

主動調查報告

象徵式租金短期租約

二〇一二年三月



香港申訴專員公署

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.6
調查範圍	1.7
調查過程	1.8 – 1.9
2 象徵式租金短期租約之審批、續期和監管	
分區地政處的職權	2.1
處理申請的程序	2.2
「政策支持」	2.3
角色與責任	2.4 – 2.8
續期的準則與程序	2.9 – 2.11
監管制度	2.12 – 2.14
3 個案研究	3.1
個案一：戒毒中心	3.2 – 3.8
個案二：小學校舍	3.9 – 3.15
個案三：臨時工業區	3.16 – 3.21
個案四：幼稚園	3.22 – 3.26
個案五：行人交匯處	3.27 – 3.33
個案六：遷置村停車場	3.34 – 3.39
4 本署的評論	
緒言	4.1
角色與責任混淆不清	4.2 – 4.9
「政策支持」的理由未夠全面	4.10 – 4.13
未有按指引行事	4.14 – 4.25
延誤處理規範化申請	4.26

5 結論及建議

結論	5.1 – 5.2
建議	5.3 – 5.4
鳴謝	5.5

附件

收取象徵式租金之短期租約的分類	1.5
-----------------	-----

主動調查報告摘要

象徵式租金短期租約

背景

政府的政策訂明，未有預定用途或在短期內不會發展的空置政府土地，可以短期租約方式，批出作臨時用途。若短期租約的申請用途屬非牟利性質，並獲相關決策局或部門給予「政策支持」¹，地政總署轄下的分區地政處便會直接批出租約而只收取象徵式租金。

2. 本署在處理市民投訴時，留意到分區地政處處理一些象徵式租金短期租約有欠妥善，例如長期沒有視察所租出的土地，以及未有對違反租約條款的租戶進行執管，令土地長期荒廢或被人濫用。申訴專員遂決定就地政總署及其分區地政處如何處理該類短期租約的事宜展開主動調查，以審研：

- (1) 批出象徵式租金短期租約的準則和程序；
- (2) 該些短期租約續期的機制；
- (3) 對該些短期租約的監管。

¹ 「政策支持」是指相關決策局／部門，因應其政策而支持及建議分區地政處直接批出短期租約予申請人，並建議只收取象徵式租金。

目前情況

處理申請程序

3. 根據沿用至今的地政總署指引（「沿用指引」），分區地政處在收到申請後，會把申請送交相關的決策局／部門，詢問他們是否願意就申請提供「政策支持」。分區地政處亦會將申請送交其他部門傳閱，以確保擬批的短期租約為他們所接受。如相關決策局／部門提供「政策支持」，而其他部門不提出反對，分區地政處便會批出租約。租約的期限一般為三個月至七年，並通常附有「自動續租」²條款。

角色與責任

4. 地政總署認為：在審批短期租約的申請時，分區地政處所擔當的角色只是政府土地的代理人，負責執行相關決策局／部門所作的決定。他們不會參與決策局／部門就租約申請提供「政策支持」的討論，也沒有責任對決策局／部門提供「政策支持」所持的理由提出質疑。該署亦無權制定指引，以規範各決策局和部門如何為象徵式租金短期租約申請提供「政策支持」。

續期準則與程序

5. 根據「沿用指引」，假如土地在租約期滿時仍未有預定用途或發展計劃，租戶一般可以每月或每季的方式續租。分區地政處的職員須每三年或在租約期滿前去信租戶，要求他們確認仍佔用所租用的土地；如獲租戶確認，便不會終止租約。

6. 在本署展開初步查訊後，地政總署發出一份補充指引（「補充指引」），規定在租約首次期滿的三至六個月前，又或者每隔三年，分區地政處須向相關決策局／部門查詢是否仍支持該租

² 「自動續租」是指在租約期滿前，若分區地政處和租戶均沒有提出終止租約的要求，則該租約便會自動延續，直至任何一方根據租約條款終止租約為止。

約，並要求該決策局／部門確認：

- (1) 事涉土地的佔用人是否仍是該決策局／部門當年支持直接批出象徵式租金短期租約的機構；
- (2) 事涉土地當下的用途是否與批出租約時所指定的用途相符。

在獲決策局／部門確認後，分區地政處便不會終止租約。

監管制度

7. 根據「沿用指引」，分區地政處應每三年最少一次派員到所租出的土地視察；「補充指引」亦規定，分區地政處須在租約首次期滿的三至六個月前，又或者每隔三年，派員到場視察，以防止租戶將土地分租、違規僭建或霸佔租約土地旁的政府土地。

本署的評論

角色與責任混淆不清

8. 本署同意分區地政處無須參與決策局／部門就租約申請提供「政策支持」的討論，但認為分區地政處作為土地管理人，有責任在審批申請、處理租約續期和監管租約條款的執行時，擔當主導角色及採取有效行動，以確保土地不被濫用，以及租戶遵守各項租約規定。

9. 然而，地政總署從未與各決策局和部門訂明，分區地政處與他們就有關租約各自擔當的角色和應負的責任，包括決策局／部門在考慮給予「政策支持」時應顧及甚麼因素、向分區地政處提供甚麼資料、決策局／部門中哪一層級或以上的職員才足以代表該局／部門就提供「政策支持」作出決定，以及決策局／部門

