

## 第7章

### 地政總署

#### 非法佔用政府土地

香港審計署

二零一二年三月二十八日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十八號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 非法佔用政府土地

## 目 錄

	段數
<b>第 1 部分：引言</b>	1.1
背景	1.2 – 1.8
審查工作	1.9 – 1.11
審計署的整體意見及建議	1.12 – 1.15
當局的整體回應	1.16 – 1.17
鳴謝	1.18
<b>第 2 部分：預防及偵察行動</b>	2.1
分區地政處的視察及調查	2.2 – 2.3
審計署的意見及建議	2.4 – 2.9
當局的回應	2.10
監察及管制已登記搭建物和持牌搭建物	2.11 – 2.13
審計署的意見及建議	2.14 – 2.15
當局的回應	2.16
<b>第 3 部分：執法行動</b>	3.1
《土地(雜項條文)條例》	3.2
處理土地管制個案的行動	3.3 – 3.6
審計署的意見及建議	3.7 – 3.14
當局的回應	3.15
檢控行動	3.16 – 3.19
審計署的意見及建議	3.20 – 3.30
當局的回應	3.31 – 3.32
<b>第 4 部分：審計署的個案研究</b>	4.1
審計署進行個案研究	4.2
長期非法佔用政府土地而未被發現(個案二)	4.3
審計署的意見及建議	4.4 – 4.7
當局的回應	4.8
對持牌搭建物監管不足(個案三)	4.9 – 4.11
審計署的意見及建議	4.12 – 4.13
當局的回應	4.14

	段數
非法佔用郊野公園土地 (個案四)	4.15 – 4.16
審計署的意見及建議	4.17 – 4.25
當局的回應	4.26 – 4.28
間斷地非法佔用政府土地 (個案五)	4.29
審計署的意見及建議	4.30 – 4.31
當局的回應	4.32
政府斜坡上的違例工程 (個案六)	4.33 – 4.34
審計署的意見及建議	4.35 – 4.40
當局的回應	4.41 – 4.42
審計署對執法行動的整體建議	4.43 – 4.44
當局的回應	4.45
<b>第 5 部分：土地管制資訊系統</b>	5.1
土地管制資訊系統的成效	5.2 – 5.3
審計署的意見及建議	5.4 – 5.17
當局的回應	5.18
更新土地管制資訊系統計劃	5.19
審計署的意見及建議	5.20 – 5.22
當局的回應	5.23
<b>第 6 部分：服務表現匯報</b>	6.1
服務表現目標及指標	6.2 – 6.3
審計署的意見及建議	6.4 – 6.9
當局的回應	6.10 – 6.11

## 頁數

### 附錄

A : 地政總署組織圖 (二零一二年二月)	57
B : 位於上水的個案二的大事年表	58
C : 位於上水的個案三的大事年表	59 – 61
D : 位於元朗的個案四的大事年表	62 – 63
E : 個案四的相關發牌規定	64
F : 位於沙田的個案五的大事年表	65
G : 位於屯門的個案六的大事年表	66 – 67



## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

### 背景

1.2 土地是香港稀少和珍貴的資源。截至二零一二年二月，香港土地總面積為 110 441 公頃，其中 32 276 公頃 (29%) 為未批租和未撥用的政府土地，包括有待處置的空置政府土地、天然斜坡、荒蕪島嶼和偏遠地區政府土地。至於餘下土地面積，55 172 公頃 (50%) 撥供政府決策局和部門使用(例如道路、公園、郊野公園和泳灘)，22 993 公頃 (21%) 則根據租契、牌照、許可證、短期租約或歸屬令由私人及公營機構持有。地政總署負責多項職務，包括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。

1.3 非法佔用政府土地的個案(土地管制個案)時有發生，包括各類違例工程、違例佔用土地作園藝／儲物／泊車用途，以及在政府土地上違例棄置廢物。透過傳媒報道、市民投訴、政府部門轉介及 12 個分區地政處(註 1)的巡查工作，地政總署得悉該等土地管制個案。

1.4 地政總署轄下地政處負責監督 12 個分區地政處。地政總署的組織圖載於附錄 A。分區地政處(共有 170 名人員負責土地管制職務)分別管理所屬地區內未批租和未撥用的政府土地，以及政府土地的短期租約。

1.5 地政總署藉《地政處指示》發布有關預防、偵察和糾正非法佔用政府土地情況的指示及指引。根據《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)第 6 條，地政總署署長有權採取行動，清理任何被非法佔用的政府土地，並提出檢控，以及向被裁定觸犯相關罪行的人士收回清拆非法搭建物的費用。

### 土地管制問題

1.6 二零零四年和二零零六年，地政總署告知立法會：

- (a) 地政總署極為重視管理未批租政府土地的工作。然而，由於資源所限，該署在這方面未必能夠做到完全符合公眾的期望。在大部分個案中，當地政總署張貼法定通知要求佔用人遷出該場地後，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，在部分個案中，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土地；

---

註 1： 12 個分區地政處為港島東區地政處、港島西及南區地政處、離島地政處、九龍東區地政處、九龍西區地政處、北區地政處、西貢地政處、沙田地政處、大埔地政處、荃灣葵青地政處、屯門地政處，以及元朗地政處。

- (b) 地政總署在土地管制方面面對兩大困難，一是全港的未批租政府土地面積廣大，須由地政總署負責日常管理工作，二是由於本港土地價值高昂，非法佔用罪行的現行罰則，未能發揮足夠阻嚇作用(後者在第3部分說明)。就前者而言，鑑於地政總署尚有其他須優先處理的工作，硬性指定每隔某段時間巡查所有政府土地並不實際可行。若要完全確保政府土地不被非法佔用，便須不分日夜不停看守或監察所有未批租政府土地，此舉須動用龐大人力及開支。因此，地政總署會在容易被非法佔用的未批租土地上加裝圍欄，並加強定期巡查(即已圍封土地和違佔黑點——註2)，以便有策略地保護有關土地；
- (c) 清拆在政府土地上發現的違例搭建物亦不容易，儘管房屋署會根據政府政策給予居民安置，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；及
- (d) 在某些條件下，地政總署或會按市值租金向有關佔用人批出短期租約，把佔用未批租政府土地的情況納入規管，地政總署認為，規管行動是一種務實的方法，以解決非法佔用政府土地的問題，同時亦可避免需要頻頻進行視察，以防止有人再次佔用相關政府土地。不過，在處理短期租約的申請時，地政總署會秉持一項原則，就是政府土地屬公共資源，除非在特殊及理由充分的情況下，該等資源通常不准被專用。

1.7 為處理土地管制問題，地政總署近年採取以下改善措施：

- (a) 透過重新調配內部人手，成立由39名人員組成的新界行動組，負責處理二零零七年之前在新界發現的土地管制個案；
- (b) 對寮屋進行密切監察；
- (c) 成立部門專責小組，探討並試驗劃一和簡化的土地管制程序；
- (d) 召開個案會議和其他特別會議，討論複雜個案或問題；及
- (e) 對備受關注的非法佔用政府土地個案提出檢控，向公眾傳達清晰的信息，表明當局會在有需要時採取果斷的管制行動。

---

註2： 部分政府土地被圍封，以防非法佔用。列為違佔黑點的土地，是指被非法佔用的風險很高或經常遭市民投訴被非法佔用的地點。



1.8 二零一一年，地政總署對違佔黑點和涉及投訴或轉介的非法佔用政府土地個案，共進行了 10 920 次視察。同年，執行政府土地管制工作所涉及的人手總開支為 7,400 萬元。

### 審查工作

1.9 二零零四年，審計署就愉景灣和二浪灣的批地事宜進行審查(二零零四年十月《審計署署長第四十三號報告書》第 6 章)。二零零六年，審計署就地政總署短期租約的管理進行另一次審查(二零零六年十月《審計署署長第四十七號報告書》第 2 章)。二零零七年，審計署就空置政府土地的臨時使用情況再作審查(二零零七年十月《審計署署長第四十九號報告書》第 12 章)。

1.10 鑑於政府土地是珍貴的資源，審計署最近就政府土地的管理工作進行另一次審查，審查工作涵蓋地政總署為預防、偵察和糾正非法佔用政府土地的情況所採取的行動，審查工作集中在以下範疇：

- (a) 預防及偵察行動(第 2 部分)；
- (b) 執法行動(第 3 部分)；
- (c) 審計署的個案研究(第 4 部分)；
- (d) 土地管制資訊系統(第 5 部分)；及
- (e) 服務表現匯報(第 6 部分)。

1.11 由於大部分非法佔用政府土地的個案均在新界發生(例如截至二零一一年十二月，98% 未能完成處理的土地管制個案皆涉及新界地點——註 3)，是次審查主要集中於新界的土地管制個案。審計署發現地政總署在若干方面有可改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

### 審計署的整體意見及建議

1.12 地政總署其中一項主要職責，是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。然而，審計署注意到，地政總署對土地管制事宜給予較低優先次序，把大部分資源調撥至其他工作，例如批地和收地以配合房屋、經濟及基建發展所需。在審查工作期間，審計署發現大部分土地管制個案均因傳媒報道和市民投訴而被偵察，只有小部分個案是在分區地政處人員巡查時被發現。由於地政總署目前沒有特別針對非法佔用政府土地的情況進行定期

---

註 3： 在截至二零一一年十二月的 3 909 宗未能完成處理的土地管制個案(見第 3.3 段表一)中，3 840 宗(98%) 在新界發現。

視察(已圍封土地和違佔黑點的視察除外——見第 1.6 (b) 段)，因此該署未能適時偵察該等非法行為，也無法掌握問題的嚴重程度。有些政府土地長期被非法佔用沒有被發現，這種情況偶有發生。地政總署未有經常採取迅速有效的執法行動，例如有些個案在發現後長時間仍未獲解決便證明這點。在一些其他個案中，非法佔用政府土地的情況會藉批出短期租約予以規管。

1.13 審計署亦發現，地政總署現時的土地管制資訊系統不能有效支援該署管理其土地管制個案(見第 5 部分)。二零零八至二零一一年期間，地政總署接獲的土地管制個案(主要經由投訴和轉介)增加了 15%，同期，檢控個案卻減少了 82%，情況令人關注。

1.14 二零一二年三月，地政總署告知審計署：

- (a) 地政總署須按其他政府決策局和部門的時間表，執行批地和收地職務。地政總署亦會對非法挖掘、移除草地和擅自進入政府土地等行為提出檢控；
- (b) 由於未批租和未撥用的政府土地面積廣大，加上有其他優先次序更高的工作，分區地政處人員主要因應投訴和轉介而採取土地管制行動，而且只能巡查已圍封土地和違佔黑點(見第 1.6 (b) 段)。由於尚有其他需要優先處理的工作，地政總署能調撥更多資源進行土地管制工作的可能性不大；
- (c) 非法佔用政府土地的形式眾多。鑑於歷史緣故，及新界部分政府土地與私人土地連結的誘因，一些私人土地業主會佔用政府土地；及
- (d) 政府土地被毗連私人土地業主非法佔用的情況，可藉批出短期租約(作園藝用途)加以規管；批出短期租約的原因眾多，包括可善用政府土地、減輕地政總署看守土地的費用，以及政府可從短期租約獲得收入。

1.15 鑑於土地是香港的珍貴資源，為保護土地免遭非法佔用，審計署建議地政總署署長應全面檢討該署管理未批租和未撥用政府土地的策略、優先次序和資源分配。

## 當局的整體回應

1.16 發展局局長同意地政總署應採取迅速及有效的行動，保護政府土地免遭非法佔用。她表示：

- (a) 地政總署須按市民所受到的影響，為眾多職務和工作要求編訂優先次序；
- (b) 管理政府土地，特別是新界的政府土地，工作並不簡單。政府土地遍佈新界各處，地政總署無法逐一定期巡查(見第 1.6 (b) 段)。為有效運用撥予地政總署的公共資源，主要因應投訴(包括傳媒報道)而採取行動是合理的做法；
- (c) 地政總署近年推行多項積極措施(見第 1.7 段)，以提高管制違例使用政府土地工作的成效。地政總署致力通過善用可用資源和靈活調派人手，繼續積極和務實地處理相關問題；及
- (d) 地政總署準備在切實可行的情況下落實審計署提出的建議。

1.17 地政總署署長同意考慮審計署的意見。她表示：

- (a) 地政總署會不時檢討土地管制情況；及
- (b) 由於尚有其他需要優先處理的工作，地政總署需要一些時間才能完成全面檢討管理未批租和未撥用政府土地的策略、優先次序和資源分配。

## 鳴謝

1.18 在審查工作期間，地政總署、漁農自然護理署(漁護署)、土木工程拓展署及食物環境衛生署(食環署)人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第2部分：預防及偵察行動

2.1 本部分探討地政總署針對非法佔用政府土地的情況所採取的預防及偵察行動，審查工作集中於：

- (a) 分區地政處的視察及調查(見第 2.2 至 2.10 段)；及
- (b) 監察及管制已登記搭建物和持牌搭建物(見第 2.11 至 2.16 段)。

### 分區地政處的視察及調查

#### 偵察懷疑個案

2.2 地政總署循以下途徑，偵察懷疑非法佔用政府土地的個案：

- (a) 傳媒報道和市民投訴；
- (b) 政府部門、區議會和鄉事委員會的轉介；
- (c) 地政總署人員在執行與土地管制無關的職務(例如監察短期租約)時發現的個案；及
- (d) 地政總署土地管制人員和該署所聘保安員巡查時發現的個案。

如第 1.6 (b) 段所述，地政總署表示，由於尚有其他需要優先處理的工作，要每隔指定期間視察所有未批租的政府土地並不切實可行。因此，該署會藉更頻密的定期巡查(例如以風險為本的視察)，有策略地保護已圍封土地和違佔黑點，但在偵察土地管制個案方面，則十分倚賴其他偵察途徑(見上文(a)至(c)項)。

#### 土地管制隊

2.3 分區地政處各設土地管制隊，成員數目由 9 至 33 人不等(註 4)，負責執行主要針對已圍封土地和違佔黑點的巡查工作，以及調查懷疑土地管制個案。此外，土地管制隊亦負責管理未批租政府土地(註 5)。土地管制隊會對證明屬

---

註 4：就新界的分區地政處而言，該等人員包括地政主任(領導並監督土地事宜的視察工作和執法行動)及地政督察(就土地事宜進行視察和採取執法行動)。就市區的分區地政處而言，該等人員包括產業主任(就土地事宜進行視察和採取執法行動)及產業助理(協助產業主任執行職務)。

