

2010年2月23日  
討論文件

## 立法會發展事務委員會

### 遏止違例建築工程的執法行動的進度

#### 目的

本文件告知委員政府遏止違例建築工程(僭建物)的執法行動的進度，以及徵詢委員就未來政策方向及處理有關問題的措施的意見。

#### 背景

2. 根據現行《建築物條例》(第 123 章)，所有建築工程(少數豁免工程除外)在展開前，必須事先獲得建築事務監督批准圖則及同意展開工程。否則，不論工程規模大小，均屬違例，屋宇署可採取執法行動。

3. 在九十年代後期，香港的僭建物問題嚴重。2001年，屋宇署估計全港有 80 萬個僭建物。當時，有些僭建物，尤其是一些對樓宇使用者和途人構成潛在危險的大型伸建物，例如金屬籠和花盆架等，十分常見。前規劃地政局於 2000 年 2 月成立專責小組，負責制訂樓宇安全及適時維修的整體策略。專責小組曾就制訂策略事宜廣泛諮詢公眾。

4. 為處理現有僭建物問題和遏止問題進一步惡化，專責小組制訂了僭建物的執法政策，並在 2001 年 4 月開始實施。自 1999 年 9 月起，屋宇署一直在進行“大規模清拆行動”，一次過清拆樓宇的外牆伸延僭建物。根據 2001 年制訂的執法政策，屋宇署將會採取此模式進行主要清拆行動，特別是清拆在樓齡 20 至 40 年(樓齡至今已達 30 至 50 年)樓宇外牆的僭建物。就此，屋宇署會加強清拆行動，涉及的樓宇數目由 2001 及 2002 年的 500 及 600 幢，分別增加至 900 及 1,000 幢。如業主不理會勸諭信，屋宇署會發出法定命令。不遵守命令的業主會被檢控。根據當時估計，有關行動可以在五至

七年內清拆 15 萬至 30 萬個僭建物。屋宇署亦透過成立特別巡查隊伍，以及跟進市民的舉報，有效遏止新建或重建僭建物工程。行動的另一個焦點是非法天台搭建物。爲了消除嚴重的火警風險，屋宇署會在七年內清拆所有 4,500 幢單梯樓宇上的 12,000 個非法天台搭建物。

5. 政府在 2006 年檢討了上文第四段所述的政策，決定延長特別執法計劃，爲期五年，讓屋宇署進一步打擊僭建物，目標是要在五年內清拆額外 18 萬個僭建物。

## 執法行動的進展

6. 各項執法計劃進展順利。截至 2009 年年底，差不多所有行動目標已經達到。自 2001 年推出計劃以來，屋宇署竭力遏止新建僭建物的出現，並每年清拆約 4 萬個目標僭建物。若屋宇署發現有任何僭建物屬新建、對生命或財產明顯構成危險、會嚴重危害健康或對環境造成滋擾，該署會立即採取執法行動，以保障公眾安全及健康。爲遏止新建僭建物增長，屋宇署委託私人顧問成立特別顧問隊伍，以調查市民就興建中的僭建物所作出的舉報，以及在全港作定期巡查，主動找出興建中的僭建物。在接獲市民舉報後，顧問隊伍會在 48 小時內進行巡查。

7. 總括而言，在 2001 年至 2009 年期間，屋宇署共清拆了約 38 萬個僭建物。我們預期，十年計劃於 2011 年 3 月底完成時，超過 40 萬個僭建物將會被清拆。下文各段介紹屋宇署直至現時的工作成效。

## 大規模清拆行動

8. 2001 至 2009 年，屋宇署每年均進行大規模清拆行動，一次過清拆在選定的目標樓宇外牆的目標僭建物和樓宇公用地方的僭建物，包括伸建物、金屬籠、大型簷篷、大型玻璃嵌板外牆、大型電視屏幕、大型違例招牌、違反消防安全規定的僭建物，以及簷篷和懸臂式平板露台上的僭建物。屋宇署的目標，是每年揀選約 1,000 幢目標樓宇進行清拆該等僭建物。於 2001 至 2009 年期間，共 11,828 幢目標樓宇的僭建物已被清拆。

