

## 第 8 章

香港特別行政區政府

基本工程儲備基金

政府總部

房屋及規劃地政局

政府部門

地政總署

新界小型屋宇批建事宜

# 新界小型屋宇批建事宜

## 目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1 – 1.5
帳目審查	1.6
第 2 部分：小型屋宇政策的實施	2.1 – 2.3
小型屋宇的轉讓限制	2.4 – 2.7
撤銷轉讓限制	2.8 – 2.9
撤銷轉讓限制個案	2.10 – 2.12
上訴法庭提出的關注事項	2.13 – 2.14
地政總署就出售小型屋宇權利的問題採取的行動	2.15 – 2.20
審計署對小型屋宇政策的實施的意見	2.21 – 2.24
審計署對小型屋宇政策的實施的建議	2.25
當局的回應	2.26 – 2.27
第 3 部分：核實原居村民身分	3.1
建造小型屋宇申請人的原居村民身分	3.2 – 3.4
核實原居村民身分	3.5 – 3.6
審計署對核實原居村民身分的意見	3.7 – 3.8
有疑問個案的審查	3.9 – 3.11
審計署對有疑問個案的審查的意見	3.12
審計署對核實原居村民身分的建議	3.13
當局的回應	3.14
第 4 部分：在撤銷轉讓限制時須補付地價	4.1
小型屋宇的批建條件	4.2 – 4.3
須補付的地價的計算方式不符合小型屋宇批建條件	4.4 – 4.9
審計署對計算撤銷轉讓限制須補付地價的意見	4.10 – 4.11
審計署對計算撤銷轉讓限制須補付地價的建議	4.12
當局的回應	4.13 – 4.14

## 目 錄 (續)

	段數
第 5 部分：認可鄉村名冊及以優惠條件批建小型屋宇登記冊	5.1
核准認可鄉村名冊	5.2 – 5.3
在核准名冊補加其他鄉村的準則	5.4
審計署對核准名冊的意見	5.5 – 5.8
以優惠條件批建小型屋宇登記冊	5.9 – 5.10
審計署對小型屋宇登記冊的意見	5.11 – 5.14
審計署對核准名冊及小型屋宇登記冊的建議	5.15
當局的回應	5.16
第 6 部分：處理建造小型屋宇的申請及地政總署的服務承諾	6.1
處理建造小型屋宇的申請需長時間輪候	6.2 – 6.6
加快處理建造小型屋宇的申請的措施	6.7 – 6.12
確認接獲建造小型屋宇的申請及展示資料	6.13 – 6.14
審計署對處理建造小型屋宇的申請的意見	6.15 – 6.16
批建小型屋宇的服務承諾	6.17 – 6.19
審計署對批建小型屋宇的服務承諾的意見	6.20 – 6.22
審計署對處理建造小型屋宇的申請的建議	6.23
當局的回應	6.24
附錄 A：地政處指示所載用以計算撤銷小型屋宇轉讓限制須補付的地價的折扣因子	
附錄 B：小型屋宇登記冊上發現不符之處	
附錄 C：截至二零零二年三月三十一日尚待處理的建造小型屋宇申請數目	
附錄 D：各新界地政處處處理建造小型屋宇申請的平均時間	
附錄 E：大事年表	
附錄 F：中文版從略	

# 新界小型屋宇批建事宜

## 撮要及主要審計結果

A. 引言 一九七二年十一月，當時的總督會同行政局批准為新界鄉郊地區訂立小型屋宇政策。根據該政策，凡 18 歲以上，父系源自一八九八年時為認可鄉村居民的男性原居村民，均有權一生一次以優惠條件獲批准建一間小型屋宇。小型屋宇政策旨在使新界原居村民可為自己興建房屋，並維持原居社區的凝聚力。該政策另一目的是改善新界鄉郊地區的房屋及衛生標準 (第 1.1 及 1.2 段)。

B. 帳目審查 審計署最近就地政總署實施小型屋宇政策的情況進行審查，以確定是否有可予改善之處 (第 1.6 段)。審查結果撮述於下文 C 至 G 段。

C. 小型屋宇政策的實施需予改善 審計署在這次帳目審查中注意到，原居村民在完工證發出後不久便出售小型屋宇的問題依然存在，情況與核數署 (現稱審計署) 在一九八七年就新界小型屋宇批建事宜進行的帳目審查中所提的意見相若。審計署發現，在 53 宗個案中，原居村民在完工證發出後平均三日內便申請准予出售小型屋宇。該 53 間小型屋宇的分層單位幾乎全都在撤銷轉讓限制後約五個月內售出。審計署認為，許多原居村民利用其可以優惠條件獲批准建小型屋宇的資格從中取利。二零零一年六月，上訴法庭促請地政總署注意建造小型屋宇的申請出現不合法協議的問題。地政總署得悉有關問題，並已針對該問題採取若干行動 (第 2.3、2.10、2.11、2.13 至 2.21 及 2.23 段)。

D. 原居村民身分的核實工作需予改善 地政總署未有備存列載有權建造小型屋宇的合資格原居村民的名冊。建造小型屋宇申請人須提交一份聲明書，該聲明書須由其所屬鄉村村代表或有關鄉事委員會主席 副主席簽署，證明他是原居村民。除該聲明書外，申請人無須就其原居村民身分提交任何其他證據，以作支持。審計署認為，地政總署應確保只有真正原居村民才獲批准建造小型屋宇，這點至為重要 (第 3.2、3.4 及 3.8 段)。

E. 須補付的地價的計算方式不符合小型屋宇批建條件 所有小型屋宇批建條件均包含轉讓限制條款。村民如欲在限制有效期內把其小型屋宇轉讓予非原居村民，須向政府補付地價。轉讓限制是為了防止原居村民利用其可以優惠條件獲批准建小型屋宇的資格從中取利。根據小型屋宇批建條件，須向政府補付的地價款額為有關土地截至向地政專員申請當日的十足市值與先前已繳付地價 (如有的話) 的差額。不過，

審計署注意到，就小型屋宇建屋牌照 換地而言，地政總署採用了折扣因子來計算須補付的地價。審計署認為，在計算須補付的地價時採用折扣因子的做法，不但不符合小型屋宇批建條件，而且亦會減低在小型屋宇批建條件中加入轉讓限制的效用(第 4.2、 4.3 及 4.5 至 4.7 段)。

F. 認可鄉村名冊及以優惠條件批建小型屋宇登記冊出現不符之處 核准認可鄉村名冊是核實建造小型屋宇申請人的資格的重要文件。此外，地政總署亦備存一份為小型屋宇而設的以優惠條件批建小型屋宇登記冊(下稱小型屋宇登記冊)，以確保每名原居村民一生只獲批建一間小型屋宇。審計署發現，小型屋宇登記冊與核准名冊出現不符之處。審計署認為，在監管小型屋宇登記冊的備存工作上，有可予改善之處(第 5.4、 5.9、 5.11 及 5.14 段)。

G. 處理建造小型屋宇的申請須改善之處 截至二零零二年三月三十一日，尚待處理的建造小型屋宇申請共有 14 157 宗。每宗申請平均需輪候三年，地政總署才能着手處理。儘管地政總署已在加快處理時間方面作出努力，但在截至二零零二年三月三十一日的年度內，該署仍然只能完成 1 049 宗申請，較每年 1 200 宗的目標為少。審計署認為，地政總署應加快處理建造小型屋宇申請，以把過長的輪候時間縮短。審計署注意到，地政總署的服務承諾的用詞並不清晰。審計署認為，服務承諾的用詞應更清晰，以免有意義含糊不清及令人誤解之處(第 6.2、 6.15、 6.20 及 6.22 段)。

H. 審計署的建議 審計署提出下列主要建議：

(a) 地政總署署長與房屋及規劃地政局局長應：

*小型屋宇政策的實施*

- (i) 在建屋牌照、換地及鄉村擴展區計劃以外的私人協約小型屋宇批建條件中，加入凍結期條款，訂明在凍結期內不可撤銷轉讓限制(第 2.25(a)(i)段)；及
- (ii) 在地政處指示中增訂程序，規定如接獲有關可能違反牌照條件，原居村民作出失實陳述，或濫用小型屋宇政策的資料，須按所訂的程序作出進一步調查(第 2.25(b)段)；及

(b) 地政總署署長應：

*核實原居村民身分及有疑問個案*

- (i) 從速採取行動，在地政處指示中加入程序，規定如對建造小型屋宇申請人的原居村民身分存有懷疑時，應按所訂的程序進行查核(第 3.13(a)(iii)段)；

- (ii) 在徵詢法律諮詢及田土轉易處的意見後，在申請建造小型屋宇的聲明書及有關法律文件內清楚訂明作出虛假聲明的罰則，以阻嚇欲虛報原居村民身分的申請人 (第 3.13(b)段)；

