

香港申诉专员公署
二零零四 / 零五报告年度第三期
[二零零四年八月二十六日]



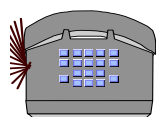
有关政府当局执行
「半山区发展的行政限制」的情况的直接调查

本署将根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，就有关政府当局执行「半山区发展的行政限制」的情况进行直接调查。这项直接调查的背景、目的及范围载于**附件 A**。



有关政府当局对新界豁免管制屋宇违例建筑工程
所采取的执法行动的直接调查

调查报告摘要载于**附件 B**。



查询

如有查询，请与高级外务主任陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：katchan@ombudsman.gov.hk）。

香港申诉专员公署
二零零四年八月二十六日

二零零四 / 零五年度第三期

申诉专员调查 政府当局执行「半山区发展的行政限制」的情况

申诉专员公署宣布，就政府当局执行「半山区发展的行政限制」（「发展限制」）的情况进行直接调查。

申诉专员戴婉莹女士今天（八月二十六日）表示：「政府于一九七二年订立发展限制，作为一项行政措施，目的是透过限制建筑物的发展规模，纾缓半山区交通挤塞的情况。本署较早前在调查一宗投诉个案时留意到，地政总署为建筑物的『发展规模』所下的定义相当随意。这样的态度，大大削弱发展限制的成效，违背订立发展限制的原意。」

故此，申诉专员决定根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条进行直接调查。调查的范围包括：

- 订立发展限制的理据；
- 在执行发展限制及监察其执行情况方面，各有关部门所担当的角色和责任；
- 是否有任何检讨及撤销发展限制的机制。

申诉专员已知会地政总署署长、屋宇署署长、规划署署长及运输署署长这项决定。对于本署进行是次直接调查，他们并没有异议。

申诉专员欢迎公众人士就这项调查提出意见。请于二零零四年九月二十七日或之前，以邮寄、传真或电邮方式，把意见和建议送达本署（邮递地址：香港干诺道中 168-200 号信德中心招商局大厦 30 楼；传真号码：2882 8149；电邮地址：complaints@ombudsman.gov.hk）。

申诉专员公署
二零零四年八月

调查报告摘要

政府当局对新界豁免管制屋宇违例建筑工程 所采取的执法行动

新界村屋违例建筑工程

《建筑物条例》规定，所有建筑工程须先获屋宇署署长（作为建筑事务监督）批准。然而，在新界兴建的村屋如符合土地契约及《建筑物条例（新界适用）条例》订明的发展条件和规格，可获豁免《建筑物条例》的部分规定。这些新界豁免管制屋宇（俗称「丁屋」）不可多于三层，高度不得超过 8.23 米（27 呎），有盖面积一般不得超过 65.03 平方米（700 平方呎）。地政总署是审批这些新界村屋的主管当局。

2. 未经屋宇署或地政总署批准的建筑工程，均属于违例建筑工程。最常见的新界村屋违例建筑物是天台搭建物、檐篷、围封的露台、扩建地面楼层及加建楼层等。最严重的是整栋村屋未经审批便已兴建。新界村屋违例建筑工程是一个存在已久的问题。

一九九六年的直接调查

3. 一九九六年，申诉专员曾就此课题进行了一项直接调查，所得结论是由于当局资源不足，没有优先处理执行批约条款的工作，以致新界村屋违例建筑工程问题日益严重。当时本署已向地政总署和规划环境地政科提出建议，以期采取更有效的执法行动。然而，当局在落实建议方面没有什么进展，并且有迹象显示问题恶化。申诉专员遂于二零零三年十一月，决定就政府当局对新界村屋违例建筑工程所采取的执法行动进行第二次直接调查。

