

政府對新界豁免管制屋宇 違例建築工程所採取的執管行動 主動調查報告摘要

引言

新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）的違例建築工程（「僭建物」）的問題存在已久，並備受各方關注。

2. 2012年4月1日，政府實施針對新界村屋僭建物的加強執法策略，即「保障建築及公眾安全、依法辦事、分類規管、按序處理」，按嚴重和風險程度訂定對新建和現存的新界村屋僭建物的執管優先次序。屋宇署主責對有迫切危險的僭建物、正在施工或新建¹的僭建物，以及沒有迫切危險但違例情況嚴重和具較高潛在風險的現存僭建物（即首輪取締目標）優先採取執法行動，並透過「新界村屋僭建物申報計劃」蒐集違例程度較輕的僭建物資料及確保其安全。地政總署則擔任輔助角色，向屋宇署提供資料以協助執法行動，亦會對有迫切危險或不屬屋宇署執法範圍的違契僭建物採取執行契約行動。

3. 本署在審視屋宇署及地政總署的工作後，有以下的評論和建議。

本署調查所得

未有就僭建物編制統計資料

4. 政府當局過往沒有就新界村屋或其僭建物進行全面調查和統計，因此並不掌握新界村屋僭建物的整體統計數字。自實施加強執法政策以來，雖然屋宇署在跟進舉報或進行針對首輪取締目標的大規模行動時，均有備存發現有僭建物的村屋數目及發出清拆令的數目，亦有將清拆令的內容（涉及僭建物種類及數目）輸入「樓宇狀況資訊系統」，但該署並沒有利用相關資料編制僭建物的統計資料作數據分析之用。

¹ 新建的僭建物是指於2011年6月28日或以後建成的僭建物。

5. 本署認為，在未有編制僭建物統計資料的情況下，屋宇署難以有系統地評估新界村屋的整體僭建情況在加強執法策略實施後的成效和變化。屋宇署應就在跟進及執法過程中取得的僭建物資料編制統計資料，包括清拆令所涉及的僭建物和其後被清拆的僭建物的種類及數目，以作數據分析之用。該些統計資料雖不能涵蓋全港所有新界村屋，但累積數據仍可為屋宇署檢視其執法行動提供客觀基礎。

未能遏止僭建物蔓延

6. 加強執法策略實施至 2021 年期間，屋宇署就正在施工的僭建物發出 606 張清拆令，有 147 張（約 24.3%）截至 2021 年底仍未獲遵從，當中接近 68% 是 2018 年或以前發出的，反映涉及的僭建物經年累月仍未被清拆。新建僭建物亦有類似情況，在屋宇署發出的 2,020 張清拆令中，有 755 張（約 37.4%）截至 2021 年底仍未獲遵從，當中有 47.8% 是 2018 年或以前發出的。本署的個案研究亦顯示，屋宇署接獲正在施工的僭建物的舉報後，雖然能按服務承諾安排顧問公司在 48 小時內到場視察，但在視察後九至 18 個月才發出清拆令，明顯不符合須採取「即時」執法行動的目標。屋宇署未能迅速執法，變相縱容不守法的業主拖延承擔法律責任。

7. 本署認為，為有效打擊正在施工的僭建物，從而達到遏止僭建物蔓延的政策目標，屋宇署應檢視現行指引，為進行視察以外的其他跟進工作制訂更清晰的內部目標處理時間。該署亦應研究簡化針對正在施工的僭建物的執法程序，以加快執法及顯示其執管決心。在本署展開調查後，屋宇署及地政總署已達成共識，就符合若干準則的個案，屋宇署往後無須再諮詢地政總署曾否或會否發出豁免證明書，該署相信這項新的簡化程序，有助大幅減少向地政總署諮詢的個案數目，從而提升工作效率。

大規模行動的進度緩慢

8. 屋宇署委聘的顧問公司每年會到一定數目的新界目標鄉村進行大規模行動。顧問公司會到目標鄉村作初步巡查，然後逐一就有首輪取締目標的村屋作詳細勘察。截至 2021 年 12 月底，屋宇署僅完成了約 46% 的認可鄉村²，而 2018 年大規模行動的進

² 根據地政總署的「認可鄉村名冊」，全港共有 642 條認可鄉村。

度仍只在辨識有首輪取締目標的村屋的階段。按屋宇署最新制訂的工作目標推算，該署需再花十年時間方能完成勘察全港所有認可鄉村。

9. 本署的個案研究顯示，屋宇署發出清拆令的前期工作需時甚久。此外，顧問公司須不時提交各類報告及文件予屋宇署，該署亦須在審批後向顧問公司給予回應。每年大規模行動涉及數以千幢的村屋，屋宇署與顧問公司頻繁地交收大量實體文件，無可避免會影響工作效率。

