



申诉专员公署



主动调查报告 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

2016年9月13日

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.5
调查范围	1.6
调查过程	1.7 – 1.8
2 非法占用政府土地 / 违反地契条款 之规范化制度	
处理非法占用政府土地 / 违反地契条款 情况的程序	2.1 – 2.4
规范化制度的来由和理念	2.5 – 2.10
处理规范化申请的程序	2.11 – 2.20
暂缓执管行动的安排	2.21 – 2.26
3 规范化制度之实际执行情况	
就非法占用政府土地的情况	3.1 – 3.13
就违反地契条款的情况	3.14 – 3.24
4 个案研究	4.1
个案一：事件拖近廿年，政府无分毫进帐	4.2 – 4.3
个案二：纵容违规者拖延纠正违规情况	4.4 – 4.6
个案三：简单申请亦拖延年半	4.7 – 4.8
个案四：执管行动延误逾年半	4.9 – 4.10
5 本署的评论和建议	
绪言	5.1 – 5.4
规范化制度容易被违规者滥用	5.5 – 5.7
延误处理规范化申请，令致执管行动被阻 且有损库房收入	5.8 – 5.12
就有可能构成安全风险的个案，仍然暂缓 执管行动	5.13 – 5.14
无统计非法占用政府土地规范化的个案数	5.15

字，难以掌握全面情况	
地政总署对本署上述评论之回应	5.16 – 5.22
本署对地政总署的回应之看法	5.23 – 5.28
建议	5.29
鸣谢	5.30

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

Executive Summary

Direct Investigation into Lands Department's System of Regularisation of Illegal Occupation of Government Land and Breach of Lease Conditions

Background

The Lands Department (“Lands D”) is responsible for taking enforcement actions against illegal occupation of Government land and breach of lease conditions. Generally speaking, when illegal occupation of Government land is found, Lands D can take land control actions pursuant to the Land (Miscellaneous Provisions) Ordinance, such as taking possession of any property or structure remaining on the land after the expiry of the period stipulated for the occupier to make rectification. In case of breach of lease conditions by a landowner, Lands D can take lease enforcement actions, including re-entry of the lot if the irregularities persist.

2. Nevertheless, in practice, Lands D has all along allowed illegal occupiers of Government land and landowners in breach of the lease conditions to apply for regularisation of such irregularities by way of short-term tenancy and short-term waiver of lease conditions respectively.

3. We notice that Lands D often takes more than a year to complete processing regularisation applications. Moreover, when an application is being processed, Lands D would normally suspend its enforcement actions, resulting in possible prolonged nuisance or inconvenience caused to nearby residents as the irregularities persist. Accordingly, The Ombudsman conducted this direct investigation to probe inadequacies in the existing system of regularisation.

Procedures for Processing Regularisation Applications

4. On receipt of an application for regularisation of illegal occupation of Government land by way of short-term tenancy (“STT”), the District Lands Office (“DLO”) will scrutinise whether the application meets the requirements, for example, that the Government land in question is such that it cannot be leased out separately to any people other than the applicant, and that there is no objection from Government departments and local residents.

5. Once the STT application is approved, the DLO will require the applicant to pay rent and an administrative fee. In general, charging of rent will take retrospective effect from the date when the illegal occupation first came to the DLO's attention.

6. According to the working guidelines, the DLO should complete processing simple applications within 24 weeks, counting from the start of considering the application to issuing an offer letter setting out the basic terms of the STT.

7. On receipt of an application for regularisation of breach of lease conditions by way of short-term waiver (“STW”), the DLO will scrutinise whether the application meets the requirements, for example, that the application is in compliance with the requirements of the Outline Zoning Plan and other legislation (such as fire safety provisions), and that there is no objection from Government departments and local residents.

8. Upon approval of the STW application, the DLO will charge the applicant a waiver fee and an administrative fee. In general, the waiver fee will take retrospective effect from the date when the breach of lease conditions first came to the DLO’s attention.

9. With regard to applications for STW for putting industrial premises to commercial use, which are relatively large in number, Lands D has drawn up particular guidelines on the handling procedures and timeframes. According to the guidelines, after the applicant has obtained the permission from the Town Planning Board and paid the administrative fee to Lands D, the DLO should issue within 4 months a notification letter specifying the basic terms (including the amount of waiver fee) of the STW.

Our Findings and Comments

10. Our investigation has found clear inadequacies in Lands D’s enforcement policy against illegal occupation of Government land and breach of lease conditions, as well as in its system of regularisation of such breaches.

11. For years, citing resource constraints as reason, Lands D has not proactively conducted regular inspections to detect illegal occupation of Government land and breach of lease conditions. Normally, Lands D will conduct inspections only upon receipt of public complaints or referrals from other departments. Even so, Lands D allows those who have committed breaches to apply for regularisation. This amounts to encouraging and conniving at cases of people first committing breaches and then applying for regularisation or not applying for regularisation at all, thus aggravating the problem of illegal occupation and breach of lease conditions.

12. In recent years, the general public and commentators have criticised Lands D for its failure to detect longstanding breaches, and for its recurring delays in taking enforcement actions. We consider that Lands D should as soon as possible discontinue its enforcement policy of not conducting self-initiated inspections.

Design and Implementation of the Existing Regularisation System

13. Deficiencies are found in the following four aspects of Lands D's system for regularising illegal occupation of Government land and breach of lease conditions:

- (1) Applications for regularisation of breaches are at "zero cost". Furthermore, when an application is being processed, the applicant can have the "benefit" of continuing with the breaches during the period. This amounts to encouraging those caught having committed breaches to stall Lands D's enforcement actions by simply applying for regularisation. We consider that Land D should introduce the concept of "paying a price for breaches" into the regularisation system. For example, Lands D should require the applicants to pay a "forbearance fee" to deter them from abusing the regularisation system.
- (2) There were often delays on the part of DLOs in processing regularisation applications. Some applications were even left idle for years. Such delays resulted in deferred enforcement actions, thus condoning breaches. They also led to decrease in (and in some cases, even non-collection of) revenue in respect of rent or waiver fees.
- (3) Some cases show that even though public complaints had already been received about the premises in question or related Government departments had already raised concerns about the regularisation applications, the DLOs still suspended enforcement actions.
- (4) Lands D does not maintain statistics on STTs granted for regularisation of illegal occupation of Government land. In other words, the Department has no way of grasping the overall situation with respect to those STTs, such as the area and distribution of the land involved, and the amount of revenue generated.

Lands D's Response to Our Comments

14. Lands D reiterated that with limited resources, the Department found it hard to proactively conduct regular inspections. Nevertheless, in the last two years, the Department has strategically conducted self-initiated inspections and stepped up enforcement actions in targeted areas. For example, it has stepped up enforcement actions against structures on private agricultural land that are in breach of lease conditions; it has also made risk-based enforcement measures against industrial buildings that are in breach of lease conditions.

15. After considering our comments on the existing regularisation system, at long last Lands D agreed to make improvement, i.e. to tighten up the practice of suspending enforcement actions during DLOs' processing of regularisation applications. Unless

there are “special reasons” for suspending enforcement actions, the DLOs will no longer suspend enforcement actions even if those having committed the breaches have applied for regularisation. “Special reasons” include situations where enforcement action would:

- (1) contradict a policy direction of the Government; or
- (2) have an adverse impact on people’s livelihood; or
- (3) pose a safety risk.

16. Lands D also indicated that it would consider charging regularisation applicants a “forbearance fee” in cases where enforcement actions have to be suspended. It will also strengthen its monitoring of the progress of processing such cases.

17. Apart from that, Lands D will consider requiring all applicants for regularisation by way of STT or STW to pay the administrative fee as soon as the DLO starts processing their applications. The Department will also enhance its database on short-term tenancies by adding a new field of data to record whether the short-term tenancies are for regularisation.