#### *撤銷轉讓限制須補付地價的計算方法*

- (iii) 修訂小型屋宇建屋牌照 換地的條件，以反映政府在計算撤銷轉讓限制須補付的地價時採用折扣因子的用意 (第 4.12(a)段)；

#### *核准名冊及小型屋宇登記冊*

- (iv) 在地政處指示中，清楚訂明在核准認可鄉村名冊補加其他鄉村的準則 (第 5.15(a)段)；
- (v) 確保各新界地政處備存完整及準確的小型屋宇登記冊，以確保名列於核准名冊的鄉村的合資格原居村民，一生只獲批准一間小型屋宇 (第 5.15(c)段)；
- (vi) 徹底查核各新界地政處備存的小型屋宇登記冊，以調整 糾正所發現的任何不符 錯誤之處 (第 5.15(e)段)；

#### *處理建造小型屋宇的申請及地政總署的服務承諾*

- (vii) 加快處理建造小型屋宇的申請，以把過長的輪候時間縮短 (第6.23(a)段)；
- (viii) 把簡單的建造小型屋宇申請個案的初步輪候時間納入批准小型屋宇的服務承諾內 (第 6.23(d)段)；及
- (ix) 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 (第 6.23(e)段)。

- I. 當局的回應 當局大致上同意審計署的建議。



## 第 1 部分：引言

### 背景

1.1 一九七二年十一月，當時的總督會同行政局批准為新界鄉郊地區訂立小型屋宇政策。根據該政策，凡 18 歲以上，父系源自一八九八年時為認可鄉村居民的男性原居村民，均有權一生一次以優惠條件獲批准一間小型屋宇。小型屋宇政策使男性原居村民可用下列方式申請批准小型屋宇：

- (a) **建屋牌照／換地** 擁有私家農地的原居村民，可申請免地價的建屋牌照或換地在本身農地上興建一間小型屋宇；或
- (b) **私人協約批地** 本身沒有土地的原居村民，可申請以十足市值三分之二的優惠地價獲批政府土地。

在上述任何一種情況下，村民均須支付小型屋宇的建築費用。地政總署署長保存了一份認可鄉村名冊。

1.2 新界小型屋宇政策旨在使新界原居村民可為自己興建房屋，並維持原居社區的凝聚力。該政策另一目的是改善新界鄉郊地區的房屋及衛生標準。

1.3 新界小型屋宇的高度不得超過三層或高於 8.23 米 (27 呎)，上蓋面積不得超過 65.03 平方米 (700 平方呎)。建築材料及建築標準亦受規則管制。小型屋宇只要符合這些規則，均可豁免向建築事務監督遞交建築圖則，以供審批。這項安排把行政程序盡量簡化，使村民只須辦理簡單手續便可興建小型屋宇，但同時確保小型屋宇的建築安全穩妥。

1.4 小型屋宇可在現有鄉村地區，從最後一間在一九七二年十二月前已建屋宇外圍界綫起計的 91.44 米 (300 呎) 範圍內興建，或在發展審批地區或分區計劃大綱圖中鄉村式發展地帶範圍內興建。不過，這項規定亦受到當地地形，以及需要避開電線和郊野公園等因素限制，並須符合規劃詳細藍圖。

1.5 一九八一年，當時的總督會同行政局批准一項鄉村擴展區計劃。根據該計劃，政府收回鄉村範圍內的私人土地，以應付鄉村房屋的需求。原居村民可申請在收回的土地上興建小型屋宇。政府根據該計劃徵用土地和為土地提供公用設施所支付的費用，可從小型屋宇的地價中收回。

### 帳目審查

1.6 審計署最近就地政總署實施小型屋宇政策的情況進行審查，審查的目的是：

- (a) 確定地政總署管理建造小型屋宇申請的程序是否有效；
- (b) 評估地政總署實施小型屋宇政策的效率和效益；及
- (c) 確定小型屋宇政策的實施是否有可予改善之處。

## 第 2 部分：小型屋宇政策的實施

2.1 本部分探討小型屋宇政策的實施。這次帳目審查顯示，在批准以建屋牌照 / 換地建造小型屋宇方面，仍有可予改善之處。

2.2 **一九八七年的帳目審查** 一九八七年，核數署 (現稱審計署) 就“原居村民小型屋宇政策 新界鄉村擴展試驗計劃”進行審查。核數署在一九八七年十月的《核數署署長第十號報告書》中，指出小型屋宇政策的目標，即為符合資格的村民提供屋地建屋自住和改善他們的生活環境，並未達到理想的成績。就田心村擴展區計劃中屋宇落成後發給村民的 35 份完工證 (註 1) 而言，政府在發出完工證兩個月內收到 19 份申請，要求撤銷轉讓限制，以便將屋宇售予非村民，其中 15 份申請獲得批准。當時的屋宇地政署署長在回應一九八七年的帳目審查時承認，原居村民濫用這項計劃，把根據小型屋宇政策獲地興建的鄉村屋宇轉售的問題，多年來一直困擾着政府。一九八八年一月，政府帳目委員會在其第十號報告書作出結論，指田心村計劃沒有達到小型屋宇政策的目標。

2.3 審計署在這次帳目審查中注意到，原居村民在完工證發出後不久便出售小型屋宇的問題依然存在，情況與核數署在一九八七年帳目審查中所提的意見相若。這個問題的詳情載於下文第 2.4 至 2.20 段。

### 小型屋宇的轉讓限制

2.4 為了防止原居村民利用建造小型屋宇的資格從中取利，小型屋宇批建條件包含轉讓限制。這項限制已列作建屋牌照、換地及私人協約 (包括鄉村擴展區計劃批建的小型屋宇) 的條件。轉讓限制的主要條文如下：

- (a) 原居村民如欲在完工證發出後的轉讓限制有效期內把小型屋宇轉讓予非原居村民，須向政府補付地價；
- (b) 補付的地價相等於有關土地截至向地政專員申請同意撤銷轉讓限制當日的十足市值與原居村民在批約發出日期當日向政府繳付的地價 (如有的話) 的差額；及
- (c) 以不同方式批建的小型屋宇的轉讓限制有效期長短不一。

---

註 1：完工證是一項行政措施，地政總署藉此向註冊業主確認小型屋宇批建條件所施加的所有強制責任已予履行。

2.5 以不同方式批建的小型屋宇的轉讓限制撮述於下文表一：

表一

不同方式批建的小型屋宇的轉讓限制

批建小型屋宇的方式	轉讓限制的有效期	限制的撤銷		
		一至三年內	四及五年內	五年之後
建屋牌照	五年	可以，但須補付十足市值地價(註)	與一至三年的情況相同(註)	沒有限制
換地	五年	可以，但須補付十足市值地價(註)	與一至三年的情況相同(註)	沒有限制
私人協約				
鄉村擴展區計劃	永久	不可以，因為首三年是凍結期	可以，但須補付十足市值地價	與四及五年的情況相同
其他私人協約	永久	可以，但須補付十足市值地價	與一至三年的情況相同	與一至三年的情況相同

資料來源：地政總署的記錄

註：地政總署計算須補付的地價時，會以十足市值乘以一個折扣因子(見第4部分)。

由此可見，就建屋牌照或換地而言，原居村民如在完工證發出五年後把小型屋宇轉讓予非原居村民，則無須補付地價。

2.6 **轉讓限制的目的** 根據一九九四年十二月十二日政務司司長委員會發出有關批建小型屋宇的文件第16/94號，政府認為小型屋宇只可由原居村民而非外人發展的規定，是一項富有價值的特權，尤其是在物業市道暢旺的情況下。在批建條件內訂立轉讓限制的目的，是為了防止原居村民利用其可以優惠條件建造小型屋宇的資格從中取利。

2.7 **就撤銷鄉村擴展區計劃轉讓限制訂立凍結期** 在鄉村擴展區計劃批准的小型屋宇是以私人協約批出。2001-02 年度，在所有獲准建造的小型屋宇中，只有約 4.5% 是根據鄉村擴展區計劃批出。核數署在一九八七年進行帳目審查後（見上文第 2.2 段），地政總署在鄉村擴展區計劃的小型屋宇批准條件中，就撤銷轉讓限制引入三年凍結期（即地政總署在完工證發出後三年內不會批准原居村民轉讓擴展區的小型屋宇）。審計署審查了 20 宗根據鄉村擴展區計劃批出的小型屋宇批准個案，發現這些個案符合三年凍結期的規定。三年凍結期結束後，原居村民如欲把根據鄉村擴展區計劃建造的小型屋宇轉讓予非原居村民，須向政府補付地價（見上文第 2.5 段表一）。

