

2001 年 1 月 8 日

討論文件

立法會規劃地政及工程事務委員會

樓宇安全與適時維修 對付違例僭建

目的

本文件就對付違例僭建(包括天台非法搭建物)的措施，徵詢議員的意見。

背景

2. 根據《建築物條例》，除若干“豁免管制工程”外，所有建築工程在施工前，必須先把圖則送交建築事務監督審核，獲得批准才可動工；否則會被視作“違例建築工程”，屋宇署將採取執法行動。

問題

3. 本港許多舊樓都有違例僭建，不少建於樓宇外牆。這些外牆僭建使樓宇加速老化，危及結構與消防安全，並導致衛生以至環境方面的問題。

4. 天台非法搭建物是一棘手而又存在已久的社會問題。要解決問題，有關部門必須有效執法，配合妥善安置安排。部分天台非法搭建物建於單梯樓宇之上，把主要走火逃生處堵塞，一旦發生火警，可

能會導致人命傷亡，因此不可掉以輕心。

5. 據屋宇署估計，現時本港的違例僭建物(包括天台非法搭建物)約有 80 萬，大多建於樓齡介乎 20 至 40 年的樓宇，其中大約 12 000 間天台非法搭建物位於單梯樓宇之上，所涉及的樓宇達 4 500 幢。

6. 政府決心清除危險，保障市民安全。2000 年 2 月，規劃地政局局長成立了專責小組研究多項有關問題，其中包括如何對付違例僭建。專責小組參閱過去多年記錄，並借鑑海外經驗。

專責小組的建議

7. 研究過現時的情況，並檢討過有關法例、執法政策以至工序後，專責小組建議：

- (一) 政府應加強對業主的支援，以協助清拆違例僭建；
- (二) 應修訂對付違例僭建的執法政策，加強行動，以配合環境的轉變和社會的訴求；並應增撥資源，以清拆危害安全的違例僭建；
- (三) 應檢討有關法例，更新權力及罰則，以加強阻嚇作用；並授權專業人士和合資格的承建商，讓他們擔當更積極的角色，攜手規管樓宇安全；
- (四) 優先清拆單梯樓宇的天台非法搭建物，以消除潛在“火警陷阱”；而一旦發現新的違例僭建物，不論屬何種類，均應盡快清拆；
- (五) 借助市場力量鼓勵業主負起保障其樓宇安全的法定責任，並拆除違例僭建物；
- (六) 各有關方面均須同心協力，建立社會關注建築環境的文化，及喚醒業主承擔責任的態度；以及
- (七) 持續推行全民教育，向業主強調違例僭建築是負擔，不

是資產。

隨後各段會詳細解釋上述建議。

政府加強支援

8. 專責小組較早前曾向議員建議，將現有改善樓宇安全貸款基金和改善消防安全貸款基金合併。合併後的基金共達 7 億元，其範圍將涵蓋貸款業主拆除例僭建。

9. 除了財政上的支援外，屋宇署亦會竭盡所能為業主提供技術方面的意見，協助他們維修樓宇和拆除違例僭建物。為此，屋宇署會透過屋宇維修統籌主任提供“一站式”服務，並以試驗性質推行屋宇維修統籌計劃，提供進一步協助。此外，屋宇署亦會聯同各有關機構和團體，合力編撰內容詳盡而又簡單易明的樓宇安全與維修指南，內容包括清拆違例建築事宜。這份指南會解釋接到建築事務監督命令後應採取的步驟以符合有關規定。指引亦會說明業主如何委聘專業人士及承建商，並附上標準標書、合約文件以及各類維修工程（包括清拆違例僭建物）收費的參考資料。

對付違例僭建

屋宇署加強行動

10. 為保障公眾安全，政府一直加強執法行動，對付違例僭建。自 1999 年 9 月以來，屋宇署署長進行了前所未有的大規模行動，一次過清拆了逾 300 幢樓宇的所有外牆僭建物。這個做法證實能有效地令業主遵行清拆令，比率由二至三成上升至七至八成。此舉有助加快清拆僭建物，而且具有較大的阻嚇作用，並減低處理個別案件的工作。屋宇署已獲增撥資源，在 2000、2001 及 2002 年分別清拆 400、500 及 600 幢樓宇的外牆僭建物。

