



申訴專員公署



主動調查報告

地政總署就非法佔用政府土地及 違反地契條款的個案之規範化制度

2016年9月13日

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.5
調查範圍	1.6
調查過程	1.7 – 1.8
2 非法佔用政府土地 / 違反地契條款 之規範化制度	
處理非法佔用政府土地 / 違反地契條款 情況的程序	2.1 – 2.4
規範化制度的來由和理念	2.5 – 2.10
處理規範化申請的程序	2.11 – 2.20
暫緩執管行動的安排	2.21 – 2.26
3 規範化制度之實際執行情況	
就非法佔用政府土地的情況	3.1 – 3.13
就違反地契條款的情況	3.14 – 3.24
4 個案研究	4.1
個案一：事件拖近廿年，政府無分毫進帳	4.2 – 4.3
個案二：縱容違規者拖延糾正違規情況	4.4 – 4.6
個案三：簡單申請亦拖延年半	4.7 – 4.8
個案四：執管行動延誤逾年半	4.9 – 4.10

5	本署的評論和建議	
	緒言	5.1 – 5.4
	規範化制度容易被違規者濫用	5.5 – 5.7
	延誤處理規範化申請，令致執管行動被阻 且有損庫房收入	5.8 – 5.12
	就有可能構成安全風險的個案，仍然暫緩 執管行動	5.13 – 5.14
	無統計非法佔用政府土地規範化的個案數 字，難以掌握全面情況	5.15
	地政總署對本署上述評論之回應	5.16 – 5.22
	本署對地政總署的回應之看法	5.23 – 5.28
	建議	5.29
	鳴謝	5.30

**地政總署就非法佔用政府土地及
違反地契條款的個案之規範化制度
主動調查報告摘要**

背景

地政總署負責執管非法佔用政府土地（「佔地」）及違反土地契約條款（「違契」）兩種情況。一般而言，若發現有人「佔地」，該署可根據《土地（雜項條文）條例》採取土地管制行動，包括在糾正期限屆滿後接管仍留在該土地上的財產或構築物；至於私人土地的業主「違契」，該署可採取執行契約條款行動，包括在持續違契的情況下收回土地。

2. 不過，長久以來，地政總署很多時候都容許「佔地」者及「違契」者藉着向該署申請短期租約或短期豁免地契條款，把違規情況規範化。

3. 本署留意到，地政總署審批上述規範化申請往往逾年仍未完成，加上在審批申請期間，該署一般都會暫緩其執管行動，以致鄰近的居民或會因違規情況持續而長期蒙受所造成的滋擾或不便。有見及此，申訴專員進行主動調查，以探究現行的規範化制度之不足。

處理規範化申請的程序

4. 當收到以短期租約的方式將「佔地」情況規範化的申請（「短期租約申請」），當區地政處會考慮該宗申請是否符合審批條件，例如：該政府土地並非一幅政府可獨立出租給申請人以外人士的土地、政府部門及當地居民沒有反對等。

5. 若「短期租約申請」獲得批准，地政處會向申請人收取租金及行政費用。收取的租金一般會追溯至該處最初發現「佔地」情況當日。

6. 根據工作指引，就簡單的申請個案，地政處由開始考慮申請至發出短期租約基本條件建議書，須於 24 個星期內完成。

7. 當收到以短期豁免的方式將「違契」情況規範化的申請（「短期豁免申請」），當區地政處會考慮該宗申請是否符合審批條件，例如：申請須符合分區計劃大綱圖的規定及其他法例的規定（例如消防條例）、政府部門及當地居民沒有反對等。

8. 若「短期豁免申請」獲得批准，地政處會向申請人收取豁免費及行政費用。申請人須繳付的豁免費，一般會追溯至該處最初發現「違契」情況當日。

9. 就數目較多的將工業用途單位改作商業用途的「短期豁免申請」，地政總署就處理程序和時間訂立了特別指引：在申請人獲得城市規劃委員會批准及向地政處繳交行政費用後，地政處須在 4 個月內發出短期豁免的基本條件（包括豁免費的數額）通知書。

本署調查所得及評論

10. 本署的調查發現，不論是地政總署執管「佔地」及「違契」問題的策略，抑或是就該等違規情況而設立的規範化制度，皆有明顯的不足之處。

執管「佔地」及「違契」問題之策略

11. 地政總署多年來一直以資源有限為由，不會就「佔地」及「違契」情況定期進行主動巡查，一般只會在收到投訴或其他部門轉介後方前往視察，而且在違規情況被揭發後又容許違規者申請規範化，變相是鼓勵及縱容「先斬不奏」及「先斬後奏」的情況，以致違規問題不斷惡化。

12. 近年，公眾及輿論皆批評地政總署一直未能發現已存在多時的違規情況，之後又屢屢拖延執管行動。本署認為，若要有效解決問題，該署實有必要盡早摒棄現行不作主動巡查的監管方針。

現行規範化制度的設計及執行情況

13. 地政總署就「佔地」及「違契」情況所設立的規範化制度，主要有以下四方面的問題：

- (1) 違規者提出規範化申請，無須付出成本，更可「賺得」在等待申請結果頗長的時間繼續違規。那變相是鼓勵違規者在被揭發後索性藉着申請規範化拖延署方的執管行動。本署認為，地政總署應在規範化制度下引入「違規成本」的概念，例如：向申請人收取「暫准費」(forbearance fee)，以防止違規者濫用規範化制度。
- (2) 地政處不時會延誤處理規範化申請，甚至擱置個案多年置之不理。地政處延誤處理規範化申請，結果是同時推遲了執管行動，變相縱容了違規者。延誤處理申請亦導致庫房少收了（甚至完全未能收取）租金或豁免費。本署認為，地政總署必須認真檢討其監察規範化申請處理進度之機制。
- (3) 有個案顯示，雖然已有市民對涉案物業單位作出投訴或有相關部門對規範化申請提出了關注，地政處仍暫緩執管行動。
- (4) 地政總署並無就已批出把「佔地」情況規範化的短期租約進行統計。換言之，該署無法全面掌握該些短期租約所涉及的土地面積有多少、分佈如何、為庫房帶來多少收入。

地政總署對本署上述評論之回應

14. 地政總署重申，基於資源所限，該署難以定期進行主動巡查。不過，該署近兩年已有策略地就數個重點範疇進行主動巡查及加強執管，例如：加強執管私人農地上的違契構築物、為工廠大廈的違契問題訂定風險為本的執管安排。

15. 就現行的規範化制度，經考慮本署的評論後，地政總署最終表示願意作出改善：收緊地政處於處理規範化申請期間暫緩執管

行動的做法。除非因「特殊因素」而須暫緩執管行動，否則地政處不會再因違規者提出規範化申請而暫緩執管行動。「特殊因素」包括：

執管行動會

- (1) 抵觸政府的政策方向；或
- (2) 對社會民生帶來負面影響；或
- (3) 帶來安全風險。

16. 該署並指，就暫緩執管行動的規範化申請個案，該署會考慮向申請人收取「暫准費」，並會加強監察處理該些申請的進度。

17. 此外，該署會考慮要求所有「短期租約申請」及「短期豁免申請」的申請人於地政處審批申請初期便繳交行政費用。該署亦會改良現有的短期租約資料庫，在系統中加入租約是否屬於規範化的分類。

本署對地政總署的回應之看法

18. 本署認為，地政總署近年在傳媒揭發重大事故後加強巡查和執管，只能暫時解決個別違規情況。若要更有效阻嚇違規者「佔地」或「違契」，該署終究不能只待收到投訴／轉介／傳媒報導後才進行巡查，原因是：

- (1) 一般市民未必知道涉事情況是否屬於違規，大多只會在感到滋擾或安全受威脅時才作出投訴。
- (2) 待至傳媒報導時，違規情況往往已變得嚴重和廣泛，問題將難以解決。

19. 對於地政總署打算日後在處理規範化申請期間一般不會暫緩執管行動，本署認為那是正面可取的。不過，新措施若要達到預期效果，該署必須嚴格執行，不能隨意援引「特殊因素」來暫緩執管行動。因此，該署須為「特殊因素」制訂清晰及明確的指引，並規定只有高層人員（例如首長級）方有權批准暫緩執管行動。

建議

20. 基於以上所述，申訴專員敦促地政總署：

- (1) 調配資源，就「佔地」及「違契」情況制訂主動巡查的機制，並提升執管行動的效率，以更有效地阻嚇違規；
- (2) 盡快落實收緊於處理規範化申請期間暫緩執管行動的做法（包括引入收取「暫准費」的安排），並為容許暫緩執管行動的「特殊因素」制訂清晰、明確及具體的指引，以及規定只有署方高層人員才可批准暫緩執管行動；
- (3) 為不暫緩執管行動的個案訂定行動時間表，密切監察行動進度，適時把行動升級，以確保違規情況得以盡快遏止；
- (4) 盡快落實，在審批「短期租約申請」及「短期豁免申請」初期，便要求申請人繳交行政費用的措施；
- (5) 盡快落實在短期租約資料庫中加入規範化的分類，並陸續備存所有新舊的規範化短期租約的資料。

申訴專員公署

二〇一六年九月

Executive Summary

Direct Investigation into Lands Department's System of Regularisation of Illegal Occupation of Government Land and Breach of Lease Conditions

Background

The Lands Department (“Lands D”) is responsible for taking enforcement actions against illegal occupation of Government land and breach of lease conditions. Generally speaking, when illegal occupation of Government land is found, Lands D can take land control actions pursuant to the Land (Miscellaneous Provisions) Ordinance, such as taking possession of any property or structure remaining on the land after the expiry of the period stipulated for the occupier to make rectification. In case of breach of lease conditions by a landowner, Lands D can take lease enforcement actions, including re-entry of the lot if the irregularities persist.

