



申訴專員公署
二〇一三／一四報告年度第一期
〔二〇一三年五月九日〕



主動調查報告摘要
政府當局對食肆違例擴展營業範圍的
規管及執法行動

申訴專員已就食物環境衛生署（「食環署」）及地政總署對食肆違例擴展營業範圍的規管及執法行動完成主動調查。

本署發現，食環署未有善用資源及所有相關法例規管違例擴展營業範圍的食肆，亦沒有為執法成效制定績效目標及相應執法策略。此外，食肆持牌人可利用冗長的上訴程序，延遲因違例而被暫時吊銷或取消牌照的生效日期。



再者，地政總署身為政府土地管理人，也未有積極處理食肆非法占用政府土地的問題。

申訴專員向食環署及地政總署提出共 17 項建議，包括要求食環署設立特遣隊及以多元化策略處理食肆違例在公眾地方營業的問題，以及在適合的地点把設立露天座位的經營模式规范化。

調查報告摘要載於附件一。

调查报告摘要
有关地政总署拖延
采取执行土地契约条款行动的投诉

申诉专员最近完成调查一宗关于地政总署拖延采取执行土地契约条款行动的投诉。



该项调查发现，在过往八年里，地政总署不断收到投诉：某工业大厦有多个单位被用作经营宠物殡仪服务，包括焚化宠物尸体及存放宠物骨灰，违反了土地契约条款所订的土地用途限制。当区地政处虽已确定情况属实，但只因循地把个案列为不属须优先处理的类别，向事涉单位业权人发出警告信了事，而并无实质地采取执行土地契约条款行动。违规情况因而持续，而违规单位的数目亦有所增加。

申诉专员认为，地政总署应责成当区地政处，就事涉单位的违规行为从速采取实质的执行土地契约条款行动，以儆效尤。

调查报告摘要载于附件二。

调查报告摘要
有关三个政府部门没有妥善执行
禁止车辆在公众假期驶入郊野公园的规定



金山郊野公园内一路段禁止车辆在公众假期驶入，早于二〇〇三年便有市民投诉有汽车违规进出。市民亦发现，该处既没有设置闸栏，亦没有员工看守，以防止车辆驶入。

本署的调查显示，有关部门虽早于二〇〇三年年底同意在有关路段入口设置闸栏，但这简单的工程却一再延误，几经转折，在部门与部门之间多番往还交涉，直至二〇一二年三月才正式完成安装。事件亦反映了渔农自然护理署(「渔护署」)及运输署就事涉路段的管理权责及分工安排，互相推搪，欠缺承担。

经调查后，本署建议渔护署牵头与运输署及相关部门商讨并厘清事涉路段的交通管理分工，设立事故通报机制，以解决违例驾车进入该路段的情况。同时，本署亦建议运输署采取措施以改善内部行政。

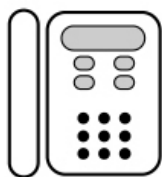
调查报告摘要载于附件三。

五天工作

由二〇一三年七月一日起，本署会实行五天工作周。本署接待处的办公时间将更改如下：

星期一至五 : 上午八时四十五分
 至下午五时四十五分
星期六、日及公众假期：休息

查询



如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申诉专员公署
二〇一三年五月九日

主动调查报告摘要

政府当局对食肆违例扩展营业范围的规管及执法行动

背景

食肆在露天地方（例如广场、行人路、天桥底）提供餐饮服务，一向受部分市民欢迎。食肆在牌照核准范围以外营业，并不构成严重罪行，但在人烟稠密、空间狭窄的地区，该等违例行为往往会造成通道阻塞，亦会造成环境卫生及噪音等问题，对楼上及附近居民带来滋扰。食物环境卫生署（「食环署」）作为食肆的发牌当局，虽然有对该些违例行为采取规管及执法行动，但未能有效遏止或控制问题。而负责管理政府土地的地政总署，亦鲜有就食肆非法占用政府土地采取执法行动。

2. 这项主动调查旨在查找现行的规管及执法制度是否存在不足之处及改善空间。

本署调查所得

食环署未有善用资源及所有相关法例

3. 食环署对食肆的执法行动，包括检控食肆违例扩展营业范围，几乎全部都是由卫生督察职系人员负责。他们的一般上班时间为星期一至五上午 8 时 30 分至下午 6 时。在某些分区，小贩管理主任职系人员亦有参与执法行动，但只局限于为前者提供支援。小贩管理主任职系人员每星期 7 天由上午 7 时至晚上 11 时分两更当值。

