

第 7 章

發展局
地政總署

地政總署管理短期租約的工作

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。

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<https://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

地政總署管理短期租約的工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.12
審查工作	1.13 – 1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：批出和續訂短期租約	2.1
批出短期租約	2.2 – 2.15
審計署的建議	2.16
政府的回應	2.17
續訂短期租約	2.18 – 2.24
審計署的建議	2.25
政府的回應	2.26
第 3 部分：監察租約條件的遵行情況	3.1
實地視察計劃	3.2 – 3.4
審計署的建議	3.5
政府的回應	3.6
就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動	3.7 – 3.11
審計署的建議	3.12
政府的回應	3.13
短期租約資料的記錄工作	3.14 – 3.18
審計署的建議	3.19
政府的回應	3.20

	段數
第 4 部分：適合作短期租約用途的空置政府用地的管理	4.1 – 4.2
找出適合作短期租約用途的空置政府用地	4.3 – 4.10
審計署的建議	4.11
政府的回應	4.12
為善用適合作短期租約用途的空置政府用地而進行的工作	4.13 – 4.17
審計署的建議	4.18 – 4.19
政府的回應	4.20 – 4.21
用地管理及用地資料的披露	4.22 – 4.31
審計署的建議	4.32
政府的回應	4.33
附錄	頁數
A：地政總署：組織架構圖 (摘要) (2019 年 9 月 30 日)	62

地政總署管理短期租約的工作

摘要

1. 地政總署是政府的土地行政機關。截至 2019 年 9 月，香港境內約有 110 700 公頃土地。除已出售、撥用或根據其他土地文書被佔用的土地外，其餘土地泛稱未批租和未撥用的政府土地。地政總署表示：(a) 未批租和未撥用的政府土地 (截至 2019 年 9 月約有 65 430 公頃) 涵蓋大量未必可作臨時用途的土地，包括沒通過任何正式撥地程序而由政府各部門管理及／或保養的公共基建或設施 (例如郊野公園、道路及公共運輸交匯處) 所佔用的土地。截至 2019 年 9 月，這類土地的面積約為 57 300 公頃 (即佔 65 430 公頃未批租和未撥用政府土地的 88%)；(b) 就未批租和未撥用政府土地當中有機會撥作臨時用途的用地而言，如政府各決策局／部門沒有相關的殷切需求時，有關用地便會推出供政府以外的人士／團體申請作短期租約用途；(c) 截至 2019 年 9 月，地政總署管理 5 582 份短期租約，土地總面積為 2 411 公頃，而適合作短期租約用途的空置政府用地有 955 幅，土地總面積為 192 公頃；及 (d) 在 2018–19 年度，從短期租約所得的租金收入為 15.75 億元。

2. 地政總署表示，短期租約的政策目標包括確保土地作有效益的臨時用途，以及善用閒置的資源，為政府帶來收入。地政總署通過公開招標或直接批地的方式，批出短期租約。地政總署在釐定短期租約的年期時，會考慮有關用地的長遠用途和發展時間表。短期租約的固定租期一般為 1 年到 5 年不等，其後定期續租。如有政策理據，則租期可較長，最長為 7 年。如在固定租期屆滿或租約首 3 年屆滿時 (以日期較後者為準)，相關用地在之後 3 年內無須即時用作永久或其他臨時用途，則通常會就另一固定租期重新招標 (適用於通過招標批出的短期租約)，或按月或按季續租 (適用於直接批出的短期租約)。短期租約會批予租戶作租賃協議所訂明的指定用途。地政總署會進行實地視察，以確定是否有違反租約條件的情況。該署一旦發現租戶違反租約條件，便會按情況採取相應的管制行動 (包括採取行動收回土地)。地政總署轄下 12 個分區地政處負責短期租約的行政工作，包括批出和續訂短期租約、監察和執行短期租約條件，以及備存用地記錄及資料。審計署最近審查了地政總署管理短期租約的工作。

摘要

批出和續訂短期租約

3. **處理短期租約申請需時甚久** 審計署分析了地政總署在 2014–15 至 2018–19 年度期間批出的 1 165 份短期租約的處理時間，留意到：(a) 處理有關申請的時間由少於 1 個月至 22 年不等，平均為 20 個月；及 (b) 204 份 (佔 1 165 份的 18%) 短期租約申請的處理時間超過 3 年。審計署的審查發現，在一宗個案中，有關分區地政處沒有適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況，包括處理短期租約申請 (需時 14 年) 和確保租戶遵行批出短期租約時所附帶的租約條件。就此，審計署留意到地政總署沒有就處理短期租約申請的時間訂立目標 (第 2.5 及 2.6 段)。

4. **處理短期租約申請的指引有可改進之處** 根據地政總署指引，所收到的短期租約申請由各個分區地政處審核。審計署留意到，地政總署並未就下述情況制訂具體指引：(a) 如何處理沒有資格簽訂租賃協議的申請人 (例如非法人團體) 所遞交的短期租約申請，包括應否立即拒絕申請人或給予寬限期以作糾正；及 (b) 如何處理欠缺政策支持的短期租約申請，包括應否告知申請人欠缺政策支持的原因，以及應否拒絕有關申請或容許申請人修改其建議書以取得政策支持 (第 2.7 及 2.8 段)。

5. **向短期租約租戶徵收按金的做法不一** 根據地政總署指引，簽訂租賃協議時，應向租戶徵收按金，以支付在租賃協議終止時，清拆租戶留在短期租約用地上所搭建構築物的費用。如短期租約是批予非牟利或慈善團體，則繳付按金規定可獲豁免。審計署的審查發現，地政總署向 2 名租戶徵收按金的做法不一。該 2 名租戶均是慈善團體，同樣獲准在短期租約用地上搭建構築物。結果，其中 1 名租戶沒有被徵收按金，而另 1 名租戶則被收取按金。審計署認為，地政總署需要考慮就短期租約向非牟利或慈善團體徵收按金的做法，提供進一步指引 (第 2.12 及 2.13 段)。

6. **需要考慮就發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限** 為提高土地資訊的透明度，自 2018 年 12 月開始，於 2018 年 1 月 1 日或之後以短期租約方式批出的用地的資料已在“地理資訊地圖”發布。地政總署表示，在 2018 年 1 月之前批出的短期租約的租賃資料會逐步上載“地理資訊地圖”。截至 2019 年 10 月，在地政總署管理的 5 590 份短期租約當中，只有 1 333 份 (24%) 租約的租賃資料已上載“地理資訊地圖”。審計署留意到，地政總署沒有就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限。審計署認

摘要

為，為提高土地資訊的透明度，地政總署需要考慮設定這時限（第 2.14 及 2.15 段）。

7. **需要分析同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因** 根據地政總署指引，短期租約的固定租期一般不超過 7 年。發展局表示，用地的臨時或短期用途不得妨礙已規劃的長期發展，並應符合法定規劃要求。審計署分析了截至 2019 年 10 月 5 590 份由地政總署管理的短期租約，留意到有 4 565 份（佔 5 590 份的 82%）租約的租戶超過 7 年維持不變。事實上，有 2 353 份（佔 5 590 份的 42%）租約的租戶超過 20 年（最長為 55 年）維持不變。審計署留意到，地政總署並未備存現成資料顯示同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因，以及有關用途是否符合法定規劃要求（第 2.18 至 2.20 段）。

8. **租金檢討過程有可改善之處** 根據地政總署指引，短期租約收取的租金一般每三或五年檢討一次。如批出短期租約是為了把不合法佔用政府土地的情況納入規範，則有關分區地政處應在租金檢討過程中進行視察，以決定是否續訂有關租約。審計署抽查了 5 份這類短期租約，發現：(a) 有一個分區地政處自 2016 年 10 月起，已暫停為所有用作花園用途的短期租約個案的租金檢討進行實地視察；及 (b) 另一個分區地政處就一份為了把不合法佔用政府土地的情況納入規範而批出的短期租約，三度檢討租金時均沒有進行實地視察（第 2.21 及 2.22 段）。

監察租約條件的遵行情況

9. **需要按規定進行實地視察** 根據地政總署指引，為防止租戶分租處所、搭建違規構築物或把佔用範圍擴展至毗鄰的政府土地，所有非私人花園的短期租約用地必須每三年視察一次，而私人花園的短期租約用地則須每五年視察一次（下稱強制性規定）。在切實可行和人手許可的情況下，各分區地政處應考慮根據短期租約視察優次（即高、中及低優次個案），制訂和推行定期視察計劃。截至 2019 年 10 月，地政總署管理 5 590 份短期租約，當中 456 份在強制性規定下仍未到期進行視察。至於餘下 5 134 份在強制性規定下需要視察的短期租約，審計署留意到：(a) 當中有 1 409 份（佔 5 134 份的 27%）未有進行實地視察；及 (b) 3 725 份（佔 5 134 份的 73%）曾進行實地視察的短期租約中，有 1 538 份（佔 3 725 份的 41%）的實地視察未有按強制性規定進行（第 3.2 及 3.3 段）。

摘要

10. **需要改善實地視察的成效** 地政總署表示，分區地政處應在接獲投訴後進行實地視察。如屬特殊個案，實地視察更應按需要而在辦公時間以外進行。審計署留意到，在一宗個案中，分區地政處進行的實地視察未能有效調查據稱違反租約條件的投訴。雖然據稱違反租約條件的情況在星期日發生，但實地視察在平日而非星期日進行（第 3.4 段）。

11. **需要針對違反短期租約條件的情況加強管制行動** 短期租約協議書通常載列租戶須遵守的條款及條件。根據地政總署指引，分區地政處應按訂明的時限，就違反短期租約條件的情況採取管制行動。審計署留意到，在兩宗個案中，分區地政處未有就違反短期租約條件的情況（包括短期租約用地上有違規構築物，以及違反短期租約用地的用途限制）適時採取妥善的管制行動。審計署認為，地政總署需要就違反短期租約條件的情況適時採取妥善的管制行動（第 3.7 及 3.9 段）。

12. **需要改善租約資料系統中短期租約資料的記錄情況** 租約資料系統在 2009 年推出，用於記錄地政總署所批出短期租約的資料。審計署抽查了租約資料系統中的短期租約記錄，發現有些記錄（例如申請日期及實地視察日期）有錯誤和遺漏。審計署認為，地政總署需要採取措施，確保租約資料系統中的短期租約資料齊全和準確（第 3.14 至 3.16 段）。

13. **善用資訊科技提供管理資料** 審計署留意到，租約資料系統沒有備存一些重要的短期租約資料，包括：(a) 視察優次（見第 9 段）；(b) 實地視察日期（部分記錄在租約資料系統中有遺漏——見第 12 段）；及 (c) 就違反短期租約條件的情況所發出警告信的資料（不常輸入租約資料系統中）。審計署認為，地政總署需要採取措施，善用資訊科技提供管理資料，以監察短期租約的管理工作（第 3.17 及 3.18 段）。

適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

14. 截至 2019 年 9 月，地政總署管理 955 幅適合作短期租約用途的空置政府用地，大致包括：(a) 92 幅對公眾具一般商業價值而又適合通過公開招標以短期租約方式租出作商業用途的用地（土地總面積為 69 公頃）；及 (b) 863 幅對公眾沒有一般商業價值而可直接批予個別機構或團體（例如非政府機構）作社

摘要

區、團體或非牟利用途以配合特定政策目標的用地 (土地總面積為 123 公頃) (第 4.2 段)。

15. **需要確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確** 地政總署表示，分區地政處已就各自所管理的用地，備存適合作短期租約用途的空置政府用地清單。分區地政處每季更新這些清單，並提交有關分區檢討委員會以供檢視，呈交地政總署相關的區域助理署長以供監察，以及送交地政總署總部以供記錄。審計署審查了 3 個分區地政處的記錄，發現其管理的空置政府用地當中，有些可能適合作短期租約用途但沒有納入截至 2019 年 9 月的適合作短期租約用途的空置政府用地清單。在審計署的轉介下，該 3 個分區地政處經核實後發現：(a) 11 幅用地 (土地總面積為 0.4 公頃) 適合非政府機構作短期租約用途，並將會提供作此用途；及 (b) 67 幅用地 (土地總面積為 4.3 公頃) 有待檢討是否適合作短期租約用途。此外，根據地政總署所編制截至 2019 年 9 月的適合作短期租約用途的空置政府用地清單，對公眾具一般商業價值而又適合以短期租約方式租出的用地有 92 幅。審計署的審查發現，在該 92 幅用地中，有 23 幅被審計署轉介有關分區地政處核實後顯示，這些用地因種種原因 (例如已撥予其他決策局／部門) 而不應納入適合作短期租約用途的空置政府用地清單。審計署作出上述轉介後，地政總署總部於 2020 年 1 月向各分區地政處發出通函，就管理空置政府用地作短期租約用途一事，提供進一步的指引。審計署認為，地政總署需要繼續致力確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確。地政總署也需要就審計署所找出的用地，及早完成檢討該等用地是否適合作短期租約用途 (第 4.4 至 4.7 段)。

16. **與選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則和用地是否適合作短期租約用途所作的決定相關的文件記錄均有可改善之處** 地政總署表示，各區情況和對適合作短期租約用途的空置政府用地的需求各不相同。在選取適合作短期租約用途的空置政府用地時，每個分區地政處都有各自一套已獲分區檢討委員會通過的選取準則。審計署留意到：(a) 在選作審查的 3 個分區地政處中，有 2 個未能找到獲分區檢討委員會通過的選取準則的文件記錄；及 (b) 根據地政總署指引，分區檢討委員會會在會議上評估並決定有哪些空置政府用地適合作短期租約用途，而所有決定均應妥善記錄在案。然而，審計署留意到，截至 2020 年 1 月，在 12 個分區地政處中，有 5 個沒有撰寫會議記錄，記載分區檢討委員會就 2019 年 9 月 30 日結束季度所作的決定 (第 4.8 段)。

17. **可善用資訊科技以監察適合作短期租約用途的空置政府用地** 地政總署表示，該署總部負責整體監督和監察各分區地政處的工作，以確保有關工作符

摘要

合既定政策及指引。鑑於適合作短期租約用途的空置政府用地資料由有關分區地政處備存，地政總署總部需要定期要求各分區地政處呈交報表（以試算表形式），以便監察。據所能確定的資料，地政總署總部沒有定期就適合作短期租約用途的空置政府用地，編制管理資料（例如摘要或重點簡介），以供高級管理層備考。審計署認為，地政總署宜善用資訊科技，記錄適合作短期租約用途的空置政府用地的資料，以期加強提供管理資料作監察用途（第 4.10 段）。

18. **可改善向有關決策局／部門諮詢的工作和探討措施以善用適合作短期租約用途的空置政府用地** 有 3 幅適合作短期租約用途的空置政府用地自 2004 年起一直預留作發展計劃之用，而在 2010 至 2016 年期間合共有 3 宗申請要求使用有關用地。審計署留意到：(a) 地政總署在拒絕第一宗申請前，未有向有關決策局諮詢該發展計劃當時最新的推展情況；及 (b) 就第二宗及第三宗申請而言，地政總署已諮詢有關決策局。該局基於種種理由（例如擬議租期或會對有關用地的永久用途構成限制）反對／不贊成該等申請。然而，沒有文件證據顯示地政總署曾與有關決策局探討局方所關注問題能否解決（例如通過縮短租期）（第 4.13 段）。