11. 為求得到最理想的效果，專責小組建議，屋宇署應繼續採用大規模清拆作為主要的行動模式，清拆一個或多個地區內的個別或一組目標樓宇的僭建物。同時，專責小組亦支持署方的承諾，迅速清拆新建或復建的僭建物，從而向公眾傳遞清晰的訊息，政府不會容忍僭建問題持續下去。

12. 為加強阻嚇作用，屋宇署計劃對不遵行清拆令的業主加強檢控，由目前每年 200 宗增加十倍至 2 000 宗。此外，現行罰則及罰款，亦應配合《建築物條例》的檢討，加以修訂及更新(見下文第 21(h)段)。

13. 有鑑於此，專責小組建議，屋宇署應獲增撥更多資源，以便能夠有效清除僭建物，尤其是建於樓齡介乎 20 至 40 年樓宇的外牆，以及一些建於平台和天台、天井和後巷等地方的僭建物。現時該署的目標，是把在 2001 及 2002 年擬清除外牆僭建物的樓宇數目，由 500 及 600 幢分別增至 900 及 1 000 幢。由於清拆行動的成效視乎樓宇業主是否合作，因此，訂定擬清拆項目的具體數字並不切實可行。不過，屋宇署估計，透過大規模清拆行動和推行其他鼓勵及支持業主適時進行維修的計劃(例如屋宇維修統籌計劃)，應能在五至七年內清除 15 萬至 30 萬個僭建項目。政府大規模清除違例僭建的做法，將會形成一股動力；新文化的建立，亦會促使愈來愈多業主認同他們的責任，自發進行清拆。屋宇署會研究以不同形式外判部分工作，以期取得更大的成本效益。

修訂執法政策

14. 目前，屋宇署處理違例僭建物之政策，是於 1988 年經過公眾諮詢後制定的。此政策將違例僭建物分為“優先處理”及“暫緩處理”，以決定採取行動或延遲處理，目的是消除對公眾安全所構成的威脅，並在現有資源下遏止僭建物數目增加。屋宇署在接獲投訴時，會向業主發出不具法律效力的信件，勸諭業主清拆僭建物；對於屬“優先處理”者，署方會作出跟進，並會發出法定命令，而有關命令更會註冊在有關物業的業權上。在 1999 年，屋宇署就優先處理個案發出

15 000 項法定命令，並就優先處理及暫緩處理個案發出 26 000 封不具法律效力的勸諭信。

15. 雖然屋宇署近年所進行的大規模行動能有效地遵依從清拆令業主的比率大幅提高，但以往多年來所發出數以萬計的勸諭信均無法律效力，並未能取得同等效果。不少市民都漠視違例僭建的潛在危險。一些有待當局採取執法行動的“暫緩處理”僭建物，可能由於一等數年，致使逐漸對公眾構成危險。

16. 1988 年所制定的政策，以僭建物的危險程度來決定處理的先後次序，一般而言是合理和務實的。不過，當中有若干範疇須澄清及更新補充，以配合社會轉變及屋宇署獲增撥的資源。有鑑於此，專責小組認為有關政策應：

- (一) 繼續集中打擊對公眾安全構成危險的僭建物；
- (二) 遏止僭建物繼續增加；
- (三) 阻嚇違例者；
- (四) 充分利用現有資源執行清拆行動；以及
- (五) 盡量減少對市民造成滋擾。

17. 在徵詢過屋宇署署長的意見後，並配合該署逐步清拆僭建物的計劃(見上文第 10 至 13 段)，專責小組建議執法政策應予以**修訂**，清晰界定執法先後緩急的次序，集中資源優先清拆下列各類僭建物：

