A. 引言

審計署曾就使用和處理空置校舍進行審查。

背景

2. 據教育局所述，空置校舍是指基於停辦、重置和合併等原因而停止運作的學校的校舍。辦學團體如停止使用位於政府土地(或香港房屋委員會轄下公共屋邨)的現有校舍辦學，必須停止佔用及放棄管有現有校舍。至於現有校舍位於私人土地(包括以私人協約方式批出的土地)的學校，如通過校舍分配工作[1]遷往其他校舍重置，根據教育局與辦學團體簽訂的服務合約，重置條件之一是辦學團體須把現有校舍歸還政府，否則便須根據土地契約的條件處理現有校舍。

3. 學校停辦後，適合作教育用途的空置校舍會重新分配用作辦學或重新分配作其他教育用途。教育局的目標，是致力盡早善用空置校舍。至於不適合作教育用途的空置校舍，教育局致力透過中央調配機制[2]，盡快交回各相關部門(主要為地政總署及房屋署)，以供考慮作其他用途。

4. 根據2003-2004學年起實施的統整使用率低的小學政策("統整政策")，公營小學如未能符合小一收生的最低人數[3]，將不得開設小一班級，其後可能會停辦。統整政策導致不少校舍空置。

---

[1] 教育局不時進行校舍分配工作，邀請辦學團體申請全新或空置校舍，以營辦這些學校。

[2] 根據由前房屋用地供應督導小組於2011年10月商定的中央調配機制，教育局會把不適合作教育用途的空置校舍名單交予規劃署，由規劃署發揮中央調配功能，考慮將有關用地作其他合適的用途。

[3] 2003-2004至2007-2008學年的收生最低人數為23人，2008-2009學年為21人，由2009-2010學年起則為16人。

5. 自2005年7月起，教育局基礎建設及研究支援分部("基研分部")負責處理空置校舍。根據基研分部備存的紀錄，在2005年7月至2015年4月期間，共有234間空置校舍，包括於2015年4月30日未有使用的105間空置校舍，以及現正使用或已經／正待拆卸作房屋或其他發展用途的另外129間空置校舍。

委員會的報告書

6. 委員會的報告書載列向證人收集所得的證據。報告書分為以下各部分：

— 引言(第A部)(第1段至第10段)；

— 識別空置校舍(第B部)(第11段至第26段)；

— 分配空置校舍作教育或其他用途(第C部)(第27段至第48段)；

— 處理未有歸還空置校舍的個案(第D部)(第49段至第52段)；

— 空置校舍的物業管理(第E部)(第53段至第57段)；及

— 結論及建議(第F部)(第58段至第60段)。

公開聆訊

7. 委員會分別於2015年12月15日及2016年1月5日舉行兩次公開聆訊，就審計署署長報告書的審查結果及意見聽取證供。

申報利益

8. 石禮謙議員申報，他是英基學校協會管理局主席，亦是聖士提反女子中學校董會成員。

教育局局長發表序辭

9. 在委員會於2015年12月15日舉行的第一次公開聆訊開始時，**教育局局長吳克儉先生**發表序辭，其內容綜述如下：

— 過去多年來，政府已加強機制，處理位於政府土地或由政府批予辦學團體的私人土地的空置校舍。現行機制由前房屋用地供應督導小組[4]於2011年10月設立；根據現行機制，當有校舍空置／將會空置，教育局會視乎其面積、地點和樓宇狀況，評估是否有需要將有關校舍重新分配作學校或其他教育用途。如教育局認為某些空置校舍不適合作教育用途，或該局預期沒有需要將空置校舍重新分配作教育用途，教育局會按現行機制將空置校舍交回規劃署，讓規劃署考慮有關用地是否適合發展作住宅或其他的用途，以配合香港的各項需要；

識別空置校舍

— 目前教育局就空置校舍設置的數據庫，主要備存了基研分部自2005年7月起專責處理空置校舍事宜後開始獲知的空置校舍資料，以及各區域教育服務處其後提供的資料。教育局正檢視現有數據庫，希望盡可能使數據庫更完備及更有系統。該局亦會擬備相關的內部手冊，就識別、篩選、分配及管理空置校舍作出規定和提供指引，以供教育局各相關組別遵從；

— 教育局會檢視空置校舍數據庫，按學校取消註冊的資料作出覆核，並知會地政總署以查核有關土地契約，盡力檢視是否有遺漏的空置校舍，並因應需要，按現行機制採取相應的跟進行動；

[4] 該小組在2010年10月成立，由財政司司長擔任主席，負責協調各政策局／部門物色土地，以供發展房屋之用。該小組在2013年2月重組為土地供應督導委員會，負責全面統籌本港不同類別用途土地的開發和供應計劃。

分配空置校舍作教育或其他用途

— 根據審計署署長報告書表五，在29間屬教育局轄下而未有使用的空置校舍中，有8間並未預留作任何用途，教育局已根據中央調配機制將當中4間空置校舍交回，並已相應知會地政總署及規劃署。至於其餘4間位於私人土地的空置校舍，教育局會與地政總署商討處理有關空置校舍的可行方法；

— 至於12間尚未使用作分配用途的空置校舍，教育局現正作出安排，使用其中8間校舍；

— 至於餘下9間預留作教育用途的空置校舍，教育局會繼續定期檢討是否需要保留該等空置校舍及其使用時間表，亦會定期檢視有哪些可行的短期用途，可供教育局及相關政策局／部門使用；

— 教育局亦已加緊校舍分配工作，在過去3年，已重新分配8間空置校舍作學校用途，當中6間已經投入運作；

處理未有歸還空置校舍的個案

— 根據審計署署長報告書表十一，在32間位於私人土地而空置校舍的實質管有權未有交予政府的空置校舍中，截至2015年4月30日，有9間未有使用。教育局已按中央調配機制將其中4間交回，並已相應知會地政總署及規劃署。至於餘下5間空置校舍，教育局會與地政總署商討可行的處理方法；

— 至於教育局認為有需要重新分配作教育用途的空置校舍，教育局會與相關部門(例如地政總署)商討，考慮按照相關土地牌照／土地契約／服務合約的條文，在可行情況下收回土地的管有權。然而，政府必須按照相關土地牌照／土地契約／服務合約行事，同時運用相關土地牌照／土地契約／服務合約賦予的權力收回土地的管有權，未必是善用相關土地的唯一方法；及

空置校舍的物業管理

— 教育局現正為物色其他物業管理服務供應商進行更廣泛研究，以便就管理空置校舍編製更詳盡的物業管理服務供應商名單，並會密切監察承辦商的表現。教育局亦會在合約完結時妥善評核承辦商的表現。

教育局局長的序辭全文載於***附錄26***。

10. 在委員會於2015年12月15日舉行的第一次公開聆訊開始時，**地政總署署長甯漢豪女士**發表序辭，其內容綜述如下：

— 若有空置校舍根據中央調配機制交予地政總署，而規劃署認為有關校舍的用地具發展潛力，地政總署會迅速採取跟進行動，將有關用地用作房屋發展或其他特定的土地用途；

— 至於在地政總署轄下而其長遠用途有待決定或落實的其他空置校舍，地政總署會嘗試把這些空置校舍作適合的臨時用途，例如在接獲申請後以短期租約形式租出。這些土地通常因位置偏遠、交通不便而稍欠吸引力；及

— 審計署署長報告書顯示，地政總署轄下有73間空置校舍未有分配作任何用途。在該73間空置校舍中，當局正規劃將其中24間分配予其他政策局／部門或有興趣的團體使用。有18間空置校舍位於私人土地，而根據有關土地契約，辦學團體沒有責任把空置校舍的管有權交予政府。政府現正採取行動，收回10間空置校舍的管有權，而該等校舍的實質管有權尚未歸還予政府。地政總署會繼續把其餘空置校舍的名單送交社會福利署和民政事務總署等相關政策局／部門及區議會傳閱，以供其申請作短期綠化或社區用途。

B. 識別空置校舍

11. 委員會從審計署署長報告書第2.7段知悉，基研分部備存的空置校舍數據庫的資料主要由區域教育服務處提供。教育局亦備存學校註冊數據庫，記錄學校註冊／取消註冊詳情，包括停辦資料。審計署曾對該兩個數據庫所載的資料進行一次抽樣檢查，發現有14間空置校舍並未包括在基研分部備存的234間空置校舍名單之內。委員會詢問基研分部如何編製空置校舍數據庫，以及數據庫遺漏該14間空置校舍的原因為何。

12. **教育局常任秘書長黎陳芷娟女士**在公開聆訊上回答時表示及**教育局局長**在2015年12月31日的函件(*載於**附錄27***)中補充：

— 教育局基研分部自2005年7月起負責處理空置校舍事宜。在此之前，教育局內並無指定某一組別專門負責處理空置校舍。數據庫按當時已知的資料設立，儲存空置校舍資料。過去多年來，該數據庫主要根據區域教育服務處提供的資料予以更新；及

