

# 主动调查报告摘要

## 政府当局对新界豁免管制屋宇的违例建筑工程所采取的执法行动

### 调查范围

申诉专员展开是项主动调查，旨在审研：

- (a) 现行的执法策略能否有效遏止新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）<sup>1</sup> 的违例建筑工程<sup>2</sup> 繁衍；以及
- (b) 现行的执法策略是否有任何需要改善之处。

### 有关部门的法定权力

2. 屋宇署及地政总署均可以对新界村屋的违例建筑工程采取执法行动。

3. 屋宇署可以根据《建筑物条例》（第 123 章）第 24 条发出法定命令，要求业主在指定限期内清拆任何非法或危险的构筑物，否则该署可以代为清拆，并向业主追讨费用。业主如不遵从清拆令，即属违反《建筑物条例》第 40(1)(B)条，可被判处监禁及罚款。

4. 地政总署可以对违反土地契约条件的违例建筑工程采取执行契约行动。该署作为土地管理人，有权根据《土地（杂项条文）条例》（第 28 章）第 12 及 13 条清拆违例构筑物，而根据《政府土地权（重收及转归补救）条例》（第 126 章）第 4 条，亦有权重收土地及取消地契。

---

<sup>1</sup> 新界豁免管制屋宇包括：男性原居村民根据新界小型屋宇政策获批土地后，在其上兴建的屋宇；以及在新界小型屋宇政策范围以外，由不论是否原居村民按照新界豁免管制屋宇规格兴建的屋宇。

<sup>2</sup> 违例建筑工程指未经屋宇署或地政总署批准的建筑工程。

## 执法政策

5. 二零零一年，由当时的规划环境地政局、屋宇署、地政总署及规划署组成的工作小组，决定采纳按优次执法的策略，逐步对香港所有楼宇采取执法行动。该策略订明，屋宇署应优先取缔几类违例构筑物，当中包括「新的」违例建筑工程（即在过去 12 个月内新近完成的工程），以及对生命财产构成明显威胁或迫切危险的违例建筑工程。

6. 二零零二年，工作小组修订对新界村屋的政策。据此，屋宇署只会对「正在施工」，以及构成明显威胁或迫切危险的违例建筑工程采取执法行动。与其它楼宇的处理手法不同，新界村屋「新的」违例建筑工程，不会在该署执法之列。地政总署则只会对公然违规的个案，例如建筑尺寸过大的新界村屋，优先采取执行契约行动。

7. 二零零六年，发展局（取代了规划环境地政局）、屋宇署、地政总署及规划署决定，兴建中的违例建筑工程若已「实际完工」，即构筑物的混凝土架构或建筑物的楼梯盖已完成，便不应被视作「正在施工」的工程。有关构筑物是否处于「正在施工」的阶段，乃视乎首次视察当天的地盘状况而定。

8. 依照上述定义，新界村屋的违例建筑工程即使仍在进行中，但只要主体结构已经完成，便不会被列为「正在施工」的个案，而屋宇署亦不会实时采取执法行动。下文把这项政策称为「在建工程政策」。

## 工作程序

### 视察及转介

9. 屋宇署在接到有关「正在施工」的个案之投诉后，会考虑是否需要采取行动。地政总署向该署转介个案时，会尽量一并提供相关的土地数据（例如土地类别图、地段详情表、业权记录），以及显示有关地盘及周边范围的照片。

## **实地视察及报告**

10. 在接到投诉后，屋宇署会于 48 小时内安排该署的顾问作实地视察。顾问其后会向屋宇署提交视察报告，供该署考虑应否采取执法行动及采取哪种行动。

## **清拆令**

11. 屋宇署如确定某宗个案属于「正在施工」的类别，会发出「停工劝谕信」及清拆令，要求事涉地段拥有人停工及清拆违例构筑物。假如拥有人不清拆有关的构筑物，屋宇署会考虑提出检控。

12. 清拆令规定拥有人在特定限期（由 30 天至数月不等）内清拆违例构筑物。屋宇署会派员视察拥有人有否遵办，或会批准延长清拆限期。

## **执行契约行动**

13. 地政总署通常把新界村屋的违例建筑工程列为低度优先处理个案。在接到关于违例建筑工程的投诉后，该署会到事涉楼宇进行视察，以确定有没有违反土地契约条件的情况。假如情况属实，地政总署会发出警告信，要求地段拥有人在指定期间内纠正违例情况。假如违例情况持续，地政总署可能会采取进一步的执行契约行动，包括在土地注册处把警告信注册在事涉物业的业权登记册内。

## **整体监察**

14. 根据地政总署的资料，截至二零零四年二月，新界村屋约有 13,000 宗违反土地契约条件的违例构筑物。地政总署在二零零四／零五年度进行的目视调查确认，新界村屋的违例建筑工程问题十分严重。不过，地政总署及屋宇署此后均没有作任何进一步的调查研究，以评估问题的严重程度。

