

香港申訴專員公署
二零零四 / 零五報告年度第三期
[二零零四年八月二十六日]



有關政府當局執行
「半山區發展的行政限制」的情況的直接調查

本署將根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，就有關政府當局執行「半山區發展的行政限制」的情況進行直接調查。這項直接調查的背景、目的及範圍載於**附件 A**。



有關政府當局對新界豁免管制屋宇違例建築工程
所採取的執法行動的直接調查

調查報告摘要載於**附件 B**。



查詢

如有查詢，請與高級外務主任陳錫霞女士聯絡（電話：
2629 0565；電郵：katchan@ombudsman.gov.hk）。

香港申訴專員公署
二零零四年八月二十六日

二零零四 / 零五年度第三期

申訴專員調查 政府當局執行「半山區發展的行政限制」的情況

申訴專員公署宣布，就政府當局執行「半山區發展的行政限制」（「發展限制」）的情況進行直接調查。

申訴專員戴婉瑩女士今天（八月二十六日）表示：「政府於一九七二年訂立發展限制，作為一項行政措施，目的是透過限制建築物的發展規模，紓緩半山區交通擠塞的情況。本署較早前在調查一宗投訴個案時留意到，地政總署為建築物的『發展規模』所下的定義相當隨意。這樣的態度，大大削弱發展限制的成效，違背訂立發展限制的原意。」

故此，申訴專員決定根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條進行直接調查。調查的範圍包括：

- 訂立發展限制的理據；
- 在執行發展限制及監察其執行情況方面，各有關部門所擔當的角色和責任；
- 是否有任何檢討及撤銷發展限制的機制。

申訴專員已知會地政總署署長、屋宇署署長、規劃署署長及運輸署署長這項決定。對於本署進行是次直接調查，他們並沒有異議。

申訴專員歡迎公眾人士就這項調查提出意見。請於二零零四年九月二十七日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式，把意見和建議送達本署（郵遞地址：香港干諾道中 168-200 號信德中心招商局大廈 30 樓；傳真號碼：2882 8149；電郵地址：complaints@ombudsman.gov.hk）。

申訴專員公署
二零零四年八月

調查報告摘要

政府當局對新界豁免管制屋宇違例建築工程 所採取的執法行動

新界村屋違例建築工程

《建築物條例》規定，所有建築工程須先獲屋宇署署長（作為建築事務監督）批准。然而，在新界興建的村屋如符合土地契約及《建築物條例（新界適用）條例》訂明的發展條件和規格，可獲豁免《建築物條例》的部分規定。這些新界豁免管制屋宇（俗稱「丁屋」）不可多於三層，高度不得超過 8.23 米（27 呎），有蓋面積一般不得超過 65.03 平方米（700 平方呎）。地政總署是審批這些新界村屋的主管當局。

2. 未經屋宇署或地政總署批准的建築工程，均屬於違例建築工程。最常見的新界村屋違例建築物是天台搭建物、簷篷、圍封的露台、擴建地面樓層及加建樓層等。最嚴重的是整棟村屋未經審批便已興建。新界村屋違例建築工程是一個存在已久的問題。

一九九六年的直接調查

3. 一九九六年，申訴專員曾就此課題進行了一項直接調查，所得結論是由於當局資源不足，沒有優先處理執行批約條款的工作，以致新界村屋違例建築工程問題日益嚴重。當時本署已向地政總署和規劃環境地政科提出建議，以期採取更有效的執法行動。然而，當局在落實建議方面沒有什麼進展，並且有跡象顯示問題惡化。申訴專員遂於二零零三年十一月，決定就政府當局對新界村屋違例建築工程所採取的執法行動進行第二次直接調查。

