

# 第 1 章

民政事務局  
地政總署

免地價或以象徵式地價  
直接批出土地予私人體育會所

香港審計署  
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 免地價或以象徵式地價 直接批出土地予私人體育會所

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.4
把私人遊樂場地契約批予私人體育會所	1.5 – 1.16
審查工作	1.17 – 1.19
鳴謝	1.20
第 2 部分：政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定	2.1
私人遊樂場地契約的現行政策	2.2 – 2.6
審查結果	2.7
有需要監察私人遊樂場地契約用地的使用情況	2.8 – 2.12
有需要不時檢討私人體育會所的情況	2.13 – 2.17
在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約	2.18 – 2.24
有迫切需要全面檢討私人遊樂場地契約政策	2.25 – 2.30
第 3 部分：“開放設施”規定的實施情況	3.1
“開放”私人體育會所設施的歷史發展	3.2 – 3.10
審查結果	3.11 – 3.13
外界團體的使用率水平	3.14 – 3.27
藉“開放設施”安排達致的進一步開放設施的程度	3.28 – 3.29
私人體育會所“只招待會員”的政策與政府“開放設施”的 目標之間的矛盾	3.30 – 3.32
可能影響實施進一步開放設施規定的其他因素	3.33

	段數
<b>第 4 部分：監察遵從契約條件的情況</b>	4.1
私人遊樂場地契約的主要批地條件	4.2 – 4.4
審查結果	4.5
監察遵從批地條件的情況	4.6 – 4.12
懷疑違反批地條件的情況	4.13
部分契約採用了有用的批地條件，但其他契約卻沒有	4.14 – 4.15
<b>第 5 部分：未來路向</b>	5.1
目前一輪私人遊樂場地契約續期工作的進度	5.2 – 5.3
審查結果	5.4
長遠檢討	5.5 – 5.7
審計署的建議	5.8 – 5.9
當局的回應	5.10 – 5.12
<b>附錄</b>	<b>頁數</b>
A：批予私人體育會所的 32 份私人遊樂場地契約	75 – 76
B：致使在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約的主要事件 (一九九六年八月至一九九九年九月)	77 – 78
C：致使政府最近決定就私人遊樂場地契約進行全面政策檢討的事件 (二零零二年十一月至二零一三年六月)	79 – 81
D：例十六(私人遊樂場地契約部分用地位於郊野公園內)	82

# 免地價或以象徵式地價 直接批出土地予私人體育會所

## 摘要

1. 政府免地價或以象徵式地價把土地批租予“私人會所”(當局現稱之為“私人體育會所”)，以發展體育康樂設施供會員使用，這做法由來已久。這類作私人體育康樂用途的契約，一般稱為“私人遊樂場地契約”。截至二零一三年三月三十一日，有 27 個私人體育會所獲批共 32 份契約，總共涉及約 430 公頃土地。在這 32 份契約中，23 份已在二零一一或二零一二年期滿。截至二零一三年九月三十日，其中七份契約已獲續期，其餘 16 份則仍根據“暫緩”安排等待續期。

2. 民政事務局是負責監管私人遊樂場地契約的政策局，而地政總署則協助民政事務局管理契約。審計署最近審查了免地價或以象徵式地價批予 27 個私人體育會所的 32 份契約，並集中研究政府如何管理這些契約。如何有效使用這些土地也是備受關注的事宜。

## 政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定

3. **私人遊樂場地契約的現行政策** 政府有關私人遊樂場地契約的現行政策主要是基於在一九七九年當時的行政局通過的原則，距今已超過 30 年。除了行政會議於二零一一年七月通過的“進一步開放設施的規定”(見下文第 9 段)外，該政策至今未有作出重大修訂。契約的政策主要根據兩份檢討報告的建議制定，兩份報告一份在一九六八年發表，另一份則在一九七九年。行政局在一九六九和一九七九年分別通過該兩份報告，包括採納隨一九七九年報告付上的“康樂會所特別批地條件”(以下稱之為“一九七九年特別條件”)(第 2.2 至 2.6 段)。

4. **有需要監察私人遊樂場地契約用地的使用情況** 一九六八年報告和一九七九年報告建議，私人遊樂場地契約特別條件應訂明契約獲批時的康樂用途，以及除在特別條件內訂明的用途外，新契約必須嚴格禁止使用有關土地作非康樂用途。如發現任何現有會所把土地用作特別條件所訂明用途以外的非康樂用途，當局會要求該會所遵守契約條件，或在政府可接納的情況下修訂契約，並要求該會所繳付所涉部分土地的地價，又或要求該會所無條件交還所涉土地。

## 摘要

---

然而，審計署發現，當局並沒有充分執行行政局在一九六九和一九七九年就契約需要清楚訂明可容許的康樂用途的政策決定(第 2.8 及 2.9 段)。

5. 鑑於沒有清楚訂明私人遊樂場地契約用地可容許的用途，加上政府內部沒有任何規劃標準以決定契約土地用作各項康樂、社交及附屬設施的分配比例，審計署發現，現時在 32 份契約中，有 16 份是批予私人體育會所作“康樂會所”或“體育及康樂會所”用途。該 32 份契約中也有 14 份容許會所把契約用地用作會所在《組織章程大綱及章程細則》所訂用途。因此，這些會所可在契約用地上營運各式各樣的體育和非體育設施。非體育設施包括食肆、酒吧、麻雀房、按摩室／蒸汽浴室、足部反射治療室和理髮店。這些會所在政府以免地價或以象徵式地價批出的土地使用方面有很大自由度。不過，雖然不少會所在契約用地上提供各式各樣的體育和非體育服務，但審計署發現最少兩個會所沒有把契約的土地地盡其用(第 2.9、2.10 及 2.12 段)。

6. **在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約** 一九九九年九月，地政總署根據行政會議所授權力，把一份契約以地價 1,000 元批予某會所。這份私人遊樂場地契約年期為 21 年，有關土地位於新界北區，面積約 170 公頃。批出該契約主要是為取代自一九三零年起批予該會所的一份涉及 159 公頃用地的舊契約，以及一幅自一九九零年起由該會所以短期租約方式持有的 11 公頃用地。雖然地政總署已取得當時的文康廣播局(即現時的民政事務局)的政策支持，但審計署注意到，批出有關契約予該會所有若干特別之處。舉例來說，契約涉及土地約 170 公頃，面積頗大，當中又把一幅之前以短期租約按市值租金租予該會所的土地納入成為契約(以象徵式地價批出)的一部分。此外，該契約並非完全符合用以規管所有在一九七九年以後批出或續期的契約的一九七九年特別條件(見上文第 3 段)，包括容許該會所把契約用地作居住用途，供會所會員及其家屬、對等會員、海外賓客，以及比賽體育隊伍住宿。審計署認為，如日後出現具充分重要性的個案，當局在批出契約前，應徵求行政會議的意見(第 2.19 至 2.24 段)。

7. **有迫切需要全面檢討私人遊樂場地契約政策** 一九六九年一月，當局呈交一九六八年報告時告知行政局，政府會按公眾利益需要，日後在相隔適當的時段再就私人遊樂場地契約政策進行類似的政策檢討。不過，現時有關契約的政府政策主要還是根據一九七九年的原則制定的，當局自一九七九年以來並沒有作出全面的契約政策檢討。結果，在二零一一或二零一二年期滿的契約，大部分在獲得／將獲續期時，主要還是根據一九七九年的政策決定處理(第 2.13、2.28 及 2.29 段)。

### “開放設施”規定的實施情況

8. 根據一九六九和一九七九年的政策決定，幾乎所有私人遊樂場地契約都訂明，私人體育會所須在主管當局(即數個指定的政策局局長／部門首長)提出要求時讓合資格的外界團體使用會所的場地和設施，每星期開放三個時段，每個時段三小時。然而，審計署發現，主管當局在過去13年並沒有積極宣傳，表明會所設施是可供外界團體使用的，而且亦沒有收到合資格外界團體就使用該等設施提出的任何查詢或要求。直至二零一二年年中，民政事務局才公布，合資格外界團體可直接聯絡會所，在指定時段使用康體設施作體育用途(第1.11、3.4、3.15及3.16段)。

9. 行政會議在二零一一年七月通過，私人遊樂場地契約應根據一九七九年的政策決定獲續期，但該等會所必須符合各項續期條件，包括向“外界團體”(當中包括學校、一些獲資助的非政府機構及體育總會)進一步開放設施的經修訂契約條件。根據較近期的特別條件，會所須提交“開放設施”計劃，供民政事務局審批，並須就核准計劃下的設施使用率提交季度報告。二零一三年六月，雖然契約仍有待續期，但民政事務局已促請各會所開始按進一步開放設施的規定把其體育設施開放予外界團體使用。截至二零一三年九月三十日，民政事務局已審批了20份契約的“開放設施”計劃。根據會所提交的季度報告的實際使用概況，在大多數個案中，實際使用量都遠低於會所承諾的“開放設施”時數，反映民政事務局有需要繼續加倍努力，促請各會所多加宣傳，讓各界得知其體育設施可供“外界團體”使用(第3.4、3.8、3.11及3.18至3.22段)。

### 監察遵從契約條件的情況

10. **進行巡查以確保私人遊樂場地契約用地用作預定用途** 批出私人遊樂場地契約予私人體育會所，是為發展及進行體育和康樂活動。會所不得使用契約用地作任何其他用途(例如商業活動或分租)。然而，沒有證據顯示地政總署本身有進行定期的實地巡查，以確保有關土地用作預定用途。審計署特別留意到，民政事務局和地政總署對雙方在監察契約用地用作許可用途和進行實地巡查兩方面各自負責的範圍和職責，並沒有清楚界定(第4.7、4.8及4.10段)。

11. **地政總署發現的常見違規情況** 地政總署在進行目前一輪契約續期工作期間，在實地巡查中發現一些常見的違反批地條件情況。這些常見違規情況包

## 摘要

---

括違例建築工程、斜坡失修、佔用政府土地及違反用途限制。雖然違反某些批地條件的情況是由其他執法當局負責規管的(例如屋宇署規管違例建築工程)，但地政總署須在契約續期工作中，跟進這些仍未解決的個案，並透過聯絡相關執法當局，確保違規情況在契約續期前得以解決(第 4.7、4.11 及 4.12 段)。

12. **發現懷疑違規情況** 鑑於民政事務局和地政總署都沒有定期實地巡查私人遊樂場地契約土地，政府實難以及時發現違反批地條件的情況。審計署在這次審查工作中留意到一些懷疑違規情況，包括懷疑在契約用地上進行商業活動／分租(根據批地條件，兩者均屬禁止的行為)，例如由牟利的第三方營運食肆、酒吧、體育用品店、按摩室和美容院(第 4.13 段)。

### 目前一輪私人遊樂場地契約續期工作

13. **須採取更為協調的方式評估公共用途需要** 地政總署在考慮是否為某一私人遊樂場地契約續期時，一直負責統籌工作，並會向相關政府部門查詢“用地是否須作公共用途”。在大多數個案中，政府部門會個別回覆，表示無意見／不反對。審計署認為，採用上述模式評估契約用地是否須作公共用途，實在過於零散。鑑於政府承諾增加短、中和長期的土地供應，審計署認為日後須採取更為協調的方式，而民政事務局有需要與發展局、地政總署及其他相關政府部門協作，共同評估到期續約的契約應否予以續期(第 5.4(a) 段)。

### 審計署的建議

14. 審計署的建議載於本報告的第 5 部分。本摘要只列出主要建議。審計署建議民政事務局局長應與發展局局長、地政總署署長和其他相關政策局／部門合作，盡快展開私人遊樂場地契約政策檢討，並在檢討中考慮各有關方面的需要和要求，以及本報告所載的審計署意見及建議，以期在多份契約到期前，定出對契約的新政策方針(第 5.8 段)。

15. 更具體而言，審計署建議民政事務局局長和地政總署署長(如有需要)應聯同其他相關政策局／部門：

## 摘要

---

### *政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定*

- (a) 根據在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中所定出的主要原則，逐一審視個別契約，並研究應如何因應環境改變而修訂／改善這些契約 (第 5.9(a) 段)；
- (b) 設立有效機制，以監察私人遊樂場地契約用地的使用情況 (第 5.9(b) 段)；
- (c) 制訂規劃標準，以協助評估日後應如何把私人遊樂場地契約用地合理地分配，從而提供各項體育及非體育設施，以符合契約的土地用途 (第 5.9(c) 段)；
- (d) 日後如出現具充分重要性的個案，在批出私人遊樂場地契約前，徵求行政會議的意見 (第 5.9(f) 段)；

### *“開放設施”規定的實施情況*

- (e) 定期檢討個別私人體育會所的核准“開放設施”計劃，並監察外界團體按該計劃使用設施的情況 (第 5.9(g) 段)；

### *監察遵從契約條件的情況*

- (f) 跟進本報告所述個案研究中的違規／懷疑違反批地條件的情況 (第 5.9(m) 段)；
- (g) 查核本報告所述的懷疑進行商業活動／分租的個案，如有需要，可把查核範圍擴大至其他持有私人遊樂場地契約的私人體育會所，以全面掌握這些做法的情況及確定其是否恰當 (第 5.9(n) 段)；及

### *目前一輪私人遊樂場地契約續期工作*

- (h) 與發展局局長及其他相關政府部門首長協作，共同評估到期續約的契約應否予以續期 (第 5.9(p) 段)。

### 當局的回應

16. 當局整體上同意審計署的建議。民政事務局局长指出，民政事務局肩負推動體育發展政策的整體責任，因此也負責私人遊樂場地契約的審批和續期工作。此外，還有其他不屬民政事務局職能範圍的事宜會影響契約，例如在審批私人遊樂場地契約時，須就土地使用政策作更深入的考慮。發展局局长和地政總署署長均表示，發展局和地政總署已作好準備，為民政事務局即將進行的契約政策檢討提供協助，而地政總署會支援民政事務局落實審計署的建議。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

### 背景

1.2 政府免地價或以象徵式地價 (1,000 元) 把土地批租予“私人會所”(當局現稱之為“私人體育會所”)、非政府機構及其他機構，以發展體育康樂設施供會員使用，這做法由來已久。這類作私人體育康樂用途的契約，一般稱為“私人遊樂場地契約”(註 1)，屬於作特殊用途並以私人協約方式批地(私人協約批地)。這種契約不可續期，期滿後可否續約，由政府全權酌情決定。部分現有契約自首次批出後，已多次續期。一九九七年七月，行政會議決定，作康樂用途的契約期滿後，如獲政府全權酌情決定續期，則有關契約不可續期超過 15 年。

1.3 截至二零一三年三月三十一日，私人遊樂場地契約(註 2) 共有 69 份。民政事務局(註 3) 把這 69 份契約分為下列五個類別：

- (a) 批予 27 個私人體育會所(會所 1 至會所 27 — 見附錄 A) 的 32 份契約(契約 1 至契約 32)，其中四個會所各持有兩份或以上契約；
- (b) 批予四個制服團體的 15 份契約，其中三個團體各持有兩份或以上契約；
- (c) 批予 11 個社福機構的 15 份契約，其中三個機構各持有兩份或以上契約；
- (d) 批予兩個體育總會及三個地區體育會的 5 份契約；及
- (e) 批予兩個公務員團體的 2 份契約。

---

註 1：除私人遊樂場地契約外，政府也批出土地契約(例如短期租約)予其他會所和機構作體育康樂用途。

註 2：雖然大部分私人遊樂場地契約是免地價或以象徵式地價批予私人體育會所、非政府機構及其他機構，但這些契約的持有人每年須繳付相等於應課差餉租值 3% 的地租。以第 1.3(a) 段所述批予私人體育會所的 32 份契約為例，根據民政事務局的記錄，差餉物業估價署評估的每年應付地租約共 2,000 萬元。

註 3：一九九八年四月，民政事務局從當時的文康廣播局接管文化及體育政策的工作。

1.4 民政事務局是負責監管私人遊樂場地契約的政府政策局。具體而言，該局負責契約審批和續期的政策事宜。然而，民政事務局表示，該局並不負責執行任何涉及土地管理和執法的事宜。地政總署作為政府地政監督，在管理契約方面，為民政事務局提供協助。地政總署徵求民政事務局的意見，並在適當或有需要的情況下，徵詢其他相關政策局／部門的意見。

### 把私人遊樂場地契約批予私人體育會所

1.5 當局免地價或以象徵式地價把私人遊樂場地契約批予私人體育會所和其他機構，在整個契約期內都少收地價，實際上等同提供財政資助。

1.6 第 1.3(b) 至 (d) 段所列的大部分非政府機構除了是私人遊樂場地契約的承租人外，同時也接受政府的經常資助。因此，這些機構屬資助機構，須受政府規管，可能包括與提供資助的政策局／部門 (註 4) 簽訂津貼及服務協議。除了必須遵守政府的資助規則外，這些資助機構也須就其進行的活動 (包括在契約土地上進行的活動) 向提供資助的政策局／部門負責。這些機構通常不會收取入會費，或只收取低廉的入會費，大眾可容易使用其設施。

1.7 有別於資助非政府機構，第 1.3(a) 段所述的 27 個私人體育會所大致上獨立運作。不過，這些會所須遵守私人遊樂場地契約的條款及條件 (批地條件——註 5)。與資助機構比較，政府對該 27 個會所的規管較寬鬆。最初把這 32 份私人遊樂場地契約 (部分為 100 年前以官契形式批出) 批予私人體育會所時，公眾體育設施嚴重不足，該等會所為會員而設的體育設施有助紓緩這個問題。但時移勢易，公眾體育設施及私人屋苑的體育設施在過去數十年已大幅增加。

### 私人體育會所現時的角色

1.8 民政事務局在二零一一年七月告知立法會民政事務委員會，在私人遊樂場地契約土地上的私人體育會所，一直在推動本港體育發展及提供康體設施方面作出貢獻，並可繼續擔當重要角色。民政事務局表示：

---

註 4：提供資助的政策局／部門包括社會福利署和康樂及文化事務署。

註 5：私人遊樂場地契約的批地條件與其他土地契約的批地／換地／賣地條件一樣，包含一般條件和特別條件。

- (a) 私人體育會所培訓了不少出色的運動員及隊伍，代表香港參加各種級別的本地及國際比賽，也為不同項目的本地聯賽提供訓練及比賽場地；
- (b) 多個私人體育會所已設有適合主辦大型國際體育活動的優質體育設施，並與體育總會及政府合作舉辦體育推廣活動；
- (c) 私人遊樂場地契約清楚訂明承租人須開放體育設施予外界團體使用。部分外界團體一直有使用這些設施。很多私人體育會所也有開放設施予外界團體作不同用途，包括讓學校體育運動代表隊進行練習、供香港體育代表隊及制服團體作訓練用途，以及讓社福機構舉行活動；及
- (d) 經過多年發展，私人體育會所已甚具規模。這些會所共聘用超過 6 200 名全職僱員，總營運開支約 57 億元，可見會所在營運方面有很大的承擔。這些會所提供的優質體育及康樂設施，有助吸引海外行政和專業人士來港工作，讓香港可維持國際大都會的地位。民政事務局相信，這些會所對香港體育的長遠發展發揮了一定的作用。

1.9 二零一三年六月，民政事務局再次告知立法會民政事務委員會：

- (a) 不少私人體育會所都投放資源興建設施，並為會員及非會員開辦培訓課程，很多體育項目因此才有機會在香港發展；
- (b) 如主辦有關賽事的會所及其會員沒有提供場地及負責籌辦工作，七人欖球賽（創辦初年的賽事）、香港六人板球賽、香港高爾夫球公開賽及香港七人足球賽等多項受社會各界歡迎的年度體育賽事將難以舉行；
- (c) 香港很多體育總會（如網球、壁球、草地滾球及曲棍球）都是藉使用由會所提供的設施才能舉辦定期比賽；及
- (d) 私人體育會所營運的體育及康樂設施有助大幅紓緩公眾設施的壓力。

