

地政總署對某違規村屋的管制行動 主動調查報告摘要

背景

本署在不久之前接獲一宗投訴。投訴人指稱，新界鄉郊某幅私人農地（「事涉農地」）的業權人將毗連的政府土地（「事涉政府土地」）圍封，阻礙附近村民出入。本署展開查訊後，發現該宗個案涉及逾 20 年的違規情況：

- (1) 違反新界豁免管制屋宇（簡稱「新界村屋」）的豁免證明書（「豁免書」）之規定；
- (2) 未經許可在私人農地上搭建構築物；
- (3) 非法佔用政府土地。

2. 申訴專員遂主動向**地政總署**進行深入調查，以探究箇中原因。

相關法例及執管政策

3. 根據《建築物條例（新界適用）條例》，地政總署可就新界村屋發出「豁免書」。一般而言，「豁免書」的條款對新界村屋的高度、面積及用途均有限制。如有違反，該署可取消已發出的「豁免書」。被取消「豁免書」後的新界村屋，即屬違反土地契約條款（「地契條款」），地政總署會按既定程序採取執行地契條款行動。

4. 未經許可在私人農地上搭建構築物亦屬違反地契條款。地政總署可向土地業權人採取執行地契條款行動，包括：(1)發出警告信，要求業權人在指定期限前糾正違契情況；(2)如違契情況持續，將警告信交付土地註冊處進行註冊（俗稱「釘契」）。

5. 過往的執行地契條款行動一般止於「釘契」。自二〇一四年四月起，地政總署實行新政策：就私人農地上已完工的違契構築物，如違契情況在「釘契」後仍未獲糾正，該署會進一步援引《政

府土地權（重收及轉歸補救）條例》第 7 條（「重收土地條文」）收回該私人農地。

6. 如發現有人非法佔用政府土地，地政總署可根據《土地（雜項條文）條例》第 6 條（「佔用政府土地條文」）張貼通知，飭令土地佔用人（「佔用人」）在指定期限前停止佔用該土地；如佔用情況沒有在期限前糾正，該署可接管該土地上的財產或構築物，並向佔用人提出檢控；該署亦可向被定罪的佔用人討回拆除構築物的費用。

7. 自二〇一五年二月起，「佔用政府土地條文」加重對佔用人的罰則，包括：被定罪的佔用人之最高罰款額由之前的 1 萬元，大幅增加至首次定罪的 50 萬元及其後每次定罪的 100 萬元。

