

2012年3月15日
討論文件

立法會發展事務委員會

就處理違例建築工程個案採取的執法策略

目的

在 2012 年 2 月 28 日的發展事務委員會常規會議上，部分委員曾對當局就不同類型的違例建築工程（僭建物）所採取的執法行動，以及審批建築圖則事宜提出數項關注事宜。因應另外一位委員的書面要求，我們已於 2012 年 2 月 29 日就約道 5A 及 7 號的僭建物個案提交資料文件（立法會文件編號 CB(1)1201/11-12(01)）。本文件重申當局對僭建物的執法政策以及在《建築物條例》（第 123 章）（《條例》）下，建築事務監督（監督）審批建築圖則時的考慮因素。

針對僭建物的執法政策

2. 一如各項立法建議、政策措施及資源分配安排所顯示，發展局在近年極為重視樓宇安全事宜。在 2011 年 1 月 13 日，我們已向發展事務委員會轄下的樓宇安全及相關事宜小組委員會簡介獲行政會議通過，並由行政長官在其 2010 年施政報告中宣佈推行的一系列措施，以多管齊下的方式加強本港的樓宇安全。（立法會文件 CB(1)681/10-11(01)）

3. 在上述的多管齊下措施中，執法是加強樓宇安全的重要一環（其餘三個部分為立法、對業主的支援及協助以及宣傳與公眾教育）。自 2011 年 4 月 1 日起，我們已採取一套新的僭建物執法政策，把須優先取締僭建物的涵蓋範圍擴大至包括所有位於樓宇外部的僭建物（小型適意設施除外），例如位於樓宇的天台、平台，以及天井和後巷的僭建物納入在內，而不論這些僭建物對公眾安全構成的風險以及是否新建。在擴大範圍後，屋宇署實際上會對在樓宇外牆及外部的絕大部分（即使不是全部）須優先取締僭建物採取執法行動。

4. 在 2011 年 5 月及 6 月，因應傳媒就僭建物事宜作出的一連串報導引起了公眾的關注，我們向發展事務委員會全

面地解釋了我們的執法工作（立法會文件CB(1)2487/10-11(01)），而委員亦已在2011年6月20日的會議上作出討論。一如我們在以往指出，根據2011年4月1日起實施的僭建物執法政策，屋宇署會繼續回應市民及傳媒對個別僭建物的舉報和報道，並處理由該署委託的定期巡查隊伍發現的僭建物。屋宇署亦會進行多項大規模行動及特別行動，有秩序地和有系統地打擊須優先取締的僭建物。由2011至12年度開始，屋宇署已展開三項新的大規模行動，以全面清拆位於目標樓宇的天台、平台、天井及後巷的僭建物；巡查失修的目標樓宇並適當地發出法定命令，要求進行檢查及/或維修工程；以及巡查目標樓宇內的「劏房」，以糾正與「劏房」相關的建築工程的違規之處。就首兩項大規模行動而言，每年目標樓宇的數目各為500幢。至於針對「劏房」的大規模行動，由2012年4月起，屋宇署會每年巡查200幢樓宇，並就與「劏房」相關的工程的違規事項採取執法行動。

5. 隨着新的執法政策於2011年4月1日實施，市民就僭建物所作的投訴/舉報將無可避免地大幅增加¹。雖然我們已增加有關的人手資源，但屋宇署仍有需要進一步就處理投訴/舉報的優先次序制訂清晰的機制，以確保過程公平、公正。在這方面，屋宇署會遵從在制訂僭建物執法政策時所採取的同一套以風險為本的原則（即風險相對較高的僭建物應獲較高的優先次序）。舉例來說，位於天台的構築物及平台的僭建物一般會比位於天井及後巷的構築物有較高的優先次序。此外，若個案涉及人口密集或交通頻繁地區的高樓大廈的須優先取締僭建物，該個案一般亦會獲優先處理。另外，正如上文第1段所提及的資料文件中指出，作為既定程序，屋宇署會率先視察及/或調查一些經由傳媒廣泛報道並已引起公眾高度關注，而又涉及高級政府官員、立法會議員及社會知名人士的個案，以早日釋除公眾疑慮。

