

香港測量師學會對二零零三年建築物(修訂)條例草案的意見
(二零零三年九月九日)

引言:

二零零三年建築物(修訂)條例草案對現行建築監管制度提出多項修改,有關這些修改,在過去兩年來屋宇署曾經在不同的諮詢議會中,與業界在總體概念上達成共識,所以香港測量師學會原則上支持修訂法例,落實這些新措施。現在進行立法程序,我們關注的是這些新措施如何落實,法律條文所提出的措施細則是否適當,法律條文所提出對業界和廣大市民要求遵守的是否清晰容易明白。在這個大前題底下,香港測量師學會提出對修訂條例草案的意見。

草案內容:

2. 立法會文件編號 CB(1)2156/02-03(03)說明草案內容的四個範疇,包括(1)精簡建築監管制度,(2)提高法例在安全方面的要求,(即加強建築發展的安全設施),(3)利便執法,(即提高執法的成效),和(4)改善為市民提供的服務。茲就這四個範疇分別討論。

(1) 精簡建築監管制度:

(a) 小型工程

3. 草案用了很大的篇幅對原有法例作大幅度的修訂,引進「小型工程」和「小型工程承建商」的規定。這個新的概念在建築監管制度發展上,肯定是一個新的里程碑。草案對原來根據條例第 41(3)條無須事先取得建築事務監督同意而進行的所謂「豁免工程」作出收緊,使只有在建築物內部進行的非結構性的工程才獲得豁免。對此本會表示歡迎。

4. 對於非豁免工程,草案提供了一個「小型工程」的自我審查模式,希望所有進行小型工程的業主都能守法,用比較簡單快捷的程序,確保所進行的小型工程符合安全標準,而不再因避免繁複又費時的手續而繼續挺而走險進行違例工程。這個構思本來是好的,但根據所草擬的法案,一般業主甚至建築界都可能無所適從。原因如下。

5. 第一,草案並沒有明確界定何謂「小型工程」,只是指明由建築事務監督刊憲公告。而根據立法會文件編號 CB(1)2292/02-03(01)所列舉的例子,並沒有原則性的指引,如果建築事務監督如此刊憲公告,實在不能概括所有情況,結果就是會掛一漏萬,容易引起不必要的猜測。由建築事務監督刊憲公告當然有所必要,但這應該是在法定原則以外的補充,而並非是定義的本質。原條例第 2(1)條有關「建築物」的定義,和新增的第 41(3AA)條有關「豁免工程」的指引,都是先行解釋,再輔以刊憲補充的條款。本會認為「小型工程」的法定釋義,也應當同樣處理,以釋疑慮。

6. 第二,「小型工程」就是小型的工程,並無法定分類的必要,這只會使一個簡單的程序複雜化,並不利新制度的推行。況且,如此硬性的規定,

必然扼殺行政的靈活性，使建築事務監督不能與時並進，因時制宜。本會認為法例只要授權建築事務監督按實際需要，把「小型工程」分類監管就足夠了。本會曾經提出，分類監管應以簡明為原則，以是否影響原樓宇的設計基礎和樓宇結構為分野，介定監管的程度。沒有實質更改樓宇原本的設計基礎又不涉及更改樓宇結構的小型工程，可由「小型工程承建商」單方面簽發安全證明。有實質更改樓宇原本的設計基礎或有更改樓宇結構的小型工程，則須由認可人士及註冊結構工程師設計並監督工程。但無論是哪一類工程，在施工前及竣工時都應由業主連同有關承建商或認可人士等備圖呈報。建築事務監督在小型工程施工前記錄在案，也可以隨時啟動監察系統巡視工程，以收核查之效。

7. 第三，「小型工程承建商」不應以工程大小分類。根據立法會文件編號 CB(1)2292/02-03(01)所表列，乙類小型工程承建商，即專業水平較低者，竟然可以獨力承造第三類別小型工程，無須專業人士監督，事前又無須呈報，這個放任的做法，實有原則性矛盾。而所表列第三類別渠務工程，也與條例第 41(3A)條所豁免的渠務工程混淆不清。「小型工程承建商」的技術水平應該一致，無必要分類，以避免魚目混珠。但是為了利便市民選聘合格及合適的承建商，「小型工程承建商」可參考「註冊一般建築承建商」和「註冊專門承建商」的分類，分別以「小型(一般)工程承建商」，「小型(渠務)工程承建商」，「小型(拆卸)工程承建商」，「小型(招牌)工程承建商」等不同工種分冊登記，如同大型工程承建商的縮影。這樣清晰的表達，相信會成為推行新制度的誘因，使市民便於也樂於守法遵行。

