

第3章

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

審計署進行了一項審查，研究屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作，並找出是否有可予改善之處。

屋宇署在清拆違例建築物方面的成績

2. 委員會從審計署署長報告書第1.6及1.7段得悉，行政會議在2001年4月通過有關樓宇安全及適時維修的綜合策略(2001年策略)，其中一個要解決的事項，就是違例建築物問題。為推行2001年策略，屋宇署在2001至02年度獲得撥款1億6,700萬元，以便增聘人手及支付外判部分工作給私人機構的費用。由2002至03年度起，該署每年獲得2億500萬元的撥款，用以執行這方面的工作。

3. 報告書第2.4及2.5段指出，根據2001年策略，屋宇署預期會在5至7年內清拆15萬至30萬個違例建築物。審計署估計，屋宇署將可在2001至2007年的7年內清拆208 550個違例建築物。這個數字雖然會超過屋宇署預計的下限，但仍較清拆30萬個違例建築物的預計上限少近三分之一。

4. 委員會認為，既然屋宇署獲撥大量額外資源，公眾期望該署急不容緩地推行2001年策略，以保障生命和財產。不過，依委員會看來，屋宇署並未完全達到該策略所訂的目標。委員會質疑屋宇署為何不能達到在2007年或之前清拆30萬個違例建築物的預計上限。

5. 屋宇署署長鄔滿海先生解釋：

——在2007年或之前清拆15萬至30萬個違例建築物的幅度，只是根據清拆行動的目標樓宇數目而作出的估計。這是因為在某幢樓宇內存在的違例建築物數目，以及可清拆的違例建築物數目，在屋宇署對目標樓宇採取行動之前，並不明確。因此，2001年策略文件訂明介乎15萬至30萬個違例建築物如此大幅度的範圍。事實上，屋宇署的目標是在2001年對900幢樓宇採取特別清拆行動(即大規模清拆行動)，以及在2002年及以後每年對1 000幢樓宇採取這類行動；及

——屋宇署在2001年估計本港約有80萬個違例建築物。該署的目標是在5至7年內清拆15萬至30萬個違例建築物，而非全部80萬個違例建築物。一如審計署指出，屋宇署應可在

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

2007年或之前清拆約20萬個違例建築物。在未來數年，屋宇署會繼續致力達到每年預定處理的樓宇數目。如在行動中發現更多違例建築物，便會清拆更多這樣的建築物。屋宇署亦贊同審計署的建議，若資源許可，便應進行更多特別清拆行動。

6. 鑒於屋宇署署長的回覆，委員會詢問：

——在屋宇署申請資源實施2001年策略時，建有違例建築物的樓宇為數多少；及

——自推行2001年策略後的數年間，該署每年進行特別清拆行動所針對的樓宇實際為數多少，以及是否達到每年對1 000幢樓宇採取清拆行動的目標。

7. **屋宇署署長及屋宇署副署長張孝威先生**表示，在屋宇署申請資源時，有關工作的目標包括透過清拆在樓齡介乎20至40年的樓宇內發現的違例建築物，改善這些樓宇的安全狀況和外貌，拆除非法天台搭建物及管制招牌。在清拆違例建築物方面，該署將目標定在每年1 000幢樓宇。雖然屋宇署預期可在2007年或之前清拆在這些樓宇內發現的約20萬個違例建築物，但仍會致力達到屆時清拆30萬個違例建築物的預計上限。

8. **屋宇署署長**在2003年12月23日的函件(**附錄28**)中表示，在推行2001年策略後的數年間，該署每年進行清拆違例建築物特別行動所針對的樓宇數目，分別是2001年的1 571幢、2002年的1 759幢及2003年的1 000幢。屋宇署已達到就特別清拆行動所訂的全部目標：即2001年對900幢樓宇採取行動、2002年及以後每年對1 000幢樓宇採取行動。

9. 由於樓齡介乎20至40年的樓宇數目每年均會增加，委員會詢問屋宇署會否考慮要求市區重建局或香港房屋協會協助清拆違例建築物，以期加快清拆本港違例建築物的進度，並達到在2007年或之前清拆30萬個違例建築物的上限目標。

10. **房屋及規劃地政局局長孫明揚先生及屋宇署署長**回應時表示：

——過去數年，屋宇署已聘請承辦商執行在發出法定清拆令之前的若干職責，包括實地視察及草擬有關命令等。屋宇署

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

會考慮是否有其他職責可由其他機構處理。不過，法定權力不可轉移。發出清拆令後的跟進工作，例如就未履行命令對有關業主採取行動等，涉及行使法定權力，須由公務員執行；及

- 為處理舊樓數目增加和相關的問題，政府當局會在短期內進行公眾諮詢，讓市民參與討論解決樓宇疏於保養問題的適當做法，以及推廣業主有責任保持樓宇維修妥善的意識。政府當局希望教育業主認識本身有責任在沒有清拆令迫使下，自願清拆違例建築物。這將是長遠解決問題的方法。

