

申诉专员公署  
Office of The Ombudsman



主动调查行动报告  
Direct Investigation Operation Report

规划署和地政总署对土地违例发展的执管  
Enforcement by Planning Department and  
Lands Department against Unauthorised Land Developments

报告完成日期：2024年10月21日  
Completion Date: 21 October 2024

报告公布日期：2024年10月24日  
Announcement Date: 24 October 2024

# 目录

## 报告摘要

## 章节

## 段落

### 1 引言

#### 背景

1.1 – 1.3

#### 调查过程

1.4 – 1.5

### 2 规划署的权责和执管工作

#### 规划署的权责

2.1 – 2.2

#### 规划署的执管工作

2.3 – 2.22

#### 规划署面对的工作挑战

2.23 – 2.26

#### 公署人员随同规划署人员的实地视察

2.27 – 2.28

#### 公众意见

2.29

### 3 地政总署的权责和执管工作

#### 地政总署的权责

3.1

#### 地政总署的执管工作

3.2 – 3.12

### 4 跨部门协作及联合行动

#### 概况

4.1 – 4.2

#### 跨部门协作及联合行动

4.3 – 4.5

#### 规划署及地政总署加强协作的新措施

4.6 – 4.8

### 5 评论和建议

#### 公署的评论

5.1 – 5.28

#### 公署的建议

5.29

#### 鸣谢

5.30

## 附录：个案研究

# 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<sup>1</sup>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。

---

<sup>1</sup> 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)

**Executive Summary**  
**Direct Investigation Operation Report**

**Enforcement by Planning Department and Lands Department against  
Unauthorised Land Developments**

**Introduction**

Land is a valuable resource of society. While ensuring prudent planning of land use for community development, the Government is duty bound to combat unauthorised developments rigorously to safeguard the environment. Pursuant to the Town Planning Ordinance (“TPO”), the Planning Department (“PlanD”) is empowered to take enforcement action against unauthorised developments within a development permission area (“DPA”) in the rural New Territories. The Lands Department (“LandsD”) also plays an enforcement role in cases involving unlawful occupation of government land or breaches of lease conditions of private land.

2. For many years, the TPO had not empowered PlanD to take enforcement action in rural areas not previously covered by DPAs. With the amended TPO coming into effect on 1 September 2023, the Secretary for Development may designate rural areas in the New Territories with ecological value, which are subject to development pressure and risks of environmental degradation, to be “regulated areas”, so as to plug the loophole by enabling PlanD’s enforcement action against unauthorised developments in such areas.

3. It is no doubt the Government’s duty to tackle unauthorised developments rigorously, but lease control and law enforcement are only remedial measures. To prevent irregularities effectively, publicity and education are indispensable. To this end, PlanD has in recent years taken different measures to enhance private land owners’ understanding of their obligations and its stringent enforcement. PlanD has also made continuous efforts to promote public awareness and enlist their support for its work.

4. In this direct investigation operation, we have scrutinised the enforcement by PlanD and LandsD against unauthorised developments, including their ambit and demarcation of responsibilities, handling of complaints and unauthorised development cases, as well as inter-departmental collaboration.

5. On the whole, we consider PlanD and LandsD to have handled unauthorised development cases according to their purview and statutory powers, but there is still room for improvement regarding enforcement procedures and intensity. We are pleased to note that after the launch of this direct investigation operation, PlanD and LandsD have responded positively to our observations and opinions on inter-departmental collaboration. Our comments on the work of the two departments are detailed below.

# Our Findings and Comments

## *PlanD’s Enforcement Work*

6. Currently, PlanD’s Enforcement Section identifies unauthorised development cases through handling complaints and proactive inspections. If unauthorised development cases are confirmed by the Enforcement Section’s investigation, PlanD would, having regard to the actual situation and after endorsement by its internal District Enforcement Conference (“DEC”)<sup>1</sup>, issue three types of statutory notices (namely the Enforcement Notice, Stop Notice and Reinstatement Notice) under the TPO to the land owners, occupiers or responsible persons requiring rectification. The notices will be registered in the Land Registry.

7. Between 2018 and 2023, PlanD identified a total of 2,549 unauthorised development cases with a downward trend from 522 cases in 2018 to 367 cases in 2023, representing a decrease of almost 30%. On average, PlanD could identify unauthorised development cases in around 67% of proactive inspections each year, far higher than the rate of around 15% through complaint investigation, indicating that both its large-scale screening inspections of DPAs and inspections targeting specific sites were effective for monitoring irregularities. Moreover, the majority of statutory notices issued by PlanD had been complied with. The annual compliance rate ranged from 69% to 88% during the above period, reflecting the deterrent effect of existing enforcement measures against most offenders.

8. For the remaining cases of non-compliance with statutory notices, PlanD would make assessment for the sake of prosecution. Among the cases where the statutory notices lapsed without compliance, only a tiny minority of them averaging only 1.2% between 2018 and 2022 were not prosecuted. Between 2018 and 2023, the PlanD instigated prosecutions in a total of 475 cases of unauthorised development, among which 65 involved repeated prosecutions.

9. Two cases of repeated prosecutions that we have examined involved unauthorised use of private land for storage and car parking. The breaches involved were easy to rectify or prone to recur. The offenders in both cases had complied with the Enforcement Notices issued by PlanD but regressed to unauthorised land use subsequently. In accordance with the prevailing procedures, PlanD shortened the compliance period of the second and subsequent Enforcement Notices from the normal three months to one month. The respective land owners were repeatedly prosecuted for non-compliance with the Enforcement Notice and ultimately convicted and fined by the court.

10. We recognise that shortening the compliance period of statutory notices could expedite the handling of cases involving repeated breaches. According to its current practice, PlanD would, depending on the extent of spatial overlap between the present

---

<sup>1</sup> The DEC is chaired by PlanD’s Assistant Director with Chief Town Planners, Senior Town Planners and Town Planners as members.

and previous cases and whether the unauthorised development recurred within one year, shorten the compliance period to a minimum of one month. However, it might not be sufficient to deter some repeated offenders by considering whether the unauthorised development recurred within one year alone. In a particular case, the respective land owners undertook the same unauthorised development thrice within a couple of years. The breaches were obviously intentional. We recommend that regarding repeated cases in breach of the TPO, PlanD should explore considering more factors in setting the timeframe for compliance with statutory notices and progressively shortening the timeframe upon subsequent breaches, so as to raise offenders' costs of non-compliance proportionately.

11. PlanD's information revealed that the average processing time for unauthorised development cases (i.e. from confirming the unauthorised development, issuing statutory notices to instigating prosecution) decreased from 17 months in 2018 to 14 months in 2023, indicating its enhanced efficiency. Following the inclusion of more sites in DPAs and the newly-added "regulated areas" as designated by the Secretary for Development under the amended TPO, the scope of land under PlanD's enforcement purview is expected to expand continuously. We are pleased to note that to expedite the handling of unauthorised development cases, PlanD has revised its enforcement procedures by reducing the number of compliance inspections after issuance of the statutory notices and shortening the interval between inspections.

12. Nevertheless, the total manpower of the two sections responsible for handling unauthorised development cases (namely Enforcement Section and Prosecution Section) under PlanD has shrunk in recent years. The gap between the staff establishment and the actual strength of these two sections has also continued to widen. We reckon that PlanD should keep under review the existing manpower condition and fill vacancies through internal redeployment where necessary to cope with the heavy enforcement work.

13. We have also found room for improvement in PlanD's handling of cases with change in land ownership. PlanD should draw up guidelines on the procedures and target timeframe for handling unauthorised development cases involving a change in ownership for periodic circulation to staff to avoid omission of necessary action.

14. Separately, some of the public opinions reaching us showed that the requirements specified by PlanD in Reinstatement Notices were considered inadequate to restore the damaged ecological habitat completely. PlanD explained that, depending on the actual circumstances, it would consider the requirements for reinstatement in accordance with the principle under section 23(3) of the TPO. Where necessary, the department would seek professional advice from other departments like the Agriculture, Fisheries and Conservation Department ("AFCD") to ensure that the notices issued can balance the statutory requirements and the need for conservation. Having enquired with AFCD, we learned that PlanD had sought its professional advice in various cases in the past. AFCD also remarked that the way to restore a damaged habitat varies from case to case, depending on the location, scope and surroundings of the site. According

to AFCD's professional advice, by replanting vegetation (including grass) on a site after removing the waste or fill materials (such as construction waste) not originally existing thereon or directly filling the site with soil, the damaged habitat could be gradually restored to its former condition by natural succession.

15. We notice that pursuant to the TPO, a Reinstatement Notice may require reinstatement of the land to the condition it was in upon the gazettal of the DPA plan or, where appropriate, to any other condition more favourable to the notice recipient that the Planning Authority considers satisfactory. We accept that in drawing up the requirements in statutory notices, PlanD should have regard to numerous factors such as the statutory requirements, the nature of the case and the need for environmental protection. Nevertheless, the term "Reinstatement Notice" may easily give the public a misconception that the notice recipient would be obliged to fully reinstate the site to its former landscape or condition. As such, we recommend that PlanD step up explaining the basics of Reinstatement Notice through such publicity channels as official website to promote public awareness of its enforcement measures and avoid misunderstanding.

16. At the same time, we reckon that PlanD should step up education and publicity to enhance private land owners' understanding of their obligations, the damage caused by unauthorised developments to the environment, the enforcement role of the department, the price to be paid by offenders and the essential features of the TPO, so as to raise law-bidding awareness.

### ***LandsD's Enforcement Work***

17. LandsD enforces against unauthorised development cases from the perspectives of unlawful occupation of government land or breaches of lease conditions of private land. In respect of private land, a vast majority of unauthorised development cases involve private agricultural land. There is generally no restriction on the land use. However, except squatter structures surveyed in 1982 or with prior permission, it is a breach of lease conditions to erect any structures on agricultural land, against which LandsD may take lease enforcement action.

18. In relation to unlawful occupation of government land, LandsD would, upon confirmation of irregularities after investigation, post a statutory notice pursuant to section 6(1) of the Land (Miscellaneous Provisions) Ordinance ("LMPO") on site requiring the occupation to cease before the specified date; otherwise, LandsD would take further action including demolishing and taking possession of any property and structure on the land, as well as considering prosecution. Given the vast number of cases involving unlawful occupation of government land received each year, LandsD has drawn up guidelines to prioritise cases under a risk-based approach having regard to the gross area of the site, its planned use and the severity of breaches.

19. Our investigation revealed that for cases of unlawful occupation of government land involving both priority and non-priority circumstances, LandsD's existing

guidelines were unclear about how the case should be classified as a whole. We recommend that LandsD comprehensively review its existing guidelines and specify clearly the various factors for determining whether a case falls within the priority category, supplemented with real cases to illustrate how to assess cases, for compliance by staff. LandsD should also put in place a monitoring mechanism to ensure proper prioritisation of different cases by staff.

20. On the other hand, a case showed LandsD’s failure in timely completion of a priority case involving unlawful occupation of government land. LandsD should step up training to ensure the staff clearly understand the enforcement role of the department and take timely action against non-compliance with the law and lease conditions according to its performance indicators. We also notice that each year LandsD has to handle a large number of cases involving unlawful occupation of government land and breaches of lease conditions. In this light, LandsD should in parallel review its existing manpower and examine the need for redeployment or even additional resources having regard to the actual situation to cope with the enforcement work.

