

规划署和地政总署对土地违例发展的执管 主动调查行动报告摘要

引言

土地是珍贵的社会资源，政府须审慎规划土地运用以配合社会发展，亦须着力打击违例发展以保护自然生态。现时，规划署可依据《城市规划条例》（「《城规条例》」），对发展审批地区内的新界乡郊地方的违例发展采取执管行动。当个案涉及非法占用政府土地或违反土地契约条款的私人土地时，地政总署亦有责任执管。

2. 多年来，《城规条例》未有赋权规划署在先前未纳入发展审批地区的乡郊地区执法。经修订的《城规条例》于 2023 年 9 月 1 日生效，发展局局长可将新界乡郊地区正面临发展压力及环境破坏风险的具生态价值地区划为「受规管地区」，令规划署可就区内违例发展进行执管，以堵塞漏洞。

3. 当局固然有责任从严应对土地违例发展，但契约管制以至执法只属事后补救，要有效防止违规行为，宣传教育属不可或缺。规划署近年透过不同措施让私人土地拥有人知悉其责任及该署会严加执管，同时加强公众对该署执管工作的认识和支持。

4. 公署在是次主动调查行动审视了规划署和地政总署对土地违例发展的执管，包括两署的权责和分工、对相关投诉和违规个案的处理，以及跨部门协作。

5. 整体而言，公署认为规划署及地政总署已按其职能及法例赋予的权力跟进违例发展个案，但在执管流程和力度上仍有进步空间。公署欣悉，规划署及地政总署对公署在主动调查行动期间，就跨部门协作方面的观察和意见作出积极回应。公署对两署的有关工作的具体评论，分陈如下：

公署调查所得及评论

有关规划署的执管工作

6. 现时，规划署主要由其辖下的执行管制组，透过跟进投诉及进行主动巡查，揭发违例发展个案。若执行管制组经调查后确认有违例发展，规划署会按照实际情况，并经由其地区执行管制会议¹议决后，依据《城规条例》向相关土地业主、占用人或场地负责人发出三类法定通知书（包括「强制执行通知书」、「停止发展通知书」及「恢复原状通知书」），要求纠正违例事项，并在土地注册处注册。

7. 在 2018 至 2023 年期间，规划署发现的违例发展个案共 2,549 宗，有下跌趋势，由 2018 年的 522 宗跌至 2023 年的 367 宗，跌幅接近三成。规划署按年经主动巡查发现的违规个案比率平均超过六成（约 67%），大幅高于调查投诉确认的个案比率（约 15%），显示该署对发展审批地区的大范围巡查，以至个别地点的针对性巡查，均能发挥监察效能。同时，该署发出的法定通知书大部分均获得遵办，遵办比率按年介乎 69%至 88%，反映现时的执管对大部分违规者而言具有阻吓力。

8. 对于余下未有遵从法定通知书的个案，规划署会在评估个案后，考虑向违规者提出检控。在法定通知书逾期未获遵办的个案中，只有极少部分未有检控，2018 至 2022 年的平均比率只有 1.2%。由 2018 年至 2023 年，该署提出检控的违例发展个案共 475 宗，当中 65 宗为重复检控个案。

9. 公署曾审视两宗涉及重复检控的个案，留意到两宗个案均是将私人土地违例用作贮物及停车场，所涉及的都是易于纠正或重犯的情况。两宗个案的违规者皆在遵办规划署发出的「强制执行通知书」后再次违规，该署已按既定程序，将第二次及其后发出的「强制执行通知书」的遵办期限，由一般的三个月缩减至一个月，相关土地拥有人亦因未有遵从「强制执行通知书」而被多次检控，最终被法庭定罪及罚款。

¹ 地区执行管制会议由规划署的助理署长主持，成员包括总城市规划师、高级城市规划师及城市规划师。

10. 公署认同，缩短法定通知书的遵办期限有助提升处理重犯个案的效率。现时，规划署会视乎涉案土地是否完全与先前违例发展土地的范围重迭及违规者是否在一年内重复违规，而厘定新法定通知书的遵办期限，缩减至最短一个月。不过，着眼于违规者是否在一年内重复违规，可能对部分冥顽不灵的重犯者欠缺阻吓力。有个案显示，曾有人于数年内三次进行相同的违例发展，可见违规行为属明知故犯。公署建议，对于重复违反《城规条例》的个案，规划署应研究在厘定法定通知书的遵办期限时纳入更多考虑因素，以递减方式缩短遵办期限，藉此合乎比重地增加违规者的违规成本。

11. 规划署的资料显示，违例发展检控个案的平均处理时间（即由确认违规、发出法定通知书至提出检控的平均所需时间），由 2018 年的 17 个月下跌至 2023 年的 14 个月，显示该署的工作效率有所提升。随着更多地区被纳入为发展审批地区及修订后的《城规条例》新增由发展局局长指定的「受规管地区」，受规划署执管的土地范围预计会持续增加。公署欣悉，该署已修订其执管程序，减少发出法定通知书后的跟进视察次数及缩短视察之间的间距时间，以加快处理违例发展个案。