1.10 批予 27 個私人體育會所的 32 份私人遊樂場地契約有以下特點：

- 32 份私人遊樂場地契約涉及總面積約 430 公頃的土地。這些契約的土地位於香港市區和郊區多處地方，其中一些屬人口較為稠密的地區。
- 在這些私人體育會所中，有部分早於戰前已獲批私人遊樂場地契約，每年續期。在一九五一年至一九七八年期間，這些會所獲批為期十年的契約，讓他們更全面地發展設施。歷史最悠久的會所分別成立於一八五一、一八八九和一九一零年。自一九七九年起，批予會所的契約每次續期一般為 15 年。
- 私人遊樂場地契約土地上的私人體育會所提供的體育設施種類繁多，包括網球場、籃球場、游泳池、壁球場、乒乓球桌、體育館和健身室。部分會所也提供一些不常見於政府場地的體育設施，如板球場、草地滾球場、保齡球場、風帆設施和高爾夫球場。
- 少數私人體育會所會員人數頗多(例如會所 13 便有約 5 萬名會員)，及／或普通會員的人會費為 0 至 5 萬元不等。然而，一些會所卻被視為“名牌”會所，並收取高昂的人會費。少數會所最初成立的目的，則是為某一地區的居民提供康體設施。

1.11 批地條件訂明，私人體育會所必須把位於私人遊樂場地契約土地上的場地和設施開放予外界團體(註 6)。這些外界團體由主管當局(註 7)管轄。市民一般不能以個人名義使用這些場地和設施。

### 私人遊樂場地契約續期工作的最新發展

1.12 私人遊樂場地契約共有 69 份(見第 1.3 段)，其中 51 份(包括 23 份批予私人體育會所的契約)已在二零一一或二零一二年期滿。截至二零一三年九月底，該 51 份在二零一一及二零一二年期滿的契約情況如下：

---

註 6：這些“外界團體”包括學校、獲社會福利署資助的非政府機構、獲民政事務局資助的制服團體和青年組織，以及體育總會(見第 3.4 段)。

註 7：主管當局是私人遊樂場地契約中訂明的指定政策局局長／部門首長，負責把轄下外界團體(見註 6)使用會所設施的要求轉告相關私人體育會所(主管當局的詳情見第 3.4 段)。

截至二零一三年 九月底的情況	私人遊樂場地契約批予		總數  (份)
	私人體育會所 (第 1.3(a) 段)  (份)	其他機構 (第 1.3(b) 至 (e) 段)  (份)	
已獲續期	7	4	11
仍根據“暫緩” 安排等待續期	16	24	40
總計	23	28	51

1.13 最近三年，由於有很多私人遊樂場地契約期滿，立法會曾多次討論私人遊樂場地契約事宜，而這些事宜經常由民政事務局提出討論。二零一一年十二月，民政事務局告知立法會，該局計劃按照將予修訂的契約條件（即規定承租人須向外界團體進一步開放體育設施），為所有期滿契約續期 15 年。二零一三年五月，民政事務局再告知立法會，該局已通知承租人（包括私人體育會所），當局會全面檢討私人遊樂場地契約的政策，而承租人不應假設在這次續約之後，將來契約期滿時，一定得以再續約或以同樣的條件續約。

### 一九九零年的審查工作和當局採取的跟進行動

1.14 一九九零年，審計署就私人遊樂場地契約進行審查工作。審計署發現，雖然自八十年代初起，批地條件訂明私人體育會所須把設施開放給合資格的外界團體使用，但這項安排成效不彰，原因是外界團體甚少使用會所設施，而且主管當局並無積極宣傳，表明這些設施可供使用。

1.15 一九九二年，當局跟進一九九零年的審查工作時告知立法會政府帳目委員會：

- (a) 當局已制定一個為期五年的策略計劃，鼓勵多加使用私人遊樂場地契約會所，同時設法改善體育設施的使用率，以促進地區層面的體育活動；及
- (b) 政府會監察是否有需要檢討私人遊樂場地契約的批地條件。

## 引言

---

在一九九零年審查工作進行後的數年間，當局致力推廣使用會所設施，盡量提高設施的使用率，包括透過主管當局向學校、青年團體及其他機構發放私人遊樂場地契約會所名單，以及這些會所的可用設施詳情、收費和認可保險公司名稱。然而，宣傳工作的成效未如理想，據契約承租人報告，一九九四年四月至一九九六年三月期間，除了數個會所外，合資格外界團體使用會所的比率普遍偏低。

1.16 在一九九零年審查工作進行後約 20 年，申訴專員公署進行調查，並在二零一二年九月發表報告。報告中提出多項意見，其中包括：“當局如此缺乏宣傳，難怪至今竟然從未有合資格(外界)團體向主管當局申請使用有關體育設施”。

## 審查工作

1.17 在進行這次審查工作時，審計署審查了批予 27 個私人體育會所的 32 份私人遊樂場地契約(見第 1.3(a) 段)，並集中研究政府如何管理這些契約，以確保達到批出契約的目的。由於這些契約是免地價或以象徵式地價批予私人體育會所的，因此，如何有效使用這些土地是備受關注的事宜。

1.18 審計署在二零一三年三月初展開這次審查工作(此時，32 份私人遊樂場地契約當中的 23 份已在二零一一或二零一二年期滿，當時全部仍然根據“暫緩”安排等待續期)。在進行這次審查工作時，審計署審查了民政事務局和地政總署有關批予私人體育會所全部 32 份契約的記錄，並詳細研究其中批予 12 個會所的 15 份契約。雖然審計署無權直接查閱會所記錄，但在民政事務局和地政總署的支持和協助下，審計署得以要求這些會所澄清資料／提供額外資料，並有機會到上述 12 個會所中的四個進行實地視察，以加深了解這些會所在根據契約所持有土地上進行的活動。

1.19 本審計報告涵蓋下列範疇：

- (a) 政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定(第 2 部分)；
- (b) “開放設施”規定的實施情況(第 3 部分)；
- (c) 監察遵從契約條件的情況(第 4 部分)；及
- (d) 未來路向(第 5 部分)。

雖然這次審查工作只涵蓋政府對批予私人體育會所的 32 份私人遊樂場地契約的管理事宜，但審查結果及審計署的建議可能同樣適用於其餘 37 份契約（見第 1.3(b) 至 (e) 段）。因此，審計署建議民政事務局在跟進本審計報告時，應就政府對其餘 37 份契約的管理事宜進行類似的檢討。

### 鳴謝

1.20 在審查工作期間，審計署得到民政事務局和地政總署的人員充分合作，謹此致謝。除了給予很大的幫助外，他們又在有需要時致力與有關的私人體育會所澄清審計署提出的問題，特別是個案研究涉及的問題。此外，在審計署進行實地視察期間，有關會所衷誠合作，審計署也一併致謝。

## 第 2 部分：政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定

2.1 本部分探討政府在一九六九和一九七九年所作有關私人遊樂場地契約的政策決定的實施情況。

### 私人遊樂場地契約的現行政策

2.2 政府有關私人遊樂場地契約的現行政策主要是基於在一九七九年當時的行政局通過的原則，制定至今已超過 30 年。除了行政會議於二零一一年七月通過的“進一步開放設施的規定”(見第 2.6 段)外，該政策至今未有作出重大修訂。私人遊樂場地契約政策主要是根據兩份檢討報告的建議而制定的，兩份報告一份在一九六八年發表，另一份則在一九七九年。當時的行政局在一九六九年和一九七九年，分別通過一九六八年的報告和一九七九年的報告。

### 一九六九和一九七九年的政策決定

2.3 **一九六九年的政策決定** 由於不少私人遊樂場地契約在一九七一或一九七二年期滿，當時的香港總督在一九六五年成立諮詢委員會，檢討私人遊樂場地契約政策。諮詢委員會在一九六八年發表檢討報告(以下簡稱為“一九六八年報告”)。當時的行政局在一九六九年一月通過一九六八年報告，報告的主要建議如下：

- (a) **契約年期** 現行契約續期十年抑或 21 年，應視乎是否需要十年以上時間分期攤還大筆新增開支而定。這些契約不具續期權利。
- (b) **場地使用限制** 批地條件應訂明批地可用作的康樂用途 (註)，以免承租人利用土地作任何其他用途。不過，相關條件不應禁止使用物業來舉行屬合理範圍的社交活動及附屬於主要目的的其他康樂用途。
- (c) **供外界團體使用** 承租人須把土地開放給適當主管當局所指定的其他團體使用 (例如舉行學校和青年團體的活動)。
- (d) **申請新的私人遊樂場地契約** 不應考慮新契約 (尤其是在土地供應短缺的地區) 的申請，除非申請是由非牟利團體提出，而該非牟利團體具廣泛代表性，又或建議提供的康樂用途是香港未有的。

註：諮詢委員會指出，當時的私人遊樂場地契約規定場地用於承租人在《組織章程大綱及章程細則》內所訂用途，這種規管方式有其缺點，同時可能誘使會所盡量擴闊《組織章程大綱及章程細則》內的範圍，藉此令規管工作難以有效執行。

2.4 諮詢委員會也認同，當時已建設的地區已欠缺土地可供公眾使用，但大部分當時在私人遊樂場地契約土地上的私人會所 (現稱為“私人體育會所” — 見第 1.2 段) 位處本港人口較為稠密的地區，而這些地區對設立更多公眾康樂休憩設施的需求最為迫切。諮詢委員會認為，這些會所對本港的體育活動有一定貢獻，但各會所必須認識到，自各會所成立及原有契約批出後，情況已有改變。政府也應不時檢討各會所的情況，以確保市民能繼續從中受益。

2.5 **一九七九年的政策決定** 康樂體育局於一九七三年十一月成立，負責就制訂推廣康體活動的政策，為政府提供意見。一九七七年 (一九六八年檢討的十年後)，由於不少私人遊樂場地契約又將期滿 (在一九八一年或一九八二年)，康樂體育局遂委派一個工作小組，再次檢討私人遊樂場地契約政策，包括檢討一九六八年報告的政策建議，並就當時私人遊樂場地契約的續期事宜提出建議。工作小組在一九七九年一月發表報告 (以下簡稱為“一九七九年報告”)。一九七九年報告根據一九六八年報告所倡議的基本原則提出建議，同時也就私人遊樂場地契約續期及批出新契約加入更多準則。當時的行政局在一九七九年五月通過的主要建議如下：

### 為現有私人遊樂場地契約續期的政策

- (a) 所有現有私人遊樂場地契約在續期時，所涉土地必須符合以下情況：符合現行分區圖的規定、無須作公共用途，以及並無抵觸契約條件。
- (b) 所有現有私人遊樂場地契約一般應續期 15 年。
- (c) 會所招收新會員或向申請人批出會籍的先後次序，必須按不帶歧視性質的會員政策而行，也就是不論種族、宗教或性別，否則契約不會獲得續期。
- (d) 如發現任何現有會所使用土地作非康樂用途 (即特別批地條件所訂用途以外的用途)，當局必須通知該會所立即停止使用土地作非康樂用途，並把任何相關的建築物或其他設施改回作康樂用途，以作糾正。不過，如涉及的建築物及設施數目太多，以致要求拆卸屬不合理或不可行 (例如食肆)，又或會所反對把任何建築物或其他設施改回作原來准許用途，政府便須決定是否中止該私人遊樂場地契約，或是否應要求該會所就所涉及的土地部分繳付地價，然後用豁免書形式處理有關事宜。

### 考慮私人遊樂場地契約新申請的基本原則

- (e) 在市區 (包括新界的市鎮範圍) 新批土地作康樂用途的申請，年期應以 21 年或新界一般契約條款所訂的為限 (即至一九九七年為止)。只有由非牟利團體遞交的申請方獲考慮，而有關團體必須具廣泛代表性，會員政策不帶歧視性質而且會費低廉，或提供香港未有的康樂設施 (第 2.3(d) 段也與此相關)。
- (f) 如新提交的私人遊樂場地契約申請涉及新界市鎮範圍以外地點，則應按個別情況予以考慮，並視乎是否有可用土地而定。

(續)

### 私人遊樂場地契約的特別條件

- (g) 所有私人遊樂場地契約日後都必須受制於隨一九七九年報告付上的“康樂會所特別批地條件”(一九七九年特別條件 — 註)，當中包括下列各項：
- (i) 承租人必須讓外界團體(例如學校或福利機構 — 見第 3.4 段)使用其場地和設施，每星期最多三個時段，每個時段三小時(周末和公眾假期除外)；及
  - (ii) 新的私人遊樂場地契約訂明，如承租人擬在契約土地上進行任何發展／重新發展計劃，必須提交計劃的平面圖和整體發展計劃圖，以供地政監督審批。

註：在接納所有私人遊樂場地契約日後均採用的一九七九年特別條件時，當局告知當時的行政局，日後可能有需要修訂批地條件，以配合政策及法例的轉變。

### 較近期的政策決定

2.6 由於大多數私人遊樂場地契約將於二零一一年或二零一二年期滿(見第 1.12 段)，行政會議在二零一一年七月通過，當局在根據一九七九年的政策決定為私人遊樂場地契約續期時，應告知契約承租人(包括私人體育會所)：

- (a) 須遵守經修訂的契約條件中，有關向外界團體進一步開放其體育設施的規定；及
- (b) 不應期望新續的契約期滿後會再獲續期，或再以象徵式地價續期，或根據新續契約所載的相同條款及條件再續期。

### 審查結果

2.7 本部分探討下列審查事宜：

- (a) 有需要監察私人遊樂場地契約用地的使用情況(第 2.8 至 2.12 段)；
- (b) 有需要不時檢討私人體育會所的情況(第 2.13 至 2.17 段)；

- (c) 在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約 (第 2.18 至 2.24 段)；及
- (d) 有迫切需要全面檢討私人遊樂場地契約政策 (第 2.25 至 2.30 段)。

### 有需要監察私人遊樂場地契約用地的使用情況

2.8 一九六八年報告和一九七九年報告獲當時的行政局通過，該兩份報告建議：

- (a) 承租人應只把私人遊樂場地契約用地用作批地時訂明的康樂用途。批地時訂明的康樂用途 (例如“板球會”) 應在特別條件中界定如下：  
“除……(在此加入所批契約訂明的康樂用途，例如板球會) 之外，並包括附屬於這項用途或通常與這項用途相關而又屬合理範圍的社交活動和其他康樂活動，以及……，承批人不得使用或准許或容受使用該地段或其任何部分或其上任何建築物或任何建築物的部分作其他用途” (摘錄自當時的行政局通過採納的一九七九年特別條件)；
- (b) 除特別條件中訂明的用途外，新的私人遊樂場地契約必須嚴格禁止使用有關土地作非康樂用途；
- (c) 如發現任何現有會所把土地用作特別條件所訂明用途以外的非康樂用途：
  - (i) 當局會要求該會所遵守契約條件，或在政府接納的情況下修訂契約並要求該會所繳付所涉部分土地的地價，又或要求該會所無條件交還所涉土地；及
  - (ii) 如發現任何嚴重違反契約條件的情況，當時的環境局局長在徵詢康樂體育局的意見後，會決定是否讓有關私人遊樂場地契約續期；
- (d) 不能和不應就作康樂及附屬用途的土地訂明固定比率，因為個別會所的情況各有不同，視乎會所的性質、位置、會員及其他因素而定；及
- (e) 下列一九七九年特別條件授權地政監督規管會所在私人遊樂場地契約土地上的發展，日後所有私人遊樂場地契約須一律採用：

- (i) “除非獲工務司／新界政務司(即現時的地政總署署長) 事先書面同意，否則，承批人在任何時間都不得在該地段上建造任何建築物或構築物或在任何現有建築物或構築物進行擴建工程”；及
- (ii) “在本協議日期起計六個月內，承批人必須就該地段的發展向工務司／新界政務司提交平面圖和整體發展計劃圖……(以下統稱為“總綱圖”)，以供審批。……除非獲工務司／新界政務司事先書面同意，否則不得對總綱圖作出修訂、改動或變更。”(適用於一九七九年之後批出的所有新私人遊樂場地契約)。

### 這項審查的發現

2.9 不過，審計署卻發現，當局並沒有充分執行在一九六九和一九七九年就私人遊樂場地契約需要清楚訂明可容許的康樂用途的政策決定，情況闡釋如下：

- (a) **有需要訂明私人遊樂場地契約獲批時的康樂用途** 以私人協約方式批出的土地(私人協約批地)一般都在特別條件內註明特定土地用途。私人遊樂場地契約屬於私人協約批地的一種(見第 1.2 段)，根據一九六八年報告和一九七九年報告的建議，特別條件應訂明私人遊樂場地契約獲批時的康樂用途(見第 2.3(b) 及 2.8(a) 段)。諮詢委員會早在一九六八年報告中指出，規定場地用於會所《組織章程大綱及章程細則》內所訂用途，這種規管方式有其缺點，會令政府的規管工作難以有效執行(見第 2.3(b) 段附註)。然而，審計署發現，現有 32 份批予私人體育會所的契約中：

- (i) 16 份沒有遵從行政局在一九七九年通過的規定（見第 2.8(a) 段），在特別條件中訂明特定康樂用途（例如“板球會”），而是批予私人體育會所作“康樂會所”、“體育及康樂會所”、“鄉村俱樂部”或“社區中心”用途（註 8 及註 9）；其中九份契約更容許會所把契約用地用作會所在《組織章程大綱及章程細則》所訂用途；及
- (ii) 餘下 16 份批予私人體育會所的私人遊樂場地契約（包括四份在一九七九年之後批予三間私人體育會所的新契約）獲批作特定康樂用途（例如“遊艇會”、“高爾夫球會”或“板球會”）。不過，其中五份契約也容許會所把契約用地用作會所在《組織章程大綱及章程細則》所訂用途。

鑑於這些私人遊樂場地契約用地沒有清楚訂明可容許用途及／或容許會所把契約用地用作其《組織章程大綱及章程細則》所訂用途，會所可以在契約用地上營運各式各樣的體育和非體育設施（例一及例二便說明了這種情況）。由此看來，當局並沒有充分執行在一九六九和一九七九年就契約需要清楚訂明可容許的康樂用途的政策決定；及

---

註 8：舉例來說，其中一份私人遊樂場地契約的“用途”條文容許該會所把用地用作“……承批人在《組織章程大綱及章程細則》所訂的體育及康樂用途，包括附屬於這項用途或通常與這項用途相關而又屬合理範圍的社交活動和其他康樂活動……”。

註 9：二零零二年十一月，民政事務局局長曾告知立法會，體育及康樂用途可指關乎康樂身心及讓市民得以鍛鍊身體的用途，其中包括所有受市民歡迎的體育活動，以及鍛鍊身體的設施。

例一

1. 一個位於市區、地理位置優越的會所獲批私人遊樂場地契約，涉及一幅約 2 公頃土地，可用作“康樂會所”用途（註 1）。截至二零一一年十二月，該會所約有 3 400 名會員。

2. 該會所一方面設有康樂及文化事務署（康文署）一般都會提供的體育設施（包括 15 個室外網球場（註 2）作為主要體育設施，以及游泳池、羽毛球場和壁球場等其他設施）。另一方面，該會所也在其處所內營運多項非體育設施，包括：

- 一間中式食肆（設有 300 個座位）
- 一間西式食肆（設有 220 個座位）
- 一間咖啡店（設有 240 個座位）
- 一間酒吧
- 15 間麻雀房／私人活動室
- 一間理髮店
- 多間按摩房

