

# 地政總署批准某短期租約租戶長年續租 一幅政府土地以儲存危險品 調查報告

2020 年 10 月 18 日，投訴人向本署投訴地政總署。

## 投訴

2. 投訴人稱，他多年來一直等待新界某幅土地（「事涉土地」）公開招標，讓他能競投租用該幅土地。然而，地政總署在過去 38 年一直容許事涉土地的租戶不斷延續其短期租約（「事涉短期租約」）以經營危險品倉庫。
3. 投訴人不滿地政總署偏袒該現有租戶，限制了獲取事涉土地使用權的正常競爭。

## 本署調查所得

### 事涉用地的背景

4. 鑑於新界某區（「事涉地區」）缺乏危險品倉庫用地，其時負責該區事務的官員在 1980 年要求一幅在事涉地區可作儲存危險品用途的土地；土地會以短期租約形式租出。
5. 經當年的工業用地小組委員會討論後，事涉土地於 1982 年透過簡易招標程序，以短期租約形式租出作臨時儲存危險品用途，首個固定租期為兩年，之後按季續租。事涉短期租約於 1982 年開始，並於 1984 年之後一直維持為一份週期性延續租約，租金則每三年檢討一次。
6. 根據最新的分區計劃大綱圖（「大綱圖」），事涉土地被劃為「政府、機構或社區」用途。由於事涉短期租約在發展審批地區草圖首次公布前已經生效，事涉土地的儲存危險品用途屬《城市規劃條例》下的「現有用途」，亦因此可繼續用作儲存危險品用途而不違反大綱圖，並且無須尋求城市規劃委員會（「城規會」）的批准。

## 地政總署有關延續短期租約的指引

7. 根據地政總署的相關指引，如在某土地的首個租期屆滿時，該土地可繼續出租三年或以上，該土地應重新招標。
8. 該指引於 1991 年 11 月加入這修訂：「讓目前租戶繼續租用土地（租金會作檢討）對政府更為有利」的*特殊情況或會存在*；這類個案應先由土地行政會議審批。2003 年 5 月，這指引被進一步修訂，使地區地政會議主席（即地政總署區域助理署長）成為審批者。
9. 指引沒有詳細說明何謂*特殊情況*。地政總署回應本署時表示，一般而言，對政府收入的影響、重新尋找租戶所涉的行政費用是否值得、進行招標引致的後果、土地長遠用途的落實情況、城市規劃問題、其他政府部門的要求，以及個別土地的特性等，均可構成特殊情況。

## 地政總署延續事涉土地的短期租約

10. 本署審視了地政總署多年來延續事涉短期租約的相關工作記錄。主要事件經過如下：
  - (1) 事涉短期租約於 1982 年 4 月 1 日開始。在首兩年的租期屆滿後，相關的分區地政處（「地政處」）批准現有租戶按調整後的租金續租事涉土地。1984 至 1993 年間，地政處按季延續事涉短期租約，並每三年檢討事涉土地的租金。
  - (2) 1993 年，地政處注意到事涉土地未有永久發展的方案，故按照相關指引，事涉土地應該重新招標（上文**第 7 及第 8 段**）。然而，該處預期若將事涉土地重新招標作危險品儲存用途，或會引起當區居民強烈反對，故決定在修訂租金後將土地繼續租予現有租戶，為期三年。直至 2005 年，地政處均基於相同原因准許該租戶續租事涉土地。自 2005 年起，該處不把事涉土地重新招標的決定，均獲地區地政會議主席批准。
  - (3) 2014 及 2018 年，地政處亦基於以下新的考慮而決定不把事涉土地重新招標：

