

**立法會主席就
甘乃威議員擬對
《2010年建築物(修訂)條例草案》
提出的全體委員會審議階段修正案的裁決**

甘乃威議員已作出預告，倘二讀《2010年建築物(修訂)條例草案》(“條例草案”)的議案在2011年6月29日的立法會會議上獲得通過，他擬就條例草案動議全體委員會審議階段修正案(“修正案”)。在考慮該等修正案是否可以根據《議事規則》提出之前，我邀請了政府當局就該等修正案給予意見，並請甘議員就政府當局的意見作出回應。

《議事規則》的相關規則

2. 政府當局就甘議員的修正案給予意見時認為，該等修正案違反《議事規則》第57(6)條，該條文訂明，立法會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由行政長官；或獲委派官員；或任何議員(如行政長官書面同意該提案)提出。

條例草案的目的

3. 根據條例草案的立法會參考資料摘要所載，提交條例草案是為了推行一項強制驗樓計劃和一項強制驗窗計劃。一如條例草案的摘要說明所述，條例草案的目的是修訂《建築物條例》(第123章)(“《條例》”)及其附屬法例，以——

- (a) 就關於為防止建築物及建築物窗戶變得不安全而對建築物及窗戶作定期檢驗及相關修葺的事宜訂定條文；
- (b) 就關於將處理該等檢驗及修葺的人士的委任、管制及職責的事宜訂定條文；

- (c) 引入兩類人士，即註冊檢驗人員及合資格人士，該等人士將處理該等檢驗及修葺；
- (d) 廢除條例內規定原訟法庭對上訴的決定為最終決定的若干現有條文；及
- (e) 作出一些相關、相應及其他輕微修訂。

甘乃威議員的修正案

4. 甘議員的修正案旨在 ——

- (a) 修正條例草案第19條(在建議的第30D條中加入第(2A)款)，規定註冊檢驗人員須遵守“就進行訂明檢驗或監督訂明修葺而為註冊檢驗人員發出的為委聘註冊檢驗人員及註冊承建商進行招標程序的最佳做法的作業備考”；
- (b) 修正條例草案第19條(在建議的第30E條中加入第(1B)款)，規定合資格人士須遵守“就進行訂明檢驗、訂明修葺或監督訂明修葺而為合資格人士發出的為委聘合資格人士及註冊承建商進行招標程序的最佳做法的作業備考”；及
- (c) 修正條例草案第27(8)條(在建議的第40(2AD)條中加入第(2ADA)款)，訂明註冊檢驗人員及合資格人士不遵守作業備考，即屬犯罪，可處罰款。

政府當局的意見

5. 政府當局認為，對建築物的規劃、設計及建造的法定標準及要求，以及違反有關規定的罰則，已在《條例》及其規例中訂明。為向相關人士在符合這些法定標準及要求上提供指引，並向他們就最新的最佳做法提供意見，屋宇署不時發出作業備考、作業守則及指引。政府當局指出，這些文件屬行政性

質，為專業人士及公眾人士提供參考，其目的並非要令有關做法成為必須採用的要求，而不遵從這些文件中訂明的最佳做法並不會亦不應構成違反《條例》。

6. 政府當局亦指出，甘議員的修正案所提述的作業備考，名為“在強制驗樓計劃及強制驗窗計劃下為委聘註冊檢驗人員／合資格人士及註冊承建商進行招標程序的最佳做法”。該份作業備考參考了香港房屋協會（“房協”）及市區重建局（“市建局”）聯合發出的維修工程指引¹。有關的作業備考建議註冊檢驗人員及合資格人士採用房協／市建局的指引內訂明的招標程序的最佳做法，並粹取了房協／市建局指引的相關部分。

7. 政府當局指出，假如甘議員的修正案獲得通過，遵從作業備考便會成為註冊檢驗人員及合資格人士的法定要求，屋宇署的法定職責亦因而需要擴展至涵蓋此新工作範疇。政府當局認為，屋宇署並沒有具相關專業知識的人員編制，以承擔涉及樓宇管理、道德及私人合約事宜的新工作範疇。為承擔此新工作範疇，屋宇署將需要成立一支具有適當專業技能及訓練的特別隊伍，監察註冊檢驗人員及合資格人士遵從該作業備考的情況。

