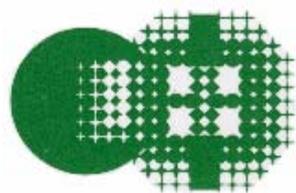


# 主動調查報告

屋宇署處理涉及知名人士的  
僭建個案之「特別程序」

二〇一四年一月



香港申訴專員公署

# 目錄

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.3
調查範圍	1.4
調查過程	1.5 – 1.6
2 一般執法政策和程序	
「僭建」的定義	2.1 – 2.2
法定權力	2.3 – 2.6
執法政策	2.7 – 2.10
執法程序	2.11 – 2.17
3 「特別程序」	
由來、目的及主要內容	3.1 – 3.7
執行情況	3.8 – 3.10
4 觀察所得、評論及建議	
本署觀察所得及評論	
訂立「特別程序」的過程	4.1 – 4.4
執行「特別程序」的情況	4.5 – 4.18
本署的建議	4.19
鳴謝	4.20
附件	
一 經修訂的執法政策	2.8
二 處理僭建舉報的一般流程圖	2.17

## 背景

**1.1** 自二〇一一年起，多位本地知名人士（「名人」），包括政府高級官員及議會成員，先後被傳媒廣泛報道其物業有涉嫌違例的建築工程（「僭建」）。該類個案由於涉及當事人有否違反法例，以及政府對該類個案和其他個案是否一視同仁和公平公正，故受到公眾高度關注。

**1.2** 本署後來從傳媒報道得悉，自二〇一一年年中，專責處理僭建問題的屋宇署已開始採用一套專為處理涉及名人的個案（「名人個案」）而設的工作程序，希望透過率先展開調查，可盡早解答公眾有關該類個案的疑問。本署姑且把該套程序稱之為「特別程序」。

**1.3** 鑑於名人個案於二〇一二年接二連三地發生，而公眾對政府如何處理該類個案繼續表示關注，申訴專員在二〇一二年十二月展開初步查訊，並於二〇一三年十一月四日決定根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條，對屋宇署展開主動調查。

## 調查範圍

**1.4** 這項調查旨在探究上述「特別程序」，以及屋宇署實際執行「特別程序」的情況，以確定當中可有不足之處。

## 調查過程

**1.5** 本署除了審研屋宇署所提供的文件和檔案，以及政府總部所發出的新聞公報外，亦有在調查過程中與該署舉行會議，交換意見。

**1.6** 二〇一三年十二月十八日，本署將調查報告的初稿送交屋宇署，請其評論。經考慮其意見後，本署於二〇一四年一月十七日完成這份報告。

# 2

## 一般執法政策和程序

### 「僭建」的定義

**2.1** 僭建包括以下三類在樓宇進行的建築工程：

- (1) 未經建築事務監督（即屋宇署署長）事先批准的樓宇加建或改動工程；
- (2) 未有根據《建築物條例》（第 123 章）（「《條例》」）所訂的小型工程監管制度而進行的小型建築工程；
- (3) 不涉及建築物的結構，因此可獲豁免而無須取得建築事務監督事先批准，但未能符合建築物規例所訂的建築標準之工程。

**2.2** 常見的僭建物包括：平台／天台搭建物、冷氣機／冷氣塔的承托支架，以及與分間單位（俗稱「劏房」）相關的違規建築工程等。

### 法定權力

**2.3** 屋宇署是執行《條例》的部門，獲《條例》賦予權力對僭建採取執法行動。該署職員可根據《條例》第 22(1)條進入任何處所或土地，以確定任何建築物、構築物或土地是否構成危險或可變得危險。如有需要，該署職員可在警務人員在場下，破門進入任何處所。為施行上述條款，《條例》第 22(2)條容許屋宇署人員採取其認為需要的行動或步驟，包括弄開缺口和取走合理樣本。