Our Views on Lands D’s Response

18. We note that in recent years, Lands D has stepped up inspections and enforcement actions in response to major incidents revealed by the media. However, such reactive actions could at best cope with those specific cases only. We do not think that the Department can deter illegal occupation of Government land or breach of lease conditions by conducting inspections only when it has learnt about the breaches from public complaints, referrals from other departments, or media reports. The reasons are as follows.

- (1) Ordinary citizens may not know what amounts to breaches. They only make complaints when they find themselves subject to nuisance or their safety under threat.
- (2) By the time a problem gets reported in the media, the situation is likely to have become so serious and widespread that the problem can hardly be resolved.

19. We welcome Lands D’s positive move: to abandon its practice of generally suspending enforcement actions during DLOs’ processing of regularisation applications. However, the Department must implement the new measure strictly, otherwise its purpose could not be achieved. The Department should not conveniently invoke the “special reasons” to avoid taking enforcement actions. We consider that Lands D should devise clear and specific guidelines on “special reasons” and restrict the authority to suspend enforcement actions to high-ranking officers (for example, directorate officers) only.

Recommendations

20. In the light of the above, The Ombudsman urges Lands D to:

- (1) re-deploy its resources to set up a mechanism for proactive inspections to detect illegal occupation of Government land and breach of lease conditions, and enhance its enforcement efficiency, so as to deter irregularities more effectively;
- (2) tighten up, as soon as possible, its practice of suspending enforcement actions while processing regularisation applications (including introduction of “forbearance fee”), devise clear, specific guidelines on “special reasons” for suspension of enforcement actions, and restrict the authority to suspend enforcement actions to high-ranking officers of the Department only;
- (3) set a timeframe for processing cases where enforcement actions have not been suspended, and closely monitor and timely escalate the enforcement actions to ensure that the breaches can be rectified as soon as possible;
- (4) implement, as quickly as possible, the new measure of requiring applicants for regularisation by way of STT or STW to pay the administrative fee as soon as the DLO starts processing their applications; and
- (5) add, as soon as possible, a category of regularisation to the database on short-term tenancies, and by phases record all old and new STTs under that category.

**Office of The Ombudsman
September 2016**

1

引言

背景

1.1 在本港，无论是非法占用政府土地，抑或是违反土地契约条款的情况，都时有发生，当中可能会对环境或公众安全造成影响。地政总署是负责对该些违规情况采取执管行动的部门。

1.2 一般而言，若发现有人非法占用政府土地，该署可根据《土地（杂项条文）条例》采取土地管制行动，包括：

- (1) 要求占用人在指定期限前停止占用该政府土地；
- (2) 在期限届满后接管仍留在该土地上的财产或构筑物。

至于私人土地的违反土地契约条款个案，该署可代表政府采取执行契约条款行动，包括：

- (1) 要求该土地业权人在指定期限前纠正违契问题（例如停止将土地作违契用途）；
- (2) 在违契问题一直未获纠正的情况下收回土地。

1.3 不过，长久以来，地政总署很多时候都容许，非法占用政府土地的人及违反地契条款的私人土地业权人向该署申请短期租约或修改 / 豁免土地契约条款，以把违规情况规范化，继而该署会终止执管行动。提出把违规情况规范化的申请，其实都是属于「先斩后奏」。

1.4 本署所曾处理的投诉个案显示，地政总署处理上述规范化申请一般需时颇长，往往逾年仍未完成。此外，在处理申请期间，该署会暂缓执管行动，容让违规情况持续，邻近的居民 / 业主或会因而须要继续长期蒙受该等违规情况所造成的滋扰或不便。

1.5 鉴于公众日益关注非法占用政府土地及违反地契条款的问题，申诉专员于二〇一五年五月五日根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条，向地政总署展开主动调查，以探究现行的规范化制度之不足，希望能向该署提出改善建议。

调查范围

1.6 这项主动调查的范围包括：

- (1) 现行将非法占用政府土地或违反地契条款的情况规范化的制度及程序；
- (2) 地政总署实际执行规范化制度的情况；
- (3) 规范化制度的成效及可改善之处。

调查过程

1.7 本署除了审研地政总署所提供的文件和档案外，亦有邀请公众就此课题提供意见。

1.8 二〇一六年七月十二日，本署将调查报告的初稿送交地政总署置评。经考虑该署的书面及会议上的口头意见后，本署于九月八日完成这份报告。

2

非法占用政府土地 / 违反地契条款之规范化制度

处理非法占用政府土地 / 违反地契条款情况的程序

就非法占用政府土地的情况

2.1 一般而言，若发现有人非法占用未批租的政府土地（例如：非法占用政府土地作私人花园、店铺或停车场），地政总署可根据《土地（杂项条文）条例》采取土地管制行动。根据该条例，地政总署须先张贴通知，要求土地占用人在指定期限前停止占用该政府土地。若占用情况于期限届满后持续，该署会采取进一步行动，包括接管仍留在该土地上的财产或构筑物。若能确定占用人的身份及搜集得足够证据，该署会考虑采取检控行动。

2.2 非法占用政府土地的罚则为：首次定罪的最高罚款额为 50 万元及监禁 6 个月。若非法占用的情况在通知期届满后仍无间断地存在，即属持续的罪行，可就罪行每一日另处罚款最高 5 万元。该违法者其后每次定罪的最高罚款额为 100 万元及监禁 6 个月。若属持续的罪行，则可就罪行持续期间的每一日，另处罚款最高 10 万元。

就违反地契条款的情况

2.3 土地契约是政府以地主身份与土地业权人签订的私人契约，因此执行契约条款行动不属执法行动。一般而言，就违反地契条款的个案（例如：将工业大厦单位作商业用途、在农地上搭建构筑物用作货仓），地政总署会按需要征询法律意见，并就个案的实际情况，根据地契的条款采取执行契约条款行动，包括：发出警告信要求土地业权人在指定期限前纠正违契事项，以及在土地注册处把警告信登记（俗称「钉契」），令土地业权人较不

容易把土地转售他人。

2.4 若在「钉契」后违契情况仍未获纠正，地政总署会考虑援引《政府土地权（重收及转归补救）条例》重收有关土地或物业单位。然而，该署表示，重收土地或物业单位是执行契约条款行动中最严厉的措施，关乎充公私人产业。在有关土地或物业被重收的文件在土地注册处注册后的六个月或更长时间内，业权人仍有权根据上述条例提出呈请取回该土地或物业，因此，该署不一定能永久收回该土地或物业，而在重收期间则须承担一切人为或天灾所引起的法律责任，变相把业权人因违契而引起的法律责任转移到政府身上。故此，该署在考虑应否重收有关土地或物业时，必须审慎考虑各方面因素，包括法律意见、违契情况的严重程度（包括潜在风险、情况会否引致深远影响及是否导致整幅土地被滥用）、是否有其他法例可处理违契情况等，以确保所采取的履行契约条款行动是合理和合适的，然后才决定是否重收有关土地或物业。

规范化制度的来由和理念

就非法占用政府土地的情况

2.5 地政总署阐释，将非法占用政府土地情况规范化的做法，可追溯至上世纪六〇年代。最初，政府是以批出土地牌照的方式把非法占用政府土地的情况规范化。自一九七四年起，政府逐步将非住用和非农业用途的土地牌照转为短期租约，自此之后，对于可容许纳入规范的非法占用政府土地个案，政府亦改为以短期租约方式处理。

2.6 全港土地约有 110,000 公顷，当中近三成是未批租的政府土地。由于未批租的政府土地面积大且分布广，政府难以百分百杜绝非法占用政府土地的情况。那些情况即使被发现及取缔，亦很可能会复现。除非政府动用大量资源采取「一个不容」的态度，否则，在符合申请准则的情况下，把占用情况纳入规范，是解决非法占用政府土地问题其中一个务实的方法，用以纠正非法占用的情况及防止有关土地再被非法占用。