19. **需要持續檢討支援非政府機構善用適合作短期租約用途的空置政府用地的資助計劃的成效** 為支援非政府機構使用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地，發展局於 2019 年 2 月推出一項 10 億元的“資助計劃以支援非政府機構善用空置政府用地”（資助計劃）。資助計劃會為成功申請的非政府機構提供財政資助，以支付所需基本工程的費用，使出租用地在工程完成後適合使用。發展局表示，自資助計劃推行後至 2019 年 9 月期間，該局一共收到 8 宗申請，全部申請均獲批准。地政總署已向發展局提供獲批短期租約申請的資料，以供該局考慮從資助計劃撥款資助。由於資助計劃是一項新措施，審計署認為，發展局需要聯同地政總署，持續檢討資助計劃的成效，以及按需要加強宣傳，以期善用這些適合作短期租約用途的空置政府用地（第 4.15 至 4.17 段）。

20. **部分適合作短期租約用途的空置政府用地在用地管理方面有不足之處** 在 2019 年 10 月至 12 月期間，審計署實地視察了 17 幅適合作短期租約用途的空置政府用地，各幅用地佔地超過 1 公頃。審計署留意到，部分用地在管理方面有所不足之處，包括：(a) 圍網損毀；(b) 入口閘門打開／沒有上鎖；(c) 有人違法棄置廢物；及 (d) 懷疑用地被不合法佔用作泊車用途。審計署認為，地政總署可採取措施，改善適合作短期租約用途的空置政府用地的用地管理工作（第 4.23 及 4.24 段）。

摘要

審計署的建議

21. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議地政總署署長應：

批出和續訂短期租約

- (a) 加強措施，確保地政總署人員適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況，包括處理短期租約申請和確保租戶遵行批出短期租約時所附帶的租約條件 (第 2.16(a) 段)；
- (b) 考慮就處理短期租約申請的時間訂立目標 (第 2.16(b) 段)；
- (c) 就如何處理涉及申請人沒有資格簽訂租賃協議及欠缺相關決策局／部門政策支持的短期租約申請提供指引 (第 2.16(c) 段)；
- (d) 考慮就涉及搭建許可構築物的短期租約，向非牟利或慈善團體徵收按金的做法，提供進一步指引 (第 2.16(e) 段)；
- (e) 考慮就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限 (第 2.16(f) 段)；
- (f) 確保地政總署人員：
 - (i) 分析同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因 (第 2.25(a)(i) 段)；及
 - (ii) 探討相關土地的臨時或短期用途是否符合法定規劃要求 (第 2.25(a)(ii) 段)；
- (g) 確保地政總署人員根據地政總署指引，進行租金檢討所需的實地視察 (第 2.25(b) 段)；

監察租約條件的遵行情況

- (h) 採取措施，確保地政總署人員按規定進行實地視察，以及改善實地視察的成效 (第 3.5 段)；
- (i) 針對違反短期租約條件的情況，加強管制行動 (第 3.12(a) 段)；
- (j) 確保租約資料系統中的短期租約資料齊全和準確 (第 3.19(a) 段)；

摘要

- (k) 善用資訊科技 (例如租約資料系統或其他相關電腦系統) 提供管理資料，以監察短期租約的管理工作 (第 3.19(b) 段)；

適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

- (l) 繼續致力確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確，以及就審計署所找出的用地，及早完成檢討該等用地是否適合作短期租約用途 (第 4.11(a) 及 (b) 段)；
 - (m) 就分區檢討委員會通過的選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則；以及分區檢討委員會就各空置政府用地是否適合作短期租約用途所作的決定，改善相關的文件記錄 (第 4.11(c) 段)；
 - (n) 善用資訊科技，記錄適合作短期租約用途的空置政府用地的資料，以期加強提供管理資料作監察用途 (第 4.11(d) 段)；
 - (o) 就臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請，諮詢有關決策局／部門，以及與該等決策局／部門充分探討解決其在考慮申請時所關注問題的可行方法 (第 4.18(a) 及 (b) 段)；及
 - (p) 採取措施，改善適合作短期租約用途的空置政府用地的用地管理工作 (第 4.32(a) 段)。
22. 審計署並**建議**發展局局長應聯同地政總署署長，持續檢討資助計劃的成效，以及按需要加強宣傳，以期讓非政府機構善用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地 (第 4.19 段)。

政府的回應

23. 發展局局長及地政總署署長接納審計署的建議。

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 地政總署是政府的土地行政機關 (註 1)。地政總署表示，香港境內的土地 (截至 2019 年 9 月約有 110 700 公頃) 按土地類別可分為：

- (a) 以批地方式 (例如土地契約) 出售作私人發展；
- (b) 以撥地方式永久或暫時撥給政府各決策局／部門作各類政府用途 (例如政府處所)；或
- (c) 根據其他土地文書 (例如短期租約 (見第 1.4 段) 或歸屬令 (註 2)) 被佔用。

其餘土地泛稱未批租和未撥用的政府土地。

1.3 地政總署表示，未批租和未撥用的政府土地涵蓋大量未必可作臨時用途的土地，包括：

- (a) 沒通過任何正式撥地程序而由政府各部門管理及／或保養的公共基建或設施 (例如郊野公園、道路及公共運輸交匯處) 所佔用的土地。截至 2019 年 9 月，這類土地的面積約為 57 300 公頃 (即 65 430 公頃未批租和未撥用政府土地的 88%)；
- (b) 建有加固斜坡、擋土牆、通道、樓梯、排水明渠等人工設施的土地；
- (c) 位於未受干擾的天然山坡、山坡或新闢土地等無須管理或保養的土地；及
- (d) 在已開發土地之間的混合或狹長的區域。

註 1：地政總署作為土地行政機關，主要負責批地和進行土地交易、撥地、按照契約及其他土地文書管制發展和遵行有關規定、徵收和清理土地，以及執行土地契約和保養土地。

註 2：歸屬令是把政府土地的管制及管理轉歸其他團體 (通常轉歸法定團體)，以達到特定政策目標的一種方法。

引言

1.4 就未批租和未撥用政府土地當中有機會撥作臨時用途的用地而言，如政府各決策局／部門沒有相關的殷切需求時，有關用地便會推出供政府以外的人士／團體申請作短期租約用途。地政總署表示，截至 2019 年 9 月，地政總署管理：

- (a) 5 582 份短期租約，土地總面積為 2 411 公頃；及
- (b) 955 幅適合作短期租約用途的空置政府用地，土地總面積為 192 公頃（當中包括 92 幅 (69 公頃) 對公眾具一般商業價值及 863 幅 (123 公頃) 對公眾沒有一般商業價值的用地——見第 1.6(a) 及 (b) 段（註 3）。

批出和續訂短期租約

1.5 地政總署表示，短期租約的政策目標如下：

- (a) 確保土地作有效益的臨時用途，以免土地遭不合法佔用，或引起環境／衛生問題，從而減省政府在處理這些問題方面的開支；
- (b) 善用閒置的資源，為政府帶來收入；及
- (c) 確立可以容易執行、公平而且符合成本效益的臨時租地制度。

1.6 地政總署表示，該署通過以下方式批出短期租約：

- (a) **公開招標** 對公眾具一般商業價值的用地（包括指定用途獲相關決策局／部門支持或接受的用地），會通過公開招標（註 4）按十足市值租金批出。這些土地的用途包括收費公眾停車場（見照片一示例）和貯存貨物等；
- (b) **直接批地（作社區、團體或非牟利用途）** 如獲相關決策局／部門給予政策支持，對公眾沒有一般商業價值的用地可直接批予個別機構或團體作社區、團體或非牟利用途，以配合特定政策目標。這些土地的用途包括公用設施、工地（註 5）、教育、宗教及體

註 3：地政總署表示，截至 2019 年 9 月，除了 955 幅適合作短期租約用途的空置政府用地之外，地政總署亦管理 653 幅不適合作短期租約用途的空置政府用地。

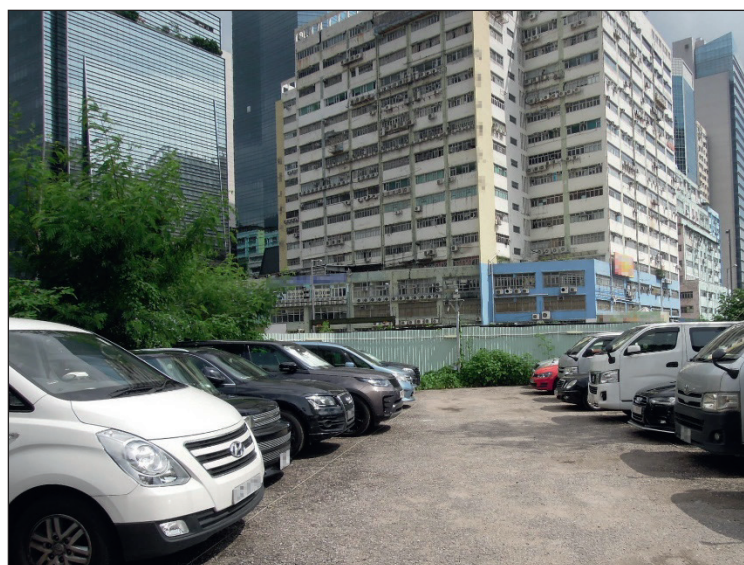
註 4：作特定用途以配合政策目標（例如回收都市固體廢物）的用地，可能會通過局限性招標批出。

註 5：例子包括批予香港鐵路有限公司以進行鐵路工程項目，以及批予香港房屋委員會以進行公屋工程項目的工地。

育(見照片二示例)。如相關決策局／部門進而就該短期租約收取象徵式或優惠租金提供政策支持，政府將會徵收象徵式或優惠租金，否則將會收取十足市值租金；及

照片一

用作收費公眾停車場的短期租約用地



資料來源：地政總署的記錄

照片二

由一個體育協會使用的短期租約用地



資料來源：地政總署的記錄

- (c) **直接批地 (作私人用途)** 這類直接批出的短期租約無須得到政策支持，並涵蓋下述情況：
- (i) 對公眾沒有一般商業價值的用地，可在收到申請後，直接批予個別人士或機構作私人用途 (例如私人花園或警衛室)，但須符合特定條件 (見第 2.4(b) 段註 16)；及
 - (ii) 根據政府的政策，通過短期租約把不合法佔用政府土地的情況 (註 6) 納入規範 (須符合特定準則——註 7)，以及把政府土地租用牌照 (註 8) 轉換成短期租約。

上述短期租約將會收取十足市值租金。

1.7 地政總署在釐定短期租約的年期時，會考慮有關用地的長遠用途和發展時間表。短期租約的固定租期一般為 1 年到 5 年不等，其後定期 (例如按季或按月) 續租。如有政策理據，則租期可較長，最長為 7 年。如在固定租期屆滿或租約首 3 年屆滿時 (以日期較後者為準)，相關用地在之後 3 年內無須即時用作永久或其他臨時用途，則：

- (a) 通過招標批出的短期租約 (見第 1.6(a) 段) 通常會就另一固定租期重新招標 (其後定期續租)；及
- (b) 直接批出的短期租約 (見第 1.6(b) 及 (c) 段) 一般可按月或按季續租。

1.8 如用地須作已規劃的長遠用途，政府可給予 3 個月通知或按租賃協議條款所訂明的通知期給予租戶通知，以終止短期租約。

註 6：地政總署表示，政府會按照《土地 (雜項條文) 條例》(第 28 章) 針對不合法佔用政府土地的情況採取適當的土地管制行動 (即清理和檢控)。土地管制行動通常會在接獲作規範化的短期租約申請後暫停。假如規範化申請被拒，地政總署會在指定時限內，按個別個案的土地管制優次重啟相關的土地管制行動。

註 7：地政總署表示：(a) 如未經批准而被佔用的政府土地不能合理地獨立轉讓，而在短期內無須收回作其他發展用途，以及通過批出短期租約把不合法佔用政府土地的情況納入規範的申請並沒有違反政府其他現行政策，則地政總署轄下分區地政處 (見第 1.12 段) 可考慮接納此申請，以把不合法佔用的情況納入規範；(b) 這項措施是解決不合法佔用未批租土地問題的務實方法，部門也因此而無需調配大量人手巡查以防止有關土地再被佔用；及 (c) 該署不會接納在 2017 年 3 月 28 日或以後才開始作不合法佔用的土地的規範化申請。

註 8：地政總署過往曾通過發出政府土地租用牌照，把位於新界鄉郊地區的寮屋，或作其他特定用途的土地納入規範。該署表示，現時已甚少發出政府土地租用牌照。

1.9 地政總署在 2014 至 2018 年期間批出的短期租約載於表一。至於在 2014–15 至 2018–19 年度的 5 年期間，從短期租約所得的每年租金收入由 2014–15 年度的 13.49 億元，增至 2018–19 年度的 15.75 億元。

表一

地政總署批出的短期租約
(2014 至 2018 年)

批出方式	短期租約數目 (土地面積) (註 1)				
	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
公開招標	54 (37 公頃)	60 (20 公頃)	57 (25 公頃)	43 (20 公頃)	57 (23 公頃)
直接批地 (作 社區、團體或 非牟利用途)	39 (23 公頃)	18 (6 公頃)	37 (1 715 公頃) (註 2)	29 (25 公頃)	22 (10 公頃)
直接批地 (作 私人用途)	147 (4 公頃)	144 (12 公頃)	132 (4 公頃)	161 (8 公頃)	101 (1 公頃)
總計	240 (64 公頃)	222 (38 公頃)	226 (1 744 公頃)	233 (53 公頃)	180 (34 公頃)

資料來源：地政總署的記錄

註 1：同一幅短期租約用地可能在 2014 至 2018 年期間批租超過 1 次 (例如短期租約用地在租賃期屆滿後作重新招標)。

註 2：在 2016 年批出的短期租約包括批給香港機場管理局面積達 1 640 公頃的用地，以作三跑道系統的工地；以及批給一個團體的 50 公頃用地，以供在該年內舉辦一次特別的露營活動。

短期租約的監察

1.10 短期租約會批予租戶作租賃協議所訂明的指定用途。地政總署表示，該署會進行實地視察，以確定是否有違反租約條件的情況。該署一旦發現租戶違反租約條件，便會根據違約事項的嚴重程度，按情況採取相應的管制行動 (包括警告、發出遷出通知書 (註 9)，以及採取行動收回土地)。

註 9：遷出通知書的作用是循法律途徑終止短期租約，並要求租戶遷出，在指定日期把根據短期租約所管有的地方交還地政總署。

資助計劃以支援非政府機構善用適合作短期租約用途的空置政府用地

1.11 財政司司長於 2018–19 年度財政預算案宣布預留 10 億元，成立“資助計劃以支援非政府機構善用空置政府用地”（資助計劃）。資助計劃為合資格項目提供基本工程費用的資助，讓用地機構善用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地（見第 1.6(b) 段）。立法會財務委員會在 2019 年 1 月通過有關建議後，發展局在 2019 年 2 月推出資助計劃。資助計劃的申請者須為非政府機構，並已獲地政總署原則上批准使用有關空置政府用地。資助計劃的資助申請會由發展局主持的跨部門評審委員會審理。

地政總署的負責組別

1.12 地政總署地政處轄下產業管理組負責短期租約的政策事宜，而地政處轄下 12 個分區地政處則負責短期租約的行政工作（包括批出和續訂短期租約、監察和執行短期租約條件，以及備存用地記錄及資料）。截至 2019 年 9 月，產業管理組及 12 個分區地政處屬下的員工分別有 7 人及 1 523 人（註 10）。地政總署截至 2019 年 9 月 30 日的組織架構圖摘要載於附錄 A。

