

2024 年 12 月 18 日
討論文件

立法會發展事務委員會

修訂《建築物條例》(第 123 章)的建議

目的

政府在 2023 年《施政報告》提出檢討《建築物條例》(第 123 章)(下稱《條例》),就確保樓宇安全和加強建築工程安全提出修訂建議。本文件旨在向委員建議修例內容並諮詢意見。

背景

2. 《條例》自 1955 年實施以來,除了在 2012 年推出強制驗樓及強制驗窗計劃外,並無重大修改。政府今次提出的建議主要針對以下引起社會關注的情況—

- (a) 近年發生的舊樓失修事故(例如大廈外牆失修以致有石屎剝落傷及途人);
- (b) 嚴重違例建築工程(例如去年暴雨下的山泥傾瀉事故揭露若干獨立屋有大型違規建築物),引起各界對樓宇及公眾安全的關注;
- (c) 社會有聲音要求檢視僭建物執法政策,以兼顧安全和市民日常生活的考量;以及
- (d) 地盤工地接連發生安全事故,引起承建商質素及監管制度的關注。

3. 為回應社會上述訴求,2023 年《施政報告》宣布會在 2024 年內提出修訂《條例》建議。我們已就《條例》針對以下三個範疇進行系統性檢討—

- (a) 加快樓宇檢驗和修葺;
- (b) 理順處理僭建物政策;以及
- (c) 提升建築工程安全。

指導原則

4. 我們按以下指導原則作出檢討和建議 —
 - (a) 保養和維修物業是業主的基本責任；
 - (b) 軟硬兼施，一方面支援業主遵辦法定命令和通知，另一方面施加法律責任和懲處，催使業主履行命令和通知，並對違規行為提供阻嚇；
 - (c) 寬嚴有度，按類調較執法力度；以及
 - (d) 政策原則和目標要清晰，執行要從實際角度出發。
5. 有關檢討及建議內容載於下列第 6 至 28 段。

建議方案

(A) 加快樓宇檢驗和修葺

6. 保養物業於良好狀況屬業主的責任；物業失修不單影響住戶居住環境，也對公眾安全造成威脅，尤其是樓宇外牆或窗戶破損剝落更會危及途人。政府採取雙管齊下的方式加強樓宇安全，一方面鼓勵及支援業主保養及修葺物業；另一方面在破損或失修樓宇構成公眾安全危險時，透過執法或代辦工程¹等方法主動介入處理。

7. 要強調的是，政府介入不能取代業主責任。公共資源絕非無限，政府介入必須具針對性和關乎公眾利益，幫助最有需要的業主，例如屋宇署在「樓宇更新大行動 2.0」(「2.0 行動」)下為約 2 000 幢「三無大廈」及業主無能力籌組驗樓的樓宇進行代辦工程。然而，過度介入會帶來道德風險，原本有能力籌組驗樓維修的業主也會變得倚賴，政府不應亦無可能兼顧全港 44 000 幢私人樓宇的維修責任。政府的取態是 — 對有心做好樓宇維修的業主，政府會提供財政和技術支援；對「三無大廈」和其他無能力籌組的業主，政府會按需要進行代辦工程，但業主要繳付費用及附加費；對漠視樓宇維修責任的業主，我們須嚴正執法。

¹ 如業主沒有遵從有關命令／通知，屋宇署可安排政府承建商代為進行規定的檢驗、勘测、修葺或清拆工程。在緊急情況下，屋宇署可安排進行所需工程，無須通知業主。在工程完成後，屋宇署可根據《條例》第 33 條向業主追討工程費用、監督費和施加不多於費用總額 20% 的附加費。如緊急工程或在「2.0 行動」下進行的代辦工程，則不會施加附加費。

8. 在支援業主方面，我們會繼續通過「2.0 行動」等資助計劃，幫助業主履行保養及維修物業的責任。「2.0 行動」第三輪計劃的申請資格經放寬後，收到約 1 600 幢樓宇的申請，較首輪及次輪總數增逾三成。自今年 5 月起，發展局和市區重建局（市建局）推出改善措施，加強對參加了「2.0 行動」業主和法團的監督和採購支援，促使檢驗和維修工作盡快進行，包括：(i)由市建局把關預先審核資格，編製符合資格的檢驗人員和承建商名單，供業主和法團在招標時採用；(ii)如業主或法團未能按時就委聘檢驗人員或承建商招標，市建局會介入代其發出招標文件；以及(iii)為業主和法團提供標準化的標書評審表和評審指引（詳見立法會 CB(1)228/2024(04)號文件）。此外，發展局去年第三季成立多方協作平台，成員包括屋宇署、市建局、民政事務總署（以及後期針對遵辦消防安全指示而加入的保安局和消防處），在舊區舉行簡介會，直接解答有關遵辦驗樓和驗窗通知的疑難，並按居民需要提供協助。此外，針對樓宇日久失修而業主缺乏組織能力，屋宇署除進行代辦工程外，自今年起恆常化外牆勘察計劃，利用無人機巡查高風險樓宇外牆，並按需要進行緊急工程，目標對象亦包括「三無大廈」。

