

# 民政事務總署協助大廈管理的工作

## 摘要

1. 香港不少市民居住在私人多層大廈或由多幢大廈組成的私人屋苑。管理和維修大廈／屋苑公用部分，屬大廈／屋苑業主的共同責任。管理大廈涉及繁多的決策工作，包括大廈公用地方的清潔、垃圾的處理，以及非經常性的工作，例如聘請承辦商進行維修工程等。業主人數眾多的多層大廈有需要設立機制，利便所有業主就大廈管理事宜集體作出決定。政府的政策是鼓勵和協助大廈業主成立合適的業主組織，例如業主立案法團（法團），以便他們有效地管理大廈，並且協助業主履行管理責任。

2. 《建築物管理條例》（《條例》——第 344 章）旨在提供法律綱領，利便建築物或建築物群的單位的業主成立法團，並就建築物或建築物群的管理以及由此附帶引起或與此相關的事宜訂定條文。法團是根據《條例》成立的法人團體，在法律上代表所有業主管理大廈的公用部分。業主可根據《條例》委出管理委員會（管委會），行使法團權力和履行法團職責。

3. 民政事務局局長是《條例》的主管當局。民政事務總署（民政總署）是民政事務局的執行部門，負責透過各項支援服務，協助私人大廈業主成立合適的業主組織，以及協助他們處理大廈管理事宜和有關組織的運作。民政總署除了於總部設有專責科別統籌大廈管理事務外，亦在全港 18 區民政事務處（民政處）設立地區大廈管理聯絡小組（聯絡小組）。小組由聯絡主任組成，負責在地區層面上就大廈管理事宜提供支援服務。在 2020–21 年度，共有 145 名聯絡主任負責執行大廈管理職責，預算開支為 9,400 萬元。審計署最近就民政總署在協助大廈管理方面的工作進行審查。

### 成立業主立案法團的支援服務

4. 對於一些大廈，特別是沒有法團或任何形式的居民組織，亦沒有聘用物業管理公司的大廈（一般稱為“三無大廈”）而言，業主和居民缺乏平台討論和處理共同關注的問題，往往難以有效進行大廈管理。截至 2019 年 12 月 31 日，香港共有 40 944 幢私人大廈，當中有 5 255 幢（13%）是“三無大廈”。民政總署自 2011 年起推出了針對為“三無大廈”而設的支援服務，包括大廈管理專業

## 摘要

---

顧問服務計劃 (顧問服務計劃) 和居民聯絡大使計劃，旨在協助業主成立法團，從而改善大廈管理。民政總署自 2011 年起推行了三期顧問服務計劃。在該三期計劃中，民政總署在每一期計劃均透過公開招標，委聘兩家經驗豐富的物業管理公司為承辦商 (下稱顧問服務計劃承辦商)，為符合民政總署所訂準則的目標大廈免費提供一系列的專業意見和跟進服務 (第 1.8 至 1.12 及 2.2 段)。

5. **需要確定顧問服務計劃下的合資格大廈數目** 截至 2020 年 3 月，顧問服務計劃承辦商在三期計劃中合共接觸了 3 820 幢大廈，並協助部分大廈成立法團或恢復法團運作，總數合共 536 個法團。除“三無大廈”外，該三期的顧問服務計劃亦涵蓋已成立法團但其管委會已停止運作的大廈。然而，民政總署沒有備存該類大廈數目的現成資料。另一方面，雖然民政總署備有“三無大廈”數目的現成資料，但這數目卻包括了一些或許無法根據《條例》成立法團的大廈 (例如單一業權的私人大廈)，這些大廈應從顧問服務計劃涵蓋範圍中剔除。為了能更佳地規劃資源和評估顧問服務計劃達致計劃目標的程度，民政總署應確定顧問服務計劃下的合資格大廈數目 (第 1.11 及 2.6 段)。

