

二零零四年二月二十四日會議
討論文件

立法會規劃地政及工程事務委員會

有關管理未批租土地及執行契約條款事宜

目的

本文件概述本港管理未批租政府土地和就已批租土地執行契約條款的情況，並對立法會議員所關注事宜闡述當局的回應。

背景

2. 香港特別行政區(下稱「特區」)境內的所有土地均屬國家所有，由特區政府負責批租和管理。特區的總面積達 110 173 公頃，當中約 52% (57 160 公頃) 的土地被政府部門和其他經政府許可的機構作郊野公園、公共房屋發展、基建 (例如鐵路) 等用途。

3. 其餘 31 860 公頃的未批租土地(約佔特區總面積 29%)，由政府(主要透過地政總署)負責日常管理工作，主要是防止該等土地遭非法佔用，其次是防止該等土地上出現非法挖掘或棄置廢物的活動。這方面的工作統稱為「土地管制工作」。另一方面，其餘 21 153 公頃 (19%) 分別以政府租契和牌照方式持有的土地而言，地政總署須確保承租人和持牌人遵守租契及牌照所載條款。這方面的工作統稱為「執行契約條款工作」。

4. 過去數十年間，本港經濟急劇增長，建屋量激增，以致有關政府部門 (包括地政總署) 調撥了大部分資源去處理相關的工作，例如批地及收地等，以配合經濟、建屋及基建發展所需。像土地管制和執行契約條款等其他工作的優先次序便相對較低。

土地管制工作的法定權力

5. 土地管制工作的法定權力，主要來自《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)。地政總署和房屋署是處理非法佔用未批租土地的主要執法機關，房屋署主力負責管制在未批租土地和私人農地上搭建寮屋的活動。

6. 至於有關管制在未批租土地上進行挖掘活動方面，執法的責任則落在地政總署和路政署身上，路政署主力管制道路上的挖掘活動。

執行契約條款的法定權力

7. 一般來說，契約條款內已隱含執行契約條款的權力。此外，《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)和《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》(第 126 章)等法例亦協助當局執行契約條款。地政總署和房屋署是主要的執法機關。

如何偵察非法佔用或挖掘未批租土地和違反契約條款的情況

8. 須採取土地管制和執行契約條款行動的個案，一般來自下列途徑：

- (a) 地政總署人員在執行與土地管制或執行契約條款無關的職務時所發現並轉介的懷疑非法佔用、非法挖掘和違反契約條款個案；
- (b) 其他政府部門（如房屋署、民政事務總署、食物環境衛生署等）、區議會、鄉事委員會及其他民間組織轉介的個案；
- (c) 傳媒報道的投訴或市民向分區地政處作出的投訴；以及
- (d) 專責土地管制或執行契約條款職務的地政總署人員及房署寮屋管制組在巡查期間發現的個案。

9. 礙於人手所限，地政總署所能進行的巡查工作有限。因此，該署實際上非常依賴上文第 8 段所列的首三種途徑偵察有關個案。

土地管制問題

(a) 非法佔用未批租土地

10. 一般來說，非法佔用未批租土地分為以下兩種形式：

- (i) 在未批租土地上有違例搭建物；或
- (ii) 非法佔用未批租土地而並無搭建物。

(i) 未批租土地上的違例搭建物

11. 在未批租土地上出現的違例搭建物，有單薄的小型構築物，也有建有金屬覆蓋層的大型倉庫，以至鄉村屋宇等。藉興建違例搭建物以非法佔用未批租土地，屬寮屋管制問題；在過去多年來，房屋署一直執行寮屋管制方面的職務。房屋署曾於一九八二年就未批租土地及私人農地的寮屋搭建物進行全港凍結登記，並據此拆卸從那時起所有新建的寮屋。自二〇〇二年四月一日起，房屋署已把在市區範圍及離島區的寮屋管制職務轉交地政總署負責，至於新界區的寮屋管制工作，則仍暫由房屋署負責。

12. 清拆有人居住的違例搭建物殊不容易；儘管房屋署會根據政府政策給予安置，確保沒有人會因受清拆影響而無家可歸，清拆行動仍往往遇到居民反抗。

13. 在市區範圍內，非法佔用政府土地的形式，一般是由營商者藉違例搭建物以佔用公眾行人路。這問題涉及建築物管制及土地管制兩方面，有關部門可聯手採取行動。有議員要求當局提供這類個案的數字，特別是在人流高的地區的個案數字。由於當局沒有針對這類非法佔用土地的情況進行調查，因此未有這方面的統計數字。

(ii) 沒有搭建物的非法佔用未批租土地

14. 地政總署負責處理沒有搭建物的非法佔用未批租土地的問題。最常見的問題有一

- (a) 短暫時間佔用政府土地作不同用途，例如在路旁放置吊斗、非法傾卸廢物及棄置廢物；
- (b) 新界村屋居民於毗連其村屋的未批租土地上設置圍欄，作保安及園藝用途；
- (c) 佔用政府土地作泊車之用，部份更藉此牟利；及
- (d) 佔用政府土地作為與商業經營有關（例如食肆）的用途。

15. 當地政總署發現有人非法佔用政府土地而並沒有搭建物在其上，在某些情況下，該署會將有關情況作出規管，透過短期租約，以

市值租金批出土地予有關佔用人。這是一種實事求是的方法，以解決非法佔用某幅政府土地的問題，同時亦可避免需要頻頻進行視察，以防止有人再次佔用有關政府土地。

16. 在某些情況下，地政總署倘認為發出短期租約以規管佔用情況並不符合公眾利益，便會張貼法定通知，要求佔用人停止有關佔用並遷出該場地。在大部份個案中，佔用人均會在沒有滋生事端的情況下停止其非法佔用。不過，在部份個案中，地政總署經多次發出警告、佔用人不斷與地政總署爭辯不果後才會放棄佔用。倘佔用人不遵從地政總署的通知並繼續其非法佔用，即屬違法，可處罰款 10,000 元及監禁 6 個月。