— 在2003-2004學年實施統整政策後，有較多的空置校舍出現。在統整政策實施前的空置校舍資料，既不完整，亦欠全面。因此，現有的空置校舍數據庫不可能備存所有空置校舍的資料，尤其是早年已空置的校舍資料。然而，教育局正檢視更新空置校舍數據庫的機制，在切實可行的範圍內盡量令空置校舍數據庫涵蓋全面的資料。

13. 委員會知悉，空置校舍數據庫根據區域教育服務處提供的資料予以更新。委員會詢問：

— 為何區域教育服務處並未察覺其區域所遺漏的14間空置校舍；

— 區域教育服務處有否實地巡查或點算其區域內空置校舍的數目，以確保空置校舍數據庫的資料準確無誤；

— 為確保空置校舍數據庫載有最全面及最新資料，基研分部已經／將會採取甚麼改善措施；及

— 落實這些改善措施的時間表為何。

14. **教育局常任秘書長**在公開聆訊上解釋及**教育局局長**在2015年12月31日的函件(載於***附錄27***)中補充：

— 為確保空置校舍數據庫載有最新的資料，教育局會比對空置校舍數據庫和學校註冊數據庫的資料，以識別可能遺漏的空置校舍個案(如有的話)，區域教育服務處隨後會前往有關的地段實地視察，以收集進一步的資料，從而確認有關校舍是否確實空置；

— 教育局會就所識別的疑似個案的土地狀況徵詢地政總署的意見，以考慮所需的跟進行動。假如證實疑似個案的確產生空置校舍，教育局會更新空置校舍數據庫，並按既定機制跟進有關個案；

— 教育局將會制訂內部手冊，就識別、篩選、分配及管理空置校舍作出規定和提供指引，以供教育局轄下各相關組別遵從；及

— 由於學校註冊數據庫有超過3 000個紀錄，教育局希望在6個月內完成上述空置校舍數據庫的改善工作。此外，遇有學校停辦時，教育局的學校註冊及監察組便會通知基研分部。基研分部亦會與相關的區域教育服務處及地政總署跟進個案，以更新空置校舍數據庫的資料，以及按既定機制處理新識別的空置校舍。

15. 應委員會的要求，**教育局局長**在其2015年12月31日的覆函(載於***附錄27***)中提供由基研分部備存的空置校舍數據庫未有包括的14間空置校舍的詳情：

— 在這14宗個案中，11間校舍位於私人地段，而有關地契並不包含終止用途條款；8間在停辦前用作私營學校；

— 截至2015年12月21日，在該14間校舍中，有10間已在使用，包括7間作為學校用途；

— 至於餘下7間不作學校用途的校舍，一間作教育及福利用途，另有兩間透過短期租約及政府許可證形式批作社區用途；及

— 至於4間仍然空置的校舍，一間已計劃改建為研究院學生宿舍。地政總署正處理一宗使用上述政府土地的申請，以及一宗使用其中一幅私人土地的短期豁免書。餘下的一間空置校舍位於私人土地，而有關地契不包含終止用途條款，故土地用途沒有限制。

該14間空置校舍的詳情，包括這些空置校舍所在地區、土地狀況、現時用途及有關土地契約是否載有終止用途條款，載於***附錄28***。

16. 委員會詢問，當局有何計劃，以改善空置校舍數據庫所收集的資料，從而令空置校舍的識別、分類及處理工作更具成效。**教育局局長**在2016年1月19日的函件(載於***附錄29***)中補充：

— 現有的空置校舍數據庫儲存了空置校舍的基本資料，包括前學校名稱、地址、課室及特別室數目、停辦年份、校舍大約的佔地面積及樓齡、基本土地分類(政府或私人土地)等。教育局正檢視收集和更新數據的機制，以便從空置校舍的使用及處理角度，令空置校舍的識別及分類安排更具成效，包括釐清何謂空置校舍或需要處理的空置校舍。土地狀況及學校類別會是主要的考慮因素；及

— 教育局亦會在空置校舍數據庫儲存新的資料，即前學校的資助類別，以及空置校舍所坐落土地的相關資料，包括土地類別的詳情(例如是否以私人協約方式批地)、地契是否載有土地用途限制條款和終止用途條款等，以加強識別、分析及處理空置校舍的安排。教育局希望在6個月內完成上述工作。

17. 據審計署署長報告書第2.12段所述，基研分部每半年向教育局各相關分部發出空置校舍名單，讓這些分部就空置校舍的用途提出建議。委員會詢問，教育局各分部在檢視空置校舍是否適合使用時會參考的因素為何，以及曾採取甚麼行動，以推廣使用傳閱名單上尚未預留用途的空置校舍。

18. **教育局局長**在其2015年12月31日的覆函(載於***附錄27***)中回應時表示：

— 教育局在檢視空置校舍是否適合作學校或其他教育用途時，會考慮有關校舍的面積、地點和樓宇狀況。此外，教育局亦會參考其他因素，例如地區對公營學校學額的需求、現有學校(尤其是當區的學校)的重置需要，以及本港學校體系的多元發展需要，以期滿足本港各種教育需要，並配合相關的政策措施的推行；

— 基研分部每半年向教育局各相關分部發出一份新空置校舍和尚未預留作任何用途的空置校舍名單，以供各分部建議合適的空置校舍作教育用途及／或作短期用途。基研分部亦會向教育局各相關分部發出一份已預留用途的空置校舍名單，以供各分部就擬使用空置校舍的時間表提供意見。此外，基研分部亦會應教育局各分部的要求，不時按需要識別合適的空置校舍使用；及

— 為進一步推廣空置校舍的用途，基研分部亦每半年擬備並向相關政策局／部門(包括民政事務局、民政事務總署、地政總署、規劃署和社會福利署)發出一份適合作短期用途的空置校舍名單，以期在等待將有關校舍編配作預留用途期間，為有關校舍識別短期的用途。

19. 委員會詢問，自2005年至今，根據第18段所述的機制成功分配使用多少間空置校舍。**教育局局長**在其2015年12月31日的函件(載於***附錄27***)中答稱：

— 基研分部每半年向教育局各分部發出一份尚未預留作任何用途的空置校舍名單及一份已預留用途的空置校舍名單，在2005年8月至2015年4月間，基研分部共進行了16次前述工作。教育局各分部透過前述傳閱名單的工作，先後預留了合共106間空置校舍作學校或其他教育用途；及

— 在該106間空置校舍中，67間重新使用或重新分配作學校或其他教育用途，9間預留作學校或其他教育用途。截至2015年12月21日，在餘下30間空置校舍中，1間已拆卸，1間用作其他用途，26間空置校舍已根據中央調配機制交回政府，以供考慮作其他用途。至於餘下兩間位於私人土地的空置校舍，教育局會徵詢地政總署的意見，根據相關的土地契約條件採取可行的處理方法。

中央調配機制

20. 有關審計署署長報告書第2.3至2.5段，委員會知悉，若教育局認為空置校舍不再需要用於學校或教育用途並將空置校舍交回，規劃署會發揮中央調配功能，考慮將空置校舍用於其他合適用途。然而，規劃署不會監督妥善分配及處理空置校舍的事宜。委員會詢問，若沒有任何政策局／部門專責監督空置校舍的分配工作，政府當局如何確保，空置校舍可以適時並具效率的方式處理。

21. **發展局局長**在其2016年1月22日的函件(載於***附錄30***)中答稱：

— 根據中央調配機制，規劃署會發揮中央調配功能。當教育局通知規劃署及其他相關政策局／部門，該局不再需要空置／將空置校舍的相關用地作學校用途時，規劃署會考慮將有關用地作其他合適的長遠用途(例如政府、機構或社區、住宅及其他用途)。如確定有其他長遠用途，規劃署會按需要進行法定改劃程序，以利便將用地發展作相關用途；

— 就位於政府土地並在不同政策局／部門轄下的空置校舍而言，相關政策局／部門負責根據規劃署所確定的其他長遠用途，處理有關用地。各相關政策局／部門會按適當情況，物色和安排短期用途，確保以具效率的方式運用土地資源；

— 就位於政府土地並由地政總署管理的空置校舍，若不需要即時作已確定的長遠用途，地政總署一直以傳閱文件的方式，邀請其他政策局／部門，以及區議會、民政處、地區福利辦事處，致力將該等空置校舍作更具效益的用途，以地盡其用。有關用地的清單放置於分區地政處供任何有興趣的團體查閱；及

— 就透過私人地契及政府土地牌照管理的空置校舍用地，地政總署會在符合有關地契／牌照條款的情況下，務使有關用地得以交還予政府。

學校改善工程計劃涵蓋的空置校舍

22. 委員會從審計署署長報告書第2.21段知悉，對於考慮是否把校舍納入學校改善工程計劃，教育局訂出的一般原則，就是如校舍在改善工程完成後，可使用5年或以上，便會納入計劃之內。然而，在79間已納入學校改善工程計劃的空置校舍中，4間校舍在改善工程完成前空置，22間則於改善工程完成後5年內空置。校舍空置的原因包括學生人數減少(14宗個案)、學校重置(5宗個案)、學校合併(2宗個案)，以及如屋邨重建等其他原因(5宗個案)。就這方面，委員會詢問：

