

第 2 章

地政總署

短期租約的管理

香港審計署

二零零六年十月二十三日

這項帳目審查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。

《審計署署長第四十七號報告書》共有 11 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

短期租約的管理

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.5
帳目審查	1.6
鳴謝	1.7
第 2 部分：管理逾期欠租	2.1
《常務會計指令》的規定	2.2 – 2.4
審計署的意見	2.5 – 2.11
審計署的建議	2.12
當局的回應	2.13
改善短期租約管理的措施	2.14 – 2.19
審計署的意見	2.20
審計署的建議	2.21
當局的回應	2.22
提供短期租約停車場	2.23 – 2.24
審計署的意見	2.25 – 2.28
審計署的建議	2.29
當局的回應	2.30 – 2.31
第 3 部分：監察租戶的表現	3.1
短期租約招標制度	3.2
設立表現檢討制度	3.3 – 3.4
審計署的意見	3.5 – 3.16
審計署的建議	3.17
當局的回應	3.18 – 3.19
第 4 部分：執行租約條件	4.1
短期租約條件	4.2 – 4.3
實地視察	4.4 – 4.5
執行租約條件	4.6 – 4.7
未經批准把土地用作停車場	4.8
審計署的意見	4.9 – 4.15
審計署的建議	4.16
當局的回應	4.17

	段數
未經批准把土地用作住宅	4.18
審計署的意見	4.19 – 4.30
審計署的建議	4.31
當局的回應	4.32 – 4.33
遷出通知書	4.34 – 4.35
審計署的意見	4.36 – 4.42
審計署的建議	4.43
當局的回應	4.44
互通管理資料	4.45 – 4.46
審計署的意見	4.47 – 4.52
審計署的建議	4.53
當局的回應	4.54 – 4.56

頁數

附錄

A : 地政總署組織圖	51
B : 個案 5-1 大事年表	52
C : 個案 5-2 大事年表	53
D : 個案 5-3 大事年表	54
E : 個案 5-4 的短期租約撮要	55
F : 個案 5-4 大事年表	56

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述進行審查的背景，並概述審計目的及範圍。

背景

1.2 香港特別行政區的土地總面積為 110 372 公頃，其中 34 517 公頃 (31% — 註 1) 由地政總署負責管理，當中包括未批租政府土地及按短期租約持有的土地。根據政府的政策，未有預定用途或在短期內不會發展的空置政府土地，會以短期租約的方式，批出作臨時用途。短期租約政策的方針包括：

- (a) 確保土地作有效益的臨時用途，以免土地遭不合法佔用，或引起環境／衛生問題，從而減省政府開支；
- (b) 善用閑置的土地資源，為政府帶來收入；及
- (c) 確立易於管理、公平且符合成本效益的臨時租地制度。

1.3 在 2005–06 年度，地政總署：

- (a) 管理 4 019 份短期租約 (截至二零零五年四月一日)；
- (b) 從短期租約取得 9.67 億元租金收入；及
- (c) 管理未批租土地的開支為 800 萬元 (包括在土地加設圍欄及保安護衛服務的費用)。

1.4 地政總署以下列方式批出短期租約：

- (a) **公開招標** 商界一般可能感興趣的土地，都會以公開招標方式租出。這類短期租約的例子包括存放場、收費公眾停車場、苗圃，以及高爾夫球練習場；
- (b) **直接批地** 商界一般不感興趣而且只有單一人士或機構感到有興趣的土地，便可能會直接批出短期租約。這類土地用途包括公共工程或公用事業公司所需的工地，以及慈善／非牟利機構的非牟利活動用地，而有關決策局在政策上已給予支持；
- (c) **規範非法佔用政府土地** 如地政總署發現有人非法佔用政府土地，而土地上未有搭建物，該署可在某些情況下按市值租金向佔用人批出短期租約，整頓有關情況。地政總署認為這是務實的方

註 1：其餘 75 855 公頃土地 (69%) 主要包括郊野公園、私營機構及基建使用的土地。

法，解決某幅政府土地被非法佔用的問題，亦免卻動用不少的人手經常視察，以防該幅政府土地再遭佔用；及

- (d) *由政府土地租用牌照／許可證轉換* 自七十年代中期，政府採取的政策，是把舊有的土地租用牌照轉換成短期租約，以便更有效實施土地管制。昔日，發出土地租用牌照的目的，是要整頓新界鄉間的寮屋或對某些特定用途的土地批出牌照，但現今已甚少批出這類牌照。

1.5 地政總署轄下地政處負責管理短期租約。地政處下設 12 個分區地政處(註2)，各自負責管理區內的短期租約。地政總署的組織圖載於附錄A。該署藉《地政處指示》及技術通告發出管理短期租約的指引。

帳目審查

1.6 審計署參照地政總署管理短期租約的既定目的及程序，審查了該署管理短期租約的工作。審查工作主要集中於下列範疇：

- (a) 管理逾期欠租 (第2部分)；
- (b) 監察租戶的表現 (第3部分)；及
- (c) 執行租約條件 (第4部分)。

審計署發現，地政總署在管理短期租約方面有可改善之處，並已就有關問題提出多項建議。

鳴謝

1.7 在帳目審查期間，地政總署人員充分合作，審計署謹此致謝。

註2：先前分區地政處共有14個。二零零四年四月一日起，港島西區地政處與港島南區地政處合併為港島西及南區地政處，荃灣地政處與葵青地政處合併為荃灣葵青地政處。

第 2 部分：管理逾期欠租

2.1 本部分探討地政總署就短期租約逾期欠租採取的行動。

《常務會計指令》的規定

2.2 根據《常務會計指令》第 800 條，管制人員必須定期檢討與收取收入有關的程序及工作，以確保：

- (a) 從速發出收取收入的繳款單；及
- (b) 若在一段合理時間內仍未收到應繳款項，及時採取適當行動，例如發出催繳單以及在有需要時採取法律行動。

逾期未收欠款周年報表

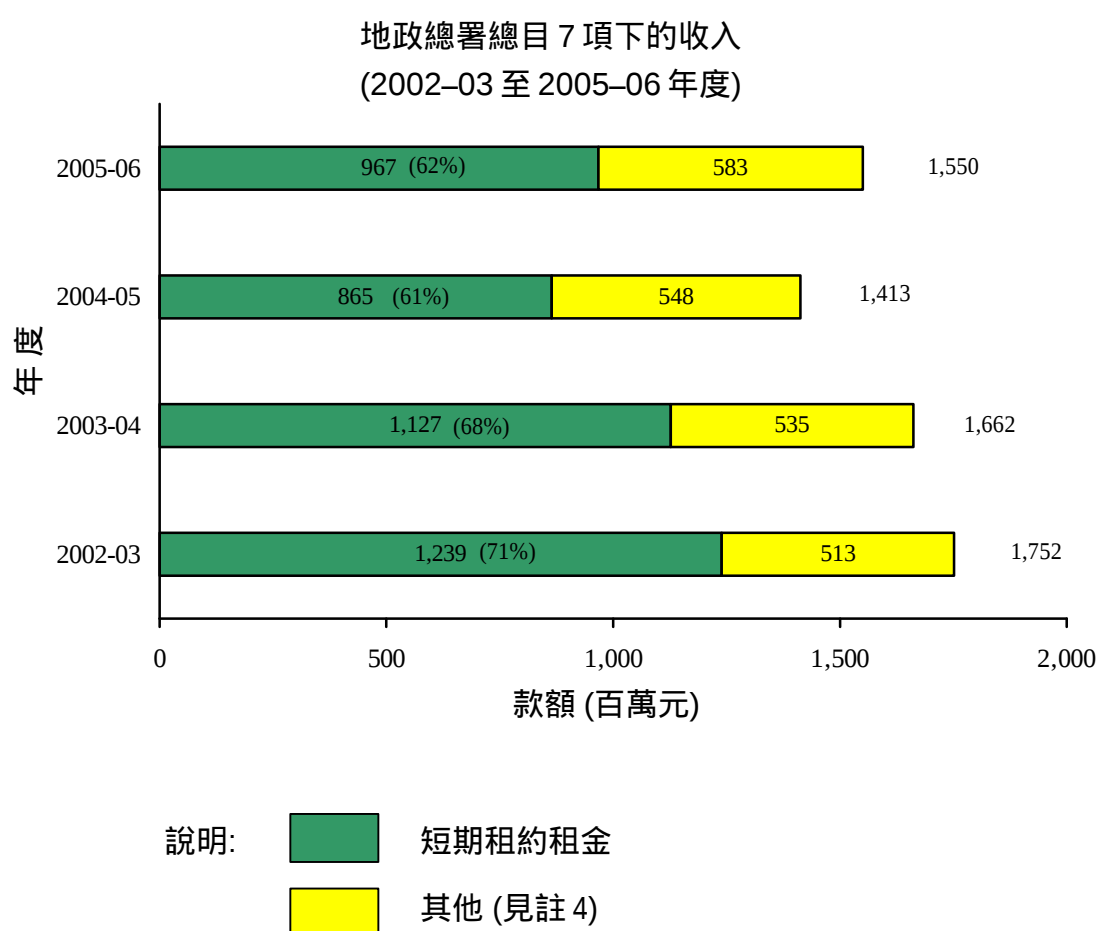
2.3 《常務會計指令》第 1020 條訂明：

- (a) 管制人員每年須編製一份報告，列明所有截至三月三十一日政府逾期未收的欠款及收費 (即逾期未收欠款周年報表)；
- (b) 報表亦須列明哪些欠款及收費是截至三月三十一日已逾期而在六月三十日之前仍未清繳；
- (c) 報表須包括：
 - (i) 所有經一般繳款單系統發出的繳款單；
 - (ii) 不屬一般繳款單系統處理的繳款單所涵蓋的欠款及收費；及
 - (iii) 並非以繳款單形式 (例如信件) 徵收的欠款或費用；
- (d) 判斷某宗欠款是否已到期清繳，須按下列準則辦理：
 - (i) 若繳款單已發出，到期繳付欠款日期應為繳款單上指定的日期；及
 - (ii) 在沒有發出繳款單的情況下，所有欠款或收費應視為即時到期；
- (e) 除非欠款或收費已經取消或註銷，否則都應記入報表；及
- (f) 有爭議的帳項應列作逾期未收的欠款，須在報表另行列明。

地政總署逾期未收欠款周年報表

2.4 管制人員編製逾期未收欠款周年報表時，須把逾期未收欠款記入個別收入總目。因此地政總署把短期租約逾期未收的欠租 (註 3) 記入政府一般收入帳目總目 7 (物業及投資) (註 4) 項下。過去四年來 (2002–03 至 2005–06 年度)，地政總署從短期租約所得租金，一直佔該署在政府一般收入帳目總目 7 項下的收入約三分之二 (見圖一)。

圖一



資料來源：地政總署的記錄

註 3：除非另行註明，本文所指逾期未收欠租一律指應付而未付予政府的短期租約租金、有關的利息及款額。

註 4：地政總署的收入總目 7 亦包括該部門從地租、土地牌照費、租約續期的租金、政府物業租金及利息所得的其他收益。

審計署的意見

需要遵行《常務會計指令》的規定

2.5 審計署審查過去六個年度 (1999–2000 至 2004–05 年度) 地政總署逾期未收欠款周年報表時，發現四宗重大的短期租約欠租個案未有按照《常務會計指令》第 1020 條記入報表 (見表一)。

表一

地政總署周年報表並未記入的欠租個案
(1999–2000 至 2004–05 年度)

個案	財政年度	詳情	估計款額 (百萬元)
1-1	1999–2000 至 2002–03 年度	1999 年 3 月，一名短期租約的租戶在固定租期屆滿日期 (1999 年 10 月) 前，放棄該幅土地。2000 年 1 月，律政司發信要求租戶繳付 1999 年 3 月至 10 月的欠租。 2003 年 8 月，財經事務及庫務局批准註銷欠租，因為該租戶 (一家有限公司) 已經清盤，沒有資產或資金可分發予債權人。	10 (1999–2000 至 2002–03 年度)
1-2	2003–04 及 2004–05 年度	2003 至 2005 年間，一名短期租約的租戶 (A 公司，一家有限公司) 欠交三份短期租約的租金。2003 年，該租戶向政府展開訴訟 (見第 2.14(b) 段)。鑑於當局正與該租戶進行訴訟，以期收回欠租，地政總署在 2003 至 2005 年間沒有向該租戶發出租金繳款單。	5 (2003–04 年度) 26 (2004–05 年度)

個案	財政年度	詳情	估計款額 (百萬元)
1-3	2004-05 年度	2004 年，一名短期租約的租戶 (B 公司，一家有限公司) 欠交 40 份短期租約的租金，並向政府展開訴訟 (見第 2.14(a) 段)。其間，地政總署就 36 份短期租約發出繳款單。不過，由於該署正着手終止餘下的四份租約，收回土地，因此沒有就該四份租約發出租金繳款單。	5 (2004-05 年度)
1-4	2000-01 及 2001-02 年度	2000 年，一名短期租約的租戶就地政總署終止兩份短期租約向該署展開訴訟。訴訟進行期間，地政總署沒有發出 2000-01 至 2001-02 年間的租金繳款單。 2002 年年中，租戶全數清繳欠租。	3 (2000-01 年度) 7 (2001-02 年度)