2. Nevertheless, in practice, Lands D has all along allowed illegal occupiers of Government land and landowners in breach of the lease conditions to apply for regularisation of such irregularities by way of short-term tenancy and short-term waiver of lease conditions respectively.

3. We notice that Lands D often takes more than a year to complete processing regularisation applications. Moreover, when an application is being processed, Lands D would normally suspend its enforcement actions, resulting in possible prolonged nuisance or inconvenience caused to nearby residents as the irregularities persist. Accordingly, The Ombudsman conducted this direct investigation to probe inadequacies in the existing system of regularisation.

Procedures for Processing Regularisation Applications

4. On receipt of an application for regularisation of illegal occupation of Government land by way of short-term tenancy (“STT”), the District Lands Office (“DLO”) will scrutinise whether the application meets the requirements, for example, that the Government land in question is such that it cannot be leased out separately to any people other than the applicant, and that there is no objection from Government departments and local residents.

5. Once the STT application is approved, the DLO will require the applicant to pay rent and an administrative fee. In general, charging of rent will take retrospective effect from the date when the illegal occupation first came to the DLO's attention.

6. According to the working guidelines, the DLO should complete processing simple applications within 24 weeks, counting from the start of considering the application to issuing an offer letter setting out the basic terms of the STT.

7. On receipt of an application for regularisation of breach of lease conditions by way of short-term waiver (“STW”), the DLO will scrutinise whether the application meets the requirements, for example, that the application is in compliance with the requirements of the Outline Zoning Plan and other legislation (such as fire safety provisions), and that there is no objection from Government departments and local residents.

8. Upon approval of the STW application, the DLO will charge the applicant a waiver fee and an administrative fee. In general, the waiver fee will take retrospective effect from the date when the breach of lease conditions first came to the DLO’s attention.

9. With regard to applications for STW for putting industrial premises to commercial use, which are relatively large in number, Lands D has drawn up particular guidelines on the handling procedures and timeframes. According to the guidelines, after the applicant has obtained the permission from the Town Planning Board and paid the administrative fee to Lands D, the DLO should issue within 4 months a notification letter specifying the basic terms (including the amount of waiver fee) of the STW.

Our Findings and Comments

10. Our investigation has found clear inadequacies in Lands D’s enforcement policy against illegal occupation of Government land and breach of lease conditions, as well as in its system of regularisation of such breaches.

11. For years, citing resource constraints as reason, Lands D has not proactively conducted regular inspections to detect illegal occupation of Government land and breach of lease conditions. Normally, Lands D will conduct inspections only upon receipt of public complaints or referrals from other departments. Even so, Lands D allows those who have committed breaches to apply for regularisation. This amounts to encouraging and conniving at cases of people first committing breaches and then applying for regularisation or not applying for regularisation at all, thus aggravating the problem of illegal occupation and breach of lease conditions.

12. In recent years, the general public and commentators have criticised Lands D for its failure to detect longstanding breaches, and for its recurring delays in taking enforcement actions. We consider that Lands D should as soon as possible discontinue its enforcement policy of not conducting self-initiated inspections.

Design and Implementation of the Existing Regularisation System

13. Deficiencies are found in the following four aspects of Lands D's system for regularising illegal occupation of Government land and breach of lease conditions:

- (1) Applications for regularisation of breaches are at "zero cost". Furthermore, when an application is being processed, the applicant can have the "benefit" of continuing with the breaches during the period. This amounts to encouraging those caught having committed breaches to stall Lands D's enforcement actions by simply applying for regularisation. We consider that Land D should introduce the concept of "paying a price for breaches" into the regularisation system. For example, Lands D should require the applicants to pay a "forbearance fee" to deter them from abusing the regularisation system.
- (2) There were often delays on the part of DLOs in processing regularisation applications. Some applications were even left idle for years. Such delays resulted in deferred enforcement actions, thus condoning breaches. They also led to decrease in (and in some cases, even non-collection of) revenue in respect of rent or waiver fees.
- (3) Some cases show that even though public complaints had already been received about the premises in question or related Government departments had already raised concerns about the regularisation applications, the DLOs still suspended enforcement actions.
- (4) Lands D does not maintain statistics on STTs granted for regularisation of illegal occupation of Government land. In other words, the Department has no way of grasping the overall situation with respect to those STTs, such as the area and distribution of the land involved, and the amount of revenue generated.

Lands D's Response to Our Comments

14. Lands D reiterated that with limited resources, the Department found it hard to proactively conduct regular inspections. Nevertheless, in the last two years, the Department has strategically conducted self-initiated inspections and stepped up enforcement actions in targeted areas. For example, it has stepped up enforcement actions against structures on private agricultural land that are in breach of lease conditions; it has also made risk-based enforcement measures against industrial buildings that are in breach of lease conditions.

15. After considering our comments on the existing regularisation system, at long last Lands D agreed to make improvement, i.e. to tighten up the practice of suspending enforcement actions during DLOs' processing of regularisation applications. Unless

there are “special reasons” for suspending enforcement actions, the DLOs will no longer suspend enforcement actions even if those having committed the breaches have applied for regularisation. “Special reasons” include situations where enforcement action would:

- (1) contradict a policy direction of the Government; or
- (2) have an adverse impact on people’s livelihood; or
- (3) pose a safety risk.

16. Lands D also indicated that it would consider charging regularisation applicants a “forbearance fee” in cases where enforcement actions have to be suspended. It will also strengthen its monitoring of the progress of processing such cases.

17. Apart from that, Lands D will consider requiring all applicants for regularisation by way of STT or STW to pay the administrative fee as soon as the DLO starts processing their applications. The Department will also enhance its database on short-term tenancies by adding a new field of data to record whether the short-term tenancies are for regularisation.

Our Views on Lands D’s Response

18. We note that in recent years, Lands D has stepped up inspections and enforcement actions in response to major incidents revealed by the media. However, such reactive actions could at best cope with those specific cases only. We do not think that the Department can deter illegal occupation of Government land or breach of lease conditions by conducting inspections only when it has learnt about the breaches from public complaints, referrals from other departments, or media reports. The reasons are as follows.

- (1) Ordinary citizens may not know what amounts to breaches. They only make complaints when they find themselves subject to nuisance or their safety under threat.
- (2) By the time a problem gets reported in the media, the situation is likely to have become so serious and widespread that the problem can hardly be resolved.

19. We welcome Lands D’s positive move: to abandon its practice of generally suspending enforcement actions during DLOs’ processing of regularisation applications. However, the Department must implement the new measure strictly, otherwise its purpose could not be achieved. The Department should not conveniently invoke the “special reasons” to avoid taking enforcement actions. We consider that Lands D should devise clear and specific guidelines on “special reasons” and restrict the authority to suspend enforcement actions to high-ranking officers (for example, directorate officers) only.

Recommendations

20. In the light of the above, The Ombudsman urges Lands D to:

- (1) re-deploy its resources to set up a mechanism for proactive inspections to detect illegal occupation of Government land and breach of lease conditions, and enhance its enforcement efficiency, so as to deter irregularities more effectively;
- (2) tighten up, as soon as possible, its practice of suspending enforcement actions while processing regularisation applications (including introduction of “forbearance fee”), devise clear, specific guidelines on “special reasons” for suspension of enforcement actions, and restrict the authority to suspend enforcement actions to high-ranking officers of the Department only;
- (3) set a timeframe for processing cases where enforcement actions have not been suspended, and closely monitor and timely escalate the enforcement actions to ensure that the breaches can be rectified as soon as possible;
- (4) implement, as quickly as possible, the new measure of requiring applicants for regularisation by way of STT or STW to pay the administrative fee as soon as the DLO starts processing their applications; and
- (5) add, as soon as possible, a category of regularisation to the database on short-term tenancies, and by phases record all old and new STTs under that category.