第24條清拆令的履程度及投訴個案

11. 委員會從審計署署長報告書第3.1段了解到，屋宇署在發現一個須採取執法行動的違例建築物後，可根據《建築物條例》第24條發出法定命令(第24條清拆令)，要求業主在一段指定時間內(通常在60日內)清拆該違例建築物。委員會關注到，一如審計署署長報告書第3.3段指出，第24條清拆令只有57%的整體履行率，由2000年發出的命令的74%履行率，至2002年發出的命令的32%履行率不等。此外，審計署對18 300項未履行的24條清拆令所作分析顯示，有11 500項(即62%)已發出超逾16個月，當中包括1 590項(即8%)已發出超過7年(第3.5段)。委員會詢問屋宇署採取甚麼行動，清理大量長期未履行第24條清拆令的個案。

12. **屋宇署署長**表示：

- 早年發出的第24條清拆令的履行率高於近年發出的清拆令的履行率，屬正常情況，因為業主需時清拆其違例建築物及履行這些命令。不過，屋宇署高層管理人員關注到未履行第24條清拆令的個案大量積壓的情況，尤其是那些在很久以前發出的命令。至於在2001及2002年等較近期發出的命令，屋宇署頗有信心，假以時日大多數業主會履行有關命令；及
- 屋宇署於2000年7月成立了一個專責小組，目的是清理積壓的個案，但有關進度仍欠理想。這是因為部分個案複雜，

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

需要較多時間解決。屋宇署須研究其他處理問題的方法，同時亦會考慮在內部增撥資源，以清理積壓的個案。

13. 房屋及規劃地政局局長補充：

- 他須根據所獲得的資源，決定轄下各部門可獲分配多少資源。鑒於現時財政緊絀，不但沒有任何新資源，即使現有資源亦可能須予削減。他定會最優先處理那些直接影響生命和安全的個案，但其他個案的優先次序難免會較低；及
- 無可否認，屋宇署執行清拆違例建築物的工作表現欠佳。2002年的清拆令履行率僅為32%，實在過低。政府當局會就這項工適當增撥資源。然而，儘管政府當局會竭力改善履行率，但無法保證所發出的命令會全部獲得履行。

14. 關於專責小組的職責，署理屋宇署署長在2004年1月2日的函件(附錄29)中告知委員會：

- 屋宇署於2000年7月成立了積壓個案處理小組，負責清理於1996年前發出但仍未獲履行的清拆令的積壓個案。在2002年5月，這個專責小組亦承擔執行在2000年7月3日前發出而尚未履行的命令，但有關命令不包括就特別清拆行動等大規模行動而發出的命令，而這些命令現正由其他分區小組跟進；
- 積壓個案處理小組的職責包括甄別個案、進行實地視察、建議及跟進所需的執法行動、出席因執行積壓命令而與市民舉行的會面；及
- 當有關的積壓命令獲得註銷後，積壓個案處理小組亦會在樓宇狀況資訊系統內更新這些已經履行的命令的資料。

15. 關於房屋及規劃地政局局長所述，政府當局會最優先處理影響生命和安全的個案，但對其他個案則給予較低的優先次序，委員會問及屋宇署會否停止跟進對生命和安全並不構成即時危險而未履行的第24條清拆令；若然，法例是否容許屋宇署按如此準則，訂定清拆違例建築物的優先次序。

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

16. 房屋及規劃地政局局長及屋宇署署長澄清：

- 屋宇署定會採取行動，確保已發出的所有第24條清拆令均獲履行。屋宇署亦正加倍努力，清理長久未獲履行的積壓命令。積壓個案處理小組自2000年7月成立以來，已將積壓個案由3 400宗減少至約1 400宗；

- 法例賦權屋宇署藉發出第24條清拆令，對違例建築物採取執法行動，但並無指明須優先處理的違例建築物類別。就新個案而言，屋宇署須因應可供運用的資源，決定其工作的優先次序。事實上，屋宇署的做法符合2001年策略所訂對違例建築物採取執法行動的修訂政策。根據這項策略，屋宇署會重訂對違例建築物採取執法行動的優先次序。該署會把資源集中在清拆下列7類違例建築物：
 - (a) 對生命或財產構成明顯或迫切危險的違例建築物；
 - (b) 新建的違例建築物；
 - (c) 位於樓宇內外、平台、天台、天井或後巷而被建築事務監督列為會構成嚴重危險，或對環境造成滋擾的違例建築物；
 - (d) 個別大型違例建築物；
 - (e) 個別樓宇內外滿布的違例建築物；
 - (f) 在屬於大規模行動或維修計劃對象的個別或一組目標樓宇內發現的違例建築物；及
 - (g) 在採用環保設計並獲建築事務監督批准豁免計入建築樓面面積的樓宇部分的違例改建或違例工程；及

- 政府當局採取雙管齊下的策略，以便從根源解決違例建築物問題。一方面，屋宇署針對違例建築物採取執法行動。另一方面，該署希望公眾會認同本身有責任保持其樓宇狀況良好，從而遏止新的違例建築物出現。

