

## 第 12 章

### 地政總署

#### 空置政府土地的臨時使用情況

香港審計署

二零零七年十月二十五日

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。

《審計署署長第四十九號報告書》共有 12 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)

# 空置政府土地的臨時使用情況

## 目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.4
有關短期租約的管理的審計署署長報告書	1.5
帳目審查	1.6
鳴謝	1.7
第 2 部分：空置土地資料的管理	2.1
土地記錄系統	2.2 – 2.9
評定土地作臨時用途的機制	2.10 – 2.12
<b>審計署的意見</b>	2.13 – 2.16
土地評估工作的文件記錄	2.17
<b>審計署的意見</b>	2.18
<b>審計署的建議</b>	2.19
當局的回應	2.20
第 3 部分：政府部門預留空置土地	3.1
為政府工程項目提供土地	3.2 – 3.3
葵涌及北角的預留土地	3.4
兩幅預留土地的臨時使用情況	3.5 – 3.10
<b>審計署的意見</b>	3.11 – 3.15
<b>審計署的建議</b>	3.16 – 3.18
當局的回應	3.19 – 3.21
第 4 部分：部分空置土地的問題	4.1
部分可用短期租約出租土地的斜坡穩定性問題	4.2 – 4.5
<b>審計署的意見</b>	4.6 – 4.7
<b>審計署的建議</b>	4.8
當局的回應	4.9
何文田一幅土地的移交問題	4.10 – 4.16
<b>審計署的意見</b>	4.17 – 4.18
<b>審計署的建議</b>	4.19
當局的回應	4.20

	段數
第 5 部分：定期合約安排及服務表現資料	5.1
土地管理方面的定期合約安排	5.2 – 5.9
<i>審計署的意見</i>	5.10 – 5.12
<i>審計署的建議</i>	5.13
當局的回應	5.14 – 5.15
披露服務表現資料及短期租約招標資料	5.16 – 5.20
<i>審計署的意見</i>	5.21 – 5.22
<i>審計署的建議</i>	5.23
當局的回應	5.24 – 5.25
	頁數
附錄	
A：地政總署組織圖	39
B：個案 B、C 及 D 的撮要	40 – 42
C：與北角土地有關的大事年表	43 – 44
D：政府產業署 2007–08 年度管制人員報告提供的服務表現資料	45 – 46

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述進行帳目審查的背景，並概述審查目的及範圍。

### 背景

1.2 截至二零零七年八月，香港特別行政區的總土地面積為110 397公頃。在這些土地中，有 73 741 公頃 (67%) 用於不同的用途，例如：

- (a) 撥給政府部門作各項用途 (註 1)；
- (b) 指定為郊野公園、休憩公園和泳灘；及
- (c) 租予公共機構及私人機構作長遠發展用途。

餘下的 36 656 公頃土地 (33%)，包括空地 (例如荒蕪的島嶼、天然斜坡及偏遠地區的空置土地) 和空置政府土地 (已平整及未經平整)，由地政總署負責管理。

1.3 根據政府的政策，如空置的政府土地在短期內無須使用或作發展用途，地政總署會考慮以下列方法把土地撥作適當的臨時用途：

- (a) 以短期租約方式 (註2) 把土地租予使用者。在2006–07年度，從短期租約取得的租金收入達 10.43 億元；或
- (b) 把土地撥給政府部門，例如供工程部門作施工區之用。

截至二零零七年八月，以短期租約方式租出和撥作臨時用途的土地共有 2 291 公頃。

1.4 地政總署轄下的地政處負責監督12個分區地政處 (註3)。地政總署的組織圖載於附錄A。各分區地政處分別管理區內的空置政府土地及短期租約。地政總署藉《地政處指示》及技術通告頒布有關臨時使用空置政府土地的指示及指引。

---

註 1： 例如把土地撥給工程部門，供興建污水處理廠及水塘。

註 2： 地政總署藉以下其中一種方式批出短期租約：(a) 公開招標；(b) 直接批地；(c) 規範非法佔用的政府土地；或 (d) 由政府土地租用牌照轉換。

註 3： 12 個分區地政處是：港島東區地政處、港島西區及南區地政處、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、荃灣及葵青地政處、屯門地政處、元朗地政處和離島地政處。

## 有關短期租約的管理的審計署署長報告書

1.5 審計署在二零零六年就地政總署短期租約的管理進行帳目審查。審查結果載於二零零六年十月發表的《審計署署長第四十七號報告書》第2章〈短期租約的管理〉。審計署在報告書中就短期租約的管理提出多項改善建議，有關建議獲地政總署接納和推行。

## 帳目審查

1.6 審計署最近審查地政總署在臨時使用空置政府土地方面的節省程度、效率及效益。審查工作主要集中於以下範疇：

- (a) 空置土地資料的管理 (第2部分)；
- (b) 政府部門預留空置土地 (第3部分)；
- (c) 部分空置土地的問題 (第4部分)；及
- (d) 定期合約安排及服務表現資料 (第5部分)。

審計署發現，地政總署在管理空置政府土地方面有可改善之處，並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。

## 第 2 部分：空置土地資料的管理

2.1 本部分探討地政總署空置土地資料的管理，以及該署查找空置土地作臨時用途的安排。

### 土地記錄系統

2.2 **一九八八年發出的指示** 每個分區地政處都設有土地註冊組，負責備存所管理土地的記錄。一九八八年十月，地政總署(註 4)發出一份《地政處指示》，就備存記錄方面頒布下列規定：

- (a) 土地管理的效率與效益，有賴準確的土地記錄系統，有關系統須經常予以核查和更新；及
- (b) 就所有並非以長期租契持有的政府土地，應另設記錄系統。該系統應包括以下三個部分：
  - (i) 記錄卡系統，載錄政府土地的土地類別、現時用途、地形、面積、日後用途、是否可供使用及其他有關資料，以便查找土地供日後使用，以及作一般管理用途；
  - (ii) 視像記錄(例如土地平面圖)；及
  - (iii) 備存個別政府土地記錄的檔案系統。

2.3 **一九八九年檢討** 一九八九年，地政總署就記錄卡系統(見第 2.2(b)(i)段)的推行進行檢討。各分區地政處提出意見如下：

- (a) 雖然從保持一致的角度來看，採用劃一的系統有其可取之處，但這項安排欠缺彈性。要所有分區地政處都遵行一九八八年《地政處指示》所訂的繁複指示，可能適得其反，而且不切實際，尤其是當時各區都出現人手緊絀的情況；
- (b) 各分區地政處已因應區內的特殊情況採用不同的系統；及
- (c) 記錄卡系統過於嚴格和複雜，要分區地政處緊遵各項規定，有實際困難。

鑑於各分區地政處所提出的意見，地政總署並沒有推行記錄卡系統。

---

註 4：一九八六年四月，當時的地政署與前工務司署轄下的建築物條例執行處合併為當時的屋宇地政署。從一九九三年八月起，地政總署成為一個獨立運作的部門。

2.4 **空置土地資料** 現時，地政總署採用不同形式的記錄，載錄空置土地的資料，以配合不同的土地管理職能。記錄的類別如下：

- (a) **土地管制記錄** 地政總署肩負防止空置的政府土地遭非法佔用的責任。各分區地政處都有備存記錄，載錄須設置圍網，以及須予看守和巡邏的空置土地(下稱土地管制記錄)；
- (b) **可供出售土地總表** 總表載列所有可能被選列入“供申請售賣土地一覽表”的土地的資料。在二零零六年五月的房屋發展委員會(註5)會議上，地政總署表示，如果一幅可供出售土地的用途需要頗長時間才能決定，則應採取行動將之撥作臨時用途，而非任由該幅土地閑置；
- (c) **個別土地的主題檔案** 分區地政處通常為個別空置土地開立檔案，載錄與執行各項土地管理職能(例如土地管制、批地、土地徵用及執行契約條款)有關的資料；及
- (d) **土地類別圖** 地政總署轄下的分區測量處製備土地類別圖，以配合分區地政處的土地管理職能。

2.5 **二零零六年現況調查** 二零零六年八月，地政總署指示分區地政處全面調查所管理空置政府土地的現況，以確定各區空置土地的數目，以及這些土地是否撥作臨時用途。二零零六年十月，各分區地政處呈交報表，報稱有261幅空置土地，其中101幅土地將撥作臨時用途，餘下160幅土地經考慮後認為不適合(見表一)。

---

註5： 房屋發展委員會由當時的房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)擔任主席，成員包括規劃署、地政總署、土木工程拓展署及房屋署的代表。委員會的職權範圍包括：(a) 監察公營及私營房屋的建屋量；及 (b) 確保土地供應足以應付對公營和私營房屋的預計需求。

表一

空置政府土地  
(二零零六年十月)

分區地政處	將以短期租約方式 出租或撥作其他 臨時用途的土地 (a) (數目)	經考慮後 認為不適合作 臨時用途的 土地 (b) (數目)	總數 (c) = (a)+(b) (數目)
1. 港島東區地政處	11	19	30
2. 港島西區及南區 地政處	3	11	14
3. 九龍東區地政處	7	0	7
4. 九龍西區地政處	9	33	42
5. 北區地政處	6	3	9
6. 西貢地政處	8	31	39
7. 沙田地政處	9	8	17
8. 大埔地政處	0	12	12
9. 荃灣及葵青地政 處	23	23	46
10. 屯門地政處	3	15	18
11. 元朗地政處	6	5	11
12. 離島地政處	16	0	16
<b>總計</b>	<b>101</b>	<b>160</b>	<b>261</b>

資料來源：地政總署的記錄

## 二零零六年現況調查所使用的記錄

2.6 二零零七年六月，審計署向各分區地政處查詢他們在查找上述空置土地所使用的記錄。在12個分區地政處中，有11個回應審計署時表示，在擬備報表時參考本身的土地管制記錄。一個分區地政處表示，其轄下人員是根據他們所知和不同的主題檔案來查找空置土地。

