

第 1 章

發展局
屋宇署

屋宇署對違例建築物採取的行動

香港審計署
二零一五年四月一日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十四號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

屋宇署對違例建築物採取的行動

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.10
審查工作	1.11 – 1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：政府僭建物政策的實施情況	2.1
政府的僭建物政策	2.2 – 2.22
審計署的建議	2.23
政府的回應	2.24
小型工程監管制度	2.25 – 2.32
審計署的建議	2.33
政府的回應	2.34
第 3 部分：處理僭建物的舉報	3.1
僭建物舉報的處理	3.2 – 3.21
審計署的建議	3.22
政府的回應	3.23
第 4 部分：大規模行動所進行的工作	4.1
背景	4.2
以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動	4.3 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17

	段數
以劏房單位為目標的大規模行動	4.18 – 4.30
審計署的建議	4.31
政府的回應	4.32
第 5 部分：清拆令的跟進行動	5.1
清拆令的管理	5.2 – 5.19
審計署的建議	5.20
政府的回應	5.21
對不遵從清拆令的業主採取的檢控行動	5.22 – 5.30
審計署的建議	5.31
政府的回應	5.32
屋宇署承建商進行的代辦工程	5.33 – 5.37
審計署的建議	5.38
政府的回應	5.39
為追討代辦工程費用而採取的行動	5.40 – 5.45
審計署的建議	5.46
政府的回應	5.47
第 6 部分：支援執法行動的資訊系統	6.1
樓宇狀況資訊系統	6.2 – 6.16
審計署的建議	6.17
政府的回應	6.18
第 7 部分：未來路向	7.1
有關僭建物的政策和執法行動	7.2
主要可予改善之處	7.3 – 7.5
未來路向	7.6 – 7.11
審計署的建議	7.12
政府的回應	7.13

附錄	頁數
A：屋宇署：組織架構圖(摘要) (二零一四年十月三十一日)	75
B：在二零一一年清點行動中發現的懷疑僭建物	76
C：處理僭建物舉報的目標時間	77

屋宇署對違例建築物採取的行動

摘要

1. 除了在屋宇署小型工程監管制度下進行的小型工程及豁免工程外，凡未經屋宇署批准及同意的樓宇建築工程，均屬違例建築物(僭建物)。僭建物或會危及樓宇結構與消防安全，對樓宇使用者和市民構成風險，亦可能導致衛生以至環境方面的問題。截至二零一四年十月，屋宇署三個分部和一個分組共有 732 名人員負責僭建物和樓宇安全／維修保養的工作。屋宇署主要經市民及傳媒的舉報和其他政府部門的轉介(下稱關於僭建物的舉報)，以及就個別或一組目標樓宇所進行的僭建物處理行動(下稱“大規模行動”)找出僭建物。

2. 為了在現有資源下消除僭建物對公眾安全構成的威脅及遏止僭建物數目增加，政府自一九七五年起推行政策，就若干類別的僭建物(下稱“須優先取締”僭建物)採取執法行動，其餘僭建物(下稱不屬於“須優先取締”類別的僭建物)則會延後處理。如屬“須優先取締”僭建物，屋宇署可發出清拆令，要求有關業主在指定期限內(通常為 60 天)清拆僭建物，並會把清拆令在土地註冊處註冊。樓宇業主如未能在清拆令訂明的指定期限內進行糾正工程，屋宇署可進行或安排進行清拆工程，或向有關業主提出檢控。至於不屬於“須優先取締”類別的僭建物，屋宇署可發出警告通知，告知有關業主清拆僭建物。業主如未能在指定期限內遵照通知進行清拆僭建物，屋宇署會把警告通知在土地註冊處註冊。

3. 二零一四年關於僭建物的舉報宗數為 41 146 宗，幾乎等於二零零一年的舉報宗數(即 13 817 宗)的三倍。鑑於公眾日益關注僭建物的問題，審計署最近就屋宇署對僭建物採取的行動展開審查工作。

政府僭建物政策的實施情況

4. 根據政府在二零零一年推行的僭建物政策，“須優先取締”僭建物有七種，即 (a) 對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的僭建物；(b) 新建的僭建物；(c) 位於樓宇內外、天台及平台、天井及後巷並會嚴重危害健康或對環境造成滋擾的僭建物；(d) 個別大型僭建物；(e) 個別樓宇內外滿布的僭建物；(f) 大規模行動或維修計劃所涉及的個別或一組目標樓宇的僭建物；及 (g) 在採用環保

摘要

設計並獲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 (第 2.3 及 2.4 段)。

5. 由二零一一年四月起，政府將七種“須優先取締”僭建物的範圍擴大至涵蓋所有位於樓宇天台、平台、天井及後巷的僭建物 (下稱“天台、平台、天井及後巷僭建物”)，即使這些僭建物沒有嚴重風險或對環境造成滋擾 (第 2.6 段)。

6. 在二零零一至二零一零年間，屋宇署共清拆了 405 261 個僭建物 (平均每年清拆 40 526 個)；在二零一一至二零一四年間共清拆了 69 298 個 (平均每年清拆 17 325 個)。屋宇署在二零一一年五月至二零一二年十二月進行了清點行動。屋宇署的顧問公司於清點行動中共發現約 229 萬個懷疑僭建物，包括 187 萬項家居小型工程、12 萬個招牌及 30 萬個其他僭建物 (第 2.9 至 2.11 段)。

7. **用以計劃執法行動的“須優先取締”僭建物數目不明** 儘管政府已推行政策，對“須優先取締”僭建物採取執法行動，而不屬於“須優先取締”類別的僭建物則延後處理，但屋宇署一直沒有採取行動，確定現存“須優先取締”僭建物的總數，而缺乏有關資料可能未能對屋宇署計劃採取的執法行動提供全面的評估。就此，屋宇署在二零一一及二零一二年進行的清點行動中，並沒有把所發現的 229 萬個懷疑僭建物區分為“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物。此外，屋宇署亦沒有在管制人員報告中按“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物，分項列出年內清拆的僭建物數目，這無助於提高屋宇署在解決僭建物問題成效方面的公眾問責性和透明度 (第 2.14 及 2.17 段)。

8. **33 幢單梯樓宇的非法天台搭建物仍未清拆** 天台是居民的走火逃生處，而非法天台搭建物 (尤其是豎設於單梯樓宇) 會阻塞走火逃生通道，對居民構成嚴重火警安全風險。二零零一年四月，發展局告知立法會，屋宇署將於二零零七年之前全面清拆 4 500 幢單梯樓宇的 1.2 萬個非法天台搭建物。然而，審計署注意到，截至二零一五年一月，尚有 33 幢單梯樓宇的非法天台搭建物仍未清拆 (第 2.22 段)。

處理僭建物的舉報

9. **需時很久才就“須優先取締”僭建物發出清拆令** 根據屋宇署的指引，屋宇署人員在進行視察後，應在180天內就已確認為“須優先取締”的僭建物(天台、平台、天井及後巷的僭建物除外)發出清拆令。然而，審計署的審查發現，截至二零一四年十月，屋宇署在4 522宗的舉報個案中，視察相關的僭建物6個月以上至5年後，仍未發出清拆令(第3.4及3.5段)。

10. **需時很久才就天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令** 審計署的審查發現，截至二零一四年十月，在二零一一年四月至二零一四年十月期間接獲的25 313宗就天台、平台、天井及後巷僭建物(見第5段)的舉報中，只有3 357宗(13%)已獲處理(例如發出清拆令、將相關樓宇納入進行大規模行動的目標樓宇名單內，或業主已自願清拆有關的僭建物)。截至二零一四年十月，餘下的21 956宗(25 313宗減3 357宗)舉報中，17 862宗(81%)在接獲舉報後10個月至3.5年屋宇署仍未採取執法行動(第3.12段)。

11. **需時很久才在土地註冊處註冊警告通知** 根據《建築物條例》(第123章)，屋宇署須安排將未獲遵從的警告通知在土地註冊處註冊。屋宇署表示，未獲遵從的警告通知會在發出日期起計四個月內轉介土地註冊處註冊。然而，審計署的審查發現，截至二零一四年十月，有147份已發出4個月以上至9年但仍未獲遵從的警告通知尚未轉介土地註冊處註冊。審計署亦注意到，截至二零一四年十月，有985份由土地註冊處轉介回屋宇署的未獲遵從警告通知(例如通知上的資料有誤)，沒有再送交土地註冊處註冊(第3.16至3.18段)。

大規模行動所進行的工作

12. 發展局表示，大規模行動較分別處理個別舉報更為有效，因為能一次過處理更多“須優先取締”僭建物。屋宇署就某類僭建物進行大規模行動時，會訂定目標樓宇的數目，以採取執法行動(第4.2段)。

13. **以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動出現重大延誤** 在二零一零至二零一四年間，屋宇署進行了6次以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動，涵蓋總共2 337幢目標樓宇。在該6次大規模

行動中，1 次由屋宇署內部人員負責，另外 5 次經 39 份顧問合約進行，合約的總費用為 3,560 萬元。儘管在 6 次大規模行動中，4 次的目標完成日期分別定於二零一一年七月至二零一四年一月期內，但截至二零一四年十月，2 次大規模行動涵蓋的全部樓宇尚未完成行動，而餘下 2 次大規模行動中每次涵蓋的樓宇，亦有過半數尚未完成行動 (第 4.3 至 4.6 段)。

14. **在工作完成前過早向顧問公司付款** 根據屋宇署的顧問合約，顧問公司圓滿完成工作後，屋宇署會向顧問公司發出完工證明書，並支付最後款項。然而，審計署的審查發現，屋宇署在兩份顧問合約圓滿完成工作和獲發完工證明書前，已向相關顧問公司發放最後款項 (第 4.11 及 4.13 段)。

15. **以分間樓宇單位 (劏房單位) 為目標的大規模行動出現重大延誤** 二零一四年十二月，運輸及房屋局告知立法會，屋宇署會繼續加緊取締工業大廈內的劏房，並就住宅樓宇和綜合用途樓宇內劏房的樓宇及消防安全違規情況採取執法行動。在二零一一至二零一四年間，屋宇署進行了 7 次以劏房單位為目標的大規模行動，涵蓋合共 1 092 幢目標樓宇。在該 7 次大規模行動中，5 次由屋宇署內部人員負責，另外 2 次經 10 份顧問合約進行，合約的總費用為 1,240 萬元。儘管在 7 次大規模行動中，4 次的目標完成日期定於二零一二年一月至二零一四年六月期內，但截至二零一四年十月，4 次大規模行動中每次涵蓋的樓宇 (全部由屋宇署內部人員負責)，均有過半數樓宇尚未完成行動 (第 4.20 至 4.22 段及 4.27 段)。

清拆令的跟進行動

16. **清拆令沒有在土地註冊處註冊** 發展局及屋宇署表示，在土地註冊處把僭建物的資料註冊，可讓物業準買家在土地註冊處查冊時，得知在有關處所內是否有僭建物存在，從而向他們提供更有效的消費保障。就此，一個法律專業協會曾向土地註冊處提出意見，指一些清拆令未有送交土地註冊處註冊。二零一四年四月，發展局告知立法會，屋宇署沒有就於土地註冊處註冊的清拆令備存統計數字。二零一五年二月，審計署抽樣調查 30 份在二零一三年五月發出的清拆令，發現其中 4 份沒有在土地註冊處註冊。審計署注意到，關於大部分已發出的清拆令，屋宇署並沒有在電腦系統內備存其於土地註冊處註冊的記錄。審計署亦注意到，在屋宇署的電腦系統內，只載有關於 2 654 份清拆令送交土地註冊處註冊的記錄，當中 80% 在有關清拆令發出後一個月以上至 8 年才送交土地註冊處註冊 (第 5.3 至 5.6 段及 5.10 段)。

17. **未能達致妥善處理清拆令的目標** 屋宇署訂定了按年妥善處理清拆令的目標，即所有在二零零四年發出的清拆令須在二零零八年三月或之前妥善處理；二零零五年發出的清拆令須在二零零九年三月或之前妥善處理；二零零六年發出的清拆令須在二零一零年三月或之前妥善處理；二零零七年發出的清拆令須在二零一一年三月或之前妥善處理；二零零八年發出的清拆令須在二零一三年三月或之前妥善處理；以及二零零九年發出的清拆令須在二零一四年三月或之前妥善處理。然而，截至二零一四年十二月，在二零零四至二零零九年間每年發出的清拆令當中，有 1% 至 25% 未獲妥善處理 (第 5.14 段)。

支援執法行動的資訊系統

18. **屋宇署的電腦系統未能提供重要資料** 屋宇署在二零零二年推行樓宇狀況資訊系統，以記錄、處理及檢索有關投訴、轉介個案、計劃的分區勘察、法定命令、施工令和委聘顧問的詳細資料。然而，審計署注意到，樓宇狀況資訊系統沒有輸入或未能提供一些對處理僭建物的重要資料 (第 6.2 及 6.7 段)。

未來路向

19. 審計署注意到，截至二零一四年十月，共有 68 134 份未獲遵從的清拆令，當中 21% 已發出 6 年以上至 10 年但仍未獲遵從，1% 更已發出 10 年以上至 30 年。此外，屋宇署仍未確定現存多少個未獲發出清拆令的“須優先取締”僭建物。鑑於很多僭建物的擁有人在清拆令於土地註冊處註冊後仍沒有採取清拆行動，這註冊安排對阻嚇僭建成效不彰 (第 7.7 及 7.8 段)。

20. 再者，屋宇署表示，檢控行動能有效處理僭建物，該署並就未獲遵從的清拆令，訂定每年發出 2 500 至 3 300 張傳票的預期目標。按此計算，對於未獲遵從的清拆令，屋宇署將需要一段長時間才能向所有有關業主發出傳票 (第 7.10 段)。

摘要

審計署的建議

21. 審計署的各項建議載於本審計報告書各部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 採取行動，盡快清拆單梯樓宇的非法天台搭建物 (第 2.23(c) 段)；
- (b) 加強行動，確保在屋宇署的目標時間內發出清拆令 (第 3.22(a) 段)；
- (c) 制訂行動計劃，並訂明時限，向天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令 (第 3.22(c) 段)；
- (d) 採取措施，確保將所有未獲遵從的警告通知迅速轉介土地註冊處註冊，並就土地註冊處轉介回屋宇署的警告通知迅速採取跟進行動 (第 3.22(d) 及 (e) 段)；
- (e) 加強行動，確保大規模行動按目標日期完成 (第 4.16(b) 段)；
- (f) 採取措施，防止在顧問公司圓滿完成各項工作前，發放最後款項 (第 4.16(d) 段)；
- (g) 就未獲遵從的清拆令進行檢討，以找出尚未在土地註冊處註冊的清拆令，並盡快採取補救行動 (第 5.20(a) 段)；
- (h) 就過往每一年發出而未獲遵從的清拆令，加強行動，以達致屋宇署妥善處理相關清拆令的時間目標 (第 5.20(e) 段)；
- (i) 在推行樓宇狀況資訊系統更新工程時採取措施，在該系統加設功能，以便監察和管理屋宇署的大規模行動和對未獲遵從清拆令所採取行動的進度 (第 6.17(a) 段)；及
- (j) 探討其他有效方法，促使業主在屋宇署發出清拆令後清拆其僭建物 (第 7.12 段)。

政府的回應

22. 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

《建築物條例》

1.2 根據《建築物條例》(第 123 章)，除小型工程及豁免工程 (註 1) 外，所有樓宇建築工程在展開前，須事先獲得屋宇署 (註 2) 的批准及同意。凡未經屋宇署批准及同意的樓宇建築工程 (小型工程及豁免工程除外)，均屬違例建築物 (僭建物)，屋宇署可就有關僭建物採取執法行動。僭建物或會危及樓宇結構與消防安全，對樓宇使用者和市民構成風險，亦可能導致衛生以至環境方面的問題。

1.3 當發現僭建物時，屋宇署可採取以下執法行動：

- (a) 發出清拆令，要求所發現的僭建物的擁有人在指定期限內清拆僭建物，屋宇署並會把清拆令在土地註冊處註冊 (《建築物條例》第 24 及 24AA 條)；
- (b) 樓宇業主如未能在清拆令訂明的指定期限內進行糾正工程，屋宇署可進行或安排進行清拆工程，或向有關業主提出檢控 (《建築物條例》第 24(3)、24AA(7) 及 40 條)；
- (c) 發出警告通知，告知有關擁有人在指定期限內清拆僭建物。擁有人如未能在指定期限內遵照通知進行清拆僭建物，屋宇署會把警告通知在土地註冊處註冊 (《建築物條例》第 24C 條)；及
- (d) 僭建物如構成對公眾的妨擾，或對生命或財產構成迫切危險，屋宇署會向法院申請命令，即時拆卸或糾正僭建物 (《建築物條例》第 24B 條)。

註 1：自二零一零年十二月起，根據小型工程監管制度 (見第 2.25 段) 在樓宇進行的加建或改動工程，均屬小型工程，例如豎設晾衣架和用於支承空調機的構築物。豁免工程指在樓宇進行不影響樓宇結構的建築工程，例如拆除非結構間隔牆。

註 2：根據《建築物條例》，建築事務監督 (即屋宇署署長) 有權批准建築圖則和同意展開建築工程。為求簡明，本審計報告書稱建築事務監督為屋宇署。

政府的僭建物政策

1.4 政府自一九七五年起推行政策，就若干類別的僭建物採取執法行動，其餘僭建物則會延後處理。屋宇署稱前者為“須優先取締”僭建物，後者為不屬於“須優先取締”類別的僭建物。有關政策的目的是在現有資源下消除僭建物對公眾安全構成的威脅及遏止僭建物數目增加。多年來，屋宇署已採取各項措施解決僭建物問題。

小型工程監管制度

1.5 由二零一零年十二月三十一日起，根據《建築物(小型工程)規例》(第123N章)，樓宇業主可循簡化程序進行指定的小型工程，而無須事先經屋宇署批准和同意。根據屋宇署的小型工程監管制度(屬自行規管制度)，上述小型工程(例如安裝晾衣架)可由註冊承建商進行，無須事先取得屋宇署批准。有關承建商須通知屋宇署，以及向屋宇署提交記錄和完工證明書。屋宇署在小型工程監管制度下引入檢核計劃，分別為家居小型工程檢核計劃(見第2.30段)及違例招牌檢核計劃(見第2.15段)，以便市民在進行檢核後保留若干類別的僭建物。通過檢核的僭建物除非有安全問題，否則屋宇署不會就其採取執法行動。

發現僭建物及其分類

1.6 屋宇署主要經由以下途徑找出僭建物：

- (a) 市民及傳媒就僭建物的舉報，以及其他政府部門的轉介(下稱關於僭建物的舉報)；及
- (b) 就個別或一組目標樓宇所進行的僭建物處理行動(下稱“大規模行動”)，每次行動會涵蓋若干類別的僭建物(例如在天台及平台上的僭建物)。

1.7 屋宇署會為發現到的僭建物確定分類，以便採取以下行動：

- (a) 如屬“須優先取締”僭建物，該署會發出清拆令，要求有關擁有人在指定期限內(通常為60天)清拆僭建物。屋宇署亦不時發出勸諭信，勸諭擁有人清拆僭建物；及

- (b) 如不屬於“須優先取締”類別的僭建物，該署會發出警告通知，告知有關擁有人須在指定期限內（通常為 60 天）清拆僭建物，或發出勸諭信，勸諭有關擁有人／佔用人清拆僭建物，但不會指明須進行糾正行動的時限。

