

第 3 章

地政總署
差餉物業估價署
土木工程拓展署

寮屋及持牌構築物的管理

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

寮屋及持牌構築物的管理

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.15
審查工作	1.16 – 1.18
鳴謝	1.19
第 2 部分：監察寮屋及持牌構築物	2.1
監察寮屋	2.2 – 2.41
審計署的建議	2.42
政府的回應	2.43 – 2.44
監察持牌構築物	2.45 – 2.53
審計署的建議	2.54
政府的回應	2.55 – 2.56
第 3 部分：寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費	3.1
寮屋及持牌構築物的差餉及地租	3.2 – 3.10
審計署的建議	3.11 – 3.12
政府的回應	3.13 – 3.14
持牌構築物的牌照費	3.15 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26 – 3.27

	段數
第 4 部分：清拆寮屋及持牌構築物	4.1 – 4.3
寮屋及持牌構築物的發展性清拆行動	4.4 – 4.13
審計署的建議	4.14
政府的回應	4.15
對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的危險斜坡	4.16 – 4.32
審計署的建議	4.33 – 4.34
政府的回應	4.35 – 4.36

附錄	頁數
A：地政總署自 2016 年 6 月起實施改善寮屋管制措施的進度 (2016 年 6 月至 2017 年 3 月)	79
B：地政總署：組織架構圖(摘要)(2016 年 12 月)	80
C：完成例行巡查及逐戶寮屋檢查周期的時間	81
D：2016 年 12 月發現違規的已登記寮屋	82
E：項目 A 的平房方案和特設特惠現金津貼的主要資格準則	83

寮屋及持牌構築物的管理

摘要

1. 1940年代中期至1970年代後期，主要由於大量內地移民來港，數以萬計的市民在未發展和未批租的政府土地或私人農地上搭建寮屋構築物(簡稱“寮屋”)。1982年，房屋署進行全港調查(下稱“1982年寮屋登記”)，顯示全港1 049個寮屋區建有大約578 000間寮屋。在該次調查中登記的每間寮屋(已登記寮屋)都獲編配寮屋登記編號。1984及1985年，房屋署進行全港寮屋住戶調查，為居於已登記寮屋的477 184名居民記錄資料。自2006年4月起，地政總署從房屋署接管寮屋的管制職責。地政總署表示，由於政府進行清拆行動這項主要原因，寮屋區及已登記寮屋的數目已分別減少至2016年3月的772個及388 497間。

2. 根據地政總署的寮屋管制政策，1982年寮屋登記後，不論在政府土地或私人農地上都不可違規擴建寮屋及搭建新的寮屋。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年寮屋登記的記錄相符，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。已登記寮屋准予修葺，而位於新界的已登記住用寮屋則准予使用臨時建築物料重建，但必須事先獲得政府批准。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，地政總署會採取執管行動，包括要求佔用人採取糾正工程、取消其寮屋登記編號及拆卸相關構築物。

3. 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政府的土地上，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。1970年代中期之前，政府發出政府土地牌照，以供持牌人於政府土地上建造住用及非住用構築物，此後地政總署再沒有發出新的政府土地牌照。截至2016年3月，有效的政府土地牌照有15 214個(包括10 481個作住宅用途及4 733個作非住宅用途)。在本審計報告書內，這些獲發政府土地牌照的構築物簡稱為持牌構築物。審計署最近就政府對寮屋及持牌構築物管理方面的工作進行審查。

監察寮屋及持牌構築物

4. 截至 2016 年 3 月，地政總署轄下 7 個寮屋管制辦事處(寮管處) 共有 347 名員工，負責監察及巡查寮屋，確保其符合寮屋管制政策。該 7 個寮管處把有關違反寮屋管制政策的已登記寮屋和所採取跟進行動的資料，存放在個別個案的紙本檔案內，而沒有設立中央資料庫來記錄該等資料，以致未能於短時間內提供資料予地政總署管理層作有效監察之用。根據寮管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)。截至 2016 年 3 月，在 388 497 間已登記寮屋中，有 4 170 間(1%) 位於三色系統的紅區。由於該系統的所有紅區均位於港島區及鯉魚門，審計署揀選了地政總署的港島及鯉魚門寮管處，以審查其寮屋管制工作(第 2.4、2.6 至 2.8、2.10 及 2.38 段)。

5. **寮管處巡查未能發現違規的已登記寮屋** 2016 年 12 月的一天，審計署前往在巡查系統中屬紅區的港島區某村作實地視察，留意到有 50 個構築物可能違反寮屋管制政策，並在實地視察後轉介地政總署調查。截至 2017 年 1 月，地政總署經調查後發現，有 5 宗個案的構築物位於私人土地上，並非已登記寮屋。至於其餘的 45 宗個案：(a) 19 宗個案的已登記寮屋被確認為不符合寮屋管制政策。在該 19 宗個案中，地政總署在審計署實地視察前已得悉其中的 12 宗違規個案，並正在對有關構築物採取執管行動；而其他 7 宗個案為新違規個案；(b) 5 宗個案的已登記寮屋並無違反寮屋管制政策；以及(c) 餘下 21 宗個案的調查仍在進行，地政總署並未能確認有關寮屋是否符合寮屋管制政策(第 2.11 段)。

6. 審計署在審查上文第 5(a) 段所述 7 宗新違規個案的其中兩宗後發現，在一宗個案中，兩間已登記寮屋的總面積由 690 平方呎擴建至 800 平方呎(增加 16%)，及高度分別由 11 呎和 9 呎增至 27 呎(平均增加 170%)。在另一宗個案中，兩間已登記寮屋的總面積由 230 平方呎擴建至 460 平方呎(增加 100%)，及高度分別由 5 呎和 6 呎增至 12 呎(平均增加 118%)，並且將用途由貯存改為住用，建築物料則由木材改為混凝土／木材。此外，審計署在審查上文第 5(a) 段所述 12 宗地政總署正在採取執管行動的違規個案的其中一宗時發現，地政總署接獲市民投訴後進行調查，發現一間已登記寮屋的高度由 11 呎增至 19 呎(增加 73%)。然而，寮管處例行巡查卻未能發現上述 3 宗個案中的已登記寮屋有明顯違規的情況(第 2.12 段)。

摘要

7. **主要經投訴或轉介發現違規已登記寮屋** 在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間，隸屬 7 個寮管處的寮屋管制人員確認有 939 宗個案違反寮屋管制政策。然而，在該 7 個寮管處中，只有一個寮管處（即新界東（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，而其確認違規的 206 宗個案中，有 181 宗個案（88%）源自市民投訴或由政府決策局／部門轉介，而只有 25 宗個案（12%）是在寮屋管制巡查中發現。此外，根據港島及鯉魚門寮管處 2016 年 10 月的個案監察報告，該寮管處正就 35 宗涉及已登記寮屋的違規個案採取執管行動，當中：(a) 28 宗個案（80%）源自市民投訴（包括傳媒查詢）或由決策局／部門轉介；以及 (b) 餘下 7 宗個案（20%）是在寮屋管制巡查中發現（第 2.15、2.16 及 2.18 段）。

8. 審計署在上文第 7(a) 段所述的 28 宗個案中，揀選了 4 宗進行審查，發現有一些已登記寮屋佔用人以各種困難為理由，以致無法糾正相關違反寮屋管制政策的情況，以及：(a) 截至 2017 年 2 月，一間已登記寮屋被取消登記後，被再次佔用，但自 2015 年 7 月起，地政總署一直沒有對有關構築物採取執管行動，主要由於該署兩個組別之間權責不清；(b) 該署於 2013 及 2014 年對一間違規已登記寮屋多次採取管制行動，仍未能阻止構築物再次有違規工程和擴建；(c) 兩間已登記寮屋的高度，分別由 11 呎和 7 呎增至 18 呎（平均增加 100%）。雖然地政總署在 2015 年 11 月至 2016 年 10 月期間多次採取行動，但違規情況仍未糾正；以及 (d) 3 間已登記寮屋因違反寮屋管制政策而於 2016 年 8 月／9 月被取消寮屋登記編號和發出清拆通知書，但截至 2017 年 1 月，清拆工程仍未開始（第 2.19 段）。

9. **寮屋監察制度缺乏成效** 地政總署轄下 7 個寮管處的 312 名執行人員於各寮屋區進行例行巡查。審計署揀選了港島及鯉魚門寮管處兩支巡查隊進行審查，該兩支巡查隊負責於兩個巡查區作巡查。在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間（合共 432 個工作日），兩支巡查隊於兩個巡查區作巡查的日數分別為 257 及 208 日。審計署發現，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。該兩個巡查區內合共有 49 個指定巡查點，而巡查隊用於個別巡查點的時間通常不多。另外，各寮管處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，而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守寮屋管制政策（第 2.20 至 2.28、2.38 及 2.40 段）。

摘要

10. **持牌構築物違反牌照條件** 地政總署轄下 12 個分區地政處負責監察持牌構築物，確保其遵守牌照條件。分區地政處把有關違反牌照條件的持牌構築物和所採取跟進行動的資料，存放在個別個案的紙本檔案內。2017 年 1 月，審計署實地視察位於一個離島的 30 個持牌構築物，留意到兩宗個案的構築物可能違反牌照條件。審計署審查相關個案的檔案後發現，在其中一宗個案中，雖然當局於 2005 年 2 月向持牌人發警告信，要求他拆卸一個建於持牌構築物上的違規天台構築物，但在 12 年後，即 2017 年 1 月，該違規構築物仍未拆卸。在另一宗個案中，儘管離島地政處在 2011 年 11 月知悉一個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 月仍沒有採取所需執管行動 (第 2.46 及 2.47 段)。

11. **沒有就持牌構築物制訂巡查計劃和保存巡查資料** 根據地政總署的指示，每個持牌構築物應至少每年巡查一次，也可因應工作緩急，把巡查次數改為不少於每三年一次。然而，12 個分區地政處均沒有就巡查持牌構築物而制訂巡查計劃，亦無設立中央資料庫，記錄每個持牌構築物的巡查時間、所發現的違規情況和採取的跟進行動。因此，此監察制度無法保證持牌構築物妥善遵守牌照條件 (第 2.48 及 2.49 段)。

寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

12. **就寮屋及持牌構築物徵收差餉及地租的遺漏個案** 根據《差餉條例》(第 116 章)，除某些豁免情況外，私人農地上搭建的寮屋須繳納差餉，持牌構築物亦然。此外，根據《地租 (評估及徵收) 條例》(第 515 章)，除某些豁免情況外，私人農地上搭建的寮屋須繳納地租。然而，審計署留意到，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) 全部 262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋和所有 15 214 個政府土地牌照涵蓋的持牌構築物的資料，以供估價署按情況評估和徵收差餉及地租 (第 1.6、1.14、3.2 至 3.4 及 3.7 段)。

13. 關於私人農地上搭建的已登記寮屋，估價署的資料庫並無備存有關已登記寮屋的登記編號 (這些構築物通常沒有用於評估差餉和地租的正式地址)，而且估價署和地政總署並沒有就各自備存的相關資料進行核對，這情況無法確保所有相關的已登記寮屋均被妥善徵收差餉和地租。至於持牌構築物，審計署留意到，截至 2017 年 3 月，在總共 15 214 個政府土地牌照中，估價署資料庫只備存其中 6 659 個 (44%) 所涵蓋構築物的差餉評估記錄。審計署抽樣審查離島

摘要

地政處監察的 30 個政府土地牌照 (佔該分區地政處監察的 3 326 個政府土地牌照的 1%) 所涵蓋的持牌構築物，發現估價署並無就 18 個 (60%) 政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物進行評估和徵收差餉。估價署表示，該 18 宗個案涉及偏遠地區的處所，應課差餉租值較低 (第 3.6、3.8 及 3.10 段)。

14. **政府土地牌照費自 1972 年以來未曾檢討和調整** 審計署留意到，持牌構築物的許可證費用 (下稱“牌照費”) 自 1972 年《土地 (雜項條文) 條例》通過以來從未調整。審計署亦留意到，持牌構築物的牌照費非常低。舉例來說，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 (第 3.19 段)。

清拆寮屋及持牌構築物

15. 受政府發展性清拆行動影響的寮屋及持牌構築物佔用人，可獲安置入住公共租住房屋 (公屋)，惟須符合特定資格準則。在 2012 至 2016 年期間，政府的發展性清拆行動共清拆了 5 606 個構築物。在這些清拆行動中，一個工程項目 (項目 A) 涉及清拆的構築物數目最多，有 1 669 個 (佔 5 606 個的 30%)。項目 A 獲撥款 2.11 億元進行清拆行動。審計署揀選了項目 A 進行審查。在該項目下，147 戶獲提供各類安置安排及／或特惠津貼 (第 4.4、4.5、4.7 及 4.8 段)。

16. **不符合公屋安置準則的住戶獲轉介予房屋署編配公屋單位** 審計署留意到有一宗個案的住戶，雖然不符合一項安置入住公屋規定 (即在緊接關於項目 A 的公布清拆日期前，於受影響構築物住滿兩年)，但地政總署仍把個案轉介予房屋署，而房屋署最終編配公屋單位予該住戶 (第 4.10 段)。

17. **須監察並匯報影響寮屋及持牌構築物的公共斜坡鞏固工程進度** 截至 2017 年 2 月，在 1 582 幅對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的政府人造斜坡中，土木工程拓展署尚未就其中的 940 幅 (59%) 展開鞏固工程。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，但土木工程拓展署沒有進行相關的天然山坡災害研究，以確定所需的緩減措施 (第 4.25 及 4.27 段)。

摘要

18. 須加強行動鞏固對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的私人斜坡 根據《建築物條例》(第 123 章)，屋宇署可向私人斜坡的業主發出危險斜坡修葺令，規定業主在指定期限內進行斜坡鞏固工程。然而，截至 2017 年 1 月，屋宇署對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的私人斜坡而發出的危險斜坡修葺令當中，有 210 份未獲妥善遵從，其中 34 份 (16%) 未獲遵從的時間由 10 至 21 年不等 (第 4.28 及 4.30 段)。

審計署的建議

19. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議政府應：

監察寮屋及持牌構築物

- (a) 就違規的已登記寮屋，適時採取適當執管行動 (第 2.42(a) 段)；
- (b) 採取措施，防止再次因地政總署不同組別之間權責不清而延遲採取執管行動 (第 2.42(c) 段)；
- (c) 根據現有人手資源，制訂每支巡查隊的巡查計劃，規定在指定時期內須巡查某一巡查範圍內所有已登記寮屋 (第 2.42(g) 段)；
- (d) 檢討寮屋及持牌構築物監察制度的成效，並考慮推行經改良制度，監察這些構築物 (第 2.42(j) 及 2.54(e) 段)；
- (e) 採取有效措施，確保持牌構築物的牌照條件獲得遵守 (第 2.54(a) 段)；

寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

- (f) 採取行動，向相關的寮屋及持牌構築物徵收差餉和地租，並追討過往遺漏徵收的差餉和地租 (第 3.12(b) 段)；
- (g) 加快行動，檢討政府土地牌照收費水平 (第 3.25(a) 段)；

摘要

清拆寮屋及持牌構築物

- (h) 採取措施，確保只有受清拆行動影響的合資格住戶才獲轉介予房屋署安排公屋安置 (第 4.14(a) 段)；
- (i) 監察對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的政府人造斜坡和天然山坡的鞏固工程進度，並定期向立法會匯報 (第 4.33 段)；及
- (j) 對長期未有按照危險斜坡修葺令規定妥善進行所需鞏固工程的私人斜坡，加強行動 (第 4.34 段)。

政府的回應

- 20. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

寮屋構築物

1.2 1940 年代中期至 1970 年代後期，由於大量內地移民來港和出生率上升，房屋供應未能應付激增的需求，因而數以萬計的市民在未發展和未批租的政府土地或私人農地上搭建寮屋構築物（簡稱“寮屋”——見照片一）。

照片一

位於深井的寮屋
(2017 年 2 月)



資料來源：審計署於 2017 年 2 月拍攝的照片

引言

1.3 1982年，為控制寮屋數目，房屋署就全港建於未批租的政府土地及私人農地上的寮屋，進行調查（下稱“1982年寮屋登記”），在該次調查中登記的每間寮屋（已登記寮屋）都獲編配寮屋登記編號。寮屋建於政府土地或私人農地上而沒有寮屋登記編號，地政總署（註1）會採取執管行動。根據1982年寮屋登記，截至1982年6月，全港1049個寮屋區建有578 000間已登記寮屋。多年來，由於政府進行清拆行動這項主要原因，寮屋數目已經減少。自2006年4月起，地政總署從房屋署接管寮屋的管制職責。根據地政總署《寮屋管制統計季報》，截至2016年3月，全港有772個寮屋區，內有388 497間建於未批租政府土地及私人農地上的已登記寮屋，詳情見表一。

表一

全港已登記寮屋 (2016年3月)

用途	已登記寮屋建於		
	政府土地上 (數目)	私人農地上 (數目)	合計 (數目)
住宅用途	32 575	51 794	84 369
非住宅用途	93 794	210 334	304 128
總計	126 369	262 128	388 497

資料來源：地政總署的記錄

1.4 1984及1985年，房屋署進行全港寮屋住戶調查（下稱“1984/85年度寮屋居民登記”），記錄在已登記寮屋內居住的居民資料。根據1984/85年度寮屋居民登記，當時有477 184名寮屋居民。政府之後再沒有為實施寮屋管制政策而進行全港寮屋住戶調查（見第1.7至1.9段）。

註1：1981年12月之前，當時的新界民政署是主管新界土地的負責機關。布政司署在1981年12月重組，當時的政務總署成為土地主管機關。地政總署自1982年4月成立以來，一直負責所有土地行政事務。為求簡明，在本審計報告書內，地政總署兼指前新界民政署及前政務總署。

持牌構築物

1.5 根據《土地(雜項條文)條例》(第28章——註2)，地政總署在收到訂明費用後，可發出政府土地牌照(註3)，准許持牌人佔用一幅未批租的政府土地。根據該條例，政府土地牌照在訂明期間有效，並可由地政總署酌情決定續期或終止。1970年代中期之前，政府發出政府土地牌照，以供持牌人於政府土地上建造住用及非住用構築物。在本審計報告書內，這些獲發政府土地牌照的構築物將簡稱為持牌構築物。

1.6 地政總署表示，部分持牌構築物亦於1982年寮屋登記中記錄在案，但該署並未備存該等持牌構築物的數目和詳情記錄。自1970年代中期起，除了取消並重發的個案之外，地政總署再沒有發出新的政府土地牌照，而是改以短期租約方式，批出未批租的政府土地作臨時用途。截至2016年3月，有效的政府土地牌照有15 214個(包括10 481個作住宅用途及4 733個作非住宅用途)。