6. 以往的經驗顯示，在樓宇羣中較經常發現須優先處理的僭建物。這些樓宇一般會被選定為針對僭建物的大規模行動及特別行動的目標樓宇。進行這類大規模行動通常較處理個別投訴/舉報更為有效，因為能一次過清拆更多須優先取

¹ 正如屋宇署在2012至13年度預算的管制人員報告中所述，由市民舉報並已獲得處理的僭建物個案數字由2010年的28,613宗上升至2011年的38,725宗。

締僭建物。因此，我們預期屋宇署會在大規模行動及特別行動下發出大部份法定清拆命令。

7. 為確保屋宇署人員會按公平公正的原則落實加強後的政策，該署已就執法工作，特別是發出法定命令的程序制訂清晰的技術和運作指引。而為加強政府政策的透明度及清晰度，並加強信息發布，以便利公眾監察我們的工作，屋宇署已將有關指引的摘要（見附件A）上載至其網站。

8. 我們必須指出，屋宇署一直以來均按照在當時適用並一般而言顧及到僭建物風險的執法政策，針對僭建物採取執法行動。僭建物位處的物業的業主的身份和物業的價值並非屋宇署在進行執法行動時的考慮。

《條例》下的圖則審批程序

9. 根據《條例》第 14 條，除豁免工程和指定小型工程外，所有建築工程在展開前，必須事先獲得監督的批准及同意。有關審批程序的流程以及呈交圖則的規定，主要載於《建築物（管理）規例》（第 123 章，附屬法例 A）及數份由屋宇署發出的作業備考。

10. 在接獲新呈交的建築圖則²後，屋宇署會根據《條例》及其附屬法例的規定審核圖則的各項技術細節。屋宇署所考慮的因素包括建築物的發展參數、結構設計，以及其他在規劃、設計及建造方面的要求，例如逃生通道、耐火結構及天然照明和通風的提供。此外，作為處理圖則的統籌部門，屋宇署亦會把圖則轉介各政府部門³，徵詢各部門在其所屬範疇方面的意見。一些較複雜並需要進一步審議的個案，亦可能轉介屋宇署的屋宇委員會⁴作進一步討論。一般而言，屋宇署可在圖則送審日期起計第 45 天或之前就圖則應否獲批得出

² 為加快建築圖則的審批程序，屋宇署亦可能會解答有關建築專業人士（即認可人士、註冊結構工程師或註冊岩土工程師）在呈交圖則前的查詢，以及與他們舉行呈交圖則前會議，讓他們可就某些主要設計及技術事宜徵詢監督的意見。

³ 例子包括消防處、規劃署、地政總署、渠務署、土木工程拓展署、路政署、運輸署、環境保護署等。

⁴ 屋宇委員會由屋宇署助理署長／拓展（1）主持。除屋宇署的專業人員外，其他部門的代表亦可能獲邀出席會議。為加強屋宇署工作的透明度，該委員會所作出的決定摘要亦已上載至屋宇署的網頁。

初步意見，並會口頭通知有關建築專業人士該等意見。該署會在圖則送審日期起計第 60 天或之前就圖則是否獲批准提供書面回覆。若未能批准該圖則，屋宇署亦會提供拒絕批准圖則的原因。

11. 根據現行的圖則審批程序，擬議發展項目在完工後可否作出非法改動，並非屋宇署在根據《條例》審批圖則時其中一個可以考慮的因素。《條例》第 16 條（節錄於**附件 B**）已訂明監督在拒絕批准建築圖則時可根據的理由，當中並不包括擬議發展項目被非法改動的可能性。舉例來說，就地基的設計而言，雖然屋宇署會要求有關建築專業人士證明設計符合最低結構要求，但該署並不能因為擬議設計是否可能為日後的非法改動（包括建造僭建地庫）提供空間，而拒絕批准建築圖則。