僭建物的舉報

1.8 屋宇署主要透過市民及傳媒就僭建物的舉報，以及其他政府部門的轉介發現僭建物。在二零零一至二零一四年間僭建物的舉報宗數，載於圖一。

圖一

僭建物的舉報
(二零零一至二零一四年)



資料來源：屋宇署的管制人員報告

屋宇署的人力資源和經常開支

1.9 截至二零一四年十月，屋宇署共有 1 739 名員工，當中 1 456 人為公務員，283 人為非公務員合約僱員。樓宇 (1) 及 (2) 部負責處理僭建物個案，以及負責就現存樓宇的安全及維修事宜進行執法工作，而強制驗樓部和機構事務部轄下的小型工程及招牌監管組 (下稱三個分部和一個分組) 則提供支援 (見附錄 A 所載的屋宇署組織架構圖)。截至二零一四年十月，這三個分部和一個分組共有 732 名人員負責僭建物和樓宇安全／維修保養的工作 (註 3)，當中包括：

- (a) 565 名專業及技術職系人員；及
- (b) 167 名一般及共通職系人員。

1.10 屋宇署表示，三個分部和一個分組 (見第 1.9 段) 內的 732 名人員負責多項工作，因此未能單就負責處理僭建物的人手提供分項數字。這些人員負責的多項工作包括：

- (a) 處理僭建物舉報，為殘舊失修的樓宇實施維修和保養工程的計劃，處理就危樓和樓宇缺損的舉報，以及發出修葺令及勘測令；及
- (b) 擔當樓宇協調人，為市民提供一站式服務，處理僭建物和樓宇失修事宜。樓宇安全受威脅，可由欠缺適當的維修和保養或豎設僭建物所致，而涉及僭建物的個案，往往亦同時涉及其他種類的樓宇安全問題。

2013-14 年度，屋宇署全年的經常開支為 11.06 億元。

審查工作

1.11 審計署曾於二零零三及二零一三年進行兩次關於僭建物的審查工作，分別為：

註 3：屋宇署表示，(a) 強制驗樓部轄下防火規格組的人員、(b) 樓宇部專責處理構成環境滋擾的滲水問題的特別小組人員和 (c) 樓宇部轄下斜坡安全組的人員，均無須負責在樓宇安全及維修方面進行執法工作，亦無須對僭建物採取行動。

- (a) 二零零三年審查屋宇署為解決僭建物問題而進行的工作，審查結果載於二零零三年十月的《審計署署長第四十一號報告書》第 6 章；及
- (b) 二零一三年審查政府改善舊式樓宇消防安全的工作，當中涵蓋在消防安全巡查發現的僭建物，審查結果載於二零一三年十月的《審計署署長第六十一號報告書》第 7 章第 5 部分。

1.12 如圖一(見第 1.8 段)所示，二零一四年關於僭建物的舉報宗數共 41 146 宗，幾乎等於二零零一年有關舉報宗數的三倍。鑑於公眾日益關注僭建物的問題，審計署於二零一四年五月展開審查工作，審視有關問題。審查工作集中於屋宇署解決僭建物問題的行動，當中涵蓋以下範疇：

- (a) 政府僭建物政策的實施情況(第 2 部分)；
- (b) 處理僭建物的舉報(第 3 部分)；
- (c) 大規模行動所進行的工作(第 4 部分)；
- (d) 清拆令的跟進行動(第 5 部分)；
- (e) 支援執法行動的資訊系統(第 6 部分)；及
- (f) 未來路向(第 7 部分)。

審計署發現政府在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.13 在審查工作期間，發展局(註 4)及屋宇署的人員予以合作，審計署謹此致謝。

註 4：二零零二年七月前，樓宇事宜的政策職責由當時的規劃地政局負責。二零零二年七月，房屋及規劃地政局成立，接手樓宇事宜的政策職責。二零零七年七月，樓宇政策職責由當時新成立的發展局負責。為求簡明，在本審計報告書內，發展局兼指所有曾經負責樓宇事宜政策的決策局。

第 2 部分：政府僭建物政策的實施情況

2.1 本部分探討屋宇署在實施政府僭建物政策方面所採取的行動。

政府的僭建物政策

一九七五年的僭建物政策

2.2 政府在一九七五年公布，所有在一九七五年七月三十一日後獲發佔用許可證的樓宇均會受監察。如發現僭建物，政府會採取即時行動。此外，屋宇署會對構成人身危險的僭建物採取行動，其他僭建物則記錄在案，日後可能採取行動。

一九八八年的僭建物政策

2.3 政府在一九八八年推行新的僭建物政策，取代一九七五年的政策。根據新政策，僭建物會分為“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物兩類。屋宇署會就“須優先取締”僭建物採取執法行動；不屬於“須優先取締”類別的僭建物則獲延後處理。有關政策的目的是在現有資源下消除僭建物對公眾安全構成的威脅及遏止僭建物數目增加。根據一九八八年的政策，“須優先取締”僭建物主要包括：

- (a) 對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的僭建物；及
- (b) 新建的僭建物（見第 2.19 段），不論有關樓宇的落成日期。

二零零一年的僭建物政策

2.4 為賦予屋宇署更大的空間及彈性，以便就大量僭建物採取執法行動，政府於二零零一年修訂執法政策，擴大“須優先取締”僭建物的範圍，除第 2.3(a) 及 (b) 段提及的兩類外，亦包括以下的僭建物：

- (a) 位於樓宇內外、天台及平台、天井及後巷並會嚴重危害健康或對環境造成滋擾的僭建物；
- (b) 個別大型僭建物；

- (c) 個別樓宇內外滿布的僭建物；
- (d) 大規模行動或維修計劃所涉及的個別或一組目標樓宇的僭建物；及
- (e) 在採用環保設計並獲批准豁免計入建築樓面面積的樓宇部分 (如露台及平台花園) 的違例改建或違例工程。

至於不屬於“須優先取締”類別的僭建物，屋宇署可發出警告通知 (此做法由二零零四年十二月起採用) 並將未獲遵從的通知在土地註冊處註冊；或發出勸諭信，而屋宇署暫時不會對獲發勸諭信的僭建物採取跟進行動。

二零零一年屋宇署清拆僭建物的目標

2.5 二零零一年四月，發展局告知立法會：

- (a) 政府致力為市民提供安全健康的居住環境，使香港成為一個朝氣勃勃、充滿魅力的世界級城市；
- (b) 二零零一年，本港有 4.2 萬幢私人樓宇、80 萬個僭建物 (包括非法天台搭建物 —— 註 5) 及 22 萬個招牌；
- (c) 屋宇署將繼續採取大規模行動，並分別於二零零一年及二零零二年一次過清拆位於 900 及 1 000 幢樓宇的所有外牆的僭建物；
- (d) 屋宇署將於五至七年內 (即由二零零一年起，至二零零五或二零零七年) 清拆 15 萬至 30 萬個僭建物；及
- (e) 屋宇署將於七年內 (即最遲於二零零七年) 全面清拆在 4 500 幢單梯樓宇的 1.2 萬個非法天台搭建物 (註 6)。房屋署已同意接受影響居民的資格，安置這些居民。

註 5： 80 萬個僭建物屬估計數字，是當時按照選定進行大規模行動的 24 幢樣本樓宇發現的僭建物數量及種類推算所得 (樓宇內部的僭建物並不包括在內，因為屋宇署表示豎設於樓宇外牆的僭建物會對公眾構成較大的安全問題)。

註 6： 1.2 萬個豎設於單梯樓宇的非法天台搭建物是由消防處在其進行的普查中發現的。

二零一一年政府加強僭建物政策

2.6 二零一零年十月，政府公布以一套多管齊下的新方法來加強樓宇安全，包括處理僭建物問題，該方法為：

- (a) 通過新法例，讓屋宇署申請法庭手令，以進入個別處所採取執法行動；徵收代業主辦理的工程（下稱“代辦工程”）附加費，以及把與分間樓宇單位（下稱“劏房單位”）有關的常見建築工程納入小型工程監管制度的監管範圍；
- (b) 擴大“須優先取締”僭建物的涵蓋範圍，以及為樓宇外牆僭建物進行清點行動，以便執法；
- (c) 對僭建物擁有人提供支援和協助；及
- (d) 進行關於僭建物的宣傳和公眾教育。

發展局告知立法會，鑑於社會上有意見認為政府須採取更強硬立場對付不遵從命令的業主，以收更大的阻嚇作用，因此由二零一一年四月起，政府將七種“須優先取締”僭建物（見第 2.3 及 2.4 段）範圍擴大，至涵蓋所有位於樓宇天台、平台、天井及後巷的僭建物（下稱“天台、平台、天井及後巷僭建物”），即使這些僭建物沒有嚴重風險或對環境造成滋擾。

屋宇署處理僭建物的資源

2.7 於二零一一年三月、二零一二年二月、二零一三年四月及二零一四年四月，屋宇署先後就近年負責對僭建物採取行動的署方人員數目答覆立法會的查詢，該署表示：

- (a) 僭建物的執法工作由屋宇署兩個樓宇部現有的專業及技術人員進行，並由強制驗樓部和小型工程及招牌監管組（兩者均在二零一一年七月成立）的人員提供支援，有關工作屬於他們就屋宇署在樓宇安全及維修的執法範疇所進行的整體職務的一部分（相關專業及技術人員於二零一一年三月總數為 477 人、二零一二年二月為 488 人、二零一三年四月為 530 人、二零一四年四月為 576 人）；及
- (b) 署方無法單就僭建物執法行動的人手或開支提供分項數字。

2.8 由 2001-02 至 2014-15 年度，政府向屋宇署提供額外撥款，主要用以聘請額外人員（主要為非公務員合約僱員），並聘用顧問公司就僭建物採取執法行動，以及實施加強樓宇安全的措施（見表一）。

表一

用於僭建物執法行動和加強樓宇安全的額外撥款
(2001-02 至 2014-15 年度)

時期	所得撥款 (億元)	用途
2001-02 至 2006-07 年度	8.39	就豎設於樓宇外牆的僭建物及單梯樓宇的非法天台搭建物採取執法行動（見第 2.5(c) 至 (e) 段）。
2006-07 至 2011-12 年度	8.30	實施加強樓宇安全的措施和執行與僭建物相關的職務，包括： <ul style="list-style-type: none"> 於兩年內（即 2007-08 及 2008-09 年度）清拆位於其餘 1 310 幢單梯樓宇的非法天台搭建物；及 於五年內（即最遲於 2010-11 年度）清拆 18 萬個僭建物。
2011-12 至 2014-15 年度	12.61	採取清拆僭建物的措施，包括進行大規模行動、推行小型工程監管制度（見第 1.5 段）和進行二零一一年清點行動（見第 2.10 段），以及採取其他樓宇安全措施，例如推行強制驗樓計劃（註）。

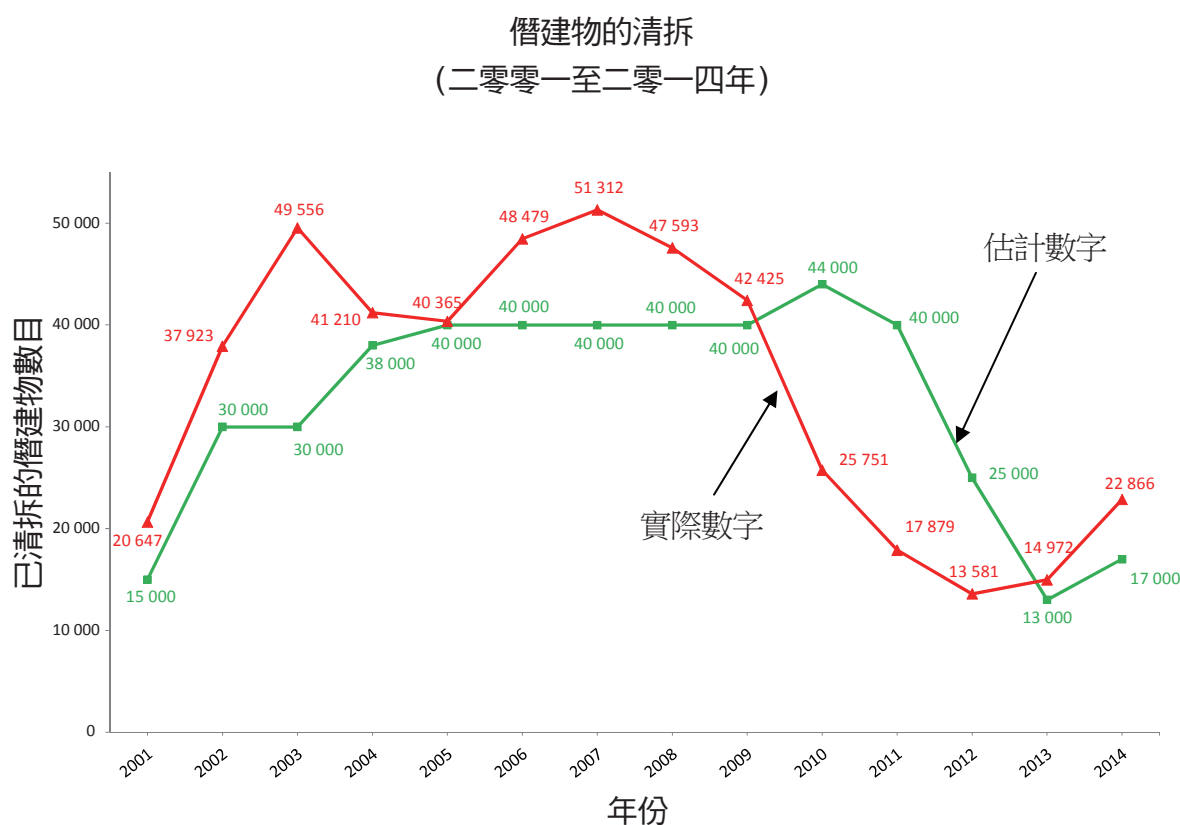
資料來源：屋宇署的記錄

註：該計劃於二零一二年六月推行，屋宇署會向部分樓齡達 30 年或以上的選定目標樓宇的業主及業主立案法團發出法定通知，要求他們於六個月內進行訂明檢驗和於 12 個月內進行訂明修葺工程。屋宇署表示，該署無法分開列出用於採取清拆僭建物措施及用於樓宇安全措施的撥款。

已清拆的僭建物

2.9 二零一一年六月，發展局告知立法會發展事務委員會，截至二零一一年三月底，各項執法計劃已涵蓋近 1.2 萬幢樓宇，並已確認及清拆超過 40 萬個僭建物，而大部分高危僭建物都已被清拆。此外，屋宇署的管制人員報告顯示，在二零零一至二零一四年間，共清拆了 474 559 個僭建物（見圖二），包括在二零零一至二零一零年間共清拆了 405 261 個僭建物（平均每年 40 526 個）及在二零一一至二零一四年間共清拆了 69 298 個僭建物（平均每年 17 325 個）。

圖二



資料來源：屋宇署的管制人員報告

備註：在二零零一至二零一零年間共清拆了 405 261 個僭建物 (20 647 + 37 923 + 49 556 + 41 210 + 40 365 + 48 479 + 51 312 + 47 593 + 42 425 + 25 751)，及在二零一一至二零一四年間共清拆了 69 298 個僭建物 (17 879 + 13 581 + 14 972 + 22 866)。因此，在二零零一至二零一四年間共清拆了 474 559 個僭建物。

屋宇署表示，僭建物清拆數目由二零一零年開始下跌，主要是因為：

- (a) 在二零零一至二零一零年間清拆了超過 40 萬個僭建物後，獲聘負責清拆工作的非公務員合約僱員人數有所減少；
- (b) 餘下僭建物的執法行動難度較高；及
- (c) 下列事件引致相關處理人數減少：(i) 二零一零年一月馬頭圍道發生塌樓事件後，部分人員調往巡查失修的樓宇；(ii) 二零一一年六月建群街發生簷篷倒塌事件後，部分人員調往巡查懸臂式平板簷篷；以及 (iii) 二零一一年十一月發生花園街火警後，部分人員調往巡查劏房單位。

二零一一年清點行動

2.10 二零一一年五月，屋宇署委聘 15 間顧問公司 (涉及 35 份顧問合約，估計總費用為 2,740 萬元) 進行全港清點行動，點算在全港 4.1 萬幢私人樓宇豎設於外牆的各種懷疑僭建物 (包括招牌) 數目，以及對所發現的懷疑僭建物進行目測。在巡查期間，顧問公司若發現懷疑僭建物構成迫切危險，應向屋宇署報告，以便該署採取即時跟進行動。二零一一年六月，屋宇署回覆立法會的提問時表示，清點行動令該署得以建立完備的資料庫，以供該署對僭建物的執法先後次序及大規模行動作出適當安排。

2.11 二零一二年十二月，屋宇署的顧問公司完成實地勘察，共發現約 229 萬個懷疑僭建物，包括：

- (a) 187 萬項家居小型工程 (82% —— 註 7)；
- (b) 12 萬個招牌 (5%)；及
- (c) 30 萬個其他僭建物 (13% —— 例如位於天台的僭建物 —— 見附錄 B)。

顧問公司已向屋宇署提供上述 229 萬個懷疑僭建物的資料，包括照片記錄。二零一四年七月，屋宇署在完成資料分析後向發展局提交勘察結果。屋宇署表

註 7：該 187 萬項家居小型工程包括：

- (a) 126 萬個用於支承空調機和冷卻水塔的構築物；
- (b) 23 萬個小型簷篷；及
- (c) 38 萬個晾衣架。

示，該等照片記錄對日常運作有用，例如讓署方人員可以對一些僭建物的舉報個案進行案頭甄審，而無須進行實地巡查，而有關結果亦提供了不同類別懷疑僭建物的大概數目。

2.12 二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 二零一一年清點行動的目的是建立資料庫，以協助屋宇署日常運作及制定日後就僭建物執法的策略。由於資源方面的考慮，加上時間緊迫，行動的目的或原意並不是要找出須採取執法行動的“須優先取締”僭建物的確實數目，而是要粗略估計經過二零零一年至二零一一年三月的十年執法計劃後，豎設於樓宇外牆的現存僭建物的數目，並識別可能發現高危僭建物的樓宇種類，以便該署安排資源處理問題；
- (b) 由於資源方面的考慮，加上時間緊迫，參與二零一一年清點行動的顧問公司並無記錄所發現僭建物的尺寸或進行詳細評估，該次行動亦不涵蓋樓宇內的僭建物。顧問公司亦無須翻查核准圖則、小型工程呈報個案及其他屋宇署記錄，以核實懷疑僭建物的合法性。由於所發現的懷疑僭建物未經核實其合法性，亦未有進行詳細評估（例如個案歷史及僭建物的尺寸），因此屋宇署不能確定它們是否僭建物或須發出清拆令的“須優先取締”僭建物；及
- (c) 在清拆計劃執行十年後，處理餘下的僭建物是一項複雜的工作，可能涉及法庭授權進入處所的手令及安置事宜，業主亦可能不理解相關風險。發生二零一零年馬頭圍道塌樓及二零一一年花園街火警事件後，屋宇署在進行大規模行動時已將重點放在樓宇修葺及劏房單位問題上，故須相應地減少僭建物執法行動的目標樓宇數目。

一些僭建物於二零一一年清點行動中未被發現

2.13 審計署注意到，二零一一年清點行動未能發現一些有僭建物的樓宇。例如在二零一一年清點行動中，屋宇署發現合共 1.6 萬幢樓宇有天台、平台、天井及後巷僭建物。然而，審計署的審查發現，根據屋宇署的記錄，2 800 幢有天台、平台、天井及後巷僭建物（大部分由舉報找出）的樓宇在清點行動中未被發現。二零一五年二月，屋宇署告知審計署，導致發現有僭建物樓宇的數目相差 2 800 幢的原因可能包括：部分樓宇因實際環境所限令屋宇署的顧問公司無法入內視察；有些天台、平台、天井及後巷僭建物是在勘察結束後新建的；以及數據核對出現問題。

