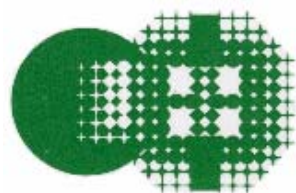


主動調查報告

「私人遊樂場地契約」 政策之執行

二〇一二年八月



香港申訴專員公署

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.7
調查範圍	1.8 – 1.10
調查過程	1.11
2 「契約政策」	
政策目標	2.1 – 2.4
開放設施的理念	2.5
開放時數	2.6
審批程序	2.7 – 2.8
發放信息的安排	2.9
使用情況	2.10 – 2.11
3 續約安排	
續約前的諮詢	3.1 – 3.2
續約與否的問題	3.3 – 3.6
續約年期的問題	3.7 – 3.8
租金問題	3.9
4 加強開放設施與政策檢討	
加強開放設施	4.1 – 4.9
政策檢討	4.10 – 4.11
暫緩安排	4.12

5 本署的評論及建議

緒言	5.1 – 5.3
執行「契約政策」	5.4 – 5.9
加強開放設施的安排	5.10 – 5.19
政策檢討	5.20
建議	5.21
鳴謝	5.22

附件

私人遊樂場地契約詳情及會所設施一覽表	1.4
--------------------	-----

主動調查報告摘要

「私人遊樂場地契約」政策之執行

背景

過去，由於香港的康樂及體育設施不足，政府以免收租金或只收取象徵式租金的方式，批出「私人遊樂場地契約」予一些有志推動體育發展及提供康樂設施的私人團體，以及一些社福機構、制服團體、體育總會、地區體育會及公務員團體，讓他們在契約土地上設立及營運體育會，其設施主要供會員使用。

2. 上述體育會的經費來自其會員或設施使用者的繳費，或會方自行籌募所得的資金。時至今日，已批出的私人遊樂場地契約共 73 份，而體育會的會員人數超過 70 萬。

3. 私人遊樂場地契約的年期一般為 15 年。截至二〇一二年六月三十日，73 份契約中的 55 份已相繼到期，而有關的體育會大多數已申請續約。

4. 以私人遊樂場地契約方式批地予各個團體設立及營運體育會的政策（「契約政策」），由民政事務局（「民政局」）負責執行。根據「契約政策」及契約條款，各體育會須因應「主管當局」¹的要求，開放其體育設施予「合資格團體」²使用。各主管當局須負責審批其轄下合資格團體向體育會提出使用體育設施的申請。

¹ 「主管當局」包括民政局、教育局、社會福利署、康樂及文化事務署，以及公務員事務局。

² 「合資格團體」包括在《教育條例》下所定義的學校、正接受社會福利署資助的社福團體、合資格接受康樂及文化事務署資助的體育總會、政府部門，以及正接受民政局資助的青年及制服團體。與他們對應的「主管當局」分別為教育局、社會福利署、康樂及文化事務署、公務員事務局，以及民政局。

5. 此項主動調查，旨在審研：

(1) 民政局如何執行「契約政策」；以及

(2) 該局藉此與體育會續約之際所制定有關加強開放體育設施的安排是否得宜。

調查所得

開放設施的理念

6. 民政局指出，要求體育會對外開放設施，背後的理念是要透過其提供政府較少提供的體育設施，鼓勵社會人士參與體育活動，以推動體育發展；另一方面，在認同體育會的貢獻及尊重其會員可優先使用設施的前提下，讓體育會透過開放有關設施服務其他市民。

過往及目前的情況

開放時數嚴重不足

7. 現行的契約條款為對外開放設施的時數制定了「上限」：每星期不多於三次、每次不多於三小時，但並沒有設定「下限」。

8. 本署認為，土地是本港的珍貴資源，「契約政策」等同於政府透過免收租金或只收取象徵式租金，長期向體育會提供可觀資助，而部分體育會所在地的價值顯然不菲。相對於體育會獲得的資助，現時的開放程度實在不成比例。

監管不力

9. 民政局承認，在二〇一〇年七月之前，該局並未與其他主管當局，就合資格團體申請使用體育會設施的安排訂立審批準則和程序。該局過去亦一直沒有規定體育會須定期提交合資格團體使用設施情況的報告，以便該局進行監察。

10. 本署認為，民政局過往在監管契約條款的執行情況方面，明顯不足。

缺乏宣傳

11. 民政局承認，該局除了在二〇〇一、二〇一〇及二〇一一年曾提醒各主管當局，應將合資格團體可申請使用體育會設施之信息發放外，便沒有為開放體育設施再作任何其他宣傳或推廣。

12. 本署認為，當局如此缺乏宣傳，難怪至今竟然從未有合資格團體向主管當局申請使用有關體育設施。

續約後的安排

開放設施的安排

13. 民政局現與各體育會續約，只集中考慮體育會在「推廣體育發展」及「繼續提供就業機會」方面的貢獻，沒有重視體育會在享用土地資助後應否適切回饋社會的問題。事實上，公眾要求體育會作更大程度的開放，以實踐該些會所對社會的回饋，屬合情合理。

14. 新的契約將會規定所有體育會在開放設施予合資格團體使用方面須達至每月最少 50 小時，而且不設「上限」。民政局亦會要求體育會指定某些節數供合資格團體優先使用。

15. 然而，本署留意到，新契約所規定的每月最少開放 50 小時，是以體育會的各项設施的開放時數的總和計算。換句話說，體育會只要把會所內其中五項體育設施每月開放各 10 小時，便已符合新契約的最低要求。

16. 本署認為，假如全部或大部分體育會都只做到如此最低要求，公眾將難以信服他們對社會的回饋，與其所取用的資源相稱。再者，各體育會的規模並不一致，部分只有寥寥數項體育設施，而另一些則有 10 項或以上。因此，民政局要求不同規模的體育會，同樣開放不少於 50 小時，會構成不公平對待。

17. 猶幸新契約亦規定體育會就開放其設施的具體安排須擬備「開放計劃」，列明開放設施的項目、時數及節數等詳情，供民政局審批；而且該局有權在新契約期間更改「開放計劃」內容。此兩項規定賦予民政局一定權力，可促使體育會開放其設施的安排更貼近公眾訴求。

18. 民政局作為「契約政策」的制訂及執行機構，乃確保體育會適切開放設施的最後把關者。在審批及更改體育會的「開放計劃」時，該局必須以公眾利益為依歸，務求各體育會：

