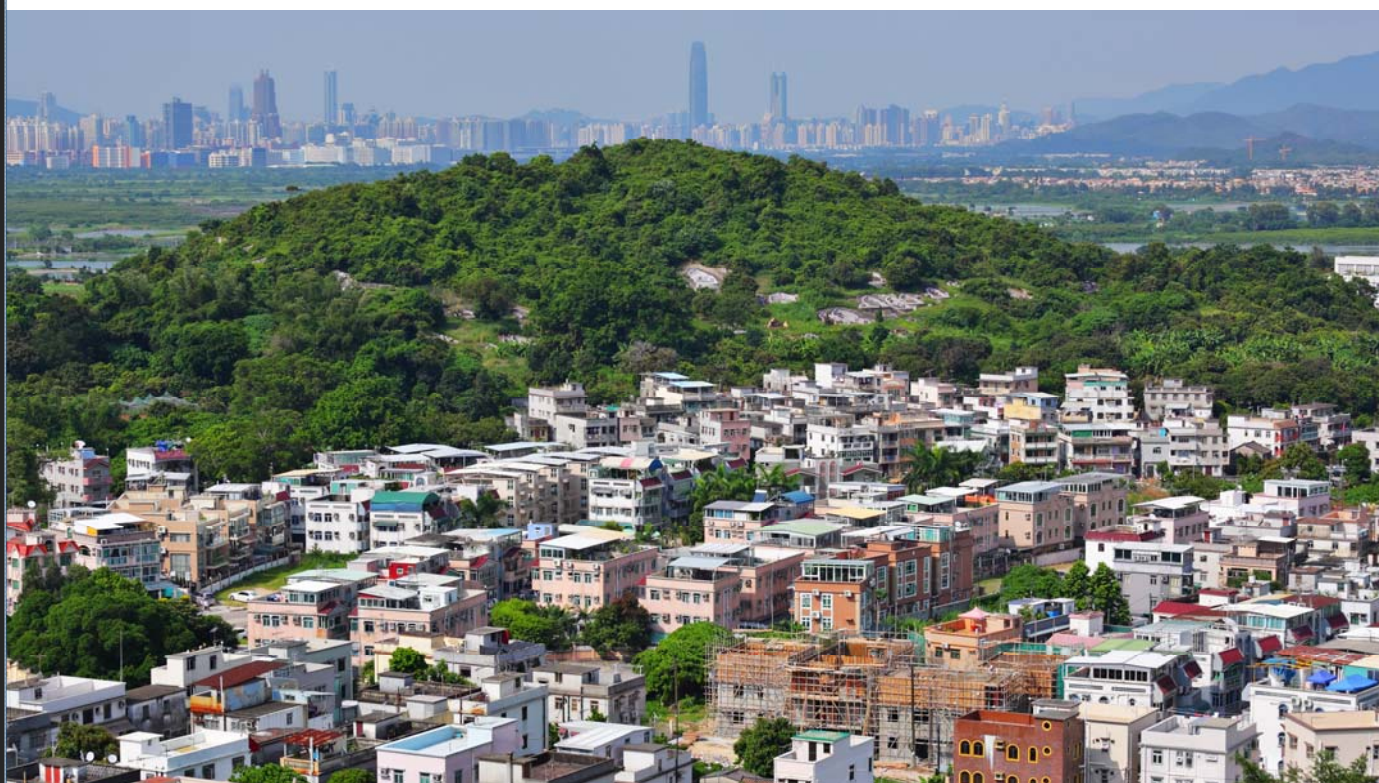




香港申訴專員公署



主動調查報告

地政總署對某違規村屋的管制行動

2017年9月12日

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
調查過程	1.3 – 1.4
2 相關法例及執管政策	2.1 – 2.2
違反新界豁免管制屋宇的豁免證明書規定	2.3 – 2.4
未經許可下在私人農地上搭建構築物	2.5 – 2.6
非法佔用政府土地	2.7 – 2.8
3 個案詳情	
背景	3.1 – 3.2
事涉村屋的違規情況	3.3 – 3.6
地政總署的跟進行動	3.7– 3.9
地政總署的解釋	3.10 – 3.15
4 本署的評論及建議	4.1
本署的評論	4.2 – 4.11
建議	4.12
鳴謝	4.13