#### 撤銷轉讓限制

2.8 **有關撤銷轉讓限制的統計數字** 下文表二顯示過去五個財政年度（1997-98 至 2001-02 年度）中有關撤銷小型屋宇轉讓限制的統計數字：

表二

在 1997-98 至 2001-02 年度期間撤銷轉讓限制的情況

財政年度	發出的完工證 (數目)	獲准撤銷轉讓 限制的個案 (數目)	已收取須補付 的地價 (百萬元)
1997-98	1 306	669	839
1998-99	1 549	685	795
1999-2000	1 401	572	524
2000-01	988	360	321
2001-02	993	378	276
總計	6 237	2 664	2,755
平均數	1 247	533	551

資料來源：地政總署的記錄

2.9 如上文表二所示，過去五年平均每年有 533 宗個案獲准撤銷轉讓限制，相當於一年內簽發的 1 247 份完工證的 43% 左右。

## 撤銷轉讓限制個案

2.10 審計署就三個新界地政處(元朗、大埔及北區)於1999-2000至2001-02三個財政年度所批准的撤銷轉讓限制個案進行抽樣審查，結果發現，在53宗個案中，原居村民在完工證發出日期後不久便申請准予出售小型屋宇。有關情況撮述於下文表三。

表三

### 在完工證發出日期後不久便申請撤銷轉讓限制的個案

鄉村的地點	涉及的個案 數目	完工證發出日期 與申請撤銷轉讓 限制日期相距的 平均時間 (註1) (日數)	撤銷轉讓限制 日期與出售分層 單位日期相距的 平均時間 (註2) (日數)
大埔	31	2	235
元朗	10	2	82
粉嶺	4	13	32
上水	8	7	38
總計	53	3 (註3)	158 (註3)

資料來源：土地註冊處及地政總署的記錄

註1：有關新界地政處的平均數。

註2：在撤銷轉讓限制後，小型屋宇可以全幢或分層單位方式出售。

註3：上述53宗個案的整體平均數。

2.11 從上文表三可見，在上述53宗個案中，原居村民在完工證發出後平均三日內便申請撤銷轉讓限制。經地政總署批准後，在159個分層單位(即3個分層單位×53間小型屋宇)中，有153個(96%)平均在158日(或大約五個月)內售出。

在違反建屋牌照條件的情況下出售小型屋宇

2.12 一九九八年，地政總署獲告知，在 53 宗個案中，有一名村民違反了建屋牌照條件，在完工證發出前便已出售其小型屋宇。該宗個案的要點如下：

- (a) 一九九七年六月，地政總署向有關原居村民批出一個建屋牌照；
- (b) 一九九八年十二月，代有關小型屋宇三個分層單位個別買家行事的律師通知地政總署，有關村民違反了建屋牌照條件。該律師並把三份由一家公司與個別買家簽訂的買賣協議副本送交地政總署；
- (c) 該律師指出：
  - (i) 根據建屋牌照條件第 4(a) 條，除非自完工證發出日期起計已過了五年，或有關村民已按照牌照條件第 4(d)(ii) 條 (註2) 的規定向政府補付了地價，否則該名村民不得直接或間接地轉讓或以其他方式出售有關土地，或訂立與此等事宜有關的任何協議；及
  - (ii) 根據建屋牌照條件第 36 條，如村民未能遵守或遵從該等條件中的任何一條，政府有權重收有關土地以及取回對該幅土地的管有權；
- (d) 一九九九年一月，地政總署在徵詢轄下的法律諮詢及田土轉易處的意見後，通知該律師：
  - (i) 由於政府及有關村民均無涉及上述協議，因此對於該律師就有關村民是否違反建屋牌照條件所提出的看法，該署不予置評；及
  - (ii) 律師有責任就有關交易可能引起的所有法律後果，向其當事人提出意見；及
- (e) 一九九九年十一月，地政總署向該村民發出完工證。

上訴法庭提出的關注事項

2.13 此外，建造小型屋宇的申請亦出現不合法協議的問題，而這個問題已由上訴法庭在一宗訴訟案件中指出。二零零一年六月，上訴法庭總結一宗有關批建小型屋宇的上訴案件時說：

**“ 我們有理由懷疑... 涉案各方所訂立的協議... 並不合法... 我們有理由認為，有關的協議必然需要原居村民透過地政處向地政總署署長作出一些失實陳述，就是原居居民有意住用將要建造的屋宇。 ”**

---

註 2：建屋牌照條件第 4(d)(ii) 條述明，有關村民須向政府補付地價，款額相等於有關土地截至向地政專員申請同意轉讓有關土地的日期的十足市值。

上訴法庭其後指示有關這宗訴訟案件的文件應交予地政總署署長，以供考慮。

2.14 二零零一年七月，地政總署署長在考慮上訴法庭的文件後，致函當時的規劃地政局局長並表示：

- (a) 土地業權人(個人或公司)主動招攬一些合資格申請建造小型屋宇的原居村民作為“出面人”，使土地業權人可在他們的土地上發展小型屋宇。原居村民擬“出售”上述資格及簽署一些內含虛假意向的聲明。地政總署懷疑這種情況已出現了一段日子；
- (b) 土地被分割成若干部分編配予原居村民，但與此同時，雙方亦制訂一些“保密文件”，例如與原居村民一同制訂一份信託，以免原居村民獲得該土地業權的全部利益，以及表明在原居村民死後，有關土地會留予發展商。這些保密文件只有發展商、原居村民及負責制訂文件的律師事務所才知曉；
- (c) 原居村民填妥建屋牌照申請書後，須向地政總署作出聲明，表明他們真正有意住用屋宇，並且沒有就該土地日後的轉讓，與第三者達成任何協議(見下文第2.19段)。這些對地政總署作出的聲明均是失實的陳述；
- (d) 在發出了建屋牌照及建屋工程完成後，原居村民向有關的新界地政處申請在補付地價後撤銷轉讓限制；及
- (e) 原居村民在補付地價後，把小型屋宇轉讓給買家(可能是發展商或發展商提名的人士)。這時候，原居村民便可收取有關出售其小型屋宇權利應得的款項。

地政總署就出售小型屋宇權利的問題採取的行動

2.15 如上文第2.12至2.14段所述，地政總署得悉部分原居村民出售有關小型屋宇權利的問題。為針對這問題，地政總署曾採取下文第2.16至2.19段所述的行動。

2.16 *就撤銷鄉村擴展區計劃轉讓限制訂立凍結期* 如上文第2.7段所述，繼一九八七年的帳目審查後，地政總署在鄉村擴展區計劃的小型屋宇批建條件中引入一項條款，就撤銷轉讓限制訂立三年凍結期。這項措施能有效控制濫用該計劃申請批建小型屋宇的情況。審計署發現，撤銷轉讓限制的三年凍結期規定大致上獲得遵從。不過，地政總署沒有就小型屋宇建屋牌照、換地及鄉村擴展區計劃以外的私人協約，引入任何就撤銷轉讓限制訂立凍結期的條款。

2.17 *地政總署向香港律師會提出的意見* 繼上訴法庭把有關案件轉介地政總署後(見上文第2.13段)，地政總署於二零零一年七月向香港律師會提出其關注的問題，就是律師在擬備物業轉易的法律文件時曾否有不當行為，以致可能協助買賣雙方簽立上訴法庭所指的不合法協議。香港律師會在答覆時告知地政總署，有關事宜正在調查中。

2.18 **限制使用授權書** 在二零零一年六月前，地政總署接納原村居民以授權書方式委託他人代辦與地政總署有關的一切事宜。為免這項安排可能被濫用，由二零零一年六月起，除某些特殊情況(註3)外，地政總署不會接納以授權書方式委託他人簽立小型屋宇批准契約。

2.19 **在村民向地政總署作出的聲明書中加入額外條款** 自一九九七年十月起，申請建造小型屋宇的聲明書載有一項條款：“本人從未及現時無意作出任何私人安排，以把本人根據小型屋宇政策獲得的權利售予其他人士/發展商”。這樣便一舉兩得，可確保建造小型屋宇申請人在作出陳述前三思，又可在發現失實陳述的證據後提出檢控，地政總署於二零零一年重新審閱申請人須作出的聲明的用詞。由二零零一年十月起，原村居民除了上述聲明外，還須作出下列額外聲明：

*“本人從未與任何人士或多名人士訂定任何安排或協議，以轉移、讓與、處置或以其他方式處理本人對該地段的權利，包括但不限於依據政府批予的任何批約或批准發展該地段的權利。”*

2.20 然而，二零零二年七月(實地審查工作完成日期)，審計署注意到荃灣及屯門兩區的新界地政處仍舊使用沒有加入以上額外聲明的舊聲明書。經審計署查詢後，該兩個新界地政處隨即使用新聲明書。

#### 審計署對小型屋宇政策的實施的意見

2.21 現行的小型屋宇政策於一九七二年訂立。審計署在這次帳目審查中注意到，部分原居村民在完工證發出後，隨即出售其根據建屋牌照或換地而獲批准的小型屋宇，情況與一九八七年帳目審查的結果相若(見上文第2.2段)。一如上文第2.10及2.11段所述的53宗個案，撤銷轉讓限制的申請是在完工證發出後數天提交的。在撤銷轉讓限制後，該53間小型屋宇的分層單位幾乎全都在五個月內售出。許多原居村民利用其可以優惠條件建造小型屋宇的資格從中取利。

