

香港申诉专员公署
二零零六 / 零七报告年度第二期
[二零零六年九月十四日]



**有关食物环境卫生署监察
有检控时限的个案的情况的直接调查**

本署根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，就食物环境卫生署监察有检控时限的个案的情况主动展开直接调查。这次直接调查的背景、目的和范围载于**附件 A**。



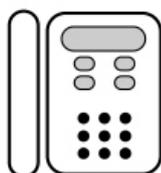
**有关政府当局执行
「半山区发展限制」的情况的直接调查**

调查报告摘要载于**附件 B**。



星期六工作的安排：服务维持不变

本署这项安排的详情载于**附件 C**。



查询

如有查询，请与高级外务主任陈锡霞女士联络(电话：2629 0565；电邮：kathleenchan@omb.gov.hk)。

香港申诉专员公署
二零零六年九月十四日

二零零六 / 零七年度第二期

申诉专员直接调查 食物环境卫生署监察有检控时限的个案的情况

申诉专员根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，就食物环境卫生署（「食环署」）监察有检控时限的个案的情况，主动展开直接调查。

申诉专员戴婉莹女士今天（二零零六年九月十四日）指出：「食环署负责执行有关食物安全及环境卫生的条例和规例。对于某些罪行，该署必须在犯罪当天起计六个月内提出检控。这六个月限期就是法定的检控时限。」

戴婉莹女士表示：「本署在处理投诉的过程中，发现食环署有时因为过了检控时限，而未能检控违法者。经初步审研，本人认为食环署处理个案的程序和方式可能有欠妥善，因此，决定展开直接调查。然而，调查并不会涉及食环署检控与否的决定。」

这项直接调查的范围如下：

- (a) 食环署处理有检控时限的个案的程序和方式（**并非**检控与否的决定）；
- (b) 该署有否监察制度，及能否保证适时采取检控行动。

本署欢迎市民就这项调查提出意见。请于二零零六年十月十三日或之前，以邮递、传真或电邮方式，把意见和建议送达本署（地址：香港干诺道中 168-200 号信德中心招商局大厦 30 楼；传真号码：2882 8149；电邮地址：complaints@ombudsman.gov.hk）。

申诉专员公署
二零零六年九月

直接调查报告摘要

政府当局执行「半山区发展限制」的情况

背景资料

长久以来，港岛半山区一直存在交通挤塞的问题。一九七二年，政府订立「半山区发展限制」(「发展限制」)的行政措施，限制区内的建筑发展，以纾缓交通挤塞情况。这项措施一直沿用至今。本署在调查一宗投诉个案时，关注到政府当局如何执行这项「发展限制」的问题。

2. 有鉴于此，申诉专员在二零零四年八月主动展开直接调查。调查范围包括：

- (a) 订立「发展限制」的理据；
- (b) 在执行「发展限制」及监察其执行情况方面，各有关决策局和部门所担当的角色和责任；以及
- (c) 是否有任何检讨「发展限制」的机制。

3. 由于这项措施所涉的技术性质，兼且政府架构在这段期间经过多次重组，以及固有的错综复杂情况，本署耗费了特别长时间来研究相关的背景资料。为此，本署于追查自一九七零年代以来这数十年的有关发展时，遇到一些困难。

「发展限制」

4. 薄扶林与港岛西北部之间交通挤塞情况严重，而坚道和般咸道为主要通道。一九七二年六月，当时的总督会同行政局遂通过「发展

限制」的行政措施，限制半山区的建筑发展，以待进行道路网改善工程。「发展限制」包括下述措施：

- (a) 公众用地－延迟卖地；
- (b) 受限制批约土地－延迟批准所有可能导致更高密度发展的契约修订；
- (c) 无限制批约土地－运用《建筑物条例》及《建筑物规例》赋予的权力，防止进行更高密度的重建计划。

各决策局及部门的角色及责任

5. 下列各决策局及部门（以及自一九七二年以来他们的前身）均负责参与执行「发展限制」：

- (a) 地政总署－出售政府土地及进行契约修订；
- (b) 屋宇署－负责《建筑物条例》及《建筑物规例》的执法行动；
- (c) 规划署－审批相关分区计划大纲图内有关半山区的规划申请；
- (d) 运输署－自行或委托顾问公司进行研究，评估有关交通情况；
- (e) 环境运输及工务局（「环运局」）－整体的统筹工作（包括监察、评估及检讨「发展限制」的需要）；以及
- (f) 房屋及规划地政局（「房规局」）－是监督(a)、(b)及(c)三个部门的决策局。

