

直接調查報告摘要

房屋署監督物業管理服務公司的情況

引言

房屋署是房屋委員會（「房委會」）的執行部門，負責管理轄下的租住公屋。自一九九六年起，該署已把部分屋邨的管理工作外判給管理公司。

2. 在本署接到有關房屋署的投訴當中，有不少都是涉及屋邨管理問題。本署在進行查訊時發現，房屋署在監督各個屋邨的管理公司表現方面標準參差，成效不一。由於公屋住戶佔全港三分之一人口，申訴專員甚表關注，認為房屋署必須有效監督這些管理公司，確保為住戶提供妥善服務。二零零五年一月，申訴專員宣布主動進行直接調查，調查的範圍如下：

- (a) 房屋署在指導和監督管理公司下述的工作時，所擔當的角色和責任：
 - (i) 為屋邨住戶提供物業管理服務；以及
 - (ii) 處理住戶的投訴；
- (b) 房屋署為配合管理公司的工作所採取的行動，包括根據有關條例採取的執法行動；
- (c) 在如何管理這類公司方面，房屋署為屬下職員提供的培訓和指引，包括釐清雙方的角色和責任；
- (d) 管理公司若表現欠佳，房屋署應採取的補救行動；以及
- (e) 現有各項安排的成效。

外判策略

背景資料

3. 截至二零零五年八月，房屋署共管轄 153 個公共屋邨，合計約 590,000 個住宅單位，其中有 84 個屋邨共約 290,000 個單位的管理工作已外判給管理公司。

4. 一九九六年，房屋署初次把一般物業管理和小型保養工程交由管理承辦商（當時稱為「屋邨管理公司」）負責，但仍有房屋署職員駐守屋邨，監督公屋管理工作。

5. 二零零零年，房委會開始新的外判安排，使行政管理更符合成本效益和更具彈性。每張給「物業服務公司」的管理合約包括兩至三個屋邨（合計約 6,000 至 10,000 個住宅單位），連同附屬的購物中心和停車場。

6. 房屋署已把不同的管理承辦商名單匯合為統一的物業管理服務公司（「管理公司」）名冊。

管理公司的服務

7. 房屋署規定，管理公司須獨立運作，在其管理的屋邨內設立本身的辦事處，房屋署則撤走駐守屋邨的職員。這些公司須負責物業管理（包括保養服務）和租務管理工作，同時亦須按照房屋署的內部訓令，處理各項與屋邨管理事宜有關的投訴。管理公司須獨力負責小型維修保養工程，無須事先請示房屋署。假如服務合約還包括大型維修項目和保養工程計劃，這些公司亦須擔任工程總監，監督房屋署的工程承辦商。房屋署雖然並未有把法定權力轉授予管理公司，卻期望這些公司能協助執行有關的法定職務。

房屋署的責任

8. 房屋署須監督管理公司，亦仍須負責處理特別的租務管理事宜（例如分戶）。

物業管理服務合約的審批

9. 房屋署透過公開招標批出物業管理服務合約。管理公司在投標時，可在該署列明的各項主要成效指標下作出服務水平承諾，或者純粹遵照該署規定的最低服務水平。署方在審批標書時，對投標價格和相關技術內容會同樣重視。

對管理公司的監督

為管理公司提供的支援

10. 房屋署主要透過與管理公司的交接會議，以及發出「最佳管理指引」，作為該署提供的支援。然而，房屋署期望管理公司在日常工作中，能夠熟悉該署的所有內部通告、訓令和指引。

表現評分制

11. 房屋署主要透過表現評分制監督管理公司的表現。評分制包括以下三個環節：

<u>環節</u>	<u>比重</u>
(a) 房屋署的評分	50%
(b) 屋邨管理諮詢委員會 (「邨管諮詢委員會」) 的評分	20%
(c) 住戶的評分	30%
<hr/>	
整體評分	100%

