

# 地政總署對佔用政府土地個案的處理 調查報告

2020 年 9 月 2 日，投訴人向本署投訴地政總署。

## 投訴內容

2. 自 2018 年 12 月起，投訴人多次向地政總署轄下的某分區地政處（「事涉地政處」）投訴新界某處有人非法佔用政府土地，但該處一直沒採取土地管制行動。

3. 事涉地政處表示，由於部分事涉政府土地被私人土地包圍，故該處未能進入視察和執法。投訴人不滿該處的解釋，並指他已向該處提供航拍照片及證據，從網上的衛星圖片亦可見到佔用政府土地的情況，但該處多年來沒有主動執法。

## 本署調查所得

### 相關法例

4. 根據《土地（雜項條文）條例》第 6 條，對於非法佔用政府土地，地政總署可張貼法定通知<sup>註</sup>，飭令佔用人指定期限前停止佔用政府土地。若佔用人沒有遵照法定通知的要求，該署可清理及接管該土地上的財產或構築物。

### 事件經過

5. 2018 年 12 月 10 日，投訴人經 1823 投訴新界某處近山位置有人非法佔用政府土地。事涉政府土地的西面被多幅私人土地包圍，東面則依山為鄰。

---

<sup>註</sup> 根據《土地（雜項條文）條例》第 6 條，有關通知可張貼在下列一處或多處地方：

- (a) 該土地上或附近；或
- (b) 該土地上的任何財產或構築物上。

6. 2019年1月28日，事涉地政處派員視察，發現事涉政府土地被私人土地包圍而未能進入。該處分別於2019年2月、3月及5月，根據《土地（雜項條文）條例》在事涉政府土地附近的不同位置張貼法定通知，飭令有關人士停止佔用事涉政府土地。其間，事涉地政處於4月成功經其中一幅私人土地進入事涉政府土地的南面範圍，清理該範圍的政府土地，並於現場豎立政府告示牌，提醒公眾不得非法佔用政府土地。

7. 至於其餘遭私人土地圍封而仍未能進入的政府土地範圍，事涉地政處於2019年5月、7月及8月，以及2020年3月、9月及11月，先後六次在相關私人土地的出入口和附近張貼通知，要求相關業權人聯絡該處，並曾要求到場工作人士把通知轉交相關業權人或負責人，但該處一直沒收到相關人士的回覆。

8. 2020年11月，事涉地政處嘗試從已受管制的事涉政府土地的南面範圍（上文**第6段**）向北進入餘下部分，但由於現場與毗鄰土地的水平有巨大差異，故未能從該地點進入事涉政府土地的餘下部分。

9. 2021年1月，事涉地政處在北面最接近事涉政府土地的地方開闢一條小徑，嘗試從山邊進入事涉政府土地。1月26日，該處人員經小徑從北面成功到達事涉政府土地，有關土地被圍柵圍封。該處根據《土地（雜項條文）條例》在圍柵上張貼法定通知，飭令佔用人於2月3日之前停止佔用政府土地。

10. 2021年2月5日，事涉地政處在某分區測繪處協助下，使用無人機在事涉政府土地上空偵測，以了解土地使用情況。2月8日，該處到場清理上段所述的圍柵，並進入政府土地的北面範圍，記錄現場的違規構築物。

### **地政總署的回應**

11. 資料顯示，事涉政府土地可能被不同人士佔用。事涉地政處在接獲投訴人的投訴後，已採取一連串的土地管制行動，並成功清理事涉政府土地的部分範圍（上文**第6及10段**）。該處正積極處理餘下部分，根據實際情況分階段清理事涉政府土地。

12. 由於事涉政府土地的東面依山為鄰，而且沒有山路通往該處，事涉地政處人員必須經私人土地才能進入事涉政府土地。雖然在新批土地契約中，有條款要求私人土地業權人於合理時間內，容許政府人員及其代表進入有關地段視察；然而，在本個案中，相關私人土地的土地契約屬俗稱的「集體官契」，當中並沒有明確條款訂明業權人須讓政府人員進入，或者通過其私人土地到達其他土地。此外，一般而言，地政處沒有權力強制業權人讓路予政府人員經過其私人土地，以抵達鄰近地方執法。

13. 根據過往經驗，若地政處人員需經過私人土地通往相關政府土地作調查，地政處會先聯絡私人土地業權人或佔用人，要求有關人士讓地政處人員經其私人土地進入政府土地。在此個案中，相關私人土地業權人或佔用人沒有回應事涉地政處的要求，而該處人員多次到場了解後仍未能通過相關私人土地，因此須另行部署，在北面開闢小徑繞過相關私人土地，從山邊進入事涉政府土地（上文**第 9 段**）。

14. 由於在絕大部分個案中，相關的私人土地業權人均會讓地政處人員通過其私人土地，故此，因政府土地被私人土地包圍而影響執管工作的情況甚少發生，地政總署沒有就相關情況發出工作指引。此外，每宗個案的性質、挑戰、現場環境及複雜程度不盡相同，難以制定劃一或概括的指引以處理每一宗個案。若有需要及情況許可，地政處會參考不同年份的航空圖片，或尋求測繪處協助使用無人機偵測。

## 本署的觀察所得及評論

15. 從航空圖片可見，懷疑被佔用的政府土地面積甚廣，佔用情節嚴重。本署理解，事涉政府土地被私人土地包圍，事涉地政處執法確實有難度。然而，該處在 2019 年 8 月第三度在現場張貼通知要求相關私人土地業權人聯絡該處後，便沒有進一步行動。事隔逾半年，直至 2020 年 3 月投訴人再度查詢個案進展後，該處才於同月再度張貼通知。

