

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。

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

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。

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。

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。

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资源牟取私利。

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