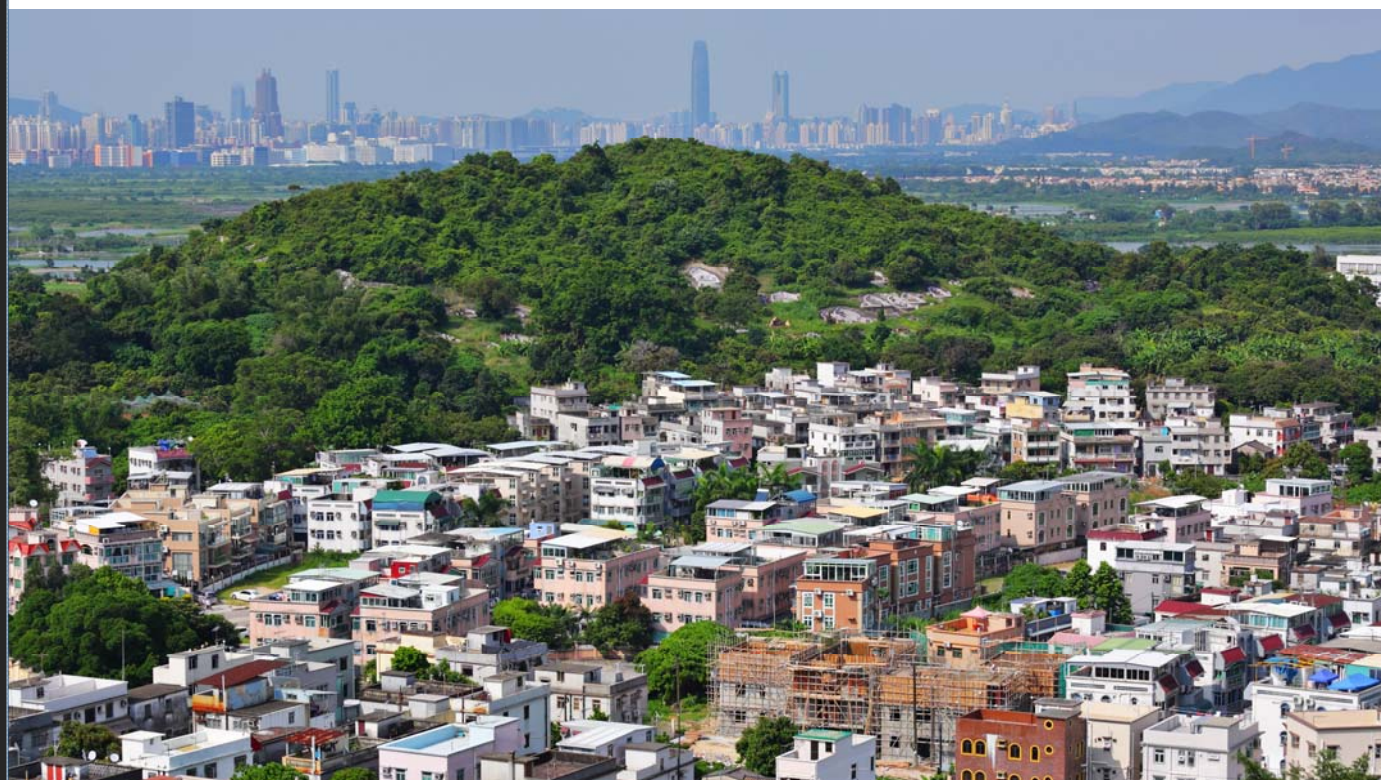


香港申诉专员公署



## 主动调查报告

地政总署对某违规村屋的管制行动

2017年9月12日

# 目录

## 报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
调查过程	1.3 – 1.4
2 相关法例及执管政策	2.1 – 2.2
违反新界豁免管制屋宇的豁免证明书规定	2.3 – 2.4
未经许可下在私人农地上搭建构筑物	2.5 – 2.6
非法占用政府土地	2.7 – 2.8
3 个案详情	
背景	3.1 – 3.2
事涉村屋的违规情况	3.3 – 3.6
地政总署的跟进行动	3.7– 3.9
地政总署的解释	3.10 –
3.15	
4 本署的评论及建议	4.1
本署的评论	4.2 – 4.11
建议	4.12
鸣谢	4.13