- (一) 對生命財物明顯構成威脅或迫切危險的僭建物；
- (二) 新建的僭建物，不論主體樓宇的落成日期；
- (三) 建於樓宇內外、平台及天台、後巷及天井的僭建物(以及違例地盤平整工程)，並且被建築事務監督列為會嚴重危害健康或對環境造成滋擾者；

- (四) 個別大型的僭建物；
- (五) 個別樓宇內外滿佈的僭建物；以及
- (六) 大規模行動或維修計劃的個別或一組目標樓宇的僭建物。

至於其他僭建物，屋宇署則應發出法定警告通知，並註冊在有關物業業權上(見下文第 21(g)段)。

更新法例及加強建築專業人士和承建商的角色

18. 專責小組認為有需要檢討和更新《建築物條例》內建築工程的定義、建築專業人士和承建商在樓宇規管方面的角色、建築事務監督的權力及有關的阻嚇罰則。

更新《建築物條例》

19. 《建築物條例》的目標，是確保所有樓宇符合安全標準和切合環境需要。不過，法例並未提供足夠的空間，下放權力予建築專業人士和承建商。因此，專責小組認為，在攜手規管樓宇安全方面，建築專業人士和承建商的職責範圍應予擴大，而建築事務監督則集中擔任審核的角色。

20. 法例某些部分亦已告過時。舉例來說，很多屬小型設施的僭建物，雖未有納入舊式樓宇的原來設計內，但這些設施已是現時日常生活不可缺少的，例如輕型簷篷和晾衣架。視乎施工及維修等情況，該些增建物並不一定會構成危險。因此，專責小組認為管制措施是應按危險程度釐定的。

21. 當局較早時向議員提及，將會檢討《建築物條例》，現正著手進行。專責小組建議當局在檢討時考慮以下各點：

- (一) 根據上述建議重新界定“建築工程”的定義；
- (二) 增設“小型工程”類別(例如輕型的簷篷、晾衣架和廣告招牌)，因為這些工程應以簡化的、有別於現行條例管制程度的措施去規管；
- (三) 引進“小型工程承建商”類別，以便他們可以進行新或鞏固現有的小型工程、拆除僭建物、豎設及維修廣告招牌，以及進行維修工程；
- (四) 授權認可人士、註冊結構工程師和小型工程承建商鑒證一些由建築事務監督指定工程的安全；
- (五) 應獲授權屋宇署除向業主立案法團外，亦可向所有個別業主收回清拆樓宇內公用地方僭建物的費用，因為法團通常都難以向各業主收回有關費用；
- (六) 賦予建築事務監督足夠的權力，使能在現場即時制止任何僭建或天台非法搭建的工程；
- (七) 將屋宇署的勸諭信提升為法定警告通知，而這項通知將可在土地註冊處的有關物業業權上註冊，藉以讓準買家知悉實情，同時阻嚇對有意轉讓物業的業主；以及
- (八) 更新罰則，以加強阻嚇。

22. 在落實上述建議及獲得增撥資源後，屋宇署應能加強執法行動，有效遏止僭建，特別是樓宇外牆的僭建物。假以時日，業主將會自行負起責任，情況亦將進一步改善。

清拆天台非法搭建物

23. 天台非法搭建物屬違例建築工程。要解決這個存在已久的社會問題，當局須有效地採取執法行動和作出適當的安置安排。

24. 政府最關注的問題是消除危險、保障公眾安全。有些天台非法搭建物嚴重威脅居民的安全(例如單梯樓宇上的天台搭建物會阻塞主要走火逃生處)，當局須優先清拆。為了消除危險，屋宇署聯同有關部門協力採取清拆行動，特別是邀請房屋署協助安置受影響的居民。在 1999 年，屋宇署共清拆了 520 個天台非法搭建物，涉及的樓宇為 165 幢，而受影響家庭有 342 個，其中 160 個需要安置，其餘 182 個已自行遷出。屋宇署已獲撥資源於 2000、2001 及 2002 年，分別清拆 300、400 及 500 幢樓宇的天台非法搭建物。