2.7 **審計署的查核** 分區地政處都是按需要採取土地管制行動的。有些空置政府土地可能無須採取土地管制行動，因而未必納入土地管制記錄內。為查驗二零零六年現況調查所使用的土地管制記錄是否完整無缺，審計署從另一記錄，即地政總署二零零六年九月的可供出售土地總表中選取八幅空置土地進行查核。該八幅土地並無預訂賣地日期，因此有可能撥作臨時用途(見第2.4(b)段)。查驗結果顯示，在八幅土地(見表二)中，有五幅並沒有納入分區地政處的土地管制記錄內。

表二

沒有預訂賣地日期的八幅空置土地  
(二零零六年九月)

土地	分區地政處	納入土地管制記錄內
A	九龍東區地政處	有
B	九龍東區地政處	有
C	港島西區及南區地政處	有
D	港島西區及南區地政處	無
E	港島西區及南區地政處	無
F	港島西區及南區地政處	無
G	港島西區及南區地政處	無
H	港島西區及南區地政處	無

資料來源：地政總署的記錄

### 供出售土地的臨時使用情況

2.8 就表二所列的八幅空置土地，審計署進一步查核個別土地的檔案，以確定有關的分區地政處是否有考慮把這些土地撥作臨時用途。根據檔案記錄，有關的分區地政處曾考慮把八幅空置土地中的三幅撥作臨時用途。不過，檔案記錄並沒有顯示港島西區及南區地政處曾就另外五幅土地作出同樣的考慮，該五幅土地已空置了數年(見表三)。

表三

### 五幅沒有撥作臨時用途的空置土地 (二零零七年七月)

土地 (見表二)	空置期
D	自二零零零年四月起 (7 年)
E	自二零零零年四月起 (7 年)
F	自一九九四年十一月起 (13 年)
G	自一九九八年三月起 (9 年)
H	自一九九四年十一月起 (13 年)

資料來源：地政總署的記錄

2.9 審計署詢問地政總署為何沒有把該五幅土地撥作臨時用途。地政總署在二零零七年五月及六月回應時表示：

- (a) 擬出售的土地一般都不宜撥作臨時用途，以免日後出現要收回土地出售的問題。不過，就那些沒有指定在短期內出售的土地，署方會提醒分區地政處考慮是否適宜將之撥作臨時用途；及
- (b) 表三所列的五幅土地礙於地理上的限制，例如山勢起伏，以及有茂密植被覆蓋，可撥作臨時用途的可能性很低。要使用這些土地，地政總署必先進行地盤平整工程和植物清理工作。

## 評定土地作臨時用途的機制

2.10 一九八八年，地政總署訂立把空置土地撥作臨時用途的指引(現仍有效)。根據該指引，分區地政處應：

- (a) 把空置土地撥作臨時用途，以獲取收益，並減省看守土地以防土地遭非法佔用的費用；
- (b) 確立臨時租地制度：
  - (i) 讓政府可以在土地需作發展時立刻清理土地；及
  - (ii) 有關制度必須易於管理、公平且符合成本效益；及
- (c) 確保出租安排不得影響租出土地的發展。

2.11 審計署曾到訪五個分區地政處(九龍東區地政處、沙田地政處、大埔地政處、荃灣及葵青地政處和元朗地政處)，了解他們選取空置土地作臨時用途的準則和安排，現把所得的主要結果撮述如下：

- (a) **檢討程序** 九龍東區地政處、沙田地政處和元朗地政處都有舉行檢討會議，考慮把空置土地撥作臨時用途。至於荃灣及葵青地政處和大埔地政處，則沒有舉行類似的檢討會議。不過，該兩個分區地政處的人員會按個別情況提出空置土地臨時用途建議，供所屬的地政專員考慮；及
- (b) **選取準則** 從各分區地政處在二零零六年現況調查(見第2.5段)中所填報的資料可見，分區地政處在考慮是否把空置土地撥作臨時用途時，已顧及到土地面積及是否有車輛通道等因素。在審計署到訪的五個分區地政處中，有兩個在選取土地作臨時用途時所依據的土地面積準則有異。荃灣及葵青地政處認為，面積超過500平方米的土地適宜撥作臨時用途。沙田地政處則認為，940平方米的土地面積過於細小，不宜以短期租約方式出租(註6)。其餘三個分區地政處在土地面積方面，沒有訂立具體的準則。

2.12 審計署向地政總署查詢，該署會否考慮向分區地政處發出有關選取空置土地作臨時用途的指引。二零零七年五月底，地政總署在回應時告知審計署：

- (a) 各區本身的情況和對空置土地的需求各有不同。為某區訂定的指引或準則，未必適用於其他地區；

---

註6：二零零七年八月，地政總署告知審計署，該幅土地已預留作闢建公共運輸交匯處，以配合二零零八年奧運馬術項目。

- (b) 地政總署把二零零六年現況調查定為正式的定期監察機制，由二零零七年六月起實施。根據該機制，分區地政處會：
  - (i) 整理所管理所有可供使用土地的監察清單；
  - (ii) 按季舉行地區檢討會議，檢討空置土地監察清單；
  - (iii) 釐定合理的選取準則，供進行檢討時採用；
  - (iv) 根據所持有土地和可供運用的資源，制訂批地計劃；及
  - (v) 按季更新監察清單，並把已更新的清單提交所屬的地政總署分區助理署長，供監察之用；及
- (c) 地政總署總部和分區地政處可以利用監察清單，改善空置土地的管理和監察工作。此外，監察清單也可作資料庫用途，遇有政府部門及非政府機構要求提供土地作臨時用途時，可以從中物色土地。

## 審計署的意見

### **需要確保空置土地監察清單資料完整無缺**

2.13 審計署注意到，在二零零六年現況調查中，大多數分區地政處在擬備報表時，參考土地管制記錄。可是，審計署的審查發現，土地管制記錄並未涵蓋所有空置土地（見第2.6和2.7段）。地政總署有需要發出指示，要求分區地政處把所有空置土地列入監察清單內（見第2.12(b)段）。地政總署亦應提醒分區地政處有需要考慮把未有預訂賣地日期的空置土地撥作臨時用途（見第2.8和2.9段）。

### **需要考慮利用新資訊科技備存記錄**

2.14 目前，分區地政處採用不同形式的記錄，載錄空置土地的資料（見第2.4段）。在沒有電腦系統支援下從這些記錄中搜尋資料，整理每季的空置土地監察清單，工序繁複兼缺乏效率。此外，地政總署表示，空置土地監察清單可作資料庫用途，方便執行管理工作和檢索資料回覆查詢（見第2.12(c)段）。審計署認為，地政總署可利用新的資訊科技，精簡整理空置土地記錄的工作，以便為有關各方提供所需資料。

### *需要確保《地政處指示》適時更新*

2.15 一九八九年，地政總署決定不推行記錄卡系統(見第2.3段)。可是，直到二零零七年七月，有關的一份《地政處指示》仍未撤銷。

### *需要檢討土地選取準則*

2.16 根據整理空置土地監察清單的新機制，分區地政處會按所屬地區的特別情況，自行釐定選取土地作臨時用途的準則。審計署的審查發現，各分區地政處的選取準則差距很大(見第2.11(b)段)。地政總署總部有需要檢討各分區地政處釐定的準則，以確保有關準則合理和一致。

### *土地評估工作的文件記錄*

2.17 審計署根據土地管制記錄，選取了五幅空置土地，用來查驗地政總署在評估空置土地是否可撥作臨時用途方面的工作。審計署發現，有四幅土地的文件記錄工作可予改善。個案A見下文，個案B至D載於附錄B。

### 個案 A

- 一幅位於鴨脷洲的政府土地 (約 3 100 平方米)，部分地方撥供食物環境衛生署 (下稱食環署) 作垃圾收集站用途，直至一九九九年三月為止。另一部分則以短期租約方式出租，租約期至二零零二年十二月。
- 二零零三年七月，港島西區及南區地政處建議把整幅土地以兩份短期租約出租作收費停車場用途。根據主題檔案的記錄，跟進工作只進行到為擬議短期租約擬訂特別條款以徵詢有關部門的意見的階段。據審計署所知，其後並沒有下一步行動。
- 二零零四年七月，某團體申請以短期租約方式租用部分土地三年，以進行一項市區綠化計劃。港島西區及南區地政處向有關各方進行諮詢後，在二零零五年七月通知申請團體，康樂及文化事務署 (下稱康文署) 須在二零零七年十月 (即大概兩年後) 使用該幅土地，因此，未能批准有關租用土地的申請。二零零五年八月，申請團體表示可在二零零七年五月把土地交還，並請分區地政處重新考慮其要求。可是，該處就申請團體重新提出的要求有何決定，檔案中卻沒有任何記錄。
- 二零零七年六月，港島西區及南區地政處回應審計署的查詢時指出，他們未能從檔案記錄中找出二零零三年未有批出擬議停車場短期租約的原因。該分區地政處並表示，該處未有繼續跟進上述團體在二零零五年提出以短期租約方式租用土地的申請，是因為根據地政總署與毗鄰屋苑的發展商所達成的協議，通往有關土地的唯一車輛通道，不准公眾使用。
- 審計署發現，這宗個案的主題檔案並沒有提述有關的車輛通道協議 (有關記錄另存檔案)，以供相互參考。

資料來源：地政總署的記錄

### 審計署的意見

#### 需要改善土地評估工作的文件記錄

2.18 上述四宗個案顯示，有關的分區地政處並沒有把土地不撥作臨時用途的原因載錄於主題檔案內 (見第 2.17 段)。主題檔案沒有提述與土地相關事宜的

其他記錄 (例如個案 A 的車輛通道協議)，以供相互參考。審計署認為，妥善記錄土地評估工作及有關決定，在檢討管理工作方面相當重要。

### 審計署的建議

2.19 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 規定分區地政處把所有空置土地納入呈交署方高層管理人員的空置土地監察清單內，以便進行監察及管理 (見第 2.13 段)；
- (b) 考慮利用電腦數據庫備存空置土地的資料 (見第 2.14 段)；
- (c) 更新《地政處指示》，刪去已過時的指示 (見第 2.15 段)；
- (d) 檢討分區地政處釐定選取空置土地作臨時用途的準則，以確保有關準則合理和一致 (見第 2.16 段)；
- (e) 規定分區地政處考慮把空置土地 (尤其是那些尚未預訂賣地日期的土地) 撥作臨時用途 (見第 2.13 段)；及
- (f) 規定分區地政處妥為記錄不把空置土地撥作臨時用途的理據 (見第 2.18 段)。