審查工作

1.13 2006 年，審計署就短期租約的管理完成了審查，審查結果載於 2006 年 10 月《審計署署長第四十七號報告書》第 2 章。

1.14 2019 年 10 月，審計署就地政總署管理短期租約的工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 批出和續訂短期租約（第 2 部分）；
- (b) 監察租約條件的遵行情況（第 3 部分）；及
- (c) 適合作短期租約用途的空置政府用地的管理（第 4 部分）。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

註 10：地政總署表示，除管理短期租約外，產業管理組屬下的 7 名人員及 12 個分區地政處屬下的 1 523 名人員亦負責其他職務，例如處理契約修訂及換地個案。該署並未能單就負責管理短期租約的人手提供分項數字。

鳴謝

1.15 在審查工作期間，發展局和地政總署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：批出和續訂短期租約

2.1 本部分探討地政總署批出和續訂短期租約的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 批出短期租約 (第 2.2 至 2.17 段)；及
- (b) 續訂短期租約 (第 2.18 至 2.26 段)。

批出短期租約

2.2 短期租約一般由地政總署通過公開招標和直接批地的方式批出 (見第 1.6 段)。地政總署轄下 12 個分區地政處負責處理各自職權範圍內的短期租約申請。

2.3 **通過公開招標方式批出短期租約的程序** 地政總署表示，通過公開招標方式批出短期租約的一般程序如下 (撮述於圖一)：

- (a) **擬備招標文件** 分區地政處會草擬構成招標文件一部分的租賃協議 (當中包括租約條件及圖則)，並就這些文件徵詢相關決策局／部門的意見。一般來說，地區地政會議 (註 11) 或相關分區地政處的地政專員 (如個案簡單) 會考慮所收到的意見和批核有關租賃協議；
- (b) **招標** 在地政總署的法律諮詢及田土轉易處審核招標文件 (包括租賃協議) 後，分區地政處便會進行招標。有興趣的投標者必須遞交投標表格、支付所需按金的支票或銀行本票，以及其他必須的文件 (例如作收費公眾停車場，便須提交擬議保安計劃)；
- (c) **查核所收到的標書** 分區地政處會查核所收到的標書 (例如支票或銀行本票上的金額) 是否符合招標規定；
- (d) **批核及批出標書** 根據地政總署署長授予的權力，有關分區地政處的地政專員可批核及有權批出標書予出價最高的投標者。如果

註 11：根據地政總署指引，地區地政會議由各分區地政處成立，其職權範圍包括根據整體土地政策及地政指示，考慮批地的條款及條件。該會議由監督有關分區地政處的區域助理署長擔任主席，成員包括有關分區地政處的主管 (即地政專員)、其他地政總署相關人員及不同決策局／部門的代表。

出價最高的標書是來自作為政府的租戶過往或現行表現欠佳的人士、公司或其有關連公司 (即公司的董事或股東大致相同)，則批出標書的決定會轉交由土地行政會議 (註 12) 考慮。分區地政處會通知中標者其標書已獲批出，把租賃協議送交中標者簽立，以及向中標者發出第一期租金的繳款單。未能中標者會獲通知投標結果；及

- (e) **簽立租賃協議及移交用地** 在收到租戶簽立的租賃協議和按繳款單繳付的第一期租金後，分區地政處會安排簽立租賃協議 (註 13)。有關用地會在短期租約生效當日移交租戶。

註 12：根據地政總署指引，土地行政會議由地政總署轄下地政處成立，其職權範圍是審議影響個別土地交易的具體事宜，以及就其他個案的具體事宜作決定。該會議由地政處兩名副署長的其中一人擔任主席，成員包括地政處的另一名副署長、地政處的助理署長、法律諮詢及田土轉易處的助理署長、以及地政處技術資訊部的高級產業測量師。

註 13：地政總署表示，在租戶及政府雙方簽立租賃協議前，投標接納書已構成租戶與政府之間具約束力的合約。

圖一

通過公開招標方式批出短期租約的一般程序



資料來源：地政總署的記錄

2.4 **直接批出短期租約的程序** 地政總署表示，直接批出短期租約作社區、團體或非牟利用途，以及作私人用途（見第 1.6(b) 及 (c) 段）的一般程序如下（分別撮述於圖二及圖三）：

(a) **有興趣的人士／團體提出申請**

(i) **社區、團體或非牟利用途** 有興趣的非政府機構或社會企業可申請使用沒有一般商業價值的短期租約用地。沒有一般商業價值的用地清單經編制後，在政府的“地理資訊地圖”（註 14）發布，並會每兩星期更新一次（見第 4.29 段）。至於其他沒有在“地理資訊地圖”發布的用地，有興趣的人士／團體可與地政總署聯絡，表達意向；及

(ii) **私人用途** 有興趣的人士／團體可與地政總署聯絡，表達意向，申請使用空置政府用地作私人用途（例如私人花園）；

(b) **查核所收到的申請是否有效** 分區地政處會查核所收到的申請（註 15）。對於直接批出作私人用途的短期租約申請，分區地政處亦會查核申請是否符合地政總署指引所訂明的準則（註 16）。如果申請不能視為有效申請，分區地政處會盡快通知申請人有關原因；

(c) **徵詢決策局／部門的意見及尋求支持**

(i) **社區、團體或非牟利用途** 在查核申請屬有效後，分區地政處會就申請徵詢決策局／部門的意見，並尋求相關決策局／部門支持。對於以象徵式或優惠租金直接批出短期租約的申請，分區地政處亦會尋求相關決策局／部門的進一步政策支持；及

註 14：“地理資訊地圖”是地政總署測繪處推出的網上地圖服務，讓市民可免費查閱香港地圖，以及各種公共設施和服務的位置和相關資料。自 2017 年開始，作社區、團體或非牟利用途的用地清單已在“地理資訊地圖”發布。在 2017 年前，地政總署把清單送交各區民政事務處、社會福利署分區福利辦事處及區議會傳閱，並鼓勵他們與有興趣的非政府機構分享，以便利申請者申請使用這些短期租約用地。

註 15：例如申請表格是否已經填妥，以及是否已提供證明文件。

註 16：根據地政總署指引，只要符合下述條件，直接批出短期租約的申請一般會予以受理或獲得批准：(a) 所申請的政府土地不能合理地獨立轉讓予任何人士／團體，只有申請人除外；(b) 所申請的政府土地在短期內無須收回作其他用途（或沒有指定的長遠用途）；(c) 基於上文第 (a) 項所述不能獨立轉讓的理由或其他原因，所申請的政府土地對其他人沒有一般商業價值；及 (d) 申請並非作住宅（即居住）用途。

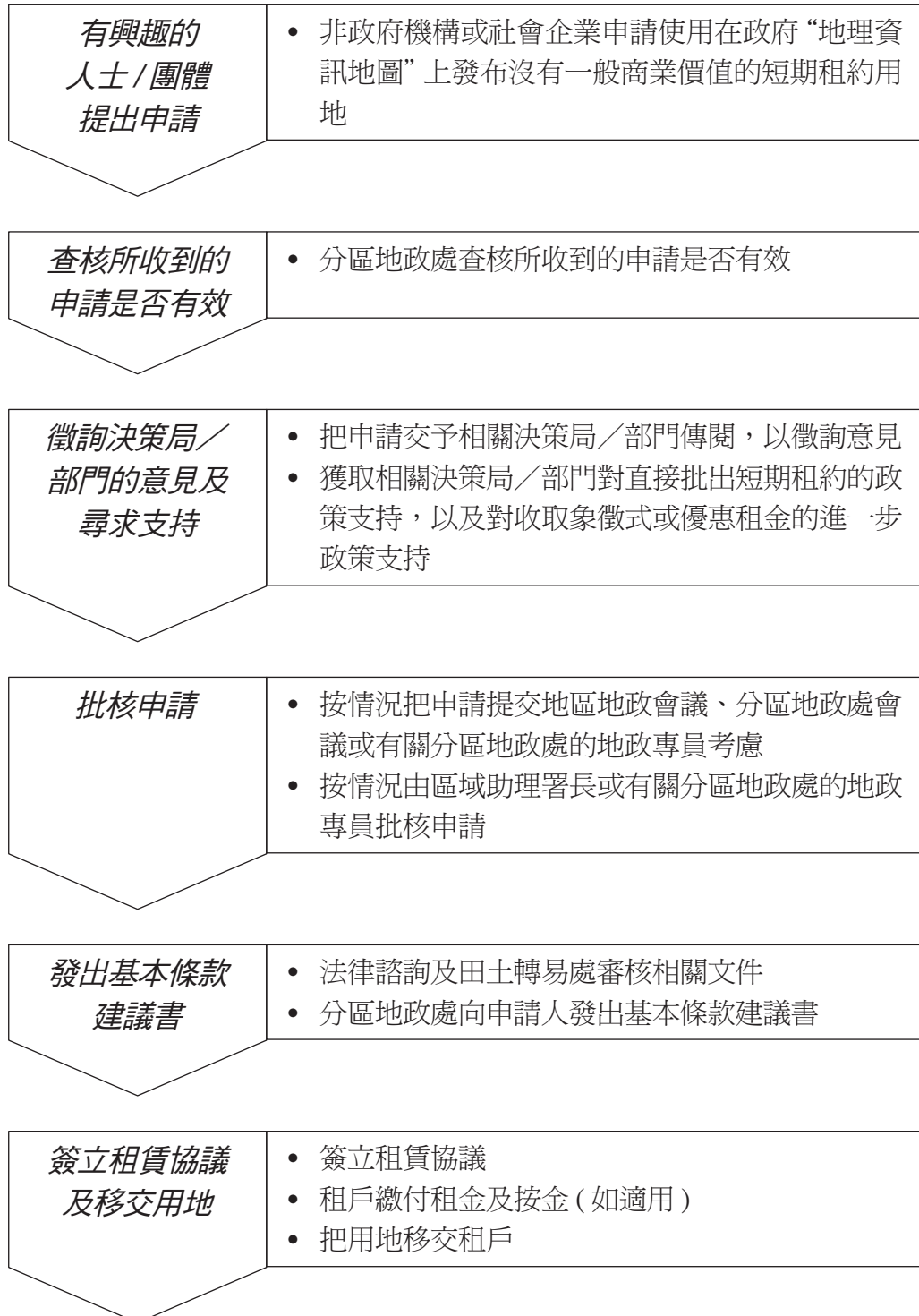
批出和續訂短期租約

- (ii) **私人用途** 在申請經查核屬有效後，分區地政處會徵詢決策局／部門的意見。如屬簡單的私人花園短期租約個案，有關申請一般無須轉交其他部門傳閱。如申請屬在鄉村內作私人花園用途，有關告示會在短期租約用地張貼 14 天，以確定是否有人就該短期租約提出反對；
- (d) **批核申請** 其後，有關申請會按情況提交地區地政會議、分區地政處會議（註 17）或有關分區地政處的地政專員考慮。根據地政總署署長授予的權力，監督有關分區地政處的區域助理署長或有關分區地政處的地政專員可按情況批核申請。假如申請不獲批核，申請人會獲通知結果，包括被拒原因，視乎情況而定；
- (e) **發出基本條款建議書** 在申請獲批及法律諮詢及田土轉易處完成審核相關文件後，分區地政處會發出基本條款建議書（包括擬議租約的主要條款）給申請人接納；及
- (f) **簽立租賃協議／接納基本條款建議書及移交用地** 如屬簡單的私人花園個案，短期租約通常以基本條款建議書的方式批出。該建議書會構成協議。至於其他個案，分區地政處會安排簽立租賃協議。有關用地會在申請人簽立租賃協議／接納基本條款建議書並繳付租金及按金（如適用）後安排移交。

註 17：根據地政總署指引，分區地政處會議由各分區地政處成立，其職權範圍包括根據小型屋宇政策和地政指示，考慮簡單的短期租約（例如花園租約）申請。該會議由有關分區地政處的地政專員擔任主席，成員包括有關分區的民政事務專員、規劃專員、高級產業測量師、土地測量師、總地政主任及高級地政主任。

圖二

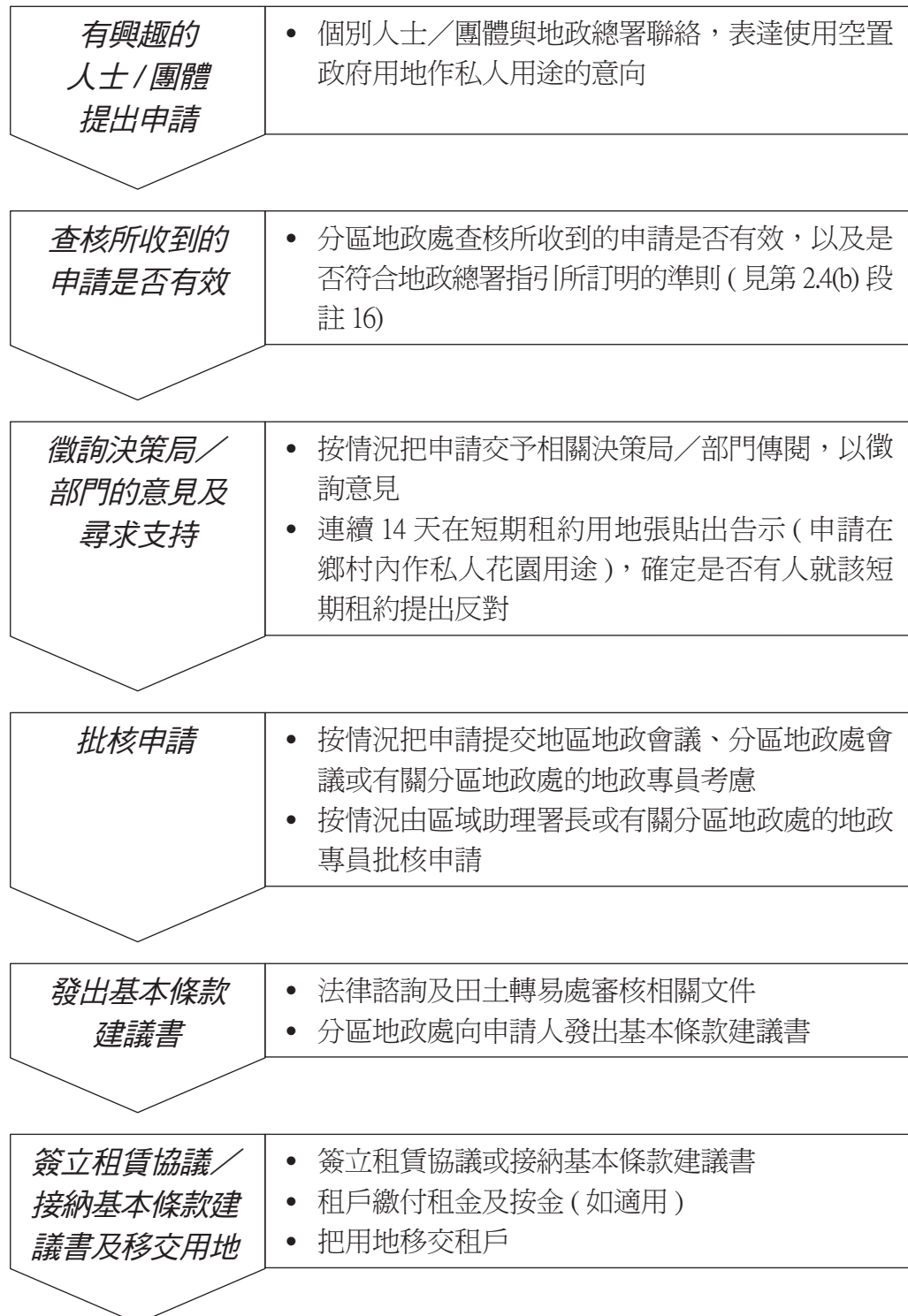
直接批出短期租約作社區、團體或非牟利用途的一般程序



資料來源：地政總署的記錄

圖三

直接批出短期租約作私人用途的一般程序



資料來源：地政總署的記錄

處理短期租約申請需時甚久

2.5 審計署根據租約資料系統(見第3.14段)的資料，分析了地政總署在2014-15至2018-19年度期間批出的1 165份短期租約的處理時間(見表二)，留意到：