發展局
屋宇署
2012 年 3 月

屋宇署關於「須優先取締」的僭建物的執法次序的 內部指引摘要

目的

本文件就於 2011 年 4 月 1 日生效的新執法政策訂下一般指引，以決定各項「須優先取締」的僭建物在執法時的優先次序。

問題

2. 針對僭建物的執法政策已被修訂，並於 2011 年 4 月 1 日起生效。在新政策下，「須優先取締」的僭建物涵蓋範圍已擴大至包括所有在樓宇天台、平台、天井及後巷的僭建物（「新執法項目」），而不論這些僭建物對公眾安全的風險程度，或是否屬於新建的僭建物。

3. 屋宇署會致力積極回應投訴，如在巡查後確定發現屬「須優先取締」的僭建物，便會發出法定命令，要求業主立即進行工程糾正違規情況¹。此外，根據以往的統計數字及部門的現有資源，我們已為 2011 年度訂下發出 20 000 個清拆令的服務指標。雖然我們不可能就將會收到與「須優先取締」的僭建物有關的舉報的數量作準確預測，但我們預料我們在同期（與 2010 年全年所收到的 28 600 宗舉報相比）將收到共 30 000 宗僭建物舉報。

4. 換言之，在收到的舉報中，「須優先取締」的僭建物的數量可能會超出部門發出清拆令的能力。此外，我們會進行各項大規模行動，並會相應地發出法定命令。部門會作出所有必須的安排，以讓其於合理時間內，向所有接獲的舉報中的「須優先取締」僭建物發出法定命令。雖然如此，我們仍有需要因應新近擴大的涵蓋範圍，就如何按序進行各僭建物的執法工作，訂定內部指引。

¹ 呈交予立法會發展事務委員會下的樓宇安全及相關事宜小組委員會，以在 2011 年 1 月 13 日作討論，題為「加強本港樓宇安全的措施」的文件（CB(1)681/10-11(01)）中附錄的第 12 段。

優先次序的考慮條件

5. 我們希望提醒各員工，縱使大部分的清拆令會在各項大規模行動下發出，但在我們採取執法行動的僭建物中，絕大部分個案最初都是由市民或我們的巡邏隊伍作出報告的。根據以往統計數字，有關「新執法項目」的舉報數字每年約為 7 000 宗，佔過去三年所收到的所有僭建物舉報中的 30%。因此，我們預期大部分收到的舉報，以及在未來數年會處理的僭建物，都將與這些「新執法項目」有關。

6. 縱使部門可按接獲投訴／舉報作為展開執法行動的觸發點，但制定一套客觀準則以決定工作的優先次序顯然相當有利，因為部門能因此先行處理風險程度最高的「須優先取締」的僭建物。

7. 僭建物的問題十分複雜，並且非常廣泛。為協助定下優先次序，員工應考慮以下因素：

- 部門最早得悉有關僭建物的日期：
較早的個案應獲較高的優先次序。一般而言，在考慮日期時，員工應考慮自 2005 年起發出並已登記在土地註冊處的警告通知；或在沒有發出警告通知的情況下，考慮部門自 2005 年或以後進行巡查的日期。
- 建築物附近的環境：
一個僭建物所構成的風險很大程度上受其所在建築物附近的環境影響。其中一個因素是建築物的高度。一般而言，位於高層建築的僭建物由於可對途人造成較嚴重的傷害，故會比位於層數較少的單一家庭住宅有較高的風險。同理，位於天台及平台的構築物亦應比位於天井／後巷的構築物獲較高的優先次序。另一個重要元素則關乎有關區域的人口密度及交通流量。在人口密集的市區的僭建物可傷害較大批的途人，因此有較高風險。為此，這類僭建物亦應獲較高的優先次序。

