

屋宇署的招牌管理工作

摘要

1. 根據《建築物條例》(第 123 章)的定義，招牌指只是為展示任何廣告、作出任何公布或通知，或展示任何視像或其他資料的目的而豎設的展示板、構架、棚架或其他構築物。在 2010 年 12 月 31 日之前，根據《建築物條例》的規定，豎設所有招牌必須事先獲得屋宇署批准和同意，豁免工程除外。豁免工程指在建築物內進行並不涉及該建築物結構的建築工程，這類工程有別於下文第 (b) 項所述小型工程監管制度下的指定豁免工程。隨着《建築物(小型工程)規例》(第 123N 章)的小型工程監管制度於 2010 年 12 月 31 日全面實施，豎設、改動和拆除招牌(豁免工程除外)可按工程的規模及潛在安全風險加以分類和規管：(a) 小型工程(一般是指規模較小及構成的潛在結構安全風險較低的工程)，可依循小型工程監管制度下的簡化程序進行，無須事先獲得屋宇署批准和同意。有關工程須由已就小型工程的相關級別、類型和項目，向屋宇署註冊的訂明註冊承建商進行。至於較複雜的小型工程，須加聘及由訂明建築專業人士監督下進行；(b) 指定豁免工程(工程的複雜程度和安全風險較小型工程為低)，可以無須事先獲得屋宇署批准和同意，及無須委聘訂明建築專業人士和訂明註冊承建商而進行；以及 (c) 須繼續事先獲得屋宇署批准和同意的工程(這類工程一般涉及大型招牌)，必須由建築專業人士和註冊承建商進行。

2. 未經屋宇署事先批准和同意或沒有根據小型工程監管制度的規定而豎設的招牌(屬於豁免工程或指定豁免工程的除外)，均屬違例建築物。根據屋宇署顧問於 2011 年所進行全港清點行動的結果，全港約有 12 萬個招牌，屋宇署認為當中大部分屬違例招牌。大量現存的違例招牌構成了本港一個長期存在的樓宇安全風險。在 2013 至 2017 年期間的過去 5 年，本港發生了 8 宗涉及招牌墮下傷人的事故，導致 11 人受傷(其中 4 宗在 2017 年發生，導致 7 人受傷，而全部均涉及違例招牌)。

3. 屋宇署自 2013 年 9 月起實施自願的違例招牌檢核計劃(下稱檢核計劃)。為向招牌擁有人在按小型工程監管制度下拆除違例招牌並重新豎設合法招牌以外提供多一項選擇，在 2013 年 9 月前已經豎設並符合相關小型工程項目所訂明技術規格的違例招牌，均符合檢核資格。

摘要

4. 屋宇署表示，該署已採用風險為本的監管制度，以監管危險或違例招牌。除就違例招牌實施檢核計劃外，屋宇署主要通過定期巡查、大規模行動和舉報，識別出危險或違例招牌。執法行動大致可劃分為：(a) 即時執法行動，根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) 拆除對公眾構成迫切危險的招牌；(b) 優先執法行動，對於：(i) 任何危險或相當可能構成危險的招牌，根據《公眾衛生及市政條例》發出拆除危險構築物通知(下稱拆除通知)；以及(ii) 任何新建(包括正在施工)的違例招牌，根據《建築物條例》發出清拆令；(c) 加強執法行動，對於屋宇署認為嚴重違規的大型違例招牌，根據《建築物條例》向法院申請優先拆卸令；以及(d) 通過大規模行動執法，藉發出拆除通知或清拆令，重點處理位處屋宇署所選目標街道路段的危險或違例招牌，以及對公眾安全構成較大風險的大型違例招牌。屋宇署可在拆除通知/清拆令不獲遵從，或法院頒布優先拆卸令，或是該署認為招牌對公眾構成迫切危險時，委聘承建商代擁有人進行所需工程(例如拆除或糾正工程)(即代辦工程)，並向擁有人追討費用。

5. 屋宇署表示處理違例招牌需時：(a) 鑑於招牌的情況經常轉變，該署需時進行調查，以找出責任誰屬；以及(b) 由於大部分招牌都是為商業運作而豎設，就不遵從清拆令的個案(特別是鋪面招牌)進行代辦工程時或會引致衝突或對抗，因此該署需時積極遊說商戶。此外，為伸出式招牌進行代辦工程可能涉及短暫封路。

6. 屋宇署小型工程及招牌監管組由招牌監管小組和小型工程小組組成。招牌監管小組負責識別危險或違例招牌並採取執法行動、管理檢核計劃，以及審查就招牌工程而呈交的小型工程文件；小型工程小組則負責小型工程監管制度的管理工作。另外，屋宇署拓展部負責審查和批核建築工程(包括涉及招牌的工程)的圖則。審計署最近就屋宇署的招牌管理工作進行審查。