二零零三／零四年度的直接调查

4. 这次调查的范围包括：跟进新界村屋违例建筑工程自一九九六年以来的发展；审研导致问题日益严重的原因；以及研究地政总署和屋宇署至今所采取的执法措施是否適切有效。

一九九六年以来的发展

5. 在一九九六年的调查报告中，本署建议政府：

(a) 进行抽样调查，以准确地评估有关问题；

(b) 检讨执行批约条款行动的优先次序；

(c) 考虑是否需要额外的资源；

(d) 探讨执行批约条款行动以外的其他处理方法；以及

(e) 加强宣传政府对新界村屋违例建筑工程的立场。

6. 至今为止，政府当局在落实上述建议方面所做不多。综合各种原因，主要是由于资源不足，部门／职员态度欠积极，没有认真地处理有关问题。

问题的严重程度

7. 地政总署表示，在新界九个地区当中，有五个地区的违例建筑问题属于严重。截至二零零三年年底，地政总署在新界录得的违例建筑工程达 6,575 宗，然而，实际情况更较此为严重。举例来说，屯门地政处在二零零三年的一项调查显示，发现的违例建筑工程数目是二零零一年的五倍。每年平均有约 500 宗关于新界村屋违例建筑工程的投诉，但是，由于资源紧绌，地政总署只能够对大约半数的个案采取行动。此外，各分区地政处估计，针对现有的违例建筑工程采取的行

动需要多年时间（有两个地区分别估计要 50 年和 97 年）才能完成。

政策与职权

8. 屋宇署和地政总署均有责任处理违例建筑工程的问题。根据《建筑物条例》，屋宇署关注的重点是楼宇安全，因此该署的行动集中于市区的多层大厦方面。自二零零一年四月，政府修订了执法政策，屋宇署会优先处理新的，尤其是那些正在兴建中或者对生命财产构成即时危险的违例建筑物。作为管理土地的部门，地政总署有责任确保业主遵守土地契约，并对违反了契约条款的新界村屋违例建筑工程采取执行批约条款行动。然而，由于资源紧绌，地政总署会优先处理那些把住宅楼宇用作危险工业经营的个案，新界村屋违例建筑工程因属于次要，往往不获处理。

权力与执行机构

9. 《建筑物条例》授权屋宇署可以命令业主在指定时间内，拆除违例或危险的搭建物，并可以检控违例建筑工程和不遵从清拆令的业主。地政总署人员可按《土地（杂项条文）条例》及《政府土地权（重收及转归补救）条例》所授权力进入楼宇视察、拆除违例建筑物、收回土地及取消契约。

10. 屋宇署设有特别行动组，负责处理举报正在施工的个案，并透过合约专业顾问公司采取执法行动。地政总署辖下各分区地政处的契约执行小组则负责对违例建筑工程（包括新界村屋违例建筑工程）采取执行批约条款行动。

执法行动的策略

11. 房屋及规划地政局在二零零一年成立了一个跨部门的内部工作小组。为了抑制违例建筑工程，该小组制定了下列策略：

(a) **屋宇署**：对正在兴建的新界村屋违例建筑工程(「正在施工的个案」)优先采取行动；

(b) **地政总署**：

(i) 对公然违规的个案优先采取行动；

(ii) 容忍轻微的违规情况，但业主必须缴付罚款；以及

(iii) 按照分区地政处的执行批约条款行动计划，对所有其他个案采取执行批约条款行动。

针对正在施工的个案

12. 屋宇署负责对正在施工的个案采取行动，各分区地政处会协助该署查察违例建筑工程，并提供有关资料。对于已确定为正在施工的个案，屋宇署会先发出警告，随后再发出清拆令，违令者会遭受检控。至于已完成的新的违例建筑工程，屋宇署会把个案交回地政总署处理，而那些悬而未决的个案(即屋宇署未能确定是否属于正在施工的个案)则会先作记录，然后在四至六个星期内再视察和跟进。

13. 自二零零二年二月至二零零四年六月间，地政总署转介了共 570 宗个案给屋宇署，屋宇署其后发出了 108 项清拆令，其中 21 宗个案的业主履行了有关规定。屋宇署现正跟进余下其中 146 宗个案。大约 200 宗屋宇署认为是「新的违例建筑工程」的个案已交回地政总署。然而，地政总署并没有资源对这些个案优先采取行动，因此一直没有处理。

针对公然违规的个案

14. 对于公然违规的个案，各分区地政处可以采取收回土地行动。契约执行小组会先向业主发出警告，要求在 28 天内清拆违例建筑物。宽限期最多可以延长至六个月，但业主必须缴付一笔暂准费。假如在

