

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)102/14-15(04)號文件

檔號：CB1/BC/1/14

《2014年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件提供有關《2014年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")的背景資料，並綜述議員自2012-2013年度立法會會期以來，在立法會及發展事務委員會(下稱"事務委員會")的會議上就相關事宜提出的主要意見和關注事項。

背景

現行規管架構

2. 根據《土地(雜項條文)條例》(第28章)，地政總署負責管理未批租和未撥用的政府土地，以保護該等土地免遭非法佔用。地政總署亦會根據《土地(雜項條文)條例》，針對政府土地上的違例搭建物或非法佔用政府土地的情況採取土地管制行動。

3. 根據《土地(雜項條文)條例》第6(4)條，任何人並非根據許可證、撥地契據或撥地備忘錄而佔用未批租土地，且在無合理辯解下未有遵照根據第(1)款發出的通知所飭令者而停止佔用該未批租土地，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款10,000元及監禁6個月。有關的罰則自1972年以來未有作出調整。

在2012年進行的審查工作

4. 立法會政府帳目委員會(下稱"帳委會")於2012年5月審議審計署署長第五十八號報告書¹有關政府土地管理工作的審計結果(即包括地政總署為預防、偵察及糾正不合法佔用政府土地的情況所採取的行動,以及建議政府檢討《土地(雜項條文)條例》第6(4)條所訂相關罪行的罰則,以作出有效的阻嚇)。帳委會當時表示,根據《土地(雜項條文)條例》第6(4)條所訂罪行而被定罪個案的罰款過於寬鬆,未能發揮足夠阻嚇作用。帳委會強烈促請政府從速修訂法例以加重相關罰則,並考慮引入每日違例罰款的制度,以加強阻嚇作用。

條例草案

5. 條例草案的首讀日期為2014年7月9日。條例草案旨在修訂《土地(雜項條文)條例》,以加重關乎不合法佔用未批租土地²、在未批租土地上不合法建造構築物,以及在沒有移走准許證的情況下採掘或移走未批租土地的泥土、草地或石頭的罪行罰則;並就相關事宜訂定條文。

6. 立法會參考資料摘要(於2014年6月26日發出的文件(檔號DEVB(PL-L)30/30/87))第12段,以及有關條例草案的法律事務部報告(於2014年9月29日發出的立法會LS76/13-14號文件)第6至10段闡釋條例草案的主要條文,當中特別提出下列修訂罰則:

- (a) 關於《土地(雜項條文)條例》第6(4)條所訂關乎不合法佔用未批租土地的罪行,當局建議修訂有關罰則,由罰款10,000元及監禁6個月,改為實施一個遞增的最高罰款制度,首次定罪可處罰款500,000元,其後每次定罪可處罰款1,000,000元,並引入額外的每日罰款,就罪行持續期間的每一日,另處罰款50,000元(如屬首次定罪)及100,000元(如屬其後每次定罪)。在兩種情況下,現行6個月的最高監禁期維持不變。

¹ 審計署署長於2012年3月30日把該報告書提交立法會。

² 《土地(雜項條文)條例》第2條把"未批租土地"界定為並非已批租土地的土地。《土地(雜項條文)條例》第2條進一步界定"已批租土地"為下述土地:(a)根據政府租契持有者;或(b)由某一條例歸屬於某人者。

- (b) 關於《土地(雜項條文)條例》第6(4A)條所訂，有關在未批租土地上不合法建造構築物或不合法安排或指示在未批租土地上建造該構築物的罪行，當局建議修訂有關罰則，引入遞增的最高罰款制度。如作出有關違例作為的目的，是將有關構築物處置，以便為該違例者或他人圖利，當局建議加重有關罰則至首次定罪可處罰款2,500,000元及其後每次定罪可處罰款5,000,000元。在兩種情況下，現行一年的最高監禁期維持不變。如作出有關違例作為，是為任何其他目的，當局建議加重有關罰則至首次定罪可處罰款500,000元及其後每次定罪可處罰款1,000,000元。在兩種情況下，現行6個月的最高監禁期維持不變。
- (c) 關於《土地(雜項條文)條例》第7(4)條所訂，有關在沒有移走准許證的情況下，移走未批租土地的泥土、草地或石頭的罪行，當局建議把有關罰則由罰款5,000元增至250,000元。現行6個月的最高監禁期則維持不變。