6. **需要檢討目標大廈的區域分布基準** 民政總署根據各區“三無大廈”數目的比例，就每個區域設定一個目標大廈的預計數目。審計署留意到，就個別區域而言，目標大廈的預計與實際數目之間的差異介乎 -75 至 75。民政總署應檢討規劃目標大廈的區域分布基準，包括除了“三無大廈”數目的比例外，還應否考慮其他因素 (第 2.7 至 2.9 段)。

7. **需要改善成立法團／恢復法團運作方面的成功率** 顧問服務計劃在 2011 年 (即 9 年前) 推出。截至 2020 年 3 月，在已接觸的 3 820 幢大廈中，有 536 個法團在顧問服務計劃下成立／恢復運作，成立法團／恢復法團運作的整體成功率為 14%。審計署留意到，沒有任何文件證明民政總署曾詢問顧問服務計劃承辦商在協助業主成立法團／恢復法團運作時遇到的困難。民政總署表示，顧問服務計劃承辦商曾反映困難，可能源於該等大廈經常面對的多項內在問題和實際困難，例如大廈業主年紀老邁，無意成立法團。這些困難也許導致有關業主參與大廈管理工作意欲甚低。民政總署需要在考慮顧問服務計劃承辦商面對的困難後制訂措施，以改善在顧問服務計劃下成立法團／恢復法團運作的成功率 (第 2.10、2.11、2.15 及 2.16 段)。

8. **在監察顧問服務計劃承辦商的表現方面有可予改善之處** 審計署留意到以下事宜：

## 摘要

- (a) **服務表現目標** 民政總署為顧問服務計劃承辦商訂定實施計劃的服務量目標，而多個目標在三期顧問服務計劃的整段期間均持續超額完成。民政總署需要檢討有關目標水平，以期提高服務水平；及
- (b) **服務使用者諮詢會議和服務使用者滿意度調查** 為蒐集服務使用者對顧問服務計劃和計劃承辦商服務表現的意見，顧問服務計劃承辦商須每半年召開服務使用者諮詢會議，而民政處則須每年進行服務使用者滿意度調查。截至 2020 年 3 月，共進行了 93 次服務使用者諮詢會議和 6 次服務使用者滿意度調查。審計署的分析顯示，服務使用者諮詢會議的出席情況（每次會議平均為 22 人）和服務使用者滿意度調查的回應率（平均為 2.2%）均偏低。民政總署需要探討方法，以鼓勵更多服務使用者通過服務使用者諮詢會議和服務使用者滿意度調查提供意見（第 2.17 至 2.24 段）。

9. **需要就三期顧問服務計劃所得的經驗進行全面檢討** 在《2019 年施政報告》中，政府宣布將顧問服務計劃恆常化。民政總署應進行全面檢討，汲取實施三期計劃的經驗，訂出顧問服務計劃的未來路向，特別宜在納入為目標大廈的準則方面作檢討，使顧問服務計劃涵蓋更多有需要的大廈（第 2.25 及 2.26 段）。

10. **需要加強招募居民聯絡大使和推廣居民聯絡大使計劃的工作** 民政總署在 2011 年推出居民聯絡大使計劃，旨在招募居住在“三無大廈”的業主或租客成為居民聯絡大使，以建立居民聯絡網絡，推廣有效管理大廈的訊息。長遠目標是協助這些大廈成立法團，以利便有效的大廈管理。截至 2019 年 12 月，居於 1 300 幢樓齡 30 年或以上“三無大廈”的現任居民聯絡大使共有 2 759 人。審計署留意到在 2015 至 2019 年期間：

- (a) 招募的居民聯絡大使人數由 2015 年的 566 人升至 2017 年的高峯 1 054 人，其後滑落至 2019 年的 431 人，整體下跌 24%；及
- (b) 樓齡 30 年或以上“三無大廈”中，有現任居民聯絡大使的介乎 22% 至 35%。

審計署認為，民政總署應加強招募居民聯絡大使的工作，並把重點放在沒有現任居民聯絡大使的“三無大廈”。此外，該署亦應採取措施，加強宣傳該計劃（第 2.29、2.32 及 2.33 段）。