**Office of The Ombudsman
September 2016**

背景

1.1 在本港，無論是非法佔用政府土地，抑或是違反土地契約條款的情況，都時有發生，當中可能會對環境或公眾安全造成影響。地政總署是負責對該些違規情況採取執管行動的部門。

1.2 一般而言，若發現有人非法佔用政府土地，該署可根據《土地（雜項條文）條例》採取土地管制行動，包括：

- (1) 要求佔用人在指定期限前停止佔用該政府土地；
- (2) 在期限屆滿後接管仍留在該土地上的財產或構築物。

至於私人土地的違反土地契約條款個案，該署可代表政府採取執行契約條款行動，包括：

- (1) 要求該土地業權人在指定期限前糾正違契問題（例如停止將土地作違契用途）；
- (2) 在違契問題一直未獲糾正的情況下收回土地。

1.3 不過，長久以來，地政總署很多時候都容許，非法佔用政府土地的人及違反地契條款的私人土地業權人向該署申請短期租約或修改／豁免土地契約條款，以把違規情況規範化，繼而該署會終止執管行動。提出把違規情況規範化的申請，其實都是屬於「先斬後奏」。

1.4 本署所曾處理的投訴個案顯示，地政總署處理上述規範化申請一般需時頗長，往往逾年仍未完成。此外，在處理申請期間，該署會暫緩執管行動，容讓違規情況持續，鄰近的居民／業主或會因而須要繼續長期蒙受該等違規情況所造成的滋擾或不便。

1.5 鑑於公眾日益關注非法佔用政府土地及違反地契條款的問題，申訴專員於二〇一五年五月五日根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條，向地政總署展開主動調查，以探究現行的規範化制度之不足，希望能向該署提出改善建議。

調查範圍

1.6 這項主動調查的範圍包括：

- (1) 現行將非法佔用政府土地或違反地契條款的情況規範化的制度及程序；
- (2) 地政總署實際執行規範化制度的情況；
- (3) 規範化制度的成效及可改善之處。

調查過程

1.7 本署除了審研地政總署所提供的文件和檔案外，亦有邀請公眾就此課題提供意見。

1.8 二〇一六年七月十二日，本署將調查報告的初稿送交地政總署置評。經考慮該署的書面及會議上的口頭意見後，本署於九月八日完成這份報告。

2

非法佔用政府土地 / 違反地契條款之規範化制度

處理非法佔用政府土地 / 違反地契條款情況的程序

就非法佔用政府土地的情況

2.1 一般而言，若發現有人非法佔用未批租的政府土地（例如：非法佔用政府土地作私人花園、店舖或停車場），地政總署可根據《土地（雜項條文）條例》採取土地管制行動。根據該條例，地政總署須先張貼通知，要求土地佔用人在指定期限前停止佔用該政府土地。若佔用情況於期限屆滿後持續，該署會採取進一步行動，包括接管仍留在該土地上的財產或構築物。若能確定佔用人的身份及搜集得足夠證據，該署會考慮採取檢控行動。

2.2 非法佔用政府土地的罰則為：首次定罪的最高罰款額為 50 萬元及監禁 6 個月。若非法佔用的情況在通知期屆滿後仍無間斷地存在，即屬持續的罪行，可就罪行每一日另處罰款最高 5 萬元。該違法者其後每次定罪的最高罰款額為 100 萬元及監禁 6 個月。若屬持續的罪行，則可就罪行持續期間的每一日，另處罰款最高 10 萬元。

就違反地契條款的情況

2.3 土地契約是政府以地主身份與土地業權人簽訂的私人契約，因此執行契約條款行動不屬執法行動。一般而言，就違反地契條款的個案（例如：將工業大廈單位作商業用途、在農地上搭建構築物用作貨倉），地政總署會按需要徵詢法律意見，並就個案的實際情況，根據地契的條款採取執行契約條款行動，包括：

發出警告信要求土地業權人在指定期限前糾正違契事項，以及在土地註冊處把警告信登記（俗稱「釘契」），令土地業權人較不容易把土地轉售他人。

2.4 若在「釘契」後違契情況仍未獲糾正，地政總署會考慮援引《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》重收有關土地或物業單位。然而，該署表示，重收土地或物業單位是執行契約條款行動中最嚴厲的措施，關乎充公私人產業。在有關土地或物業被重收的文件在土地註冊處註冊後的六個月或更長時間內，業權人仍有權根據上述條例提出呈請取回該土地或物業，因此，該署不一定能永久收回該土地或物業，而在重收期間則須承擔一切人為或天災所引起的法律責任，變相把業權人因違契而引起的法律責任轉移到政府身上。故此，該署在考慮應否重收有關土地或物業時，必須審慎考慮各方面因素，包括法律意見、違契情況的嚴重程度（包括潛在風險、情況會否引致深遠影響及是否導致整幅土地被濫用）、是否有其他法例可處理違契情況等，以確保所採取的執行契約條款行動是合理和合適的，然後才決定是否重收有關土地或物業。

規範化制度的來由和理念

就非法佔用政府土地的情況

2.5 地政總署闡釋，將非法佔用政府土地情況規範化的做法，可追溯至上世紀六〇年代。最初，政府是以批出土地牌照的方式把非法佔用政府土地的情況規範化。自一九七四年起，政府逐步將非住用和非農業用途的土地牌照轉為短期租約，自此之後，對於可容許納入規範的非法佔用政府土地個案，政府亦改為以短期租約方式處理。

2.6 全港土地約有 110,000 公頃，當中近三成是未批租的政府土地。由於未批租的政府土地面積大且分佈廣，政府難以百分百杜絕非法佔用政府土地的情況。那些情況即使被發現及取締，亦很可能會復現。除非政府動用大量資源採取「一個不容」的態度，否則，在符合申請準則的情況下，把佔用情況納入規範，是解決非法佔用政府土地問題其中一個務實的方法，用以糾正非法佔用的情況及防止有關土地再被非法佔用。

2.7 此外，申請短期租約獲批的土地佔用人均須繳交市值租金，因此，政府可藉着批出短期租約獲得收入，並且善用一些沒有一般商業價值而閒置的土地。

就違反地契條款的情況

2.8 地政總署又解釋，容許土地業權人申請以修改／豁免土地契約條款的方式¹，將違契情況規範化的做法，亦是由來已久。土地契約是政府以地主身份與土地業權人簽訂的私人契約。訂立地契主要是為了規範批租給業權人的土地之使用。不同的地契在不同時期會因應不同土地的情況而訂立。隨着時代轉變，若干地契條款或未能迎合市場需要，又或已經與現有分區計劃大綱圖²不相符。若申請用途或放寬的條款是現有分區計劃大綱圖所容許，或已獲城市規劃委員會（「城規會」）批准，地政總署會按既定程序考慮修改或豁免地契條款（例如：豁免地契原有就土地用途的規限，容許將工業用地或單位改作商業用途），讓業權人可在分區計劃大綱圖或城規會所容許的框架下善用土地資源。

2.9 地政總署認為，容許土地業權人以申請修改／豁免地契條款的方式把違契情況規範化是務實的做法，一方面符合私人契約的精神，容許政府與業權人雙方透過協議修訂契約以便私人土地得以善用，另一方面亦可減省政府因執行契約條款行動所需的資源，更可因修改／豁免地契條款而收取補地價或豁免條款費用，從而增加政府收入。

2.10 近年，地政總署就違契情況的規範化行動，大多以審批短期豁免地契條款申請的方式進行。因此本署的調查亦集中研究該類別的規範化申請。

¹ 修改地契條款屬永久性，申請人須一次過付清補地價費用；豁免地契條款則屬短期性，申請人須定期支付短期豁免費。

² 分區計劃大綱圖是城市規劃委員會根據《城市規劃條例》擬備的法定圖則，顯示個別規劃區內的土地用途和主要道路系統。每份分區計劃大綱圖均附有註釋，說明各個地帶經常准許的用途，以及其他須向城市規劃委員會申請許可的用途。

處理規範化申請的程序

就非法佔用政府土地的情況

2.11 若佔用人申請以短期租約的方式將未經許可佔用政府土地的情況規範化（「短期租約申請」），地政總署的當區地政處在收到申請後，會按既定指引考慮該宗申請是否符合審批條件，包括：

- (1) 該政府土地並非一幅政府可獨立出租給申請人以外人士的土地；
- (2) 該政府土地在短期內沒有其他用途（甚至未有訂定長期用途）；
- (3) 該政府土地在公開市場沒有一般商業價值；
- (4) 相關的政府部門沒有反對意見；
- (5) 當地居民沒有反對意見，或該些反對意見沒有足夠理據。

2.12 若情況不符上述的審批條件，當區地政處會拒絕該宗申請，然後按程序採取土地管制行動。地政總署補充，在通知申請人其「短期租約申請」不獲批准後，除非有特別理由（例如：佔用土地的情況影響公眾安全或嚴重阻塞通道），否則，就如處理其他土地管制個案（即沒有申請規範化的違規個案）一樣，當區地政處只會按個案的接獲投訴日期之先後次序採取土地管制行動。除非當區地政處的分區檢討委員會認為有需要調整行動優次，否則地政處不會刻意加快處理遭否決規範化申請的非法佔用政府土地個案。

2.13 若規範化申請獲得批准，當區地政處會就事涉土地進行租值估價，然後將短期租約的基本條件，包括須要繳付的租金、行政費用、租約的有效期，列給申請人考慮。

2.14 當區地政處會向申請人收取行政費用和按市值計算的短期租約租金，而租金一般會追溯至該處最初發現非法佔用情況當

日。若沒有足夠證據以確定非法佔用情況已超過 6 年，該處會追收最多 6 年的租金。至於租約的期限，則須視乎有關土地的長遠發展或其他需要而定。現時，把非法佔用政府土地規範化的短期租約固定租期一般為 3 年。如政府沒有需要收回該幅土地作其他用途，承租人（即規範化申請人）於固定租期完結後可根據租約繼續按月或按季租用土地³。此外，於租約期間，當區地政處會根據租約條款定期重估租金；一般而言，把土地用作私人花園的短期租約租金每 5 年重估一次，而其他用途的租約則每 3 年重估租金一次。

