

立法會 CB(1)1452/08-09(02)號文件
(只備中文本)

初評〔小型工程監管制度〕

2007年建築物（修訂）條例已於2008年6月18日在立法會通過成為法例，分階段實施，預計最快會在2009年年底生效。屆時政府將提交建築物（小型工程）規例，要求小業主日後做維修外牆以至安裝曬衣架等家居小型工程時，必須聘請註冊承建商或註冊工人。有見及此，本會嘗試探討小型工程監管制度及分析新制度對未來物業管理的影響。



現時的建築工程審批機制

根據《建築物條例》，除少量工程獲豁免管制外，理論上所有私人建築工程（小至安裝鋁窗、曬衣架，大至樓宇建築）均需由建築事務監督（即屋宇署署長）批准圖則後，才可展開工程，並須聘用認可人士／註冊結構工程師設計及監督及由註冊建築承建商進行。「豁免管制工程」包括髹漆、室內灰水／批盪／牆紙工程和改動室內非承重牆（即非重力牆）。

這類工程費用雖然可少至數千或幾百元，但提交圖則則非常昂貴。根據屋宇署網頁提供，提交圖則費用為11,200元（以每841毫米乘594毫米的面積計算，不足該面積者亦作該面積計算）。試問有誰人會肯花費萬多元給屋宇署去審批一項只值數千幾百的工程費呢？

加上大部份小業主在進行此類工程時不懂得如何申請審批，一般只僱用市面上的工程承辦商／裝修設計公司甚至親友。由於裝修水平參差，而一些裝修公司又不想得失顧客及失去生意，甚至慫恿客人進行非法加建或僭建。結果就是人人都罔顧公德，習非成是之下，大部份建築物都滿佈僭建物。這些未獲審批的建築工程，因缺乏有效監管和適時維修，漸漸成為城市的隱患。

小型工程監管制度的構思

就小型建築工程來說，花費在前期的法定程序的時間及費用，實在是過於嚴苛，與工程規模不成比例。有見及此，屋宇署於2000年開始全面檢討《建築物條例》及其附屬規例時建議增設小型建築工程類別，規範這類小型建築工程只要由註冊承建商進行，並在合適的情況下，由合資格的建築專業人士監督和核證，有關人士便可在毋須事先獲得建築事務監督批准的情況下進行這類工程。這樣既可為樓宇業主提供一個快捷恰當的途徑，又為樓宇進行安全改動及加建工程。

但是，為確保有足夠時間聽取業界意見，政府經考慮法案委員會的意見後就2003年《建築物條例》草案提出修正，把所有有關小型工程的條文刪除，並承諾會進一步諮詢業界在此方面的意見，然後向立法會作匯報。

政府在2007年年底再向立法會提交有關條例草案以設立新的小型工程監管制度。及後立法會於2008年6月通過《2008年建築物（修訂）條例》（2008年第20號法律公告），引入小型工程監管制度，以簡單及有效率的法定程式進行小規模的建築工程。政府將成立小型工程承建商註冊事務委員會，按承建商的經驗和資歷核准級數，以對應可承接的小型工程。

小型工程承建商名冊

屋宇署作出法例修訂，對小型工程設立新的監管制度，設立小型工程承建商名冊：根據建築工程的性質、規模、複雜程度和安全需要，分為三個級別，施加不同程度的監管。



屋宇署認為這是一個簡單合法的途徑，在進行一些的小型工程：如安裝冷氣機架、更換鋁窗等，市民如聘用名冊內那些合資格的承辦商，可以無須事先申請及獲得建築事務監督的同意下進行工程，豁免了繁複的申請手續。

小型工程監管機制：

在建築物（修訂）條例的附屬法例內的小型工程一覽表中，已詳細界定甚麼屬於小型工程，簡單來說，可分為三個級別、七個行業類型及一百一十四個項目：

各級別小型工程的例子

第一級別	- 較為複雜，規模較大 - 例如加建室內樓梯、修葺柱或承重牆
第二級別	- 相比第一級別小型工程較為簡單 - 例如清拆從外牆伸出的違例構築物、安裝中型招牌或更改排水系統
第三級別	- 小型工程之中最簡單，規模最小，包括一般家居小型工程 - 例如搭建輕質簷篷、搭建小型冷氣機架等