房屋署的評分

12. 房屋署轄下劃分五個地區，各設立一個物業管理服務小組，以下各有四至五個管理公司監察組，而每個監察組則負責監察由兩至三間管理公司管理的六至八個屋邨。監察組由六至七名不同職系的人員組成，在各個屋邨每月進行一次定期視察，並按照服務合約所訂的服務水平，評核管理公司的表現。除上述每月先作預告的視察外，監察組

還會每月最少進行一次突擊巡查，但通常只以特定的服務範圍為巡查目標。各小組的主管會檢討轄下各監察組的每月評核報告，作出適當的調整，以確保大家有一致的評分標準。

邨管諮委會的評分

13. 管理公司亦會由邨管諮委會評分。邨管諮委會由四至十人以上組成，當中包括屋邨各座樓宇的互助委員會主席。在每兩個月一次的會議上，邨管諮委會成員會根據個人觀感及一些居民意見，評核負責該屋邨的管理公司的表現。

住戶的評分

14. 房屋署亦聘用顧問公司，每季進行一次住戶意見調查。他們會從每間管理公司負責的所有屋邨中，隨機抽出最多 150 個家庭，利用電話詢問他們對管理公司職員、屋邨環境、保安及保養維修工作的意見，藉以了解住戶對負責其屋邨的管理公司的整體滿意程度。

管理公司表現檢討委員會

15. 管理公司表現檢討委員會由房屋署助理署長（屋邨管理）任主席，成員包括各區的總經理，每季舉行會議，審閱房屋署每月的評分、邨管諮委會每兩月一次的評分及住戶每季的評分，再按總分的高低排列各管理公司。排名最高的 25% 公司可參與房屋署未來的各個投標項目；排名榜末的 25% 不准參與；至於中間的 50%，則只可參與部分項目。

16. 委員會亦會針對整體得分最低的三間管理公司，以及分別在三個評分環節（即房屋署、邨管諮委會及住戶的評分）中得分最低的三間公司，以研究應否發出「負面」報告。連續接到三次「負面」報告的公司，在接着的六個月內會被自動取消參與投標的資格。假如管理公司連續接到多於三份「負面」報告，房屋署更可能終止其合約。

服務欠佳的補救措施

17. 若有管理公司表現欠佳，房屋署會發出警告信、作負面評級、與該公司管理層會面、禁止該公司參與投標達六個月、糾正不善之處（費用由該公司承擔）、收回屋邨管理權（即由房屋署接管全部或部分管理職務），或將該公司從管理公司名冊上剔除。

個案研究

18. 為深入了解房屋署如何監督管理公司的工作表現，本署研究了若干個案，發現有些公司：

- (a) 對大型保養工程的管理能力欠佳；
- (b) 在某些維修工程方面需時過長；
- (c) 由於缺乏房屋署的支援，難以執行屬該署法定職能的工作；
- (d) 由於房屋署從不過問，幾乎完全取代了該署編配公屋單位的角色；或
- (e) 對本身在審批市民申請借用屋邨場地方面的角色認識不足。

上述情況顯示房屋署沒有為管理公司提供足夠支援，亦沒有緊密監督其工作及在有需要時及時介入。此外，由於宣傳不足，很多住戶都不了解房屋署在監督屋邨管理方面的角色。

本署觀察所得及意見

19. 是次調查的重點，是房屋署是否明白在屋邨管理工作外判後，該署仍須承擔最終責任，為公屋住戶提供優質服務。

房屋署的支援

20. 在監督管理公司表現時，房屋署有意保持距離。批出服務合約後，該署只安排一次交接簡介會及發出一些書面訓令，便期望管理公司能獨立運作而不需要該署積極支援。事實上，服務合約要求管理公

司協助執行多項公屋政策，這是一般私人屋苑管理合約中所沒有的。故此，管理公司須邊做邊學，透過實踐去逐漸掌握並適應政府部門的工作方式。

21. 此外，由於房屋署仍保留所擁有的法定權力，因此管理公司缺乏法律依據去執行諸如驅趕非法小販、收回住戶單位等職務；另一方面，在管理公司面對困難時，房屋署又未能隨時提供積極支援，以致管理公司無法有效執行這類職務。