限期过后，违例建筑物仍未拆除，地政处便会采取收回土地行动，并在土地注册处登记收回土地的文件，同时取消土地契约。在收回土地过程中，每个步骤都须征询法律意见。被取消契约的业主可以在随后的六个月内，就收回土地行动提出上诉。过去四年，地政总署只有两宗成功收回土地的个案。该署现正针对三宗个案采取收回土地行动。

容忍轻微违规情况

15. 轻微违规情况是指楼宇稍为超出发展规格，例如轻微超出高度或面积的限制。若业主缴付罚款，地政总署可以容忍这些现存村屋的轻微违规情况。过去四年，该署每年约有五十多宗容忍个案，收取的罚款约 770,000 元。

执行批约条款行动计划

16. 各分区地政处亦会针对选定乡村采取行动。契约执行小组经视察后，会向有关业主发出劝谕信，列明违反契约条款的事项，并要求清拆违例建筑物。假如业主不履行规定，该署便会在土地注册处登记劝谕信。至于已清拆的违例建筑物，该署会在随后的 12 个月定期视察有关情况。由于人手短缺，对于那些在监察期过后再次违规的个案，该署不会即时采取行动。自一九九八年十二月至二零零三年十二月，该署发出了约 2,000 封劝谕信，当中有 947 宗业主不履行规定的个案已在土地注册处登记。

17. 九十年代初期，地政总署聘用承办商清拆违例建筑物，以应付持续的违规个案。然而，近年由于拨款、人手和技术支援（包括其他部门的支援）不足，令该署的清拆行动受到限制。

原居村民豁免差饷

18. 民政事务总署（「民政总署」）有权豁免原居村民缴纳差饷，条件之一，是村民须在申请豁免时声明屋宇没有违例建筑物。理论上，这项措施有助防止违例建筑工程数目增长。民政总署依靠地政总署进行突击检查，以确保获豁免的屋宇没有违例建筑物。假如发现有违例

建筑物，便会要求业主清拆，否则撤销差饷豁免。自一九九七年至二零零三年年底，地政总署进行了共 851 次实地视察，确定有 131 宗违例建筑物个案，结果 29 宗个案中的差饷豁免权被撤销。

执法方面的问题

资源紧绌

19. 一直以来，地政总署各契约执行小组人手都非充裕，以致未能跟进没有清拆的违例建筑物，对再次违规的个案也无能为力。该署也需要屋宇署协助，对正在施工的个案采取行动。地政总署与屋宇署职责上的分工，并未令两个部门更充分合作，反而导致他们互相推卸责任（参见第 27 段及 28(a)段）。

违反契约条款的证据

20. 要搜集证据以证明业主违反契约条款，有时并不容易，因为有些契约是几十年前订立的，当中的条款又模棱两可。好些个案的记录已经散失，又或者地界不准确，当局经常要征询法律意见。分区地政处人员有时甚至无法进入屋宇进行调查。

业主及村民的态度

21. 业主一般都不愿意清拆违例建筑物，并抗拒执法行动。有些村民甚至以为可以自行兴建屋宇而无须获得政府当局批准。分区地政处的执法行动往往被视为侵犯村民的权利，单纯的执法行动有时可能变得政治化。

在旧批屋地上的违例发展项目

22. 有些村民没有获得当局批准，便在旧批屋地上兴建或重建四、五层高的屋宇。由于这些村民没有申请豁免，地政总署认为其屋宇已不属于新界豁免管制屋宇的发展规范，应被视为违反《建筑物条例》。这类个案会被转介至屋宇署，由该署采取行动。然而，屋宇署亦未能

优先处理这类个案，违例建筑工程的数目因而不断增加，执法行动亦益发困难。

部门文化

23. 由于地政总署不愿意卷入村民的权益纠纷，加上对乡村政治环境存有顾虑，故此在采取执法行动时经常保持低调，避免与村民发生冲突。有些业主利用这弱点来阻碍或延迟执法行动。契约执行小组往往花费大量时间及人力联络业主，商讨解决方案，但成功拆除违例建筑物的例子不多。

跟进行动

24. 地政总署在过去数年的执法行动，成功清拆率不足 50%。在很多地区，地政总署把劝谕信在土地注册处登记后，执行批约条款行动即告终止，故此，登记的劝谕信（参见第 16 段）多年来不断累积。

