

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)986/05-06(01)號文件

檔號：CB1/PL/PLW

規劃地政及工程事務委員會
於2006年2月28日舉行的會議

關於處理小型屋宇申請及檢討小型屋宇政策的 背景資料簡介

引言

小型屋宇政策於1972年推出，目的是改善當年新界鄉郊住屋質素普遍欠佳的情況。根據小型屋宇政策，凡年滿18歲，父系源自新界認可鄉村的男性原居村民，均可以一生一次向當局申請興建一間小型屋宇。他們可申請免費建屋牌照，在自己的土地上興建小型屋宇，無須補地價；或要求當局以私人協約方式批出政府土地(如可提供)，並給予地價優惠。

2. 此外，為了使鄉村發展有更妥善的規劃，以及為了解決沒有土地的原居村民的住屋需要，政府當局在1981年推行鄉村擴展區計劃。在該計劃下，政府發展了多個鄉村擴展區，使沒有土地的原居村民，能夠申請在這些政府土地上以私人協約方式批地興建小型屋宇。政府當局於2002年告知規劃地政及工程事務委員會，當局不會再推行新的鄉村擴展區計劃。至於正在規劃的鄉村擴展區計劃，在小型屋宇政策檢討未完成前也會暫時擱置。在當時，已建成或接近完成的鄉村擴展區共有36個，所提供的小型屋宇建屋用地共1 962幅。此外，還有11個鄉村擴展區計劃正處於不同的規劃階段。

檢討小型屋宇政策

3. 鑒於小型屋宇政策在1972年推出後引起不少問題，政府當局在1997年9月成立了一個委員會，成員為來自各相關政策局及部門的代表，負責考慮各有關的問題，包括是否有足夠土地、資格審核準則、小型屋宇標準、現行程序和新界小型屋宇政策的未來路向的各個可行方案等，藉以檢討小型屋宇政策。

4. 在開始時，政府當局的目標是在1999年年初完成檢討工作，然後發表檢討結果作公眾諮詢。然而，直至目前為止，政府當局仍未公布其於1997年就小型屋宇政策提出的檢討或其後就該政策所進行的

任何其他檢討的結果。根據政府當局自1997年以來在不同場合向立法會提供的資料，該項檢討似乎仍在進行，迄今尚未完成。

5. 鄉議局曾就小型屋宇政策檢討未完成前暫時擱置鄉村擴展區計劃一事表示深切關注。鄉議局認為，鄉村擴展區計劃大致上可滿足原居村民的住屋需要，政府推行該計劃不會蒙受任何損失，因為可以向有關的原居村民悉數收回成本。推行鄉村擴展區計劃與檢討小型屋宇政策兩者應分開作獨立事件看待，而暫時擱置鄉村擴展區計劃對原居村民有欠公平。此外，政府當局亦未有向原居村民透露相關檢討的範圍及計劃完成日期。他們所關注的問題曾於2002年6月6日的規劃地政及工程事務委員會會議上討論。委員促請政府當局就該項檢討制訂時間表。

6. 政府帳目委員會曾於2002年12月研究審計署就地政總署推行的小型屋宇政策所進行的審查，其間提出若干問題，房屋及規劃地政局局長在回應等問題時表示，相關問題的癥結是，根據鄉議局的估計，現時有權建造小型屋宇的男性原居村民約有24萬人，但並無足夠土地滿足此方面的需求。他打算在任期內全面檢討小型屋宇政策及相關的議題，而他希望在這段時間內可以一次過解決有關的問題。房屋及規劃地政局局長又表示，該項檢討涉及複雜和互有關連的事項，例如怎樣善用土地資源、與小型屋宇發展有關的環境及運輸設施配套等問題。政府當局會諮詢有關各方，以期達成一些初步結論，然後再諮詢公眾。

7. 根據政府當局就2005年施政綱領及2005至06年施政綱領向規劃地政及工程事務委員會提供的文件所載，政府當局已成立跨部門工作小組，因應新界的社會、經濟及環境發展，研究各項與此政策相關的事宜。政府當局會繼續此項工作，並諮詢有關各方，以期制定初步建議作更深入討論。