**2.4** 上述第 22(1)條所賦予的權力受第 22(1A)條所限制，即除緊急情況之外，屋宇署職員須已獲處所或土地的擁有人或佔用人准許進入，或已獲得裁判官頒發手令<sup>1</sup>，否則不能根據第 22(1)條進入該

---

<sup>1</sup> 《條例》第 22(1B)條訂明，裁判官如信納有合理理由懷疑已經或正在進行的建築工程嚴重偏離批准圖則，或不符合結構穩定性、公眾衛生或消防安全標準，或該處所已變得或可變得危險，而獲授權人員被拒或未能進入該處所，且擬申請手令的通知已送達該處所的業主或佔用人，則可發出手令，授權有關人員進入甚或破門進入該處所。

處所或土地。

**2.5** 若確定某處所有僭建，屋宇署署長可按《條例》第 24(1)條發出「法定命令」，規定處所的業主在指定期限前拆卸、移去或改動僭建物。業主如不履行命令，屋宇署可根據《條例》第 24(3)條指示承建商代為執行命令所要求的行動，並於其後根據《條例》第 24(4)條向業主悉數追討相關的費用。業主亦可因不遵行命令而被刑事檢控。

**2.6** 若有證據顯示有法定責任的人士，例如認可人士、註冊結構工程師等，明知但違反必須事先獲屋宇署批准才可動工的規定，或向該署作失實陳述，則該署會對個案展開刑事調查，並會諮詢律政司，以決定是否提出檢控。

## 執法政策

**2.7** 屋宇署於一九七五年制訂了一套處理僭建問題的執法政策，其後於一九八八年作出修訂。在該政策下，該署會優先取締對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的、新建的、嚴重危害健康的、或對環境造成嚴重滋擾的僭建物。

**2.8** 二〇一一年四月，屋宇署修訂了上述執法政策，擴大了須優先取締的僭建物的涵蓋範圍至所有在樓宇外部，包括位於樓宇天台、平台、天井、後巷或從外牆伸出的僭建物，不論它們對公眾安全構成的風險高低，或是否新建。經修訂的執法政策載於**附件一**。

**2.9** 至於不屬須優先取締類別的僭建物，屋宇署會因應情況向業主發出勸諭信或「法定警告通知書」。如屬後者，該署會將通知書送交土地註冊處註冊在物業的業權記錄上（俗稱「釘契」），令物業出現產權負擔；待僭建情況經屋宇署核實已獲糾正，通知書才會獲註銷。

**2.10** 至於新界豁免管制屋宇<sup>2</sup>（「村屋」）的僭建物，屋宇署在二〇一二年四月推行了新的執法政策。除了會按一貫執法政策優先取締有迫切危險、正在施工或新建的僭建物外，該署會按「首輪取締

---

<sup>2</sup> 新界豁免管制屋宇，一般指位於新界及循《建築物條例（新界適用）條例》獲得豁免，因而不受《建築物條例》中部分條文（包括須獲得屋宇署批准及同意施工的條文）及其附屬規例所管制的村屋。這類屋宇包括在小型屋宇政策下由新界原居民興建的村屋。

目標計劃」<sup>3</sup>取締沒有迫切危險但具有潛在風險的僭建物。對於違例情況較輕，以及潛在風險較低的現存僭建物，屋宇署接受業主透過「申報計劃」<sup>4</sup>向該署遞交申請，並委聘合資格人士進行檢驗。如申報的僭建物符合資格，則業主只須定期進行安全檢核，無須即時清拆。

## 執法程序

**2.11** 屋宇署在接獲僭建的舉報後，會因應個案的性質，例如是否構成迫切危險或可變得迫切危險，決定何時派員到場視察。就不同的情況，該署制訂了以下進行視察的服務承諾：

### 具迫切危險

僭建物所在地區	進行視察的服務承諾 (由接獲舉報起計不多於)	
	辦公時間	非辦公時間
市區	1.5 小時	2 小時
新界新市鎮	2 小時	2 小時
新界其他地區	3 小時	3 小時