註 1：會所獲批私人遊樂場地契約“……作為康樂會所用途，包括附屬於這項用途或通常與這項用途相關而又屬合理範圍，以及按照承批人《組織章程大綱及章程細則》進行的社交活動和其他康樂活動”。

註 2：在相距十分鐘步行距離內，有 20 個由康文署提供的室外網球場，供公眾使用。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄

例二

1. 另一個同樣位於市區、地理位置優越的會所獲批私人遊樂場地契約，涉及一幅約 3 公頃土地，可用作“足球會”用途（註）。截至二零一二年十一月，該會所有超過 3 000 名會員。

2. 與上文例一情況相若，這間會所在契約用地上提供一系列體育設施，包括天然／人造草地球場、草地滾球場、保齡球場、網球場、壁球場和健身中心等。另一方面，會所也在其處所內營運多項非體育設施，包括：

- 八間飲食店，包括一間可容納 250 人的食肆。這些飲食店共佔用約 1 800 平方米實用樓面面積
- 七間活動／會議室
- 美容及按摩房

註：會所獲批契約作“足球會及承批人在《組織章程大綱及章程細則》所訂的用途，……包括屬合理範圍的社交活動和其他康樂活動”。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄

- (b) **應合理地使用土地作社交及附屬設施用途** 一如第 2.3(b) 及 2.8(a) 段所述，私人體育會所只應提供屬合理範圍的設施，以進行社交活動和附屬於主要目的的其他康樂用途。審計署其後發現，私人遊樂場地契約沒有清楚訂明可容許的用途（見上文 (a) 項），加上當局沒有制訂任何規劃標準，以訂明根據契約持有的土地用作各項康樂、社交及附屬設施的分配比例，以致很多會所在契約用地上現時都提供各式各樣的體育和非體育設施。體育設施包括網球場、游泳池、羽毛球場和壁球場，非體育設施則包括食肆、酒吧、麻雀房、按摩室／蒸汽浴室、足部反射治療室、理髮店和私人活動室（這些設施大部分都不會在康文署轄下的公共體育中心找到）。審計署檢閱了獲批契約的會所的經審核帳目後再發現，有關會所從營運非體育設施（例如飲食店）賺取的收入往往十分豐厚。

地政總署獲授權審批私人遊樂場地契約用地上的發展，包括在建築物或構築物上進行加建和改建工程(見第 2.8(e)(i) 及 (ii) 段)。不過，由於如上文 (a) 項所述沒有清楚訂明契約用地可容許的用途，政府內部也沒有如上文 (b) 項所述制定任何規劃標準以決定契約用地作各項康樂、社交及附屬設施的分配比例，因此，地政總署人員實在難以評估契約用地的發展是否符合政府的指定用途，也難以確定各項體育和非體育設施的土地分配是否合理(註 10)。儘管如此，地政總署在二零一三年九月告知審計署，地政總署人員會在有需要時，就發展計劃圖(尤其是可能涉及現有建築物較多實質變動的計劃圖)徵詢民政事務局的意見。就最近從私人遊樂場地契約承租人接獲的發展計劃圖，地政總署人員也曾徵詢民政事務局的意見。

2.10 雖然不少私人體育會所在私人遊樂場地契約用地上提供各式各樣的體育和非體育設施，但審計署發現最少兩個會所沒有把私人遊樂場地契約的土地地盡其用，例三及例四載述詳情如下：

### 例三

1. 一個會所獲批私人遊樂場地契約，涉及新界海濱一幅超過 1 公頃土地，可用作“康樂會所”用途。截至二零一一年十二月，該會所約有 1 000 名會員。
2. 民政事務局和地政總署的記錄顯示，在該契約用地上提供的設施包括一個燒烤區、一個草原地區(可用作露營用途)，以及一座樓高兩層的會所，會所內只設有一個休息區和一間茶座。根據該會所自二零一二年十月起提交民政事務局的使用情況報告，會所會員在契約用地上主要作燒烤活動。
3. 審計署注意到，地政總署在一九八一年處理這份私人遊樂場地契約的續期事宜時，已發現該會所佔用的大幅土地“完全未能地盡其用”，並認為應減少該會所持有的土地。此事提請康樂體育局注意，康樂體育局遂向該會所作出查詢。其後，得悉該會所正招收更多會員，而在通往該區的交通得到改善後，契約用地的使用率便會提高。不過，當局此後沒有充分跟進此事。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄

註 10：不過，地政總署告知審計署，大部分私人遊樂場地契約用地已根據先前的租約條款進行發展。因此，預期出現重建／加建的情況不多。

### 例四

1. 另一個位於市區的會所獲批私人遊樂場地契約，涉及一幅超過 1 公頃土地，可用作“康樂會所”用途。根據民政事務局的記錄，截至二零一三年三月，該會所約有 210 名會員，另外有 2 000 名餐飲會員。
2. 民政事務局和地政總署的記錄顯示，在該私人遊樂場地契約用地上提供的體育設施包括三個網球場、兩個游泳池和一個籃球場。民政事務局的記錄顯示，其設施使用率低（以截至二零一三年三月底的第一季為例，網球場的使用率約 30%）。審計署在二零一三年六月進行實地視察時發現，籃球場和游泳池狀況甚差，並已先後在二零一二年六月和二零一三年三月關閉以便維修。截至二零一三年九月，該兩項設施仍然關閉以作維修。審計署從該會所提交民政事務局的使用情況報表留意到，截至二零一三年三月前的六個月內，並無外界團體使用該會所的體育設施。
3. 二零一二年十一月，該會所向民政事務局表示，如契約獲續期，該會所擬在會址進行重建工程。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄

### 欠缺有效機制監察私人遊樂場地契約用地的使用

2.11 審計署也注意到，當局除了未有充分執行就契約需要清楚訂明可容許的康樂用途這項政策決定外，政府內部也沒有有效機制監察私人遊樂場地契約用地的使用。契約上沒有規定契約用地上提供的設施須由給予政策支持的政策局／部門加以審批。雖然民政事務局是就私人遊樂場地契約給予政策支持的政策局（見第 1.4 段和註 11），但契約條件只訂明會所須提交契約用地上的發展計劃圖供地政總署審批（只適用於一九七九年之後批出的新私人遊樂場地契約）。審計署留意到，獲政府以私人協約方式批出作其他用途的土地（例如以私人協約方式批地作發展私家醫院、學校或福利中心），除了須由作為政府地政監督的地政總署審批承租人提交的建築圖則，以確保遵從契約條件外，給予政策支持的政策局／部門也須採取措施，確保有關土地上的發展完全符合批地目的並達到令其滿意的程度，而且土地是以適時和適切的方式滿足經濟、社會和社區的

---

註 11：在一九七七年九月舉行的會議上，一九七九年報告的工作小組同意，在獲批私人遊樂場地契約的土地上應有大部分用作“社交活動及這種用途的其他附屬康樂活動”才算合理，應由當時的民政司負責監察並作決定。如發現違反相關條件，民政司便須告知地政監督。

需要。舉例來說，在以私人協約方式批地發展私家醫院時，除了須由地政總署審批用地上的建築物外，擬在該幅用地上興建／營運的設施，包括作附屬用途的設施(註 12)，也須由衛生署(作為給予政策支持的政策局／部門)根據契約條件以書面批准。

### 審計署的意見

2.12 一九六九和一九七九年的政策決定訂明，有需要清楚訂明私人遊樂場地契約用地可容許的康樂用途(見第 2.9(a) 段)，但這項決定並沒有充分執行，加上政府內部亦欠缺有效機制監察契約用地的使用(見第 2.11 段)，因此，不少私人體育會所現時都在契約土地上提供各式各樣的體育及非體育設施。一九七九年報告指出，作康樂及附屬用途的土地比率須視乎會所的性質、會員、位置及其他因素而定(見第 2.8(d) 段)。不過，由於當局沒有訂明任何規劃標準(見第 2.9(b) 段)，會所在政府以免地價或以象徵式地價批出的土地使用方面有很大自由度。

### 有需要不時檢討私人體育會所的情況

2.13 諮詢委員會在一九六八年報告中表示，為了讓更多市民受惠，私人體育會所應擴大會員範圍和擴充場地用途。隨着人口增長和公眾期望不斷提高，預期市區的公眾休憩用地需求很可能會上升，因此，諮詢委員會也認為政府應不時檢討各會所的情況，以確保市民能從中受益。當局於一九六九年一月提交一九六八年報告時亦告知當時的行政局，政府希望按公眾利益需要，日後在相隔適當的時間再就私人遊樂場地契約政策進行類似的檢討。在此背景下，當局在一九七七年委任工作小組檢討私人遊樂場地契約政策，小組也負責對將於一九八一年或一九八二年期滿的契約的續期事宜提出建議(見第 2.5 段)。

2.14 政府有關私人遊樂場地契約的現行政策主要是基於一九六八及一九七九年所訂立的原則(見第 2.2 段)。自上次在一九七九年進行全面檢討後，至今並無證據顯示民政事務局(或一九九八年四月前的文康廣播局)曾發出指示，敦促私人體育會所擴大會員範圍及擴充場地用途。此外，當局也沒有不時檢討會所

---

註 12：以私人協約方式批地作私家醫院用途的契約一般會訂明：“承批人必須……按衛生署署長不時以書面方式作出的批准，在地段上建造和經營一間非牟利醫院……，除了事先獲署長批准作上述醫院用途的一座或多座建築物外，不得在任何時間在有關地段上建造和保養任何其他建築物。”

## 政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定

---

的情況，以確保市民能從中受益。事實上，民政事務局甚少向會所收集會員人數和使用率等資料作監察用途，直至最近大部分私人遊樂場地契約即將到期，該局才收集有關資料，但這些使用率資料主要局限於已向外界團體開放的體育設施(見第 1.13 段)。表一顯示一些私人體育會所在過去 35 年的會員人數變動。部分會所的會員人數至今仍然有限。32 個私人體育會所及其會員人數的完整列表載於附錄 A。

表一

獲批私人遊樂場地契約的選定私人體育會所在過去 35 年的會員人數

承租人	契約土地 大概面積 (公頃)	會員人數		
		1976-77 年度 (a)	所知的 最新情況 (b)	增加/ (減少) (c) = (b) - (a)
會所 5	177.3 (兩份契約)	2 326	2 498	172
會所 6	129.0	2 560 (1994 年 的情況一註)	2 479	(81)
會所 7	2.0	273	1 064	791
會所 10	2.1	1 628	2 500	872
會所 12	6.5	261	447	186
會所 18	1.2	150	216 (另外有 2 047 名餐飲 會員)	66
會所 19	1.2	693	558	(135)
會所 22	2.4	764	685	(79)

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄和公司查冊

註： 在一九七八年，會所 6 獲批一份私人遊樂場地契約。其發展分期建造，最後一期於一九九零年初完成。

附註：此表只臚列佔用較大面積的私人遊樂場地契約土地，但會員人數卻有限的部分會所。

2.15 審計署發現，部分會所的會員人數多年來停滯不前，少數會所(例如會所 22)甚至錄得會員人數減少的情況。以表一的某會所為例，儘管有關私人遊樂場地契約所涉及的土地面積超過 100 公頃，審計署發現該會所的會員人數由二零零零年約 2 700 名，跌至二零一三年約 2 500 名。

## 政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定

---

2.16 早於一九七四年七月，當局就私人遊樂場地契約徵求批准時，當時的行政局通過，該會所的《組織章程大綱及章程細則》須訂明其會籍不得轉讓，所發出的債權證也不得成為可買賣的商品。因此，契約條件中已訂明，該會所會籍的權利及權益只屬於相關會員本人，不得轉讓，且隨有關會員身故或不再是會員而終止。此外，債權證持有人可把所持有的債權證交還該會所，以換取由該會所決定的代價。根據該會所的《組織章程大綱及章程細則》，以及民政事務局／地政總署的記錄：

- 該會所的會員分為六類，只限使用會所各項設施的其中一項（或多項）。根據該會所的《組織章程大綱及章程細則》，會員須認購債權證，亦即必須是債權證持有人。然而，債權證持有人未必是會員，因為債權證持有人可能因退會、終止會籍、身故或清盤等理由而不再是會員。債權證持有人持有若干單位的債權證，債權證包含可以推薦一人成為會員的權利。
- 多年來，該會所的會員人數並無任何增長。截至二零一三年九月三十日，該會所約有 3 300 名債權證持有人，但只有約 2 500 名會員。
- 目前，該會所就交還債權證所訂立的名額相當有限。根據該會所的“交還及重發”計劃，債權證持有人通知會所有意交還債權證後，將獲會所知會是否有合適的會籍申請人願意及有能力以目前市價或以上的價錢認購新債權證（目前市價由該會所釐訂）。如債權證持有人認為可以接受，該會所便着手進行交還債權證的手續，並向申請人發行新的債權證。根據《組織章程大綱及章程細則》，該會所在完成交還及重發債權證的手續後，會向舊債權證持有人支付溢價。由於所訂立的名額有限，該會所最近告知民政事務局，有意交還債權證的持有人，最長的輪候時間可能要 20 年之久。

該私人遊樂場地契約所涉及的土地幅員廣闊，但不少債權證持有人已經退會，加上該會所的會員人數曾下跌，且多年來均維持在 2 500 名，故值得民政事務局留意。在回應審計署就該會所高爾夫球場設施使用率的查詢時（註 13），民政事務局獲得由該會所於二零一三年十月提供的資料，顯示有關高爾夫球場在二零一三年首季的使用率。審計署留意到，儘管該會所 18 個球洞的高爾夫球場

---

註 13: 該會所的私人遊樂場地契約的批地條件訂明，高爾夫球場除供會員使用外，並須開放予公眾使用，以該會所可使用量的 10% 為上限。此外，批地條件亦訂明，在主管當局提出要求時，須把該會所的設施開放予合資格的外界團體使用。

被報稱“已盡其用”，但其行政九洞高爾夫球場的使用率偏低(約 10%)，同樣值得民政事務局注意。

2.17 審計署認為，為確保市民能夠繼續從中受益，民政事務局有需要經常檢討各會所的會員人數和契約土地使用情況(註 14)。該局日後也應加強規管，以確保當局就私人遊樂場地契約政策向行政會議作出的承諾，得以妥善履行。

## 在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約

### 一九七九年的政策決定

2.18 工作小組在一九七九年報告中表示，政府應致力為全港市民，尤其是新發展區的市民，提供充足的公眾康樂設施。相比之下，私人康樂設施的供應僅屬次要，一般來說，如有提供這類設施，也應限於在發展區外圍或區外。工作小組也訂立了下列原則：

- (a) **市區** 在現有私人遊樂場地契約土地上的會所，只要其佔用的土地無須作公共用途，而物業也繼續作原先批地時訂明的康樂用途，便應獲准原址保留。工作小組認為，以會所遷離市區作為契約續期條件這個建議是完全不切實際的，因為除缺乏合適地點外，也要顧及政治方面的影響和對會所造成的財政影響。然而，新申請仍會按個別情況加以審視；及
- (b) **新界** 上文(a)項適用於市區的基本原則也應適用於新界的市鎮範圍。然而，工作小組同意，即使有關土地位於新界的市鎮範圍，非政府機構如符合下列條件會有充分理據獲批新的私人遊樂場地契約：
  - (i) 採用開放式的會員政策；
  - (ii) 提供實際上等同公共服務的服務；及
  - (iii) 能促進社區歸屬感。

雖然如此，申請人必須為非牟利團體，而有關團體必須具廣泛代表性，會員政策不帶歧視性質而且會費低廉，或提供香港未有的康樂

---

註 14：在這方面，私人遊樂場地契約並沒有條文規管會員人數多少及會所設施的使用率。

設施(見第 2.5(e) 段)。在新界的市鎮範圍外可能有土地可撥作私人遊樂場地用途，但審批有關申請時仍須按個別情況考慮，並視乎土地供應情況而定(見第 2.5(f) 段)。

### 審批私人遊樂場地契約的授權

2.19 根據政府土地政策，所有直接批地申請都必須通過嚴格的政策審核，政府會作出周詳考慮，確定申請符合公眾利益。申請會由行政會議逐一審批，或由獲授權當局按照行政會議所定的批核準則逐一審批。早在一九七三年，當時的行政局授權當局審批私人遊樂場地契約，而授權詳情多年來亦有所變化。不過，當局在一九七三年知會行政局，會繼續就個別具充分重要性的個案徵求行政局的意見。根據當時的環境局局長於一九八一年五月發出的內部指引，如有關政策局同意批出私人遊樂場地契約，地政總署即可就有關個案批出契約，無須提交行政局。

### 在一九九九年把一份土地位於新界的私人遊樂場地契約批予某會所

2.20 一九九九年九月，某會所(註 15)以地價 1,000 元獲批一份新的私人遊樂場地契約，年期為 21 年(由一九九九至二零二零年)。新契約涉及北區一幅面積約 170 公頃的土地，用以取代下列地段和租約：

- (a) 當局在一九三零年十二月把一份涉及 159 公頃土地的契約(“舊契約”)批予該會所，契約每年續期，以供該會所根據其《組織章程大綱及章程細則》作合法用途。舊契約並沒有條文訂明租約到期日，也沒有任何特定條文訂明續期限限制。契約會每年續期，直至當局給予適當通知才可中止。根據地政總署的記錄，政府如決定不允許契約續期，必須在租約期滿前半年把通知書送達該會所(註 16)；
- (b) 五幅合共 2 699.9 平方米的舊批約農地；及

---

註 15：根據一九七九年的政策決定，新私人遊樂場地契約的申請人必須為非牟利團體(見第 2.18(b) 段)。就此，該會所是為擔保有限公司，並根據《稅務條例》(第 112 章) 第 24(1) 條被當作為沒有在香港經營任何業務而不用繳付利得稅。

註 16：不過，舊契約亦載有條文，訂明只要會所會員行為良好，承租人在租賃期內不應受到干擾，除非香港總督信納基於充分的公眾理由，必須作出有關干擾。地政總署表示，如在租賃期內須根據該條文作出干擾但該署未獲授權這樣做，便須取得總督批准，因此收回地段會有困難。

- (c) 一幅 11 公頃的土地，自一九九零年起由該會所以短期租約方式持有。該會所就這幅土地繳付市值租金，並將之用作上文 (a) 項所述地段現有高爾夫球場的延伸部分。該短期租約由一九九零年十一月一日起生效，最初為期一年，其後每季續期。在一九九七年，政府根據短期租約向該會所收取約 80 萬元年租。

2.21 審計署留意到，該會所早於一九八七年四月已去信當時的註冊總署（自一九九二／九三年起，註冊總署的職責由土地註冊處、公司註冊處、破產管理署及地政總署轄下的法律諮詢及田土轉易處接管），建議當局批出私人遊樂場地契約以取代舊契約，情況如同該會所獲准使用位於南區的另一用地一般，但建議被當局拒絕。

2.22 一九九六年七月，地政總署署長通知該會所，即使考慮批出私人遊樂場地契約，也須待一九九七年七月之後才可成事，因為該契約涉及的大幅土地，並未被納入該年度經土地委員會同意的批地配額之內（註 17）。一九九六年八月，地政總署署長接獲該會所的信件，要求批出私人遊樂場地契約，以涵蓋該會所在北區“現時佔用的整幅土地”。經數輪交換意見及澄清後，當時的民政事務局局長（註 18）和當時的文康廣播局局長根據一九七九年就批出涉及新界市鎮範圍以外地方的新私人遊樂場地契約而作出的政策決定（見第 2.18(b) 段），在政策上予以支持。地政總署根據獲授批出私人遊樂場地契約的權力（見第 2.19 段），在一九九九年九月批出有關契約予該會所。