## 本署观察所得

15. 本署在进行调查及个案研究中发现，尽管政府当局承诺对新界村屋的违例建筑工程加强执法，但现行的执法制度显然仍有不足的地方。

### **执法效率不高，成效存疑**

16. 屋宇署及地政总署在二零零七至一零年期间采取执法行动的统计数字，令人怀疑执法制度的效率及成效：

- (a) 屋宇署接到 2,400 宗「正在施工」的个案，但对其中 1,492 宗（62%）并没有采取执法行动。而在该 1,492 宗个案中，931 宗（62%）是因为「正在施工的个案已实际完工」或「并无工程正在进行」；在某程度上，这已反映该署把执法准则及行动局限于非常狭窄的范围。
- (b) 屋宇署接到的 2,400 宗个案中，只有 755 宗（31%）获该署确认为「正在施工」的个案，因此会采取执法行动。尽管该署对当中 721 宗个案发出清拆令，但截至二零一一年二月二十五日，仅有 285 宗（40%）获解决，其余 436 宗（60%）的违例构筑物尚未清拆。
- (c) 早在二零零七年发出的 129 项清拆令中，有 57 项（44%）截至二零一一年二月二十五日仍未执行。二零零八、零九及一零年的相关数字同样未如理想。
- (d) 地政总署处理的 2,161 宗个案中，只有 118 宗（5%）取得成效（拆除违例构筑物）。在其余的个案中，有 1,147 宗（53%）已发出警告信及于土地注册处注册，而 888 宗（41%）则仍未采取行动。该署从未有运用过重收土地或取消地契的权力。

17. 屋宇署执行清拆令的进度缓慢，而地政总署仅将警告信在土地注册处注册，效果都极不理想，尤其是关于新界村屋违例建筑工程的投诉数字一直在上升（从二零零七至一零年录得 49% 的升幅）。

### **执法行动有局限**

18. 按照现时针对新界村屋违例建筑工程的执法策略，政府当局仅会对(a)「正在施工」的个案及(b)对生命财产构成明显或迫切危险的违例建筑工程优先采取执法行动。根据现行的执法策略，并非在兴建中或不存在危险的违例建筑工程，便不属于采取行动的类别。

19. 可在短时间内完工的简单构筑物，很容易回避当局的执法行动。当局假如没有在短暂的施工期间内积极巡查这些「正在施工」的个案，最终便只能放弃对有关工程采取执法行动。另外，拥有人假如拒绝让执法当局在施工期间进入事涉楼宇及搜集证据，当局最后亦很可能惟有放弃就违例建筑工程采取执法行动。

### **有违常理逻辑**

20. 在很多个案中，屋宇署其实都掌握环境证据，例如现场有建筑材料或工人，或拥有人承认正在施工，足以证明违例建筑工程正处于施工阶段。然而，该署却以违例建筑工程的主体结构已完工为理由，而不将其列为「正在施工」的工程。按照「正在施工」的个案的定义，屋宇署的决定虽然从技术角度尚说得通，但显然有违常理逻辑，而且肯定不符合政府当局致力遏止新界村屋违例建筑工程繁衍的承诺。

### **对新界村屋及其它楼宇厚此薄彼**

21. 对于新界村屋以外的其它楼宇，屋宇署对「新的」违例建筑工程均会优先采取执法行动。这显示，该署现时对新界村屋违例建筑工程所采取执法空间狭窄的「在建工程政策」，实与一般的做法不同。这项政策对于新界村屋「新的」违例建筑工程的执法行动增添不必要的障碍，令人觉得当局对新界村屋及其它楼宇厚此薄彼，而新界村屋的拥有人则得到优待。

## **采取行动的准则不一致**

22. 本署在个案研究中发现，屋宇署及地政总署人员对于「正在施工」的个案的诠释宽松而不一致。有时候，地政总署会把「正在施工」的个案连同环境证据及相片转介屋宇署，以为该署可以采取行动，但屋宇署却表示有关工程已「实际完工」。在有些个案中，地政总署未必同意屋宇署的判断，而有时甚至屋宇署本身对不同个案所作决定的理据，亦有不一致的情况。

23. 由于准则不一致，有关部门白白浪费时间精力于转介个案及作徒劳无功的视察，所采取的执法行动亦欠公平。

## **延误**

24. 本署留意到有关部门延误采取执法行动，往往是由于他们花费太多时间去确定「正在施工」的个案的状况，又或是纯粹因为部门态度拖拉所致。

25. 地政总署的运作指引订明，该署职员把怀疑「正在施工」的个案转介屋宇署时，必须提供土地数据及环境证据（例如相片），以免屋宇署人员到现场视察而徒劳无功。然而，要取缔「正在施工」的个案，掌握时间至为重要。本署认为，地政总署职员应尽快把怀疑「正在施工」的个案转介屋宇署，至于未能实时提供的环境证据，则可以稍后搜集及补交。