- (a) 處理有關申請的時間由少於1個月至22年不等，平均為20個月；及
- (b) 204份(佔1 165份的18%)短期租約申請的處理時間超過3年。

表二

短期租約申請的處理時間
(2014-15至2018-19年度)

處理時間	短期租約數目
1年或以下	642 (55%)
1年以上至2年	217 (19%)
2年以上至3年	102 (8%)
3年以上至6年	150 (12%)
6年以上至12年	46 (4%)
12年以上至18年	5 (1%)
18年以上至22年	3 (1%)
總計	1 165 (100%)

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

備註：處理時間是指投標文件交予決策局／部門傳閱以徵詢意見的日期(就通過公開招標批出的短期租約而言)或短期租約的申請日期(就直接批出的短期租約而言)，與短期租約獲批日期相隔的時間。

2.6 審計署留意到，在一宗個案中(涉及的處理時間為14年)，有關分區地政處沒有適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況(見個案一)。

個案一

沒有適時採取妥善的行動
以跟進短期租約用地的批出情況
(2003 年 3 月至 2020 年 2 月)

1. 2003 年 3 月，申請人 A 向當時的港島南區地政處（下稱港島西及南區地政處——註 1）申請直接批出短期租約，以使用一幅位於南區、總面積 314 平方米的土地作私人花園連通道用途。2003 年 6 月，該處將申請交給相關決策局／部門傳閱，以徵詢意見。
2. 2003 年 9 月，港島西及南區地政處通知申請人 A，當時的土木工程署（下稱土木工程拓展署——註 2）對毗鄰斜坡的穩定情況表示關注，並要求申請人 A 提供進一步資料。2004 年 1 月，土木工程拓展署表示，假如申請人進行土力評估和斜坡加固工程，該署不反對其短期租約申請。2004 年 3 月，申請人 A 遂按要求向港島西及南區地政處提交相關的土力評估報告，該地政處把報告轉交土木工程拓展署。2004 年 4 月，土木工程拓展署重申對該斜坡狀況的關注。申請人 A 在收到土木工程拓展署的意見後，在 2004 年 6 月提交經修訂的土力評估報告。
3. 2004 年 7 月，港島西及南區地政處視察有關用地，發現已有建造工程於花園內展開。2005 年 4 月，港島西及南區地政處把擬議租約圖則送交申請人 A，並要求申請人 A 跟進尚待處理的事項，包括擬議斜坡加固工程的計劃及時間表。2005 年 5 月，申請人 A 與港島西及南區地政處商定新的短期租約用地界線，但申請人 A 沒有按要求提供所需資料。2005 年 10 月，申請人 A 在徵得屋宇署同意後，向港島西及南區地政處申請於有關用地外的斜坡進行工程。
4. 2006 年 5 月及 2007 年 4 月，申請人 A 致函港島西及南區地政處，查詢在 2003 年 3 月遞交的短期租約申請的狀況，該處沒有回覆。

個案一 (續)

5. 2009年9月，港島西及南區地政處視察有關用地，發現花園的建造工程已經完成。2009年10月，該處詢問申請人A是否打算繼續其短期租約申請，申請人A在2010年2月向該處確認有意繼續申請。2010年3月，該處要求申請人A告知其園景花園及大閘的竣工日期。2010年8月，該處就所得資料詳細檢視有關短期租約申請，發現並非所有尚待處理的事項都已解決。
6. 2014年8月，申請人A致函港島西及南區地政處，查詢其短期租約申請狀況，該處沒有回覆。
7. 2017年3月，申請人A遞交的短期租約申請獲批。地政總署表示：
 - (a) 地區地政會議已在2017年3月審議和批核申請人A的短期租約申請，把不合法佔用政府土地的情況納入規範；
 - (b) 已因應土木工程拓展署的關注，施加相關租約條件，規定租戶須在1年或港島西及南區地政處核准的延長期限內，完成尚待完工的斜坡工程，而該工程須達到政府滿意的程度；及
 - (c) 2017年8月，申請人A被徵收約170萬元租金(即每年租金約126,000元)，追溯期至2004年7月(見第3段)。申請人A其後已在2017年9月清繳相關租金。
8. 地政總署表示，截至2020年2月，所規定的斜坡工程(見第7(b)段)仍未完成。

個案一 (續)

審計署的意見

9. 審計署留意到：

- (a) 申請人 A 在 2003 年 3 月遞交的短期租約申請於 2017 年 3 月獲批 (處理時間達 14 年)。花園的建造工程在短期租約申請獲批前已經完成 (見第 5 段)；
- (b) 港島西及南區地政處沒有適時回應申請人 A 的查詢 (見第 4 及 6 段)；
- (c) 由於需要處理土木工程拓展署對毗鄰斜坡的穩定情況表達的關注，以致本個案的處理時間頗長。雖然港島西及南區地政處在 2017 年 3 月批核有關短期租約申請時已施加條件，規定租戶須在 1 年內完成尚待完工的斜坡工程 (見第 7(b) 段)，但截至 2020 年 2 月 (即 3 年後)，所規定的斜坡工程仍未完成。據所能確定的資料，沒有文件證據顯示港島西及南區地政處曾與租戶跟進斜坡工程進度；及
- (d) 地政總署沒有就處理短期租約申請的時間訂立目標。

10. 審計署認為，地政總署需要加強措施，確保適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況，包括處理短期租約申請和確保租戶遵行批出短期租約時所附帶的租約條件。為加強問責及監察工作，地政總署宜就處理短期租約申請的時間訂立目標。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註 1：由 2004 年 4 月起，當時的港島南區地政處與港島西區地政處合併為港島西及南區地政處。為求簡明起見，本審計報告書內，港島西及南區地政處兼指當時的港島南區地政處。

註 2：由 2004 年 7 月起，當時的土木工程署與拓展署合併為土木工程拓展署。為求簡明起見，本審計報告書內，土木工程拓展署兼指當時的土木工程署。

處理短期租約申請的指引有可改進之處

2.7 根據地政總署指引，所收到的短期租約申請由各個分區地政處審核。審計署抽查了 7 個分區地政處 (註 18) 在 2014–15 至 2018–19 年度期間收到或處理的 10 份短期租約申請，留意到就如何處理涉及下述情況的短期租約申請，地政總署指引有可改進之處：

- (a) 申請人沒有資格簽訂租賃協議 (見個案二)；及
- (b) 短期租約申請欠缺政策支持 (見第 2.8 及 2.9 段)。

個案二

就如何處理沒有資格簽訂租賃協議的申請人所遞交的
短期租約申請的地政總署指引有可改進之處
(2009 年 5 月至 2014 年 8 月)

1. 2009 年 5 月，申請人 B 向九龍東區地政處申請直接批出短期租約，以使用一幅位於觀塘區、面積 1 740 平方米的用地作寫字樓用途，為期 3 年。2009 年 7 月，相關決策局就以象徵式租金向申請人 B 批出短期租約給予政策支持。
2. 在回應九龍東區地政處於 2010 年 1 月作出的查詢時，九龍法律諮詢及田土轉易處在 2010 年 2 月告知九龍東區地政處，由於申請人 B 是根據《社團條例》(第 151 章) 註冊的社團，是非法人團體，故不能視作適宜簽訂租賃協議的法律實體，反而應指定該社團的會長作為短期租約的租戶，或申請人 B 應註冊成為有限公司。
3. 在回應九龍東區地政處的查詢時，申請人 B 在 2010 年 5 月表示正註冊為有限公司。2011 年 7 月，另一名申請人就同一幅用地遞交短期租約申請，但該地政處以正處理申請人 B 的申請為理由，拒絕該申請。

註 18：該 7 個分區地政處為港島東區地政處、港島西及南區地政處、九龍東區地政處、九龍西區地政處、西貢地政處、沙田地政處及元朗地政處。

個案二 (續)

4. 在申請人 B 成功註冊為有限公司後，九龍東區地政處在 2012 年 5 月恢復處理其申請。申請人 B 在 2012 至 2014 年期間進一步修訂其申請的地界線及用途 (即由寫字樓改成為非牟利活動提供業餘無線電通訊支援服務及作相關的非牟利培訓用途)。有關短期租約最終在 2014 年 8 月獲地政總署批出。

審計署的意見

5. 九龍東區地政處徵詢九龍法律諮詢及田土轉易處的意見後，在 2010 年 2 月 (即在 2009 年 5 月收到申請後約 9 個月) 發現申請人 B 沒有資格簽訂租賃協議。由於申請人 B 聲稱正註冊為有限公司 (見第 3 段)，九龍東區地政處暫緩處理其申請 2 年 (由 2010 年 5 月至 2012 年 5 月)。在該段期間，另一名有興趣的申請人就有關土地提出申請，但因申請人 B 的申請正在處理而被拒 (見第 3 段)。短期租約最終在 2014 年 8 月 (即收到申請人 B 的申請後 5 年) 批出。審計署留意到，對於沒有資格簽訂租賃協議的申請人所遞交的短期租約申請，地政總署並未制訂處理這些申請的具體指引，包括應否立即拒絕申請人或給予寬限期以作糾正。審計署認為，地政總署需要就如何處理這類申請提供指引 (例如向有興趣的人士／團體發布關於簽訂租賃協議資格的資訊，方便他們提出申請)。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

2.8 **處理欠缺政策支持的短期租約申請** 審計署留意到，對於欠缺相關決策局／部門政策支持的短期租約申請，地政總署並未制訂處理這些申請的具體指引，包括：

- (a) 應否告知申請人欠缺政策支持的原因；及
- (b) 應否拒絕有關申請或容許申請人修改其建議書以取得政策支持。

2.9 審計署留意到，在申請人 C 的短期租約申請中 (見表三)：

- (a) 地政總署告知申請人 C，由於未能從相關決策局取得政策支持，故拒絕其申請；及
- (b) 地政總署沒有告知申請人 C 欠缺政策支持的原因。

審計署認為，地政總署需要就如何處理欠缺相關決策局／部門政策支持之短期租約申請提供指引。

表三

申請人 C 短期租約申請的處理方法
(2013 年 4 月至 2017 年 8 月)

	詳情
分區地政處	西貢地政處
短期租約申請日期	2013 年 4 月
短期租約用地面積	311 平方米
分區地政處處理短期租約申請的方法	西貢地政處收到有關決策局對該短期租約申請的意見(註)後，在 2017 年 8 月告知申請人 C，由於未能取得相關決策局的政策支持，故拒絕其申請。該處並無解釋原因。
短期租約申請結果	申請人 C 不獲批出短期租約。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註：2017 年 8 月，有關決策局通知西貢地政處，雖然該局完全明白申請人 C 在其建議書內提及提供宗教、教育及文化活動的目標，但該局認為建議書內的主要項目(例如宗教及文化教育、兒童校內功課輔導、課外活動及語文課堂)並非作宗教目的，而該局無法就該建議書提供政策支持。

租戶在開始營運前未有遵行租約規定

2.10 在短期租約申請獲批後，租戶與政府雙方會簽訂租賃協議以供履行。租戶須遵行租約規定。

2.11 審計署抽查了 7 個分區地政處(見第 2.7 段註 18)在 2014–15 至 2018–19 年度期間批出的 10 份短期租約，留意到在一宗個案中，租戶在開始營運前未有遵行租約上的消防安全規定(見個案三)。

個案三

租戶在開始營運前未有遵行租約上的消防安全規定
(2018 年 7 月至 2019 年 9 月)

1. 2018 年 7 月，港島東區地政處批出標書予租戶 A，以使用一幅位於東區、面積 2 070 平方米的短期租約用地以營運收費公眾停車場，為期 1 年。中標通知書上列明，有關用地會在租賃協議 (短期租約 A) 妥為簽立後交由租戶 A 接管。
2. 根據短期租約 A 的租賃協議：
 - (a) 如符合經消防處處長批准的消防規定，石油氣瓶車可在該用地的石油氣瓶車停放處停泊；及
 - (b) 租戶 A 須在 2018 年 9 月或之前，就石油氣瓶車停放處外圍建造圍牆作為隔火屏障的工程，取得消防處處長批准。
3. 停車場在 2018 年 8 月投入服務後，港島東區地政處接獲關注消防安全的公眾投訴 (例如停車場內消防安全措施不足)。港島東區地政處曾向租戶 A 發出相關的警告信。
4. 2019 年 4 月，港島東區地政處詢問消防處，租戶 A 在有關用地的設施是否符合消防規定。2019 年 5 月，消防處告知港島東區地政處，認為租戶 A 在有關用地安裝的消防設備不可接受。
5. 2019 年 5 月底，租戶 A 向港島東區地政處送達終止租約通知書。該用地在 2019 年 9 月交回港島東區地政處。

個案三 (續)

審計署的意見

6. 雖然消防處認為租戶 A 在該用地安裝的消防設施 (即在石油氣瓶車停放處外圍建造圍牆) 不可接受 (見第 2(b) 及 4 段)，但租戶 A 持續營運停車場 1 年，直至租約因應終止租約通知書而於 2019 年 9 月終止為止 (見第 5 段)。在該段營運期內，停車場並不符合相關的消防規定。審計署認為，地政總署需要採取措施，確保租戶在開始營運前遵行租約規定 (包括相關消防規定)。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

向短期租約租戶徵收按金的做法不一

2.12 根據地政總署指引，短期租約用地上只准搭建臨時性質的構築物，以便在租賃協議終止時清理。清拆租戶留在短期租約用地上所搭建構築物的費用，會計入簽訂租賃協議 (見第 2.10 段) 時向租戶徵收的按金。根據地政總署指引，如短期租約是批予非牟利或慈善團體 (註 19)，則繳付按金規定可獲豁免。

2.13 審計署審查了 10 份短期租約 (見第 2.11 段)，發現向其中 2 名租戶 (租戶 B 及 C) 徵收按金的做法不一。租戶 B 及 C 均是慈善團體，根據地政總署指引可免付短期租約的按金。審計署留意到，該 2 名租戶均獲准在 2 幅短期租約用地上搭建許可構築物 (見表四)。結果，租戶 B 沒有被徵收按金，而租戶 C 則被收取了 7 萬元按金。審計署認為，地政總署需要考慮就涉及搭建許可構築物的短期租約，向非牟利或慈善團體徵收按金的做法，提供進一步指引。

註 19：根據《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條，慈善團體獲豁免繳稅。

批出和續訂短期租約

表四

向租戶徵收按金的做法不一

	短期租約 B	短期租約 C
租戶	租戶 B	租戶 C
分區地政處	九龍東區地政處	沙田地政處
短期租約用地面積	593 平方米	5 020 平方米
短期租約用地上的許可構築物	1 個不超過 3 層的構築物 (見照片三)	3 米高構築物，總覆蓋面積不超過 200 平方米 (用地上 8 個構築物的其中 1 個——見照片四)
徵收按金金額	豁免	7 萬元

