

## 地政總署拒絕披露其透過發出「不反對通知書」豁免某申請人改變

### ( 本案與《公開資料守則》有關 ) 調查報告

2018年6月5日，Y女士向本署投訴地政總署。

#### 投訴內容

2. 據Y女士所稱，2018年4月12日，她以某傳媒記者的名義就某主題樂園(「事涉樂園」)在其公眾停車場(「事涉停車場」)舉辦音樂會一事，向地政總署查詢。同月16日，她根據《公開資料守則》(「《守則》」)向該署索取事涉樂園舉辦該音樂會的「不反對通知書」詳情，包括申請人獲豁免改變土地用途，以及在事涉停車場舉辦音樂會的日期、時間、土地面積及地段業主(即事涉樂園)所繳付的地價及行政費用金額(「相關費用」)。

3. 6月4日，地政總署函覆Y女士，表示：該署的離島地政處已以一次性文書形式發出「不反對通知書」，准許相關地段業主於2018年4月25日至5月17日於事涉停車場舉辦音樂會，涉及面積約41,180平方米。然而，該署基於《守則》第2.14(a)段(第三者資料)及2.16段(商務)所載理由(下文第6(1)及(2)段)，認為不能向Y女士提供相關費用資料。原因是該些資料涉及地段業主的商業敏感資料，如披露會令其競爭條件或財政狀況受到傷害。此外，地段業主拒絕披露資料，根據明示及隱含的原則，相關費用資料應予保密。

4. Y女士指摘地政總署無理拒絕提供相關費用資料。她的理由如下：

- (1) Y女士認為，地政總署作為契約一方執行地契條款，有權責就短期改變土地用途的申請作出審批及釐定相關費用的金額。該署就有關申請所作的審批資料並非「第三者資料」，亦不存在任何保密原則或保密共識。Y女士指，地政總署一般以「短期豁免書」的形式批出短期改變土地用途的申請，有關豁免書會被註冊於土地註冊處(「土註處」)，並非機密或敏感的商

業資料。然而，地政總署這次以「不反對通知書」的形式批出事涉樂園之申請，以致豁免詳情及相關費用金額無須於土註處註冊，有違政府應具透明度及公開問責的原則。

- (2) Y女士認為，相關費用資料是政府與契約持有人（事涉樂園）的合約資料，不屬商業敏感資料。她認為，地政總署只是主觀地認為公開該些資料會對所涉人士（地政總署及事涉樂園）有負面影響，但未有提出理據。Y女士又指，政府一直以公開、透明的方式處理中環海濱活動空間的租賃，讓公眾可作出監察。事涉樂園為公私合營機構，政府持超過一半權益，事涉樂園開辦新業務（即的事涉停車場舉辦音樂會）的潛在利益亦應受公眾監察。因此，地政總署應披露相關費用資料，否則會令公眾無從作出監察。

## 本署調查所得

5. 本署於2018年6月21日就此案展開全面調查，同年11月15日將調查報告草擬本送交地政總署，該署於12月3日就該草擬本作出評論。本署於同月27日再去信請地政總署就其論點作出闡述和解釋，2019年1月15日，該署作覆。經審研地政總署所提供的資料及解釋，本署於2月8日完成調查，結果如下。

### **《公開資料守則》及其《詮釋和應用指引》的相關部分**

6. 根據《守則》，各政府部門（包括地政總署）應盡量披露政府所管有的資料，讓市民充分認識政府及其服務，除非有關資料屬《守則》第2部可拒絕提供的資料，包括：

- (1) 《守則》第2.14(a)段：資料是為第三者持有或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露。但如第三者同意或披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害，則可予以披露。
- (2) 《守則》第2.16段：資料（包括商業、金融、科學或技術機密、貿易秘密或知識產權等方面的資料）如披露會令任何人的競爭條件或財政狀況受到傷害。

7. 此外，《守則》的《詮釋和應用指引》（「《指引》」）第2.1.1段訂明，根據《守則》第2部大部分條文（包括第2.14(a)及2.16段）拒絕披露資料，須經過「傷害或損害測試」。有關部門須考慮披露資料的公眾利益是否超過可能造成的傷害或損害。

### **地政總署的回應**

8. 地政總署解釋，因應 Y 女士的索取資料要求，該署致函徵詢地段業主是否同意披露資料。地段業主在其回覆中同意披露音樂會的舉辦日期、時間及涉及的土地面積，但不同意披露相關費用。地段業主認為，相關費用屬《守則》第2.16段所指的敏感及商業機密資料。