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。

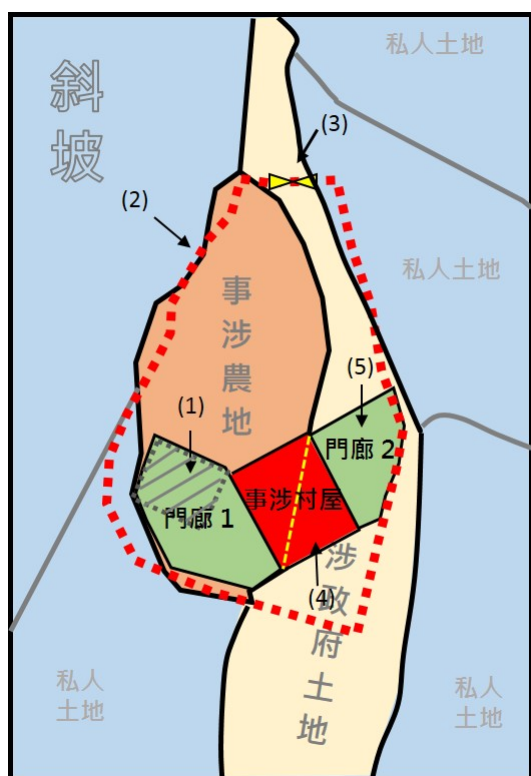
本署調查所得

個案情況

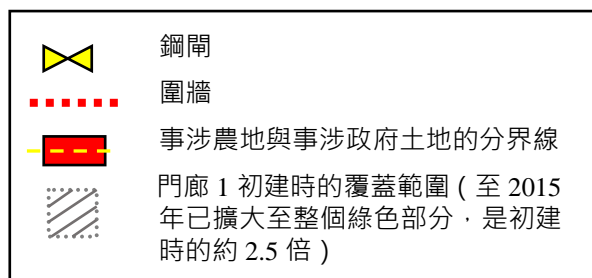
8. 事緣地政總署的當區地政處於一九九四年向事涉農地的當時業權人（「業主 A」）發出「豁免書」，批准興建一幢新界村屋（「事涉村屋」）。一九九五年，事涉村屋落成，但違反了多項「豁免書」條款，情況如下：

	「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	<div style="background-color: yellow; padding: 2px;">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。</div> <div style="background-color: lightblue; padding: 2px;">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。</div>
2016	<div style="background-color: yellow; padding: 2px;">將事涉農地「釘契」（1月）。</div> <div style="background-color: lightblue; padding: 2px;">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。</div>
2017	<div style="background-color: lightblue; padding: 2px;">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。</div> <div style="background-color: yellow; padding: 2px;">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。</div>

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

1

引言

背景

1.1 在不久之前，本署接獲一宗對地政總署的投訴。據投訴人所稱，新界某幅私人農地的業權人將毗連的政府土地圍封，阻礙附近村民出入，但地政總署卻未有積極處理問題。在本署初步查訊後，發現該宗個案同時涉及在私人農地上未經許可搭建構築物，違規超過 20 年。

1.2 在本署介入查訊後，村民出入被阻的問題獲得解決。但地政總署多年來就這宗個案的跟進極為緩慢，情況值得關注。有見及此，申訴專員於二〇一六年五月四日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，主動向地政總署展開更深入的調查，探究該署何以多年來未有作出執管行動、個案背後是否存在管理制度上的問題，希望能透過調查，找出問題所在，向該署提出改善建議。

調查過程

1.3 本署審研了地政總署有關上述個案的文件／記錄及適用指引／程序，以了解詳情。

1.4 二〇一七年七月五日，本署將調查報告的初稿送交地政總署，請其置評。經考慮該署的意見後，本署於二〇一七年八月三十一日完成這份報告。

2

相關法例及執管政策

2.1 這宗個案所涉及的土地違規情況包括：

- (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」）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。

2.2 作為土地管理部門，**地政總署**須就上述違規情況採取管制行動。相關法例及執管政策如下。

違反新界豁免管制屋宇的豁免證明書規定

2.3 根據《建築物條例（新界適用）條例》，地政總署可向新界地區的某些建築物（包括新界村屋）發出「豁免書」，讓有關建築工程可免受《建築物條例》的規管。

2.4 一般而言，「豁免書」的條款對新界村屋的高度、面積及用途等均有限制。如有違反，地政總署可取消已發出的「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。

