

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1248/13-14(05)號文件

檔號：CB1/PL/DEV

發展事務委員會

2014年4月22日舉行的會議

關於《土地(雜項條文)條例》的 修訂建議的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供關於《土地(雜項條文)條例》(第28章)有關非法佔用未批租政府土地的修訂建議的背景資料，並綜述自2010-2011年度立法會會期以來，議員在立法會及其轄下委員會(特別是政府帳目委員會(下稱"帳委會"))會議上表達的意見和關注。

背景

2. 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. 在2012年4月18日的立法會會議席上，審計署署長提交有關在2011年10月至2012年2月期間完成審計工作的第五十八號衡工量值式審計結果報告書(下稱"審計署署長報告書")¹，當中審查的事項包括非法佔用政府土地。帳委會其後就此課題作出詳細的研訊。所得的結果載於2012年7月4日立法會會議席上提交的帳委會第五十八號報告書。

¹ 有關的章節可於下列超連結下載：http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c58ch07.pdf。

4. 在審計署署長報告書中，審計署曾就政府土地的管理工作進行審查，審查範圍包括地政總署為預防、偵察和糾正非法佔用政府土地的情況而採取的行動。審查工作集中於以下範疇

- (a) 預防及偵察行動；
- (b) 執法行動；
- (c) 個案研究；
- (d) 土地管制資訊系統；及
- (e) 服務表現匯報。

非法佔用未批租政府土地的罰則

5. 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1萬元及監禁6個月。

6. 帳委會察悉，上述罰則水平自1972年以來一直未有調整，並質疑現行罰則水平(包括罰款及監禁)能否發揮足夠阻嚇作用。一如審計署署長報告書所載，在2008年至2011年期間21宗定罪個案當中，判處罰款總額僅為81,900元，其中只有一名非法佔用人於2008年被判監禁3個月，緩刑3年，而被判《土地(雜項條文)條例》所訂最高罰款額1萬元的個案亦只有兩宗。帳委會促請政府當局從速修訂法例以調高罰則水平，並考慮引入每日罰款的制度，以確保有關非法佔用政府土地的罰則可發揮足夠阻嚇作用。審計署署長報告書引述《建築物條例》(第123章)以資說明及作為對比。根據該條例，任何人無合理辯解而沒有遵從當局根據《建築物條例》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20萬元及監禁一年；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2萬元。

7. 帳委會察悉，地政總署署長曾在2004年2月24日的規劃地政及工程事務委員會(現改稱"發展事務委員會")會議上提到，由於本港土地價值高昂，非法佔用土地罪行的現行罰則水平未能發揮足夠阻嚇作用。帳委會詢問，政府當局為何未有主動就有關的罰則水平修訂《土地(雜項條文)條例》。政府當局回應時解釋，自2004年2月的規劃地政及工程事務委員會會議後，地政總署已與有關政策局跟進是否有需要修訂法例，以加強阻嚇作用。在2007年左右，有關的政策局認為修訂法例的工作既耗時又複雜，並要求地政總署透過其他無須修訂法例的方法改善有關情況。地政總署其後已採取其他措施，例如調配人手及召開個案會議討論複雜個案，以處理有關事宜。

8. 當時的發展局局長在回應帳委會的查詢時表示，《土地(雜項條文)條例》所訂的罰則水平長期未作檢討，做法並不恰當。她承諾會指示發展局和地政總署進行檢討，以期提出修訂《土地(雜項條文)條例》的建議，以諮詢發展事務委員會。

9. 政府當局在2012年10月24日的立法會會議席上提交回應帳委會第五十八號報告書的政府覆文。根據該覆文，發展局與地政總署正檢討有關非法佔用政府土地的罰則，包括考慮引入每日罰款的制度，以期提高有關刑罰的阻嚇作用。發展局與地政總署正草擬修訂《土地(雜項條文)條例》的建議，目標是盡快諮詢發展事務委員會及其他相關持份者。

在立法會會議上提出的質詢

10. 議員一直密切監察非法佔用政府土地的事宜。他們透過在立法會會議上提出質詢，就針對該等違法行為採取的執法行動和罰則是否有效表達關注。議員在過去4個立法會會期所提出的相關立法會質詢，已透過超文本連結詳載於**附錄**，以便參考。

近期的發展

11. 政府當局將於發展事務委員會在2014年4月22日舉行的會議上，向委員簡介當局建議透過提高《土地(雜項條文)條例》所訂的有關罰則及在該條例下引入每日罰款的制度，以增加對有關非法佔用未批租土地罪行的阻嚇作用。

相關文件

12. 附有超文本連結的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年4月11日

《土地(雜項條文)條例》的修訂建議

相關文件一覽表

日期	會議／事件	參考資料
2004年2月24日	規劃地政及工程 事務委員會	<p>政府當局就有關管理未批租土地及執行契約條款事宜提交的文件(立法會 CB(1)1024/03-04(04)號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/plw/papers/plw0224cb1-1024-4c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會 CB(1)1314/03-04號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/plw/minutes/pl040224.pdf</p>
2011年3月30日	立法會會議 —— 關於非法佔用 公眾地方的 書面質詢	<p>會議過程正式紀錄 (第5837至5839頁)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/counmtg/hansard/cm0330-translate-c.pdf</p>
2012年7月4日	立法會會議	<p>政府帳目委員會就審計署署長第五十八號衡工量值式審計結果報告書提交的報告書(2012年7月)(第2章)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/pac/reports/58/m_4b.pdf</p>

日期	會議／事件	參考資料
2012年10月24日	立法會會議	回應政府帳目委員會第五十八號報告書的政府覆文 http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/pac/minutes/pac_gm_58-c.pdf
2013年4月24日	立法會會議 —— 關於針對非法砍伐樹林、棄置廢物、佔用政府土地及針對違例發展土地的執法工作的書面質詢	會議過程正式紀錄 (第6023至6028頁) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/hansard/cm0424-translate-c.pdf
2013年6月26日	立法會會議 —— 關於改劃13幅綠化地帶土地及綠化地帶土地被人非法佔用／傾倒廢物的情況的書面質詢	會議過程正式紀錄 (第10214至10217頁) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/hansard/cm0626-translate-c.pdf
2013年10月9日	立法會會議 —— 關於新界西北的政府土地的書面質詢	會議過程正式紀錄 (第96至98頁) http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/counmtg/hansard/cm1009-translate-c.pdf