

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)524/11-12(02)號文件

檔號：CB1/PS/2/09

發展事務委員會 樓宇安全及相關事宜小組委員會

2011年12月8日舉行的會議

關於新界豁免管制屋宇違例建築工程的 最新背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關政府當局打擊新界豁免管制屋宇違例建築工程(下稱"僭建物")的政策和措施的背景資料，並綜述議員就相關事宜提出的主要意見和關注事項。

背景

小型屋宇政策及新界豁免管制屋宇

2. 小型屋宇政策在1972年推出。在該政策下，年滿18歲或以上而父系源自在1898年時為認可鄉村居民的男性原居村民，均有權一生一次獲當局以優惠條件批准在認可鄉村周圍300呎以內的地方，興建一幢小型屋宇。一般而言，這些新界小型屋宇及重建鄉村屋宇均屬新界豁免管制屋宇，獲豁免受《建築物條例》(第123章)若干條文規管。據政府當局所述，截至2011年3月31日，地政總署共批准興建36 094幢新界小型屋宇¹。

¹ 請參閱政府當局對2011年5月18日立法會會議上李永達議員提出的質詢的答覆。應該注意的是，新界豁免管制屋宇不一定是小型屋宇。現時新界有不少屋地並非根據小型屋宇政策批出，例如"舊批約"屋地及於1905年後批出的許多"新批"屋地(即根據集體契約批出的土地)。上述土地的擁有人按照第121章的規定興建屋宇，可以申請豁免。

規範和管制新界豁免管制屋宇

3. 據政府當局所述，興建新界豁免管制屋宇受不同的制度規範和管制。《建築物條例》於1955年制定成為法例，就建築物及相關工程的規劃、設計和建造訂定條文。在《建築物條例(新界適用)條例》(當時的第322章)於1961年1月1日生效前，新界的建築物不受當時的《建築物條例》規管。《建築物條例(新界適用)條例》於1987年10月16日廢除，並由現行的《建築物條例(新界適用)條例》(第121章)取代。當時的第322章和現行的第121章均容許那些符合特定準則的樓宇，無須依照《建築物條例》的規定，向建築事務監督(下稱"監督")呈交圖則以供審批、就展開建築工程取得監督的同意、在入伙前取得監督發出的佔用許可證，以及遵守根據《建築物條例》訂立的規例。

4. 根據現行法例，新界豁免管制屋宇不得超過3層及不得高於8.23米(27呎)，而有蓋面積則一般不可超過65.03平方米(700平方呎)²。

5. 儘管當局提供上述豁免，但就管制僭建物而言，新界豁免管制屋宇仍受《建築物條例》³所規管。據此，屋宇署可根據《建築物條例》第24條發出法定命令，要求業主在指定限期內清拆新界豁免管制屋宇內的非法構築物，否則屋宇署可以代為清拆，並向業主追討費用。業主如不遵從清拆令，即屬觸犯《建築物條例》第40(1)(B)條所訂的罪行。地政總署可以對違反土地契約條件的新界豁免管制屋宇僭建物採取執行契約行動。地政總署作為土地管理人，有權根據《土地(雜項條文)條例》(第28章)第12及13條清拆僭建物，以及根據《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》(第126章)第4條，重收土地及取消地契⁴。

² 小型屋宇政策及申請建造小型屋宇的程序詳載於地政總署的網頁，網址為：
<http://www.landsd.gov.hk/tc/legco/house.htm>。

³ 據政府當局所述，根據《建築物條例》(第123章)，所有建築工程(少數豁免工程及在小型工程監管制度下指定為小型工程的工程除外)在展開前，必須事先獲得監督批准圖則及同意展開工程，否則便屬違例建築工程，而所有僭建物均須清拆。根據第123章，任何人擬進行建築工程(新建築工程或改動及加建工程)，必須委任認可人士及在有必要時委任註冊結構工程師擬備圖則，提交屋宇署審批。有關人士必須取得屋宇署的同意，方可展開建築工程，以及應聘請註冊承建商進行核准工程。不涉及建築物結構的若干小型建築工程可在無須事先取得政府批准的情況下進行。

⁴ 請參閱申訴專員於2011年4月19日發表的報告，網址為：http://www.ombudsman.gov.hk/tc/ombudsnews/ombc_01_1112.pdf。

新界豁免管制屋宇的僭建物問題

6. 據政府當局所述，新界豁免管制屋宇零散分布於新界多處。雖然政府當局沒有就這些屋宇的僭建物進行詳細的統計調查，但從政府當局的觀察所得，僭建物在新界若干地區的村屋相當普遍，估計有數以萬計。新界豁免管制屋宇僭建物的形式和大小不一，對樓宇結構所產生的負荷和對樓宇安全的影響亦不一樣。常見的僭建物包括圍封式天台、露台和簷篷、外置窗花、防盜鐵欄和鐵閘、伸縮式帳篷，以及地面和天台上的擴建物。新界豁免管制屋宇僭建物亦包括在高度及面積方面明顯違反限制的構築物，或甚至是整個加建的樓層⁵。

