

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。