未經許可下在私人農地上搭建構築物

2.5 根據地契條款，任何人均不得在未經事先批准的情況下在私人農地上搭建構築物，否則地政總署可向土地業權人**採取執行地契條款行動**。程序如下：

- (1) 向有關土地的業權人發出警告信，要求在指定期限前糾正違契情況；
- (2) 如違契情況仍然持續，將警告信送交土地註冊處進行註冊（俗稱「釘契」），藉以對該私人農地施加產權負擔。

2.6 過往地政總署的執行地契條款行動一般止於「釘契」（**第2.5段**）。自二〇一四年四月起，地政總署實行新政策，**以加強打擊在私人農地上違契搭建構築物**。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¹。

非法佔用政府土地

2.7 根據《土地（雜項條文）條例》第6條（「佔用政府土地條文」），地政總署可就非法佔用政府土地的情況採取以下行動：

- (1) 張貼通知，要求土地佔用人（「佔用人」）在指定期限前停止佔用政府土地；
- (2) 如佔用情況沒有在指定期限前糾正，政府可將該土地上的任何人驅逐，以及接管該土地上的任何財產或構築物，並向佔用人提出檢控；
- (3) 政府可向被定罪的佔用人收回因拆除構築物而引起的任何費用。

¹ 至於私人農地上正在施工的違契構築物，地政總署會根據《土地（雜項條文）條例》發出法定通知，要求有關土地的業權人停止工程，並在一星期內清拆施工中的構築物。如業權人不遵辦，該署會在該構築物被佔用之前進行拆卸工程，並向該業權人追討相關費用。

2.8 在二〇一五年二月以前，被定罪的佔用人最高可被罰款1萬元及監禁6個月。自二〇一五年二月起，「佔用政府土地條文」對佔用人的罰則加重，重點如下：

- (1) 首次定罪的最高罰款額為50萬元及監禁6個月；如佔用情況屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日另罰款最高5萬元。
- (2) 其後每次定罪的最高罰款為100萬元及監禁6個月；如佔用情況屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日另罰款最高10萬元。

3

個案詳情

背景

3.1 這宗個案是關於某新界村屋（「事涉村屋」）之違規情況。

3.2 一九九四年八月，地政總署轄下的當區地政處向有關私人農地（「事涉農地」）的當時業權人（「業主 A」）發出「豁免書」，容許他在**事涉農地之上**興建事涉村屋，並訂明以下限制條款：

- (1) 事涉村屋的**面積不可超過 37.16 平方米，高度不可超過 5.18 米**（不多於兩層）；
- (2) 該村屋**不得搭建露台、梯屋、水箱及欄杆**等構築物；
- (3) 該村屋只供業主 A 以事涉農地的合法業權人身份**作自住用途**。

事涉村屋的違規情況

3.3 事涉村屋約於一九九五年落成，其位置**橫跨了事涉農地及毗鄰的政府土地**（「事涉政府土地」），不但違反了「豁免書」的規定（**第 3.2 段**），更非法佔用了事涉政府土地。

3.4 根據土地註冊處的記錄，事涉農地的業權自一九九五年轉換了兩次；其中業主 A 在事涉村屋落成後不久即出售事涉農地，明顯違反了「豁免書」的「只供自住」條款（**第 3.2(3)段**）。

表一：自一九九五年事涉農地的業權變更

業權人 (代號)	持有年期
業主 A	1993 年 11 月 — 1995 年 9 月 (1 年 10 個月) ²
業主 B	1995 年 9 月 — 2005 年 2 月 (9 年 5 個月)
業主 C	2005 年 2 月 —