與分區地政處在審批申請，處理續租及監管租約時各自應負的責任。結果是：分區地政處與決策局／部門各自為政、各行其是，而在問題出現時則互相推卸責任。

「政策支持」的理由未夠全面

10. 在本署所檢視的個案中，絕大部分提供「政策支持」的決策局／部門，均沒有詳細說明其提供支持的理由，而分區地政處亦從不提出質疑。

11. 本署認為，在批出只收取象徵式租金的短期租約時，政府基本上是無償提供土地予租戶使用，涉及公共資源運用，因此，要求決策局／部門提供有關其「政策支持」的背景資料及詳細理由，屬合理不過，並不構成分區地政處過分干涉決策局／部門的決定。再者，如此要求將會令決策局／部門在提供「政策支持」前必須詳加考慮，亦會有助分區地政處及有關決策局／部門在日後對租約進行監管。

未有遵照程序為租約續期

12. 個案顯示，分區地政處過往並未按照「沿用指引」，在象徵式租金短期租約期滿前或每隔三年，去信要求租戶確認仍佔用所租用的土地，所有租約均是「自動續期」，續期前亦沒有徵詢曾提供「政策支持」的決策局／部門之意見。這反映租約續期制度鬆散，分區地政處未盡他們在續約中應負的責任。

未有定期視察

13. 根據「沿用指引」，地政總署要求分區地政處每三年最少一次視察租約土地。然而，個案顯示，分區地政處並無遵辦，而且曾提供「政策支持」的決策局／部門亦不會視察租約土地。

14. 本署認為，分區地政處與決策局／部門同樣有責任監管租戶使用租約土地的情況，而前者應作主導。地政總署理應與各決策局／部門商討，以訂定一套足令雙方有效監管租約土地的使用情況之機制。地政總署亦應進一步加強監察，以落實「補充指引」下分區地政處視察短期租約土地的規定。

未有就違反租約的情況進行執管

15. 在一宗個案中，分區地政處早於二〇〇一年已發現租約土地內有違約的情況，包括僭建和非法轉租，並於二〇〇二年向承租人發出「最後警告」，要求盡快糾正。然而，分區地政處並沒有採取適當跟進行動，以致違規情況在發現超過十年後仍然存在。

16. 在另一宗個案中，分區地政處在二〇〇六年已發現租約範圍內有廣告牌，違反租約規定，但其後該處兩次因其他事宜聯絡租戶時，均未有要求糾正違規事項，等於縱容租戶長期利用公共資源牟取私利。

延誤處理規範化申請

17. 亦有個案顯示，租戶向分區地政處申請將違規情況規範化，但該處延誤近四年仍未開始處理。

建議

18. 申訴專員向地政總署提出下列建議：

- (1) 履行作為土地管理人的責任，就象徵式租金短期租約的審批、續期和監管，主動與提供「政策支持」的決策局／部門訂立可行的目標和程序，清楚說明雙方的角色與責任、合作與分工；

- (2) 要求決策局／部門為短期租約的批出／續期給予「政策支持」時，提供充足的背景資料，以及清楚說明支持之理由，以便日後就租約進行監管；
- (3) 認真落實「補充指引」的規定：每三年視察一次象徵式租金短期租約土地，以加強監察；
- (4) 採取有效措施，確保職員嚴格執行短期租約的條款，以及徹底跟進租戶違反租約的個案；
- (5) 就處理將違規情況規範化的申請，訂立機制和服務承諾。

19. 地政總署原則上接納本署的建議。

申訴專員公署

二〇一二年五月

背景

1.1 香港的土地屬於國家所有，由特區政府負責管理、出租或批給個人、法人或團體使用或開發。行政長官把出租或批出土地，以及執行租契或批地文件的權力轉授地政總署署長。

1.2 政府的政策訂明，未有預定用途或在短期內不會發展的空置政府土地，可以短期租約的方式，批出作臨時用途¹。

1.3 大部分短期租約都是通過公開招標方式批出，例如作收費公眾停車場、苗圃、倉庫用途的短期租約；負責審批的為分區的地政處。如果租約申請不涉一般的商業利益，並只有單一人士或機構對事涉土地有興趣，例如用作私人花園的短期租約，分區地政處便會直接批出短期租約。不論是透過公開招標或直接批出，當局都會向承租人收取市值租金。

1.4 若短期租約申請中所述的用途屬「非牟利用途」²，並獲相關決策局或政府部門給予「政策支持」(第 2.3 段)，分區地政處則會直接批出租約，以及只收取象徵式租金。象徵式租金通常為每年港幣一元或全免。若申請人為「非牟利團體」³，例如香港童軍總會和香港紅十字會等，分區地政處會額外豁免收取短期租約的行政費（現時為 11,250 元）。

¹ 以短期租約出租空置政府土地的政策之目的包括：(1)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，從而減省政府開支；以及(2)善用閒置的土地資源，為政府帶來收入。

² 地政總署未有為「非牟利用途」提供註譯。

³ 「非牟利團體」是指按《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅的團體，以及按有關組織章程大綱及其章程細節所規定只會作非牟利活動的團體。

1.5 根據地政總署的記錄，截至二〇一一年十二月三十一日，經分區地政處批出及仍然有效的象徵式租金短期租約共 571 份。該些租約的承租機構類別及為租約提供「政策支持」的決策局或部門之分類見**附件**。

1.6 本署在處理市民投訴時，留意到分區地政處處理一些象徵式租金短期租約有欠妥善，例如長期沒有視察所租出的土地，以及未有對違反租約條款的租戶進行執管，令土地長期荒廢或被人濫用。二〇一〇年四月，本署向地政總署展開初步查訊。在審研該署所提供的資料後，申訴專員於同年十二月決定就該署如何處理該類短期租約的事宜展開主動調查。