— 有26間學校在改善工程完成前空置，或在工程完成後5年內空置，為何教育局仍然批准把該等學校納入學校改善工程計劃。此外，為何教育局未能預見學校停辦，並把這些學校剔出學校改善工程計劃；及

— 教育局依據哪些準則考慮及批准學校就該計劃提出的申請。

23. **教育局常任秘書長**在公開聆訊上作出回應時表示及**教育局局長**在其2015年12月31日的函件(載於***附錄27***)中補充：

— 學校改善工程計劃於1994年至2007年間推行，旨在為按舊有規劃標準建造的公營學校增闢地方和設施，逐步提升這些學校的教與學環境；

— 在考慮學校是否符合資格納入學校改善工程計劃，以及按先後次序把該計劃分成不同階段時，教育局會顧及多項因素，包括學校在運作上的需要、有關校舍的樓齡、面積、使用率、校舍狀況、技術可行性及工程項目的成本效益；

— 鑒於學校改善工程項目必須經過數年的策劃(例如技術可行性研究、設計、招標等)才能正式施工，時間及環境的變遷可能帶來不能預測的發展；

— 在致力遵守審慎運用公共資源原則的同時，教育局當時亦考慮到，由於學校改善工程計劃旨在提升學校設施，以及改善學校的學與教環境，若政府只因揣測未來可能出現收生不足的情況便停止相關學校的改善工程，對有關學校及學生並不公平。經考慮所有相關因素後，教育局當時認為，停止學校改善工程並非最切合相關學校及學生利益的做法；及

— 按舊有規劃標準建造的公營學校，在收生方面一般較難與設有新建校舍的學校競爭。因此，完全停止改善工程會削弱這些學校的收生能力。

24. 委員會進一步詢問，這26間學校的改善工程的費用總額為何。**教育局局長**在2015年12月31日的函件(載於***附錄27***)中答稱，這26間學校的改善工程費用總額約為3億8,000萬元。他補充，雖然這26間學校在改善工程完成不久前或之後停辦，但設施有所改善的校舍及後大部分已用作其他用途。截至2015年12月21日，在這26間空置校舍中，12間已作學校用途。兩間用作開辦有時限小學、兩間用作國際學校的臨時校舍。4間用作專上教育及其他教育用途、一間由社區組織使用，以及一間用作教育

局的辦事處。至於餘下的4間空置校舍，其中3間因屋邨重建而拆卸，另外一間教育局已根據中央調配機制交回政府。

向立法會披露空置校舍的資料

25. 據審計署署長報告書第2.14至2.17段所述，教育局不時向立法會提供使用和處理空置校舍的資料。然而，教育局提供予立法會的資料，主要關乎自統整政策在2003-2004學年實施後因而停辦的小學，並不涵蓋基研分部備存的數據庫內的所有空置校舍。舉例而言，在立法會審核2015-2016年度開支預算期間，有議員問及現有空置校舍的詳情，教育局回答時披露，截至2015年3月，共有108間空置校舍。這數字並不涵蓋教育局已知的全部234間空置校舍。委員會詢問教育局為何沒有向立法會全面披露空置校舍的資料。

26. **教育局常任秘書長**在公開聆訊上作出回應時表示及**教育局局長**在其2015年12月31日的函件(載於***附錄27***)中補充：

— 提交立法會的空置校舍數據，最初是因應在2006年立法會審核開支預算時就統整政策的提問而收集。統整政策推出前的空置校舍資料既不完整，亦欠全面。為保持連貫性及因應備存的現有資料，教育局其後為立法會擬備與空置校舍相關的答覆和資料時，亦一直以統整政策作為框架；對於立法會議員在審核政府開支預算期間提出的問題，教育局在答覆時亦加以相關說明；及

— 教育局不時亦會應要求提供統整政策以外的空置校舍資料，但均會附上註解，說明由於空置校舍數據庫的局限，所提供的數據可能並不全面。

C. 分配空置校舍作教育或其他用途

27. 委員會詢問，教育局處理、管理及分配空置校舍的政策為何，以及如何就數據庫所載列的234間空置校舍實施有關空置校舍的政策。

28. **教育局常任秘書長**在公開聆訊上回應時表示及**教育局局長**在其2016年1月19日的函件(載於***附錄29***)中補充：

— 教育局一向本着善用資源的政策目標處理空置校舍。為達致這個政策目標，當有校舍空置或將會空置時，教育局會基於空置校舍的面積、地點和樓宇狀況，檢視空置校舍是否適合作教育用途，或是否需要把有關校舍重新分配作學校或其他教育用途；

— 教育局在考慮是否把空置校舍分配作學校或其他教育用途時，會參考多項因素，例如地區對公營學校學額的需求、現有學校(尤其是當區的學校)的重置需要、現有學校作原址重建或擴建時對臨時校舍的需要、本港學校體系的多元發展需要等；及

— 若教育局確認該局不再需要有關空置校舍作學校或其他教育用途，教育局會按中央調配機制將有關用地轉介予規劃署，供該署考慮其他合適用途。

29. 委員會知悉，教育局致力盡早善用空置校舍。然而，根據審計署署長報告書表五，教育局轄下未有使用的空置校舍有29間。在這29間空置校舍中，未預留作任何用途的空置校舍有8間(該等學校已停辦平均達6.4年)；已預留作某項用途但尚未分配作預留用途的空置校舍有9間(該等空置校舍已預留作有關用途平均達3.9年)；以及尚未使用作已分配用途的空置校舍有12間(該等空置校舍已分配作有關用途平均達2.2年)。就這方面，委員會詢問：

— 為何需要如此長時間才能善用空置校舍，以及教育局會否就空置校舍的空置年期設定目標，以期盡快善用這些校舍；

— 關於已預留作主流／臨時學校用途平均達3.9年的9間空置校舍，有何理據預留這些空置校舍作上述用途如此長時間，而未有把這些校舍交回政府，以供考慮作其他用途，以及現時有何機制監察已預留的空置校舍，確保在可行範圍內盡早善用有關校舍；及

— 為何尚未把12間空置校舍用作已分配用途。

30. **教育局局長**在公開聆訊上及在其2015年12月31日的覆函(載於***附錄27***)中交代該29間空置校舍截至2015年12月21日的最新情況：

8間未預留作任何用途的空置校舍

— 4間位於私人土地的空置校舍已按中央調配機制交回政府，並已知會規劃署及地政總署；

— 餘下4間空置校舍位於私人土地上，教育局會就相關土地契約之下的可行處理方法徵詢地政總署的意見；

該8間空置校舍的詳細資料載於***附錄31***。

12間已分配但尚未使用的空置校舍

— 一間空置校舍自2015年9月起用作一間現有小學的擴充校舍；

— 一間空置校舍自2015年6月起被兩間中學共用作擴充部分；

— 一間空置校舍自2015年9月起由一間轉為全日制的小學使用；

— 3間空置校舍自2015年9月起開始用作營辦3所有時限的小學；

— 一間空置校舍自2015年11月起用作教育局的辦事處；

— 在簽立租約後，一間空置校舍於2015年11月已移交一間國際學校的辦學團體；

— 餘下的4間空置校舍，一間位於私人土地，相關的辦學團體徵得教育局的政策支持後，已向地政總署提出申請，把空置校舍用作營辦幼稚園；

教育局為善用空置校舍所採取的措施及為空置校舍設定目標空置年期的可行性

— 儘管有無法控制或未可預見的因素以致空置校舍的使用可能受到影響，教育局會密切監察有關跟進工作，盡可能避免不必要地延誤已分配空置校舍的使用；

— 當局評估空置校舍的可行教育用途時，有需要保留／預留若干空置校舍，以應付日後因家長的選擇和學生人口波動而對實際學額需求引起的不確定情況，例如使用空置校舍設立有時限的學校，以滿足過渡性的學額需求增長；

— 為充分利用土地資源，教育局會繼續根據現行做法，定期內部檢視位於政府土地並已有預留用途的空置校舍是否有可行的短期用途，並邀請相關政策局／部門考慮利用空置校舍作短期用途；及

— 要為空置校舍的空置年期設定固定目標時限並不可行。任意設立一個固定的空置年期目標時限，可能令有關空置校舍倉促交回政府，以及令當局無法靈活應付不斷轉變的需求及各種不同需要，例如用以重置現有學校或供原址重建學校作臨時校舍之用。

31. 應委員會的要求，教育局聯同地政總署提供了數幅流程圖，說明處理位於政府土地及私人土地的空置校舍的機制。該等流程圖載於***附錄32、附錄33及附錄34***。

32. 有關審計署署長報告書表十一所載未有使用的105間空置校舍，委員會要求地政總署署長及教育局局長提供資料，根據有關處理位於政府土地及私人土地的空置校舍機制的流程圖(***附錄32、附錄33及附錄34***)所訂明的程序，註明該等空置校舍的狀況。

