

2005 年 6 月 28 日

討論文件

立法會

規劃地政及工程事務委員會

有關處理新界農地大型違例建築工程的政策檢討

目的

本文件旨在就政府處理新界農地大型違例建築工程(下稱違建物)的政策檢討匯報結果，並就理順該等違建物的建議計劃徵詢議員的意見。

背景

錦繡花園的個案

2. 在 2003 年 11 月，元朗錦繡花園一羣居民就錦繡花園附近農地上的大型違例倉庫向立法會申訴部提出投訴。居民關注有關倉庫會構成潛在的火警危險和噪音滋擾。

3. 有鑑於此，立法會先後在 2003 年 11 月及 2004 年 6 月召開兩次個案會議，討論錦繡花園的個案及新界大型違建物的問題。在 2004 年 6 月召開的會議上，議員促請當局就處理新界大型違建物(例如錦繡花園的倉庫)的執法政策進行檢討，然後在適當時候向立法會匯報檢討結果。

4. 檢討工作由一個督導委員會進行，委員會主席是房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)，成員包括地政總署署長、屋宇署署長及規劃署署長。

考慮因素

5. 錦繡花園事件顯示現時有些農地擁有人在土地上加建大型違建物，主要是倉庫的模式，作為營商之用，但事前並無取得屋宇署、地政總署及／或規劃署的許可。此等擅自改變土地用途及在土地上加建搭建物的做法，違反相關條例及契約條款。根據我們的評估，這問題在新界相當普遍。截至 2005 年 4 月，我們估計新界農地上約有 250 個面積達 1 000 平方米或以上的大型違建物，大部分位於元朗及北區。

6. 從執法角度來說，所有違例建築工程均須清拆，特別是可能構成即時危險或環境問題的大型違建物。不過，我們理解執法行動會損害在違建物內進行的商業活動。這些商業活動很大程度與倉庫經營及物流業有關，因此執法行動會對該行業及業內受僱人士的生計造成負面影響。香港集裝箱倉庫及物流服務聯會指出，農地大型違例倉庫經營的物流業務營業額，每年估計可以超過 20 億元，並有數以萬計的職位與經營該等倉庫的經濟活動有關。

7. 在制訂處理有關問題的政策時，我們依照下列指導原則：

- (a) 應訂定務實的解決方案，務求在確保公眾安全與盡量減少干預相關行業之間取得平衡；
- (b) 應確保所訂定的解決方案符合《建築物條例》及屋宇署現行的執法政策。換言之，大型違建物的違例性質並無改變，屋宇署將保留行使《建築物條例》所賦予的權利，因應情況的轉變，按需要對該等違建物進行執法。
- (c) 在落實這務實方案時，有關執法部門採取一致和互相呼應的方式處理違建物；
- (d) 對正在施工的工程應採取嚴厲的執法行動，務求杜絕新的大型違例建築工程；
- (e) 透過妥善的城市規劃，以及為物流業及其他港口後勤行業提供適當的基建設施，政府應採取步驟訂定解決有關問題的長遠辦法。

建議

短期豁免計劃

8. 根據上述原則，我們提出一項建議，容許大型違建物在某程度上得以暫時繼續存在，並必須符合若干準則及安全條件。建議計劃的要點如下：

- (a) 參照地政總署的現行安排，引入短期豁免計劃(初次豁免為期3年，須申請續期)，並由地政總署管理，從而押後對農地上的大型違建物採取執法行動。短期豁免申請必須符合若干條件(例如結構、消防安全及排水規定)，才會獲當局批准；
- (b) 大型違建物如屬下列情況，可納入豁免計劃：
 - (i) 位於農地上；
 - (ii) 有關違建物並不構成《城市規劃條例》所指的違例發展；以及
 - (iii) 有關違建物並不構成屋宇署 2001 年執法政策第(一)、(二)、(三)、(五)、(六)及(七)項所指的優先清拆類別(屋宇署的執法政策載於附錄)；
- (c) 有意參加短期豁免計劃的違建物擁有人，須按規定聘用專業人士(即《建築物條例》所指的認可人士／註冊結構工程師)，核實其違建物屬於安全；
- (d) 違建物擁有人須繳交該計劃的豁免費用，並遵守短期豁免協議內的一切條件；以及
- (e) 大型違建物擁有人須採取必要措施，盡量減少因進行其經濟活動而對鄰近環境造成的影響和滋擾(例如噪音及交通問題)。擁有人須遵守現行法例訂明並由政府部門包括消防處及環境保護署等負責執行的環保及衛生規例。我們會就每個豁免申請的個案諮詢相關政府部門，在考慮應否發出豁免書前會因應情況考慮部門的意見。

