

申訴專員公署  
二〇一三／一四報告年度第三期  
〔二〇一四年一月二十三日〕

**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」**

申訴專員已就屋宇署處理涉及知名人士的僭建個案之「特別程序」完成主動調查。

屋宇署自二〇一一年年中開始採用上述「特別程序」，處理涉及知名人士的僭建個案，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。

本署的調查發現，屋宇署就「特別程序」的公布及交代過於遲緩及被動，並且一直未有制訂相關的指引性文件。在實際執行上，屋宇署大致上都能實現其原先所希望達到的目的，惟在少數個案上表現未如理想。本署又發現，不論是否涉及知名人士，屋宇署就僭建個案所採取的執法行動往往需時過久。

申訴專員向屋宇署提出三項建議，包括要求該署日後在推行新措施時盡快向公眾公布、為「特別程序」制訂文件，以及設法根治延誤處理僭建個案的問題。

調查報告載於**附件一**。



## 主動調查報告摘要

### 運輸署對專營巴士行車班次的監察機制

申訴專員已就運輸署對專營巴士行車班次的監察機制完成主動調查。

儘管運輸署已有機制監管專營巴士公司的整體運作，但近年有關巴士脫班、班次失準或延誤的投訴仍是有增無減。箇中原因除了是該署對巴士脫班的定義和班次延誤的看法，與市民的感受有很大落差外，該署亦未有充分利用巴士公司提供的營運資料，積極監察巴士脫班或班次失準的問題。歸根結柢，該署一直未能有效紓緩上述兩個主要情況，以致問題持續，亦未能適切回應乘客的投訴。

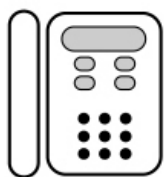


導致巴士脫班和班次延誤的主要因素是車長人手不足和交通擠塞。近年車長人手不足問題已得到紓緩，至於交通擠塞問題，運輸署亦已致力推動巴士重組計劃，但面對受影響的地區人士反對，成功率卻並不理想。

申訴專員促請運輸署作出多項改善，尤其應檢討脫班定義；正視班次延誤的問題；加強進行相關的數據分析以掌握交通擠塞及其他導致巴士脫班或班次延誤的原因；以及改善其投訴的處理。

調查報告摘要載於**附件二**。

## 查詢



如有查詢，請與助理行政主任（外務）何文懿女士聯絡（電話：2629 0513；電郵：[mattyho@ombudsman.hk](mailto:mattyho@ombudsman.hk)）。

