## 第8章

# 財經事務及庫務局 政府產業署

政府辦公室的提供及政府土地的使用情況

香港審計署 二零一七年十月二十七日 這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在1998年2月11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。

《審計署署長第六十九號報告書》共有9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

# 政府辦公室的提供及政府土地的使用情況

## 目 錄

	段數
摘要	
第1部分:引言	1.1 - 1.13
審查工作	1.14
鳴謝	1.15
第2部分:政府自置辦公室的提供	2.1
一般用途聯用辦公大樓的規劃	2.2 – 2.8
審計署的建議	2.9
政府的回應	2.10
重置灣仔政府綜合大樓辦公室	2.11 - 2.24
審計署的建議	2.25 - 2.26
政府的回應	2.27 – 2.29
第3部分:政府租用辦公室的管理	3.1
租用辦公室及退租	3.2 - 3.16
審計署的建議	3.17 - 3.18
政府的回應	3.19 - 3.21
把租用的辦公室遷離商業中心區	3.22 - 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26

	段數
第4部分:政府土地的使用情況	4.1
找出未盡其用的政府土地作充份發展 審計署的建議 政府的回應 使用空置或未盡其用的部門專用樓宇 審計署的建議 政府的回應	4.2 - 4.16 4.17 - 4.18 4.19 - 4.21 4.22 - 4.26 4.27 4.28 - 4.29
附錄	頁數
A: 政府產業署:組織圖(2017年7月)	67
B: 產業策略小組的職權範圍	68
C: 推行3項政府辦公室大樓工程計劃所需時間比較	69
D: 產業策略小組監察的其他重新發展個案 (2017 年 6 月)	70

# 政府辦公室的提供及政府土地的使用情況 摘要

1. 根據財經事務及庫務局(財庫局)的政策指示,政府產業署(產業署)負責就獲取、分配和管理政府自置及租用的辦公室為各決策局/部門提供行政支援服務。產業署的職能也包括藉檢討現有用途,盡量發揮政府土地的發展潛力。截至2016年12月,產業署管理1023110平方米辦公室,包括一般用途聯用辦公大樓(聯用大樓)和私人發展項目內715059平方米的政府自置辦公室,以及308051平方米的租用辦公室。至於7348976平方米專門建造,以供一個或多個決策局/部門執行專門職能及/或作辦公室用途的部門專用樓字,則根據財庫局制訂的《政府產業管理及有關事務規例》由相關的決策局/部門管理。於2016—17年度,產業署兩個綱領(即"獲取及分配產業"和"產業的使用")的開支為7.857億元。產業署及相關決策局/部門租用辦公室的租金開支為9.6億元。審計署最近就產業署在政府辦公室的提供及政府土地的使用情況方面的工作進行審查,以找出可予改善之處。

#### 政府自置辦公室的提供

2. **有需要規劃更多聯用大樓** 政府的辦公室可以透過工務計劃興建、直接 購置、在私人發展的地契條款下提供,或從私人物業市場租用。政府的產業政 策是盡量把辦公室設於自置樓字,因為此舉較租用辦公地方更具成本效益,而 且對租住權有所保障。根據產業署的管制人員報告,租用的辦公室由2006年 的 271 461 平方米增加 13% 至 2016 年的 308 051 平方米,同期產業署轄下的自 置辦公室則由 717 679 平方米減少 0.4% 至 715 059 平方米, 主要原因是聯用大 樓的數目由 50 幢减少至 46 幢。受拆卸聯用大樓影響的辦公室已重置到新的部 門專用樓字或租用辦公室。根據各決策局/部門向產業署提交的2016年按年 進行的辦公室使用檢討報表,2017-18至2021-22年度有168個新辦公室要求, 所需面積共94921平方米。雖然當中50462平方米可以透過騰出預計過剩的 辦公室提供,但仍有短缺44459平方米。根據產業署對新辦公室要求的評估, 或有需要物色土地,以應付共29591平方米的辦公室需求。然而,除了現正規 劃/興建主要用作重置灣仔政府綜合大樓辦公室(見下文第3段)的3幢新聯 用大樓外,並沒有規劃其他新聯用大樓。產業署需要採取措施,包括規劃更多 聯用大樓,以應付各決策局/部門的額外辦公室需求(第2.2及2.4至2.8段)。

- 3. **需要監察重置灣仔政府綜合大樓辦公室的進度** 政府在2008-09年度《財政預算案演詞》宣布搬遷灣仔政府綜合大樓的政府辦公室(現提供合共175000平方米的樓面面積供28個決策局/部門及司法機構共約1萬名人員使用),此舉會騰出商業中心區的土地,以滿足甲級辦公室的需求。要落實搬遷工作,當局須興建9幢重置大樓。財庫局自2014年9月開始向財政司司長辦公室提交按季進度報告,監察搬遷工作。按照2017年3月的進度報告,灣仔政府綜合大樓的整體搬遷工作,估計最快在2025-26年度完成。比較2014年9月報告的重置樓字項目暫定建造時間表與2017年3月報告的情況,有6個重置樓字項目延誤,主要因為項目範圍改變以滿足地區需要、技術上的限制,以及尋求撥款批准所需的時間。此外,灣仔法院的搬遷工作尚在規劃,並未有預計完成日期。財庫局需要與產業署和建築署合作,密切監察9個重置樓字項目的推行情況,以確保按時完成(第2.11、2.15及2.16段)。
- 4. 推行西九龍政府合署(西九合署)工程計劃需時甚久 在9個重置樓宇項目當中,油麻地西九合署項目早於灣仔政府綜合大樓搬遷計劃在2008年公布之前已在進行。2002年就西九合署進行的規劃,旨在重置受建造路政署中九龍幹線影響位於油麻地的4幢政府樓宇,以及配合停止租用位於不同地區的辦公室。路政署在2006年12月決定檢討中九龍幹線的走線方案後,西九合署工程計劃一度暫緩進行。隨着2008年1月和2010年6月中九龍幹線設計修訂後,4幢政府樓宇中有兩幢無須因中九龍幹線工程計劃而拆卸,原先在西九合署預留的辦公室,可被撥作重置灣仔政府綜合大樓的辦公室。在獲得立法會財務委員會批准撥款47.425億元後,西九合署的合約於2015年7月批出,預計於2019年年初完成。審計署審查需時甚久推行的西九合署工程計劃,發現下述可汲取教訓之處(第2.18至2.20、2.22及2.23段):
  - (a) 需要考慮為停止租用辦公室而提前進行部分西九合署工程計劃 2006年12月,建築署得悉中九龍幹線顧問研究會檢視重置4幢政府樓宇的需要,遂告知產業署不能按計劃繼續進行西九合署工程。然而,西九合署一個重要部分(以面積計算為44%)擬用作提供新辦公室和配合停止租用位於不同地區的辦公室,而與中九龍幹線工程計劃無關,實可以獨立推展。分階段建造西九合署的做法已於2005年8月被視為實際可行。儘管分階段建造的方法或會導致較高成本,但提早自置新辦公室及停止租用辦公室,可以節省租金開支。產業署在2006年決定押後整項西九合署工程計劃以待中九龍幹線顧問研究得出結果,但沒有記錄顯示產業署就此決定曾為分階段推行西九合署工程計劃進行成本效益分析。結果,中九龍幹線工程計劃的重置需求在2010年(3.5年後)才有定案。其後經規

劃作重置用的辦公室用戶又有轉變,使西九合署工程計劃的施工日期再延後逾1年。與此同時,預計建造成本已由2005年7月的15.57億元增加至2011年的41.99億元,增幅為170%。事實上,分階段建造方法在2010年獲得採納,以解決因鐵路項目導致較遲接收部分工地範圍的問題(第2.20(a)及2.23(a)段);及

- (b) **需要在較早階段進行公眾諮詢** 根據建築署發出的《項目管理手冊》,在完成技術可行性研究後,項目小組按照獲通過的技術可行性研究製備大綱圖時,應預留充足時間進行公眾諮詢工作,以及適時協助解決公眾的反對意見。西九合署工程計劃以設計及建造項目方式推行。建築署在2011年8月完成經修訂的技術可行性研究報告後,西九合署工程計劃已經準備就緒,可進行公眾諮詢。然而,產業署在2013年4月才展開公眾諮詢工作,並經進一步諮詢以處理區內關注的問題後,至2013年12月才得到區議會支持(第2.23(b)段)。
- 5. **為灣仔政府綜合大樓的兩個用戶物色重置用地需時甚久** 自 2008 年起,規劃署致力物色合適用地,以重置灣仔政府綜合大樓的辦公室,而產業署也聯同受影響的用戶,就已物色的用地進行配對工作。在 28 個受影響的決策局/部門及司法機構當中,為渠務署的辦公室及灣仔法院物色重置用地需時最長(即分別在 2014 年及 2016 年)才能定案。審計署審查該兩宗個案,發現可汲取教訓之處(第 2.24 段):
  - (a) **需要探討用地的剩餘發展潛力** 產業署自 2008 年起與渠務署商討多個地點,以重置渠務署的辦公室。渠務署在 2014 年建議在該署其中一個污水泵房用地興建部門專用樓宇,在 2015 年此舉證實技術上可行,既可滿足該署的重置需要,又可地盡其用。產業署在日後規劃重置政府辦公室樓宇時,應參考此良好案例,並要求所有受影響的用戶檢視能否以現時佔用地方的剩餘發展潛力滿足其辦公室需求(第 2.24 段個案一);及
  - (b) 需要諮詢用戶有關主要規劃假設/參數以估計可達到的樓面面積 產業署早於2008年協助司法機構物色西營盤的前西區已婚警察宿舍用地以搬遷灣仔法院,但直到2012年才察覺,該署在估算可達到的總樓面面積時,是以現時灣仔法院的樓層高度4.5米為基礎,因而有別於現行法院設計標準7米樓層高度所估算的面積。有關用地覆蓋率也少於假設的100%。結果,擬議的西營盤用地不適

合用作重置灣仔法院,而須再次物色用地。審計署認為,在日後協助用戶物色辦公室重置用地時,產業署有需要及早諮詢用戶及工程部門的意見,了解規劃假設/參數,以便估計可達到的總樓面面積/淨作業樓面面積,從而確保擬議的用地可全面滿足有關用戶的辦公室及運作需要(第2.24段個案二)。

#### 政府租用辦公室的管理

- 6. 根據《政府產業署手冊》,租用辦公室旨在配合短期、迫切、有地域限制的辦公室需求或特定運作需求。在揀選租用物業時,應優先考慮租金低廉的合適物業(第 1.9 及 3.2(a) 段)。
- 7. **高價的租約** 審計署把170份租約的租金與差餉物業估價署(估價署)就相關地區/辦公室級別/租約期編制的私人辦公室樓字平均每月租金比較,發現60份(35.3%)租約的租金較平均租金為高。基於估價署編制的平均租金只作一般參考用途,審計署在租金較估價署編制的平均租金高逾40%的6份租約中選出3份,以審查在訂立/續訂這些租約(租約A、B及C)時的特定情况(第3.4段):
  - (a) 沒有就租約A及B把拒絕/不推薦物業選項的理由記錄在案 2014年3月,勞工及福利局(勞福局)告知產業署,在2014年7月將需要為大約500名員工增設面積約為4800平方米的新辦公室,以應付一項新增社會福利計劃的行政工作,該辦公室最好位於東九龍。在地產代理協助下,產業署在2014年4月找到兩個辦公室物業選項,供勞福局考慮。勞福局選擇了位於觀塘租金較低的物業,而產業署在2015年2月當勞福局就新計劃獲得撥款後與其業主簽訂5份租約(包括租約A及B)。審計署留意到,地產代理也曾在3個地區(包括觀塘)物色到另外7個租金相若或較低的辦公室供產業署考慮,但產業署沒有按規定存檔,記錄拒絕或不推薦這些物業選項供勞福局考慮的理由(第3.5段);及
  - (b) 在行使租約 C 的續租權之前沒有探討其他租金較低的物業 自 2003 年起, 土木工程拓展署一直按照租約 C 租用一個位於觀塘的 乙級辦公室樓宇內,面積為 1 099 平方米的辦公室,租約在 2006 年 7 月至 2015 年 7 月期間續訂 4 次,每次為期 3 年,以待辦公室遷往西九合署。審計署發現,租約 C 的每月租金自 2006 年起大幅上

升,與估價署編制的尖沙咀(商業中心區)及油麻地/旺角的乙級辦公室平均每月租金水平相若,並高於九龍灣/觀塘同級辦公室的租金。審計署發現,在2009年7月續訂租約之前,土木工程拓展署辦公室的裝修費用已在6年租用期後全部攤銷。然而,沒有記錄顯示,產業署於2009年1月通知業主有意按有待協定的租金在2009年7月續訂租約C之前,曾探討其他租金較低的物業。根據產業署在2009年5月就與業主商議租金而擬備的估價報告,產業署在2009年1月於鄰近的新落成甲級辦公室樓宇租用4533平方米辦公室,每月租金為每平方米157.5元,比租約C其時的每平方米275元月租低43%。然而,就在2009年7月以每平方米293元月租續訂租約C之前不考慮該鄰近租金較低的辦公室,並沒有文件交代原因(第3.2及3.6段)。

- 8. **需要改善停止租用辦公室的安排** 因應政府把辦公室設於自置樓宇的產業政策,產業署在有機會時會藉退租把決策局/部門遷離所租用的辦公室。審計署揀選了兩個計劃退租的個案進行審查,並發現可予改善之處(第 1.11 及 3.11 段):
  - (a) 租約 D 的退租計劃沒有落實 自 2003 年 12 月起,社會福利署 (社署) 的 4 個組別一直按租約 D 租用一個位於九龍灣的甲級辦公室樓宇內其中 4 層合共 5 243 平方米辦公室。產業署在 2006 年邀請社署把該 4 個組別遷往一新聯用大樓 (2015 年落成),但在 2008 年,產業署證實只可搬遷 3 個組別 (中央個案記錄貯存室除外)。 2012 及 2013 年,有見個案記錄持續增加,社署向產業署提議把中央個案記錄貯存室遷往成本較低的辦公室 (沒有要求指定地點)。產業署拒絕社署的建議,認為其九龍灣辦公室的租金處於低水平。社署的 3 個組別在 2015 年年中搬遷後,其九龍灣辦公室的 76% 面積由中央個案記錄貯存室及 24% 的面積由社署兩個其他組別使用。2015 年 12 月,租約 D 再續訂 (每月租金為每平方米 265 元)。審計署從產業署的記錄得知,有其他決策局/部門以較低月租租用物業作貯存用途,由每平方米 94 元至 147 元不等。產業署需要以更具成本效益的方法,滿足決策局/部門沒有地域限制的貯存需求(第 3.12 至 3.14 段);及
  - (b) *租約 E和 F的兩個租用物業空置* 2013 年,勞工處的兩個組別納入一個搬遷計劃,於 2017 年首季遷往政府自置物業,該等組別當時按租約 E和 F租用鰂魚涌的辦公室樓宇,辦公室面積分別為344 平方米和 159 平方米。產業署在 2014 及 2015 年就租約 E和 F

商議續租時嘗試加入終止條款,但未能成事,因此續租期固定為3年(分別至2017年11月和2018年5月)。審計署留意到,勞工處該等組別在2017年3月搬遷後,所租用的物業一直空置。雖然搬遷時間表在2016年10月已經確定,但直至2017年5月產業署才邀請決策局/部門申請使用租約E的空置辦公室。由於只獲短時間通知,使用期短促,沒有決策局/部門表示有意使用。至於租約F的空置辦公室,勞工處在2016年10月通知產業署會有另一個組別使用。然而,審計署曾實地視察,發現直至2017年8月底該辦公室仍然空置(第3.15及3.16段)。

#### 政府土地的使用情況

- 9. **找出未盡其用的政府土地作充份發展** 按照政府的土地政策,政府土地 須盡量發展或用作最佳用途。2010年11月,政府以針對性的方法找出未盡其 用的政府土地,由產業署和規劃署分別進行土地使用檢討和規劃評估。在找出 的土地上有任何重新發展建議,並會提交跨決策局/部門的產業策略小組,以 供審批和監察進度(第1.13及4.2至4.4段)。
- 10. **需要記錄揀選土地的理據** 在 2016 年的土地使用檢討後,產業署在 2016 年 7 月向規劃署轉介 28 幅土地作規劃評估。經參考規劃評估的結果後,產業署選出 15 幅土地審視,最終在 2017 年 9 月揀選出 4 幅土地優先作進一步處理,但並沒有記錄揀選理據。產業署有需要把揀選土地進行土地使用檢討的理據記錄在案 (第 4.11 至 4.13 段)。
- 11. **需要就揀選土地進行土地使用檢討定立先後次序** 截至 2017 年 8 月, 有 1 569 幅土地有待產業署進行土地使用檢討。基於每年只有 85 幅土地獲選進 行檢討,要完成這批土地的檢討工作,需時甚久。產業署需要在揀選發展潛力 較佳的土地以作檢討和跟進行動方面定立先後次序 (第 4.14 段)。
- 12. **需要物色工程項目倡議部門以推展重新發展建議** 2011 至 2015 年土地使用檢討中產業署找出的 18 幅未盡其用的政府土地,有 14 幅獲產業策略小組通過作重新發展用途。截至 2017 年 6 月,該 14 幅土地中有 1 幅已騰出作重新發展、11 幅正在進行規劃、2 幅列為優先次序較低。審計署就正在規劃的 11 幅土地當中 1 幅土地進行個案研究,發現康樂及文化事務署 (康文署) 正用

作存放博物館藏品的前實驗室(樓面面積 2 500 平方米)可供重新發展,為康文署和其他決策局/部門提供 18 300 平方米樓面面積。然而,截至 2017 年 9 月,即產業策略小組在 2015 年通過重新發展該前實驗室後兩年,仍未決定工程項目的倡議部門。重新發展建議也取決於期間為康文署的博物館藏品找到重置土地。產業署有需要就物色工程項目倡議部門尋求產業策略小組的指引,並從速協助康文署物色重置博物館藏品的土地(第 4.8 及 4.9 段)。