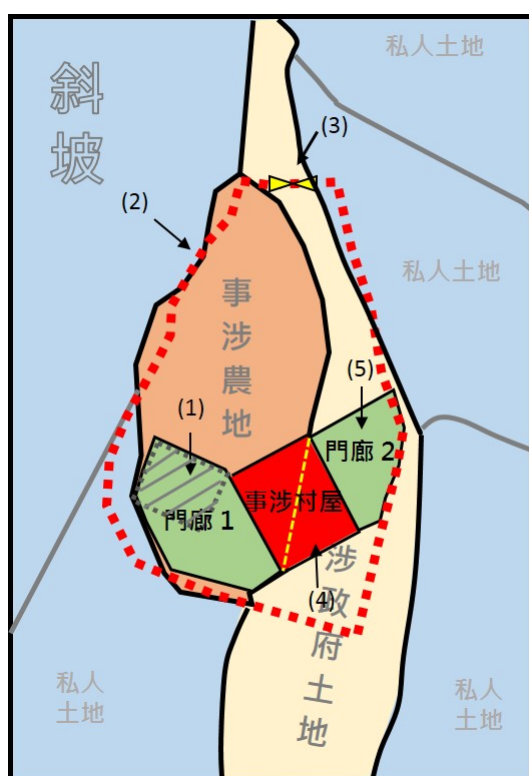
本署調查所得

個案情況

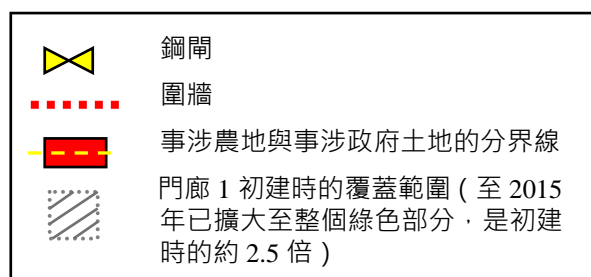
8. 事緣地政總署的當區地政處於一九九四年向事涉農地的當時業權人（「業主 A」）發出「豁免書」，批准興建一幢新界村屋（「事涉村屋」）。一九九五年，事涉村屋落成，但違反了多項「豁免書」條款，情況如下：

	「豁免書」條款	實際情況
(1)	村屋不可高於 5.18 米。	村屋高於 5.18 米。
(2)	村屋不得搭建任何構築物。	村屋加建了露台、簷篷及梯屋。
(3)	村屋須建於事涉農地的範圍之內。	村屋橫跨在事涉農地與事涉政府土地之上。
(4)	村屋只可業主 A 自住，不得轉讓或出租。	村屋落成後，業主 A 出售事涉農地（連同村屋）。

9. 一九九九年至二〇〇三年，事涉農地的繼任業權人（「業主 B」）進行了下列(1)至(5)項的違規擴建工程：



- (1) 搭建門廊 1
- (2) 築建圍牆
- (3) 豎設鋼閘
- (4) 在事涉村屋的天台搭建有蓋構築物
- (5) 搭建門廊 2



地政總署的跟進及回應

10. 地政總署的當區地政處及新界行動組(「行動組」)先後跟進這宗個案。整個過程可分作四個階段。首兩個階段由當區地政處負責，第三及四個階段則由行動組負責。

當區地政處	
第一階段 (1995 年 10 月 - 2004 年 3 月)	
1995	首次發現事涉村屋違規，發函要求業主 A 糾正。
1996	再次發函要求業主 A 糾正違規事項。
1996 - 2003	派員共進行 9 次視察。其間，在 1999 年發現業主 A 已售出事涉農地，並在 2002 年發現該村屋有一部分建於事涉政府土地上。
2004	取消「豁免書」。
第二階段 (2004 年 4 月 - 2007 年 9 月)	
2004 - 2007	進行兩次視察 (2004 及 2005) 後，將個案轉交行動組跟進 (2007)。

11. 就當區地政處處理進度緩慢，地政總署的解釋如下。

- (1) **第一階段**：根據該署的當時指引，違反「豁免書」條款不屬須「優先處理」的工作，故當區地政處按序處理這宗個案。
- (2) **第二階段**：根據該署的指引，已被取消「豁免書」的新界村屋屬「中等」的處理優次。當區地政處須按序處理。該署的指引並無為高、中、低優次訂立完成處理個案的時限。

12. 行動組自二〇〇七年接管這宗個案。其跟進情況如下：

行動組	
第三階段 (2007 年 10 月 - 2014 年 2 月)	
2007 - 2014	沒有任何行動。
第四階段 (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> 代表與事涉農地有關的執管行動 </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> 代表與事涉政府土地有關的執管行動 </div>	
2014	開展執管行動。
2015	三度發信／張貼通知（7月、8月及11月），飭令時任業權人（「業主 C」）在指定期限前糾正事涉農地的違契構築物。
	張貼通知（7月），飭令業主 C 在指定期限前停止佔用事涉政府土地。
2016	將事涉農地「釘契」（1月）。
	再張貼通知（2月）飭令業主 C 停止佔用事涉政府土地。其後開展檢控程序（4月）。業主 C 被法庭定罪（7月）後仍繼續佔用政府土地，該組遂又再張貼通知及發函（10月及11月），飭令其在指定期限前停止佔用事涉政府土地。
2017	第 2 次檢控業主 C；法庭定罪（6月）。業主 C 表示正拆除事涉政府土地上的違例構築物。
	發出第 4 封警告信（7月），飭令業主 C 在指定期限之前糾正違契構築物，否則會重收該農地。