2.23 在這宗個案中，政府在一九九九年九月把為期 21 年的私人遊樂場地契約批予該會所，以理順該會所持有包括舊契約和短期租約（見第 2.20(a) 及 (c) 段）在內的土地，而地政總署已取得所需的政策支持（見第 2.22 段）。儘管如此，審計署注意到，批出新私人遊樂場地契約予該會所這個案在以下各方面都有特別之處（有關批出這份私人遊樂場地契約的事件一覽表載於附錄 B）：

- (a) **這是一份涉及大面積用地的私人遊樂場地契約，部分土地以往按短期租約租出** 這份契約是因應該會所在一九九六年提出的要求而批出的（見第 2.22 段）。該會所要求政府考慮批出一份私人遊樂場地契約，涵蓋範圍包括該會所當時在北區佔用的全部土地。批出的契

---

註 17：根據一九八四年的《中英聯合聲明》附件三，批出的新的土地每年限於 50 公頃。土地委員會成立的目的，是為監察批地計劃下的土地使用情況。土地委員會亦獲授權考慮並決定提高上限的建議。土地委員會在一九九七年六月後已停止運作。

註 18：當時的民政事務局局長負責保障個人權利和維護新聞自由、改善查閱政府資料的制度，以及鼓勵市民參與社區事務。

約不但涉及約 170 公頃的大面積用地，其中超過九成已被該會所根據舊契約佔用近七十年，契約也包括把 11 公頃短期租約土地轉換為契約涵蓋的土地，有關土地自一九九零年起按市值租金租予該會所（見第 2.20(c) 段）。就回應有關批出該契約的原因的查詢時，地政總署告知審計署：

- (i) 除非取道該會所擁有的土地，否則難以到達短期租約所涉的土地，因此該幅土地不能獨立轉讓。當局因已獲授權力（見第 2.19 段），故無須因土地面積大這一點而須徵求行政會議同意；及
  - (ii) 舊契約“每年”續期，這種租賃形式不但沒有保證，而且會令該會所不願意進一步投資於設施上，以致未能地盡其用。把租約轉換為一般的私人遊樂場地契約，年期固定又較有保證，有助該會所規劃如何善用土地；
- (b) **有關用地是當作位於新界郊區** 如有關用地位於新界市鎮範圍，該會所便不能獲批私人遊樂場地契約，因為該會所可能不符合“具有廣泛代表性而且會費低廉”的準則（見第 2.18(b) 段）。地政總署於一九九七年七月要求當時的文康廣播局（即現時의民政事務局）就此個案在政策上予以支持。因應這項要求，文康廣播局在一九九七年八月要求澄清數個問題，包括有關用地是當作位於新界市鎮範圍還是郊區（見附錄 B(e) 項）。規劃署及地政總署在一九九七年九月均回覆（見附錄 B(f) 和 (g) 項），指出該契約的用地應屬新界郊區（即“審批時必須按個別情況考慮”的準則應適用——見第 2.18(b) 段）；
- (c) **支持批出該私人遊樂場地契約的理據** 一九九七年八月，文康廣播局除了要求澄清有關用地是位於新界市鎮範圍還是郊區外，也要求地政總署澄清該會所提出的申請有何理據支持，以及如把短期租約轉為私人遊樂場地契約，對政府的財政會否帶來影響（見附錄 B(e) 項）。地政總署在一九九七年九月作出回應（副本送交文康廣播局），通知當時的規劃環境地政局（即現時的发展局）（見附錄 B(g) 項），批准該宗申請的理據是轉為私人遊樂場地契約可讓政府收取更多租金（註 19），以及解除舊契約中對政府不利的條款（見第 2.20(a) 段註 16）。文康廣播局收到地政總署的澄清後，對有關的私人遊樂場地契約在政策上予以支持（見附錄 B(i) 項）。該契約於一九九八年

---

註 19：地政總署估計，如把舊契約和短期租約轉為私人遊樂場地契約，政府每年可徵收租金的總額會由 80 萬元增至 150 萬元，租金並會隨該用地的應課差餉租值上升而有所增加。

四月召開的地區地政會議(註 20)獲得批准。在該會議上，有意見認為批出新的私人遊樂場地契約以取代舊契約，可加入比較理想的合約條款及增加每年政府收取的租金，故在土地管理方面有其可取之處；

- (d) **新界東北預料會有長遠發展潛力** 在一九九七年，規劃環境地政局已在進行全港發展策略檢討(註 21)。有關檢討發現，新界發展有多項主要限制，當中包括高爾夫球場。當時規劃署在一份提交予規劃及土地發展委員會(註 22)的文件中提到，“該等地方(即作高爾夫球場等特別用途的地方)極不可能供市區發展之用，除非有特殊情況而必須這樣做”。一九九七年三月，地政總署署長在致函規劃環境地政局時指出，如批出該私人遊樂場地契約，契約年期又長達 21 年，高爾夫球場無疑會帶來極大制肘。規劃環境地政局回覆時指出，上述用地四周的土地看來不擬進行大規模發展。一九九七年九月，地政總署署長再向規劃環境地政局表示(副本送交文康廣播局)，假如政府在 21 年年期內須徵用有關土地或其部分進行公共工程，可根據私人遊樂場地契約收回土地(註 23)；及
- (e) **偏離一九七九年特別條件** 一九七九年以後批出或續期的所有私人遊樂場地契約都應採用當時行政局通過的一九七九年特別條件(見第 2.5(g) 段)，但這份一九九九年批出的契約有數項偏離上述特別條件之處，詳情如下：
- (i) 涉及收回土地的特別條件經修訂後訂明，政府在根據契約收回土地時無須作出賠償。地政總署表示，這樣做是有理據支持的，因為該會所在契約用地上進行地盤平整工程的費用已是過往的開支(並非在批出契約之後產生的)；

---

註 20：地區地政會議由地政總署助理署長擔任主席，成員包括地政總署當區地政專員、個案負責人及其他相關政府部門(例如路政署和運輸署)的代表。地區地政會議的職權範圍包括根據整體土地政策和地政指示，審議批地的條款和條件。

註 21：全港發展策略檢討於一九九三至一九九八年間進行，旨在尋找新發展區，以容納香港快速增長的人口。當時估計，香港人口會由約 680 萬人增至二零一一年的約 810 萬人。

註 22：規劃及土地發展委員會由發展局局長出任主席，負責總覽發展策略和土地規劃的制訂及檢討。

註 23：新的私人遊樂場地契約訂明，如有關地段須用作改善香港或作其他任何公共用途，政府有權收回、重收及重取土地管有權(香港特別行政區行政長官所作的有關決定是最終決定)，並須給予該會所 12 個曆月的通知，但無須為此作出任何賠償。

- (ii) 另一項偏離一九七九年特別條件是涉及容許該會所使用契約用地為“承批人的會員及其家屬、對等會員及海外賓客，以及與承批人比賽的體育隊伍人員”提供住宿地方。根據地政總署的記錄，除三個 18 個球洞的高爾夫球場、一間健身室及兩個游泳池外，該會所在契約用地上提供 51 個房間／套房。一九七九年特別條件規定承租人（包括私人體育會所）“除了為受僱於承批人在該地段工作的人士提供住宿地方外，不得使用或准許使用該地段……作居住用途”然而，由於該會所要求保留根據舊契約在用地上提供的現有住宿設施（見附錄 B (k) 項），新契約刪除有關限制，並容許使用契約用地為會員、其家屬及賓客提供住宿地方。地政總署曾就偏離該特別條件要求民政事務局在政策上予以支持，該局在一九九八年十二月表示，從康樂及體育角度而言，該局不會反對此事（見附錄 B(l) 及 (m) 項）；及
- (iii) 一九七九年以後新批出的所有私人遊樂場地契約，均包括一項特別條件，要求會所提交該地段發展的總綱圖予地政總署署長審批（見第 2.8(e)(ii) 段），但有關契約並沒有採用該特別條件。地政總署表示，該契約沒有採用有關提交總綱圖的特別條件，是因為該會所已經發展，而其包括住宿在內的設施在契約批出前已經存在。審計署知悉地政總署的解釋，但認為採用有關特別條件有利於政府監管日後的任何發展（例如改變住宿設施的數量和性質）。就此，審計署留意到，另一份同樣容許會所為會員提供住宿的私人遊樂場地契約（批予另一個會所），其特別條件規定有關會所除了提交總綱圖外，還必須就任何為會員提供的住宿設施（包括其數量和性質）取得地政總署的批准。

地政總署在回應審計署的查詢時解釋，在該會所的新契約中保留已交還契約（即舊契約）上有關的住宿條文，並非不合情理或不能接受，而同樣為會員提供住宿設施的另一個會所（見上文 (iii) 項），在獲批契約時還未興建有關設施。

### 審計署的意見

2.24 一如前文所述，批出新的私人遊樂場地契約（特別是涉及大面積土地的契約）前，必須通過非常嚴格的政策審核，考慮也要十分周詳，以確保批出的契約完全符合公眾利益。在這宗個案中，批予該會所的契約既涵蓋一幅面積很

大的土地，又把一份涉及 11 公頃土地而以往一直按市值租金租予該會所的短期租約納入成為契約的一部分。另外，該契約有數項規定偏離一九七九年特別條件(即用以對所有在一九七九年以後批出或續期的契約加以規管的條文)。由於個案情況特別，在批出有關契約予該會所前或應採取比較審慎的做法，徵求行政會議的意見(見第 2.19 段)。雖然地政總署認為該署處理該個案的做法恰當，但審計署認為，如日後出現具充分重要性的個案，當局應在批出契約前徵求行政會議的意見。

## 有迫切需要全面檢討私人遊樂場地契約政策

2.25 私人遊樂場地契約屬不可續期契約，續期與否由政府全權酌情決定。同時，政府如擬就某種契約改變沿用已久的續期政策，受有關政策改變影響的承租人理應獲充分通知。因此，全面政策檢討應在續期工作開始前一段時間進行，這是至為重要的。

2.26 政府曾於一九六八和一九七九年(即大部分私人遊樂場地契約期滿前約兩至三年)檢討私人遊樂場地契約的政策。其後，有關契約於一九七一年續期，又於一九八一年再次續期。一九九七年，當局把當時作康樂用途的契約續期政策知會臨時立法會，指這些契約期滿時可續期不超過 15 年。大部分私人遊樂場地契約分別於一九九六或一九九七年續期。續期 15 年後，有關契約又會在二零一一或二零一二年期滿。在二零一零年，民政事務局就私人遊樂場地契約政策展開內部檢討(註 24)，並公開向承租人闡述檢討結果和相應定出的新契約規定(第 1.13 段與此相關)。不過，自一九七九年全面檢討私人遊樂場地契約政策後，當局再沒有進行類似的檢討。

2.27 二零零七年四月，當局向立法會民政事務委員會表達政府當時的立場：

- (a) 推行私人遊樂場地契約政策的目的是為了推動市民參與康樂體育活動，令市民受惠。數十年來，本港各區均已設有大量公共康樂設施，因此新的批地申請已沒有充分理據支持；及
- (b) 如要覆檢仍然有效的批地或土地契約，勢必涉及複雜的法律和財政問題。由於目前尚有多項事務須優先處理，因此民政事務局並無計

---

註 24：民政事務局表示，內部檢討在二零一零年六月展開，檢討結果已於二零一一年七月提交行政會議通過(見第 2.6 段)。

## 政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定

---

劃全面檢討有關事宜。當有這類契約期滿時，該局會按個別情況考慮所有相關因素，然後決定是否批准續期。

二零一一年七月，民政事務局知會立法會民政事務委員會，待目前的一輪契約續期工作完成後，當局會進行全面政策檢討。促使政府最近決定在目前的一輪契約續期工作完成後進行全面政策檢討的事件時序表載於附錄 C。

2.28 當局自一九七九年以來並沒有作出全面的私人遊樂場地契約政策檢討。結果，大部分在二零一一或二零一二年期滿的契約，續期時主要根據一九七九的政策決定（及於二零一零及二零一一年進行內部檢討後有所修訂）處理。

### 審計署的意見

2.29 現時有關私人遊樂場地契約的政府政策，主要還是根據三十多年前（即一九七九年）的原則制定。數十年來，情況已有改變。現時，很多在私人遊樂場地契約土地上的私人體育會所提供的主要體育設施，康文署轄下體育館普遍都有提供（註 25）。雖然這些私人體育會所可能在推動本港的體育發展方面仍有貢獻，但對當局而言，現在是適當時候考慮是否有需要改變或優化批出契約所基於的康樂用途，以應付社會需求的轉變。繼續免地價或以象徵式地價向私人體育會所批出契約的做法是否恰當，現在也是由當局加以檢討的大好時機。

2.30 審計署認為，民政事務局須制訂時間表，全面檢討私人遊樂場地契約政策，以確保在私人遊樂場地契約方面有最新的政府政策指引可供遵從，讓有關當局能以公平一致的方式處理所有契約續期工作。截至二零一三年三月三十一日，有 17 份契約尚未到期（包括八份批予私人體育會所的契約），當中四份會在二零一三至二零一五年期滿，另外兩份則分別在二零一八和二零二零年期滿。

---

註 25：私人體育會所營運的某些類別體育設施仍不常見於政府營運的場地，如射擊場、板球場、高爾夫球場和草地滾球場。

## 第 3 部分：“開放設施”規定的實施情況

3.1 民政事務局就私人遊樂場地契約用地上的私人體育會所訂有“開放設施”規定，本部分探討該等規定的實施情況。

### “開放”私人體育會所設施的歷史發展

#### 一九六九和一九七九年的政策決定

3.2 由於香港的已建設地區欠缺土地可供公眾使用，諮詢委員會在一九六八年報告中表示，私人遊樂場地契約應規定承租人把設施提供予適當主管當局所指定的合資格外界團體使用（見第 2.3(c) 段）。有關用途包括：

- (a) 學校、青少年團體及社福機構舉辦的運動會、體育及其他活動；  
及
- (b) 軍人及輔助部隊舉辦的運動會、體育活動、體操活動或表演。

諮詢委員會建議，主管當局在行使其權力時，應確定在該等場地作上述用途不會妨礙該場地獲得適當護理及保養，也不會妨礙承租人使用該等場地。

3.3 工作小組在一九七九年報告中再指出，根據一項問卷調查收集所得的資料，大部分承租人表示，在私人遊樂場地契約土地上提供的設施都獲得善用，但有部分場地使用率偏低。工作小組認為這些使用率偏低的設施可供外界團體使用（例如學校和社福機構），因此強烈建議主管當局按一九七九年特別條件所定，安排外界團體使用這些場地／設施。根據一九七九年特別條件，會所每星期須定出三個時段開放場地／設施（見第 2.5(g)(i) 段）。儘管如此，工作小組明白，在繁忙時間（例如周末和公眾假期），會所會員應可優先使用會所的場地和設施。

## “開放設施”規定的實施情況

3.4 根據一九六九和一九七九年的政策決定，幾乎所有私人遊樂場地契約都訂明，會所須在主管當局提出要求時讓合資格外界團體使用會所的場地和設施，每星期開放三個時段，每個時段三小時（“三乘三”開放規定）（註 26）。根據較近期的特別條件，主管當局及這些“外界團體”包括：

主管當局	外界團體
教育局局長	《教育條例》(第 279 章) 載列的學校
社會福利署署長	正接受社會福利署經常資助的非政府機構
康樂及文化事務署署長	附屬於個別國際聯會，並且是中國香港體育協會暨奧林匹克委員會會員的體育總會
公務員事務局局長	政府政策局／部門
民政事務局局長	正接受民政事務局經常資助的制服團體及青年組織

3.5 在一九九零年的審查工作（見第 1.14 段）中，審計署發現，合資格外界團體甚少使用私人體育會所的設施，而主管當局也沒有積極宣傳，表明會所設施是可供外界團體使用的。在跟進該項審查工作時，文康廣播局調查了合資格外界團體在一九九四年四月至一九九六年三月這兩年期間使用會所設施的情況。在私人遊樂場地契約用地上的 23 個會所報稱，在該段期間合資格外界團體使用會所的總時數為 11 700 小時。文康廣播局其後提出下列意見：

- (a) 外界團體使用的只是集中在幾個會所（即會所 13、會所 14、會所 21 及會所 22）。其餘絕大部分會所不常有外界團體使用；及
- (b) 體育總會基本上是主要使用者。

經調查後，文康廣播局在一九九六年得出結論，認為當局應在相關主管當局協助下，定期把關乎會所設施的資料交予各學校及其他機構傳閱，也應提醒各會所，會所有責任容許合資格外界團體使用其設施。當局應要求各會所簡化其訂場程序。

3.6 二零零一年，民政事務局提醒各主管當局，有需要把資料交予其轄下的學校及其他機構傳閱，但其後一直沒有為此採取任何進一步的跟進行動，直至

註 26：有四份私人遊樂場地契約並沒有訂明“三乘三”開放規定，但大致上訂有其他條文，把場地／設施開放予公眾使用。

二零一零年三月。因當時有很多私人遊樂場地契約即將期滿，當局須決定應否在政策上支持契約續期。二零一零年三月，民政事務局要求地政總署寄出調查表格，向各會所收集其會員和設施的基本資料(調查一)。二零一一年五及十月，民政事務局再進行兩項調查(調查二及調查三)。這三項調查的目的如下：

調查	目的
調查一 (2010年3月)	收集各會所的會員、員工數目、提供的設施，以及外界團體使用設施情況(如有)的基本資料。
調查二 (2011年5月)	收集各會所提供的設施、二零一零年外界團體使用設施的情況、會員情況和員工數目等資料。
調查三 (2011年10月)	收集可供會員、賓客及非會員(包括外界團體)使用的設施的詳細資料(例如種類、數目、時段、收費)，以及訂場安排、舉辦的國際賽事和宣傳工作等資料。

3.7 二零一一年五月，民政事務局在進行調查二前舉行簡介會，向所有私人遊樂場地契約承租人解釋契約所定的進一步“開放設施”安排。二零一一年七月，民政事務局告知立法會民政事務委員會，契約下次續期時，當局會要求所有承租人進一步開放設施予外界團體使用。具體而言，他們應：

- (a) 向外界團體開放設施，每月最少 50 小時，也應指定某些時段供外界團體優先使用；
- (b) 推行初級會員計劃，讓某個年齡以下的年青男女運動員只須繳付極優惠的入會費，便可成為會員；
- (c) 另外每月最少讓體育總會使用會所設施十小時，作為訓練或舉行賽事之用；及
- (d) 讓體育總會使用會所設施，舉辦認可國際賽事，讓公眾有更多機會觀賞在私人體育會所舉行的賽事。

根據新續期的私人遊樂場地契約，外界團體可直接向承租人預訂設施，無須透過主管當局辦理。

3.8 如上文第 2.6 段所述，行政會議在二零一一年七月通過，已於或將於二零一一或二零一二年期滿的現行私人遊樂場地契約，會根據一九七九年的政策

## “開放設施”規定的實施情況

---

決定獲得續期，但會所必須符合各項續期條件，包括規定向外界團體進一步開放設施的經修訂契約條件。

### 加強與進一步開放設施規定有關的宣傳工作

3.9 由二零一一年七月開始，為加強宣傳私人遊樂場地契約土地上承租人的體育設施的“開放設施”安排，民政事務局已採取下列措施：

- (a) 在文字媒體刊登廣告，以宣傳根據契約營運的處所有體育設施可供使用；
- (b) 要求承租人在其網站提供“開放設施”計劃(該計劃是為了開放設施供外界團體使用)的全部資料；
- (c) 要求主管當局把承租人處所有體育設施可供租用一事直接告知外界團體；
- (d) 透過主管當局把“開放設施”計劃的詳細資料發放給外界團體；
- (e) 把“開放設施”計劃的詳情告知民政事務總署轄下各民政事務處和中國香港體育協會暨奧林匹克委員會，以便轉告各有關方面；及
- (f) 把“開放設施”計劃的資料上載到民政事務局網頁。