- (1) 盡量開放其各類體育設施，尤其是受公眾歡迎的類別；
- (2) 按其規模盡力增加開放時數；時間方面應便利合資格團體的使用者。

監察機制

19. 民政局表示，新契約規定體育會須向該局提交季度報告，以便監察他們執行契約條款及「開放計劃」的情況。當局亦擬設立電子數據庫，以了解體育會設施的使用情況。此外，當局會抽樣巡查各體育會。如察覺違約情況，會作出跟進。

宣傳策略

20. 在續約後，民政局同時會加強宣傳工作。為使合資格團體知悉體育會的設施可供他們使用，民政局會規定體育會在其網站刊載相關的信息。此外，合資格團體亦可透過民政局及相關主管當局的網站獲取所需信息。同時，當局會定時向合資格團體發放有關可供他們使用設施的資訊。

處理投訴機制

21. 若有合資格團體就體育會開放設施的情況提出投訴，有關的主管當局會本着「協商及協調」的原則處理。若主管當局未能解決矛盾，民政局便會介入和進行調查。該局目前並沒有凌駕其他主管當局所作決定的權力。

22. 本署認為，民政局應就體育會開放設施的安排訂立妥善的投訴處理機制，並明文規定誰可就爭議事項作最終裁決。

政策檢討

23. 民政局表示，待契約續期工作完成及各項安排得以落實後，該局會聯同相關決策局及部門就「契約政策」作全面檢討，以計劃私人遊樂場地契約的未來路向。

24. 本署期望民政局盡快進行檢討，並在過程中作廣泛諮詢，以確保將來的政策更符合公眾利益。

建議

25. 申訴專員促請民政局：

- (1) 在審批及更改體育會的「開放計劃」時，以公眾利益為依歸，務求各體育會盡量增加其體育設施的開

放時段，以迎合合資格團體使用者的需求；

- (2) 加強宣傳體育會開放體育設施的安排，包括要求主管當局定期向其轄下團體發放有關信息，以及密切監察主管當局及體育會有否將相關的資料上載至他們的網頁；
- (3) 落實加強監察各體育會有否切實執行契約條款及「開放計劃」，包括建立數據庫和不時進行抽查等，以及在有需要時立即採取糾正行動；
- (4) 完善就開放體育設施的處理投訴機制，尤其應訂明誰可就爭議事項作最終裁決；
- (5) 盡快展開全面政策檢討，並作廣泛公眾諮詢。

申訴專員公署

二〇一二年九月

背景

1.1 過去，由於香港的康樂及體育設施不足，政府以免收租金或只收取象徵式租金的方式，批出「私人遊樂場地契約」¹予一些有志推動體育發展及提供康樂設施的機構或團體，讓他們在契約土地上設立「私人體育會」。

1.2 除私人體育會外，政府亦有向社福機構、制服團體、體育總會、地區體育會及公務員團體批出私人遊樂場地契約，以便有關機構及團體開設「社福機構體育會」。

1.3 上述私人體育會和社福機構體育會（除特別指明外，以下統稱為「體育會」）的營運經費，來自會員或設施使用者的繳費，或會方自行籌募所得的資金。

1.4 時至今日，已批出的私人遊樂場地契約共 73 份，其中 32 份屬私人體育會，其餘為社福機構體育會，體育會會員總人數超過 70 萬。詳情請參閱**附件**。

1.5 私人遊樂場地契約的年期一般為 15 年²。截至二〇一二年六月三十日，73 份私人遊樂場地契約中的 55 份已相繼到期，而當中大部分已經向地政總署申請續約。下表載列各體育會的契約到期情況：

¹ 「私人遊樂場地契約」屬特殊用途契約，用作批出土地作體育及康樂用途。

² 小部分私人遊樂場地契約的年期較長。

契約到期日	契約數目(份)
第一批契約：2011年12月25日 或以前	24
第二批契約：2011年12月26日 至 2012年6月30日	31
第三批契約：2012年7月1日 或以後	18
總計	73

1.6 現時，以私人遊樂場地契約方式批地予體育會之政策（「契約政策」），是由民政事務局（「民政局」）負責。地政總署作為政府土地代理人，則負責按民政局的指示擬訂契約及批出土地。

1.7 根據「契約政策」及契約條款，各體育會除可讓會員享用其體育設施外，亦須因應「主管當局」的要求，開放該些設施予合資格團體使用。「主管當局」除了民政局外，還有教育局、社會福利署、康樂及文化事務署，以及公務員事務局。他們各自負責審批其管轄範圍內的合資格團體向體育會所提出使用其體育設施的申請³。

調查範圍

1.8 有傳媒及立法會議員認為，民政局在執行「契約政策」時有處事不當之嫌，包括未有適時檢討「契約政策」，以及未有監察「契約政策」是否得到落實；各體育會之對外開放設施的程度亦非常有限，屬小恩小惠，因此民政局應作全面檢討。

1.9 申訴專員考慮到社會的關注，遂於二〇一二年一月二十六日向民政局展開初步查訊。在審研該局所提供的資料後，申訴專員於同年五月二十一日決定就有關事宜展開主動調查。

1.10 是項調查旨在審研：

³ 根據契約條款，各主管當局負責審批其轄下合資格團體向體育會提出使用體育設施的申請。合資格團體包括在《教育條例》下所定義的學校、正接受社會福利署資助的社福團體、合資格接受康樂及文化事務署資助的體育總會、政府部門，以及正接受民政局資助的青年及制服團體。與他們對應的「主管當局」分別為教育局、社會福利署、康樂及文化事務署、公務員事務局，以及民政局。

- (1) 民政局過往如何執行「契約政策」；以及
- (2) 該局藉此與體育會續約之際所制定有關加強開放體育設施的安排是否得宜。

調查過程

1.11 在調查過程中，本署向民政局索取詳盡資料，並多次與該局代表面談。二〇一二年七月六日，本署將調查報告的初稿，送交民政局評論。在考慮該局的回應及修訂報告的部分內容後，本署於二〇一二年八月二十七日完成這份報告。