二零零三／零四年度的直接調查

4. 這次調查的範圍包括：跟進新界村屋違例建築工程自一九九六年以來的發展；審研導致問題日益嚴重的原因；以及研究地政總署和屋宇署至今所採取的執法措施是否適切有效。

一九九六年以來的發展

5. 在一九九六年的調查報告中，本署建議政府：

(a) 進行抽樣調查，以準確地評估有關問題；

(b) 檢討執行批約條款行動的優先次序；

(c) 考慮是否需要額外的資源；

(d) 探討執行批約條款行動以外的其他處理方法；以及

(e) 加強宣傳政府對新界村屋違例建築工程的立場。

6. 至今為止，政府當局在落實上述建議方面所做不多。綜合各種原因，主要是由於資源不足，部門／職員態度欠積極，沒有認真地處理有關問題。

問題的嚴重程度

7. 地政總署表示，在新界九個地區當中，有五個地區的違例建築問題屬於嚴重。截至二零零三年年底，地政總署在新界錄得的違例建築工程達 6,575 宗，然而，實際情況更較此為嚴重。舉例來說，屯門地政處在二零零三年的一項調查顯示，發現的違例建築工程數目是二零零一年的五倍。每年平均有約 500 宗關於新界村屋違例建築工程的投訴，但是，由於資源緊絀，地政總署只能夠對大約半數的個案採取行動。此外，各分區地政處估計，針對現有的違例建築工程採取的行

動需要多年時間（有兩個地區分別估計要 50 年和 97 年）才能完成。

政策與職權

8. 屋宇署和地政總署均有責任處理違例建築工程的問題。根據《建築物條例》，屋宇署關注的重點是樓宇安全，因此該署的行動集中於市區的多層大廈方面。自二零零一年四月，政府修訂了執法政策，屋宇署會優先處理新的，尤其是那些正在興建中或者對生命財產構成即時危險的違例建築物。作為管理土地的部門，地政總署有責任確保業主遵守土地契約，並對違反了契約條款的新界村屋違例建築工程採取執行批約條款行動。然而，由於資源緊絀，地政總署會優先處理那些把住宅樓宇用作危險工業經營的個案，新界村屋違例建築工程因屬於次要，往往不獲處理。

權力與執行機構

9. 《建築物條例》授權屋宇署可以命令業主在指定時間內，拆除違例或危險的搭建物，並可以檢控違例建築工程和不遵從清拆令的業主。地政總署人員可按《土地（雜項條文）條例》及《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》所授權力進入樓宇視察、拆除違例建築物、收回土地及取消契約。

10. 屋宇署設有特別行動組，負責處理舉報正在施工的個案，並透過合約專業顧問公司採取執法行動。地政總署轄下各分區地政處的契約執行小組則負責對違例建築工程（包括新界村屋違例建築工程）採取執行批約條款行動。

執法行動的策略

11. 房屋及規劃地政局在二零零一年成立了一個跨部門的內部工作小組。為了抑制違例建築工程，該小組制定了下列策略：

(a) **屋宇署**：對正在興建的新界村屋違例建築工程(「正在施工的個案」)優先採取行動；

(b) **地政總署**：

(i) 對公然違規的個案優先採取行動；

(ii) 容忍輕微的違規情況，但業主必須繳付罰款；以及

(iii) 按照分區地政處的執行批約條款行動計劃，對所有其他個案採取執行批約條款行動。

針對正在施工的個案

12. 屋宇署負責對正在施工的個案採取行動，各分區地政處會協助該署查察違例建築工程，並提供有關資料。對於已確定為正在施工的個案，屋宇署會先發出警告，隨後再發出清拆令，違令者會遭受檢控。至於已完成的新的違例建築工程，屋宇署會把個案交回地政總署處理，而那些懸而未決的個案（即屋宇署未能確定是否屬於正在施工的個案）則會先作記錄，然後在四至六個星期內再視察和跟進。

13. 自二零零二年二月至二零零四年六月間，地政總署轉介了共 570 宗個案給屋宇署，屋宇署其後發出了 108 項清拆令，其中 21 宗個案的業主履行了有關規定。屋宇署現正跟進餘下其中 146 宗個案。大約 200 宗屋宇署認為是「新的違例建築工程」的個案已交回地政總署。然而，地政總署並沒有資源對這些個案優先採取行動，因此一直沒有處理。

針對公然違規的個案

14. 對於公然違規的個案，各分區地政處可以採取收回土地行動。契約執行小組會先向業主發出警告，要求在 28 天內清拆違例建築物。寬限期最多可以延長至六個月，但業主必須繳付一筆暫准費。假如在

限期過後，違例建築物仍未拆除，地政處便會採取收回土地行動，並在土地註冊處登記收回土地的文件，同時取消土地契約。在收回土地過程中，每個步驟都須徵詢法律意見。被取消契約的業主可以在隨後的六個月內，就收回土地行動提出上訴。過去四年，地政總署只有兩宗成功收回土地的個案。該署現正針對三宗個案採取收回土地行動。

