

香港申訴專員公署
二零零四 / 零五報告年度第二期
[二零零四年六月三十日]



香港申訴專員第十六期年報



本年六月二十三日，申訴專員按照《申訴專員條例》的規定，向香港特別行政區行政長官呈交年報。這份年報涵蓋二零零三年四月至二零零四年三月的年度。政府當局已在六月三十日把這份年報提交立法會省覽。

第十六期年報的撮要載於**附件 A**。



有關金塔墳場的管理情況的直接調查

本署將根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條，就有關金塔墳場的管理情況進行直接調查。這項直接調查的背景、目的及範圍載於**附件 B**。



有關政府當局就《建築物管理條例》
所採取的執法行動的直接調查

調查報告摘要載於**附件 C**。本署已就大廈管理事宜先後進行了三次直接調查，總結這三次調查的「後記」載於**附件 D**。



查詢

如有查詢，請與高級外務主任陳錫霞女士聯絡(電話：
2629 0565)。

香港申訴專員公署

二零零四年六月三十日

申訴專員調查 金塔墳場的管理情況

申訴專員公署宣布，將會對食物環境衛生署轄下各金塔墳場的管理情況進行直接調查。

申訴專員戴婉瑩今天（六月三十日）表示：「本署接到的投訴及傳媒的報道，使我關注到有關部門對金塔墳場的管理是否妥善。在一宗個案中，投訴人表示他十多年來一直拜祭其先人，直至後來申請撿拾先人的骨殖時，才獲悉金塔內的骨殖早已被人撿走，而他多年來拜祭的竟然是座空墳。」

戴婉瑩說：「墳場的修葺和保養工作，例如墓碑損壞失修等問題，亦引起公眾關注。」

因此，申訴專員決定根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條進行直接調查。這次調查的範圍包括下列各項的行政安排：

- 在金塔墳場撿拾和遷移骨殖的程序；
- 撿拾和遷移骨殖後的跟進行動；
- 新設和空置的金塔墳場的分配程序；以及
- 金塔墳場的修葺和保養安排。

本署歡迎市民就這項調查提出意見。請於二零零四年七月三十日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式把意見和建議送達本署（郵遞地址：香港干諾道中 168-200 號信德中心招商局大廈 30 樓；傳真號碼：2882 8149；電郵地址：complaints@ombudsman.gov.hk）。

申訴專員公署

二零零四年六月

調查報告摘要

政府當局就《建築物管理條例》所採取的執法行動

調查範圍

鑑於市民大眾相當關注，申訴專員決定展開直接調查，審研民政事務局（「民政局」）和民政事務總署（「民政總署」）就《建築物管理條例》（「條例」）所採取的執法行動是否適切有效。這是本署就政府當局對私人大廈管理的支援和服務所進行的第三次直接調查。

2. 這項直接調查的範圍包括：

- 審研民政局和民政總署就條例的各項規定採取執法行動的機制；
- 檢討有關的執法行動；
- 評核這些機制和執法行動是否適切有效；以及
- 研究是否有需要改善的地方。

政府當局的政策

3. 政府當局的政策，是協助業主管理和維修私人大廈。為此，政府透過條例提供一個法律架構，同時又主要透過民政總署提供意見和培訓計劃。民政總署亦處理與大廈管理有關的投訴，以及協助排解有關的糾紛。

《建築物管理條例》（第 344 章）

4. 條例訂明成立業主立案法團（「法團」）的程序，以及私人大廈的管理及維修事宜。條例開列法團、管理委員會（「管委會」）、業主及主管當局的責任、權利和權力。民政事務局局長（「民政局局长」）是條例的主管當局，而民政總署則是執行部門。
5. 條例界定法團和管委會的責任和權力，包括管理和維修大廈公用地方，製備預算和帳目，保存財務和會議記錄等。條例又授權業主監察法團／管委會的運作，包括查閱及／或索取法團的預算和帳目副本，以及在不少於 5% 的業主要求下，要求管委會主席就指明的事宜召開法團的業主大會。
6. 民政局局长作為主管當局，獲條例第 40A 條授權視察大廈的公用地方，出席法團的業主大會，以及查閱及／或索取法團的預算、帳目、文件和記錄副本。民政局局长可命令某大廈的管委會委任建築物管理代理人管理大廈；就條例訂明的罪行提出檢控；以及向土地審裁處申請頒令解散管委會，並且委任管理人。