9. 屋宇署在 2012 年推出強制驗樓及驗窗計劃²，促使業主定期檢驗、保養及修葺物業。在強制驗樓計劃下，每年會按風險評估挑選 600 幢目標樓宇發出通知要求法團或業主就公用部分或個人處所進行檢驗及修葺工程，而就公用部分的驗樓通知會送交土地註冊處註冊。未遵辦強制驗樓及驗窗通知的最高罰則分別為罰款 50,000 元及監禁 1 年，及罰款 25,000 元及監禁 3 個月；另屋宇署可就未遵辦驗窗通知作 1,500 元的定額罰款。自強制驗樓及驗窗計劃實施後，共有分別約 7 800 幢及 12 700 幢私人樓宇接獲強制驗樓及驗窗通知，但遵辦率偏低，尤其是公用部分方面（包括大廈外牆等事關行人安全的部分）：強制驗樓通知的遵辦率僅為 41%，而強制驗窗通知的遵辦率亦只有 71%，情況並不理想。隨著樓宇持續老化，我們需要加強力度催使遵辦。

² 在強制驗樓計劃下，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），如業主接獲屋宇署送達法定通知，須委任一名註冊檢驗人員就樓宇的公用部分、外牆及伸出物進行訂明檢驗，並監督需要進行的訂明修葺工程。在強制驗窗計劃下，樓齡達 10 年或以上的私人樓宇（不高於 3 層的住用樓宇除外）的業主，須在接獲屋宇署送達法定通知後就所有涉及的窗戶委任註冊檢驗人員進行訂明檢驗及監督修葺工程（如有需要）。屋宇署會對未有遵辦驗樓及／或驗窗通知的情況採取執法行動。現時全港約有 44 000 幢私人樓宇，當中樓齡達 30 年或以上並符合強制驗樓計劃的樓宇約有 20 000 幢。

具體建議

10. 我們會繼續軟硬兼施（既有支援，亦有懲處制度）促使業主遵辦各種命令及通知。懲罰性措施方面，我們建議提升《條例》下不遵辦各項檢驗及修葺命令或通知的罰則，加強阻嚇力以促使業主及時進行樓宇檢驗維修工作，保障住戶和公眾安全。主要措施包括－

- (a) **對不遵辦強制驗樓通知引入定額罰款**：現行《條例》僅就不遵辦強制驗窗通知設有 1,500 元的定額罰款，過往統計數字顯示定額罰款能有效促使遵辦通知，而處理流程亦相對較快（因屋宇署無須經過多重蒐證及法庭程序，能即時向法團或業主處以定額罰款）。我們建議就不遵辦強制驗樓通知引入 6,000 元的定額罰款，以改善執法效能和提升遵辦率。相比其他法例定額罰款的水平，並考慮到不遵辦通知的潛在安全風險，6,000 元屬相對溫和的水平。我們旨在向社會發出訊息，不遵辦通知會有即時後果，敦促法團或業主盡快採取行動；另強制驗窗通知的定額罰款會提高至 3,000 元。如發出定額罰款通知後仍不遵辦通知，屋宇署可以提出檢控（見下文(b)項）；
- (b) **對於被檢控的個案，提高(i)不遵辦驗樓、驗窗和其他通知／命令的罰則，以及(ii)不合作業主妨礙樓宇檢驗、勘測或工程的罰則**：我們在參考其他法例後，建議提高法庭可處的最高罰則，加強阻嚇力。涉及外牆或其伸出物部分的強制驗樓通知，基於公眾安全考慮，我們建議將最高罰款增加四倍，由 50,000 元提高至 200,000 元³，監禁則維持 1 年；不遵辦驗窗通知則由 25,000 元增至 100,000 元，監禁維持 3 個月。此外，不合作業主妨礙樓宇檢驗或維修的罰則會由 10,000 元提升至 25,000 元，與拒絕分擔相關費用的現時罰款水平相同；
- (c) **引入新罪行**：針對逾期未有遵辦法定通知／命令，而有關樓宇外牆或其伸出物／窗戶有損壞而**導致傷亡或財物損毀**，最高罰款 300,000 元及監禁 1 年。這是考慮到現行《條例》未有條文處理相關情況，只能倚賴其他法例（例如《簡易程序治罪條例》），但因罰則偏低難有阻嚇作用⁴；以及

³剛通過的《2024 年消防安全(建築物)(修訂)條例草案》提高不遵從消防安全指示和消防安全令的罰則，將最高罰款分別調升至 100,000 元和 200,000 元，加幅為 4 倍。

⁴根據《簡易程序治罪條例》，如有人自建築物掉下任何東西，或容許任何東西自建築物墜下，以致對在公眾地方之內或附近的人造成危險或損傷，即屬犯罪，可處第 3 級罰款（10,000 元）及監禁 6 個月。

- (d) 法例以外，我們會繼續從各方面考慮更好地支援法團和業主的建議，包括探討優化現有安排，例如是否有空間放寬「2.0 行動」的申請資格，或將「2.0 行動」預先資格審核的機制擴展至「招標妥」平台。我們亦樂意與社會探討新模式，推動業主以更積極的態度，為樓宇維修未雨綢繆。目前樓宇維修普遍遇到兩大問題，包括缺乏相關知識和資金儲備。我們會參考市建局「煥然懿居」項目的經驗，考慮通過例如修訂大廈公契範本等鼓勵業主和物業管理公司制定維修手冊。我們亦會借鏡市建局的「預防性維修計劃」，考慮如何讓業主為樓宇維修做好財務安排規劃。

