

地政總署對私人商場內的公共行人通道 及公共室內廣場被用作商業用途的執管 主動調查報告摘要

引言

部分私人發展項目(包括商場)的地段業權人(「業權人」)須按土地契約(「地契」)條款於發展項目內提供公共行人通道(「公共通道」)及／或公共室內廣場(「公共廣場」)。相關地契條款對該些設施作出規範,包括:不可在公共通道及廣場範圍內進行商業活動。

本署調查所得

2. 根據地政總署的工作指引,分區地政處(「地政處」)若發現違契問題,會發出警告信,要求有關業權人及／或業權人所委聘的管理公司(「管理公司」)在指定期限前糾正違契問題。在警告信的期限屆滿後,地政處一般會在一至三星期內進行覆查,以確定違契問題是否已獲糾正。違契問題若未獲糾正,地政處會把警告信送交土地註冊處(「土註處」)註冊,並且保留採取進一步執行地契條款行動的權利,包括就違契情況嚴重的個案(例如對公眾安全構成嚴重威脅),考慮重收有關地段或根據《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》把有關權益轉歸政府。地政處除了會按地契條款進行執管外,若個案涉及其他部門的職權範疇,或個案交由其他部門處理會更為適當,該處同時會將有關個案轉介相關部門跟進。

3. 本署的調查發現,地政總署在處理私人商場內的公共通道及廣場被違反地契條款用作商業用途的問題(「違契商用問題」)上,有以下不足及須改善之處。

執管方面

(I) 不執管或延誤執管

4. 有個案顯示,當區地政處在某商場(「商場 B」)進行年度巡查時發現「違契商用問題」,但並無採取任何執管行動。及至

十個月後，該處進行下一年度的年度巡查時再發現同一問題，始向商場 B 的業權人發警告信。另有兩宗個案顯示，當區地政處分別在發現「違契商用問題」逾四個月及五個月後，始向有關商場（「商場 D」及「商場 A」）的業權人發警告信。本署留意到，地政總署的工作指引並無就地政處於發現違契問題後多久發出警告信訂定時限。本署認為，該署應檢討相關工作指引，訂定發出警告信的時限，以便地政處職員有客觀準則可作依循，適時採取執管行動。

5. 此外，有兩宗個案顯示，當區地政處分別在警告信期限屆滿兩個月及 81 天後才到有「違契商用問題」的相關商場（「商場 B」及「商場 C」）進行覆查，遠超於一般個案一至三星期的覆查時限。

(II) 執管力度不足

6. 在商場 C 的個案中，商舖業主涉及「違契商用問題」，對部分違契商舖，當區地政處沒有在向事涉商舖業主發出警告信的同時，亦向該商場的業權人發出警告信。本署認為，私人商場的業權人有責任確保其商場內的公共通道及／或廣場的狀況符合地契條款的要求。因此，就同類個案，即使相關地契條款亦適用於私人商場內的商舖業主，地政處亦應向有關商場的業權人發警告信。

(III) 沒有把警告信送交土註處註冊

7. 就地政處在發現違契情況仍未獲糾正後多久便需把警告信送交土註處註冊，地政總署的工作指引未有訂定時限。有兩宗個案顯示，當區地政處覆查發現相關商場（「商場 B」及「商場 C」）的「違契商用問題」在警告信期限屆滿後持續，但並無把相關警告信送交土註處註冊，以致問題繼續發生。本署認為，地政總署應檢討相關工作指引，訂定把警告信送交土註處註冊的時限，並把有關時限在警告信中述明。此舉除了可令地政處職員在作進一步執管行動方面有較高警覺性及有客觀準則外，亦可對違契者產生較大的阻嚇作用。

(IV) 未有把適當違契個案轉介其他相關部門跟進

8. 在商場 A 的個案中，有食肆把其營業範圍擴展至商場的公共通道，涉嫌違反《食物業規例》的規定，但當區地政處不曾把個

案轉介食物環境衛生署跟進。猶幸，在本署就此提出疑問後，地政總署於 2018 年 10 月發出便箋，提醒地政處應按相關工作指引的要求，把涉及其他政府部門的職權範疇的個案同時亦轉介有關部門跟進。

(V) 未有積極向違契的業權人追收豁免限制費用（「豁免費」）

9. 根據現行機制，私人商場的業權人若擬在地契訂明的公共通道或廣場進行商業活動，應先向地政處申請短期豁免書（「豁免費書」）。地政處若批准有關申請，會附加條件，包括有關業權人須繳付行政費及豁免費。業權人若被地政處發現其商場內有「違契商用問題」後才提出豁免費書申請，地政處一般會把須繳付的豁免費追溯至該處最初發現違契當日。業權人若一直不提出豁免費書申請，地政處亦可視乎實際情況主動向有關業權人追收豁免費。地政處最多可追收六年的豁免費。

