A. 引言

審計署就政府如何管理免地價或以象徵式地價批予27個私人體育會所的32份私人遊樂場地契約進行了審查工作。

背景

2. 政府免地價或以象徵式地價把土地批租予"私人會所"(政府當局現稱之為"私人體育會所")以發展體育及康樂設施供其會員使用，這做法由來已久。這類作私人體育及康樂用途的契約，通稱為私人遊樂場地契約。

3. 民政事務局是負責監管私人遊樂場地契約的政府政策局。地政總署作為政府地政監督，在管理該等契約方面，為民政事務局提供支援。截至2013年3月31日，當局已批出69份私人遊樂場地契約予私人體育會所、社會及福利機構、制服團體、體育總會及公務員團體。在69份私人遊樂場地契約中，有51份(包括23份由私人體育會所持有的契約)已在2011年或2012年期滿。由於政府當局在整段契約期內都免收或少收地價，因此當局免地價或以象徵式地價把私人遊樂場地契約批予私人體育會所及其他機構，實際上等同於為該等會所及機構提供財政資助。

4. 委員會於2013年11月23日及25日舉行了兩次公開聆訊，就審計署署長報告書內審計署的研究結果及意見聽取證供。

申報利益

5. 在委員會於2013年11月23日及25日舉行的第一及第二次公開聆訊開始時：

— **石禮謙議員**申報，他是香港鄉村俱樂部、香港足球會、香港哥爾夫球會、香港賽馬會("馬會")及香港遊艇會的會員；

— **謝偉俊議員**申報，他是馬會、香港童軍總會及南華體育會的會員；

— **梁家傑議員**申報，他是馬會的會員；

— **吳亮星議員**申報，他是馬會及紀利華木球會的會員；

— **陳克勤議員**申報，他是馬會的會員；

— **梁繼昌議員**申報，他是婦女遊樂會及紀利華木球會的會員；及

— **審計署署長孫德基先生**申報，他是馬會、南華體育會及清水灣鄉村俱樂部的會員。

民政事務局局長發表序辭

6. 在委員會於2013年11月23日舉行的第一次公開聆訊開始時，**民政事務局局長曾德成先生**發表序辭，其內容綜述如下：

— 1997年7月，新成立的香港特別行政區("香港特區")政府決定，私人遊樂場地契約在到期時可續期15年，這決定獲得社會認同；

— 在為於2011年或2012年期滿的私人遊樂場地契約續期前，民政事務局曾作出周詳研究，當中考慮了各種因素，包括法律觀點、公眾利益、體育設施的供求、私人體育會所多年來投入的資源，以至該等會所會員的期望等。民政事務局肯定私人體育會所作出的貢獻，並決定將其契約再續期15年。在批准續期時，政府當局已向承租人表明：

(a) 承租人不應期望其契約在到期時必然會按獲續期契約內相同的條款及條件再予以續期；及

(b) 承租人須與民政事務局商定向外界團體開放其體育設施的計劃，而所商定的"開放設施"計劃會成為新契約的部分條件；

— 一如既往，政府當局在支持任何個別的土地契約續期前，都會確定所涉土地並無規劃作公共用途。此外，

契約內亦載有條款，訂明政府只要先向承租人給予適當的通知，即有權基於公共用途為理由而收回有關用地；

— 到目前為止，地政總署已為10份由私人體育會所持有和4份由非政府機構持有的私人遊樂場地契約續期。部分由該等會所提供的體育設施，屬政府場地並未提供的設施，因此，這些會所對在香港發展不同類型的體育項目貢獻良多；

— 雖然政府現時提供的公共體育設施已較過往為多，但市民對體育及康樂設施的需求仍然十分殷切。私人體育會所為超過14萬名會員提供各種設施，有助紓緩對公共體育設施的壓力。部分私人體育會所歷經多年發展，擁有適合主辦大型國際體育活動的體育設施，並有助吸引國際賽事來港舉行；

— 民政事務局會繼續監察"開放設施"計劃的實施進展，並會跟進一些開放程度相對較低的個案。對於未有訂定有效"開放設施"計劃的會所，民政事務局及地政總署不會同意為其契約續期；

— 現屆政府自就任以來，對土地和房屋供應尤為關注。基於上述背景，民政事務局於2013年9月主動就私人遊樂場地契約展開全面的政策檢討。在進行檢討時，該局會考慮不同的發展目標、公眾各方面的利益、體育及康樂方面的長遠政策目標、有關土地的其他潛在用途和財政收益、私人體育會所的設施與配套硬件，以至承租人、會所會員和員工的利益等。除民政事務局外，其他政策局及部門(例如發展局、地政總署、規劃署及差餉物業估價署)亦有參與檢討工作。鑒於檢討的範圍廣泛而且性質複雜，民政事務局預期可於2014年年底前得出初步結果；及

— 他同意審計署署長報告書第5.8和5.9段載列的各項建議。至於該報告書內提及懷疑違反契約條件的個案，政府當局會逐一跟進有關個案。

民政事務局局長的序辭全文載於***附錄10***。

B. 政府在1969年和1979年所作的政策決定

檢討私人遊樂場地契約政策

7. 據審計署署長報告書第2.2段所述，政府有關私人遊樂場地契約的現行政策主要建基於當時的行政局於1979年(即超過30年前)通過的原則(參閱審計署署長報告書第2.3至2.5段)。私人遊樂場地契約政策主要建基於兩份檢討報告的建議，兩份報告一份在1968年發表，另一份則在1979年。當時的行政局分別在1969年和1979年通過1968年報告及1979年報告。除了行政會議於2011年7月通過"進一步開放設施的規定"，訂明獲續期的私人遊樂場地契約的承租人須進一步開放其體育設施予合資格外界團體[1]使用外，私人遊樂場地契約政策從未作出重大修訂。

8. 委員會詢問，儘管香港的土地短缺問題日趨嚴重，而政府當局早於1969年已知會當時的行政局，政府會按公眾利益需要，在相隔適當的時段就私人遊樂場地契約政策進行全面檢討，以及部分立法會議員早於2002年已就私人遊樂場地契約政策提出多項建議，為何民政事務局自1979年以來從未就私人遊樂場地契約政策進行全面的政策檢討。

9. **民政事務局局長**解釋：

— 為確保香港在1997年7月1日順利過渡回歸中華人民共和國主權，所有在1997年7月1日之前期滿的私人遊樂場地契約均基本上按與先前契約相同的條款及條件續期15年；

— 民政事務局充分了解部分立法會議員在立法會會議及立法會民政事務委員會會議上就私人遊樂場地契約政策提出的建議，該等建議的性質主要關乎要求承租人進一步開放其體育設施予合資格外界團體使用；

— 就此而言，民政事務局於2010年開始檢討，私人體育會所可在何種程度上加強開放其設施供合資格外界

[1] 合資格外界團體包括學校、接受社會福利署資助的非政府機構、接受民政事務局資助的制服團體和青年組織，以及體育總會。

團體使用。民政事務局認為，雖然私人體育會所已在若干程度上開放設施供合資格外界團體使用[2]，但仍可再擴大開放程度；

— 行政會議在2011年7月通過，私人遊樂場地契約應按1979年的政策決定予以續期，但該等會所必須符合各項續期條件，包括向合資格外界團體進一步開放設施的經修訂契約條件，即會所須提交"開放設施"計劃，供民政事務局審批，並須就核准計劃下的設施使用率提交季度報告。根據最近獲續期的私人遊樂場地契約的核准"開放設施"計劃，承租人須向合資格外界團體開放設施，每月最少50小時；及

— 現行私人遊樂場地契約的契約條款在逾15年前制訂，部分條款可能已屬不合時宜，例如不准合資格外界團體的人士使用私人體育會所更衣室內的廁所用品的條款。在現時獲續期的私人遊樂場地契約中，該等不合時宜的條款已予刪除。

10. 至於現時對私人遊樂場地契約進行的政策檢討與過往的同類政策檢討有何分別，**民政事務局局長**回應時表示：

— 鑒於增加土地及房屋供應是現屆政府其中一項首要政策目標，現時的檢討無論在廣度還是深度上都超過以往對私人遊樂場地契約所作的檢討。在制訂私人遊樂場地契約政策的未來路向時，民政事務局會考慮多項因素，包括體育發展需要、土地用途、場地的整體使用情況、私人遊樂場地契約承租人及其會員的利益，以及廣大公眾利益等；及

— 民政事務局可對現行私人遊樂場地契約政策作出修改的空間甚大，因為當局已明確告知承租人不應期望其契約下次到期時必然會再次獲得續期，而即使獲得

[2] 按照在1979年後批出或續期的所有私人遊樂場地契約的其中一項批地條件，承租人須按主管當局的要求，容許外界團體預訂使用其體育設施，每星期不多於3次，每次3小時，但"周末或公眾假期除外"(即"3 x 3"開放規定)。主管當局是公務員事務局局長、教育局局長、民政事務局局長、社會福利署署長和康樂及文化事務署署長。

續期，亦未必會以象徵式地價或按與之前相同的條款及條件再予以續期。

11. 委員會詢問，地政總署在全面檢討私人遊樂場地契約政策方面會向民政事務局提供何種協助。**地政總署署長甯漢豪女士**回應時表示，有關協助應包括在檢討私人遊樂場地契約條件時參考其他以私人協約方式批地(例如批予私家醫院)的做法，以及從規劃和土地用途的角度提供意見。