用以計劃執法行動的“須優先取締”僭建物數目不明

2.14 政府自一九七五年推行政策，就“須優先取締”僭建物採取執法行動，至於不屬於“須優先取締”類別的僭建物則延後處理。儘管政府已推行這項政策，但屋宇署自一九七五年至今一直沒有採取行動，確定現存“須優先取締”僭建物的總數。就此，二零一一年清點行動共發現 229 萬個懷疑僭建物。

2.15 屋宇署對所發現的 229 萬個懷疑僭建物進行樣本分析，估計在 187 萬項懷疑違例家居小型工程中，約有 96% 可經家居小型工程檢核計劃（見第 2.30 段）進行檢核。至於 12 萬個懷疑違例招牌，屋宇署於二零一三年九月開始推行違例招牌檢核計劃。根據該計劃，符合技術規格的招牌可繼續保留使用，但須每五年進行一次安全檢查。該署估計，該 12 萬個懷疑違例招牌中約有 72%（即 86 400 個）可在該計劃下進行檢核。屋宇署表示，其餘 30 萬個懷疑僭建物中很多可能屬於違例適意設施，或可在小型工程監管制度下日後引入的檢核計劃中獲進行檢核。

2.16 二零一五年三月，發展局及屋宇署告知審計署：

- (a) 屋宇署會繼續採取多管齊下的方法處理僭建物問題。然而，由於問題十分複雜，涉及數以百萬計的僭建物，要確定全港“須優先取締”僭建物的總數並透過發出清拆令逐一處理，這個做法並不實際。無論如何，僭建物是否屬於“須優先取締”類別，須視乎當時的僭建物政策，而有關政策會不時按情況加以修訂；及
- (b) 儘管屋宇署在管制人員報告及該署網頁公布每年清拆僭建物的總數，但該署認為無須按“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物，分項列出每年清拆僭建物的數目，原因如下：
 - (i) 公眾未必關注“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物的數目；
 - (ii) 分項數字不是評估屋宇署執法行動成效的良好指標；及
 - (iii) 特別指出樓宇業主自願清拆不屬於“須優先取締”類別的僭建物，或會提醒公眾一些僭建物無須清拆，對鼓勵自願清拆僭建物造成負面影響。

2.17 審計署認為，屋宇署須考慮採取行動，確定尚未獲發清拆令的“須優先取締”僭建物數目，以便就私人樓宇豎設於外牆的“須優先取締”僭建物計劃並訂定執法行動的目標。然後，該署須視乎可用資源，就這些“須優先取締”僭建物（包括家居小型工程、招牌及其他在相關檢核計劃下不符檢核資格的僭建物——見第 2.15 段）制訂發出清拆令的行動計劃及時間表。就此，屋宇署曾於二零零一年訂定在五至七年內清拆 15 萬至 30 萬個僭建物的目標（見第 2.5(d) 段）。然而，該署自二零一一年起便再沒有訂定類似的目標。此外，屋宇署亦沒有在其管制人員報告中按“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物，分項列出年內清拆的僭建物數目。為提高屋宇署在解決僭建物問題成效方面的公眾問責性和透明度，該署須考慮於管制人員報告及該署網頁中，分項列出每年清拆的“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物數目。

對新建的僭建物定義不清

2.18 自一九七五年起，為遏止僭建物數目增加，屋宇署就新建的僭建物優先採取執法行動（見第 2.2 及 2.3(b) 段）。二零零一年一月，發展局告知立法會規劃地政及工程事務委員會（其職能自二零零七年十月起由立法會發展事務委員會接管），一旦發現新建的僭建物，不論屬何種類，均應盡快清拆，從而向公眾傳遞清晰的訊息，政府不會容忍僭建問題持續下去。

2.19 根據屋宇署在二零一四年三月發出的指引，新建的僭建物指：

- (a) 在屋宇署人員巡查時被發現正在建造的僭建物；
- (b) 屋宇署記錄顯示本來已在上次執法行動中清拆，但後來再重新搭建的僭建物；
- (c) 在屋宇署的照片記錄（例如二零一一年清點行動中拍攝的照片）中不存在或沒有顯示的僭建物；或
- (d) 屋宇署人員有合理理由相信是在過去 12 個月內建成的僭建物。

2.20 審計署認為，就執法目的而言，第 2.19(c) 及 (d) 段的準則並不十分清晰。為了向屋宇署人員提供更清晰的指引，署方須檢討該署有關新建僭建物定義的指引。

違例招牌檢核計劃的申請率偏低

2.21 屋宇署表示，估計有 86 400 個懷疑違例招牌可根據檢核計劃進行檢核(見第 2.15 段)。然而，自違例招牌檢核計劃在二零一三年九月起實施後，截至二零一五年一月，屋宇署只接獲 190 份相關申請，合共只有 35 個招牌在計劃下通過檢核(註 8)。因此，屋宇署須加強宣傳有關檢核計劃。

33 幢單梯樓宇的非法天台搭建物仍未清拆

2.22 二零零一年四月，發展局告知立法會，屋宇署將於二零零七年之前全面清拆 4 500 幢單梯樓宇的 1.2 萬個非法天台搭建物(見第 2.5(e) 段)。在二零零一至二零一四年間，屋宇署已清拆 5 700 幢單梯樓宇合共約 1.3 萬個非法天台搭建物。然而，截至二零一五年一月，尚有 33 幢單梯樓宇的非法天台搭建物仍未清拆。發展局表示，天台是居民的走火逃生處，而非法天台搭建物(尤其是豎設於單梯樓宇)會阻塞走火逃生通道，對居民構成嚴重火警危險。二零一五年二月，屋宇署告知審計署，所餘 33 幢單梯樓宇的非法天台搭建物屬敏感個案，當中一些須取決於法庭上訴結果、檢控工作，或已有計劃採取行動封閉有關處所，亦有一些個案涉及激動的業主／佔用人。審計署認為，為減低公眾安全風險，屋宇署須盡快採取行動，清拆這些搭建物。

審計署的建議

2.23 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 檢討屋宇署有關新建僭建物定義的指引，以便該署人員進行僭建物執法行動時能有更清晰的指引；
- (b) 加強宣傳違例招牌檢核計劃；及
- (c) 採取行動，盡快清拆單梯樓宇的非法天台搭建物。

註 8：關於餘下的 155 份申請，截至二零一五年一月，98 份申請的檢核工作仍在進行，55 份申請被拒及 2 份申請撤回。

政府的回應

2.24 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 2.23(b) 段，屋宇署會繼續透過不同渠道宣傳違例招牌檢核計劃，包括政府宣傳短片和聲帶、新聞稿、小冊子和指引，以及為業界和公眾舉行簡介會。屋宇署亦會向申請食物業牌照的人士傳遞訊息，說明該署會逐步加強就違例招牌的執法行動，申請人應清拆或更換違例招牌；及
- (b) 關於第 2.23(c) 段，對於餘下建有非法天台搭建物的單梯樓宇，屋宇署有定期更新跟進行動的進展。由屋宇署署長擔任主席的進度監察委員會亦有監察每宗個案的進展。

小型工程監管制度

2.25 在二零一零年十二月前，根據《建築物條例》，除非獲條例豁免，否則所有樓宇建築工程（包括小型工程）在展開前必須先獲得屋宇署的批准及同意。屋宇署表示，就小型工程而言，由於遵守條例規定所涉及的行動成本及時間與工程規模不成正比，很多業主沒有按照規定進行小型工程，以致產生大量違例的小型工程。小型工程監管制度於二零一零年十二月實施，以便市民循簡化的程序進行合法的小型工程。

進行新小型工程的程序

2.26 根據小型工程監管制度，截至二零一四年十二月，有 126 項小型工程按其性質、規模、複雜程度和安全風險度分為以下三個級別：

- (a) 第 I 級別 (44 個項目) 包括較為複雜的小型工程，例如連接兩個樓層的室內樓梯；
- (b) 第 II 級別 (40 個項目) 包括複雜程度和安全風險較低的小型工程，例如豎設金屬花園閘；及
- (c) 第 III 級別 (42 個項目) 包括一般的家居小型工程，例如空調機支架。

2.27 根據小型工程監管制度，樓宇業主須聘請訂明註冊承建商(註9)進行指定小型工程。就第 I 級別小型工程而言，樓宇業主須聘請訂明建築專業人士(註10)監督工程的進行。就第 I 及第 II 級別小型工程而言，須在開工前不少於七天向屋宇署呈交通知書，詳述即將展開的工程，並夾附有關處所的實況照片。所有三個級別的小型工程，均須在完工後 14 天內向屋宇署呈交完工證明書，詳述完成後的工程，並夾附相關照片。屋宇署已將訂明註冊承建商名單上載該署網頁，列明每名承建商可進行的工程級別或項目。截至二零一四年十二月，全港共有 18 729 名訂明註冊承建商。

2.28 屋宇署表示，沒有按照小型工程監管制度所訂程序進行的指定小型工程均屬僭建物，有關的擁有人可能會被檢控，而有關的訂明建築專業人士及訂明註冊承建商亦可能會被紀律處分或檢控。

屋宇署處理小型工程呈報個案的程序

2.29 根據屋宇署的指引，該署在接獲小型工程呈報個案後會：

- (a) 進行初步甄審，以確保呈交的文件齊備，並把資料輸入屋宇署的電腦系統作記錄，然後發出確認信；
- (b) 翻查屋宇署的註冊記錄，核實訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商是否已經有效註冊及其工作資格；
- (c) 揀選呈報個案進行案頭審查，以確保工程符合屋宇署的規定及《建築物(小型工程)規例》；
- (d) 揀選呈報個案進行實地審查，以確保工程符合屋宇署的規定及《建築物(小型工程)規例》；及
- (e) 就案頭審查及實地審查中發現的違規情況，向有關的訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商發出勸諭信及警告信。

註 9：訂明註冊承建商指註冊一般建築承建商、相關範疇的註冊專門承建商，或相關級別、類型或項目的註冊小型工程承建商。

註 10：訂明建築專業人士指認可人士、註冊結構工程師、註冊岩土工程師或註冊檢驗人員。

家居小型工程檢核計劃

2.30 由二零一零年十二月起，根據家居小型工程檢核計劃，樓宇已裝設四類家居小型工程裝置（即用於支承空調機及冷卻水塔的構築物、空調機支架、小型簷篷及晾衣架）的業主在獲得訂明建築專業人士（註冊岩土工程師除外）或訂明註冊承建商（註冊專門承建商除外）的核證後，可向屋宇署申請保留有關裝置。除非發現經檢核的小型工程構成安全風險，否則屋宇署不會就此等工程採取執法行動。

對違規的註冊承建商的行動有所不足

2.31 小型工程監管制度屬自行規管的制度，由訂明建築專業人士及訂明註冊承建商負責進行小型工程。為查找任何違反《建築物條例》的情況，屋宇署會揀選個案進行案頭審查及實地審查。審計署注意到，在二零一一至二零一三年間完成實地審查的 2 342 宗個案中，屋宇署發現合共 34 宗違反《建築物條例》規定的個案。然而，屋宇署沒有向有關的訂明建築專業人士及訂明註冊承建商發出警告信或採取任何檢控行動。在二零一四年審查的 774 宗個案中，屋宇署發現共有 100 宗 (13%) 涉及違規情況，而該署已向有關人士發出 13 封警告信，並把 4 宗個案轉交該署的法律事務組採取檢控行動。審計署認為，為確保屬自行規管的小型工程監管制度有效運作，屋宇署一旦發現違反《建築物條例》規定的小型工程，須加強對有關的訂明建築專業人士及訂明註冊承建商採取跟進行動。

家居小型工程檢核計劃的申請率偏低

2.32 屋宇署表示，在二零一一年清點行動發現的 187 萬項家居小型工程中，約 96% (或 1 795 200 項) 可根據家居小型工程檢核計劃（見第 2.15 段）進行檢核。屋宇署的目標是在二零一一年檢核 1 000 項這類小型工程，而在二零一二至二零一四年則每年檢核 100 項（即在二零一一至二零一四年間合共檢核 1 300 項家居小型工程）。然而，自家居小型工程檢核計劃在二零一零年十二月實施後，截至二零一四年十二月，屋宇署只接獲 83 份相關申請，其中 29 份所涉及的 76 項 (1 300 項的 6%) 家居小型工程已在該計劃下通過檢核（註 11）。審計署認為，屋宇署須加強宣傳有關計劃。

註 11：關於餘下的 54 份申請，截至二零一四年十二月，43 份申請被拒，8 份申請的檢核工作仍在進行及 3 份申請撤回。

審計署的建議

2.33 審計署建議，就管理小型工程監管制度方面，屋宇署署長應：

- (a) 一旦發現違反《建築物條例》規定的小型工程，須加強對有關的訂明建築專業人士及訂明註冊承建商採取跟進行動；及
- (b) 加強宣傳家居小型工程檢核計劃。

政府的回應

2.34 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。關於第 2.33(b) 段，他們表示：

- (a) 屋宇署會繼續研究措施，推廣小型工程監管制度，包括家居小型工程檢核計劃；及
- (b) 屋宇署在二零一四年推出關於小型工程監管制度並涵蓋各檢核計劃的流動電話應用程式，作為加強宣傳的措施之一。屋宇署亦正研究把更多適意設施納入家居小型工程檢核計劃的方案。

第 3 部分：處理僭建物的舉報

3.1 本部分探討屋宇署透過舉報找出僭建物，以及就所發現的僭建物發出清拆令的行動。

僭建物舉報的處理

3.2 找出僭建物的途徑之一是透過舉報 (見第 1.6(a) 段)。僭建物的舉報數字由二零零一年的 13 817 宗增至二零一四年的 41 146 宗 (於 13 年內，二零一四年的有關舉報為二零零一年的三倍 —— 見第 1.8 段圖一)。屋宇署在接獲僭建物的舉報後會採取以下行動：

- (a) 甄審指稱的僭建物是否已納入屋宇署的記錄，以及決定是否須要進行視察；
- (b) 進行視察，把指稱的僭建物分類為“須優先取締”或不屬於“須優先取締”類別的僭建物，以便採取適當的行動：
 - (i) 如屬“須優先取締”僭建物，會向業主／佔用人發出勸諭信 (沒有指定行動的日期 —— 見註 12)，勸諭其清拆僭建物。其後會發出清拆令，要求相關的業主在指定期限 (通常為 60 天) 內清拆僭建物，並在土地註冊處註冊有關命令。如清拆令未獲遵從，屋宇署可採取檢控行動及安排代辦工程；

註 12：屋宇署表示，如相信有關“須優先取締”僭建物的擁有人不會採取自願清拆行動，該署會直接向其發出清拆令而不會發出勸諭信。

- (ii) 如為不屬於“須優先取締”類別的特定僭建物(註 13)，則向相關的業主發出警告通知，告知其在指定期限(通常為 60 天)內清拆僭建物，並在土地註冊處註冊有關未獲遵從的警告通知；及
- (iii) 如為不屬於“須優先取締”類別的其他僭建物，向業主／佔用人發出勸諭信(註 14)，勸諭其清拆僭建物。屋宇署其後不會採取進一步跟進行動；及
- (c) 告知舉報人，當局會就“須優先取締”僭建物發出法定命令，如僭建物不屬於“須優先取締”類別，則不會即時採取執法行動。

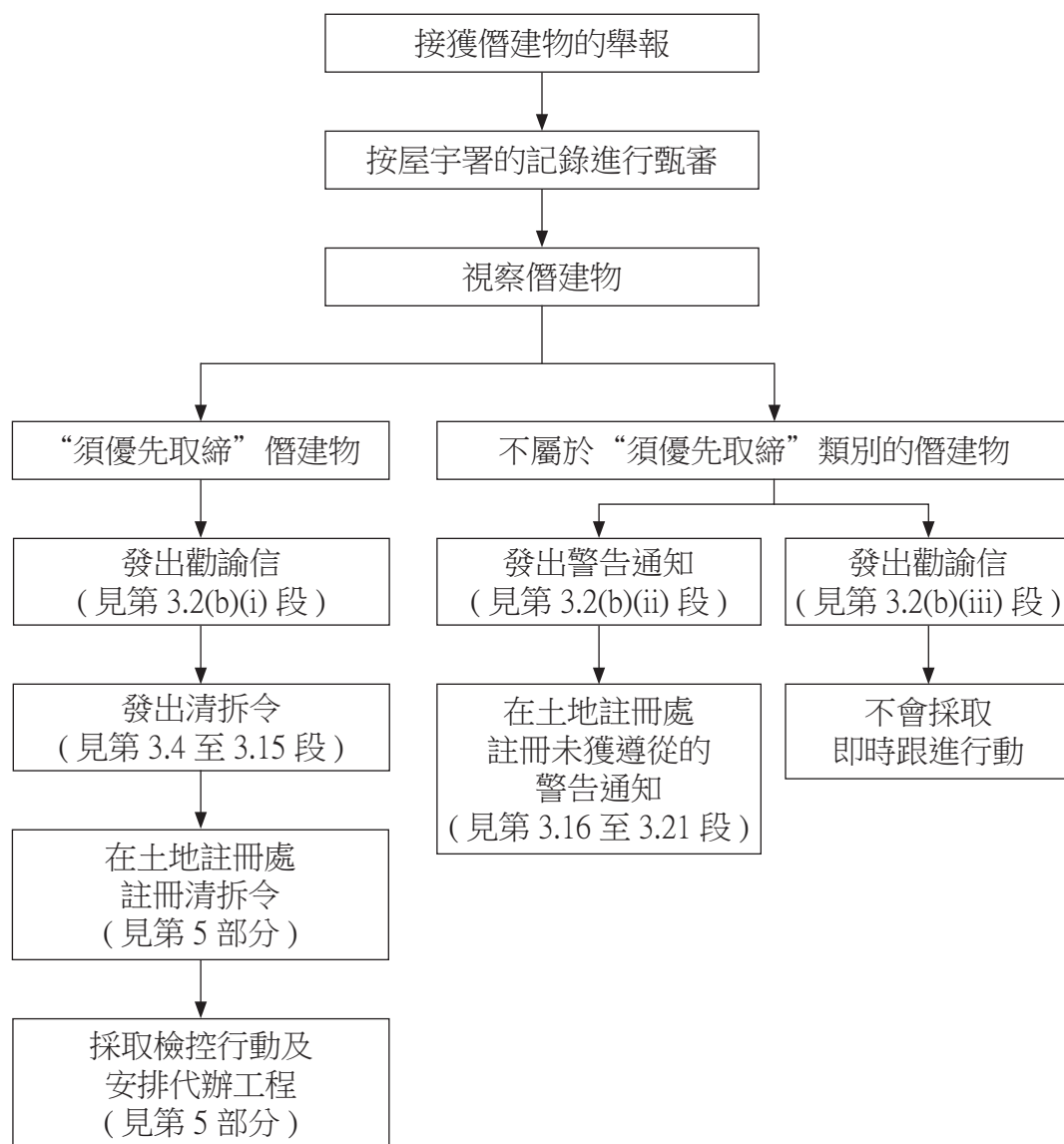
對於僭建物的舉報，屋宇署訂定了不同行動的目標時間(見圖三及附錄 C)。

註 13：屋宇署表示，該署會就若干僭建物發出警告通知，例如現存建於地下的違例閣樓，或現存在樓宇內的違例樓梯，而其不會對生命或財產構成明顯威脅或即時危險。《建築物條例》第 24C 條在二零零四年十二月三十一日生效後發出的警告通知，主要涉及建於天台、平台、天井及後巷的違例建築物，直至二零一一年四月相關的政府政策改變為止(見第 2.6 段)。

