

調查報告摘要

民政事務總署在大廈管理及維修方面 為業主和業主立案法團提供的協助

背景資料

本署不時收到投訴，指民政事務總署（「民政署」）沒有充分協助大廈業主和業主立案法團（「法團」）管理和維修他們的樓宇。本年三月，本署就民政署如何協助業主成立法團完成了一項直接調查。在調查的過程中，本署注意到市民相當關注民政署為業主和法團提供的協助是否適切有效。有鑑於此，申訴專員決定根據香港法例第 397 章《申訴專員條例》第 7（1）（a）（ii）條，進行直接調查。

調查工作

2. 這次直接調查會：

- 審研民政署在大廈管理及維修方面，為業主和法團提供的服務和協助；
- 確定這些服務和協助是否適切有效；以及
- 評估是否有需要改善的地方。

政府當局的政策及策略

3. 管理和維修私人樓宇是業主的責任。在私人樓宇管理方面，政府的角色是鼓勵業主成立法團，以及向業主提供意見和協助。二零零一年四月，政府公布關於樓宇安全及適時維修的綜合策略，包括鼓勵和改善負責任的樓宇管理的各種措施。二零零一年五月，民政

事務局局長表示政府會從以下三方面着手，加強協助業主和法團：

- 提供有助於法團成立和運作的法律綱領；
- 向業主和法團提供更多專業意見和更全面便捷的服務；以及
- 為法團成員提供訓練。

為了推行有關的工作，政府向民政署每年增撥 4,390 萬元，當中包括設立 90 個職位。

組織架構及員工調配

4. 民政署為了改善**總部層面**所提供的支援，於二零零一年六月成立了一個科，專責大廈管理服務的整體策劃和統籌工作，並為前線員工提供支援和培訓。這個科由一名助理署長主管，屬下有聯絡和房屋管理職系人員（後者從房屋署借調到該署）。此外，民政署在二零零二年三月和十一月分別開設了高級屋宇測量師和高級政府律師的職位，以便提供專業意見、編寫參考資料、為培訓計劃和課程提供意見。

5. 在**區域層面**，除了早年成立的兩個大廈管理資源中心（「資源中心」）之外，民政署又增設了兩個資源中心¹，加強原有的服務。這些資源中心由聯絡和房屋管理職系人員負責提供服務，他們會為市民提供資料，解答查詢，提供意見，並且舉辦培訓課程、工作坊和展覽等。資源中心也可以為業主和法團預約時間，由義務的專業團體²免費提供專業意見。

6. 在**地區層面**，民政署在二零零一年年底至二零零二年年初，在

¹ 位於油麻地的資源中心（九龍）和位於中環的資源中心（香港）分別在一九九八年五月和二零零零年二月設立；位於荃灣的資源中心（新界西）和位於沙田的資源中心（新界東）則分別在二零零一年六月和二零零三年二月設立。

² 在資源中心義務免費提供諮詢服務的七個專業團體是：香港律師會、香港會計師公會、香港測量師學會、香港物業管理公司協會、香港工程師學會、香港房屋經理學會及香港建築師學會。

18 區的民政事務處（「民政處」）設立地區大廈管理聯絡小組（「聯絡小組」），以便協助業主成立法團，主動向有問題的大廈的業主和法團提供支援，於獲邀出席會議時提供意見，舉辦宣傳和培訓活動，以至處理投訴和調解糾紛。聯絡小組由聯絡和房屋管理職系人員負責有關工作，並由臨時社區幹事提供支援。

觀察所得及意見

整體情況

7. 過去數十年，政府為改善對業主和法團提供的支援，已經增撥資源及加強立法，最後在二零零零年通過《建築物管理（修訂）條例》，並在二零零一年四月訂定綜合策略。這些積極主動的步驟和策略，確實提高了公眾的期望，令他們以為政府將推行重大措施，改善有關服務。遺憾的是，在頒布種種措施後不足三年間，前進的步伐即已放緩，甚至幾乎停頓下來，部分原因是政府實行全面節流。諷刺的是，嚴重急性呼吸系統綜合症（「非典型肺炎」）的爆發卻帶來了一些好處：疫症爆發後成立的「全城清潔策劃小組」，間接令當局在宣傳互相合作做好大廈管理工作方面的勢頭得以持續。