***Inter-departmental Collaboration between PlanD and LandsD***

21. PlanD and LandsD handle unauthorised development cases in accordance with their respective purview and powers. Currently, PlanD refers unauthorised development cases involving mostly or only government land to LandsD for further action. We understand that a pre-requisite for enforcement by PlanD is that the identity of the land owner, occupier or responsible person of the site in question could be confirmed so that a statutory notice may be issued. As for cases of unlawful occupation of government land, however, it is more difficult to confirm the identity of the occupier or responsible person. Hence, a more practicable way is for such cases to be handled by LandsD under the LMPO by posting a statutory notice and then demolishing and taking possession of any property and structure on the land.

22. We noticed that during the initial stage of this direct investigation operation, there was indeed room for enhancement in the efficiency of the collaboration between PlanD and LandsD. We are pleased to note that upon our coordination, both departments were receptive to our observations and opinions and strived to further strengthen their collaboration. PlanD and LandsD have since established a joint working group co-led by their deputy directors. The first meeting of the working group was held in March 2024. The two departments have also introduced a pilot scheme with two large-scale unauthorised developments involving private agricultural land selected for joint enforcement operations. The positive attitude of these two departments in taking improvement measures is commendable. We expect them to make use of the newly-established high-level communication platform to reinforce their collaboration thereby bringing synergy effect to their enforcement work.

23. As the joint working group has just been established, we recommend PlanD and LandsD to consider drawing up a mechanism and timetable for timely review of the joint working group’s guiding direction and the effectiveness of the pilot scheme on joint

enforcement operations, thereby ensuring that the new measures can serve the purpose of enhancing inter-departmental collaboration.

24. Moreover, there is room for improvement in the maintenance of data on inter-departmental collaboration by PlanD and LandsD. The two departments should respectively review the data they maintained on inter-departmental unauthorised development cases and enforcement action, and discuss any need to incorporate more data items, thereby providing a more precise and comprehensive basis for monitoring and analysing enforcement work.

25. Taking a step further, PlanD and LandsD should consider establishing a database for unauthorised development cases to facilitate inter-departmental intelligence sharing and enforcement. The two departments may make use of the database to formulate targeted measures for high-risk sites having regard to such factors as the severity of breaches and whether repeated breaches are involved, so as to nip problems in the bud.

26. With the amended TPO coming into effect in September 2023, PlanD is empowered to take enforcement action against unauthorised developments within “regulated areas”. In light of the continuous increase in the area of land under regulation, PlanD and LandsD should review the enforcement and case referral procedures in a timely manner and explore room for further streamlining and consolidation, so as to optimise the use of resources for coping with an anticipated increase in enforcement work.

27. Looking ahead, as the current-term Government proactively implements various land development projects, land use in the rural New Territories would undergo vast changes. Unauthorised developments may differ in mode, scale, etc. PlanD and LandsD as the enforcement authorities should conduct a systemic review after the implementation of the various improvement measures. The two departments should also adapt to the circumstances, continuously deepen reform and innovate, as well as improve the operational mechanism and collaboration to strengthen the ability to prevent and handle unauthorised developments.

**Recommendations**

28. In light of the above, The Ombudsman has made the following recommendations to PlanD and LandsD:

***PlanD***

- (1) regarding cases involving repeated breaches of the TPO, explore considering more factors (including the total number of breaches committed by the offender, the gross area of the site, the nature of irregularities and the impact on environmental hygiene) in setting the



timeframe for compliance with statutory notices and progressively shortening the timeframe upon subsequent breaches, so as to raise offenders' costs of non-compliance proportionately;

- (2) review the manpower for handling unauthorised development cases and fill vacancies through internal redeployment where necessary to cope with the enforcement work;
- (3) draw up guidelines on the procedures and target timeframe for handling unauthorised development cases involving a change in ownership for periodic circulation to staff to avoid omission of necessary action;
- (4) to step up explaining the basics of Reinstatement Notice through such publicity channels as official website to promote public awareness of its enforcement measures and avoid misunderstanding;
- (5) step up education and publicity to enhance private land owners' understanding of their obligations, the damage caused by unauthorised developments to the environment, the enforcement role of the department, the price to be paid by offenders and the essential features of the TPO, so as to raise law-bidding awareness;

### ***LandsD***

- (6) comprehensively review its existing guidelines and specify clearly the various factors for determining whether a case falls within the priority category, supplemented with real cases to illustrate how to assess cases involving both priority and non-priority circumstances, for compliance by staff;
- (7) put in place a monitoring mechanism to ensure proper prioritisation of different cases by staff;
- (8) step up training to ensure the staff clearly understand the enforcement role of the department and take timely action against non-compliance with the law and lease conditions according to its performance indicators;
- (9) review its existing manpower and examine the need for staff redeployment or additional resources having regard to the actual circumstances to cope with the enforcement work;

### ***PlanD and LandsD (Inter-departmental Collaboration)***

- (10) consider drawing up a mechanism and timetable for timely review of the joint working group's guiding direction thereby ensuring that the new measures can serve the purpose of enhancing inter-departmental

collaboration;

- (11) conduct timely review of the effectiveness of the pilot scheme on joint enforcement operations;
- (12) respectively review the current data on inter-departmental unauthorised development cases and enforcement action, and discuss any need to incorporate more data items, thereby providing a more precise and comprehensive basis for monitoring and analysing enforcement work;
- (13) consider establishing a database for unauthorised development cases with such information as the identity of offenders, subject locations, irregularities and results of follow-up action, thereby facilitating inter-departmental intelligence sharing and enforcement;
- (14) making use of the above newly established database, formulate targeted measures for high-risk sites having regard to such factors as the severity of breaches and whether repeated breaches are involved, so as to nip problems in the bud;
- (15) review the enforcement and case referral procedures in a timely manner and explore room for further streamlining and consolidation, so as to optimise the use of resources for coping with an anticipated increase in enforcement work; and
- (16) conduct a systemic review after the implementation of the various improvement measures. The two departments should also adapt to the circumstances, continuously deepen reform and innovate, as well as improve the operational mechanism and collaboration to strengthen the ability to prevent and handle unauthorised developments.

**Office of The Ombudsman**  
**October 2024**

**We will post the case summary of selected investigation reports on social media from time to time. Follow us on Facebook and Instagram to get the latest updates.**



**Facebook.com/Ombudsman.HK**



**Instagram.com/Ombudsman\_HK**

## 背景

**1.1** 现时，规划署署长作为香港法例第 131 章《城市规划条例》（「《城规条例》」）下的规划监督，可以引用该条例对发展审批地区<sup>1</sup>及受规管地区<sup>2</sup>内的新界乡郊地方的违例发展采取执管行动。具体而言，在发展审批地区及受规管地区内进行发展（例如于自然保育地带进行发展作仓库及工场等用途），即属违例，除非有关发展属于《城规条例》下的「现有用途」<sup>3</sup>或「关键日期前用途」<sup>4</sup>、已获城市规划委员会（「城规会」）给予许可，或是法定图则所准许的。若个案涉及政府土地，地政总署可根据《土地（杂项条文）条例》（「《土地条例》」），以遏止非法占用政府土地的角度，按实际情况作出执管。至于发展审批地区及受规管地区以外的市区及新市镇，其土地用途主要受地契条款、建筑图则及各类牌照所规管。

**1.2** 公署初步查讯显示，规划署每年接获超过 1,500 宗有关违例发展的投诉，综合调查投诉、主动巡查的发现，以及经部门转介的个案，确认违规的个案亦有介乎 308 至 594 宗（表 3），部分属于重复违规个案，亦有个案同时涉及私人及政府土地，需由规划署和地政总署以跨部门方式处理。此外，传媒亦时有报道，新界土地涉嫌被违规用作贮物、临时停车场等的情况。

---

<sup>1</sup> 发展审批地区是指根据《城规条例》第 3(1)(b)及 20 条拟备的图则中指定为发展审批地区的地区。

<sup>2</sup> 受规管地区是指根据《城规条例》第 21A(3)及 21A(5)(a)条指定或修改的地区。

<sup>3</sup> 有关发展在宪报首次刊登中期发展审批地区（如有的话）或发展审批地区图则前已经存在。

<sup>4</sup> 就受规管地区而言，有关发展在紧接关键日期（即 2022 年 12 月 9 日《2022 年发展（城市规划、土地及工程）（杂项修订）条例草案》刊宪当天）前已经存在。

**1.3** 土地是珍贵的社会资源，政府需就其运用作出审慎规划和监管。当局对发展审批地区及受规管地区内的违例发展采取执管行动，目的是保护新界乡郊地方的环境。公署留意到，规划署每年所处理介乎 308 至 594 宗（表 3）违例发展个案中，部分个案涉及跨部门权责或位于自然保育地带。该些违规行为若未能及时纠正，可能会窒碍社会发展或破坏生态环境。2020 年 6 月至 2023 年 5 月，公署接获 30 宗相关投诉，显示公众对此课题亦甚为关注。公署展开这项主动调查行动，旨在审研规划署和地政总署对土地违例发展的执管情况，包括两署跟进违例发展个案的权责和协作，以及现行机制对防止违例发展及处理相关投诉是否適切和有效，以便在有需要时向政府提出改善建议。

## 调查过程

**1.4** 2023 年 8 月 1 日，公署根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii) 条向规划署及地政总署展开主动调查行动。同月 3 日，公署发出新闻稿，邀请公众就此课题提供意见<sup>5</sup>。此外，公署亦向渔农自然护理署（「渔护署」）查询，进一步了解规划署在跟进违例发展个案时，向其他相关部门索取专业意见的详情。

**1.5** 2024 年 8 月 2 日，公署将调查报告草拟本送交规划署、地政总署及渔护署置评，并于 8 月 9 日至 9 月 16 日期间收到三个部门的回复。经考虑及适当纳入相关部门的意见后，公署于 10 月 10 日将调查报告草拟本修订版送交规划署和地政总署，并在收到两个部门的回应后，于 10 月 21 日完成这份报告。

---

<sup>5</sup> 公署收到合共九份公众意见。

# 2

## 规划署的权责和执管工作

### 规划署的权责

**2.1** 自 1991 年起，根据《城规条例》，规划监督可对发展审批地区涵盖的新界乡郊地方违例发展采取执管行动，包括发出不同类型的法定通知书及向没有遵从法定通知书的人士提出检控。至于没有涵盖于发展审批地区图，但包括在分区计划大纲图<sup>6</sup>的地方（主要为市区及新市镇），其土地用途会由地政总署、屋宇署及其他签发各类牌照的部门，透过政府的土地契约条款、建筑图则及各种牌照制度等规管。

**2.2** 2022 年 12 月，政府向立法会提交《2022 年发展（城市规划、土地及工程）（杂项修订）条例草案》，建议在《城规条例》中引入一项新权力，赋权发展局局长可把新界乡郊地区内正面对发展压力及环境破坏风险的具生态价值地区指定为「受规管地区」，让规划监督可就「受规管地区」内的违例发展采取执管行动。条例草案已于 2023 年 7 月 13 日获立法会通过，而经修订的《城规条例》则于同年 9 月 1 日开始生效。

---

<sup>6</sup> 分区计划大纲图是根据《城规条例》第 3(1)(a)及 4(1)条的规定所拟备，分为三部分，包括大纲图、图则的注释及说明书。大纲图会显示有关规划区内不同地带的土地用途及主要道路系统。一般而言，土地用途主要分为住宅、商业、工业、休憩用地、政府、机构或社区用途、绿化地带、自然保育区、综合发展区、乡村式发展及露天贮物等。每份大纲图均附有注释及说明书。注释会详细列出各个地带经常准许的用途（第一栏用途）及必须先取得城规会许可方能进行的用途（第二栏用途）。说明书则是用作反映图则上各个土地用途地带的规划意向和目的，虽然并非图则的一部分，但仍是图则的重要元素。

