

屋宇署對強制驗樓計劃的管理

摘要

1. 本港的樓宇失修問題存在已久。隨着《建築物條例》(第 123 章)的修訂及附屬法例《建築物(檢驗及修葺)規例》(第 123P 章)於 2011 年通過後，強制驗樓計劃自 2012 年 6 月 30 日起全面實施。強制驗樓計劃是基於“預防勝於治療”的理念，規定業主須為其物業進行定期檢驗和適時維修，從根源處理樓宇失修的問題。在強制驗樓計劃下，《建築物條例》賦權屋宇署可每 10 年向樓齡達 30 年或以上的私人樓宇(不超過 3 層高的住用樓宇除外)的業主發出法定通知，規定業主為其樓宇的公用部分、外牆、伸出物和招牌進行訂明檢驗，並在有需要時進行訂明修葺。截至 2019 年 12 月，強制驗樓計劃涵蓋共 18 066 幢樓宇。截至 2020 年 4 月，在強制驗樓計劃下發出的法定通知合共有 82 177 份(涉及 5 308 幢樓宇)。根據強制驗樓計劃，註冊檢驗人員負責進行訂明檢驗及／或監督註冊承建商的訂明修葺。屋宇署負責確保妥善規管註冊檢驗人員和推行強制驗樓計劃。審計署最近就屋宇署對強制驗樓計劃的管理工作進行審查。

揀選樓宇以發出法定通知

2. **需持續檢討為發出強制驗樓計劃法定通知而揀選樓宇的目標數目並為強制驗樓計劃制訂長遠策略** 屋宇署在其管制人員報告載列一項衡量服務表現的主要準則，即“為進行強制驗樓計劃的訂明檢驗並在有需要時進行訂明修葺而選定的目標樓宇”。關於這項涉及在強制驗樓計劃下揀選目標樓宇的主要衡量服務表現準則：(a) 自 2013 年(即全年推行強制驗樓計劃的第一年)以來，樓宇目標數目由 2014 年的 2 000 幢減至 2019 年的 400 幢(即 2015 年為 650 幢、2016 年為 500 幢、2017 至 2019 年為 400 幢)，而 2020 年的數目則增加至 600 幢；及 (b) 2012 至 2014 年的樓宇實際數目較目標數目為少。2015 至 2019 年的實際數目則等於或超過目標數目。屋宇署表示，自 2012 年推行強制驗樓計劃以來，該署一直監察強制驗樓計劃的進展，並留意到由於推行強制驗樓計劃的工作量龐大，加上收到大量公眾查詢和意見，令其工作進度未能達標。屋宇署已根據積累的經驗調整策略，包括調整工作優次，着重加強所發出的法定通知的遵從情況。因此，2014 年以後的樓宇目標數目逐漸減少。審計署留意到，截至 2019 年 12 月，在強制驗樓計劃涵蓋的 18 066 幢樓宇中，估計約有 12 000 幢樓宇未被揀選以發出法定通知。根據 2020 年每年揀選 600 幢樓宇的目標，選出上述約 12 000 幢樓宇需要約 20 年，更遑論在 2019 年後才涵蓋在強制驗樓計

摘要

劃內的樓宇。審計署認為，屋宇署需持續檢討為發出強制驗樓計劃法定通知而揀選樓宇的目標數目，進一步精簡強制驗樓計劃，並為計劃制訂長遠策略，以達到強制驗樓計劃處理樓宇失修問題的目的。審計署亦留意到，屋宇署的管制人員報告並沒有載列上述主要衡量服務表現準則的明確定義（例如，屋宇署表示，這項衡量服務表現準則中的實際數目，是指已揀選供考慮發出法定通知的樓宇數目）。屋宇署宜考慮在管制人員報告中，就這項主要衡量服務表現準則提供較明確的定義，以提高透明度和問責程度（第 2.7 至 2.11 段）。

