

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。