

**地政總署就非法佔用政府土地及
違反地契條款的個案之規範化制度
主動調查報告摘要**

背景

地政總署負責執管非法佔用政府土地（「佔地」）及違反土地契約條款（「違契」）兩種情況。一般而言，若發現有人「佔地」，該署可根據《土地（雜項條文）條例》採取土地管制行動，包括在糾正期限屆滿後接管仍留在該土地上的財產或構築物；至於私人土地的業主「違契」，該署可採取執行契約條款行動，包括在持續違契的情況下收回土地。

2. 不過，長久以來，地政總署很多時候都容許「佔地」者及「違契」者藉着向該署申請短期租約或短期豁免地契條款，把違規情況規範化。

3. 本署留意到，地政總署審批上述規範化申請往往逾年仍未完成，加上在審批申請期間，該署一般都會暫緩其執管行動，以致鄰近的居民或會因違規情況持續而長期蒙受所造成的滋擾或不便。有見及此，申訴專員進行主動調查，以探究現行的規範化制度之不足。

處理規範化申請的程序

4. 當收到以短期租約的方式將「佔地」情況規範化的申請（「短期租約申請」），當區地政處會考慮該宗申請是否符合審批條件，例如：該政府土地並非一幅政府可獨立出租給申請人以外人士的土地、政府部門及當地居民沒有反對等。

5. 若「短期租約申請」獲得批准，地政處會向申請人收取租金及行政費用。收取的租金一般會追溯至該處最初發現「佔地」情況當日。

6. 根據工作指引，就簡單的申請個案，地政處由開始考慮申請至發出短期租約基本條件建議書，須於 24 個星期內完成。

7. 當收到以短期豁免的方式將「違契」情況規範化的申請（「短期豁免申請」），當區地政處會考慮該宗申請是否符合審批條件，例如：申請須符合分區計劃大綱圖的規定及其他法例的規定（例如消防條例）、政府部門及當地居民沒有反對等。

8. 若「短期豁免申請」獲得批准，地政處會向申請人收取豁免費及行政費用。申請人須繳付的豁免費，一般會追溯至該處最初發現「違契」情況當日。

9. 就數目較多的將工業用途單位改作商業用途的「短期豁免申請」，地政總署就處理程序和時間訂立了特別指引：在申請人獲得城市規劃委員會批准及向地政處繳交行政費用後，地政處須在 4 個月內發出短期豁免的基本條件（包括豁免費的數額）通知書。

本署調查所得及評論

10. 本署的調查發現，不論是地政總署執管「佔地」及「違契」問題的策略，抑或是就該等違規情況而設立的規範化制度，皆有明顯的不足之處。

執管「佔地」及「違契」問題之策略

11. 地政總署多年來一直以資源有限為由，不會就「佔地」及「違契」情況定期進行主動巡查，一般只會在收到投訴或其他部門轉介後方前往視察，而且在違規情況被揭發後又容許違規者申請規範化，變相是鼓勵及縱容「先斬不奏」及「先斬後奏」的情況，以致違規問題不斷惡化。

12. 近年，公眾及輿論皆批評地政總署一直未能發現已存在多時的違規情況，之後又屢屢拖延執管行動。本署認為，若要有效解決問題，該署實有必要盡早摒棄現行不作主動巡查的監管方針。

現行規範化制度的設計及執行情況

13. 地政總署就「佔地」及「違契」情況所設立的規範化制度，主要有以下四方面的問題：

- (1) 違規者提出規範化申請，無須付出成本，更可「賺得」在等待申請結果頗長的時間繼續違規。那變相是鼓勵違規者在被揭發後索性藉着申請規範化拖延署方的執管行動。本署認為，地政總署應在規範化制度下引入「違規成本」的概念，例如：向申請人收取「暫准費」(forbearance fee)，以防止違規者濫用規範化制度。
- (2) 地政處不時會延誤處理規範化申請，甚至擱置個案多年置之不理。地政處延誤處理規範化申請，結果是同時推遲了執管行動，變相縱容了違規者。延誤處理申請亦導致庫房少收了（甚至完全未能收取）租金或豁免費。本署認為，地政總署必須認真檢討其監察規範化申請處理進度之機制。
- (3) 有個案顯示，雖然已有市民對涉案物業單位作出投訴或有相關部門對規範化申請提出了關注，地政處仍暫緩執管行動。
- (4) 地政總署並無就已批出把「佔地」情況規範化的短期租約進行統計。換言之，該署無法全面掌握該些短期租約所涉及的土地面積有多少、分佈如何、為庫房帶來多少收入。

地政總署對本署上述評論之回應

14. 地政總署重申，基於資源所限，該署難以定期進行主動巡查。不過，該署近兩年已有策略地就數個重點範疇進行主動巡查及加強執管，例如：加強執管私人農地上的違契構築物、為工廠大廈的違契問題訂定風險為本的執管安排。

15. 就現行的規範化制度，經考慮本署的評論後，地政總署最終表示願意作出改善：收緊地政處於處理規範化申請期間暫緩執管

行動的做法。除非因「特殊因素」而須暫緩執管行動，否則地政處不會再因違規者提出規範化申請而暫緩執管行動。「特殊因素」包括：

執管行動會

- (1) 抵觸政府的政策方向；或
- (2) 對社會民生帶來負面影響；或
- (3) 帶來安全風險。

16. 該署並指，就暫緩執管行動的規範化申請個案，該署會考慮向申請人收取「暫准費」，並會加強監察處理該些申請的進度。

17. 此外，該署會考慮要求所有「短期租約申請」及「短期豁免申請」的申請人於地政處審批申請初期便繳交行政費用。該署亦會改良現有的短期租約資料庫，在系統中加入租約是否屬於規範化的分類。

本署對地政總署的回應之看法

18. 本署認為，地政總署近年在傳媒揭發重大事故後加強巡查和執管，只能暫時解決個別違規情況。若要更有效阻嚇違規者「佔地」或「違契」，該署終究不能只待收到投訴／轉介／傳媒報導後才進行巡查，原因是：

- (1) 一般市民未必知道涉事情況是否屬於違規，大多只會在感到滋擾或安全受威脅時才作出投訴。
- (2) 待至傳媒報導時，違規情況往往已變得嚴重和廣泛，問題將難以解決。

19. 對於地政總署打算日後在處理規範化申請期間一般不會暫緩執管行動，本署認為那是正面可取的。不過，新措施若要達到預期效果，該署必須嚴格執行，不能隨意援引「特殊因素」來暫緩執管行動。因此，該署須為「特殊因素」制訂清晰及明確的指引，並規定只有高層人員（例如首長級）方有權批准暫緩執管行動。

建議

20. 基於以上所述，申訴專員敦促地政總署：

- (1) 調配資源，就「佔地」及「違契」情況制訂主動巡查的機制，並提升執管行動的效率，以更有效地阻嚇違規；
- (2) 盡快落實收緊於處理規範化申請期間暫緩執管行動的做法（包括引入收取「暫准費」的安排），並為容許暫緩執管行動的「特殊因素」制訂清晰、明確及具體的指引，以及規定只有署方高層人員才可批准暫緩執管行動；
- (3) 為不暫緩執管行動的個案訂定行動時間表，密切監察行動進度，適時把行動升級，以確保違規情況得以盡快遏止；
- (4) 盡快落實，在審批「短期租約申請」及「短期豁免申請」初期，便要求申請人繳交行政費用的措施；
- (5) 盡快落實在短期租約資料庫中加入規範化的分類，並陸續備存所有新舊的規範化短期租約的資料。

申訴專員公署

二〇一六年九月