- (i) 規劃署認為，假如把事涉土地重新招標，「事涉土地將會騰空，現有的危險品倉庫用途遂會中斷」，日後若事涉土地要恢復危險品儲存用途，便須遵循大綱圖的要求（上文**第 6 段**）向城規會申請臨時規劃許可。公眾在申請過程中會得悉有關申請，附近居民很可能提出強烈反對。
- (ii) 環境保護署認為，拆卸現有的危險品倉庫屬於《環境影響評估條例》下的「散裝化學物品貯存設施」的解除運作。由於整個過程預計需時至少兩至三年，事涉土地將不能立即重新招標。

### **地政總署的回應**

11. 地政總署是政府的土地管理當局，該署須思考以最佳的方法處置仍未有永久發展用途的政府土地。該署的工作目標包括確保本來是閒置的土地資源得到有效運用及為政府帶來收入。

12. 地區地政會議主席批准不就事涉土地重新招標的理由如下：

- (1) 預計事涉土地重新招標會因土地的用途（即儲存危險品）而引致公眾強烈反對；
- (2) 事涉短期租約一直運作暢順，過往不曾接到任何投訴；
- (3) 當局已訂定事涉土地的長遠用途；
- (4) 若事涉土地以危險品儲存用途重新招標，須先向城規會申請臨時規劃許可，才可恢復該用途。然而能否取得規劃許可存在高度不確定性（上文**第 10(3)(i)段**）；以及
- (5) 拆卸現有的危險品倉庫預計需時兩至三年，故此，事涉土地不能立即重新招標（上文**第 10(3)(ii)段**）。

13. 在過去多年，事涉土地應否重新招標一事（上文**第 10 至 12 段**）已獲周全考慮，地政總署已竭力平衡各項相關因素才決定是否延續事涉短期租約。最重要的是，事涉短期租約訂明的准許用途可

能不受鄰近的居民歡迎，故事涉土地的重新招標或會失敗。若然如此，事涉土地便會閒置，令市場缺少了一幅可供儲存危險品且有需求的土地。

14. 事涉土地之所以被用作危險品儲存用途有其獨特歷史背景（上文**第 4 及 5 段**）。對於確定市場當刻對危險品儲存用地的需求，以及事涉土地是否適宜用作儲存危險品等事宜，地政總署解釋，該署並非規管危險品儲存或檢視及辨識有否這類用地的需求的部門。故此，容許事涉短期租約按市值租金延續，符合政府的最大利益。

15. 鑑於事涉短期租約的性質特殊，加上落實事涉土地的長遠用途的時間表尚未確定，以及大綱圖對事涉土地的用途有「規劃」要求，地政總署正檢視把事涉土地重新招標作現有用途（即儲存危險品）的可能性<sup>註</sup>。同時，該署會進一步諮詢相關決策局及部門，以了解他們有否把事涉土地用作「政府、機構或社區」用途（不論臨時或永久）的執行計劃，以及有否需要繼續將事涉土地用作儲存危險品的臨時用途。

16. 至於投訴人指香港缺乏危險品儲存用地，卻不乏石油氣儲存用地，地政總署指出，用作儲存石油氣的「短期租約」土地，全香港共有七幅，而用作儲存危險品的「短期租約」土地則有八幅（包括事涉土地）。每宗以短期租約方式批出土地作儲存石油氣的個案，均有不同的背景及批出土地的理據。近年，地政處並沒有接到其他政府部門或決策局要求提供更多臨時土地作儲存危險品用途。商業機構如有需要，可在市場上尋找其他合適的處所。

## 本署的評論

### *地政總署相關指引訂明的要求*

17. 地政總署 1991 年前的指引清楚訂明，如一幅土地可繼續作臨時用途三年或以上，便應把土地重新招標（上文**第 7 段**）。然而，地政處在事涉短期租約的首個租期屆滿後，一直容許現有租戶續租事涉土地，明顯違反指引。

---

<sup>註</sup> 財政司司長宣布，為支持企業及就業，暫緩把「短期租約」土地進行重新招標至 2021 年 9 月 30 日。

18. 1991年11月，該署修訂指引，補充說明可能存在特殊情況，致使讓現有租戶續租土地會更為有利，而這類個案應先轉介土地行政會議審批（上文**第8段**）。然而，地政處並沒有事先徵得土地行政會議批准，便一再延續事涉短期租約，違反了當時的指引。直到2003年5月指引進一步修訂後，地政處才徵求地區地政會議主席同意不把事涉土地重新招標。