3.5 在一九九五年至二〇〇三年期間，事涉村屋進行了多項違規建築工程（「違建工程」），詳情如下。

表二：一九九五年至二〇〇三年期間
事涉村屋的違建工程

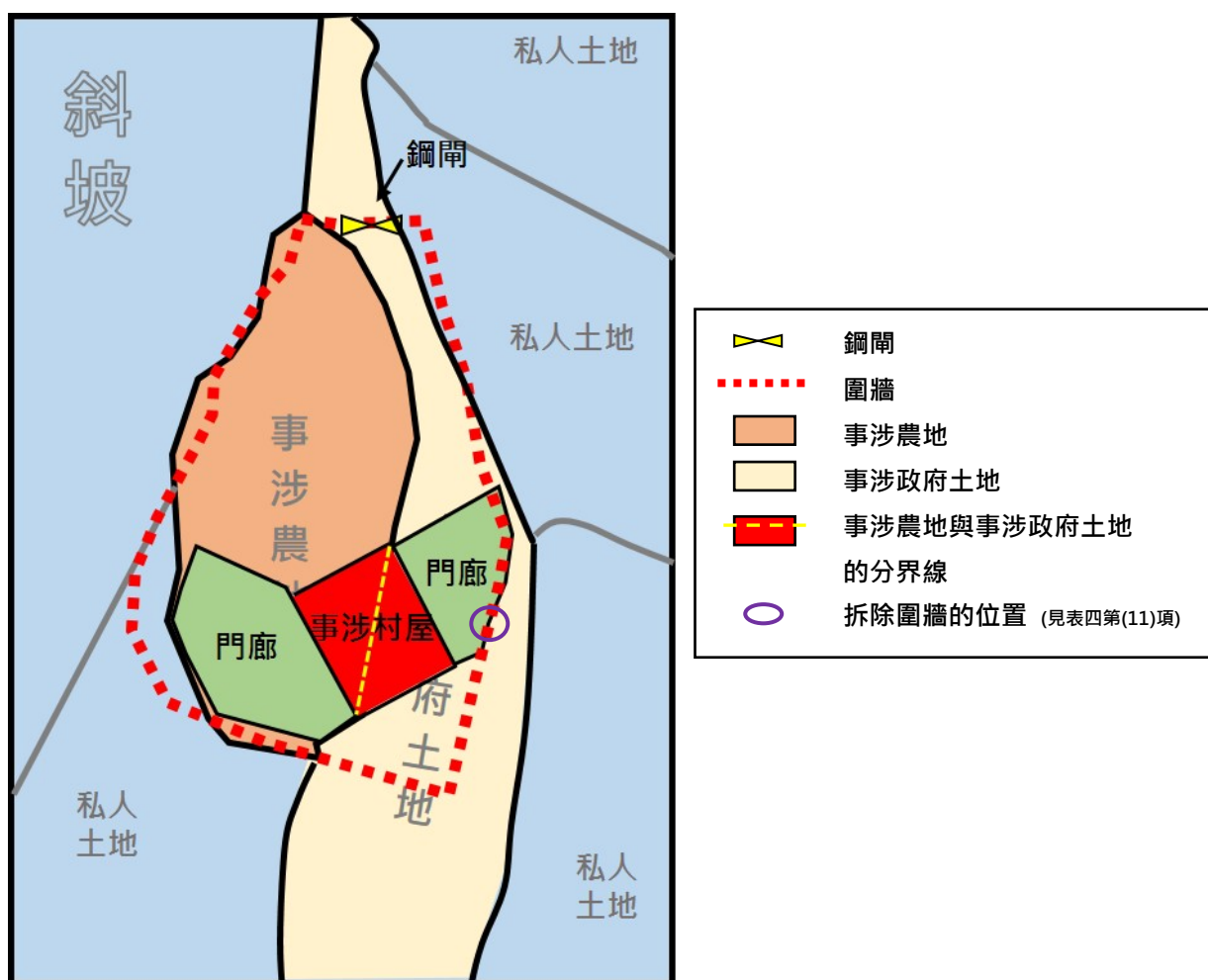
序號	違建工程
1995 年	
(1)	事涉村屋的高度超出了「豁免書」的限制。
(2)	加建了露台、簷篷及梯屋。
1999 年	
(3)	在該村屋旁的事涉農地上搭建金屬門廊。
(4)	在事涉農地及事涉政府土地的周邊興建圍牆。
(5)	在事涉政府土地上豎設鋼閘。
2000 年	
(6)	在該村屋的天台搭建了有蓋構築物。

² 業主 A 以 150,000 元購入事涉農地，以 650,000 元售出。

2003 年	
(7)	在事涉政府土地上搭建金屬門廊。
2003 年之後	
(8)	擴大了事涉農地上的金屬門廊之覆蓋範圍 ³ 。

3.6 經多番擴建，事涉村屋及周邊構築物的位置和分佈如下。

圖一： 事涉村屋及周邊構築物於二〇一五年的位置和分佈



(此圖按照地政總署提供的平面圖繪畫)

