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。