

第4章

新界小型屋宇批建事宜

審計署就地政總署在新界實施小型屋宇政策的情況進行審查，並找出可予改善的地方。

小型屋宇政策的實施需予改善

2. 委員會察悉，審計署在這次審查中的觀察所得，與在1987年的帳目審查中所見相同，即原居村民在完工證發出後不久便出售小型屋宇的問題依然存在。審計署發現，在53宗個案中，原居村民在完工證發出後平均3日內便申請准予出售小型屋宇。該53間小型屋宇的分層單位幾乎全都在撤銷轉讓限制後約5個月內售出。審計署認為，不少原居村民利用其可以優惠條件獲批建小型屋宇的資格從中取利，而政府認為這是一項具價值的特權，尤其是在物業市道暢旺的時候。在2001年6月，上訴法庭促請地政總署注意建造小型屋宇申請出現不合法協議的問題。地政總署得悉有關問題，並已針對該問題採取若干行動。

3. 委員會質疑：

——上文所述的問題，是否構成原居村民濫用建造小型屋宇的特權，利用其可以優惠條件獲批建小型屋宇的資格從中取利；及

——這些問題是否由於地政總署並無採取應有的行動所致。

4. **房屋及規劃地政局局長孫明揚先生**在2002年12月9日的公開聆訊中回應時表示，問題的癥結是，根據鄉議局的估計，現時有權建造小型屋宇的男性原居村民約有24萬人，但並無足夠土地滿足此方面的需求。他表示，與其採用審計署所建議的方法去解決問題，他打算在任期內全面檢討小型屋宇政策及相關的議題，而他希望在這段時間內可以一次過解決有關的問題。

5. 就此，委員會詢問檢討的時間表及該項檢討會否在一年內完成。

6. **房屋及規劃地政局局長**在2002年12月30日的函件(**附錄50**)中答稱，小型屋宇政策檢討涉及複雜和互有關連的事項，例如怎樣善用土地資源、與小型屋宇發展有關的環境及運輸設施配套等問題。房屋及規劃地政局打算全面檢討小型屋宇政策，以尋求解決與這政策有關的

新界小型屋宇批建事宜

問題的適當方案。就此，該局會諮詢有關各方，以期達成一些初步結論，然後再諮詢公眾。鑒於有關的問題錯綜複雜，這階段的工作未必能夠在一年內完成，但該局會盡量加快進行檢討工作。

7. 委員會認為，房屋及規劃地政局局長在函件內所作的承諾，遠遠不及他在公開聆訊中作證時所作的承諾。委員會詢問，他的目標是否依然是在任期內檢討小型屋宇政策，以及一次過解決有關的問題。

8. **房屋及規劃地政局局長**在2003年1月29日的函件(**附錄51**)中再次確認他在2002年12月9日公開聆訊中所述的意向及期望。

9. **房屋及規劃地政局局長**亦在2003年1月29日的函件中指出，他在2002年12月30日的函件中所作的承諾，概述了他打算採取切實而可行的首要步驟，以落實其意向，而他亦估計這階段的工作未必能夠在一年內完成。

10. 關於全面檢討小型屋宇政策的範疇，委員會詢問：

——鑒於政府帳目委員會在1988年1月第十號報告書曾建議檢討批地予原居村民不再在本港居住的男系後裔的問題，當局其後進行有關檢討後所得的結果為何；

——是次檢討會否再次研究上述批地予不再在本港居住的男性原居村民的問題；及

——是次檢討是否亦會研究在有關政策下享有在新界建造小型屋宇的權利，是否屬於根據《基本法》第四十條獲香港特別行政區保障的新界原居民合法傳統權益之一。

11. **房屋及規劃地政局局長**在2002年12月30日的函件中回應時表示：

——在政府帳目委員會發表第十號報告書後，政府當局曾檢討批地給已移居海外的男性原居民的做法；

——政府當時認為，根據小型屋宇政策，移居海外的男性新界原居民亦可申請建造小型屋宇。不過，政府亦認為，在處理建造小型屋宇申請方面，如居於海外的原居民在短期內無意回港入住自己的屋宇，他的申請與住屋需要更為迫切

新界小型屋宇批建事宜

的其他申請相比，優先次序會較低。這樣處理旅居海外原居民的建屋申請的安排，至今並無改變；

——今次檢討將會研究批地給已移居海外的男性原居民的問題；及

——今次檢討亦會研究在小型屋宇政策下申請批地的各項安排，是否屬於根據《基本法》第四十條獲香港特別行政區保障的新界原居民合法傳統權益之一。

12. 委員會詢問，鄉議局在政府當局對小型屋宇政策的全面檢討中有何角色。

13. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示，鄉議局是根據《鄉議局條例》成立的法定諮詢機構。政府當局會就影響新界原居民的事務(例如小型屋宇政策)徵詢鄉議局的意見。儘管政府當局有需要諮詢鄉議局，但無須取得鄉議局的同意。若政府當局和鄉議局就某事有不同意見，政府當局會嘗試化解彼此的歧見。