12. 鑒於這項政策檢討有不同政策局和政府部門參與其中，委員會詢問政府內部是否設有機制，解決政策局／政府部門之間就某項政策出現的分歧。**發展局副秘書長(規劃及地政)陳松青先生**答稱，政府內部設有上述機制。

13. 至於民政事務局為何不在現屆政府於2012年7月就任後隨即對私人遊樂場地契約政策展開全面檢討，**民政事務局局長**解釋，這是因為民政事務局當時尚有其他迫切問題需要處理。

14. **民政事務局局長**回應委員會時確認：

— 私人遊樂場地契約政策的全面檢討並不會涵蓋為餘下13份已在2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約續期的事宜，但或會對將於2014年之後到期的私人遊樂場地契約的續期事宜造成影響；

— 預計私人遊樂場地契約政策的全面檢討將於2014年年底前得出初步結果，民政事務局屆時會就檢討結果諮詢立法會，然後再就未來路向作出決定；

— 待於2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約完成正式續期程序後，當局便會積極展開全面檢討私人遊樂場地契約政策的工作；及

— 有關全面檢討私人遊樂場地契約政策的工作，將由民政事務局擔當牽頭的角色。

為私人遊樂場地契約續期

15. **民政事務局局長**表示，地政總署是根據民政事務局給予的政策支持，而免地價或以象徵式地價為私人遊樂場地契約續期15年。在考慮是否就某份私人遊樂場地契約的續期給予政策支持時，民政事務局採納以下基本準則：

— 有關用地是否須作公共用途；

— 承租人有否明顯抵觸契約條件；及

— 承租人的會員政策是否不帶歧視性質。

16. 委員會詢問，位於人口稠密地區的私人體育會所的私人遊樂場地契約日後會否不獲續期。**民政事務局局長**答稱未必一定不獲續期，因為私人體育會所提供的體育及康樂活動可滿足對該等設施的殷切需求，有助紓緩對公眾設施的壓力。

17. 委員會進一步詢問，如按私人遊樂場地契約營運的私人體育會所("私人遊樂場地契約體育會")沒有將其體育設施開放予合資格外界團體使用，政府當局會否收回有關土地。

18. **民政事務局局長**回應時表示，如在根據私人遊樂場地契約批出的土地上營運的私人體育會所從不開放其體育設施予合資格外界團體使用，民政事務局不會支持該會所為其私人遊樂場地契約續期的申請。如有私人體育會所的私人遊樂場地契約仍未續期，民政事務局會在全面檢討私人遊樂場地契約政策期間，研究可如何改善有關情況。

19. 至於私人體育會所能否就政府當局不為其私人遊樂場地契約續期的決定提出上訴，**民政事務局局長**向委員會保證，當局一直並會繼續採取公平、合理及合法的方式處理私人遊樂場地契約的續期申請。

20. 委員會詢問，私人遊樂場地契約體育會就加入其會所成為會員收取高昂入會費，是否帶有歧視性質。**民政事務局局長**回應時表示，私人遊樂場地契約體育會招收新會員須採取不帶歧視性質的會員政策，這是指在種族、宗教或性別或向申請人批出會籍的先後次序上作任何形式的歧視。當局現時就私人遊樂場地契約政策進行全面檢討時，現行不帶歧視性質的會員政策會在考慮之列。

21. 委員會指出，儘管私人遊樂場地契約體育會須向合資格外界團體進一步開放是立法會議員提出的主要訴求，但民政事務局並沒有對立法會民政事務委員會在2011年7月8日通過的議案作出回應。該議案提出多項訴求，包括促請政府以3至5年的契約延續私人遊樂場地契約，並檢討這些契約的條款，令這些會所設施須向公眾作更大幅度的開放，才進一步延續其契約。

22. **民政事務局局長**回應時表示，民政事務局曾考慮，是否繼續為已於2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約續期15年，最後認為這是適合的安排，理由如下：

— 私人遊樂場地契約的續期過程需時兩年或以上，而新契約的生效日期會緊接上一份契約的約滿日期(而非簽訂新契約的日期)。假如新契約只獲續期一段短時間，例如3年，則民政事務局在2014年及2015年便須再次為分別在2011年或2012年到期的契約展開續期工作。這樣會影響檢討私人遊樂場地契約政策的時間表和工作，亦使民政事務局沒有足夠時間妥善評估承租人有否遵守新的契約條款，以及新條款在何種程度上有助為社區提供更多參與體育和康樂活動的機會；

— 大部分承租人在與民政事務局商討時表示，若他們的契約獲續期少於15年，而契約到期後當局有可能不再延續他們的契約，他們將未能投放大量資源發展及維修設施，更不會再招募新會員。在進一步"開放設施"的安排下，此舉將削弱承租人為會員及廣大社會人士提供體育及康樂活動的能力；

— 部分承租機構已有過百年歷史，除擁有數以千計的會員外，亦投放了龐大資源發展設施。有見及此，民政事務局認為把契約續期15年(由現有契約到期日起計)是公平的做法，因為承租人將有足夠時間應對完成私人遊樂場地契約政策檢討後可能出現的重大改變(包括結束營運)；及

— 大幅縮短續約年期是一項重大的政策改變。民政事務局認為，在未有建基於全面檢討私人遊樂場地契約政策所得結果的恰當理據前，貿然逕自改變續約年期並不合適。

23. 委員會從審計署署長報告書第1.8段知悉，政府繼續為私人遊樂場地契約續期的主要原因，是由於在私人遊樂場地契約土地上營運的私人體育會所，在推動本港體育發展和提供康樂及體育設施方面貢獻良多，並可繼續在此方面擔當重要角色。在私人遊樂場地契約土地上營運的私人體育會所亦有助吸引海外行政和專業人士來港工作，讓香港維持國際大都會的地位。

24. 應委員會的要求，**民政事務局局長**在公開聆訊後作出了以下回應(***附錄11及12***)：

— 提供資料，以證明私人遊樂場地契約政策對發展體育的政策目標(即在社區推動體育、推動精英體育發展和促進香港作為國際體壇盛事中心)有所助益；

— 就實踐發展體育的政策目標而言，將私人體育會所的體育設施與康樂及文化事務署("康文署")營運的體育設施作一比較；

— 提供資料，以證明由私人遊樂場地契約體育會營運的體育及康樂設施，有助大幅紓緩對公眾設施的壓力；及

— 提供資料，以證明由私人遊樂場地契約體育會營運的體育及康樂設施，有助吸引海外行政和專業人士來港工作，讓香港維持國際大都會的地位。

25. 委員會詢問，若由政府當局接管由私人遊樂場地契約體育會營運的體育及康樂設施，估計所涉費用為何。**民政事務局局長**回應時表示，政府當局現時無法提供此等資料，因為私人體育會所建造和營運設施的方式與以公帑建造和營運的設施不同。此外，很多會所建有康文署現時並無營運的設施類別。儘管如此，民政事務局計劃在全面檢討私人遊樂場地契約政策時處理此問題。

26. 委員會詢問，政府是否受《基本法》第一百二十一條[3]所規限而繼續免地價或以象徵式地價為私人遊樂場地契約續期，儘管承批人將繼續每年繳付相等於應課差餉租值3%的地租。

27. **地政總署署長**回應時表示：

— 《基本法》第一百二十一條旨在實施《中英聯合聲明》附件三第二及三款有關1985年5月27日(即《中英聯合聲明》生效日期)至1997年6月30日期間的契約批租和續期事宜；

— 對於香港政府在該段期間內批出或續期而年期超越1997年6月30日的契約，《中英聯合聲明》的有關條文限制政府從1997年7月1日起徵收額外地價，以回應承租人對香港特區政府可能會於該日期後大幅徵收額外地價的關注；

— 有關限制並不適用於香港特區政府在1997年6月30日後批出或續期的契約(包括私人遊樂場地契約)；及

— 當局在全面檢討私人遊樂場地契約政策時，會一併研究以高於象徵式地價批出私人遊樂場地契約或為這類契約續期的事宜。

[3] 《基本法》第一百二十一條規定："從一九八五年五月二十七日至一九九七年六月三十日期間批出的，或原沒有續期權利而獲得續期的，超出一九九七年六月三十日年期而不超過二零四七年六月三十日的一切土地契約，承租人從一九九七年七月一日起不補地價，但需每年繳納相當於當日該土地應課差餉租值百分之三的租金。此後，隨應課差餉租值的改變而調整租金。"

28. 應委員會的要求，**民政事務局局長**在公開聆訊後提供資料，說明每個私人遊樂場地契約體育會自1997年以來每年繳納的地租款額(***附錄13***)。

29. 鑒於民政事務局在支持私人遊樂場地契約的續期申請時所考慮的其中一項因素，是有關會所多年來用於發展及改善會所設施的開支款額，委員會詢問民政事務局，在決定支持該等申請與否之前，有否要求會所提供相關資料，例如會所過往用於發展及改善設施的開支帳目和相關紀錄，以及會所計劃日後會動用多少開支進一步發展和改善設施。