33. **地政總署署長**在其2016年1月20日的函件(載於***附錄35***)中答稱：

— 教育局不需要作學校／其他教育用途的空置校舍有77間(截至2015年4月30日，地政總署轄下有49間位於政府土地的空置校舍及24間位於私人土地的空置校舍，加截至2015年4月30日屬教育局轄下但最近已根據中央調配機制由該局交回供考慮作其他用途的4間空置校舍)，而根據處理位於政府土地及私人土地的空置校舍的現行機制，這些空置校舍的現況如下：

<u>49間位於政府土地的空置校舍 —— ***附錄32***的流程圖</u>

(a) 41間空置校舍現處於***附錄32***的流程圖所示機制的工作步驟5，即"根據規劃署的意見把土地用作長遠用途，或在落實長遠用途之前用作短期用途，或如沒有明確短期用途，列入空置政府土地名單以供申請作短期用途"。在這些空置校舍當中，兩間已獲批准作其他長遠用途，現有待項目倡議者接管用地。18間空置校舍的規劃用途／申請正由地政總署考慮及審理。其餘21間空置校舍已納入空置政府土地一覽表，供申請作短期用途；

(b) 8間空置校舍現處於***附錄32***的流程圖所示機制的工作步驟3，即"地政總署終止政府土地牌照／短期租約"。在這些個案中，有部分個案的前持牌人反對把土地交回政府，因為校舍是他們自費興建而他們希望保留校舍作其他用途。在政府確定該等土地的具體長遠用途前，地政總署會繼續與有關團體聯繫，以安排在過渡期間善用空置校舍。目前4間空置校舍的有關團體已提交建議，保留校舍作短期用途。在政府確定有關土地的具體長遠用途前，地政總署現正考慮這些建議，並徵詢相關政策局／部門的意見；

28間位於私人土地的空置校舍 —— ***附錄34***的流程圖

(c) 21間空置校舍的土地契約並沒有終止／縮減用途條款，而***附錄34***流程圖所示機制的工作步驟2已經完成，即"地政總署沒有進一步行動，直到根據法定權力收回土地作公共用途或因違反地契而採取契約執行行動"。地政總署會通知教育局相關事宜以作紀錄；

(d) 7間空置校舍的土地契約載有終止／縮減用途條款(其中一間校舍所包含的8個地段中，只有一個地段受終止／縮減用途條款的規管)，可讓政府在學校用途終止後重收土地。行動已推進至***附錄34***流程圖所示機制的工作步驟3，即"地政總署採取收回土地行動"。如果承批人提出使用該用地作教育或其他用途的建議，地政總署會諮詢各相關政策局，並考慮任何經規劃署確定的長遠用途，以審理該建議；及

(e) 有一間空置校舍的土地契約於2012年已經修訂，以容許另一項非牟利用途；有關方面已就兩間空置校舍提交改作其他用途的建議，地政總署正按照現行政策考慮／審理建議並諮詢相關政策局／部門；同時，地政總署繼續採取行動，收回另外4間空置校舍的管有權。

34. **教育局局長**在其2016年1月19日的函件(載於***附錄29***)中答稱：

— 截至2015年4月30日，教育局轄下未有使用的空置校舍有29間。該29間空置校舍截至2015年12月21日的狀況如下：

(a) 4間位於私人土地並已確認無須由教育局分配作學校或其他教育用途的空置校舍，教育局已按中央調配機制知會規劃署及地政總署。地政總署會根據***附錄34***所列的機制處理該4間空置校舍，當中3間校舍的相關地契並沒有終止用途條款；

(b) 有19間空置校舍位於政府土地上而教育局擬保留作學校或其他教育用途，當中7間已重新使用，一間已在簽立租約後移交獲分配該校舍的國際學校營辦團體。餘下11間空置校舍已預留或分配作學校用途／臨時學校用途；

(c) 餘下6間空置校舍位於私人土地上，一間已分配作教育用途、3間獲教育局給予政策支持，正用作或已規劃作教育用途。有一間空置校舍(即審計署署長報告書中的個案六)的服務合約包含歸還土地條款，教育局正與相關部門研究如何要求辦學團體根據服務合約分割及歸還有關空置校舍的土地。至於餘下的一間空置校舍，教育局會確定是否有需要作教育用途，並按***附錄33***及***附錄34***所列的機制與地政總署跟進；及

(d) 至於房屋署轄下3間位於政府土地上而未有使用的空置校舍，教育局正研究其中一間空置校舍是否有需要重新預留作學校用途。其餘兩間空置校舍已按中央調配機制交回，並已知會規劃署供考慮作其他用途。

35. 委員會詢問，教育局及地政總署會否考慮，在處理位於政府土地及私人土地的空置校舍的機制下，按適當情況設定每個程序的指標時間，以加快處理空置校舍，並利便立法會及市民監察當局這方面的工作。

36. **教育局局長**在其2016年1月19日的函件(載於***附錄29***)中答稱，隨意就空置校舍的空置期設立一個固定目標時限或就空置校舍設立固定目標數目，可能會引起在中央調配機制下倉促交回空置校舍的情況，亦妨礙當局靈活應付不斷改變的需求及各種各樣的需要，包括用作重置現有學校以改善其教學環境，或在現有學校原址重建或擴建時用作臨時校舍。教育局本着善用空置校舍的政策目標，致力加快使用空置校舍的工作。儘管如此，要在處理空置校舍的過程中設定固定目標時限或時間表，並不可行。

37. **地政總署署長**在其2016年1月20日的函件(載於***附錄35***)中答稱，地政總署一直按合適情況採取行動，以收回空置校舍的管有權，並善用空置校舍。由於每宗個案的情況不同，若為處理位於政府土地及私人土地的空置校舍機制的每個程序定下劃一的時間表，未必可行，亦未必合適。舉例說，土地契約或政府土地牌照的條件各有不同，而有關各方的回應、用地是否具吸引力以安排作其他短期用途，或當區對將用地作其他用途的申請的反應等都有所不同。然而，地政總署會考慮定下時間表，將個案再行提出，供地區和總部的高級人員檢討，以加強整個工作程序進展的監察和檢討工作。最終目的是加快所需的跟進行動，並及時解決問題，使空置校舍可適時加以善用作長遠或短期用途。

38. 有關審計署署長報告書的個案三，委員會知悉，學校U自2008年12月起一直作臨時校舍用途，現時暫借予一所國際學校用作臨時校舍。就此，委員會詢問：

— 現時暫借作臨時用途的安排何時結束，以及在有關安排結束後，當局計劃如何使用該校舍；及

— 現時有多少間空置校舍用作臨時校舍用途，以及當局計劃其後將如何使用該等用地。

39. **教育局局長**在其2016年1月19日函件(載於***附錄29***)中答稱：

— 有關審計署署長報告書的個案三，土地承批人獲地政總署批出有關土地用途限制條款的短期豁免書，把學校U的校舍暫借予一所國際學校在重建期間用作臨時校舍至2016年7月。至於在短期豁免書期限過後的安排，教育局會按處理位於政府土地及私人土地的空置校舍的機制，與地政總署商討如何跟進；及

— 截至2015年4月30日，在102間正在使用的空置校舍中，77間屬教育局轄下。在這些校舍當中，6間現時正用作其他學校在原址重建或擴建期間或在停止營辦前的過渡期的臨時校舍。當中4間校舍位於政府土

地、兩間位於私人土地。該4間位於政府土地的空置校舍均已預留作教育用途，教育局會按既定機制檢視有關時間表，並適時研究完成現有臨時校舍用途後的可行安排。教育局會按處理位於政府土地及私人土地的空置校舍的機制，處理兩間位於私人土地的空置校舍。

40. 委員會詢問：

— 對於那些建於以私人協約方式批出的政府土地並獲豁免繳付地價或只收取象徵式地價的國際學校，及／或獲政府當局提供免息貸款形式的工程設備資助的國際學校，教育局將如何有效監察這些國際學校的運作；

— 過去5年，辦學團體不遵照教育局所訂條件行事的個案；及

— 教育局及／或其他政策局／部門就該等違規個案採取的跟進行動。

41. **教育局局長**在其2016年1月19日的函件(載於***附錄29***)中答稱：

— 一般來說，國際學校以自負盈虧和市場主導的模式運作，其辦學團體可自行決定開辦的課程、學生組合、收生條件和收生安排等事宜；

— 自2008年開始，獲分配空置校舍或全新土地發展國際學校的辦學團體須與教育局簽訂服務合約，規定這些團體所經營和管理的國際學校須符合其就校舍分配工作提交的詳細辦學計劃書、學校發展計劃、《教育條例》(第279章)、《教育規例》(第279A章)、校舍分配工作下的特定條款、其他有關的法例，以及其他由政府不時公布的要求和適用於國際學校的教育政策；

— 教育局會不時實地視察個別國際學校，以及查閱學校所提交的收生統計數字和經審核的周年帳目，檢視這些學校的運作是否符合有關要求，例如非本地學生佔總學生數目的百分比。如辦學團體違反服務合約的條款，或嚴重違反服務合約的條文，教育局會採取跟進，包括終止或拒絕續訂服務合約，並收回校舍的管有權；

