

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1685/09-10(02)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

2010年4月27日舉行的會議

關於樓宇安全的背景資料簡介

目的

本文件概述議員就2010年1月29日發生的馬頭圍塌樓事故所引起的樓宇安全事宜提出的關注事項及意見。

背景

2. 在香港，樓宇失修已是長期的問題。舊樓欠缺妥善維修保養，可能會對居民和普羅市民構成威脅。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，亦會對其他樓宇使用者和附近途人的安全構成威脅。塌樓事故已引起公眾關注樓宇安全的問題。

3. 在2010年1月29日發生塌樓事件後，屋宇署隨即展開緊急行動，由2010年2月1日開始，巡查全港約4 000幢於1960年或以前建成的樓宇，目的是確定樓齡達50年或以上的樓宇的狀況。政府當局已巡查的樓宇共達4 011幢。當局根據該項巡查的結果，聘請政府承建商為兩幢樓宇進行緊急修復工程，並向1 030幢被發現有不同程度的欠妥地方的樓宇發出維修／勘測命令。在已巡查的其他樓宇中，發現有輕微或沒有明顯欠妥的地方的樓宇分別為1 270及1 709幢。政府當局亦已就塌樓事故展開調查，以期找出事故原因，防止同類事故再次發生。

4. 政府當局認為，樓宇安全問題相當複雜，並涉及多個不同的範疇。如不及早處理，這個問題只會隨着本港的樓宇老化而日趨嚴重。為解決這個問題，各相關持份者必須各盡其責。政府當

局會繼續支援及協助有需要的業主，以及對違例個案採取執法行動，而樓宇業主亦必須加強力度對付樓宇失修的問題。

5. 政府當局需要與建築專業人員、業界、建造業議會，以及其他提供支援的非政府機構緊密合作，攜手向樓宇業主、住客、承建商和工人推廣樓宇安全文化。建造業議會可負責牽頭就處理樓宇安全事宜、釐訂收費，以及對驗樓範圍和檢驗報告內容的意見等方面，統籌各界所提供的專業意見。

6. 政府當局採用多管齊下的方法，以可持續的方式處理樓宇失修的問題，當中4個主要範疇包括立法、執法、支援和協助措施，以及宣傳和公眾教育。

立法

7. 政府當局為加強樓宇安全所採取的立法措施，包括引進小型工程監管制度、強制驗樓及強制驗窗計劃，以及為重新發展而強制售賣土地的制度。

8. 小型工程監管制度的目的，旨在為樓宇業主提供合法、簡易、安全及方便的途徑，進行小規模的建築工程，以改善建築工程的安全標準，並方便業主遵行規定。就小型工程而言，展開工程前將無須獲得建築事務監督批准建築圖則和同意。建築專業人員和註冊小型工程承建商日後進行小型工程時須遵照新的"簡化規定"，並通知建築事務監督及向其呈交紀錄和證明書。此簡化程序亦會鼓勵樓宇業主遵守規定，以及改善在工程進行期間以至工程完工後的建築物的安全標準。小型工程承建商的註冊工作已於2009年12月底展開，政府當局的目標是在2010年年內全面推展小型工程監管制度。

9. 政府當局於2010年2月3日向立法會提交《2010年建築物(條訂)條例草案》，以便推行強制驗樓計劃(下稱"驗樓計劃")及強制驗窗計劃(下稱"驗窗計劃")。《2010年建築物(修訂)條例草案》委員會於2010年2月5日成立，負責審議條例草案的詳細內容。政府當局認為，驗樓計劃及驗窗計劃可持續地長遠解決香港樓宇失修的問題。樓宇定期進行檢查及維修，將可保持良好的狀況，而使用年期亦會得以延長。

10. 擬議的驗樓計劃涵蓋樓齡達30年或以上的私人樓宇，但不包括不超過3層高的住用樓宇。業主須就樓宇的公用部分、外牆和伸出物進行檢驗和修葺工程。政府當局計劃在每年揀選約2 000目標幢樓宇進行檢驗，而被揀選的每幢樓宇，在第一次檢驗後，須每10年進行一次檢驗。遴選委員會的成員包括專業團體、相關非政府機構、物業管理協會、區議會議員和相關政府部門的代表。

11. 擬議的驗窗計劃涵蓋樓齡達10年或以上的私人樓宇，但不包括不超過3層高的住用樓宇。政府當局計劃每年揀選約5 800幢私

人樓宇(涉及約200 000個單位)進行檢驗。業主須就樓宇的公用部分和個別單位的窗戶進行檢驗和修葺工程。窗戶的檢驗和修葺工作以5年為一個周期。

執法

12. 政府當局表示已投放大量資源和努力進行巡查並採取執法行動，以加強本港的樓宇安全。當局推出兩個5年特別計劃以清拆僭建物，以期在2011年3月前清拆約400 000個僭建物。在完成為期10年的執法計劃後，政府當局會把工作重點和執法工作轉向推動適時維修及保養方面。政府當局亦會不時採取各項特別行動，例如在2009年3月展開一項為期12個月的特別行動，清拆5 000個棄置招牌。