12. 不过，规划署负责处理违例发展个案的两个组别（即执行管制组及检控组）的总人手近年有下跌趋势，与编制人手的差距亦按年扩大。公署认为，规划署应检视现时的人手状况，并按需要透过内部调配填补空缺，以应付繁重的执管工作。

13. 公署亦认为，规划署应改善涉及土地业权变动个案的处理方法，透过发出指引订明涉及业权变动的违例发展个案的处理程序及指标时间，并定时向职员传阅，以避免遗漏。

14. 另外，公署接获公众意见，认为规划署在「恢复原状通知书」所订的要求不足以令被破坏的生态环境回复原貌。该署解释，视乎个案的实际情况，该署会依据《城规条例》第 23(3)条的原则，考虑恢复原状要求，并会在有需要时征询其他部门（例如渔农自然护理署（「渔护署」））的专业意见，确保所发出的通知书能平衡法例的要求及环境保育的需要。公署曾向渔护署查询，知悉规划署曾就不同个案征询其意见。渔护署亦表示，如何恢复受破坏的生态环境，视乎个案地点、范围及附近环境而有所不同。根据该署的专业意见，将不属于原来地点的废弃物或填土物料（例如建筑废物）移

除或直接填回泥土，再于原地栽种植物（包括种草），受破坏的生态环境在自然演替下可逐渐恢复原貌。

15. 公署留意到，根据《城规条例》，「恢复原状通知书」除可要求违规者将土地恢复至发展审批图则刊宪时的状况外，亦可视乎实际情况，要求将土地恢复至规划监督认为满意及对相关人士而言较有利的状况。公署认同，规划署在敲定法定通知书的最终要求前，须考虑法例要求、个案性质及保护环境等多方面因素。但就名称而言，「恢复原状通知书」可能容易令公众误以为该通知书必然会要求收件人将土地彻底恢复原貌或原来的状况。鉴此，公署建议规划署透过部门网站等宣传渠道，加强对「恢复原状通知书」的解说，以避免公众误解。

16. 公署亦认为，规划署应持续加强宣传教育，令私人土地业主清楚了解其责任、违例发展活动对环境的破坏、该署的执管角色、违规者须付上的代价，以及《城规条例》的重点，以提高守法意识。

有关地政总署的执管工作

17. 对于违例发展个案，地政总署主要从非法占用政府土地或私人土地违反地契条款的角度，采取执管行动。就私人土地而言，绝大部分的违例发展个案涉及私人农地。有关土地一般没有用途限制，但不得搭建未经批准的构筑物。因此，除了可暂准存在的1982年已登记的寮屋或事先获批外，在农地上搭建构筑物属违反土地契约条款，该署可就此采取契约管制行动。

18. 至于非法占用政府土地，若地政总署调查属实，便可援引《土地（杂项条文）条例》（「《土地条例》」）第6(1)条，在现场张贴法定通知，饬令占用人在指定限期前停止占用政府土地，否则会采取进一步行动，包括清理及接管土地上的财产和构筑物，并考虑提出检控。由于每年接获的非法占用政府土地个案众多，故该署已订立指引，以风险为本的原则，考虑个案地点的面积、规划用途及违规的严重程度，厘定处理优次。

19. 公署调查发现，当非法占用政府土地的个案同时涉及优先和非优先处理类别时，如何判断个案整体应属优先还是非优先处理类别，现行指引欠清晰。公署建议地政总署全面检视现行的指

引，清晰订明考虑个案是否属于优先处理类别的各项因素，并附以实际个案，具体说明应如何作出考量，令职员有所依循。进一步而言，该署亦应设立监察机制，确保职员妥善为不同个案订定跟进优先次序。

20. 另一方面，有个案显示，地政总署未有适时完成属优先处理类别的非法占用政府土地个案。地政总署应加强培训，确保职员清楚了解署方的执管角色，并按该署所订的工作指标，适时跟进违规及违契个案。公署亦留意到，地政总署每年须处理大量非法占用政府土地及违反地契条款的个案，该署宜同步检视现有人手，并因应实际情况探讨是否需要调拨甚至增拨资源，以应付执管工作。

有关规划署和地政总署的跨部门协作

21. 规划署和地政总署根据各自的职能和权责，跟进违例发展个案。现时，规划署会将完全或大部分位于政府土地的违例发展个案，转介地政总署跟进。公署理解，规划署进行执管工作的先决条件是确认土地拥有人、占用人或场地负责人的身份，以发出法定通知书，但对于非法占用政府土地的个案而言，由于较难确认占用人或负责人的身份，故由地政总署引用《土地条例》张贴法定通知、清理及接管土地上的财产和构筑物，在实际执管上会较为可行。

