

地政总署对某违规村屋的管制行动 主动调查报告摘要

背景

本署在不久之前接获一宗投诉。投诉人指称，新界乡郊某幅私人农地（「事涉农地」）的业权人将毗连的政府土地（「事涉政府土地」）围封，阻碍附近村民出入。本署展开查讯后，发现该宗个案涉及逾 20 年的违规情况：

- (1) 违反新界豁免管制屋宇（简称「新界村屋」）的豁免证明书（「豁免书」）之规定；
- (2) 未经许可在私人农地上搭建构筑物；
- (3) 非法占用政府土地。

2. 申诉专员遂主动向地政总署进行深入调查，以探究个中原因。

相关法例及执管政策

3. 根据《建筑物条例（新界适用）条例》，地政总署可就新界村屋发出「豁免书」。一般而言，「豁免书」的条款对新界村屋的高度、面积及用途均有限制。如有违反，该署可取消已发出的「豁免书」。被取消「豁免书」后的新界村屋，即属违反土地契约条款（「地契条款」），地政总署会按既定程序采取执行地契条款行动。

4. 未经许可在私人农地上搭建构筑物亦属违反地契条款。地政总署可向土地业权人采取执行地契条款行动，包括：(1)发出警告信，要求业权人在指定期限前纠正违契情况；(2)如违契情况持续，将警告信交付土地注册处进行注册（俗称「钉契」）。

5. 过往的执行地契条款行动一般止于「钉契」。自二〇一四年四月起，地政总署实行新政策：就私人农地上已完工的违契构筑物，如违契情况在「钉契」后仍未获纠正，该署会进一步援引《政

府土地权（重收及转归补救）条例》第 7 条（「重收土地条文」）收回该私人农地。

6. 如发现有人非法占用政府土地，地政总署可根据《土地（杂项条文）条例》第 6 条（「占用政府土地条文」）张贴通知，饬令土地占用人（「占用人」）在指定期限前停止占用该土地；如占用情况没有在期限前纠正，该署可接管该土地上的财产或构筑物、并向占用人提出检控；该署亦可向被定罪的占用人讨回拆除构筑物的费用。

7. 自二〇一五年二月起，「占用政府土地条文」加重对占用人的罚则，包括：被定罪的占用人之最高罚款额由之前的 1 万元，大幅增加至首次定罪的 50 万元及其后每次定罪的 100 万元。

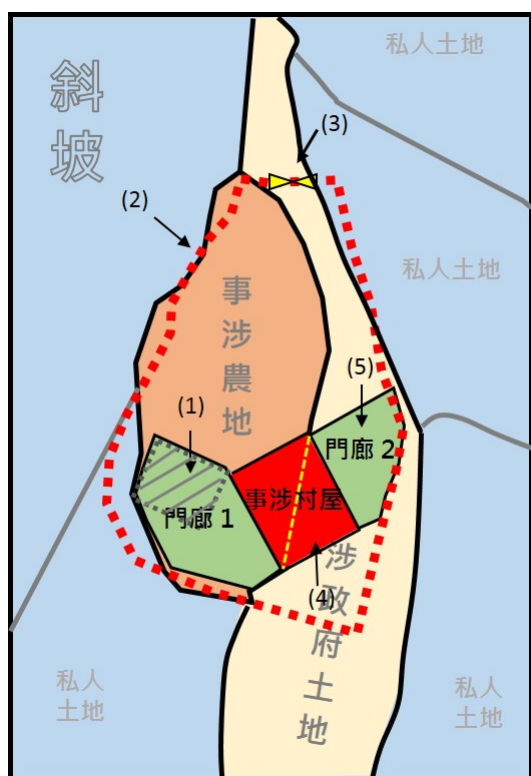
本署调查所得

个案情况

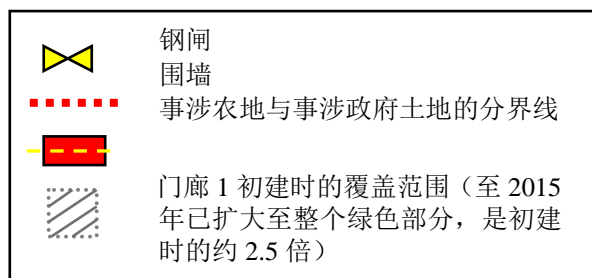
8. 事缘地政总署的当区地政处于一九九四年向事涉农地的当时业权人（「业主 A」）发出「豁免书」，批准兴建一幢新界村屋（「事涉村屋」）。一九九五年，事涉村屋落成，但违反了多项「豁免书」条款，情况如下：

	「豁免书」条款	实际情况
(1)	村屋不可高于 5.18 米。	村屋高于 5.18 米。
(2)	村屋不得搭建任何构筑物。	村屋加建了露台、檐篷及梯屋。
(3)	村屋须建于事涉农地的范围之内。	村屋横跨在事涉农地与事涉政府土地之上。
(4)	村屋只可业主 A 自住，不得转让或出租。	村屋落成后，业主 A 出售事涉农地（连同村屋）。

9. 一九九九年至二〇〇三年，事涉农地的继任业权人（「业主 B」）进行了下列(1)至(5)项的违规扩建工程：



- (1) 搭建门廊 1
- (2) 筑建围墙
- (3) 竖设钢闸
- (4) 在事涉村屋的天台搭建有盖构筑物
- (5) 搭建门廊 2



地政总署的跟进及回应

10. 地政总署的当区地政处及新界行动组（「行动组」）先后跟进这宗个案。整个过程可分作四个阶段。首两个阶段由当区地政处负责，第三及四个阶段则由行动组负责。

当区地政处	
第一阶段（1995 年 10 月－2004 年 3 月）	
1995	首次发现事涉村屋违规，发函要求业主 A 纠正。
1996	再次发函要求业主 A 纠正违规事项。
1996 – 2003	派员共进行 9 次视察。其间，在 1999 年发现业主 A 已售出事涉农地，并在 2002 年发现该村屋有一部分建于事涉政府土地上。
2004	取消「豁免书」。
第二阶段（2004 年 4 月－2007 年 9 月）	
2004 – 2007	进行两次视察（2004 及 2005）后，将个案转交行动组跟进（2007）。