## 规划署的执管工作

### *跟进投诉及主动巡查*

**2.3** 现时，规划署主要透过跟进投诉及主动巡查，揭发违例发展个案。相关调查及搜证工作由该署的执行管制组负责。截至 2023 年 12 月，执行管制组共有 55 名职员（不包括总务及文书职系人员）。

**2.4** 按照规划署的服务承诺，执行管制组会在收到投诉后的四星期内进行视察。若发现涉嫌进行违例发展的人士，该组人员会即场发出口头警告，要求纠正；至于视察时未有发现负责人的怀疑个案，该组会视乎所得资料，向土地拥有人、占用人或负责人发出警告信<sup>7</sup>要求纠正。然而，若相关个案地点过去曾涉及执管行动（下文**第 2.14 段**），该组便会直接拟订执管行动而不会事先发出口头警告或警告信。

**2.5** 随后，执行管制组会继续监察涉事地点的状况，并同步编制视察报告及搜集进一步证据，包括审视与个案地点相关的航拍照片、由地政总署核实的地段索引图，以及由土地注册处提供的土地业权记录等。

**2.6** 一般而言，执行管制组会在视察后两个月内完成调查。若违例情况已按口头警告或警告信作出纠正，便可终结跟进；否则，该组会就个案拟订进一步执管行动（下文**第 2.14 段**）。

**2.7** 规划署已就处理违例发展个案订立优次，当中下述五项属优先处理类别：(1)位于或邻近生态易受影响地区、具重要生态价值地区和自然保育地带<sup>8</sup>的违例发展；(2)在「农业」地带内涉及填土或填塘的违例发展；(3)为阻吓违例发展扩散至未开垦土地，而需要恢复原状及恢复青葱环境的违例发展；(4)危及公众健康或安全、涉及重大公众利益；或对附近大型住宅群造成严重环境滋扰的违例发展；以及(5)因规划许可遭撤销或失效而变成违例的发展。

---

<sup>7</sup> 警告信并非《城规条例》所订明的法定文件。

<sup>8</sup> 自然保育地带的例子包括划为「绿化地带」、「具特殊科学价值的地点」、「海岸保护区」及「自然保育区」等地带的土地。

**2.8** 对于视察时没有发现违规的投诉个案，除非个案性质或场地状况特殊，否则规划署在有效运用资源的前提下，一般不会安排覆查。就性质特殊的个案，该署举例指早前接获举报有人正在平整某乡村的土地，涉及「农业」地带及「自然保育区」地带，进行挖土工程前须先取得规划许可。该署视察时发现有关地点的植被已被移除，为确定移除植被后有否进行挖土工程，该署再次安排视察。

**2.9** 除跟进投诉外，规划署亦会安排主动巡查，分为定期巡查及定期监察两类。定期巡查是透过航拍照片或实地视察，大范围检视所有被发展审批地区图覆盖的地区及在受规管地区内有否出现违例发展的可疑情况，以及被列作违例发展黑点的范围有否出现异常。执行管制组的分区小队会每年编订巡查时间表。至于定期监察，则是针对个别怀疑或已确定为违例发展主动进行的巡查，主要涉及以下四类个案：(1)因违反规划许可附带条件而被撤销规划许可的个案；(2)临时规划许可已过期的个案；(3)过去巡查时曾发现涉嫌违例发展的个案；以及(4)已发出完成规定事项通知书（下文第 2.17 段）和撤销通知书但有较高潜在违规风险的个案。

**2.10** 在 2018 至 2023 年期间，规划署共接获 10,071 宗涉及违例发展的投诉，每年介乎 1,549 宗至 1,943 宗，当中 2020 及 2021 年所接获的投诉较多。同期，该署因应投诉进行的巡查有 7,067 次，每年介乎 994 次至 1,428 次（表 1）。该署表示，每年因应投诉进行巡查的次数通常低于同年的投诉数目，原因包括同一地点出现多宗投诉、年底接到的投诉往往须跨年完成巡查。

**2.11** 表 1 的数据亦显示，规划署于 2018 至 2023 年经调查投诉确认的违规个案共 1,458 宗，占该署同期接获的投诉（10,071 宗）不足两成（14.5%）。按年计，涉及违规的投诉个案每年介乎 176 宗至 328 宗。

**表 1：2018 至 2023 年规划署接获有关违例发展投诉的统计数据**

	投诉个案 (宗)	因应投诉进行巡查的次数	经调查投诉确认的违规个案 (宗) (占投诉个案的百分比)
<b>2018 年</b>	1,628	994	328 (20.1%)
<b>2019 年</b>	1,588	1,069	260 (16.4%)
<b>2020 年</b>	1,710	1,044	176 (10.3%)

	投诉个案 (宗)	因应投诉进行巡查的次数	经调查投诉确认的违规个案 (宗) (占投诉个案的百分比)
2021 年	1,943	1,428	290 (14.9%)
2022 年	1,653	1,251	208 (12.6%)
2023 年	1,549	1,281	196 (12.7%)
总数	<b>10,071</b>	<b>7,067</b>	<b>1,458 (14.5%)</b>

注：「投诉宗数」的数目与「因应投诉进行巡查的次数」的数目不同，因为「投诉宗数」以全年收到的投诉计算，而「因应投诉进行巡查的次数」则以全年因应投诉进行巡查的次数计算。另外，同一场地可以同时收到多宗投诉。

**2.12** 主动巡查方面，规划署于 2018 至 2023 年期间共进行了 1,509 次主动巡查，每年介乎 177 至 418 次（表 2）。期间，政府因应 2019 冠状病毒病疫情实施特别工作安排，执行管制组亦相应调整 2020 至 2022 年期间的巡查次数。同期，该署经主动巡查发现的违例发展个案共有 1,013 宗，按年介乎 89 至 314 宗。公署留意到，该署透过主动巡查所发现的违规个案比率为 67.1%，远高于经调查投诉确认的违规个案比率（14.5%，见表 1）。

**表 2：2018 至 2023 年规划署进行主动巡查的统计数据**

	主动巡查次数	经主动巡查发现的违规个案 (宗) (占主动巡查的百分比)
2018 年	262	176 (67.2%)
2019 年	418	314 (75.1%)
2020 年	222	157 (70.7%)
2021 年	219	120 (54.8%)
2022 年	177	89 (50.3%)
2023 年	211	157 (74.4%)
总数	<b>1,509</b>	<b>1,013 (67.1%)</b>

**2.13** 综合调查投诉、主动巡查的发现，以及经其他部门转介的个案，规划署于 2018 至 2023 年期间发现的违例发展个案，每年介乎 308 宗至 594 宗（表 3），当中以 2018 及 2019 年所发现的违规个案数目较多，两年均超过 500 宗（分别为 522 宗及 594 宗）。同期，涉及优先处理类别（第 2.7 段）的违例发展个案占整体个案的比率，按年介乎 34% 至 44%（表 4），比率自 2020 年起有下跌趋势。



**表 3：2018 至 2023 年规划署发现的违规个案统计数据**

	经调查投诉确认的违规个案 (宗)	经主动巡查确认的违规个案 (宗)	经其他部门转介确认的违规个案 (宗)	确认违规个案总数 (宗)
<b>2018 年</b>	328	176	18	522
<b>2019 年</b>	260	314	20	594
<b>2020 年</b>	176	157	6	339
<b>2021 年</b>	290	120	9	419
<b>2022 年</b>	208	89	11	308
<b>2023 年</b>	196	157	14	367
<b>总数</b>	<b>1,458</b>	<b>1,013</b>	<b>78</b>	<b>2,549</b>

**表 4：2018 至 2023 年优先处理类别的违例发展个案占整体个案的比率**

	优先处理类别个案占整体个案的百分比
<b>2018 年</b>	37%
<b>2019 年</b>	37%
<b>2020 年</b>	44%
<b>2021 年</b>	38%
<b>2022 年</b>	34%
<b>2023 年</b>	38%

### **发出法定通知书及安排后续视察**

**2.14** 不论是跟进投诉或主动巡查，若执行管制组经调查后确认有违例发展，可按实际情况向相关业主、占用人或场地负责人发出不同类型的法定通知书，要求纠正。该组会先将调查结果连同建议发出的法定通知书类别，呈交规划署内部由助理署长主持，成员包括总城市规划师、高级城市规划师及城市规划师的地区执行管制会议（「执行管制会议」）进行讨论。经执行管制会议议决后，执行管制组便会采取相应行动，包括在现场张贴及向有关人士寄出法定通知书。

**2.15** 具体而言，就违例发展个案，规划监督可依据《城规条例》发出下述三类法定通知书，并在土地注册处注册：

I. 「强制执行通知书」：《城规条例》第 23(1)条订明，凡规划监督认为有或曾有违例发展，可向土地拥有人、占用人或负责有关事项的人发出「强制执行通知书」，要求在指定日期或之前中止违例发展。此通知书的遵办期限一般为三个月。若个案涉及违例工程（例如填土及挖土工程），遵办期则会较短。

如属重犯个案，规划署会视乎涉案土地与先前个案的重迭范围及违规者是否在一年内重复违规而缩短遵办期限，缩减至最短一个月。

II. 「停止发展通知书」：《城规条例》第 23(2)条订明，凡规划监督除了认为有或曾有违例发展外，亦认为有关违例发展的持续会危害公众健康或安全、对环境产生不利影响，或令在合理期间内将土地恢复原状不切实可行或不符合经济原则，则可向相关人士发出「停止发展通知书」，要求在指定日期或之前中止违例发展，并采取步骤防止违例发展导致上述影响。一般而言，相对「强制执行通知书」，「停止发展通知书」会要求收件人于较短时间内（例如三日）中止违例发展以防止上述影响。

III. 「恢复原状通知书」：当送达「强制执行通知书」或「停止发展通知书」后，规划监督可引用《城规条例》第 23(3)条发出「恢复原状通知书」，要求收件人在指定时限内（一般为三个月）将用作违例发展的土地恢复至：

(1) 如该土地在发展审批地区内，则在紧接宪报首次刊登有关

发展审批地区图或中期发展审批地区图（如有的话）日期前的状况；

- (2) 如该土地在受规管地区内，则在紧接关键日期（即 2022 年 12 月 9 日）前的状况；或
- (3) 恢复至规划监督认为满意及对有关人士而言较为有利的其他状况<sup>9</sup>。

根据《城规条例》第 24 条，收件人可就规划监督发出此通知书的决定，向发展局局长提出书面复核。期间，通知书将暂缓生效，直至复核完成。因此，涉及复核申请的违例发展个案，一般需较长时间处理。

**2.16** 就发出「停止发展通知书」的准则，规划署以 2019 年末至 2020 年上旬发生于某地盘的违例填土及挖土工程为例子，作进一步说明。由于相关违例发展涉及两幅新建的人造斜坡，故该署同步将个案转介有关部门进行视察，从斜坡安全的角度，提供专业意见。经视察后，相关部门认为事涉斜坡并无危险或不稳定的迹象。规划署就个案发出「强制执行通知书」，要求收件人于七日内停止违例发展。发出通知书当日，规划署到有关地盘视察，发现所涉的违例发展工程已向北伸延，对公众安全构成危险，范围已远超「强制执行通知书」所涵盖的地段。因此，规划署就伸延范围地盘发出「停止发展通知书」，要求收件人于三日内中止违例发展。两份通知书其后已获遵办。

**2.17** 以往，当法定通知书所订的期限届满后，执行管制组会安排后续跟进视察，以确认通知书所载列的有关事项是否已获遵办。自《城规条例》于 2023 年 9 月修订后，规划署同步检视及修订相关内部指引，减少优先处理类别个案的跟进视察次数及每次视察