4. 就控罪方面，倘若持牌人在场，且有足够证据证明持牌人在指定营业范围外经营，食环署便会引用《食物业规例》（第 132X 章）第 34C 条，检控持牌人「在图则划定以外地方经营食肆」。假如未能证实持牌人在指定营业范围外营业，但食肆在公众地方摆

放物品造成阻碍，食环署则会引用《简易程序治罪条例》（第 228 章）第 4A 条，检控持牌人「阻街」。若在政府土地或公用通道上的贩卖熟食活动与邻近食肆无关，食环署会视之为无牌食肆，并会援引《食物业规例》第 31(1)(b)条，检控有关人士「经营无牌食肆」。

5. 食环署不否认，该署的小贩管理主任职系人员亦可根据《公众卫生及市政条例》（第 132 章）（「《市政条例》」）第 83B(1) 条，就有关人士在街道上「无牌摆卖」提出检控。然而，由于上述内部分工的关系，食环署鲜有指派小贩管理主任职系人员按此执法。

6. 本署认为，上述安排未有充分发挥该署的前线执法力量，亦未有善用该署的资源以及所有相关法例。事实上，食肆在政府土地上贩卖熟食，与无牌流动小贩在行人路上摆卖小食无异，都是违法的街头贩卖活动，小贩管理主任职系人员不但有法定权力且亦有责任予以取缔。再者，小贩管理主任职系人员轮值工作的时间比起卫生督察职系人员的一般上班时间长得多，有利于填补卫生督察职系人员的不足，以及处理在晚上尤为猖獗的食肆违例扩展营业范围问题。

食环署行事决心不足、目标欠奉

7. 食环署透过日常巡查、跟进投诉，以及突击行动，对违例扩展营业范围的食肆采取执法行动。个案分析显示，食环署确有采取执法行动，可多至每月 2 至 3 次，但大部分控罪均为较轻的「阻街」罪。

8. 食环署的执法似乎只重视巡查和检控行动的次数，而没有为执法成效制定绩效目标及相应执法策略。在遇到一些屡犯不改的违规者，该署又没有展示更大的决心，透过提升行动的频密度及更改执法模式，以加强执法力度。结果，执法行动虚有其表，成效不彰，问题持续。

9. 食环署对违例扩展营业范围的食肆，一般只会作出票控，而不会即场拘捕相关人士及检取涉案物品。执行拘捕及检取物品

行动固然需要大量人力物力，而且清场行动可能会造成执法人员与食肆员工及顾客的冲突，但对于部分冥顽不灵的违例者，拘捕及检取证物行动实可加强执法行动的阻吓力，有利遏止违例者再犯，当局不应多所顾忌而放弃不用。

10. 不少食肆会在获批食肆牌照前偷步营业。部分食肆持牌人在「违例记分制」下受到暂时吊销或取消牌照的处分，却会在无牌的情况下继续经营其食肆。对于涉及违例扩展营业范围的无牌食肆，食环署会每星期巡查 1 次。如违例者被检控，法庭一般会处以罚款。但从真实个案可见，食肆经营者似乎无惧惩罚，持续霸占公众地方作无牌经营。食环署虽然可根据《市政条例》第 128B 条对无牌食肆申请封闭令，但该署却没有使用这「撒手锏」对付有关食肆，令该署的执法能力大打折扣。

11. 最后，根据食环署的记录，法庭对「在图则划定以外地方经营食肆」的罚款通常约在 2,000 至 3,000 元之间，而对「阻街」的罚款则通常约为 1,000 元。食肆霸占公众地方营业所带来的生意效益，足以抵销他们须缴交的罚款。由此可见，针对食肆非法扩展营业范围的惩罚实在欠缺阻吓力。

「违例记分制」的三层上诉制度费时失事

12. 食肆持牌人如因触犯《市政条例》或其附属法例中与食物或卫生有关的条文而被检控，一经定罪，除被罚款外，还会被食环署按「违例记分制」记下分数。当食肆持牌人累积至满分，其食肆牌照会被暂时吊销或取消。

