

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)2364/11-12號文件

檔號：CB1/PS/2/09

### 發展事務委員會

### 樓宇安全及相關事宜小組委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報樓宇安全及相關事宜小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

#### 背景

2. 在香港，樓宇失修是長期存在的問題。舊樓欠缺妥善維修保養，對居民和普羅市民構成潛在威脅。樓宇欠妥的問題如結構損耗和石屎剝落，不但對樓宇住戶構成安全威脅，亦對其他樓宇使用者和附近途人的安全構成威脅。

3. 2010年1月29日約下午1時40分，九龍土瓜灣馬頭圍道45號J樓宇倒塌，造成四死兩傷。該樓宇是一幢建於1955年的5層高唐樓，塌樓事故引起公眾深切關注日久失修樓宇的安全問題。在2010年2月23日的會議上，發展事務委員會(下稱"事務委員會")聽取政府當局簡介在事件發生後當局即時採取的跟進行動，以及就事件展開的初步調查工作。為求能更聚焦地討論在調查有關事件時發現的樓宇安全問題，以及政府在推行加強和推廣本港樓宇安全的工作，事務委員會委員在上述會議上決定成立小組委員會。事務委員會於2010年3月12日的內務委員會會議上獲得後者批准讓小組委員會展開工作。

#### 小組委員會

4. 小組委員會共有13名委員，由劉秀成議員出任主席，甘乃威議員出任副主席。小組委員會的職權範圍及委員名單分

別載於**附錄I**及**附錄II**。小組委員會於2010年3月25日展開工作，而在2009-2010年度至2011-2012年度的3個會期內，小組委員會曾舉行9次會議，包括與政府當局舉行了8次會議。

## 小組委員會的商議工作

5. 小組委員會研究的主要範疇包括下列各項——
- (a) 馬頭圍樓宇倒塌事件(下稱"塌樓事件")，包括事故肇因、當局即時採取的跟進行動，以及改善樓宇安全事宜的建議(第6至22段)；
  - (b) 政府當局為加強樓宇安全而建議採取的多管齊下的措施(第23至33段)；
  - (c) 向樓宇業主提供的支援(第34至40段)；
  - (d) 屋宇署的人力資源(第41至48段)；
  - (e) 就私人單位及工業處所的違例內部改建工程採取的執法行動(第49至55段)；及
  - (f) 對香港新建樓宇的抗震要求(第56至57段)。

### 馬頭圍樓宇倒塌事件

6. 小組委員會曾就樓宇倒塌事件進行深入討論，而集中討論的事項包括該事故肇因、當局即時採取的跟進行動、死因裁判官就事件中4名人士的死因進行研訊所提出的建議，以及屋宇署就事件進行的檢討。

#### *事件成因*

7. 根據屋宇署於2010年4月就塌樓事件公布的報告，屋宇署曾因應投訴於2009年11月派員巡查有關樓宇，並於2009年12月進行另一次巡查，跟進在首次巡查後向業主發出要求修葺樓宇的勸諭信的執行情況。然而，從兩次巡查得悉，樓宇並沒有迫切的結構危險。政府當局表示，為了找出樓宇倒塌的肇因，屋宇署已循各方面調查塌樓事件，包括翻查樓宇紀錄、到現場勘測、研究目擊者的口供、向有關人士查詢，以及進行結構分析。根據所得的證據，當局發現下列情況——

- (a) 所有上層單位都經過改動，每個單位分間為多個房間。
- (b) 在地下單位進行修葺和拆除違例建築工程(下稱"僭建物")的工程於2010年1月23日展開，至2010年1月29日早上仍在進行。
- (c) 事故中有3條支柱倒塌，編號分別為C11、C12及C13。樓宇倒塌後，在地面層發現該3條支柱的殘餘物。

8. 小組委員會於2010年4月舉行會議，檢討與該次塌樓事件相關的建築物安全關注事宜。委員詢問，樓宇內有分間單位而加重樓宇結構承載能力、由非註冊承建商／工人進行修葺工程，以及建築工程缺乏監管等情況，是否導致樓宇倒塌的原因。有關委員極力促請政府當局找出塌樓事件的真正成因及公布整份報告，以便對須負上法律責任的各方採取法律行動。

9. 政府當局表示，屋宇署從實地視察、結構分析及目擊者的口供得出初步結論，認為該幢樓宇倒塌可能是由於C13支柱受到某些外來力量破壞，而非分間樓宇單位造成的額外重量、物料老化及構件破損所引致。當局強調有需要展開進一步調查，包括測試建築物料及進行科學鑑證，以便找出這些力量的源頭。

10. 於2011年1月，屋宇署根據《建築物條例》第40(2B)(a)條，向涉及塌樓事件的建築承建商提出檢控。據屋宇署所述，律政司在決定提出檢控前已審閱調查塌樓事件的整份報告及相關資料。裁判法院於2012年5月中就有關個案展開聆訊，聆訊仍在進行中。

#### *樓宇倒塌事件的死因研訊及屋宇署的初步回應*

11. 在2011年8月8日至16日，死因裁判法庭就塌樓事件中造成4人死亡的案件進行死因研訊。死因裁判官於2011年8月16日宣布裁斷，裁定案中4人死於意外，無人須為他們的死亡負上刑事責任。此外，死因裁判官就塌樓事件提出多項觀察。現把與屋宇署有關的主要觀察綜述如下——

- (a) 於塌樓事件發生前兩個月，屋宇署應宣布該樓宇為危險建築物；

- (b) 負責處理該個案的屋宇署人員"求其"，在視察該樓宇後可能作出了不正確的判斷；
- (c) 由於業主通常不會遵從屋宇署勸諭信內的指示，對於有迫切或即時危險的樓宇，屋宇署無須發出勸諭信。屋宇署應密切監察有關糾正工程的進展(透過例如每隔兩星期進行的定期檢查)，以確保有關業主遵從修葺令；及
- (d) 視察關乎樓宇的緊急個案及失修樓宇的非緊急報告的工作，應由一名屋宇測量師聯同一名結構工程師進行。

12. 小組委員會曾於2011年8月的會議上，討論屋宇署對死因裁判官的觀察的初步回應。委員察悉，在死因研訊進行期間，專家證人對已倒塌的支柱是否在全部關鍵階段均能承受該樓宇的荷載，表達了不同意見。由此可見，一幢樓宇是否已到達隨時倒塌的危險地步，雖然難以有肯定無疑的結論，但委員認為屋宇署應檢視現行的行動手冊和指令，為署內員工在巡查時應注意的事項提供指引，以判別樓宇是否有可能隨時倒塌的危險並必須立即採取行動。小組委員會支持屋宇署擬全面檢討樓宇安全執法行動手冊和指令的計劃，以確保手冊和指令的內容清楚易明，並能配合現時情況的需要。為加強該項檢討的中立性和市民對有關檢討的信心，小組委員會歡迎政府當局決定委任獨立專家研究有關討論結果。委員進一步建議，該項檢討的方式、範圍和內容應由獨立專家而不是屋宇署決定，並促請當局向小組委員會提供檢討結果及獨立專家的意見。

