

一手住宅物業銷售監管局

對一手住宅物業銷售事宜的規管

摘要

1. 《一手住宅物業銷售條例》(第 621 章)於 2013 年 4 月全面實施，旨在提高一手住宅物業銷售的透明度和公平性、加強對消費者的保障，以及為一手住宅物業賣方提供公平的競爭環境。該條例就每個發展項目的售樓說明書、價單、銷售安排、成交紀錄冊、示範單位、參觀已落成住宅物業、廣告、臨時買賣合約和買賣合約須載有的強制條文訂明詳細規定。一手住宅物業銷售監管局(銷售監管局)於 2013 年 4 月初成立，以執行檢視和巡查工作、進行調查和教育公眾有關《一手住宅物業銷售條例》的事宜。銷售監管局在 2021-22 年度的預算開支為 6,433 萬元。審計署最近就銷售監管局對一手住宅物業銷售事宜的規管進行審查，以期找出可予改善之處。

監察遵守規定的情況

2. 巡查及監控組主要負責透過檢視銷售文件監察賣方遵守《一手住宅物業銷售條例》的情況。檢視銷售文件的程序載於銷售監管局的巡查及監控程序(下稱銷售監管局程序)。銷售監管局已為每類銷售文件擬訂檢視清單，巡查及監控組須在銷售監管局程序訂明的時限內完成檢視文件(第 2.4 至 2.6 段)。

3. **需要確保適時完成檢視銷售文件** 審計署分析了巡查及監控組就共 27 個在 2021 年 7 月至 12 月期間開售的一手住宅發展項目的銷售文件的檢視工作(涉及 291 份檢視清單)，發現：

- (a) 助理巡查主任就填妥 25 份(9%)檢視清單有所延遲，介乎 1 至 174 個工作天(平均為 30 個工作天)，其中 3 份延遲超過 70 個工作天。巡查主任就覆核 33 份(11%)檢視清單也有所延遲，介乎 1 至 20 個工作天(平均為 6 個工作天)；及
- (b) 就 15 份涉及可能違規情況的檢視清單而言，高級巡查主任就批註其中 9 份(60%)檢視清單也有所延遲，介乎 1 至 19 個工作天(平均為 10 個工作天)(第 2.7 段)。

摘要

4. **檢視廣告的工作有可予改善之處** 銷售監管局委聘承辦商提供一個網上搜尋平台，讓該局全日 24 小時均可搜尋、瀏覽和下載與一手住宅物業銷售有關的本地廣告 (第 2.10 段)。審計署審查銷售監管局就共 27 個在 2021 年 7 月至 12 月期間開售的發展項目的記錄，發現有下列可予改善之處：

- (a) 銷售監管局並沒有運用該搜尋平台識別於報章刊登的相關廣告。儘管銷售監管局未能就該 27 個發展項目中的 4 個 (15%) 識別任何報章廣告，但運用該搜尋平台可找到該 4 個發展項目當中 2 個發展項目的報章廣告。此外，銷售監管局並沒有運用該搜尋平台檢視戶外廣告 (第 2.11 段)；及
- (b) 就全部 27 個發展項目而言，銷售監管局並沒有檢視任何從售樓處及／或示範單位所收集的印製廣告。儘管運用該搜尋平台可識別到 17 個發展項目的電視、電台和手機廣告，但銷售監管局並沒有檢視當中 2 個發展項目 (佔該 27 個發展項目的 7%) 的廣告 (第 2.12 段)。

5. **沒有遵循實地巡查示範單位的巡查程序** 銷售監管局進行巡查，以確保開放供公眾參觀的示範單位符合《一手住宅物業銷售條例》(第 2.15 段)。審計署審查了 37 次巡查示範單位的檢視清單 (有關單位的首份售樓說明書於 2021 年提交銷售監管局)，發現：