25. 有时业主在清拆后立即重新搭建违例建筑物，但分区地政处往往不会对这类再次违规的个案采取行动，令先前的执法行动徒劳无功。

分区地政处各有不同做法

26. 每个分区地政处均有权决定如何采取执行批约条款行动，但各师各法。例如，西贡地政处把收回土地行动纳入执法行动计划之内，但元朗地政处及屯门地政处则没有这种做法。另外，有些分区地政处会容忍只占天台面积少于五成而又没有围封的天台搭建物，但有些则不会容忍。

屋宇署和地政总署意见分歧

27. 屋宇署和地政总署对于某项违例建筑工程是否「正在施工的个案」亦有不同意见。屋宇署把构架已完成，但仍有工程在进行中的构筑物列为「新的违例建筑工程」，而不会采取行动。二零零二年至二零零四年六月间，有 200 宗这类个案被交还地政总署，但地政总署却缺乏资源，没有对这类个案采取行动。

个案研究

28. 在本署研究的个案中，显示出以下情况：

- (a) 屋宇署和地政总署对「正在施工的个案」有不同意见；
- (b) 业主若不合作，可使执法行动拖延逾五年；
- (c) 分区地政处在遇到困难时（例如有违例建筑工程的屋宇内有数个家庭居住，因而难以勒令所有住户迁出），会延迟或放弃收回土地行动；
- (d) 各分区地政处对再次违规的个案坐视不理；
- (e) 村民的反对令屋宇署的执法行动障碍重重；
- (f) 新业主可能在不知情的情况下，要为前业主留下的违例建筑物承担责任。

观察所得及意见

新界村屋政策

29. 政府的「丁屋」政策已制定多年。随着新界的不断发展，这政策有检讨的必要。本署注意到，房屋及规划地政局自一九九五年起已开始检讨丁屋政策。我们认为，整体的检讨工作应加快进行。

值得关注的事项

30. 鉴于当局资源不足，又不认为执行批约条款行动属重点工作，故此，新界村屋违例建筑工程是一个挥之不去的问题。自本署于一九九六年进行直接调查以来，情况更持续恶化。我们明白，由于地政总署资源紧绌，难以采取持久有效的执法行动；然而，任由违建情况恶

化，只会令问题变得难以收拾。地政总署的执法行动成效不彰，实在值得关注。该署花费大量时间部署行动，却不坚持解决问题，在遇到困难时往往半途而废，放弃原本的行动。本署认为，地政总署应该清楚厘定执法目的，坚决行使权力，贯彻执法行动。

行动策略

31. 由于问题存在已久，二零零一年成立的工作小组对正在施工的个案和公然违规的个案集中采取执法行动，是正确的方向。不过，这个策略未能针对资源紧绌和执法措施本身的局限等根本问题。房屋及规划地政局有需要修订现时针对新界村屋违例建工程的行动策略，拟定一套有清晰的缓急次序及行动重点的执法政策，并向公众解释。

执法措施的成效

32. 根据现行策略所采取的措施，并未能有效抑制这个问题。

33. 屋宇署针对正在施工的个案所采取的行动，只能达到约 20% 的清拆率。对超过三成已发现的（新的违例建筑工程）个案，屋宇署和地政总署均没有采取行动，而屋宇署对仍未解决的个案所采取的跟进行动亦相当缓慢。

34. 收回土地行动需要大量人手，而且耗费时间。由于资源所限，加上收回土地可能引致严重后果，因此地政总署一直极少采取这类行动，有时候亦没有彻底执行。

35. 地政总署对轻微违规个案暂时容忍而征收罚款的办法，是执法行动以外的一种做法，但因适用范围十分有限，在抑制有关问题上收效不大。

36. 该署最常采取的行动是把劝谕信在土地注册处登记，但此举只能提醒准买家所涉物业有违例建筑物。若有关业主无意出售物业，便根本起不到阻吓作用。由于在登记劝谕信后该署便不会采取进一步行动，业主清拆违例建筑物的意欲定然大减。这类行动的清拆率由二零零零年的 80% 下跌至二零零三年的约 21%。

