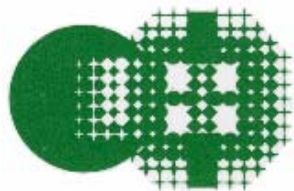


主动调查报告

屋宇署处理涉及知名人士的
僭建个案之「特别程序」

二〇一四年一月



香港申诉专员公署

目录

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.3
调查范围	1.4
调查过程	1.5 – 1.6
2 一般执法政策和程序	
「僭建」的定义	2.1 – 2.2
法定权力	2.3 – 2.6
执法政策	2.7 – 2.10
执法程序	2.11 – 2.17
3 「特别程序」	
由来、目的及主要内容	3.1 – 3.7
执行情况	3.8 – 3.10
4 观察所得、评论及建议	
本署观察所得及评论	
订立「特别程序」的过程	4.1 – 4.4
执行「特别程序」的情况	4.5 – 4.18
本署的建议	4.19
鸣谢	4.20
附件	
一 经修订的执法政策	2.8
二 处理僭建举报的一般流程图	2.17

背景

1.1 自二〇一一年起，多位本地知名人士（「名人」），包括政府高级官员及议会成员，先后被传媒广泛报道其物业有涉嫌违例的建筑工程（「僭建」）。该类个案由于涉及当事人有否违反法例，以及政府对该类个案和其它个案是否一视同仁和公平公正，故受到公众高度关注。

1.2 本署后来从传媒报道得悉，自二〇一一年年中，专责处理僭建问题的屋宇署已开始采用一套专为处理涉及名人的个案（「名人个案」）而设的工作程序，希望透过率先展开调查，可尽早解答公众有关该类个案的疑问。本署姑且把该套程序称之为「特别程序」。

1.3 鉴于名人个案于二〇一二年接二连三地发生，而公众对政府如何处理该类个案继续表示关注，申诉专员在二〇一二年十二月展开初步查讯，并于二〇一三年十一月四日决定根据《申诉专员条例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii) 条，对屋宇署展开主动调查。

调查范围

1.4 这项调查旨在探究上述「特别程序」，以及屋宇署实际执行「特别程序」的情况，以确定当中可有不足之处。

调查过程

1.5 本署除了审研屋宇署所提供的文件和档案，以及政府总部所发出的新闻公报外，亦有在调查过程中与该署举行会议，交换意见。

1.6 二〇一三年十二月十八日，本署将调查报告的初稿送交屋宇署，请其评论。经考虑其意见后，本署于二〇一四年一月十七日完成这份报告。

2

一般执法政策和程序

「僭建」的定义

2.1 僭建包括以下三类在楼宇进行的建筑工程：

- (1) 未经建筑事务监督（即屋宇署署长）事先批准的楼宇
 改建或改动工程；
- (2) 未有根据《建筑物条例》（第 123 章）（「《条例》」）所
 订的小型工程监管制度而进行的小型建筑工程；
- (3) 不涉及建筑物的结构，因此可获豁免而无须取得建筑
 事务监督事先批准，但未能符合建筑物规例所订的建
 筑标准之工程。

2.2 常见的僭建物包括：平台 / 天台搭建物、冷气机 / 冷气的承托支架，以及与分间单位（俗称「劏房」）相关的违规建筑工程等。

法定权力

2.3 屋宇署是执行《条例》的部门，获《条例》赋予权力对僭建采取执法行动。该署职员可根据《条例》第 22(1)条进入任何处所或土地，以确定任何建筑物、构筑物或土地是否构成危险或可变得危险。如有需要，该署职员可在警务人员在场下，破门进入任何处所。为施行上述条款，《条例》第 22(2)条容许屋宇署人员采取其认为需要的行动或步骤，包括弄开缺口和取走合理样本。

2.4 上述第 22(1)条所赋予的权力受第 22(1A)条所限制，即除紧急情况之外，屋宇署职员须已获处所或土地的拥有人或占用人准许进入，或已获得裁判官颁发手令¹，否则不能根据第 22(1)条进入该处所或土地。

¹ 《条例》第 22(1B)条订明，裁判官如信纳有合理理由怀疑已经或正在进行的建筑工程严重偏离批准图则，或不符合结构稳定性、公众卫生或消防安全标准，或该处所已变得或可变得危险，而获授权人员被拒或未能进入该处所，且拟申请手令的通知已送达该处所的业主或占用人，则可发出手令，授权有关人员进入甚或破门进入该处所。

