

调查报告摘要

有关运输署、地政总署及民政事务总署 没有妥善处理非法占用政府土地的投诉

投诉

乡村甲的村口土地（「事涉公地」）为政府未批租土地，多年来一直被非法占用作各种用途（包括车辆停泊、小贩摆卖、种植花圃、竖立晒衣架、桩柱等）。投诉人发现运输署于上址进行改善工程，间接纵容车辆继续违例泊车（「违泊」）。此外，地政总署是负责管理事涉公地的部门，却一直没有妥善跟进问题；民政事务总署（「民政总署」）在地区上亦无采取跟进工作。

本署调查所得

事涉公地

2. 事涉公地由地政总署负责管理，短期内未有订定用途。由于该地没有被围封，公众人士可自由进出。行人可经数个出入口进出公地；公地内的车辆则可经其中一个出入口的石屎斜坡，驶过行人路通往马路。至于该车辆出入口是何时或由谁建造，则无记录可寻。违泊问题早于八十年代出现。

背景资料

3. 根据该市镇的发展蓝图，事涉公地被规划为邻舍休憩用地。一九九一年至九三年间，当时的区域市政局就何时将事涉公地改建成休憩处的工程（「改建工程」），要求民政总署及地政总署提供意见。两署遂谘询乡村甲的村民，惟村民强烈反对改建工程，原因是该村缺乏泊车设施。经磋商后，村民同意改建工程，但希望当局在该处设置车位供村民使用。

4. 一九九三年底，民政总署考虑到当局将于乡村甲附近落实当区的乡村扩展计划，届时可于附近增设数十个泊车位，故建议改建工程于有关计划落实后才进行。民政总署建议，若当局认为须于乡村扩展计划完成前进行改建工程，当局应考虑村民的意见，除把该地改作休憩处，亦设置车位供村民使用。

5. 其后，政府决定就新界小型屋宇政策进行全面检讨。由于乡村扩展计划是上述政策的一个重要部分，而该政策检讨仍在进行中（暂时没有完成的时间表），各区的乡村扩展计划须暂缓执行，改建工程亦因而搁置。因事涉公地被纳入地政总署的土地管制名单内^(註一)，短期内未有其他用途，公地上的非法占用情况持续。

6. 二〇一〇年，运输署、地政总署及民政总署分别接获市民投诉事涉公地被非法占用作各种用途。

部门的回应：地政总署

7. 事涉公地的违泊及小贩摊档问题属流动性质。该署若引用《土地（杂项条文）条例》（「《土地条例》」）执法，须给予占用人不少于 24 小时的法定通知，在限期届满后而有关车辆或摊档仍停留原地未动，当区地政处方可执法。因此，地政总署认为，引用此条例采取管制行动，非有效处理这类个案的方法，故该署将流动小贩及违泊问题分别转介至食物环境卫生署（「食环署」）及警务处。另外，基于公众安全理由及该公地的历史背景，地政总署亦就违泊问题谘询民政总署及运输署。经考虑两署的意见后，地政总署决定维持现状。

8. 至于竖立铁柱等行为，当区地政处初时将个案界定为「中等」优次类别，轮候处理。其后，地政总署相继接获市民、传媒及本署转介的投诉，考虑到公众对事件的关注，于二〇一二年初

(註一) 针对该公地被晾晒衣物架、花盆、筑墙、铁柱等占用。

将个案提升至「高等」优次类别，并于现场张贴告示，勒令占用公地者于限期届满前移除有关铁柱^(註二)。

部门的回应：运输署

9. 运输署知悉，事涉公地的违泊情况已持续多年。但该署在此个案中的着眼点，是保障道路使用者的安全，违泊事宜应与保障道路安全事宜分开处理。

10. 因应市民对汽车出入口安全的关注，运输署于二〇一〇年中进行检讨后，认为该出入口与一般行人路上的汽车出入口类似；行人和驾驶者只要留意道路安全，应不会构成危险。不过，运输署认为有关出入口有不理想的斜台，会对行动不便人士（包括轮椅使用者）构成潜在危险。该署遂就此点提出改善建议，包括填补道路下陷及不平之处，同时保留该汽车出入口。二〇一一年七月，运输署就此改善工程，透过民政总署进行公众谘询。谘询结果显示，当区乡事委员会主席及乡村甲村代表均反对有关改善工程。经与多方接触及商讨后，运输署决定于事涉汽车出入口路面铺设防滑钢沙，以改善路面情况。此项工程已于二〇一二年四月完成。

11. 其后，运输署就斜台的设计不理想及对行动不便人士构成潜在危险，建议于通往事涉公地的另一通道上进行工程。运输署于二〇一二年五月初的区议会会议中汇报上述工程的计划，其间没有接获反对意见。此项工程于同月完成。

12. 就违泊一事，运输署认为，附近已有足够车位，故从交通管理角度，不需征用该地作收费停车场。

(註二) 根據本署近日的现场视察，有关的铁柱仍然存在。

部门的回应：民政总署

13. 民政总署就处理事涉公地的违泊事宜，一直协助联络村民及有关部門商讨对策，并向有关部门提供意见。就地政总署二〇一〇年六月的查询，民政总署回复表示，如不容许在该处泊车，预计附近居民会强烈反对；因此，若运输署认为车辆在事涉公地出入对行人并未构成危险，地政总署可考虑维持现状。但为解决空地的违泊问题，地政总署可考虑提供新泊车位，但须先了解乡村扩展计划的进度。

14. 鉴于事涉公地的违泊问题持续多年，并有市民提出投诉，民政总署现时认为，有关部门须立即采取相应行动；惟地政总署须加以分析考虑，决定应否维持现状或作出相应的土地管制措施。