2

「契約政策」

政策目標

2.1 「契約政策」可追溯至本港開埠初期。當時，香港缺乏體育設施及康樂場地，政府鼓勵體育會提供設施以促進社會之體育活動。至今，部分體育會已有逾百年歷史。

2.2 民政局表示，該局沒有備存「契約政策」的原稿。根據現存記錄，政府曾於一九六八年檢討「契約政策」。當年，「私人遊樂場地租約問題諮詢委員會」(Advisory Committee on Private Recreational Leases)發表報告，建議所有私人遊樂場地契約可獲續約 10 年，但體育會須因應主管當局的要求，開放設施予合資格團體使用。

2.3 一九七九年，當時的行政局按一九七八年「私人遊樂場地契約工作小組」(Working Group on Private Recreational Leases)的建議，訂定現行的「契約政策」，當中包括：在私人遊樂場地契約期滿時，若體育會遵守上述對外開放設施的規定、沒有違反其他地契條款、且符合政府所指定的會員政策⁴，而會址所在的地段亦不需要收回作其他用途，則契約可續期 15 年。

2.4 一九九七年七月，當時的規劃環境地政局在向臨時立法會提交的「土地租契及有關事項」文件中，交代了香港回歸後的土地租契安排，當中確認了私人遊樂場地契約期滿後可以續期 15 年的政策決定。

⁴ 體育會須採用「非歧視會員制度」。所謂「歧視」是指性別、種族、年齡、殘疾和宗教歧視。

開放設施的理念

2.5 容許私人遊樂場地契約續期的重要條件之一是：體育會須按主管當局要求，開放其設施予合資格團體作體育用途。民政局指出，對外開放設施，背後的理念是要透過提供政府較少提供的體育設施（例如高爾夫球場、草地滾球場、曲棍球場），鼓勵社會人士參與體育活動，以推動體育發展；另一方面，在認同體育會的貢獻及尊重其會員可優先使用設施的前提下，讓體育會透過開放有關設施服務其他市民。

開放時數

2.6 私人遊樂場地契約規定，合資格團體可透過主管當局申請使用體育會的設施。體育會須按主管當局的要求，容許該些團體預訂使用其設施。契約條款為開放時數訂定了上限：每星期不多於三次、每次不多於三小時，但沒有設定下限。根據契約條款，體育會無須於周末或公眾假期開放設施予合資格團體使用。

審批程序

2.7 民政局承認，在二〇一〇年七月之前，該局並未與其他主管當局，就合資格團體申請使用體育會設施訂立審批準則和程序。

2.8 二〇一〇年七月，民政局與其他主管當局共同制訂了合資格團體使用體育會設施的申請程序，包括擬定申請表格。有意使用設施的合資格團體，須先填妥申請表格，然後交予相關的主管當局跟進。

發放信息的安排

2.9 根據記錄，民政局在二〇〇一、二〇一〇及二〇一一年，曾先後發便箋提醒其他主管當局，應將有關合資格團體可使用體育會設施的信息發放予合資格團體。二〇一一年五月，民政局將有關信息上載至該局的網頁。除此以外，截至本署於二〇一二年一月展開初步查訊為止，該局並沒有為發放使用體育會設施的信息作任何其他安排。

使用情況

2.10 民政局確認，截至本署於二〇一二年五月展開主動調查為止，沒有合資格團體曾透過主管當局向體育會申請使用設施。該局又證實，就合資格團體使用體育會設施的情況，該局過去一直沒有規定體育會須定期提交報告。

2.11 民政局解釋，雖然沒有合資格團體按「契約政策」申請使用體育會設施，但仍有不少合資格團體和非合資格團體自行向體育會申請使用設施，而大部分體育會亦願意配合，借出設施供有關團體使用。民政局強調，此屬體育會的「自發行動」⁵，與「契約政策」無關。

⁵ 民政局指出，政府雖然對合資格團體有清晰定義，但並無限制體育會只可向合資格團體開放設施。事實上，所有體育會均可隨時自行決定與任何團體或組織合作，一同推動其會務及發展體育，有關活動與「契約政策」並無關係。

3

續約安排

續約前的諮詢

3.1 在 73 份私人遊樂場地契約中，有 55 份於二〇一二年六月三十日或以前到期（**第 1.5 段**）。鑑於續約安排一般需時一至兩年，民政局遂於二〇一〇年就新一輪的續約安排進行諮詢。

3.2 該局於二〇一〇年先後諮詢了行政會議和政策委員會，並於二〇一一年五月和七月諮詢了立法會民政事務委員會。

續約與否的問題

3.3 民政局指出，獲批私人遊樂場地契約的體育會，多年來在推動本港體育發展及在提供康體設施方面作出了貢獻，包括培訓了不少出色的運動員及隊伍，代表香港參加各級本土及國際比賽，亦為不同項目的本地聯賽提供訓練及比賽場地。部分體育會設有適合主辦大型國際體育活動的優質體育設施，可繼續透過與各體育總會及政府合作，推動本港體育發展。大部分體育會亦有在「契約政策」範疇以外自行對外開放設施（**第 2.11 段**）。

3.4 該局亦認為，雖然現時政府提供的公共體育設施已比以往為多，但社會人士對體育和康樂設施的需求仍然十分殷切。體育會是現時提供體育及康樂設施的主要持份者之一，他們向其超過 70 萬會員提供各種體育及康樂設施，包括一些市民大眾較少接觸的運動如板球、草地滾球、高爾夫球及曲棍球等，可紓緩該些人士及其親友使用公共設施的壓力。

3.5 經過多年時間，各體育會的發展已達至相當規模。根據體育會向政府提供的資料，他們目前共聘用約 6,200 名全職僱員，而每年的總營運開支約為 57 億元。長久以來，體育會所提供的優

質體育及康樂設施，有助吸引海外行政和專業人士來港工作，以維持香港作為一個國際大都會的地位。

3.6 基於以上所述，民政局認為，與體育會續約符合「契約政策」的理念和目標。

續約年期的問題

3.7 就續約年期應為 15 年或較短，民政局有以下申述：

- (1) 大部分體育會均明確表示，若政府為他們的契約續期少於 15 年，而契約到期後政府有可能不再延續他們的租約，或改變契約條款，他們或不可能再投放資源於設施及會務上，甚或須要即時為最壞的情況（即結束營運）作準備。
- (2) 根據地政總署的意見，處理私人遊樂場地契約的續約安排一般需時一至兩年。現時的 73 份私人遊樂場地契約，其約滿日期各有不同。若與體育會簽署為期較短的契約（例如三年），則極可能形成一個「續約循環」⁶，民政局及地政總署均須不斷為下一次續約投放大量人力資源。在此情況下，民政局將無法有效地為「契約政策」進行全面檢討（詳見下文**第 4.10 段**）。

