

政府对新界豁免管制屋宇 违例建筑工程所采取的执管行动 主动调查报告摘要

引言

新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）的违例建筑工程（「僭建物」）的问题存在已久，并备受各方关注。

2. 2012年4月1日，政府实施针对新界村屋僭建物的加强执法策略，即「保障建筑及公众安全、依法办事、分类规管、按序处理」，按严重和风险程度订定对新建和现存的新界村屋僭建物的执管优先次序。屋宇署主责对有迫切危险的僭建物、正在施工或新建¹的僭建物，以及没有迫切危险但违例情况严重和具较高潜在风险的现存僭建物（即首轮取缔目标）优先采取执法行动，并透过「新界村屋僭建物申报计划」搜集违例程度较轻的僭建物资料及确保其安全。地政总署则担任辅助角色，向屋宇署提供资料以协助执法行动，亦会对有迫切危险或不属屋宇署执法范围的违契僭建物采取执行契约行动。

3. 本署在审视屋宇署及地政总署的工作后，有以下的评论和建议。

本署调查所得

未有就僭建物编制统计资料

4. 政府当局过往没有就新界村屋或其僭建物进行全面调查和统计，因此并不掌握新界村屋僭建物的整体统计数字。自实施加强执法政策以来，虽然屋宇署在跟进举报或进行针对首轮取缔目标的大规模行动时，均有备存发现有僭建物的村屋数目及发出清拆令的数目，亦有将清拆令的内容（涉及僭建物种类及数目）输入「楼宇状况资讯系统」，但该署并没有利用相关资料编制僭建物的统计资料作数据分析之用。

¹ 新建的僭建物是指于2011年6月28日或以后建成的僭建物。

5. 本署认为，在未有编制僭建物统计资料的情况下，屋宇署难以有系统地评估新界村屋的整体僭建情况在加强执法策略实施后的成效和变化。屋宇署应就在跟进及执法过程中取得的僭建物资料编制统计资料，包括清拆令所涉及的僭建物和其后被清拆的僭建物的种类及数目，以作数据分析之用。该些统计资料虽不能涵盖全港所有新界村屋，但累积数据仍可为屋宇署检视其执法行动提供客观基础。

未能遏止僭建物蔓延

6. 加强执法策略实施至 2021 年期间，屋宇署就正在施工的僭建物发出 606 张清拆令，有 147 张（约 24.3%）截至 2021 年底仍未获遵从，当中接近 68% 是 2018 年或以前发出的，反映涉及的僭建物经年累月仍未被清拆。新建僭建物亦有类似情况，在屋宇署发出的 2,020 张清拆令中，有 755 张（约 37.4%）截至 2021 年底仍未获遵从，当中有 47.8% 是 2018 年或以前发出的。本署的个案研究亦显示，屋宇署接获正在施工的僭建物的举报后，虽然能按服务承诺安排顾问公司在 48 小时内到场视察，但在视察后九至 18 个月才发出清拆令，明显不符合须采取「即时」执法行动的目标。屋宇署未能迅速执法，变相纵容不守法的业主拖延承担法律责任。

7. 本署认为，为有效打击正在施工的僭建物，从而达到遏止僭建物蔓延的政策目标，屋宇署应检视现行指引，为进行视察以外的其他跟进工作制订更清晰的内部目标处理时间。该署亦应研究简化针对正在施工的僭建物的执法程序，以加快执法及显示其执管决心。在本署展开调查后，屋宇署及地政总署已达成共识，就符合若干准则的个案，屋宇署往后无须再咨询地政总署曾否或会否发出豁免证明书，该署相信这项新的简化程序，有助大幅减少向地政总署咨询的个案数目，从而提升工作效率。

大规模行动的进度缓慢

8. 屋宇署委聘的顾问公司每年会到一定数目的新界目标乡村进行大规模行动。顾问公司会到目标乡村作初步巡查，然后逐一就有首轮取缔目标的村屋作详细勘察。截至 2021 年 12 月底，屋宇署仅完成了约 46% 的认可乡村²，而 2018 年大规模行动的进

² 根据地政总署的「认可乡村名册」，全港共有 642 条认可乡村。

度仍只在辨识有首轮取缔目标的村屋的阶段。按屋宇署最新制订的工作目标推算，该署需再花十年时间方能完成勘察全港所有认可乡村。

9. 本署的个案研究显示，屋宇署发出清拆令的前期工作需时甚久。此外，顾问公司须不时提交各类报告及文件予屋宇署，该署亦须在审批后向顾问公司给予回应。每年大规模行动涉及数以千幢的村屋，屋宇署与顾问公司频繁地交收大量实体文件，无可避免会影响工作效率。