22. 鑑於房屋署某些政策及內部訓令的內容相當複雜，我們認為房屋署不能單靠「最佳管理指引」及交接簡介會，去「培訓」管理公司承擔該署的法定職能。再者，期望所有管理公司（不論其經驗如何）都能夠邊做邊學，而且完全獨立工作，亦是不切實際的。房屋署應為職員提供培訓，定期舉辦講座及研討會，以便發布最新資料及交流經驗。該署亦應為管理公司定期安排簡介會及積極提供支援，在適當時候更應調派職員協助，使他們能適當地執行職務，尤其是在有需要行使法定權力時。

對保養工程的監督

23. 房屋署職員承認，很多管理公司缺乏所需的經驗及專業知識，去應付該署的工程承辦商，以及按照署方的程序管理工程合約。本署認為，房屋署應認真檢討要求這些公司監督或管理大型維修項目和保養工程計劃的做法。該署若決定繼續這樣做，則必須為管理公司提供適當支援及足夠指導，尤其是在管理服務合約初期。此外，房屋署亦應檢討及簡化工程程序，以提高管理公司的運作效率及在監督工程承辦商方面的成效。

每月的視察

24. 房屋署雖然每月定期進行視察，但過於着重形式，加上與住戶缺乏溝通，在視察前又先作預告，致未能充分發揮評核管理公司表現的效用。我們相信，突擊巡查比事先安排的視察更能反映實況，應該在對管理公司的評核中列為一個獨立的重要環節。

25. 由於監察組成員背景各異，房屋署必須提供適當指導，確保大家有一致的評分標準，才能公平公正地評核管理公司。本署關注到，不同地區和不同監察組對管理公司表現的實際評分標準並不一致。我們認為，除了發出各種訓令及程序指引之外，房屋署應該定期為監察組舉辦研討會，藉此檢討工作方法、交流意見和加強共識。

邨管諮委會的評分

26. 本署留意到若干不合理現象：

- (a) 邨管諮委會無論成員人數多寡或代表性有多大，其評分在總評分中所佔的比重都一樣；
- (b) 邨管諮委會的評分有時差別甚大；以及
- (c) 評分主要是根據委員的個人觀感。

住戶的評分

27. 無論管理公司負責多少個屋邨，也不管屋邨住戶數目的多寡，每季住戶意見調查的抽樣數目一律限定為每間公司 150 個家庭。這類調查旨在評核**每間管理公司**負責的所有屋邨的住戶對該公司的整體滿意程度。本署建議，住戶意見調查其實亦應包括住戶對這些公司在**每個公共屋邨**的表現的滿意程度。

28. 本署同時留意到，房屋署總部接到的關於屋邨管理問題的投訴中，來自管理公司負責的屋邨的投訴數目，遠比由該署直接管理的屋邨的投訴為多（例如在二零零五年一月至三月期間，前者為 209 宗，後者為 131 宗）。這跟該署的「公屋住戶意見調查」所得的結果並不吻合。該項調查結果顯示，二零零四年，住戶對於管理公司負責的屋邨的滿意程度為 65.1%。故此，房屋署應分析所接到的投訴數目與投訴的性質，務求辨別每間管理公司的優劣，了解不同屋邨住戶的需要，以及確定調查統計方法中可以改善之處。

整體評分

29. 得分最高的 25% 公司與得分最低的 25% 公司，往往在評分上的差別甚小，由此亦反映出現行評分制之不足。在我們曾研究的一宗個案中，最低評分是 45.85，而最高評分只是 53.77。然而，房屋署就是根據這些公司的得分，去考慮會否再予聘用。