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

照片三

短期租約 B 的用地上
搭建的構築物



資料來源：地政總署的記錄

照片四

短期租約 C 的用地上
搭建的其中一個構築物



資料來源：地政總署的記錄

需要考慮就發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限

2.14 為方便非政府機構物色可作短期租約用途的用地，沒有一般商業價值的用地清單已由 2017 年起，在政府的“地理資訊地圖”發布（見第 2.4(a)(i) 段）。此外，為提高土地資訊的透明度，自 2018 年 12 月開始，於 2018 年 1 月 1 日或之後以短期租約方式批出的用地的資料（例如位置及租金）亦已在“地理資訊地圖”發布。地政總署表示，在 2018 年 1 月之前批出的短期租約的租賃資料會逐步上載“地理資訊地圖”。

2.15 根據地政總署的記錄，截至 2019 年 10 月，在地政總署管理的 5 590 份短期租約當中，只有 1 333 份 (24%) 租約的租賃資料已上載“地理資訊地圖”。審計署留意到，地政總署沒有就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限。審計署認為，為提高土地資訊的透明度，地政總署需要考慮就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限。

審計署的建議

2.16 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 加強措施，確保地政總署人員適時採取妥善的行動，以跟進短期租約用地的批出情況，包括處理短期租約申請和確保租戶遵行批出短期租約時所附帶的租約條件（包括載於第 2.6 段審計署所發現的個案）；
- (b) 考慮就處理短期租約申請的時間訂立目標；
- (c) 就如何處理涉及申請人沒有資格簽訂租賃協議及欠缺相關決策局／部門政策支持的短期租約申請提供指引；
- (d) 採取措施，確保租戶在開始營運前遵行租約規定（包括相關消防規定）；
- (e) 考慮就涉及搭建許可構築物的短期租約，向非牟利或慈善團體徵收按金的做法，提供進一步指引；及
- (f) 考慮就透過“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料設定時限。

批出和續訂短期租約

政府的回應

2.17 地政總署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 地政總署會檢討現行指示／指引及機制，包括：
 - (i) 短期租約申請的處理，以加強監察進度；
 - (ii) 就處理短期租約申請訂明合適的時間目標；
 - (iii) 如何處理涉及申請人沒有資格簽訂租賃協議及欠缺相關決策局／部門政策支持的短期租約申請；及
 - (iv) 如何處理短期租約申請，以確保租戶在開始營運前遵行租約規定 (如適用)；
- (b) 地政總署會就涉及搭建許可構築物的短期租約，檢討有關向非牟利或慈善團體徵收按金的現行指示／指引；及
- (c) 截至 2019 年 12 月，地政總署已把 1 494 份短期租約的資料上載“地理資訊地圖”，並會繼續每季更新資料。該署現行計劃的目標，是在 2023 年年底或之前在“地理資訊地圖”發布所有已批出短期租約的租賃資料。

續訂短期租約

需要分析同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因

2.18 根據地政總署指引，短期租約的固定 (即首個) 租期一般不超過 7 年。短期租約一般可在下述情況下續訂／獲准定期續租：

- (a) 就通過招標批出的短期租約而言，如在固定租期屆滿或租約首 3 年屆滿時 (以日期較後者為準)，政府清楚確定有關土地可繼續作臨時用途 3 年或以上，便會為該幅用地重新招標 (註 20)。否則，有

註 20：重新招標工作應在固定租期最後 6 個月內進行，並讓現有租戶參與。地政總署表示，在特殊情況下，短期租約用地不會重新招標 (例如應相關決策局／部門要求，要配合特定政策目標 (例如港口後勤用途)；或短期租約以局限性招標方式向受工務工程影響 (包括清理以進行填海) 的人士／團體而批出)。

關短期租約可按租賃協議條款定期 (通常按月或按季) 續租，直至該幅用地須收回作永久用途或適合重新招標為止；

- (b) 就直接批出作社區、團體或非牟利用途的短期租約而言，當首個租期屆滿，有關短期租約會按月或按季續租，直至該幅用地須收回作永久用途為止，其間租金會予以調整，而續租與否亦須視乎租戶有沒有遵行租約條件而定。對於獲政策支持以象徵式租金批出的短期租約，分區地政處會就租約續期一事，向最初給予政策支持的決策局／部門再尋求政策支持；及
- (c) 就直接批出作私人用途的短期租約而言，當首個租期屆滿，有關短期租約會按月或按季續租，其間租金會予以調整，而續租與否亦須視乎租戶有沒有遵行租約條件而定。

2.19 發展局表示，用地的臨時或短期用途不得妨礙已規劃的長期發展。此外，所有臨時或短期用途應符合以下法定規劃要求：

- (a) 以下是經常准許的用途，無須申請規劃許可：
 - (i) 有關地帶經常准許的用途 (第一欄用途) 或有關法定城市規劃圖則 (註 21) 的《註釋》說明頁所列經常准許的用途；或
 - (ii) 市區及新市鎮地區預計為期 5 年或以下的臨時或短期用途；及
- (b) 以下是取得城市規劃委員會的規劃許可後准許的用途：
 - (i) 有關地帶准許但須向城市規劃委員會申請許可的用途 (第二欄用途) (見第 2.19(a)(i) 段註 21)。委員會若批給許可，可能附加或不附加條件；或
 - (ii) 鄉郊地區為期不超過 3 年的臨時或短期用途，即使有關法定城市規劃圖則沒有載列相關用途，也可獲准 (註 22)。

註 21：法定城市規劃圖則包括由城市規劃委員會根據《城市規劃條例》(第 131 章) 擬備的分區計劃大綱圖。分區計劃大綱圖顯示個別規劃區內的土地用途和主要道路系統。每份分區計劃大綱圖均附有一份註釋，說明各個地帶經常准許的用途 (即第一欄用途)，以及其他須向城市規劃委員會申請許可的用途 (即第二欄用途)。

註 22：露天貯物及港口後勤用途在某幾類土地用途地帶內 (例如“自然保育區”、“海岸保護區”、“具特殊科學價值地點”和“其他指定用途 (綜合發展及濕地保護區)”)，即使屬臨時性質，也不會獲准。

批出和續訂短期租約

2.20 短期租約的固定租期一般不超過7年(見第2.18段)，其後可定期續租。審計署分析了截至2019年10月5 590份由地政總署管理的短期租約，留意到有4 565份(佔5 590份的82%)租約的租戶超過7年維持不變(見表五)。事實上，有2 353份(佔5 590份的42%)租約的租戶超過20年(最長為55年)維持不變。審計署留意到，地政總署並未備存現成資料顯示同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因，以及有關用途是否符合法定規劃要求(見第2.19段)。審計署認為，地政總署需要分析原因及探討相關用途是否符合法定規劃要求，並宜定期向地政總署管理高層提供結果作監察用途。

表五

連續租予同一租戶的短期租約年期
(2019年10月)

年期	短期租約數目
3年或以下	316 (5%)
3年以上至7年	709 (13%)
7年以上至10年	618 (11%)
10年以上至20年	1 594 (29%)
20年以上至30年	1 021 (18%)
30年以上至40年	1 006 (18%)
40年以上至55年	326 (6%)
總計	5 590 (100%)

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

租金檢討過程有可改善之處

2.21 根據地政總署指引，短期租約收取的租金一般每三年檢討一次(註23)。如批出短期租約是為了把不合法佔用政府土地的情況納入規範，則有關分區地政處應在租金檢討過程中進行視察，以決定是否續訂有關租約。地政總署其後

註23：直接批出作私人花園用途的短期租約收取的租金會每五年檢討一次。

會發出修訂租金通知書，通知租戶經修訂的租金金額 (註 24)。如租戶不接納經修訂的租金水平，租約便應終止。

2.22 審計署抽查了 5 份在 2014–15 至 2018–19 年度期間分別獲 5 個分區地政處 (註 25) 續訂的短期租約 (批租目的是把不合法佔用政府土地的情況納入規範)，並留意到：

- (a) 由於工作優次有序，有一個分區地政處 (西貢地政處) 自 2016 年 10 月起，已暫停為所有用作花園用途的短期租約個案的租金檢討進行實地視察。西貢地政處於 2020 年 1 月檢討此安排，並繼續實施有關安排至 2020 年 7 月；及
- (b) 另一個分區地政處沒有就一份短期租約 (短期租約 D) 的租金檢討進行實地視察。元朗地政處於 2010 年 2 月把短期租約 D 批給租戶 D，目的是把不合法佔用政府土地的情況納入規範。審計署發現：
 - (i) 元朗地政處於 2013 年 2 月、2015 年 10 月及 2018 年 12 月就短期租約 D 進行了租金檢討。據所能確定的資料，沒有文件證據顯示元朗地政處曾就該 3 次租金檢討工作進行實地視察；
 - (ii) 根據地政總署指引，如批出短期租約是為了把不合法佔用政府土地的情況納入規範，則有關分區地政處應在租金檢討過程中進行視察，以決定是否續訂有關租約；及
 - (iii) 沒有文件證據顯示元朗地政處曾在 2013 至 2018 年期間，到過該幅短期租約用地進行租金檢討所需的視察。

審計署認為，地政總署需要採取措施，確保屬下人員根據署方的指引，進行租金檢討所需的實地視察。

註 24：若未能在新租期開始日期前敲定新租金，地政總署會暫時收取舊租金。

註 25：該 5 個分區地政處是港島東區地政處、港島西及南區地政處、西貢地政處、沙田地政處和元朗地政處。

批出和續訂短期租約

需要定期取得租戶的營運資料 以決定是否為直接批出的短期租約續期

2.23 根據地政總署指引，由於直接批出的短期租約在首個租期屆滿後可按月或按季續租（見第 2.18(b) 及 (c) 段），分區地政處應定期檢視批准短期租約申請的理據，以決定理據是否仍然有效和租約應否獲准續期。尤其是直接批出作非牟利用途的短期租約用地，分區地政處必須監察該等短期租約用地的用途，以決定租約應否獲准續期。

2.24 審計署審查了 10 份短期租約（見第 2.11 段），發現在監察租戶營運情況，用以決定是否為直接批出的短期租約續期的做法不一，主要差異如下：

- (a) 一份短期租約（短期租約 E）以象徵式租金直接批予租戶 E 作非牟利用途（即中國武術、舞龍和舞獅的訓練場地），租期由 2017 年 5 月開始。租戶 E 必須每 6 個月向相關決策局提交營運報告（例如所舉辦的活動及出席活動的人數），以供監察，而這項規定亦已列入租賃協議；
- (b) 另一份短期租約（短期租約 F）以象徵式租金直接批予租戶 F 作非牟利用途（即體育發展中心），租期由 2016 年 2 月開始，固定租期為 3 年（由 2016 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日），其後按季續租。2018 年 9 月，地政總署就以象徵式租金為短期租約 F 續期的建議，向民政事務局尋求政策支持。民政事務局遂要求租戶 F 提交 2017 年及 2018 年的營運報告，以供局方考慮。審計署留意到，租賃協議並無規定租戶 F 必須定期向民政事務局提交營運報告；及
- (c) 審計署留意到，截至 2020 年 1 月（即短期租約 F 的 3 年固定租期屆滿後 12 個月），民政事務局仍未就短期租約 F 的續期事宜給予政策支持。民政事務局表示，根據租戶 F 提交的 2017 年及 2018 年營運報告可見，由於用地使用率未如理想，該局已要求租戶 F 就用地的使用提供更多資料，以作給予政策支持的考慮。

審計署認為，就直接批出作非牟利用途的短期租約而言，為協助相關決策局／部門決定是否就短期租約續期給予政策支持，地政總署宜就是否需要定期取得租戶的營運資料，以及是否需要把提交營運資料的規定納入租賃協議，諮詢相關決策局／部門。

審計署的建議

2.25 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 確保地政總署人員：
 - (i) 分析同一租戶的短期租約長時間獲准續租的原因；
 - (ii) 探討相關土地的臨時或短期用途是否符合法定規劃要求；及
 - (iii) 定期進行上述工作，並向管理高層提供結果作監察用途；
- (b) 確保地政總署人員根據地政總署指引，進行租金檢討所需的實地視察；及
- (c) 就是否需要定期取得租戶的營運資料，以及是否需要把提交營運資料的規定納入直接批出作非牟利用途的短期租約的租賃協議，諮詢相關決策局／部門。

政府的回應

2.26 地政總署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 地政總署會檢討現行指示／指引，以：
 - (i) 確保短期租約的續期符合相關規定，並會運用資訊科技(包括租約資料系統或其他相關電腦系統)記錄有關數據，以便定期分析，並供主管和管理高層進行監察；及
 - (ii) 新增要求，規定須就是否需要定期取得租戶的營運資料，諮詢相關決策局／部門。如相關決策局／部門同意監察短期租約用地的用途，地政總署會把這項規定納入每一份直接批出作非牟利用途的短期租約的租賃協議。如有違規情況，地政總署亦會在諮詢相關決策局／部門後採取管制行動；及
- (b) 除了提醒地政總署人員按照現行指示／指引進行租金檢討所需的實地視察外，地政總署亦會制訂監察措施確保地政總署人員遵辦。

第 3 部分：監察租約條件的遵行情況

3.1 本部分探討地政總署監察租約條件遵行情況的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 實地視察計劃 (第 3.2 至 3.6 段)；
- (b) 就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動 (第 3.7 至 3.13 段)；
及
- (c) 短期租約資料的記錄工作 (第 3.14 至 3.20 段)。

實地視察計劃

3.2 根據地政總署指引，為防止租戶分租處所、搭建違規構築物或把佔用範圍擴展至毗鄰的政府土地，所有短期租約用地必須每三年視察一次 (不涉及私人花園的短期租約) 或每五年視察一次 (涉及私人花園的短期租約)。在切實可行和人手許可的情況下，各分區地政處應考慮根據短期租約的視察優次 (包括私人花園或非私人花園短期租約)，制訂和推行定期實地視察計劃，詳情如下：

- (a) 就高優次個案 (例如違規風險較高的短期租約或在過去 12 個月曾糾正違規情況的短期租約) 而言，視察應每年進行；
- (b) 就中優次個案而言，因應可用資源，視察應隨機進行，而視察次數一般較低優次個案 (即只符合強制性規定——見第 (c) 項) 頻密。分區地政處應考慮所屬分區短期租約的性質和類型，以及其他相關因素 (註 26) 以釐訂選取中優次個案進行視察的準則；及
- (c) 就低優次個案 (例如以象徵式租金批出的短期租約或沒有違規記錄的短期租約) 而言，應符合強制性規定 (即非私人花園短期租約每三年視察一次及私人花園短期租約每五年視察一次)。

註 26：需要考慮的因素包括個別個案的情況，以及有問題的短期租約個案或嚴重違規／投訴正在處理的個案數目。

需要按規定進行實地視察及改善視察的成效

3.3 **需要按規定進行實地視察** 根據地政總署的記錄，截至 2019 年 10 月，地政總署管理 5 590 份短期租約。審計署根據租約資料系統的資料（見第 3.14 段），分析了該 5 590 份短期租約的實地視察情況。由於租約資料系統沒有記錄短期租約的視察優次（即高、中或低——另見第 3.17(a) 及 3.18 段），審計署只能參考強制性規定（即非私人花園短期租約每三年視察一次及私人花園短期租約每五年視察一次——見第 3.2(c) 段）來確定實地視察是否適時進行。審計署留意到，該 5 590 份短期租約中，有 224 份非私人花園短期租約及 232 份私人花園短期租約分別在 3 年及 5 年內批出（因此在強制性規定下仍未到期進行視察）。至於餘下 5 134 份在強制性規定下需要視察的短期租約（即 3 396 份非私人花園短期租約及 1 738 份私人花園短期租約），審計署留意到：

