

調查報告摘要

有關運輸署、地政總署及民政事務總署 沒有妥善處理非法佔用政府土地的投訴

投訴

鄉村甲的村口土地（「事涉公地」）為政府未批租土地，多年來一直被非法佔用作各種用途（包括車輛停泊、小販擺賣、種植花圃、豎立曬衣架、樁柱等）。投訴人發現運輸署於上址進行改善工程，間接縱容車輛繼續違例泊車（「違泊」）。此外，地政總署是負責管理事涉公地的部門，卻一直沒有妥善跟進問題；民政事務總署（「民政總署」）在地區上亦無採取跟進工作。

本署調查所得

事涉公地

2. 事涉公地由地政總署負責管理，短期內未有訂定用途。由於該地沒有被圍封，公眾人士可自由進出。行人可經數個出入口進出公地；公地內的車輛則可經其中一個出入口的石屎斜坡，駛過行人路通往馬路。至於該車輛出入口是何時或由誰建造，則無記錄可尋。違泊問題早於八十年代出現。

背景資料

3. 根據該市鎮的發展藍圖，事涉公地被規劃為鄰舍休憩用地。一九九一年至九三年間，當時的區域市政局就何時將事涉公地改建成休憩處的工程（「改建工程」），要求民政總署及地政總署提供意見。兩署遂諮詢鄉村甲的村民，惟村民強烈反對改建工程，原因是該村缺乏泊車設施。經磋商後，村民同意改建工程，但希望當局在該處設置車位供村民使用。

4. 一九九三年底，民政總署考慮到當局將於鄉村甲附近落實當區的鄉村擴展計劃，屆時可於附近增設數十個泊車位，故建議改建工程於有關計劃落實後才進行。民政總署建議，若當局認為須於鄉村擴展計劃完成前進行改建工程，當局應考慮村民的意見，除把該地改作休憩處，亦設置車位供村民使用。

5. 其後，政府決定就新界小型屋宇政策進行全面檢討。由於鄉村擴展計劃是上述政策的一個重要部分，而該政策檢討仍在進行中（暫時沒有完成的時間表），各區的鄉村擴展計劃須暫緩執行，改建工程亦因而擱置。因事涉公地被納入地政總署的土地管制名單內^(註一)，短期內未有其他用途，公地上的非法佔用情況持續。

6. 二〇一〇年，運輸署、地政總署及民政總署分別接獲市民投訴事涉公地被非法佔用作各種用途。

部門的回應：地政總署

7. 事涉公地的違泊及小販攤檔問題屬流動性質。該署若引用《土地（雜項條文）條例》（「《土地條例》」）執法，須給予佔用人不少於 24 小時的法定通知，在限期屆滿後而有關車輛或攤檔仍停留原地未動，當區地政處方可執法。因此，地政總署認為，引用此條例採取管制行動，非有效處理這類個案的方法，故該署將流動小販及違泊問題分別轉介至食物環境衛生署（「食環署」）及警務處。另外，基於公眾安全理由及該公地的歷史背景，地政總署亦就違泊問題諮詢民政總署及運輸署。經考慮兩署的意見後，地政總署決定維持現狀。

8. 至於豎立鐵柱等行爲，當區地政處初時將個案界定為「中等」優次類別，輪候處理。其後，地政總署相繼接獲市民、傳媒及本署轉介的投訴，考慮到公眾對事件的關注，於二〇一二年初