2.5 若确定某处所有僭建，屋宇署署长可按《条例》第 24(1)条发出「法定命令」，规定处所的业主在指定期限前拆卸、移去或改动僭建物。业主如不履行命令，屋宇署可根据《条例》第 24(3)条指示承建商代为执行命令所要求的行动，并于其后根据《条例》第 24(4)条向业主悉数追讨相关的费用。业主亦可因不遵行命令而被刑事检控。

2.6 若有证据显示有法定责任的人士，例如认可人士、注册结构工程师等，明知但违反必须先获屋宇署批准才可动工的规定，或向该署作失实陈述，则该署会对个案展开刑事调查，并会咨询律政司，以决定是否提出检控。

执法政策

2.7 屋宇署于一九七五年制订了一套处理僭建问题的执法政策，其后于一九八八年作出修订。在该政策下，该署会优先取缔对生命财产明显构成威胁或迫切危险的、新建的、严重危害健康的、或对环境造成严重滋扰的僭建物。

2.8 二〇一一年四月，屋宇署修订了上述执法政策，扩大了须优先取缔的僭建物的涵盖范围至所有在楼宇外部，包括位于楼宇天台、平台、天井、后巷或从外墙伸出的僭建物，不论它们对公众安全构成的风险高低，或是否新建。经修订的执法政策载于附件一。

2.9 至于不属须优先取缔类别的僭建物，屋宇署会因应情况向业主发出劝谕信或「法定警告通知书」。如属后者，该署会将通知书送交土地注册处注册在物业的业权记录上（俗称「钉契」），令物业出现产权负担；待僭建情况经屋宇署核实已获纠正，通知书才会获注销。

2.10 至于新界豁免管制屋宇²（「村屋」）的僭建物，屋宇署在二〇一二年四月推行了新的执法政策。除了会按一贯执法政策优先取缔有迫切危险、正在施工或新建的僭建物外，该署会按「首轮取缔目标计划」³取缔没有迫切危险但具有潜在风险的僭建物。对于违

² 新界豁免管制屋宇，一般指位于新界及循《建筑物条例（新界适用）条例》获得豁免，因而不受《建筑物条例》中部分条文（包括须获得屋宇署批准及同意施工的条文）及其附属规例所管制的村屋。这类屋宇包括在小型屋宇政策下由新界原居民兴建的村屋。

³ 就没有迫切危险，但违例情况严重和具有较高潜在风险的现存僭建物（如：违规把村屋建至超逾三层、围封式天台僭建物覆盖天台面积超过一半等），屋宇署会将

例情况较轻，以及潜在风险较低的现存僭建物，屋宇署接受业主透过「申报计划」⁴向该署递交申请，并委聘合资格人士进行检验。如申报的僭建物符合资格，则业主只须定期进行安全检核，无须实时清拆。

执法程序

2.11 屋宇署在接获僭建的举报后，会因应个案的性质，例如是否构成迫切危险或可变得迫切危险，决定何时派员到场视察。就不同的情况，该署制订了以下进行视察的服务承诺：

具迫切危险

僭建物所在地区	进行视察的服务承诺 (由接获举报起计不多于)	
	办公时间	非办公时间
市区	1.5 小时	2 小时
新界新市镇	2 小时	2 小时
新界其它地区	3 小时	3 小时

不具迫切危险

僭建物性质	进行视察的服务承诺 (由接获举报起计不多于)
正在施工	48 小时
现存于外墙	30 日
其它	50 日

2.12 屋宇署人员会按现场情况及迹象，或根据现有证据，对所涉的建筑工程应否理解为僭建作出判断。该署人员亦会留意在所举报的僭建物邻近位置是否有其它僭建物。若发现有其它僭建物，该署人员亦须小心查证并作出汇报。

2.13 在进行调查时，屋宇署人员如怀疑但未能确定事涉处所是否有僭建物，该署的一贯做法是会先要求业主提供数据，以决定是否及如何采取进一步行动。根据该署的行动指引，若经三次视察后，仍未有发现或确定有任何须优先取缔的僭建物，亦无发现有明显危险，该署可暂不采取进一步行动；待有新的资料或证据，该署才会重新调查及采取适当的跟进行动。

之纳入「首轮取缔目标」计划，并按序逐条村以大规模清拆行动模式予以取缔。

⁴ 屋宇署于 2012 年 4 月 1 日至 12 月 31 日期间接受「申报计划」下的申报。

2.14 若确定僭建物属于须优先取缔类别（**第 2.8 段**），但没有迫切危险，该署会先向业主发出劝谕信，促请其尽快自行纠正。若业主在劝谕信指定期限前未有展开纠正行动，该署便会向其发出法定命令，着令其拆卸、移去或改动僭建物，并将命令送交土地注册处作业权记录注册。对于有迫切危险的须优先取缔僭建物，或是已列入「大规模清拆行动」⁵的僭建物，该署则会随即向业主发出法定命令，而不会事先发出劝谕信。