30. **總康樂事務經理(康樂及體育)湯李欣欣女士**回應時表示，民政事務局從無審核或調查承租人的帳目，因為民政事務局的主要職責，是確保私人遊樂場地契約土地得到適當使用，而此事有助推動本港的體育發展和提供康樂及體育設施。**民政事務局局長**補充，在最新一輪私人遊樂場地契約的續期工作中，就獲得續期的所有契約而言，當局肯定有關私人體育會所均有能力繼續為推動本港的體育發展和提供康樂及體育設施作出貢獻，才將有關契約續期。

31. 委員會進一步知悉，雖然政府當局會以15年年期批出私人遊樂場地契約或為這類契約續期，但契約中均訂有條件，表明政府有權收回有關用地作公共用途，只須事先給予承租人12個曆月的通知便可。委員會質疑，從保障公眾利益的立場而言，此舉是否自相矛盾。**民政事務局局長**回應時表示，此舉並無自相矛盾之處。事實上，政府過往亦曾收回部分私人遊樂場地契約的土地，以進行公共計劃。

<u>新契約條件</u>

32. 委員會詢問，獲續期私人遊樂場地契約的契約條件曾作何修改。**地政總署署長**回應時表示：

— 民政事務局於2010年就私人遊樂場地契約政策展開檢討，而私人遊樂場地契約政策在1979年至2011年間

一直維持不變。因此，在該段期間內，契約的一般條件從未作出修改。經檢討後，私人遊樂場地契約在續期時，契約內有關向合資格外界團體進一步開放設施的規定的條文均予以修訂。根據新契約續期條件，承租人須向民政事務局提交"開放設施"計劃以供審批，並須就核准計劃下設施的使用情況提交季度報告；

— 此外，契約加入一項新條件(如現有契約沒有該條件)，規定承租人如未事先取得地政總署署長的書面同意，不得更改或增補其《組織章程大綱及章程細則》；及

— 若干過時的契約條件亦已刪除。

33. 應委員會的要求，**地政總署署長**在公開聆訊後提供了一覽表，載列在2011年完成檢討後，就私人遊樂場地契約的一般條款作出的各項全面適用的修訂(與條款的技術性修訂有關者除外)(***附錄14***)。

34. **民政事務局局長**表示，由於私人遊樂場地契約只批予非牟利團體，民政事務局已要求在2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約的承租人在其《組織章程大綱及章程細則》增訂條文，訂明承租機構一旦結束營運，所有款項均須捐贈予慈善團體(如該等承租人尚未訂立此項條文)。

C. "開放設施"規定的實施情況

民政事務局就審批"開放設施"計劃採納的準則

35. **總康樂事務經理(康樂及體育)**表示，為鼓勵私人遊樂場地契約承租人進一步配合政府體育發展政策的主要目標，民政事務局已加入更嚴格的條款，要求承租人進一步開放其設施，當中包括：

— 向合資格外界團體開放體育設施，每月最少50小時；

— 直接接受合資格外界團體的申請而無須經由主管當局安排；

— 讓合資格外界團體較會所會員優先使用核准"開放設施"計劃下的體育設施；

— 就合資格外界團體使用會所的體育設施收取的費用，須與使用康文署轄下類以體育設施的收費相若；

— 推行初級會員計劃[4]，讓有潛質的年輕運動員得以大幅降低的入會費加入有關體育會所；

— 容許體育總會以會所設施進行訓練或比賽，每月最少10小時；及

— 在合適的情況下，容許體育總會以會所設施舉辦國際賽事。

合資格外界團體使用私人體育會所體育設施的情況

36. 委員會從審計署署長報告書第3.20段提述的表二知悉，在2013年3月，19個私人體育會所中有9個的合資格外界團體使用設施時數[5]，少於該等會所承諾開放其體育設施予合資格外界團體使用的設施時數的10%，當中4個這類會所更是沒有合資格外界團體使用其設施。委員會詢問，為何合資格外界團體使用私人體育會所設施的比率，會遠低於該等會所在核准"開放設施"計劃下承諾的"開放設施"時數。

4 現時，部分私人體育會所向青少年大幅減收入會費，讓青少年加入其會所成為初級會員，令年輕運動員得以使用其設施進行練習，以及代表該等體育會所參加比賽，汲取比賽經驗。當局為私人遊樂場地契約續期時，規定私人體育會所必須推行初級會員計劃，讓某個年齡以下的男女運動員得以大幅降低的入會費加入有關體育會所。

5 根據核准"開放設施"計劃，"開放設施"的時數是按使用設施時數來計算，換言之，使用某項體育設施一小時，便計算作一個使用設施小時。舉例而言，外界團體使用一張乒乓球桌和一個網球場各一小時，便會計算作兩個使用設施小時。同樣，使用游泳池4條泳線一個小時，便會計算作4個使用設施小時。

37. **民政事務局局長**回應時表示，推行核准"開放設施"計劃，並不表示合資格外界團體使用私人體育會所體育設施的比率必然會增加。有不少因素可能導致合資格外界團體不願使用該等會所設施。這些因素包括部分會所傾向預留較熱門的時段(例如周末和公眾假期)予其會員使用。儘管如此，民政事務局會按審計署所建議，致力制訂措施提高合資格外界團體使用私人體育會所的比率。

38. **民政事務局副秘書長(2)麥敬年先生**補充：

— 審計署署長報告書表二所載資料，是合資格外界團體在2013年3月使用私人體育會所體育設施的概況[6]。在2013年3月，契約並無要求私人體育會所推行新的"開放設施"計劃、宣傳有關計劃及向民政事務局提交季度報告，因為私人體育會所第一份獲續期的私人遊樂場地契約在2013年3月才生效。雖然如此，但對於其私人遊樂場地契約已在2011年或2012年到期的所有私人體育會所，即使其私人遊樂場地契約尚未續期，民政事務局亦已促請這些會所開始按進一步開放設施的規定，把其體育設施開放予合資格外界團體使用，並加強宣傳；

— 雖然在2013年3月錄得的合資格外界團體使用設施總時數為4 455小時(佔會所承諾每月"開放設施"總時數的23.3%)，但與過往數年的情況相比，這些數字已大有改善，因為根據當局的調查結果，過去數年合資格外界團體使用設施的時數每月只有約450小時；及

— 民政事務局並不認為2013年3月的數字可以接受。該局會繼續從各方面加強工作，提高合資格外界團體使用私人體育會所體育設施的比率。

39. 委員會質疑，實施"開放設施"規定，能否真正促使私人遊樂場地契約體育會進一步開放其營運的體育設施予合資格外界團體使用。實施該規定不但會在會所會員與合資格外界團體之

6 據民政事務局在公開聆訊後所述，審計署署長報告書表二所載資料節錄自私人遊樂場地契約體育會在2012年10月至2013年3月期間自願提交的報表。

間引起衝突，而且合資格外界團體的需求與會所承諾提供的使用設施時數之間似乎亦有極大落差。就後者而言，假如某會所就其每項體育設施只承諾開放使用兩小時，學校便不會預訂使用該會所的設施以舉辦比賽。另一例子是部分會所的設施無法容納大量使用人數。

40. **總康樂事務經理(康樂及體育)**回應時表示：

— 雖然部分會所的設施有限，但亦有其他會所設有多種不同種類的設施，可容納大批人士同一時間使用。故此，合資格外界團體應向符合其體育運動需要的會所預訂設施。事實上，多間會所已開放其設施供學校和社會團體進行訓練或比賽；

— 至於設有多種不同種類設施的會所，若該等會所只同意在不同時段開放轄下不同的設施，民政事務局不會批准其"開放設施"計劃；及

— 新續期的私人遊樂場地契約訂有一項條件，訂明民政事務局局長事先向承租人給予3個月通知，便可施加新訂或經修訂的規定，要求承租人進一步開放設施。

41. **民政事務局副秘書長(2)**補充，雖然新續期的私人遊樂場地契約要求承租人向合資格外界團體進一步開放其體育設施，但承租人如希望向其他市民開放體育設施，他們亦可以這樣做。因應實施"開放設施"規定所得的經驗，民政事務局或會要求承租人向其他外界團體或市民開放體育設施。

42. 委員會詢問，民政事務局採取了甚麼措施，以提高合資格外界團體使用私人體育會所體育設施的比率。**總康樂事務經理(康樂及體育)**回應時表示：

— 當局為已於2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約續期時，要求承租人在其網站就其核准"開放設施"計劃提供以下資訊：

(a) 可供合資格外界團體使用的設施和時段、收費，以及申請規定；

(b) 可供體育總會運動員或代表隊使用的設施和時段、收費，以及申請規定；

(c) 舉辦國際賽事的申請規定；及

(d) 初級會員計劃的詳情。

該等資料亦會上載至民政事務局及相關主管當局的網站；

— 現時已有47個核准"開放設施"計劃上載至民政事務局及相關主管當局的網站；

— 該局亦要求主管當局把承租人處所有體育設施可供租用一事直接告知合資格外界團體，並向這些團體發放核准"開放設施"計劃的詳細資料；

— 該局亦已向民政事務總署轄下18區所有民政事務處及中國香港體育協會暨奧林匹克委員會提供核准"開放設施"計劃的詳細資料，以供轉發予相關持份者；

— 為使合資格外界團體更易於預訂由私人體育會所營運的體育設施，合資格外界團體現時可直接聯絡該等會所，無須再經主管當局安排；及

— 當局已在文字媒體刊登廣告，以宣傳根據私人遊樂場地契約營運的處所有體育設施可供使用。

43. 應委員會的要求，**民政事務局局長**在公開聆訊後提供資料，說明為宣傳根據私人遊樂場地契約營運的處所有體育設施可供使用而在文字媒體刊登的廣告的詳情(***附錄15***)。