3.8 因此，民政局認為，與體育會續約 15 年是符合實際工作所需的安排。

租金問題

3.9 民政局確認，「契約政策」的精神是以免收租金或只收取象徵式租金方式，將土地租予體育會，讓他們自行集資、建造、維修及營運康體設施。雖然體育會因此可近乎無償取得土地的使用權，但他們每年仍須向政府繳納地租，款額為應課差餉租值的

⁶ 一般而言，下一輪新契約的正式生效日期，將緊接上一份正式契約的完結日期。第一批契約已於二〇一一年十二月二十五日或之前到期，而第二批契約亦已於二〇一二年六月三十日到期。假如所有契約均獲續期三年，則首批新契約的到期日為二〇一四年十二月二十五日，而第二批新契約的到期日為二〇一五年六月三十日。在第二批新契約到期時，第三批契約的續期工作尚在進行中，當局又差不多需要為第一批新契約展開新一輪的續期工作。

3%。民政局認為，從推廣體育發展的角度而言，有關政策一直行之有效。因此，該局決定不在新的續約期內引進基本的改動，包括向承租人收取實質租金。

4

加強開放設施 與政策檢討

加強開放設施

計劃重點

4.1 民政局表示，該局在體育發展方面的三大政策目標為：推動社區體育⁷、推動精英體育發展⁸，以及促進香港作為國際體壇盛事中心⁹。為配合這三大政策目標，該局在新契約中，將會要求各體育會加強開放其體育設施。詳情如下：

- (1) 相對於以往開放設施的上限為每星期不多於三次、每次不多於三小時，民政局會規定所有體育會在開放設施予合資格團體使用方面必須達到每月最少 50 小時，而且不設上限。該局亦會要求體育會指定某些節數，供合資格團體優先使用。
- (2) 如有合適設施，體育會亦須每月至少開放設施 10 小時供體育總會作練習或比賽之用，以助滿足體育總會對訓練及比賽場地的需求。

⁷ 透過社會各界加強合作，以及由政府資助社區的體育活動等，以推動更多市民參與體育活動。

⁸ 透過向香港體育學院提供政策發展路向及資助，向體育總會提供訓練場地和比賽場地，以及資助精英運動員等各方面的支援，令本港運動員的潛質得以充分發揮。

⁹ 透過“M”品牌制度協助體育總會籌辦大型國際賽事，以及資助大型體育活動等，以提升香港作為體壇盛事中心的地位。

- (3) 如有合適設施，民政局可規定體育會容許體育總會使用該些設施以舉辦認可的國際賽事，讓市民有更多機會觀賞在體育會舉行的賽事。
- (4) 民政局亦打算取消目前體育會無須在周末或公眾假期開放設施的條款，以及廢除一些不合時宜的條款，例如不准許合資格團體成員使用體育會更衣室內的某些用品的條款。
- (5) 體育會必須推行「初級會員計劃」，以優惠的入會費，吸納某個年齡以下的男女運動員成為會員。
- (6) 合資格團體可以選擇無須經由主管當局而直接向體育會預訂使用其體育設施。合資格團體如在與體育會聯絡時遇上困難，仍可向主管當局求助。

4.2 民政局補充，該局自二〇一一年十一月開始，已陸續會見個別體育會，介紹上段所述加強開放設施計劃，並努力游說體育會不僅於滿足每月 50 小時的下限，更要因應其規模及營運情況，將其設施作更大程度的開放。有關工作現時仍在進行當中。

收費標準

4.3 現時，各體育會就體育設施向合資格團體收費，由體育會自行釐定，並無劃一標準。民政局表示，該局會以「收回成本」概念，輔以體育會的獨特情況，再參考康樂及文化事務署轄下體育場館同類設施的收費，來判斷體育會的收費是否合理。假如有資料顯示某體育會提供跟康樂及文化事務署轄下同類的設施，但收費高昂得多，民政局便會向體育會進一步了解原因。

契約條款

4.4 民政局表示，新契約除了具有適用於所有體育會的「標準條款」外，亦會以「特別條款」及「附件」形式加入列出開放設施的具體安排之「開放計劃」。「開放計劃」載列已獲民政局核准的開放設施的項目、時數及節數等詳情。由於各體育會的營運模式、設施數目及會員使用設施的情況不同，他們各自的「開放計劃」亦會有別。然而，「開放計劃」的基本要求是：開放設施的時數須不少於每月 50 小時。體育會必須滿足「開放計劃」載列的開放要求，否則便構成違反地契條款。

4.5 民政局續稱，新契約亦會加入條款，賦予該局權力於新契約期間，在給予體育會三個月通知後，便可更改「開放計劃」的內容。新增條款是要確保該局在新契約生效後，在不須透過啟動更改契約程序下，仍可運用權力指示體育會增加對外開放設施。民政局認為，此機制足可確保該局日後有權提出其他能夠進一步加強開放設施的要求。

宣傳策略

4.6 民政局表示，在續約後，當局會加強宣傳工作。為使合資格團體知悉體育會的設施可供他們使用，民政局會規定體育會在其網站刊載相關的信息。此外，合資格團體亦可透過民政局及相關主管當局的網站獲取所需信息。同時，當局會定時向合資格團體發放有關可供他們使用設施的資訊。

監察機制

4.7 民政局表示，新契約規定體育會須向該局提交季度報告，以便監察他們執行契約條款及「開放計劃」的情況。當局亦擬設立電子數據庫，以了解體育會設施的綜合使用情況，包括開放設施的使用情況。此外，當局會抽樣巡查各體育會。如察覺違約情況，會作出跟進。

處理投訴機制

4.8 民政局表示，假如體育會與合資格團體就開放設施事宜有不同意見，有關的主管當局會審研雙方的理據，並根據審研結果與體育會和合資格團體進行磋商，本着「協商及協調」的原則處理問題。

4.9 若主管當局未能解決體育會與合資格團體之間的矛盾，又或任何一方不同意主管當局的意見，民政局便會介入和進行調查。民政局並沒有凌駕於其他主管當局決定的權力。該局認為，以協商及協調的理念處理分歧和投訴，是適合的做法。