### 當局的回應

2.20 地政總署署長同意第 2.19 段所載審計署的建議。她並表示，地政總署：

- (a) 已要求分區地政處落實推行第 2.19(a)、(e) 和 (f) 段所載的審計署建議；
- (b) 已申請撥款進行電腦化計劃，以落實推行第 2.19(b) 段所載的審計署建議；及
- (c) 會檢討：
  - (i) 《地政處指示》，並刪去已過時的指示 (見第 2.19(c) 段)；及
  - (ii) 分區地政處釐定選取空置土地作臨時用途的準則 (見第 2.19(d) 段)。

### 第 3 部分：政府部門預留空置土地

3.1 本部分探討政府部門為政府工程項目預留的空置土地的臨時使用情況。

#### 為政府工程項目提供土地

3.2 地政工務科(註7)一九八五年十月的技術通告第26/85號及有關的《地政處指示》(兩者現仍生效)訂明為政府工程項目預留和批撥土地的程序，重點包括：

- (a) **選址** 在確定有需要進行工程項目後，負責該項目的部門應向規劃署提出預留土地的要求，註明工程項目大致所在的地區及大概所需的土地面積。在選址過程中，規劃署會徵詢有關部門(包括地政總署)的意見；
- (b) **預留土地** 選址工作完成後，規劃署會在規劃圖則(包括法定分區計劃大綱圖及部門發展大綱圖)中，預留一幅特定土地，供進行有關政府工程項目。地政總署會把預留的土地記錄在案，並在分區測量處記錄圖則內加入適當的提述；及
- (c) **批撥土地** 政府工程項目提升為工務計劃乙級工程或列為丁級工程(註8)後，負責該項目的部門可向有關分區地政處要求撥地。分區地政處接到要求後，會擬備撥地圖則和草擬撥地條件，以徵詢有關部門的意見。圖則和撥地條件獲有關部門通過後，分區地政處便會批准撥地。

3.3 地政總署亦有向分區地政處發出下列撥地指引：

- (a) **預留土地** 給負責工程項目的部門預留土地，並不表示該部門一定可以獲得撥地。如部門久久仍未接收預留土地，有關的分區地政處便應向其查問原因。如適當的話，分區地政處應考慮把土地騰出，撥作其他發展用途。可能的話，仍待發展的預留土地不應閉置不用。分區地政處應考慮把土地撥作臨時用途；及

---

註7：地政工務科在一九八一年九月成立。多年來，政府總部經多次架構重組，自二零零七年七月起，地政工務科的土地政策職責已交由新成立的發展局負責。

註8：就造價超過1,500萬元的工程項目而言，負責的部門須循資源分配程序，把有關項目由丙級工程提升至乙級工程，以及最終向立法會財務委員會尋求批准個別撥款將項目提升為甲級工程。造價1,500萬元或以下的工程項目為丁級工程，可從基本工程儲備基金整體撥款項下獲款項進行；有關的整體撥款由財務委員會按年而非按工程項目批撥。

- (b) **移交土地** 就簡單的個案而言，撥地條件一經定妥，有關的分區地政處便會立即安排移交土地。有時由撥地至移交土地，會相隔頗長的時間(因工程設計和收地／清理土地工作需時)。在這些情況下，分區地政處應延至有關土地須用作進行工程時才移交土地。這樣，地政當局便可暫時使用土地。這些土地的撥地條件應訂明標準的“延遲移交”條款，要求負責工程項目的部門預先通知分區地政處須移交土地的日期。

### 葵涌及北角的預留土地

3.4 審計署在審閱各分區地政處就二零零六年空置土地現況調查(見第2.5段)提交的報表時，發現下列兩幅土地分別預留給政府工程項目達15年及7年：

- (a) **位於葵涌的一幅土地** 一九九一年十二月，土木工程拓展署(註9)建議在荃灣關建躉船轉運站(註10)。在規劃署的協助下，該署在葵涌物色到一幅面積16 200平方米，適宜用作關建躉船轉運站的填海土地。一九九二年六月，有關方面應土木工程拓展署的要求，把葵涌土地預留作關建躉船轉運站之用。直到二零零七年九月(即15年後)，該躉船轉運站工程項目仍未推展；及
- (b) **位於北角的一幅土地** 在北角分區計劃大綱圖內，有一幅5 600平方米的政府、機構及社區用地劃作建校用途。一九九九年五月，這幅土地預留給教育局(註11)，以供進行建校計劃。二零零六年三月(大概七年後)，該局證實，辦學團體同意改在天水圍的一幅土地建校，因此可騰出北角土地，交還地政總署處置。

這兩幅土地在預留期內的臨時使用情況撮述於第3.5至3.10段。

---

註9：二零零四年七月，前土木工程署及前拓展署合併為土木工程拓展署。在二零零四年七月之前，負責公眾填土躉船轉運站工程項目的部門為土木工程署。為求簡便，在本報告書中，土木工程署亦稱為土木工程拓展署。

註10：躉船轉運站供躉船裝載惰性建築廢物，運往填海工地作填築土地之用。

註11：教育局在二零零七年七月成立，接辦前教育統籌局的教育政策職責。為求簡便，在本報告書中，教育統籌局亦稱為教育局。

## 兩幅預留土地的臨時使用情況

### 葵涌土地

3.5 **臨時使用土地要求** 土木工程拓展署在一九九二年六月要求預留葵涌土地的同時，當時的區域市政總署(下稱區署)及路政署都表示有意使用該幅土地的部分地方作臨時用途。一九九二年八月，該兩個部門同意土木工程拓展署向分區地政處申請批撥葵涌土地，但條件是土地的部分地方會撥供區署及路政署作臨時用途。

3.6 **一九九二年撥地申請** 一九九二年十月，土木工程拓展署向荃灣及葵青地政處申請批撥葵涌土地。一九九二年十一月，分區地政處原則上批准該署的申請。可是，當分區地政處在一九九三年三月把撥地條件擬稿提交各部門以徵詢意見時，運輸署以交通理由，反對撥地闢建躉船轉運站。為此，葵涌土地的撥地申請未獲批准，但該幅土地卻仍然預留給土木工程拓展署作闢建躉船轉運站之用(註 12)。

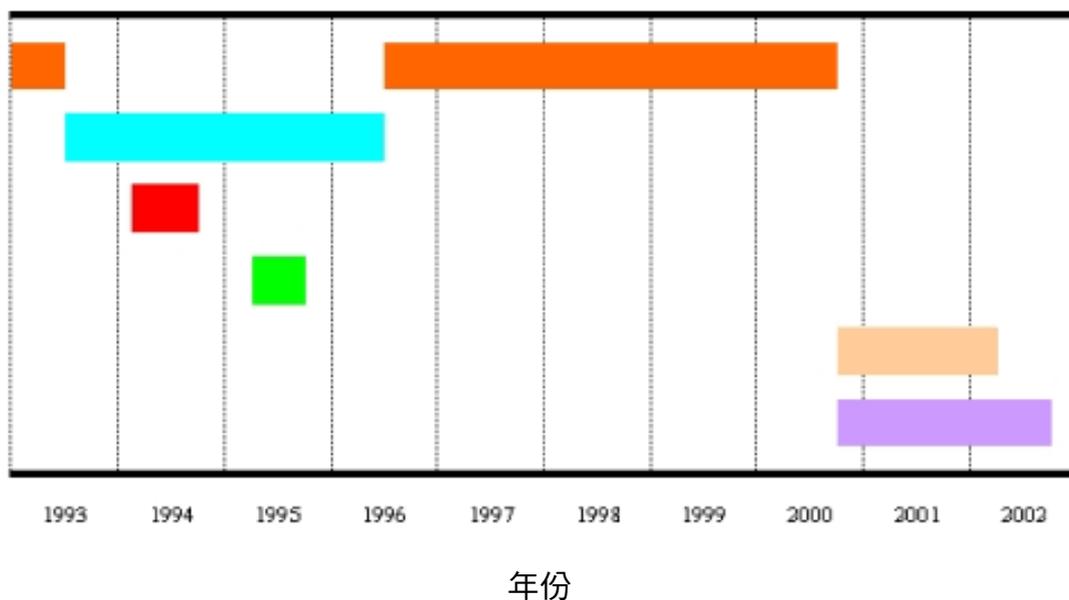
3.7 **一九九三年至二零零二年的臨時用途** 在一九九三年至二零零二年的十年間，荃灣及葵青地政處把葵涌土地批撥給不同機構(主要為政府部門——見圖一及二)作臨時用途。

---

註 12：二零零四年十二月，有關的交通問題獲解決後，土木工程拓展署再次要求荃灣及葵青地政處批撥葵涌土地。二零零六年九月，該署通知分區地政處，建築工程會在二零零九年年初展開。二零零七年八月，荃灣及葵青地政處告知審計署，土木工程拓展署需要使用該幅土地的日期一經確定，該處便會批准撥地。

圖一

葵涌土地的臨時用途  
(一九九三年至二零零二年)