---

<sup>9</sup> 根据规划署的资料，这项条文的立法原意是给予规划监督酌情权，让监督在拟备「恢复原状通知书」时，可订出在相关土地紧接所属发展审批地区生效前的状况（或就受规管地区而言，则在紧接关键日期前的状况）以外，对通知书收件人较为有利而规划监督认为可接受的其他要求。

的相隔时间，以期缩短处理个案的平均时间。若确认通知书已获遵办，规划监督会依据《城规条例》第 23(4A)或(8A)条向相关业主、占用人或场地负责人发出「完成规定事项通知书」，并在土地注册处注册；如通知书未获遵办，该组会就个案拟订检控行动，再呈交执行管制会议议决。

**2.18** 规划署的数据显示，该署在 2018 至 2023 年 12 月发出的法定通知书当中，绝大部分为「强制执行通知书」及「恢复原状通知书」。截至 2023 年 12 月，大部分于 2022 年或之前发出的法定通知书已获遵办（按年介乎 71.8%至 88%）（表 5）。换句话说，该署须就余下每年约 12%至 28%未获遵办法定通知书作出审视，以决定进一步行动（包括提出检控）。

**表 5：2018 至 2023 年规划署发出各类法定通知书的统计数据及遵办情况**

	强制执行通知书 (张及比率) (a)	恢复原状通知书 (张及比率) (b)	停止发展通知书 (张及比率) (c)	总数 (张及比率) (a)+(b)+(c)	完成规定事项通知书和撤销通知书 (张) (d)	法定通知书截至 2023 年 12 月的遵办比率 [(d)/ (a)+(b)+(c)] x100%
2018 年	2,654 (78.3%)	734 (21.7%)	0 (0%)	3,388 (100%)	2,619	77.3%
2019 年	2,916 (70.7%)	1,185 (28.7%)	23 (0.6%)	4,124 (100%)	2,963	71.8%
2020 年	1,576 (56.4%)	1,176 (42.1%)	43 (1.5%)	2,795 (100%)	2,181	78%
2021 年	2,272 (72.1%)	879 (27.9%)	0 (0%)	3,151 (100%)	2,654	84.2%
2022 年	1,625 (76.8%)	490 (23.2%)	0 (0%)	2,115 (100%)	1,861	88.0%
2023 年 *	1,908 (72%)	742 (28%)	0 (0%)	2,650 (100%)	1,826	68.9%

\*：部分 2023 年发出的法定通知书在截数日（2023 年 12 月）时仍在处理中。

注：由于个案可能涉及多于一位通知书收件人，因此该年所发出的通知书数目与确认违规的个案总数会有所不同。

### 检控行动

**2.19** 承上文第 2.17 段，当执行管制会议同意执行管制组所拟订的检控行动后，规划署会将个案转交其检控组作独立评估<sup>10</sup>。该署指出，检控组会依据律政司发出的《检控守则》，审视每宗个案的检控决定是否具备充分证据支持及符合公众利益。具体而言，检控组会评估所得证据可接纳性、证人的作证资格及辩方可能提出的辩护理由<sup>11</sup>等因素，以判断检控有否合理机会达致定罪。

**2.20** 在确认可达致合理定罪机会后，规划署便会展开检控程序。根据《城规条例》第 23(6)条，没有遵从法定通知书的规定，即属违法，首次定罪的最高罚款为 50 万元，另加法定通知书期限届满起每日罚款 5 万元；重犯者则可被处最高罚款 100 万元，另加每日罚款 10 万元。当违规者被法庭定罪后，规划署会发出「定罪后发出的催办书」，提醒违规者法定通知书仍具效力，要求有关人士尽早遵办。随后，该署会再度安排实地视察，若法定通知书仍不获遵办，该署会视乎所得证据，考虑再次提出检控。

**2.21** 规划署指出，会对没有如期遵办法定通知书的个案提出检控，除非有关个案未达检控门槛（第 2.19 段），但规划署仍会继续适时作出监察。表 6 显示，法定通知书逾期未获遵办但没有被检控的个案的比率甚低，2018 至 2022 年的平均比率只有 1.2%。

---

<sup>10</sup> 执行管制组需向土地注册处索取涉案土地的最新业权记录，并拟备检控指示，再连同已整理的档案文件转交检控组作独立评估。

<sup>11</sup> 根据《城规条例》第 23(9)(a)条，如被告人证明他已在当时的情况下采取一切合理步骤，以遵从法定通知书的要求，则可以此为免责辩护。

**表 6：2018 至 2023 年法定通知书逾期未获遵办  
但没有被检控的个案统计数据**

	发出法定通知书数目 (张)	逾期未获遵办但没有被检控个案 所涉及的法定通知书数目(张) (占发出通知书的百分比及及个案数目) #
<b>2018 年</b>	3,388	44 (1.3% / 10)
<b>2019 年</b>	4,124	58 (1.4% / 16)
<b>2020 年</b>	2,795	16 (0.6% / 11)
<b>2021 年</b>	3,151	40 (1.3% / 16)
<b>2022 年</b>	2,115	29 (1.4% / 10)
<b>2023 年</b>	2,650	*

#：倘若个案同时涉及「强制执行通知书」及「恢复原状通知书」，在统计时则会视作两宗个案。

\*：就 2023 年的个案（尤其是较近期的案），部分涉及的违规人士正在纠正违规事项，或规划署仍在查核有关人士是否已遵办通知书，故所得百分比并非最终数字。

**2.22** 根据规划署的数据，在 2018 至 2023 年，每年提出检控的违例发展个案介乎 52 至 145 宗（表 7 栏(a)及(b)），平均处理时间（注：由确认违规、发出法定通知书至提出检控的平均所需时间）则介乎 14 至 17 个月（表 7 栏(c)）。公署留意到，2020 年的检控个案数目（145 宗）显著较其他年份高。规划署解释，2020 年提控的个案主要是该署 2018 年下半年至 2019 年确认违规的个案（平均处理时间为 16.1 个月），这段期间的违规个案数目较多（表 3）。该署亦指出，当违规者被法庭定罪后，其检控人员会向法官说明案件的严重性及同类案件过往的罚款，以作参考。法官在量刑时亦会考虑被告的收入、有否悔意及求情理由等因素。

**表 7：2018 至 2023 年规划署提出检控的违例发展个案统计数据**

	检控个案 (宗)		平均处理时间* (月) (c)	平均罚款^ (元) (d)
	首次检控 (a)	重复检控 (b)		
<b>2018 年</b>	55	2	17.0	102,830
<b>2019 年</b>	79	12	16.2	130,542
<b>2020 年</b>	128	17	16.1	112,918
<b>2021 年</b>	57	12	16.6	81,901
<b>2022 年</b>	44	8	15.0	99,514
<b>2023 年</b>	47	14	14.1	118,076

\*：平均处理时间是指由确认违规、发出法定通知书至提出检控的平均所需时间。

^：平均罚款包含主要罚款及每日罚款。

## 规划署面对的工作挑战

**2.23** 实地视察是规划署的搜证工作重要一环。过往未有无人机支援时，规划署的搜证工作遇上不少困难。该署举例指，早年曾有个案涉及的地段同时夹杂准许及违例用途，加上被高耸的围墙阻隔，执行管制组须进行多次实地视察（包括安排轮候需时的直升机视察），才能确认违例发展的范围及搜集足够证据。自 2018 年起，规划署逐步广泛应用无人机协助搜证，令执管效能得以提升。

**2.24** 另一方面，《城规条例》第 22(1)条赋权规划监督可在没有手令或通知下，在合理时间进入土地及其上的任何处所，以确定有否或曾否出现违例发展或监督认为构成或曾构成违例发展的任何事项。然而，执行管制组曾因个别地点的入口被上锁而无法视察。在此情况下，该组会在入口挂上警告海报及留下「到访不遇信」，要求有关业主、占用人或场地负责人联络该组，并会以无人机高空拍摄事涉地点，以搜集证据。对于部分场地负责人的不合作行为（包括试图抢走无人机、阻拦、驱赶或跟踪执行管制组人员），视察人员会尽量向有关业主、占用人或场地负责人解释上述条文赋予规划监督的权力，并会视乎情况，向警方报备行动详情及要求安排人手在涉事地点附近戒备。

**2.25** 在 2017 年底至 2019 年期间，规划署处理违例发展个案的

人手有所增加（由 2017 年的 64 人增至 2019 年的 77 人）（表 8 栏 (c)），但相关组别的实际人员数目多年来一直低于编制，情况尤以 2021 至 2023 年最明显（表 8 栏 (d)），而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」（第 2.2 段），该署近年负责执行地区管制的范围增加约 1,169 公顷（幅度约为 4.8%）。面对人手挑战，该署已循精简程序的方向，按违例发展个案的优次，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，冀在现有人手资源下，提升处理个案的效率。

**表 8：2017 至 2023 年规划署执行管制组及检控组的编制和实际人手数据**

	执行管制组 (a)	检控组 (b)	总人数 [编制人手较对 上一年增加数目] (c)	实际人手与 编制人手差距 (d)
<b>2017 年</b>	54 (54)	10 (11)	64 (65)	-1
<b>2018 年</b>	60 (63)	13 (13)	73 (76) [+11]	-3
<b>2019 年</b>	63 (65)	14 (14)	77 (79) [+3]	-2
<b>2020 年</b>	61 (62)	17 (18)	78 (80) [+3]	-2
<b>2021 年</b>	60 (62)	17 (21)	77 (83) [+3]	-6
<b>2022 年</b>	58 (62)	17 (21)	75 (83) [+0]	-8
<b>2023 年</b>	55 (62)	17 (21)	72 (83) [+0]	-11

( ) 内为编制人数

**2.26** 为进一步防止违例发展，规划署近年向公众进行了一系列宣传教育工作，包括在该署网页和社交媒体提供相关执管和检控资讯、制作小册子和电视广告，并与乡议局、乡事委员会、非政府机构和绿色团体进行简介及会面等。该署期望通过上述工作，可让公众明白私人土地拥有者有责任确保其土地上没有违例发展，以



及当局对打击违规行为的决心。随着该署增加宣传教育，近年的违例发展个案数目亦见回落（表 3）。

## 公署人员随同规划署人员的实地视察

**2.27** 2024 年 5 月，公署人员随同规划署人员进行实地视察，以进一步了解该署的搜证工作及发出法定通知书的程序。其中一宗个案是规划署人员因应市民提出的违例发展投诉进行实地视察。由于当日现场附近发生火警，故该署人员只能透过无人机从高空拍摄事涉地段的情况。从影像所见，事涉地段内有用作存放物品的搭建物，亦有疑似填土工程的痕迹。就此，该署人员须再次实地了解情况，以确认事涉地段是否涉及违例发展。

**2.28** 另一宗视察个案则涉及将私人土地作违例发展，须由规划署人员在现场张贴「强制执行通知书」。由于遇上「到访不遇」的情况，未能接触土地拥有人或场地负责人及进入场地视察，故该署人员先以无人机拍摄高空影像，确认场地有违例发展后，随即在现场的大闸外挂上「强制执行通知书」。该署亦会同步以邮寄方式向土地拥有人发出通知书。

## 公众意见

**2.29** 公署于 2023 年 8 月透过新闻稿公布展开是项主动调查行动后，接获九份公众意见，当中有意见关注规划署对个别违例发展个案的执管进度，公署已将相关意见以撮要形式转交规划署，请该署备悉及采取适当跟进行动。部分意见涉及规划署和地政总署可如何进一步提升执管工作效能，调查报告的相关段落会有详细阐述。其他涉及规划署的公众意见主要有关该署如何透过法定通知书等措施令被破坏的生态环境回复原貌，以及应增加其执管工作的透明度。相关意见的详情及规划署的回应归纳如下：