- (a) **是否適時進行巡查** 有 1 次 (3%) 巡查是在示範單位開放供公眾參觀的第六天進行 (即延遲了 1 天)。此外，有 17 次 (46%) 巡查的檢視清單沒有記錄示範單位首日開放供參觀的日期，因此，審計署無法確定巡查工作是否在時限內進行；
- (b) **延遲遞交填妥的檢視清單和沒有批註的檢視清單** 有 22 次 (59%) 巡查，填妥的檢視清單沒有在 2 個工作天的時限內遞交高級巡查主任，延遲時間介乎 1 至 7 個工作天 (平均為 2 個工作天)。有 7 次 (19%) 巡查，填妥的檢視清單沒有由高級巡查主任批註；及
- (c) **匯報在巡查期間發現可能違規情況** 銷售監管局在 5 次巡查中發現可能違反《一手住宅物業銷售條例》的情況。在這 5 次巡查中，巡查人員均即場把所發現的可能違規情況告知有關賣方，賣方亦已修正。在檢視清單中，該等事故只被記錄為“其他事項”，相關示範單位也被視作“符合規定”。雖然有關巡查已作匯報並已由高級巡查主任批註，但該等可能違規情況並沒有向總巡查主任匯報，其後也沒有作進一步調查 (第 2.18 段)。

摘要

6. **於示範單位內發現沒有納入售樓說明書的嵌入式項目** 在經審計署審查的 37 次巡查中，有 10 次 (27%) 在銷售監管局的巡查記錄顯示，該等示範單位的客廳及／或飯廳有嵌入式項目 (例如儲物櫃、鞋櫃)，但這些項目並沒有在有關發展項目的售樓說明書中列出。根據《一手住宅物業銷售條例》，只有指明細項 (例如“睡房”、“浴室”和“廚房”) 的室內裝置須予以描述，但該條例並沒就客廳和飯廳訂明有關規定 (第 2.20 段)。

7. **需要就針對有否提供銷售文件的巡查改善文件記錄工作** 巡查及監控組巡查售樓處，以確定賣方有否向公眾免費提供銷售文件。銷售監管局規定巡查人員須在檢視清單記錄估計可供領取的銷售文件數量，以及表示擺放可供領取／閱覽的銷售文件印本的位置，對任何進入該處的人而言是否合理可見。巡查人員須夾附照片以支持其觀察所得。審計署審查了 20 份銷售監管局在 2021 年進行巡查後填妥的檢視清單，發現在全部 20 份檢視清單中，所夾附的照片均未能顯示所填報的數量和擺放可供領取／閱覽的銷售文件的位置 (第 2.22 至 2.24 段)。

8. **巡查銷售安排的運作情況在執行和文件記錄方面有可予改善之處** 審計署留意到，銷售監管局並未就巡查售樓處的銷售安排運作情況擬訂檢視清單。此外，銷售監管局的程序並未擬訂檢視程序和巡查項目，也未有就向上級遞交巡查報告訂明時限。審計署審查了 15 份 2021 年 4 月至 6 月期間進行巡查的巡查報告，發現該等巡查報告的格式和涵蓋項目各有不同，以及有 4 份巡查報告是在巡查日期後超過 2 個工作天 (有 2 份巡查報告長達 5 個工作天) 遞交 (第 2.25 及 2.26 段)。

投訴和調查

9. **投訴組負責處理與《一手住宅物業銷售條例》有關的查詢和投訴。** 自《一手住宅物業銷售條例》在 2013 年 4 月 29 日全面實施至 2022 年 6 月 30 日為止，銷售監管局共接獲 10 741 宗查詢和 544 宗投訴。調查及檢視條例遵守情況組 (調查組) 負責調查不同來源轉介的涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》個案。視乎調查結果，銷售監管局可把個案轉交律政司就是否提出檢控徵詢意見，或以個案不成立為由終止調查。在 2013 年 4 月 29 日至 2022 年 6 月 30 日期間，合共有 2 189 宗調查個案 (第 3.2 及 3.12 至 3.14 段)。

10. **處理投訴有可予改善之處** 在 2021 年 1 月至 2022 年 6 月期間接獲的投訴個案有 143 宗，審計署審查了其中的 20 宗 (14%)，包括 16 宗與涉嫌違反《一手住宅