# 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。

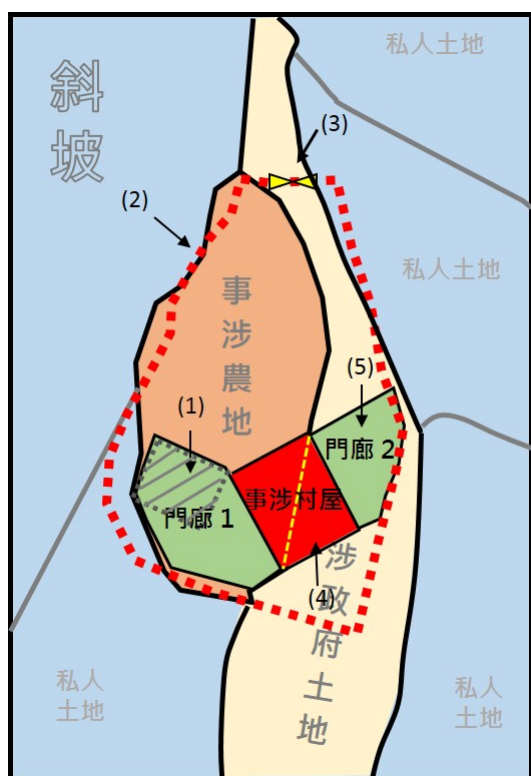
## 本署调查所得

### 个案情况

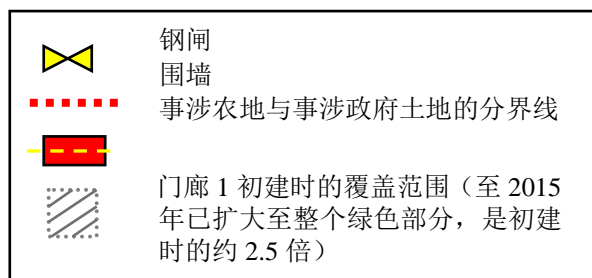
8. 事缘地政总署的当区地政处于一九九四年向事涉农地的当时业权人（「业主 A」）发出「豁免书」，批准兴建一幢新界村屋（「事涉村屋」）。一九九五年，事涉村屋落成，但违反了多项「豁免书」条款，情况如下：

	「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	
<b>第一阶段（1995 年 10 月－2004 年 3 月）</b>	
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」。
<b>第二阶段（2004 年 4 月－2007 年 9 月）</b>	
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	
<b>第三阶段（2007年10月－2014年2月）</b>	
2007 – 2014	没有任何行动。
<b>第四阶段（2014年3月－2017年7月）</b>	
<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



# 1

## 引言

### 背景

**1.1** 在不久之前，本署接获一宗对地政总署的投诉。据投诉人所称，新界某幅私人农地的业权人将毗连的政府土地围封，阻碍附近村民出入，但地政总署却未有积极处理问题。在本署初步查讯后，发现该宗个案同时涉及在私人农地上未经许可搭建构筑物，违规超过 20 年。

**1.2** 在本署介入查讯后，村民出入被阻的问题获得解决。但地政总署多年来就这宗个案的跟进极为缓慢，情况值得关注。有见及此，申诉专员于二〇一六年五月四日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，主动向地政总署展开更深入的调查，探究该署何以多年来未有作出执管行动、个案背后是否存在管理制度上的问题，希望能透过调查，找出问题所在，向该署提出改善建议。

### 调查过程

**1.3** 本署审研了地政总署有关上述个案的文件 / 记录及适用指引 / 程序，以了解详情。

**1.4** 二〇一七年七月五日，本署将调查报告的初稿送交地政总署，请其置评。经考虑该署的意见后，本署于二〇一七年八月三十一日完成这份报告。

# 2

## 相关法例及执管政策

**2.1** 这宗个案所涉及的土地违规情况包括：

- (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」）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。

**2.2** 作为土地管理部门，地政总署须就上述违规情况采取管制行动。相关法例及执管政策如下。

### 违反新界豁免管制屋宇的豁免证明书规定

**2.3** 根据《建筑物条例（新界适用）条例》，地政总署可向新界地区的某些建筑物（包括新界村屋）发出「豁免书」，让有关建筑工程可免受《建筑物条例》的规管。

**2.4** 一般而言，「豁免书」的条款对新界村屋的高度、面积及用途等均有限制。如有违反，地政总署可取消已发出的「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。

### 未经许可下在私人农地上搭建构筑物

**2.5** 根据地契条款，任何人均不得在未经事先批准的情况下在私人农地上搭建构筑物，否则地政总署可向土地业权人**采取执行地契条款行动**。程序如下：

- (1) 向有关土地的业权人发出警告信，要求在指定期限前纠正违契情况；
- (2) 如违契情况仍然持续，将警告信送交土地注册处进行注册（俗称「钉契」），藉以对该私人农地施加产权负担。