10. 本署认为，屋宇署应检视现时大规模行动顾问公司需提交的各项工作报告，积极探讨可简化之处（如广泛采用电子方式提交报告），以及研究可加快审批顾问公司提交的工作报告的措施，从而压缩发出清拆令的前期工作所需的时间。此外，屋宇署亦应持续监察顾问公司的工作表现。

未有积极跟进个案

11. 截至 2021 年底，在屋宇署发出的 5,384 张清拆令中，有 2,016 张（约 37.4%）期限已届满但仍未获遵从。本署的个案研究显示，屋宇署曾在发出清拆令后，有数以年计的时间没有采取任何跟进行动。该署没有适时跟进，容易传递错误讯息，令业主以为即使不遵从命令，亦不会有法律后果，甚至令业主产生错误期望，以为该署已接纳僭建物的存在。

12. 虽然屋宇署的「楼宇状况资讯系统」具有待办事项清单功能，可提示职员跟进个案，该署亦设有由高层人员组成的「进度监察委员会」，定期监督执法工作及订定清理积压个案的时间表，但个案研究显示该署的跟进及执法行动仍有严重延误，反映现行的监察机制未能发挥效用。本署认为，屋宇署应加大力度监察新界村屋僭建物个案的跟进及执法工作，并根据「进度监察委员会」订立的清理积压个案时间表，切实跟进逾期未获遵从的清拆令。

未有妥善监察清拆令有否登记在土地注册处

13. 屋宇署的工作指引订明，职员须在现场张贴清拆令后，尽快将副本送交土地注册处登记，但并无订下具体的时间规定，亦没有就将清拆令送交土地注册处登记的工作设立内部监察机制，

以致未能有系统地防范可能出现的延误甚至遗漏情况。有个案显示，清拆令由发出的日期起计，约四至 19 个月后才送交土地注册处登记，亦有遗漏未有登记在土地注册处的情况。

14. 屋宇署未有及早将清拆令送交土地注册处登记，一方面未能让新界村屋的准买家透过查册得知该村屋有否未获遵从的清拆令，另一方面亦未能藉着土地记录上的登记，促使村屋业主清拆僭建物，将清拆令的阻吓性发挥至最大效果。本署认为，屋宇署应检视有否未获遵从的清拆令仍未送交土地注册处登记，并尽快处理遗漏的个案。此外，为加强日后监察，屋宇署应就将清拆令送交土地注册处登记这项工作订立具体的时间规定，让职员有所依循，同时设立内部监察机制，确保所有个案均符合规定。

阻吓力不足

15. 截至 2021 年底，就未获遵从的清拆令，屋宇署共提出 1,383 宗检控，有 972 宗成功入罪，当中 86 宗（8.8%）属于再次成功入罪的个案。有部分未获遵从的清拆令已逾期数年或以上。本署认为，对于冥顽不灵的业主，屋宇署必须持续透过执法手段，促使其遵从法定命令。

16. 过去十年，每宗罪成的个案平均罚款只是约 9,500 元，被判监的个案总共只有九宗（涉及三间新界村屋）。就持续未有遵从清拆令的业主，再被判罪成的平均罚款也只增至约 13,400 元。本署认为，目前的惩处并无足够的阻吓力。就违例情况严重（如涉及四层或以上的村屋）或持续违规的个案，屋宇署应向法庭反映问题的严重性，尤其僭建对社会的祸害。该署亦应加强对持续未有遵从清拆令的业主的检控，直至命令获得遵从，以提高阻吓效果。

加强宣传及公众教育

17. 屋宇署积极透过多个渠道，包括与持份者保持沟通、印刷小册子及在数码平台进行宣传及公众教育，以加深市民对加强执法策略的认识。本署对该署在这方面的工作予以肯定。