13. 如食肆因多次违例而被暂时吊销牌照，食环署会把食肆的资料透过新闻公报发放给传媒，且会上载至「香港政府一站通」网站及食环署网页，供市民参阅。

14. 若食肆持牌人不满暂时吊销或取消牌照决定，可逐层向食环署，以及法定的「牌照上诉委员会」和「市政服务上诉委员会」提出上诉。他们可利用冗长的上诉程序及食环署暂缓执行暂时吊销或取消牌照的酌情权，延迟暂时吊销或取消牌照的生效日期，然后继续在违例的情况下营业，因而令暂时吊销或取消牌照的制度形同虚设。

15. 在二〇一二年的一宗个案中，由该署发出取消牌照书面通知至「市政服务上诉委员会」驳回上诉，历时共 336 天；同年，没有一宗个案上诉得直。由此可见，现有的三层上诉制度费时失事；两层上诉制度实已足够。

暂准牌照的「特订发牌条件」的适用范围过于狭窄

16. 如食肆处所已符合卫生、消防、通风设施，以及处所安全的各项基本要求，食肆牌照申请人可获食环署发出暂准牌照，让其在取得正式牌照前，暂时经营其食肆。

17. 食环署自二〇一二年开始，对位于违例扩展营业范围黑点的食肆处所，以及过往有多次干犯违例扩展营业范围记录的食肆处所，实施下列特别措施：当接获有关牌照申请时，食环署会在暂准牌照的「发牌条件」中施加特订条件，规定申请人不得侵占处所范围外的政府土地或公用通道。为确保申请人遵守有关条件，食环署在申请人报称符合所有「发牌条件」后，会翻查过去两周的记录，以确定有关食肆在该 14 天的「观察期」内，并没有因占用处所外的政府土地或公用通道而被检控，才会发出暂准牌照。

18. 本署原则上赞同该项新措施，但认为其适用范围未免过于狭窄。事实上，不得占用处所外的政府土地乃所有暂准牌照申请人及持牌人应尽之义，当中无须作任何区分。此外，仅 14 天的「观察期」虽对防止食肆违例扩展营业范围有一定阻吓力，但成效依然不足。

发牌制度对持牌人过于宽松

19. 在现行的发牌制度下，即使曾被暂时吊销牌照或取消牌照的人士，除非他曾自动交回牌照以逃避被暂时吊销或取消牌照的处分，否则，他在日后申领另一食肆牌照时，不论是否涉及同一或另一处所，或同一或另一食肆名称，均不会受到任何限制。本署认为，食环署的做法实在过于宽松，未有充分考虑有关人士是否为牌照持有人的「合适人选」。

地政总署未有积极处理食肆非法占用政府土地的问题

20. 根据「地方行政督导委员会」^註所同意部门之间的分工，若有「较永久性」的物件（例如地台）占用政府土地，地政总署须负责处理。至于可以随时或容易地以人手移动的物件，则由食环署跟进。由于食肆阻街一般不涉及「较永久性」的物件，因此，地政总署鲜有执法。

21. 地政总署表示，对于须采取行动的个案，该署须先根据《土地（杂项条文）条例》（第 28 章）第 6(1)条张贴通知，饬令占用人在指定期限前停止占用事涉的政府土地。若占用人遵办，但其后再次将相同或类似物品放置在有关土地上，地政总署便须发出一张新通知，要求占用人在新通知的指定期限前移走有关物品，而不能引用先前的通知即时移走有关物品及提出检控。本署对地政总署就有关法例的理解持怀疑态度。

22. 本署注意到，该署根据上述条例所发出的通知，清楚饬令占用人「停止占用」有关土地，而非只是要求占用人「暂时移走」占用土地的物件。因此，除非占用人实质上停止占用有关土地，否则，该通知理应依然有效。地政总署理应可根据该通知清除或没收该地上的任何物件，以及提出检控。

^註 「地方行政督导委员会」乃政府为解决地方管理问题而成立的跨部门高层次委员会。

23. 本署又认为，地政总署作为管理政府土地的部门，对于规管食肆占用政府土地营业牟利的情况，是责无旁贷。事实上，食肆持牌人若申请在公众地方设置露天座位，亦必须获地政总署签发有关土地的出租文件，才可取得食环署的批准。食肆持牌人在未经批准的情况下占用政府土地，地政总署却没有积极执行管制。该署对土地的管理责任与其执法政策实在自相矛盾。