13. 至於在該樓宇倒塌前屋宇署人員處理有關個案的情況，小組委員會察悉，根據一名專家在死因裁判法庭上所作的證供，在屋宇署巡查時，該幢樓宇已"處於彌留狀態"，並質疑為何屋宇署在2009年巡查該樓宇時沒有得出同樣的觀點。政府當局解釋，有關人員是基於視察整幢樓宇所有外部立面和公用部分，以及於視察時可進入的部分個別處所的內部，對欠妥之處的性質、範圍及嚴重程度作出判斷，從而得出觀察結果。必須注意的是，死因研訊主要關注的是查明事件中死者的死因，而不是確定樓宇倒塌的原因。再者，以"處於彌留狀態"來描述該幢已倒塌的樓宇，這樣的描述並非用以描述樓宇狀況的專業用語。政府當局指出，該名專家進行技術研究的目標和得出的結果，跟屋宇署巡查所得的結果，有許多共同之處。政府當局重申，根據在巡查時所收集的數據，倘若不是外來施加的力量，

該幢樓宇應該不會倒塌。屋宇署會因應死因裁判官的觀點，就相關人員處理該失修樓宇的舉報的工作表現，進行內部評核。

14. 關於在送達修葺令前先發出勸諭信方面，政府當局解釋，由於法定命令屬法律文件，因此屋宇署發出這些命令時必須小心謹慎，而查核樓宇業權及擬備須發出的命令，均需要時間辦理。因此，根據現行做法，如屋宇署決定發出法定修葺令，會第一時間先向業主發出勸諭信，告知他們樓宇的失修狀況，並通知他們署方將於短期內送達法定命令，勸諭他們盡早開始安排維修工程。當屋宇署在視察樓宇的過程中發現有欠妥之處，便會發出勸諭信，以提醒有關業主須為其物業承擔應負的責任。雖然確保樓宇安全是樓宇業主的責任，小組委員會委員強調，政府當局應在不負責任的業主沒有遵從樓宇安全規定，以致公眾安全受到威脅時作出干預，實為重要。鑒於有大量尚未遵從屋宇署的法定命令的個案，加上不少樓宇業主藉向上訴審裁團(建築物)(下稱"上訴審裁團")提出上訴而採用拖延遵從命令的策略，委員籲請政府當局考慮採取措施，促使有關業主加快遵從命令，例如增加上訴審裁團的成員數目，以便可處理更多上訴個案。屋宇署有需要提高其執法行動的效率，藉以改善其形象及加強其公信力。

15. 應委員的要求，政府當局在**附錄III**載列資料，說明屋宇署依據相關條文處理樓宇欠妥之處或危險建築物的程序，包括根據屋宇署的一貫做法，在採取執法行動期間各個主要步驟所容許的時間。政府當局表示，屋宇署已在行動手冊及相關指令中訂明關於樓宇安全執法行動程序的一貫做法。屋宇署會在檢討時檢視就執法行動採取跟進行動的現行程序。政府當局進一步察悉委員的意見，並同意會檢討上訴機制，探討可加快處理上訴個案的方法。

16. 至於死因裁判官建議應由屋宇署的屋宇測量師聯同結構工程師進行視察一事，政府當局指出，屋宇署已備有一套關於樓宇安全事宜的內部跨專業意見徵詢(包括有關結構工程及屋宇測量事宜的意見徵詢)指引。身為專業人士兼屋宇署人員的首名進行視察的人員(不論是哪個專業職系的人員)，須為其在履行職務過程中所作的決定承擔全部責任及負責。如一名人員認為就某項樓宇安全問題作出評估，已超越其個人的專業知識範疇時，必須尋求協助。如有需要，該名人員亦可考慮根據《建築物條例》(第123章)發出勘測令，着令業主委任認可人士和註冊結構工程師擔任樓宇結構事宜的顧問，對樓宇進行詳細勘測。至於每一宗個案均須由聯合視察隊伍進行視察的建議，在資源

調配上或許不是有效率和具效益的做法，而亦有意見關注到，首名進行視察的人員可能會觸犯瀆職行為。不過，屋宇署同意將該事宜納入檢討範圍。

17. 部分委員亦指出，屋宇署應以公平公正的方式，處理該署內跨越屋宇測量師及結構工程師兩個職系之間的矛盾。政府當局表示，屋宇署經過長時間諮詢員工後才於2011年進行重要的架構重組工作。自2006年開始，屋宇署已趨向以1比1的人手比例，招聘負責處理現有樓宇安全事宜的屋宇測量師及結構工程師職系的職位。結構工程師職位數目已由2006年的129個增至2011年8月時的189個。

### *屋宇署就失修樓宇的執法程序及運作模式的檢討及獨立專家的意見*

18. 屋宇署成立了一個專責工作小組(下稱"工作小組")，成員包括署內兩個專業職系(即屋宇測量師和結構工程師)中經驗豐富的專業人員，負責進行檢討，檢討工作於2011年12月完成。有關檢討的範圍包括實地視察和處理緊急個案的情況；是否需要派遣由屋宇測量師和結構工程師組成的聯合視察隊伍，處理市民就樓宇欠妥之處／失修的舉報；屋宇測量師和結構工程師為進行跨專業意見徵詢所作的個案轉介及相應的職責劃分；以及在送達勘測令／修葺令／拆卸令前發出勸諭信的做法。發展局局長於2012年2月委任高贊明教授和林濬先生審核屋宇署的檢討結果。高教授和林先生分別是結構工程和建築測量方面的專家。小組委員會曾於2012年6月的會議上，討論有關檢討結果和建議、獨立專家提出的意見，以及屋宇署對有關檢討的回應和採取跟進行動等方面的事宜<sup>1</sup>。小組委員會察悉工作小組提出的下列各項主要建議——

#### (a) 實地視察的程序

- (i) 將在展開實地察視前就有關樓宇進行案頭研究的做法正式納入屋宇署的視察程序，但涉及輕微欠妥之處的個案除外。

---

<sup>1</sup> 檢討樓宇安全執法程序及運作模式工作小組就檢討結果及建議呈交的報告載於政府當局的文件(立法會CB(1)2099/11-12(01)號文件)的附件B，而該兩名專家進行審核的報告摘要及屋宇署對該兩名專家的觀察和建議的回應，則分別載於政府當局的文件(立法會CB(1)2099/11-12(01)號文件)的附件C和附件D。