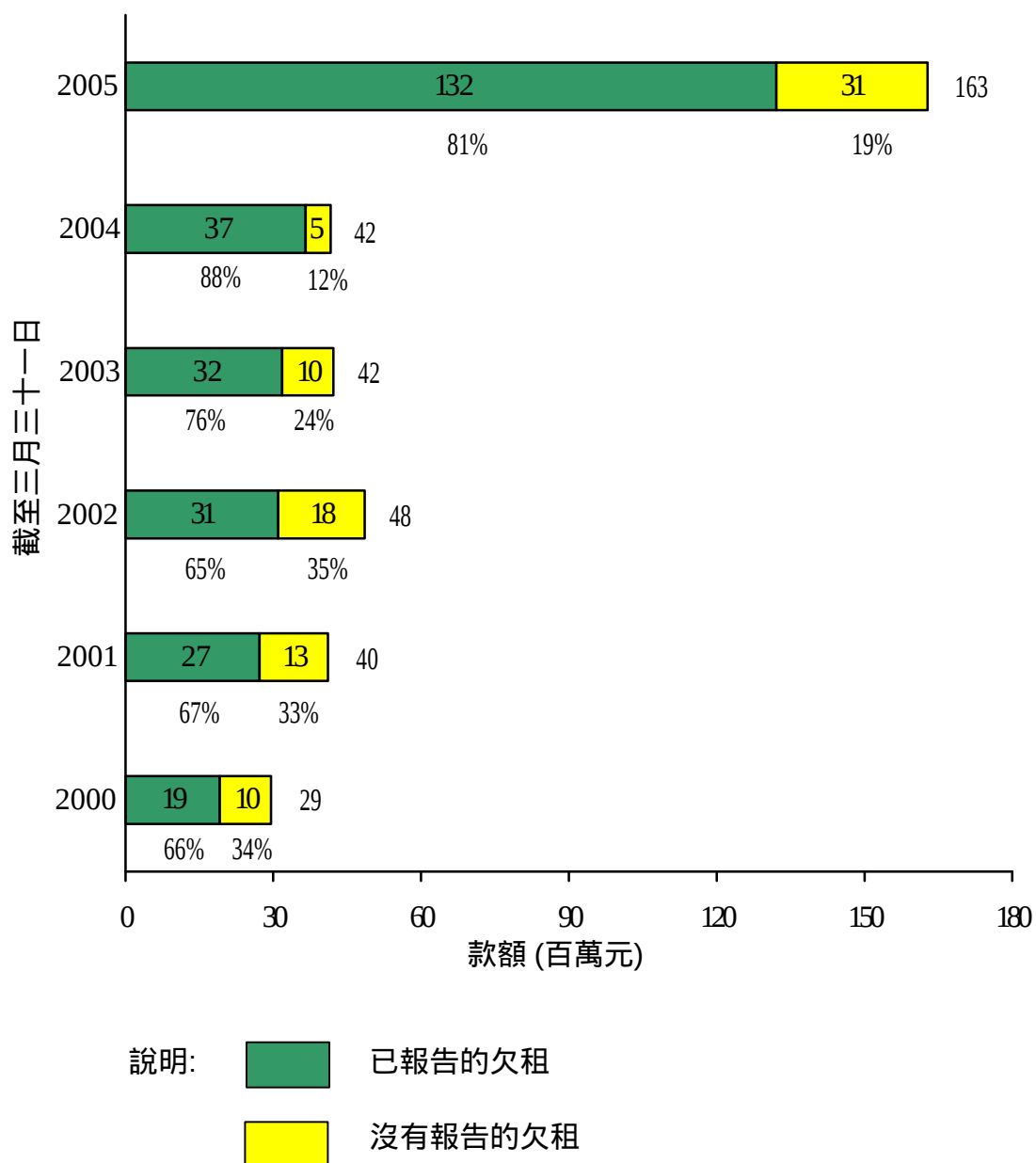
資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

2.6 根據《常務會計指令》第 1020 條，在沒有發出繳款單的情況下，所有欠款或收費應視為即時到期 (見第 2.3(d)(ii) 段)。因此，審計署認為，個案 1-1 至 1-4 各租戶的欠租，應當記入地政總署相關財政年度的逾期末收欠款周年報表。

2.7 審計署估計，由於地政總署的報表並未記入上述四宗個案，因此在 1999-2000 至 2004-05 六個年度，地政總署少報了 12% 至 35% 欠租 (見圖二)。

圖二

地政總署報告欠租的情況
(1999-2000 至 2004-05 年度)



資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

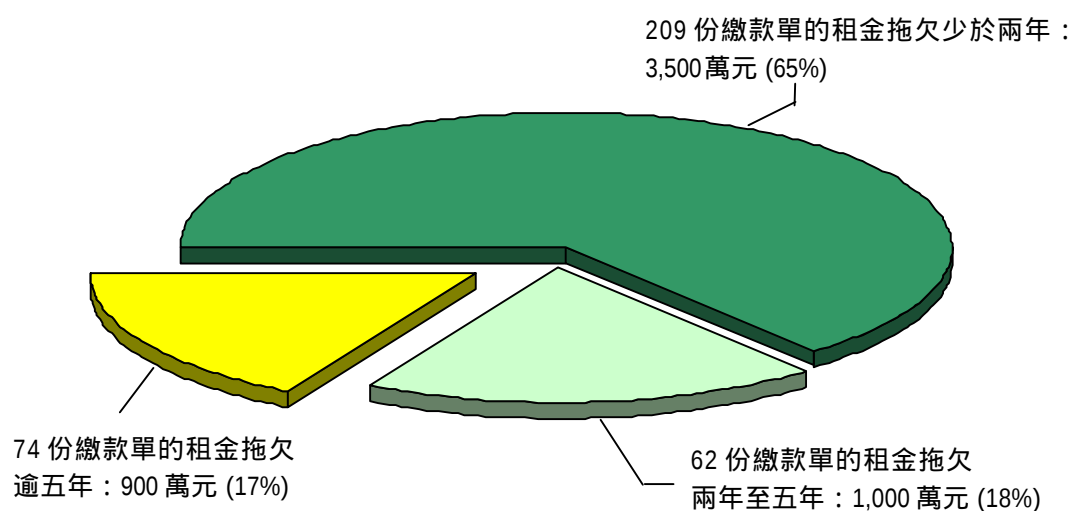
2.8 《常務會計指令》第1020條旨在就拖欠政府的欠款及收費加強管制和問責，並改善追討欠款的監察工作。審計署認為，地政總署在遵行《常務會計指令》第1020條方面有可改善之處。地政總署應檢討二零零六年前的欠租個案，以確定有否其他漏報個案，以致影響未來數年欠款報表的準確程度。

需要從速處理長期欠交短期租約租金的個案

2.9 截至二零零六年三月三十一日，短期租約欠租金額(按一般繳款單系統所記錄——見第2.3(c)(i)段)合共5,400萬元，當中900萬元(17%)已拖欠逾五年(見圖三)。

圖三

短期租約的欠租 (二零零六年三月三十一日)



資料來源：審計署對地政總署一般繳款單的分析

2.10 審計署抽查十宗短期租約欠租個案，發現有迹象顯示，其中四宗長期欠租個案的追討行動不會有結果。可是，截至二零零六年六月三十日，地政總署註銷欠租的工作尚未完成(見表二)。

表二

四名短期租約租戶欠租的情況
(二零零六年六月三十日)

個案	欠租期	詳情	欠租款額 (千元)
2-1	1999 年 4 月至 9 月	2003 年，沙田地政處徵詢法律意見，所得的意見指，進一步追討欠租行動不會有結果。沙田地政處其後在 2004 年 3 月建議註銷欠租。	1,459
2-2	1998 年 1 月至 7 月	2003 年 10 月，律政司表示有關租戶（一家有限公司）已於 2003 年 5 月清盤，繼續追討欠租行動不符合成本效益。2005 年 9 月，沙田地政處建議註銷欠租。	731
2-3	1995 年 10 月至 1996 年 4 月	1997 年以來，地政總署一直無法得知有關租戶的下落。2003 年 6 月，西貢地政處建議註銷欠租。	31
2-4	1991 年 1 月至 1992 年 11 月	1993 年，地政總署法律諮詢及田土轉易處表示，有關租戶是一家空殼公司，並無公司資產，追討欠租或會徒勞無功。2003 年 6 月，西貢地政處建議註銷欠租。	26

資料來源：地政總署的記錄

2.11 審計署認為，若追討欠租行動可能徒勞無功，地政總署應及時註銷長期拖欠的租金。

審計署的建議

2.12 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 遵行《常務會計指令》第1020條的規定，在編製逾期末收欠款周年報表時，把沒有發出繳款單的欠款或收費記入報表（見第2.6段）；
- (b) 檢討2005–06年度逾期末收欠款報表的欠租個案，確保遵行《常務會計指令》第1020條的規定（見第2.8段）；及
- (c) 檢討長期欠租個案；如地政總署確定追討欠租行動會徒勞無功，應及時註銷欠租（見第2.10及2.11段）。

當局的回應

2.13 地政總署署長接納第2.12段審計署的建議，並表示：

- (a) 地政總署現正檢討及完善有關處理欠租的現行部門指引；
- (b) 地政總署會修訂部門會計通告及《地政處指示》，提醒員工遵行《常務會計指令》第1020條的規定；
- (c) 地政總署會檢討2005–06年度逾期末收欠款報表的欠租個案；及
- (d) 地政總署會及時註銷長期欠租個案。

改善短期租約管理的措施

管理停車場短期租約的難題

2.14 如圖二所示，地政總署截至二零零五年三月三十一日錄得1.63億元欠租，較截至二零零四年三月三十一日的4,200萬元欠租多1.21億元。欠租上升的主因在於以下五宗欠租個案（全為停車場短期租約）：

- (a) *個案3–1* 二零零四年，租戶（B公司）欠交40份停車場短期租約的租金，並向政府展開訴訟。此外，地政總署終止該公司承租的兩份短期租約後，該公司沒有把土地交回。二零零五年七月，該公司提出和解，向政府支付一筆款項，終止所有訴訟。二零零五年八月，財政司司長批准地政總署的建議，註銷餘下的1,800萬元欠租。同年九月，地政總署接納該公司提出的和解建議，並分別在上述兩份租約終止後9個月和15個月收回該兩幅土地；

- (b) **個案3-2** 二零零三年，租戶(A公司)欠交租金，並向政府展開訴訟。欠租的短期租約數目，由二零零三年的三份增至二零零四年的五份。該五幅短期租約土地中，有三幅是在租約終止後17至22個月，才由該公司交回。二零零六年，該公司因政府提出呈請而清盤。這宗個案的訴訟因而中斷；
- (c) **個案3-3** 二零零四年，租戶(C公司)欠交兩份停車場短期租約的租金，並向政府展開訴訟。截至二零零六年九月中，訴訟仍在進行；
- (d) **個案3-4** 二零零四年，租戶(D公司)欠交一份停車場短期租約的租金，並向政府展開訴訟。截至二零零六年九月中，訴訟仍在進行；及
- (e) **個案3-5** 二零零四年，租戶(E公司)欠交一份停車場短期租約的租金，並向政府展開訴訟。二零零六年三月，E公司清繳欠租。有關訴訟終止。

2.15 第2.14段五宗欠租個案顯示，地政總署管理停車場短期租約，面對以下難題：

- (a) 租戶一旦向政府展開訴訟，地政總署會難以追討欠租。租戶可以不繳付租金，繼續長期佔用土地(見第2.14(a)至(e)段)；及
- (b) 由於訴訟仍在進行，即使租約已經終止，地政總署仍難以收回有關土地(見第2.14(a)及(b)段)。

解決難題的措施

2.16 **在二零零二年推行的表現檢討制度** 地政總署自二零零二年六月起推行多項措施，在審議批出新的短期租約予租戶時，他們過往的表現會被納入考慮因素之列(詳情見第3部分)。第2.14段五宗欠租個案的租戶承投新短期租約時，土地行政會議(註5)曾覆檢他們的標書。

2.17 **在二零零四年調高租金按金** 鑑於拖欠租金的停車場短期租約租戶數目有所增加，土地行政會議在二零零四年十月決定，批作停車場或有關用途(例如存放貨櫃、展示和展銷汽車)的短期租約須付的租金按金，由三個月租金調高至六個月租金。