執法機制

7. 民政總署人員每年最少會探訪私人大廈一次，以便了解大廈的一般情況和法團／管委會的運作。民政總署認為，業主應監察其大廈的法團／管委會，該署不宜干預他們的日常運作。然而，該署人員若發現有可能違反條例的情況，即會提醒法團／管委會有關條例的規定，以及敦促他們遵守法例。
8. 至於與大廈管理有關的查詢和投訴，民政總署採取類似的處理方法。該署的訓令訂明，屬下人員只負責提供意見，又或為糾紛提供非正式的調解，但不會擔任仲裁或監督的角色。
9. 根據檢控指引的規定，民政總署人員須進行調查，以決定是否有足夠證據證明確有某項指稱的違例事項。在建議民政局局长提出檢

控前，該署人員須考慮**所涉罪行的性質、違例者的意圖和公眾的利益**。

10. 在決定應否根據條例第 40A 條引用民政局局長的視察權力之前，民政總署會考慮是否已有表面證據，證明有任何違反條例的情況，又或大廈出現嚴重的管理問題。根據第 40A 條而取得的文件和資料只會供民政局局長使用，不會向業主披露。

解決糾紛

11. 民政總署除了由屬下人員為爭議各方進行非正式的調解外，更在兩個專業調解組織的協助下，自二零零二年年中開始推行一項試驗計劃，為市民提供免費調解服務。民政總署會把個案轉介給一個由上述兩個調解組織的代表參與的聯合評估小組。過去兩年，這個小組評估了共 13 宗個案，只有五宗個案實際進行調解，而成功地解決糾紛的則有兩宗。

12. 假如爭議各方不接受民政總署的意見或調解不成功，民政總署會建議受影響的人士考慮採取條例訂明的下列兩種或其中一種辦法：

- 由不少於 5% 的業主要求管委會主席，就業主指明的事宜召開法團的業主大會
- 向土地審裁處申請審理案件

執法行動的記錄

13. 自條例制定以來，民政局局長：

- 從未有檢控任何人；
- 從未引用其權力；以及
- 從未向土地審裁處申請法庭命令。

此外，政府當局亦從未有進行意見調查，以確定公眾遵守條例的情況。

個案研究

14. 本署曾審研民政局／民政總署在二零零零年八月至二零零三年七月接到的六宗要求檢控的個案，發現全部都與指稱違反條例第 27(1) 條有關——即管委會沒有擬備法團的帳目，以提交法團的業主大會省覽。民政局／民政總署拒絕了所有這些要求。在一宗最明顯的違例個案中：

- 業主曾十次去函管委會，要求查閱法團的帳目。
- 民政局／民政總署曾發出六封催辦信，並多次口頭提醒管委會須遵守條例第 27(1) 條。
- 超過 5% 的業主要求召開法團的業主大會，以解散管委會。
- 不少業主曾忿忿不平地向民政總署、民政局及行政長官辦公室投訴民政局／民政總署不檢控管委會。

上述行動及努力都不得要領。管委會最後只提交了 36 個月內的其中 12 個月的法團帳目。民政局／民政總署不採取檢控行動，實在令人失望。

15. 此外，本署也審研了民政局／民政總署在同一期間收到的八宗要求引用民政局局長權力的個案。當局以相同的理由拒絕所有這些要求：指大廈的情況並未需要引用民政局局長的權力。

16. 我們發現，要求採取執法行動的個案都由民政局／民政總署內職位較低的人員審查，他們也沒有獲民政局局長的正式授權。所有這些個案也沒有呈交民政局局長作決定，這與有關指引的規定相違背。主

