

## 立法會參考資料摘要

### 2014 年土地(雜項條文)(修訂)條例草案

#### - 建議加重有關不合法佔用未批租政府土地的罰則

## 引言

在二零一四年六月二十四日的會議上，行政會議建議，行政長官指令向立法會提交 2014 年土地(雜項條文)(修訂)條例草案(條例草案)(載於**附件 A**)，加重有關不合法佔用未批租政府土地罪行的罰則，以加強針對相關罪行的阻嚇作用。

A

## 理據

### 就不合法佔用未批租土地所採取的執法行動

2. 土地是香港稀少及珍貴的資源。政府須確保土地用途得到妥善管控。《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)(《條例》)的目的和前提是訂定條文規管與政府土地有關的事宜。地政總署是負責土地管理和行政事宜的部門，而地政總署署長會依據《條例》的多項條文執行有關工作。《條例》第 II 部題為「佔用未批租土地」(第 4 至 7 條)，內容闡述發出佔用未批租土地的許可證，以及對不合法佔用未批租土地、不合法在未批租土地上建造構築物和不合法移走未批租土地的泥土、草皮或石頭，採取執法行動的權力。《條例》第 6(4)、6(4A)和 7(4)條對有關罪行及罰則作出規定。此外，第 6(5)條規定當局可向根據第 6(4)或 6(4A)條被定罪的人收回拆掉財產或構築物以及行使《條例》第 6 條所賦權力而招致或引起的任何費用。

3. 本港未批租和未撥用的政府土地幅員廣泛，要有效監管和巡查這些土地存在實際困難，而不合法佔用未批租土地和相關罪行時有發生。在二零零八至二零一三年間，地政總署共處理約 45 000 宗有關不合法佔用未批租土地的個案。鑑於土地在香港被視為珍貴及具有相當價值的資源，個別不合法佔用未批租土地的個案也曾被傳媒大幅報道，引起社會廣泛關注。社會普遍存有共識，認為不應容忍這些行為，並且應迅速處理這類個案，以收懲罰和阻嚇之效。

#### 罰則的阻嚇作用日漸減弱

4. 一般而言，地政總署會視乎每宗不合法佔用未批租土地個案的性質及情況，採取行動處理。有關行動包括發出停止佔用通知書、進行清拆行動、參與涉及其他相關部門的聯合執法行動，以及把個案轉介其他相關部門採取行動。地政總署亦會按照法律意見，根據《條例》的相關條文，對有充分證據的個案採取檢控行動。在二零零八至二零一三年間，地政總署根據《條例》第 6(4)條對 67 宗不合法佔用未批租土地的個案採取檢控行動。然而，第 6(4)條有關罪行的罰則，即最高罰款 10,000 元和監禁六個月，自《條例》於一九七二年制定以來未有作出調整。在二零零八至二零一三年間違反《條例》第 6(4)條並被定罪的 58 宗個案中，違例者被判罰款 500 元至 10,000 元不等(除了一宗個案獲判監禁緩刑和一宗個案獲判無條件釋放外)，每宗個案罰款的平均數約為 4,700 元，而當中有六宗個案被判處最高罰款額。被佔用的未批租土地面積大小不等，最小的不足一平方米，最大的約為 4 600 平方米。

5. 《條例》第 II 部就有關罪行和相應罰則所訂立的條文，是針對不合法佔用未批租土地的執法制度的重要元素。該等罰則既須配合社會發展情況，亦須維持足夠阻嚇力，以防止相關罪行，這至為重要。現行罰款額顯然未能相應地反映有關罪行的嚴重性，亦未能對有關罪行的初犯者及再犯者發揮所應有的

懲罰及阻嚇作用。至於《條例》第 6(4A)及 7(4)條有關不合法在未批租土地上建造構築物及不合法將未批租土地的泥土、草皮、石頭移走這兩項罪行的罰則，亦見類似情況。

### 以往的審查工作

6. 二零一二年三月，審計署完成有關政府土地管理工作的審查，審查工作涵蓋地政總署為預防、偵察及糾正不合法佔用政府土地的情況所採取的行動。其中，審計署建議政府檢討《條例》第 6(4)條相關罪行的罰則，以收有效的阻嚇作用。此外，審計署亦建議政府應考慮參考其他法例的類似條文，在《條例》中增訂條文，規定可在相關罪行持續期間判處每日違例罰款。

7. 立法會政府帳目委員會(帳委會)其後在二零一二年五月仔細考慮了審計署的審查結果。帳委會認為，根據《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調高相關罰則，並考慮引入每日違例罰款的制度，以加強阻嚇作用。