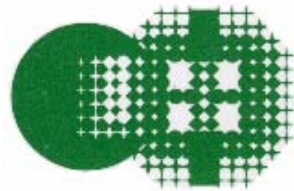
申訴專員公署

二〇一四年一月二十三日

# 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**

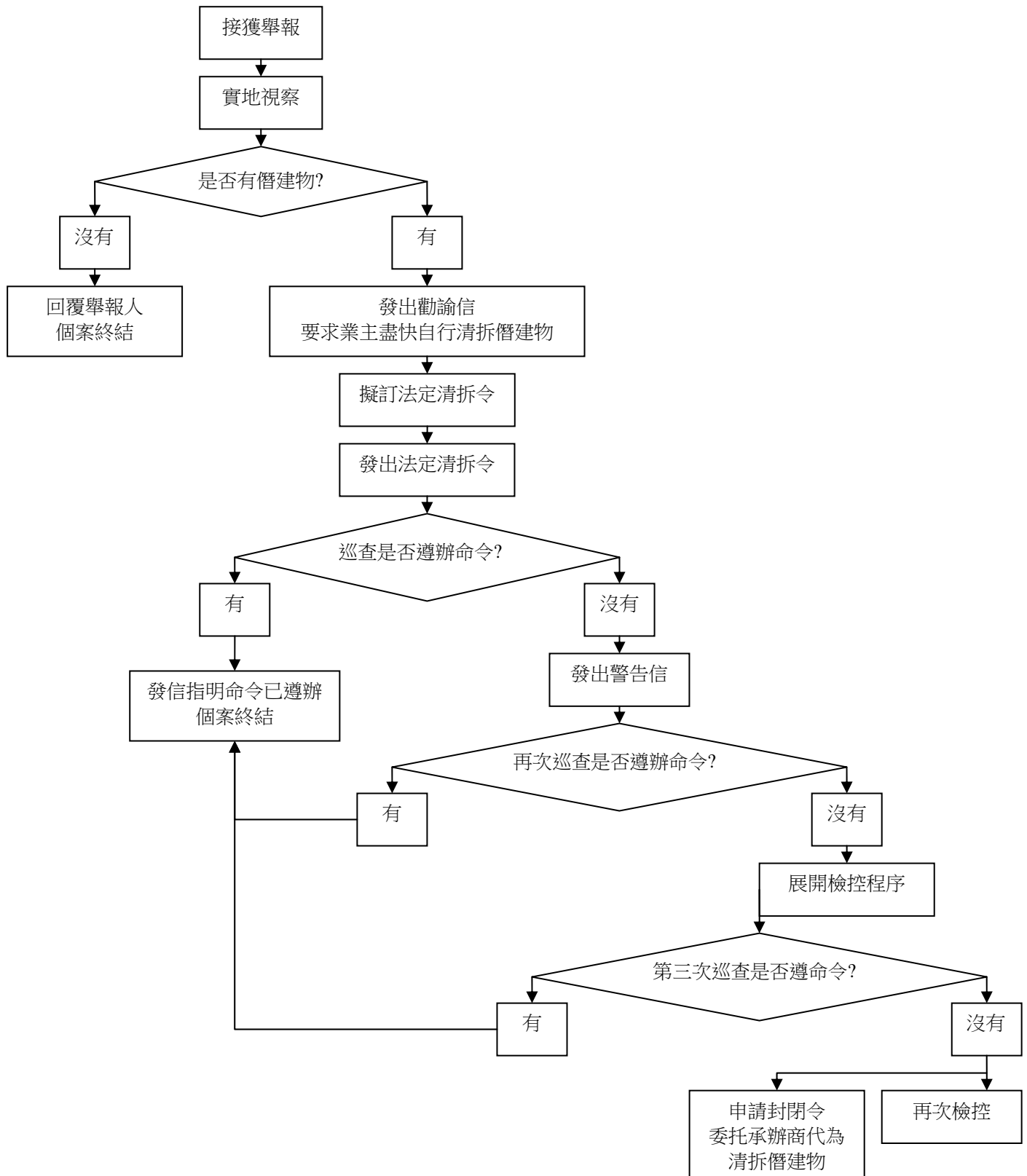


根據二〇一一年四月修訂的執法政策，屋宇署會優先取締以下類別的僭建物：

- (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



## 主動調查報告摘要

### 運輸署

#### 對專營巴士行車班次的監察機制

申訴專員公署不時接獲市民投訴，指運輸署沒有妥善監管專營巴士公司的運作，以致某些巴士路線經常有班次延誤或脫班的情況出現。

2. 雖然該署有機制監管專營巴士公司的運作，亦有既定程序處理市民的投訴，但巴士行車班次延誤或脫班問題持續，不少市民對該署就他們的投訴的回應，仍感到不滿。這顯示運輸署的監察機制似乎並不完全奏效，而該署在回應市民在這方面的投訴上，似乎亦有改善空間。

3. 為此，申訴專員在二〇一二年十月十八日宣布展開主動調查，審研運輸署對專營巴士行車班次的監察機制，以及處理投訴的程序，以尋找可改善之處。

#### 監管專營巴士公司營運的法例及規定

4. 根據《公共巴士服務條例》（第 230 章），專營巴士公司在專營期內，須維持達至運輸署滿意程度的適當而有效率的公共巴士服務，就其巴士營運資料備存妥當記錄，並按時向該署提供有關記錄。

5. 運輸署現時共發出六個專營權給下列五間專營巴士公司：

- 九龍巴士有限公司（「九巴」）；
- 城巴有限公司（港島及過海路線專營權）（「城巴一」）；
- 城巴有限公司（機場及北大嶼山巴士網絡專營權）（「城巴二」）；
- 新世界第一巴士服務有限公司（「新巴」）；
- 龍運巴士有限公司（「龍運」）；以及
- 新大嶼山巴士有限公司（「大巴」）。

