

# 地政总署对占用政府土地个案的处理 调查报告

2020年9月2日，投诉人向本署投诉地政总署。

## 投诉内容

2. 自2018年12月起，投诉人多次向地政总署辖下的某分区地政处（「事涉地政处」）投诉新界某处有人非法占用政府土地，但该处一直没采取土地管制行动。

3. 事涉地政处表示，由于部分事涉政府土地被私人土地包围，故该处未能进入视察和执法。投诉人不满该处的解释，并指他已向该处提供航拍照片及证据，从网上的卫星图片亦可见到占用政府土地的情况，但该处多年来没有主动执法。

## 本署调查所得

### 相关法例

4. 根据《土地（杂项条文）条例》第6条，对于非法占用政府土地，地政总署可张贴法定通知<sup>註</sup>，饬令占用人在指定期限前停止占用政府土地。若占用人没有遵照法定通知的要求，该署可清理及接管该土地上的财产或构筑物。

### 事件经过

5. 2018年12月10日，投诉人经1823投诉新界某处近山位置有人非法占用政府土地。事涉政府土地的西面被多幅私人土地包围，东面则依山为邻。

---

<sup>註</sup> 根据《土地（杂项条文）条例》第6条，有关通知可张贴在下列一处或多处地方：

- (a) 该土地上或附近；或
- (b) 该土地上的任何财产或构筑物上。

6. 2019年1月28日，事涉地政处派员视察，发现事涉政府土地被私人土地包围而未能进入。该处分别于2019年2月、3月及5月，根据《土地（杂项条文）条例》在事涉政府土地附近的不同位置张贴法定通知，饬令有关人士停止占用事涉政府土地。其间，事涉地政处于4月成功经其中一幅私人土地进入事涉政府土地的南面范围，清理该范围的政府土地，并于现场竖立政府告示牌，提醒公众不得非法占用政府土地。

7. 至于其余遭私人土地围封而仍未能进入的政府土地范围，事涉地政处于2019年5月、7月及8月，以及2020年3月、9月及11月，先后六次在相关私人土地的出入口和附近张贴通知，要求相关业权人联络该处，并曾要求在场工作人士把通知转交相关业权人或负责人，但该处一直没收到相关人士的回复。

8. 2020年11月，事涉地政处尝试从已受管制的事涉政府土地的南面范围（上文第6段）向北进入余下部分，但由于现场与毗邻土地的水平有巨大差异，故未能从该地点进入事涉政府土地的余下部分。

9. 2021年1月，事涉地政处在北面最接近事涉政府土地的地方开辟一条小径，尝试从山边进入事涉政府土地。1月26日，该处人员经小径从北面成功到达事涉政府土地，有关土地被围栅围封。该处根据《土地（杂项条文）条例》在围栅上张贴法定通知，饬令占用人于2月3日之前停止占用政府土地。

10. 2021年2月5日，事涉地政处在某分区测绘处协助下，使用无人机在事涉政府土地上空侦测，以了解土地使用情况。2月8日，该处到场清理上段所述的围栅，并进入政府土地的北面范围，记录现场的违规构筑物。

### **地政总署的回应**

11. 资料显示，事涉政府土地可能被不同人士占用。事涉地政处在接获投诉人的投诉后，已采取一连串的土地管制行动，并成功清理事涉政府土地的部分范围（上文第6及10段）。该处正积极处理余下部分，根据实际情况分阶段清理事涉政府土地。

12. 由于事涉政府土地的东面依山为邻，而且没有山路通往该处，事涉地政处人员必须经私人土地才能进入事涉政府土地。虽然在新批土地契约中，有条款要求私人土地业权人于合理时间内，容许政府人员及其代表进入有关地段视察；然而，在本个案中，相关私人土地的土地契约属俗称的「集体官契」，当中并没有明确条款订明业权人须让政府人员进入，或者通过其私人土地到达其他土地。此外，一般而言，地政处没有权力强制业权人让路予政府人员经过其私人土地，以抵达邻近地方执法。

13. 根据过往经验，若地政处人员需经过私人土地通往相关政府土地作调查，地政处会先联络私人土地业权人或占用人，要求有关人士让地政处人员经其私人土地进入政府土地。在此个案中，相关私人土地业权人或占用人没有回应事涉地政处的要求，而该处人员多次到场了解后仍未能通过相关私人土地，因此须另行部署，在北面开辟小径绕过相关私人土地，从山边进入事涉政府土地（上文**第 9 段**）。

14. 由于在绝大部分个案中，相关的私人土地业权人均会让地政处人员通过其私人土地，故此，因政府土地被私人土地包围而影响执管工作的情况甚少发生，地政总署没有就相关情况发出工作指引。此外，每宗个案的性质、挑战、现场环境及复杂程度不尽相同，难以制定划一或概括的指引以处理每一宗个案。若有需要及情况许可，地政处会参考不同年份的航空图片，或寻求测绘处协助使用无人机侦测。

## 本署的观察所得及评论

15. 从航空图片可见，怀疑被占用的政府土地面积甚广，占用情节严重。本署理解，事涉政府土地被私人土地包围，事涉地政处执法确实有难度。然而，该处在 2019 年 8 月第三度在现场张贴通知要求相关私人土地业权人联络该处后，便没有进一步行动。事隔逾半年，直至 2020 年 3 月投诉人再度查询个案进展后，该处才于同月再度张贴通知。