44. 委員會詢問，並非由政府資助的非政府機構可否預訂由私人遊樂場地契約體育會營運的體育設施。**總康樂事務經理(康樂及體育)**回應時表示：

— 民政事務局一直鼓勵私人遊樂場地契約承租人把其會所場地和體育設施開放予不屬"合資格外界團體"定義下的非政府機構(例如母親的抉擇及各個弱勢社群)使用。據私人遊樂場地契約體育會提交的季度報告顯示，部分會所已經以低廉收費開放場地及設施予不屬合資格外界團體的機構使用；及

— 並非由政府資助的非政府機構如希望使用私人體育會所營運的體育設施，應聯絡有關會所以租用其設施。

45. 據審計署署長報告書第3.17段所述，儘管"3 x 3"開放規定自1979年起已經實施，但1979年報告卻沒有界定這項"3 x 3"開放規定的計算方法(例如"3 x 3"開放規定所指的是個別設施還是整套設施)。事實上，過去30年來，民政事務局從未向私人體育會所清楚說明，如何計算"3 x 3"開放規定，而會所亦從未提出查詢。換言之，在過去30年，當局從未清晰闡述或嚴格執行"3 x 3"開放規定。鑒於上文第38段所述合資格外界團體使用私人體育會所體育設施的比率極低，委員會質疑民政事務局局長在支持為10份由私人體育會所持有的私人遊樂場地契約續期時，是否沒有履行其監管私人遊樂場地契約的職責。

46. **民政事務局局長**並不同意，他在支持為10份由私人體育會所持有的私人遊樂場地契約續期時，沒有履行其監管私人遊樂場地契約的職責，理由如下：

— 合資格外界團體使用私人體育會所體育設施的程度，只是考慮為私人遊樂場地契約續期的因素之一。其他因素包括法律意見、體育設施的供求情況、私人體育會所多年來投放的資源及會所會員的期望等。事實上，大部分私人體育會所已根據"3 x 3"開放規定，以低廉收費開放其體育設施予合資格外界團體使用，使用時數有時更超逾上述規定；

— 據他所知，並無立法會議員要求政府當局不為在2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約續期；及

— 因應立法會議員對按私人遊樂場地契約獲批用地的私人體育會所提出的意見，民政事務局已作出應有努力，建議推行"開放設施"規定，這項規定並獲行政會議於2011年7月通過。

47. **民政事務局副秘書長(2)**及**總康樂事務經理(康樂及體育)**補充：

— 由於"3 x 3"開放規定只要求承租人把體育設施開放予合資格外界團體使用，每星期開放不多於3個時段，每個時段3小時(周末及公眾假期除外)，民政事務局因此並無界定這項規定的計算方法；

— 雖然並無界定"3 x 3"開放規定的計算方法，但自1979年開始實施這項規定以來，合資格外界團體使用有關設施的次數為數不少，因為很多這些團體都向會所申請租用其設施，而非經主管當局或民政事務局申請；

— 難以全面掌握合資格外界團體在"3 x 3"開放規定下使用私人體育會所設施的程度，因為契約並無訂明條件，規定會所須記錄合資格外界團體的使用率，而會所一般都沒有就有關使用率備存妥善的紀錄；及

— 自實施獲行政會議在2011年7月通過的新"開放設施"規定後，加上上文第42段所述加強宣傳的措施，由私人遊樂場地契約體育會營運的體育設施使用率應會進一步提高。根據新的"開放設施"規定，已在2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約的承租人，不但須提交向合資格外界團體每月開放設施最少50小時(而非現行條件所訂的"每星期開放不多於3個時段，每個時段3小時")的"開放設施"計劃，供民政事務局審批，而且他們亦須根據範本表格，就核准"開放設施"計劃下設施的使用率向民政事務局提交季度報告。就仍受舊契約條件規限的契約而言，有關會所已自2012年最

後一季開始以自願形式實施後述安排，但當該等私人遊樂場地契約獲續期時，這項安排即會成為契約條件之一。

監察核准"開放設施"計劃

48. **總康樂事務經理(康樂及體育)**表示：

— 民政事務局在2011年11月開始邀請在2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約的承租人，提交其擬議"開放設施"計劃，供民政事務局考慮和批准；

— 由2012年10月起，民政事務局要求已在2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約的承租人，就其轄下體育設施的使用率向該局提交季度報告，當中須提供以下資料：

(a) 合資格外界團體、承租人的會員，以及合資格外界團體以外的機構使用設施的情況；

(b) 使用的性質和詳情，例如使用日期、使用者姓名／名稱、使用性質及所收取或減免的收費；及

(c) 合資格外界團體申請使用設施被拒的個案，以及有關詳情；

— 就已在2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約的承租人而言，即使其私人遊樂場地契約尚未續期，亦有向民政事務局提交季度報告；及

— 民政事務局亦要求所有主管當局在其提交民政事務局的季度報表中提供以下資料：

(a) 合資格外界團體使用設施的情況；

(b) 使用的性質和詳情，例如使用日期及使用者姓名／名稱；及

(c) 合資格外界團體申請使用設施的結果。

49. 委員會質疑，要求已在2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約的承租人提交季度報告，能否確保其遵從核准"開放設施"計劃。委員會從審計署署長報告書第3.23段知悉，有兩個例子令人對會所呈報的合資格外界團體使用率存疑。其中一個例子(即例六)是某會所報告稱，在2013年3月，合資格外界團體使用該會所設施的時數為709小時。然而，審計署發現該709小時包括由一家非政府機構使用兒童遊樂場4小時(兒童遊樂場並非核准"開放設施"計劃所包括的體育設施)。另一例子(即例七)是某會所報告稱，在2013年3月，合資格外界團體使用該會所設施的時數為97小時。不過，審計署發現，所呈報的使用時數關乎兩家私人機構使用設施的時數，而該兩家機構都並非合資格外界團體。

50. **總康樂事務經理(康樂及體育)**回應時表示：

— 自2011年11月起，民政事務局透過舉行3次簡介會及其他途徑(例如會議及電郵)，一直有向在2011年或2012年到期的私人遊樂場地契約全部51個承租人(包括由私人體育會所持有的私人遊樂場地契約的23個承租人)解釋私人遊樂場地契約的進一步"開放設施"安排；

— 據至今收到的季度報告顯示，民政事務局察覺部分會所在理解應在報告中提供甚麼資料方面仍有困難。民政事務局初步認為，有關會所並非蓄意在季度報告中提供虛假資料；

— 當局於2012年10月向私人體育會所發出就"開放設施"計劃提交報告的初步指引。民政事務局其後已接獲私人體育會所的回應意見，並計劃在2014年年中前發出經修訂的指引；

— 如承租人沒有適時提交準確的季度報告，民政事務局會先發出警告信。如承租人屢次或蓄意不遵從提交報告的規定，民政事務局會考慮根據契約條件採取執行契約的行動。民政事務局在全面檢討私人遊樂場地契約政策時，會更詳細研究就違反契約條件施加罰則的事宜；及

— 為改善監察過程，民政事務局現正就成立電子數據庫申請撥款，並會進行隨機抽查和根據投訴採取行動。如有充分理據採取執行契約的行動，民政事務局會與相關執行機構跟進。

51. 委員會認為，純粹分析由私人遊樂場地契約承租人提交的季度報告，未必足以確保所呈報的使用率準確無誤。

52. **總康樂事務經理(康樂及體育)**表示，民政事務局已開始核實所呈報的使用率。一個私人體育會所的私人遊樂場地契約的首次續期於2013年3月起生效，而民政事務局現正汲取在載錄呈報使用率方面的經驗。該局的目標是在2014年年中前訂定有系統的方式，以核實呈報使用率。

D. 監察遵從契約條件的情況

53. 根據由當時的行政局通過的1968年及1979年檢討報告，私人體育會所只應提供屬合理範圍的設施，以進行社交活動和附屬於主要目的的其他康樂用途。然而，據審計署署長報告書第2.9(b)段所述，私人遊樂場地契約用地上的非體育設施包括食肆、酒吧、麻雀房、按摩室／蒸汽浴室、足部反射治療室、理髮店和私人活動室，而在這些免地價或以象徵式地價獲批的私人遊樂場地契約用地上，會所往往會從經營餐飲等服務賺取豐厚收入。委員會認為，由於當局沒有清楚訂明私人遊樂場地契約用地可容許的用途，加上沒有任何規劃標準以決定如何分配契約用地作各項康樂、社交及附屬設施的用途，會所因而可在契約用地上營運各式各樣的體育和非體育設施，情況一如審計署署長報告書第2.9段中的例一及例二所述。

54. **民政事務局副秘書長(2)**回應時表示：

— 獲當時的行政局通過的1968年及1979年檢討報告建議，在把私人遊樂場地契約用地用作非康樂用途一事上，應按常理行事，不能亦不應就作康樂及附屬用途

的土地訂明固定比率，因為個別會所的情況各有不同，須視乎會所的性質、會員及其他因素而定；

— 如地政總署不肯定私人遊樂場地契約用地的非康樂用途是否合理，民政事務局會按個別情況就何謂合理範圍的附屬設施提供意見，並就此徵求法律指引；

— 根據民政事務局的一貫政策，若承租人尚未糾正違反契約條件的情況(包括在用地上過度提供附屬設施)，該局不會支持其私人遊樂場地契約的續期申請。以例一所述的會所為例，雖然民政事務局已核准其"開放設施"計劃，但該會所的私人遊樂場地契約續期申請仍在根據"暫緩"安排等候續期；及