9. 至於已獲地政總署現行短期豁免安排獲暫准及涵蓋的類似個案，大型違建物擁有人須在指定時間內(例如在九至十二個月內)完成安全核實的程序，以參加新的豁免計劃。除非完成安全核實程序，其現有

的短期豁免安排在到期後將不會被延續。

協調執法

10. 鑑於問題的普遍性及資源方面的考慮，我們會分階段處理問題，初期在第一階段時會以面積達 5 000 平方米或以上的大型違建物為目標，並邀請有關違建物的擁有人參加短期豁免計劃。在其後各個階段實施計劃，有關面積將會遞減。

11. 至於不符合資格參加豁免計劃的大型違建物個案或違建物擁有人未能履行指定條件(例如完成安全核實的程序)，地政總署、屋宇署及規劃署會根據法例及土地契約所賦予的權力，經協調後對有關違建物採取一致的執法行動。

理據

12. 我們認為建議計劃提出一個既可行又務實的方法，除了足以應付這涉及多方利益的複雜大型違建物問題外，亦具備保障措施確保公眾安全。當發現有違例工程進行，我們便會採取嚴厲的執法行動。

13. 在上述短期豁免計劃推展的同時，政府會訂定長遠的方法，透過妥善規劃及為物流業和其他港口後勤行業提供基建，去解決貨倉式違建物的問題。目前，新界郊區有 617 公頃的農地被劃作港口後勤用地及露天存放場，這些土地可作倉庫及其他與物流業有關的營商用途。不過，基於種種原因，包括土地業權問題及缺少通道和基建配套，許多倉庫或其他與物流業有關的營商活動，在這些妥為規劃的用途地帶以外運作，並以農地上的大型違建物的形式存在。

14. 在考慮長遠策略為物流業及港口後勤行業規劃並提供土地和基建設施時，政府會顧及物流業的運作模式、發展情況，以及適宜物流業營運的用地需求，有關需求極有可能受新界西北道路網絡的發展所影響，例如后海灣幹線及深港西部通道。解決問題的長遠策略端賴各有關決策局及部門通力合作。

諮詢有關人士

15. 我們已在 2005 年 3 月就建議計劃非正式聯絡有關人士，包括建築專業人士、鄉議局成員、有關地區的區議會主席，以及部分立法會議員，了解他們的初步反應。結果顯示，理順農地上某些現存大型違建

物的建議大致獲得接納，並被認為是一項合理和實際的措施。與此同時，業界特別關注核實違建物屬於安全的標準及技術安排，並指出採用一致的安全標準的重要性。為回應這些關注和建議，屋宇署為核實工作而訂定的技術指引正進入定稿階段，並會諮詢業界。我們也收集到意見認為長遠而言，政府應為物流業適當地規劃土地和基礎設施的供應。

徵詢意見

16. 請各議員就上文第 8 至 11 段所述的建議計劃，提出意見。

17. 視乎各議員對建議計劃的意見，我們會繼續跟進並訂定推行細節，以便就建議計劃的細節進一步諮詢有關人士。

房屋及規劃地政局
2005 年 6 月

屋宇署 2001 年所公布對僭建物執法的修訂政策

對僭建物執法的修訂政策重新訂定執法的優先次序，以及擴大行動範圍，集中資源清拆下列僭建物：

- (一) 對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的僭建物；
- (二) 新建的僭建物，不論主體樓宇的落成日期；
- (三) 位於樓宇內外、平台、天台、天井或後巷而被建築事務監督列為嚴重危害健康或對環境造成滋擾的僭建物(包括違例地盤平整工程)；
- (四) 個別大型僭建物；
- (五) 個別樓宇內外滿布的僭建物；
- (六) 大規模行動或維修計劃所涉及的個別或一組目標樓宇的僭建物；以及
- (七) 在採用環保設計並獲建築事務監督批准豁免計入建築樓面面積的樓宇部分(例如露台、空中花園或平台花園)的違例改建或違例工程。