

個案撮要

投訴地政總署、民政事務總署、環境保護署、規劃署及運輸署不合理地批准重批一幅土地作公眾停車場用途

投訴

投訴人投訴地政總署、環境保護署、民政事務總署、規劃署及運輸署在未諮詢公眾意見及適當地評估對環境造成的滋擾前，便不合理地批准重批一幅土地作收費公眾停車場用途。

投訴人提供的背景資料

2. 投訴人認為，其居所附近的交通噪音及空氣污染情況較前嚴重，是那些使用附近停車場的貨櫃車和重型車輛所造成。投訴人指稱，當局在批准重批該幅土地作停車場用途前，並沒有適當地評估該停車場造成的環境滋擾，亦沒有諮詢公眾意見。他又認為，將該幅土地用作停車場這個規劃決定是錯誤的。他對此事感到不滿，遂向申訴專員作出投訴。

觀察所得及意見

有關地政總署的投訴

3. 重批該幅土地作停車場用途的建議，是由該區地政處召開的跨部門會議，亦即地區地政會議所批准的。地區地政會議決定批准該建議，是由於該區對重型貨車泊車設施的需求相當大，但這類設施卻十分短缺，同時，若不准重型車輛在該幅土

地上停泊，區內公共道路的違例泊車情況可能會惡化。本署注意到，該區地政處已按照必要的程式，在事前搜集有關的資料，並已諮詢政府各有關部門，包括運輸署、環境保護署、規劃署和民政事務總署的意見。據本署所知，地政總署的職責是管理政府土地，而非直接徵詢民意或進行環境評估。所以姑勿論重批土地作停車場用途的決定是否確當，申訴專員認為這項關於地政總署的投訴並不成立。

有關環境保護署的投訴

4. 環境保護署表示，該署在一九九三年所作的結論是，事涉的土地並不適宜用來停泊貨櫃車或重型車輛，當該處對面的屋邨入夥後，該幅土地便應停止作上述用途。

5. 該區地政處將重批土地的建議提交地政會議前，曾(a)發出一份便箋給環境保護署，表示鑒於過往曾接到有關停車場發出噪音的投訴，故特別請該署就應否繼續將該幅土地用作停車場的問題給予意見；以及(b)將會議文件交給運輸署、民政事務總署、規劃署、環境保護署及其它有關部門傳閱，通知各部門的人員，過往曾有市民投訴停車場發出噪音，並且建議不准貨櫃車拖頭和重型貨車使用該停車場。

6. 然而，環境保護署沒有提出任何意見，只着該區地政處參閱其在一九九七年發出的便箋。該份便箋敘明，由於現時已有其它機制，藉以規管及制止可能引起重大的環境問題的發展計畫，該署只在非常特殊的情況下，才會就個別涉及土地業權的個案提出意見。

7. 該區地政處要求環境保護署給予有關環保方面的意見，但該署並沒有就這項要求作出回應，本署對環境保護署這種態度有極大的保留。我們知悉，該區的居民以往曾就事涉土地的用途作出投訴，因此地政處才去函環境保護署，特別要求該署就重批該幅土地作停車場用途的建議提出意見。有關這宗個案的會議檔亦強調有需要向環境保護署徵求意見，但結果該署卻

拒絕給予意見。本署認為，環境保護署這樣做，顯示該署人員沒有試圖查悉其部門曾否對此事採取某個立場，或其立場為何，而該署更不知道其轄下的分區污染管制辦事處其實正在調查一宗類似的噪音投訴個案。

8. 由於環境保護署的主要職責是處理環保事宜，政府其它部門就土地用途及有關的規劃工作向該署徵求環境管理方面的意見是理所當然的。本署明白到由於資源有限，政府部門必須就各項工作定出先後處理次序，而環境保護署最關注的，是那些可能會引致重大環境問題的大型工程項目，不過，這並不能作為該署對其他小型工程項目或擬議發展計畫不聞不問的理由。環境保護署在一九九七年發出的便箋中表示，在「特殊情況」下，該署會就個別的個案提出意見。雖然便箋沒有說明何謂特殊情況，但本署認為地政處有鑒於以往曾接到市民投訴，特別要求該署給予意見，這大概亦符合該署於一九九七年發出的便箋中所指的「特殊情況」的條件。因此，本署認為，環境保護署幾乎不假思索便拒絕提出意見，是沒有履行其管理環境的職責。這樣一來，該區地政會議便要在缺乏足夠的環境滋擾評估資料的情況下，決定事涉土地的用途。申訴專員認為這項關於環境保護署的投訴成立。

有關民政事務總署的投訴

9. 關於是否須就將事涉土地用作重型車輛停車場的建議徵詢民意一事，民政事務總署並沒有給予該區地政處任何意見。鑒於民政事務總署的職責是儘量確保各區的設施和發展計畫不會有違區內居民的意願和期望，該區民政事務處沒有就此事採取行動，實在失職。這宗個案亦清楚顯示該區的民政事務處沒有留意區內部分人士的意願和所關注的事項。經考慮所有有關的因素後，申訴專員認為這項關於民政事務總署的投訴成立。

有關運輸署的投訴

10. 運輸署堅稱，「泊車位元需求研究」顯示，有迫切需要為該區提供貨車停泊設施，而事涉土地可作該用途。除非區內的停泊設施能夠滿足這個需求，否則，在住宅區附近的道路違例泊車的情況不會獲得改善，這對區內居民會構成道路安全問題。

11. 本署認為運輸署在這宗個案中的工作目標和所採取的行動，是源於該署主要考慮的是重型車輛泊車位是否足夠和道路安全問題。該署只是按照其部門的職權範圍和工作目標行事。因此，申訴專員認為這項關於運輸署的投訴並不成立。