處理小型屋宇申請

冗長的處理時間及服務承諾

8. 小型屋宇政策備受投訴的其中一個主要範疇是處理小型屋宇申請的時間冗長，而據部分投訴人表示，所需時間可長達16年。該等申請人又投訴，他們遞交申請後，並沒有獲告知申請被拒絕的原因或進展情況。針對上述投訴，議員促請政府當局檢討及加快相關審批程序，並考慮在某一指定時間內，向申請者交代其申請被拒絕的原因或進展情況，以減少由此而引起的衝突。

9. 在立法會議員與鄉議局最近於2005年11月29日舉行的會議上，小型屋宇申請大量積壓的問題再被提出。鄉議局議員關注到，現時有待處理的小型屋宇申請界乎15 000至16 000宗之間，若按照地政總署每年批建約1 200宗小型屋宇申請的承諾，地政總署需要13年才可完全清理該等申請。

10. 在2004年及之前的數年間，地政總署的目標是每年根據申請小型屋宇政策完成簽立約1 200宗小型屋宇申請個案的文件。據地政總署表示，雖然完成簽立約1 200宗小型屋宇申請個案的文件，實際需要處理的個案卻約有3 600宗，其中不少個案因各種原因而不能繼續進行。自2004年開始，地政總署把有關小型屋宇的目標由完成簽立文件個案的宗數改為處理的個案宗數。2004年的目標為2 500宗個案，而該目標在2005年及2006年均修訂為2 300宗個案。

11. 在過去5年完成簽立約文件的小型屋宇申請宗數及處理的小型屋宇申請宗數如下 ——

財政年度	完成簽立文件的個案宗數	曆年	處理的個案宗數
--	--	2005	2 310
2004至05	810	2004	2 178
2003至04	775	2003	2 132
2002至03	756	2002	2 161
2001至02	1 049	--	--
2000至01	1 391	--	--

12. 政府當局在2005年5月4日立法會會議上答覆一項書面質詢時表示，申請人須輪候一段時間，其申請才可獲得處理。輪候時間約1至3年不等，視乎該區的申請數目多寡而定；而正式審批申請的時間，亦視乎個別個案的複雜程度而有所不同，一般需時大約1年完成。部分個案需要較長時間處理，主要因為遇到較為複雜的情況，例如涉及緊急車輛通道的問題，或出現渠務、土力方面等技術問題，申請人的原居村民身份資料不足，或是申請受到他人反對等。在該等情況下，申請人需要時間研究或徵詢專業意見以解決所涉及的問題，而分區地政處亦須聯絡各有關政府部門協調解決問題。

為加快處理小型屋宇申請而採取的措施

13. 自1997年以來，政府當局曾在不同的場合告知議員，當局已採取多項措施，加快處理小型屋宇申請。當局所採取的主要措施包括下列各項 ——

- (a) 1998年2月在元朗推行把部分處理／審批申請工作外判的試驗計劃。在該計劃下，申請人可選擇由承辦商提供測量和法律服務，所需費用為22,000元。該等服務包括進行有關劃定小型屋宇土地界線、擬備夾附於批地文件的地盤平面圖、編製法律文件，以及業權契據註冊的工作。1999年9月，地政總署基於村民反應欠佳，終止外判計劃；

- (b) 自1997年5月起根據申請個案的複雜程度和土地可供使用的情況，就申請個案作初步篩選，以免因要處理較為複雜的個案而阻延處理簡單的個案。若發覺申請人不符合基本要求，會盡早通知該等申請人。若某項申請符合要求，便會轉交有關的分區地政處處理。合資格的申請人如沒有提供所需文件，當局會向他們作出通知；
- (c) 自1999年6月起透過專責的工作坊按申請個案的複雜程度和所屬地區，分批處理申請個案。在這項安排下，有關分區地政處的一批專責人員定時以工作坊形式開會處理申請，但這種方式只可用於處理簡單的申請個案；
- (d) 請鄉事委員會協助加快處理申請的程序，例如在以下兩方面提供協助：確保申請人合作，小心填妥申請表，以及在村民提出反對意見時，介入調解受影響村民之間的紛爭；及
- (e) 提出鄉村發展藍圖計劃。根據該計劃，分區地政處會與有關村民共同制訂鄉村發展藍圖，以便盡早找出受地盤限制的土地，並確保緊急車輛通道、行人路或垃圾收集站等鄉村設施，可以得到妥善規劃，令村民受惠。