— 因應審計署的建議，當局在全面檢討私人遊樂場地契約政策時會制訂一套評估指引，以確保契約用地的用途分配合理。

55. **地政總署署長**補充：

— 雖然現有私人遊樂場地契約未有清楚訂明所批契約可容許的康樂用途，但契約的特別條件訂明有關土地不得用作非康樂用途(例如舉行屬政治性質的會議、遊行或集會)、商業用途或商業宣傳；

— 為更有效協助地政總署人員衡量私人遊樂場地契約用地上的康樂及附屬設施分配是否合理，地政總署將與民政事務局合作制訂一套評估指引，以確保契約用地的用途分配合理；及

— 當局在全面檢討私人遊樂場地契約政策時，會一併研究應否把關乎契約用地用途的現有契約條件訂得更為清晰，以及若然，應如何更清晰訂定有關條件。如落實修訂現有契約條件，經修訂的條件只會影響在2014年後期滿的私人遊樂場地契約的續期事宜。

56. 根據審計署署長報告書第4.8段，雖然民政事務局是負責私人遊樂場地契約的政策局，但批地條件並沒有訂明，在契約用地上提供的設施須由該局審批，也沒有訂明該局須確保只有合理比例的契約用地用作社交及附屬設施。契約條件也沒有訂明，民政事務局在就契約續期給予政策支持前，必須信納有關用地的發展繼續符合批地的許可用途。審計署進而知悉，民政事務局和地政總署對雙方在監察契約用地用作許可用途和進行實地巡查兩方面各自負責的範圍和職責，並沒有清楚界定。委員會詢問，在監察遵從契約條件的情況方面，民政事務局及地政總署現時如何劃分各自的職責。

57. **民政事務局局長**回應時表示：

— 民政事務局與地政總署會就私人遊樂場地契約政策的相關事宜(例如開放體育設施供合資格的外界團體使用,以及把契約用地用作預定用途)進行工作層面的交流；及

— 當局在全面檢討私人遊樂場地契約政策時，會一併研究如何把現有私人遊樂場地契約的契約條件訂得更為清晰，以便民政事務局及地政總署能就監察遵從契約條件的情況更妥善劃分各自負責的範圍和職責。

58. **民政事務局副秘書長(2)**補充：

— 民政事務局作為政策局，不會透過定期進行實地巡查以找出違例建築工程，或查核與工程有關的命令有否得到遵從。該局信賴專業部門(例如地政總署及屋宇署)的專業知識，在有需要時採取執法／執行契約行動。如有需要，這些專業部門會把有關事項提交民政事務局，並在有需要時徵求更清晰的政策指引；

— 民政事務局會密切監察私人遊樂場地契約用地上的體育設施的使用情況，特別是有否按規定根據核准"開放設施"計劃向合資格外界團體進一步開放設施。民政事務局會以季度報告作為主要的監察工具，遇有

使用率偏低的情況，便會向承租人採取跟進行動，亦會在適當時候抽查季度報告是否準確；及

— 政府當局在全面檢討私人遊樂場地契約政策時，會一併研究如何加強現行機制，以監察契約用地的使用情況。

59. 委員會知悉，鑒於民政事務局和地政總署都沒有定期實地巡查私人遊樂場地契約土地，政府實難以及時發現違反批地條件的情況。懷疑違規的情況包括：一個私人體育會所把其契約用地上的一個船隻貯存庫／泊位租予政府部門，並每月收取租金(見審計署署長報告書第4.13段例十二第8段)；以及最少有兩個私人體育會所在其私人遊樂場地契約用地上裝設無線電發射站，並就該等裝置收取特許費用收入，這些收入在其經審核帳目中呈報(見審計署署長報告書第4.13段例十三)。

60. **地政總署署長**表示：

— 在現行安排下，地政總署並無定期巡查私人遊樂場地契約用地，以確保有關土地用作預定用途。然而，如接獲投訴／轉介，又或因契約將要續期而須向地區地政會議提交續期建議，地政總署便會派員巡查；及

— 地政總署會與民政事務局合作，就巡查契約用地實施更嚴謹的規定，以確保有關土地的用途符合契約條件。地政總署及民政事務局亦會藉此機會，進一步理順雙方各自負責的範圍和職責，以確保承租人遵從契約條件。

61. **地政總署署長**進一步表示：

— 根據相關政府部門提供的資料，有關部門已要求例十二第8段所述的會所解釋其安排。待接獲該會所的回覆後，地政總署會加以跟進；及

— 至於例十三提及的無線電發射站裝設問題，該會所最近已因應地政總署的要求提供相關資料，包括該會所與各營辦商訂立的特許協議詳情。根據所得資料，地政總署認為，該承批人已違反契約條件中有關轉讓的限制。有關當局已致函該會所，要求該會所移除無線電發射站或申請豁免書；如獲批豁免書，該會所須向地政總署支付豁免限制費用。

62. 委員會從審計署署長報告書第2.10段知悉，雖然不少私人體育會所在私人遊樂場地契約用地上提供各式各樣的體育和非體育設施，但審計署發現最少兩個會所沒有把契約用地地盡其用。舉例而言，例三中的會所主要把私人遊樂場地契約用地用作燒烤區。委員會詢問，如私人遊樂場地契約用地並非用作預定用途，政府當局會否收回有關用地。

63. **民政事務局副秘書長(2)**回應時表示：

— 在最新一輪私人遊樂場地契約續期工作中，兩份由私人體育會所以外的機構持有的私人遊樂場地契約不獲續期，因為有關用地不再用作體育及康樂用途；及

— 民政事務局接受審計署的下述建議：在考慮私人遊樂場地契約續期時，應加強民政事務局與發展局的協調，以決定應否收回有關用地作公共用途。

64. **總康樂事務經理(康樂及體育)**補充，民政事務局清楚了解例三所述的個案，現正與承租人商討如何開放該用地供合資格外界團體使用。倘若該承租人建議的"開放設施"計劃不獲民政事務局批准，該局亦不會支持其續期申請。雖然例三所述的用地若被閒置或未能地盡其用，政府當局有權收回整幅或部分用地，但由於當局正與該承租人商討"開放設施"的安排，在現階段行使這項權利實屬言之尚早。

65. 鑒於地政總署會因私人遊樂場地契約即將續期而派員巡查有關的契約用地，委員會詢問，巡查時會否同時查核有關用地如何用作提供體育及康樂設施。

66. **地政總署署長**解釋，實地巡查的主要目的是查核私人遊樂場地契約用地是否用作預定用途，以及有否在建築物或構築物上進行加建和改建工程。不過，當局在全面檢討私人遊樂場地契約政策時，會一併考慮將用於預定用途的土地面積納入巡查計劃內。

67. 據審計署署長報告書第5.4(d)段所述，某槍會根據私人遊樂場地契約持有的土地，約有一半位於郊野公園範圍內。委員會知悉，該會所並無架設圍欄分隔契約用地與郊野公園的其他地方，而只是根據契約條件豎設警告標誌，警告公眾人士切勿進入私人遊樂場地契約用地。委員會關注到，沒有合適的圍欄分隔契約用地與郊野公園的其他地方，可能會對郊野公園遊客的安全構成威脅。

68. **地政總署署長**回應時表示：

— 該槍會在1961年首次獲批私人遊樂場地契約，即在郊野公園現有界線在1979年刊登憲報前已經存在；

— 自1979年以來，有關契約先後在1986年和1995年兩度續期，並在2000年進行原址換地(土地面積減少)，擴大會所射擊場的安全緩衝區，以符合香港警務處("警務處")有關安全的發牌規定。在進行上述3項工作時，地政總署都曾徵詢有關政策局／部門(例如漁農自然護理署)的意見，但沒有任何政策局／部門反對契約續期和換地。結果，佔用郊野公園的情況一直維持超過30年；及

— 地政總署會繼續與有關方面跟進可否架設圍欄分隔契約用地與郊野公園的其他地方。在進行這項工作時，地政總署會審慎考慮如何保障公眾安全，同時又不妨礙公眾進出郊野公園，在兩者之間求取平衡。

69. **總康樂事務經理(康樂及體育)**補充，如警務處不滿意該槍會為保障公眾安全而採取的安全措施，民政事務局不會支持為該槍會的私人遊樂場地契約續期。

70. 委員會從審計署署長報告書第2.20段知悉，某會所於1999年9月以地價1,000元獲批一份新的私人遊樂場地契約，年期為21年(由1999年至2020年)。新契約涉及北區一幅面積約170公頃的土地，用以取代一份舊契約及一份短期租約(後者涉及一幅之前按市值租金租予該會所的土地)。委員會詢問，為何把該短期租約納入為私人遊樂場地契約的一部分，致使政府每年少收該會所約80萬元租金。

