

地政总署拒绝披露其透过发出「不反对通知书」豁免某申请人改变

(本案与《公开资料守则》有关) 调查报告

2018年6月5日，Y女士向本署投诉地政总署。

投诉内容

2. 据Y女士所称，2018年4月12日，她以某传媒记者的名义就某主题乐园(「事涉乐园」)在其公众停车场(「事涉停车场」)举办音乐会一事，向地政总署查询。同月16日，她根据《公开资料守则》(「《守则》」)向该署索取事涉乐园举办该音乐会的「不反对通知书」详情，包括申请人获豁免改变土地用途，以及在事涉停车场举办音乐会的日期、时间、土地面积及地段业主(即事涉乐园)所缴付的地价及行政费用金额(「相关费用」)。

3. 6月4日，地政总署函覆Y女士，表示：该署的离岛地政处已以一次性文书形式发出「不反对通知书」，准许相关地段业主于2018年4月25日至5月17日于事涉停车场举办音乐会，涉及面积约41,180平方米。然而，该署基于《守则》第2.14(a)段(第三者资料)及2.16段(商务)所载理由(下文第6(1)及(2)段)，认为不能向Y女士提供相关费用资料。原因是该些资料涉及地段业主的商业敏感资料，如披露会令其竞争条件或财政状况受到伤害。此外，地段业主拒绝披露资料，根据明示及隐含的原则，相关费用资料应予保密。

4. Y女士指摘地政总署无理拒绝提供相关费用资料。她的理由如下：

- (1) Y女士认为，地政总署作为契约一方执行地契条款，有权责就短期改变土地用途的申请作出审批及厘定相关费用的金额。该署就有关申请所作的审批资料并非「第三者资料」，亦不存在任何保密原则或保密共识。Y女士指，地政总署一般以「短期豁免书」的形式批出短期改变土地用途的申请，有关豁免书会被注册于土地注册处(「土注处」)，并非机密或敏感的商

业资料。然而，地政总署这次以「不反对通知书」的形式批出事涉乐园之申请，以致豁免详情及相关费用金额无须于土注处注册，有违政府应具透明度及公开问责的原则。

- (2) Y女士认为，相关费用资料是政府与契约持有人（事涉乐园）的合约资料，不属商业敏感资料。她认为，地政总署只是主观地认为公开该些资料会对所涉人士（地政总署及事涉乐园）有负面影响，但未有提出理据。Y女士又指，政府一直以公开、透明的方式处理中环海滨活动空间的租赁，让公众可作出监察。事涉乐园为公私合营机构，政府持超过一半权益，事涉乐园开办新业务（即在事涉停车场举办音乐会）的潜在利益亦应受公众监察。因此，地政总署应披露相关费用资料，否则会令公众无从作出监察。

本署调查所得

5. 本署于2018年6月21日就此案展开全面调查，同年11月15日将调查报告草拟本送交地政总署，该署于12月3日就该草拟本作出评论。本署于同月27日再去信请地政总署就其论点作出阐述和解释，2019年1月15日，该署作覆。经审研地政总署所提供的资料及解释，本署于2月8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（包括地政总署）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2.14(a)段：资料是为第三者持有或由第三者提供，并从第三者明确知道或获得暗示不会进一步披露。但如第三者同意或披露资料的公众利益超过可能造成的伤害或损害，则可予以披露。
- (2) 《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。

7. 此外，《守则》的《诠释和应用指引》（「《指引》」）第2.1.1段订明，根据《守则》第2部大部分条文（包括第2.14(a)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。

地政总署的回应

8. 地政总署解释，因应 Y 女士的索取资料要求，该署致函征询地段业主是否同意披露资料。地段业主在其回复中同意披露音乐会的举办日期、时间及涉及的土地面积，但不同意披露相关费用。地段业主认为，相关费用属《守则》第2.16段所指的敏感及商业机密资料。

9. 在本署就这宗投诉展开调查后，地政总署再致函地段业主，对方重申相关费用是商业敏感资料，并维持其立场，不同意披露相关费用资料。

10. 此外，地政总署就 Y 女士的投诉及其论点（上文第4段）征询法律意见。经考虑所有资料及法律意见后，地政总署承认未必有充分理据支持相关费用资料属于《守则》第2.14(a)段所指的「第三者资料」。该署亦认同，该署与地段业主就该些资料应予保密未必有任何明示或隐含的协议或理解。

