

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)84/07-08(07)號文件

檔號: CB1/PL/DEV

## 發展事務委員會

2007年10月23日舉行的會議

### 關於涉及短期租約的土地行政及樓宇規管事宜的 背景資料簡介

#### 目的

本文件旨在提供短期租約的背景資料，以及綜述議員在立法會各個相關委員會就涉及短期租約的土地行政及樓宇規管事宜所作商議。

#### 關於短期租約的一般資料

2. 政府當局在2006年9月提供的資料顯示，香港特別行政區的土地總面積為110 372公頃，其中約34 517公頃是未批租政府土地或以牌照或短期租約方式批出的土地，須由地政總署負責管理。根據政府的既定政策，未有預定用途或在短期內不會發展的空置政府土地，地政總署便會以短期租約的方式，批出土地作臨時用途。短期租約的政策目的，大致如下——

- (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，從而減省當局在處理這些問題方面的開支；
- (b) 善用閑置的資源，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。

3. 現時，短期租約可以透過4種方式訂立，就是公開招標、直接批地、規範非法佔用政府土地情況，以及由政府土地租用牌照／許可證轉換過來。根據種類而劃分的4 542份短期租約的分項數字如下(截至2006年7月1日的情況)——

	種類	短期租約數目
(a)	公開招標	356
(b)	直接批地	1 561
(c)	規範非法佔用政府土地情況	1 572
(d)	由政府土地租用牌照／許可證轉過來	1 053
	<b>合共</b>	<b>4 542</b>

4. 地政總署有權行使合約權利，要求承租人糾正違反租約條件的情況。執法行動的次序綜述如下 ——

- (a) 即場口頭通知被發現違反租約條件的承租人(如適用)，或以書面方式通知該承租人，要求他糾正違反租約條件的情況；
- (b) 如違反租約條件的情況在一段合理時間內仍未糾正，地政總署會向承租人發出警告信；
- (c) 如承租人不理會有關警告，會向其發出擬收回土地通知書；
- (d) 以傳真／郵寄方式向承租人發出遷出通知書，並將通知書張貼在現場；
- (e) 採取行動，以收回土地；及
- (f) 如有需要，安排清拆現場的任何構築物。

#### 規劃地政及工程事務委員會所作商議

5. 前規劃地政及工程事務委員會(現已改名為發展事務委員會)曾於2006年9月20日的特別會議上，就涉及沙田觀音山一幅以短期租約租出的用地的個案所引起的土地行政事宜進行討論。在討論期間，部分委員質疑，短期租約是否以公平及公開的方式批出，因為部分短期租約是在沒有進行公開招標的情況下批出，政府當局可能曾優待社會地位崇高的人士。

6. 關於地政總署的執法行動的效能方面，部分委員質疑政府當局在採取執法行動時，是否對各方都採用同一標準。他們認為，在所涉及的個案中，儘管有關的承租人屢次作出違規行為，但地政總署依然沒有在指定時限內採取果斷的執法行動。該宗個案亦顯示，地政總署採取寬鬆的做法，並且輕易便信納違規情況已予糾正。因此，委員詢問當局，在採取執法行動及在進行視察時決定是否有任何違規事項方面，是否有任何既定程序及明確指引。委員亦不滿當局沒有就屢次作

出違規行為訂立罰則。此外，委員也關注到地政總署有否足夠人手進行視察。

7. 政府當局在回應委員的意見和關注時肯定地政總署在執行租約條件方面有既定程序，並解釋上文第4段所載列的執法行動次序。政府當局向委員保證，地政總署會加強採取跟進視察行動，並會考慮加強執行租約條件。政府當局並解釋，根據政府就短期租約訂立的既定政策，若承租人在一段合理時間內採取行動糾正違規情況，當局會容忍輕微的違反租約條件行為。從土地管理的角度來看，遵守規定的短期租約承租人可減輕政府和管理空置政府土地方面的負擔。

8. 政府當局雖然承認地政總署並無足夠人手處理土地管理工作，但亦肯定地政總署設有既定機制，訂定處理關於違反租約條件的投訴的優先次序。地政總署對所有短期租約承租人向來一視同仁，並會根據個案的迫切程度及違規情況的嚴重程度等考慮因素，按照適當的優先次序處理違規情況。地政總署正研究把部分巡查及執行租約規定的工作外判，若此舉可以落實，其目標是每年最少可就每份短期租約進行一次視察。

9. 政府當局亦解釋，鑒於短期租約屬私人合約，作為地主的政府不可對短期租約的承租人施加任何刑罰，不過政府可根據租賃協議的條款及條件，行使沒收承租人所繳付的按金的權力。

10. 事務委員會察悉，當局現正考慮或採取下列改善措施，以進一步提升地政總署在管理短期租約制度方面的效能 ——

- (a) 釐訂一套指標，規定在預設的時限內，完成由發警告信以至終止租約通知書之有關處理違規的行動；
- (b) 將部分巡查及執行租約規定的工作外判，以期就每個短期租約均能每年至少巡查一次；
- (c) 對屢次違規個案，在終止租約之前，會縮短警告期限，以加快處理；
- (d) 對於屢次涉及輕微違約行為的承租人，會增收其按金；
- (e) 檢討並優化現行的工作指引，其重點包括對欠租的處理、監察承租人對履行租約條款的表現以及員工對違規的執行；
- (f) 修訂標準租約條件，加強執行租約條款的能力。有關修訂包括政府有權將承租人的欠租從他的其他短期租約繳存的按金扣除；