(B) 理順處理僭建物政策

11. 在現行《條例》下，除了「豁免建築工程」⁵、「指定豁免工程」⁶及新界豁免管制屋宇（一般稱為「新界村屋」）外，所有建築工程必須事先向屋宇署呈交圖則並取得批准，或根據「小型工程監管制度」的簡化規定進行。根據這制度，所有建築工程，不論性質、規模、複雜程度及安全風險，一旦違反上述規管要求，均被視為僭建物（或違規工程），可被指令清拆。此外，基於安全風險低及便民的考慮，屋宇署在市區設有三項檢核計劃⁷，容許在指定日期前搭建、風險較低、違例情況較輕微、與市民日常生活相關的小型違規工程（如晾衫架、冷氣機支架及簷篷）在經檢核為安全後，不須取締並予以保留。

12. 由於違規工程個案眾多，在有限的人手資源下，屋宇署須按「風險為本」的務實方針，釐定執法的緩急先後。屋宇署的執法優先個案包括正在建造或新建成的僭建物、構成明顯威脅或迫切危險、嚴重衛生或環境滋擾等。屋宇署會向業主發出清拆令，並將清拆令註冊於土地註冊處，即「釘契」。如業主無合理辯解而未能在指定期限內糾正情

⁵ 一般室內裝修（小型工程除外），如油漆、室內批灰泥、牆紙工程或衛生設備的修葺或更換，均是《條例》訂明的豁免工程。

⁶ 「小型工程監管制度」訂明了 30 項「指定豁免工程」，例如尺吋較小和離地面不高的晾衣架等。進行「指定豁免工程」前無須獲得屋宇署批准，也無須遵從「小型工程監管制度」的簡化規定。

⁷ 現時的三個檢核計劃涵蓋範圍及其適用的「指定搭建日期」如下：

- (一) 家居小型工程檢核計劃：適用於 2010 年 12 月 31 日前已經存在或建成的家居小型裝置工程，包括冷氣機承托支架、晾衣架和小型簷篷；
- (二) 招牌檢核計劃：適用於 2013 年 9 月 2 日前已經存在或建成的招牌。由於招牌風險較其餘兩個計劃的工程種類為高，因此須每五年檢核安全；以及
- (三) 小型適意設施檢核計劃：適用於 2020 年 9 月 1 日前已經豎設的違例小型適意設施，包括簷篷、可收合遮篷、實心圍牆及室外網欄或金屬欄杆。

況，屋宇署會考慮檢控有關業主。過去三年，屋宇署平均每年向有關業主發出約 9 000 至 10 000 張清拆令。截至 2024 年 10 月，逾期未獲遵辦的清拆令約有 36 000 張。

13. 儘管屋宇署已按「風險為本」的方針務實處理僭建物，但由於現時《條例》下大至僭建地庫或天台樓層，小至街道上的可收合遮篷，只要未有遵從《條例》及相關規定，不論規模及風險大小亦屬僭建物，而最高罰則亦一樣。社會有意見認為部分小型違規建築物屬市民日常生活需要，而且安全風險較低，如進行執管或會擾民；相反，現行罰則未能有效對嚴重違反《條例》的建築工程起阻嚇作用，有個別業主從建造大型僭建物獲取可觀經濟或個人利益卻無須負上法律責任。

14. 從公共資源運用方面而言，龐大的僭建物數量分散署方執法資源，無法集中打擊真正風險較高及／或嚴重違規的僭建物，並不符合公眾利益。同時，屋宇署經常面對執法困難，例如僭建物業主可以輕易就署方發出的清拆令提出上訴，故意拖慢執法進度。另外，社會有意見質疑目前清拆了僭建物便無須負上法律責任，似乎縱容了違規者，問題是現時就參與搭建僭建物的檢控門檻甚高，控方必須提出證據證明相關人士是「明知」違法而搭建僭建物。另外，當僭建物在業主購入物業時便已存在，業主知情但仍然購買並從中得益，現時可以「非其本人明知搭建」為由輕易規避檢控。這些限制大大削弱了《條例》和屋宇署的執法成效。

具體建議

15. 為平衡市民日常生活需要和「小型僭建物」的低風險，以及善用有限執法資源打擊嚴重僭建個案，我們一方面會以務實便民的方式處理「小型僭建物」，另一方面集中執法資源以提升嚴重僭建物的執法效能。具體來說，我們可將現行框架下的違例建築工程分為以下兩大類處理。

(一) 與市民日常生活相關的「小型僭建物」

16. 我們建議－

- (a) 針對現存並屬「小型工程」範圍的「小型僭建物」(即未有按「小型工程監管制度」規定建造)，考慮到有關搭建物的規模較小、與市民日常生活息息相關，我們會以體恤態度合情合法處理，建議如下－