³ 地政總署於二〇一五年始發現事涉農地上的金屬門廊之覆蓋範圍是初建的約 2.5 倍，擴建年份不詳。

地政總署的跟進行動

3.7 當區地政處及於二〇〇七年成立的新界行動組（「行動組」）⁴先後負責跟進事涉村屋的違規問題。

一九九五年至二〇〇七年期間：當區地政處

3.8 在一九九五年至二〇〇七年期間，當區地政處對事涉村屋違規問題的跟進經過主要如下。

表三：一九九五年至二〇〇七年期間
當區地政處對事涉村屋的違規問題
所採取之跟進行動

年份	序號	當區地政處的跟進行動
1995 年	(1)	10 月：發函要求業主 A 盡快糾正事涉村屋表二第(1)及(2)項的違建工程。
1996 年	(2)	3 月：再次發函要求業主 A 盡快糾正上述違建工程。
	(3)	10 月：到事涉村屋進行第 1 次實地視察。
1997 年	(4)	2 月及 5 月：進行第 2 及 3 次實地視察。
1999 年	(5)	得悉業主 A 已在 1995 年售出事涉農地的業權（第 3.4 段）。
	(6)	1 月及 11 月：進行第 4 及 5 次實地視察。
2000 年	(7)	7 月：業主 B 向該處申請轉讓事涉村屋的「豁免書」。
	(8)	8 月：該處進行第 6 次實地視察。



⁴ 地政總署於二〇〇七年九月成立「新界行動組」，目的是加快處理新界各分區地政處積壓的土地管制個案，性質涵蓋非法佔用政府土地、非法伸延的構築物、店舖阻街等範疇。「新界行動組」於二〇一六年一月一日改組為「土地及植物合約管理組」，轄下分為「新界行動隊」及「植物合約管理隊」。「新界行動隊」承接前「新界行動組」的職務，繼續處理餘下的土地管制積壓個案（包括這宗個案）。「新界行動組」及「新界行動隊」在這報告中統稱為「行動組」。

2001 年	(9)	12 月：進行第 7 次實地視察。
2002 年	(10)	11 月：進行第 8 次實地視察，當日才發現事涉村屋有一部分建於事涉政府土地之上（第 3.3 段）。
2003 年	(11)	9 月：進行第 9 次實地視察。
2004 年	(12)	3 月：發函取消先前向業主 A 發出的「豁免書」（第 3.2 段）。
	(13)	5 月：進行第 10 次實地視察。
2005 年	(14)	8 月：進行第 11 次實地視察。
2007 年	(15)	9 月：轉交行動組跟進。

二〇〇七年至二〇一七年期間：行動組

3.9 在二〇〇七年至二〇一七年期間，行動組對事涉村屋違規問題的跟進經過主要如下。

表四：二〇〇七年至二〇一七年期間
行動組對事涉村屋的違規問題
所採取之跟進行動

註：
 代表與事涉農地有關的執管行動
 代表與事涉政府土地有關的執管行動

年份	序號	行動組的跟進行動
2007 年	(1)	9 月：接管事涉村屋的個案。
2014 年	(2)	3 月：向事涉村屋展開執管行動。
	(3)	5 月：業主 C 向地政總署申請重發事涉村屋的「豁免書」。
2015 年	(4)	1 月：當區地政處拒絕重發「豁免書」。

	(5)	7月21日：行動組發出「最後警告信」，要求業主C在21天內糾正事涉農地上的違契構築物，否則會採取執管行動。
	(6)	7月29日：該組在事涉政府土地上張貼通知，並同日發函飭令業主C於同年10月30日之前停止佔用該土地。
	(7)	8月12日：該組在事涉農地上張貼通知，並同日發函飭令業主C於同年10月30日之前糾正該農地的違契構築物。
	(8)	業主C向當區鄉事委員會（「鄉委會」）求助。行動組於8月20日回覆鄉委會，拒絕批准業主C保留事涉村屋或在事涉農地重建村屋。
	(9)	10月2日：業主C申請延長停止佔用事涉政府土地的期限（上(6)項），並會委託私人測量師測量事涉農地與事涉政府土地的界線。
本署向地政總署展開查訊		
	(10)	10月28日：行動組將停止佔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：該組分別發現：(a)業主C已打開事涉政府土地上的鋼閘，同時在該土地的另一端清拆了約2米闊的圍牆（圖一的紫色圓圈位置），等於重新開放了通道；(b)業主C拆除了位於事涉政府土地之上的門廊。
	(12)	11月17日：該組發函飭令業主C於同年12月16日之前清除事涉農地上的違契構築物。
2016年	(13)	1月13日：該組將函件交付土地註冊處「釘契」。