- (ii) 為屋宇署人員制訂清晰指引，讓有關人員在評估樓宇的結構完整程度時決定是否需要清拆裝飾物料，以及為所有視察人配備標準的視察工具包。
- (iii) 在嚴重程度指數加入新的"第V級 —— 嚴重"評級。現有4個評級分別為："第I級 —— 可接受"、"第II級 —— 中等"、"第III級 —— 有局部差異"，以及"第IV級 —— 惡劣"。對於屬新的第V級別的個案，視察人員須考慮是否需要就有關樓宇進行緊急補救工程，以及有關情況是否需要發出封閉令或拆卸令。

(b) 跨專業意見徵詢

加強現時有關跨專業意見徵詢的安排，並依據嚴重程度指數的評級，清楚界定哪些個案需要經過有關程序。

(c) 就樓宇失修個案送達命令及採取跟進行動

推行改善措施，以加強當局就視察工作所採取跟進行動的效率和成效，包括 ——

- (i) 修訂現行指引，加入有關規定，即須在實地視察後一個月內提交視察報告；以及在獲取有關樓宇的業權資料後一個月內發出法定命令，並不可遲於高級職員同意該份視察報告後的三個月發出法定命令；
- (ii) 在視察報告內列明是否需要進行額外視察及有關的時間安排，而報告須交由屋宇署高級職員批核；及
- (iii) 加強監察未完成的失修樓宇個案的進度及屋宇署顧問和承建商的工作，並制訂程序審核制度，確保屋宇署擬備的手冊和指引在過程中獲適當遵從。

19. 至於死因裁判官在2011年8月所提出的建議，小組委員會察悉工作小組已重申其意見，即要求在每宗個案均由屋宇測量師聯同結構工程師進行視察的建議，可能並非有效調配資源

的方法，因為大部分個案的視察工作可由一名屋宇署人員獨自妥善處理，加上屋宇署已設立內部跨專業意見徵詢機制，以確保屋宇署人員能適時尋求專業意見。至於如認為樓宇有危險或可變得危險，屋宇署是否應直接發出修葺令而非先發出勸諭信一事，工作小組始終認為，由於發出勸諭信和擬備法定命令同步進行，因此發出勸諭信無論如何也不會影響到屋宇署的執法工作進度。至於死因裁判官建議屋宇署應藉定期巡查以密切監察糾正工程的進度，確保修葺令獲得遵從，工作小組提議應由屋宇署的組別監督委員會定期檢討所有未完成的個案，而樓宇失修個案的視察報告應包括提出建議，說明應在何時再視察有關樓宇。

20. 獨立專家審核了屋宇署的檢討報告，並提出多項建議，有關建議主要包括下列各項——

- (a) 屋宇署應確保備有一套員工培訓政策，加強培訓員工，特別是新聘員工。
- (b) 屋宇署應考慮在其行動中使用更先進的器材，例如使用能經互聯網操作的感應系統，遠程監察樓宇的失修情況。
- (c) 屋宇署應與政府以外團體(包括相關專業機構、區議會、香港房屋協會(下稱"房協")和市區重建局(下稱"市建局"))合作，加強公眾教育和宣傳工作，並考慮成立善於與市民溝通的隊伍，處理不涉及專業或技術事宜的查詢和投訴。
- (d) 屋宇署應檢討人力需求及人手安排，特別是探討可否在同一隊伍內同時有屋宇測量師和結構工程師，讓兩個專業職系的人員在單一隊伍工作，發揮協同效應。

21. 在死因裁判官的建議方面，專家認為，既然屋宇的現行做法是安排屋宇測量師職系及結構工程師職系的人員一同進行視察，屋宇署便應就何時須進行聯合視察制訂清晰指引。至於發出勸諭信的做法，屋宇署應制訂清晰指引，說明如何區分緊急及非緊急個案，因為屋宇署會針對前者即時採取跟進行動，而不是發出勸諭信。至於死因裁判官建議須密切監察樓宇失修個案的修葺工程進度，專家贊同工作小組的提議，即對於已獲發法定命令的失修樓宇，應規定屋宇署人員訂明再次進行視察的周期。



22. 小組委員會強調，屋宇署迅速行動，在發現失修情況嚴重的樓宇進行緊急補救工程，實為重要。委員詢問，當局會對列作"第IV級——惡劣"或"第V級——嚴重"的個案採取甚麼跟進行動，而何時須由屋宇測量師及結構工程師兩個專業的人員共同視察樓宇。政府當局解釋，當局會對指數達第IV級或第V級的個案進行聯合視察，並深入評估有關樓宇的結構。新的第V級評級從第IV級評級分拆出來，當局須對屬第V級個案的樓宇採取緊急行動，例如進行緊急工程、申請封閉令或送達拆卸令。至於檢討所提出各項改善措施的推行時間表，政府當局表示會在一個月內成立專責小組，因應技術、人力及財政資源方面的影響，全面考慮應如何推行各項建議。發展局會向屋宇署提供所需的政策督導與支援，包括在有需要時確保該署能獲得額外的人力和財政資源，並定期監察和檢討對失修樓宇所採取的新執法和運作模式，以確定日後是否需要再作修改。

### 政府為加強樓宇安全而採取的多管齊下的措施

23. 行政長官在2010-2011年施政報告中宣布，政府當局決定採取一套新的多管齊下的措施，加強樓宇安全。有關措施涵蓋立法、執法、支援和協助業主，以及宣傳和公眾教育四大範疇。有關詳情綜述於下文各段。

#### 立法

24. 政府當局的目標是提供及維持一套現代化、有效率和便於應用的法定樓宇監管制度，以應付香港的發展需要，同時提供足夠的執法權力阻嚇違規情況。小型工程監管制度由2010年12月31日起實施，該制度可為樓宇業主提供合法、安全及方便的途徑，進行小規模的建築工程。隨着小型工程監管制度的實施，屋宇署會為現有從業員註冊，並安排他們在註冊成為小型工程承建商前接受適當訓練。屋宇署亦會透過發出作業守則和作業備考，向承建商提供指引和意見，協助他們安全地施工及遵守相關標準。

25. 除推行小型工程監管制度外，政府當局於2010年2月向立法會提交《2010年建築物(修訂)條例草案》，以便推行強制驗樓計劃及強制驗窗計劃。條例草案已於2011年6月獲得通過，並制定成為《2011年建築物(修訂)條例》。