註 5：相關職務包括清理和圍封土地、管理路邊展示的非商業宣傳物料、處理臨時佔用政府土地的各類申請，以及管理樹木。

實的土地管制個案採取行動(註6)，並把證據足夠的個案轉介地政總署檢控組跟進。

## 審計署的意見及建議

### 土地管制問題

2.4 審計署注意到，分區地政處接獲的懷疑土地管制個案由二零零八年的7 284宗，增至二零一一年的8 406宗(增幅為15%)。鑑於土地是香港稀少和珍貴的資源，加上市民近年對非法佔用政府土地的情況日益關注，審計署認為，地政總署須確定土地管制問題的嚴重程度，並採取所需要的預防措施，盡量減少土地管制個案的數目。加強宣傳活動，是阻遏和預防非法佔用政府土地的其中一個方法。

### 風險為本的視察計劃

2.5 二零一零年三月，地政總署回答一名立法會議員的提問時表示，須作跟進的非法佔用政府土地個案中，經投訴或轉介得悉的佔93%，只有7%是分區地政處在巡查時發現。

2.6 審計署注意到，地政總署的巡查計劃主要涵蓋已圍封土地和違佔黑點，其他未批租政府土地大多未被涵蓋。第4部分個案二顯示有些人士長期非法佔用政府土地而沒有被發現的情況。審計署認為，地政總署須採取更積極的方式，並加強風險為本的視察計劃，以便更妥善地監察土地管制問題。

2.7 按照《地政處指示》，每個分區地政處應按已發現問題的地區、每次巡查的視察範圍及巡查次數，擬備巡查計劃。然而，據審計署所得知，分區地政處沒有妥善記錄巡查計劃，也沒有把該等計劃提交地政總署總部以供監察。

2.8 審計署認為，地政總署須要求分區地政處加強並記錄風險為本的視察計劃、訂明視察次數和地點，並以高風險地區(例如根據以往記錄曾被非法佔用的政府土地)為視察重點，同時把視察計劃定期提交地政總署總部以供監察。此外，地政總署須要求分區地政處有系統地記錄實地視察的結果(例如發現政府土地被非法佔用的範圍和嚴重程度)，以及所採取的跟進行動。土地管制資

---

註6： 相關行動可包括張貼法定通知以飭令佔用人停止非法佔用政府土地、向佔用人發出警告信、向承辦商發出施工令以進行清拆工程和植物保養工作，以及監督承辦商的施工情況。

訊系統未能妥善記錄土地管制個案的詳情，亦須及早更新(見第 5.12 及 5.17(a) 及 (c) 段所載審計署的意見及建議)。

### 審計署的建議

2.9 鑑於保護政府土地免遭非法佔用的重要性，審計署建議地政總署署長應：

- (a) 確定土地管制問題的嚴重程度，並採取所需的預防措施，盡量減少土地管制個案的數目；
- (b) 加強地政總署的宣傳活動，預防非法佔用政府土地；
- (c) 要求分區地政處加強並記錄風險為本的視察計劃；
- (d) 要求分區地政處把視察計劃定期提交地政總署總部以供監察；及
- (e) 要求分區地政處有系統地記錄實地視察的結果及所採取的跟進行動。

### 當局的回應

2.10 地政總署署長同意第 2.9(e) 段所載審計署的建議，並同意考慮第 2.9(a) 至 (d) 段所載審計署的建議。她表示：

#### 土地管制問題

- (a) 懷疑土地管制個案數目增加，原因是更多人透過不同渠道(例如申訴專員公署、立法會議員和區議員)作出投訴，而且傳媒亦積極跟進市民投訴；
- (b) 鑑於所涉土地面積甚廣，地政總署無法逐一定期巡查所有土地。因此，地政總署主要因應投訴和轉介個案才採取行動(見相關的 1.6(b) 及 1.16(b) 段)。要了解非法佔用政府土地問題的嚴重程度，亦不切實可行，因為這類違規行為可於不同時間以不同形式出現，而且不時再次發生。儘管地政總署可藉圍封政府土地以防止非法佔用，但這個做法在很多地方都不受歡迎，因為會令鄰近私人土地的業主感到不便，以及影響景觀；

### 宣傳活動

- (c) 雖然地政總署可藉加強宣傳活動以防止非法佔用政府土地，但這些宣傳活動會導致投訴及轉介個案上升，以致積壓工作的清單變得更長，因而減低土地管制行動的阻嚇作用；

### 風險為本的視察計劃

- (d) 分區地政處的巡查計劃以風險為本，重點視察屢遭市民投訴的已圍封土地和違佔黑點。分區地政處的巡查工作，亦會由外判保安員進行。外判保安員的巡查資料(包括巡查次數)亦定期提交地政總署總部存檔；
- (e) 地政總署總部已發出指引，讓分區地政處按可用資源制訂包括由保安員執行流動巡查的所屬分區巡查計劃。各土地管制隊的主管應每隔兩個星期與個案主任開會，跟進每宗個案的進度；
- (f) 複雜個案會提交檢討委員會(註7)會議，讓分區地政處得悉。地政總署發出指引，確定土地管制的優先次序；《地政處指示》訂明，環境黑點和其他有環境問題的地區，在有需要時會轉介個案給地區管理委員會(註8)討論。為了更好運用資源，地政總署已提醒分區地政處考慮聘用保安承辦商，在政府土地(包括違佔黑點)進行視察；
- (g) 目前，分區地政處為轄下人員制訂針對已圍封土地和違佔黑點的巡查計劃，而有關計劃經處內高層人員審批；及
- (h) 由於分區土地管制隊對所屬分區內的情況和違佔黑點的位置較為熟悉，因此由分區土地管制隊主管制訂視察計劃並承擔監管責任，是更為務實和有效的做法。此外，分區地政處的檢討委員會會討論土地管制問題。分區地政處會根據當區的資源和特色自行制訂視察計劃，並提交檢討委員會審批。除非有關的額外工作是必需和具有作用，地政總署會盡量避免增添署內人員的工作量。

---

註7： 每個分區地政處都設有檢討委員會，由有關的地政專員擔任主席，負責就解決複雜的土地管制個案發出指示。

註8： 區議會轄下的地區管理委員會成立目的是為政府部門及區議會提供一個商討、協調及合作的平台。

## 監察及管制已登記搭建物和持牌搭建物

### 一九八二年的寮屋登記工作

2.11 政府在一九八二年進行調查，為當時的已建寮屋進行登記。這些已登記搭建物(獲編寮屋登記編號)獲准暫時保留在政府土地和私人農地上，但其位置、尺寸、建築用料和用途不得改變，須與登記記錄所載的一樣。當局如因發展、改善環境或安全理由而需要使用相關土地，便會清拆有關搭建物。截至二零一一年十二月，已登記搭建物約有 393 400 間。

### 持牌搭建物

2.12 一九七零年代中期之前，地政總署(註 9)為農用或住用搭建物發出政府土地租用牌照，以規範當時鄉郊地區的已建農用和住用寮屋。一如政府土地租用牌照所規定，在政府土地上建造的搭建物必須符合訂明用途和尺寸，而搭建物的任何改建或重建均須獲地政總署批准。此外，該等牌照不得轉讓。如違反政府土地租用牌照的條件，地政總署可取消有關的牌照。牌照一旦被取消，在政府土地上的相關搭建物便須清除。截至二零一一年十二月，這類政府土地租用牌照(註 10)約有 15 000 個。

### 寮屋管制小組

2.13 二零零六年四月，地政總署接手處理房屋署的寮屋管制工作，並成立寮屋管制小組，以監察已登記搭建物。該小組由總產業測量師擔任主管，成員共有 356 名職員，負責全港的寮屋管制和清拆職務，包括：

- (a) 根據視察計劃視察已登記搭建物，並在發現違規情況時採取執法行動；
- (b) 審批已登記搭建物的修葺申請；

---

註 9：一九八一年十二月之前，當時的新界政務司是主管新界土地的負責機關。布政司署在一九八一年十二月重組，當時的政務司成為土地主管機關。地政總署自一九八二年四月成立以來，一直負責所有土地行政事務。為求簡明起見，在本報告書內，地政總署兼指新界政務司和政務司。

註 10：一個政府土地租用牌照可涵蓋一個以上搭建物。



- (c) 當發現持牌搭建物或持牌搭建物區域內有任何新的建築工程，通知相關的分區地政處採取適當的執法行動；
- (d) 拆卸違例的寮屋和已登記搭建物的違例擴建部分 (見第 2.11 段)；  
及
- (e) 對違例佔用未批租政府土地的寮屋採取檢控行動。

### 審計署的意見及建議

2.14 審計署審查發現，地政總署監察已登記搭建物和持牌搭建物的工作有可改善之處。如第 4 部分個案三所示 (見第 4.9 至 4.14 段)，儘管北區地政處早於 20 年前即一九九一年已得悉有關持牌搭建物的佔用人已經轉換，以及搭建物遠超過土地租用牌照所訂明的大小 (見附件 C 第 (3)、(5) 及 (6) 項)，但到了二零一一年十一月北區地政處才取消有關的土地租用牌照。疏於採取執法行動的情況，令人關注。

### 審計署建議

2.15 審計署建議，地政總署署長應採取措施，加強監察和管制已登記搭建物和持牌搭建物 (見相關的第 4.13 段所載審計署的建議)。

### 當局的回應

2.16 地政總署署長同意考慮審計署的建議。她表示：

- (a) 寮屋管制小組有巡查已登記搭建物。然而，寮屋管制小組未能進入一些寮屋搭建物，所以未能作出視察；及
- (b) 雖然目前已有一定數目涉及持牌搭建物的投訴及轉介個案，但是分區地政處未能投放資源巡查持牌搭建物，而只會考慮每年發信給持牌人。

## 第3部分：執法行動

3.1 本部分探討地政總署為打擊非法佔用政府土地所採取的執法行動，審查工作集中於：

- (a) 處理土地管制個案的行動(見第 3.3 至 3.15 段)；及
- (b) 檢控行動(見第 3.16 至 3.32 段)。

### 《土地(雜項條文)條例》

3.2 地政總署負責根據《土地(雜項條文)條例》採取土地管制行動。該條例第 6 條訂明：

#### 第 6(1) 條

- (a) 如有並非根據許可證、撥地契據或撥地備忘錄而佔用未批租土地的情況出現，則當局(註 11)可安排張貼通知，飭令在通知內指明的日期前停止佔用該土地；

#### 第 6(2) 條

- (b) 如佔用未批租土地的情況未有遵照根據第 6(1) 條發出的通知所飭令者而停止，則當局可將該土地上的任何人(如有的話)驅逐，及接管該土地上的任何財產或構築物；

#### 第 6(2A) 條

- (c) 如有構築物並非根據許可證、撥地契據或撥地備忘錄正在(或已在)未批租土地上建造，而當局合理地信納該構築物並無慣常及真正地使用，則當局可無須發出通知，將該構築物內的任何人驅逐或將其內的任何財產移走；拆掉該構築物，及接管此等財產及接管因拆掉該構築物而得的任何財產；及

#### 第 6(4) 條

- (d) 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 6(1) 條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 元及監禁六個月。

---

註 11：當局指地政總署署長、食物環境衛生署署長或房屋委員會，視乎情況而定。

## 處理土地管制個案的行動

3.3 表一根據分區地政處和新界行動組(見第 1.7(a) 段)的季度報表，載列二零零八至二零一一年期間所接獲和已完成的土地管制個案的數目，以及每年年終時未能完成處理個案的數目。

表一

土地管制個案  
(二零零八至二零一一年)

詳情	2008 年 (宗)	2009 年 (宗)	2010 年 (宗)	2011 年 (宗)
(a) 承接上一年度的個案	5 733	5 292	4 457	4 509
(b) 加：年內接獲的個案	7 284	8 597	9 109	8 406
(c) 減：年內完成的個案	(7 725)	(9 432)	(9 057)	(9 006)
(d) 轉撥下一年度的個案	5 292	4 457	4 509	3 909

資料來源：地政總署的記錄

3.4 視乎個別個案的性質，相關分區地政處或新界行動組會採取下列一項或多項行動：

- (a) **自行糾正**：要求佔用人停止非法佔用政府土地，以及清除任何建於該土地上的搭建物。如佔用人遵行規定，則不會對他們採取進一步行動；
- (b) **清拆行動**：對任何建於政府土地上的違例搭建物採取清拆行動。如可以找到佔用人，則會盡量向佔用人收回清拆費用；
- (c) **檢控行動**：對有充足證據的適當個案，向佔用人採取檢控行動(見第 3.16 至 3.32 段)；
- (d) **轉介其他政府部門**：如個案屬其他政府部門的執法範圍，便會轉介相關部門跟進，例如涉及違例傾倒建築廢物的個案會轉介環境保護署根據《廢物處置條例》(第 354 章)採取行動；及

- (e) **不採取執法行動**：對於涉及私人土地或持有政府土地租用牌照或短期租約的個案，或僅屬一般土地事宜的公眾查詢，不會採取行動。

3.5 第 3.4 段所述的一項或多項行動圓滿完成後，相關分區地政處或新界行動組會把個案視為“已完成”。分區地政處和新界行動組於二零零八至二零一一年期間所完成個案數目的分析，載於表二。

表二

分區地政處及新界行動組的已完成個案  
(二零零八至二零一一年)

所採取行動  (見第 3.4 段)	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	總數	
	(宗)	(宗)	(宗)	(宗)	(宗)	百分比
(a) 自行糾正	1 950	1 944	2 062	2 236	8 192	23.2%
(b) 清拆行動	2 476	3 166	2 449	2 504	10 595	30.1%
(c) 檢控行動	20	13	12	8	53	0.2%
(d) 轉介其他政府部門	1 855	2 363	2 499	2 161	8 878	25.2%
(e) 不採取執法行動	1 424	1 946	2 035	2 097	7 502	21.3%
<b>總數</b>	<b>7 725</b>	<b>9 432</b>	<b>9 057</b>	<b>9 006</b>	<b>35 220</b>	<b>100.0%</b>

資料來源：地政總署的記錄

### 土地管制個案的類別

3.6 根據《地政處指示》，個案按照採取土地管制行動的優次分為下列三類：

- (a) **第 1 類 (高優次)**：可能危害生命、引致重大財物損失、造成嚴重污染或損害公眾利益和福祉的個案；

- (b) **第II類(中優次)**：涉及非法耕種、挖掘或圍封政府土地的個案；及
- (c) **第III類(低優次)**：涉及非法佔用政府土地作園藝或泊車用途等輕微違規的個案。

該指示又訂明，要提高或降低任何土地管制個案的類別，須經檢討委員會開會討論和通過，並在會議記錄中註明理由和理據。

## 審計署的意見及建議

### 完成土地管制個案的時間

3.7 地政總署土地管制資訊系統的資料顯示，截至二零一一年十二月，未能完成處理的個案共有 6 381 宗(註 12)，其中 494 宗(8%) 屬第 I 類個案，5 089 宗(80%) 屬第 II 類個案，798 宗(12%) 屬第 III 類個案。屬於第 I 類的 494 宗個案，全部涉及新界地點。