政策檢討

4.10 民政局表示，待契約續期工作完成及各項安排得以落實後，該局會聯同其他決策局及部門，就「契約政策」作全面檢討。

該項檢討將會從體育發展、土地使用、市民期望、體育會及其會員和其他持份者的權益等多角度，計劃私人遊樂場地契約的未來路向，包括會否向體育會收取土地使用的合理租金。

4.11 為避免該項政策檢討受到制肘，民政局在處理目前這一輪契約續期時，會提示體育會：不應期望在是次獲續約 15 年後必然會再次獲得續約；即使獲得再續約，續約的條款亦未必會相同。

暫緩安排

4.12 大多數體育會已就其到期的私人遊樂場地契約，向地政總署提出續約申請。由於擬定新契約條款需時，地政總署為免出現契約「真空期」，已向體育會發出「暫緩」函件，准許體育會繼續按照原有契約的條款使用會址用地，一般為期約九個月，以待新契約的簽訂。

5

本署的評論及建議

緒言

5.1 「契約政策」源自過往本港缺少康樂及體育設施。為推動體育發展，政府以近乎免費的方式提供土地，讓私人團體及社福機構集結力量和資源，成立私人體育會及社福機構體育會，為其會員提供康樂及體育設施（**第 1.1 至 1.2 段**）。該政策的原意是良好的。

5.2 不少體育會在獲批的土地上投放了大量資源，興建設施及推廣康體活動，這也是事實。既然創會及營運資金大多來自會員繳費及捐獻，部分體育會希望其設施主要供會員使用，此亦屬可以理解。

5.3 然而，土地是本港的珍貴資源。「契約政策」等同於由政府透過免收租金或只收取象徵式租金，長期向體育會提供可觀資助。縱使土地在多年前批出時的價值可能較低，但隨着社會發展，現時部分體育會的所在地已價值不菲，反映政府提供了巨額資助。體育會既然獲得如此資助，享用珍貴的土地資源，便理應盡量開放其設施，作為對社會的回饋。這樣做也符合「契約政策」的既定目標（**第 2.2 至 2.3 段**）。民政局亦實有責任採取合理及必要措施，確保政府的土地資助能夠惠及社群。

執行「契約政策」

5.4 本署的調查發現，民政局過往在執行「契約政策」時，有以下不足地方。

開放設施嚴重不足

5.5 現有契約只就體育會對外開放設施的時數訂定上限，即每星期不多於三次、每次不多於三小時，而不設下限（**第 2.6 段**）。此項措施明顯是為保障體育會的利益而設，沒有顧及合資格團體的需要。相對於體育會獲批土地的價值，現時的開放程度實在亦不成比例。本署認為，現時開放設施的程度嚴重不足。

缺乏宣傳

5.6 民政局只曾於二〇〇一年提醒其他主管當局將有關開放體育設施之信息提供予合資格團體，自此至二〇一〇年便一直未有自行或再要求其他主管當局發放相關信息（**第 2.9 段**）。延至二〇一一年，該局才將有關信息上載至其網頁。如此缺乏宣傳，難怪從未有合資格團體向主管當局申請使用有關體育設施（**第 2.10 段**）。結果是：要求體育會開放設施的契約條款「形同虛設」，而合資格團體的需要未獲適當照顧。

5.7 民政局承諾在為契約續期後，會加強宣傳工作，包括要求其他主管當局和體育會將開放體育設施的信息上載至其網頁（**第 4.6 段**）。民政局終於承擔了統籌宣傳工作的責任。本署認為，該局日後仍須密切監察主管當局及體育會有否執行該局的要求，以及不時檢討宣傳工作的成效。

監管不力

5.8 從上文**第 2.10 段**可見，於二〇一一年之前，民政局並無定期收集主管當局處理合資格團體使用體育會設施的資料。由於民政局根本不知悉各體育會有否及如何開放其體育設施，該局自然未能進行有效的監管。本署認為，民政局過往在監管契約條款的執行情況方面，明顯不足。

5.9 為配合要求體育會直接處理合資格團體使用設施的申請，民政局現建議在新契約中加入匯報條款，以及設立電子數據庫和加強巡查（**第 4.7 段**）。本署認為，這些建議方向正確，但該局日後必須密切監察各體育會執行契約條款及「開放計劃」的情況。

加強開放設施的安排

政策考慮未夠全面

5.10 從民政局所提供的資料可見，該局在考慮與體育會續約時，只是從「推動體育發展」及「繼續提供就業機會」等角度思考問題（**第 3.3 至 3.6 段**），卻沒有從社會資源運用方面評估土地資助的需要及幅度，亦沒有考慮體育會在享用土地資助後應否適切回饋社會的問題。事實上，公眾要求體育會作更大程度的開放，以實踐該些會所對社會的回饋，屬合情合理。

加強開放設施的安排尚欠周全

5.11 以往，當局要求體育會開放設施每星期不多於三次、每次不多於三小時，實屬嚴重不足（**第 5.5 段**）。當局經多番諮詢後，現已決定與所有體育會延續契約 15 年，其間免收租金或只收取象徵式租金的優惠條款不變。基於上文的分析（**第 5.3 段**），本署認為，當局必須更大程度要求體育會開放其體育設施。

5.12 新契約規定體育會在未來 15 年開放其體育設施每月不少於 50 小時（**第 4.1(1)段**），相對以往，無疑是有些進步。然而，本署認為，該項規定仍有不足。

5.13 新契約所規定的最少 50 小時，是以每所體育會的各项設施的開放時數的總和計算。換句話說，體育會只要把其中五項體育設施每月開放各 10 小時，便已符合新契約的最低要求。

5.14 假若全部或大部分體育會都只做到最低要求，每月僅開放其設施 50 小時，此勢將難以令公眾信服他們對社會的回饋，與其所取用的土地資源相對稱。

5.15 再者，各體育會的規模並不一致，部分只有數項體育設施，而另一些則有 10 項或以上。因此，開放不少於 50 小時的要求，對小型體育會來說可能已是不少貢獻，但對大型體育會而言則只是九牛一毛。鑑此，本署認為，民政局此項措施亦對不同規模的體育會構成不公平對待。

5.16 猶幸新契約亦規定體育會就開放其設施的具體安排須擬備「開放計劃」，供民政局審批（**第 4.4 段**），而且該局有權在新契約期間更改「開放計劃」內容（**第 4.5 段**）。此兩項規定賦予民政局一定權力，可促使體育會開放其設施的安排更貼近公眾訴求。