- 13. 土地於 1990 年收購後仍沒有決定是否推行擬議道路工程計劃 截至 2017 年 6 月,產業策略小組也監察 11 幅由規劃及土地發展委員會及產業策略小組委員轉介的有潛力土地。審計署就 11 幅土地當中的 1 幅進行個案研究,發現政府在 1990 年收購一幢樓高 4 層的貨倉,自 2008 年起一直空置。根據 1983 年的交通研究,擬議的葵涌環迴路的首選方案需收回該貨倉用地。 1987 年,該貨倉業主反對擬議的道路工程項目,並表示計劃重新發展該幅土地。 1990 年,政府透過與貨倉業主換地收購該貨倉用地。由 1991 至 2007 年,由於道路工程未有計劃,產業署把貨倉出租。然而,其後因該貨倉過於殘舊,難以用作短期用途,因此一直空置,截至 2017 年 8 月已為時約 10 年。在 1990 年因擬議道路工程而收購貨倉,但經過約 26 年仍沒有決定是否推行擬議道路工程計劃,情況並不理想。產業署表示,該幅土地未有盡用,如改劃作"工業"用途,最高地積比率可由 3 倍修訂至 9.5 倍。運輸及房屋局需要求運輸署檢討,從交通規劃角度而言現時是否仍需要推行該道路工程,如無需要,應盡快交回土地作其他用途(第 4.10 段)。
- 14. **政府產業資訊系統記錄遺漏和不符之處** 產業署在2000年開發電腦化政府土地數據庫,並在2013年將之整合為政府產業資訊系統。儘管政府產業資訊系統有助於找出未有盡用的土地,但審計署抽樣檢查顯示記錄有遺漏和不符之處。例如遺漏1項不能使用物業的相關土地及樓宇記錄、8項物業/樓宇的土地資料,以及沒有更新部分政府土地的狀況。產業署有需要採取措施,確保政府產業資訊系統記錄的資料是準確和最新的(第4.15及4.16段)。
- 15. **空置或未盡其用的部門專用樓宇** 產業署每半年一次,向產業策略小組報告個別決策局/部門轄下部門專用樓宇是否存在空置或未盡其用的物業(即物業的提供超乎所需)。根據產業署2017年4月的進度報告,截至2017年2月,在部門專用樓宇內的空置或未盡其用的物業有27項,包括1間樓面面積為6852平方米的前中學校舍,以及樓面面積各不足500平方米的26幢建築物(大多是位置偏遠的空置職員宿舍)(第4.23段)。

#### 審計署的建議

- 16. 審計署的各項建議載於本報告書的相關部分,本摘要只列出主要建議。 審計署*建議* 政府應:
  - (a) 採取措施,包括規劃更多聯用大樓,以應付各決策局/部門的額外物業需求(第 2.9 段);
  - (b) 密切監察用以搬遷灣仔政府綜合大樓的 9 個重置樓宇項目的推行情況,確保按時完成 (第 2.25 段);
  - (c) 在日後推行聯用大樓工程項目時,遇有新發展情況而影響項目的某些可分開處理部分的進度,當即進行成本效益分析,以評估推展項目的可能方案 (第 2.26(a)(i) 段 );
  - (d) 在日後就重置政府辦公樓宇進行規劃工作時,審慎檢討,研究能否以受影響用戶現有的物業滿足其需求 (第 2.26(b)(i) 段 );
  - (e) 為租用辦公室而揀選處所時,記錄拒絕/不推薦物業選項的理由 (第 3.17(a)(i) 段);
  - (f) 行使續租權之前,探討其他租金較低的合適物業,並記錄這方面決定的原因(第 3.17(a)(ii) 段);
  - (g) 以更具成本效益的方式,滿足各決策局/部門沒有地域限制的貯存需求(第 3.17(b)段);
  - (h) 改善租用辦公室的搬遷規劃 (第 3.17(c) 段 );
  - (i) 就揀選政府土地作土地使用檢討的理據備存記錄 (第 4.17(b) 段 );
  - (j) 採取措施,確保政府產業資訊系統記錄的資料是準確和最新的(第4.17(d)段);及
  - (k) 提醒相關決策局/部門根據《政府產業管理及有關事務規例》的規定,設法善用 27 項位於部門專用樓宇的空置或未盡其用的物業 (第4.27(a) 段)。

## 政府的回應

17. 政府整體上同意審計署的建議。

#### 第1部分:引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景,並概述審查目的和範圍。

#### 背景

- 1.2 財經事務及庫務局(財庫局)對政府產業管理事務負有政策責任,並且是負責發出及修訂《政府產業管理及有關事務規例》的主管當局。按照財庫局的政策指引,政府產業署(產業署——註1)負責就獲取、分配和管理政府自置及租用的辦公室為各決策局/部門提供行政支援服務。產業署由政府產業署署長掌管,主要職能包括:
  - (a) 藉興建、購置或租用以滿足政府對辦公室的需求;
  - (b) 向用戶分配適合的辦公室,訂立分配面積及家具的標準;及
  - (c) 藉檢討現有用途和鼓勵聯用發展,盡量善用政府土地的發展潛力。
- 1.3 產業署的運作職能由 5 個職能部別執行。租售編配部負責藉興建、購置或租用以獲取辦公室;分配辦公室予各決策局/部門使用;以及停止租用辦公室。土地應用部負責檢視一切關於善用專門劃作政府、機構或社區用途的土地資源事官,以及出租過剩的政府物業。產業署的組織圖載於附錄 A。
- 1.4 根據管制人員報告,產業署兩個綱領,即"獲取及分配產業"和"產業的使用"(註 2),在 2016–17 年度的開支共 7.857 億元。截至 2017 年 3 月,兩個綱領下的工作涉及 163 名人員。

#### 政府自置辦公室的提供

1.5 根據《政府產業管理及有關事務規例》,產業署的其中一項目標是監察 政府短期和長期的辦公室需求,並以經濟及具成本效益的方法滿足該等需求,

註1: 產業署在1990年4月成立,從當時的布政司署、屋宇地政署及差餉物業估價署接手 負責與政府物業事宜有關的各方面工作。

註 2: "產業的使用"綱領涵蓋土地的使用及過剩宿舍的處置。這次審查工作沒有包括過剩宿 舍的處置,因為這已在有關"過剩宿舍的管理"的審查工作中涵蓋,審查結果載於 2014年4月發表的《審計署署長第六十二號報告書》第1章。

一般的做法是使用政府自置物業,並於需要時,輔以租用物業。如辦公室短缺,相關的決策局/部門可申請分配物業,並呈交面積分配列表,向產業署述明要求,以便批核和採取跟進行動。如不能藉分配現有物業滿足對辦公室的額外需求,則視乎有沒有可用撥款,以下列替代方法之一提供辦公室:

- (a) **藉工務計劃興建** 就一般用途聯用辦公大樓(聯用大樓)而言,產業署會擔任協調角色,尋求撥款興建大樓並向用戶部門分配辦公室。至於部門專用樓宇(註3),倡議者/用戶部門/主要部門(如屬多用戶部門專用樓宇)負責就所需地方尋求撥款,以及用於營運和維持新設施的經常及其他開支。倡議者/用戶部門須就部門專用樓宇的地點、樓面面積和運作需要提供理據(註4);
- (b) **直接購置** 如政府自置辦公室不能符合迫切和長遠的辦公室需要, 而租用或興建又不是可行的替代方案,則可藉購置私人發展項目以 獲取辦公地方。如須購置辦公室,倡議者/用戶部門須負責藉工務 計劃的程序尋求撥款批准;
- (c) **藉批地條款在私人發展項目提供**由地政總署在賣地、批地或換地時加入批地條款,或由規劃署在核准規劃大綱中列明要求,在私人發展項目提供政府、機構或社區設施(例如社會福利設施和政府辦公室),以滿足政府部門的需要;及
- (d) **租用物業** 政府用戶的辦公室需求如屬短期、迫切或有地域限制, 又或並沒有自置物業可用,或在技術上或經濟上購置和興建屬於較 不可行的替代方案,則可向房屋委員會或私營機構租用物業,以滿 足此等需求。
- 1.6 截至2016年12月,產業署管理1023110平方米辦公室,包括715059平方米聯用大樓和私人發展項目內的政府自置辦公室,以及308051平方米的租用辦公室。至於7348976平方米專門建造,以供一個或多個決策局/部門執行專門職能及/或作辦公室用途的部門專用樓字,則由相關決策局/部門管理(見第1.5(a)段註3)。圖一顯示配合決策局/部門辦公室及運作需要的

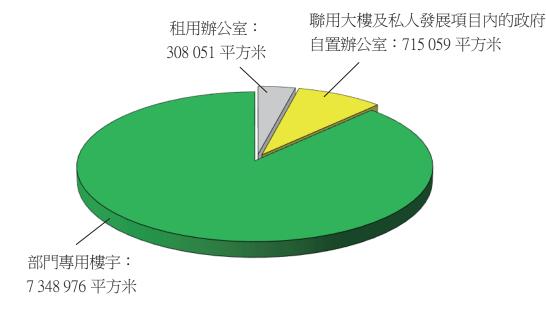
註 3: 部門專用樓宇是用作滿足相關決策局/部門的政策目標及/或運作需要的樓宇(例如 部門總部的獨立樓宇、法院、警署、圖書館、博物館、診所、大會堂及社區中心)及 構築物(例如污水處理廠)。儘管這些樓宇一般只供單一部門使用,以履行特定功能 及/或作辦公室用途,但有時可容納超過一個部門(例如政府總部),並在這情況下稱 為多用戶部門專用樓宇。

註 4: 部門專用樓宇的面積分配列表由產業檢審委員會審核,該會由建築署助理署長擔任主席,成員包括財庫局和產業署的代表。

各類政府物業。在2016-17年,租用辦公室的租金開支為9.6億元(見第3.2(a) 段註 19)。這次審查工作主要集中於產業署管理的政府辦公室。

#### 昌—

# 配合各決策局/部門辦公室及運作需要的 政府物業種類 (2016年)



資料來源:審計署對產業署記錄的分析

附註:產業署沒有就部門專用樓宇內的辦公地方面積備存記錄。根據相關決策局/部門就其 部門專用樓宇的分類,截至 2017 年 4 月,屬於辦公室用途的部門專用樓宇的面積約為 872 600 平方米。

1.7 **按年進行的檢討及預測** 根據《政府產業管理及有關事務規例》,各決策局/部門應每年檢視是否需要繼續使用獲分配位於政府自置及租用辦公室的所有辦公地方。各決策局/部門須先行作出內部安排,理順空間,探討所有可以節省空間的方法,在地盡其用後,如仍需要額外的辦公室,才提出要求。根據按年進行的辦公室使用檢討,各決策局/部門須就額外的辦公地方需求及過剩辦公地方提交報表(不包括部門專用樓宇,該等樓宇另行在每年的資產保管報表工作中匯報——註5)。在進行周年報表工作時,各決策局/部門只須報

註5: 這項工作的目的,包括報告各決策局/部門在財政年度結束時為提供公共服務所動用 屬政府擁有的建築物的非財務資料(以面積計算),這些資料與政府按應計制編制的帳 目一併發表。各決策局/部門須向庫務署確認所控制的資產清單,如有過剩的部門專 用樓宇地方,便須告知產業署。 告面積超過 50 平方米的過剩辦公室,而有關物業可能須交還產業署;產業署也建議在可行情況下,提交有關理順物業使用或把設施集中於一處的提議,以節省開支。產業署繼而進行協調,編制部門對額外辦公地方需求的每年預測,以供規劃用途。按照《政府產業管理及有關事務規例》,如政府物業超出所需,但又未能在政府內部改作其他長遠用途,有關決策局/部門便應考慮採取其他適當措施,善用過剩的政府物業,包括在政府內部作其他短期用途,進行商業項目及直接出租。產業署會嘗試物色其他政府用戶。根據產業署 2016 年的工作報告,辦公室的佔用率一直維持在 99.9%。

- 1.8 除了配合額外辦公室的需求,也須不時提供新的自置辦公室,以便推行政府下述政策措施:
  - (a) **遷離高價值地區** 1994 年,當時的庫務局就一般辦公室的地點發出備忘錄,說明政府的政策是把一般辦公室(即對地點沒有特定要求)由香港島和九龍的高價值地區分散到其他公共交通便利而物業價值較低的地區。政府在考慮搬遷政府辦公室時,會考慮各決策局/部門的運作需要、對提供公共服務的影響和成本效益等多項因素;
  - (b) 騰出商業中心區(註6)用地以發展甲級辦公室 財政司司長在2008-09年度的《財政預算案演詞》中表示,根據發展局及規劃署於2007年發表的《香港2030:規劃遠景與策略》,政府應在商業中心區內物色更多用地作發展甲級辦公室(註7)之用,以便持續促進經濟發展。政府會研究把位於灣仔海傍的3幢政府辦公大樓(即灣仔政府大樓、入境事務大樓和稅務大樓)(下稱"灣仔政府綜合大樓")遷至其他地區,以騰出商業中心區的土地。灣仔政府綜合大樓的樓面面積為175000平方米,為28個決策局/部門及司法機構合共約1萬名員工提供辦公地方。根據2017年完成,以為持續進行的《香港2030+:跨越2030年的規劃遠景與策略》研究提供資料的《檢討甲級寫字樓、商貿及工業用地的需求》顧問研究估計,在2013年商業中心區甲級辦公室總樓面面積(註8)短缺約為

註 6: 就發展局及規劃署於 2007 年公布的《香港 2030:規劃遠景與策略》而言,商業中心區 指中環、灣仔、上環、銅鑼灣、尖沙咀和西九龍填海區內的商貿地帶。

註7: 根據差餉物業估價署出版的《香港物業報告》,甲級辦公室有以下特點:新型及裝修 上乘、間隔具彈性、整層樓面面積廣闊、大堂與通道裝潢講究及寬敞、空氣調節系統 完善、設有良好的載客升降機設備、專業管理,以及普遍有泊車設施。

註8: 總樓面面積為建築物外牆以內面積,連同建築物內露台的面積,以及建築物外牆的厚度。

140 000 平方米,在 2041 年短缺量會增加至 1 060 000 平方米。 2017 年 7 月,發展局局長表示,政府會繼續落實策略規劃建議, 包括把不必設於商業中心區而佔用私人辦公室空間的政府辦公室 或政府樓字遷離,以便騰出商業中心區的空間;及

- (c) *提供更多會議及展覽活動設施* 香港特別行政區行政長官於 2017 年 10 月的《施政報告》公布:
  - (i) 拆卸重建香港會議展覽中心毗鄰的灣仔政府綜合大樓,改建 連結成為可互相通達和連成一體的會議展覽中心新翼;及
  - (ii) 新會議展覽中心上層可建酒店,作為會議展覽活動相關設施, 也可建甲級辦公大樓,增補市場不足。

根據按年進行的辦公室使用檢討(見第1.7段),各決策局/部門須就商業中心區辦公室提交報表,當中應報告其在商業中心區的辦公室可否遷至其他地區,如不能遷往商業中心區以外的地區,則須提出理據。

#### 租用辦公室及退租

- 1.9 租用 根據《政府產業署手冊》,租用辦公室的目標如下:
  - (a) 配合短期、迫切、有地域限制的辦公室或特定運作需要;及
  - (b) 為政府租用物業時,盡力達成整體上最有利的交易(即按承諾取得 低於實際淨市面租金5%的租金水平)。
- 1.10 **揀選物業** 在決定租用私人物業後,租售編配部會:
  - (a) 找尋地點,物色能最具成本效益地滿足用戶要求的物業;
  - (b) 視察及評核目標物業的合適程度,並徵詢委託部門和建築署的意見;
  - (c) 對物業進行估值,以評核業主要求的租金是否合理,並為議價訂立租金上限,以及審議要求的服務費是否可接受;及
  - (d) 商議租金安排、審議及執行租約協議。

1.11 **退租** 政府的產業政策是把辦公室設於自置物業,減少依賴租用物業。 產業署表示,為減少租用商業樓宇的經常開支,該署一直把握時機,以退租方 式,把租用物業的決策局/部門遷往自置物業。

#### 政府土地的使用情況

- 1.12 在 1997年的《施政報告》,政府公布新的土地使用措施:
  - (a) 以主動及有系統的方法,規劃政府建築物的工程項目;
  - (b) 透過建立全面的資料庫,以檢討政府土地現有及已規劃的用途;
  - (c) 協助各政府部門檢討對用地的需求,協調用戶的聯用發展,以達到 善用土地的目的;及
  - (d) 制訂優先計劃,釋放及重新發展未盡其用的政府用地,包括每年加入數幅新土地的持續推展計劃。
- 1.13 2000 年,產業署設立政府、機構或社區用地電腦資料庫,該資料庫在 2013 年更新為政府產業資訊系統。2010 年政府採取針對性的策略,以找出未 盡其用的政府土地,當中,產業署、規劃署及產業策略小組(註9) 擔當不同的 角色。截至 2017 年 5 月,政府產業資訊系統的 3 794 幅土地當中,有 25 幅由產業策略小組監察。

#### 審查工作

1.14 1997 年,審計署就"提供地方供政府使用"進行審查,結果載於 1997 年 10 月的《審計署署長第二十九號報告書》第 8 章。2004 年及 2008 年,審計署 就"政府土地的使用情况"及"在政府物業進行商業項目和物業的使用"完成另外兩項審查,審查結果分別載於 2004 年 3 月的《審計署署長第四十二號報告書》第 10 章,以及 2008 年 3 月的《審計署署長第五十號報告書》第 2 章。2017 年 5 月,審計署就產業署在政府辦公室的提供及政府土地的使用情況方面的工作展開審查,審查工作集中於以下範疇:

註9: 產業策略小組由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)擔任主席,成員包括產業署、 發展局、財庫局、民政事務總署、建築署及規劃署的人員。產業策略小組的職權範圍 載於附錄B。

- (a) 政府自置辦公室的提供(第2部分);
- (b) 政府租用辦公室的管理(第3部分);及
- (c) 政府土地的使用情况(第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處,並就有關事宜提出多項建議。

#### 鳴謝

1.15 在審查工作期間,財庫局、發展局、運輸及房屋局、產業署、司法機構、建築署、政府統計處、土木工程拓展署、渠務署、路政署、地政總署、康樂及文化事務署(康文署)、勞工處、規劃署、選舉事務處、社會福利署(社署)和運輸署人員充分合作,審計署謹此致謝。

#### 第2部分:政府自置辦公室的提供

- 2.1 本部分探討政府自置辦公室的提供情况, 並集中於下列方面:
  - (a) 一般用途聯用辦公大樓的規劃 (第 2.2 至 2.10 段);及
  - (b) 重置灣仔政府綜合大樓辦公室 (第 2.11 至 2.29 段)。