## 非法天台搭建物

9. 單梯樓宇的天台應作為住戶的走火逃生地方。該等樓宇的非法天台搭建物阻塞逃生地方，對住戶和公眾構成嚴重的火警風險。屋宇署於 2001 年訂立目標，在七年內對 4,500 幢單梯樓宇採取執法行動，清拆非法天台搭建物。該目標已於 2007 年達成。在有關行動中，另外約 1,000 幢單梯樓宇也被發現建有非法天台搭建物。因此，清拆行動繼續進行，以處理有關問題。截至 2009 年年底，在這批額外樓宇當中，屋宇署已清拆 850 幢樓宇的非法天台搭建物。在 2010 年，執法行動會繼續進行，以處理餘下的單梯樓宇。

## 清拆違例招牌

10. 屋宇署一直定期巡查和處理公眾就危險和棄置招牌的舉報。整體而言，在 2001 至 2009 年期間，屋宇署共清拆了超過 2 萬個棄置、危險或違例招牌。該署並不時採取特別行動，例如在 2009 年 3 月開展一項為期 12 個月的特別行動，除每年的清拆目標外，額外清拆 5,000 個棄置招牌。截至 2010 年 2 月初，在該項特別行動中，屋宇署已清拆超過 5,200 個棄置招牌(比原訂目標為多)。

## 樓宇維修統籌計劃

11. 屋宇署聯同六個其他政府部門，包括民政事務總署、消防處、機電工程署、食物環境衛生署、水務署及環境保護署，在全港各區推行“樓宇維修統籌計劃”，目的是協助業主和業主立案法團(法團)解決樓宇的管理及維修問題。自 2005 年起，屋宇署更邀請香港房屋協會(房協)為參與計劃的業主提供樓宇管理及維修的免費諮詢服務。上述部門會協助業主和法團進行所需的樓宇改善工程，如有需要，並會採取聯合執法行動。這項計劃的範疇包括清拆僭建物、保養樓宇結構和維修排污系統，以及改善防火和電力裝置。這項計劃自 2000 年實施以來，約有 1,300 幢樓宇獲選為目標樓宇，以進行維修和改善工程。截至 2009 年年底，774 幢目標樓宇的維修和改善工程已經竣工。

## 發出警告通知

12. 《2004年建築物(修訂)條例》在2004年12月31日生效，賦權建築事務監督向業主發出警告通知，通知其處所內有僭建物，如僭建物在指定限期內未被清拆，監督便會在土地註冊處註冊有關警告通知。屋宇署運用這權力處理按照其執法政策不會被即時取締的僭建物。這安排有助公眾理解，業主須為其僭建物負上法律責任，藉此鼓勵業主主動清拆僭建物，以免其物業業權受到產權負擔的規限。屋宇署每年發出約8,000張警告通知，而自2005年至2009年年底發出的警告通知，總數約35,000張。

## 檢控

13. 接獲《建築物條例》下所發出的清拆令的業主如無合理辯解而未能在指定期限內清拆僭建物，屋宇署會對有關業主提出檢控，屋宇署亦可安排進行清拆工程，並向業主收回所需費用，包括監督費。2001年至2009年年底期間，當局提出的檢控總數約有18,000宗。以2009年為例，法庭所判的平均罰款額約為3,200元，最高一宗為83,400元。