3.8 根據地政總署的內部指示：

- (a) 第 I 類個案應在接獲投訴或轉介當日起計四個月內完成；及
- (b) 對於達不到時限目標的個案，個案主任須向檢討委員會報告詳情，並述明原因。

3.9 審計署注意到，截至二零一一年十二月，土地管制資訊系統(註 13)所載 494 宗未能完成處理的第 I 類個案中，70% (344 宗) 已逾四個月的時限目標，當中有四宗超過十年仍然未能完成處理。據地政總署表示，這類長期未能完成處理個案包括：

- (a) 涉及骨灰龕搭建物的複雜個案；
- (b) 無法採取清拆行動的個案(例如跨建於政府土地和私人土地的村屋——註 14)；
- (c) 佔用人已向地區知名人士或具影響力的組織求助的個案；

---

註 12：土地管制資訊系統所記錄的個案數目，有別於分區地政處和新界行動組的季度報表所載的數目(見第 5.4 及 5.5 段)。由於季度報表並無註明每宗個案的類別，審計署須按土地管制資訊系統所載的資料進行分析。

註 13：審計署發現，土地管制資訊系統中有關土地管制個案進度的資料並不一定準確(見第 5.12(b) 段)。

註 14：地政總署表示，會考慮根據《土地(雜項條文)條例》對這類個案採取檢控行動。

- (d) 地政總署人員難以進入相關政府土地的個案 (例如第 3.23 段所載的個案一)；
- (e) 牽涉逆權管有 (註 15) 等法律問題的個案；及
- (f) 如採取土地管制行動會影響相關範圍內大量房屋或整條鄉村的個案。

3.10 對於已逾四個月時限目標的所有 344 宗第 I 類個案，審計署發現沒有記錄，載列未能達標的原因。審計署認為，地政總署須要求分區地政處採取措施，盡量確保第 I 類個案達到四個月的時限目標，並把未能達標的原因記錄在案和作出匯報。第 3.8 段所載的規定與此相關。

3.11 現時的土地管制資訊系統，既不能就未能完成處理的土地管制個案進行案齡分析，也不能就長期未能完成處理個案製備特別報告 (見第 5.8(b) 段)。審計署認為，地政總署須採取措施，就長期未能完成處理個案製備定期特別報告，以便有效管理土地管制個案。此外，亦須要求分區地政處查明個案長期未能完成處理的原因，並加快行動予以糾正。

3.12 第 I 類個案的時限目標訂定為四個月，然而第 II 及第 III 類個案均未訂定類似的時限目標。二零一二年三月，地政總署告知審計署，為第 II 及第 III 類個案訂定目標並不切實可行，因為：

- (a) 處理該兩類個案所費個別的時間可能各有不同；及
- (b) 由於尚有其他需要優先處理的工作，地政總署未能重新調撥資源為該等個案訂定優先次序。

#### **針對土地管制個案的執法行動**

3.13 審計署挑選三宗土地管制個案 (個案四、五及六) 進行審查。該等個案與針對非法佔用政府土地情況所採取的執法行動有關，詳情載於第 4 部分 (第 4.15 至 4.42 段與此相關)。

---

註 15：“逆權管有”指擅自佔地者或土地侵入者藉長時間佔用該土地而作出土地業權的申索。

### 審計署的建議

3.14 為了加強對非法佔用政府土地的執法行動，審計署建議地政總署署長應：

- (a) 要求分區地政處：
  - (i) 確定個案長期未能完成處理的原因，並加快行動予以糾正；
  - (ii) 採取措施，盡量確保第 I 類個案達到四個月的時限目標；及
  - (iii) 就每宗未能達到四個月時限目標的第 I 類個案，記錄未能達標的原因和作出匯報；及
- (b) 採取措施，就長期未能完成處理的土地管制個案製備定期特別報告。

### 當局的回應

3.15 地政總署署長同意考慮審計署的建議。她表示：

- (a) 地政總署總部會要求分區地政處就有懷疑或重要的個案提供更多細節或加以澄清。在現行安排下，分區地政處的檢討委員會及新界行動組的個案督導委員會（註 16）會商議問題個案，以及監察未能完成處理的個案。檢討委員會的會議記錄，會提交地政總署總部；及
- (b) 分區地政處及新界行動組會探討有助加快土地管制行動的措施。

### 檢控行動

#### 地政總署的檢控行動指引

3.16 根據《地政處指示》：

- (a) 除非有合理機會可以定罪，否則不應提出或繼續檢控；
- (b) 檢控應有可接納、實質和可靠的證據，證明有人干犯罪行，而該人的身分可予識別；及
- (c) 如未能確定佔用人的身分，不應提出檢控。

---

註 16：新界行動組的個案督導委員會，由一名首席地政主任擔任主席，負責就二零零七年之前所發現的土地管制個案，管理相關管制行動的優先次序、程序和做法。

### 檢控組

3.17 地政總署鄉村改善及契約執行／土地管制組轄下的土地管制隊，負責就土地事宜採取檢控行動(註 17)。該土地管制隊中有五名土地管制主任，組成檢控組，獲《裁判官條例》(第 227 章)授權，就《土地(雜項條文)條例》所訂的罪行擔任部門檢控人員。檢控組的職責有多項，包括：

- (a) 考慮地政總署接獲的土地管制個案，以決定是否採取檢控行動，並在有需要時諮詢律政司；及
- (b) 進行檢控所需的法律程序，或協助律政司委任的律師進行該等程序。

3.18 分區地政處會就懷疑非法佔用政府土地的個案進行調查和搜集證據。如搜集足夠證據，相關分區地政處會向檢控組提出檢控行動的建議。

### 搜證及檢控訓練

3.19 分區地政處和檢控組的人員曾參加各類與土地管制執法行動有關的搜證及檢控訓練課程(見表三)。

---

註 17：土地管制隊亦承擔其他職務，包括擬備土地管制指引和指示、統籌和撰寫投訴回覆，以及回答立法會議員、傳媒和發展局的查詢。



表三

搜證和檢控訓練課程  
(二零零八至二零一一年)

訓練課程	舉辦部門	課程 (節)	地政總署 人員參加人數 (名)
(a) 調查技巧訓練課程	香港警務處	11	223
(b) 部門檢控人員訓練課程	律政司	3	5
(c) 調查技巧及控方陳詞複修課程	地政總署	5	206
(d) 有關處理投訴及檢控個案的經驗分享環節	地政總署	2	57
(e) 有關處理土地管制個案／事宜的經驗分享環節	地政總署	4	188
總數		25	679

資料來源：地政總署的記錄

### 審計署的意見及建議

#### 建議檢控個案及檢控個案大幅減少

3.20 表四顯示二零零八至二零一一年期間，分區地政處和新界行動組(就非法佔用政府土地)建議檢控的個案、檢控個案和定罪個案的數目，及根據《土地(雜項條文)條例》第6條判處的罰款。

表四

非法佔用政府土地的檢控個案  
(二零零八至二零一一年)

年份	建議檢控個案 (宗)	檢控個案 (宗)	定罪個案	
			(宗)	罰款 (元)
2008	16	11	9 (註)	38,900
2009	10	6	5	24,000
2010	12	7	5	13,000
2011	7	2	2	6,000
<b>總數</b>	<b>45</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>81,900</b>

資料來源：地政總署的記錄

註：二零零八年的一宗個案中，一名佔用人被判監禁三個月，緩刑三年。

3.21 從表四可見，建議檢控個案由二零零八年的 16 宗減少至二零一一年的 7 宗，減幅為 56%；檢控個案亦由二零零八年的 11 宗減少至二零一一年的 2 宗，減幅為 82%。二零一二年三月，地政總署告知審計署：

- (a) 該署鼓勵自行糾正違規情況，檢控行動是針對屢次觸犯或不肯合作的違例者所採取的最後方案或阻嚇方法。地政總署認為，調配過多人力物力搜集證據並徵求律政司對檢控行動的意見的做法成效不大，因為在大多數的情況下市民較關心的是非法佔用政府土地的情況能夠盡早停止；
- (b) 地政總署的檢控行動亦涵蓋非法挖掘、土地侵入和非法移走泥土及草皮的個案(註 18)；及

註 18：表四所示的檢控個案數字只涵蓋非法佔用政府土地的個案，如果計及其他檢控個案(例如非法挖掘和土地侵入)，檢控個案的總數在二零零八年為 20 宗，二零一一年則為 8 宗。

- (c) 如部門檢控人員建議不作檢控，該建議則須地政總署總部一名總地政主任批簽。

### **檢控行動的證據**

3.22 表四顯示，二零零八至二零一一年期間，45宗建議檢控的個案中，檢控組對26宗個案(58%)採取檢控行動，對餘下19宗個案(42%)決定不採取行動。審計署的審查發現，不作檢控的原因包括證據不足、已採取規管行動，以及沒有足夠證據證明佔用人的身分。地政總署表示，佔用人如有合理辯解，例如年事已高，亦是不作檢控的原因。

3.23 在26宗檢控個案中，21宗(81%)罪名成立，餘下5宗(19%)罪名不成立。審計署研究法庭判決後發現，個案中罪名不成立的原因包括被告提出合理辯解、證人不可靠，以及證據不足。個案一便是因證據不足而被判無罪的個案。

個案一

在元朗的水道上非法佔用政府土地  
(二零一零年三月至二零一二年一月)

項號	時間	主要事項
1	2010年3月初	地政總署收到若干投訴，指懷疑有人在水道上非法建造橋樑(水道屬政府土地)。
2	2010年3月10日	元朗地政處進行實地視察，發現建橋工程正在進行。元朗地政處根據《土地(雜項條文)條例》在橋上張貼通知，飭令佔用人在2010年3月17日或之前停止非法佔用政府土地。
3	2010年3月17日	元朗地政處進行實地視察，發現該橋尚未被清除。實地視察期間，一名人士(A人士)接觸分區地政處人員，表示對安排承建商進行建造工程負責。
4	2010年6月初	元朗地政處建議檢控組對A人士提出檢控。檢控組告知元朗地政處，需要為A人士錄取警誡供詞(註)。
5	2010年6月23日	元朗地政處接觸A人士，他在警誡下表示他對展開建造工程負責。
6	2010年7月9日	元朗地政處一名人員把A人士在2010年6月23日提供的資料記錄在證人供詞內，但沒有要求A人士在供詞上簽署。
7	2010年9月	在法庭聆訊期間，A人士否認在2010年6月23日所作的口頭招認證供。

項號	時間	主要事項
8	2010年12月	法庭裁定，由於A人士於2010年6月23日在警誡下所作的口頭招認證供未被即時記錄下來，法庭不能確定A人士是否以證人(元朗地政處一名人員)所記憶的確實字眼作出口頭招認證供。結果，法庭裁定A人士罪名不成立。
9	2012年1月	該橋樑尚未被清除(見照片一)。

資料來源：地政總署的記錄

註：警誡供詞是作供人獲告知其保持緘默的權利後錄取的供詞。

### 照片一

#### 個案一的違例橋樑 (二零一二年一月)



資料來源：地政總署的記錄

3.24 二零一二年一月至三月期間，地政總署告知審計署：

- (a) 個案一是個別事件，當中有關人員沒有即時記錄 A 人士所作的招認證供；
- (b) 個案一的違例橋樑建於三個私人地段之上，並橫跨一幅政府土地(水道)。屋宇署於二零一零年六月根據《建築物條例》(第 123 章)發出三項拆卸令，命令相關人士移走三個私人地段上非法豎設的橋樑支承結構。截至二零一二年二月，元朗地政處正與屋宇署安排聯合執法行動；
- (c) 遭非法佔用的政府土地被私人地段包圍，地政總署人員無法通往該橋採取執法行動；及
- (d) 元朗地政處曾去信屋宇署、土木工程拓展署轄下土力工程處和渠務署，就橋樑的結構安全徵詢意見。

3.25 審計署認為，就個案一而言，元朗地政處應在二零一零年三月(接獲投訴時)採取行動，停止違例橋樑的建造工程。審計署關注該橋樑是否符合規定的安全標準。基於安全理由，地政總署須加快行動糾正違規情況。為增加日後成功檢控的機會，地政總署亦須定期舉行有關如何調查土地管制個案和如何搜集證據的訓練課程，並舉辦檢控個案經驗分享的環節，以加強轄下人員的訓練。

#### **定罪後政府土地繼續被非法佔用**

3.26 審計署注意到，截至二零一二年三月，在二零零八至二零一一年期間共有 21 宗定罪個案(見第 3.20 段的表四)，其中九宗的違規情況尚未糾正。在該九宗個案中，八宗在法庭定罪後超過一年仍未能完成處理。二零一二年三月，地政總署告知審計署，在該九宗個案中：

- (a) 一宗關乎一幢跨建於私人 and 政府土地的六層高建築物，業主委聘了一名認可人士為最高三個樓層進行拆卸工程，以糾正違規情況。元朗地政處密切監察相關進度；
- (b) 兩宗涉及短期租約的申請，而申請仍在考慮中；
- (c) 三宗涉及建造小型屋宇的申請(申請根據政府在一九七二年制訂的小型屋宇政策提出)；及
- (d) 餘下的三宗個案，兩宗的土地管制行動正在進行，一宗的土地管制行動快將進行。

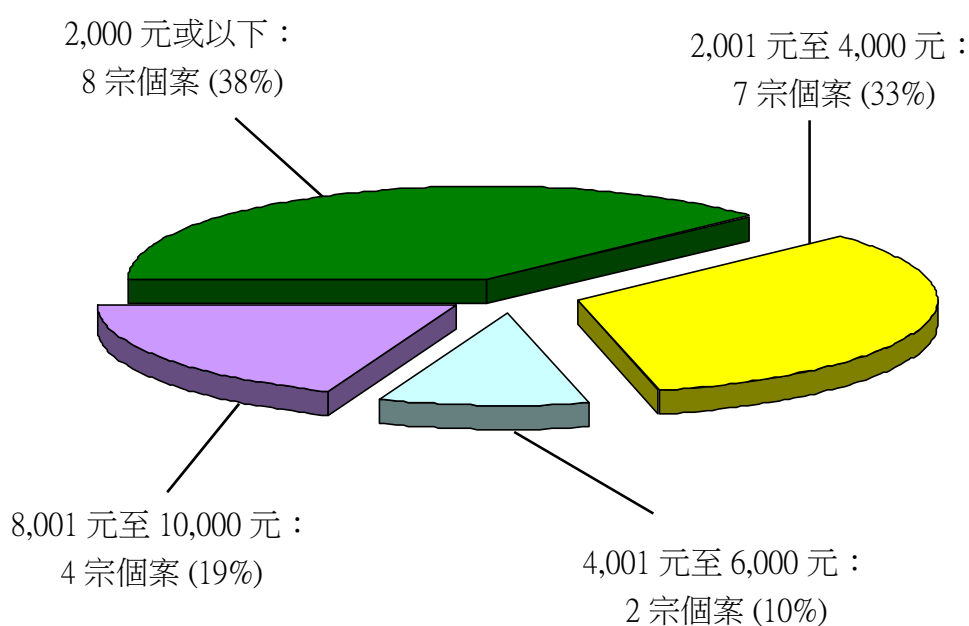
審計署認為，地政總署須針對法庭定罪後政府土地繼續被非法佔用的個案，根據《土地(雜項條文)條例》迅速採取糾正行動(見第 3.2 段)。