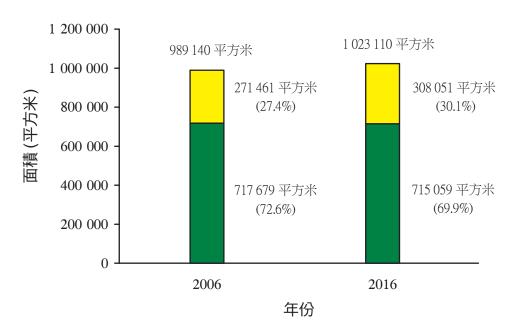
#### 一般用途聯用辦公大樓的規劃

- 2.2 **政府的產業政策** 財庫局表示,政府的產業政策,是盡可能把辦公室設於自置樓宇。正如第1.5段所述,政府辦公室可透過工務計劃興建、直接購置、在私人發展的地契條款下提供,或從私人物業市場租用。相比租用辦公地方,提供政府自置辦公室有多項好處:
  - (a) 較具成本效益;
  - (b) 對租住權有保障;及
  - (c) 較能切合用戶的特別要求,尤其是須進行大規模而費用昂貴的裝修工程的用戶。
- 2.3 因應政府的產業政策,產業署負責滿足各決策局/部門短期及長期的辦公室物業需要,主要是利用政府自置辦公室(例如聯用大樓),如有需要,則輔以租用辦公室。
- 2.4 增加租用辦公室 在1997年的審查工作(見第1.14段)中,審計署對租用的辦公室由1993-94年度的209042平方米,增加28%至1997-98年度的268000平方米(即佔辦公室總面積由20%上升至23%)表示關注。財庫局和產業署回應時表示,政府的政策是盡可能把用戶遷往自置物業。然而,多年來租用辦公室持續增加。根據產業署的管制人員報告,租用的辦公室由2006年的271461平方米增加了13%,至2016年的308051平方米,同期該署轄下的自置辦公室則由717679平方米減少0.4%至715059平方米(註10)。結果,租用的辦公室佔全部辦公室的百分比,由2006年的27.4%上升至2016年的30.1%(見圖二)。

註 10: 產業署表示,匯報的政府自置辦公室並不包括各決策局/部門佔用及直接管理的部門 專用樓字。

#### 昌二

### 產業署管理的辦公室中 租用辦公室面積增幅 (2006 至 2016 年)



說明: \_\_\_\_\_\_ 租用的辦公室 \_\_\_\_\_\_ 產業署管理的政府自置辦公室

資料來源:產業署的記錄

2.5 審計署審查發現,產業署轄下的政府自置辦公室在 2006 至 2016 年期間減少,主要因為聯用大樓數目由 50 幢下降至 46 幢 (註 11),導至辦公室面積減少約 6 700 平方米。儘管產業署通過購置/交換私人發展物業以及把過剩的自置物業 (例如宿舍/度假屋)轉作辦公室/倉庫用途,獲取約 4 100 平方米額外辦公地方,抵銷部分減幅,但淨減幅仍有 2 600 平方米 (6 700 平方米減去 4 100 平方米)。至於 2006 至 2016 年期間增加租用辦公室,產業署在 2017 年 9 月告知審計署,原因在於滿足服務擴展及推行新措施引致的額外辦公室需求。產業署預期,在已規劃的聯用大樓落成後,租用辦公室的面積會有所減少。

註 11: 2006 至 2016 年期間,4 幢聯用大樓(即廣東道政府合署、中間道多層停車場大廈、前政府飛行服務隊總部大樓及觀塘政府合署)先後拆卸,1 幢聯用大樓(即工業貿易署大樓)出售,但建造的聯用大樓只得1 幢(即工業貿易大樓)。因聯用大樓拆卸而遷出的辦公室已重置到新的部門專用樓宇(例如位於北角的海關總部大樓)或租用辦公室。

#### 有需要規劃更多腦用大樓

- 2.6 根據各決策局/部門向產業署提交的 2016 年按年進行的辦公室使用檢討報表 (見第 1.7 段),審計署發現,2017-18 至 2021-22 年度的 5 年期內,有 168 個新辦公地方要求,所需面積共 94 921 平方米。雖然當中 50 462 平方米可以透過騰出預計過剩的辦公室 (註 12) 提供,但仍有短缺 44 459 平方米。
- 2.7 審計署留意到,產業署在2017年7月告知規劃署:
  - (a) 已考慮手頭上各決策局/部門在按年進行的辦公室使用檢討提出 的短期和中期(3至5年內)物業要求,各決策局/部門沒有提出 獨立物業用地申請;及
  - (b) 已知會各決策局/部門,不會有長遠的政府自置處所可用,各決策局/部門需要視乎情況是否適當,向規劃署要求物色興建部門專用樓字的用地,以滿足長遠的物業需求。就此,產業署提交一份載列29個要求的一覽表,所需的辦公室總面積為29591平方米(註13),規劃署或需為此協助物色用地。產業署表示,該29個要求是從2016年按年進行的辦公室使用檢討報表(見第2.6段)的168個要求中篩選所得,依據的準則如下:
    - (i) 每項物業要求涉及超過 500 平方米;
    - (ii) 產業署對物業計劃沒有異議 (例如把分散的辦公室搬到同一地 方的計劃一般會被否決);
    - (iii) 物業需求屬長遠性質; 及
    - (iv) 尚未開始物色用地或長時間未能物色用地。
- 2.8 換言之,在 2017-18 至 2021-22 年度的 5 年期內,並沒有規劃新聯用大樓或部門專用樓字,以滿足各決策局/部門的額外物業需求(29 591 平方米 ——
- 註 12: 2016 年 10 月,產業署就按年進行的辦公室使用檢討向決策局/部門發出通函,要求 提交報表。根據該通函,過剩辦公室包括可騰出的聯用大樓內的辦公室及或租用物 業,而新辦公室需求只包括已獲有關政策局支持的需求。
- 註 13: 3 幢將陸續興建的聯用大樓(即西九龍政府合署、庫務大樓及將軍澳政府合署)未能完 全滿足額外地方需要,原因是該等聯用大樓主要用於重置灣仔政府綜合大樓的辦公室 (見第 2.11 段),只能為新的辦公室需求提供合共 8 200 平方米。

見第 2.7(b) 段)。產業署需要採取措施,包括規劃更多聯用大樓,以應付各決策局/部門的額外辦公室需求。

#### 審計署的建議

2.9 審計署*建議*,政府產業署署長應採取措施,包括規劃更多聯用大樓,以應付各決策局/部門的額外物業需求。

#### 政府的回應

2.10 政府產業署署長同意審計署的建議,並表示,產業署會繼續採取措施, 興建新的聯用大樓及/或以第 1.5 段所述的其他方法,滿足政府對一般用途辦 公室的需求。

#### 重置灣仔政府綜合大樓辦公室

- 2.11 財政司司長在 2008-09 年度《財政預算案演詞》宣布,搬遷灣仔政府綜合大樓的政府辦公室,會騰出商業中心區的土地,以滿足甲級辦公室的需求(見第 1.8(b) 段)。灣仔政府綜合大樓的搬遷工作是規模龐大的計劃,因為該計劃涉及樓面面積合共 175 000 平方米,28 個決策局/部門和司法機構合共約 1 萬名人員。要落實搬遷工作,當局須興建 9 幢重置大樓(見第 2.15 段表一)。產業署表示,在規劃重置樓字項目時,已顧及提供額外的地方設置社區設施,以及搬遷現時位於租用物業或政府用地的其他政府辦公室等因素,以善用土地及減少租金開支。
- 2.12 2008年3月,產業署向受影響的用戶發出通函,要求回覆遷離灣仔政府綜合大樓後對辦公室的需求,以及對7個已物色的重置地點(3個位於啟德,另外4個分別位於將軍澳、長沙灣、東涌及天水圍等地區)的選擇。2009年11月,產業署就擬議的搬遷計劃完成研究報告。該報告提出:
  - (a) 灣仔法院 (包括區域法院、家事法庭、小額錢債審裁處及其他法院 支援服務) 在灣仔政府綜合大樓佔用 26 834 平方米淨作業樓面面積

(註 14)。雖然產業署及規劃署留意到,司法機構要求把灣仔法院遷至位於香港島的商業中心區,但已找到的兩幅用地,即西營盤的前西區已婚警察宿舍及前西區裁判法院用地,均位於商業中心區以外;及

- (b) 經諮詢相關用戶後,認為天水圍及東涌的用地較為偏遠及不適合。
- 2.13 **搬遷方法及分配原則** 2010年9月,產業署要求受影響的用戶提供最新的用地要求及面積分配列表。2012年4月,財庫局就用戶辦公室分階段遷離灣仔政府綜合大樓向受影響的用戶發出通函,說明:
  - (a) **搬遷方法** 以循序漸進的方式,進行搬遷工作,在包括西九龍政府 合署(西九合署——見第 2.18 段)在內的政府辦公室物業可供重置 後,分階段搬遷灣仔政府綜合大樓的辦公室;
  - (b) **分配原則** 產業署參照有關用戶在 2008 年給予產業署的回覆中選 取的地點,並在考慮該等地點的樓面空間後,與有關的用戶處理分 配地方的事宜,原則如下:
    - (i) 提供前線服務的辦公室,將會較其他辦公室優先獲分配市區 政府辦公樓宇用地;
    - (ii) 基本上按照用戶辦公室現時在灣仔政府綜合大樓的樓面空間 分配地方。如要求額外分配地方,則視乎理據及該等重置用 地樓面空間的供應情況,或可予以考慮;
    - (iii) 要求把現時並非位於灣仔政府綜合大樓的辦公室集中一處的 要求(即把辦公室重置於同一地方),一般不會獲得考慮,除 非理由十分充分(例如因退租而節省開支或騰出位於高價地區 的辦公室),並須視乎重置用地是否有過剩樓面空間而定;及
    - (iv) 為確保辦公地方盡可能得到善用,各用戶必須審慎檢討其辦公室用地需要,以及必須具備理據,才提出增加地方的要求; 及

註 14: 淨作業樓面面積指實際分配予用戶作預定用途的樓面面積。舉例而言,淨作業樓面面 積不包括厠所、浴室和淋浴間、升降機大堂、樓梯間、公眾或共用走廊、樓梯井、自 動梯和升降機槽、停車位、上落客貨區及機械機房等設施佔用的地方。

- (c) 未來路向 產業署會分階段聯絡有關的用戶,商討搬遷工作的細節,包括重置建議、地方分配、所需的籌備工作,以及申請基本工程資源(見第1.5(a)段)的時間編排。各用戶須全力支持搬遷工作,展開所需的籌備工作,以便推展這項計劃。
- 2.14 **建議的 9 個重置項目** 截至 2013 年 5 月,除渠務署及司法機構外,產業署已經擬備 27 個決策局/部門的搬遷計劃,並提出 7 個新的重置樓字項目(見第 2.15 段表一項目 1 至 7)。2014 年 5 月,渠務署向產業署提議興建新的部門專用樓字,以重置其總部及在灣仔政府綜合大樓的辦公室(見第 2.15 段表一項目 8)。2016 年 5 月,司法機構原則上同意把灣仔法院遷往位於銅鑼灣商業中心區內的新區域法院綜合大樓(見第 2.15 段表一項目 9)。
- 2.15 **向財政司司長提交按季進度報告** 財庫局負責監察 9 個重置樓宇項目的推行情況。2014年4月,財庫局和產業署向財政司司長提交搬遷工作的進度報告。財政司司長並不贊同進度報告建議的時間表,並且要求加快處理程序以及減少所需時間。財政司司長並表示,應設立監察機制,訂立主要指標,以便財庫局密切監察進展情況。同月,財庫局告知產業署,為方便密切監察灣仔政府綜合大樓搬遷計劃,財庫局應在產業署協助下,向財政司司長提交按季進度報告,概述重置樓宇項目的內容、最新進展情況及遇到的限制/因難。自2014年9月起,財庫局一直向財政司司長辦公室提交按季進度報告。表一所示為截至2017年3月,9個重置樓宇項目已報告的進展情況。圖三所示為按照2014年9月及2017年3月進度報告,8個重置樓宇項目的暫定建造時間表(不包括現正進行初步規劃的區域法院綜合大樓——見表一項目9)。

#### 表一

### 搬遷灣仔政府綜合大樓辦公室 9個重置樓宇項目的進展情況 (2017年3月)

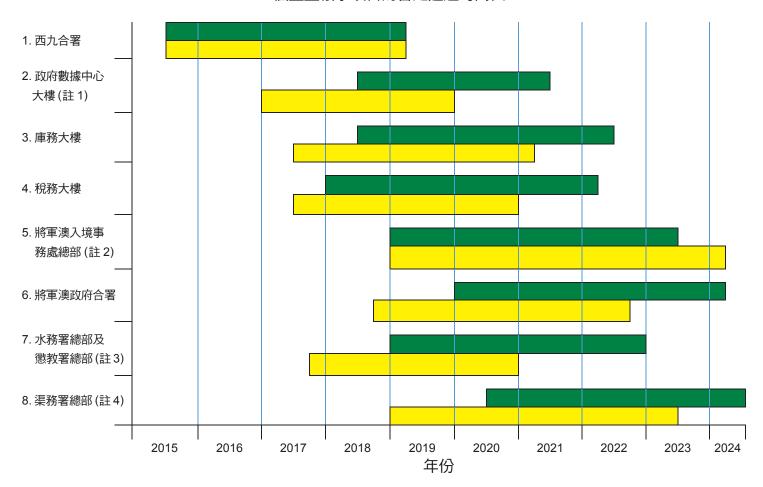
項目	重置樓宇項目	用作重置灣仔 政府綜合大樓 辦公室百分比 (註)	進展情況
1 (聯用大樓)	油麻地西九合署	22%	設計及建造合約已於2015年 7月批出,現正進行地基工程。
2 (部門專用樓宇)	長沙灣政府數據 中心大樓	54%	施工前顧問合約已於2015年11月批出,現正進行設計工作。
3 (聯用大樓)	長沙灣庫務大樓	64%	施工前顧問合約已於2016年 3月批出,現正進行設計工作。
4 (部門專用樓宇)	啟德稅務大樓	100%	已於 2017 年 1 月發出設計及建造合約的投標邀請。
5 (部門專用樓宇)	將軍澳入境事務 處總部	73%	將於 2017 年 4 月發出預審投標 資格的邀請。
6 (聯用大樓)	將軍澳政府合署	54%	已於 2017 年 1 月諮詢區議會, 現正進行規劃工作。
7 (部門專用樓宇)	香港島水務署總 部及懲教署總部	58%	已於 2016 年 11 月通過技術可行性研究,現正進行規劃工作。
8 (部門專用樓宇)	九龍渠務署總部	35%	已於 2016 年 12 月通過技術可行性研究,現正進行規劃工作。
9 (部門專用樓宇)	銅鑼灣區域法院 綜合大樓	未有提供	司法機構現正製備工程界定書。

資料來源:產業署的記錄

註:產業署表示,用作重置灣仔政府綜合大樓辦公室的百分比或會有所修訂。在規劃重置樓宇項目時,已 顧及提供額外的地方設置社區設施,以及搬遷現時位於租用辦公室的其他政府辦公室等因素(見第 2.11段)。

昌三

# 按照 2014 年 9 月及 2017 年 3 月進度報告 8 個重置樓宇項目的暫定建造時間表



説明: 2017年3月的暫定建造時間表 2014年9月的暫定建造時間表

資料來源:產業署的記錄

註1:創新及科技局表示,該項目會在2018年後期展開。

註2:入境事務處表示,該項目會在2019年首季展開。

註3:懲教署表示,建造時間表只是暫定性質,進一步進展情況將取決於各種因素。相關的 決策局/部門將繼續合作推行該項目。

註 4: 渠務署表示,按照 2017 年 7 月完成的檢討結果,該項目會在 2019 年 9 月展開,以期 在 2023 年 9 月完成。

附註:區域法院綜合大樓項目尚在初步規劃階段,未有暫定建造時間表(見表一項目9)。

- 2.16 **需要監察重置灣仔政府綜合大樓辦公室的進度** 按照在 2017 年 3 月呈交財政司司長的進度報告,灣仔政府綜合大樓的整體搬遷工作,估計最快在 2025-26 年度完成。正如第 2.15 段圖三所示,2014 年 9 月報告的重置樓宇項目暫定建造時間表與 2017 年 3 月報告的比較,有 6 個項目延誤。產業署表示,暫定完工日期有變,主要因為項目範圍改變以滿足地區需要、技術上的限制,以及尋求撥款批准所需的時間。灣仔法院的搬遷工作尚在規劃,並未有預計完成日期。財庫局需要與產業署和建築署合作,密切監察 9 個重置樓宇項目的推行情況,以確保按時完成。
- 2.17 **審計署的審查** 審計署審查灣仔政府綜合大樓搬遷工作,發現以下可予改善之處:
  - (a) 西九合署工程計劃的落實情況(見第2.18至2.23段);及
  - (b) 為灣仔政府綜合大樓的兩個用戶物色重置用地(見第 2.24 段)。

#### 西九合署工程計劃的落實情況

- 2.18 在 9 個重置樓字項目當中,西九合署工程計劃 (見第 2.15 段表一項目 1) 在灣仔政府綜合大樓搬遷計劃於 2008 年公布 (見第 2.11 段) 前已一直進行。西九合署座落於油麻地,包括兩幢分別樓高 15 層及 17 層的大樓,估計提供合共約 50 500 平方米淨作業樓面面積,並設有地下停車場。2002 年,建築署完成西九合署工程計劃的可行性研究,當時的規劃目的是:
  - (a) 重置受建造路政署中九龍幹線(註 15)影響位於油麻地的 4 幢政府 樓宇(即九龍政府合署、油麻地多層停車場大廈、油麻地賽馬會分 科診所及油麻地專科診所新翼的衞生署設施);及
  - (b) 提供新的政府辦公室,以配合停止租用位於不同地區的辦公室及滿 足新的需求。
- 2.19 西九合署工程計劃在 2003 年 7 月納入工務計劃,並在 2005 年獲預留撥款,以進行相關規劃工作。2005 年 7 月,產業署告知財庫局:

註 15: 擬議的中九龍幹線是雙程三線分隔幹道,連接西九龍油麻地交匯處及東九龍啟德交匯處,為九龍主要東西行幹道的交通作出分流,以紓緩交通擠塞和應付未來的交通需求。2017年10月,財務委員會通過撥款423.639億元,推行中九龍幹線工程計劃。

- (a) 受影響的 4 幢政府樓宇,應在 2010 年 4 月前騰空,以便屆時中九 龍幹線按規劃展開建造工程;及
- (b) 為達到中九龍幹線工程計劃的整體計劃時間表,產業署會聯同建築署及受影響的決策局/部門研究,採取分階段的方法完成部分西九合署的建造(即西九合署辦公室的56%——見第2.22段表二),以便在西九合署工程計劃整體完成前,容納各決策局/部門須搬遷的設施。

