

討論文件

2017年6月26日

立法會發展事務委員會

建議修訂《建築物條例》（第123章）以加強針對 以工業大廈作非法住用用途的執法行動

目的

本文件旨在就政府有關修訂《建築物條例》（第123章）（「《條例》」）以加強針對以工業大廈（「工廈」）作非法住用用途的執法行動的建議，徵詢委員的意見。

立法建議

2. 為提高阻嚇作用及加強針對以工廈作非法住用用途的執法行動，我們建議修訂《條例》，以向下列人士施加刑事制裁：

- (a) 使用或明知而容許他人使用有關工廈處所作非法住用用途的工廈處所擁有人、租客、承租人、負責人等（「擁有人等」）；以及
- (b) 任何協助及教唆擁有人等容許他人使用工廈處所作非法住用用途的人士。

鑑於純粹在工廈居住而不擁有工廈處所的住戶多屬弱勢社群，我們建議就上述第2(a)部載列的新增刑事罪行條文，明文規定豁免該等人士。

3. 為使屋宇署有效執行第 2 段所述的新增刑事罪行條

文，我們亦建議修訂《條例》，以：

- (a) 明文賦予屋宇署人員調查權力；以及
- (b) 賦予屋宇署人員權力，在屋宇署合理地相信工廈處所被用作非法住用用途的情況下，申請法庭手令以進入有關工廈處所。

理由

在工廈居住所涉及的安全風險

4. 以工廈處所作住用用途，對住戶構成明顯較高的安全風險，原因如下：

- (a) 工業用單位的燃燒負荷量¹一般高於住用單位。工廈處所發生的火警牽涉易燃的工業原料及危險物品，因此蔓延的速度遠快於住宅樓宇的火警，並會產生更大量的高熱、煙霧甚至毒氣。因此，居於改作住用用途的工廈處所內的住戶，可能會因為工廈內的其他單位仍被用作工業用途或被用作儲存危險及易燃物品，而面對安全風險；
- (b) 工廈住戶會寢居於工廈處所。由於人們熟睡時，尤其是在凌晨時分對火警或火警警報的警覺性較低，一旦發生火警，他們可能需更多時間逃生；
- (c) 即使工廈所有其他單位在住戶搬入前已經空置，有關單位仍可隨時再被用作危險的工業用途；以及
- (d) 工廈處所改作住用用途的個案，經常涉及分間經核准的單位，其逃生途徑及樓宇耐火結構低於標準。有關的分間情況不但阻礙住戶安全逃生；同時妨礙消防員在火警時的滅火及搜救行動，並威脅到他們的安全。

¹ 燃燒負荷量是指樓宇着火後裏面易燃物品燃燒時原則上釋出的熱量。

5. 鑑於涉及的潛在風險重大，屋宇署由2012年起通過一系列大規模行動，加強針對以工廈作非法住用用途的執法工作。截至2016年年底，屋宇署已通過大規模行動檢查118幢目標樓宇，並於26幢工廈發現117個被用作住用用途的單位；在屋宇署發出的232張法定命令中，192張已獲遵從。此外，屋宇署亦對未有遵從法定命令的人士提出了30宗刑事檢控。

現行執法框架及其局限

6. 現時，屋宇署主要是依靠《條例》第25(2)及26(1)條對以工廈作非法住用用途採取執法行動。《條例》第25(2)條賦權建築事務監督，若認為任何建築物的建造令該建築物不適合用作現行用途，即可規定擁有人或佔用人中止將該建築物用作現行的用途；建築事務監督亦可根據《條例》第26(1)條宣布任何建築物構成危險或可變得危險，並可作相關規定，包括糾正危險情況。若發現違例建築工程(「僭建物」)，建築事務監督亦可引用《條例》第24(1)條命令擁有人拆除有關僭建物。在刑事制裁方面，《條例》第40條規定，沒有遵從根據第25(2)或26(1)條發出的命令，可處最高罰款5萬元及入獄1年，而沒有遵從根據第24(1)條發出的命令，則可處最高罰款20萬元及入獄1年。

7. 由於上述條文是為打擊一般不當使用建築物的情況而設，有意見憂慮《條例》下的現行規管制度無法就打擊工廈作非法住用用途對症下藥，對有關用途亦不足以產生阻嚇作用。尤其是根據《條例》下的現行制度，大部分檢控均涉及建築事務監督根據《條例》第24(1)、25(2)或26(1)條發出法定命令後，法定命令接收人(視乎發出的法令命令種類，可為有關處所的擁有人及/或佔用人)未有在列明時限內遵從有關命令後而提出。換言之，只要法定命令接收人遵從建築事務監督發出的命令，他們就無需再為使用或明知而容許他人使用工廈處所作非法住用用途負上法律責任。因此，在有關非法用途被揭發及建築事務監督發出相關法定命令前，《條例》並無有效條款可以令擁有人等停止租出其工廈處所作非法住用用途，並在過程中賺取利益。

8. 此外，由於缺乏住戶的合作，以及以工廈作非法住用用途的易變性質，屋宇署在進行與針對此等用途的執法行動有關搜證工作時，屢屢遭遇困難。即使建築事務監督可根據《條例》第22(1B)條向裁判官申請手令以進入或破門進入有關處所，此等手令只會在下列情況發出：(a)有合理理由懷疑有人違反《條例》；(b)重覆到訪仍被拒或不能進入有關處所；以及(c)已送達擬申請手令的通知。由於屋宇署人員須重覆到訪處所，現行程序需要相當時間及資源，同時亦因未能有效進行突擊檢查而無法有效地搜證。擁有人等可於接獲建築事務監督的擬申請法庭手令通知後暫時中止有關非法住用用途。