調查範圍

1.7 此項調查旨在審研：

- (1) 批出象徵式租金短期租約的準則和程序；
- (2) 該些短期租約續期的機制；
- (3) 對該些短期租約的監管。

調查過程

1.8 本署曾向地政總署索取資料，並與該署署長和職員會面。本署也曾派員往有關的分區地政處審視其檔案，以及到部分租約土地實地視察。此外，本署亦曾向部分為象徵式租金短期租約提供「政策支持」的決策局／部門，包括禁毒處、教育局和民政事務總署（「民政總署」）索取資料，以及派員往他們的辦事處，審視有關檔案。

1.9 二〇一二年二月二十日，本署將調查報告的初稿，送交地政總署署長評論。在考慮該署的回應及修訂報告的部分內容後，本署於二〇一二年三月二十六日完成這份報告。

2

象徵式租金短期租約 之審批、續期和監管

分區地政處的職權

2.1 地政總署轄下各分區地政處獲地政總署署長指示及授權，各自負責其區內的土地行政事宜，包括管理象徵式租金短期租約。各分區地政處由當區地政專員掌管，而地政專員為首長級第一級的職員。

處理申請的程序

2.2 根據沿用至今的地政總署內部指引（「沿用指引」），分區地政處在收到直接或透過其他政府部門遞交的象徵式租金短期租約的申請後，會先查核事涉土地是否已有預定用途或在短期內有發展計劃。若兩者的答案皆為否定，分區地政處便會把申請送交相關的決策局／部門，詢問他們是否願意就申請提供「政策支持」。分區地政處亦會將申請送交其他部門傳閱，以確保擬批的短期租約為他們所接受。如相關決策局／部門提供「政策支持」，而其他部門不提出反對，分區地政處便會批出象徵式租金短期租約。租約的期限一般為三個月至七年，並通常附有「自動續租」⁴條款。

⁴ 「自動續租」是指在租約期滿前，若分區地政處和租戶均沒有提出終止租約的要求，則該租約便會自動延續，直至任何一方根據租約條款終止租約為止。

「政策支持」

2.3 地政總署表示，「政策支持」是指相關決策局／部門，因應其政策而支持及建議分區地政處直接批出短期租約予申請人，並建議只收取象徵式租金。倘若決策局／部門只同意直接批出短期租約，但不支持收取象徵式租金，分區地政處則會收取市值租金（第 1.3 段）。地政總署本身亦有為某些申請提供「政策支持」，例如支持批出象徵式租金短期租約予電力公司興建變電站，以供電予遷置村或鄉村擴展區。

角色與責任

2.4 地政總署解釋，在處理短期租約的申請時，分區地政處所擔當的角色只是政府土地的代理人，負責執行相關決策局／部門就直接批出象徵式租金短期租約予申請人的決定。分區地政處不會參與決策局／部門是否就租約申請提供「政策支持」的討論，也沒有責任與權力對決策局／部門提供「政策支持」所持的理由提出質疑。

2.5 除非從決策局／部門所提供的資料中發現，其「政策支持」可能是基於對事實或地政安排的誤解，地政總署才會向決策局／部門質詢，但此類情況絕少發生。

2.6 地政總署亦指出，行政長官會同行政會議在處理一些較長期的批地（例如私人協約批地）時，同樣會依據相關的決策局／部門提供「政策支持」，以作最後決定，例如民政事務局會提供「政策支持」，以便某團體獲得直接批地興建廟宇／教堂作宗教用途。有關的「政策支持」由決策局／部門負責，地政總署只負責執行其決定，無權審核決策局／部門提供「政策支持」所持的理由。

2.7 基於以上所述，地政總署認為，該署無權制定指引，以規範各決策局和部門如何為象徵式租金短期租約申請提供「政策支持」。該署不能規限決策局／部門必須就其「政策支持」提供詳細資料及理由，也不能規定他們須委派哪一層級的職員為提供「政策支持」作決定。儘管如此，地政總署已有「沿用指引」，重點說明如何處理象徵式租金短期租約的申請、視察和續租等事宜，供各分區地政處參考（第 2.2 段）。該署亦已將該指引抄送部分決策局和部門。

2.8 就第 2.4 至 2.7 段所述，本署曾向民政總署、禁毒處及教育局查詢。民政總署表示，分區民政事務處（「民政處」）在收到分區地政處的要求後，會因應每宗個案的情況作出決定。一般來說，民政處會在理解申請機構的背景及申請用途後，按需要徵詢持份者的意見，例如居民組織、村代表或區議員等。如申請大致上獲得社區支持、租約用途屬非牟利性質，而且能惠澤社群，民政處一般都會給予「政策支持」。民政處亦會考慮當區及他區以往曾處理過相近個案的做法。然而，該署並無另行制訂成文準則。禁毒處和教育局的回覆與民政總署的相若。

續期的準則與程序

2.9 根據「沿用指引」，分區地政處就象徵式租金短期租約續期的做法如下：如土地在租約期滿時仍未有預定用途或發展計劃，租戶一般可以每月或每季的方式續租。分區地政處的職員須每三年或在租約期滿前去信租戶，要求他們確認仍佔用所租用的土地；如獲租戶確認，便不會採取終止租約行動。

2.10 二〇一〇年十一月，即本署展開初步查訊（第 1.6 段）後七個月，地政總署向職員發出一份補充指引（「補充指引」），但沒有將「補充指引」抄送有關的決策局和部門。根據「補充指引」，在租約首次期滿的三至六個月前，又或者每隔三年，分區地政處須向相關決策局／部門查詢是否仍支持該租約，並要求該決策局／部門確認：