儘管其後發現分階段建造的方法實際可行,但鑑於建築署預計(註 16)整體成本因而較高,產業署在 2005 年 8 月決定,西九合署工程計劃應一次過進行。

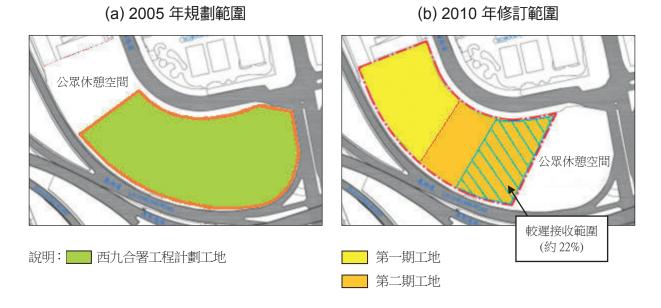
- 2.20 **西九合署工程計劃規劃的轉變** 2005 至 2011 年期間,西九合署工程計劃的規劃工作有所轉變,情況如下:
  - (a) **暫緩西九合署工程計劃** 2005年9月,在西九合署工程計劃獲預 留撥款後不久(見第2.19段),路政署告知產業署,該署會進行顧 問研究,並會在2006年第四季得知檢討結果。路政署表示,顧問 研究的目的之一,是檢討中九龍幹線的走線方案,目的是保育油麻 地警署及盡量保留現有的政府、機構或社區設施。2006年12月,建築署得悉中九龍幹線顧問研究(當時尚未展開)將會檢討重置4 幢政府樓宇的需要,而研究結果會影響到西九合署工程計劃的最終 規模及技術可行性研究的開展,該署遂告知產業署,不能按計劃繼 續進行西九合署工程;
  - (b) **工地範圍改變** 2007年7月,路政署向產業署傳閱關於一項鐵路計劃的資料。2007年10月,路政署提醒產業署,為西九合署預留的部分用地,將會由2009年年底起至2014—15年期間用作鐵路項目工地。自2007年11月起,路政署一直與產業署及其他相關決策局/部門研究多種方案,分階段移交有關用地,以減輕西九合署工程計劃受到的影響。2009年9月,各方達成土地分配安排,在2010年修訂原先的2005年西九合署規劃工地及毗連公眾休憩空間範圍。經修訂的西九合署部分工地(22%)最早要在較後階段至2015年3月才可供使用(見圖四的2005年規劃工地範圍及2010年的修訂範圍)。2010年4月,因應該等改變,建築署修訂技術可行性研究報告,訂明西九合署工程計劃將會分拆為兩期進行,即第一

註 16: 建築署表示,該署作為工程代理,須就分階段方法對成本及計劃時間表的影響提供意見,但該署無從決定工程計劃應一次過或分階段進行。

期興建的一幢辦公大樓 (總淨作業樓面面積的 33%) 訂於 2015 年 5 月完成,而第二期興建的另一幢辦公大樓 (其餘 67% 淨作業樓面面積) 訂於 2017 年 11 月完成;及

#### 圖四

#### 西九合署工地範圍的轉變



資料來源:產業署的記錄

- (c) 用戶轉變 2008年1月及2010年6月,路政署告知產業署,中九 龍幹線工程計劃無須拆卸兩幢政府樓字(分別為油麻地賽馬會分科 診所及九龍政府合署)。因此,原先在西九合署預留作重置該兩幢 樓字的部分辦公室地方,可分配用作重置灣仔政府綜合大樓的辦公 室。2011年8月,建築署進一步修訂西九合署工程計劃的技術可 行性研究報告,以配合用戶轉變。結果,第一期的預定完工時間由 2015年5月押後至2016年11月,第二期的完工時間則沒有改變(即 2017年11月)。
- 2.21 2014年2月,財庫局告知立法會財經事務委員會,第一及二期的預定 完工日期為2018年年底及2019年年初。根據財庫局在2015年4月提交立法 會財務委員會(財委會)的建造西九合署撥款文件:

- (a) 建造工程會分兩期進行,因為部分工地在稍後階段才可供使用,即 較遲接收的範圍(見第 2.20(b) 段)。如獲財委會通過,建造工程會 在 2015 年下半年展開,並於 2019 年年初完工;
- (b) 總淨作業樓面面積約 58% 會用作重置在灣仔、尖沙咀、旺角和觀塘租用物業的政府辦公室。停止租用有關物業有助增加各區的商業樓面供應,預計每年可節省約 1.6 億元的租金開支 (按 2014 年 12 月價格水平計算);及
- (c) 產業署已諮詢油尖旺區議會及區內多個持份者(包括1個屋苑及鄰近兩間學校)。油尖旺區議會議員在2013年12月表示支持工程計劃,但對可能造成的環境及交通影響表示關注。
- 2.22 2015年6月,財委會通過撥款47.425億元推行西九合署工程計劃。 2015年7月,當局批出西九合署的43.328億元設計及建造合約,以期於 2019年年初完成。截至2017年6月,地基建造工程及其他設計工作仍在進行。 表二概述2005年7月至2015年4月期間西九合署工程計劃的主要轉變。

表二

# 西九合署工程計劃規劃的主要轉變(2005年7月至2015年4月)

	2005年 7月	2010年 4月 (工地 範圍轉變)	2011年8月(用戶轉變)	2012 年 9 月	2014 年 2 月 (財經事務 委員會)	2015年4月(財委會文件)		
預算建造費用 (百萬元)	1,557 (2005 年 9 月 價格水平)	3,534 (2009 年 9 月 價格水平)	4,199 (2011 年 9 月 價格水平)	4,944 (2012 年 9 月 價格水平)	— (註 2)	4,742.5 (包括 通貨膨脹) (或 3,822 即 2014 年 9 月 價格水平)		
預計完工	2010年7月	第一期: 2015年5月 第二期: 2017年11月	第一期: 2016年11月 第二期: 2017年11月	第一期: 2017年11月 第二期: 2018年4月	第一期: 2018 年年底 第二期: 2019 年年初	分兩期, 2019 年年初 整體完成		
規劃分配的辦	規劃分配的辦公地方 (平方米)							
(a) 受中九 龍幹線 影響的 辦公室	28 070 (56%)	16 700 (33%)	4 000 (8%)	4 247 (9%)	6 060 (12%)	6 060 (12%)		
(b) 停止租 用辦公 室	18 755 (37%)	33 300 (67%)	41 550 (83%)	36 114 (72%)	30 300 (60%)	29 290 (58%) 66%		
(c) 新增地 方及其 他	3 325 (7%)				3 030 (6%)	4 040 (8%)		
(d) 重置灣 仔政府 綜合大 樓	— (註1)	— (註1)	4 450 (9%)	9 639 (19%)	11 110 (22%)	11 110 (22%)		
總計	50 150	50 000	50 000	50 000	50 500	50 500		

資料來源:產業署的記錄

註1:在2008-09年度的《財政預算案演詞》宣布搬遷灣仔政府綜合大樓。產業署在2008年1月及2010年6月獲悉,不需要預留辦公用地重置油麻地的兩幢政府樓宇(見第2.20(c)段)。

註 2: 根據委員會文件,預算成本為每平方米 30,000 元至 33,000 元 (2013 年 9 月價格水平)。

- 2.23 推行西九合署工程計劃需時甚久 正如第 2.19 段及第 2.22 段表二所示, 西九合署工程計劃由推出 (即 2003 年 7 月納入工務計劃)至 2015 年 6 月獲批 撥款,需時近 12 年,需時超過在這段期間落實的另外兩項政府辦公室大樓工 程計劃 (2 至 5 年 —— 詳情見附錄 C)。審計署審查項目的發展,發現在推行西 九合署工程計劃方面有下列可汲取教訓之處:
  - (a) 需要考慮為停止和用辦公室而提前進行部分西九合署工程計 劃 西九合署工程計劃的規劃旨在重置受中九龍幹線工程計劃影 響的政府樓字,並提供新的辦公地方以便配合停止租用物業作政府 辦公室(見第2.18段)。2006年12月,建築署得悉中九龍幹線顧問 研究會檢視重置政府樓宇的需要,遂告知產業署不能按計劃繼續進 行西九合署工程(見第2.20(a)段)。然而,西九合署一個重要部分 (以淨作業樓面面積計算為44%——見第2.22段表二)是用作提供 新辦公室和配合停止租用辦公室,而與中九龍幹線工程計劃無關, 實可獨立推展,因為分階段建造西九合署的做法在2005年8月被 視為實際可行(見第2.19段)。儘管分階段建造的方法或會導致成 本較高,但提早自置新辦公室及停止租用辦公室,可以節省租金開 支。產業署在2006年決定押後整項西九合署工程計劃以待中九龍 幹線顧問研究得出結果,但沒有記錄顯示產業署就此決定曾為分階 段推行西九合署工程計劃進行成本效益分析。結果,中九龍幹線工 程計劃的重置需求在2010年(3.5年後)才有定案。其後經規劃作 重置用的辦公室用戶又有轉變,使西九合署工程計劃的施工日期再 延後逾1年(見第2.20(c)段)。與此同時,預計建造成本已由 2005 年 7 月的 15.57 億元增加至 2011 年的 41.99 億元,增幅為 170%(見第 2.22 段表二)。事實上,分階段建造方法在 2010 年獲得 採納,以解決因鐵路項目導致較遲接收部分工地範圍的問題(見 第2.20(b) 段);及
  - (b) **需要在較早階段進行公眾諮詢** 根據建築署發出的《項目管理手冊》,在完成技術可行性研究後,項目小組按照獲通過的技術可行性研究製備大綱圖時,應預留充足時間進行公眾諮詢工作,包括有需要時在較早階段協調及支援委託部門進行公眾諮詢工作,以及適時協助解決公眾的反對意見(註 17)。西九合署工程計劃以設計及建造項目方式推行。建築署(工程代理)在 2011 年 8 月完成經修訂的技術可行性研究報告後,西九合署工程計劃已經準備就緒,可進

註 17: 值得注意的是,根據當時的《環境運輸及工務局技術通告(工程)第 4/2006號》(現仍 生效),應與委託部門商議盡早就工程計劃進行公眾諮詢工作,以及在工程計劃提升 至乙級和初步設計已完備可予公眾討論時盡快展開公眾諮詢。

行公眾諮詢。然而,直至2012年7月,產業署才把2013年3月進行公眾諮詢的計劃(註18)告知財庫局。結果,在2013年4月才展開公眾諮詢工作,並經進一步諮詢以處理區內關注的問題後,至2013年12月才得到區議會支持。審計署認為,日後推行聯用大樓工程項目時,產業署需要諮詢建築署的意見,及早進行公眾諮詢,以便及時處理公眾關注/反對意見。

#### 為灣仔政府綜合大樓的兩個用戶物色重置用地需時甚久

2.24 自 2008 年起,規劃署致力物色合適用地,以重置灣仔政府綜合大樓的辦公室,而產業署也聯同受影響的用戶,就已物色的用地進行配對工作。審計署留意到,在 28 個受影響的決策局/部門和司法機構當中,為渠務署及司法機構物色重置用地 (見第 2.15 段表一項目 8 及 9) 需時最長 (即分別在 2014 年及 2016 年) 才能定案。審計署審查該兩宗個案,發現均有可汲取教訓之處,見個案一及二。

#### 個案一

#### 搬遷渠務署辦公室至污水泵房用地

- 1. 2008年4月,渠務署告知產業署,該署設於灣仔政府綜合大樓的所有辦公室可遷往灣仔以外地方。渠務署認為,位於長沙灣、啟德及將軍澳的5個擬議重置用地皆可接受。2013年12月,產業署告知渠務署,渠務署在灣仔政府綜合大樓的辦公室會遷往將軍澳或啟德的新建聯用大樓。
- 2. 2014年1月,渠務署要求產業署把其位於灣仔政府綜合大樓的所有辦公室及其他各處的辦公室重置於啟德,以便監察全港的防洪及污水工程計劃和設施。2014年2月,產業署回覆,基於渠務署提供全港性質的服務,在運作上沒有需要把辦公室設於啟德,並建議把灣仔政府綜合大樓的渠務署辦公室遷往將軍澳。

註 18: 產業署表示,公眾諮詢計劃是基於工程代理在 2012 年 6 月告知的工程時間表而制定。

#### 個案一(續)

- 3. 2014年5月,渠務署告知產業署,該署不會使用將軍澳聯用大樓的辦公室,並計劃在九龍其中一個污水泵房用地興建部門專用樓宇(註1)。 2015年2月,發展局通過渠務署建議的部門專用樓宇工程界定書,並於 2015年9月通過建築署擬備的技術可行性研究。
- 4. 根據《財務通告第 5 / 2012 號》(註 2),新工程項目須最少達到編配用地發展潛力的 90%。建築署表示,儘管擬議的部門專用樓宇可達到 90%以上發展潛力,但仍盡力令用地更加地盡其用。2015 年年底至 2016 年年初,發展局聯同渠務署、產業署、規劃署及建築署進行檢討,並且決定加入社署為聯合用戶(註 3)。如獲批撥款,工程項目定於 2019 年 9 月展開,以期於 2023 年 9 月完成。

## 審計署的意見

5. 建議在污水泵房用地興建部門專用樓宇是創新的方案,可滿足渠務署的重置需要,又能地盡其用。這是跨決策局/部門積極合作,善用現有已佔用用地剩餘發展潛力的良好案例。然而,該項建議在2014年才提出,與產業署展開灣仔政府綜合大樓搬遷計劃相距約6年時間。事件顯示,產業署在日後規劃重置政府辦公室樓宇時,須要求所有受影響的用戶審慎檢討能否以現時佔用物業(包括具有剩餘發展潛力的用地)滿足其辦公室需求。在及早全面探討所有方案,從而以具成本效益及適時方式滿足受影響用戶的用地需要方面,此舉至為重要。

資料來源:審計署對產業署記錄的分析

- 註1: 渠務署表示,該項創新項目旨在善用土地,以及提倡共用政府土地作不同用途。該部門 專用樓宇,是在審慎考慮多項因素後建議,例如設施的規劃改善工程、用地的運作限制、 鄰近的規劃住宅展發展及區內居民的預計反應。
- 註2:2017年6月,該通告由載述相若規定的《財務通告第4/2017號》取代。

#### 個案二

#### 搬遷灣仔法院

- 1. 2008年4月,因應產業署通函的要求(見第2.12段),司法機構表示:
  - (a) 重置灣仔法院(註 1)的首選地點為商業中心區(上環、中環、灣 仔或銅鑼灣)的獨立法院大樓,因為法律執業者及專業人士大多 在香港島的商業中心區工作;及
  - (b) 所需總淨作業樓面面積(見第2.12(a) 段註 14) 約為 20 000 平方米, 而預算總樓面面積(見第1.8(b) 段註 8) 約為 56 000 平方米。
- 2. **位於西營盤的擬議重置用地** 2008年10月,就產業署的查詢,司法機構認為,可接納以位於西營盤的前西區已婚警察宿舍及鄰近的前西區裁判法院大樓為擬議重置地點。2008年12月,產業署告知司法機構,按照該前宿舍用地可提供5420平方米面積計算,可建的最大總樓面面積約為50000平方米,或未能完全達到司法機構要求的56000平方米總樓面面積。司法機構須研究能否把要求減至50000平方米。2009年3月及5月,產業署告知司法機構:
  - (a) 在較後的設計階段,建築師可協助以擬議的50000平方米總樓 面面積滿足司法機構的淨作業樓面面積要求;及
  - (b) 参照灣仔法院的平面圖 (見第 2.13(b)(ii) 段 ),估計總樓面面積的需求約為 30 753 平方米。
- 3. **樓層高度的要求** 2012年5月,產業署告知司法機構,可供使用的土地面積修訂至5200平方米,根據產業署的評估,仍可提供總樓面面積49000平方米。2012年5月,在產業署與司法機構的會議席上透露,產業署是以灣仔法院當時的4.5米層與層之間高度(層高)估算總樓面面積,而參照當時正建造的西九龍法院大樓的設計,層高的要求是7米(以容納屋宇設備裝置、結構構件及架高地台)。2012年6月,司法機構告知產業署,該擬議用地或未能提供50000平方米總樓面面積,故認為並非合適用地。後來,在2012年7月及8月的通訊中:

#### 個案二(續)

- (a) 產業署表示,一如 2012 年 4 月財庫局發出的便箋所述,辦公地方基本上按照用戶現時在灣仔政府綜合大樓的樓面面積分配(見第 2.13(b)(ii) 段),以及層高要求由 4.5 米改為 7 米後,擬議的重置用地便不再合用;及
- (b) 司法機構表示,在2012年5月的會議之前,司法機構未獲諮詢灣仔法院現時的層高是否足夠,或應否採納灣仔法院現時的層高為新法院的準則。再者,《建築物(規劃)規例》(第123F章)規定的用地覆蓋率為62.5%,而產業署計劃所根據的用地覆蓋率為100%。

2012年11月,產業署參考規劃署的建議後告知司法機構,香港島沒有其他 合適用地可滿足50000平方米的總樓面面積要求。

- 4. 2012 年 9 月至 2013 年 1 月期間,產業署就層高由 7 米減少至 4.5 米可達到的樓面面積徵詢建築署。建築署表示:
  - (a) 參照不同時期落成/即將落成的數幢法院大樓設計,新法院大樓 採用較高的層高,例如2001年落成的粉嶺法院大樓的層高為 6米,而當時訂於2015年落成的西九龍法院大樓的層高為6米 至7米。如參照現行法院設計標準的層高規定,採用較低用地覆 蓋率(註2)並假設建築物高度放寬至88米,西營盤用地的最大 可達到淨作業樓面面積約為9400平方米(或總樓面面積 25900平方米),僅可滿足司法機構的部分需求(約20000平方 米——見第1段)。因此,擬議的用地不適合用作重置灣仔法院; 及
  - (b) 假設層高為 4.5 米,可達到的淨作業樓面面積為 10 900 平方米至 12 400 平方米。藉採納 4.5 米較低層高而可能增加潛力 (即樓面面積),屬不切實際的假設情況。建築署並不建議進行這樣的研究,因為這會產生誤導性的結果。

#### 個案二(續)

5. **物色另一用地** 2013年7月,因應司法機構提交陳述,指高等法院及區域法院均沒有擴展空間,有必要以全面的方法制訂方案,以滿足司法機構的長遠用地需要,有關的決策局/部門進行另一輪物色用地工作,物色合適用地以滿足司法機構的長遠用地需要,包括重置灣仔法院。2014年11月,司法機構告知政府,司法機構需要 26 000 平方米淨作業樓面面積供灣仔法院及位於油麻地的土地審裁處使用。2015年4月,政府提議,把可提供淨作業樓面面積 26 000 平方米 (有待詳細評估)的銅鑼灣商業中心區用地用作發展區域法院綜合大樓 (包括重置灣仔法院)。2016年5月,司法機構原則上接納使用該擬議用地。

## 審計署的意見

6. 儘管產業署早於 2008 年便協助司法機構物色西營盤的前宿舍用地以搬遷灣仔法院,但直到 2012 年才察覺,該署在估算可達到的總樓面面積時,是以現時灣仔法院的 4.5 米層高為基礎,因而有別於現行法院設計標準 7 米層高所估算的面積。有關用地覆蓋率也少於假設的 100%。結果,擬議的西營盤用地不適合用作重置灣仔法院,而須再次物色用地。審計署認為,在日後協助用戶物色用地重置地方/辦公室時,產業署有需要及早諮詢用戶及工程部門的意見,了解規劃假設/參數,以便估計可達到的總樓面面積/淨作業樓面面積,從而確保擬議的用地可全面滿足有關用戶的辦公室及運作需要。