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

17. 委員會從審計署署長報告書第3.7(e)段得悉，審計署建議屋宇署署長應向公眾提供有關第24條清拆令履行程度的資料，以及未履行命令個案的案齡分析。委員會亦察悉，屋宇署部分人員對他們是否有能力應付額外的的工作表示關注。委員會詢問屋宇署是否接納審計署的建議，而有關建議可提高屋宇署工作表現的透明度，並有助取得屋宇署員工的支持，以達到該署的工作成效目標。

18. **屋宇署署長**在聆訊席上回應及**署理屋宇署署長**在2004年1月2日的函件中表示：

- 為回應員工對工作量的關注，屋宇署將會提供更多培訓，確保他們了解其工作的性質及所涉及的程序。他亦會更為妥善地調配資源，並與屋宇署員工商討如何適當訂出他們工作的優先次序；
- 屋宇署建議就清理未履行第24條清拆令的個案，訂立額外的工作成效目標，詳情載於2004年1月2日函件的附件II；及
- 屋宇署亦打算由2004年4月1日起，透過其網頁向市民提供有關資料，包括第24條清拆令的履行程度、未履行命令個案的案齡分析，以及該署為清理未履行命令個案而額外訂立的工作成效目標。

19. 關於源自投訴的違例建築物個案，委員會察悉，屋宇署已在2002年年中耗資2,000萬元，引進一個大型電腦系統，名為樓宇狀況資訊系統，目的在於設立一個有關本港所有現存私人樓宇狀況的資料庫，藉以提供有效的方法，用作記錄、處理和檢索關於投訴、個案轉介、勘察計劃、法定命令及施工令的詳細資料。

20. 然而，根據審計署對樓宇狀況資訊系統數據所作的分析，截至2003年7月，在屋宇署於2001年及2002年共接獲的37 570宗投訴個案中，只有31 200宗(即83%)在樓宇狀況資訊系統內有“初次行動日期”(例如初次甄審日期)的紀錄，顯示行動已經展開。餘下的6 370宗個案(即17%)，在樓宇狀況資訊系統內並無這樣的數據紀錄。至於在31 200宗有“初次行動日期”的投訴個案中，審計署對有關的樓宇狀況資訊系統數據所作的分析顯示，截至2003年7月，有2 270宗個案(即7%)雖然在超過4個月前已進行個案甄審(即已展開初次行動)，但仍未進行實地視察。有1 660宗個案(即5%)雖然在超過4個月前已進行實地視察，但仍未

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

發出第24條清拆令。因此，屋宇署對這些個案採取的跟進行動可能有所延誤。

21. 基於上述背景，委員會詢問：

- 屋宇署會否就在樓宇狀況資訊系統內沒有“初次行動日期”紀錄的17%個案採取糾正措施，以及何時將有關數據輸入該系統；
- 為何在甄審個案後多月仍未進行實地視察和在進行實地視察後多月仍未發出第24條清拆令，以及這些情況是否人手短缺導致；
- 屋宇署如何防止日後再次出現類似的延誤情況；及
- 屋宇署為何未有善用樓宇狀況資訊系統。

22. **屋宇署署長**在公開聆訊及2003年12月23日的函件中表示：

- 關於在樓宇狀況資訊系統內沒有“初次行動日期”的投訴個案，屋宇署會調配額外資源，致力在2004年3月或之前將全部有關數據輸入樓宇狀況資訊系統，並在2004年6月或之前完成所有尚未進行的“初次行動”；
- 有關個案的跟進工作出現延誤，原因在於缺乏資源，因為同一組的屋宇署人員須同時處理投訴個案及大規模行動。為免執法行動有所延誤，屋宇署訂立了一套程序，在地區監督及管理層面監察跟進行動的進度。前者會詳細監察每宗個案的進度，而後者則會借助樓宇狀況資訊系統，監察所有個案的整體進度；及
- 樓宇狀況資訊系統在2003年初才開始使用。在該系統啟用之前，屋宇署利用其他方式及其他電腦系統儲存資料。有關資料現正輸入樓宇狀況資訊系統，而屋宇署會善用該系統。

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

特別清拆行動

23. 據審計署署長報告書第5.12至5.15段所述，由於承判商的表現欠佳，屋宇署人員須花費不少時間及精力來督導外判的特別清拆行動，導致這些外判行動在成本效益方面不及屋宇署自行負責的行動。外判行動在每幢大廈的平均運作成本為42,000元，較屋宇署在每幢大廈自行負責行動的平均成本(即38,000元)高出4,000元(即10%)。這主要是由於涉及的督導成本高昂，佔外判行動在每幢樓宇運作成本的24,000元(即57%)。鑒於審計署的審計結果，委員會詢問：

