

第 8 章

香港特别行政区政府

基本工程储备基金

政府总部

房屋及规划地政局

政府部门

地政总署

新界小型屋宇批建事宜

香港审计署

二零零二年十月十五日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。

如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

新界小型屋宇批建事宜

目录

	段数
撮要及主要审计结果	
第1 部分：引言	
背景	1.1 – 1.5
帐目审查	1.6
第2 部分：小型屋宇政策的实施	2.1 – 2.3
小型屋宇的转让限制	2.4 – 2.7
撤销转让限制	2.8 – 2.9
撤销转让限制个案	2.10 – 2.12
上诉法庭提出的关注事项	2.13 – 2.14
地政总署就出售小型屋宇权利的问题采取的行动	2.15 – 2.20
审计署对小型屋宇政策的实施的 <i>意见</i>	2.21 – 2.24
审计署对小型屋宇政策的实施的 <i>建议</i>	2.25
<i>当局</i> 的回应	2.26 – 2.27
第3 部分：核实原居村民身分	3.1
建造小型屋宇申请人的原居村民身分	3.2 – 3.4
核实原居村民身分	3.5 – 3.6
审计署对核实原居村民身分的 <i>意见</i>	3.7 – 3.8
有疑问个案的审查	3.9 – 3.11
审计署对有疑问个案的审查的 <i>意见</i>	3.12
审计署对核实原居村民身分的 <i>建议</i>	3.13
<i>当局</i> 的回应	3.14
第4 部分：在撤销转让限制时须补付地价	4.1
小型屋宇的批建条件	4.2 – 4.3
须补付的地价的计算方式不符合小型屋宇批建条件	4.4 – 4.9
审计署对计算撤销转让限制须补付地价的 <i>意见</i>	4.10 – 4.11
审计署对计算撤销转让限制须补付地价的 <i>建议</i>	4.12
<i>当局</i> 的回应	4.13 – 4.14

目录 (续)

	段数
第5 部分：认可乡村名册及以优惠条件批建小型屋宇登记册	5.1
核准认可乡村名册	5.2 – 5.3
在核准名册补加其他乡村的准则	5.4
审计署对核准名册的意见	5.5 – 5.8
以优惠条件批建小型屋宇登记册	5.9 – 5.10
审计署对小型屋宇登记册的意见	5.11 – 5.14
审计署对核准名册及小型屋宇登记册的建议	5.15
当局的回应	5.16
 第6 部分：处理建造小型屋宇的申请及地政总署的服务承诺	 6.1
处理建造小型屋宇的申请需长时间轮候	6.2 – 6.6
加快处理建造小型屋宇的申请的措施	6.7 – 6.12
确认接获建造小型屋宇的申请及展示资料	6.13 – 6.14
审计署对处理建造小型屋宇的申请的意见	6.15 – 6.16
批建小型屋宇的服务承诺	6.17 – 6.19
审计署对批建小型屋宇的服务承诺的意见	6.20 – 6.22
审计署对处理建造小型屋宇的申请的建议	6.23
当局的回应	6.24
 附录A： 地政处指示所载用以计算撤销小型屋宇转让限制须补付的地价的折扣因子	
 附录B： 小型屋宇登记册上发现不符之处	
 附录C： 截至二零零二年三月三十一日尚待处理的建造小型屋宇申请数目	
 附录D： 各新界地政处处理建造小型屋宇申请的平均时间	
 附录E ： 大事年表	
 附录F ： 中文版从略	

新界小型屋宇批建事宜

撮要及主要审计结果

A. **引言** 一九七二年十一月，当时的总督会同行政局批准为新界乡郊地区订立小型屋宇政策。根据该政策，凡18 岁以上，父系源自一八九八年时为认可乡村居民的男性原居村民，均有权一生一次以优惠条件获批准建一间小型屋宇。小型屋宇政策旨在使新界原居村民可为自己兴建房屋，并维持原居社区的凝聚力。该政策另一目的是改善新界乡郊地区的房屋及卫生标准(第1.1 及1.2 段)。

B. **帐目审查** 审计署最近就地政总署实施小型屋宇政策的情况进行审查，以确定是否有可予改善之处(第1.6 段)。审查结果撮述于下文C 至G 段。

C. **小型屋宇政策的实施需予改善** 审计署在这次帐目审查中注意到，原居村民在完工证发出后不久便出售小型屋宇的问题依然存在，情况与核数署 (现称审计署) 在一九八七年就新界小型屋宇批建事宜进行的帐目审查中所提的意见相若。审计署发现，在53 宗个案中，原居村民在完工证发出后平均三日内便申请准予出售小型屋宇。该53 间小型屋宇的分层单位几乎全都在撤销转让限制后约五个月内售出。审计署认为，许多原居村民利用其可以优惠条件获批准建小型屋宇的资格从中取利。二零零一年六月，上诉法庭促请地政总署注意建造小型屋宇的申请出现不合法协议的问题。地政总署得悉有关问题，并已针对该问题采取若干行动(第2.3 、2.10 、2.11 、2.13 至2.21 及2.23 段)。

D. **原居村民身分的核实工作需予改善** 地政总署未有备存刊载有权建造小型屋宇的合资格原居村民的名册。建造小型屋宇申请人须提交一份声明书，该声明书须由其所属乡村代表或有关乡事委员会主席／副主席签署，证明他是原居村民。除该声明书外，申请人无须就其原居村民身分提交任何其他证据，以作支持。审计署认为，地政总署应确保只有真正原居村民才获批准建造小型屋宇，这点至为重要(第3.2 、3.4 及3.8 段)。

E. **须补付的地价的计算方式不符合小型屋宇批建条件** 所有小型屋宇批建条件均包含转让限制条款。村民如欲在限制有效期内将其小型屋宇转让予非原居村民，须向政府补付地价。转让限制是为了防止原居村民利用其可以优惠条件获批准建小型屋宇的资格从中取利。根据小型屋宇批建条件，须向政府补付的地价款额为有关土地截至向地政专员申请当日的十足市值与先前已缴付地价(如有的话) 的差额。不过，

审计署注意到，就小型屋宇建屋牌照／换地而言，地政总署采用了折扣因子来计算须补付的地价。审计署认为，在计算须补付的地价时采用折扣因子的做法，不但不符合小型屋宇批建条件，而且亦会减低在小型屋宇批建条件中加入转让限制的效用(第4.2、4.3及4.5至4.7段)。

F. **认可乡村名册及以优惠条件批建小型屋宇登记册出现不符之处** 核准认可乡村名册是核实建造小型屋宇申请人的资格的重要文件。此外，地政总署亦备存一份为小型屋宇而设的以优惠条件批建小型屋宇登记册(下称小型屋宇登记册)，以确保每名原居村民一生只获批准建一间小型屋宇。审计署发现，小型屋宇登记册与核准名册出现不符之处。审计署认为，在监管小型屋宇登记册的备存工作上，有可予改善之处(第5.4、5.9、5.11及5.14段)。

G. **处理建造小型屋宇的申请须改善之处** 截至二零零二年三月三十一日，尚待处理的建造小型屋宇申请共有14 157宗。每宗申请平均需轮候三年，地政总署才能着手处理。尽管地政总署已在加快处理时间方面作出努力，但在截至二零零二年三月三十一日的年度内，该署仍然只能完成1 049宗申请，较每年1 200宗的目标为少。审计署认为，地政总署应加快处理建造小型屋宇申请，以把过长的轮候时间缩短。审计署注意到，地政总署的服务承诺的用词并不清晰。审计署认为，服务承诺的用词应更清晰，以免有意义含糊不清及令人误解之处(第6.2、6.15、6.20及6.22段)。

H. **审计署的建议** 审计署提出下列主要建议：

(a) 地政总署署长与房屋及规划地政局局长应：

小型屋宇政策的实施

- (i) 在建屋牌照、换地及乡村扩展区计划以外的私人协约小型屋宇批建条件中，加入冻结期条款，订明在冻结期内不可撤销转让限制(第2.25(a)(i)段)；及
- (ii) 在地政处指示中增订程序，规定如接获有关可能违反牌照条件，原居村民作出失实陈述，或滥用小型屋宇政策的资料，须按所订的程序作出进一步调查(第2.25(b)段)；及