14. 委員會察悉，地政總署署長大致同意審計署就改善現時有關小型屋宇的行政安排所提出的意見。

15. 為回應審計署就實施現行小型屋宇政策的情況所提出的建議，房屋及規劃地政局局長在審計署報告書第2.27段中表示，雖然村民在完工證發出後不久便出售其根據建屋牌照或透過換地建造的小型屋宇，這做法並不構成濫用權利，但他同意此問題值得關注。他正在研究適當措施，以解決此問題。

16. 委員會注意到，房屋及規劃地政局局長認為“並無濫用”權利的回應，與當時的屋宇地政署署長對1987年帳目審查所作的回應大相逕庭。後者當時的回應是，原居村民濫用這項計劃，把根據小型屋宇政策獲批地興建的鄉村屋宇轉售的問題，多年來一直困擾政府。

17. 委員會深切關注到，儘管原居村民在向地政總署提出建造小型屋宇申請時聲明他們從未及無意作出任何私人安排，把他們根據小型屋宇政策獲得的權利售予其他人士或發展商，但部分原居村民卻在完工證發出後不久，便出售其根據建屋牌照或透過換地而獲批建的小型屋宇。委員會詢問：

新界小型屋宇批建事宜

——在小型屋宇政策的全面檢討有結果之前，政府當局是否不會落實審計署就實施現行小型屋宇政策及防止其被濫用一事所提出的意見；及

——原居村民出售小型屋宇是否屬於濫用小型屋宇政策。

18. 地政總署署長劉勵超先生回應時表示：

——地政總署同意審計署就實施現行小型屋宇政策所提出的大部分建議。事實上，部分建議已經落實。關於部分其他涉及法律問題的建議，地政總署正在徵詢法律意見。至於其餘的建議，地政總署已開始諮詢鄉議局。雙方將會以誠懇的態度進行磋商，以期就如何落實審計署的建議達成共識。因此，在小型屋宇政策的全面檢討有結果之前，政府當局會落實審計署建議的部分措施，並採取適當措施，防止有人利用現行政策未盡完善之處作出不當行徑；

——現行的小型屋宇政策容許在小型屋宇的批建條件中，加入小型屋宇落成後的轉讓條文。除了附有永久轉讓限制的私人協約外，其他小型屋宇批建方式確實有彈性的轉讓條款；

——正如審計署署長報告書表一所示，政府當局對根據小型屋宇政策以不同方式批建的小型屋宇施加轉讓限制，而在小型屋宇政策下，某些批建方式亦有彈性的轉讓條款。如小型屋宇的轉讓是根據這些限制條款進行，政府當局很難說有關村民濫用小型屋宇政策；及

——若簽立不合法的小型屋宇出售協議，只要政府當局提出證據加以證明，便可對有關各方採取行動。地政總署決定不對被指稱在發出完工證前出售小型屋宇的有關各方採取任何行動，正如審計署署長報告書所解釋，政府或村民雙方均不牽涉在有關協議內，而該協議所涉及的各方對有關小型屋宇的土地並沒有權益。地政總署不能拒絕有關申請，除非獲發給小型屋宇建屋牌照的原居村民是有關協議的締約方，或證實他涉及有關協議。

新界小型屋宇批建事宜

19. **鄉議局當然執行委員林國昌先生**表示：

——儘管小型屋宇政策在實施時有一些問題，但鄉議局大致認為問題不大。小型屋宇政策一直朝正確的方向實施。但該項政策的目標仍未達到。這是由於原居村民的人數眾多及土地不足所致。由於該政策只容許小型屋宇可在現有鄉村地區，從最後一間在1972年12月前已建屋宇外圍界起計的300呎範圍內興建，這規定局限了土地的供應。當局應繼續實施小型屋宇政策，以期達致有關目標；

——小型屋宇基本上是為了照顧原居村民本身的住屋需要，但部分原居村民無力負擔建屋的費用，亦無法獲得銀行貸款，他們因而將其屋宇的一個分層單位出售，以籌集建造屋宇的資金。至於小型屋宇落成後被出售的問題，擁有有關土地及興建小型屋宇的原居村民在5年轉讓限制的期限過後，無需補付地價便可自由出售他們的小型屋宇。然而，在該5年限期內出售小型屋宇，便須補付地價。以目前的物業市道而言，要出售小型屋宇甚為困難，故不可能藉此圖利；及

——鄉議局認為小型屋宇政策並無被濫用。濫用問題源自數宗涉及不當行為的法院案件，有關案件涉及某原居村民根據小型屋宇政策申請建屋牌照時，涉嫌作出虛假聲明，宣稱本人是有關土地的業主，但實際上該土地的實益擁有權屬於發展商。若證實有關聲明屬虛假，應將有關各方繩之於法。儘管如此，這些不當行為不應視作小型屋宇政策被濫用。