- 督導成本高昂的原因為何；
- 屋宇署有否揀選一些較複雜的個案外判，而將較簡單的個案留作自行採取行動；及
- 屋宇署會如何減低督導成本。

24. **房屋及規劃地政局局長及屋宇署署長**解釋：

- 上述自行負責特別清拆行動和外判行動之間的成本比較，是屋宇署在外判第一批特別清拆行動後作出的。由於部分承判商在處理特別清拆行動方面缺乏經驗，另有部分承判商對屋宇署的要求並不熟悉，因而出現延誤。另有一些情況，承判商所提交的勘察報告、資料或照片不齊全或質素欠佳，而須發還修改；
- 藉着從第一批外判合約獲得的經驗，再加上在新一批外判合約中實施屋宇署為解決督導成本高昂問題而提出的措施(載於審計署署長報告書第5.14段表九)，屋宇署有信心可把督導成本降低。不過，實際的減幅需待新一批合約實施一段時間後，方能確定；及
- 屋宇署並非有選擇地外判個案，而是盡量將行動外判。

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

25. 委員會詢問，能否透過進一步將所涉及的督導工作外判，來減低督導特別清拆行動承判商的成本。**屋宇署署長**在公開聆訊中表示及**署理屋宇署署長**在2004年1月2日函件中補充：

- 執法工作的費用已包括在審計署署長報告書內提及的“督導成本”內。若為降低“督導成本”而將執法工作外判，便須修改現行法例；
- 《建築物條例》第2(2)條訂明，“根據本條例向建築事務監督施加的職責及授予的權力，可由獲屋宇署署長一般地或就個別情況授權而在附表4中指明的任何政府部門的任何人員執行和行使，該人員並須受建築事務監督的指示所規限。”私人承建商並非附表4所指明部門的公職人員，他不能行使有關的法定權力；及
- 若屋宇署授權私人承建商進行執法工作，例如發出法定命令及接受註銷命令，則必須修改法例。這些修訂涉及主體條例，當局須向立法會提交條例草案。然而，此舉涉及在執法方面重大的政策改變，故需小心研究其影響。

26. 應委員會之請，**審計署署長**就此事提出意見。他在2004年1月27日的函件(**附錄30**)中表示：

- 把督導工作外判一事原則上值得探討。從有關的審計結果、屋宇署署長在公開聆訊中提出的意見及其在2004年1月2日的回覆可見，似乎：
 - (a) 屋宇署可通過實施審計署署長報告書第5.16(c)、(d)及(e)段所載審計署的建議，減低督導成本。屋宇署署長現正採取行動，實施這些建議；
 - (b) 從行政角度而言，把督導工作外判將會在屋宇署與特別清拆行動承判商之間增加另一層承判商。屋宇署的合約管理工作在工作量和複雜程度方面，都可能有所增加；及

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

- (c) 目前，特別清拆行動承判商不能行使某些法定職權(例如發出法定命令)。在修改法例前，須將這些法定職權摒除於任何外判督導工作的範圍之外；及

——一般而言，公共機構已廣泛利用外判來提高成本效益。但另一方面，把特別清拆行動所涉及的督導工作外判，是頗為複雜的事宜，在付諸實行前，必須進行周詳的可行性研究及修改政策。

27. 審計署署長報告書第5.17段提及，屋宇署署長在回應審計署指2001年外判特別清拆行動的進度較預期慢的意見時表示，原先就完成各主要階段工作所定的目標日期可能過於樂觀。屋宇署已修訂新一批外判合約的目標完成日期，並規定新的承判商須聘請具備至少3年此類工作經驗的人員。委員會詢問：

——經修訂的目標完成日期與原先比較有何分別；及

——要求承判商聘用具經驗的員工這項新規定，有否令合約價格上升。

28. **屋宇署署長**在2003年12月23日的函件中提供資料，把2003年執行清拆違例建築物特別行動的新一批外判合約中各個經修訂的主要階段工作目標完成日期與2001年的各個原定日期作出比較。他亦在公開聆訊及函件中表示：

——屋宇署以往已在合約中列明由特別清拆行動承判商聘用擔任某些職級或職位人員所需具備的資格，雖然並無訂明所需的年資。根據外判2001年清拆違例建築物特別行動的合約中取得的經驗，屋宇署發現承判商所聘用員工的年資經驗非常重要；及

——在2003年清拆違例建築物特別行動的新一批外判合約中，已加入須聘用具經驗的員工這項規定。就2001年及2003年清拆違例建築物特別行動的外判合約而言，每幢樓宇的平均合約價格分別是17,438元及17,578元。由於有很多可能影響合約價格的其他因素(例如市場情況、個別合約所涉及工作的複雜程度，例如在目標樓宇發現及需要清拆的違例建

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

築物數目)，因此難以確定要求聘用具經驗的員工這項新規定，有否導致合約價格上升。

屋宇維修統籌計劃

29. 審計署署長報告書第6.11段指出，屋宇署人員表示關注到屋宇維修統籌計劃行動的時間表過於緊迫，並建議容許他們應有更多時間完成所有行動。委員會詢問有關人員為何有此關注，以及當局在設計屋宇維修統籌計劃時，曾否徵詢這些人員的意見。

