

屋宇署未有妥善处理索取某大厦的历史文件的要求 (本案与《公开资料守则》有关) 调查报告

2023年1月16日至2月10日期间，某大厦（「事涉大厦」）的业主立案法团（「投诉人」）向本署投诉屋宇署。

投诉内容

2. 根据投诉人提供的资料，屋宇署曾于较早时就该署在事涉大厦发现的一项违例建筑工程向投诉人发出一项命令。其后，投诉人就该命令向上诉审裁小组（建筑物条例）（「审裁小组」）提出上诉。

3. 2022年5月30日至2023年1月12日期间¹，投诉人去信屋宇署索取事涉大厦的「历史文件」，包括大厦的经批准建筑图则和数十年前支持当时的布政司署决定批准该些图则的相关文件（「资料A」），以及当年支持其决定发出占用许可证的相关文件（「资料B」）。投诉人亦要求索取显示屋宇署批准的最终建筑图则和其后地政总署发出的经测量土地业权两者之间曾作出协调的记录（「资料C」），以及多年后屋宇署就事涉大厦业权的移交而发出，指并无在大厦发现问题的书面确认内所参照的土地文件的复本（「资料D」）。

4. 屋宇署于2023年1月13日回复投诉人，指投诉人的代表于2022年12月30日透过该署现行收费服务申请索取「资料A」部分内容（即所有相关的经批准图则的复本，见下文**第15段**所指「资料A1」）。屋宇署亦称其档案记录显示，「资料B」部分内容（即关于发出占用许可证的视察报告或相片记录，见下文**第15段**所指「资料B1」）并不存在。

5. 另外，屋宇署引用《公开资料守则》（「《守则》」）第2.10(b)段（资料如披露会妨碍政府内部的坦率讨论）及第2.6(b)段（资料如披露会令审裁处进行的程序或其公正裁决受到伤害或损害）为理由，拒绝披露「资料A」及「资料B」的其余内容（即支持批准

¹ 投诉人向本署投诉时提供其于2022年5月30日、10月18及27日和2023年1月12日发给屋宇署的信函的复本，以及于2022年11月14日和2023年1月12日发给行政长官办公室的信函的复本。

图则及发出占用许可证的文件，在下文**第 15 段**分别称为「资料 A2」及「资料 B2」），以及屋宇署就土地业权文件提出的意见（见下文**第 15 段**所指「资料 C1」）。屋宇署并补充指审裁小组秘书最终会把一份建筑事务监督的陈述书的复印本送达投诉人。在复函中，该署亦建议投诉人就土地业权文件事宜与地政总署联络。投诉人不满屋宇署就其索取资料要求的处理，遂向本署投诉该署。

本署调查所得

6. 2023 年 2 月 28 日，本署就这宗投诉展开全面调查，其后于 6 月 29 日及 7 月 18 日分别收到屋宇署的回复及补充资料。经研研投诉人和屋宇署分别提供的资料，以及屋宇署的解释，本署于 2023 年 8 月 9 日完成这份调查报告。本署的调查所得胪列如下。

《守则》

7. 《守则》要求政府部门尽量披露所管有的资料，让市民充分认识政府及其服务。不过，假如资料属《守则》第 2 部可予拒绝披露的类别，则部门可以拒绝有关要求。该类资料包括：

- (a) 资料是为第三者持有或由第三者提供，并从第三者明确知道或获得暗示不会进一步披露。但如第三者同意或披露资料的公众利益超过可能造成的伤害或损害，则可予以披露（《守则》第 2.14(a)段）；
- (b) 资料如披露会妨碍政府内部的坦率讨论（《守则》第 2.10(b)段）；以及
- (c) 资料如披露会令法律诉讼程序或任何曾经或可能会在审裁处或调查小组进行的程序或其公正裁决受到伤害或损害，而不论这些调查是否公开进行或这些资料是否曾经或可能会在上述程序中考虑予以披露（《守则》第 2.6(b)段）。

8. 《守则》第 1.14 段订明：《守则》不会强制部门编制从来没有存在的记录。

屋宇署的回应

屋宇署提供的事件经过

9. 2022年6月22日，屋宇署向投诉人发出命令。同年7月12日，投诉人向审裁小组提出上诉（上文**第2段**）。屋宇署澄清，该署是于2022年10月18日（而非投诉人所指的2022年5月，见上文**第3段**）才首次收到投诉人的索取资料要求。

10. 屋宇署于2022年11月16日首次回复投诉人，解释其可透过该署的「百楼图网」系统或亲到该署的「楼宇资讯中心」查阅及复印楼宇记录。此外，该署亦向投诉人表示「资料C」及「资料D」关乎土地事宜，属地政总署的职权范围。同日，屋宇署把投诉人索取「资料C」及「资料D」的要求转介地政总署，要求该署跟进及直接回复投诉人。