5.17 本署認為，民政局作為「契約政策」的制訂及執行機構，乃確保體育會適切開放設施的「最後把關者」。在審批及更改體育會的「開放計劃」時，該局必須以公眾利益為依歸，務求令各體育會：

- (1) 盡量開放其各類體育設施，尤其是受公眾歡迎的類別；
- (2) 按其規模盡力增加開放時數；時間方面應便利合資格團體使用者。

處理投訴機制欠妥

5.18 此外，本署留意到，民政局並未就合資格團體申請使用體育會的設施設立妥善的處理投訴機制（**第 4.8 段**）。若該些團體與體育會就申請出現爭拗，民政局只能期待有關各方本着「協商及協調」的原則處理，由相關的主管當局從中斡旋。雖然民政局會在必要時介入，但目前沒有規定，在未能成功「協商及協調」各方的分歧時，誰可就爭議事項作最終裁決（**第 4.9 段**）。

5.19 本署認為，民政局應完善處理投訴的機制，尤其應明文規定誰可就爭議事項作最終裁決。

政策檢討

5.20 歸根結柢，當局以免收租金或只收取象徵式租金把土地批予體育會，涉及龐大的社會資源補貼（**第 5.3 段**），本署欣悉，民政局認同有需要全面檢討「契約政策」（**第 4.10 段**）。本署期望該局盡快展開檢討，並在過程中作廣泛諮詢，以確保新政策更符合公眾利益。

建議

5.21 基於以上所述，申訴專員促請民政局：

- (1) 在審批及更改體育會的「開放計劃」時，以公眾利益為依歸，務求使各體育會盡量增加其體育設施的開放時數，以迎合合資格團體使用者的需求（**第 5.17 段**）；
- (2) 加強宣傳體育會開放體育設施的安排，包括要求主管當局定期向其轄下團體發放有關信息，以及密切監察主管當局及體育會有否將相關的資料上載至他們的網頁（**第 5.7 段**）；
- (3) 落實加強監察各體育會有否切實執行契約條款及「開放計劃」，包括建立數據庫和不時進行抽查等（**第 5.9 段**），以及在有需要時立即採取糾正行動；
- (4) 改善就開放體育設施的處理投訴機制，尤其應訂明誰可就爭議事項作最終裁決（**第 5.19 段**）；
- (5) 盡快展開全面政策檢討，並作廣泛公眾諮詢（**第 5.20 段**）。

鳴謝

5.22 本署是項的調查獲民政局全力協助，申訴專員表示感謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/269

二〇一二年八月

附件

附件
(第 1.4 段)

私人遊樂場地契約詳情及會所設施一覽表

項目	團體 / 會所	分類	地點及 地段編號	首次租約 生效日期	面積 (平方米)	主要設施
1.	羅馬天主教會 香港教區主教	社福機構 體育會	長洲地段 1318 號	1.7.1898	6,744.7	游泳池 營舍 多功能房 會議室 禮堂
2.	香港小童群益會	社福機構 體育會	黃宜洲丈量約 份第 257 約地 段第 642 號	1.7.1898	9,250	營舍 歷奇訓練場地 攀石牆 高牆 繩網 射箭場 多用途室
3.	香港中華遊樂會	私人 體育會	銅鑼灣道 123 號內地段第 8875 號	26.12.1971	16,490	室內高爾夫球練習場 壁球室(2) 網球場(17) 游泳池) 乒乓球室(2) 羽毛球館(2) 健身室 桌球室(3)
4.	清水灣鄉村俱樂部	私人 體育會	布袋澳丈量約 份第 241 約地 段第 227 號	1.7.1898	1,291,600	乒乓球室 羽毛球場 壁球室 高爾夫球主場 行政人員九洞高爾夫球場 高爾夫球練習場 網球場 室外游泳池 籃球場
5.	西洋波會	私人 體育會	加士居道 20 號 九龍內地段第 11098 號	26.12.1951	24,073	羽毛球場 草地滾球場 網球場 草地曲棍球場
6.	展能運動村 有限公司	社福機構 體育會	馬草壟丈量約 份第 96 約地 段第 2332 號	1.7.1898	18,930	營舍 體育館 草地球場 攀石牆 歷奇訓練設施
7.	紀利華木球會	私人 體育會	黃泥涌道 188 號內地段第 8881 號	26.12.1951	12,535	桌球室 羽毛球場 壁球室 高爾夫球練習場 草地滾球場 網球場 游泳池 體育館

項目	團體 / 會所	分類	地點及地段編號	首次租約生效日期	面積 (平方米)	主要設施
8.	香港中華基督教青年會	社福機構體育會	西貢測量約份第 5 約地段第 147 號	1.7.1898	13,303.6	游泳池 營舍 繩網 射箭場 燒烤場
9.	香港中華基督教青年會	社福機構體育會	西貢丈量約份第 254 約地段第 75 號	1.7.1898	29,400	籃球場 營舍 小型足球場 繩網 射擊場 水上活動設施 卡拉 OK 房 露營營地
10.	香港基督教青年會	社福機構體育會	京士柏加士居道側九龍內地地段第 11105 號及其增批部分	26.12.1951	4,842.8	籃球場 網球場(3) 攀石牆 多用途活動室 室內滾軸溜冰 / 曲棍球練習場
11.	香港青年獎勵計劃	社福機構體育會	林村丈量約份第 16 約地段第 602 號餘段	27.3.1986	7,200	歷奇設施 障礙訓練課程
12.	菲律賓會所	私人體育會	衛理徑 10 號九龍內地地段第 11096 號	26.12.1951	2,812	草地滾球場
13.	白沙灣遊艇會有限公司	私人體育會	白沙灣丈量約份第 217 約地段第 1138 號及其增批部分	1.7.1898	19,796	帆船訓練中心 風帆訓練中心
14.	中國香港賽艇協會 (前稱香港業餘划艇會有限公司)	社福機構體育會	沙田源禾路沙田市地段第 220 號	1.7.1898	2,475	划艇中心 浮舟(2) 會議室(2)
15.	香港佛教聯合會	社福機構體育會	東涌丈量約份第四約地段第 172 號	1.7.1898	4,877.4	羽毛球場 籃球場 營舍 乒乓球檯(2) 排球場
16.	香港政府華員會	社福機構體育會	衛理徑 8 號九龍內地地段第 11048 號	26.12.1951	3,096	網球場(2)
17.	香港鄉村俱樂部	私人體育會	黃竹坑道鄉郊建屋地段第 1129 號	4.4.1961	21,090	網球場(7) 籃球場 壁球室 游泳池 健身室(2) 模擬高爾夫球場 桌球室