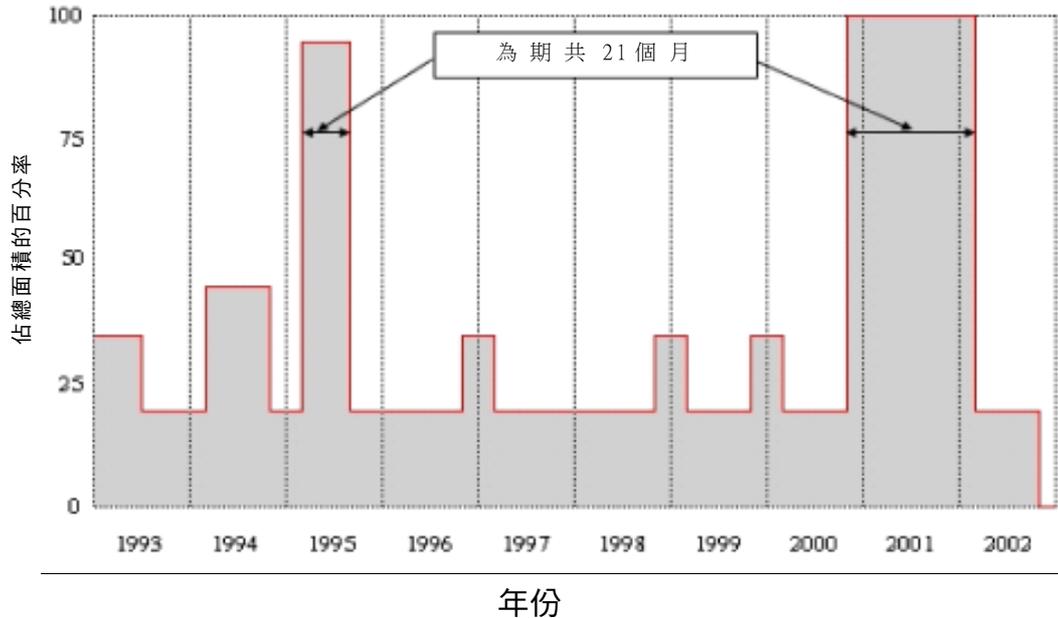
說明：

使用者	使用期	面積 (平方米)	用途
區署	1993年1月6日至1993年6月16日 (約5個月)	5 500	供躉船卸下廢物
	1996年6月4日至2000年10月31日 (約53個月)	3 400	供躉船卸下廢物 (約53個月)
		2 200	供進行泳灘浮台檢修工程 (約12個月)
路政署	1993年6月5日至1996年6月3日 (約36個月)	3 400	供作道路工程的轉運地點
渠務署	1994年2月18日至1994年10月31日 (約8個月)	3 700	供存放機器及設備
私營機構	1995年3月24日至1995年8月28日 (約5個月)	11 900	供拍攝電影
土木工程拓展署	2000年11月25日至2002年3月11日 (約16個月)	12 800	供進行沼氣危險評估 (約13個月)
		16 200	供進行土地勘測工作 (約3個月)
食環署	2000年11月1日至2002年11月6日 (約24個月)	3 400	供卸下牲口

資料來源：地政總署的記錄

圖二

葵涌土地的使用率 (總面積的百分率計)  
(一九九三年至二零零二年)



資料來源：審計署根據地政總署的記錄作出的分析

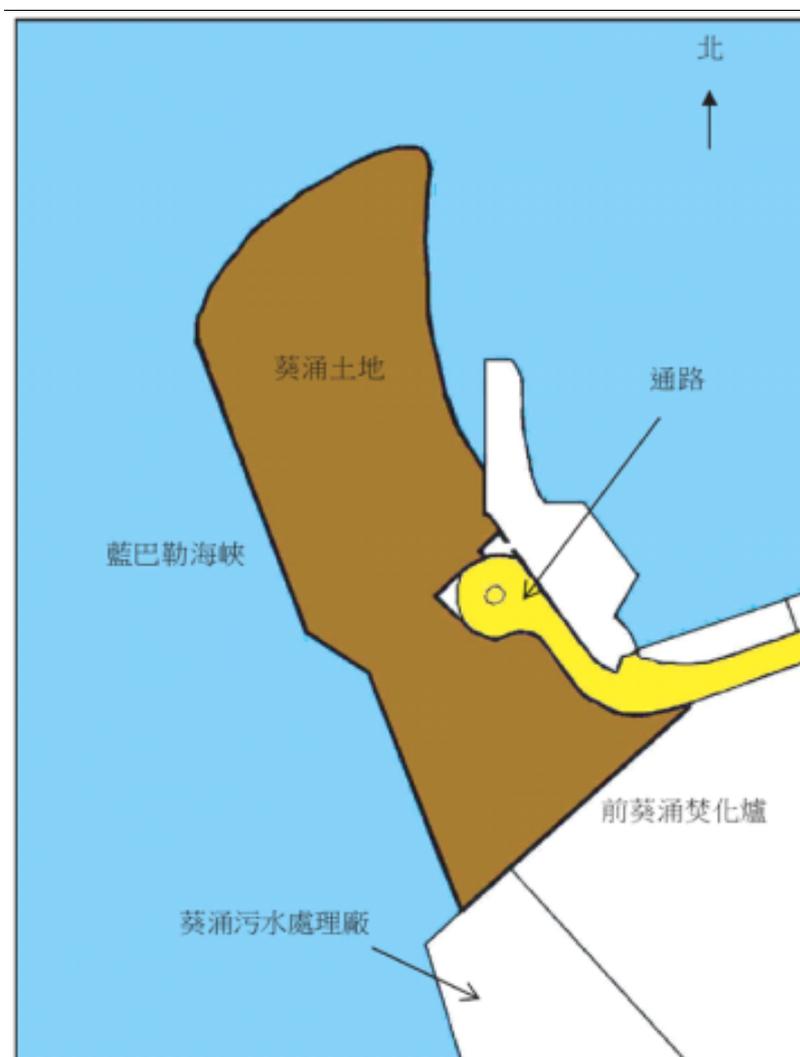
3.8 **土地由二零零二年十二月至二零零七年八月空置** 二零零二年十二月至二零零七年八月，就葵涌土地提出的臨時用途建議有四項，詳情如下：

- (a) 二零零二年十二月，荃灣及葵青地政處建議以短期租約方式，把葵涌土地出租作公共停車場用途。當時，有跨部門的建議(註13)提出把通往該幅土地的唯一通路(見圖三)封閉，因為該通路經常被用作進行不法活動(例如非法販賣柴油和傾倒化學廢物)。二零零三年一月，葵青民政事務處回應分區地政處的查詢時表示，如有需要使用該通路，便會將之重開。在同月舉行的跨部門會議上，各部門同意只要有需要使用該通路，例如提供通路給擬議的停車場使用，有關通路(將會在一個月內封閉)便會重開。二零零三年二月，分區地政處決定不出租該幅土地，原因是有關通路已經封閉；

註13：建議是有關部門經商討後提出的，這些部門包括民政事務總署葵青民政事務處、環境保護署、香港警務處、地政總署和運輸署。

圖三

葵涌土地



資料來源：地政總署的記錄

- (b) 二零零四年七月，荃灣及葵青地政處得悉康文署需要土地作檢修泳灘浮台之用，該處表示葵涌土地可供使用至二零零五年十月為止。不過，該幅土地最終沒有被選用；及
- (c) 二零零六年九月及二零零七年五月，土木工程拓展署和路政署分別提出申請，要求使用葵涌土地部分的地方。二零零七年九月，荃灣及葵青地政處把有關土地批撥給土木工程拓展署和路政署作臨時用途。

由上述可見，葵涌土地由二零零二年十二月至二零零七年八月一直空置。

## 北角土地

3.9 **二零零五年至二零零七年的臨時用途** 北角土地預留作建校用途約達七年(由一九九九年五月至二零零六年三月)。在這段期間,有關的建校計劃並未納入工務計劃內,這主要是因為當局有需要與區內團體商討建校計劃對交通造成的影響。二零零四年八月,港島東區地政處建議把該幅土地撥作臨時用途。教育局經諮詢獲分配擬建校舍的辦學團體後,認為分區地政處的建議並不適當,因為建造工程預期會在一年內展開。結果,北角土地只是在二零零五年十二月至二零零七年四月期間,撥供水務署臨時使用。有關的分區地政處在二零零七年六月回應審計署的查詢時表示:

- (a) 在考慮把預留土地撥作臨時用途時,確保臨時使用土地的安排不會影響土地的發展或長遠用途至為重要;及
- (b) 就任何建議的臨時土地用途,必須事先取得有關負責工程項目部門的同意,以確保其後的發展計劃不會受到影響。

3.10 **就建校計劃提出的查詢** 在北角土地預留作建校用途期間,港島東區地政處曾就有關建校計劃向教育局提出查詢(詳情見附錄C)。分區地政處先後三次要求該局提供需要使用該幅土地的日期,詳情如下:

- (a) 二零零一年六月,分區地政處在處理有關北角土地的批地事宜時,向教育局提出查詢(其後在二零零一年十月及二零零二年四月,先後兩次發出催辦信)。該局在二零零二年四月作覆時表示:
  - (i) 建校計劃仍在非常初步的規劃階段;及
  - (ii) 粗略估計,有關土地可能要到二零零三年年中(即約一年後)才需要用來興建學校;
- (b) 二零零二年九月及十一月,分區地政處就有關向辦學團體的顧問提供資料一事(供進行建校計劃的可行性研究——註14)和撥地安排提出查詢。該局在二零零二年十一月作覆時表示,大概在二零零三年年底(即約一年後)便須使用有關土地,但屆時是否使用土地,仍須視乎可行性研究的結果而定;及
- (c) 二零零四年八月初,分區地政處詢問可否把有關土地撥作臨時用途。二零零四年八月,教育局作覆時表示:

---

註 14: 根據二零零一年十一月的財務通告第 11/2001 號(現仍生效),任何工程項目要納入工務計劃,列為丙級工程,先決條件之一是要完成可行性研究。

- (i) 發展計劃要待交通問題 (見第 3.9 段) 解決後才可確定；及
- (ii) 根據暫定計劃，建造工程會在二零零五年五月 (即不足一年內) 展開，有關土地不適宜撥作臨時用途。