審計署進行的審查

14. 審計署署長曾就地政總署在新界實施小型屋宇政策的情況進行審查，並在審計署於2002年10月發表的第三十九號報告書中，公布其審查結果。關於處理建造小型屋宇的申請及地政總署的服務承諾，審計署作出的建議如下——

- (a) 應加快處理建造小型屋宇的申請，以縮短過長的輪候時間；
- (b) 應把簡單的建造小型屋宇申請個案的初步輪候時間納入批建小型屋宇的服務承諾內；及
- (c) 應修訂地政總署就處理建造小型屋宇申請所作的服務承諾，以防出現意義含糊不清及令人誤解之處。

15. 政府帳目委員會第三十九號報告書第4章載有政府帳目委員會所得的有關結果，該部分的節錄載於**附錄I**。因應立法會議員與鄉議局於2003年6月10日舉行的會議席上所提出的事項，政府當局在其書面回覆中表示，地政總署已完成就審計署署長第三十九號報告書內所載關於處理小型屋宇申請的大部分建議採取的行動，而修訂服務承諾的工作則正在進行中。

近期的發展

16. 委員曾要求政府當局回應鄉議局就處理申請時間過長提出的關注事項，政府當局在2004年3月匯報，地政總署已制訂新的簡化程序，該等程序會縮短處理小型屋宇申請的輪候時間。根據該等新程序，

申請會分為簡單¹和複雜兩類，按不同的程序和時間表處理。地政總署現正就該等新程序諮詢鄉議局，以期盡快實施。除此以外，地政總署亦已調配更多人手到工作量繁重的分區地政處。

17. 在2005年10月21日就施政綱領舉行的簡報會上，房屋及規劃地政局局長告知委員，政府當局已安排於2005年11月初與鄉議局舉行會議，討論加快處理小型屋宇申請的建議措施。

18. 此事的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2006年2月27日

¹ 據政府當局在2003年9月發出的文件所載，簡單個案指符合下列條件的個案：
(i) 申請人已核實為原居村民；
(ii) 申請人已核實符合獲批准小型屋宇的資格；
(iii) 與有關部門商討後認為建議地點適合發展小型屋宇；及
(iv) 在村內張貼有關告示後沒有接到就該申請提出的反對意見。

政府帳目委員會第三十九號報告書第4章摘錄

第59段 結論及建議

“委員會：

處理建造小型屋宇的申請須改善之處

- 對以下情況表示遺憾：每宗建造小型屋宇的申請需輪候3至5年，地政總署才能着手處理；
- 建議地政總署署長重新考慮把處理建造小型屋宇申請所涉及的工作外判，並透過招標的方式決定有關費用，以期加快處理工作；
- 察悉地政總署署長同意從速採取行動：
 - (a) 加快處理建造小型屋宇的申請；
 - (b) 就建造小型屋宇申請擬備標準覆函，供所有新界地政處使用，並將之納入地政處指示內；
 - (c) 修訂地政處指示，規定所有新界地政處須展出告示，述明當時正在處理中的建造小型屋宇申請個案的申請日期，以及建造小型屋宇申請的平均輪候和處理時間；
 - (d) 把簡單的建造小型屋宇申請個案的初步輪候時間納入批建小型屋宇的服務承諾內；
 - (e) 修訂地政總署就處理建造小型屋宇申請所作的服務承諾，以防出現意義含糊不清及令人誤解之處；及
 - (f) 確保地政總署的服務承諾在用詞上與《新界小型屋宇政策——如何申請批准建造小型屋宇》資料小冊子一致；”