管當局並沒有規定職員須就處理這些個案定期向民政局局長匯報。我們亦注意到，當局在處理和回覆其中某些個案時，出現了嚴重的延誤。

觀察所得及意見

視察

17. 根據條例，民政局／民政總署須擔當執法者／執行者的角色，因此，本署認為，該署人員理應在實地採訪或與法團／管委會開會時，留意有沒有違反條例的情況。許多業主並不熟悉條例的規定，亦未必有足夠的警覺性，留意並舉報違例情況。民政總署印備的小冊子，雖就法團／管委會的運作提供了一般指引，但卻沒有提述條例的主要要求，以供業主參考。

檢控行動

18. 民政局／民政總署對明顯的違例個案都沒有考慮採取檢控行動。民政總署對違例者採取了長期或甚至無限期寬容的態度。該署就第 9 段所述的三項因素的考慮角度，只為證明其不建議提出檢控的做法是合理的。可是，長期坐視違例情況，只會使違例者漠視執法行動及藐視法律；容忍明顯的違例情況而不加遏止，更與立法的基本原則及政府公布的政策背道而馳。這種現象絕不符合公眾利益。

19. 民政總署有關檢控行動的指引並不足夠，因為當中並沒有清楚說明在甚麼情況下應引用條例賦予民政局局長的視察權力，以調查指稱的違例情況。此外，指引亦沒有特別提述律政司的角色。

引用民政局局長的權力

20. 我們發現，民政總署在有關引用條例第 40A 條的指引中，並無清楚說明第 10 段提及的考慮因素和限制。此外，指引亦沒有解釋民政總署如何釐定大廈管理問題的嚴重程度，以決定是否行使第 40A 條賦予民政局局長的權力。再者，該署亦沒有就根據條例的其他條文引用民政局局長的權力制訂指引。

投訴和糾紛

21. 民政總署近期向法團推廣運用公司管治的概念，以及加強為管委會委員提供的培訓，都有助減少有關大廈管理的投訴和糾紛。這是可喜的現象，民政總署應繼續努力。

22. 理論上，第 12 段中提及的兩種辦法，對於解決糾紛都大有幫助。但實際上，這兩種法定途徑本身都有缺點和限制。我們會在第 25 及第 27 段再作論述。

調解服務

23. 與法定途徑相比，調解方法有明顯的好處：可以更迅速地解決糾紛，費用較低，而且不會損害事涉各方的關係。調解過程是保密的，規則和程序簡單而靈活。然而，調解本身也不無限制。爭議各方必須自願接受調解，倘若他們一直水火不容，又或曾經對簿公堂，則他們同意調解的機會便較低。

24. 民政總署的調解服務試驗計劃，尚未經過徹底的測試。每宗個案只限三個半小時的調解服務，勉強只能夠處理簡單直接的糾紛。該署並沒有為這項試驗計劃訂定全面安排，也沒有印製宣傳小冊子。

召開法團的業主大會

25. 要取得足夠的業主人數（5%）同意召開法團的業主大會，有時會相當困難；要有足夠的法定人數出席大會，則更加困難。管委會主席更可以拒絕召開業主大會而不會受到懲罰。假如他們不願意召開大會，亦可使用各種手段，拖延或阻撓業主提出召開業主大會的合法要求。

26. 上述不當行為並不罕見。可惜的是，民政總署未能協助業主或向本署提供有關統計數字。為保障業主的權益，民政局局長應獲授權，在業主提出召開業主大會的合法要求被無理拒絕或受到阻撓時，可以命令管委會就指定的事宜召開業主大會。

由土地審裁處作出裁決

27. 由土地審裁處就糾紛作出裁決，由於須依照法律程序，故此可能花費大量金錢和時間。此外，解決問題的方法有限，在「一方贏一方輸」的情況下，鄰里關係亦很可能受損。更糟的是，敗訴的一方可能會向較高級的法院上訴，因而耗費更多金錢、時間和人力。