2.15 一般而言，屋宇署会在完成查证后 30 天内向举报人交代个案进度或结果。

2.16 在一般情况下，僭建的业主执行法定命令的时限为两个月。在命令期限届满后，屋宇署会再到场巡查，以确定命令是否已获遵办。若否，该署会向业主发出催办通知及警告信，提醒业主如继续不遵办命令，该署会考虑提出检控。在接获命令后，业主如在安排工程方面遇到困难，可向屋宇署申请延长执行命令的期限⁶；业主如不同意执行命令，则可按《条例》第 44 条向建筑物上诉审裁小组上诉。其间，屋宇署须暂缓执行命令，直至上诉有结果为止。

2.17 屋宇署处理僭建举报的一般流程载于**附件二**。

⁵ 为提高清拆僭建物的效率，屋宇署除了处理举报外，亦会主动进行一连串「大规模清拆行动」，一次过有系统地清拆一定数量目标楼宇的指定僭建物。

⁶ 屋宇署会就个别个案的情况，例如：清拆工程的规模、困难程度和程序复杂性，考虑是否批准延期。

3

「特别程序」

由来、目的及主要内容

3.1 二〇一一年年中至二〇一二年年初期间，传媒报道了一连串涉及名人的僭建事件，备受公众关注。

3.2 二〇一二年二月，在响应传媒查询某宗名人个案的调查进展时，当时的发展局局长首次透露政府已有**第 1.2 段**所述的「特别程序」，专门处理名人个案，内容节录如下：

「去年（二〇一一年）年中，大家记得有一连串高官、名人、议员牵涉僭建物的事件，所以屋宇署有既定程序，如果有举报或传媒报道的僭建物牵涉的业主属于社会上的知名人士，而传媒都高度关注，社会亦高度关注，屋宇署会按去年已经建立的程序会优先跟进。……我们亦会尽量同各位传媒配合，提供你们需要的数据，以释公众的疑虑。」

3.3 其后，发展局局长及屋宇署署长在响应立法会议员及传媒提问时多次补充：现行的「特别程序」主要体现于率先派员视察，目的是为了早日确定所涉的僭建物是否存在，以释除公众疑虑。

3.4 因应本署这次主动调查，屋宇署解释：

- (1) 「特别程序」适用于涉及政府高级官员（包括行政长官、司长、局长、问责官员、常任秘书长和部门首长），以及社会知名人士（包括行政会议成员、立法会议员和对社会有影响力人士）的个案；
- (2) 「优先跟进」是指率先派员于传媒报道 / 举报当日或最迟于三数天内到场视察及调查；
- (3) 若接获传媒的查询，该署会向传媒透露调查进度和结果；当遇到众多传媒就同一宗个案提出查询，该署会以新闻公布形式知会所有传媒。由于需要顾及当事人的私隐和感受，屋宇署在公布调查结果和进度时，只会扼要说明情况，不会详细交代全部细节。

3.5 就个别个案须否启动「特别程序」，由屋宇署署长亲自决定。

3.6 屋宇署强调，率先视察和调查（「优先跟进」）是为了尽早回答公众及传媒的查询。在完成调查后，该署会按照其一般处理僭建个案的政策及程序，采取适当的后续行动。基于依法办事、一视同仁的精神，在采取后续行动时，该署不会因业主的身份而作任何特别严厉或宽松的安排。

3.7 屋宇署确认，没有为「特别程序」制订任何文件。

执行情况

3.8 截至二〇一三年十二月，屋宇署以「特别程序」处理的僭建个案共有 46 宗（均属「不具迫切危险」的个案），当中有 29 宗已完成调查并已终止跟进。该些个案得以终结，主要是由于：

- 业主自行拆除了僭建物；
- 所涉僭建物不属于须优先取缔类别，除发出劝谕信或法定警告通知书外（**第 2.9 段**），屋宇署无须采取进一步行动；
- 所涉建筑工程属于豁免审批工程，无须事先取得建筑事务监督批准，亦无违反《条例》的规定。

3.9 至于仍在处理中的 17 宗个案，屋宇署亦已完成调查，确定有关僭建物均须优先取缔，但没有迫切危险。该些个案尚未终结，主要涉及以下情况：

非村屋个案

- 屋宇署已发出劝谕信，但业主未有展开纠正工程，个案正待屋宇署发出法定命令；
- 屋宇署已发出法定命令，但业主未有展开或尚未完成纠正工程，个案正待屋宇署采取进一步行动。