資料來源:審計署對產業署記錄的分析

- 註 1: 只建議把灣仔法院的區域法院和家事法庭(見第 2.12(a) 段),以及位於油麻地的土地審 裁處重置於商業中心區的獨立法院大樓。小額錢債審裁處則建議重置於西九龍另一幢 已經計劃興建的法院大樓。
- 註 2: 2008 年 11 月,規劃署告知產業署,在分區計劃大綱圖上劃為政府、機構或社區用途的 土地,其發展密度不受限制。2012 年 9 月,規劃署告知產業署,根據屋宇署在該月發 出的便箋,儘管該法院大樓不受《建築物條例》(第 123 章) 規管,但在預留有關用地時, 一直假設覆蓋率約為 80%。

# 審計署的建議

2.25 審計署*建議*,財經事務及庫務局局長應聯同政府產業署署長及建築署署長,密切監察用以搬遷灣仔政府綜合大樓的 9 個重置樓宇項目的推行情況,確保按時完成。

#### 2.26 審計署並建議,政府產業署署長應:

- (a) 在日後推行聯用大樓工程項目時:
  - (i) 遇有新發展情況而影響項目的某些可分開處理部分的進度, 當即進行成本效益分析,以評估推展項目的可能方案,例如 採取分階段推展的方法;及
  - (ii) 經諮詢建築署署長後,及早進行公眾諮詢,以便及時處理公 眾關注/反對意見;及
- (b) 在日後就重置政府辦公樓宇進行規劃工作時:
  - (i) 要求各受影響的用戶審慎檢討,研究能否以現有的物業 (包括 具備剩餘發展潛力的用地)滿足其需求;及
  - (ii) 及早就用作估計總樓面面積/淨作業樓面面積的規劃假設/ 參數,諮詢用戶及工程部門,確保擬議的用地可全面滿足有 關用戶的辦公室及運作需要。

# 政府的回應

- 2.27 財經事務及庫務局局長同意審計署在第 2.25 段所述的建議,並會繼續 與產業署、建築署及有關的用戶合作,密切監察灣仔政府綜合大樓的搬遷工 作。他表示,灣仔政府綜合大樓搬遷工作規模龐大,涉及 28 個決策局/部門 和司法機構,財庫局:
  - (a) 藉產業署的定期匯報(當中載有建築署及其他相關用戶提供的資料), 監察搬遷工作; 及
  - (b) 藉定期與產業署舉行內務會議,留意灣仔政府綜合大樓搬遷工作的 進度,以及與受影響的用戶舉行跨部門會議,協助解決協調事官。

- 2.28 政府產業署署長整體上同意審計署在第 2.26 段所述的建議,並表示:
  - (a) 如有足夠資料(例如工程代理預計的建造費用)及可作出合理假設, 產業署會考慮進行成本效益分析,評估可行方案。西九合署工程計 劃的基本目的,在於滿足中九龍幹線工程計劃的重置需要。在退租 計劃定案之前,技術上不能進行成本效益分析,而退租計劃的定案 視乎中九龍幹線工程計劃的最終重置需要,至於重置需要則繫於中 九龍幹線的走線;
  - (b) 產業署一般會按照技術可行性研究報告所述的建造時間表,進行公 眾諮詢。事實上,產業署已在規劃初步階段,就有關搬遷灣仔政府 綜合大樓的其他兩幢聯用大樓工程項目諮詢公眾,並會繼續在合適 時及早進行公眾諮詢工作;
  - (c) 產業署已要求受影響的灣仔政府綜合大樓的用戶全面及審慎檢討 其物業需求,在制訂重置要求時顧及有關重組、縮減人手及其他措 施的長遠計劃;
  - (d) 產業署會繼續在初步階段就規劃假設/參數諮詢用戶,以確保擬議用地合適。至於有關搬遷灣仔法院的個案二(見第2.24段),產業署的角色是協助司法機構(即工程項目倡議者),物色合適的重置用地,興建部門專用樓字。就此:
    - (i) 產業署曾在較早階段(即 2008 年)就特殊辦公室需求,諮詢所有受灣仔政府綜合大樓搬遷工作影響的用戶,並就已物色到的用地與工務部門緊密合作,研究在估計可達致總樓面面積/ 淨作業樓面面積時應採用什麼規劃假設及參數,以便評估這些用地是否合適;
    - (ii) 產業署認為西營盤用地能否滿足司法機構的用地需求,關鍵在於司法機構對層高的要求,而不是提供新法院覆蓋範圍的用地面積。2009年,產業署告知司法機構重置是一對一的基準規劃(見第2.12段)。該署在考慮替代用地是否適合時,已參照司法機構提供的總樓面面積/淨作業樓面面積需求,並顧及產業署已知悉的任何特別要求;及
    - (iii) 儘管建築署在 2013 年年初已作出評估 (見第 2.24 段個案二第 4(a) 段),產業署在 2013 年 5 月就西營盤用地技術上是否適合作重置用途進一步諮詢規劃署及建築署,所得的意見是該地

用作重置灣仔法院是可行的,但須符合若干條件,包括放寬建築物高度限制,以及確定所需面積及層高要求;及

- (e) 關於第 2.25 段所載的審計署建議,產業署一直與工程項目倡議者 及工程代理緊密合作,落實 9 個重置樓宇工程項目,以及解決遇到 的問題/困難。該署會繼續向財庫局匯報工程項目的推展進度,以 監察落實情況,確保按時完成重置樓宇。
- 2.29 就第 2.24 段有關搬遷灣仔法院的個案二,司法機構政務長表示:
  - (a) 灣仔法院的 4.5 米層高,是 80 年代的要求,多年來法院大樓的層高要求已演進至約 6 米至 7 米,以便容納屋宇裝備、結構構件及架高地台;及
  - (b) 在商討搬遷灣仔法院時,當前的層高要求已經是7米,以往的4.5米 層高要求已不合時宜。因此,層高要求不曾改變。

# 第3部分:政府和用辦公室的管理

- 3.1 本部分審查產業署租用政府辦公室的管理工作,並集中檢視:
  - (a) 租用辦公室及退租 (第 3.2 至 3.21 段);及
  - (b) 把租用的辦公室遷離商業中心區 (第 3.22 至 3.26 段)。

# 和用辦公室及退和

- 3.2 **租用政策** 政府的產業政策是把辦公室設於自置物業,減少依賴租用物業。根據《政府產業署手冊》,如當前沒有政府自置辦公室可用,以及租用辦公室旨在配合短期、迫切、有地域限制的辦公室需求或特定運作需求,便應考慮租用辦公室。具體來說,該手冊臚列以下程序:
  - (a) **租用物業** 在揀選擬租用的物業時,應優先考慮租金低廉的合適物業,例如公共屋邨(註 19)。就政策而言,部門應盡量於中環和金鐘以外非主要地區設置政府辦公室,而用戶應就所選地點提供理據支持。至於續訂租約,負責人員應就每宗個案的情況、業務活動目的及產業署的一般角色和職能,判斷把其他相關因素納入考慮,其中包括:需要繼續租用物業的理據、擬議的租金方案及租約條款、市場上有否其他合適物業、新租約的經濟效益、新裝修的費用,以及現時租用物業的搬遷成本和未攤銷的裝修費用等(註 20)。根據租售編配部就"尋找非住宅地方及委聘地產代理的程序"發出的分部指示:
    - (i) 待確認各決策局/部門的辦公室需求後,租售編配部的個案 負責人員應研究可行的採購方法,以物色合適的物業,適時 並以合乎成本效益的方式滿足各決策局/部門對辦公室的需 求。這些方法包括從現有記錄、政府租用辦公室的樓宇清單、 報章,以及物業發展商/業主的網址物色合適的物業。所有 尋找地方的工作應以公平審慎的方式進行;

註 19: 租用辦公室的租金開支,過往一直由產業署的租金撥款承擔。財庫局自 2002 年 9 月 起就產業署的租金開支設定上限,此後各用戶決策局/部門需提供經費,應付新的租 賃需求。

註 20: 按照《政府產業署手冊》,在評定裝修工程的成本應否被視為已攤銷時,以最少已使 用 6 年為準。

- (ii) 如認為適宜經由地產代理物色物業,以滿足各決策局/部門 對辦公室的特定需求,租售編配部的個案負責人員可考慮委 聘地產代理,協助轉介市場上的物業選項;及
- (iii) 把尋找地方的書面記錄存檔至為重要。租售編配部的個案負責人員應妥為記錄有關資料,例如業主或地產代理的聯絡方法、所提出的擬議物業選項、該等物業選項是否合適,以及拒絕該等物業的理由;及
- (b) **退租** 租售編配部的個案負責人員須在退租過程中考慮以下因素:
  - (i) 如用戶交還部分或全部租用的辦公室,退租或把空置地方重新分配予其他用戶是否切實可行;
  - (ii) 退租會否導致須向業主支付不必要的租金或補償;及
  - (iii) 用作部門總部的租用地方,以及租金價值高昂、業主不合作或不合理或租約將在6個月內屆滿的租用地方,可優先退租。

## 揀選租用的物業

3.3 產業署在 2014 至 2016 年期間處理的租用辦公室數目和面積,載於表三。

表三

# 產業署租用辦公室/退租的工作 (2014 至 2016 年)

	2	014 年	2	015 年	2	016年
工作	工作  數目		數目	面積 (平方米)	數目	面積 (平方米)
租用新物業	50	23 070	33	14 938	36	15 826
續訂租約	101	39 282	114	57 084	182	97 571
退租	6	2 034	33	21 638	32	14 292

資料來源:產業署的記錄

- 3.4 **審計署就高價的租約進行審查** 正如《政府產業署手冊》所載,在揀選擬租用物業時,應優先考慮租金低廉的合適物業(見第3.2(a)段)。審計署留意到,差餉物業估價署(估價署)按月編制商用私人辦公室樓宇的平均租金,以及各區不同辦公室級別的分項數字(註21)。參照截至2017年4月政府產業資訊系統內的170份租約記錄(註22),審計署比較其租金與估價署就相關地區/辦公室級別/租約期編制的平均租金。審計署發現:
  - (a) 有 110 份 (64.7%) 租約的租金較估價署編制的平均租金為低 (由 1% 至 34%); 及
  - (b) 60份(35.3%)租約的租金較估價署編制的平均租金為高。在該60份租約中,6份(10%)較估價署編制的平均租金高逾40%。審計署得悉估價署編制的平均租金只作一般參考用途。審計署在這6份租約中選出3份(見表四),以審查訂立/續訂這些租約的特定情况。有關租約A及B,以及租約C的審查結果分別載於第3.5及3.6段。

註 21: 估價署涵蓋的地區包括上環、中環、灣仔/銅鑼灣、北角/鰂魚涌、尖沙咀、油麻地/ 旺角及九龍灣/觀塘。估價署表示,有關平均租金的分析,只供一般參考用途,而且 某段時期的水平,主要取決於期內出租物業的特點,包括樓宇質素及位置。因此,平 均每月租金在不同時期內出現的變化,不應一概而論視之為該時段中在價值方面的整 體變化。

註 22: 截至 2017 年 4 月,政府產業資訊系統內有 629 份租約記錄,其中 459 份屬以象徵式/ 優惠租金訂立的租約,又或所租用的樓宇沒有辦公室級別,或位於樓宇商鋪樓層,或 所處地區未獲估價署編制平均租金。因此,審計署以餘下的 170 份租約 (629 份減 459 份) 作租金比較。

#### 表四

# 選作個案研究的租約 (2015年)

租約	樓宇	目前的用戶 決策局/部門	面積 (平方米)	月租 (元/平方米)			
2015 1	年3月起生效的新租約	夕(註 1)					
A	位於觀塘的甲級辦公室(見第1.8(b)	在職家庭及學生資助事務處	988	486			
В	段註 7)		974	477			
2015	2015年7月續訂的租約						
С	位於觀塘的乙級辦 公室(註2)	土木工程拓展署	1 099	501			

資料來源:產業署的記錄

註1:在職家庭及學生資助事務處以5份獨立租約佔用所租用樓宇的5個樓層。其中只有兩份租約(租約A及B)的租金高於估價署編制的平均租金40%以上,另外3份租約則高於估價署編制的平均租金21%至32%。

註 2: 根據估價署出版的《香港物業報告》,乙級辦公室樓宇有以下特點:設計一般但裝修質 素良好、間隔具彈性、整層樓面面積中等、大堂面積適中、設有中央或獨立空氣調節系 統、升降機設備足夠、管理妥善,以及不一定有泊車設施。

3.5 沒有就租約 A 和 B 把拒絕 / 不推薦物業選項的理由記錄在案 2014年3月,勞工及福利局(勞福局)告知產業署,如財委會在該月通過低收入在職家庭津貼計劃撥款,在2014年7月將需要為大約500名員工增設面積約為4800平方米(註23)的新辦公室,以應付該計劃的行政工作,該辦公室最好位於東九龍。在地產代理協助下,產業署在2014年4月找到兩個辦公室物業選項,供勞福局考慮。勞福局選擇了位於觀塘租金較低(每平方呎每月30元——註24)的物業(見表五樓宇A),而不是每平方呎每月35元位於葵涌的物業(見表五樓宇F)。2014年8月,產業署得悉該計劃未能在2014年7月獲得撥款,遂推薦另一個位於荃灣的物業(見表五樓宇H),作為後備方案,以顧及後來如

註 23: 按內部樓面面積計算估計面積為 4 800 平方米,相等於按總樓面面積計算約 90 000 平方呎。

註24: 地產代理所報的每月租金要價,是按照辦公室物業選項的總樓面面積計算。

無法提供勞福局所選取的物業的情況。2015年2月,在勞福局獲得撥款後,產業署與樓宇A的業主就5個樓層簽訂5份租約,包括租約A和B的兩個樓層(見第3.4段表四註1)。審計署留意到,除了向勞福局提出的兩個辦公室物業選項外,地產代理也曾物色到另外7個總樓面面積超過90000平方呎(見註23)而租金相若或較低的辦公室(見表五樓宇B至E及G至I),供產業署考慮。不過,據審計署所能確定的情況,關於拒絕或不推薦這些物業選項供勞福局考慮的理由,並沒有文件記錄,有違租售編配部分部指示所訂的規定(見第3.2(a)(iii)段)。經審計署查詢後,產業署在2017年9月表示,沒有選取該7個辦公室物業,原因在於時間不配合、地點不理想、土地用途不符合及地方不足。審計署認為,產業署需要提醒租售編配部人員,須按照分部指示(見第3.2(a)(iii)段),為租用辦公室而選擇處所時,把拒絕或不推薦辦公室選項的理由記錄在案。

表五 地產代理提議的辦公室物業選項 (2014 年)

地區	樓宇	按照總樓面面積計算的每月租金要價	可用日期	附註
 觀塘	A	(元/平方呎) 30	   即時	<b>産業署在 2014 年 4 月推</b>
				薦為合適物業選項
	В	30	2014年10月	地產代理物色的其他物
	С	23.5 - 32	即時	業選項
	D	26 - 28	2014年7月	
	Е	22 - 23	即時	
葵涌	F	28 - 35	即時	產業署在 2014 年 4 月推
		(註)		薦為合適物業選項
	G	28	2014年7月	地產代理物色的其他物
				業選項
荃灣	Н	25	2014年10月	產業署在 2014 年 8 月推
				薦的後備方案
	I	11.5 – 19	即時	地產代理物色的其他物
				業選項

資料來源:產業署的記錄

註:產業署告知勞福局,樓宇F的每月租金要價為每平方呎35元。

在行使租約 C 的續租權之前沒有探討其他租金較低的物業 自 2003 年 3.6 7月起,土木工程拓展署一直按照租約C租用一個位於觀塘的乙級辦公室樓字 內,面積為1099平方米的辦公室。按照計劃,土木工程拓展署的辦公室將會 遷往西九合署,以便退租(見第2.18段)。然而,推行西九合署工程計劃需時 甚久(見第2.23段),加上需要繼續租用地方,租約在2006年7月至2015年 7月期間續訂4次,每次為期3年。正如表六所示,租約C的每月租金自 2006 年起大幅上升,與估價署編制的尖沙咀(商業中心區)及油麻地/旺角的 乙級辦公室平均每月租金水平相若,並高於九龍灣/觀塘同級辦公室的租金 (註 25)。根據《政府產業署手冊》,關於續訂租約,應考慮多項因素,包括租 金方案、新裝修的費用,以及現時租用物業未攤銷的裝修費用(見第3.2(a)段)。 然而,沒有記錄顯示,產業署於2009年1月通知業主有意按有待協定的公開 市場租金在2009年7月續訂租約C之前,曾探討其他租金較低的物業。根據 《政府產業署手冊》,土木工程拓展署辦公室的裝修費用已在6年租用期後即 2009 年 7 月全部攤銷 (見第 3.2(a) 段註 20)。審計署又發現,租售編配部人員 在2009年5月就續訂租約C與業主商議租金而擬備的估價報告中透露,產業 署在2009年1月於鄰近位於觀塘的新落成甲級辦公室樓字為政府統計處租用 4533 平方米辦公室,每月租金為每平方米 157.5 元,比租約 C 其時的每平方 **米 275 元月租低 43%。然而,就在 2009 年 7 月以每平方米 293 元月租續訂租** 約C之前不考慮該鄰近租金較低的辦公室,並沒有文件交代原因。產業署需要 提醒和售編配部人員,在續訂租約前,探討其他租金較低的合適物業,並把這 方面決定的理由記錄在案。

註 25: 產業署表示,當評估該署的租約的租金是否合理時,並沒有參考估價署編制的平均租金,因為:(a)估價署編制的平均租金只供一般參考用途(見第3.4(b)段);及(b)產業署租用的物業,很可能與估價署選取的其他租用物業不同。產業署租用的物業的租金受該等物業的特別質素及當時租賃市場的狀況影響。

#### 表六

# 租約 C 每月租金與 估價署編制的乙級辦公室平均每月租金的比較 (2003 至 2015 年)

	租約 C	估價署編制的平均每月租金				
月份	毎月租金 (元/平方米)	尖沙咀 (元/平方米)	油麻地/旺角 (元/平方米)	九龍灣/觀塘 (元/平方米)		
2003年7月	72	186	174			
	(註1)			這段期間沒有		
2006年7月	275	265	264	可比較的租金(註2)		
2009年7月	293	283	259	(ILL 2)		
2012年7月	391	399	403	223 (註2)		
2015年7月	501	471	479	291		

資料來源:產業署及估價署的記錄

註1:產業署表示,於2003年年中首次簽訂租約C,當時經濟逆轉,租金趨勢十分波動。由於政府租用的地方面積寬廣,所以政府有很高的議價能力取得較佳的租約方案,租金特別低廉。