### **地政總署不把事涉土地重新招標的決定**

19. 根據地政總署的相關指引，除非有特殊情況，否則如一幅土地可繼續作臨時用途三年或以上，便應把該幅土地重新招標。雖然事涉土地的長遠用途已確定（上文**第12(3)段**），但該土地尚未需進行永久發展。鑑於「該土地已有長遠用途」並未對其「仍然可作短期用途」構成影響，故該土地已有長遠用途並非地政處不把該幅土地重新招標的理由。此外，地政總署稱過往未曾接到任何與現有租戶相關的投訴（上文**第12(2)段**）而這亦屬「特殊情況」，本署對此觀點有所保留。

20. 地政總署預料在事涉土地重新招標時會遇上困難（上文**第12(1), (4)及(5)段**），乃緣於該幅土地的用途（即儲存危險品）。本署認為，該些困難或許存在，但該署仍然應先檢視事涉土地的用途才決定不把其重新招標，否則便有違該署的指引。不過，本署並無發現記錄顯示該署在過去多年曾諮詢相關的決策局及部門以檢視事涉土地的用途，然後延續事涉短期租約。

21. 即使地政總署認為事涉土地應繼續用作儲存危險品，但根據該署的指引，除非有特殊情況，否則該幅土地亦須重新招標。對於該署強調重新招標會帶來技術及規劃問題，以及以現行方式延續租約是最為有利，本署明白該署所持的理由，但該署在決定是否重新招標時，仍須考慮對其他有意租用事涉土地的人士是否公平。以任何準則來看，容許同一租戶不斷續租並佔用事涉土地長達38年之久，確是偏袒現有租戶及對其他潛在租戶不公平的做法。

22. 此外，本署留意到規劃署曾向地政總署表示，假如現有危險品倉庫的構築物／樓宇獲保留在事涉土地，而該構築物／樓宇沒有實質改變，則事涉土地再次用作「危險品倉庫」便無須獲得城規會的批准。換言之，拆卸現有倉庫以致事涉用地不能即時重新招標，以及需要取得規劃許可（上文**第12(4)及(5)段**），只是可能而

非必然會出現的問題。地政總署可以探討在重新招標時保留事涉土地上現有構築物／樓宇的可能性，以克服該些問題。

23. 地政總署強調保留事涉土地作為危險品倉庫既可以解決事涉地區缺乏土地興建危險品倉庫的問題，亦可同時確保政府有穩定的租金收入；故此，延續事涉短期租約乃符合政府的最大利益。然而，本署注意到，地政總署指該署並非檢視及辨識是否存在把事涉土地用作其他用途的需要的部門（上文**第 14 段**），該署亦沒有就檢視事涉土地的用途諮詢相關決策局及部門。本署認為，上述解釋令人質疑地政總署既然不曾諮詢相關決策局及部門以確定他們要保留事涉土地作暫時儲存危險品之用，該署又如何得出一直延續事涉短期租約是符合政府最大利益的結論。

24. 基於上文**第 19 至 23 段**的分析，本署認為地政總署未有貫徹遵循該署的指引，以及其過去多年一直延續事涉短期租約的決定是未經周詳考慮便作出。因此，申訴專員認為這宗投訴**成立**。

25. 申訴專員得悉，地政總署將檢討把事涉土地重新招標的可能性。

## 建議

26. 申訴專員建議地政總署恪守相關指引，將來決定如何處置事涉土地時必須先作周詳考慮。

## 申訴專員公署

2021 年 5 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

**Facebook:**

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

**Instagram:**

[https://www.instagram.com/ombudsman\\_hk/](https://www.instagram.com/ombudsman_hk/)