有關規劃署的投訴

12. 規劃署在跨部門會議上，並沒有對停車場的規劃建議，按有關法例提出反對意見，但根據分區計畫大綱圖的注釋，擬訂立的租約符合為期五年或少於五年的規限，屬暫時用途，如租約條款符合政府其它部門的規定，便可獲批准。分區計畫大綱圖的注釋是大綱圖的一部分，規劃署在審批前，會將分區計畫大綱圖和注釋公開展示，讓公眾查閱，故此，注釋的內容是可以接納的。因此，申訴專員認為這項關於規劃署的投訴並不成立。

建議

13. 鑒於新界區的貨車車位短缺，預料當局仍會繼續批出短期租約，作臨時停車場用途。市民難免會擔心這項安排對附近住宅的環境有影響。因此，政府有責任在各有關方面的不同需求與利益之間取得平衡，並儘量減少對受影響的人帶來的不良影響。為此，我們建議，民政事務總署日後如認為可能須就某區進行的工程項目或發展計畫評估區內居民的意見和意願時，應發出指引，讓屬下人員有所依循。此外，我們亦建議環境保護署考慮檢討有關土地暫時用途的環境管理安排，為各部門提供

這方面的意見，俾能預防或減輕擬議的土地暫時用途可能造成的環境滋擾問題。

14. 申訴專員認為，當局日後批出停車場設施的短期租約時，應規定承租人採取措施，以消減噪音及其它污染，這是至為重要的。她認為環境保護署應更積極地向運輸署和該區地政處提供專業意見和建議，協助減輕諸如這宗個案所涉及的环境滋擾情況。

各有關部門的評論

15. 本署曾請各個被投訴的部門就調查報告作出評論，各部門的回應如下：

- (a) 規劃署對此事沒有具體的評論。
- (b) 地政總署表示，該區地政處和運輸署正與停車場的營辦人磋商停車場車位的圖則，希望減輕停車場可能造成的環境滋擾。
- (c) 民政事務總署同意，該署在諮詢公眾意見時，應該更加積極主動。該署已指示屬下人員，應更加留意各區的居民對政府建議的反應，而該區的民政事務處會汲取這宗個案的教訓，檢討徵詢民意的現行做法。
- (d) 運輸署擔心，有關採取消減噪音措施的規定，可能影響臨時停車場行業的商機；不過，該署同意，可在臨時停車場的租約內加入有關採取成本較低的減輕環境污染措施的規定。該署認為，出入事涉停車場的車輛，應該不是附近地方的噪音的主要來源。
- (e) 環境保護署不接納調查報告的結論，並認為有關租約的個案，並非特殊的個案，無須該署額外提供意見，

有關部門只須按照該署為政府部門提供的一般指引處理便可。該署認為引據「二零零零至零一年度開支預算」，說該署「透過對政策、全港、次區域及地區層面的土地用途規劃建議及發展策略進行評審，並向有關當局提供意見，以防止出現環境問題」實為斷章取義，因為句中所指的顯然是擬議的大型發展計畫和重大的政策，而非個別的土地用途個案；該署精簡工作的取向是正確的；調查報告中的噪音分析及觀察所得都是技術上的幌子；同時，不應該認為環境保護署須為其就許可權以外的事宜所作的決定負責。

申訴專員就各有關部門所作評論的回應

16. 申訴專員欣悉，該區地政處會與運輸署合作，減輕停車場可能造成的滋擾。她亦很高興知道，民政事務總署對其建議表示支持，贊成檢討諮詢公眾意見的現行做法。

17. 申訴專員知悉環境保護署的反應後，仍然認為，她早前作出的評論應維持不變。她並不接納該署所說：「有關的個案，並非特殊的個案，環境保護署其後沒有再得到關於這宗個案的查詢」。其實，該署人員就地政處要求該署給予意見作覆前，並沒有評估應否跟進該個案。鑒於區內居民曾作出投訴，該區地政處特別諮詢環境保護署的意見，而地政處在發給該署的地政會議文件中，亦已重申有此需要。

18. 申訴專員並非說環境保護署應放棄其「精簡工作的取向」，並集中處理「較為次要的土地暫時用途」個案，她只是指出，該署不可因此而完全推卻承擔後一類工作的責任。重批租約的決定，是由各個有關的政府部門一起作出的，環境保護署絕對不須「為其它部門所作的決定負責」，申訴專員並沒有說重批土地的決定是環境保護署作出的。該署受到批評，是由於該署斷然拒絕另一部門的要求，不願意給予環保方面的意見；該署亦沒有評估應否跟進這宗個案；以及該署對事涉土地

是否曾採取某個立場，若是的話，其立場如何。申訴專員認為，環境保護署應重新考慮其在處理較小規模的工程項目及其它土地暫時用途方面的職責，以確保能儘量減少對鄰近住宅的環境所造成的不良影響。

結語

19. 申訴專員考慮上述各點後認為，本調查報告的結論與建議應維持不變。市民大眾均希望擁有一個清潔、舒適和對健康有益的居住環境，這是理所當然的。倘若土地的用途會造成環境滋擾，對附近居民的福祉有不良影響時，當局便應採取適當的減輕污染措施，保障居民的利益。本署的調查顯示，在某些土地用途屬暫時性的個案中（即是當土地租約為期「五年或少於五年」），或工程項目的規模不足以令環境保護署認為「有可能引起重大的環境問題」的個案中，有關當局或許沒有採取適當的行動，以確保市民的居住環境能夠「達到並維持高水準的環境質素」。

申訴專員公署

檔案編號： OMB 2000/0031

OMB 2000/0528

OMB 2000/0529

OMB 2000/0530

OMB 2000/0531

二零零零年九月