容忍輕微違規情況

15. 輕微違規情況是指樓宇稍為超出發展規格，例如輕微超出高度或面積的限制。若業主繳付罰款，地政總署可以容忍這些現存村屋的輕微違規情況。過去四年，該署每年約有五十多宗容忍個案，收取的罰款約 770,000 元。

執行批約條款行動計劃

16. 各分區地政處亦會針對選定鄉村採取行動。契約執行小組經視察後，會向有關業主發出勸諭信，列明違反契約條款的事項，並要求清拆違例建築物。假如業主不履行規定，該署便會在土地註冊處登記勸諭信。至於已清拆的違例建築物，該署會在隨後的 12 個月定期視察有關情況。由於人手短缺，對於那些在監察期過後再次違規的個案，該署不會即時採取行動。自一九九八年十二月至二零零三年十二月，該署發出了約 2,000 封勸諭信，當中有 947 宗業主不履行規定的個案已在土地註冊處登記。

17. 九十年代初期，地政總署聘用承辦商清拆違例建築物，以應付持續的違規個案。然而，近年由於撥款、人手和技術支援（包括其他部門的支援）不足，令該署的清拆行動受到限制。

原居村民豁免差餉

18. 民政事務總署（「民政總署」）有權豁免原居村民繳納差餉，條件之一，是村民須在申請豁免時聲明屋宇沒有違例建築物。理論上，這項措施有助防止違例建築工程數目增長。民政總署依靠地政總署進行突擊檢查，以確保獲豁免的屋宇沒有違例建築物。假如發現有違例

建築物，便會要求業主清拆，否則撤銷差餉豁免。自一九九七年至二零零三年年底，地政總署進行了共 851 次實地視察，確定有 131 宗違例建築物個案，結果 29 宗個案中的差餉豁免權被撤銷。

執法方面的問題

資源緊絀

19. 一直以來，地政總署各契約執行小組人手都非充裕，以致未能跟進沒有清拆的違例建築物，對再次違規的個案也無能為力。該署也需要屋宇署協助，對正在施工的個案採取行動。地政總署與屋宇署職責上的分工，並未令兩個部門更充分合作，反而導致他們互相推卸責任（參見第 27 段及 28(a)段）。

違反契約條款的證據

20. 要搜集證據以證明業主違反契約條款，有時並不容易，因為有些契約是幾十年前訂立的，當中的條款又模稜兩可。好些個案的記錄已經散失，又或者地界不準確，當局經常要徵詢法律意見。分區地政處人員有時甚至無法進入屋宇進行調查。

業主及村民的態度

21. 業主一般都不願意清拆違例建築物，並抗拒執法行動。有些村民甚至以為可以自行興建屋宇而無須獲得政府當局批准。分區地政處的執法行動往往被視為侵犯村民的權利，單純的執法行動有時可能變得政治化。

在舊批屋地上的違例發展項目

22. 有些村民沒有獲得當局批准，便在舊批屋地上興建或重建四、五層高的屋宇。由於這些村民沒有申請豁免，地政總署認為其屋宇已不屬於新界豁免管制屋宇的發展規範，應被視為違反《建築物條例》。這類個案會被轉介至屋宇署，由該署採取行動。然而，屋宇署亦未能

優先處理這類個案，違例建築工程的數目因而不斷增加，執法行動亦益發困難。

部門文化

23. 由於地政總署不願意捲入村民的權益糾紛，加上對鄉村政治環境存有顧慮，故此在採取執法行動時經常保持低調，避免與村民發生衝突。有些業主利用這弱點來阻礙或延遲執法行動。契約執行小組往往花費大量時間及人力聯絡業主，商討解決方案，但成功拆除違例建築物的例子不多。

跟進行動

24. 地政總署在過去數年的執法行動，成功清拆率不足 50%。在很多地區，地政總署把勸諭信在土地註冊處登記後，執行批約條款行動即告終止，故此，登記的勸諭信（參見第 16 段）多年來不斷累積。