員工調配

8. 今年三月，民政署決定在二零零二／零三年度至二零零五／零六年度期間分階段將 78 個房屋管理職系的職位刪除。截至今年十月一日止，已有 37 個房屋管理職系的職位被刪除³，餘下的 41 個職位將在今年十月至二零零六年三月期間按計劃分階段刪除⁴。民政署已重新安排餘下人員的職責，並以合約方式招聘了多名聯絡主任。另外，該署亦於今年七月刪除了高級屋宇測量師的職位，此後在有需要時會向屋宇署尋求專業協助。至於該署的高級政府律師一職，出任該職者一直在律政司辦事處工作，並非駐在民政署總部。今年四

³ 包括民政署總部的一名高級房屋事務經理、16 名房屋事務經理、15 名副房屋事務經理，以及五名房屋事務主任。

⁴ 二零零三年年底前刪除 13 個副房屋事務經理職位，並由二零零四年起分階段刪除 28 個房屋事務主任職位。

月，這個職位更已永久撥歸律政司。

9. 大部分借調到民政署的房屋管理職系人員，都是持有專業資格的房屋經理，具有知識和經驗為業主和法團就大廈管理及維修保養事宜提供意見。他們離開民政署，無可避免會削弱該署的專業水平，影響服務質素。餘下的人員本身接受的訓練和所積累的經驗，主要都是在聯絡和行政這兩方面。故此，本署質疑民政署「一刀切」地刪除所有房屋管理職系的職位這個決定是否明智，並擔心這會影響政府為私人大廈在管理方面所提供的協助。

10. 民政署並沒有充分利用及發揮高級屋宇測量師和高級政府律師的專業知識。刪除高級屋宇測量師的職位，以及讓高級政府律師在律政司辦事處遙距運作的做法，均有違當初為民政署總部開設這兩個職位的原意——即為業主、法團和該署人員提供更專業的服務。民政署的行動等同倒退到二零零零年以前，而在某種程度上亦與政府於二零零一年四月訂定的策略背道而馳。

11. 本署明白到民政署和政府其他部門一樣，必須有效地節省開支。然而，我們認為節省開支絕不能導致服務水平下降。民政署必須謹慎地在兩者之間取得平衡。

12. 在聯絡小組工作的臨時社區幹事，負責進行家訪和意見調查，與業主和法團保持緊密聯絡、收集消息和確定問題，以便聯絡主任跟進。但是，很多業主和法團都以為臨時社區幹事有責任為他們提供意見，這對臨時社區幹事並不公平，因為他們沒有這方面的訓練。

提供服務的方法

資訊

13. 民政署刊印了多種有關大廈管理的小冊子，配合政府其他部門的刊物及各區的大廈管理手冊、單張和通訊。它們為業主和法團提供全面而實用的資料，分發範圍理應盡量擴展到全港各區。雖然這些刊

物都存放在資源中心供人閱覽，但是當中只有幾種上載到大廈管理網站⁵，供人瀏覽參考。

14. 大廈管理網站內的資訊不夠全面，而且是按資料的類別（如法例、參考資料、報告等）編排，而不是按一般主題（如大廈安全、消防安全、環境衛生等）排列，以致在檢索某個特定的大廈管理主題時會較困難和花費時間。

15. 民政署編印了一份消防安全巡查表，以提高業主和法團對潛在火警危險的意識；廉政公署也印備了多份核對表供他們參考。這些核對表在自行檢驗和查核方面都十分有用，有助提高業主和法團對潛在問題的意識。