申訴專員的報告及政府當局的回應

7. 在2011年4月19日，申訴專員發表"有關政府當局對新界豁免管制屋宇的違例建築工程所採取的執法行動的主動調查報告"。⁶ 該報告顯示，根據政府當局現時採取的選擇性執法策略，當局主要只會對新界豁免管制屋宇"正在施工"的僭建物採取執法行動，而不會對已實際完工的"正在施工"的僭建物或新的僭建物採取執法行動。申訴專員認為，當局採取選擇性執法的策略，加上執法範圍狹窄，未能有效遏止新界豁免管制屋宇僭建物迅速增加的情況。此外，申訴專員發現，當局採取執法行動的方式有欠一致，而且缺乏監察，加上當局處理新界豁免管制屋宇及其他樓宇的僭建物的手法有所不同，令公眾覺得新界豁免管制屋宇獲得優待。申訴專員已向政府當局提出多項改善執法策略的建議，有關詳情載於**附錄I**。

8. 政府當局在同日就申訴專員的報告作出回應，並承諾會積極跟進申訴專員提出的各項建議。雖然政府當局認同現時針對新界豁免管制屋宇僭建物的執法策略有改善之處，但亦解釋新界豁免管制屋宇有別於受《建築物條例》規管的一般樓宇。這些屋宇在興建時已符合新界豁免管制屋宇的相關標準，而且規模細小，在樓宇安全方面的風險相對較低。政府當局會檢討現行程序，以提升對新界豁免管制屋宇"正在施工"的僭建物所採取的執法行動的成效⁷。

⁵ 請參閱政府當局對李永達議員於2011年5月18日提出的質詢的答覆，網址為：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201105/18/P201105180259.htm>。

⁶ 申訴專員分別在1996年及2004年發表有關新界豁免管制屋宇違例建築工程的第一份及第二份主動調查報告。

⁷ 請參閱政府當局於2011年4月19日發出的新聞公報，網址為：http://www.devb.gov.hk/tc/publications_and_press_releases/press/index_id_6535.html。

9. 據政府當局所述，鄉議局與當時的房屋及規劃地政局於2006年成立了理順新界村屋僭建問題工作小組，處理新界的僭建物問題。在發展局於2007年成立後，有關議題已提升至由發展局局長擔任主席的發展局局長與鄉議局聯絡委員會處理。政府當局的目標是要確保樓宇安全，並制訂一個分類規管和務實地處理新界豁免管制屋宇僭建物的可行方案。

議員提出的主要意見和關注事項

10. 在2010年1月底馬頭圍道發生樓宇倒塌事件後不久，發展事務委員會(下稱"事務委員會")成立了樓宇安全及相關事宜小組委員會(下稱"樓宇安全小組委員會")，研究包括樓宇檢驗和維修保養、監管樓宇的維修保養工程，以及就違例改建工程採取執法行動和訂立罰則等事宜。政府當局在2010年2月23日向事務委員會簡介對僭建物採取的執法行動，並就處理僭建物問題的未來政策方針徵詢事務委員會的意見。在2011年1月13日，政府當局向樓宇安全小組委員會簡介為加強本港樓宇的安全而採取的多管齊下措施。委員在該兩次會議上表達的意見綜述於**附錄II**。

11. 事務委員會曾在2011年6月20日的特別會議上，與政府當局討論在《建築物條例》下對僭建物的管制的事宜。委員提出多個關注事項，包括與分間單位有關的建築工程欠缺監管、向違例天台構築物的受影響租戶作出安置的安排，以及對僭建物採取的執法行動(尤其是向僭建物發出法定清拆令及就此採取的跟進行動)。委員強調，政府當局有需要制訂全面的政策，從各方面着手處理僭建物問題；加強公眾教育，釐清哪些僭建物須予清拆及樓宇業主在清拆僭建物方面的責任；以及加強各相關部門的協調，解決樓宇維修和管理的問題。他們亦建議政府當局成立一個高層次的跨政策局和跨部門專責小組，處理各項問題。

在2011年6月28日事務委員會會議上進行的討論

12. 在2011年6月28日，政府當局就加強對新界豁免管制屋宇僭建物採取執法行動的建議，徵詢事務委員會的意見。政府當局告知委員，因應現行規管架構、實際情況、各方的意見和過去在市區處理僭建物的經驗，政府當局建議以分類執法的手法，務實地處理新界村屋的僭建物，過程須符合4個指導原則：

- (a) 保障建築和公眾安全；
- (b) 依法辦事；
- (c) 分類規管；及
- (d) 按序處理。

13. 根據政府當局的建議，屋宇署會維持現行做法，優先處理對生命或財產明顯構成威脅或迫切危險的新界豁免管制屋宇僭建物，以及正在興建或新建成的僭建物。對於沒有迫切危險但違例情況嚴重和潛在風險較高的僭建物，政府當局會積極採取執法行動。至於違例情況較輕微及潛在風險較低的其他僭建物，屋宇署會引入登記計劃，蒐集更多有關這些僭建物的資料。屋宇署會把這些僭建物分類，進行客觀的風險評估，並會有系統地制訂循序漸進的執法計劃。

