

地政总署就一份象征式租金短期租约的处理 调查报告

一名市民（「投诉人」）向本署投诉地政总署。

投诉内容

2. 据投诉人所称，一幅以短期租约（「事涉短期租约」）形式批出位于新界的政府土地被用作举行殡仪仪式（包括撒溪钱、燃烧冥镪和播放音乐）。投诉人向地政总署某分区地政处（「地政处」）投诉事涉短期租约土地对附近的居民构成环境及噪音滋扰，要求地政处终止该租约。地政处告诉他，事涉短期租约自1988年批出，核准用途是殡仪礼堂及附属用途，礼堂是免费开放予某乡村（「事涉乡村」）居民使用的；此外，该处有按相关的适用程序批出事涉短期租约。他不满地政处的回复官僚，亦无终止事涉短期租约。他的投诉可归纳如下：

- (1) 居于事涉短期租约所涉土地附近的居民比30年前增加，受滋扰者众，但地政处未有因情况改变而检讨该政府土地是否仍适合作殡仪礼堂等用途便让事涉短期租约续期。
- (2) 地政处无理地把事涉土地免费租予承租人。
- (3) 地政处职员给投诉人的电邮回复未有详细回答他的提问，包括事涉短期租约的终止及续期事宜。

本署调查所得

政府对象征式租金短期租约的相关政策

3. 一般而言，为善用土地资源，未经批租或拨用的政府土地，在尚未需要预留作长远用途或发展时，地政总署辖下的分区地政处可考虑把有关土地作适当的临时用途，包括以短期租约方式出租。

4. 现时，倘若短期租约的建议用途属非牟利性质，并获得相关政策局／部门的支持，分区地政处可考虑直接批出租约作非牟利用途。

事涉短期租约的背景

5. 政府自 1983 年实施「山边殡葬政策」，将乡郊地区划为「认可殡葬区」，供新界原居民身故后下葬，以维持传统原居民的权益。「认可殡葬区」的范围是尽量依照实施「山边殡葬政策」前的乡村墓地而划定，一般位于山坡。

6. 根据新界原居民的一般殡葬习俗，他们在下葬先人前，会进行各种殡葬仪式来告别先人，但一般位于山坡的「认可殡葬区」，并不方便家属进行殡葬仪式。因此，基于尊重原居民的传统习俗，以及体恤他们的实际需求，若乡事委员会或原居民的村代表申请在「认可殡葬区」内或毗邻的政府土地进行传统殡葬仪式，政府一般会按个案的情况及适用的程序批准有关申请。

7. 事涉乡村的原居民去世后，家属可申请把该名原居民下葬于附近的「认可殡葬区」。1988 年，为回应事涉乡村原居民的诉求，地政处（当时为屋宇地政署辖下的分处）经征询当区民政事务处（「民政处」）等政府部门及持份者的意见后，以短期租约方式把毗邻上述「认可殡葬区」内及毗邻的政府土地批予事涉乡村的村代表，用作非牟利性质的殡仪礼堂，免费开放给事涉乡村的居民使用，每年收取象征式租金一元。

地政总署的回应

8. 地政总署表示，地政处在 1988 年批出事涉短期租约时，已充分考虑有关部门及持份者的意见。

9. 地政处一直有定期检视事涉土地有否长远用途或发展，以及每三年定期作出巡查，以防止承租人分租、违规僭建或霸占租约土地旁的政府土地，以及确保租约符合所批准的用途和土地占用人是获批租约的承租人（即有关村代表）。若发现承租人违反租约条款，地政处会作出适当的跟进，包括向承租人发出警告信要求他们纠正，以及考虑终止租约。地政处未有发现事涉短期租约的承租人违反租约的情况，故继续按季把事涉土地自动续租予承租人。

10. 经考虑事涉土地暂无长远用途及发展、事涉乡村原居民的需求，以及附近土地的用途（大部分事涉土地范围坐落于「认可殡葬区」，以及并非毗连民居），地政处认为，该土地仍适合作为事涉乡村原居民的殡仪礼堂用途。

11. 就投诉人对事涉短期租约的承租人涉嫌非法经营殡仪馆，以及殡仪礼堂等用途影响附近环境卫生及发出噪音的投诉，地政处曾派员实地视察，但未有发现有违反租约条款的情况，亦无资料显示该礼堂被用作牟利用途。

12. 地政总署表示，事涉短期租约的承租人会应事涉乡村原居民的要求，将事涉土地免费开放给有需要的村民使用；若无需求，承租人平日会把事涉土地锁上。事涉短期租约的条款仅规定殡仪礼堂须免费开放给事涉乡村的村民使用，并无不准许村民聘请殡仪服务商在该礼堂举行仪式。

13. 地政处已转介投诉人的上述投诉（见上文第 11 段）予食物环境卫生署（「食环署」）及环境保护署跟进。就事涉短期租约的承租人是否属违规经营殡仪馆，食环署向地政总署表示会寻求法律意见。假如有部门确认事涉短期租约涉及违反相关法例的活动，地政处会考虑采取跟进行动，包括终止租约。地政总署会继续留意事涉短期租约的情况，以及相关部门（例如民政处）及附近居民的意见，以审慎处理续期事宜。