20. 委員會從審計署署長報告書第1.3段得悉，根據小型屋宇政策建造的小型屋宇除了有“300呎”範圍的限制外，還有屋宇的高度不得超過3層或8.23米的限制。委員會詢問這些限制會否令土地供應不足的問題更為嚴重。

21. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示：

——位於市區附近的鄉村或有更多已發展成熟的基建設施，但在偏遠地區的鄉村卻沒有這些設施；

新界小型屋宇批建事宜

——從實際的角度而言，能否放寬所有鄉村小型屋宇高度的限制實在成疑。從規劃的角度而言，若在只有3層高的屋宇當中興建樓高超過3層的屋宇，屋宇布局便會欠缺和諧，並會產生其他問題；及

——至於“300呎”範圍的限制，現時的鄉村擴展區計劃已提供更多土地，可供建造小型屋宇之用。

22. 委員會進一步詢問，沒有足夠土地可供原居村民及其男性後裔建造小型屋宇的問題，可以如何解決。

23. **鄉議局當然執行委員**表示，鑒於土地供應有限，鄉議局進行詳細研究後，已向政府當局建議在青衣實行放寬小型屋宇高度的試驗計劃。鄉議局現正等待政府當局對有關建議作覆。

24. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示，在小型屋宇政策的全面檢討有結論之前，政府當局不會就鄉議局的建議作出決定。

25. **地政總署署長**補充，若放寬現時小型屋宇高度不得超過3層的限制，會衍生一些必須解決的技術問題，例如環境及運輸設施配套等問題。這些問題均須與鄉議局磋商解決。

26. 委員會察悉，當上訴法庭把一宗關乎涉嫌訂立不合法協議的案件轉介地政總署後，地政總署於2001年7月向香港律師會(律師會)提出其關注到案中有關律師在擬備物業轉易的法律文件時，曾否有不當行為。律師會在答覆時告知地政總署現正調查有關事宜。委員會不滿自2001年7月以來當局未有任何跟進行動。委員會在2002年12月9日的公開聆訊上詢問地政總署曾否與律師會跟進此事。

27. **地政總署署長**在2002年12月17日的函件(**附錄52**)中答稱：

——關於地政總署再度致函律師會跟進該署於2001年7月函件中所提出的關注一事，律師會於2001年11月告知地政總署，表示該會的執業操守組正在進行調查，並同時在考慮是否建議向會員發出通告。律師會有此考慮，是因應地政總署曾建議該會考慮向其轄下會員發出與執業操守有關的通告，訂明他們在獲得委託辦理與所謂“發展計劃”有關的信託聲明書及其他文件時應有的操守；及

新界小型屋宇批建事宜

——經委員會在2002年12月9日聆訊席上作出詢問後，地政總署要求律師會提供最新資料。律師會表示，未能披露與其執業操守組所作調查有關的資料，因為《個人資料(私隱)條例》禁止該會向第三者披露那些資料，以及有關調查所引致的任何紀律檢控(法例規定檢控程序必須閉門進行)的一切資料。至於發出通告一事，律師會現正要求地政總署說明，該署對於法律專業人員應如何處理出售小型屋宇權益所涉及的問題有何看法。地政總署會向律師會提供所需協助。

28. 委員會進一步詢問，政府當局對聯合國消除婦女歧視委員會認為小型屋宇政策有欠公平的意見有何回應。

29. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示，要查核女性原居村民身份存在困難，因為族譜沒有記載自1898年起女性原居村民的後裔，情況與男性原居村民不同。此外，將建造小型屋宇的資格擴及女性村民，亦會引致土地需求及合資格村民大幅增加的問題。他尚未就聯合國委員會的意見擬備政府當局的回應。他在擬備回應時會參考前任人員就有關問題所作的解釋。

30. 委員會從審計署署長報告書第2.16段得悉，在1987年的核數署審查後，地政總署在鄉村擴展區計劃的小型屋宇批建條件中，就撤銷轉讓限制引入3年凍結期。換言之，地政總署在小型屋宇的完工證發出後3年內，不會批准原居村民轉讓擴展區的小型屋宇。委員會詢問當局曾否就凍結期諮詢鄉議局。

31. **地政總署署長**在2002年12月17日的函件中證實，當局曾就此事諮詢鄉議局。在1987年10月1日舉行的小型屋宇政策工作小組第七次會議席上，鄉議局代表支持在鄉村擴展區計劃的小型屋宇批建條件中，就撤銷轉讓限制引入3年凍結期。

32. 委員會要求地政總署署長就審計署署長報告書表二所載有關撤銷轉讓限制的統計數字，提供最新資料。應委員會的要求，地政總署署長在2002年12月17日的函件中提供以下最新統計數字：