2.15 根據工作指引，就**簡單**的申請個案，地政處由開始考慮申請（即於申請人提交所有申請所須的資料後）是否符合審批條件至發出基本條件建議書（**第 2.13 段**），須於 24 個星期（約半年）內完成。

就違反地契條款的情況

2.16 私人土地的業權人若有意申請將違反地契條款的情況規範化，一般會申請短期豁免相關的地契條款（「短期豁免申請」）。在收到申請後，當區地政處會按既定指引考慮該宗申請是否符合審批條件，包括：

- (1) 申請必須是由業權人所提出；
- (2) 申請須符合分區計劃大綱圖的規定（**第 2.8 段**）及其他法例的規定（例如消防條例）；
- (3) 相關政府部門沒有反對意見；
- (4) 當地居民沒有反對意見，或該些反對意見沒有足夠理據。

2.17 若申請並不符合審批條件，地政處會拒絕該宗申請，然後按程序採取執行契約條款行動。

³ 地政總署表示，於固定租期完結後可繼續按月或按季租用土地的做法，可省卻處理續約的手續，提高行政效率。而於固定租期完結後，當區地政處亦可彈性地按租約給予承租人一個月或三個月的通知期就可以終止該短期租約，收回土地以配合政府確定的長遠土地用途，又或因應環境轉變而獲優先考慮的另一臨時用途。

2.18 若申請獲得批准，地政處會通知業權人其須遵守的條件，包括須繳付的豁免地契條款費用（「豁免費」）及行政費用⁴。

2.19 申請人須繳付的豁免費，一般會追溯至該處最初發現違反地契條款情況當日。若因為沒有足夠證據以確定違契情況已超過 6 年，該處會追收最多 6 年的豁免費。該處會計算事涉物業在獲發豁免書之前與之後因地契條款改變而帶來的市值租金差別，以作為豁免費的金額。短期豁免一般的固定期限為 1 至 3 年，期滿後可按豁免書條款按月或按季續批豁免。若政府預計在 3 年內無需的事涉的私人土地進行發展，而地政處又沒有收到公眾和其他部門的反對意見，地政處會考慮批出長達 3 年的固定豁免期。因短期豁免所涉的都是私人土地，地政處一般都會在固定豁免期屆滿後按季續批。在短期豁免的有效期間，地政處會根據豁免書條款定期重估豁免費，一般會每 3 年重估豁免費一次。

2.20 地政總署表示，由於申請將違反地契條款情況規範化的個案種類繁多，該署沒有劃一適用於處理所有類別的申請之服務承諾時間表。不過，在「短期豁免申請」的個案之中，較多是申請將工業用途單位改作商業用途，故該署就該類申請的處理程序和時間訂立了特別指引：申請人必須先就其所建議的用途取得城規會批准。在申請人獲得城規會批准及繳交行政費用後，地政處須在 4 個月內發出基本條件（包括豁免費的數額）的通知書。若城規會的批准附有條款，又或有政府部門要求在短期豁免書加入條款，地政處在考慮將這些條款加入豁免書時，須徵詢各相關部門的意見。地政處無論是否需要就豁免書的條款諮詢相關部門，均須在上述的 4 個月目標時間內發出基本條件的通知書。不過，地政總署補充，4 個月的指標只適用於**簡單**的申請個案。

暫緩執管行動的安排

就非法佔用政府土地的情況

2.21 在處理「短期租約申請」期間，地政處一般會暫緩土地管

⁴ 就工業大廈地下單位的「短期豁免申請」，地政處會在審批申請初期便向申請人收取行政費用。地政總署解釋，此安排只適用於工業大廈地下單位，原因是該類申請只會於符合分區計劃大綱圖的規定或已獲得城規會的規劃許可後，地政處才會受理，因此，該類申請獲得批准之機會很大，故地政處有理由早於審批申請初期便收取行政費用。若申請最終不獲批准，地政處會向申請人退回所收之行政費用。

制行動。地政總署解釋，地政處會先作初步評估，若認為該「短期租約申請」很大機會符合一般的審批條件（第 2.11 段），方會暫緩土地管制行動。

2.22 地政總署認為，假若在「短期租約申請」很大機會符合一般審批條件的情況下，仍要求申請人立即停止佔用政府土地（例如要求申請人拆卸佔用政府土地上的花園圍牆），待批准申請後讓申請人重新佔用土地（例如：重建已拆去的花園圍牆），那或會予人矯枉過正的感覺，亦有違「規範化」的原意。再者，在申請人獲批短期租約後，租約之生效日期可追溯至申請人最初被發現非法佔用政府土地當日，亦即申請人必須繳交自佔用情況最初被發現起計的租金。因此，地政總署認為，在處理很大機會符合一般審批條件的個案期間，暫緩土地管制行動是恰當的做法。

2.23 地政總署強調，地政處會向申請人清楚表明政府並無責任透過批出短期租約把非法佔用政府土地的情況規範化。再者，地政處亦並非必然會暫緩土地管制行動。若發現佔用情況惡化（例如佔用人繼續加建構築物或擴大佔用範圍），地政處會考慮停止處理該宗「短期租約申請」，並且不再暫緩土地管制行動。

就違反地契條款的情況

2.24 在審批「短期豁免申請」期間，地政處一般亦會暫緩執行契約條款行動。具體來說，若違契情況不會對公眾構成危險（例如：只是將工業用地或單位改作寫字樓），地政處一般會暫緩執行契約條款行動；但若違契情況構成即時危險（包括火警風險）、或會造成嚴重財產損失、構成衛生問題或涉及公眾利益，地政處會即時採取執管行動。

2.25 地政總署認為，由於不會對公眾構成危險那一類的「短期豁免申請」獲批的機會較大，暫緩執管行動可減省政府採取執管行動所涉的行政資源，亦可減低對申請人及其服務對象（例如將工業單位改作寫字樓後，該公司服務的客戶）的影響，因此那不失為平衡法、理、情各因素之做法。

2.26 地政總署同時指出，即使違反地契條款的業權人向城規會就改變土地用途提出申請，地政處亦不一定會暫緩執行契約條款行動。在城規會處理申請期間，該署會與負責城規會秘書處工作

的規劃署加強溝通，以掌握個案的進展。若申請被城規會否決，又或業權人於城規會處理申請期間擴大違規範圍，地政處會盡快恢復執管行動。

3

規範化制度之實際執行情況

就非法佔用政府土地的情況

3.1 在進行調查期間，本署曾詢問地政總署現時總共有多少份已批出把非法佔用政府土地情況規範化的短期租約，以及該些短期租約所涉及的土地面積有多少。惟該署表示沒有現成的統計數字；若要得出該些數字，各區地政處須逐一查閱每份短期租約的檔案，以找出其由來是否涉及規範化。

3.2 地政總署表示，就「短期租約申請」個案，該署並無統計該些個案的違法情況原先是如何被發現（例如：遭市民舉報、被署方發現或由其他部門轉介），然後土地佔用人才提出「短期租約申請」。該署又指出，由於全港未批租的政府土地覆蓋範圍甚廣，該署礙於資源所限未能一一定期巡查；一般是在收到投訴或其他部門轉介後方會進行巡查。

3.3 因應本署的查詢，地政總署翻查了各區地政處的相關檔案，得出二〇一二至二〇一四年期間所處理的「短期租約申請」個案之數字如下：

表一：「短期租約申請」個案

		2012 年	2013 年	2014 年
(1)	申請個案宗數	291	191	131
(2)	在(1)的個案中，申請最終獲批准的宗	78	36	23

	數				
(3)	處理個案所需時間 (即由接獲申請至最終批准申請)	最長 (月)	46	37	24
		最短 (月)	3	2	3
		平均 (月)	14	19	13
(4)	在(1)的個案中，申請最終不獲批准的宗數		178	132	91
(5)	處理個案所需時間 (即由接獲申請至最終拒絕申請)	最長 (月)	52	41	24
		最短 (月)	0.5	0.5	0.5
		平均 (月)	8	6	6
(6)	截至 2016 年 6 月 30 日仍在處理中的個案宗數		22	19	15

(註：在 2012、2013 及 2014 年的申請個案中，分別有 13、4 及 2 宗申請人自行撤回申請的個案。)

3.4 地政總署解釋，一般而言，需要較長時間處理的申請個案大多涉及須處理地區人士的反對意見，以及其他部門就土地用途提出的要求、技術問題等。

3.5 本署審研了 30 宗「短期租約申請」個案之檔案（包括已批准、不獲批准及處理中的個案），選取個案的方法是：先要求地政總署提供二〇一三至一四年期間該署所接獲的「短期租約申請」個案名單（共 322 宗），然後從中隨機抽出 30 宗個案作審研。

3.6 本署有以下的觀察所得。

涉及的政府土地全在新界

3.7 本署發現，上述 322 宗申請所涉及的政府土地全部都在新界（包括：沙田、大埔、元朗、屯門、西貢等），並無一宗屬香港島或九龍。地政總署確認，一向以來，大部分就非法佔用政府土地的規範化申請所涉及的政府土地都是在新界。