**2.6** 过往地政总署的执行地契条款行动一般止于「钉契」（**第2.5段**）。自二〇一四年四月起，地政总署实行新政策，以**加强打击在私人农地上违契搭建构筑物**。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<sup>1</sup>。

## 非法占用政府土地

**2.7** 根据《土地（杂项条文）条例》第6条（「占用政府土地条文」），地政总署可就非法占用政府土地的情况采取以下行动：

- (1) 张贴通知，要求土地占用人（「占用人」）在指定期限前停止占用政府土地；
- (2) 如占用情况没有在指定期限前纠正，政府可将该土地上的任何人驱逐，以及接管该土地上的任何财产或构筑物，并向占用人提出检控；
- (3) 政府可向被定罪的占用人收回因拆除构筑物而引起的任何费用。

---

<sup>1</sup> 至于私人农地上正在施工的违契构筑物，地政总署会根据《土地（杂项条文）条例》发出法定通知，要求有关土地的业权人停止工程，并在一星期内清拆施工中的构筑物。如业权人不遵办，该署会在该构筑物被占用之前进行拆卸工程，并向该业权人追讨相关费用。

**2.8** 在二〇一五年二月以前，被定罪的占用人最高可被罚款1万元及监禁6个月。自二〇一五年二月起，「占用政府土地条文」对占用人的罚则加重，重点如下：

- (1) 首次定罪的最高罚款额为50万元及监禁6个月；如占用情况属持续的罪行，可就罪行持续期间的每一日另罚款最高5万元。
- (2) 其后每次定罪的最高罚款为100万元及监禁6个月；如占用情况属持续的罪行，可就罪行持续期间的每一日另罚款最高10万元。

# 3

## 个案详情

### 背景

**3.1** 这宗个案是关于某新界村屋（「事涉村屋」）之违规情况。

**3.2** 一九九四年八月，地政总署辖下的当区地政处向有关私人农地（「事涉农地」）的当时业权人（「业主 A」）发出「豁免书」，容许他在事涉农地之上兴建事涉村屋，并订明以下限制条款：

- (1) 事涉村屋的面积不可超过 **37.16** 平方米，高度不可超过 **5.18** 米（不多于两层）；
- (2) 该村屋不得搭建露台、梯屋、水箱及栏杆等构筑物；
- (3) 该村屋只供业主 A 以事涉农地的合法业权人身份作自住用途。

### 事涉村屋的违规情况

**3.3** 事涉村屋约于一九九五年落成，其位置横跨了事涉农地及毗邻的政府土地（「事涉政府土地」），不但违反了「豁免书」的规定（第 **3.2** 段），更非法占用了事涉政府土地。

**3.4** 根据土地注册处的记录，事涉农地的业权自一九九五年转换了两次；其中业主 A 在事涉村屋落成后不久即出售事涉农地，明显违反了「豁免书」的「只供自住」条款（第 **3.2(3)** 段）。

表一：自一九九五年事涉农地的业权变更

业权人（代号）	持有年期
业主 A	1993 年 11 月 — 1995 年 9 月 (1 年 10 个月) <sup>2</sup>
业主 B	1995 年 9 月 — 2005 年 2 月 (9 年 5 个月)
业主 C	2005 年 2 月 —