8. 政府當局進一步指出，此新工作範疇將需耗用大量資源，因為特別隊伍為查核註冊檢驗人員及合資格人士是否遵從作業備考，將需要查驗招標文件及由註冊檢驗人員、合資格人士或註冊承建商呈交的聲明書，並確定該作業備考是否已獲遵從。如發現不尋常之處，便可能需要作出跟進行動，包括進一步調查、搜集證據，以及進行紀律／檢控程序。政府當局認為，建築專業人士在招標過程中的參與，並不是簡單直接的事宜，因為有關的業主立案法團或樓宇業主對採用何種形式的招標，有最終決定權。在很多情況下，註冊檢驗人員及合資格人士或會有合理辯解，不完全跟從作業備考。屋宇署因此將需要收集證據，並聽取他們的解釋。

¹ 該份由房協及市建局聯合發出的文件汲取了兩間機構於實施“樓宇更新大行動”中獲取的經驗。“樓宇更新大行動”是政府當局因應2008年金融海嘯推出的一項一次性行動，旨在增加就業機會（特別是建造業），以及向樓宇業主提供財政資助，協助他們修葺其樓宇。

9. 政府當局估計需要6名專業職系人員(每年的經常開支為3,300,300元)²檢查招標文件及就違例個案採取所需跟進行動，並需要1名專業職系人員(每年的經常開支為550,050元)跟進不遵從該份作業備考個案所需的紀律／檢控程序，以及需要3名助理文書主任(每年的經常開支為571,500元)處理有關個案的行政程序及存檔工作。政府當局表示，根據非常粗略的估計，每年所涉的經常開支為4,421,850元。因此，政府當局認為甘議員的修正案具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

甘乃威議員就政府當局的意見所作的回應

10. 甘議員不同意其修正案具有由公帑負擔的效力。他認為，該份註冊檢驗人員及合資格人士作業備考是由屋宇署發出的，因此屋宇署有責任進行監察工作，確保該份作業備考獲得遵從，包括進行抽查、處理投訴、進行調查，以及在有需要時進行紀律或檢控程序。

11. 甘議員指出，據政府當局所述³，在草擬作業備考時，屋宇署會透過既定渠道諮詢有關業界，而屋宇署會在納入業界的意見後發出作業備考。舉例而言，他的修正案所提述的作業備考，是屋宇署在參考房協／市建局發出的維修工程指引後制訂的。因此，屋宇署就如何遵從該份作業備考所載的規定及招標程序，應具有專業知識。

12. 甘議員亦指出，早前在尋求議員支持撥款重組屋宇署

² 政府當局假設每年會有合共約12 000宗招標，而屋宇署只會抽查當中的30%，則每年須審查的個案會有約3 600宗。在計算人手時是以1 697小時的每年淨工作時數為基礎。假設每名專業職系人員平均使用3小時檢查一套招標文件，以及就違例個案採取所需跟進行動，則一名人員每年可檢查約566宗招標。因此，屋宇署將需要6名專業職系人員處理這個新工作範疇。就12 000宗招標而言，政府當局的計算基礎是每年發出的強制驗樓計劃／強制驗窗計劃通知數目將涉及約20萬個家庭，而根據粗略估計，每年會有約12 000宗檢驗或維修的招標。

³ 政府當局向審議條例草案的法案委員會提供有關附屬法例及作業備考的文件(於2011年5月發出的CB(1)1983/09-10(02))。

時，政府當局曾告知議員⁴，為確保能有效及順利實施強制驗樓計劃，當局需要有足夠的首長級人員督導及管理這項計劃，而屋宇署重組後，將新成立一個專責的強制驗樓部，由一名首長級人員掌管，轄下將有兩個新成立的強制驗樓組，以處理強制驗樓計劃的實施事宜。政府當局亦告知議員，屋宇署將會採用“屋宇統籌主任”的模式，指定單一組別為某單一幢宇處理所有一般樓宇安全問題。這模式的目標是提升屋宇署日常運作的效率，並為樓宇業主帶來更多方便。甘議員相信，在這新的模式下，屋宇署理應已預留所需的資源，以推行及監督強制驗樓計劃及強制驗窗計劃，包括監察遵守法例、附屬法例及作業備考等事宜，否則將不能有效監督這兩項計劃的推行及日常運作。