3. **需持續檢討揀選準則** 為加強透明度和促進社區參與，當局成立選取目標樓宇諮詢委員會（選取樓宇委員會），就強制驗樓計劃的樓宇揀選準則，以及揀選目標樓宇以發出法定通知的事宜，向屋宇署提供意見。選取樓宇委員會在 2017 年 10 月舉行的會議上，同意採納屋宇署修訂揀選準則和樓宇評分制度的建議，以風險為本的方式揀選強制驗樓計劃的目標樓宇，而修訂準則已納入屋宇署的指引。根據樓宇評分制度，樓宇會按 4 項揀選準則（即樓齡、樓宇狀況、樓宇管理和對公眾構成的風險）加以評分，而評分較高（即潛在風險相對較高）的樓宇會被優先揀選。在同一會議上，屋宇署亦告知選取樓宇委員會，只有樓齡達 50 年或以上的私人住用或商住樓宇才會被揀選以發出強制驗樓計劃法定通知（即首要揀選準則）。在 2020 年 8 月 25 日，選取樓宇委員會通過把首要揀選準則修訂為樓齡達 40 年或以上的私人住用或商住樓宇。審計署留意到：(a) 經修訂的首要揀選準則（以及在 2017 年 10 月所採用的前準則）以樓宇類型和樓齡為依歸。然而，根據樓宇評分制度，樓宇類型並非一項揀選準則，而樓齡亦只是 4 項揀選準則之一；(b) 強制驗樓計劃所涵蓋的部分樓宇雖然不符合首要揀選準則（即樓宇類型不符或樓齡低於首要準則的指定樓齡），但獲較高評分或曾涉及樓宇構件墮下事故，同樣可能對公眾安全構成高風險；及 (c) 首要揀選準則（包括之前和現行準則）並沒有納入屋宇署指引內。審計署認為，顧及樓宇評分制度的其他揀選準則，屋宇署需持續檢討採用首要揀選準則以揀選強制驗樓計劃目標樓宇的做法，並需把強制驗樓計劃揀選目標樓宇的所有準則納入其指引內（第 2.2、2.3、2.12 至 2.14 及 2.18 至 2.20 段）。

4. **部分被選取樓宇委員會揀選的樓宇其後被剔除** 在選取樓宇委員會通過提名名單後，屋宇署可因應不同原因（例如樓宇最近完成修葺或正進行修葺，或者已經或將會拆卸），更改獲通過樓宇名單上的部分樓宇。屋宇署表示，該署共剔除了 76 幢在 2017 至 2019 年期間被選取樓宇委員會揀選的樓宇，包括 67 幢有替補名單的樓宇作替代的樓宇和 9 幢沒有替補的樓宇。審計署留意到：(a) 在 2017 年被揀選的樓宇中，屋宇署雖已告知選取樓宇委員會該署其後剔除並安排替補的樓宇數目（即 13 幢）和剔除原因，但沒有告知選取樓宇委員會該署其後剔除但沒有安排替補的樓宇數目（即 6 幢）和剔除原因；及 (b) 被剔除

摘要

但有替補的 67 幢樓宇中，包括因為屋宇署的樓宇狀況資訊系統數據出現問題而被錯誤揀選的 7 幢樓宇 (第 2.25 段)。

5. **需妥善備存樓宇修葺評核的記錄** 屋宇署表示，該署在發出強制驗樓計劃法定通知前會進行初步查核，以核實提名名單上的樓宇是否符合強制驗樓計劃的揀選準則。屋宇署的做法是會把最近完成修葺或正進行自願修葺工程的樓宇剔除，前提是屋宇署職員已進行實地視察，證實樓宇狀況良好。然而，審計署留意到，有關做法並沒有納入屋宇署的指引內。審計署亦留意到，在 2019 年進行強制驗樓計劃的樓宇揀選工作時，有 35 幢樓宇的評分高於提名名單內的部分樓宇，但因為最近才完成修葺或正在進行修葺而沒有被列入提名名單。屋宇署表示，該署根據往年進行的初步查核結果，把這 35 幢樓宇由提名名單中剔除。然而，沒有文件記錄顯示屋宇署評核該等樓宇的狀況為良好 (第 2.26 及 2.27 段)。

6. **需加強行動以推廣自願檢驗樓宇** 根據屋宇署的指引：(a) 若樓宇正接受香港房屋協會的自願樓宇評審計劃 (自願評審計劃) 的評審，或在自願評審計劃下獲得滿意的樓宇安全評級認證，而檢驗／修葺工程是在過去 10 年內進行，將不會在強制驗樓計劃下被揀選；及 (b) 若樓宇雖沒有參加自願評審計劃，但已自願完成樓宇檢驗／修葺工作，而屋宇署亦滿意樓宇已遵從與強制驗樓計劃相同的要求，有關樓宇在 10 年內或可不在強制驗樓計劃下被揀選。審計署留意到，由強制驗樓計劃於 2012 年 6 月開始推行至 2020 年 4 月為止，只有少部分強制驗樓計劃所涵蓋的樓宇參與自願檢驗樓宇 (即有 41 幢樓宇正接受自願評審計劃評審或已獲認證，而有 139 幢樓宇則已向屋宇署呈交通知書，表示自願進行訂明檢驗)(第 2.4、2.36、2.37 及 2.39 段)。

