

地政總署就一份象徵式租金短期租約的處理 調查報告

一名市民（「投訴人」）向本署投訴地政總署。

投訴內容

2. 據投訴人所稱，一幅以短期租約（「事涉短期租約」）形式批出位於新界的政府土地被用作舉行殯儀儀式（包括撒溪錢、燃燒冥鏹和播放音樂）。投訴人向地政總署某分區地政處（「地政處」）投訴事涉短期租約土地對附近的居民構成環境及噪音滋擾，要求地政處終止該租約。地政處告訴他，事涉短期租約自1988年批出，核准用途是殯儀禮堂及附屬用途，禮堂是免費開放予某鄉村（「事涉鄉村」）居民使用的；此外，該處有按相關的適用程序批出事涉短期租約。他不滿地政處的回覆官僚，亦無終止事涉短期租約。他的投訴可歸納如下：

- (1) 居於事涉短期租約所涉土地附近的居民比 30 年前增加，受滋擾者眾，但地政處未有因情況改變而檢討該政府土地是否仍適合作殯儀禮堂等用途便讓事涉短期租約續期。
- (2) 地政處無理地把事涉土地免費租予承租人。
- (3) 地政處職員給投訴人的電郵回覆未有詳細回答他的提問，包括事涉短期租約的終止及續期事宜。

本署調查所得

政府對象徵式租金短期租約的相關政策

3. 一般而言，為善用土地資源，未經批租或撥用的政府土地，在尚未需要預留作長遠用途或發展時，地政總署轄下的分區地政處可考慮把有關土地作適當的臨時用途，包括以短期租約方式出租。

4. 現時，倘若短期租約的建議用途屬非牟利性質，並獲得相

關政策局／部門的支持，分區地政處可考慮直接批出租約作非牟利用途。

事涉短期租約的背景

5. 政府自 1983 年實施「山邊殯葬政策」，將鄉郊地區劃為「認可殯葬區」，供新界原居民身故後下葬，以維持傳統原居民的權益。「認可殯葬區」的範圍是盡量依照實施「山邊殯葬政策」前的鄉村墓地而劃定，一般位於山坡。

6. 根據新界原居民的一般殯葬習俗，他們在下葬先人前，會進行各種殯葬儀式來告別先人，但一般位於山坡的「認可殯葬區」，並不方便家屬進行殯葬儀式。因此，基於尊重原居民的傳統習俗，以及體恤他們的實際需求，若鄉事委員會或原居民的村代表申請在「認可殯葬區」內或毗鄰的政府土地進行傳統殯葬儀式，政府一般會按個案的情況及適用的程序批准有關申請。

7. 事涉鄉村的原居民去世後，家屬可申請把該名原居民下葬於附近的「認可殯葬區」。1988 年，為回應事涉鄉村原居民的訴求，地政處（當時為屋宇地政署轄下的分處）經徵詢當區民政事務處（「民政處」）等政府部門及持份者的意見後，以短期租約方式把毗鄰上述「認可殯葬區」內及毗鄰的政府土地批予事涉鄉村的村代表，用作非牟利性質的殯儀禮堂，免費開放給事涉鄉村的居民使用，每年收取象徵式租金一元。

地政總署的回應

8. 地政總署表示，地政處在 1988 年批出事涉短期租約時，已充分考慮有關部門及持份者的意見。

9. 地政處一直有定期檢視事涉土地有否長遠用途或發展，以及每三年定期作出巡查，以防止承租人分租、違規僭建或霸佔租約土地旁的政府土地，以及確保租約符合所批准的用途和土地佔用人是獲批租約的承租人（即有關村代表）。若發現承租人違反租約條款，地政處會作出適當的跟進，包括向承租人發出警告信要求他們糾正，以及考慮終止租約。地政處未有發現事涉短期租約的承租人違反租約的情況，故繼續按季把事涉土地自動續租予承租人。

10. 經考慮事涉土地暫無長遠用途及發展、事涉鄉村原居民的

需求，以及附近土地的用途（大部分事涉土地範圍坐落於「認可殯葬區」，以及並非毗連民居），地政處認為，該土地仍適合作為事涉鄉村原居民的殯儀禮堂用途。

11. 就投訴人對事涉短期租約的承租人涉嫌非法經營殯儀館，以及殯儀禮堂等用途影響附近環境衛生及發出噪音的投訴，地政處曾派員實地視察，但未有發現有違反租約條款的情況，亦無資料顯示該禮堂被用作牟利用途。

12. 地政總署表示，事涉短期租約的承租人會應事涉鄉村原居民的要求，將事涉土地免費開放給有需要的村民使用；若無需求，承租人平日會把事涉土地鎖上。事涉短期租約的條款僅規定殯儀禮堂須免費開放給事涉鄉村的村民使用，並無不准許村民聘請殯儀服務商在該禮堂舉行儀式。

13. 地政處已轉介投訴人的上述投訴（見上文第 11 段）予食物環境衛生署（「食環署」）及環境保護署跟進。就事涉短期租約的承租人是否屬違規經營殯儀館，食環署向地政總署表示會尋求法律意見。假如有部門確認事涉短期租約涉及違反相關法例的活動，地政處會考慮採取跟進行動，包括終止租約。地政總署會繼續留意事涉短期租約的情況，以及相關部門（例如民政處）及附近居民的意見，以審慎處理續期事宜。