## 審計署的意見

### *需要遵循撥地程序*

3.11 根據地政工務科技術通告第 26/85 號，造價超過 1,500 萬元的政府工程項目，要提升為工務計劃乙級工程後，負責工程項目的部門才可提出撥地要求 (見第 3.2(c) 段)。當土木工程拓展署在一九九二年十月要求批撥葵涌土地時，該署的躉船轉運站工程項目仍未納入工務計劃內。該項工程項目在一九九九年才列為丙級工程，其後到二零零四年才提升為乙級工程。可是，在一九九二年十一月，荃灣及葵青地政處未有先向土木工程拓展署查核工程項目的撥款情況，便原則上批准批撥葵涌土地 (見第 3.6 段)。負責工程項目的部門和地政總署 (作為批核當局) 均有需要確保訂立的撥地程序妥為遵循。

### *需要使大幅的土地撥作臨時用途時得以地盡其用*

3.12 葵涌土地佔地甚廣，面積達 16 200 平方米。在一九九三年至二零零二年 (土地供臨時使用) 的十年間，土地使用者主要是政府部門 (見第 3.7 段)。審計署的審查發現，在該十年間，土地使用少於一半面積的時間有八年 (見圖二)。當局有需要使大幅的土地得以地盡其用，例如把土地同時分撥給數個政府部門和私營機構使用。

### *需要更積極地設法使用通路受限制的土地*

3.13 二零零三年二月，荃灣及葵青地政處因通往葵涌土地的通路已經封閉，不准公眾使用而決定不以短期租約方式出租該幅土地。審計署注意到，葵青民政事務處在二零零三年一月通知分區地政處，如有需要使用有關通路，例如提供通路給擬議的停車場使用，可重開有關通路 (見第 3.8(a) 段)。二零零七年八月，分區地政處回應審計署的查詢時表示：

- (a) 在短期租約土地上開設的停車場需設有通路；及
- (b) 通路封閉後僅數月便予以重開，容易招致非議。封閉通路的決定是各有關政府部門經過逾 50 個月的共同協商而作出的。

據審計署所知，分區地政處並沒有要求葵青民政事務處和運輸署澄清，他們會否反對在通路封閉後不久即予重開。此外，通路雖然封閉，但政府車輛仍可使用。可是，分區地政處並沒有積極研究由政府部門使用該幅土地作臨時用途的可能性，直到該處收到有關的要求（見第3.8(b)及(c)段）。因此，這方面的工作有可改善之處。

#### *需要告知教育局其預留的土地可供作臨時用途*

3.14 地政總署決定把預留土地撥作臨時用途前，有需要取得負責工程項目部門的同意（見第3.9(b)段）。就北角土地而言，在七年的預留期內，港島東區地政處先後三次（見第3.10段）向教育局查詢，有關土地須用作進行建校計劃的日期。不過，分區地政處只有在二零零四年八月的一次告知教育局，有關土地可能撥作臨時用途。因此，這方面的工作有可改善之處。

#### *需要制訂使用預留土地作臨時用途的指示*

3.15 二零零四年十二月，發展局（註15）發出總務通告第2/2004號（現仍生效），規定負責工程項目的部門須：

- (a) 致力確保已預留土地的擬議政府工程項目及時展開；及
- (b) 定期檢討是否有理由和有需要預留土地。

基於上述審計署的意見，當局宜發出進一步指示，要求負責工程項目的部門與地政總署緊密合作，使仍待發展的預留土地可撥作臨時用途。

#### *審計署的建議*

3.16 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 先確定造價超過1,500萬元的工程項目已提升為工務計劃乙級工程（或造價1,500萬元或以下的工程項目已列為丁級工程），然後撥地供進行有關項目（見第3.11段）；
- (b) 在單一使用者無須使用整幅大幅土地的情況下，把土地分撥給不同的使用者，務使土地得以地盡其用（見第3.12段）；及

---

註15：發展局在二零零七年七月成立，接辦前房屋及規劃地政局的規劃及地政政策職責。為求簡便，在本報告書中，房屋及規劃地政局亦稱為發展局。

- (c) 提醒分區地政處需要積極採取行動，以：
  - (i) 消除影響空置土地作臨時用途的限制 (例如通路遭封閉) (見第 3.13 段)；及
  - (ii) 告知負責工程項目的部門，如預留土地不需在短期內發展，可撥作臨時用途 (見第 3.14 段)。

3.17 審計署建議土木工程拓展署署長應在造價超過 1,500 萬元的工程項目提升為工務計劃乙級工程後，才申請撥地 (見第 3.11 段)。

3.18 審計署建議發展局局長應發出指示，要求負責工程項目的部門與地政總署緊密合作，以期把預留土地 (不需在短期內發展) 撥作臨時用途 (見第 3.15 段)。

#### 當局的回應

3.19 地政總署署長同意第 3.16 段所載審計署的建議。她並表示，地政總署已要求各分區地政處落實推行有關建議。

3.20 土木工程拓展署署長同意第 3.17 段所載審計署的建議。他並表示：

- (a) 第 3.11 段所載的土木工程拓展署工程項目屬個別個案；及
- (b) 土木工程拓展署會提醒負責工程項目的所有人員日後緊遵地政工務科技術通告第 26/85 號的規定。

3.21 發展局局長同意第 3.18 段所載審計署的建議。

## 第 4 部分：部分空置土地的問題

4.1 本部分探討地政總署為使部分空置土地可用短期租約出租而作出的安排，例如有關斜坡穩定性及土地移交方面的安排。

### 部分可用短期租約出租土地的斜坡穩定性問題

4.2 鑑於短期租約的租戶不願維修短期租約土地範圍內或附近的斜坡，土木工程拓展署轄下的土力工程處 (註 16) 在二零零零年二月發出以下指引 (現仍生效)：

- (a) 地政總署把短期租約土地批予租戶前，應先確保影響有關土地的人造斜坡符合當前的安全標準；
- (b) 就新提出的短期租約建議，土力工程處會察看有關土地範圍內或附近是否有人造斜坡；
- (c) 如影響擬議短期租約土地的人造斜坡不符合當前的安全標準或穩定性未明，土力工程處會反對有關建議，除非該處認為斜坡不會對短期租約土地構成重大的山泥傾瀉威脅；及
- (d) 假如建議的短期租約涉及大型建設，土力工程處或會贊成批出短期租約，條件是，在土地移交租戶前，必須為所有斜坡進行研究及維修。有關的研究和所需的斜坡維修工程，應由地政總署或租戶負責。

### 分區地政處的意見

4.3 二零零一年，土力工程處依據二零零零年的指引，反對以短期租約方式出租港島一幅土地的建議，原因是毗連有關土地的斜坡都未經檢查。二零零一年十一月，就土力工程處提出的反對，港島東區地政處建議地政總署產業管理組可以下列的方法處理：

---

註 16：土力工程處全面負責香港的斜坡安全。該處維修危險及複雜的斜坡，並協調各政府部門的斜坡維修工作。

- (a) **駁回土力工程處的反對** 地政總署的地區地政會議(註17)可駁回土力工程處的反對。不過，這是一個冒險的做法；
- (b) **要求短期租約的新租戶進行研究** 理論上，地政總署可在新的短期租約中訂立特別條件，規定新的租戶進行斜坡穩定性研究。不過，由於所涉的費用高昂，加上土地使用期短，這個做法可能會令投標者卻步；
- (c) **委託土力工程處進行研究** 土力工程處以地政總署提供的款項，為一些供出售土地進行斜坡穩定性研究。當局也可為可用短期租約方式出租的土地作出同樣安排；及
- (d) **委聘顧問** 地政總署可委聘顧問進行研究。

港島東區地政處建議，集合數幅土地進行一次斜坡穩定性研究，更具經濟效益。

4.4 另外六個分區地政處就港島東區地政處的建議，向產業管理組提出意見，詳情如下：

- (a) 三個分區地政處表示也曾遇到同樣問題。他們在處理另外四幅可用短期租約批租的土地時，也因斜坡穩定性問題而遭土力工程處反對(即連同第4.3段所述港島東區地政處的個案，涉及的土地共有五幅)；及
- (b) 五個分區地政處贊成港島東區地政處所提出有關為斜坡進行穩定性研究的建議。

產業管理組認為，基於土力工程處對斜坡安全的關注，問題不易解決。據審計署所知，地政總署沒有推行為斜坡進行穩定性研究的建議。

---

註 17：地政總署的地區地政會議，是審批短期租約土地建議用途等事宜的跨部門會議。

4.5 **審計署的查核** 就五幅可用短期租約方式批租，但因未有進行斜坡穩定性研究而沒有出租的土地（見第4.4段），審計署選取了當中一幅面積最大、位於石硤尾的土地進行覆核。覆核結果總結如下。

**石硤尾一幅可用短期租約方式出租的土地**

- 二零零一年四月，房屋署（下稱房署）把一幅位於石硤尾、面積43 200平方米的已清理臨時房屋區用地交還九龍西區地政處。二零零一年六月，土力工程處反對分區地政處提出以短期租約方式出租該土地的建議，理由是毗連土地的四幅斜坡穩定性未明（照片一所示為其中一幅斜坡）。
- 二零零二年二月，地政總署斜坡維修組覆查房署過往的斜坡維修記錄，認為有關記錄不足以證明斜坡的穩定性。房署表示，有關斜坡的狀況尚可。
- 二零零六年三月，土力工程處回應九龍西區地政處的查詢時表示，有關斜坡並未列入該處的防止山泥傾瀉計劃內。
- 二零零六年四月，九龍西區地政處就可否使用部分不會受可能不穩定斜坡影響的土地，徵詢土力工程處的意見。該處回應時指出，有關斜坡相當高，會對整幅土地構成威脅。該處並表示，土地撥供使用前，應先評估斜坡的穩定性。

資料來源：地政總署的記錄

照片一

石硤尾土地  
(二零零七年五月)