### 其他大廈管理事宜的支援服務

11. **需要就所提供的法團會前諮詢服務備存妥善記錄** 為加強向法團和管委會提供的支援，令大廈管理更具成效，民政總署在 2017 年 4 月推出法團會前諮詢服務。聯絡小組在法團會議舉行前向管委會委員講解會議程序並提供相關資料，以協助法團遵從《條例》和《工作守則》的規定。服務模式包括會議、磋商、書信往來和電話溝通。民政總署總部已要求各民政處就所提供的服務備存妥善記錄，但由於沒有界定何謂妥善記錄，因此不同民政處做法不一。部分民政處的記錄可在大廈檔案（即載有每幢大廈資料的紙本檔案）中找到，但另一些民政處的記錄則並非同樣齊備（第 3.4、3.7 及 3.9 段）。

12. **到私人大廈進行探訪方面有可予改善之處** 為協助聯絡主任有效執行與大廈管理有關的職務，民政總署總部已發出《聯絡主任大廈管理工作手冊》（《工作手冊》）。探訪大廈和出席業主會議是聯絡小組為私人大廈的業主和業主組織提供外展服務的主要方法。《工作手冊》列明聯絡主任每年最少探訪每幢私人大廈一次。此舉不僅讓聯絡主任與業主保持聯絡，更可確保大廈持續得到妥善管理。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要檢討探訪私人大廈的頻次** 在 2016 至 2019 年期間，“聯絡主任每年最少探訪每幢私人大廈一次”的要求沒有達到。在 2016 至 2019 年期間，每年有 47% 至 54% 大廈未獲探訪。民政總署回應審計署的查詢時表示，在民政總署 2017 年的管制人員報告中，有關探訪大廈的服務表現指標，已由聯絡私人大廈業主／管理團體的新指標所取代。經修訂後，實地“探訪”每幢大廈不再被視為進行大廈管理聯絡工作的唯一方法，而《工作手冊》內有關探訪大廈的要求理應被取代。審計署認為，聯絡小組定期探訪私人大廈，有助確保大廈持續得到妥善管理，民政總署需要檢討聯絡小組探訪私人大廈的頻次；及
- (b) **需要在探訪私人大廈時接觸業主組織** 雖然有部分大廈在過去 5 年都未獲探訪，然而另有一些大廈則在同一年內獲探訪多次，但聯絡小組卻沒有接觸有關的業主組織。因此，有關探訪並沒有達到《工作手冊》所列與業主保持聯絡的目的（第 3.10、3.11、3.13 及 3.15 至 3.18 段）。

## 摘要

13. **需要確保聯絡小組的聯絡主任接受充足培訓** 為有效協助業主和業主組織在法團會議上處理大廈管理事宜及法律議題，聯絡小組的聯絡主任具備充足的專業知識尤為重要。審計署留意到，雖然聯絡主任總培訓時數由2015–16年度的96小時增至2019–20年度的139小時（增幅為45%），但同期的出席者總數卻由329人次減至282人次（減幅為14%）。審計署亦留意到，民政總署並沒有為聯絡主任制訂任何培訓要求（例如最低培訓課程數目或培訓時數）（第3.20及3.21段）。

14. **需要更新聯絡主任的《工作手冊》** 民政總署發出《工作手冊》，以方便聯絡主任執行大廈管理職責（見第12段）。然而，審計署留意到，《工作手冊》部分內容並未更新，例如未有把2016年後推出的服務包括在內。審計署認為，民政總署需要更頻密地更新《工作手冊》（第3.25至3.27段）。

15. **需要確保個別地區舉辦充足的教育及宣傳活動** 審計署留意到以下事宜：

- (a) **大廈管理中央平台** 為加強協助業主和業主組織處理大廈管理及大型維修項目事宜，民政總署於2018年9月設立大廈管理中央平台，每月在不同地區的社區會堂舉辦一次一站式簡介會。審計署留意到，在2018至2020年期間的28場簡介會的舉行地點分布在12個區。換言之，在18區中，有6個區沒有舉辦／計劃舉辦簡介會；及
- (b) **地區層面舉辦的活動** 18個民政處之間在地區層面舉辦的活動數目上存在巨大差異。2019年，各區的活動數目介乎1至37項不等，平均有11項活動。其中2區只舉辦了1項活動，亦沒有就大廈管理中央平台安排簡介會，這或顯示某些地區所舉辦的教育及宣傳活動非常少（第3.31至3.33及3.36段）。