25. 專責小組建議解決問題須正本清源：

- (一) 優先全面清拆所有單梯樓宇的天台非法搭建物；
- (二) 如有發現空置的天台非法搭建物，無論是住戶自行遷出或因為當局採取執法行動而騰空，都必須立即清拆；以及
- (三) 必須設法 –
 - 盡速清拆新的天台非法搭建物，無論在建造中，被佔用前或剛被佔用的，均應迅速清拆；以及
 - 遏止搭建物拆而復建。

26. 採取上述行動可消除這些非法搭建物構成潛在的“火警陷阱”，並且有助有需要的業主在騰空的地方安裝消防裝置。專責小組建議屋宇署應獲撥額外資源來清拆所有單梯樓宇的天台非法搭建物。同時，房屋署亦同意安置受影響的天台居民。

安置

27. 一方面，天台非法搭建物不得予以鼓勵或容忍，它們違反法例，並對公眾安全構成危險。但另一方面，它們確是一些市民的居所。

28. 這些天台非法搭建物的居民普遍收入較低，而其中一些更是內地新來港定居人士，大部分均無能力另行租住私人樓宇。

29. 因此，天台非法搭建物的執法與安置須配合。當局不容天台非法搭建物的滋生，並須公平對待公屋輪候冊的申請人。房委會和房屋署會視乎受影響居民的資格而為他們提供公屋協助。有關天台非法搭建物的清拆政策列載於上文第 25 段。

政府部門一致行動

30. 政府曾被批評“政出多門，處理天台非法搭建物時，不同部門各持不同態度”，例如向部分天台非法搭建物徵收差餉，以致公眾對天台非法搭建物的法律地位，有所誤解。因此，專責小組建議當局停止向新建及復建的天台非法搭建物徵收差餉。當局亦會積極又快速地找出新建或復建的天台非法搭建物，並予以清拆。此舉可排除接駁水電的需要，明確表示對這些搭建物不予容忍。

借助市場力量促使業主拆除僭建物

31. 專責小組深信，經濟考慮和市場力量最能推動業主承擔其樓宇安全的法定責任。專責小組認為以下多項措施能夠達到這個目標。

樓宇評級計劃

32. 正如較早前曾向各議員提出，專責小組認為一個由社群自發的樓宇評級自願計劃是可行的，(2000 年 12 月 4 日立法會規劃地政及工程事務委員會文件第 45 段)。當局應鼓勵業主在進行維修保養後，聘請專業人士和有關團體進行獨立評級，並把評級公告周知，以供準業主及租客參考。作為計劃的開端，所有透過過屋宇署的執行計劃清拆僭建物或進行修葺工程的樓宇，都可獲得基本評級。

33. 保養完善兼並無僭建物的樓宇將獲較高評級，其市值、租值和按揭條件均會佔優勢。同時，保險費和管理費亦會較為低廉。因此，樓宇評級計劃預期能夠促使業主拆除僭建物和維修其物業。

公共責任保險

34. 《建築物管理條例》規定所有業主法團均須為樓宇的公用地方購買第三保險。專責小組亦建議，鼓勵其他未有法團的樓宇業主，在進行修葺和清拆僭建物後，亦應為公用部分購買第三保險。如有需要，政府應立例規定。專責小組相信業主希望獲得較廉宜的保險費，將會促使他們拆除僭建物和維修其物業。

在轉讓物業前證明“其物業外牆並無僭建物”

35. 有人提議，可以規定業主在轉讓物業前，委聘建築專業人士證明“其物業外牆並無僭建物”。目的是保障市民生命財產不受外牆僭建物可能墮下的威脅；此舉保障市民安全，符合公眾利益，並支援屋宇署加強執行的管制行動。不過，亦有人認為此規定影響物業轉讓權；業主及人權捍衛者可能視之為侵犯個人權利的行為。我們歡迎議員對此發表意見。