14. 地政總署亦指出，事涉短期租約在 1988 年批出時的程序並無規定要取得相關政策局／部門的政策支持。由於事涉短期租約不屬於在**起初**批出時已獲相關政策局／部門政策支持的類別，故地政總署現行對象徵式租金短期租約的續期指引^註並不適用於該租約。換言之，地政處在事涉短期租約續期時，無須向相關政策局／部門查詢他們是否對該租約，以及以象徵式租金批租給予政策支持，與其他在批出時已獲得相關政策局／部門提供政策支持的象徵式租金短期租約的續期程序有所不同。

本署的評論

投訴點(1)及(2)

註 根據現行指引（於 2010 年首次發出），若短期租約土地在起初批出時已獲相關政策局／部門支持直接批出租約及以象徵式租金批租，在短期租約發出後，分區地政處須每隔三年，或在租約首次期滿的三至六個月前，派員實地視察，以及向先前給予政策支持的 policy 局／部門查詢他們是否依然支持繼續以象徵式租金批租有關土地。

15. 地政總署對於批出及一直以象徵式租金延續事涉短期租約的解釋，大抵如下：

- (1) 「山邊殯葬」政策是要尊重原居民的傳統習俗，以及體恤他們的需求（見上文第 6 段）。
- (2) 事涉土地的大部分範圍坐落於「認可殯葬區」內，亦非毗連民居，故適合作殯儀禮堂用途；事涉土地也沒有長遠用途或發展（見上文第 10 段）。
- (3) 沒有資料顯示事涉短期租約的承租人違反租約條款（例如投訴人所指的非法經營殯儀館）（見上文第 11 段）。
- (4) 地政處以象徵式租金租出事涉土地而沒有先取得政策支持，是因為適用的批租程序並無此要求（見上文第 14 段）。

本署認為，雖然第(1)至(3)點的解釋可謂合理，但第(4)點解釋則值得商榷；本署難以理解，何以地政總署一直沒有對事涉短期租約這類租約（以象徵式租金批出租約，以及當年批出租約時並無規定須取得政策局／部門的政策支持）的續期程序制訂合適的工作指引，因而讓這類租約與那些須取得政策支持才能續期的租約，在處理上有明顯的不同。

16. 地政總署現時對象徵式租金短期租約的批核或續期與否的決定是有一重要原則，即須得到相關政策局／部門的政策支持，但事涉短期租約一類的租約（當初批出時無須先獲得相關的政策支持）的處理過程是不能體現這原則的。本署認為，地政總署理應察覺到有以上問題，並加以處理。

17. 基於上文第 15 和 16 段的觀點，申訴專員認為投訴點(1)及(2)部分成立。

投訴點(3)

18. 就投訴人指地政處未有詳細回覆他的電郵查詢一事，本署認為，地政處給投訴人的回覆，只回應了該處有按相關的適用程序批出事涉短期租約、說明了事涉短期租約的核准用途及開展日

期，以及告知投訴人，該處已轉介食環署跟進「承租人有否涉嫌經營殯儀業務」的投訴，並無回應投訴人一些疑問，例如該處辦理事涉短期租約的續期事宜時有否考慮事涉土地周遭的狀況，以及會否因應市民的反對而終止該租約。本署認為，地政處的回覆確實有欠理想。

19. 因此，申訴專員認為投訴點(3)成立。

建議

20. 申訴專員對地政總署作出以下建議：

- (1) 就**起初**批出時無須取得相關政策局／部門給予政策支持的象徵式租金短期租約制訂工作指引，以指導職員如何處理例如租約續期和以象徵式租金批出租約等問題，並使之符合現時須取得政策支持的原則。
- (2) 就事涉短期租約（及其他相同性質的短期租約）的續約申請，向相關政策局／部門查詢，他們會否給予政策支持。
- (3) 提示職員日後應細心了解市民的查詢，從而作出具體回覆。

地政總署對本署的評論及建議的回應

21. 地政總署同意本署的建議(1)，會點算有關起初批出時無須取得相關政策局／部門給予政策支持的象徵式租金短期租約的數目、類別及審批背景等，並仔細研究及諮詢相關政策局及部門，以制訂適當的工作指引。

22. 就本署的建議(2)，地政處已就事涉短期租約諮詢民政處是否給予政策支持，並將會視乎其回應按現行適用或日後制訂的指引跟進續期事宜。地政總署在處理其他相同性質的短期租約的續期事宜時，亦會根據上文第 21 段所述的研究作出跟進。

23. 就本署上文第 18 至 19 段的評論，地政總署表示，投訴人所查詢的事涉短期租約續期及會否因市民反對而立刻終止租約等事宜，涉及原居民傳統習俗及當地居民實際需要等多方面因素，地政處須先徵詢相關部門及持份者的意見才可作出決定。因此，

地政處職員在回覆的電郵中未能確實回覆投訴人的該些提問，但該處職員其後有透過電話，向投訴人講解短期租約續期等事宜。地政總署認為，地政處職員已盡力在所知範圍解答投訴人的提問。就本署的建議(3)，地政總署已提示職員在情況許可時向市民提供更詳細的資料，以及作出更具體的回覆。

本署的進一步回應及結語

24. 本署接納，地政處給投訴人的回覆，基於上文第 23 段所述的理由，不能確實地回應投訴人有關事涉短期租約續期等方面的提問，然而，本署認為，該處在該回覆中實應作出解釋。由於該處沒有那樣做，申訴專員維持對投訴點(3)的結論，即該點投訴成立。

25. 本署欣悉，地政總署已提示職員日後須具體回應市民的查詢，以及會落實上文第 20(1)及(2)段的建議。本署會繼續跟進，直至建議獲得落實。

申訴專員公署

2020 年 3 月