五間專營巴士公司現時在全港經營不同的巴士路線，平均每年載客約 14 億人次。

## **法定罰則**

6. 根據《公共巴士服務條例》，如專營巴士公司沒有遵從其專營權條款或條例規定，而又未有合理解釋及跟進，行政長官會同行政會議可向該巴士公司施以罰款，金額由首次不超過 10,000 元至其後最高的 50,000 元不等。另外，條例亦訂明，如專營巴士公司沒有提出良好因由而未能維持適當而有效率的公共巴士服務，則行政長官會同行政會議可撤銷該巴士公司經營某路線的權利或撤銷全部專營權。

## **對巴士行車班次的監察**

7. 現時運輸署透過下列途徑監察專營巴士公司的行車班次情況：

- 規定巴士公司須就其內部監控系統進行「系統審核」；
- 審視巴士公司呈交的營運記錄；
- 進行不同類型的調查和實地視察；
- 要求巴士公司在每年的「遠期計劃」中列出其預期來年的服務指標；以及
- 要求巴士公司進行乘客滿意程度調查及提交報告。

8. 巴士公司現時備存以下資料的記錄，經核實後於七天後呈交運輸署：

- 各條路線每班巴士從總站開出的時間；
- 各條路線巴士每日行走的班次數目及公里總數；
- 各條路線巴士每日因受各因素影響而欠缺的班次數目；以及
- 每日當值車長人數和每月後備車長人數等。

9. 運輸署在處理對巴士公司的投訴或有需要就巴士公司的整體服務作評估時，會參考上述資料，亦會定期對這些資料作分析，用作對巴士班次的恆常監察之用。

## 就運輸署監察工作的整體觀察

10. 運輸署有足夠渠道收集有關巴士行車班次的營運資料，而收集的資料亦相當大量詳盡。然而，該署未有充分利用這些資料，對一些市民關注的問題（例如：巴士班次延誤、特別班次的調度等），進行深入研究。此外，在核實巴士公司的營運資料方面亦略有不足。該署主要透過抽查及在處理投訴時進行調查，以及依賴合資格審計師或認證機構進行的「系統審核」。本署認為，該署應加強核實巴士公司提供的營運資料。

## 脫班及延誤問題

### 脫班的定義

11. 每一條巴士路線均有一份「服務詳情表」，訂明巴士公司須提供的服務水平，包括服務時間和在不同時段的班次等。根據現時運輸署的定義，巴士脫班是指個別巴士路線每日實際行走的班次數目少於該路線的「服務詳情表」內訂明的班次數目。

12. 當巴士公司遇上突發事故或因應節日及特別情況而實施臨時交通安排時，會因應實際情況需要而調整班次、或安排臨時特別班次直接前往中途站接載乘客，以加快疏導中途站的乘客。這些班次會被視為一個實際行走的班次，即不算脫班。

### 脫班情況

13. 各專營巴士公司在二〇〇八年至二〇一二年期間的脫班率如下：

巴士公司	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
九巴	3.2%	3.3%	6.5%	8%	4.6%
城巴一	1.9%	1.5%	1.4%	1.9%	3.0%
城巴二	0.9%	0.5%	0.4%	0.9%	1.0%
新巴	2.9%	2.2%	2.5%	3.1%	4.7%
龍運	0.8%	0.5%	1.2%	2.6%	2.6%
大巴	0.5%	0%	0%	0.1%	0.1%

14. 在二〇一〇年至二〇一二年，巴士公司進行的乘客滿意程度調查顯示，乘客對巴士班次穩定性的滿意程度出現下降的情況：

滿意程度	2010 年	2011 年	2012 年
滿意／非常滿意	55%	55%	52%
不滿意／非常不滿意	20%	26%	27%
無意見	25%	19%	21%

15. 運輸署在過去三年透過不同渠道收到有關專營巴士服務班次失準、脫班或延誤的投訴數字<sup>1</sup>有明顯上升趨勢：

部門或機構	2010 年	2011 年	2012 年
交通投訴組	1,100	1,468	3,508
1823 電話中心	875	1,612	3,485
<b>總數 (宗)</b>	<b>1,975</b>	<b>3,080</b>	<b>6,993</b>

16. 運輸署認為，由於脫班率自二〇一二年年中開始已有下降的情況（見上文第 13 段），但同年乘客投訴巴士班次的數字則上升，該署估計箇中的原因可能是市民對專營巴士公司的責任認識加深；傳媒廣泛報道巴士服務脫班後提高市民對巴士服務的關注；以及個人通訊器材日漸普及，市民更容易透過不同渠道作出投訴。

