

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)457/14-15號文件

檔號：CB1/BC/1/14

《2014年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2014年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

2. 《土地(雜項條文)條例》(第28章)(下稱"該條例")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1萬元及監禁6個月。有關罰則自1972年以來未有作出調整。

3. 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有關政府土地管理工作的審計結果¹時表示，根據該條例第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。

4. 基於此背景，政府當局向立法會提交《2014年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")，以加重有關不合法

¹ 有關的審計結果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，以及建議當局檢討該條例第6(4)條所訂罪行的罰則，以作出有效的阻嚇。

佔用未批租政府土地的罪行罰則，藉此加強針對相關罪行的阻嚇作用。

條例草案

5. 條例草案旨在 ——

- (a) 增加該條例第6(4)條所訂關乎不合法佔用未批租土地罪行的罰則，由罰款1萬元改為首次定罪最高可處罰款50萬元，其後每次定罪最高可處罰款100萬元。在兩種情況下，現行6個月的最高監禁期維持不變；
- (b) 引入額外的每日罰款，就該條例第6(4)條所訂罪行持續期間的每一日，另處罰款5萬元(如屬首次定罪)及10萬元(如屬其後每次定罪)；
- (c) 相應上文(a)所載修訂建議，將該條例第6(4A)(a)及(b)條所訂有關在未批租土地上建造構築物的罪行的最高罰款提高50倍，即由5萬元增至250萬元[下文第(i)分段]及由1萬元增至50萬元[下文第(ii)分段]，以及引入遞增的最高罰款制度，即
 - (i) 如犯罪者以任何方式參與、或安排或指示建造該構築物，目的在將該構築物處置以便為其本人或他人圖利，首次定罪最高可處罰款250萬元，其後每次定罪最高可處罰款500萬元。在兩種情況下，現行1年的最高監禁期維持不變；及
 - (ii) 如屬其他情況，首次定罪最高可處罰款50萬元，其後每次定罪最高可處罰款100萬元；在兩種情況下，現行6個月的最高監禁期維持不變；
- (d) 相應上文(a)所載修訂建議，將該條例第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、草地或石頭的罪行的最高罰款提高50倍，即由5,000元增至25萬元，現行6個月的最高監禁期則維持不變；及
- (e) 引入新訂第6(6)及第6(7)條以清楚訂明，除根據該條例第6(4)或第6(4A)條就有關罪行施加的任何罰則

外，如某人被裁定干犯該條例第6(4)或第6(4A)條所訂罪行，法院可應當局申請而作出命令，或主動作出命令，飭令被定罪的人向當局繳付因根據該條例第6(2A)或第6(3)條拆掉任何財產或構築物以及行使該條例第6條賦予當局的權力而招致或引起的任何費用。

法案委員會

6. 在2014年10月10日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄**。法案委員會由謝偉銓議員擔任主席，曾與政府當局舉行兩次會議，以研究條例草案。

法案委員會的商議工作

7. 法案委員會大致上支持條例草案所詳載的法例修訂建議，以加重不合法佔用未批租和未撥用政府土地的相關罪行罰則，從而加強其阻嚇作用。法案委員會藉審議條例草案的機會，研究有關地政總署現時採取的執法行動的各項事宜，包括有何方法提升執法行動的成效和效率，以及有何可行措施協助土地或私人物業的準買家，以更妥善的方法避免在無心的情況下干犯不合法佔用政府土地的罪行。

釐定罰則水平的因素

8. 鑑於當局在條例草案建議大幅加重罰則，謝偉俊議員詢問，政府當局會否向法院提供若干在釐定違例者的罰則時所考慮的因素，使不同法官的量刑可更為一致。

9. 政府當局表示，在提交有關不合法佔用未批租和未撥用政府土地的個案予法院審理時，政府當局會提供相關事實，包括所佔用土地的面積、有關的佔用情況是否涉及永久性構築物，以及有關的佔用情況是否影響公眾安全等。根據過往的經驗，法院在釐定某項罪行的罰則時所考慮的因素有頗大差異，視乎有關個案的情況而定。政府當局認為，讓法院有充分的空間釐定罰則是較適當的做法。法院考慮的因素可包括有關個案是否涉及再犯罪行或違例者有否從所佔用的土地中得益。此外，根據條例草案提出的建議加重最高罰則，法院會有較多空間因應有關個案的嚴重程度釐定有關的罰則。

每日罰款制度(條例草案第3(2)條)