註 14：屋宇署表示，該署可能不會對一些不屬於“須優先取締”類別的僭建物，例如普通的適意設施發出勸諭信。

圖三

屋宇署處理僭建物舉報的行動



資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

3.3 表二顯示屋宇署在二零零四至二零一四年間發出的清拆令、警告通知及勸諭信的數目，每份命令、通知或勸諭信可涵蓋一個或超過一個的僭建物。總括而言，近年發出的清拆令、警告通知及勸諭信數目顯著下降。

表二

已發出的清拆令、警告通知及勸諭信的數目
(二零零四至二零一四年)

年份	清拆令	警告通知	勸諭信
2004	29 201	— (註 1)	9 443
2005	25 582	2 227	11 077
2006	34 095	8 650	7 965
2007	36 339	9 015	6 598
2008	34 548 261 907	8 700	5 408
2009	32 989	7 672	5 653
2010	28 409	3 987	4 565
2011	11 601 (註 2)	124 (註 3)	3 275
2012	13 475	356	5 205
2013	15 668	286	3 561
2014	11 816	332	2 972
總計	273 723	41 349	65 722

資料來源：屋宇署的記錄

註 1：《建築物條例》第 24C 條在二零零四年十二月三十一日引入後，警告通知首次在二零零五年發出。

註 2：屋宇署表示，自二零一一年起，該署發出的清拆令數目顯著下降，主要原因是自二零一零年起非公務員合約僱員的數目減少，以及更多人手資源調派至巡查失修樓宇（見第 2.9 段）。

註 3：屋宇署表示，自二零一一年起，該署發出的警告通知數目顯著下降，原因是自二零一一年四月起，該署改為向天台、平台、天井及後巷的僭建物發出清拆令而非警告通知。

需時很久才就“須優先取締”僭建物發出清拆令

3.4 根據屋宇署的指引，在二零一四年五月之前，屋宇署人員在進行視察後，應在 105 天 (30 天 + 30 天 + 45 天 —— 見附錄 C 第 6 至 8 項) 內就已確認為“須優先取締”的僭建物 (天台、平台、天井及後巷的僭建物除外 —— 見第 3.11 段) 發出清拆令 (由二零一四年五月起延長至 180 天 (30 天 + 60 天 + 90 天))。

3.5 審計署注意到，截至二零一四年十月，在視察後確認涉及“須優先取締”僭建物 (天台、平台、天井及後巷的僭建物除外) 的舉報個案當中，有 4 522 宗在視察超過六個月 (見第 3.4 段) 後仍未發出清拆令，詳情如下：

由進行視察至 2014 年 10 月的相隔時間	相關僭建物在視察後 未獲發清拆令的舉報個案數目
6 個月以上至 1 年	1 248 (28%)
1 年以上至 2 年	2 159 (48%)
2 年以上至 3 年	1 005 (22%)
3 年以上至 5 年	110 (2%)
總計	4 522 (100%)

3.6 此外，屋宇署會最優先處理涉及結構或較大消防安全問題 (註 15) 的“須優先取締”僭建物。另外，為遏止僭建物數目增長，屋宇署會對新建的僭建物 (見第 2.19 段)，包括正在建造的僭建物，採取即時執法行動。

註 15：屋宇署表示，涉及較大消防安全問題的僭建物包括：

- (a) 於出口通道進行的加建或改動工程；
- (b) 劏房單位；及
- (c) 阻塞主要逃生通道的僭建物。

3.7 審計署的審查發現，截至二零一四年十月，在尚未就所發現僭建物發出清拆令的 4 522 宗舉報中 (見第 3.5 段)：

- (a) 有 703 宗 (16%) 舉報涉及結構或較大消防安全問題的僭建物 (註 16)；及
- (b) 有 1 285 宗 (28%) 舉報涉及正在建造的僭建物 (註 17)。

3.8 此外，在二零一四年首十個月，屋宇署就 718 宗舉報並確認涉及“須優先取締”僭建物 (天台、平台、天井及後巷的僭建物除外) 的個案發出清拆令。審計署的審查發現，在上述 718 宗舉報中，有 321 宗 (45%) 在進行視察超過六個月後才發出清拆令，與屋宇署指引列明的 180 天 (見第 3.4 段) 有差異。在該 321 宗舉報中，在進行視察 6 個月以上至 9 年後才發出清拆令的數目如下：

由進行視察至發出清拆令的相隔時間	舉報個案數目
6 個月以上至 1 年	191 (59%)
1 年以上至 2 年	111 (35%)
2 年以上至 3 年	14 (4%)
3 年以上至 9 年 (見個案一)	5 (2%)
總計	321 (100%)

註 16：在 703 宗涉及結構或較大消防安全問題的僭建物的舉報中，有 176 宗亦涉及正在建造的僭建物。

註 17：在 1 285 宗涉及正在建造的僭建物的舉報中，有 176 宗亦涉及結構或較大消防安全問題的僭建物。

個案一

需時很久才就“須優先取締”僭建物發出清拆令

1. 二零零六年八月，屋宇署接獲市民舉報，指葵涌一幢商住樓宇地下正在建造僭建物（一個有玻璃嵌板的閣樓）。同月，屋宇署的顧問公司進行視察，但無法進入該樓宇。然而，有跡象顯示地下正進行內部裝修工程，而閣樓的外牆正豎設全高度玻璃嵌板和店前伸建物。
2. 根據二零零八年二月的屋宇署視察報告，該署發現下列新建的僭建物：(a) 閣樓外牆的玻璃嵌板；(b) 由閣樓伸建長超過 0.6 米的簷篷；(c) 在地下設有樓梯的閣樓；及 (d) 在店前侵佔 0.55 米公眾行人路的僭建物。屋宇署把這些工程項目分類為“須優先取締”僭建物。二零零八年三月，屋宇署在發出清拆令前先發出勸諭信，勸諭業主清拆這些僭建物。
3. 二零一零年三月及二零一四年四月，屋宇署視察時發現僭建物仍未清拆。二零一四年四月的視察報告指出，由於已經過了五年多，倘屋宇署以有關僭建物屬“新建”為由採取行動，理據未必充分。二零一四年五月，屋宇署發出勸諭信，勸諭業主清拆違例簷篷（見第 2(b) 段）。
4. 二零一四年六月，屋宇署發出警告通知，告知業主清拆違例閣樓和樓梯（見第 2(c) 段）。屋宇署經評核後認為有關僭建物並非新建，因此不屬於“須優先取締”類別的僭建物。
5. 二零一四年九月，屋宇署發出清拆令，要求業主清拆違例簷篷（見第 2(b) 段）。
6. 經評核後，屋宇署決定不就下列僭建物採取任何行動：(a) 玻璃嵌板（見第 2(a) 段），因為嵌板的面積較“須優先取締”僭建嵌板為小，而且亦不被視作新建的僭建物；及 (b) 侵佔店前範圍的僭建物（見第 2(d) 段），因其應由地政總署採取執法行動。

審計署的意見

7. 屋宇署在二零一四年九月，即二零零六年八月首次視察後八年才就確定的僭建物（見第 2(b) 段）發出清拆令，並基於某些僭建物不再屬新建而沒有發出清拆令。此外，截至二零一五年一月，屋宇署仍未就侵佔店前範圍的僭建物告知地政總署。

個案一（續）

屋宇署的回應

8. 二零一五年三月，屋宇署告知審計署：
- (a) 屋宇署在進入有關處所方面遇上問題，以致調查時間延長；
 - (b) 採取跟進行動期間，有關檔案被誤放，直至二零一四年年初才找回；
 - (c) 閣樓外牆的玻璃嵌板（見第 2(a) 段）不屬於“須優先取締”類別的僭建物，因為每塊玻璃的大小不超過屋宇署指引中訂明的尺寸；
 - (d) 屋宇署於二零一五年二月的個案評核中發現，早前的行動並不符合該署指引，不當地將閣樓及相關樓梯（見第 2(c) 段）判定為並非新建的僭建物。因此，屋宇署已於二零一五年三月就閣樓及相關樓梯發出清拆令；及
 - (e) 侵佔店前範圍的僭建物（見第 2(d) 段）是一個升高了的地面平台。在二零零六年接獲市民舉報時，屋宇署的指引沒有規定要把公眾行人路上的僭建物個案轉介地政總署（屋宇署二零零九年發出的指引才納入有關規定）。鑑於指引已經修訂，該署於二零一五年二月將該公眾行人路上有高於地面的平台一事告知地政總署。

資料來源：屋宇署的記錄

3.9 二零一五年三月，屋宇署告知審計署，屋宇署關於處理僭建物舉報的目標時間的指引（見第 3.4 段），只是為處理簡單和直接的個案提供指導性時限，實際時限會因工作量和個別個案的複雜程度而異。

3.10 審計署認為，在進行視察後需時很久才發出清拆令，會令糾正違例情況的行動延誤，亦可對公眾安全構成風險。此外，由於發出清拆令有所延誤，以致有關命令需更長時間才能在土地註冊處註冊，物業準買家可能因而無從得知有僭建物存在。因此，屋宇署須加強行動，確保清拆令可在該署的目標時間內發出，特別是涉及結構或較大消防安全問題的僭建物和正在建造的僭建物。

需時很久才就天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令

3.11 鑑於就天台、平台、天井及後巷僭建物的舉報數目眾多，屋宇署已由二零一一年四月起採用優先次序制度處理這些僭建物。根據這個制度，在回應有關舉報時，屋宇署人員應按對公眾安全威脅的程度和接獲舉報的日期排列個案次序，以便採取執法行動。屋宇署會在進行視察後就這些僭建物發出清拆令。對於這類僭建物，屋宇署亦定立了以下目標和安排：

- (a) 由二零一一年六至八月，每月發出 280 份清拆令；
- (b) 由二零一一年九月至二零一四年三月，每月發出 420 份清拆令；及
- (c) 由二零一四年四月起，除了新建的或對生命及財產構成明顯及即時危險的僭建物外，該署主要會以進行大規模行動的方式處理就這類僭建物的舉報。

3.12 審計署注意到，截至二零一四年十月，在二零一一年四月至二零一四年十月期間接獲的 25 313 宗就天台、平台、天井及後巷僭建物的舉報中，只有 3 357 宗 (13%) 已獲處理 (例如發出清拆令、將相關樓宇納入進行大規模行動的目標樓宇名單內，或業主已自願清拆有關的僭建物)，餘下的 21 956 宗 (87%) 舉報則有待屋宇署採取行動。截至二零一四年十月，在這 21 956 宗舉報中，17 862 宗在接獲舉報後 10 個月至 3.5 年屋宇署仍未採取執法行動，詳情如下：

由接獲舉報至 2014 年 10 月的相隔時間	相關僭建物有待 屋宇署採取行動 的舉報個案數目
10 至 22 個月 (由 2013 年 1 至 12 月)	6 722 (38%)
22 個月以上至 34 個月 (由 2012 年 1 至 12 月)	6 242 (35%)
34 個月以上至 43 個月 (由 2011 年 4 月 (見第 2.6 段) 至 12 月)	4 898 (27%)
總計	17 862 (100%)

3.13 此外，截至二零一四年十月，有 25 887 份關於天台、平台、天井及後巷僭建物的警告通知(註 18) 是在二零一一年四月前發出但仍未獲遵從，而屋宇署亦未就有關僭建物發出清拆令。

3.14 審計署注意到，屋宇署在二零一四年選定 200 幢樓宇進行大規模行動，集中處理天台、平台、天井及後巷僭建物。然而，按此速度，屋宇署將需要一段長時間才能處理在二零一一年清點行動中發現豎設於約 1.6 萬幢樓宇的天台、平台、天井及後巷僭建物(見附錄 B)。

3.15 二零一零年十月，發展局告知立法會，根據二零一一年的執法政策，屋宇署會積極回應舉報，如在視察後發現有“須優先取締”僭建物，便會發出清拆令，要求業主立即進行工程糾正違規情況。審計署認為，屋宇署在處理舉報，以及就天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令方面進度緩慢，表現未如理想，並不符合政府的政策。因此，屋宇署須制訂行動計劃，訂明發出相關清拆令的時限。

需時很久才在土地註冊處註冊警告通知

3.16 二零零三年四月，在提出建議修訂《建築物條例》，以便授權屋宇署發出警告通知時，發展局告知立法會，把警告通知在土地註冊處註冊會加強對物業準買家的保障，他們可查閱土地註冊處的記錄，從而得悉有關物業是否有僭建物。根據《建築物條例》第 24C 條(由二零零四年十二月三十一日起生效)，屋宇署須安排將未獲遵從的警告通知在土地註冊處註冊。

3.17 屋宇署一般在警告通知發出後給予相關業主兩個月時間進行清拆工程。其後，屋宇署會在兩個月內進行視察，如糾正工程尚未進行，便會把通知轉介土地註冊處註冊。因此，未獲遵從的警告通知應由發出日期起計四個月內轉介土地註冊處註冊。然而，審計署注意到，截至二零一四年十月，有 147 份已發出 4 個月以上至 9 年但仍未獲遵從的警告通知(註 19) 尚未轉介土地註冊處註冊，詳情如下：

註 18：在發出的 25 887 份警告通知中，市民就其中 7 612 份所涉及的僭建物再次作出舉報，這些舉報並包括在二零一一年四月至二零一四年十月期間接獲但仍有待屋宇署採取行動的 21 956 宗就天台、平台、天井及後巷僭建物的舉報內(見第 3.12 段)。

註 19：屋宇署表示，該 147 份未獲遵從及尚未轉介土地註冊處註冊的警告通知，佔 25 887 份未獲遵從警告通知(見第 3.13 段)的 0.6%；該 25 887 份警告通知是屋宇署在二零一一年四月前就天台、平台、天井及後巷僭建物發出，而該署尚未就相關僭建物發出清拆令。

由發出警告通知至 2014 年 10 月的相隔時間	尚未轉介土地註冊處 註冊的警告通知數目
4 個月以上至 1 年	63 (43%)
1 年以上至 3 年	27 (19%)
3 年以上至 5 年	24 (16%)
5 年以上至 7 年	9 (6%)
7 年以上至 9 年	24 (16%)
總計	147 (100%)

3.18 至於由屋宇署送交註冊的警告通知，土地註冊處會告知屋宇署每份通知是否成功註冊。如土地註冊處把警告通知轉介回屋宇署（例如通知上的資料有誤），屋宇署會採取跟進行動。審計署注意到，截至二零一四年十月，有 985 份由土地註冊處轉介回屋宇署的未獲遵從警告通知（註 20），沒有再送交土地註冊處註冊。該 985 份未獲遵從警告通知已發出了 4 個月以上至 10 年，詳情如下：

由發出警告通知至 2014 年 10 月的相隔時間	尚未再次送交土地註冊處 註冊的警告通知數目
4 個月以上至 1 年	38 (4%)
1 年以上至 3 年	64 (7%)
3 年以上至 5 年	290 (29%)
5 年以上至 7 年	401 (41%)
7 年以上至 10 年（見個案二）	192 (19%)
總計	985 (100%)

註 20：屋宇署表示，該 985 份未獲遵從及尚未再次送交土地註冊處註冊的警告通知，佔 25 887 份未獲遵從警告通知（見第 3.13 段）的 3.8%；該 25 887 份警告通知是屋宇署在二零一一年四月前就天台、平台、天井及後巷僭建物發出，而該署尚未就相關僭建物發出清拆令。

個案二

需時很久才把警告通知在土地註冊處註冊

1. 二零零五年三月，屋宇署接獲市民舉報，指大埔一幢商住樓宇一樓豎設違例平台構築物。二零零五年四月，屋宇署在視察該構築物後向業主發出勸諭信，勸諭其清拆僭建物。二零零五年六月，屋宇署發出警告通知（業權資料從土地註冊處取得），列明如僭建物在二零零五年八月或之前仍未拆除，該署便會安排將通知在土地註冊處註冊。

2. 二零零七年二月和二零零八年一月，屋宇署在視察時發現該違例平台構築物尚未清拆。二零零八年二月，屋宇署把警告通知送交土地註冊處註冊。

3. 二零零八年三月，由於警告通知上業主的姓名在填寫時出現錯誤，土地註冊處告知屋宇署不能把警告通知註冊。直至二零一四年十月，屋宇署仍未把載有正確資料的警告通知送交土地註冊處註冊。

審計署的意見

4. 屋宇署在警告通知於二零零五年六月發出後 32 個月，即二零零八年二月才將該通知轉介土地註冊處註冊。此外，截至二零一四年十月，由於警告通知上業主的姓名在填寫時出現錯誤，以致通知在發出超過九年後仍未在土地註冊處註冊。

屋宇署的回應

5. 屋宇署在二零一五年三月告知審計署，經釐清業主的姓名後，該署已於二零一五年二月把警告通知送回土地註冊處註冊。

資料來源：屋宇署的記錄

3.19 審計署注意到，截至二零一四年十月，在 1 132 份未獲遵從及尚未在土地註冊處註冊的警告通知中（包括 147 份未有轉介土地註冊處的通知，以及 985 份由土地註冊處轉介回屋宇署以便跟進的通知），有 884 份（78%）是關於天台、平台、天井及後巷的僭建物。

3.20 二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 根據二零一一年就僭建物加強執法的政策，應就天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令而非警告通知。因此，該署日後會就過往曾發出警告通知，但未獲遵從及未在土地註冊處註冊的天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令；及
- (b) 由於該署會就天台、平台、天井及後巷僭建物逐步採取執法行動，因此，進一步跟進相關警告通知在土地註冊處的註冊，做法未必需要，原因是該署其後會取消相關警告通知。

3.21 審計署注意到，根據《建築物條例》，屋宇署須將未獲遵從的警告通知在土地註冊處註冊。審計署認為，根據《建築物條例》，所有警告通知(包括涉及天台、平台、天井及後巷僭建物的通知)均應在土地註冊處註冊。審計署認為，除了加強對消費者的保障外，將未獲遵從的警告通知在土地註冊處註冊亦會對有關業主產生阻嚇作用。因此，屋宇署須採取措施，確保能迅速將所有未獲遵從的警告通知轉介土地註冊處註冊。至於由土地註冊處轉介回屋宇署的警告通知，該署亦須迅速採取跟進行動。

審計署的建議

3.22 審計署**建議**屋宇署署長應：

- (a) 加強行動，確保在屋宇署的目標時間內發出清拆令，特別是涉及結構或較大消防安全問題的僭建物和正在建造的僭建物；
- (b) 告知地政總署有關個案一所發現的僭建物，以便該署採取執法行動；
- (c) 制訂行動計劃，並訂明時限，向天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令；
- (d) 採取措施，確保將所有未獲遵從的警告通知迅速轉介土地註冊處註冊；及
- (e) 就土地註冊處轉介回屋宇署的警告通知迅速採取跟進行動。

政府的回應

3.23 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 3.22(b) 段，屋宇署已在二零一五年二月把升高地面平台一事告知地政總署 (見第 3.8 段個案一)；
- (b) 關於第 3.22(c) 段，由於相關的舉報眾多，天台、平台、天井及後巷僭建物主要經由大規模行動處理。屋宇署會因應資源和工作量，定立大規模行動每年涵蓋的目標樓宇數目。此外，執法行動只是其中一種解決僭建物問題的方法，屋宇署會繼續以多管齊下的方法提高樓宇安全；及
- (c) 關於第 3.22(e) 段，屋宇署會覆核土地註冊處轉介回該署曾發出警告通知的僭建物 (天台、平台、天井及後巷僭建物除外) 的個案，並採取適當的跟進行動。