- (a) 當中有 1 409 份短期租約（佔 5 134 份的 27%）未有進行實地視察，包括 836 份非私人花園短期租約和 573 份私人花園短期租約；及
- (b) 餘下 3 725 份（5 134 份 – 1 409 份）曾進行實地視察的短期租約（包括 2 560 份非私人花園短期租約及 1 165 份私人花園短期租約）中，有 1 057 份非私人花園短期租約及 481 份私人花園短期租約未有按強制性規定（即這兩類短期租約須分別每三年或五年視察一次——見表六）進行實地視察。個案四顯示有一份短期租約已長時間沒有進行實地視察，亦未有記錄原因。

監察租約條件的遵行情況

表六

3 725 份曾進行實地視察的短期租約
上次視察距今的時間
(2019 年 10 月)

上次視察 距今的時間	非私人花園 短期租約 (數目)	私人花園 短期租約 (數目)	總計 (數目)
1 年或以下	475	84	559
1 年以上至 2 年	569	110	679
2 年以上至 3 年	459	107	566
3 年以上至 5 年	482	383	865
5 年以上至 7 年	412	316	728
7 年以上至 9 年	157	159	316
9 年以上至 24 年	6	6	12
總計	2 560	1 165	3 725

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

個案四

長時間沒有進行實地視察亦未有記錄原因
(2006 年 11 月至 2020 年 1 月)

- 短期租約 G 是以直接批地的方式，把一幅位於元朗的用地批予租戶 G 作醃製食品工廠的用途。短期租約 G 的租期由 1976 年 1 月開始，固定租期為 1 年，其後按季續租。
- 最後一次實地視察在 2006 年 11 月由元朗地政處進行，並未發現違規情況。據所能確定的資料，截至 2020 年 1 月，沒有文件證據顯示元朗地政處曾在 2006 年 11 月後進行視察，而沒有進行實地視察的原因亦未有記錄在案。

個案四 (續)

審計署的意見

3. 元朗地政處自最後一次在 2006 年 11 月 (即約 13 年前) 進行視察後，一直沒再就短期租約 G 進行實地視察，次數遠低於非私人花園短期租約每三年一次的強制視察頻次，情況並不理想。此外，沒有進行實地視察的原因亦未有記錄在案。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

- 3.4 **需要改善實地視察的成效** 地政總署表示，分區地政處應在接獲投訴後進行實地視察。地政總署指引進一步訂明，就特殊個案而言，實地視察更應按需要而在辦公時間以外進行。審計署留意到，有一個分區地政處就一宗個案所進行的實地視察，未能有效調查據稱違反租約條件的投訴 (見個案五)。

個案五

**實地視察未能有效調查
據稱違反租約條件的投訴
(2019 年 1 月至 2019 年 4 月)**

1. 短期租約 H 是以直接批地的方式，把一幅位於西貢的用地批予租戶 H 作船廠的用途。短期租約 H 的租期由 1976 年 1 月開始，固定租期為 1 年，其後按季續租。
2. 2019 年 1 月，西貢地政處收到一宗關於租戶 H 違反了短期租約 H 規定用途的投訴。該投訴指租戶 H 把應作船廠用途的有關用地在星期日提供駁船和水上電單車租賃服務。
3. 西貢地政處因應所收到的投訴，在 2019 年 1 月及 4 月的兩個平日進行實地視察。根據地政總署的記錄，西貢地政處在兩次視察中均未發現違規情況。

個案五 (續)

審計署的意見

4. 由於據稱的違規情況涉及在星期日提供駁船和水上電單車租賃服務，因此，實地視察應在星期日而非平日進行，以改善投訴調查工作的成效。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

審計署的建議

- 3.5 審計署建議地政總署署長應採取措施，確保地政總署人員按規定進行實地視察，以及改善實地視察的成效（例如應按需要在辦公時間以外進行視察）。

政府的回應

- 3.6 地政總署署長接納審計署的建議，並表示除了提醒地政總署人員按照現行指示／指引進行實地視察，以及按指引採取措施以改善實地視察成效外，地政總署亦會制訂監察措施，確保上述工作得以落實。

就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動

- 3.7 短期租約協議書通常載列租戶須遵守的條款及條件（例如用途、租期、覆蓋面積及租金等）。如有違反短期租約條件的情況，地政總署會採取管制行動，包括發出警告信和終止租約。根據地政總署指引，分區地政處應按訂明的時限，就違反短期租約條件的情況採取管制行動（見圖四）。

圖四

就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動



資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

備註：如果在 12 個月內再次發現相同的違規情況（雖然曾被糾正），有關分區地政處可酌情即時發出警告信，規定租戶在 14 天內完成糾正違規情況。在 14 天糾正期完結後 7 天內應進行視察。如果租戶未能糾正違規情況或提出務實合理的糾正時間表以作回應，則應終止有關租約。

3.8 審計署留意到，地政總署並未就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動（包括就每幅用地所發出的警告信和採取的跟進行動——另見第 3.17(b) 及 3.18 段）備存現成資料。審計署從 4 個分區地政處（港島西及南區地政處、西貢地政處、沙田地政處和元朗地政處——註 27）抽查了 20 份短期租約，以審查分區地政處在這方面的工作。審計署留意到，地政總署就違反短期租約條件的情況所採取的管制行動有可予改善之處（見第 3.9 段）。

註 27：有關分區地政處從地政處轄下 3 個區域（即區域 1、區域 2 及區域 3）選取。

監察租約條件的遵行情況

需要針對違反短期租約條件的情況加強管制行動

3.9 審計留意到，在兩宗個案中，分區地政處未有就違反短期租約條件的情況適時採取妥善的管制行動（見個案六（涉及一幅短期租約用地上有違規構築物）及個案七（涉及違反一幅短期租約用地的用途限制））。

個案六

未有就短期租約用地上有違規構築物 適時採取妥善的管制行動 (2017 年 10 月至 2019 年 12 月)

1. 短期租約 I 是以直接批地的方式，把一幅位於西貢的用地批予租戶 I 作私人花園和泊車的用途。短期租約 I 的租期由 2002 年 6 月開始，固定租期為 5.5 年，其後每半年續租。

2. 2017 年 10 月，西貢地政處進行實地視察，並在該短期租約用地或毗連範圍發現多個違規構築物，情況如下：

所發現的違規構築物	面積 (平方米)
毗鄰有蓋車位的增建門廊 (面積較許可覆蓋面積大 10.8 平方米)	14.50
增建貯物室	7.80
增建平台及樓梯	16.80
增建門廊 (部分在短期租約用地範圍內)	1.45
總計	40.55

3. 2018 年 7 月，西貢地政處認為必須就有關土地的違規情況採取管制行動。不過，審計署留意到，截至 2019 年 12 月，該處仍未就違反短期租約條件的情況採取任何管制行動。

個案六 (續)

審計署的意見

4. 違規構築物在 2017 年 10 月被發現。西貢地政處雖然在 2018 年 7 月認為必須就該些違規構築物採取管制行動，但截至 2019 年 12 月 (約 17 個月後)，該處仍未採取任何管制行動。審計署認為，地政總署需要就短期租約用地上有違規構築物適時採取妥善的管制行動。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

個案七

未有就違反短期租約用地的用途限制
適時採取妥善的管制行動
(2002 年 1 月至 2020 年 1 月)

1. 政府於 1988 年以局限性投標方式，把一幅位於南區的短期租約用地首次以短期租約 J 批予租戶 J，以遷置受鴨脷洲北部填海工程影響的經營者。短期租約 J 的租期由 1988 年 11 月開始，並批出作輪機工場或海事相關行業的工場用途。其固定租期為 3 年，其後每半年續租。
2. 港島西及南區地政處在 2002 年 1 月進行實地視察，發現有關用地的處所用作經營零售商店，違反短期租約 J 的用途條款規定 (見第 1 段)。該地政處曾向租戶 J 發出兩封警告信，要求租戶糾正違規情況。港島西及南區地政處在 2003 年 8 月及 2006 年 7 月先後進行兩次實地視察，發現該處所的用途符合短期租約 J 的用途條款規定。

個案七 (續)

3. 在 2009 年 5 月至 2018 年 5 月的 9 年期間，港島西及南區地政處進行了四次實地視察 (分別於 2009 年 5 月、2012 年 4 月、2015 年 8 月及 2018 年 5 月)，發現有關用地的處所用作經營零售商店，違反短期租約 J 的用途條款規定 (見第 1 段)。不過，截至 2020 年 1 月，港島西及南區地政處仍未採取任何管制行動 (包括發出警告信)。

審計署的意見

4. 審計署認為，港島西及南區地政處雖然在 2009 年 5 月至 2018 年 5 月期間進行實地視察時發現有違反短期租約用地用途限制的情況，但一直沒有採取任何管制行動，情況並不理想。審計署認為，地政總署需要適時就違反短期租約條件的情況採取妥善的管制行動。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

處理糾正違反短期租約條件的申請需時甚久

3.10 根據地政總署指引，違反短期租約條件的情況通常應在 1 至 3 個月內糾正 (註 28)。對於可根據租約提出起訴的嚴重違規情況，分區地政處應加強管制行動，並密切監察糾正工作的進展。如果租戶未能在合理時限內糾正違規情況，應終止有關租約。

3.11 審計署審查了 4 個分區地政處 (見第 3.8 段) 的管制工作，結果顯示在 1 宗個案中，一個分區地政處花了很長時間處理糾正違反短期租約條件的申請 (見個案八)。

註 28：如獲區域助理署長批准，限期可進一步延長不超過 3 個月。

個案八

處理糾正違反短期租約條件的申請需時甚久
(2011 年 9 月至 2019 年 12 月)

1. 短期租約 K 是以直接批地的方式，把一幅位於中西區的用地批予租戶 K 作遊樂花園的用途。短期租約 K 的租期由 1997 年 2 月開始，固定租期為 1 年，其後按季續租。
2. 2011 年 9 月，港島西及南區地政處進行實地視察，發現一個面積 49.4 平方米的花棚超過許可面積 (45 平方米)。2011 年 11 月及 12 月，該處向租戶 K 先後發出兩封警告信，要求就違規情況作出糾正。港島西及南區地政處在 2013 年 9 月進行實地視察時，發現租戶 K 已糾正違規情況。
3. 2015 年 10 月，港島西及南區地政處進行另一次實地視察，發現花棚擴大至 50.3 平方米，超過了許可面積 (45 平方米——見第 2 段)。2016 年 4 月，港島西及南區地政處向租戶 K 發出另一封警告信，要求就違規情況作出糾正。同月，租戶 K 申請把花棚超出的範圍納入規範。2016 年 6 月，港島西及南區地政處告知租戶 K，如租戶 K 就花棚多出的範圍支付行政費及由 2015 年 10 月起計的十足市值租金，該處會處理把花棚超出的範圍納入規範的申請。租戶 K 同意。
4. 2017 年 9 月，港島西及南區地政處進行實地視察，證實該花棚仍然存在。截至 2019 年 12 月，該處仍在審核租戶 K 於 3 年前 (即 2016 年 4 月) 所提交把花棚超出的範圍納入規範的申請。

審計署的意見

5. 審計署認為，地政總署需要採取措施，確保迅速處理糾正違反短期租約條件的申請，以及一旦申請不獲批准，便應採取管制行動。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

監察租約條件的遵行情況

審計署的建議

3.12 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 針對違反短期租約條件的情況（包括載於第 3.9 段審計署所發現的個案），加強管制行動；及
- (b) 採取措施，確保迅速處理糾正違反短期租約條件的申請（包括載於第 3.11 段審計署所發現的個案），以及一旦申請不獲批准，便應採取管制行動。

政府的回應

3.13 地政總署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 地政總署會檢討現行指示／指引，以加強管制行動，包括發出警告信。該署亦會制訂監察管制行動的措施。關於第 3.9 段所述的個案七，地政總署已在 2020 年 2 月 21 日向租戶 J 發出警告信；及
- (b) 除了提醒各分區地政處迅速處理糾正違反短期租約條件的申請，以及按照現行指示／指引進一步檢視管制行動。地政總署亦會考慮就處理糾正違反短期租約條件申請的時間訂立目標。

短期租約資料的記錄工作

3.14 租約資料系統在 2009 年推出，用於記錄地政總署所批出短期租約的資料。租約資料系統是一個網上系統，總部組、產業管理組和 12 個分區地政處都可登入系統（註 29）。租約資料系統所載的資料包括所批出的短期租約的租戶名稱、批出方式、租期、生效日期、租金、租金檢討模式、按金金額、現時租金及部分基本條件。根據地政總署指引，分區地政處人員應在以下情況更新租約資料系統的資料：

- (a) 批出短期租約；
- (b) 租約條件的任何變更；

註 29：所有用戶戶口都獲准閱覽各分區地政處的所有短期租約記錄。

- (c) 進行實地視察；及
- (d) 終止短期租約。

需要改善租約資料系統中短期租約資料的記錄情況

3.15 審計署從租約資料系統中抽查了 40 項短期租約的記錄 (涉及 7 個分區地政處——見第 2.7 段註 18)。審計署留意到，租約資料系統中有些短期租約記錄有錯誤和遺漏，包括申請日期 (3 項記錄)、簽立日期 (2 項記錄)、短期租約狀況 (2 項記錄) 及實地視察日期 (16 項記錄)。

3.16 審計署認為，地政總署需要採取措施，確保租約資料系統中的短期租約資料齊全和準確。

善用資訊科技提供管理資料

3.17 審計署留意到，租約資料系統沒有備存一些重要的短期租約資料，情況如下：

- (a) **視察優次** 租約資料系統沒有備存視察優次的資料 (見第 3.3 段)。地政總署表示，租約資料系統沒有這項資料的欄位；及
- (b) **已進行的視察和就違反短期租約條件採取的管制行動** 審計署留意到：
 - (i) 租約資料系統所記錄的實地視察日期有遺漏 (見第 3.15 段)；及
 - (ii) 就違反短期租約條件的情況所發出警告信的資料，不常輸入租約資料系統中 (註 30)。

3.18 審計署認為，地政總署需要採取措施，善用資訊科技 (例如租約資料系統或其他相關電腦系統) 提供管理資訊，以監察短期租約的管理工作。

註 30：在 2011 至 2019 年期間，4 個分區地政處就 8 份短期租約的租戶違反租約條件的情況發出了 15 封警告信，當中有 14 封的資料沒有記入租約資料系統。

監察租約條件的遵行情況

審計署的建議

3.19 審計署建議地政總署署長應採取措施：

- (a) 確保租約資料系統中的短期租約資料齊全和準確；及
- (b) 善用資訊科技（例如租約資料系統或其他相關電腦系統）提供管理資訊，以監察短期租約的管理工作。

政府的回應

3.20 地政總署署長接納審計署的建議，並表示地政總署會逐步運用資訊科技（包括租約資料系統或其他相關電腦系統），以備存更完整準確的短期租約資料和提升短期租約的管理工作。

第 4 部分：適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

4.1 本部分探討地政總署管理適合作短期租約用途的空置政府用地的的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 找出適合作短期租約用途的空置政府用地 (第 4.3 至 4.12 段)；
- (b) 為善用適合作短期租約用途的空置政府用地而進行的工作 (第 4.13 至 4.21 段)；及
- (c) 用地管理及用地資料的披露 (第 4.22 至 4.33 段)。

