

# 規劃署和地政總署對土地違例發展的執管 主動調查行動報告摘要

## 引言

土地是珍貴的社會資源，政府須審慎規劃土地運用以配合社會發展，亦須着力打擊違例發展以保護自然生態。現時，規劃署可依據《城市規劃條例》（「《城規條例》」），對發展審批地區內的新界鄉郊地方的違例發展採取執管行動。當個案涉及非法佔用政府土地或違反土地契約條款的私人土地時，地政總署亦有責任執管。

2. 多年來，《城規條例》未有賦權規劃署在先前未納入發展審批地區的鄉郊地區執法。經修訂的《城規條例》於 2023 年 9 月 1 日生效，發展局局長可將新界鄉郊地區正面臨發展壓力及環境破壞風險的具生態價值地區劃為「受規管地區」，令規劃署可就區內違例發展進行執管，以堵塞漏洞。

3. 當局固然有責任從嚴應對土地違例發展，但契約管制以至執法只屬事後補救，要有效防止違規行為，宣傳教育屬不可或缺。規劃署近年透過不同措施讓私人土地擁有人知悉其責任及該署會嚴加執管，同時加強公眾對該署執管工作的認識和支持。

4. 公署在是次主動調查行動審視了規劃署和地政總署對土地違例發展的執管，包括兩署的權責和分工、對相關投訴和違規個案的處理，以及跨部門協作。

5. 整體而言，公署認為規劃署及地政總署已按其職能及法例賦予的權力跟進違例發展個案，但在執管流程和力度上仍有進步空間。公署欣悉，規劃署及地政總署對公署在主動調查行動期間，就跨部門協作方面的觀察和意見作出積極回應。公署對兩署的有關工作的具體評論，分陳如下：

## 公署調查所得及評論

### 有關規劃署的執管工作

6. 現時，規劃署主要由其轄下的執行管制組，透過跟進投訴及進行主動巡查，揭發違例發展個案。若執行管制組經調查後確認有違例發展，規劃署會按照實際情況，並經由其地區執行管制會議<sup>1</sup>議決後，依據《城規條例》向相關土地業主、佔用人或場地負責人發出三類法定通知書（包括「強制執行通知書」、「停止發展通知書」及「恢復原狀通知書」），要求糾正違例事項，並在土地註冊處註冊。

7. 在 2018 至 2023 年期間，規劃署發現的違例發展個案共 2,549 宗，有下跌趨勢，由 2018 年的 522 宗跌至 2023 年的 367 宗，跌幅接近三成。規劃署按年經主動巡查發現的違規個案比率平均超過六成（約 67%），大幅高於調查投訴確認的個案比率（約 15%），顯示該署對發展審批地區的大範圍巡查，以至個別地點的針對性巡查，均能發揮監察效能。同時，該署發出的法定通知書大部分均獲得遵辦，遵辦比率按年介乎 69% 至 88%，反映現時的執管對大部分違規者而言具有阻嚇力。

8. 對於餘下未有遵從法定通知書的個案，規劃署會在評估個案後，考慮向違規者提出檢控。在法定通知書逾期未獲遵辦的個案中，只有極少部分未有檢控，2018 至 2022 年的平均比率只有 1.2%。由 2018 年至 2023 年，該署提出檢控的違例發展個案共 475 宗，當中 65 宗為重複檢控個案。

9. 公署曾審視兩宗涉及重複檢控的個案，留意到兩宗個案均是將私人土地違例用作貯物及停車場，所涉及的都是易於糾正或重犯的情況。兩宗個案的違規者皆在遵辦規劃署發出的「強制執行通知書」後再次違規，該署已按既定程序，將第二次及其後發出的「強制執行通知書」的遵辦期限，由一般的三個月縮減至一個月，相關土地擁有人亦因未有遵從「強制執行通知書」而被多次檢控，最終被法庭定罪及罰款。

---

<sup>1</sup> 地區執行管制會議由規劃署的助理署長主持，成員包括總城市規劃師、高級城市規劃師及城市規劃師。

10. 公署認同，縮短法定通知書的遵辦期限有助提升處理重犯個案的效率。現時，規劃署會視乎涉案土地是否完全與先前違例發展土地的範圍重疊及違規者是否在一年內重複違規，而釐定新法定通知書的遵辦期限，縮減至最短一個月。不過，著眼於違規者是否在一年內重複違規，可能對部分冥頑不靈的重犯者欠缺阻嚇力。有個案顯示，曾有人於數年內三次進行相同的違例發展，可見違規行為屬明知故犯。公署建議，對於重複違反《城規條例》的個案，規劃署應研究在釐定法定通知書的遵辦期限時納入更多考慮因素，以遞減方式縮短遵辦期限，藉此合乎比重地增加違規者的違規成本。

11. 規劃署的資料顯示，違例發展檢控個案的平均處理時間（即由確認違規、發出法定通知書至提出檢控的平均所需時間），由 2018 年的 17 個月下跌至 2023 年的 14 個月，顯示該署的工作效率有所提升。隨著更多地區被納入為發展審批地區及修訂後的《城規條例》新增由發展局局長指定的「受規管地區」，受規劃署執管的土地範圍預計會持續增加。公署欣悉，該署已修訂其執管程序，減少發出法定通知書後的跟進視察次數及縮短視察之間的間距時間，以加快處理違例發展個案。

