

寮屋及持牌構築物的管理

審計署曾就政府對獲發政府土地牌照的寮屋構築物("寮屋")及持牌構築物的管理進行審查。<sup>1</sup>

2. 邵家輝議員申報，他是香港房屋委員會的非官方委員。

3. 自 1970 年代中期起，地政總署再沒有發出新的政府土地牌照。此外，根據地政總署的寮屋管制政策，1982 年寮屋登記<sup>2</sup>後，不得在政府土地或私人農地上搭建新寮屋及違規擴建寮屋。然而，已登記寮屋獲"暫准"存在，但位置、尺寸、建築物料和用途須與 1982 年寮屋登記的紀錄相符，直至因發展計劃、安全或環境理由而清拆，或直至自然流失而被取締。地政總署會就在 1982 年寮屋登記後搭建或重建的違規寮屋，以及違反寮屋管制政策的已登記寮屋，採取執管行動。近年，據若干傳媒報道，有寮屋及持牌構築物出現明顯的違規擴建情況，而當中部分更面對山泥傾瀉風險。截至 2016 年 3 月，已登記寮屋有 388 497 間，而仍然有效的政府土地牌照有 15 214 個。

4. 委員會知悉審計署長報告書所載的以下審查結果：

— 審計署在 2016 年 12 月進行實地視察後發現，50 個位於港島區紅區<sup>3</sup>的構築物可能違反寮屋管制政策。地政總署其後進行調查及確認在上述 50 宗個案中，有 19 宗違反寮屋管制政策，包括 7 宗地政總署過往未有察覺的新個案。就該 7 宗個案當中的 2 宗個案，兩間已登記寮屋的總面積分別增加 16% 及 100%，而其高度則分別增加 170% 及 118%。然而，寮屋管制辦事處("寮管處")的例行巡查卻未能發現違規情況。此外，截至 2017 年 1 月，地政總署仍然正在調查上述 50 宗

<sup>1</sup> 根據《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)，地政總署在收到訂明費用後，可發出政府土地牌照，准許持牌人於訂明期間在未批租的政府土地上，搭建訂明尺寸和用途的構築物。政府土地牌照不得轉讓，如有違反任何牌照條件，地政總署可取消有關牌照。

<sup>2</sup> 房屋署於 1982 年就香港的寮屋區及寮屋進行全港調查。

<sup>3</sup> 根據寮屋管制辦事處為例行巡查而採用的三色系統，全港寮屋區按可能出現搭建新寮屋活動的程度，依次劃為紅、黃及綠區(紅區為最有可能出現相關違規活動)。

寮屋及持牌構築物的管理

個案中的 21 宗個案，以查看其是否符合寮屋管制政策；

- 2017 年 2 月底，審計署到兩個分別由九龍、荃灣及葵青寮管處和新界東(二)寮管處負責監察的寮屋區進行實地視察，並留意到有 40 個構築物可能違反寮屋管制政策，而上述 40 宗個案中，有 9 宗個案為在審計署進行實地視察前地政總署並不知情的新違規個案。截至 2017 年 3 月，地政總署仍然正在調查上述 40 宗個案中的 23 宗個案，以查看其是否符合寮屋管制政策；
- 在 7 個寮管處<sup>4</sup> 中，只有新界東(一)寮管處就違規的已登記寮屋備存資料，記錄違規情況是如何被發現。在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間，新界東(一)寮管處在寮屋管制巡查中發現 25 宗個案，而有 181 宗個案則源自市民投訴或由其他政策局/部門轉介；
- 審計署審查港島及鯉魚門寮管處 2016 年 10 月的個案監察報告，<sup>5</sup> 發現在 2015 年 7 月，港島及鯉魚門寮管處接獲一宗投訴，指一間已登記寮屋在取消登記後，被人非法再次佔用，此已登記寮屋應已在 2001 年非發展性清拆行動中騰空並被當局圍封。然而，由於港島及鯉魚門寮管處和地政總署清拆組之間權責不清，自提出上述投訴後，當局並沒有採取執管行動。審計署亦發現，儘管地政總署曾採取跟進行動，惟仍未能糾正個案五至七所述 6 間已登記寮屋(已登記寮屋 E、F1、F2、G 至 I)的違規情況。就個案七，地政總署曾於 2016 年 8 月至 12 月期間，在已登記寮屋 G 至 I 所位處的海旁，就 133 間作商業用途的已登記寮屋進行實地視察，惟截至 2016 年 12 月，有 77 間已登記寮屋的視察仍然有待進行，而 48 間已登記寮屋則已確認出現違規情況；