2.22 地政總署在一宗個案中得知有關村民可能已違反建屋牌照的條件，以及濫用小型屋宇政策。上訴法庭亦已把一宗個案轉介地政總署跟進(見上文第2.12及2.13段)。

2.23 地政總署得悉上訴法庭轉介有關批准小型屋宇的問題，並已針對該問題採取若干措施(見上文第2.16至2.19段)。地政總署已由二零零一年十月起在聲明書中加入額外條款(見上文第2.19段)，表明政府不容許原居村民出售、轉移、讓與或處置建造小型屋宇權利。不過，審計署注意到，直至審計署於二零零二年七月提出查詢時，荃灣及屯門兩區的新界地政處均沒有使用新聲明書(見上文第2.20段)。

---

註3：特殊情況的例子，如一名在海外公幹或升學的村民，可委託其妻子、父親、母親、兒子、兄弟或姊妹等近親，作其受權人。

2.24 在牌照或批建條件中列載的轉讓限制，旨在防止原居村民利用建造小型屋宇的資格，從中取利（見上文第 2.6 段）。自從當局對鄉村擴展區計劃下私人協約的撤銷轉讓限制訂立三年凍結期，已能有效控制可能濫用該計劃申請批建小型屋宇的情況（見上文第 2.7 段）。不過，類似的凍結期條款並未加入小型屋宇建屋牌照、換地及鄉村擴展區計劃以外的私人協約的條件內。二零零二年七月，地政總署在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 政府最近向鄉議局提議，把類似的凍結期條款列入小型屋宇建屋牌照、換地及鄉村擴展區計劃以外的私人協約的條件內；及
- (b) 該署須與鄉議局進一步洽談。

#### 審計署對小型屋宇政策的實施的建議

2.25 審計署建議地政總署署長與房屋及規劃地政局局長應：

- (a) 在徵詢鄉議局的意見後：
  - (i) 在建屋牌照、換地及鄉村擴展區計劃以外的私人協約小型屋宇批建條件中，加入凍結期條款，訂明在凍結期內不可撤銷轉讓限制；及
  - (ii) 採取其他措施，如執法行動，以期有效控制可能濫用小型屋宇政策的情況；
- (b) 在地政處指示中增訂程序，規定如接獲有關可能違反牌照條件，原居村民作出失實陳述，或濫用小型屋宇政策的資料，須按所訂的程序作出進一步調查；及
- (c) 審查新界地政處現時用以處理建造小型屋宇申請的文件，從而確保所有地政處均使用最新的表格處理建造小型屋宇的申請。

#### 當局的回應

2.26 地政總署署長大致同意審計署就改善現時有關小型屋宇的行政安排提出的意見。他表示，現行政策並不禁止已補付有關地價的村民，在完工證發出後，申請撤銷轉讓限制。

2.27 房屋及規劃地政局局長表示，小型屋宇政策的目的，是改善鄉郊地區房屋的質素，以及容許原居村民有一生一次建造小型屋宇以供自住的權利。雖然村民在完工證發出後不久便出售其根據建屋牌照／換地建造的小型屋宇，但這做法並不構成濫用權利，不過，他同意這個問題值得關注，並正研究適當措施，以解決這個問題。

### 第3部分：核實原居村民身分

3.1 本部分探討核實建造小型屋宇申請人的原居村民身分的程序。帳目審查顯示，核實程序有可予改善之處。

#### 建造小型屋宇申請人的原居村民身分

3.2 **核證原居村民身分** 地政總署未有備存列載有權建造小型屋宇的合資格原居村民的名冊。建造小型屋宇申請人須提交一份聲明書，該聲明書須由其所屬鄉村村代表或有關鄉事委員會主席／副主席簽署，證明他是該條鄉村的原居村民。此外，地政處會在申請人擬建造小型屋宇的土地、其所屬鄉村及鄉事委員會辦事處的布告板上，以及有關新界地政處張貼該項申請的告示。在申請告示貼出後的14天內如沒有人提出有效反對，當局便會處理該宗建造小型屋宇的申請。

3.3 **無須就原居村民身分提供其他證據** 在聲明書中，村代表或有關鄉事委員會主席／副主席會向地政總署聲明“本人相信，申請人的父系祖先為一八九八年或之前居於該村的居民”。自二零零一年六月起，地政總署採用新的聲明書。村代表在作出聲明時必須由一名律師或有關新界地政處人員見證。

3.4 根據有關申請書及地政處指示，申請人無須就其本人、父親或祖父的原居村民身分提交任何其他證據，以作支持。

#### 核實原居村民身分

3.5 為改善對建造小型屋宇申請人的原居村民身分的核實工作，審計署在二零零二年六月向地政總署建議，有關新界地政處所進行的核實工作必須能夠令其信納：

- (a) 正如建造小型屋宇申請人所聲稱，申請人是其“父系”祖先的後裔(見上文第3.3段)，這點可藉證實申請人與其父親及祖父的關係而得知；及
- (b) 申請人的父親及祖父均為原居村民。

3.6 二零零二年七月，地政總署在回覆時表示：

- (a) 處理建造小型屋宇申請的人員會視乎有關個案的複雜程度，進行所需核實工作，以確定申請人合乎資格申請建造小型屋宇。在簡單的個案中，申請人所屬鄉村的村代表，或有關鄉事委員會主席／副主席在聲明書中證明申請人原居村民身分的做法已經足夠；
- (b) 申請人在申請書內填寫其父親及祖父的姓名可為村代表在作出核證時提供有用資料，不一定需要進一步核實申請人父親或祖父的原居村民身分；

- (c) 有關新界地政處如對建造小型屋宇申請人的原居村民身分存有懷疑，便會作出更詳細的核實工作，包括確定申請人的家譜、族譜及其本人或家族以集體政府契約(註4)形式擁有的私人物業。因此，為核對申請人的原居村民身分，有關新界地政處不但會核實申請人父親及祖父的身分，還會追溯他的家族 / 宗族的本源到一八九八年；及
- (d) 由於建造小型屋宇申請人在接受會見時須出示出生證明書，因此他與其父親的關係很容易獲得核實。

### 審計署對核實原居村民身分的意見

3.7 審計署歡迎地政總署為改善核實建造小型屋宇申請人的原居村民身分的程序而採取的行動(見上文第3.6段)。不過，審計署注意到，截至二零零二年七月，地政處指示：

- (a) 並無界定哪些建造小型屋宇申請應歸類為簡單的個案，以及釐定個案屬簡單或複雜的準則(見上文第3.6(a)段)；
- (b) 並無訂明如對申請人的原居村民身分存有懷疑時，應採取的核實程序(見上文第3.6(c)段)；
- (c) 並無訂明在審核建造小型屋宇申請時須核實申請人的出生證明書，以證實申請人與其父親的關係(見上文第3.6(d)段)；及
- (d) 並無訂明新界地政處須進行審查，以確定申請人聲稱與其父親及祖父的關係真實無訛(見上文第3.6(b)段)，以及申請人的父親和祖父均為原居村民。

3.8 審計署認為，就土地使用及政府少收的收入而言，批准建造小型屋宇相當於給予原居村民優惠。因此，確保只有真正的原居村民才獲批准建造小型屋宇是十分重要的。當局有需要制定更具體確切的程序，以核實申請人的資格。

### 有疑問個案的審查

3.9 建造小型屋宇的申請人在申請書上聲明，如作出虛假聲明，可會令他喪失獲准興建小型屋宇的資格及 / 或可能遭政府檢控。同樣，申請人所屬鄉村的村代表或有關鄉事委員會主席 / 副主席如就申請人的原居村民身分作出虛假聲明，亦可能遭政府檢控。審計署認為，有關虛假聲明罰則的用語應予加強並清楚列載於申請建造小型屋宇的聲明書和有關法律文件內，以阻嚇欲虛報原居村民身分的申請人。

---

註4：一八九八年政府進行測量，以辨認土地業權和擬備地稅冊。當局把新界劃分為477個丈量約份，分別記錄在所屬的丈量約份地圖中(見下文第5.2段註6)。位於同一丈量約份地圖上的地段會集體記錄在一份稱為集體政府契約(當時稱為集體官契)的共同契約中。

3.10 二零零二年六月，審計署就處理批建小型屋宇申請的程序進行抽樣審查時注意到，地政總署總部在一九九八年九月十四日發出備忘錄，告知新界地政處，如對建造小型屋宇申請人的原居村民身分存有懷疑，必須徹底審查申請人的資格，包括向民政事務總署轄下民政事務處查核是否有任何資料可協助核實申請人身分。不過，審計署注意到，地政處指示既無界定在什麼情況下應把申請列為有疑問個案，亦無訂明新界地政處應進行什麼審查工作，以核實申請人的原居村民身分。