新界小型屋宇批建事宜

<u>涵蓋日期</u>	<u>發出的 完工證</u>	<u>獲准撤銷轉 讓限制的個案</u>	<u>已收取須 補付的地價</u>
	(數目)	(數目)	(百萬元)
2002年4月 至11月	575	275	156
		(這數字包括已在2002年 4月前發出完工證的個 案宗數)	

33. 委員會亦從審計署署長報告書第2.24(a)段獲悉，地政總署在回覆審計署的查詢時指出，政府最近曾向鄉議局建議，把類似鄉村擴展區計劃私人協約現有條款的凍結期條款，列入在建屋牌照、換地及鄉村擴展區計劃以外的私人協約小型屋宇批建條件內。

34. 為回應委員會就鄉議局對政府建議的意見所作的詢問，**鄉議局主席**在2002年12月18日的函件(**附錄53**)中提出以下各點：

- 鄉議局明白政府的建議是根據3宗高等法院訴訟案件內的評論而作出，而有關案件涉及某原居村民根據小型屋宇政策申請建屋牌照時涉嫌作出虛假聲明，宣稱本人是有關土地的業主，但實際上該土地的實益擁有權是屬於發展商；
- 鄉議局認為有關案件純屬獨立及個別案件，應由政府按個別情況及現行法規作適當處理。原居村民根據小型屋宇政策獲批准建小型屋宇的權益，屬新界原居村民的合法傳統權益之一，受《基本法》第四十條所保護，此點已得到終審法院正式確認。因此，鄉議局認為政府建議以“一刀切”式的凍結方式作為解決有關問題的辦法，極不恰當；
- 鄉議局認為，任何欲改變目前小型屋宇政策的有關建議，均嚴重違反《基本法》第四十條的規定，鄉議局對此表示強烈反對；及
- 政府與鄉議局已就防止濫用小型屋宇政策的問題成立工作小組進行討論。工作小組已於2002年11月28日召開首次會

新界小型屋宇批建事宜

議，並將於2003年1月中召開第二次會議，繼續就有關事宜作出商討及研究。

35. 委員會得悉鄉議局的意見後，詢問政府當局對鄉議局認為“政府建議以‘一刀切’式的凍結方式作為解決有關問題的辦法，極不恰當”的觀點有何意見。

36. **地政總署署長**在2003年1月6日的函件(附錄54)中答稱，政府當局在2002年1月10日與鄉議局舉行聯絡會議時曾提出此事，而鄉議局在席上表達的意見與鄉議局主席在2002年12月23日致委員會函件中提出的意見相若。鄉議局認為政府只應就有關的3宗法院案件採取行動，並反對就轉讓小型屋宇實施進一步限制。當時鄉議局表示，由於未得悉該3宗涉及轉讓小型屋宇的不當行為的案件詳情，加上缺乏有關濫用權利的數據，因此鄉議局不希望進一步討論此事。其後，當局向鄉議局提供法院判決書的副本，而此事亦將會在2003年1月地政總署與鄉議局舉行下一次工作小組會議席上進一步討論。地政總署要在舉行該次會議之後，才能就鄉議局在致委員會的上述函件中提出的觀點詳加評論。

37. 為回應委員會就擬議凍結期條款所載的凍結期提出的詢問，**地政總署署長**在2002年12月17日的函件中指出，在前規劃地政局局長與鄉議局於2002年1月舉行的聯絡會議上，當局建議在所有小型屋宇的批建條件內，即在已獲批准的免費建屋牌照或透過換地或私人協約(不論其是否屬鄉村擴展區範圍內的批約)批地的條件內，引入5年的凍結期，由批出完工證的日期起計。當局認為，建議的凍結期足以達致防止建造小型屋宇申請可能被濫用的目的。地政總署與鄉議局代表已組成防止濫用小型屋宇政策工作小組，現正就上述建議措施展開磋商。

38. 委員會從審計署署長報告書第2.19段得悉，地政總署在村民申請建造小型屋宇的聲明書中加入額外條款，由2001年10月起生效。但至審計署於2002年7月作出查詢時，荃灣及屯門兩區的新界地政處均仍沒有使用新聲明書。委員會就此詢問，地政總署如何通知新界地政處有關在村民申請建造小型屋宇的聲明書內加入額外條款一事，以及有否針對荃灣及屯門兩區的新界地政處仍使用舊聲明書作出任何紀律處分。