**3.5** 在一九九五年至二〇〇三年期间，事涉村屋进行了多项违规建筑工程（「违建工程」），详情如下。

表二：一九九五年至二〇〇三年期间  
事涉村屋的违建工程

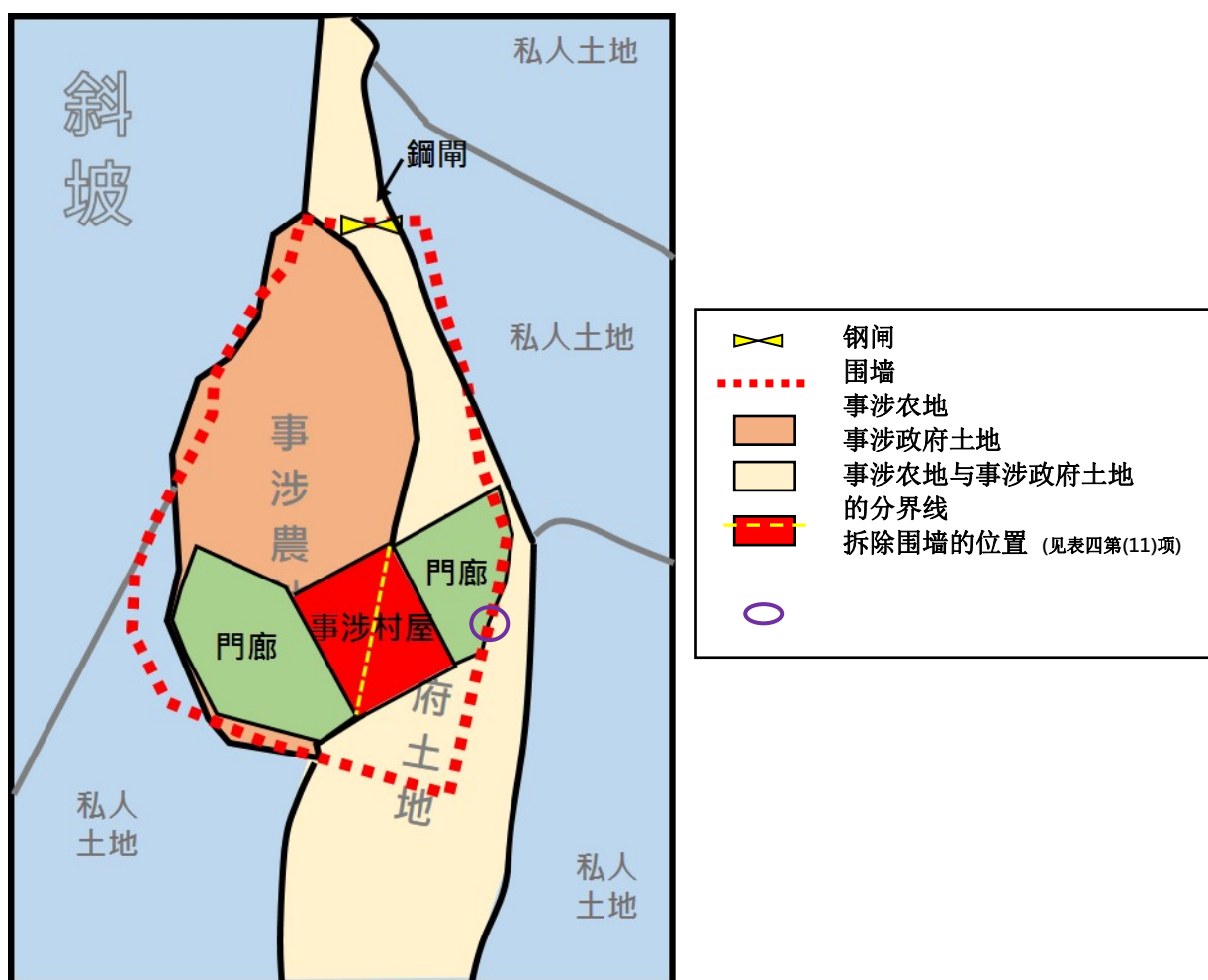
序号	违建工程
1995 年	
(1)	事涉村屋的高度超出了「豁免书」的限制。
(2)	加建了露台、檐篷及梯屋。
1999 年	
(3)	在该村屋旁的事涉农地上搭建金属门廊。
(4)	在事涉农地及事涉政府土地的周边兴建围墙。
(5)	在事涉政府土地上竖设钢闸。
2000 年	
(6)	在该村屋的天台搭建了有盖构筑物。

<sup>2</sup> 业主 A 以 150,000 元购入事涉农地，以 650,000 元售出。

2003 年	
(7)	在事涉政府土地上搭建金属门廊。
2003 年之后	
(8)	扩大了事涉农地上的金属门廊之覆盖范围 <sup>3</sup> 。

3.6 经多番扩建，事涉村屋及周边构筑物的位置和分布如下。

图一： 事涉村屋及周边构筑物于二〇一五年的位置和分布



(此图按照地政总署提供的平面图绘画)