意見

16. 自二零零三年四月起，民政署已延長資源中心（九龍）的開放時間⁶，並且加強開放時間以外的電話轉駁和電話錄音服務。上述措施為資源中心的使用者提供更大方便，市民普遍表示歡迎。

排解糾紛

17. 自二零零二年九月起，民政署已徵得專業團體的協助，以試辦方式在資源中心提供免費調解服務。然而，資源中心迄今只提供過四次調解服務。自今年年初起，民政署開始為員工舉辦調解實務課程，以提高員工在排解業主與法團間的衝突和糾紛方面的能力。

宣傳和培訓

18. 過去一年多以來，民政署已大幅加強宣傳和培訓活動，不僅活動的數目和參加的人數增加，活動的性質亦日趨多元化。民政署在

⁵ 大廈管理網站網址：<http://www.buildingmgmt.gov.hk>

⁶ 資源中心（九龍）的新開放時間為：周日上午十時至晚上十時，星期六上午十時至下午六時三十分。

這方面的努力應予嘉許。

19. 目前，民政署為法團成員舉辦大廈管理課程，提供基本的法律知識，主要關於法團的權力和職責，以及《建築物管理條例》的重要條文。對這些成員來說，上述課程的內容也許並不足夠，因為他們基本上是義務性質，並非專業人士，但卻要負起大廈管理的責任。

大廈管理統籌委員會

20. 民政署透過大廈管理統籌委員會計劃⁷，協助問題大廈的業主和法團改善其大廈的管理和維修。這項計劃自一九八五年推行以來，已取得一些成績。然而，屋宇署在二零零零年年底設立的屋宇維修統籌計劃卻令這兩項計劃產生如何互相配合的問題。二零零一年年初，民政署與屋宇署同意把大廈管理統籌委員會行動清單上的大廈分類，但民政署要在一年半後才發現由此產生的問題，而且還要多花一年的時間才與屋宇署研究出部分的解決方法。民政署理應及早發現問題，並與屋宇署研究出解決的方法。本署認為，民政署拖延處理問題是不負責任的做法。

支援及監督

員工諮詢服務

21. 民政署已製備「關於《建築物管理條例》的常見問題」，供員工參考。可是，上述「常見問題」的涵蓋範圍十分有限。目前，民政署亦正編寫一份私人樓宇維修手冊和一份大廈管理的法庭案例索引，供員工參考。

⁷ 大廈管理統籌委員會負責鑑定問題大廈，協調各部門解決這些大廈的管理和維修問題。

員工培訓

22. 近幾年來，民政署已大幅加強員工的培訓工作。此舉有助增強員工為業主和法團提供意見的信心。民政署的努力值得嘉許。

23. 民政署為員工設立一項培訓計劃，計劃分為初級、高級和增補程度。然而，這項計劃的內容不夠詳盡。民政署已委聘大專院校和徵得義務專業人士為員工、業主和法團提供培訓。本署贊同這種做法。

管理資訊

24. 民政署的一般大廈管理主題並無一致的分類。這樣無助於準確管理資訊報告、趨勢分析，以及有關服務的檢討和發展。

服務檢討

25. 二零零二年五月，民政署成立了一個內部工作小組，定期檢討和改善其大廈管理服務。該署亦進行使用者滿意程度調查，評估各類服務的工作表現，以及收集使用者對這些服務的意見。二零零二年年底，民政署與法團組織、專業團體和各區區議員進行一系列專題討論會，收集他們的意見和建議。這些都是改善和發展服務的重要元素。

其他觀察所得

26. 我們在與專業團體討論時，雙方都有共同的觀察所得，就是私人大廈管理的政策制訂和執行工作分散，由多個決策局和部門負責。此外，全城清潔策劃小組要求房屋及規劃地政局制定有關強制性成立法團和聘用物業管理公司的政策，令情況更為複雜。截至目前為止，這些工作一向被認為是民政事務局的職能。有人建議政府應考慮指派單一個決策局，協調制定有關私人大廈管理的政策。本署覺得這項建議值得支持。