Article

區大明 · 吳啟東 · 楊文亮

第一級別



▲ 加建室內樓梯



▲ 修葺柱或承重牆

第三級別



▲ 搭建輕質簷篷



▲ 更換鋁窗

第二級別



▲ 清拆違例構築物



▲ 安裝招牌

屋宇署經與建造業界詳細商討後，配對現時的承建商及工人的實際情況，將小型工程以七個行業歸類：

A	• 改動及加建工程
B	• 修葺工程
C	• 招牌工程
D	• 排水工程
E	• 外牆附建設施工程
F	• 牆壁飾面工程
G	• 拆卸工程

初評〔小型工程監管制度〕（續）

各級別小型工程由不同技術及專業水平人士負責，簡介如下：

	第一級別	第二級別	第三級別
須由認可人士 （如有需要， 同時須由註冊 結構工程師） 設計、監督及 核證	✓	✗	✗

各級別小型工程可以由以下人士進行：

	第一級別	第二級別	第三級別
施工前須通知 建築事務監督	✓	✓	✗
在完工後通知 建築事務監督	✓	✓	✓

各級別小型工程可以由以下人士進行：

	第一級別	第二級別	第三級別
註冊一般建築 承建商	✓	✓	✓
註冊專門承 建商（只可以進 行其所註冊的 類別的專門工 程）	只適用於專門的小型工程		
註冊小型工程 承建商	✓	✓	✓
屬個人身分的 註冊小型工程 承建商	✗	✗	✓

註冊成為小型工程的承建商：

在屋宇署新設的小型工程承建商名冊內的承建商，可以進行在其註冊條件中限定的某級別、類型或項目的小型工程，屋宇署亦會設臨時註冊及與培訓機構開辦補足資格的培訓課程。

如屬小型工程承建商，必須有一名負責人有以下資格：

1. 持有關科目的普通證書或補足資格培訓課程的修業證書
2. 具備管理相關工程項目的經驗；及
3. 熟悉〔建築物條例〕的規定，並成為該承建商的獲授權簽署人（AS）。

如屬獨資經營者：經營者本人須為獲授權簽署人（AS）；

如屬合夥經營：則至少有一名合夥人擁有上述資格。

此外，承建商須聘有一名具備管理建築承建商公司經驗及持有有關科目的普通證書的人士出任技術董事（TD）一職。

屋宇署對進行第三級小型工程個別項目的承建商有以下資歷要求：

- 《建造業工人註冊條例》下相關指定工種的熟練技工；
- 建造業訓練局/職業訓練局技能測試證書；
- 《學徒制度條例》發出的學徒結業證書；或
- 其它被認可的工藝訓練課程證書 及 修畢解釋第三級小型工程的法定規定及施工時的安全措施的課程；
- 具有足夠相關工作經驗 及 修畢解釋第三級小型工程的法定規定及施工時的安全措施的課程。

Article

區大明・吳啟東・楊文亮

新制度對物業管理公司的影響：

- 循循善誘教導業主聘用合適的註冊專業人士及/或註冊承建商進行有關小型工程；
- 更新大廈守則註明只有用合適的註冊專業人士及/或註冊承建商才可進行小型工程；
- 嚴格核實業主在申請小型工程執行是否聘用合適的註冊專業人士及/或註冊承建商；
- 設置小型工程承建商名冊方便查閱。

新制度忽略了大廈管理的考慮：

表面看來，小型工程監管制度可以簡化了市民處理小型建築工程的時間和費用；但在另一方面，大部份小型工程在放寬規定後，可在無須申請下進行：促使很多「未經批准的建築工程」合法化，於是「僭建」的問題便看似大幅減少；再者，屋宇署在制訂法例時，只是集中諮詢建築業界，忽略了與此息息相關的市民大眾、區議會及房屋管理專業團體。結果，法例只會循技術層面上著眼，沒有考慮到對大廈管理、民生所產生的問題。

很多這些小型工程在外牆進行，事前又無須申請：我們可以想象到大廈業主、管理組織面對大量新增加建物，可能佔用公眾地方或違反公契，但都完工了，他們究竟保持沉默還是依法處理？大廈如果沒有任何管理組織或規模小，業主有財力動輒採取法律行動嗎？答案是否定的！

我們將在下文循影響和責任兩方面作出分析。

一些有用的數據：

從〔民政事務總署〕的香港私人大廈電腦資料庫¹，我們得到以下資料：全港約4萬多幢私人樓宇之中，有8,102幢物業並沒有任何物業管理公司管理，並只是成立了15,941個業主立案法團，而且，當中有不少是「冬眠法團」，其餘剩下來的法團有多少是有能力及有效地處理繁複的大廈管理事務，實在是一個大疑問！