<sup>3</sup> 地政总署于二〇一五年始发现事涉农地上的金属门廊之覆盖范围是初建的约 2.5 倍，扩建年份不详。



## 地政总署的跟进行动

**3.7** 当区地政处及于二〇〇七年成立的新界行动组（「行动组」）<sup>4</sup>先后负责跟进事涉村屋的违规问题。

### 一九九五年至二〇〇七年期间：当区地政处

**3.8** 在一九九五年至二〇〇七年期间，当区地政处对事涉村屋违规问题的跟进经过主要如下。

表三：一九九五年至二〇〇七年期间  
当区地政处对事涉村屋的违规问题  
所采取之跟进行动

年份	序号	当区地政处的跟进行动
1995 年	(1)	10 月：发函要求业主 A 尽快纠正事涉村屋表二第(1)及(2)项的违建工程。
1996 年	(2)	3 月：再次发函要求业主 A 尽快纠正上述违建工程。
	(3)	10 月：到事涉村屋进行第 1 次实地视察。
1997 年	(4)	2 月及 5 月：进行第 2 及 3 次实地视察。
1999 年	(5)	得悉业主 A 已在 1995 年售出事涉农地的业权（第 3.4 段）。
	(6)	1 月及 11 月：进行第 4 及 5 次实地视察。
2000 年	(7)	7 月：业主 B 向该处申请转让事涉村屋的「豁免书」。
	(8)	8 月：该处进行第 6 次实地视察。



<sup>4</sup> 地政总署于二〇〇七年九月成立「新界行动组」，目的是加快处理新界各分区地政处积压的土地管制个案，性质涵盖非法占用政府土地、非法伸延的构筑物、店铺阻街等范畴。「新界行动组」于二〇一六年一月一日改组为「土地及植物合约管理组」，辖下分为「新界行动队」及「植物合约管理队」。「新界行动队」承接前「新界行动组」的职务，继续处理余下的土地管制积压个案（包括这宗个案）。「新界行动组」及「新界行动队」在这报告中统称为「行动组」。

2001 年	(9)	12 月：进行第 7 次实地视察。
2002 年	(10)	11 月：进行第 8 次实地视察，当日才发现事涉村屋有一部分建于事涉政府土地之上（第 3.3 段）。
2003 年	(11)	9 月：进行第 9 次实地视察。
2004 年	(12)	3 月：发函取消先前向业主 A 发出的「豁免书」（第 3.2 段）。
	(13)	5 月：进行第 10 次实地视察。
2005 年	(14)	8 月：进行第 11 次实地视察。
2007 年	(15)	9 月：转交行动组跟进。

### 二〇〇七年至二〇一七年期间：行动组

**3.9** 在二〇〇七年至二〇一七年期间，行动组对事涉村屋违规问题的跟进经过主要如下。

**表四：**二〇〇七年至二〇一七年期间行动组对事涉村屋的违规问题所采取之跟进行动

注：  
 代表与事涉农地有关的执管行动  
 代表与事涉政府土地有关的执管行动

年份	序号	行动组的跟进行动
2007 年	(1)	9 月：接管事涉村屋的个案。
2014 年	(2)	3 月：向事涉村屋展开执管行动。
	(3)	5 月：业主 C 向地政总署申请重发事涉村屋的「豁免书」。
2015 年	(4)	1 月：当区地政处拒绝重发「豁免书」。

	(5)	7月21日：行动组发出「最后警告信」，要求业主C在21天内纠正事涉农地上的违契构筑物，否则会采取执管行动。
	(6)	7月29日：该组在事涉政府土地上张贴通知，并同日发函饬令业主C于同年10月30日之前停止占用该土地。
	(7)	8月12日：该组在事涉农地上张贴通知，并同日发函饬令业主C于同年10月30日之前纠正该农地的违契构筑物。
	(8)	业主C向当区乡事委员会（「乡委会」）求助。行动组于8月20日回复乡委会，拒绝批准业主C保留事涉村屋或在事涉农地重建村屋。
	(9)	10月2日：业主C申请延长停止占用事涉政府土地的期限（上(6)项），并会委托私人测量师测量事涉农地与事涉政府土地的界线。
<b>本署向地政总署展开查讯</b>		
	(10)	10月28日：行动组将停止占用事涉政府土地的期限延至2016年1月30日。
	(11)	10月底及11月：该组分别发现：(a)业主C已打开事涉政府土地上的钢闸，同时在该土地的另一端清拆了约2米阔的围墙（图一的紫色圆圈位置），等于重新开放了通道；(b)业主C拆除了位于事涉政府土地之上的门廊。
	(12)	11月17日：该组发函饬令业主C于同年12月16日之前清除事涉农地上的违契构筑物。
2016年	(13)	1月13日：该组将函件交付土地注册处「钉契」。