10. 本署認為，屋宇署應檢視現時大規模行動顧問公司需提交的各項工作報告，積極探討可簡化之處（如廣泛採用電子方式提交報告），以及研究可加快審批顧問公司提交的工作報告的措施，從而壓縮發出清拆令的前期工作所需的時間。此外，屋宇署亦應持續監察顧問公司的工作表現。

未有積極跟進個案

11. 截至 2021 年底，在屋宇署發出的 5,384 張清拆令中，有 2,016 張（約 37.4%）期限已屆滿但仍未獲遵從。本署的個案研究顯示，屋宇署曾在發出清拆令後，有數以年計的時間沒有採取任何跟進行動。該署沒有適時跟進，容易傳遞錯誤訊息，令業主以為即使不遵從命令，亦不會有法律後果，甚至令業主產生錯誤期望，以為該署已接納僭建物的存在。

12. 雖然屋宇署的「樓宇狀況資訊系統」具有待辦事項清單功能，可提示職員跟進個案，該署亦設有由高層人員組成的「進度監察委員會」，定期監督執法工作及訂定清理積壓個案的時間表，但個案研究顯示該署的跟進及執法行動仍有嚴重延誤，反映現行的監察機制未能發揮效用。本署認為，屋宇署應加大力度監察新界村屋僭建物個案的跟進及執法工作，並根據「進度監察委員會」訂立的清理積壓個案時間表，切實跟進逾期未獲遵從的清拆令。

未有妥善監察清拆令有否登記在土地註冊處

13. 屋宇署的工作指引訂明，職員須在現場張貼清拆令後，盡快將副本送交土地註冊處登記，但並無訂下具體的時間規定，亦沒有就將清拆令送交土地註冊處登記的工作設立內部監察機制，

以致未能有系統地防範可能出現的延誤甚至遺漏情況。有個案顯示，清拆令由發出的日期起計，約四至 19 個月後才送交土地註冊處登記，亦有遺漏未有登記在土地註冊處的情況。

14. 屋宇署未有及早將清拆令送交土地註冊處登記，一方面未能讓新界村屋的準買家透過查冊得知該村屋有否未獲遵從的清拆令，另一方面亦未能藉着土地記錄上的登記，促使村屋業主清拆僭建物，將清拆令的阻嚇性發揮至最大效果。本署認為，屋宇署應檢視有否未獲遵從的清拆令仍未送交土地註冊處登記，並盡快處理遺漏的個案。此外，為加強日後監察，屋宇署應就將清拆令送交土地註冊處登記這項工作訂立具體的時間規定，讓職員有所依循，同時設立內部監察機制，確保所有個案均符合規定。

阻嚇力不足

15. 截至 2021 年底，就未獲遵從的清拆令，屋宇署共提出 1,383 宗檢控，有 972 宗成功入罪，當中 86 宗（8.8%）屬於再次成功入罪的個案。有部分未獲遵從的清拆令已逾期數年或以上。本署認為，對於冥頑不靈的業主，屋宇署必須持續透過執法手段，促使其遵從法定命令。

16. 過去十年，每宗罪成的個案平均罰款只是約 9,500 元，被判監的個案總共只有九宗（涉及三間新界村屋）。就持續未有遵從清拆令的業主，再被判罪成的平均罰款也只增至約 13,400 元。本署認為，目前的懲處並無足夠的阻嚇力。就違例情況嚴重（如涉及四層或以上的村屋）或持續違規的個案，屋宇署應向法庭反映問題的嚴重性，尤其僭建對社會的禍害。該署亦應加強對持續未有遵從清拆令的業主的檢控，直至命令獲得遵從，以提高阻嚇效果。

加強宣傳及公眾教育

17. 屋宇署積極透過多個渠道，包括與持份者保持溝通、印刷小冊子及在數碼平台進行宣傳及公眾教育，以加深市民對加強執法策略的認識。本署對該署在這方面的工作予以肯定。