	(14)	1 月 17 日：業主 C 再次申請延長事涉政府土地上的構築物之清拆時限（ 上(10)項 ）。
	(15)	2 月 5 日：行動組在事涉政府土地上張貼通知，並同日發函飭令業主 C 於同年 4 月 5 日之前停止佔用該土地。
	(16)	3 月至 4 月：業主 C 向當區區議員求助。行動組再次拒絕向業主 C 發出「豁免書」，亦不批准業主 C 在事涉農地重建村屋。
	(17)	4 月：該組展開檢控程序。
	(18)	7 月 8 日：法院裁定業主 C 非法佔用政府土地罪名成立，判處罰款約 7 萬元。
	(19)	10 月及 11 月：由於佔用政府土地情況依舊，行動組先後在事涉政府土地上張貼通知及發函，飭令業主 C 於 12 月 13 日之前停止佔用該土地。
2017 年	(20)	2 月至 5 月：該組着手準備向業主 C 提出第二次檢控。
	(21)	6 月 28 日：法庭聆訊，業主 C 認罪並表示已開始拆卸事涉政府土地上的構築物。法庭指會視乎該業主是否自願拆卸違建物作為判刑準則，並會於 8 月下旬宣判。
	(22)	7 月 6 日：業主 C 向行動組表示不會拆除在事涉農地上的構築物。
	(23)	7 月 10 日：行動組根據「重收土地條文」（ 第 2.6 段 ）發出警告信，飭令業主 C 在 28 天內清除事涉農地上的違契構築物。

地政總署的解釋

3.10 對於當區地政處及行動組合共逾 20 年仍未解決事涉村屋的違規問題，地政總署作出以下解釋。

當區地政處

3.11 當區地政處於一九九五年發現事涉村屋違反「豁免書」條款（**表三第(1)項**），至二〇〇四年取消「豁免書」（**表三第(12)項**），整個過程長達 8 年多。地政總署解釋：

- (1) 根據該署當時的指引，違反「豁免書」條款不屬須「優先處理」的工作。由於當區地政處當時須處理的個案甚多，故須按序處理事涉村屋的個案。
- (2) 其間，當區地政處有持續進行實地視察，以監察事涉村屋的違規情況。由於該處在二〇〇三年九月實地視察時（**表三第(11)項**）發現該村屋的違規情況有惡化跡象，遂於翌年取消「豁免書」。

3.12 對於當區地政處在二〇〇四取消「豁免書」後，至二〇〇七年期間 3 年多沒有向事涉村屋作出管制行動（**表三第(12)至(15)項**），地政總署解釋：

- (1) 根據該署指引，已被取消「豁免書」的新界村屋屬「中等」的處理優次；當時當區地政處須處理的個案很多，故須按序處理這宗個案。
- (2) 其間，該處進行了實地視察（**表三第(13)及(14)項**），見到事涉村屋的違規情況未有進一步惡化，故未有提升這宗個案的優次。
- (3) 地政總署的指引並無為高、中、低優次訂立完成處理個案的時限。

行動組

3.13 行動組在二〇〇七年接管這宗個案（**表四第(1)項**），卻

待至二〇一四年才展開管制行動（表四第(2)項），個案被擱置處理長達6年多。地政總署解釋：

- (1) 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「先易後難」（即優先處理性質相對簡單的個案）⁵和「後入先出」（即優先處理當時最近發生的個案）的優次處理策略。事涉村屋的個案不涉及危害公眾安全，亦無須緊急處理，性質屬於「難」的類別，而且已發生了頗長時間，故被置於近乎最末的優次。該組乃按照既定策略處理這宗個案，並非有意或無意擱置處理。
- (2) 行動組最近已修訂了處理積壓土地管制個案的優次策略。自二〇一七年起，該組會優先處理積壓最久的個案；對於不被納入優先處理的個案，該組亦期望會於5年內獲得處理。

3.14 行動組向事涉村屋展開執管行動（表四第(2)項）後3年多仍未有引用「重收土地條文」（第2.6段）重收事涉農地。地政總署解釋：

- (1) 行動組的主要職能是處理非法佔用政府土地的積壓個案，而非就私人土地的違契問題採取執行地契條款行動。雖然如此，在有限的人手和資源下，該組已有作出相應行動，包括完成對事涉農地的「釘契」程序（表四第(13)項）。
- (2) 從工程技術角度而言，事涉村屋橫跨事涉農地及事涉政府土地（見圖一中事涉農地與事涉政府土地的分界線），清拆事涉農地上的違契構築物及清拆非法佔用政府土地的構築物之工程必須同步進行。
- (3) 對於業主C已開始清拆事涉政府土地上的違例構築物（表四第(21)項），但拒絕一併清拆事涉農地上的違契構築物（表四第(22)項），行動組已發信飭令其在指定期限之前拆除該些違契構築物（表四第(23)項）。倘若業主C

