

主動調查報告摘要

政府當局對新界豁免管制屋宇的違例建築工程 所採取的執法行動

調查範圍

申訴專員展開是項主動調查，旨在審研：

- (a) 現行的執法策略能否有效遏止新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）¹ 的違例建築工程² 繁衍；以及
- (b) 現行的執法策略是否有任何需要改善之處。

有關部門的法定權力

2. 屋宇署及地政總署均可以對新界村屋的違例建築工程採取執法行動。

3. 屋宇署可以根據《建築物條例》(第 123 章) 第 24 條發出法定命令，要求業主在指定限期內清拆任何非法或危險的構築物，否則該署可以代為清拆，並向業主追討費用。業主如不遵從清拆令，即屬違反《建築物條例》第 40(1)(B)條，可被判處監禁及罰款。

4. 地政總署可以對違反土地契約條件的違例建築工程採取執行契約行動。該署作為土地管理人，有權根據《土地（雜項條文）條例》(第 28 章) 第 12 及 13 條清拆違例構築物，而根據《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》(第 126 章) 第 4 條，亦有權重收土地及取消地契。

¹ 新界豁免管制屋宇包括：男性原居村民根據新界小型屋宇政策獲批土地後，在其上興建的屋宇；以及在新界小型屋宇政策範圍以外，由不論是否原居村民按照新界豁免管制屋宇規格興建的屋宇。

² 違例建築工程指未經屋宇署或地政總署批准的建築工程。

執法政策

5. 二零零一年，由當時的規劃環境地政局、屋宇署、地政總署及規劃署組成的工作小組，決定採納按優次執法的策略，逐步對香港所有樓宇採取執法行動。該策略訂明，屋宇署應優先取締幾類違例構築物，當中包括「新的」違例建築工程（即在過去 12 個月內新近完成的工程），以及對生命財產構成明顯威脅或迫切危險的違例建築工程。

6. 二零零二年，工作小組修訂對新界村屋的政策。據此，屋宇署只會對「正在施工」，以及構成明顯威脅或迫切危險的違例建築工程採取執法行動。與其他樓宇的處理手法不同，新界村屋「新的」違例建築工程，不會在該署執法之列。地政總署則只會對公然違規的個案，例如建築尺寸過大的新界村屋，優先採取執行契約行動。

7. 二零零六年，發展局（取代了規劃環境地政局）、屋宇署、地政總署及規劃署決定，興建中的違例建築工程若已「實際完工」，即構築物的混凝土架構或建築物的樓梯蓋已完成，便不應被視作「正在施工」的工程。有關構築物是否處於「正在施工」的階段，乃視乎首次視察當天的地盤狀況而定。

8. 依照上述定義，新界村屋的違例建築工程即使仍在進行中，但只要主體結構已經完成，便不會被列為「正在施工」的個案，而屋宇署亦不會即時採取執法行動。下文把這項政策稱為「在建工程政策」。

工作程序

視察及轉介

9. 屋宇署在接到有關「正在施工」的個案之投訴後，會考慮是否需要採取行動。地政總署向該署轉介個案時，會盡量一併提供相關的資料（例如土地類別圖、地段詳情表、業權記錄），以及顯示有關地盤及周邊範圍的照片。

實地視察及報告

10. 在接到投訴後，屋宇署會於 48 小時內安排該署的顧問作實地視察。顧問其後會向屋宇署提交視察報告，供該署考慮應否採取執法行動及採取哪種行動。

清拆令

11. 屋宇署如確定某宗個案屬於「正在施工」的類別，會發出「停工勸諭信」及清拆令，要求事涉地段擁有人停工及清拆違例構築物。假如擁有人不清拆有關的構築物，屋宇署會考慮提出檢控。

12. 清拆令規定擁有人在特定期限（由 30 天至數月不等）內清拆違例構築物。屋宇署會派員視察擁有人有否遵辦，或會批准延長清拆限期。

執行契約行動

13. 地政總署通常把新界村屋的違例建築工程列為低度優先處理個案。在接到關於違例建築工程的投訴後，該署會到事涉樓宇進行視察，以確定有沒有違反土地契約條件的情況。假如情況屬實，地政總署會發出警告信，要求地段擁有人在指定期間內糾正違例情況。假如違例情況持續，地政總署可能會採取進一步的執行契約行動，包括在土地註冊處把警告信註冊在事涉物業的業權登記冊內。

整體監察

14. 根據地政總署的資料，截至二零零四年二月，新界村屋約有 13,000 宗違反土地契約條件的違例構築物。地政總署在二零零四／零五年度進行的目視調查確認，新界村屋的違例建築工程問題十分嚴重。不過，地政總署及屋宇署此後均沒有作任何進一步的調查研究，以評估問題的嚴重程度。