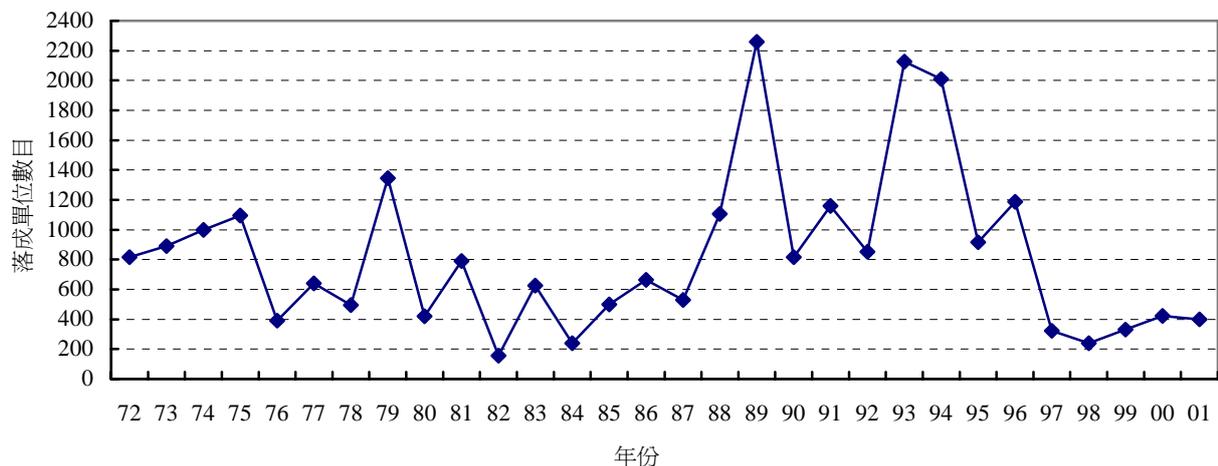
「发展限制」的成效

住宅单位数目

6. 就交通工程学而言，住宅发展项目所产生的交通流量，基本上与住宅单位数目成正比。

7. 下列表 I 显示一九七二至二零零一年期间，半山区内受限制或无限制批约土地每年落成的住宅单位数目。

表 I：1972 至 2001 年落成的住宅单位数目



8. 尽管有「发展限制」，区内住宅单位的数目仍不断增加，特别是在一九八五至一九九六年期间。这清楚显示「发展限制」未能达到其既定目标；持续的发展及重建，已导致半山区人口上升，交通流量增加。

交通情况

9. 当局曾先后于一九七三年、一九八三年、一九八六年、一九八九年、一九九三年、一九九六年（两次）及二零零五年在半山区进行共八次交通研究。

10. 这些研究显示，尽管当局实施「发展限制」，多年来半山区的交

通情况一直未如理想。二零零五年完成的第八次交通研究证明「发展限制」无效：

- (a) 各主要路口都出现车龙；
- (b) 差不多所有路段的车速都较港岛区的平均车速为低；
以及
- (c) 道路网的实际负荷量已达到饱和。

分析

11. 「发展限制」之所以效用低，或甚至失败，归纳起来，有下列各种因素。

固有条件限制

12. 半山区只有四幅政府土地尚未批出，故此，延迟售卖政府土地所产生的作用实在有限（参见第 4(a)段）。

13. 半山区大部分私人土地的契约均属无限制批约（二零零五年的数字为 147 幅无限制批约，28 幅受限制批约），在该些土地上的重建计划并不需要修订土地契约（参见第 4(b)段）。

14. 至于无限制批约的土地，上诉审裁小组于一九七二年年底所作的一项决定显示，当局实不能根据《建筑物条例》，以建筑密度为理由拒绝批准建筑发展计划（参见第 4(c)段）。

15. 鉴于仅属行政措施的「发展限制」缺乏成效，立法局在一九七三年八月紧急通过一项决议，以立法手段暂时限制建筑物发展，并要求建筑事务监督拒绝批出所有首次提交的建筑图则。这项临时措施于一九七八年撤销。另一项基于土力工程因素而订立的限制建筑物发展的措施，则自一九七九年生效，至一九八二年撤销。之后，半山区的建筑物发展便如雨后春笋，只是在某程度上受制于一九九零年半山区

西部分区计划大纲图就「住宅（乙类）」¹所订定的五倍地积比率。

部署欠周详

16. 提出「发展限制」的部门似乎没有注意到（或没有适当地正视）前述的各项固有条件限制（特别是第 14 段所述）。

主要相关部门支持程度不一

17. **屋宇署**（及其前身）虽不能根据《建筑物条例》及《建筑物规例》以建筑密度为理由拒绝批准建筑发展项目，但已执行上述临时法定限制，有助控制建筑发展；**规划署**在处理半山区的规划申请时，已咨询相关的决策局及部门，并已考虑到「发展限制」及其它诸如土地用途协调性、对交通、环境及景观的影响等因素；**运输署**则已进行研究，监察交通情况。以上种种做法都对执行「发展限制」有帮助。

18. 至于**地政总署**，本署在调查一宗投诉个案（第 1 段）时发现，该署对于修订地契方面采取较为「随意」或「宽松」的态度，无形中方便了建筑发展，而非加以限制，结果导致区内的交通更繁忙，与「发展限制」的原意背道而驰。

有关修订土地契约的投诉个案

个案涉及的土地包括同属一份地契的两个地段。地契订明，该幅土地上的任何楼宇的高度不得超过 35 呎。此外，根据分区计划大纲图，该幅土地上的建筑物的核准高度限制为停车场以上十层或现有建筑物的高度，以较高者为准。