13. 甘議員認為，據政府當局所述⁵，若有任何偏離或不遵從作業備考導致疏忽或專業行為不當的情況，有關的註冊檢驗人員及合資格人士將面對紀律行動。甘議員指出，他的修正案不會對屋宇署構成新增的額外工作，因為不論作業備考屬建議性質或強制性質，屋宇署已有責任調查不遵從作業備考的個案，並在有需要時進行紀律程序。

我的意見

14. 過去的裁決已確立一項清楚的原則：只有某項修正案對政府當局施加一項新增而獨特的職能，即一項現行法律並沒有訂明的法定職能，而立法會主席信納履行該項新增而獨特的職能將需要動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑，該修正案才具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

15. 甘議員的修正案旨在強制規定註冊檢驗人員及合資格人士遵守他的修正案所提述的作業備考，以及增訂一項不遵守

⁴ 政府當局就重組屋宇署以推行加強樓宇安全的一系列措施向發展事務委員會轄下樓宇安全及相關事宜小組委員會提交的文件(於2011年5月發出的CB(1)2087/10-11(01))。

⁵ 發展局局長於2011年2月28日致審議條例草案的法案委員會的函件(CB(1)1451/10-11(01))。

該作業備考之罪行，並規定可就該罪行判處罰款。立法機關法律顧問給予我的意見是，有關的修正案既未有對政府當局施加一項須發出與某特定事項有關之作業備考之職責，也沒有對政府當局施加一項須監察註冊檢驗人員及合資格人士遵守作業備考之職責。法律顧問亦指出，《條例》已訂有涵蓋合資格人士之紀律處分機制，而條例草案亦已訂明現有之紀律委員會有權就註冊檢驗人員進行紀律處分程序聆訊。

16. 我認為清楚可見，甘議員之修正案既不會令屋宇署承擔一項須監察註冊檢驗人員及合資格人士遵守作業備考之新法定職責，也不會在對違規之註冊檢驗人員及合資格人士進行之紀律處分程序方面，訂立任何新增而獨特之職能。因此，我不被說服甘議員之修正案具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔之效力。

17. 關於跟進檢控程序之資源，我察悉在先前一項於1996年作出之裁決⁶中，曾提及英國下議院之一項慣例。根據有關慣例，如存在足夠之法定權限，執行司法工作之費用不屬於由公帑負擔，無須作出授權⁷。我認為相同原則可適用於現時之情況。儘管甘議員之修正案可能導致須就違規之註冊檢驗人員及合資格人士採取檢控行動，但政府整體已具有承擔執行司法工作之開支之法定權限。

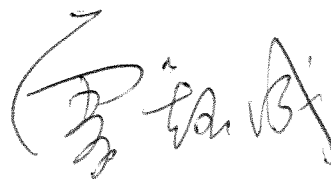
⁶ 有關裁決是就一位議員提出之《平等機會(家庭責任、性傾向及年齡)條例草案》作出。前立法會主席裁定，該條例草案旨在令3個範疇之歧視行為變成不合法行為，以及就執行該3個範疇之法律權利訂定條文。儘管該條例草案具有擴大區域法院司法管轄權之效力，因而會令執行司法工作之費用相應增加，但英國下議院之原則令他信服如存在足夠之法定權限，此類開支不屬於由公帑負擔，無須作出授權。根據前立法局之《會議常規》，任何條例草案，如其目的或效力經立法局主席裁定為可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該條例草案只可由獲總督明確授權或許可提出該建議之立法局議員提出。

⁷ Boulton, *Erskine May Parliamentary Practice*, 第二十一版，第717頁，或 McKay, *Erskine May Parliamentary Practice*, 第二十三版，第888頁。

我的裁決

18. 我裁定根據《議事規則》，甘乃威議員的所有修正案均可提出。

立法會主席曾鈺成

Handwritten signature of Tsang Tsou-tou in black ink, written in a cursive style.

2011年6月27日