30. **房屋及規劃地政局局長、屋宇署署長及屋宇署副署長**答稱：

- 與特別清拆行動不同，屋宇維修統籌計劃旨在提高業主對維修樓宇責任的意識。根據屋宇維修統籌計劃，屋宇署鼓勵業主及業主立案法團主動確定並進行所需的維修工作，以改善其樓宇的安全。屋宇署不能嚴格控制屋宇維修統籌計劃行動的進度，因為該署往往要讓業主有更多時間舉行會議，或成立業主立案法團；
- 屋宇維修統籌計劃是以試驗形式推行。根據從試驗計劃所得的經驗，屋宇署人員發現屋宇維修統籌計劃行動的原定時間表過於緊迫，應予調整。屋宇署現時已因應業主是否願意及準備組織起來進行有關工程，而按個別情況給予有關業主更多時間，統籌所需的修葺工程。長遠而言，屋宇署會評估屋宇維修統籌計劃的成效，並決定應繼續還是擱置該計劃；及
- 擬發表的諮詢文件的其中一個目標，是引發公眾對樓宇管理及維修所涉及的事宜進行討論。舉例而言，業界可透過匯聚法律、測量、建築、管理及其他相關的專才，為業主提供一站式服務。私人機構做這些工作，可令業主更好地履行保養其樓宇的責任，而政府在這方面的工作及開支則可減少。

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

非法天台搭建物

31. 據審計署署長報告書第7.2至7.9段所述，根據2001年策略，政府當局承諾在7年內清拆4 500幢單梯樓宇內的非法天台搭建物。屋宇署的目標，是在2007年或之前拆除所有單梯樓宇內構成嚴重火警危險的一切非法天台搭建物。不過，自2001年以來，屋宇署發現更多單梯樓宇建有構成嚴重火警危險的非法天台搭建物，而這些樓宇並不包括在原來的4 500幢單梯樓宇名單內。

32. 委員會關注到，鑒於新發現建有構成嚴重火警危險的非法天台搭建物的單梯樓宇數目，除非屋宇署定期檢討清拆非法天台搭建物的每年目標(現時為每年700幢樓宇)，否則該署未必能達致其目標。委員會因而詢問屋宇署：

- 能否達致在2007年或之前拆除所有單梯樓宇內構成嚴重火警危險的一切非法天台搭建物的目標；
- 在過去數年有否達到每年清拆700幢單梯樓宇內的非法天台搭建物的目標；及
- 會否按照審計署署長報告書第7.15(d)段所建議，考慮對全港的單梯樓宇進行一次有系統的調查。

33. **屋宇署署長**回應時表示：

- 過去3年，屋宇署在清拆非法天台搭建物方面已取得進展。該署在2000年、2001年、2002年及2003年(截至9月底為止)分別清拆了220、402、632及522幢單梯樓宇的非法天台搭建物。屋宇署有信心可在2003年年底或之前，達到每年清拆700幢樓宇內非法天台搭建物的目標。該署亦會在未來數年內，盡力每年清拆超過700幢樓宇的非法天台搭建物；及
- 建有非法天台搭建物的單梯樓宇現時共有4 500幢的數據，是根據屋宇署在1998年勘查所得的結果。自當時對有關樓宇進行詳細勘察以來，屋宇署其後發現有其他單梯樓宇並未包括在原來的數據內。該署亦發現原來數據內的部分樓宇其實有多於一道樓梯。屋宇署打算在2004年進行詳細核實資料的工作，以期得出更為準確的數據。

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

34. 委員會進一步查詢：

- 屋宇署在完成核實行動前，會否採取任何補救措施，以減低單梯樓宇的火警危險；及
- 房屋委員會修訂了獲安置入住租住公屋的資格準則，是否有利進行清拆行動。

35. 屋宇署署長及屋宇署副署長告知委員會：

- 政府當局已對單梯樓宇的設計施加限制，以減低這類樓宇的火警危險。舉例而言，單梯樓宇樓高不可超過6層。此外，這類樓宇的較高層只可作住宅用途，而地下則可作商鋪或其他用途；及
- 房屋委員會在2002年12月放寬了獲安置入住租住公屋所須符合的居住年期規定。以往的規定是住戶必須在1982年或以前在非法天台搭建物內居住。根據新的安排，若有關家庭住在受影響的非法天台搭建物兩年，便有資格獲得安置。放寬了的居住年期規定有利進行清拆行動。

對招牌的管制

36. 委員會從審計署署長報告書第8.7至8.13段了解到，根據2001年策略，當局承諾在2001至02立法年度引進招牌登記制度。不過，該制度並沒有實施，因為房屋及規劃地政局在擬訂一個可行的登記制度時遇到困難。房屋及規劃地政局認為，招牌基本上是一種建築工程，無須訂立全新的監管制度規管。該局決定把招牌管制納入2003年4月向立法會提交的《2003年建築物(修訂)條例草案》內。該條例草案就小型工程訂定新的監管制度。委員會詢問：