註 2: 估價署自 2013 年 2 月起開始提供九龍灣/觀塘的平均每月租金。

## 管理定期辦公室需求

3.7 為舉行選舉的定期辦公室需求 在每個選舉周期內,選舉(包括區議會的一般選舉、立法會普選、選舉委員會界別分組的一般選舉,及行政長官選舉)接連舉行,通常跨越4至5個財政年度。選舉事務處在不同時期均需要臨時辦公室,以便容納所僱用的額外人員,應付因籌備及進行選舉和相關活動而增加的工作量。正如2006年10月發表的《審計署署長第四十七號報告書》第9章 "提供選舉服務"報告,選舉事務處一直利用長期租用辦公室應付部分這類定期需求,以致在選舉周期內的非繁忙時段出現辦公地方使用率不足的情況。因應審計署的建議,選舉事務處在2010-13選舉周期時使用政府自置辦公室(前機電工程署車廠及前民眾安全服務隊總部)。在2014-17選舉周期,審計署留意到,由於未能使用前機電工程署車廠及前民眾安全服務隊總部,選舉事務處

再次租用辦公室(位於觀塘兩幢辦公室樓宇,租用期由36個月至48個月不等,每月租金總額為260萬元)。在2013年6月,產業署表示關注下列事項:

- (a) 經考慮選舉事務處對面積、時間和年期的需求,租用辦公室較難完 全滿足所有需求;及
- (b) 租用方案重覆招致高昂的裝修費用。選舉事務處應研究會否自建 可供多種用途(例如作貯存地方/室內運動場)的辦公室。選舉事 務處可完全控制該處所,只須給予短期通知,即可再次使用。

產業署表示,自2013年起,該署一直建議選舉事務處接觸規劃署及地政總署, 以物色土地,興建其部門專用樓宇,滿足其運作需要。

- 3.8 選舉事務處在 2017 年 2 月向產業署提交 2017-18 至 2020-21 年度辦公室使用檢討周年報表,表示該處將在 2014-17 選舉周期結束時(即 2017-18 年度)出現 6 426 平方米過剩辦公室,因而其辦公室需要退租,但在 2018-24 選舉周期估計短缺 18 529 平方米辦公室(包括臨時辦公室 10 874 平方米及臨時貯物用的 7 655 平方米)。有鑑於 2017-18 年度須進行補選,該處在 2017 年 4 月告知產業署,有意就 6 426 平方米中的 3 915 平方米辦公室續訂現租約,否則,租約將於 2017 年到期(註 26)。
- 3.9 **為進行人口普查的定期辦公室需求** 與選舉事務處的情況相若,政府統計處為每5年進行的人口普查/中期人口統計,也需要持續短期租用辦公室供普查人員使用。根據政府統計處提交的2017—18至2020—21年度辦公室使用檢討周年報表,表示該處將會(由2016年12月至2018年3月分階段)有1917平方米過剩辦公室需要退租,但在2019年會因為進行2021年人口普查而估計短缺7000平方米辦公室。
- 3.10 **需要其他適當的辦公室安排** 審計署同意產業署的關注,以短期租用辦公室應付選舉事務處和政府統計處的定期辦公室需求,既有實際困難,也招致重覆裝修費用。審計署認為,選舉事務處和政府統計處需諮詢產業署,探討在未盡其用的政府土地(見第4部分)發展聯用部門專用樓宇的可行性,以應付定期辦公室需求。

**註 26**: 在餘下的辦公室中,862 平方米的租約已於 2017 年 3 月到期,而 1 649 平方米的租約 將於 2018 年 12 月到期。

## 需要改善停止租用辦公室的安排

- 3.11 正如第 1.11 及 3.2 段所述,政府的產業政策是減少依賴租用辦公室。在政府新的自置物業啟用後,有機會把部分租用地方的辦公室搬遷,以節省租金。審計署揀選兩個計劃退租的個案(個案三及四)進行審查,並發現第 3.12 至 3.16 段所述的退租安排有可予改善之處。
- 3.12 個案三:沒有落實的退租計劃 自 2003 年 12 月起,社署的 4 個組別一直按單一份租約 (租約 D) 租用一個位於九龍灣的甲級辦公室樓宇內其中 4 層合共 5 243 平方米辦公室。產業署在 2006 年邀請社署把該 4 個組別遷往位於啟德的新工業貿易大樓 (2015 年落成的新聯用大樓)。2008 年,產業署證實,中央個案記錄貯存室 (見表七項目 4) 以外的 3 個組別 (見表七項目 1 至 3),可遷往該工業貿易大樓。產業署繼續物色地方,以搬遷餘下的中央個案記錄貯存室至其他合適的物業。2012 年 2 月,有見個案記錄持續增加,社署向產業署提議把中央個案記錄貯存室遷往成本較低的九龍及葵涌。產業署認為社署的重置建議並不符合成本效益,因為:(a) 與其他地區的辦公室相比,社署現時的九龍灣的辦公室租金處於低水平;及(b) 不支持由租用辦公室遷往另一租用辦公室,因為這樣做會招致雙重裝修費用。產業署繼而要求社署把中央個案記錄貯存室繼續設於九龍灣現址,待其他 3 個組別在 2015 年遷往新工業貿易大樓後,可獲分配騰出的地方,以滿足其額外地方需求。

表七 位於九龍灣的 1 幢甲級辦公室樓宇的社署組別

項目	用戶組別 (工業貿易大樓於 2015 年啟用前)	面積 (平方米)	2017 年 現時用戶組別	面積 (平方米)
1	中央輔助醫療服務課	1 233	項目發展組	923
	特別調查組		重點調查隊	310
2	物料供應組	242		
3	特別調查組	337	中央個案記錄貯存室	4 010
4	中央個案記錄貯存室	3 431		
	總計	5 243		5 243

資料來源:產業署的記錄

附註:現租約期由 2015 年 12 月至 2018 年 12 月。

3.13 2013 年 4 月,社署再次提議搬遷中央個案記錄貯存室至香港島、九龍或新界的成本較低地點,以應付迫切的地方需求。產業署以第 3.12 段所載的相若考慮因素,拒絕重置建議。結果,社署的 3 個組別在 2015 年年中搬遷後(見第 3.12 段)留下的空置地方,由中央個案記錄貯存室及社署 2 個其他組別使用。租約 D 再續訂 3 年 (由 2015 年 12 月至 2018 年 12 月)。2015 年年底,產業署建議而社署也接納,把中央個案記錄貯存室重置在計劃於 2023 年落成的新政府物業(見第 2.24 段個案一)。

3.14 然而,審計署從政府產業資訊系統的記錄得知,有其他決策局/部門以較低月租租用物業作貯存用途,由每平方米94元至147元不等(見表八)。審計署認為,在九龍灣的甲級寫字樓(每平方米每月租金265元)闢出約76%(總面積5243平方米中的4010平方米)存放中央個案記錄貯存室的個案記錄,而有關記錄卻根本沒有任何特定需要須存放在九龍灣,此舉並不符合成本效益。產業署需要以更具成本效益的方法,滿足決策局/部門沒有地域限制的貯存需求。

# 租用辦公室作貯存用途的例子

表八

項目	決策局/ 部門	地點	面積 (平方米)	每月租金 (元/平方米)	現租約期
1	政府檔案處	屯門	6 989	94	2014年10月至2017年10月
				105	2016年9月至 2019年8月
2	香港海關	長沙灣	4 523	147	2016年2月至 2019年2月

資料來源:審計署對產業署記錄的分析

3.15 **個案四:兩個租用物業空置** 2013年,勞工處的兩個組別納入一個搬遷計劃,於 2017年首季遷往財政司司長法團持有的物業,該等組別當時按租約 E 及 F 租用鰂魚涌的辦公室樓宇,辦公室面積分別為 344平方米及 159平方米。勞工處在 2014年考慮續訂該兩份租約時,曾要求產業署加入終止條款,使實際租約期與搬遷銜接。然而,產業署與業主就租約加入終止條款的商討並沒有成果。結果,租約 E 和 F 的續租期固定為 3 年 (見表九)。審計署留意到,該兩個組別最終在 2017年 3 月搬遷後,所租用的物業一直空置。

表九

# 勞工處曾佔用的兩個租用物業 自 2017 年 3 月起空置 (2017 年 9 月)

租約	E	F	
面積	344 平方米	159 平方米	
現租約期	2014年11月18日 至 2017年11月17日	2015年5月29日 至 2018年5月28日	
每月淨租金	141,230 元	67,180 元	
每月管理費	28,898 元	13,522 元	
繳租者(見第 3.2(a) 段註 19)	產業署	勞工處	

資料來源:產業署的記錄

- 3.16 審計署審查產業署就租約 E 及 F 餘下租期內安排短期使用空置物業的工作,發現下述情況:
  - (a) *租約E* 在2016年10月確定搬遷時間表後,產業署沒有發出便箋,邀請決策局/部門申請使用該空置辦公室。產業署表示已採取行動,與業主商討提早終止租約。2017年1月,產業署要求提前於2017年3月終止租約,但業主拒絕,因為租約E並沒有終止條款。經進一步談判後,業主在2017年4月同意接受56萬元的整筆款項,代替政府進行修復工程(估計費用為140萬元),以及在2017年10月接管該物業。2017年5月,產業署邀請各決策局/部門申請使用該空置辦公室,但由於只獲短時間通知,使用期短促(由2017年5月至10月),沒有決策局/部門表示有意使用。結果,344平方米的租用地方,由2017年4月起空置,在租金和管理費方面的不必要開支每月達17萬元;及
  - (b) **租約F** 2016年10月,勞工處通知產業署,另一個組別會使用租約F的辦公室直至2018年2月底(即租約到期前3個月以便把物業恢復原狀),因此無須通知各決策局/部門。然而,審計署在2017年8月18日及30日曾實地視察,發現該辦公室仍然空置。

2017年4月至8月期間,租金和管理費方面的不必要開支達40萬元。

根據《政府產業署手冊》,個案負責人員應考慮退租會否導致須向業主支付不必要的租金或補償(見第 3.2(b)(ii) 段)。審計署認為,產業署須改善搬遷租用辦公室的規劃工作(例如及早物色準用戶,在餘下租期接手使用空置的租用辦公室)。日後為方便提早終止租約,以配合搬遷計劃,產業署需與業主商討,在租約加入終止條款,如未能成事,則應審慎考慮簽訂/續訂租約是否仍屬合適,或是否需要尋找較佳的方案。就將於 2018 年 5 月到期的租約 F,產業署需要促請勞工處盡快善用空置的辦公室,或交出該辦公室,以滿足其他決策局/部門的短期需求。

# 審計署的建議

- 3.17 審計署建議,政府產業署署長應:
  - (a) 提醒租售編配部人員:
    - (i) 按照分部指示,為租用辦公室而揀選處所時,記錄拒絕/不推薦物業選項的理由;及
    - (ii) 行使續租權之前,探討其他租金較低的合適物業,並記錄這 方面決定的原因;
  - (b) 以更具成本效益的方式,滿足各決策局/部門 (包括中央個案記錄 貯存室) 沒有地域限制的貯存需求;
  - (c) 改善和用辦公室的搬遷規劃,方法如下:
    - (i) 及早物色準用戶 (例如以傳閱方式告知各決策局/部門),在 餘下和期接手使用空置的物業;及
    - (ii) 與業主商討在租約加入終止條款,如未能成事,則應審慎考 慮簽訂/續訂租約是否仍屬合適,或是否需要尋找較佳的方 案;及
  - (d) 促請勞工處處長盡快善用租約 F 的空置辦公室 (見第 3.16(b) 段 ), 或交出該辦公室,以滿足其他決策局/部門的短期需求。

3.18 審計署也*建議,*總選舉事務主任及政府統計處處長,諮詢政府產業署署長的意見,探討發展聯用部門專用樓宇的可行性,以應付其定期辦公室需求。

# 政府的回應

- 3.19 政府產業署署長整體上同意審計署的建議,並表示:
  - (a) 承諾租用任何特定物業或續訂租約前,產業署均全面評定租金價值,考慮有關物業的特點,例如地點、建造質素、面積大小、交通方便程度、環境質素等,以評估所有個案的租金要價是否合理。這些估值經適當程序進行,並經產業署專業人員覆核,確保妥為進行;
  - (b) 在租用新物業時,產業署會優先考慮租金較低的合適物業,但在續 訂租約時,租金較低的合適物業只屬考慮因素之一。是否值得就續 訂租約而探討租金較低的物業,視乎每宗個案的情況而定,例如擬 議的租金方案、有否其他合適物業、新租約的經濟效益等。產業署 會提醒員工記錄行使續租權前曾考慮的因素,並參照運作效率和工 作優次的檢討結果,考慮如何把審計署的建議付諸實行,在行使續 租權前探討租金較低的合適物業(見第3.17(a)(ii)段);
  - (c) 就第 3.17(c)(ii) 段的審計署建議,產業署已盡力於租約 E 中訂立終止條款,但加入這類條款受市場主導,並非完全由產業署決定。產業署在考慮所有相關因素後,會繼續以專業判斷,評估是否值得簽訂沒有終止條款的租約;
  - (d) 就第 3.17(d) 段的審計署建議,產業署在 2017 年 10 月已要求勞工 處適時善用租約 F 的空置辦公室;及
  - (e) 就第 3.18 段的審計署建議,產業署會協助選舉事務處和政府統計 處,探討發展聯用部門專用樓宇的可行性。
- 3.20 總選舉事務主任及政府統計處處長同意第 3.18 段所述的審計署建議。 總選舉事務主任表示,選舉事務處會參照其特定運作需要,包括方便市民參與 選民登記和選舉相關活動,以及處理、貯存和運送選舉物資的適當地點等,與 產業署探討發展聯用部門專用樓宇的可行性,以滿足定期的辦公室需求。

- 3.21 勞工及福利局局長聯同勞工處在回覆中表示:
  - (a) 第 3.16(b) 段租約 F 的空置物業已指定供勞工處僱員補償科轄下專 責小隊和索償支援服務小組使用,至 2018 年 2 月底為止。在過去 數月,該等組別並未搬遷到位於鰂魚涌租約 F 的空置物業,因為:
    - (i) 專責小組及其工作小組在中環海港政府大樓勞工處部門總部舉行會議,專責小隊(倘遷往鰂魚涌)為會議提供秘書處支援 在運作上並不方便;及
    - (ii) 索償支援服務小組須為不同地點 (即修頓中心、長沙灣政府合署、荃灣政府合署及沙田政府合署) 的前線辦公室提供服務; 及
  - (b) 儘管如此,勞工處已制定計劃,把該等小隊/小組搬遷到租約 F 的空置物業,並盡快在該處安裝通訊器材。

# 把租用的辦公室遷離商業中心區

3.22 **商業中心區的租用物業** 如第 1.8(a) 段所述,政府的政策是把一般辦公室(即對地點沒有特定要求),從香港島及九龍的商業中心區的高價值地區,分散到其他公共交通便利而價值較低的地區。根據產業署表示,在商業中心區租用辦公室,租金十分高昂,特別是中環及金鐘等核心地區。表十顯示截至2017 年 4 月,在商業中心區租用的政府辦公室面積。

表十

# 在商業中心區租用的政府辦公室面積 (2017年4月)

商業中心區	租用的辦公室面積 (平方米)
上環	2 545
中環	228
金鐘	1368 (註)
灣仔	17 667
銅鑼灣	337
尖沙咀	4 341
尖沙咀東	2 888
為悤言十	29 374

資料來源:產業署的記錄

註:截至 2017 年 8 月,在停止租用 1 105 平方米辦公室後,於金鐘的 租用面積減少至 263 平方米。

- 3.23 多年來,產業署致力把政府租用辦公室遷離商業中心區,但會考慮各決策局/部門就保留商業中心區租用辦公室的理據。按照各決策局/部門提交的辦公室使用檢討周年報表,保留在商業中心區租用辦公室的理據包括:
  - (a) 提供受地域限制的地區或社區服務;
  - (b) 鄰近各決策局/部門總部或有關分部;及
  - (c) 其他運作理由。

例如在中環及金鐘等租金高昂地區,政府租用的辦公物業面積,已由 2006 年的 11 450 平方米減少至 2017 年 4 月的 1 596 (228 + 1 368) 平方米 (見第 3.22 段表十)。基於政府的政策是把一般辦公室由商業中心區分散至租金較低的地區,產業署應繼續努力把租用的辦公室遷離商業中心區的工作。

#### 需要繼續協助社署把辦公室遷離商業中心區

3.24 如第 3.22 段表十顯示,截至 2017 年 4 月,在各商業中心區中,租用的政府物業多數位於灣仔。審計署留意到,社署在 2012 年表示願意把其辦公室 (包括佔用 1 581 平方米租用辦公室的 3 個組別及佔用財政司司長法團持有的 6 878 平方米物業的總部) 遷出灣仔,但需要把總部與該 3 個組別當中的 1 個 (佔用 1 031 平方米) 設於同一地方。產業署表示,除了告知社署聯絡規劃署,預留用地以規劃部門專用樓宇,以滿足其長遠辦公室需求 (包括從商業中心區退租) 外,該署分別於 2016 年 11 月及 2017 年 3 月向社署建議,考慮把在灣仔的租用辦公室重置於兩個分別位於紅磡和深水埗的已規劃設施。2017 年 9 月,社署告知產業署,該署正在考慮把 3 個在灣仔的租用辦公室中的兩個 (佔用550 平方米),納入另一項位於商業中心區以外的已規劃項目。為配合政府把辦公室遷離商業中心區的政策,產業署需要繼續協助社署尋找合適的辦公室,以滿足其搬遷要求。

# 審計署的建議

3.25 審計署*建議*,政府產業署署長應繼續協助社署尋找合適的辦公室,以滿足其遷離灣仔的要求。

# 政府的回應

3.26 政府產業署署長同意審計署的建議。

# 第4部分:政府土地的使用情況

- 4.1 本部分探討政府在改善政府土地使用情况方面的工作,集中檢視以下事 官:
  - (a) 找出未盡其用的政府土地作充份發展 (第 4.2 至 4.21 段);及
  - (b) 使用空置或未盡其用的部門專用樓字(第4.22至4.29段)。

# 找出未盡其用的政府土地作充份發展

- 4.2 土地是寶貴的資產。政府現正面對房屋及其他用途等多方面的土地需求。按照政府的土地政策,政府土地須盡量發展或用作最佳用途。產業署負責監察政府辦公室的使用情況,以期使政府土地和有潛力作其他政府用途或商業發展的過剩物業得以地盡其用。在2004年的審查工作中,審計署建議財經事務及庫務局局長應要求產業策略小組估量需為未盡其用的政府土地進行的工作,以及檢討其策略並制訂目標,務求使政府土地得以地盡其用。為此,產業策略小組檢討其策略,確保政府土地能夠地盡其用,並定期舉行會議,以改善政府土地的使用情況。2010年11月,政府優化其策略,以針對性的方法找出未盡其用的政府土地,所涉及的產業署、規劃署和產業策略小組須各自負責不同職責。根據財庫局於2010年11月發出的備忘錄:
  - (a) 規劃署與產業署每年會在計及政府土地的其他用途和重新發展需要/潛力、未盡其用程度及現有設施的狀況等因素後,共同找出一些優先騰出的土地,供產業策略小組審議;
  - (b) 如產業策略小組通過(a)項所物色的優先土地,佔用土地的決策局/部門便會負責主導和監督重置項目的規劃和推展工作,規劃署和產業署可因應情況參與其事。規劃署會物色其他用地,以重置設施。產業署會就土地使用事宜提出意見,並物色合作伙伴共同發展用地或其他物業以進行重置工作;及
  - (c) 負責主導的決策局/部門須向產業策略小組提交重置工作的進度 報告。產業策略小組會持續監察進度,並就未能解決的事宜提供指 引。產業策略小組也會審視各項重置項目,並訂出優先次序。