18. 本署認為，被法庭嚴懲的個案（尤其被判監的個案）是宣傳教育的重要一環，除了現時在新聞公報及向個別業主發出的警

告信中提及相關法庭判罰資訊外，屋宇署可考慮更廣泛地將被法庭嚴懲的檢控個案用作宣傳教育的材料，以儆效尤。

須改善屋宇署與地政總署的資料交換機制及協作

19. 興建新界村屋無需向屋宇署提交圖則審批，而是向地政總署申請豁免證明書。屋宇署需先向地政總署索取個別村屋的資料，才能判斷是否有僭建物及決定所需執法行動。地政總署決定是否採取執行契約行動，亦需視乎屋宇署的跟進結果。雖然屋宇署現時可透過政府內部地理資訊系統及土地註冊處的「綜合註冊資訊系統」，取得地段界線、村屋位置、航空照片及相關地契，但屋宇署與地政總署在日常跟進新界村屋僭建物的事宜上，仍需要交換其他重要資料，例如村屋有否申請重建、地政總署會否補發豁免證明書等。

20. 在本署展開調查後，屋宇署與地政總署已達成共識，透過新的簡化程序減少須向地政總署諮詢的個案（**上文第 7 段**）。雖然如此，本署認為，兩署仍需要採取改善措施，確保需要資料交換的個案適時獲得處理。兩署應定期制定清單，列出仍未獲對方提供資料的查詢個案，以監察資料互換的情況，避免因延誤或遺漏提供資料影響執管行動的效率。兩署亦宜考慮設立跨部門聯絡小組，增強兩署間的協作及處理特殊個案的效能。

須全面檢討加強執法策略及評估成效的機制

21. 政府於 2012 年 4 月實施加強執法策略，以加強打擊新建僭建物及違例情況嚴重的現存僭建物，政策目標明確，值得肯定。然而，從上文的分析可見，加強執法策略過去十年的實際執行情況着實有多處不足，未能充分達到政策目標。事實上，新界村屋僭建物在加強執法策略實施前已為數不少，但在該策略實施期間，屋宇署接近一半的執法工作是要處理在該策略實施後增加的僭建物（即正在施工或新建的僭建物）；而舉報數目則持續上升。公署理解屋宇署一直的努力，但以目前大規模行動的進度及積壓個案的情況來看，屋宇署所需的執法工作或許已超出部門的盛載能力。這樣除了令屋宇署未能集中資源打擊違例情況最嚴重的個案，更會因執法不力令執法政策失去公信力。

22. 本署認為，屋宇署應總結過去十年的經驗，全面檢討加強

執法策略的政策及資源運用，探究如何在現階段務實地將有限的資源聚焦在最嚴重的僭建物類別及屢犯不改的違例者。屋宇署在檢討加強執法策略的同時，亦應按照政策目標一併研究制訂相應的工作成效指標，以助該署評估工作成效及檢視措施之餘，亦可讓社會大眾更容易地掌握新界村屋的僭建情況有否改善。

本署的建議

23. 本署對屋宇署及地政總署有以下建議：

屋宇署

- (1) 就在跟進及執法過程中取得的僭建物資料編制統計資料，包括清拆令所涉及的僭建物和其後被清拆的僭建物的種類及數目，以作數據分析之用；
- (2) 檢視現行指引，就正在施工的僭建物，為進行視察以外的其他跟進工作制訂更清晰的內部目標處理時間；
- (3) 研究簡化針對正在施工的僭建物的執法程序；
- (4) 檢視現時大規模行動顧問公司需提交的各項工作報告，積極探討可簡化之處（如廣泛採用電子方式提交報告），以及研究可加快審批顧問公司提交的工作報告的措施，亦應持續監察顧問公司的工作表現；
- (5) 加大力度監察新界村屋僭建物個案的跟進及執法工作，並根據「進度監察委員會」訂立的清理積壓個案時間表，切實跟進逾期未獲遵從的清拆令；
- (6) 檢視有否未獲遵從的清拆令仍未送交土地註冊處登記、就將清拆令送交土地註冊處登記這項工作訂立具體的時間規定，以及設立內部監察機制；
- (7) 就違例情況嚴重或持續違規的個案，向法庭反映問

題的嚴重性，以及加強對持續未有遵從清拆令的業主的檢控，以提高阻嚇力；

- (8) 考慮更廣泛地將被法庭嚴懲的檢控個案用作宣傳教育的材料，以儆效尤；
- (9) 全面檢討加強執法策略的政策及資源運用，探究如何在現階段務實地將有限的資源聚焦在最嚴重的僭建物類別及屢犯不改的違例者，並按照政策目標一併研究制訂相應的工作成效指標；

屋宇署及地政總署

- (10) 定期制定清單，列出仍未獲對方提供資料的查詢個案，以監察資料互換有否延誤或遺漏的情況；以及
- (11) 考慮設立跨部門聯絡小組，加強部門間的協作及處理特殊個案的效能。

申訴專員公署 2023年2月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

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

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