- (i) 新增更多與市民日常生活相關而風險低的工程為「指定豁免工程」種類，或放寬現有種類的要求。現存的此類工程不再視為「僭建物」。例子包括指定高度以下的可收合遮篷和晾衣架等；以及
 - (ii) 將現行三項檢核計劃整合為一個綜合計劃，並擴大可檢核範圍，容許業主就修訂法例生效前已搭建的「小型僭建物」，例如符合指定尺吋的簷篷、冷氣機支架、圍封露台、招牌等常見「小型僭建物」，由註冊建築專業人士或註冊承建商進行一次性或定期檢核後予以保留（除招牌外，其他只須一次性檢核），屋宇署不會發出清拆令。綜合計劃會在實施頭三年設立寬限期，促使業主早日參與計劃，期間不會採取執法行動（「小型僭建物」構成即時危險除外）。三年過後，屋宇署會逐步對未檢核的「小型僭建物」採取執法行動；
- (b) 至於新建工程，在修訂法例生效後進行上文(a)(i)段所述新增的「指定豁免工程」將不須屋宇署批准。我們也會增加「小型工程」的種類或放寬現有種類的要求，讓一些與市民日常生活相關而風險低的工程（包括豎設或改動冷氣機支架和伸出外牆支柱），能循簡化程序進行。

「指定豁免工程」及「小型工程」擬新增和放寬的工程種類例子載於附件 A；以及

(c) 執法方面—

- (i) **引入定額罰款**：針對未有按《條例》修訂後而進行的新「小型工程」或未經檢核的現存「小型僭建物」，我們建議就不遵辦清拆令引入 10,000 元定額罰款；以及
- (ii) **新增再次定罪罰則**：如施加定額罰款後仍不遵辦清拆令，屋宇署可提出檢控，首次定罪的最高罰則維持 200,000 元及監禁 1 年。我們建議加入新條文，如再次定罪，最高罰則會增至罰款 400,000 元及監禁 1 年，以加強阻嚇力。

(二) 「嚴重僭建物」

17. 至於威脅公眾安全或嚴重違法的「嚴重僭建物」（例如圍封天台搭建物、僭建地庫、搭建平台／後巷構築物等），社會普遍認為從保障市民安全和政策公平角度而言，不應容忍，必須予以取締，並應通過

立法執法清楚傳遞這訊息。為此，我們提出下列建議以加強執法效能，並賦予屋宇署更多執法工具，以更有效打擊及阻嚇搭建僭建物行為－

(a) **提高不遵辦清拆令的罰則和新增再次定罪罰則**：由最高罰款 200,000 元及監禁 1 年提高至 300,000 元及監禁 2 年，如再次定罪則提高至 600,000 元及監禁 2 年；

(b) **降低搭建僭建物罪行的現行檢控門檻和提高罰則**：

(i) 在《條例》現行條文下，業主、註冊建築專業人士或註冊承建商等人士「明知」未獲屋宇署批准而搭建僭建物屬干犯罪行，然而證明「明知」的門檻相當高（例如業主可輕易辯稱僭建工程由專業人士全權處理而規避責任），很多時候最終未能成功舉證檢控。我們建議刪除「明知」字眼，降低檢控門檻。換言之，對於未向屋宇署呈交圖則並獲得批准便展開僭建工程，只要有合理懷疑情況與某業主及／或專業人士有關，屋宇署便可提出檢控；以及

(ii) **提高罰則**：將(i)項條文的最高罰則由 400,000 元及監禁 2 年提高至 2,000,000 元及監禁 2 年。對於非常嚴重的僭建物（特別是導致樓面面積顯著增加及有較大安全風險的僭建物），在檢控有關個案時，我們會請法庭在考慮量刑時參考有關僭建物的大小、物業的位置或應課差餉租值等因素，以在刑罰反映例如豪宅獨立屋和舊樓天台僭建物在價值上的分別；

(c) **引入新罪行和可公訴程序定罪安排**：過去有業主辯稱僭建物並非由其搭建而是購入物業時已存在，自己只是繼承前業主搭建的僭建物，以規避法律責任，導致政府只能發出清拆令（如業主遵辦便無法作出檢控）。為堵塞此漏洞，建議訂立新罪行，**如業主在修訂《條例》生效後的若干指明時間後⁸獲得的物業存在嚴重僭建物**，不論僭建物是否由該業主搭建，均屬違法（例如，假設修訂《條例》於 2026 年底生效，業主於若干指明時間後（假設為 2027 年）購入存在嚴重僭建物的物業）。如循簡易程序由裁判法院定罪，最高罰款為 300,000 元及監禁 2 年。此外，我們建議引入可公訴程序，將非常嚴重僭建物個案轉介區域法院或更高級法院審理並可判處更高罰則，當中建議最高罰款應

⁸ 我們建議新罪行在修訂《條例》生效後的若干指明時間後才生效，以免影響當時正在進行的樓宇買賣。

比循簡易程序定罪或現時《條例》最高罰款（1,000,000 元）為高；以及

協助違法等同犯罪：建議修訂現行條文，如明知而協助業主觸犯上文(c)項新罪行的人士（例如涉及該物業買賣的律師或地產代理），則等同干犯該罪行，須負上同樣的法律責任，並可處該罪行的相同罰則。此罪行適用於修訂《條例》生效後的若干指明時間後協助業主獲得存在嚴重僭建物的物業的人士。例如，假設修訂《條例》於 2026 年底生效，該人士於若干指明時間後（假設為 2027 年）協助業主購入存在嚴重僭建物的物業，該人士便等同干犯上文(c)項的新罪行。