### 加重罰則的建議條文

8. 考慮上述各點，並參考了其他法例中性質相近罪行的罰則條文，包括《建築物條例》(第 123 章)、《城市規劃條例》(第 131 章)和《廢物處置條例》(第 354 章)，我們認為有充分理由加重罰則，並就《條例》第 6(4)條所訂的不合法佔用未批租土地罪行引入每日違例罰款制度，以期更明確反映罪行的嚴重性和加強阻嚇力。同樣地，我們亦有需要加重《條例》第 6(4A)及 7(4)條所訂兩項相關罪行的罰則，使之與《條例》第 6(4)條的罰則一致。鑑於就管控土地的使用而言，規劃機制與土地管理機制兩者關係緊密，我們認為土地管理機制下不合法佔用未批租土地的罪行的嚴重性，與規劃機制下的違例發展相若。因此，我們以第 131 章的相關罰則條文作為《條例》修訂建議的基準。

9. 另一方面，儘管《條例》第 6(5)條訂明當局可向被定罪的人收回有關費用，但《條例》並無明確條文，賦權法庭可下令違反《條例》第 6(4)或 6(4A)條被定罪的人支付當局因進行清拆工程所招致的費用。過往經驗顯示，法庭根據第 6(5)條作出命令的權力或有不清晰之處。我們認為應修訂《條例》，明確訂明法庭有權力在當局作出申請時，或由法庭主動向被定罪的人作出命令，要求該人向當局支付有關費用。

10. 透過修訂法例加重罰則的建議會向公眾傳遞一個清楚的訊息，顯示政府決心有效打擊不合法佔用政府土地。另一方面，除了透過對《條例》作修訂建議以加重罰則外，地政總署亦正研究加強其執法行動的相關措施並會繼續這方面的工作，以期能加強檢控。

### 其他條文

11. 我們會繼續注視《條例》中其他條文的執行情況，以考慮是否需要和適宜檢討這些條文，從而進一步加強政府對已批租和未批租土地的適當管控。如有需要，稍後亦會按適當情況考慮和提議對《條例》作進一步修訂。

### **條例草案**

12. 條例草案旨在加重《條例》第 II 部 — 「佔用未批租土地」所涵蓋罪行的現有罰則，以及就相關事宜作出明文規定。主要的條文如下—

#### 第 6(4)條 - 不合法佔用未批租土地

- (a) 引入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 100 萬元；在兩種情況下，現行六個月的最高監禁期維持不變；

- (b) 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)；

第 6(4A)條 - 不合法在未批租土地上建造構築物

- (c) 相應上文(a)段所載修訂建議，將《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額提高 50 倍，即由 50,000 元增加至 250 萬元[下文分段(i)]及由 10,000 元增加至 500,000 元 [下文分段(ii)]，並引入遞增的最高罰款制度：

- (i) 如犯罪人以任何方式參與、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，現行一年的最高監禁期維持不變；
- (ii) 如屬其他情況，首次定罪可處罰款 500,000 元，其後每次定罪可處罰款 100 萬元；在兩種情況下，現行六個月的最高監禁期維持不變；

第 7(4)條 - 在沒有移走准許證的情況下，把未批租土地的泥土、草皮、石頭移走

- (d) 相應上文(a)段所載修訂建議，將在沒有移走准許證下，把未批租土地的泥土、草皮、石頭移走的最高罰款額提高 50 倍，即由 5,000 元增加至 250,000 元，而現行六個月的最高監禁期維持不變；及

### 新增第 6(6)及(7)條 – 收回費用

(e) 明確述明法庭有權應當局申請或主動下令，對根據第 6(4)或 6(4A)條被定罪的人，飭令有關人士繳付當局在拆掉財產或構築物以及行使《條例》第 6 條所賦權力而招致或引起的任何費用。有關命令是在《條例》對第 6(4)或 6(4A)條罪行所判處的任何罰則以上附加的。

B 現有罰則和建議罰則的對照表載於**附件 B**。

### 立法程序時間表

13. 立法程序時間表會如下：

|                       |           |
|-----------------------|-----------|
| 刊登憲報                  | 二零一四年七月四日 |
| 首讀和開始二讀辯論             | 二零一四年七月九日 |
| 恢復二讀辯論、委員會<br>審議階段和三讀 | 另行通知      |