## **对拥有人的拖延手法束手无策**

26. 有些违例构筑物的拥有人会采取拖延手法，藉拒绝屋宇署或地政总署人员进入楼宇视察，又或就事涉违例建筑工程的完工日期争辩不休，企图证明当局不应对其违例建筑工程实时采取执法行动。

27. 本署发现，政府当局优柔寡断，助长了这种拖延手法。在进入楼宇视察的权力获加强之前，发展局应检讨部门转介「正在施工」的个案及采取执法行动的准则。该局亦应探讨其它搜集证据的方法，例如利用科技器材或寻求投诉人或邻近居民的协助。

## **档案记录保存不周**

28. 屋宇署的顾问拟备的视察报告，载有关于新界村屋违例建筑工程的第一手数据。然而，本署所研究的个案显示，屋宇署的决定可能有别于顾问的评估及建议。但是，屋宇署没有把个中理由或理据存档，亦没有告知其顾问。这种做法既无助于确保该署作出理据充分且前后一致的决定，亦未能协助顾问了解该署的想法及要求。

## **缺乏监察**

29. 对于发展局及有关部门未能有系统地收集及监察关于新界村屋违例建筑工程的统计数据，本署感到失望。本署认为，缺乏这类统计数字，当局要准确评估现行针对新界村屋违例建筑工程的执法策略有多大成效，即使未必不可能，但工作也会相当困难。

## **扩大执法范围的可行性**

30. 发展局及屋宇署表示，要扩大执法行动的范围，以涵盖新界村屋「新的」违例建筑工程，存在以下困难：

- (a) 与《建筑物条例》规管的其它楼宇不同，新界村屋并无详细的建筑图则或其后进行改建及加建工程的图则，当局因此难以确定构筑物是否「违例」。
- (b) 当局往往缺乏证据证明事涉工程是「新的」违例建筑工程，即在过去 12 个月内新近完成的。
- (c) 扩大执法行动的范围未必符合成本效益，当局必须审慎地衡量市民大众的期望。

31. 本署的回应如下：

- (a) 并非所有新界村屋的个案都难以证明建筑工程「违例」。典型的新界村屋<sup>3</sup>尺寸已有明文规定，屋宇署可以很容易察觉有关新界村屋是否有违例建筑工程。至于非典型的新界村屋<sup>4</sup>，由于缺乏详细的建筑图则，屋宇署可能难以确定事涉构筑物是否「违例」。在这种情况下，该署最终可能无法对拥有人采取执法行动。然而，这类执行上的问题不论于「正在施工」的个案或「新的」违例建筑工程个案均有可能出现。本署看不出有任何理由，把这项困难作为借口，而不将执法范围扩大至涵盖新界村屋「新的」违例建筑工程。
- (b) 发展局及屋宇署在确定事涉工程是否「新的」违例建筑工程方面，为自己订立了过高的举证标准。当然，屋宇署在发出清拆令前，理应尽责地确定事涉工程是「新的」违例建筑工程，例如透过向拥有人及其邻居查询，以及查察事涉构筑物等。在清拆令发出后，辩护责任便落到拥有人身上。他须提供充分证据，以证明事涉构筑物并非「新的」违例建筑工程，而屋宇署不应根据优先采取执法行动的政策实时清拆。这相信不会对拥有人构成过大负担。
- (c) 本署并非要求屋宇署承担不可能的任务。本署只是建议该署按照适用于所有其它楼宇的政策，打击新界村屋「新的」违例建筑工程，毋让不对该类个案采取执法行动成为一项常规或政策。该署若能以一致及平等的态度处理所有违例建筑工程，相信市民大众都会欢迎，而在执行上遇到的困难亦会得到谅解。

---

<sup>3</sup> 新界村屋的尺寸规格在《建築物條例（新界適用）條例》（第121章）已有訂明。

<sup>4</sup> 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。

## 结论及建议

32. 政府曾声言会全面打击违例建筑工程，但「在建工程政策」使新界村屋的违例构筑物获得豁免，而当局又未能对此提出充分理据。结果，大量新界村屋「新的」违例建筑工程回避了执法行动。除非有积极的改变，否则上述情况将会持续。

33. 鉴此，申诉专员提出下列建议：

- (a) 政府当局应完全取消「在建工程政策」，务求公平一致地就新界村屋及其它楼宇的违例建筑工程问题采取有效的执法行动；
- (b) 屋宇署与地政总署应统一双方对问题的理解及处理方法，并且建立个案数据库，记录不同的个案；
- (c) 屋宇署及地政总署应精简程序，以提高运作效率；
- (d) 屋宇署及地政总署应探讨搜集证据的其它方法，例如利用科技器材或寻求投诉人或邻近居民的协助；
- (e) 屋宇署应记录对于违例建筑工程个案所作的决定及背后的理据，并让该署的顾问知悉；以及
- (f) 发展局应联同屋宇署及地政总署，尽快评估新界村屋违例建筑工程问题的严重程度，以期客观分析执法策略的成效。

申诉专员公署

二零一一年四月