村屋个案

- 村屋业主已透过「申报计划」向屋宇署递交申报；

- 正待屋宇署透过「首轮取缔目标计划」予以取缔。

3.10 本署就「特别程序」的执行情况的分析见**第4章**。

4

观察所得、评论及建议

本署观察所得及评论

订立「特别程序」的过程

4.1 名人，尤其是政府高级官员及政界人士，若涉嫌僭建，很容易会触发有关他们有否违法，以及其个人操守是否出现了问题的讨论；同时，亦会引起对政府在处理他们的个案时，有否做到公平公正的关注。对于该些个案，公众期望尽快知道实情，是可以理解的。有鉴于此，屋宇署在二〇一一年年中因时制宜，开始以「特别程序」（**第 3.1 至 3.3 段**）率先跟进名人个案，以尽快解答公众的疑问。本署认为是有一定理据的。

4.2 本署亦认同，在完成视察和调查名人个案后，屋宇署在进一步采取执法行动时应按一贯政策及程序依法办事、一视同仁，不应因当事人的身份而作特别严厉或宽松的安插（**第 3.6 段**）。

4.3 然而，「特别程序」毕竟是与该署处理一般僭建个案的程序有差异的一项新措施，而且对社会上一些人士（名人）有针对性。本署认为，政府在决定采用「特别程序」后便理应尽快向公众公布已制订及实施该程序，详细阐述其内容及理据，而非延至逾半年后在被传媒查问某宗名人个案的情况时才透露已有「既定程序」处理该类个案（**第 3.2 段**）。政府在这方面的行动实在过于迟缓及被动，难怪有个别人士在期间对该署处理名人个案的手法提出质疑。

4.4 此外，屋宇署实施「特别程序」至今已逾两年，以该程序处理的个案达数十宗（**第 3.8 段**），却一直未有就该程序制订指引性的文件（**第 3.7 段**）。本署认为，如此情况殊不理想。该署就该程序较详细的解说（**第 3.4 段**），只是因应本署调查而提供，之前从未正式发放。其中「最迟于三数天内到场视察及调查」的要求（**第 3.4 (2) 段**）应如何理解，亦会因人而异。由于没有执行指引，个别职员或会对「特别程序」有不同的理解而出现在处理上的误差。

执行「特别程序」的情况

4.5 本署从 46 宗名人个案（**第 3.8 段**）中选取了 15 宗情况相对严重的个案，以查究该署执行「特别程序」的情况。

4.6 由于「特别程序」的主要亮点在于屋宇署「优先跟进」名人个案，「确定僭建物是否存在」，以「释除公众疑虑」，但会「依法办事、一视同仁」(第 3.2、3.3 及 3.6 段)，本署在审研该署执行有关程序时，亦会循上述四方面入手。

4.7 在「优先跟进」方面，本署观察到，屋宇署在绝大部分个案都做到于「特别程序」所定的「三数天内」派员视察。只有一宗是在第十天才到场视察。

4.8 就该宗个案，屋宇署的解释是：负责的职员在同一段时间内须处理大量个案。该署表示，日后若遇到类似情况，会调配人手尽快派员视察。

4.9 在「确定僭建物是否存在」方面，在绝大部分的个案中，屋宇署于首次视察时已能确定传媒报道 / 举报的僭建物是否存在。

4.10 不过，当中有一宗个案，该署在视察时未能确定传媒报道 / 举报的僭建物是否存在。该署之后曾多次要求业主所委聘的认可人士解释，但未获确实回复，以致过了数月，调查仍未有结果。

4.11 就该宗个案，屋宇署的解释是：该署职员的视察没有发现楼宇有明显或实时的危险，亦没有具体证据足以支持该署向法庭申请手令(第 2.4 段)，以采取进一步行动。虽然如此，但由于发现一项不符合批准图则(但可能属豁免审批)的工程，该署按照一贯做法，去信要求认可人士提供数据(第 2.13 段)。

4.12 本署无从确定屋宇署职员调查时的情况。若情况是如其所述，屋宇署只就职员所见向业主所委聘的认可人士要求解释，属未可厚非，且与处理一般个案的做法相符。虽然如此，「特别程序」是为尽早回答公众及传媒的查询(第 3.6 段)。屋宇署在该宗个案中事隔多月仍未能向公众 / 传媒公布调查结果，明显未能达到「特别程序」的目的。