16. **需要鼓勵學員出席菁英領導研習班** 為協助管委會委員（即法團幹事）更有信心和有效地履行職責，民政總署自2011年起委聘大專院校提供有系統的培訓課程（即菁英領導研習班）。民政總署亦為菁英領導研習班的畢業生，委聘有經驗的專業人士開辦菁英領導進階班。截至2019年12月，分別約有620名和約490名管委會委員參加了菁英領導研習班和菁英領導進階班。各課程的學員如出席率超過70%，可獲頒發出席證明書。審計署留意到：

## 摘要

- (a) 在參加菁英領導研習班和菁英領導進階班的管委會委員學員中，分別有12%和13%的學員的出席率不足70%，當中4%更全程缺席；及
- (b) 在參加菁英領導進階班的管委會委員學員中，有41名的出席率不足70%，當中12名(29%)在菁英領導研習班的出席率亦不足70%。1名管委會委員學員在菁英領導研習班和菁英領導進階班均全程缺席。

審計署認為，民政總署需要採取措施，鼓勵學員出席所有培訓課程(第3.38至3.42段)。

### 其他行政事宜

17. **個別民政處和總部需要更加努力以達到服務表現目標** 就其管制人員報告中有關“聯絡私人大廈業主／管理團體”的服務表現指標，民政總署為18個民政處和總部的其他支援服務(例如顧問服務計劃)分別訂定目標聯絡次數，包括親身探訪私人大廈的管理團體和“三無大廈”，以及其他聯絡業主／管理團體的方式(例如電郵及電話聯絡)的目標次數。審計署留意到以下事宜：

- (a) **部分民政處和總部在2019年未能達到服務表現目標** 在2019年：
  - (i) 14個民政處和總部未達到聯絡次數總數的目標；
  - (ii) 13個民政處和總部未達到探訪管理團體和“三無大廈”的目標次數；及
  - (iii) 13個民政處未達到其他聯絡方式的目標次數；及
- (b) **部分民政處持續未能達到目標聯絡次數** 在18個民政處中，有7個(39%)在2017至2019年期間連續3年未能達到編配目標。

審計署認為，民政總署需要採取改善措施，確保各區民政處和總部都達到聯絡私人大廈業主和管理團體方面的服務表現目標(第4.2、4.3、4.6及4.8段)。

18. **需要檢討教育及宣傳活動的點算基準以衡量服務表現** 民政總署在其管制人員報告中匯報“大廈管理方面的教育及宣傳活動”的服務表現指標。審計署發現在點算活動數目方面有可予改善的空間：

## 摘要

- (a) 大廈管理中央平台的簡介會每月在不同地區的社區會堂舉辦一次。在 2018 和 2019 年，共有 4 場簡介會是民政總署總部及有關民政處均有點算在內，即重覆點算了相同活動；及
- (b) 一些活動屬經常／重覆舉行的性質。民政總署在衡量服務表現方面，現時並沒有就何謂一項“活動”作出清晰的定義。因此，點算活動次數的方法各異。例如在 2019 年，1 個在 6 天內播出的電視廣告被點算為 60 項“活動”（第 4.14 段）。

19. **需要更新私人大廈電腦資料庫的資料** 民政總署設有一個香港私人大廈電腦資料庫，即大廈管理資訊系統。該資料庫提供各區私人大廈的基本資料，例如單位數目、層數、建築年份、大廈管理組織（例如法團）的資料，可供民政總署用以規劃和推行各項服務／計劃。該資料庫亦通過民政總署的大廈管理專題網頁開放予公眾使用。審計署留意到以下事宜：