項目	團體 / 會所	分類	地點及地段編號	首次租約生效日期	面積 (平方米)	主要設施
18.	香港足球會	私人體育會	跑馬地體育路3號內地段第8846號	26.12.1972	29,500	室內草地滾球場 壁球場(7) 羽毛球場(3) 網球場(6) 保齡球場(4條球道) 曲棍球場 天然／人造草地球場 室內體育館 模擬高爾夫球場 健身中心 桌球室 游泳池
19	香港女童軍總會	社福機構體育會	黃泥涌峽道內地段第8894號	26.12.1964	4,418	羽毛球場 營舍 繩網 禮堂
20.	香港女童軍總會	社福機構體育會	西貢丈量約份第250約地段第148號	26.12.1971	2,508	不適用 (營舍已暫停使用)
21.	香港女童軍總會	社福機構體育會	元朗丈量約份第122約地段第1707號	1.7.1898	2,076	籃球場 羽毛球場 營舍 禮堂 活動室
22.	香港哥爾夫球會	私人體育會	深水灣鄉郊建屋地段1117號	9.4.1952	66,500	高爾夫球場(九洞) 游泳池 健身室
23.	香港槍會	私人體育會	荃灣川龍荃灣市地段第399號	26.12.1961	64,900	射擊場
24.	香港賽馬會	私人體育會	沙田沙田市地段第13號	1.7.1898	682,333	籃球場(2) 健身中心(2) 桌球室 壁球室(2) 足球場 馬術場地 游泳池
25.	香港遊樂場協會	社福機構體育會	梅窩丈量約份第2約地段第667號	1.7.1898	14,982.5	籃球場 羽毛球場(2) 營地 水上活動設施 繩網 射箭場(2)
26.	香港紅十字會	社福機構體育會	大嶼山石壁丈量約份第319約地段第142號	1.7.1898	7,181.17	籃球場 營舍 禮堂 射箭場 水上活動設施

項目	團體 / 會所	分類	地點及 地段編號	首次租約 生效日期	面積 (平方米)	主要設施
27.	香港海事訓練隊 分區委員會	社福機構 體育會	鑽石山新九龍 內地段第 6001 號	1.7.1898	2,462	籃球場 課室(2)
28.	香港海事訓練隊 分區委員會	社福機構 體育會	西貢丈量約份 第 256 約地段 第 611 號	1.7.1898	1,858.1	訓練場 營地
29.	香港壘球總會	社福機構 體育會	天光道九龍內 地段第 11088 號	25.12.1961	8,360	壘球場 擊球器
30.	香港基督教 女青年會	社福機構 體育會	大嶼山礮石灣 丈量約份第 332 約地段第 727 號	1.7.1898	10,780	籃球場 營舍 攀石牆 活動室(4)
31.	香港 青年旅舍協會	社福機構 體育會	大嶼山丈量約 份第 337 約地 段第 188 號	1.7.1898	3,700	營舍
32.	香港 青年旅舍協會	社福機構 體育會	昂平地 段第 235 號	1.7.1898	7,300	營舍
33.	九龍印度會	私人 體育會	加士居道 24 號 九龍內地 段第 11095 號	26.12.1951	3,648	體育館 (羽毛球場或籃球場) 網球場 板球練習區
34.	印度遊樂會	私人 體育會	掃桿埔加路連 山道 63 號內地 段第 8900 號	26.12.1961	11,857	羽毛球場 網球場(4) 天然 / 人造草地球場 健身室 草地滾球場
35.	香港渣甸山 居民協會	私人 體育會	渣甸山祈禮士 道 2 號內地 段 第 8895 號	26.12.1971	12,406	籃球場 游泳池(2) 網球場(3)
36.	九龍草地滾球會	私人 體育會	柯士甸道 123 號九龍內地 段 第 11065 號	26.12.1981	7,153	游泳池 草地滾球場(2) 網球場 多功能廳(2)
37.	九龍木球會	私人 體育會	覺士道 10 號九 龍內地 段第 11052 號	26.12.1981	25,100	壁球室(4) 游泳池 草地滾球場(2) 網球場(3) 板球場 保齡球場(4) 健康舞室 室內運動場(2) 健身室

項目	團體 / 會所	分類	地點及地段編號	首次租約生效日期	面積 (平方米)	主要設施
38.	九龍塘會	私人體育會	九龍塘窩打老道新九龍內地段第 5989 號	14.11.1931	8,886	羽毛球場 乒乓球檯(4 張) 桌球檯(2 張) 游泳池(5 條水道) 高爾夫球練習場(4 條球道) 網球場(6) 保齡球場賽道(4 條) 健身室
39.	九龍仔居民協會	私人體育會	九龍塘劍橋道 10A 新有龍內地段第 5961 號	11.7.1959	5,716	游泳池 網球場(4) 籃球場 乒乓球室 健身室
40.	文康市政職員遊樂會有限公司	社福機構體育會	衛理徑 4 號九龍內地段第 11097 號	26.12.1951	4,394	網球場(4) 乒乓球檯(2)
41.	香港外展信託基金會	社福機構體育會	大網仔丈量約份第 256 約地段第 590 號	1.7.1898	23,892.6	營舍 外展訓練設施
42.	巴基斯坦協會香港有限公司	私人體育會	公主道 150 號九龍內地段第 11094 號	25.12.1961	2,225	壁球室(2) 板球場
43.	保良局	社福機構體育會	北潭涌丈量約份第 257 約地段第 613 號	1.7.1898	48,035.8	籃球場 桌球室 游泳池 高爾夫球練習場 (2 條小型球道 + 1 推桿果嶺) 網球場 營舍 小型足球場 繩網
44.	保良局	社福機構體育會	大塘丈量約份第 118 約地段第 2411 號	6.11.1990	64,803	籃球場 桌球室(2) 游泳池 高爾夫球練習場 網球場(4) 營舍 小型足球場 繩網