- 根據政府當局的評估，新的小型工程監管制度在確保廣告招牌的安全方面成效為何；及
- 由於招牌登記制度是2001年策略的組成部分，並已獲得行政會議通過，而新的小型工程監管制度欠缺招牌登記制度

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

的大部分主要特點，房屋及規劃地政局有否向行政會議報告有關的更改。

37. 房屋及規劃地政局局長、屋宇署署長及房屋及規劃地政局首席助理秘書長(規劃及地政)伍靜文先生回應時表示：

- 政府當局認為對不同種類建築工程的監管程度，應視乎工程的性質、規模、複雜程度和風險大小而定。根據《2003年建築物(修訂)條例草案》，小型工程(包括招牌和其他小型建築工程)劃分為3個類別，在提交文件和監管方面各有不同規定。涉及較大型招牌的工程，必須在認可人士及註冊結構工程師的監督下進行，並須將有關圖則及文件呈交屋宇署。較小型的招牌須由註冊承建商負責安裝。政府當局認為，新的小型工程監管制度可達到確保招牌安全的目標；
- 當房屋及規劃地政局向行政會議提交建議的《2003年建築物(修訂)條例草案》時，曾向行政會議解釋其打算將廣告招牌的管制納入新的小型工程監管制度內；及
- 雖然新的小型工程監管制度的主要特點及實施細節，確實與建議的招牌登記制度不同，但兩者的目的均是確保招牌的安全。房屋及規劃地政局會在新的小型工程監管制度實施後進行檢討，以確定其成效，並適當地向行政會議匯報有關結果。

屋宇署的檢控政策和慣常做法

38. 據審計署署長報告書第9.6至9.9段所述，屋宇署訂明的目標，是以檢控來發揮有效的阻嚇力，並提高市民對法紀和屋宇署作為執法部門的尊重。雖然屋宇署近年已把檢控行動的數目增加一倍以上，但結果(在2000年有476宗檢控)仍達不到屋宇署署長多次承諾每年提出2 000宗檢控的目標。此外，截至2003年4月，有43 500項在2003年1月1日之前發出的第24條清拆令仍未獲履行，其中11 500項清拆令(即26%)已超過16個月仍未獲履行。這些數字顯示，儘管屋宇署已訂明目標，但許多業主繼續藐視法紀，對第24條清拆令置諸不理。

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

39. 報告書第9.10段進一步顯示，提出檢控數目不多，其中一個可能原因是個案負責人員不願展開檢控行動。他們擔心採取檢控行動會增加工作量。

40. 基於上述背景，委員會詢問：

——屋宇署會否及如何加強檢控行動，以履行其每年提出2 000宗檢控的承諾；及

——屋宇署會如何解決個案負責人員關注的問題。

41. **屋宇署署長**回應時表示：

——他了解到前屋宇署署長曾在多個場合表示，屋宇署打算將檢控數目增至每年2 000宗。他同意，考慮到有大量未履行的第24條清拆令及屋宇署現時提出檢控的數目，屋宇署應加強檢控工作，以達致所訂目標；

——他有信心屋宇署可在2003年提出500宗檢控，並在2004年提出1 000宗檢控。該署會在內部調配額外資源，致力在2005年達到提出2 000宗檢控的目標；及

——屋宇署員工關注檢控行動所帶來的額外工作量，因為他們須同時處理不同的工作。屋宇署會適當增加檢控工作的資源，並為員工提供更多訓練。

42. 關於屋宇署在檢控方面的慣常做法，委員會從審計署署長報告書第9.4及9.5段察悉，屋宇署的個案負責人員可行使酌情權，決定是否建議就個別個案採取檢控行動。如建議採取檢控行動，該項建議須經屋宇署一名首長級職級(首長級薪級表第1點)的人員核准，然後才轉交屋宇署的法律組進行檢控。不過，如建議不採取檢控行動，則沒有程序規定有關人員須把個案呈交一名首長級職級的人員，以徵求其同意，亦無須列明不採取檢控行動的理據。

43. 委員會詢問，屋宇署是否認為讓較初級的人員決定是否建議就個別個案採取檢控行動是適當的做法。

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

44. **屋宇署署長**在聆訊中答稱及**署理屋宇署署長**在2004年1月2日的函件中表示：

- 日後在樓宇狀況資訊系統的協助下，不論有否建議對有關個案採取檢控行動，屋宇署的管理階層均可監察所有未有如期履行命令的個案；及
- 在分區的層面，總專業主任及高級專業主任可從樓宇狀況資訊系統取出異常情況報告，以作監察。這些異常情況報告將包括長期未履行命令而該署仍未建議作出檢控的個案名單。那些無理拖延的個案，會在由總專業主任擔任主席的進度監察小組委員會會議上提出討論。此外，亦會在進度監察委員會會議上，把難於解決的個案向最高管理階層作進一步報告。進度監察委員會會監察屋宇署執法工作的整體進展，並會指導如何處理難於解決的個案。