(b) 地政总署署长应：

核实原居村民身分及有疑问个案

- (i) 从速采取行动，在地政处指示中加入程序，规定如对建造小型屋宇申请人的原居村民身分存有怀疑时，应按所订的程序进行查核(第3.13(a)(iii)段)；

- (ii) 在征询法律谘询及田土转易处的意见后，在申请建造小型屋宇的声明书及有关法律文件内清楚订明作出虚假声明的罚则，以阻吓欲虚报原居村民身分的申请人(第3.13(b)段)；

撤销转让限制须补付地价的计算方法

- (iii) 修订小型屋宇建屋牌照／换地的条件，以反映政府在计算撤销转让限制须补付的地价时采用折扣因子的用意(第4.12(a)段)；

核准名册及小型屋宇登记册

- (iv) 在地政处指示中，清楚订明在核准认可乡村名册补加其他乡村的准则(第5.15(a)段)；
- (v) 确保各新界地政处备存完整及准确的小型屋宇登记册，以确保名列于核准名册的乡村的合资格原居村民，一生只获批准建一间小型屋宇(第5.15(c)段)；
- (vi) 彻底查核各新界地政处备存的小型屋宇登记册，以调整／纠正所发现的任何不符／错误之处(第5.15(e)段)；

处理建造小型屋宇的申请及地政总署的服务承诺

- (vii) 加快处理建造小型屋宇的申请，以把过长的轮候时间缩短(第6.23(a)段)；
- (viii) 把简单的建造小型屋宇申请个案的初步轮候时间纳入批准小型屋宇的服务承诺内(第6.23(d)段)；及
- (ix) 修订地政总署就处理建造小型屋宇申请所作的服务承诺，以防出现意义含糊不清及令人误解之处(第6.23(e)段)。

I. 当局的回应 当局大致上同意审计署的建议。

第1部分：引言

背景

1.1 一九七二年十一月，当时的总督会同行政局批准为新界乡郊地区订立小型屋宇政策。根据该政策，凡 18 岁以上，父系源自一八九八年时为认可乡村居民的男性原居村民，均有权一生一次以优惠条件获批建一间小型屋宇。小型屋宇政策使男性原居村民可用下列方式申请批建小型屋宇：

- (a) **建屋牌照／换地** 拥有私家农地的原居村民，可申请免地价的建屋牌照或换地在本身农地上兴建一间小型屋宇；或
- (b) **私人协议批地** 本身没有土地的原居村民，可申请以十足市值三分之二的优惠地价获批政府土地。

在上述任何一种情况下，村民均须支付小型屋宇的建筑费用。地政总署署长保存了一份认可乡村名册。

1.2 新界小型屋宇政策旨在使新界原居村民可为自己兴建房屋，并维持原居社区的凝聚力。该政策另一目的是改善新界乡郊地区的房屋及卫生标准。

1.3 新界小型屋宇的高度不得超过三层或高于8.23米(27呎)，上盖面积不得超过 65.03 平方米 (700 平方呎)。建筑材料及建筑标准亦受规则管制。小型屋宇只要符合这些规则，均可豁免向建筑事务监督递交建筑图则，以供审批。这项安排把行政程序尽量简化，使村民只须办理简单手续便可兴建小型屋宇，但同时确保小型屋宇的建筑安全稳妥。

1.4 小型屋宇可在现有乡村地区，从最后一间在一九七二年十二月前已建屋宇外围界线起计的91.44米 (300呎) 范围内兴建，或在发展审批地区或分区计划大纲图中乡村式发展地带范围内兴建。不过，这项规定亦受到当地地形，以及需要避开电线和郊野公园等因素限制，并须符合规划详细蓝图。

1.5 一九八一年，当时的总督会同行政局批准一项乡村扩展区计划。根据该计划，政府收回乡村范围内的私人土地，以应付乡村房屋的需求。原居村民可申请在收回的土地上兴建小型屋宇。政府根据该计划征用土地和为土地提供公用设施所支付的费用，可从小型屋宇的地价中收回。

帐目审查

1.6 审计署最近就地政总署实施小型屋宇政策的情况进行审查，审查的目的是：

- (a) 确定地政总署管理建造小型屋宇申请的程序是否有效；
- (b) 评估地政总署实施小型屋宇政策的效率和效益；及
- (c) 确定小型屋宇政策的实施是否有可予改善之处。

第2部分：小型屋宇政策的实施

2.1 本部分探讨小型屋宇政策的实施。这次帐目审查显示，在批准以建屋牌照 / 换地建造小型屋宇方面，仍有可予改善之处。

2.2 **一九八七年的帐目审查** 一九八七年，核数署（现称审计署）就“原居村民小型屋宇政策——新界乡村扩展试验计划”进行审查。核数署在一九八七年十月的《核数署署长第十号报告书》中，指出小型屋宇政策的目标，即为符合资格的村民提供屋地建屋自住和改善他们的生活环境，并未达到理想的成绩。就田心村扩展区计划中屋宇落成后发给村民的35份完工证（注1）而言，政府在发出完工证两个月内收到19份申请，要求撤销转让限制，以便将屋宇售予非村民，其中15份申请获得批准。当时的屋宇地政署署长在回应一九八七年的帐目审查时承认，原居村民滥用这项计划，把根据小型屋宇政策获地兴建的乡村屋宇转售的问题，多年来一直困扰着政府。一九八八年一月，政府帐目委员会在其第十号报告书作出结论，指田心村计划没有达到小型屋宇政策的目标。

2.3 审计署在这次帐目审查中注意到，原居村民在完工证发出后不久便出售小型屋宇的问题依然存在，情况与核数署在一九八七年帐目审查中所提的意见相若。这个问题的详情载于下文第2.4 至2.20 段。

小型屋宇的转让限制

2.4 为了防止原居村民利用建造小型屋宇的资格从中取利，小型屋宇批建条件包含转让限制。这项限制已列作建屋牌照、换地及私人协约(包括乡村扩展区计划批建的小型屋宇) 的条件。转让限制的主要条文如下：

- (a) 原居村民如欲在完工证发出后的转让限制有效期内把小型屋宇转让予非原居村民，须向政府补付地价；
- (b) 补付的地价相等于有关土地截至向地政专员申请同意撤销转让限制当日的十足市值与原居村民在批约发出日期当日向政府缴付的地价(如有的话) 的差额；及
- (c) 以不同方式批建的小型屋宇的转让限制有效期长短不一。

注1：完工证是一项行政措施，地政总署藉此向注册业主确认小型屋宇批建条件所施加的所有强制责任已予履行。

2.5 以不同方式批建的小型屋宇的转让限制撮述于下文表一：

表一

不同方式批建的小型屋宇的转让限制

批建小型 屋宇的方式	转让限制 的有效期限	限制的撤销		
		一至三年内	四及五年内	五年之后
建屋牌照	五年	可以，但须补付十足市值地价(注)	与一至三年的情况相同(注)	没有限制
换地	五年	可以，但须补付十足市值地价(注)	与一至三年的情况相同(注)	没有限制
私人协议				
——乡村扩展区计划	永久	不可以，因为首三年是冻结期	可以，但须补付十足市值地价	与四及五年的情况相同
——其他私人协议	永久	可以，但须补付十足市值地价	与一至三年的情况相同	与一至三年的情况相同

资料来源：地政总署的记录

注：地政总署计算须补付的地价时，会以十足市值乘以一个折扣因子(见第4 部分)。

由此可见，就建屋牌照或换地而言，原居村民如在完工证发出五年后把小型屋宇转让予非原居村民，则无须补付地价。

2.6 转让限制的目的 根据一九九四年十二月十二日政务司司长委员会发出有关批建小型屋宇的文件第16/94号，政府认为小型屋宇只可由原居村民而非外人发展的规定，是一项富有价值的特权，尤其是在物业市道畅旺的情况下。在批建条件内订立转让限制的目的，是为了防止原居村民利用其可以优惠条件建造小型屋宇的资格从中取利。

2.7 **就撤销乡村扩展区计划转让限制订立冻结期** 在乡村扩展区计划批准的小型屋宇是以私人协议批出。2001-02 年度，在所有获准建造的小型屋宇中，只有约 4.5% 是根据乡村扩展区计划批出。核数署在一九八七年进行帐目审查后（见上文第 2.2 段），地政总署在乡村扩展区计划的小型屋宇批准条件中，就撤销转让限制引入三年冻结期（即地政总署在完工证发出后三年内不会批准原居村民转让扩展区的小型屋宇）。审计署审查了 20 宗根据乡村扩展区计划批出的小型屋宇批准个案，发现这些个案符合三年冻结期的规定。三年冻结期结束后，原居村民如欲把根据乡村扩展区计划建造的小型屋宇转让予非原居村民，须向政府补付地价（见上文第 2.5 段表一）。