### 定罪個案的罰款

3.27 第 3.20 段的表四亦顯示，二零零八至二零一一年期間 21 宗定罪個案判處罰款總額為 81,900 元，其中一名非法佔用人於二零零八年被判監禁三個月，緩刑三年。審計署就這 21 宗個案罰款額的分析，載於圖一。

圖一

### 非法佔用政府土地的罰款額 (二零零八至二零一一年)



資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

備註：沒有個案的罰款額介乎 6,001 元至 8,000 元。

3.28 二零零八至二零一一年期間，共有兩宗個案被判最高罰款額 10,000 元。審計署亦留意到，最高罰款額自一九七二年起未有調整(註 19)。在這方面，地政總署署長在二零零四年二月的立法會規劃地政及工程事務委員會會議上指出，由於本港土地價值高昂，非法佔用政府土地罪行的現行罰則，未能發揮足夠阻嚇作用(見第 1.6(b) 段)。二零零七年四月，地政總署向其政策局建議加重刑罰，並引入每日罰款制度，但未被跟進此建議。審計署認為，地政總署須檢討相關罪行的罰則，以提供有效阻嚇。

3.29 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。

### 審計署的建議

3.30 為了有效地保護政府土地免被非法佔用，審計署建議地政總署署長應：

- (a) 定期舉行有關調查土地管制個案和搜集證據的訓練課程，並舉辦檢控個案經驗分享的環節，以加強轄下人員的訓練；
- (b) 加快行動，糾正個案一的非法佔用政府土地情況；
- (c) 要求分區地政處針對法庭定罪後政府土地繼續被非法佔用的個案，迅速採取清拆行動；
- (d) 檢討相關罪行的罰則，以提供有效阻嚇；及
- (e) 考慮增訂法例條文，參照《建築物條例》的類似規定，可就相關罪行持續的每一天判處罰款。

### 當局的回應

3.31 發展局局長同意第 3.30(d) 及 (e) 段所載審計署的建議。

---

註 19：前《官地條例》(第 28 章)於一九七二年生效。一九九七年七月一日起，《官地條例》正式廢除，由《土地(雜項條文)條例》取代。相關罪行的罰則自一九七二年起再無調整。



3.32 地政總署署長同意第 3.30(b) 所載審計署的建議，並同意考慮第 3.30(a) 及(c) 至 (e) 段所載審計署的建議。她表示：

### 人員訓練

- (a) 地政總署會繼續加強為轄下人員提供有關檢控行動的訓練。以往該署曾為土地管制人員舉辦有關土地管制和檢控工作的訓練課程、複修課程和研討會；

### 個案一的糾正行動

- (b) 元朗地政處會對個案一採取下列土地管制行動：
  - (i) 制訂行動計劃並邀請屋宇署採取聯合執法行動；
  - (ii) 向橋樑支座所在的三幅土地的業主，採取執行契約條款行動；
  - (iii) 安排根據《土地(雜項條文)條例》第 6(1) 條張貼通知；
  - (iv) 在通知(見上文 (iii) 項) 所訂限期屆滿時，如相關政府土地仍被非法佔用，便會考慮採取清拆行動。如能搜集充分證據，分區地政處亦會考慮檢控佔用人；及
  - (v) 委派承辦商使用鐵鍊加鎖，圍封建於政府土地上的部分橋樑，並在該處豎設政府告示板。為免與村民或佔用人發生衝突，元朗地政處會尋求元朗民政事務處協助，就有關行動聯絡村民。如元朗地政處遇到反抗，及在越過私人土地前往相關政府土地時遇到困難，會尋求元朗民政事務處和香港警務處協助；及

### 法庭定罪後仍然非法佔用土地

- (c) 對於法庭定罪後政府土地繼續被非法佔用的個案，地政總署會盡量嘗試清拆相關搭建物。不過，在某些情況下，例如相關搭建物跨建於私人和政府土地，清拆行動未必可行。如屬這類情況，政府土地被非法佔用的情況如果持續，地政總署會考慮採取進一步檢控行動。

## 第4部分：審計署的個案研究

4.1 本部分載述審計署對五宗非法佔用政府土地個案的審查工作。

### 審計署進行個案研究

4.2 長期非法佔用政府土地的個案，會令人感到地政總署沒有決心採取執法行動處理土地事宜。同時亦造成不良先例，有損該署聲譽。審計署在本部分匯報五宗個案(個案二至六)的審查結果，涉及地政總署偵察非法佔用政府土地行為的工作，以及針對這些個案所採取的執法行動。下文概述這五宗個案。

#### *關於預防及偵察行動的個案*

- (a) **個案二** 這個案涉及的政府土地被長期非法佔用而未被發現(見第4.3至4.8段)；
- (b) **個案三** 在這個案中，地政總署雖在20年前已知悉一些搭建物嚴重違反牌照條件，但直至二零一一年年底才取消該等搭建物的政府土地租用牌照(見第4.9至4.14段)；

#### *關於執法行動的個案*

- (c) **個案四** 這個案涉及郊野公園範圍內的政府土地，個案被發現後，相關土地繼續被非法佔用逾18年(見第4.15至4.28段)；
- (d) **個案五** 這個案涉及政府土地，個案被發現後，相關土地仍間斷地被非法佔用逾10年(見第4.29至4.32段)；及
- (e) **個案六** 這個案涉及政府土地上的違例斜坡工程，該工程被發現後逾6年未獲糾正，可能導致斜坡安全問題(見第4.33至4.42段)。

### 長期非法佔用政府土地而未被發現(個案二)

4.3 個案二關於政府土地被長期非法佔用，其後藉批出短期租約予以規管。在這個案中，政府於一九八零年三月向位於上水的一個私人地段的業權人(B人士)收回有關地段，以進行工務工程。二零零一年一月，北區地政處因應屋宇署的轉介到上址視察，發現已收回地段上有違例搭建物。二零零四年十二月，北區地政處向B人士批出短期租約，以規管非法佔用政府土地的事宜。附錄B顯示個案二的大事年表。

## 審計署的意見及建議

4.4 根據土地行政會議(註 20)二零零二年四月(見附錄 B 第(5)項)會議的記錄：

- (a) 有關地段在一九八零年三月收地後的記錄未能找到或欠完整。北區地政處接觸過路政署、渠務署和當時的拓展署，也追查不到相關的收地記錄；及
- (b) 所涉土地上的大部分搭建物似乎均在一九八零年收地前搭建，其後一直未被拆卸。然而，地政總署現已無法查明情況是否如此，還是該等搭建物在一九八零年三月後重建或再被佔用。

經考慮個案歷史和相關情況後，地政總署批准向 B 人士批出短期租約(B 人士可分租短期租約的部分土地——註 21)，以糾正政府土地被非法佔用的情況。

4.5 二零一二年三月，地政總署告知審計署：

- (a) 該署根據每宗短期租約申請的個別情況逐一考慮(註 22)。一般來說，符合下列條件的申請可予考慮：
  - (i) 申請涉及的政府土地屬不可獨立轉讓的土地；
  - (ii) 政府短期內，例如在兩至三年內，不會使用該政府土地作長遠用途；
  - (iii) 相關政府部門沒有提出異議；及
  - (iv) 區內人士沒有提出反對；

---

註 20：土地行政會議由地政總署地政處副署長(一般事務)擔任主席，職權範圍包括考慮對個別土地交易有影響的具體事宜。

註 21：地政總署在一般情況下不會容許承租人分租短期租約的土地。然而，按個案的個別情況，土地行政會議可批准在短期租約內加入分租條文。

註 22：《地政處指示》訂明，由於非法佔用政府土地個案的性質不同，所涉範圍大小各異，因此不宜訂定硬性和便捷的規則，指定有那些非法佔用行為是可接受以批出短期租約來規管；而是須按每宗個案的個別情況作出評估。

- (b) 就個案二批出短期租約，是土地管理的務實措施；
- (c) 個案二的收地檔案記錄無法尋回，但按照正常做法，已收回土地應移交負責工程項目的部門，以推行相關項目；及
- (d) 地政總署就個案二於二零一二年二月十四日進行另一次實地視察，發現並沒有政府土地被非法佔用。

4.6 審計署認為，就個案二而言：

- (a) 相關地段上的搭建物本應在一九八零年三月收地後拆卸，而地政總署亦應在那個時候圍封該地段，以防非法佔用。不過，似乎相關地段在一九八零至二零零一年十一月期間(即在二零零一年十二月短期租約生效前)一直無人看顧，而地段上的搭建物亦一直存在(見第4.4(b)段)。結果，在該段期間，相關地段的全部或部分可能已被非法佔用；
- (b) 由於找不到相關的地政總署記錄(見第4.4(a)段)，審計署無法確定北區地政處在一九八零年三月至二零零零年十二月期間(20年9個月——見附錄B第(1)及(2)項)有否發現非法佔用政府土地的情況，因此不能確定非法佔用政府土地的實際年期；
- (c) 由於北區地政處無法確定佔用人的身分，也未能查明二零零一年十一月之前政府土地被非法佔用的實際年期，地政總署無法向佔用人收回二零零一年十一月或之前佔用土地的費用。遺失這個個案的檔案記錄，亦值得關注；
- (d) 由於這個案年期久遠，加上檔案記錄已經遺失，當局只能透過務實的方法，即批出短期租約，解決非法佔用政府土地的情況(見附錄B第(6)項)；及
- (e) 有時，地政總署會藉批出短期租約給佔用人以規管非法佔用政府土地的情況。地政總署表示，在適當情況下批出短期租約以達到規管目的，是解決非法佔用政府土地問題的方法之一(見第1.6(d)段)。審計署注意到地政總署的觀點，即藉批出短期租約以規管非法佔用政府土地的情況是務實的做法，但審計署關注個別人士或會利用這個安排，先行非法佔用政府土地，待地政總署發現後才申請短期租約。這宗個案獲批短期租約(見附錄B第(6)項)，便是一例。

### 審計署的建議

4.7 審計署建議地政總署署長應採取措施，確保嚴格監控批出短期租約以規管政府土地被非法佔用的做法，以避免可能被濫用的情況。

### 當局的回應

4.8 地政總署署長同意考慮審計署的建議。她表示：

- (a) 地政總署以批出短期租約來處理現已存在的佔用政府土地個案，是務實的做法，最少在短期而言可予接受，而且有助防止相關政府土地再被非法佔用；及
- (b) 這個安排亦可為政府帶來收入(市值租金)。當局可根據短期租約條款發出通知終止租約。

### 對持牌搭建物監管不足(個案三)

4.9 個案三顯示地政總署對已登記搭建物和持牌搭建物監管不足。在這個案中，地政總署於一九七一年十一月向一名人士(C1人士)發出政府土地租用牌照(相關牌照)，准許他在上水一幅政府土地(土地A)上建造佔地共70.6平方米的三間搭建物。一九八二年，房屋署進行寮屋登記時發現三幅位置相近的政府土地(土地A、B及C)上建有寮屋，包括根據相關牌照在土地A建造的三間寮屋。其後，該些寮屋均登記為已登記搭建物。

4.10 二零一零年三月，北區地政處實地視察發現有人重建相關牌照下的搭建物(見照片二)。二零一一年十一月，北區地政處進行實地視察時，發現土地A上所建搭建物的尺寸和用途，與相關牌照下獲批搭建物的尺寸和用途不相符。同月，寮屋管制小組的視察亦顯示，土地A、B及C上的所有搭建物均與地政總署的記錄不相符。最終，土地A的相關牌照和土地A、B及C上所建寮屋的登記均於二零一一年十一月被取消。距一九九一年(當局注意到持牌搭建物的佔用人並非牌照持有人以及該些搭建物的尺寸遠大於相關牌照訂明的尺寸——見附錄C第(6)項)相隔了20年。土地A、B及C上的違例搭建物其後已於二零一一年十二月被清除。附錄C顯示個案三的大事年表。

## 照片二

### 個案三中持牌搭建物的違例重建工程 (二零一零年三月)



資料來源：地政總署的記錄

備註：違例建築工程正在進行(見附錄 C 第 (11) 項)。

4.11 二零一二年三月，地政總署告知審計署，就個案三而言：

- (a) 土地 A、B 及 C 被私人物業包圍，除非獲得相關地段業權人許可，否則進入上述土地會受限制。事實上，圍繞相關私人地段的牆，大部分豎設於私人地段(而非政府土地)；及
- (b) 由於北區地政處尚有其他需要優先處理的工作，因此對轉讓政府土地租用牌照的工作給予較低優次。二零零五年七月，處理轉讓政府土地租用牌照工作的優先次序有所改變。相關的牌照轉讓申請(見附錄 C 第 (8) 項) 其後於二零零六年五月獲檢討。

## 審計署的意見及建議

4.12 審計署注意到，就個案三而言：

- (a) 一九七一至二零一零年期間，土地 A 所建持牌搭建物的尺寸和分布，多年來已有大幅改變。結果，持牌搭建物在一九七一年佔地面積原為 70.6 平方米，後在一九八二年被發現增至 77.4 平方米，於一九九一年再增至 86.6 平方米。不過，直至二零一一年十一月（見附錄 C 第 (18) 項）傳媒查詢該等搭建物是否符合牌照條件以及已登記搭建物的詳情是否與登記記錄相符，北區地政處才採取行動。結果，土地 A 的已登記搭建物於二零一一年十一月九日被取消登記，相關牌照亦於二零一一年十一月十六日被取消（見附錄 C 第 (20) 及 (22) 項）；
- (b) 北區地政處如有定期視察持牌搭建物，個案中違反牌照條件的情況應可及早發現，相關牌照亦可適時取消。個案中長期佔用土地的情況則可避免；
- (c) 北區地政處在二零一零年三月和十二月（見附錄 C 第 (11) 及 (15) 項）就土地 A 的違例建築工程發出警告信後，並無迅速採取跟進行動；
- (d) 一名人士 (C2 人士) 在一九九一年七月申請以他本人的姓名重新簽發相關牌照（見附錄 C 第 (5) 項），但北區地政處過了 14 年 10 個月，直至二零零六年五月（見附錄 C 第 (8) 項），才通知他申請不獲批准；
- (e) 北區地政處雖早於 20 年前，即一九九一年十一月（見附錄 C 第 (6) 項）已知悉建於土地 A 的搭建物尺寸有變，但到了二零一一年十一月（見附錄 C 第 (22) 項）才取消相關牌照；及
- (f) 寮屋管制小組在二零一一年十一月前進行的定期視察，並無發現土地 B 及 C 的已登記搭建物明顯有變（除了於一九九二年在土地 C 上發現有一違例搭建物外——見附錄 C 第 (7) 項）。

