

香港申訴專員公署  
二〇一二／一三報告年度第三期  
〔二〇一三年一月十日〕



主动调查报告摘要  
救护车载送伤病者往「属区医院」

申诉专员就救护车载送伤病者往「属区医院」的服务，完成了主动调查。

本署留意到，在港岛、九龙及新界，都有「属区医院」（伤病者身处「医院属区」的指定医院或诊所）不是最就近医院的实例。其中，有往属区医院的行车时间比往最就近医院多达 10 分钟。



消防处与医院管理局（「医管局」）在制定现行把伤病者载送往属区医院的计划时，以医院的规模、设备，以及接收病人能力为主要的考虑因素。然而，医学专家及本地医学专业团体均不约而同地表示，**情况危殆伤病者**须尽快送往最就近医院接受诊治，否则可导致严重后果。

申诉专员建议，在现有制度基本不变下，当局应制定特别安排：**把情况危殆伤病者**识别并送往按时间计算的最就近医院。

调查报告摘要载于附件一。

**调查报告摘要**  
**有关社会福利署不合理地计算**  
**综援受助人的入息之投诉**

申诉专员完成调查一宗关于社会福利署（「社署」）不合理地计算综合社会保障援助（「综援」）受助人的入息之投诉。

本署的调查发现，就综援计划下的入息及资产审查，社署有以下两项规定：



- (1) 对于老弱伤残的受助人，其自住物业的价值可获全数豁免计算为资产。
- (2) 另一方面，若受助人获亲友的金钱援助，用作购买物业或其他资产，该些款项会计算为受助人的入息。收到款项后下一个月的综援金会因此相应调整。

本署认为，上述两项规定在本质上有矛盾之处。社署若毫无弹性地执行规定，可能会对受助人的生活造成重大影响，甚或会出现「有钱做业主，但无钱开饭」之畸形现象。因此，申诉专员促请社署，就上述问题作出检讨。

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**  
**没有妥善处理非法占用政府土地的投诉**

申诉专员最近完成调查一宗对运输署、地政总署及民政事务总署没有妥善处理公地被非法占用（包括车辆违例停泊、小贩摆卖、种植花圃、竖立晒衣架、桩柱等）的投诉。

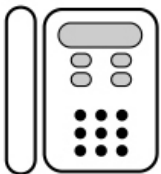


本署的调查发现，有关部门任由公地被非法占用超过30年，去年还施工改善该地的汽车出入口，变相支持违例泊车的行为，情况令政府尴尬。而各部门只狭隘地从各自的工作考虑出发，没有切实寻求解决整体问题的方案。

本署认为，各部门应就事涉公地的暂时及长远用途，积极与其他相关部门联络及商讨，以解决该地被非法占用的问题。

调查报告摘要载于附件三。

**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](mailto:kathleenchan@ombudsman.hk)）。

香港申诉专员公署  
二〇一三年一月十日

## 主动调查报告摘要

### 救护车载送伤病者往「属区医院」

#### 背景

载送伤病者往医院急症室的服务，由消防处负责提供。

2. 消防处与医院管理局（「医管局」）协议，把全港划分为 20 个区域（下称「医院属区」）。消防处的救护车须把伤病者送往其身处医院属区的指定医院或诊所（以下统称「属区医院」）。

3. 然而，属区医院有可能不是最接近伤病者所在地的医院。有意见认为，若硬性将「情况危殆伤病者」（例如：心脏停止跳动及严重呼吸困难伤病者）送往属区医院，时间差距上所造成的延误可能会导致严重后果。

4. 此项主动调查，旨在审研现行载送情况危殆伤病者往属区医院的安排，是否存在不足之处及改善空间。

#### 调查所得

##### *载送往属区医院的理念*

5. 消防处及医管局表示，现行载送伤病者往属区医院的安排，是以伤病者的「最大利益」为依归。伤病者的最大利益，是指伤病者能获得「病人全面护理」，包括适当的院前急救，以及在最短时间内把伤病者送到最就近的合适医院接受治疗。在制定现行医院属区分界以及载送伤病者往属区医院计划时，医院的规模、设备，以及接收病人能力，都是主要的考虑因素，而行车距离、行车时间及区内交通情况，并非现行计划的唯一或最主要的考虑要素。