本署观察所得及意见

15. 事涉公地不是位于偏远地方，它距离当区地政处不足 200 米，位于繁忙的街道与村屋群之间，是邻近行人必经之处。在该地上的非法占用行为，容易造成滋扰、治安及交通安全等问题，亦引致投诉。

16. 政府任由情况持续超过 30 年，既不对该土地执行有效的管制工作，又不把违法活动规范化，最后还施工改善通往马路的汽车出入口斜坡，变相支持违泊行为，情况令政府尴尬难堪。本署认为投诉人申诉有理，各有关部门难辞其咎。

17. 本案再次凸显政府部门只顾自身开脱，不寻求解决问题的态度。

地政总署

18. 负责管理事涉土地的地政总署，没有尝试设法拦阻车辆及小贩车进入，只转介予警务处及食环署跟进。虽然地政总署在执法上受到《土地条例》一定的局限，但该署不应只倚赖其他部门取缔事涉公地上的违法活动，不理果效，不作跟进。即使公地上的违规违法活动可同时由其他相关部门执法取缔，这并不等如地政总署可置身事外；反之，当问题在转介予其他部门处理后依然存在，且持续经年，则地政总署实须另谋对策，而非对问题视而不见，或视之为其他部门的问题。

19. 观乎本案的严重性，地政总署迟迟不把个案的执法及管制行动（「执管」）优次提升的理由薄弱。地政总署于听取民政总署及运输署的意见后，同意鉴于历史背景及附近居民的强烈反对，而决定维持现状，本属无可厚非。但是，这并不等同可以不问情由地，把民政总署提出的某一想法作为依归。事实上，民政总署虽曾就事涉公地的违泊问题，建议地政总署在没有交通安全的问题下维持现状，但该署亦同时表示，地政总署为处理违泊问题，可在了解乡村拓展计划的进度后考虑提供新泊车位。本署认为，地政总署在谘询其他部门的意见后，只采纳「维持现状」的建议，实难以令人信服，难免令人觉得该署是为了迁就既得利益者而放弃执管，有损市民对执法者的信心。

20. 地政总署若认同事涉公地现时的状况可予容忍或用途合适，理应提出规范化措施，这样做至少可以作应有的规管和收回合理的租金。

运输署

21. 运输署以保障道路使用者的安全作为首要任务，本属无可厚非，但亦不应把管理违泊与道路安全的问题完全分开，漠视车辆横越行人路进入公地违泊的事实。

22. 虽然事涉公地本身不是公共道路，并非运输署的管辖范围，但该署却可协助解决该处的违泊问题，例如与地政总署商讨

需否取消非正规的汽车出入口，或设置栏杆禁止车辆从马路横越行人路驶进该地。

23. 此外，运输署既然知悉车辆进入事涉公地后违泊的情况存在多时，在评估需否征用该地作收费停车场时，只从单一角度考虑附近车位是否足够，实无助政府解决公地被长期非法占用的问题，亦不能满足实际在该地呈现的泊车需求。若运输署认定附近已有足够车位，则应向民政总署提出反驳，支持政府取缔违泊行为。运输署亦可因应村民就车位不足的强烈意见，重新检视增加车位的理据和可行性，令问题能顺利解决。

24. 运输署一方面不认同有需要在事涉公地提供车位，另一方面评估事涉汽车出入口没有安全问题。该署以方便行动不便人士进出事涉公地为由，提出改善建议，似乎言之成理；但其实该署在事涉公地的另一出入口已有类似工程。因此，该署在汽车出入口铺设防滑钢沙，做法既矛盾又无奈，亦会令人觉得此举是为了改善汽车的出入，有迁就既得利益者之嫌。

民政总署

25. 就事涉公地的违泊问题，民政总署于二〇一〇年六月，因评估村民会强烈反对而建议地政总署在没有交通安全的问题下「维持现状」。这意见很方便地成为地政总署不执管的有力依据。本署认为，民政总署固然有责任积极反映村民的诉求，但同时亦应协调各方，寻找合情、合理、合法的解决方案。该署当时的建议等同纵容违法行为。不过，该署现已改变立场，建议地政总署立即采取行动。

结论

26. 事涉公地原被规划为邻舍休憩用地，早在一九九三年，有关部门曾计划落实此方案，并获乡村甲村民同意。其后，有关部门将计划搁置，等候当局完成检讨小型屋宇及乡村扩展的政策，

再作决定。事隔 20 年，检讨仍遥遥无期，令人觉得这其实是拖延处理事涉公地上违法活动的借口。继续采取回避和姑息的态度，任由公地被非法占用，只会令问题更根深蒂固。既然当局已表明无法就检讨工作何时完成提供时间表，有关部门理应从速考虑事涉公地的暂时及长远用途。

27. 综合以上所述，申诉专员的结论是：

地政总署：投诉成立；

运输署：投诉部分成立；

民政总署：投诉成立。

建议

28. 申诉专员建议：

地政总署

(一) 就长远解决事涉公地被非法占用的问题，与民政总署、运输署、警务处及其他有关部门积极联络及商讨对策；

(二) 就事涉公地的暂时及长远用途（例如按原定的规划作为邻舍休憩用地、出租公地向村民提供车位等），与有关部门联络及商讨处理方法。

运输署

(三) 日后与其他部门商讨长远解决事涉公地被非法占用的方案时，可采取较开放的态度，考虑各方意见，包括探讨将有关的泊车情况规范化之可行性。

民政总署

- (四) 密切跟进事涉土地被非法占用的问题，协调有关部门、当区组织及村民，寻求暂时及长远的解决方案。

29. 申诉专员欣悉，各部门均接受本署提出的建议。

申诉专员公署

二〇一三年一月