26. 根據強制驗樓計劃及強制驗窗計劃，私人舊樓的業主須就建築物的公用部分、外牆和伸出物，以及窗戶進行檢驗，如有需要，亦須進行修葺工程。獲委任進行有關工程的註冊檢驗

人員，須向建築事務督導報告在建築物公用部分及外牆發現的僭建物，並評估該等僭建物的安全狀況。若僭建物構成即時危險，屋宇署會命令清拆該等僭建物。推行該兩項計劃可讓屋宇署更清楚掌握本港舊樓僭建物的情況。

27. 為了進一步加強樓宇安全的機制，政府當局於2011年11月向立法會提交《2011年建築物(修訂)條例》，以便納入新措施，包括把對失責業主徵收附加費的適用範圍擴大；把懲處條文的適用範圍擴展至涵蓋拒絕分擔業主立案法團(下稱"法團")為遵從法定命令或通知而須進行工程的費用的人士；賦權屋宇署向法庭申請手令進入個別處所檢驗；引入招牌監管制度；以及規定註冊檢驗人員根據強制驗樓計劃全面報告樓宇外部的僭建物。條例草案將於2012年7月恢復二讀辯論<sup>2</sup>。

28. 為應付分間樓宇單位日漸增加的趨勢，政府當局建議將該等工程納入小型工程監管制度的監管範圍，以便從源頭規管相關工程的質素。此舉可令工程質素更有保證，而與分間樓宇單位工程有關的安全和滋擾(例如滲水)問題亦可減至最少。有關附屬法例已於2012年6月獲得通過。

### 執法

29. 屋宇署為期10年的清拆僭建物計劃已於2011年3月31日結束。社會上有意見認為，當局應採取更強硬立場對付不遵從命令的業主，以收更大的阻嚇作用，而為了回應有關意見，政府當局已由2011年4月1日起把屬"須優先取締"的僭建物的涵蓋範圍擴大至包括天台、平台，以及樓宇的天井和後巷的僭建物。如確定發現投訴所指的項目屬"須優先取締"的僭建物，屋宇署會先以發出勸諭信的方式知會僭建物的業主，而業主如未能在指定時限內糾正違規情況，屋宇署便會採取較強硬立場，發出法定命令，要求業主進行糾正工程。屋宇署亦會展開清點行動，點算市區所有私人樓宇外部的僭建物。此外，當局會展開多項新的大規模行動，解決天台、平台及天井和後巷，以及失修樓宇和分間樓宇單位的僭建物問題。

### 向樓宇業主提供協助

30. 政府當局一直與房協及市建局合作，為樓宇業主提供技術和財政支援，藉以推廣樓宇安全及適時為樓宇進行維修保

<sup>2</sup> 有關條例草案的法案委員會報告載於：  
<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/hc/papers/hc0601cb2-2191-c.pdf>。

養。在當局公布採用多管齊下的新方法之時，由屋宇署、房協及市建局管理的貸款、津貼及技術支援計劃多達7項，因此政府當局建議檢討及簡化多項計劃的安排，令有需要的業主更加方便，並獲得更佳支援。政府當局聯同房協和市建局進行的檢討工作已在2011年年初完成，並於2011年4月推出樓宇維修綜合支援計劃(下稱"支援計劃")。當局推行支援計劃後，業主現時透過單一接觸點便可向屋宇署、房協及市建局申請資助。支援計劃的申請資格已經放寬，給予業主的資助亦有所增加。

### 宣傳及公眾教育

31. 馬頭圍道塌樓事件和有待屋宇署發出法定命令或跟進所累積的大量個案，揭示市民大眾的樓宇安全意識仍然薄弱。政府當局認為有需要培養香港的樓宇安全文化，使所有持份者都能自發及適當地著重樓宇安全。政府當局一直舉辦宣傳及公眾教育活動，涵蓋多項議題，例如清拆僭建物、改建及加建工程，以及樓宇維修等。政府當局亦會製作適當的教材套，把樓宇安全融入學校的通識教育課程中，並會推行一項"社會監察"計劃，動員社會每一份子參與，舉報樓宇安全問題。

32. 小組委員會曾於2011年1月的會議上聽取政府當局簡介其有關加強樓宇安全的新措施，並繼續監察各項措施的落實情況。

33. 關於當局多管齊下的措施的焦點，部分小組委員會委員認為，政府當局應優先處理僭建物、樓宇滲水及分間樓宇單位問題。鑒於當局嚴厲取締僭建物可能會引起社會強烈反響，小組委員會警告，政府當局採取執法行動時應靈活行事。有委員建議，如存在已久的僭建物經核證為結構安全，政府當局可考慮把該等僭建物登記在案。為對所有樓宇業主公平起見，屋宇署應實施劃一的安排，給予業主相同的時間清拆僭建物。政府當局回應這些建議時指出，既已訂立嚴格的執法政策，屋宇署個別人員在清拆僭建物時，不宜行使偏離既定政策的酌情權。政府當局進一步察悉委員的意見，即有需要爭取法律專業人士的支持，以處理與僭建物有關的法律問題，並向屋宇署提供足夠資源，以執行因規管僭建物而有所增加的工作量。小組委員會又原則上支持有關的立法建議，以便引入招牌監管制度、進入處所內部檢驗的手令、以及向違規業主徵收工程費用附加費和對拒絕分擔其檢驗及維修費用相關份額的人士作出懲處。

## 向樓宇業主提供的支援

34. 關於向樓宇業主提供的支援，由屋宇署、房協及市建局執行多項財政支援計劃，以津貼及貸款形式協助有需要的樓宇業主保養及維修其樓宇。因應其運作經驗及樓宇業主的意見，這些計劃亦不時演變並作出微調。直至2011年年初，共有7項財政支援計劃<sup>3</sup>可供業主申請。

35. 雖然5個分別由房協及市建局撥款及執行的計劃都以促進妥善保養和維修舊樓作為其共同目標，但各計劃的申請條件與提供資助的形式卻不盡相同。換言之，市建局服務地區內的樓宇與房協服務地區內的樓宇所獲得的資助形式可能會稍有差別。此外，如有業主同時向房協、市建局及屋宇署申請各項計劃，該業主便須填寫多份申請表格，並向3間不同的機構遞交申請。當局曾進行檢討，務求精簡及整合有關安排，並同時探討優化各項計劃的條款及細則的空間，從而為樓宇業主帶來裨益和方便。經檢討後，房協及市建局決定調整該5個計劃的條款及細則，並由2011年4月1日起將該5個計劃合併成為適用於全港所有樓宇的支援計劃。支援計劃有統一的申請準則，並由房協及市建局共同管理，透過單一接觸點向樓宇業主提供以下一系列的支援——