審計署進行的個案研究結果

45. 關於審計署署長報告書第11.2段所述5宗個案研究的結果，委員會對屋宇署執法過程不同階段均出現延誤情況表示關注。委員會詢問屋宇署會如何防止再有類似的延誤情況出現。

46. **屋宇署副署長**表示：

- 過去數年，屋宇署集中致力落實2001年策略所訂的措施，包括特別清拆行動、屋宇維修統籌計劃行動及清拆非法天台搭建物。由於資源所限，投訴的跟進工作出現延誤情況；及
- 為免執法行動出現延誤，屋宇署最近已設立制度，在運作和管理層面密切監察跟進行動的進度。屋宇署的管理階層可透過進度監察小組委員會及進度監察委員會，並借助樓宇狀況資訊系統，密切監察執法工作的進度。

47. 應委員會要求，**屋宇署署長**在2003年12月23日的函件中提供審計署所研究的5宗個案的延誤原因詳情、造成延誤的屋宇署人員的職級，以及有關人員的上司的職級。**屋宇署署長**又告知委員會，綜觀而

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

言，這些個案出現延誤，除了是由個別個案本身的獨特情況和特別原因造成外，亦可能是由許多共通因素造成。這些共通因素包括：

——過去數年，屋宇署處理的工作量大幅增加，同時亦把工作成效目標大幅提高，例如處理的投訴個案由1993年的8 300宗增至2002年的15 600宗；而每年的“拆除違例建築物及糾正違規之處”的工作成效目標，則由2001年的15 000個倍增至2002年起的30 000個；

——在處理該5宗個案的期間內，屋宇署進行了多次大型行動，以及發生了多次重大事件，可能阻礙了個別個案的進展，這些包括：

(a) 屋宇署於2000年7月進行了大型的內部架構重組。是次架構重組，使屋宇署在處理現存樓宇的問題時，能夠改善整體工作效率。但在重組初期，難免對屋宇署的工作造成短暫的影響；及

(b) 屋宇署展開了多項大規模行動。屋宇署在推行這些行動時，要在各個重要階段，例如揀選目標樓宇、進行勘測檢驗、發出法定命令和核查業主履行命令的狀況等，投放大量的資源；

——為實施2001年策略，屋宇署取得額外資源，當中部分用作招聘合約或臨時職員。結果，屋宇署於2001及2002年共招聘了超過540名新職員。這批新職員初時需要時間去熟習有關的工作程序，以執行打擊違例建築物的執法工作；及

——在樓宇狀況資訊系統於2003年1月啟用之前，屋宇署並無一個全面的進度監察系統，可協助有關的監督人員監察對個別個案採取跟進行動的進度。

48. 至於該5宗個案的現況，**屋宇署署長**在同一函件中表示：

—— **個案1** —— **九龍深水埗一幢樓宇的違例建築物**：負責人員於2003年8月30日再次前往上址視察。有關的違例建築物仍未拆除。屋宇署於2003年8月30日發出清拆令。負責人員於

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

2003年11月18日前往上址視察，以確定有關命令是否已獲履行，結果發現有關違例建築物已被拆除；

- **個案2** —— **建於新界大埔一幢樓宇的違例建築物**：屋宇署已就有關違例建築物的擁有人不履行第24條清拆令對其採取檢控行動。傳票已於2003年11月11日送交有關業主。首次答辯聆訊定於2003年12月31日進行；
- **個案3** —— **九龍深水埗一幢單梯樓宇的非法天台搭建物**：業主已於2003年10月13日自行把該非法天台搭建物拆除，而屋宇署亦隨後把第24條清拆令註銷；
- **個案4** —— **九龍旺角一幢單梯樓宇的非法天台搭建物**：業主已於2003年11月27日自行把該非法天台搭建物拆除，而屋宇署亦隨後把第24條清拆令註銷；及
- **個案5** —— **九龍彌敦道一個棄置的招牌**：在2003年9月，顧問提交了有關棄置招牌的詳細情況。屋宇署已於2003年9月5日針對餘下的棄置招牌發出拆除危險構築物通知。屋宇署並在2003年9月22日向政府承建商發出指令，將那些棄置招牌一次過全部拆除。有關的招牌隨後於2003年11月9日被拆除。

49. 結論及建議 委員會：

- 認為既然屋宇署在2001至02年度獲得1億6,700萬元撥款，並由2002至03年度起每年獲得2億500萬元撥款，用作推行有關樓宇安全及適時維修的綜合策略，公眾期望該署急不容緩地推行該策略，以保障生命和財產；
- 同意房屋及規劃地政局局長的意見，認為屋宇署在執行清拆違例建築物的工作方面表現欠佳，尤其是考慮到該署在這方面獲得大筆額外撥款；