跟進法定通知遵從情況的行動

7. **沒有適時發出警告信** 屋宇署表示，樓宇業主／業主立案法團在收到強制驗樓計劃法定通知後，應在法定通知的日期起計 3 個月內委任註冊檢驗人員進行訂明檢驗、6 個月內完成訂明檢驗，以及 12 個月內完成所需的訂明修葺。若樓宇並未成立業主立案法團，屋宇署會給予有關業主額外 3 個月時間，以便他們籌備和安排進行所需的檢驗和修葺工程。法定通知會列明每個階段的指定期限。根據屋宇署的指引，該署應在法定通知所載各階段的指定期限屆滿後 1 個月內，向不遵從強制驗樓計劃法定通知的樓宇業主發出警告信。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，截至 2020 年 4 月，有 24 639 份法定通知不獲遵從，而屋宇署沒有向其中 6 941 份 (28%) 法定通知的業主發出警告信。在這 6 941 份

摘要

法定通知中，幾乎全部(6 862 份(99%))都超過完成限期1個月以上(即未能達到屋宇署指引中訂明的1個月目標期限)。事實上，有部分個案長時間未獲遵從(例如621份通知已超過限期5年至6.5年)(第3.2、3.4及3.8段)。

8. **需適時為法定通知在土地註冊處註冊** 根據屋宇署的指引(於2018年4月修訂)，該署就樓宇公用部分所送達的強制驗樓計劃法定通知，其認證副本應在有關通知於現場張貼後1個月內送交土地註冊處註冊，以便就不遵從法定通知的個案採取執法行動。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，關於在2018年4月至2020年3月期間就樓宇公用部分所送達的強制驗樓計劃法定通知在土地註冊處註冊的情況，截至2020年4月，有1 406份法定通知已在土地註冊處註冊，沒有註冊的有187份。審計署留意到，樓宇狀況資訊系統只記錄了該1 406份通知中467份(33%)的轉介土地註冊處日期。在該467份通知中，有304份(65%)在送達後超過1個月至11個月才轉介土地註冊處註冊(即未能達到屋宇署指引中訂明的1個月目標期限)(第3.11及3.12段)。

9. **樓宇狀況資訊系統的記錄有可予改善之處** 屋宇署在樓宇狀況資訊系統內備存強制驗樓計劃法定通知的資料。審計署留意到：(a)屋宇署已訂明目標期限，即在法定通知所載各階段的指定期限屆滿後1個月內，就不獲遵從的法定通知發出警告信。然而，樓宇狀況資訊系統只記錄最新一封警告信的發出日期；(b)樓宇狀況資訊系統內就部分不獲遵從的法定通知而發出警告信的記錄未獲適時更新；及(c)至於為法定通知在土地註冊處註冊一事，樓宇狀況資訊系統並沒有適時更新部分通知轉介土地註冊處的日期，而部分通知的資料在輸入系統時出現問題(例如錯誤記錄為就樓宇公用部分送達的通知)(第3.12及3.14段)。

10. **需繼續加強把不獲遵從的法定通知轉介檢控組** 屋宇署表示，為有效發揮阻遏作用，該署通常會向不遵從強制驗樓計劃法定通知但又沒有合理辯解的個案進行檢控。這些個案會轉介屋宇署法律事務組或快速檢控組(自2019年1月起)(通稱檢控組)，由檢控組安排就理據充足的個案向相關的樓宇業主發出傳票。審計署發現，2019年有1 071份不獲遵從的法定通知被轉介檢控組以進行檢控，當中696份(65%)通知是在法定通知完成限期屆滿後超過2年至6年，才被轉介檢控組(第3.17及3.21段)。

11. **檢控行動有可予改善之處** 根據屋宇署的指引，長時間未獲遵從的個案或嚴重的個案，應立即予以轉介以進行檢控。然而，屋宇署的指引並未闡明哪些個案才算嚴重，應立即予以轉介以進行檢控。此外，根據屋宇署的指引，凡

