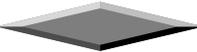


香港申诉专员公署  
二零零四 / 零五报告年度第二期  
[二零零四年六月三十日]



香港申诉专员第十六期年报



本年六月二十三日，申诉专员按照《申诉专员条例》的规定，向香港特别行政区行政长官呈交年报。这份年报涵盖二零零三年四月至二零零四年三月的年度。政府当局已在六月三十日把这份年报提交立法会省览。

第十六期年报的撮要载于**附件 A**。



有关金塔坟场的管理情况的直接调查

本署将根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条，就有关金塔坟场的管理情况进行直接调查。这项直接调查的背景、目的及范围载于**附件 B**。



有关政府当局就《建筑物管理条例》  
所采取的执法行动的直接调查

调查报告摘要载于**附件 C**。本署已就大厦管理事宜先后进行了三次直接调查，总结这三次调查的「后记」载于**附件 D**。



## 查询

如有查询，请与高级外务主任陈锡霞女士联络（电话：2629 0565）。

香港申诉专员公署  
二零零四年六月三十日

## 申诉专员调查 金塔坟场的管理情况

申诉专员公署宣布，将会对食物环境卫生署辖下各金塔坟场的管理情况进行直接调查。

申诉专员戴婉莹今天（六月三十日）表示：「本署接到的投诉及传媒的报道，使我关注到有关部门对金塔坟场的管理是否妥善。在一宗个案中，投诉人表示他十多年来一直拜祭其先人，直至后来申请捡拾先人的骨殖时，才获悉金塔内的骨殖早已被人捡走，而他多年来拜祭的竟然是座空坟。」

戴婉莹说：「坟场的修葺和保养工作，例如墓碑损坏失修等问题，亦引起公众关注。」

因此，申诉专员决定根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条进行直接调查。这次调查的范围包括下列各项的行政安排：

- 在金塔坟场捡拾和迁移骨殖的程序；
- 捡拾和迁移骨殖后的跟进行动；
- 新设和空置的金塔坟场的分配程序；以及
- 金塔坟场的修葺和保养安排。

本署欢迎市民就这项调查提出意见。请于二零零四年七月三十日或之前，以邮寄、传真或电邮方式把意见和建议送达本署（邮递地址：香港干诺道中 168-200 号信德中心招商局大厦 30 楼；传真号码：2882 8149；电邮地址：[complaints@ombudsman.gov.hk](mailto:complaints@ombudsman.gov.hk)）。

申诉专员公署

二零零四年六月

## 调查报告摘要

### 政府当局就《建筑物管理条例》所采取的执法行动

#### 调查范围

鉴于市民大众相当关注，申诉专员决定展开直接调查，审研民政事务局（「民政局」）和民政事务总署（「民政总署」）就《建筑物管理条例》（「条例」）所采取的执法行动是否適切有效。这是本署就政府当局对私人大厦管理的支援和服务所进行的第三次直接调查。

2. 这项直接调查的范围包括：

- 审研民政局和民政总署就条例的各项规定采取执法行动的机制；
- 检讨有关的执法行动；
- 评核这些机制和执法行动是否適切有效；以及
- 研究是否有需要改善的地方。

#### 政府当局的政策

3. 政府当局的政策，是协助业主管理和维修私人大厦。为此，政府透过条例提供一个法律架构，同时又主要透过民政总署提供意见和培训计划。民政总署亦处理与大厦管理有关的投诉，以及协助排解有关的纠纷。

## 《 建筑物管理条例 》（ 第 344 章 ）

4. 条例订明成立业主立案法团（「法团」）的程序，以及私人大厦的管理及维修事宜。条例开列法团、管理委员会（「管委会」）、业主及主管当局的责任、权利和权力。民政事务局局长（「民政局局长」）是条例的主管当局，而民政总署则是执行部门。