- (1) 事涉土地的佔用人仍是該決策局／部門當年支持直接批出象徵式租金短期租約的機構；以及
- (2) 事涉土地當下的用途與批出租約時所指定的用途相符。

在獲決策局／部門確認後，分區地政處便不會採取終止租約行動。

2.11 為監察租戶有否違規，並協助決策局／部門考慮是否繼續給予租戶「政策支持」，「補充指引」規定分區地政處在向他們查詢前到事涉土地進行視察，並向他們提交視察報告。若在視察時發現有違規情況，分區地政處會在報告中指出，並採取適當跟進行動。

監管制度

2.12 根據「沿用指引」，分區地政處應每隔一至三年派員到所租出的土地視察。若在視察時發現有違反租約的情況，分區地政處應發警告信要求租戶糾正，並在限期過後再作巡查；假如在發出三封警告信後，租戶仍未糾正違規情況，分區地政處便須採取執行租約條款行動，包括終止租約。

2.13 如上文第 2.10 至 2.11 段所述，「補充指引」規定：分區地政處須在租約首次期滿的三至六個月前，又或者每隔三年，派員視察象徵式租金短期租約土地，以防止租戶將土地分租、違規僭建或霸佔租約土地旁的政府土地。地政總署認為，三年一次的巡查，在人手資源緊絀的情況下已屬恰當。

2.14 為加強管理短期租約，地政總署於二〇一一年底設立了一套電腦系統。各分區地政處須將轄下的所有短期租約之主要資料上載，特別是職員有否進行視察，以及有否就租約向決策局／部門提出「政策支持」要求等。

3

個案研究

3.1 本署就截至二〇一一年底仍然有效的 571 份象徵式租金短期租約，檢視了其中的 50 份。經參閱分區地政處的檔案後，本署深入研究了下列六宗具代表性的個案。就這六宗個案，本署同時審視了提供「政策支持」的決策局／部門之相關檔案，並要求決策局／部門及地政總署就個案置評。

個案一：戒毒中心

3.2 有關個案一的資料如下：

地點	新界區
承租日期	一九九三年十月
租約年期	一年，其後每三個月續租
土地面積	約 1,070 平方米
承租機構	宗教團體（「團體甲」）
用途	營辦戒毒中心
給予「政策支持」的部門 （審批人員職級）	禁毒處 （禁毒專員）
支持理由	「禁毒處一直支持由志願團體籌辦的戒毒及更生計劃...」

3.3 根據分區地政處及禁毒處的檔案記錄，團體甲申請使用事涉土地時，曾向禁毒處表示擬辦的戒毒中心將於一九九四年中落成，但禁毒處並沒有將相關信息轉交分區地政處。

3.4 一九九六年八月，團體甲回應禁毒處的查詢時，表示未有在事涉土地營辦戒毒中心。

3.5 同年九月，分區地政處的職員進行實地視察。職員在報告中指出，事涉土地原封未動。然而，該處並未作出跟進，亦沒有向團體甲作任何查詢。此後，未有記錄顯示分區地政處再派員巡查。

3.6 禁毒處於二〇〇四及二〇〇五年聯絡團體甲，亦收到該團體的簡介小冊子，當中未有提及於事涉土地營辦戒毒中心，但禁毒處未有作出跟進。

3.7 二〇〇九年五月，禁毒處向分區地政處查詢事涉土地的情況，後者遂再次實地視察。分區地政處發現，該幅土地長期荒廢。同年六月，分區地政處要求團體甲回覆是否仍需要該幅土地的短期租約。二〇一〇年七月，團體甲覆稱不再需要租約，並承認自承租以來從未使用該幅土地。在雙方同意下，分區地政署於同年十月終止租約。

3.8 換句話說，事涉土地在為期長達 17 年的租約期間（一九九三年十月至二〇一〇年十月），一直遭閒置。

個案二：小學校舍

3.9 有關個案二的資料如下：

地點	新界區
承租日期	一九九四年四月
租約年期	一年，其後每三個月續租
土地面積	約 1,000 平方米
承租機構	辦學團體
用途	營辦非牟利小學
給予「政策支持」的決策局 (審批人員職級)	前教育統籌局 (記錄不全)
支持理由	辦學團體為非牟利團體

3.10 根據教育局及分區地政處的檔案記錄，前教育統籌局（「前教統局」）在提供「政策支持」時已知悉，辦學團體已根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅，符合非牟利團體的資格，而分區地政處在租約中亦已規定，有關土地只可用作營運一所非牟利小學。

3.11 一九九五年，前教育署批准辦學團體於事涉土地開辦名為 A 小學的非牟利學校。

3.12 一九九九年六月，前教育署批准 A 小學改名為 B 小學。其間及隨後，前教育署及前教統局並沒有收到任何消息關於 B 小學已轉變為一所牟利小學。前教育署及前教統局亦沒有就 A 小學改名為 B 小學通知分區地政處。

3.13 二〇〇〇年九月，B 小學所坐落的鄉村之村代表去信分區民政處，指 B 小學的「經營權已轉售他人牟取利益」；村代表要求當局終止事涉的短期租約。在接獲分區民政處的轉介信件後，分區地政處去信辦學團體，獲覆 B 小學仍然是由該團體營辦，而該團體仍然是非牟利團體；至於 B 小學是否非牟利，辦學團體則未有說明，而分區地政處亦未有繼續追問。分區民政處曾將投訴信副本送交前教育署，要求後者提供意見。前教育署覆稱 B 小學是區內唯一提供同類教育服務的學校，故不贊成終止事涉的短期租約。基於以上所述，分區民政處於二〇〇二年六月拒絕村代表的要求。