12. 不過，規劃署負責處理違例發展個案的兩個組別（即執行管制組及檢控組）的總人手近年有下跌趨勢，與編制人手的差距亦按年擴大。公署認為，規劃署應檢視現時的人手狀況，並按需要透過內部調配填補空缺，以應付繁重的執管工作。

13. 公署亦認為，規劃署應改善涉及土地業權變動個案的處理方法，透過發出指引訂明涉及業權變動的違例發展個案的處理程序及指標時間，並定時向職員傳閱，以避免遺漏。

14. 另外，公署接獲公眾意見，認為規劃署在「恢復原狀通知書」所訂的要求不足以令被破壞的生態環境回復原貌。該署解釋，視乎個案的實際情況，該署會依據《城規條例》第 23(3)條的原則，考慮恢復原狀要求，並會在有需要時徵詢其他部門（例如漁農自然護理署（「漁護署」））的專業意見，確保所發出的通知書能平衡法例的要求及環境保育的需要。公署曾向漁護署查詢，知悉規劃署曾就不同個案徵詢其意見。漁護署亦表示，如何恢復受破壞的生態環境，視乎個案地點、範圍及附近環境而有所不同。根據該署的專業意見，將不屬於原來地點的廢棄物或填土物料（例如建築廢物）移

除或直接填回泥土，再於原地栽種植物（包括種草），受破壞的生態環境在自然演替下可逐漸恢復原貌。

15. 公署留意到，根據《城規條例》，「恢復原狀通知書」除可要求違規者將土地恢復至發展審批圖則刊憲時的狀況外，亦可視乎實際情況，要求將土地恢復至規劃監督認為滿意及對相關人士而言較有利的狀況。公署認同，規劃署在敲定法定通知書的最終要求前，須考慮法例要求、個案性質及保護環境等多方面因素。但就名稱而言，「恢復原狀通知書」可能容易令公眾誤以為該通知書必然會要求收件人將土地徹底恢復原貌或原來的狀況。鑑此，公署建議規劃署透過部門網站等宣傳渠道，加強對「恢復原狀通知書」的解說，以避免公眾誤解。

16. 公署亦認為，規劃署應持續加強宣傳教育，令私人土地業主清楚了解其責任、違例發展活動對環境的破壞、該署的執管角色、違規者須付上的代價，以及《城規條例》的重點，以提高守法意識。

### **有關地政總署的執管工作**

17. 對於違例發展個案，地政總署主要從非法佔用政府土地或私人土地違反地契條款的角度，採取執管行動。就私人土地而言，絕大部分的違例發展個案涉及私人農地。有關土地一般沒有用途限制，但不得搭建未經批准的構築物。因此，除了可暫准存在的1982年已登記的寮屋或事先獲批外，在農地上搭建構築物屬違反土地契約條款，該署可就此採取契約管制行動。

18. 至於非法佔用政府土地，若地政總署調查屬實，便可援引《土地（雜項條文）條例》（「《土地條例》」）第6(1)條，在現場張貼法定通知，飭令佔用人指定限期前停止佔用政府土地，否則會採取進一步行動，包括清理及接管土地上的財產和構築物，並考慮提出檢控。由於每年接獲的非法佔用政府土地個案眾多，故該署已訂立指引，以風險為本的原則，考慮個案地點的面積、規劃用途及違規的嚴重程度，釐定處理優次。

19. 公署調查發現，當非法佔用政府土地的個案同時涉及優先和非優先處理類別時，如何判斷個案整體應屬優先還是非優先處理類別，現行指引欠清晰。公署建議地政總署全面檢視現行的指

引，清晰訂明考慮個案是否屬於優先處理類別的各項因素，並附以實際個案，具體說明應如何作出考量，令職員有所依循。進一步而言，該署亦應設立監察機制，確保職員妥善為不同個案訂定跟進優次。

20. 另一方面，有個案顯示，地政總署未有適時完成屬優先處理類別的非法佔用政府土地個案。地政總署應加強培訓，確保職員清楚了解署方的執管角色，並按該署所訂的工作指標，適時跟進違規及違契個案。公署亦留意到，地政總署每年須處理大量非法佔用政府土地及違反地契條款的個案，該署宜同步檢視現有人手，並因應實際情況探討是否需要調撥甚至增撥資源，以應付執管工作。

### ***有關規劃署和地政總署的跨部門協作***

21. 規劃署和地政總署根據各自的職能和權責，跟進違例發展個案。現時，規劃署會將完全或大部分位於政府土地的違例發展個案，轉介地政總署跟進。公署理解，規劃署進行執管工作的先決條件是確認土地擁有人、佔用人或場地負責人的身份，以發出法定通知書，但對於非法佔用政府土地的個案而言，由於較難確認佔用人或負責人的身份，故由地政總署引用《土地條例》張貼法定通知、清理及接管土地上的財產和構築物，在實際執管上會較為可行。