撤销转让限制

2.8 **有关撤销转让限制的统计数字** 下文表二显示过去五个财政年度（1997-98 至 2001-02 年度）中有关撤销小型屋宇转让限制的统计数字：

表二

在 1997-98 至 2001-02 年度期间撤销转让限制的情况

财政年度	发出的完工证	获准撤销转让 限制的个案	已收取须补付 的地价
	(数目)	(数目)	(百万元)
1997-98	1306	669	839
1998-99	1 549	685	795
1999-2000	1 401	572	524
2000-01	988	360	321
2001-02	993	378	276
总计	6 237	2 664	2,755
平均数	1 247	533	551

资料来源：地政总署的记录

2.9 如上文表二所示，过去五年平均每年有 533 宗个案获准撤销转让限制，相当于一年内签发的 1 247 份完工证的 43% 左右。

撤销转让限制个案

2.10 审计署就三个新界地政处(元朗、大埔及北区) 于1999–2000至2001–02三个财政年度所批准的撤销转让限制个案进行抽样审查，结果发现，在53宗个案中，原居村民在完工证发出日期后不久便申请准予出售小型屋宇。有关情况撮述于下文表三。

表三

在完工证发出日期后不久便申请撤销转让限制的个案

乡村的地点	涉及的个案数目	完工证发出日期 与申请撤销转让 限制日期相距的 平均时间 (注1) (日数)	撤销转让限制 日期与出售分层 单位日期相距的 平均时间 (注2) (日数)
大埔	31	2	235
元朗	10	2	82
粉岭	4	13	32
上水	8	7	38
总计	53	3 (注3)	158 (注3)

资料来源：土地注册处及地政总署的记录

注1：有关新界地政处的平均数。

注2：在撤销转让限制后，小型屋宇可以全幢或分层单位方式出售。

注3：上述53 宗个案的整体平均数。

2.11 从上文表三可见，在上述 53 宗个案中，原居村民在完工证发出后平均三日内便申请撤销转让限制。经地政总署批准后，在159 个分层单位 (即3 个分层单位× 53 间小型屋宇) 中，有153 个(96%) 平均在158 日(或大约五个月) 内售出。

在违反建屋牌照条件的情况下出售小型屋宇

2.12 一九九八年，地政总署获告知，在 53 宗个案中，有一名村民违反了建屋牌照条件，在完工证发出前便已出售其小型屋宇。该宗个案的要点如下：

- (a) 一九九七年六月，地政总署向有关原居村民批出一个建屋牌照；
- (b) 一九九八年十二月，代有关小型屋宇三个分层单位个别买家行事的律师通知地政总署，有关村民违反了建屋牌照条件。该律师并把三份由一家公司与个别买家签订的买卖协议副本送交地政总署；
- (c) 该律师指出：
 - (i) 根据建屋牌照条件第4(a)条，除非自完工证发出日期起计已过了五年，或有关村民已按照牌照条件第4(d)(ii)条(注2)的规定向政府补付了地价，否则该名村民不得直接或间接地转让或以其他方式出售有关土地，或订立与此等事宜有关的任何协议；及
 - (ii) 根据建屋牌照条件第36条，如村民未能遵守或遵从该等条件中的任何一条，政府有权重收有关土地以及取回对该幅土地的管有权；
- (d) 一九九九年一月，地政总署在征询辖下的法律谘询及田土转易处的意见后，通知该律师：
 - (i) 由于政府及有关村民均无涉及上述协议，因此对于该律师就有关村民是否违反建屋牌照条件所提出的看法，该署不予置评；及
 - (ii) 律师有责任就有关交易可能引起的所有法律后果，向其当事人提出意见；及
- (e) 一九九九年十一月，地政总署向该村民发出完工证。

上诉法庭提出的关注事项

2.13 此外，建造小型屋宇的申请亦出现不合法协议的问题，而这个问题已由上诉法庭在一宗诉讼案件中指出。二零零一年六月，上诉法庭总结一宗有关批建小型屋宇的上诉案件时说：

“我们有理由怀疑...涉案各方所订立的协议...并不合法...我们有理由认为，有关的协议必然需要原居村民透过地政处向地政总署署长作出一些失实陈述，就是原居居民有意住用将要建造的屋宇。”

注2：建屋牌照条件第4(d)(ii)条述明，有关村民须向政府补付地价，款额相等于有关土地截至向地政专员申请同意转让有关土地的日期的十足市值。

上诉法庭其后指示有关这宗诉讼案件的文件应交予地政总署署长，以供考虑。

2.14 二零零一年七月，地政总署署长在考虑上诉法庭的文件后，致函当时的规划地政局局长并表示：

- (a) 土地业权人 (个人或公司)主动招揽一些合资格申请建造小型屋宇的原居村民作为“出面人”，使土地业权人可在他们的土地上发展小型屋宇。原居村民拟“出售”上述资格及签署一些内含虚假意向的声明。地政总署怀疑这种情况已出现了一段日子；
- (b) 土地被分割成若干部分编配予原居村民，但与此同时，双方亦制订一些“保密文件”，例如与原居村民一同制订一份信托，以免原居村民获得该土地业权的全部利益，以及表明在原居村民死后，有关土地会留予发展商。这些保密文件只有发展商、原居村民及负责制订文件的律师事务所才知晓；
- (c) 原居村民填妥建屋牌照申请书后，须向地政总署作出声明，表明他们真正有意住用屋宇，并且没有就该土地日后的转让，与第三者达成任何协议(见下文第2.19段)。这些对地政总署作出的声明均是失实的陈述；
- (d) 在发出了建屋牌照及建屋工程完成后，原居村民向有关的新界地政处申请在补付地价后撤销转让限制；及
- (e) 原居村民在补付地价后，把小型屋宇转让给买家(可能是发展商或发展商提名的人士)。这时候，原居村民便可收取有关出售其小型屋宇权利应得的款项。

地政总署就出售小型屋宇权利的问题采取的行动

2.15 如上文第2.12至2.14段所述，地政总署得悉部分原居村民出售有关小型屋宇权利的问题。为针对这问题，地政总署曾采取下文第2.16至2.19段所述的行动。

2.16 **就撤销乡村扩展区计划转让限制订立冻结期** 如上文第2.7段所述，继一九八七年的帐目审查后，地政总署在乡村扩展区计划的小型屋宇批建条件中引入一项条款，就撤销转让限制订立三年冻结期。这项措施能有效控制滥用该计划申请批建小型屋宇的情况。审计署发现，撤销转让限制的三年冻结期规定大致上获得遵从。不过，地政总署没有就小型屋宇建屋牌照、换地及乡村扩展区计划以外的私人协议，引入任何就撤销转让限制订立冻结期的条款。

2.17 **地政总署向香港律师会提出的意见** 继上诉法庭把有关案件转介地政总署后(见上文第2.13段)，地政总署于二零零一年七月向香港律师会提出其关注的问题，就是律师在拟备物业转易的法律文件时曾否有不当行为，以致可能协助买卖双方签立上诉法庭所指的不合法协定。香港律师会在答复时告知地政总署，有关事宜正在调查中。

2.18 **限制使用授权书** 在二零零一年六月前，地政总署接纳原村居民以授权书方式委托他人代办与地政总署有关的一切事宜。为免这项安排可能被滥用，由二零零一年六月起，除某些特殊情况(注3)外，地政总署不会接纳以授权书方式委托他人签立小型屋宇批建契约。

2.19 **在村民向地政总署作出的声明书中加入额外条款** 自一九九七年十月起，申请建造小型屋宇的声明书载有一项条款：“本人从未及现时无意作出任何私人安排，以把本人根据小型屋宇政策获得的权利售予其他人士 / 发展商”。这样便一举两得，可确保建造小型屋宇申请人在作出陈述前三思，又可利便在发现失实陈述的证据后提出检控，地政总署于二零零一年重新审阅申请人须作出的声明的用词。由二零零一年十月起，原村居民除了上述声明外，还须作出下列额外声明：

“本人从未与任何人士或多名人士订定任何安排或协议，以转移、让与、处置或以其他方式处理本人对该地段的权利，包括但不限于依据政府批予的任何批约或批准发展该地段的权利。”

2.20 然而，二零零二年七月(实地审查工作完成日期)，审计署注意到荃湾及屯门两区的新界地政处仍旧使用没有加入以上额外声明的旧声明书。经审计署查询后，该两个新界地政处随即使用新声明书。