— 根據現行政策，如獲立法會財務委員會批准，政府可向獲批撥全新土地的國際學校提供免息貸款形式的工程設備資助，以供興建校舍。為支付學校的長遠發展及提升學校設施的各項基建工程的開支，不少國際學校會透過不同形式的債券(debenture)計劃、提名權(nomination rights)計劃或收取保養費(levy)以籌集資金。教育局一直有要求辦學團體在推行有關計劃前先諮詢家長及各持份者，而有關辦學團體應清楚交代實施計劃的理據和具體安排。教育局亦鼓勵學校設立不同的獎學金及學費資助計劃，為有需要家庭提供紓緩措施；及

— 過去5年，教育局並沒有發現有國際學校嚴重違反服務合約或租約／私人協約批地的條款，只有數間學校未能依時跟從服務合約中訂明的特定要求，例如提供在計劃書內訂明的學額數目、確保特定百分比的學生為非本地學生等。教育局已要求有關學校作出解釋並承諾在指明時間內達到有關要求，有關學校已作出適當跟進。

42. 根據審計署署長報告書第3.14(a)段，地政總署轄下有73間未有使用的空置校舍，空置年期平均達12.1年。委員會詢問：

— 為何過了如此長時間尚未使用該73間空置校舍，以及有何跟進行動；

— 根據審計署署長報告書第3.15(b)段，當局現正規劃使用當中22間空置校舍，使用該等校舍的時間表為何；及

— 地政總署將會就18間實質管有權未有交予政府的空置校舍採取甚麼行動，例如重收這些用地，以及政府會否考慮根據《收回土地條例》(第124章)收回有關土地。

43. **地政總署署長**在公開聆訊上及在其2015年12月30日的覆函(載於***附錄36***)中答稱：

— 一如審計署署長報告書第2.3段所述，自2005年11月舉行跨部門會議後，教育局已開始把空置校舍和將會空置校舍的名單交給地政總署參考，以便地政總署日後採取適當行動；

— 教育局發出通知，指無須再用於教育用途的空置校舍，並不一定意味政府會對有關土地及其上的校舍擁有控制權，因為該等空置校舍有部分位於受土地契約規管的私人土地上，或位於由外間團體透過政府土地牌照或短期租約持有的政府土地上；

— 如土地的長期用途已獲得確定及同意，地政總署會安排按該用途處理有關土地。如長期用途有待落實／決定，地政總署會嘗試把空置校舍作臨時用途，例如分配予政策局／部門使用、把土地以短期租約方式出租，或把空置校舍納入有關地區可供申請作短期綠化及社區用途的空置政府土地一覽表；

<u>已規劃用途的22間空置校舍</u>

— 截至2015年12月，在該22間空置校舍中，兩間校舍的規劃用途已不再獲有關團體跟進。這兩間空置校舍會納入空置政府土地一覽表，供申請作短期用途。至於餘下20項建議，地政總署會繼續處理，以期盡早善用這些校舍；

— 20間空置校舍所需的處理時間視乎個別情況而定。假設各方面均取得良好進展，例如已有足夠資料可以就建議作出評審、相關政策局已就直接批地予申請人在政策上給予支持、申請人已符合政府要求、沒有收到

重大的反對意見等，該署預計在接獲臨時用途的申請後約一年內可以完成審批。該署預計在2016-2017財政年度內會完成處理13宗個案；

<u>實質管有權未有交予政府的18間空置校舍</u>

— 該18間空置校舍完全位於或部分位於私有土地業權人持有的私人地段。由於該等用地並非由政府批予承租人，而且是在學校存在前已由私人擁有，因此契約並未載有終止／縮減用途條款是可以理解的。在這情況下，政府無權要求交還該等私人土地，除非有違反契約條件的情況，致使身為業主的政府重收土地，或有關土地需要根據法例收回作公共用途；及

— 政府只會在需要私人土地作已確定的公共用途時，才會援引《收回土地條例》收回有關私人土地，並須依法支付賠償。地政總署至今尚並未獲告知，須援用收地權力，收回該18間空置校舍中任何一間以進行公共用途項目。

44. 委員會詢問，對於可供申請作短期用途的空置政府土地名單上的21間空置校舍，地政總署會否採取行動，以推廣使用這些校舍，例如就使用該等校舍提供誘因或進行小型工程，以增加其吸引力。**地政總署署長**在公開聆訊上及在其2015年12月30日的覆函(載於***附錄36***)中答稱，純粹為吸引作臨時用途的申請而對政府土地／處所進行改善工程，並非地政總署的慣常做法。首先，如未能適時使用有關處所，改善工程便會白費。其次，為切合工程倡議者所建議的特定臨時用途，改善工程可能因用途的性質、時限及設計要求而各有不同。雖然一般預期由工程倡議者按其建議進行所需的改善工程，但支持作該特定用途的相關政策局可考慮政府是否就落實所需改善工程進一步提供協助，以及如何提供協助。

45. 委員會知悉，如空置校舍(實質管有權已交予地政總署)的長遠用途有待落實或決定，地政總署會嘗試把該等空置校舍作適合的臨時用途，例如在接獲申請後以短期租約形式租出或分配予其他政策局／部門使用。審計署發現，地政總署可改善

分區地政處提供空置校舍一覽表供公眾人士查閱的安排(請參閱審計署署長報告書表八)。有關由各分區地政處提供的空置校舍短期用途資料，委員會請地政總署詳述將會採取的改善措施詳情，包括時間表，例如會否將有關一覽表上載至地政總署網站，讓市民可輕易查閱有關空置校舍的最新完整資料。

46. **地政總署署長**在公開聆訊上及在其2016年1月20日的函件(載於***附錄35***)中答稱，該署正擬備內部指引，以劃一和優化在各分區地政處提供一覽表供公眾人士查閱的安排。該署預計有關指引於2016年1月發出。至於將有關空置校舍的一覽表上載至地政總署網站供公眾人士查閱的建議，地政總署署長表示，只有合資格團體，例如非牟利團體，才可申請將空置校舍用作短期綠化及社區用途。儘管如此，她會與分區地政處商討委員會所提出的建議。

47. 委員會從審計署署長報告書第3.17段知悉，房屋署轄下未有分配作任何用途的空置校舍有一間，空置期為4.6年。委員會詢問為何不就該空置校舍分配用途，以及房屋署採取了哪些行動，以評估及考慮如何善用該空置校舍。

48. **房屋署署長**在公開聆訊上及在其2015年12月31日的函件(載於***附錄37***)中答稱：

— 雖然該學校用地不曾作校舍之用已4.6年，但房屋署要到2012年5月才經中央調配機制獲分配該用地，供考慮是否用作公營房屋發展；

— 房屋署曾進行數項研究，探討如何善用該空置校舍，包括可否用作發展公共租住房屋("公屋")；

— 由於該空置校舍用地的面積有限，約0.48公頃，可建成約500個公屋單位，並須提供教育、康樂、公共交通設施等配套設施，加上有關用地涉及共有業權，令情況變得複雜，故此該署放棄選用該幅用地作公屋發展用途；及

— 2015年10月，房屋署向各相關部門正式發出通知，請各部門考慮該用地的其他用途。2015年11月，教育局表示有意重新使用該幅學校用地作教育用途。

D. 處理未有歸還空置校舍的個案

49. 委員會知悉並關注，截至2015年4月30日，有71間空置校舍的實質管有權未有於學校停辦後交予政府，當中62間位於私人土地，9間位於政府土地(請參閱審計署署長報告書表十一)。地政總署署長於公開聆訊上提及，在62間位於私人土地的空置校舍中，有28間位於私人土地的空置校舍的土地契約並未載有終止／縮減用途條款，而根據終止／縮減用途條款，一旦用地不再用作准許的用途或大幅縮減用途，政府有權重收用地。委員會請地政總署提供有關這28幅用地的詳情，包括批地方式、土地契約條件、有關土地是否有任何其他指定用途，以及批地時是否豁免繳付地價或收取象徵式地價。

50. **地政總署署長**在其2016年1月20日的函件(載於***附錄35***)中答稱：

— 3間位於新界的空置校舍的契約已遺失，因此不能確定其歷史或契約條款；

— 21間位於新界的空置校舍以集體政府租契或舊批契約方式持有，這些契約並沒有特定用途限制；

— 一間位於香港島的空置校舍以換地方式批出作教堂及非牟利學校用途，並須繳付地價；及

— 3間位於香港島的空置校舍以私人協約方式批出，其契約實質上並無限制。在這些個案中，兩間校舍的用地於1910年及1920年免地價批出；一間校舍的用地則按1963年的批地條件批出並須繳付地價。

51. 對於有62間位於私人土地的空置校舍的實質管有權並未交予政府，委員會進而詢問，在這些用地中，有多少幅是由政府以私人協約方式批予有關辦學團體，以及有關的私人協約是否載有可讓政府重收用地的終止／縮減用途條款。