合法设置露天座位需要推广

24. 食肆持牌人可以向食环署申请在食肆处所外设置露天座位；该类申请须得到相关政府部门同意，并须在适当处理公众的反对意见后，才会获得批准。设置露天座位申请的宗数并不多，例如在二〇一二年有 104 宗，而同年只有少数个案（17 宗）获批；申请被拒的原因多数是未能适当解决区内人士的反对意见。

25. 本署认为，有关当局如果能够推广这种经营模式，促使其合法化及规范化，不单会便利食肆经营者及顾客，同时亦会减低食环署执法的压力，令该署可集中资源打击造成较严重环境滋扰的个案。

建议

26. 申诉专员向食环署及地政总署提出下列建议：

食环署

- (1) 积极研究如何善用资源及所有相关法例，考虑设立由卫生督察职系人员及小贩管理主任职系人员组成的特遣队，增拨人手，以多元化策略处理食肆违例在公众地方营业的问题；在未成事前，亦应让小贩管理主任职系人员更多参与处理相关问题，以加强该署的执法力量；

- (2) 按各区的不同情况，就打击食肆违例扩展营业范围制定绩效目标及相应执法策略；
- (3) 对屡犯不改的食肆采取重点扫荡行动，包括提升行动的频密度，以及采取拘捕及检取涉案物品行动；
- (4) 对持续在处所范围以外违例经营的无牌食肆，采取更严厉的执法行动，包括增加巡查和检控的频密度、向法庭申请封闭令，以及将其资料透过传媒向外公布及上载至食环署网页，并提供便捷途径让市民搜索该些食肆的资料；
- (5) 继续向法庭提交违例者的控罪记录，冀望法庭加重刑罚；
- (6) 就其执法行动的计划，谘询作为民意代表的区议会，吸纳区议会的意见及争取其支持，以加强其执法行动的公众认受性，并且减低藉违例而获益的人士的阻力；
- (7) 研究修订有关法例，将暂时吊销或取消牌照的三层上诉制度简化为两层上诉制度；
- (8) 在食肆持牌人等候上诉裁定期间，在非常特殊的情况下才考虑暂缓执行暂时吊销或取消牌照的决定；并制定相关审批准则及程序指引；
- (9) 考虑扩大「特订发牌条件」（即「规定申请人不得侵占处所范围外的政府土地或公用通道」）的适用范围至所有申请牌照的处所；
- (10) 延长发出暂准牌照前的「观察期」；

- (11) 对于曾因多次违规而被食环署取消食肆牌照的人士，在取消牌照后的指定期间内，拒绝该位人士或其他人士代表该位人士就有关处所再提出的任何食肆或相关牌照申请；
- (12) 长远而言，考虑如何限制屡次违规的人士就所有处所提出的任何食肆或相关牌照申请；
- (13) 在合适的地区，向区议会建议划定一些适宜设立露天座位的地点，然后尽量方便食肆在该些地点申请设置露天座位；
- (14) 就食肆设置露天座位的公众谘询程序，与民政事务总署商讨如何可更適切地平衡各方的利益；

地政总署

- (15) 与律政司研究如何可更有效以法定权力处理食肆非法占用政府土地的问题，以履行该署作为政府土地管理人的职责；
- (16) 视乎研究结果，对于一些持续违规的个案，向食环署积极提供支援，对屡次违规者严加规管；
- (17) 视乎研究结果，与「地方行政督导委员会」检讨有关该署仅处理涉及「较永久性」构筑物的食肆非法占用政府土地个案的分工安排。

申诉专员公署

二〇一三年五月

调查报告摘要

有关地政总署拖延 采取执行土地契约条款行动的投诉

投诉内容

自二〇〇五年起，某工业大厦的业主立案法团（「法团」）多次向地政总署投诉，指有人于该工厦某些单位经营宠物殡仪服务，包括宠物尸体焚化、宠物骨灰龕场及骨灰加工等，涉嫌违反土地契约所订的土地用途限制。

2. 二〇一二年六月，法团向本署投诉地政总署的当区地政处，指摘该处一直没有采取有效行动，以致问题持续。

本署调查所得

地政总署的回应

土地用途限制

3. 根据土地契约，事涉工厦只可作工业及 / 或货仓用途。如单位业权人将物业用作其他用途，则属违反契约，地政总署可采取以下执行土地契约条款行动：

- 向业权人发出警告信，并将警告信副本送交土地注册处注册（「俗称「钉契」」）；
- 将物业转归政府。

事件经过

4. 二〇〇四年三月，当区地政处首次收到有关事涉工厦内有单位被用作动物火葬场的投诉。调查发现，有两个单位（「单位A」及「单位B」）被用作焚化宠物尸体及存放宠物骨灰。地政处所取得法律意见指，上述用途违反土地契约的用途限制。