5. 条例界定法团和管委会的责任和权力，包括管理和维修大厦公用地方，制备预算和帐目，保存财务和会议记录等。条例又授权业主监察法团／管委会的运作，包括查阅及／或索取法团的预算和帐目副本，以及在不少于 5% 的业主要求下，要求管委会主席就指明的事宜召开法团的业主大会。

6. 民政局局长作为主管当局，获条例第 40A 条授权视察大厦的公用地方，出席法团的业主大会，以及查阅及／或索取法团的预算、帐目、文件和记录副本。民政局局长可命令某大厦的管委会委任建筑物管理代理人管理大厦；就条例订明的罪行提出检控；以及向土地审裁处申请颁令解散管委会，并且委任管理人。

### 执法机制

7. 民政总署人员每年最少会探访私人大厦一次，以便了解大厦的一般情况和法团／管委会的运作。民政总署认为，业主应监察其大厦的法团／管委会，该署不宜干预他们的日常运作。然而，该署人员若发现有可能违反条例的情况，即会提醒法团／管委会有关条例的规定，以及敦促他们遵守法例。

8. 至于与大厦管理有关的查询和投诉，民政总署采取类似的处理方法。该署的训令订明，属下人员只负责提供意见，又或为纠纷提供非正式的调解，但不会担任仲裁或监督的角色。

9. 根据检控指引的规定，民政总署人员须进行调查，以决定是否  
有足够证据证明确有某项指称的违例事项。在建议民政局局长提出检

控前，该署人员须考虑**所涉罪行的性质、违例者的意图和公众的利益**。

10. 在决定应否根据条例第 40A 条引用民政局局长的视察权力之前，民政总署会考虑是否已有表面证据，证明有任何违反条例的情况，又或大厦出现严重的管理问题。根据第 40A 条而取得的文件和资料只会供民政局局长使用，不会向业主披露。

## **解决纠纷**

11. 民政总署除了由属下人员为争议各方进行非正式的调解外，更在两个专业调解组织的协助下，自二零零二年年中开始推行一项试验计划，为市民提供免费调解服务。民政总署会把个案转介给一个由上述两个调解组织的代表参与的联合评估小组。过去两年，这个小组评估了共 13 宗个案，只有五宗个案实际进行调解，而成功地解决纠纷的则有两宗。

12. 假如争议各方不接受民政总署的意见或调解不成功，民政总署会建议受影响的人士考虑采取条例订明的下列两种或其中一种办法：

- 由不少于 5% 的业主要求管委会主席，就业主指明的事宜召开法团的业主大会
- 向土地审裁处申请审理案件

## **执法行动的记录**

13. 自条例制定以来，民政局局长：

- 从未有检控任何人；
- 从未引用其权力；以及
- 从未向土地审裁处申请法庭命令。

此外，政府当局亦从未有进行意见调查，以确定公众遵守条例的情况。

## 个案研究

14. 本署曾审研民政局／民政总署在二零零零年八月至二零零三年七月接到的六宗要求检控的个案，发现全部都与指称违反条例第 27(1) 条有关——即管委会没有拟备法团的帐目，以提交法团的业主大会省览。民政局／民政总署拒绝了所有这些要求。在一宗最明显的违例个案中：

- 业主曾十次去函管委会，要求查阅法团的帐目。
- 民政局／民政总署曾发出六封催办信，并多次口头提醒管委会须遵守条例第 27(1) 条。
- 超过 5% 的业主要求召开法团的业主大会，以解散管委会。
- 不少业主曾忿忿不平地向民政总署、民政局及行政长官办公室投诉民政局／民政总署不检控管委会。

上述行动及努力都不得要领。管委会最后只提交了 36 个月内的其中 12 个月的法团帐目。民政局／民政总署不采取检控行动，实在令人失望。

15. 此外，本署也审研了民政局／民政总署在同一期间收到的八宗要求引用民政局局长权力的个案。当局以相同的理由拒绝所有这些要求：指大厦的情况并未需要引用民政局局长的权力。