對新界村屋僭建物採取執法行動的擬議安排

14. 大部分委員支持政府當局所提有關加強對新界村屋僭建物採取執法行動的建議，並鼓勵政府當局與鄉議局、相關鄉事委員會及村代表緊密聯繫，盡量紓緩原居村民的對抗情緒。

15. 部分委員認為，新界原居村民的合法傳統權益受《基本法》第四十條的保障，這亦是新界村屋獲不同待遇的原因。鑒於大部分僭建物結構安全，政府當局應酌情處理新界村屋的僭建物。一名委員要求政府當局考慮可否對經證實涉及真正困難的個案給予特赦。委員促請政府當局採取切合實際情況的方式，以體恤的態度處理建於集體官批地契土地上的屋宇的僭建物。並須注意實際情況非常複雜，因為建於同一地點的村屋可能受不同的政策或法例規管。

16. 政府當局向委員保證，政府當局會有系統地把僭建物分類，釐定採取執法行動的優先次序，以務實的方法處理僭建物。如有需要，政府當局會向受影響的業主／居民提供財政和安置方面的支援。政府當局亦籲請委員、鄉議局及原居村民支持政府當局實施對新界村屋僭建物採取執法行動的擬議安排。為此，政府當局會與相關持份者會晤，制訂執行細節，而當局無須為實施擬議安排制定新法例。政府當局的目標是在2011年夏季制訂各項執行細節及計算所需資源，並在現屆政府任期內實施新安排。

擬議登記計劃

17. 部分委員對政府當局就新界村屋的若干僭建物設立登記計劃有所保留，因為推行該計劃實際上可能會變成特赦。此外，根據針對市區僭建物的執法機制，屋宇署會把相關僭建物的清拆通知書於土地註冊處登記，但適用於新界的擬議登記計劃卻不同，須依賴業主合作，向屋宇署登記僭建物。因此，擬議登記計劃有違公平原則。他們認為，政府當局應就對未登記的僭建物採取執法行動制訂周詳計劃，以及為已登記的僭建物設定清拆限期。

18. 政府當局重申，為遏止村屋的僭建物迅速增加，政府當局已集中對構成迫切危險及在施工期間被發現的僭建物採取執法行動。透過調撥內部資源，屋宇署現時已能夠擴大執法行動的範圍。因此，當局會加強對生命及財產明顯構成威脅或迫切危險的新界村屋僭建物、正在興建或新建成的僭建物，以及違例情況嚴重的僭建物採取執法行動。推行擬議登記計劃不是特赦，該計劃可提供現有僭建物的有用資料和統計數據，讓政府當局進行風險評估，以制訂清拆已登記僭建物的計劃。鑒於已登記的僭建物並不合法，政府當局證實無法承諾暫緩對有關僭建物採取執法行動。

19. 部分委員關注到，當局對市區樓宇和新界村屋的僭建物並非一視同仁，因為新界村屋的業主可透過登記計劃無限期保留僭建物。他們擔心，推行登記計劃會向業主發出錯誤訊息，令他們以為政府當局容忍僭建物存在，不會根據現行法例採取執法行動。當政府當局宣布清拆已登記的僭建物的限期時，新界村屋業主的反抗會更加激烈。

20. 政府當局重申必須認清現時有兩套不同的規管制度、樓宇設計不同，以及設計不同對安全構成的相對影響的因素。因此，採取行動的出發點亦迥異。為免僭建物數量在當局實施新安排前最後一刻迅速增加，政府當局會加強對新搭建及正在興建的僭建物採取執法行動，並會在有需要時安排拍攝航空照片以確立基線指標，供日後參考之用。鑒於所涉及的事宜複雜，預計政府當局需要一段時間才可擬備全面的工作計劃，以及制訂實際可行的時間表，處理新界村屋的僭建物。

21. 部分委員認為，為公平起見，政府當局應在土地註冊處登記新界村屋的所有僭建物，以及就清拆該等僭建物公布明確的時間表。政府當局回應時解釋，現時若就新界村屋僭建物發出的清拆令在指定限期內未獲遵從，屋宇署會於土地註冊處登

記有關清拆令。至於向土地註冊處登記村屋所有已登記僭建物的建議，當局必須考慮可能引起的弊端，包括村屋業主可能選擇不向政府當局登記其搭建的僭建物。

建於集體官批地契土地上的村屋

22. 部分委員批評政府當局以1961年1月1日(即《建築物條例(新界適用)條例》生效的日期)，作為執行對建於集體官批地契土地上的村屋所作規定的日期。他們擔心政府當局對新界村屋採取的執法行動，特別是對建於集體官批地契土地上的村屋採取的執法行動，會遭到村民非常強烈的反對。他們促請政府當局透過與鄉議局進行討論，以期制訂一個合法和合理的可行解決方案，從體諒新界村民感受的角度解決有關問題。此外，政府當局應進行深入研究，瞭解建於集體官批地契土地上的村屋的業主／租戶的情況，例如他們的數目和財政狀況，並考慮容許業主／居民在繳付土地補價後，繼續保留違例構築物。