2.7 此外，申请短期租约获批的土地占用人均须缴交市值租

金，因此，政府可藉着批出短期租约获得收入，并且善用一些没有一般商业价值而闲置的土地。

就违反地契条款的情况

2.8 地政总署又解释，容许土地业权人申请以修改 / 豁免土地契约条款的方式¹，将违契情况规范化的做法，亦是由来已久。土地契约是政府以地主身份与土地业权人签订的私人契约。订立地契主要是为了规范批租给业权人的土地之使用。不同的地契在不同时期会因应不同土地的情况而订立。随着时代转变，若干地契条款或未能迎合市场需要，又或已经与现有分区计划大纲图²不相符。若申请用途或放宽的条款是现有分区计划大纲图所容许，或已获城市规划委员会（「城规会」）批准，地政总署会按既定程序考虑修改或豁免地契条款（例如：豁免地契原有就土地用途的规限，容许将工业用地或单位改作商业用途），让业权人可在分区计划大纲图或城规会所容许的框架下善用土地资源。

2.9 地政总署认为，容许土地业权人以申请修改 / 豁免地契条款的方式把违契情况规范化是务实的做法，一方面符合私人契约的精神，容许政府与业权人双方透过协议修订契约以便私人土地得以善用，另一方面亦可减省政府因执行契约条款行动所需的资源，更可因修改 / 豁免地契条款而收取补地价或豁免条款费用，从而增加政府收入。

2.10 近年，地政总署就违契情况的规范化行动，大多以审批短期豁免地契条款申请的方式进行。因此本署的调查亦集中研究该类别的规范化申请。

处理规范化申请的程序

¹ 修改地契条款属永久性，申请人须一次过付清补地价费用；豁免地契条款则属短期性，申请人须定期支付短期豁免费。

² 分区计划大纲图是城市规划委员会根据《城市规划条例》拟备的法定图则，显示个别规划区内的土地用途和主要道路系统。每份分区计划大纲图均附有注释，说明各个地带经常准许的用途，以及其他须向城市规划委员会申请许可的用途。

就非法占用政府土地的情况

2.11 若占用人申请以短期租约的方式将未经许可占用政府土地的情况规范化（「短期租约申请」），地政总署的当区地政处在收到申请后，会按既定指引考虑该宗申请是否符合审批条件，包括：

- (1) 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；
- (2) 该政府土地在短期内没有其他用途（甚至未有订定长期用途）；
- (3) 该政府土地在公开市场没有一般商业价值；
- (4) 相关的政府部门没有反对意见；
- (5) 当地居民没有反对意见，或该些反对意见没有足够理据。

2.12 若情况不符上述的审批条件，当区地政处会拒绝该宗申请，然后按程序采取土地管制行动。地政总署补充，在通知申请人其「短期租约申请」不获批准后，除非有特别理由（例如：占用土地的情况影响公众安全或严重阻塞通道），否则，就如处理其他土地管制个案（即没有申请规范化的违规个案）一样，当区地政处只会按个案的接获投诉日期之先后次序采取土地管制行动。除非当区地政处的分区检讨委员会认为有需要调整行动优次，否则地政处不会刻意加快处理遭否决规范化申请的非法占用政府土地个案。

2.13 若规范化申请获得批准，当区地政处会就事涉土地进行租值估价，然后将短期租约的基本条件，包括须要缴付的租金、行政费用、租约的有效期，列给申请人考虑。

2.14 当区地政处会向申请人收取行政费用和按市值计算的短期租约租金，而租金一般会追溯至该处最初发现非法占用情况当日。若没有足够证据以确定非法占用情况已超过 6 年，该处会追收最多 6 年的租金。至于租约的期限，则须视乎有关土地的长远

发展或其他需要而定。现时，把非法占用政府土地规范化的短期租约固定租期一般为 3 年。如政府没有需要收回该幅土地作其他用途，承租人（即规范化申请人）于固定租期完结后可根据租约继续按月或按季租用土地³。此外，于租约期间，当区地政处会根据租约条款定期重估租金；一般而言，把土地用作私人花园的短期租约租金每 5 年重估一次，而其他用途的租约则每 3 年重估租金一次。

2.15 根据工作指引，就简单的申请个案，地政处由开始考虑申请（即于申请人提交所有申请所需的资料后）是否符合审批条件至发出基本条件建议书（第 2.13 段），须于 24 个星期（约半年）内完成。

就违反地契条款的情况

2.16 私人土地的业权人若有意申请将违反地契条款的情况规范化，一般会申请短期豁免相关的地契条款（「短期豁免申请」）。在收到申请后，当区地政处会按既定指引考虑该宗申请是否符合审批条件，包括：

- (1) 申请必须是由业权人所提出；
- (2) 申请须符合分区计划大纲图的规定（第 2.8 段）及其他法例的规定（例如消防条例）；
- (3) 相关政府部门没有反对意见；
- (4) 当地居民没有反对意见，或该些反对意见没有足够理据。

2.17 若申请并不符合审批条件，地政处会拒绝该宗申请，然后按程序采取执行契约条款行动。

2.18 若申请获得批准，地政处会通知业权人其须遵守的条件，

³ 地政总署表示，于固定租期完结后可继续按月或按季租用土地的做法，可省却处理续约的手续，提高行政效率。而于固定租期完结后，当区地政处亦可弹性地按租约给予承租人一个月或三个月的通知期就可以终止该短期租约，收回土地以配合政府确定的长远土地用途，又或因应环境转变而获优先考虑的另一临时用途。

包括须缴付的豁免地契条款费用（「豁免费」）及行政费用⁴。

2.19 申请人须缴付的豁免费，一般会追溯至该处最初发现违反地契条款情况当日。若因为没有足够证据以确定违契情况已超过 6 年，该处会追收最多 6 年的豁免费。该处会计算事涉物业在获发豁免书之前与之后因地契条款改变而带来的市值租金差别，以作为豁免费的金额。短期豁免一般的固定期限为 1 至 3 年，期满后可按豁免书条款按月或按季续批豁免。若政府预计在 3 年内无需在事涉的私人土地进行发展，而地政处又没有收到公众和其他部门的反对意见，地政处会考虑批出长达 3 年的固定豁免期。因短期豁免所涉的都是私人土地，地政处一般都会在固定豁免期届满后按季续批。在短期豁免的有效期间，地政处会根据豁免书条款定期重估豁免费，一般会每 3 年重估豁免费一次。

2.20 地政总署表示，由于申请将违反地契条款情况规范化的个案种类繁多，该署没有划一适用于处理所有类别的申请之服务承诺时间表。不过，在「短期豁免申请」的个案之中，较多是申请将工业用途单位改作商业用途，故该署就该类申请的处理程序和时间订立了特别指引：申请人必须先就其所建议的用途取得城规会批准。在申请人获得城规会批准及缴交行政费用后，地政处须在 4 个月内发出基本条件（包括豁免费的数额）的通知书。若城规会的批准附有条款，又或有政府部门要求在短期豁免书加入条款，地政处在考虑将这些条款加入豁免书时，须征询各相关部门的意见。地政处无论是否需要就豁免书的条款咨询相关部门，均须在上述的 4 个月目标时间内发出基本条件的通知书。不过，地政总署补充，4 个月的指标只适用于简单的申请个案。

暂缓执管行动的安排

就非法占用政府土地的情况

2.21 在处理「短期租约申请」期间，地政处一般会暂缓土地管制行动。地政总署解释，地政处会先作初步评估，若认为该「短

⁴ 就工业大厦地下单位的「短期豁免申请」，地政处会在审批申请初期便向申请人收取行政费用。地政总署解释，此安排只适用于工业大厦地下单位，原因是该类申请只会于符合分区计划大纲图的规定或已获得城规会的规划许可后，地政处才会受理，因此，该类申请获得批准之机会很大，故地政处有理由早于审批申请初期便收取行政费用。若申请最终不获批准，地政处会向申请人退回所收之行政费用。

