

調查報告摘要

民政事務總署在協助成立業主立案法團方面所擔當的角色

背景資料

本署接到多宗投訴，指民政事務總署（「民政署」）沒有充分協助大廈業主成立業主立案法團（「法團」），以管理他們的樓宇。二零零一年四月，政府公布關於樓宇安全及適時維修（包括負責任的樓宇管理）的綜合執行策略，並向民政署增撥經常資源每年 4,390 萬元，推行這方面的工作。同時，公眾對民政署在協助成立法團方面所擔當的角色，亦表示十分關注。在這種情況下，申訴專員決定根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條進行直接調查。

調查工作

2. 這項直接調查的目的，是審研民政署在協助大廈業主成立法團時所採取的方法和機制、有關的部門指引和程序，以及民政署人員在協助成立法團方面所擔當的角色，並且確定這個機制是否適切有效，以及評估是否需要加以改善。

政府政策

3. 管理和維修私人樓宇是業主的責任。政府的角色是協助和支持負責任的業主，並對違例者採取行動。政府在私人樓宇管理方面的既定政策，是鼓勵業主成立法團，以及向業主提供意見和協助，以便他們履行責任。

法律依據

4. 《建築物管理條例》(第 344 章)訂明私人樓宇的業主可以成立法團，以及私人樓宇的管理事宜。條例第 3、3A 和第 4 條訂明業主可以委任管理委員會。第 5 條列明為成立法團而召開業主大會所須發出的會議通知和在會議上投票的規定。第 7 和第 8 條訂明成立法團必須註冊。附表 2 載述管理委員會組織及工作程序，而附表 3 則說明法團會議及其程序。在闡釋這條條例的多項條文時，須參照大廈公契的規定。公契是發展商與業主之間的私人合約，訂明各自的權利和責任。

協助大 業主的方法和機制

組織架構及員工調配

5. 二零零一年六月，民政署在總部成立大廈管理科，負責大廈管理工作 and 服務的整體策劃和統籌，以及為各地區的員工提供支援。為了加強在這方面的支援，由二零零二年三月和十一月開始，該署分別調派在維修和法律方面的專業人員，為前線員工提供專業意見、擬備工作手冊，以及安排培訓。

6. 在區域層面來說，民政署分別在九龍、香港島、新界西和新界東設立了四個大廈管理資源中心（「資源中心」），為市民提供關於大廈管理的資訊和意見，並且解答查詢、舉辦培訓課程、工作坊和展覽。資源中心更可以應業主和管理委員會／法團的要求，與七個專業團體預約時間，由他們免費提供專業意見。

7. 在地區層面來說，民政署在 18 區的民政事務處（「民政處」）設立地區大廈管理聯絡小組，負責前線的大廈管理工作，包括成立法團。這些小組的成員包括全職和受過適當訓練的聯絡和房屋管理職系人員。他們會協助業主成立法團、為法團和業主提供外展支援服務、列席法團／管理委員會的會議、處理投訴和調解糾紛。各地區均有臨時社區幹事協助提供服務，他們的人數視乎地區的需要和工作量而定。

提供服務

8. 民政署會提供資訊、解答查詢、提供意見和協助¹、處理投訴、調解糾紛，以及舉辦宣傳活動和訓練課程，藉以協助業主成立法團。

支援及監察

9. 在支援前線人員方面，民政署印製了參考手冊，並為較難處理的個案提供意見，以及向他們提供所需的知識和技巧。該署會公布適當的指引和程序、定期舉行員工會議、訂立工作表現指標和定期檢討服務，以監察和維持該署人員的服務水平。

觀察所得及意見

《2000年建築物管理（修訂）條例》

10. 《2000年建築物管理（修訂）條例》已在二零零零年八月一日生效，標誌着政府加強大廈管理的決心。修訂條例的其中一個目的，是把《建築物管理條例》第3、3A和第4條訂明私人樓宇成立法團所需的不可分割業權份數的百分比，分別由50%、30%和20%降低至30%、20%和10%，以方便業主成立法團。把二零零零年八月前24個月和後24個月這兩段期間的法團註冊數目加以統計和比較（附錄），顯示根據條例第3條成立的法團只增加7個（1%），而根據第3A條成立的法團則減少1個（20%）。在這48個月內，沒有法團根據條例第4條成立。

¹ 提供協助服務包括發出呼籲信和進行家訪，鼓勵業主成立法團；借出展板、安排場地召開業主大會和發出豁免證明書，以便業主免費從土地註冊處取得業主記錄副本。

提供服務方面

資訊

11. 民政署印製的資料冊和視像光碟，為成立法團的有關法例條文和該署的相關服務提供有用的參考資料，但在實際工作指引方面卻不足夠。該署沒有為成立法團提供足夠詳盡的程序、核對表、表格或文件，以供市民參閱。我們必須明白，法團成員大部分或甚至全部都是志願性質的。在該署關於大廈管理的網頁 www.buildingmgmt.gov.hk 內檢索資料很花時間，有時也很困難，因為網頁沒有主題編排，也沒有網頁指南作為參考。

