

**發展局拒絕提供
兩項活化歷史建築物項目的租賃協議
(本案與《公開資料守則》有關)**

調查報告

2019 年 7 月 5 日，Y 先生向本署投訴發展局。

投訴內容

2. Y 先生於 2019 年 4 月 10 日透過其助理，根據《公開資料守則》（「《守則》」）向發展局索取以下資料：

- (1) 政府就中區警署建築群活化項目（即大館項目）所簽訂的租賃協議；以及
- (2) 政府就前荷李活道已婚警察宿舍活化項目（即元創方項目）所簽訂的租賃協議。

3. 發展局於同月 18 日回覆 Y 先生的助理，援引了《守則》第 2 部以下段落的理由（詳見本文第 6 段），拒絕提供上述兩項資料：

- 大館租賃協議—第 2.9(a)、2.9(c)及 2.18(b)段
- 元創方租賃協議—第 2.9(a)、2.9(c)、2.16 及 2.18(b)段

4. Y 先生不滿發展局的決定，認為即使租賃協議中部分敏感資料不可披露，其餘部分仍可向他表示。他指摘發展局沒有按《守則》的規定，向他提供事涉租賃協議中可供披露的部分或協議的摘要。

本署調查所得

5. 本署在 2019 年 8 月 9 日接獲 Y 先生同日簽署的「投訴須知事項」回條後，向發展局展開調查。經審研相關資料及該局的解釋，本署於 2020 年 2 月 19 日完成調查，結果如下。

《公開資料守則》及其《詮釋和應用指引》的相關部分

6. 根據《守則》，各政府部門（包括發展局）應盡量披露政府所管有的資料，讓市民充分認識政府及其服務，除非有關資料屬《守則》第 2 部可拒絕提供的資料，包括：

- (1) 《守則》第 2.9(a)段：資料如披露會令部門的談判、商業或合約活動，或批准酌情補助金或特惠補助金的工作受到傷害或損害。
- (2) 《守則》第 2.9(c)段：資料如披露會令部門妥善而有效率的運作受到傷害。
- (3) 《守則》第 2.16 段：資料（包括商業、金融、科學或技術機密、貿易秘密或知識產權等方面的資料）如披露會令任何人的競爭條件或財政狀況受到傷害。
- (4) 《守則》第 2.18(b)段：資料如披露會違反任何根據普通法或適用於香港的國際協議所引起的義務。

7. 此外，《守則》的《詮釋和應用指引》第 2.1.1 段訂明，根據《守則》第 2 部大部分條文（包括第 2.9(a)、2.9(c)及 2.16 段）拒絕披露資料，須經過「傷害或損害測試」。有關部門須考慮披露資料的公眾利益是否超過可能造成的傷害或損害，若披露資料明顯符合公眾利益，部門可把原可拒絕披露的資料公開。

事涉租賃協議

8. 大館及元創方項目的租賃協議，由政府分別於 2015 年及 2012 年與 A 公司及 B 公司簽訂。兩份租賃協議的內容涵蓋政府與兩間公司就有關項目所須承擔的責任和義務，包括：建築物的用

途規定、保育要求、維修責任、賠償要求、財務安排及責任、對管治團隊的要求，以及政府的監管工作等。

發展局的解釋

9. 發展局拒絕事涉索取資料要求的詳細理由如下：

《守則》第 2.9(a)及 2.9(c)段

10. 該局指出，兩份事涉租賃協議中，有多條涉及敏感資料的商業合約條款，如：

大館

- (1) A 公司就大館在分租方面的規定；
- (2) A 公司就大館新建築物的命名權；以及
- (3) A 公司就大館在財務承擔方面的責任，包括債務的安排和規定。

元創方

- (4) B 公司須就達到某金額的金錢交易向政府匯報；
- (5) 就項目盈餘的分帳及計算安排；
- (6) 捐款人的承諾及擔保詳細條款；
- (7) B 公司可就項目籌集外界捐款的安排；以及
- (8) 對有需要的設計師及創意企業家提供優惠租金的安排。

11. 發展局認為，由於兩份租賃協議涵蓋簽署雙方的責任和義務，涉及敏感的合約條款，若披露協議內容，將很有可能損害或削弱政府與其他機構就類似活化項目商討租賃協議或建議增減

條款時的談判地位，以及損害政府妥善、有效推行及不斷優化其活化政策及個別項目。

《守則》第 2.16 段

12. 發展局指出，元創方租賃協議中，詳細規定了捐款人的捐款條款和安排，若該些條款被披露，有可能影響潛在捐款人日後對項目的捐款，損害項目的財政狀況及該項目的推行，亦可能影響潛在捐款人對其他活化項目的捐款。另外，該協議亦有條款規定 B 公司須劃出一定數量的工作室，讓有需要的設計師和創意企業家以優惠租金租用。發展局認為，披露該些資料有可能影響該活化項目的財政狀況及推行。

《守則》第 2.18(b)段

13. 發展局指稱，大館及元創方的租賃協議包含該兩個活化項目特有的條款及敏感的商業機密資料，簽約雙方並不預期會公開有關協議；根據普通法，政府就協議有隱含的保密義務。