期租约申请」很大机会符合一般的审批条件（第 2.11 段），方会暂缓土地管制行动。

2.22 地政总署认为，假若在「短期租约申请」很大机会符合一般审批条件的情况下，仍要求申请人立即停止占用政府土地（例如要求申请人拆卸占用政府土地上的花园围墙），待批准申请后让申请人重新占用土地（例如：重建已拆去的花园围墙），那或会予人矫枉过正的感觉，亦有违「规范化」的原意。再者，在申请人获批短期租约后，租约之生效日期可追溯至申请人最初被发现非法占用政府土地当日，亦即申请人必须缴交自占用情况最初被发现起计的租金。因此，地政总署认为，在处理很大机会符合一般审批条件的个案期间，暂缓土地管制行动是恰当的做法。

2.23 地政总署强调，地政处会向申请人清楚表明政府并无责任透过批出短期租约把非法占用政府土地的情况规范化。再者，地政处亦并非必然会暂缓土地管制行动。若发现占用情况恶化（例如占用人继续加建构筑物或扩大占用范围），地政处会考虑停止处理该宗「短期租约申请」，并且不再暂缓土地管制行动。

就违反地契条款的情况

2.24 在审批「短期豁免申请」期间，地政处一般亦会暂缓执行契约条款行动。具体来说，若违契情况不会对公众构成危险（例如：只是将工业用地或单位改作写字楼），地政处一般会暂缓执行契约条款行动；但若违契情况构成即时危险（包括火警风险）、或会造成严重财产损失、构成卫生问题或涉及公众利益，地政处会即时采取执管行动。

2.25 地政总署认为，由于不会对公众构成危险那一类的「短期豁免申请」获批的机会较大，暂缓执管行动可减省政府采取执管行动所涉的行政资源，亦可减低对申请人及其服务对象（例如将工业单位改作写字楼后，该公司服务的客户）的影响，因此那不失为平衡法、理、情各因素之做法。

2.26 地政总署同时指出，即使违反地契条款的业权人向城规会就改变土地用途提出申请，地政处亦不一定会暂缓执行契约条款行动。在城规会处理申请期间，该署会与负责城规会秘书处工作的规划署加强沟通，以掌握个案的进展。若申请被城规会否决，

又或业权人于城规会处理申请期间扩大违规范围，地政处会尽快恢复执管行动。

3

规范化制度之实际执行情况

就非法占用政府土地的情况

3.1 在进行调查期间，本署曾询问地政总署现时总共有多少份已批出把非法占用政府土地情况规范化的短期租约，以及该些短期租约所涉及的土地面积有多少。惟该署表示没有现成的统计数字：若要得出该些数字：各区地政处须逐一查阅每份短期租约的档案，以找出其由来是否涉及规范化。

3.2 地政总署表示，就「短期租约申请」个案，该署并无统计该些个案的违法情况原先是如何被发现（例如：遭市民举报、被署方发现或由其他部门转介），然后土地占用人才提出「短期租约申请」。该署又指出，由于全港未批租的政府土地覆盖范围甚广，该署碍于资源所限未能一一定期巡查；一般是在收到投诉或其他部门转介后方会进行巡查。

3.3 因应本署的查询，地政总署翻查了各区地政处的相关档案，得出二〇一二至二〇一四年期间所处理的「短期租约申请」个案之数字如下：

表一：「短期租约申请」个案

		2012年	2013年	2014年
(1)	申请个案宗数	291	191	131
(2)	在(1)的个案中，申请最终获批准的宗数	78	36	23

(3)	处理个案所需时间 (即由接获申请至最终批准申请)	最长 (月)	46	37	24
		最短 (月)	3	2	3
		平均 (月)	14	19	13
(4)	在(1)的个案中, 申请最终不获批准的宗数		178	132	91
(5)	处理个案所需时间 (即由接获申请至最终拒绝申请)	最长 (月)	52	41	24
		最短 (月)	0.5	0.5	0.5
		平均 (月)	8	6	6
(6)	截至 2016 年 6 月 30 日仍在处理中的个案宗数		22	19	15

(注：在 2012、2013 及 2014 年的申请个案中，分别有 13、4 及 2 宗申请人自行撤回申请的个案。)

3.4 地政总署解释，一般而言，需要较长时间处理的申请个案大多涉及须处理地区人士的反对意见，以及其他部门就土地用途提出的要求、技术问题等。

3.5 本署审研了 30 宗「短期租约申请」个案之档案（包括已批准、不获批准及处理中的个案），选取个案的方法是：先要求地政总署提供二〇一三至一四年期间该署所接获的「短期租约申请」个案名单（共 322 宗），然后从中随机抽出 30 宗个案作审研。

3.6 本署有以下的观察所得。

涉及的政府土地全在新界

3.7 本署发现，上述 322 宗申请所涉及的政府土地全部都在新界（包括：沙田、大埔、元朗、屯门、西贡等），并无一宗属香港岛或九龙。地政总署确认，一向以来，大部分就非法占用政府土地的规范化申请所涉及的政府土地都是在新界。

在被发现非法占用政府土地后才提出申请

3.8 在本署所审研的 30 宗个案之中，绝大部分的情况是：在非法占用政府土地的情况被当区地政处巡查发现或市民举报揭发事件后，占用人才提出「短期租约申请」。占用人自动投案的情况只得 3 宗。

3.9 占用人非法占用的政府土地大多毗邻他们的住所、业务场所（例如庙宇、餐厅）或私人土地，用作私人花园、货仓、露天茶座、停车场及商店等，所涉及的政府土地面积约 3 至 400 平方米不等。

一般会暂缓执管行动

3.10 在审批该些「短期租约申请」期间，地政处一般都暂缓采取土地管制行动。即使已张贴通知要求占用人作出纠正（**第 2.1 段**）而不获占用人理睬，地政处亦鲜会采取进一步行动。

审批申请需时偏长

3.11 表一（**第 3.3 段**）显示，各区地政处审批短期租约申请的时间偏长，例如于二〇一二年接获的 291 宗申请，最终获批的个案平均处理时间长达 14 个月，不获批准的个案平均处理时间亦长达 8 个月，甚至直到二〇一六年中（即约 4 年后），仍有 22 宗申请未完成审批。本署所审研的 30 宗个案亦显示，各区地政处审批「短期租约申请」平均耗时约 14 个月始能完成，最快的个案亦需时 5 个月，往往超过地政总署所订于 24 星期之内完成审批的指标（**第 2.15 段**）。

3.12 根据现有程序，地政处须就「短期租约申请」征询相关部门的意见。本署留意到，当遇到有部门未有适时作出回应，地政

处甚少会积极跟进，要求部门尽快回复。地政处一般的做法只是重复地每隔一至两个月发出相同的信函，要求部门提交意见，直至部门作覆为止。此外，就部分有当地居民提出反对意见的申请，地政处亦未有积极处理，以致个案被耽搁多时仍未完成审批。本署在第 4 章的个案研究会以一宗案例作出更详细的探讨。

所收取的租金不高

3.13 如上所述，地政处会向成功申请者收取行政费用和按市值计算的短期租约租金（第 2.14 段）。本署发现，可能由于个案涉及的政府土地皆在新界（第 3.7 段），而且按审批标准该些土地相信在公开市场是没有一般商业价值（第 2.11(3)段），故此地政处所收取的租金不高。至于一次性收取的行政费用，一般是约 16,000 至 20,000 元。以下是其中一些个案的数字：

表二：部分获批准的「短期租约申请」个案
所需缴付之租金和行政费用

地区	土地面积	所涉用途	短期租约 每月租金	租约年 期	行政费用
沙田	14.1 平方米 (151.8 平方呎)	私人花园	\$12.5/平方米 (\$1.2/平方呎)	2014-19	\$16,200
西贡	111.8 平方米 (1,203.4 平方呎)	私人花园	\$18.4/平方米 (\$1.7/平方呎)	2015-19	\$16,200
元朗	4 平方米 (43.1 平方呎)	店铺 (地产代理)	\$45.8/平方米 (\$4.3/平方呎)	2015	\$19,450
元朗	81 平方米 (871.9 平方呎)	汽车服务 中心	\$21.7/平方米 (\$2.0/平方呎)	2015	\$19,450