11. 然而，地政总署认为相关费用属《守则》第2.16段所述的商业机密资料，而披露相关费用可能会削弱地段业主与其商业伙伴磋商类似商业活动的的能力，以致地段业主将来举办同类型的商业活动时可能被置于不利地位。

12. 地政总署亦称有考虑公众利益的因素（上文第7段）。该署认为，没有证据显示披露相关费用的资料的公众利益，会超过披露该资料而可能对地段业主造成的伤害，故该署认为并无理据披露该资料。

13. 有关 Y 女士提及「地政总署一般以『短期豁免书』的形式批出短期改变土地用途的申请，有关豁免书会被注册于土注处」（上文第4(1)段），地政总署澄清，「短期豁免书」适用于较长时间项目的申请，而「不反对通知书」则适用于一次性或短

暂的活动。若土地契约条款受到永久修订，例如换地交易或地契修订交易，地政总署一般会把相关的土地文书送交土注处注册；但该署一般不会把一次性或短暂的批准或豁免送交土注处注册。

14. 至于 Y 女士提及中环海滨活动空间的租赁（上文第 4(2)段），地政总署指出，中环海滨两幅分别位于龙和道和九号及十号码头对出的政府土地，皆是透过公开招标程序批出的短期租赁用地。在该两项短期租赁公开招标中，投标者已经同意在标书批出后，政府在回应公众或传媒查询时，可公布投标结果。由于该两幅公开招标的土地属政府土地，而事涉停车场所涉的土地则属私人土地，发出的土地文书性质有所不同，因此两者不能相提并论。

本署的评论

15. Y 女士的投诉内容是地政总署无理拒绝提供相关费用资料。地政总署在其给 Y 女士的覆函中援引《守则》第 2.14(a)及 2.16 段，拒绝向她提供相关费用资料（上文第 2 及 3 段）。

《守则》第 2.14(a)段 – 第三者资料

16. 「不反对通知书」的条款，是由地政总署作为政府代理人与地段业主经双方商讨和同意后所达成的协议，相关费用最终由地政总署厘定，由于该署是该些资料的拥有人和持有人，故资料并非由地段业主（第三者）所持有或提供。一般而言，政府部门与第三者之间合约的内容并不能视作从第三者取得的资料。本署认为，「不反对通知书」所涉的资料，不能视为属《守则》中所述的「第三者资料」。因此，地政总署当初援引《守则》第 2.14(a)段的理由拒绝向 Y 女士提供相关费用资料，并不恰当。事实上，该署经征询法律意见后亦认同《守则》第 2.14(a)段的理由并不适用（上文第 10 段）。

《守则》第 2.16 段 – 商务

17. 地政总署指出，相关费用属于《守则》第 2.16 段所指的商业机密资料，本署接纳此点。而地政总署就假若披露该项资料，或会令地段业主的竞争条件受到伤害，以及该署不认为有重大公众利益以致须披露相关费用资料之辩解（上文第 11 及 12 段），本署认为在

这个案的情况下（即没有事先注明资料可能予以公开）并非无理。毕竟，地段业主在事涉停车场举办音乐会属一次性活动，与长时间租用政府土地的情况不尽相同。

18. 综合上文第15至17段的分析，申诉专员认为可以接受地政总署援引《守则》第2.16的理由拒绝向 Y 女士提供相关费用的资料，惟该署最初援引《守则》第2.14(a)作为其中一个拒绝理由，并不恰当。因此，这宗投诉不成立，但该署另有缺失。

19. 虽则如此，地政总署既可把「短期豁免书」涉及的相关费用透过把该豁免书送交土注处注册而公开（上文第13段），本署看不到有何理由该署在将来的个案中，不可订明可以公开「不反对通知书」的同类资料。

建议

20. 申诉专员建议地政总署：

- (1) 考虑日后在「不反对通知书」中加入条款，注明政府可公布该通知书的资料（包括相关费用）。
- (2) 从本案汲取经验，提示员工务须准确理解及应用《守则》。

申诉专员公署
2019年2月