

《審計署署長第五十八號報告書》 — 第 7 章

非法佔用政府土地

撮要

1. 土地是香港稀少和珍貴的資源。地政總署在 12 個分區地政處協助下，負責管理 32 276 公頃（佔香港土地總面積 29%）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。根據《土地（雜項條文）條例》（第 28 章），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。審計署最近就政府土地的管理工作進行審查。

土地管制問題

2. 二零零四年和二零零六年，地政總署告知立法會：(a) 該署極為重視未批租政府土地的管理工作，但由於資源所限，該署在這方面未必能夠做到完全符合公眾的期望；及(b) 該署在土地管制方面面對兩大困難，首先，須日常管理的未批租政府土地面積廣大，其次是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。

3. 在這次審查中，審計署注意到：(a) 大部分非法佔用政府土地個案（土地管制個案）均因傳媒報道和市民投訴而被偵察；(b) 由於地政總署目前沒有進行定期視察，所以該署未能適時偵察非法佔用政府土地的行為，以致有些政府土地長期被非法佔用而沒有被發現；及(c) 地政總署未有經常採取迅速有效的執法行動，以致有些個案在發現後長時間仍未獲解決。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。

預防及偵察行動

4. 審計署注意到二零一一年分區地政處接獲的懷疑土地管制個案，較二零零八年上升了15%。審計署亦注意到地政總署的巡查計劃主要涵蓋已圍封土地和違例佔地黑點，而其他未批租政府土地，則大多未被涵蓋。此外，分區地政處沒有妥善記錄巡查計劃，也沒有把計劃提交地政總署總部以供監察。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；及*(b)* 要求分區地政處加強並記錄風險為本的視察計劃，並把計劃提交地政總署總部以供監察，以及有系統地記錄實地視察的結果及所採取的跟進行動。

執法行動

5. **完成土地管制個案的時間** 地政總署把一些可能危害生命、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土地管制個案分類為第一類（高優次）個案。然而，審計署審查時發現截至二零一一年十二月，在494宗未完成處理的第一類個案中，70% 超過地政總署所訂定四個月的完成時限目標，當中有四宗超過十年仍在處理中。審計署並發現沒有記錄載列未能達標的原因。審計署建議地政總署署長應透過以下方式加強地政總署的執法行動：*(a)* 要求分區地政處採取措施，盡量確保第一類個案達到四個月的時限目標，以及就每宗未能達到四個月時限目標的第一類個案，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。

6. **檢控行動的證據** 在二零零八至二零一一年期間，地政總署對26宗個案採取檢控行動，結果21宗個案罪名成立和五宗個案罪名不成立。個案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。例如在個案一，因為相關的地政總署人員在個案調查期間沒有即時記錄被告（他曾表示對在相關政府土地上非法建造橋樑負責）的口頭招認證供，所以法庭裁定被告罪名不成立。審計署亦關注到該違例橋樑的安全。截至二零一二年一月，有關橋樑仍未被拆除。審計署建議地政總署署長應：*(a)* 加強轄下人員的訓練，包括舉辦檢控個案

經驗分享的研習課程；及(b)加快行動，糾正個案一的非法佔用政府土地情況。

7. **定罪個案的罰款** 在 21 宗定罪個案（見第 6 段）所判處罰款總額為 81,900 元，當中有兩宗個案被判《土地（雜項條文）條例》所訂定的最高罰款額 10,000 元。審計署注意到，最高罰款額自一九七二年起未有調整。此外，《土地（雜項條文）條例》並無類似《建築物條例》（第 123 章）可對罪行持續的每一天判處罰款的規定。審計署建議地政總署署長應：(a) 檢討相關罪行的罰則，以提供有效阻嚇；及(b) 考慮增訂法例條文，可就相關罪行持續的每一天判處罰款。

審計署的個案研究

8. 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就土地事宜採取執法行動。同時亦造成不良先例，有損該署聲譽。審計署進行的個案研究顯示，地政總署在預防、偵察和執法行動方面均有可改善之處。

9. **個案二涉及政府土地被長期非法佔用而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，北區地政處向該前業權人批出短期租約，以規管該非法佔用政府土地的事宜。審計署關注到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。審計署建議地政總署署長應採取措施，確保經常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。

10. **個案三涉及地政總署對持牌搭建物監管不足** 一九七零年代中期之前，政府發出政府土地租用牌照，以規管當時鄉郊地區的已建農用和住用寮屋（持牌搭建物）。截至二零一一年十二月，這類政府土地租用牌照約有 15 000 個。地政總署告知審計署，目前已有一定數目涉及持牌搭建物的投訴及轉介個案。

在個案三中，地政總署雖在 20 年前已知悉位於上水的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。有關土地上的違例搭建物其後於二零一一年十二月已被清除。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；及(b)要求分區地政處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，以及在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。

11. **個案四涉及郊野公園範圍的土地被長期非法佔用** 在這個案中，非法佔用政府土地在被發現後超過 18 年仍未獲糾正。元朗地政處早於一九九三年四月已得悉，位於元朗的一個以商業形式運作的康樂公園（部分地方位於郊野公園範圍內）內有違例搭建物，分別建於私人土地和政府土地上。在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 次實地視察並向公園營辦人發出 12 封警告信，要求他拆卸違例搭建物。在此期間，公園營辦人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，但均被地政總署拒絕。截至二零一二年二月，該康樂公園仍在經營，而元朗地政處亦正在處理公園營辦人提交新的一份短期租約申請。審計署建議地政總署署長應加快採取有效的執法行動，糾正個案四非法佔用政府土地的情況。

12. **個案五涉及間斷地非法佔用政府土地** 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被非法佔用。有關的違規情況在根據法例張貼通知後，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因應投訴進行了 36 次實地視察，發現類似違規情況間斷發生。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批出短期租約，讓其使用相關地段作園藝用途。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，包括對有足夠證據並合乎檢控條件的個案採取檢控行動。

13. **個案六涉及政府斜坡上的違例工程** 在這個案中，屯門地政處因應於二零零三年七月的一宗短期租約申請進行實地視察，發現在一間房屋附近的政府斜坡上非法建有一座未獲地政總署和土木工程拓展署轄下土力工程處批准的平台。二零一一年十二月，屯門地政處向該房屋的業主批出臨時佔用政府土地許可證，讓其在相關土地進行地盤勘測和斜坡鞏固工程。審計署注意到，屯門地政處在批出該許可證前並沒有諮詢土力工程處。審計署亦關注到建於政府斜坡上的違例平台是否安全穩定。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。

土地管制資訊系統

14. **土地管制資訊系統的成效** 審計署注意到土地管制資訊系統不能有效支援地政總署管理其土地管制個案。審計署的審查發現，分區地政處編製的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。此外，地政總署主要信賴季度報表，而非土地管制資訊系統，用以監察土地管制工作的進度。審計署亦發現分區地政處未有把資料準確和適時地輸入土地管制資訊系統，而系統亦沒有提供一些主要的系統功能。二零一零年，地政總署指出在使用現時的系統時遇到不少問題，包括由於用戶的要求隨時間改變，系統已無法滿足該署需要編製報告的要求，所以有需要更新該系統。雖然該署同年獲批撥款以進行更新，但審計署注意到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。審計署建議地政總署署長應：(a) 採取措施，確保土地管制資訊系統的資料準確完整；及(b) 盡早更新該系統。

當局的回應

15. 地政總署署長大致上同意審計署的建議。

二零一二年四月