### **脫班問題的跟進工作**

17. 在二〇一一年及二〇一二年，運輸署分別留意到有 549 次及 719 次所調查的路線出現脫班，並作出以下跟進：

跟進項目	2011 年 (次)	2012 年 (次)
向巴士公司發出提示信或電郵	2,701	5,733
與巴士公司透過電話或會議討論	200	38
修訂巴士路線的「服務詳情表」	194	287
向巴士公司發出警告信	6	2

<sup>1</sup> 由於市民可能會就同一個案透過不同渠道投訴，運輸署接獲的投訴數字未有扣除重複計算的個案。

上述數字顯示，在該兩個年度運輸署大幅增加了對巴士公司就脫班情況發出的提示，這相信與投訴數字也大幅增加有關（見上文第 15 段）。

18. 政府在過去二十年只曾一次引用對於巴士公司違規的法定罰則（見上文第 6 段）<sup>2</sup>。此外，罰款的金額亦不具阻嚇性；而撤銷個別路線或全部專營權的罰則，於大多數情況下無助於改善服務。況且，該署擬對巴士公司作出法定懲罰，必須首先得到行政長官會同行政會議的批准，程序需時。對於巴士脫班的問題，該署實際只是倚賴發出提示信或警告信，但其效力令人生疑。因此，該署應考慮檢討現行的懲罰機制是否適切，是否需要增加措施，如對外公布每次發出警告信的詳情等。

### **班次延誤**

19. 運輸署沒有就巴士班次延誤的情況及原因進行統計和分析。運輸署認為，巴士行車延誤並不一定會構成脫班。出現延誤雖非理想，但若巴士公司在個別車輛未能按照原有時間開出時，能盡力採取補救措施，如盡快安排開出下一個班次，以避免脫班情況出現，則基本上可以接受。

20. 鑑於運輸署未能提供相關行車延誤統計數字，本署曾兩次派員進行實地觀察，以了解巴士行車延誤的情況。結果顯示，延誤的班次約佔 26%，延誤時間由 1 至 20 分鐘不等，大部分（約 84%）延誤時間少於 5 分鐘。另外，就涉及較多投訴的三條巴士路線，本署亦審研了運輸署提供的在二〇一三年一月至六月期間的每個星期一的相關營運資料。本署留意到，由總站開出的實際時間比預定開出時間有延誤的班次約佔 20%。延誤時間由 1 至 30 分鐘不等。當中延誤 1 至 5 分鐘的最多，約佔 81%。本署的觀察規模非常有限，運輸署應就巴士班次延誤問題進行深入探討及相關的數據分析；如有需要，應要求巴士公司在其日常提交的營運資料中加入相關數據，從而對「巴士脫班」和「班次延誤」問題，作出更有效的監察和規管。

21. 本署對運輸署關於巴士行車延誤的看法甚有保留。本署認為，巴士行車延誤包括下列四種情況：

---

<sup>2</sup> 九〇年代中，政府曾引用《公共巴士服務條例》對一間專營巴士公司罰款 8,000 元。其後，因該巴士公司的整體服務表現欠理想，政府不再延續其專營權。

- (1) 在相關時段出現脫班，而以整天計算，班次數目未能符合規定，當天仍屬有巴士脫班；
- (2) 在相關時段有巴士脫班，但在其他時段班次數目較規定多，故以整天計算並無脫班；
- (3) 因應特殊情況的安排，有關班次不停該站；以及
- (4) 巴士到站的時間有延誤，延誤的程度近乎兩班車的相隔時間。

22. 就運輸署而言，只有第一種情況屬脫班。但從乘客的角度來看，第(1)至第(4)種情況均屬脫班；若把第(2)至第(4)種情形亦計算為脫班，脫班率必定更為嚴重。由此可見，該署對巴士脫班的定義和班次延誤的看法，與市民的感受有很大落差。事實上，二〇一二年乘客投訴巴士班次的數字在運輸署計算的脫班率得到改善的情況下上升（見上文第 16 段），與該署對巴士脫班的定義和市民的感受有很大落差，亦可能有關。