第 4 部分：大規模行動所進行的工作

4.1 本部分探討屋宇署透過進行大規模行動對天台、平台、天井及後巷僭建物(見第 4.3 至 4.17 段)及劏房單位(見第 4.18 至 4.32 段)所進行的工作。

背景

4.2 二零一一年六月，發展局告知立法會發展事務委員會，大規模行動較分別處理個別舉報更為有效，因為能一次過處理更多“須優先取締”僭建物。屋宇署會以特定類別的僭建物(例如天台、平台、天井及後巷僭建物及劏房單位僭建物)為目標進行大規模行動。就某類僭建物進行大規模行動時，屋宇署會就此訂定目標樓宇數目。大規模行動分別由屋宇署內部人員及屋宇署所委聘的顧問公司進行(註 21)。

以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動

4.3 在二零一零至二零一四年間，屋宇署進行多次以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動，涵蓋總共 2 337 幢目標樓宇，詳情如下：

- (a) 二零一零年涵蓋的 401 幢樓宇中：
 - (i) 101 幢樓宇由屋宇署內部人員負責(大規模行動 1)；及
 - (ii) 300 幢樓宇經 6 份顧問合約進行(大規模行動 2)；
- (b) 二零一一年涵蓋 782 幢樓宇(經 14 份顧問合約進行——大規模行動 3)；
- (c) 二零一二年涵蓋 354 幢樓宇(經 6 份顧問合約進行——大規模行動 4)；
- (d) 二零一三年涵蓋 600 幢樓宇(經 8 份顧問合約進行——大規模行動 5)；及

註 21：屋宇署甄選顧問公司進行大規模行動時，會公開邀請顧問公司參與資格預審程序，其後邀請通過資格預審的顧問公司提交標書，以進行評審。

- (e) 二零一四年涵蓋 200 幢樓宇 (經 5 份顧問合約進行——大規模行動 6 (註 22))。

4.4 39 份顧問合約的總費用為 3,560 萬元。顧問公司的主要職責包括：

(a) 勘察階段

- 發信給業主／佔用人 (告知他們其樓宇已被選中進行大規模行動)、進行樓宇勘察以找出僭建物，以及向屋宇署提交勘察報告。

(b) 送達命令階段

- 查證業權資料、擬備清拆令供屋宇署簽署，以及寄發清拆令予業主。

(c) 視察命令履行情況階段

- 在清拆令訂明採取行動的指定期限後進行第一次命令履行情況視察，然後向屋宇署提交第一份視察命令履行情況報告，並擬備符合規定通知書 (如已遵從有關清拆令) 或警告信 (如未遵從有關清拆令)，供屋宇署簽署。
- 在屋宇署接納第一份視察命令履行情況報告後八個星期內進行第二次命令履行情況視察，然後向屋宇署提交視察報告，並擬備符合規定通知書或警告信及陳述書 (用以向不履行清拆令的業主採取檢控行動)。

(d) 最後階段

- 完成合約訂明的餘下工作。在圓滿完成各項工作後，屋宇署會發出完工證明書。

註 22：大規模行動 6 的五份顧問合約 (總費用為 700 萬元) 共涵蓋 270 幢目標樓宇，當中 200 幢樓宇經選定同時進行天台、平台、天井及後巷僭建物及劏房單位僭建物的大規模行動，而其餘 70 幢樓宇則經選定進行劏房單位僭建物的大規模行動。

在完成大規模行動方面出現重大延誤

4.5 大規模行動 1 (在二零一零年展開) 由屋宇署內部人員負責 (見第 4.3(a)(i) 段)，共涵蓋 101 幢樓宇。屋宇署把完成該項大規模行動 (註 23) 的目標日期定為二零一二年三月。然而，審計署的審查發現，直至二零一四年十月，屋宇署只完成了對 42 幢樓宇的行動，而對其餘 59 幢樓宇所採取的行動尚未完成。

4.6 至於經顧問合約進行的大規模行動 2、大規模行動 3 及大規模行動 4 (在二零一零至二零一二年間展開)(見第 4.3(a)(ii) 至 (c) 段)，分別有 2 幢、3 幢及 5 幢樓宇在進行勘察後被剔除，主要原因是由於該些樓宇已包括在其他大規模行動內。換言之，大規模行動 2 只有 298 幢樓宇 (300 減 2)、大規模行動 3 有 779 幢樓宇 (782 減 3)，而大規模行動 4 則有 349 幢樓宇 (354 減 5)。審計署注意到，截至二零一四年十月，大規模行動 2 的 200 幢樓宇 (佔 298 幢樓宇的 67%)、大規模行動 3 的全部 779 幢樓宇，以及大規模行動 4 的全部 349 幢樓宇的行動尚未完成 (見表三)。

註 23：就由屋宇署內部人員進行的大規模行動 1 而言，在清拆有關舊建物或把個案轉介屋宇署的法律事務組跟進後，有關行動便視作完成。

表三

以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的外判大規模行動的進展情況
(二零一四年十月)

詳情	大規模行動 (行動展開年份)				總計
	大規模 行動 2 (2010)	大規模 行動 3 (2011)	大規模 行動 4 (2012)	大規模 行動 5 (2013)	
批出的顧問合約					
顧問合約數目	6	14	6	8	34
原本目標樓宇數目	300	782	354	600	2 036
勘察後的目標樓宇數目 (見第 4.6 段)	298	779	349	600	2 026
目標完成日期 (註)	2011 年 7 月至 2012 年 2 月	2012 年 2 月至 2013 年 3 月	2013 年 2 月至 2014 年 1 月	2014 年 12 月	
截至 2014 年 10 月的行動進展情況 (見第 4.4(a) 至 (d) 段)					
	目標樓宇數目				
完成最後階段	98	0	0	0	98
直至完成第二次視察命令 履行情況階段的行動	121	189	56	0	366
直至完成第一次視察命令 履行情況階段的行動	63	160	118	0	341
直至完成送達命令階段的 行動	16	95	56	0	167
直至完成勘察階段的行動	0	321	119	496	936
正進行勘察階段的行動	0	14	0	104	118
總計	298	779	349	600	2 026
獲發下述文件的顧問合約數目					
警告信 (警告信數目)	4 (7)	4 (9)	1 (1)	0 (0)	9 (17)
表現欠佳報告 (報告數目)	1 (1)	1 (3)	0 (0)	0 (0)	2 (4)

資料來源：屋宇署的記錄

註：目標完成日期列於顧問公司提交的工作計劃內，提交工作計劃屬顧問合約的規定之一。

大規模行動所進行的工作

4.7 屋宇署表示，截至二零一四年十月，在大規模行動 2 至 4 合共 26 份顧問合約中，只有兩份已經完成，涉及 98 幢樓宇（最後款項已分別在二零一四年二月及二零一四年三月支付）。這兩份顧問合約亦出現進度上的延誤。根據屋宇署的指引，屋宇署應密切監察每份顧問合約的進度，以確保各項工作準時完成。然而，如表三顯示，顧問公司在完成合約方面出現重大延誤。審計署的分析顯示，截至二零一四年十月，以目標完成日期起計，24 份（26 減 2）顧問合約已延誤了 9 個月至 3 年，詳情如下：

由目標完成日期至 2014 年 10 月的相隔時間	顧問合約數目
9 個月至 1 年	3 (13%)
1 年以上至 2 年	14 (58%)
2 年以上至 3 年	7 (29%)
總計	24 (100%)

4.8 審計署認為，大規模行動出現重大進度延誤及處理僭建物需時很久，對屋宇署解決僭建物問題的行動成效造成負面影響。屋宇署須加強行動，確保出現進度延誤的大規模行動盡快完成，日後的大規模行動亦須按目標日期完成。

對顧問公司的表現監察不足

4.9 根據屋宇署的指引，屋宇署可向表現欠佳的顧問公司發出警告信。在合約期內，屋宇署會向顧問公司發出季度表現評核報告，並在完成合約後發出最後表現評核報告。屋宇署可向已接獲警告信的顧問公司發出表現欠佳報告。在同一份顧問合約下，連續接獲兩個和三個表現欠佳報告的顧問公司會被暫時禁止競投同一類別的屋宇署顧問工作，禁止期分別為至少 3 個月和至少 12 個月。然而，雖然顧問公司在完成合約方面出現重大延誤，但審計署注意到，屋宇署向大規模行動顧問公司發出的警告信和表現欠佳報告不多。截至二零一四年十月，在大規模行動 2 至 4（在二零一零至二零一二年間展開）出現進度延誤的 26 份顧問合約當中：

- (a) 只有 9 份顧問合約合共被發出 17 封警告信，當中 2 份顧問合約（大規模行動 2 的顧問合約 A 及大規模行動 3 的顧問合約 B）分別被發出 1 個和 3 個表現欠佳報告；及

(b) 屋宇署並無就其他 17 份顧問合約發出任何警告信或表現欠佳報告。

4.10 審計署認為，屋宇署須加強行動，監察顧問公司的表現，並就有需要採取行動的個案 (例如顧問合約出現重大進度延誤)，向顧問公司發出警告信及表現欠佳報告。

在工作完成前過早向顧問公司付款

4.11 根據屋宇署顧問合約，顧問公司圓滿完成工作後，屋宇署會向顧問公司發出完工證明書，證明合約完成，並支付最後款項。然而，審計署注意到，屋宇署在發出完工證明書前，已就兩份顧問合約發放最後款項 (見表四)。

表四

過早支付兩份顧問合約的款項 (二零一四年二至十二月)

顧問合約	最後款項 支付日期	事件	
		日期	詳情
A	2014 年 3 月 6 日	2014 年 2 月 27 日	屋宇署核准發放最後款項
		2014 年 4 月 15 日	顧問公司提交一個第二份視察命令履行情況報告
		2014 年 9 月 2 日	屋宇署發出完工證明書
		2014 年 12 月 15 日	屋宇署接納該第二份視察命令履行情況報告
C	2014 年 2 月 13 日	2014 年 2 月 7 日	屋宇署核准發放最後款項
		直至 2014 年 12 月 31 日	屋宇署並未發出完工證明書

資料來源：屋宇署的記錄

4.12 二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 關於顧問合約 A，考慮到顧問公司所作承諾、進入樓宇視察所遇到的困難 (註 24)，及其答應若能進入有關目標樓宇，定會在二零一四年三月進行命令履行情況視察，屋宇署認為顧問合約所訂服務已圓滿完成。因此，屋宇署在二零一四年二月二十七日核准發放最後款項。其後，顧問公司進行命令履行情況視察，並在二零一四年四月提交尚欠的視察命令履行情況報告。由於檔案被誤放，屋宇署在二零一四年九月才就顧問合約 A 發出完工證明書；及
- (b) 關於顧問合約 C，雖然屋宇署在二零一四年二月向顧問公司發放最後款項時仍未發出完工證明書，但由於屋宇署當時已接納各個相關的視察報告，該顧問合約已視為圓滿完成。有關完工證明書在二零一五年三月發出。

4.13 審計署認為，屋宇署須採取措施，防止在顧問公司圓滿完成各項工作和獲發完工證明書前，發放最後款項。

註 24：屋宇署表示：

- (a) 有關目標樓宇的業主對在二零一一年八月發出的清拆令提出上訴，導致原定於二零一二年年初由顧問公司進行的命令履行情況視察受到不能預知的延誤。顧問公司在二零一二年六月嘗試進行第一次命令履行情況視察，但被拒進入該處所；
- (b) 二零一二年十一月，上訴審裁小組駁回該上訴，屋宇署的執法行動得以恢復；及
- (c) 自二零一三年年初起，顧問公司曾嘗試接觸和聯絡有關業主／佔用人，以進行命令履行情況視察，但未能進入該處所。二零一四年二月，顧問公司兩次通知屋宇署，顧問合約訂明的命令履行情況視察尚未完成。

屋宇署揀選目標樓宇的準則為每幢只須有一個或兩個僭建物

4.14 在二零零三至二零一零年間以外牆僭建物為目標進行的大規模行動中，揀選目標樓宇的其中一個準則是每幢目標樓宇應有超過 10 個“須優先取締”僭建物。就此，發展局在二零一一年六月告知立法會發展事務委員會，大規模行動較處理個別舉報更為有效，因為能一次過處理更多“須優先取締”僭建物（見第 4.2 段）。然而，在二零一零至二零一三年間以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動 1 至 5，揀選準則是每幢目標樓宇應至少有一個“須優先取締”僭建物（即天台、平台、天井及後巷僭建物）。至於在二零一四年進行的大規模行動 6，每幢揀選的目標樓宇應至少有兩個“須優先取締”僭建物（註 25）。二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署，雖然根據屋宇署的指引，有關揀選準則為每幢目標樓宇應至少有一個或兩個“須優先取締”僭建物，但這只是最低規定，並不表示有一個或兩個“須優先取締”僭建物的樓宇便會自動入選。事實上，在近期進行的大規模行動中，平均在每幢目標樓宇發現 16 個僭建物。

4.15 根據屋宇署的樓宇狀況資訊系統（見第 6 部分），截至二零一四年十月，大規模行動 2 至 4（在二零一零至二零一二年間展開）合共發現 30 968 個“須優先取締”僭建物及發出 19 101 份清拆令。然而，審計署注意到，屋宇署並沒有就每幢目標樓宇所發出的清拆令數目和所發現的“須優先取締”僭建物數目，製備管理報告。審計署認為，屋宇署須製備有關管理報告，以評估該署揀選目標樓宇進行大規模行動的成效。

審計署的建議

4.16 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 加強行動，確保大規模行動 1 至 5 盡快完成；
- (b) 加強行動，確保大規模行動按目標日期完成；

註 25：就 200 幢經選定同時進行天台、平台、天井及後巷僭建物及劏房單位僭建物的大規模行動的樓宇而言，其中一項揀選準則是每幢目標樓宇應至少有一個天台、平台、天井及後巷僭建物和一個劏房單位（即兩個“須優先取締”僭建物）。至於 70 幢經選定處理劏房單位的僭建物的樓宇，每幢經選定的目標樓宇應至少有一個劏房單位。

- (c) 加強行動，監察顧問公司的表現，並就有需要採取行動的個案 (例如顧問合約出現重大進度延誤)，向顧問公司發出警告信及表現欠佳報告；
- (d) 採取措施，防止在顧問公司圓滿完成各項工作和獲發完工證明書前，發放最後款項；
- (e) 檢討屋宇署的目標樓宇揀選的準則 (即目標樓宇只有一個或兩個“須優先取締”僭建物，也可能被選定進行大規模行動)；及
- (f) 製備管理報告，記錄在大規模行動中就每幢目標樓宇所發出的清拆令數目和所發現的“須優先取締”僭建物數目。

政府的回應

4.17 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 4.16(a) 至 (c) 段，屋宇署已採取下列措施：
 - (i) 根據二零一二年就顧問公司表現進行的檢討，屋宇署已實行多項加強措施，包括改善評核顧問公司表現的程序、理順顧問合約的規模和合約期，以及適時發出警告信。措施細節經諮詢員工意見後，已作定案及公布；
 - (ii) 二零一三年十月，屋宇署更新關於外判顧問公司表現的內部指引，就屋宇署不同職級人員在監察顧問公司表現方面的職責，作出更清晰的分工；
 - (iii) 二零一四年年初，屋宇署設立“警告信記錄冊”，登記曾發給該署顧問公司的警告信，以便考慮是否發出表現欠佳報告。為更密切監察顧問公司的人力資源調配，屋宇署亦於二零一四年年初設立一個關於顧問公司的經核准主要員工的“工時資料庫”，並會每月更新資料，以便屋宇署考慮顧問公司的投標建議書及在顧問合約期間主要員工變動的建議；及
 - (iv) 樓宇狀況資訊系統最近已優化設計，以便監察各個階段 (例如勘察階段、送達命令階段及視察命令履行情況階段) 的進度，是否按照大規模行動下每幢目標樓宇所定的目標日期完成；及

- (b) 關於第 4.16(e) 段，屋宇署將會為每次大規模行動制訂一套特定的目標樓宇揀選準則，準則將會顧及有關大規模行動的目的、所針對要處理的危險僭建物、人手狀況及部門在樓宇安全方面的最新政策。屋宇署將會改良其指引中關於揀選準則的用字，以避免誤解。

以劏房單位為目標的大規模行動

4.18 劏房單位是指在經批准的建築圖則上顯示的一個樓宇單位，被分間成兩個或以上較細小的獨立單位 (即“劏房”)，以供出售或出租用途。通常每個獨立小單位均設有獨立廁所，有些更設有獨立煮食地方。將一個樓宇單位分間通常涉及拆卸間隔牆、建造新的間隔牆、改動或加設內部供水管及排水渠系統、加高地台以埋置新設或改道的水管，以及開鑿額外門口和通風洞口等。一些劏房單位並不違例，因為有關工程可能已獲屋宇署批准或根據小型工程監管制度施工。然而，違反《建築物條例》的建築工程均屬僭建物，屋宇署可對其採取執法行動。

4.19 二零一零年七月，發展局告知立法會發展事務委員會，劏房單位可導致以下問題：

- (a) 因額外的結構而令樓宇負荷過重，因而對有關樓宇造成結構性危險；
- (b) 滲水而構成衛生問題及環境滋擾，或更嚴重地導致樓宇結構日漸惡化；及
- (c) 阻礙火警逃生通道或消防和救援人員進出途徑，因而會在發生火警或意外時造成危險。

4.20 二零一四年十二月，運輸及房屋局告知立法會：

- (a) 根據政府統計處就劏房住戶進行的一項統計調查，全港估計有 86 400 個住宅劏房。鑑於社會人士的各種擔憂，政府不會為住宅劏房設立任何發牌或業主登記的制度；及
- (b) 劏房住戶所面對的樓宇和消防安全風險，無論如何均不容忽視。屋宇署會繼續加緊取締工業大廈內的劏房，並就住宅樓宇和綜合用途樓宇內劏房的樓宇及消防安全違規情況，採取執法行動。

大規模行動所進行的工作

4.21 在二零一一至二零一四年間，屋宇署進行了七次以劏房單位為目標的大規模行動，涵蓋合共 1 092 幢目標樓宇內的 34 605 個單位 (見表五)：

表五

以劏房單位為目標的大規模行動 (二零一一至二零一四年)

大規模行動	開展日期	樓宇類別 (註 1)	目標樓宇數目	涵蓋單位數目	原本目標完成日期	採取行動人員／公司
7	2011 年 4 月	住宅和綜合用途樓宇	116	4 091	2012 年 1 月	屋宇署內部人員
8	2011 年 12 月	住宅和綜合用途樓宇	338	6 762	2012 年 9 月	屋宇署內部人員
9	2012 年 4 月	工業大廈	30	2 226	2013 年 3 月	屋宇署內部人員
10	2013 年 6 月	工業大廈	30	3 581	2014 年 6 月	屋宇署內部人員
11	2013 年 9 月	住宅和綜合用途樓宇	270	6 159	2014 年 12 月 (註 2)	屋宇署 5 份顧問合約所委聘的顧問公司
6 (見第 4.3(e) 段 註 22)	2014 年 11 月	住宅和綜合用途樓宇	270	9 980	2016 年 5 月 (註 2)	屋宇署 5 份顧問合約所委聘的顧問公司
12	2014 年 12 月	工業大廈	38	1 806	2016 年 4 月	屋宇署內部人員
總計			1 092	34 605		