10. 關於根據該條例擬議新訂第6(4AA)條就不合法佔用未批租和未撥用政府土地的持續罪行引入每日罰款制度的建議(請參閱上文第5(b)段)，委員(包括陳克勤議員及胡志偉議員)要求當局澄清，在不合法佔用未批租和未撥用政府土地的罪行持續的期間，每日罰款由哪一天開始計算。

11. 政府當局表示，如屬不合法佔用未批租和未撥用政府土地的持續罪行，每日罰款期將會在違例者干犯該罪行之後開始，即當局發出停止佔用通知，要求佔用人停止不合法佔用有關土地，但在該通知所述明的通知期屆滿後，佔用人無合理辯解而未有停止不合法佔用有關土地時開始。

就不合法佔用未批租和未撥用政府土地採取的執法行動

偵察不合法佔用個案

12. 委員從政府當局提供的資料察悉，在過去兩個曆年，地政總署主要透過投訴或轉介，分別在2012年及2013年接獲或偵察到10 592宗及11 016宗涉嫌不合法佔用未批租和未撥用政府土地的個案，當中在2012年及2013年分別有393宗及416宗個案是在地政總署進行以風險為本的巡查時發現。部分委員(包括盧偉國議員)關注到，地政總署所處理的投訴／轉介個案數目，或許未能全面反映不合法佔用未批租和未撥用政府土地的整體情況。他們要求政府當局提供詳細資料，說明本港不合法佔用未批租和未撥用政府土地的整體現況。

13. 政府當局表示，由於不合法佔用未批租和未撥用政府土地的情況可在不同時間及全港不同地點發生，當中可涉及不同人士，地政總署無法就某特定時間內不合法佔用未批租和未撥用政府土地的情況彙編詳盡無遺的紀錄。鑑於未批租和未撥用政府土地的面積及有關土地廣泛分布於全港，由地政總署定期巡查所有未批租和未撥用政府土地，是既不切實可行亦不合乎成本效益的做法。地政總署因而採取務實的方法，在接獲公眾投訴／轉介時，及時作出視察安排及採取合適的跟進行動。如公眾發現懷疑不合法佔用未批租和未撥用政府土地的個案，當局鼓勵他們可親身、以郵寄、電子郵件、傳真或透過1823或地政處熱線向地政總署舉報。與此同時，地政總署亦會進行以風險為本的巡查，針對已圍封土地及／或相對較易於被不合法佔用及／或有經常被公眾投訴紀錄的黑點。

14. 葉國謙議員質疑，只是加重該條例所訂罰則對土地管制工作的成效有多大，並促請政府當局制訂更有效的執法措施，處理不合法佔用未批租和未撥用政府土地的情況。主席認為，政府當局應加強巡查及實地視察。為加強執法成效，盧偉國議員及何秀蘭議員建議，政府當局應更有效運用先進科技，以監察和識別不合法佔用未批租和未撥用政府土地的情況，例如定期在土地上空以航攝方式拍攝土地情況。

15. 政府當局贊同委員的意見，認為嚴謹的執法制度對有效進行土地管控工作十分重要；當局並表示，地政總署在接獲投訴／轉介，或接獲就懷疑個案進行巡查後所提交的報告後，會及時採取適當的跟進行動。此外，地政總署已推行各項措施和安排，以加強其執法工作。該等措施和安排包括：更新和擴大巡查路線，加入透過巡查或接獲投訴／轉介後新發現的易於被不合法佔用的地點；增加以風險為本的巡查次數；利用航空照片輔助視察行動；以及為前線及調查人員提供培訓。

迅速及適時採取執法行動

16. 法案委員會曾研究地政總署針對不合法佔用未批租和未撥用政府土地採取執法行動的工作流程。部分委員(包括胡志偉議員)指出，在某些個案中，地政總署就不合法使用土地的情況所採取的執法行動需時甚長。該等委員關注到，在監察未批租和未撥用政府土地是否恰當使用方面，政府當局現時採取的措施是否具效率。