16. 我们发现，要求采取执法行动的个案都由民政局／民政总署内职位较低的人员审查，他们也没有获民政局局长的正式授权。所有这些个案也没有呈交民政局局长作决定，这与有关指引的规定相违背。主

管当局并没有规定职员须就处理这些个案定期向民政局局长汇报。我们亦注意到，当局在处理和回复其中某些个案时，出现了严重的延误。

## 观察所得及意见

### *视察*

17. 根据条例，民政局／民政总署须担当执法者／执行者的角色，因此，本署认为，该署人员理应在实地采访或与法团／管委会开会时，留意有没有违反条例的情况。许多业主并不熟悉条例的规定，亦未必有足够的警觉性，留意并举报违例情况。民政总署印备的小册子，虽就法团／管委会的运作提供了一般指引，但却没有提述条例的主要要求，以供业主参考。

### *检控行动*

18. 民政局／民政总署对明显的违例个案都没有考虑采取检控行动。民政总署对违例者采取了长期或甚至无限期宽容的态度。该署就第 9 段所述的三项因素的考虑角度，只为证明其不建议提出检控的做法是合理的。可是，长期坐视违例情况，只会使违例者漠视执法行动及藐视法律；容忍明显的违例情况而不加遏止，更与立法的基本原则及政府公布的政策背道而驰。这种现象绝不符合公众利益。

19. 民政总署有关检控行动的指引并不足够，因为当中并没有清楚说明在甚么情况下应引用条例赋予民政局局长的视察权力，以调查指称的违例情况。此外，指引亦没有特别提述律政司的角色。

### *引用民政局局长的权力*

20. 我们发现，民政总署在有关引用条例第 40A 条的指引中，并无清楚说明第 10 段提及的考虑因素和限制。此外，指引亦没有解释民政总署如何厘定大厦管理问题的严重程度，以决定是否行使第 40A 条赋予民政局局长的权力。再者，该署亦没有就根据条例的其他条文引用民政局局长的权力制订指引。

## 投诉和纠纷

21. 民政总署近期向法团推广运用公司管治的概念，以及加强为管委会委员提供的培训，都有助减少有关大厦管理的投诉和纠纷。这是可喜的现象，民政总署应继续努力。

22. 理论上，第 12 段中提及的两种办法，对于解决纠纷都大有帮助。但实际上，这两种法定途径本身都有缺点和限制。我们会在第 25 及第 27 段再作论述。

## 调解服务

23. 与法定途径相比，调解方法有明显的好处：可以更迅速地解决纠纷，费用较低，而且不会损害事涉各方的关系。调解过程是保密的，规则和程序简单而灵活。然而，调解本身也不无限制。争议各方必须自愿接受调解，倘若他们一直水火不容，又或曾经对簿公堂，则他们同意调解的机会便较低。

24. 民政总署的调解服务试验计划，尚未经过彻底的测试。每宗个案只限三个半小时的调解服务，勉强只能够处理简单直接的纠纷。该署并没有为这项试验计划订定全面安排，也没有印制宣传小册子。

## 召开法团的业主大会

25. 要取得足够的业主人数（5%）同意召开法团的业主大会，有时相当困难；要有足够的法定人数出席大会，则更加困难。管委会主席更可以拒绝召开业主大会而不会受到惩罚。假如他们不愿意召开大会，亦可使用各种手段，拖延或阻挠业主提出召开业主大会的合法要求。

26. 上述不当行为并不罕见。可惜的是，民政总署未能协助业主或向本署提供有关统计数字。为保障业主的权益，民政局局长应获授权，在业主提出召开业主大会的合法要求被无理拒绝或受到阻挠时，可以命令管委会就指定的事宜召开业主大会。

## 由土地审裁处作出裁决

27. 由土地审裁处就纠纷作出裁决，由于须依照法律程序，故此可能花费大量金钱和时间。此外，解决问题的方法有限，在「一方赢一方输」的情况下，邻里关系亦很可能受损。更糟的是，败诉的一方可能会向较高级的法院上诉，因而耗费更多金钱、时间和人力。