14. 有關屋宇署於2001年至2009年期間對僭建物採取執法行動的統計數字載於附件。

## 政策方向及處理僭建物的措施

15. 社會認同業主應負責妥善維修和管理其樓宇。在專責小組於2000年進行的公眾諮詢中，已達成這項社會共識，而在政府之後於2003年和2005年進行的兩輪樓宇管理及維修的公眾諮詢，亦再次肯定這項共識。社會普遍同意，政府的角色應是協助和支援負責任的業主，並對違例者採取行動。政府亦應設立適當的法定監管機制，以切合社會的發展需要和方便樓宇業主遵守有關規定。

16. 在十年計劃中，政府投入了大量資源採取清拆僭建物的行動。屋宇署每年進行了大規模清拆行動，共涵蓋了近12,000幢樓宇，清拆約40萬個僭建物。為期十年的行動中所訂的目標大致上已達成，而香港大部分高危的僭建物亦均已被清拆。由於十年計劃快將於2010/2011年度底完結，我們已檢視工作成效，並檢討政府對提升香港樓宇安全的整體策

略。我們會繼續採用多管齊下的方法，處理樓宇安全的問題，當中包括以下四個主要範疇：

- (a) 立法；
- (b) 巡查及執法；
- (c) 支援及協助措施；以及
- (d) 公眾教育及宣傳

17. 基於資源限制，我們會有效運用現有資源，並匯集各個參與樓宇管理及維修的持份者(包括政府、樓宇業主、租戶、建築專業人士及業界，以及非政府機構)的力量，以求發揮最大的協同效應。下文各段闡述政府有關處理僭建物問題的策略。

### 法定建築監管制度

18. 以往僭建物衍生的原因之一，是由於《建築物條例》的定義和規定十分嚴格。根據該條例的現行規定，所有建築工程，不論其規模和複雜程度，均受同一套建築監管制度所規管。展開建築工程之前，有關建築圖則必須事先獲得建築事務監督批准，而工程也須獲監督同意展開。但實際上，與建造新樓宇比較，許多在現存建築物進行的建築工程，相對上都較為簡單，規模也較小(例如安裝冷氣機支架和晾衣架等)。現行監管制度並無把兩者區分，亦與小型建築工程的複雜程度不相稱。結果很多小型工程都不符合《建築物條例》的規定，導致出現大量違例建築工程。

### 小型工程監管制度

19. 新的小型工程監管制度不但可防止日後出現新的僭建物，而且可對招牌施行更妥善的管制，並將會理順部分現存的家居小型僭建物。

20. 小型工程監管制度可為樓宇業主提供一個合法、簡單、安全而又方便的途徑進行小規模的建築工程。2008年6月獲立法會通過的《2008年建築物(修訂)條例》對《建築物條例》作出修訂，以便推行有關制度。在《建築物條例》下，將引入一個新的建築工程類別(即“小型工程”)，並會為進行這些小型工程的“註冊小型工程承建商”開立名冊。

就小型工程而言，展開工程前將毋須獲得建築事務監督批准圖則和同意。按小型工程的性質、規模、複雜程度和安全風險，不同的小型工程將被分為三個級別。第一級別小型工程相對較複雜，須由認可人士設計和監督，並由註冊承建商進行。其他兩個級別的小型工程則相對較為簡單，可由註冊承建商在沒有認可人士參與的情況下進行。新制度可讓業主節省進行小規模建築工程的時間和成本，從而鼓勵他們遵守規定。透過推行這項制度，小型工程將可合法地進行，並從而防止僭建物增加。

### 招牌的監管

21. 小型工程監管制度有助屋宇署就日後小型招牌的豎設進行監管。根據新的監管制度，任何人士如豎設或改動招牌，必須於工程完成後，在向建築事務監督提交有關小型工程的文件中提供其個人資料。這項要求有助建築事務監督在經營者遷離建築物後，因沒有清拆招牌而導致招牌遭棄置時，採取執法行動。建築事務監督會透過有關資料聯絡經營者，要求清拆招牌。