運作模式

8. 由 2011 年 4 月 1 日起，部門已停止向「新執法項目」發出警告通知，而改為根據新的執法政策發出清拆令。

9. 在一般情況下，每個地區的樓宇的「新執法項目」應按上文第 7 段的條件分為以下三組：

第 1 組別： 在同一幢樓宇內的所有天台構築物／平台構築物；

第 2 組別： 在同一幢樓宇內的所有天井／後巷構築物；以及

第 3 組別： 位於層數較少的單一家庭住宅的「新執法項目」。

10. 若有待發出命令的報告的名單過長，部門會考慮採取措施以回應公眾對在合理時間內就其報告作回覆的期望。故此，所有在第一年年底時仍有待處理的報告，應較翌年新接獲的報告有較高的優先次序。在同一年內接獲的報告則應按上述方式決定其優先次序。

注意事項

11. 我們預期在就「新執法項目」而發出的清拆令中，約 10% 會涉及共同業主（在公用地方並且不涉及警告通知），而員工在處理這類個案時如情況合適，應給予較長時間去遵行有關命令。

12. 我們預期對「新執法項目」而採取的執法行動，可能會影響在有關樓宇的住戶及在地下舖位經營的商業活動。員工在處理這類個案時，應適當地給予較長時間去清拆這些「新執法項目」。有關個案亦可能需要其他部門，如房屋署及民政事務總署支援。我們建議員工按需要就有關事宜徵詢其上司的意見。

13. 雖然這些指引已就訂定執法的優先次序制定了總體框架和決策準則，但員工應緊記，僭建物問題的性質廣泛而複雜。上述指引只應在正常情況下遵循。如有其他特殊情況，而有其他因素應被列入考慮之列，員工便應報告有關情況，並按需要徵詢其上司的意見。

屋宇署

2011 年 4 月

《建築物條例》(第123章)的節錄

第16條 拒絕給予批准或同意可根據的理由

(1) 凡有下列情況，建築事務監督可拒絕就建築工程的任何圖則給予批准—

- (a) 該等圖則並非規例所訂明的圖則或建築事務監督根據本條規定的圖則；
- (b) 該等圖則未經消防處處長批註證明書，或未附上消防處處長發出的證明書，證明—
 - (i) 在顧及建築物擬作的用途(該用途須於證明書內述明)後，該建築物不會因進行該等圖則所顯示的建築工程而需要任何消防裝置或設備；或
 - (ii) 該等圖則經予審閱，且獲消防處處長認可為已顯示有消防裝置及設備，而該等裝置及設備已包括消防處處長在顧及建築物擬作的用途(該用途須於證明書內述明)後，認為按他不時所公布的實務守則是最低限度所需的消防裝置及設備；(由1964年第3號第2條增補)
- (c) 建築事務監督未接獲要求批准該等圖則而以指明的表格提出的申請，或該等申請並無載明所需詳情；(由1993年第68號第8條修訂)
- (d) 進行該等圖則所顯示的建築工程會違反本條例或任何其他成文法則的條文，或會與根據《城市規劃條例》(第131章)製備的任何經批准的圖則或草圖有抵觸；
- (da) 該等建築工程位於根據《城市規劃條例》(第131章)製備的經批准的圖則或草圖內的綜合發展區，而且與城市規劃委員會根據《城市規劃條例》(第131章)第4A(2)條批准的發展總綱藍圖有抵觸；(由1988年第2號第8(1)條增補)
- (e) 建築事務監督未接獲規例所訂明的其他文件；
- (f) 規例所訂明的費用並未繳付；
- (g) 進行該等圖則所顯示的建築工程而建成的建築物，在高度、設計、類型或擬作用途方面，會與緊鄰的建築物或先前在同一地點存在的建築物不同；
- (h) 該等建築工程包括任何並非街道或通路但供進出任何街道的進出途徑或其他出入口的建造、平整或鋪設，或其中任何部分涉及此等進出途徑或出入口的建造、平整或鋪設，而建築事務監督認為該進出途徑或出入口通向街道的地方或方式會構成