新界小型屋宇批建事宜

39. **地政總署署長**在2003年12月17日的函件中答稱：

- 地政總署總部曾發出便箋，開列地政處指示修訂第7/2001號，藉以通知各新界地政處有關在村民的建屋申請聲明書中加入額外條款一事。這是發出指引及指示的既定程序，而新界地政處職員須即時遵從指引行事。該額外條款適用於涉及私人土地的申請；
- 自從在聲明書中加入額外條款以來，荃灣地政處總共收到24份以舊聲明書提交的建造小型屋宇申請，而所有這些申請均只涉及政府土地。由於新聲明書所加入的額外條款只適用於私人土地，故這些申請不論使用新聲明書或舊聲明書，都沒有實質分別。荃灣地政處接獲審計署查詢後，已立即撤回所有舊聲明書。荃灣地政處又提醒所有處理建造小型屋宇申請的人員要特別留意申請人所遞交的聲明書，以確保他們使用的是新聲明書；
- 至於屯門地政處方面，有14名申請人使用了舊聲明書提出建造小型屋宇申請，所有這些申請均涉及私人土地。由於有12人仍未進行會晤，屯門地政處會在進行會晤時，要求他們使用新聲明書作出聲明。另外兩名申請人已完成會晤，並使用了舊聲明書作出聲明。屯門地政處將安排該兩名申請人重新作出聲明。屯門地政處亦已指示負責人員審查手頭上所有建造小型屋宇申請，以確保全部申請均使用新的聲明書；及
- 地政總署認為這項疏忽的性質及其潛在後果，不至於要作出紀律處分。地政總署已向所有新界地政專員本人發出通知，提醒他們採取措施，確保在收到地政總署總部的指示後立即遵行。

原居村民身份的核實工作需予改善

40. 委員會察悉，地政總署沒有備存載列有權建造小型屋宇的合資格原居村民的名冊。建造小型屋宇申請人須提交一份聲明書，該聲明書須由其所屬鄉村的村代表或有關鄉事委員會主席／副主席簽署，證明其為該條鄉村的原居村民。除此份聲明書外，申請人無須提交任何

新界小型屋宇批建事宜

其他證據，以證明其原居村民的身份。審計署認為，地政總署須確保只有真正的原居村民才獲批准建造小型屋宇，此點至為重要。

41. 據審計署署長報告書第3.13段所載，審計署建議地政總署署長應從速採取行動，在地政處指示中加入：

- 釐定建造小型屋宇申請屬簡單或複雜個案的準則；
- 規定新界地政處負責處理建造小型屋宇申請的人員必須查核申請人的出生證明書，以核實申請人與其父親的關係；
- 訂明核實程序，規定如對建造小型屋宇申請人的原居村民身份存有懷疑，應按所訂的程序進行查核；
- 把建造小型屋宇申請列為有疑問個案的準則；
- 審查有疑問個案的詳細程序；及
- 在審查有疑問個案時，應向民政事務總署轄下民政事務處索取哪類資料。

42. **地政總署署長**應委員會的要求，就審計署的建議作出詳細回應。他在2002年12月17日的函件中表示：

- 上述第一及第三至第五項建議的內容極為相近。地政總署現正制訂新一套原居村民身份核實程序，並正徵詢鄉議局對新程序的意見。上述建議經歸納後，會納入新程序內。在這方面，鄉議局提出反建議，要求當局豁免村代表和鄉事委員會主席／副主席就申請人的原居村民身份作出法定聲明。地政總署已向鄉議局作出回應，表示若申請人未能得到村代表或鄉事委員會主席作出法定聲明以證明其原居村民身份，地政總署便會仔細查核申請人的原居村民身份，包括翻查申請人家系譜／族譜、查核申請人擁有的新界私人土地業權(追溯至集體政府租契年代)、查閱祠堂紀錄及祖墳上的銘文等等。這些查核工作在在需時，亦會延長處理建造小型屋宇申請的時間；

新界小型屋宇批建事宜

- 至於第二項建議，地政總署會在地政處指示內明文規定必須核實申請人的出生證明書；及
- 關於最後一項建議，應向民政事務總署轄下民政事務處索取的資料，是與“祖”／“堂”物業有關的資料。遇有申請人只能以“祖”／“堂”物業證明自己擁有集體政府租契業權的個案時，這些資料會很有用。地政總署正與民政事務總署商議提供此類資料的程序，並會盡快在地政處指示內確實訂明有關程序；

43. 審計署亦建議，地政總署署長應在徵詢法律諮詢及田土轉易處的意見後，在申請建造小型屋宇的聲明書及有關法律文件內清楚訂明作出虛假聲明的罰則，以阻嚇欲虛報原居村民身份的申請人。

44. 因應此項建議，地政總署署長在同一函件中指出，法律諮詢及田土轉易處認為，現有聲明書內規定申請人作出“本人明白，倘若本人作出虛假或不完全聲明，可能遭香港特區政府檢控”的陳述，已具阻嚇作用。不過，為落實上述建議，地政總署會在申請表格中加入警告附註如下：

“註：根據《刑事罪行條例》(第200章)第36(a)條，任何人明知而故意在法定聲明中作出在要項上屬虛假的陳述，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處監禁2年及罰款。”