摘要

物業銷售條例》有關，並已轉介調查組調查的個案。審計署審查了該 16 宗個案截至 2022 年 7 月的情況，發現：

- (a) **轉介個案進行調查有所延遲** 有 11 宗 (69%) 個案在接獲後超過 3 個工作天才轉介，違反處理投訴程序的規定；
- (b) **與投訴人跟進個案的做法不一致** 銷售監管局與投訴人跟進個案時採取了不同做法。舉例而言，撇除 3 宗未能與投訴人取得聯絡的個案，銷售監管局只向 6 宗個案的投訴人提供最新進展，而沒有就其餘 7 宗個案向投訴人提供最新進展；及
- (c) **投訴個案結案需時甚久** 就該 16 宗個案而言，有 5 宗的調查工作和所有跟進行動雖已完成，但投訴組用了 47 至 88 天 (平均為 71 天) 才把個案結案 (第 3.6 段)。

11. **需要從已完成的調查個案汲取經驗** 截至 2022 年 6 月，律政司已就銷售監管局在 2019 年 1 月至 2022 年 6 月期間轉介的 251 宗調查個案提供意見，當中有 11 宗個案已採取檢控行動，並就 37 項控罪定罪，合共罰款 468,000 元。審計署留意到，為增加就某些罪行定罪的機會，搜證工作有可予改善之處。以其中 1 宗個案為例，銷售監管局人員並沒有實地巡查售樓處，以確定賣方在提供價單印本供公眾領取 (《一手住宅物業銷售條例》第 32(1) 條) 方面有否違規。此外，儘管沒有記錄顯示賣方曾向銷售監管局提交價單印本，但該局在諮詢律政司後，並沒有就可能違反須在向公眾提供價單的首日向銷售監管局提供價單印本的條文 (《一手住宅物業銷售條例》第 32(4)(a) 條)，採取檢控行動 (第 3.16 及 3.17 段)。

12. **完成調查個案工作需時甚久** 審計署分析了 2019 年 1 月至 2022 年 6 月期間完成的 348 宗調查個案，發現有 265 宗 (76%) 並未達到調查組的作業備考所訂的時間目標。審計署審查了當中 15 宗個案，發現：

- (a) **展開和進行調查工作需時甚久** 調查組在接獲個案後需時 1 天至 15 個月展開調查 (平均為 5 個月)。在調查過程中，有 6 宗個案的調查工作在展開後，曾超過 3 個月未獲調查組跟進；及
- (b) **擬備調查報告／個案報告需時甚久** 擬備調查報告／個案報告所需的時間不一，介乎調查工作完成後 5 天至 17 個月 (平均為 7 個月)(第 3.19 及 3.20 段)。

宣傳和教育

13. **銷售監管局資源中心使用率偏低** 銷售監管局設有一個資源中心，存放了售樓說明書和價單的印本供公眾閱覽，並提供兩部電腦終端機供公眾瀏覽資料。審計署發現，資源中心每月平均訪客人數由 2013 年 (自 4 月起) 的 9.1 人減至 2022 年 (截至 6 月) 的 1.7 人，減幅為 81%。截至 2022 年 6 月，銷售監管局並沒有就資源中心的使用情況或成效進行任何研究或檢討 (第 4.2 至 4.4 段)。

14. **一手住宅物業銷售資訊網 (銷售資訊網) 在顯示發展項目暫停／終止銷售方面有所延遲** 銷售監管局備存電子資料庫 (即銷售資訊網)，以貯存各個一手住宅發展項目的售樓說明書、價單和成交紀錄冊。截至 2022 年 6 月 24 日，銷售資訊網內有 94 個發展項目在之前的 18 個月內暫停／終止銷售。在 34 宗 (36%) 個案中，賣方在通知銷售監管局其發展項目暫停／終止銷售方面有所延遲，有 22 宗延遲超過 7 天，平均延遲 73 天 (介乎 10 至 291 天)(第 1.7(e) 及 4.14 段)。

15. **需要加強監察發放數碼宣傳物品的工作表現** 在 2013 年 4 月至 2022 年 6 月期間，銷售監管局動用 820 萬元進行宣傳和教育活動。雖然網上市場推廣活動和網上平台廣告 (費用分別約為 80 萬元和 10 萬元) 的承辦商須提供工作表現報告，但在港鐵車廂電視，以及在商業樓宇和私人住宅樓宇安裝的電視播放廣告 (費用分別約為 237.6 萬元和 52 萬元) 的合約並沒有相關規定 (第 4.18 及 4.19 段)。

