

**发展局拒绝提供
两项活化历史建筑物项目的租赁协议
(本案与《公开资料守则》有关)**

调查报告

2019 年 7 月 5 日，Y 先生向本署投诉发展局。

投诉内容

2. Y 先生于 2019 年 4 月 10 日透过其助理，根据《公开资料守则》（「《守则》」）向发展局索取以下资料：

- (1) 政府就中区警署建筑群活化项目（即大馆项目）所签订的租赁协议；以及
- (2) 政府就前荷李活道已婚警察宿舍活化项目（即元创方项目）所签订的租赁协议。

3. 发展局于同月 18 日回复 Y 先生的助理，援引了《守则》第 2 部以下段落的原因（详见本文第 6 段），拒绝提供上述两项资料：

- 大馆租赁协议—第 2.9(a)、2.9(c)及 2.18(b)段
- 元创方租赁协议—第 2.9(a)、2.9(c)、2.16 及 2.18(b)段

4. Y 先生不满发展局的决定，认为即使租赁协议中部分敏感资料不可披露，其余部分仍可向他表示。他指摘发展局没有按《守则》的规定，向他提供事涉租赁协议中可供披露的部分或协议的摘要。

本署调查所得

5. 本署在 2019 年 8 月 9 日接获 Y 先生同日签署的「投诉须知事项」回条后，向发展局展开调查。经审研相关资料及该局的解释，本署于 2020 年 2 月 19 日完成调查，结果如下。

《公开资料守则》及其《诠释和应用指引》的相关部分

6. 根据《守则》，各政府部门（包括发展局）应尽量披露政府所管有的资料，让市民充分认识政府及其服务，除非有关资料属《守则》第 2 部可拒绝提供的资料，包括：

- (1) 《守则》第 2.9(a)段：资料如披露会令部门的谈判、商业或合约活动，或批准酌情补助金或特惠补助金的工作受到伤害或损害。
- (2) 《守则》第 2.9(c)段：资料如披露会令部门妥善而有效率地运作受到伤害。
- (3) 《守则》第 2.16 段：资料（包括商业、金融、科学或技术机密、贸易秘密或知识产权等方面的资料）如披露会令任何人的竞争条件或财政状况受到伤害。
- (4) 《守则》第 2.18(b)段：资料如披露会违反任何根据普通法或适用于香港的国际协议所引起的义务。

7. 此外，《守则》的《诠释和应用指引》第 2.1.1 段订明，根据《守则》第 2 部大部分条文（包括第 2.9(a)、2.9(c)及 2.16 段）拒绝披露资料，须经过「伤害或损害测试」。有关部门须考虑披露资料的公众利益是否超过可能造成的伤害或损害，若披露资料明显符合公众利益，部门可把原可拒绝披露的资料公开。

事涉租赁协议

8. 大馆及元创方项目的租赁协议，由政府分别于 2015 年及 2012 年与 A 公司及 B 公司签订。两份租赁协议的内容涵盖政府与两间公司就有关项目所须承担的责任和义务，包括：建筑物的用

途规定、保育要求、维修责任、赔偿要求、财务安排及责任、对管治团队的要求，以及政府的监管工作等。

发展局的解释

9. 发展局拒绝事涉索取资料要求的详细理由如下：

《守则》第 2.9(a)及 2.9(c)段

10. 该局指出，两份事涉租赁协议中，有多条涉及敏感资料的商业合约条款，如：

大馆

- (1) A 公司就大馆在分租方面的规定；
- (2) A 公司就大馆新建筑物的命名权；以及
- (3) A 公司就大馆在财务承担方面的责任，包括债务的安排和规定。

元创方

- (4) B 公司须就达到某金额的资金交易向政府汇报；
- (5) 就项目盈余的分帐及计算安排；
- (6) 捐款人的承诺及担保详细条款；
- (7) B 公司可就项目筹集外界捐款的安排；以及
- (8) 对有需要的设计师及创意企业家提供优惠租金的安排。

11. 发展局认为，由于两份租赁协议涵盖签署双方的责任和义务，涉及敏感的合约条款，若披露协议内容，将很有可能损害或削弱政府与其他机构就类似活化项目商讨租赁协议或建议增减

条款时的谈判地位，以及损害政府妥善、有效推行及不断优化其活化政策及个别项目。

《守则》第 2.16 段

12. 发展局指出，元创方租赁协议中，详细规定了捐款人的捐款条款和安排，若该些条款被披露，有可能影响潜在捐款人日后对项目的捐款，损害项目的财政状况及该项目的推行，亦可能影响潜在捐款人对其他活化项目的捐款。另外，该协议亦有条款规定 B 公司须划出一定数量的工作室，让有需要的设计师和创意企业家以优惠租金租用。发展局认为，披露该些资料有可能影响该活化项目的财政状况及推行。

《守则》第 2.18(b)段

13. 发展局指称，大馆及元创方的租赁协议包含该两个活化项目特有的条款及敏感的商业机密资料，签约双方并不预期会公开有关协议；根据普通法，政府就协议有隐含的保密义务。

公众利益

14. 该局解释，由于 Y 先生的助理在其索取资料要求中并无提出其具体关注的问题或披露事涉资料所涉及的公众利益，故该局认为披露有关资料的公众利益并不会超过可能造成的上述伤害或损害（第 11 - 12 段），遂决定拒绝披露有关资料。