审计署对小型屋宇政策的实施的意見

2.21 现行的小型屋宇政策于一九七二年订立。审计署在这次帐目审查中注意到，部分原居村民在完工证发出后，随即出售其根据建屋牌照或换地而获批准的小型屋宇，情况与一九八七年帐目审查的结果相若(见上文第2.2段)。一如上文第2.10及2.11段所述的53宗个案，撤销转让限制的申请是在完工证发出后数天提交的。在撤销转让限制后，该53间小型屋宇的分层单位几乎全都在五个月内售出。许多原居村民利用其可以优惠条件建造小型屋宇的资格从中取利。

2.22 地政总署在一宗个案中得知有关村民可能已违反建屋牌照的条件，以及滥用小型屋宇政策。上诉法庭亦已把一宗个案转介地政总署跟进(见上文第2.12及2.13段)。

2.23 地政总署得悉上诉法庭转介有关批准小型屋宇的问题，并已针对该问题采取若干措施(见上文第2.16至2.19段)。地政总署已由二零零一年十月起在声明书中加入额外条款(见上文第2.19段)，表明政府不容许原居村民出售、转移、让与或处置建造小型屋宇权利。不过，审计署注意到，直至审计署于二零零二年七月提出查询时，荃湾及屯门两区的新界地政处均没有使用新声明书(见上文第2.20段)。

注3： 特殊情况例子，如一名在海外公干或升学的村民，可委托其妻子、父亲、母亲、儿子、兄弟或姊妹等近亲，作其授权人。

2.24 在牌照或批建条件中刊载的转让限制，旨在防止原居村民利用建造小型屋宇的资格，从中获利（见上文第 2.6 段）。自从当局对乡村扩展区计划下私人协议的撤销转让限制订立三年冻结期，已能有效控制可能滥用该计划申请批建小型屋宇的情况（见上文第 2.7 段）。不过，类似的冻结期条款并未加入小型屋宇建屋牌照、换地及乡村扩展区计划以外的私人协议的条件内。二零零二年七月，地政总署在回应审计署的查询时表示：

- (a) 政府最近向乡议局提议，把类似的冻结期条款列入小型屋宇建屋牌照、换地及乡村扩展区计划以外的私人协议的条件内；及
- (b) 该署须与乡议局进一步洽谈。

审计署对小型屋宇政策的实施的建议

2.25 审计署建议地政总署署长与房屋及规划地政局局长应：

- (a) 在征询乡议局的意见后：
 - (i) 在建屋牌照、换地及乡村扩展区计划以外的私人协议小型屋宇批建条件中，加入冻结期条款，订明在冻结期内不可撤销转让限制；及
 - (ii) 采取其他措施，如执法行动，以期有效控制可能滥用小型屋宇政策的情况；
- (b) 在地政处指示中增订程序，规定如接获有关可能违反牌照条件，原居村民作出失实陈述，或滥用小型屋宇政策的资料，须按所订的程序作出进一步调查；及
- (c) 审查新界地政处现时用以处理建造小型屋宇申请的文件，从而确保所有地政处均使用最新的表格处理建造小型屋宇的申请。

当局的回应

2.26 地政总署署长大致同意审计署就改善现时有关小型屋宇的行政安排提出的意见。他表示，现行政策并不禁止已补付有关地价的村民，在完工证发出后，申请撤销转让限制。

2.27 房屋及规划地政局局长表示，小型屋宇政策的目的是改善乡郊地区房屋的质素，以及容许原居村民有一生一次建造小型屋宇以供自住的权利。虽然村民在完工证发出后不久便出售其根据建屋牌照 / 换地建造的小型屋宇，但这做法并不构成滥用权利，不过，他同意这个问题值得关注，并正研究适当措施，以解决这个问题。

第3部分：核实原居村民身分

3.1 本部分探讨核实建造小型屋宇申请人的原居村民身分的程序。帐目审查显示，核实程序有可予改善之处。

建造小型屋宇申请人的原居村民身分

3.2 **核证原居村民身分** 地政总署未有备存刊载有权建造小型屋宇的合资格原居村民的名册。建造小型屋宇申请人须提交一份声明书，该声明书须由其所属乡村村代表或有关乡事委员会主席 / 副主席签署，证明他是该条乡村的原居村民。此外，地政处会在申请人拟建造小型屋宇的土地、其所属乡村及乡事委员会办事处的布告板上，以及有关新界地政处张贴该项申请的告示。在申请告示贴出后的14天内如没有人提出有效反对，当局便会处理该宗建造小型屋宇的申请。

3.3 **无须就原居村民身分提供其他证据** 在声明书中，村代表或有关乡事委员会主席 / 副主席会向地政总署声明“本人相信，申请人的父系祖先为一八九八年或之前居于该村的居民”。自二零零一年六月起，地政总署采用新的声明书。村代表在作出声明时必须由一名律师或有关新界地政处人员见证。

3.4 根据有关申请书及地政处指示，申请人无须就其本人、父亲或祖父的原居村民身分提交任何其他证据，以作支持。

核实原居村民身分

3.5 为改善对建造小型屋宇申请人的原居村民身分的核实工作，审计署在二零零二年六月向地政总署建议，有关新界地政处所进行的核实工作必须能够令其信纳：

- (a) 正如建造小型屋宇申请人所声称，申请人是其“父系”祖先的后裔(见上文第3.3段)，这点可藉证实申请人与其父亲及祖父的关系而得知；及
- (b) 申请人的父亲及祖父均为原居村民。

3.6 二零零二年七月，地政总署在回复时表示：

- (a) 处理建造小型屋宇申请的人员会视乎有关个案的复杂程度，进行所需核实工作，以确定申请人合乎资格申请建造小型屋宇。在简单的个案中，申请人所属乡村的村代表，或有关乡事委员会主席 / 副主席在声明书中证明申请人原居村民身分的做法已经足够；
- (b) 申请人在申请书内填写其父亲及祖父的姓名可为村代表在作出核证时提供有用资料，不一定需要进一步核实申请人父亲或祖父的原居村民身分；

- (c) 有关新界地政处如对建造小型屋宇申请人的原居村民身分存有怀疑，便会作出更详细的核实工作，包括确定申请人的家谱、族谱及其本人或家族以集体政府契约(注4) 形式拥有的私人物业。因此，为核对申请人的原居村民身分，有关新界地政处不但会核实申请人父亲及祖父的身分，还会追溯他的家族 / 宗族的本源到一八九八年；及
- (d) 由于建造小型屋宇申请人在接受会见时须出示出生证明书，因此他与其父亲的关系很容易获得核实。

审计署对核实原居村民身分的意见

3.7 审计署欢迎地政总署为改善核实建造小型屋宇申请人的原居村民身分的程序而采取的行动(见上文第3.6段)。不过，审计署注意到，截至二零零二年七月，地政处指示：

- (a) 并无界定哪些建造小型屋宇申请应归类为简单的个案，以及厘定个案属简单或复杂的准则(见上文第3.6(a)段)；
- (b) 并无订明如对申请人的原居村民身分存有怀疑时，应采取的核实程序(见上文第3.6(c)段)；
- (c) 并无订明在审核建造小型屋宇申请时须核实申请人的出生证明书，以证实申请人与其父亲的关系(见上文第3.6(d)段)；及
- (d) 并无订明新界地政处须进行审查，以确定申请人声称与其父亲及祖父的关系真实无讹(见上文第3.6(b)段)，以及申请人的父亲和祖父均为原居村民。

3.8 审计署认为，就土地使用及政府少收的收入而言，批建小型屋宇相当于给予原居村民优惠。因此，确保只有真正的原居村民才获批准建造小型屋宇是十分重要的。当局有需要制定更具体确切的程序，以核实申请人的资格。

有疑问个案的审查

3.9 建造小型屋宇的申请人在申请书上声明，如作出虚假声明，可会令他丧失获准兴建小型屋宇的资格及 / 或可能遭政府检控。同样，申请人所属乡村的村代表或有关乡事委员会主席 / 副主席如就申请人的原居村民身分作出虚假声明，亦可能遭政府检控。审计署认为，有关虚假声明罚则的用语应予加强并清楚列载于申请建造小型屋宇的声明书和有关法律文件内，以阻吓欲虚报原居村民身分的申请人。