23. 本署認為，嚴重的班次延誤和特殊班次安排，對乘客而言均與脫班無異。因此，該署應從速檢討脫班的定義，考慮把一天分為不同時段，分別計算巴士脫班的情況。

## 巴士脫班或行車延誤的原因

24. 運輸署表示，導致巴士脫班或行車延誤的原因包括：

- 車長人手不足；車輛不足／車輛機械故障（即壞車）；
- 交通擠塞／交通意外；以及
- 「其他原因」：惡劣天氣、颱風、因遊行或大型活動而封路或改道、車輛被抽調進行突擊檢查、在車程中有乘客問題需要處理等等。

25. 另外，部分巴士公司管理層人員和車長表示，私家車數目增長過多及車輛違例停泊嚴重而引致道路阻塞，會令巴士脫班或行車延誤的情況惡化。



## 交通擠塞

### 行車速度

26. 交通擠塞的情況，可反映於車輛行駛的速度。二〇〇八年至二〇一二年所有車輛在主要道路的行車速度的數據顯示，二〇一二年各區的平均車速比二〇〇八年的平均車速慢。可是，這未必能反映巴士實際面對的路面行車速度，因為一方面巴士須遵守既定路線，而其他車輛可選擇避免行經擠塞的道路，故巴士可能較受道路擠塞影響；但另一方面巴士亦可能因受惠於巴士專線等交通措施而免受某些擠塞的道路影響。本署留意到有報章報道，一間巴士公司表示，比較二〇一二年與二〇〇七年，其轄下的巴士平均行車速度整體放緩了 17%，明顯地減慢。對此，運輸署應聯絡有關巴士公司，要求提供相關數據。若證實情況屬實，應與巴士公司檢討，需否修改個別路線的行車時間、行經路段或進行路線重組。若數據不實，該署便應向公眾澄清，以正視聽。

### 交通擠塞與巴士脫班

27. 儘管近年整體巴士行車速度是否有減慢尚待證實，因交通擠塞而導致巴士脫班的問題確有惡化跡象。各巴士公司在過去五年因交通擠塞而引致的脫班率如下：

巴士公司	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
九巴	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.7%
城巴一	0.6%	0.6%	0.9%	0.9%	1.0%
城巴二	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
新巴	0.7%	0.6%	0.9%	1.2%	1.3%
龍運	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
大巴	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

數字顯示，三間主要的巴士公司因交通擠塞而引致的脫班率有上升趨勢。

## 導致交通擠塞的原因

### 私家車數目增長

28. 運輸署一直有留意車輛數目增長導致交通擠塞的情況。政府在二〇一一年提高汽車首次登記稅，以遏止車輛的增長。

29. 二〇〇八年及二〇一二年的車輛領牌總數分別為 575,106 輛及 653,010 輛，增長數目為 77,904 輛（約 13.5%），當中私家車的增長數目為 71,556 輛，約佔整體車輛增長數目的 91.9%，而專營巴士的數目則為負增長。

30. 過去五年，香港汽車的總數量增長雖然並不算多，但整體行車道路的總長度亦無顯著增長：在二〇〇八年及二〇一二年，公共行車道路的總長度分別為約 2,040 公里及約 2,090 公里。

31. 運輸署認為，由於交通運輸設施均有其容量限制，實際在道路上車流的增長幅度，不會與車輛數量增長的比率相同。縱使車輛總數量有所增加，駕車出行的數量會因為預期可能產生的延誤而相應減少。因此，整體車輛數目增加不一定造成交通擠塞，道路網絡與車輛數量的增長幅度亦不成正比。本署認為，該署應密切監察車輛數目的增長會否造成交通擠塞，以致影響巴士的行車速度。

### 車輛違例停泊

32. 一般而言，車輛違例停泊亦是導致道路擠塞的一個原因。就有關違例泊車妨礙巴士行駛的投訴，運輸署會要求警方到有關路段採取執法行動。就個別路段違例泊車問題而影響巴士的運作，該署會實施交通管理計劃或修改行車路線，亦會調整行車時間表以反映個別巴士路線實際的行車時間。

33. 就違例泊車妨礙巴士行駛的問題，該署於二〇一一年及二〇一二年合共在 17 個受違例泊車影響巴士行駛的地點，作出改善，包括要求警方執法及在合適地點實施可行交通管理措施。另外，巴士公司亦有就個別地點直接要求警方加強執法。該署認為，實施交通管理措施時，需要警方大力配合執法，方能奏效。