5. 地政处亦就单位A及B的情况谘询了相关政府部门，获覆该两单位的用途并无抵触有关环境卫生、环保及消防的法例。按地政总署的内部指引，基于该两单位没有抵触消防条例，个案不属「须优先处理」的类别，故地政处无须即时采取执行契约条款行动。

6. 二〇〇四年十一月，再有市民对事涉工厦另一单位（「单位C」）提出同类投诉。地政处派员视察，发现单位被用作存放宠物骨灰。

7. 二〇〇五年五月，地政处再度派员视察，发现单位A空置，但单位B及C则依然违反土地用途限制。然而，该处仍决定暂不采取执行土地契约条款行动，只是：

- 向违规单位的业权人发出警告信：若情况持续，政府可随时采取行动，包括将单位转归政府；
- 将警告信抄送单位所涉的按揭银行。

8. 二〇〇七年十一月，地政处收到有关事涉工厦另外两个单位的投诉。该处视察时发现，其中一个单位（「单位D」）确被用作焚化宠物尸体。然而，单位D的业权人拒绝让地政处职员拍照。地政处其后征询法律意见，以确定单凭职员的报告及相关宠物殡仪服务的网站资料，能否确证该单位违反土地契约条款。二〇〇八年二月，地政处向单位D的业权人发「警告信」，但没有采取进一步的执行土地契约条款行动。

9. 二〇〇八年五月，又有市民向地政处投诉单位D及另外两个单位（「单位E」及「单位F」）被用作宠物殡仪服务。地政处的调查证实，单位D继续被用作焚化宠物尸体，而单位E及F则被用作存放宠物骨灰及办公室。六月，地政处向上述三个单位的业权人发警告信。

10. 二〇〇八年六月至二〇一二年三月期间，地政处多次接到有关事涉工厦的同类投诉。地政处多番派员视察，发现除了单位D、E、F被用作宠物殡仪外，有另一单位（「单位G」）亦被用作焚化宠物尸体。在确定该些单位违反土地用途限制后，地政处都是以发警告信方式处理。其后，职员数度往巡察，但均遭单位占用人拒绝进入或无人应门。

11. 二〇一二年六月，地政处职员终获单位业权人安排进入单位D及G视察，该业权人辩称：单位内的烧炉虽是用作焚化动物尸体，但所得灰烬会制成纪念品，属工业制作过程，故并无违反土地契约条款。此外，单位E及F的业权人亦向地政处表示不同意存放宠物骨灰及办公室用途属违反土地契约条款。地政处于是就上述四个单位的业权人之最新抗辩征询法律意见。

本署展开调查后之事态发展

12. 由于法律意见指单位E及F的用途属违反土地契约条款，地政处遂向其业权人发警告信。二〇一二年十二月，因业权人没有作出纠正，地政处进行「钉契」。

13. 至于单位D及G，地政处按法律意见搜集资料和证据；在确定单位用途违反土地契约条款后，便会向单位业权人采取适当的执行土地契约条款行动，包括「钉契」。

地政总署的评论

14. 地政总署承认地政处在跟进上述个案时力度不足，因此该署已要求地政处不时就该类个案提交报告，以便密切监察执行契约条款行动的进度。

本署的评论

拖延采取实质行动

15. 地政处在二〇〇四年开始已多次接获投诉。该处虽有作实地调查及征询法律意见，但除了多番发出毫无法律约束力的警告信外，该处完全没有采取任何实质的执行土地契约条款行动：连轻如「钉契」都是在本署介入后才进行。该处迟迟不采取实质行动，以致违反土地用途限制的情况持续逾八年之久，而违规单位的数目由初期的两个增加至后期的四个，先后共涉及七个违规单位。

16. 本署认为，地政处的处理方法过于宽松。即使个案被评为「非优先」，地政处亦不应没有订立任何行动时间表，令执法无期。该处既已不断收到市民就同一问题提出投诉，理应提升个案的优先次序，而非长年累月以个案不属「须优先处理」的类别为借口，一再拖延采取实质行动。