在接到发展商的申请后，地政总署批准修订地契，虽维持地契所核准的建筑楼面面积限制，但撤销 35 呎的高度限制。这使原本只可兴建一间「屋宇」的土地，变成在三层停车场及其它设施之上可以发展两幢十层的大厦，

¹ 这个地段主要为中密度住宅发展项目。

亦即较先前的住宅单位数目增加很多。

协调不足

19. 环运局最近承认是负责协调及监督「发展限制」执行情况的决策局。然而，该局及其前身均未能显示所需的领导力或主动性，安排定期评估或全面检讨，或指示有关部门，更严格有效地执行「发展限制」。

20. 协调不足造成下列情况：

- (a) 政府当局若能在一九八零年代初期进行适当的检讨，应该早就知悉在无限制批约土地上的发展只能透过立法手段加以控制。
- (b) 作为规划控制措施的地积比率限制，迟至一九九零年（即第二次法定限制撤销后八年）才推出。
- (c) 原本可以采取更严格的规划控制有效地限制建筑发展，但不知何故却不获考虑。
- (d) 地政总署对修订地契采取的「随意」或「宽松」态度，似乎没有受到负责统筹的决策科／局（现时为环运局）或其所直属的决策科／局（现时为房规局）监察。
- (e) 各决策局及部门可自行界定其角色及订定策略，各自为政。
- (f) 尽管有「发展限制」及地积比率规限，落成的住宅单位数目依然上升。

政府架构重组的影响

21. 过去多年，政府架构经历多次重组，可以说并没有顾及到有关部门责任的连贯性和执行方面的统筹需要，甚至是令这些问题更为严重。在一九七零年代，只由一个决策科（先是屋宇地政科，然后是环境科）负责有关土地、规划、交通运输方面的决策；而负责执行有关政策的亦只得工务司署，由该部门统领土地、交通工程、城市规划及屋宇事宜。工务司署实际上是订立及执行「发展限制」的统筹部门。然而，政府在一九八二年进行重大的架构重组，把土地及交通／运输政策划分给不同的决策科，并且把工务司署的职能分散。此举等同于摧毁了中央统筹架构，但又没有设立有效的替代机制，甚至连监察执行「发展限制」的跨决策局或跨部门的工作小组也没有。

结论

22. 这次调查审研执行「发展限制」的成效，重点是在公共行政方面，即执行情况及达至所订目标的成效。至于是否继续执行「发展限制」，则属政策问题，应由政府当局决定。

23. 「发展限制」的原意是好的，可以在进行道路网改善工程之前，纾缓交通挤塞。然而，整项措施构想欠佳，部署欠周详，其中涉及相当多的固有条件限制。政府多次重组，显然没有顾及执行政策时需要有效的统筹，而理应负责统筹的机构（现时为环运局）亦没有全力以赴，各有关的决策科／局及部门又各自为政，以致未能妥善统筹及有效监察「发展限制」的执行，最终没有充分地评估或恰当地检讨其成效。

24. 由此可见，就其限制半山区发展的既定目标而言，「发展限制」一开始就注定失败。

建议

25. 鉴于以上所述，申诉专员提出下列建议：

成效

- (a) 有关的决策局及部门应考虑所需的措施，以补充、加强或取代「发展限制」。

统筹及责任划分

- (b) 负责统筹的机构（现时为环运局）应：
 - (i) 检讨是否需要继续执行「发展限制」；以及
 - (ii) 如确定需要继续执行，应给予有关的决策局及部门清晰指引，以便执行妥当并合作无间。

透明度

- (c) 在完成检讨后，政府应就未来的方向发表明确的声明。
- (d) 有关的决策局及部门应不时告知市民最新的发展或改变。

重组的影响

26. 由于「发展限制」在三十多年前已经订立，因此本报告的一些评论是针对以前的决策科／局及部门，而非现时的决策局及部门。然而，这项政策及过去数十年的经历为政府提供了架构重组的宝贵经验，足供日后参考，而政府当局亦可引以为鉴，在推行重要政策时，必须确保有关部门责任的连贯性，以及妥善地统筹执行工作。

申诉专员公署

档案编号：OMB/DI/119

二零零六年九月

星期六工作安排：服务维持不变

本年十月开始，申诉专员公署将安排职员实行五天工作周。然而，为市民提供的服务将**维持不变**：

- 接待处
- 当值主任接受新投诉个案
- 电话投诉

是项安排不会牵涉额外资源。

本署的办公时间仍**维持不变**：

	投诉及查询服务	资源中心
星期一至星期五	上午九时至下午五时	上午九时至下午一时 下午二时至五时
星期六	上午九时至正午十二时	
星期日及公众假期	休息	

本署致力为市民服务，处理有关公营机构行政失当的事宜，旨在提高公共服务的质素和效率，促使公营机构行政开明，勇于承担。

申诉专员公署
二零零六年九月