9. 在本署就這宗投訴展開調查後，地政總署再致函地段業主，對方重申相關費用是商業敏感資料，並維持其立場，不同意披露相關費用資料。

10. 此外，地政總署就 Y 女士的投訴及其論點（上文第4段）徵詢法律意見。經考慮所有資料及法律意見後，地政總署承認未必有充分理據支持相關費用資料屬於《守則》第2.14(a)段所指的「第三者資料」。該署亦認同，該署與地段業主就該些資料應予保密未必有任何明示或隱含的協議或理解。

11. 然而，地政總署認為相關費用屬《守則》第2.16段所述的商業機密資料，而披露相關費用可能會削弱地段業主與其商業夥伴磋商類似商業活動的能力，以致地段業主將來舉辦同類型的商業活動時可能被置於不利地位。

12. 地政總署亦稱有考慮公眾利益的因素（上文第7段）。該署認為，沒有證據顯示披露相關費用的資料的公眾利益，會超過披露該資料而可能對地段業主造成的傷害，故該署認為並無理據披露該資料。

13. 有關 Y 女士提及「地政總署一般以『短期豁免書』的形式批出短期改變土地用途的申請，有關豁免書會被註冊於土註處」（上文第4(1)段），地政總署澄清，「短期豁免書」適用於較長時間項目的申請，而「不反對通知書」則適用於一次性或短

暫的活動。若土地契約條款受到永久修訂，例如換地交易或地契修訂交易，地政總署一般會把相關的土地文書送交土註處註冊；但該署一般不會把一次性或短暫的批准或豁免送交土註處註冊。

14. 至於 Y 女士提及中環海濱活動空間的租賃(上文第4(2)段)，地政總署指出，中環海濱兩幅分別位於龍和道和九號及十號碼頭對出的政府土地，皆是透過公開招標程序批出的短期租賃用地。在該兩項短期租賃公開投標中，投標者已經同意在標書批出後，政府在回應公眾或傳媒查詢時，可公布投標結果。由於該兩幅公開招標的土地屬政府土地，而事涉停車場所涉的土地則屬私人土地，發出的土地文書性質有所不同，因此兩者不能相提並論。

### **本署的評論**

15. Y 女士的投訴內容是地政總署無理拒絕提供相關費用資料。地政總署在其給 Y 女士的覆函中援引《守則》第2.14(a)及2.16段，拒絕向她提供相關費用資料（上文第2及3段）。

#### 《守則》第 2.14(a)段 – 第三者資料

16. 「不反對通知書」的條款，是由地政總署作為政府代理人與地段業主經雙方商討和同意後所達成的協議，相關費用最終由地政總署釐定，由於該署是該些資料的擁有人和持有人，故資料並非由地段業主（第三者）所持有或提供。一般而言，政府部門與第三者之間合約的內容並不能視作從第三者取得的資料。本署認為，「不反對通知書」所涉的資料，不能視為屬《守則》中所述的「第三者資料」。因此，地政總署當初援引《守則》第2.14(a)段的理由拒絕向 Y 女士提供相關費用資料，並不恰當。事實上，該署經徵詢法律意見後亦認同《守則》第2.14(a)段的理由並不適用（上文第10段）。

#### 《守則》第 2.16 段 – 商務

17. 地政總署指出，相關費用屬於《守則》第2.16段所指的商業機密資料，本署接納此點。而地政總署就假若披露該項資料，或會令地段業主的競爭條件受到傷害，以及該署不認為有重大公眾利益以致須披露相關費用資料之辯解（上文第11及12段），本署認為在

這個案的情況下（即沒有事先註明資料可能予以公開）並非無理。畢竟，地段業主在事涉停車場舉辦音樂會屬一次性活動，與長時間租用政府土地的情況不盡相同。

18. 綜合上文第15至17段的分析，申訴專員認為可以接受地政總署援引《守則》第2.16的理由拒絕向 Y 女士提供相關費用的資料，惟該署最初援引《守則》第2.14(a)作為其中一個拒絕理由，並不恰當。因此，這宗投訴不成立，但該署另有缺失。

19. 雖則如此，地政總署既可把「短期豁免書」涉及的相關費用透過把該豁免書送交土註處註冊而公開（上文第13段），本署看不到有何理由該署在將來的個案中，不可訂明可以公開「不反對通知書」的同類資料。

## **建議**

20. 申訴專員建議地政總署：

- (1) 考慮日後在「不反對通知書」中加入條款，註明政府可公布該通知書的資料（包括相關費用）。
- (2) 從本案汲取經驗，提示員工務須準確理解及應用《守則》。

**申訴專員公署**  
**2019年2月**