

## 立法會參考資料摘要

### 樓宇安全及適時維修綜合策略

#### － 實施計劃

#### 引言

在二零零一年四月十日的會議上，行政會議建議，行政長官指令當局實施下文第 6 至 42 段所述的多管齊下的樓宇安全及適時維修策略。

#### 背景和論據

##### 一般背景

2. 樓宇失修、違例建築及棄置招牌等情況，備受各界關注。私人樓宇缺乏維修、管理不善、僭建物及天台非法搭建物遍布，嚴重威脅市民的生命財產；廣告招牌殘缺破爛，不但有損市容，更危害公眾安全。

3. 鋼筋混凝土建成的樓宇，預計壽命一般長達 50 至 80 年。落成超過 20 年的樓宇往往開始出現維修毛病。如果缺乏適當的樓宇管理，問題更加嚴重。然而，樓宇即使樓齡較高，亦不一定殘破不堪或須要重建；大部分只要加以修葺和維修，便可達到合適標準。

4. 根據屋宇署的資料，全港有 42 000 幢私人樓宇；其中 11 400 幢樓齡介乎 20 至 40 年，較容易出現維修毛病。每年另約有 970 幢新樓宇落成。目前，全港有 220 000 個廣告招牌，以及 800 000 個包括天台非法搭建物在內的僭建物。自一九九零年起，根據記錄一共有超過 140 宗嚴重意外與樓宇和防火安全有關，導致約 100 人死亡，430 多人受傷。

## 檢討樓宇安全及預防性維修專責小組

5. 政府致力為市民提供安全健康的居住環境，使香港成為一個朝氣勃勃、充滿魅力的世界級城市。二零零零年二月，政府在規劃地政局轄下成立了專責小組，負責制定綜合策略，以便一

- (a) 推廣適時維修；
- (b) 對付違例建築，包括天台非法搭建；以及
- (c) 規管廣告招牌。

在研究過程中，專責小組翻查過去多年的文獻，包括行政會議(及前行政局)記錄、立法會會議記錄、區議會的意見、其他本地記錄、新聞報道及評論。專責小組亦曾參考海外經驗，以作借鑑。

### 多管齊下的策略

6. 專責小組建議實施多管齊下的策略，按私人樓宇的樓齡和狀況提出不同的方案。二零零零年十一月至二零零一年三月期間，專責小組就該策略公開廣徵意見，收到 207 份意見書及評論文章。大家一致認同政府的決心，支持綜合策略。社會的共識是一

- (a) 業主須承擔責任，維修和管理自己的樓宇；以及
- (b) 政府應為負責任的業主提供協助，並對違規者採取行動。

7. 規劃地政局局長會督導、統籌及監察綜合策略的實施進程。策略的要點如下－

- (a) 加強支援有需要的業主；
- (b) 就執法行動採取新的統籌方針；
- (c) 強調為日後的維修工程未雨綢繆的重要；

- (d) 下放權責予建築專業人士和承建商，共同規管樓宇安全；
- (e) 借助市場力量及經濟誘因；以及
- (f) 推動社區參與，持續推行公眾教育，以培養市民積極的態度。

我們的取向是以強而有力的行動，配以實際的支援。即時實施的措施載於第 8 至 34 段，進一步實施的措施則載於第 35 至 41 段。

### **即時實施的措施 – 推動樓宇維修的配套**

#### **全面支援業主**

8. 社會人士普遍認為，業主須承擔責任，維修和管理自己的樓宇。不過，亦有不少人指出，業主和業主立案法團面對種種困難，實有需要得到更佳的指導，以便處理愈來愈複雜的維修問題。政府明白有需要給予他們一切實際可行的支援。關於這方面，政府會加強為業主提供的財務、專業及管理支援和實用訓練，從而協助業主承擔其維修責任，紓減需要支援者的憂慮，以及令不負責任的業主不再有任何推搪藉口。