審計署發現，分區地政處並無制訂風險為本的視察計劃以監察持牌搭建物，而寮屋管制小組亦未能對已登記搭建物進行有效的定期視察（見第 2.14 段）。

### 審計署的建議

4.13 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 制訂並推行風險為本的視察計劃，以偵察持牌搭建物有否違例改建或重建；
- (b) 要求寮屋管制小組加強視察已登記搭建物；及
- (c) 要求分區地政處：
  - (i) 就政府土地上的違例建築工程發出警告信後，迅速採取跟進行動；
  - (ii) 適時處理有關更改土地租用牌照條件的申請；及
  - (iii) 發現嚴重違反牌照條件的情況後，適時採取行動以取消相關的土地租用牌照。

### 當局的回應

4.14 地政總署署長同意第 4.13 (b) 及 (c) 段所載審計署的建議，以及同意考慮第 4.13 (a) 段所載審計署的建議。她表示：

#### 視察持牌搭建物

- (a) 地政總署會探討可否因應個別分區的情況，制訂和推行針對違佔黑點的視察計劃。雖然分區地政處未能調撥資源定期視察持牌搭建物，地政總署會考慮作出安排，每年發信給持牌人(見第 2.16(b) 段)；

#### 視察已登記搭建物

- (b) 寮屋管制小組根據現有視察計劃巡查所有已登記搭建物，但由於該小組無法進入部分寮屋進行視察(如個案三所載土地B及C上的已登記搭建物的情況)，以致違規情況長期存在。為加強視察工作，務求及早發現違規情況並採取適當的寮屋管制行動，當局會向寮屋管制小組發出進一步指引，訂明處理這類個案的程序和措施；



**發出警告信後迅速採取行動**

- (c) 地政總署就政府土地上的違例建築工程發出警告信後，會設法盡快採取跟進行動；

**更改土地租用牌照條件的申請**

- (d) 地政總署會設法適時處理更改土地租用牌照條件的申請；及

**取消土地租用牌照**

- (e) 地政總署總部最近已提醒分區地政處，當發現有嚴重違反牌照條件的情況，須適時採取行動取消相關的土地租用牌照，而在某些情況下，根據牌照條件採取執法行動，可能更為有效。

**非法佔用郊野公園土地 (個案四)**

4.15 個案四涉及郊野公園範圍被長期非法佔用。在這個案中，漁護署於一九九三年四月告知元朗地政處，位於元朗的一個以商業形式運作的康樂公園內有違例搭建物，分別建於私人土地和政府土地上。一九九五年十二月，當局採取執法行動清拆部分違例搭建物。二零零二年六月，元朗地政處注意到雖然部分搭建物已被拆卸，但仍有部分搭建物保留在政府土地上。一九九六年六月至二零一一年十一月期間，元朗地政處共進行 25 次實地視察及向公園營辦人 (D 人士) 發出 12 封警告信，要求他拆卸違例搭建物。截至二零一二年二月，該康樂公園仍在經營。

4.16 一九九七年十月至二零一一年十一月期間，D 人士提交了八份短期租約申請，以便保留政府土地上的違例搭建物，但均被元朗地政處拒絕。截至二零一二年三月，元朗地政處正處理 D 人士提交一份新的短期租約申請。附錄 D 顯示個案四的大事年表。

**審計署的意見及建議****執法行動**

4.17 康樂公園部分地方位於大欖郊野公園範圍內。《郊野公園條例》(第208章)第10條訂明，未得漁農自然護理署署長事先批准，不得有新發展工程在郊野公園範圍內進行。漁護署負責巡查郊野公園，並在發現任何懷疑違例搭建物時通知相關分區地政處跟進。此外，該署亦就郊野公園範圍內不涉及搭建物或非法挖掘工程的違例發展工程，採取跟進行動。

4.18 審計署注意到，從地政總署轄下測繪處於一九七七、一九九五、二零零五及二零一一年拍攝的航攝照片可見，郊野公園範圍內部分地方曾進行大規模土地開發，包括園景美化、建造行人徑和闢設休憩用地的工程。根據 D 人士在二零零零年六月提交的圖則，康樂公園佔地 12 397 平方米，其中 7 725 平方米為私人土地，4 672 平方米為政府土地。

4.19 審計署亦注意到，對於藉批出短期租約以規管大欖郊野公園內政府土地被非法佔用的情況，元朗地政處和漁護署均表示有所保留。兩個部門的意見如下：

- (a) 一九九六年，元朗地政處表示不能向商業營辦人直接批出短期租約，以容許他們在政府土地上經營業務；
- (b) 二零零零年，漁護署指出，郊野公園範圍內的土地應予保留，讓所有市民受惠共享，而不是只供少數付費入場的訪客使用；及
- (c) 二零一一年，漁護署表示，就大欖郊野公園內的發展批出短期租約會立下不良先例，引致更多發展侵佔郊野公園土地的情況。

審計署認為，大欖郊野公園內的政府土地(自一九九三年四月起)被非法佔用超過 18 年，因此地政總署和漁護署須加快就該個案採取有效的執法行動。

### 康樂公園的營運

4.20 根據食環署和漁護署的記錄，有關康樂公園提供膳食服務(包括為訪客提供食物的食堂和燒烤場)和娛樂設施，並展出昆蟲標本和飼養一些動物。審計署注意到，部分設施或須申領牌照(包括《食物業規例》(第 132X 章)所訂的食肆牌照，以及《公眾娛樂場所條例》(第 172 章)所訂的公眾娛樂場所牌照——見附錄 E)。在二零一一年十二月及二零一二年一月和三月，食環署和漁護署告知審計署：

#### 食環署

- (a) 食環署並無接獲有關康樂公園就屬該署職權範圍提交的任何牌照申請；
- (b) 食環署調查有關康樂公園的營運情況時發現：
  - (i) 訪客須付公園入場費，並可參加不同活動(例如繩網陣、展覽、騎馬和燒烤)，部分須另外繳費；

- (ii) 二零一二年三月進行實地視察時發現，無牌經營食物業務的情況已經停止，而遮蓋營業範圍的金屬簷蓬亦正在拆卸；
- (iii) 熟食檔和小食亭售賣有機蔬菜、樽裝飲品和預先包裝食物，但該兩項設施均無須獲食環署發給食物牌照；
- (iv) 二零一一年十二月進行實地視察時發現，公園設有展覽室展出蝴蝶標本、蔬菜和農耕器具，亦有供乘坐牛車設施、騎馬和模擬戰爭遊戲的設施，以及金魚池。二零一二年三月再作實地視察時，展覽室已經關閉；
- (v) 食環署徵詢法律意見後注意到，除展示蔬菜、農耕器具和昆蟲(蝴蝶標本)的三間展覽室(見上文(iv)項)須根據《公眾娛樂場所條例》申領牌照才可營運外，康樂公園其餘活動均無須根據上述條例領牌；及
- (vi) 蝙蝠洞已關閉。至於餵飼動物、採摘草莓、觀賞果園、中華鱒和蓮花池，以及繩網陣，食環署認為該等農務和觀賞活動並不屬於《公眾娛樂場所條例》內“娛樂”的定義範圍；

### 漁護署

- (c) 飼養牛隻、綿羊和山羊受《公眾衛生(動物及禽鳥)(牛隻、綿羊及山羊的飼養)規例》(第139C章)的相關條文規管，但條文不適用於新界；
- (d) 向公眾收費的動物和禽鳥展覽受《公眾衛生(動物及禽鳥)(展覽)規例》(第139F章)規管。D人士於二零零六年被裁定違反該規例第3條。二零零七年，他再被控以類似罪行，但因證據不足而未能定罪。於二零一二年一月，進入相關場地的人士無須繳付入場費，因此有關的展示不屬於該規例內“展覽”的定義範圍；及
- (e) 經營騎馬場地受《公眾衛生(動物)(騎馬場地)規例》(第139J章)規管。漁護署已向D人士發出有關牌照，牌照會於二零一二年八月屆滿。

4.21 審計署認為，食環署須就有關康樂公園的運作進行調查，以確保該公園遵守《食物業規例》及《公眾娛樂場所條例》，並就任何違反法例規定的情況搜集足夠證據，並採取所須的執法行動。

#### *預防供展覽的禽鳥傳播傳染病*

4.22 根據《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(第139章)，漁護署負責有關動物及禽鳥的檢疫與疾病預防，以及就展覽野生動物及禽鳥的公眾地方的保護和安全有關的事宜。審計署認為，漁護署應密切監察有關康樂公園的禽鳥展覽場所，以預防經野鳥傳播的傳染病，例如禽流感。一經發現這類疾病，漁護署亦須通知衛生署，對有可能接觸過展覽用途野鳥的人士作出適當護理。

#### *審計署的建議*

4.23 審計署建議，地政總署署長應聯同漁農自然護理署署長加快採取有效的執法行動，糾正個案四中非法佔用政府土地的情況。

4.24 審計署建議，食物環境衛生署署長應調查個案四的康樂公園運作，以確保該公園遵守《食物業規例》及《公眾娛樂場所條例》，並就任何違反法例規定的情況，在搜集足夠證據後，採取所須的執法行動。

4.25 審計署建議，漁農自然護理署署長應密切監察個案四的康樂公園的禽鳥展覽場所，以預防經野鳥傳播的傳染病。

#### *當局的回應*

4.26 地政總署署長同意第4.23段所載審計署的建議。她表示：

- (a) 元朗地政處會繼續處理於二零一一年十一月二十二日提交的短期租約申請，考慮透過批出短期租約規管大欖郊野公園範圍外被康樂公園佔用，面積約523平方米的政府土地；及
- (b) D人士已同意在兩個月內拆除在大欖郊野公園範圍內政府土地上豎立的違例搭建物。如D人士沒有在指定期限內拆卸這些違例搭建物，元朗地政處會恢復採取土地管制行動。如處理中的短期租約申請最終不獲批准，元朗地政處亦不會接受新的短期租約申請，隨後並會對相關土地上任何非法佔用政府土地行為採取土地管制行動。

4.27 食物環境衛生署署長同意第 4.24 段所載審計署的建議。他表示：

- (a) 食環署會繼續監察有關康樂公園的運作，以及採取適當的執法行動；及
- (b) D 人士因無牌經營公眾娛樂業務和食肆業務，分別於二零一一年十二月二十一日及二零一二年一月三十日被檢控。

4.28 漁農自然護理署署長同意第 4.23 及 4.25 段所載審計署的建議。

#### 間斷地非法佔用政府土地 (個案五)

4.29 個案五顯示沙田地政處對一宗間斷地非法佔用政府土地個案 (自發現起計超過十年) 採取的執法行動。在這個案中，沙田地政處於一九九九年十月接獲投訴，指位於沙田的一間村屋附近的政府土地上有人非法豎設廣告牌及提供食肆服務。沙田地政處根據《土地 (雜項條文) 條例》張貼通知後，有關的違規情況於一九九九年十二月獲得糾正。沙田地政處在二零零零年四月至二零一零年二月期間進行了 36 次實地視察，發現類似違規情況間斷發生，而佔用人或地政總署的定期合約承辦商每次均採取行動糾正違規情況。地政總署於二零一零年二月向該村屋業主 (E 人士) 批出短期租約，讓其使用相關地段作園藝用途。附錄 F 顯示個案五的大事年表。

#### 審計署的意見及建議

4.30 間斷地非法佔用政府土地屬於高風險的管制範疇，必須採取有效的執法行動。就個案五而言，間斷地非法佔用土地的情況持續十年四個月 (一九九九年十月至二零一零年二月)，其後以批出短期租約予以規管 (見附錄 F 第 (7) 項)。二零一二年三月，地政總署告知審計署：

- (a) 對於非法佔用政府土地的個案，最快捷有效的解決問題方法是採取實際行動清理被佔用土地；
- (b) 就個案五而言，當佔用人遵照地政總署根據《土地 (雜項條文) 條例》所發出的通知，停止佔用政府土地，該人士便沒有觸犯法例，當局因此無法提出檢控；及

- (c) 對於佔用人沒有遵照地政總署根據《土地(雜項條文)條例》所發出的通知，停止佔用政府土地的情況，地政總署已採取清理行動、豎設政府土地告示板和矮柱或圍封土地，以糾正違規情況。如有足夠證據，該署會考慮提出檢控。

### 審計署的建議

4.31 審計署建議，地政總署署長應要求分區地政處對涉及間斷地非法佔用政府土地的個案，採取更有效的執法行動，包括對有足夠證據合乎檢控條件的個案採取檢控行動。

### 當局的回應

4.32 地政總署署長同意考慮審計署的建議。她表示：

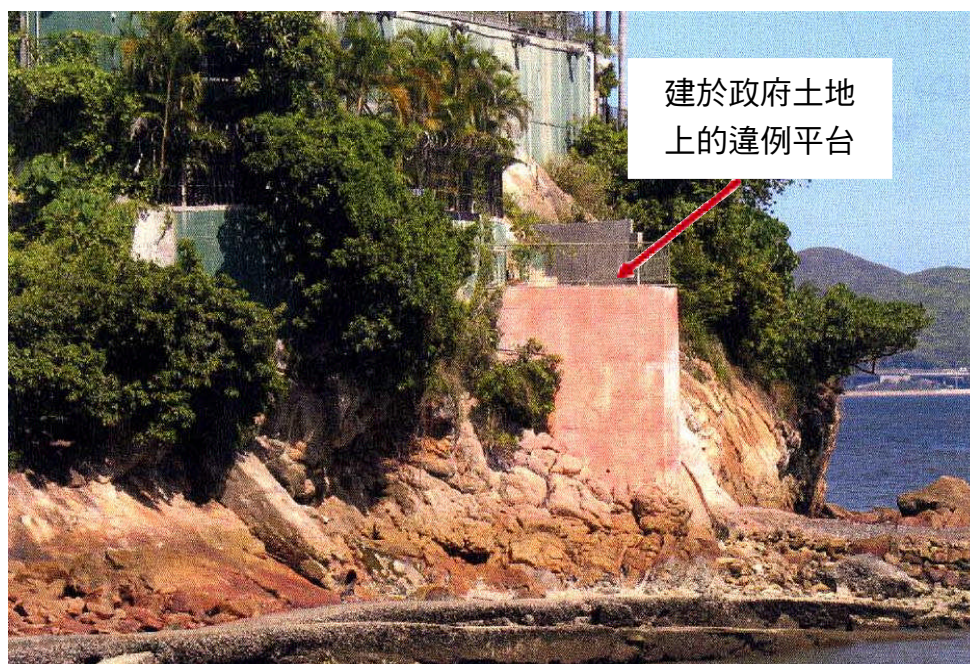
- (a) 批出短期租約以糾正非法佔用政府土地的情況，對某些個案而言是務實的措施；及
- (b) 如違例者在作出糾正後再次非法佔用政府土地，地政總署每次均須根據《土地(雜項條文)條例》再度發出通知，並給予違例者合理時間作出糾正。