7. 據政府當局所述，當局以《城市規劃條例》(第131章)的相關罰則條文作為建議修訂《土地(雜項條文)條例》的基準。

議員提出的主要意見和關注事項

8. 在2013年10月9日及2013年11月27日的立法會會議上，議員提出有關不合法佔用政府土地的質詢。當局在2014年4月22日的事務委員會會議上向委員簡介有關修訂《土地(雜項條文)條例》的建議。下文各段綜述議員就擬議法例修訂及相關事宜提出的主要意見。

針對不合法佔用未批租政府土地的措施

就未批租政府土地的管理工作進行全面審查

9. 就有關的法例修訂建議進行討論時，事務委員會部分委員建議，政府當局應就未批租政府土地的管理工作進行全面審查。除有關不合法佔用未批租政府土地的罪行罰則外，有關的

審查應包括執法、人手、簡化有關程序及向員工和市民發出指引等其他相關事宜。

10. 政府當局表示，當局已遵照審計署署長及帳委會在2012年發表的相關報告所載的建議，就未批租政府土地的管理工作進行審查。地政總署亦已推行各項改善措施³。就有關不合法佔用未批租政府土地的罪行加重罰則及引入每日罰款的制度，是為加強管控政府土地而推行的另一項措施。地政總署已增加就違佔黑點進行巡查的次數，並會適當圍封土地，以免有關土地被任何未經授權的人進入及被不合法佔用。地政總署在接獲有關涉嫌違規個案的投訴或轉介時，亦已加強其執法工作。

地政總署管控政府土地的人手

11. 事務委員會委員察悉，在2013年，政府當局處理約11 000宗不合法佔用政府土地的個案，但到該年年底仍有6 000宗有關個案尚待處理。他們關注到，地政總署是否有足夠人手處理所有個案及採取執法行動。他們建議，地政總署應檢討其人手情況。

12. 關於如何處理不合法佔用政府土地的個案，政府當局表示，地政總署會視乎有關個案的實際情況，採取適當的土地管制行動。根據《土地(雜項條文)條例》，地政總署首先會在不合法佔用未批租土地的事涉地點張貼通告，飭令佔用人於指明日期前停止佔用有關土地。在大部分個案中，佔用的情況已按要求停止。倘若佔用的情況在指明日期屆滿後仍未停止，地政總署會作出安排，由承建商移走／清拆佔用相關未批租土地的構築物／物件。如有足夠證據支持，亦會對有關的佔用人提出檢控。由於處理此等個案需時，截至2013年年底，地政總署仍在處理約6 000宗個案。政府當局又表示，在2009年至2013年期間，地政總署平均有208個員工負責土地管制及其他職務，例如樹木管理及路旁宣傳品的管理。然而，近年負責進行土地管制工作的人手略有增加。

³ 該等改善措施的詳情載於政府當局提供的跟進文件
(立法會 CB(1)1549/13-14(01)號文件)
(<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/dev/papers/dev0422cb1-1549-1-c.pdf>)

就不合法佔用政府土地採取執法行動

13. 鑒於在2008年至2011年期間，只有21宗被定罪個案，事務委員會部分委員關注到，地政總署的執法工作是否有成效。他們質疑，物業價格自1972年以來已大幅飆升，但為何有關的罰則在該段期間卻未有作出修訂。他們又問及當局處理一宗個案平均所需的時間，以及在引入每日罰款後，政府當局會否傾向於容忍不合法佔用未批租土地的情況。

14. 政府當局表示，要定期巡查及視察全港所有未批租土地並不切實可行。地政總署在巡查期間若發現不合法佔用未批租土地的情況，或接獲有關此等佔用情況的投訴，又或透過傳媒得悉有關資料，便會採取行動。政府當局認為，被定罪個案的數目並不反映地政總署進行土地管控工作及為此付出努力的整體情況。由於個案各有不同，故難以提供有關完成一宗個案的平均時間。當局會優先處理涉及安全事宜的個案。

15. 事務委員會部分委員促請政府當局採取多管齊下的方式加強土地管制的工作，例如鼓勵市民舉報涉嫌違規個案。他們亦詢問，在根據《土地(雜項條文)條例》張貼通告後，政府當局會給予佔用人多少時間停止不合法佔用有關土地。部分委員指出，某些人或會在無心的情況下使用鄉郊地區的未批租土地作種植或一般貯物用途。他們關注到，當局建議加重罰則，會否對這些人造成困難。

16. 政府當局表示，《土地(雜項條文)條例》並沒有就佔用人須在通告張貼後停止不合法佔用有關土地訂明時限。視乎個別情況而定，地政總署會給予佔用人一段合理的時間糾正有關情況。按照一般的原則，佔用人須盡快清拆有關的構築物。如有關情況在指明日期屆滿前已糾正，當局不會提出檢控。