注4： 一八九八年政府进行测量，以辨认土地业权和拟备地税册。当局把新界划分为477个丈量约份，分别记录在所属的丈量约份地图中(见下文第 5.2 段注6)。位于同一丈量约份地图上的地段会集体记录在一份称为集体政府契约(当时称为集体官契) 的共同契约中。

3.10 二零零二年六月，审计署就处理批建小型屋宇申请的程序进行抽样审查时注意到，地政总署总部在一九九八年九月十四日发出备忘录，告知新界地政处，如对建造小型屋宇申请人的原居村民身分存有怀疑，必须彻底审查申请人的资格，包括向民政事务总署辖下民政事务处查核是否有任何资料可协助核实申请人身分。不过，审计署注意到，地政处指示既无界定在什么情况下应把申请列为有疑问个案，亦无订明新界地政处应进行什么审查工作，以核实申请人的原居村民身分。

3.11 二零零二年七月，地政总署告知审计署：

- (a) 如建造小型屋宇的申请人所提供的资料不足以确定其原居村民身分，即属有疑问个案。例如，‘已迁移并已定居’的村民提出的申请；
- (b) 申请如属有疑问个案，新界地政处会按照以下程序作出进一步调查：
 - (i) 核实申请人的家谱和私人物业的详细资料，包括拟建屋土地的历史；
 - (ii) 征询乡村父老的意见；及
 - (iii) 核实从地税册取得的资料；
- (c) 在确定申请人的身分方面，民政事务总署辖下民政事务处可提供申请人是否属于祖 / 堂成员的资料；
- (d) 根据《刑事罪行条例》(第200章)第36条的规定，申请人或村代表如作出虚假声明，可遭检控。一经定罪，犯罪者可被处罚款及监禁，刑期不超过两年。地政总署同意，会在征询法律谘询及田土转易处的意见后，在建造小型屋宇的申请书上列明该条例第36条可判处的刑罚；及
- (e) 上述程序将纳入地政处指示内。

审计署对有疑问个案的审查的意见

3.12 审计署欢迎地政总署采取行动改善审查有疑问个案的程序。审查有疑问个案的程序及在声明书上订明罚则，是阻吓欲虚报原居村民身分的申请人的有效措施。审计署认为，地政总署应尽早在地政处指示内加入审查有疑问个案的程序，以及在声明书上订明罚则。

审计署对核实原居村民身分的建议

3.13 审计署建议地政总署署长应：

- (a) 从速采取行动，在地政处指示中加入：
 - (i) 厘定建造小型屋宇申请属简单或复杂的个案的准则；

- (ii) 规定新界地政处负责处理批建小型屋宇申请的人员必须核实申请人的出生证明书，以确实申请人与其父亲的关系；
 - (iii) 订明程序，规定如对建造小型屋宇申请人的原居村民身分存有怀疑时，应按所订的程序进行查核；
 - (iv) 把建造小型屋宇申请列为有疑问个案的准则；
 - (v) 审查有疑问个案的详细程序；及
 - (vi) 在审查有疑问个案时，应向民政事务总署辖下民政事务处索取哪类资料；及
- (b) 在征询法律谘询及田土转易处的意见后，在申请建造小型屋宇的声明书及有关法律文件内清楚订明作出虚假声明的罚则，以阻吓欲虚报原居村民身分的申请人。

当局的回应

3.14 地政总署署长大致上同意审计署的建议。他表示该署正研究实施新的审查制度，并会在征询乡议局的意见后，在适当的情况下把审计署的建议纳入该制度之中。

第4部分：在撤销转让限制时须补付地价

4.1 本部分探讨地政总署在撤销转让限制时，计算须补付的地价所采用的方法。这项帐目审查显示，有需要修订小型屋宇的批建条件。

小型屋宇的批建条件

4.2 建屋牌照或批建条件的转让限制(见上文第2.6段)，是为了防止原居村民利用其可以优惠条件获批建小型屋宇的资格从中获利。然而，根据上述条件，原居村民按下列情况补付地价后，仍可获撤销有关的转让限制：

(a) **建屋牌照(五年转让限制)** 小型屋宇建屋牌照条件第4(d)(ii)条规定：

“... 持牌人须先向政府补付地价，款额相等于有关土地截至向地政专员申请同意撤销转让限制当日的十足市值...” (审计署强调)；

(b) **换地(五年转让限制)** 小型屋宇换地条件第6(d)(ii)条规定：

“... 承批人须先向政府补付额外地价，款额相等于批地当日承批人向政府缴付的地价(如有的话) 与有关土地截至向地政专员申请同意撤销转让限制当日的十足市值的差额...” (审计署强调)；及

(c) **私人协约(永久转让限制)** 小型屋宇私人协约条件第5(d)(ii)条规定的用语与上文(b)段相同。

4.3 上文有关小型屋宇批建条件的三项条款，就须补付地价的款额而言，实质意义是相同的。根据该等条件，若要撤销转让限制，则村民(即持牌人 / 承批人) 须向政府补付地价。须补付的地价款额为有关土地截至向地政专员申请同意撤销转让限制当日的十足市值与先前已缴付地价(如有的话)的差额。2001-02 年度，政府在撤销小型屋宇批建的转让限制方面所收到的补付地价款额为2.76 亿元(见上文第2.8 段表二)。

须补付的地价的计算方式不符合小型屋宇批建条件

4.4 审计署就向政府申请同意撤销转让限制而须补付的地价的个案进行抽样审查，结果显示，地政总署就其批建的三类小型屋宇，采取以下计算方法：

(a) *建屋牌照(五年转让限制):*

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{截至有关土地} \\ \text{申请撤销转让} \\ \text{限制当日的十} \\ \text{足市值} \end{array} \right. \text{减} \left\{ \begin{array}{l} \text{先前已付} \\ \text{的地价} \end{array} \right\} \times \begin{array}{l} \text{折扣因子} \\ \text{(载于地政处指示} \\ \text{——见附录A)} \end{array} = \begin{array}{l} \text{须向政府} \\ \text{补付的地价} \end{array}$$

(b) *换地(五年转让限制):*

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{截至有关土地} \\ \text{申请撤销转让} \\ \text{限制当日的十} \\ \text{足市值} \end{array} \right. \text{减} \left\{ \begin{array}{l} \text{先前已付} \\ \text{的地价} \end{array} \right\} \times \begin{array}{l} \text{折扣因子} \\ \text{(载于地政处指示} \\ \text{——见附录A)} \end{array} = \begin{array}{l} \text{须向政府} \\ \text{补付的地价} \end{array}$$

(c) *私人协约(永久转让限制):*

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{截至有关土地} \\ \text{申请撤销转让} \\ \text{限制当日的十} \\ \text{足市值} \end{array} \right. \text{减} \left\{ \begin{array}{l} \text{先前已付} \\ \text{的地价} \end{array} \right\} = \begin{array}{l} \text{须向政府} \\ \text{补付的地价} \end{array}$$

4.5 从上文第4.4(a) 及(b) 段可见，就以建屋牌照或换地批建的小型屋宇而言，须向政府补付的地价因采用折扣因子而减少，如下列例子显示：

表四

以建屋牌照或换地批建小型屋宇的土地而言
地政总署在计算撤销转让限制须补付地价时采用的方法

完工证发出当日与 申请撤销转让限制 当日相隔的时间 (注1)	小型屋宇土地 截至申请撤销 转让限制当日 的十足市值 (注2)	地政处指示所载的 折扣因子(见附录A) (注3)	计及折扣 因子后的地价 (注4)
(年数)	(a)	(b)	(c)=(a) × (b)
	(百万元)		(百万元)
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

资料来源：地政总署的记录

注1：根据地政处指示，完工证发出当日与申请撤销转让限制当日相隔的时间会调低至最近的一季。

注2：在这个例子中，假设地政总署评估的小型屋宇土地的十足市值为200万元。

注3：这个供说明之用的例子所选用的折扣因子，是基于最优惠贷款利率为5.25%的假设而定的。由于地政总署在最优惠贷款利率以上再另加2%，因此计算折扣因子时所使用的利率为7.25%。

注4：以上计算是假设村民先前并无向政府缴付任何地价。

审计署的查询

4.6 审计署注意到，就以建屋牌照及换地批建的小型屋宇而言，在计算撤销转让限制须补付的地价时采用折扣因子的做法，并不符合批建条件（见上文第 4.2 (a)、4.2 (b) 及 4.5 段）。根据小型屋宇批建条件，须补付地价的款额是有关土地截至在申请当日的十足市值与先前已缴付的地价的差额。在批建文件中，并无提及采用折扣因子。