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

第24條清拆令的履行程度及投訴個案

——對下述事宜深表遺憾：屋宇署並無善用斥資2,000萬元引入的樓宇狀況資訊系統，是導致未履行第24條清拆令的個案出現積壓的原因之一；

——對以下情況深表關注：

- (a) 有大量第24條清拆令長久未獲履行，而確保所有清拆令獲得履行的工作出現延誤；及
- (b) 在部分投訴個案中，當局並無盡快採取跟進行動或將之妥為記錄；

——知悉：

- (a) 屋宇署已訂立程序，在運作和管理層面監察跟進行動的進度。該署亦成立了積壓個案處理專責小組，負責清理於1996年前發出但仍未獲履行的第24條清拆令的積壓個案，而該小組會在樓宇狀況資訊系統中更新有關清拆令積壓個案的數據；
- (b) 屋宇署會調配額外資源，處理樓宇狀況資訊系統內沒有“初次行動日期”的投訴個案，致力在2004年3月前將所有有關數據輸入樓宇狀況資訊系統，並在2004年6月前完成所有未完成的“初次行動”；及
- (c) 屋宇署會在其網站發布有關第24條清拆令履行程度的資料、未履行命令個案的案齡分析，以及該署為清理未履行命令個案而額外訂立的工作成效目標；

特別清拆行動

——對與屋宇署特別清拆行動有關的問題深表關注，有關問題包括計劃出現延誤及督導成本高昂；

——知悉屋宇署署長現正落實審計署署長報告書第5.16段所載審計署的建議；

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

屋宇維修統籌計劃

- 對與屋宇維修統籌計劃有關的問題表示關注，有關問題包括計劃出現延誤，以及未有及早向已委任認可人士監察修葺工程的樓宇發出第24條清拆令；
- 知悉：
 - (a) 屋宇署因應業主是否願意及準備組織起來進行有關工程，而按個別情況給予有關業主更多時間根據屋宇維修統籌計劃，統籌所需的修葺工程。長遠而言，屋宇署會評估屋宇維修統籌計劃的成效，並決定應繼續還是擱置該計劃；及
 - (b) 屋宇署署長現正落實審計署署長報告書第6.17段所載審計署的建議；

非法天台搭建物

- 知悉屋宇署的目標，是在2007年或之前拆除所有單梯樓宇內構成嚴重火警風險的一切非法天台搭建物；
- 對下述情況表示關注：鑒於新發現建有構成嚴重火警風險的非法天台搭建物的單梯樓宇數目，除非屋宇署定期檢討清拆非法天台搭建物的每年目標(現時為每年700幢樓宇)，否則上述目標未必能達致；
- 知悉屋宇署署長現正落實審計署署長報告書第7.15段所載審計署的建議；

對招牌的管制

- 對下述情況表示關注：新的小型工程監管制度欠缺登記制度中用作確保招牌安全的大部分主要特點；
- 知悉房屋及規劃地政局局長所作的以下保證：

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

- (a) 在把招牌管制納入新的小型工程監管制度時，政府當局並無偏離招牌登記制度的原定基本目的(即確保招牌安全)；及
- (b) 他會在新的中小型工程監管制度實施後進行檢討，以確定該制度是否達到登記制度的目的，並適當地向行政會議匯報有關結果；

——對下述事宜表示關注：在未履行的“拆除危險構築物通知書”方面，屋宇署的電腦與人手紀錄之間存在重大差異，而在這些通知書中，有部分長久未獲履行；

——知悉屋宇署署長現正落實審計署署長報告書第8.21段所載審計署的建議；

屋宇署的檢控政策和慣常做法

——對下述事宜深表遺憾：儘管有大量未獲履行的第24條清拆令，但屋宇署提出檢控的數目遠少於屋宇署署長承諾的每年2 000宗。屋宇署的職員仍不願展開檢控行動；

——知悉屋宇署署長：

- (a) 已承諾調配額外資源，致力在2004年提出1 000宗檢控，並在2005年達到提出2 000宗檢控的承諾目標；及
- (b) 現正落實審計署署長報告書第9.11段所載審計署的建議；

政府定期合約承建商的清拆行動

——對下述事宜表示關注：屋宇署甚少委託政府定期合約承建商，執行大量未獲履行的第24條清拆令；

——知悉屋宇署署長現正落實審計署署長報告書第10.6段所載審計署的建議；

屋宇署為解決違例建築物問題而進行的工作

審計署的個案研究結果

——對以下情況表示關注：

- (a) 審計署的個案研究顯示，屋宇署執法過程的各個階段均有延誤情況出現；及
- (b) 不採取行動(或延遲採取行動)的重要決定，並非由適當級別的屋宇署人員作出；

——知悉屋宇署署長現正落實審計署署長報告書第11.14段所載審計署的建議；及

跟進行動

——希望當局繼續向其報告：

- (a) 在落實審計署各項建議及改善措施方面的進一步發展及進展情況；及
- (b) 屋宇署評估屋宇維修統籌計劃成效的結果，以及該署就繼續還是擱置屋宇維修統籌計劃所作的決定。