## 十地使用檢討

- 4.3 自 2013 年以來,土地應用部每年選出 85 幅土地(由負責不同地區的 5 個小組各選出 17 幅土地),檢視土地使用情況,從中找出未盡其用的政府土地,供重新發展、作其他用途或批地方案,務求優化其使用情況。土地應用部會檢視每幅土地的現有用途、重新發展潛力、批地方案和重置要求。根據《政府產業署手冊》,該署優先考慮的土地會包含以下因素:
  - (a) 使用率偏低(註 27);
  - (b) 位於高價的市區;
  - (c) 建有舊或廢置構築物;
  - (d) 佔用者願意或有能力搬遷;
  - (e) 可改劃土地用途和出售,或可容納更多政府、機構或社區用途發展; 及
  - (f) 對其有所需求。

產業策略小組在跨決策局/部門層面處理政府土地的使用。

- 4.4 在物色有潛力的土地後,產業署會轉交規劃署進行規劃評估,評估可能包括就政府土地其他長遠可能用途和重新發展需要/潛力提供意見。規劃署會參照地積比率和建築物高度管制等參數,就每幅土地的土地用途規劃和發展建議進行評估(即規劃評估)。在收到規劃署的意見後,產業署會檢視初步選出的土地重新發展/重置建議,並提交產業策略小組審批。產業策略小組會監察進度,以及就未能解決的事官提供指引。
- 4.5 產業署會把政府土地記錄備存在政府產業資訊系統內(見第 1.13 段), 包括土地面積和使用率等資料。產業署表示,政府產業資訊系統所記錄的

註 27: 記錄在政府產業資訊系統的土地使用率,其實際使用水平要待重新發展計劃作出詳細 建議才可得知(見第 4.8 段表十一註釋)。

3 794 幅土地當中,有 1 793 幅不屬土地使用檢討的範圍(註 28)。截至 2017 年 5 月,其餘 2 001 幅土地的情況如下:

- (a) 25 幅土地正由產業策略小組監察;
- (b) 2012至2016年期間322幅土地已獲產業署(在規劃署協助下)檢視; 及
- (c) 1654 幅土地有待檢視。

## 在 2011 至 2015 年期間找出的未盡其用政府土地

- 4.6 *在 2011 年找出的 6 幅優先處理土地* 產業署根據在 2010 年檢視 109 幅土地的使用情況和規劃署的規劃評估,聯同規劃署找出 6 幅優先處理土地,其後獲產業策略小組通過作重新發展用途。該 6 幅土地 (3 幅政府、機構或社區用地和 3 幅部門宿舍用地—— 見第 4.8 段表十一項目 1 至 6),是根據產業署在 2010 年 8 月向產業策略小組提交的進度報告內的土地使用資料,以及規劃署最近於 2010 年 7 月就現有政府、機構或社區用地進行的檢視而找出,當中已顧及有需要優先考慮下列土地:
  - (a) 因應房屋用地需求迫切,具備潛力發展作住宅用途的未盡其用土 地;
  - (b) 位置極為接近的一些未盡其用土地——這些土地在重置方面具備較大整合潛力,以及可騰出部分現有土地作其他合適用途;及
  - (c) 無需重置或重置要求較具彈性的十地。

註 28: 這些土地包括:(a) 904 幅預留土地 (例如空置校舍土地),發展局於 2016 年曾就這些土地發出通告,要求有關的決策局/部門定期檢討和確認保留這些土地的需要; (b) 508 幅因為重置困難而列為低優先次序的土地;以及 (c)381 幅面積各少於 500 平方 米及發展潛力有限的土地。

4.7 在 2012 至 2015 年期間找出的 12 幅優先處理土地 土地應用部在 2012 至 2015 年期間進行土地使用檢討,進一步檢視 356 幅土地(註 29) 的情況,並把 350 幅土地轉介規劃署進行規劃評估(見第 4.4 段)。產業署根據 267 幅土地的規劃評估結果(註 30),就其中 12 幅土地制定重新發展方案,供產業策略小組審議,其中 8 項重新發展方案其後於 2014 至 2017 年期間獲產業策略小組 通過(見第 4.8 段表十一)。

## 產業策略小組對未盡其用土地重新發展進度的監察

- 4.8 **產業策略小組所通過的 14 幅未盡其用土地的重新發展進度** 2011 至 2015 年土地使用檢討中找出的 18 幅未盡其用的政府土地 (見第 4.6 及 4.7 段),有 14 幅獲產業策略小組通過作重新發展用途。審計署審查這 14 幅土地的重新發展進度 (見表十一),留意到截至 2017 年 6 月:
  - (a) 1幅土地已騰出作重新發展(見表十一項目 6);
  - (b) 11 幅土地正在進行規劃;及
  - (c) 2幅土地列為重新發展優先次序較低(見表十一項目4及5)。

**註 29**: 2012 至 2016 年期間,產業署完成檢視 441 幅土地 (2012 至 2015 年 356 幅 (見第 4.7 段) + 2016 年 85 幅 (見第 4.11 段)),其中 119 幅其後被列為低優先次序 (見第 4.5 段註 28),因而沒有包括在第 4.5(b) 段所載的 322 個已獲檢視個案之中。

註 30: 規劃署沒有就 350 幅土地中的 83 幅土地進行規劃評估,主要因為該等土地已確認作 其他用途、納入其他規劃研究範圍或由產業策略小組監察。

# 表十一

# 產業策略小組通過的 14 幅未盡其用土地 重新發展進度 (2017 年 6 月)

項目	土地	土地 面積 (平方米)	使用率 (註)	產業策略小組 通過日期	截至 2017 年 6 月的進度
2011	年物色的6幅3	上地			
1	灣仔呂祺教 育服務中心	1 320	40%	2011年1月	該幅土地在灣仔分區計劃大綱草圖劃為住宅用途。待3宗涉及該草圖而有待裁決的司法覆核解決後,便會落實擬議住宅用途。教育局及產業署會繼續安排把現有樓字作臨時用途。
2	灣仔戴麟趾 夫人訓練中心	1 330	21%	2011年1月	就用作重置灣仔分科診所一事(項目3)建築署藉相關技術評估,擬備修訂建議以進一步改善土地使用情況。規劃署會處理該建議的規劃申請。
3	灣仔分科診 所	1 248	42%	2011年1月	該幅土地在灣仔分區計劃大綱草圖劃為住宅用途,待重置設施於毗鄰土地(見項目2)及3宗涉及該草圖而有待裁決的司法覆核解決後,便會落實擬議住宅用途。

# 表十一(續)

項目	土地	土地 面積 (平方米)	使用率	產業策略小組 通過日期	截至 2017 年 6 月的進度
4	九龍城何文 田山道政府 宿舍	6 354	37%	2011年1月	該土地其後列為低重新 發展優先次序。
5	大埔下坑政 府職員宿舍	1 885	78.26%	2011年1月	該土地其後列為低重新 發展優先次序。
6	長沙灣長沙 灣道 650 號	1 500	65%	2011年1月	該土地已在2014年4月 出售。
2012	至 2015 年期間	物色的8巾	<b>畐土地</b>		
7	上水石湖墟郵政局	838	10.1%	2014年4月	基於該郵政局被產業署認定為須予搬遷,香港郵政要求房屋委員會考慮在擬議的上水公營房屋計劃發展納入一間郵政局。在一直進行的設局。在一直進行的規劃上地作公營房屋發展的規劃及工程研究中,房屋委員會曾探討在技術研究及規劃大綱納入郵政局的可行性。研究預計於 2018 年年初完成。
8	屯門前海港 水力實驗室 (個案五)	6 860	7.29%	2015年8月	正在物色另一幅土地, 以存放康文署的博物館 藏品,以及重置博物館 的工場。
9	屯門診所	4 400	12.11%	2015年8月	有關的決策局/部門正 探討屯門診所重新發展 計劃。產業署現正統籌 擬議設施的初步評估。

# 表十一(續)

項目	土地	土地 面積 (平方米)	使用率 (註)	產業策略小組 通過日期	截至 2017 年 6 月的進度
10	紅磡路政署 工地及訓練 中心	2 054	34.15%	2016年7月	產業署會與相關的決策 局/部門商討有關的辦 公室需求。
11	大埔政府合署	6 484	25.45%	2016年12月	由於王少清診所(項目 12)的設施不會遷往大 埔政府合署,所以並沒 有迫切需要提出整體重 新發展方案。
12	大埔王少清 診所	2 599	24.11%	2016年12月	產業署會監察在這幅土 地重置診所設施的進 度。
13	元朗容鳳書健康中心	2 576	21.58%	2017年7月	產業署會與規劃署及建 築署跟進,就重新發展
14	元朗民政事 務處大樓及 診所	10 210	8.06%	2017年7月	方案進行詳細評估。

資料來源:產業署的記錄

註:使用率 = 現有總樓面面積 ×100% 最大可建總樓面面積 \*

4.9 **審計署的審查** 審計署從正在進行規劃的 11 幅土地中選出土地使用率 最低的前海港水力實驗室(見第 4.8 段表十一項目 8) 進行個案研究(見個案五)。

<sup>\*</sup>產業署表示,最大總樓面面積根據法定規劃規限或規劃署的意見計算,如沒有這類資料,則參考鄰近 私人土地的發展密度估算。

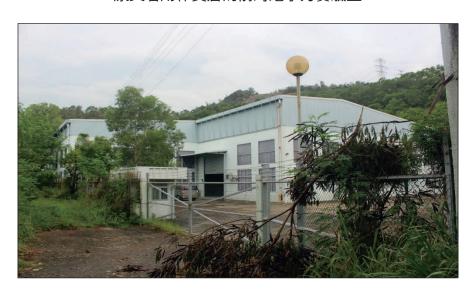
#### 個案五

# 屯門前海港水力實驗室用地

1. 前海港水力實驗室位於屯門西,鄰近望后石,佔地 6 860 平方米。實驗室是一幢單層樓宇,樓面面積約 2 500 平方米 (見照片一)。 2001 年,當時的土木工程署 (現稱土木工程拓展署) 結束實驗室的運作,把樓宇交還產業署。 2003 年 3 月,產業署把空置樓宇分配予康文署,用作貯存博物館藏品,部分用地也用作香港科學館及太空館的工場和貨倉。

## 照片一

# 康文署用作貨倉的前海港水力實驗室



資料來源:審計署人員於2017年8月25日拍攝的照片

2. 產業署在2014年進行土地使用檢討時,把該用地列作優先重新發展用地。2015年8月,產業策略小組通過產業署的建議,把用地發展為政府貯存中心,以便地盡其用(註1)。2015年12月,產業署向產業策略小組匯報,如把上述用地及毗連用地(即屯門政府廠房)聯合發展,可提升用地使用率。該廠房主要由機電工程署用作車輛維修及其他部門用作貯存用途。

#### 個案五(續)

- 3. 2016年9月及12月,產業署通知康文署:
  - (a) 重新發展方案可提供的樓面面積合共約 18 300 平方米。計及用 戶要求的面積為 14 900 平方米 (註 2) 後,尚餘面積約 3 400 平方 米可供進一步分配;及
  - (b) 康文署為前海港水力實驗室的"業主"部門,有基本責任確保用 地得以善用,故應擔任工程項目的倡議者。
- 4. 2017年3月,康文署通知產業署,對擔任重新發展工程項目的倡議者角色持保留意見。在2017年4月的會議上,產業策略小組知悉,重新發展用地的建議取決於康文署對博物館藏品的重置計劃(見註1)。產業策略小組遂要求產業署在過渡期內,研究另一重置用地。截至2017年6月,產業署正探討可否把康文署的博物館藏品重置於小蠔灣政府車廠。

## 審計署的意見

5. 截至 2017 年 9 月,即產業策略小組在 2015 年通過重新發展建議後兩年,仍未決定該工程項目的倡議部門。同時,審計署又留意到另一項經產業策略小組通過的重新發展計劃,在物色工程項目倡議部門時也有類似問題(見第 4.8 段表十一項目 10)。根據《政府產業管理及有關事務規例》,如部門專用樓字有多個用戶:(a) 主要用戶應擔當工程倡議部門的角色;(b) 如沒有主要用戶部門,各用戶部門應協定指派某部門主理其事,擔任工程倡議部門;及(c) 如未能達成一致意見,便應請示相關決策局作決定。根據財庫局在2010 年 11 月發出的通函,產業署應考慮在適當時尋求產業策略小組就工程倡議部門的爭議給予指引(見第 4.2(c) 段),如在產業策略小組介入後事件仍未解決,則請用戶部門尋求所屬決策局在參考產業策略小組的意見後作出決定。此外,產業署有需要從促協助康文署物色重置博物館藏品的土地。

資料來源:審計署對產業署記錄的分析

- 註1: 根據2015年8月產業策略小組的文件,康文署對重新發展計劃並沒有異議,但前提是: (a) 博物館藏品可遷移至規劃中的文物保育及資源中心;及(b) 可以提供其他地方,重 置科學館及太空館的工場和貨倉。根據產業署的評估,可藉分階段重新發展,在原址 重置兩個博物館的工場和貨倉。
- *註 2:康文署表示,該署會佔用該幅 14 900 平方米用地的 5 400 平方米 (36%),餘下的 9 500 平 方米 (64%) 會由其他政府部門使用。*

4.10 **產業策略小組監察的其他轉介用地** 除產業署在土地使用檢討工作物色的用地外,規劃及土地發展委員會(註 31)及產業策略小組委員也可轉介有發展潛力的用地予產業策略小組考慮。截至 2017 年 6 月,產業策略小組監察11 宗這類個案(見附錄 D)。在該 11 宗個案中,審計署檢討 1 宗個案(個案六),該個案關於政府在九十年代初收購而自 2008 年起一直空置的貨倉。

#### 個案六

#### 葵涌業成街5至7號的政府自置貨倉

1. 涉及的貨倉樓高 4 層,樓面面積約 4 562 平方米 (見照片二),佔地約 1 505 平方米,以前由私人擁有,現時在葵涌分區計劃大綱草圖上所顯示的 位置,主要屬於未撥用政府土地的"道路"範圍。

## 照片二

## 葵涌的空置貨倉



資料來源:審計署人員於2017年8月25日拍攝的照片

註31: 規劃及土地發展委員會由發展局局長擔任主席,並由相關決策局/部門代表擔任委員。委員會的職能之一是考慮及檢討土地供應、收地、土地用途及批地政策。

#### 個案六(續)

- 2. **收購貨倉用地** 根據 1983 年完成的荃灣交通研究建議,興建葵涌環 迴路 (道路工程) 的首選方案需收回該貨倉用地。1987 年,貨倉業主對葵涌環 迴路的路線提出反對,並表示計劃重新發展該幅土地。1988 年,當時的拓展 署 (註 1) 告知地政總署,雖然擬議的道路工程計劃的推行時間表尚未確定,但該署贊同地政總署的意見,最具經濟效益的方案,是在貨倉用地重新發展 至較高密度的項目前收購該貨倉。1989 年 7 月,擬議的葵涌環迴路納入有關的分區計劃大綱草圖,成為維持道路路線及繼續與貨倉業主商討的法定基礎。1990 年,貨倉業主交出貨倉用地,並補付按十足市值評定的地價 500 萬元,以交換獲批另一幅約為 1875 平方米的葵涌用地。
- 3. 1991年3月,政府接管該貨倉用地,及後交由產業署管理。1994年,因應產業署的查詢,拓展署表示,訂於1998-99年展開工程,並於2001-02年完成。1995年3月,拓展署告知產業署,仍未就該道路工程訂出確實時間表,並建議運輸署就工程的潛在需要給予意見。1995年4月,運輸署告知產業署,未來5年沒有推行該道路工程的計劃。1999至2002年,拓展署與運輸署討論道路工程的需要(註2)。
- 4. **過渡用途** 1991 至 2007 年,產業署曾在市場出租貨倉作工業用途,或用作非危險品物流中心。其後,樓宇因過於殘舊,難以用作短期用途。多年來,多個決策局/部門曾表示有意把貨倉用作貯存、數據中心及檔案室,但在考慮涉及的費用、需要進行交通研究和改劃用地,以及佔用期不確定等因素後,均撤回建議。
- 5. 2012年4月,運輸署回應產業署就把用地闢作新數據中心的查詢時表示,雖然沒有需要進行道路工程,但新數據中心的工程項目倡議部門應進行研究,以及安排就相關的分區計劃大綱草圖作出所需修訂(見第1段)。2012年11月,產業署通知產業策略小組,該用地未盡其用的情況嚴重,如改劃作"工業"用途,將會提升發展潛力(最高地積比率可由3倍修訂至9.5倍)。產業策略小組遂要求運輸署進行廣泛評估,結果確定沒有即時進行道路工程的需要。2014年10月,運輸署再次向產業署確定,在2026年以前沒有需要進行道路工程,土木工程拓展署(見註1)也表示該地點沒有項目正在進行。2017年5月,建築署取得撥款拆卸貨倉,並計劃在2017年11月前展開拆卸工程。

## 個案六(續)

## 審計署的意見

6. 審計署認為,在1990年收購貨倉後約26年仍沒有決定是否推行擬議 道路工程計劃,情況並不理想。產業署雖然在1991至2007年期間把貨倉闢 作短期用途,但截至2017年8月,該貨倉已空置約10年時間。審計署認為, 運輸及房屋局需要要求運輸署檢討,從交通規劃角度而言現時是否仍需要推 行該道路工程,如無需要,應盡快交回土地作其他用途。為避免出現類似問 題,土木工程拓展署也需要與發展局商議,考慮發出指引,提醒工程籌劃辦 公室宜在確認項目的推行計劃後才為其項目收購土地/物業。如情況特殊, 以致必須在具備確實項目的推行計劃前收購土地/物業,則工程籌劃辦公室 應定期檢討項目,確保所收購的土地/物業得到善用。

資料來源:審計署對產業署記錄的分析

註1:2004年7月,前土木工程署及前拓展署合併為土木工程拓展署。

註 2: 1999 年 7 月,拓展署通知運輸署,如道路工程仍未有定案,應從分區計劃大綱草圖剔除該工程項目。2000 年,運輸署通知拓展署,有鑑於工程項目費用高昂,加上在葵涌道至青山公路修建長高架道路的潛在環境影響,運輸署認為,即使只是為了進行可行性研究,能否取得政策/撥款支持也成疑問,因此決定暫時擱置工程項目。2002 年,運輸署表示沒有推行該項道路工程的計劃。