註5：土地行政會議由地政總署副署長(一般事務)擔任主席，成員為地政總署其他高級人員，主要負責審議影響個別土地交易的具體事宜，包括短期租約的管理。

2.18 土地行政會議在二零零五年通過的措施 二零零五年六月，土地行政會議檢討涉及由租戶提出訴訟的停車場短期租約，先後在二零零五年六月和十一月決定就停車場短期租約推行下列新措施：

- (a) **個人擔保** 土地行政會議發現，不少短期租約租戶屬於有限公司，並沒有實質資產，對這類租戶執行管制行動，成效不大。因此，土地行政會議認為應推行新措施，規定有關公司的一名股東或董事作出個人擔保，此舉符合商業慣例；及
- (b) **推行措施以盡量減少受到法律質疑** 土地行政會議審閱租戶申索個案後，同意推行下列新措施，務求盡量減低日後受到法律質疑的風險：
 - (i) 於短期租約協議書內增訂條款，訂明只有租約協議書的書面內容會構成短期租約；
 - (ii) 於短期租約協議書內增訂條款，容許政府從同一租戶持有的其他短期租約所繳存的按金扣除欠租；
 - (iii) 如要求租戶進行大規模改善工程，規定該名租戶繳付特別按金，確保租戶妥善履行租約條件；
 - (iv) 規定短期租約投標者提交法定聲明，詳列各有關公司(包括海外註冊公司)的擁有權和董事的資料；
 - (v) 修訂租約條款，規定改裝公用設施的一切費用概由租戶承擔；
 - (vi) 於短期租約協議書內增訂條款，規定停車場短期租約租戶承租的土地，由始至終必須作停車場用途；及
 - (vii) 把新批出的停車場短期租約的固定租期縮短至一年，期滿後可以續約。這項安排可讓租戶選擇在一年後不續約。

2.19 二零零六年擬議批出年期較長的停車場租約 二零零六年三月，土地行政會議同意研究批出年期較長的停車場租約(例如七年)並將之作為資產出售的建議。這樣便可避免租約期內出現收租的問題。截至二零零六年六月，地政總署仍就該建議諮詢停車場營辦商。

審計署的意見

需要加快推行已通過的措施

2.20 為落實土地行政會議在二零零五年通過的新措施 (見第 2.18 段)，地政總署必須修訂短期租約協議書及招標公告。截至二零零六年九月中，地政總署已推行第 2.18(b)(v) 至 (vii) 段的措施，但仍未落實第 2.18(a) 及 2.18(b)(i) 至 (iv) 段的措施。審計署認為，地政總署需要加快推行這些措施，以減少受到法律質疑的可能性。

審計署的建議

2.21 審計署建議地政總署署長應加快推行仍未落實的措施，以改善短期租約的管理 (見第 2.20 段)。

當局的回應

2.22 地政總署署長接納第 2.21 段審計署的建議，並表示地政總署已着手在短期租約協議書加入適當條款，以加強執行租約條件，包括訂明政府有權從同一租戶持有的其他短期租約所繳存的租金按金扣除欠租 (見第 2.18(b)(ii) 段)。

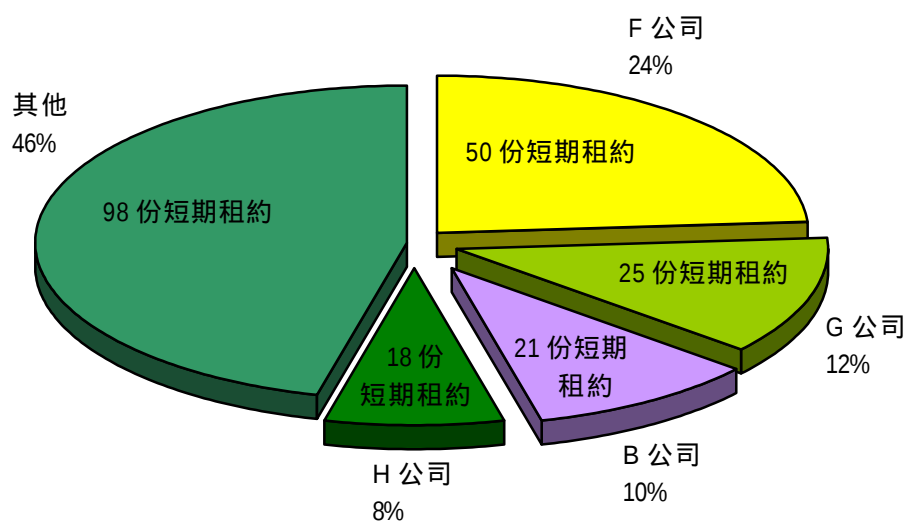
提供短期租約停車場

2.23 短期租約停車場為各類車輛提供大量泊車位。短期租約提供的泊車位對貨車通宵停泊尤其重要。根據環境運輸及工務局 (環運局) 的數字，二零零四年九月份，短期租約提供的貨車泊車位合共 12 300 個，佔全港 62 400 個相關泊車位的 20% (註 6)。二零零五年十一月，地政總署認為，有必要監察個別租戶持有停車場短期租約的情況。二零零六年三月，地政總署按租戶分析 212 份停車場短期租約 (見圖四)。

註 6：資料來自提交給立法會交通事務委員會，日期為二零零五年十月的《泊車位供求情況報告及有關改善措施的進展》。

圖四

按租戶分析 212 份停車場短期租約
(二零零六年三月)



資料來源：地政總署的記錄

註：B 公司和 F 公司的短期租約總數，包括旗下相關公司的停車場短期租約。

2.24 正如圖四所示，停車場短期租約現有四名主要租戶，各持有18至50份停車場短期租約，每年都會繳付相當可觀的租金 (見表三)。

表三

停車場短期租約四名主要租戶每年繳付的租金
(二零零六年三月)

租戶	持有停車場 短期租約數目	估計每年繳付租金 (註) (百萬元)
F 公司	50	139
G 公司	25	72
B 公司	21	53
H 公司	18	40
總計	114	304

資料來源：地政總署的記錄

註：款額根據有關租戶在二零零六年三月持有的停車場短期租約應繳付12個月的租金計算。

審計署的意見

需要對停車場短期租約主要租戶進行財政審查

2.25 上述四名短期租約租戶在財政上是否有能力妥善營運停車場，值得地政總署留意，理由如下：

- (a) 基於他們營運停車場的規模，一旦停業，或會令車位的供應大受干擾；及
- (b) 他們若不繳付短期租約的租金，對政府有關的收入會有相當大的影響。

2.26 **財政審查** 現時，對於持有大量短期租約的投標者，地政總署不會查核他們的財政資源是否足以妥善營運停車場。關於這一點，審計署注意到，有些政府部門對投標者進行財政審查，做法如下：

- (a) **房屋署** 房屋署(房署)規定投標者提交報表，說明會為承租用地建議的用途投入的資本額。房署亦規定投標者須提交證據，證明有財政能力承擔該項資本投資，以及履行租約協議書訂明的各項責任。投標者的財政能力，是房署批出租約一項考慮因素；
- (b) **康樂及文化事務署** 合約價值如超過250萬元，康樂及文化事務署(康文署)會對投標者進行財政審查。如投標者的財政狀況不符合規定，通常康文署會提高應繳按金的款額；及
- (c) **工務部門** 環運局規定，認可公共工程承建商須達到已運用資本和周轉資金的最低要求，才有資格入標承投公共工程。一般來說，如承投的工程合約價值較高，承建商的資本要求亦相應提高。如未能達到資本要求，投標者須以下列一種方式填補不足之數：
 - (i) 增加股本、合伙人或經營者的資金，並須以現金支付；或
 - (ii) 向銀行借貸一筆無須在12個月內償還的貸款。

根據環運局的行政規則，工務部門須確定投標者有財政能力妥善履行所持有的各項政府合約，方可批給新合約。

2.27 審計署注意到，地政總署雖已推行多項措施，改善批租停車場短期租約的情況，但沒有一項涉及審查停車場短期租約租戶的財政能力。基於他們營運停車場的規模，加上涉及可觀的政府收入，審計署認為值得考慮訂立程序，審查這些租戶的財政狀況。

需要加強監控和解除的安排

2.28 第2.14段五宗欠租個案的訴訟進行期間，有關租戶曾建議庭外和解。地政總署經充分考慮後，接納個案3-1及3-5的租戶提出的建議，其餘三宗個案，租戶的建議不獲接納。如接納和解協議，所收的款額或會少於欠租總額。因此，處理租戶提出的和解建議，需有妥善的監控。審計署認為，有待改善之處如下：

- (a) **高層管理人員的參與** 地政總署並未制訂內部指引，訂明分區地政處在接納租戶的和解建議或提出反建議前，應徵得哪一級人員的授權。審計署注意到，現時做法並不一致：

個案	土地行政會議的參與	地政總署副署長的參與
3-1 及 3-2	無	有
3-3	有	有
3-4	無	無
3-5	有	有

審計署認為，為加強內部監控，需要界定在何種情況下，分區地政處應尋求上級批准，然後才接納租戶的和解建議或提出反建議；及

- (b) **事先諮詢財經事務及庫務局** 根據財務通告第 6/2000 號，政府放棄申索是一項損失，同時，各管制人員均應遵行既定的註銷程序。註銷逾 50 萬元損失的權力屬財經事務及庫務局局長所有。因此，若和解建議涉及放棄逾 50 萬元的申索，地政總署接納和解建議或提出反建議前，有必要諮詢財經事務及庫務局。審計署注意到，處理個案 3-1 時，由於建議涉及放棄逾 50 萬元的申索，地政總署接納租戶的和解建議前，已諮詢財經事務及庫務局。至於個案 3-2 及 3-3，地政總署提出的反建議，每項均涉及放棄逾 50 萬元的申索。就個案 3-2 提出反建議前，地政總署已諮詢財經事務及庫務局，但沒有就個案 3-3 諮詢該局。

審計署的建議

2.29 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 考慮訂立程序，審查停車場短期租約主要租戶的財政狀況，然後才批予他們新的停車場短期租約 (見第 2.27 段)；
- (b) 訂明在何種情況下，分區地政處須尋求一位地政總署副署長或土地行政會議的批准，然後才就租戶的和解建議提出反建議 (見第 2.28(a) 段)；及
- (c) 如和解建議涉及註銷或放棄逾 50 萬元的收入，須確保就租戶的和解建議提出反建議前，諮詢財經事務及庫務局局長 (見第 2.28(b) 段)。

當局的回應

2.30 地政總署署長接納第 2.29 段審計署的建議，並表示地政總署：

- (a) 會訂定指引和修訂《地政處指示》，以落實建議；及
- (b) 批出某些特定的短期租約之前，或會對準租戶進行財務審查，確保準租戶有財政能力營運租約容許的設施。

2.31 財經事務及庫務局局長贊同第2.29(a)段審計署的建議，並表示，雖然短期租約無須遵循《物料供應及採購規例》訂明的招標程序(見第3.2段)，但地政總署批出短期租約前，可考慮參考該規例有關財政審查的條文，以確保投標者有財政能力履行租約規定。

第 3 部分：監察租戶的表現

3.1 本部分探討地政總署監察租戶表現的制度。

短期租約招標制度

3.2 地政總署採用簡易招標制度，出租短期租約土地。根據這個制度，該署無須完全遵循《物料供應及採購規例》訂明的招標程序 (註 7)。該署獲授權批出短期租約，無須向中央投標委員會提交建議書。事件經過如下：

- (a) 一九七七年，當時的環境司授權地政總署署長接納出價最高的投標。在其他情況下，地政總署署長須向中央投標委員會提交建議。地政總署署長隨後把接納出價最高投標的權力轉授分區地政專員；及
- (b) 一九八零年，環境司擴大地政總署署長的權力：
 - (i) 署長可拒絕接納所有在招標收回的標書；及
 - (ii) 若出價最高的標書有技術錯誤或所申報的土地用途不能接受，署長可接納出價次高的標書。

若基於其他理由不接納出價最高的投標，署長須向中央投標委員會提交建議。地政總署署長已把 (i) 及 (ii) 項的權力轉授地政總署副署長 (一般事務)；副署長 (一般事務) 須按土地行政會議的建議辦理。

設立表現檢討制度

二零零二年推行的措施

3.3 二零零二年六月初，地政總署處理兩名過往表現欠佳的租戶承投短期租約的標書時，曾諮詢當時的庫務局局長。庫務局局長表示，地政總署不能禁止任何投標者提交標書，但可以投標者過往表現欠佳為理由，拒絕接納標書，無須向中央投標委員會提交建議。地政總署接納意見，並推行下列措施，監察表現欠佳的短期租約租戶：

- (a) **每六個月檢討表現** 對於曾有違反租約記錄的短期租約租戶，土地行政會議會按個別情況，考慮是否把新的短期租約批給他們。提交標書的公司，如董事或股東名單與這些租戶大致相同，土地

註 7：例如地政總署無須在憲報刊登短期租約的招標公告。

行政會議評審標書時，會採用上述程序。二零零二年六月中，土地行政會議判別某些租戶曾違反租約（下稱違約租戶），並議決在六個月後檢討他們的表現，以決定應否繼續實行上述評審程序。檢討期間，地政處技術資訊部負責：