22. 在是项主动调查行动进行初期，公署留意到，地政总署与规划署在跨部门协作的效率方面，确有进一步提升的空间。公署乐见，经公署协调后，两署对公署提出的观察及意见从善如流，进一步加强协作。规划署和地政总署已成立一个由两署副署长共同主持的合作小组，并于2024年3月举行首次会议，同时推出先导计划，选定两个涉及私人农地的大规模违例发展采取联合执管行动。公署对两署积极采取改善措施，表示赞赏。公署期望，两署利用新建立的高层次沟通平台，深化协作，令双方的执管工作产生协同效应。

23. 由于合作小组只是刚刚成立，公署建议，规划署和地政总署考虑订立检讨机制及时间表，适时检视合作小组的工作方针和联合执管行动先导计划的成效，以确保新推出的措施能达致提升跨部门协作的目标。

24. 此外，规划署和地政总署在备存涉及跨部门协作的数据方面，亦有可改进的空间。规划署和地政总署应各自检视现时所备存的跨部门违例发展个案及执管数据，并商讨是否需要纳入更多数据项目，为执管工作的监察和分析提供更精准及更全面的数据基础。

25. 进一步而言，规划署及地政总署应考虑为违例发展个案设立资料库，以便利跨部门的情报分享和执管工作。两署可利用资料库，因应违规个案的严重性及是否涉及重复违规等因素，就高风险地点订立针对性的措施，以防患于未然。

26. 随着经修订的《城规条例》于 2023 年 9 月生效后，规划署可就被划为「受规管地区」内的违例发展进行执管。在受规管的土地范围持续增加的情况下，规划署及地政总署应适时检视执管流程和个案转介程序，审视有否进一步精简及整合的空间，冀能善用资源，以应对可能增加的执管工作量。

27. 展望未来，随着今届政府积极推展各项土地发展项目，新界乡郊土地的运用将产生重大变化，违例发展活动的模式、规模等亦可能随之有所改变。公署认为，规划署和地政总署作为执管当局应在实施上述各项改善措施后进行系统性检讨，并因时制宜，持续深化改革创新，完善执行机制和协作，不断提高防止和应对违例发展的能力。

公署的建议

28. 综合上述评论，申诉专员对规划署和地政总署有以下建议：

规划署

- (1) 对于重复违反《城规条例》的个案，研究在厘定法定通知书的遵办期限时纳入更多考虑因素（包括重犯者的总违规次数、所涉地段的总面积、违规性质，对环境卫生的影响等），以递减方式缩短遵办期限，藉此合乎比重地增加违规者的违规成本；

- (2) 检视负责处理违例发展个案的人手情况，并按需要透过内部调配补充空缺，以应付执管工作；
- (3) 以指引方式订明涉及业权变动的违例发展个案的处理程序及指标时间，并定时向职员传阅，以避免遗漏；
- (4) 透过部门网站等宣传渠道，加强对「恢复原状通知书」的解说，以提升公众对该署执管工作的认识，避免误解；
- (5) 持续加强宣传教育，让私人土地业主了解其责任、违例发展活动对环境的破坏、该署的执管角色、违规者须付上的代价，以及《城规条例》的重点，冀提高循规守法的意识；

地政总署

- (6) 全面检视现有指引，清晰订明考虑个案是否属于优先处理类别的各项因素，并以实际个案辅助，具体说明当个案同时涉及优先和非优先处理类别的情况时，应如何作出考量，令职员有所依循；
- (7) 设立监察机制，确保职员妥善为不同个案订定跟进优先次序；
- (8) 加强培训，确保职员清楚了解署方的执管角色，并按该署所订的工作指标，适时跟进违规及违契个案；
- (9) 检视现有人手，并因应实际情况探讨是否需要透过内部人手调配甚或要求增拨资源，应付执管工作所需；

规划署和地政总署（跨部门协作）

- (10) 考虑订立检讨机制及时间表，适时检视合作小组的工作方针，以确保新推出的措施能达致提升跨部门协作的目标；
- (11) 适时检视联合执管行动先导计划的成效；

- (12) 各自检视现时所备存的跨部门违例发展个案及执管数据，并商讨是否需要纳入更多数据项目，为执管工作的监察和分析提供更精准及更全面的数据基础；
- (13) 考虑为违例发展个案设立资料库，记录违规者的身份、所涉地点、违规事项及跟进结果等资料，以利便跨部门的情报分享和执管工作；
- (14) 利用上述新设立的资料库，因应违规个案的严重性及是否涉及重复违规等因素，就高风险地点订立针对性的措施，以防患于未然；
- (15) 适时检视执管流程和个案转介程序，审视有否进一步精简及整合的空间，冀能善用资源，以应对可能增加的执管工作量；以及
- (16) 在实施上述各项改善措施后进行系统性检讨，并因时制宜，持续深化改革创新，完善执行机制和协作，不断提高防止和应对违例发展的能力。

申诉专员公署
2024年10月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)