23. 一名委員指出，目前的主要問題與建於集體官批地契土地上的村屋有關，該等村屋歷史悠久，可追溯至宋朝。1905年的集體政府租契使原居村民由土地擁有人變為租戶，這項安排頗為不公。他強調，建於集體官批地契土地上的村屋不受任何建築限制。政府當局長久以來沒有採取行動，已經構成"默許"這些村屋的存在。政府當局加強對新界村屋採取執法行動，並將全部責任歸咎於新界村民，實在有欠公允。由於過往多年人口增加，政府當局有迫切需要解決原居村民的住屋需要。在釐清關乎建於集體官批地契土地上的建築物所受限制的法律事宜前，政府當局應暫緩對新界村屋的僭建物採取執法行動。

24. 政府當局解釋，在1961年1月1日生效的《建築物條例(新界適用)條例》涵蓋在該日後於新界進行的所有建築工程。該條例已清楚訂明就符合指定規格的村屋作出的豁免，因此適用於所有村屋，包括建於集體官批地契土地上的村屋。事實上，過去多年，政府當局一直有對村屋的僭建物採取執法行動。如要獲得豁免而不受《建築物條例》規管，新界豁免管制屋宇須按照《建築物條例(新界適用)條例》在高度和面積方面所訂明的規格興建。超越訂明限制的屋宇不會獲得豁免，須受《建築物條例》規管。在2007年至2010年期間，地政總署合共接獲2 161宗關於新界豁免管制屋宇違反契約條件的投訴。截至2011年3月，相關地段擁有人已糾正當中118宗投訴所涉及的違規情況。政府當局已向另外1 147宗投訴所涉及的擁有人發出警告信，並把警告信在土地註冊處註冊。當局現正採取行動，處理其餘888宗投

訴。至於剩下的8宗個案，當局則無須採取行動。該等數字涉及根據小型屋宇政策批出的屋宇，以及建於集體官批地契土地上的其他屋宇。雖然政府當局不認同鄉議局就建於集體官批地契土地上的村屋所持的意見，但會尊重鄉議局向法庭釐清與此事有關的法律問題的決定。政府當局會依法辦事，按既定程序處理有關事宜。

重建新界村屋

25. 部分委員認為，政府當局應容許小型屋宇的業主藉繳付土地補價，把現有加建樓層變成合法樓層或興建新樓層，以滿足他們的住屋需要。委員亦認為政府當局應支持及協助重建村屋。

26. 關於考慮原居村民就增加其村屋的高度或重建其村屋所提出的申請的建議，政府當局表示必須逐一考慮該等申請，並會視乎每宗個案的情況，包括相關地段的契約條件、相關分區計劃大綱圖所訂的規劃參數，以及城市規劃委員會提出的意見，處理有關申請。

其他意見

27. 委員普遍認為，政府當局應調撥足夠資源，就新界村屋的僭建物建立全面的資料庫，並僱用更多人員，以應付有關工作為相關部門所帶來的不斷增加的工作量。為監察對新界村屋僭建物採取執法行動的擬議安排和擬議登記計劃的進展，他們要求政府當局定期匯報有關事宜的進展。

28. 政府當局表示會考慮委員提出的意見和建議，並會研究土地註冊處把新界村屋所有僭建物登記的建議是否可行。政府當局會就違例程度較輕微及潛在風險較低的僭建物設定登記時限。政府當局亦會制訂人手計劃，以應付與處理新界村屋的僭建物問題有關的各項新工作所帶來的額外工作量。政府當局希望，加強公眾教育及跟進市民的投訴，會有助減輕僭建物的問題，令政府當局可更有效地採取執法行動。政府當局會與鄉議局會晤，討論針對僭建物採取執法行動的擬議安排和擬議登記計劃的細節。有關討論將有助政府當局制訂新安排和登記計劃的推行細節。政府當局會在本年稍後時間向委員作出匯報。

立法會質詢

29. 過去多年，立法會議員曾就僭建物不同方面的事宜提出質詢。較近期的質詢包括李永達議員和黃毓民議員就新界村屋僭建物提出的質詢，以及梁國雄議員和謝偉俊議員就僭建物的一般問題提出的質詢，該等質詢分別在2011年5月18日、6月1日、6月8日及6月15日的立法會會議上提出。李永達議員和黃毓民議員提出的質詢及政府當局的答覆載於**附錄III**，方便委員參考。

最新情況

30. 在2011年11月28日，數百名原居村民聚集於沙田鄉議局大樓外，反對政府當局計劃加強對新界村屋僭建物採取執法行動。根據新聞報道，原居村民會採取拖延的策略，處理新界村屋的僭建物。政府當局在2011年11月28日發出的新聞公報顯示，政府當局的執法政策已顧及現行的規管架構、實際情況及各方的意見。政府當局已展開多項與樓宇安全有關的宣傳活動，並同時在2011年11月18日展開一項題為"無僭建村屋、安居又幸福"的新宣傳活動，目的是提高村屋業主和村民的樓宇安全意識，以及加強他們對違例構築物和僭建物的認識。政府當局會對違例情況明顯和對公眾及樓宇安全造成較高潛在風險的僭建物加強執法，但會對違例情況較輕微的僭建物採取較寬鬆的做法，透過推行僭建物的申報和定期檢測計劃，確保建築物結構安全。⁸