地政總署的寮屋管制政策

1.7 根據地政總署於其網站發布的寮屋管制政策：

- (a) 已登記寮屋屬於違例佔用政府土地或在私人農地上搭建違例構築物，而這些行為獲政府暫准。這類暫准存在的安排並無訂立任何法律權利、權益或義務，亦不授予任何人佔用土地的權利；
- (b) 雖然買賣或租賃寮屋並無法律限制，但由於寮屋只屬“暫准存在”性質，政府建議市民不要購買或租用寮屋；
- (c) 已登記寮屋按以下條件獲“暫准”繼續存在：
 - (i) 每個構築物的位置、尺寸、建築物料和用途須與1982年寮屋登記的記錄(下稱“1982年登記記錄”)相符；及

註2：1997年7月之前，《土地(雜項條文)條例》稱為《官地條例》。1997年7月，《官地條例》改稱《土地(雜項條文)條例》。為求簡明，在本審計報告書內，《土地(雜項條文)條例》兼指《官地條例》(1997年7月之前)及《土地(雜項條文)條例》(自1997年7月起)。

註3：1997年7月之前，政府土地牌照指根據當時的《官地條例》發出的“官地牌照”。為求簡明，在本審計報告書內，政府土地牌照及官地牌照統稱為政府土地牌照。

- (ii) 直至因發展計劃、安全或環境理由而須予以清拆，或直至自然流失（如構築物無人佔用或不再存在）而被取締；及
 - (d) 在 1982 年寮屋登記後搭建的新寮屋，以及已登記寮屋的位置、尺寸、建築物料或用途與 1982 年登記記錄不符者，地政總署會採取執管行動。對於在未批租的政府土地上搭建的寮屋，地政總署可採取《土地（雜項條文）條例》所述的執管行動（如拆卸政府土地上的違例構築物）。至於在私人農地上搭建的寮屋，地政總署可採取執行契約條款行動（註 4）。
- 1.8 2016 年 6 月，地政總署發出新聞稿公布會改善其寮屋管制措施，包括：
- (a) 收緊酌情容許佔用人糾正已登記寮屋違規擴建的安排。若有證據顯示在 2016 年 6 月 22 日後有新落成的違規擴建部分，署方會採取行動，例如一經發現便不再給予佔用人糾正機會，即時取消寮屋登記編號，清拆整個搭建於政府土地上的違規構築物，或因應位於私人土地上的新擴建個案採取執行契約條款行動；及
 - (b) 使用無人駕駛飛機系統及航空照片，加強調查和搜集資料工作，主動找出懷疑非法擴建或重建已登記寮屋的個案。

附錄 A 載列地政總署自 2016 年 6 月起，實施改善寮屋管制措施的進度。

1.9 地政總署表示，根據現行的寮屋管制政策，政府不會管制居於已登記寮屋內的佔用人的身分。

持牌構築物的發牌條件

- 1.10 政府土地牌照的發牌條件包括：
- (a) 地政總署准許持牌人在訂明的短暫期間佔用一幅政府土地。該幅政府土地上只准搭建符合該牌照所訂明用途和尺寸的構築物；

註 4：地政總署表示，有關行動可包括把警告信送交土地註冊處註冊，對於嚴重個案甚至可重收土地。

- (b) 如有違反任何牌照條件，地政總署可取消有關牌照。牌照一旦被取消，該幅政府土地上的相關構築物必須移除，費用由持牌人承擔；及
- (c) 政府土地牌照不得轉讓。地政總署有酌情權在給予持牌人 3 個月通知後取消牌照。

在清拆寮屋及持牌構築物後安置佔用人

1.11 政府的政策是不會讓任何人因清拆行動而導致無家可歸。政府主要按照 1982 年寮屋登記記錄對寮屋實施管制，並根據 1984/85 年度寮屋居民登記，決定佔用人是否合資格於寮屋及持牌構築物清拆後獲得安置和津貼。

1.12 2002 年 12 月，香港房屋委員會（房委會——註 5）就清拆行動推行一項政策，以安置未有在 1984/85 年度寮屋居民登記中記錄在案的佔用人。根據該項政策，於宣布清拆行動前兩年已居於受影響已登記寮屋的佔用人，如符合其他申請公共租住房屋（公屋）的資格，亦符合房委會安置計劃的資格。

主要負責的決策局和部門

1.13 發展局（註 6）是負責有關寮屋及持牌構築物管制政策事宜的決策局。地政總署獲賦予《土地（雜項條文）條例》所訂的法定權力，負責履行寮屋管制職能（由轄下寮屋管制小組負責）、清拆受影響構築物（由轄下清拆組、非發展性清拆組及 12 個分區地政處負責）及管理持牌構築物（由轄下 12 個分區地政處負責）。附錄 B 載有地政總署的組織架構圖摘要，顯示負責管理寮屋及持牌構築物的相關組別。

註 5：房委會是根據《房屋條例》(第 283 章) 於 1973 年 4 月成立的法定機構，房屋署是房委會的執行機關，為其提供秘書和行政支援。

註 6：發展局於 2007 年 7 月成立，其職責包括負責有關寮屋及持牌構築物的政策事宜。2007 年 7 月之前，有關政策由當時的房屋及規劃地政局 (2002 年 7 月至 2007 年 6 月) 負責。2002 年 7 月之前，寮屋的政策由當時的房屋局 (1997 年 7 月至 2002 年 6 月) 負責，持牌構築物的政策則先後由當時的規劃地政局 (2000 年 1 月至 2002 年 6 月) 和當時的規劃環境地政局 (1997 年 7 月至 1999 年 12 月) 負責。為求簡明，在本審計報告書內，發展局兼指所有曾經負責寮屋及持牌構築物政策事宜的決策局。

引言

1.14 私人農地上搭建的寮屋須根據《差餉條例》(第 116 章)繳納差餉，以及根據《地租(評估及徵收)條例》(第 515 章——下稱《地租條例》)繳納地租。此外，持牌構築物亦須根據《差餉條例》繳納差餉。差餉物業估價署(估價署)負責評估和徵收相關寮屋及持牌構築物的差餉和地租。

1.15 土木工程拓展署(註 7)負責評估和改善斜坡安全，並向地政總署建議因斜坡安全理由而須清拆的寮屋及持牌構築物。

審查工作

1.16 1996 年，審計署(前稱核數署)就房屋署的寮屋管制行動進行審查，審查結果載於 1996 年 3 月發表的《核數署署長第二十六號報告書》第 12 章。1997 年，審計署就同一課題進行跟進審查，審查結果載於 1997 年 10 月發表的《審計署署長第二十九號報告書》第 9 章。2012 年，審計署就非法佔用政府土地進行審查，審查工作包括一個有關寮屋及持牌構築物的個案，審查結果載於 2012 年 3 月發表的《審計署署長第五十八號報告書》第 7 章。

1.17 近年來，一些傳媒報道和市民投訴指寮屋及持牌構築物違規擴建和改建，以及相關非住用構築物被改建為住用構築物。此外，一些寮屋區因位於山坡附近而面對山泥傾瀉風險，而在過去數十年，一些寮屋區曾因山泥傾瀉造成嚴重傷亡。

1.18 2016 年 10 月，審計署展開審查，探討政府在寮屋及持牌構築物管理方面的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 監察寮屋及持牌構築物(第 2 部分)；
- (b) 寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費(第 3 部分)；及
- (c) 清拆寮屋及持牌構築物(第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

註 7：土木工程拓展署於 2004 年 7 月成立，由前土木工程署(轄下設有土力工程處)和前拓展署合併而成。為求簡明，在本審計報告書內，土木工程拓展署兼指前土木工程署。

鳴謝

1.19 在審查工作期間，發展局、地政總署、估價署、房屋署、土木工程拓展署及屋宇署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：監察寮屋及持牌構築物

2.1 本部分探討地政總署在監察寮屋及持牌構築物方面的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 監察寮屋(見第 2.2 至 2.44 段)；及
- (b) 監察持牌構築物(見第 2.45 至 2.56 段)。

監察寮屋

地政總署的寮屋管制政策

2.2 在 2002 至 2006 年期間，地政總署分兩階段從房屋署接管寮屋的管制職責，第一階段涉及市區及離島區的寮屋管制工作，由 2002 年 4 月起移交地政總署；第二階段則涉及新界的寮屋管制工作，由 2006 年 4 月起移交地政總署。2006 年 4 月，地政總署成立寮屋管制小組以監察寮屋，該小組共有 421 名員工(實際員工人數)，他們都是由房屋署調任，或來自內部調配的地政總署人員。

2.3 地政總署於其網站發布的寮屋管制政策(見第 1.7 段)，包括以下重點：

- (a) 1982 年寮屋登記後，不論在政府土地或私人農地上都不可違規擴建寮屋或搭建新的寮屋；
- (b) 所有位於未批租政府土地及私人農地上，並於 1982 年寮屋登記中記錄在案的寮屋，可獲暫准存在，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；
- (c) 已登記寮屋的位置、尺寸、建築物料和用途，未經政府批准，不得更改；
- (d) 已登記寮屋准予修葺，但必須事先獲得政府批准，而經修葺的已登記寮屋，其位置、尺寸、建築物料和用途須與 1982 年登記記錄相符；及

- (e) 市區(註 8)內已登記住用及非住用寮屋，均不准重建。至於新界區，已登記非住用寮屋不准重建，而已登記住用寮屋准予使用臨時建築物料重建，但必須事先獲得政府批准，而經重建的已登記寮屋，其位置、尺寸、建築物料和用途須與 1982 年登記記錄相符。

地政總署表示，上述寮屋管制政策目的是在一段時間後，全面取締已登記寮屋。

2.4 在 1982 年寮屋登記後新搭建的寮屋，或違反寮屋管制政策的已登記寮屋，地政總署會採取執管行動。地政總署可要求佔用人採取糾正工程、取消違反寮屋管制政策的已登記寮屋的寮屋登記編號，以及要求拆卸有關構築物。在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間，地政總署取消了 2 432 間已登記寮屋的寮屋登記編號，原因包括違反寮屋管制政策，以及因發展計劃或安全理由而清拆的寮屋。該 2 432 間已登記寮屋中，有多少是因違反寮屋管制政策或出於其他原因而被取消登記編號，地政總署並沒有備存統計數字。

2.5 在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間，地政總署接獲 57 宗修葺已登記寮屋的申請，當中 53 宗獲批，4 宗被拒。在該段期間，地政總署並沒有接獲重建已登記寮屋的申請。地政總署表示，處理修葺已登記寮屋的申請一般需時約 10 個工作日，而處理重建已登記寮屋的申請則約為 48 個星期。

地政總署監察寮屋的工作

2.6 寮屋管制小組在 2006 年 4 月的核准人手編制為 434 人，而在 2016 年 3 月則為 426 人。截至 2016 年 3 月，寮屋管制小組設有一個總部辦事處及 7 個寮屋管制辦事處(寮管處)，共有 358 名員工(實際員工人數——包括總部辦事處的 11 名員工，以及 7 個寮管處的 347 名員工(包括 35 名文書人員及 312 名執行人員))。在 2016-17 年度，寮屋管制小組的個人薪酬撥款預算為 1.209 億元。截至 2016 年 3 月，7 個寮管處負責監察 99 個巡查區，這些巡查區內共有 388 497 間已登記寮屋(見表二)。

註 8：就寮屋管制而言，全港分為市區和新界區，新界區包括屯門、元朗、粉嶺、上水、大埔、沙田、西貢和離島。

表二

寮屋管制人員、巡查區及已登記寮屋數目
(2016年3月)

寮管處	文書人員 (數目)	寮屋管制 執行人員 (數目)	巡查區 (數目)	已登記 寮屋 (數目)
港島及鯉魚門	4	37	13	5 642
九龍、荃灣及葵青	5	46	12	11 115
離島	5	35	9	23 004
新界東(一)	5	58	19	56 856
新界東(二)	6	49	16	108 863
新界西(一)	4	38	12	65 827
新界西(二)	6	49	18	117 190
總計	35	312	99	388 497

資料來源：地政總署的記錄

2.7 寮管處的寮屋管制執行人員負責巡查寮屋區，以及就未批租政府土地及私人農地上的非法搭建寮屋活動，採取管制行動。寮管處共設 97 支巡查隊，負責巡查 99 個巡查區，除兩支隸屬港島及鯉魚門寮管處的巡查隊外，其餘每支隊伍各負責巡查一個區。每支巡查隊由一名寮屋管制主任領導，成員包括一至兩名工人／技工。根據 2006 年 8 月的《寮屋管制小組技術備忘錄》所包括的《寮屋管制運作手冊》，巡查分為兩類，即例行巡查和逐戶寮屋檢查（註 9）。

2.8 **例行巡查** 根據《寮屋管制運作手冊》，派員實地巡查十分重要，可阻遏任何試圖搭建新寮屋的活動，而例行巡查旨在偵察有否新建非法構築物，以及已登記寮屋有否違規擴建。該手冊訂明，應採用三色系統釐定規管各個寮屋區的程度。根據三色系統，寮屋區按可能出現搭建新寮屋活動的程度，依次劃

註 9：2017 年 3 月，地政總署告知審計署，隨着寮屋的管制職責在 2002 至 2006 年期間分階段由房屋署移交地政總署，該署採用已修訂的寮屋管制方法監察寮屋（見第 2.33(b) 及 (c) 段）。

為紅、黃及綠區(紅區為最有可能出現相關違規活動)，而完成一個例行巡查周期的時間為 1 至 4 個工作日，詳情載於附錄 C。

2.9 **逐戶寮屋檢查** 根據《寮屋管制運作手冊》，逐戶寮屋檢查旨在偵察已登記寮屋有否違規(例如更改用途或尺寸)，而完成一個逐戶寮屋檢查周期的時間為 12 至 24 個月，視乎各巡查區內已登記寮屋的數目而定，詳情載於附錄 C。

2.10 截至 2016 年 3 月，根據地政總署的記錄，在未批租政府土地或私人農地上搭建的 388 497 間已登記寮屋中，有 4 170 間(1%)位於三色例行巡查系統的紅區。由於該系統的所有紅區均位於港島區及鯉魚門，審計署揀選了港島及鯉魚門寮管處，以審查其寮屋管制工作。

寮管處巡查未能發現違規的已登記寮屋

2.11 2016 年 12 月，審計署與地政總署人員一起前往港島區某村(A 村)作實地視察(涉及約 200 間已登記寮屋)，觀察港島及鯉魚門寮管處兩支巡查隊(即巡查隊 A 及 B)的例行巡查工作。根據地政總署的記錄，該村屬三色系統的紅區。在實地視察期間，審計署留意到有 50 個構築物可能違反寮屋管制政策，並轉介地政總署調查。地政總署表示，該 50 宗個案中，有 5 宗的構築物位於私人土地上，並非已登記寮屋。截至 2017 年 1 月，地政總署就其餘 45 宗個案的調查結果如下：

- (a) 7 宗新違規個案(15%)：在審計署於 2016 年 12 月實地視察前，地政總署並不知道這些違規情況。寮屋管制人員其後進行實地視察，量度有關已登記寮屋的尺寸，並確認這些寮屋不符合寮屋管制政策；
- (b) 12 宗現有違規個案(27%)：地政總署在審計署實地視察前，透過寮屋管制巡查、市民投訴或其他政府決策局／部門轉介，已得悉這些已登記寮屋違規，並正對有關寮屋採取執管行動；
- (c) 5 宗個案(11%)：並無發現有關已登記寮屋違規；及
- (d) 21 宗個案(47%)：地政總署就這些已登記寮屋的調查仍在進行，並未能確認有關寮屋是否符合寮屋管制政策。

2.12 在 19 宗 (7 宗 + 12 宗) 個案中，每宗均涉及違反寮屋管制政策一項或以上規定，詳情載於附錄 D。審計署就第 2.11(a) 段所述 7 宗個案中揀選了兩宗，以及就第 2.11(b) 段所述 12 宗個案中揀選了一宗進行審查。該 3 宗選定個案的詳情如下：

有關第 2.11(a) 段

- (a) 違規重建已登記寮屋 (見個案一)；
- (b) 違規更改已登記寮屋的用途、尺寸和建築物料 (見個案二)；及

有關第 2.11(b) 段

- (c) 違規擴建已登記寮屋 (見個案三)。

個案一

違規重建已登記寮屋 (已登記寮屋 A)
(2014 年 12 月至 2017 年 1 月)

1. 2014 年 12 月，審計署進行前期審計策劃工作期間，實地視察 A 村，留意到一間寮屋 (已登記寮屋 A——見照片二及三) 正進行建築工程。已登記寮屋 A 位於海濱長廊附近。

照片二及三

已登記寮屋 A
(2014 年 12 月)

照片二 (側面)



照片三 (正面)



資料來源：審計署於 2014 年 12 月拍攝的照片

2. 2016 年 12 月，審計署再次實地視察已登記寮屋 A，並留意到建築工程已經完成 (見照片四及五)。

個案一（續）

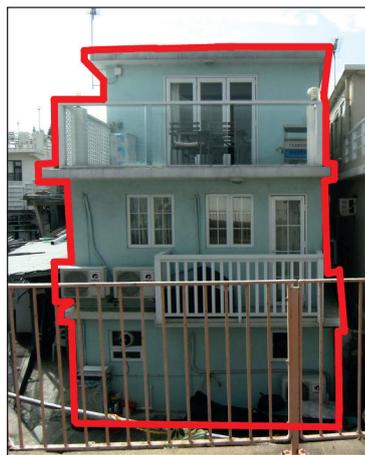
照片四及五

已登記寮屋 A
(2016 年 12 月)

照片四（側面）



照片五（正面）



資料來源：審計署於 2016 年 12 月拍攝的照片

3. 2017 年 1 月，港島及鯉魚門寮管處經審計署轉介後，發現根據 1982 年登記記錄，已登記寮屋 A 包括兩個寮屋登記編號（已登記寮屋 A1 及 A2）。因此，已登記寮屋 A 原為兩個而非一個構築物。寮屋管制人員亦實地視察，量度已登記寮屋 A 的尺寸。實地量度資料顯示，與 1982 年登記記錄顯示的已登記寮屋 A1 及 A2 總尺寸相比，已登記寮屋 A 曾擴建和加高。1982 年登記記錄及 2017 年 1 月地政總署視察結果的詳情如下：

詳情	1982 年登記記錄		2017 年 1 月 地政總署視察結果
	已登記寮屋 A1	已登記寮屋 A2	已登記寮屋 A
尺寸：			
- 長 (呎)	19	18	16
- 闊 (呎)	24	13	50
- 高 (呎)	11	9	27
用途	浴室／貯存	住用	住用
建築物料	磚／木材	混凝土／磚	混凝土／磚