處理小型屋宇申請及檢討小型屋宇政策

相關文件一覽表

立法會／委員會	會議日期	文件
立法會會議	1997年8月20日	鄧兆棠議員就“小型屋宇”提出的質詢 http://www.legco.gov.hk/yr97-98/chinese/counmtg/hansard/970820fc.doc
立法會會議	1997年11月5日	李鵬飛議員就“興建鄉村小型屋宇的申請”提出的質詢 http://www.legco.gov.hk/yr97-98/chinese/counmtg/hansard/971105fc.doc
規劃地政及工程事務委員會	1998年2月27日	會議紀要（臨時立法會CB(1)1238號文件） http://www.legco.gov.hk/yr97-98/chinese/panels/plw/minutes/pl270298.htm
立法會會議	1998年9月16日	陸恭蕙議員就“丁屋政策檢討”提出的質詢 http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/counmtg/hansard/980916fc.pdf
規劃地政及工程事務委員會	1998年10月15日	會議紀要（立法會CB(1)568/98-99號文件） http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/plw/minutes/pl151098.htm
立法會會議	1999年3月10日	劉慧卿議員就“新界小型屋宇政策的檢討”提出的質詢 http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/counmtg/hansard/990310fa.pdf
立法會會議	2000年2月23日	劉漢銓議員就“處理小型屋宇的申請”提出的質詢 http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/counmtg/hansard/000223fc.pdf

立法會／委員會	會議日期	文件
立法會會議	2002年1月30日	<p>陳偉業議員就“改善市民的生活環境”提出的質詢 http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/counmtg/hansard/cm0130ti-translate-c.pdf</p>
規劃地政及工程 事務委員會	2002年6月6日	<p>政府當局提供的關於“暫緩推行鄉村擴展區計劃有關事宜”的文件（立法會CB(1)1909/01-02/(04)號文件） http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/plw/papers/plw0606cb1-1909-4c.pdf</p> <p>會議紀要（立法會CB(1)105/01-02號文件） http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/plw/minutes/pl020606.pdf</p>
規劃地政及工程 事務委員會	2002年6月14日	<p>政府當局提供的關於“處理小型屋宇的申請”的文件（立法會CB(1)1961/01-02/(04)號文件） http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/plw/papers/plw0614cb1-1961-4c.pdf</p> <p>會議紀要（立法會CB(1)274/01-02號文件） http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/plw/minutes/pl020614.pdf</p>
政府帳目委員會	2003年2月	<p>政府帳目委員會第三十九號報告書（第4章——新界小型屋宇批建事宜） http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/pac/reports/39/39_7_4.pdf</p> <p>審計署署長報告書第三十九號報告書 http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c39ch08.pdf</p>
規劃地政及工程 事務委員會	2003年1月14日	<p>2003年房屋及規劃地政局局長的施政綱領（立法會CB(1)706/02-03/(02)號文件） http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/plw/papers/plw0114cb1-706-2c.pdf</p> <p>會議紀要（立法會CB(1)849/02-03號文件） http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/plw/minutes/pl030114.pdf</p>

立法會／委員會	會議日期	文件
規劃地政及工程事務委員會	2003年6月	政府當局就“有關小型屋宇申請處理進度的事宜”作出的回應（立法會CB(1)2482/02-03(01)號文件） http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/plw/papers/plwcb1-2482-1c.pdf
規劃地政及工程事務委員會	2004年1月15日	關於“房屋及規劃地政局的施政綱領”的文件（立法會CB(1)737/03-04/(01)號文件） http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/plw/papers/plw0115cb1-737-1c.pdf 會議紀要（立法會CB(1)1025/03-04號文件） http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/plw/minutes/pl040115.pdf
規劃地政及工程事務委員會	2004年3月	鄉議局議員就“處理小型屋宇申請及檢討小型屋宇政策”提出的關注事項（立法會CB(1)1895/03-04(01)號文件） http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/plw/papers/plwcb1-1895-1c.pdf 政府當局對鄉議局議員就“處理小型屋宇申請及檢討小型屋宇政策”提出的關注事項作出的回應（立法會CB(1)1895/03-04(02)號文件） http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/plw/papers/plwcb1-1895-2c.pdf
規劃地政及工程事務委員會	2005年1月21日	房屋及規劃地政局的施政綱領（立法會CB(1)707/04-05/(02)號文件） http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/plw/papers/plw0121cb1-707-2c.pdf 會議紀要（立法會CB(1)1566/04-05號文件） http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/plw/minutes/pl050121.pdf
立法會會議	2005年5月4日	劉江華議員就“處理興建新界小型屋宇的申請”提出的質詢 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0504ti-translate-c.pdf

立法會／委員會	會議日期	文件
規劃地政及工程 事務委員會	2005年10月21日	房屋及規劃地政局的施政綱領 (立法會CB(1)27/05-06/(03)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/plw/papers/plw1021cb1-27-3c.pdf 會議紀要 (立法會CB(1)475/05-06號文件) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/plw/minutes/pl051021.pdf