71. **地政總署署長**回應時表示：

— 在1999年9月向該會所批出私人遊樂場地契約，旨在理順該會所持有的多幅土地，地政總署亦已向民政事務局取得所需的政策支持；及

— 地政總署估計，把舊契約和短期租約轉為私人遊樂場地契約後，政府每年可收取的租金總額會由80萬元增至150萬元，而租金會隨着該用地的應課差餉租值上升而增加。

72. **民政事務局局長**同意，日後如有涉及大面積土地及／或特別情況的個案，政府當局應在批出私人遊樂場地契約前徵求行政會議的意見。

E. 未來路向

73. 應委員會的要求，**民政事務局局長**就實行審計署署長報告書第5.8及5.9段所載的審計署建議提交時間表(***附錄16***)。

F. 結論及建議

74. 委員會：

整體意見

— 知悉以下情況：

(a) 多年來，由於香港的公共康樂及體育設施有限，政府遂按"私人遊樂場地契約"("契約")免地價或以象徵式地價把土地批予私人體育會所，以發展體育康樂設施供會員使用。政府按私人遊樂場地契約政策免地價或以象徵式地價批地，實際上等同在整個契約期內為私人體育會所提供巨額財政資助；

(b) 經過多年發展，位於契約土地上的私人體育會所在本港已甚具規模。這些會所不但在推動本港體育發展及提供康體設施方面作出貢獻，亦有助吸引海外行政和專業人士來港工作，讓香港維持國際大都會的地位；

(c) 截至2013年3月，有27個私人體育會所獲批共32份契約，總共涉及約430公頃土地。這些會所有超過14萬名會員，共聘用超過6 200名全職僱員，每年總營運開支約57億元；

(d) 政府有關私人遊樂場地契約的現行政策主要是基於兩份檢討報告的建議，當時的行政局分別在1969年和1979年通過該兩份報告；

(e) 根據當時的行政局在1969年的決定，契約承租人須在主管當局(即數個指定的政策局局長／部門首長)提出要求時，開放體育設施予外界團體使用。當時的行政局於1979年進一步闡釋這項政策，在契約的特別條件中訂明，這些會所必須讓外界團體使用會所的場地和設施，每星期最多開

放3個時段，每個時段3小時("'3 x 3'開放規定")；及

(f) 為確保香港在1997年7月1日順利過渡回歸中華人民共和國主權，所有在1997年7月1日之前期滿的契約均基本上按與先前契約相同的條款及條件續期15年；

<u>檢討私人遊樂場地契約政策</u>

— 認為以下情況不可接受及有關當局難辭其咎：

(a) 民政事務局沒有充分執行當時的行政局在1969年和1979年通過的政策決定，即有需要在契約清楚訂明可容許的康樂用途，以及會所只應提供屬合理範圍的設施，以進行社交活動和附屬於主要目的的其他康樂用途；

(b) 當局沒有清楚訂明契約用地可容許的用途，亦沒有任何規劃標準以決定契約土地用作各項康樂、社交及附屬設施的分配比例，以致這些會所可在契約用地上營運各式各樣的非體育設施，包括食肆、酒吧、麻雀房、按摩室／蒸汽浴室、足部反射治療室和理髮店，情況一如審計署署長報告書例一及例二所述；

(c) 儘管自1979年起，所有私人遊樂場地契約均載有規定，要求這些會所開放設施讓合資格的外界團體使用，但有關的宣傳工作不足，致令合資格外界團體多年來從未透過主管當局的安排使用這些會所的設施；及

(d) 當局沒有清楚說明如何計算"3 x 3"開放規定，亦沒有嚴格執行此規定。舉例而言，主管當局並無訂定準則或程序，以審核合資格的外界團體的申請；而私人體育會所亦無須定期匯報合資格外界團體的會所設施使用率，以便監察；

— 知悉以下情況：

(a) 行政會議在2011年7月通過，私人遊樂場地契約應根據1979年的政策決定獲續期，但那些會所必須符合各項續期條件，包括須提交向外界團體開放設施每月最少50小時的計劃("'開放設施'計劃")，供民政事務局審批，並須就核准計劃下的設施使用率提交季度報告；

(b) 雖然有7份於2011年或2012年期滿的私人遊樂場地契約於2013年9月前已予續期(另有3份契約於2013年9月至11月續期)，但民政事務局於2013年9月才開始全面檢討私人遊樂場地契約政策。有關檢討會考慮多項因素，包括體育發展需要、土地用途、場地的整體使用情況、契約承租人及其會員的利益，以及廣大公眾利益等。民政事務局預期可於2014年年底前制訂此政策的未來路向；

(c) 為了以公平一致的方式處理所有在2011年或2012年期滿的契約的續期工作，就私人遊樂場地契約政策進行的全面檢討不會涵蓋目前一輪續期工作中的餘下13份在2011年或2012年期滿的契約；及

(d) 為了讓長遠政策檢討的結果不受上文第(b)段所述的契約續期工作所影響，當局會告知承租人不應期望其契約在15年後到期時必然會再次獲得續期，或即使獲得續期，亦未必會繼續以免地價或象徵式地價或按獲續期契約內相同的條款及條件再予以續期；

— 認為下述情況不可接受及有關當局難辭其咎：儘管有以下情況，民政事務局仍計劃於完成在2011年或2012年期滿的契約的正式續期程序後，才會展開就私人遊樂場地契約政策進行的全面檢討：

(a) 政府當局在1969年告知當時的行政局，政府會不時檢討私人遊樂場地契約政策，以確保市民能繼續從中受益；

(b) 早於2002年，立法會議員已在立法會會議上提出質詢，促請政府當局檢討私人遊樂場地契約政策，而立法會民政事務委員會亦曾就此事提問；及

(c) 立法會民政事務委員會於2011年7月8日通過一項議案，促請政府在完成就私人遊樂場地契約的條款及條件進行檢討以向外界團體作更大幅度開放前，以3至5年的較短年期契約延續私人遊樂場地契約；

— 認為下述情況不可接受及有關當局難辭其咎：民政事務局在全面檢討私人遊樂場地契約政策以確保市民能從中受益方面拖延良久，加上該局在落實開放私人體育會所的設施予合資格外界團體使用的私人遊樂場地契約政策方面態度寬鬆，致令合資格的外界團體無法使用私人體育會所的設施，而這些不足之處亦誤導了私人體育會所的會員，令他們以為支付了入會費及月費(部分的金額相當高昂)後，會所設施即屬其專用或優先使用；

— 認為儘管私人體育會所的貢獻應予肯定，其會員優先使用會所設施的權利亦應獲得尊重，但這些會所應該透過把設施開放予非會員使用，使公眾能從中受益；

— 促請民政事務局在以15年期為契約續期時，須確保符合現行私人遊樂場地契約政策的以下條件：

(a) 該用地無須作公共用途；

(b) 承租人並無明顯抵觸契約條件；

(c) 承租人的會員政策不帶歧視性質；及

(d) 民政事務局已批准承租人所提交的"開放設施"計劃，以符合進一步開放設施的規定；

"開放設施"規定的實施情況

— 認為以下情況不可接受及有關當局難辭其咎：

(a) 會所"只招待會員"的政策，與政府為切合公眾利益而開放更多會所設施予非會員使用的目標，兩者在本質上自相矛盾，因此實施核准"開放設施"計劃純屬折衷方案，一方面令私人體育會所得以繼續存在，另一方面則藉此令公眾信服這些會所對社會的回饋與其所享用的資源相稱；及

(b) 即使實施核准"開放設施"計劃，合資格外界團體使用私人體育會所體育設施的情況不一定會增加，原因在於下述多個可能阻礙合資格外界團體使用會所設施的因素：私人會所一般被認為只開放予富裕或有優越社會關係的人士使用；部分會所的體育設施規模及種類有限，無法再大量開放轄下設施，以及部分會所並非設於交通方便的地點；

— 促請民政事務局：

(a) 盡快制訂詳細指引，以協助私人體育會所在向民政事務局呈交的季度報告中，匯報其在"開放設施"計劃下的設施使用情況；及

(b) 設立適當機制，以核實會所就外界團體使用其體育設施的情況而呈報的資料；

監察遵從契約條件的情況

— 認為以下情況不可接受及有關當局難辭其咎：

(a) 地政總署只會在接獲投訴／轉介，又或因契約將要續期，才會派員巡查私人體育會所，以確保有關土地用作預定用途。換言之，如契約期內該署沒有接獲投訴／轉介，巡查工作只會每隔15年在契約續期時進行；及

(b) 鑒於民政事務局和地政總署都沒有定期實地巡查私人遊樂場地契約土地，政府根本無法及時發現違反批地條件的情況；這情況從審計署署長報告書所載述的以下例子可見一斑：

(i) 在例十二中，某私人體育會所被發現在契約用地上為公眾舉辦婚宴／宴會活動，另一個會所則被發現把契約用地上的船隻貯存庫／泊位租予政府部門；

(ii) 在例十三中，某私人體育會所被發現違反契約條件中有關轉讓的限制，在取得地政總署發出的豁免書前，容許在會所的處所天台裝設無線電發射站作商業用途；

(iii) 在例十四中，地政總署自1995年以來一直沒有批准一份批予某私人體育會所的私人遊樂場地契約的總綱圖及建築圖則，但該會所仍繼續進行建築工程；及

(iv) 在例十五中，地政總署並無監察某私人體育會所有否遵從其中一項契約條件，即容許本地訪客在平日使用高爾夫球場(整體上限為可使用量的10%)；

— 知悉以下情況：

(a) 民政事務局及地政總署承諾，會清楚界定各自在巡查契約用地方面的工作範圍和責任，並會制訂計劃，說明將如何進行該等例行巡查；及

(b) 為確保對契約用地的使用情況進行監察工作的成效，地政總署承諾，將聯同民政事務局擬備作業備考，以協助評估日後應如何把契約用地作合理分配，從而提供各項體育及非體育設施，以符合契約的土地用途；及

