

2007 年 10 月 23 日

討論文件

立法會
發展事務委員會

與短期租約有關的
土地行政及建築物管制事宜

目的

本文件闡述與地政總署管理短期租約有關的政策及程序，並匯報地政總署目前就這些政策及程序所進行的檢討。

短期租約的政策及程序

2. 香港特別行政區的總土地面積為 110 397 公頃，其中 73 741 公頃(67%)主要為郊野公園、私人發展、公共機構和基礎建設用地。至於餘下的 36 656 公頃(33%)，除已撥予其他政府部門的土地外，則由地政總署管理。

3. 土地是香港的珍貴資源，應在切實可行的範圍內妥善運用，以應付眾多的發展需要。如果一幅可供即時運用的政府土地未有特定用途或在短期內無須作發展用途，地政總署便會善用機會，探討以短期租約方式把土地批出作合適的臨時用途。

4. 短期租約主要是通過公開招標方式批出(例如作收費公眾停車場、苗圃、倉庫用途等等)。不過，在某些情況下，如果土地不涉一般的商業利益，並只有一方對土地有興趣，短期租約便會直接批出(例如作公用事業公司的施工區等等)。如一些非法佔用政府土地沒有違反政府政策及不構成滋擾，地政

總署可能會通過向佔用人發出短期租約，把佔用情況納入規範，因為這是解決非法佔用政府土地問題的其中一個務實方法，也無需當局動用大量人手巡查，以防止有關土地再出現非法佔用的情況。

5. 除了那些獲有關政策局給予政策支持而批予非牟利組織進行非牟利活動的短期租約可豁免繳交市值租金外，一般短期租約均須繳交市值租金。因此，政府可藉批出短期租約而獲取收入，避免有關的土地資源閒置。再者，短期租約安排有助減低政府在防止土地被非法佔用或出現環境／衛生問題方面的開支。短期租約的設計是要確立一種臨時性質的租賃制度，既易於管理，亦合乎公平的原則及具成本效益。在 2006-07 年度，地政總署一共從 4 492 項短期租約中獲得 10.43 億元租金收入。

6. 審計署在二〇〇六年檢討了地政總署短期租約的管理工作，並於二〇〇六年十一月十五日在立法會會議上提交了其第四十七號報告書，而政府帳目委員會隨後亦於本身的第四十八號報告書中論及上述報告書。審計署的報告書提出了若干建議，均集中於「管理逾期欠租」、「監察租戶的表現」及「執行租約條件」方面。地政總署已接納審計署的全部建議並積極作出回應，有關情況載列於附件 A。

7. 為回應審計署就「執行租約條件」提出的一項特定建議，地政總署於二〇〇七年一月對所有短期租約進行了全面調查。在所調查的 4 472 項短期租約之中，2 034 項(約 45%)被發現有違反租約的情況。鑑於所涉及的個案數目眾多以及資源方面的限制，地政總署現採取務實的方式處理違反租約問題，並由一個以地政總署署長擔任主席而成員包括全部十二位地政專員及其他有關工作人員的委員會協調及監督這項工作。至今有 117 項違反租約的情況已獲租戶自行糾正，另有 18 項短期租約被終止。至於其餘有涉及違反租約的短期租約，有 5 項將

會被終止，而 663 個租戶獲發出警告信。

8. 短期租約的違規個案主要分為輕微違規(例如租戶資料改變、輕微擴大租約範圍、圍欄保養欠妥善等等)和嚴重違規(例如改變土地用途、拒交租金、加築搭建物等等)。一般而言，租戶應糾正違規事項，以符合短期租約條件的規定，但一些租戶會申請通過修訂其短期租約或發出新的短期租約，以把違規情況納入規範，作為解決問題的務實辦法。這類規範申請倘獲批准，租戶便須繳交額外租金。

9. 對於技術上的違規情況(例如地段界線有改動、租戶資料更改等等)，有關的地政專員會考慮將其納入規範。至於其他的違規情況方面，地政專員會向各相關部門(規劃署、屋宇署、運輸署、路政署、渠務署等等)及民政事務處傳閱有關的規範申請，以徵詢意見。如無反對意見，地政專員便可考慮批准有關申請；但如有關申請具爭議性及涉及重要或複雜的問題，地政專員便會把申請提交由地政總署一位助理署長擔任主席的地區地政會議討論，而租戶亦可出席會議，向席上各部門闡述個案。如地區地政會議拒絕申請，租戶便須糾正有關的違規情況，否則當局便會採取執法行動。在二〇〇七年一月調查所發現的違規個案中(參閱上文第 7 段)，有 5 宗已經納入規範，另有 224 宗規範申請正在處理當中。