在被發現非法佔用政府土地後才提出申請

3.8 在本署所審研的 30 宗個案之中，絕大部分的情況是：在非法佔用政府土地的情況被當區地政處巡查發現或市民舉報揭發事件後，佔用人才提出「短期租約申請」。佔用人自動投案的情況只得 3 宗。

3.9 佔用人非法佔用的政府土地大多毗鄰他們的住所、業務場所（例如廟宇、餐廳）或私人土地，用作私人花園、貨倉、露天茶座、停車場及商店等，所涉及的政府土地面積約 3 至 400 平方米不等。

一般會暫緩執管行動

3.10 在審批該些「短期租約申請」期間，地政處一般都暫緩採取土地管制行動。即使已張貼通知要求佔用人作出糾正（**第 2.1 段**）而不獲佔用人理睬，地政處亦鮮會採取進一步行動。

審批申請需時偏長

3.11 表一（**第 3.3 段**）顯示，各區地政處審批短期租約申請的時間偏長，例如於二〇一二年接獲的 291 宗申請，最終獲批的個案平均處理時間長達 14 個月，不獲批准的個案平均處理時間亦長達 8 個月，甚至直到二〇一六年中（即約 4 年後），仍有 22 宗申請未完成審批。本署所審研的 30 宗個案亦顯示，各區地政處審批「短期租約申請」平均耗時約 14 個月始能完成，最快的個案亦需時 5 個月，往往超過地政總署所訂於 24 星期之內完成審批的指標（**第 2.15 段**）。

3.12 根據現有程序，地政處須就「短期租約申請」徵詢相關部

門的意見。本署留意到，當遇到有部門未有適時作出回應，地政處甚少會積極跟進，要求部門盡快回覆。地政處一般的做法只是重複地每隔一至兩個月發出相同的信函，要求部門提交意見，直至部門作覆為止。此外，就部分有當地居民提出反對意見的申請，地政處亦未有積極處理，以致個案被耽擱多時仍未完成審批。本署在第 4 章的個案研究會以一宗案例作出更詳細的探討。

所收取的租金不高

3.13 如上所述，地政處會向成功申請者收取行政費用和按市值計算的短期租約租金（第 2.14 段）。本署發現，可能由於個案涉及的政府土地皆在新界（第 3.7 段），而且按審批標準該些土地相信在公開市場是沒有一般商業價值（第 2.11(3)段），故此地政處所收取的租金不高。至於一次性收取的行政費用，一般是約 16,000 至 20,000 元。以下是其中一些個案的數字：

**表二：部分獲批准的「短期租約申請」個案
所須繳付之租金和行政費用**

地區	土地面積	所涉用途	短期租約 每月租金	租約年 期	行政費用
沙田	14.1 平方米 (151.8 平方呎)	私人花園	\$12.5/平方米 (\$1.2/平方呎)	2014-19	\$16,200
西貢	111.8 平方米 (1,203.4 平方呎)	私人花園	\$18.4/平方米 (\$1.7/平方呎)	2015-19	\$16,200
元朗	4 平方米 (43.1 平方呎)	店舖 (地產代理)	\$45.8/平方米 (\$4.3/平方呎)	2015	\$19,450
元朗	81 平方米 (871.9 平方呎)	汽車服務 中心	\$21.7/平方米 (\$2.0/平方呎)	2015	\$19,450

就違反地契條款的情況

3.14 地政總署表示，就「短期豁免申請」個案，該署亦並無統計該些個案的違反地契條款情況原先是如何被發現，然後業權人才提出規範化申請。該署又指出，由於本港的私人物業很多，該

署礙於資源所限，未能一一定期巡查；一般是在收到投訴或其他部門轉介後方會進行巡查。

3.15 因應本署的查詢，地政總署翻查了各區地政處的相關檔案，得出二〇一二至二〇一四年期間所處理的「短期豁免申請」個案之數字如下：

表三：「短期豁免申請」個案

			2012 年	2013 年	2014 年
(1)	申請個案宗數		201	182	217
(2)	在(1)的個案中，申請最終獲批准的宗數		117	51	103
(3)	處理個案所需時間（即由接獲申請至最終批准申請）	最長（月）	36	40	24
		最短（月）	2	1	2
		平均（月）	12	10	14
(4)	在(1)的個案中，申請最終不獲批准的宗數		70	84	78
(5)	處理個案所需時間（即由接獲申請至最終拒絕申請）	最長（月）	51	42	22
		最短（月）	0.5	0.5	0.5
		平均（月）	9	10	5

(6)	截至 2016 年 6 月 30 日仍在處理中的個案宗數	13	40	20
-----	------------------------------	----	----	----

(註：在 2012、2013 及 2014 年的申請個案中，分別有 1、7 及 16 宗申請人自行撤回申請的個案。)

3.16 地政總署表示，一般而言，需要較長時間處理的申請個案大多涉及須處理地區人士的反對意見，以及其他部門就土地用途所提出的要求、技術問題等。

3.17 本署經審研了 30 宗「短期豁免申請」個案之檔案（包括已批准、不獲批准及處理中的個案），有以下的觀察所得。

提出或獲批申請前已改變土地／單位用途

3.18 在該 30 宗個案之中，絕大部分（超過九成）的情況是：業權人於提出或獲批⁵「短期豁免申請」之前已經將事涉土地／單位改作違反地契條款的用途。其餘個案的情況則是：土地／單位業權有變，新業權人向當區地政處申請續批豁免地契條款。

3.19 本署發現，「短期豁免申請」主要包括以下 3 個類別：

- 申請在農地上搭建構築物作泳池、貨倉、店舖、收費停車場等用途；
- 申請將工業大廈單位改作食堂、店舖、會議／展覽場地等用途；
- 申請在住用大廈天台裝置流動通訊發射站。

一般會暫緩執管行動

3.20 在審批該些「短期豁免申請」期間，地政處一般都會暫緩執行契約條款行動。本署留意到，在數宗個案中，即使地政處有收到市民對涉事物業單位的投訴（例如：工廈單位已被改作食

⁵ 部分「短期豁免申請」的申請人於提出申請後便隨即將土地／單位改作違反地契條款的用途，惟當時其申請尚未獲當區地政處批准。

堂，人流令通道更擠迫），或相關部門對申請提出了關注（例如：工廈單位已被改作食堂，消防處表示不支持其「短期豁免申請」，除非該單位取得「工廠食堂」或「食物製造廠」牌照），該處仍暫緩執管行動。

延誤到場視察

3.21 根據現有規定，「短期豁免申請」若獲批准，申請人須繳付的豁免費一般會追溯至地政處最初發現違反地契條款情況當日。本署認為，既然豁免費是以最初發現違契情況當日起計，地政處理應在接獲「短期豁免申請」或從規劃署得知業權人已提出規劃許可申請後⁶便立即派員到事涉地段／單位視察，以確定業權人是否已經開始將該地段／單位改作違契用途；否則，政府便可能會少收豁免費。

3.22 然而，有個案顯示，地政處有時會在接獲「短期豁免申請」或從規劃署得知業權人已提出規劃許可申請後，耽誤超過 3 個月甚至半年後才派員到事涉地段／單位進行第一次視察。就該些個案，地政處於批准申請時便惟有採用該處那「遲來的第一次視察」之日期，作為收取豁免費的起始日期。

審批申請需時偏長

3.23 表三（第 3.15 段）顯示，各區地政處審批「短期豁免申請」的時間偏長，例如於二〇一二年接獲的 201 宗申請，最終獲批的個案平均處理時間長達 12 個月，不獲批准的個案平均處理時間亦長達 9 個月，甚至直到二〇一六年中（即約 4 年後），仍有 13 宗申請未完成審批。本署所審研的 30 宗個案亦顯示，各區地政處審批「短期豁免申請」一般需時頗長，獲批准的申請平均耗時約 11 個月始能完成審批，最快的個案亦需時 3 個月⁷；至於不獲批准的申請，地政處平均亦耗時約 6 個月始能完成審批；有個案歷時 43 個月之久始完成審批。

⁶ 此段落所指的個案是：該些地政處於接獲「短期豁免申請」或從規劃署得知業權人已提出規劃許可申請之前，並未確定違契情況起始日期的個案。

⁷ 該宗最快完成審批的申請是涉及工廈單位易手，新業權人須向當區地政處申請續批短期豁免。

3.24 本署留意到，部分個案之審批需要較長時間，是因為申請人未有及時提供齊全資料，又或是地政處需時處理相關部門的意見。不過，亦有個案需要超過一年甚至兩年才完成審批，是皆因地政處延誤跟進，例如：在接獲申請 5 個月後始認收申請及要求申請人提供補充資料、在接獲申請 18 個月後始就事涉地段之業權進行土地登記查冊、在張貼通告以就申請諮詢村民後的超過 1 年時間內只作視察，沒有其他跟進行動。在第 4 章的個案研究，本署會列舉兩宗延誤跟進的案例。

4

個案研究

4.1 從市民向本署投訴地政總署未有妥善處理非法佔用政府土地或違反地契條款的規範化申請之個案，以及該署向本署所提供其 60 宗個案中，本署篩選出以下 4 宗反映問題較嚴重的個案作深入研究，以探視地政總署在處理規範化申請方面的不足。