本署觀察所得

15. 本署在進行調查及個案研究中發現，儘管政府當局承諾對新界村屋的違例建築工程加強執法，但現行的執法制度顯然仍有不足的地方。

執法效率不高，成效存疑

16. 屋宇署及地政總署在二零零七至一零年期間採取執法行動的統計數字，令人懷疑執法制度的效率及成效：

- (a) 屋宇署接到 2,400 宗「正在施工」的個案，但對其中 1,492 宗（62%）並沒有採取執法行動。而在該 1,492 宗個案中，931 宗（62%）是因為「正在施工的個案已實際完工」或「並無工程正在進行」；在某程度上，這已反映該署把執法準則及行動局限於非常狹窄的範圍。
- (b) 屋宇署接到的 2,400 宗個案中，只有 755 宗（31%）獲該署確認為「正在施工」的個案，因此會採取執法行動。儘管該署對當中 721 宗個案發出清拆令，但截至二零一一年二月二十五日，僅有 285 宗（40%）獲解決，其餘 436 宗（60%）的違例構築物尚未清拆。
- (c) 早在二零零七年發出的 129 項清拆令中，有 57 項（44%）截至二零一一年二月二十五日仍未執行。二零零八、零九及一零年的相關數字同樣未如理想。
- (d) 地政總署處理的 2,161 宗個案中，只有 118 宗（5%）取得成效（拆除違例構築物）。在其餘的個案中，有 1,147 宗（53%）已發出警告信及於土地註冊處註冊，而 888 宗（41%）則仍未採取行動。該署從未有運用過重收土地或取消地契的權力。

17. 屋宇署執行清拆令的進度緩慢，而地政總署僅將警告信在土地註冊處註冊，效果都極不理想，尤其是關於新界村屋違例建築工程的投訴數

字一直在上升（從二零零七至一零年錄得 49% 的升幅）。

執法行動有局限

18. 按照現時針對新界村屋違例建築工程的執法策略，政府當局僅會對(a)「正在施工」的個案及(b)對生命財產構成明顯或迫切危險的違例建築工程優先採取執法行動。根據現行的執法策略，並非在興建中或不存在危險的違例建築工程，便不屬於採取行動的類別。

19. 可在短時間內完工的簡單構築物，很容易迴避當局的執法行動。當局假如沒有在短暫的施工期間內積極巡查這些「正在施工」的個案，最終便只能放棄對有關工程採取執法行動。另外，擁有人假如拒絕讓執法當局在施工期間進入事涉樓宇及搜集證據，當局最後亦很可能惟有放棄就違例建築工程採取執法行動。

有違常理邏輯

20. 在很多個案中，屋宇署其實都掌握環境證據，例如現場有建築材料或工人，或擁有人承認正在施工，足以證明違例建築工程正處於施工階段。然而，該署卻以違例建築工程的主體結構已完工為理由，而不將其列為「正在施工」的工程。按照「正在施工」的個案的定義，屋宇署的決定雖然從技術角度尚說得通，但顯然有違常理邏輯，而且肯定不符合政府當局致力遏止新界村屋違例建築工程繁衍的承諾。

對新界村屋及其他樓宇厚此薄彼

21. 對於新界村屋以外的其他樓宇，屋宇署對「新的」違例建築工程均會優先採取執法行動。這顯示，該署現時對新界村屋違例建築工程所採取執法空間狹窄的「在建工程政策」，實與一般的做法不同。這項政策對於新界村屋「新的」違例建築工程的執法行動增添不必要的障礙，令人覺得當局對新界村屋及其他樓宇厚此薄彼，而新界村屋的擁有人則得到優待。

採取行動的準則不一致

22. 本署在個案研究中發現，屋宇署及地政總署人員對於「正在施工」的個案的詮釋寬鬆而不一致。有時候，地政總署會把「正在施工」的個案連同環境證據及相片轉介屋宇署，以為該署可以採取行動，但屋宇署卻表示有關工程已「實際完工」。在有些個案中，地政總署未必同意屋宇署的判斷，而有時甚至屋宇署本身對不同個案所作決定的理據，亦有不一致的情況。

23. 由於準則不一致，有關部門白白浪費時間精力於轉介個案及作徒勞無功的視察，所採取的執法行動亦欠公平。

延誤

24. 本署留意到有關部門延誤採取執法行動，往往是由於他們花費太多時間去確定「正在施工」的個案的狀況，又或是純粹因為部門態度拖拉所致。

25. 地政總署的運作指引訂明，該署職員把懷疑「正在施工」的個案轉介屋宇署時，必須提供土地資料及環境證據（例如相片），以免屋宇署人員到現場視察而徒勞無功。然而，要取締「正在施工」的個案，掌握時間至為重要。本署認為，地政總署職員應盡快把懷疑「正在施工」的個案轉介屋宇署，至於未能即時提供的環境證據，則可以稍後蒐集及補交。

對擁有人之拖延手法束手無策

26. 有些違例構築物的擁有人會採取拖延手法，藉拒絕屋宇署或地政總署人員進入樓宇視察，又或就事涉違例建築工程的完工日期爭辯不休，企圖證明當局不應對其違例建築工程即時採取執法行動。