### 檢核現存的家居小型僭建物

22. 我們注意到在引進小型工程監管制度前，於一些建築物內有不少小型家居建築工程是在未獲建築事務監督事先批准及同意下進行。典型的例子包括冷氣機支架、晾衣架和小型簷篷。這些裝置對有關家居有實際需要。為了理順上述三類小型工程構築物，並讓業主保留這些裝置繼續使用，小型工程監管制度下將設立一項“家居小型工程檢核計劃”（檢核計劃）。

23. 參與檢核計劃的樓宇業主應委聘合適的建築業專業人士及/或承建商，檢查其現存的違例家居小型構築物，並核證其符合安全規定。為達到安全及尺寸標準，有關構築物在完成核證前，有可能（視乎情況所需）須先進行改動、糾正及/或加固工程。這些對現存違例家居小型構築物進行的工程，將被指明為小型工程並需按簡化規定進行。除非安全狀況有變，否則屋宇署將不會對經檢核的家居小型構築物採取執法行動。不過，這些構築物的法律地位仍然屬僭建物，將不會因參與檢核計劃而有所改變。檢核計劃會改善部分現有家居

小型構築物的安全情況，並容許樓宇業主保留有關構築物繼續使用。

### 指定豁免工程

24. 有些規模十分小的建築工程非常簡單(例如清拆戶外的矮圍牆)。我們在考慮其性質、結構影響及安全風險後，認為有關工程可在沒有《建築物條例》的監管下進行。新推行的小型工程監管制度將會把一些非常小型的工程訂明為“指定豁免工程”。樓宇業主可進行有關工程而不會構成僭建物。

### 最新進展

25. 在《建築物(小型工程)規例》和《建築物(小型工程)(收費)規例》相繼於 2009 年 4 月和 12 月獲通過後，我們已於 2009 年 12 月底展開為小型工程承建商註冊的工作，並正進行緊密的宣傳活動，鼓勵小型工程從業員盡早註冊。我們的目標，是在 2010 年年內全面實施小型工程監管制度。屋宇署會加緊進行以樓宇業主及業內人士為對象的宣傳及公眾教育工作，以確保持分者遵從新的監管制度。而在新制度推行後如發現有不當之處，屋宇署亦會採取執法行動。

### **強制驗樓**

26. 在香港這個高度發展、人口稠密而樓宇老化的城市，樓宇失修是一個長期存在的問題。業主實有責任妥善維修和保養自己的物業。2003 年及 2005 年的公眾諮詢收集到的意見，均贊成立法強制驗樓的方向。擬議的強制驗樓計劃會涵蓋樓齡達 30 年或以上的私人樓宇，樓高不超過三層的住宅樓宇則除外。建築事務監督每年會揀選大約 2,000 幢私人樓宇，要求業主為樓宇的公用地方、外牆及伸出物進行檢驗和維修(如有需要)。這些被揀選的樓宇的業主須在首次驗樓後，每十年驗樓一次。

27. 在進行強制驗樓時發現僭建物，須向屋宇署報告。獲委任執行強制驗樓計劃下的檢驗的註冊檢驗人員，須向建築事務監督報告在已檢驗的樓宇的公用地方內及外牆上的僭建物，並評估僭建物的安全狀況。如僭建物構成即時危險，屋宇署會根據其清拆僭建物的政策，命令清拆。我們注意到，

一次過在公用地方／外牆清拆僭建物和進行其他修葺工程，對個別業主來說會比較方便，費用亦會較低。因此，我們會鼓勵業主以自願形式清拆所有僭建物，並會提供適當的技術及財務支援。我們並會鼓勵業主參加小型工程監管制度下的檢核計劃。如上文所述，檢核計劃可讓業主在進行安全檢查及所需的修葺工程後，保留三類經檢核的常見家居小型僭建物，繼續使用。經檢核的僭建物須在往後周期進行強制驗樓計劃下的定期檢查。