我們再看一看全港有多少僭建物²：據發展局的估計數字，在2007年底，全港約有52萬個僭建物，這個數字還未包括那些巨型的外牆招牌。而在2008年11月19日的立法會提問上，環境局局長邱騰華的書面答覆直認「政府並無對非法僭建在大廈外牆的大型發光裝置數目作出統計」。但星島日報卻引述了屋宇署³指稱：「全港約有二十萬個招牌，當中一成為危險及棄置招牌」。根據這項資料，我們急需處理約二萬個招牌。

有關大廈公用地方僭建物的三個案例……「佔用人責任」及「公眾滋擾」

龍豐花園案例：

上水果店伸縮帳篷飛脫引至途人死亡

Chu Wo Heung and Another V. Hui Lai Wa and Others（案件編號CACV1715/2001）

〔案情及分析〕

生果店在大廈外牆安裝的伸縮帳篷飛脫，引至途人死亡；由於伸縮帳篷是安裝在公眾地方的僭建物，業主、管理公司和生果店經理均負有佔用人責任。最後，法院判定生果店經理須負責三份一的賠償，其餘三份二由物業管理公司負責。

物業管理公司購買了的公共責任保險，應付了賠償；但如果該大廈沒有聘用物業管理公司，或沒有購買足夠的保險，責任將會轉嫁各小業主身上。我們須特別留意，物業管理公司負責的金額會比生果店經理還要高。

¹ 香港私人大廈電腦資料庫：
<http://202.67.130.69/chi/buildingsearch.php>

² 僭建物數目：發展局局長林鄭月娥在2007年12月12日立法會議上的答覆

³ 外牆招牌數目
<http://hk.news.yahoo.com/article/090311/3/b4a3.html>

初評〔小型工程監管制度〕（續）

添喜大廈案例：

香港仔添喜大廈簷篷僭建物塌下引致多人死傷

Aberdeen Winner Investment Co Ltd V.

The Incorporated Owners of Albert House and Another（案件編號 CACV236/2004）

〔案情及分析〕

大廈三合土簷蓬於承辦商拆除簷蓬上的酒樓魚池時塌下，引致多人傷亡；承辦商、物業管理公司、酒樓相繼結業清盤，賠償由酒樓的業主墊支，再向所有小業主追討。

酒樓單位的業主，無可避免須承擔佔用人責任，亦不能棄保潛逃，唯有墊支賠償；另一方面，其他被判定有責任的承辦商、物業管理公司及酒樓紛紛清盤，原先的賠償金額便須由持有大廈土地利益的其他小業主分擔，攤還酒樓業主。

國榮大廈案例：

樓上單位僭建物墜下引至小販死亡

Leung Tsang Hung and Another V. Tse Yiu Pui and Others

（案件編號FACV4/07, CACV 195/2004, HCPI 595/2002）

〔案情及分析〕

個別單位外牆的僭建簷蓬墜下，引至女小販死亡，終審法庭判定由單位業主和租客負責賠償；而終審庭則認為大廈的其他業主均有賠償責任。

終審庭認為，業主立案法團須管理及負責大廈的公用地方，涉案國榮大廈業主立案法團知道簷蓬是僭建，延伸懸空在繁忙的街道，固定在大廈外牆公用部份達35年，理應意識到有存在危險，並有責任進行檢查，確保不會危害公眾安全，故須與業主及租客一同承擔責任。

當然，業主立案法團可申請法庭手令，在警員陪同下，強行拆門進入個別單位清拆影響公用地方或其他業主的僭建物。但在行使這權力時，必須花費不少金錢和時間，個別業主無法辦到；如遇上大廈的「冬眠法團」、「固執法團」，甚至無法團無管理公司，小業主又可以怎樣？

三個案例的啟示

屋宇署的〔小型工程監管制度〕上，只是審定承辦商的資格，但在外牆及公眾地方的加建物如意外發生，大廈業主及住戶仍需負上佔用人責任及可能觸犯公眾妨擾（Public Nuisance）罪：俗語叫作「串燒」！

對未來物業管理的影響

要求承建商須確定施工地點有合法授權：

據了解，屋宇署沒有要求承建商確定施工地點有合法授權；業主立案法團及管理公司如發現公眾地點有加建物，屋宇署亦未必以僭建物對待，業主唯有法採取律行動取締，未來出現大量的訴訟當可預見。