公眾利益

14. 該局解釋，由於 Y 先生的助理在其索取資料要求中並無提出其具體關注的問題或披露事涉資料所涉及的公眾利益，故該局認為披露有關資料的公眾利益並不會超過可能造成的上述傷害或損害（第 11-12 段），遂決定拒絕披露有關資料。

本署的評論

《守則》第 2.9(a)、2.9(c)及 2.16 段

15. 發展局在上文第 10 及 12 段列出事涉兩份租賃協議中多條條款，指該些屬敏感的合約條款及／或商業機密資料，若披露可能會造成《守則》第 2.9(a)、2.9(c)及／或 2.16 段所述的傷害或損害。然而，本署留意到，該些條款中不少內容其實已曾被披露，包括：

大館

- (1) 發展局於 2010 年 10 月向立法會提供的參考資料摘要（「參考資料摘要」），以及於同月 11 日的政府新聞公報均曾披露有關大館的財政責任條件：A 公司相關的慈善信託基金在租約期內會悉數承擔活化項目的工程費用和營運虧損，直至建築群的營運在財政上能夠自給自足，並會把建築群營運所得的盈餘用於本港文物保育工作。（上文第 10(3)段）
- (2) 「參考資料摘要」亦披露，大館的項目預算為 18 億港元。（上文第 10(3)段）

元創方

- (3) 發展局於 2011 年 7 月向立法會工務小組委員會提供的文件，披露了政府與捐款人就項目盈餘的分帳安排：每五年攤分一次，各佔一半；政府的盈餘會撥回政府一般收入帳目，捐款人所得的盈餘則會全數重新投放到元創方項目上。（上文第 10(5)段）
- (4) 上述文件亦披露了捐款人對該項目的財政承諾：提供 1.1 億元，作為活化及營運元創方的資金，這筆資金屬承擔款項，不會以任何形式收回；此外，項目改造工程費用中的 1,700 萬元，會由上述承擔款項支付。（上文第 10(6)及 12 段）
- (5) 有關優惠租金安排，發展局文物保育專員辦事處網站述明，該項目建議書的主要條款，包括「以優惠租金出租專用樓面予新成立的創意產業機構」；此外，該局在 2014 年 5 月 7 日回覆立法會提問時，以及政府新聞處網頁在同年 7 月 13 日的發布中，亦分別透露 B 公司會向創意人才提供 20%至 50%的租金優惠以租用工作室。（上文第 10(8)及 12 段）

16. 此外，大館透過其網頁恆常就其場地及商舖招租；而其兩幢新建築物的名稱亦包含 A 公司的部分名稱。在這情況下，大館租賃協議中指明 A 公司可將場地分租，以及對大館新建築物具

命名權（上文第 10(1)及(2)段），實際上已是眾所周知，稱不上是商業機密資料。

17. 就 Y 先生的索取資料要求，本署認為，發展局向他提供事涉租賃協議中那些經已公開的內容，不見得會構成任何傷害或損害，亦不會削弱政府的談判地位、影響活化項目的推行或有損有關活化項目的財政狀況（上文第 11 及 12 段）；因此，發展局以《守則》第 2.9(a)、2.9(c)及／或 2.16 段拒絕提供上述條款的全部內容，並不恰當。

18. 不過，上述條款中亦有一些不曾公開的資料，若一旦披露，的確有可能影響政府的談判地位或活化項目的財政狀況和運作，發展局因而拒絕提供，本署認為並非無理。

《守則》第 2.18(b)段

19. 本署留意到，大館和元創方的租賃協議中均有條款訂明，政府有權向其他相關人士披露該些協議中的資料，情況包括但不限於回應立法會的提問。

20. 既然有上述條款，本署認為 A 公司及 B 公司理應合理地預期，政府當局有機會向外披露租賃協議的資料和內容。因此，本署不認同政府對事涉兩份租賃協議有絕對的保密義務。

整體評論

21. 事涉租賃協議因其商業合約性質，或會令人想當然地以為當中資料便屬不可披露的商業機密資料。但實情是，租賃協議內容並非必然不可披露。

22. 首先，事涉租賃協議分別涉及兩項重大的活化項目，部分主要條款早已由政府向立法會及公眾透露，不再是機密。上文第 15–16 段已作分析，在此不贅。

23. 其次，事涉協議包含不少在租賃事務中一般和常見的責任條款，例如承租人須按時繳付租金、須把物業保持良好狀態等。這類條款並非特有或敏感的商業資料，即使披露亦不見得會構成任何傷害或損害。

24. 另一方面，有關的兩項活化項目備受關注，披露事涉協議的內容有助大眾知悉及監察政府就項目的推行，有明顯的公眾利益。

總結及建議

25. 綜合上文第 15 至 24 段的分析，本署認為，大館和元創方的租賃協議的內容並非全屬不可披露，故發展局拒絕向 Y 先生（經其助理）提供兩份租賃協議所有內容的決定，並不恰當。因此，**這宗投訴成立**。

26. 申訴專員建議發展局，根據《守則》重新仔細考慮事涉兩份租賃協議中哪些資料屬不可披露，然後向 Y 先生提供協議的其餘部分。

發展局對本署建議的回應

27. 發展局接納本署的建議，同意重新審視事涉租賃協議中的內容，並會在諮詢法律意見及 A 公司及 B 公司的意見後，向 Y 先生提供經塗掉不可披露部分的兩份事涉租賃協議副本。

申訴專員公署

2020 年 2 月