9. 關於財務支援方面，我們合併現有的兩個基金，成立 7 億元的貸款基金，並把範圍擴大，務求盡量應付有關改善樓宇安全和維修方面的實際需要。有困難的業主(例如長者或收入微薄的人士)可享有更靈活的還款條件。

10. 小額貸款應以個人擔保作抵押，較大額貸款則須就有關物業與土地註冊處登記法定押記。屋宇署會因應所得經驗，例如在實施約兩年後，檢討合併基金的各項安排。

11. 關於專業支援方面，屋宇署署長已重組部門，並會指派維修統籌主任，負責一組樓宇的地區聯絡工作，並為業主提供“一站式”服務。此外，屋宇署會在本年擬備及印製一份全面的樓宇安全及一般維修簡易指南，載列技術入門知識及遵守法令須知，說明如

何聘用專業和技術人士提供服務，附上標書和合約範本，以及就各類維修保養工程的約價和專業人士的收費提供參考資料。

12. 至於樓宇管理方面，民政事務總署署長已開始重組和擴充總署總部，以及在各區民政事務處成立外展隊伍。這些隊伍將由全職的聯絡人員和房屋管理專業人員組成，並得到總部提供維修支援和法律諮詢服務。這些新成立的地區隊伍會為業主和業主立案法團提供外展支援服務，解答查詢，以及排解糾紛。為配合各區民政事務處，現時兩個大廈管理資源中心會在區域層面轉介查詢及投訴；民政事務總署正研究多成立兩個中心。此外，該署今年會舉辦約 30 個為業主特設的培訓課程。

### **維修統籌試驗計劃**

13. 二零零零年十一月，屋宇署署長展開一項屋宇維修統籌試驗計劃，目的是協助業主和業主立案法團妥善維修其樓宇。屋宇署協調其他部門，統籌執行所有有關建築物的法例，確保行動有效率及符合經濟效益，以盡量減少對業主或業主立案法團構成不便。

14. 試驗計劃根據各有關部門現時負責執行的法例推行，並源自屋宇署透過維修統籌主任提供一站式服務的構思。計劃首先在 150 幢住宅和綜合用途樓宇實施。屋宇維修統籌主任會就其負責地區內被納入計劃的樓宇執行下列職務—

- (a) 與有關部門一同勘察樓宇，定出所需改善工程的範圍和性質；
- (b) 透過有關民政事務處的安排，與業主或業主立案法團開會，詳細解釋勘察結果、所需的維修保養工程和涉及的技術問題；
- (c) 協助有需要的業主申請貸款進行有關改善工程；以及
- (d) 如業主或業主立案法團不在指定時間內展開規定的工程，聯同有關部門採取執法行動。

屋宇署會在二零零一年年底按試驗計劃的成效，評估如何把計劃擴大或修訂，以及需否引進定期維修的法案。

## 維修儲備基金及第三者保險

15. 對很多業主來說，突然需要供款以進行緊急的維修及昂貴的改善工程是個大難題。透過公眾教育及外展工作，我們鼓勵現有樓宇的業主設立維修儲備基金，例如從管理月費中撥出合理的百分比，作為供款。我們亦會推廣為樓宇公用部分購買第三者保險的好處。日後，我們會立法規定所有樓宇設立基金及購買保險。

## 確保新建樓宇易於維修的措施

16. 一些目光遠大及市場觸覺敏銳的發展商和建築專業人士，在計劃和興建新樓宇時已顧及準買家愈來愈高的要求。他們就樓宇日後的維修和管理採取多項措施，包括：

- (a) 設計不但安全穩固，而且易於管理和方便維修的樓宇；
- (b) 使用持久耐用、易於維修的物料，並提供較長的售後保養期；
- (c) 訂定日後大型維修工程的時間表，供準業主參考；以及
- (d) 開設戶口讓買家預繳款項，以成立維修儲備基金。