就违反地契条款的情况

3.14 地政总署表示，就「短期豁免申请」个案，该署亦并无统计该些个案的违反地契条款情况原先是如何被发现，然后业权人才提出规范化申请。该署又指出，由于本港的私人物业很多，该署碍于资源所限，未能一一定期巡查；一般是在收到投诉或其他

部门转介后方会进行巡查。

3.15 因应本署的查询，地政总署翻查了各区地政处的相关档案，得出二〇一二至二〇一四年期间所处理的「短期豁免申请」个案之数字如下：

表三：「短期豁免申请」个案

			2012 年	2013 年	2014 年
(1)	申请个案宗数		201	182	217
(2)	在(1)的个案中， 申请最终获批准的宗数		117	51	103
(3)	处理个案所需时间（即由接获申请至最终批准申请）	最长（月）	36	40	24
		最短（月）	2	1	2
		平均（月）	12	10	14
(4)	在(1)的个案中， 申请最终不获批准的宗数		70	84	78
(5)	处理个案所需时间（即由接获申请至最终拒绝申请）	最长（月）	51	42	22
		最短（月）	0.5	0.5	0.5
		平均（月）	9	10	5

(6)	截至 2016 年 6 月 30 日仍在处理中的个案宗数	13	40	20
-----	------------------------------	----	----	----

(注：在 2012、2013 及 2014 年的申请个案中，分别有 1、7 及 16 宗申请人自行撤回申请的个案。)

3.16 地政总署表示，一般而言，需要较长时间处理的申请个案大多涉及须处理地区人士的反对意见，以及其他部门就土地用途所提出的要求、技术问题等。

3.17 本署经审研了 30 宗「短期豁免申请」个案之档案（包括已批准、不获批准及处理中的个案），有以下的观察所得。

提出或获批申请前已改变土地 / 单位用途

3.18 在该 30 宗个案之中，绝大部分（超过九成）的情况是：业权人于提出或获批⁵「短期豁免申请」之前已经将事涉土地 / 单位改作违反地契条款的用途。其余个案的情况则是：土地 / 单位业权有变，新业权人向当区地政处申请续批豁免地契条款。

3.19 本署发现，「短期豁免申请」主要包括以下 3 个类别：

- 申请在农地上搭建构筑物作泳池、货仓、店铺、收费停车场等用途；
- 申请将工业大厦单位改作食堂、店铺、会议 / 展览场地等用途；
- 申请在住用大厦天台装置流动通讯发射站。

一般会暂缓执管行动

3.20 在审批该些「短期豁免申请」期间，地政处一般都会暂缓执行契约条款行动。本署留意到，在数宗个案中，即使地政处有收到市民对涉事物业单位的投诉（例如：工厦单位已被改作食堂，

⁵ 部分「短期豁免申请」的申请人于提出申请后便随即将土地 / 单位改作违反地契条款的用途，惟当时其申请尚未获当区地政处批准。

人流令通道更挤迫），或相关部门对申请提出了关注（例如：工厦单位已被改作食堂，消防处表示不支持其「短期豁免申请」，除非该单位取得「工厂食堂」或「食物制造厂」牌照），该处仍暂缓执管行动。

延误到场视察

3.21 根据现有规定，「短期豁免申请」若获批准，申请人须缴付的豁免费一般会追溯至地政处最初发现违反地契条款情况当日。本署认为，既然豁免费是以最初发现违契情况当日起计，地政处理应在接获「短期豁免申请」或从规划署得知业权人已提出规划许可申请后⁶便立即派员到事涉地段 / 单位视察，以确定业权人是否已经开始将该地段 / 单位改作违契用途；否则，政府便可能会少收豁免费。

3.22 然而，有个案显示，地政处有时会在接获「短期豁免申请」或从规划署得知业权人已提出规划许可申请后，耽误超过 3 个月甚至半年后才派员到事涉地段 / 单位进行第一次视察。就该些个案，地政处于批准申请时便惟有采用该处那「迟来的第一次视察」之日期，作为收取豁免费的起始日期。

审批申请需时偏长

3.23 表三（第 3.15 段）显示，各区地政处审批「短期豁免申请」的时间偏长，例如于二〇一二年接获的 201 宗申请，最终获批的个案平均处理时间长达 12 个月，不获批准的个案平均处理时间亦长达 9 个月，甚至直到二〇一六年中（即约 4 年后），仍有 13 宗申请未完成审批。本署所审研的 30 宗个案亦显示，各区地政处审批「短期豁免申请」一般需时颇长，获批准的申请平均耗时约 11 个月始能完成审批，最快的个案亦需时 3 个月⁷；至于不获批准的申请，地政处平均亦耗时约 6 个月始能完成审批；有个案历时 43 个月之久始完成审批。

⁶ 此段落所指的个案是：这些地政处于接获「短期豁免申请」或从规划署得知业权人已提出规划许可申请之前，并未确定违契情况起始日期的个案。

⁷ 该宗最快完成审批的申请是涉及工厦单位易手，新业权人须向当区地政处申请续批短期豁免。

3.24 本署留意到，部分个案之审批需要较长时间，是因为申请人未有及时提供齐全资料，又或是地政处需时处理相关部门的意见。不过，亦有个案需要超过一年甚至两年才完成审批，是皆因地政处延误跟进，例如：在接获申请 5 个月后始认收申请及要求申请人提供补充资料、在接获申请 18 个月后始就事涉地段之业权进行土地登记查册、在张贴通告以就申请咨询村民后的超过 1 年时间内只作视察，没有其他跟进行动。在第 4 章的个案研究，本署会列举两宗延误跟进的案例。

4

个案研究

4.1 从市民向本署投诉地政总署未有妥善处理非法占用政府土地或违反地契条款的规范化申请之个案，以及该署向本署所提供其 60 宗个案中，本署筛选出以下 4 宗反映问题较严重的个案作深入研究，以探视地政总署在处理规范化申请方面的不足。

个案一：事件拖近廿年，政府无分毫进帐

4.2 个案一是关于一名村屋业主（「A 女士」）申请以短期租约方式，把其非法占用政府土地经营露天茶座的情况规范化。主要事件经过如下：

日期 (月 / 年)	事件 (个案一)
9/1995	A 女士向当区地政处提出规范化申请：以短期租约方式租用其村屋外的政府土地（约 130 平方米）以经营露天茶座。
10/1996	地政处张贴公告，就 A 女士的「短期租约申请」征询当地居民意见。 约 30 名村民向地政处提出反对意见： (1) A 女士的露天茶座占用了政府土地，将妨碍该村原居民的建屋计划； (2) 茶座已造成多项环境污染问题； (3) 茶座另外占用了附近一幅政府土地作客人停

	车场，村民正申请将该土地用作儿童休憩公园。
12/1996	地政处回复 A 女士：由于有村民强烈反对，故申请不获批准。A 女士必须立刻停止非法占用该政府土地。
1/1997	某议员去信地政处，质疑该处拒绝 A 女士的「短期租约申请」是否公正。
5/1997	地政处与村民及餐厅东主举行会议。与会人士同意，再次为所有相关申请（包括 A 女士的申请）张贴公告，以便公众提出意见。
10/1997	地政处就 A 女士的「短期租约申请」再次张贴通告。
11/1997	约 10 名村民去信地政处反对 A 女士的申请。
11/1998	地政处的会议议决批准 A 女士的「短期租约申请」。
3/1999	地政处去信通知 A 女士：该处原则上批准其申请，但她必须先解决当地居民所提出的反对意见。
7/1999	A 女士去信通知地政处其申请已获城规会的规划许可。A 女士要求该处尽快完成处理其「短期租约申请」。
6/2000	地政处回复 A 女士：在现行政策下，就直接批出之短期租约，地政处于审批申请时必须考虑当地居民之意见。
2/2001	A 女士去信当区民政事务处（「民政处」）求助。 民政处回复 A 女士：该处已咨询当地居民代表，他们强烈反对 A 女士在事涉位置经营露天茶座；该处已将反对意见转介地政处。
3/2001	地政处去函提醒 A 女士：城规会的批准将于二〇〇一年四月二十三日届满。A 女士须先解决村民反对的问题，该处才会继续处理她的「短期租约申请」。
10/2003	地政处再次巡视 A 女士的露天茶座，发现茶座仍在

