《審計署署長第四十七號報告書》 — 第 2 章

短期租約的管理

撮要

1. 地政總署負責管理未批租政府土地及按短期租約持有的土地。在 2005-06 年度，地政總署從短期租約取得 9.67 億元租金收入。審計署審查了地政總署管理短期租約的工作，發現有可改善之處。

管理逾期欠租

2. **需要遵行《常務會計指令》** 審計署就過去六個年度（1999-2000 至 2004-05 年度）地政總署逾期未收欠款周年報表進行審查，結果顯示有四宗重大的短期租約欠款未有記入報表。雖然地政總署沒有向這四宗欠租個案發出繳款單，但根據《常務會計指令》第 1020 條，此等欠款應當記入地政總署的逾期未收欠款周年報表。審計署建議地政總署署長，應遵行《常務會計指令》第 1020 條的規定，在編製逾期未收欠款周年報表時，把沒有發出繳款單的欠款或收費記入報表。

3. **需要從速處理長期欠交短期租約租金的個案** 審計署的抽查結果顯示，地政總署沒有對四宗短期租約長期欠租個案註銷欠租，縱使有迹象顯示，這些個案的追討行動不會有結果。審計署建議地政總署署長，應檢討長期欠租個案；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。

4. **需要加快推行已通過的措施** 地政總署錄得的欠租由截至二零零四年三月三十一日的 4,200 萬元，明顯上升至截至二零零五年三月三十一日的 1.63 億元。欠租上升的主因在於五宗停車場短期租約欠租個案。審計署對這五宗個案的審查顯示：
(a) 租戶一旦向政府展開訴訟，地政總署會難以追討欠租；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。

5. 二零零五年，地政總署檢討停車場短期租約，決定就管理這些停車場短期租約推行新措施。但截至二零零六年九月中，部分措施仍未落實，例如：規定有關公司的一名股東或董事作出個人擔保；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；以及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。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。

6. **需要對停車場短期租約主要租戶進行財政審查** 主要停車場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) 他們一旦停業，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。然而，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，這與一些政府部門的做法不一樣。審計署建議地政總署署長，應考慮訂立程序，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。

7. **需要加強監控和解的安排** 審計署注意到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。因此，各分區地政處的做法並不一致。根據財務通告第 6/2000 號，註銷逾 50 萬元損失的權力屬財經事務及庫務局局長所有。審計署注意到，在一宗個案中，地政總署向租戶提出的和解反建議涉及放棄逾 50 萬元申索，但在提出該反建議前，卻沒有諮詢財經事務及庫務局。

8. 審計署建議地政總署署長應：(a) 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；及(b) 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。

監察租戶的表現

9. **需要及時發布土地行政會議的決定** 地政總署規定，對於曾有違反租約記錄的租戶(違約租戶)，其短期租約投標書必須提交土地行政會議覆檢。然而，審計署發現，在三宗個案中，地政總署並未及時告知分區地政處有關土地行政會議審核違約租戶的最新決定，而分區地政處沒有把有關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。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；及(b)採用更有效率的方式向分區地政處發布土地行政會議的決定。*

10. **需要及時檢討表現** 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。地政總署自此進行了九次租戶表現的檢討。審計署發現其中四次檢討延遲了 28 至 85 天才進行。審計署建議地政總署署長，應要求地政總署人員遵行土地行政會議的規定，每隔三個月進行檢討。

對未經批准把土地用作停車場的租戶採取管制行動

11. **需要訂立指引確保管制行動更有效及一致** 在二零零零年至二零零二年期間，地政總署以短期租約租出三幅土地，即個案 5-1(土地作遊樂場用途)、個案 5-2(土地用作興建和經營加油站)及個案 5-3(土地用作經營苗圃)。地政總署發現該三份短期租約的租戶違反租約條件，把土地用作收費停車場。審計署的審查顯示，在發現租戶違反租約條件後，有關分區地政處在個案 5-1 和個案 5-2 中分別需時 19 個月和 35 個月才向租戶發出終止短期租約的通知，而有關分區地政處在個案 5-3 中則只需時一個月便採取行動。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；及(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。*

12. **需要更靈活安排實地視察** 審計署審查顯示，在個案 5-1 中於非辦公時間內進行的實地視察行動，較在個案 5-2 中於辦公時間內進行的實地視察行動，更能有效地蒐集租戶在未經批准把