這些都是有助提高公司形象及吸引買家(特別是自住業主)的賣點。我們已就這些建議與香港地產建設商會展開磋商，該會原則上支持有關建議。我們會繼續與業界共同研究如何更廣泛地落實有關的概念。

17. 為了在新的大廈公契內更清楚強調業主在樓宇管理和維修方面的責任，地政總署正修訂政府發出的指引。我們會規定新建樓宇的業主(或其管理公司)設立維修儲備基金，以供日後進行大型維修工程之用，並為樓宇公用部分購買第三者保險。

## 樓宇評級

18. 建築專業團體及部分社會人士歡迎有關樓宇評級的建議，以期借助市場力量，鼓勵業主負起樓宇管理及維修的責任。狀況令人滿意的樓宇會獲得較高評級，市值相應提升。我們認為應先由私人推動自願計劃，由建築專業團體、銀行組織、保險公司及管理公司協會進行獨立評級。屋宇署會聯同其他部門訂立評定樓宇安全及維修情況的基準；樓宇評級會視乎業主是否達到標準及完成所需工程。結果會公布周知，以供準業主及租客參考。

19. 我們會鼓勵負責任的業主在維修樓宇後主動參與評級。在執法行動中拆除僭建物或進行修葺的樓宇，亦可獲得基本評級。我們會根據實施所得的經驗檢討成效，並考慮立法推行強制計劃。

## 對違例建築採取的行動

### 修訂執法政策

20. 屋宇署現時處理違例建築物，是根據一九八八年經過公眾諮詢後制定的政策。這項政策將僭建物分為“優先處理”及“暫緩處理”兩類，以決定採取執法行動或延遲處理，目的是在現有資源下消除僭建物對公眾安全構成的威脅及遏止僭建物數目增加。隨着歷年社會環境的改變及屋宇署資源的增加，上述執法政策某些地方須要作出澄清和修訂。為此，我們現修訂執法政策(見附件)，以擴大執法行動的範圍。

### 加強執法行動

21. 屋宇署署長自一九九九年九月開始進行一連串大規模“清拆違例建築物的特別行動”，以期一次過清拆數以百計樓宇的外牆僭建物。這些行動有效地促使更多業主遵從該署的規定。屋宇署會以此模式進行大規模清拆行動，尤其是清拆在樓齡 20 至 40 年樓宇外牆的僭建物，以及一些位於樓宇平台、天台、天井或後巷的僭建物。在這方面，屋宇署會加強採取行動，在二零零一及二零零二年清拆僭建物的樓宇數目，會由 500 幢及 600 幢分別增至 900 幢及 1 000 幢。對於不理會勸諭信的業主，屋宇署會發出法定命令，不遵

守命令的業主會被檢控。必要時，該署會接手清拆僭建物，及向有關業主收回費用。

22. 在修訂執法政策後，預計在五至七年內可以清拆 **150 000 至 300 000 僭建物**。此外，屋宇署迅速制止新建或再次搭建的僭建工程。該署會成立特遣隊伍，並回應市民的舉報。

### **引進“小型工程”**

23. 現行的《建築物條例》在一九五五年制定，其後經過多次個別修訂。根據條例規定，所有建築工程(獲條例豁免的工程除外)在施工前，必須把圖則送交建築事務監督審核及批准施工；圖則須由建築專業人士擬備及提交。否則，有關工程會被視為“違例”，屋宇署可以採取執法行動。

24. 然而，不少“違例建築工程”屬小型設施，並未包括在較舊式樓宇的原有設計內，但實已成為日常生活中的必需設備，例如輕型簷篷和晾衣架。若干小型工程對公眾安全的影響程度較低，毋須以現行法例規定的水平管制。在這方面，建築專業人士和承建商應獲賦予權責，共同規管樓宇安全。