法例修訂建議

9. 鑑於上述各項，我們需要在《條例》下新增特定條文，以提高阻嚇作用及加強針對以工廈作非法住用用途的執法行動。為此，我們**建議**在《條例》下增訂新刑事罪行，針對使用或明知而容許他人使用工廈處所作非法住用用途的工廈處所擁有人等，以及協助及教唆擁有人等進行有關行為的任何人士（如代理人）。考慮到既有需要確保法例修訂建議的成效，亦有需要保障真正無辜者不會在無意間受制於擬議刑事制裁，只有實際知悉有關處所被用作非法住用用途並容許有關情況繼續的擁有人等以及其代理人，方會受到制裁。純粹在工廈單位居住而沒有分租有關單位作住用用途的住戶，除非有關住戶為涉事工廈處所的擁有人，否則會明確地獲豁免於新增的刑事罪行條文之外。

10. 現時，《條例》第40(6)條規定，如《條例》所訂罪行由法人團體所犯，且經證明是在該法人團體的任何董事、經理、其他與該法人團體的管理有關的高級人員，或本意是以上述任何身分行事的人的同意或縱容下所犯的，或可歸因於上述董事、經理、高級人員、或本意是以上述任何身分行事的人本身的疏忽或過失，則該人與該法人團體均屬犯有該罪行。《條例》中亦有相若條文，針對合夥中的合夥人觸犯《條例》所訂罪行的情況(即《條例》第40(6A)條)。我們**建議**將上述兩條條文套用於觸犯新增刑事罪行條文的法人團體及合夥，從而令有

關法人團體的董事、經理及與有關管理法人團體的人員，以及有關合夥中的合夥人，如經證明在其同意或縱容下犯下有關罪行，或是因其本身的疏忽或過失而犯下有關罪行，均須承擔個人法律責任。

11. 為使屋宇署更有效地執行新增刑事罪行條文，我們**建議**賦權屋宇署人員，在其合理地相信工廈處所被用作非法住用用途的情況下，可向法庭申請手令，俾能獲授權進入及搜查有關處所。考慮到有關住用用途的易變性質，易於在獲得事先通知後立即予以中止，繼而使屋宇署對擬議刑事制裁的執法效力變得無效，我們**建議**屋宇署人員在申請手令以進入處所前無需重覆到訪有關處所，亦無需向有關處所送達擬申請法庭手令的通知。為保障受影響各方的利益，法庭仍會召開聆訊以處理手令申請。然而，我們**建議**以單方面形式進行有關聆訊，即擁有人等及處所住戶將不會出席有關聆訊。擬議安排有助提升屋宇署執法行動的成效及效率，同時署方的調查權力仍會繼續受到司法機構監督。

12. 此外，為了有效地採取執法行動，我們**建議**明文賦予屋宇署人員調查權力，俾能使他們可在根據手令進入有關處所後進行調查，當中包括搜查的權力、檢取、移走和扣留證據的權力，以及要求佔用人或其他在場人士向屋宇署人員提供合理協助的權力。

為受影響住戶提供協助

13. 在現行政策下，所有受政府執法行動影響的人士，均須自行另覓居所。然而，受屋宇署執法行動影響而無家可歸並有臨時居所需要的人士，可在屋宇署轉介下入住香港房屋委員會位於屯門的寶田臨時收容中心，並在此期間繼續自行另覓居所。若該等人士在臨時收容中心住滿三個月、通過「無家可歸評審」證明別無居所，並符合公共租住房屋(「公屋」)的申請資格準則(包括入息限額、資產限額及「不得擁有住宅物業規定」)，可申請輪候公屋，及在期間獲安排入住位於屯門寶田

的中轉房屋。因健康理由或社會因素而有迫切住屋需要的人士，可考慮透過社會福利署(「社署」)推薦申請「體恤安置」。

14. 自2014年起，屋宇署共取締了工廈內84個用作非法住用用途的處所，共12人最終入住臨時收容中心。根據既有安排，如果屋宇署的執法行動涉及需安置受影響住戶，屋宇署及其駐署社工服務隊會與社署、民政事務總署及房屋署保持緊密溝通，以為受影響住戶提供適切協助。部門會攜手合作，根據上述政策滿足受影響人士的臨時居所需要。此外，屋宇署駐署社工服務隊會向受影響的住戶提供所需的社福及情緒支援。屋宇署亦已在 2011年12月展開由關愛基金督導委員會通過的援助計劃，向因屋宇署的執法行動而須遷出工廈非法住用處所的合資格住戶提供一次過搬遷津貼。截至2016年底，屋宇署已批准144份申請，受惠人數為215人。社署亦會為受影響並有福利需要的家庭及個人提供其他支援及服務。

未來路向

15. 視乎委員的意見，政府會繼續擬訂立法修訂建議的細節。我們計劃於2017年年底左右提交修訂條例草案。

徵詢意見

16. 請委員就上述立法修訂建議提出意見。

發展局
屋宇署
2017年6月