- (i) 根據分區地政處提交的報告，向土地行政會議匯報違約租戶最近的表現；及
- (ii) 向分區地政處發布土地行政會議檢討違約租戶表現的結果；
- (b) **查閱公司資料** 地政總署會查閱公司資料，確定違約租戶的董事和股東名單。技術資訊部會把這些資料交給分區地政處，以供查核投標者的董事和股東名單時參考；及
- (c) **規定投標者提交股權資料** 投標者如屬有限公司，地政總署會要求他們提交文件，交待有關董事及股東的詳細資料。法律諮詢及田土轉易處會修訂招標公告，以便執行這項新措施。

二零零三至二零零五年期間推行的措施

3.4 二零零三至二零零五年期間，地政總署推行下列新增措施：

- (a) **定期匯報停車場短期租約租戶的表現** 二零零三年五月，土地行政會議認為，由於涉及停車場短期租約租戶的問題和投訴不少，應設立匯報機制，定期監察租戶的表現。此機制可讓該署判別嚴重違反租約條件的租戶，日後批出租約時可供參考；
- (b) **每三個月檢討表現** 二零零三年九月，土地行政會議認為，每六個月檢討違約租戶的表現（見第3.3(a)段），未必足以評核其表現。土地行政會議審議後決定，技術資訊部應每三個月檢討租戶的表現；
- (c) **提高透明度的措施** 為表明政府的立場和提高透明度，土地行政會議在二零零三年九月決定地政總署會：
 - (i) 通知所有正在承租的短期租約租戶，日後評審他們的標書時，他們的表現會在考慮因素之列；
 - (ii) 向因過往表現欠佳以致標書不獲接納的投標者告知落選原因；及
 - (iii) 在招標文件說明，當局決定批出短期租約前，會考慮投標者過往以及目前的表現；

- (d) **公司擁有權的變動** 為免違約租戶藉操控租戶公司取得新的短期租約，土地行政會議在二零零四年六月決定，租戶的擁有權或董事名單如有任何變動，須事先獲有關分區地政處書面批准。若租戶並未取得批准，即屬違反短期租約條件，租約會因而終止；及
- (e) **監察租戶持有停車場短期租約的數量** 停車場短期租約租戶為公眾提供大量各類車輛的泊車位。二零零五年十一月，地政總署認為，有必要監察租戶持有停車場短期租約的數量，以防租戶支配市場，一旦需要着手規管租戶，亦可盡量減低服務受到干擾的程度。為此，地政總署推行下列措施：
 - (i) 分區地政處備存記錄冊，記錄各租戶於該分區內持有停車場短期租約的數目。技術資訊部會整理有關記錄，定期向土地行政會議匯報；及
 - (ii) 若分區地政處關注到，某租戶持有的停車場短期租約數目，在該分區內所佔的比例較大，會向土地行政會議匯報。

審計署的意見

需要及時發布土地行政會議的決定

3.5 自二零零二年六月起，地政總署實行一項重要的規管措施，監察違約租戶(及有關各方)的表現，即土地行政會議對違約租戶承投新短期租約的評審。這項措施要行之有效，必須及時發布土地行政會議就審核違約租戶(及有關各方)後所作出的決定。否則，負責評審標書的分區地政處無法履行土地行政會議的指示。

3.6 審計署發現，在三宗個案中，土地行政會議審核有關違約租戶的最新決定，並未及時告知分區地政處。結果，兩個分區地政處沒有把標書轉呈土地行政會議覆檢，就把三份短期租約分別批給兩名違約租戶以及一家有關的公司。三宗個案撮述於第 3.7 至 3.12 段。

個案 4-1

3.7 **土地行政會議的決定** 二零零二年六月推行檢討表現制度時，土地行政會議基於一家公司(F公司)承租某些短期租約期間表現欠佳，決定檢討該公司的表現。鑑於F公司其後表現有所改善，土地行政會議在二零零二年十一月決定無須覆檢該公司的標書。可是，其後該公司的表現有變，因此土地行政會議在二零零三年九月三日決定，該公司的標書應再次接受覆檢。

3.8 **批出短期租約** 二零零三年九月初，荃灣葵青地政處評審一份新界新短期租約的標書，當中以 F 公司出價最高。然而，當時該分區地政處尚未知悉土地行政會議最新的決定，即 F 公司再度列入覆檢名單；分區地政處直至二零零三年九月二十二日才獲悉有關決定。二零零三年九月中，分區地政處把該份短期租約批給 F 公司，事前並未把該公司的標書呈交土地行政會議覆檢。

個案 4-2

3.9 二零零三年九月三日，土地行政會議決定，A 公司的標書應接受覆檢。二零零三年九月初，荃灣葵青地政處評審另一份新界短期租約的標書，當中以 A 公司出價最高。然而，當時該分區地政處尚未知悉土地行政會議最新的決定，即 A 公司列入覆檢名單；分區地政處在二零零三年九月二十二日才獲悉有關決定。二零零三年九月中，分區地政處把該份短期租約批給 A 公司，事前並未把該公司的標書呈交土地行政會議覆檢。

個案 4-3

3.10 **土地行政會議的決定** 二零零三年十二月，九龍東區地政處評審兩份九龍(下稱1區及2區)短期租約的標書時，曾查閱有關公司的資料，以核實投標者是否與違約租戶有關連。結果，該分區地政處發現：

- (a) 承投九龍1區短期租約的投標者當中，一名投標者(I公司)與土地行政會議列入覆檢名單的F公司有關連(見第3.7段)。分區地政處遂就應否拒絕接納I公司的標書諮詢土地行政會議。二零零三年十二月十日，土地行政會議決定拒絕接納I公司的標書。可是，其他分區地政處在二零零四年四月十五日才獲悉F公司與I公司的關係；及
- (b) 承投九龍2區短期租約的投標者當中，一名投標者(J公司)經由I及K兩家中介公司與F公司有關連，關係如下：
 - (i) I公司持有J公司的股份。土地行政會議曾因I公司與F公司的關係而拒絕接納I公司的標書(見第3.10(a)段)；及
 - (ii) J及F兩家公司持有K公司的股份。K公司承租其中一份由九龍東區地政處管理的短期租約期間，表現欠佳(見第4.8(a)段)。

分區地政處遂就應否拒絕接納J公司的標書諮詢土地行政會議。二零零三年十二月十六日，土地行政會議決定拒絕接納J公司的標

書。可是，其他分區地政處在二零零四年四月十五日才獲悉 F 公司與 J 公司的關係。

3.11 **批出短期租約** 二零零三年十二月，港島西及南區地政處評審一份港島短期租約的標書，此標書由唯一的投標者 J 公司提交。然而，當時該分區地政處尚未知悉 J 公司與 F 公司的關係 (見第 3.10(b) 段)；分區地政處在二零零四年四月十五日才獲悉有關資料。九龍東區地政處曾處理涉及 I、K 兩家中介公司的個案，但港島西及南區地政處並未知悉 J 公司與 F 公司的關係。二零零四年一月初，港島西及南區地政處把該份短期租約批給 J 公司，事前並未把該公司的標書呈交土地行政會議覆檢。

3.12 在上述三宗個案中，租戶事後被發現表現欠佳。地政總署因而須按照既定程序，定期監察這些租戶的表現 (見第 3.4(a) 段)。

其他個案

3.13 審計署亦注意到，除上述三宗個案外，另有三次土地行政會議的重要決定相隔 35 至 78 天才向分區地政處發布 (見表四)。

表四

向分區地政處發布土地行政會議的決定
(二零零四年七月至二零零六年六月)

土地行政會議 作出決定的日期	發布決定的日期	相隔 (日數)	土地行政會議的決定
2004 年 6 月 3 日	2004 年 7 月 14 日	41	把一名原已脫離違約租戶之列的租戶 (因其表現再度退步) 重新列入土地行政會議的覆檢名單
2005 年 9 月 21 日	2005 年 12 月 8 日	78	把兩名違約租戶列入土地行政會議的覆檢名單
2006 年 5 月 10 日	2006 年 6 月 14 日	35	把兩名違約租戶列入土地行政會議的覆檢名單

資料來源：地政總署的記錄

3.14 審計署認為，需要確保及時向分區地政處發布土地行政會議的決定。審計署亦注意到，土地行政會議的決定是以傳閱便箋的方式向分區地政處傳達。審計署認為，地政總署應考慮改用電郵傳達，加快發布土地行政會議的決定。

需要及時檢討表現

3.15 二零零三年九月，土地行政會議決定每三個月檢討違約租戶的表現(見第 3.4(b) 段)。地政總署自此進行了九次租戶表現的檢討。如表五撮述，其中四次檢討延遲了 28 至 85 天才進行。

表五

延遲進行每三個月的表現檢討
(二零零四年三月至二零零六年五月)

檢討日期 (a)	上次檢討日期 (b)	延誤 (日數) (c)=(a) 減 (b) 減三個月
2004 年 3 月 31 日	2003 年 12 月 3 日	28
2004 年 12 月 22 日	2004 年 8 月 18 日	34
2005 年 6 月 15 日	2004 年 12 月 22 日	85
2006 年 5 月 10 日	2005 年 11 月 23 日	76

資料來源：地政總署的記錄

審計署認為地政總署需要按照土地行政會議的決定，進行租戶表現的檢討(見第 3.4(b) 段)。

需要改善匯報停車場短期租約租戶表現的機制

3.16 二零零三年五月，地政總署設立機制，定期匯報停車場短期租約租戶的表現(見第 3.4(a) 段)。審計署檢討匯報機制實行的情況後，認為機制以下方面有待改善：

- (a) **表現報告是否及時更新** 以下三份提交土地行政會議的報告，並未提及停車場短期租約租戶最近的表現：
 - (i) 二零零六年五月的報告，只載述租戶截至二零零六年三月的表現 (即相隔兩個月)；
 - (ii) 二零零五年六月的報告，只載述租戶截至二零零五年二月的表現 (即相隔四個月)；及
 - (iii) 二零零三年十二月的報告，只載述租戶截至二零零三年十月的表現 (即相隔兩個月)；
- (b) **匯報的頻密程度** 向土地行政會議匯報的頻密程度，並無指引訂明。技術資訊部向土地行政會議提交對違約租戶的每三個月的檢討報告時，通常一併提交停車場短期租約租戶的表現報告。可是，二零零四年六月及二零零五年九月提交每三個月的檢討報告時，並沒有提交表現報告；及
- (c) **填寫報表的做法** 技術資訊部根據分區地政處提交的報表，編製表現報告。租戶哪些欠佳的表現應記入報表，現時並無指引訂明。兩個分區地政處在填寫報表時採取以下不同的做法：
 - (i) 二零零四年三月至二零零五年二月，荃灣葵青地政處報告一名租戶欠交兩份短期租約的租金，在租約終止後亦沒有立即交回土地。該名租戶在二零零五年四月交回一幅土地，同年九月交回另一幅土地。雖然欠租仍未清繳，但荃灣葵青地政處自二零零五年十月起不再匯報有關上述兩份短期租約的最新情況；及
 - (ii) 自二零零三年十月起，北區地政處報告一名租戶欠交兩份短期租約的租金，在租約終止後亦沒有立即交回土地。該名租戶已於二零零四年十一月交回兩幅土地，但由於欠租尚未清繳，北區地政處繼續匯報有關上述兩份短期租約的最新情況。

審計署的建議

3.17 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 及時向分區地政處發布土地行政會議的決定 (見第3.6及3.14段)；
- (b) 採用更有效率的方式 (例如電郵) 向分區地政處發布土地行政會議的決定 (見第 3.14 段)；
- (c) 要求技術資訊部人員遵行土地行政會議的規定，每隔三個月進行檢討 (見第 3.15 段)；及
- (d) 實行下列措施，改善向土地行政會議提交停車場短期租約租戶表現報告的機制：
 - (i) 要求技術資訊部人員在報告中說明租戶最近的表現 (見第 3.16 (a) 段)；
 - (ii) 要求技術資訊部人員定期提交報告 (見第 3.16(b) 段)；及
 - (iii) 訂明分區地政處對租戶哪些欠佳的表現，須作匯報 (見第3.16 (c) 段)。

當局的回應

3.18 地政總署署長接納第 3.17 段審計署的建議，並表示：

- (a) 自二零零六年一月起，土地行政會議的決定一經確認，便會立即向分區地政處發布；
- (b) 關於第3.17(b) 段審計署的建議，分區地政處有關人員現可透過地政總署內聯網看到土地行政會議各項有關短期租約的決定；
- (c) 關於每三個月檢討表現的規定 (見第 3.17(c) 段)，可以視乎情況，更改定期向土地行政會議匯報的頻密程度；及
- (d) 匯報的格式將會劃一 (見第 3.17(d)(iii) 段)。