重复征询法律意见

17. 本署亦注意到，地政处在调查过程中，曾两度就事涉单位被用作焚化宠物尸体及存放宠物骨灰一事征询法律意见（上文第4及8段）。事实上，事涉工厦的所有单位均受相同的地契条款所规限，而所涉的违规用途亦大致相同，故地政处实无须浪费时间就上述单位的违规情况重复征询法律意见。尤其是上文第8段所述须再征询法律意见的解释，更是似是而非：该处希望确定所掌握的资料是否足证有违规情况，按理是为采

取例如「釘契」的实质行动作准备，但其后却没有执法，做法前后矛盾。

18. 综合上文第15至17段所述，申诉专员认为这宗投诉成立。

建议

19. 申诉专员敦促地政总署就事涉大厦上述单位的违规情况，从速采取进一步执行土地契约条款行动，以儆效尤。

申诉专员公署

二〇一三年五月

调查报告摘要

有关渔农自然护理署、运输署及路政署 没有妥善执行禁止车辆在公众假期驶入郊野公园的规定

投诉

金山郊野公园内一路段(「事涉路段」)的入口处设有交通限制标志，禁止车辆在公众假期驶入。二〇一一年八月某星期日，投诉人发现多辆汽车进出事涉路段，但该处既没有架设闸栏，亦没有员工看守，以防止车辆在公众假期驶入。

2. 郊野公园管理、道路交通管理及在事涉路段入口装设闸栏的工程，分属渔农自然护理署(「渔护署」)、运输署及路政署的职责范围，这宗投诉因此涉及该三个政府部门。

事件经过

3. 二〇〇三年年底，多个政府部门(包括渔护署、运输署及路政署)曾就市民的投诉举行会议，决定在事涉路段入口装设闸栏，防止车辆在公众假期驶入，并由渔护署在公众假期前后负责架设及收回该闸栏。

4. 路政署完成装设闸栏工程后，渔护署计划在二〇〇六年五月底开始在公众假期架设该闸栏。

5. 二〇〇六年六月中，渔护署发电邮给运输署，指闸栏位置与对出一条公路的距离不足，大型车辆在闸栏前停下时，车尾部分会伸出公路，构成潜在危险，故建议迁移闸栏至距离公路较远的位置，并表示会暂时搁置架设闸栏至另行通知。运输署回复渔护署，指经实地视察后证实闸栏位置并无出错，但考虑到渔护署的要求，会复核迁移闸栏的需要。此外，运输署建议渔护署在天

气恶劣时暂停架设闸栏，以便车辆驶入公园范围进行紧急维修工程。运输署于同年七月初就迁移闸栏工程发便笺谘询各相关部门。

6. 二〇〇八年十一月及二〇一〇年一月再有市民向渔护署投诉有车辆在公众假期进出金山路。

7. 二〇一〇年五月，运输署就迁移闸栏工程向路政署发出「施工要求」，工程缓急次序定为「普通」，路政署遂将之列入小型交通改善工程项目名单内。十月中，路政署通知承建商有关移闸工程的建议；十二月初，承建商就工程拟定临时交通安排，并向运输署及警务处申请审批。运输署于二〇一一年十一月表示不反对有关安排。

8. 承建商于二〇一二年三月完成有关工程，渔护署人员自同年四月一日起，于公众假期前后在事涉路段入口架设及收回闸栏。

部门的回应

渔护署

9. 虽然事涉路段是渔护署开放予单车及车辆进入，但在公众假期时郊游人士众多；基于道路安全的考虑，运输署根据《道路交通条例》将事涉路段在公众假期划为禁区。由于渔护署没有获法例授权执行《道路交通条例》，故不能在事涉路段执行车辆管制工作。不过，该署若发现有车辆违反上述规定，会通知警务处跟进。

10. 另外，由于先前兴建的闸栏衍生的安全问题一直未获解决，而运输署亦曾要求渔护署在天气恶劣时暂停架设闸栏，故渔护署暂缓在公众假期期间架设闸栏。

运输署

11. 运输署于二〇〇四年设计闸栏时已谘询渔护署；另外，运输署于二〇〇六年实地视察时，证实闸栏位置没有出错，而该闸栏与对出公路间的距离足够停泊一般的汽车或轻型货车，渔护署可使用合适的车辆进行架设及收回闸栏的工作。不过，基于渔护署在上文**第 5 段**的要求，运输署其后同意再复核闸栏的位置。