16. 另一方面，事涉地政处一直未获相关私人土地业权人回复，仍只是不断重复以显然无效的方法在现场张贴通知（上文**第 7 段**），做法因循。事实上，不少非法占用政府土地的个案，占

用人正是附近私人土地的业权人。既然该处经已屡次在相关私人土地出入口的当眼位置张贴通知亦不获回复，该处仍继续在现场（包括路旁灯柱）张贴通知，期望相关人士主动联络该处，可谓不切实际。

17. 本署审视了事涉地政处拍摄的现场照片，发现包围事涉政府土地的私人土地的不同位置（包括出入口），其实标示了多间公司的名称，这些公司有可能就是相关私人土地的业权人或占用人。地政总署回应本署的调查时表示，该处人员曾于 2020 年 12 月致电联络其中一间公司的负责人，但有关负责人表示他不在香港，未能到场提供协助。

18. 综观地政总署跟进此案的过程，事涉地政处早于 2018 年 12 月已接获投诉人的投诉，惟因无法联络相关私人土地业权人便裹足不前。在本署于 2020 年 11 月展开调查之前，该处不但未有积极透过其他途径主动查找相关人士（例如根据现场所见公司名称联络相关负责人），亦没有尝试采取其他方法进入事涉政府土地。

19. 直至 2020 年 11 月及 2021 年 1 月，事涉地政处才尝试从已受管制的南面范围进入事涉政府土地的其余部分，以及在北面山边开辟小径（上文第 8 及 9 段），惟其时经已耗费了两年时间（由该处接获投诉的日期起计）。本署认为，倘若该处能及早探讨其他可行方案，而非故步自封，仅指望私人土地业权人主动联络及协助该处，实可避免上述延误。

20. 无论如何，事涉地政处已成功从山边进入及开始清理事涉政府土地的余下部分（上文第 10 段）。本署敦促地政总署尽快针对余下政府土地采取土地管制行动，并根据所得证据考虑检控相关人士。

21. 基于以上所述，本署认为，这宗投诉成立。

## 地政总署对本署的评论的回应

22. 就本署上文第 16 段的评论，地政总署表示，考虑到事涉土地的范围和位置偏远，而且现场的作业者时有改变，所以事涉

地政处有需要在现场多次张贴通知，希望新的作业者能与该处联络。除在各主要出入口张贴通知外，该处每次都会在其他不同位置张贴通知，这做法并非完全无效。例如，现场其中一间公司曾于 2019 年 2 月主动联络该处，该处职员于同年 8 月进入其公司范围视察，但由于该公司范围并非毗邻政府土地，故未能从该范围进入事涉政府土地。

23. 就本署上文**第 19 段**的评论，地政总署表示，位于北面山边的小径原本杂草丛生及被密林完全遮盖，在评估潜在危险（例如山坡高低落差大、可能有毒蛇或野狗出没等）后，事涉地政处为确保员工及外判公司工作人员的安全，当时认为开辟小径进入山后的政府土地并不是首选方案。不过，该处尝试其他方案仍得不到预期效果，故最后决定开辟小径进入山边位置采取土地管制行动。另外，受新冠肺炎疫情的影响，该署由 2020 年 1 月 25 日起曾多次作出特别工作安排，使该处在处理此个案时出现不可预见的延误。

## 本署的进一步回应

24. 本署理解，事涉政府土地附近的现场环境复杂，在山边开辟小径或有潜在危险，事涉地政处先以其他方案采取土地执管行动，做法合理，而本署亦非全然否定地政处在现场张贴通知要求相关人士与该处联络的做法。

25. 不过，本署认为，既然事涉地政处多次张贴通知后仍然未获相关人士回复，该处即使有需要继续在现场张贴通知，亦应该及早探讨及尝试其他可行办法，以进入事涉政府土地，而非只等待相关人士联络该处。事实上，该处早于 2019 年 4 月已清理事涉政府土地的南面范围（上文**第 6 段**），但该处于 2020 年 11 月才尝试从该范围进入事涉政府土地（最终未能成功）（上文**第 8 段**），其间并没有考虑以其他方法采取土地执管行动。

26. 本署理解，事涉地政处于 2020 年 1 月起曾多次实施特别工作安排，以致影响了该处的工作进度，但从上文可见，该处久未能采取土地管制行动的主要原因，是该处未有及早尝试以其他方法进入事涉政府土地。

## 结论

27. 基于以上所述，本署维持上文**第 21 段**的结论，即这宗投诉成立。

## 建议

28. 虽然地政总署表示，在绝大部分个案中，私人土地业权人均会让地政处人员通过其私人土地以进入毗邻的政府土地（上文**第 14 段**），但本署认为，一旦相关私人土地业权人难以联络或不合作，该署便很可能迟迟未能就占用政府土地的情况采取土地管制行动，尤其是如这宗个案般涉及「集体官契」的个案（上文**第 12 段**）。

29. 本署理解，每宗个案的情况不尽相同，未必可以制定划一的行动指引处理。所以，本署建议地政总署汲取本案的经验，对其工作指引作出适当修订，例如要求职员在遇到政府土地被占用但因被私人土地包围而难以采取执管行动时，尽早向上级汇报以寻求进一步指示，避免因遇到本案揭示的情况而影响执法进度 / 效能。

申诉专员公署

2021 年 3 月

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