	经营，室外摆放了接近 20 张枱。
12/2012 (即在上次 巡视约 9 年 后)	地政处又到事涉地段巡视，发现 A 女士的露天茶座原来所在的位置已被另一店号的露天茶座所占用。 (注：根据土地登记册的记录，A 女士的村屋之业权于二〇一〇年九月易手。)
6/2014	地政处再次到事涉地段巡视，发现上述新的露天茶座仍然占用政府土地。

4.3 这宗个案显示，在遇到当地居民对「短期租约申请」提出强烈的反对意见时，地政处未有当机立断，没有从速决定拒绝 A 女士的申请抑或裁定当地居民的反对意见不成立继而批准她的申请。在事件中，地政处甚至曾将个案搁置 9 年（二〇〇三年十月至二〇一二年十二月），完全置之不理。该处任由如此模棱两可的情况持续至 A 女士将村屋业权易手后仍没有采取任何方法解决问题，时间前后长达近廿年，而事涉政府土地一直被人非法占用作图利用途，政府却未有分毫进帐。

个案二：纵容违规者拖延纠正违规情况

4.4 个案二是关于一名村屋业主（「B 先生」）的规范化申请：以短期豁免及短期租约方式，分别将其村屋地下改作办事处用途，以及占用毗邻的政府土地陈列货品。主要事件经过如下：

日期 (月 / 年)	事件 (个案二)
4/2004	B 先生向当区地政处提出规范化申请：以短期豁免及短期租约的方式，分别将其村屋地下改作办事处用途，以及占用毗邻的政府土地（约 60 平方米）陈列货品。
5/2004	地政处就 B 先生的申请咨询相关部门，包括规划署。
6/2004	规划署回复地政处：根据当区的计划大纲图，事涉地段是划作「绿化地带」，未经许可不得作办事处或存放货物之用。占用人必须就拟议用途向城规会递

	交规划许可申请。
	地政处去信告知 B 先生规划署的回应，并建议他向城规会申请规划许可，否则该处不会继续处理其规范化申请。
11/2004	地政处派员到场视察，发现 B 先生的村屋地下被用作商业用途，而毗邻的政府土地亦被占用。
12/2004	地政处去信要求 B 先生于二〇〇五年一月二十一日前纠正违契及占用政府土地情况，否则会采取执管行动。
2/2005	B 先生表示不同意地政处的做法。在其后的会面时地政处再次向 B 先生说明，他必须向城规会申请规划许可，该处才会继续处理其规范化申请。
5/2005	由于 B 先生仍未向城规会提出规划许可申请，地政处决定就其非法占用政府土地的情况展开土地管制行动，B 先生表示不满。其后，地政总署人员与 B 先生会面。
10/2005	规划署通知地政处：城规会接获 B 先生的规划许可申请。
1/2006	城规会致函告知 B 先生，该会拒绝其申请。B 先生随即提出复核申请。
7/2006	城规会致函告知 B 先生，该会拒绝接纳其复核申请。
8/2006	地政处去信要求 B 先生于一个月内停止占用事涉政府土地。
9/2006	地政处根据《土地（杂项条文）条例》在事涉地点张贴通知，要求占用人（即 B 先生）于二〇〇六年十月二日前停止占用政府土地。
10/2006	规划署通知地政处：B 先生已向城市规划上诉委员会提出上诉；上诉委员会秘书之后会定出上诉聆讯的日期，不过，《城市规划（上诉）规例》并没有就举行聆讯订定时限。

3/2007	在等候 B 先生的上诉结果期间，地政处于征得法律意见及评定「损害赔偿」的金额后去信告知 B 先生：在等候上诉结果期间，政府可考虑暂缓采取执行契约条款行动及土地管制行动，但 B 先生必须每月缴付「损害赔偿」金（每月合共 2,800 元）。
8/2009	规划署通知地政处：B 先生已撤回就城规会的决定所提出的上诉。
8/2014 (约 5 年后)	由于 B 先生已撤回上诉，地政处认为应拒绝其规范化申请，并会在通知他后采取执管行动。
9/2014	地政处去信告知 B 先生：该处不会继续处理其规范化申请，他必须于二〇一四年十月三十一日前纠正所有违规情况。
11/2014	地政处根据《土地（杂项条文）条例》在事涉地点张贴通知，要求占用人（即 B 先生）于二〇一四年十二月十二日前停止占用事涉政府土地。
12/2014	B 先生向地政处指称没有收到该处的通知信，并要求约见当区地政专员。 地政处与 B 先生会面。B 先生辩称，自二〇〇七年起他一直没有收到地政处就其规范化申请的回复，而他一直有按该处每月发出的缴款单支付有关款项（即「损害赔偿」金），款额亦追溯至二〇〇四年十二月。他认为，该处并无理据采取土地管制行动。终于，地政处同意暂缓土地管制行动，以及会就 B 先生的申请发出书面回复。
6/2015	地政处去信 B 先生，要求他必须于二〇一五年六月三十前纠正所有违规情况。 B 先生再次要求与地政处人员会面。
7/2015	地政处与 B 先生会面，重申该处的立场。翌日，该处在事涉地点根据《土地（杂项条文）条例》张贴通知，要求占用人（即 B 先生）于二〇一五年十月二日前停止占用事涉政府土地。

4.5 在这宗个案中，B 先生多番拖延纠正其违反地契条款及非法占用政府土地的情况，包括：

- 于二〇〇四年六月至二〇〇五年十月长达 14 个月期间，即使地政处已向他重复解释他必须先获得城规会的规划许可，该处才会处理其规范化申请，但他一直没有向城规会提出规划许可申请，并坚拒纠正其违规情况；
- 于二〇〇六年一月遭城规会否决其规划许可申请后，他先后透过向城规会申请复核及向城市规划上诉委员会提出上诉，继续拖延纠正其违规情况。

然而，地政处一直没有果断否决 B 先生的规范化申请，并一再暂缓采取执管行动。

4.6 本署认为，既然城规会的规划许可是审批规范化申请的先决条件，在 B 先生取得规划许可之前，地政处根本上无须考虑他的申请，理应立即拒绝申请并采取执管行动。在这宗个案中，地政处却多番容许 B 先生不断以拖延提交规划许可申请、申请复核、上诉等手段拖延纠正其违规情况，该处等于是纵容违规者滥用规划许可申请机制。更不理想的是，在得悉 B 先生已撤回上诉后，地政处竟搁置个案 5 年（二〇〇九年八月至二〇一四年八月）后才重新检视该案；换言之，地政处是在知情的情况下，纵容违规者继续再多违规五年。

个案三：简单申请亦拖延年半

4.7 个案三是关于一名村屋业主（「C 先生」）申请以短期租约方式，将其非法占用政府土地作私人花园的情况规范化。主要事件经过如下：

日期 (月 / 年)	事件 (个案三)
---------------	----------

9/2005	当区地政处接获举报，得悉包括 C 先生在内之多名村屋业主在他们的村屋外建设构筑物，占用了政府土地。
3/2011	地政处派员到场视察，发现 C 先生的村屋外筑了围墙，占用了屋外政府土地作私人花园。
10/2012	地政处发信要求 C 先生须于二〇一二年十一月十二日前停止占用事涉政府土地。
1/2013	C 先生向地政处提出规范化申请：以短期租约方式租用事涉政府土地作私人花园。
	地政处去信认收 C 先生的「短期租约申请」，并向他简述处理程序。
6/2013	地政处派员到场视察，确定 C 先生仍有占用其村屋外的政府土地。
10/2013	地政处致电通知 C 先生的委托人：根据初步调查结果，该处将会拒绝 C 先生的「短期租约申请」。
11/2013	由于旧屋重建的申请结果会直接影响「短期租约申请」，地政处遂查核 C 先生之旧屋重建申请有否获得批准。
8/2014 (即在接获「短期租约申请」的 19 个月后)	地政处去信通知 C 先生：由于该地段的旧屋重建申请并未批出，而且他的「短期租约申请」若获批准，获规范化的构筑物会阻塞他的村屋与邻近村屋之间的通道，故该处不能批准他的申请。