31. 樓宇安全小組委員會將於2011年12月8日的會議上，就新界豁免管制屋宇的僭建物進行討論。

相關文件

32. 附有超文本連結的相關文件一覽表載於**附錄IV**。

立法會秘書處
議會事務部1
2011年12月5日

⁸ 請參閱政府當局在2011年11月28日發出的新聞公報，網址為：
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201111/28/P201111280318.htm>。

**申訴專員發表的"有關政府當局對新界豁免管制屋宇的
違例建築工程所採取的執法行動的報告"提出的建議**

- (a) 政府當局應完全取消"在建工程政策"，務求公平一致地就新界村屋及其他樓宇的違例建築工程問題採取有效的執法行動；
- (b) 屋宇署與地政總署應統一雙方對問題的理解及處理方法，並且建立個案資料庫，記錄不同的個案；
- (c) 屋宇署及地政總署應精簡程序，以提高運作效率；
- (d) 屋宇署及地政總署應探討蒐集證據的其他方法，例如利用科技器材或尋求投訴人或鄰近居民的協助；
- (e) 屋宇署應記錄對於違例建築工程個案所作的決定及背後的理據，並讓該署的顧問知悉；及

發展局應聯同屋宇署及地政總署，盡快評估新界村屋違例建築工程問題的嚴重程度，以期客觀分析執法策略的成效。

委員在2011年2月23日發展事務委員會會議及 2011年1月13日樓宇安全及相關事宜小組委員會會議上 提出的意見和關注事項摘要

2010年2月23日的事務委員會會議

部分委員關注到僭建物產生不少管理及衛生問題、屋宇署在處理僭建物方面行事緩慢，以及樓宇業主在清拆僭建物方面並無獲得任何協助。該等委員亦關注以下事宜：屋宇署聘用的合約僱員是否有專業能力評估僭建物的風險，以及當局並無向屋宇署人員提供足夠設備以檢驗舊樓。

2. 政府當局表示，屋宇署會檢討就僭建物採取執法行動的人手編配。屋宇署是一個有多類專業及技術人員的部門，需要員工執行與樓宇安全及維修保養有關的工作，不會在員工的專業質素方面作出妥協。至於清拆僭建物，政府當局表示雖然屋宇署會在業主要求下向他們提供協助，但政府當局期望業主自行統籌清拆工程。

2011年1月13日的小組委員會會議

3. 在2011年1月13日，政府當局向樓宇安全小組委員會簡介為加強本港樓宇的安全而採取的多管齊下措施。小組委員會部分委員認為，政府當局應優先處理僭建物、滲水及分間樓宇單位的問題。然而，委員亦提出警告，認為嚴厲取締僭建物可能會引起社會強烈反響，因此政府當局採取執法行動時應靈活行事。有委員建議，如存在已久的僭建物經核證為結構安全，政府當局可考慮把該等僭建物登記在案。為對所有樓宇業主公平起見，屋宇署應實施劃一的安排，給予業主相同的時間清拆僭建物。政府當局回應這些建議時指出，既已訂立嚴格的執法政策，屋宇署個別人員在清拆僭建物時，不宜行使偏離既定政策的酌情權。

4. 小組委員會部分委員建議政府當局爭取法律專業人員的支援，以處理與僭建物有關的法律問題。政府當局表示會致力確保有足夠的法律專業人員，以配合加強針對僭建物採取的執法行動。

5. 小組委員會部分委員支持設立招牌規管制度的建議。政府當局表示，較細的招牌會透過小型工程監管制度處理，而較大的招牌則繼續須事先取得屋宇署的批准方可豎設。

6. 關於就屋宇署是否有足夠資源處理因管制僭建物而增加的工作量所提的關注事項，政府當局表示，屋宇署會進行重大的架構重組，並會加強人手支援，以應付因實施加強樓宇安全的新措施而增加的工作量。

2011年5月18日立法會會議上李永達議員提出的質詢

質詢

據悉，政府就新界"小型屋宇政策"進行檢討多時，但仍未有任何公布；近日，申訴專員公署發表報告，批評當局清拆新界村屋(包括俗稱"丁屋"的小型屋宇)的僭建物不力。就此，政府可否告知本會：

- (一) 當局有否統計或估計現時新界村屋(包括丁屋及祖屋)的違規僭建情況；如有，各區有多少幢村屋有違規僭建天台玻璃屋、密封露台、加建樓層至4、5層高及僭建天台屋的情況(請按僭建物分類列出僭建村屋的數量)；以及當局將如何處理，會否進行分類規管；
- (二) 是否知悉，在現有"小型屋宇政策"下的認可鄉村中，每鄉村現時有多少名18歲或以上原居民合資格但仍未申請興建丁屋，或其申請仍未獲批准；現時各鄉村範圍的土地面積及當中有可用作興建丁屋的空置土地面積為何；是否可擴展有關鄉村的範圍，以增加可興建丁屋的土地；如是，可增加的土地面積為何；有否評估，該政策對新界村屋的僭建問題的影響；及
- (三) 有否評估，沿用已久的《建築物條例(新界適用)條例》下的豁免保障有否影響政府處理村屋違規僭建的問題；當局現時是否設有"理順小組"處理村屋的僭建問題；若是，該小組於何時開始工作，將於何時完成有關工作，以及當局會否就小組的建議諮詢公眾意見；該小組會否提出豁免措施，容許村屋的僭建物存在；如會，有否評估該安排會否令香港在處理僭建物時有兩套政策或法例，出現市區與鄉村由不同法規規管的情況；以及當局何時會完成檢討"小型屋宇政策"，當中會否涵蓋有關小型屋宇的標準及僭建問題的建議？