8. 第四，監管「小型工程」和「小型工程承建商」註冊的細則尚待日後公佈，本會提請建築事務監督考慮引入註冊建築師，相關的註冊專業工程師，及相關的註冊專業測量師，參與「小型工程」的監管，為業界提供更多就業機會，也讓市民有更多選擇。

9. 最後，本會希望這個「精簡建築監管制度」的草案，能夠名乎其實，用精簡的文字，立精簡的法例，讓這個「還政於民，自我審查」的機制得以貫徹執行，杜絕違例建築，保障樓宇安全。若法例過於繁複或含糊，市民在不了解的情況下必定依然故我，違例建築如舊。而認可人士等也會望之而卻步，寧願沿用舊有辦法。一九九零年增加原法例第 24B 條，本擬提供一個快速辦法，使建築事務監督可優先拆卸有逼切性及不良影響的違例建築，但條文繁複不便引用，至今只有寥寥幾個個案，法例形同虛設，希望政府引以為鑑。

(b) 註冊事宜

10. 本會支持有關承建商註冊事務委員會之組織和有關法定人士之註冊年期的修訂。

(c) 岩土工程師的註冊

11. 本會一向主張參與建築發展的有關專業人士應各盡其職，各負其責。本會支持引進註冊岩土工程師的角色，負責相關的工程。

(2) 提高法例在安全方面的要求:

12. 本會同意在有需要及實際可行的情況下，加強建築發展項目的安全設施，規定設置緊急車輛通道。草案訂明每幢建築物須設有緊急車輛通道，除非獲得建築事務監督酌情豁免。本會認為這樣的官僚手續可免則免，可豁免的情況應清楚列明，例如建築物是緊連一條公眾街道，或有一條合標準的緊急車輛通道已經存在，或獲建築事務監督豁免。相似條文可參考建築物(規劃)規例第 28(1)條。這樣，在大多數單幢建築物發展或重建而無須設置緊急車輛通道的項目中，這項規定得自然豁免，無須按條例第 42 條的規定另行申請，辯證，審查，批准等。

13. 在比較大規模的發展項目中，緊急車輛通道的設置是一項基要的設計，如果沒有提供或不理想，建築事務監督理應就此有權拒絕批准有關圖則。本會認為在釐定緊急車輛通道的標準的同時，應在條例第 16(1)條中增添建築事務監督拒批的理由，正如條例第 16(1)(p)條所載的一樣。

(3) 利便執法:

14. 有關草案提出多項修訂，以提高執法的成效，本會沒有強烈的意見。但對於把招牌納入建築物條例，本會認為並沒有解決所有有關問題，而大廈小業主有可能要承擔清拆大廈外牆被遺棄了的違例招牌的責任，而他們可能都是受害者。

15. 本會不同意以「阻礙業主立案法團」入罪。本會認為這條款偏幫業主立案法團，抹煞了業主立案法團阻礙個別小業主的可能性。本會認為執法應對事公正，不偏袒任何一方，由條例第 40(2AAA)條引申，凡無理阻礙任何個人或法團進行任何由建築事務監督所發之命令中所需的工程者，皆屬違法，應於處分。

(4) 改善為市民提供的服務:

16. 本會對有關修訂沒有意見。

結論:

17. 香港測量師學會歡迎及支持屋宇署在建築監管制度上推行大膽而創新的「文化大革命」，使各參與伙伴，包括建築事務監督，建築專業人士，地產發展商，承建商，樓宇業主，並樓宇使用者，都各盡其職，各負其責。在執行管理上，為了保障建造環境符合安全，衛生，環保等訴求，業界與建築事務監督通常在問題的大原則上都能達成共識，但是如果實施這些共識的法律條文繁瑣，含糊，理解困難以致不能落實的話，共識建議就形同虛設，達成共識的努力亦一掃而空。本會希望政府從善如流，認真考慮重寫草案部份有爭議的條文。

18. 本會對繁複的草案條文細節尚有其他觀點，不能盡錄，惟希望與屋宇署繼續溝通，表達意見。