3.11 二零零二年七月，地政總署告知審計署：

- (a) 如建造小型屋宇的申請人所提供的資料不足以確定其原居村民身分，即屬有疑問個案。例如，‘已遷移並已定居’的村民提出的申請；
- (b) 申請如屬有疑問個案，新界地政處會按照以下程序作出進一步調查：
  - (i) 核實申請人的家譜和私人物業的詳細資料，包括擬建屋土地的歷史；
  - (ii) 徵詢鄉村父老的意見；及
  - (iii) 核實從地稅冊取得的資料；
- (c) 在確定申請人的身分方面，民政事務總署轄下民政事務處可提供申請人是否屬於祖／堂成員的資料；
- (d) 根據《刑事罪行條例》(第 200 章) 第 36 條的規定，申請人或村代表如作出虛假聲明，可遭檢控。一經定罪，犯罪者可被判處罰款及監禁，刑期不超過兩年。地政總署同意，會在徵詢法律諮詢及田土轉易處的意見後，在建造小型屋宇的申請書上列明該條例第 36 條可判處的刑罰；及
- (e) 上述程序將納入地政處指示內。

#### 審計署對有疑問個案的審查的意見

3.12 審計署歡迎地政總署採取行動改善審查有疑問個案的程序。審查有疑問個案的程序及在聲明書上訂明罰則，是阻嚇欲虛報原居村民身分的申請人的有效措施。審計署認為，地政總署應盡早在地政處指示內加入審查有疑問個案的程序，以及在聲明書上訂明罰則。

#### 審計署對核實原居村民身分的建議

3.13 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 從速採取行動，在地政處指示中加入：
  - (i) 釐定建造小型屋宇申請屬簡單或複雜的個案的準則；

- (ii) 規定新界地政處負責處理批建小型屋宇申請的人員必須核實申請人的出生證明書，以確實申請人與其父親的關係；
  - (iii) 訂明程序，規定如對建造小型屋宇申請人的原居村民身分存有懷疑時，應按所訂的程序進行查核；
  - (iv) 把建造小型屋宇申請列為有疑問個案的準則；
  - (v) 審查有疑問個案的詳細程序；及
  - (vi) 在審查有疑問個案時，應向民政事務總署轄下民政事務處索取哪類資料；及
- (b) 在徵詢法律諮詢及田土轉易處的意見後，在申請建造小型屋宇的聲明書及有關法律文件內清楚訂明作出虛假聲明的罰則，以阻嚇欲虛報原居村民身分的申請人。

#### 當局的回應

3.14 地政總署署長大致上同意審計署的建議。他表示該署正研究實施新的審查制度，並會在徵詢鄉議局的意見後，在適當的情況下把審計署的建議納入該制度之中。

## 第 4 部分：在撤銷轉讓限制時須補付地價

4.1 本部分探討地政總署在撤銷轉讓限制時，計算須補付的地價所採用的方法。這項帳目審查顯示，有需要修訂小型屋宇的批建條件。

### 小型屋宇的批建條件

4.2 建屋牌照或批建條件的轉讓限制 (見上文第2.6段)，是為了防止原居村民利用其可以優惠條件獲批建小型屋宇的資格從中取利。然而，根據上述條件，原居村民按下列情況補付地價後，仍可獲撤銷有關的轉讓限制：

(a) *建屋牌照 (五年轉讓限制)* 小型屋宇建屋牌照條件第 4(d)(ii)條規定：

“... 持牌人須先向政府補付地價，款額相等於有關土地截至向地政專員申請同意撤銷轉讓限制當日的十足市值...” (審計署強調)；

(b) *換地 (五年轉讓限制)* 小型屋宇換地條件第 6(d)(ii)條規定：

“... 承批人須先向政府補付額外地價，款額相等於批地當日承批人向政府繳付的地價 (如有的話) 與有關土地截至向地政專員申請同意撤銷轉讓限制當日的十足市值的差額...” (審計署強調)；及

(c) *私人協約 (永久轉讓限制)* 小型屋宇私人協約條件第5(d)(ii)條規定的用語與上文(b)段相同。

4.3 上文有關小型屋宇批建條件的三項條款，就須補付地價的款額而言，實質意義是相同的。根據該等條件，若要撤銷轉讓限制，則村民 (即持牌人 / 承批人) 須向政府補付地價。須補付的地價款額為有關土地截至向地政專員申請同意撤銷轉讓限制當日的十足市值與先前已繳付地價 (如有的話) 的差額。2001–02 年度，政府在撤銷小型屋宇批建的轉讓限制方面所收到的補付地價款額為 2.76 億元 (見上文第 2.8 段表二)。

須補付的地價的計算方式不符合小型屋宇批建條件

4.4 審計署就向政府申請同意撤銷轉讓限制而須補付的地價的個案進行抽樣審查，結果顯示，地政總署就其批建的三類小型屋宇，採取以下計算方法：

(a) 建屋牌照 (五年轉讓限制)：

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{截至有關土地} \\ \text{申請撤銷轉讓} \\ \text{限制當日的十} \\ \text{足市值} \end{array} \right. \text{減} \left\{ \begin{array}{l} \text{先前已付} \\ \text{的地價} \end{array} \right. \times \begin{array}{l} \text{折扣因子} \\ \text{(載於地政處指示} \\ \text{見附錄 A)} \end{array} = \begin{array}{l} \text{須向政府} \\ \text{補付的地價} \end{array}$$

(b) 換地 (五年轉讓限制)：

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{截至有關土地} \\ \text{申請撤銷轉讓} \\ \text{限制當日的十} \\ \text{足市值} \end{array} \right. \text{減} \left\{ \begin{array}{l} \text{先前已付} \\ \text{的地價} \end{array} \right. \times \begin{array}{l} \text{折扣因子} \\ \text{(載於地政處指示} \\ \text{見附錄 A)} \end{array} = \begin{array}{l} \text{須向政府} \\ \text{補付的地價} \end{array}$$

(c) 私人協約 (永久轉讓限制)：

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{截至有關土地} \\ \text{申請撤銷轉讓} \\ \text{限制當日的十} \\ \text{足市值} \end{array} \right. \text{減} \left\{ \begin{array}{l} \text{先前已付} \\ \text{的地價} \end{array} \right. = \begin{array}{l} \text{須向政府} \\ \text{補付的地價} \end{array}$$

4.5 從上文第 4.4(a) 及 (b) 段可見，就以建屋牌照或換地批建的小型屋宇而言，須向政府補付的地價因採用折扣因子而減少，如下列例子顯示：

表四

以建屋牌照或換地批建小型屋宇的土地而言  
地政總署在計算撤銷轉讓限制須補付地價時採用的方法

完工證發出當日與 申請撤銷轉讓限制 當日相隔的時間 (註 1) (年數)	小型屋宇土地 截至申請撤銷 轉讓限制當日 的十足市值 (註 2) (a) (百萬元)	地政處指示所載的 折扣因子(見附錄 A) (註 3) (b)	計及折扣 因子後的地價 (註 4) (c) = (a) × (b) (百萬元)
0	2	0.2953	0.6
1	2	0.2442	0.5
2	2	0.1894	0.4
3	2	0.1306	0.3
4	2	0.0676	0.1

資料來源：地政總署的記錄

註1：根據地政處指示，完工證發出當日與申請撤銷轉讓限制當日相隔的時間會調低至最近的一季。

註2：在這個例子中，假設地政總署評估的小型屋宇土地的十足市值為200萬元。

註3：這個供說明之用的例子所選用的折扣因子，是基於最優惠貸款利率為5.25%的假設而定的。由於地政總署在最優惠貸款利率以上再另加2%，因此計算折扣因子時所使用的利率為7.25%。

註4：以上計算是假設村民先前並無向政府繳付任何地價。

## 審計署的查詢

4.6 審計署注意到，就以建屋牌照及換地批准的小型屋宇而言，在計算撤銷轉讓限制須補付的地價時採用折扣因子的做法，並不符合批准條件（見上文第 4.2(a)、4.2(b) 及 4.5 段）。根據小型屋宇批准條件，須補付地價的款額是有關土地截至在申請當日的十足市值與先前已繳付的地價的差額。在批准文件中，並無提及採用折扣因子。

4.7 訂立轉讓限制條款的目的，是防止原居村民利用建造小型屋宇的資格從中取利（見上文第 2.6 段），在計算補付地價時採用折扣因子的做法，會減低施加轉讓限制的效用。