摘要

因沒有遵從強制驗樓計劃法定通知而被法庭定罪的個案，一旦確定業主持續不遵從法定通知但又沒有合理辯解，個案應立即轉介予檢控組以進行第二次檢控。截至 2020 年 4 月，有 430 份不獲遵從的法定通知的涉案人士被定罪。審計署留意到，截至 2020 年 4 月，仍有 130 份 (430 份的 30%) 法定通知不獲遵從，其中 26 份在被告被定罪後超過 1 年至 3.5 年持續不獲遵從。然而，截至 2020 年 4 月，這些個案仍未被轉介以進行第二次檢控 (第 3.24 段)。

監察註冊檢驗人員呈交文件的情況

12. **部分強制驗樓計劃文件沒有適時呈交** 根據《建築物 (檢驗及修葺) 規例》，註冊檢驗人員須在指定期限內，就強制驗樓計劃的訂明檢驗和訂明修葺向屋宇署呈交各項文件。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，審計署留意到：(a) 屋宇署在 2019 年收到 7 408 份由註冊檢驗人員呈交的強制驗樓計劃樓宇檢驗證明書，其中 3 860 份 (52%) 是在樓宇檢驗完成後超過 7 天至 4.5 年 (平均為 56 天) 才收到，並不符合法例的 7 天規定；及 (b) 屋宇署在 2019 年收到 607 份由註冊檢驗人員呈交的強制驗樓計劃樓宇修葺證明書，其中 238 份 (39%) 是在樓宇修葺完成後超過 14 天至 4.5 年 (平均為 162 天) 才收到，並不符合法例的 14 天規定 (第 4.6 段)。

13. **屋宇署需長時間才完成強制驗樓計劃下部分文件的審核工作** 屋宇署表示，為確保檢驗和修葺工程已按照《建築物條例》進行，該署透過相關作業守則和作業備考，發出詳細指引，並會檢查強制驗樓計劃的文件。在完成基本檢查 (例如核實註冊檢驗人員的註冊狀況) 後，屋宇署會揀選部分強制驗樓計劃文件進行審核。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，該署在 2019 年完成了 1 174 份強制驗樓計劃文件的審核工作。審計署發現，屋宇署就當中 213 份 (18%) 文件的審核工作是在接獲文件後超過 1 年至 5 年 (平均為 1.8 年) 才完成。審計署亦留意到，屋宇署沒有在其指引內訂明完成審核強制驗樓計劃文件的目標期限 (第 4.3 及 4.8 至 4.10 段)。

14. **屋宇署需適時跟進在審核時發現的違規情況** 根據屋宇署的指引，對於在審核文件時發現的違規情況，該署會向相關註冊檢驗人員發出催辦信，要求澄清及／或糾正。若註冊檢驗人員在 1 個月內或催辦信中列明的期限內仍沒有正面回應，屋宇署會向相關註冊檢驗人員發出警告信。屋宇署於 2019 年完成審核且結果為不滿意的強制驗樓計劃文件有 76 份，審計署審查了其中 10 份文件檔案，留意到其中 5 份的違規情況在截至 2020 年 4 月時仍未獲糾正，屋宇署已向相關註冊檢驗人員就該署在審核時發現的違規情況發出催辦信。雖然相

摘要

關註冊檢驗人員並沒有在催辦信列明的期限內作出回應(超出期限 6 至 14 個月,平均為 9 個月),但截至 2020 年 4 月,屋宇署仍沒有向相關註冊檢驗人員發出警告信,並不符合屋宇署指引的要求(第 4.4 及 4.11 段)。

15. **樓宇狀況資訊系統的記錄有不一致之處** 根據屋宇署的指引,在收到委任註冊檢驗人員通知、樓宇檢驗證明書和樓宇修葺證明書(如有需要)後,該署便會視相關強制驗樓計劃法定通知已獲遵從。根據樓宇狀況資訊系統的記錄,截至 2020 年 4 月,獲遵從的強制驗樓計劃法定通知共有 35 639 份。然而,審計署留意到:(a) 有 4 747 份(13%)法定通知,在樓宇狀況資訊系統並沒有收到委任註冊檢驗人員作樓宇檢驗和修葺的記錄; (b) 有 1 314 份(4%)法定通知,在樓宇狀況資訊系統並沒有收到樓宇檢驗證明書的記錄; 及 (c) 有 596 份(2%)法定通知,在樓宇狀況資訊系統有收到樓宇檢驗證明書的記錄,顯示樓宇須進行修葺,但系統卻沒有收到樓宇修葺證明書的記錄(第 4.20 段)。