25. 管制應與危險程度相稱。屋宇署正籌備增設“小型工程”類別，視乎情況由建築專業人士或承建商鑑證安全。屋宇署將可專注較大型的工程和審核管制的工作。為此，當局會在《建築物條例》下增設“小型工程承建商”註冊制度。

### **加強阻嚇**

26. 屋宇署一直檢討現有權力和罰則，以提高執法效率和加強阻嚇。我們會修訂《建築物條例》－

- (a) 授權屋宇署可即時現場制止僭建工程；
- (b) 提升勸諭信(違規業主大多不理會勸諭信)為法定警告通知，這項通知可在有關物業業權上押記；  
以及
- (c) 更新罰則。

上述措施對遏止僭建問題持續及惡化下去，至為重要。

### **消除天台非法搭建物的危險**

27. 為了消除嚴重的火險，屋宇署將在七年內全面清拆 **4 500** 幢單梯樓宇上的 **12 000** 天台非法搭建物。房屋署已同意配合屋宇署的執法行動，接受影響居民的資格，安置這些居民。

28. 一如第 22 段所述，新建的僭建物一經發現，當局會迅速予以清拆。新建的天台非法搭建物，以及因住戶自行遷出或當局採取行動而空置的天台非法搭建物亦會同樣迅速處理。

29. 同時，各部門會加強協調。電力公司、差餉物業估價署和水務署已作出安排，與屋宇署更緊密合作，協助找出新建的天台非法搭建物，以便迅速拆除。

30. 我們將會修訂《物業轉易及財產條例》和相關法例，建有非法搭建物的天台的業主如出售或出租該等天台及非法搭建物，即屬違法；代表業主參與這類交易的地產代理及律師，亦屬違法。修訂法例的目的，是禁止業主、地產代理及律師參與、進行、協助或教唆這類交易，以強調天台非法搭建物是非法的。

### **登記廣告招牌的制度**

31. 政府注意到廣告招牌標誌着香港“夜光之都”的特色。不過，為了確保公眾安全，我們會在二零零一至零二立法年度引進簡單、財政自給的招牌登記法案。新建和現有的招牌均須登記，就結構和消防安全方面，按其對公眾安全的影響(包括體積)，符合有關規定。建新的招牌須同時取得樓宇業主的同意，包括直接受影響(例如受強光招牌影響)的業主。屋宇署正與有關方面商討，為不同類別的招牌訂定規格。同時，亦會提醒建築專業人士在設計及興建新的商業或綜合用途樓宇時，於適當位置預留錨固招牌的設備。

32. 登記費將按收回行政成本的原則釐定。當局亦會按一個合理百分比，徵收額外費用，成立基金，用以拆除廢棄的招牌。現有招牌的物主將會獲得兩年寬限期，沒有登記的招牌寬限期屆滿後會被清拆。



## 公眾教育及社區參與

33. 為了培養市民對樓宇安全的積極態度，有關部門會合力持續推行多媒體公眾教育計劃。我們會傳遞明確的訊息，敦促業主正視自己的責任，推廣適時維修的利益，提醒公眾不穩固建築工程所引致的危險，以及闡述僭建物涉及的負擔和責任。社區參與至為重要。市民大眾應舉報有關樓宇安全的問題。區議會負責為地區謀福祉及改善區內環境，在這方面攜手合作實最恰當。政府在檢討區議會的職能時，會考慮加強區議會在樓宇安全及適時維修事務上的角色。

## 跟進立法

34. 我們會提交以下立法建議，供議員審議—

- (a) 修訂《建築物條例》(第 23 至 26 段)；
- (b) 修訂《物業轉易及財產法例》及相關法例(第 30 段)；以及
- (c) 制定登記招牌的法例(第 31 及 32 段)。