27. 本署發現，政府當局優柔寡斷，助長了這種拖延手法。在進入樓宇視察的權力獲加強之前，發展局應檢討部門轉介「正在施工」的個案及採取執法行動的準則。該局亦應探討其他蒐集證據的方法，例如利用科技器材或尋求投訴人或鄰近居民的協助。

檔案記錄保存不周

28. 屋宇署的顧問擬備的視察報告，載有關於新界村屋違例建築工程的第一手資料。然而，本署所研究的個案顯示，屋宇署的決定可能有別於顧問的評估及建議。但是，屋宇署沒有把箇中理由或理據存檔，亦沒有告知其顧問。這種做法既無助於確保該署作出理據充分且前後一致的決定，亦未能協助顧問了解該署的想法及要求。

缺乏監察

29. 對於發展局及有關部門未能有系統地收集及監察關於新界村屋違例建築工程的統計資料，本署感到失望。本署認為，缺乏這類統計數字，當局要準確評估現行針對新界村屋違例建築工程的執法策略有多大成效，即使未必不可能，但工作也會相當困難。

擴大執法範圍的可行性

30. 發展局及屋宇署表示，要擴大執法行動的範圍，以涵蓋新界村屋「新的」違例建築工程，存在以下困難：

- (a) 與《建築物條例》規管的其他樓宇不同，新界村屋並無詳細的建築圖則或其後進行改建及加建工程的圖則，當局因此難以確定構築物是否「違例」。
- (b) 當局往往缺乏證據證明事涉工程是「新的」違例建築工程，即在過去 12 個月內新近完成的。
- (c) 擴大執法行動的範圍未必符合成本效益，當局必須審慎地衡量市民大眾的期望。

31. 本署的回應如下：

- (a) 並非所有新界村屋的個案都難以證明建築工程「違

例」。典型的新界村屋³ 尺寸已有明文規定，屋宇署可以很容易察覺有關新界村屋是否有違例建築工程。至於非典型的新界村屋⁴，由於缺乏詳細的建築圖則，屋宇署可能難以確定事涉構築物是否「違例」。在這種情況下，該署最終可能無法對擁有人採取執法行動。然而，這類執行上的問題不論於「正在施工」的個案或「新的」違例建築工程個案均有可能出現。本署看不出有任何理由，把這項困難作為藉口，而不將執法範圍擴大至涵蓋新界村屋「新的」違例建築工程。

(b) 發展局及屋宇署在確定事涉工程是否「新的」違例建築工程方面，為自己訂立了過高的舉證標準。當然，屋宇署在發出清拆令前，理應盡責地確定事涉工程是「新的」違例建築工程，例如透過向擁有人及其鄰居查詢，以及查察事涉構築物等。在清拆令發出後，辯護責任便落到擁有人身上。他須提供充分證據，以證明事涉構築物並非「新的」違例建築工程，而屋宇署不應根據優先採取執法行動的政策即時清拆。這相信不會對擁有人構成過大負擔。

(c) 本署並非要求屋宇署承擔不可能的任務。本署只是建議該署按照適用於所有其他樓宇的政策，打擊新界村屋「新的」違例建築工程，毋讓不對該類個案採取執法行動成為一項常規或政策。該署若能以一致及平等的態度處理所有違例建築工程，相信市民大眾都會歡迎，而在執行上遇到的困難亦會得到諒解。

³ 新界村屋的尺寸規格在《建築物條例（新界適用）條例》（第121章）已有訂明。

⁴ 在一九六一年一月一日之前落成的新界村屋，於興建時不受《建築物條例》規管，故此尺寸亦不受《建築物條例（新界適用）條例》限制。

結論及建議

32. 政府曾聲言會全面打擊違例建築工程，但「在建工程政策」使新界村屋的違例構築物獲得豁免，而當局又未能對此提出充分理據。結果，大量新界村屋「新的」違例建築工程迴避了執法行動。除非有積極的改變，否則上述情況將會持續。

33. 鑑此，申訴專員提出下列建議：

- (a) 政府當局應完全取消「在建工程政策」，務求公平一致地就新界村屋及其他樓宇的違例建築工程問題採取有效的執法行動；
- (b) 屋宇署與地政總署應統一雙方對問題的理解及處理方法，並且建立個案資料庫，記錄不同的個案；
- (c) 屋宇署及地政總署應精簡程序，以提高運作效率；
- (d) 屋宇署及地政總署應探討蒐集證據的其他方法，例如利用科技器材或尋求投訴人或鄰近居民的協助；
- (e) 屋宇署應記錄對於違例建築工程個案所作的決定及背後的理據，並讓該署的顧問知悉；以及
- (f) 發展局應聯同屋宇署及地政總署，盡快評估新界村屋違例建築工程問題的嚴重程度，以期客觀分析執法策略的成效。

申訴專員公署

二零一一年四月