- (a) 成立法團的資助；
- (b) 公用地方工程的資助／貸款；
- (c) 個別單位工程的資助／貸款；及
- (d) 予個別有需要人士的特別支援 (如長者自住業主)。

36. 在2009年，為達致改善樓宇安全和創造就業的雙重目標，政府聯同房協及市建局推出了一次性的"樓宇更新大行動"(下稱"更新行動")，就保養和維修樓齡達30年或以上的失修樓宇提供援助。更新行動原先的撥款額為10億元，其中7億來自政府，房協及市建局則各撥出1億5,000萬元。財務委員會(下稱"財委會")其後三度批出進一步的撥款，令來自政府的撥款總額增至32億元。更新行動的撥款總額因而達到35億元。更新行動涵蓋符合指明資格準則的下列兩類別的樓宇——

<sup>3</sup> 兩項由政府撥款並分別由屋宇署及房協執行的計劃是：改善樓宇安全綜合貸款計劃及長者維修自住物業津貼計劃。5項分別由房協及市建局撥款及執行的計劃是：樓宇維修資助計劃、樓宇管理資助計劃、家居維修貸款計劃、樓宇復修物料資助計劃及樓宇復修貸款計劃。

- (a) 第一類別目標樓宇涵蓋已成立法團的的樓宇。合資格樓宇的法團可申請參加更新行動，以進行自願性的維修工程；及
- (b) 第二類別目標樓宇涵蓋在組織維修工程上有困難的樓宇，例如沒有法團的樓宇。屋宇署會視乎情況向這類別的樓宇發出法定修葺令，要求有關人士進行所需的維修工程。如樓宇的業主不願意或無法自行進行維修工程，屋宇署會安排顧問和承建商，代該等業主進行有關工程。不過，若樓宇的業主或法團願意自行組織進行維修工程，他們可按第一類別目標樓宇的模式進行維修工程。

37. 小組委員會雖然認同樓宇業主有責任妥善保養其樓宇及進行維修工程，但認為加強向樓宇業主(尤其是失修樓宇的業主及長者業主)提供技術及財政支援對於改善本港的樓宇安全同樣重要。關於向樓宇業主提供的財政支持，當局曾於2011年5月11日的會議上向小組委員會簡介將5項財政支援計劃合併為綜合支援計劃。政府當局亦於2012年6月11日的會議上向小組委員會簡報落實更新行動的最新進展。

38. 小組委員會委員歡迎當局將各項財政支援計劃整合，使其成為一項適用於所有樓宇的單一計劃，以便為法團及業主提供"一站式服務"及更大的方便。委員又對當局放寬申請資格及增加向業主的資助(例如將就個別單位的工程所提供的免息貸款的還款期延長至60個月)表示讚賞。鑒於物業價格持續上升，部分委員認為，當局應定期就申請資格進行檢討。有關申請資格訂明市區樓宇單位的應課差餉租值上限為每年10萬元，新界樓宇單位的應課差餉租值上限則為每年76,000元。據房協所述，每年76,000元及10萬元的應課差餉租值是在2008年第三季引入，房協將根據差餉物業估價署所提供的最新應課差餉租值進行新一輪檢討。小組委員會察悉，在完成檢討後，房協及市建局已在2012年4月將應課差餉租值上限調高約20%。部分委員又建議，屋宇署應考慮參照其他資助計劃，向樓宇業主提供免息貸款。政府當局表示，政府的既定政策是凡提供貸款必會收取利息。儘管如此，有真正困難的人士可申請豁免繳付貸款利息。

39. 關於由市建局提供技術支援及資訊服務以加強樓宇安全方面，委員支持設立更多"市建一站通"資源中心(下稱"資源中心")，以便就有關樓宇的復修工作及重建事宜向法團及樓宇業主進行宣傳、教育工作，並提供服務。市建局表示，將會在本港

不同地區設立多個資源中心。小組委員會察悉，首個位於大角咀的資源中心已於2012年4月啟用。該中心樓高3層，總面積約1萬平方呎。該中心就樓宇復修及維修事宜向業主／法團提供技術支援。該中心提供多項設施，例如會議室、調解中心及用作舉行簡報會及與市區更新有關的活動的多用途廳。

40. 關於更新行動的進展情況，小組委員會委員察悉，截至2012年4月30日，更新行動協助的目標樓宇共有3 151幢，當中有789幢樓宇的維修工程已經完成，797幢樓宇正進行維修工程，另有1 043幢已獲"原則上批准"的樓宇的工程將會於完成採購程序後開展。此外，更新行動協助創造了30 555個職位。根據政府當局的最新估算，在完成上述所有3 151幢樓宇的維修工程後，35億元的撥款中會有約4億元的未動用款額，可供運用去幫助更多第二類別目標樓宇進行維修工程。

## 屋宇署的人力資源

### *重組屋宇署以推行加強樓宇安全的一系列措施*

41. 為配合一套新的多管齊下的措施的落實，政府當局向屋宇署提供額外的非首長級人手資源。政府當局又認為，屋宇署作為加強樓宇安全的一系列新措施的主要執行機關，需要加強及理順其現有的首長級人員編制，優化其整體架構，以充分善用可用資源。重組計劃的主要方案包括開設一個助理署長編外職位，以便就強制驗樓計劃及強制驗窗計劃的實施提供首長級領導；開設一個總屋宇測量師／總結構工程師常額職位，以負責督導小型工程監管制度及招牌監管制度的實施；修訂及重整其他首長級職位的職務和職責，採用"屋宇統籌主任"模式，設立新的強制驗樓部，並重組支援部以設立機構事務部。屋宇署重組前後的組織圖載於**附錄IV**及**V**。

42. 當局曾於2011年5月11日的會議上就重組計劃諮詢小組委員會。委員普遍支持有關的人員編制建議。部分委員認為，處理分間樓宇單位的問題的工作應由屋宇測量師及結構工程師共同負責。何鍾泰議員又關注到開設一個總屋宇測量師／總結構工程師常額職位，並刪除一個總結構工程師常額職位作為抵銷的方案，並建議掌管斜坡安全組及防火規格組的總屋宇測量師職位應改為一個屋宇測量師／結構工程師雙專業職位。他進一步強調，屋宇署有需要解決署內結構工程師職系與屋宇測量師職系的專業人員之間長期存在的矛盾。政府當局表示，重組建議已廣泛徵詢員工的意見。當局認為，結構工程師及屋宇測量師所具備的專業知識和能力可互相補足，而政府當局決意朝