18. 現時，接獲《條例》法定命令／通知的人士，可根據《條例》的法定機制提出上訴，而處理上訴期間屋宇署須暫緩執法行動。約三成案件均在聆訊前由上訴人自行撤銷，而絕大部分上訴均不成立，這顯示有空間**改善處理上訴的程序**，避免濫用上訴機制拖延屋宇署的執管行動。我們建議考慮以書面方式裁定簡單上訴案件，而較複雜的案件則繼續以聆訊方式作出裁定，以減省程序並加快處理過程，確保及時遵辦法定命令／通知。

19. 至於新界村屋，它們位處鄉郊，人口較少，與密集的市區環境有所不同。針對新界村屋的歷史和獨特情況，作為特殊安排，當局曾就已經建成的僭建物於 2012 年推出一次性的申報計劃，以集中資源處理性質嚴重的僭建物。申報期已於 2012 年 12 月完結。已申報的僭建物不會即時取締（構成即時危險除外）。為回應村民和立法會議員認為當年申報期過短的意見，我們建議**重啟該行政計劃**，讓當年沒有申報的業主作出申報，但沿用計劃所有舊有安排，包括只適用於 2011 年 6 月 28 日前已搭建的僭建物，而申報僭建物須定期進行安全檢查。

(C) 提升建築工程安全

20. 目前，屋宇署會循三方面就建築工程涉及傷亡或其他嚴重事故採取行動，包括：(i)如有關註冊承建商及註冊人員犯有疏忽或行為不當，可進行紀律處分⁹；(ii)在相關承建商或人員的註冊續期申請時重新評核其能力及適任程度，以決定是否批出續期申請；及／或(iii)若干犯

⁹ 若註冊承建商或註冊人員就建築工程有關的罪行被法庭定罪，或在建築工程方面犯有疏忽或行為不當，屋宇署可根據《條例》規定轉介紀律委員會處理。紀律委員會進行研訊後，如信納有被定罪或犯有疏忽或行為不當等，可按《條例》施以懲處。

《條例》下與建築工程有關的罪行¹⁰，更有可能被刑事檢控。如建築工地發生事故，屋宇署及勞工處可分別按照《條例》及《工廠及工業經營條例》及／或《職業安全及健康條例》考慮提出檢控。屋宇署考慮的角度主要為建築工程是否按規定要求和安全地進行，而勞工處則考慮東主及持責者是否有按規定確保僱員安全及健康，為僱員提供安全且不會危害健康的工業裝置和工作系統。

21. 過往經驗顯示，屋宇署的規管及執法工作困難重重（尤其是檢控方面），原因如下－

- (a) 《條例》下的相關規例¹¹雖然有要求註冊承建商備存建築工程的相關監督紀錄及文件（例如工地監督紀錄），但並無訂明違反此備存要求的法律責任；
- (b) 《條例》沒有賦權署方可強制要求與有關人員會面及提交理應備存的紀錄等，往往導致署方無法蒐集足夠證據提出檢控或將其定罪；
- (c) 即使署方成功獲取紀錄，仍然可能因為舉證門檻高而不獲接納為呈堂證據；以及
- (d) 由於上述原因，往往難以證明註冊承建商和註冊建築專業人士及其他有關人士與涉事工程直接有關或對涉事工程知情。

22. 註冊制度方面，在《條例》下，建築專業人士（包括建築師、測量師和工程師）和承建商必須具備相關資格、經驗和才能，或須通過根據《條例》組成的相關註冊委員會的面試，獲列入名冊內才可執行《條例》的法定職務（如申請批准圖則、開展工程和工地監督等）¹²。另外，註冊建築專業人士及註冊承建商需按根據《條例》發出的技術備忘錄的要求，委聘適任技術人員；技術備忘錄清楚訂明適任技術人員的最低資格和經驗、在不同類型工程擔任的角色和人數要求、工地安全監督及質量監督制度（例如擬備及執行的監工計劃書的規定）等。

¹⁰ 例如進行未經屋宇署批准的建築工程、以危險方式進行建築工程導致任何人受傷或財產損毀等。

¹¹ 根據《建築物(管理)規例》（第 123A 章）第 41 條，獲委任的註冊承建商「須備存與該地盤的建築工程或街道工程的監督有關的活動紀錄及資料」。

¹² 就承建商而言，每名註冊承建商均須委任最少一人代其就《條例》行事。這名獲委任的人通常稱為註冊承建商的獲授權簽署人。

23. 就工程質量、施工及安全監督而言，註冊建築專業人士及註冊承建商及其獲授權簽署人在《條例》下有著總體責任，必須妥善監督建築工程¹³，包括確保工程各個階段按照《條例》及其附屬規例、該工程的批准圖則進行，以及屋宇署按法例施加的命令或條件進行（包括符合規定的標準）。適任技術人員須按照註冊建築專業人士及註冊承建商擬備及已呈交屋宇署的監工計劃書，執行訂明的監督職責和具體工作。若註冊建築專業人士、註冊承建商，以及適任技術人員發現工程有欠妥事項，需適時啟動有關程序及予以糾正。