28. 基于这些原因，业主往往不愿意向土地审裁处申请审理案件。公众要求简化大厦管理纠纷的裁决机制，而民政总署已就两项建议，即成立「大厦管理审裁处」及「智者裁判小组」进行研究。

## 结论

29. 基于上述调查结果，本署得出以下结论：

- (a) 民政局／民政总署未有就条例的规定切实采取执法行动。
- (b) 民政局／民政总署没有就执法的某些方面订定指引或程序，而其他方面的指引或程序亦有不足之处。
- (c) 有关要求执法的个案，一直由民政总署「决定」，但该署并未获正式授权，亦没有向民政局局长汇报。
- (d) 民政局局长作为条例的主管当局，对执行条例没有显示足够的关注，也没有监察民政总署代其执法的情况。
- (e) 民政局／民政总署并没有统计资料或确实数据，以便制订适切有效的策略，处理大厦管理纠纷。
- (f) 以调解服务作为解决大厦管理纠纷的方法，尚未经过彻底的测试。

- (g) 条例存有不足之处，并被少数人利用。但是，民政总署没有获授足够权力，保障面对这种情况的个别业主的权益。
- (h) 现行大厦管理纠纷的裁决机制并不太方便使用者。

## 建议

30. 申诉专员向民政局及民政总署提出以下建议：

### *执法行动*

- (a) 积极主动地留意违例的情况，并拟订更清晰的指引和程序，以便查核及跟进。
- (b) 编订一份新的指南或修订现有的指南，使法团／管委会和业主对条例有更深入的了解。
- (c) 检讨及修订民政局／民政总署对考虑是否提出检控建议的因素的解释，并据此对明显违例者采取检控行动。
- (d) 在指引中说明民政局局长根据条例进行视察的权力，以及律政司在检控中的角色。
- (e) 在指引中清楚列明引用条例第 40A 条的重要考虑因素和限制。

### *制度及程序*

- (f) 正式授权属下人员处理要求采取执法行动的个案，并建立制度，定期向民政局局长汇报。
- (g) 在指引中加入行政措施，包括发出回复的时限的服务

承诺，确保要求采取执法行动的个案得到适当及迅速的处理。

- (h) 就处理违例情况的投诉拟订特定的指示，并采取措施确保这类投诉得到适当及迅速的处理，以及妥善地保存和分析有关的统计数据。

#### 调解服务

- (i) 延长调解服务试验计划并改善其运作，以便准确地测试公众对于以调解服务解决大厦管理纠纷的接受程度，以及服务的成效。

#### 法定途径

- (j) 修订条例，让主管当局可以命令管委会就指定的事宜召开法团的业主大会。
- (k) 加快与各有关方面的讨论和谘询，及早制定一套简单有效的大厦管理纠纷裁决机制。

## 结语

31. 申诉专员欣悉，民政局／民政总署大体上接纳本署的建议，并承诺会仔细考虑及研究如何有效地落实建议。

## 后记

32. 本署曾先后三次就政府当局对大厦管理提供的服务和所采取的行动进行直接调查，今次可说是最后的总结：

- 民政总署在协助成立法团方面所担当的角色（二零零三年三月公布）
- 民政总署在大厦管理及维修方面为业主和法团提供的协助（二零零三年十一月公布）
- 政府当局就《建筑物管理条例》所采取的执法行动（二零零四年六月公布）

**申诉专员公署**  
**二零零四年六月**

## 〔 录自调查报告第九章 〕

## 后记

9.1 自七十年代起，政府便注意到良好大厦管理的重要性。踏入新的千禧年，政府于二零零一年四月公布有关楼宇安全及适时维修的综合策略，加上严重急性呼吸系统综合症于二零零三年年初爆发，令市民更关注到有效的大厦管理对缔造安全和卫生的居住环境十分重要。政府能够重视本港社区生活的这个重要一环，我们深表支持。