3.19 財經事務及庫務局局長贊同第 3.17 段審計署的建議，以加強監察表現欠佳的短期租約租戶的措施。他表示，此舉符合《物料供應及採購規例》的精神，即各部門應制訂有效的監察機制，確保承辦商的表現達到標準，並遵守合約條款。

第 4 部分：執行租約條件

4.1 本部分探討地政總署執行短期租約條件的情況。

短期租約條件

4.2 技術資訊部與法律諮詢及田土轉易處一同訂定標準短期租約協議書。該標準短期租約協議書可按個別情況修訂。主要租約條件包括：

- (a) **租戶責任** 租戶須繳付租金，按指定用途使用短期租約土地，並保持該處狀況良好；
- (b) **租約期限** 短期租約的期限長短不一，視乎土地的長期發展計劃而定。一般而言，招標批出的短期租約，固定租期為一至三年。固定租期完結時，若該幅土地無須收回發展，地政總署可以定期租約方式 (即每季或每年) 為該份短期租約續期。定期租約的租金可以檢討；
- (c) **付款條款** 租金通常每季預先繳付。地政總署按指定利率徵收欠租的利息。當局會收取三至六個月的租金作為按金，以確保租戶遵守租約的條件。自二零零四年十月起，地政總署已把停車場短期租約的按金，由三個月租金調高至六個月租金 (見第 2.17 段)；及
- (d) **終止租約** 租約可以兩種方式終止：
 - (i) **正常終止** 固定租期完結時，若短期租約土地須收回發展，地政總署可預早三個月或按短期租約指定的期限，向租戶送達遷出通知書，終止短期租約；及
 - (ii) **提早終止** 若租戶違反租約條件，地政總署可以在固定租期完結前終止租約。該署可發出着令遷出通知書，隨時沒收租賃權，無須發給補償金。

4.3 **地區地政會議的角色** 地政總署設有地區地政會議 (註 8)，審議範圍包括短期租約的條件。每當有土地招租時，有關的分區地政處會先擬訂短期租約方案和租約擬稿，供地區地政會議成員審議。分區地政處會考慮會議成員對土地用途及須要訂明某些特別條件的意見，然後把短期租約定稿提交地區地政會議審批。

註 8：地區地政會議由涉及有關事項的地政總署區域助理署長擔任主席。地區地政會議成員包括民政事務總署分區辦事處、屋宇署、消防處、規劃署、運輸署及相關工務部門的代表。

實地視察

4.4 《地政處指示》訂明：

- (a) 每幅短期租約土地“宜”每年視察一次；及
- (b) 如人手許可而又不妨礙其他須優先處理的工作，應增加視察的次數。

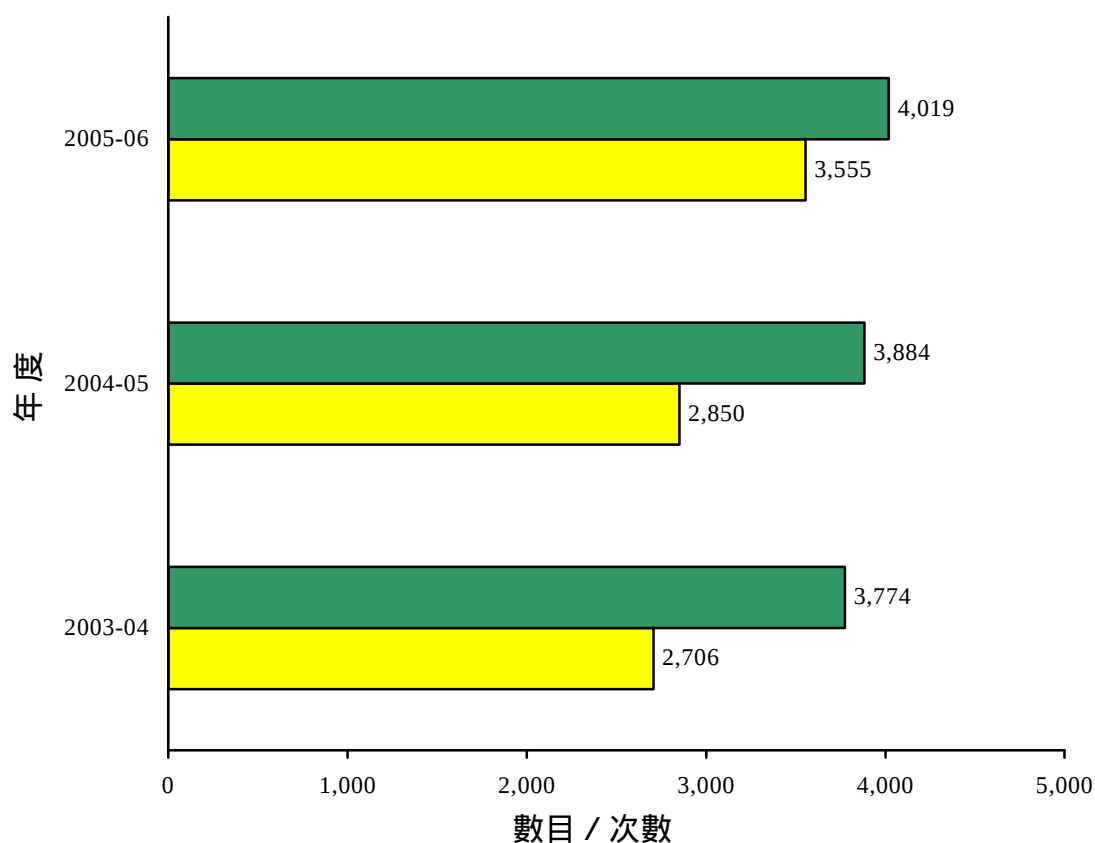
4.5 分區地政處會在以下情況進行視察：

- (a) 檢討短期租約的租金 (通常每三至五年到期檢討)；或
- (b) 接獲有關短期租約的投訴。

鑑於需要尊重租戶的私隱及租戶和平佔用土地的權利，除非地政總署發現租戶屢次違反租約條件或接獲投訴，否則分區地政處人員一般不會進入短期租約土地上搭建的處所視察。圖五顯示過去三個年度 (2003–04 至 2005–06 年度) 分區地政處管理短期租約的數目，以及實地視察的次數。

圖五

短期租約數目及實地視察次數
(2003-04 至 2005-06 年度)



說明： ■ 短期租約數目 (註)
 ■ 分區地政處進行實地視察的次數

資料來源：地政總署的記錄

註：短期租約的數目根據有關財政年度截至四月一日的數字計算。

執行租約條件

4.6 分區地政處一旦發現有違反租約條件的情況，便會根據違約事項的嚴重和迫切程度，採取以下行動：

- (a) 視乎情況，把發現的違約事項現場口頭通知租戶，或以書面形式要求租戶糾正違約事項；

- (b) 如在合理的時間內違約事項仍未糾正，向租戶發出警告信；
- (c) 如租戶漠視警告，發出擬收回土地的通知；
- (d) 傳真或郵寄遷出通知書予租戶並在有關土地張貼通知書；
- (e) 採取行動收回土地；及
- (f) 視乎情況，安排清拆土地上的搭建物。

審計署的審查

4.7 審計署揀選四宗短期租約個案，以檢討分區地政處對有關租戶採取的管制行動：

- (a) 個案 5-1 至 5-3 同屬未經批准把短期租約土地用作停車場（見第 4.8 至 4.15 段）；及
- (b) 個案 5-4 則屬未經批准把短期租約土地用作住宅（見第 4.18 至 4.30 段）。

未經批准把土地用作停車場

4.8 審計署檢討下述三宗短期租約個案，對比不同分區地政處對未經批准把土地用作收費停車場採取的管制行動：

- (a) 個案 5-1 二零零零年六月，九龍東區地政處通過招標把九龍一幅土地租予 K 公司，固定租期兩年。該幅土地指定作遊樂場及其他相容的用途。自二零零零年七月以來，曾有多次投訴，指該公司違反租約條件，包括未經批准把土地用作收費停車場（詳見附錄 B）；
- (b) 個案 5-2 二零零一年一月，港島西及南區地政處通過招標把港島一幅土地租予 F 公司，固定租期五年。根據租約條件，該公司須在二零零三年一月前興建和經營一個加油站。自二零零一年五月以來，曾有多次投訴，指該公司違反租約條件，包括未經批准把土地用作收費停車場（詳見附錄 C）；及
- (c) 個案 5-3 二零零二年二月，九龍西區地政處通過招標把九龍一幅土地租予 A 公司，固定租期兩年。該幅土地指定作苗圃及花檔用途。二零零三年一月，有多次投訴指該公司未經批准把土地用作收費停車場，違反租約條件（詳見附錄 D）。

審計署的意見

需要訂立指引確保管制行動更有效及一致

4.9 審計署注意到，地政總署不曾發布指引，訂明如何對違反租約條件的租戶採取管制行動。審計署比較表六的三宗個案，發現有關的分區地政處採取的管制行動，做法並不一致。有關分區地政處在個案 5-1 中需時 19 個月才向租戶發出終止短期租約的通知，而在個案 5-2 中則需時 35 個月。兩者均遠較分區地政處在個案 5-3 中所需一個月的時間為長，縱使：

- (a) 三宗個案均涉及未經批准把土地用作收費停車場；及
- (b) 個案 5-1 及 5-2 均涉及違反短期租約其他條件。

表六

三宗個案所採取的管制行動
(二零零零年七月至二零零四年四月)

	個案 5-1	個案 5-2	個案 5-3
短期租約的租期	在 2000 年 6 月租出，固定租期 2 年	在 2001 年 1 月租出，固定租期 5 年	在 2002 年 2 月租出，固定租期 2 年
違反租約條件： 未經批准把土地 用作收費停車場	是	是	是
其他違約事項	無牌經營食物 業務和建有僭 建物	沒有遵照規定 興建和經營加 油站	不適用
提早終止租約	沒有。2002 年 2 月才發出遷出 通知書，在固 定租期完結時 按正常程序終 止短期租約	有。在 2004 年 4 月發出着令遷 出通知書	有。在 2003 年 2 月發出着令遷 出通知書
採取終止租約行 動前發出警告信 的數目	28	9	3
由首次發現違約 至採取終止租約 行動相隔的時間	19 個月 (2000 年 7 月至 2002 年 2 月)	35 個月 (2001 年 5 月至 2004 年 4 月)	1 個月 (2003 年 1 月至 2 月)

資料來源：地政總署的記錄

4.10 審計署認為，地政總署需要發出指引，訂明如何對違反短期租約條件的租戶採取管制行動。此外，審計署認為，地政總署需要監察分區地政處採取的管制行動，確保對違反租約條件的租戶，特別是未經批准把短期租約土地用作收費停車場的租戶，迅速採取有效的行動，理由如下：

- (a) 短期租約土地的指定用途，是經地區地政會議審慎考慮區內需求後決定的。租戶未經批准把土地作其他用途，未必符合公眾利益；
- (b) 從個案5-1至5-3的資料可見(見表七)，短期租約土地如作收費停車場用途，政府可收取的租金，或會高於原來指定作非停車場用途的租金。從政府收入的角度來看，未經批准把短期租約土地用作收費停車場的做法並不可取；及
- (c) 對其他繳付十足市值租金的收費停車場營辦商不公平。在個案5-1及5-2中，地政總署曾接獲其他停車場營辦商的投訴。

表七

停車場以及非停車場用途
短期租約租金

個案	非停車場用途 每平方米每年的 實際租金 (註) (元)	停車場用途 每平方米每年的 市值租金 (元)	市值租金的基準
5-1	14	391	鄰近一幅停車場短期租約土地的租金
5-2	106	407	2005年9月該幅土地重新出租作停車場用途所得的租金
5-3	53	600	就A公司把該幅短期租約土地作停車場用途而申索賠償的金額

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註：為方便比較，以每年租金除以短期租約土地面積(平方米)計算。

需要更靈活安排實地視察

4.11 有關分區地政處如接獲投訴，通常會派員實地視察，展開調查。視察期間若發現租戶違反短期租約條件的證據，分區地政處會採取適當的管制行動。審計署審查個案 5-1 及 5-2 時發現，個案 5-1 的實地視察行動較個案 5-2 的更能有效地蒐集有用的證據：

- (a) 個案 5-1 二零零零年八月初，九龍東區地政處接獲投訴，指遊樂場關門後仍有車輛通宵停放，可見短期租約租戶在該處經營收費停車場。二零零零年八月，九龍東區地政處人員先後四次實地視察，其中三次視察是在早上七時或晚上七時至八時進行，針對投訴所指該處經營通宵停車場的問題。視察結果顯示，該處停放的車輛不可能屬遊樂場訪客所有。這幾次實地視察均能有效地蒐集證據，證明租戶經營收費停車場；及
- (b) 個案 5-2 二零零一年五月至二零零三年五月期間，港島西及南區地政處接獲四宗投訴，指有關的短期租約租戶經營收費停車場。其中一宗投訴指租戶最常在晚間和公眾假期未經批准經營停車場。二零零一年五月至二零零三年六月期間，港島西及南區地政處人員先後十次實地視察。不過，每次都在平日及正常辦公時間進行。最終，視察結果顯示租戶沒有未經批准經營停車場。二零零三年七月一個星期六下午，分區地政處人員實地視察，發現該幅短期租約土地用作收費停車場。