個案一（續）

審計署的意見

4. 根據地政總署的記錄，已登記寮屋 A 位於市區的政府土地。根據寮屋管制政策，已登記寮屋 A 位於市區，不可重建（見第 2.3(e) 段）。然而，審計署在 2014 年 12 月實地視察期間拍攝的照片顯示，已登記寮屋 A 正進行建築工程。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 A 的次數記錄。審計署認為下列情況並不理想：

- (a) 已登記寮屋 A1 及 A2 的總面積由 690 平方呎 (19 呎 × 24 呎 + 18 呎 × 13 呎) 擴建至 800 平方呎 (16 呎 × 50 呎)，增加 16%；而兩個構築物的高度分別由 11 呎和 9 呎增至 27 呎，平均增加 170%；及
- (b) 儘管有明顯建築工程（見第 1 段照片二及三）在 2014 年年底時進行，負責的巡查隊在例行巡查期間，卻未能發現已登記寮屋 A1 及 A2 有違規建築工程，直至 2016 年 12 月經審計署轉介後，寮屋管制人員才開始調查這宗個案。

5. 地政總署表示，如果發現已登記寮屋未經政府批准而重建，該署會即時取消有關構築物的寮屋登記編號，並會採取執管行動。審計署認為地政總署須：

- (a) 就已登記寮屋 A1 及 A2，適時採取適當執管行動；及
- (b) 採取行動，調查為何負責的巡查隊在例行巡查期間，未能發現 2014 年年底的違規建築工程，以及已登記寮屋 A1 及 A2 違規擴建和加高，並採取所需改善措施。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

個案二

違規更改已登記寮屋 (已登記寮屋 B)
的用途、尺寸和建築物料
(2016 年 12 月至 2017 年 1 月)

1. 2016 年 12 月，審計署到 A 村實地視察，發現一間寮屋有懷疑更改建築物料的情況 (已登記寮屋 B——見照片六)。已登記寮屋 B 位於海濱長廊附近。

照片六

已登記寮屋 B
(2016 年 12 月)



資料來源：審計署於 2016 年 12 月拍攝的照片

2. 2017 年 1 月，港島及鯉魚門寮管處經審計署轉介後，發現根據 1982 年登記記錄，已登記寮屋 B 包括兩個寮屋登記編號 (已登記寮屋 B1 及 B2)。因此，已登記寮屋 B 原為兩個而非一個構築物。寮屋管制人員亦實地視察，量度已登記寮屋 B 的尺寸。視察結果顯示已登記寮屋 B 的尺寸、用途及建築物料，均與 1982 年登記記錄中已登記寮屋 B1 及 B2 的不符，詳情如下：

個案二 (續)

詳情	1982 年登記記錄		2017 年 1 月 地政總署視察結果
	已登記寮屋 B1	已登記寮屋 B2	已登記寮屋 B
尺寸			
- 長 (呎)	10	16	23
- 闊 (呎)	7	10	20
- 高 (呎)	5	6	12
用途	貯存	貯存	住用
建築物料	木材	木材	混凝土／木材

審計署的意見

3. 根據寮屋管制政策，已登記寮屋的尺寸、建築物料及用途必須與 1982 年登記記錄相符，未經政府批准，不得更改 (見第 2.3(c) 段)。根據地政總署的記錄，已登記寮屋 B 位於市區的政府土地。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 B 的次數記錄。審計署認為下列情況並不理想：

- (a) 已登記寮屋 B1 及 B2 的總面積由 230 平方呎 (10 呎 × 7 呎 + 16 呎 × 10 呎) 大幅擴建至 460 平方呎 (23 呎 × 20 呎)，增加 100%；而兩個構築物的高度分別由 5 呎和 6 呎增至 12 呎，平均增加 118%；
- (b) 構築物的用途由貯存改為住用；及
- (c) 兩個構築物的建築物料由木材改為混凝土／木材。

然而，負責的巡查隊在例行巡查期間，未能發現上述違規更改，直至 2016 年 12 月經審計署轉介後，寮屋管制人員才開始調查已登記寮屋 B1 及 B2 的違規情況。

4. 審計署認為地政總署須：

- (a) 就已登記寮屋 B1 及 B2，適時採取適當執管行動；及
- (b) 採取行動，調查為何負責的巡查隊在例行巡查期間，未能發現已登記寮屋 B1 及 B2 的違規情況，並採取所需改善措施。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

個案三

違規擴建已登記寮屋 (已登記寮屋 C)
(2014 年 12 月至 2017 年 1 月)

1. 2014 年 12 月，審計署進行前期審計策劃工作期間，實地視察 A 村，留意到一間寮屋 (已登記寮屋 C——見照片七)。已登記寮屋 C 位於主要道路旁，對面是巴士總站。

照片七

已登記寮屋 C
(2014 年 12 月)



資料來源：審計署於 2014 年 12 月拍攝的照片

2. 2015 年 4 月，港島及鯉魚門寮管處接獲一宗投訴，懷疑已登記寮屋 C 違規擴建。據投訴人 (投訴人 A) 所指，懷疑違規建築工程於 2014 至 2015 年進行，他並提供兩張照片，顯示已登記寮屋 C 在建築工程前後的狀況。根據投訴人 A 提供的照片：

- (a) 在進行建築工程前，已登記寮屋 C 由地下及天台組成，天台沒有任何密封構築物；及
- (b) 在進行建築工程後，已登記寮屋 C 改為一個兩層構築物，原有天台改為二樓，屬密封混凝土構築物，而且設有窗口，新天台則裝有玻璃及鐵欄。

個案三(續)

3. 2015年5月，寮屋管制人員到已登記寮屋C實地視察。視察結果顯示新天台上搭建了一個小型磚建構築物。
4. 2015年6月，港島及鯉魚門寮管處發出警告信，通知佔用人已登記寮屋C與1982年登記記錄不符，並要求他糾正違規情況。同月，港島及鯉魚門寮管處接獲另一投訴人(投訴人B)的投訴，指已登記寮屋C增建了一層。2015年11月，寮屋管制人員實地視察已登記寮屋C。根據視察結果，在新天台的小型磚建構築物已拆卸。因此，寮管處認為該個案已完結。
5. 2016年6月，投訴人A提出另一宗投訴，質疑政府多年來沒有對已登記寮屋C的違規情況，採取行動。同月，寮屋管制人員實地視察已登記寮屋C。根據視察結果，寮屋管制人員提醒佔用人，二樓的密封混凝土構築物屬違規擴建。港島及鯉魚門寮管處向佔用人發出警告信，要求他糾正違規情況。
6. 2016年9月，地政總署測繪處向港島及鯉魚門寮管處提供已登記寮屋C的航空照片和測量尺寸。
7. 2016年12月，審計署再次實地視察已登記寮屋C，並留意到二樓的密封混凝土構築物尚未拆除(見照片八)。

照片八

已登記寮屋C
(2016年12月)



資料來源：審計署於2016年12月拍攝的照片

個案三(續)

8. 2017年1月，港島及鯉魚門寮管處向佔用人發出警告信，要求他在2017年2月或之前糾正已登記寮屋C的違規情況。

9. 根據1982年登記記錄，已登記寮屋C包括兩個寮屋登記編號(已登記寮屋C1和C2)。已登記寮屋C1和C2在1982年登記記錄及2017年1月時的詳情如下：

詳情	1982年登記記錄		2017年1月 地政總署視察結果	
	已登記寮屋 C1	已登記寮屋 C2	已登記寮屋 C1	已登記寮屋 C2
尺寸：				
- 長(呎)	43	30	43	30
- 闊(呎)	28	11	28	11
- 高(呎)	19	11	19	19
用途	住用／店鋪	店鋪	住用／店鋪	店鋪
建築物料	木材／ 白鐵／磚	混凝土／ 木材／白鐵	木材／ 白鐵／磚	混凝土／ 木材／白鐵

審計署的意見

10. 根據地政總署的記錄，已登記寮屋C位於市區的政府土地。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋C的次數記錄。審計署認為下列情況並不理想：

- (a) 儘管2016年6月已經發出警告信，但違規情況直至2017年1月尚未糾正；及
- (b) 已登記寮屋C2位於主要道路旁的顯眼位置，高度由11呎增至19呎，增加73%。然而，負責的巡查隊在例行巡查期間未能發現違規情況。

個案三(續)

11. 審計署認為，地政總署須：
- (a) 就已登記寮屋 C2，適時採取適當執管行動；
 - (b) 加強行動處理不遵從地政總署所發警告信規定的寮屋佔用人；及
 - (c) 採取行動，調查為何負責的巡查隊在例行巡查期間，未能發現已登記寮屋 C2 的違規情況，並採取所需改善措施。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

2.13 2017 年 2 月底，審計署擴大審查工作，到下列兩個寮屋區實地視察：

- (a) 由九龍、荃灣及葵青寮管處負責監察的一個寮屋區，根據地政總署的記錄，該寮屋區屬三色系統的黃區；及
- (b) 由新界東(二)寮管處負責監察的一個寮屋區，根據地政總署的記錄，該寮屋區屬三色系統的綠區。

2.14 在實地視察期間，審計署留意到有 40 個構築物可能違反寮屋管制政策(30 宗個案屬九龍、荃灣及葵青寮管處及 10 宗個案屬新界東(二)寮管處)，並轉介地政總署調查。地政總署表示，該 40 宗個案中，有 3 宗的構築物並非已登記寮屋。在這 3 宗個案中，有一宗的構築物位於政府土地上，獲發政府土地牌照，另有兩宗的構築物位於私人土地上。截至 2017 年 3 月，地政總署就其餘 37 宗個案的調查結果如下：

- (a) 9 宗新違規個案 (24%)：在審計署於 2017 年 2 月實地視察前，地政總署並不知道這些違規情況。寮屋管制人員在其後進行實地視察，量度有關已登記寮屋的尺寸，並確認這些寮屋不符合寮屋管制政策；
- (b) 5 宗個案 (14%)：並無發現有關已登記寮屋違規；及
- (c) 23 宗個案 (62%)：地政總署就這些已登記寮屋的調查仍在進行，並未能確認有關寮屋是否符合寮屋管制政策。

審計署認為，鑑於寮管處巡查隊在巡查期間，未能發現一些顯著違反寮屋管制政策的情況，地政總署須檢討寮屋監察制度的成效。

主要經投訴或轉介發現違規已登記寮屋

2.15 寮屋管制人員接獲市民投訴或其他決策局／部門轉介的個案後，會實地視察有關寮屋，以確定有否違反寮屋管制政策的情況。在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間，隸屬 7 個寮管處的寮屋管制人員進行實地視察後，確認有 939 宗涉及已登記寮屋違反寮屋管制政策的個案，詳情如下：

寮管處	已登記寮屋被確認違反寮屋管制政策的個案 (數目)
(a) 港島及鯉魚門	164
(b) 九龍、荃灣及葵青	117
(c) 離島	44
(d) 新界東(一)	206
(e) 新界東(二)	168
(f) 新界西(一)	34
(g) 新界西(二)	206
總計	939

2.16 在 7 個寮管處中，只有新界東(一)寮管處就已登記寮屋被確認涉及違規的 206 宗個案(見第 2.15(d)段)備存資料，記錄違規情況是如何被發現。在這 206 宗個案中：

- (a) 181 宗個案(88%)源自市民投訴或由決策局／部門轉介；及
- (b) 25 宗個案(12%)是在寮屋管制巡查中發現。

2.17 審計署認為，就市民舉報或其他決策局／部門轉介的每宗已登記寮屋個案，其後如確認違反寮屋管制政策，地政總署須採取行動，調查為何負責的巡查隊在例行巡查期間未能發現違規情況，並採取所需改善措施。地政總署亦須要求各寮管處備存管理資料，列明經不同來源發現違規已登記寮屋的個案數目。

2.18 由 2016 年 6 月起，各寮管處都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所作執管行動的進度。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，發現該寮管處正就 35 宗涉及已登記寮屋的違規個案採取執管行動。在這 35 宗個案中：

- (a) 28 宗個案 (80%) 源自市民投訴 (包括傳媒查詢) 或由決策局／部門轉介；及
- (b) 7 宗個案 (20%) 是在寮屋管制巡查中發現。

2.19 審計署在第 2.18(a) 段所述的 28 宗個案中，揀選了 4 宗進行審查。該 4 宗選定個案的詳情如下：

- (a) 已登記寮屋在取消登記後再被佔用 (見個案四)；
- (b) 違規的已登記寮屋屢遭投訴 (見個案五)；
- (c) 沒有對違規的已登記寮屋採取行動 (見個案六)；及
- (d) 已登記寮屋在取消登記後尚未拆卸 (見個案七)。

個案四

已登記寮屋 (已登記寮屋 D) 在取消登記後再被佔用 (2001 年 1 月至 2017 年 2 月)

1. 2015 年 7 月，港島及鯉魚門寮管處接獲一宗投訴，指九龍某村 (B 村) 一間已登記寮屋 (已登記寮屋 D) 在取消登記後，被人非法再次佔用。已登記寮屋 D 應已在 2001 年非發展性清拆行動中騰空並被當局圍封。2015 年 7 月，港島及鯉魚門寮管處實地視察，發現已登記寮屋 D 被非法再次佔用。
2. 根據地政總署的記錄：
 - (a) 已登記寮屋 D 位於市區的政府土地；
 - (b) 港島及鯉魚門寮管處認為，管制和管理非發展性清拆的構築物，包括構築物被非法再次佔用，不屬該寮管處的職權範圍；及
 - (c) 地政總署清拆組認為，該組的核心工作是安置受非發展性清拆行動影響的人士，至於處理空置構築物遭非法再次佔用，從來都不屬其工作。

個案四(續)

3. 審計署於 2017 年 2 月實地視察，留意到已登記寮屋 D 有被再次佔用的迹象(見照片九)。

照片九

已登記寮屋 D
(2017 年 2 月)



資料來源：審計署於 2017 年 2 月拍攝的照片

審計署的意見

4. 審計署認為，地政總署自 2015 年 7 月起一直沒有對已登記寮屋 D 採取執管行動，糾正該構築物被非法再次佔用的情況，做法並不理想。就此，地政總署須：

- (a) 就已登記寮屋 D，適時採取適當執管行動；及
- (b) 採取措施，防止再次因地政總署不同組別之間權責不清而延遲採取執管行動。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

個案五

違規的已登記寮屋 (已登記寮屋 E) 屢遭投訴
(2013 年 5 月至 2017 年 3 月)

1. 2013 年 5 月，港島及鯉魚門寮管處接獲一宗投訴，指位於 A 村一間已登記寮屋 (已登記寮屋 E) 有違規建築工程。有關建築工程經港島及鯉魚門寮管處指出其違規情況後停工。
2. 2014 年 8 月，港島及鯉魚門寮管處接獲另一宗投訴，指已登記寮屋 E 有違規建築工程。同月，港島及鯉魚門寮管處實地視察後發出警告信，要求佔用人糾正違規情況。根據地政總署的記錄，有關違規情況於 2015 年 5 月糾正。
3. 2016 年 7 月，港島及鯉魚門寮管處在例行巡查期間，留意到已登記寮屋 E 的二樓有違規構築物 (見照片十)。2016 年 8 月，港島及鯉魚門寮管處向已登記寮屋 E 的佔用人發出警告信，要求他在 28 日內糾正違規情況。

照片十

已登記寮屋 E
(2016 年 7 月)



違規構築物

資料來源：地政總署的記錄

個案五(續)

4. 2016年12月，港島及鯉魚門寮管處留意到已登記寮屋E的違規情況未糾正，遂向佔用人發出警告信，指出若不執行糾正工程，便會採取寮屋管制行動，包括取消寮屋登記編號。寮屋登記編號一經取消，有關構築物便不獲容許存在於政府土地上。然而，截至2017年1月，有關違規情況仍未糾正。

5. 已登記寮屋E在1982年登記記錄及2017年1月時的詳情如下：

詳情	1982年登記記錄	2017年1月 地政總署視察結果
尺寸：		
- 長(呎)	26	26
- 闊(呎)	22	22
- 高(呎)	8	14
用途	店鋪	店鋪
建築物料	木材／白鐵／磚	木材／白鐵／磚

地政總署的回應

6. 2017年3月，地政總署告知審計署：

- (a) 港島及鯉魚門寮管處人員於2016年12月會見已登記寮屋E的佔用人。2017年1月，該名佔用人要求暫緩執管行動，理由是她有經濟困難，以及照顧其93歲父親(為其中一名佔用人)有困難；及
- (b) 2017年2月，港島及鯉魚門寮管處拒絕佔用人的要求。佔用人以經濟困難為理由，再要求把執管行動延期到2017年8月執行。港島及鯉魚門寮管處於2017年2月中再次拒絕佔用人的要求。

個案五(續)

審計署的意見

7. 審計署留意到，已登記寮屋 E 位於 A 村的顯眼位置(附近有一個公眾停車場和一間士多)。根據地政總署的記錄，已登記寮屋 E 位於市區的政府土地。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 E 的次數記錄。審計署認為下列情況並不理想：

- (a) 2013 及 2014 年多次採取管制行動，仍未能阻止已登記寮屋 E 再次有違規工程和擴建；及
- (b) 2016 年 7 月發現的違規情況截至 2017 年 2 月仍未糾正。

8. 審計署認為，地政總署須：

- (a) 就已登記寮屋 E，適時採取有效執管行動；及
- (b) 加強行動，處理屢遭投訴和多次接獲地政總署警告信的已登記寮屋。

資料來源：地政總署的記錄

個案六

沒有對違規的已登記寮屋採取行動
(2015 年 10 月至 2017 年 3 月)

1. 2015 年 10 月，港島及鯉魚門寮管處接獲一宗投訴，指位於 A 村一間已登記寮屋 (已登記寮屋 F) 有違規建築工程。經港島及鯉魚門寮管處實地視察後發現，已登記寮屋 F 建有違規天台構築物，而該寮屋的尺寸與 1982 年登記記錄不符。港島及鯉魚門寮管處先後於 2015 年 11 月和 2016 年 1 月向佔用人發出警告信，要求他糾正違規情況。
2. 2016 年 2 月，已登記寮屋 F 的佔用人投訴，指其鄰居有類似違規情況，但只有他被要求糾正違規情況。就此，該名佔用人向港島及鯉魚門寮管處舉報該等個案，並提供多張與已登記寮屋 F 毗鄰和相鄰的寮屋照片。
3. 2016 年 6 月和 10 月，港島及鯉魚門寮管處留意到已登記寮屋 F 的糾正工程進度未如理想，遂向佔用人發出警告信，要求完成所有糾正工程，否則會採取寮屋管制行動 (包括取消寮屋登記編號)。然而，截至 2017 年 1 月，有關違規情況仍未糾正。
4. 根據 1982 年登記記錄，已登記寮屋 F 包括兩個寮屋登記編號 (已登記寮屋 F1 和 F2)。已登記寮屋 F1 和 F2 在 1982 年登記記錄及 2017 年 1 月時的詳情如下：

