

地政总署对私人商场内的公共行人通道 及公共室内广场被用作商业用途的执管 主动调查报告摘要

引言

部分私人发展项目（包括商场）的地段业权人（「业权人」）须按土地契约（「地契」）条款于发展项目内提供公共行人通道（「公共通道」）及 / 或公共室内广场（「公共广场」）。相关地契条款对该些设施作出规范，包括：不可在公共通道及广场范围内进行商业活动。

本署调查所得

2. 根据地政总署的工作指引，分区地政处（「地政处」）若发现违契问题，会发出警告信，要求有关业权人及 / 或业权人所委聘的管理公司（「管理公司」）在指定期限前纠正违契问题。在警告信的期限届满后，地政处一般会在一至三星期内进行覆查，以确定违契问题是否已获纠正。违契问题若未获纠正，地政处会把警告信送交土地注册处（「土注处」）注册，并且保留采取进一步执行地契条款行动的权利，包括就违契情况严重的个案（例如对公众安全构成严重威胁），考虑重收有关地段或根据《政府土地权（重收及转归补救）条例》把有关权益转归政府。地政处除了会按地契条款进行执管外，若个案涉及其他部门的职权范畴，或个案交由其他部门处理会更为适当，该处同时会将有关个案转介相关部门跟进。

3. 本署的调查发现，地政总署在处理私人商场内的公共通道及广场被违反地契条款用作商业用途的问题（「违契商用问题」）上，有以下不足及须改善之处。

执管方面

(I) 不执管或延误执管

4. 有个案显示，当区地政处在某商场（「商场 B」）进行年度巡查时发现「违契商用问题」，但并无采取任何执管行动。及至

十个月后，该处进行下一年度的年度巡查时再发现同一问题，始向商场 B 的业权人发警告信。另有两宗个案显示，当区地政处分别在发现「违契商用问题」逾四个月及五个月后，始向有关商场（「商场 D」及「商场 A」）的业权人发警告信。本署留意到，地政总署的工作指引并无就地政处于发现违契问题后多久发出警告信订定时限。本署认为，该署应检讨相关工作指引，订定发出警告信的时限，以便地政处职员有客观准则可作依循，适时采取执管行动。

5. 此外，有两宗个案显示，当区地政处分别在警告信期限届满两个月及 81 天后才到有「违契商用问题」的相关商场（「商场 B」及「商场 C」）进行覆查，远超于一般个案一至三星期的覆查时限。

(II) 执管力度不足

6. 在商场 C 的个案中，商铺业主涉及「违契商用问题」，对部分违契商铺，当区地政处没有在向事涉商铺业主发出警告信的同时，亦向该商场的业权人发出警告信。本署认为，私人商场的业权人有责任确保其商场内的公共通道及 / 或广场的状况符合地契条款的要求。因此，就同类个案，即使相关地契条款亦适用于私人商场内的商铺业主，地政处亦应向有关商场的业权人发警告信。

(III) 没有把警告信送交土注处注册

7. 就地政处在发现违契情况仍未获纠正后多久便需把警告信送交土注处注册，地政总署的工作指引未有订定时限。有两宗个案显示，当区地政处覆查发现相关商场（「商场 B」及「商场 C」）的「违契商用问题」在警告信期限届满后持续，但并无把相关警告信送交土注处注册，以致问题继续发生。本署认为，地政总署应检讨相关工作指引，订定把警告信送交土注处注册的时限，并把有关时限在警告信中述明。此举除了可令地政处职员在作进一步执管行动方面有较高警觉性及有客观准则外，亦可对违契者产生较大的阻吓作用。

(IV) 未有把适当违契个案转介其他相关部门跟进

8. 在商场 A 的个案中，有食肆把其营业范围扩展至商场的公共通道，涉嫌违反《食物业规例》的规定，但当区地政处不曾把个

案转介食物环境卫生署跟进。犹幸，在本署就此提出疑问后，地政总署于 2018 年 10 月发出便笺，提醒地政处应按相关工作指引的要求，把涉及其他政府部门的职权范畴的个案同时亦转介有关部门跟进。

(V) 未有积极向违契的业权人追收豁免限制费用（「豁免费」）

9. 根据现行机制，私人商场的业权人若拟在地契订明的公共通道或广场进行商业活动，应先向地政处申请短期豁免书（「豁免书」）。地政处若批准有关申请，会附加条件，包括有关业权人须缴付行政费及豁免费。业权人若被地政处发现其商场内有「违契商用问题」后才提出豁免书申请，地政处一般会把须缴付的豁免费追溯至该处最初发现违契当日。业权人若一直不提出豁免书申请，地政处亦可视乎实际情况主动向有关业权人追收豁免费。地政处最多可追收六年的豁免费。

