

个案撮要

投诉地政总署、民政事务总署、环境保护署、规划署及运输署不合理地批准重批一幅土地作公众停车场用途

投诉

投诉人投诉地政总署、环境保护署、民政事务总署、规划署及运输署在未咨询公众意见及适当地评估对环境造成的滋扰前，便不合理地批准重批一幅土地作收费公众停车场用途。

投诉人提供的背景资料

2. 投诉人认为，其居所附近的交通噪音及空气污染情况较前严重，是那些使用附近停车场的货柜车和重型车辆所造成。投诉人指称，当局在批准重批该幅土地作停车场用途前，并没有适当地评估该停车场造成的环境滋扰，亦没有咨询公众意见。他又认为，将该幅土地用作停车场这个规划决定是错误的。他对此事感到不满，遂向申诉专员作出投诉。

观察所得及意见

有关地政总署的投诉

3. 重批该幅土地作停车场用途的建议，是由该区地政处召开的跨部门会议，亦即地区地政会议所批准的。地区地政会议决定批准该建议，是由于该区对重型货车泊车设施的需求相当大，但这类设施却十分短缺，同时，若不准重型车辆在该幅土

地上停泊，区内公共道路的违例泊车情况可能会恶化。本署注意到，该区地政处已按照必要的程序，在事前搜集有关的资料，并已咨询政府各有关部门，包括运输署、环境保护署、规划署和民政事务总署的意见。据本署所知，地政总署的职责是管理政府土地，而非直接征询民意或进行环境评估。所以姑勿论重批土地作停车场用途的决定是否确当，申诉专员认为这项关于地政总署的投诉并不成立。

有关环境保护署的投诉

4. 环境保护署表示，该署在一九九三年所作的结论是，事涉的土地并不适宜用来停泊货柜车或重型车辆，当该处对面的屋入伙后，该幅土地便应停止作上述用途。

5. 该区地政处将重批土地的建议提交地政会议前，曾(a)发出一份便笺给环境保护署，表示鉴于过往曾接到有关停车场发出噪音的投诉，故特别请该署就应否继续将该幅土地用作停车场的问题给予意见；以及(b)将会议文件交给运输署、民政事务总署、规划署、环境保护署及其它有关部门传阅，通知各部门的人员，过往曾有市民投诉停车场发出噪音，并且建议不准货柜车拖头和重型货车使用该停车场。

6. 然而，环境保护署没有提出任何意见，只该区地政处参阅其在一九九七年发出的便笺。该份便笺明，由于现时已有其它机制，藉以规管及制止可能引起重大的环境问题的发​​展计划，该署只在非常特殊的情况下，才会就个别涉及土地业权的个案提出意见。

7. 该区地政处要求环境保护署给予有关环保方面的意见，但该署并没有就这项要求作出响应，本署对环境保护署这种态度有极大的保留。我们知悉，该区的居民以往曾就事涉土地的用途作出投诉，因此地政处才去函环境保护署，特别要求该署就重批该幅土地作停车场用途的建议提出意见。有关这宗个案的会议文件亦强调有需要向环境保护署征求意见，但结果该署

却拒绝给予意见。本署认为，环境保护署这样做，显示该署人员没有试图查悉其部门曾否对此事采取某个立场，或其立场为何，而该署更不知道其辖下的分区污染管制办事处其实正在调查一宗类似的噪音投诉个案。

8. 由于环境保护署的主要职责是处理环保事宜，政府其它部门就土地用途及有关的规划工作向该署征求环境管理方面的意见是理所当然的。本署明白到由于资源有限，政府部门必须就各项工作定出先后处理次序，而环境保护署最关注的，是那些可能会引致重大环境问题的大型工程项目，不过，这并不能作为该署对其他小型工程项目或拟议发展计划不闻不问的理由。环境保护署在一九九七年发出的便笺中表示，在「特殊情况」下，该署会就个别的个案提出意见。虽然便笺没有说明何谓特殊情况，但本署认为地政处有鉴于以往曾接到市民投诉，特别要求该署给予意见，这大概亦符合该署于一九九七年发出的便笺中所指的「特殊情况」的条件。因此，本署认为，环境保护署几乎不假思索便拒绝提出意见，是没有履行其管理环境的职责。这样一来，该区地政会议便要在缺乏足够的环境滋扰评估数据的情况下，决定事涉土地的用途。申诉专员认为这项关于环境保护署的投诉成立。

有关民政事务总署的投诉

9. 关于是否须就将事涉土地用作重型车辆停车场的建议征询民意一事，民政事务总署并没有给予该区地政处任何意见。鉴于民政事务总署的职责是尽量确保各区的设施和发展计划不会有违区内居民的意愿和期望，该区民政事务处没有就此事采取行动，实在失职。这宗个案亦清楚显示该区的民政事务处没有留意区内部分人士的意愿和所关注的事项。经考虑所有有关的因素后，申诉专员认为这项关于民政事务总署的投诉成立。

有关运输署的投诉

10. 运输署坚称，「泊车位需求研究」显示，有迫切需要为该区域提供货车停泊设施，而事涉土地可作该用途。除非区内的停泊设施能够满足这个需求，否则，在住宅区附近的道路违例泊车的情况不会获得改善，这对区内居民会构成道路安全问题。

11. 本署认为运输署在这宗个案中的工作目标和所采取的行动，是源于该署主要考虑的是重型车辆泊车位是否足够和道路安全问题。该署只是按照其部门的职权范围和工作目标行事。因此，申诉专员认为这项关于运输署的投诉并不成立。