相關例子：批出位於九肚紅橋里的短期租約第 1233 號

10. 二〇〇七年九月二十五日至二十六日，若干傳媒報道了九肚紅橋里短期租約第 1233 號一事。有關這份短期租約的事件時序載於附件 B。地政總署署長現要求按照既定政策和程序檢視該個案。該宗個案已送交其他部門傳閱，並會提交地區地政會議討論。

短期租約管理的檢討

11. 鑑於二〇〇七年一月進行調查時發現短期租約的違規數目眾多(這類個案會繼續按照現行政策和程序處理)，地政總署署長認為適宜擴大其監察委員會(參閱上文第7段)的職權範圍，以包括檢討長期以來既定的短期租約政策和程序的施行事宜。目的旨在找出和落實改善方案，以期更有效地達至目標，通過短期租約確立一個既易於管理，亦合乎公平原則和具成本效益的臨時租賃制度(上文第5段)。

12. 在進行檢討時，地政總署會以下列考慮因素為依據：

- (a) 地政總署在短期租約下作為地主的法律地位與任何私人地主相若。雖然當局可進行突擊檢查以確保租戶遵守租約條件，並可針對曾有違規記錄的短期租約進行巡查，但若要定期就所有短期租約進行全面視察，則並不切實可行，亦不合乎成本效益；
- (b) 地政總署應提醒短期租約的租戶尊重和遵守短期租約協議中訂明的條件，並應在有意對短期租約條件作出任何更改前徵求事先批准，而非直接或間接「鼓勵」租戶事後才要求把實際存在的違規情況納入規範。
- (c) 在管理短期租約時，應諮詢各相關政府部門。管理短期租約的政策及程序，應在切實可行的情況下盡可能與其他政府部門的相關政策一致；以及
- (d) 短期租約的政策及程序，應為地政總署提供一個易於有效管理的制度，並應讓租戶易於明白。地政總署人員應獲給予清晰的指引和指示，以確保有關的政策及程序得以在統一及公平的原則下管理。同時亦須設立途徑，讓租戶能盡量瞭解有關的政策和程序，並妥為

遵守有關的短期租約條件。

13. 在檢討過程中，地政總署會諮詢其他部門，並向有關的社會各界及機構組織蒐集意見。

總結

14. 為持續善用珍貴的土地資源，以應付香港眾多的發展需要，土地行政的政策及程序會相應更新，以配合社會所需。

地政總署
屋宇署

二〇〇七年十月

審計署第四十七號報告書內有關短期租約管理的調查
關於審計署建議的進度報告
(截至二〇〇七年九月三十日為止的情況)

編號	查詢/調查摘要	已採取的行動及目前的查詢/調查情況
1	<u>第二部分：欠租管理</u> 第 2.12 段 (《常務會計指令》要求)	
2	(a) 遵行《常務會計指令》第 1020 條的規定，在編製逾期未收欠款周年報表時，把沒有發出繳款單的欠款或收費記入報表。	(a) 行動已經完成。地政總署已更新其部門會計通告，且於《地政處指示》內增訂條文，訂明分區地政處應根據《常務會計指令》的規定匯報所有到期的欠款及收費（即使沒有發出繳款單）。
3	(b) 檢討 2005-06 年度逾期未收欠款報表的欠租個案，確保遵行《常務會計指令》第 1020 條的規定。	(b) 行動已經完成。
4	(c) 檢討長期欠租個案，如地政總署確定追討欠租行動會徒勞無功，應及時註銷欠租。 第 2.18 段(改善短期租約管理的措施)	(c) 地政總署已於《地政處指示》內增訂條文，訂明必須及時採取行動註銷欠租，以及如任何欠租個案已發生超過兩年，分區地政處必須給予合理解釋。
5	- 加快施行下列措施，以改善短期租約的管理 – (a) 規定有關公司的一名股東或董事作出個人擔保。	(a) 待澄清施行細節後，經修訂的招標文件便會進行審定
6	(b) 於短期租約協議中增訂條款，訂明只有租約協議書的書面內容會構成短期租約。 (c) 於短期租約協議書內增訂條款，容許府從同一租戶持有的其他短期租約所繳存的按金扣除欠租。	(b) 行動已經完成。 (c) 行動已經完成。已發布新的租賃協議，且加入新的按金條件，容許政府使用按金以抵銷同一租戶所持的另一幅用地的欠租。