24. 就罰則而言，《條例》針對涉及傷亡個案的檢控條文，最高罰則為 1,000,000 元及監禁 3 年。然而，在 2021 年至 2023 年期間，根據相關罪行條文成功定罪個案的平均罰款僅為約 28,000 元，罰則偏低。

25. 就註冊及紀律處分制度而言，目前沒有明確條文賦權建築事務監督在處理註冊續期申請時施加條件，或賦權紀律委員會處以多於一項紀律處分¹⁴，因此並無足夠手段強制要求表現未如理想的承建商施行改善措施。

具體建議

26. 我們的建議是一方面提升對地盤工程質量及安全的監管，包括有關人員的規管制度，另一方面加強對發生重大建築工程事故的執法和懲罰機制，加強阻嚇作用。執法和懲處機制方面，我們建議加強屋宇署的執法權力和提高罰則—

- (a) 對於涉及工程的註冊建築專業人士或註冊承建商進行工程、授權或准許進行工程，而該工程進行的方式導致或可能導致傷亡或財產損毀的罪行，我們建議提高罰則水平，如循簡易程序定罪，最高罰款由 1,000,000 元增至 3,000,000 元，監禁維持 3 年。針對直接涉及嚴重傷亡事故的工程的人士，建議參考《職業安全及健康條例》引入可公訴罪行，最高罰則為 10,000,000 元，與《職業安全及健康條例》看齊，監禁則維持 3 年；以及

¹³ 屋宇署在 1997 年實施監工計劃書制度，並根據《監工計劃書的技術備忘錄》和《地盤監督作業守則》，就監督質量及地盤工程監督作出規定。在監工計劃書制度下，涉及工程的每個職能組別的代表和適任技術人員須執行各自的監督職責，確保建造、造工符合相關的規例和作業守則的要求。

¹⁴ 紀律委員會可按《條例》規定(i)命令將該註冊承建商或註冊人員永久或在指明時間內從註冊名冊中刪除、(ii)判處最高罰款 250,000 元，或(iii)命令譴責。

- (b) 賦予建築事務監督要求會面、進行搜查和根據手令扣押文件等權力，同時就拒絕會面或沒有向屋宇署提供工程監管文件等引入新罪行：這有助確保屋宇署有足夠權力蒐證以確立相關註冊承建商及／或人士的權責，以及證明與涉事工程直接有關及知情。

27. 我們亦建議優化註冊及紀律處分制度 –

- (a) 在處理《條例》有關註冊承建商的續期申請方面，我們建議將**續期年期**從現時的三年**延長至最多五年**，以回應業界希望有更長的經營期以鼓勵長遠投資和行業健康發展。另一方面，如有關承建商曾**因失責而導致嚴重傷亡事故**，我們建議賦權建築事務監督可**縮短續期年期**，以加強監察。我們亦建議賦權建築事務監督可因應承建商的個別情況，在決定註冊續期時**施加條件**（例如要求實施更嚴格的工地監管制度），優化現有註冊制度；以及
- (b) 增加相關紀律委員團成員數目，簡化註冊人員紀律委員會的組成，以**加快紀律委員會聆訊**。我們亦建議**上調紀律處分的最高罰款**，由 250,000 元至 400,000 元，同時容許紀律委員會就每項或指控處以多於一項的懲處（除罰款外，亦可考慮同時命令譴責及／或將承建商從註冊名冊除名），以提高阻嚇性。

28. 就提升監管而言，我們建議 –

- (a) 目前《條例》儘管有就註冊建築專業人士及註冊承建商列明詳細要求及規管，但未有明文清晰界定其他涉及建築工程的主要人員，包括負責落實工作細節及保存工程紀錄的適任技術人員，以及代表註冊承建商行事的獲授權簽署人和技術董事¹⁵的權責。我們建議在《條例》作出清晰界定，並在相關技術備忘錄進一步釐清詳情，以**確立他們在建築工程所須負擔的法律責任**；以及
- (b) 現行規管制度沒有要求適任技術人員必須註冊。然而建造業議會已設有屬自願性質的註冊制度，備有適任技術人員名單。鑑於適任技術人員肩負落實工程監督細節的重要角色，我們建議日後**擬備監工計劃書時必須確認已委任經建造業議會註冊的**

¹⁵ 技術董事代表註冊承建商行事，必須持有相關科目學位（如建築、工程等）的證書／文憑，擁有建築業及管理承建商的經驗。技術董事負責執行的職務包括取用工業裝置、就工程提供技術及財務支援，並監督獲授權簽署人及其他員工。

適任技術人員，確保妥善落實監工計劃書。此舉亦有助適任技術人員的專業職能發展。

29. 上述第 6 至 28 段的建議詳請載於**附件 B**。

未來工作

30. 政府將於本月就本文件中的具體建議進行為期兩個月的公眾諮詢。在考慮公眾意見後，我們會敲定《條例》修訂建議，並展開修訂條例的草擬工作，目標是在 2026 年上半年向立法會提交修訂條例草案。