詳情	1982 年登記記錄		2017 年 1 月 地政總署視察結果	
	已登記寮屋 F1	已登記寮屋 F2	已登記寮屋 F1	已登記寮屋 F2
尺寸：				
- 長 (呎)	13	4	13	4
- 闊 (呎)	16	9	16	9
- 高 (呎)	11	7	18	18
用途	住用	貯存	住用	住用
建築物料	磚	磚	磚	磚

個案六(續)

地政總署的回應

5. 2017年3月，地政總署告知審計署：
- (a) 已登記寮屋 F 的佔用人(一對年邁夫婦，兩人都超過 87 歲)正就糾正工程徵詢結構工程師的意見，以便符合寮屋管制政策的規定；及
 - (b) A 村列為巡查黑點，而港島及鯉魚門寮管處已就 A 村所有已登記寮屋分階段展開深入調查。由於該寮管處的調查最終會涵蓋 A 村所有已登記寮屋，所以未有回應已登記寮屋 F 佔用人提出的一般投訴。

審計署的意見

6. 根據地政總署的記錄，已登記寮屋 F 位於市區的政府土地。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 F 的次數記錄。審計署認為下列情況並不理想：
- (a) 已登記寮屋 F1 和 F2 的高度，分別由 11 呎和 7 呎增至 18 呎，平均增加 100%。然而，負責的巡查隊在例行巡查期間未能發現違規情況；
 - (b) 雖然港島及鯉魚門寮管處於 2016 年 2 月接獲舉報，懷疑與已登記寮屋 F 毗鄰和相鄰的寮屋有違規情況，但該寮管處並未對上述寮屋適時進行調查；及
 - (c) 署方雖於 2015 年 11 月、2016 年 1 月、6 月和 10 月多次採取行動，違規情況仍未糾正。
7. 審計署認為，地政總署須：
- (a) 對已登記寮屋 F 佔用人轉介的寮屋進行調查，以確定有否違反寮屋管制政策的情況，並採取所需執管行動；及
 - (b) 就已登記寮屋 F1 和 F2，適時採取有效執管行動。

資料來源：地政總署的記錄

個案七

已登記寮屋 (已登記寮屋 G、H 及 I)
在取消登記後尚未拆卸
(2016 年 7 月至 2017 年 3 月)

1. 2016 年 7 月，港島及鯉魚門寮管處接獲傳媒查詢，有關位於九龍海旁數間用作經營食肆的寮屋情況。經寮屋管制人員實地視察後，證實 3 間已登記寮屋(已登記寮屋 G、H 及 I) 未經地政總署批准重建。因此，地政總署取消了這些已登記寮屋的寮屋登記編號，並發出清拆通知書，詳情如下：

已登記寮屋	取消寮屋登記編號日期	根據《土地(雜項條文)條例》採取的行動		
		發出清拆通知書日期	清拆通知書屆滿日期	截至 2017 年 1 月的情況
G	2016 年 8 月 30 日	2016 年 8 月 30 日 (見照片十一)	2016 年 10 月 31 日	尚未進行清拆
H	2016 年 9 月 8 日	2016 年 9 月 8 日 (見照片十二)	2016 年 11 月 8 日	
I	2016 年 9 月 8 日	2016 年 9 月 8 日 (見照片十三)	2016 年 11 月 8 日	

照片十一

已登記寮屋 G (位於食肆上層的構築物)
(2016 年 8 月)



地政總署
清拆通知書

資料來源：地政總署的記錄

個案七(續)

照片十二

已登記寮屋 H (用作經營食肆)
(2016 年 9 月)



地政總署
清拆通知書

資料來源：地政總署的記錄

照片十三

已登記寮屋 I (用作經營食肆)
(2016 年 9 月)



地政總署
清拆通知書

資料來源：地政總署的記錄

2. 審計署於 2017 年 2 月實地視察，發現在已登記寮屋 H 及 I 經營的兩家食肆仍然營業。(審計署人員未能進入已登記寮屋 G 的食肆上層查看。)

個案七(續)

3. 鑑於已登記寮屋 G、H 及 I 有違規情況，在 2016 年 8 月至 12 月期間，地政總署在該 3 間已登記寮屋位處的海旁，實地視察 133 間作商業用途的已登記寮屋。截至 2016 年 12 月，該 133 間已登記寮屋的視察結果如下：

視察結果		已登記寮屋 (數目)
確認出現違規情況：	未經批准重建	29
	更改尺寸	8
	更改用途	11
		} 48
確認沒有違規情況		8
因佔用人不合作未能視察		77
總計		133

地政總署的回應

4. 2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 2016 年 10 月，一位立法會議員要求政府制訂合適政策，容許位於九龍相關海旁現有店舖及食肆繼續經營；及
- (b) 地政總署認為個案七不只涉及土地管制問題，還關乎旅遊、本地發展及市民生計。

審計署的意見

5. 根據地政總署的記錄，已登記寮屋 G、H 及 I 位於市區的政府土地。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 G、H 及 I 的次數記錄。審計署認為，寮屋管制人員在例行巡查期間，未能發現已登記寮屋 G、H 及 I 違規重建，也未能發現位於九龍相關海旁其他 48 間已登記寮屋違規，情況並不理想。此外，地政總署在 2016 年 8 月／9 月發出清拆通知書，佔用人截至 2017 年 1 月仍沒遵從通知書命令。審計署認為，地政總署須加快以下行動：

- (a) 根據清拆通知書對已登記寮屋 G、H 及 I，以及與已登記寮屋 G、H 及 I 同處相關海旁的其他 48 間已登記寮屋，採取執管行動；及
- (b) 視察與已登記寮屋 G、H 及 I 同處相關海旁的 77 間已登記寮屋。

寮屋監察制度缺乏成效

2.20 地政總署轄下 7 個寮管處的 312 名執行人員於各寮屋區進行例行巡查。為方便寮屋管理工作，地政總署實施電子巡邏監察系統(巡邏系統)，以記錄在寮屋區進行例行巡查的詳情。根據巡邏系統，每個巡查區在多個重點位置設置巡查點，而巡查點都設有電子裝置。巡查隊到達某巡查點時，會把巡邏棒接觸電子裝置，巡邏系統便會記錄巡查隊到達該巡查點的時間。巡邏系統會編制每支巡查隊的每日巡查報告，顯示到達每個巡查點的時間，而巡查隊須在巡查報告中列明在巡查期間有否發現新建非法構築物，並把所發現的新建非法構築物記錄在巡查報告中。

2.21 港島及鯉魚門寮管處是 7 個寮管處之一，有 11 支巡查隊(每支巡查隊有 2 至 3 名人員)，負責巡查 13 個巡查區。審計署在該 13 個巡查區中，揀選了其中兩個由巡查隊 A 及 B(見第 2.11 段)負責的巡查區進行審查，詳情載於表三。

表三

港島及鯉魚門寮管處巡查隊 A 及 B 的巡查工作
(2016 年 3 月)

巡查隊	巡查區	巡查點 (a) (數目)	已登記 寮屋 (b) (數目)	每個巡查點平均覆蓋 的已登記寮屋數目 (c)=(b)÷(a)
A(2 名人員)	A	24	454	19
B(3 名人員)	B	25	442	18
	整體	49	896	18

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

監察寮屋及持牌構築物

2.22 根據地政總署的記錄，巡查區 A 及 B 位於市區，屬三色系統的紅區。巡邏系統的記錄顯示，在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間 (21 個月合共 432 個工作日)，巡查隊 A 及 B 合共到達 49 個巡查點 2 502 次，詳情如下：

巡查隊	到達巡查點 (次數)
A	1 406
B	1 096
總計	2 502

2.23 因此，在該 21 個月內，兩支巡查隊應平均到達每個巡查點 51 次 (2 502 ÷ 49)。然而，審計署的審查發現在該 21 個月內，巡查隊到達這 49 個巡查點的次數有明顯差異，詳情載於表四。

表四

在巡查區 A 及 B 到達每個巡查點的次數
(2015 年 1 月至 2016 年 9 月)

在 21 個月內 到達巡查點的次數	涉及的巡查點數目
5	1
17 至 20	5
21 至 30	12
31 至 40	10
41 至 50	4
51 至 100	11
101 至 130	6
總計	49

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

2.24 審計署未能找到記錄顯示在該 21 個月內，巡查隊 A 及 B 到達不同巡查點的次數有明顯差異的理據。舉例來說，在該 21 個月內，巡查隊只到達一個巡查點 5 次，而另外 6 個巡查點則每個都到達了 101 至 130 次不等。2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 部分巡查點的到達次數不多是由於：
 - (i) 巡查點位於偏遠範圍。地政總署的寮屋管制巡查以風險為本，部分範圍位置偏遠，不大可能出現非法搭建寮屋活動，所以不會經常巡查；及
 - (ii) 部分巡查點的電子裝置出現故障，導致沒有把到達時間記錄在巡邏系統內；
- (b) 部分巡查點的到達次數頻密是由於巡查點所在範圍須進行深入調查（見第 2.33(d) 段）；及
- (c) 寮屋管制人員實地巡查對非法搭建寮屋活動具阻遏作用，有如警察在街上巡邏以阻遏罪案發生。

2.25 關於第 2.24(a)(i) 段，由於巡查隊 A 及 B 負責的 49 個巡查點全部都位於三色系統的紅區，即最有可能出現搭建新寮屋活動（見第 2.8 段），所以應該對這 49 個巡查點的每一個都施以相同程度的監察，而採取土地管制執管行動時，也不應以巡查點位置是否偏遠為考慮因素。關於第 2.24(a)(ii) 段，由於巡邏系統旨在監察巡查隊的實地執勤情況（見第 2.29(a) 段），巡查點的電子裝置出現故障卻不及時修理，有違裝設巡邏系統的目的。審計署認為，地政總署須就上述不足之處採取改善措施。地政總署亦須根據現有人手資源，制訂每支巡查隊的巡查計劃，規定在指定時期內須巡查某一巡查範圍內所有已登記寮屋。

2.26 地政總署表示，每日巡查報告載有到達每個巡查點的時間，以及所發現的違規情況，由個別巡查隊保管。在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間（合共 432 個工作日），巡查隊 A 及 B 於巡查區 A 及 B 作例行巡查的日數分別為 257 及 208 日。根據港島及鯉魚門寮管處提供的 465 份（257 份 + 208 份）每日巡查報告，審計署留意到其中只有兩份記錄了巡查期間發現的違規情況，詳情如下：

監察寮屋及持牌構築物

巡查日期	巡查隊	發現違規的已登記寮屋	跟進行動
2016年 6月27日	B	J	<ul style="list-style-type: none"> 於2016年8月發出警告信 截至2017年1月仍未糾正違規情況
		K	<ul style="list-style-type: none"> 於2016年8月及12月發出警告信 截至2017年1月仍未糾正違規情況
2016年 7月15日	B	L	<ul style="list-style-type: none"> 佔用人於2016年8月糾正違規情況
		E	(見第2.19段個案五) <ul style="list-style-type: none"> 於2016年8月及12月發出警告信 截至2017年2月仍未糾正違規情況
		M	<ul style="list-style-type: none"> 於2016年8月及11月發出警告信，於2016年12月取消寮屋登記編號並發出清拆通知書(要求於2017年3月或之前糾正)

2.27 審計署審查每日巡查報告時，亦發現巡查隊用於個別巡查點的時間通常不多。有關例子載於表五。

表五

到達巡查點的時間

日期	巡查隊	離開辦事處的時間	巡查點所記錄的時間									返回辦事處的時間
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	
2015年 4月10日	A	9:59	10:25	10:29	10:30	10:34	10:35	10:36	10:37	10:39	-	11:34
2015年 11月18日	A	9:51	10:19	10:20	10:22	10:25	10:26	10:27	10:28	10:30	-	10:54
2016年 4月22日	A	10:26	10:43	10:44	10:45	10:48	10:48	10:49	10:50	10:51	-	11:31
2015年 2月24日	B	10:00	10:24	10:25	10:27	10:28	10:29	10:30	-	-	-	10:53
2015年 11月2日	B	9:54	10:22	10:24	10:26	10:27	10:28	10:29	-	-	-	11:20
2016年 9月29日	B	10:05	10:22	10:24	10:27	10:28	10:29	10:30	10:34	10:34	10:36	10:55

資料來源：地政總署的記錄

2.28 根據《寮屋管制運作手冊》，派員實地巡查十分重要，可阻遏任何試圖搭建新寮屋的活動，而例行巡查旨在偵察有否新建非法構築物，以及已登記寮屋有否違規擴建（見第 2.8 段）。如第 2.27 段表五所顯示，巡查隊 A 及 B 通常只花一至兩分鐘便到達下一個巡查點。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——見第 2.21 段表三），因此，巡查隊不大可能有效執行巡查職務。

2.29 2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 巡邏系統於 1996 年實施，以按照《寮屋管制運作手冊》監察巡查隊的實地執勤情況。每日巡查報告記錄巡查隊的實地執勤情況，以及可能是搭建新寮屋的活動。這些報告並無記錄巡查期間所發現的懷疑違規情況；
- (b) 巡查時如有發現任何懷疑違規情況，該署會翻查 1982 年登記記錄、圖則及其他相關文件以作核實。如確認屬違規個案，該署便會開

立個案檔案，以記錄詳細調查和跟進行動。巡查隊甚少在每日巡查報告記錄懷疑違規情況；及

- (c) 設置巡查點是為了提供巡查數據，以分析巡查隊實地執勤的情況。巡查時間和模式不能充分反映所有實地工作。實際上，巡查隊隊長會安排到達巡查點的路線、次序和次數，以便按優次完成每日工作目標。到達每個巡查點之間相距的時間，視乎每日工作目標、性質和規模、巡查點相隔距離、到達各目標地點的先後次序、地理環境限制、到達各巡查點的優先次序及安全問題而定。

2.30 關於第 2.29(a) 及 (b) 段，根據訂定的每日巡查報告，每支巡查隊須在巡查報告中列明在巡查期間有否發現新建非法構築物，並把所發現的新建非法構築物記錄在巡查報告中（見第 2.20 段）。審計署認為，巡查隊應該熟知在什麼情況下構築物會違反寮屋管制政策，理應把所有懷疑非法構築物記錄在每日巡查報告，以便採取跟進行動，包括查核 1982 年登記記錄和發出警告信。

2.31 根據政府對已登記寮屋的政策，所有已登記寮屋均須符合寮屋管制政策（見第 2.3 段），地政總署會對所有涉及違反寮屋管制政策的已登記寮屋採取執管行動（見第 2.4 段）。審計署認為，地政總署調派了 312 名執行人員（截至 2016 年 3 月隸屬 7 個寮管處的人員），負責巡查及其他寮屋監察工作，但不少違規的已登記寮屋卻未被發現，情況並不理想。第 2.12 及 2.19 段個案一至七顯示，巡查隊到巡查點執勤，卻未能有效發現明顯違反寮屋管制政策的情況。地政總署須檢討寮屋監察制度的目標、方式及成效。

2.32 根據《寮屋管制運作手冊》，完成三色系統一個例行巡查周期的時間為 1 至 4 個工作日（見第 2.8 段），而就位於每個巡查區的已登記寮屋，完成一個逐戶寮屋檢查周期的時間為 12 至 24 個月（見第 2.9 段）。

2.33 2016 年 12 月，審計署要求地政總署告知，各個寮管處有否遵守《寮屋管制運作手冊》訂明的三色例行巡查系統及逐戶寮屋檢查的規定；如實際情況與《運作手冊》所載規定不同，則提供有關資料。2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 隨着寮屋的管制職責在 2002 至 2006 年期間分階段由房屋署移交地政總署，寮屋管制人員的數目由 658 名減至 358 名（截至 2016 年 3 月）；

- (b) 自地政總署從房屋署接管寮屋的管制職責以來，由於人手大幅削減，再加上工作繁重，該署不能繼續採用過往由房屋署採用的三色系統，至於房屋署過往採用的逐戶寮屋檢查，該署認為無法持續採用；
- (c) 多年來，地政總署已採用不同方法，以例行巡查來阻遏和偵察新建非法構築物和違規擴建已登記寮屋的情況，至於主動視察已登記寮屋，則主要是在接獲市民投訴或決策局／部門轉介後才進行。此外，投訴和轉介個案數目多年來不斷增加，要確立遭投訴的寮屋有否違反寮屋管制政策，涉及大量工作；
- (d) 地政總署主要透過巡查隊定期巡查寮屋區，以目測方式檢查已登記寮屋，如發現有非法構築物、已登記寮屋擴建或正進行相關工程，該署會即時採取寮屋管制行動。此外，如接獲市民投訴或決策局／部門轉介，巡查隊便會深入調查，同時亦會進行例行巡查；
- (e) 地政總署採取風險為本的方法打擊違反寮屋管制政策的情況。一些較有可能出現非法搭建寮屋活動的寮屋區已列為須加緊檢查的黑點，而各寮管處須每兩個月向地政總署總部提交進度報告。管理層會不時檢討巡查範圍的情況，如情況惡化（由投訴及發現非法構築物的數目反映），有關範圍會列為黑點，直至情況改善和受控為止。截至 2017 年 2 月，全港共有 15 個指定黑點範圍；
- (f) 隨着地政總署於 2016 年 6 月宣布實施經加強和改良的寮屋管制措施後，各寮管處須每兩個月舉行一次個案監察會議，並在個案監察報告中匯報涉及寮屋管制行動的每宗個案，以供負責經理和地政總署總部查核。上述監察機制確保所有巡查隊匯報和從速跟進所有涉及寮屋管制行動的個案；及
- (g) 《寮屋管制運作手冊》應予更新，以反映最新發展。

2.34 然而，地政總署未能向審計署提供記錄，顯示何時採用修訂的巡查方法（見第 2.33(b) 及 (c) 段）以監察寮屋及其詳情。審計署認為地政總署採用的巡查方法，較《寮屋管制運作手冊》所載規定差異甚大，而修訂的方法卻未妥為公布及記錄在案，情況並不理想。關於巡查隊定期巡查（見第 2.33(d) 段）及在黑點範圍加緊檢查（見第 2.33(e) 段）方面，地政總署未能向審計署提供近年定期巡查個別寮屋區和視察個別黑點範圍次數的資料。

2.35 地政總署表示，部分寮屋區已列為須加緊檢查的黑點（見第 2.33(e) 段）。審計署留意到黑點制度於 2012 年 4 月推行。雖然 A 村已於 2013 年 7 月起劃為黑點範圍，但第 2.12 段個案一至三顯示，黑點制度未能有效發現明顯違反寮屋管制政策的情況。審計署認為，地政總署須檢討寮屋監察制度的成效，以便改善有關制度。

