

## 地政总署就非法占用政府土地及 违反地契条款的个案之规范化制度 主动调查报告摘要

### 背景

地政总署负责执管非法占用政府土地（「占地」）及违反土地契约条款（「违契」）两种情况。一般而言，若发现有人「占地」，该署可根据《土地（杂项条文）条例》采取土地管制行动，包括在纠正期限届满后接管仍留在该土地上的财产或构筑物；至于私人土地的业主「违契」，该署可采取执行契约条款行动，包括在持续违契的情况下收回土地。

2. 不过，长久以来，地政总署很多时候都容许「占地」者及「违契」者藉着向该署申请短期租约或短期豁免地契条款，把违规情况规范化。

3. 本署留意到，地政总署审批上述规范化申请往往逾年仍未完成，加上在审批申请期间，该署一般都会暂缓其执管行动，以致邻近的居民或会因违规情况持续而长期蒙受所造成的滋扰或不便。有见及此，申诉专员进行主动调查，以探究现行的规范化制度之不足。

### 处理规范化申请的程序

4. 当收到以短期租约的方式将「占地」情况规范化的申请（「短期租约申请」），当区地政处会考虑该宗申请是否符合审批条件，例如：该政府土地并非一幅政府可独立出租给申请人以外人士的土地、政府部门及当地居民没有反对等。

5. 若「短期租约申请」获得批准，地政处会向申请人收取租金及行政费用。收取的租金一般会追溯至该处最初发现「占地」情况当日。

6. 根据工作指引，就简单的申请个案，地政处由开始考虑申请至发出短期租约基本条件建议书，须于 24 个星期内完成。

7. 当收到以短期豁免的方式将「违契」情况规范化的申请（「短期豁免申请」），当区地政处会考虑该宗申请是否符合审批条件，例如：申请须符合分区计划大纲图的规定及其他法例的规定（例如消防条例）、政府部门及当地居民没有反对等。

8. 若「短期豁免申请」获得批准，地政处会向申请人收取豁免费及行政费用。申请人须缴付的豁免费，一般会追溯至该处最初发现「违契」情况当日。

9. 就数目较多的将工业用途单位改作商业用途的「短期豁免申请」，地政总署就处理程序和时间订立了特别指引：在申请人获得城市规划委员会批准及向地政处缴交行政费用后，地政处须在 4 个月内发出短期豁免的基本条件（包括豁免费的数额）通知书。

## **本署调查所得及评论**

10. 本署的调查发现，不论是地政总署执管「占地」及「违契」问题的策略，抑或是就该等违规情况而设立的规范化制度，皆有明显的不足之处。

### ***执管「占地」及「违契」问题之策略***

11. 地政总署多年来一直以资源有限为由，不会就「占地」及「违契」情况定期进行主动巡查，一般只会在收到投诉或其他部门转介后方前往视察，而且在违规情况被揭发后又容许违规者申请规范化，变相是鼓励及纵容「先斩不奏」及「先斩后奏」的情况，以致违规问题不断恶化。

12. 近年，公众及舆论皆批评地政总署一直未能发现已存在多时的违规情况，之后又屡屡拖延执管行动。本署认为，若要有效解决问题，该署实有必要尽早摒弃现行不作主动巡查的监管方针。

### ***现行规范化制度的设计及执行情况***

13. 地政总署就「占地」及「违契」情况所设立的规范化制度，主要有以下四方面的问题：

- (1) 违规者提出规范化申请，无须付出成本，更可「赚得」在等待申请结果颇长的时间继续违规。那变相是鼓励违规者在被揭发后索性借着申请规范化拖延署方的执管行动。本署认为，地政总署应在规范化制度下引入「违规成本」的概念，例如：向申请人收取「暂准费」(forbearance fee)，以防止违规者滥用规范化制度。
- (2) 地政处不时会延误处理规范化申请，甚至搁置个案多年置之不理。地政处延误处理规范化申请，结果是同时推迟了执管行动，变相纵容了违规者。延误处理申请亦导致库房少收了（甚至完全未能收取）租金或豁免费。本署认为，地政总署必须认真检讨其监察规范化申请处理进度之机制。
- (3) 有个案显示，虽然已有市民对涉案物业单位作出投诉或有相关部门对规范化申请提出了关注，地政处仍暂缓执管行动。
- (4) 地政总署并无就已批出把「占地」情况规范化的短期租约进行统计。换言之，该署无法全面掌握该些短期租约所涉及的土地面积有多少、分布如何、为库房带来多少收入。

## 地政总署对本署上述评论之回应

14. 地政总署重申，基于资源所限，该署难以定期进行主动巡查。不过，该署近两年已有策略地就数个重点范畴进行主动巡查及加强执管，例如：加强执管私人农地上的违契构筑物、为工厂大厦的违契问题订定风险为本的执管安排。

15. 就现行的规范化制度，经考虑本署的评论后，地政总署最终表示愿意作出改善：收紧地政处于处理规范化申请期间暂缓执管行动的做法。除非因「特殊因素」而须暂缓执管行动，否则地政处不会再因违规者提出规范化申请而暂缓执管行动。「特殊因素」包括：

执管行动会

- (1) 抵触政府的政策方向；或
- (2) 对社会民生带来负面影响；或
- (3) 带来安全风险。

16. 该署并指，就暂缓执管行动的规范化申请个案，该署会考虑向申请人收取「暂准费」，并会加强监察处理该些申请的进度。

17. 此外，该署会考虑要求所有「短期租约申请」及「短期豁免申请」的申请人于地政处审批申请初期便缴交行政费用。该署亦会改良现有的短期租约资料库，在系统中加入租约是否属于规范化的分类。

### 本署对地政总署的回应之看法

18. 本署认为，地政总署近年在传媒揭发重大事故后加强巡查和执管，只能暂时解决个别违规情况。若要更有效阻吓违规者「占地」或「违契」，该署终究不能只待收到投诉 / 转介 / 传媒报导后才进行巡查，原因是：

- (1) 一般市民未必知道涉事情况是否属于违规，大多只会在感到滋扰或安全受威胁时才作出投诉。
- (2) 待至传媒报导时，违规情况往往已变得严重和广泛，问题将难以解决。

19. 对于地政总署打算日后在处理规范化申请期间一般不会暂缓执管行动，本署认为那是正面可取的。不过，新措施若要达到预期效果，该署必须严格执行，不能随意援引「特殊因素」来暂缓执管行动。因此，该署须为「特殊因素」制订清晰及明确的指引，并规定只有高层人员（例如首长级）方有权批准暂缓执管行动。

### 建议

20. 基于以上所述，申诉专员敦促地政总署：

- (1) 调配资源，就「占地」及「违契」情况制订主动巡查的机制，并提升执管行动的效率，以更有效地阻吓违规；
- (2) 尽快落实收紧于处理规范化申请期间暂缓执管行动的做法（包括引入收取「暂准费」的安排），并为容许暂缓执管行动的「特殊因素」制订清晰、明确及具体的指引，以及规定只有署方高层人员才可批准暂缓执管行动；
- (3) 为不暂缓执管行动的个案订定行动时间表，密切监察行动进度，适时把行动升级，以确保违规情况得以尽快遏止；
- (4) 尽快落实，在审批「短期租约申请」及「短期豁免申请」初期，便要求申请人缴交行政费用的措施；
- (5) 尽快落实在短期租约资料库中加入规范化的分类，并陆续备存所有新旧的规范化短期租约的资料。

申诉专员公署

二〇一六年九月