項目	團體 / 會所	分類	地點及 地段編號	首次租約 生效日期	面積 (平方米)	主要設施
45.	南華體育會	私人 體育會	掃桿埔加路連 山道 88 號內 地段第 8850 號	26.12.1972	32,480	乒乓球室 桌球室 羽毛球場(17) 游泳池(3) 高爾夫球練習場 人造草場 柔道館 空手道館 健身中心 健身中心(排舞室) 瑜伽室 射擊場 健身室 足球場 劍擊室(2) 保齡球場 國術室 中國戲曲室 舞蹈室 壁球室(6)
46.	南華體育會	私人 體育會	衛理徑 6 號九 龍內地段第 11071 號	26.12.1951	5,305	網球場(6)
47.	香港童軍總會	社福機構 體育會	九龍塘新九龍 內地段第 5956 號	26.12.1963	419.9	禮堂
48.	香港童軍總會	社福機構 體育會	白沙灣丈量約 份第 217 約地 段第 1131 號	1.7.1898	2,405	營舍 露營區 禮堂 活動室(2) 會議室
49.	香港童軍總會	社福機構 體育會	沙田丈量約份 第 195 約地段 第 154 號	26.12.1961	36,600	露營區(16) 歷奇設施 燒烤設施 活動室 演講室
50.	香港童軍總會及 香港女童軍總會	社福機構 體育會	和宜合道葵涌 市地段第 272 號	1.7.1898	690	活動室 會議室 禮堂 / 羽毛球場 有蓋操場
51.	香港童軍總會及 香港女童軍總會	社福機構 體育會	沙田水泉坳街 沙田市地段第 272 號	1.7.1898	9,549	露營區 禮堂

項目	團體 / 會所	分類	地點及地段編號	首次租約生效日期	面積 (平方米)	主要設施
52.	大埔體育會有限公司	社福機構體育會	大埔第4區大埔市地段第6號其增批部分	1.7.1898	3,051.4	籃球場 羽毛球場(9) 壁球室 舞蹈室(2) 健身中心 體育館
53.	東華三院	社福機構體育會	馬草壟丈量約份第96約地段第2321號	1.7.1898	49,220	草地足球場 射擊場 露營營地 燒烤場
54.	域多利遊樂場	私人體育會	西貢丈量約份第252約地段第316	26.12.1961	14,100	水活動設施 (如船隻存放處)等
55.	又一村花園有限公司俱樂部	私人體育會	又一村高槐路7號新九龍內地段第6042號	4.8.1987	5,903	羽毛球場(2) 桌球室 壁球室 網球場 乒乓球室 高爾夫球練習場(2) 小型足球場 健身室 游泳池
56.	元朗區體育會有限公司	社福機構體育會	元朗元朗市地段第520號(前稱元朗元朗市地段第160號)	1.7.1898	1,163.4	舞蹈室 活動室(2) 體育/武術館 禮堂 (可作1個籃球場、4個羽毛球場或1個排球場) 健身中心
57.	香港仔遊艇會有限公司	私人體育會	南朗山深灣道香港仔內地段第454號	26.12.1970	2,277	帆船運動中心 壁球室 桌球室 游泳池 健身中心
58.	香港中華基督教青年會	社福機構體育會	沙田鞍駿街2號沙田市地段第366號	31.12.1991	111,690	籃球場(5) 羽毛球場(2) 網球場(3) 營舍 足球場(2) 繩網 射箭場 室內運動場 卡拉OK房(2) 攀石場

編號	團體 / 會所	分類	地點及地段編號	首次租約生效日期	面積 (平方米)	主要設施
59.	香港木球會	私人體育會	黃泥涌峽道137號內地段第9019號	1.7.1972	18,448	游泳池 板球場 網球場(3) 板球訓練場(4條球道) 桌球室 保齡球場(4條球道) 草地滾球場(9條球道) 模擬高爾夫球場(2) 壁球室(4) 健身中心
60.	香港女童軍總會	社福機構體育會	上水古洞南坑頭路丈量約份第99約地段第2544號	1.3.1994	2,831	營舍 禮堂 活動室
61.	香港女童軍總會	社福機構體育會	加士居道及衛理道交界九龍內地段第10734號	7.11.1952	2,357	禮堂 活動室 展覽室
62.	香港哥爾夫球會	私人體育會	上水丈量約份第94約地段第942號餘段	26.12.1930	1,706,106	高爾夫球場 游泳池 健身室
63.	香港賽馬會	私人體育會	體育路1號及黃泥涌道內地段第8847號	24.6.1884	92,000	賽馬場
64.	香港機械模型會有限公司	私人體育會	元朗大棠丈量約份第118約地段第2416號	4.11.2003	34,955	模型飛機跑道 模型直升飛機停泊處
65.	香港青年旅舍協會	社福機構體育會	大尾督大埔市地段第133號	20.9.1993	1,000	活動室
66.	旺角區文娛康樂體育會有限公司	社福機構體育會	埃華街及櫟樹街交界處九龍內地段第11165號	10.9.1982	233.6	舞蹈室 壁球室 體育館 綜合活動室
67.	國際環球通訊網絡(香港)有限公司(前稱 The Post Office and Cable & Wireless Recreation Club Limited)	私人體育會	掃桿埔加路連山道108號內地段第8597號餘段	26.12.1971	7,865	足球場 網球場 多用途活動室
68.	香港遊艇會	私人體育會	奇力島海旁地段第709號	20.2.1906	18,738.4	航海及划艇設施 壁球室(2) 游泳池 保齡球場(4條球道)

項目	團體 / 會所	分類	地點及 地段編號	首次租約 生效日期	面積 (平方米)	主要設施
69.	香港遊艇會	私人 體育會	馱波洲鄉郊 建屋地段第 1181號	25.5.1985	2,940	航海及划艇設施
70.	香港遊艇會	私人 體育會	峯徑篤丈量 約份第212號 地段第341號	9.10.1993	5,800	航海及划艇設施
71.	香港童軍總會	社福機構 體育會	北角民新街 內地段第 8961號	26.9.1977	471.2	禮堂
72.	香港童軍總會	社福機構 體育會	元朗凹頭丈 量約份第60 號土地段第 131號	19.1.1988	65.03	總部活動室
73.	香港童軍總會	社福機構 體育會	大埔洞梓大 埔市地段第 190號	1.10.1972	30,200	營舍 露營區 燒烤設施 禮堂 演講室(2) 活動室(3) 會議室 多用途運動場 籃球場 游泳池