寮管處沒有備存投訴記錄冊

2.36 根據地政總署的指示，每個寮管處均須備存投訴記錄冊，記載接獲投訴的日期和詳情。然而，審計署發現港島及鯉魚門寮管處沒有備存有關記錄冊。審計署認為，地政總署須採取措施，確保各寮管處均備存投訴記錄冊。

漏報違反寮屋管制政策的個案

2.37 由 2016 年 6 月起，各寮管處必須每兩個月擬備個案監察報告並提交地政總署總部，匯報對違反寮屋管制政策個案所採取的跟進行動。各寮管處亦須每兩個月舉行一次個案監察會議，跟進違規個案。然而，港島及鯉魚門寮管處提交的 2016 年 10 月個案監察報告中，只載列了 35 宗個案，漏報 3 宗個案（屬地政總署在審計署實地視察前已得悉的 12 宗個案（見第 2.11(b) 段）的其中 3 宗）。審計署認為，地政總署須採取措施，確保各寮管處在每兩個月提交的個案監察報告中，列出所有未完結的個案。

須採用較佳制度確保寮屋管制政策獲遵守

2.38 1982 年登記記錄是以人手方式記存，而地政總署總部和各寮管處則分別保存一套相關人手登記記錄。每日巡查報告只記錄到達每個巡查點的時間，而違規事項則由人手記錄於巡查報告內。由於巡邏系統的限制，巡查區內每間已登記寮屋的巡查時間並未能提供。地政總署表示，7 個寮管處把有關違反寮屋管制政策的已登記寮屋和所採取跟進行動的資料，存放在個別個案的紙本檔案內，而在 2016 年 6 月前（見第 2.37 段）則未能於短時間內把經滙總的資料提供予地政總署總部查核或審計署審查。

2.39 此外，每日巡查報告只顯示到達過的巡查點，但沒有顯示巡查過的已登記寮屋。因此，其後在巡查區發現已登記寮屋有違規情況，可能無法要相關巡查隊負全責。這樣安排不利於良好管理和責任承擔。

2.40 地政總署監察已登記寮屋是否遵守寮屋管制政策的制度由於存在上文所述的局限，因此缺乏成效及效率，亦無法保證寮屋管制政策獲妥善遵守。為此，地政總署須改善該制度並考慮推行新制度，例如把下列要點納入其中：

- (a) 每支巡查隊應專責監察某一巡查範圍內的指定已登記寮屋，以確保寮屋管制政策獲得遵守；
- (b) 根據現有人手資源，制訂每支巡查隊的巡查計劃，以便每間已登記寮屋在指定期限內均會被巡查，而決定每次巡查相隔的時間時，應考慮違反寮屋管制政策的風險；
- (c) 1982年登記記錄中每間已登記寮屋的詳情，應上載至電腦資料庫，供巡查時核對；
- (d) 每次巡查的詳情和所發現的違規情況，連同照片和跟進行動詳情，應記錄在資料庫供日後參考；
- (e) 涉及各已登記寮屋的市民投訴和決策局／部門轉介個案的詳情，連同跟進行動詳情，應記錄在資料庫；及
- (f) 編制定期管理報告，列出在指定期限未巡查的已登記寮屋和久未完結個案（即在指定期限，跟進違規事項行動仍未完成的個案）。

2.41 地政總署亦可考慮提供手提電腦裝置，內存巡查計劃和每間已登記寮屋的詳情，方便巡查隊巡查，以及把巡查結果和採取的跟進行動，在資料庫記錄和更新。地政總署亦須就跟進和處理久未完結違規個案，加強對執行人員的指導。

審計署的建議

2.42 審計署建議，在監察寮屋時，地政總署署長應：

- (a) 就已登記寮屋 A1、A2、B1、B2、C2、D、E、F1、F2、G、H 和 I，以及 48 間位於九龍相關海旁的已登記寮屋，適時採取適當執管行動；

- (b) 要求各寮管處備存管理資料，列明經不同來源發現違規已登記寮屋的個案數目；
- (c) 採取措施，防止再次因地政總署不同組別之間權責不清而延遲採取執管行動；
- (d) 加強行動，處理屢遭投訴和多次接獲地政總署警告信的已登記寮屋；
- (e) 加快行動，視察與已登記寮屋 G、H 及 I 同處相關海旁的 77 間已登記寮屋；
- (f) 採取措施，確保適時修理巡查點出現故障的電子裝置；
- (g) 根據現有人手資源，制訂每支巡查隊的巡查計劃，規定在指定時期內須巡查某一巡查範圍內所有已登記寮屋；
- (h) 採取措施，確保各寮管處均備存投訴登記冊；
- (i) 採取措施，確保各寮管處在每兩個月提交的個案監察報告中，列出所有未完結的個案；
- (j) 檢討寮屋監察制度的成效，並考慮推行經改良制度，例如把下列要點納入其中：
 - (i) 每支巡查隊應專責監察某一巡查範圍內的指定已登記寮屋，以確保寮屋管制政策獲得遵守；
 - (ii) 根據現有人手資源，制訂每支巡查隊的巡查計劃，以便每間已登記寮屋在指定期限內均會被巡查，而決定每次巡查相隔的時間時，應考慮違反寮屋管制政策的風險；
 - (iii) 1982 年登記記錄中每間已登記寮屋的詳情，應上載至電腦資料庫，供巡查時核對；
 - (iv) 每次巡查的詳情和所發現的違規情況，連同照片和跟進行動詳情，應記錄在資料庫供日後參考；
 - (v) 涉及各已登記寮屋的市民投訴和決策局／部門轉介個案的詳情，連同跟進行動詳情，應記錄在資料庫；及

- (vi) 編制定期管理報告，列出在指定期限未巡查的已登記寮屋和久未完結個案（即在指定期限，跟進違規事項行動仍未完成的個案）；
- (k) 考慮提供手提電腦裝置，內存巡查計劃和每間已登記寮屋的詳情，方便巡查隊巡查，以及把巡查結果和採取的跟進行動，在資料庫記錄和更新；及
- (l) 就跟進和處理久未完結違規個案，加強對執行人員的指導。

政府的回應

2.43 地政總署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 考慮到經市民投訴和決策局／部門轉介才發現的違規個案比例較高，地政總署會加強監察寮管處的例行巡查工作，並評估巡查的成效；
- (b) 關於第 2.42(h) 段，所有寮管處現已備存投訴記錄冊；
- (c) 關於第 2.42(i) 段，地政總署已提醒個案主任把所有違規個案在確認後兩星期內納入個案監察報告內，並會繼續確保寮管處在指定時限內於個案監察報告中，列出所有未完結的個案；
- (d) 地政總署在 2016 年 9 月公布的寮屋管制指示中，已清楚訂明須採取的寮屋管制行動和相關時限。採用新的電腦系統會涉及投放大量人力資源和時間。地政總署會考慮推出系統，以備存 1982 年登記記錄中已登記寮屋的資料，並把顯示已登記寮屋位置的地圖數碼化，方便實地巡查；及
- (e) 自 2016 年 6 月起，地政總署已強化監察寮屋管制工作的策略，並會繼續探討新方法，改善寮屋管制工作和違規個案的跟進行動。

2.44 發展局局長表示，地政總署自接管寮屋管制職責後，已調撥可用資源處理相關工作，近年亦已致力加強相關工作。

監察持牌構築物

2.45 根據《土地(雜項條文)條例》，地政總署在收到訂明費用後，可發出政府土地牌照，准許持牌人佔用一幅未批租政府土地。政府土地牌照在訂明期間有效，並可由地政總署酌情決定續期或終止。1970年代中期之前，政府發出政府土地牌照，以供持牌人士於政府土地上建造住用及非住用構築物。根據牌照條件，只有遵守政府土地牌照訂明用途和尺寸的持牌構築物，才可在指定政府土地上搭建。如有違反任何牌照條件，地政總署可取消有關牌照。

2.46 地政總署轄下地政處監督 12 個分區地政處(註 10)。分區地政處負責管理所屬地區內未批租和未撥用政府土地，包括位於政府土地上的持牌構築物等工作。截至 2016 年 3 月，12 個分區地政處共有 216 名員工負責土地行政工作，包括監察 15 214 個政府土地牌照所涵蓋的構築物，以確保牌照條件獲得遵守。

持牌構築物違反牌照條件

2.47 地政總署表示，違反牌照條件的持牌構築物及地政總署所採取跟進行動的資料，分別存放在 12 個分區地政處的個別個案的紙本檔案內，因此未能於短時間內把經滙總的資料提供予審計署審查。由於沒有持牌構築物的中央資料庫，審計署揀選了一個離島，並審閱了該離島 30 個政府土地牌照所涵蓋構築物的個案檔案。根據 30 個政府土地牌照所載的地址、用途及尺寸，審計署於 2017 年 1 月實地視察 30 宗個案的構築物，並留意到兩宗懷疑違反牌照條件的個案(見個案八及九)。

註 10：12 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。

個案八

未有對持牌構築物 (持牌構築物 A) 採取有效執管行動
(2005 年 1 月至 2017 年 1 月)

1. 1993 年，一名持牌人 (持牌人 A——註) 獲准使用一幅位於離島的政府土地 (15.6 平方米)，以搭建一個持牌構築物 (持牌構築物 A) 作以下用途：

用途	尺寸		
	長 (米)	闊 (米)	高 (米)
住宿	5.18	2.44	4.11
廁所	1.22	1.07	4.11
露台	1.22	1.37	4.11

2. 2005 年 1 月，離島地政處接獲一宗投訴，指持牌構築物 A 違規搭建了一個天台構築物。2005 年 2 月，離島地政處向持牌人 A 發出警告信，要求他盡快拆卸違規構築物；如未能遵辦，該處會考慮取消該政府土地牌照。

3. 2005 年 3 月及 7 月，離島地政處實地視察，留意到持牌構築物 A 的糾正工程仍未進行。

4. 2009 年 2 月，離島地政處接獲另一宗投訴，指持牌構築物 A 違規搭建了一個天台構築物。2009 年 3 月，離島地政處向持牌人 A 發出警告信，要求他盡快拆卸違規構築物；如未能遵辦，該處會考慮取消該政府土地牌照。

5. 審計署未能找到離島地政處在 2005 年 8 月至 2009 年 1 月期間 (42 個月)，以及在 2009 年 4 月至 2017 年 1 月期間 (94 個月)，就此個案採取的任何跟進行動記錄。截至 2017 年 1 月，審計署實地視察時，留意到違規天台構築物仍未拆卸 (見照片十四)。

個案八(續)

照片十四

持牌構築物 A 上的違規天台構築物
(2017 年 1 月)



資料來源：審計署於 2017 年 1 月拍攝的照片

審計署的意見

6. 根據地政總署的指示，如發現持牌構築物的持牌人違規興建構築物，違反牌照條件，應以書面通知持牌人必須在一段期限內(通常在 28 日內)糾正違規事項；如未能遵辦，地政總署可能會取消有關牌照和採取行動清理牌照範圍。審計署認為，雖然離島地政處在 2005 年 2 月發出警告信，但在 12 年後，即 2017 年 1 月，該地政處仍未對持牌構築物 A 違反牌照條件，違規興建天台構築物採取有效行動，情況並不理想。審計署認為，地政總署須：

- (a) 就持牌構築物 A 採取有效執管行動，例如適時取消有關牌照；
及
- (b) 採取有效措施，確保持牌構築物的牌照條件獲得遵守。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

註：1993 年，持牌人 A 獲發一個牌照，以取代在 1975 年發出並已取消的牌照。

個案九

未經地政總署批准佔用持牌構築物
(持牌構築物 B)
(2000 年 9 月至 2017 年 1 月)

1. 1969 年，一名持牌人(持牌人 B)根據政府土地牌照(政府土地牌照 B)，獲准使用一幅位於離島的政府土地 (313.5 平方呎)，以搭建一個持牌構築物(持牌構築物 B) 作以下用途：

用途	尺寸		
	長 (呎)	闊 (呎)	高 (呎)
住宿	19.0	10.5	12.0
廚房	6.0	8.5	12.0
廚房	6.0	10.5	12.0

2. 2011 年 11 月，入境事務處經離島地政處查詢後，證實持牌人 B 在 2000 年 9 月去世。根據地政總署的指示，該署在知悉持牌人去世後，除非持牌人的直系親屬申請並獲批准成為新持牌人，否則可能取消該政府土地牌照。然而，審計署未能找到批准把政府土地牌照 B 轉讓給其他人的記錄。審計署在 2017 年 1 月實地視察時，留意到有人佔用持牌構築物 B 的跡象(見照片十五)。

個案九(續)

照片十五

持牌構築物 B
(2017 年 1 月)



資料來源：審計署於 2017 年 1 月拍攝的照片

審計署的意見

3. 審計署認為，儘管離島地政處在 2011 年 11 月知悉持牌人 B 在 2000 年 9 月去世，並且沒有人申請和獲批轉讓政府土地牌照 B，但地政總署直至 2017 年 1 月仍沒有採取牌照執管行動，情況並不理想。地政總署須就持牌構築物 B 採取適當的執管行動。地政總署在知悉持牌人去世後，如沒有批准轉讓有關政府土地牌照，亦須採取措施取消該牌照。該署亦須聯同入境事務處，確定是否有政府土地牌照持牌人去世，並採取所需的牌照執管行動。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

沒有就持牌構築物制訂巡查計劃和保存巡查資料

2.48 根據地政總署的指示，每個持牌構築物應至少每年巡查一次，也可因應工作緩急，把巡查次數改為不少於每三年一次。地政總署表示：

- (a) 12 個分區地政處均沒有就巡查持牌構築物而制訂巡查計劃。各分區地政處只會在有需要時，例如接獲投訴、轉讓政府土地牌照的申請，以及修葺或重建構築物的申請時，才巡查持牌構築物；及
- (b) 12 個分區地政處均沒有設立中央資料庫，記錄每個持牌構築物的巡查時間、所發現的違規情況和採取的跟進行動。

2.49 地政總署並無設立機制，綜合整理巡查持牌構築物的資料和就持牌構築物違反牌照條件採取的跟進行動，這阻礙地政總署管理層監察分區地政處的巡查工作，也阻礙審計署審查地政總署監察持牌構築物工作的效率和成效。因此，此監察制度無法保證 15 214 個政府土地牌照所涵蓋的構築物妥善遵守牌照條件。為改善情況，地政總署須考慮推行持牌構築物監察制度，例如把下列要點納入其中：

- (a) 根據現有人手資源，制訂每個分區地政處的巡查計劃，以便每個持牌構築物在指定期限內均會被巡查，而決定每次巡查相隔的時間時，應考慮不遵守牌照條件的風險；
- (b) 每個持牌構築物的詳情及牌照條件，應上載至電腦資料庫，供巡查時核對；
- (c) 每次巡查的詳情和所發現的違規情況，連同照片和跟進行動詳情，應記錄在資料庫供日後參考；
- (d) 涉及各持牌構築物的市民投訴和決策局／部門轉介個案的詳情，連同跟進行動詳情，應記錄在資料庫；及
- (e) 編制定期管理報告，列出在指定期限未巡查的持牌構築物和久未完結個案（即在指定期限，跟進違規事項行動仍未完成的個案）。

地政總署亦可考慮提供手提電腦裝置，內存巡查計劃和每個持牌構築物的詳情，方便巡查隊巡查，以及把巡查結果和採取的跟進行動，在資料庫記錄和更新。

須就成立中央行動組加快行動

2.50 2005年12月和2006年3月，房屋署向地政總署移交寮屋管制職責的第二階段前（見第2.2段），當時的房屋及規劃地政局和地政總署提交資料文件，告知當時的立法會規劃地政及工程事務委員會：

- (a) 移交安排的優點是經常互有關連的土地管制及契約執行工作由同一組別負責，能夠在處理土地管制工作和同時涉及政府土地及私人土地的契約執行個案時，提高效率和成效；
- (b) 地政總署計劃盡快成立一個中央行動組，負責處理全港的土地管制工作，包括寮屋管制和契約執行工作；及
- (c) 新安排的成效會在實施後檢討。

2.51 然而，審計署留意到，截至2017年1月：

- (a) 寮屋的監察工作由7個寮管處執行，而持牌構築物的監察工作卻由12個分區地政處執行；及
- (b) 擬議的中央行動組（見第2.50(b)段）尚未成立。

2.52 審計署認為，寮屋由7個寮管處監察，而持牌構築物由12個分區地政處監察，若這些監察工作能結合執行，可發揮協同作用。因此，地政總署須就成立中央行動組加快行動。

2.53 2017年3月，地政總署向審計署表示：

- (a) 擬議的中央行動組屬一個概念，任何更改人員編制和重行調配人員的建議，都必須諮詢員工；及
- (b) 地政總署會認真考慮成立中央行動組。

審計署的建議

2.54 審計署建議，在監察持牌構築物時，地政總署署長應：

- (a) 採取有效措施，確保持牌構築物的牌照條件獲得遵守；

- (b) 就持牌構築物 A 和 B 適時採取有效執管行動；
- (c) 在知悉持牌人去世後，如沒有批准轉讓有關政府土地牌照，採取措施取消該牌照；
- (d) 聯同入境事務處處長，確定是否有政府土地牌照持牌人去世，並採取所需的牌照執管行動；
- (e) 考慮推行經改良的持牌構築物監察制度，例如把下列要點納入其中：
 - (i) 根據現有人手資源，制訂每個分區地政處的巡查計劃，以便每個持牌構築物在指定期限內均會被巡查，而決定每次巡查相隔的時間時，應考慮不遵守牌照條件的風險；
 - (ii) 每個持牌構築物的詳情及牌照條件，應上載至電腦資料庫，供巡查時核對；
 - (iii) 每次巡查的詳情和所發現的違規情況，連同照片和跟進行動詳情，應記錄在資料庫供日後參考；
 - (iv) 涉及各持牌構築物的市民投訴和決策局／部門轉介個案的詳情，連同跟進行動詳情，應記錄在資料庫；及
 - (v) 編制定期管理報告，列出在指定期限未巡查的持牌構築物和久未完結個案（即在指定期限，跟進違規事項行動仍未完成的個案）；及
- (f) 考慮提供手提電腦裝置，內存巡查計劃和每個持牌構築物的詳情，方便巡查隊巡查，以及把巡查結果和採取的跟進行動，在資料庫記錄和更新。

政府的回應

2.55 地政總署署長同意審計署的建議，並表示署方會考慮要求分區地政處設立檢討委員會，為政府土地牌照的巡查和跟進執管行動，訂立優先次序和工作計劃。

2.56 入境事務處處長表示，入境事務處一向適時應地政總署的要求，查核政府土地牌照持牌人是否有死亡記錄，並會繼續在切實可行的範圍內協助地政總署。

第 3 部分：寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

3.1 本部分探討估價署及地政總署就評估和徵收寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費方面所採取的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 寮屋及持牌構築物的差餉及地租 (見第 3.2 至 3.14 段)；及
- (b) 持牌構築物的牌照費 (見第 3.15 至 3.27 段)。