- (a) 截至 2020 年 3 月 31 日，大廈管理資訊系統共載有 40 944 幢大廈的資料，但當中 7 099 幢 (17%) 大廈的“建築年份”，以及 957 幢 (2%) 大廈的“層數”或“單位數目”，均沒有資料；及
- (b) 審計署在到訪 3 個選定的民政處時，抽查了 30 個大廈檔案加以審視。在該 30 幢大廈的大廈檔案中，在 2016 至 2019 年期間的探訪報告共有 111 份，其中有 24 份 (22%) 報告（涉及 15 幢 (50%) 大廈）的資料沒有輸入大廈管理資訊系統，以致部分資料未曾更新。

審計署認為，民政總署應繼續採取措施，以改善私人大廈電腦資料庫的準確性（第 4.19、4.21 至 4.23 段）。

### 審計署的建議

20. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議民政事務總署署長應：

#### *成立法團的支援服務*

- (a) 確定顧問服務計劃下的合資格大廈數目，以及檢討顧問服務計劃下規劃目標大廈的區域分布基準（第 2.27(a) 及 (b) 段）；

## 摘要

---

- (b) 在考慮顧問服務計劃承辦商面對的困難後制訂措施，以改善在顧問服務計劃下成立法團／恢復法團運作的成功率（第 2.27(c) 段）；
- (c) 檢討顧問服務計劃承辦商的服務表現目標水平，以期提高服務水平（第 2.27(d) 段）；
- (d) 與顧問服務計劃承辦商合力探討方法，以鼓勵更多服務使用者通過服務使用者諮詢會議和服務使用者滿意度調查提供意見（第 2.27(e) 段）；
- (e) 進行全面檢討，汲取實施三期計劃的經驗，訂出顧問服務計劃的未來路向，以及日後在實施顧問服務計劃時考慮本審計報告書所載的建議（第 2.27(f) 段）；
- (f) 加強招募居民聯絡大使的工作，以及加強宣傳居民聯絡大使計劃（第 2.34 段）；

### *其他大廈管理事宜的支援服務*

- (g) 發出更多指引，確保聯絡小組就所提供的法團會前諮詢服務備存妥善記錄（第 3.28(a) 段）；
- (h) 檢討聯絡小組探訪私人大廈的頻次，視情況修訂載於《聯絡主任大廈管理工作手冊》內的探訪頻次要求，並設立監察機制，以確保聯絡小組達到頻次要求（第 3.28(b) 段）；
- (i) 為聯絡小組發出更多有關探訪程序的指引（第 3.28(c) 段）；
- (j) 鼓勵聯絡小組的聯絡主任參加相關培訓課程，並考慮為他們制訂培訓要求（第 3.28(d) 段）；
- (k) 更頻密地更新《聯絡主任大廈管理工作手冊》（第 3.28(f) 段）；
- (l) 就大廈管理中央平台而言，留意在全港 18 區舉辦簡介會的需要，並考慮增加使用電子方式進行簡介會（第 3.43(a) 段）；
- (m) 檢視 18 區舉辦教育及宣傳活動數目上存在巨大差異的原因，並考慮為每區訂立目標數目（第 3.43(b) 段）；
- (n) 採取措施鼓勵菁英領導研習班／菁英領導進階班的學員出席所有培訓課程，並且考慮把取得菁英領導研習班的出席證明書，訂為提名管委會委員報讀菁英領導進階班的先決條件（第 3.43(c) 及 (d) 段）；

## 摘要

---

### *其他行政事宜*

- (o) 採取改善措施，確保各區民政處和總部達到聯絡私人大廈業主和管理團體方面的服務表現目標 (第 4.9 段)；
- (p) 在匯報教育及宣傳活動方面，檢視所採用的活動點算基準是否適當；就點算基準發出清晰指引，以及避免重覆點算相同的活動 (第 4.17(b) 段)；及
- (q) 繼續採取措施以改善私人大廈電腦資料庫的準確性 (第 4.24 段)。

### 政府的回應

21. 民政事務總署署長同意審計署的建議。