### 建議的影響

14. 建議對財政及公務員均沒有直接影響，亦不大可能有任何重大經濟影響。建議符合《基本法》，包括有關人權的條文，並對生產力、環境、家庭或可持續發展沒有影響。建議不會影響《條例》的約束力。

## 公眾諮詢

15. 當局曾於二零一四年四月二十二日就有關建議諮詢立法會發展事務委員會。委員普遍同意加重針對不合法佔用政府土地罪行的罰則，以加強阻嚇作用。委員對我們修訂法例建議的綱領沒有負面意見。

16. 當局曾於二零一四年四月二十三日就有關建議諮詢土地及建設諮詢委員會<sup>1</sup>。委員支持加重針對相關罪行的罰則以加強阻嚇作用的建議。

## 宣傳安排

17. 我們會於今天(二零一四年六月二十六日)發出新聞稿，並安排發言人回應傳媒查詢。

## 背景

18. 政府有責任確保土地的使用得到妥善管控。《條例》第II部訂明相關條文規管關於佔用未批租土地、在未批租土地上建造構築物，以及將未批租土地的泥土、草皮、石頭移走的事宜，當中包括相關的執法權力、罪行及罰則。

19. 具體而言，《條例》訂定條文，授權法定當局可就任何不合法佔用未批租土地或不合法在未批租土地上建造構築物採取簡易行動清理土地；向任何須就這些違例事項負上法律責任的人士提出檢控；以及向根據相關條文被定罪的人收回因行使相關條文所賦權力拆掉財產或構築物而招致或引起的任何費用。

---

<sup>1</sup>土地及建設諮詢委員會屬諮詢組織，就有關規劃、土地和樓宇事項的政策和程序，通過發展局局長向政府提供意見。

20. 地政總署負責土地的管理和行政工作，而地政總署署長是根據《條例》多項條文<sup>2</sup>獲賦權力執行有關工作的主要人員。

## 查詢

21. 如對本參考資料摘要有任何查詢，請與發展局首席助理秘書長(規劃及地政)羅建偉先生聯絡(電話：3509 8830)。

## 發展局

二零一四年六月二十六日

---

<sup>2</sup>根據《條例》第3條及附表，地政總署署長、食物環境衛生署署長及房屋委員會為屬其管轄的未批租土地的指定當局，負責執行《條例》的第5及6條。至於執行《條例》第7(2)及7(3)條方面，路政署署長為新界(不包括新九龍)區內屬於街道的未批租土地的指定當局，而市區及新界其餘未批租土地的指定當局為地政總署署長。



## 本條例草案

### 旨在

修訂《土地(雜項條文)條例》，以加重關乎佔用未批租土地的罪行的罰則；並就相關事宜訂定條文。

由立法會制定。

#### 1. 簡稱

本條例可引稱為《2014年土地(雜項條文)(修訂)條例》。

#### 2. 修訂《土地(雜項條文)條例》

《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)現予修訂，修訂方式列於第 3、4 及 5 條。

#### 3. 修訂第 6 條(不合法佔用未批租土地)

(1) 第 6(4)條 —

##### 廢除

在“辯解下”之後的所有字句

##### 代以

“，沒有遵從第(1)款所指的通知所飭令而停止佔用該土地，即屬犯罪。”。

(2) 在第 6(4)條之後 —

##### 加入

“(4AA) 任何人如犯第(4)款所訂罪行 —

(a) 在該人首度被裁定犯該罪行時 — 可處罰款 \$500,000 及監禁 6 個月，如屬持續的罪行，則可就罪行持續期間的每一日，另處罰款 \$50,000；及

(b) 在該人其後每次被裁定犯該罪行時 — 可處罰款 \$1,000,000 及監禁 6 個月，如屬持續的罪行，則可就罪行持續期間的每一日，另處罰款 \$100,000。”。