寮屋及持牌構築物的差餉及地租

3.2 根據《差餉條例》及《地租條例》，物業單位指作為各別或獨立的租賃或持有單位而持有或佔用，或根據任何特許而持有或佔用的土地、建築物、構築物或建築物或構築物的部分。就此：

- (a) 根據《差餉條例》，差餉是按物業單位應課差餉租值的某個百分率 (目前為每年 5%——註 11) 徵收。應課差餉租值是物業單位估計全年可得的租金；及
- (b) 根據《地租條例》，須繳付地租的租出土地 (即持有該等土地所依據的土地契約：(i) 是按《新界土地契約 (續期) 條例》(第 150 章) 續期；或 (ii) 有明文規定須每年繳納地租)，其每年地租是按有關土地上物業單位的應課差餉租值的 3% 徵收。

向寮屋及持牌構築物徵收差餉及地租的情況 (根據估價署的資料顯示)，載於表六。

註 11：根據《差餉條例》，該百分率由立法會批准，自 1999 年 4 月起維持不變。

表六

向寮屋及持牌構築物徵收差餉及地租的情況

徵收項目	寮屋建於		持牌構築物建於	
	政府土地上	私人農地上 (註 1)	政府土地上	私人農地上
差餉	不徵收	徵收 (註 2)	徵收 (註 2)	不適用 (註 4)
地租	不徵收	徵收 (註 3)	不徵收	不適用 (註 4)

資料來源：審計署對估價署記錄的分析

註 1：估價署表示：(a) 如寮屋有一部分搭建在私人農地上而另一部分搭建在政府土地上，該署會評估整個構築物的應課差餉租值，以徵收差餉和地租；及 (b) 在私人農地上搭建屬短暫性質的寮屋，則無須繳納差餉和地租。

註 2：根據《差餉條例》，某些物業單位獲豁免評估差餉，包括：(a) 在農地上搭建作農業用途的非住用寮屋及持牌構築物；(b) 位於新界並由從事農務作業人士佔用作居所的住用寮屋及持牌構築物；及 (c) 評估應課差餉租值不超過訂明款額 (目前為每年 3,000 元) 的寮屋及持牌構築物。

註 3：根據《地租條例》，原居村民如符合特定條件，可就所持土地權益獲豁免繳納地租的責任。原居村民是指年滿 18 歲的男性，其父系須源自在 1898 年時已存在的認可鄉村的居民。

註 4：私人農地上並無搭建持牌構築物。

就寮屋及持牌構築物徵收差餉及地租的遺漏個案

3.3 如表六所示：

- (a) 私人農地上搭建的寮屋須繳納差餉和地租 (視乎情況可獲豁免——見表六註 2 和註 3)；及
- (b) 政府土地上搭建的持牌構築物須繳納差餉 (視乎情況可獲豁免——見表六註 2)。

寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

3.4 地政總署及估價署表示：

- (a) 地政總署未有向估價署提供 262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋(見第 1.3 段表一)的資料，以供該署評估和徵收差餉及地租；及
- (b) 雖然地政總署備存各間已登記寮屋(通常沒有正式地址)的寮屋登記編號，但估價署的電腦系統並無備存有關寮屋登記編號的資料，因為該等編號與評估和徵收差餉無關。為評估和徵收 262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋的差餉和地租，估價署和地政總署須以人手核對已登記寮屋的地址。

3.5 2017 年初，為評估與該 262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋有關的差餉評估工作量，估價署選出 3 個寮屋區(分別為大澳、鯉魚門及九華徑)進行調查。地政總署應估價署的要求，在該 3 個寮屋區各隨機選出 10 間已登記寮屋，並向估價署提供有關該 30 間已登記寮屋的地址和地圖位置。根據地政總署所提供的資料，估價署發現在該 30 間已登記寮屋當中：

- (a) 有 27 間已登記寮屋已獲評估差餉，應課差餉租值中位數為每年 27,120 元，在 2015–16 年度的應繳差餉中位數為每年約 680 元。這些構築物在 2016–17 年度大部分因差餉寬減而無須繳納差餉；
- (b) 其餘 3 間已登記寮屋用作農業用途或其應課差餉租值不超逾訂明款額(目前為每年 3,000 元)，因此按《差餉條例》獲豁免評估差餉；及
- (c) 全部 30 個構築物已獲評估地租或按《地租條例》獲豁免繳納地租。

3.6 估價署的資料庫並無備存已登記寮屋的登記編號(這些構築物通常沒有用於評估差餉和地租的正式地址)，而且估價署和地政總署並沒有就各自備存的相關資料進行核對，這情況無法確保所有相關的已登記寮屋均被妥善徵收差餉和地租。

3.7 至於持牌構築物，地政總署表示：

- (a) 自 2000 年起，地政總署已向估價署提供持牌構築物的資料，以供該署評估和徵收差餉；及
- (b) 然而，由於時間所限，地政總署無法在短時間內整理並向審計署提供過去多年交予估價署作評估和徵收差餉的持牌構築物資料。

3.8 2017年2月，審計署從離島地政處(註12)所監察涉及持牌構築物的3 326個政府土地牌照中選出30宗(1%)個案，並交由估價署核實有否就該等構築物妥為徵收差餉。經核實後，截至2017年3月，估價署發現該30個政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物當中：

- (a) 7個(23%)政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物獲豁免評估差餉(見第3.2段表六註2)；
- (b) 5個(17%)政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物已獲估價署評估和徵收差餉；及
- (c) 18個(60%)政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物須繳納差餉，但估價署未就該等構築物評估和徵收差餉。估價署表示，該18宗個案涉及偏遠地區的物業單位，應課差餉租值較低，該署會較後處理評估和徵收差餉的工作。表七載列該18宗個案的詳情。

註12：截至2016年3月，離島地政處負責管理最多數量的政府土地牌照(在總共15 214個政府土地牌照中佔3 326個(22%))。

表七

遺漏徵收差餉的 18 個政府土地牌照所涵蓋的構築物
(2017 年 3 月)

政府土地牌照	地點	持牌構築物用途	面積 (平方米)	估價署估計的 每年差餉額 (元)
C	大嶼山大澳	} 住宿	47	492
D	南丫島東澳		44	264
E	大嶼山梅窩		44	462
F	大嶼山大澳		38	294
G	大嶼山大澳		37	288
H	大嶼山梅窩		35	510
I	大嶼山大澳		33	216
J	大嶼山塘福		32	246
K	大嶼山東涌		31	372
L	大嶼山大澳		住宿和貯存	29
M	大嶼山大澳	} 住宿	28	216
N	大嶼山大澳		26	204
O	大嶼山大澳		24	186
P	大嶼山大澳		23	180
Q	大嶼山大澳		23	180
R	大嶼山大澳		22	174
S	大嶼山大澳		20	156
T	大嶼山大澳		17	132

資料來源：地政總署和估價署的記錄

註：估價署表示，2015-16 年度在扣除差餉寬減後，該 18 個政府土地牌照所涵蓋的構築物估計平均應徵收的差餉約為 135 元。

3.9 2017年3月，估價署告知審計署：

- (a) 估價署電腦系統按照樓宇地址和地段備存須繳納差餉和地租的物業單位資料。截至2017年3月，該電腦系統備存了6 659個政府土地牌照所涵蓋構築物的差餉評估記錄。在2015–16年度，該6 659個政府土地牌照所涵蓋構築物的應課差餉租值中位數約為每年24,000元，在扣除差餉寬減後，每個政府土地牌照所涵蓋構築物的應繳差餉中位數約為每年600元。在2015–16年度，估價署在徵收差餉方面所得的總收入為227.33億元，而來自政府土地牌照相關構築物的差餉收入為760萬元(即227.33億元的0.03%)。由於政府寬減2016–17年度4個季度的差餉(每個應繳差餉物業每季最多寬減1,000元)，因此該年度大部分受政府土地牌照所涵蓋的構築物均無須繳納差餉。至於那些未包括在估價署系統政府土地牌照，部分涉及的持牌構築物可能按《差餉條例》獲豁免評估差餉(例如見第3.2段表六註2)；部分可能涉及無法作有價值用途的破落構築物，因此無須評估差餉；部分可能涉及與相連物業單位一同評估的構築物；部分則可能涉及應課差餉租值較低的構築物，因此估價署會較後處理這些個案；
- (b) 估價署須訂立工作優先次序，以免影響各項法定職能的工作，包括不時更新估價冊和地租登記冊(在2015–16年度涉及約32 000個新估價)和每年全面重估差餉的工作(涉及約250萬個估價)。位於偏遠地區政府土地牌照所涵蓋的構築物應課差餉租值較低，因此估價署會較後處理這些個案；
- (c) 為善用估價署的可用資源和保障政府收入，估價署的既定做法是，在評估於政府土地上搭建的持牌構築物和私人農地上搭建的寮屋的差餉及／或地租時，會優先處理應課差餉租值較高的構築物；及
- (d) 根據第3.5段所載估價署的調查結果和寮屋的歷史背景，要把地政總署和估價署就262 128間於私人農地上搭建的已登記寮屋而備存的記錄進行資料核對，可能不符合成本效益，而按所預期的效果，估價署認為投放資源作資料核對的工作可能缺乏理據。估價署在查核這些構築物的差餉記錄前，必須先核實這些構築物的地址或實際地點，由於所涉及的記錄數量龐大，核對工作會大幅增加工作量。估價署在承諾採取任何跟進行動前，必須審慎評估蒐集這些構築物資料作核對的成本效益。

寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

3.10 審計署留意到，截至 2017 年 3 月，在地政總署管理的 15 214 個政府土地牌照中，估價署電腦系統只備存其中 6 659 個 (佔 15 214 個的 44%) 的差餉評估記錄 (見第 3.9(a) 段)。此外，在 262 128 間於私人農地上搭建的已登記寮屋之中，估價署只就其中 30 間 (佔 262 128 間的 0.01%) 進行調查 (估價署及地政總署表示，該 30 間寮屋是隨機抽選)，以確定有否就該等寮屋評估差餉和地租 (見第 3.5 段)。因此，寮屋及持牌構築物的相關差餉和地租，或有未獲全面評估和徵收的風險。審計署認為，為確保妥善徵收寮屋及持牌構築物的差餉和地租，地政總署須向估價署提供所有相關寮屋及持牌構築物的資料，以便估價署按情況評估和徵收差餉和地租。如過往就寮屋及持牌構築物徵收差餉和地租時有所遺漏，估價署亦須採取行動，追討和徵收相關差餉和地租。

審計署的建議

3.11 審計署建議地政總署署長應向差餉物業估價署署長提供所有相關的寮屋及持牌構築物資料，以便估價署按情況評估和徵收差餉和地租。

3.12 審計署建議差餉物業估價署署長應：

- (a) 採取行動，就審計署發現的 18 個政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物 (見第 3.8(c) 段) 徵收差餉；及
- (b) 根據地政總署提供的寮屋及持牌構築物資料採取行動，向相關的寮屋及持牌構築物徵收差餉和地租，並追討過往遺漏徵收的差餉和地租。

政府的回應

3.13 地政總署署長同意載於第 3.11 段的審計署建議，並表示地政總署會按照建議與估價署跟進此事。

3.14 差餉物業估價署署長同意載於第 3.12 段的審計署建議，並表示：

- (a) 估價署一直密切監察政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物的差餉評估工作。2003 年，估價署設立電腦系統，以監察評估新界持牌構築物的工作，這些構築物資料都是由地政總署提供。截至 2017 年 3 月，估價署接獲地政總署提供位於新界的 2 650 個政府土地牌照

的相關構築物資料，並已就這些政府土地牌照採取跟進行動。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，包括審計署發現的 18 宗個案(見第 3.8(c) 段)；及

- (b) 估價署在收到地政總署所提供 262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋的地址、位置和地界後，便能夠進行資料核對工作，並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。

持牌構築物的牌照費

3.15 1972 年 10 月，政府通過《土地(雜項條文)條例》，訂明佔用政府土地搭建各類持牌構築物的許可證費用(即“牌照費”)，例如：

- (a) 就 18 類位於市區的指明構築物(如位於市中心的加油站，牌照費為每年 3,000 元)和 17 類位於新界的指明構築物訂明佔用政府土地的牌照費；
- (b) 就其他類型的構築物(包括住用構築物)訂明佔用政府土地的牌照費。住用持牌構築物佔用政府土地的牌照費如下：
 - (i) 如位於市區，為每年每平方呎由 0.1 元至 1 元不等；及
 - (ii) 如位於新界，則為每年每平方呎 0.03 元；及
- (c) 市區牌照費最低為 10 元，新界則為 5 元。

3.16 1977 年 1 月，為配合推行十進制，政府修訂《土地(雜項條文)條例》，佔用政府土地搭建持牌構築物的牌照費因而有所調整。住用構築物佔用政府土地的牌照費如下：

- (a) 如位於市區，為每年每平方米由 1 元至 10 元不等；及
- (b) 如位於新界，則為每年每平方米 0.3 元。

3.17 截至 2016 年 3 月，有效的政府土地牌照有 15 214 個，包括 10 481 個作住宅用途及 4 733 個作非住宅用途的牌照(見第 1.6 段)。在 2015–16 年度，政府土地牌照費的總收入為 445,000 元。

政府土地牌照費自 1972 年以來未曾檢討和調整

3.18 地政總署表示：

- (a) 1972 年《土地(雜項條文)條例》訂立的牌照費，是按當時的租用官地牌照費用而訂立，而該等費用是由先前的《簡易程序治罪(牌照及費用)規例》所訂立。由 1950 年代至 1970 年代初期，租用官地牌照費用和根據《土地(雜項條文)條例》訂立的牌照費與地價相比，是訂於相對象徵式水平，徵收這些費用的目的在於管制土地使用而非增加收入。政府的原意是，待租用官地牌照或政府土地牌照由具有正式租賃安排和收費的短期租約取代後，這些牌照費用會被逐步淘汰；及
- (b) 根據地政總署對 1970 年代(即大約在《土地(雜項條文)條例》於 1972 年通過時)新界市值租金所作的研究，該條例所訂明的牌照費約為當時新界豁免管制屋宇市值租金的 1% 或更低。

3.19 審計署留意到，佔用政府土地搭建持牌構築物的牌照費，自 1972 年《土地(雜項條文)條例》通過以來從未調整。牌照費在 1977 年 1 月調整，只是為配合政府推行十進制，取代原本使用的非十進制。根據估價署於 2016 年第三季有關唐樓及村屋的平均年租記錄，審計署留意到，住用持牌構築物的牌照費遠低於同類處所的市值租金(見表八)。

表八

佔用土地搭建住用持牌構築物的牌照費與市值租金相比
(2016 年第三季)

地區	牌照費 (每年每平方米)	市值租金 (每年每平方米) (註)
市區	1 元至 10 元 (視乎地區而定)	2,844 元
新界	0.3 元	1,896 元

資料來源：《土地(雜項條文)條例》及估價署的記錄

註：估價署表示，市區及新界的市值租金分別指唐樓及村屋的平均年租。

3.20 審計署的審查發現，政府曾在以下時間提出檢討牌照費的問題：

- (a) 1972 年，時任地政測量處處長建議制訂《土地(雜項條文)條例》時，表示政府會考慮在其後 12 個月內調整牌照費；
- (b) 1977 年，政府匯報將非住用持牌構築物轉為短期租約(見第 3.22 段)的進度時表示，不少持牌人繳交金額甚低的牌照費，卻把構築物分租賺取租金，而承租人所繳付的租金應屬政府收入；
- (c) 1999 年 6 月，地政總署向當時的規劃環境地政局提出，《土地(雜項條文)條例》所訂明的費用應予以更新。1999 年 8 月，該局要求地政總署告知訂明收費中有哪些項目應予刪除、更新或保留；及
- (d) 2006 年 12 月，地政總署告知當時的房屋及規劃地政局，由於地政總署正着手修例加重《土地(雜項條文)條例》所訂明的罰則，因此不建議更新該條例所訂明的牌照費，因為訂明費用不合時宜的問題，可藉批出短期租約以取代政府土地牌照來解決。

3.21 截至 2016 年 3 月，仍有 10 481 個作住宅用途及 4 733 個作非住宅用途的政府土地牌照未被轉為短期租約。審計署認為，地政總署須加快行動檢討牌照收費水平。

須把合適的非住用政府土地牌照轉為短期租約

3.22 地政總署表示：

- (a) 自 1970 年代中期起，政府已推行政策，將非住用政府土地牌照轉為短期租約，以加強管制，並可保障政府獲得更佳財政收益；
- (b) 就由政府土地牌照轉換的市區短期租約，租金按合理市值租金收取，金額每三年檢討一次；及
- (c) 就由政府土地牌照轉換的新界短期租約，租金通常會按現行短期租約標準收費率收取，視乎短期租約的位置和短期租約用地所涵蓋的建築物而釐定。原來的短期租約的標準收費率是根據市值租金釐訂，以反映暫時佔用土地的平均租金水平。有關收費率會作定期檢討，以反映市場變動的情況。

寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

3.23 雖然政府自 1970 年代中期起已推行政策，將非住用政府土地牌照轉為短期租約，但截至 2016 年 3 月，仍有 4 733 個非住用政府土地牌照未被轉為短期租約。根據地政總署的指示，若干類別的非住用政府土地牌照(如農地及相關構築物、遊樂場及汽艇服務亭)無須轉為短期租約。然而，在上述 4 733 個非住用政府土地牌照之中，有多少個適宜轉為短期租約，地政總署並沒有備存相關資料。就此，審計署留意到，非住用持牌構築物的牌照費遠低於短期租約的標準收費率。舉例而言，截至 2017 年 1 月：

- (a) 短期租約標準收費率由每年每平方米 68.8 元至 771.1 元不等；及
- (b) 《土地(雜項條文)條例》所訂相關牌照費僅為每年每平方米 0.1 元至 0.3 元不等。

3.24 審計署認為，地政總署須進行檢討，以找出適宜轉為短期租約的非住用政府土地牌照，並及早將有關牌照轉為短期租約。

審計署的建議

3.25 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 加快行動，檢討政府土地牌照收費水平；及
- (b) 找出適宜轉為短期租約的非住用政府土地牌照，並及早將有關牌照轉為短期租約。

政府的回應

3.26 地政總署署長同意審計署的建議，並表示在 2015 年，地政總署已開始就是否須檢討《土地(雜項條文)條例》所訂的牌照收費水平，進行內部討論和研究。

3.27 發展局局長表示，《土地(雜項條文)條例》所訂的牌照收費水平與市值水平相比之下較低，是多種歷史因素使然，反映最初收取有關費用的政策原意。地政總署會加快檢討牌照收費水平的進度。