11. 在本调查进行期间，屋宇署向本署提供其与投诉人的来往函件副本，包括投诉人于2022年11月16日给发展局的电邮（其后被转介至屋宇署处理）、投诉人的代表与屋宇署职员于2022年11月30日电谈的档案记录、该署于2022年12月8日发给投诉人的暂复（当中重申「百楼图网」和「楼宇资讯中心」的现行收费服务，并表示会另行处理投诉人索取「其他办公室记录」的要求），以及投诉人分别于2022年12月30日和2023年1月4日给屋宇署的电邮和信件。

12. 在2023年1月4日的信件中，投诉人向屋宇署表示未能透过「百楼图网」系统取得事涉大厦的所有经批准建筑图则（见下文**第15段**所指「资料A1」），因为该系统内只有最终批准的建筑图则复本，而没有之前曾批核的「历史复本」。

13. 2023年1月13日，屋宇署给予投诉人具体回复（上文**第4及5段**），当中表示：

- (a) 事涉大厦的所有相关经批准建筑图则（见下文**第15段**所指「资料A1」）已于2022年12月30日由投诉人的代表透过该署现行收费服务取得；
- (b) 根据该署的档案记录，有关发出占用许可证的视察报

告或相片记录（见下文**第 15 段**所指「资料 B1」）并不存在；

- (c) 就投诉人索取有关屋宇署批核建筑图则的内部记录、发出占用许可证的内部记录、其后参与发出事涉大厦的土地业权的内部记录，以及参与事涉大厦最终土地业权分割的内部记录（见下文**第 15 段**所指「资料 A2」、「资料 B2」、「资料 C1」及「资料 D1」）的要求，屋宇署援引《守则》第 2.10(b)及 2.6(b)段为理由予以拒绝（上文**第 7(b)及 7(c)段**）；以及
- (d) 有关就事涉大厦发出土地业权及有关土地业权分割的土地文件，属地政总署的职权范围，投诉人可向该署索取有关资料。

14. 屋宇署认为，由于本个案性质复杂，职员须翻查大量档案资料，故该署已适时处理²这宗索取资料要求。

屋宇署覆检投诉人的索取资料要求

15. 应本署调查，屋宇署仔细界定投诉人的索取资料要求如下：

- (a) 事涉大厦的所有经批准建筑图则（「资料 A1」）；
- (b) 屋宇署批准建筑图则的所有相关内部记录（「资料 A2」）；
- (c) 关于发出占用许可证的视察报告或相片记录（「资料 B1」）；
- (d) 屋宇署有关发出临时占用许可证及最终占用许可证的内部记录（「资料 B2」）；
- (e) 屋宇署参与发出事涉大厦土地业权的内部记录（「资料 C1」）；以及

² 《守则》第 1.18 段订明：只有在特殊情况下方可延至超过 21 日（历日）后才作出回应，但应向申请人解释有关情况，而再延长的期限通常不得超过 30 日。

(f) 屋宇署根据相关指引参与事涉大厦土地业权分割的内部记录（「资料 D1」）。

16. 在本调查展开后，屋宇署就投诉人的索取资料要求进行内部覆检，结果如下。

资料 A1

17. 就投诉人指未能透过屋宇署现行收费服务取得建筑图则的「历史复本」（上文第 12 段），屋宇署解释，在保密责任规定下，建筑业界早有共识并已形成行规，由认可人士为《建筑物条例》的目的而向屋宇署提交的任何建筑图则均不会被披露，直至有关建筑物竣工或工程完成为止。故此，只有最终获批的图则才可让公众查阅或向公众提供复本。虽然上述做法在屋宇署于 1985 年首次发出《认可人士、注册结构工程师及注册岩土工程师作业备考 APP-39》（「《作业备考》」）时才正式确立，屋宇署认为，基于其前身部门与相关认可人士之间就不披露最终获批图则以外的其他图则版本已有默契，在处理投诉人索取事涉大厦「历史图则」的要求时，该署亦应依循《作业备考》的精神。

18. 由于事涉大厦早于数十年前落成，征求相关认可人士同意披露「历史图则」已不可行；况且，公开事涉图则并不涉及凌驾性的公众利益。故此，屋宇署经覆检后援引《守则》第 2.14(a)段拒绝投诉人的索取资料要求（上文第 7(a)段）。

资料 B1

19. 屋宇署在 2023 年 1 月 13 日给投诉人的回信中重申，该署没有备存「资料 B1」。

资料 A2 及 B2

20. 屋宇署覆检后决定向投诉人发放「资料 A2」及「资料 B2」。该署解释，由于因披露「资料 A2」及「资料 B2」而妨碍政府内部的坦率讨论或令审裁小组就上诉个案（上文第 2 段）进行公平聆讯受到伤害或损害的机会较微，故会适时向投诉人发放「资料 A2」及「资料 B2」。

资料 C1 及 D1

21. 屋宇署表示，该署没有任何关于「资料 C1」的记录。该署的资料显示，在该段时期与土地事宜相关而可取得的唯一记录是一份租赁计划书，但该份记录属地政总署职权范围，并非由屋宇署发出，故该署不能提供予投诉人。因此，屋宇署在处理投诉人的索取资料要求时已向地政总署作转介（上文第 10 段）。