# 2016 年土地使用檢討選出的用地

4.11 一如往年,土地應用部在 2016 年的土地使用檢討中揀選 85 幅土地進行研究。2016 年 7 月,產業署向規劃署轉介 28 幅土地作規劃評估,以便在 2016 年 10 月前建議優先處理的土地以供產業策略小組考慮。經檢視規劃署在 2016 年 9 月就所有 28 幅用地提交的規劃評估結果,產業署選出 15 幅土地以供審視(見表十二)。

表十二 2016 年土地使用檢討選出的 15 幅土地

項目	土地	土地面積 (平方米)	政府產業資 訊系統所示 使用率	規劃署評估 可否增加建築物 高度/密度
1	北區鳳南路公共露天 停車場及巴士總站	7 251	0%	可以 (輕微增加)
2	宏光道啟德機場污水 泵房及露天停車場 (南段)	6 670	0%	可以
3	西南九龍填海區渠務 署深水埗一期及二期 污水隔篩廠	5 031	97.85%	不可以
4	觀塘大業街之前預留 用作停車處的政府、 機構或社區用地	4 901	0%	不適用 (註)
5	慈雲山毓華街巴士總 站及露天停車場	3 355	0% (巴士總站) 0% (露天停車場)	可以 (輕微增加)
6	利南道鴨脷洲污水隔 篩廠	2 561	100%	不可以
7	葵涌永順街路政署維 修站	2 238	61%	可以 (輕微增加)
8	大嶼山文東路 (露天) 停車場	2 079	100%	不可以
9	香葉道路政署維修保 養站及建築署工地	2 044	0%	不可以

表十二(續)

項目	土地	土地面積 (平方米)	政府產業資 訊系統所示 使用率	規劃署評估 可否增加建築物 高度/密度
10	宏光道啟德機場污水泵房及露天停車場(中段)	913	100%	不可以
11	禮芳街葵芳社區會堂	896	27.95%	可以
12	瀑布灣道渠務署華富 污水隔篩廠	875	100%	不可以
13	東涌翔東路水務署後 備工場	654	0%	可以 (輕微增加)
14	宏光道啟德機場污水 泵房及露天停車場 (北段)	573	0%	可以
15	銀鑛灣路渠務署梅窩 污水泵房	556	100%	不可以

資料來源:產業署的記錄

註:土地另作其他用途,並已剔出規劃評估。

4.12 **需要記錄揀選土地的理據** 產業署表示,土地使用檢討的目的,是要釋放政府、機構或社區用地,以作充份發展。2017年9月,產業署回應審計署查詢有關初步選出15幅土地的情況(第4.11段)時表示,已揀選4幅土地(第4.11段表十二項目1、3、7及10)進一步處理。不過,並沒有文件記錄揀選該4幅土地的理據。審計署留意到,這4幅土地的其中2幅,使用率均超逾90%,且被規劃署評為不可以增加發展密度(第4.11段表十二項目3及10)。另一方面,在餘下的11幅土地當中,有2幅土地的使用率均為0%,現有建築物高度也可增加至法定限制高度(第4.11段表十二項目2及14),但沒有入選作進一步處理。

- 4.13 2017年10月,產業署告知審計署:
  - (a) 鑑於有關把渠務署辦公室遷往一個位於九龍的污水泵房的新措施 成功落實(見第 2.24 段個案一),雖然渠務署 2 個污水隔篩廠/污 水泵房(第 4.11 段表十二項目 3 及 10)使用率高,但仍值得進一步 研究;及
  - (b) 關於 2 幅使用率為 0% 的土地 (第 4.11 段表十二項目 2 及 14),已有決策局/部門預留前者作另外的用途;至於後者,則受限於細長地形、現有的排水專用範圍及有需要在用地上預留通道。

審計署認為,產業署有需要把揀選土地作土地使用檢討的理據記錄在案。

4.14 **需要就揀選土地進行土地使用檢討定立先後次序** 正如上文第 4.3 段所述,土地應用部 5 個小組每年各揀選 17 幅政府土地 (合計 85 幅土地) 以進行土地使用檢討,按照《政府產業署手冊》訂明的指引,找出未盡其用的土地。2017 年 5 月,土地應用部就 85 幅土地展開 2017 年土地使用檢討。截至2017 年 8 月,有 1 569 幅土地 (1 654 減 85) 有待產業署進行土地使用檢討,要完成這批土地的檢討工作,需時甚久。審計署為,產業署需要在揀選發展潛力較佳的土地以作檢討和跟進行動方面定立先後次序。

#### 政府產業資訊系統記錄的保存

- 4.15 政府產業資訊系統記錄遺漏和不符之處 政府在 2000 年開發電腦化數據庫,並在 2013 年將之整合為政府產業資訊系統,記錄政府擁有的土地、樓宇和物業資料(見第 1.13 段)。政府產業資訊系統貯存現有樓面總面積及最高地積比率等相關資料,並可按照不同的篩選準則製備管理報告。審計署的抽樣檢查發現下列遺漏和不符之處:
  - (a) 沒有摩星嶺域多利道 405 至 406 號 1 項不能使用物業的相關土地及 樓宇記錄;
  - (b) 沒有8項物業/樓宇的土地資料(見表十三);及

#### 表十三

# 土地資料未有記錄在 政府產業資訊系統的物業/樓宇 (2017年7月)

項目	物業
1	數碼港污水處理廠
2	西營盤賽馬會普通科門診診所
3	盧押道垃圾收集站
4	告士打道垃圾收集站
5	大埔頭濾水廠過濾設備房
6	白田宿舍(目前用作社會福利設施)
7	城門道水務署宿舍(目前用作辦公室)
8	城門下村垃圾收集站

資料來源:產業署的記錄

- (c) 沒有更新部分政府土地的狀況,例子包括:
  - (i) 港灣道體育館 (3 層) 和灣仔游泳池 (室外) 已經拆卸,供鐵路 發展用途;
  - (ii) 月華街巴士總站已重新發展作私人住宅用途;及
  - (iii) 觀塘政府合署和協和街小販市場已經拆卸,供作市區重建之 用。
- 4.16 政府產業資訊系統有助妥善管理政府所擁有土地、樓宇和物業的資料,協助產業署找出未盡其用的土地。審計署認為,產業署有需要採取措施,確保政府產業資訊系統記錄的資料是準確和最新的。

# 審計署的建議

4.17 審計署建議,政府產業署署長應:

- (a) 就屯門前海港水力實驗室重新發展計劃(即第4.9段個案五):
  - (i) 在物色項目倡議部門這項待決事宜上向產業策略小組尋求指 引,如在產業策略小組介入後事情仍未獲得解決,則請有關 部門諮詢所屬決策局在參考產業策略小組的意見後作出決定; 及
  - (ii) 從促協助康文署為其博物館藏品物色重置用地,以加快該土 地重新發展;
- (b) 就揀選政府土地作土地使用檢討的理據備存記錄;
- (c) 就 1 569 幅有待進行土地使用檢討的政府土地 (見第 4.14 段) 訂立 先後次序,以揀選具備較佳發展潛力的土地以作檢討和採取跟進行 動;及
- (d) 採取措施,確保政府產業資訊系統記錄的資料是準確和最新的。

#### 4.18 審計署也建議:

- (a) 運輸及房屋局局長應要求運輸署署長檢討是否仍有需要推展葵涌 環迴路工程項目,如沒有需要,盡快釋放土地作其他用途;及
- (b) 土木工程拓展署署長應與發展局局長商議:
  - (i) 考慮發出指引,提醒工程籌劃辦公室宜在確認項目的推行計 劃後才為其項目收購土地/物業;及
  - (ii) 如情況特殊,以致必須在具備確實項目的推行計劃前收購土地/物業,則工程籌劃辦公室應定期檢討項目,確保所收購的土地/物業得到善用。

## 政府的回應

- 4.19 政府產業署署長同意第 4.17 段的審計署意見,並表示:
  - (a) 由 2017 年土地使用檢討開始,產業署已記錄揀選土地的理據,以 及制定指引,協助訂立揀選較具發展潛力的土地的優先次序;及
  - (b) 土地的使用情况視乎一系列因素,包括土地用途、地勢、可用車輛 通道、重置設施的可行性、出現保育元素、對鄰近發展的改變等

等。揀選適合土地檢討涉及全面考慮第4.3段所述的各項因素,而並不能只取決於一兩項因素,例如使用率或增加建築物高度的潛力等。

- 4.20 運輸及房屋局局長同意第 4.18(a) 段所述的審計署建議。運輸署署長表示,自 1995 年起,運輸署一直有通知產業署擬議的道路工程並無落實推行的計劃。
- 4.21 發展局局長及土木工程拓展署署長同意第 4.18(b) 段的審計署建議。

### 使用空置或未盡其用的部門專用樓宇

- 4.22 **過剩物業** 在 2008 年的審查工作中(見第 1.14 段),審計署敦促產業策略小組為產業署提供處理過剩部門專用樓宇的策略方向和支援。2008 年 4 月,產業署在取得產業策略小組同意後,就處理過剩部門專用樓宇的安排發出通告,並把有關安排納入《政府產業管理及有關事務規例》如下:
  - (a) **替代用途方案** 產業署會考慮及決定過剩聯用大樓或租用物業的 其他用途。至於個別決策局/部門轄下的其他過剩部門專用樓宇 (沒有長遠用途),應按以下先後次序用於有價值用途:
    - (i) 在政府內部作其他短期用途;
    - (ii) 進行商業項目;及
    - (iii) 由相關的決策局/部門支援,直接出租。

如情況合適及理據充份,各決策局/部門也可考慮和研究以出售或 拆卸作為處理過剩物業或樓宇的最終方案;

- (b) **聯用大樓及租用物業** 至於聯用大樓或租用的物業,部門如確定轄下物業的任何部分或全部屬過剩物業,或於短期內或長遠而言會成為過剩物業,便應告知產業署。產業署會考慮並決定應否批准把該等過剩物業改作其他用途;及
- (c) *部門專用樓字* 部門專用樓字的倡議/用戶部門負有基本責任,確保轄下地方運用得宜及地盡其用,並須就此交代。在考慮放棄過剩物業前,應探討及盡量使用其他可行方法,在部門改作其他用途。如未能物色新用戶部門接收全部過剩物業及充當獲分配土地部門

或業主部門,原倡議/用戶部門便須繼續充當該過剩物業的"業主",為該物業直接或間接引起的一切事宜負責。倡議/用戶部門作為地方的獲分配部門,可要求產業署協助物色其他部門長期使用轄下的過剩物業。

- 4.23 個別決策局/部門轄下部門專用樓宇如有空置或未盡其用的物業(即物業的提供超乎所需),產業署會每半年向產業策略小組報告有關情況。根據產業署在2017年4月的進度報告,截至2017年2月,空置或未盡其用的部門專用樓宇有27項,當中:
  - (a) 1項物業的樓面面積為6852平方米(大嶼山梅窩前中學校舍)。該前校舍已空置逾5年,而規劃及土地發展委員會在2016年認為,應在2017年大嶼發展及保育藍圖發表後檢討該幅土地日後的用途(註32)。教育局表示,曾告知規劃署及其他相關部門(包括地政總署和產業署),以便按照處理這類物業的既定機制,考慮該空置校舍的其他適當長遠替代用途;及
  - (b) 26 項物業的樓面面積各不足 500 平方米,當中大部分為位置偏遠的空置職員宿舍。以空置期計算:
    - (i) 19 項物業 (73%) 已空置逾 5 年,當中包括 6 座列為具有保存價值的歷史建築 (1 座獲古物事務監督公布的法定古蹟和 5 座獲古物諮詢委員會評級的歷史建築);及
    - (ii) 餘下 7 項物業 (27%) 已空置 5 年或以下。
- 4.24 為協助有關決策局/部門物色其他用途,產業署因應要求每季向各決策局/部門傳閱過剩部門專用樓字,以找出可能的長期/臨時用途。除了向決策局/部門傳閱資料外,產業署又在 2017 年 3 月及 8 月在其網站刊登 27 項空置或未盡其用物業中的 13 項(包括該 6 座歷史建築)的資料,供非政府機構申請。然而,截至 2017 年 8 月,該 13 項物業沒有一項分配予決策局/部門或非政府機構使用。
- 4.25 根據《政府產業管理及有關事務規例》,如未能為過剩的部門專用樓宇物色用戶,原倡議/用戶部門便須繼續擔任該過剩物業的業主,為該物業直接或間接引起的一切事官負責(見第 4.22(c)段)。基於產業署努力後仍未能為該

註 32: 該藍圖於 2017 年 6 月發表,提出活化梅窩的鄉鎮環境作少量低密度住宅發展,以及作康樂及旅遊相關用途。

27 項空置或未盡其用物業在政府內找到替代用途,相關的決策局/部門有需要探討其他措施,按照《政府產業管理及有關事務規例》的規定把物業用於有價值用途(即在情況許可下進行商業項目、直接出租及出售或拆卸(見第4.22(a)段)),並在有需要時尋求產業署協助。

4.26 根據 2017 年 4 月的進度報告 (見第 4.23 段),不能使用的物業 (樓面面積由 105 平方米至 1 212 平方米不等)有 4 項,並已列為有待檢討/拆卸的遭封閉樓字。產業署需要與規劃署及其他相關的"業主"決策局/部門合作,決定土地的長遠用途,並根據《政府產業管理及有關事務規例》制訂合適的處理方案 (例如出售或拆卸)。

#### 審計署的建議

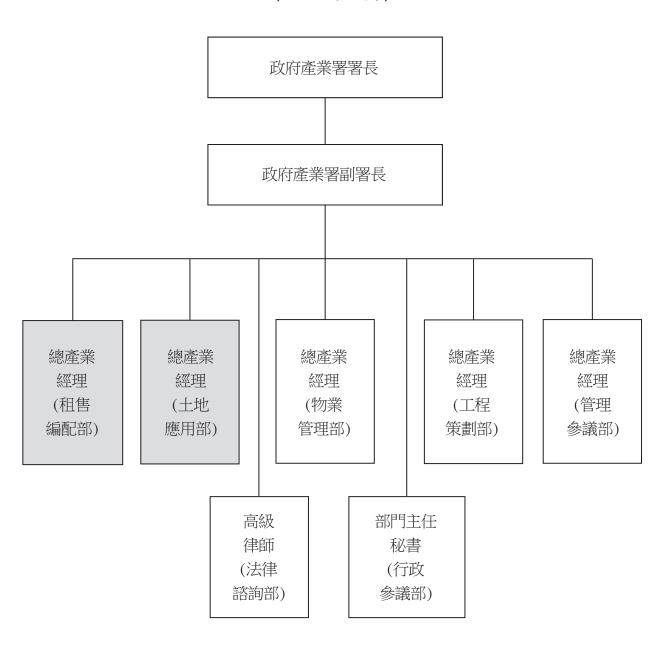
- 4.27 審計署建議,政府產業署署長應:
  - (a) 提醒相關決策局/部門根據《政府產業管理及有關事務規例》的規定,設法善用 27 項位於部門專用樓宇的空置或未盡其用的物業;及
  - (b) 與規劃署署長及相關的"業主"決策局/部門合作,決定該 4 項不能使用物業的長遠土地用途,並制訂合適的處理方案。

### 政府的回應

- 4.28 政府產業署署長整體上同意審計署的建議,並表示產業署通過每年的資產保管報表工作(見第1.7段)及定期傳閱的部門過剩物業資料,定期提醒各決策局/部門善用空置物業。產業署會繼續提醒各決策局/部門探討其他措施,善用該27項空置或未盡其用的物業。
- 4.29 規劃署署長同意第 4.27(b) 段的審計署建議。

附錄 A (參閱第 1.3 段)

# 政府產業署:組織圖 (2017年7月)



說明: 主要負責處理有關政府辦公室的提供及政府土地的使用情況的事宜。

資料來源:產業署的記錄

### 產業策略小組的職權範圍

#### 產業策略小組的職權範圍為:

- (a) 考慮和裁決有關善用政府用地(即已撥作或預留作政府用途的政府、機構或社區用地)和在私人發展計劃中加入政府用途的事宜或個案;
- (b) 就善用政府用地制訂指引,並確定和推廣相關計劃或工程,以及監察這些計劃或工程的施行;
- (c) 考慮和裁決如何恰當處理有關未盡其用或過剩的政府物業和其所 處土地在管理、作其他用途及騰出的事宜或個案;
- (d) 考慮和裁決各部門就有關善用用地的事宜或個案所提出的上訴,這 類事宜或個案包括重置安排、聯用發展,以及在私人發展計劃中加 入政府用途;及
- (e) 考慮和決定應否准許把未充分利用政府、機構或社區用地發展潛力 的工務計劃工程提交工務小組委員會審批。

資料來源:財庫局的記錄

推行 3 項政府辦公室大樓工程計劃所需時間比較

	工程計劃		
	位於添馬的 政府總部	位於啟德的 工業貿易大樓	位於西九龍的 西九合署
納入工務計劃日期	2004年2月	2007年11月	2003年7月
獲批撥款日期	2006年6月	2012年1月	2015年6月
由納入工務計劃至獲批撥款所需時間	2年 4個月	4年 2個月	11年11個月
工程計劃完成日期	2011年7月	2015年4月	2019 年年初 (估計)
淨作業樓面總面積 (平方米)	62 340	33 000	50 500
重置租用樓宇辦公室的面積(平方米)	5 520 (62 340 平方米 的 8.9%)	16 500 (33 000 平方米 的 50%)	29 290 (50 500 平方米 的 58%)

資料來源:產業署的記錄

# 產業策略小組監察的其他重新發展個案 (2017 年 6 月)

項目	用地	用地面積 (平方米)		
規劃及	規劃及土地發展委員會轉介的 6 宗個案			
1	郵政總局	3 900		
2	威菲車房暨辦公室及宿舍	6 600		
3	前馬角街熟食小販市場	2 400		
4	澤安道駕駛考試中心及毗連地區	9 458		
5	黄大仙社區中心	2 000		
6	前汝州西街熟食小販市場	800		
產業策略小組成員轉介的 5 宗其他個案				
7	葵涌業成街5至7號(個案六)	1 400		
8	西九龍總區警察總部	10 475		
9	屯門濾水廠職員宿舍;	1 930		
	藍地原水抽水站及毗連職員宿舍	2 800		
10	前西區已婚警察宿舍(西營盤)	3800(註)		
11	前梅芳街熟食市場	600		

資料來源:產業署的記錄

註:前西區已婚警察宿舍用地(約3800平方米)位於佔地6900平方米的西區警署建築群內。

附註:除了產業策略小組監察的11幅土地(截至2017年6月)外,產業署也監察22幅經認定 為具備重新發展潛力的土地,並每半年向產業策略小組匯報這些土地的情況。