52. **地政總署署長**在其2016年1月20日的函件中答稱：

— 在該62間空置校舍中，有30間的用地由政府以私人協約方式批出。其中有27幅用地的契約載有終止／縮減用途條款，可讓政府在學校用途終止後重收土地；及

— 餘下3幅以私人協約方式批出的土地契約並未載有終止／縮減用途條款，其中兩幅用地的政府租契分別於1910年及1920年以免地價方式批出，另一幅按1963年的批地條件批出，並須繳付地價。

E. 空置校舍的物業管理

53. 委員會詢問，教育局、地政總署及房屋署在管理及維修空置校舍方面採取了哪些措施，以防止非法闖入或侵佔；過去10年未有分配作任何用途的空置校舍所招致的維修及管理費用總額；以及獲評為歷史建築物的空置校舍的管理詳情。

54. **教育局局長**在其2015年12月31日的覆函(載於***附錄27***)中回應時表示：

— 教育局負責管理以永久撥地形式批予教育局的土地上的空置校舍，包括已根據中央調配機制交回地政總署，但應地政總署要求由教育局繼續管理直至物色到另一使用者及終止永久撥地為止的空置校舍；

— 有關的空置校舍的管理工作，主要包括保安巡邏及檢查、防治蟲鼠、清理垃圾、清潔及除草。這類管理服務自2007年開始提供，教育局會視乎對服務需要的評估、有關空置校舍的價值及狀況，以及所需的開支等因素，決定按日、按周或每兩周一次的形式提供服務；

— 除一般管理服務外，教育局亦有進行校舍內部管理工作，例如為保安理由而重修鐵絲欄杆。如遇有非法闖入事件，負責的物業管理公司會報警，由警方跟進調查。教育局亦已要求負責的物業管理公司就有遭非法闖入紀錄的空置校舍加強管理服務，並要求警方在該等空置校舍附近地區加強巡邏；

— 自2007年開始提供管理服務以來，總開支約為579萬6,000元，分項數字如下：

年份	**管理開支(元) (化為最接近的$'000)**	**當年包括的 空置校舍數目**
2007	277,000	11
2008	572,000	13
2009	468,000	12
2010	370,000	10
2011	676,000	13
2012	764,000	10
2013	747,000	15
2014	868,000	14
2015	1,054,000	13

— 由教育局負責管理的空置校舍當中，有一間空置校舍在2010年被古物諮詢委員會評為一級歷史建築。教育局按古物古蹟辦事處的建議，為該空置校舍提供24小時的物業管理服務。此外，教育局亦因應古物古蹟辦事處的意見，在提供一般恆常管理服務項目時額外留心，以避免影響或損壞具歷史價值的建材和建築物結構。

55. 委員會詢問，在2014年至2015年間，為何空置校舍的數目雖然有所減少，但同期的空置校舍管理費用卻由868,000元大幅增加至1,054,000元。**教育局局長**在其2016年1月19日的函件(載於***附錄29***)中答稱，在2015年，在教育局管理合約下的空置校舍數目雖然較2014年減少了一間，但全年的物業管理服務開支則增加186,000元。這除了因為新合約的服務費用有所調高外，教育局由2014年7月開始為一間被評為一級歷史建築的空置校舍提供24小時物業管理服務，即在2014年內為該空置校舍共提供了6個月的24小時服務。至於2015年，教育局須為該空置校舍提供

全年(12個月)的24小時物業管理服務，相關管理開支亦因而有所增加。

56. **地政總署署長**在其2015年12月30日的函件(載於***附錄36***)中答稱：

— 管理及維修地政總署管控的空置校舍，是其轄下個別分區地政處所執行的土地管制工作的部分。有關工作涉及清潔、在用地上豎立政府告示板和圍欄、按需要剪草，以及安排護衛員駐守用地或巡邏以提供保安服務；

— 空置校舍過去10年涉及維修和管理的費用總額估計約為760萬元，平均每年約為76萬元；及

— 地政總署為防止空置校舍被非法闖入或侵佔而採取的管理及維修措施包括圍封空置校舍以免公眾入內、豎立警告板、由分區土地管制人員巡邏，或由外判承辦商調派護衛員執勤。

57. **房屋署署長**在其2015年12月31日的函件(載於***附錄37***)中答稱，房屋署轄下的空置校舍一直關閉，由香港房屋委員會的物業管理公司每日派員在四周巡邏視察。至於維修和保養，則按需要而進行，主要是確保建築物安全。由於該校舍的狀況大致尚好，因此過去數年的經常性保養開支約為每年4,500元，全數用作消防裝置的年度檢查費用。

F. 結論及建議

整體意見

58. 委員會：

— 對下述情況表示極度遺憾，並認為不可接受：

(a) 儘管土地資源匱乏，教育局及地政總署並未有效管理及分配其轄下的空置校舍，以應對社會的不同需要；

(b) 教育局沒有就空置校舍擬備及備存一個內容全面並包含最新資料的數據庫，而這樣的數據庫有利於該局有效管理及分配空置校舍。儘管教育局知悉空置校舍數據庫所包含的資料既不完整，亦欠全面，該局並沒有適時而主動地採取措施，以糾正該情況；

(c) 雖然政府當局引入了中央調配機制，而該機制旨在整體上盡快善用空置校舍，但卻沒有任何政策局／部門專責監督工作，確保以具效率並經協調的方式分配及處理空置校舍；

(d) 教育局及地政總署在處理有關辦學團體未有歸還空置校舍的個案時態度散漫。地政總署並沒有採取行動，以收回位於政府土地的空置校舍，而即使空置校舍所位處的私人土地的地契載有終止／縮減用途條款，教育局並沒有諮詢地政總署並尋求該署協助，以重收有關空置校舍；及

(e) 教育局在多個場合向立法會提供有關空置校舍的資料時，有關資料均有欠完整，教育局只披露關乎因統整使用率低的小學政策[5]("統整政策")而停辦的學校的資料；

<u>教育局處理空置校舍的責任</u>

政策觀點

— 對下述情況表示極度遺憾，並認為不可接受：教育局負責識別、分配及管理空置校舍，但卻未有就有效使用空置校舍制訂全面的政策，以盡快善用這些珍貴的資源：

[5] 根據2003-2004學年起實施的統整政策，公營小學如未能符合小一收生的最低人數，將不得開設小一班級，其後可能會停辦。2003-2004至2007-2008學年的收生最低人數為23人，2008-2009學年為21人，由2009-2010學年起則為16人。

(a) 教育局沒有為轄下各分部及／或其他持份者訂定任何有關如何善用空置校舍的政策及／或指示，例如為空置校舍訂定優先次序並將之分類，以作可行的教育用途，並積極推廣這些用途；及

(b) 雖然現時有機制處理空置校舍，但該等機制下的程序卻沒有執行的指標時間。儘管教育局的目標是盡快善用空置校舍，但一些空置校舍卻長期閒置。此外，大部分空置校舍以個別個案的方式處理，以致空置校舍未獲善用，以有效推行教育局的教育政策。以下兩個情況可說明這點：

(i) 截至2015年4月30日，教育局轄下未有使用的空置校舍有29間。當中，未預留作任何用途的空置校舍有8間(該等學校已停辦平均達6.4年)；已預留作某項用途但尚未分配作預留用途的空置校舍有9間(該等空置校舍已預留作某項用途平均達3.9年)；以及尚未使用作已分配用途的空置校舍有12間(該等空置校舍已分配作有關用途平均達2.2年)；及

(ii) 在審計署署長報告書所提述的個案三中，學校U停辦後，拒絕根據土地契約內的終止用途條款歸還有關用地。然而，教育局並未與地政總署跟進該個案，以收回該用地。結果，教育局未能按其原意，利用該用地將毗鄰一間半日制小學轉為全日制。該用地由2008年起分配作臨時用途；

— 促請教育局就分配及使用空置校舍制訂政策及／或指示，令教育局得以更積極主動的方式，向轄下各分部及／或持份者分配空置校舍，並向其推廣善用空置校舍。教育局應在切實可行的範圍內，盡量設定處理每宗空置校舍個案的指標時間，避免空置校舍長期閒置。此外，教育局應避免以個別個案的方式處理空置校舍，而應在切實可行的範圍內，盡量按照處理空置校舍的機制行事；

識別空置校舍

— 對教育局在擬備及備存空置校舍名單方面有不足之處表示極度遺憾，並認為不可接受。教育局轄下基礎建設及研究支援分部("基研分部")備存的空置校舍數據庫既不完整，亦欠全面，無助教育局採取適當行動管理及分配空置校舍。以下情況可證明這點：

(a) 審計署進行的抽樣檢查發現，有14間空置校舍未被識別及記錄在教育局備存的234間空置校舍名單之內。在這14間學校中，1間在1946年停辦，12間在1989年至2011年期間停辦(餘下1間學校的停辦日期不詳)；

(b) 空置校舍數據庫根據區域教育服務處提供的已空置／將空置校舍資料更新，但區域教育服務處沒有主動在所屬區域進行點算或實地視察，以確定數據庫備存的空置校舍資料是否包括全港空置校舍的所有紀錄；

(c) 數據庫並未包含足夠的資料，例如用地現時的用途、有關學校用地的批地方式、土地契約條件或任何其他指明用途，以便基研分部對空置校舍的處理進行有效的管理和監察；及