### 不具迫切危險

僭建物性質	進行視察的服務承諾 (由接獲舉報起計不多於)
正在施工	48 小時
現存於外牆	30 日
其他	50 日

**2.12** 屋宇署人員會按現場情況及跡象，或根據現有證據，對所涉的建築工程應否理解為僭建作出判斷。該署人員亦會留意在所舉報的僭建物鄰近位置是否有其他僭建物。若發現有其他僭建物，該署人員亦須小心查證並作出匯報。

<sup>3</sup> 就沒有迫切危險，但違例情況嚴重和具有較高潛在風險的現存僭建物（如：違規把村屋建至超逾三層、圍封式天台僭建物覆蓋天台面積超過一半等），屋宇署會將之納入「首輪取締目標」計劃，並按序逐條村以大規模清拆行動模式予以取締。

<sup>4</sup> 屋宇署於 2012 年 4 月 1 日至 12 月 31 日期間接受「申報計劃」下的申報。

**2.13** 在進行調查時，屋宇署人員如懷疑但未能確定事涉處所是否有僭建物，該署的一貫做法是會先要求業主提供資料，以決定是否及如何採取進一步行動。根據該署的行動指引，若經三次視察後，仍未有發現或確定有任何須優先取締的僭建物，亦無發現有明顯危險，該署可暫不採取進一步行動；待有新的資料或證據，該署才會重新調查及採取適當的跟進行動。

**2.14** 若確定僭建物屬於須優先取締類別（**第 2.8 段**），但沒有迫切危險，該署會先向業主發出勸諭信，促請其盡快自行糾正。若業主在勸諭信指定期限前未有展開糾正行動，該署便會向其發出法定命令，着令其拆卸、移去或改動僭建物，並將命令送交土地註冊處作業權記錄註冊。對於有迫切危險的須優先取締僭建物，或是已列入「大規模清拆行動」<sup>5</sup>的僭建物，該署則會隨即向業主發出法定命令，而不會事先發出勸諭信。

**2.15** 一般而言，屋宇署會在完成查證後 30 天內向舉報人交代個案進度或結果。

**2.16** 在一般情況下，僭建的業主執行法定命令的時限為兩個月。在命令期限屆滿後，屋宇署會再到場巡查，以確定命令是否已獲遵辦。若否，該署會向業主發出催辦通知及警告信，提醒業主如繼續不遵辦命令，該署會考慮提出檢控。在接獲命令後，業主如在安排工程方面遇到困難，可向屋宇署申請延長執行命令的期限<sup>6</sup>；業主如不同意執行命令，則可按《條例》第 44 條向建築物上訴審裁小組上訴。其間，屋宇署須暫緩執行命令，直至上訴有結果為止。

**2.17** 屋宇署處理僭建舉報的一般流程載於**附件二**。

---

<sup>5</sup> 為提高清拆僭建物的效率，屋宇署除了處理舉報外，亦會主動進行一連串「大規模清拆行動」，一次過有系統地清拆一定數量目標樓宇的指定僭建物。

<sup>6</sup> 屋宇署會就個別個案的情況，例如：清拆工程的規模、困難程度和程序複雜性，考慮是否批准延期。

# 3

## 「特別程序」

### 由來、目的及主要內容

**3.1** 二〇一一年年中至二〇一二年年初期間，傳媒報道了一連串涉及名人的僭建事件，備受公眾關注。

**3.2** 二〇一二年二月，在回應傳媒查詢某宗名人個案的調查進展時，當時的發展局局長首次透露政府已有**第 1.2 段**所述的「特別程序」，專門處理名人個案，內容節錄如下：

「去年(二〇一一年)年中，大家記得有一連串高官、名人、議員牽涉僭建物的事件，所以屋宇署有既定程序，如果有舉報或傳媒報道的僭建物牽涉的業主屬於社會上的知名人士，而傳媒都高度關注，社會亦高度關注，屋宇署會按去年已經建立的程序會優先跟進。……我們亦會盡量同各位傳媒配合，提供你們需要的資料，以釋公眾的疑慮。」