6. 故此，不论伤病者是否属情况危殆，救护车都会把他们送

往属区医院，除非遇到特殊情况，例如：

大型事故	—分流往不同医院
严重创伤者	—送往具有所需设备及能力的医院
改道或交通挤塞	—送往其他医院

### **属区医院不是最就近医院实例**

7. 本署曾研究消防处于过去三年所接获共 22 宗的投诉，以及该处与医管局的往来文件。本署留意到，在港岛、九龙及新界，都有属区医院不是最就近医院的实例（详见调查报告第三章）。其中，有往属区医院的行车时间比往最就近医院多达 10 分钟。消防处曾建议修改医院属区的分界，但最终该处与医管局还是以医护资源及各医院负荷能力等理由，同意维持既有分界不变。

### **专家意见**

8. 本署曾谘询本署医学顾问、本地医学专业团体、本地执业医生及本地病人组织。他们认为，情况危殆伤病者（包括严重心脏病发者及出现严重过敏反应者）须尽快送往最就近医院接受诊治，以免失救。

### **医管局及消防处的回应**

9. 医管局表示，对心脏停止跳动的伤病者来说，最重要的是在心脏停顿后首五分钟能够获得心肺复苏治疗；若属区医院不是最就近医院，将心脏停止跳动的伤病者送往最就近医院，原则上是可行的。但医管局仍认为，整体而言，现行制度确保伤病者获得病人全面护理，符合伤病者的最大利益。

10. 消防处则称，若容许救护员自行判断伤病者是否属情况危殆，不同救护员难免会作出不同的判断，令市民无所适从，从而招致投诉，甚至影响紧急召唤服务的质素。再者，以现时前线救护员的医疗技术水平，以及救护车的设备，该处未能确保在不同工作环境下，能快速及准确地分辨伤病者是否属于情况危殆。

## 本署的评论

### *现行制度对情况危殆伤病者的照顾未够適切*

11. 现行制度是以各所医院的设备、规模，以及接收病人能力为医院属区划分基础。在此制度下，救护员只须按照简单的预设指示执行职务，而无须就伤病者的情况多作判断。

12. 然而，现行制度有可能造成数分钟的延误。对一般伤病者来说，数分钟延误可能影响不大，但对情况危殆伤病者而言，这样的延误足以对他们造成重大影响。

13. 本署明白，当局无论怎样调整医院属区分界，均不可能令致每所属区医院成为当区任何伤病事故地点的最就近医院。然而，当局实可制定特别安排：在维持现有制度基本不变的前提下，将情况危殆伤病者识别并送往按时间计算的最就近医院，以配合这些伤病者最迫切的需要。

### *特别安排会影响服务水平以及救护员没能力识别情况危殆伤病者的说法理据不足*

14. 就消防处指称特别安排有可能会影响服务水平，以及该署的救护员没能力识别情况危殆伤病者，本署认为问题并非无法解决。只要训练足够而指引清晰可依，前线救护员便会有足够能力识别情况危殆伤病者，判断偏差亦不会太大。

15. 即使救护员未能完全确定伤病者是否情况危殆，按照「少

冒风险原则」，把怀疑情况危殆伤病者载送往最就近医院，相信会是利多弊少。

16. 根据医管局的记录，过去三年被医院界定为「危殆」的伤病者人数，仅占有由救护车送抵急症室伤病者的约 4%。本署相信，把所有情况危殆伤病者送往最就近医院，亦不致对某些医院的工作量及接收病人能力造成大影响。

### 本署的建议

17. 申诉专员促请消防处及医管局：

- (1) 在现行制度上增加特别安排：若属区医院并非最就近医院，将情况危殆伤病者载送往最就近医院；
- (2) 为前线救护员提供适当训练及制定清晰指引，包括为情况危殆伤病者下定义，以便执行第(1)点所述工作；以及
- (3) 订立常设检讨机制，并与各持份者（包括前线救护人员）保持沟通，以便按部就班落实第(1)及(2)点所述工作。

18. 消防处及医管局大致上接纳上述的建议，并同意先从较容易识别的「心脏停顿」及「呼吸停顿」伤病者入手，先为他们制定特别安排，载送他们到最就近医院。消防处表示，待前线救护员积累更多经验及 / 或获配备所需诊断仪器后，该处会扩大特别安排，令其他类别的情况危殆伤病者亦可获送往最就近医院。