4.8 二零零二年六月，審計署就計算補付地價的方法是否符合小型屋宇批准條件，向地政總署提出查詢。

4.9 *地政總署的回覆* 二零零二年七月，地政總署告知審計署：

- (a) 批准小型屋宇的轉讓限制條款是在一九七六年首次引入，根據條款，如原居村民在完工證發出當日起計五年內把小型屋宇轉讓給任何無權以優惠條件獲批准小型屋宇的人士，則須向政府補付地價。引入這項措施的目的是為免小型屋宇政策被濫用；
- (b) 一九七七年十月，當時的新界土地事務會議（註 5）再次提出有關事項。該會考慮到如按書面的條件行事，將會引致令人不滿意的情況，原因是根據有關條件，一名在五年轉讓限制期開始時申請轉讓同意書的村民與另一名例如在五年轉讓限制期開始後三年才申請轉讓同意書的村民，兩者須補付的地價並無分別。有意見認為前者須補付的地價應較後者為多，因為前者在出售小型屋宇時可賺取較高的利潤；及
- (c) 一九七七年十二月二十日，新界土地事務會議同意採用按上文第 4.4 段所述的計算方法，即須補付的地價會隨着轉讓限制未屆滿的有效期限縮短而減少，而村民的利益則會因此而增加。政府在一九七八年根據已同意的方式，為以建屋牌照、換地及私人協約批准的小型屋宇的轉讓限制制訂並實施評估方法及採用不同的有效期。

## 審計署對計算撤銷轉讓限制須補付地價的意見

4.10 審計署認為，就撤銷轉讓限制而言，在計算須補付給政府的地價時採用折扣因子的做法，並不符合小型屋宇建屋牌照及換地的條件。小型屋宇批准文件並無提及採用折扣因子。

---

註 5：新界土地事務會議由當時的副新界政務司擔任主席，成員包括當時的副環境司、當時的註冊總署署長（新界區）和當時的首席政府地政監督（新界）。

4.11 由於政府的用意是須補付的地價應隨着未屆滿轉讓的有效期縮短而減少，審計署認為地政總署應修訂小型屋宇批建條件，以反映有關用意。

審計署對計算撤銷轉讓限制須補付地價的建議

4.12 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 修訂小型屋宇建屋牌照／換地的條件，以反映政府在計算撤銷轉讓限制須補付的地價時採用折扣因子的用意；及
- (b) 在建屋牌照／換地的條件清楚訂明計算方法，使各有關方面確實知道在撤銷轉讓限制時，如何計算地價。

當局的回應

4.13 地政總署署長同意審計署的建議，建屋牌照／換地的條件須予修訂，使有關條件更準確地反映政府的用意。他表示，以建屋牌照／換地批建的小型屋宇，與私人協約不同之處，是前者的轉讓限制有效期僅為五年，而後者(私人協約)的轉讓限制則是永久的。因此，要求建屋牌照及換地的承批人，在五年的有效期內補付一筆地價，其款額相當於已繳付地價與有關土地截至申請當日的十足市值的全數差額，卻不顧及剩餘有效期時間的長短，而第六年及其後則無須補付任何地價的做法，是既不公平且有違邏輯的。上述問題在一九七七年十二月二十日舉行的新界土地事務會議中得以確認，與會者當時同意採用現時計算地價的方法。

4.14 房屋及規劃地政局局長同意地政總署署長的意見，認為須適當地更新現有建屋牌照／換地的文件，以更明確地反映地政總署現時評估地價的方法。

## 第5部分：認可鄉村名冊及以優惠條件批建小型屋宇登記冊

5.1 本部分探討備存認可鄉村名冊和以優惠條件批建小型屋宇登記冊方面的管理控制工作。這次帳目審查顯示，在管理控制方面仍有可予改善之處。

### 核准認可鄉村名冊

5.2 如上文第 1.1 段所述，新界小型屋宇政策只適用於年滿 18 歲以上，父系源自一八九八年時為認可鄉村居民的男性原居村民。為方便實施小型屋宇政策，當時的新界民政署署長於一九七三年一月核准了一份認可鄉村名冊（下稱核准名冊）。核准名冊是由新界各民政事務處於一九七二年，經徵詢鄉議局及各鄉事委員會的意見後，參考集體政府契約及丈量約份地圖（註 6）編製而成的。

5.3 核准名冊是監管以優惠條件批建小型屋宇的重要文件。地政總署已訂明鄉村在被列入核准名冊時須符合的準則。只有在一九七二年製備核准名冊時，真正被遺漏的鄉村，才會獲考慮補加在核准名冊中。自一九七二至一九八三年，當局每年均會檢討核准名冊，期間補加了大約 37 條鄉村。自一九八三年起，在其他村民提出的聲稱中，甚少是具有充分理據支持的。截至二零零二年七月底，再有六條鄉村獲納入核准名冊之中。

### 在核准名冊補加其他鄉村的準則

5.4 據地政總署表示，核准認可鄉村名冊是核實建造小型屋宇申請人資格的重要文件。地政總署已把核准名冊納入地政處指示之中。然而，地政處指示並沒有訂明鄉村在被列入核准名冊時須符合的準則。有關準則只見於二零零零年七月二十日地政總署總部向各新界地政處發出的一份備忘錄。該備忘錄表示，考慮應否在核准名冊中把某鄉村列為認可鄉村時，必須顧及幾個基本準則。其中兩個基本準則是：申請所涉的鄉村必須在一八九八年經已存在，而該鄉村亦應已納入丈量約份地圖和集體政府契約內。

### 審計署對核准名冊的意見

5.5 鑑於核准名冊是重要的監管工具，以確保只有認可鄉村的合資格原居村民，才可以優惠條件獲批建小型屋宇。審計署認為，地政總署就在核准名冊加入其他鄉村而制定的準則，必須清楚納入地政處指示中。地政總署人員在審核鄉村所提交的申請以決定是否把鄉村列入核准名冊時，必須嚴格遵守有關準則。

---

註 6：丈量約份地圖是於一八九八至一九零四年間製備附有索引的圖則，目的在於辨認土地業權及擬備地稅冊。

向未被列入核准名冊內的鄉村的村民發出小型屋宇建屋牌照

5.6 對批建小型屋宇記錄的抽樣審查顯示，元朗地政處於一九九五年向某條鄉村(鄉村A)的四名村民，發出四個小型屋宇建屋牌照，但鄉村A並未被列入核准名冊內。

5.7 地政總署於二零零二年七月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 鄉村A於一八九八年經已存在，但製備核准名冊時未有把該村列入名冊中；
- (b) 最有可能的原因是，在製備核准名冊時，鄉村A的村民已因為該村位置偏遠而定居於元朗另一條鄉村(鄉村B)。鑑於上述特殊背景，部分鄉村A的村民獲准於鄉村B建造小型屋宇；而鄉村B則是核准名冊內的認可鄉村；及
- (c) 元朗地政處會採取行動，修改有關記錄。

5.8 審計署得悉地政總署上述的解釋。然而，在有關鄉村尚未被列入核准名冊時便發出建屋牌照，實有欠妥善。審計署認為，有關監管程序須予改善。元朗地政處在處理批建小型屋宇的申請前，應先查核鄉村A是否名列於核准名冊。如果地政總署認為鄉村A屬真正的認可鄉村，在程序上應該先把鄉村A納入核准名冊內，才發出建屋牌照。

以優惠條件批建小型屋宇登記冊

5.9 根據地政處指示，為小型屋宇而設的以優惠條件批建小型屋宇登記冊(下稱小型屋宇登記冊)，必須存放於每個新界地政處，以確保每名原居村民一生只獲批建一間小型屋宇。為確保申請建造小型屋宇的村民先前從未獲批建小型屋宇，地政處指示規定，新界地政處必須核對小型屋宇登記冊上有否該村民的姓名。

5.10 小型屋宇登記冊按認可鄉村的地点及名稱分類，每宗批准原居村民建造小型屋宇的新個案都會記錄在內。由於小型屋宇登記冊是重要的監管記錄，保持其完整準確，至為重要，以確保原居村民無重複申請批建小型屋宇。

審計署對小型屋宇登記冊的意見

5.11 二零零二年六月，審計署抽查三個主要新界地政處備存的小型屋宇登記冊。審計署比較小型屋宇登記冊所記錄的鄉村名稱及核准名冊所載的認可鄉村名稱後，發現一些不符之處，並摘錄於附錄B。這種情況顯示了小型屋宇登記冊的備存工作缺乏適當的監管。

5.12 地政總署於二零零二年七月，回答審計署就不符之處的查詢時，確定會：

- (a) 就不屬認可鄉村但被誤記入小型屋宇登記冊的鄉村採取補救措施，在小型屋宇登記冊上將之刪除；及
- (b) 安排適當更新小型屋宇登記冊。

5.13 此外，另一相關事項亦值得注意，新界地政處通常指派文書主任負責查核申請人先前曾否獲批准建造小型屋宇。根據地政處指示，文書主任的監督人員應抽查他們的工作。一九九八年，廉政公署建議由高級地政主任負責抽查工作。然而，審計署審閱一些從新界地政處選取的個案檔案時，並無發現任何曾進行抽查的證據。