**3.3** 其後，發展局局長及屋宇署署長在回應立法會議員及傳媒提問時多次補充：現行的「特別程序」主要體現於率先派員視察，目的是為了早日確定所涉的僭建物是否存在，以釋除公眾疑慮。

**3.4** 因應本署這次主動調查，屋宇署解釋：

- (1) 「特別程序」適用於涉及政府高級官員（包括行政長官、司長、局長、問責官員、常任秘書長和部門首長），以及社會知名人士（包括行政會議成員、立法會議員和對社會有影響力人士）的個案；
- (2) 「優先跟進」是指率先派員於傳媒報道／舉報當日或最遲於三數天內到場視察及調查；
- (3) 若接獲傳媒的查詢，該署會向傳媒透露調查進度和結果；當遇到眾多傳媒就同一宗個案提出查詢，該署會以新聞公布形式知會所有傳媒。由於需要顧及當事人

的私隱和感受，屋宇署在公布調查結果和進度時，只會扼要說明情況，不會詳細交代全部細節。

**3.5** 就個別個案須否啟動「特別程序」，由屋宇署署長親自決定。

**3.6** 屋宇署強調，率先視察和調查（「優先跟進」）是為了盡早回答公眾及傳媒的查詢。在完成調查後，該署會按照其一般處理僭建個案的政策及程序，採取適當的後續行動。基於依法辦事、一視同仁的精神，在採取後續行動時，該署不會因業主的身份而作任何特別嚴厲或寬鬆的安排。

**3.7** 屋宇署確認，沒有為「特別程序」制訂任何文件。

### 執行情況

**3.8** 截至二〇一三年十二月，屋宇署以「特別程序」處理的僭建個案共有 46 宗（均屬「不具迫切危險」的個案），當中有 29 宗已完成調查並已終止跟進。該些個案得以終結，主要是由於：

- 業主自行拆除了僭建物；
- 所涉僭建物不屬於須優先取締類別，除發出勸諭信或法定警告通知書外（**第 2.9 段**），屋宇署無須採取進一步行動；
- 所涉建築工程屬於豁免審批工程，無須事先取得建築事務監督批准，亦無違反《條例》的規定。

**3.9** 至於仍在處理中的 17 宗個案，屋宇署亦已完成調查，確定有關僭建物均須優先取締，但沒有迫切危險。該些個案尚未終結，主要涉及以下情況：

#### **非村屋個案**

- 屋宇署已發出勸諭信，但業主未有展開糾正工程，個案正待屋宇署發出法定命令；
- 屋宇署已發出法定命令，但業主未有展開或尚未完成糾正工程，個案正待屋宇署採取進一步行動。

### **村屋個案**

- 村屋業主已透過「申報計劃」向屋宇署遞交申報；
- 正待屋宇署透過「首輪取締目標計劃」予以取締。

**3.10** 本署就「特別程序」的執行情況的分析見**第 4 章**。

# 4

## 觀察所得、評論及建議

### 本署觀察所得及評論

#### 訂立「特別程序」的過程

**4.1** 名人，尤其是政府高級官員及政界人士，若涉嫌僭建，很容易會觸發有關他們有否違法，以及其個人操守是否出現了問題的討論；同時，亦會引起對政府在處理他們的個案時，有否做到公平公正的關注。對於該些個案，公眾期望盡快知道實情，是可以理解的。有鑑於此，屋宇署在二〇一一年年中因時制宜，開始以「特別程序」（**第 3.1 至 3.3 段**）率先跟進名人個案，以盡快解答公眾的疑問。本署認為是有一定理據的。

**4.2** 本署亦認同，在完成視察和調查名人個案後，屋宇署在進一步採取執法行動時應按一貫政策及程序依法辦事、一視同仁，不應因當事人的身份而作特別嚴厲或寬鬆的安排（**第 3.6 段**）。

**4.3** 然而，「特別程序」畢竟是與該署處理一般僭建個案的程序有差異的一項新措施，而且對社會上一些人士（名人）有針對性。本署認為，政府在決定採用「特別程序」後便理應盡快向公眾公布已制訂及實施該程序，詳細闡述其內容及理據，而非延至逾半年後在被傳媒查問某宗名人個案的情況時才透露已有「既定程序」處理該類個案（**第 3.2 段**）。政府在這方面的行動實在過於遲緩及被動，難怪有個別人士在期間對該署處理名人個案的手法提出質疑。