28. 基於這些原因，業主往往不願意向土地審裁處申請審理案件。公眾要求簡化大廈管理糾紛的裁決機制，而民政總署已就兩項建議，即成立「大廈管理審裁處」及「智者裁判小組」進行研究。

結論

29. 基於上述調查結果，本署得出以下結論：

- (a) 民政局／民政總署未有就條例的規定切實採取執法行動。
- (b) 民政局／民政總署沒有就執法的某些方面訂定指引或程序，而其他方面的指引或程序亦有不足之處。
- (c) 有關要求執法的個案，一直由民政總署「決定」，但該署並未獲正式授權，亦沒有向民政局局長匯報。
- (d) 民政局局長作為條例的主管當局，對執行條例沒有顯示足夠的關注，也沒有監察民政總署代其執法的情況。
- (e) 民政局／民政總署並沒有統計資料或確實數據，以便制訂適切有效的策略，處理大廈管理糾紛。
- (f) 以調解服務作為解決大廈管理糾紛的方法，尚未經過徹底的測試。

- (g) 條例存有不足之處，並被少數人利用。但是，民政總署沒有獲授足夠權力，保障面對這種情況的個別業主的權益。
- (h) 現行大廈管理糾紛的裁決機制並不太方便使用者。

建議

30. 申訴專員向民政局及民政總署提出以下建議：

執法行動

- (a) 積極主動地留意違例的情況，並擬訂更清晰的指引和程序，以便查核及跟進。
- (b) 編訂一份新的指南或修訂現有的指南，使法團／管委會和業主對條例有更深入的了解。
- (c) 檢討及修訂民政局／民政總署對考慮是否提出檢控建議的因素的解釋，並據此對明顯違例者採取檢控行動。
- (d) 在指引中說明民政局局長根據條例進行視察的權力，以及律政司在檢控中的角色。
- (e) 在指引中清楚列明引用條例第 40A 條的重要考慮因素和限制。

制度及程序

- (f) 正式授權屬下人員處理要求採取執法行動的個案，並建立制度，定期向民政局局長匯報。
- (g) 在指引中加入行政措施，包括發出回覆的時限的服務

承諾，確保要求採取執法行動的個案得到適當及迅速的處理。

- (h) 就處理違例情況的投訴擬訂特定的指示，並採取措施確保這類投訴得到適當及迅速的處理，以及妥善地保存和分析有關的統計數據。

調解服務

- (i) 延長調解服務試驗計劃並改善其運作，以便準確地測試公眾對於以調解服務解決大廈管理糾紛的接受程度，以及服務的成效。

法定途徑

- (j) 修訂條例，讓主管當局可以命令管委會就指定的事宜召開法團的業主大會。
- (k) 加快與各有關方面的討論和諮詢，及早制定一套簡單有效的大廈管理糾紛裁決機制。

結語

31. 申訴專員欣悉，民政局／民政總署大體上接納本署的建議，並承諾會仔細考慮及研究如何有效地落實建議。

後記

32. 本署曾先後三次就政府當局對大廈管理提供的服務和所採取的行動進行直接調查，今次可說是最後的總結：

- 民政總署在協助成立法團方面所擔當的角色（二零零三年三月公布）
- 民政總署在大廈管理及維修方面為業主和法團提供的協助（二零零三年十一月公布）
- 政府當局就《建築物管理條例》所採取的執法行動（二零零四年六月公布）

申訴專員公署
二零零四年六月

〔 錄自調查報告第九章 〕

後記

9.1 自七十年代起，政府便注意到良好大廈管理的重要性。踏入新的千禧年，政府於二零零一年四月公布有關樓宇安全及適時維修的綜合策略，加上嚴重急性呼吸系統綜合症於二零零三年年初爆發，令市民更關注到有效的大廈管理對締造安全和衛生的居住環境十分重要。政府能夠重視本港社區生活的這個重要一環，我們深表支持。