— 促請民政事務局及地政總署盡快實施上述改善措施，以保障公眾利益。

具體意見

75. 委員會：

<u>政府在1969年和1979年所作的政策決定</u>

— 知悉以下情況：

(a) 截至2013年3月31日，私人遊樂場地契約共有69份，當中包括批予27個私人體育會所的32份契約，其中4個會所各持有兩份或以上契約。在這32份契約之中，23份契約已在2011年或2012年期滿，但在2013年3月初，這些契約全部仍未獲續期。不過，截至2013年11月，10份契約已獲續期，餘下13份契約則仍然根據"暫緩"安排等待續期；

(b) 民政事務局是負責監管私人遊樂場地契約的政府政策局。具體而言，該局負責契約審批和續期的政策事宜。地政總署在管理契約方面，為民政事務局提供協助；及

(c) 現行私人遊樂場地契約政策主要建基於兩份檢討報告的建議，兩份報告一份在1968年發表，另一份則在1979年。當時的行政局分別在1969年和1979年通過該兩份報告，包括採納隨1979年報告附上的"康樂會所特別批地條件"("1979年特別條件")；

— 認為以下情況不可接受及有關當局難辭其咎：

(a) 儘管香港的土地短缺問題近年日趨嚴重，而政府當局早於1969年已知會當時的行政局，政府會按公眾利益需要，在相隔適當的時段就私人遊樂場地契約政策進行全面檢討，以及部分立法會議員早於2002年已就私人遊樂場地契約政策提出多項建議，但當局自1979年以來從未就私人遊樂場地契約政策進行全面檢討；

(b) 根據在1969年和1979年所作的政策決定，當局有需要在私人遊樂場地契約內清楚訂明可容許的康樂用途，但當局並沒有充分執行該政策決定。具體而言，儘管根據1968年報告和1979年報告的建議，契約的特別條件應訂明私人遊樂場地契約獲批時的康樂用途，但審計署發現，在現有32份契約之中，16份仍批予私人體育會所作"康樂會所"、"體育及康樂會所"、"鄉村俱樂部"或"社區中心"用途。儘管1968年報告已述明，若規定將場地用於會所的《組織章程大綱及章程細則》所訂的用途，這種規管方式的若干缺點，會令政府的規管工作難以有效執行。然而，審計署發現，在該32份契約之中，14份容許會所把契約用地用作會所在《組織章程大綱及章程細則》所訂用途；

(c) 儘管1968年報告和1979年報告曾建議，私人體育會所只應提供屬合理範圍的設施，以進行社交活動和附屬於主要目的的其他康樂用途；然而，鑒於當局沒有清楚訂明契約用地可容許的用途(如上文第(b)段所述)，加上政府當局沒有制訂任何規劃標準，以訂明根據契約持有的土地用作各項康樂、社交及附屬設施的分配比例，以致現時很多私人體育會所在契約用地上提供各式各樣的體育和非體育設施。這些非體育設施包括食肆、酒吧、麻雀房、按摩室／蒸汽浴室、足部反射治療室、理髮店和私人活動室。有關會所從營運部分該等非體育設施(尤其是飲食店)賺取的收入往往十分豐厚；

(d) 雖然地政總署獲賦權審批契約用地上的發展，但由於當局沒有清楚訂明契約用地可容許的用途，亦沒有制訂任何規劃標準以指導如何分配契約用地，因此，地政總署人員實在難以評估契約用地的發展是否符合政府的指定用途，也難以確定各項體育和非體育設施的土地分配是否合理；

(e) 政府內部沒有有效機制監察私人遊樂場地契約用地的使用。與以私人協約方式批出作其他用途的土地(例如以私人協約方式批地作發展私家醫院)

不同，私人遊樂場地契約上沒有規定，須由相關政策局(即民政事務局)審批在契約用地上提供的設施；及

(f) 雖然不少私人體育會所在契約用地上提供各式各樣的體育和非體育設施，但亦有會所沒有把私人遊樂場地契約的土地地盡其用。舉例而言，在審計署署長報告書第2.10段提述的例三中，某會所佔用了新界海濱一幅超過1公頃的土地，但會所會員僅在契約用地上主要作燒烤活動。同樣地，在審計署署長報告書第2.10段提述的例四中，某會所佔用了市區一幅超過1公頃的土地，但只有約200名會員，其體育設施不是使用率低，便是關閉以作維修；

— 認為下述情況不可接受及有關當局難辭其咎：由於欠缺有效機制監察契約用地的使用，契約用地上的私人體育會所在政府以免地價或以象徵式地價批出的土地使用方面有很大自由度，儘管部分會所沒有把私人遊樂場地契約的土地地盡其用；

— 認為以下情況不可接受及有關當局難辭其咎：

(a) 儘管1968年報告已述明，私人體育會所應擴大會員範圍和擴充場地用途，但一如審計署署長報告書第2.14段表一顯示，部分會所的會員人數至今仍然有限，部分甚至錄得會員人數減少的情況；

(b) 雖然1968年報告已述明，政府應不時檢討各會所的會員人數及場地使用率，以確保市民能從中受益，但民政事務局甚少向會所收集會員人數和使用率等資料作監察用途，直至最近大部分私人遊樂場地契約即將到期，該局才收集有關資料。部分契約用地上的會所會員人數減少，亦令人關注；

(c) 當時的行政局在1969年及1979年通過的部分政策決定，並未得到妥善執行；

(d) 在某會所佔用了新界一幅超過100公頃契約土地的個案中，其會員人數自2000年起有所減少，但其後多年來均維持在2 500名。截至2013年9月30日，該會所有約3 300名債權證持有人，但只有2 500名會員，這表示約800名債權證持有人或已退會。在該2 500名會員當中，部分並非活躍會員，因為他們已經知會該會所，有意交還債權證，但他們或須輪候20年之久，才可交還所持有的債權證。該會所的部分設施使用率偏低(其行政9洞高爾夫球場的使用率僅為10%)；及

(e) 1999年9月，政府當局在未徵求行政會議的意見下，把一份新的私人遊樂場地契約批予某會所，契約年期為21年，有關土地位於新界北區，面積約170公頃。批出該契約是為了取代一份舊契約及一份涉及11公頃土地的短期租約，而後者之前是按市值租金租予該會所。該契約亦容許該會所把契約用地作居住用途，供會所會員及其家屬及賓客住宿，此舉偏離了獲當時的行政局通過的1979年特別條件；根據該特別條件，承租人(包括私人體育會所)"除了為受僱於承批人在該地段工作的人士提供住宿地方外，不得使用或准許使用該地段作居住用途"；

— 認為下述情況不可接受及有關當局難辭其咎：民政事務局在未經行政會議批准下便給予政策上的支持，即支持按上文第(e)段所述向該會所批出私人遊樂場地契約及偏離1979年特別條件，但卻沒有進一步闡述，從康樂及體育角度而言，如何證明上述安排具充分理據。此外，地政總署保留了之前包括於舊契約的住宿條文，但卻沒有採納1979年特別條件中要求承租人提交契約用地發展的總綱圖予地政總署署長審批的規定；

— 對下述情況深表遺憾，並認為不可接受：香港的土地珍貴而有限，但民政事務局在當前環境下，仍然採取寬鬆方式監管私人遊樂場地契約；

— 知悉民政事務局已於2013年9月展開全面的私人遊樂場地契約政策檢討。在檢討中，當局會考慮不同的發展目標、各方面的公眾利益、長遠的體育及康樂政策目標、有關地段作其他用途的潛力和收益、私人體育會所的設施和支援硬件，以及承租人及其會員和員工的利益。除民政事務局外，其他政策局及部門，例如發展局、地政總署、規劃署及差餉物業估價署亦會參與是次檢討。鑒於檢討的範圍廣泛而且性質複雜，民政事務局預期可於2014年年底前得出初步結果；

<u>"開放設施"規定的實施情況</u>

— 知悉以下情況：

(a) 根據1969年和1979年的政策決定，幾乎所有私人遊樂場地契約都訂明，私人體育會所須在主管當局提出要求時，讓合資格的外界團體使用會所的場地和設施，每星期開放3個時段，每個時段3小時("'3 x 3'開放規定")；

(b) 行政會議在2011年7月通過，現有私人遊樂場地契約應根據1979年的政策決定獲續期，但那些會所必須符合各項續期條件，包括向合資格外界團體(當中包括學校、接受民政事務局和社會福利署的經常資助的非政府機構、體育總會及政府各政策局和部門)進一步開放設施的經修訂契約條件；

(c) 根據較近期的契約特別條件，會所須提交"開放設施"計劃，供民政事務局審批，並須就核准計劃下的設施使用率提交季度報告；及

(d) 雖然很多私人遊樂場地契約仍未續期，但在23份正進行續期程序的契約之中，民政事務局已批准20份契約的"開放設施"計劃。2013年6月，即使契約尚未續期，民政事務局亦促請各會所開始按進一步開放設施的規定把其體育設施開放予合資格外界團體使用，以及加強宣傳。除了10份已獲續期的契約附有必須就合資格外界團體的設施使用