25. 有時業主在清拆後立即重新搭建違例建築物，但分區地政處往往不會對這類再次違規的個案採取行動，令先前的執法行動徒勞無功。

分區地政處各有不同做法

26. 每個分區地政處均有權決定如何採取執行批約條款行動，但各師各法。例如，西貢地政處把收回土地行動納入執法行動計劃之內，但元朗地政處及屯門地政處則沒有這種做法。另外，有些分區地政處會容忍只佔天台面積少於五成而又沒有圍封的天台搭建物，但有些則不會容忍。

屋宇署和地政總署意見分歧

27. 屋宇署和地政總署對於某項違例建築工程是否「正在施工的個案」亦有不同意見。屋宇署把構架已完成，但仍有工程在進行中的構築物列為「新的違例建築工程」，而不會採取行動。二零零二年至二零零四年六月間，有 200 宗這類個案被交還地政總署，但地政總署卻缺乏資源，沒有對這類個案採取行動。

個案研究

28. 在本署研究的個案中，顯示出以下情況：

- (a) 屋宇署和地政總署對「正在施工的個案」有不同意見；
- (b) 業主若不合作，可使執法行動拖延逾五年；
- (c) 分區地政處在遇到困難時（例如有違例建築工程的屋宇內有數個家庭居住，因而難以勒令所有住戶遷出），會延遲或放棄收回土地行動；
- (d) 各分區地政處對再次違規的個案坐視不理；
- (e) 村民的反對令屋宇署的執法行動障礙重重；
- (f) 新業主可能在不知情的情況下，要為前業主留下的違例建築物承擔責任。

觀察所得及意見

新界村屋政策

29. 政府的「丁屋」政策已制定多年。隨着新界的不斷發展，這政策有檢討的必要。本署注意到，房屋及規劃地政局自一九九五年起已開始檢討丁屋政策。我們認為，整體的檢討工作應加快進行。

值得關注的事項

30. 鑑於當局資源不足，又不認為執行批約條款行動屬重點工作，故此，新界村屋違例建築工程是一個揮之不去的問題。自本署於一九九六年進行直接調查以來，情況更持續惡化。我們明白，由於地政總署資源緊絀，難以採取持久有效的執法行動；然而，任由違建情況惡

化，只會令問題變得難以收拾。地政總署的執法行動成效不彰，實在值得關注。該署花費大量時間部署行動，卻不堅持解決問題，在遇到困難時往往半途而廢，放棄原本的行動。本署認為，地政總署應該清楚釐定執法目的，堅決行使權力，貫徹執法行動。

行動策略

31. 由於問題存在已久，二零零一年成立的工作小組對正在施工的個案和公然違規的個案集中採取執法行動，是正確的方向。不過，這個策略未能針對資源緊絀和執法措施本身的局限等根本問題。房屋及規劃地政局有需要修訂現時針對新界村屋違例建工程的行動策略，擬定一套有清晰的緩急次序及行動重點的執法政策，並向公眾解釋。

執法措施的成效

32. 根據現行策略所採取的措施，並未能有效抑制這個問題。

33. 屋宇署針對正在施工的個案所採取的行動，只能達到約 20% 的清拆率。對超過三成已發現的（新的違例建築工程）個案，屋宇署和地政總署均沒有採取行動，而屋宇署對仍未解決的個案所採取的跟進行動亦相當緩慢。

34. 收回土地行動需要大量人手，而且耗費時間。由於資源所限，加上收回土地可能引致嚴重後果，因此地政總署一直極少採取這類行動，有時候亦沒有徹底執行。

35. 地政總署對輕微違規個案暫時容忍而徵收罰款的辦法，是執法行動以外的一種做法，但因適用範圍十分有限，在抑制有關問題上收效不大。

36. 該署最常採取的行動是把勸諭信在土地註冊處登記，但此舉只能提醒準買家所涉物業有違例建築物。若有關業主無意出售物業，便根本起不到阻嚇作用。由於在登記勸諭信後該署便不會採取進一步行動，業主清拆違例建築物的意欲定然大減。這類行動的清拆率由二零零零年的 80% 下跌至二零零三年的約 21%。

效率欠佳之處

37. 人手短缺問題一直影響執行批約條款行動。鑑於目前政府財政緊絀，地政總署不大可能有額外資源。而各分區地政處現時用於執行批約條款行動上的資源，大部分浪費在重複進行視察，徵詢法律意見和要求進入有關屋宇視察等往往徒勞無功的工作上。本署認為，地政總署應檢討工作程序和做法，善用現有的有限資源。