## 進一步實施的措施

35. 我們進一步實施的措施載於下文各段。

### **透過業主立案法團為業主提供財政援助**

36. 現行的《建築物管理條例》訂明業主立案法團可在法定情況下對個別樓宇單位作出押記。為免維修工程因不負責任或下落不明的業主沒有分擔有關費用而延誤，我們將引用此原則，協助負責任而樂意進行維修的業主。我們會修訂條例，授權業主立案法團向合併貸款基金申請貸款(第 9 及 10 段)。當局會在該等不負責任或下落不明業主的業權加上押記，作為貸款抵押。建議的實施細節會包括制衡措施和適當的監察機制，以防濫用。

## 註冊樓宇管理公司

37. 妥善管理對確保樓宇持續得到保養至為重要。為確保業主得到優質的管理服務，我們將註冊專業的樓宇管理公司，可行模式如下—

- (a) 公眾密切監察的自行規管(例如《測量師註冊條例》、《工程師註冊條例》和《建築師註冊條例》); 或
- (b) 由政府部門註冊(例如根據《建築物條例》註冊的認可人士／註冊結構工程師／承建商)。

我們會研究運作上的安排和註冊準則(包括學術資格、專業知識、經驗、服務往績及財政狀況)。

## 未雨綢繆

38. 倘若現有樓宇的業主不為維修作準備，我們會引進法例(第 14 及 15 段)。

39. 至於新建樓宇的措施，我們正與業界進行磋商(第 16 段)，並考慮在若干“試點”土地的土地契約加入有關條款。

## 業主聲明

40. 關於規定業主在轉讓物業前須委聘專業人士證明“物業外牆並無僭建物”的建議，引致不少人士批評，指為影響業權，亦令業主(尤其是物業外牆並無僭建物的業主)支付額外費用。為了減低對業主帶來額外費用，尤其是沒有僭建物的業主，我們考慮由業主自行作出聲明。

41. 現時，法律改革委員會已就轄下小組委員會建議物業業主須向買方提供更詳盡資料，諮詢公眾意見。有關建議包括在賣方資料表格夾附一份業主就樓宇曾否加建或改建作出的聲明。我們會適當地跟進。

## 實施綜合策略的成效

42. 實施綜合策略，在七年內我們指望可享以下的成果－

- (a) 改善樓齡 20 至 40 年樓宇的安全、狀況和外觀，包括拆除僭建物；
- (b) 清拆所有建於單梯樓宇的天台非法搭建物；
- (c) 規管所有招牌；
- (d) 提高市民的關注，了解僭建物負有責任；以及
- (e) 使市民進一步認識適時維修的利益。

實施策略會為不同行業的勞動人士提供一系列培訓及就業機會。

## 對財政和人手的影響

43. 二零零一至零二年度財政預算撥款 1 億 9,300 萬元，作為各決策局及部門(特別是屋宇署及民政事務總署)全年撥款的一部分。屋宇署獲得撥款 1 億 6,710 萬元，以便增聘人手及把部分工作外判給私人機構；民政事務總署則獲撥款 2,250 萬元，以便擴充總部及成立地區外展隊伍。由二零零二至零三年度起，有關部門的全年撥款將為 2 億 4,900 萬元。此外，當局已預留 900 萬元，在二零零一至零四年間進行宣傳及社區教育。

44. 屋宇署現正嘗試以不同形式把該署的工作外判給私人機構，以提高成本效益。此外，有關部門會盡可能調配現有資源及檢討運作模式，以期善用資源。

## 對經濟的影響

45. 就很多僭建物的情況而言，進行僭建的主要動機，是要擴大有關處所的實用面積。考慮到香港的樓價水平，進行僭建的誘因極大，因為業主或使用物業人士只要支付相對低廉的建築成本便可得

到寶貴的額外空間。這個誘因在現有的私人住宅樓宇普遍存在，以致僭建物隨處可見，特別是在那些管理不善、業主之間對保護樓宇整體結構不大關注的樓宇；換言之，上述情況常見於較舊及人煙稠密地區內的舊式樓宇。