### 政府斜坡上的違例工程(個案六)

4.33 政府土地上的違例斜坡工程構成安全風險。個案六涉及位於屯門的一幅政府土地上的違例斜坡工程(見照片三)，當中非法佔用政府土地的情況持續六年六個月。

## 照片三

個案六中政府土地上的違例斜坡工程  
(二零一一年七月)



資料來源：地政總署的記錄

4.34 在這個案中，位於屯門的一幅屋宇地段(土地D)的註冊業權人(F1人士)於二零零三年七月向屯門地政處申請短期租約，以佔用土地D毗鄰的政府土地作私人園藝用途。屯門地政處其後進行視察，發現在擬議申請短期租約的土地內的政府斜坡上非法建有一座未獲地政總署和土力工程處批准的平台。二零零五年五月，屯門地政處在尋求土力工程處的意見後，拒絕該短期租約申請。二零一一年四月，一名於二零零七年年中購買了土地D的人士(F2人士)就使用土地D作園藝用途提交短期租約申請。屯門地政處於二零一一年十二月向F2人士批出臨時佔用政府土地許可證，讓其在相關土地D進行地盤勘測和斜坡鞏固工程。附錄G顯示個案六的大事年表。

#### 審計署的意見及建議

4.35 根據現時的斜坡檢查機制，所有擬議的永久斜坡工程，不論在私人或政府土地上，均須在施工前提交土力工程處查核。就個案六而言，審計署注意到，建造園藝平台的斜坡工程在未獲土力工程處批准的情況下進行。審計署認

為，屯門地政處須聯同土力工程處採取措施，確保建於政府斜坡上的有關違例平台安全穩定。屯門地政處亦須確保日後進行的任何斜坡鞏固工程，須在施工前取得土力工程處的同意。

4.36 F1人士及F2人士在二零零三至二零一零年期間，四度提交短期租約的申請以使用相關土地作園藝用途。然而，屯門地政處在諮詢土力工程處後拒絕所有四宗申請。二零一一年三月，土力工程處重申：

- (a) 該處不支持該等短期租約申請，因為擬議申請短期租約的範圍內 (主要被佔用作園藝平台) 及其附近的斜坡和護土牆的穩定性不詳；
- (b) 應落實措施避免進一步的違例斜坡工程；
- (c) 應圍封相關範圍以保障公眾安全；及
- (d) F2 人士應移除違例斜坡工程並受到檢控。

4.37 二零一一年四月，F2人士申請臨時佔用政府土地許可證以進行地盤勘測和鞏固違例斜坡工程，並向屯門地政處提交一份初步工程計劃。二零一一年十二月，屯門地政處批出臨時佔用政府土地許可證，以供進行地盤勘測和斜坡鞏固工程，為期三年，生效日期追溯至二零一零年二月四日。

4.38 根據《地政處指示》，地政總署可在諮詢相關政府部門後，批准臨時佔用政府土地作不同用途 (包括進行維修保養工程和地盤勘測)。然而，審計署注意到，地政總署在二零一一年十二月就此個案發出臨時佔用政府土地許可證前，並沒有諮詢土力工程處。鑑於相關違例平台構成潛在安全風險 (見第4.36 (a)段)，地政總署須就 F2 人士提交的工程計劃諮詢土力工程處。二零一二年三月，土木工程拓展署和地政總署告知審計署：

- (a) 二零一二年二月，屯門地政處把F2人士提交的工程計劃轉介土力工程處以徵詢其意見；及
- (b) 同月，經審閱該工程計劃後，土力工程處告知屯門地政處，F2人士應把提交土力工程評估報告的時間縮短一個月，使整項工程計劃在一年內完成。其後，屯門地政處把土力工程處的意見轉告F2人士，並要求他把經修訂的計劃提交屯門地政處。

審計署認為，地政總署在二零一一年十二月批出臨時佔用政府土地許可證前，應先諮詢土力工程處。



4.39 審計署亦注意到，二零零三至二零一一年期間，屯門地政處曾進行12次實地視察和發出合共13封警告信，但卻沒有採取任何清理或檢控行動。結果，該非法佔用政府土地個案持續了六年六個月(二零零三年七月至二零一零年一月)。審計署認為，地政總署日後須就類似個案採取有效的執法行動。

#### 審計署的建議

4.40 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 聯同土力工程處採取措施，以確保個案六中建造在政府斜坡上的違例平台安全穩定；及
- (b) 要求分區地政處日後為進行地盤勘測和斜坡工程批出臨時佔用政府土地許可證前，須先諮詢土力工程處。

#### 當局的回應

4.41 地政總署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 已在相關混凝土平台上加設安全措施，例如圍欄。此外，一般市民不能進入相關土地。再者，擬議的土力勘探工程會由一名土力工程師負責。屯門地政處會徵詢土力工程處的意見，並密切監察擬議的土力工程的進度，以確保建造在政府斜坡上的違例平台安全穩定；及
- (b) 分區地政處日後為進行地盤勘測和斜坡工程批出臨時佔用政府土地許可證前，會先諮詢土力工程處。

4.42 土木工程拓展署署長同意第4.40段所載審計署的建議。

#### 審計署對執法行動的整體建議

4.43 審計署的審查發現，地政總署須對涉及長期非法佔用政府土地、間斷地非法佔用政府土地及在政府土地上進行違例斜坡工程的個案，加強執法行動。第4.3至4.42段所載的個案二至六與此相關。

### 審計署的建議

4.44 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 進行檢討，以找出其他長期未能完成處理的非法佔用政府土地個案，並迅速採取有效行動，以糾正和預防這類非法佔地的行為；及
- (b) 要求分區地政處就其他土地管制個案，迅速採取有效執法行動。

### 當局的回應

4.45 地政總署署長同意第 4.44(b) 段所載審計署的建議，及同意考慮第 4.44(a) 段所載審計署的建議。她表示：

- (a) 處理問題個案和長期未能完成處理個案是一場持久戰。這類個案會在檢討委員會討論，而相關的會議記錄會提交地政總署總部以作備考和存檔；及
- (b) 地政總署總部會要求分區地政處澄清有疑問的個案。由於尚有其他需要優先處理的工作，地政總署難以進行第 4.44(a) 段所載的檢討。

## 第5部分：土地管制資訊系統

5.1 本部分探討土地管制資訊系統支援地政總署管理未批租政府土地的成效。審查工作涵蓋以下兩個範疇：

- (a) 土地管制資訊系統的成效 (見第 5.2 至 5.18 段)；及
- (b) 更新土地管制資訊系統計劃 (見第 5.19 至 5.23 段)。

### 土地管制資訊系統的成效

5.2 現時的土地管制資訊系統是一個早期開發的電腦系統，由地政總署在二零零一年開發，用以備存該署土地管制個案的資料，並於二零零四年獲得修改和提升。土地管制資訊系統供地政總署總部與 12 個分區地政處使用。該系統的目的如下：

- (a) 方便分區地政處記錄和更新土地管制個案的詳情；及
- (b) 讓地政總署總部檢索並整合分區地政處的相關資料，製備統計報告，以監察土地管制個案的進度。

5.3 就每宗土地管制個案而言，負責的分區地政處會在土地管制資訊系統輸入個案詳情，包括土地管制行動的偵察日期、個案性質和完成日期。每月，地政總署總部會從分區地政處收集土地管制資訊系統的資料，以便整合 (註 23)。

### 審計署的意見及建議

#### 土地管制資訊系統的成效

5.4 根據《地政處指示》所訂的程序，每個分區地政處須就所屬地區的土地管制工作編製季度報表，並提交予地政總署總部。季度報表包括下列的數據資料：

- (a) 承接上一報表的個案；
- (b) 該季度期間發現的新個案；
- (c) 該季度期間完成土地管制行動的個案；
- (d) 正在進行土地管制行動的個案；

---

註 23：地政總署會召開特別會議，討論曾被傳媒、申訴專員和其他持份者查詢的個別個案。

- (e) 該季度期間完成檢控行動的個案；及
- (f) 正在進行檢控行動的個案。

5.5 審計署的審查發現，季度報表所載列的土地管制資料，與地政總署總部土地管制資訊系統所備存的資料，存在很大差異(見表五)。

表五

土地管制資料  
(二零一一年)

	根據季度報表 (宗)	根據地政總署 總部土地管制 資訊系統 (宗)
(a) 承接 2010 年 12 月的個案	4 509	6 653
(b) 加：2011 年接獲的個案	8 406	7 908
(c) 減：2011 年完成的個案	(9 006)	(8 180)
(d) 轉撥 2012 年 1 月的個案	3 909	6 381

資料來源：審計署對地政總署記錄所作的分析

5.6 審計署的審查發現，地政總署主要信賴季度報表(而非土地管制資訊系統)監察土地管制工作的進度。據地政總署表示，季度報表與土地管制資訊系統出現差異可能基於多項原因，包括由於同一土地管制個案接獲重複投訴，而在土地管制資訊系統中這些投訴會被記錄為多宗獨立個案，所以在編製季度報表時會以人手作出修訂。

5.7 審計署認為，地政總署須採取措施，盡量確保土地管制資訊系統準確完整。就此而言，審計署注意到，現時土地管制資訊系統的資料，將於日後用作建立目標在二零一四年推出的新土地管制資訊系統的數據資料庫(見第 5.19 段)。

5.8 審計署就土地管制資訊系統進行審查，發現該系統有不少限制，包括：

- (a) 土地管制資訊系統不能支援土地管制個案的有效監察，因為該系統不會記錄飭令清拆政府土地上搭建物的法定通知的張貼日期，亦不會記錄任何土地管制行動的執行日期；及
- (b) 很多系統功能均未能提供，例如就未能完成處理的土地管制個案進行案齡分析，以及特別報告有關長期未能完成處理的個案。

5.9 在二零一零年六月地政總署向商務及經濟發展局轄下的政府資訊科技總監辦公室(資訊科技辦公室——註24)提交有關更新土地管制資訊系統的撥款文件中，地政總署指出使用現時的系統時遇到以下問題：

- (a) 土地管制資訊系統是在二零零一年研發的終端用戶電腦系統，用以在單獨電腦中運作。相關電腦程式在二零零四年修改，使該系統在局部檔案伺服器運作時亦能做到共享資料。該系統其後在地政總署總部和12個分區地政處安裝使用，但不設中央數據資料庫。每個分區地政處各自備存本身的數據資料庫。因此，總部不能適時取得關於土地管制個案的資料。如要檢索個案資料，地政總署須先透過網絡，把所有分區地政處的數據資料檔案複製和合併，以進行數據資料庫整合程序。整個過程需時超過一個小時；
- (b) 土地管制資訊系統只能提供個案記錄功能，並沒有任何工作流程應用程式。該系統不可支援用戶監察個案，亦不備存外判土地管制工作的財務資料，以致需要動用大量人力進行撥款管控；
- (c) 由於用戶的要求隨時間改變，土地管制資訊系統已無法滿足地政總署需要編製報告的要求。用戶須以人手編製報告；及
- (d) 土地管制資訊系統不支援中文文書處理，也不能應付大幅增加有待處理的土地管制個案。

當時，地政總署表示有需要更新土地管制資訊系統，將之提升為網上應用系統，並設立中央數據資料庫來儲存所有土地管制個案，以方便12個分區地政處與總部共享資料和進行協作。

---

註 24：資訊科技辦公室負責監督政府資訊、通訊和科技的應用，包括電腦化計劃的撥款政策、程序和監察。根據資訊科技辦公室二零零七年六月發出通告第 3/2007 號，金額介乎150,001元至10,000,000元的行政電腦系統和系統開發費用，會從基本工程儲備基金總目 710 的分目 A007GX 整體撥款項下撥出。

5.10 審計署同意地政總署的意見，土地管制資訊系統需要更新。鑑於該系統的種種限制，審計署認為地政總署急須配備快捷有效的電腦系統，以支援管理其土地管制工作。然而，審計署注意到新的土地管制資訊系統要到二零一四年七月才可供使用(見第5.19段)。審計署認為地政總署須及早更新該系統。此外，為提高署內人員的效率，地政總署如採用手提裝置支援其土地管制隊的視察工作，有其可取之處，包括記錄土地管制個案的視察結果，以及把視察結果上載到土地管制資訊系統。

### 資料輸入

5.11 二零零七年，地政總署的管理服務小組(註25)對土地管制資訊系統進行檢討，並找出數項影響儲存於土地管制資訊系統的資料準確性及完整性的不足之處，包括：

- (a) 土地管制個案的“接獲日期”、“偵察日期”和“完成日期”的記錄並不一致；
- (b) 個案詳情的記錄並不正確；
- (c) 有些個案未有適時記錄；及
- (d) 有些個案根本未有記錄。

就兩個選定進行審查的分區地政處(北區地政處和九龍東區地政處)而言，管理服務小組估計已輸入資料中有25%資料不全或未有適時輸入，11%有欠準確。為改善這個情況，地政總署在二零零九年發出以下內部指示：

- (a) 要求分區地政處的個案主任須在土地管制資訊系統輸入所有土地管制個案的資料，並須適時更新資料和進度；及
- (b) 個案主任的監督人員須作抽查，以確保土地管制資訊系統所記錄的資料準確無誤，並且把抽查工作妥善記錄在案，以及提醒個案主任適時和妥善地備存並更新土地管制記錄。

---

註 25：該小組於二零零七年五月成立，旨在促進地政處的運作效率和工作成效。

5.12 審計署最近審查三個分區地政處(元朗地政處、沙田地政處和北區地政處)的土地管制資訊系統記錄，發現在資料輸入方面有以下不足之處：

- (a) 若干個案主任未有適時把個案詳情輸入土地管制資訊系統。從表六可見，二零一一年十月元朗地政處土地管制資訊系統的個案開立記錄中，有65%是在該月之前偵察的個案，當中有些甚至是六個月之前偵察的個案。即是，這些個案的土地管制資訊系統記錄理應於較早前開立；