着開放首長級職位予被證明具有專業能力和領導才能的人員的方向邁進。隨着當局投入額外資源，該兩個專業職系的人員應持開放及互諒互讓的態度執行職務，尊重其他職系的人員，發揮團隊精神，應付屋宇署面對的新挑戰。

43. 小組委員會委員歡迎新的"屋宇統籌主任"模式，其帶來的益處在於改善屋宇署日常運作的效率，並為樓宇業主及法團帶來更大的方便。現行安排是由屋宇署個別特別工作小組負責就特定僭建物及法定命令採取執法行動，這可能令樓宇業主感到混淆，相比之下，新模式則可解決該問題。在該模式下，屋宇署會指定單一組別處理某一幢樓宇的所有樓宇安全問題。這樣一來，業主只需與屋宇署一個單一的聯絡點接觸，便可處理涉及其樓宇的所有樓宇安全問題／投訴。關於屋宇統籌主任的工作，部分委員建議，他們應協助處理樓宇的滲水及消防安全問題，以及加強斜坡安全的工作。政府當局解釋，屋宇統籌主任會根據《建築物條例》的適用範圍，處理與樓宇本身有關的所有安全事宜。有關滲水問題的投訴由屋宇署與食物環境衛生署(下稱"食環署")共同設立的聯合辦事處處理，而提升私人樓宇消防安全措施的事宜由另一項法例規管。然而，屋宇統籌主任會與屋宇署內其他部門及包括食環署在內的其他政府部門保持良好溝通，以解決相關問題。

44. 小組委員會又認為，除了增加首長級人員的數目外，政府當局亦應在前線的層面提供充足的人力支援。委員歡迎屋宇署在2011-2012年度開設176個非首長級公務員職位，令其編制大幅增長18%，以應付有所增加的工作量。委員察悉，與屋宇署重組計劃的首長級職位有關的人員編制建議已由人事編制小組委員會在2011年6月6日的會議上考慮，並在2011年6月24日獲財委會批准。

#### *加強針對新界豁免管制屋宇的違例建築工程執法工作的人手*

45. 在新界豁免管制屋宇(以下統稱"新界村屋"<sup>4</sup>)發現的違例建築工程的情況在2011年4月引起公眾深切關注。政府當局在2011年6月向事務委員會簡介其對村屋僭建物加強執法的策略的建議。在確保樓宇及公眾安全，並依循現行法例規範的大前提下，當局會以"分類規管、按序處理"的手法處理村屋僭建物。根據新策略，屋宇署會優先對村屋內沒有迫切危險但違例情況

---

<sup>4</sup> 在符合《建築物條例(新界適用)條例》所訂明的規格的情況下，新界村屋的興建獲豁免遵守《建築物條例》某些條文及根據該條例所訂立的規例。不過，就規管僭建物而言，新界村屋同樣受到《建築物條例》規管。

嚴重和對建築物及公眾具較高潛在風險的僭建物採取執法工作。為防止有其他新僭建物的出現及確保村屋的結構安全，政府當局將為新界村屋業主引入報告計劃，他們須在6個月內報告違例情況相對不嚴重及潛在風險較低的現有僭建物。有關業主將須每5年聘請合資格人士進行安全查檢及證明有關的結構安全。指定小型環保和適意設施將獲准保留，毋須經由地政總署或屋宇署批准。新策略已於2012年4月1日實施。

46. 為推展此項新策略，政府當局建議在屋宇署成立由約40名非首長級職位人員組成新的村屋組別，並開設一個總屋宇測量師／總結構工程師雙專業編外職位，為期10年，以掌管該個新組別。小組委員會曾於2011年12月8日的會議上討論政府當局為該項新策略所作的準備及相關的人員編制建議。

47. 小組委員會委員普遍支持相關的人員編制建議。他們察悉，屋宇署測量主任權益小組及技術主任權益小組對於成立村屋組別及人手調配表示關注，並要求屋宇署改善前線人手的支援，而非將工作外判予顧問。屋宇署本地屋宇測量師協會支持有關建議，但認為該個雙專業的首長級職位應由一名總屋宇測量師出任。鑒於員工組織所表達的關注，小組委員會促請政府當局進一步諮詢有關的員工組織，以回應他們的關注。政府當局其後匯報，曾於2011年12月16日的會議上向有關的員工組織進一步解釋有關的建議，並回應他們的關注。新設的村屋組別會由全部4個部門職系(即屋宇測量師、結構工程師、測量主任和技術主任)的人員組成，而兩個專業職系和兩個技術職系的員工在新組別內的比例大概是1對1。屋宇署管理層向員工代表保證，管理層已仔細備悉他們的意見和關注，並會繼續與員工保持對話，藉此加強溝通。至於外判顧問服務引起的關注，政府當局解釋，有需要外聘顧問，以應付某些有時限的工作項目，並迅速回應有關正在建造的僭建物的舉報。政府當局在決定執行職務上公務員及外判顧問人手的恰當組合時，會確保能最妥善地運用資源。當局已制訂監察制度，以確保可有效管理顧問及其表現。小組委員會察悉，有關新的村屋組別的人員編制建議已由人事編制小組委員會在2012年2月15日的會議上考慮，並在2012年4月20日獲財委會批准。

48. 關於針對新界村屋僭建物的加強執法策略的實施，小組委員會委員認為，政府當局必須訂定具體目標，並建立有關僭建物的資料庫，以方便執法行動及評估有關策略的成效。他們又強調政府當局應一視同仁對待市區及新界村屋的僭建物，此點非常重要。鑒於原居村民可能會反抗，委員建議政府當局委



聘社會工作者協助村屋組別的工作，包括統籌為受影響的業主／租戶提供適當支援。此外，政府當局應制訂措施，加快上訴審裁團處理上訴個案的程序，以應付上訴個案可能增加的情況。政府當局表示，正探討有何方法加強向上訴審裁團提供秘書處服務，以及簡化工作流程。屋宇署會尋求其他政府部門協助，使用該等部門的資料庫中的資料，加快對新界村屋僭建物採取執法行動，並會探討委聘社會服務隊以協助加強針對僭建物執法的可行性。

#### 就私人住宅及工業樓宇的違例內部改建工程採取的執法行動

49. 違例分間樓宇單位所引致的樓宇安全及管理問題近年來引起市民廣泛關注。該等問題包括令樓宇負荷過重，因而影響其結構安全；因水管及排水渠的施工質素差劣引致的滲水問題；阻礙消防通道；滋擾鄰居；以及環境衛生欠佳等。在2011年年中有多宗在舊樓發生的大火，以及一宗於2011年11月在花園街的小販排檔發生，其後蔓延至附近有分間樓宇單位的樓宇火警，均顯示有迫切需要處理分間樓宇單位問題。另一方面，將工業樓宇內的處所改作居住用途及其對工業樓宇內分間單位的住客構成的風險引起公眾日益關注。在2012年3月進行清拆，位於大角咀洋松街涉及約60間住用分間房的工業樓宇內的僭建物個案，便是此方面的例證。