註冊承建商的責任承擔問題：

根據〔小型工程監管制度〕，很多第三級的工程承辦商會是小規模經營或者是獨立自僱人士，無論在實力及財政均較遜色；工程施行時，我們當然會要求承建商購置保險，但保單內容、基本要求、承保責任等均未有清晰指引，如因工程意外引至人命傷亡，又發生像添喜大廈的情況：保險承擔不足，承建商面對鉅額賠償選擇破產或「走佬」，各小業主只能參與「串燒」活動了。對於進行工程的業主實屬不幸，而其他無辜的小業主，更屬飛來橫禍。

針對保險不足，筆者建議政府應積極考慮引入類似「汽車第三者保險」或「僱員責任保險」的概念，以工程費用計算保費，由政府作中央統籌購買充足的保險。

如何處理現存的大型僭建物及招牌：

早於2003年，當時的房屋及規劃地政局孫明揚局長已提出引入監管制度⁴，處理大廈外牆招牌問題，但針對的只是新建招牌的安裝技術和安全。政府其實沒有決心進行規管，亦有意縱容個別人士佔用大廈外牆的侵權行為，我們再看看以下四則資料：

⁴ 立法會第二題：大廈外牆招牌

<http://www.devb-plb.gov.hk/chi/press/2003/20030618202.htm>

Article

區大明・吳啟東・楊文亮

1. 引用灣仔區議會在2007年9月18日的會議，有議員指出：「目前很多大型外牆廣告根本不須徵求大廈業主立案法團同意，就可架設在大廈外牆上，不單遮擋了住戶的窗戶，更發出噪音和光害。大廈業主立案法團向屋宇署投訴時，屋宇署則表示已促請廣告商要徵詢法團的同意。然而，即使廣告商沒有作出徵詢，亦不會引至屋宇署不批出申請。大廈業主法團因此覺得政府未有致力遏止廣告商侵佔法團的外牆業權。他希望民政事務局予以處理。」
2. 政府發言人在2009年2月18日表示：「針對現存大批違例僭建物，將推出〔家居小型工程檢核計劃〕，由業主自願聘請工程師，核證僭建物是否安全，然後向屋宇署報告，若證實安全便可繼續使用，屋宇署將承諾不檢控。」
3. 發展局雖然強調這些小型工程建築物的法律地位雖屬違例建築，不會因參與檢核計畫而有所改變。但卻未有提到持續保養，亦沒有說明用甚麼方法檢查，究竟是用目測、加入計算外牆結構及三合土強度測試、還是其他方法？這是一個需要跟進的課題。
4. 屋宇署剛於本年3月12日提出在未來一年，動用公帑清拆商業區的五千多個棄置招牌⁵；但筆者對政府這種積極的表態，只持「聽其言、觀其行」之看法，希望政府勿只為製造建築業的就業機會而已，不要再迴避僭建物侵權的行為，非由根源處理問題！

就新加建物的監管及定期維修：

我們在前文已討論了侵權、舊有僭建物、承建商責任等問題，最後，我們需研究一些獲業主/業主立案法團同意安裝的加建物，我們仍需保證它們得到定期檢查及維修。現時屋宇署的資料未有提供定期維修的規定，因此，筆者建議屋宇署可將〔家居小型工程檢核計劃〕的構思擴展：規定加建物持有人，必須為加建物購置足夠的公共責任保險及每年聘用工程師檢查維修，並每年提交保單及檢查/維修報告，一如車主每年向運輸處提交檢車報告及保險單存檔一樣。當然，政府要調撥資源處理這類工作，需向加建物持有人收回登記費。

結語

基本上，我們希望從〔小型工程監管制度〕可便利市民的出發點上，屋宇署可以認真地聽一聽市民大眾和房屋管理專業的意見，然後完善執行的方法，不至於變成「好心做壞事」、製造業主之間糾紛、鼓勵僭建及影響大廈管理工作的惡法。

在另一方面，物業管理公司應鼓勵業主購買家居保險，最好甚至將第三者責任保險包含在內。投保人也要留意，大部分家居保險都會設墊底費或自負額，餘額才會獲得賠償。因此，投保前必須細閱條款，尤其是當中的不保事項，如容許家中空置日子的長短、保障是否只限室內範圍等。此外，物業管理公司也建議應為家中財物留下購買收據及拍照，以備在索償時能夠提供證明。