第 4 部分：清拆寮屋及持牌構築物

4.1 本部分探討地政總署、土木工程拓展署及屋宇署就受清拆影響及有山泥傾瀉風險的寮屋及持牌構築物所採取的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 寮屋及持牌構築物的發展性清拆行動(見第 4.4 至 4.15 段)；及
- (b) 對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的危險斜坡(見第 4.16 至 4.36 段)。

政府的清拆行動

4.2 一般來說，清拆寮屋及持牌構築物涉及：

- (a) 為公共工程項目提供土地而進行的發展性清拆行動；及
- (b) 基於斜坡安全理由而進行的非發展性清拆行動。

4.3 在每次清拆行動中，地政總署負責：

- (a) 進行清拆前登記，以確定政府在安置和特惠津貼方面的承擔額；
- (b) 查核受影響寮屋及持牌構築物佔用人是否符合安置資格；
- (c) 處理並向合資格人士發放特惠津貼；及
- (d) 在受影響寮屋及持牌構築物進行工程，使其不可被佔用及居住。

寮屋及持牌構築物的發展性清拆行動

4.4 政府發展性清拆行動的一般補償及安置安排如下：

- (a) **安置入住公屋** 寮屋及持牌構築物清拆後，符合以下準則的受影響佔用人可獲安置入住公屋：
 - (i) 受清拆行動影響的住戶在清拆前登記中已記錄在案；
 - (ii) 受影響住戶應居於 1982 年寮屋登記已記錄在案的住用已登記寮屋，並且在 1984/85 年度寮屋居民登記已記錄在案，或居於住用持牌構築物；

- (iii) 未在 1984/85 年度寮屋居民登記中記錄在案的受影響住戶，如能證明在緊接公布清拆日期前已在上文第 (ii) 項所述處所居住滿兩年，會被獲發名義上已輪候兩年的公屋輪候冊申請號碼；及
- (iv) 受影響住戶須符合申請公屋的其他資格準則 (例如居港最少滿 7 年、在香港沒有擁有住宅物業，以及通過全面入息及資產審查)；
- (b) **鄉村遷置** 受清拆行動影響的原居村民 (見第 3.2 段表六註 3) 可獲安排鄉村遷置；及
- (c) **核准佔用人特惠津貼** 在緊接清拆前登記日期之前，在住用持牌構築物或住用已登記寮屋居住最少滿 10 年的核准佔用人，合資格申領特惠津貼。

4.5 在 2012 至 2016 年期間，政府的發展性清拆行動共清拆了 5 606 個構築物 (註 13)。在這些清拆行動中，一個工程項目 (項目 A) 涉及清拆的構築物數目最多，有 1 669 個 (佔 5 606 個構築物的 30%)。審計署揀選了項目 A 進行審查。

4.6 2012 年，發展局向立法會財務委員會 (財委會) 申請撥款時表示，項目 A 對香港日後的發展具重要策略意義，為確保能順利清理土地以如期完成項目 A，除一般補償及安置安排 (見第 4.4 段) 外，政府會提供特別安排予受影響住戶，包括：

- (a) **平房方案** 合資格非原居村民 (見附錄 E 的主要資格準則) 如居於項目 A 所影響兩條鄉村之一的住用構築物內，有權以“屋換屋”方式在毗鄰的鄉村遷置區一幅已批租的私人農地上，以原址換地形式 (但須繳付額外地價)，建造一幢兩層高的住宅平房 (上蓋面積最多為 500 平方呎)；
- (b) **特設特惠現金津貼** 為配合受影響人士的特別安置需要，受項目 A 清拆行動影響的合資格住戶可獲發最多 60 萬元的特設特惠現金津貼，但須符合訂明的資格準則 (見附錄 E 的主要資格準則)。合資格選取平房方案 (見上文 (a) 項) 的人士，倘符合相關資格準則，也可申領特設特惠現金津貼；及

註 13：地政總署表示，在 2014 至 2016 年期間進行了 68 次行動。地政總署並沒有備存 2012 及 2013 年的行動次數資料。

- (c) **發展局局長的酌情權** 為了令這項清拆行動更具彈性，以照顧並未完全符合平房方案及／或特設特惠現金津貼資格準則的住戶的特別安置需要，根據跨部門諮詢小組(註 14)的建議，發展局局長獲授權決定是否向有關人士提供較低額的特設特惠現金津貼及／或平房方案。

4.7 2012年7月，發展局告知財委會，344戶將會受項目A的清拆行動影響，特設特惠現金津貼的預計費用總額為2.064億元。同月，財委會批准撥款2.11億元進行項目A的清拆行動，其中包括2.064億元的特設特惠現金津貼。

4.8 2016年9月，項目A的清拆行動完成，共清拆了1669個構築物，包括178個住用及1491個非住用構築物。在總共221個受影響住戶(他們聲稱居於178個住用構築物)當中，147戶獲提供各類安置安排及／或特惠津貼(見表九)，其餘74戶因不符合相關要求而不獲補償或安置。

表九

向受項目A清拆行動影響的147個住戶
提供安置安排及／或特惠津貼

提供的安置安排及／或特惠津貼	住戶 (數目)
(a) 公屋單位(見第4.4(a)段)	65
(b) 只獲特設特惠現金津貼(見第4.6(b)段)	31
(c) 平房方案及特設特惠現金津貼(見第4.6(a)及(b)段)	29
(d) 遷置村屋(只限原居村民——見第4.4(b)段)	12
(e) 只獲提供平房方案(見第4.6(a)段)	8
(f) 核准佔用人特惠津貼(見第4.4(c)段)	2 (註)
總計	147

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註：根據政府的一般補償安排，居於在1982年寮屋登記中記錄在案的住用寮屋或住用持牌構築物的核准佔用人，如不合資格入住公屋單位但獲房屋署編配中轉房屋，可選擇以特惠津貼代替入住中轉房屋。兩個住戶選擇領取此項特惠津貼。

註 14：跨部門諮詢小組由發展局常任秘書長(規劃及地政)擔任主席，成員包括發展局、土木工程拓展署、民政事務總署及社會福利署的代表。

4.9 獲發特設特惠現金津貼的住戶有 60 個，合共涉及 3,218 萬元，佔財委會所核准 2.064 億元(見第 4.7 段)撥款的 16%。地政總署表示，核准撥款中只有 16% 用於特設特惠現金津貼，可能是由於有 65 個住戶選擇公屋單位作安置而沒有申請該項津貼，以及並非所有受影響人士都符合資格申領。

不符合公屋安置準則的住戶獲轉介予房屋署編配公屋單位

4.10 審計署的審查發現，有受清拆行動影響的住戶雖然不符合公屋安置準則，但仍獲編配公屋單位(見個案十)。

個案十

不符合公屋安置準則的住戶獲轉介予房屋署編配公屋單位 (2010 年 11 月至 2014 年 3 月)

1. 2010 年 11 月 12 日，地政總署人員為項目 A 第二期工作進行清拆前登記時，沒有發現清拆範圍內一間編有寮屋登記編號的寮屋。2011 年 4 月，地政總署人員再次到該處視察才發現該寮屋，並發現該寮屋已空置並日久失修。
2. 2012 年 7 月，一個 2 人住戶(住戶 A)向地政總署申請特設特惠現金津貼，並提交電費單副本作為在該已登記寮屋居住的證明。
3. 根據發展局的記錄，項目 A 的跨部門諮詢小組(見第 4.6(c) 段)在 2013 年 1 月得悉：(a) 住戶 A 沒有在 1984/85 年度寮屋居民登記中獲登記；(b) 住戶 A 未能提供文件，證明其在 1984 至 2008 年期間居於有關寮屋；及 (c) 根據在 2008 至 2010 年期間發出的電費單，該段期間沒有用電量。跨部門諮詢小組：(a) 得出結論，認為住戶 A 在 1984 至 2010 年期間並沒有居於該寮屋；(b) 認為沒有其他特殊情況須特別考慮住戶 A 的特設特惠現金津貼申請；及 (c) 建議發展局局長不應向住戶 A 發放該項津貼。2013 年 1 月，發展局局長拒絕住戶 A 的特設特惠現金津貼申請。
4. 2013 年 10 月，住戶 A 向地政總署申請安置入住公屋。地政總署表示：(a) 負責的地政總署人員從住戶 A 的信件得悉，有關寮屋在 1997 年遭山泥傾瀉損毀，而當局通知住戶 A，由於該寮屋在一個發展項目的清拆範圍內，

個案十(續)

因此不應重建該寮屋；及(b)經1997年的山泥傾瀉後，該寮屋已不宜佔用(而這情況並非住戶A所能控制)，因此地政總署人員認為住戶A符合公屋安置準則中住滿兩年的規定(見第4.4(a)(iii)段)，並把個案轉介予房屋署以進一步核實編配公屋的其他資格準則(見第4.4(a)(iv)段)。2014年3月，房屋署根據地政總署的資料及其他資格準則的核實結果，向住戶A編配一個公屋單位。

審計署的意見

5. 根據地政總署檔案備存的電費單所顯示的電錶讀數，該寮屋在2007年12月至2012年3月期間並無使用電力。由於項目A的跨部門諮詢小組所得結論認為，住戶A在1984至2010年期間沒有居於該寮屋構築物，因此在2010年11月12日(即關於項目A的公布清拆日期)，住戶A未能符合在緊接該日期前住滿兩年的規定，不符合公屋安置的資格準則(見第4.4(a)(iii)段)。

6. 審計署認為，地政總署須採取措施，確保只有受清拆行動影響的合資格住戶才獲轉介予房屋署安排公屋安置。

地政總署的回應

7. 2017年3月，地政總署告知審計署：

- (a) 處理住戶A公屋安置申請的地政總署人員，並不知悉發展局局長拒絕該住戶特設特惠現金津貼申請的原因(見上文第3段)；及
- (b) 事後看來，由於此個案背景特殊，而發展局亦決定拒絕特設特惠現金津貼的申請，這項公屋安置的申請應由地政總署更高級的人員考慮是否符合公屋安置準則。

資料來源：發展局、地政總署及房屋署的記錄

未有在清拆前登記發現受影響的構築物

4.11 項目A的清拆行動分3個階段進行。地政總署轄下清拆組及寮屋管制小組(見附錄B)先後於2008年9月、2010年11月及2011年9月進行清拆前登記，以確定政府在安置及特惠津貼方面的承擔額。然而，審計署留意

清拆寮屋及持牌構築物

到，在項目 A 所清拆的 1 669 個構築物之中，雖然地政總署轄下兩個組別在 2008 年 9 月至 2011 年 9 月期間進行清拆前登記，卻未有發現 68 個 (4%) 受影響的構築物 (該署其後發現這些構築物)。審計署的審查發現，未有在清拆前登記發現的 68 個受影響構築物之中，有 8 個 (12%) 已在 1982 年寮屋登記中記錄在案，每個均獲編配寮屋登記編號，而有關記錄由地政總署轄下的寮屋管制小組備存。第 4.10 段個案十所述例子為該 8 宗個案之一。

4.12 根據地政總署的內部檢討結果顯示，部分受影響構築物未有在清拆前登記中發現，原因是雜草叢生導致有關構築物被遮蔽，要待剪草後才能發現。2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 項目 A 規模非常龐大，涉及約 60 公頃土地及約 1 700 個構築物。此外，構築物分布零散，部分所處位置並不當眼。鑑於上述情況，再加上該署的目標是於一日之內完成清拆前登記，以致未有發現部分構築物；及
- (b) 該署未有發現部分構築物，實際上並無造成影響，因為所有安置申索均須核實資格才獲處理。

4.13 審計署認為，地政總署須採取措施，確保在清拆前登記中，找到清拆行動所涵蓋的全部構築物。

審計署的建議

4.14 審計署建議地政總署署長，日後進行寮屋及持牌構築物的清拆行動時應：

- (a) 採取措施，確保只有受清拆行動影響的合資格住戶才獲轉介予房屋署安排公屋安置；
- (b) 採取措施，確保在清拆前登記中，找到清拆行動所涵蓋的全部構築物。

政府的回應

4.15 地政總署署長同意審計署的建議，並表示日後如有安置入住公屋的可疑個案，會交由地政總署的高層人員作出考慮。

對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的危險斜坡

4.16 1940 年代中期至 1970 年代後期，隨着人口不斷增長和房屋供應短缺，數以萬計的市民在山邊搭建寮屋居住。土木工程拓展署表示：

- (a) 以接近垂直的角度削走山坡，並把挖出的鬆散泥土堆填出寮屋的建造平台，是當時的慣常做法，而且幾乎不受管制。如此產生的人造斜坡屬非法開拓而成，不合標準之餘，也影響了陡峭的天然山坡；
- (b) 非法挖掘形成的斜坡和受破壞的天然山坡，沒有地面排水設施和保護層，特別容易發生山泥傾瀉；及
- (c) 許多寮屋以廢棄物料建成，結構單薄，而一些寮屋的地面和後牆緊貼泥土建造。因此，即使較輕微的山泥傾瀉也可能造成嚴重破壞。

4.17 在過去數十年，山泥傾瀉在部分寮屋區(見照片十六)造成嚴重傷亡，自 1980 年代以來，死亡人數達 30 人。

照片十六

荔枝角九華徑的寮屋被山泥傾瀉摧毀
(1997 年 6 月 4 日)



資料來源：土木工程拓展署的記錄

4.18 在 1997 至 2016 年期間，香港發生 5 宗致命山泥傾瀉，其中 4 宗與寮屋及持牌構築物有關(見表十)。

表十

涉及寮屋及持牌構築物的致命山泥傾瀉
(1997 至 2016 年)

山泥傾瀉日期	山泥傾瀉地點	傷亡人數
1997 年 6 月 4 日	荔枝角九華徑	1 死 5 傷
1999 年 8 月 23 日	荃灣深井	1 死 13 傷
2005 年 8 月 20 日	荃灣芙蓉山	1 死
2008 年 6 月 7 日	屯門舊咖啡灣	2 死

資料來源：土木工程拓展署的記錄

基於斜坡安全理由而實施的非發展性清拆計劃

4.19 1984 年，由於寮屋結構單薄，以及山泥傾瀉對寮屋佔用人造成嚴重傷亡，因此政府基於斜坡安全理由而實施非發展性清拆計劃，以便清拆有山泥傾瀉風險的寮屋。根據非發展性清拆計劃，倘若土木工程拓展署的巡查顯示寮屋面對山泥傾瀉風險，地政總署 (2006 年以前為房屋署) 會把該風險告知受影響的寮屋佔用人，並向其提出安置建議。在 1984 至 1992 年期間，政府以斜坡安全為理由，建議 64 200 名寮屋佔用人遷離寮屋，並安置他們入住公屋單位或中轉房屋。

4.20 1995 年 10 月，政府採取新的非發展性清拆政策，處理下列兩類個案：

- (a) **強制清拆** 這類寮屋面對即時及明顯危險，因此土木工程拓展署會建議房屋署／地政總署對相關寮屋展開強制清拆程序；及
- (b) **自願清拆** 這類寮屋特別容易受山泥傾瀉風險影響，而政府會通過游說，讓寮屋佔用人以自願方式選擇是否清拆相關寮屋。

4.21 2015 年初，在總數 772 個寮屋區之中，472 個 (61%) 經土木工程拓展署巡查，以評估山泥傾瀉的風險並提出改善建議。2015 年 6 月，土木工程拓展署聘請顧問，對餘下 300 個 (772 減去 472 個) 寮屋區進行巡查，顧問研究預定於 2020 年 4 月完成。

4.22 表十一顯示受山泥傾瀉風險影響的寮屋佔用人的安置進度。

表十一

受山泥傾瀉風險影響的寮屋佔用人的安置進度
(2016 年 10 月)

土木工程拓展署 進行的寮屋巡查	寮屋佔用人數目			選擇不遷離的 寮屋佔用人百分比 (註 2) $(d) = \frac{(c)}{(a)} \times 100\%$
	建議安置 (a)	已安置 (註 1) (b)	選擇不遷離 (c)=(a)-(b)	
1993 年 1 月至 1995 年 9 月	8 798	7 344	1 454	17%
1995 年 10 月至 2000 年 12 月	11 063	5 209	5 854	53%
2001 年 1 月至 2005 年 12 月	3 693	107	3 586	97%
2006 年 1 月至 2010 年 12 月	598	28	570	95%
2011 年 1 月至 2016 年 10 月	626	6	620	99%
總計	24 778	12 694	12 084	49%

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註 1：寮屋佔用人如符合相關資格準則，通常會獲安置入住公屋（見第 4.4(a) 段）。

註 2：1995 年 10 月之前，大部分寮屋佔用人被強制遷離受山泥傾瀉風險影響的寮屋。自 1995 年 10 月起，政府實施以自願方式清拆一些有山泥傾瀉風險的寮屋（見 4.20(b) 段）。

須監察並匯報影響寮屋及持牌構築物的公共斜坡鞏固工程進度

4.23 2009 年 10 月，發展局告知立法會：

- (a) 對於強制清拆的個案，由於危險情況明顯，政府清拆這類寮屋的問題不大；
- (b) 至於自願清拆的個案，政府清拆這類寮屋遇到很大困難，因為大多數佔用人選擇不遷離受影響的寮屋，特別是那些不符合資格入住公屋的佔用人；
- (c) 為了更有效回應公眾對斜坡安全的關注，政府須對影響寮屋的政府人造斜坡(註 15) 進行防止山泥傾瀉工程。發展局及土木工程拓展署估計，約有 1 600 幅政府人造斜坡須進行鞏固工程，以處理自願清拆個案的山泥傾瀉風險，詳情如下：
 - (i) 在約 800 幅設有所需通道和工作空間的政府人造斜坡(影響約 2 400 間寮屋) 進行鞏固工程。相關工程會按 2010 年推行的長遠防治山泥傾瀉計劃(防治計劃——註 16) 進行，估計工程費用為 10 億元；及
 - (ii) 至於其餘 800 幅因缺乏通道或工作空間而難以進行工程的政府人造斜坡，政府會設法尋求寮屋佔用人合作，以便落實斜坡鞏固工程，從而緩減山泥傾瀉的風險；及
- (d) 倘若政府人造斜坡及天然山坡(註 17) 同時對寮屋構成山泥傾瀉風險，政府可在防治計劃中作出彈性安排，讓土木工程拓展署運用專業判斷，按“知危而行”原則並從成本效益角度，解決山泥傾瀉的風險問題。