(d) 教育局未有發出一份詳盡而全面的手冊，就識別、篩選、分配及管理空置校舍作出規定和提供指引，以供教育局轄下各相關分部遵從；

— 知悉教育局作出的解釋，即教育局根據統整政策實施前所得的資料，擬備空置校舍數據庫，而該等資料既不完整，亦欠全面；

— 促請教育局盡快採取改善措施，確保空置校舍數據庫包含所需的完整及最新資料，以便教育局識別、篩選、分配及管理空置校舍；

— 察悉教育局會採取以下行動，以更新空置校舍數據庫：

(a) 檢討數據收集及更新機制，包括識別空置校舍及將之分類，從而更妥善監察及管理空置校舍的使用和處理；

(b) 制訂內部手冊，就識別、篩選、分配及管理空置校舍作出規定和提供指引，以供教育局轄下各相關分部遵從；

(c) 比較空置校舍數據庫與學校註冊數據庫，藉以進行點算，識別可能遺漏的空置校舍；區域教育服務處則進行實地視察，確定學校用地是否空置；及

(d) 就可能會空置並須作出跟進的校舍的土地狀況，徵詢地政總署的意見；

分配空置校舍

— 對以下情況表示極度遺憾，並認為不可接受：

(a) 基研分部須每半年一度向教育局轄下其他分部發出尚未使用的空置校舍名單傳閱，以供該等分部就空置校舍的用途提出建議，但這項工作卻屢見延遲。對於傳閱名單上長期閒置的空置校舍，教育局並無採取任何進一步的行動，向教育局轄下各分部或其他持份者推廣使用該等用地；

(b) 截至2015年4月30日，教育局轄下未有使用的空置校舍有29間。該等校舍未有根據中央調配機制交回規劃署，以供考慮作其他用途；及

(c) 至於已經使用的空置校舍，當中有些只有部分地方用作已分配的用途，而另一些則長期分配作臨時用途；

— 知悉教育局的以下解釋：

(a) 教育局已採取行動加快處理空置校舍。未預留作任何用途的4間空置校舍已根據中央調配機制交回規劃署，以供考慮作其他用途；

(b) 由於對學額的實際需求會因家長的選擇及學生人口的波動而出現不確定情況，教育局有需要預留空置校舍作學校用途，以應對這情況；及

(c) 教育局會就空置校舍已預留的可行短期用途進行內部檢討，並定期邀請相關的政策局／部門考慮以空置校舍作短期用途；

— 促請教育局研究方法，在教育局內部推廣使用傳閱名單上的空置校舍。如教育局認為這些空置校舍不適合作教育用途，便應盡快根據中央調配機制把空置校舍交回規劃署，以供考慮作其他用途；

管理空置校舍

— 對教育局管理位於私人土地的空置校舍有不足之處深表關注，並認為不可接受。根據處理位於私人土地的空置校舍的機制，如有關的辦學團體拒絕歸還學校用地，而該用地的土地契約載有終止／縮減用途的條款，教育局便應通知地政總署重收用地。然而，教育局未有主動與地政總署跟進有關個案，以便採取適當的行動：

(a) 截至2015年4月30日，教育局轄下有32間空置校舍的實質管有權尚未交予政府；

(b) 在該32間空置校舍中，23間正在使用，9間未有使用。即使有23間空置校舍已經使用，但其用途主要由有關的辦學團體安排，並非透過教育局分配空置校舍的適當機制作出安排。因此，該23間空置校舍或許未有善用，以有效推行教育局的教育政策；及

(c) 教育局一直依賴辦學團體自願歸還位於私人土地的空置校舍。雖然教育局可與辦學團體磋商收回空置校舍，但即使雙方的磋商徒勞無功，教育局亦甚少通知地政總署採取進一步行動，以根據終止／縮減用途條款重收用地；

— 促請教育局採取更主動的態度，與地政總署跟進有關個案，如相關土地契約載有終止／縮減用途條款，便應採取適當行動，以收回有關辦學團體未有歸還的空置校舍；

<u>地政總署處理空置校舍的責任</u>

— 對地政總署在處理空置校舍方面未盡全力深表關注，並認為不可接受。以下情況可證明這點：

(a) 地政總署未有善用教育局已根據中央調配機制交回的空置校舍，以及盡快善用這些校舍。截至2015年4月30日，由教育局交回並在地政總署轄下但未有使用的空置校舍有73間。根據教育局的紀錄，有關學校已停辦0.6年至35.6年不等，平均為12.1年；及

(b) 在向其他政策局／部門或外間團體推廣空置校舍作短期用途方面，有可予改善之處。審計署的抽樣檢查發現，在公眾查詢是否有可供申請作短期用途的空置校舍名單時，部分分區地政處處理這類公眾查詢的方式並不一致。部分分區地政處不知道有這份名單，而若干提供予公眾查閱的名單所載的資料則並不完整；

— 促請地政總署：

(a) 加快處理已有訂明用途的空置校舍，冀能在切實可行的範圍內盡快善用這些校舍；

(b) 若空置校舍的實質管有權未交予政府，便應根據相關土地契約條件採取適當行動；及

(c) 確保有興趣的外間團體可輕易查閱可作短期用途的空置校舍的最新及完整資料，例如把名單上載至地政總署網站，供公眾查閱；

房屋署處理空置校舍的責任

— 對下述情況表示不滿及失望：截至2015年4月30日，房屋署轄下未有分配作任何用途的空置校舍有一間，該用地的空置期為4.6年；

— 知悉房屋署的以下回覆：

(a) 房屋署曾就如何善用該用地進行多項研究，例如用作重建公共屋邨。考慮到有關用地的面積，而且其業權由多方共有，牽涉複雜的問題，所以該署未有採納這方案；及

(b) 截至2015年11月，該用地已根據中央調配機制交回規劃署，以供考慮作其他用途。教育局表明有意重用該空置校舍作教育用途；

— 促請房屋署檢討其評估可行用地(包括空置校舍)作房屋發展用途的機制，以期加快整個程序。倘若房屋署認為這些用地不適合作房屋用途，便可將之騰出，供其他部門作更有效益的用途；

處理空置校舍的中央調配機制

— 對下述情況表示極度關注，並認為不可接受：前房屋用地供應督導小組[6]在2011年10月舉行的會議上，同意實施中央調配機制。在該機制下，教育局會把被評估為不適合作教育用途的空置校舍交予規劃署，以供考慮作其他合適用途。儘管如此，並沒有任何政府部門專責監督空置校舍的重新分配。有關各方在該次會議上商定，將由規劃署發揮中央調配功能，負責為教育局交出的空置校舍識別其他合適用途，但這項安排不

[6] 該小組在2010年10月成立，由財政司司長擔任主席，負責協調各政策局／部門物色土地，以供發展房屋之用。該小組在2013年2月重組為土地供應督導委員會，負責全面統籌本港不同類別用途土地的開發和供應計劃。

會令規劃署因而可在該等用地予以重新分配前，成為有關用地的管理當局。政府採取此機制，旨在以快捷及經協調的方式，在各政策局／部門之間處理空置校舍，但若沒有任何部門負責協調統籌，該機制能否發揮成效即成疑問；

— 知悉發展局就採取中央調配機制處理空置校舍作出以下回覆：

(a) 根據中央調配機制，當學校用地空置或將會空置，而有關用地不再需要作學校或教育用途時，規劃署會發揮中央調配功能，負責考慮如何將有關用地作其他合適的長遠用途。若確定有其他長遠用途，規劃署會按需要進行法定改劃程序，以利便將用地發展作相關用途；及

(b) 就不同政策局／部門轄下並位於政府土地的空置校舍，有關的政策局／部門負責根據規劃署所確定的其他長遠用途，處理有關用地。就透過私人地契及政府土地牌照管理的空置校舍用地，地政總署會在符合有關地契／牌照條款的情況下，務使有關用地得以交還予政府；

— 促請發展局在中央調配機制下，加強協調各政策局／部門並推廣空置校舍的使用。該局可考慮委任一個政府部門擔任統籌工作，確保以具效率的方式，適時善用珍貴的土地資源；

<u>學校改善工程計劃涵蓋的空置校舍</u>

— 對教育局在批准學校改善工程計劃[7]時未能確保公帑用得其所深表遺憾，並認為不可接受。以下情況可證明這點：

[7] 學校改善工程計劃是在1994年至2007年期間推行的政策措施，目的是改善所有官立、資助中小學及特殊學校，盡可能使這些學校的設施達到現行的標準。改善工程包括提供更多地方及設施，配合師生在教學活動、課外活動及支援服務方面的需要。

(a) 即使根據一般原則，要把校舍納入學校改善工程計劃之內，有關校舍應能在改善工程完成後使用5年或以上，但獲納入學校改善工程計劃之內而在改善工程完成前或在工程完成後5年內空置的校舍卻有26間。改善工程只可於校舍空置前一段短時間內惠及學生；