招牌監管計劃和巡查

7. **欠缺恆常管理資料以監察小型工程監管制度下與招牌有關的成效** 根據小型工程監管制度，訂明建築專業人士和訂明註冊承建商獲委以法律責任，監督、進行和核證所有小型工程的結構安全。為確保符合法例規定，並防止專業人士或承建商濫用該制度，屋宇署從接獲的小型工程文件中，揀選部分作案頭及/或實地審查。定期分析案頭和實地審查所發現的違規情況，以及了解有否和如何採取跟進行動，可提供有用的管理資料，從而監察小型工程監管制度的運作和成效。然而，審計署留意到在這方面有可予改善之處，具體而言：

摘要

(a) 在 2015 至 2017 年期間，屋宇署每年收到約 5 000 份與招牌有關的小型工程文件。該署在每年揀選案頭審查 (4% 至 5%) 和實地審查 (1% 至 3%) 的文件中，發現分別約有 28% 和 20% 屬“不妥當”。然而，屋宇署並沒有編制管理資料，讓管理層評估所涉違規情況的性質和嚴重程度；(b) 在 2015 至 2017 年期間揀選作實地審查的文件中，有 10% 至 17% 被申請人撤回。然而，屋宇署並無現成資料證明撤回文件有合理依據，而且並不涉及違反《建築物條例》；以及 (c) 截至 2018 年 4 月，屋宇署就 2015 至 2017 年期間的“不妥當”文件，向訂明建築專業人士和訂明註冊承建商共發出 153 封勸諭信和 29 封警告信。然而，屋宇署沒有向管理層提供更多管理資料，以便管理層監督屢次違規者和監督有否和如何採取跟進行動 (第 2.2、2.7 及 2.9 段)。

8. **需要就完成案頭和實地審查訂定目標時間** 屋宇署儘管已就所揀選的招牌個案訂定實地審查的目標時間 (即接獲所呈交文件後 60 天內開始審查)，但卻沒有就完成案頭和實地審查訂定任何目標時間。審計署留意到，截至 2018 年 4 月，部分個案在接獲文件後逾一年仍未完成審查。舉例來說，截至 2018 年 4 月，就 2017 年接獲的已呈交文件而揀選進行案頭審查的 234 宗個案中，有 87 宗 (37%) 尚未完成，而揀選進行實地審查的 100 宗個案中，則有 32 宗 (32%) 尚未完成 (第 2.11 段)。

9. **檢核計劃申請數目偏低** 屋宇署在 2014 年估算，根據該署於 2011 年清點行動所識別的 12 萬個招牌中，大約 72% (即 86 400 個) 符合檢核計劃的檢核資格。然而，自檢核計劃於 2013 年 9 月展開至 2018 年 4 月期間 (約 4.5 年)，屋宇署只接獲合共 662 份申請，申請數目偏低。在 662 份申請中，有 314 份 (47%) 申請涉及 274 個招牌 (佔 86 400 個招牌中的 0.3%) 通過檢核、224 份 (34%) 申請被拒絕，餘下 124 份 (19%) 申請則由申請人撤回或仍在處理中 (第 2.19 及 2.20 段)。

10. **需要提高巡查成效以識別危險、棄置或正在施工的違例招牌** 為識別危險、棄置或正在施工的違例招牌 (統稱目標招牌)，屋宇署人員和顧問定期進行巡查 (顧問合約於 2018 年 4 月屆滿後，屋宇署人員已接手處理先前由顧問負責的工作)。審計署留意到，屋宇署人員發現的目標招牌數目由 2015 年的 272 個減至 2017 年的 60 個。屋宇署顧問在 2018 年 4 月結束的兩年合約期內，合共發現 181 個目標招牌。然而，2018 年 6 月，審計署在油尖旺區的 11 個分區之一進行為期一天的實地視察，發現 35 個懷疑目標招牌 (其後把該等招牌轉介屋宇署調查)。屋宇署的調查結果確認，25 個為目標招牌 (包括 6 個相當可能構成危險的招牌、17 個棄置招牌和 2 個正在施工的違例招牌)；該署在審計署轉