5.14 鑑於小型屋宇登記冊與核准名冊出現不符之處，審計署認為在監管小型屋宇登記冊的備存工作上，有可予改善之處。地政總署應徹底查核所有新界地政處備存的小型屋宇登記冊，以調整／糾正任何在登記冊上發現的不符／錯誤之處。

審計署對核准名冊及小型屋宇登記冊的建議

5.15 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 在地政處指示中，清楚訂明在核准認可鄉村名冊補加其他鄉村的準則；
- (b) 確保只有名列於核准名冊的認可鄉村的合資格原居村民，才可獲批准建小型屋宇；
- (c) 確保各新界地政處備存完整及準確的小型屋宇登記冊，以確保名列於核准名冊的鄉村的合資格原居村民，一生只獲批准建一間小型屋宇；
- (d) 確保已把記入小型屋宇登記冊的鄉村與認可鄉村的核准名冊互相對照，證明準確無誤；
- (e) 徹底查核各新界地政處備存的小型屋宇登記冊，以調整／糾正所發現的任何不符／錯誤之處；及
- (f) 根據有關地政處指示，規定地政總署主任須抽查小型屋宇登記冊，並備存有關抽查記錄。

當局的回應

5.16 地政總署署長大致上同意審計署的建議。他表示會在切實可行的範圍內盡快落實有關建議。

## 第6部分：處理建造小型屋宇的申請及地政總署的服務承諾

6.1 本部分探討各新界地政處處理建造小型屋宇申請的程序。這次帳目審查顯示，處理建造小型屋宇申請的工作有可予改善之處。

### 處理建造小型屋宇的申請需長時間輪候

6.2 *對長時間輪候的關注* 截至二零零二年三月三十一日，尚待處理的建造小型屋宇申請共有 14 157 宗。有關按新界地政處分項的尚待處理申請數字載於附錄 C。立法會及部分區議會議員對村民需長時間輪候申請建造小型屋宇一事表示關注。二零零二年六月，當時的規劃地政局局長告知立法會規劃地政及工程事務委員會，鑑於建造小型屋宇的申請個案甚多，因此，每宗申請平均需輪候三年，地政總署才能着手處理。地政總署曾經承諾，一旦處理工作展開後，簡單的個案一般可於 34 個星期 (即約 8.5 個月) 內完成。

6.3 *處理建造小型屋宇的申請所涉及的程序及時間* 二零零二年六月，當時的規劃地政局局長亦告知立法會規劃地政及工程事務委員會，處理建造小型屋宇申請所涉及的程序及時間 (見下文表五)。

表五

## 處理建造小型屋宇申請所涉及的程序及時間

步驟	處理時間	
	簡單的個案 (月數)	複雜的個案 (月數)
1 接獲申請	—	—
2 輪候時間	36	36
3 安排與申請人會晤及完成法定聲明	1	1
4 審查申請人的資格及土地狀況	0.5	9–12 (申請人須解決 土地業權問題)
5 進行實地視察以確定有關地點適合 建屋	0.75	1
6 擬備地盤平面圖及張貼告示	1	1
7 處理反對意見	—	3–9 (申請人須調解 反對意見)
8 徵詢有關政府部門的意見	0.75	30
9 向地政處會議或總地政主任提交 申請及徵求批准	0.5	1
10 建議及接納基本條款	1	1
11 擬備批建圖則及文件	2	3
12 簽立小型屋宇批建契約文件	1	1
時間總計：	44.5	96
	(或 3.7 年)	(或在最壞的 情況下為 8 年)

資料來源：地政總署的記錄

6.4 審計署注意到，如不計及長達 36 個月的輪候時間 (即上文第 6.3 段表五步驟 2)，簡單的個案可於 8.5 個月 (44.5–36) 內完成，複雜的個案在最壞的情況下則可於 60 個月 (96–36) 內完成。因此，長達 36 個月的初步輪候時間，嚴重影響了處理建造小型屋宇申請的完成時間。

6.5 二零零二年六月，當時的規劃地政局局長告知立法會規劃地政及工程事務委員會，他有信心即使是複雜的個案，處理及批准申請的工作也可於八年內完成。至於特別複雜的個案，處理及批准申請的工作則可能需要逾八年時間。然而，審計署注意到，申請建造小型屋宇的村民，並未獲告知有關資料。

6.6 據地政總署表示，處理時間過長的主要原因是：

- (a) 土地業權或分割出現問題；
- (b) 村民沒有與地政總署會晤；
- (c) 村民要求更改地點；
- (d) 村民無法及時提交由認可人士或認可工程師擬備的斜坡穩定性報告；
- (e) 當地村民提出反對，例如以風水理由或反對跨村申請；及
- (f) 與緊急車輛通道、環境及渠務事宜有關的問題。

處理時間亦須視乎村民、其認可人士或顧問所採取的行動的進展，以及問題的複雜程度而定。

#### 加快處理建造小型屋宇的申請的措施

6.7 *批給外界承辦* 一九九八年二月，地政總署在元朗地政處推行一個試驗計劃，把建造小型屋宇申請所需的測量及法律工作批給外界承辦。每名申請村民須為是項外發包辦服務繳付費用 22,000 元。據元朗地政處表示，上述安排僅可把處理時間縮短約四至六個月。村民認為，22,000 元的費用並非小數目，而與申請所需三至四年的全部等候時間相比，改善程度只屬輕微。由於村民反應欠佳，地政總署在一九九九年九月終止了批給外界承辦的安排。

6.8 *工作坊模式* 地政總署一直探討如何精簡處理建造小型屋宇申請的工作。一些新界地政處 (元朗、大埔及北區) 已採用工作坊的模式，根據申請的複雜程度及所涉地點分批處理。在是項安排下，有關新界地政處的一組人員以工作坊的模式在特定時段處理申請。位列尚待處理申請名單開端的申請會預先予以審核，而有關人員會找出一些簡單的個案並歸類，以便集體處理。處理這些簡單個案的人員會在同一個房間工作。有關檔案

會由他們以人手互相傳遞，這些人員的信息聯繫因而更為緊密快捷。這個工作坊模式有助提高工作效率及減少處理時間。此外，地政總署亦正探討以其他方式重組負責處理建造小型屋宇申請的小組，以便進一步提高效率。

6.9 **鄉村發展藍圖計劃** 二零零二年四月，地政總署提出一項鄉村發展藍圖計劃。在是項計劃下，有關新界地政處與村民合作制訂鄉村發展藍圖，指引鄉村日後的發展。是項擬議計劃有助及早找出地盤的限制，以及確保鄉村的各項設施(例如緊急車輛通道及垃圾收集站等)，是以村民的利益而妥善規劃。是項計劃會利便處理建造小型屋宇申請。雖然如此，此計劃仍須得到有關村民同意。地政總署現正就是項擬議計劃進一步徵詢鄉議局的意見。

6.10 **小型屋宇資訊系統電腦化計劃** 批建小型屋宇的資料現時並非集中一起，而是分別貯存在四個不同電腦應用系統內。該四個系統並無任何聯繫，要尋找資料並不方便。一九九八年五月，地政總署決定成立一個中央小型屋宇資訊系統，以監察建造小型屋宇申請。二零零零年初，該系統的第一階段已告完成，這個階段是有關申請人的甄別事宜。二零零二年六月，資訊科技署的行政電腦計劃委員會批准撥款 624 萬元發展該系統。

6.11 二零零二年六月，審計署建議地政總署把建造小型屋宇的申請及登記冊同時納入擬議小型屋宇資訊系統內。這或許有助加快處理，利便監察及審查申請的工作。

6.12 地政總署於二零零二年七月回應審計署的詢問時表示：

- (a) 地政總署正在設計建造小型屋宇申請的標準覆函，供各新界地政處使用。該標準覆函會納入地政處指示內；
- (b) 地政總署會向各新界地政處發出指示，要求各新界地政處展示正在處理中的建造小型屋宇申請的資料，供公眾人士參閱；及
- (c) 建造小型屋宇的申請資料及登記冊均會納入擬議的小型屋宇資料系統內。當局現正應行政電腦計劃委員會的要求，研究小型屋宇資訊系統的系統規格，以便減少所需撥款。地政總署會再提交撥款申請。

#### 確認接獲建造小型屋宇的申請及展示資料

6.13 新界地政處在接獲建造小型屋宇申請後，會向村民發出覆函，確認已收到申請(見上文第 6.3 段表五步驟 1)。一九九八年，廉政公署在一份檢討報告中，建議當局擬備發給村民的標準覆函，供所有新界地政處使用。然而，截至二零零二年七月，地政總署尚未擬備該標準覆函。審計署注意到，元朗、大埔及北區三區的新界地政處，均一直使用自行擬備的覆函。

6.14 一九九八年，廉政公署亦建議，正式確立在新界各地政處展示告示的做法。審計署注意到，元朗、大埔及北區三區的新界地政處會在辦事處展示告示，知會公眾人士行將處理的申請個案日期。此外，北區地政處亦會公布已獲原則上批准的申請個案的編號。然而，地政處指示並無訂明這個做法。審計署認為，這個做法應該納入地政處指示之中。