	(14)	1 月 17 日：业主 C 再次申请延长事涉政府土地上的构筑物之清拆时限（上(10)项）。
	(15)	2 月 5 日：行动组在事涉政府土地上张贴通知，并同日发函饬令业主 C 于同年 4 月 5 日之前停止占用该土地。
	(16)	3 月至 4 月：业主 C 向当区区议员求助。行动组再次拒绝向业主 C 发出「豁免书」，亦不批准业主 C 在事涉农地重建村屋。
	(17)	4 月：该组展开检控程序。
	(18)	7 月 8 日：法院裁定业主 C 非法占用政府土地罪名成立，判处罚款约 7 万元。
	(19)	10 月及 11 月：由于占用政府土地情况依旧，行动组先后在事涉政府土地上张贴通知及发函，饬令业主 C 于 12 月 13 日之前停止占用该土地。
2017 年	(20)	2 月至 5 月：该组着手准备向业主 C 提出第二次检控。
	(21)	6 月 28 日：法庭聆讯，业主 C 认罪并表示已开始拆卸事涉政府土地上的构筑物。法庭指会视乎该业主是否自愿拆卸违建物作为判刑准则，并会于 8 月下旬宣判。
	(22)	7 月 6 日：业主 C 向行动组表示不会拆除在事涉农地上的构筑物。
	(23)	7 月 10 日：行动组根据「重收土地条文」（第 2.6 段）发出警告信，饬令业主 C 在 28 天内清除事涉农地上的违契构筑物。

## 地政总署的解释

**3.10** 对于当区地政处及行动组合共逾 20 年仍未解决事涉村屋的违规问题，地政总署作出以下解释。

### 当区地政处

**3.11** 当区地政处于一九九五年发现事涉村屋违反「豁免书」条款（表三第(1)项），至二〇〇四年取消「豁免书」（表三第(12)项），整个过程长达 8 年多。地政总署解释：

- (1) 根据该署当时的指引，违反「豁免书」条款不属须「优先处理」的工作。由于当区地政处当时须处理的个案甚多，故须按序处理事涉村屋的个案。
- (2) 其间，当区地政处有持续进行实地视察，以监察事涉村屋的违规情况。由于该处在二〇〇三年九月实地视察时（表三第(11)项）发现该村屋的违规情况有恶化迹象，遂于翌年取消「豁免书」。

**3.12** 对于当区地政处在二〇〇四取消「豁免书」后，至二〇〇七年期间 3 年多没有向事涉村屋作出管制行动（表三第(12)至(15)项），地政总署解释：

- (1) 根据该署指引，已被取消「豁免书」的新界村屋属「中等」的处理优次；当时当区地政处须处理的个案很多，故须按序处理这宗个案。
- (2) 其间，该处进行了实地视察（表三第(13)及(14)项），见到事涉村屋的违规情况未有进一步恶化，故未有提升这宗个案的优次。
- (3) 地政总署的指引并无为高、中、低优次订立完成处理个案的时限。

### 行动组

**3.13** 行动组在二〇〇七年接管这宗个案（表四第(1)项），却

待至二〇一四年才展开管制行动（表四第(2)项），个案被搁置处理长达6年多。地政总署解释：

- (1) 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「先易后难」（即优先处理性质相对简单的个案）<sup>5</sup>和「后入先出」（即优先处理当时最近发生的个案）的优次处理策略。事涉村屋的个案不涉及危害公众安全，亦无须紧急处理，性质属于「难」的类别，而且已发生了颇长时间，故被置于近乎最末的优次。该组乃按照既定策略处理这宗个案，并非有意或无意搁置处理。
- (2) 行动组最近已修订了处理积压土地管制个案的优次策略。自二〇一七年起，该组会优先处理积压最久的个案；对于不被纳入优先处理的个案，该组亦期望会于5年内获得处理。