13. 就行動組的執管進度緩慢，地政總署的解釋如下。

- (1) **第三階段**：行動組成立初期就不涉及危害公眾安全及無須緊急處理的積壓個案制定了「先易後難」(即先處理性質相對簡單的個案)和「後入先出」(即先處理當時最近發生的個案)的優次處理策略。事涉村屋不涉及危害公眾安全，亦無須緊急處理，性質屬於「難」的類別，並已發生了頗長的時間，故被置於近乎最末的處理優次。
- (2) **第四階段**：事涉村屋橫跨於事涉農地及事涉政府土地之上，清拆兩幅土地上的構築物之工程必須同步進行。就**事涉農地**的違規，行動組已將事涉農地「釘契」。若業主 C 不遵辦第 4 封警告信，該組會根據「重收土地條文」收回該農地。就**事涉政府土地**的違規，該組擬透過重複檢控加重業主 C 的罰款額，藉以迫令其自行拆除違例構築物。

本署的評論

行事散漫，拖延取消「豁免書」

14. **當區地政處**於一九九五年首次視察事涉村屋，並無察覺該村屋有相當部分非法佔用政府土地，以及當時業主 A 已售出事涉農地，可見其巡查並不全面。該處在第一階段蹉跎了 8 年多才取消「豁免書」，其間派員進行了共 9 次毫無效用的視察，對事涉村屋不斷違規擴建的情況視而不見，不但縱容違規，亦虛耗了該處的人力、物力和時間。

優次策略不當，延誤解決問題

15. 地政總署多年來一直沒有檢討**行動組**的「先易後難」及「後入先出」策略方針，以致積壓多年及性質嚴重複雜的個案（包括這宗個案）遲遲得不到解決。這宗個案在第三階段耽擱了 6 年多才獲處理，延誤嚴重。猶幸該組最近終於修訂了策略，優先處理長期積壓的個案，總算是亡羊補牢。

執管行動欠果斷

16. **行動組**在第四階段向事涉村屋開展執管行動，往後3年多仍未成功清拆或迫令業主C清拆事涉農地及事涉政府土地上的構築物，反映其執管行動有欠果斷。其間，該組未有按照地政總署的新政策行事：雖然事涉農地在被「釘契」後持續違契，但該組仍未啟動程序收回該農地。另外，行動組選擇向業主C作出重複檢控，而不行使「佔用政府土地條文」的法定權力拆除事涉政府土地上的違例構築物，那亦屬非具效益的做法。事實上，若該組援引「重收土地條文」及「佔用政府土地條文」分別收回事涉農地及接管事涉政府土地，該組便可同步展開工程清拆橫跨兩幅土地的構築物。

以「優次」辯解「不作為」

17. **地政總署**以「不屬須優先處理」、「只屬中等優次」、「不危險」、「非緊急」等理由，作為當區地政處與行動組多年來沒有對違規的事涉村屋採取實質的執管行動之辯解，這實難以令人接受；而更甚者是該署多年來對事涉村屋圍封毗連的政府土地，對村民出入不便的情況視而不見。該署從沒有為執管行動訂立時間表，實際上是縱容姑息長期違規者。

建議

18. 基於以上所述，申訴專員敦促地政總署：

- (1) 就每宗個案預設完成處理的目標日期，讓執管人員有所依循（執管人員可根據那預設的時間表檢討個案進度，若有需要，可因應個案的實際情況作出合情合理的微調）；
- (2) 就這宗個案，加強執管的力度；如違規情況仍然持續，務須清拆違例構築物及重收土地，以徹底解決問題。

申訴專員公署

二〇一七年九月