- I. 有意见认为，规划署发出的法定通知书所订明的补救行动不足以令被破坏的生态环境回复原貌，以两宗过往发生的违例发展个案为例，该署发出的通知书只要求违规者在原地种草，不能令涉事地点回复原来的湿地面貌。相关意见认为，当局应在咨询其他专业部门

（例如渔护署）及相关范畴的专家意见后，清晰要求违规者将违例发展的地点恢复原来地貌。

规划署表示，根据《城规条例》第 23(3)条，规划监督可于送达强制执行通知书后，发出恢复原状通知书，要求收件人将订明土地恢复至：

- (1) 如该土地在发展审批地区内，则在紧接宪报首次刊登有关发展审批地区图或中期发展审批地区图(如有的话)日期前的状况；
- (2) 如该土地在受规管地区内（**第 2.2 段**），则在紧接关键日期(即 2022 年 12 月 9 日)前的状况；或
- (3) 恢复至监督认为满意及对有关人士而言较有利的其他状况。

规划署指出，视乎个案的实际情况，该署会依据上述法例条文的原则，考虑恢复原状要求。一般而言，若个案涉及填塘，该署会在填塘工程中止后，透过「恢复原状通知书」，要求违规者移走塘内的填塘物料。如有需要，该署亦会在草拟恢复原状要求时，征询其他部门（例如渔护署）的专业意见。根据规划署的经验，当移走填塘物料后，原有位置会形成低洼地，受破坏的生态环境可逐渐在自然演替下恢复原来面貌。

规划署强调，现时针对违例发展个案所发出的「恢复原状通知书」，符合《城规条例》第 23(3)条的原则。

公署曾就此项公众意见向渔护署查询。该署解释，如何恢复受破坏的生态环境，取决于个案的地点、范围及附近环境的实际情况。一般而言，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（包括草），受破坏的生态环境可逐渐在自然演替下恢复原来面貌。因此，该署认为，在原地种草是可接受的生态环境复修方案。过去数年，规划署曾就多宗违例发展个案，征询渔护署的专业意见，范围涵盖用作违例填土的物料是否适

合耕种、对规划署所草拟的「恢复原状通知书」的意见，以及违规者所作的纠正能否令受影响范围恢复至可接受的程度等。

II. 有意见认为，当局可考虑安装摄录镜头，以监察曾出现违例发展个案的黑点及防止具高生态价值的地点被破坏。

规划署表示，摄录镜头与传统闭路电视系统的监察功能相似。根据个人资料私隐专员公署发出的《闭路电视监察及使用航拍机指引》，资料使用者在安装闭路电视进行监察前，应至少考虑：

- (1) 闭路电视系统的设计及使用是否适当、必须及相称；
- (2) 是否有其他私隐侵犯程度较低的方法，同样达到使用闭路电视系统的目的；以及
- (3) 根据已制定的政策、控制措施及遵从《个人资料（私隐）条例》的安排，资料使用者是否已在<sup>1</sup>使用闭路电视时负责任地及具透明度行事。

规划署指出，其大部分执管行动均涉及私人土地。若安装摄录镜头进行长时间监察，或会涉及大量个人资料及私隐。现时，该署会利用其他对私隐侵犯程度较低的方式，包括派员或以无人机协助进行视察，这些方式较使用摄录镜头更适当及相称地达到调查和搜证的目的。基于以上所述，该署不拟考虑安装摄录镜头作监察用途。

III. 现时，公众只能透过规划署辖下规划资料查询处的电脑，查阅违例发展个案的最新发展及该署曾采取的执管行动。有意见认为，该署现时的安排未能充分让公众对违例发展问题作出监察，并建议该署考虑将相关资讯同步上载至城规会的「法定规划综合网站 3」，以增加透明度。亦有意见提到，当局应公布各区涉及环境破坏的个案，包括地点、宗数及所涉面积。

规划署表示，该署现时已将其过去五年「已完成执管个案」的详细资讯上载到政府的「空间数据共享平台」（网址：[www.csdi.gov.hk](http://www.csdi.gov.hk)），以便公众查阅。由于规划署已透过上述渠道提供违例发展个案的执管行动资料，加上执管工作由规划署署长负责，故不宜另行透过城规会的「法定规划综合网站 3」发放相同资料。市民如欲查询该署对个别违例发展个案的跟进工作，可以书面向该署提出。

# 3

## 地政总署的权责和执管工作

### 地政总署的权责

**3.1** 对于涉及违例发展的个案，地政总署主要从非法占用政府土地或私人土地违反土地契约条款的角度，考量是否需要采取执管行动。具体而言，若个案涉及非法占用政府土地，该署可依据《土地条例》进行执管工作；违反地契条款方面，该署会按批地条款及香港法例第 126 章《政府土地权（重收及转归补救）条例》对违规个案采取执行契约条款行动。

### 地政总署的执管工作

#### 非法占用政府土地

**3.2** 在接到涉嫌非法占用土地的投诉或个案转介后，地政总署辖下的分区地政处会安排实地视察及核实相关土地是否未拨用或未批租的政府土地。若证实有违规情况，所属地政处会援引《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，包括援引《土地条例》第 6(2)条清理及接管土地上的财产和构筑物，并会在掌握占用人身份及充分证据下，考虑提出检控。

**3.3** 地政总署接获的非法占用政府土地个案众多，2019 至 2023 年每年介乎 14,300 至 16,700 宗<sup>12</sup>。因此，该署会以风险为本的原则，将占用规模较大或违规较严重（包括涉及公共安全或构成环境卫生风险）的个案，定为优先处理类别。自 2021 年 7 月起，该署

---

<sup>12</sup> 地政总署接获怀疑非法占用政府土地个案涉及不同形式和性质，差异很大，包括违泊单车、弃置车辆、店铺加建地台、倾倒废物或建筑废料、摆放搭棚竹枝或货斗，以至非法占用大面积政府土地搭建构筑物及围封政府土地作棕地作业或住用等。

再将位于敏感或自然保育地带（包括「海岸保护区」、「自然保育区」及「绿化地带」<sup>13</sup>）的非法占用政府土地个案纳入为优先处理类别，以尽早遏止违例发展对自然生态的破坏。按照现时做法，该署一般会于接获个案起的四个月内，就优先处理类别个案完成执管行动（包括清理相关土地、竖设政府土地告示板、矮柱或围封土地等，但并不包括检控行动（如搜集证据及启动司法程序））；至于非优先处理类别个案，地政总署一般会于 24 个月内展开执管工作，并于 12 个月内完成跟进。

**3.4** 针对大范围非法占用政府土地的个案，地政总署于 2019 年年中成立特别行动专责组，使用该署的地理信息系统的资料及无人机拍摄的高空图，分析相关土地资料和实地视察所得资料，以锁定目标个案作重点打击。专责组成立至 2023 年 12 月底这四年半中，该署已累计清理达 44.5 公顷的政府土地，当中包括 139 个涉及棕地作业的黑点。

**3.5** 地政总署的数据显示，该署于 2018 至 2023 年接获合共 534 宗由规划署转介、与违例发展相关的涉嫌非法占用政府土地个案（表 9），当中有 346 宗个案经地政总署查证后，确认涉及非法占用政府土地，占规划署所转介个案的 64.8%，每年介乎 31 至 94 宗。

**3.6** 就上述 346 宗个案，截至 2023 年 12 月，有 148 宗因各种情况（例如已获占用人自行纠正）而无须地政总署引用《土地条例》张贴法定通知。对于余下的 198 宗个案，地政总署分别就其中 29 宗张贴法定通知及提出一宗检控（表 9）。该署指出，仍未张贴法定通知的违规个案，大部分属于非优先处理类别，该署正按序处理；至于检控数字偏低，该署则指往往难以确定占用人的身份，检控与否，亦须视乎所掌握的证据及法律意见。

---

<sup>13</sup> 位于相关地带的违例发展个案同属规划署的优先处理类别个案。

**表 9：2018 至 2023 年地政总署接获规划署  
转介个案的跟进数据**

	规划署转介 的个案 (宗)	调查后确认 涉及非法占 用政府土地 的个案* (宗)	占规划署 转介的 个案比率 (%)	张贴 法定通知 的个案# (宗)	提出检控 的个案 (宗)
<b>2018 年</b>	58	37	63.8%	11	0
<b>2019 年</b>	140	94	67.1%	6	0
<b>2020 年</b>	97	65	67.0%	3	0
<b>2021 年</b>	117	70	59.8%	3	1
<b>2022 年</b>	77	49	63.6%	3	0
<b>2023 年</b>	45	31	68.9%	3	0
<b>总数</b>	<b>534</b>	<b>346</b>	<b>64.8%</b>	<b>29</b>	<b>1</b>

\*：由于地政总署或需跨年处理个案的跟进工作，故年内由规划署转介的个案未必与年内证实涉及非法占用政府土地的个案相关。

#：地政总署视察时，如情况合适会当场警告在场人士停止占用政府土地。若相关人士接纳警告并停止占用政府土地，署方并不会张贴法定通知。

**3.7** 对于公署接获公众意见指，地政总署鲜有将被破坏的政府土地复原至原有的生态面貌，该署表示，当占用人没有在法定通知所订限期前停止占用政府土地，该署会采取适当执管行动，包括根据《土地条例》第 6(2)条，接管土地上的财产和构筑物(第 3.2 段)及清理不属于原来地点的构筑物或废弃物，并会按个案的地点、范围及附近环境的实际情况，在有需要时配合其他相关部门(例如渠务署、土木工程拓展署、环境保护署、民政事务总署辖下各区民政处或渔护署等)商讨修复方案，让受破坏的生态环境可随时间自然演替下复原。该署过往亦曾透过直接转介或支付工程费用方式由其他专业部门(例如渠务署)跟进修复工程。

### **私人土地违反地契条款**

**3.8** 绝大部分涉及违例发展的私人土地为私人农地<sup>14</sup>，一般没有土地用途限制，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

<sup>14</sup> 私人农地是指地契指明作农业用途的土地，位于新界乡郊的主要是集体政府租契下的旧批农地。

物则属违反土地契约条款，地政总署可采取契约管制行动。该署已就处理私人农地的违契个案订立优次，考虑因素包括违规规模（例如所涉面积及构筑物数目）、严重性（例如是否用作出售或出租）、对环境卫生的影响（例如会否堵塞通道或妨碍卫生），以及对公众安全构成的风险（例如涉及火警、水浸及斜坡安全）。

**3.9** 对于私人农地上违契构筑物的个案，地政总署会发出警告信，要求业权人于 28 日内纠正违规事项，否则该署会请土地注册处将警告信在相关土地的土地登记册上注册（俗称「钉契」）。每季，分区地政处会召开由当区地政专员担任主席的检讨委员会会议，就「钉契」后仍未获纠正的个案，审视有否需要采取进一步行动，包括根据地契及援引《政府土地权（重收及转归补救）条例》收回有关土地。

**3.10** 2018 至 2023 年，地政总署经调查确认属私人农地违反土地契约条款的个案共 4,280 宗，每年介乎 452 至 898 宗（表 10）。同期，该署对 2,528 宗违契个案的私人农地「钉契」，每年的「钉契」个案为 270 至 510 宗。该署并无另行就涉及违例发展的私人土地违契个案进行统计。

**表 10：2018 至 2023 年地政总署跟进私人农地违反土地契约条款的统计数据**

	经调查后确认 违反地契条款的个案 (宗)	被「钉契」的 违反地契条款的个案* (宗)
2018 年	898	510
2019 年	838	491
2020 年	661	270
2021 年	864	395
2022 年	567	421
2023 年	452	441
总数	<b>4,280</b>	<b>2,528</b>