10. 在 2014/15 至 2018/19 年（五年）期间，地政处共发现 65 宗有「违契商用问题」的个案，当中只有两宗被发现有关问题后才提出豁免书申请。而地政处只曾向一个商场（「商场 A」）的业权人主动追收涉及违契时间长达五年半，款项高达二千四百多万元的豁免费。本署认为，地政处未有善用其执管权力，主动向有「违契商用问题」的商场业权人追收豁免费。就余下逾 60 宗未有申请豁免书，而地政总署亦没有主动追收豁免费的个案，涉及的豁免费动辄数以亿计。地政处应积极主动就该些个案追收豁免费，以收阻吓之效，同时亦可增加库房的收入。地政总署应尽快检视所有已知及就新发现的「违契商用问题」个案，从速 / 适时主动追收豁免费。

(VI) 执管目标不清晰且成效不彰

11. 地政处就「违契商用问题」的执管宽松。此外，该处执管「违契商用问题」的措施，包括把警告信送交土注处注册、就违契情况严重的个案，考虑重收有关地段或把有关权益转归政府，以及向商场的业权人追收豁免费，皆未能有效取缔该问题。另一方面，地政总署容许私人商场的业权人透过申请豁免书在商场内的公共通道及广场进行商业活动。地政总署是要严厉取缔「违契商用问题」，还是容许私人商场的业权人透过申请豁免书在其商场内的公共通道及广场进行商业活动，其政策目标并不清晰。

12. 本署认为，地政总署应就「违契商用问题」采取执管行动订立清晰的目标。该署若认为须严厉取缔这个问题，便应制订切实可行及具阻吓力的执管措施，例如采取更有效的规管程序，以及考虑日后在新的发展项目的地契订明若被发现「违契商用问题」，地政处除了追收豁免免费外，亦可征收额外行政费。该署若认为这个问题并不危害公众利益，便应考虑如何就私人商场的业权人在其商场内的公共通道及广场进行商业活动进行规管，例如把有关行为规范化。

资讯发放方面

(VII) 向公众发放有关私人商场内的公共通道 / 广场的资讯不足

13. 地政总署在其网页上载有关须按地契条款提供公共通道及 / 或广场的私人发展项目的资料，只是简单的文字描述，不足以让公众辨识有关公共通道 / 广场的具体位置及范围，公众因而无从监察该些设施的使用情况。因应本署指出上述资讯不足的问题，地政总署已发信建议全部共 118 个私人商场的业权人或管理公司于商场内的公共通道 / 广场的出入口展示图则，标示该些设施的位置和走线等，以便公众人士使用。此外，该署已于 2019 年 12 月完成把须按地契条款在私人发展项目内提供的公众设施（包括公共通道 / 广场）的资料上载该署的「地理资讯地图」网站。该署会把更多相关资料（包括照片或影片）上载「地理资讯地图」网站，让公众更清楚知悉该些设施的具体位置及范围。

建议

14. 综合以上评论，申诉专员建议地政总署：

执管方面

- (1) 检讨相关工作指引，订定发出警告信及把警告信送交土注处注册的时限，并把注册时限在警告信中述明；

- (2) 尽快检视所有已知及就新发现的「违契商用问题」个案，从速 / 适时主动向有关商场的业权人追收豁免费；
- (3) 若由商铺业主所构成的「违契商用问题」持续发生，地政处须考虑征询法律意见，以确定可否向他们发警告信；
- (4) 就「违契商用问题」采取执管行动订立清晰的目标，并制订达致该目标的执管 / 规管措施；

资讯发放方面

- (5) 定期跟进私人商场加紧落实在其商场内的公共通道及 / 或广场出入口展示有关设施的位置及走线图则的建议，以及考虑就新的私人发展项目（包括商场），在相关地契订明业权人须在商场内的公共通道及 / 或广场出入口展示有关设施的位置及走线图则；
- (6) 按该署所订定的时间表于「地理资讯地图」网站上载私人商场内的公共通道 / 广场的更多资料（包括照片或影片），以增加透明度及公众知情权；以及
- (7) 定期把在新落成的私人发展项目（包括商场）内的公共通道 / 广场的资料（包括照片或影片）上载「地理资讯地图」。

申诉专员公署
2020 年 1 月