(3) 第 6(4A)條 —

##### 廢除

在“者，”之後的所有字句

##### 代以

“該人即屬犯罪。”。

(4) 在第 6(4A)條之後 —

##### 加入

“(4B) 任何人如犯第(4A)款所訂罪行 —

(a) 在該人首度被裁定犯該罪行時 —

(i) 如作出有關違例作為的目的，是將有關構築物處置，以便為該人或他人圖利( **圖利目的**) — 可處罰款 \$2,500,000 及監禁 1 年；或

(ii) 如作出有關違例作為，是為任何其他目的 — 可處罰款 \$500,000 及監禁 6 個月；及

(b) 在該人其後每次被裁定犯該罪行時 —

(i) 如作出有關違例作為是為圖利目的 — 可處罰款 \$5,000,000 及監禁 1 年；或

(ii) 如作出有關違例作為，是為任何其他目的 — 可處罰款 \$1,000,000 及監禁 6 個月。”。

(5) 在第6(5)條之後 —

**加入**

“(6) 在就第(4)或(4A)款所訂罪行而進行的法律程序中，法院可應當局申請而作出命令，或主動作出命令，飭令被裁定犯該罪行的人繳付第(5)款所述的費用。

(7) 除根據第(4AA)及(4B)款就有關罪行對某人施加的罰則外，可另行向該人進行追討，或針對該人作出命令，以收回第(5)款所述的費用。”。

**4. 修訂第7條(禁止將未批租土地的泥土、草皮、石頭移走)**

第7(4)條 —

**廢除**

“\$5,000”

**代以**

“\$250,000”。

**5. 修訂附表(指定當局)**

附表，在以“條次”為標題的一欄中 —

**廢除**

“6(4A)及

6(5)”

**代以**

“6(4A)

6(5)及

6(6)”。

**摘要說明**

本條例草案修訂《土地(雜項條文)條例》(第28章)(**《條例》**)。

2. 《條例》第6及7條分別禁止 —

(a) 非法佔用未批租土地，以及在該土地上建造構築物；及

(b) 在未經授權下，採掘或移走未批租土地的泥土、草地或石頭。

3. 本條例草案的目的，是修訂該等條文，以 —

(a) 加重第6及7條所訂罪行的罰則；

(b) 就第6條所訂罪行，引入遞增罰款及每日罰款；及

(c) 使當局能夠在根據第6條進行的法律程序中，收回執法行動的費用。

## 《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)第 6(4)、6(4A)及 7(4)條的現有罰則和建議罰則

| 條    | 現行條文   | 現有罰則                                    | 建議罰則  |
|------|--|---|---|
| 6(4) | <p><u>不合法佔用未批租土地</u></p> <p>(4) 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。</p> | <p><u>罰款</u></p> <p><b>10,000 元</b></p> | <p><u>罰款</u></p> <p>首次定罪</p> <p><b>500,000 元 +</b></p> <p><b>每天 50,000 元</b></p> <p>其後每次定罪</p> <p><b>1,000,000 元 +</b></p> <p><b>每天 100,000 元</b></p> |
|      |  | <p><u>監禁</u></p> <p><b>6 個月</b></p>     |   |

| 條     | 現行條文  | 現有罰則   | 建議罰則   |
|-------|---|--|--|
| 6(4A) | <p><b>不合法在未批租土地上建造構築物</b></p> <p>(4A) 任何人—</p> <p>(a) 以任何方式參與在未批租土地上建造構築物的工作；或</p> <p>(b) 安排或指示在未批租土地上建造構築物，而該構築物並非根據許可證、撥地契據或撥地備忘錄而建造者，即屬犯罪—</p> <p>(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，一經定罪，可處罰款 50,000 元及監禁 1 年；以及</p> <p>(ii) 如屬其他情況，一經定罪，可處罰款 10,000 元及監禁 6 個月。</p> | <p><b>罰款</b></p> <p><i>處置構築物以便圖利</i></p> <p><b>50,000 元</b></p><br><p><i>任何其他情況</i></p> <p><b>10,000 元</b></p> | <p><b>罰款</b></p> <p><i>處置構築物以便圖利</i></p> <p>首次定罪</p> <p><b>2,500,000 元</b></p> <p>其後每次定罪</p> <p><b>5,000,000 元</b></p><br><p><i>任何其他情況</i></p> <p>首次定罪</p> <p><b>500,000 元</b></p> <p>其後每次定罪</p> <p><b>1,000,000 元</b></p> |
|       |   | <p><b>監禁</b></p> <p><i>處置構築物以便圖利</i></p> <p><b>1 年</b></p> <p><i>任何其他情況</i></p> <p><b>6 個月</b></p>             |  |
| 7(4)  | <p><b>在沒有移走准許證的情況下，將未批租土地的泥土、草皮、石頭移走</b></p> <p>(1) 任何人不得採掘或移走未批租土地的泥土、草皮或石頭，但如根據及按照在本條下發出的移走准許證進行，則不在此限。</p> <p>(4) 任何人違反第(1)款的規定，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 5,000 元及監禁 6 個月。</p>  | <p><b>罰款</b></p> <p><b>5,000 元</b></p>   | <p><b>罰款</b></p> <p><b>250,000 元</b></p>   |
|       |   | <p><b>監禁</b></p> <p><b>6 個月</b></p>  |  |