## 结语

19. 本署明白前线救护员所面对的工作困难，亦了解管方改变行之已久的工作模式和习惯需时。按上段所述的回应，消防处与医管局总算就情况危殆伤病者的送院安排踏出了一步。然而，情况危殆伤病者不仅限于「心脏停顿」和「呼吸停顿」伤病者。申诉专员促请消防处及医管局定期作出检讨，及致力为前线救护员提供所需设备、培训、指引，以尽量做到把所有情况危殆的伤病者送到最就近医院救治。

申诉专员公署

二〇一三年一月



## 调查报告摘要

### 有关社会福利署不合理地计算综援受助人的入息之投诉

#### 投诉内容

投诉人的父母是综合社会保障援助（「综援」）受助人，居于公屋单位。二〇一一年六月，投诉人出资替父母购入所租住的单位，让他们以业主身份继续居住。其后，社会福利署（「社署」）指购入单位的款项须视作投诉人父母的入息，他们因此不合资格领取同年七月份的综援，并须退还该月综援金。

2. 投诉人指摘社署的决定不合理，因为社署网页上的资料注明，如家庭中有年老或残疾的成员，自住物业的价值在综援的资产审查中可获全数豁免计算。投诉人的父亲已年届 65 岁，而母亲则合资格领取伤残津贴，故两人均符合豁免条件。另外，在购入单位前，投诉人曾多次致电社署查询，获职员确认，即使其父母由公屋租户转为业主，亦不会影响日后领取的综援金。

#### 社署的回应

#### 综援计划下的入息及资产审查

3. 根据社署就综援计划发出的指引，申请综援人士必须通过资产及入息审查。就综援受助人拥有住宅物业情况的规定包括：

- (1) 在资产审查方面，若家庭中有年老、残疾或经医生证明为健康欠佳的成员，其自住住宅物业的价值可获全数豁免计算。
- (2) 在入息审查方面，如受助人获金钱援助（包括亲友的援助），用作购买物业或其他资产，该些款项会计算为受助人的「可评估收入」，而收到款项后下一个月的综援金会因此相应调整。

4. 社署强调，上述两项规定是基于不同的理念及原则。就资格审查方面（规定(1)），豁免审查是为了体恤老弱伤残的综援受助人，让他们能够继续在原有的物业及熟悉的地区安居，享有已建立的邻里关系。就入息审查方面（规定(2)），综援的原意是为有经济困难的人士提供最后的安全网，受助人应先运用本身的经济资源，包括亲友的资助，以应付基本生活需要，而购置物业并非基本生活需要。

### **投诉人父母的个案**

5. 二〇一一年七月，社署从房屋署得悉投诉人的父母已于六月由租户变成业主。基于规定(2)，购买单位的款项须视作他们的入息，故他们须向社署退还七月份已领取的综援金。然而，基于规定(1)，该单位的价值可获全数豁免计算，无须纳入资产审查中，故此，自同年八月起，他们可继续每月领取全数综援金。

### **本署的评论**

6. 本署曾浏览社署的网页，确定有关入息及资产审查的规定均载于该署的指引内。至于该署职员如何回复投诉人的查询，碍于缺乏电话录音，本署无法确定双方对话的内容。

7. 社署执行既有的规定(2)向投诉人的父母追回多发的综援金，纯粹就程序而言，不能视作有错。

8. 然而，规定(1)及(2)在本质上有矛盾之处。规定(1)的理念是恩恤老弱伤残的人士，让他们可拥有安居之所，做法应获肯定。该些老弱伤残人士获得亲友馈赠自住居所后，其可动用的入息其实并无增加。社署若毫无弹性地执行规定(2)，要求该些老弱伤残人士退回一个月的综援金，则该署原为恩恤之举便会对他们整个月的生活造成重大影响，甚或会出现「有钱做业主，但无钱开饭」之畸形现象。

9. 因此，申诉专员促请社署，就上述问题作出检讨。

申诉专员公署

二〇一三年一月

## 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<sup>(註一)</sup>，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<sup>(註二)</sup>。

### **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、出租公地或向村民提供车位等），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