3.10 在二零一三年六月的立法會民政事務委員會會議上，民政事務局向委員會重申，當局應鼓勵承租人(包括私人體育會所)進一步配合政府體育發展政策的主要目標，即：

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• 在社區推動體育</li><li>• 推動精英體育發展</li><li>• 促進香港作為國際體壇盛事中心</li></ul> |
|---|

在同一會議上，民政事務局還向立法會民政事務委員會匯報下述事宜：

- (a) 該局會按現行的私人遊樂場地契約政策為契約續期 15 年，惟須符合下列條件：

- (i) 有關用地無須作公共用途；
- (ii) 承租人並無明顯抵觸契約條件；及
- (iii) 承租人的會員政策不帶歧視性質。

此外，承租人須提交“開放設施”計劃，供民政事務局審批，而地政總署已根據核准計劃展開續約程序；

- (b) 民政事務局與二零一一或二零一二年到期契約的承租人逐一會面，並按每份契約用地上所提供的設施規模和種類，與承租人商討契約各項要求的詳情。該局也明確告知承租人，他們不應期望契約下次到期時，必然會再獲續期；即使契約獲得續期，當局也未必會繼續如先前般收取象徵式地價或採用相同的續約條款及條件；
- (c) 民政事務局已加強各方面的宣傳工作（見第 3.9 段）；及
- (d) 民政事務局已要求所有私人遊樂場地契約承租人，就其體育設施的使用情況提交季度報告。為改善監察過程，該局正申請撥款成立電子數據庫，並會進行抽查和因應投訴採取行動。如有理由就契約採取執法行動，該局會與相關執法機構跟進。

## 審查結果

3.11 行政會議在二零一一年七月通過，會所如符合進一步開放設施的規定，其私人遊樂場地契約應根據一九七九年的政策決定續期（見第 3.8 段）。民政事務局近兩年致力游說會所開放在契約土地上的設施（見第 3.9 及 3.10 段），不過有關的“開放設施”安排只適用於外界團體。

3.12 多年來，部分私人體育會所透過主辦重要國際體育賽事，為推動本港體育發展作出貢獻。例子如下：

## “開放設施”規定的實施情況

---

- 香港高爾夫球公開賽
- 香港六人板球賽
- 世界冠中之冠單人錦標賽
- 香港國際草地滾球精英賽
- 香港七人足球賽

3.13 在明白民政事務局訂定的進一步開放設施規定仍在推行初期的同時，審計署在本部分探討下列事宜：

- (a) 外界團體的使用率水平 (第 3.14 至 3.27 段)；
- (b) 藉“開放設施”安排達致的進一步開放設施的程度 (第 3.28 及 3.29 段)；
- (c) 私人體育會所“只招待會員”的政策與政府“開放設施”的目標之間的矛盾 (第 3.30 至 3.32 段)；及
- (d) 可能影響實施進一步開放設施規定的其他因素 (第 3.33 段)。

### 外界團體的使用率水平

3.14 私人體育會所會員往往須繳付相當高昂的入會費和月費。因此，他們期望可以在較高私隱度和會員專享的環境下使用會所的設施，這點可以理解。一九七九年特別條件規定私人遊樂場地契約承租人不得准許一些人士使用有關地段或其任何部分，當中包括“承批人的會員或會員的賓客、承批人的賓客和與承批人比賽的體育隊伍人員”以外的任何人士。不過，契約承租人可使用或准許他人使用有關地段或其任何部分為慈善活動或慈善團體籌款，或進行重要體育活動或其他公眾娛樂活動等，但承租人必須在至少六星期前以書面通知地政總署署長，並取得其書面同意。

3.15 在目前一輪私人遊樂場地契約續期之前，特別條件訂明，私人體育會所必須每星期最多以“三乘三”形式開放其設施，供合資格外界團體使用 (見第 3.4 段)。不過，直至二零一二年年中，民政事務局才公布，合資格外界團體可直接聯絡承租人，在指定時段使用康體設施作體育用途。只有在較近期續期的契約，才有特別條件訂明進一步開放設施的規定 (見第 3.7 及 3.11 段)。

### 先前的“三乘三”開放規定

3.16 儘管“三乘三”開放規定已定為在一九七九年後批出或續期的所有私人遊樂場地契約中的一項批地條件，但審計署發現，過去 13 年(二零零零至二零一三年年中)從沒有合資格外界團體要求主管當局助其使用會所設施。二零一三年七月，審計署對全部五個主管當局(見第 3.4 段)進行調查，有關主管當局向審計署確認：

- (a) 在過去 13 年間，並沒有收到合資格外界團體就使用私人體育會所設施提出的任何查詢或要求；及
- (b) 在二零一一年前並沒有定期向合資格外界團體發放信息，表明會所設施可供其使用。

調查結果與民政事務局在二零一一年向立法會匯報的情況相符。二零一一年十二月，民政事務局局長告知立法會，過去五年從沒有合資格外界團體要求主管當局協助讓其使用會所設施，而有不少外界團體直接與會所聯絡，以便使用會所設施。

3.17 儘管“三乘三”開放規定自一九七九年已經實施，但一九七九年報告卻沒有界定這項“三乘三”開放規定的計算方法(例如，“三乘三”開放規定是適用於個別設施抑或整套設施)。事實上，民政事務局在過去 30 年並沒有向私人體育會所提供如何明確計算“三乘三”開放規定的方法，而會所也從未提出有關查詢。換言之，在過去 30 年，當局從未清晰闡述或嚴格執行“三乘三”開放規定。

### 目前的進一步開放規定

3.18 較近期續期的私人遊樂場地契約的契約條件之一，是私人體育會所須提交“開放設施”計劃，供民政事務局審批(見第 3.10(a) 段)。正如上文所述，外界團體可直接聯絡會所，但如在預訂設施時遇到困難，也可向主管當局求助。此外，民政事務局要求會所就核准“開放設施”計劃下的設施使用率提交季度報告。這項安排由二零一二年第四季起實施，仍受舊契約條件約束的會所以自願形式參與，但當該等契約獲續期時，這項安排即成為契約條件之一(見第 3.10(d) 段)。另外，主管當局須向民政事務局提供每季統計數字，匯報轄下外界團體在使用會所設施方面的求助數字。

## “開放設施”規定的實施情況

---

3.19 根據較近期續期的私人遊樂場地契約的核准“開放設施”計劃，“開放設施”的時數是按使用設施時數來計算，換言之，使用某項體育設施一小時，便計算作一個使用設施小時。舉例說，外界團體使用一張乒乓球桌和一個網球場各一小時，便會計算作兩個使用設施小時。同樣，使用游泳池四條泳線一個小時，便會計算作四個使用設施小時。例五顯示民政事務局如何計算會所核准計劃的使用“開放設施”時數。

例五

計算核准計劃下的使用設施時數

1. 根據某會所的核准計劃，該會所承諾在下列時段向外界團體開放其網球場：

網球場數目	“開放設施”時間	每月使用設施時數 (註)
兩個	星期一至五(星期三除外) (上午十一時至下午四時)  星期三(下午二至四時)  公眾假期(不適用)	176 小時
一個	周末及公眾假期 (上午十一時至下午一時及 下午二至四時)  平日(公眾假期除外) (上午十一時至下午四時)	132 小時

2. 民政事務局向立法會民政事務委員會匯報，該會所承諾每月開放 720 個使用設施小時。該 720 個使用設施小時中，308 (176+132) 個可使用設施小時(見上文第 1 段)乃供外界團體使用其網球場，而 412 個可使用設施小時則供外界團體使用其他設施(即游泳池、籃球場和會議室)。

資料來源：審計署對民政事務局記錄的分析

註：民政事務局用以下方法來計算使用“開放設施”時數：

$$176 \text{ 小時} = 2 \times 5 \text{ 小時} \times 4 \text{ 天} \times 4 \text{ 星期} + 2 \times 2 \text{ 小時} \times 4 \text{ 星期}$$

$$132 \text{ 小時} = 4 \text{ 小時} \times 2 \text{ 天} \times 4 \text{ 星期} + 5 \text{ 小時} \times 5 \text{ 天} \times 4 \text{ 星期}$$

## “開放設施”規定的實施情況

---

3.20 在二零一三年六月有關私人遊樂場地契約的簡介會上，民政事務局促請各會所，即使契約尚未續期，也要開始按進一步開放設施的規定，把其體育設施開放予外界團體使用，並加強宣傳。民政事務局同時向立法會民政事務委員會匯報，該局與個別私人體育會所商討後，在 20 個契約用地上的會所（見表二）同意開放設施，時數遠高於每月 60 (50+10) 小時的最低標準（見第 3.7(a) 及 (c) 段）。

表二

會所承諾的每月“開放設施”時數及呈報的使用時數

私人遊樂場地契約	會所	承諾“開放設施”時數 (註) (a)	二零一三年三月的呈報使用時數 (使用設施時數) (b)	百分比  (c)= (b)÷(a)×100%
2	會所 2	710	33	4.6%
3	會所 3	656	0	0.0%
4	會所 4	280	27	9.6%
6	會所 6	1 692	618	36.5%
7	會所 7	320	34	10.6%
11	會所 5	660	12	1.8%
12	會所 10	490	50	10.2%
15	會所 12	504	103	20.4%
17	會所 13	1 389	1 583	114.0%
20	會所 16	1 200	709 (見第 3.23 段 例六)	59.1%
21	會所 17	2 302	356	15.5%
22	會所 18	720	97 (見第 3.23 段 例七)	13.5%
23	會所 19	2 250	126	5.6%
25	會所 21	3 320	545	16.4%
26	會所 22	1 178	81	6.9%
27	會所 23	161	51	31.7%
28	會所 13	382	0	0.0%
29	會所 24	272	0	0.0%
30	會所 25	320	30	9.4%
31	會所 26	284	0	0.0%
整體		19 090	4 455	23.3%

資料來源：審計署對民政事務局記錄的分析

註：在二零一三年三月底，上述 20 份契約中，只有五份在目前一輪續期工作中獲續期，即嚴格來說，上述核准計劃中只有五個已經生效。

## “開放設施”規定的實施情況

---

3.21 表二(a)欄顯示，各會所訂立“開放設施”計劃的情況令人鼓舞。然而，根據各會所向民政事務局提交的季度報告來看某時段(二零一三年三月)的實際使用概況(見表二(b)欄)，卻會看到在大多數個案中，實際使用時數都遠低於會所承諾的“開放設施”時數。審計署明白，嚴格來說大部分核准計劃在二零一三年三月仍未生效。不過，使用量數字偏低，反映民政事務局有需要繼續加倍努力，促請各會所多加宣傳，讓各界得知其體育設施可供外界團體使用。

3.22 截至二零一三年九月底，在辦理續約程序的23份私人遊樂場地契約中，民政事務局審批了其中20份契約的“開放設施”計劃。在餘下三份未獲批計劃的契約中，審計署注意到，民政事務局的記錄顯示，一個獲批契約作“康樂會所”之用的會所(見第2.10段例三)，其會所記錄顯示，在二零一二年十月(之前無須向民政事務局報告)至二零一三年六月期間都沒有外界團體使用其設施。此外，該會所除一個燒烤區外，可開放予合資格外界團體使用的設施有限。審計署也從民政事務局的記錄中注意到，該會所在二零一三年六月提出，在建議的“開放設施”計劃下提供水上運動訓練課程，但該會所須購買船隻和聘請一名經理安排課程，才可開辦有關課程。民政事務局有需要在給予批准前，密切監察有關會所將如何落實建議的“開放設施”計劃。

3.23 表二(b)欄僅顯示私人體育會所就外界團體在二零一三年三月使用設施情況呈報的時數。正如上文所述，大部分會所在契約續期前仍然是以自願性質作出呈報。民政事務局仍未定出會所在核准計劃下呈報外界團體使用設施情況的詳細指引，也未核實會所呈報的使用情況。由於沒有詳細指引，民政事務局也未作核實，審計署對一些呈報的使用時數的準確程度有所關注。其中兩個存疑的例子闡述如下：

## 例六

1. 某會所在獲民政事務局批准的計劃下，承諾每月開放 1 200 個使用設施小時。該會所報告稱，在二零一三年三月，外界團體使用該會所在契約土地上設施的時數為 709 小時。
2. 審計署發現，該 709 小時包括：
  - (a) 495 小時為使用網球場作比賽的時數，但會所無法出示訂場表等文件以證明設施由外界團體使用（根據民政事務局與會所商定的預訂程序，使用設施人士必須填寫訂場表）；
  - (b) 48 小時為附近一所學校透過私人安排使用一個網球場的時數，但同樣沒有訂場表可證明有關使用情況；及
  - (c) 4 小時為一個非政府機構使用兒童遊樂場的時數（並非核准計劃包括的體育設施）。

資源來源：審計署對民政事務局記錄的分析

## 例七

1. 另一會所在獲民政事務局批准的計劃下，承諾每月開放 720 個使用設施小時。該會所報告稱，在二零一三年三月，外界團體使用該會所在契約土地上設施的時數為 97 小時，使用設施包括該會所的網球場及會議室。
2. 不過，審計署發現，呈報的使用時數是兩個私人機構使用設施的時間，兩個機構都不屬於合資格的外界團體。其中一個機構使用有關設施來為該會所的會員及非會員提供收費訓練課程，另一個機構則使用會議室舉辦音樂課程。嚴格來說，使用會議室不應歸類為使用體育設施。

資源來源：審計署對民政事務局記錄的分析和實地視察

3.24 截至二零一三年九月底，23 份私人遊樂場地契約中有七份已獲續期（見第 1.12 段）。待全部契約續期後，“開放設施”規定便會得以落實，為此，審計署認為民政事務局必須盡早發出更詳細的指引和設立適當機制，以監察按季呈報的使用情況。

## “開放設施”規定的實施情況

---

3.25 民政事務局表示，私人體育會所有部分設施可能較少被外界團體使用，原因是這些外界團體並不知道可使用有關設施，或有關設施並非設於方便的地點。民政事務局認為這種情況可藉增加宣傳及派發資料而得到改善，包括要求會所在網頁公布有關設施的資料，並把有關資料上載至民政事務局和主管當局的網頁。

3.26 已知悉的是民政事務局近年更加積極透過各種途徑加強宣傳，包括要求會所在其網頁提供有關“開放設施”計劃的資料，並把該等計劃的詳情上載至民政事務局的網頁（見第 3.9(b) 及 (f) 段）。

3.27 根據民政事務局的記錄，獲會所准許使用其設施的使用者有三大類，即會員、非會員（包括會員的賓客）和外界團體。民政事務局在審批會所“開放設施”計劃時考慮的其中一項主要準則，就是會所是否向外界團體收取合理費用。在評估收費是否合理時，民政事務局會參考康文署就使用同類公眾體育設施所定的收費。審計署分析過各會所訂定的收費表，發現大部分會所收取的費用普遍與康文署的收費相若或略高。

## 藉“開放設施”安排達致的進一步開放設施的程度

3.28 如第 3.20 段表二顯示，私人遊樂場地契約土地上的私人體育會所已同意每月對外開放設施，合共接近 20 000 個使用設施小時，情況令人鼓舞。不過，審計署留意到，不少會所匯報的實際使用時數遠低於承諾的“開放設施”時數，可能由於有某些因素阻礙外界團體使用會所設施（見第 3.33 段）。此外，審計署對核准計劃有以下意見：

- (a) 如第 3.17 段所解釋，以往採用每星期“三乘三”的開放規定（即每星期三個時段，每個時段三小時），但卻沒有界定計算方法。再者，“三乘三”開放規定過往從沒有有效執行。由於核准計劃下每月“開放設施”的時數是按“使用設施時數”計算，故難以就兩項安排作出具意義的比較；
- (b) 雖然個別會所在核准計劃下承諾的“開放設施”時數（將於新私人遊樂場地契約續期時生效）一般已遠遠超出每月最少開放 60(50+10) 小時的規定（見第 3.7(a) 及 (c) 段），但已續期的契約也訂立了批地條件，規定承租人每個曆月提供體育設施的時數累計應“不少於 50 小時”。民政事務局表示：

- (i) 以每月最少開放設施 50 小時的規定作為契約的劃一基準，是考慮到一些會所可能因規模較小、設施不多而未能承諾大量“開放設施”；及
- (ii) 迄今，獲民政事務局批准計劃的所有私人體育會所承諾開放設施的時數都遠遠超出最少 50 小時的規定，有些甚至多於 1 000 小時。

審計署知悉民政事務局的解釋，但鑑於即使規模較小的會所，其承諾每月開放設施的時數亦遠遠超過 50 小時，因此關注到，以如此低的開放時數作為契約的一個最低條件，做法是否適切；及

- (c) 在會所核准計劃下，部分設施的“開放”時段屬較不太熱門的時段(例如在午膳時間的時段)或較短的時段(例如以兩小時為限的時段)。現以例八說明如下：

例八

某會所開放的設施

設施	“開放設施”時段
游泳池一條泳線	五至十月 (每天下午八至十一時) 十一至四月 (每天下午七至九時)
一個羽毛球場	平日(公眾假期除外) (上午十一時至下午二時)
兩個網球場	周末及公眾假期 (中午十二時至下午二時)  平日(公眾假期除外) (上午十一時至下午二時， 另設下午六至十一時的時段供某特定體育總會使用)
一張乒乓球桌	每天 (上午十一時至下午二時)
一條高爾夫球練習球道	每天 (上午十一時至下午六時)
一張桌球桌	每天 (上午十時至下午二時)
一個保齡球場(兩條球道)	每天 (上午九時至下午一時)
<b>審計署的意見</b>	
<p>審計署留意到，部分設施的“開放”時段主要在午膳時間(見上表陰影列)。根據會所向民政事務局提交的季度報告，外界團體在二零一三年三月使用網球場的33個使用設施小時，全都在晚上。</p>	

資料來源：審計署對民政事務局記錄的分析

3.29 審計署明白，根據呈報的資料，外界團體對部分私人體育會所設施的使用量偏低，原因可能是大多數核准“開放設施”計劃仍未落實。不過，審計署認為民政事務局有需要進一步加強宣傳工作，例如，該局應聯同教育局鼓勵在會所(如例八的會所)附近的學校更多使用會所的設施，以推廣學校的體育發展。審計署也留意到，少數會所間或容許慈善團體使用契約土地作籌款用途(見第 3.14 段)。這類活動是特別條件容許的，並可促進市民的福祉。

### 私人體育會所“只招待會員”的政策與政府“開放設施”的目標之間的矛盾

3.30 部分在私人遊樂場地契約用地上的私人體育會所投放了大量金錢和人力興建設施，而某些會所的會員也支付了相當高昂的入會費和月費。因此，這些會所給予會員優先考慮是理所當然的。

3.31 民政事務局的調查結果(見第 3.6 段)也顯示，很多會所不願進一步開放設施的原因眾多，包括其設施的容量有限和會員的使用量甚高。在民政事務局二零一零和二零一一年的調查中，部分會所提出的意見載列如下：