22. 在是項主動調查行動進行初期，公署留意到，地政總署與規劃署在跨部門協作的效率方面，確有進一步提升的空間。公署樂見，經公署協調後，兩署對公署提出的觀察及意見從善如流，進一步加強協作。規劃署和地政總署已成立一個由兩署副署長共同主持的合作小組，並於 2024 年 3 月舉行首次會議，同時推出先導計劃，選定兩個涉及私人農地的大規模違例發展採取聯合執管行動。公署對兩署積極採取改善措施，表示讚賞。公署期望，兩署利用新建立的高層次溝通平台，深化協作，令雙方的執管工作產生協同效應。

23. 由於合作小組只是剛剛成立，公署建議，規劃署和地政總署考慮訂立檢討機制及時間表，適時檢視合作小組的工作方針和聯合執管行動先導計劃的成效，以確保新推出的措施能達致提升跨部門協作的目標。

24. 此外，規劃署和地政總署在備存涉及跨部門協作的數據方面，亦有可改進的空間。規劃署和地政總署應各自檢視現時所備存的跨部門違例發展個案及執管數據，並商討是否需要納入更多數據項目，為執管工作的監察和分析提供更精準及更全面的數據基礎。

25. 進一步而言，規劃署及地政總署應考慮為違例發展個案設立資料庫，以便利跨部門的情報分享和執管工作。兩署可利用資料庫，因應違規個案的嚴重性及是否涉及重複違規等因素，就高風險地點訂立針對性的措施，以防患於未然。

26. 隨著經修訂的《城規條例》於 2023 年 9 月生效後，規劃署可就被劃為「受規管地區」內的違例發展進行執管。在受規管的土地範圍持續增加的情況下，規劃署及地政總署應適時檢視執管流程和個案轉介程序，審視有否進一步精簡及整合的空間，冀能善用資源，以應對可能增加的執管工作量。

27. 展望將來，隨著今屆政府積極推展各項土地發展項目，新界鄉郊土地的運用將產生重大變化，違例發展活動的模式、規模等亦可能隨之有所改變。公署認為，規劃署和地政總署作為執管當局應在實施上述各項改善措施後進行系統性檢討，並因時制宜，持續深化改革創新，完善執行機制和協作，不斷提高防止和應對違例發展的能力。

## 公署的建議

28. 綜合上述評論，申訴專員對規劃署和地政總署有以下建議：

### 規劃署

- (1) 對於重複違反《城規條例》的個案，研究在釐定法定通知書的遵辦期限時納入更多考慮因素(包括重犯者的總違規次數、所涉地段的總面積、違規性質，對環境衛生的影響等)，以遞減方式縮短遵辦期限，藉此合乎比重地增加違規者的違規成本；

- (2) 檢視負責處理違例發展個案的人手情況，並按需要透過內部調配補充空缺，以應付執管工作；
- (3) 以指引方式訂明涉及業權變動的違例發展個案的處理程序及指標時間，並定時向職員傳閱，以避免遺漏；
- (4) 透過部門網站等宣傳渠道，加強對「恢復原狀通知書」的解說，以提升公眾對該署執管工作的認識，避免誤解；
- (5) 持續加強宣傳教育，讓私人土地業主了解其責任、違例發展活動對環境的破壞、該署的執管角色、違規者須付上的代價，以及《城規條例》的重點，冀提高循規守法的意識；

### **地政總署**

- (6) 全面檢視現有指引，清晰訂明考慮個案是否屬於優先處理類別的各項因素，並以實際個案輔助，具體說明當個案同時涉及優先和非優先處理類別的情況時，應如何作出考量，令職員有所依循；
- (7) 設立監察機制，確保職員妥善為不同個案訂定跟進優次；
- (8) 加強培訓，確保職員清楚了解署方的執管角色，並按該署所訂的工作指標，適時跟進違規及違契個案；
- (9) 檢視現有人手，並因應實際情況探討是否需要透過內部人手調配甚或要求增撥資源，應付執管工作所需；

### **規劃署和地政總署 (跨部門協作)**

- (10) 考慮訂立檢討機制及時間表，適時檢視合作小組的工作方針，以確保新推出的措施能達致提升跨部門協作的目標；
- (11) 適時檢視聯合執管行動先導計劃的成效；

- (12) 各自檢視現時所備存的跨部門違例發展個案及執管數據，並商討是否需要納入更多數據項目，為執管工作的監察和分析提供更精準及更全面的數據基礎；
- (13) 考慮為違例發展個案設立資料庫，記錄違規者的身份、所涉地點、違規事項及跟進結果等資料，以利便跨部門的情報分享和執管工作；
- (14) 利用上述新設立的資料庫，因應違規個案的嚴重性及是否涉及重複違規等因素，就高風險地點訂立針對性的措施，以防患於未然；
- (15) 適時檢視執管流程和個案轉介程序，審視有否進一步精簡及整合的空間，冀能善用資源，以應對可能增加的執管工作量；以及
- (16) 在實施上述各項改善措施後進行系統性檢討，並因時制宜，持續深化改革創新，完善執行機制和協作，不斷提高防止和應對違例發展的能力。

申訴專員公署  
2024年10月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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