- (g) 就涉及大面積土地或多用途組合的租約，由承租人聘用認可專業人士負責自行核證完成規定事項；及
- (h) 對某些特別短期租約的承租人，政府當局或會在批出短期租約之前，進行財務審查，確保承租人有能力營運該租約容許的設施。

11. 關於沙田觀音山的短期租約，政府當局在2006年10月告知事務委員會，地政總署正與律政司研究該個案，以決定政府應否提出法律訴訟，向承租人索取賠償，因此當時不能透露任何資料，以免損害政府隨後採取行動的立場。對於部分委員曾建議，當局應把該宗個案轉介廉政公署，政府當局回應表示，該個案已轉介有關當局跟進。

### 政府帳目委員會報告書

12. 審計署參照地政總署管理短期租約的既定目的及程序，審查了該署管理短期租約的工作，詳情載於2006年10月發表的審計署署長第四十七號報告書。審查工作主要集中於下列範疇——

- (a) 管理逾期欠租；
- (b) 監察租戶的表現；及
- (c) 執行租約條件。

13. 政府帳目委員會曾研究審計署上述審查，有關的研究結果載於2007年7月發表的政府帳目委員會第四十八號報告書。關於管理逾期欠租方面，政府帳目委員會表示驚訝及深表遺憾的是，短期租約的租戶一旦向政府展開訴訟，地政總署便難以追討欠租。租戶可以不繳付租金，繼續長期佔用土地。由於訴訟仍在進行，即使租約已經終止，地政總署仍難以收回有關土地。此外，地政總署在租戶與政府的訴訟仍在進行期間不向短期租約租戶發出租金繳款單的做法，或會令人覺得租戶可藉着向政府採取法律行動，逃避繳付租金。

14. 關於對未經批准把土地用作停車場的情況採取管制行動方面，政府帳目委員會表示極度遺憾，並認為不可接受的是，有3個非停車場用途短期租約的租戶違反租約條件，把土地用作收費停車場，而不同分區地政處對違反短期租約條件的租戶採取管制行動的做法並不一致。儘管在非辦公時間進行視察能更有效地搜集有關未經批准把土地用作停車場的證據，地政總署的指引並無規定分區地政處須在非辦公時間進行實地視察。

15. 對於沙田觀音山一幅土地的短期租約個案，政府帳目委員會認為不可接受，而且有關當局難辭其咎的是，地政總署沒有就該幅土地

未經批准用作住宅的情況，採取嚴厲的管制行動。即使該幅土地屢次出現違反租約條件的情況，相關的地政處在1993年依然批准向有關租戶批出一份新的短期租約，而沒有把有關個案呈交地區地政會議，由會議提出建議。在作出有關決定時，該地政處在考慮的比重上，是着重需要避免任由該幅土地空置，以致土地出現管理問題和租金收入有所損失，多於需要藉終止租約以執行租約條件。

16. 政府帳目委員會同樣認為不可接受，而且有關當局難辭其咎的是，從上述沙田短期租約個案可見，地政總署視察短期租約土地的工作，未能有效查出是否有未經批准把土地用作住宅的情況。這是因為儘管該名租戶過往有違反租約的紀錄，但地政總署在視察前仍預先通知該名租戶。地政總署並無訂立明確指引，說明在甚麼情況下應把短期租約土地視為用作住宅或倉庫。再者，進行實地視察的一些地政總署人員在判斷是否有違反租約的情況時，採用了寬鬆的標準。

17. 政府帳目委員會促請地政總署署長確保所有地政總署人員會嚴格遵行該署就執行租約條件訂立的指引和訓令，包括那些就實地視察所訂的指引和訓令，以及向負責視察短期租約土地的地政總署人員提供足夠訓練。

18. 回應政府帳目委員會第四十八號報告書的政府覆文(在2007年10月17日立法會會議席上提交)的相關摘錄載於**附錄I**。

19. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處

議會事務部1

2007年10月22日

(摘錄)

回應2007年7月  
政府帳目委員會第四十八號報告書  
的政府覆文

第四十七號衡工量值式審計報告書

**第1章 — 短期租約的管理**

審計署署長已審查了地政總署管理短期租約的工作，審查的重點在於管理逾期欠租；監察租戶的表現及執行租約條件的工作。地政總署已接納審計署的建議，並已積極採取相應步驟落實該等建議。

**管理逾期欠租**

2. 地政總署同意審計署的建議，即在編製逾期未收欠款周年報表時應完全遵行《常務會計指令》第1020條的規定。因應審計署就這方面所作出的具體建議，地政總署已就2005-06年度報表內的逾期未收欠款情況進行檢討，以確保符合上述指令的規定。地政總署亦已修訂有關的部門會計通告及指示，要求各分區地政專員嚴格遵行《常務會計指令》第1020條的規定，匯報所有已到期繳付的欠款及費用，即使當局並未發出繳款單，亦不例外。此外，地政總署已修訂有關的部門指示，要求員工適時採取行動註銷欠租。