**3.14** 行动组向事涉村屋展开执管行动（表四第(2)项）后3年多仍未有引用「重收土地条文」（第2.6段）重收事涉农地。地政总署解释：

- (1) 行动组的主要职能是处理非法占用政府土地的积压个案，而非就私人土地的违契问题采取执行地契条款行动。虽然如此，在有限的人手和资源下，该组已有作出相应行动，包括完成对事涉农地的「钉契」程序（表四第(13)项）。
- (2) 从工程技术角度而言，事涉村屋横跨事涉农地及事涉政府土地（见图一中事涉农地与事涉政府土地的分界线），清拆事涉农地上的违契构筑物及清拆非法占用政府土地的构筑物之工程必须同步进行。
- (3) 对于业主C已开始清拆事涉政府土地上的违例构筑物（表四第(21)项），但拒绝一并清拆事涉农地上的违契构筑物（表四第(22)项），行动组已发信饬令其在指定期限之前拆除这些违契构筑物（表四第(23)项）。倘若业主C

---

<sup>5</sup> 行动组当时决定先处理有关树木及植物保养、遗弃车辆及非法在路边兴建的小型斜道/路壘的个案。

仍不遵办，该组会根据「重收土地条文」(第 2.6 段)收回事涉农地。

**3.15** 行动组向事涉村屋展开执管行动(表四第(2)项)后 3 年多只向业主 C 提出了两次检控(表四第(17)及(20)项)，仍未行使「占用政府土地条文」的权力(第 2.7(2)段)接管及拆除占用事涉政府土地上的构筑物。地政总署解释：

- (1) 二〇一四年至二〇一六年间，业主 C 曾透过不同方式及渠道(包括：申请重发「豁免书」、向乡委会及区议员求助)要求地政总署批准保留事涉村屋或在事涉农地重建村屋(表四第(3)、(8)及(16)项)。在过程中，行动组人员耗用了大量人力、物力和时间处理和回复相关人士，无可避免影响执管进度。
- (2) 鉴于非法占用政府土地属刑事罪行，行动组必须小心搜证，以达致控方能在毫无合理疑点下证实被告人干犯控罪。为准确部署检控行动，该组需时与当区测绘处跟进事涉农地与事涉政府土地的土地界线测量事宜。
- (3) 在展开清拆行动之前，该署认为适宜先向业主 C 提出检控，透过法庭惩处以向公众传递不可非法占用政府土地的信息。自「占用政府土地条文」大幅增加占用人在其后定罪的罚款额(第 2.8(2)段)后，该署认为向业主 C 重复提出检控可迫令其为了避免缴付更大额罚款而自行拆去在事涉政府土地上的构筑物，那便会更符合政府善用公帑的原则。



# 4

## 本署的评论及建议

**4.1** 经详细审视地政总署所提供的相关记录及文件后，本署有以下评论。

### 本署的评论

#### 当区地政处

行事散漫、拖延取消「豁免书」，纵容违规

**4.2** 当区地政处于一九九五年十月初次视察事涉村屋时，该村屋其实已违反多项「豁免书」条款，包括：(a)高度超出限制（表二第(1)项）；(b)加建了露台、檐篷等构筑物（表二第(2)项）；(c)有相当部分（逾 18 平方米）建于事涉政府土地之上（第 3.3 段）；以及(d)业主 A 已售出事涉农地（连同该村屋）（第 3.4 段）。然而，该处当时只就上述(a)及(b)项的违规情况作出少许跟进（表三第(1)项）。及至一九九九年（表三第(5)项）和二〇〇二年（表三第(10)项），该处始分别留意到上述(c)及(d)项的违规情况，可见其巡查并不全面。

**4.3** 更严重的是：当区地政处在一九九五年留意到业主 A 违反「豁免书」条款，却蹉跎 8 年多才于二〇〇四年取消其「豁免书」。其间，该处派员进行了共 9 次视察（表三第(3)、(4)、(6)、(8)至(11)项）。虽然在过程中见证到事涉村屋不断违规扩建（表二第(3)至(7)项），但该处人员竟无视情况，不作出具体跟进，这些视察可谓毫无效用。地政处迟迟不取消「豁免书」，不但纵容事涉村屋不断违建扩展，亦虚耗了视察所花费的人力、物力和时间。

#### 行动组

## 优次策略不当，延误解决问题

**4.4** 行动组成立后采用「先易后难」及「后入先出」的优次策略（**第 3.13(1)段**），以在短时间内完成多些积压个案。假若那只是因时制宜的短暂措施，本署认为是无可厚非。但由于地政总署一直没有检讨行动组的策略方针，积压多年及性质严重复杂的个案便反为迟迟得不到解决，令违规者可长期坐享不应得的利益，亦变相鼓励他人仿效。在这宗事件中，行动组是在成立后 6 年多才开始处理事涉村屋的个案（**表四第(1)至(2)项**），所涉的延误不可谓不严重。犹幸该组最近终于修订了其策略，优先处理长期积压的个案（**第 3.13(2)段**），这总算是亡羊补牢。