未來路向

16. 前運輸及房屋局表示，《一手住宅物業銷售條例》和銷售監管局的主要功能，是透過提高物業和成交資料的透明度保障一手住宅物業買方的權益和為一手住宅物業賣方提供公平的競爭環境。2014 年 11 月底，前運輸及房屋局表示隨着現行法律框架實施，該局會在累積足夠經驗後檢討其成效 (第 5.2 及 5.5 段)。

17. **需要繼續監察《一手住宅物業銷售條例》的實施情況** 《一手住宅物業銷售條例》已實施近 10 年，自該條例制定後出現了多項新情況。自《一手住宅物業銷售條例》實施以來，銷售監管局採取非立法方式處理若干公眾關注的事宜，包括一手住宅物業銷售的購樓意向登記、賣方提供的按揭計劃及優惠和一手住宅物業成交資料。審計署的審查發現，在銷售監管局的三大工作範疇，即監察遵守規定的情況、

摘要

調查工作和公眾教育，有可予改善之處。審計署認為，銷售監管局需要加強該三大範疇的工作。此外，房屋局需要與銷售監管局合作，繼續監察《一手住宅物業銷售條例》的實施情況，並考慮處理公眾所關注事宜的合適方法（第 5.4 及 5.5 段）。

審計署的建議

18. 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。審計署建議一手住宅物業銷售監管局專員應：

監察遵守規定的情況

- (a) 採取有效措施，以確保員工遵循內部程序訂明的完成檢視文件時限（第 2.13(a) 段）；
- (b) 更善用搜尋平台以提高檢視廣告的效率（第 2.13(c) 段）；
- (c) 提醒銷售監管局人員從售樓處和示範單位收集印製廣告作檢視用途，並按照已公布的程序檢視電視、電台和手機廣告（第 2.13(d) 段）；
- (d) 採取措施，改善銷售監管局人員遵循巡查示範單位程序的情況，並考慮推行新措施，以提高巡查示範單位的成效和效率（第 2.29(a) 及 (b) 段）；
- (e) 密切留意在物業提供室內裝置的普遍趨勢，並在有需要時採取相應措施（第 2.29(c) 段）；
- (f) 就針對有否提供銷售文件的巡查加強文件記錄工作（第 2.29(d) 段）；
- (g) 發出指引，訂明巡查銷售安排運作情況的程序，以及巡查結果的文件記錄與報告的規定（第 2.29(e) 段）；

投訴和調查

- (h) 採取措施，以確保遵循處理投訴程序，適時轉介投訴個案進行調查（第 3.10(a) 段）；
- (i) 訂定指引，訂明須向投訴人作出的跟進行動和投訴個案結案的時間（第 3.10(b) 段）；
- (j) 繼續致力從已完成的調查個案汲取經驗，以期日後增加就類似個案定罪的機會（第 3.24(b) 段）；

摘要

- (k) 加快行動完成調查個案 (第 3.24(c) 段)；

宣傳和教育

- (l) 檢視資源中心的使用情況和成效，以及視乎情況，探討措施以改善資源中心的使用情況 (第 4.9(a) 段)；
- (m) 提醒賣方須適時通知銷售監管局其發展項目暫停／終止銷售安排 (第 4.16(b) 段)；
- (n) 考慮要求承辦商提供工作表現報告 (第 4.22(a) 段)；及

未來路向

- (o) 考慮本審計報告書的審查結果，視乎情況，加強監察遵守規定的情況、處理投訴、調查涉嫌違反《一手住宅物業銷售條例》的個案和教育業界及公眾 (第 5.7 段)。

19. 審計署也建議房屋局局長應與一手住宅物業銷售監管局專員合作，繼續監察《一手住宅物業銷售條例》的實施情況，並考慮處理公眾所關注事宜的合適方法 (第 5.6 段)。

政府的回應

20. 房屋局局長和一手住宅物業銷售監管局專員同意審計署的建議。