危險或相當可能會構成危險，或會損及使用或預期會使用該街道的來往交通的安全或便利；

(i) 建築事務監督認為他需要該等圖則或該等圖則所顯示的建築工程的進一步詳情，或如規例訂明的圖則未獲悉數呈交，他需要規例所訂明的一份或多於一份其他圖則，使他全面考慮該等圖則；

(j) 在建築事務監督根據(i)段拒絕就任何圖則給予批准後交付給他的任何進一步詳情或其他圖則，未能令他滿意；

(k) 該等圖則和與其有關的處所在獲豁免受《業主與租客(綜合)條例》(第7章)第I部條文規限時所批准的圖則比較，有重大差別；(由1970年第73號第2條修訂；由1983年第29號第47條修訂)

(l) 建築事務監督覺得拆卸在進行該等圖則所顯示的建築工程之前須予拆卸的建築物—

(i) 會導致或相當可能會導致任何毗鄰的或其他的建築物整體或局部坍塌，或

(ii) 會使或相當可能會使任何毗鄰的或其他的建築物變得危險，以致會或相當可能會整體或局部坍塌，而他信納坍塌或發生坍塌的可能性，或對建築物構成的上述危險或構成上述危險的可能性，是可以避免的；(由1964年第27號第2條增補)

(m) 如該等圖則顯示地盤平整工程、打樁工程、挖掘工程或基礎工程，而建築事務監督覺得進行該等工程—

(i) 會導致或相當可能會導致任何毗鄰的或其他的建築物、街道或天然、經平整或人工建築的土地整體或局部坍塌，或

(ii) 會使或相當可能會使毗鄰的或其他的建築物、街道或天然、經平整或人工建築的土地變得危險，以致會或相當可能會整體或局部坍塌，而他信納坍塌或發生坍塌的可能性，或對建築物、街道或土地構成的上述危險或構成上述危險的可能性，是可以避免的；(由1964年第27號第2條增補。由1980年第72號第4條修訂)

(n) 建築事務監督覺得與該等圖則有關的建築物的建議用途會違反《建築物(規劃)規例》(第123章，附屬法例F)第49條的條文；(由1969年第23號第3條增補)

(o) 該等圖則關乎在某幅土地上進行的建築工程，而已有一份就該幅土地發出的公告，根據《收回土地條例》(第124章)第4條或根據該幅土地的政府租契所載的收回土地但書送達；(由

1970 年第 73 號第 2 條增補。由 1998 年第 29 號第 25 條修訂)

(p) 如建築工程在某地盤進行，而建築事務監督認為該地盤應建有與公眾街道充分連接的街道，但他不信納該地盤已建有或將建有該等街道；(由 1973 年第 59 號第 2 條增補)

(q) 如建築工程在附表所列地區的第 1 號地區進行，而建築事務監督認為建築物必須有能力抵禦山泥傾瀉的泥石，但他不信納該等圖則對此能力有充分預備。(由 1982 年第 41 號第 4 條增補。由 1990 年第 52 號第 3 條修訂)

(1A) 在不損害建築事務監督根據本條所具有的任何其他權力的原則下，凡建議進行的建築工程包括任何人工挖掘沉箱的建造，除非建築事務監督信納有下列任何情況存在，否則他須拒絕就該建築工程的任何圖則給予批准—

(a) 該人工挖掘沉箱的深度不超逾 3 米，而該人工挖掘沉箱的內接圓面的直徑不少於 1.5 米；

(b) 就有關地盤而言—

(i) 使用人工挖掘沉箱是唯一實際的建造方法；或

(ii) 並無其他安全的工程方法可供選擇。(由 1995 年第 6 號第 3 條增補)