意見

12. 資源中心的開放時間是周日上午十時至下午六時三十分，以及星期六上午十時至下午二時。每星期有兩天的開放時間延長至晚上十時，逢星期六下午、星期日及公眾假期休息。資源中心的開放時間未能充分體現以客為本的精神，因為大多數業主在晚上和周末會較為空閒。民政署過去進行的顧客滿意程度調查，並沒有包括使用者對資源中心開放時間的意見。

13. 每個資源中心都提供電話查詢和諮詢服務，但各自有不同的電話號碼和服務時間，這對使用者來說不夠方便，甚至令他們感到混淆。在解答查詢和提供意見方面，有些市民認為民政署有部分員工並不熟悉《建築物管理條例》，他們提供的意見不夠具體，態度也不太積極。

14. 至於專業團體在資源中心免費提供專業諮詢服務方面，民政署並沒有就這項服務訂定明確的使用準則，以致有些業主對這項服務有所誤解，未能加以利用。

提供協助

15. 在發出呼籲信和進行家訪以鼓勵業主成立法團方面，民政署向各地區提供的指引或程序不足。因此，各地區的做法都不盡相同，熱心和積極的程度也各異。同樣地，每年一度到私人大廈探訪，以識別哪

些大廈可以成立法團的活動，亦出現指引不足的情況。這樣看來，這類活動未必能達到預期效果。

處理投訴及排解糾紛

16. 民政署所進行的調解是非正式的，而且需要爭論雙方同意才能進行。另一方面，由土地審裁處就大廈管理糾紛作出仲裁，需花費大量時間和金錢。其實，解決勞資糾紛和僱員薪酬索償問題的機制種類很多，而且比土地審裁處更快捷、簡單和費用較低。民政署應加以參考，藉以解決有關大廈管理的糾紛。

宣傳和教育

17. 民政署在其小冊子及網站內，對成立法團的服務已有介紹（參閱第 11 段）。然而，對某些服務（例如提供協助）卻未有提及。再者，該署亦沒有印備單張宣傳有關服務。結果，有些業主並不知道有這些服務，因此亦沒有加以利用。

18. 部分區議會或民政處印備大廈管理通訊或簡訊，藉以在區內推廣良好大廈管理。但由於資源所限，這類印刷品的發行量不多，內容或許不夠豐富，設計也不夠吸引。

19. 至於為業主及管理委員會／法團成員所提供的大廈管理培訓，在一九九九年至二零零二年舉辦的座談會和工作坊當中，只有 1% 集中討論法團的成立，其餘 99% 都是關於其他的大廈管理問題，成立法團工作只是順帶提及。大部分參加座談會和工作坊的，都是已成立的管理委員會／法團成員，而不是對法團的概念感到興趣或希望成立法團的業主。

支援及監察

員工諮詢服務

20. 一直以來，給內部員工的諮詢服務的運作方式，都是非正式的，而且不夠專業，有關其運作的指引和程序亦很少。在不同大廈管理範疇具備專門知識的職員雖負責指導前線員工，但有關的工作分配尚欠清晰。民政署總部並未充分利用維修和法律方面的專業人員（參閱第 5 段），令他們發揮所長。

員工培訓

21. 由於投入的資源增加，過去兩年，民政署大大加強了前線員工的培訓工作，提高他們對《建築物管理條例》、其他大廈管理問題、談判技巧、人際關係與溝通、處理投訴以及調解工作的認識。該署應以此為基礎，加強員工培訓計劃。

指引和程序

22. 員工都應該有一套共通的指引和清晰的程序作引導，以確保發放和接收的訊息相同和一致，而且其延續性不會受員工的調動影響。不過，民政署的前線員工只是在入職課程、培訓課程和員工會議上，才獲口頭告知有關提供服務的運作安排。這類非正式安排往往是臨時的，缺乏組織，而且不足夠。

工作表現的監察

23. 民政署現時訂立的工作表現指標，並不能充分反映其在成立法團方面所作的努力。該署須訂立更多指標及訂定更多目標，亦應定期公布其目標和成果，以便市民更容易監察其工作表現。

服務檢討

24. 二零零二年五月，民政署成立內部工作小組，以檢討和確定進一步改善其大廈管理服務的方法。部分政府部門已成立客戶聯絡小組，

以收集使用者的反應並直接向高層管理人員提出建議。這是很好的做法，民政署應加以考慮。

25. 在地區層面，只有少數的地區大廈管理聯絡小組有匯報其工作，或諮詢所屬地區的區議會（或其轄下的委員會）。由於區議會議員與區內的管理委員會／法團和業主有密切的工作關係，而且熟悉區內的大廈管理問題，因此，其地區代表的身分有利於他們就該區大廈管理服務的策略、優先次序和目標，提供寶貴意見。