34. 由於大部分的巴士路線行經主要幹道，而主要幹道一般都劃為限制區，禁止車輛上落客及停車。因此，運輸署不認同違例泊車嚴重是導致巴士脫班的原因。對此，本署曾派員到多個地點進行實地視察，發現一些地區在劃為限制區的時段，不時有車

輛違例停泊的情況出現，違例停泊情況偶爾更嚴重阻礙巴士靠站或行駛。本署認為，違例泊車的情況在制定「服務詳情表」後會有所改變，該署應聯同巴士公司及有關部門不時重新檢視車輛違例停泊的情況及對巴士行車的影響，從而制訂相應改善措施。

### **實行的改善措施**

35. 為穩定巴士班次，運輸署會與巴士公司共同研究改善方案，包括修改行車時間及重組巴士路線。

#### *修改行車時間*

36. 路面情況會由於社會經濟發展及交通基建而有所改變，令巴士未能在原先訂定的行車時間內完成車程，造成脫班或行車延誤。因此，巴士公司在需要時會向運輸署提出申請，修改行車時間，以反映實況。該署亦會因應日常監察巴士公司的觀察，在需要時主動要求巴士公司作修改。

#### *巴士路線重組*

37. 為優化巴士路線的網絡及紓緩交通擠塞情況，該署每年均會與各巴士公司檢討其巴士路線網絡，選擇合適的路線進行路線重組計劃。在實行重組前，該署須諮詢受影響地區的區議會，過程所需時間因應每個方案的複雜性、接獲的反對意見的多寡，以及是否跨地區而有所不同。

38. 據二〇一〇年六月至二〇一三年五月的資料，該署提交區議會的路線重組計劃方案眾多，但最終通過實施的方案不足60%，成功率並不理想。本署明白，巴士重組安排（尤其是涉及減少服務的建議）難免會對現有的乘客造成不便。另一方面，大量巴士在路面行走，不但會造成交通擠塞，增加空氣污染，如有關路線的載客率偏低，更有可能增加巴士公司的成本和加價壓力。因此，運輸署必須在不同持份者的利益之間作出平衡。事實上，巴士重組計劃的順利執行，有賴各方的包容、合作及支持。因此，本署認為，該署應加強宣傳以推動巴士路線重組計劃，讓市民明白有關計劃的重要性及好處。

### **交通擠塞問題總結**

39. 本署理解，交通擠塞並非是巴士公司可控制的因素，但鑑於它是造成巴士脫班／班次延誤的主因之一，要解決此問題，運

輸署實是責無旁貸。因此，該署必須密切監察車輛數目的增長對巴士運作的影響，以及加強對巴士脫班和班次延誤的監控，以及就巴士路線重組計劃加強宣傳工作。

## 車長人手不足

40. 車長人手不足是另一個導致巴士脫班的主要原因。過去五年，巴士公司因車長人手不足而引致的脫班率如下：

巴士公司	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
九巴	1.2%	1.6%	4.4%	5.2%	2.6%
城巴一	0.2%	0.3%	0.2%	0.3%	0.8%
城巴二	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
新巴	0.3%	0.2%	0.4%	0.7%	1.1%
龍運	0.1%	0.0%	0.3%	1.6%	2.1%
大巴	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

41. 因車長人手不足而導致巴士脫班的問題，在二〇一〇年及二〇一一年特別嚴重，尤以一間主要的巴士公司（九巴）為甚，而另一間巴士公司（龍運）則於二〇一一年及二〇一二年明顯轉趨嚴重。

42. 各巴士公司均設有一定數目的後備車長，以備當有車長臨時缺勤或放假時補上。然而，若車長流失率上升，巴士公司又未能及時招聘足夠新車長，仍會出現脫班情況。鑑於新聘車長培訓需時，兼且並非每一個後備車長都熟悉行走某一條巴士路線，故即使有後備車長亦可能無法成功配對行走需要車長的路線。據運輸署及巴士公司管理層人員反映，近年車長人手不足的原因，主要是勞工市場情況轉變，導致巴士車長一職相對缺乏吸引力，以及現職車長的流失率上升。運輸署曾就此與相關巴士公司管理層舉行會議商討，巴士公司亦已在二〇一一年及二〇一二年實行多項改善措施，情況此後已有改善。