38. 由於各分區地政處可自行決定行動計劃，但各區做法不一，這亦往往招致處事不公的指責。

39. 地政總署總部有責任提供指引，協助地區人員應付執行批約條款行動時所遇到的困難，但實際上該署在這方面的工作卻做得不多。

40. 地政總署和屋宇署各有責任採取執法行動，他們亦要遵照本身的法例和緩急次序。然而，兩個部門的歧見使他們未能在執法事宜上取得協調，令市民覺得他們互相推卸責任。

宣傳工作和業主的態度

41. 本署認為，政府當局執法不嚴，令業主和村民一直以為分區地政處會容忍違例建築工程，導致契約執行小組在行動中遭到投訴和反對。要糾正市民這種印象，地政總署必須向公眾宣傳該署對新界村屋違例建築工程有執法的責任，再配合堅決和持久的執法行動。

其他行動

豁免差餉

42. 當局的實地視察結果顯示，約有 15% 獲豁免差餉的村屋有違例建築物，違反了豁免條款。民政總署和地政總署須建立更緊密的工作關係，由各分區地政處查核發現有違例建築物的物業業權，然後再由民政總署針對其中獲豁免差餉的業主採取行動。

為準買家提供保障

43. 買家在毫不知情下購入一棟有違例建築物的新界村屋，可能要面對嚴重的後果。當局應加強宣傳，向準買家詳述購買村屋須知。

結論及建議

44. 申訴專員理解，由於違建問題嚴重而公共資源有限，政府不可能在短期內杜絕這個問題。因此，當局應制定策略和採取措施抑制有關問題的擴大，**理順**那些並不嚴重的個案，對嚴重個案則採取**積極的執法行動**，而以**收回土地**作為最後一着。

45 根據以上所述，申訴專員提出共 18 項建議，供房屋及規劃地政局、地政總署、屋宇署和民政總署考慮：

整體方向

- (a) 檢討現行執法策略，擬定實際的執法政策，抑制新界村屋的違例建築工程；
- (b) 研究可否以徵收罰款之辦法，理順那些現有不危險、不嚴重，因而可以容忍的違例建築個案。此舉是以目前「容忍而徵收罰款」的辦法為基礎；
- (c) 定期運用鳥瞰照片，評估和監察新界村屋違例建築工程的情況；

執法行動

一般情況

- (d) 檢討本報告指出的效率欠佳之處，以便制定改善措施和訂立目標；

正在施工的個案

- (e) 加強針對沒有遵從清拆令的行動；
- (f) 研究可否擴大針對正在施工的個案的行動，把新的違例建築工程也納入行動內；

執行批約條款行動

- (g) 密切監察執法行動，確保行動徹底完成，並只在有充分理由下才中止行動；
- (h) 針對未清拆違例建築物及再次違規的業主，制定行動計劃；
- (i) 擬定一項計劃，對付未獲批准的四或五層高的屋宇；
- (j) 因應不同地區的差異，盡量統一各分區地政處有關執法行動的做法；

合作與協調

- (k) 解決地政總署與屋宇署之間就正在施工的個案行動上的分歧；
- (l) 成立一個聯合小組，處理正在施工的個案和新的違例建築工程；

善用資源

- (m) 為前線人員提供培訓和指導，給予他們更大的信心；

- (n) 簡化程序和工作步驟，重新調配人手，善用有限的資源；

宣傳

- (o) 廣泛宣傳政府的修訂策略，公布周知；
- (p) 徵求鄉議局的協助，向村民解釋和宣傳政府對違例建築工程的立場；
- (q) 廣泛宣傳地政總署有關購買村屋須知的小冊子，提醒新界村屋的準買家有關違例建築工程的風險；

監察豁免差餉的村屋

- (r) 訂立一個機制，由地政總署查核有違例建築物的物業業權，核對業主是否獲得豁免差餉；如有發現，即向民政總署匯報，由該署採取行動。

結語

46. 房屋及規劃地政局、地政總署、屋宇署和民政總署大體上接納本署的各項結論和建議。

申訴專員公署
二零零四年八月