適合作短期租約用途的空置政府用地

4.2 地政總署表示，空置政府用地作短期用途的其中一項原則，是不得影響有關用地的長遠發展。假如用地的長遠發展可能會受到負面影響，便須審慎判斷，平衡相關利益。截至 2019 年 9 月，地政總署管理 955 幅適合作短期租約用途的空置政府用地 (土地總面積為 192 公頃)，大致包括：

- (a) 92 幅對公眾具一般商業價值而又適合通過公開招標以短期租約方式租出作商業用途的用地 (土地總面積為 69 公頃) (見第 1.6(a) 段)；及
- (b) 863 幅對公眾沒有一般商業價值而可直接批予個別機構或團體 (例如非政府機構) 作社區、團體或非牟利用途以配合特定政策目標的用地 (土地總面積為 123 公頃) (見第 1.6(b) 段)。

找出適合作短期租約用途的空置政府用地

4.3 地政總署總部 (由高級管理層及產業管理組、總部組等相關組別組成) 負責制訂空置政府用地的管理和批地政策及指引，並統籌相關落實工作。地政總署轄下 12 個分區地政處則負責按照地政總署總部提供的政策及指引，執行各自職權範圍內的空置政府用地管理工作所涉及的日常運作。

適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

4.4 地政總署表示：

- (a) 該署已積極管理，盡量通過短期租約，善用政府整體的空置用地 (註 31)；
- (b) 分區地政處須就各自管理的所有空置政府用地，妥善備存完整的記錄，以便找出適合作短期租約用途的用地，從而更妥善監察和加以運用。分區地政處已就各自所管理的用地 (包括對公眾具一般商業價值和沒有一般商業價值的用地)，備存適合作短期租約用途的空置政府用地清單；及
- (c) 分區地政處每季更新適合作短期租約用途的空置政府用地清單，並把記錄提交有關分區檢討委員會 (註 32) 以供檢視，呈交地政總署相關的區域助理署長以供監察，以及送交產業管理組以供記錄。

需要確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確

4.5 **部分適合作短期租約用途的空置政府用地沒有納入清單** 審計署審查了 3 個分區地政處 (港島西及南區地政處、荃灣葵青地政處和大埔地政處) 截至 2019 年 9 月的記錄，發現其管理的空置政府用地當中，有些可能適合作短期租約用途但沒有納入適合作短期租約用途的空置政府用地清單 (註 33)。審計署把這些用地的情況，轉介該 3 個分區地政處核實。2019 年 12 月和 2020 年 1 月及 3 月，該 3 個分區地政處告知審計署：

- (a) 11 幅用地 (土地總面積為 0.4 公頃) 適合非政府機構作短期租約用途，並將會提供作此用途；及
- (b) 67 幅用地 (土地總面積為 4.3 公頃) 有待檢討是否適合作短期租約用途。

4.6 **部分不適合作短期租約用途的空置政府用地納入清單** 根據地政總署所編制截至 2019 年 9 月的適合作短期租約用途的空置政府用地清單，對公眾具

註 31：政府整體的空置用地數量會因新增空置用地 (例如政府部門把完成用作臨時工地的用地交還地政總署) 或刪減現有用地 (例如以短期租約方式批出用地) 而改變。

註 32：各分區地政處設有分區檢討委員會制度，由地政專員 (即分區地政處主管) 主持會議，以檢討該區的土地行政工作，包括與空置政府用地相關的工作。

註 33：根據該 3 個分區地政處截至 2019 年 9 月的記錄，這些空置政府用地對公眾沒有一般商業價值，但記錄中沒有提到這些用地是否適合非政府機構作短期租約用途。

一般商業價值而又適合以短期租約方式租出的用地有 92 幅（見第 4.2(a) 段）。審計署的審查發現，在該 92 幅用地中，有 69 幅正進行招標、批地或撥地程序。至於餘下的 23 幅用地，在審計署的轉介下，有關分區地政處經核實後發現，這些用地不應納入適合作短期租約用途的空置政府用地清單，原因如下：

- (a) 3 幅已撥予其他決策局／部門，將被其他決策局／部門徵用，又或正進行批地程序以作長遠發展；
- (b) 7 幅不適合作短期租約用途；及
- (c) 13 幅正在研究中，以確定是否適合作短期租約用途。

4.7 審計署留意到，上述空置政府用地的情況經審計署轉介有關分區地政處核實後（見第 4.5 及 4.6 段），地政總署總部於 2020 年 1 月向各分區地政處發出通函，就管理空置政府用地作短期租約用途一事，提供進一步的指引（註 34）。鑑於適合作短期租約用途的空置政府用地清單是監察和善用有關用地的重要記錄，審計署認為，地政總署需要繼續致力確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確。地政總署也需要就載於第 4.5(b) 及 4.6(c) 段審計署所找出的用地，及早完成檢討該等用地是否適合作短期租約用途。

與選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則和用地是否適合作短期租約用途所作的決定相關的文件記錄均有可改善之處

4.8 審計署留意到以下方面有可改善之處：

- (a) **部分分區地政處沒有妥善記錄選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則** 地政總署表示，各區情況和對適合作短期租約用途的空置政府用地的需求各不相同。在選取適合作短期租約用途的空置政府用地時，每個分區地政處都有各自一套已獲分區檢討委員會（見第 4.4(c) 段註 32）通過的選取準則（註 35）。在回應審計署有關 3 個分區地政處（見第 4.5 段）所用選取準則的查詢時：

註 34：該通函就各方面提供更多指引，包括如何找出新的空置政府用地（例如新用地的可能來源）和評估空置政府用地是否適合作短期租約用途（例如選取適合非政府機構作短期租約用途的空置政府用地的準則示例）。

註 35：2008 年 5 月，地政總署總部完成檢討分區地政處選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則，並於 2008 年 6 月通知各分區地政處有關檢討結果。所有分區地政處在採用有關準則選取適合作短期租約用途的空置政府用地時，均須考慮有關檢討結果，並視乎情況考慮額外因素或作進一步闡釋。2020 年 1 月，地政總署總部發出進一步指引（見第 4.7 段）。

適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

- (i) 2 個分區地政處在 2020 年 1 月及 2 月告知審計署，他們未能找到獲分區檢討委員會通過的選取準則的文件記錄；及
 - (ii) 1 個分區地政處向審計署提供已獲分區檢討委員會通過的選取準則 (註 36)；及
- (b) **部分分區地政處沒有妥善記錄分區檢討委員會的決定** 根據地政總署指引，分區檢討委員會會在會議上評估並決定有哪些空置政府用地適合作短期租約用途 (通過公開招標或直接批地——見第 1.6 段)。在找出適合作短期租約用途的空置政府用地後，所有有關決定和原因或理據均應妥善記錄在案。審計署曾查詢記載 12 個分區檢討委員會就 2019 年 9 月 30 日結束季度所作的決定的文件記錄，截至 2020 年 1 月所收到的回應如下：
- (i) 有 5 個分區地政處告知審計署，他們沒有撰寫會議記錄，記載分區檢討委員會的決定；
 - (ii) 有 2 個分區地政處告知審計署，他們正撰寫會議記錄以記載分區檢討委員會的決定；及
 - (iii) 有 5 個分區地政處已在會議記錄中記載分區檢討委員會的決定。

4.9 審計署認為，地政總署可改善以下方面的文件記錄：

- (a) 分區檢討委員會通過的選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則；及
- (b) 分區檢討委員會就各空置政府用地是否適合作短期租約用途所作的決定。

可善用資訊科技以監察適合作短期租約用途的空置政府用地

4.10 地政總署表示，該署總部負責整體監督和監察各分區地政處的工作，以確保有關工作符合既定政策及指引。鑑於適合作短期租約用途的空置政府用地

註 36：選取準則如下：(a) 空置政府用地的短期租約用途，不得影響法定圖則所訂明的永久土地用途；(b) 如分區地政處有可用資源，會選出土地面積超過 500 平方米並設有車輛通道的空置或未佔用的政府用地，作短期租約用途；及 (c) 配合政策指示的申請會獲優先考慮。

資料由有關分區地政處備存，地政總署總部需要定期要求各分區地政處呈交報表(以試算表形式)，以便監察。據所能確定的資料，地政總署總部沒有定期就適合作短期租約用途的空置政府用地，編制管理資料(例如摘要或重點簡介)，以供高級管理層備考。審計署認為，地政總署宜善用資訊科技，記錄適合作短期租約用途的空置政府用地的資料(例如探討把適合作短期租約用途的空置政府用地的資料納入租約資料系統(記錄已批出短期租約資料的網上系統——見第3.14段)或其他相關電腦系統是否可行)，以期加強提供管理資料作監察用途。

審計署的建議

4.11 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 繼續致力確保適合作短期租約用途的空置政府用地清單的資料齊全和準確；
- (b) 就載於第4.5(b)及4.6(c)段審計署所找出的用地，及早完成檢討該等用地是否適合作短期租約用途；
- (c) 改善以下方面的文件記錄：
 - (i) 分區檢討委員會通過的選取適合作短期租約用途的空置政府用地的準則；及
 - (ii) 分區檢討委員會就各空置政府用地是否適合作短期租約用途所作的決定；及
- (d) 善用資訊科技，記錄適合作短期租約用途的空置政府用地的資料(例如探討把適合作短期租約用途的空置政府用地的資料納入租約資料系統或其他相關電腦系統是否可行)，以期加強提供管理資料作監察用途。

政府的回應

4.12 地政總署署長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 地政總署已於2020年1月修訂現行有關管理空置政府用地的使用情況的指示／指引(見第4.7段)；及

適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

- (b) 地政總署會採取措施，運用資訊科技，包括租約資料系統或其他相關電腦系統，以：
 - (i) 監察和確保適合作短期租約用途的空置政府用地的資料齊全和準確，並妥善記錄這些用地的選取準則和各分區檢討委員會就這些用地合適與否所作的決定；及
 - (ii) 記錄關於適合作短期租約用途的空置政府用地的資料，並加強分析和監察。

為善用適合作短期租約用途的空置政府用地而進行的工作

需要加強工作以善用適合作短期租約用途的空置政府用地

4.13 審計署留意到，地政總署可加強工作以善用適合作短期租約用途的空置政府用地，詳情如下：

- (a) 可改善向有關決策局／部門諮詢的工作和探討措施以善用適合作短期租約用途的空置政府用地（見個案九）；及
- (b) 需要持續檢討資助計劃的成效和加強宣傳（見第 4.14 至 4.17 段）。

個案九

可改善向有關決策局／部門諮詢的工作和探討措施
以善用適合作短期租約用途的空置政府用地
(2004 年 7 月至 2020 年 1 月)

1. 2004 年 7 月，當局按前衛生福利及食物局的要求，預留大嶼山 3 幅適合作短期租約用途的相鄰空置政府用地 (用地 A、A1 及 A2，面積分別為 13 900 平方米、4 930 平方米及 4 150 平方米)，作北大嶼山醫院第二期發展之用。

申請使用用地 A、A1 及 A2

2. *申請使用用地 A1 作短期租約用途 (第一宗申請)* 2010 年 7 月，一個宗教團體 (申請者 D) 提交短期租約申請，要求使用用地 A1 作宗教及附屬用途，為期 3 至 5 年。2010 年 8 月，離島地政處拒絕申請者 D 的申請，理由是用地 A1 有發展計劃。

3. 2020 年 1 月，離島地政處在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 根據檔案記錄，用地 A1 當時已預留供興建醫院之用。相信該處是根據有關資料拒絕該宗短期租約申請；及
- (b) 該處並沒有將該宗短期租約申請交予食物及衛生局傳閱，以查詢有關用地 A1 永久用途的發展計劃當時最新的推展情況。

4. *申請臨時使用用地 A 及 A1 (第二宗申請)* 2013 年 2 月，運輸署提交申請，要求臨時使用用地 A 及 A1 作非專營巴士的停泊區，為期 3.5 年。離島地政處把申請轉介食物及衛生局，徵詢該局的意見。2013 年 4 月，食物及衛生局反對該宗申請，理由是擬議 3.5 年的臨時使用期，或會對有關用地的永久用途構成限制 (註 1)，而非專營巴士駛入停泊區所途經的道路亦可能衍生管理問題。

個案九 (續)

5. **申請使用用地 A、A1 及 A2 作短期租約用途 (第三宗申請)** 2016 年 7 月，一個體育團體提交短期租約申請，要求使用用地 A、A1 及 A2 作體育用途，為期 3 年。2017 年 11 月，離島地政處把申請轉介食物及衛生局，徵詢該局的意見。食物及衛生局不贊成該宗申請，理由是擬議 3 年的短期租約租期，將超越北大嶼山醫院第二期發展工地勘測工程及相關小規模研究的預定開展日期。

用地 A 及 A1 的臨時用途

6. 用地 A 及 A1 已分別自 2019 年 7 月起用作臨時休憩處及自 2017 年 4 月起用作臨時足球場，有關設施採用共管模式由若干個決策局／部門共同管理 (註 2)。地政總署表示，該 2 幅用地仍可供申請以短期租約租用 (註 3)。

審計署的意見

7. 審計署留意到：

- (a) 離島地政處在拒絕第一宗申請前，未有向食物及衛生局諮詢有關用地 A1 永久用途的發展計劃當時最新的推展情況 (見上文第 3(b) 段)；
- (b) 就第二宗及第三宗申請而言，離島地政處已諮詢食物及衛生局。該局反對／不贊成該等申請，理由是擬議租期或會對有關用地的永久用途構成限制、擬議租期將超越預定工程開展日期，以及擬議用途可能衍生其他管理問題 (見上文第 4 及 5 段)。然而，沒有文件證據顯示地政總署曾與食物及衛生局探討局方所關注問題能否解決 (例如通過縮短租期)；及
- (c) 用地 A 及 A1 已分別自 2019 年 7 月及 2017 年 4 月起採用共管模式用作臨時用途 (見上文第 6 段)。

個案九 (續)

8. 為善用適合作短期租約用途的空置政府用地，審計署認為，地政總署需要：
- (a) 就臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請，諮詢有關決策局／部門；
 - (b) 與有關決策局／部門充分探討解決其在考慮臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請時所關注問題的可行方法；及
 - (c) 考慮在適當情況下採用共管模式，以善用適合作短期租約用途的空置政府用地。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註1：食物及衛生局表示，當時正進行有關在用地 A 及 A1 發展私家醫院服務的檢討，視乎檢討的結果而可能在短期內需要徵用該 2 幅用地。

註2：用地 A 及 A1 的設施的建造及維修保養費用由離島區議會資助。該等設施在落成後由若干個決策局／部門共同管理。這些決策局／部門各自負責其職權範圍內的運作事宜。舉例說，民政事務總署負責處理公眾投訴及設施的日常維修保養，而地政總署則負責處理涉及不合法佔用土地的個案。

註3：地政總署表示，如公眾或其他決策局／部門就用地 A 及 A1 提交其他建議，則該署會在諮詢共管模式下的有關決策局／部門後，考慮該等建議能否更善用有關用地，讓政府整體在掌握有關情況後作出決定。

4.14 **需要持續檢討資助計劃的成效和加強宣傳** 發展局表示，有些適合作短期租約用途並可供非政府機構作社區、團體或非牟利用途的空置政府用地存在技術限制，例如毗鄰斜坡、樓宇結構殘舊失修需要進行重大復修及修葺工程，或基建支援不足等。現時，非政府機構準租戶需自行解決這些問題並承擔工程費用，但部分準租戶或會認為所需的工作及財政承擔與其倡議的非牟利用途不成比例，甚至超出它們的財政及技術能力。