<sup>4</sup> 7 個寮管處為港島及鯉魚門；九龍、荃灣及葵青；離島；新界東(一)；新界東(二)；新界西(一)；以及新界西(二)。

<sup>5</sup> 由 2016 年 6 月起，每個寮管處必須每兩個月舉行一次個案監察會議，並擬備個案監察報告，監察對違反寮屋管制政策的已登記寮屋採取執管行動的進度。

寮屋及持牌構築物的管理

- 審計署在 13 個巡查區中，揀選了其中兩個由港島及鯉魚門寮管處巡查隊 A 及 B 負責的巡查區進行審查，發現在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間(合共 432 個工作日)，兩支隊伍於兩個巡查區作巡查的工作日數分別為 257 日及 208 日，惟在 465 份(257 份+208 份)每日巡查報告中，只有兩份記錄了巡查期間發現的違規情況。此外，兩支隊伍通常只花一至兩分鐘便到達下一個巡查點。審計署批評，由於巡查隊在巡查點涵蓋範圍視察時間甚短(每個巡查點平均覆蓋 18 間已登記寮屋)，因此巡查隊不大可能有效執行巡查職務；
- 7 個寮管處及 12 個分區地政處<sup>6</sup>並沒有設立中央資料庫，記錄每間已登記寮屋的巡查時間、所發現的違規情況和採取的跟進行動。反之，有關資料只存放在個別個案的紙本檔案內。因此，此監察制度無法保證已登記寮屋妥善遵從牌照條件；
- 就個案八，一個持牌構築物的違規天台構築物於地政總署在 2005 年 2 月發出警告信後，經過 12 年仍未有糾正。就個案九，儘管離島地政處在 2011 年 11 月已知悉某持牌構築物的持牌人去世，並且沒有人申請和獲批轉讓有關政府土地牌照，但地政總署直至 2017 年 1 月仍沒有採取執管行動；
- 地政總署未有向差餉物業估價署("估價署")提供(截至 2016 年 3 月)262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋和 15 214 個政府土地牌照涵蓋的所有持牌構築物的資料，以供估價署評估和徵收差餉及地租。在 2017 年 2 月，審計署抽樣審查 30 個政府土地牌照所涵蓋的構築物，發現估價署並無就 18 個(即 60%)政府土地牌照所涵蓋的位處偏遠地區而涉及較低應課差餉租值的構築物進行評估和徵收差餉。就此，估價署會視乎可用資源和工作優先次序，根據地政總署提供的資料分階段評估尚待處理的持牌構築物。此外，估價署在收到上述 262 128 間已登記寮屋的地

<sup>6</sup> 12 個分區地政處為港島東區地政處、港島西及南區地政處、九龍東區地政處、九龍西區地政處、離島地政處、北區地政處、西貢地政處、沙田地政處、大埔地政處、荃灣葵青地政處、屯門地政處及元朗地政處。

寮屋及持牌構築物的管理

---

址、位置和地界後，便會進行資料核對工作，以核實有關已登記寮屋是否已獲評估或獲豁免評估差餉及/或地租；

- 許可證費用自 1970 年代以來從未調整，遠低於同類處所的市值租金，例如位於新界作住宅用途的持牌構築物的牌照費，僅為每年每平方米 0.3 元；
- 截至 2016 年 3 月，仍有 4 733 個非住用政府土地牌照尚未根據政府的政策被轉為短期租約；
- 就個案十，一個受工程項目清拆行動影響的住戶獲地政總署轉介予房屋署編配公共租住房屋單位。儘管該住戶不符合安置準則，最終仍獲編配公共租住房屋單位；
- 截至 2017 年 2 月，對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的 940 幅(即 1 582 幅的 59%)政府人造斜坡的鞏固工程仍未展開，而就 106 幅(即 1 582 幅的 7%)政府人造斜坡的研究仍然正在進行。此外，截至 2016 年 1 月，雖然有 199 間寮屋受天然山坡的山泥傾瀉風險影響，但當局沒有進行天然山坡災害研究，以確定所需的緩減措施；及
- 截至 2017 年 1 月，就對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的私人斜坡發出的危險斜坡修葺令當中，有 210 份未獲妥善遵從，而該 210 份危險斜坡修葺令當中的 34 份(即 16%)的未獲遵從的時間由 10 年至 21 年不等。

5. 委員會並無就此事舉行公開聆訊，但要求當局就下述事宜作出書面回應：地政總署未能適時發現違規已登記寮屋並採取執管行動的根本原因；跟進審計署所發現的違規已登記寮屋的進展；提高寮屋管制巡查成效的改善措施；尚待處理的持牌構築物的評估進展；以及關乎對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的政府人造斜坡的鞏固工程以及危險斜坡修葺令的跟進行動。**地政總署署長、差餉物業估價署署長、土木工程拓展署署長及屋宇署署長**的回覆分別載於**附錄 17**至**附錄 20**。

寮屋及持牌構築物的管理

---

6. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展。