28. 為實施強制驗樓計劃及強制驗窗計劃而草擬的《2010年建築物(修訂)條例草案》，已於2010年2月3日提交立法會。我們會與法案委員會緊密合作，希望盡量加快條例草案的審議工作。推行強制驗樓計劃可讓屋宇署更清楚掌握香港舊樓僭建物的情況，有助該署決定採取執法行動的先後次序。

## 公眾教育和對業主的協助

29. 要成功清除僭建物，有賴社會大眾各盡其應盡的本分。保持樓宇安全和沒有僭建物終究是業主的責任。我們日後推行公眾教育計劃時，會向市民傳遞這個主要信息。我們會強調業主有責任適時維修樓宇、定期維修樓宇的好處、進行不安全建築工程構成的危險，以及建造／存有僭建物的法律責任。社會人士的參與及支持亦至為重要。物業業主及住客、建築專業人士、承建商及非政府機構必須與政府攜手合作，令公眾明白本身責任及關心本港的建築環境，並且協助業主履行維修物業和清拆僭建物的責任。為了培育公眾(尤其是業主及住客)建立正面的態度，我們會在宣傳運動中，介紹樓宇失修的風險、解釋最新的立法建議和法定樓宇監管制度，以及強調僭建物會構成危險和業主須承擔法律責任。

30. 屋宇署及伙伴機構，如房協及市區重建局(市建局)等，設有多項貸款及資助計劃，並提供財務及技術支援，協助有需要的法團和業主維修樓宇，包括清拆僭建物。這些資助計劃包括在2008年5月推出、由房協負責管理的10億元「長者維修自住物業津貼計劃」、由屋宇署管理的「改善樓宇安全綜合貸款計劃」、由房協管理的「樓宇維修資助計劃」及「家居維修貸款計劃」，以及由市建局管理的「樓宇復修物料資助計劃」及「樓宇復修貸款計劃」。我們會繼續



鼓勵業主利用這些資助計劃清拆僭建物，亦會向進行清拆工程時遇到困難的業主迅速提供技術意見。

### 繼續對僭建物採取執法行動

31. 隨著十年執法行動計劃的完成，以及上述各項的新措施，香港各區僭建物的問題已有重大改善。因應有關執法行動計劃的完成，就現時一些計劃(例如大規模清拆行動及樓宇維修統籌計劃)的目標，將在未來數年作出適當的調整。不過，為保障公共安全，屋宇署會繼續就對生命及財產構成明顯及迫切危險的僭建物、新建的僭建物及建造中的僭建物，採取即時執法行動。該署亦會繼續處理市民舉報僭建物的個案。

### 清拆僭建物的人力資源

32. 十年執法行動計劃完成後，屋宇署會重新調配資源，主力集中於推行新的法定規管制度、公眾教育計劃，以及預防性檢查及修葺工作。屋宇署會繼續分配足夠的人手保障本港樓宇安全，對構成即時危險的僭建物採取執法行動，並處理市民的投訴。

33. 就實施為期十年的執法行動，屋宇署聘請了約 500 名有時限的非公務員合約僱員。當計劃完成後，屋宇署會安排這些非公務員合約僱員以自然流失或合約期滿不續約的方式離任。該署會為這批人員提供適當的就業協助，以幫助他們覓取新工作。屋宇署會繼續與這批員工保持溝通，處理他們就離職安排的問題及需要。

### 徵詢意見

34. 請議員就未來政策方向及處理僭建物的措施提出意見。

發展局  
2010年2月

對僭建物執法的統計數字  
2001年-2009年

1. 屋宇署「大規模清拆行動」下的樓宇數目

年份	樓宇數目
<b>2001</b>	1,571
<b>2002</b>	1,759
<b>2003</b>	1,007
<b>2004</b>	1,027
<b>2005</b>	1,000
<b>2006</b>	1,169
<b>2007</b>	1,514
<b>2008</b>	1,579
<b>2009</b>	1,202
<b>總計</b>	<b>11,828</b>