徵詢意見

31. 請委員就上述建議提供意見。

發展局

2024 年 12 月

「指定豁免工程」制度及「小型工程監管制度」擬新增或放寬種類

「指定豁免工程」制度(現有 30 個種類)：

無須事先獲得屋宇署批准及同意，也無須遵從「小型工程監管制度」的簡化規定，例如尺吋較小和離地面不高的晾衣架。

擬新增的「指定豁免工程」例子如下：

豎設／改動／修葺可收合遮篷、

豎設／改動／拆除固定於地面上的戶外招牌、

豎設／改動位於地面及建築物屋頂上用於支承屋宇裝備裝置的構築物或該等裝置的金屬箱

屬現有「指定豁免工程」種類但擬放寬尺吋／高度等門檻，例子如下：

豎設／改動／拆除自建築物外牆伸出的晾衣架、

拆除位於建築物屋頂上的網欄或金屬欄杆、

豎設／改動固定於建築物外牆的招牌

「小型工程監管制度」

在「小型工程監管制度」下，相關人士可循簡化通報規定，委任註冊建築專業人士或註冊承建商合法及安全地進行小規模建築工程，無須事先獲得屋宇署批准及同意。「小型工程」按其性質、規模、複雜程度及安全風險分為以下三個級別：

(a) 第一級別（現有 58 個種類）：

較為複雜的小型工程，例如在兩樓層之間加建室內樓梯、修葺支柱或承重牆及拆除大型的天台違例建築物。須由訂明建築專業人士¹設計和監督，並由訂明註冊承建商²進行工程。

(b) 第二級別（現有 68 個種類）：

複雜程度和安全風險較低的小型工程，例如修葺非承重外牆、鋪設或修葺外牆批盪或外牆牆磚及豎設外牆的中型招牌。需委任訂明註冊承建商進行。

(c) 第三級別（現有 61 個種類）：

主要為一般的家居小型工程，例如安裝冷氣機支架、晾衣架和簷篷。需委任訂明註冊承建商進行。

擬新增的「小型工程」例子如下：

豎設／改動自外牆伸出的支柱、

圍封露台、

豎設／改動位於地面或樓板上的隔油池、

豎設／改動於建築物內用作懸掛消防泵裝置的承托支架

屬現有「小型工程」種類但擬放寬尺吋／高度等門檻，例子如下：

豎設／改動自外牆伸出冷氣機支架、

豎設／改動／修葺伸出式招牌、

拆除建築物屋頂上的網欄或金屬欄杆

¹ 訂明建築專業人士指認可人士／註冊檢驗人員及（視乎工程項目而定）註冊結構工程師／註冊岩土工程師。

² 訂明註冊承建商指註冊一般建築承建商、相關專門工程類別的註冊專門承建商或相關的小型工程級別／類型／項目的註冊小型工程承建商。

修訂《建築物條例》(《條例》)的主要建議

(A) 加快樓宇檢驗和修葺

1. 就不遵辦強制驗樓通知引入定額罰款 (罰款 6,000 元)。
2. 提高不遵辦強制驗樓通知的最高罰則，對涉及建築物外牆及其伸出物的部分處以更高的罰則 (最高罰則由罰款 50,000 元及監禁 1 年提高至罰款 200,000 元及監禁 1 年，另罪行持續期間可處每日罰款 20,000 元)。
3. 提高不遵辦強制驗窗通知的定額罰款水平 (最高刑罰由罰款 1,500 元提高至罰款 3,000 元)。
4. 提高不遵辦強制驗窗通知的最高罰則 (最高罰則由罰款 25,000 元及監禁 3 個月提高至罰款 100,000 元，監禁期維持 3 個月，另罪行持續期間可處每日罰款 10,000 元)。
5. 就不遵辦法定通知／命令，樓宇外牆及其伸出物／窗戶有損壞而導致傷亡或財物損毀引入新罪行 (最高罰款為 300,000 元及監禁 1 年，另不遵辦法定通知／命令的罪行持續期間可處每日罰款 30,000 元)。
6. 加強對不合作業主的阻嚇作用—
 - (a) 妨礙法團進行檢驗、勘測或修葺 (最高刑罰由罰款 10,000 元提高至罰款 25,000 元，監禁期維持為 6 個月); 以及
 - (b) 拒絕分擔有關費用 (維持最高罰款 25,000 元及不處監禁)。
7. 提高不遵辦其他法定命令 (例如勘測令、修葺令、中止更改建築物用途命令 (如將工廈改作住用用途)) 的最高罰則 (最高刑罰由罰款 50,000 元提高至 300,000 元，監禁期維持為 1 年)。