結論

27. 根據這次調查所得，本署有以下的結論：

- (a) 過去三十年，政府一直致力推廣良好的大廈管理。近幾年來，政府已修訂《建築物管理條例》和制定更主動的策略和更積極的政策，進一步協助業主和法團，這些意願和努力均值得讚賞；
- (b) 近幾年來，民政署一直致力推廣和支援良好的大廈管理，以及為業主和法團提供更多的培訓，努力值得嘉許。然而，該署在為業主和法團提供意見和給予積極協助方面仍有不足之處；
- (c) 當局刪除了提供大廈管理服務的所有房屋管理及專業職系的職位，窒礙了民政事務局局長在二零零一年發表和獲得撥款推行的政策目標；
- (d) 民政署一方面應繼續爭取專業團體的義務服務和私人執業的專業人士投身義務工作，另一方面該署也必須培養本身的大廈管理專才，以提高服務質素及進行有關的法例檢討；
- (e) 當局提出進一步修訂《建築物管理條例》，而全城清潔策劃小組建議強制定立法團和聘用物業管理公司，以及增強地方行政，為民政署增添額外工作，亦令到該署的工作更趨複雜；
- (f) 為此，政府在二零零一年四月提出的策略之一，即為物業管理公司進行註冊的建議，將可提升管理公司的專業水平，使私人大廈得到較專業的管理和維修服務。政府應加快實施這項建議；

- (g) 儘管當局不斷進行宣傳和教育，但是仍然有些業主和法團誤以為政府有責任為他們解決所有管理問題。這種誤解為民政署造成不必要的困難和過度的負擔；以及
- (h) 雖然政府目前全面節流，民政署亦要切實減省開支，但決不可讓其服務水平下滑或降低。為此，民政署必須重新審視其職能，重新調整緩急先後次序，以及重行調撥資源。

建議

28. 基於上述背景，申訴專員向民政署及政府當局提出下列建議：

民政署

員工調配

- (a) 認真檢討該署的員工編制，尤其是全面刪除專責大廈管理服務的房屋管理及專業職系所有職位的決定（見第 11 段）；
- (b) 清晰界定及宣傳聯絡主任和臨時社區幹事的角色，使業主和法團對他們的角色能夠有切實的理解和合理的期望（見第 12 段）；

提供服務的方式

- (c) 把有關大廈管理的刊物上載到該署的大廈管理網站，或透過該網站提供超連結接駁聯繫（見第 13 段）；
- (d) 增強網站的內容，並加設按主題進入網站選取資料的途徑（見第 14 段）；

- (e) 和其他部門及專業團體合作，編製更多核對表，供業主和法團參考（見第 15 段）；
- (f) 定期檢討資源中心使用者的需要，並延長或調整資源中心的開放時間，為他們提供更大方便（見第 16 段）；
- (g) 更廣泛地宣傳資源中心提供的調解服務試驗計劃（見第 17 段）；
- (h) 加強為法團成員提供有關《建築物管理條例》方面的法律訓練（見第 19 段）；
- (i) 認真檢討及解決大廈管理統籌委員會和屋宇維修統籌計劃如何互相配合的問題（見第 20 段）；

支援及監督

- (j) 加緊編製正在擬備中的員工參考資料，以及加強「常見問題」的內容（見第 21 段）；
- (k) 改善員工培訓及發展計劃（見第 23 段）；
- (l) 考慮贊助合適的人員考取有關屋宇管理的正式資格，以提高該署人員的專業水平（見第 23 段）；
- (m) 訂立一套大廈管理主題和副主題的標準分類，以確保管理資訊報告的一致性（見第 24 段）；
- (n) 考慮在各民政處成立「使用者聯絡小組」網絡，收集使用者的反應和建議（見第 25 段）；以及

政府當局

- (o) 政府應考慮指定一個決策局，統籌有關私人大廈管理的政策制訂工作（見第 26 段）。

結語

29. 總括而言，民政署接納調查報告的所有建議。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/DI/110

二零零三年十一月