16. **可善用樓宇狀況資訊系統把屋宇署審核結果編彙成管理資料** 審計署留意到,屋宇署沒有定期就其審核強制驗樓計劃文件的結果編彙成管理資料(例如重點介紹或摘要),包括違規情況的性質和嚴重程度,以及就文件內的違規情況所採取的跟進行動(例如發出催辦信及/或警告信)(第 4.22 段)。

審計署的建議

17. 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:

揀選樓宇以發出法定通知

- (a) 持續檢討為發出強制驗樓計劃法定通知而揀選樓宇的目標數目,進一步精簡強制驗樓計劃,並為計劃制訂長遠策略,以達到強制驗樓計劃處理樓宇失修問題的目的(第 2.34(a) 段);
- (b) 考慮在屋宇署管制人員報告中,就“為進行強制驗樓計劃的訂明檢驗並在有需要時進行訂明修葺而選定的目標樓宇”這項主要衡量服務表現準則提供較明確的定義(第 2.34(b) 段);
- (c) 顧及樓宇評分制度的其他揀選準則,持續檢討採用首要揀選準則以揀選強制驗樓計劃目標樓宇的做法(第 2.34(c) 段);

摘要

- (d) 把強制驗樓計劃揀選目標樓宇的所有準則納入屋宇署的指引內 (第 2.34(d) 段)；
- (e) 把所有被選取樓宇委員會揀選但其後被屋宇署剔除的樓宇數目和剔除原因告知委員會 (第 2.34(f) 段)；
- (f) 採取措施，提升樓宇狀況資訊系統的數據準確度，為揀選樓宇以發出強制驗樓計劃法定通知提供準確資料 (第 2.34(g) 段)；
- (g) 在屋宇署的指引中，納入在強制驗樓計劃下揀選樓宇時，剔除最近完成修葺或正進行自願修葺且狀況良好的樓宇的做法 (第 2.34(h) 段)；
- (h) 就因最近完成修葺或正進行修葺而在強制驗樓計劃揀選樓宇時被剔除的樓宇，妥善備存屋宇署的相關評核記錄 (第 2.34(i) 段)；
- (i) 加強行動，以推廣自願檢驗樓宇，並鼓勵業主主動及適時進行所需的樓宇修葺工程 (第 2.40 段)；

跟進法定通知遵從情況的行動

- (j) 密切監察強制驗樓計劃法定通知的遵從情況，並就不遵從的個案採取合適的跟進行動 (例如發出警告信)(第 3.15(a) 段)；
- (k) 加強行動，確保按照屋宇署的指引，把就樓宇公用部分送達的強制驗樓計劃法定通知，適時轉介土地註冊處註冊 (第 3.15(b) 段)；
- (l) 考慮改善樓宇狀況資訊系統，以記錄就不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知發出的所有警告信資料，並採取措施，確保適時更新樓宇狀況資訊系統內已發出警告信的記錄 (第 3.15(c) 段)；
- (m) 加強行動，確保準確和適時更新樓宇狀況資訊系統內有關強制驗樓計劃法定通知在土地註冊處註冊的資料 (第 3.15(d) 段)；
- (n) 繼續加強把不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知轉介檢控組以進行檢控，並探討能否精簡屋宇署的檢控工作 (第 3.32(a) 段)；
- (o) 提供更多指引，以識別不遵從強制驗樓計劃法定通知的嚴重個案，以便立即轉介個案以進行檢控 (第 3.32(b) 段)；
- (p) 密切監察被定罪的不遵從個案，確定有關業主有否遵從強制驗樓計劃法定通知，並轉介持續不遵從的個案，以進行第二次檢控 (第 3.32(c) 段)；

摘要

監察註冊檢驗人員呈交文件的情況

- (q) 採取措施，加強監察註冊檢驗人員呈交強制驗樓計劃文件的情況 (第 4.16(a) 段)；
- (r) 採取措施，致力在切實可行的情況下盡快完成屋宇署對強制驗樓計劃文件的審核工作，考慮訂明完成審核工作的目標期限，以及適時跟進在審核時發現的違規情況 (第 4.16(b) 至 (d) 段)；
- (s) 檢討樓宇狀況資訊系統中，有關收到強制驗樓計劃文件和法定通知遵從情況的記錄保存工作，確保這些記錄準確完整並適時更新 (第 4.25(a) 段)；及
- (t) 善用樓宇狀況資訊系統，定期就屋宇署審核強制驗樓計劃文件的結果編彙成管理資料 (第 4.25(c) 段)。

政府的回應

18. 屋宇署署長同意審計署的建議。