遵守保留所有委任代表文書及相關聲明這項規定的公契經理人/物業管理公司/管委會委員，施加刑事法律責任。³ 然而，部分委員認為，應制訂更嚴厲的罰則(例如監禁)，特別是針對違反《建築物管理條例》相關規定的管委會主席，以增強阻嚇力。

13. 政府當局表示，除確保建議罰則水平的相稱性外，優化建議在建議罰則的阻嚇力及對業主擔任法團職務意欲的影響之間亦已取得適當平衡。此外，根據政府當局的優化建議，主管當局可在不少於10%業主的要求下，在向管委會發出警告後，解散仍沒有履行職責的管委會。⁴ 部分委員建議，政府當局應訂明“沒有履行職責的管委會”的定義，以及政府當局應把握時間解散沒有履行職責的管委會。

³ 政府當局認為，就保留所有委任代表文書的規定與妥善保存會議紀錄及招標文件的規定而言，兩者性質相似；故此，未能遵守保留所有委任代表文書這項規定的擬議罰則亦應訂為第4級罰款。

⁴ 根據優化建議，除非有特殊原因，主管當局在12個月內只會就每個法團行使一次這項權力。

14. 政府當局表示，對於在某建築物的管委會沒有履行職責的情況下，由政府當局啟動相關程序以委任建築物管理代理人管理該建築物，《建築物管理條例》現時訂定甚高的門檻(即只有在建築物的佔用人或業主“處於或可能處於危險境況”時才可啟動)。政府當局認為，確保有關法團繼續運作，甚為重要。故此，除賦權主管當局在向管委會發出警告後可解散仍沒有履行職責的管委會外，政府當局亦建議賦權主管當局可委任管理人(a)主持法團會議以重選管委會；以及(b)在業主根據《建築物管理條例》選出新的管委會前，協助有關法團運作。政府當局會制訂援引上述權力的程序，並會在解散沒有履行職責的管委會前先發出警告，要求有關管委會作出解釋。

15. 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。

16. 在2020年5月11日的事務委員會會議上，部分委員認為，“解決大廈管理爭議服務”自2018年4月推出以來，申請數字偏低(截至2019年12月的數字為45宗)，並詢問這是服務承擔能力有限，抑或服務宣傳推廣不足所致。政府當局解釋，不應單看數字，因為民政事務總署及其他相關政府部門和機構一直有為業主、管委會及法團提供一系列與大廈管理及維修有關的支援服務。此外，民政事務總署成立了“大廈管理糾紛顧問小組”(“顧問小組”)，協助排解複雜的大廈管理糾紛個案。顧問小組的成員是來自不同界別的專業人士(包括律師、會計師、測量師及物業管理專業人士)，具備大廈管理事宜方面的經驗。顧問小組會透過面對面討論向當事人提供意見，協助其解決糾紛。

收集和核實委任代表文書

17. 鑑於政府當局建議修訂《建築物管理條例》，訂明委任代表文書須在法團會議舉行時間至少72小時前送交管委會秘書，部分委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。政府當局其後優化有關建議，規定委任代表文書須在會議舉行時間至少6天(144小時)前送交管委會秘書，以及應在會議舉行至少3天

(72小時)前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。⁵

18. 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。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。

19. 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，⁶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，政府當局認為，將來的委任代表文書應分為以下3部分：“第一部分：就法團會議委任代表的文書”；“第二部分：業主的投票指示”；及“第三部分：委任代表聲明”。⁷政府當局補充，管委會及/或物業管理公司會將早前經加上適當標示(例如蓋印)核實的委任代表文書第二部分交予出席會議的委任代表，在會議上作投票之用，以確保業主的投票指示獲得遵從。此外，在委任代表文書的底部，亦會印有警告，示意如作出虛假陳述或提供虛假資料，須負上刑事法律責任。

⁵ 關於委任代表文書運作安排的優化建議，詳情請參閱政府當局的文件(立法會CB(2)378/17-18(03)號文件)附件1第(III)部。

⁶ 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；
- (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。

⁷ 草擬委任代表文書的樣本載於政府當局的文件(立法會CB(2)378/17-18(03)號文件)附件2。

終止委任公契經理人

20. 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。

21. 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务提供的穩定性之餘，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。

22. 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。

23. 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

24. 在2017年3月27日的事務委員會會議上，政府當局表示會諮詢律政司有關落實執行有關建議的法律事宜。政府當局將擬備修訂條例草案，以提交立法會審議及諮詢相關持份者。在2020年5月11日的事務委員會會議上，政府當局進一步表示，由於修訂《建築物管理條例》需時，政府當局已推出多項措施，鼓勵法團自願遵守部分法例修訂建議，包括發布相關經修訂工作守則(“《工作

守則》”)⁸ 和有關行政指引作為最佳做法，以及大廈管理程序核對清單。政府當局亦會提供協助及支援，幫助業主及法團落實最佳做法。

25. 政府當局將於2023年4月3日舉行的下次會議上，向事務委員會簡介《建築物管理條例》檢討進度。

相關文件

26. 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
2023年3月28日

⁸ 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。

附錄

檢討《建築物管理條例》 相關文件

委員會	會議日期	文件
民政及文化體育事務委員會	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
民政及文化體育事務委員會	2016年5月17日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
	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
民政及文化體育事務委員會	2017年5月4日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要
	2017年11月27日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要 《建築物管理條例》下新修訂的《工作守則》 (立法會CB(2)1943/17-18(01)號文件)(在2018年8月17日發出)
	2020年5月11日 (議程第IV項)	會議議程 會議紀要

立法會秘書處

議會事務部2

2023年3月28日