11. 就当区地政处处理进度缓慢，地政总署的解释如下。

- (1) **第一阶段：**根据该署的当时指引，违反「豁免书」条款不属须「优先处理」的工作，故当区地政处按序处理这宗个案。
- (2) **第二阶段：**根据该署的指引，已被取消「豁免书」的新界村屋属「中等」的处理优次。当区地政处须按序处理。该署的指引并无为高、中、低优次订立完成处理个案的时限。

12. 行动组自二〇〇七年接管这宗个案。其跟进情况如下：

行动组	
第三阶段（2007年10月－2014年2月）	
2007 – 2014	没有任何行动。
第四阶段（2014年3月－2017年7月）	
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: yellow; border: 1px solid black;"></div> 代表与事涉农地有关的执管行动 </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center; margin-top: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: lightblue; border: 1px solid black;"></div> 代表与事涉政府土地有关的执管行动 </div>	
2014	开展执管行动。
2015	三度发信 / 张贴通知（7月、8月及11月），饬令时任业权人（「业主 C」）在指定期限前纠正事涉农地的违契构筑物。
	张贴通知（7月），饬令业主 C 在指定期限前停止占用事涉政府土地。
2016	将事涉农地「钉契」（1月）。
	再张贴通知（2月）饬令业主 C 停止占用事涉政府土地。其后开展检控程序（4月）。业主 C 被法庭定罪（7月）后仍继续占用政府土地，该组遂又再张贴通知及发函（10月及11月），饬令其在指定期限前停止占用事涉政府土地。
2017	第 2 次检控业主 C；法庭定罪（6月）。业主 C 表示正拆除事涉政府土地上的违例构筑物。
	发出第 4 封警告信（7月），饬令业主 C 在指定期限之前纠正违契构筑物，否则会重收该农地。

13. 就行动组的执管进度缓慢，地政总署的解释如下。

- (1) **第三阶段：**行动组成立初期就不涉及危害公众安全及无须紧急处理的积压个案制定了「先易后难」(即先处理性质相对简单的个案)和「后入先出」(即先处理当时最近发生的个案)的优次处理策略。事涉村屋不涉及危害公众安全，亦无须紧急处理，性质属于「难」的类别，并已发生了颇长的时间，故被置于近乎最末的处理优次。
- (2) **第四阶段：**事涉村屋横跨于事涉农地及事涉政府土地之上，清拆两幅土地上的构筑物之工程必须同步进行。就**事涉农地**的违规，行动组已将事涉农地「钉契」。若业主 C 不遵办第 4 封警告信，该组会根据「重收土地条文」收回该农地。就**事涉政府土地**的违规，该组拟透过重复检控加重业主 C 的罚款额，藉以迫令其自行拆除违例构筑物。

本署的评论

行事散漫，拖延取消「豁免书」

14. 当区地政处于一九九五年首次视察事涉村屋，并无察觉该村屋有相当部分非法占用政府土地，以及当时业主 A 已售出事涉农地，可见其巡查并不全面。该处在第一阶段蹉跎了 8 年多才取消「豁免书」，其间派员进行了共 9 次毫无效用的视察，对事涉村屋不断违规扩建的情况视而不见，不但纵容违规，亦虚耗了该处的人力、物力和时间。

优次策略不当，延误解决问题

15. 地政总署多年来一直没有检讨行动组的「先易后难」及「后入先出」策略方针，以致积压多年及性质严重复杂的个案（包括这宗个案）迟迟得不到解决。这宗个案在第三阶段耽搁了 6 年多才获处理，延误严重。犹幸该组最近终于修订了策略，优先处理长期积压的个案，总算是亡羊补牢。

执管行动欠果断

16. 行动组在第四阶段向事涉村屋开展执管行动，往后3年多仍未成功清拆或迫令业主C清拆事涉农地及事涉政府土地上的构筑物，反映其执管行动有欠果断。其间，该组未有按照地政总署的新政策行事：虽然事涉农地在被「钉契」后持续违契，但该组仍未启动程序收回该农地。另外，行动组选择向业主C作出重复检控，而不行使「占用政府土地条文」的法定权力拆除事涉政府土地上的违例构筑物，那亦属非具效益的做法。事实上，若该组援引「重收土地条文」及「占用政府土地条文」分别收回事涉农地及接管事涉政府土地，该组便可同步展开工程清拆横跨两幅土地的构筑物。

以「优次」辩解「不作为」

17. 地政总署以「不属须优先处理」、「只属中等优次」、「不危险」、「非紧急」等理由，作为当区地政处与行动组多年来没有对违规的事涉村屋采取实质的执管行动之辩解，这实难以令人接受；而更甚者是该署多年来对事涉村屋围封毗连的政府土地，对村民出入不便的情况视而不见。该署从没有为执管行动订立时间表，实际上是纵容姑息长期违规者。

建议

18. 基于以上所述，申诉专员敦促地政总署：

- (1) 就每宗个案预设完成处理的目标日期，让执管人员有所依循（执管人员可根据那预设的时间表检讨个案进度，若有需要，可因应个案的实际情况作出合情合理的微调）；
- (2) 就这宗个案，加强执管的力度；如违规情况仍然持续，务须清拆违例构筑物及重收土地，以彻底解决问题。

申诉专员公署

二〇一七年九月