編號	查詢/調查摘要	已採取的行動及目前的查詢/調查情況
7	(d) 如要求租戶進行大規模改善工程，規定該名租戶繳付特別按金，確保租戶妥善履行租約條件。	(d) 行動已經完成。為確保租戶進行某些工程後才可使用有關土地作預定用途，會要求他繳付特別按金，作為完成工程的保證。待工程完成後，特別按金便會發還。
8	(e) 規定短期租約投標者提交法定聲明，詳列各有關公司(包括海外註冊公司)的擁有權和董事的資料。	(e) 待澄清施行細節後，經修訂的招標文件便會進行審定。
9	(f) 修訂租約條款，規定改裝公用設施的一切費用概由租戶承擔	(f) 行動已經完成。
10	(g) 於短期租約協議書內增訂條款，規定停車場短期租約租戶承租的土地，由始至終必須作停車場用途。	(g) 行動已經完成。
11	(h) 把新批出的停車場短期租約的固定租期縮短至一年，期滿後可以續約。這項安排可讓租戶選擇在一年後不續約。 第 2.29 段(以短期租約大幅提供泊車位)	(h) 行動已經完成。
12	(a) 考慮訂立程序，審查停車場短期租約主要租戶的財政狀況，然後才批予他們新的停車場短期租約。	(a) 正落實有關措施。已進行審查行動。
13	(b) 訂明在何種情況下，分區地政處須尋求一位地政總署副署長或土地行政會議的批准，然後才就租戶的和解建議提出反建議。	(b) 地政總署已於《地政處指示》內訂定新指引，規定

編號	查詢/調查摘要	已採取的行動及目前的查詢/調查情況
14	<p>(c) 如和解建議涉及註銷或放棄逾 50 萬元的收入，須確保就租戶的和解建議提出反建議前，諮詢財經事務及庫務局局長。</p> <p><u>第三部分：監察租戶表現</u></p> <p>第 3.17 段(發展表現檢討制度)</p>	<p>(i) 就租戶每宗超過 2 萬元的和解建議所提出的任何反建議，須尋求分區助理署長的批准；及</p> <p>(ii) 就租戶每宗超過 10 萬元的和解建議所提出的任何反建議，須尋求副署長(一段事務)的批准。</p>
15	<p>(a) 及時向分區地政處發布土地行政會議的決定和採用更有效率的方式(例如電郵)向分區地政處發布土地行政會議的決定。</p>	<p>(a) 自 2006 年 1 月開始，土地行政會議的決定經土地行政會議通過後便立即向分區地政處發布。土地行政會議所有關於短期租約的決定，亦登載於地政總署內聯網上。</p>
16	<p>(b) 要求技術資訊部人員遵行土地行政會議的規定，每隔三個月進行檢討。</p> <p>(c) 實行下列措施，改善向土地行政會議提交停車場短期租約租戶表現報告的機制：</p>	<p>(b) 有關措施已獲遵行，但地政總署可能考慮按停車場租戶的表現而更改提交報告的密度。</p>
17	<p>(i) 要求技術資訊部人員在報告中說明租戶最近的表現；</p>	<p>(i)&(ii) 有關措施已獲遵行，但地政總署可能考慮按停車場租戶的表現而更改提交報告的密度。</p>
18	<p>(ii) 要求技術資訊部人員定期提交報告；</p>	

編號	查詢/調查摘要	已採取的行動及目前的查詢/調查情況
19	<p>(iii) 訂明分區地政處對租戶哪些欠佳的表現，須作匯報。</p> <p>第四部分：執行租約條件</p> <p>第 4.16 段(違反短期租約條件)</p>	<p>(iii) 行動已經完成。</p>
20	<p>(a) 向分區地政處發出指引，訂明分區地政處何時應對違反租約條件的租戶採取管制行動，以及行動類別</p>	<p>地政總署已於《地政處指示》內增訂條文，規定：</p> <p>(i) 第 1 封給予 28 天糾正期限的警告信須於發現違規情況後 7 天內發出；</p> <p>(ii) 第 2 次視察須於第 1 次警告失效後 7 天內進行，及如果違規情況仍然持續，第 2 次警告便須於 7 天內發出及只給予 14 天糾正期限；</p> <p>(iii) 第 3 次視察須於第 2 次警告失效後 7 天內進行，及如果違規情況持續，便須終止租約；</p> <p>(iv) 違規情況一般應於 1 至 3 個月內糾正；如分區助理署長同意，可進一步給予不超過 3 個月的延期。</p> <p>(v) 對於租戶侵佔隔鄰政府土地，應根據法例第 28 章的規定，考慮並同時實行張貼告示；法例第 28 章第 S12(c)條已訂明根據租契／牌照的規定拆卸違例構築物的權力，地政處應考慮以此為可行方法，加強執行契約條件行動；及</p> <p>(vi) 對未經批准更改用途所採取的執行契約條件行動，應通知規劃署。</p>
21	<p>(b) 密切監察分區地政處執行管制行動的情況，確保分區地政處迅速採取有效的行動。</p>	<p>(b) 已於 2007 年 5 月成立管理服務小組，目標是確保將採取或已採取的行動完全符合部門指示所訂指引、程序和指定時限的規定。管理服務小組已於 2007 年 9 月展開調查工作。</p>