(B) 理順處理僭建物政策

與市民日常生活相關的「小型僭建物」

8. 針對現時現存並屬「小型工程」範圍的「小型僭建物」—
 - (a) 新增「指定豁免工程」種類或放寬現有工程種類的要求（例如指定高度以下的可收合遮篷和晾衣架等）；以及
 - (b) 將現行三項檢核計劃整合為一個綜合計劃，容許業主就修訂法例生效前已搭建的「小型僭建物」，例如符合指定尺吋的簷篷、冷氣機支架、圍封露台、招牌等，由註冊建築專業人士或註冊承建商進行一次性或定期檢核後予以保留（除招牌外，其他只須一次性檢核），不會發出清拆令。綜合計劃會在實施頭三年設立寬限期，三年過後，逐步對未檢核的「小型僭建物」採取執法行動。
9. 針對新建工程—
 - (a) 修訂法例生效後進行第 8 (a) 點所述的「指定豁免工程」將不須受規管；以及
 - (b) 增加「小型工程」的種類或放寬現有工程種類的要求，包括豎設或改動冷氣機支架和伸出外牆支柱。
10. 就不遵辦清拆令—
 - (a) 引入定額罰款（罰款 10,000 元）；以及
 - (b) 引入再次定罪罰則（施加定額罰款後仍不遵辦清拆令首次定罪的最高罰則維持罰款 200,000 元及監禁 1 年。如再次定罪，最高罰則會增至罰款 400,000 元及監禁 1 年）。

「嚴重僭建物」

11. 提高不遵辦清拆令罰則及引入再次定罪的罰則（首次定罪提高至罰款 300,000 元及監禁 2 年，如再次定罪則可判處最高罰則為罰款 600,000 元及監禁 2 年，另罪行持續期間可處每日罰款 30,000 元）。
12. 就搭建僭建物的現行罪行—
 - (a) 降低現行檢控門檻：現時，「明知」未獲屋宇署批准而搭建僭建物屬干犯罪行。建議從條文中刪除「明知」一詞。換言之，日後如聘用的專業人士未向屋宇署呈交圖則並獲得批准便展開僭建工程，業主即使不知該工程屬僭建，亦要負上責任；以及
 - (b) 提高刑罰：最高罰則由罰款 400,000 元提高至 2,000,000 元，監禁期維持為 2 年，另罪行持續期間可處每日罰款 100,000 元。

13. 引入新罪行和可公訴程序定罪安排，如業主在修訂《條例》生效後的若干指明時間後獲得的物業存在嚴重僭建物，現任業主須負上法律責任（不論是否由現任業主搭建該僭建物）－

(a) 如循簡易程序定罪，首次定罪的最高罰則為罰款 300,000 元及監禁 2 年，如再次定罪的最高罰則為罰款 600,000 元及監禁 2 年，另罪行持續期間可處每日罰款 30,000 元；或

(b) 如循可公訴程序定罪，最高罰則應比循簡易程序定罪或現時《條例》最高罰款（1,000,000 元）為高。

例如，假設修訂《條例》於 2026 年底生效，業主於若干指明時間後（假設為 2027 年）購入存在嚴重僭建物的物業，則須負上法律責任。

14. 修訂現行條文，明知而協助業主觸犯上述第 13 點新罪行的人士（即適用於《條例》生效後的若干指明時間後協助業主獲得存在嚴重僭建物的物業），則等同干犯該罪行，須負上同樣的法律責任，並可處該罪行的相同罰則。

例如，假設修訂《條例》於 2026 年底生效，該人士於若干指明時間後（假設為 2027 年）協助業主購入存在嚴重僭建物的物業，該人士須負上的法律責任等同干犯上述第 13 點的新罪行。

其他

15. 縮短處理法定命令／通知的上訴程序，以書面方式裁定簡單上訴案件。

16. 重啟已於 2012 年 12 月完結的新界豁免管制屋宇申報計劃，讓當年沒有申報的業主作出申報，但沿用該行政計劃的所有舊有安排，包括只適用於在 2011 年 6 月 28 日前搭建的僭建物，申報僭建物須定期進行安全檢查。

(C) 提升建築工程安全

17. 提高對於涉及工程的註冊建築專業人士或註冊承建商以危險方式進行工程，導致或可能導致人員傷亡或財產損失的最高罰則；並引入可公訴程序定罪安排，處理因失責而導致嚴重傷亡的個案 –
 - (a) 如循簡易程序定罪，最高罰則由罰款 1,000,000 元提高至 3,000,000 元，監禁期維持為 3 年；或
 - (b) 如循可公訴程序定罪，最高罰則為罰款 10,000,000 元及監禁 3 年。
18. 增加建築事務監督的執法權力，賦予其要求會面、進行搜查和根據手令扣押文件等權力，同時就拒絕會面或沒有提交工程監管文件等引入新罪行（最高罰款為 100,000 元）。
19. 修訂現行條文，賦權建築事務監督決定註冊續期年期（由現時的三年延長至最多五年，涉及失責導致嚴重傷亡事故有權縮短年期）；賦權可加設條件，例如就工地安全提出要求。
20. 修訂現行條文，增加紀律委員團成員人數，簡化註冊人員紀律委員會的組成；提高最高紀律罰款（從 250,000 元提高至 400,000 元）；並賦權紀律委員會可處以多於一項懲處（除罰款外，亦可考慮同時命令譴責及／或將承建商從註冊名冊除名）。
21. 在《條例》及相關技術備忘錄清晰界定涉及建築工程的主要人員的權責，包括適任技術人員，以及代表註冊承建商行事的獲授權簽署人和技術董事。
22. 要求註冊承建商及註冊建築專業人士擬備監工計劃書時必須確認已委任經建造業議會註冊的適任技術人員。