**4.4** 此外，屋宇署實施「特別程序」至今已逾兩年，以該程序處理的個案達數十宗（**第 3.8 段**），卻一直未有就該程序制訂指引性的文件（**第 3.7 段**）。本署認為，如此情況殊不理想。該署就該程序較詳細的解說（**第 3.4 段**），只是因應本署調查而提供，之前從未正式發放。其中「最遲於**三數天內**到場視察及調查」的要求（**第 3.4 (2) 段**）應如何理解，亦會因人而異。由於沒有執行指引，個別職員或會對「特別程序」有不同的理解而出現在處理上的誤差。

## 執行「特別程序」的情況

**4.5** 本署從 46 宗名人個案（**第 3.8 段**）中選取了 15 宗情況相對嚴重的個案，以查究該署執行「特別程序」的情況。

**4.6** 由於「特別程序」的主要亮點在於屋宇署「優先跟進」名人個案，「確定僭建物是否存在」，以「釋除公眾疑慮」，但會「依法辦事、一視同仁」（**第 3.2、3.3 及 3.6 段**），本署在審研該署執行有關程序時，亦會循上述四方面入手。

**4.7** 在「優先跟進」方面，本署觀察到，屋宇署在絕大部分個案都做到於「特別程序」所定的「三數天內」派員視察。只有一宗是在第十天才到場視察。

**4.8** 就該宗個案，屋宇署的解釋是：負責的職員在同一段時間內須處理大量個案。該署表示，日後若遇到類似情況，會調配人手盡快派員視察。

**4.9** 在「確定僭建物是否存在」方面，在絕大部分的個案中，屋宇署於首次視察時已能確定傳媒報道／舉報的僭建物是否存在。

**4.10** 不過，當中有一宗個案，該署在視察時未能確定傳媒報道／舉報的僭建物是否存在。該署之後曾多次要求業主所委聘的認可人士解釋，但未獲確實回覆，以致過了數月，調查仍未有結果。

**4.11** 就該宗個案，屋宇署的解釋是：該署職員的視察沒有發現樓宇有明顯或即時的危險，亦沒有具體證據足以支持該署向法庭申請手令（**第 2.4 段**），以採取進一步行動。雖然如此，但由於發現一項不符合批准圖則（但可能屬豁免審批）的工程，該署按照一貫做法，去信要求認可人士提供資料（**第 2.13 段**）。

**4.12** 本署無從確定屋宇署職員調查時的情況。若情況是如其所述，屋宇署只就職員所見向業主所委聘的認可人士要求解釋，屬未可厚非，且與處理一般個案的做法相符。雖然如此，「特別程序」是為盡早回答公眾及傳媒的查詢（**第 3.6 段**）。屋宇署在該宗個案中事隔多月仍未能向公眾／傳媒公布調查結果，明顯未能達到「特別程序」的目的。

**4.13** 在「釋除公眾疑慮」方面，除上段所述那宗個案外，屋宇署

於回覆傳媒查詢或向外公布時，都有扼要交代該署在事涉處所的視察結果（包括在視察時所發現的僭建物）、有關僭建物是否屬於須優先取締的類別，以及該署擬採取的跟進行動（**第 3.4(3)段**）。

**4.14** 在「**依法辦事、一視同仁**」方面，在本署審研的 15 宗名人個案中，屋宇署均有按照相關法例執法；但在當中 9 宗個案，本署有以下觀察所得：

- (1) 在 2 宗個案中，該署在確定僭建物逾半年後仍沒有發信勸諭業主盡快展開糾正工程。
- (2) 在 6 宗個案中，業主未有在勸諭信指定期限前展開糾正工程，但該署在勸諭信期限屆滿逾一年後仍沒有發出法定命令。
- (3) 在 2 宗個案中，該署於法定命令期限屆滿逾半年甚至一年後始向沒有遵辦命令的業主發出警告信。
- (4) 在 1 宗個案中，該署於發出警告信約 8 個月後始向仍未遵辦命令的業主提出檢控。