禁制出售和出租天台非法搭建物

36. 屋宇署定期尋求香港律師會的協助，以解決天台非法搭建物的問題。香港律師會曾發出通告，提醒律師：

- (一) 告知準買家，有關天台的交易只涉及轉讓土地權益的份數，不包括該土地上的任何搭建物；以及
- (二) 特別指出進行僭建物交易的風險。

37. 專責小組認為這些通告雖然有幫助，但卻未能禁止這類交易的進行。繼續容許進行涉及高危僭建物交易，在道德上是很有疑問的。為保障公眾安全和維護法紀，專責小組建議考慮禁制出售及出租該等天台非法搭建物，禁止業主、地產代理及律師進行有關的交易買賣該等天台非法搭建物。

38. 現時，按照《地產代理條例》，地產代理必須向物業賣方查明，其出售的樓宇在結構上有否加建或改動，這樣有助查出各項違例僭建，但沒有要求予以拆除，或禁止進行涉及違例建築的交易。

鼓勵社會參與

39. 要成功清拆違例僭建，社會各有關方面的參與是不可或缺的。業主和住戶、立法會和區議會、建築界專業人士、承建商，以至傳媒均應與政府合作，一起喚醒市民關注建築環境安全的文化，協助業主負起維修其樓宇和拆除僭建物的責任。

40. 具體而言，業主和住戶均不應進行違例建築工程，包括在天台非法搭建，亦不應容許別人進行這些不法工程。業主必須遵守法律，並時刻提高警覺。

41. 地區的參與及其對業主的支援是成功要素。區議會擔當重要的角色；社會謀福祉是他們的重任。專責小組建議加強區議會參與、協助消除危險、支援執法行動、合力改善市容。

推行全民教育

42. 為培養正確的觀念，專責小組建議向市民(特別是業主和住戶)宣傳疏忽可能引致的危險，並向他們解釋有關法例、改變他們的態度，以及強調違例僭建是得不償失的負擔。

43. 各有關部門應互相協調，持續推行多媒體公民教育，並向各界人士清楚傳達明確訊息，例如：

- 向業主立案法團、保險公司、管理公司和廣大市民清楚闡明有關法例；
- 促請業主和住客正視適時維修、妥善管理和清拆違例建築的責任；
- 鼓勵業主籌組業主立案法團，以便處理樓宇管理和維修事宜；
- 強調管理完善、適時維修，以及沒有違例僭建所帶來的利益和市場上的銷售優勢；以及
- 鼓勵銀行和財務公司為妥善維修的二手樓宇提供年期較長的按揭。

上述訊息應重覆發放並不時更新，以建立關注樓宇安全和適時維修的文化。

實施建議

44. 實施建議需要額外資源。政府須增撥人手及財政資源給有關部門。這方面的投資，可保障公眾安全，長遠而言，更可節省金錢。上述若干建議需要法律依據，因此，我們必須更新法例以切合現況，澄清若干定義和修訂罰則。

45. 建議亦會為不同行業的人士締造不少就業和培訓機會。對於業主和住戶，以至市民大眾來說，居所將更為安全耐用，物業價值得以提升，建築環境日趨完善。

46. 規劃地政局局長將負責督導、協調及監察實施過程。政府將會根據諮詢結果修訂實施的細節，藉此使本港的建築環境安全美觀，改善樓宇狀況，增加物業的價值，盡顯國際大都會魅力。

結論

47. 請議員就各項建議發表意見：

- | | |
|-------------|---------------------|
| 第 8 至 9 段 | 加強支援業主、協助清拆違例僭建； |
| 第 10 至 17 段 | 對付違例僭建； |
| 第 18 至 22 段 | 更新法例及加強專業人士和承建商的角色； |
| 第 23 至 30 段 | 消除天台非法搭建物的危險； |
| 第 31 至 38 段 | 借助市場力量； |
| 第 39 至 41 段 | 建立伙伴關係；以及 |
| 第 42 至 43 段 | 推行全民教育。 |

規劃地政局

2001 年 1 月