(b) 在學校改善工程計劃下，該26間學校的改善工程的費用總額約為3億8,000萬元；及

(c) 該26間學校在工程獲准後才騰空校舍的主要原因包括學生人數減少(54%)、有關學校重置(19%)、學校合併(8%)，以及屋邨重建等其他原因(19%)。在該26間學校中，部分學校停辦應在教育局意料之中，而教育局理應在批准有關學校改善工程時採取審慎措施，確保這方面的公帑用得其所；

— 對下述情況深表遺憾，並認為不可接受：教育局在制訂統整政策時，並沒有深思熟慮，以減輕對學校改善工程計劃下的學校所造成的影響，從而確保以更具效益的方式運用珍貴的資源；

— 知悉教育局的以下解釋：

(a) 教育局在批准該26間學校的學校改善工程時考慮到，若政府因揣測有關學校日後可能出現收生不足的情況便停止其改善工程，對這些學校及學生並不公平。有關的學校改善工程會改善這些學校的設施，並提升其收生能力；

(b) 由於學校改善工程往往相當複雜，而且必須經過數年的策劃才能正式施工，時間及環境的變遷可能帶來不能預測的發展；及

(c) 在有關學校停辦後，設施有所改善的校舍大部分已用作其他用途；

— 促請教育局在批准日後的學校改善／擴建工程時，應審慎評估所有相關因素，例如學生人口下降，以確保公帑用得其所，並會按工程的原來規劃惠及學生；

<u>披露空置校舍的資料</u>

— 對教育局並無在之前多個場合向立法會全面披露有關空置校舍數目及使用情況的資料表示極度遺憾，並認為不可接受。在空置校舍的使用方面，當局不全面披露有關資料和缺乏透明度，對立法會和公眾有效監察教育局善用空置校舍的工作毫無助益。其中兩個例子為：

(a) 自2005-2006年度起，每當政府提交周年開支預算予立法會財務委員會審核時，立法會議員經常就空置校舍的使用情況提問；儘管如此，教育局只披露因統整政策而停辦學校以致校舍空置的資料；及

(b) 在立法會審核2015-2016年度開支預算時，一位立法會議員就現有空置校舍的詳情提問。教育局在回覆該項提問時披露，截至2015年3月，空置校舍的數目合共108間，但這數字並非涵蓋教育局已知的全部234間空置校舍。這數字並不包括自2003-2004學年以來因統整政策以外的原因而停辦的學校；

— 知悉教育局的下述解釋：提交予立法會的空置校舍數據，最初是因應立法會於2006年審核開支預算時就統整政策的提問而收集。由於統整政策推出前的空置校舍資料既不完整，亦欠全面，為保持連貫性，教育局其後在擬備與空置校舍相關的答覆時，一直以統整政策作為框架；及

— 促請教育局日後向立法會提供有關空置校舍的完整及最新資料，以便立法會履行其監察工作。

具體意見

59. 委員會：

識別空置校舍

— 對以下情況表示極度遺憾，並認為不可接受：

(a) 雖然教育局有既定機制識別及處理空置校舍，但審計署所進行的抽樣檢查發現該機制未能識別和處理14間空置校舍；

(b) 教育局未有發出一份詳盡而全面的手冊，就識別、篩選、分配及管理空置校舍作出規定和提供指引；

(c) 教育局半年一度決定空置校舍用途的工作有所延遲；

(d) 教育局在回應立法會議員有關空置校舍的提問時，主要提供受政府於2003-2004學年起實施統整政策所影響而停辦的小學資料，而非整理及披露由於各種不同原因所致的空置校舍資料。有不少空置校舍源於並非因統整政策而停辦的學校；及

(e) 雖然教育局在1994年至2007年期間推行的學校改善工程計劃旨在惠及學生至少5年，但有26間獲納入該計劃的學校校舍在改善工程完成後5年內空置，主要因為學生人數減少。該26間學校的改善工程的費用總額約為3億8,000萬元；

— 知悉教育局局長已同意審計署在審計署署長報告書第2.18及2.26段提出的建議；

分配空置校舍作教育或其他用途

— 對以下情況表示極度遺憾，並認為不可接受：

(a) 截至2015年4月30日，教育局轄下未有使用的空置校舍有29間，包括：

- 有8間空置校舍尚未預留作任何用途。該8間學校已停辦1.6年至10.6年不等(平均為6.4年)；

- 有9間空置校舍已預留作學校用途0.1年至6.3年不等(平均為3.9年)，但尚未分配作該等用途。該9間學校已停辦1.6年至15.6年不等(平均為6年)；及

- 有12間空置校舍已分配作學校或其他教育用途0.3年至7.8年不等(平均為2.2年)，但尚未使用作這些用途。該12間學校已停辦1.6年至11.6年不等(平均為6.4年)；

(b) 截至2015年4月30日，有73間教育局認為不適合作教育用途並已交回地政總署的空置校舍未有使用。該73間學校已停辦0.6年至35.6年不等(平均為12.1年)；

(c) 在確保有興趣的團體可輕易查閱可作短期用途的空置校舍的最新及完整資料方面，地政總署的有關安排有不足之處；

(d) 截至2015年4月30日，房屋署轄下有一間空置校舍已空置4.6年，但尚未分配作任何用途；及

(e) 截至2015年4月30日，在教育局轄下正在使用的77間空置校舍中，4間只有部分地方用作已分配的用途(當中3間空置校舍各有約一半樓層／大樓未有使用)，另有14間空置校舍未有預留作任何具體的長遠教育用途，只分配作臨時用途(其中4間空置校舍已分配予不同的團體作臨時用途逾6年)；

— 知悉以下情況：

(a) 教育局局長已同意審計署在審計署署長報告書第3.19及3.29段提出的建議；

(b) 地政總署署長已同意審計署在審計署署長報告書第3.20段提出的建議；及

(c) 房屋署署長已同意審計署在審計署署長報告書第3.21段提出的建議；

<u>處理未有歸還空置校舍的個案</u>

— 對以下情況表示極度遺憾，並認為不可接受：

(a) 截至2015年4月30日，71間空置校舍的實質管有權未有於學校停辦後交予政府，當中9間位於政府土地，62間位於私人土地；

(b) 截至2015年4月30日，在位於政府土地而實質管有權未有交予政府的9間空置校舍當中，8間未有使用。該9間學校已停辦6.6年至18.6年不等(平均為11.2年)。地政總署並未採取有效行動，收回有關政府土地；

(c) 截至2015年4月30日，在位於私人土地而實質管有權未有交予政府的62間空置校舍中，33間未有使用。餘下29間空置校舍的用途主要由辦學團體安排，並非根據教育局或地政總署處理空置校舍的既定機制作出安排。因此，這些空置校舍或許未有善用，以有效推行教育局的教育政策；

(d) 雖然在位於私人土地而實質管有權未有交予政府的62間空置校舍中，至少有34間的契約載有終止／縮減用途條款，訂明政府有權重收用地，但教育局甚少就跟進行動諮詢地政總署，例如由地政總署執行重收土地行動；

(e) 地政總署並無充分翻查位於私人土地而實質管有權未有交予政府的62間空置校舍的契約條件。審計署曾抽查經地政總署翻查後指並無載有終止／縮減用途條款的10間空置校舍，並發現其中2間其實載有這項條款；

(f) 教育局一直備存辦學團體未有歸還空置校舍的個案紀錄，但未有定期向地政總署提供有關的資料摘要，以便地政總署採取行動。此外，亦無公布這些個案的資料，以提高透明度及加強問責；及

(g) 雖然在重置位於私人土地的學校方面，教育局人員須在與辦學團體簽訂的服務合約中，加入歸還土地條款，訂明辦學團體應自願歸還現有學校用地及校舍，但審計署的個案研究發現，在處理歸還舊校舍的細節方面有改善空間，情況如下：

- 一宗個案的服務合約遺漏歸還土地條款；
- 在另一宗個案，教育局與辦學團體訂立的附帶協議令服務合約的歸還土地條款無效；及
- 在另一宗個案，服務合約的歸還土地條款要求辦學團體從以私人協約方式批出的用地中只分割出一部分歸還政府，但由於通路及公用設施接駁出現問題，政府難以使用分割出來的用地；

— 知悉以下情況：

(a) 教育局局長和地政總署署長已同意審計署在審計署署長報告書第4.11段提出的建議；及

(b) 教育局局長已同意審計署在審計署署長報告書第4.19段提出的建議；

空置校舍的物業管理

— 對以下情況深表關注，並認為不可接受：

(a) 教育局在2014-2015年度為空置校舍採購物業管理服務而進行的兩次報價工作中，均向唯一的報價者批出合約，而該報價者為現有合約承辦商，但不在教育局供應商名單之列；

(b) 教育局未有要求承辦商按照合約，就已進行的工作每月擬備詳細報告，亦未有要求教育局人員備存其巡查由承辦商管理的空置校舍的詳細紀錄；及

(c) 教育局亦沒有按照《物料供應及採購規例》，在合約完成後，評核承辦商的表現；及

— 知悉教育局局長已同意審計署在審計署署長報告書第5.12及5.19段提出的建議。

跟進行動

60. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實委員會和審計署各項建議的進度。