4.7 订立转让限制条款的目的，是防止原居村民利用建造小型屋宇的资格从中获利（见上文第 2.6 段），在计算补付地价时采用折扣因子的做法，会减低施加转让限制的效用。

4.8 二零零二年六月，审计署就计算补付地价的方法是否符合小型屋宇批建条件，向地政总署提出查询。

4.9 **地政总署的回复** 二零零二年七月，地政总署告知审计署：

- (a) 批建小型屋宇的转让限制条款是在一九七六年首次引入，根据条款，如原居村民在完工证发出当日起计五年内把小型屋宇转让给任何无权以优惠条件获批建小型屋宇的人士，则须向政府补付地价。引入这项措施的目的是为免小型屋宇政策被滥用；
- (b) 一九七七年十月，当时的新界土地事务会议(注5)再次提出有关事项。该会考虑到如按书面的条件行事，将会引致令人不满意的情况，原因是根据有关条件，一名在五年转让限制期开始时申请转让同意书的村民与另一名例如在五年转让限制期开始后三年才申请转让同意书的村民，两者须补付的地价并无分别。有意见认为前者须补付的地价应较后者为多，因为前者在出售小型屋宇时可赚取较高的利润；及
- (c) 一九七七年十二月二十日，新界土地事务会议同意采用按上文第 4.4 段所述的计算方法，即须补付的地价会随着转让限制未届满的有效期缩短而减少，而村民的利益则会因此而增加。政府在一九七八年根据已同意的方式，为以建屋牌照、换地及私人协约批建的小型屋宇的转让限制制订并实施评估方法及采用不同的有效期。

审计署对计算撤销转让限制须补付地价的意见

4.10 审计署认为，就撤销转让限制而言，在计算须补付给政府的地价时采用折扣因子的做法，并不符合小型屋宇建屋牌照及换地的条件。小型屋宇批建文件并无提及采用折扣因子。

注5： 新界土地事务会议由当时的副新界政务司担任主席，成员包括当时的副环境司、当时的注册总署署长(新界区) 和当时的首席政府地政监督(新界) 。

4.11 由于政府的用意是须补付的地价应随着未届满转让的有效期限缩短而减少，审计署认为地政总署应修订小型屋宇批建条件，以反映有关用意。

审计署对计算撤销转让限制须补付地价的建议

4.12 审计署建议地政总署署长应：

- (a) 修订小型屋宇建屋牌照 / 换地的条件，以反映政府在计算撤销转让限制须补付的地价时采用折扣因子的用意；及
- (b) 在建屋牌照 / 换地的条件清楚订明计算方法，使各有关方面确实知道在撤销转让限制时，如何计算地价。

当局的回应

4.13 地政总署署长同意审计署的建议，建屋牌照 / 换地的条件须予修订，使有关条件更准确地反映政府的用意。他表示，以建屋牌照 / 换地批建的小型屋宇，与私人协约不同之处，是前者的转让限制有效期仅为五年，而后者(私人协约) 的转让限制则是永久的。因此，要求建屋牌照及换地的承批人，在五年的有效期内补付一笔地价，其款额相当于已缴付地价与有关土地截至申请当日的十足市值的全数差额，却不顾及剩余有效期时间的长短，而第六年及其后则无须补付任何地价的作法，是既不公平且有违逻辑的。上述问题在一九七七年十二月二十日举行的新界土地事务会议中得以确认，与会者当时同意采用现时计算地价的方法。

4.14 房屋及规划地政局局长同意地政总署署长的意见，认为须适当地更新现有建屋牌照 / 换地的文件，以更明确地反映地政总署现时评估地价的方法。

第5部分：认可乡村名册及以优惠条件批建小型屋宇登记册

5.1 本部分探讨备存认可乡村名册和以优惠条件批建小型屋宇登记册方面的管理控制工作。这次帐目审查显示，在管理控制方面仍有可予改善之处。

核准认可乡村名册

5.2 如上文第1.1 段所述，新界小型屋宇政策只适用于年满18 岁以上，父系源自一八九八年时为认可乡村居民的男性原居村民。为方便实施小型屋宇政策，当时的新界民政署署长于一九七三年一月核准了一份认可乡村名册（下称**核准名册**）。核准名册是由新界各民政事务处于一九七二年，经征询乡议局及各乡事委员会的意见后，参考集体政府契约及丈量约份地图(注6) 编制而成的。

5.3 核准名册是监管以优惠条件批建小型屋宇的重要文件。地政总署已订明乡村在被列入核准名册时须符合的准则。只有在一九七二年制备核准名册时，真正被遗漏的乡村，才会获考虑补加在核准名册中。自一九七二至一九八三年，当局每年均会检讨核准名册，期间补加了大约37条乡村。自一九八三年起，在其他村民提出的声称中，甚少是具有充分理据支持的。截至二零零二年七月底，再有六条乡村获纳入核准名册之中。

在核准名册补加其他乡村的准则

5.4 据地政总署表示，核准认可乡村名册是核实建造小型屋宇申请人资格的重要文件。地政总署已把核准名册纳入地政处指示之中。然而，地政处指示并没有订明乡村在被列入核准名册时须符合的准则。有关准则只见于二零零零年七月二十日地政总署总部向各新界地政处发出的一份备忘录。该备忘录表示，考虑应否在核准名册中把某乡村列为认可乡村时，必须顾及几个基本准则。其中两个基本准则是：申请所涉的乡村必须在一八九八年经已存在，而该乡村亦应已纳入丈量约份地图和集体政府契约内。

审计署对核准名册的意见

5.5 鉴于核准名册是重要的监管工具，以确保只有认可乡村的合资格原居村民，才可以优惠条件获批建小型屋宇。审计署认为，地政总署就在核准名册加入其他乡村而制定的准则，必须清楚纳入地政处指示中。地政总署人员在审核乡村所提交的申请以决定是否把乡村列入核准名册时，必须严格遵守有关准则。

注6： 丈量约份地图是于一八九八至一九零四年间制备附有索引的图则，目的在于辨认土地业权及拟备地稅册。

向未被列入核准名册内的乡村的村民发出小型屋宇建屋牌照

5.6 对批建小型屋宇记录的抽样审查显示，元朗地政处于一九九五年向某条乡村(乡村A) 的四名村民，发出四个小型屋宇建屋牌照，但乡村A 并未被列入核准名册内。

5.7 地政总署于二零零二年七月回应审计署的查询时表示：

- (a) 乡村A于一八九八年经已存在，但制备核准名册时未有把该村列入名册中；
- (b) 最有可能的原因是，在制备核准名册时，乡村A的村民已因为该村位置偏远而定居于元朗另一条乡村(乡村B)。鉴于上述特殊背景，部分乡村A的村民获准于乡村B 建造小型屋宇；而乡村B 则是核准名册内的认可乡村；及
- (c) 元朗地政处会采取行动，修改有关记录。

5.8 审计署得悉地政总署上述的解释。然而，在有关乡村尚未被列入核准名册时便发出建屋牌照，实有欠妥善。审计署认为，有关监管程序须予改善。元朗地政处在处理批建小型屋宇的申请前，应先查核乡村A 是否名列于核准名册。如果地政总署认为乡村 A 属真正的认可乡村，在程序上应该先把乡村A 纳入核准名册内，才发出建屋牌照。

以优惠条件批建小型屋宇登记册

5.9 根据地政处指示，为小型屋宇而设的以优惠条件批建小型屋宇登记册(下称小型屋宇登记册)，必须存放于每个新界地政处，以确保每名原居村民一生只获批建一间小型屋宇。为确保申请建造小型屋宇的村民先前从未获批建小型屋宇，地政处指示规定，新界地政处必须核对小型屋宇登记册上有否该村民的姓名。

5.10 小型屋宇登记册按认可乡村的地点及名称分类，每宗批准原居村民建造小型屋宇的新个案都会记录在内。由于小型屋宇登记册是重要的监管记录，保持其完整准确，至为重要，以确保原居村民无重复申请批建小型屋宇。

审计署对小型屋宇登记册的意见

5.11 二零零二年六月，审计署抽查三个主要新界地政处备存的小型屋宇登记册。审计署比较小屋宇登记册所记录的乡村名称及核准名册所载的认可乡村名称后，发现一些不符之处，并摘录于附录B 。这种情况显示了小型屋宇登记册的备存工作缺乏适当的监管。