\*：个案包括所有由地政总署接获的投诉及由其他部门（包括规划署）转介的个案。由于该署或需跨年处理个案的跟进工作，故年内被「钉契」的个案未必与年内证实违反地契条款的个案相关。



**3.11** 2022年中旬，地政总署已要求辖下新界分区地政处加强覆检被「钉契」的个案及加大力度取缔严重私人农地违契个案。在首12个月（2022年7月至2023年6月），地政总署共向81宗违契个案的私人农地业权人发出收回土地前的最后警告信。截至2023年12月底，其中11宗个案因没有遵办该署的指示而被收回土地；其余个案则已获纠正或在纠正中。该署表示，发出最后警告信及收回土地的个案数目均较对上一年同期倍增<sup>15</sup>。

**3.12** 同时，地政总署的特别行动专责组（**第3.4段**）亦有协助跟进性质较严重的私人农地违契个案，包括兴建构筑物作住用、有盖工场或仓库等用途。专责组由2019年中成立至2023年12月底，已对430幅违契私人农地采取契约管制行动。此外，新界分区地政处过往会交由不同组别分别跟进同区的非法占用政府土地及违反土地契约条款个案。经检视后，地政总署已将分区地政处的工作作出整合。自2023年4月起，由同一组别处理同一区域内的所有土地违规个案。这个一站式安排，除可让分区地政处更灵活安排巡查工作外，亦有助提升执管效率。

---

<sup>15</sup> 2021年7月至2022年6月，地政总署向约27宗涉及新界私人农地的违契个案，发出收回土地前的最后警告信，最终有五宗个案被收回土地。

# 4

## 跨部门协作及联合行动

### 概况

**4.1** 在有效运用资源的前提下，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，原因是进行违例发展的占用人身份较难确定。地政总署负责管制未批租的政府土地，该署可根据《土地条例》采取执管行动处理非法占用政府土地的情况。规划署亦表示，一直与不同相关部门（包括警务处及环境保护署等）保持联系，就违例发展个案及所衍生的其他非法活动，按各自的工作范畴及权限采取执管行动，或透过跨部门联合行动跟进。

**4.2** 地政总署初期回应公署的调查时，表示两署并无就处理违例发展个案订立协作机制，并指只由地政总署对完全位于政府土地的违例发展进行执管工作的说法并非绝对正确。其后，地政总署进一步解释，该署每年须处理超过 10,000 宗非法占用政府土地个案（**第 3.3 段**），在处理由规划署转介的违例发展个案时，会着眼于个案有否涉及非法占用政府土地或私人土地违反土地契约条款，并按该署的「风险为本」方针，为个案订定执管优次（**第 3.3 及 3.8 段**）。若发现政府土地被非法占用，该署会按缓急优次引用《土地条例》采取执管行动（**第 3.2 段**）；私人土地方面，绝大部分涉及违例发展的私人土地为没有用途限制的私人农地，该署的契约管制行动主要取决于农地有否违契搭建的构筑物（**第 3.8 段**）。在公署展开是项主动调查行动后，规划署和地政总署已推出加强协作的机制和措施（**第 4.6 及 4.7 段**）。

## 跨部门协作及联合行动

### 规划署

**4.3** 规划署会依据《城规条例》的规定，对怀疑土地违例发展的个案作出调查及跟进，并将完全或大部分位于政府土地的个案转介地政总署。当个案同时涉及土地用途以外的事务（例如环境卫生、噪音及水浸等）时，规划署亦会作出转介，一方面要求有关部门在其权限范围内跟进及适时告知该署跟进进度及结果，另一方面会与相关部门保持沟通，除了在调查过程中就疑问征询部门意见外，亦会视乎需要安排联合现场调查或会议，甚至跨部门联合行动，令部门之间确立清晰的权责及跟进方向，以有效运用跨部门资源，进行执管工作。

**4.4** 在 2018 至 2023 年期间，规划署共参与 25 次跨部门联合行动，涉及 35 宗个案（表 11）。数据显示，该署参与联合行动的次数有所增加，由 2018 至 2020 年的每年 1 至 2 次，增至 2021 至 2023 年的每年 4 至 8 次；同期，透过联合行动跟进的个案数目亦显著增加，由 2018 至 2020 年的 1 至 3 宗，增至 2021 至 2023 年的 6 至 12 宗。另一方面，该署并无统计同期转介地政总署或其他部门的个案数据。

**表 11：2018 至 2023 年规划署参与跨部门联合行动的统计数据**

	参与跨部门联合行动次数	涉及个案数目（宗）*
2018 年	1	1
2019 年	2	2
2020 年	2	3
2021 年	8	12
2022 年	8	11
2023 年	4	6
总数	25	35

\* 跨部门联合行动可涉及多于一宗个案。

### 地政总署

**4.5** 非法占用政府土地的执管工作，主要由地政总署负责。该署亦会不时参与由各区民政处统筹的相关跨部门联合行动。该类

联合行动大部分涉及地区环境卫生及街道管理问题（例如店铺阻街及违泊单车），与违例发展无关。至于涉及违反地契条款的个案，地政总署会代表政府，以地主身份执行地契条款。若个案涉及的违规行为同时触及其他部门的职权范畴而需由地区民政处统筹联合行动处理，该署亦会相应作出配合。地政总署并无备存过往参与跨部门联合行动的统计数据。

## 规划署及地政总署加强协作的新措施

**4.6** 在公署展开是项主动调查行动后，规划署及地政总署已全面检视既有的协作模式，并认同在应对违例发展个案的执管工作上，有进一步提升跨部门协作的空间。就此，双方代表于 2023 年 10 月会面，同意成立由两个部门的副署长共同主持的合作小组，初步计划每半年至少举行一次会议，以推动部门之间的沟通及加强合作机制。

**4.7** 此外，规划署及地政总署亦于早前推出先导计划，重点打击在私人农地上的大规模违例发展及违契构筑物。首阶段计划选定两个大型违例发展<sup>16</sup>，总面积超过 4,500 平方米，涉及未经授权的土地开发及违契构筑物。两个部门以联合行动方式，透过引用《城规条例》及地契条款，同步进行执管工作，以期尽早修复被破坏的乡郊环境，及停止生态持续受干扰。2024 年 3 月，合作小组已举行首次会议，检视首阶段先导计划的成效。小组亦会继续拣选合适个案，同步进行执管工作。

**4.8** 除加强部门之间的协作外，地政总署亦计划改善其数据记录系统，备存由规划署转介、涉及违契私人土地个案的统计数字。随着社会对保育自然环境的关注与日俱增，该署于 2024 年 4 月推出新措施，除将涉及「具特殊科学价值地点」（**第 2.7 段及注释 6**）的非法占用政府土地个案纳入优先处理类别外，亦已要求分区地政处职员在处理怀疑私人土地违契个案时，查核土地的规划用途。若个案位处敏感或自然保育地带（包括「海岸保护区」、「自然保育区」、「绿化地带」及「具特殊科学价值地点」），除按现行机制采取适合的契约执管行动外，须同步转介规划署跟进。就规划署表示会

---

<sup>16</sup> 两个违例发展涉及合共 14 幅私人农地，截至 2024 年 8 月，就违契情况持续的 11 幅私人农地，地政总署已根据地契及援引《政府土地权（重收及转归补救）条例》收回有关土地；其余土地的违规构筑物已被清拆，违契事项已获纠正。

采取行动的个案而言，地政总署亦将提升个案的执管优次，以期配合规划署的执法行动。

# 5

## 评论和建议

### 公署的评论

**5.1** 土地是珍贵的社会资源，政府既要就土地运用作出审慎规划，以配合社会发展及社区建设的需要，亦须着力打击土地违例发展，以防止自然生态受到破坏。现时，土地违例发展的执管工作主要由规划署负责。该署可依据《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。倘若个案同时涉及公众安全或环境卫生等范畴，则需由相关部门透过跨部门协商方式处理，包括筹组跨部门联合行动。

**5.2** 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。自经修订的《城规条例》于2023年9月1日起生效，发展局局长可将新界乡郊地区正面临发展压力及破坏环境风险的具生态价值地区划为「受规管地区」，令规划署可就该地区内的违例发展进行执管（**第2.2段**）。上述措施堵塞过往漏洞，有助更好地应对违例发展问题和保护乡郊环境。

**5.3** 固然，当局有责任透过具体措施，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对策，要有效防止问题出现，宣传教育是重要一环。就此，规划署近年透过小册子、社交媒体、电视广告，以及与不同持份者会面等，让私人土地拥有人知悉其应尽的责任，该署会严加执管，并加强公众对该署执管工作的认识和支持。

**5.4** 是次主动调查行动，公署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。公署亦随机抽选并审研了六宗规划署及地政总署跟进违例发展和相关违规行为（包括非法占用政府土地

及私人土地违反契约条款)的个案,详情请参见附录。

**5.5** 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,对违例发展个案作出跟进,但在执管流程及力度上,仍有可进一步完善的地方。公署亦欣悉,在公署展开主动调查行动后,规划署及地政总署对公署在跨部门协作方面的观察和意见从善如流,并作出积极回应,采取措施加强双方的协作。公署对两署工作的具体评论,详见如下:

### **有关规划署的执管工作**

**5.6** 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(表 3)。公署留意到,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%)(第 2.12 段、表 1 及 2),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,该署因应违规个案所发出的法定通知书(包括「强制执行通知书」、「停止发展通知书」及「恢复原状通知书」),大部分均获得遵办,遵办比率按年介乎 69%至 88%(第 2.18 段及表 5),反映现时的执管对大部分违规者而言具有阻吓力。

**5.7** 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涉及的公众利益及所得证据后,考虑向违规者提出检控。数据显示,在法定通知书逾期未获遵办的个案中,只有极少部分该署因未达检控门槛而没有提出检控,2018 至 2022 年的平均比率只有 1.2%(表 6)。2018 至 2023 年,该署提出检控的违例发展个案共 475 宗(表 7 栏(a)及(b)),当中 65 宗为重复检控个案(表 7 栏(b))。公署曾审视两宗涉及重复检控的个案(个案四及个案五),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,该署则重新发出「强制执行通知书」。

**5.8** 规划署解释,因应上述两宗个案皆为相同地点于短时间内重复出现违例发展,故该署已按既定程序,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」的规定而被多次

检控，最终被法庭定罪及罚款。

**5.9** 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。按规划署的现行做法，该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。公署认为，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。以**个案五**为例，相关土地拥有人曾于数年内三次进行相同违例发展，难以令人相信违规行为并非明知故犯。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（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。

**5.10** 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（**表7栏(c)**），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，为应付预期增加的工作量，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，冀循精简程序的方向，加快处理违例发展个案。

**5.11** 虽然如此，公署留意到，规划署负责处理违例发展个案的两个组别（执行管制组及检控组）的总人手近年有下跌趋势，由2020年的78人降至2023年的72人，两个组别的实际人手与编制人手的差距亦按年扩大，2023年的实际人手较编制人手少11人（**表8**）。公署认为，规划署透过精简行政程序提升效率的同时，亦应检视人手情况，并按需要透过内部调配补充空缺，以应付繁重的执管工作。

**5.12** 另一方面，公署经审视部分需时较长处理的检控个案后，留意到当个案涉及土地业权变动时，该署的处理有可改善之处。以**个案三**为例，该署于2019年2月确认涉及违例发展的私人地段业权已被转让，原来业主已无可能遵办法定通知书，但该署仍待通知书期限届满及完成所有跟进视察后，才于同年9月向新的业权人发出法定通知书，变相延长执管行动的时间。就此，规划署认同公