16. 另一方面，事涉地政處一直未獲相關私人土地業權人回覆，仍只是不斷重複以顯然無效的方法在現場張貼通知（上文**第 7 段**），做法因循。事實上，不少非法佔用政府土地的個案，佔

用人正是附近私人土地的業權人。既然該處經已屢次在相關私人土地出入口的當眼位置張貼通知亦不獲回覆，該處仍繼續在現場（包括路旁燈柱）張貼通知，期望相關人士主動聯絡該處，可謂不切實際。

17. 本署審視了事涉地政處拍攝的現場照片，發現包圍事涉政府土地的私人土地的不同位置（包括出入口），其實標示了多間公司的名稱，該些公司有可能就是相關私人土地的業權人或佔用人。地政總署回應本署的調查時表示，該處人員曾於 2020 年 12 月致電聯絡其中一間公司的負責人，但有關負責人表示他不在香港，未能到場提供協助。

18. 綜觀地政總署跟進此案的過程，事涉地政處早於 2018 年 12 月已接獲投訴人的投訴，惟因無法聯絡相關私人土地業權人便裹足不前。在本署於 2020 年 11 月展開調查之前，該處不但未有積極透過其他途徑主動查找相關人士（例如根據現場所見的公司名稱聯絡相關負責人），亦沒有嘗試採取其他方法進入事涉政府土地。

19. 直至 2020 年 11 月及 2021 年 1 月，事涉地政處才嘗試從已受管制的南面範圍進入事涉政府土地的其餘部分，以及在北面山邊開闢小徑（上文**第 8 及 9 段**），惟其時經已耗費了兩年時間（由該處接獲投訴的日期起計）。本署認為，倘若該處能及早探討其他可行方案，而非故步自封，僅指望私人土地業權人主動聯絡及協助該處，實可避免上述延誤。

20. 無論如何，事涉地政處已成功從山邊進入及開始清理事涉政府土地的餘下部分（上文**第 10 段**）。本署敦促地政總署盡快針對餘下政府土地採取土地管制行動，並根據所得證據考慮檢控相關人士。

21. 基於以上所述，本署認為，這宗投訴**成立**。

### 地政總署對本署的評論的回應

22. 就本署上文**第 16 段**的評論，地政總署表示，考慮到事涉土地的範圍和位置偏遠，而且現場的作業者時有改變，所以事涉

地政處有需要在現場多次張貼通知，希望新的作業者能與該處聯絡。除在各主要出入口張貼通知外，該處每次都會在其他不同位置張貼通知，這做法並非完全無效。例如，現場其中一間公司曾於 2019 年 2 月主動聯絡該處，該處職員於同年 8 月進入其公司範圍視察，但由於該公司範圍並非毗鄰政府土地，故未能從該範圍進入事涉政府土地。

23. 就本署上文**第 19 段**的評論，地政總署表示，位於北面山邊的小徑原本雜草叢生及被密林完全遮蓋，在評估潛在危險（例如山坡高低落差大、可能有毒蛇或野狗出沒等）後，事涉地政處為確保員工及外判公司工作人員的安全，當時認為開闢小徑進入山後的政府土地並不是首選方案。不過，該處嘗試其他方案仍得不到預期效果，故最後決定開闢小徑進入山邊位置採取土地管制行動。另外，受新冠肺炎疫情的影響，該署由 2020 年 1 月 25 日起曾多次作出特別工作安排，使該處在處理此個案時出現不可預見的延誤。

### 本署的進一步回應

24. 本署理解，事涉政府土地附近的現場環境複雜，在山邊開闢小徑或有潛在危險，事涉地政處先以其他方案採取土地執管行動，做法合理，而本署亦非全然否定地政處在現場張貼通知要求相關人士與該處聯絡的做法。

25. 不過，本署認為，既然事涉地政處多次張貼通知後仍然未獲相關人士回覆，該處即使有需要繼續在現場張貼通知，亦應該及早探討及嘗試其他可行辦法，以進入事涉政府土地，而非只等待相關人士聯絡該處。事實上，該處早於 2019 年 4 月已清理事涉政府土地的南面範圍（上文**第 6 段**），但該處於 2020 年 11 月才嘗試從該範圍進入事涉政府土地（最終未能成功）（上文**第 8 段**），其間並沒有考慮以其他方法採取土地執管行動。

26. 本署理解，事涉地政處於 2020 年 1 月起曾多次實施特別工作安排，以致影響了該處的工作進度，但從上文可見，該處久未能採取土地管制行動的主要原因，是該處未有及早嘗試以其他方法進入事涉政府土地。

## 結論

27. 基於以上所述，本署維持上文**第 21 段**的結論，即這宗投訴成立。

## 建議

28. 雖然地政總署表示，在絕大部分個案中，私人土地業權人均會讓地政處人員通過其私人土地以進入毗鄰的政府土地（上文**第 14 段**），但本署認為，一旦相關私人土地業權人難以聯絡或不合作，該署便很可能遲遲未能就佔用政府土地的情況採取土地管制行動，尤其是如這宗個案般涉及「集體官契」的個案（上文**第 12 段**）。

29. 本署理解，每宗個案的情況不盡相同，未必可以制定劃一的行動指引處理。所以，本署建議地政總署汲取本案的經驗，對其工作指引作出適當修訂，例如要求職員在遇到政府土地被佔用但因被私人土地包圍而難以採取執管行動時，盡早向上級匯報以尋求進一步指示，避免因遇到本案揭示的情況而影響執法進度／效能。

申訴專員公署

2021 年 3 月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：

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

