

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1 023 110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715 059平方米的政府自置辦公室,以及308 051平方米的租用辦公室。至於7 348 976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宇,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宇,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幢減少至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宇或租用辦公室。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提供,但仍有短缺44 459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29 591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)。

摘要

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 175 000 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 月報告的重置樓宇項目暫定建造時間表與 2017 年 3 月報告的情況，有 6 個重置樓宇項目延誤，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 個重置樓宇項目的推行情況，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

摘要

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，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。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

摘要

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宇平均每月租金比較，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)時的特定情況(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 4 800 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

摘要

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4 533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個組別一直接租約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

摘要

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1569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

摘要

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 6 852 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)。

摘要

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。