4.12 審計署注意到，地政總署曾發出指引，訂明處理市民查詢和投訴的程序。不過，這些指引並無規定分區地政處須在非辦公時間進行視察。從第 4.11 段可見，在非辦公時間進行實地視察，不同分區地政處的做法並不相同。審計署認為，地政總署應向分區地政處發出指引，藉此提高實地視察工作的成效。

需要妥善監控發還租金按金安排

4.13 個案 5-2 二零零三年三月，法律諮詢及田土轉易處告知港島西及南區地政處，如政府在沒收短期租約租賃權後損失租金收入（註 9），可向租戶申索賠償。租約亦訂明，如租戶未有履行或遵守租約條件，政府有權從租金按金扣除損失和賠償的款額。

註 9：損失租金收入時期，應由沒收租賃權的日期起計，直至短期租約原定約滿日期或土地重新租出當日為止，以較早者為準。

4.14 二零零四年五月，分區地政處終止個案5-2的租約。雖然租戶已預繳計至二零零四年六月底的季度租金，政府損失二零零四年七月至土地在二零零五年九月重新租出期間的租金收入。根據地政總署內部指引，在發還按金前，有關分區地政處須進行查核，確保租戶未償還的欠款已全數從按金扣除。可是，二零零四年七月，地政總署把按金全數發還給租戶，沒有扣除租金收入的損失。

4.15 二零零六年五月，地政總署回應第 4.13 及 4.14 段審計署的意見時表示：

- (a) 港島西及南區地政處應待重新租出土地有結果，並考慮是否以按金抵銷任何損失後，才發還按金；
- (b) 然而，該分區地政處急需終止有關短期租約以便安排土地重新租出。由於土地重新租出後的租金收入較原來短期租約的租金收入為高，政府在財政上並非全部受損；及
- (c) 該分區地政處會參照審計署的意見，徵詢法律諮詢及田土轉易處的意見，確定政府可否向租戶申索賠償。

審計署的建議

4.16 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 向分區地政處發出指引，訂明分區地政處何時應對違反租約條件的租戶採取管制行動，以及行動類別 (見第 4.10 段)；
- (b) 密切監察分區地政處執行管制行動的情況，確保分區地政處迅速採取有效的行動 (見第 4.10 段)；
- (c) 發出指引，規定分區地政處人員必要時須在非辦公時間進行實地視察 (見第 4.12 段)；
- (d) 提醒分區地政處人員向租戶發還租金按金前，須先扣除應向政府清繳的欠款 (見第 4.14 段)；及
- (e) 若政府有權向個案 5-2 的租戶追討租金收入的損失，應着手追討 (見第 4.15(c) 段)。

當局的回應

4.17 地政總署署長接納第 4.16 段審計署的建議，並表示地政總署：

- (a) 會檢討部門現行有關監察租戶履行租約條件的表現及地政總署人員採取的管制行動兩方面的指引；
- (b) 會制訂指引，落實第 4.16(a) 段審計署的建議，儘管指引不可能詳盡無遺列舉所有可能出現的違約事項；
- (c) 會按第 4.16(c) 段審計署的建議檢討《地政處指示》；及
- (d) 現正着手落實第 4.16(e) 段審計署的建議。

未經批准把土地用作住宅

個案 5-4

4.18 一九七六年，當時的新界民政署 (註 10) 以短期租約 (短期租約 1) 把沙田一幅土地批給一家公司 (L 公司)，以便在附近建造電纜。其後，該幅土地通過三份短期租約，租予其他租戶主要作倉庫用途，詳情如下：

- (a) 一九七九年，新界民政署把短期租約 2 批給一家公司 (M 公司)；
- (b) 一九九四年，地政總署把短期租約 3 批給一名租戶 (A 租戶)；及
- (c) 二零零零年，地政總署把短期租約 4 批給 A 租戶。

二零零六年八月，短期租約 4 應 A 租戶的要求而被終止。該四份短期租約的撮要和大事年表分別載於附錄 E 和 F。

審計署的意見

需要採取有效的管制行動

4.19 地政總署自一九八二年四月接管短期租約以來，曾視察該幅沙田短期租約土地 33 次 (包括重複視察) (見表八)。

註 10：一九八二年四月地政總署成立前，新界地政事務由新界民政署 (一九八一年重組成為政務總署) 負責。

表八

地政總署視察該幅沙田短期租約土地的情況
(一九八二年四月至二零零六年八月)

短期租約	年	日期	發現	採取的行動
短期租約 2	1983	11 月 17 日	沒有不當情況	不適用
	1984	8 月 9 日	違反租約條件 —— 土地用作住宅	口頭警告
		9 月 18 日	已糾正違約事項	不適用
		10 月 4 日及 12 月 19 日	土地用作倉庫	不適用
	1985	10 月 25 日	沒有不當情況	不適用
	1989	4 月 14 日	違反租約條件 —— 土地用作住宅	沒有記錄 (註 1)
		9 月 12 日	土地回復倉庫用途	不適用
	1990	9 月 17 日	違反租約條件 —— 土地用作住宅	發出警告信
		11 月 21 日	沒有不當情況	不適用
	1991	5 月 29 日	沒有不當情況	不適用
		7 月 8 日	土地用作倉庫	不適用
	1992	10 月 20 日	違反租約條件 —— 土地用作住宅	無

執行租約條件

短期租約	年	日期	發現	採取的行動
短期租約 3	1994	6 月 23 日	未經批准佔用政府土地作停車間 (註 2)	發出警告信
		7 月 20 日	未經批准佔用政府土地作停車間	要求房署清拆該停車間構築物 (註 3)
	1995	10 月 25 日	未經批准佔用政府土地作停車間	無
	1996	9 月 16 日	未經批准佔用政府土地作停車間	無
		11 月 25 日	違反租約條件——土地用作住宅	口頭警告
	1997	5 月 21 日	土地用作倉庫	不適用
	1999	11 月 8 日	未經批准佔用政府土地作停車間	無
		12 月 14 日	違反租約條件 (土地用作住宅) 以及未經批准佔用政府土地作停車間	發出警告信
	2000	1 月 17 日及 2 月 29 日	糾正工程未完成——住宅構築物仍未清拆	發出警告信

短期租約	年	日期	發現	採取的行動
短期租約 4	2000	3 月 2 日及 8 日	糾正工程完成 —— 住宅構築物已經清拆	不適用
		8 月 7 日及 9 月 27 日	沒有不當情況	不適用
		10 月 17 日	土地用作倉庫	不適用
	2002	4 月 22 日	(註 4)	(註 4)
		10 月 22 日	違反租約條件 —— 土地用作住宅	發出警告信
		12 月 4 日	土地用作倉庫	不適用
	2005	9 月 28 日	沒有不當情況	不適用
	2006	8 月 1 日	沒有不當情況	不適用

資料來源：地政總署的記錄

註 1：沒有記錄顯示有關方面曾採取行動。二零零六年九月，地政總署通知審計署：
(a) 在一九八九年四月進行視察後，A 租戶曾在一九八九年七月出現及解釋該幅土地是用作倉庫；及 (b) 因此，儘管沒有記錄在案，有關方面有採取跟進行動。

註 2：根據《土地(雜項條文)條例》第 28 章)，政府可對未經批准佔用政府土地採取管制行動。二零零六年四月前，房署負責管制未批租政府土地上的寮屋。自二零零六年四月，這項職能由地政總署接管。

註 3：地政總署在一九九四年九月、十月以及一九九五年二月先後發出三份便箋，跟進向房署提出的要求。一九九五年六月，A 租戶致函房署，表示他正與沙田地政處商討租約事宜。

註 4：鑑於 A 租戶投訴土地遭人闖入，沙田地政處進行視察。在視察後，沙田地政處接納 A 租戶的要求，批准一名看守員在該處駐守，以加強保安。

4.20 一九八三至二零零六年期間，地政總署曾視察該幅土地33次，發現以下情況：

- (a) 在七次視察中(就短期租約2——一九八四年八月九日、一九八九年四月十四日、一九九零年九月十七日及一九九二年十月二十日；就短期租約3——一九九六年十一月二十五日及一九九九年十二月十四日；及就短期租約4——二零零二年十月二十二日)，發現租戶違反租約條件，把土地用作住宅；及
- (b) 在六次視察中(就短期租約3——一九九四年六月二十三日、一九九四年七月二十日、一九九五年十月二十五日、一九九六年九月十六日、一九九九年十一月八日及一九九九年十二月十四日)，發現租戶未經批准佔用毗連政府土地。

4.21 審計署審查地政總署採取的管制行動(如第4.19段表八所示)，發現以下地方有可改善之處：

- (a) 地政總署在一九九二年十月二十日的視察中，發現租戶把土地用作住宅後，沒有發出警告；
- (b) 地政總署發現租戶於一九九四年七月二十日在未經批准的情況下佔用毗連政府土地作停車間後，要求房署清拆停車間構築物。可是，地政總署在一九九五年十月二十五日、一九九六年九月十六日及一九九九年十一月八日三度發現相近情況時，卻沒有向房署提出類似要求。審計署注意到，自二零零六年四月起(見第4.19段表八註2)，地政總署(因已接手管理有關未批租政府土地上的寮屋的職能)會自行執行管制行動，清理被佔用的土地；
- (c) 地政總署發現租戶違反租約條件或未經批准佔用政府土地後，沒有從速跟進視察。詳情如下：
 - (i) 地政總署在一九八九年四月十四日發現租戶違約(土地用作住宅)的五個月後，即一九八九年九月十二日，才跟進視察，從中發現違約事項已經糾正；
 - (ii) 對一九九四年六月二十三日發現租戶未經批准佔用毗連政府土地作停車間的情況，地政總署同年七月二十日第一次跟進視察，發現佔用情況並未糾正。15個月後，即一九九五年十月二十五日，該署第二次視察，發現未經批准佔用的情況仍然存在；及

- (iii) 地政總署在一九九六年十一月二十五日發現租戶違約(土地用作住宅)的六個月後，即一九九七年五月二十一日，才跟進視察，從中發現違約事項已經糾正；
- (d) 審計署審查地政總署的視察記錄，注意到該署在一九八四年八月九日、一九九零年九月十七日及一九九九年十二月十四日進行視察時，發現該幅短期租約土地範圍內有構築物(例如閣樓、廚房及浴室)，這些構築物或須按照《建築物條例》(第123章)的規定向屋宇署(註11)申請批准。根據審計署所得的資料，地政總署沒有就此等構築物是否恰當的問題，徵詢屋宇署的意見；及
- (e) 對一九九九年十二月十四日發現租戶違約的情況(土地用作住宅)，地政總署曾具體要求租戶清拆一些家居裝置(例如浴缸、壁櫃及熱水器)。可是，該署在其他日子進行視察時發現同一違約事項，卻沒有向租戶提出此具體要求。

查核租戶狀況可改善之處

4.22 一九八九年十一月，地政總署向當時的註冊總署查核 M 公司最新狀況，發現當時的公司註冊處並無 M 公司的記錄。一九九零年三月，註冊總署回應地政總署的查詢時指出：

- (a) M 公司並非根據《公司條例》(第 32 章)成立的有限公司；及
- (b) 地政總署可向商業登記署查核無限公司的資料。

4.23 一九九二年十二月，地政總署在得悉另一家公司(N公司)已接手 M 公司的業務後，便查核 M 公司的資料。該署發現 M 公司已於一九八九年停業。審計署注意到，雖然地政總署於一九九零年三月已取得註冊總署的意見，但卻在 33 個月後才向商業登記署查核。審計署認為，地政總署在查核租戶狀況方面，有可改善之處。

需要闡明《地政處指示》的規定

4.24 自一九八八年，《地政處指示》訂有以下指引：

- (a) 如屬直接批出的短期租約，有關的分區地政專員可行使獲授權力，批准為轉換租戶而修訂短期租約；及

註 11：一九九三年屋宇署成立前，《建築物條例》由建築拓展署(一九八二至一九八六年)及屋宇地政署轄下的建築物條例執行處(一九八六至一九九三年)負責執行。

- (b) 具爭議的修訂短期租約個案均應呈交地區地政會議，由會議提出建議。

4.25 一九九三年二月，N 公司與 A 租戶向地政總署申請把租賃權轉移給 A 租戶，並稱 A 租戶是該幅短期租約土地的真正的使用者。一九九三年六月，沙田地政專員批准藉終止短期租約 2 及批出短期租約 3 把租賃權轉移給 A 租戶，土地會用作非危險品倉庫。沙田地政處審批時表明：