⁵ 行動組當時決定先處理有關樹木及植物保養、遺棄車輛及非法在路邊興建的小型斜道／路學的個案。

仍不遵辦，該組會根據「重收土地條文」(第 2.6 段)收回事涉農地。

3.15 行動組向事涉村屋展開執管行動(表四第(2)項)後 3 年多只向業主 C 提出了兩次檢控(表四第(17)及(20)項)，仍未行使「佔用政府土地條文」的權力(第 2.7(2)段)接管及拆除佔用事涉政府土地上的構築物。地政總署解釋：

- (1) 二〇一四年至二〇一六年間，業主 C 曾透過不同方式及渠道(包括：申請重發「豁免書」、向鄉委會及區議員求助)要求地政總署批准保留事涉村屋或在事涉農地重建村屋(表四第(3)、(8)及(16)項)。在過程中，行動組人員耗用了大量人力、物力和時間處理和回覆相關人士，無可避免影響執管進度。
- (2) 鑑於非法佔用政府土地屬刑事罪行，行動組必須小心搜證，以達致控方能在毫無合理疑點下證實被告人干犯控罪。為準確部署檢控行動，該組需時與當區測繪處跟進事涉農地與事涉政府土地的土地界線測量事宜。
- (3) 在展開清拆行動之前，該署認為適宜先向業主 C 提出檢控，透過法庭懲處以向公眾傳遞不可非法佔用政府土地的信息。自「佔用政府土地條文」大幅增加佔用人其後定罪的罰款額(第 2.8(2)段)後，該署認為向業主 C 重複提出檢控可迫令其為了避免繳付更大額罰款而自行拆去在事涉政府土地上的構築物，那便會更符合政府善用公帑的原則。

4

本署的評論及建議

4.1 經詳細審視地政總署所提供的相關記錄及文件後，本署有以下評論。

本署的評論

當區地政處

行事散漫、拖延取消「豁免書」，縱容違規

4.2 當區地政處於一九九五年十月初次視察事涉村屋時，該村屋其實已違反多項「豁免書」條款，包括：(a)高度超出限制（表二第(1)項）；(b)加建了露台、簷篷等構築物（表二第(2)項）；(c)有相當部分（逾 18 平方米）建於事涉政府土地之上（第 3.3 段）；以及(d)業主 A 已售出事涉農地（連同該村屋）（第 3.4 段）。然而，該處當時只就上述(a)及(b)項的違規情況作出少許跟進（表三第(1)項）。及至一九九九年（表三第(5)項）和二〇〇二年（表三第(10)項），該處始分別留意到上述(c)及(d)項的違規情況，可見其巡查並不全面。

4.3 更嚴重的是：當區地政處在一九九五年留意到業主 A 違反「豁免書」條款，卻蹉跎 8 年多才於二〇〇四年取消其「豁免書」。其間，該處派員進行了共 9 次視察（表三第(3)、(4)、(6)、(8)至(11)項）。雖然在過程中見證到事涉村屋不斷違規擴建（表二第(3)至(7)項），但該處人員竟無視情況，不作出具體跟進，該些視察可謂毫無效用。地政處遲遲不取消「豁免書」，不但縱容事涉村屋不斷違建擴展，亦虛耗了視察所花費的人力、物力和時間。

行動組

優次策略不當，延誤解決問題

4.4 行動組成立後採用「先易後難」及「後人先出」的優次策略（**第 3.13(1)段**），以在短時間內完成多些積壓個案。假若那只是因時制宜的短暫措施，本署認為是無可厚非。但由於地政總署一直沒有檢討行動組的策略方針，積壓多年及性質嚴重複雜的個案便反為遲遲得不到解決，令違規者可長期坐享不應得的利益，亦變相鼓勵他人仿效。在這宗事件中，行動組是在成立後 6 年多才開始處理事涉村屋的個案（**表四第(1)至(2)項**），所涉的延誤不可謂不嚴重。猶幸該組最近終於修訂了其策略，優先處理長期積壓的個案（**第 3.13(2)段**），這總算是亡羊補牢。