本署的评论

《守则》第 2.9(a)、2.9(c)及 2.16 段

15. 发展局在上文第 10 及 12 段列出事涉两份租赁协议中多条条款，指该些属敏感的合约条款及／或商业机密资料，若披露可能会造成《守则》第 2.9(a)、2.9(c)及／或 2.16 段所述的伤害或损害。然而，本署留意到，该些条款中不少内容其实已曾被披露，包括：

大馆

- (1) 发展局于 2010 年 10 月向立法会提供的参考资料摘要（「参考资料摘要」），以及于同月 11 日的政府新闻公报均曾披露有关大馆的财政责任条件：A 公司相关的慈善信托基金在租约期内会悉数承担活化项目的工程费用和营运亏损，直至建筑群的营运在财政上能够自给自足，并会把建筑群营运所得的盈余用于本港文物保育工作。（上文第 10(3)段）
- (2) 「参考资料摘要」亦披露，大馆的项目预算为 18 亿港元。（上文第 10(3)段）

元创方

- (3) 发展局于 2011 年 7 月向立法会工务小组委员会提供的文件，披露了政府与捐款人就项目盈余的分帐安排：每五年摊分一次，各占一半；政府的盈余会拨回政府一般收入账目，捐款人所得的盈余则会全数重新投放到元创方项目上。（上文第 10(5)段）
- (4) 上述文件亦披露了捐款人对该项目的财政承诺：提供 1.1 亿元，作为活化及营运元创方的资金，这笔资金属承担款项，不会以任何形式收回；此外，项目改造工程费用中的 1,700 万元，会由上述承担款项支付。（上文第 10(6)及 12 段）
- (5) 有关优惠租金安排，发展局文物保育专员办事处网站述明，该项目建议书的主要条款，包括「以优惠租金出租专用楼面予新成立的创意产业机构」；此外，该局在 2014 年 5 月 7 日回复立法会提问时，以及政府新闻处网页在同年 7 月 13 日的发布中，亦分别透露 B 公司会向创意人才提供 20%至 50%的租金优惠以租用工作室。（上文第 10(8)及 12 段）

16. 此外，大馆透过其网页恒常就其场地及商铺招租；而其两幢新建筑物的名称亦包含 A 公司的部分名称。在这情况下，大馆租赁协议中指明 A 公司可将场地分租，以及对大馆新建筑物具

命名权（上文第 10(1)及(2)段），实际上已是众所周知，称不上是商业机密资料。

17. 就 Y 先生的索取资料要求，本署认为，发展局向他提供事涉租赁协议中那些经已公开的内容，不见得会构成任何伤害或损害，亦不会削弱政府的谈判地位、影响活化项目的推行或有损有关活化项目的财政状况（上文第 11 及 12 段）；因此，发展局以《守则》第 2.9(a)、2.9(c)及／或 2.16 段拒绝提供上述条款的全部内容，并不恰当。

18. 不过，上述条款中亦有一些不曾公开的资料，若一旦披露，的确有可能影响政府的谈判地位或活化项目的财政状况和运作，发展局因而拒绝提供，本署认为并非无理。

《守则》第 2.18(b)段

19. 本署留意到，大馆和元创方的租赁协议中均有条款订明，政府有权向其他相关人士披露该些协议中的资料，情况包括但不限于回应立法会的提问。

20. 既然有上述条款，本署认为 A 公司及 B 公司理应合理地预期，政府当局有机会向外披露租赁协议的资料和内容。因此，本署不认同政府对事涉两份租赁协议有绝对的保密义务。

整体评论

21. 事涉租赁协议因其商业合约性质，或会令人想当然地以为当中资料便属不可披露的商业机密资料。但实情是，租赁协议内容并非必然不可披露。

22. 首先，事涉租赁协议分别涉及两项重大的活化项目，部分主要条款早已由政府向立法会及公众透露，不再是机密。上文第 15 - 16 段已作分析，在此不赘。

23. 其次，事涉协议包含不少在租赁事务中一般和常见的责任条款，例如承租人须按时缴付租金、须把物业保持良好状态等。这类条款并非特有或敏感的商业资料，即使披露亦不见得会构成任何伤害或损害。

24. 另一方面，有关的两项活化项目备受关注，披露事涉协议的内容有助大众知悉及监察政府就项目的推行，有明显的公众利益。

总结及建议

25. 综合上文第 15 至 24 段的分析，本署认为，大馆和元创方的租赁协议的内容并非全属不可披露，故发展局拒绝向 Y 先生（经其助理）提供两份租赁协议所有内容的决定，并不恰当。因此，**这宗投诉成立**。

26. 申诉专员建议发展局，根据《守则》重新仔细考虑事涉两份租赁协议中哪些资料属不可披露，然后向 Y 先生提供协议的其余部分。

发展局对本署建议的回应

27. 发展局接纳本署的建议，同意重新审视事涉租赁协议中的内容，并会在咨询法律意见及 A 公司及 B 公司的意见后，向 Y 先生提供经涂掉不可披露部分的两份事涉租赁协议副本。

申诉专员公署

2020 年 2 月