10. 在 2014/15 至 2018/19 年（五年）期間，地政處共發現 65 宗有「違契商用問題」的個案，當中只有兩宗被發現有關問題後才提出豁免費書申請。而地政處只曾向一個商場（「商場 A」）的業權人主動追收涉及違契時間長達五年半，款項高達二千四百多萬元的豁免費。本署認為，地政處未有善用其執管權力，主動向有「違契商用問題」的商場業權人追收豁免費。就餘下逾 60 宗未有申請豁免費書，而地政總署亦沒有主動追收豁免費的個案，涉及的豁免費動輒數以億計。地政處應積極主動就該些個案追收豁免費，以收阻嚇之效，同時亦可增加庫房的收入。地政總署應盡快檢視所有已知及就新發現的「違契商用問題」個案，從速／適時主動追收豁免費。

(VI) 執管目標不清晰且成效不彰

11. 地政處就「違契商用問題」的執管寬鬆。此外，該處執管「違契商用問題」的措施，包括把警告信送交土註處註冊、就違契情況嚴重的個案，考慮重收有關地段或把有關權益轉歸政府，以及向商場的業權人追收豁免費，皆未能有效取締該問題。另一方面，地政總署容許私人商場的業權人透過申請豁免費書在商場內的公共通道及廣場進行商業活動。地政總署是要嚴厲取締「違契商用問題」，還是容許私人商場的業權人透過申請豁免費書在其商場內的公共通道及廣場進行商業活動，其政策目標並不清晰。

12. 本署認為，地政總署應就「違契商用問題」採取執管行動訂立清晰的目標。該署若認為須嚴厲取締這個問題，便應制訂切實可行及具阻嚇力的執管措施，例如採取更有效的規管程序，以及考慮日後在新的發展項目的地契訂明若被發現「違契商用問題」，地政處除了追收豁免費外，亦可徵收額外行政費。該署若認為這個問題並不危害公眾利益，便應考慮如何就私人商場的業權人在其商場內的公共通道及廣場進行商業活動進行規管，例如把有關行為規範化。

資訊發放方面

(VII) 向公眾發放有關私人商場內的公共通道／廣場的資訊不足

13. 地政總署在其網頁上載有關須按地契條款提供公共通道及／或廣場的私人發展項目的資料，只是簡單的文字描述，不足以讓公眾辨識有關公共通道／廣場的具體位置及範圍，公眾因而無從監察該些設施的使用情況。因應本署指出上述資訊不足的問題，地政總署已發信建議全部共 118 個私人商場的業權人或管理公司於商場內的公共通道／廣場的出入口展示圖則，標示該些設施的位置和走線等，以便公眾人士使用。此外，該署已於 2019 年 12 月完成把須按地契條款在私人發展項目內提供的公眾設施（包括公共通道／廣場）的資料上載該署的「地理資訊地圖」網站。該署會把更多相關資料（包括照片或影片）上載「地理資訊地圖」網站，讓公眾更清楚知悉該些設施的具體位置及範圍。

建議

14. 綜合以上評論，申訴專員建議地政總署：

執管方面

- (1) 檢討相關工作指引，訂定發出警告信及把警告信送交土註處註冊的時限，並把註冊時限在警告信中述明；

- (2) 盡快檢視所有已知及就新發現的「違契商用問題」個案，從速／適時主動向有關商場的業權人追收豁免費；
- (3) 若由商舖業主所構成的「違契商用問題」持續發生，地政處須考慮徵詢法律意見，以確定可否向他們發警告信；
- (4) 就「違契商用問題」採取執管行動訂立清晰的目標，並制訂達致該目標的執管／規管措施；

資訊發放方面

- (5) 定期跟進私人商場加緊落實在其商場內的公共通道及／或廣場出入口展示有關設施的位置及走線圖則的建議，以及考慮就新的私人發展項目（包括商場），在相關地契訂明業權人須在商場內的公共通道及／或廣場出入口展示有關設施的位置及走線圖則；
- (6) 按該署所訂定的時間表於「地理資訊地圖」網站上載私人商場內的公共通道／廣場的更多資料（包括照片或影片），以增加透明度及公眾知情權；以及
- (7) 定期把在新落成的私人發展項目（包括商場）內的公共通道／廣場的資料（包括照片或影片）上載「地理資訊地圖」。

申訴專員公署
2020年1月