編號	查詢/調查摘要	已採取的行動及目前的查詢/調查情況
22	(c) 發出指引，規定分區地政處人員必要時須在非辦公時間進行實地視察。	(c) 已修訂《地政處指示》，規定分區地政處人員必要時須在非辦公時間進行實地視察。
23	(d) 提醒分區地政處人員向租戶發還租金按金前，須先扣除應向政府清繳的欠款。	(d) 地政總署已在有關停車場短期租約的《地政處指示》加入新條文，訂明以租金按金抵銷其他租約中的欠款。
24	(e) 若政府有權向個案 5-2 的租戶追討租金收入的損失，應着手追討。 第 4.31 段 (a) 對違反短期租約條件的租戶，採取以下有效的管制行動：	(e) 律政司表示政府在行爲上已把違規事項豁免，原因是有關按金已經退還，此舉動示意滿意承租人在履行責任方面的表現，而政府在退還款項時並沒有明確保留追討的權利。
25	(i) 發現違約事項後，隨即向租戶發出警告信。	(i) 行動已經完成。
26	(ii) 及時跟進視察，核實違約事項是否已經糾正。	(ii) 地政總署已在《地政處指示》中作出補充，訂明： (a) 每年至少就每份租約進行一次巡查； (b) 地政處在考慮其工作優先次序後，可酌情決定就不同類別的個案訂定其他適當的相隔時間(但至少須三年進行一次)；及 (c) 應更新標準的情況報告，每份報告在完成後均需由一名屬高級產業測量師或總地政主任職級的人員加簽

編號	查詢/調查摘要	已採取的行動及目前的查詢/調查情況
27	(iii)若懷疑短期租約土地範圍內有僭建物，要求屋宇署調查並採取所需的行動。	(iii)行動已經完成。
28	(iv)要求租戶清拆不符合短期租約土地指定用途的裝置。	(iv)實地及外觀視察未必足以證實有關裝置是否合法。地政總署已在《地政處指示》加入新條文，訂明有關要求。
29	(b) 對未經批准佔用政府土地，採取有效的管制行動，例如清理被佔用的土地。	(b) 行動已經完成。《地政處指示》已參照第 28 章進行修訂。
30	(c) 要求地政總署人員，就以商號名義持有短期租約的租戶，及時徹底查核他們的商業登記及公司詳細資料。	(c) 行動已經完成。
31	(d) 闡明短期租約個案在何種情況下應視為具爭議的，須呈交地區地政會議。	(d) 地政總署已在《地政處指示》加入新條文，訂明該等情況。
32	(e) 執行額外措施，以遏止短期租約租戶一再作出違約行為。	(e) 地政總署已在《地政處指示》加入新條文，訂明就非經招標批出的個案進行租金檢討時，地政處可酌情對於在過去三年被警告三次或以上的承租人徵收雙倍按金。如該承租人的表現已經改善，令到地政處滿意，按金便會恢復正常。
33	(f) 考慮對一再違約的租戶採取更嚴厲的管制行動(例如終止租約)。	(f) 地政總署已在《地政處指示》加入新條文，訂明如在違規情況終止後的 12 個月內再發現相同的違規情況，地政處可酌情發出限期為 14 天的即時警告信。