表六

二零一一年十月元朗地政處土地管制資訊系統的個案開立記錄

偵察日期	記錄	
	(宗)	(百分比)
2011年10月1日至31日	28	35%
2011年9月1日至30日	17	21%
2011年7月1日至8月31日	11	14%
2011年4月1日至6月30日	14	17%
2010年10月1日至2011年3月31日	9	11%
2010年9月30日或之前	2	2%
<b>總數</b>	<b>81</b>	<b>100%</b>

} 65%

資料來源：地政總署的記錄

- (b) 有些個案的跟進行動已經完成，但仍被記錄為跟進行動正在進行。例如，截至二零一一年十二月在土地管制資訊系統所載的 494 宗未能完成處理的第 I 類個案中 (見第 3.7 段)，12 宗被記錄為超過十年仍未能完成處理。不過，審計署發現，其中八宗其實已經完成；及
- (c) 沒有證據顯示，監督人員有審慎查核土地管制資訊系統所載的記錄是否準確。

5.13 土地管制資訊系統的記錄更新有所延誤，而所儲存的資料亦欠準確，情況令人關注。審計署認為，地政總署須要求分區地政處加強其查核工作，以確保相關資料適時和準確地輸入土地管制資訊系統。

#### *個案在接獲短期租約申請時即視作已完成*

5.14 二零零九年，地政總署發出指示，就土地管制資訊系統的記錄定下以下規則：

- (a) 在接獲短期租約申請時，把土地管制個案視作已完成；及
- (b) 如申請不獲批准，土地管制行動便會恢復，並在土地管制資訊系統另外開立新的土地管制個案。

5.15 審計署認為，就提出短期租約申請的個案而言，較為適合的做法是在短期租約批出後才視個案已經完成，而不是在地政總署接獲短期租約申請時便把個案視作已經完成。這樣做有助避免當短期租約申請最後被取消或不獲批准時，相關個案在土地管制資料系統內被視作已經完成的情況出現。個案七是其中一例。



## 個案七

位於元朗的一宗土地管制個案  
(二零零三年四月至二零一二年三月)

項號	時間	主要事項
1	2003年4月	元朗地政處進行實地視察，發現一間村屋前的政府土地被非法佔用，於是作出記錄(土地管制資訊系統個案 H1)，以便採取跟進行動。
2	2003年4月	元朗地政處張貼通知，飭令佔用人停止非法佔用該土地。佔用人就使用相關土地作園藝用途提交短期租約申請。
3	2005年11月	元朗地政處拒絕該短期租約申請。
4	2008年5月	地政總署在相關土地張貼新的通知，飭令佔用人停止非法佔用該土地。同月，佔用人再次就使用相關土地作園藝用途提出短期租約申請。
5	2008年5月	元朗地政處在土地管制資訊系統註明該個案已完成，並就同一個案另外開立新個案(土地管制資訊系統個案 H2)。
6	2008年9月	佔用人撤回申請。
7	2010年2月	因為證據不足，地政總署決定不對佔用人提出檢控。
8	2012年2月	元朗地政處張貼通知，飭令佔用人停止非法佔用該土地。
9	2012年3月	地政總署告知審計署，如佔用人在上文第(8)項所述的通知所示期限屆滿時仍未停止非法佔用，元朗地政處便會採取適當的土地管制行動。

資料來源：地政總署的記錄

5.16 就個案七而言，非法佔用政府土地的情況持續了八年十一個月（二零零三年四月至二零一二年三月）仍未獲解決，但該個案在土地管制資訊系統中被記錄為只持續了三年十個月（二零零八年五月至二零一二年三月）。

### **審計署的建議**

5.17 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 採取措施，盡量確保土地管理資訊系統的資料準確完整；
- (b) 考慮採用手提裝置，以方便土地管制隊進行視察工作；
- (c) 要求分區地政處加強監督查核，以確保相關資料適時和準確地輸入土地管制資訊系統；及
- (d) 檢討地政總署現時的做法是否恰當，即在接獲短期租約申請時，把有關土地管制個案視為“完成”，並當短期租約申請被取消或不獲批准時開立新的個案。

### **當局的回應**

5.18 地政總署署長同意審計署的建議。她表示：

#### **土地管制資訊系統內資料的準確性和完整性**

- (a) 地政總署不時向分區地政處發出指引，以確保土地管制資訊系統的資料準確完整。二零一二年二月，地政總署發出備忘錄，通知分區地政處由二零一二年一月至三月的季度開始，只須提交土地管制資訊系統統計報告（而非季度報表）。地政總署亦在備忘錄中提醒分區地政處，應採用劃一方法計算個案數目和依時提交統計報告。地政總署會每六個月傳閱備忘錄一次，並已在訓練課程和研討會中提醒土地管制人員留意相關規定；

#### **利用手提裝置**

- (b) 地政總署會探討採用手提裝置以方便土地管制隊進行視察的可行性；

#### **監督查核**

- (c) 地政總署不時發出指引，提醒分區地政處加強監督查核，以確保相關資料適時和準確地輸入土地管制資訊系統。此外，地政總署

已在訓練課程中提醒土地管制人員留意相關規定，日後亦會就此事定期向分區地政處發出提示；及

#### *處理短期租約申請*

- (d) 地政總署將會檢討涉及短期租約申請的土地管制個案的處理指引，並會發出適當的指示。

### 更新土地管制資訊系統計劃

5.19 二零一零年六月，地政總署獲批 930 萬元進行更新土地管制資訊系統計劃。當時，該計劃擬於二零一零年七月展開，並預計於二零一二年六月完成。然而，在二零一一年六月，地政總署告知資訊科技辦公室，由於須把人手資源調配至其他優先次序較高的工作，更新土地管制資訊系統計劃會延至二零一二年四月才展開，並預計於二零一四年七月完成。因此，更新的土地管制資訊系統要待二零一四年年中才可投入服務。

### 審計署的意見及建議

#### *需要加快更新土地管制資訊系統*

5.20 根據資訊科技辦公室於二零零七年六月發出通告第 3/2007 號：

- (a) 押後推行項目計劃，會延遲實現預期效益，亦有可能阻礙用戶部門與資訊科技辦公室的財務和資源規劃；及
- (b) 決策局和部門因此應致力按預算如期完成相關計劃。

5.21 新的土地管制資訊系統預期可提供中央數據資料庫，方便 12 個分區地政處與總部共享資料和進行協作(見第5.9段)，並可提供監察和警示功能，從而提高地政總署處理土地管制個案的效率和成效。鑑於現時土地管制資訊系統的種種限制(見第5.8及5.9段)，審計署認為，地政總署須為更新土地管制資訊系統編訂較高優先次序，使新的土地管制資訊系統盡早投入服務。

#### *審計署的建議*

5.22 審計署建議地政總署署長應盡早更新土地管制資訊系統。

### 當局的回應

5.23 地政總署署長同意審計署的建議。她表示自二零一二年二月起，地政總署已調配資源，重新啓動更新土地管制資訊系統計劃。

## 第6部分：服務表現匯報

6.1 本部分探討地政總署就土地管制行動匯報服務表現的情況。

### 服務表現目標及指標

6.2 有效訂定服務表現目標並適時公布達標情況，有助加強向公眾問責和提供推動力改善服務。服務表現的資料載於管制人員報告和服務承諾。財經事務及庫務局每年九月或十月會就提交政府一般收入帳目預算草案發出通函，當中會向各決策局和部門提供擬訂服務表現目標和指標的指引。

6.3 為了在公務員隊伍中建立以客為本的服務文化，並提升各項政府服務水平，政府在一九九二年推出服務承諾，作為政府管理框架的一項措施。服務承諾如能定期檢討和更新，不但有助各決策局和部門監察本身的服務表現，以及在切實可行的情況下提升表現。二零零九年九月，政府公務員事務局發出通告第 7/2009 號“政府服務承諾”，載述履行政府服務承諾的指引。

### 審計署的意見及建議

#### *土地管制行動的服務表現目標及指標*

6.4 在地政總署二零一一至一二年度管制人員報告中，“土地行政”的綱領下共列出 7 項服務表現目標和 29 項服務表現指標，其中只有一項服務表現指標關於土地管制行動(見表七)。審計署亦注意到當局沒有就土地管制行動訂定任何服務承諾。

表七

土地管制行動的服務表現指標  
(二零零九至二零一一年)

服務表現指標	2009年 (實際) (宗)	2010年 (實際) (宗)	2011年 (預算) (宗)
已清理及派員看守的政府土地數目	5 486	7 022	7 020 (註)

資料來源：地政總署二零一一至一二年度管制人員報告

註：地政總署表示，二零一一年已清理及派員看守的政府土地的實際數目為6 909宗。

6.5 為加強向公眾問責，地政總署須在其網站提供年內接獲土地管制新個案的數目，以及於年終時未能完成處理的土地管制個案數目。

#### 匯報服務表現資料

6.6 在審議二零一一至一二年度開支預算草案時，一名立法會議員詢問有關已清理及派員看守的政府土地數目在二零零九至二零一零年期間(見表七)有所增加的原因。地政總署回應時表示，該署於二零一零年調派額外人員到一些分區土地管制隊，因此個案數目有所增加。

6.7 審計署的審查發現：

- (a) 二零一零年的7 022宗個案，已包括2 499宗轉介到其他政府部門跟進的個案，而二零零九年的5 486宗個案則不包括這類個案；及
- (b) 二零零九年的5 486宗個案，已包括363宗已派員看守及巡查的個案，而二零一零年的7 022宗個案則不包括這類個案。

6.8 如把二零一零年計算個案數目的基準用於二零零九年，二零零九年的個案數目便由 5 486 宗變為 7 486 宗 (註 26)。因此，二零一零年的個案數目會較二零零九年減少 464 宗 (7 486 宗減 7 022 宗)，而非增加了 1 536 宗 (7 022 宗減 5 486 宗)。審計署認為，地政總署公布其服務表現資料時須採用一致的計算基準。如計算基準有任何改變，地政總署需要附加備註，以解釋所涉及的改動及其影響。

#### 審計署的建議

6.9 審計署建議地政總署署長應就土地管制行動：

- (a) 在地政總署網站公布年內接獲土地管制新個案的數目，以及年終時未能完成處理的個案數目；及
- (b) 在公布服務表現的資料時，對不同時期均採用一致的計算基準，並提供備註解釋計算基準的改變及其影響。

#### 當局的回應

6.10 地政總署署長同意第 6.9 (b) 段所載審計署的建議，以及同意考慮第 6.9(a)段所載審計署的建議。

6.11 財經事務及庫務局局長表示：

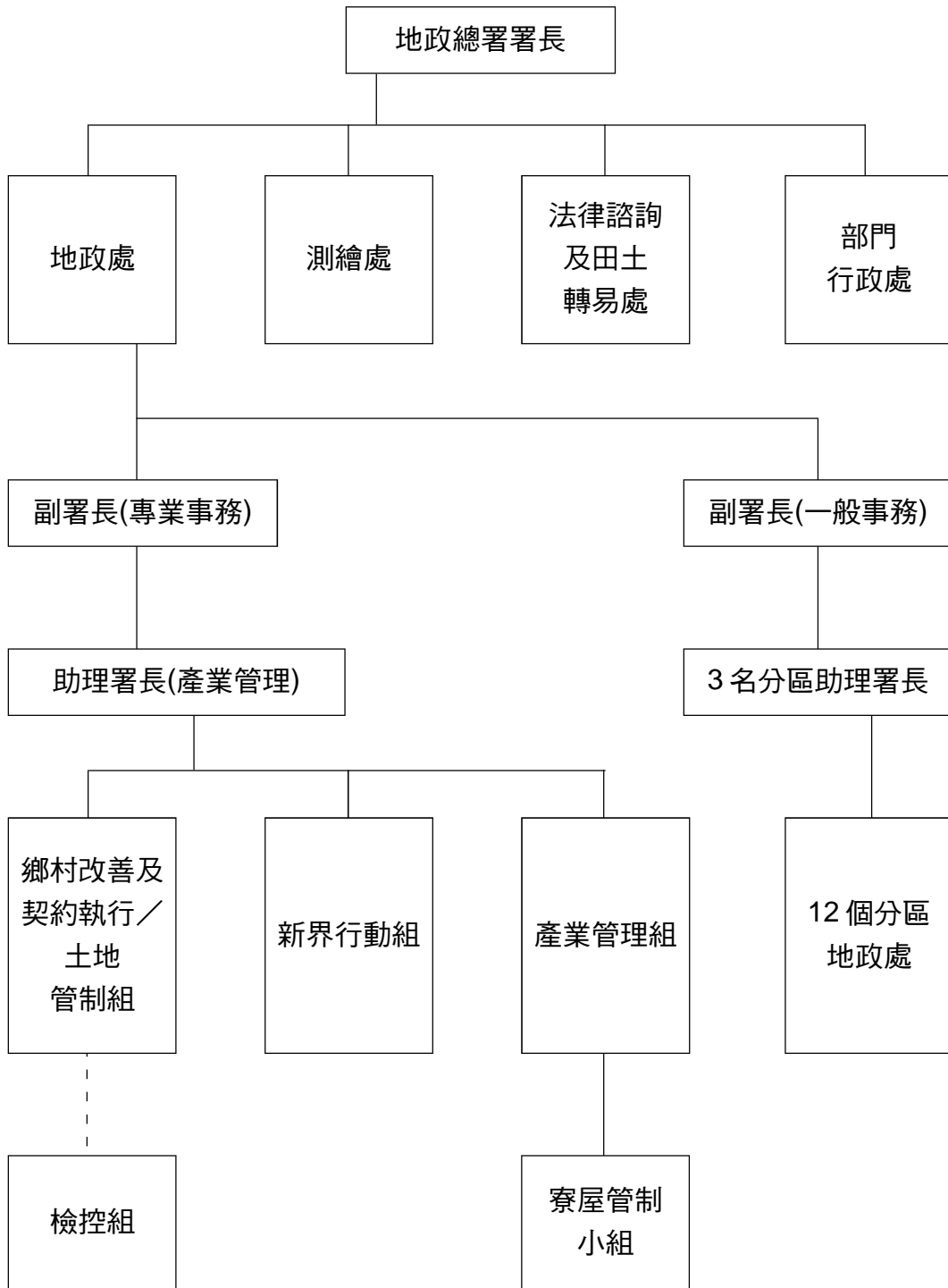
- (a) 日後擬備預算草案時，財經事務及庫務局會留意地政總署在管制人員報告內就訂立土地管制行動服務表現目標和指標時所採取的跟進措施；及
- (b) 他預期地政總署會充分考慮第 6.9 段所載審計署的建議。