個案一：事件拖近廿年，政府無分毫進帳

4.2 個案一是關於一名村屋業主（「A 女士」）申請以短期租約方式，把其非法佔用政府土地經營露天茶座的情況規範化。主要事件經過如下：

日期 (月 / 年)	事件 (個案一)
9/1995	A 女士向當區地政處提出規範化申請：以短期租約方式租用其村屋外的政府土地（約 130 平方米）以經營露天茶座。
10/1996	地政處張貼公告，就 A 女士的「短期租約申請」徵詢當地居民意見。 約 30 名村民向地政處提出反對意見： (1) A 女士的露天茶座佔用了政府土地，將妨礙該村原居民的建屋計劃； (2) 茶座已造成多項環境污染問題；

	(3) 茶座另外佔用了附近一幅政府土地作客人停車場，村民正申請將該土地用作兒童休憩公園。
12/1996	地政處回覆 A 女士：由於有村民強烈反對，故申請不獲批准。A 女士必須立刻停止非法佔用該政府土地。
1/1997	某議員去信地政處，質疑該處拒絕 A 女士的「短期租約申請」是否公正。
5/1997	地政處與村民及餐廳東主舉行會議。與會人士同意，再次為所有相關申請（包括 A 女士的申請）張貼公告，以便公眾提出意見。
10/1997	地政處就 A 女士的「短期租約申請」再次張貼通告。
11/1997	約 10 名村民去信地政處反對 A 女士的申請。
11/1998	地政處的會議議決批准 A 女士的「短期租約申請」。
3/1999	地政處去信通知 A 女士：該處原則上批准其申請，但她必須先解決當地居民所提出的反對意見。
7/1999	A 女士去信通知地政處其申請已獲城規會的規劃許可。A 女士要求該處盡快完成處理其「短期租約申請」。
6/2000	地政處回覆 A 女士：在現行政策下，就直接批出之短期租約，地政處於審批申請時必須考慮當地居民之意見。
2/2001	A 女士去信當區民政事務處（「民政處」）求助。 民政處回覆 A 女士：該處已諮詢當地居民代表，他們強烈反對 A 女士在事涉位置經營露天茶座；該處已將反對意見轉介地政處。
3/2001	地政處去函提醒 A 女士：城規會的批准將於二〇〇一年四月二十三日屆滿。A 女士須先解決村民反對的問題，該處才會繼續處理她的「短期租約申請」。

10/2003	地政處再次巡視 A 女士的露天茶座，發現茶座仍在經營，室外擺放了接近 20 張枱。
12/2012 (即在上次巡視約 9 年後)	地政處又到事涉地段巡視，發現 A 女士的露天茶座原來所在的位置已被另一店號的露天茶座所佔用。 (註：根據土地登記冊的記錄，A 女士的村屋之業權於二〇一〇年九月易手。)
6/2014	地政處再次到事涉地段巡視，發現上述新的露天茶座仍然佔用政府土地。

4.3 這宗個案顯示，在遇到當地居民對「短期租約申請」提出強烈的反對意見時，地政處未有當機立斷，沒有從速決定拒絕 A 女士的申請抑或裁定當地居民的反對意見不成立繼而批准她的申請。在事件中，地政處甚至曾將個案擱置 9 年（二〇〇三年十月至二〇一二年十二月），完全置之不理。該處任由如此模稜兩可的情況持續至 A 女士將村屋業權易手後仍沒有採取任何方法解決問題，時間前後長達近廿年，而**事涉政府土地一直被人非法佔用作圖利用途，政府卻未有分毫進帳。**

個案二：縱容違規者拖延糾正違規情況

4.4 個案二是關於一名村屋業主（「B 先生」）的規範化申請：以短期豁免及短期租約方式，分別將其村屋地下改作辦事處用途，以及佔用毗鄰的政府土地陳列貨品。主要事件經過如下：

日期 (月 / 年)	事件 (個案二)
4/2004	B 先生向當區地政處提出規範化申請：以短期豁免及短期租約的方式，分別將其村屋地下改作辦事處用途，以及佔用毗鄰的政府土地（約 60 平方米）陳列貨品。
5/2004	地政處就 B 先生的申請諮詢相關部門，包括規劃署。
6/2004	規劃署回覆地政處：根據當區的計劃大綱圖，事涉

	地段是劃作「綠化地帶」，未經許可不得作辦事處或存放貨物之用。佔用人必須就擬議用途向城規會遞交規劃許可申請。
	地政處去信告知 B 先生規劃署的回應，並建議他向城規會申請規劃許可，否則該處不會繼續處理其規範化申請。
11/2004	地政處派員到場視察，發現 B 先生的村屋地下被用作商業用途，而毗鄰的政府土地亦被佔用。
12/2004	地政處去信要求 B 先生於二〇〇五年一月二十一日前糾正違契及佔用政府土地情況，否則會採取執管行動。
2/2005	B 先生表示不同意地政處的做法。在其後的會面時地政處再次向 B 先生說明，他必須向城規會申請規劃許可，該處才會繼續處理其規範化申請。
5/2005	由於 B 先生仍未向城規會提出規劃許可申請，地政處決定就其非法佔用政府土地的情況展開土地管制行動，B 先生表示不滿。其後，地政總署人員與 B 先生會面。
10/2005	規劃署通知地政處：城規會接獲 B 先生的規劃許可申請。
1/2006	城規會致函告知 B 先生，該會拒絕其申請。B 先生隨即提出覆核申請。
7/2006	城規會致函告知 B 先生，該會拒絕接納其覆核申請。
8/2006	地政處去信要求 B 先生於一個月內停止佔用事涉政府土地。
9/2006	地政處根據《土地（雜項條文）條例》在事涉地點張貼通知，要求佔用人（即 B 先生）於二〇〇六年十月二日前停止佔用政府土地。
10/2006	規劃署通知地政處：B 先生已向城市規劃上訴委員會提出上訴；上訴委員會秘書之後會定出上訴聆訊的日期，不過，《城市規劃（上訴）規例》並沒有

	就舉行聆訊訂定時限。
3/2007	在等候 B 先生的上訴結果期間，地政處於徵得法律意見及評定「損害賠償」的金額後去信告知 B 先生：在等候上訴結果期間，政府可考慮暫緩採取執行契約條款行動及土地管制行動，但 B 先生必須每月繳付「損害賠償」金（每月合共 2,800 元）。
8/2009	規劃署通知地政處：B 先生已撤回就城規會的決定所提出的上訴。
8/2014 (約 5 年後)	由於 B 先生已撤回上訴，地政處認為應拒絕其規範化申請，並會在通知他後採取執管行動。
9/2014	地政處去信告知 B 先生：該處不會繼續處理其規範化申請，他必須於二〇一四年十月三十一日前糾正所有違規情況。
11/2014	地政處根據《土地（雜項條文）條例》在事涉地點張貼通知，要求佔用人（即 B 先生）於二〇一四年十二月十二日前停止佔用事涉政府土地。
12/2014	B 先生向地政處指稱沒有收到該處的通知信，並要求約見當區地政專員。 地政處與 B 先生會面。B 先生辯稱，自二〇〇七年起他一直沒有收到地政處就其規範化申請的回覆，而他一直有按該處每月發出的繳款單支付有關款項（即「損害賠償」金），款額亦追溯至二〇〇四年十二月。他認為，該處並無理據採取土地管制行動。終於，地政處同意暫緩土地管制行動，以及會就 B 先生的申請發出書面回覆。
6/2015	地政處去信 B 先生，要求他必須於二〇一五年六月三十前糾正所有違規情況。 B 先生再次要求與地政處人員會面。
7/2015	地政處與 B 先生會面，重申該處的立場。翌日，該處在事涉地點根據《土地（雜項條文）條例》張貼通知，要求佔用人（即 B 先生）於二〇一五年十月

二日前停止佔用事涉政府土地。

4.5 在這宗個案中，B 先生多番拖延糾正其違反地契條款及非法佔用政府土地的情況，包括：

- 於二〇〇四年六月至二〇〇五年十月長達 14 個月期間，即使地政處已向他重複解釋他必須先獲得城規會的規劃許可，該處才會處理其規範化申請，但他一直沒有向城規會提出規劃許可申請，並堅拒糾正其違規情況；
- 於二〇〇六年一月遭城規會否決其規劃許可申請後，他先後透過向城規會申請覆核及向城市規劃上訴委員會提出上訴，繼續拖延糾正其違規情況。

然而，地政處一直沒有果斷否決 B 先生的規範化申請，並一再暫緩採取執管行動。

4.6 本署認為，既然城規會的規劃許可是審批規範化申請的**先決條件**，在 B 先生取得規劃許可之前，地政處根本上無須考慮他的申請，理應立即拒絕申請並採取執管行動。在這宗個案中，地政處卻多番容許 B 先生不斷以拖延提交規劃許可申請、申請覆核、上訴等手段拖延糾正其違規情況，該處等於是縱容違規者濫用規劃許可申請機制。**更不理想的是，在得悉 B 先生已撤回上訴後，地政處竟擱置個案 5 年（二〇〇九年八月至二〇一四年八月）後才重新檢視該案；換言之，地政處是在知情的情況下，縱容違規者繼續再多違規五年。**