處理建造小型屋宇的申請須改善之處

45. 委員會察悉，立法會及部分區議會議員對村民申請建造小型屋宇需長時間輪候表示關注。在2002年6月，當時的規劃地政局局長告知立法會規劃地政及工程事務委員會，鑒於建造小型屋宇的申請個案甚多，每宗申請平均需輪候3年，地政總署才能着手處理。

46. 對於建造小型屋宇的申請須輪候甚久才獲地政總署着手處理的情況，委員會亦感關注，並詢問原因為何。

47. **地政總署署長**回應時表示，輪候需時是人手不足所致。由於人手有限，處理現有建造小型屋宇申請的工作出現積壓。因此，新的申請須列入輪候名單，以待騰出人手處理。9區的新界地政處處處理建屋申

新界小型屋宇批建事宜

請的輪候時間各有不同，總計的平均輪候時間為3年，其中大埔、北區及元朗的新界地政處積壓了大量申請。部分由這3區的新界地政處處理的建屋申請，輪候時間可能會超過5年。

48. **鄉議局當然執行委員**表示：

- 鄉議局對於有大量建造小型屋宇申請(超過14 000宗)尚待處理非常關注。雖然地政總署曾承諾，簡單的建造小型屋宇申請個案由開始處理當日起計，直至簽立文件的日期為止，大約需時170個工作天，但鄉議局感到震驚的是，有關申請獲該署開始處理前，初步輪候時間平均竟達3年之久；
- 地政總署解釋，有此輪候時間是處理有關申請的人手不足所致。為加快程序，部分建造小型屋宇申請人採用地政總署引入的外判服務。不過，地政總署卻沒有人手應付其處理申請的工作；及
- 地政總署應在其批建小型屋宇的服務承諾中把輪候時間計算在內，甚至要全面檢討有關的服務承諾。

49. 對於委員會詢問當局應如何解決輪候時間過長的問題，**房屋及規劃地政局局長**回應時表示，他對建造小型屋宇申請須輪候甚久才獲着手處理的情況，感到很滿意。不過，此問題與整個批建小型屋宇制度有關，如政府當局在全面檢討時未能解決與小型屋宇政策有關的問題，這樣的情況仍會存在。政府當局會盡快處理此問題。

50. 關於縮短輪候時間的措施，**地政總署署長**表示：

- 地政總署一直研究如何調配或騰出人手處理建造小型屋宇申請的工作。由於地政總署的員工須在完成審核手頭上的申請後，才可着手處理輪候名單上的申請，因此若可加快處理審核工作，便可騰出更多人手處理輪候名單上的申請；
- 事實上，地政總署過去曾探討一些方法，來解決處理建造小型屋宇申請輪候甚久的問題。舉例來說，一如審計署署長報告書所述，地政總署曾採用工作坊的模式，以這模式處理一些簡單個案最具成效，但在處理積壓的複雜個案方面，卻並不十分有效；

新界小型屋宇批建事宜

——地政總署亦在1998年推行一項試驗計劃，把建造小型屋宇申請所需的測量及法律工作外判。每名申請村民須為外判服務繳付22,000元的費用。這項服務僅可把處理時間縮短數個月。鄉議局及村民認為這項服務物非所值，故並不支持試驗計劃。因此，外判服務的安排於1999年終止；及

——然而，地政總署會研究其他新方法，例如精簡處理程序等，以縮短輪候時間。

51. 委員會明白，現時律師的轉易務業未如1998年時暢旺，而其他政府部門將工作外判時，會透過招標的方式決定費用。委員會詢問政府當局會否重新考慮把處理建造小型屋宇申請所涉及的工作外判，並透過招標的方式決定有關費用，以期加快處理工作。**地政總署署長**給予肯定的答覆。

52. 據審計署署長報告書表五所述，在處理複雜的建造小型屋宇申請的程序中，徵詢有關政府部門的意見需時30個月。委員會詢問為何該處理程序需要如此長的時間。

53. **地政總署署長**回應時表示，該30個月的處理時間包括：

——政府有關部門就污水排放、消防、排水及斜坡等事宜提出意見或要求所需的時間；及

——申請人要求澄清這些意見或要求及就此作出回應所需的時間。他們在作出回應時，可能要聘請專家擬備技術報告。

54. **鄉議局當然執行委員**回應委員會問及鄉議局對處理時間的意見時表示，他不知道30個月的處理時間是如何定出。該處理時間只適用於個別的申請個案，而非全部個案。他表示，鄉議局知道複雜個案或會涉及複雜的問題。不過，他傾向同意處理時間似乎偏長，應盡量縮短。