總結

9.2 基於上述背景，本署進行了三項直接調查，審研政府在大廈管理方面所提供的服務和所採取的行動：

	<u>審研事項</u>	<u>公布日期</u>
I	民政總署在協助成立法團方面所擔當的角色	二零零三年三月
II	民政總署在大廈管理及維修方面為業主和法團提供的協助	二零零三年十一月
III	政府當局就《建築物管理條例》所採取的執法行動	二零零四年六月

9.3 我們謹藉這次機會，簡要地總結三項直接調查的結果及所得的整體印象：

(a) 法團的成立

- 儘管政府於二零零零年把成立法團所需的不可分割業權份數的百分比，由 50% 降低至 30%，並在二零零一年增加大量人手，但法團的數目僅微增了 1%。
- 民政總署為業主提供的協助未能符合他們的期望。
- 民政總署在提供服務和促進法團的成立方面，仍有很大的改善餘地，因為很多私人大廈仍未成立法團，因而未能實行較有組織的管理。

(b) 對法團的支援和服務

- 鑑於市民批評民政總署職員的專業水平不足，又非全職投入這項工作，政府於二零零一年起每年增撥 4,390 萬元，包括設立 90 個職位，以改善這方面的不足之處。
- 遺憾的是，民政總署於二零零三年年初開始分階段刪除專業和房屋管理職系的職位。
- 上述行動等同倒退，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（見第 9.1 段）。

(c) 執行條例的情況

- 民政局／民政總署沒有根據條例，對一宗十分明顯的違例情況採取執法行動。
- 民政局局長對執行條例沒有顯示足夠的關注，也沒有給予民政總署足夠的執行指引，其實亦沒有授予民政總署有關的權力。

- 就執行條例規定所訂定的程序不足夠，或根本沒有訂定程序。

9.4 本署根據最先兩次調查而提出的建議，分別轉載於本報告的**附件 8**和**附件 9**，以便參考。至於今次調查所提出的建議，則載於本報告第 7.3 段。

9.5 當局顯然沒有認真嘗試執行有關條例，即使有十分明顯的違例情況也未能促使有關當局採取檢控行動。當局顯然缺乏決斷力或勇氣進行檢控。久而久之，市民大眾不免質疑政府過去多年表示推行良好大廈管理的誠意和決心。許多市民都覺得政府只尚空談，口惠而實不至。

9.6 市民大眾有這種感覺，而民政總署總部以至各分區民政事務處又普遍存在「積極不干預」的組織文化，實在令人沮喪。

最新發展

9.7 自從本署公布第一次調查報告後，民政總署已不斷改善其對大廈管理的服務：

- 延長資源中心的開放時間；
- 修訂有關大廈管理的指引和網頁內容，以便資料更加豐富和易於使用；
- 為業主和法團／管委會編訂更多指引和核對表；
- 加強培訓計劃；
- 加強有關服務的宣傳工作；以及
- 改善為前線人員提供的支援和培訓。

上述各點應能促進該署加強以客為本的服務文化。

9.8 遺憾的是，當局為節省開支，分階段刪除了所有專業和房屋管理職系的職位，既削弱員工的專業水平，也影響服務質素。民政總署若不能彌補這方面的缺失，勢將難以維持該署為大廈管理提供服務的水平，實在有違政府的原意。

前瞻

9.9 房屋及規劃地政局有關改善大廈管理和維修的公眾諮詢工作(見第 2.19 及 2.20 段)最近結束。該局現正積極分析所收集的意見，而市民正等待該局的最終建議，以推廣有效的大廈管理和妥善的大廈維修。

9.10 我們欣悉民政局和民政總署已接納本署的報告和建議。民政局和民政總署作為大廈管理方面的主管當局，本署希望他們不時檢討對條例和相關事宜的態度，修訂有關的處理方法。他們必須推動新的文化，激勵員工，以及鼓勵盡責的法團／管委會，阻嚇不合作的業主，並把違例者繩之於法。政府當局必須勇於改變，以確保市民有一個安全和健康的居住環境。