22. 另一方面，屋宇署将「资料 D1」视为该署于 1995 年 5 月 15 日就事涉大厦土地业权分割的总楼面面积给予地政总署的意见。在处理投诉人的索取资料要求时，屋宇署认为有关资料涉及内部讨论及政府部门之间的意见，故此在 2023 年 1 月 13 日给投诉人的复函（上文第 13(c)段）中援引《守则》第 2.10(b) 段（上文第 7(b)段）拒绝其要求。经覆检个案，屋宇署认为应先就是否可发放「资料 D1」征询地政总署，才回应投诉人的索取资料要求。

23. 2023 年 7 月 5 日，屋宇署书面征询地政总署对披露「资料 C1」及「资料 D1」的意见。在考虑地政总署的意见后，屋宇署会适时回应投诉人索取这两项资料的要求。

本署的评论

24. 本署已审研所有可取得的与案相关资料，包括投诉人与屋宇署的来往函件、投诉人要求的资料、屋宇署的回应，以及《守则》的相关条文等。

资料 A1

25. 本署备悉投诉人不同意屋宇署拒绝其索取「历史图则」的要求。然而，投诉人要求的「历史图则」是由相关认可人士就兴建事涉大厦而向屋宇署的前身部门提交，属《守则》所指的第三者资料。屋宇署解释，在保密责任规定下，建筑业界早有共识并已形成行规，由认可人士为《建筑物条例》的目的而向屋宇署提交的任何建筑图则均不会被披露，直至有关建筑物竣工或工程完成为止（上文第 17 段）。虽然这做法在屋宇署于 1985 年首次发出《作业备考》时才正式确立（即事涉大厦竣工后），本署认为，屋宇署的前身部门与相关认可人士之间就不披露最终获批图则以外的其他图则版本确有默契。故此，屋宇署在覆检后援引《守则》第 2.14(a)

段拒绝披露「历史图则」，并非无理。

资料 B1

26. 屋宇署已重申「资料 B1」并不存在。本署认为该署的处理方式符合《守则》第 1.14 段（上文**第 8 段**）的要求，即《守则》不会强制部门编制从来没有存在的记录。

资料 A2 及 B2

27. 本署留意到，屋宇署在覆检后决定向投诉人发放「资料 A2」及「资料 B2」（上文**第 20 段**），并于不久前通知投诉人在付费后即可取得相关资料。

资料 C1

28. 本署已审研「资料 C1」，并接纳屋宇署指该项资料是由地政总署发出。事实上，屋宇署已于 2022 年 11 月（上文**第 10 段**）及 2023 年 7 月（上文**第 23 段**）向地政总署作相关转介。投诉人如有疑问，可考虑直接联络地政总署。

资料 D1

29. 经审研「资料 D1」，本署留意到该等资料涉及屋宇署及其他参与者（包括地政总署）就事涉大厦土地业权分割提出的意见及参与。因此，屋宇署在覆检后尝试征询地政总署对于向投诉人发放资料的意见，本署认为属可理解。本署促请屋宇署在收到地政总署的意见后尽快覆检其就投诉人的索取资料要求所作的决定，并回复投诉人。本署须同时指出，屋宇署虽有理由考虑地政总署的意见，但屋宇署亦应考虑向投诉人披露「资料 D1」中由该署管有并可由该署自行决定是否发放的个别资料记录。

对屋宇署处理方式的一般评论

30. 对于投诉人首次提出索取资料要求的日期（上文**第 9 段**），本署审研投诉人于 2022 年 5 月 30 日给屋宇署的信件后认为，该函只是表达其对屋宇署执法行动的意见，并非索取资料要求。尽管这样，屋宇署在收到投诉人 2022 年 10 月 18 日的索取资料要求

后，需时 87 个历日才于 2023 年 1 月 13 日发出第二封具体回复，处理时间并不理想，但考虑到该署需翻查大量档案记录，本署认为，属情有可原。

31. 屋宇署虽曾于 2022 年 11 月 16 日（即 10 月 18 日后的 29 个历日）发出第一封具体回复，但本署认为该函并没有处理投诉人索取该署内部文件的要求，而只是要求投诉人透过该署现行收费服务取得所需资料，以及就其余资料转介地政总署（上文第 10 段）。直到投诉人于 2022 年 11 月 30 日致电跟进后，屋宇署才于 12 月 8 日发出暂复认收其索取内部文件的要求（上文第 11 段），以及在 2023 年 1 月 13 日发出第二封具体复函回应有关要求（上文第 13 段）。就此，本署认为，屋宇署若能在回复投诉人前先透彻理解其索取资料要求，当更理想。

结论

32. 基于上述第 24 至 31 段的分析，申诉专员认为，屋宇署已适当处理投诉人索取「资料 B1」的要求，并在覆检后解释拒绝披露部分「资料 A1」的理由，以及修改有关「资料 A2」及「资料 B2」的决定，以接纳投诉人的要求。此外，屋宇署在覆检后正就「资料 C1」及「资料 D1」采取適切行动。不过，正如第 31 段所述，该署理应更妥善处理部分索取资料要求。故此，申诉专员认为这宗投诉不成立，但屋宇署另有缺失。

申诉专员公署

2023 年 8 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)