17. 政府當局表示，當局就不同個案採取執法行動需時不一，視乎每宗個案的背景和複雜程度而定。個別分區地政處會視乎每宗個案的性質及規模、所涉及的潛在危險及滋擾及／或當時的待辦個案數量，就個案訂定優先次序。地政總署接獲投訴／轉介，或接獲就懷疑不合法佔用土地進行巡查後所提交的報告後，會進行實地視察，以確定有關的政府土地實際上是否正被不合法佔用。如有有關的情況屬實，當局會根據該條例第6(1)條在該地點張貼通知，飭令佔用人在通知所指明的日期前停止不合法佔用有關土地。如有有關的佔用情況在通知期屆滿時仍未停止，而佔用又未能提出任何合理辯解，地政總署會採取進一步行動，包括在地政總署承辦商的協助下，根據該條例第6(2)及(3)條，移走／拆掉任何有關的財產／構築物。視乎有關個案的具體情況(舉例而言，假如佔用人的身份得以確認而證據又充

分)，地政總署會尋求法律意見，並會考慮根據該條例的相關條文按適當情況提出檢控。

在執法人員不能進入的未批租和未撥用政府土地上的不合法構築物

18. 部分委員(包括葉國謙議員及何秀蘭議員)關注到，如建於未批租和未撥用政府土地上的不合法構築物被私人土地包圍，以致地政總署的執法人員不能進入，政府當局如何能妥為識別有關的不合法構築物。此外，如地政總署的人員不能進入相關土地，當局會如何張貼有關的停止佔用通知。

19. 政府當局表示，地政總署的人員會透過目視檢查及／或使用航空攝影或無人駕駛飛機等適當的輔助設備識別有關的構築物，以及確認該等構築物實際上是否建於未批租和未撥用的政府土地上。如有需要，亦會要求專業測量師核實。就不能進入的未批租和未撥用政府土地而言，當局會把停止佔用通知張貼在附近的可到達位置。

土地或私人物業的準買家在無心的情況下干犯不合法佔用未批租和未撥用政府土地的罪行

20. 部分委員(包括陳健波議員及何秀蘭議員)關注到，過往曾發生一些購買土地個案，當中的買家購入土地，但卻不知悉所購入土地當中有部分實際上為未批租和未撥用的政府土地。在該等個案中，有關買家可能會在無心的情況下干犯不合法佔用未批租和未撥用政府土地的罪行。陳健波議員促請政府當局加強教育公眾，提醒土地或私人物業的準買家在進行物業交易時務須謹慎小心，以免在不知悉所購入土地當中有部分實際上為未批租和未撥用政府土地的情況下購入土地。此外，何秀蘭議員建議，若買家錯誤購入實為政府土地的土地，政府當局應向這些買家提供協助或糾正渠道，例如有何方法要求相關的律師或測量師負上法律責任。

21. 政府當局認為，買家具有足夠的認知十分重要。為提高公眾意識，政府當局近日推出了電台宣傳聲帶和電視宣傳短片，傳遞"違契建屋，非法佔地，後果嚴重"的信息，以提醒公眾不應參與不合法佔用未批租和未撥用政府土地的行為。如有疑問，任何私人物業或土地的準買家應在正式進行任何交易前，先尋求獨立的專業意見。政府當局進而表示，當局會透過不同渠道(包

括香港律師會、地產代理監管局、各民政事務處及鄉郊社區)繼續進行宣傳及公眾教育工作。

22. 政府當局進而表示，地政總署的土地管控工作主要針對不合法佔用未批租和未撥用政府土地和私人土地上的違契情況。地政總署不時碰到個別土地執管個案涉及現任與前任業主的業權轉讓，其中牽涉未批租和未撥用政府土地。鑑於地政總署的執法重點是打擊不合法佔用行為及糾正違契情況，而業權轉讓屬私人交易，地政總署無法介入該等交易。如私人交易涉及未批租和未撥用的政府土地，有關交易的任何一方可因應適當情況，考慮以合適的方法(包括民事訴訟)，就其他各方的疏忽或不當行為尋求糾正方法。

委員會審議階段修正案

23. 法案委員會及政府當局不會就條例草案提出任何委員會審議階段修正案。

恢復條例草案的二讀辯論

24. 法案委員會不反對恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢內務委員會

25. 法案委員會於2015年1月16日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年1月22日

附錄

《2014年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》 委員會

委員名單

主席 謝偉銓議員, BBS

委員 石禮謙議員, GBS, JP
何秀蘭議員, JP
陳克勤議員, JP
陳健波議員, BBS, JP
葉國謙議員, GBS, JP
謝偉俊議員, JP
胡志偉議員, MH
陳恒鑽議員, JP
陳家洛議員
葛珮帆議員, JP
盧偉國議員, BBS, MH, JP

(總數：12名委員)

秘書 羅英偉先生

法律顧問 盧詠儀小姐