#### 審計署對處理建造小型屋宇的申請的意見

6.15 審計署歡迎地政總署在加快處理建造小型屋宇申請方面的努力 (見上文第 6.7 至 6.9 段)。然而，儘管地政總署已作出努力，但在截至二零零二年三月三十一日的年度內，該署仍然只能完成 1 049 宗建造小型屋宇申請。已完成的個案較每年 1 200 宗的目標 (見下文第 6.17 段) 為少。審計署認為，地政總署應加快處理建造小型屋宇申請，以把過長的輪候時間縮短。

6.16 就建造小型屋宇申請的輪候和處理時間而言，各新界地政處的情況相當懸殊 (見附錄D)。審計署認為，告知村民其所屬新界地政處平均的輪候和處理時間，對他們會很有幫助。然而，地政總署並沒有向村民提供有關資料。

#### 批建小型屋宇的服務承諾

6.17 根據地政總署出版的服務承諾，該署：

*“... 接到新界原居村民根據新界小型屋宇政策提出的建造小型屋宇申請，數量相當多，其中每年可審理至完成簽立文件階段的約有1 200宗。這類申請由開始審理日期起計，通常可在34個星期內完成處理。”(審計署強調)*

6.18 二零零一年六月，地政總署出版了《新界小型屋宇政策 如何申請批准建造小型屋宇》小冊子，該小冊子指出：

*“簡單的個案由地政專員開始處理有關申請當日起計，直至簽立文件的日期為止，大約需時170個工作天。”(審計署強調)*

6.19 2001-02年度的實際表現 根據地政總署的記錄，在截至二零零二年三月三十一日完結的年度內完成的個案中，有 26% 被界定為地政總署服務承諾中所指的簡單的個案，而在這些個案中，約有3%達到了該署的服務承諾 (見上文第6.17段)，即在34個星期內完成處理有關個案。

#### 審計署對批建小型屋宇的服務承諾的意見

6.20 在服務承諾中，沒有明確界定“審理至完成簽立文件階段(的個案)”、“通常可在...完成處理”及“這類申請由開始審理日期起計”等內容的定義不夠清晰明確。

6.21 服務承諾及小冊子兩者均用一句句子說明地政總署在處理建造小型屋宇申請所需時間方面的承諾。然而，在說明該署的承諾時，用詞卻相異，詳情如下文表六所示：

表六

服務承諾及小冊子有關建造小型屋宇申請的用詞相異之處

服務承諾使用的用詞 (見上文第 6.17 段)	小冊子使用的用詞 (見上文第 6.18 段)
“ 審理至完成簽立文件階段 (的個案) ”	“ 簡單的個案 ”
“ 通常可在 ... 完成處理 ”	“ 直至簽立文件的日期為止，大約需時 ”

資料來源：地政總署的記錄

6.22 審計署認為，服務承諾的用詞應更清晰，以免有意義含糊不清及令人誤解之處。從上文第 6.3 段表五可見，在新界地政處開始處理申請個案前的輪候時間，嚴重影響到個案的完成時間。然而，服務承諾及申請批准建造小型屋宇的小冊子均沒有提及這段初步輪候時間。審計署認為，服務承諾應說明簡單的建造小型屋宇申請個案的初步輪候時間。

審計署對處理建造小型屋宇的申請的建議

6.23 審計署建議地政總署署長應從速採取行動：

- (a) 加快處理建造小型屋宇的申請，以把過長的輪候時間縮短；
- (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》資料小冊子兩者用詞一致。

#### 當局的回應

6.24 地政總署署長大致上同意審計署的建議。他表示，該署正就批建小型屋宇的處理程序及指引進行檢討。如屬可行，會把審計署於上文第 6.23 段所述的建議納入檢討中。

地政處指示所載用以計算撤銷小型屋宇轉讓限制  
須補付的地價的折扣因子

地政總署採用的 年利率 (註)	完工證發出當日與申請撤銷轉讓 限制當日相隔的時間				
	(%)	(年數)			
	0	1	2	3	4
7.25%	0.2953	0.2442	0.1894	0.1306	0.0676
7.50%	0.3034	0.2512	0.1950	0.1347	0.0698
7.75%	0.3115	0.2581	0.2006	0.1387	0.0719
8.00%	0.3194	0.2650	0.2062	0.1427	0.0741
8.25%	0.3272	0.2717	0.2117	0.1466	0.0762
8.50%	0.3350	0.2784	0.2171	0.1505	0.0783
8.75%	0.3426	0.2850	0.2225	0.1544	0.0805
9.00%	0.3501	0.2916	0.2278	0.1583	0.0826
9.25%	0.3575	0.2980	0.2331	0.1622	0.0847
9.50%	0.3648	0.3044	0.2383	0.1660	0.0868
9.75%	0.3720	0.3107	0.2435	0.1698	0.0888
10.00%	0.3791	0.3170	0.2487	0.1736	0.0909
10.25%	0.3861	0.3232	0.2538	0.1773	0.0930
10.50%	0.3930	0.3293	0.2588	0.1810	0.0950
10.75%	0.3998	0.3353	0.2638	0.1847	0.0971
11.00%	0.4065	0.3413	0.2688	0.1884	0.0991
11.25%	0.4132	0.3472	0.2737	0.1920	0.1011
11.50%	0.4197	0.3530	0.2786	0.1956	0.1031
11.75%	0.4262	0.3588	0.2834	0.1992	0.1051
12.00%	0.4326	0.3645	0.2882	0.2028	0.1071
12.25%	0.4389	0.3701	0.2930	0.2064	0.1091

資料來源：地政總署的記錄

註：所採用的利率為最優惠貸款利率再加 2%。利率愈低，給予村民的折扣會愈高。

小型屋宇登記冊上發現不符之處

	核准名冊上 鄉村的數目	小型屋宇 登記冊上 鄉村的數目	整體不符 之處	不符之處其後已調整	
				載於小型 屋宇登記 冊但並未 列入核准 名冊的鄉村	載於核准 名冊但並 未列入小 型屋宇登 記冊的鄉村
新界地政處					
北區	102	113	11	12	1
元朗	131	154	23	27	4
大埔	120	137	17	25	8

資料來源：地政總署的記錄

截至二零零二年三月三十一日  
尚待處理的建造小型屋宇申請數目

新界地政處	尚待處理的申請數目
元朗	4 468
大埔	3 615
北區	2 940
沙田	937
西貢	878
離島	480
屯門	430
荃灣	354
葵青	55
	<hr/>
總計	14 157 (註)
	<hr/> <hr/>

資料來源：地政總署的記錄

註：其中包括1 372宗截至二零零二年三月三十一日已獲批准而尚待簽立土地文件的申請。

各新界地政處處理建造小型屋宇申請的平均時間

新界地政處	簡單個案的申請 (月數)		複雜個案的申請 (月數)	
	輪候時間	平均處理時間	輪候時間	平均處理時間
元朗	36	12	36	45
大埔	36	15	36	39
北區	36	9	36	22
西貢	不適用 (註 1)	不適用	24	16
離島	不適用	不適用	24	15
沙田	不適用	不適用	0	54
屯門	0 (註 2)	12	0	36
葵青	不適用	不適用	0	36
荃灣	不適用	不適用	0	20

資料來源：房屋及規劃地政局的記錄

註1：“不適用”指該新界地政處沒有接獲簡單個案。

註2：“0”指有關個案已即時處理。

大事年表

- 一九七二年十一月 當時的總督會同行政局批准訂立小型屋宇政策。
- 一九八七年十月 核數署 (現稱審計署) 完成就“ 原居村民小型屋宇政策 新界鄉村擴展試驗計劃 ” 進行的審查。
- 一九八七年十二月 地政總署在鄉村擴展區計劃的小型屋宇批建條件中，就撤銷轉讓限制引入三年凍結期。
- 一九八八年一月 政府帳目委員會作出結論，指田心村計劃沒有達到小型屋宇政策的目標。
- 一九九八年二月 地政總署在元朗地政處推行一個試驗計劃，把建造小型屋宇申請所需的測量及法律工作批給外界承辦。
- 一九九八年十二月 代有關小型屋宇三個分層單位個別買家行事的律師通知地政總署，有關村民違反了建屋牌照條件。
- 二零零一年六月 上訴法庭向地政總署提出對不合法協議的問題表示關注。
- 二零零一年六月 除某些特殊情況外，地政總署不會接納以授權書方式委託他人簽立小型屋宇批建契約。
- 二零零一年七月 地政總署致函香港律師會，促請該會注意上訴法庭提出有關建造小型屋宇的申請出現不合法協議的問題。
- 二零零一年十月 地政總署在申請建造小型屋宇的聲明書中加入額外條款。