43. 不過，車長人手不足的問題並未完全解決，有三間巴士公司的情況更有上升之勢，當局對此不能掉以輕心。以九巴而言，因車長人手不足引致巴士脫班的情況需要兩年時間才能改善，情況絕不理想。鑑於聘請足夠車長屬巴士公司的責任，亦是巴士公司可控制的範圍，當運輸署察覺到有巴士公司開始出現車長人手緊絀的跡象時，便應盡快跟進，督促相關的巴士公司從速解決問題。

## 車輛不足及車輛機械故障

44. 車輛不足及車輛機械故障引致巴士脫班佔一定的比率，而兩者亦屬巴士公司可控制的範圍。本署認為，運輸署應向巴士公司了解車輛不足及車輛機械故障的主要原因，並探討適當改善措施。

### 「其他原因」

45. 引致脫班的「其他原因」（見上文第 24 段）所佔的比率並不低。本署認為，運輸署應仔細分析目前籠統歸類為「其他原因」中的細項，並在有需要時找出相應解決脫班問題的方法。

### 「鬼巴」問題

46. 二〇一二年年中有報章報道，發現有一間專營巴士公司為求短時間「造靚條數」，而安排巴士在接近總站附近的中途站開出，直接駛回總站，便當作一個完整的班次。有關報道把這些班次稱為「鬼巴」。

47. 就此問題，運輸署隨即進行一連串的跟進工作，並就該巴士公司的部分路線進行調查。經調查後，運輸署表示，至今沒有確鑿的證據證明巴士公司曾涉及安排所謂「鬼巴」在路線上行駛。

48. 本署認為，有關「鬼巴」的說法是一個相當嚴重的指控，該署應密切留意有關報道，跟進調查，並在適當時向公眾交代情況。

## 處理巴士服務投訴

49. 就巴士班次失準、脫班或延誤的投訴，運輸署會要求有關巴士公司回應及提交相關營運資料作審閱。與此同時，該署一般會向巴士公司發提示信，要求後者留意改善。該署亦會因應情況安排路線調查。

50. 若發現巴士公司未有按「服務詳情表」規定提供服務，而脫班或班次失準的原因是巴士公司不能控制的（如交通擠塞、交通意外等），該署在需要時會與巴士公司共同研究改善措施。

51. 若導致脫班或班次失準的原因屬巴士公司可控制的範圍（如車長人手不足、車輛不足及車輛機械故障），而巴士公司沒有合理解釋或適時作出改善，該署會再向巴士公司發出提示信，要求即時採取改善措施。如情況持續，該署會發出警告信。

52. 至於何時發警告信，該署沒有硬性規定，要視乎個案的持續性及嚴重程度而定。

53. 該署在接獲書面投訴的 5 個工作天內必須發信認收，並須在 10 個工作天內回覆投訴人。若個案複雜，該署會先作初步回覆，並在 21 個工作天內詳覆。對於非常繁複的投訴個案，該署或需更長的時間處理，但會適時向投訴人交代原因。

### **個案研究**

54. 本署綜合公眾人士提供的意見及投訴的資料，歸納市民對運輸署處理投訴之不滿如下：

- 只作轉介者，沒有自己作出調查；
- 該署如何查證巴士公司回應的資料屬實，令人質疑；
- 回覆投訴時間過長；以及
- 未能解決脫班或班次延誤的問題。

55. 本署揀選了多宗個案作詳細研究，以下撮要列出本署對其中三宗個案的觀察所得。

個案	本署觀察所得
個案一	<ul style="list-style-type: none"><li>• 運輸署確曾核對巴士公司先前提交的營運資料記錄，並進行路線調查；該署回覆時間大致符合內部指引規定。</li><li>• 然而，投訴人在一年多期間不斷提出類同投訴，但該署卻以處理單一投訴的手法，每次回覆只按該次投訴內容作出一式一樣的回應：解釋該次班次失準原因、告知調查結果、承諾繼續監察，但欠缺具體改善措施，</li></ul>