答覆

新界村屋僭建物近日引起社會關注，我多謝李永達議員今日提出口頭質詢，讓我就這個課題說明政府的看法和消除一些誤解。我亦在上周的發展事務委員會會議上表示會在六月的會議

全面匯報我們相關的工作和聆聽議員的意見。由於口頭質詢時間有所限制，若議員今日有未能獲得回應的提問，我也很樂意在預備發展事務委員會文件時一併作答。

新界村屋的存在，歷史悠久，而就這些村屋的建築管制，一向與市區樓宇的管制不同。換句話說，雖然同屬建築物，規範和管制兩類建築物的制度並不相同。

香港現時行使有關管制建築物及相關工程的規劃、設計和建造的法例，是在1955年制訂的《建築物條例》(第123章)。它的前身，可追溯至1889年的《建築物條例》(1889年第15號)。然而，直至1961年1月1日《建築物條例(新界適用)條例》(當時的第322章)生效前，在新界興建的建築物並不受當時已有的《建築物條例》規管。

《建築物條例(新界適用)條例》於1987年10月16日被同名的《建築物條例(新界適用)條例》(第121章)取代，兩條法例均容許那些符合規定的屋宇，無須依照《建築物條例》的規定，在興建前向建築事務監督呈交圖則及申請批准動工，入伙前也不用取得建築事務監督所發的樓宇佔用許可證。它們也不受根據《建築物條例》訂立的規例所管制。

這些獲得豁免於《建築物條例》部分條文管制的屋宇就是我們所說的"新界豁免管制屋宇"。根據現行法例，"新界豁免管制屋宇"的高度不得超過3層及不得高於8.23米(27呎)，而有蓋面積則一般不可超過65.03平方米(700平方呎)。俗稱"丁屋"的新界小型屋宇或一般重建鄉村屋宇都屬於"新界豁免管制屋宇"。

就問題的3個部分，我答覆如下：

- (一) 由於新界地區廣闊，豁免管制屋宇的數目眾多，而且分布零散，當局並沒有就這些屋宇上的僭建物進行精確的統計調查。但據我們日常觀察所得，這些僭建物在新界個別地區的村屋相當普遍，估計是數以萬計。它們的分布數量因區而異，元朗是問題較嚴重的地區。

有關僭建物的形式甚多，大小不一，因而對樓宇結構所產生的負荷和對樓宇安全的影響也不一樣。一般而言，常見的而現時被界定為違例的加建物包括：圍封式天台、露台和簷篷、外置窗花、防盜鐵欄及鐵閘、伸縮式帳篷、地面及天台上的擴建物，亦有面積或高度嚴重違規甚至是加建樓層等。

在如何處理這些僭建物的問題上，申訴專員在較早前(2004年)的直接調查報告中，指出鑒於新界管制屋宇的僭建物數目龐大，在有限資源的情況下，問題不可能在短期內全面解決。就此，申訴專員當時提出了政府當局應考慮採取一個雙管齊下的策略：一方面"擬定實際的執法政策，抑制新界村屋的違例建築工程"，以免情況進一步惡化；另一方面研究辦法，"理順那些現有不危險、不嚴重，因而可以容忍的違例建築個案"。我以引述的方法來回答，因為最近坊間對於我採用"理順"的字眼或許有些疑惑，所以我藉此指出"理順"的出處。

當局採納了申訴專員的建議，並且努力予以跟進。為了遏止新建僭建物的蔓延，屋宇署和地政總署分別繼續加強執法及採取執行地契條款行動，重點針對正在施工的新建僭建物。而對於其他剛完成的新建僭建物，如有足夠證據的話，也會採取執法行動。因應申訴專員上月發表的直接調查報告內的建議，我們正檢討現行程序和策略，以提升執法成效。特別是就報告內所指出需要改善的地方，屋宇署會擴闊"正在施工的新建僭建物"的定義，避免有漏網之魚。署方將短期內向部門同事發出明確指引。

另一方面，針對已經存在的舊有僭建物，前房屋及規劃地政局聯同有關部門及鄉議局代表，於2006年成立了一個"理順新界村屋僭建問題工作小組"，着手研究如何因應申訴專員的建議，在保障公眾安全的大前提下，擬訂一套法、理、情兼容而又切實可行並為公眾接受的理順方案。該工作小組就如何處理現有僭建物的方法，已初步釐訂了一個方向性的擬議大綱，但所涉法律問題和落實安排仍需進一步討論和研究。自2007年發展局成立後，有關議題已提升至我親自主持與鄉議局舉行的"規劃地政政策聯絡委員會"定期會議上，不時作出交流和討論。整體來說，我們的目標是在確保樓宇安全和參考了早前申訴專員提出"理順個案"的大前提下，制訂一個分類規管，務實地處理現存新界豁免管制屋宇僭建物的可行方案。