編號	查詢/調查摘要	已採取的行動及目前的查詢/調查情況
34	(g) 提醒地政總署人員，所有短期租約協議書均須由政府代表簽署。	(g) 地政總署署長已在 2006 年 8 月 22 日與所有首長級人員的會議上提出此事。
35	(h) 根據法律意見，考慮對個案 5 - 4 的租戶採取適當行動。	(h) 根據法律意見，政府極其量只能追討象徵性的賠償，故此不值得就此採取法律行動。
36	(i) 查察其他短期租約，以確定土地有否作未經批准的用途，並盡早採取適當行動。 第 4.43 段(提醒處理遷出通知書的分區地政處人員) (a) 他們應：	(i) 全面的短期租約調查已於 2007 年 1 月完成。由於發現大量違規個案，各分區地政處已制定務實的行動計劃。一個負責短期租約管理的工作小組已於 2007 年 9 月 5 日成立以監察其進度。該工作小組在 2007 年 9 月 17 日舉行了第一次會議。
37	(i) 依照法律諮詢及田土轉易處的意見，計算遷出通知書的通知期	(i)和(ii)《地政處指示》已明確說明繳款通知書須與遷出通知書一同發出，以便徵收截至遷出通知書屆滿日期為止的租金。
38	(ii) 在發出短期租約租金繳款單前，查核繳款單上註明的租用期，確定不會超越已發出的相關遷出通知書註明的屆滿日期	
39	(b) 向分區地政處發出指引，闡明計算租值補償金的基準 第 4.53 段(互通管理資料)	(b) 地政總署已在《地政處指示》加入新條文，澄清評估準則(但須由土地行政會議加簽)建基於現有租約的現行租金或公平市值租金，以較高者為準。
40	(a) 與其他相關政府部門聯絡，制訂適當安排，讓各部門可互通租戶的資料	(a) 已徵詢了政府有關部門的初步意見。

編號	查詢/調查摘要	已採取的行動及目前的查詢/調查情況
41	(b) 就各相關部門互通租戶的資料的未來方向徵詢法律意見	(b) 土地行政會議在 2007 年 1 月 31 日同意推行與其他部門互通資料的計劃，但招標文件須作修訂以容許資料互通。地政總署正等待律政司有關私隱事宜的意見。

* * * *

短期租約
丈量約份第 175 約
地段第 53 號餘段毗連的政府土地
新界沙田九肚紅橋里

前短期租約第 1062 號的許可面積為 1 490 平方米，乃批給 Winco Properties Limited(即毗連丈量約份第 175 約地段第 53 號餘段的業權人，以下簡稱「Winco」)，由一九九七年十二月三十一日生效，租期定為 5 年，作私人花園用途，而且除分界牆和圍欄外，有關用地不得築起搭建物。

2. 二〇〇二年五月七日，Winco 的董事蔡志明先生去信沙田地政處（以下簡稱「地政處」），表示在有關租約範圍內築有搭建物，因此申請予以規範。二〇〇二年十一月一日，蔡先生再致函地政處，表示他大約是在二〇〇二年三月二十八日左右築起有關的搭建物。地政處人員於二〇〇二年五月九日視察租約範圍，發現該處築有一個附設鳥籠的有蓋開啟式車房、一間狗屋及一個貯物庫。

3. 就蔡先生申請把有關租約範圍內的違規搭建物納入規範一事，地政處向各相關部門傳閱了一份規範方案，以徵詢意見。有些部門就規範方案提出了意見，地政處要求申請人作出跟進行動。就此個案，屋宇署表示所涉及的搭建物屬違例建築工程，根據《建築物條例》，有關的違例建築工程不能事後獲補發批准或同意。

4. 二〇〇二年十二月，沙田測量處對有關租約範圍進行了測量，發現該短期租約所佔用的面積由 1 490 平方米增加至

1 580 平方米。由於租戶已承諾進行勘測，確定搭建物的結構穩定性，以回應部門提出的意見，因此地政處於二〇〇三年一月二十日決定批准以短期租約第 1233 號取代短期租約第 1062 號，以涵蓋該處既有的搭建物及增加的租約範圍。有關租約條件亦會訂明租戶須確認有關搭建物乃由他所築起，事先未經取得建築事務監督的批准，把有關搭建物納入租約內，並不損害建築事務監督或其他政府當局就該等搭建物而根據《建築物條例》或其他成文法則採取的任何執法行動。再者，租戶必須因應其搭建物及佔用 1580 平方米的土地，就由二〇〇二年三月二十八日（即有關搭建物開始存在的日期）起計至二〇〇二年十二月三十日（即短期租約第 1233 號批出的前一天）為止一段期間額外支付 254,000 元的租金（租戶已於二〇〇三年二月十三日繳付該筆租金）。

5. 因應地政處於二〇〇三年一月二十日的決定，短期租約第 1233 號於二〇〇三年十月九日批給 Winco，以取代前短期租約第 1062 號。而新租約的租期先定為 3 年，由二〇〇二年十二月三十一日起計，其後按季續租。

6. 在其後一次的巡查中，地政處發現租約範圍有所擴大，並築有新的搭建物。經地政處發出警告後，增建的搭建物大部分已被拆除。租戶的代理人要求把餘下的新增搭建物和擴大範圍納入規範。

7. 待此個案交各相關政府部門傳閱以徵詢意見，並作進一步的巡查後，地區地政會議將覆檢此項租約。