

# 地政总署批准某短期租约租户长年续租 一幅政府土地以储存危险品 调查报告

2020年10月18日，投诉人向本署投诉地政总署。

## 投诉

2. 投诉人称，他多年来一直等待新界某幅土地（「事涉土地」）公开招标，让他能竞投租用该幅土地。然而，地政总署在过去38年一直容许事涉土地的租户不断延续其短期租约（「事涉短期租约」）以经营危险品仓库。

3. 投诉人不满地政总署偏袒该现有租户，限制了获取事涉土地使用权的正常竞争。

## 本署调查所得

### 事涉用地的背景

4. 鉴于新界某区（「事涉地区」）缺乏危险品仓库用地，其时负责该区事务的官员在1980年要求一幅在事涉地区可作储存危险品用途的土地；土地会以短期租约形式租出。

5. 经当年的工业用地小组委员会讨论后，事涉土地于1982年透过简易招标程序，以短期租约形式租出作临时储存危险品用途，首个固定租期为两年，之后按季续租。事涉短期租约于1982年开始，并于1984年之后一直维持为一份周期性延续租约，租金则每三年检讨一次。

6. 根据最新的分区计划大纲图（「大纲图」），事涉土地被划为「政府、机构或社区」用途。由于事涉短期租约在发展审批地区草图首次公布前已经生效，事涉土地的储存危险品用途属《城市规划条例》下的「现有用途」，亦因此可继续用作储存危险品用途而不违反大纲图，并且无须寻求城市规划委员会（「城规会」）的批准。

## 地政总署有关延续短期租约的指引

7. 根据地政总署的相关指引，如在某土地的首个租期届满时，该土地可继续出租三年或以上，该土地应重新招标。
8. 该指引于 1991 年 11 月加入这修订：「让目前租户继续租用土地（租金会作检讨）对政府更为有利」的*特殊情况或会存在*；这类个案应先由土地行政会议审批。2003 年 5 月，这指引被进一步修订，使地区地政会议主席（即地政总署区域助理署长）成为审批者。
9. 指引没有详细说明何谓*特殊情况*。地政总署回应本署时表示，一般而言，对政府收入的影响、重新寻找租户所涉的行政费用是否值得、进行招标引致的后果、土地长远用途的落实情况、城市规划问题、其他政府部门的要求，以及个别土地的特性等，均可构成特殊情况。

## 地政总署延续事涉土地的短期租约

10. 本署审视了地政总署多年来延续事涉短期租约的相关工作记录。主要事件经过如下：
  - (1) 事涉短期租约于 1982 年 4 月 1 日开始。在首两年的租期届满后，相关的分区地政处（「地政处」）批准现有租户按调整后的租金续租事涉土地。1984 至 1993 年间，地政处按季延续事涉短期租约，并每三年检讨事涉土地的租金。
  - (2) 1993 年，地政处注意到事涉土地未有永久发展的方案，故按照相关指引，事涉土地应该重新招标（上文**第 7 及第 8 段**）。然而，该处预期若将事涉土地重新招标作危险品储存用途，或会引起当区居民强烈反对，故决定在修订租金后将土地继续租予现有租户，为期三年。直至 2005 年，地政处均基于相同原因准许该租户续租事涉土地。自 2005 年起，该处不把事涉土地重新招标的决定，均获地区地政会议主席批准。
  - (3) 2014 及 2018 年，地政处亦基于以下新的考虑而决定不把事涉土地重新招标：

- (i) 规划署认为，假如把事涉土地重新招标，「事涉土地将会腾空，现有的危险品仓库用途遂会中断」，日后若事涉土地要恢复危险品储存用途，便须遵循大纲图的要求（上文**第 6 段**）向城规会申请临时规划许可。公众在申请过程中会得悉有关申请，附近居民很可能提出强烈反对。
- (ii) 环境保护署认为，拆卸现有的危险品仓库属于《环境影响评估条例》下的「散装化学物品贮存设施」的解除运作。由于整个过程预计需时至少两至三年，事涉土地将不能立即重新招标。

### **地政总署的回应**

11. 地政总署是政府的土地管理当局，该署须思考以最佳的方法处置仍未有永久发展用途的政府土地。该署的工作目标包括确保本来是闲置的土地资源得到有效运用及为政府带来收入。

12. 地区地政会议主席批准不就事涉土地重新招标的理由如下：

- (1) 预计事涉土地重新招标会因土地的用途（即储存危险品）而引致公众强烈反对；
- (2) 事涉短期租约一直运作畅顺，过往不曾接到任何投诉；
- (3) 当局已订定事涉土地的长远用途；
- (4) 若事涉土地以危险品储存用途重新招标，须先向城规会申请临时规划许可，才可恢复该用途。然而能否取得规划许可存在高度不确定性（上文**第 10(3)(i)段**）；以及
- (5) 拆卸现有的危险品仓库预计需时两至三年，故此，事涉土地不能立即重新招标（上文**第 10(3)(ii)段**）。

13. 在过去多年，事涉土地应否重新招标一事（上文**第 10 至 12 段**）已获周全考虑，地政总署已竭力平衡各项相关因素才决定是否延续事涉短期租约。最重要的是，事涉短期租约订明的准许用途可

能不受邻近的居民欢迎，故事涉土地的重新招标或会失败。若然如此，事涉土地便会闲置，令市场缺少了一幅可供储存危险品且有需求的土地。

14. 事涉土地之所以被用作危险品储存用途有其独特历史背景（上文**第 4 及 5 段**）。对于确定市场当刻对危险品储存用地的需求，以及事涉土地是否适宜用作储存危险品等事宜，地政总署解释，该署并非规管危险品储存或检视及辨识有否这类用地的需求的部门。故此，容许事涉短期租约按市值租金延续，符合政府的最大利益。