4.24 2015 年 11 月，發展局告知立法會發展事務委員會，防治計劃的檢討工作已經完成，該計劃的推行情況令人滿意。

註 15：土木工程拓展署表示，人造斜坡是經人類活動而有重大改動的斜坡，如在斜坡表面裝設排水渠、疏水孔及防滲護面。

註 16：土木工程拓展署表示，防治計劃以持續方式推行，每年目標如下：(a) 鞏固 150 幅政府人造斜坡；(b) 為 100 幅私人人造斜坡進行安全篩選研究；及 (c) 為 30 幅天然山坡進行緩減風險工程。

註 17：天然山坡是未經人類活動作重大改動的天然地面。

4.25 截至 2017 年 2 月，1 582 幅政府人造斜坡(見第 4.23(c) 段)的鞏固工程進度載於表十二。

表十二

對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的
1 582 幅政府人造斜坡的鞏固工程進度
(2017 年 2 月)

鞏固工程進度	政府人造斜坡 (數目)
工程已經完成或正在進行	
(a) 工程已在其他政府工程項目之下完成	372
(b) 工程已在防治計劃之下完成	133
(c) 工程正在防治計劃之下進行	16
(d) 工程正在其他政府工程項目之下進行	15
研究正在進行	
(e) 研究正在防治計劃之下進行	73
(f) 研究正在其他政府工程項目之下進行	33
工程仍未展開	
(g) 待確定自願清拆未能成功後(見第 4.23(b) 段)，將在防治計劃之下進行工程	32
(h) 工程可能在其他政府工程項目之下進行	3
(i) 工程有待防治計劃篩選	905
總計	1 582

資料來源：土木工程拓展署的記錄

4.26 此外，在 1980 至 2016 年期間，天然山坡山泥傾瀉導致 16 人死亡，其中 13 人(81%)在寮屋區(見照片十七)發生山泥傾瀉時死亡。

照片十七

荃灣深井的寮屋被天然山坡山泥傾瀉摧毀
(1999 年 8 月 23 日)



資料來源：土木工程拓展署的記錄

4.27 審計署留意到，截至 2016 年 1 月，有 199 間寮屋受天然山坡潛在的山泥傾瀉風險影響，而土木工程拓展署以斜坡安全為理由，已建議清拆該 199 間寮屋；然而有關寮屋佔用人選擇不遷離受影響範圍。政府沒有為這些寮屋進行天然山坡災害研究，以確定所需的緩減措施。雖然 2015 年 11 月的立法會文件（見第 4.24 段）匯報了防治計劃的整體進度，但該文件對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的政府人造斜坡和天然山坡的鞏固工程，沒有具體報告其進度。由於這些斜坡對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險，審計署認為，發展局及土木工程拓展署須監察影響這些構築物的公共斜坡鞏固工程的進度，以及須定期向立法會匯報有關工程進度。

須加強行動鞏固對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的私人斜坡

4.28 根據《建築物條例》(第 123 章)，屋宇署(註 18)可向私人斜坡的業主發出危險斜坡修葺令，規定業主在指定期限內進行勘測、提交鞏固工程建議書以供審批，以及進行斜坡鞏固工程。截至 2017 年 1 月，有 165 個對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的私人斜坡，其業主尚未妥善遵從 210 份(註 19)危險斜坡修葺令(見表十三)。

表十三

210 份就對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的私人斜坡而發出及尚未獲遵從的危險斜坡修葺令
(2017 年 1 月)

自危險斜坡修葺令發出至 2017 年 1 月的年期	危險斜坡修葺令數目 (百分比)
<5 年	119 (57%)
5 至 <10 年	57 (27%)
10 至 <15 年	24 (11%)
15 至 <20 年	9 (4%)
21 年	1 (1%)
總計	210 (100%)

資料來源：審計署對屋宇署及土木工程拓展署記錄的分析

4.29 根據《建築物條例》，屋宇署可就危險斜坡修葺令採取以下執法行動：

- (a) 私人斜坡業主如沒有在危險斜坡修葺令指定的日期或之前進行所需工作，屋宇署可根據《建築物條例》的規定進行勘測及任何後續工程(即代業主進行工程——代辦工程)，並向業主追討工程費、監督費及附加費；及

註 18：根據《建築物條例》，建築事務監督(即屋宇署署長)有權發出危險斜坡修葺令。為求簡明，本審計報告書稱建築事務監督為屋宇署。

註 19：一幅私人斜坡可分為兩個或以上的不同部分，由不同人士擁有。屋宇署會向一幅私人斜坡上不同部分的名業主發出危險斜坡修葺令。

- (b) 《建築物條例》訂明，任何人沒有合理辯解而不遵從危險斜坡修葺令的規定，可被檢控。違例者一經定罪，最高可被罰款 5 萬元及監禁 1 年，而修葺令不獲遵從的情況持續的每一天，最高可另處罰款 5,000 元。

4.30 審計署審查了 34 份 10 至 21 年仍未獲遵從的危險斜坡修葺令(見第 4.28 段表十三)，發現截至 2017 年 1 月：

- (a) 由私人斜坡業主就 18 份危險斜坡修葺令而進行的斜坡鞏固工程當中，涉及 2 份修葺令的工程正在進行，另外 16 份的相關工程尚未展開；及
- (b) 屋宇署已採取行動，為餘下 16 份危險斜坡修葺令安排代辦工程，當中涉及 2 份修葺令的斜坡鞏固工程已完成，2 份的斜坡鞏固工程正在進行，其餘 12 份則在勘測及設計階段。

個案十一顯示一份 21 年仍未獲遵從的危險斜坡修葺令(見表十三)的行動進展。

個案十一

長期未獲遵從的危險斜坡修葺令 (1996 年 1 月至 2017 年 1 月)

1. 1996 年 1 月，屋宇署發出一份危險斜坡修葺令(涵蓋 11 幅對 15 間寮屋構成山泥傾瀉風險的私人斜坡)，規定一名私人地段業主在 1996 年 5 月或之前就有關私人斜坡提交鞏固工程建議書，以供屋宇署審批。然而，該名業主沒有在指定日期內提交工程建議書。
2. 1997 年 7 月，上述危險斜坡修葺令所涵蓋的兩幅私人斜坡發生山泥傾瀉。1999 年 10 月，屋宇署展開代辦工程，委聘顧問為所需斜坡工程進行設計。在 2000 至 2004 年期間，該名私人斜坡業主要求屋宇署暫停進行代辦工程，因為該名業主正與有關地段的佔用人就土地業權(註)進行法律訴訟。

個案十一 (續)

3. 2005年6月，上述危險斜坡修葺令所涵蓋的另外兩幅私人斜坡發生山泥傾瀉，損毀了兩間寮屋。2005年12月，屋宇署委聘另一名顧問，更新斜坡鞏固工程建議書及安排進行所需斜坡工程。屋宇署表示，雖然該署多次聯絡有關地段的佔用人，但他們拒絕讓屋宇署人員入內進行斜坡鞏固工程。2014年1月，屋宇署告知土木工程拓展署，有關地段的佔用人反對進行斜坡工程，而屋宇署正研究方法要求他們合作。

4. 截至2017年1月，該份危險斜坡修葺令仍未獲遵從，而相關的斜坡鞏固工程也未有妥善進行。屋宇署表示，由於土地業權的法律訴訟需時，以及該地段的佔用人不合作，加上斜坡鞏固工程建議書出現不能預計的改動，因此對代辦工程的進度構成負面影響。

審計署的意見

5. 由1996年1月至2017年1月的21年期間，上述危險斜坡修葺令規定的斜坡鞏固工程一直都沒有妥善進行。在同一期間卻先後發生兩次山泥傾瀉，每次山泥傾瀉均涉及在該修葺令下的兩幅私人斜坡，損毀了兩間寮屋。這些事故顯示，須進行鞏固工程的斜坡會對附近寮屋及持牌構築物構成較大山泥傾瀉風險。

資料來源：屋宇署及土木工程拓展署的記錄

註：屋宇署表示，該署發出的危險斜坡修葺令可能會因法律訴訟結果而變為無效。

4.31 2011年，審計署就加強私人斜坡的安全及維修方面的措施進行審查，包括屋宇署管理危險斜坡修葺令的情況，審查結果載於2011年10月發表的《審計署署長第五十七號報告書》第11章。在回應審計署的建議時，屋宇署同意就拖延很久的危險斜坡修葺令個案，考慮早日進行代辦工程或提出檢控(見第4.29(a)及(b)段)，以及會設法盡量善用其可用資源，在可能的範圍內採取執法行動。

4.32 由於危險斜坡對寮屋及持牌構築物構成較大山泥傾瀉風險(見第4.16至4.18段)，審計署認為，屋宇署須對長期未有按照危險斜坡修葺令規定妥善進行所需鞏固工程的私人斜坡，加強行動。

審計署的建議

4.33 審計署建議發展局局長及土木工程拓展署署長，應監察對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的政府人造斜坡和天然山坡的鞏固工程進度，並定期向立法會匯報。

4.34 審計署建議，屋宇署署長應對長期未有按照危險斜坡修葺令規定妥善進行所需鞏固工程的私人斜坡，加強行動。

政府的回應

4.35 發展局局長及土木工程拓展署署長同意載於第 4.33 段的審計署建議，並表示土木工程拓展署計劃在該署的管制人員報告(屬向立法會所提交周年預算的一部分)中，匯報斜坡和天然山坡的相關鞏固工程施工進度。

4.36 屋宇署署長同意載於第 4.34 段的審計署建議，並表示：

- (a) 對於長期未獲遵從的危險斜坡修葺令，屋宇署會繼續密切監察由私人斜坡業主進行鞏固工程的進度，以及由該署所聘顧問和定期合約承建商進行代辦工程的進度；及
- (b) 如私人斜坡業主不合理地延誤進行鞏固工程，屋宇署會考慮根據《建築物條例》採取執法行動，包括提出檢控。

地政總署自 2016 年 6 月起
實施改善寮屋管制措施的進度
(2016 年 6 月至 2017 年 3 月)

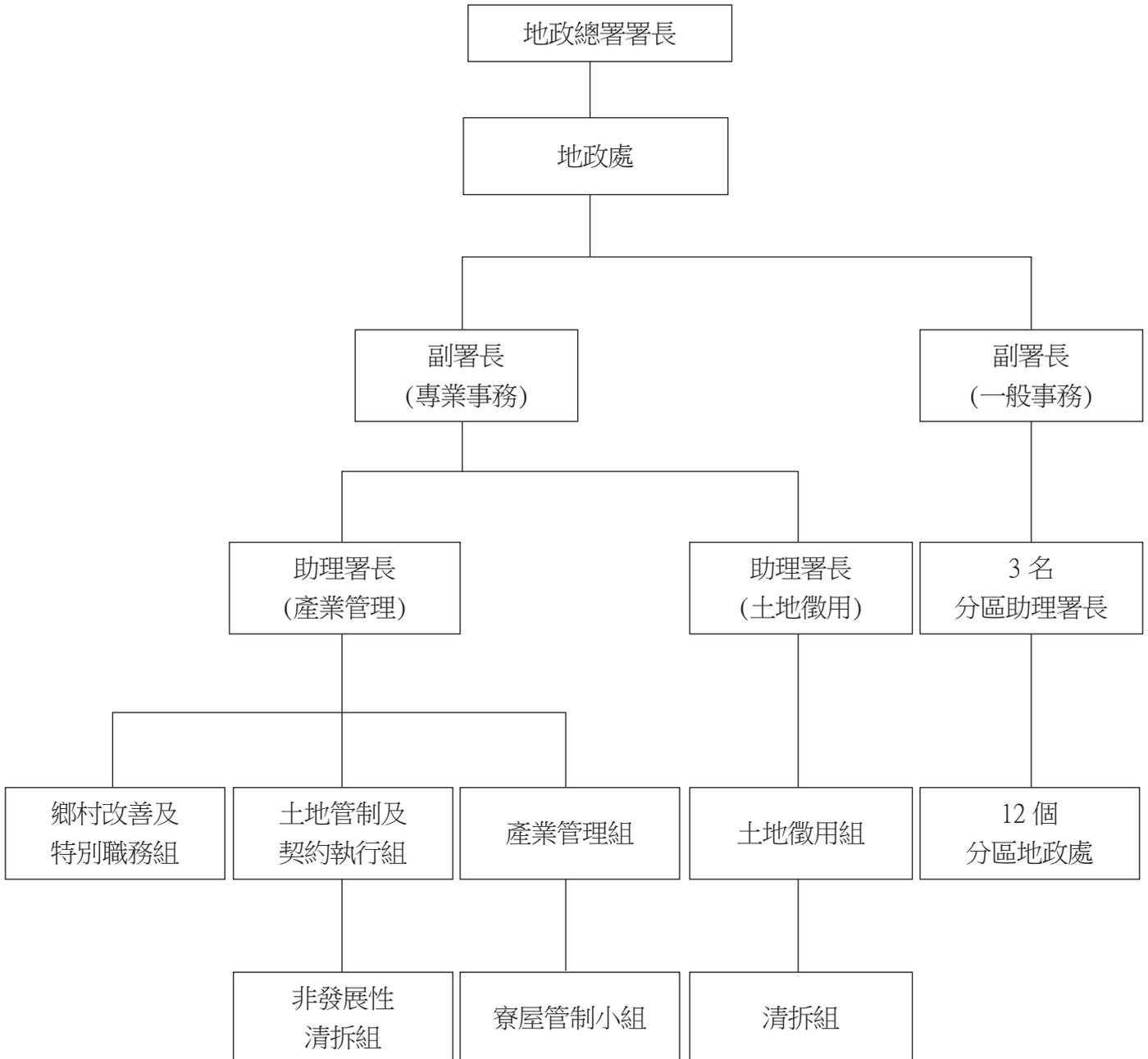
2017 年 3 月，地政總署告知審計署，自 2016 年 6 月 22 日公布改善寮屋管制措施後：

- (a) 所有寮屋管制辦事處(寮管處)和分區地政處已採取行動，實施改善寮屋管制措施(見第 1.8(a) 和 (b) 段)；
- (b) 截至 2017 年 2 月，地政總署發現大埔和元朗有 21 間已登記寮屋於 2016 年 6 月 22 日後違規擴建，該署已取消這些寮屋的登記編號；
- (c) 地政總署已就執管工作制定具體時間表。就此，地政總署於 2016 年 9 月更新部門指示，加入“寮屋管制工作流程表”，訂明已登記寮屋佔用人於 2016 年 6 月 22 日或之前完成的違規擴建部分，一般會給予 28 日時間糾正。如須酌情延長該段 28 日的限期，必須獲得地政總署督導人員(如助理經理、經理或高級產業測量師)批准；
- (d) 所有寮管處須每兩個月舉行一次個案監察會議，並提交個案監察報告，定期向地政總署總部匯報寮屋管制行動的進度；
- (e) 自 2016 年 6 月起，地政總署利用無人駕駛飛機系統和大幅面數碼航空相機分階段拍攝寮屋區，以加強調查和搜集資料的工作。這些照片有助寮管處核實所發現的違規構築物是否新建，以助實施第 1.8(a) 和 (b) 段提及的措施。截至 2017 年 3 月，測繪處已完成首輪航空照片拍攝工作，並把照片交由寮管處跟進；
- (f) 測繪處已採取行動，比較不同時期的航空照片，積極識別違規寮屋。2016 年 11 月，測繪處共發現 16 個位於屯門政府土地上的懷疑非法構築物，並把資料轉介相關寮管處調查；及
- (g) 自 2016 年 6 月 22 日起，寮管處開始備存在寮屋管制巡查期間發現已登記寮屋違規個案的數目，而在 2016 年 6 月 22 日至 2017 年 2 月 28 日期間進行的寮屋管制巡查發現 104 宗相關個案。

資料來源：地政總署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.13 及 4.11 段)

地政總署：組織架構圖 (摘要)
(2016 年 12 月)



資料來源：地政總署的記錄

完成例行巡查及逐戶寮屋檢查周期的時間

(A) 例行巡查

《寮屋管制運作手冊》訂明，根據三色系統，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)，而完成一個例行巡查周期的時間如下：

區域劃分	以公頃計算的面積 (或已登記寮屋數目)	完成例行巡查周期的時間
紅	150 至 300 公頃	<ul style="list-style-type: none"> • 黑點需每日巡查 • 其他需兩個工作日
黃	301 至 550 公頃 (或巡查區面積少於 301 公頃 但有逾 2 500 個已登記寮屋)	<ul style="list-style-type: none"> • 黑點需兩個工作日 • 其他需三個工作日
綠	逾 550 公頃	<ul style="list-style-type: none"> • 四個工作日

(B) 逐戶寮屋檢查

根據《寮屋管制運作手冊》，完成一個逐戶寮屋檢查周期的時間為 12 至 24 個月，視乎各巡查區內已登記寮屋的數目而定，詳情如下：

巡查區內 已登記寮屋數目	完成逐戶寮屋檢查 周期的時間
不超過 2 500 個	12 個月
2 501 至 4 000 個	18 個月
逾 4 000 個	24 個月

資料來源：地政總署的記錄

附錄 D
(參閱第 2.12 段)

2016 年 12 月發現違規的已登記寮屋

已登記寮屋	違反寮屋管制政策的情況		
	違規重建	違規更改用途、 尺寸或建築物料	違規擴建
審計署實地視察期間發現的新個案			
A(見第 2.12 段個案一)	✓	✓	✓
B(見第 2.12 段個案二)	✓	✓	✓
N		✓	✓
O		✓	✓
P	✓	✓	
Q		✓	✓
R		✓	
地政總署在審計署實地視察前正採取執管行動的個案			
C(見第 2.12 段個案三)		✓	✓
E(見第 2.19 段個案五)	✓	✓	✓
F(見第 2.19 段個案六)		✓	✓
S	✓	✓	✓
T		✓	✓
U		✓	✓
V	✓	✓	✓
W		✓	✓
X		✓	✓
Y	✓	✓	✓
Z	✓	✓	✓
AA	✓	✓	

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

附錄 E
(參閱第 4.6(a) 及 (b) 段)

項目 A 的平房方案和特設特惠現金津貼的主要資格準則

主要資格準則	適用於	
	平房方案	特設特惠現金津貼
住用構築物位於受項目 A 影響的兩條鄉村之一，而佔用人是非原居村民	✓	
受影響佔用人於進行清拆前登記當日居於受影響構築物內	✓	✓
受影響構築物是在 1982 年寮屋登記中記錄在案的住用構築物，或住用持牌構築物	✓	✓
受影響佔用人於 1984/85 年度寮屋居民登記中記錄在案，或可提供證據，證明由 1984/85 年度至清拆前登記當日，在受影響構築物內居住	✓	✓
佔用人不得擁有或共同擁有本港住宅物業	✓	✓
佔用人於申請時不得享有任何形式的資助房屋或相關福利	✓	✓

資料來源：發展局的記錄