- (二) 在新界小型屋宇(丁屋)政策下，年滿18歲父系源自1898年時為香港新界認可鄉村居民的男子，得以一生一次向當局申請在新界適合的土地上建造一所丁屋。

由丁屋政策自1972年12月實施起至2011年3月31日，地政總署共批核36 094間丁屋。目前仍有9 947宗申請個案正在處理中。

地政總署並沒有統計或估計各認可鄉村現時有多少名18歲或以上原居民合資格但仍未申請興建丁屋的數字，原因是這個數目會隨着原居民出生、成長和離世而改變；況且是否申請丁屋視乎個人環境和意願，不是每名18歲以上的合資格原居民都會提出申請。

可建丁屋的土地，一般限於"認可鄉村範圍"。獲地政總署核准的認可鄉村共642條；"認可鄉村範圍"一般是指環繞某認可鄉村周圍300呎的地方，合資格的原居民在這範圍內申請興建丁屋可獲考慮。

此外，隨着《城市規劃條例》引入新界，部分新界土地被劃作"鄉村式發展"。申請興建丁屋的地點如在"認可鄉村範圍"內但不在"鄉村式發展"地區，申請建丁屋人士須先獲城市規劃委員會(城規會)的規劃許可；但如申建丁屋地點超出"認可鄉村範圍"，但位於已劃為"鄉村式發展"的用地，而該"鄉村式發展"用地是包圍或與該"認可鄉村範圍"重疊，則申請亦可獲得考慮。

根據地政總署的估算，上文提及可考慮建丁屋的"認可鄉村範圍"及"鄉村式發展"覆蓋範圍約共有4 960公頃，當中仍可作興建丁屋的土地估算約為1 640公頃，鑒於"認可鄉村"主要旨在反映1898年已存在於新界的鄉村，而界定"認可鄉村範圍"的原則，即我剛才所說環繞認可鄉村周圍的300呎，已於早年與鄉議局確立，不存在因為要滿足丁屋的建屋需求而擴大"認可鄉村範圍"。

在"鄉村式發展"用途地帶以外的土地(包括"認可鄉村範圍")興建小型屋宇，須要根據《城市規劃條例》第16條向城規會申請，城規會會因應每宗申請的情況，參考有關的城規會規劃指引和相關因素(如環境、交通及土地用途的相融性等)後作出審批。

新界小型屋宇政策和新界村屋的僭建物問題是兩個獨立和不同性質的課題，我不認為小型屋宇政策對當局處理新界村屋僭建物會構成任何影響。

- (三) 目前《建築物條例(新界適用)條例》內提供的豁免，主要顧及新界豁免管制屋宇在整體安排和設計上相對較為簡單，但儘管如此，地政總署在發出豁免證明書時可施加與安全等有關的條件，一般要求申請人須聘任一名承建商和一名合資格人士，負責興建整幢建築物，並須聘任一名註

冊結構工程師／註冊專業工程師，負責監督關鍵構件的興建，包括建築物的懸臂式露台及簷篷等。有關法例和安排符合確保樓宇和公眾安全的目標，並不會對當局在如何處理有關違例僭建的問題上，產生不良的影響。

就"理順小組"的工作和進展，我在回應提問第一部分的回覆中已作了回應。具體一點來說，在已有的法例框架下，雖然新界豁免管制屋宇的規管制度與其他受《建築物條例》管制的樓宇有着本質上不同的地方，但我們在保障樓宇安全和維護公眾利益這方面的目標是無分彼此，是一視同仁的。目前的政策取向是雙管齊下：一是遏止新建違規建築物，在這方面，儘管調查和舉證工作存在很大的困難，我們已與市區建築物看齊，並努力提升執法成效；二是在處理現存僭建物方面，我們也會借鑒市區過去十多年分階段以及緩急先後的策略，打擊屬嚴重違規的僭建物，和暫時容忍一些如申訴專員所提"不危險、不嚴重"的個案。我們會充實上述方向性的建議，以期盡早推行。我亦打算稍後向發展事務委員會詳細交代細節，亦樂意聆聽議員、鄉議局和公眾的意見。

就李議員所提檢討小型屋宇政策方面，現行的"小型屋宇政策"行之已久，而任何重大改變涉及複雜的法律、土地用途及規劃問題，我們需要非常審慎檢視。由於所涉及的問題複雜，我們就檢討的進程並沒有具體的時間表。

2011年6月15日立法會會議上黃毓民議員提出的質詢

質詢

近年，政府不斷拆除市區樓宇的僭建物，但新界村屋(包括俗稱"丁屋"的小型屋宇)的僭建問題卻日益嚴重。就此，政府可否告知本會：

- (一) 過去3年，每年分別涉及市區各類樓宇及新界村屋的僭建物的數目及增減幅度為何；
- (二) 過去3年，每年就新界村屋的僭建物發出清拆令及作出檢控的數字，以及涉及僭建的罰款總額為何；
- (三) 過去3年，每年就市區各類樓宇的僭建物發出清拆令及作出檢控的數字，以及涉及僭建的罰款總額為何；及