3.14 其後，有市民持續向教育局和分區地政處投訴，質疑 B 小學的非牟利學校資格。二〇〇八年九月，分區地政處要求 B 小學出示證明其為非牟利學校的文件，但未獲回覆。二〇一〇年一月，教育局向 B 小學提出同樣要求。翌月，B 小學回覆教育局，表示未能提交證明文件。

3.15 二〇一〇年四月，教育局取消對事涉短期租約所給予的「政策支持」，惟為了不影響 B 小學學生的學業，該局支持 B 小學以市值租金繼續租用事涉土地。同年七月，分區地政處與辦學團體就短期租約簽訂補充協議：辦學團體同意自二〇一〇年九月起，就承租土地繳交市值租金。

個案三：臨時工業區

3.16 有關個案三的資料如下：

地點	港島區
承租日期	一九八八年九月
租約年期	兩年，其後每三個月續租
土地面積	約 8,000 平方米
承租者	事涉臨時工業區的管理委員會（「工業區管委會」）的主席
用途	- 臨時工業區之公共地方 - 工業區管委會的辦公室
給予「政策支持」的部門（審批人員職級）	現存記錄未能顯示是由哪個部門為出租公共地方提供「政策支持」，但記錄顯示當區民政處（當區民政事務專員）支持出租辦公室所在的土地。
支持理由	「設立辦公室對工業區管委會的運作，及管理該工業區有幫助，此申請...得到本處的支持。」

3.17 根據事涉的象徵式租金短期租約，工業區管委會須負責管理工業區內的公共地方（包括區內的行人路和垃圾站）的環境衛生，以及維修保養區內的公共設施（例如路燈）。租約亦批准工業區管委會在區內設置一個辦公室，作為該會的會址。

3.18 二〇〇一年三月，有傳媒報導工業區內有各種違規的情況。分區地政處巡查時，發現在租約土地範圍內有十多間僭建寮屋，其中三間用作經營飯堂，而另一間則經營士多。此外，工業區管委會辦公室亦被出租作工場，而區內的消防龍頭被堆積的廢物所覆蓋。同年四月，分區地政處去信工業區管委會，要求在一個月內糾正上述違規事項。

3.19 二〇〇一年五月，分區地政處再派員巡查，發現違規情況持續。七月，該處再度去信工業區管委會，要求在一個月內糾正。十一月，分區地政處再進行巡查，發現情況仍沒有改善。二〇〇二年一月，分區地政處向工業區管委會發出「最後警告」，宣稱如違規情況在一個月內未獲糾正，該處會採取執管行動，包括

終止租約和進行土地管制行動。本署在分區地政處的檔案中，卻未有發現關於該處後來如何跟進相關問題的記錄。

3.20 二〇〇八年九月至二〇〇九年四月期間，分區地政處在處理工業區內的廠房違反租約（廠房租約亦為分區地政處所批出的短期租約）條款時，觸動了廠房租戶的不滿情緒。其後，該處將事件呈交地政總署處理。二〇一〇年三月，地政總署決定先行尋求分區民政處的協助，嘗試透過調解平息廠房租戶的不滿，然後才著手處理本個案所涉的違規事宜，包括對有關土地進行詳細測量。測量報告預計於二〇一二年年底完成。

3.21 本署職員在二〇一一年十二月到現場視察時，十多間僭建寮屋仍然存在，而其中一間仍用作經營飯堂。

個案四：幼稚園

3.22 有關個案四的的資料如下：

地點	新界區
承租日期	一九八一年四月
租約年期	一年，其後每三個月續租
土地面積	約 75 平方米
承租機構	宗教團體（「團體乙」）
用途	營辦幼稚園
給予「政策支持」的部門 （審批人員職級）	分區理民府 (記錄不全)
支持理由	承租機構為慈善團體

3.23 根據分區地政處及分區民政處的檔案記錄，當年同時負責民政及地政的分區理民府，建議以短期租約取代官地牌照，以便承租機構於上址繼續營辦幼稚園。

3.24 一九八九年三月，分區地政處到事涉土地視察，未有發現違規情況。二〇〇六年十月，分區地政處再進行視察，發現事涉土地已並非用作幼稚園，但職員未能確定土地的用途，而團體乙更佔用了租約土地旁一幅約 21 平方米的政府土地。二〇〇七年十月，分區地政處去信要求團體乙糾正。

3.25 二〇〇七年十一月，團體乙向分區地政處解釋為何結束營運幼稚園（附近鄉村人口結構改變以致收生不足），以及租約土地打從頭開始，已用作為青少年聚會及活動中心的場所。該團體並要求該處批准將事涉土地繼續用作青少年聚會及活動中心。團體乙亦表示，由於經常有人在事涉土地旁邊的政府土地棄置垃圾，該團體唯有用鐵網圍起該幅土地。團體乙同時向分區地政處申請將違規情況規範化，即把上述的政府土地納入其租約範圍內，以便管理。

3.26 二〇〇八年四月，分區地政處回覆團體乙，表示由於該處積存了大量規範化申請的個案，該團體的申請須輪候辦理。二〇一〇年九月，分區地政處再次去信團體乙，通知他們其申請仍然在輪候階段。

個案五：行人交匯處

3.27 有關個案五的資料如下：

地點	港島區
立約日期	一九八九年九月
租約年期	五年，其後每三個月續租
土地面積	約 140 平方米
承租機構	發展商
用途及條款	- 接駁行人天橋的行人交匯處 - 交匯處內外或與之連接的行人通道均不可展示任何具廣告性質的告示、海報或指示牌
給予「政策支持」的部門 (審批人員職級)	由地政專員主持的當區地區地政會議
支持理由	沒有相關記錄