率提交季度報告的契約條件外，另外13份契約的會所以自願性質提交使用率季度報告；

— 知悉民政事務局已開始核實會所呈報的使用率資料。一個私人體育會所的契約的首次續期於2013年3月起生效，而民政事務局現正汲取在載錄呈報使用率方面的經驗。該局的目標是在2014年年中前訂定有系統的方式，以核實呈報使用率；

— 認為以下情況不可接受及有關當局難辭其咎：

(a) 過去13年來，主管當局並沒有定期向合資格外界團體發放信息，表明會所設施可供其使用，亦沒有收到合資格外界團體就使用私人體育會所設施提出的任何查詢或要求。直至2012年年中，民政事務局才開始公布，合資格外界團體可直接聯絡會所，在指定時段使用康體設施作體育用途；

(b) 儘管"3 x 3"開放規定自1979年起已經實施，但民政事務局從未向私人體育會所清楚說明，如何計算"3 x 3"開放規定，當局亦從未清晰闡述或嚴格執行"3 x 3"開放規定；及

(c) 一如審計署署長報告書第3.20段表二所述，根據各會所提交的季度報告，該20個核准"開放設施"計劃在2013年3月的實際使用概況顯示，在大部分情況下，實際使用時數遠低於會所承諾的"開放設施"時數。由此可見，民政事務局有需要繼續加倍努力，促請各會所多加宣傳，讓各界得知其體育設施可供外界團體使用；

— 促請民政事務局加倍努力，提醒各會所多加宣傳，讓各界得知其體育設施可供外界團體使用；

<u>監察遵從契約條件的情況</u>

— 知悉現有的私人遊樂場地契約載有多項主要批地條件，以訂明用途限制、在契約用地進行重新發展／新發展的限制，以及有關轉讓和分租契約用地的限制，

當中部分由其他執法當局(例如屋宇署)負責規管。然而，地政總署須在契約續期工作中，跟進這些仍未解決的個案，並透過聯絡相關執法當局，確保違規情況在契約續期前得以解決；

— 認為以下情況不可接受及有關當局難辭其咎：

(a) 民政事務局及地政總署均沒有進行定期的實地巡查，以確保根據私人遊樂場地契約批出的土地用作預定用途，並符合契約的用途及相關條件；

(b) 民政事務局和地政總署對雙方在監察契約用地用作許可用途和進行實地巡查兩方面各自負責的範圍和職責，並沒有清楚界定；

(c) 地政總署在進行目前一輪契約續期工作期間，在實地巡查中發現一些常見的違反批地條件情況。這些常見違規情況包括違例建築工程、斜坡失修、違反用途限制及佔用政府土地；及

(d) 鑒於民政事務局和地政總署都沒有定期實地巡查私人遊樂場地契約土地，政府根本無法及時發現違反批地條件的情況。審計署留意到的懷疑違規情況包括：

<u>懷疑在私人遊樂場地契約用地上進行商業活動／分租</u>

(i) 私人體育會所中許多社交和附屬設施，包括食肆、酒吧、體育用品店、理髮店、按摩室、足部反射按摩店、美容院和健身室，均由牟利的第三方提供；

(ii) 在會所的經審核帳目中，有時會呈報由第三方提供餐飲服務的豐厚收入；

在某私人遊樂場地契約用地上舉辦婚宴／宴會活動

(iii) 在過去5年，某私人體育會所在契約用地上為公眾舉辦了約90場婚宴；

把某私人遊樂場地契約用地上的地方租予政府部門

(iv) 某私人體育會所把契約用地上的船隻貯存庫／泊位租予兩個政府部門(每月收取租金)；

未經地政總署批准在私人遊樂場地契約用地上裝設無線電發射站

(v) 最少有兩個私人體育會所在其契約用地上裝設無線電發射站，並在經審核帳目中呈報就這些裝置獲得特許費用收入；

某私人遊樂場地契約用地的發展計劃圖未獲地政總署批准

(vi) 地政總署自1995年以來一直沒有批准一份批予某私人體育會所的私人遊樂場地契約的總綱圖及建築圖則，但該會所仍繼續進行建築工程；及

某私人遊樂場地契約用地上的高爾夫球場供公眾使用的情況

(vii) 公眾使用某私人遊樂場地契約用地上的高爾夫球場而須繳付的果嶺費及其修訂，並沒有根據批地條件的規定一直獲得地政總署批准。地政總署亦沒有跟進該會所在1994年後遺漏提交關於收取果嶺費的建議一事。此外，地政總署沒有採取措施，宣傳高爾夫球場開放予公眾使用，亦沒有採取任何措施，以確保該會所遵守批地條件，容許公眾使用

高爾夫球場，以該會所每日可使用量的10%為上限；

— 促請政府當局就私人遊樂場地契約設立適當的監察機制，以確保各會所遵從批地條件並保障公眾利益，包括研究制訂一套指引，列明各會所理應遵守的契約條件及規則；

— 促請民政事務局仔細審視現行私人遊樂場地契約，並在長遠而言，改善批地條件，當中應考慮審計署所指出的有用批地條件；

— 知悉以下情況：

(a) 民政事務局會與地政總署及其他政府部門合作，以確保契約用地的使用符合契約條件；

(b) 民政事務局及地政總署承諾，會清楚界定各自在巡查契約用地方面的工作範圍和責任，並會制訂計劃，說明將如何進行該等例行巡查；及

(c) 為確保對契約用地的使用情況進行監察工作的成效，地政總署承諾，將聯同民政事務局擬備作業備考，以協助評估日後應如何把契約用地作合理分配，從而提供各項體育及非體育設施，以符合契約的土地用途；

<u>未來路向</u>

— 知悉以下情況：

(a) 在目前一輪私人遊樂場地契約續期工作中，現有契約將予續期，惟須符合多項條件，即該用地無須作公共用途、承租人並無明顯抵觸契約條件、承租人的會員政策不帶歧視性質，以及民政事務局已批准會所的"開放設施"計劃，以符合進一步開放設施的規定；

(b) 截至2013年11月，13份批予私人體育會所的私人遊樂場地契約根據"暫緩"安排方式處理，其續期工作處於不同的處理階段。這些契約的續期主要根據1979年的政策決定處理；

(c) 地政總署在考慮是否為某一私人遊樂場地契約續期時，一直負責統籌工作，並會向相關政府部門(例如規劃署、屋宇署、路政署及運輸署等)查詢"用地是否須作公共用途"。在大多數個案中，後者會個別回覆，表示無意見／不反對。據審計署署長報告書第5.4(a)段所述，採用上述模式評估契約用地是否須作公共用途，實在過於零散。日後評估契約用地是否或會否用作公共用途時，須採取更為協調有度的方式；

(d) 發展局作為負責規劃土地用途的政策局，同意支援民政事務局進行下述兩項工作：即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討工作，以及評估到期續約的契約應否予以續期的工作；及

(e) 某槍會獲批私人遊樂場地契約土地，供其會員作射擊練習，契約用地有一半(涉及3公頃土地)位於郊野公園範圍內，但該會所並無架設圍欄分隔契約用地與郊野公園的其他地方，此情況一直維持超過30年；

— 促請民政事務局局長跟進審計署署長報告書第5.4(d)段提述的例十六，若容許契約用地繼續與郊野公園重疊，可能會對郊野公園遊客的安全構成威脅；

— 知悉民政事務局同意：

(a) 聯同發展局、地政總署和其他相關政策局／部門，在2014年年底前完成有關私人遊樂場地契約政策的全面檢討；

(b) 在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中，考慮不同持份者的需要和要求(即契約土地上的私人體育會所及其會員的利益，以及廣大公眾利益)，以及審計署署長報告書內的審計署意見及建議；

(c) 設立有效機制，以監察私人遊樂場地契約用地的使用情況，包括規定須經批准才能在契約用地上進行發展；制訂規劃標準，以協助評估日後應如何把私人遊樂場地契約用地作合理分配，從而提供各項體育及非體育設施，以符合契約的土地用途；以及定期檢討會所的會員人數及其契約用地的使用情況；及

(d) 就審計署署長報告書第1.3(b)至(e)段所述的37份批予非政府機構及其他機構的私人遊樂場地契約進行類似檢討，以確定當局在處理這些契約時，是否遇到類似的問題和挑戰；

— 知悉以下情況：

(a) 民政事務局局長接受審計署在審計署署長報告書第5.8及5.9段提出的建議，包括日後如出現具充分重要性的個案，在批出私人遊樂場地契約前，應先徵求行政會議的意見；

(b) 發展局局長和地政總署署長均已作好準備，為民政事務局即將進行的契約政策檢討提供協助；

(c) 地政總署會支援民政事務局執行檢討所作的政策決定，並會與民政事務局共同探討如何以最有效方式監察私人遊樂場地契約土地的用途；及

(d) 地政總署會視乎情況，與民政事務局及其他政策局／部門合作，繼續跟進審計署署長報告書所找到的個別違規情況／懷疑違反批地條件的個案。

跟進行動

76. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展；協調、監察及規管以免地價或象徵式地價方式直接批出土地予私人體育會所的制度及程序經優化後的成效，以及就私人遊樂場地契約政策進行全面檢討的結果。