## 2. 清拆僭建物的數目

年份	數目
<b>2001</b>	20,647
<b>2002</b>	37,923
<b>2003</b>	49,556
<b>2004</b>	41,210
<b>2005</b>	40,365
<b>2006</b>	48,479
<b>2007</b>	51,312
<b>2008</b>	47,593
<b>2009</b>	42,425
<b>總計</b>	<b>379,510</b>

### 3. 多個部門聯合進行的“樓宇維修統籌計劃”的樓宇數目

年份	數目
<b>2001</b>	150
<b>2002</b>	200
<b>2003</b>	200
<b>2004</b>	— 註 1
<b>2005</b>	150
<b>2006</b>	153
<b>2007</b>	150
<b>2008</b>	150
<b>2009</b>	150
<b>總計</b>	<b>1,303</b>

註 1 有關部門在 2004 年對“樓宇維修統籌計劃”進行檢討，因此有關計劃暫停一年。

#### 4. 清拆非法天台搭建物的單梯樓宇數目

年份	樓宇數目
<b>2001</b>	402
<b>2002</b>	632
<b>2003</b>	713
<b>2004</b>	714
<b>2005</b>	705
<b>2006</b>	704
<b>2007</b>	707
<b>2008</b>	632
<b>2009</b>	130 <sup>註 2</sup>
<b>總計</b>	<b>5,339</b>

註 2 2009 年的樓宇數目比往年為少，因為屋宇署清拆 5,500 幢單梯樓宇的天台僭建物的計劃已接近完成階段。屋宇署會繼續清拆餘下的單梯樓宇的天台僭建物。

## 5. 清拆樓宇外牆招牌的數目

年份	數目
<b>2001</b>	1,491
<b>2002</b>	1,917
<b>2003</b>	1,375
<b>2004</b>	1,496
<b>2005</b>	1,597
<b>2006</b>	1,690
<b>2007</b>	2,428 <sup>註 3</sup>
<b>2008</b>	1,881
<b>2009</b>	6,470 <sup>註 4</sup>
<b>總計</b>	<b>20,345</b>

註 3 屋宇署與民政事務總署合作，在 2007 年 1 月至 7 月期間進行一項特別行動，清拆棄置招牌。因此，在 2007 年清拆的招牌比往年多。

註 4 屋宇署在 2009 年 3 月開始，於全港進行一項為期 12 個月的特別行動，清拆 5,000 個棄置招牌。因此，在 2009 年清拆的招牌比往年多。

**6. 屋宇署發出清拆令的數目**

年份	數目
<b>2001</b>	13,212
<b>2002</b>	54,010
<b>2003</b>	24,003
<b>2004</b>	27,805
<b>2005</b>	25,007
<b>2006</b>	32,711
<b>2007</b>	32,898
<b>2008</b>	32,847
<b>2009</b>	31,453
<b>總計</b>	<b>273,946</b>

## 7. 屋宇署就沒有遵從清拆令而提出的檢控個案數目

年份	檢控個案數目
<b>2001</b>	392
<b>2002</b>	466
<b>2003</b>	684
<b>2004</b>	1,664
<b>2005</b>	2,962
<b>2006</b>	3,042
<b>2007</b>	3,021
<b>2008</b>	3,091
<b>2009</b>	3,063
<b>總計</b>	<b>18,385</b>



## 8. 屋宇署發出警告通知的數目

年份	數目
<b>2001</b>	—
<b>2002</b>	—
<b>2003</b>	—
<b>2004</b>	—
<b>2005</b>	2,184 <sup>註 5</sup>
<b>2006</b>	8,498
<b>2007</b>	8,621
<b>2008</b>	8,272
<b>2009</b>	7,638
<b>總計</b>	<b>35,213</b>

註 5 屋宇署在 2005 年之內才根據當時剛修訂的法例開始發出警告通知，因此數字未能反映全年情況。