- (四) 鑒於近年政府清拆大量市區的僭建物，有否具體計劃以同等進度為目標採取措施加快處理村屋的僭建物；若有，詳情為何；若否，原因為何？

答覆

- (一) 當局並沒有就市區樓宇及新界村屋的僭建物數目進行詳細統計調查，因此未能提供有關數字及每年的增減幅度。
- (二) 屋宇署由2008年至2010年的3年間就新界豁免管制屋宇(俗稱"村屋")的僭建物所發出的清拆令、就沒有遵從清拆令所提出的檢控及由法庭判處的罰款總額的數字，表列如下：

	<u>清拆令數目</u>	<u>檢控數字</u>	<u>罰款總額</u>
2008年	220	66	242,000
2009年	155	132	476,000
2010年	217	129	273,000

- (三) 屋宇署由2008年至2010年的3年間就市區的僭建物所發出的清拆令、就沒有遵從清拆令所提出的檢控及由法庭判處的罰款總額的數字，表列如下：

	<u>清拆令數目</u>	<u>檢控數字</u>	<u>罰款總額</u>
2008年	25 685	2 502	5,717,000
2009年	24 689	2 399	5,847,000
2010年	17 496	2 141	4,079,000

- (四) 新界村屋的存在，歷史悠久，而就這些村屋的建築管制，一向與市區樓宇的管制不同。換句話說，雖然同屬建築物，規範和管制兩類建築物的制度並不相同。

針對村屋僭建物的問題，我們採取雙管齊下的做法。一方面加強執法，遏止新建僭建物的蔓延。另一方面，我們目前正擬訂處理現存僭建物的方案，在保障樓宇及公眾安全的大前提下，分類規管，按序處理。我們會於稍後向立法會發展事務委員會匯報有關的方案，並諮詢議員的意見。

新界豁免屋宇的違例建築工程

相關文件一覽表

立法會／委員會	會議日期	文件
發展事務委員會	2010年2月23日	<p>政府當局就遏止違例建築工程的執法行動的進度提交的文件 [立法會CB(1)1157/09-10(06)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/dev/papers/dev0223cb1-1157-6-c.pdf</p> <p>立法會秘書處就違例建築工程擬備的文件(背景資料簡介) [立法會CB(1)1157/09-10(07)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/dev/papers/dev0223cb1-1157-7-c.pdf</p> <p>會議紀要[立法會CB(1)1712/09-10號文件] http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/dev/minutes/dev20100223.pdf</p>
立法會會議	2010年12月1日	<p>何鍾泰議員就樓宇安全提出的一項書面質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/201012/01/P201012010240.htm</p>
樓宇安全及相關事宜 小組委員會	2011年1月13日	<p>政府當局就加強本港樓宇安全的措施提交的文件 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/dev/dev_bs/papers/dev_bs0113cb1-681-1-c.pdf</p>

立法會／委員會	會議日期	文件
		會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/dev/dev_bs/minutes/bs20110113.pdf
立法會會議	2011年5月18日	李永達議員就新界村屋僭建物提出的一項口頭質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/201105/18/P201105180259.htm
立法會會議	2011年6月1日	梁國雄議員就樓宇僭建物提出的一項書面質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/201106/01/P201106010210.htm
立法會會議	2011年6月8日	謝偉俊議員就違例建築物提出的一項口頭質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/201106/08/P201106080207.htm
立法會會議	2011年6月15日	黃毓民議員就僭建物問題提出的一項書面質詢 http://www.devb.gov.hk/tc/publications_and_press_releases/press/index_id_6648.html
發展事務委員會	2011年6月28日	政府當局就新界豁免管制屋宇違例建築工程的執法工作提交的文件 [立法會CB(1)2530/10-11(05)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/dev/papers/dev0628cb1-2530-5-c.pdf 立法會秘書處就新界豁免管制屋宇違例建築工程擬備的文件(背景資料簡介)[立法會CB(1)2530/10-11(07)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/dev/papers/dev0628cb1-2530-7-c.pdf

其他相關連結 ——

日期	詳情
2011年4月19日	政府當局就發展局回應申訴專員有關新界豁免管制屋宇的直接調查報告發出的新聞公報 http://www.devb.gov.hk/tc/publications_and_press_releases/press/index_id_6535.html
2011年4月19日	申訴專員發表的有關政府當局對新界豁免管制屋宇的違例建築工程所採取的執法行動的主動調查報告 http://www.ombudsman.gov.hk/tc/ombudsnews/ombc_01_1112.pdf
2011年6月13日	政府當局就發展局局長談新界豁免管制屋宇僭建物發出的新聞公報 http://www.devb.gov.hk/en/publications_and_press_releases/press/index_id_6641.html
2011年11月28日	政府當局就政府以分類規管、按序處理原則規管新界村屋僭建物發出的新聞公報 http://www.info.gov.hk/gia/general/201111/28/P201111280318.htm
—	地政總署關於批准建造小型屋宇的網頁 http://www.landsd.gov.hk/tc/legco/house.htm#expnotes