執管行動欠果斷

4.5 二〇一四年三月，行動組開始向事涉村屋採取執管行動（**表四第(2)項**）。其後，該組雖然有一直跟進個案，但直至二〇一七年六月（**表四第(21)項**）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違規構築物，這反映該組的執管行動有欠果斷。

對於事涉農地上的違規

4.6 就事涉村屋違反事涉農地的地契條款問題，行動組於二〇一五年先後發出了 3 封內容相近的函件（**表四第(5)、(7)及(12)項**），要求業主 C 糾正在事涉農地上的違契構築物。該業主一直未有遵辦，行動組卻沒有把行動升級。在本署展開查訊後，行動組始於二〇一六年一月就事涉農地進行「釘契」（**表四第(13)項**）。雖然事涉農地在「釘契」後仍持續違契，但該組又不按照地政總署的加強打擊私人農地違契構築物的新政策行事，未有引用「重收土地條文」收回事涉農地（**第 2.6 段**）。

4.7 對此，地政總署的解釋是：採取執行地契條款行動不屬行動組的核心工作（**第 3.14(1)段**），而清拆在事涉農地的違契構築物之工程須與清拆非法佔用事涉政府土地的構築物之工程同步進行（**第 3.14(2)段**）。本署則認為，既然事涉村屋的個案同時涉及非法佔用政府土地及違反私人農地的地契條款，縱使後者不屬行動

組的主要工作範疇，該組亦應按照地政總署的政策（**第 2.6 段**）啟動程序重收事涉農地。在重收事涉農地後，該組便大可同步展開工程清拆橫跨兩幅土地的構築物。

對於事涉政府土地上的違規

4.8 對於事涉村屋長期佔用事涉政府土地的問題，行動組向業主 C 提出第一次檢控（**表四第(17)項**）之後，該業主仍未有自行清拆違建物的意圖。對此，行動組選擇向該業主提出第二次檢控（**表四第(20)項**），而不去行使法定權力以接管及清拆違建物（**第 2.7(2)段**）。地政總署的解釋是：自「佔用政府土地條文」大幅增加其後定罪的罰款額後，提出第二次檢控可迫令業主 C 自行拆除違例構築物，那是更為善用公帑（**第 3.15(3)段**）。本署不反對行動組「先檢控，後清拆」的做法，但對於該組向業主 C 重複提出檢控的效益存疑。該業主已非法佔地多年，亦無意作出糾正，倘若該業主在首次檢控後即出售事涉農地，行動組便須向新業主重新進行搜證及檢控程序，以致費時失事。況且，「佔用政府土地條文」賦予政府法定權力可向被定罪的佔用人討回拆除違建物的費用（**第 2.7(3)段**），因此，清拆行動是未必會多耗公帑的。

地政總署

以「優次」辯解「不作為」，漠視嚴重違規情況

4.9 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（**第 3.11(1)、3.12(1)及 3.13(1)段**）解釋何以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，這實難以令人接受。該署從沒有為執管行動訂立時間表（**第 3.12(3)段**），結果是違規情況可持續逾 20 年，容讓違規者長期濫用珍貴的土地資源而不受制裁。地政總署解釋人手有限，但卻耗用了不少人力資源在多次效益極低的視察上（**第 4.3 段**）；該署隨便以「優次」為藉口，實際上是對長期嚴重違規者縱容姑息。

4.10 本署認為，地政總署應就每宗個案預設完成處理的目標日期，以避免類似情況再度發生。對於以上建議，該署回應指：由於每宗個案的背景不同，有些個案所涉及的問題（如地界爭拗及土地訴訟等）所需時間並非該署所能掌控，故在執行上有相當

難度。

4.11 本署理解每宗個案均可能存在一些不確定的情況，但認為地政總署因應每宗個案的性質和複雜程度預設完成處理目標日期的做法並非不可行。目標日期無須一成不變，執管人員可根據預設的時間表檢討個案進度；如發覺有需要，可因應個案的實際情況作出合情合理的微調。

建議

4.12 綜合以上評論，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（**第 4.11 段**）；
- (2) 就這宗個案，加強執管的力度；如違規情況仍然持續，務須採取清拆違規構築物以及重收土地的行動，以徹底解決問題。

鳴謝

4.13 本署這項調查，獲地政總署全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/406

二〇一七年九月