- (a) 短期租約 2 土地用作住宅，違反租約條件，因此該租約在正常情況下應被終止；
- (b) 政府產業署以及當時的漁農處均無意使用該幅土地。由於該幅土地位置偏僻，任由土地空置，會導致土地管理出現問題及在租金收入方面會有損失；
- (c) 過去十年，除已發現的違約事項外，沒有收到關乎該幅土地用途的投訴；及
- (d) 以終止短期租約 2 代替轉移租賃權，並不符合政府利益。

4.26 顯然沙田地政處不認為批出短期租約 3 是一具爭議的個案，需要按照《地政處指示》(見第 4.24(b) 段) 呈交地區地政會議。審計署認為，需要闡明短期租約個案在何種情況下應視為具爭議的，須呈交地區地政會議。

需要加強短期租約的管理

4.27 地政總署在一九九四年一月把短期租約 3 批給 A 租戶時，沒有採取額外措施，確保租戶不會把土地用作住宅。地政總署只進行例行視察，其中 20 次是在短期租約 3 及短期租約 4 這段租期內 (一九九四年一月至二零零六年八月) 進行。在三次視察中 (一九九六年十一月二十五日、一九九九年十二月十四日及二零零二年十月二十二日)，地政總署發現該幅土地再度用作住宅，違反租約條件 (見第 4.19 段表八)。該署對這些違約事項只發出口頭或書面警告。鑑於違約情況反覆出現，審計署認為地政總署應考慮採取更嚴厲的管制行動，例如終止租約。

4.28 審計署審查發現，地政總署存檔的短期租約 3 的協議書 (一九九四年一月一日起生效) 只有租戶的簽名，業主 (即政府代表) 並無簽署。一九九九年十二月，法律諮詢及田土轉易處回應沙田地政處查詢時指出：

- (a) 雖然政府代表沒有在短期租約 3 的協議書上簽署，但租戶繳付租金，政府收取租金，雙方的行為已令租約生效；及

- (b) 一旦租戶違反租約條件，政府有權向租戶發出遷出通知書。

審計署認為這方面有可改善之處。

地政總署的跟進行動

4.29 二零零六年八月，地政總署就政府對違反租約條件可採取的行動，徵詢法律意見。審計署認為，地政總署應根據所得法律意見，考慮對第 4.19 段表八所述的發現，採取適當行動。

4.30 鑑於這個案所得的審查結果，審計署認為，地政總署需要就其他短期租約進行查察，以確定有否同類違反租約條件的情況。

審計署的建議

4.31 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 對違反短期租約條件的租戶，採取以下有效的管制行動：
 - (i) 發現違約事項後，隨即向租戶發出警告信 (見第4.21(a) 段)；
 - (ii) 及時跟進視察，核實違約事項是否已經糾正 (見第 4.21(c) 段)；
 - (iii) 若懷疑短期租約土地範圍內有僭建物，要求屋宇署調查並採取所需的行動 (見第4.21(d) 段)；及
 - (iv) 要求租戶清拆不符合短期租約土地指定用途的裝置 (見第4.21(e) 段)；
- (b) 對未經批准佔用政府土地，採取有效的管制行動，例如清理被佔用的土地 (見第4.21(b) 段)；
- (c) 要求地政總署人員，就以商號名義持有短期租約的租戶，及時徹底查核他們的商業登記及公司詳細資料 (見第 4.23 段)；
- (d) 闡明短期租約個案在何種情況下應視為具爭議的，須呈交地區地政會議 (見第 4.26 段)；
- (e) 對有違約記錄的短期租約租戶，執行額外措施，遏止租戶一再作出同類違約行為 (見第 4.27 段)；
- (f) 若違約情況反覆出現，考慮對租戶採取更嚴厲的管制行動 (例如終止租約) (見第 4.27 段)；

- (g) 提醒地政總署人員，所有短期租約協議書均須由政府代表簽署 (見第 4.28 段)；
- (h) 根據法律意見，考慮對個案 5-4 的租戶採取適當行動 (見第 4.29 段)；及
- (i) 查察其他短期租約，以確定土地有否作未經批准的用途，並盡早採取適當行動 (見第 4.30 段)。

當局的回應

4.32 地政總署署長接納第 4.31 段審計署的建議，並表示：

- (a) 地政總署會檢討《地政處指示》，增訂有關指引，以落實第 4.31(a)(i) 及 (ii) 段，以及第 4.31(c)、(d) 及 (g) 段審計署的建議；
- (b) 關於第 4.31(a)(iii) 段審計署的建議，地政總署若懷疑短期租約土地範圍內有僭建物，會向屋宇署徵求意見；
- (c) 關於第 4.31(a)(iv) 段審計署的建議，地政總署會為有關人員制訂指引，闡明調查可疑裝置的程序，以便跟進 (因為實地和目視檢查可能不足以確定裝置是否合法)；
- (d) 關於第 4.31(b) 段審計署的建議，地政總署對於一些未經批准佔用政府土地的個案，會根據既定政策，按市值租金向佔用人發出短期租約，加以整頓 (見第 1.4(c) 段)；
- (e) 關於第 4.31(g) 段審計署的建議，地政總署署長已在二零零六年八月的會議上提醒該署所有首長級人員，所有短期租約協議書均須從速交由政府代表簽署；
- (f) 關於第 4.31(h) 段審計署的建議，地政總署現正就違反租約條件，把土地用作住宅的情況，徵詢法律意見，並會就未經批准佔用毗連政府土地的情況，徵詢法律意見；
- (g) 關於第 4.31(i) 段審計署的建議，地政總署會在四個月內就所有短期租約進行查察，以確定土地有否作未經批准的用途；及
- (h) 地政總署會繼續檢討租約管制的程序，並正考慮採取下述改善措施，藉此提高管理短期租約制度的成效：
 - (i) 制訂一系列管制行動的指引，務求在指定時間內發出警告信及終止租約通知書；

- (ii) 把部分巡邏和租約管制工作外判，以期每幅短期租約土地每年至少視察一次；
- (iii) 若違約情況反覆出現，縮短給予租戶糾正違約事項的期限；
- (iv) 如發現租戶屢次違反較輕微的事項，調高他們須付的按金；及
- (v) 就涉及大面積土地或混合用途的指定租約訂立自我核證制度，由外間專業人員證明是否遵從租約規定。

4.33 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 房屋及規劃地政局和地政總署為改善監察和執行租約條件所採取的措施，以及地政總署對其他短期租約進行查察，或會對財政構成額外負擔；
- (b) 有關決策局／部門須盡可能從現有的資源中吸納所需資源；及
- (c) 如有需要，有關決策局／部門須按既定的資源分配程序尋求額外資源。

遷出通知書

4.34 分區地政處如決定在短期租約期滿後不續約，便須向租戶送達遷出通知書。送達遷出通知書的目的，是在租約期滿後終止租約，並要求收回土地。如租戶沒有應要求交回土地，地政總署可根據《土地 (雜項條文) 條例》採取行動，收回土地。

4.35 自二零零三年，地政總署的《地政處指示》訂有以下指引，闡明如何妥善送達遷出通知書：

“如租約可在給予一個月通知後的“任何時間”終止，則可在任何時間發出一個月遷出通知書，通知期在下一個月同一日午夜屆滿。例如遷出通知書在二零零三年十月十日送達，通知期應在二零零三年十一月十日與十一月十一日之間的午夜屆滿。遷出通知書的限期由送達日期翌日起計。有關方面應確保遷出通知書必須在生效日期前送達收件對象”。

審計署的意見

需要提醒員工妥善處理遷出通知書

4.36 審計署注意到，儘管已有指引闡明如何妥善送達遷出通知書，但仍有兩宗個案的租戶採取法律行動，質疑遷出通知書的有效性。從這兩宗個案可見(個案5-3及5-5——見第4.37至4.40段)，有必要提醒分區地政處人員須妥善處理遷出通知書，盡量減低受到法律質疑的風險。

個案5-3 —— 遷出通知書的通知期

4.37 如第4.9段表六所述，地政總署在二零零三年二月發出着令遷出通知書，終止個案5-3的租約。可是，A公司在二零零三年就該着令遷出通知書展開訴訟(見附錄D)。二零零四年二月，法律諮詢及田土轉易處建議分區地政處另行發出遷出通知書，收回土地。二零零四年四月二十六日，分區地政處發出遷出通知書，要求該公司在二零零四年七月二十六日交回土地。然而，二零零四年七月，該公司採取法律行動，質疑遷出通知書的有效性，理由是地政總署並未按照租約的規定，給予至少三個月通知。顯然該公司聲稱通知期較規定的期限少了一天。

4.38 二零零四年七月，法律諮詢及田土轉易處告知九龍西區地政處，遷出通知書正受到法律質疑，因此不要採取行動收回土地。後來，由於該公司清盤，訴訟中斷。法院並未裁定遷出通知書的有效性。無論如何，分區地政處收回土地的行動因上述的法律質疑有所延誤。審計署認為，需要提醒分區地政處人員審慎釐定遷出通知書的通知期，特別應提醒他們留意法律諮詢及田土轉易處在二零零三年提出以下的意見：

- (a) 計算遷出通知書的送達時間時，送達通知書當天不應計入通知期。例如二零零三年五月十九日的遷出通知書，通知期應在二零零三年六月十九日午夜屆滿，以符合一個月通知的規定；及
- (b) 租戶有權繼續管有土地，直至二零零三年六月十九日午夜通知期屆滿為止。

個案5-5 —— 送達遷出通知書後發出繳款單

4.39 二零零四年二月，大埔地政處發出遷出通知書，以便在同年六月初終止一份短期租約，然後把土地重新租出(註12)。二零零四年五月，大埔地政處

註12：根據地政總署的政策，如短期租約土地在固定租期結束後三年內無須用作發展，該幅土地便應重新招標承租。

把新的短期租約批予出價最高的投標者，當時須待即將遷出的租戶在同年六月移交土地。不過，大埔地政處在二零零四年五月仍向該名租戶發出同年七月至九月的租金繳款單。二零零四年六月初，租戶按繳款單繳付租金後，拒絕交回土地。二零零四年六月中，大埔地政處向租戶發還已繳交的租金，同時要求租戶遷出。二零零四年六月底，租戶的法律代表聲稱，政府既發出租金繳款單，又收取租戶的繳款，遷出通知書因而失效。審計署認為，對於短期租約土地，分區地政處人員應查核清楚，確保繳款單上註明的租用期，不會超越已發出的相關遷出通知書註明的屆滿日期。

4.40 鑑於政府在法律方面的處境未能確定，法律諮詢及田土轉易處建議大埔地政處不要採取行動收回土地。該名租戶最後終止法律行動，但遲至二零零四年八月底才把土地交還分區地政處。由於無法確定能否收回土地，分區地政處直至二零零四年八月二十六日才通知土地重新招標承租的中標者簽立新租約。中標者最終決定放棄承租。

需要闡明計算租值補償金的基準

4.41 短期租約土地的租用期屆滿後，若租戶在有違政府意願的情況下繼續佔用該幅土地，政府可向租戶申索賠償(租值補償金)。審計署注意到，地政總署曾發出處理租值補償金的指引，但指引並無說明計算租值補償金的基準。

4.42 在個案5-5中(見第4.39及4.40段)，土地行政會議在二零零五年九月決定，向租戶申索的租值補償金，應根據可向中標者收取的租金(款額高於租戶繳交的租金)計算。不過，土地行政會議在二零零五年十一月得悉，大埔地政處已於二零零四年九月要求租戶繳付按其已付租金計算的租值補償金，而租戶亦已表示接納租值補償金的款額。在此情況下，土地行政會議同意這宗個案的租值補償金不會按可向中標者收取的租金計算。審計署認為，地政總署需要闡明計算租值補償金的基準，確保各分區地政處的行事方式一致。

審計署的建議

4.43 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 提醒分區地政處人員在處理遷出通知書時應：
 - (i) 依照法律諮詢及田土轉易處的意見，計算遷出通知書的通知期(見第4.38段)；及
 - (ii) 在發出短期租約租金繳款單前，查核繳款單上註明的租用期，確定不會超越已發出的相關遷出通知書註明的屆滿日期(見第4.39段)；及

- (b) 向分區地政處發出指引，闡明計算租值補償金的基準（見第 4.42 段）。

當局的回應

4.44 地政總署署長接納第 4.43(a)(i) 及 (b) 段審計署的建議。至於第 4.43(a)(ii) 段審計署的建議，他表示《地政處指示》已訂明，繳款單應連同遷出通知書一併發出，以收取截至遷出通知書註明的屆滿日期當日的租金。

互通管理資料

4.45 除地政總署外，房署、政府產業署及康文署均會短期出租轄下產業及土地。例如房署有時會出租空置的房屋用地作展覽用途。康文署及政府產業署有時會分別出租運動場館及政府物業內的停車場設施。