## 总结

9.2 基于上述背景，本署进行了三项直接调查，审研政府在大厦管理方面所提供的服务和所采取的行动：

	<u>审研事项</u>	<u>公布日期</u>
I	民政总署在协助成立法团方面所担当的角色	二零零三年三月
II	民政总署在大厦管理及维修方面为业主和法团提供的协助	二零零三年十一月
III	政府当局就《建筑物管理条例》所采取的执法行动	二零零四年六月

9.3 我们谨藉这次机会，简要地总结三项直接调查的结果及所得的整体印象：

### **(a) 法团的成立**

- 尽管政府于二零零零年把成立法团所需的不可分割业权份数的百分比，由 50% 降低至 30%，并在二零零一年增加大量人手，但法团的数目仅微增了 1%。
- 民政总署为业主提供的协助未能符合他们的期望。
- 民政总署在提供服务和促进法团的成立方面，仍有很大的改善余地，因为很多私人大厦仍未成立法团，因而未能实行较有组织的管理。

### **(b) 对法团的支援和服务**

- 鉴于市民批评民政总署职员的专业水平不足，又非全职投入这项工作，政府于二零零一年起每年增拨 4,390 万元，包括设立 90 个职位，以改善这方面的不足之处。
- 遗憾的是，民政总署于二零零三年年初开始分阶段删除专业和房屋管理职系的职位。
- 上述行动等同倒退，在某种程度上亦与政府于二零零一年四月订定的策略背道而驰（见第 9.1 段）。

### **(c) 执行条例的情况**

- 民政局／民政总署没有根据条例，对一宗十分明显的违例情况采取执法行动。
- 民政局局长对执行条例没有显示足够的关注，也没有给予民政总署足够的执行指引，其实亦没有授予民政总署有关的权力。

- 就执行条例规定所订定的程序不足够，或根本没有订定程序。

9.4 本署根据最先两次调查而提出的建议，分别转载于本报告的**附件 8**和**附件 9**，以便参考。至于今次调查所提出的建议，则载于本报告第 7.3 段。

9.5 当局显然没有认真尝试执行有关条例，即使有十分明显的违例情况也未能促使有关当局采取检控行动。当局显然缺乏决断力或勇气进行检控。久而久之，市民大众不免质疑政府过去多年表示推行良好大厦管理的诚意和决心。许多市民都觉得政府只尚空谈，口惠而实不至。

9.6 市民大众有这种感觉，而民政总署总部以至各分区民政事务处又普遍存在「积极不干预」的组织文化，实在令人沮丧。

## **最新发展**

9.7 自从本署公布第一次调查报告后，民政总署已不断改善其对大厦管理的服务：

- 延长资源中心的开放时间；
- 修订有关大厦管理的指引和网页内容，以便资料更加丰富和易于使用；
- 为业主和法团／管委会编订更多指引和核对表；
- 加强培训计划；
- 加强有关服务的宣传工作；以及
- 改善为前线人员提供的支援和培训。

上述各点应能促进该署加强以客为本的服务文化。

9.8 遗憾的是，当局为节省开支，分阶段删除了所有专业和房屋管理职系的职位，既削弱员工的专业水平，也影响服务质素。民政总署若不能弥补这方面的缺失，势将难以维持该署为大厦管理提供服务的水平，实在有违政府的原意。

## 前瞻

9.9 房屋及规划地政局有关改善大厦管理和维修的公众谘询工作(见第 2.19 及 2.20 段)最近结束。该局现正积极分析所收集的意见，而市民正等待该局的最终建议，以推广有效的大厦管理和妥善的大厦维修。

9.10 我们欣悉民政局和民政总署已接纳本署的报告和建议。民政局和民政总署作为大厦管理方面的主管当局，本署希望他们不时检讨对条例和相关事宜的态度，修订有关的处理方法。他们必须推动新的文化，激励员工，以及鼓励尽责的法团／管委会，阻吓不合作的业主，并把违例者绳之于法。政府当局必须勇于改变，以确保市民有一个安全和健康的居住环境。