50. 小組委員會曾於2010年7月、2011年12月及2012年5月與政府當局討論針對工業樓宇內的違例住用分間房及改建作居住用途的問題採取的執法行動，以及花園街大火相關的樓宇安全問題。

51. 據政府當局所述，與分間單位有關的建築工程通常涉及拆除原先的非結構性間隔牆、豎設新的非結構性間隔牆、裝置新的廁所及廚房、為新設的廁所／廚房改動或加裝內部排水渠系統，以及加厚地台來埋置新設或已改道的排水渠管等。樓宇單位的內部排水工程已指定為小型工程監管制度下的小型工程。

52. 小組委員會委員認同，分間樓宇單位的問題涉及複雜的社會問題。這些單位在房屋事宜方面亦有其作用，因為這些單位可為未符合資格申請或正等候分配公共租住房屋，但又希望住在市區的低收入人士提供可負擔的住所，令他們可以靠近其工作及／或其子女的就學地點。小組委員會支持政府的政策，就是並非要全面取締分間樓宇單位，但要作出規管以確保其安全。部分委員建議，註冊檢驗人員或合資格人士根據強制驗樓

計劃或強制驗窗計劃在私人處所進行檢驗時，若發現任何違例改建工程，應向屋宇署舉報。政府當局應規定業主為所有內部改裝工程註冊、規定若工程引起任何損壞情況，相關的物業業主及工程承建商須承擔責任，以及為與分間樓宇單位有關的工程訂定技術標準。在公眾教育方面，政府當局應提高居民對於與分間樓宇單位有關的消防安全問題的意識，並推動業主／住客之間的合作，這樣可有助提高檢驗工作的效率及成效。政府當局亦有需要改善處理有關分間樓宇單位投訴的機制，並在處理有關問題時加強協助法團及樓宇業主。為了從根源處理分間樓宇單位問題，部分委員籲請政府當局加快提供公屋，以應付市民對房屋的殷切需求。

53. 小組委員會支持政府當局增撥資源，以加強針對分間樓宇單位的執法行動。委員察悉，屋宇署自2011年4月展開了一項針對分間樓宇單位的大規模行動，此類行動所針對樓宇每年的目標已由2011-2012年度的150幢增至2012-2013年度的200幢。而因應花園街的火災，屋宇署亦已調整其執法行動的策略，在選取目標樓宇時，將排檔可能為毗鄰樓宇帶來的火警風險列入考慮範圍之內。署方會率先對鄰近排檔的雙梯設計樓宇進行執法。此方面的目標樓宇數目在2012年因而增至370幢。委員察悉，屋宇署的計劃是在2012年年中前完成對此類樓宇的巡查。

54. 關於針對將工業樓宇作住宅用途的執法行動，政府當局解釋。屋宇署會針對更改建築物用途(《建築物條例》第25條)的情況採取行動，規定有關業主及／或佔用人停止將該建築物用作不適合的用途。若在工業樓宇單位內發現作住宅用途的僭建物，屋宇署會按照既定的僭建物執法政策和程序採取行動(《建築物條例》第24條)，包括發出法定命令，着令業主糾正違規之處，以確保公眾安全。小組委員會委員關注到，當局要花很長時間才可對將工業樓宇改建作住宅用途的有關業主作出檢控，並促請政府當局加強針對不遵從停止作有關用途命令的行為採取執法行動。鑒於工業樓宇內的住用分間房可對住客構成極大的潛在風險，屋宇署已對此問題加強執法行動，並已擴大針對分間樓宇單位的大規模行動的範圍至每年包括30幢被懷疑有分間樓宇單位的工業樓宇。關於向工業樓宇內的分間樓宇單位的住客提供的協助，小組委員會委員強調向他們提供協助(包括財政及安置安排)非常重要。

55. 為協助屋宇署針對分間樓宇單位採取執法行動，政府當局於2011年11月提交《2011年建築物法例(修訂)條例草案》，賦權屋宇署可向法庭申請手令進入處所。該項立法建議將提高屋

字署檢驗懷疑分間樓宇單位及懷疑有室內僭建物的樓宇的能力。此外，當局在2012年5月對《2012年建築物(小型工程)(修訂)規例》作出修訂，把小型工程監管制度擴大至涵蓋常見的分間樓宇單位工程，使有關工程須由訂明註冊承建商進行，並在有需要時由訂明建築專業人士負責設計及監管。如此一來，樓宇業主將可透過合法、簡單、安全而又方便的途徑進行小規模建築工程(包括分間樓宇單位工程)，從而大大減少需要當局採取執法行動的違例建築工程的數量。下列4個新的小型工程項目已納入將於2012年10月生效的該規例——

- (a) 有3間或以上各設有洗手間或其他衛生設施的房間的分間樓宇單位；
- (b) 在單位內裝設非承重磚造牆；
- (c) 以實心地台加厚單位的樓板；及
- (d) 在樓宇的公用地方(包括樓宇的逃生樓梯)開鑿或改動門口。

#### 對香港新建樓宇的抗震要求

56. 香港的地理位置並非在活躍地震帶之上，因此發生大地震的機會相對較微。香港現時並無法例規定建築物須符合特定的抗震設計標準，但香港的建築物已按照法例的規定，具備荷載承受能力以抵禦強風。根據屋宇署進行的一項顧問研究，如本港發生地震，建築物基本上是安全的，但在本港引入建築物抗震設計標準將可改善建築物安全標準，並減低因地震而引致的損毀成本及傷亡數字。

57. 小組委員會曾在2012年6月11日的會議上討論政府當局有關應否為本港引入法定的建築物抗震設計標準，諮詢建築業界及相關持份者的建議。委員詢問海外司法管轄區的情況及對建築成本的影響。政府當局指出，國際上多個位於地震活動與香港相若的區域內的主要城市及經濟體(包括上海、南韓、泰國、紐約市、澳洲、法國及德國)已對新建築物引入法定抗震設計標準。此外，位於添馬艦的新政府總部及立法會綜合大樓已採用抗震設計標準。政府顧問預計，假設採納美國的"International Building Code 2006"的抗震要求，建築成本的升幅為0%至0.3%。如採用內地的《建築抗震設計規範》，建築成本的升幅則為0.9%。政府當局認為，建築成本的增加並不顯著。鑒於最新的全球趨勢、其他城市的做法及對成本的影響相對輕