13. 政府當局表示，當局會適當地提出更多檢控，藉以制裁未有適當遵守法定命令的業主，從而保障樓宇安全。對於缺乏管理而其業主未能自行統籌修葺工程的樓宇，政府當局會考慮代業主進行修葺工程，並於其後向業主收回有關費用。然而，政府當局強調，這項措施只應在特殊情形下才採用，因為樓宇業主有責任妥善保養其擁有的物業。

14. 根據《建築物條例》(第123章)第22條，建築事務監督如認為任何構築物會構成危險或可變得危險，便可進入任何處所。如有需要，屋宇署人員將會進入個別單位進行查驗，以確定樓宇的情況。如在視察公用地方時懷疑個別單位內可能有欠妥情況，屋宇署人員會要求進入該單位作進一步檢驗。

支援和協助

15. 政府當局相信，要順利推展各項計劃，先決條件是要為有需要的業主提供有效的支援和協助措施。政府當局及其夥伴機構(香港房屋協會(下稱"房協")及市區重建局(下稱"市建局")已制訂技術和財政方面的支援措施，以配合不同的業主立案法團(下稱"法團")和樓宇業主的需要。有關措施包括推出一項20億元的樓宇更新大行動，透過提供津貼和一站式技術支援，協助破舊和失修樓宇的業主進行維修及保養工程。在樓宇更新大行動計劃下，一個由屋宇署、房協和市建局的代表聯合組成的督導委員會在諮詢相關的區議會後，將會對在統籌維修工作方面有困難的樓宇(例如並無成立法團的樓宇)進行揀選。

16. 政府當局亦已設立一項10億元的長者維修自住物業津貼計劃，加強對長者自住業主的財政支援，協助他們維修和保養其自住物業。津貼除涵蓋樓宇公用地方的一般修葺工程外，亦涵蓋

各個單位內的工程，並容許合資格的長者自住業主，以津貼償還他們於屋宇署、房協或市建局拖欠或仍在定期償還的貸款。

17. 由政府當局、房協和市建局管理的其他資助計劃包括屋宇署的改善樓宇安全綜合貸款計劃(可向合資格業主提供免息貸款)、房協的樓宇管理維修綜合計劃，以及市建局的樓宇復修物料資助計劃和樓宇復修貸款計劃。政府當局正與房協和市建局商討如何進一步更好地協調這些計劃，使其更配合用者的需要。政府當局認為，發出清晰的維修指引，以及房協和市建局等支援機構所提供的一站式技術支援，可輔助業主推行修葺工程，尤以過往對統籌大型樓宇維修工程沒有知識或經驗的業主和法團為然。為讓業主對進行樓宇檢驗和修葺所需的費用有一個概念，專業團體現正考慮就不同的專業服務及工程項目提供價格指標，並為不同樓齡及狀況的各類型樓宇制定樓宇維修費用指數。

宣傳和公眾教育

18. 政府當局認為，樓宇業主有確保樓宇安全的最終責任。當局未來的宣傳活動將會涵蓋下列主題 ——

- (a) 藉妥善保養和管理樓宇，延長樓宇的使用壽命，並增加物業價值；
- (b) 業主疏忽所引致的法律及樓宇安全方面的後果；
- (c) 業主需要認真對待並嚴格遵行修葺令，並立即採取跟進行動；
- (d) 業主對法定制度的認識，並知道如何委聘合資格人士合法地進行建築工程；
- (e) 業主應自行組織以管理和保養其樓宇；及
- (f) 住客應審慎地選擇租住單位，避免租用不安全的樓宇。

政府當局亦會考慮製作淺白易明的指引，教育業主和住客如何留意其樓宇的情況，以及應在甚麼情形下聘請專業人員檢驗樓宇是否安全和進行修葺。

19. 對於建築專業人員及業界人士，政府當局將集中宣傳下列主要訊息 ——

- (a) 即使樓宇業主提出要求，亦不得進行違例的樓宇修葺工程，特別是會影響樓宇結構構件的工程；
- (b) 有關人士不得從事他們未有註冊或不熟悉的建築工程，並須知悉進行該等工程的後果；

- (c) 進行建築工程時應依循一切必需的安全程序，並採取各項預防措施；及
- (d) 管理員／護衛員應留意是否有人進行違例改建工程，一旦發現上述工程，應向屋宇署舉報。