資料來源：土木工程拓展署的記錄

審計署的意見

**需要為可用短期租約方式出租的土地進行斜坡穩定性研究**

4.6 地政總署以短期租約方式批租土地前，有責任確保影響有關土地的斜坡，符合當前的安全標準（見第 4.2(a) 段）。二零零一年，分區地政處報稱，有五幅可用短期租約方式出租的土地因斜坡的穩定性未經查驗而不能使用。有六個分區地政處建議應進行斜坡的穩定性研究。可是，建議未有付諸實行（見第 4.4 段）。審計署注意到，在該五幅可用短期租約方式出租的土地中，有一幅（即第 4.5 段提及的石硤尾土地）自二零零一年起一直閒置，至今超過六年。審計署認為，就可用短期租約方式出租的土地（特別是大幅的土地），地政總署有需要考慮是否值得進行成本效益分析，以助決定是否為該等土地進行斜坡穩定性研究。

### 需要更新斜坡維修責任記錄

4.7 一九九九年，地政總署推行斜坡維修責任信息系統(下稱信息系統)，備存土力工程處所登記人造斜坡的資料，讓公眾可以取閱有關斜坡維修責任誰屬的資料。根據審計署的審查結果，截至二零零七年七月，按地政總署的信息系統所示，毗連石硤尾土地(見第4.5段)的四幅斜坡中，有三幅的維修責任仍屬房署。信息系統只正確顯示餘下一幅斜坡的維修責任屬地政總署。審計署認為有需要更新信息系統的資料。

### 審計署的建議

4.8 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 考慮是否值得進行成本效益分析，以助決定是否為可用短期租約方式出租的土地進行斜坡穩定性研究。該等土地因沒有進行斜坡穩定性研究而未有撥作實益用途(見第4.6段)；及
- (b) 及時更新信息系統的資料(見第4.7段)。

### 當局的回應

4.9 地政總署署長同意第4.8段所載審計署的建議。她並表示，地政總署會向土力工程處了解有哪些土地在撥作臨時用途前，須進行斜坡穩定性研究。

### 何文田一幅土地的移交問題

4.10 二零零二年十二月，房署通知九龍西區地政處，一幅位於何文田、面積44 400平方米的公屋用地，會在二零零三年三月交還該處。然而，房署與地政總署用了很長時間議定有關圍網的規定。該幅土地直到二零零四年十一月才移交，比原先建議日期遲了20個月。

4.11 **地政總署的規定** 房署在何文田土地的外圍搭建了設有有蓋行人通道的雙層圍板(見照片二)，以確保在該幅土地進行公屋舊樓拆卸工程時，公眾安全得到保障。二零零三年二月，九龍西區地政處要求房署把已有的圍板改換為鐵網圍欄(見照片三)。二零零三年二月底，房署把建議的鐵網圍欄設計圖提交分區地政處審批。二零零三年八月，分區地政處口頭同意房署建議的圍欄設計。

照片二

典型的雙層圍板



資料來源：照片由審計署拍攝

照片三

典型的鐵網圍欄



資料來源：照片由審計署拍攝

4.12 **建議更改圍網規定** 二零零三年九月，一名房署人員就何文田土地圍網的安排向署方提出以下建議：

- (a) 分區地政處把土地上已有的圍板改換為鐵網圍欄的常規做法，是為了方便該處進行監察；
- (b) 拆除該幅土地的有蓋行人通道和圍板，行人過路時便全無遮擋；及
- (c) 政府可以批出該幅土地作短期停車場用途，以賺取收入。

4.13 房署估計，拆除何文田土地的圍板和設置鐵網圍欄分別需費120萬元和80萬元。該署認為，日後為發展工程而搭建新圍板，費用高昂。二零零三年十月，房署與地政總署舉行會議，研究可否免除設置鐵網圍欄的規定。會上，地政總署表示：

- (a) 鐵網圍欄方便當局監察巡查土地，以防擅進；
- (b) 鐵網圍欄的保養費用比圍板的保養費用低。如保留圍板，則有關的分區地政處(或租用該幅土地的租戶)便須負上保養責任；及
- (c) 由於何文田土地尚未有長遠的發展計劃，該署會安排以短期租約方式批出土地作臨時用途。未有把圍板清拆便把土地出租，而且把圍板的保養責任轉歸租戶，這種做法前所未有。在這情況下批出的短期租約，租金收入可能會減少。

4.14 在二零零三年十月的會議上，地政總署同意就何文田土地研究以下方案：

- (a) **方案A** 九龍西區地政處會接受每隔一段適當距離便拆去部分圍板的做法，以便進行監察巡查，並承擔餘下圍板的保養責任；及
- (b) **方案B** 地政總署會把保留圍板可節省的開支，與把圍板保養責任轉歸租戶的安排可能導致減少的收入作比較。

4.15 二零零四年一月，地政總署認為，由於何文田土地尚未有長遠的發展計劃，長期保養圍板的費用(包括有蓋行人通道的照明開支)可以相當可觀。地政總署通知房署，該署經審研保養責任和所涉的開支後，仍然認為應為有關土地設置鐵網圍欄。

4.16 **以短期租約方式出租土地** 二零零三年十二月，房署通知九龍西區地政處，圍網工程需時六個月才能完成。同月，該處展開籌備工作(例如向相關部門進行諮詢)，準備以短期租約方式出租何文田土地。二零零四年十二月(即土地在二零零四年十一月移交後不久)，地區地政會議批准以兩份短期租約出租有關土地的部分地方。該兩份短期租約在二零零五年批出。餘下的部分地方，則在二零零六年以另外兩份短期租約批租(註18)。總租金收入為每月50萬元。

### 審計署的意見

#### *需要加快土地移交程序*

4.17 鑑於第4.10至4.16段所述的審查結果，審計署認為，地政總署有需要加快移交土地的工作安排(例如關於圍網設計等事宜)，以確保可用短期租約方式出租的土地得以早日移交。

#### *需要盡量減低土地的圍網開支*

4.18 基於保安理由，分區地政處一般規定將交還地政總署的土地須設置鐵網圍欄，以便進行監察巡查。雖然就何文田土地而言，地政總署認為保留圍板的理據不足(見第4.15段)，但每幅土地的情況各有不同。該署日後在處理土地移交個案時，有需要研究保留已有圍板的經濟效益，而非拆去已有的圍板及設置新的圍欄。

### 審計署的建議

4.19 審計署建議地政總署署長應提醒分區地政處：

- (a) 加快接收各方所交還的土地，特別是那些可用短期租約方式出租的土地(見第4.17段)；及
- (b) 就將交還地政總署的土地，評估保留已有圍板的經濟效益(見第4.18段)。

---

註18：二零零四年一月，有關土地的部分地方已劃作鐵路工程的施工區。由於鐵路工程延期進行，該部分的土地在二零零六年騰出，以另外兩份短期租約出租。

### 當局的回應

4.20 地政總署署長同意第 4.19 段所載審計署的建議。她並表示，地政總署已提醒分區地政處落實推行審計署的建議。

## 第 5 部分：定期合約安排及服務表現資料

5.1 本部分探討地政總署管理空置政府土地方面的定期合約安排，以及其服務表現資料的披露。

### 土地管理方面的定期合約安排

5.2 **空置政府土地的管理** 空置政府土地發展前的管理工作，由地政總署負責。按土地遭非法佔用的可能性，地政總署採取不同的措施，例如：

- (a) 就很有可能遭非法佔用的貴重或容易被侵佔的土地，地政總署在土地外圍設置圍網並派人每日 24 小時看守；及
- (b) 就佔地甚廣、設置圍網不符合經濟效益或不切實際的土地 (例如有多個出入口的土地)，地政總署只派人每日 8 小時看守或巡邏。

5.3 為保持空置政府土地的現況，地政總署定期執行管理工作，包括：

- (a) 剪草、清理垃圾和積水，以防蚊蟲滋生，杜絕登革熱的傳播；及
- (b) 清理違例構築物。

5.4 **外判合約** 政府的政策是，政府部門應讓私營機構參與，以協助提供部分公共服務。根據這項政策，地政總署以定期合約方式，把土地管理工作外判，合約為期兩年。截至二零零七年三月，地政總署的土地管理定期合約共有 21 份 (見表四)。

表四

土地管理定期合約  
(二零零七年三月)

提供的服務	合約 數目 (a)	2005-06 及 2006-07 年度 的開支總額 (b) (百萬元)	每份合約 平均每年開支 (c)=(b) ÷ (a) ÷ 2 (百萬元)
1. 護衛	4 (註 1)	24.9	3.1
2. 植物護理	4 (註 2)	18.0	2.3
3. 清理及小型工程	13 (註 3)	16.9	0.7
總計	21	59.8	

資料來源：審計署根據地政總署的記錄作出的分析

註 1：這四份合約分別為港島區、九龍東及新九龍東區、九龍西及新九龍西區，以及新界區等四個地區提供服務。

註 2：這四份合約分別為港島及離島區；九龍及新九龍區；西貢、沙田、大埔及北區；以及葵青、荃灣、屯門及元朗區等四個地區提供服務。

註 3：12 個分區地政處各有一份服務合約。第十三份合約為地政總署轄下負責鄉村改善及管制工作的非發展性清拆組提供服務。

### 外判合約的規模

5.5 **外判指引** 效率促進組的工作之一，是推廣良好的服務外判方法，以提高政府外判服務的質素。二零零三年十月，該組發出外判指引(註 19)，其中包括下列指引：

- (a) **合約規模** 在處理每份外判合約時，不管合約規模為何，所需的工作量大致相若。因此，合約的規模應較大，與處理合約所需的工作量相稱。部門應考慮把相關的服務合併為單一合約；及

註 19：見效率促進組的《有關外判工作的實務指引——第二版(二零零三年十月)》。

- (b) **合約檢討** 現有合約的條件需先予檢討，才納入新訂的合約內，以確保可適當地把最佳的做法納入合約內。

5.6 二零零六年，效率促進組就 75 個政府部門的外判工程及非工程合約(註 20) 進行調查。該項調查並徵詢承辦商對政府外判措施的意見。調查結果顯示各部門逐漸趨向訂立規模較大的合約。就所調查的非工程合約而言，每份合約平均每年的開支為 400 萬元。有半數的承辦商回應時表示，如非工程合約每年的合約費用低於 130 萬元，則合約規模實在太小。