12. 由于事涉路段入口已设有不准车辆在公众假期驶入的限制标志，而闸栏只属辅助设施，故移闸工程属非迫切性。运输署于二〇一〇年五月向路政署发出「施工要求」。虽然承建商同年十二月已提交临时交通安排申请，但因运输署内部错误传递该申请而未有转交至负责职员，以致延误审批，最终导致工程延误。

13. 虽然运输署在事涉地区的分区办事处会定期与路政署讨论议定的工程，但因工程繁多、资源有限，该定期会议一般只讨论一些急需或对公众影响较大的工程，故在过去数年的会议中一直没有讨论此项移闸工程，部门未能察觉工程延误。

路政署

14. 路政署属工务部门，会应运输署委托，按其建议进行工程策划及监督承建商施工。由于移闸工程只属优化工程，故其优先次序较低。不过，路政署得悉运输署希望及早落实工程后，便积极推展有关工作，并于二〇一二年三月完成移闸工程。

本署观察所得及意见

渔护署

15. 虽然渔护署没有法定权力在事涉路段执行车辆管制，但该署赋有法定职责管理及保护郊野公园，故有责任制止郊野公园范围内的违规行为。若经常有人在公众假期违例驾车进入事涉郊野公园，渔护

署应采取有效措施予以制止，或是促请有关执法机关加强执法，不能放任不理。

16. 该署基于闸栏的位置在一些情况下会造成潜在交通危险而完全停止在公众假期架设闸栏，且在移闸工程完成前亦没有考虑其他可行方案，以防止有人在公众假期驾车进入事涉路段，态度消极，思想僵化，忽略了多个部门于二〇〇三年的跨部门会议中托付予该署的责任。此外，运输署于二〇〇四年就闸栏位置进行谘询时，渔护署没有提出任何意见，及至工程完成后才发现有问题，要求纠正，可谓费时失事，浪费资源。

运输署

17. 运输署得悉渔护署会在公众假期停止架设闸栏时，便应及早与之商讨展开及完成移闸工程的时间表，并考虑采取短期措施，以有效防止车辆在假日违规进出事涉路段。另外，对于属于非迫切性的移闸工程而言，在缺乏按时呈阅的监察机制的情况下，工程的跟进工作容易被忽略。再者，该署因内部文件传递失误而延误审批承建商于二〇一〇年十二月提交的临时交通安排申请近一年，情况不能接受。

路政署

18. 路政署只是应运输署委托及按其建议进行工程，在处理安装闸栏的工程上无不妥之处。

结论

19. 虽然，对违规驾车进入事涉路段人士的执法及检控工作均不属本案涉及的三个部门的职责，然而，渔护署在架设闸栏一事上摆出「事不关己」的姿态；而运输署亦没有妥善跟进事情及与渔护署適切沟通，令闸栏一直形同虚设。另外，本署在调查过程留意到，并无任何文件清楚记录事涉路段的管理事宜上各有关部门的权责及分工的安排，而渔护署及运输署均互相推搪。本案再次显示政府部门在处理跨部门问题时，只狭隘地考虑各自的工作、

没有充分协调、欠缺承担，经多番折腾才能在事涉路段落实架设闸栏的措施。

20. 本署认为，事涉路段日后仍可能会出现管理上的问题。鉴于渔护署职员负责开关闸栏，并有职员定期巡逻郊野公园，该署应较其他部门更容易察觉事涉路段的情况，故由其担当统筹部门以举行跨部门会议详细讨论分工，似较合适。

21. 综合而言，申诉专员的结论是：

渔护署：投诉成立；

运输署：投诉成立；

路政署：投诉不成立。

建议

22. 申诉专员向渔护署及运输署提出改善服务建议，当中包括：

- (1) 渔护署牵头与相关部门（如运输署及路政署）商讨并厘清事涉路段的交通管理分工，设立事故通报机制，以及清楚记录有关决定及将之存档；
- (2) 运输署就非迫切性的工程制订按时呈阅的监察机制；以及
- (3) 运输署检讨内部文件传递及存档机制。

部门就本署建议的跟进

23. 相关政府部门已举行跨部门会议，讨论事涉路段的交通管理、通报机制、投诉处理及其他管理等事宜的分工。另外，运输署亦已落实其余两项建议。

申诉专员公署

二〇一三年五月