個案三：簡單申請亦拖延年半

4.7 個案三是關於一名村屋業主（「C 先生」）申請以短期租約方式，將其非法佔用政府土地作私人花園的情況規範化。主要事件經過如下：

日期 (月 / 年)	事件 (個案三)
9/2005	當區地政處接獲舉報，得悉包括 C 先生在內之多名村屋業主在他們的村屋外建設構築物，佔用了政府土地。
3/2011	地政處派員到場視察，發現 C 先生的村屋外築了圍牆，佔用了屋外政府土地作私人花園。
10/2012	地政處發信要求 C 先生須於二〇一二年十一月十二日前停止佔用事涉政府土地。
1/2013	C 先生向地政處提出規範化申請：以短期租約方式租用事涉政府土地作私人花園。
	地政處去信認收 C 先生的「短期租約申請」，並向他簡述處理程序。
6/2013	地政處派員到場視察，確定 C 先生仍有佔用其村屋外的政府土地。
10/2013	地政處致電通知 C 先生的委託人：根據初步調查結果，該處將會拒絕 C 先生的「短期租約申請」。
11/2013	由於舊屋重建的申請結果會直接影響「短期租約申請」，地政處遂查核 C 先生之舊屋重建申請有否獲得批准。
8/2014 (即在接獲「短期租約申請」的 19 個月後)	地政處去信通知 C 先生：由於該地段的舊屋重建申請並未批出，而且他的「短期租約申請」若獲批准，獲規範化的構築物會阻塞他的村屋與鄰近村屋之間的通道，故該處不能批准他的申請。

4.8 在這宗個案中，地政處在收到 C 先生的「短期租約申請」後，未有從速派員到場視察佔地情況會否阻塞通道，以及查核 C 先生村屋的舊屋重建申請結果，反而分別拖延了 5 個月及 10 個月之後方進行上述兩項理應且毫無難度之查證程序。及後，該處又再拖延至 9 個月後才發信正式通知 C 先生其「短期租約申請」不

獲批准。地政處拒絕一宗如此簡單的申請竟然花了 19 個月，令致土地管制行動亦因而延後了超過年半時間，這實難稱合理。

個案四：執管行動延誤逾年半

4.9 個案四是關於一間公司（「D 公司」）所提出的規範化申請：以短期豁免地契條款的方式，讓其可在某新界地段搭建構築物作存放展覽用品用途。主要事件經過如下：

日期 (月 / 年)	事件 (個案四)
1/2013	當區地政處接獲 D 公司的規範化申請：以短期豁免地契條款的方式，在新界某地段搭建構築物作存放展覽用品用途。
7/2013	地政處派員到場視察，發現事涉地段已建設了多個構築物，分別用作貨倉、辦公室及停車場。
7/2014 (即在接獲「短期豁免申請」的 18 個月後)	地政處就事涉地段進行土地登記查冊，發現 D 公司並非該地段之業權人。
	地政處去信通知 D 公司：根據土地註冊處的業權記錄，該公司並非事涉地段的業權人。由於該處只會接納土地業權人所呈交的「短期豁免申請」，故不能批准該公司的申請。

4.10 「短期豁免申請」必須由土地業權人提出，此乃地政總署批准申請的基本條件（第 2.16(1)段）。然而，在這宗個案中，在接獲 D 公司的「短期豁免申請」後，地政處並無從速確定該宗申請是否符合這基本條件，竟延至 18 個月後始進行業權查證。執管行動亦因此遭延誤了逾年半時間。

5

本署的評論和建議

緒言

5.1 無論是非法佔用政府土地，抑或是違反地契條款，均屬違規行為，地政總署理應盡力執行管制。然而，該署多年來一直以資源有限為由，對上述問題採取放任的被動策略：不作定期巡查、只待收到市民投訴／其他部門轉介始作跟進（第 3.2 及 3.14 段），而且在違規情況被揭發後又容許違規者申請規範化（第 2.6 及 2.9 段），變相鼓勵及縱容「先斬不奏」及「先斬後奏」的情況，以致「霸地」、「違契」問題不斷惡化⁸，該署實難辭其咎。

5.2 本署認為，若要有效解決非法佔用政府土地及違反地契條款的問題，地政總署首先必須摒棄其現行不作主動巡查的監管方針。

5.3 近年傳媒揭發多宗非法佔用政府土地及違反地契條款的個案，公眾及輿論皆批評地政總署一直未能發現已存在多時（甚至多年）的違規情況，而在違規情況被揭發後該署又屢屢拖延採取執管行動。可見社會普遍期望該署會嚴肅正視該等違規問題並予以大力打擊。若地政總署仍繼續被動地等待違規情況被揭發、跟着又要視乎違規者會否提出規範化申請，方決定如何跟進違規情況，必然會帶給公眾一個政府無意執管、只想利用規範化制度來迴避違規問題的惡劣印象。

5.4 至於地政總署現行的規範化制度及其執行情況，本署有以

⁸ 二〇一〇至二〇一四年期間，地政總署接獲有關非法佔用政府土地的個案平均每年約有 10,000 宗。當中有提出檢控的個案平均約有 12 宗，最終違規者被定罪的個案平均約有 11 宗。同期，該署接獲的有關違反地契條款情況的個案平均每年約有 2,380 宗。

下的評論。

規範化制度容易被違規者濫用

5.5 現時非法佔用政府土地或違反地契條款的人士提出規範化申請，完全是「零成本」。首先，違規者無須為過往的違法／違契行為付出代價。其次，在審批規範化申請期間，除非有特殊情况，地政處一般都會暫緩執管行動(**第 2.21 至 2.22 及 2.24 至 2.25 段**)，不會要求申請人立即糾正違規情況。再者，申請最終若獲批准，申請人亦只須繳付自地政處最初發現違規情況當日起計的短期租約租金或短期豁免費(**第 2.14 及 2.19 段**)，不會因為「先斬後奏」，沒有事先申請短期租約或豁免條款，而須繳付任何罰款。至於處理申請的行政費用，絕大多數違規者也是一直到申請獲得批准而他又接受地政處提出的短期租約或短期豁免書條件時，才須要繳付(**第 2.13 及 2.18 段**)。

5.6 對於被揭發的違規者而言，他們只要提出規範化申請，便可「賺得」於等待申請結果頗長的時間繼續非法佔用政府土地或違契使用事涉土地／物業單位。那變相是鼓勵違規者在被揭發後索性透過規範化申請繼續「違規」，而沒有令違規情況得以遏止。

5.7 本署認為，地政總署理應改變思維，在規範化制度下令申請人須付出代價，例如：要求申請人在等待申請結果期間繳付「暫准費」(forbearance fee)，否則不會受理申請並會立即展開或恢復執管行動，藉以提高違規者申請規範化的成本。沒有這樣的強化措施，規範化制度便只會繼續被違規者濫用作拖延當局執管行動之手段。畢竟，申請人是違規在先，在「等候發落」期間須付出代價，也是理所當然。地政總署容許他們申請將違規情況規範化，對他們已是最大的寬容。本署認為，在規範化申請制度引入「違規成本」的概念，實屬合情合理。

延誤處理規範化申請，令致執管行動被阻且有損庫房收入

5.8 地政總署把違規情況規範化，所持理由是：那樣做是既務實又可令政府藉著批出短期租約或短期豁免獲得收入。但事實是否如此？如前所述，有規範化申請人非法佔用政府土地近廿年，但庫房卻零進帳(**第 4.3 段**)。從所審研的非法佔用政府土地及違反地契條款的規範化申請個案，本署亦發現，地政處不時會延誤

處理申請，情況包括：

- (1) 審批申請需時偏長（**第 3.11 及 3.23 段**）。
- (2) 當申請遭當地居民反對時，地政處未能果斷決定批准或否決申請，有個案竟拖拉近廿年（**第 4.3 段**）。
- (3) 遇到有申請人蓄意利用向城規會申請規劃許可以拖延糾正違規情況時，地政處沒有果斷否決申請，甚至有擱置個案多年不作跟進的情況（**第 4.6 段**）。
- (4) 即使相對簡單的程序（例如：要求申請人提供補充資料、查證事涉地段／物業單位業權誰屬或重建申請的狀況），地政處亦耽誤多月才作跟進（**第 3.24、4.8 及 4.10 段**）。
- (5) 在接獲規範化申請或得悉申請人正提出規劃許可申請後，地政處耽誤多月始派員到事涉地段／單位視察，以致未能及早確定申請人開始違規的時間，以計算及追收申請人應付的租金或豁免費（**第 3.22 段**）。
- (6) 遇到有相關政府部門未有就規範化申請適時提供意見時，地政處沒有積極催促對方盡快作覆（**第 3.12 段**）。

5.9 由於地政處於審批規範化申請期間一般都會暫緩執管行動，若延誤處理申請而申請最終不獲批准，又或申請獲得批准但申請人最終不接受地政處所提出的條件，情況便等於推遲了執管行動，亦即縱容申請人持續違規。再者，正如第 4 章所載的**個案一**顯示，延誤處理申請亦導致少收了（甚至完全收不到）租金或豁免費，如此不單令政府庫房收入有損，更嚴重的是進一步縱容了違規者。