(2) 凡有下列情況，建築事務監督可拒絕就街道工程的任何圖則給予批准—

(a) 該等圖則並非規例所訂明的圖則；

(b) 建築事務監督未接獲要求批准該等圖則而以指明的表格提出的申請，或該等申請並無載明所需詳情；(由 1993 年第 68 號第 8 條修訂)

(c) 進行該等圖則所顯示的街道工程會違反本條例或任何其他成文法則的條文；

(d) (如屬通路)建築事務監督認為通路通向街道的地方或方式會構成危險或相當可能會構成危險，或會損及使用或預期會使用該街道或通路的來往交通的安全或便利；

(e) 規例所訂明的費用並未繳付；

(f) 建築事務監督認為他需要該等圖則的進一步詳情，使他能全面考慮該等圖則；

(g) 在建築事務監督根據(f)段拒絕就任何圖則給予批准後交付給他的任何進一步詳情，未能令他滿意。

(3) 凡有下列情況，建築事務監督可拒絕就任何建築工程或街道工程的展開給予同意—

- (a) 建築事務監督未曾接獲並批准規例所訂明的有關該等建築工程或街道工程的所有圖則；
- (b) 建築事務監督未接獲規例所訂明的其他文件；
- (ba) 建築事務監督根據第 17(1)條就該等建築工程或街道工程而施加的任何條件或規定，未獲遵從至令他滿意的程度；(由 1990 年第 52 號第 3 條增補)
- (bb) 建築事務監督不信納認可人士、註冊結構工程師、註冊岩土工程師、註冊一般建築承建商或註冊專門承建商已就拆卸工程提供足夠預防措施及其他防護措施；(由 1996 年第 54 號第 16 條增補。由 2004 年第 15 號第 18 條修訂)
- (bc) 認可人士未遞交該工程的監工計劃書；(由 1996 年第 54 號第 16 條增補)
- (c) 規例所訂明的費用並未繳付；或
- (d) 由批准該等建築工程或街道工程的任何訂明的圖則起計已相隔超逾 2 年。(由 1969 年第 23 號第 3 條修訂)

(3A) 第(3)(d)款對圖則的提述，不包括當其時就根據《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)第 I 部作出的豁除有關處所使其不再屬該部適用範圍的命令而批准的圖則。(由 1970 年第 73 號第 2 條代替。由 1983 年第 29 號第 47 條修訂)

(4) 凡建築事務監督覺得進行任何建築工程—

- (a) 會導致或相當可能會導致任何毗鄰的或其他的建築物、街道或天然、經平整或人工建築的土地整體或局部坍塌，或
- (b) 會使或相當可能會使任何毗鄰的或其他的建築物、街道或天然、經平整或人工建築的土地變得危險，以致會或相當可能會整體或局部坍塌，

而他不信納上述坍塌或發生坍塌的可能性，或對建築物、街道或土地構成的上述危險或構成上述危險的可能性，是可以避免的，他可拒絕就該等工程的展開給予同意。(由 1964 年第 27 號第 2 條增補。由 1964 年第 31 號第 2 條修訂；由 1980 年第 72 號第 4 條修訂)

(5) 在不損害第(4)款的原則下，建築事務監督可拒絕就拆卸工程的展開給予同意，直至他信納已採取足夠的預防措施—

- (a) 防止任何毗鄰的或其他的建築物、街道或天然、經平整或人工建築的土地整體或局部坍塌，或消除發生上述坍塌的可能性；或
- (b) 防止任何毗鄰的或其他的建築物、街道或天然、經平整或人

工建築的土地變得危險，以致會或相當可能會整體或局部坍塌，或消除任何上述建築物、街道或土地變得如此危險的可能性。(由 1964 年第 27 號第 2 條增補。由 1980 年第 72 號第 4 條修訂)

(由 1959 年第 44 號第 4 條增補)