4.8 在这宗个案中，地政处在收到 C 先生的「短期租约申请」后，未有从速派员到场视察占地情况会否阻塞通道，以及查核 C 先生村屋的旧屋重建申请结果，反而分别拖延了 5 个月及 10 个月之后方进行上述两项理应且毫无难度之查证程序。及后，该处又再拖延至 9 个月后才发信正式通知 C 先生其「短期租约申请」不获批准。地政处拒绝一宗如此简单的申请竟然花了 19 个月，令致土地管制行动亦因而延后了超过年半时间，这实难称合理。

个案四：执管行动延误逾年半

4.9 个案四是关于一间公司（「D公司」）所提出的规范化申请：以短期豁免地契条款的方式，让其可在某新界地段搭建构筑物作存放展览用品用途。主要事件经过如下：

日期 (月 / 年)	事件 (个案四)
1/2013	当区地政处接获 D 公司的规范化申请：以短期豁免地契条款的方式，在新界某地段搭建构筑物作存放展览用品用途。
7/2013	地政处派员到场视察，发现事涉地段已建设了多个构筑物，分别用作货仓、办公室及停车场。
7/2014 (即在接获「短期豁免申请」的 18 个月后)	地政处就事涉地段进行土地登记查册，发现 D 公司并非该地段之业权人。 地政处去信通知 D 公司：根据土地注册处的业权记录，该公司并非事涉地段的业权人。由于该处只会接纳土地业权人所呈交的「短期豁免申请」，故不能批准该公司的申请。

4.10 「短期豁免申请」必须由土地业权人提出，此乃地政总署批准申请的基本条件（第 2.16(1)段）。然而，在这宗个案中，在接获 D 公司的「短期豁免申请」后，地政处并无从速确定该宗申请是否符合这基本条件，竟延至 18 个月后始进行业权查证。执管行动亦因此遭延误了逾年半时间。

5

本署的评论和建议

绪言

5.1 无论是非法占用政府土地，抑或是违反地契条款，均属违规行为，地政总署理应尽力执行管制。然而，该署多年来一直以资源有限为由，对上述问题采取放任的被动策略：不作定期巡查、只待收到市民投诉 / 其他部门转介始作跟进（第 3.2 及 3.14 段），而且在违规情况被揭发后又容许违规者申请规范化（第 2.6 及 2.9 段），变相鼓励及纵容「先斩不奏」及「先斩后奏」的情况，以致「霸地」、「违契」问题不断恶化⁸，该署实难辞其咎。

5.2 本署认为，若要有效解决非法占用政府土地及违反地契条款的问题，地政总署首先必须摒弃其现行不作主动巡查的监管方针。

5.3 近年传媒揭发多宗非法占用政府土地及违反地契条款的个案，公众及舆论皆批评地政总署一直未能发现已存在多时（甚至多年）的违规情况，而在违规情况被揭发后该署又屡屡拖延采取执管行动。可见社会普遍期望该署会严肃正视该等违规问题并予以大力打击。若地政总署仍继续被动地等待违规情况被揭发、跟着又要视乎违规者会否提出规范化申请，方决定如何跟进违规情况，必然会带给公众一个政府无意执管、只想利用规范化制度来回避违规问题的恶劣印象。

5.4 至于地政总署现行的规范化制度及其执行情况，本署有以下的评论。

⁸ 二〇一〇至二〇一四年期间，地政总署接获有关非法占用政府土地的个案平均每年约有 10,000 宗。当中有提出检控的个案平均约有 12 宗，最终违规者被定罪的个案平均约有 11 宗。同期，该署接获的有关违反地契条款情况的个案平均每年约有 2,380 宗。

规范化制度容易被违规者滥用

5.5 现时非法占用政府土地或违反地契条款的人士提出规范化申请，完全是「零成本」。首先，违规者无须为过往的违法 / 违契行为付出代价。其次，在审批规范化申请期间，除非有特殊情况，地政处一般都会暂缓执管行动（**第 2.21 至 2.22 及 2.24 至 2.25 段**），不会要求申请人立即纠正违规情况。再者，申请最终若获批准，申请人亦只须缴付自地政处最初发现违规情况当日起计的短期租约租金或短期豁免费（**第 2.14 及 2.19 段**），不会因为「先斩后奏」，没有事先申请短期租约或豁免条款，而须缴付任何罚款。至于处理申请的行政费用，绝大多数违规者也是一直到申请获得批准而他又接受地政处提出的短期租约或短期豁免书条件时，才须要缴付（**第 2.13 及 2.18 段**）。

5.6 对于被揭发的违规者而言，他们只要提出规范化申请，便可「赚得」于等待申请结果颇长的时间继续非法占用政府土地或违契使用事涉土地 / 物业单位。那变相是鼓励违规者在被揭发后索性透过规范化申请继续「违规」，而没有令违规情况得以遏止。

5.7 本署认为，地政总署理应改变思维，在规范化制度下令申请人须付出代价，例如：要求申请人在等待申请结果期间缴付「暂准费」(forbearance fee)，否则不会受理申请并会立即展开或恢复执管行动，藉以提高违规者申请规范化的成本。没有这样的强化措施，规范化制度便只会继续被违规者濫用作拖延当局执管行动之手段。毕竟，申请人是违规在先，在「等候发落」期间须付出代价，也是理所当然。地政总署容许他们申请将违规情况规范化，对他们已是最大的宽容。本署认为，在规范化申请制度引入「违规成本」的概念，实属合情合理。

延误处理规范化申请，令致执管行动被阻且有损库房收入

5.8 地政总署把违规情况规范化，所持理由是：那样做是既务实又可令政府借着批出短期租约或短期豁免获得收入。但事实是否如此？如前所述，有规范化申请人非法占用政府土地近廿年，但库房却零进帐（**第 4.3 段**）。从所审研的非法占用政府土地及违反地契条款的规范化申请个案，本署亦发现，地政处不时会延误处理申请，情况包括：

- (1) 审批申请需时偏长（第 3.11 及 3.23 段）。
- (2) 当申请遭当地居民反对时，地政处未能果断决定批准或否决申请，有个案竟拖拉近廿年（第 4.3 段）。
- (3) 遇到有申请人蓄意利用向城规会申请规划许可以拖延纠正违规情况时，地政处没有果断否决申请，甚至有搁置个案多年不作跟进的情况（第 4.6 段）。
- (4) 即使相对简单的程序（例如：要求申请人提供补充资料、查证事涉地段 / 物业单位业权谁属或重建申请的状况），地政处亦耽误多月才作跟进（第 3.24、4.8 及 4.10 段）。
- (5) 在接获规范化申请或得悉申请人正提出规划许可申请后，地政处耽误多月始派员到事涉地段 / 单位视察，以致未能及早确定申请人开始违规的时间，以计算及追收申请人应付的租金或豁免费（第 3.22 段）。
- (6) 遇到有相关政府部门未有就规范化申请适时提供意见时，地政处没有积极催促对方尽快作覆（第 3.12 段）。

5.9 由于地政处于审批规范化申请期间一般都会暂缓执管行动，若延误处理申请而申请最终不获批准，又或申请获得批准但申请人最终不接受地政处所提出的条件，情况便等于推迟了执管行动，亦即纵容申请人持续违规。再者，正如第 4 章所载的个案一显示，延误处理申请亦导致少收了（甚至完全收不到）租金或豁免费，如此不单令政府库房收入有损，更严重的是进一步纵容了违规者。