摘要

介前對這些招牌並不知情，也沒有採取執法行動。不過，屋宇署表示：(a) 屋宇署人員在定期巡查時發現的目標招牌數目減少，原因是該署已在 2016 年年底完成一個視察周期，而 2017 年的執法策略是重新調配資源，讓該署人員處理清拆令的積壓個案和加強針對目標街道的大規模行動；以及 (b) 屋宇署人員過往定期巡查時，曾視察過部分在審計署實地視察中發現的目標招牌，該等招牌當時狀況良好。審計署認為，鑑於定期巡查乃屋宇署主動識別危險或棄置招牌以及評估招牌狀況的方法，該署應致力改善定期巡查的成效 (第 2.28 至 2.33 段)。

11. **需要善用電腦系統以監察就定期巡查發現的目標招牌所採取的執法行動** 審計署留意到，屋宇署未能即時就定期巡查發現的目標招牌，編制有關發出拆除通知或清拆令所需時間的資料。屋宇署表示，該署並未有利用電腦系統把發現的目標招牌與已發出的拆除通知或清拆令進行配對。屋宇署需要採取措施，善用該署的電腦系統，以協助該署監察執法行動的進度 (第 2.38 段)。

大規模行動和處理舉報

12. **針對目標街道的招牌的大規模行動出現延誤** 自 2014 年起，屋宇署針對危險 (包括棄置) 或違例招牌 (通過檢核的招牌除外，因屋宇署不會對該等招牌採取執法行動) 展開大規模行動，而每年都會揀選一個或以上的目標街道路段進行，所涉路段數目逐年增加 (2014、2015、2016 和 2017 年分別涵蓋 1、5、6 和 9 個街道路段)。屋宇署會就每次目標街道的大規模行動制訂行動計劃 (包括就危險或違例招牌發出拆除通知 / 清拆令，以及就不獲遵從的拆除通知 / 清拆令，提出檢控或進行代辦工程)。然而，截至 2018 年 4 月，在 2015 至 2017 年期間，屋宇署就合共 20 個街道路段而進行的大規模行動仍未完成 (有待完成的工作包括提出檢控或進行代辦工程)。截至 2018 年 4 月，就已發出清拆令的招牌而進行的工作，出現介乎 3 個月至 2.3 年的延誤 (例如在 2016 年大規模行動中發出的 366 份清拆令，其中有 158 份 (43%) 的檢控工作於目標日期後 1 年仍未提出)。至於就已發出拆除通知的招牌而進行的工作，在 2017 年大規模行動中發出的 133 份拆除通知，其中有 98 份 (74%) 的代辦工程於 2018 年 4 月 (目標日期後 3 個月) 仍未進行 (第 3.3、3.5、3.6 及 3.8 段)。

13. **需要持續檢討針對大型違例招牌的大規模行動的實施情況和成效** 自 2003 年起，屋宇署針對大型違例招牌進行大規模行動，目的是拆除所有相當大型的違例招牌。根據屋宇署的內部指引，該署應就針對大型違例招牌的大規

摘要

模行動所採取的執法行動，每年訂立目標招牌數目。然而，審計署留意到，就大型違例招牌採取執法行動的實際數目和達到所定目標的比率均有所減少，由2015年的201個（實際達到目標的比率為67%）減至2017年的106個（實際達到目標的比率為47%）。2018年6月，審計署在油尖旺區的7條街道進行為期一天的實地視察，發現68個懷疑大型違例招牌（其後把該等招牌轉介屋宇署調查）。屋宇署的調查結果確認，11個為大型違例招牌；該署在審計署轉介前對這些招牌並不知情，也沒有採取執法行動。屋宇署表示：(a) 鑑於有其他優先的工作，屋宇署未有就審計署所發現的部分大型違例招牌採取執法行動；以及(b) 2018年9月，屋宇署決定擴闊針對大型違例招牌的大規模行動的“須優先取締”準則（例如涵蓋大型違例鋪面招牌）。審計署認為，鑑於大型違例招牌採用了新的“須優先取締”準則，屋宇署需要持續檢討這類大規模行動的實施情況和成效（第3.7、3.11至3.16段）。

14. **就指稱危險或違例的招牌進行視察後長時間仍未發出拆除通知或清拆令** 舉報是識別危險或違例招牌的途徑之一。屋宇署在接獲危險或違例招牌的舉報後，會甄審該署的相關記錄、進行視察，並判定招牌的狀況，以便採取所需行動。根據屋宇署的指引，在甄審及／或視察舉報所指稱的招牌後，屋宇署人員應在180天內就已確定為違例的招牌發出清拆令。然而，審計署留意到，屋宇署並沒有就已確定為危險的招牌，訂定在進行視察後發出拆除通知的目標時間。審計署也留意到，截至2018年4月，屋宇署尚未就256宗舉報所涉及並已確定為危險或違例的招牌發出拆除通知或清拆令。在該256宗舉報中，有94宗（37%）自屋宇署人員甄審及／或視察招牌起計，時間已超過了180天（第3.20、3.24及3.25段）。

