

# 批地供私家醫院發展

## 摘要

1. 私家醫院是香港醫療系統的重要一環。政府的政策是促進和推動私家醫院發展。截至二零一二年九月，全港共有 11 間私家醫院，其中五間是全部或大部分在以私人協約方式批出的政府土地(即私人協約批地)上營運。這些土地是免地價或以象徵式地價批出。這五間醫院在本報告書第 2 部分表一中分別載列為醫院 B 至醫院 F，涉及八幅私人協約批地，所提供的醫院病牀數目約 1 950 張，佔所有私家醫院病牀數目的 49%。審計署最近審查了直接批出土地供發展私家醫院的情況，並探討了一宗為興建私家醫院而進行的賣地交易。

### 對私家醫院所設的特別批地條件

2. 早於一九五七年並於一九八一年再詳加說明，政府的政策是透過私人協約，以免地價或象徵式地價把政府土地批予非牟利的私家醫院，但會施加多項條件。這些條件包括兩項主要規定，分別是須提供免費或低收費病牀，以及須把從醫院賺取的利潤／盈餘再投資以改善和擴建醫院設施。雖然政府在地價收入方面有損失，但預期可令廣大市民得益。然而，審計署發現，部分直接批地個案並沒有嚴格和貫徹地加入該兩項主要規定。私人協約批地一般為期 50 年或以上，但審計署注意到，曾有數次機會可在批地文件中加入該兩項主要規定(例如當承批人申請契約續期、為擴建或重建醫院而申請增批地段或修訂契約時)，但當局卻錯過了這些機會。

### 批地條件的監察及執行

3. 審計署發現，政府在監察及執行有關的批地條件(尤其是兩項主要規定)方面有不足之處。具體而言，審計署發現，對批予兩間私家醫院的三幅批地加入的免費或低收費病牀規定並沒有有效執行。舉例說，醫院 D 自一九六零年代起便應按規定提供不少於 20 張免費病牀，但在二零一二年四月之前，衛生署從未向醫院 D 查詢有否確實提供這些病牀。在二零零七至二零一一年期間，該醫院免費病牀的使用率介乎 17% 至 24%，但其他病牀使用率則介乎 98% 至 113%。

## 摘要

---

4. 批予四間私家醫院的四幅私人協約批地訂明“把利潤／盈餘再投資”的規定，審計署注意到，近年這四間位於私人協約批地上的私家醫院全部都從醫院營運中獲得盈餘。然而，衛生署並沒有適時調整其監察模式和程度，亦沒有有效地監察醫院／承批人的財務事宜，以確保其遵從這項規定。就部分這些醫院而言，有關土地是批予醫院的主辦機構，而主辦機構其後成立獨立有限公司去經營醫院。經審查這些醫院最近向衛生署提交的經審核帳目後，審計署注意到，部分承批人、主辦及／或關連機構從醫院獲得可觀的醫院處所許可使用費和捐款。然而，直至二零一二年三月，衛生署才開始查詢許可使用費和捐款是否恰當，或要求承批人提交經審核帳目交代有關款項。

5. 審計署亦注意到，一些與醫院相關的服務（通常以專科醫療中心形式）由關連公司在設於私人協約批地的醫院處所內提供。鑑於這些公司屬牟利性質，並與承批人／醫院各自備存獨立帳目，這情況可能會構成批地條件未必容許的承批人／醫院分租私人協約批地與第三方，及攤分醫院利潤與第三方。

6. 審計署注意到衛生署的近期工作如下：(a) 衛生署在二零一零年十二月實施一項新措施，要求醫院須提交審計師證明書，以證實醫院遵從與財務相關的批地條件；以及 (b) 衛生署於二零一二年三月及八月就醫院帳目報表所載各項關連人士交易作出查詢。雖然如此，審計署認為政府仍有改善的空間，以界定及加強監察批地文件中“把利潤／盈餘再投資”的規定。

7. 二零零二年六月，其中一幅批地作出契約修訂，以便准許醫院 C 在私人協約批地上營運一所非牟利醫療、健康及福利中心。除了其他設施，該中心會提供一個“長者活動中心”和“設有……康復設施的日間醫院”。事實顯示，醫院 C 把該幅私人協約批地發展作一幢醫院大樓，提供 112 張醫院病牀，包括三層設有頭等及二等病牀的病房。根據政府記錄和實地視察，審計署發現該私人協約批地上，並沒有妥為設立指定的“長者活動中心”或“設有……康復設施的日間醫院”。

### 賣地供私家醫院發展

8. 香港的土地既匱乏又珍貴。審計署注意到，在一九八二年透過公開招標出售作發展私家醫院的一幅 1.922 公頃醫院土地，只用了 54% 的面積作營運醫院 G，餘下的 46% 其後用作發展私人住宅用途。這 46% 土地未獲發展達 20

## 摘要

---

年，並在獲得批准更改土地用途後，營運商 G 於二零零四年就契約修訂和換地繳付合共 6.1 億元土地補價。事後回顧，當初為發展醫院 G 而提供的 1.922 公頃土地面積可能過大。規劃及出售有關土地是配合原定計劃建造一所可提供 600 張病牀的醫院。然而，由於所訂定的合約要求只須提供 200 張病牀（即最多病牀數目的三分之一），加上土地契約沒有加入適當的發展管制，政府無法完全實現把整幅用地用作原定的醫院發展計劃。審計署認為，當局需要從這項賣地交易中汲取教訓。

### 未來路向

9. 審計署得悉政府最近已為日後批地供發展私家醫院的相關事宜，制定經修訂的政策、策略和安排。在政府採取新方針鼓勵和支持私家醫院發展之際，審計署認為有需要設立恰當的制度，以便有效地實施和執行批地條件。

### 審計署的建議

10. 審計署的建議載於本報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署建議當局接納本報告書內的審計署意見及建議，並改善政府的制度和程序，以便統籌、監察和規管向非牟利私家醫院直接批地的工作。更具體而言，當局應：

#### *對私家醫院所設的特別批地條件*

- (a) 採取適當行動，確保日後有關私家醫院批地條件的決策得以嚴格和貫徹執行，如須偏離有關規定，應按情況徵求行政會議批准；

#### *批地條件的監察及執行*

- (b) 設立適當機制和加強政府的管制，藉以監察私家醫院遵從批地條件的情況，特別是有關提供“免費或低收費病牀”，以及“把利潤／盈餘再投資”的規定；
- (c) 要求醫院 C 盡快糾正在營運醫療、健康及福利中心的批地上所發現的各種違規情況（見上文第 7 段）；及

## 摘要

---

### 未來路向

- (d) 定期評估對現有私家醫院所採取的加強執法措施的成效，確保這些醫院遵從批地條件，並在有需要時作出適當的調整。

11. 就賣地供私家醫院發展(見上文第 8 段)而言，審計署亦建議當局，應從本報告書第 4 部分所述的賣地個案中汲取教訓，並採取行動防止同類情況再發生。

### 當局的回應

12. 當局同意審計署的建議。