個案	本署觀察所得
	<p>或是可見的改善成效。此外，該署的回覆亦多是不斷重複先前的回覆內容，實難怪投訴人不滿而不斷投訴。</p>
個案二	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在該署的初步調查階段，巴士公司已承認是因為車長缺勤及交通意外，以致巴士班次失準，因此，就個別投訴的起因而言，該署不需要作更深入調查。該署並非只求解釋個別事件，亦有進行路線調查及審視事涉巴士路線的脫班率，以監察較整體的脫班問題，值得讚許。</li> <li>• 不過，該署未有就巴士公司多次因車長缺勤而採取進一步具體跟進行動，則有欠完善。</li> </ul>
個案三	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 該署並非只作轉介，亦有核對巴士公司先前提交的營運資料記錄，並在有需要時作路線調查，更在投訴人提出質疑時，以不同方法查證巴士公司的解釋是否屬實，處理認真，亦在個別問題上回應了投訴人的的質疑。</li> <li>• 由於該署未能有效解決投訴人關注的巴士脫班及延誤問題，而部門的回覆亦未能向投訴人清楚解釋該署有什麼中、長期的措施改善情況，投訴人對該署回應仍然不滿。</li> <li>• 雖然該署未能每次均按內部服務承諾回覆投訴人，但由於有些投訴較繁複，該署需多次要求巴士公司解釋或索取進一步資料，故回覆需時，實可理解。然而，該署職員應按內部指引的規定，適時向投訴人發簡覆交代原因。</li> </ul>

## 對運輸署處理投訴的總體觀察

### 調查及查證

56. 在有限的資源下，該署職員難以就每宗投訴對巴士公司提供的資料反覆查證或安排路線調查。然而，若過往已有大量對某路線的投訴，或投訴人多次投訴，則該署應考慮對巴士公司提供

的資料的真實性作反覆求證，並在回覆投訴人時全面向投訴人交代詳情，以釋除其疑慮。

57. 現時該署並無指引，幫助職員判斷在甚麼情況下需要進行查證或安排實地調查等工作。

### *回覆時間*

58. 就處理較複雜的個案，該署需多次要求巴士公司解釋或索取進一步資料，故回覆投訴人需時，可以理解，惟須適時向投訴人發簡覆交代。

### *如何回應投訴*

59. 在該署處理的大多數投訴中，其實職員已作出適當調查，亦已盡力回答市民，但市民仍然不滿，歸根結柢，是因為班次延誤問題未獲真正解決。

60. 運輸署在回答市民對巴士脫班的投訴時，並無提及相關巴士路線的整體脫班情況，就班次延誤問題是否嚴重，亦基於缺乏數據而無法掌握班次延誤問題。在回應大多數有關投訴時，該署只能給予概括的回覆，令投訴人懷疑該署有否認真跟進投訴。本署認為，該署在回覆投訴人時，應盡量提供足夠具體資料和數據，交代跟進詳情，以釋除其疑慮。

## **整體評論及建議**

61. 此項主動調查的結果顯示，該署監察巴士行車班次的機制，有三大不足之處：

- 該署記錄的脫班率與市民心目中的脫班率有很大差異；
- 未有充分利用巴士公司提供的營運資料，就一些市民關注的問題作深入分析，以加強對巴士服務的監督；以及
- 對巴士公司的懲罰機制並不適切。



62. 此外，該署在處理及回覆關於巴士脫班或延誤的投訴方面，雖然職員大都有認真處理，但往往因未能給予投訴人確切的回應而被人詬病。

63. 申訴專員向運輸署提出了 14 項建議，主要的建議包括：

- (1) 檢討現行的懲罰機制（上文第 **18** 段）。
- (2) 就巴士班次延誤問題進行探討及相關的數據分析；如有需要，應要求巴士公司在其日常提交的營運資料中加入相關數據（上文第 **20** 段）。
- (3) 從速檢討脫班的定義，考慮按不同時段分別計算巴士脫班的情況（上文第 **23** 段）。
- (4) 密切監察車輛數目的增長會否造成交通擠塞及影響巴士的行車速度（上文第 **31** 段）。
- (5) 加強宣傳以推動巴士路線重組計劃，讓市民明白有關計劃的重要性及好處（上文第 **38** 段）。
- (6) 繼續監察巴士公司車長人手不足的情況，當察覺到有巴士公司開始出現車長人手緊絀的跡象，即盡快跟進，督促相關的巴士公司從速解決問題（上文第 **43** 段）。
- (7) 考慮制訂內部指引，幫助職員判斷在甚麼情況下需要進行查證或安排實地調查等工作（上文第 **57** 段）。
- (8) 在回覆投訴人時，應盡量提供足夠具體資料和數據，交代跟進詳情，以釋除其疑慮（上文第 **60** 段）。

申訴專員公署

二〇一四年一月