55. 據審計署署長報告書表第6.23段所述，審計署建議地政總署署長應從速採取行動：

——加快處理建造小型屋宇的申請，以縮短過長的輪候時間；

新界小型屋宇批建事宜

- 就建造小型屋宇申請擬備標準覆函，供所有新界地政處使用，並將之納入地政處指示內；
- 修訂地政處指示，規定所有新界地政處須張貼告示，述明當時正在處理中的建造小型屋宇申請個案的申請日期，以及建造小型屋宇申請的平均輪候和處理時間；
- 把簡單的建造小型屋宇申請個案的初步輪候時間納入批建小型屋宇的服務承諾內；
- 修訂地政總署就處理建造小型屋宇申請所作的服務承諾，以防出現意義含糊不清及令人誤解之處；及
- 確保地政總署的服務承諾與《新界小型屋宇政策——如何申請批准建造小型屋宇》資料小冊子兩者用詞一致。

56. 應委員會的要求，**地政總署署長**告知委員會地政總署在落實這些建議方面的最新進展。他表示：

- 關於首項建議，處理工作受審計署署長報告書第6.6段所述的外在因素所影響，並非地政總署所能控制。舉例來說，有關的政府部門可能規定村民須提交由認可人士或認可工程師擬備的斜坡穩定性報告。擬備這些報告所需的時間並非地政總署所能控制；
- 關於第二項建議，地政總署擬備了3套標準覆函擬稿，並會為有關的擬稿定案，以期在2003年年初使用；
- 關於第三項建議，地政總署現正擬定有關處理中的建造小型屋宇申請的張貼告示。不過，署方對展示建造小型屋宇申請的平均輪候及處理時間的告示，卻有所保留；
- 地政總署仍在考慮第四項建議；及
- 至於最後兩項建議，地政總署在完成檢討小型屋宇批建處理程序及指引後，會修改地政總署的服務承諾與資料小冊子的措辭，使兩者的用詞一致。在作出修改後，便不會出現意義含糊不清及令人誤解之處；

新界小型屋宇批建事宜

57. 委員會詢問，政府當局會否考慮讓原居村民符合資格申請居者有其居計劃(居屋)的單位，藉以減少建造小型屋宇申請的數目，從而縮短輪候時間，以及善用因當局決定由2003年起無限期停止出售居屋而空置的居屋單位。

58. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示，這些居屋單位不會出售。政府當局會考慮委員會的建議，但須同時顧及這些單位只供出租，以及有何理據讓原居村民有資格租住居屋單位。

59. **結論及建議** 委員會：

小型屋宇政策的實施需予改善

——對以下情況深表關注：

- (a) 儘管原居村民在向地政總署提出建造小型屋宇申請時聲明他們從未及無意作出任何私人安排，把他們根據小型屋宇政策獲得的權利售予其他人士或發展商，但部分原居村民卻在完工證發出後不久，便出售其根據建屋牌照或透過換地而獲批建的小型屋宇；及
- (b) 雖然地政總署已在2001年10月採用建造小型屋宇申請的新聲明書，但至審計署於2002年7月提出查詢時，荃灣及屯門兩區的新界地政處均仍沒有使用新聲明書；

——察悉房屋及規劃地政局局長同意，村民在完工證發出後不久便出售其根據建屋牌照或透過換地建造的小型屋宇的問題值得關注；

——察悉房屋及規劃地政局局長：

- (a) 承諾在任期內全面檢討小型屋宇政策及相關的議題；及
- (b) 希望在這段時間內可以一次過解決與該政策有關的問題；

新界小型屋宇批建事宜

——察悉地政總署署長同意：

- (a) 在地政處指示中增訂程序，規定如接獲有關可能違反牌照條件、原居村民作出失實陳述或濫用小型屋宇政策的資料，須按所訂的程序作進一步調查；及
- (b) 確保所有新界地政處均使用最新表格處理建造小型屋宇的申請；

——知悉以下事項：

- (a) 地政總署曾向香港律師會提出其關注到在審計署署長報告書第2.13段所述的訴訟案件中，有關律師在擬備物業轉易的法律文件時曾否有不當行為；及
- (b) 地政總署會協助香港律師會考慮向律師發出通告，述明他們在獲委託辦理與所謂“發展計劃”有關的信託聲明及其他文件時應有的操守，以處理出售小型屋宇權益所涉及的問題；

——促請地政總署署長與房屋及規劃地政局局長從速採取行動，在建屋牌照、換地及鄉村擴展區計劃以外的私人協約小型屋宇批建條件中，加入凍結期條款，訂明在凍結期內不可撤銷轉讓限制；以及就此方面的工作諮詢立法會及有關各方；