(註一) 針對該公地被曬晾衣物架、花盆、築牆、鐵柱等佔用。

將個案提升至「高等」優次類別，並於現場張貼告示，勒令佔用公地者於限期屆滿前移除有關鐵柱^(註二)。

部門的回應：運輸署

9. 運輸署知悉，事涉公地的違泊情況已持續多年。但該署在此個案中的着眼點，是保障道路使用者的安全，違泊事宜應與保障道路安全事宜分開處理。

10. 因應市民對汽車出入口安全的關注，運輸署於二〇一〇年中進行檢討後，認為該出入口與一般行人路上的汽車出入口類似；行人和駕駛者只要留意道路安全，應不會構成危險。不過，運輸署認為有關出入口有不理想的斜台，會對行動不便人士（包括輪椅使用者）構成潛在危險。該署遂就此點提出改善建議，包括填補道路下陷及不平之處，同時保留該汽車出入口。二〇一一年七月，運輸署就此改善工程，透過民政總署進行公眾諮詢。諮詢結果顯示，當區鄉事委員會主席及鄉村甲村代表均反對有關改善工程。經與多方接觸及商討後，運輸署決定於事涉汽車出入口路面鋪設防滑鋼沙，以改善路面情況。此項工程已於二〇一二年四月完成。

11. 其後，運輸署就斜台的設計不理想及對行動不便人士構成潛在危險，建議於通往事涉公地的另一通道上進行工程。運輸署於二〇一二年五月初的區議會會議中匯報上述工程的計劃，其間沒有接獲反對意見。此項工程於同月完成。

12. 就違泊一事，運輸署認為，附近已有足夠車位，故從交通管理角度，不需徵用該地作收費停車場。

(註二) 根據本署近日的現場視察，有關的鐵柱仍然存在。

部門的回應：民政總署

13. 民政總署就處理事涉公地的違泊事宜，一直協助聯絡村民及有關部門商討對策，並向有關部門提供意見。就地政總署二〇一〇年六月的查詢，民政總署回覆表示，如不容許在該處泊車，預計附近居民會強烈反對；因此，若運輸署認為車輛在事涉公地出入對行人並未構成危險，地政總署可考慮維持現狀。但為解決空地的違泊問題，地政總署可考慮提供新泊車位，但須先了解鄉村擴展計劃的進度。

14. 鑑於事涉公地的違泊問題持續多年，並有市民提出投訴，民政總署現時認為，有關部門須立即採取相應行動；惟地政總署須加以分析考慮，決定應否維持現狀或作出相應的土地管制措施。

本署觀察所得及意見

15. 事涉公地不是位於偏遠地方，它距離當區地政處不足 200 米，位於繁忙的街道與村屋群之間，是鄰近行人必經之處。在該地上的非法佔用行爲，容易造成滋擾、治安及交通安全等問題，亦引致投訴。

16. 政府任由情況持續超過 30 年，既不對該土地執行有效的管制工作，又不把違法活動規範化，最後還施工改善通往馬路的汽車出入口斜坡，變相支持違泊行爲，情況令政府尷尬難堪。本署認為投訴人申訴有理，各有關部門難辭其咎。

17. 本案再次凸顯政府部門只顧自身開脫，不尋求解決問題的態度。

地政總署

18. 負責管理事涉土地的地政總署，沒有嘗試設法攔阻車輛及小販車進入，只轉介予警務處及食環署跟進。雖然地政總署在執法上受到《土地條例》一定的局限，但該署不應只倚賴其他部門取締事涉公地上的違法活動，不理果效，不作跟進。即使公地上的違規違法活動可同時由其他相關部門執法取締，這並不等如地政總署可置身事外；反之，當問題在轉介予其他部門處理後依然存在，且持續經年，則地政總署實須另謀對策，而非對問題視而不見，或視之為其他部門的問題。

19. 觀乎本案的嚴重性，地政總署遲遲不把個案的執法及管制行動（「執管」）優次提升的理由薄弱。地政總署於聽取民政總署及運輸署的意見後，同意鑑於歷史背景及附近居民的強烈反對，而決定維持現狀，本屬無可厚非。但是，這並不同可以問情由地，把民政總署提出的某一想法作為依歸。事實上，民政總署雖曾就事涉公地的違泊問題，建議地政總署在沒有交通安全的問題下維持現狀，但該署亦同時表示，地政總署為處理違泊問題，可在了解鄉村拓展計劃的進度後考慮提供新泊車位。本署認為，地政總署在諮詢其他部門的意見後，只採納「維持現狀」的建議，實難以令人信服，難免令人覺得該署是為了遷就既得利益者而放棄執管，有損市民對執法者的信心。