微，委員普遍支持政府當局就本港引入建築物抗震設計標準諮詢相關持份者的計劃。委員認為，當局應為建築界專業人士舉辦建築物抗震設計標準研討會，以便與這方面的專家交換意見及分享經驗，並促請政府當局向事務委員會匯報結果，並讓委員有足夠時間研究最終方案及相關的立法建議。

## 未來路向

58. 小組委員會在2012年6月11日的會議上，同意其應結束工作，並向事務委員會提交報告。

## 徵詢意見

59. 謹請事務委員會委員察悉小組委員會的工作。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2012年7月13日

發展事務委員會

樓宇安全及相關事宜小組委員會

職權範圍

研究加強樓宇安全及相關事宜。

發展事務委員會

樓宇安全及相關事宜小組委員會

委員名單

主席 劉秀成議員, SBS, JP

副主席 甘乃威議員, MH

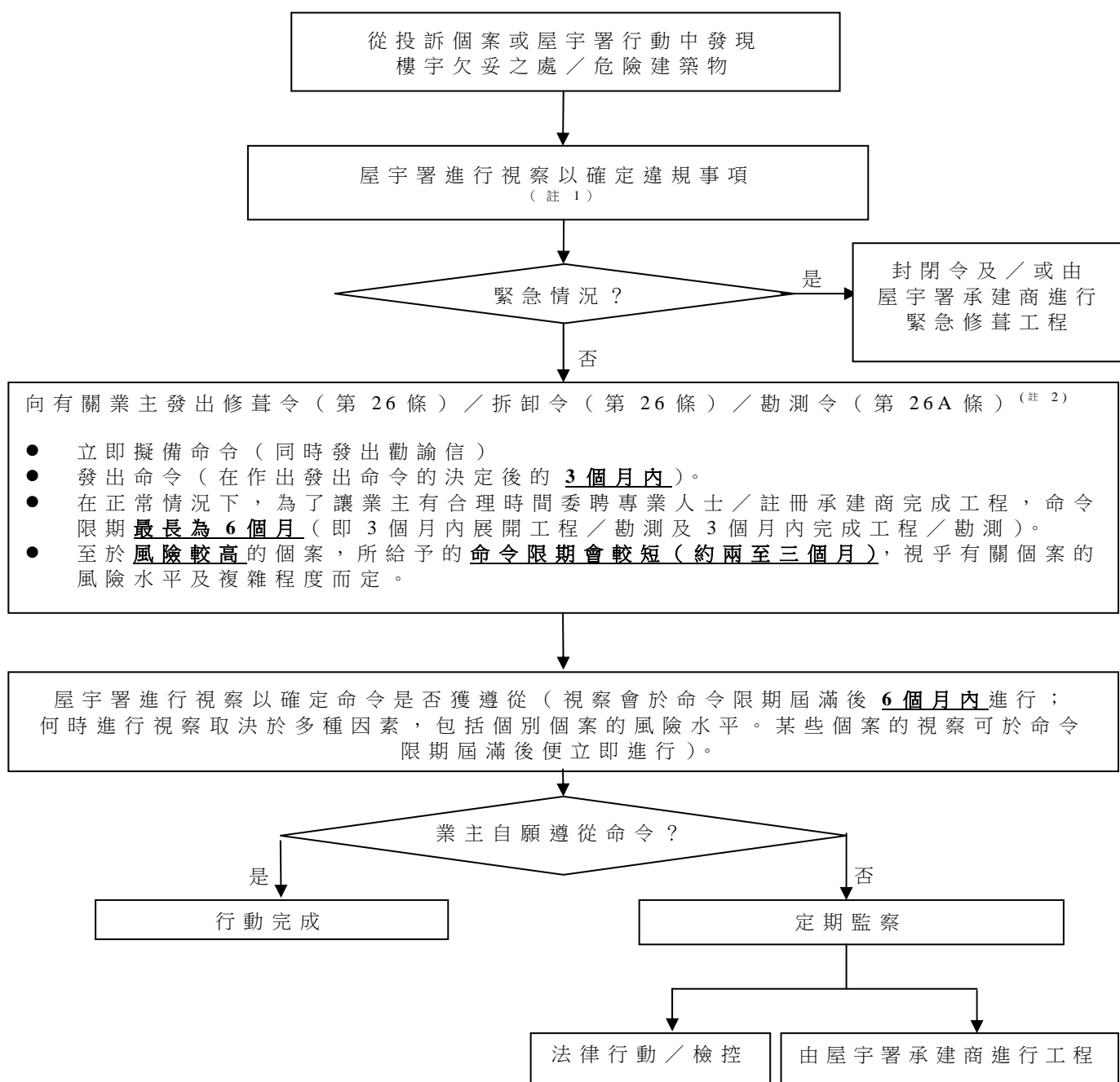
委員 何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP  
涂謹申議員  
梁劉柔芬議員, GBS, JP (至2011年10月18日)  
石禮謙議員, SBS, JP  
李永達議員  
張學明議員, GBS, JP  
李慧琼議員, JP  
梁美芬議員, JP  
葉國謙議員, GBS, JP  
葉劉淑儀議員, GBS, JP (至2010年10月17日)  
謝偉俊議員, JP (自2011年10月17日起)  
梁家傑議員, SC (自2010年10月18日起)  
陳淑莊議員  
(2010年5月24日至10月20日)  
(在2011年10月17日重新加入)

(總數：13位委員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 盧詠儀小姐

## 處理樓宇欠妥之處／危險建築物的流程圖

註 1  
服務承諾

(a) 就關乎樓宇、建築工程、招牌及斜坡的緊急事故提供 24 小時服務

- 辦公時間
  - 於市區 1.5 小時內派員視察
  - 於新界新市鎮 2 小時內派員視察
  - 於新界其他地區 3 小時內派員視察
- 非辦公時間
  - 於市區及新界新市鎮 2 小時內派員視察
  - 於新界其他地區 3 小時內派員視察

(b) 調查關於樓宇、招牌及斜坡失修的非緊急事項的舉報 10 天內派員視察

## 註 2

業主可申請多項支援計劃，以獲得津貼及一站式技術支援，包括樓宇更新大行動和樓宇維修綜合支援計劃，協助他們進行修葺工程(例如與樓宇結構和外牆修葺工程有關的維修和勘測工程)，以遵從當局向其樓宇所發出的法定命令。

現行的屋宇署組織圖





建議的屋宇署組織圖