20. 政府當局會舉辦大型的公眾教育活動，透過傳統的宣傳途徑(例如電視廣告、張貼海報及度身訂造一套迎合不同需要的推廣策略)，在香港培養注重樓宇安全的文化。政府當局亦會考慮適當地制訂教材，把樓宇安全納入學校通識教育的課程。

議員提出的主要關注事項及意見

立法會所作商議

21. 在發生塌樓事故後，立法會於2010年2月3日進行休會辯論，議員在休會辯論期間提出下列主要關注事項及意見 ——

- (a) 議員促請政府當局處理既無成立法團、亦沒有樓宇管理代理人管理，且缺乏定期維修的舊樓的管理問題，以期在樓宇業權分散或業主不願意的情況下，維修和保養工作亦不會遭忽略。他們指出，政府當局應調配額外人手，積極協助舊樓業主成立業主立案法團。
- (b) 議員關注到，政府當局內部在處理舊樓管理問題方面協調不足。在民政事務總署協助下成立的法團，往往於成立後便遭忽略，而由於部分舊樓正等待發展商進行收購，政府當局無法推動舊樓業主進行維修和保養工程。
- (c) 部分議員建議，應指定一名統籌者，動員跨政策局及跨部門的行動，全面研究樓宇安全的措施。一名議員建議或可成立一個機構，負責統籌樓齡達30年或以上舊唐樓的管理工作。有關機構應協助業主成立法團，聘請專業代理人執行樓宇管理的職務，以及有權代表業主委派管理公司，並在業主拒絕或未能成立法團時向業主追討有關費用。部分其他議員則建議調派社工小組協助業主進行樓宇維修和保養工程，並協助受影響人士解決有關工程所引致的難題。
- (d) 一名議員指出，強制管理比強制驗樓更為重要。部分議員建議，民政事務局局長應根據舊樓的衛生環境及

公眾安全的因素，行使《建築物管理條例》(第344章)下的權力，規定樓宇成立法團，或委任管理人行使法團的權力，管理有關樓宇。由於部分舊樓通常分布在一條街道或數條毗連的街道，議員建議劃定一個小區域，由獲委任的管理人負責管理該區域內的舊樓。部分議員則建議委任非牟利團體或非政府機構(例如房協)為管理人。

- (e) 一名議員建議成立樓宇事務審裁處，為居民提供簡單的途徑，解決樓宇管理及維修方面的糾紛。部分議員則建議政府當局設立物業管理公司註冊制度，確保該等公司能提供優質的專業管理服務，保障小業主的權益。
- (f) 部分議員建議，把借予長者進行樓宇維修的貸款可視作按揭處理，並登記押記；政府可在物業售出時取回有關費用。長者自住業主無須即時以現金支付費用。一名議員建議，政府當局應豁免有關貸款的利息，並提供較長的還款期。有關措施會提供較大的誘因，令業主進行維修和保養工程。
- (g) 一名議員建議制訂簡易指引，讓物業業主知悉如何為其樓宇進行初步評估。業主如發現任何潛在結構危險，應即時知會屋宇署，並聘請專業人員進行檢驗。一名議員認為房協轄下的10個物業管理諮詢中心所提供的諮詢服務並不足夠，當局應更努力向業主解釋他們的權利，以及應如何透過法團進行維修工程。
- (h) 一名議員建議擴大樓宇更新大行動的規模，並增加撥款，而範圍則應擴展至涵蓋有超過400戶的樓宇，或並無成立法團但有80%或以上的業主已同意參與的樓宇。另一名議員則建議，樓齡達50年或以上並已獲發修葺令的樓宇，應自動納入樓宇更新大行動。
- (i) 議員指出，樓宇剝房及漏水是影響樓宇安全的主要問題，而改建通道及門戶亦會構成危險。部分議員批評政府當局為解決這些問題所做的不多。一名議員認為，《2010年建築物(修訂)條例草案》未能解決有關問題，因為驗樓計劃並不涵蓋個別處所內部所進行的改建工程。
- (j) 部分議員批評，屋宇署只會處理有即時危險的僭建物，而執行旨在糾正樓宇損壞情況的修葺令則需時3至5年。一名議員建議，僭建物的紀錄應電腦化，以

