

主動調查報告摘要

政府土地的撥出及監管

背景及調查範圍

申訴專員公署在二零零八年調查一宗投訴期間，發現政府當局對於某體育協會（「協會」）使用一幅政府土地（「事涉土地」）的情況，明顯缺乏監管。經初步查訊後，申訴專員於二零零九年六月宣布展開主動調查，審研：

- (a) 事涉土地如何給予協會使用；以及
- (b) 教育局及地政總署如何監管事涉土地的使用情況。

2. 在本個案中，教育局及地政總署的前身分別是教育司署及新界民政署。

個案資料

3. 經調查後，本署得知以下情況：

- (a) 協會於一九六零年代根據《社團條例》註冊成立。
- (b) 一九七四年，教育司獲委任為協會的執行委員會委員。
- (c) 一九七四年八月十九日，教育司去信新界民政署轄下當區的理民府，表示「教育司署希望獲得一幅土地……以設立一個主要供學校使用的戶外活動教育中心。」
- (d) 一九七四年十二月二十三日，新界政務司回覆教育司：「現撥出隨函夾附的圖則上以粉紅色顯示

的土地（即事涉土地）……惟必須遵照（政府工程項目的）工程條款。」工程條款中的標題下載有協會的名稱。

- (e) 協會於一九七四及七八年獲當時的「港督特別基金」先後撥出 50 萬元及 11 萬元，供協會於事涉土地興建一所活動中心及進行其後的中心擴建工程。
- (f) 一九七六年十月，教育司向副財政司申請每年撥款 25,000 元予協會，作為活動中心的維修及運作經費。副財政司否決了申請，理由是有關活動並不值得撥款資助。
- (g) 一九七六年十二月，教育司向副財政司申請，每月向協會支付 1,500 元租金，以便使用協會的部分事涉土地。不過，教育司在申請書內並無提及教育司署原是獲撥事涉土地的部門。
- (h) 一九七七年二月，教育司的申請獲得批准。其後，租金按照差餉物業估價署的建議不時調整。然而，教育司署／教育局與協會之間並無簽訂任何租約協議。二零零四年，教育局不再使用事涉土地，租約遂終止。多年來支付的租金共計達 180 萬元。
- (i) 一九九二年，教育署署長（教育司繼任人）獲委任為協會執行委員會的當然委員。
- (j) 二零零零至零六年期間，每年參與協會舉辦的活動人數如下：

年份	參與人數
2000	175
2001	215
2002	175
2003	280
2004	204
2005	128
2006	120

- (k) 二零零七年，協會停止舉辦活動，參與人數跌至零。
- (l) 二零零七年二月，警方把協會從社團名單中暫時剔除。
- (m) 二零零七年十月，協會恢復舉辦活動。
- (n) 二零零八年，協會註冊成為有限公司。
- (o) 二零零六至零八年期間，就事涉土地使用率偏低的問題，教育局及地政總署對於應由哪一方負責採取行動有爭議。教育局表示：由於地政總署才是決定應否讓協會繼續使用事涉土地的主管部門，該署應直接聯絡協會，收回事涉土地。

本署觀察所得

推卸責任

4. 教育局辯稱：「新界民政署轄下的理民府及協會均明白，當年只是為了行政方便，技術上利用『政府撥地』的方式，目的是把事涉土地撥予協會。」為自圓其說，教育局特別提及工程條款的標題下協

會的名稱（**第 3(d)段**），以及協會與理民府之間曾直接接觸，商討事涉土地的使用事宜。

5. 地政總署則反駁指，根據政府的土地政策，「政府撥地」方式只適用於把政府土地撥予政府部門；撥地予非政府機構，則應採用「短期租約」或「私人合約方式批地」等方式。政府土地在未撥出前，地政總署會負責管理。透過「政府撥地」方式撥出的政府土地，則應由獲撥土地的政府部門代為管理。在本個案中，事涉土地是撥給了教育司署，而非協會。

6. 本署在審閱教育局及地政總署提交的資料後認為，教育局的辯解十分牽強。教育司署於一九七四年要求新界民政署撥地，而新界民政署把事涉土地撥予該署等事實，均以清晰字句記錄在案（**第 3(c)及 (d)段**）。批地程序亦符合當時的土地政策（**第 5 段**）。工程條款的標題（**第 3(d)段**）及協會與新界民政署之間的直接接觸，並不足以證明事涉土地是新界民政署直接撥予協會使用。故此，本署認為，教育司署（現時為教育局）是獲撥事涉土地的部門。

7. 教育局既然獲撥事涉土地，當地政總署於二零零六年聯絡該局時，理應毫不遲疑地承擔起事涉土地的責任。然而，該局的表現卻恰好相反（**第 3(o)及第 4 段**），顯然未能達到一個問責政府部門的標準。

8. 假若確如教育局所言，當局只是透過「『政府撥地』的技術性方式」，「以達致行政方便」，而把事涉土地撥予協會（**第 4 段**），此已構成濫用「政府撥地」的安排，並且屬於嚴重行政失當。

缺乏監管

9. 教育局聲稱確有「監督」協會。為了推廣學校體育活動，該局透過向協會收集每年的活動統計數字，以進行課程檢討及回覆與學生的體育課有關的查詢，並且在得悉協會在社團名單上暫時被除名時，該局曾勸諭協會停辦活動（**第 3(l)段**）。在協會恢復舉辦活動後（**第 3(m)段**），該局取得協會同意，可每年派員前往巡視兩次，而協會亦須向該局提交每年的活動統計數字、周年大會會議記錄，以及執事人

員變動的通告。

10. 本署認為，教育局作為獲撥事涉土地的部門，又是協會執行委員會的當然委員（**第 3(d)及(i)段**），所做的工作理應不僅是收集統計數字，以及以推廣學校體育活動的名義進行疏落的巡視。教育局若有盡責謹慎行事，理應注意到事涉土地的使用率嚴重偏低（**第 3(j)及(k)段**），並及早採取適當的補救行動，例如終止讓協會使用事涉土地，並把土地交回地政總署。無論如何，該局最低限度也應與協會擬訂妥善安排，包括訂定標準，以便監管及評核，確保局方依然有理據在政策上支持協會。

11. 教育局既為獲撥事涉土地的部門，地政總署期望該局承擔事涉土地使用情況的責任，實合情合理。地政總署對事涉土地的用途提出質疑時，曾向教育局查證，並考慮應否把事涉土地重新撥予其他使用者。因此，地政總署已適當地履行其職務。

支付租金

12. 教育司署本身是獲撥事涉土地的部門，卻因為使用部分土地而支付租金予協會，本署認為十分荒謬。對於教育司署／教育局與協會並沒有簽訂任何租約協議，本署亦感疑惑（**第 3(h)段**）。

建議

13. 申訴專員建議：

- (a) **教育局**須密切監察協會使用事涉土地的情況，以確保達致既訂的目標及目的；
- (b) **教育局**須作出妥善安排（包括訂定標準），以監察及評核協會的活動；
- (c) 假如事涉土地的使用率偏低又或有濫用情況，**教育局**須終止讓協會使用事涉土地，並把土地交回

地政總署；

- (d) **地政總署**須與各決策局／部門協商，研究有否類似個案，並盡快糾正任何不當之處。

申訴專員公署

二零一零年九月