4.46 二零零五年年中，房屋及規劃地政局詢問地政總署，該署一名租戶（A 公司）是否與房署一名租戶（O 公司）有關連，後者未經批准，在港島一幅房署用地經營停車場。二零零五年七月，九龍西區地政處查閱公司資料，發現 A 公司與 O 公司的股東及董事並不相同。地政總署遂於二零零五年八月知會房屋及規劃地政局，表示無法斷定兩家公司有關連。

審計署的意見

需要互通租戶的資料

4.47 地政總署並無發現其租戶（A 公司）與房署租戶（O 公司）有關連，但審計署審查後發現，O 公司經由一些共同董事與兩名曾有表現欠佳記錄的地政總署租戶有關連（即個案 4-1 的租戶——見第 3.7 段及個案 5-1 的租戶——見第 4.8(a) 段）。

4.48 審計署注意到，地政總署與其他相關政府部門，並無就租戶違約事宜安排互通資料。審計署認為，這方面可予改善。政府部門互通有關租戶違約的資料，可發揮以下作用：

- (a) 如租戶過往履行其他政府租約的表現欠佳，各部門評審他們的標書時，可加以考慮；及
- (b) 可能促使短期租約租戶保持良好表現，履行不同政府部門批出的租約。

4.49 審計署注意到，政府產業署的招標公告就該署向其他政府部門披露投標者的資料這方面，訂有下述條文：

“藉投標表格收集的資料，將用作處理這份投標申請。本署可能會向其他政府部門披露表格上填報的資料，以作上述用途”。

二零零六年八月，政府產業署告知審計署，以上條文只適用於處理有關投標，同時此條文並不容許政府產業署向其他政府部門披露投標者的資料，作其他用途。

4.50 地政總署的招標公告向投標者說明，該署在批出標書時，會考慮投標者承租政府土地的表現：

“在審核任何一份提交的標書及決定是否批出標書時，政府會考慮投標者過往或現時承租政府土地的表現”。

4.51 二零零六年六月，個人資料私隱專員公署回應審計署有關地政總署互通資料的查詢，指出根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)：

- (a) 除非得到有關資料當事人的訂明同意，否則個人資料只可用於在收集該等資料時會作的用途或直接有關的用途；及
- (b) 資料使用者在收集個人資料時或之前，須告知資料當事人從他們收集的個人資料將會作何用途，以及該等資料可能轉交哪些人。

4.52 審計署認為，地政總署需要與其他相關政府部門聯絡，制訂適當安排，讓各部門可互通租戶的資料。為此，地政總署應考慮第4.51段個人資料私隱專員公署的意見，如有需要，應就此事徵詢法律意見。

審計署的建議

4.53 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 與其他相關政府部門聯絡，制訂適當安排，讓各部門可互通租戶的資料；及
- (b) 就各相關部門互通租戶的資料的未來方向徵詢法律意見(見第4.52段)。

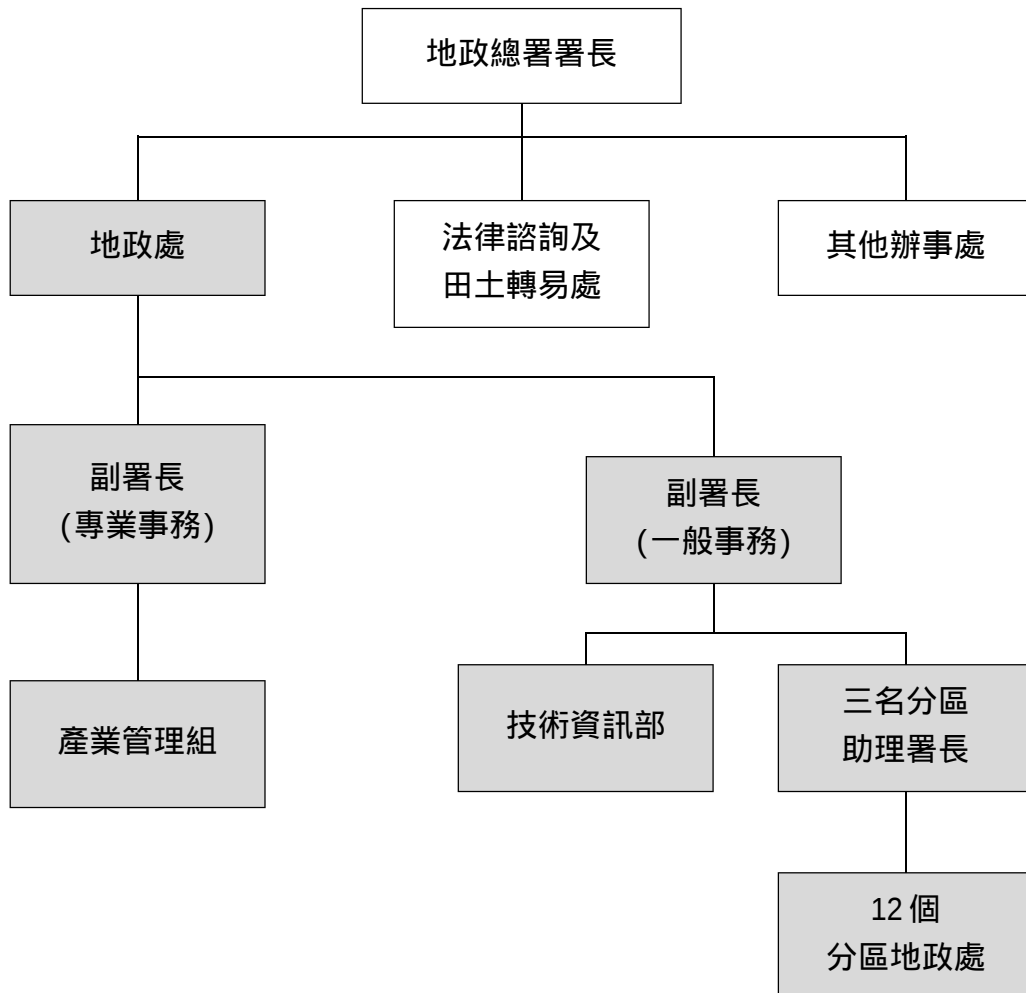
當局的回應

4.54 地政總署署長接納第 4.53 段審計署的建議。

4.55 政府產業署署長歡迎第 4.53 段審計署的建議，並承諾與地政總署緊密合作，落實上述建議。

4.56 康樂及文化事務署署長表示，若根據法律意見及政策指引，各政府部門可互通租戶的資料，該署樂意協助地政總署制訂適當的安排。

地政總署組織圖



說明： 負責管理短期租約的辦事處

資料來源：地政總署的記錄

個案 5-1 大事年表

二零零零年一月	地區地政會議批准出租九龍一幅土地，作載客氣球遊樂場及其他相容的用途，例如展覽場或市場。
二零零零年六月	九龍東區地政處以招標方式把該幅土地租予 K 公司，固定租期兩年。
二零零零年七月	地政總署接獲投訴，指該幅短期租約土地未經批准用作收費停車場。
二零零二年二月	分區地政處發出遷出通知書，要求該公司在二零零二年六月初把該幅土地交還政府。當時，分區地政處合共收到 34 宗投訴，曾進行 23 次實地視察，並發出 28 封警告信。
二零零二年	該公司向政府展開訴訟。政府為此向該公司提出反申索。
二零零五年	法院判政府勝訴，命令該公司把該幅土地交還政府，並繳付賠償金。
二零零五年七月	地政總署收回該幅土地。
二零零六年	法院向該公司發出清盤令。截至二零零六年九月中，清盤程序仍在進行。

個案 5-2 大事年表

二零零零年九月	地區地政會議批准港島一幅土地重新招標作加油站用途。
二零零一年一月	港島西及南區地政處以招標方式把該幅土地租予 F 公司，以興建一個加油站，最遲在二零零三年一月開始營業。
二零零一年五月	地政總署接獲投訴，指該幅短期租約土地未經批准用作收費停車場。
二零零二年二月	分區地政處拒絕該公司延長興建加油站期限的申請。
二零零三年一月	分區地政處發現加油站仍未動工興建。
二零零三年二月及三月	法律諮詢及田土轉易處告知分區地政處： (a) 分區地政處於二零零三年一月發出的警告信可視為最後警告； (b) 沒收短期租約租賃權可即時生效；及 (c) 地政總署有權把該幅土地重新出租作其他用途；如政府的租金收入有所損失，該署有權向該公司申索賠償。
二零零三年六月及九月	該公司申請把加油站的開業時間延遲至二零零四年二月。鑑於當地居民要求把該短期租約土地用作加油站，分區地政處暫緩沒收租賃權的行動，並要求該公司加快興建加油站。
二零零四年二月	分區地政處發現該幅短期租約土地仍未施工。
二零零四年三月	土地行政會議通過分區地政處的建議，沒收該幅土地的租賃權，並重新招標承租該幅土地。
二零零四年四月	分區地政處向該公司發出着令遷出通知書。當時，分區地政處合共收到 11 宗投訴，曾進行 14 次實地視察，並發出 9 封警告信。
二零零四年五月	分區地政處收回該幅土地。
二零零五年九月	分區地政處重新出租該幅土地。

個案 5-3 大事年表

二零零一年八月	地區地政會議批准九龍一幅土地作苗圃用途。
二零零二年二月	九龍西區地政處以招標方式把該幅土地租予 A 公司，固定租期兩年。
二零零三年一月	地政總署接獲投訴，指該幅短期租約土地未經批准用作收費停車場。
二零零三年二月	分區地政處向該公司發出着令遷出通知書。當時，分區地政處已向該公司發出三封警告信。
二零零三年	該公司展開訴訟。政府為此向該公司提出反申索。
二零零四年二月	法律諮詢及田土轉易處告知分區地政處，可另行發出遷出通知書終止租約，收回該幅土地。
二零零四年四月	分區地政處以固定租期已於二零零四年二月屆滿為理由，發出遷出通知書，終止該份短期租約。
二零零四年	該公司就遷出通知書展開訴訟。
二零零五年九月	該公司提出把土地交還政府。
二零零五年十月	地政總署收回該幅土地。
二零零六年	該公司清盤，訴訟因而中斷。

附錄 E
(參閱第 4.18 段)

個案 5-4 的短期租約撮要

短期租約 (註)	年期	租戶	面積 (平方米)	指定用途
短期租約 1	1976 年 12 月 至 1979 年 11 月	L 公司	1 858	倉庫及 直升機坪 准許搭建物： 不超過租賃面積的 25% 及不超過 6.1 米高
短期租約 2	1979 年 12 月 至 1993 年 12 月	M 公司	1 480 (1979 年 12 月至 1983 年 10 月中) 740 (1983 年 10 月中 至 1993 年 12 月)	非危險品倉庫及 直升機坪 准許搭建物： 不超過租賃面積的 25% 及不超過 6.1 米高
短期租約 3	1994 年 1 月至 2000 年 2 月	A 租戶	740	非危險品倉庫 准許搭建物： 不超過租賃面積的 25% 及不超過 6.1 米高
短期租約 4	2000 年 3 月至 2006 年 8 月	A 租戶	1 070	非危險品倉庫及 狗房 准許搭建物： 倉庫 (155 平方米 × 7 米) 門廊 (90 平方米 × 4 米) 水箱 (1 平方米)

資料來源：地政總署的記錄

註：四份短期租約均根據同一方式批租，即一年固定租期，之後以每三個月為基準，直至其中一方給予三個月通知，終止租約。

個案 5-4 大事年表

一九七六年十月	新界民政署的沙田地政會議批准把短期租約 1 批給 L 公司。
一九七九年十二月	新界民政署的沙田理民官應 L 公司要求，與該公司終止短期租約 1，然後把短期租約 2 批給 M 公司。
一九八二年四月	地政總署從政務總署接管短期租約。
一九八三年十一月	M 公司向地政總署提交一份日期為一九八二年十月二十八日的授權書，授權 A 租戶處理短期租約 2 的各項事宜。
一九八三年十二月	沙田地政處批准 M 公司的申請，把土地面積由 1 480 平方米減至 740 平方米，由一九八三年十月中開始生效。
一九九三年二月	A 租戶和 N 公司 (已接管 M 公司之業務) 申請把租賃權轉移給 A 租戶作康樂用途，並表示 A 租戶使用該幅短期租約土地已逾十年。
一九九四年一月	地政總署徵詢政府產業署和漁農處的意見，確認政府無須徵用該幅土地後，與 M 公司終止短期租約 2，然後向 A 租戶批出短期租約 3 作倉庫用途。
二零零零年二月	地政總署通知 A 租戶，該署不會考慮他把該幅土地用作住宅用途的要求。
二零零零年三月	地政總署應 A 租戶的要求，終止短期租約 3，隨後把短期租約 4 批給 A 租戶。該租約的批准用途包括儲存非危險品及狗房。
二零零六年八月	地政總署應 A 租戶的要求，終止短期租約 4 並收回土地。