17. 在2013年10月9日及2013年11月27日的立法會會議上，何俊仁議員及林大輝議員分別就"分區計劃大綱核准圖"及"規管私營骨灰龕及增加公眾骨灰龕供應"提出兩項書面質詢。何俊仁議員的質詢涵蓋有關在某些分區計劃大綱核准圖範圍內的政府土地被非法佔用的事宜，而林大輝議員的質詢則涵蓋有關政府土地被骨灰龕非法佔用的事宜。政府當局在其答覆中載列當局已採取的執法行動。相關質詢及答覆的超連結載於**附錄**。

有關不合法佔用未批租政府土地的罪行罰則

18. 事務委員會部分委員認為，政府當局應考慮按相關土地的面積加重有關不合法佔用土地的罰則。罰則的輕重及擬議的每日罰款應與被佔用土地的面積相稱。委員又關注到，對於在無心的情況下佔用一小幅土地的佔用人而言，大幅加重罰則會對有關佔用人構成困難。政府當局察悉委員的意見。

規範不合法佔用政府土地的個案及短期租約

19. 事務委員會部分委員認為，當局應公布所有未批租政府土地的資料，以及容許公眾申請短期使用有關土地。政府當局回應時表示，地政總署備有一個一覽表，列明可透過提出申請而用作短期綠化或社區用途的政府用地。該一覽表載於地政總署的網站，並會定期更新。當局亦定期把相關的資料送交有關的區議會。

20. 部分委員又建議，政府當局應考慮以短期租約向公眾出租合適的未批租政府土地，使珍貴的土地資源更用得其所，而當局亦可免卻定期進行視察及巡查的需要。政府當局解釋，根據當局的政策，倘若仍未決定一幅用地的長期用途，或仍未到期把用地用於有關的長期用途，地政總署可透過短期租約推出有關用地作適當的臨時用途。應委員的要求，政府當局透過立法會CB(1)1549/13-14(01)號文件就未批租政府土地向事務委員會提供資料，說明(i)已透過短期租約租出的土地；(ii)可按短期租約承租的土地；及(iii)適合作中期或長期發展用途的土地。

21. 部分委員提到，有傳媒報道，有一些個案涉及富豪所擁有的物業不合法佔用未批租土地，而該等富豪其後獲准透過短期租約佔用有關土地。他們關注到，現行規管方式優待富人，並質疑地政總署有否以公正的方式採取執法行動。他們促請政府當局說明當局按甚麼準則就不合法佔用未批租政府土地的情況採取不同的執法行動。

22. 政府當局表示，不管業權人的身份為何，地政總署會根據《土地(雜項條文)條例》，以公平公正的方式就不合法佔用未批租政府土地的情況採取執法行動。如某個案的有關一方提出規範化的申請，地政總署會根據既定的程序和準則處理有關個案。概而言之，如政府土地可獨立使用及有市場價值，地政總

署會考慮透過公開招標推出有關土地作短期用途。在所有不合法佔用政府土地的個案中，以往獲批准的規範化申請數目相對較少。政府當局透過立法會CB(1)1549/13-14(01)號文件向事務委員會提供補充資料，說明地政總署會按各種不同的情況採取下列行動：針對不合法佔用政府土地採取清拆行動；透過批出短期租約把有關個案納入規範；透過公開招標以短期租約出租有關用地；或提出檢控。

參考資料

23. 相關文件一覽表的超連結載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年10月27日

相關文件一覽表

日期	事件	參考資料
2012年7月4日	政府帳目委員會(下稱"帳委會")就審計署署長第五十八號衡工量值式審計結果報告書在立法會會議上提交的報告書	帳委會報告書第2章
2012年10月24日	回應帳委會第五十八號報告書的政府覆文在立法會會議上提交	政府覆文
2013年10月9日	何俊仁議員在立法會會議上就分區計劃大綱核准圖提出一項質詢	議事錄 (第96至98頁)
2013年11月27日	林大輝議員在立法會會議上就規管私營骨灰龕及增加公眾骨灰龕供應提出一項質詢	議事錄 (第2349至2362頁)
2014年4月22日	當局就修訂《土地(雜項條文)條例》(第28章)的建議諮詢發展事務委員會	政府當局的文件 (立法會CB(1)1248/13-14(04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2014/13-14號文件) 跟進文件 (立法會CB(1)1549/13-14(01)號文件)

日期	事件	參考資料
2014 年 7 月 9 日	《2014 年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》首讀	條例草案 立法會參考資料摘要 法律事務部報告 (立法會 LS76/13-14 號文件)