

立法會

Legislative Council

立法會LS76/13-14號文件

2014年10月3日

內務委員會會議文件

《2014年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案** 條例草案旨在修訂《土地(雜項條文)條例》(第28章)，以加重關乎不合法佔用未批租土地、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。
2. **公眾諮詢** 當局曾於2014年4月23日就上述建議諮詢土地及建設諮詢委員會。該委員會的委員支持此項建議。
3. **諮詢立法會事務委員會** 當局曾於2014年4月22日就條例草案諮詢發展事務委員會。委員普遍支持條例草案所載的建議。然而，部分委員建議，有關罰則的輕重應視乎不合法佔用的土地面積而定。部分委員則強調，政府當局採取執法行動時必須有足夠的技術和人手支援。無論佔用人的身份為何，當局須以公平公正的方式採取執法行動。
4. **結論** 鑒於議員在上述事務委員會會議上提出的關注，議員可考慮成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

II. 報告

條例草案的首讀日期為2014年7月9日。議員可參閱發展局於2014年6月26日發出的立法會參考資料摘要(檔號：DEVB(PL-L)30/30/87)，以了解進一步的詳情。

條例草案的目的

2. 條例草案旨在修訂《土地(雜項條文)條例》(第28章)，以加重關乎不合法佔用未批租土地¹、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。

背景

3. 第28章第6(4)條訂明，"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。"²有關的罰則自1972年以來未有作出調整。

4. 在2012年3月，審計署完成就政府土地的管理工作進行的審查，審查範圍包括地政總署為預防、偵察和糾正不合法佔用政府土地的情況而採取的行動。審計署建議，當局應檢討第28章第6(4)條所訂罪行及相關罪行的罰則，以提供有效阻嚇，並建議政府應考慮增訂法例條文，參照《建築物條例》(第123章)的類似條文，在相關違例情況持續期間判處每日罰款³。

¹ 第28章第2條把"未批租土地"界定為並非已批租土地的土地。第28章第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。

² 第28章第6(1)條賦權地政總署署長、食物環境衛生署署長及房屋委員會在並非根據許可證、撥地契據或撥地備忘錄而佔用未批租土地的情況出現時，安排在該土地或其附近或在該土地上的任何財產或構築物上張貼通知，飭令在通知內指明的日期前停止佔用該土地。

³ 請參閱審計署署長報告書第3.29及3.30(d)及(e)段。本部察悉，審計署署長報告書第3.29段述明下列情況——

"有關罰則對比方面，審計署注意到，根據《建築物條例》，任何人無合理辯解而沒有遵從當局根據該條例第24(1)條送達該人的違例建築物拆卸令，即屬犯罪。一經定罪，可判處罰款200,000元及監禁一年；而經證明並獲法庭信納有關罪行持續的每一天，可另判處罰款20,000元。不過，《土地(雜項條文)條例》並無類似的每天罰則。審計署認為，地政總署須考慮是否需要增訂類似罰則，以便對持續非法佔用政府土地提供有效阻嚇。"

5. 立法會政府帳目委員會(下稱"帳委會")其後於2012年5月考慮審計署的審查結果。帳委會強烈促請政府從速修訂法例以加重相關罰則，並考慮引入每日罰款的制度，以加強阻嚇作用⁴。

條例草案的條文

不合法佔用未批租土地的罰則

6. 關於第28章第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。

在未批租土地上不合法建造構築物及不合法移走未批租土地的泥土、草地或石頭

7. 據立法會參考資料摘要第8段所述，當局有需要加重第28章第6(4A)及7(4)條所訂兩項相關罪行的罰則，使之與第28章第6(4)條所訂的罰則一致。該兩項罪行的現行罰則分別自1982年及1972年以來從未作出調整。至於第28章第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。

⁴ 請參閱帳委會報告書第31頁(e)點及(b)點。第31頁(e)點述明，"《土地(雜項條文)條例》(第28章)第6(4)條所訂有關非法佔用未批租土地的罰則(包括罰款及監禁)自1972年以來未有調整，而這些罪行定罪個案的罰款亦過於寬鬆，未能發揮足夠阻嚇作用.....儘管如此，發展局及地政總署在現屆政府任期內並無就此進行任何檢討"；第31頁(b)點述明，帳委會強烈促請發展局局長及地政總署署長"從速修訂法例以調高罰則，並考慮引入每日罰款的制度，確保非法佔用政府土地的罰則可發揮足夠阻嚇作用"。

8. 至於第28章第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。

擬議新訂罰則的基準

9. 據立法會參考資料摘要第8段所述，政府當局以《城市規劃條例》(第131章)的相關罰則條文作為建議修訂第28章的基準。有關的條文分別為第23(1)及(6)條 ——

"(1) 凡監督認為有或曾有違例發展，監督可在向一名或多於一名的土地擁有人、佔用人或負責有關事項的人所送達的通知書內 ——

(a) 指明該等有關事項；及

(b) 指明某日期，而監督規定該等有關事項如在該日期或之前仍未中止，則在該日期或之前必須中止。

.....

(6) 凡在本條所指的通知書中為有關事宜所指明的日期或之前 ——

(a) 有關事項沒有按通知書的規定中止；

(b) 沒有按該通知書的規定採取步驟；或

(c) 土地沒有按該通知書的規定恢復原狀，

則獲送達通知書的人即屬犯罪 ——

(i) 如屬第一次定罪，可處罰款500,000元；此外，可就該通知書中的日期後該人繼續沒有如此遵從的期間的每一天，另處罰款50,000元；及

(ii) 如屬第二次或其後每次定罪，可處罰款1,000,000元；此外，可就該通知書中的日期後該人繼續沒有如此遵從的期間的每一天，另處罰款100,000元。"

相關修訂

10. 第28章擬議新訂第6(6)及(7)條明文訂明，除根據第28章第6(4)或6(4A)條就有關罪行施加的任何罰則外，法院有權飭令被裁定干犯第6(4)或(4A)條所訂罪行的人，繳付因根據第6(2A)或(3)條拆掉財產或構築物而招致或引起的任何費用。

公眾諮詢

11. 據立法會參考資料摘要第16段所述，當局曾於2014年4月23日就上述建議諮詢土地及建設諮詢委員會(一個就有關規劃、土地及樓宇事宜的政策和程序向政府提供意見的諮詢組織)。該委員會的委員支持此項建議。

諮詢立法會事務委員會

12. 發展事務委員會的秘書表示，當局曾於2014年4月22日就條例草案諮詢發展事務委員會。委員普遍支持當局就不合法佔用未批租政府土地的罪行所提出的建議，即加重有關罰則及引入每日罰款的制度。部分委員建議，有關罰則的輕重應視乎不合法佔用的土地面積而定。部分委員強調，政府當局採取執法行動時必須有足夠的技術和人手支援。無論佔用人的身份為何，當局須以公平公正的方式採取執法行動。

結論

13. 鑒於議員在上述事務委員會會議上所提出的關注，議員可考慮成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

立法會秘書處
助理法律顧問
盧詠儀
2014年9月25日