5.12 地政总署于二零零二年七月，回答审计署就不符之处的查询时，确定会：

- (a) 就不属认可乡村但被误记入小型屋宇登记册的乡村采取补救措施，在小型屋宇登记册上将之删除；及
- (b) 安排适当更新小型屋宇登记册。

5.13 此外，另一相关事项亦值得注意，新界地政处通常指派文书主任负责查核申请人先前曾否获批准建造小型屋宇。根据地政处指示，文书主任的监督人员应抽查他们的工作。一九九八年，廉政公署建议由高级地政主任负责抽查工作。然而，审计署审阅一些从新界地政处选取的个案档案时，并无发现任何曾进行抽查的证据。

5.14 鉴于小型屋宇登记册与核准名册出现不符之处，审计署认为在监管小型屋宇登记册的备存工作上，有可予改善之处。地政总署应彻底查核所有新界地政处备存的小型屋宇登记册，以调整 / 纠正任何在登记册上发现的不符 / 错误之处。

审计署对核准名册及小型屋宇登记册的建议

5.15 审计署建议地政总署署长应：

- (a) 在地政处指示中，清楚订明在核准认可乡村名册补加其他乡村的准则；
- (b) 确保只有名列于核准名册的认可乡村的合资格原居村民，才可获批准建小型屋宇；
- (c) 确保各新界地政处备存完整及准确的小型屋宇登记册，以确保名列于核准名册的乡村的合资格原居村民，一生只获批准建一间小型屋宇；
- (d) 确保已把记入小型屋宇登记册的乡村与认可乡村的核准名册互相对照，证明准确无误；
- (e) 彻底查核各新界地政处备存的小型屋宇登记册，以调整 / 纠正所发现的任何不符 / 错误之处；及
- (f) 根据有关地政处指示，规定地政总署主任须抽查小型屋宇登记册，并备存有关抽查记录。

当局的回应

5.16 地政总署署长大致上同意审计署的建议。他表示会在切实可行的范围内尽快落实有关建议。

第6部分：处理建造小型屋宇的申请及地政总署的服务承诺

6.1 本部分探讨各新界地政处处理建造小型屋宇申请的程序。这次帐目审查显示，处理建造小型屋宇申请的工作有可予改善之处。

处理建造小型屋宇的申请需长时间轮候

6.2 **对长时间轮候的关注** 截至二零零二年三月三十一日，尚待处理的建造小型屋宇申请共有14 157 宗。有关按新界地政处分项的尚待处理申请数字载于附录C。立法会及部分区议会议员对村民需长时间轮候申请建造小型屋宇一事表示关注。二零零二年六月，当时的规划地政局局长告知立法会规划地政及工程事务委员会，鉴于建造小型屋宇的申请个案甚多，因此，每宗申请平均需轮候三年，地政总署才能着手处理。地政总署曾经承诺，一旦处理工作展开后，简单的个案一般可于34 个星期(即约8.5 个月) 内完成。

6.3 **处理建造小型屋宇的申请所涉及的程序及时间** 二零零二年六月，当时的规划地政局局长亦告知立法会规划地政及工程事务委员会，处理建造小型屋宇申请所涉及的程序及时间(见下文表五)。

表五
处理建造小型屋宇申请所涉及的程序及时间

步骤	处理时间	
	简单的个案 (月数)	复杂的个案 (月数)
1 接获申请		
2 轮候时间	36	36
3 安排与申请人会晤及完成法定声明	1	1
4 审查申请人的资格及土地状况	0.5	9 – 12 (申请人须解决土地业权问题)
5 进行实地视察以确定有关地点适合建屋	0.75	1
6 拟备地盘平面图及张贴告示	1	1
7 处理反对意见	—	3 – 9 (申请人须调解反对意见)
8 征询有关政府部门的意见	0.75	30
9 向地政处会议或总地政主任提交申请及征求批准	0.5	1
10 建议及接纳基本条款	1	1
11 拟备批建图则及文件	2	3
12 签立小型屋宇批建契约文件	1	1
时间总计:	44.5	96
	(或3.7 年)	(或在最坏的情况下为8 年)

资料来源：地政总署的记录

6.4 审计署注意到，如不计及长达 36 个月的轮候时间（即上文第6.3 段表五步骤2），简单的个案可于8.5 个月（44.5–36）内完成，复杂的个案在最坏的情况下则可于 60 个月（96–36）内完成。因此，长达 36 个月的初步轮候时间，严重影响了处理建造小型屋宇申请的完成时间。

6.5 二零零二年六月，当时的规划地政局局长告知立法会规划地政及工程事务委员会，他有信心即使是复杂的个案，处理及批准申请的工作也可于八年内完成。至于特别复杂的个案，处理及批准申请的工作则可能需要逾八年时间。然而，审计署注意到，申请建造小型屋宇的村民，并未获告知有关资料。

6.6 据地政总署表示，处理时间过长的主要原因是：

- (a) 土地业权或分割出现问题；
- (b) 村民没有与地政总署会晤；
- (c) 村民要求更改地点；
- (d) 村民无法及时提交由认可人士或认可工程师拟备的斜坡稳定性报告；
- (e) 当地村民提出反对，例如以风水理由或反对跨村申请；及
- (f) 与紧急车辆通道、环境及渠务事宜有关的问题。

处理时间亦须视乎村民、其认可人士或顾问所采取的行动的进展，以及问题的复杂程度而定。

加快处理建造小型屋宇的申请的措施

6.7 **批给外界承办** 一九九八年二月，地政总署在元朗地政处推行一个试验计划，把建造小型屋宇申请所需的测量及法律工作批给外界承办。每名申请村民须为是项外发包服务缴付费用22,000 元。据元朗地政处表示，上述安排仅可把处理时间缩短约四至六个月。村民认为，22,000 元的费用并非小数目，而与申请所需三至四年的全部等候时间相比，改善程度只属轻微。由于村民反应欠佳，地政总署在一九九九年九月终止了批给外界承办的安排。

6.8 **工作坊模式** 地政总署一直探讨如何精简处理建造小型屋宇申请的工作。一些新界地政处（元朗、大埔及北区）已采用工作坊的模式，根据申请的复杂程度及所涉地点分批处理。在是项安排下，有关新界地政处的一组人员以工作坊的模式在特定时段处理申请。位列尚待处理申请名单开端的申请会预先予以审核，而有关人员会找出一些简单的个案并归类，以便集体处理。处理这些简单个案的人员会在同一个房间工作。有关档案

会由他们以人手互相传递，这些人员的信息联系因而更为紧密快捷。这个工作坊模式有助提高工作效率及减少处理时间。此外，地政总署亦正探讨以其他方式重组负责处理建造小型屋宇申请的小组，以便进一步提高效率。

6.9 乡村发展蓝图计划 二零零二年四月，地政总署提出一项乡村发展蓝图计划。在是项计划下，有关新界地政处与村民合作制订乡村发展蓝图，指引乡村日后的发展。是项拟议计划有助及早找出地盘的限制，以及确保乡村的各项设施(例如紧急车辆通道及垃圾收集站等)，是以村民的利益而妥善规划。是项计划会利便处理建造小型屋宇申请。虽然如此，此计划仍须得到有关村民同意。地政总署现正就是项拟议计划进一步征询乡议局的意见。

6.10 小型屋宇资讯系统电脑化计划 批建小型屋宇的资料现时并非集中一起，而是分别贮存在四个不同电脑应用系统内。该四个系统并无任何联系，要寻找资料并不方便。一九九八年五月，地政总署决定成立一个中央小型屋宇资讯系统，以监察建造小型屋宇申请。二零零零年初，该系统的第一阶段已告完成，这个阶段是有关申请人的甄别事宜。二零零二年六月，资讯科技署的行政电脑计划委员会批准拨款624 万元发展该系统。

6.11 二零零二年六月，审计署建议地政总署把建造小型屋宇的申请及登记册同时纳入拟议小型屋宇资讯系统内。这或许有助加快处理，利便监察及审查申请的工作。

6.12 地政总署于二零零二年七月回应审计署的询问时表示：

- (a) 地政总署正在设计建造小型屋宇申请的标准覆函，供各新界地政处使用。该标准覆函会纳入地政处指示内；
- (b) 地政总署会向各新界地政处发出指示，要求各新界地政处展示正在处理中的建造小型屋宇申请的资料，供公众人士参阅；及
- (c) 建造小型屋宇的申请资料及登记册均会纳入拟议的小型屋宇资料系统内。当局现正应行政电脑计划委员会的要求，研究小型屋宇资讯系统的系统规格，以便减少所需拨款。地政总署会再提交拨款申请。