署的观察，若能及早向新的业权人发出新的法定通知书，应可缩短整体处理时间。该署已提醒职员适时核实及记录所收到的业权变动通知，并作出适当跟进。公署建议，规划署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。

**5.13** 对于有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（**第 2.29(I)段**），该署已阐述《城规条例》的相关条文及拟订「恢复原状通知书」的法律原则，该署亦会在有需要时征询其他部门的专业意见，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，征询其专业意见。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），受破坏的生态环境可逐渐在自然演替下恢复原来面貌。

**5.14** 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。虽然如此，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。对此，公署建议，规划署应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。

**5.15** 与此同时，公署认为，规划署应持续加强宣传教育，让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、违规者须付出的代价，以及《城规条例》的重点，冀提高循规守法的意识。

### ***有关地政总署的执管工作***

**5.16** 就违例发展个案，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。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，厘定处理优先次序。

**5.17** 公署曾审研的部分个案（**个案一及二**）显示，地政总署为个案订定优先次序时，做法并非与上述指引完全相符。在**个案一**，地政总署根据规划署转介的资料，界定个案并非优先处理类别，加上受政府因应 2019 冠状病毒病疫情实施的特别工作安排所影响，故分区地政处在接获规划署转介个案后八个多月才安排视察，视察时发现事涉政府土地除被铺上混凝土外，亦有堆放货柜、建筑材料及废料。公署留意到，个案涉及「绿化地带」内的政府土地被填土及堆放建筑废物，虽然在案发时（2019 年），涉及「绿化地带」的个案不属优先处理类别，但在政府土地上非法倾倒废物是该署当时适用的指引内所订须优先处理的类别。因此，分区地政处在没有视察下便断定个案不属优先处理类别，实不够稳妥。

**5.18** 上述个案亦显示，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，职员在如何判断个案整体而言应属优先还是非优先处理类别，有不清晰之处。公署建议，地政总署全面检视现有指引，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。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。

**5.19** 至于**个案二**，有关个案同样位于「绿化地带」内，案发时（2021 年）「绿化地带」的个案已被列作地政总署指引内的优先处理类别。虽然如此，分区地政处接获规划署的转介后，认为个案无须优先处理，原因是被非法占用的政府土地只是位于「绿化地带」的边缘位置，且面积较小，因此可待该处就私人土地部分采取后续契约管制行动时一并处理。最终，分区地政处在接获个案转介后超过一年半进行视察，并即日采取执管行动。公署欣悉，地政总署经检视后，同意该个案所涉政府土地的执管工作有改善空间，分区地政处当时可更早采取执管行动而无需等待私人地段的后续契约管制行动。

**5.20** 另一方面，**个案六**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。该个案涉及「海岸保护区」的违例发展，分区地政处于 2022 年 9 月已确认有人曾于政府土地进行非法堆填及填土工程，故张贴法定通知，饬令占用人停止占用政府土地。法定通知期限届满后，分区地政处于 2022 年 11 月进行视察，发现工程相关的挖泥机和建筑废物已被移走，非法填土工程亦已停止，但相关政府土地仍被部分堆放的泥土占用。就此，该署已竖立政府土地告示牌及安排职员定期视察，以防止该处再有非法倾倒废物活动。分区地政处在 2023 年 7 月完成搜证后，将个案转交地政总署辖下检控组作独立评估。2024 年 2 月，检控组在审视个案后，认为未可确认达致合理定罪机会，最终没有提出检控。公署留意到，在法定通知期限届满后，由分区地政处视察、完成搜证、转介个案至检控组作独立评估，至检控组完成评估，需时共 15 个月（即 2022 年 11 月至 2024 年 2 月），处理效率有可改善之处。

**5.21** 公署建议，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透过内部人手调配甚或要求增拨资源，应付执管工作所需。

### ***有关规划署和地政总署的跨部门协作***

**5.22** 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，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。

**5.23** 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。具体而言，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（第 4.6 及 4.7 段）。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。

**5.24** 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。

**5.25** 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。公署留意到，规划署现时并无统计转介予地政总署或其他部门的跨部门个案数据；地政总署则没有备存过往参与跨部门联合行动的数据，亦无就涉及违例发展的私人土地违契个案进行统计。公署建议，规划署和地政总署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。

**5.26** 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，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。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。

**5.27** 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。在受执管的土地范围持续增加的情况下，公署建议，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。

**5.28** 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

**5.29** 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（**第 5.9 段**）；
- (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（**第 5.11 段**）；
- (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（**第 5.12 段**）；
- (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（**第 5.14 段**）；
- (5) 持续加强宣传教育，让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，冀提高循规守法的意识（**第 5.15 段**）；

### 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（**第 5.17 段**）；

- (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（**第 5.18 段**）；
- (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（**第 5.21 段**）；
- (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（**第 5.21 段**）；

### **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（**第 5.24 段**）；
- (11) 适时检视联合执管行动先导计划的成效（**第 5.24 段**）；
- (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（**第 5.25 段**）。
- (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，以方便跨部门的情报分享和执管工作（**第 5.26 段**）；
- (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（**第 5.26 段**）；
- (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（**第 5.27 段**）；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（第 5.28 段）。

## 鸣谢

**5.30** 就公署在展开调查行动期间获规划署、地政总署及渔护署全力配合，以及关注此课题的市民及团体提供宝贵意见，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案编号：DI/470

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)

## 图表目录

图 / 表	标题	页数
表 1	2018 至 2023 年规划署接获有关违例发展投诉的统计数据	5-6
表 2	2018 至 2023 年规划署进行主动巡查的统计数据	6
表 3	2018 至 2023 年规划署发现的违规个案统计数据	7
表 4	2018 至 2023 年优先处理类别的违例发展个案占整体个案的比率	7
表 5	2018 至 2023 年规划署发出各类法定通知书的统计数据及遵办情况	10
表 6	2018 至 2023 年法定通知书逾期未获遵办但没有被检控的个案统计数据	12
表 7	2018 至 2023 年规划署提出检控的违例发展个案统计数据	13
表 8	2017 至 2023 年规划署执行管制组及检控组的编制和实际人手数据	14
表 9	2018 至 2023 年地政总署接获规划署转介个案的跟进数据	21
表 10	2018 至 2023 年地政总署跟进私人农地违反土地契约条款的统计数据	22
表 11	2018 至 2023 年规划署参与跨部门联合行动的统计数据	25



## 个案研究

个案（一）及（二）：规划署和地政总署就同时涉及私人土地和政府土地的违例发展个案的跟进

## 个案（一）

日期	部门采取的跟进行动
2019年8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>规划署进行主动巡查时，发现某地点被铺上混凝土，亦有堆放建筑废物，显示该地点曾进行填土工程。有关地点涵盖政府土地和私人土地，部分范围被划为「绿化地带」<sup>1</sup>，须获城市规划委员会（「城规会」）的规划许可，方可进行填土工程。</li> </ul>
2019年11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>经搜证确认及地区执行管制会议议决后，规划署向私人土地的土地拥有人先后发出「强制执行通知书」及「恢复原状通知书」，并将个案转介地政总署，跟进政府土地上的填土工程。</li> <li>地政总署审视规划署转介与填土工程有关的「强制执行通知书」及当时适用的工作指引后，认为规划署转介的个案不属优先处理类别（注：地政总署于2021年7月始将涉及「绿化地带」的非法占用政府土地个案纳入为优先处理类别）。</li> </ul>
2020年 2月及4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>规划署进行跟进视察，发现「恢复原状通知书」未获遵办。</li> </ul>
2020年7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>由于个案不属优先处理类别，加上受2019冠状病毒病期间实施的特别工作安排影</li> </ul>

<sup>1</sup> 「绿化地带」的规划意向主要是利用天然地理环境作为市区和近郊发展区的界限，以抑制市区范围的扩展，并提供土地作静态康乐场地。根据一般推定，此地带不宜进行发展。除由政府统筹或落实的公共工程外，在「绿化地带」内进行任何填土工程，包括为改作经常准许的用途或发展，必须先取得城规会的规划许可，否则便属《城市规划条例》下的违例发展。

日期	部门采取的跟进行动
	<p>响，地政总署于接获个案（2019年11月）八个多月后才安排视察，确定非法占用政府土地的状况（包括被铺上混凝土、摆放货柜、建筑材料及废料）。</p>
2020年10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署确定有足够证据后，引用《城市规划条例》向私人土地的土地拥有人提出检控。</li> </ul>
2020年10月及11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地政总署援引《土地（杂项条文）条例》，在现场张贴法定通知，饬令有关人士停止占用政府土地。</li> <li>• 同时，地政总署安排清理政府土地上的混凝土路面及物品，并设置政府土地告示牌、石屎趺及金属柱和安排护卫员巡逻，以防止土地再被挖掘或占用。</li> </ul>

图 1 至图 4：规划署及地政总署所提供有关个案一的图片

图 1



规划署于 2019 年 8 月  
视察时所摄

图 2



个案所涉及的范围

图 3



地政总署于 2020 年 10 月  
在事涉政府土地张贴法定通知

图 4



地政总署于 2020 年 11 月  
在事涉地点竖立金属柱、  
石屎窰及政府土地告示牌

## 个案（二）

日期	部门采取的跟进行动
2021年8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署接获投诉，指某地点被用作贮存及拆解电路板等零件，涉及被划为「绿化地带」及「综合发展区」<sup>2</sup>的政府和私人土地。根据规划图则，将「绿化地带」及「综合发展区」用作储物用途前须向城市规划委员会申请规划许可，但当局并无接获相关申请。</li> </ul>
2021年9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行实地视察，发现事涉地点被围封，只能从外面观察及透过无人机协助搜证，确认有关地点被用作违规贮物。</li> <li>• 同月，规划署向土地拥有人发出「强制执行通知书」，并通知地政总署有关的违规事宜。</li> <li>• 在收到规划署的转介前，地政总署已于2013年因应事涉地点的私人土地范围所发现的违契构筑物进行「钉契」。</li> <li>• 地政总署解释，由于有关地点涉及的政府土地位于「绿化地带」的边缘位置（靠近马路旁边），所占面积亦较小，故该署原先计划在跟进上述私人土地的后续契约管制行动时一并处理。</li> </ul>
2021年10月及12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行跟进巡查，发现「强制执行通知书」逾期未获遵办。</li> </ul>
2022年5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在取得足够证据及经执行管制会议议决后，规划署引用《城市规划条例》提出检控。</li> </ul>

<sup>2</sup> 「综合发展区」地带的规划意向是在涵盖范围进行综合发展或重建作住宅用途、商业设施、休憩用地和其他配套设施。设立这个地带的目的，是方便政府当局因应环境、交通和基础设施等各种限制，对发展的组合、规模、设计和布局实施适当的管制。

日期	部门采取的跟进行动
2023 年 5 月	<ul style="list-style-type: none"><li>• 地政总署视察发现有关地点的政府土地部分被围封，遂于视察当日依据《土地（杂项条文）条例》张贴法定通知，要求占用人停止非法占用政府土地。</li><li>• 其后，地政总署确定政府土地上的围板及金属支架已被清拆及移走。</li></ul>