有关规划署的投诉

12. 规划署在跨部门会议上，并没有对停车场的规划建议，按有关法例提出反对意见，但根据分区计划大纲图的注释，拟订立的租约符合为期五年或少于五年的规限，属暂时用途，如租约条款符合政府其它部门的规定，便可获批准。分区计划大纲图的注释是大纲图的一部分，规划署在审批前，会将分区计划大纲图和注释公开展示，让公众查阅，故此，注释的内容是可以接纳的。因此，申诉专员认为这项关于规划署的投诉并不成立。

建议

13. 鉴于新界区的货车车位短缺，预料当局仍会继续批出短期租约，作临时停车场用途。市民难免会担心这项安排对附近住宅的环境有影响。因此，政府有责任在各有关方面的不同需求与利益之间取得平衡，并尽量减少对受影响的人带来的不良影响。为此，我们建议，民政事务总署日后如认为可能须就某区进行的工程项目或发展计划评估区内居民的意见和意愿时，应发出指引，让属下人员有所依循。此外，我们亦建议环境保护署考虑检讨有关土地暂时用途的环境管理安排，为各部门提供

这方面的意见，俾能预防或减轻拟议的土地暂时用途可能造成的环境滋扰问题。

14. 申诉专员认为，当局日后批出停车场设施的短期租约时，应规定承租人采取措施，以消减噪音及其它污染，这是至为重要的。她认为环境保护署应更积极地向运输署和该区地政处提供专业意见和建议，协助减轻诸如这宗个案所涉及的环境滋扰情况。

各有关部门的评论

15. 本署曾请各个被投诉的部门就调查报告作出评论，各部门的响应如下：

- (a) 规划署对此事没有具体的评论。
- (b) 地政总署表示，该区地政处和运输署正与停车场的营办人磋商停车场车位的图则，希望减轻停车场可能造成的环境滋扰。
- (c) 民政事务总署同意，该署在咨询公众意见时，应该更加积极主动。该署已指示属下人员，应更加留意各区的居民对政府建议的反应，而该区的民政事务处会汲取这宗个案的教训，检讨征询民意的现行做法。
- (d) 运输署担心，有关采取消减噪音措施的规定，可能影响临时停车场行业的商机；不过，该署同意，可在临时停车场的租约内加入有关采取成本较低的减轻环境污染措施的规定。该署认为，出入事涉停车场的车辆，应该不是附近地方的噪音的主要来源。
- (e) 环境保护署不接纳调查报告的结论，并认为有关租约的个案，并非特殊的个案，无须该署额外提供意见，

有关部门只须按照该署为政府部门提供的一般指引处理便可。该署认为引据「二零零零至零一年度开支预算」，说该署「透过对政策、全港、次区域及地区层面的土地用途规划建议及发展策略进行评审，并向有关当局提供意见，以防止出现环境问题」实为断章取义，因为句中所指的显然是拟议的大型发展计划和重大的政策，而非个别的土地用途个案；该署精简工作的取向是正确的；调查报告中的噪音分析及观察所得都是技术上的幌子；同时，不应该认为环境保护署须为其就权限以外的事宜所作的决定负责。

申诉专员就各有关部门所作评论的响应

16. 申诉专员欣悉，该区地政处会与运输署合作，减轻停车场可能造成的滋扰。她亦很高兴知道，民政事务总署对其建议表示支持，赞成检讨咨询公众意见的现行做法。

17. 申诉专员知悉环境保护署的反应后，仍然认为，她早前作出的评论应维持不变。她并不接纳该署所说：「有关的个案，并非特殊的个案，环境保护署其后没有再接到关于这宗个案的查询」。其实，该署人员就地政处要求该署给予意见作覆前，并没有评估应否跟进该个案。鉴于区内居民曾作出投诉，该区地政处特别咨询环境保护署的意见，而地政处在发给该署的地政会议文件中，亦已重申有此需要。

18. 申诉专员并非说环境保护署应放弃其「精简工作的取向」，并集中处理「较为次要的土地暂时用途」个案，她只是指出，该署不可因此而完全推却承担后一类工作的责任。重批租约的决定，是由各个有关的政府部门一起作出的，环境保护署绝对不须「为其它部门所作的决定负责」，申诉专员并没有说重批土地的决定是环境保护署作出的。该署受到批评，是由于该署断然拒绝另一部门的要求，不愿意给予环保方面的意见；该署亦没有评估应否跟进这宗个案；以及该署对事涉土地是否曾采

取某个立场，若是的话，其立场如何。申诉专员认为，环境保护署应重新考虑其在处理较小规模的工程项目及其它土地暂时用途方面的职责，以确保能尽量减少对邻近住宅的环境所造成的不良影响。

结语

19. 申诉专员考虑上述各点后认为，本调查报告的结论与建议应维持不变。市民大众均希望拥有一个清洁、舒适和对健康有益的居住环境，这是理所当然的。倘若土地的用途会造成环境滋扰，对附近居民的福利有不良影响时，当局便应采取适当的减轻污染措施，保障居民的利益。本署的调查显示，在某些土地用途属暂时性的个案中（即是当土地租约为期「五年或少于五年」），或工程项目的规模不足以令环境保护署认为「有可能引起重大的环境问题」的个案中，有关当局或许没有采取适当的行动，以确保市民的居住环境能够「达到并维持高水平的环境质素」。

申诉专员公署

档案编号： OMB 2000/0031

OMB 2000/0528

OMB 2000/0529

OMB 2000/0530

OMB 2000/0531

二 零 零 零 年 九 月