15. 鉴于事涉短期租约的性质特殊，加上落实事涉土地的长远用途的时间表尚未确定，以及大纲图对事涉土地的用途有「规划」要求，地政总署正检视把事涉土地重新招标作现有用途（即储存危险品）的可能性<sup>註</sup>。同时，该署会进一步咨询相关决策局及部门，以了解他们有否把事涉土地用作「政府、机构或社区」用途（不论临时或永久）的执行计划，以及有否需要继续将事涉土地用作储存危险品的临时用途。

16. 至于投诉人指香港缺乏危险品储存用地，却不乏石油气储存用地，地政总署指出，用作储存石油气的「短期租约」土地，全香港共有七幅，而用作储存危险品的「短期租约」土地则有八幅（包括事涉土地）。每宗以短期租约方式批出土地作储存石油气的个案，均有不同的背景及批出土地的理据。近年，地政处并没有接到其他政府部门或决策局要求提供更多临时土地作储存危险品用途。商业机构如有需要，可在市场上寻找其他合适的处所。

## 本署的评论

### *地政总署相关指引订明的要求*

17. 地政总署 1991 年前的指引清楚订明，如一幅土地可继续作临时用途三年或以上，便应把土地重新招标（上文**第 7 段**）。然而，地政处在事涉短期租约的首个租期届满后，一直容许现有租户续租事涉土地，明显违反指引。

---

<sup>註</sup> 财政司司长宣布，为支持企业及就业，暂缓把「短期租约」土地进行重新招标至 2021 年 9 月 30 日。

18. 1991年11月，该署修订指引，补充说明可能存在特殊情况，致使让现有租户续租土地会更为有利，而这类个案应先转介土地行政会议审批（上文第8段）。然而，地政处并没有事先征得土地行政会议批准，便一再延续事涉短期租约，违反了当时的指引。直到2003年5月指引进一步修订后，地政处才征求地区地政会议主席同意不把事涉土地重新招标。

### **地政总署不把事涉土地重新招标的决定**

19. 根据地政总署的相关指引，除非有特殊情况，否则如一幅土地可继续作临时用途三年或以上，便应把该幅土地重新招标。虽然事涉土地的长远用途已确定（上文第12(3)段），但该土地尚未需进行永久发展。鉴于「该土地已有长远用途」并未对其「仍然可作短期用途」构成影响，故该土地已有长远用途并非地政处不把该幅土地重新招标的理由。此外，地政总署称过往未曾接到任何与现有租户相关的投诉（上文第12(2)段）而这亦属「特殊情况」，本署对此观点有所保留。

20. 地政总署预料在事涉土地重新招标时会遇上困难（上文第12(1)，(4)及(5)段），乃缘于该幅土地的用途（即储存危险品）。本署认为，该些困难或许存在，但该署仍然应先检视事涉土地的用途才决定不把其重新招标，否则便有违该署的指引。不过，本署并无发现记录显示该署在过去多年曾咨询相关的决策局及部门以检视事涉土地的用途，然后延续事涉短期租约。

21. 即使地政总署认为事涉土地应继续用作储存危险品，但根据该署的指引，除非有特殊情况，否则该幅土地亦须重新招标。对于该署强调重新招标会带来技术及规划问题，以及以现行方式延续租约是最为有利，本署明白该署所持的理由，但该署在决定是否重新招标时，仍须考虑对其他有意租用事涉土地的人士是否公平。以任何准则来看，容许同一租户不断续租并占用事涉土地长达38年之久，确是偏袒现有租户及对其他潜在租户不公平的做法。

22. 此外，本署留意到规划署曾向地政总署表示，假如现有危险品仓库的构筑物/楼宇获保留在事涉土地，而该构筑物/楼宇没有实质改变，则事涉土地再次用作「危险品仓库」便无须获得城规会的批准。换言之，拆卸现有仓库以致事涉用地不能即时重新招标，以及需要取得规划许可（上文第12(4)及(5)段），只是可能而

非必然会出现的问题。地政总署可以探讨在重新招标时保留事涉土地上现有构筑物 / 楼宇的可能性，以克服该些问题。

23. 地政总署强调保留事涉土地作为危险品仓库既可以解决事涉地区缺乏土地兴建危险品仓库的问题，亦可同时确保政府有稳定的租金收入；故此，延续事涉短期租约乃符合政府的最大利益。然而，本署注意到，地政总署指该署并非检视及辨识是否存在把事涉土地用作其他用途的需要的部门（上文**第 14 段**），该署亦没有就检视事涉土地的用途咨询相关决策局及部门。本署认为，上述解释令人质疑地政总署既然不曾咨询相关决策局及部门以确定他们要保留事涉土地作暂时储存危险品之用，该署又如何得出一直延续事涉短期租约是符合政府最大利益的结论。

24. 基于上文**第 19 至 23 段**的分析，本署认为地政总署未有贯彻遵循该署的指引，以及其过去多年一直延续事涉短期租约的决定是未经周详考虑便作出。因此，申诉专员认为这宗投诉**成立**。

25. 申诉专员得悉，地政总署将检讨把事涉土地重新招标的可能性。

## 建议

26. 申诉专员建议地政总署恪守相关指引，将来决定如何处置事涉土地时必须先作周详考虑。

申诉专员公署

2021 年 5 月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

**Facebook:**

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

**Instagram:**

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