法定通知和命令的跟進行動

15. 就任何獲發拆除通知或清拆令的招牌，屋宇署人員會在拆除通知訂明的指定期限（通常是14天）或清拆令訂明的指定期限（通常是60天）屆滿後進行履行情況視察，以查核擁有人有否進行所需的拆除或改動工程。任何人如無合理辯解而沒有遵從拆除通知或清拆令，屋宇署可以向其採取檢控行動。此外，屋宇署可以委聘承建商代擁有人進行所需工程（即代辦工程），並向擁有人追討費用（第4.2、4.15及4.16段）。

16. **拆除通知長時間未獲遵從** 審計署留意到，截至2018年4月，有425份涉及招牌的拆除通知未獲遵從。審計署的分析顯示，在該425份拆除通

摘要

知中，有 247 份 (58%) 在發出超過 6 個月後仍未獲遵從 (時間由超過 6 至 22 個月不等)，遠超過拆除通知所訂明的 14 天時限 (第 4.4 段)。

17. **清拆令長時間未獲遵從** 審計署留意到，截至 2018 年 4 月，有 1 414 份涉及招牌的清拆令仍未處理完成。審計署的分析顯示，在該 1 414 份清拆令中，有 598 份 (42%) 在發出超過 1 年後仍未處理完成 (時間由超過 1 至 12 年不等)，遠超過清拆令所訂明的 60 天時限 (第 4.8 段)。

18. **需要適時就不獲遵從的個案採取檢控行動** 根據屋宇署的內部指引，關於檢控的警告信應在發出清拆令後 260 天 (或約 9 個月) 內向招牌擁有人發出。屋宇署其後可把個案轉介轄下法律事務組，就不獲遵從的清拆令採取檢控行動。屋宇署法律事務組會研究個案，並決定是否發出傳票以繼續法律行動，或中止有關個案的法律行動。審計署的分析顯示，在 2016 和 2017 年轉介屋宇署法律事務組的 214 份不獲遵從的清拆令中，有 132 份 (62%) 是直至發出超過 1 年後才轉介該組 (時間由超過 1 至 10 年不等) (第 4.17 及 4.18 段)。

審計署的建議

19. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議屋宇署署長應：

招牌監管計劃和巡查

- (a) 確保屋宇署定期編制並分析管理資料，以期監察小型工程監管制度下與招牌有關的運作和成效；有關管理資料包括發現違規情況的性質和嚴重程度、就撤回已呈交文件所採取的跟進行動，以及屢次違規者的資料 (第 2.15(a) 段)；
- (b) 檢討小型工程監管制度下與招牌有關的運作和成效，並因應需要採取改善措施 (第 2.15(c) 段)；
- (c) 就招牌工程而呈交的小型工程文件，訂定完成相關案頭和實地審查的目標時間 (第 2.15(d) 段)；
- (d) 因應檢核計劃申請數目偏低和被拒率偏高的情況，更着力宣傳檢核計劃，以期加深公眾對該計劃和有關規定的認識 (第 2.26(a) 段)；

摘要

- (e) 檢討為識別目標招牌而進行的定期巡查的成效 (第 2.40(a) 段) ;
- (f) 採取措施，善用屋宇署的電腦系統，以協助該署監察就定期巡查發現的目標招牌所採取執法行動的進度 (第 2.40(c) 段) ;

大規模行動和處理舉報

- (g) 加強行動，以便在屋宇署所訂的目標時間內，完成針對目標街道的招牌的大規模行動 (第 3.18(a) 段) ;
- (h) 持續檢討針對大型違例招牌的大規模行動的實施情況和成效，以期加強有關行動的執法工作 (第 3.18(b) 段) ;
- (i) 就舉報個案中被確定為危險的招牌，訂定在進行視察後發出拆除通知的目標時間 (第 3.27(b) 段) ;
- (j) 加強行動，確保適時就舉報所涉及並已確定為危險或違例的招牌採取執法行動 (第 3.27(c) 段) ;

法定通知和命令的跟進行動

- (k) 加強行動，確保涉及相關招牌的拆除通知和清拆令盡快獲遵從 (第 4.13(a) 段) ;
- (l) 適時就涉及招牌而未獲遵從的拆除通知和清拆令採取跟進行動 (第 4.13(b) 段) ; 及
- (m) 採取措施，確保適時就涉及違例招牌而未獲遵從的清拆令採取檢控行動 (第 4.24(a) 段) 。

政府的回應

20. 屋宇署署長同意審計署的建議。