4.13 在「释除公众疑虑」方面，除上段所述那宗个案外，屋宇署于回复传媒查询或向外公布时，都有扼要交代该署在事涉处所的视察结果(包括在视察时所发现的僭建物)、有关僭建物是否属于须优先取缔的类别，以及该署拟采取的跟进行动(第 3.4(3)段)。

4.14 在「依法办事、一视同仁」方面，在本署审研的 15 宗名人个案中，屋宇署均有按照相关法例执法；但在当中 9 宗个案，本署有以下观察所得：

- (1) 在 2 宗个案中，该署在确定僭建物逾半年后仍没有发信劝谕业主尽快展开纠正工程。
- (2) 在 6 宗个案中，业主未有在劝谕信指定期限前展开纠正工程，但该署在劝谕信期限届满逾一年后仍没有发出法定命令。
- (3) 在 2 宗个案中，该署于法定命令期限届满逾半年甚至一年后始向没有遵办命令的业主发出警告信。
- (4) 在 1 宗个案中，该署于发出警告信约 8 个月后始向仍未遵办命令的业主提出检控。

4.15 屋宇署解释，上述 9 宗个案不是涉及「大规模清拆行动」，就是属于「需要按序进行执法工作」⁷的僭建物类别，因此需要较长时间处理。

4.16 本署明白，无论是名人个案与否，处理每宗个案所需的时间会由于不同因素而有差异。屋宇署亦已多次向公众明言，本港须优先取缔的僭建物之数量实已超乎该署可快速处理所能。然而，由于屋宇署对名人个案采取较优先的视察及扼要交代，公众自然特别关注该署后续的跟进行动，该署于上述 9 宗个案的执法效率，实难以符合公众期望。

4.17 在二〇一一年至二〇一三年期间，本署处理了超过 100 宗有关屋宇署处理僭建问题的投诉，约有三成个案被本署发现该署有缺失或不足之处，而最常见的缺失或不足之处就是延误执法。由此可见，该署处理僭建个案需时过久的情况相当普遍。

4.18 虽然并没有证据显示屋宇署有对名人个案处理得宽松，但该署在处理任何僭建个案（无论是否涉及名人）都时有延误。本署认为，该署实须认真检讨原因，设法根治问题；否则，不单只该署的威信会受损，更甚是公众安全亦可能因而会受到威胁。

本署的建议

4.19 申诉专员对屋宇署有以下建议：

⁷「需要按序进行执法工作的须优先取缔的僭建物类别」包括位于楼宇天台、平台、天井及后巷的僭建物。由于在二〇一一年四月修订执法政策之前（**第 2.8 段**），该类僭建物并不属须优先取缔的类别，屋宇署预计在新政策生效初期会涌现大量有关该类僭建物的举报，加上除了被举报的僭建物，在同一幢大厦的同类僭建物亦将会一并被取缔，该类僭建物的数量可能会超出该署发出法定命令的能力，因此，该署必须将该类僭建物排列先后次序，再按序发出法定命令。

- (1) 汲取经验，日后在推行对公众有影响的新措施时，须尽快公布内容及因由（**第 4.3 段**）；
- (2) 为「特别程序」制订文件，列明「特别程序」的目的、理据及相关指引，以便职员遵从（**第 4.4 段**）；
- (3) 认真检讨导致不时延误处理僭建个案的原因，设法根治问题（**第 4.17 段**）。

鸣谢

4.20 申诉专员感谢屋宇署全力配合本署的调查。

申诉专员公署
档案：**OMB/DI/316**
二〇一四年一月

根据二〇一一年四月修订的执法政策，屋宇署会优先取缔以下类别的僭建物：

- (1) 对生命财产明显构成威胁或迫切危险的僭建物（例如阻塞逃生途径或分间单位而引致楼宇结构受损）；
- (2) 严重造成健康或环境滋扰的僭建物（例如接驳欠妥的排水系统）；
- (3) 新建的僭建物（不包括根据《建筑物条例》获法定豁免的建筑工程），不论主体楼宇的落成日期；
- (4) 在楼宇外部的僭建物，包括天台、平台、天井、后巷或从外墙伸出的僭建物（不包括「家居小型工程检核计划」或招牌监管制度所涵盖的延伸物，以及其它小型适意设施）；
- (5) 大型的独立僭建物；
- (6) 大规模行动目标所涵盖的特定类型僭建物，又或所涵盖的个别或一组楼宇内的僭建物；
- (7) 在获建筑事务监督批准豁免计入楼面面积的楼宇部分的环保及适意设施（例如露台、空中花园及平台花园）内的违例改建或其它违例建筑工程。

处理僭建举报的一般流程图

附录二