組織架構及員工調配

地區大廈管理聯絡小組

26. 雖然部分民政處名義上設有專責的地區大廈管理聯絡小組，但是這些小組內的聯絡人員實際上已經和社區聯絡小組的人員合併，在所屬分區內兼任社區聯絡和大廈管理的工作。這不但令員工未能積累應有的專業經驗，亦有違由外展小組專責提供大廈管理服務的原意。

臨時社區幹事

27. 由於大廈管理問題日趨複雜，加上新訂立的法例，故需要具備所需技巧和經驗的全職人員，以代替臨時社區幹事來負責大廈管理工作。臨時社區幹事現時的職責已經過時，應該檢討及修訂。

其他觀察所得

法例的執行

28. 民政署解釋，該署沒有權力或責任，可以確保有關人士遵守規例成立法團。雖然該署未必能調撥資源去主動採取執法行動，但卻不能對有關違反法例的投訴避而不查。

市民的期望

29. 民政署表示，該署在成立法團及私人大廈管理工作方面，只是擔當着聯絡和諮詢的角色。有使用者對該署有限度的角色表示不滿，亦有人認為該署的角色不明確，提供的協助也不足夠。鑑於公眾的期望不斷提高，加上大廈管理問題日趨複雜，這些批評是可以理解的。

結論

30. 基於上述調查所得，本署得出以下結論：

- (a) 民政署提供成立法團服務的方法和機制，尚有可以改善的地方；
- (b) 民政署若能就成立法團的服務訂立更清晰的部門指引和程序，對該署會有幫助；
- (c) 民政署職員在協助業主成立法團方面，應採取更專業和更積極主動的態度；以及
- (d) 上述(a)至(c)項若能妥善執行，民政署在成立法團方面的工作的整體效率和成效當會提高。

建議

31. 申訴專員向民政署提出下列建議：

提供服務方面

- (a) 製作一套有關成立法團的綜合資料及資源套（包括視像光碟），供業主和有意成立法團的人士參考；

- (b) 改善關於大廈管理的網站，加入專題部分和網頁指南，以便隨時檢索資料；
- (c) 就資源中心的開放時間徵詢使用者的意見和進行檢討，為使用者提供方便；
- (d) 加強電話查詢和諮詢服務，以方便使用者；
- (e) 增加參考手冊的內容，刊印分類的良好大廈管理個案研究和法庭判決撮要，供員工參考；
- (f) 就免費專業諮詢服務的準則、限制和程序印製各種資訊材料，例如單張和海報；
- (g) 確定和檢討成立法團所需的服務的運作模式，就有關運作訂定妥善的準則、指引和程序，並向員工適當地公布；
- (h) 研究採取較簡便、不太着重形式和成本較低的機制，以解決涉及大廈管理的糾紛；
- (i) 加快製作既清晰又全面的單張，宣傳大廈管理服務；
- (j) 出版一份中央統籌的大廈管理通訊或簡訊，向市民發布最新的大廈管理資訊和服務；
- (k) 舉辦更多以成立法團為主題的講座；

支援及監察

- (l) 以更有系統的方式提供專業諮詢服務，支援前線員工；
- (m) 加強員工在客戶服務、溝通和調解技巧方面的培訓，以及有關《建築物管理條例》和其他大廈管理事宜的訓練；

- (n) 訂立更多工作表現指標，更充分地反映在成立法團方面的努力，同時訂定相應的目標，以便更有效地監察員工的工作表現；
- (o) 定期就成立法團服務發布工作表現目標和成果，提高透明度和問責性；
- (p) 成立客戶聯絡小組，收集使用者的意見和建議，改善服務；
- (q) 就有關地區大廈管理聯絡小組的工作與工作表現方面的策略、優先次序、目標和反應，向各區議會收集意見；

組織架構及員工調配

- (r) 糾正在某些地區，民政處轄下的地區大廈管理聯絡小組名存實亡的情況；
- (s) 檢討並修訂臨時社區幹事的職務；

其他方面

- (t) 考慮修訂有關法例，授權民政署調查有關成立法團方面違規的投訴；以及
- (u) 經諮詢相關人士後，認真檢討民政署在大廈管理方面的角色和各種服務。

結語

32. 整體而言，民政署接納報告內所有建議。申訴專員欣悉，在本署進行調查期間，該署已採取行動，逐步落實多項類似的措施。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/WP/14/1 S.F.102

二零零三年三月

**《2000年建築物管理（修訂）條例》通過前後
法團註冊數目的統計**

表一：法團註冊數目的統計

期間	新成立的法團數目			
	根據條例 第3條	根據條例 第3A條	根據條例 第4條	總計
1998年8月至 1999年7月	271	2	0	273
1999年8月至 2000年7月	294	3	0	297
2000年8月至 2001年7月	288	2	0	290
2001年8月至 2002年7月	284	2	0	286

資料來源：民政署

表二：2000年8月前後兩段24個月期間的比較

相關條例	1998年8月至 2000年7月	2000年8月至 2002年7月	相差	百分比
第3條	565	572	7	1%
第3A條	5	4	-1	-20%
第4條	0	0	0	0%

註：《2000年建築物管理（修訂）條例》在2000年8月1日生效。