5.10 本署認為，地政總署實有必要認真檢討其監察規範化申請處理進度之機制，以防止個案的跟進被延誤多月毫無寸進。該署尤其應留意負責個案的職員有否延誤到事涉地段／單位進行首次視察。此外，若遇到情況複雜的個案，負責個案的職員應盡早請

示上級，讓其決定應否立即否決申請。

5.11 為免因處理規範化申請一再延誤而令致執管無期，本署認為，地政總署應為審批申請設定時限（例如：由接獲申請及申請人提交了齊全的資料後起計 9 個月內）。若在時限屆滿前仍未完成審批申請，該署便應否決申請並隨即採取執管行動。

5.12 此外，違反地契條款的規範化申請其中一項審批條件是：個案須符合分區計劃大綱圖的規定及其他法例的規定（**第 2.16(2) 段**）。在遇到如**個案二**般，違規的情況是有違當區計劃大綱圖的規定時，本署認為地政處根本無須等待申請人向城規會申請規劃許可。既然規範化申請已不符審批條件，地政處便理應果斷拒絕受理申請，並立即採取執管行動，以遏止違規情況。地政處目前容讓申請人藉向城規會申請規劃許可／申請覆核／上訴以拖延糾正違規情況，實毫無道理。

就有可能構成安全風險的個案，仍然暫緩執管行動

5.13 上文**第 3.20 段**提到，在有些「短期豁免申請」個案中，雖然地政處已收到市民對涉案單位的投訴或有些政府部門提出了關注，該處仍暫緩執管行動。

5.14 本署認為，地政總署應嚴正提醒各區地政處，暫緩執管行動實非處理規範化申請所須；若違規情況會對公眾構成危險、財產損失或衛生問題，地政處更必須即時採取執管行動（**第 2.24 段**）。

無統計非法佔用政府土地規範化的個案數字，難以掌握全面情況

5.15 當本署詢問地政總署已批出把非法佔用政府土地情況規範化的短期租約之統計資料時，該署的回覆是並無就該類短期租約個案進行統計（**第 3.1 段**）。換言之，該署根本無法全面掌握這些短期租約所涉及的土地面積有多少、分佈如何、為庫房帶來多少收入，以及土地被佔用作甚麼用途。地政總署身為專責管理政府土地的部門，在資訊科技發達的今天，竟然連上述基本統計資料也付諸闕如，那實在是匪夷所思。本署相信，地政總署若能掌握非法佔用政府土地規範化的整體情況，將會有助其檢討及優化

有關的土地管理政策。
地政總署對本署上述評論之回應

5.16 就本署上述的評論，地政總署有以下的回應。

就不作主動巡查

5.17 地政總署重申，基於資源所限，該署難以就非法佔用政府土地及違反地契條款之情況定期進行主動巡查（**第 3.2 及 3.14 段**）。不過，該署近兩年已有策略地就數個重點範疇進行主動巡查及加強執管，例如：

- (1) 加強巡查常被非法佔用政府土地的「黑點」；
- (2) 自二〇一四年四月起加強對私人農地上違契構築物的執管政策；
- (3) 會同相關決策局和部門於二〇一六年七月公布對工廠大廈違契用途個案訂定的風險為本執管安排：若違契個案符合兩項風險因素⁹，分區地政處會向業權人發出警告，要求他們於 14 天內糾正違契用途；若在期限後仍未完成糾正，當區地政處會啟動程序重收有關單位。

就現行規範化制度之不足

5.18 經考慮本署就現行規範化制度之不足的評論後，地政總署最近表示願意作出改善，以防止違規者藉規範化申請逃避該署的執管行動：

收緊分區地政處於處理規範化申請期間暫緩執管行動的做法。除非有「特殊因素」支持暫緩執管行動，否則地政處不會再因土地佔用人或業權人提出規範化申請而暫緩執管行動。「特殊因素」包括：

⁹ 該兩項風險因素為：（1）違契用途引來公眾進出該工廈單位以使用其設施或服務（例如學習中心、宗教聚會場所、食肆等）；（2）該工廈有某些處所領有消防處發出的製造及／或貯存危險品牌照。

- (1) 執管行動會抵觸政府的政策方向（例如：政府有政策方向擬利便某行業的發展，若地政處在處理相關的規範化申請期間採取執管行動，會有礙該行業的發展）；
- (2) 執管行動會對社會民生帶來負面影響；
- (3) 執管行動會帶來安全風險。

5.19 就該些因「特殊因素」而暫緩執管行動的少數規範化申請個案，地政總署會考慮收取「暫准費」。該署亦會加強監察處理該等申請個案的進度，以避免因延誤處理而拖延了其後有需要採取的執管行動。

5.20 該署相信，上述擬議收緊暫緩執管行動的安排，亦會有助解決規範化申請人蓄意利用向城規會申請規劃許可以拖延糾正違規情況的問題。

5.21 此外，地政總署會考慮要求所有「短期租約申請」及「短期豁免申請」的申請人先繳交行政費用，然後該署才會處理其申請。

5.22 就現時沒有為「短期租約申請」個案進行統計的問題，地政總署指出，該署事實上備有關於一般短期租約的資料庫，只是該資料庫並無就租約是否屬於規範化的分類。該署已着手於電腦系統中加入這分類。

本署對地政總署的回應之看法

就不作主動巡查

5.23 本署認為，地政總署近年在傳媒揭發及報導重大事故後加強巡查及執管行動（**第 5.17 段**），雖可算亡羊補牢，但畢竟只屬「頭痛醫頭」。若要更有效阻嚇違規者非法佔用政府土地或違反地契條款，該署終究不能只是等待收到投訴／舉報／轉介個案／傳媒報導／輿論批評，才進行巡查，原因是：

- (1) 一般市民未必知道哪幅土地是政府土地，以及每一幅私人土地／物業單位的地契對其用途有何限制。即使有違規情況，他們也難以得知，除非市民感到滋擾或安全威脅，否則他們不會懷疑涉事土地佔用人或業權人違規而作出投訴／舉報。地政總署單靠市民投訴／舉報或傳媒報導，對很多違規情況都選擇不聞不問。難怪有這麼多人肆無忌憚地違規，完全不擔心被該署制裁。
- (2) 待至傳媒報導時，違規情況往往已變得嚴重和廣泛，問題將難以解決。

5.24 地政總署應該調配資源，作出主動巡查（至少亦應作抽樣巡查）及提升執管行動的效率，以更有效地阻嚇違規。

就現行規範化制度之不足

5.25 地政總署沿用規範化制度數十年，美其名是務實的做法。然而，本署的調查發現，該制度有欠週全，容易被違規者濫用，運作上亦不時出現延誤處理申請的情況。因應本署的批評及意見，地政總署總算願意改善現行制度。

5.26 對於地政總署打算日後一般不會在處理規範化申請期間暫緩執管行動（**第 5.18 段**），本署認為那是正面可取的。新措施相信會有助減少違規者濫用規範化制度以拖延該署執管行動的情況。但是，新措施若要達到預期效果，地政總署務須嚴格執行，不能肆意援引或倚賴「特殊因素」來暫緩執管行動。因此該署須為「特殊因素」制訂清晰、明確及具體的指引。就例如「特殊因素」中的「政策方向」（**第 5.18(1)段**），便應只限於政府已公布會致力推行的重大政策。此外，該署亦應規定，只有署方高層人員（例如首長級）方有權批准暫緩執管行動。

5.27 在推行上述新措施後，地政總署須要採取執管行動的違規個案自然會增多，因此，該署須訂定行動時間表，密切監察行動進度，適時把行動升級，以確保違規情況得以盡快遏止。否則，所謂「不會暫緩執管」只會淪為口號，違規情況一樣會持續。

5.28 地政總署會考慮在審批申請初期先要求申請人繳交行政費用（**第 5.21 段**），以及會在短期租約資料庫中加入規範化之分類（**第 5.22 段**），本署樂見其成。本署並期望，在有此項分類後，地政總署會陸續備存所有新舊的規範化短期租約的資料。

建議

5.29 基於上述的分析及評論，申訴專員對地政總署有以下建議：

- (1) 調配資源，就非法佔用政府土地及違反地契條款的情況制訂主動巡查的機制，並提升執管行動的效率，以更有效地阻嚇違規（**第 5.2 至 5.3 及 5.23 至 5.24 段**）；
- (2) 盡快落實收緊於處理規範化申請期間暫緩執管行動的做法（包括引入收取「暫准費」的安排）（**第 5.18 及 5.19 段**），並為容許暫緩執管行動的「特殊因素」制訂清晰、明確及具體的指引，以及規定只有署方高層人員才可獲批准暫緩執管行動（**第 5.26 段**）；
- (3) 為不暫緩執管行動的個案訂定行動時間表，密切監察行動進度，適時把行動升級，以確保違規情況得以盡快遏止（**第 5.27 段**）；
- (4) 盡快落實，在審批「短期租約申請」及「短期豁免申請」初期，便要求申請人繳交行政費用的措施（**第 5.21 及 5.28 段**）；
- (5) 盡快落實在短期租約資料庫中加入規範化的分類，並陸續備存所有新舊的規範化短期租約的資料（**第 5.22 及 5.28 段**）。

鳴謝

5.30 本署進行調查期間，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/371

二〇一六年九月