3.28 根據分區地政處的檔案記錄，在批出租約後至二〇〇五年的 16 年間，該處未有視察事涉土地。

3.29 二〇〇六年十月，分區地政處派員到現場巡查，發現交匯處其中一面牆壁掛有廣告牌，違反租約條款。分區地政處亦發現交匯處的一幅外牆出現裂痕。

3.30 同年十一月，分區地政處去信要求發展商維修出現裂痕的地方，但卻未有要求拆除廣告牌，只把有關事宜載入檔案中等候跟進。二〇〇七年一月，發展商完成維修工程。

3.31 二〇一〇年十月，分區地政處接獲投訴，指交匯處天花漏水。該處遂派員巡查。其巡查報告亦指出，事涉廣告牌仍然存在。然而，該處依舊只要求發展商維修漏水的地方，並沒有要求移除廣告牌。

3.32 本署人員於二〇一一年十二月到現場視察時，有關牆壁仍掛有廣告牌。

3.33 地政總署解釋，由於外牆裂痕及天花漏水關乎公眾安全及衛生，故分區地政處先行與租戶跟進該等問題。就事涉廣告牌有否違反租約條款，該處已諮詢法律意見，並會根據法律意見跟進事件。

個案六：遷置村停車場

3.34 個案六涉及兩份象徵式租金短期租約（「租約 A」和「租約 B」），有關資料如下：

租約 A	
地點	新界區
承租日期	一九八九年
租約年期	一年，其後每年續租
涉及車位	54 個
承租機構	某遷置村之管理委員會 （「遷置村管委會」）
用途及條款	- 營運該村第一期的停車場 - 遷置村管委會須在每個財政年度結束後的一個月內，向分區地政處提交獲執業核數師核實的財政報告，供該處審查
給予「政策支持」的部門 （審批人員職級）	記錄不全
支持理由	遷置村管委會為非牟利機構

租約 B	
承租日期	一九九八年九月
租約年期	一年，其後每年續租
涉及車位	62 個（包括租約 A 的 54 個）
承租機構	租約 A 的遷置村管委會
用途及條款	- 營運該村第一期及第二期的停車場 - 遷置村管委會須在每個財政年度結束後的一個月內，向分區地政處提交獲執業核數師核實的財政報告，供該處審查
給予「政策支持」的部門 (審批人員職級)	分區民政處 (當區助理民政事務專員)
支持理由	沒有相關記錄

3.35 根據分區地政處的檔案記錄，一九九八年十一月，該處發現遷置村管委會所提交的 1994/95 至 1997/98 年度的帳目，並未經執業核數師核實。該處遂去信要求該會提交經核實的帳目，但該會一直未有照辦。

3.36 二〇〇一年二月，分區地政處檢討個案後決定，遷置村管委會只須提交租約 B 生效後的核實帳目，所列的理由是租約 A 已於簽訂租約 B 後失效。同月，該處去信要求遷置村管委會提交 1998/99 及 1999/00 年度的已核數帳目。

3.37 二〇〇一年五月，遷置村管委會向分區地政處提交了一份經某「會計秘書服務公司」簽署的 1999/00 年的帳目，但未有提交 1998/99 年度的帳目。

3.38 二〇〇一年十月，分區地政處去信要求遷置村管委會提交上述服務公司的商業登記證副本，以便該處核實其是否執業核數師，以及該會 2000/01 年度的已核數帳目。然而，遷置村管委會並未理會分區地政處的要求，而分區地政處亦沒有跟進問題。

3.39 其後，遷置村管委會向分區地政處分別提交 2005/06 至 2009/10 年度的帳目，但該些帳目均未經執業核數師核實。及至二〇一一年三月，分區地政處才去信要求管委會提交上述多年的獲

執業核數師核實之帳目。其後管委會曾要求延期提交帳目，但直至本署完成調查時，遷置村管委會仍然未提交所需帳目。

4

本署的評論

緒言

4.1 在審研所得的資料，以及考慮了地政總署和部分提供「政策支持」的決策局／部門的申述後，本署有以下的觀察所得和意見。

角色與責任混淆不清

4.2 本署認同地政總署所指，決策局／部門是否為租約提供「政策支持」，分區地政處無須參與其事（第 2.4 段）。以個案一為例，事涉地點及團體甲是否適合及有能力營辦戒毒中心，社會又是否需要多一所戒毒中心等，屬禁毒處的專責範疇，應由禁毒處自行決定，並非分區地政處的職能所及。因此，決策局／部門應就他們提供的「政策支持」負責。

4.3 然而，本署不同意地政總署所指，該署無權制定指引，以規範各決策局和部門如何為象徵式租金短期租約申請提供「政策支持」（第 2.7 段）。本署亦不同意地政總署不能要求決策局／部門就其「政策支持」提供詳細資料及理由，也不同意地政總署不能要求他們須委派哪一職級或以上的職員為提供「政策支持」作決定（第 2.7 段）。

4.4 本署認為，分區地政處作為土地管理人（第 2.1 段），有責任在審批申請、處理租約續期和監管租約條款的執行時，擔當主導角色及採取有效行動，以確保只收取象徵式租金的土地沒有被濫用，及租戶遵守各項租約規定。事實上，與土地管理有關的

問題，例如租戶有否遵守租約條款、有否越界佔用政府土地、僭建物是否存在等，均為分區地政處的專責範疇。

4.5 本署從地政總署的申述及本署所檢視的個案中得悉，該署從未與各決策局和部門磋商及訂明，分區地政處與他們之間就象徵式租金短期租約，各自應扮演的角色和負起的責任，包括決策局／部門應在考慮給予「政策支持」時顧及甚麼因素、向分區地政處提供甚麼資料、決策局／部門中哪一層級或以上的職員才足以代表該局／部門就提供「政策支持」作出決定，以及決策局／部門與分區地政處在審批申請、處理續租及監管租約時各自應負的責任。結果是：分區地政處與決策局／部門「各自為政」、「各行其是」，並在問題出現時「互相推卸責任」。