土地用作停車場的證據。審計署建議地政總署署長應發出指引，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。

13. **需要妥善監控發還租金按金安排** 審計署注意到，地政總署在個案 5-2 中把按金全數發還給租戶，沒有扣除因沒收短期租約租賃權引致的租金收入損失。審計署建議地政總署署長應：*(a) 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；及(b) 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。*

對未經批准把土地用作住宅的租戶採取管制行動

14. 一九七六年，L 公司獲批沙田一幅土地的短期租約（短期租約 1），以便在附近建造電纜。其後，該幅土地通過三份短期租約租出，主要作倉庫用途。該三份短期租約為：*(a) 短期租約 2（在一九七九年）批給 M 公司；及(b) 短期租約 3（在一九九四年）和短期租約 4（在二零零零年）批給 A 租戶，而 A 租戶在短期租約 2 期間，亦是該幅土地的真正使用者。地政總署發現：*(a) 在七次實地視察中（於短期租約 2 至短期租約 4 期間），租戶違反租約條件，把土地用作住宅；及(b) 在六次實地視察中（於短期租約 3 期間），租戶未經批准佔用毗連政府土地。**

15. **需要採取有效的管制行動** 審計署審查地政總署對上述沙田一幅土地的短期租約採取的管制行動，結果顯示：*(a) 有一次，地政總署發現租戶把土地用作住宅後，沒有發出警告信；(b) 有三次，地政總署發現租戶未經批准佔用毗連政府土地作停車間，卻沒有要求房屋署清拆停車間構築物；(c) 有三次，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；(d) 有三次，地政總署在該幅短期租約土地範圍內發現或須向屋宇署申請批准的構築物後，沒有徵詢屋宇署的意見；及(e) 除了一次外，地政總署沒有向租戶提出要求清拆該幅短期租約土地範圍內的家居裝置。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有效的管制行動；及(b) 採取有效的管制行動處理未經批准佔用政府土地的問題，例如清理被佔用的土地。**

16. **需要闡明《地政處指示》的規定** 根據《地政處指示》，具爭議的個案均應呈交地區地政會議，由會議提出建議。一九九三年六月，沙田地政處批准把租賃權轉移給已是該幅短期租約土地真正使用者的 A 租戶（即終止短期租約 2，然後批出短期租約 3）。沙田地政處不認為批出短期租約 3 是一具爭議的個案。審計署建議地政總署署長應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。

17. **需要加強短期租約的管理** 審計署注意到，地政總署在一九九四年一月把短期租約 3 批給租戶時，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，當發現該幅土地用作住宅時，該署只發出警告。審計署審查又發現，地政總署存檔的短期租約 3 的協議書沒有政府代表簽署。審計署建議地政總署署長應：(a) 對有違約紀錄的短期租約租戶，執行額外措施，遏止租戶一再作出同類違約行為；(b) 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）；及(c) 提醒地政總署人員，所有短期租約協議書均須交由政府代表簽署。

18. **地政總署的跟進行動** 二零零六年八月，地政總署就政府對上述沙田一幅土地的短期租約違反租約條件可採取的行動，徵詢法律意見。審計署建議地政總署署長應：(a) 根據法律意見，採取適當行動；及(b) 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。

其他管制行動

19. **需要提醒員工妥善處理遷出通知書** 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。審計署注意到有兩宗個案的租戶採取法律行動，質疑地政總署發出遷出通知書的有效性，收回短期租約土地的行動因而受到延誤。審計署發現這兩宗個案所發出的遷出通知書有違地政總署的指引。審計署建議地政總署署長，應提醒分區地政處人員在處理遷出通知書時應：(a) 依照法律意見，計算遷出通知書的通知期；及(b) 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。

20. **需要闡明計算租值補償金的基準** 短期租約土地的租期屆滿後，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)。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。審計署注意到在一宗個案中，分區地政處計算的租值補償金與土地行政會議的決定不一致。審計署建議地政總署署長應向分區地政處發出指引，闡明計算租值補償金的基準。

21. **需要互通租戶的資料** 除地政總署外，房屋署、政府產業署和康樂及文化事務署均會短期出租轄下產業及土地。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。審計署建議地政總署署長，應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。

當局的回應

22. 當局接納審計署的建議。

二零零六年十一月