确认接获建造小型屋宇的申请及展示资料

6.13 新界地政处在接获建造小型屋宇申请后，会向村民发出覆函，确认已收到申请(见上文第 6.3 段表五步骤 1)。一九九八年，廉政公署在一份检讨报告中，建议当局拟备发给村民的标准覆函，供所有新界地政处使用。然而，截至二零零二年七月，地政总署尚未拟备该标准覆函。审计署注意到，元朗、大埔及北区三区的新界地政处，均一直使用自行拟备的覆函。

6.14 一九九八年，廉政公署亦建议，正式确立在新界各地政处展示告示的做法。审计署注意到，元朗、大埔及北区三区的新界地政处会在办事处展示告示，知会公众人士行将处理的申请个案日期。此外，北区地政处亦会公布已获原则上批准的申请个案的编号。然而，地政处指示并无订明这个做法。审计署认为，这个做法应该纳入地政处指示之中。

审计署对处理建造小型屋宇的申请的意見

6.15 审计署欢迎地政总署在加快处理建造小型屋宇申请方面的努力(见上文第 6.7 至 6.9 段)。然而，尽管地政总署已作出努力，但在截至二零零二年三月三十一日的年度内，该署仍然只能完成1 049 宗建造小型屋宇申请。已完成的个案较每年1 200 宗的目标(见下文第6.17段) 为少。审计署认为，地政总署应加快处理建造小型屋宇申请，以把过长的轮候时间缩短。

6.16 就建造小型屋宇申请的轮候和处理时间而言，各新界地政处的情况相当悬殊(见附录D)。审计署认为，告知村民其所属新界地政处平均的轮候和处理时间，对他们会很有帮助。然而，地政总署并没有向村民提供有关资料。

批建小型屋宇的服务承诺

6.17 根据地政总署出版的服务承诺，该署：

*“... 接到新界原居村民根据新界小型屋宇政策提出的建造小型屋宇申请，数量相当多，其中每年可**审理至完成签立文件阶段**的约有 1 200 宗。这类申请由开始审理日期起计，**通常可在34个星期内完成处理**。” (审计署强调)*

6.18 二零零一年六月，地政总署出版了《新界小型屋宇政策—— 如何申请批准建造小型屋宇》小册子，该小册子指出：

*“**简单的个案由地政专员开始处理有关申请当日起计，直至签立文件的日期为止，大约需时170个工作日。**” (审计署强调)*

6.19 **2001 – 02年度的实际表现** 根据地政总署的记录，在截至二零零二年三月三十一日完结的年度内完成的个案中，有 26% 被界定为地政总署服务承诺中所指的简单的个案，而在这些个案中，约有3%达到了该署的服务承诺(见上文第6.17段)，即在34个星期内完成处理有关个案。

审计署对批建小型屋宇的服务承诺的意見

6.20 在服务承诺中，没有明确界定“**审理至完成签立文件阶段(的个案)**”、“**通常可在... 完成处理**” 及 “**这类申请由开始审理日期起计**” 等内容的定义不够清晰明确。

6.21 服务承诺及小册子两者均用一句句子说明地政总署在处理建造小型屋宇申请所需时间方面的承诺。然而，在说明该署的承诺时，用词却相异，详情如下文表六所示：

表六

服务承诺及小册子有关建造小型屋宇申请的用词相异之处

服务承诺使用的用词
(见上文第6.17 段)

小册子使用的用词
(见上文第6.18 段)

“ 审理至完成签立文件阶段(的个案)”

“ 简单的个案”

“ 通常可在... 完成处理”

“ 直至签立文件的日期为止，大约需时”

资料来源：地政总署的记录

6.22 审计署认为，服务承诺的用词应更清晰，以免有意义含糊不清及令人误解之处。从上文第6.3 段表五可见，在新界地政处开始处理申请个案前的轮候时间，严重影响到个案的完成时间。然而，服务承诺及申请批准建造小型屋宇的小册子均没有提及这段初步轮候时间。审计署认为，服务承诺应说明简单的建造小型屋宇申请个案的初步轮候时间。

审计署对处理建造小型屋宇的申请的建议

6.23 审计署建议地政总署署长应从速采取行动：

- (a) 加快处理建造小型屋宇的申请，以把过长的轮候时间缩短；
- (b) 就建造小型屋宇申请拟备标准覆函，供所有新界地政处使用，并将之纳入地政处指示内；
- (c) 修订地政处指示，规定所有新界地政处须展出告示，述明当时正在处理中的建造小型屋宇申请个案的申请日期，以及建造小型屋宇申请的平均轮候和处理时间；
- (d) 把简单的建造小型屋宇申请个案的初步轮候时间纳入批建小型屋宇的服务承诺内；
- (e) 修订地政总署就处理建造小型屋宇申请所作的服务承诺，以防出现意义含糊不清及令人误解之处；及

- (f) 确保地政总署的服务承诺与《新界小型屋宇政策—— 如何申请批准建造小型屋宇》资料小册子两者用词一致。

当局的回应

6.24 地政总署署长大致上同意审计署的建议。他表示，该署正就批建小型屋宇的处理程序及指引进行检讨。如属可行，会把审计署于上文第6.23 段所述的建议纳入检讨中。

附录A
(参阅第4.4 及4.5 段)

地政处指示所载用以计算撤销小型屋宇转让限制
须补付的地价的折扣因子

地政总署采用 的年利率(注) (%)	完工证发出当日与申请撤销转让 限制当日相隔的时间 (年数)				
	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

资料来源：地政总署的记录

注：所采用的利率为最优惠贷款利率再加2%。利率愈低，给予村民的折扣会愈高。

小型屋宇登记册上发现不符之处

新界地政处	核准名册上 乡村的数目	小型屋宇 登记册上 乡村的数目	整体不符 之处	不符之处其后已调整	
				载于小型 屋宇登记 册但并未 列入核准 名册的乡村	载于核准 名册但并 未列入小 型屋宇登 记册的乡村
北区	102	113	11	12	1
元朗	131	154	23	27	4
大埔	120	137	17	25	8

资料来源：地政总署的记录

截至二零零二年三月三十一日
尚待处理的建造小型屋宇申请数目

新界地政处	尚待处理的申请数目
元朗	4 468
大埔	3 615
北区	2 940
沙田	937
西贡	878
离岛	480
屯门	430
荃湾	354
葵青	55
总计	<u>14 157(注)</u>

资料来源：地政总署的记录

注：其中包括1 372宗截至二零零二年三月三十一日已获批准而尚待签立土地文件的申请。

各新界地政处处理建造小型屋宇申请的平均时间

新界地政处	简单个案的申请 (月数)		复杂个案的申请 (月数)	
	轮候时间	平均处理时间	轮候时间	平均处理时间
元朗	36	12	36	45
大埔	36	15	36	39
北区	36	9	36	22
西贡	不适用 (注1)	不适用	24	16
离岛	不适用	不适用	24	15
沙田	不适用	不适用	0	54
屯门	0 (注2)	12	0	36
葵青	不适用	不适用	0	36
荃湾	不适用	不适用	0	20

资料来源：房屋及规划地政局的记录

注1：“不适用”指该新界地政处没有接获简单个案。

注2：“0”指有关个案已即时处理。

大事年表

一九七二年十一月	当时的总督会同行政局批准订立小型屋宇政策。
一九八七年十月	核数署(现称审计署)完成就“原居村民小型屋宇政策——新界乡村扩展试验计划”进行的审查。
一九八七年十二月	地政总署在乡村扩展区计划的小型屋宇批建条件中,就撤销转让限制引入三年冻结期。
一九八八年一月	政府帐目委员会作出结论,指田心村计划没有达到小型屋宇政策的目标。
一九九八年二月	地政总署在元朗地政处推行一个试验计划,把建造小型屋宇申请所需的测量及法律工作批给外界承办。
一九九八年十二月	代有关小型屋宇三个分层单位个别买家行事的律师通知地政总署,有关村民违反了建屋牌照条件。
二零零一年六月	上诉法庭向地政总署提出对不合法协议的问题表示关注。
二零零一年六月	除某些特殊情况外,地政总署不会接纳以授权书方式委托他人签订小型屋宇批建契约。
二零零一年七月	地政总署致函香港律师会,促请该会注意上诉法庭提出有关建造小型屋宇的申请出现不合法协议的问题。
二零零一年十月	地政总署在申请建造小型屋宇的声明书中加入额外条款。