3. 我們注意到政府帳目委員會關注一旦短期租約租戶向政府展開訴訟，地政總署會難以追討欠租的情況。政府在短期租約下作為業主的法律地位與任何私人業主的法律地位相類似，亦因此受到法院程序對私人業主所施加的一般限制所規限。不過，政府會採取實際行動保障其利益。在訴訟進行期間，政府可根據《高等法院規則》—第29號命令(第4章)，要求法院頒布命令，下令租戶須繳付租金。此外，署方已制訂清晰的部門指示，處理短期租約租戶在訴訟期間提出和解建議的情況。地政總署人員已獲清楚指示是否就和解建議提出反建議，以及在何時和應如何提出反建議。

4. 地政總署已接納審計署的建議，審查短期租約租戶的財政能力，作為一項審慎的預防措施。只有經證明財政上有能力經營的租戶，方會獲批出新的短期租約。

**監察承租人的表現**

5. 短期租約承租人如有曾違反租約的紀錄，他們的表現均受到監察。對於曾有違約紀錄的短期租約承租人，各地政處必須向由一位副署長擔任主席的土地行政會議作出報告。土地行政會議會按個別個案的情況而考慮是否向該等承租人批出新的短期租約，並將決定告知

各地政處。要有效實施這項措施，土地行政會議的決定必須適時通報各地政處。自2006年1月起，土地行政會議的決定一經確認後，便即時通過傳閱便箋及地政總署的內聯網通報各地政處。

6. 由於很多問題和投訴均涉及停車場短期租約的承租人，地政總署遂設立報告機制以定期監察這些承租人的表現。審計署表示這個機制的實施有改善空間，地政總署亦表同意。署方已重點加強有關適時提交表現報告的措施，以及劃一報告的樣式。

### **執行租約條件**

7. 地政總署檢討了有關監察承租人在遵行租約條件方面的表現以及地政總署人員採取執行租約條件行動的現有部門指引。署方已為各地政處制定清晰的指引，訂明各地政處應該對違反租約條件的承租人採取執行租約條件行動的類別和時間。至於在某個案中，曾有地政處人員未扣除承租人須繳付給政府的欠款便把租金按金退還承租人一事，因應這項關注，署方已向所有有關人員發放一份清晰的備忘，說明正確的退還款項程序。地政總署亦已採納政府帳目委員會認為在辦公時間外進行某些視察可能更為有效的意見。現時，如果證實應在辦公時間外進行實地視察，各地政處的人員都必須遵行。

### **對所有短期租約的調查**

8. 地政總署對審計署建議視察本港所有短期租約土地以確定土地有否作未經批准的用途作出了積極回應。地政總署已於2007年1月完成這項艱巨的工作。這次的全面調查工作涵蓋全港共4 472份短期租約，當中有2 034份（即大約45%）發現有違反租約情況。由於違反租約情況數目眾多，地政總署制訂了一套務實而漸進的行動計劃，涉及嚴重違反租約的個案會優先處理，然後對輕微違反租約的個案採取行動。各地政處須就處理區內發現違反短期租約的情況提交工作計劃，然後就計劃的實施情況提交季度工作報告。在工作需求大但人力資源有限的情況下，地政總署正研究把部分巡邏和租約管制工作外判的方案，並正就這項外判工作徵詢律政司的意見。

### **未來路向**

9. 政府帳目委員會表示希望繼續獲告知地政總署署長為確保地政總署人員會努力遵從就監察租戶履行租約條件的表現及就執行租約條件所訂立的一切指引和訓令（包括那些就實地視察所訂的指引和訓令）而採取的所有措施。地政總署署長現向委員會報告，地政總署已成立管理服務小組，以負責內部稽核工作。該小組獲委派執行一些隨機檢查工作，以查找部門內未有遵從指引和訓令的情況。同時，地政總署署長亦成立了一個內部委員會，由部門各個參與管理短期租約的不同組別人員組成，負責監察落實審計署建議及其他有關事項的工作，以及為有關工作提供意見。

**涉及短期租約的  
土地行政及樓宇規管事宜**

**相關文件一覽表**

日期	委員會／事件	參考資料
2006年9月20日	當時的規劃地政及工程事務委員會與政府當局討論有關"涉及沙田觀音山一幅以短期租約租出的用地的個案所引起的土地行政事宜"的課題。	資料文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/plw/papers/plw0920cb1-2208-1c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/plw/papers/plw0920cb1-2208-1c.pdf</a>  會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/plw/minutes/pl060920.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/plw/minutes/pl060920.pdf</a>  跟進文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/plw/papers/plw0920cb1-18-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/plw/papers/plw0920cb1-18-1-c.pdf</a>
2007年7月11日	政府帳目委員會公布其第四十八號報告書，當中載列有關短期租約的管理的結論及建議。	報告書  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/pac/reports/48/m_4a.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/pac/reports/48/m_4a.pdf</a>