便監察清拆僭建物的工作。另一名議員則建議，屋宇署應把全港樓宇狀況的資料電腦化，並透過互聯網提供有關資料，以便業主在進行修葺時可避免改動其樓宇的結構。

- (k) 在發生馬頭圍塌樓事後，政府當局承諾在一個月內檢驗約4 000幢舊樓。然而，有關的檢驗範圍只涵蓋樓宇外部。議員懷疑這種檢驗方式的徹底程度，是否足以發現任何潛在危險，因為許多樓宇安全問題也是因個別處所的內部改建工程所引致。議員質疑，屋宇署檢驗人員是否不用進入個別單位調查，便可發現樓宇結構的問題。部分議員認為，政府當局應調撥足夠資源，讓屋宇署人員可檢驗個別單位的內部結構，以及盡快進行有關的維修及清拆工程。
- (l) 議員關注到，在深水埗、油尖旺及灣仔等地區有更多舊樓有倒塌危險，尤以進行大型工程時為然。政府當局應評估有關工程對樓宇結構的影響。至於已有危險的樓宇，議員認為政府當局應安排受影響的業主及租戶盡快遷出，並解決他們的住屋問題。
- (m) 一名議員促請政府當局加快專業人員的註冊工作，確保能有效監管參與樓宇檢驗和維修工作的專業人員，並保證他們的徵費合理。政府當局應規定業主須在進行涉及改動結構的修葺工程前，聘請結構工程師評估有關工程。部分議員則建議，凡未能或拒絕遵從建築事務監發出的命令者，應受刑事處分。
- (n) 議員建議，政府當局應加強宣傳及公眾教育的工作，提高業主對樓宇維修的意識，加強監管維修工程，以及防止進行改動重要樓宇結構的工程。當局亦應透過不同的媒體，讓公眾知悉加建非法構築物、外牆僭建物及不恰當改動樓宇間隔所構成的潛在危險。在地區層面方面，區議會可透過提高市民在這方面的意識，協助宣傳樓宇安全的重要性，並向區內市民解釋各種不同的建築結構，使他們得以在進行維修或裝修時避免觸及這些結構。

發展事務委員會所作商議

22. 發展事務委員會(下稱"事務委員會")曾於2010年2月23日與政府討論為處理遍布全港的舊樓的安全問題所採取的措施。委員對多項事宜提出關注意見，例如樓宇維修及內部改建工程的監

管、針對僭建物的執法行動、協助業主進行樓宇維修，以及提高市民對樓宇安全的意識。

23. 概括而言，事務委員會委員在會議席上曾提出下列主要關注事項及意見 ——

- (a) 事務委員會委員關注到，僭建物及內部改建工程可能會令樓宇受損。鑒於屋宇署會優先清拆已構成即時危險的僭建物，就某些僭建物而言，當局可能需時數年才採取任何行動。有關政策只會導致僭建物的數目激增。
- (b) 事務委員會委員預期，在推行強制檢驗計劃時，屋宇署需要進行更多驗樓工作。他們建議擴大屋宇署的編制，以應付增加的工作量。事務委員會部分委員則建議，具備相關專業知識和經驗的合約員工應予留任，因為他們可為推動樓宇安全作出貢獻。
- (c) 事務委員會委員亦預期，在舊樓羣進行的打樁及其他建築工程的數目將會增加。一名事務委員會委員關注舊樓可承受有關振動的程度，以及屋宇署有否就打樁工程施加保障措施，保護舊樓免受損毀。
- (d) 至於小型工程承建商的註冊事宜方面，一名事務委員會委員建議，政府當局可透過與工會合作，推動更多承建商註冊。
- (e) 事務委員會委員認為，理想的做法是由一個政策局負責樓宇管理和樓宇安全的政策，以達致更好地把工作整合和統籌的目標。當局亦應考慮委託非政府機構，負責管理個別舊樓或舊樓羣組。
- (f) 一名事務委員會委員認為，當局應強制規定所有新建樓宇成立法團或業主委員會，並建議如為一幢樓宇聘請管理公司並非切實可行，則或可在房協的協助下聘請一家公司負責管理整段街道的樓宇。
- (g) 一名事務委員會委員建議，政府當局應備存有關樓宇外牆的新廣告招牌的紀錄，廣告招牌只能在獲得相關業主立案法團同意的情況下，方可安裝。
- (h) 另一名事務委員會委員建議，政府當局應考慮設立樓宇維修基金，使物業業主在樓宇維修費用方面承擔更

大的責任，業主為求減少維修開支，便會提高物業管理方面的意識。

相關文件

24. 附有超文本連結的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2010年4月26日

樓宇安全

相關文件一覽表

立法會／委員會	會議日期	文件
立法會	2010年2月3日 及4日	議事錄(第167至220頁) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0203-translate-c.pdf 議事錄(第5至27頁) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0204-translate-c.pdf
發展事務委員會	2010年2月23日	政府當局就樓宇安全提交的文件(立法會CB(1)1157/09-10(05)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/dev/papers/dev0223cb1-1157-5-c.pdf 資料研究及圖書館服務部擬備的有關"香港各界就馬頭圍道塌樓事故所引起對舊樓安全的意見的報導摘要(輯錄自2010年1月30日至2月19日期間的本地新聞報導)"的資料便覽 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/sec/library/0910fs11-c.pdf