5.10 本署认为，地政总署实有必要认真检讨其监察规范化申请处理进度之机制，以防止个案的跟进被延误多月毫无寸进。该署尤其应留意负责个案的职员有否延误到事涉地段 / 单位进行首次视察。此外，若遇到情况复杂的个案，负责个案的职员应尽早请示上级，让其决定应否立即否决申请。

5.11 为免因处理规范化申请一再延误而令致执管无期，本署认为，地政总署应为审批申请设定时限（例如：由接获申请及申请人提交了齐全的资料后起计 9 个月内）。若在时限届满前仍未完成审批申请，该署便应否决申请并随即采取执管行动。

5.12 此外，违反地契条款的规范化申请其中一项审批条件是：个案须符合分区计划大纲图的规定及其他法例的规定（**第 2.16(2) 段**）。在遇到如**个案二**般，违规的情况是有违当区计划大纲图的规定时，本署认为地政处根本无须等待申请人向城规会申请规划许可。既然规范化申请已不符审批条件，地政处便理应果断拒绝受理申请，并立即采取执管行动，以遏止违规情况。地政处目前容让申请人藉向城规会申请规划许可 / 申请复核 / 上诉以拖延纠正违规情况，实毫无道理。

就有可能构成安全风险的个案，仍然暂缓执管行动

5.13 上文**第 3.20 段**提到，在有些「短期豁免申请」个案中，虽然地政处已收到市民对涉案单位的投诉或有些政府部门提出了关注，该处仍暂缓执管行动。

5.14 本署认为，地政总署应严正提醒各区地政处，暂缓执管行动实非处理规范化申请所须；若违规情况会对公众构成危险、财产损失或卫生问题，地政处更必须即时采取执管行动（**第 2.24 段**）。

无统计非法占用政府土地规范化的个案数字，难以掌握全面情况

5.15 当本署询问地政总署已批出把非法占用政府土地情况规范化的短期租约之统计资料时，该署的回复是并无就该类短期租约个案进行统计（**第 3.1 段**）。换言之，该署根本无法全面掌握这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，以及土地被占用作甚么用途。地政总署身为专责管理政府土地的部门，在资讯科技发达的今天，竟然连上述基本统计资料也付诸阙如，那实在是匪夷所思。本署相信，地政总署若能掌握非法占用政府土地规范化的整体情况，将会有助其检讨及优化有关的土地管理政策。

地政总署对本署上述评论之回应

5.16 就本署上述的评论，地政总署有以下的回应。

就不作主动巡查

5.17 地政总署重申，基于资源所限，该署难以就非法占用政府土地及违反地契条款之情况定期进行主动巡查(第 3.2 及 3.14 段)。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：

- (1) 加强巡查常被非法占用政府土地的「黑点」；
- (2) 自二〇一四年四月起加强对私人农地上违契构筑物的执管政策；
- (3) 会同相关决策局和部门于二〇一六年七月公布对工厂大厦违契用途个案订定的风险为本执管安排：若违契个案符合两项风险因素⁹，分区地政处会向业权人发出警告，要求他们于 14 天内纠正违契用途；若在期限后仍未完成纠正，当区地政处会启动程序重收有关单位。

就现行规范化制度之不足

5.18 经考虑本署就现行规范化制度之不足的评论后，地政总署最近表示愿意作出改善，以防止违规者藉规范化申请逃避该署的执管行动：

收紧分区地政处于处理规范化申请期间暂缓执管行动的做法。除非有「特殊因素」支持暂缓执管行动，否则地政处不会再因土地占用人或业权人提出规范化申请而暂缓执管行动。「特殊因素」包括：

⁹ 该两项风险因素为：(1) 违契用途引来公众进出该工厦单位以使用其设施或服务(例如学习中心、宗教聚会场所、食肆等)；(2) 该工厦有某些处所领有消防处发出的制造及 / 或贮存危险品牌照。

- (1) 执管行动会抵触政府的政策方向（例如：政府有政策方向拟利便某行业的发展，若地政处在处理相关的规范化申请期间采取执管行动，会有碍该行业的发展）；
- (2) 执管行动会对社会民生带来负面影响；
- (3) 执管行动会带来安全风险。

5.19 就该些因「特殊因素」而暂缓执管行动的少数规范化申请个案，地政总署会考虑收取「暂准费」。该署亦会加强监察处理该等申请个案的进度，以避免因延误处理而拖延了其后有需要采取的执管行动。

5.20 该署相信，上述拟议收紧暂缓执管行动的安排，亦会有助解决规范化申请人蓄意利用向城规会申请规划许可以拖延纠正违规情况的问题。

5.21 此外，地政总署会考虑要求所有「短期租约申请」及「短期豁免申请」的申请人先缴交行政费用，然后该署才会处理其申请。

5.22 就现时没有为「短期租约申请」个案进行统计的问题，地政总署指出，该署事实上备有关于一般短期租约的资料库，只是该资料库并无就租约是否属于规范化的分类。该署已着手于电脑系统中加入这分类。

本署对地政总署的回应之看法

就不作主动巡查

5.23 本署认为，地政总署近年在传媒揭发及报导重大事故后加强巡查及执管行动（**第 5.17 段**），虽可算亡羊补牢，但毕竟只属「头痛医头」。若要更有效阻吓违规者非法占用政府土地或违反地契条款，该署终究不能只是等待收到投诉 / 举报 / 转介个案 / 传媒报导 / 舆论批评，才进行巡查，原因是：

- (1) 一般市民未必知道哪幅土地是政府土地，以及每一幅私人土地 / 物业单位的地契对其用途有何限制。即使有违规情况，他们也难以得知，除非市民感到滋扰或安全威胁，否则他们不会怀疑涉事土地占用人或业权人违规而作出投诉 / 举报。地政总署单靠市民投诉 / 举报或传媒报导，对很多违规情况都选择不闻不问。难怪有这么多人肆无忌惮地违规，完全不担心被该署制裁。
- (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。

5.24 地政总署应该调配资源，作出主动巡查（至少亦应作抽样巡查）及提升执管行动的效率，以更有效地阻吓违规。

就现行规范化制度之不足

5.25 地政总署沿用规范化制度数十年，美其名是务实的做法。然而，本署的调查发现，该制度有欠周全，容易被违规者滥用，运作上亦不时出现延误处理申请的情况。因应本署的批评及意见，地政总署总算愿意改善现行制度。

5.26 对于地政总署打算日后一般不会在处理规范化申请期间暂缓执管行动（**第 5.18 段**），本署认为那是正面可取的。新措施相信会有助减少违规者滥用规范化制度以拖延该署执管行动的情况。但是，新措施若要达到预期效果，地政总署务须严格执行，不能肆意援引或倚赖「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、明确及具体的指引。就例如「特殊因素」中的「政策方向」（**第 5.18(1)段**），便应只限于政府已公布会致力推行的重大政策。此外，该署亦应规定，只有署方高层人员（例如首长级）方有权批准暂缓执管行动。

5.27 在推行上述新措施后，地政总署须要采取执管行动的违规个案自然会增多，因此，该署须订定行动时间表，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。否则，所谓「不会暂缓执管」只会沦为口号，违规情况一样会持续。

5.28 地政总署会考虑在审批申请初期先要求申请人缴交行政费用（**第 5.21 段**），以及会在短期租约资料库中加入规范化之分类（**第 5.22 段**），本署乐见其成。本署并期望，在有此项分类后，地政总署会陆续备存所有新旧的规范化短期租约的资料。

建议

5.29 基于上述的分析及评论，申诉专员对地政总署有以下建议：

- (1) 调配资源，就非法占用政府土地及违反地契条款的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（**第 5.2 至 5.3 及 5.23 至 5.24 段**）；
- (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）（**第 5.18 及 5.19 段**），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获批准暂缓执管行动（**第 5.26 段**）；
- (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（**第 5.27 段**）；
- (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（**第 5.21 及 5.28 段**）；
- (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（**第 5.22 及 5.28 段**）。

鸣谢

5.30 本署进行调查期间，获地政总署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：**OMB/DI/371**

二〇一六年九月