4.15 為支援非政府機構使用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地，發展局於 2019 年 2 月推出一項 10 億元的資助計劃（見第 1.11 段）。資助計劃會為成功申請的非政府機構提供財政資助，以支付所需基本工程（例如斜坡加固工程及地盤平整）的費用，使出租用地在工程完成後適合使用，以推行惠及社區的項目。

4.16 發展局及地政總署表示：

發展局

- (a) 發展局已致力推廣資助計劃（例如善用地政總署、民政事務總署等政府部門、專業學會及其他相關機構的轉介，接觸有意申請者）；
- (b) 自 2019 年 2 月資助計劃推行後至 2019 年 9 月期間，該局一共收到 8 宗申請（註 37），全部申請均獲批准；
- (c) 自 2019 年 2 月資助計劃推行後，發展局已邀請地政總署呈閱需要政策支持而各決策局對給予政策支持與否有特別關注的短期租約申請個案。此舉有助與相關決策局更適時討論該等申請，以取得明確的結果。這項試驗安排在推動多宗短期租約申請的審批工作方面已漸見成效。發展局準備與地政總署緊密合作，以加快個別分區地政處審議處理中的短期租約申請，特別是那些惠及社區的申請；及

地政總署

- (d) 地政總署已向發展局提供獲批短期租約申請的資料，以供該局考慮從資助計劃撥款資助。

4.17 由於資助計劃是一項新措施，旨在支援非政府機構使用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地，審計署認為，發展局需要聯同地政總署，持續檢討資助計劃的成效，以及按需要加強宣傳，以期善用這些適合作短期租約用途的空置政府用地。

審計署的建議

4.18 審計署建議，為善用適合作短期租約用途的空置政府用地，地政總署署長應：

- (a) 就臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請，諮詢有關決策局／部門；

註 37：該 8 宗申請涉及核准撥款合共 7,030 萬元。

- (b) 與有關決策局／部門充分探討解決其在考慮臨時使用已預留作發展並適合作短期租約用途的空置政府用地的申請時所關注問題的可行方法；及
- (c) 考慮在適當情況下採用共管模式，以善用適合作短期租約用途的空置政府用地。

4.19 審計署建議發展局局長應聯同地政總署署長，持續檢討資助計劃的成效，以及按需要加強宣傳，以期讓非政府機構善用適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地。

政府的回應

4.20 地政總署署長接納載於第 4.18 段的審計署建議，並表示地政總署會：

- (a) 檢討現行指示／指引及機制，確保在處理有關臨時使用已預留給決策局／部門按各自職權範圍作發展的空置政府用地的申請時，諮詢有關決策局／部門；
- (b) 採取措施，在處理有關臨時使用已預留給決策局／部門按各自職權範圍作發展的空置政府用地的申請時，與有關決策局／部門探討解決其在考慮申請時所關注問題的可行方法；及
- (c) 採取措施，在考慮有關臨時使用已預留給決策局／部門按各自職權範圍作發展的空置政府用地的申請時，與有關決策局／部門探討可否採用共管模式，以期在適當情況下善用這些空置政府用地。

4.21 發展局局長接納載於第 4.19 段的審計署建議。地政總署署長表示，地政總署會與發展局合作推行審計署的建議。

用地管理及用地資料的披露

部分適合作短期租約用途的空置政府用地在用地管理方面有所不足之處

4.22 適合作短期租約用途的空置政府用地在批出前的用地管理工作由地政總署負責。這些工作包括在土地上設置圍網、提供護衛服務或巡邏服務、剪草及清理垃圾和積水，以及清理違例構築物。用地管理工作是按地政總署的定期合約提供（註 38）。

4.23 在 2019 年 10 月至 12 月期間，審計署實地視察了 17 幅適合作短期租約用途的空置政府用地（各幅用地佔地超過 1 公頃）。這些用地分別由 8 個分區地政處（港島東區地政處、港島西及南區地政處、離島地政處、荃灣葵青地政處、北區地政處、大埔地政處、屯門地政處和元朗地政處）管理。審計署留意到，部分用地在管理方面有所不足之處（各有 1 個或超過 1 個不足之處），詳情如下：

- (a) 12 幅 (71%) 用地有圍網損毀（見照片五的例子）；
- (b) 10 幅 (59%) 用地的入口閘門打開／沒有上鎖（見照片六的例子）；
- (c) 2 幅 (12%) 用地長草叢生，會導致蟲害防治問題（例如蚊蟲滋生）（見照片七的例子）；
- (d) 7 幅 (41%) 用地有違法棄置廢物（見照片八的例子）；
- (e) 2 幅 (12%) 用地的政府土地告示牌損毀；及
- (f) 1 幅 (6%) 用地懷疑被不合法佔用作泊車用途（見第 4.25 及 4.26 段）。

註 38：截至 2019 年 9 月，地政總署簽訂了 18 份用地管理定期合約，包括 3 份護衛服務合約、5 份植物護理合約和 10 份清理及小型工程合約。這些合約大致為期 18 至 30 個月不等。地政總署表示，除了用地管理服務外，這些定期合約承辦商也提供其他服務，例如採取行動把不合法佔用人逐離違例構築物，以及進行樹木風險評估。

照片五至八

用地管理方面的不足之處

照片五

圍網損毀



照片六

入口閘門打開



照片七

長草叢生



照片八

違法棄置廢物



資料來源：審計署人員於 2019 年 11 月／12 月拍攝的照片

4.24 審計署在實地視察期間發現適合作短期租約用途的空置政府用地有不當情況，而當中 2 幅用地顯示有用地管理問題（見第 4.25 至 4.28 段），審計署認為，地政總署可採取措施，改善用地管理工作。

適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

4.25 審計署曾於 2019 年 10 月實地視察了屯門一幅面積 32 200 平方米適合作短期租約用途的空置政府用地 (用地 B)，懷疑該用地被不合法佔用作泊車用途 (見照片九)。審計署審查有關分區地政處 (即屯門地政處) 的記錄，發現屯門地政處在 2017 年 3 月及 2019 年 11 月實地視察時發現用地 B 被不合法佔用作泊車用途。2020 年 2 月及 3 月，屯門地政處告知審計署：

- (a) 關於在 2017 年 3 月實地視察時發現的不當情況，屯門地政處未能找到跟進行動的記錄；及
- (b) 至於在 2019 年 11 月實地視察時發現的違例泊車問題，屯門地政處一方面會繼續採取行動驅趕停泊在用地 B 的車輛，另一方面已在 2019 年 12 月向香港警務處求助。由於用地 B 有部分地方現時是車輛通道，把整幅用地完全圍封並不切實可行。屯門地政處會考慮在有較大機會被佔用的位置豎設矮柱、石屎墩等屏障，以遏止違例泊車而不阻礙現有通道。

照片九

用地懷疑被不合法佔用作泊車用途



資料來源：審計署人員於 2019 年 10 月 27 日下午 3 時 50 分拍攝的照片

4.26 審計署認為，地政總署需要就適合作短期租約用途的空置政府用地被不合法佔用的情況，適時採取執管行動。

4.27 在另一幅審計署曾視察適合作短期租約用途的空置政府用地 (用地C——土地面積為 14 900 平方米，位於屯門一個住宅區附近)，審計署留意到有一些用地管理問題，當中要點如下：

- (a) 2018 年及 2019 年，屯門地政處屢次接獲由附近居民就用地管理提出的投訴，包括圍網損毀、入口閘門損毀、有人擅自進入用地玩模型飛機／模型車、用地被不合法佔用存放雜物 (例如龍門架和旗幟)，以及違法棄置廢物造成衛生問題；
- (b) 屯門地政處在接獲投訴後約 1 個月內採取跟進行動 (例如實地視察、進行維修工程、張貼告示要求清理放置在用地上的雜物，以及豎設 1 塊政府土地告示牌)；
- (c) 由於屢次收到投訴，屯門地政處於 2019 年 3 月指示其護衛服務定期合約承辦商在用地 C 分兩更提供護衛服務，有關護衛服務在 2019 年 4 月 1 日開始提供。然而，在護衛服務開始後，屯門地政處在 2019 年 4 月及 10 月進行兩次實地視察時，仍然發現用地 C 的入口閘門損毀；及
- (d) 審計署在 2019 年 12 月進行實地視察時，發現入口閘門打開和有違法棄置廢物。

屯門地政處屢次接獲有關用地 C 的用地管理問題的投訴 (見上文第 (a) 項)。雖然屯門地政處已就用地管理問題採取跟進行動，但問題仍未完全解決 (見上文第 (c) 及 (d) 項)。

4.28 2020 年 3 月，屯門地政處告知審計署：

- (a) 損毀的閘門及圍網已經維修，用地 C 已經清理；及
- (b) 屯門地政處亦已去信護衛服務定期合約承辦商，提醒對方如發現任何不當情況，須立刻向該處報告。

審計署認為，地政總署需要繼續致力確保用地 C 的用地管理問題得以適時解決。

適合作短期租約用途的空置政府用地的管理

需要改善就適合作短期租約用途的空置政府用地資料的披露

4.29 自 2017 年 11 月起，就適合作短期租約用途並對公眾沒有一般商業價值的空置政府用地（見第 4.2(b) 段），地政總署已編制清單，臚列此等用地（下稱“可供非政府機構使用的用地清單”），並在政府的“地理資訊地圖”網頁（見第 2.4(a)(i) 段註 14）發布該清單。該清單列出重要的用地資料，包括用地位置、用地面積、估計可使用時期、用地狀況及申請狀況。有興趣的非政府機構可參考該清單，並向有關分區地政處提交短期租約申請。地政總署表示，該清單會每兩星期更新一次。截至 2019 年 9 月，清單上共有 863 幅用地。

4.30 截至 2019 年 9 月，可供非政府機構使用的用地清單上的 863 幅用地當中，有 351 幅 (41%) 的土地面積分別超過 500 平方米。審計署審查了該 351 幅用地已披露的用地狀況資料，留意到：

- (a) 沒有披露 26 幅 (7%) 用地的地形資料（即用地屬於平地或是有斜坡），其餘 325 幅 (93%) 用地則有這方面的資料；
- (b) 沒有披露 238 幅 (68%) 用地是否種有植物（即用地是否有樹木、草地或已鋪上混凝土），其餘 113 幅 (32%) 用地則有這方面的資料；及
- (c) 沒有披露 101 幅 (29%) 用地是否設有行車／行人通道，其餘 250 幅 (71%) 用地則有這方面的資料。

4.31 審計署認為，地政總署需要採取措施，就適合作短期租約用途的空置政府用地，改善在政府的“地理資訊地圖”網頁上相關資料的披露（例如提供更全面的用地狀況資料），以便有興趣的人士／團體提交短期租約申請。

審計署的建議

4.32 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 採取措施，改善適合作短期租約用途的空置政府用地的用地管理工作，包括：
 - (i) 就適合作短期租約用途的空置政府用地被不合法佔用的情況，適時採取執管行動；及

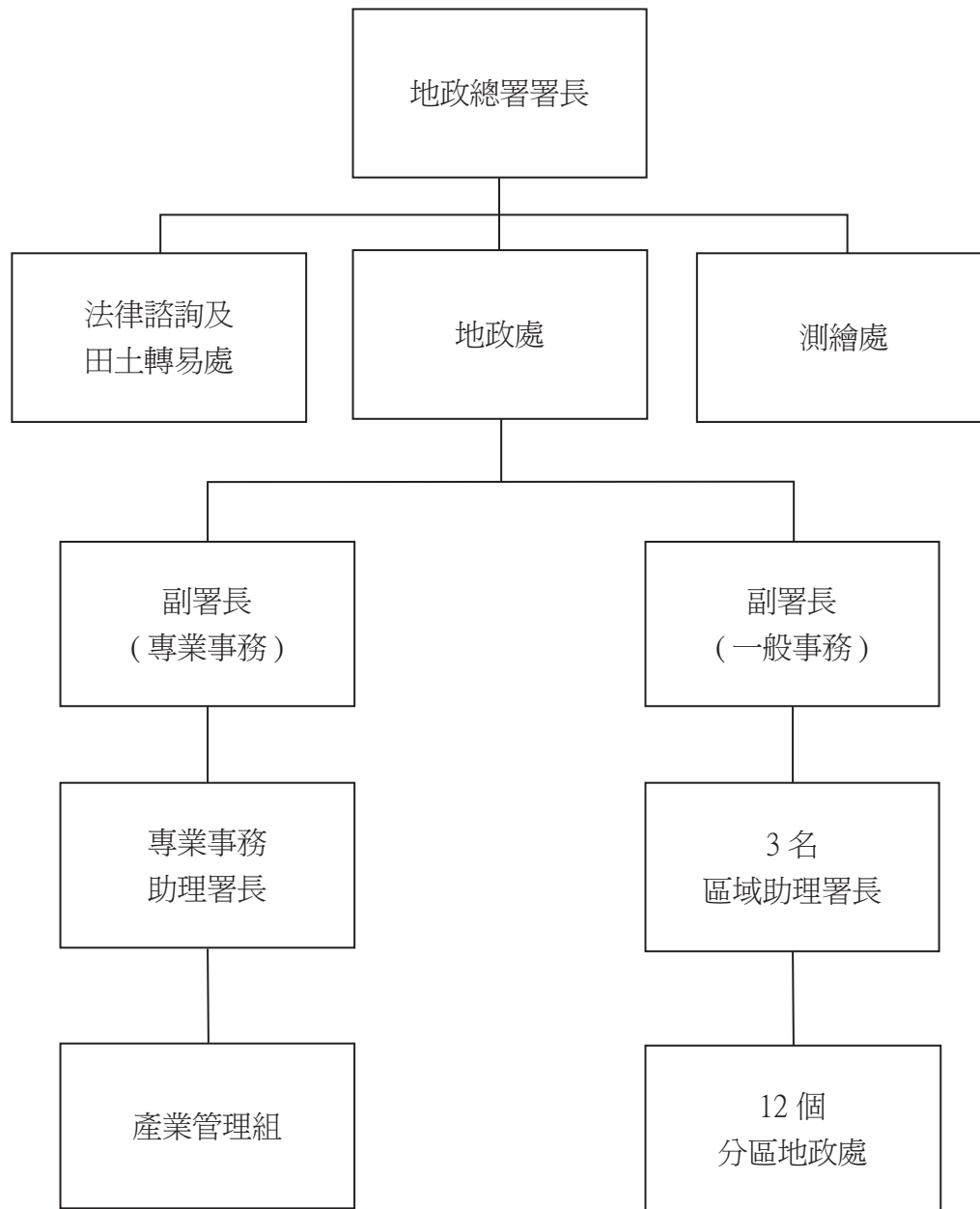
- (ii) 繼續致力確保用地 C 的用地管理問題得以適時解決；及
- (b) 採取措施，就適合作短期租約用途的空置政府用地，改善在政府的“地理資訊地圖”網頁上相關資料的披露（例如提供更全面的用地狀況資料），以便有興趣的人士／團體提交短期租約申請。

政府的回應

4.33 地政總署署長接納審計署的建議，並表示地政總署會：

- (a) 採取措施，改善適合作短期租約用途的空置政府用地的用地管理工作，包括因應資源和工作優次，就這些用地被不合法佔用的情況適時採取執管行動，以及繼續致力確保用地 C 的用地管理問題得以適時解決；及
- (b) 採取措施，運用資訊科技，包括租約資料系統或其他相關電腦系統，改善就適合作短期租約用途的空置政府用地資料的披露。

地政總署：
組織架構圖 (摘要)
(2019 年 9 月 30 日)



資料來源：地政總署的記錄