### **依賴單一承辦商**

5.7 二零零七年二月，效率促進組發出以下合約管理指引(註 21)：

- (a) 各部門應評估只委聘單一承辦商的風險，並應研究如果單一承辦商未能履行合約或破產，是否有其他合資格的承辦商可提供後備服務；及
- (b) 為減低過於倚賴某幾個承辦商的風險，各部門應確保有適當的合約服務表現管理機制。

### **有關開支上限的合約條件**

5.8 一九八零年，前工務司署(註22) 引進一定期合約條件，規定凡施工令所涉工程(清理及小型工程)的費用超過指定開支限額，有關工程須另行招標。該署表示：

- (a) 另行以總價合約形式為工程招標，便無須估量已完成的工程(在定期合約下，須按已完成的工程計算須支付的費用)。這樣便可避免在估量工程方面出現的誤差；及
- (b) 另外進行招標會增加行政工作和費用，因此這條件只應適用於價值高的工程。

---

註 20：非工程合約主要提供樓宇及物業管理、機器及設備維修保養，以及環境衛生等服務。

註 21：見效率促進組的《合約管理用戶指引——二零零七》。

註 22：當時，工務司署是負責市區的土地行政事宜。自一九八二年成立以來，地政總署接管有關土地行政的職責。

5.9 開支上限在一九八零年釐訂時是5萬元，其後先後在一九九零年和一九九八年增至10萬元和20萬元。二零零四年，有承辦商向地政總署表示，他擔心這個開支上限會影響承辦商和地政總署的運作效率和成效。

## 審計署的意見

### 合併規模較小合約的空間

5.10 在二零零七年四月至七月，地政總署重訂三類土地管理服務合約(見第5.4段表四)。在重訂合約的過程中，該署把護衛服務的四份合約重整為三份規模較大的合約(註23)。可是，就另外兩類土地管理服務，該署卻沒有採用這種良好的做法。該署仍批出四份新訂的植物護理合約和13份清理及小型工程合約。審計署認為，可將這類規模小的定期合約合併為規模較大的合約，以減省招標工作，並取得規模經濟效益。

### 依賴單一承辦商的風險

5.11 二零零六年六月，地政總署為植物護理的四份定期合約進行招標前，就限定每個投標者最多可投得的合約數目的建議，徵詢財經事務及庫務局的意見。這項建議可減低依賴單一承辦商的風險。該局在二零零六年七月作覆時表示：

- (a) 根據早前的法律意見，如限制並非基於評估承辦商履行有關合約的能力而設定的，則有可能要面對法律挑戰；
- (b) 如限制是為保障公眾健康或維護公眾利益而設定的，則有關安排可視為恰當；及
- (c) 如有疑問，地政總署應徵詢法律意見。

四份植物護理定期合約最終全部批予單一承辦商。由於剪草服務在登革熱爆發期間急不容緩，在提供有關服務方面若有任何延誤，可能會對公眾健康構成威脅。審計署認為，地政總署有需要為其二零零六年的建議徵詢法律意見。同時，該署應制訂應變計劃，在單一承辦商未能履行合約的情況下，提供緊急的植物護理服務。

---

註 23：一份涵蓋整個九龍和新九龍區的新定期合約取代了兩份分別涵蓋九龍東和新九龍東區，以及九龍西和新九龍西區的舊合約。

### **需要檢討合約條件**

5.12 地政總署訂立合約條件，限定在清理及小型工程定期合約下每份施工令所涉工程的開支數額（見第 5.8 段）。由於現行的 20 萬元開支上限是在一九九八年設定的，加上有承辦商認為這個上限會影響運作效率和成效（見第 5.9 段），審計署認為，地政總署有需要檢討這個開支上限。

### **審計署的建議**

5.13 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 把規模小的定期合約合併為規模較大的合約，以減省招標工作，並取得規模經濟效益（見第 5.10 段）；
- (b) 就限定每個投標者最多可投得的植物護理定期合約數目的有關安排，徵詢法律意見（見第 5.11 段）；
- (c) 制訂應變計劃，在單一承辦商未能履行合約的情況下，提供緊急的植物護理服務（見第 5.11 段）；及
- (d) 檢討以每份 20 萬元為限的清理及小型工程施工令的開支上限（見第 5.12 段）。

### **當局的回應**

5.14 地政總署署長同意第 5.13 段所載審計署的建議。她並表示，地政總署會採取適當措施，落實推行有關建議。

5.15 效率促進組專員同意有需要減低依賴單一承辦商的風險（見第 5.11 段）。她並表示，地政總署應就限定每個投標者最多可投得的植物護理定期合約數目的有關安排，徵詢法律意見（見第 5.13(b) 段）。

### **披露服務表現資料及短期租約招標資料**

#### **管制人員報告內的服務表現資料**

5.16 **管制人員報告** 在周年開支預算內列載的管制人員報告，就部門各個服務綱領提供服務表現資料。有關未來一年的服務表現目標及過往多年是否達標的資料，有助有關各方評估部門的服務表現。

5.17 **服務表現衡量指引** 效率促進組表示，公營及私營機構的研究均發現，良好的服務表現衡量制度有助提升服務質素及員工的工作滿足感。該組曾發出下列服務表現衡量指引：

- (a) 部門應制訂一套衡量方法 (例如是否令顧客滿意，以及是否已達政府目標)，以便可不偏不倚地檢討其服務表現；及
- (b) 部門應檢討有關服務表現衡量的資料，是否切合所有使用者的需要。

5.18 **地政總署的管制人員報告** 地政總署2007-08年度管制人員報告所述的三個服務綱領(註24)中，土地行政佔用該署73%的部門開支和71%的人力資源。地政總署為土地行政服務綱領訂定了7個服務表現目標及27個服務表現指標。然而，地政總署並沒有在臨時使用空置政府土地方面，訂定任何服務表現目標。在上述27個服務表現指標中，只有下列指標與臨時使用空置政府土地有關：

服務表現指標	2005 (實際)	2006 (實際)	2007 (預算)
以短期租約方式出租土地 (公頃)	77.8	90.9	80.0

5.19 **政府產業署的管制人員報告** 政府產業署履行的物業管理職能，與地政總署的土地管理職能相若。在政府產業署2007-08年度管制人員報告中，該署就產業的使用訂定了四個服務表現目標及七個服務表現指標(見附錄D)。

#### **短期租約招標預報資料**

5.20 商界一般可能感興趣的空置政府土地(例如可作收費停車場用途的土地)，曾經公開招標方式以短期租約出租。二零零一年，一個短期租約停車場營辦商要求地政總署提供資料，列載可供招標的短期租約土地，以便準投標者策劃和制訂市場推廣策略。自二零零二年起，地政總署把未來三個月的短期租約招標預報資料，上載該署的網站。

註24：三個服務綱領是土地行政、測量及繪圖，以及法律諮詢。

## 審計署的意見

### *需要在管制人員報告披露更多服務表現資料*

5.21 在提供公共服務方面，衡量和匯報服務表現，是重要的管理工具，有助促使服務提供者提供物有所值的服務和向公眾負責。截至二零零七年八月，以短期租約方式租出或撥作臨時用途的土地共有2 291公頃(見第1.3段)。然而，在地政總署2007-08年度管制人員報告中，只列出以短期租約方式出租土地的面積，作為唯一的服務表現指標(見第5.18段)。審計署認為，地政總署可參照其他政府部門(例如政府產業署——見第5.19段)的做法，在管制人員報告中提供更多有關把空置政府土地撥作臨時用途的服務表現資料。

### *需要檢討短期租約招標三個月的預報期*

5.22 地政總署在二零零二年推行短期租約招標預報安排時表示，如有關安排的效果令人滿意，該署會考慮把短期租約招標的預報期，由三個月增至六個月。審計署認為，招標預報安排實施至今已有五年，地政總署應就這個安排進行檢討。