14. 地政总署亦指出，事涉短期租约在 1988 年批出时的程序并无规定要取得相关政策局／部门的政策支持。由于事涉短期租约不属于在**起初**批出时已获相关政策局／部门政策支持的类别，故地政总署现行对象征式租金短期租约的续期指引^註并不适用于该租约。换言之，地政处在事涉短期租约续期时，无须向相关政策局／部门查询他们是否对该租约，以及以象征式租金批租给予政策支持，与其他在批出时已获得相关政策局／部门提供政策支持的象征式租金短期租约的续期程序有所不同。

註 根据现行指引（于 2010 年首次发出），若短期租约土地在起初批出时已获相关政策局／部门支持直接批出租约及以象征式租金批租，在短期租约发出后，分区地政处须每隔三年，或在租约首次期满的三至六个月前，派员实地视察，以及向先前给予政策支持的政策局／部门查询他们是否依然支持继续以象征式租金批租有关土地。

本署的评论

投诉点(1)及(2)

15. 地政总署对于批出及一直以象征式租金延续事涉短期租约的解释，大抵如下：

- (1) 「山边殡葬」政策是要尊重原居民的传统习俗，以及体恤他们的需求（见上文第 6 段）。
- (2) 事涉土地的大部分范围坐落于「认可殡葬区」内，亦非毗连民居，故适合作殡仪礼堂用途；事涉土地也没有长远用途或发展（见上文第 10 段）。
- (3) 没有资料显示事涉短期租约的承租人违反租约条款（例如投诉人所指的非法经营殡仪馆）（见上文第 11 段）。
- (4) 地政处以象征式租金租出事涉土地而没有先取得政策支持，是因为适用的批租程序并无此要求（见上文第 14 段）。

本署认为，虽然第(1)至(3)点的解释可谓合理，但第(4)点解释则值得商榷；本署难以理解，何以地政总署一直没有对事涉短期租约这类租约（以象征式租金批出租约，以及当年批出租约时并无规定须取得政策局／部门的政策支持）的续期程序制订合适的工作指引，因而让这类租约与那些须取得政策支持才能续期的租约，在处理上有明显的不同。

16. 地政总署现时对象征式租金短期租约的批核或续期与否的决定是有一重要原则，即须得到相关政策局／部门的政策支持，但事涉短期租约一类的租约（当初批出时无须先获得相关的政策支持）的处理过程是不能体现这原则的。本署认为，地政总署理应察觉到以上问题，并加以处理。

17. 基于上文第 15 和 16 段的观点，申诉专员认为投诉点(1)及(2)部分成立。

投诉点(3)

18. 就投诉人指地政处未有详细回复他的电邮查询一事，本署认为，地政处给投诉人的回复，只回应了该处有按相关的适用程序批出事涉短期租约、说明了事涉短期租约的核准用途及开展日期，以及告知投诉人，该处已转介食环署跟进「承租人有否涉嫌经营殡仪业务」的投诉，并无回应投诉人一些疑问，例如该处办理事涉短期租约的续期事宜时有否考虑事涉土地周遭的状况，以及会否因应市民的反而对而终止该租约。本署认为，地政处的回复确实有欠理想。

19. 因此，申诉专员认为投诉点(3)成立。

建议

20. 申诉专员对地政总署作出以下建议：

- (1) 就**起初**批出时无须取得相关政策局／部门给予政策支持象征式租金短期租约制订工作指引，以指导职员如何处理例如租约续期和以象征式租金批出租约等问题，并使之符合现时须取得政策支持的原则。
- (2) 就事涉短期租约（及其他相同性质的短期租约）的续约申请，向相关政策局／部门查询，他们会否给予政策支持。
- (3) 提示职员日后应细心了解市民的查询，从而作出具体回复。

地政总署对本署的评论及建议的回应

21. 地政总署同意本署的建议(1)，会点算有关起初批出时无须取得相关政策局／部门给予政策支持象征式租金短期租约的数目、类别及审批背景等，并仔细研究及咨询相关政策局及部门，以制订适当的工作指引。

22. 就本署的建议(2)，地政处已就事涉短期租约咨询民政处是否给予政策支持，并将视乎其回应按现行适用或日后制订的指引跟进续期事宜。地政总署在处理其他相同性质的短期租约的续期事宜时，亦会根据上文第 21 段所述的研究作出跟进。

23. 就本署上文第 18 至 19 段的评论，地政总署表示，投诉人所查询的事涉短期租约续期及会否因市民反对而立刻终止租约等事宜，涉及原居民传统习俗及当地居民实际需要等多方面因素，地政处须先征询相关部门及持份者的意见才可作出决定。因此，地政处职员在回复的电邮中未能确实回复投诉人的该些提问，但该处职员其后有透过电话，向投诉人讲解短期租约续期等事宜。地政总署认为，地政处职员已尽力在所知范围解答投诉人的提问。就本署的建议(3)，地政总署已提示职员在情况许可时向市民提供更详细的资料，以及作出更具体的回复。

本署的进一步回应及结语

24. 本署接纳，地政处给投诉人的回复，基于上文第 23 段所述的理由，不能确实地回应投诉人有关事涉短期租约续期等方面的提问，然而，本署认为，该处在该回复中实应作出解释。由于该处没有那样做，申诉专员维持对投诉点(3)的结论，即该点投诉成立。

25. 本署欣悉，地政总署已提示职员日后须具体回应市民的查询，以及会落实上文第 20(1)及(2)段的建议。本署会继续跟进，直至建议获得落实。

申诉专员公署

2020 年 3 月