## “開放設施”規定的實施情況

- 大多數會所會員都在周末使用會所設施。有些會員已投訴每個場次(例如網球)之間的輪候時間過長。
- 會所難以容許外界團體在周末或公眾假期使用其設施，因為會員在這些時段的使用量很高。
- 假使會所只遵守現行規定，即開放設施至每星期九小時，而外界人士也盡用這九小時，會所已面對重大困難。如再增加每月的要求開放時數，情況只會更差，因為會所的人力資源有限，而職員有需要在場的情況卻會增加。職員在場是要密切監察和協助合資格外界團體，確保他們的行為符合會所的規定並正確使用會所設施。再提高這個使用量只會增加出現“樽頸”的情況，會所會員及外界團體都會感到不滿。
- 由於設施有限，而且須重新調配會所員工，進一步開放設施存在困難。
- 如使用者穿着不當鞋類或不正確投球，球場地面會極易損毀至不能修復。除非曾接受特別訓練，容許初學者隨意使用這些草地運動場，會對設施造成嚴重破壞。
- 會所難以再延長開放設施的時間。

3.32 會所“只招待會員”的政策與政府為切合公眾利益而開放更多會所設施予非會員的目標有矛盾，這是可以理解的。審計署認為，香港的情況較為獨特。審計署留意到，根據民政事務局的研究，海外國家／城市(例如新加坡、日本、悉尼、紐約和多倫多)的私人體育會所一般不會免費或以象徵式費用獲准使用土地或獲批租用土地。因此，這些會所可自行制訂入會要求、會員和非會員使用設施的費用，以及其設施可開放給外界團體使用的程度。鑑於本港私人遊樂場地契約土地上的私人體育會所的歷史發展，當局有必要因應各有關方面的需要和要求，定期就政府的私人遊樂場地契約政策作全面檢討，並在這兩個互相矛盾的目標之間取得適當平衡。

### 可能影響實施進一步開放設施規定的其他因素

3.33 推行核准“開放設施”計劃，並非意味着外界團體使用私人體育會所體育設施的情況必然會增加。阻礙外界團體使用會所設施的因素很多，包括：

- (a) **認為設施只供某些人專用** 要拋開這種成見，殊不容易。不少人認為會所只開放予富裕或有優越社會關係的人士；
- (b) **容量有限** 正如某些會所(見第 3.31 段)指出，會所設施的容量有限，加上可用人手不足，實在無法再大量開放轄下設施；
- (c) **預訂規定** 會所大多定有預訂規定(通常在使用設施前至少 21 至 30 天)，有數個會所更規定須在使用日期前一至三個月預訂設施。雖然預訂安排可讓外界團體優先預訂設施，但須按既定程序事先預訂設施，卻減低外界團體欲以較短時間通知會所欲使用其設施的彈性；及
- (d) **有需要加強宣傳** 根據核准計劃，會所必須在其網頁發布下述資料：
  - (i) 可供外界團體使用的設施和時段、收費，以及申請規定；
  - (ii) 可供體育總會運動員或代表隊使用的設施和時段、收費，以及申請規定；
  - (iii) 舉辦國際賽事的申請規定；及
  - (iv) 初級會員計劃的詳情。

審計署發現，截至二零一三年九月底，在 20 項核准計劃中(見第 3.20 段表二)，有些會所的網頁沒有提供部分在上文第 (i) 至 (iv) 項所述的資料，更有不少會所發布的資料只有英文版。在 20 項核准計劃中，13 項計劃在有關會所的契約獲續期後便會生效。有鑑於此，民政事務局有需要促請有關會所加快宣傳工作。

## 第 4 部分：監察遵從契約條件的情況

4.1 本部分探討政府為監察私人體育會所遵從私人遊樂場地契約的批地條件而進行的工作。

### 私人遊樂場地契約的主要批地條件

4.2 契約(無論是否私人協約批地)一般載有大量條款及條件，涵蓋範圍包括用途、發展條件、車輛通道、停車位規定等。當中一些條件還受契約管理範圍以外的立法和執法制度實質規管，涉及其他執法當局。一個明顯的例子是建築工程屬屋宇署的職權範圍，並受《建築物條例》(第 123 章)規管。

4.3 除第 3 部分討論的“開放設施”規定外，現有的私人遊樂場地契約一般載有下列主要批地條件：

- (a) **用途** 會所應使用私人遊樂場地契約用地作批地條件中界定的康樂用途，而不得作其他用途，包括：
  - (i) 商業用途；
  - (ii) 商業宣傳；及
  - (iii) 居住用途(會所為受僱在其土地上工作的人士提供住宿地方除外)；
- (b) **在地段進行重新發展／新發展的限制** 除非獲地政總署署長事先書面同意，否則會所不得在該地段上建造任何建築物或構築物，或在任何現有建築物或構築物進行擴建工程。會所亦須就發展該地段向地政總署署長提交總綱圖，以供審批。除非獲地政總署署長事先書面同意，否則不得對總綱圖作出修訂、改動或變更(見第 2.8(e)(i) 及 (ii) 段)；及
- (c) **轉讓** 會所不得以轉讓、按揭、作押記、批租、分租、放棄管有或其他方式處置有關地段或其任何部分，或其上任何建築物或其中任何權益，或其上任何建築物的任何部分，或訂立任何協議以作出以上所述者。

4.4 免地價或以象徵式地價批出的私人協約批地，當局一般不容許在土地上進行商業活動和分租。至於免地價或以象徵式地價批予私人體育會所的私人遊樂場地契約，雖然政府要求會所盡量善用契約用地以配合批地目的，但不容許會所從事牟利的商業活動或把契約用地上處所的任何部分分租予其他人士或機構從事該等活動（見第 4.3(a)(i) 及 (c) 段）。

### 審查結果

4.5 基於上述背景，本部分探討下列事宜：

- (a) 監察遵從批地條件的情況（第 4.6 至 4.12 段）；
- (b) 懷疑違反批地條件的情況（第 4.13 段）；及
- (c) 部分契約採用了有用的批地條件，但其他契約卻沒有（第 4.14 及 4.15 段）。

### 監察遵從批地條件的情況

4.6 對於政府為監察遵從批地條件而進行的工作，審計署選定了兩個範疇作審查，即進行巡查以確保私人遊樂場地契約用地用作預定用途（第 4.7 至 4.10 段）及地政總署發現的常見違規情況（第 4.11 及 4.12 段）。

#### *進行巡查以確保契約用地用作預定用途*

4.7 批出私人遊樂場地契約予私人體育會所，是為發展及進行體育和康樂活動。會所不得使用契約用地作任何其他用途，而遵從批地條件是契約續期的先決條件。因此，當局早應設立機制以監察契約用地的使用情況。雖然違反某些批地條件的情況是由其他執法當局負責規管的（見第 4.2 段），但地政總署須在契約續期工作中，跟進這些仍未解決的個案，並透過聯絡相關執法當局，確保違規情況在契約續期前得以解決。舉例說，下文第 4.11 段例九和例十涉及“須遵從清拆令的違例建築工程”和“須遵從勘測令和修葺工程令的危險斜坡”，跟進工作屬屋宇署的職權範圍。

## 監察遵從契約條件的情況

---

4.8 正如第 2.11 段所述，雖然民政事務局是私人遊樂場地契約的政策局，但批地條件並沒有訂明契約用地上提供的設施須由該局加以審批，也沒有訂明該局須確保只有合理比例的契約用地用作社交及附屬設施。契約條件也沒有訂明民政事務局在就契約續期給予政策支持前，必須信納有關用地的發展繼續符合批地的許可用途。審計署還留意到，民政事務局和地政總署對雙方在監察契約用地用作許可用途和進行實地巡查兩方面各自負責的範圍和職責，並沒有清楚界定。就此，審計署留意到立法會民政事務委員會在二零一三年六月通過議案，促請當局就私人遊樂場地契約的審批及續期事宜設立監察及審核機制，以維護公眾利益。

4.9 二零一三年九月，民政事務局告知審計署，該局作為政策局，一般不會負責進行定期實地巡查以找出違例建築工程或確保遵從與工程有關的命令。該局信賴具專業知識的部門進行有關工作。不過，該局表示會在契約續期後，對承租人有否遵從第 3 部分所述的進一步開放設施規定，讓外界團體更多使用承租人的體育設施，會予監察。

4.10 另外，沒有證據顯示地政總署本身有進行定期的實地巡查，以確保有關土地用作預定用途，即符合私人遊樂場地契約的用途及相關條件（見第 4.3 段的例子）。根據地政總署的內部指引，如接獲投訴／轉介，又或因私人遊樂場地契約將要續期而須向地區地政會議提交續期建議，該署便會派員巡查。換言之，如契約期內該署沒有接獲投訴／轉介，巡查工作只會每隔 15 年在契約續期時進行。

### 地政總署發現的常見違規情況

4.11 地政總署在進行目前一輪契約續期工作期間（由二零一零或二零一一年開始進行），在實地巡查中發現一些常見的違反批地條件情況。這些常見違規情況包括：

- 違例建築工程（如例九）
- 斜坡失修（如例十及例十一）
- 違反用途限制（如例十三提及的一個會所）
- 佔用政府土地

例九

在某私人遊樂場地契約用地上的違例建築工程

1. 某會所獲批私人遊樂場地契約，涉及一幅面積約 2 公頃土地供會員使用。根據批地條件，除非獲地政總署事先書面批准，否則除了已在該地段上建造的現有建築物或構築物外，該會所不得建造任何建築物或構築物（見第 4.3(b) 段）。批地條件也訂明，地段內可進行興建工程的面積不得超過 528.6 平方米。
2. 該份私人遊樂場地契約於二零一二年六月期滿。在日前一輪契約續期工作中，地政總署分別於二零一一年六月和二零一三年五月進行實地巡查，期間發現：
  - (a) **第一次巡查** 契約用地上的總建築面積約有 1 730 平方米，較批地條件訂明的准許建築面積大幅多出約 1 200 平方米；及
  - (b) **第二次巡查** 在該用地上發現有 17 座構築物並沒有涵蓋於任何核准建築圖則內。
3. 地政總署先後於二零一二年六月和二零一三年四月發出警告信，要求該會所移除違例建築工程。在二零一三年七月的會議上，地區地政會議決定，該會所必須符合各項要求，其契約方可續期，其中包括移除所有違例建築工程並獲屋宇署確認。經徵詢屋宇署的意見後，地政總署認為在上文第 2(b) 段所述的 17 座構築物中，有 16 座屬違反契約的違例建築工程。截至二零一三年九月，該 16 座構築物並無獲屋宇署根據《建築物條例》給予批准，也沒有按批地條件的規定獲地政總署批准。

資料來源：地政總署的記錄

例十

長期未按危險斜坡修葺令修葺斜坡

1. 一九九九年，屋宇署根據《建築物條例》第 27A 條向某獲批私人遊樂場地契約的會所發出危險斜坡修葺令。二零零五年，該會所申請交還所涉及的斜坡，而毗鄰地段的擁有人藉申請增批地段和短期租約要求批出該斜坡。有關申請由地政總署辦理，直至申請於二零零八年年中撤回。二零一零年七月，地政總署促請該會所在有關契約於二零一一年十二月期滿前完成斜坡維修工程。截至二零一三年七月，該份契約仍根據“暫緩”安排等待續期。

2. 為處理契約續期事宜，地政總署人員在二零一二年六月進行了一次實地巡查。其後，地政總署就下列違規情況向該會所發出警告信：(a) 根據《土地登記冊》，有關地段內有一幅斜坡未按屋宇署發出的危險斜坡修葺令進行修葺；及 (b) 在有關地段發現未有獲地政總署事先書面批准而興建的違例構築物。地政總署已促請該會所糾正有關情況。

3. 跟進危險斜坡修葺令的工作基本上是屋宇署的責任。在地區地政會議於二零一三年二月舉行的會議上，屋宇署表示已在一九九九年向該會所發出危險斜坡修葺令，但違規情況未獲糾正。屋宇署計劃在二零一三年五月展開斜坡修葺工程，並會在工程完成後，向會所追討費用（估計約為 600 萬元）。工程預計需時 16 個月完成。地區地政會議決定押後為契約續期，待會所符合危險斜坡修葺令的要求並清繳屋宇署進行修葺工程的費用後再行處理。

資料來源：地政總署／民政事務局的記錄

4.12 正如上文所述，地政總署為目前一輪契約續期工作進行巡查時，發現了一些常見的違規情況。為糾正這些情況，地政總署已要求有關的私人體育會所提交時間表，通知當局何時糾正違規情況（見例十一）。如該會所未能按照時間表或在合理時間內糾正違規情況，“暫緩”期將不會延長或契約將不獲續期。

例十一

斜坡修葺工程要到二零一四年五月才竣工

1. 某會所獲批私人遊樂場地契約，涉及一幅面積約 6 公頃土地供會員使用。該契約在二零一二年六月期滿。二零零八年，屋宇署就有關地段發出兩份危險斜坡修葺令。在地區地政會議於二零一二年十一月舉行的會議上，當局提醒該會所盡快進行斜坡修葺工程。
2. 屋宇署依據危險斜坡修葺令提出檢控。二零一三年六月，地政總署提醒該會所立即採取行動，在政府處理契約續期申請前進行糾正工程。該會所其後向地政總署提交工作計劃，預定在二零一四年五月或之前完成斜坡修葺工程。地政總署徵詢屋宇署的意見，屋宇署對工作計劃並無提出負面意見。二零一三年九月，屋宇署通知地政總署，該署已發出同意書，准許該會所就其中一份危險斜坡修葺令展開斜坡修葺工程。現時有關契約繼續根據“暫緩”安排等待續期。

資料來源：地政總署的記錄

懷疑違反批地條件的情況

4.13 鑑於民政事務局和地政總署都沒有定期實地巡查私人遊樂場地契約土地，政府實難以及時發現違反批地條件的情況。審計署留意到的懷疑違規情況包括：

- 違反及可能違反用途限制和轉讓規定 (如例十二及例十三)
- 發展計劃圖未獲批准 (如例十四)
- 高爾夫球場果嶺費未獲批准 (如例十五)

例十二

違反及可能違反用途限制和轉讓規定

1. 懷疑在私人遊樂場地契約土地上進行商業活動／分租

1. 如第 2 部分所述，為迎合會員的不同需要，部分私人體育會所會在私人遊樂場地契約土地上提供各式各樣的非體育設施，包括食肆、酒吧、體育用品／禮品店、按摩室／蒸汽浴室／卡拉 OK 房和理髮店。會所可能無法自行營運林林總總的設施和服務，故此外判該等服務的管理／營運予第三方。

2. 根據二零一三年七月向 14 個以抽樣方式選出的私人體育會所進行查詢(在地政總署協助下進行)的結果，並輔以審計署在商業登記和公司查冊兩方面取得的資料，審計署發現：

- (a) 在 11 個會所中，約 20 項社交和附屬設施(包括十間食肆、一間酒吧、體育用品店、理髮店、按摩室、一間足部反射按摩店、一間美容院和一間健身室)由第三方提供(13 項設施由私營牟利公司經營，餘下 7 項則以獨資或合伙形式經營)，當中有些第三方使用會所的地址作商業登記；
- (b) 部分會所在經審核帳目中，把一些收入項目呈報為營運收入，例如“食肆收入”、“來自膳食供應商的款項”、“特許費用收入”、“來自膳食供應商的佣金”、“來自美容院的佣金收入”和“來自膳食公司的特許費用”等。因准許第三方在會所提供飲食服務而獲得的收入，最多達 1,800 萬元(總額)或 400 萬元(淨額)。一個會所在經審核帳目中，呈報一項因發出特許讓其他人士使用其物業而引致的物業稅撥備金；
- (c) 某一會所在經審核帳目中披露，其內一間中式食肆的營運公司與會所執行委員會的一名成員有關連。根據在經審核帳目呈報的資料，會所來自食肆的收入是“一筆固定款項或按食肆營業額計算的或有款項兩者中的較高者”；及
- (d) 部分私人體育會所的食肆和酒吧對外開放。其中兩個私人體育會所的食肆／酒吧更在其食肆／酒吧的官方網頁上刊登廣告，並提供預訂表格。

例十二 (續)

**審計署的意見**

3. 審計署未能確定第三方在私人遊樂場地契約用地上經營上述業務是否屬批地條件所不容許的商業活動或分租安排 (見第 4.3(a)(i) 及 (c) 段)。

4. 審計署認為，民政事務局和地政總署有需要跟進在私人遊樂場地契約用地上的這些活動，並確定在制訂批地條件時，有否考慮到該等活動。鑑於審計署的查詢只涵蓋一些選定的會所，民政事務局和地政總署有需要對其他在契約用地上運作的會所進行類似審查 (如有需要，可擴大查核範圍)，以全面掌握這些做法的情況及確定其是否恰當。

5. 審計署留意到，一份批予會所 9 (不包括上文第 2 段所述以抽樣方式選出的 14 個會所內) 的私人遊樂場地契約，在一九八六年曾作出契約修訂，容許會所在補繳地價後，分租契約用地上建築物的一部分予一所銀行，用作提供銀行服務。

**II. 在某私人遊樂場地契約用地上舉辦婚宴／宴會活動**

6. 批地條件並不容許會所使用契約用地作商業用途。二零一三年五月，有傳媒報道某會所在契約用地上為公眾舉辦婚宴／宴會活動，地政總署因而進行查詢，並發現：

- (a) 該會所多年來都有參與婚禮展銷會；及
- (b) 在過去五年，該會所在契約用地上為公眾舉辦了約 90 場婚宴。公眾須支付額外的服務費。

7. 二零一三年九月，該會所告知地政總署，已停止接受公眾預約舉辦婚宴。二零一三年十月初，地政總署告知該會所，除契約准許的人士外，容許其他人士在契約用地上舉辦婚宴，即屬違反批地條件。

例十二 (續)

III. 把某私人遊樂場地契約用地上的船隻貯存庫／泊位租予政府部門

8. 根據地政總署的記錄，某會所由二零一零年十一月開始，把一個船隻泊位租予一個政府部門(每月收取租金)，供其巡邏艇停泊。此外，該會所也一直把一個船隻貯存庫長期租予另一政府部門(每月收取租金)，供其存放一艘快艇。

9. 審計署關注到該會所出租契約用地的地方予政府部門的做法是否恰當。在回應審計署的查詢時，地政總署要求該兩個政府部門提供其與該會所簽訂的協議。截至二零一三年九月，地政總署仍在徵詢法律意見，以確定有關協議是否違反批地條件。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄和審計署的研究

例十三

未經地政總署批准在私人遊樂場地契約用地上裝設無線電發射站

1. 根據地政總署在二零零二年發出的作業備考，契約如規定不得作商業用途(例如私人遊樂場地契約)，在契約涵蓋的任何建築物裝設無線電發射站即屬違反批地條件，因為有關裝置和設備被視為屬於商業性質。因此，有關方面必須為無線電發射站申請豁免書。

2. 審計署留意到，最少有兩個私人體育會所在其契約用地上的會所建築物天台裝設無線電發射站。不過，該兩個會所並沒有根據地政總署發出的作業備考和當時的電訊管理局(現為通訊事務管理局辦公室(通訊辦)——註1)發出的須知，申請任何豁免書。

例十三 (續)

3. 就其中一個會所來說，雖然地政總署在二零零八和二零零九年已收到流動網絡服務營辦商向通訊辦就裝設有關裝置而提交的申請書副本，但該署為目前一輪契約續期工作在二零一二年六月進行巡查時，才發現該會所裝設了有關裝置。當日收到提交予通訊辦的申請書副本後，地政總署已提醒營辦商須按該署的作業備考申請豁免書，但該署並沒有收到營辦商提交的豁免書申請，也沒有收到通訊辦有關已給予批准的通知。檢閱了該會所的經審核帳目後，審計署留意到，該會所自二零零一年起已授權流動網絡服務營辦商在其處所裝設和維持射頻設備，並自此每年獲得特許費用收入。二零一二年六月進行巡查後，地政總署向該會所發出警告信，要求該會所糾正違規情況。二零一三年一月，地政總署再進行實地巡查時發現，所有無線電發射站均已移除。