---

註 26：計算如下：

	個案
二零零九年原本的個案數目	5 486
加：轉介到其他政府部門的個案數目	2 363
減：已派員看守及巡查的個案數目	<u>(363)</u>
二零零九年經調整的個案數目	<u>7 486</u>

地政總署組織圖  
(二零一二年二月)



資料來源：地政總署的記錄

位於上水的個案二的大事年表  
(一九八零年三月至二零一二年二月)

項號	時間	主要事項
1	1980 年 3 月	政府向位於上水的一個私人地段的業權人 (B 人士) 收回該地段 (其上建有數間搭建物)，以進行工務工程 (註)。
2	2000 年 12 月	屋宇署接獲投訴，指其中一間搭建物 (見上文第 (1) 項) 興建閣樓，於是把個案轉介地政總署。
3	2001 年 1 月	北區地政處因應屋宇署的轉介到上址視察，發現收回地段上有違例搭建物，不同人士使用該等搭建物經營數間店舖。
4	2001 年 7 月	北區地政處接獲使用相關地段的短期租約申請。
5	2002 年 4 月	土地行政會議批准向 B 人士批出短期租約，以使用相關地段。
6	2004 年 12 月	北區地政處向 B 人士批出短期租約，涵蓋 71 平方米土地，租約期由 2001 年 12 月 1 日起生效。
7	2012 年 2 月	地政總署的視察發現，有關土地上沒有非法佔用政府土地的情況。

資料來源：地政總署的記錄

註：地政總署表示，有關收地的相關檔案記錄無法找到。



位於上水的個案三的大事年表  
(一九六九年一月至二零一一年十二月)

項號	時間	主要事項
1	1969 年 1 月	一名人士 (C1 人士) 獲發政府土地租用牌照，獲准許在上水一幅政府土地上建造住用搭建物。
2	1971 年 9 月	由於獲批准搭建物在颱風期間受到破壞，C1 人士申請重建該些搭建物。
3	1971 年 11 月	C1 人士獲發新牌照 (相關牌照)，以取代第 (1) 項所述的牌照，並獲准在一幅政府土地 (土地 A) 上建造佔地共 70.6 平方米的三間搭建物。
4	1982 年	房屋署調查時發現上水三幅位置相近的政府土地 (土地 A、B 及 C) 上建有八間寮屋，包括根據相關牌照在土地 A 建造的三間寮屋 (佔地 77.4 平方米)。其後，八間寮屋均登記為已登記搭建物。
5	1991 年 7 月	北區地政處接獲一名人士 (C2 人士) 的申請，要求重新簽發相關牌照。C2 人士聲稱，自 1979 年起購入並佔用相關牌照下的搭建物。
6	1991 年 11 月	北區地政處實地視察時發現，相關牌照下建造的搭建物佔地 86.6 平方米，部分搭建物的尺寸和分布，跟相關牌照所載的記錄已有所改變 (例如住宅、廚房和農務儲存地方的大小)。
7	1992 年	地政總署寮屋管制小組巡查時發現，土地 C 建有一間違例搭建物，而建於土地 A 的一間已登記搭建物較記錄所載的為大。
8	2006 年 5 月	北區地政處通知 C2 人士，由於他並非 C1 人士的直系親屬，其要求更改相關牌照持有人的申請不獲受理。

附錄 C

(續)

(參閱第 2.14 及 4.10 至 4.12 段)

項號	時間	主要事項
9	2008 年 5 月	北區地政處要求 C1 人士更新相關牌照的資料。
10	2009 年 6 月	北區地政處接獲有關 C1 人士更改通訊地址的通知。
11	2010 年 3 月	北區地政處接獲投訴，指有人重建相關牌照下的搭建物，於是進行實地視察，其後向 C1 人士發出警告信，要求他糾正土地的違規情況，以符合相關牌照的條件。
12	2010 年 4 月	寮屋管制小組發現土地 A 有建築工程，於是把個案轉介北區地政處採取行動。北區地政處把發現違例建築工程一事告知屋宇署，但該署表示，政府土地上的違例建築工程不屬其管轄範圍。
13	2010 年 10 月	北區地政處接獲另一宗投訴，指土地 A、B 及 C 被非法佔用。
14	2010 年 11 月	北區地政處到土地 A、B 及 C 進行實地視察。
15	2010 年 12 月	北區地政處把個案轉介寮屋管制小組，以便採取行動，另向 C1 人士再發警告信，要求他在兩個月內糾正在土地 A 上違例重建搭建物的工程，並提醒他若不遵行規定，相關牌照可能會被取消。
16	2011 年 1 月	寮屋管制小組向土地 A、B 及 C 所建寮屋的佔用人 (C3 人士) 發出兩封警告通知。
17	2011 年 2 月	寮屋管制小組要求北區地政處採取行動，拆除建於政府土地上圍繞土地 A、B 及 C 的一幅牆，以便能進入該些土地。
18	2011 年 11 月 1 日	地政總署接獲傳媒就上水一幅政府土地懷疑建有違例搭建物的查詢。

## 附錄 C

(續)

(參閱第 2.14 及 4.10 至 4.12 段)

項號	時間	主要事項
19	2011 年 11 月 2 日	北區地政處進行實地視察時發現，土地 A 所建搭建物的尺寸和用途，與相關牌照下獲批搭建物的尺寸和用途不相符(註)。
20	2011 年 11 月 9 日	北區地政處進行實地視察時，發現土地 A 上三間寮屋與一九八二年的登記記錄(見第(4)項)不相符。其後，寮屋管制小組取消該三間寮屋的登記。
21	2011 年 11 月 14 日	北區地政處向 C1 人士發出警告信，要求他糾正土地 A 上的違例搭建物。
22	2011 年 11 月 16 日	北區地政處通知 C1 人士，由於他違反牌照條件，相關牌照已被取消。該處又根據《土地(雜項條文)條例》張貼通知，飭令佔用人停止佔用土地 A。同日，寮屋管制小組在土地 B 及 C 張貼通知，飭令 C3 人士在一星期內出示證明文件(證明慣常及真正地使用已登記搭建物)，以供查核。
23	2011 年 11 月 18 日	寮屋管制小組視察時發現，土地 A、B 及 C 上所有搭建物皆與地政總署的記錄不相符(註)。
24	2011 年 11 月 23 日	寮屋管制小組根據《土地(雜項條文)條例》在土地 B 及 C 張貼通知，飭令 C3 人士停止佔用政府土地，並向佔用人送達信函，註明該兩幅土地上所建的五間搭建物，由於數目、尺寸和用途皆與一九八二年的登記記錄不相符，其登記寮屋資格已被取消。
25	2011 年 12 月	北區地政處進行實地視察時發現，土地 A、B 及 C 上所有違例搭建物已被清除。

資料來源：地政總署的記錄

註：北區地政處和寮屋管制小組視察時亦發現私人農地上建有違例搭建物。不過，由於是次審查工作的重點為非法佔用政府土地，所以本報告書未有探討在私人農地上違例搭建物的情況。

位於元朗的個案四的大事年表  
(一九九三年四月至二零一二年二月)

項號	時間	主要事項
1	1993 年 4 月	漁護署告知元朗地政處，位於元朗的一個以商業形式運作的康樂公園內有違例搭建物 (分別建於私人土地 (註) 和政府土地)，包括違例建造的廁所和儲物貨櫃。大欖郊野公園內約 8.2 公頃 (或 82 000 平方米) 的政府土地被非法佔用，作種植果樹用途。
<b>執法行動</b>		
2	1993 年 4 月至 1995 年 12 月	元朗地政處進行 12 次實地視察，並向公園營辦人 (D 人士) 發出四封警告信，要求他拆卸違例搭建物和停止非法佔用政府土地。
3	1995 年 11 月 8 日	元朗地政處根據《土地 (雜項條文) 條例》張貼通知，飭令佔用人停止非法佔用政府土地。
4	1995 年 12 月 12 日	由元朗地政處和漁護署領導的跨部門工作小組採取執法行動，清拆部分違例搭建物和清除非法種植的果樹。
5	1996 年 5 月 14 日	元朗地政處進行實地視察，發現相關政府土地上建有違例搭建物，於是根據《土地 (雜項條文) 條例》張貼通知，飭令佔用人停止非法佔用政府土地。
6	1996 年 5 月 28 日	元朗地政處注意到，D 人士已拆卸政府土地上部分違例搭建物。
7	1996 年 6 月至 2002 年 6 月	元朗地政處進行 19 次實地視察，並向 D 人士發出九封警告信，要求他拆卸違例搭建物和停止非法佔用政府土地。期間，元朗地政處兩度根據《土地 (雜項條文) 條例》張貼法定通知，飭令佔用人停止非法佔用政府土地。

附錄 D

(續)

(參閱第 4.16 段)

項號	時間	主要事項
8	2001 年 11 月	D 人士拆卸並清除郊野公園範圍內政府土地上的部分搭建物。
9	2002 年 6 月	D 人士再拆卸並清除郊野公園範圍內政府土地上的部分搭建物。元朗地政處注意到，部分搭建物，包括一座排樓、一個兒童遊樂場、一些木欄杆和一個廁所仍然保留在政府土地上。
10	2002 年 7 月至 2011 年 11 月	元朗地政處進行六次實地視察，並向 D 人士發出三封警告信，要求他拆卸違例搭建物和停止非法佔用政府土地。
<b>短期租約申請</b>		
11	1997 年 10 月至 2011 年 11 月	D 人士提交九份短期租約申請，以營辦一些康樂活動 (包括一個兒童遊樂場) 和提供一條行人通道，以便保留政府土地上的違例搭建物。
12	2011 年 11 月底	在九份短期租約申請當中，八份不獲批准。
13	2012 年 2 月	元朗地政處告知 D 人士，漁護署不支持批出涉及大欖郊野公園範圍內土地的短期租約。元朗地政處正處理 D 人士在 2011 年 11 月 22 日提交有關使用相關地段的短期租約申請。

資料來源：地政總署的記錄

註：地政總署及屋宇署在調查期間亦發現違反私人土地契約條件及《建築物條例》的情況，並採取跟進行動。由於是次審查工作的重點為非法佔用政府土地，所以本報告書未有探討在私人土地上違規事宜和《建築物條例》的遵行情況。

個案四的相關發牌規定

法例	牌照類別
(a) 附屬於《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)的《食物業規例》(第 132X 章)	食肆牌照 (普通食肆或小食食肆)、食物製造廠牌照和新鮮糧食店牌照
(b) 《公眾娛樂場所條例》(第 172 章)	公眾娛樂場所牌照(戲院／劇院，或戲院／劇院除外的場所)
(c) 附屬於《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(第 139 章)的《公眾衛生(動物及禽鳥)(展覽)規例》(第 139F 章)	動物展覽牌照
(d) 附屬於《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(第 139 章)的《公眾衛生(動物)(騎馬場地)規例》(第 139J 章)	騎馬場地牌照

資料來源：漁護署及食環署的記錄

位於沙田的個案五的大事年表  
(一九九九年十月至二零一零年二月)

項號	時間	主要事項
1	1999 年 10 月	沙田地政處接獲投訴，指位於沙田的一間村屋附近的政府土地上有人非法豎設廣告牌及提供食肆服務。
2	1999 年 11 月	沙田地政處張貼通知，飭令佔用人停止非法佔用政府土地。
3	1999 年 12 月	沙田地政處進行實地視察，發現違規情況已獲糾正。
4	2000 年 3 月	沙田地政處進行實地視察，注意到非法佔用政府土地的情況復現。
5	2000 年 4 月	沙田地政處張貼另一張通知，飭令佔用人停止非法佔用政府土地。同月，沙田地政處進行實地視察，發現違規情況已獲糾正。
6	2000 年 4 月至 2010 年 2 月	沙田地政處因應投訴進行了 36 次實地視察，期間注意到政府土地間斷地被食肆非法佔用，並架設帆布簷篷或豎設廣告牌。每次發現違規情況後佔用人或地政總署的定期合約承辦商會採取行動糾正違規情況。
7	2010 年 2 月	地政總署向該村屋業主 (E 人士) 批出短期租約，讓其使用相關地段作園藝用途。

資料來源：地政總署的記錄

位於屯門的個案六的大事年表  
(二零零三年七月至二零一一年十二月)

項號	時間	主要事項
1	2003 年 7 月	位於屯門的一幅屋宇地段 (土地D) 的註冊業權人 (F1 人士) 向屯門地政處提交短期租約申請，以佔用土地 D 毗鄰的政府土地作私人園藝用途。屯門地政處其後進行視察，發現在擬議申請短期租約土地內的政府斜坡上非法建有一座未獲地政總署和土力工程處 (註) 批准的平台。
2	2005 年 5 月	鑑於土力工程處的意見，指 F1 人士並無就斜坡上一幅護土牆的穩定性提交評估報告，屯門地政處拒絕該短期租約申請。
3	2006 年 4 月	F1 人士提交另一份短期租約申請，但於 2007 年 8 月再次被屯門地政處拒絕。
4	2007 年 8 月	F1 人士通知屯門地政處，土地 D 已售予另一業權人(F2 人士)。
5	2007 年 11 月	F2 人士提交短期租約申請，但該申請亦於 2009 年 5 月再次被屯門地政處拒絕。
6	2010 年 3 月 12 日	F2 人士提交新的短期租約申請 (面積有所減少)。
7	2010 年 12 月	屯門地政處和海事處收到投訴，指在政府土地有違例挖掘工程，用以在斜坡上建造樓梯及在擬議申請短期租約的範圍外建造碼頭。
8	2011 年 3 月	屯門地政處根據《土地 (雜項條文) 條例》張貼法定通知，飭令 F2 人士在 2011 年 4 月 6 日或之前停止佔用政府土地。



附錄 G

(續)

(參閱第 4.34 段)

項號	時間	主要事項
9	2011 年 4 月	F2 人士通知屯門地政處，非法佔用的情況部分已獲糾正，有關樓梯和碼頭已被清拆，同時又提交新的短期租約申請，以便使用相關土地作園藝用途。他亦申請臨時佔用政府土地許可證，以進行地盤勘測和斜坡鞏固工程。其後，屯門地政處進行兩次跟進視察（一次在 2011 年 4 月，另一次在 2011 年 7 月）。
10	2011 年 8 月	屯門地政處認為，無須再就有關樓梯和碼頭採取土地管制行動。
11	2011 年 12 月	屯門地政處就有關土地向 F2 人士批出臨時佔用政府土地許可證（費用為每年 42,600 元），以進行地盤勘測和斜坡鞏固工程，為期三年。生效日期追溯至 2010 年 2 月 4 日。

資料來源：地政總署的記錄

註：土力工程處負責確保香港斜坡安全。