資料來源：屋宇署的記錄

註 1：綜合用途樓宇指部分用作商業用途及部分用作住宅用途的樓宇。

註 2：二零一五年三月，屋宇署告知審計署，大規模行動 11 及 6 的目標完成日期已分別修訂為二零一五年七月及二零一六年九月。

4.22 屋宇署內部人員及顧問公司的主要職責，包括在勘察階段、送達命令階段、視察命令履行情況階段和最後階段（見第 4.4 段）採取行動。屋宇署為大規模行動 6 及 11 而批出的 10 份顧問合約（總費用分別為 700 萬元及 540 萬元）的總費用為 1,240 萬元。

沒有公布大規模行動所發現的劏房單位實際數目及百分率

4.23 截至二零一四年十月，在大規模行動 7 至 11 中（大規模行動 6 及 12 尚未開展）發現的劏房單位數目載於表六。

表六

大規模行動所發現的劏房單位數目
(二零一四年十月)

大規模 行動	涵蓋單位 數目 (a)	實際發現的劏房單位	
		數目 (b)	百分率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
7	4 091	823	20%
8	6 762	1 547	23%
9	2 226	264 (註 1)	12%
10	3 581	133 (註 2)	4%
11	6 159	1 225	20%
整體	22 819	3 992	17%

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註 1：在該 264 個劏房單位當中，34 個被發現分間作住宅用途。

註 2：在該 133 個劏房單位當中，4 個被發現分間作住宅用途。

4.24 屋宇署表示，以劊房單位為目標的大規模行動所涵蓋的工業大廈，該署只會就改作住宅用途的工業大廈採取執法行動。審計署注意到，屋宇署並沒有公布在以劊房單位為目標的大規模行動中，所發現的劊房單位實際數目及百分率。

4.25 二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 在近年的大規模行動中，發現住宅及綜合用途樓宇內約有 20% 至 30% 單位屬劊房單位。工業大廈的劊房單位比例較低，屬於預期之內，因為政府近年致力宣傳和執法，已清楚傳達劊房單位違法的訊息；及
- (b) 至於公布樓宇內發現劊房單位的百分率資料，發展局及屋宇署認為：
 - (i) 公眾未必關注這些資料；及
 - (ii) 以簡單方式提供百分率資料可能會誤導公眾，以為本港樓宇內普遍存在劊房單位的問題，但事實上劊房單位的數目會隨着樓宇和地區的不同而有所差異。

4.26 鑑於公眾關注劊房的樓宇及消防安全（見第 4.20 段），審計署認為，屋宇署有需要在其網頁公布，在以劊房單位為目標的大規模行動中所涵蓋的單位總數，以及當中發現的劊房單位實際數目及百分率。

以劊房單位為目標的大規模行動出現重大延誤

4.27 截至二零一四年十月，大規模行動 7 至 10 的目標完成日期已經過去（見第 4.21 段表五）。然而，審計署注意到就目標樓宇所採取的行動尚未完成，情況如下：

大規模行動	目標樓宇數目	
	總數	行動尚未完成 (截至二零一四年十月)
7	116	65 (56%)
8	338	253 (75%)
9	30	23 (77%)
10	30	16 (53%)
整體	514	357 (69%)

4.28 就大規模行動 11 而言，截至二零一四年十月，屋宇署的顧問公司人員於進行大規模行動的過程中，在進入 1 073 個劏房單位作詳細視察時遇到困難（佔初步視察目標樓宇的公用地方時發現的 1 225 個劏房單位的 88%）。

4.29 二零一五年二月，屋宇署告知審計署，該署及顧問公司人員在進入劏房單位時遇到困難及需要更多時間才能進入單位視察，這情況並不罕見。

4.30 審計署認為，屋宇署須加強行動，確保以劏房單位為目標並出現進度延誤的大規模行動得以盡快完成，並確保將來的大規模行動可以按照目標日期完成（見第 4.16(b) 段）。

審計署的建議

4.31 審計署建議屋宇署署長應加強行動，確保大規模行動 7 至 11 盡快完成。

政府的回應

4.32 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。他們表示屋宇署會檢討大規模行動 7 至 11 的進度，並設法適時完成該等大規模行動。

第 5 部分：清拆令的跟進行動

5.1 本部分探討屋宇署向有關物業業主發出清拆令後的跟進行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 清拆令的管理 (第 5.2 至 5.21 段)；
- (b) 對不遵從清拆令的業主採取的檢控行動 (第 5.22 至 5.32 段)；
- (c) 屋宇署承建商進行的代辦工程 (第 5.33 至 5.39 段)；及
- (d) 為追討代辦工程費用而採取的行動 (第 5.40 至 5.47 段)。

清拆令的管理

5.2 屋宇署如發現“須優先取締”僭建物，便會發出清拆令要求有關業主在指定期限 (通常為 60 天) 內清拆僭建物，該署並可在土地註冊處註冊該清拆令。《建築物條例》訂明，任何人沒有合理辯解而不遵從清拆令的規定，可被檢控。違例者一經定罪，最高可處罰款 20 萬元和監禁一年，而清拆令不獲遵從的情況持續的每一天，最高可另處罰款 2 萬元。《建築物條例》亦訂明，接獲清拆令的業主可在該清拆令發出日期起計 21 天內，向上訴審裁小組 (註 26) 提出上訴。在這情況下，屋宇署會暫停有關該清拆令的行動，以等候上訴審裁小組的裁決。

一些清拆令沒有在土地註冊處註冊

5.3 二零零四年五月，發展局告知立法會，當屋宇署向業主送達清拆令時，會同時將有關清拆令的副本送交土地註冊處註冊。發展局及屋宇署表示，在土地註冊處把僭建物的資料註冊，可讓物業準買家在土地註冊處查冊時，得知在有關處所內是否有僭建物存在，從而向他們提供更有效的消費保障。

註 26：業主如對屋宇署行使根據《建築物條例》賦予該署的酌情決定權所作的決定提出上訴，政府會為每宗上訴個案成立上訴審裁小組，就有關上訴進行聆訊和作出裁定。審裁小組成員由香港特別行政區行政長官委任，包括一名主席 (須為一位合乎資格獲委任為區域法院法官的人士) 及不少於兩名成員。

5.4 就此，土地註冊處在二零一零年九月告知屋宇署，有一個法律專業協會提出以下意見：

- (a) 一些清拆令未有送交土地註冊處註冊；及
- (b) 如有法律專業人士向屋宇署查詢某些清拆令是否已在土地註冊處註冊，屋宇署只會給予查詢者標準答覆，轉介他們到土地註冊處查冊。

在二零一零年十二月舉行的一次會議上，該法律專業協會告知屋宇署，一些清拆令在發出日期起計超過一年後才送交土地註冊處註冊。該協會亦要求屋宇署盡快把所有清拆令送交土地註冊處註冊，因為延遲註冊清拆令已對法律專業人士在處理物業交易方面帶來很多不便之處。

5.5 二零一四年四月，發展局告知立法會財務委員會(財委會)，屋宇署沒有就於土地註冊處註冊的清拆令備存統計數字。在二零零四至二零一三年間，屋宇署共發出 261 907 份清拆令(見第 3.3 段表二)。審計署的審查發現，截至二零一四年十月，屋宇署的樓宇狀況資訊系統只記錄了 2 654 份清拆令(即 261 907 份清拆令的 1%) 送交土地註冊處註冊的日期，因此難以確保所有清拆令均已送交土地註冊處註冊。

5.6 二零一五年二月，審計署在二零一三年五月發出的 907 份清拆令(樓宇狀況資訊系統並沒有記錄這些清拆令轉介土地註冊處的日期) 當中，揀選 30 份於土地註冊處進行查冊，以確定該等清拆令是否已在該處註冊。查冊結果如下：

	清拆令數目
二零一三年五月發出並於二零一五年二月 被審計署揀選作查冊的清拆令	30 (100%)
減去：	
已在土地註冊處註冊	25 (83%)
業主已於二零一四年八月遵從清拆令	1 (4%)
沒有在土地註冊處註冊	4 (13%)

5.7 關於四份尚未在土地註冊處註冊的清拆令：

- (a) 屋宇署撤回其中一份清拆令 (清拆令 A)，原因是清拆令上註明的人士並非有關物業的業主。二零一三年十月，土地註冊處向屋宇署提供有關的業權資料，但截至二零一五年一月，屋宇署仍未向業主發出新的清拆令；
- (b) 至於其他兩份清拆令 (清拆令 B 及 C)，屋宇署已分別在二零一三年八月和十月得知有關物業的業權有所變更，但截至二零一五年一月，屋宇署仍未向新業主發出新的清拆令；及
- (c) 至於餘下的清拆令 (清拆令 D)，有關物業的業權在二零一三年五月至二零一五年一月期間並無改變。

5.8 二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 與警告通知 (見第 3.21 段) 不同，屋宇署在土地註冊處註冊清拆令的做法並非《建築物條例》的法定要求。儘管如此，自二零一一年開始，屋宇署的標準程序已列明須把所有清拆令送交土地註冊處註冊。二零一一年以前，所有清拆令會在第一次視察命令履行情況後才註冊；及
- (b) 屋宇署無法輕易找出尚未在土地註冊處註冊的清拆令，而該署只能在跟進個別清拆令時作出覆查。由於屋宇署每年發出大量清拆令，若要在事後把轉介清拆令及在土地註冊處註冊的日期輸入樓宇狀況資訊系統，並非善用人力資源的做法。

5.9 審計署認為，屋宇署須就未獲遵從的清拆令 (即有關僭建物未有完全拆除) 尚未在土地註冊處註冊的情況，進行檢討，並盡快採取補救行動。屋宇署亦須採取措施，確保日後迅速把轉介清拆令及在土地註冊處註冊的日期輸入樓宇狀況資訊系統。第 5.7 段所述的四份尚未在土地註冊處註冊的清拆令，亦顯示屋宇署沒有跟進一些不能或尚未註冊的清拆令，該署須就此採取更積極及適時的行動。屋宇署亦須就審計署所發現的四份尚未在土地註冊處註冊的清拆令 (見第 5.7 段)，盡快採取行動。

需時很久才在土地註冊處註冊清拆令

5.10 審計署的審查發現，在樓宇狀況資訊系統內，只載有關於 2 654 份清拆令送交土地註冊處註冊的記錄，當中 80% 在有關清拆令發出後超過一個月才送交土地註冊處註冊，詳情如下：

由發出清拆令至送交 土地註冊處註冊的相隔時間	清拆令數目
1 個月或以下	529 (20%)
1 個月以上至 1 年	1 276 (48%)
1 年以上至 3 年	807 (30%)
3 年以上至 8 年	42 (2%)
總計	2 654 (100%)

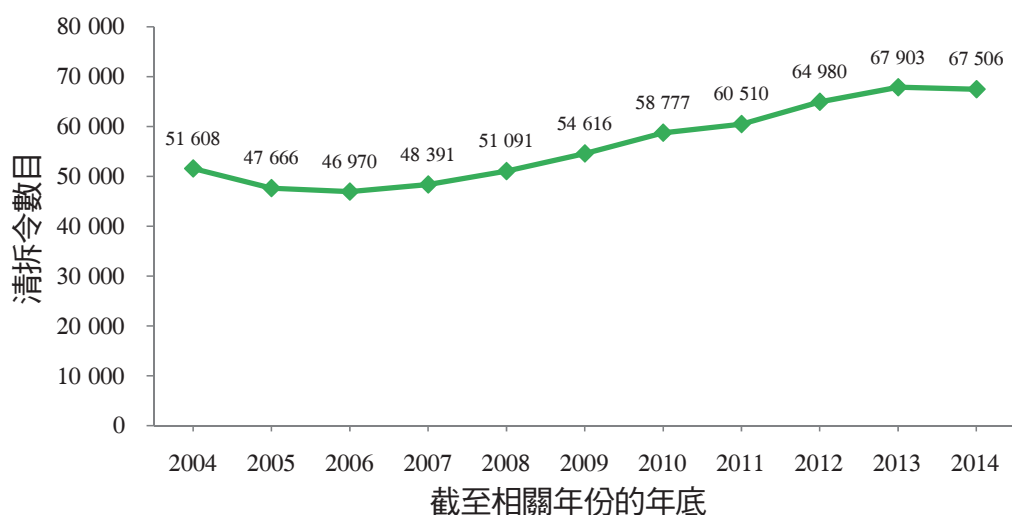
5.11 審計署認為，為提供更有效的消費保障和加強對僭建物擁有人的阻嚇作用，屋宇署須適時把清拆令轉介土地註冊處註冊。

未能達致妥善處理清拆令的目標

5.12 未獲遵從的清拆令自二零零六年起有所增加（見圖四）。

圖四

未獲遵從的清拆令數目
(二零零四至二零一四年)



資料來源：屋宇署的記錄

5.13 屋宇署表示，如屬以下情況，清拆令可視為“已處理”：

- (a) 有關僭建物已被完全拆除；
- (b) 屋宇署已展開檢控行動；
- (c) 屋宇署承建商正進行代辦工程；或
- (d) 清拆令已被取代或撤回 (註 27)。

註 27：根據屋宇署的指引：

- (a) 如業權有所變更或原有的清拆令有錯誤，屋宇署可以新的清拆令取代原有的清拆令；及
- (b) 僭建物如獲修正至不會對公眾構成危險，以及不屬於“須優先取締”類別的僭建物，屋宇署可撤回有關的清拆令。

5.14 自二零零四年開始，屋宇署會在每年第一季訂定翌年三月或之前須妥善處理清拆令數目的目標。屋宇署表示，該署會因應資源及工作量而訂定妥善處理的目標，而久未獲遵從的清拆令一般會獲優先處理。審計署的審查發現，就妥善處理所有在二零零四至二零零九年間發出的清拆令而言，屋宇署未能達致相關目標（見表七）。

表七

清拆令的處理
(二零零四至二零零九年)

發出清拆令的		妥善處理所有清拆令的目標日期 (c)	實際處理百分率	
年份 (a)	數目 (b)		截至 (c) 欄所述的日期 (d)	截至 2014 年 12 月 (e)
2004	29 201	2008 年 3 月	94%	99%
2005	25 582	2009 年 3 月	92%	97%
2006	34 095	2010 年 3 月	94%	97%
2007	36 339	2011 年 3 月	85%	89%
2008	34 548	2013 年 3 月 (註)	75%	80%
2009	32 989	2014 年 3 月 (註)	71%	75%

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：二零一四年三月，屋宇署把在二零一五年三月或之前須妥善處理二零零八及二零零九年發出的清拆令的目標，分別調低至 80% 及 75%。

5.15 截至二零一四年十二月，在二零零七、二零零八及二零零九年發出的清拆令，分別只有 89%、80% 及 75% 已妥善處理，而屋宇署並未就二零一零至二零一四年發出的清拆令，訂定妥善處理所有清拆令的目標日期。審計署認為，屋宇署須就過往每一年發出而未獲遵從的清拆令，加強行動，以達致妥善處理相關清拆令的時間目標。

沒有監察發現已久的僭建物和涉及安全問題的僭建物

5.16 截至二零一四年十月，在 68 134 份未獲遵從的清拆令當中，部分已發出了一段長時間，詳情如下：

由發出清拆令至 2014 年 10 月的相隔時間	未獲遵從的清拆令數目
6 年以上至 10 年	14 514 (21%)
10 年以上至 30 年	753 (1%)
總計	15 267 (22%)

5.17 此外，在該 68 134 份未獲遵從的清拆令當中，7 227 份 (11%) 涉及結構或較大消防安全問題的僭建物 (屬屋宇署最優先處理的類別——見第 3.6 段)。這些清拆令大部分都發出了一段長時間，詳情如下：

由發出清拆令至 2014 年 10 月的相隔時間	未獲遵從的清拆令數目
2 年或以下	2 045 (28%)
2 年以上至 6 年	3 342 (46%)
6 年以上至 10 年	1 767 (25%)
10 年以上至 18 年	73 (1%)
總計	7 227 (100%)

5.18 發展局及屋宇署表示：

- (a) 隨着時間過去，有結構問題的外牆僭建物的安全狀況，可能會因自然損耗和缺乏適當保養而惡化，或對公眾構成安全風險；及
- (b) 涉及消防安全問題的僭建物的風險程度，不會隨着時間而轉變。

5.19 審計署認為，屋宇署須採取行動，定期為涉及結構問題的外牆僭建物進行安全巡查，並迅速對構成公眾安全風險的僭建物採取行動。

審計署的建議

5.20 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 就未獲遵從的清拆令進行檢討，以找出尚未在土地註冊處註冊的清拆令，並盡快採取補救行動；
- (b) 採取措施，確保日後迅速把轉介清拆令及在土地註冊處註冊的日期輸入樓宇狀況資訊系統；
- (c) 就審計署所發現的四份尚未在土地註冊處註冊的清拆令，盡快採取行動；
- (d) 採取措施，適時把清拆令轉介土地註冊處註冊；
- (e) 就過往每一年發出而未獲遵從的清拆令，加強行動，以達致屋宇署妥善處理相關清拆令的時間目標；及
- (f) 採取行動，定期為涉及結構問題的外牆僭建物進行安全巡查，並迅速對構成公眾安全風險的僭建物採取行動。

政府的回應

5.21 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 5.20(b) 段，作為樓宇狀況資訊系統更新工程 (見第 6.6 段) 的一部分，屋宇署將與土地註冊處共同研究日後由土地註冊處向屋宇署提供有關清拆令註冊情況的電腦資料的可行性，以便將資料自動上載至樓宇狀況資訊系統；及
- (b) 關於審計署所發現的四份尚未在土地註冊處註冊的清拆令 (見第 5.7 段及 5.20(c) 段)：
 - (i) 就清拆令 A 而言，由於該清拆令所涉及之僭建物與另外六份清拆令所涉及之僭建物構成一個整體結構，因此屋宇署是否發出新的清拆令，需要視乎該六份清拆令正在進行的上訴個案的結果；

- (ii) 就清拆令 B 及 C 而言，屋宇署已分別於二零一五年三月六日及二月二十七日向新業主發出新的清拆令，並已於發出當日送交土地註冊處註冊；及
- (iii) 屋宇署已於二零一五年二月二十七日將清拆令 D 送交土地註冊處註冊。

對不遵從清拆令的業主採取的檢控行動

5.22 根據律政司授予的權力，屋宇署機構事務部轄下法律事務組的部分人員可擔任檢控人員，在該署發出的清拆令不獲遵從的個案中，提出檢控。對於屋宇署轄下各分部轉介的檢控個案，如理據充足，法律事務組會安排向相關樓宇業主發出傳票。

5.23 過往五年(即二零一零至二零一四年)，有 8 370 名樓宇業主因不遵從清拆令而被裁定罪名成立，詳情如下：

年份	被定罪業主數目
2010	1 611
2011	1 844
2012	1 328
2013	1 955
2014	1 632
總計	8 370

有關刑罰包括罰款，金額由無罰款至 10 萬元不等，詳情如下：

罰款	個案宗數
無	88 (1%)
100 元至 500 元	597 (7%)
501 元至 1,000 元	1 393 (17%)
1,001 元至 2,000 元	2 043 (24%)
2,001 元至 5,000 元	2 584 (31%)
5,001 元至 1 萬元	1 024 (12%)
10,001 元至 10 萬元	641 (8%)
總計	8 370 (100%)