30. 為了消除評分制的明顯偏差，本署認為房屋署應及早進行檢討，尤其是調整三個評分環節所佔的比重。

房屋署在監督方面的表現

31. 當管理公司接手管理屋邨後，房屋署便會把屬下職員全部撤離。因此，住戶未必知道在屋邨管理事宜上，房屋署仍有最終的控制權和責任。在面對住戶的投訴時，有些房屋署職員便會以服務外判為擋箭牌，把責任推卸給管理公司。

32. 房屋署部分職員認為他們沒有責任去培訓或指導管理公司。有些則擔心過分直接介入，便等於為這些公司工作，而這點亦不無道理。然而，本署認為，雖然房屋署有意在監督這些公司時保持距離，但亦必須使屬下職員明白，該署對公共屋邨的管理仍負有最終的責任。

對表現欠佳的公司之處分

33. 理論上，連續三次以上接到「負面」報告的管理公司會被終止合約。然而，這種情況從未發生過。房屋署只是向這些表現欠佳的公司重複發出警告，又或者禁止他們再競投新合約。過去五年，房屋署只曾向一間公司收回部分管理權，即有關合約內的保養工程部分的管理權。本署建議房屋署，在有管理公司嚴重失職時，應該終止與該公司的合約，接管部分或全部的屋邨管理職務。

結論及建議

34. 本署認同，把屋邨管理服務外判，可以為公屋住戶提供既有效率又富彈性的服務，同時亦合乎成本效益。本署亦同意，要求房屋署監督管理公司運作的各項細節，或直接處理所有住戶的要求或投訴，是不切實際和不合理的。然而，鑑於房屋署對公共屋邨的管理有最終的責任，該署在監督管理公司的表現時，應採取較堅決和積極主動的立場，確保為住戶提供優質服務。該署亦應給予這些公司適當指導和積極支援（例如在執行條例方面）。

35. 基於以上所述，申訴專員向房屋署提出下列建議：

問責的原則

- (a) 發出書面指引及透過簡介會和培訓，使屬下職員明白該署仍會繼續履行那些不能轉授予管理公司的法定職能，以及對屋邨的整體管理依然有最終的責任；
- (b) 加強宣傳，讓市民更清楚了解該署在監督管理公司方面的角色，以及對公屋管理的責任；

為房屋署及管理公司的職員提供協助

- (c) 為該署職員制定指引和程序，訂明介入管理公司的工作或提供支援的範圍及適當時候；
- (d) 定期更新各項訓令及「最佳管理指引」，確保其內容全面，容易理解，而且切合時宜；
- (e) 定期為該署及管理公司的職員舉辦簡介會、研討會及講座，加強他們對該署各項指引、程序及訓令的了解；

監督保養工程

- (f) 檢討及簡化工程程序，方便管理公司運作；
- (g) 在評選管理公司時，應更審慎地評估競投者在

- 公屋保養工程方面的能力；
- (h) 為管理公司提供有關房屋署工程程序的培訓；
 - (i) 考慮各種措施，以便管理公司能有效地監督房屋署的工程承辦商；
 - (j) 如有需要，向管理公司收回管理權；

評核及補救措施

- (k) 進行更多次全面的突擊巡查，並在整體評核中，把巡查結果及評分列為獨立的重要環節；
- (l) 檢討署方的協調機制，確保評分標準一致；
- (m) 定期為監察組舉辦講座，藉此分享經驗和加強共識；
- (n) 在評核住戶滿意程度和管理公司表現時，仔細分析接到的投訴數目及性質；
- (o) 認真地檢討—
 - (i) 邨管諮委會評分所佔的比重，以及覆核和調整委員中差別較大的評分的方法；以及
 - (ii) 住戶調查的方法，以涵蓋住戶對**每間管理公司**及**每個公共屋邨**的管理工作的滿意程度。
- (p) 制定有效措施，以處分失職的管理公司，並在有需要時果斷地執行這些措施。

現況

36. 房屋署大致上同意本署的結論和建議，並已開始推行部分改善措施。

37. 申訴專員對房屋署的積極回應表示歡迎。

申訴專員公署

二零零五年九月