4. 至於另一個會所，雖然在二零零六至二零一二年期間，不同流動網絡服務營辦商向通訊辦提交的八份申請書的副本已送交地政總署，而該署為目前一輪契約續期工作而進行實地巡查時，並沒有發現有關裝置。地政總署也沒有就營辦商並未提交豁免書申請作出跟進(註 2)。根據該會所截至二零一二年六月三十日的周年經審核帳目，該會所因容許在其處所天台裝設有關裝置而獲得特許費用收入。二零一三年九月初，地政總署通知該會所違反了批地條件，並要求該會所糾正違規情況。截至二零一三年十月，地政總署仍與該會所跟進這宗個案。

資料來源：地政總署的記錄

註 1：自二零零九年，通訊辦已實行“一站式申請程序”，以規管無線電發射站的裝設。根據通訊辦發出的須知，流動網絡服務營辦商須作出聲明，表明無線電發射站的裝設在各方面均符合相關政府部門的規定(包括地政總署的相關契約條件)，或確認已向地政總署提交必要的短期豁免書申請。地政總署收到申請人提出的短期豁免書申請後，須負責處理有關申請。即使通訊辦發出牌照，如短期豁免書申請被拒，有關牌照亦會撤銷。

註 2：二零一三年十月初，地政總署告知審計署，在收到流動網絡服務營辦商向通訊辦提交的申請書副本時，該署不會核實每宗個案是否都涉及豁免書申請，而是依賴營辦商按通訊辦所發須知遵從自我申報制度的規定。地政總署亦會處理收到的豁免書申請，並會查核通訊辦所選定的樣本個案。

例十四

某私人遊樂場地契約用地的發展計劃圖未獲地政總署批准

1. 某份私人遊樂場地契約的批地條件規定，會所須提交總綱圖，供地政總署審批。此外，除非事先獲地政總署書面同意，否則會所不得對上述圖則作出任何修訂、改動或變更（見第 2.8(e)(ii) 段）。
2. 一九九五年，會所在契約用地上展開重建工程前，向地政總署呈交總綱圖。地政總署表示原則上可以接納這份總綱圖，但會所必須解決將來可能使用該地段一部分作公共工程一事及其他問題。其後，會所仍繼續提交多份建築圖則，但此事一直未獲解決。雖然屋宇署已根據《建築物條例》批准這些建築圖則，但地政總署卻以總綱圖（應先於建築圖則審批）未獲批准為由，拒絕批准這些建築圖則。截至二零一三年八月，會所呈交的總綱圖和自一九九五年起呈交的所有建築圖則仍未獲批。
3. 即使地政總署拒絕批准會所的建築圖則，會所仍繼續進行建築工程。在未獲地政總署批准的情況下，會所於二零零六年在契約用地上加建了兩間飲食店、一個室內保齡球場和一個兒童遊樂場。
4. 二零一三年九月，地政總署告知審計署，妨礙審批總綱圖的因素已經消除（即上文第 2 段所述將來可能使用該地段一部分作公共工程一事已得到解決）。該署會在諮詢民政事務局後，盡快處理總綱圖和建築圖則的審批。

資料來源：地政總署的記錄

例十五

某私人遊樂場地契約用地上的高爾夫球場供公眾使用的情況

1. 一九七四年七月，行政局通過把一份私人遊樂場地契約批予一個會所，並要有條件規定會所的高爾夫球場須供公眾使用。根據行政局指示，該契約加入批地條件，訂明該會所須容許本地訪客在平日（公眾假期除外）使用契約用地上的高爾夫球場，但須符合以下規定：

- (a) **本地訪客的果嶺費** 繳付由當時的新界民政司（自一九八二年起由地政總署署長接管這項職責）不時批准的果嶺費，而該收費應與所指明的另一會所的收費相若；及
- (b) **公眾使用設施的整體上限為可 usage 量的 10%** 以地段內高爾夫球場的每日可 usage 量的 10% 為上限，25 歲或以下人士則不受限制，以便可較多使用球場 [ 批地條件另有條文規管合資格外界團體可透過主管當局預訂會所設施（包括高爾夫球場）的安排，有關討論載於第 3 部分 ]。

審查結果

2. 儘管該契約加入上文第 1(a) 及 (b) 段的契約條件，但對於如何審批該會所向本地訪客收取的果嶺費、如何加強宣傳，表明高爾夫球場開放予公眾使用，以及如何預訂場地和報告本地訪客使用量統計資料等，地政總署卻沒有諮詢民政事務局及與該會所議定做法。

3. 有關上文第 1(a) 段所述的契約條件，會所從未就行政九洞高爾夫球場提交任何收取果嶺費的建議供地政總署審批。至於 18 個球洞的高爾夫球場，會所最後一次提交收取果嶺費的建議是在一九九四年。因此，獲批准的果嶺費仍然是地政總署在一九九四年所批准的 1,000 元。不過，在二零一零年四月就有關私人遊樂場地契約續期一事的往來文件中，會所告知民政事務局和地政總署，在九至五月期間，會所就 18 個球洞的高爾夫球場向本地訪客收取的果嶺費為 1,800 元（在六至八月期間則為 1,600 元）。在回應地政總署二零一三年九月的查詢時，會所回覆指找不到證據顯示一九九四年後，該會所有提交過關於果嶺費的建議，但該遺漏並不是故意的。

### 例十五 (續)

4. 至於上文第 1(b) 段所述的契約條件，審計署留意到，地政總署未有採取任何措施，以確保該會所遵守有關契約條件。直至傳媒向地政總署提出查詢，指該會所只許持有“差點卡”的人士才能使用高爾夫球場的做法是否符合契約條件的規定，地政總署才在二零一零年五月向會所查詢此事。儘管已徵求法律意見，但地政總署在接獲傳媒查詢後並沒有適時跟進，以確定會所是否遵從契約條件。

5. 直至二零一三年九月中，地政總署才要求該會所提供多項資料，包括可以證明該會所有遵從上文第 1(b) 段所述條件的證據，例如：(a) 訂場手續；(b) 本地訪客使用場地的統計數字 (有別於外界團體根據核准“開放設施”計劃使用場地的統計數字)；及 (c) 兩個高爾夫球場的每日可使用量。同月，該會所向地政總署提供部分上述資料。

6. 截至二零一三年十月中，地政總署仍在審視該會所提供的資料。民政事務局表示，如地政總署需要體育政策方面的意見，可就審查結果諮詢該局。

資料來源：地政總署 / 民政事務局的記錄

### 部分契約採用了有用的批地條件，但其他契約卻沒有

4.14 審計署在這次審查工作中留意到，部分現有的私人遊樂場地契約訂明了一些有用的批地條件，有助有效執行政府有關私人遊樂場地契約的政策。不過，其他現有的契約卻沒有訂明類似的條件。例子如下：

- (a) 根據政府的土地政策，只有非牟利團體可以用象徵式或優惠地價獲得私人協約批地，而一九六九及一九七九年的政策決定也規定，只有非牟利團體提出的私人遊樂場地契約申請，才會獲得考慮。然而，審計署發現，只有少數契約有明確條文規定承租人必須是非牟利團體。
- (b) 承租人如免地價獲得私人協約批地，便必須採用不帶歧視性質的會員政策(只有兩份契約訂明這條件——註)。
- (c) 承批人必須容許公眾每天(星期六、日及公眾假期除外)使用地段內的高爾夫球場(只有一份契約採用這條件)。
- (d) 為免生疑問，協議雙方同意，就本協議而言，(一系列的康樂活動)會被視作通常與會所有關連的活動(只有一份契約採用這條件)。
- (e) 承批人所發出的債權證，除了由債權證持有人的妻子或丈夫或子女等繼承外，一律不得以其他任何方式出讓或轉讓，但債權證持有人可以把債權證交還承批人，以換取由承批人決定的代價(只有一份契約按行政局指示採用這條件)。
- (f) 如未能事先取得地政總署署長的書面同意，承租人不得更改或增補在簽訂本協議當日生效的《組織章程大綱及章程細則》(七份現有契約都沒有訂明這條件)。

註：地政總署解釋，根據一九七九年報告，為執行採用不帶歧視性質的會員政策這項原則(見第 2.5(c) 段)，私人遊樂場地契約用地上的私人體育會所必須更改其《組織章程大綱及章程細則》以符合有關準則。因為預期所有會所都已遵從這項準則，所以一九七九年特別條件並沒有包括有關不帶歧視性質的會員政策的條件。

4.15 據悉，上述一些批地條件未必包括在行政局通過的一九七九年特別條件內(見第 2.5(g) 段)，但由於情況改變，當局在其後簽訂的一些私人遊樂場地契約採用了該等批地條件。審計署認為，為了日後更有效執行政府有關私人遊樂場地契約的政策，民政事務局須考慮第 4.14 段所載的審查結果，聯同地政總署仔細審視現有私人遊樂場地契約，並在長遠而言改善批地條件。

## 第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討目前一輪私人遊樂場地契約續期工作的進度及面臨的挑戰，以及載述審計署就未來路向的建議。

### 目前一輪私人遊樂場地契約續期工作的進度

5.2 如第 1.12 段所述，有 23 份批予私人體育會所的私人遊樂場地契約已在二零一一或二零一二年期滿。截至二零一三年九月三十日，其中 16 份仍根據“暫緩”安排等待續期。二零一三年六月，民政事務局告知立法會民政事務委員會，當局正按契約的現行政策着手為這些契約續期 15 年，惟須符合下列條件：

- (a) 該用地無須作公共用途；
- (b) 承租人並無明顯抵觸契約條件；
- (c) 承租人的會員政策不帶歧視性質；及
- (d) 民政事務局已批准承租人所提交的“開放設施”計劃，以符合進一步開放設施的規定（如第 3 部分所討論）。

5.3 在這次私人遊樂場地契約續期工作中，地政總署負責審查第 5.2(a) 和 (b) 段所述的兩項條件是否得到遵從，並按需要就部分違規情況（例如違反土地用途或轉讓限制的情況）徵詢民政事務局的意見，而民政事務局則負責確認第 5.2(c) 和 (d) 段所述的兩項條件是否得到遵從。截至二零一三年九月三十日，為該 23 份契約續期的進度如下：

- (a) 七份由私人體育會所持有的契約已獲續期，這些契約完全符合第 5.2 段所述的四項條件；及
- (b) 就餘下 16 份契約：
  - (i) 民政事務局確認，並沒有發現 13 份契約所涉及的私人體育會所對《組織章程大綱及章程細則》作任何改動，以致違反會員政策不帶歧視性質的規定（即第 5.2 段條件 (c)）；
  - (ii) 民政事務局已批准就 13 份契約提交的“開放設施”計劃（即第 5.2 段條件 (d)），並就契約續期事宜在政策予以支持；及

(iii) 地政總署就全部 16 份契約諮詢各政策局／部門後，信納這些契約用地無須作其他公共用途 (即第 5.2 段條件 (a))。這些政策局／部門包括：

- 民政事務局
- 民政事務總署轄下各區民政事務處
- 規劃署
- 路政署
- 水務署
- 運輸署
- 土木工程拓展署
- 渠務署
- 屋宇署

有 13 份契約由於沒有明顯違反契約條件 (即第 5.2 段條件 (b))，已獲地區地政會議原則上批准續期。

## 審查結果

5.4 審計署對目前一輪私人遊樂場地契約續期工作有以下意見：

- (a) **須採取更為協調的方式評估公共用途需要** 地政總署在考慮是否為某一私人遊樂場地契約續期時，一直負責統籌工作，並會向相關政府部門 (見第 5.3(b)(iii) 段) 查詢“用地是否須作公共用途”。在大多數個案中，政府部門會個別回覆，表示無意見／不反對。規劃署則通常表示目前未有影響有關契約用地的已知發展建議，以及由於有關地段在核准分區計劃大綱圖 (註 27) 中劃為“其他指定用途”，

註 27：分區計劃大綱圖是城市規劃委員會根據《城市規劃條例》(第 131 章) 擬備的法定圖則。這法定圖則顯示多項情況，包括其規劃區內的劃定土地用途地帶、街道、鐵路和其他主要連接通道，或就這些情況作出規定。

因此有關用地是准許作康樂用途的。審計署認為，採用上述模式評估契約用地是否須作公共用途，實在過於零散。如二零一三年的施政報告指出，土地短缺嚴重窒礙了香港社會和經濟發展，政府承諾增加短、中和長期的土地供應。鑑於情況已經改變，審計署認為，日後評估契約用地是否或會否用作公共用途時，須採取更為協調的方式。民政事務局作為負責私人遊樂場地契約的政策局，有需要與發展局（負責規劃土地用途的政策局）、地政總署和其他相關政府部門協作，共同評估到期續約的契約應否予以續期；

- (b) **維持不帶歧視性質的會員政策** 一九七九年的政府政策訂明，私人體育會所必須採納不帶歧視性質的會員政策，現有的私人遊樂場地契約才可獲續期。民政事務局向地政總署確認，在第 5.3(b)(i) 段所述的 13 份契約中，並無發現有關會所自上次契約續期後曾對其《組織章程大綱及章程細則》作任何改動，以致違反會員政策不帶歧視性質的規定（見第 2.5(c) 段）。審計署注意到其中一個會所的《組織章程大綱及章程細則》，其條文或會令人質疑該會所是否符合會員政策不帶歧視性質的規定。就這個案而言，會所的《組織章程大綱及章程細則》規定，“所有具中國血統人士均可符合資格成為會員”。民政事務局根據法律意見，認為會所並沒有違反會員政策不帶歧視性質的規定。不過，審計署認為，民政事務局須檢視現行做法（即只就自上次契約續期起，會所對《組織章程大綱及章程細則》所作的改動，進行評估），研究其是否足以確保所有私人遊樂場地契約用地上的會所，均符合會員政策不帶歧視性質的契約續期規定；
- (c) **有需要密切監察私人遊樂場地契約續期工作的進度** 截至二零一三年九月三十日，只有七份由私人體育會所持有的期滿契約獲得續期，其餘 16 份期滿契約的續期工作仍在不同處理階段（見第 5.3(b) 段）；
- (d) **有需要解決私人遊樂場地契約部分用地與郊野公園重疊的問題** 審計署發現，一份私人遊樂場地契約，約有一半用地位於郊野公園內（見附錄 D 例十六）。該幅契約用地是供有關會所的會員作射擊練習用的，但位於郊野公園內的契約用地卻開放予公眾使用。當局有需要解決契約的部分用地與郊野公園重疊的問題；及
- (e) **有需要就一份以暫緩方式處理達 17 年的私人遊樂場地契約，檢討其目前情況** 截至二零一三年三月三十一日，批予會所的私人遊樂場地契約共有 32 份（見第 1.3(a) 段），其中一份契約自一九九六年

起(約 17 年前)已經到期，現時逐季根據“暫緩”安排方式處理，需遵守的條款和條件與一九九六年契約到期時相同(包括每年繳付地租 61 元)。由於“暫緩”安排已延續了一段很長時間，審計署認為，民政事務局／地政總署應檢討該份私人遊樂場地契約的目前情況，並審慎研究應否繼續採用現行的“暫緩”安排。

## 長遠檢討

5.5 二零一三年六月，民政事務局告知立法會民政事務委員會，當局已展開全面檢討私人遊樂場地契約政策的預備工作。在制訂契約政策的未來路向時，當局會考慮多項因素，包括體育發展需要、土地用途、場地的整體使用情況、契約承租人(包括私人體育會所)及其會員的利益，以及廣大公眾利益等。最近，民政事務局表示，該局已於二零一三年九月初開始檢討工作。

## 面臨的挑戰

5.6 對於民政事務局致力就私人遊樂場地契約的政策展開全面檢討，審計署表示歡迎，並提議民政事務局在政策檢討中，考慮本審計報告載述的審查結果和建議。由於有數份契約將於未來數年到期(見第 2.30 段)，民政事務局須適時完成檢討，以便在這些契約到期前，能定出政府對私人遊樂場地契約的新政策方針。鑑於有關檢討會涉及土地政策事宜，審計署認為民政事務局應聯同發展局、地政總署和其他相關政策局／部門，共同進行檢討。此外，由於這次審計署的審查工作只涵蓋向 27 個私人體育會所批出的 32 份契約(見第 1.17 段)，民政事務局在即將進行的政策檢討中，須確定當局在處理批予非政府機構和其他機構的契約時，是否遇到類似的問題和挑戰(見第 1.3(b) 至 (e) 段)。

5.7 審計署留意到，當局須在即將進行的全面政策檢討中處理下列挑戰：

- 私人遊樂場地契約已有很長的發展歷史。契約土地屬公眾所有，而現時香港的土地十分珍貴和有限，但亦須考慮到私人體育會所對推動本港體育發展作出的貢獻，以及會所投資了大量金錢在契約用地上建造基建和設施。如第 3.32 段所述，香港的情況較為獨特，因此在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中，當局必須考慮各有關方面不斷轉變的需要和要求。
- 上次有關私人遊樂場地契約政策的全面檢討是在一九七九年進行的。過去數十年，香港在經濟、社會和社區各方面都經歷了重大改變。因此，在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中，當局須就現有私人遊樂場地契約的續期，以及新契約的審批，定出日後採用的主要原則，以期更加符合公眾利益。

## 審計署的建議

5.8 審計署建議，民政事務局局長作為負責私人遊樂場地契約政策的政策局，應與發展局局長、地政總署署長和其他相關政策局／部門合作，在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中考慮本審計報告內的審計署意見及建議。具體而言，民政事務局局長應：

- (a) 就政策檢討制訂時間表，以期在多份契約到期前，定出對私人遊樂場地契約的新政策方針（見第 2.30 及 5.6 段）；
- (b) 因應各有關方面的需要和要求（即契約土地上的私人體育會所及其會員的利益，以及廣大公眾利益），在各個不同的目標之間取得適當平衡（見第 3.32 及 5.5 至 5.7 段）；
- (c) 就現有私人遊樂場地契約的續期以及新契約的審批，定出日後採用的主要原則，以期更加符合公眾利益（見第 5.7 段）；及
- (d) 就第 1.3(b) 至 (e) 段所述的 37 份批予非政府機構及其他機構的私人遊樂場地契約進行類似檢討，以確定當局在處理這些契約時，是否遇到類似的問題和挑戰（見第 1.19 及 5.6 段）。

5.9 更具體而言，審計署建議，民政事務局局長和地政總署署長（如有需要）應聯同其他相關政策局／部門（例如屋宇署和規劃署）：

*第 2 部分：政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定*

- (a) 根據在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中所定出的主要原則，逐一審視個別契約，並研究應如何因應環境改變而修訂／改善這些契約（見第 2.9(a)、2.12 及 2.29 段）；
- (b) 設立有效機制，以監察私人遊樂場地契約用地的使用情況，包括規定須經批准才能在契約用地上進行發展，以及按民政事務局／地政總署的執法制度進行定期的實地巡查（見第 2.11 及 4.7 至 4.10 段）；
- (c) 制定規劃標準，以協助評估日後應如何把私人遊樂場地契約用地合理地分配，從而提供各項體育及非體育設施，以符合契約的土地用途（見第 2.12 段）；
- (d) 定期檢討會所的會員人數及其契約用地的使用情況（見第 2.17 段）；
- (e) 加強規管，以確保就私人遊樂場地契約政策向行政局／行政會議作出的承諾，日後都得以妥善遵行（見第 2.17 段）；
- (f) 日後如出現具充分重要性的個案，在批出私人遊樂場地契約前，徵求行政會議的意見（見第 2.24 段）；