20. 地政總署若認同事涉公地現時的狀況可予容忍或用途合適，理應提出規範化措施，這樣做至少可以作應有的規管和收回合理的租金。

運輸署

21. 運輸署以保障道路使用者的安全作為首要任務，本屬無可厚非，但亦不應把管理違泊與道路安全的問題完全分開，漠視車輛橫越行人路進入公地違泊的事實。

22. 雖然事涉公地本身不是公共道路，並非運輸署的管轄範圍，但該署卻可協助解決該處的違泊問題，例如與地政總署商討

需否取消非正規的汽車出入口，或設置欄桿禁止車輛從馬路橫越行人路駛進該地。

23. 此外，運輸署既然知悉車輛進入事涉公地後違泊的情況存在多時，在評估需否徵用該地作收費停車場時，只從單一角度考慮附近車位是否足夠，實無助政府解決公地被長期非法佔用的問題，亦不能滿足實際在該地呈現的泊車需求。若運輸署認定附近已有足夠車位，則應向民政總署提出反駁，支持政府取締違泊行爲。運輸署亦可因應村民就車位不足的強烈意見，重新檢視增加車位的理據和可行性，令問題能順利解決。

24. 運輸署一方面不認同有需要在事涉公地提供車位，另一方面評估事涉汽車出入口沒有安全問題。該署以方便行動不便人士進出事涉公地爲由，提出改善建議，似乎言之成理；但其實該署在事涉公地的另一出入口已有類似工程。因此，該署在汽車出入口鋪設防滑鋼沙，做法既矛盾又無奈，亦會令人覺得此舉是爲了改善汽車的出入，有遷就既得利益者之嫌。

民政總署

25. 就事涉公地的違泊問題，民政總署於二〇一〇年六月，因評估村民會強烈反對而建議地政總署在沒有交通安全的問題下「維持現狀」。這意見很方便地成爲地政總署不執管的有力依據。本署認爲，民政總署固然有責任積極反映村民的訴求，但同時亦應協調各方，尋找合情、合理、合法的解決方案。該署當時的建議等同縱容違法行爲。不過，該署現已改變立場，建議地政總署立即採取行動。

結論

26. 事涉公地原被規劃爲鄰舍休憩用地，早在一九九三年，有關部門曾計劃落實此方案，並獲鄉村甲村民同意。其後，有關部門將計劃擱置，等候當局完成檢討小型屋宇及鄉村擴展的政策，

再作決定。事隔 20 年，檢討仍遙遙無期，令人覺得這其實是拖延處理事涉公地上違法活動的藉口。繼續採取迴避和姑息的態度，任由公地被非法佔用，只會令問題更根深蒂固。既然當局已表明無法就檢討工作何時完成提供時間表，有關部門理應從速考慮事涉公地的暫時及長遠用途。

27. 綜合以上所述，申訴專員的結論是：

地政總署：投訴成立；
運輸署：投訴部分成立；
民政總署：投訴成立。

建議

28. 申訴專員建議：

地政總署

- (一) 就長遠解決事涉公地被非法佔用的問題，與民政總署、運輸署、警務處及其他有關部門積極聯絡及商討對策；
- (二) 就事涉公地的暫時及長遠用途（例如按原定的規劃作為鄰舍休憩用地、出租公地或向村民提供車位等），與有關部門聯絡及商討處理方法。

運輸署

- (三) 日後與其他部門商討長遠解決事涉公地被非法佔用的方案時，可採取較開放的態度，考慮各方意見，包括探討將有關的泊車情況規範化之可行性。

民政總署

- (四) 密切跟進事涉土地被非法佔用的問題，協調有關部門、當區組織及村民，尋求暫時及長遠的解決方案。

29. 申訴專員欣悉，各部門均接受本署提出的建議。

申訴專員公署

二〇一三年一月