## 審計署的建議

5.23 審計署建議地政總署署長應：

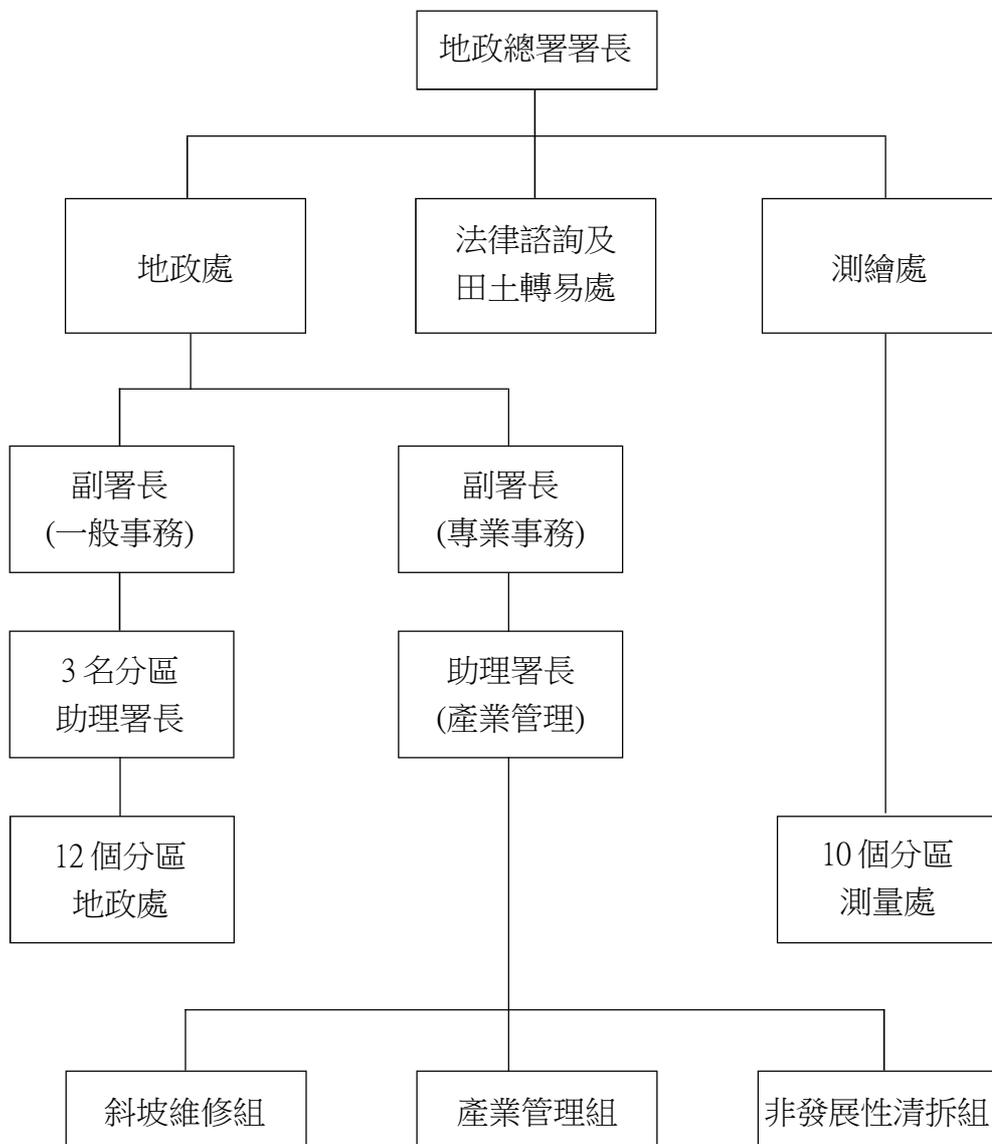
- (a) 參照其他政府部門的做法，在管制人員報告中提供更多有關把空置政府土地撥作臨時用途的服務表現指標(見第5.21段)；及
- (b) 檢討短期租約招標三個月的預報期(見第5.22段)。

## 當局的回應

5.24 地政總署署長同意第5.23段所載審計署的建議。

5.25 財經事務及庫務局局長大致上同意本報告書提出的建議。他並表示，財經事務及庫務局會提醒地政總署在2008-09年度的開支預算草案內，考慮加入新的服務表現目標及指標。

地政總署組織圖



資料來源：地政總署的記錄

附註：這是簡化的組織圖，只列出本報告提及的有關辦事處。

### 個案 B、C 及 D 的撮要

#### 個案 B

- 一九九八年九月，一幅位於黃竹坑的政府土地 (約 3 600 平方米) 清理妥當。
- 二零零二年十二月，港島西區及南區地政處把其中一小幅土地 (約 50 平方米) 撥供食環署設置流動廁所。
- 二零零三年三月，港島西區及南區地政處把另一部分的土地 (500 平方米) 撥供民政事務總署港島南區民政事務處關設休憩用地。
- 不過，審計署未能從這宗個案的主題檔案中找出餘下土地 (3 050 平方米) 沒有撥作臨時用途的原因。
- 二零零七年六月，港島西區及南區地政處回應審計署的查詢時指出，礙於土地情況所限，例如沒有車輛通道，以及有茂密的植被覆蓋，該幅土地以短期租約方式出租的可能性很低。該分區地政處並表示，由於毗連的土地已發展為公眾休憩用地，故有關土地或有很大可能撥供其他部門作臨時用途。該分區地政處並先後在二零零三、零四及零五年，提議有關方面在該幅土地進行綠化工作，但沒有結果。
- 審計署發現，這宗個案的主題檔案並沒有提述港島西區及南區地政處所提出的綠化建議 (有關建議另存檔案)，以供相互參考。

資料來源：地政總署的記錄

### 個案 C

- 一九九零年，一幅位於大潭的政府土地 (約600平方米) 擬用作停車場。
- 由於渠務署會在一九九一年六月至一九九五年十一月期間，把該幅土地用作施工區，故有關的停車場建議遭擱置。
- 港島西區及南區地政處在一九九五年十一月接管該幅土地。據審計署所知，該分區地政處在一九九五年十一月至二零零四年十一月期間沒有採取行動檢視該幅土地的臨時用途。
- 二零零七年六月，港島西區及南區地政處回應審計署的查詢時指出，礙於土地情況所限，例如有茂密的植被覆蓋，以及斜坡安全問題，該幅土地以短期租約方式出租的可能性很低。該分區地政處並表示，經考慮為有關土地進行斜坡工程所需的費用後，停車場建議遭擱置。該分區地政處認為，有關土地或有很大可能撥供其他部門作臨時用途，並先後在二零零三及零四年，提議有關方面在該幅土地進行綠化工作，但沒有結果。
- 審計署發現，這宗個案的主題檔案並沒有提述港島西區及南區地政處所提出的綠化建議 (有關建議另存檔案)，以供相互參考。

資料來源：地政總署的記錄

#### 個案 D

- 二零零五年年初，地政總署接管毗連青衣貨櫃碼頭的一幅新平整土地 (約 42 450 平方米)。該幅土地由貨櫃碼頭發展商按批地條款平整。
- 二零零六年二月，荃灣及葵青地政處以短期租約方式把部分土地 (34 800 平方米) 出租。餘下土地 (7 650 平方米) 的臨時用途，截至二零零七年七月仍在審議當中。
- 二零零七年八月，荃灣及葵青地政處回應審計署所提出為何不以同一份短期租約批租整幅土地的查詢時指出：(a) 該幅土地只可在有關部門確認平整工程已告完成而工程令其滿意後，才可撥作臨時用途；(b) 由於該幅土地分開幾部分交回政府，故要取得部門的確認需要一段時間；及 (c) 就餘下的土地，到二零零六年三月 (即二零零六年一月短期租約招標工作完成後) 才取得相關部門的確認，故未能將之納入該份短期租約內。
- 審計署發現，有關短期租約的主題檔案並沒有文件載錄以上理由。

資料來源：地政總署的記錄

### 與北角土地有關的大事年表

二零零零年十月	港島東區地政處就一個準辦學團體申請使用北角土地一事，徵詢教育局的意見。該局回覆分區地政處時表示，就該幅土地進行的校舍分配工作仍未展開。
二零零一年三月	教育局回應港島東區地政處的查詢時表示，校舍分配工作到二零零一年年中後才会有結果。
二零零一年五月	教育局回應港島東區地政處的查詢時表示，校舍分配工作到二零零一年六月便會有結果。
二零零一年六月	教育局告知港島東區地政處，某辦學團體已獲分配北角土地以進行建校計劃。
二零零一年六月底	港島東區地政處要求教育局提供需要使用土地的日期。
二零零一年十月及二零零二年四月	港島東區地政處就二零零一年六月底提出的事宜，先後兩次發出催辦信。
二零零二年四月中	教育局通知港島東區地政處，有關計劃仍在非常初步的規劃階段，據粗略估計，或要到二零零三年年中才要使用該幅土地。
二零零二年九月及十一月	港島東區地政處要求教育局提供需要使用土地的日期，以便向辦學團體的顧問提供資料，供進行可行性研究，以及展開批地工作。
二零零二年十一月底	教育局告知港島東區地政處，大概在二零零三年年底便須使用該幅土地，但確實情況，仍須視乎可行性研究的結果而定。
二零零三年六月	港島東區地政處詢問教育局會否考慮在別處興建學校，以消除區內人士對建校計劃引致的交通和環境問題的疑慮(註)。該局作覆時表示，北角建校計劃已分配給某辦學團體，而港島區內亦沒有其他選址可供使用。

## 附錄 C

(續)

(參閱第 3.10 段)

- |         |   |
|---------|---|
| 二零零四年八月 | 港島東區地政處要求教育局提供需要使用土地的日期。教育局作覆時表示，由於工程預計會在二零零五年五月展開，因此有關土地不適宜撥作臨時用途。 |
| 二零零四年十月 | 水務署申請要求臨時使用有關土地作施工區。  |
| 二零零五年二月 | 教育局與部分區內團體成員對臨時使用該幅土地的建議表示關注。                                       |
| 二零零五年十月 | 教育局同意臨時使用該幅土地的建議，但條件是在有需要時，該地可即時交回，供興建學校之用。                         |

註：港島東區地政處在給教育局的一封信中表示，已注意到原先預料在北角區的多項建校計劃對交通和環境造成的影響會大幅減低，因為在可見的未來，只有北角土地的建議建校計劃（而非原先計劃的五項建校計劃）會落實進行。

附錄 D  
(參閱第 5.19 段)

政府產業署 2007-08 年度管制人員報告  
提供的服務表現資料

服務表現目標	目標	2005 (實際)	2006 (實際)	2007 (計劃)
1. 覆檢擬改作其他用途或另行處置的土地數目	91	91	94	91
2. 準備騰出另作處置、重新發展或作其他用途的土地數目	5	10	8	5
3. 在完成可行性研究後三個月內就出租非住宅樓宇準備及進行招標工作 (%)	95	96	96	95
4. 租期兩年或以上的過剩高級公務員宿舍的出租率 (%)	85	93	91	85

附錄 D  
(續)  
(參閱第 5.19 段)

服務表現指標	2005 (實際)	2006 (實際)	2007 (預算)
1. 納入優先重新發展計劃的土地數目	9	8	6
2. 非住宅樓宇：租出單位 (個)	526	585	664
3. 非住宅樓宇：租金收入 (百萬元)	297.2	357.6	381.6
4. 住宅樓宇：租出單位 (個)	578	538	471
5. 住宅樓宇：租金收入 (百萬元)	179.0	163.6	168.2
6. 住宅及非住宅樓宇租金 收入與相關員工開支比率	18:1	20:1	21:1
7. 界定具新發掘商業價值的政府物業	24	25	22

資料來源：政府產業署 2007-08 年度管制人員報告