*第 3 部分：“開放設施”規定的實施情況*

- (g) 定期檢討個別私人體育會所的核准“開放設施”計劃，並監察外界團體按該計劃使用設施的情況（見第 3.21 段）；
- (h) 在批准第 3.22 段所述會所（例三的會所）就其私人遊樂場地契約而擬議的“開放設施”計劃前，密切監察該會所將如何落實其計劃；
- (i) 發出詳細指引，以協助私人體育會所在向民政事務局呈交的季度報告中，匯報其在“開放設施”計劃下的設施使用情況（見第 3.24 段）；
- (j) 設立適當機制，以核實會所就外界團體使用其體育設施的情況而呈報的資料（見第 3.24 段）；
- (k) 繼續加強宣傳，讓各界得知會所設施可供外界團體使用，並繼續聯同教育局，鼓勵在會所附近的學校更多使用會所的設施（見第 3.26 及 3.29 段）；

- (l) 留意可能阻礙外界團體使用會所設施的障礙，並盡量採取措施克服這些障礙(見第 3.33 段)；

### 第 4 部分：監察遵從契約條件的情況

- (m) 跟進例九至例十五所報告的違規／懷疑違反批地條件的情況(見第 4.11 至 4.13 段)；
- (n) 查核第 4.13 段例十二所述的懷疑進行商業活動／分租的個案，如有需要，可把查核範圍擴大至其他持有私人遊樂場地契約的私人體育會所，以全面掌握這些做法的情況及確定其是否恰當；
- (o) 仔細審視現行私人遊樂場地契約，並在長遠而言，改善批地條件，當中應考慮部分現行契約中的有用特別條件，這樣或有助於有效執行政府有關私人遊樂場地契約的政策(見第 4.14 及 4.15 段)；

### 第 5 部分：未來路向

- (p) 與發展局局長及其他相關政府部門首長協作，共同評估到期續約的契約應否予以續期(見第 5.4(a) 段)；
- (q) 檢視現行做法(即只就自上次契約續期起，會所對《組織章程大綱及章程細則》所作的改動，進行評估)，研究其是否足以確保所有私人遊樂場地契約用地上的會所，均符合會員政策不帶歧視性質的規定(見第 5.4(b) 段)；
- (r) 監察第 5.4(c) 段所述 16 份期滿契約的續期工作進度，包括第 4.11 及 4.12 段所述已提交時間表糾正違反契約的會所；
- (s) 解決例十六所述私人遊樂場地契約的部分用地與郊野公園重疊的問題(見第 5.4(d) 段)；及
- (t) 檢討第 5.4(e) 段所述契約的目前狀況，這份契約已在一九九六年到期，但仍逐季根據“暫緩”安排方式處理；並審慎研究應否繼續採用現行的“暫緩”安排。

## 當局的回應

5.10 民政事務局局長整體上同意審計署的建議。他表示：

### *整體層面*

- (a) 在處理有關私人遊樂場地契約的問題時，必須清楚了解與此事相關的政策局／部門各自的職能。就民政事務局而言，該局肩負推動體育發展政策的整體責任，因此也負責當中的私人遊樂場地契約的審批和續期的政策事宜。此外，還有其他不屬民政事務局職能範圍的事宜會影響私人遊樂場地契約，例如在審批私人協約批地(私人遊樂場地契約是其中一例)時，須就土地使用政策作更深入的考慮。地政監督可無須諮詢民政事務局而處理相關事宜，例如處理私人遊樂場地契約的收回土地條款。再者，民政事務局作為政策局，須依賴相關部門執行政策。就私人遊樂場地契約而言，主要依賴地政總署管理契約的審批和續期工作，以及視情況諮詢相關政策局／部門，以執行契約條件。執行部門如認為有需要就私人遊樂場地契約管理事宜尋求有關宏觀政策的意見，可以請示所屬政策局(目前有關部門已有此做法)；
- (b) 除在上文(a)段所述不同政策局／部門各自在私人遊樂場地契約政策及執行契約條件方面的職能外，地政總署作為地政監督，一直以來都在契約續期工作上負責協調，包括確定契約用地是否或會否作公共用途。民政事務局不宜從規劃及土地用途政策的角度就私人遊樂場地契約的續期或審批事宜表達意見；
- (c) 相關主管當局(包括教育局)對審計報告沒有任何意見，並接納審計署就與主管當局有關的範疇所提出的建議；

### *更具體的層面*

- (d) 有關審計署在第5.8(a)至(d)段提出的建議，民政事務局：
  - (i) 接納審計署在(a)項提出的建議，並正檢視政策檢討的時間表；
  - (ii) 接納審計署在(b)項提出的建議，並會致力在社會各界的不同需要之間取得平衡；
  - (iii) 原則上接納審計署在(c)項提出的建議，但須進一步徵詢法律意見；及

- (iv) 接納審計署在 (d) 項提出的建議，並會尋求所需人手以助民政事務局跟進這項建議；及
- (e) 有關審計署在第 5.9(a) 至 (t) 段提出的建議，民政事務局：
  - (i) 接納審計署在 (a) 項提出的建議，並會就其他私人協約批地所採取的措施諮詢地政總署，並逐一審視各私人遊樂場地契約，以及視情況考慮審計署在 (a) 項提出的建議；
  - (ii) 接納審計署在 (b) 項提出的建議，並會與地政總署一同跟進這項建議；
  - (iii) 接納審計署在 (c) 項提出的建議，但可能需要一段時間才能達到令人滿意的結果，民政事務局知道審計署理解當中的困難；
  - (iv) 接納審計署在 (d) 至 (o) 項提出的建議，並預期地政總署會視情況跟進 (m) 及 (n) 項建議，就 (o) 項建議尋求法律意見，以及在有需要時諮詢民政事務局。有關審計署在 (e) 項提出的建議，民政事務局現正設立電子數據庫，以監察進一步開放設施規定的落實情況；
  - (v) 接納審計署在 (p) 項提出的建議，但前提是必須與發展局正式合作才能落實這項建議。民政事務局在體育發展事宜及這些事宜對私人遊樂場地契約的影響方面負有政策責任，但不宜由該局評估個別契約用地是否須作“公共用途”；
  - (vi) 接納審計署在 (q) 項提出的建議，並會檢視現行做法 (即只就自上次契約續期起，會所對《組織章程大綱及章程細則》所作的改動，進行評估)，研究其是否足以確保所有契約用地上的會所，均符合會員政策不帶歧視性質的規定；
  - (vii) 接納審計署在 (r) 項提出的建議。在 16 份期滿契約中，民政事務局已批准大部分契約的進一步開放設施計劃。地政總署會跟進契約續期的工作，並在有需要時諮詢民政事務局；及
  - (viii) 整體上接納審計署在 (s) 及 (t) 項提出的建議。地政總署會視情況作出跟進，並在有需要時諮詢民政事務局。

5.11 地政總署署長表示：

- (a) 有關審計署在第 5.8 段提出的建議，地政總署樂意為民政事務局即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討提供支援，並會協助民政事務局執行檢討所作的政策決定；及
- (b) 有關審計署在第 5.9(a) 至 (f) 及 (m) 至 (t) 段提出的建議：
  - (i) 地政總署樂意為上述 (a) 項的檢討提供支援，並會協助民政事務局執行檢討所作的政策決定；
  - (ii) 有關審計署在 (b) 項提出的建議，地政總署會與民政事務局及其他執行當局，共同探討如何能最有效監察私人遊樂場地契約土地的用途。地政總署會邀請民政事務局就該局管轄範疇內的契約規定，在監察和管制兩方面提供意見；
  - (iii) 有關審計署在 (c) 項提出的建議，地政總署可在民政事務局制訂規劃標準後，根據該局的意向在下次有機會時把規劃標準納入私人遊樂場地契約內，以及／或在政府審議會所提出的任何建議時，以及在執法時，視情況採用有關標準；
  - (iv) 有關審計署在 (m) 項提出的建議，地政總署會視情況與民政事務局及其他政策局／部門合作，繼續跟進例九至例十五所找到的個別違規情況／懷疑違反批地條件的個案，而該署會堅守對其他法定執法制度下的違規行為所持的立場（見第 4.7 段）；
  - (v) 有關審計署在 (n) 項提出的建議，地政總署會諮詢民政事務局，跟進發現／懷疑涉及商業活動／分租的個案，並會視情況徵求法律意見；
  - (vi) 地政總署會聯同民政事務局考慮審計署在 (o) 項提出的建議；
  - (vii) 有關審計署在 (p) 項提出的建議，地政總署樂意執行就是否為個別私人遊樂場地契約續期所作的政策決定；
  - (viii) 地政總署接納審計署在 (r) 項提出的建議，並正朝着這個方向工作；及

- (ix) 地政總署會聯同其他相關的政策局／部門考慮審計署在 (s) 及 (t) 項提出的建議。不過，就附錄 D 例十六而言，地政總署認為在二零零零年進行的換地是在既定程序下適當地批出，並得到各相關部門 (包括作為郊野公園管理總監的漁護署) 的同意，並在批地時沒有違反政策及規定。

5.12 發展局局長表示，如第 5.8 段所建議，發展局樂意為民政事務局即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討提供協助，以及基本上對審計署在第 5.4(a) 及 5.9(p) 段提出的意見及建議沒有異議。

附錄 A  
(參閱第 1.3(a) 及 2.14 段)

批予私人體育會所的 32 份私人遊樂場地契約

承租人	契約	地區	契約的大概面積 (註 1)  (公頃)	會員人數 (已知最新情況 ——註 2)
會所 1	1	東區	1.9	5 000
	9	西貢	1.2	
	13	南區	0.3	
會所 2	2	九龍城	0.9	2 164
會所 3	3		0.6	1 495
會所 4	4		0.6	680
會所 5	5	北區	170.6	2 498
	11	南區	6.7	
會所 6	6	西貢	129.0	2 479
會所 7	7		2.0	1 064
會所 8	8		1.4	969
會所 9	10	沙田	68.2	28 625
	16	灣仔	9.2	
會所 10	12	南區	2.1	2 500
會所 11	14	南區	0.2	1 214
會所 12	15	荃灣	6.5	447
會所 13	17	灣仔	3.2	49 593
	28	油尖旺	0.5	
會所 14	18	灣仔	3.0	3 109
會所 15	19		1.8	2 352
會所 16	20		1.6	3 393
會所 17	21		1.3	2 914

附錄 A

(續)

(參閱第 1.3(a) 及 2.14 段)

承租人	契約	地區	契約的大概面積 (註 1)  (公頃)	會員人數 (已知最新情況 ——註 2)
會所 18	22	灣仔	1.2	216 (2 047 名餐飲會員並不計算在內)
會所 19	23		1.2	558
會所 20	24		0.5	1 844
會所 21	25	油尖旺	2.5	2 102
會所 22	26		2.4	685
會所 23	27		0.7	499
會所 24	29		0.4	330
會所 25	30		0.3	147
會所 26	31		0.2	981
會所 27	32	元朗	3.5	192
總數			425.7	118 050

資料來源：民政事務局的記錄和公司查冊

註 1：除獲批私人遊樂場地契約外，部分私人體育會所也獲批短期租約以營運其會所活動。

註 2：就大部分私人體育會所而言，會員資料是根據會所向公司註冊處提交的最新周年報表／經審核帳目而編製的。至於其餘數個沒有向公司註冊處提交相關資料的會所，所用的則是由有關會所向民政事務局提供的會員資料。

致使在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約的主要事件  
(一九九六年八月至一九九九年九月)

項目	日期	事件
(a)	1996 年 8 月 12 日	某會所向地政總署申請批出一份私人遊樂場地契約，涵蓋範圍包括該會所在北區“現時佔用的整幅土地”。
(b)	1997 年 3 月 7 日	地政總署向當時的規劃環境地政局指出，如批出該私人遊樂場地契約，契約年期又長達 21 年，高爾夫球場無疑會帶來極大制肘。
(c)	1997 年 3 月 15 日	在回應上文 (b) 項時，規劃環境地政局指出，上述用地四周的土地看來不擬進行大規模發展。
(d)	1997 年 7 月 29 日	地政總署要求當時的民政事務局及當時的文康廣播局考慮及表明是否支持批出私人遊樂場地契約予該會所。
(e)	1997 年 8 月 15 日	文康廣播局要求澄清數個問題，包括： <ul style="list-style-type: none"><li>• 有關用地是位於新界市鎮範圍還是郊區；</li><li>• 該會所的申請有何理據支持；及</li><li>• 如把短期租約轉為私人遊樂場地契約，對政府的財政會否帶來影響。</li></ul>
(f)	1997 年 9 月 5 日	在回應上文 (e) 項時，規劃署指出有關土地應屬新界郊區範圍。

附錄 B  
(續)  
(參閱第 2.23 段)

項目	日期	事件
(g)	1997 年 9 月 8 日	在回應上文 (e) 項時，地政總署指出： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 有關土地應屬新界郊區範圍；</li> <li>• 批准該會所申請的理據是：轉為私人遊樂場地契約可讓政府收取更多租金，以及解除舊契約中對政府不利的條款；及</li> <li>• 假如政府在 21 年年期內須徵用有關土地或其部分進行公共工程，可根據私人遊樂場地契約收回土地。</li> </ul>
(h)	1997 年 9 月 9 日	民政事務局支持批出私人遊樂場地契約予該會所。
(i)	1997 年 9 月 13 日	文康廣播局支持私人遊樂場地契約建議。
(j)	1998 年 4 月 17 日	地區地政會議批准把為期 21 年的私人遊樂場地契約批予該會所。
(k)	1998 年 5 月 18 日	該會所要求地政總署修改特別條件，當中一項與使用契約用地作住宿用途有關。
(l)	1998 年 12 月 1 日	地政總署就修改有關使用契約用地作住宿用途的特別條件，請民政事務局在政策上予以支持。
(m)	1998 年 12 月 15 日	在回應上文 (l) 項時，民政事務局表示，從康樂及體育角度而言，該局不會反對此事。
(n)	1999 年 9 月 1 日	該會所獲批私人遊樂場地契約。

資料來源：地政總署、民政事務局及發展局的記錄

致使政府最近決定就私人遊樂場地契約進行  
全面政策檢討的事件  
(二零零二年十一月至二零一三年六月)

項目	日期	事件
(a)	2002 年 11 月	在立法會會議上，有議員就以象徵式地價把政府土地批予私人組織或機構作會所或俱樂部用途一事提出口頭質詢。議員要求當局檢討批出土地作體育及康樂用途的準則。當局在五年後作出回應，詳情見下文 (b) 項。
(b)	2007 年 4 月	當局告知立法會民政事務委員會，如要覆檢現時仍有效的批地或土地契約，勢必涉及法律和財政問題。由於尚有多項事務須優先處理，民政事務局並無計劃全面檢討有關事宜。該局會按個別情況考慮所有相關因素，然後決定是否為這些即將期滿的契約續期。
(c)	2010 年 6 月	民政事務局告知立法會，只要政策原則(在一九七九年訂定)得到嚴格遵從，當局基本上會支持會所提出的私人遊樂場地契約續期申請。
(d)	2011 年 5 月	民政事務局向立法會民政事務委員會簡介政府就私人體育會所可如何向合資格外界團體開放更多設施的初步檢討結果。民政事務局認為，雖然私人體育會所已在若干程度上開放設施供外界團體使用，但仍可再擴大開放程度。  不過，事務委員會委員支持當局對私人遊樂場地契約進行政策檢討。其中一名委員認為當局應全面檢討私人遊樂場地契約政策。委員會要求當局盡快在切實可行情況下再向委員會匯報有關事宜。

附錄 C  
(續)  
(參閱第 2.27 段)

項目	日期	事件
(e)	2011 年 7 月	<p>民政事務局告知立法會民政事務委員會，待目前的一輪契約續期工作完成及“開放”有關設施的安排落實後，當局會就私人遊樂場地契約政策再作檢討。</p> <p>立法會民政事務委員會通過議案，要求政府以三至五年契約延續私人遊樂場地契約，並檢討這些契約的條款，向公眾作更大幅度的開放，才進一步延續其契約。</p>
(f)	2011 年 12 月	<p>民政事務局告知立法會，長遠而言值得全面檢討私人遊樂場地契約政策。民政事務局也向立法會議員匯報在二零零八至二零一零年的三年期間，有關外界團體使用會所設施的調查結果。</p>
(g)	2012 年	<p>民政事務局和地政總署進行目前一輪的私人遊樂場地契約續期工作，包括作出“暫緩”安排，並與各會所商議向外界團體開放更多會所體育設施。</p>
(h)	2013 年 3 月	<p>民政事務局告知立法會，待目前一輪的私人遊樂場地契約續期工作完成後，當局會進行全面的政策檢討。檢討時，當局會考慮政府的體育發展政策、土地用途、契約承租人及其會員的利益，以及廣大公眾利益。</p>

附錄 C  
(續)  
(參閱第 2.27 段)

項目	日期	事件
(i)	2013 年 6 月	<p>民政事務局向立法會民政事務委員會匯報私人遊樂場地契約續期工作的進展，以及概述該局為改善監察在有關契約下營運的設施所採取的措施。</p> <p>民政事務局告知立法會民政事務委員會，在即將進行的政策檢討中，當局會在制訂契約政策的未來路向時考慮多項因素，包括體育發展需要、土地用途、用地的整體使用情況、契約承租人及其會員的利益，以及廣大公眾利益等。</p> <p>立法會民政事務委員會通過一項議案，要求政府就審批及續租私人遊樂場地契約用地設立監管及審核機制，並進一步擴大開放予公眾使用，以維護公眾利益。</p>

資料來源：立法會的記錄

## 例十六

### 私人遊樂場地契約部分用地位於郊野公園內

1. 審計署發現，某槍會根據私人遊樂場地契約持有的土地，約有一半(涉及三公頃)位於郊野公園範圍內。該會所並無架設圍欄分隔契約用地與郊野公園的其他地方，只是根據契約條件豎設警告標誌，警告公眾人士切勿進入契約用地。審計署關注到，沒有適當圍欄分隔契約用地與郊野公園的其他地方，可能會對郊野公園遊客的安全構成威脅。

2. 地政總署的記錄顯示，該會所在一九六一年首次獲批私人遊樂場地契約，即在郊野公園現有界線在一九七九年刊登憲報前已經存在。自一九七九年以來，有關契約先後在一九八六和一九九五年兩度續期，並在二零零零年進行原址換地(土地面積減少)，擴大會所射擊場的安全緩衝區，以符合香港警務處有關安全的發牌規定。在進行上述三項工作時，地政總署都曾徵詢有關政策局／部門(例如漁農自然護理署(漁護署))的意見，但沒有任何政策局／部門反對契約續期和換地。結果，佔用郊野公園的情況一直維持超過30年。

3. 在目前一輪續期工作中，規劃署建議修正有關地段的界線，把有關地段劃出郊野公園的範圍之外。規劃署和漁護署均認為契約用地不應與郊野公園重疊。漁護署在二零一二年八月表示，如基於安全理由，無法把重疊部分的私人遊樂場地契約用地移離郊野公園，則應修訂該地段的界線，以便把該地段佔用郊野公園的範圍盡量減至最小。漁護署也提議，該份契約應加入一項特別條件，對在該郊野公園範圍內的發展和其他活動施加限制。不過，香港警務處確認，考慮到最新有關安全的發牌規定，修訂地段界線的做法並不恰當，其後，漁護署沒有再提出其他意見。地區地政會議在二零一二年十一月的會議上決定維持現有契約用地界線不變，也認為無須訂明條款，要求該會所在地段界線架設圍欄。截至二零一三年九月，該份私人遊樂場地契約仍根據“暫緩”安排等待續期。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