18. 本署认为，被法庭严惩的个案（尤其被判监的个案）是宣传教育的重要一环，除了现时在新闻公报及向个别业主发出的警

告信中提及相关法庭判罚资讯外，屋宇署可考虑更广泛地将被法庭严惩的检控个案用作宣传教育的材料，以儆效尤。

须改善屋宇署与地政总署的资料交换机制及协作

19. 兴建新界村屋无需向屋宇署提交图则审批，而是向地政总署申请豁免证明书。屋宇署需先向地政总署索取个别村屋的资料，才能判断是否有僭建物及决定所需执法行动。地政总署决定是否采取执行契约行动，亦需视乎屋宇署的跟进结果。虽然屋宇署现时可透过政府内部地理资讯系统及土地注册处的「综合注册资讯系统」，取得地段界线、村屋位置、航空照片及相关地契，但屋宇署与地政总署在日常跟进新界村屋僭建物的事宜上，仍需要交换其他重要资料，例如村屋有否申请重建、地政总署会否补发豁免证明书等。

20. 在本署展开调查后，屋宇署与地政总署已达成共识，透过新的简化程序减少须向地政总署咨询的个案（上文第 7 段）。虽然如此，本署认为，两署仍需要采取改善措施，确保需要资料交换的个案适时获得处理。两署应定期制定清单，列出仍未获对方提供资料的查询个案，以监察资料互换的情况，避免因延误或遗漏提供资料影响执管行动的效率。两署亦宜考虑设立跨部门联络小组，增强两署间的协作及处理特殊个案的效能。

须全面检讨加强执法策略及评估成效的机制

21. 政府于 2012 年 4 月实施加强执法策略，以加强打击新建僭建物及违例情况严重的现存僭建物，政策目标明确，值得肯定。然而，从上文的分析可见，加强执法策略过去十年的实际执行情况着实有多处不足，未能充分达到政策目标。事实上，新界村屋僭建物在加强执法策略实施前已为数不少，但在该策略实施期间，屋宇署接近一半的执法工作是要处理在该策略实施后增加的僭建物（即正在施工或新建的僭建物）；而举报数目则持续上升。公署理解屋宇署一直的努力，但以目前大规模行动的进度及积压个案的情况来看，屋宇署所需的执法工作或许已超出部门的盛载能力。这样除了令屋宇署未能集中资源打击违例情况最严重的个案，更会因执法不力令执法政策失去公信力。

22. 本署认为，屋宇署应总结过去十年的经验，全面检讨加强

执法策略的政策及资源运用，探究如何在现阶段务实地将有限的资源聚焦在最严重的僭建物类别及屡犯不改的违例者。屋宇署在检讨加强执法策略的同时，亦应按照政策目标一并研究制订相应的工作成效指标，以助该署评估工作成效及检视措施之余，亦可以让社会大众更容易地掌握新界村屋的僭建情况有否改善。

本署的建议

23. 本署对屋宇署及地政总署有以下建议：

屋宇署

- (1) 就在跟进及执法过程中取得的僭建物资料编制统计资料，包括清拆令所涉及的僭建物和其后被清拆的僭建物的种类及数目，以作数据分析之用；
- (2) 检视现行指引，就正在施工的僭建物，为进行视察以外的其他跟进工作制订更清晰的内部目标处理时间；
- (3) 研究简化针对正在施工的僭建物的执法程序；
- (4) 检视现时大规模行动顾问公司需提交的各项工作报告，积极探讨可简化之处（如广泛采用电子方式提交报告），以及研究可加快审批顾问公司提交的工作报告的措施，亦应持续监察顾问公司的工作表现；
- (5) 加大力度监察新界村屋僭建物个案的跟进及执法工作，并根据「进度监察委员会」订立的清理积压个案时间表，切实跟进逾期未获遵从的清拆令；
- (6) 检视有否未获遵从的清拆令仍未送交土地注册处登记、就将清拆令送交土地注册处登记这项工作订立具体的时间规定，以及设立内部监察机制；
- (7) 就违例情况严重或持续违规的个案，向法庭反映问

题的严重性，以及加强对持续未有遵从清拆令的业主的检控，以提高阻吓力；

- (8) 考虑更广泛地将被法庭严惩的检控个案用作宣传教育的材料，以儆效尤；
- (9) 全面检讨加强执法策略的政策及资源运用，探究如何在现阶段务实地将有限的资源聚焦在最严重的僭建物类别及屡犯不改的违例者，并按照政策目标一并研究制订相应的工作成效指标；

屋宇署及地政总署

- (10) 定期制定清单，列出仍未获对方提供资料的查询个案，以监察资料互换有否延误或遗漏的情况；以及
- (11) 考虑设立跨部门联络小组，加强部门间的协作及处理特殊个案的效能。

申诉专员公署 2023年2月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>



Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