5.24 法庭亦曾對四宗個案判以監禁刑罰，詳情如下：

- (a) 三宗個案分別判處監禁二、四及六個月，全部緩刑執行；及
- (b) 一宗個案判處監禁一個月。

平均來說，法庭在傳票發出的日期起計 3.5 個月之內完成聆訊。

沒有就符合屋宇署檢控準則的個案發出傳票

5.25 根據屋宇署的指引，凡不遵從清拆令的僭建物個案，如符合下列九項準則的其中一項，便須對其採取檢控行動：

- (a) 屬於與工業大廈內住宅劏房單位有關的僭建物，或在住宅或綜合用途樓宇內導致完全阻塞逃生通道的劏房單位；
- (b) 在大規模行動中發現並對生命及身體構成嚴重危害的僭建物 (例如嚴重阻塞逃生通道及把樓梯拆卸)；
- (c) 僭建物的擁有人觸犯同一項罪行兩次或以上；
- (d) 違反小型工程監管制度規定的僭建物；

- (e) 就經舉報發現的僭建物而言，該僭建物對公眾構成迫切危險、導致嚴重衛生問題或環境滋擾，或屬新建或正在建造的僭建物；
- (f) 重覆被舉報的僭建物；
- (g) 檢控一名僭建物擁有人可即時促使附近範圍的其他僭建物擁有人清拆僭建物；
- (h) 清拆令的指定期限已過了 10 年以上；或
- (i) 規模龐大且明顯罔顧法律或公眾安全的僭建物。

5.26 屋宇署的指引亦訂明，即使被告可能提出合理辯解以作抗辯，亦不能構成不對僭建物擁有人採取檢控行動的理由。屋宇署表示，該署採取檢控行動的優先次序，以第 5.25 段 (a) 至 (c) 項屬最高，(d) 項屬較高，而 (e) 至 (i) 項則不屬重要處理類別。

5.27 審計署亦注意到，截至二零一四年十月，在未獲遵從清拆令的 68 134 宗個案中 (見第 5.16 段)，只有 9 608 宗 (14%) 被轉介至屋宇署法律事務組，向不遵從清拆令的業主採取檢控行動。至於餘下的 58 526 宗 (86%) 個案，屋宇署並無資料顯示有多少宗符合九項優先檢控準則 (見第 5.25 段) 中的一項或以上。就此，審計署審查兩宗個案 (見個案三及四) 後發現，截至二零一五年二月，雖然相關僭建物符合九項檢控準則中的三項或以上，但屋宇署並無向不遵從清拆令的業主發出傳票。

個案三

港島區一宗清拆令久未獲遵從的僭建物個案

1. 二零零二年九月，屋宇署接獲舉報，指港島區一幢住宅樓宇的地下低層曾經過改建，但未經屋宇署批准。同月，屋宇署視察後發現，有關樓層的業主在其 435 平方呎的單位內豎設多個僭建物，包括拆除一道牆壁及一條樓梯、加建一條新樓梯，以及非法佔用地方，以增加 708 平方呎的額外樓面面積。屋宇署的評估顯示，該擴建地方會對使用者構成危險。

2. 二零零四年一月，屋宇署向有關業主發出清拆令，要求他在二零零四年五月前按照經批准的建築圖則所示，把該樓宇的受影響部分恢復原狀。二零零八年四月，屋宇署向該業主發出警告信，表示屋宇署正考慮向他採取檢控行動。

3. 二零一零年二月至二零一二年七月，屋宇署再接獲三宗有關該僭建物的舉報，當中兩宗由同一名人士提出。二零一四年七月，屋宇署向該業主發出另一封警告信。截至二零一五年二月，該個案仍未轉介至屋宇署法律事務組以採取檢控行動。

審計署的意見

4. 雖然此個案符合四項檢控準則（見第 5.25 段 (e)、(f)、(h) 及 (i) 項），但截至二零一五年二月，屋宇署並沒有對該名不遵從清拆令的業主採取檢控行動。

屋宇署的回應

5. 二零一五年三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 在最初階段，有關業主曾聘用一名認可人士處理清拆工程，故屋宇署沒有展開檢控行動。其後，由於該名業主和認可人士的反應消極，屋宇署曾嘗試進行視察以確定清拆令未獲遵從的情況，以便展開檢控行動。然而，屋宇署未能進入有關處所；及
- (b) 屋宇署會申請法庭手令，以進入該處所採取執法行動。

資料來源：屋宇署的記錄

個案四

大嶼山一宗清拆令久未獲遵從的僭建物個案

1. 二零零四年三月，屋宇署接獲舉報，指大嶼山一幢住宅樓宇的天井有正在施工的僭建物。翌日，屋宇署的顧問公司人員視察後發現，上址正在豎設一個鋁質僭建物。顧問公司向屋宇署的負責人員及法律事務組提交視察報告，建議發出清拆令及提出檢控。二零零四年四月，屋宇署接獲另一名人士對同一僭建物的舉報。

2. 二零零四年八月，屋宇署向業主發出清拆令，要求他在二零零四年九月前清拆該僭建物。二零零四年十二月，在錄取兩名證人的供詞後，屋宇署法律事務組要求該署負責此個案的人員指示應否向有關業主採取檢控行動。二零零六年十月，屋宇署的顧問公司亦向該署提交證人供詞。截至二零一五年二月，屋宇署並無對有關業主採取檢控行動。

審計署的意見

3. 雖然此個案符合三項檢控準則（見第 5.25 段 (e)、(f) 及 (h) 項），但截至二零一五年二月，屋宇署並沒有對該名不遵從清拆令的業主採取檢控行動。

4. 就此，發展局在二零零一年一月告知當時的立法會規劃地政及工程事務委員會，一旦發現新的僭建物，不論屬何種類，均應盡快清拆，從而向公眾傳遞清晰的訊息，政府不會容忍僭建問題持續下去。審計署認為，屋宇署須對新建僭建物加強檢控行動。

屋宇署的回應

5. 二零一五年三月，屋宇署告知審計署：

(a) 屋宇署已在二零零四年十二月停止對未有取得該署批准和同意而建造新僭建物的人士提出檢控，而專責調查新建僭建物的小組亦於同年解散。因此，該署沒有就此個案採取檢控行動；及

(b) 屋宇署正向該名不遵從清拆令的業主展開檢控行動。

資料來源：屋宇署的記錄

5.28 審計署認為，屋宇署須對上述 58 526 份未獲遵從的清拆令（見第 5.27 段）進行檢討，務求找出須要按照屋宇署檢控準則（見第 5.25 段）發出傳票的個案。

未能達致發出傳票的預期目標

5.29 審計署的審查發現，在二零一零年、二零一一年、二零一二年及二零一四年，屋宇署就未獲遵從的清拆令而發出傳票的數目，未能達致預期目標，詳情如下：

年份	預期發出的 傳票數目 (a)	實際發出的 傳票數目 (b)	百分率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
2010	3 000	2 616	87%
2011	3 000	2 264	75%
2012	3 300	2 105	64%
2013	2 500	2 515	101%
2014	3 000	2 532	84%
整體	14 800	12 032	81%

5.30 二零一零年十月，發展局告知立法會，由於社會上有意見認為，政府應採取更強硬立場對付不遵從清拆令的業主，以收更大的阻嚇作用，因此為保障公眾安全，屋宇署會更迅速地提出更多檢控，藉以制裁未有適當遵從法定命令(包括清拆令)的業主。審計署認為，屋宇署須採取措施，確保達致其發出傳票數目的預期目標。

審計署的建議

5.31 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 對新建僭建物加強控檢行動，從而向公眾傳遞清晰的訊息，政府不會容忍僭建問題持續下去；
- (b) 對未獲遵從的清拆令進行檢討，務求找出須要按照屋宇署檢控準則發出傳票的個案；及
- (c) 採取措施，確保達致屋宇署對不遵從清拆令的業主發出傳票數目的預期目標。

政府的回應

5.32 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。

屋宇署承建商進行的代辦工程

5.33 根據《建築物條例》第 24 條，如業主沒有在指定期限內遵從清拆令，屋宇署可代該業主進行有關工程 (即代辦工程)，並向他追討有關費用。

5.34 在二零零九至二零一三年間，屋宇署完成了 174 宗僭建物個案的代辦工程，涉及的總開支為 1,477 萬元。

沒有為很多符合屋宇署有關準則的僭建物進行代辦工程

5.35 根據屋宇署的指引，在下列特殊情況下應進行代辦工程：

- (a) 僭建物的擁有人曾嘗試以合理及正當的方法遵從清拆令，並顯示有真正意願遵從清拆令，但有可予原諒的理由不能遵從清拆令；
- (b) 僭建物對生命或身體構成風險或對公眾造成滋擾；
- (c) 經廣泛報道的個案；
- (d) 高度政治化的個案；或
- (e) 公然違反法律的僭建物 (例如在清拆後不久又重新豎設的僭建物)。

5.36 二零一五年三月，發展局及屋宇署告知審計署：

- (a) 第 5.35 段的準則列出適合進行代辦工程的情況類別，但並不表示屋宇署應為每宗符合準則的個案進行代辦工程；及
- (b) 政府不應過份強調代辦工程，因為業主有責任遵從清拆令。如有不遵從的情況，屋宇署應以檢控行動促使業主清拆僭建物。

5.37 審計署的審查發現，截至二零一四年十月，在 68 134 份未獲遵從的清拆令當中，屋宇署曾就 98 份 (0.1%) 發出代辦工程指示。此外，在餘下的

68 036 份 (68 134 份減 98 份) 未獲遵從的清拆令當中，7 216 份 (11%) 涉及結構或較大消防安全問題的僭建物 (見第 5.17 段)。尤其值得注意的是，這 7 216 份未獲遵從的清拆令當中，有 73 份已發出超過 10 年。此外，審計署注意到，屋宇署並沒有資料顯示，有多少不遵從清拆令的僭建物個案符合該署的代辦工程準則。審計署認為，屋宇署須對 68 036 份未獲遵從的清拆令進行檢討，務求找出須要進行代辦工程的個案。然後，屋宇署須制訂工作計劃及施工時間表，對須要處理的個案進行代辦工程。為加強保障公眾安全，屋宇署亦須加強行動，對涉及結構或較大消防安全問題的僭建物進行代辦工程。

審計署的建議

5.38 審計署**建議**屋宇署署長應：

- (a) 對未獲遵從的清拆令進行檢討，務求找出須要進行代辦工程的個案；
- (b) 制訂工作計劃及施工時間表，對須要處理的個案進行代辦工程；及
- (c) 加強進行代辦工程，以清拆涉及結構或較大消防安全問題的僭建物，藉此加強保障公眾安全。

政府的回應

5.39 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示屋宇署會優先為涉及結構或較大消防安全問題的僭建物進行代辦工程。

為追討代辦工程費用而採取的行動

5.40 根據《建築物條例》第 24 及 33 條，屋宇署可向業主追討僭建物清拆工程的費用、監督費及不多於費用 20% 的附加費。根據屋宇署的指引，該署會在完成代辦工程後，採取以下行動向相關業主追討費用：

- (a) 確定代辦工程的帳目，然後向僭建物擁有人發出繳款通知書；
- (b) 如業主未有準時按繳款通知書付清費用，屋宇署會根據《建築物條例》第 33 條向業主發出欠款證明書 (第 33 條證明書)，並在土地註

冊處註冊這份證明書，對物業的業權構成第一押記。根據這項法定押記，屋宇署可出售或出租物業，以清繳欠交的代辦工程費用；及

(c) 把合適的個案轉介律政司採取法律行動，以追討債項。

5.41 在二零零九至二零一三年期間完成的 174 宗代辦工程個案，涉及的費用總額為 1,477 萬元 (見第 5.34 段)。截至二零一四年十月，屋宇署仍未就 99 宗個案 (174 宗個案的 57%) 討回所涉及的 894 萬元 (1,477 萬元的 61%)。

未能達致追討費用行動所訂的時限目標

5.42 根據屋宇署的指引，該署應在完成代辦工程後 6 個月之內向僭建物擁有人發出繳款通知書。然而，審計署的審查發現，截至二零一四年十月，在已完成代辦工程但尚未清繳費用的 99 宗個案當中，屋宇署並未向 42 宗個案的僭建物擁有人發出繳款通知書，涉及尚未清繳的費用總額為 573 萬元。截至二零一四年十月，該 42 宗個案的代辦工程已完成 10 個月至 4 年 10 個月不等，詳情如下：

工程完成的日期至 2014 年 10 月的相隔時間	尚未發出繳款通知書的 個案數目
10 個月至 24 個月	15 (36%)
24 個月以上至 36 個月	15 (36%)
36 個月以上至 58 個月	12 (28%)
總計	42 (100%)

5.43 根據屋宇署的指引，該署應在繳款通知書發出後 4 個月之內，在土地註冊處註冊第 33 條證明書。然而，審計署的審查發現，截至二零一四年十月，在完成代辦工程並已發出繳款通知書的 57 宗 (99 宗減 42 宗) 個案當中，已在土地註冊處註冊第 33 條證明書的個案有 38 宗 (67%)，而沒有在土地註冊處註冊的個案有 18 宗 (32%) (註 28)。截至二零一四年十月，這 18 宗個案當中，有 13 宗超過 4 個月仍未註冊，未能符合屋宇署的 4 個月時限目標，詳情如下：

註 28：至於餘下的一宗個案，屋宇署已批准僭建物擁有人分期清繳未清帳款，因此沒有向該擁有人發出第 33 條證明書。

發出繳款通知書的日期至 2014 年 10 月的相隔時間	尚未在土地註冊處註冊的 第 33 條證明書數目
7 個月至 12 個月	4 (31%)
12 個月以上至 24 個月	7 (54%)
32 個月和 52 個月	2 (15%)
總計	13 (100%)

5.44 根據《建築物條例》第 33 條的規定，如物業的真誠購買人在代辦工程完成後，但在第 33 條證明書註冊前，已取得物業的權益，並把該權益予以註冊，則藉註冊第 33 條證明書而構成的第一押記對該購買人無效，亦不會使該購買人負上法律責任。此外，根據《時效條例》(第 347 章)的規定，追討費用的訴訟，必須在代辦工程完成日期起計 6 年內提出。

5.45 為保障政府財政利益，屋宇署須採取措施，確保在代辦工程完成後 6 個月內向僭建物擁有人發出繳款通知書，如相關的繳款在通知書發出後 4 個月內未有付清，在土地註冊處註冊第 33 條證明書。

審計署的建議

5.46 審計署建議屋宇署署長應採取措施，確保屋宇署人員：

- (a) 在代辦工程完成後 6 個月內，向僭建物擁有人發出繳款通知書；
及
- (b) 如相關的繳款在通知書發出後 4 個月內未有清付，在土地註冊處註冊第 33 條證明書。

政府的回應

5.47 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。

第 6 部分：支援執法行動的資訊系統

6.1 本部分探討屋宇署運用電腦資訊系統支援僭建物執法行動的情況。

樓宇狀況資訊系統

6.2 二零零零年四月，屋宇署向財委會尋求撥款 1,970 萬元，以推行樓宇狀況資訊系統，該署表示系統的功能包括提供：

- (a) 一個有效方法，以記錄、處理及檢索有關投訴、轉介個案、計劃的分區勘察、法定命令、施工令和委聘顧問的詳細資料；
- (b) 有關投訴、法定命令和轉介個案的處理情況的最新資料，以便進行內部監察和處理查詢；
- (c) 搜尋個別私人樓宇基本數據的服務，以及備存屋宇署接獲舉報和該署曾視察的僭建物的記錄；及
- (d) 查詢和匯報統計數字的設施，方便運作和規劃用途。

樓宇狀況資訊系統於二零零二年十一月全面推行。

樓宇狀況資訊系統數據質素檢討

6.3 二零一零年九月，屋宇署就樓宇狀況資訊系統備存的數據(註 29)完成質素檢討(二零一零年檢討)。根據向屋宇署高層管理人員提交的二零一零年檢討報告顯示：

- (a) 該系統所記錄的整體數據的完整性為 95.9%，準確性為 85.4%，以及 3.3% 數據有延誤輸入的情況；及
- (b) 部分數據的完整性、準確性和時間性未能令人滿意，這對在屋宇署管制人員報告和網頁向公眾發布的資訊造成影響。

註 29：二零一五年三月，發展局及屋宇署告知審計署，該檢討聚焦於樓宇狀況資訊系統核心數據的質素，即直接關乎屋宇署管制人員報告、《資料月報》和網頁所載服務表現指標的數據。

6.4 二零一零年檢討的主要建議包括：

- (a) 向屋宇署人員發出新指引，概述數據輸入的工作流程、主要數據欄，以及不同職級人員在樓宇狀況資訊系統備存數據方面的責任；
- (b) 為該系統的使用者定期安排度身訂造的培訓和複修課程；及
- (c) 通過該系統定期發出的例外情況報告，加強監察系統數據的完整性、準確性和時間性。

屋宇署表示，二零一零年檢討的建議已在二零一三年三月或之前推行。

6.5 二零一四年七月，屋宇署就樓宇狀況資訊系統備存的數據（見第 6.3 段註 29）完成另一次質素檢討（二零一四年檢討）。與二零一零年檢討比較，二零一四年檢討發現：

- (a) 該系統整體數據的完整性和準確性均有改善，分別達到 98.9% 和 97.4%，而 3.2% 數據有延誤輸入的情況；及
- (b) 大部分發現的數據問題，都不會影響屋宇署向公眾發放的資訊。

二零一四年檢討報告建議，一些改善措施應納入樓宇狀況資訊系統更新工程（見第 6.6 段）。

樓宇狀況資訊系統更新工程

6.6 二零一四年二月，因應樓宇狀況資訊系統的硬件、軟件和技術經已陳舊和過時，政府資訊科技總監辦公室（註 30）批准屋宇署更新該系統的建議，估計開支 990 萬元。樓宇狀況資訊系統更新工程在二零一四年四月展開，目標完成日期為二零一六年三月。

註 30：政府資訊科技總監辦公室負責監督政府資訊及通訊科技的應用，包括電腦化計劃的撥款政策、程序和監察。根據二零零七年六月發出的政府資訊科技總監辦公室通告第 3/2007 號，需費介乎 150,001 元與 1,000 萬元之間的行政工作電腦系統，其費用由政府資訊科技總監辦公室控制的基本工程儲備基金總目 710 分目 A007GX 項下的整體撥款支付。

樓宇狀況資訊系統未能提供重要資料

6.7 一如本審計報告書較前部分所述，樓宇狀況資訊系統沒有輸入或未能提供以下對處理僭建物的重要資料：

- (a) 在大規模行動中，對每幢目標樓宇在不同階段(即勘察階段、送達命令階段、視察命令履行情況階段和最後階段——見第 4.4 段)所採取行動的日期；
- (b) 在大規模行動中，就每幢樓宇所發出的清拆令數目和所發現的“須優先取締”僭建物數目的管理報告(見第 4.15 段)；及
- (c) 大部分清拆令轉介土地註冊處註冊的日期(見第 5.5 段)。

6.8 此外，二零一四年四月，一位立法會議員詢問在二零一一至二零一三年間，每年清拆天台、平台、天井及後巷僭建物的數目。發展局及屋宇署告知財委會，屋宇署並無按被拆除僭建物的類別，另行備存統計數字。

6.9 屋宇署表示，對於二零零四年之前發出而未獲遵從的清拆令，該署人員已整理行動進度(註 31)的資料，並向高層管理人員匯報，以作監察久未獲遵從的清拆令和規劃用途。然而，對於二零零四年或之後發出而未獲遵從的清拆令，沒有記錄顯示，屋宇署高層管理人員獲提供就該等清拆令所採取行動的進度資料。

6.10 再者，發展局及屋宇署表示，屋宇署每類大規模行動的統籌人員已定期收集資料，並把大規模行動的進度向該署高層管理人員匯報，而統籌人員在整理進度報告時，曾以個人電腦儲存由該署相關分部收集得來的資料。審計署認為，此安排未能令人滿意，屋宇署需要利用資訊科技，確保所有重要的資料綜合於樓宇狀況資訊系統之內，並向該署高層管理人員提供資料摘要，以便進行檢討工作。