**4.15** 屋宇署解釋，上述 9 宗個案不是涉及「大規模清拆行動」，就是屬於「需要按序進行執法工作」<sup>7</sup>的僭建物類別，因此需要較長時間處理。

**4.16** 本署明白，無論是名人個案與否，處理每宗個案所需的時間會由於不同因素而有差異。屋宇署亦已多次向公眾明言，本港須優先取締的僭建物之數量實已超乎該署可快速處理所能。然而，由於屋宇署對名人個案採取較優先的視察及扼要交代，公眾自然特別關注該署後續的跟進行動，該署於上述 9 宗個案的執法效率，實難以符合公眾期望。

**4.17** 在二〇一一年至二〇一三年期間，本署處理了超過 100 宗有關屋宇署處理僭建問題的投訴，約有三成個案被本署發現該署有缺失或不足之處，而最常見的缺失或不足之處就是延誤執法。由此可見，該署處理僭建個案需時過久的情況相當普遍。

---

<sup>7</sup>「需要按序進行執法工作的須優先取締的僭建物類別」包括位於樓宇天台、平台、天井及後巷的僭建物。由於在二〇一一年四月修訂執法政策之前（**第 2.8 段**），該類僭建物並不屬須優先取締的類別，屋宇署預計在新政策生效初期會湧現大量有關該類僭建物的舉報，加上除了被舉報的僭建物，在同一幢大廈的同類僭建物亦將會一併被取締，該類僭建物的數量可能會超出該署發出法定命令的能力，因此，該署必須將該類僭建物排列先後次序，再按序發出法定命令。

**4.18** 雖然並沒有證據顯示屋宇署有對名人個案處理得寬鬆，但該署在處理任何僭建個案（無論是否涉及名人）都時有延誤。本署認為，該署實須認真檢討原因，設法根治問題；否則，不單只該署的威信會受損，更甚是公眾安全亦可能因而會受到威脅。

## **本署的建議**

**4.19** 申訴專員對屋宇署有以下建議：

- (1) 汲取經驗，日後在推行對公眾有影響的新措施時，須盡快公布內容及因由（**第 4.3 段**）；
- (2) 為「特別程序」制訂文件，列明「特別程序」的目的、理據及相關指引，以便職員依從（**第 4.4 段**）；
- (3) 認真檢討導致不時延誤處理僭建個案的原因，設法根治問題（**第 4.17 段**）。

## **鳴謝**

**4.20** 申訴專員感謝屋宇署全力配合本署的調查。

**申訴專員公署**

**檔案：OMB/DI/316**

**二〇一四年一月**

根據二〇一一年四月修訂的執法政策，屋宇署會優先取締以下類別的僭建物：

- (1) 對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的僭建物（例如阻塞逃生途徑或分間單位而引致樓宇結構受損）；
- (2) 嚴重造成健康或環境滋擾的僭建物（例如接駁欠妥的排水系統）；
- (3) 新建的僭建物（不包括根據《建築物條例》獲法定豁免的建築工程），不論主體樓宇的落成日期；
- (4) 在樓宇外部的僭建物，包括天台、平台、天井、後巷或從外牆伸出的僭建物（不包括「家居小型工程檢核計劃」或招牌監管制度所涵蓋的延伸物，以及其他小型適意設施）；
- (5) 大型的獨立僭建物；
- (6) 大規模行動目標所涵蓋的特定類型僭建物，又或所涵蓋的個別或一組樓宇內的僭建物；
- (7) 在獲建築事務監督批准豁免計入樓面面積的樓宇部分的環保及適意設施（例如露台、空中花園及平台花園）內的違例改建或其他違例建築工程。

# 處理僭建舉報的一般流程圖

# 附錄二