## 执管行动欠果断

**4.5** 二〇一四年三月，行动组开始向事涉村屋采取执管行动（**表四第(2)项**）。其后，该组虽然有一直跟进个案，但直至二〇一七年六月（**表四第(21)项**）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违规构筑物，这反映该组的执管行动有欠果断。

### *对于事涉农地上的违规*

**4.6** 就事涉村屋违反事涉农地的地契条款问题，行动组于二〇一五年先后发出了 3 封内容相近的函件（**表四第(5)、(7)及(12)项**），要求业主 C 纠正在事涉农地上的违契构筑物。该业主一直未有遵办，行动组却没有把行动升级。在本署展开查讯后，行动组始于二〇一六年一月就事涉农地进行「钉契」（**表四第(13)项**）。虽然事涉农地在「钉契」后仍持续违契，但该组又不按照地政总署的加强打击私人农地违契构筑物的新政策行事，未有引用「重收土地条文」收回事涉农地（**第 2.6 段**）。

**4.7** 对此，地政总署的解释是：采取执行地契条款行动不属行动组的核心工作（**第 3.14(1)段**），而清拆在事涉农地的违契构筑物之工程须与清拆非法占用事涉政府土地的构筑物之工程同步进行（**第 3.14(2)段**）。本署则认为，既然事涉村屋的个案同时涉及非法占用政府土地及违反私人农地的地契条款，纵使后者不属行动组的主要工作范畴，该组亦应按照地政总署的政策（**第 2.6 段**）启

动程序重收事涉农地。在重收事涉农地后，该组便大可同步展开工程清拆横跨两幅土地的构筑物。

### *对于事涉政府土地上的违规*

**4.8** 对于事涉村屋长期占用事涉政府土地的问题，行动组向业主 C 提出第一次检控（表四第(17)项）之后，该业主仍未有自行清拆违建物的意图。对此，行动组选择向该业主提出第二次检控（表四第(20)项），而不去行使法定权力以接管及清拆违建物（第 2.7(2)段）。地政总署的解释是：自「占用政府土地条文」大幅增加其后定罪的罚款额后，提出第二次检控可迫令业主 C 自行拆除违例构筑物，那是更为善用公帑（第 3.15(3)段）。本署不反对行动组「先检控，后清拆」的做法，但对于该组向业主 C 重复提出检控的效益存疑。该业主已非法占地多年，亦无意作出纠正，倘若该业主在首次检控后即出售事涉农地，行动组便须向新业主重新进行搜证及检控程序，以致费时失事。况且，「占用政府土地条文」赋予政府法定权力可向被定罪的占用人讨回拆除违建物的费用（第 2.7(3)段），因此，清拆行动是未必会多耗公帑的。

### *地政总署*

#### 以「优次」辩解「不作为」，漠视严重违规情况

**4.9** 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（第 3.11(1)、3.12(1)及 3.13(1)段）解释何以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，这实难以令人接受。该署从没有为执管行动订立时间表（第 3.12(3)段），结果是违规情况可持续逾 20 年，容让违规者长期滥用珍贵的土地资源而不受制裁。地政总署解释人手有限，但却耗用了不少人力资源在多次效益极低的视察上（第 4.3 段）；该署随便以「优次」为借口，实际上是对长期严重违规者纵容姑息。

**4.10** 本署认为，地政总署应就每宗个案预设完成处理的目标日期，以避免类似情况再度发生。对于以上建议，该署回应指：由于每宗个案的背景不同，有些个案所涉及的问题（如地界争拗及土地诉讼等）所需时间并非该署所能掌控，故在执行上有相当难度。

**4.11** 本署理解每宗个案均可能存在一些不确定的情况，但认为地政总署因应每宗个案的性质和复杂程度预设完成处理目标日期的做法并非不可行。目标日期无须一成不变，执管人员可根据预设的时间表检讨个案进度；如发觉有需要，可因应个案的实际情况作出合情合理的微调。

## 建议

**4.12** 综合以上评论，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（第 4.11 段）；
- (2) 就这宗个案，加强执管的力度；如违规情况仍然持续，务须采取清拆违规构筑物以及重收土地的行动，以彻底解决问题。

## 鸣谢

**4.13** 本署这项调查，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/406

二〇一七年九月