註 31：行動進度包括：(a) 僭建物擁有人沒有採取行動；(b) 僭建物擁有人正委任建築專業人士；(c) 僭建物擁有人正進行糾正工程；(d) 個案已轉交屋宇署法律事務組以發出傳票；及 (e) 屋宇署正進行代辦工程。

6.11 二零一五年三月，發展局及屋宇署告知審計署：

- (a) 由於樓宇狀況資訊系統在二零一一年九月進行改善工程，以及該系統的數據定義近年也經過數度變更，因此屋宇署不能輕易地從該系統獲取關於清拆天台、平台、天井及後巷僭建物數目的準確資料（見第 6.8 段），而是必須在翻查個別個案文件進行核實之後，才能得到有關資料。由於考慮到時間和人力資源，屋宇署要在緊迫的時間內獲取準確的資料以回答該位立法會議員的提問，做法並不切合實際情況。此外，若政府對資料的準確性存疑卻向立法會提供有關資料，這並不是負責任的做法；
- (b) 屋宇署人員匯報所採取行動的進度（見第 6.9 段），基本上是為了便利該署高層管理人員監察久未獲遵從的修葺令。由於涉及大量清拆令，並考慮所涉及的資源，屋宇署人員無須把行動進度輸入樓宇狀況資訊系統，以編製二零零四年之後發出的清拆令的管理報告（但在一些大規模行動中發出而須由該署高層管理人員監察的清拆令則除外）；及
- (c) 因應運作需要，樓宇狀況資訊系統不時進行改善工程，以便記錄必要的數據，利便編製進度報告。屋宇署增設新數據欄和解決系統邏輯問題需時，因此，在該系統進行所需的改善工程前，大規模行動的統籌人員（見第 6.10 段）須以人手收集數據以便編製統計數字。

6.12 審計署認為，屋宇署在推行樓宇狀況資訊系統更新工程時，須採取措施在該系統內加設功能，以處理第 6.7 至 6.11 段所述的不足之處。

在屋宇署管制人員報告及網頁公布的清拆令數目不準確

6.13 審計署注意到，在屋宇署管制人員報告公布的清拆令數目，持續較樓宇狀況資訊系統所記錄的數目為低。例如，根據該系統的記錄，屋宇署分別在二零一一年、二零一二年和二零一三年發出 11 601、13 475 和 15 668 份清拆令，但在屋宇署管制人員報告公布的相應數目則分別為 9 176 份（11 601 份的 79%）、12 292 份（13 475 份的 91%）和 12 005 份（15 668 份的 77%）。

6.14 屋宇署指出，舉例來說，由於需要在二零一四年一月的第一個星期內向財經事務及庫務局提交二零一三年的相關數據，以便編製管制人員報告，一些在二零一三年最後數月發出的清拆令資料未及在提交數據時輸入樓宇狀況資訊

系統，以供編製相關的管制人員報告。因此，在屋宇署管制人員報告公布的二零一三年發出的清拆令數目，較實際數目為少。審計署認為此安排未能令人滿意，屋宇署應把所有清拆令的資料從速輸入樓宇狀況資訊系統，此舉有助監察所採取行動的進度，以及避免在屋宇署管制人員報告公布的清拆令數目不準確。屋宇署應考慮就發出清拆令推行綜合系統，以便在發出清拆令時，樓宇狀況資訊系統會自動更新相關的資料。

6.15 再者，審計署亦注意到，就截至年底的未獲遵從清拆令而言，屋宇署在其網頁公布的數目，持續較向該署高層管理人員匯報的數目為低。例如，截至二零一一年、二零一二年和二零一三年年底，向屋宇署高層管理人員匯報的未獲遵從清拆令數目分別為 60 510、64 980 和 67 903 份，但在屋宇署網頁公布的相應數目則分別為 52 365 份 (60 510 份的 87%)、53 470 份 (64 980 份的 82%) 和 56 941 份 (67 903 份的 84%)。

6.16 屋宇署指出，舉例來說，截至二零一三年十二月，在屋宇署網頁公布的未獲遵從清拆令有 56 941 份，數目包括在二零一二年十二月或之前發出而截至二零一三年十二月仍未獲遵從的清拆令 (在二零一三年發出而未獲遵從的清拆令除外)。然而，樓宇狀況資訊系統所記錄的 67 903 份未獲遵從清拆令，則包括截至二零一三年十二月所有未獲遵從的清拆令 (包括在二零一三年發出而未獲遵從的清拆令)。審計署認為，屋宇署須在這方面公布準確資料。

審計署的建議

6.17 審計署**建議**屋宇署署長應：

- (a) 在推行樓宇狀況資訊系統更新工程時採取措施，在該系統加設功能，以便監察和管理以下行動的進度：
 - (i) 大規模行動；及
 - (ii) 對未獲遵從清拆令所採取的行動；
- (b) 採取措施，確保在屋宇署管制人員報告所公布的每年發出清拆令數目資料準確；
- (c) 考慮在樓宇狀況資訊系統增設功能，綜合關於清拆令的重要資料；及

- (d) 就截至年底的未獲遵從清拆令數目，採取措施確保在屋宇署網頁公布的資料準確。

政府的回應

6.18 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 6.8 及 6.11(a) 段，樓宇狀況資訊系統現時存在不足之處，以致未能提供關於清拆天台、平台、天井及後巷僭建物的數目，屋宇署在推行該系統更新工程時，會研究方法以解決有關問題；
- (b) 關於第 6.17(a) 段，屋宇署最近優化了樓宇狀況資訊系統，以便監察一些大規模行動下的目標樓宇的工作進度，而該等功能會納入樓宇狀況資訊系統更新工程之內。屋宇署在推行該更新工程時，會研究是否可以增設功能，監察就未獲遵從清拆令所採取行動的進度；及
- (c) 關於第 6.17(b) 及 (c) 段，樓宇狀況資訊系統會增設可分批上載記錄的功能，以提高屋宇署管制人員報告所公布資料（包括每年發出清拆令的數目）的準確性。

第 7 部分：未來路向

7.1 本部分概述審計署的主要關注事項，並探討未來路向。

有關僭建物的政策和執法行動

7.2 僭建物或會危及樓宇結構與消防安全，對樓宇使用者和市民構成風險，亦可能導致衛生以至環境方面的問題。為了在現有資源下消除對公眾安全構成的威脅，屋宇署已推行有關僭建物的政策，把執法行動集中於若干類別的“須優先取締”僭建物。然而，雖然屋宇署在二零零一至二零一四年間已清拆了 474 559 個僭建物，但卻沒有公布統計數字，說明已清拆了多少個“須優先取締”僭建物。屋宇署表示，在已經清拆的僭建物中，可能有大部分屬“須優先取締”僭建物。此外，屋宇署在二零一一年清點行動中合共發現約 229 萬個懷疑僭建物，但沒有採取行動找出當中多少個屬“須優先取締”僭建物。

主要可予改善之處

7.3 審計署注意到，有關僭建物的舉報數字由二零零四年的 24 577 宗，上升至二零一四年的 41 146 宗 (增幅為 67%)，而清拆僭建物的數字則由二零零四年的 41 210 個下跌至二零一四年的 22 866 個 (跌幅為 45%)。

7.4 **屋宇署處理僭建物的行動有所不足** 審計署的審查發現，屋宇署處理僭建物的行動有所不足，包括需時很久才就“須優先取締”僭建物發出清拆令；就天台、平台、天井及後巷僭建物及劏房單位進行的大規模行動出現重大延誤；把警告通知、清拆令和第 33 條證明書轉介土地註冊處註冊有所延誤；很多涉及結構或較大消防安全問題的僭建物沒有進行代辦工程；以及沒有就對公眾安全構成威脅的僭建物進行安全巡查。屋宇署需時很久才對有關僭建物的舉報作出回應，未能達到公眾的期望，令人質疑該署就僭建物採取執法行動的成效。

7.5 **屋宇署資訊系統的不足之處** 審計署的審查發現，屋宇署的樓宇狀況資訊系統並沒有備存一些重要資料，以支援該署就僭建物採取的行動。舉例來說，樓宇狀況資訊系統並沒有：

- (a) 備存大規模行動中對每幢樓宇所採取不同階段行動的日期資料 (見第 4.4 段)；
- (b) 就大規模行動中對每幢樓宇所發出的清拆令數目和發現的“須優先取締”僭建物數目發出報告，以便管理層監督和採取所需的行動 (見第 4.15 段)；及
- (c) 就大部分清拆令而言，記錄有關清拆令轉介土地註冊處註冊日期的資料 (見第 5.5 段)，這些資料對監察及評估執法行動是否適時和有效相當重要。

未來路向

7.6 根據屋宇署的僭建物執法政策，該署會就“須優先取締”僭建物採取較嚴厲的執法行動，包括向有關僭建物擁有人發出清拆令、把清拆令在土地註冊處註冊，以及檢控僭建物的擁有人並替其進行代辦工程。至於不屬於“須優先取締”類別的僭建物，屋宇署只會向擁有人發出警告通知和勸諭信，而警告通知會在土地註冊處註冊。

7.7 審計署亦注意到，截至二零一四年十月，共有 68 134 份未獲遵從的清拆令，當中 21% 已發出 6 年以上至 10 年但仍未獲遵從，1% 更已發出 10 年以上至 30 年。一如第 2.17 段所述，在二零一一年清點行動中，屋宇署仍未確定現存多少個未發出清拆令的“須優先取締”僭建物。就此，截至二零一四年十月，共有 21 956 宗舉報 (見第 3.12 段) 和 25 887 份警告通知 (見第 3.13 段) 涉及天台、平台、天井及後巷僭建物，但屋宇署仍未向有關擁有人發出清拆令。

7.8 屋宇署正面對挑戰，須處理涉及 68 134 份清拆令的僭建物，其中部分清拆令已發出了一段長時間。鑑於很多僭建物的擁有人在清拆令於土地註冊處註冊後仍沒有採取清拆行動，這註冊安排對阻嚇僭建成效不彰。

7.9 發展局表示，社會上有意見認為應採取更強硬立場來對付不遵從命令的僭建物擁有人，以收更大的阻嚇作用。此外，為了保障公眾安全，屋宇署會加緊提出檢控，藉以制裁未有適當遵從法定命令 (包括清拆令 —— 見第 5.30 段) 的擁有人。審計署注意到，屋宇署在二零一二及二零一三年共發出了 4 620 張傳票，涉及 5 439 個僭建物。然而，截至二零一四年十月，只有 3 047 個僭建物 (5 439 個僭建物的 56%) 被清拆。

7.10 屋宇署表示，檢控行動能有效處理僭建物。就此，該署就未獲遵從的清拆令，訂定每年發出 2 500 至 3 300 張傳票的預期目標（見第 5.29 段）。按此計算，對於 68 134 份未獲遵從的清拆令（尚未計及日後發出的新清拆令），如無其他途徑促使相關人士自發遵從這些命令，屋宇署將需要一段長時間才能向所有有關業主發出傳票。此外，雖然向僭建物擁有人採取檢控行動能有效解決有關問題，但若增加每年發出傳票的數目（見第 5.29 段），屋宇署便須動用額外資源。

7.11 審計署認為，積壓大量清拆令久未遵從，情況未如理想，屋宇署須探討在發出清拆令後，以其他有效的方法處理這些僭建物。舉例而言，屋宇署可考慮就僭建物引入定額罰款制度。就僭建物引入定額罰款制度，不單有助簡化檢控行動，亦讓屋宇署得以更有效運用資源。

審計署的建議

7.12 審計署建議屋宇署署長，除了對僭建物擁有人採取檢控行動外，應探討其他有效方法，促使業主在屋宇署發出清拆令後清拆其僭建物。

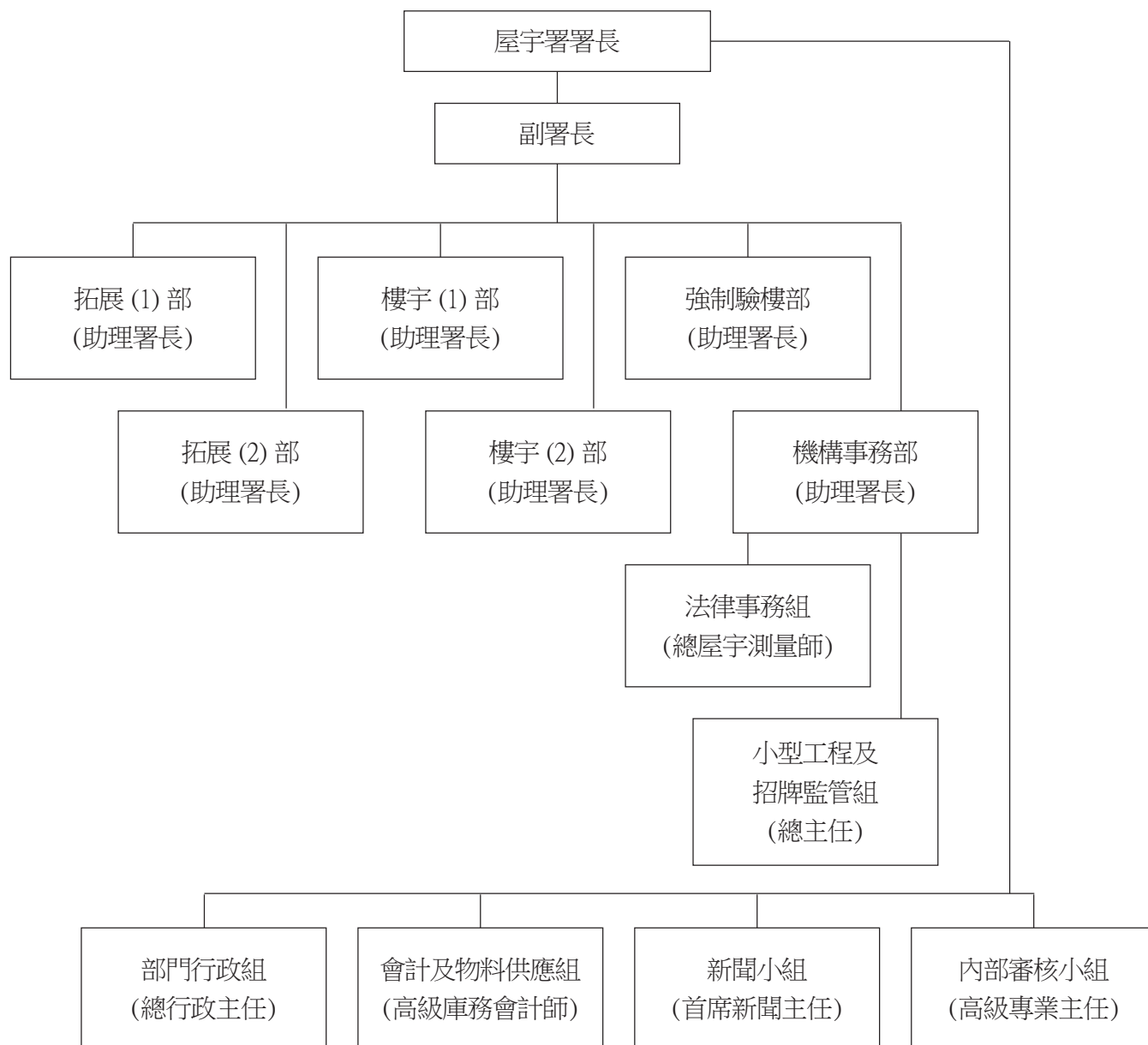
政府的回應

7.13 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 屋宇署會繼續採取多管齊下的方法處理僭建物問題。除採取現行措施，包括檢控、徵收代辦工程附加費、實施檢核計劃及資助計劃，以及推行社區服務隊的支援外，亦會探討其他有效方法，以促使業主清拆僭建物；及
- (b) 屋宇署已為強制驗窗計劃推出定額罰款制度，向不遵從法定驗窗通知的業主發出罰款通知書。屋宇署會檢討制度的成效及探討能否擴大罰款制度的適用範圍。

附錄 A
(參閱第 1.9 段)

屋宇署：
組織架構圖 (摘要)
(二零一四年十月三十一日)



資料來源：屋宇署的記錄

附錄 B
(參閱第 2.11 及 3.14 段)

在二零一一年清點行動中
發現的懷疑僭建物

僭建物種類	僭建物 (數目)	涉及的樓宇 (數目)
1. 煙囪／通風管道及相關的金屬支架	58 000	7 300
2. 天台、平台、天井及後巷的僭建物	47 000	16 000
3. 伸縮式遮篷	41 000	14 000
4. 支承天線及收發器的構築物	37 000	9 600
5. 僭建物／不當使用露台	18 300	1 400
6. 路面構築物	10 300	3 000
7. 外牆開口	9 000	2 300
8. 改裝護牆／欄杆	7 200	2 300
9. 僭建物／不當使用懸臂式平板露台	6 200	500
10. 鐵花格／鐵欄	6 100	2 300
11. 支承碟型衛星天線的構築物	6 000	3 800
12. 支承空調機冷卻塔的構築物	5 500	1 500
13. 把花槽等改建為露台／窗台	4 300	400
14. 改建和加建玻璃嵌板外牆	3 600	800
15. 改建罩蓋／花槽／建築工程設施	2 600	400
16. 外牆的實心擴建物	2 300	800
17. 簷篷的僭建物	1 600	400
18. 其他 (包括照明裝置支架、圍欄、 把窗戶改建為實心牆等)	34 000	8 000
整體	300 000	28 600 (註)

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：有些樓宇有多於一類僭建物。

附錄 C
(參閱第 3.2 及 3.4 段)

處理僭建物舉報的目標時間

項目	詳情	目標時間 (註 1)	
		2014 年 5 月前	2014 年 5 月起 (註 2)
由接獲舉報至視察			
1.	接獲舉報	30 天 (註 1)	30 天 (註 1)
2.	編定個案編號、種類和僭建物類型，並把個案詳情輸入屋宇署的電腦系統		
3.	作出確認回覆		
4.	根據屋宇署有關記錄甄審舉報，並決定須否進行視察		
5.	進行視察和擬備視察報告		
小計 (a)		30 天	30 天
由視察至發出清拆令／警告通知			
6.	建議採取的行動 (即就“須優先取締”或不屬於“須優先取締”類別的僭建物採取的執法行動)、查核業權詳情，以及回覆舉報人	30 天	30 天
7.	收到業權詳情和擬備清拆令／警告通知	30 天	60 天
8.	發出清拆令／警告通知	45 天	90 天
小計 (b)		105 天	180 天
跟進清拆令的情況			
9.	採取行動的指定期限 (一般為 60 天)	60 天	60 天
10.	進行視察以確定有關清拆令的履行情況	15 天	150 天
11.	確定個案狀況 (即業主是否已遵從命令)，以及在採取檢控行動前向業主發出警告信	14 天	50 天
小計 (c)		89 天	260 天
總計 (d) = (a)+(b)+(c)		224 天	470 天

資料來源：屋宇署的記錄

註 1：上表所述的目標時間是關於就豎設於外牆的現存僭建物的非緊急舉報個案。關於僭建物的非緊急舉報個案 (根據舉報人提供的資料及屋宇署人員的判斷)，屋宇署人員應在 48 小時內視察正在建造的指稱僭建物，在 30 天內視察現存的外牆僭建物，及在 50 天內視察其他僭建物。至於僭建物的緊急舉報個案，屋宇署人員通常應在三小時內視察有關的僭建物。

註 2：屋宇署表示，為加快處理積壓下來的未獲遵從清拆令，該署由二零一四年五月起延長若干處理舉報的目標時間。