(b) 在未批租土地範圍內非法進行挖掘

17. 根據香港法例第 28 章，任何人沒領有挖掘准許證而在未批租土地範圍內進行挖掘工作，即屬犯罪，可處罰款 5,000 元及監禁 6 個月。由二〇〇四年四月一日起，罰款額將修訂為 50,000 元。根據該條例，任何人沒領有移走准許證而將未批租土地的泥土、草皮、石頭移走，亦屬犯罪，可處罰款 5,000 元及監禁 6 個月。雖然當局在這類個案中有時難以獲取足夠證據以進行檢控，但地政總署仍會就這類個案諮詢律政司，考慮檢控懷疑違法者。地政總署會採取預防或補救措施，例如在適當的情況下在有關的土地範圍豎立圍欄等，以助解決這問題。

(c) 土地管制問題的實際情況

18. 每年地政總署所發現的非法佔用未批租土地的個案約有 4 000 宗。各區地政處一般援引香港法例第 28 章的規定，以清除有關的佔用情況。在適當的情況下，各區地政處亦可能會透過向佔用人發出短期租約，把非法佔用未批租土地的情況納入規管範圍內。

19. 倘未批租土地遭非法佔用作經營收費停車場，地政總署便在有關的土地範圍豎立圍欄，以有效阻止該等停車場繼續經營。二〇〇二年四月一日至二〇〇三年三月三十一日期間，當局共發現 18 宗這類個案。

20. 非法傾卸廢物或隨處傾倒物料通常與建築或裝修工程有關。近年這類情況已大幅減少，每年約有 10 宗。

執行契約條款的問題

(a) 違反契約條款的性質

21. 一般而言，市區（包括新界新市鎮）違反契約條款個案的性質，與新界鄉郊的個案有別。在市區及新界新市鎮的違反契約條款個案，一般涉及不當使用多層大廈，例如把工業樓宇單位改作非工業用途。

22. 在新界鄉郊地區，須採取執行契約條款行動的個案，大致可分為下列各類：

- (a) 以鄉村屋宇方式建於私人農地上的違例搭建物；
- (b) 建於私人農地上作工業或商業用途的違例搭建物，但一般並非以鄉村屋宇方式興建；及
- (c) 在牴觸租契條件的情況下建於屋地上的違例建築工程。

(i) 不當使用多層大廈

23. 不當使用多層大廈的違反契約條款情況多在市區發生，各區地政處現時按已編定的工作計劃，不時派員到目標樓宇視察。

(ii) 私人農地上的違例搭建物

24. 正如上文第 11 段所述，房屋署在一九八二年對未批租土地及私人農地的所有寮屋搭建物進行凍結登記，從而清拆其後搭建的所有寮屋。私人農地上的違例搭建物問題，屬於由房屋署處理的寮屋管制工作。就執法權力而言，法例第 28 章賦予房屋署署長與地政總署署長相同的權力。

(iii) 違反契約條款在屋地上進行的違例建築工程

25. 這類違例個案多數在新界發生。這些牴觸建築物條例的違例建築工程，可由屋宇署採取執法行動。地政總署亦會考慮採取執行契約條款行動。

(b) 執行契約條款問題的實際情況

26. 由於資源所限，當局並沒有進行統計以確定問題的實際情況。不過，在違反租契的各種個案中，新界鄉郊建築物和鄉村屋宇存在的違例建築工程約有 13 000 個，當中有些情況，涉及舊批約地段業主重建屋宇時超出有關法例所規限的豁免範圍。新界各地政處每年可完成約 700 宗執行契約條款個案。

未來路向

27. 當局完全認同土地管制和執行契約條款工作的重要性，並認同應盡可能對這些工作給予較優先次序。當局參考了顧問最近為地政總署地政處進行的研究結果，正考慮採取下列改善措施，以加強該處這些方面的工作：

(a) 重整及簡化地政總署的工序

- 凡可納入規管範圍的土地管制及執行契約條款問題，我們會重整工序，以期加快批出租約和豁免書。
- 我們會考慮調撥更多資源進行土地管制及執行契約條款工作。
- 我們會考慮外判部分土地管制及執行契約條款工作。
- 全城清潔策劃小組、防止登革熱及其他公眾衛生的措施，定會列作最優先處理項目。

(b) 就各有關部門的執法行動加強協調

- 凡有多於一個政府部門有權處理某種問題，地政總署將邀請這些部門採取聯合行動，以提高執法效率。這類問題的例子，包括商店營運者佔用公眾行人路。當局正籌備一項試驗計劃，對灣仔寶寧頓道和堅拿道西的非法佔用行人道情況進行清理。
- 我們會協調有關部門的工作，以處理共同的問題。

(c) 提高執法行動的效率

- 我們會加強檢控，並計劃更廣泛宣傳檢控的結果。
- 我們會檢討第 28 章的有關條文，以確定是否須作出修改，令土地管制工作更為有效，例如是否須提高罰則以加強阻嚇作用。

(d) 公眾教育及諮詢區議會

- 我們會考慮推行公眾教育計劃。
- 我們會諮詢各區區議會，以釐定各區工作的優先次序。
- 我們會考慮將合適的空置地地點批給非政府機構作最佳的短期用途。

地政總署
二〇〇四年二月