图 5 至图 8：规划署及地政总署所提供有关个案二的图片

图 5



个案所涉及的范围

图 6



规划署于 2022 年 10 月  
视察时所摄

图 7



地政总署于 2023 年 5 月  
在事涉政府土地的围板  
张贴法定通知

图 8



地政总署于 2023 年 11 月  
在事涉地点竖立政府土地告示牌

### 个案（三）：规划署就涉及业权变动的法定通知书的跟进

日期	部门采取的跟进行动
2018年10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行主动巡查时，发现多个位于「康乐地带」及「绿化地带」的私人地段被违规用作摆放建筑材料、货柜及机械装置，属违例发展。</li> <li>• 由于部分地段位于「绿化地带」，故此个案属优先处理类别。</li> </ul>
2018年11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 经执行管制会议通过后，规划署发出「强制执行通知书」，要求相关土地拥有人于三个月内停止将土地用作贮物。</li> <li>• 同月，其中一名土地拥有人的遗嘱执行人（「业主甲」）委托律师代表，通知规划署已将相关土地的业权转让给另外三名人士（「业主乙」、「业主丙」及「业主丁」）。</li> </ul>
2018年12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署在土地注册处的综合注册资讯系统进行查证，发现上述土地的业权仍未转让，拥有人仍是业主甲。</li> </ul>
2019年2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 业主甲遗嘱执行人的律师代表去信规划署，提供土地注册处的文件，显示已完成上述土地的业权转让程序，并提供业主乙、丙及丁的联络地址。</li> </ul>
2019年2月至7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署于「强制执行通知书」期限届满后进行数次跟进视察，发现该通知书未获遵办。</li> </ul>
2019年8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署撤销向业主甲发出的「强制执行通知书」。</li> </ul>
2019年9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署重新向业主乙、丙及丁发出「强制执行通知书」，遵办期限为两个月。</li> </ul>
2019年	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行跟进视察，确认新发出的通知</li> </ul>

日期	部门采取的跟进行动
11 月至 12 月	书已获遵办。
2020 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署向业主乙、丙及丁发出「完成规定事项通知书」。</li> </ul>
2020 年 1 月下旬至 4 月上旬	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府因应 2019 冠状病毒病疫情，实施特别工作安排。</li> </ul>
2020 年 4 月中旬	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署发出「恢复原状通知书」，要求事涉土地拥有人（包括业主乙、丙及丁）于三个月内移走土地上的剩余物、碎片及填土物料，并在原地种草。</li> </ul>
2020 年 7 月及 9 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行跟进视察，发现「恢复原状通知书」未获遵办。</li> </ul>
2021 年 2 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 经检控组进行独立评估后，规划署向相关土地拥有人提出检控。最终，大部分土地拥有人被法庭定罪及判处罚款。</li> </ul>
2021 年 8 月及 2022 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署就「恢复原状通知书」进行跟进视察，确认通知书的要求已获遵办。</li> </ul>



图 9 至图 10：规划署所提供有关个案三的图片

图 9



规划署于 2018 年 10 月视察时所摄

图 10



规划署于 2022 年 1 月视察时所摄

个案（四）及（五）：规划署对重复违规个案的执管

个案（四）

日期	部门采取的跟进行动
2017年6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署收到投诉，指某私人地段被人架设上盖，用作堆放建筑材料和机器。有关地段位于「绿化地带」内，不可用作贮物，个案属优先处理类别。</li> </ul>
2017年6月至2018年1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署三度尝试实地视察，但因被围封，只能从外面观察，发现事涉地段被用作贮物及正进行工程（首次违规）。</li> </ul>
2018年3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署发出「强制执行通知书」，要求土地拥有人于三个月内停止将事涉地段用作贮物。</li> </ul>
2018年6月至12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行数次跟进视察，确认「强制执行通知书」已获遵办。</li> </ul>
2019年2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署发出「恢复原状通知书」，要求土地拥有人移走事涉土地上的剩余物、碎片及填土物料，并于原地种草。</li> </ul>
2019年5月至7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署就「恢复原状通知书」数度进行跟进视察，发现只有部分位置被恢复原状，部分范围仍有硬铺面。</li> </ul>
2020年1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 基于法定通知书未获遵办，在检控组进行独立评估后，规划署向土地拥有人提出检控。因应2019冠状病毒病疫情及被告要求，法庭曾将聆讯延期。</li> </ul>
2020年8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 经聆讯后，相关土地拥有人被法庭定罪及罚款。</li> </ul>

日期	部门采取的跟进行动
2020年 9月及11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署再度进行跟进视察，确认事涉地段大致恢复原状，故考虑向土地拥有人发出「完成规定事项通知书」。</li> </ul>
2020年12月至 2021年2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府因应2019冠状病毒病疫情，实施特别工作安排。</li> </ul>
2021年 3月及6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行视察，发现事涉地段再次被用作贮物（<b>第二次违规</b>）。</li> <li>• 规划署考虑到2020年9月及11月视察时曾发现事涉地段大致恢复原状，故认为不应就先前发出的「恢复原状通知书」提出第二次检控。</li> <li>• 然而，规划署亦认为，基于相同地段再次出现违例发展，若发出「完成规定事项通知书」，同样有欠稳妥。</li> <li>• 因此，规划署决定另立个案跟进。</li> </ul>
2021年8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署就最新发现的违规情况，重新发出「强制执行通知书」，要求土地拥有人于一个月内停止将事涉地点用作贮物。</li> </ul>
2021年 9月及10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行跟进视察，发现土地拥有人未有遵从「强制执行通知书」的要求，故在检控组进行独立评估后，向相关人士提出检控。</li> </ul>
2023年2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 土地拥有人在法庭聆讯中被定罪及判处罚款。</li> </ul>
2023年 4月及6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行跟进视察，确认「强制执行通知书」已获遵办。</li> </ul>
2023年7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署向土地拥有人发出「恢复原状通知书」。</li> </ul>

日期	部门采取的跟进行动
2023 年 10 月及 12 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行跟进视察，发现土地拥有人未有遵从「恢复原状通知书」的要求。</li> </ul>
2024 年 5 月直至公署完成这项主动调查行动时	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署就未获遵办的「恢复原状通知书」，向土地拥有人提出检控。法庭聆讯正在进行中。</li> </ul>

## 个案（五）

日期	部门采取的跟进行动
2019年2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行主动巡查时，发现某个划为「农业」地带的私人地段被用作贮物及停车场（首次违规）。</li> </ul>
2019年5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署发出「强制执行通知书」，要求土地拥有人于三个月内停止将事涉地段用作贮物及停泊车辆。</li> </ul>
2019年8月至12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署数度进行跟进视察，发现违规持续，故决定向土地拥有人提出检控。</li> <li>• 期间，土地拥有人去信规划署，表示已租出事涉地段予其他使用者（下称「租用人」）作物流用途。</li> <li>• 规划署了解到土地拥有人已透过法律程序，要求租用人清空场地，认为土地拥有人已采取合理步骤，履行「强制执行通知书」的要求，因此于2020年7月终止检控程序。</li> </ul>
2020年10月至2021年3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署再就「强制执行通知书」进行跟进视察，确认违例发展已终止，故计划向土地拥有人发出「恢复原状通知书」。</li> </ul>
2021年6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署进行视察时，发现事涉地段再次涉及相同违例发展（第二次违规），并开立新个案处理。</li> </ul>
2021年7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署重新发出「强制执行通知书」（下称「强制执行通知书 II」），要求土地拥有人于一个月内终止事涉地段的违例发展。</li> </ul>
2021年8月至11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署就「强制执行通知书 II」进行跟进视察，确认通知书已获遵办。</li> </ul>
2022年1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划署向土地拥有人发出「恢复原状通知书」，但该署职员在现场张贴通知书时，再</li> </ul>

日期	部门采取的跟进行动
	次发现同样违规状况（第三度违规）。
2022 年 2 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>就规划署发出的「恢复原状通知书」，土地拥有人向发展局提出书面复核申请。</li> </ul>
2022 年 5 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>规划署就第三度违规发出「强制执行通知书」（下称「强制执行通知书 III」），要求土地拥有人于一个月内停止违例发展。</li> </ul>
2022 年 6 月至 10 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>规划署就「强制执行通知书 III」进行跟进视察时，仍然发现违规情况，故向土地拥有人提出检控。</li> </ul>
2022 年 9 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>发展局完成复核，维持规划署发出「恢复原状通知书」的决定。</li> </ul>
2023 年 1 月至 4 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>规划署就「恢复原状通知书」进行跟进视察，发现通知书未获遵办，故向土地拥有人提出检控。</li> </ul>
2023 年 8 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>就未有遵办「强制执行通知书 III」，土地拥有人经聆讯后被法庭定罪及判处罚款。</li> </ul>
2023 年 12 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>就未有遵办「恢复原状通知书」，土地拥有人经聆讯后被法庭定罪及判处罚款。</li> </ul>
2024 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>因应该场地已获城规会批给规划许可，规划署就「强制执行通知书 III」及「恢复原状通知书」，发出「撤销通知书」。</li> </ul>

图 11：规划署所提供有关个案五的图片

图 11



个案所涉及的范围

## 个案（六）：地政总署对非法占用政府土地个案的执管

日期	部门采取的跟进行动
2022年8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地政总署接获投诉，指某地点被人非法倾倒建筑废物（「非法堆填」）。相关地点是划为「海岸保护区」的政府土地，因此，个案属优先处理类别。</li> <li>● 地政总署曾就有关土地发出政府土地牌照<sup>3</sup>，订明土地只可用于耕种。该署经视察及调查后确认，相关土地曾进行未经批准的非法堆填及填土工程。</li> </ul>
2022年9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 由于政府土地牌照持有人违反牌照条件，故地政总署撤销有关牌照，并于事涉土地装设政府土地告示牌，根据《土地（杂项条文）条例》在现场张贴法定通知，饬令占用人于21日内停止占用政府土地。</li> <li>● 期间，地政总署人员遇见两名人士（其中一人是已撤销的政府土地牌照持有人），有关人士承认在政府土地上非法堆填及填土。</li> <li>● 基于个案涉及「海岸保护区」的违例发展，地政总署同步将个案转介相关部门（包括规划署及土木工程拓展署）同步跟进。</li> </ul>
2022年10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 规划署就地政总署的转介作书面回复，表示虽然事涉土地位于「海岸保护区」范围，但事涉土地属政府土地，因此较适宜由地政总署继续跟进。</li> <li>● 同月，地政总署进行视察，发现非法填土工程已停止，显示占用人已因应法定通知展开纠正，但现场仍有挖泥机及建筑废物。</li> <li>● 因应占用人提出的书面申请，地政总署同意就法定通知给予一个月宽限期。</li> </ul>

<sup>3</sup> 根据《土地（杂项条文）条例》，地政总署在收到订明费用后，可发出政府土地牌照，准许持牌人于订明期间在未批租的政府土地上，搭建订明尺寸和用途的构筑物。政府土地牌照不得转让，如有违反任何牌照条件，地政总署可取消有关牌照。



日期	部门采取的跟进行动
2022年11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 法定通知宽限期届满后，地政总署进行视察，发现挖泥机和建筑废物已被清除，现场再没有进行非法填土工程，但有部分堆放的泥土仍占用政府土地。</li> </ul>
2022年12月 直至公署完成这项主动调查行动时	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地政总署展开搜证工作，将个案转交其检控组作独立评估。2024年2月，检控组在审视个案后，认为未可确认达致合理定罪机会，因此决定不提出检控。</li> <li>• 地政总署已竖立政府土地告示牌，亦有派员定期视察，并没有发现该处再有非法倾倒废物、弃置物料或填土的情况。</li> <li>• 根据土木工程拓展署的意见，地政总署确认现场填土状况并未有构成斜坡安全风险。同时，随着时间自然演替下，大部分位置已重新长出植物，地政总署会就现时（截至2024年8月）未重新长出植物的位置安排种草。地政总署稍后亦会安装网络摄录机和安排护卫员定期巡逻，加强监察，以防止倾倒废物等非法活动再现。</li> </ul>

图 12 至图 13：地政总署所提供于 2024 年 8 月就个案六  
进行视察时拍摄的图片

图 12



图 13