4.6 例如在**個案一**中，由於分區地政處和禁毒處未有事先訂明各自應負的責任，以致雙方均以為對方會採取有效行動，確保團體甲落實開辦戒毒中心的承諾；結果是，事涉土地在為期長達17年的租約期間，一直被荒廢（第**3.8**段）。

4.7 又例如在**個案二**中，由於分區地政處從未與前教統局訂明，應由哪一方監察在租約土地上營運的小學須為非牟利小學，以致雙方在接獲投訴後，均未有追查事涉小學是否屬非牟利性質，便容許／支持租戶繼續以象徵式租金租用土地，變相縱容租戶利用公共資源牟利（第**3.13**段）。

4.8 雖然地政總署曾將其「沿用指引」抄送給部分決策局和部門（第**2.7**段），但該指引只是地政總署的內部文件，內容亦有欠充實，僅有指導分區地政處的作用，對決策局或部門正確了解分區地政處與他們之間的分工和合作，並無幫助。再者，地政總署只把「沿用指引」的副本發給了十多個與規劃／建築有關的決策局和部門，而部分提供「政策支持」的決策局和部門並不在分發名單內，例如**個案一**中的禁毒處，他們根本無從知悉該指引的內容。

4.9 另一方面，從本署所深入研究的六宗個案中可見，過往提供「政策支持」的決策局／部門並未給予有關個案應有的重視，很多時連「政策支持」的記錄亦未有保存（**個案三**、**個案六**）。然而，提供「政策支持」並非一次性的事，事涉的決策局／部門在土地批出後，其實亦有責任監察租戶如何使用土地，並於有問題時向分區地政處通報。

「政策支持」的理由未夠全面

4.10 在本署所檢視的 50 宗象徵式租金短期租約個案中，絕大部分提供「政策支持」的決策局／部門，均沒有詳細說明其提供支持的理由，而分區地政處亦從不提出質疑。例如在**個案二**中，前教統局並未有提供背景資料及具體說明支持的理由，而分區地政處亦未有再作查詢便批出租約。由於分區地政處對租戶只是「一知半解」，致令該處日後未能有效監管事涉土地的使用。

4.11 根據「補充指引」，地政總署會在為象徵式租金短期租約續約前，向有關決策局／部門查詢是否仍然給予「政策支持」。然而，本署在審研決策局／部門的有關回覆後，發現大多數回覆均十分簡單，很多時只寥寥數字表示支持，而不會再就繼續給予支持的理由作詳細說明。

4.12 本署認為，在批出只收取象徵式租金的短期租約時，政府基本上是無償提供土地予租戶使用，涉及公共資源運用，因此，要求決策局／部門提供有關其「政策支持」的背景資料及詳細理由，屬合理不過，並不構成分區地政處過分干涉決策局／部門的決定。

4.13 再者，如此要求將會令決策局／部門在提供「政策支持」前必須詳加考慮，亦會有助分區地政處及有關決策局／部門在日後對租約進行監管。例如在**個案一**中，假如有機制規定禁毒處除提供「政策支持」外，亦須提供資料確認機構甲有意向和能力營運擬議的戒毒中心，便可避免租約批出後事涉土地被閒置十多年，剝奪了其他機構租用事涉土地的機會。

未有按指引行事

未有遵照程序為租約續期

4.14 根據「沿用指引」，分區地政處應在象徵式租金短期租約期滿前去信要求租戶確認仍佔用所租用的土地；在獲確認後，分區地政處方會辦理續租手續（第 2.9 段）。然而，本署所檢視的 50 宗個案均顯示，分區地政處過往並無依照上述程序辦事，所有租約均是「自動續期」，續期前亦沒有徵詢曾提供「政策支持」的決策局／部門之意見。這反映，分區地政處處理租約續期的制度鬆散，亦未盡他們在續約中應擔當的主導角色。

4.15 在「補充指引」下，地政總署加強了續約機制，包括在續約前視察租約土地，以及徵詢曾提供「政策支持」的決策局或部門的意見（第 2.10 及 2.11 段）。本署認為，地政總署在這方面總算是作出了改進，令分區地政處承擔了其應有的主導責任。

未有定期視察

4.16 根據「沿用指引」，地政總署要求分區地政處最少每三年視察一次租約土地（第 2.12 段）。然而，本署所檢視的個案顯示，分區地政處並無遵辦。

4.17 例如在**個案一**中，分區地政處職員在一九九六年後，便沒有再作實地視察（第 3.5 段）；及至二〇〇九年禁毒處作出查詢時，分區地政處才發現事涉土地長期荒廢（第 3.7 段）。又例如在**個案五**中，分區地政處在批出租約十多年後，才進行首次視察。**個案三**及**四**亦顯示，分區地政處長期未有進行視察，以致未有發覺租約土地有僭建物或土地的用途已改變，以及租約土地範圍旁邊的政府土地被佔用。

4.18 上述個案反映，分區地政處若非收到投訴或舉報，便一般會對租約土地的情況不聞不問。該些個案也顯示，曾提供「政策支持」的決策局／部門亦不會視察租約土地。

4.19 本署認為，分區地政處與決策局／部門同樣有責任監管租戶使用租約土地的情況，而前者應作主導。地政總署理應與各決策局／部門商討，以訂定一套足令雙方有效監管租約土地的使用情況之機制。