原居村民身份的核實工作需予改善

——對以下情況表示遺憾：

- (a) 未被列入核准名冊內的鄉村的村民竟獲發建屋牌照；及
- (b) 備存小型屋宇登記冊的工作缺乏適當監管；

新界小型屋宇批建事宜

——促請地政總署署長盡快：

- (a) 在徵詢鄉議局的意見後，制訂核實原居村民身份的新程序，當中會整合及加入：
 - (i) 釐定建造小型屋宇申請屬簡單或複雜個案的準則；
 - (ii) 核實程序，規定如對建造小型屋宇申請人的原居村民身份存有懷疑，應按所訂的程序進行查核；
 - (iii) 把建造小型屋宇申請列為有疑問個案的準則；及
 - (iv) 審查有疑問個案的詳細程序；
- (b) 在地政處指示中規定，新界地政處負責處理建造小型屋宇申請的人員必須查核申請人的出生證明書，以核實申請人與其父親的關係；
- (c) 與民政事務總署商議在該署轄下民政事務處提供與“祖／堂”物業有關的資料的程序，以審查有疑問的個案，並在地政處指示內確實訂明有關程序；及
- (d) 在申請表格中加入警告附註如下：“註：根據《刑事罪行條例》(第200章)第36(a)條，任何人明知而故意在法定聲明中作出在要項上屬虛假的陳述，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處監禁2年及罰款。”；

——察悉地政總署署長已就備存核准認可鄉村名冊及小型屋宇登記冊的管理控制工作，同意以下事項：

- (a) 在地政處指示中，會清楚訂明在核准認可鄉村名冊補加其他鄉村的準則；
- (b) 只有核准名冊所列認可鄉村的合資格原居村民，才可獲批建小型屋宇；

新界小型屋宇批建事宜

- (c) 各新界地政處會備存完整及準確的小型屋宇登記冊；
及
- (d) 徹底查核各新界地政處備存的小型屋宇登記冊，以調整／糾正所發現的任何不符／錯誤之處；

須補付的地價的計算方式不符合小型屋宇批建條件

- 對以下情況表示關注：為撤銷轉讓限制而須向政府補付地價的計算方式，並不符合小型屋宇建屋牌照及換地的條件；
- 促請地政總署署長：
 - (a) 修訂小型屋宇建屋牌照／換地的條件，以反映政府在計算撤銷轉讓限制須補付的地價時採用折扣因子的用意；及
 - (b) 在建屋牌照／換地的條件清楚訂明計算方法，使有關各方確實知道在撤銷轉讓限制時，如何計算地價；

處理建造小型屋宇的申請須改善之處

- 對以下情況表示遺憾：每宗建造小型屋宇的申請需輪候3至5年，地政總署才能着手處理；
- 建議地政總署署長重新考慮把處理建造小型屋宇申請所涉及的工作外判，並透過招標的方式決定有關費用，以期加快處理工作；
- 察悉地政總署署長同意從速採取行動：
 - (a) 加快處理建造小型屋宇的申請；
 - (b) 就建造小型屋宇申請擬備標準覆函，供所有新界地政處使用，並將之納入地政處指示內；

新界小型屋宇批建事宜

- (c) 修訂地政處指示，規定所有新界地政處須展出告示，述明當時正在處理中的建造小型屋宇申請個案的申請日期，以及建造小型屋宇申請的平均輪候和處理時間；
- (d) 把簡單的建造小型屋宇申請個案的初步輪候時間納入批建小型屋宇的服務承諾內；
- (e) 修訂地政總署就處理建造小型屋宇申請所作的服務承諾，以防出現意義含糊不清及令人誤解之處；及
- (f) 確保地政總署的服務承諾在用詞上與《新界小型屋宇政策——如何申請批准建造小型屋宇》資料小冊子一致；及

跟進行動

——希望當局繼續向其報告：

- (a) 全面檢討小型屋宇政策的進展；
- (b) 在地政處指示內所增訂的程序，規定在接獲有關可能違反牌照條件、原居村民作出失實陳述或濫用小型屋宇政策的資料時，須按所訂的程序作進一步調查；
- (c) 處理村民在完工證發出後不久便出售其根據建屋牌照或透過換地建造的小型屋宇的問題所取得的進展；
- (d) 處理與出售小型屋宇權利有關的問題所取得的工作進展；
- (e) 政府當局落實在根據建屋牌照或透過換地或鄉村擴展區計劃以外的私人協約批建小型屋宇的條件中，加入條款訂明在凍結期內不可撤銷轉讓限制這項建議的進展；
- (f) 制訂核實原居村民身份的新程序的工作進展；

新界小型屋宇批建事宜

- (g) 就民政事務總署轄下民政事務處提供資料，以審查建造小型屋宇申請中有疑問個案的事宜訂定程序，並將之納入地政處指示內的進展；
- (h) 落實有關備存核准認可鄉村名冊及小型屋宇登記冊的管理控制工作的建議所取得的進展；
- (i) 政府當局為處理須補付地價的計算方式不符合小型屋宇批建條件一事而採取的行動；及
- (j) 落實有關加快處理建造小型屋宇申請的建議所取得的進展。