附錄：香港房屋經理學會向中西區業主進行政策諮詢

我們作為一個專業團體，其中一個職責是與市民大眾保持緊密聯繫，了解他們的真正需要。因此，我們在過去一直支持民政事務總署及社區組織的各類型大廈管理活動，包括優質大廈管理比賽、環保物業管理計劃、大廈管理證書課程、研討會及講座等；由去年開始，我們更進一步，就房屋管理的政策及法例諮詢市民，把專業跟民生緊扣在一起：理事會轄下的專業實務委員會，現時正環繞〔強制驗樓〕、〔小型工程監管制度〕、〔照明裝置節能計劃〕等課題進行探討。

在2009年1月6日及3月3日，學會更與西環環愛社區中心就〔小型工程監管制度〕合辦了兩次政策諮詢會，有二十多個業主組織代表出席，並對新制度的推行提出他們的意見及疑問，綜合如下，供各會友參考（有關意見，不代表學會立場）：

宣傳及工程費

1. 有關此制度的內容，一般小業主都不清晰，有機會是未依照制度指示、沒有聘用合資格的專業人士而進行工程，所以政府應加強宣傳。
2. 市民對註冊承建商的職能有誤解，個別業主會偷換概念，聘用合資格的註冊承建商在大廈公眾地方、外牆進行加建。
3. 工程承辦商獲級別認可，會否令工程費變相增加？

初評〔小型工程監管制度〕（續）

區大明・吳啟東・楊文亮

責任

4. 考慮立法強制招牌擁有人購買保險及由該物業的業主負責清拆有關招牌。
5. 如有小業主進行違規工程，需要記錄在案，如同公屋扣分制度，當政府有退回差餉的時候，便可扣減其差餉寬免以示懲罰。
6. 如承辦商違反了規則，如何執行罰則？
7. 有關制度只監管承辦商，但對施工工人的監管卻並不嚴謹。
8. 如有不合資格的承辦商進行建築工程，而又發生意外，那該由誰承擔責任？
9. 設立工程保險印花制度，以防工程期間發生意外。
10. 需要設立官方調解制度，處理此類工程所引發的糾紛。

⁵ 星島日報3月12日報導

<http://hk.news.yahoo.com/article/090311/3/b4a3.html>

資格及工程質量

11. 小業主在進行工程前，應通知法團有關工程的時間。並可考慮由法團代為核實工程人員的資格。
12. 完成工程之後有證書管制（如滿意紙）？
13. 設立中央資料庫讓市民隨時索取到合資格人士的名單。
14. 既然制度化各類工程的分工，那如何達到工程完成的標準？
15. 推行了本制度後，小業主只需要聘請合格的承辦商，便可進行

任何工程。故屋宇署需要向所有工程發出指引，尤其在大廈外牆的工程，指示所有安裝的位置（如做晾衣架時爆炸螺絲的正確位置）。

16. 工程種類繁多，誰可判斷屬那一類別，屋宇署會否加強指示？

學會呼籲會員參與會務

如前文提及，學會希望多做一些結合專業知識和民生的工作。陳世麟會長希望通過各理事同心協力，廣邀會員組織各區的會友，加入一些諮詢架構或地區工作，讓市民加強對房屋管理專業的認識、尊重和信任。

今明兩年將會有多個政策相繼推出，其中包括〔強制驗樓〕、〔小型工程監管制度〕、〔最低工資〕及〔性別歧視條例〕，上述政策都會與市民生活息息相關。因此，學會誠邀你們參與會務，多做一些實務從而回饋社會，多付出一份參與從而獲取社會認同，何樂而不為？

再者，參與會務的會友，可以在個人的「持續專業發展」規定中，每次可獲3至5分，敬希垂注！如有興趣參與具體工作者或有任何疑問，歡迎以電郵聯絡學會秘書處 info@housing.org.hk 或致電2544 3111查詢。

共勉！

小型工程監管制度

<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/bc/bc09/papers/bc090731cb1-2292-1c.pdf>

小型工程監管制度（第二部分）

<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/bc/bc09/papers/bc091106cb1-237-2c.pdf>

屋宇署- 公共服務

www.bd.gov.hk/chineseT/services/index_buildingAmendment.html

小型工程監管制度

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/plw/papers/plw0327cb1-1184-5-c.pdf>