4.20 本署亦明白，地政總署資源有限，不能作太頻密的視察。然而，該署既只向租戶收取象徵式租金，便理應盡力確保有關土地不會被濫用。故此，本署認為，地政總署應進一步加強監察，以落實「補充指引」下的視察短期租約土地的規定。

未有就違反租約的情況進行執管

4.21 在**個案三**中，雖然分區地政處於二〇〇一年三月已發現臨時工業區內有多項違反租約情況（第 3.18 段），並於二〇〇二年一月向工業區管委會發出「最後警告」，但最後事情還是不了了之，而違規情況在發現超過十年後仍然存在，實在令人難以接受（第 3.19 及 3.21 段）。

4.22 在**個案五**中，分區地政處在二〇〇六年已發現租約土地範圍內有廣告牌，違反租約規定（第**3.29**段），但該處在二〇〇六年及二〇一〇年就交匯處外牆裂痕及天花漏水事宜聯絡租戶時，均未有要求糾正違規事項（第**3.30**及**3.31**段）。雖然地政總署解釋分區地政處須按優次處理有關事宜，但該處在發現違規事件超過五年後仍未能作有效跟進，等於縱容租戶長期利用公共資源牟取私利。該處顯然失職。

4.23 在**個案六**中，租戶自一九八九年租約生效後，從未按租約向分區地政處提交經執業核數師核實的帳目，但該處往往在事隔多年後才去信要求租戶提交；租戶不理會該處的要求，該處又不再作跟進。在如此情況下，當局實無法監管租戶有否濫用從租約所取得的收益。

4.24 此外，在該個案中，分區地政處認為租約**B**取代租約**A**後，便無須再向租戶索取租約**A**時期的帳目（第**3.36**段），但又未有在檔案中記錄作出決定的理由，本署認為，其做法實有不足。

4.25 向租戶索取經核實的帳目，目的是監察在租約期內租戶有否濫用從租約土地所取得的收益，而索取帳目的需要絕不會因租約被取代而消失。再者，即使分區地政處有充足理由放棄索取帳目，亦理應在檔案中詳細說明，以作記錄及供當局日後審核之用。

延誤處理規範化申請

4.26 在**個案四**中，租戶於二〇〇七年十一月已向分區地政處申請將違規情況規範化，然而，該處直至二〇一一年九月（即近四年後）仍未開始處理。分區地政處延誤跟進租戶的規範化申請，其實是任由租戶長期非法佔用政府土地，其表現令人失望。

5

結論及建議

結論

5.1 土地是本港珍貴的公共資源，而只收取象徵式租金的短期租約，實際上是政府免費向租戶批出土地。本署認為，地政總署作為政府的土地代理人，必須盡力確保土地的批出符合政府政策，而其用途符合租約的規定，以免土地被濫用或荒廢。

5.2 本署的調查發現，地政總署管理象徵式租金短期租約的機制實有欠嚴謹，該類租約的申請審批、續期和監管等方面的情況均未如理想，尤其是在二〇一〇年十一月「補充指引」訂立前。

建議

5.3 基於本署的調查結果，申訴專員向地政總署提出下列建議：

- (1) 履行作為土地管理人的責任，就象徵式租金短期租約的審批、續期和監管，主動與提供「政策支持」的決策局／部門訂立可行的目標和程序，清楚說明雙方的角色與責任，以及合作和分工，包括決策局／部門在考慮給予「政策支持」時應顧及甚麼因素、向分區地政處提供甚麼資料，以及決策局／部門中哪一層級或以上的職員才可就提供「政策支持」作出決定(第 4.4、4.5 及 4.19 段)；

- (2) 採取有效措施，確保決策局／部門為短期租約的批出／續期給予「政策支持」時，提供充足的背景資料，以及清楚說明支持之理由，以便日後就租約進行監管（第 4.12 段）；
- (3) 認真落實「補充指引」的規定，確保職員每三年視察一次象徵式租金短期租約土地，以加強監察（第 4.20 段）；
- (4) 採取有效措施，確保職員嚴格執行短期租約的條款，以及徹底跟進租戶違反租約的個案（第 4.21 至 4.25 段）；
- (5) 訂立適當機制和服務承諾，規定職員須在指定時限內完成處理租戶有關將違規情況規範化的申請（第 4.26 段）。

5.4 地政總署原則上接納本署上段的建議。

鳴謝

5.5 在本署進行調查期間，地政總署、禁毒處、教育局和民政總署全力提供協助，申訴專員表示感謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/219

二〇一二年三月

收取象徵式租金之短期租約的分類
(截至二〇一一年十二月三十一日)

承租機構

	機構類別	租約數目
1	學校及教育機構	62
2	體育及康樂團體	58
3	宗教團體	62
4	戒毒所	11
5	非牟利團體／慈善團體	100
6	公共事業／電訊公司	76
7	鄉村委員會／村公所	117
8	政府或半官方機構	37
9	其他（例如一些基金會）	48
	總數	571

提供「政策支持」的決策局／部門

	決策局／部門	租約數目
a	民政事務局／民政事務總署／分區民政事務處／前政務司	260
b	教育局／前教育統籌局／前教育署	60
c	電訊管理局	28
d	康樂及文化事務署／前文康市政科／前文康廣播局	25
e	食物及衛生局／前衛生福利及食物局／前衛生及福利局／前醫務衛生署	27
f	漁農自然護理署	14
g	社會福利署	12
h	勞工及福利局	12
i	禁毒處	11
j	其他（例如環境局／保安局）	122
	總數	571