效率欠佳之处

37. 人手短缺问题一直影响执行批约条款行动。鉴于目前政府财政紧绌，地政总署不大可能有额外资源。而各分区地政处现时用于执行批约条款行动上的资源，大部分浪费在重复进行视察，征询法律意见和要求进入有关屋宇视察等往往徒劳无功的工作上。本署认为，地政总署应检讨工作程序和做法，善用现有的有限资源。

38. 由于各分区地政处可自行决定行动计划，但各区做法不一，这亦往往招致处事不公的指责。

39. 地政总署总部有责任提供指引，协助地区人员应付执行批约条款行动时所遇到的困难，但实际上该署在这方面的的工作却做得不多。

40. 地政总署和屋宇署各有责任采取执法行动，他们亦要遵照本身的法例和缓急次序。然而，两个部门的歧见使他们未能在执法事宜上取得协调，令市民觉得他们互相推卸责任。

宣传工作和业主的态度

41. 本署认为，政府当局执法不严，令业主和村民一直以为分区地政处会容忍违例建筑工程，导致契约执行小组在行动中遭到投诉和反对。要纠正市民这种印象，地政总署必须向公众宣传该署对新界村屋违例建筑工程有执法的责任，再配合坚决和持久的执法行动。

其他行动

豁免差饷

42. 当局的实地视察结果显示，约有 15% 获豁免差饷的村屋有违例建筑物，违反了豁免条款。民政总署和地政总署须建立更紧密的工作关系，由各分区地政处查核发现有违例建筑物的物业业权，然后再由民政总署针对其中获豁免差饷的业主采取行动。

为准买家提供保障

43. 买家在毫不知情下购入一栋有违例建筑物的新界村屋，可能要面对严重的后果。当局应加强宣传，向准买家详述购买村屋须知。

结论及建议

44. 申诉专员理解，由于违建问题严重而公共资源有限，政府不可能在短期内杜绝这个问题。因此，当局应制定策略和采取措施抑制有关问题的扩大，**理顺**那些并不严重的个案，对严重个案则采取**积极的执法行动**，而以**收回土地**作为最后一着。

45 根据以上所述，申诉专员提出共 18 项建议，供房屋及规划地政局、地政总署、屋宇署和民政总署考虑：

整体方向

- (a) 检讨现行执法策略，拟定实际的执法政策，抑制新界村屋的违例建筑工程；
- (b) 研究可否以征收罚款之办法，理顺那些现有不危险、不严重，因而可以容忍的违例建筑个案。此举是以目前「容忍而征收罚款」的办法为基础；
- (c) 定期运用鸟瞰照片，评估和监察新界村屋违例建筑工程的情况；

执法行动

一般情况

- (d) 检讨本报告指出的效率欠佳之处，以便制定改善措施和订立目标；

正在施工的个案

- (e) 加强针对没有遵从清拆令的行动；
- (f) 研究可否扩大针对正在施工的个案的行动，把新的违例建筑工程也纳入行动内；

执行批约条款行动

- (g) 密切监察执法行动，确保行动彻底完成，并只在有充分理由下才中止行动；
- (h) 针对未清拆违例建筑物及再次违规的业主，制定行动计划；
- (i) 拟定一项计划，对付未获批准的四或五层高的屋宇；
- (j) 因应不同地区的差异，尽量统一各分区地政处有关执法行动的做法；

合作与协调

- (k) 解决地政总署与屋宇署之间就正在施工的个案行动上的分歧；
- (l) 成立一个联合小组，处理正在施工的个案和新的违例建筑工程；

善用资源

- (m) 为前线人员提供培训和指导，给予他们更大的信心；
- (n) 简化程序和工作步骤，重新调配人手，善用有限的

资源；

宣传

- (o) 广泛宣传政府的修订策略，公布周知；
- (p) 征求乡议局的协助，向村民解释和宣传政府对违例建筑工程的立场；
- (q) 广泛宣传地政总署有关购买村屋须知的小册子，提醒新界村屋的准买家有关违例建筑工程的风险；

监察豁免差饷的村屋

- (r) 订立一个机制，由地政总署查核有违例建筑物的物业业权，核对业主是否获得豁免差饷；如有发现，即向民政总署汇报，由该署采取行动。

结语

46. 房屋及规划地政局、地政总署、屋宇署和民政总署大体上接纳本署的各项结论和建议。

申诉专员公署
二零零四年八月