46. 綜合策略包括公眾教育、社區參與及加強對業主的支援等重要環節。此外，執法行動和罰則亦是必要的阻嚇措施。這個策略可以解決誘因問題，向業主清楚指出清拆外牆非法搭建物對樓宇的整體價值有利。

47. 一般來說，持續推行樓宇維修不但有助現有樓宇保值，對樓市有利好作用；同時也會改善樓宇安全和居住環境及減低對生命財產的威脅，從而對整個社會有利。換句話說，除有關樓宇的居民外，其他人亦會受惠。此外，加強樓宇維修亦會為建造業帶來更多營商和就業機會。

## **對環境的影響**

48. 在本港市區的舊區，樓宇失修和僭建物的存在，往往是導致環境滋擾和衛生問題的主要原因。實施策略，特別是大規模清拆樓宇外牆、平台、天台、天井及後巷的僭建物，會令我們的生活環境更安全、有益健康和優美舒適。長遠來說，長期實施的樓宇維修及管理措施可延長樓宇的使用年期，減少需要提早拆卸樓宇的情況。

49. 未來數年進行的大規模清拆非法搭建物行動，會產生大量拆建物料。為了減少對堆填區造成的壓力，我們會建議業主及承建商採取舒緩措施，例如進行廢物分類及循環再用。

50. 此外，在樓齡 20 至 40 年樓宇搭建的僭建物，其中可能約 20% 至 30% 含有石棉。拆除這些搭建物時，如果沒有適當地處理含石棉物料，可能會導致石棉纖維散落。我們會提醒業主及承建商在清拆行動中，特別是清拆含石棉物料的搭建物時，必須遵守有關的環保法例，並會視乎情況加強執法。

## 公眾諮詢

51. 自二零零零年十一月起，我們已諮詢議員、土地及建設諮詢委員會和全港 18 區區議會的意見。我們亦曾聯絡超過 50 個專業組織和代表團體、傳媒機構，以及約 9 000 個業主立案法團、互助委員會和有關組織。我們共舉行了 74 次討論會，並收到 207 份意見書和評論文章(包括以郵寄、傳真方式遞交，以及透過互聯網、熱線和傳媒提出的意見)。

52. 建議的綜合策略獲得廣大市民、立法會和區議會議員，以及政黨一致支持。大部分措施備受歡迎，有些更被視為早應實施。對於政府採取多管齊下的方針，致力解決存在已久的樓宇維修和僭建物問題，以及全面支援業主承擔維修的責任，市民均表示歡迎。

## 宣傳安排

53. 我們會公布綜合策略的實施計劃，以及安排記者招待會和作出適當宣傳；在個別行政或立法建議即將實施時，將會安排進一步宣傳。

54. 我們會持續推行多媒體公眾教育，向各界清楚傳遞訊息，培養關注樓宇安全的文化。

規劃地政局

二零零一年四月二十日

### 對違例建築物採取執法行動的修訂政策

對違例建築物採取執法行動的修訂政策(修訂處以斜體顯示)會着重重新訂定執法行動的優先次序及擴大行動範圍，集中資源清拆下列僭建物：

- (a) 對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的僭建物；
- (b) 新建的僭建物，不論主體樓宇的落成日期；
- (c) 位於樓宇內外、平台、天台、天井或後巷而被建築事務監督列為會嚴重危害健康或對環境造成滋擾的僭建物(包括違例地盤平整工程)；
- (d) 個別大型僭建物；
- (e) 個別樓宇內外滿布的僭建物；
- (f) 大規模行動或維修計劃所涉及的個別或一組目標樓宇的僭建物；以及
- (g) 在採用環保設計並獲建築事務監督批准豁免計入建築樓面面積的樓宇部分(例如露台、空中花園或平台花園)的違例改建或違例工程。

至於其他僭建物，屋宇署會發出建議的法定警告通知，並在有關物業業權上作出押記(第 26(b)段)。