

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。