

# 民政事务总署、运输署及地政总署 对某露天公共运输交汇处内违例停泊单车问题的处理 调查报告

2021年12月，投诉人向本署投诉民政事务总署（「民政总署」）、运输署及地政总署。

## 投诉内容

2. 投诉人称，2021年9月初，他经1823投诉某露天公共运输交汇处（「事涉地点」）一带有违例停泊单车，1823将投诉转介地政总署及民政总署辖下当区民政事务处（「民政处」）跟进。然而，情况一直未见改善。2021年12月，民政处经1823回复投诉人，表示尚待运输署及地政总署厘清事涉地点的管理权限，该处暂不拟采取进一步行动。

3. 投诉人不满**运输署及地政总署**迟迟未厘清处理上述单车问题的权责，**民政处**作为统筹部门则没有妥善履行其协调角色。

## 本署调查所得

4. 经初步查讯后，本署就本案展开全面调查。2022年8月30日及11月25日，本署先后将调查报告草拟本送交民政总署、运输署及地政总署置评及索取进一步资料。在考虑投诉人及事涉部门的意见及补充资料后，本署于2023年1月完成调查。

## 相关处理程序及机制

5. 各相关部门会按以下现行机制处理位于未批租政府土地及公共运输交汇处（「交汇处」）的违例停泊或被弃置单车（「违泊单车」）：

- (a) 就未批租政府土地上的违泊单车，分区民政处会统筹及协调各相关部门，包括分区地政处、食物环境

卫生署（「食环署」）及警务处，定期采取跨部门联合清理行动（「联合行动」）。相关部门会按照民政总署发出的《联合清理违泊单车行动指引》（「行动指引」）采取执法行动，由当区地政处根据《土地（杂项条文）条例》在违泊单车上张贴通知，并在期限届满后由食环署将之移走。

- (b) 在非未批租政府土地的违泊单车，一般由负责管理该土地上设施的部门跟进。就有盖交汇处的违泊单车，运输署会负责统筹相关部门采取联合行动，该署会引用《简易程序治罪条例》第 4A 条及第 32(1) 条采取执法行动，清理造成阻碍、不便或危害的违泊单车。
- (c) 为更有效处理短时间停留并对公众造成严重阻碍的违泊单车，各相关部门另外制订了加强清理违泊单车的机制，以处理位于七个指定新界区域<sup>1</sup>的单车违泊黑点。在此机制下，当区民政处会统筹运输署及警务处采取联合行动，由运输署引用《简易程序治罪条例》第 4A 条及第 32(1) 条清理对公众地方的行人或车辆造成严重阻碍、不便或危害的违泊单车。

## 主要事件经过

6. 2020 年 9 月，民政处应区议员要求，建议将事涉地点纳入订于同月进行的联合行动的地点之一。

7. 在联合行动当日，即 9 月 22 日，地政总署辖下当区地政处（「地政处」）人员到达事涉地点后，在现场确认有关单车位于交汇处，属运输署的管辖范围，因此不会对该些单车采取执法行动。

8. 同年 11 月 13 日，民政处统筹新一次联合行动，再次建议将事涉地点纳入行动地点清单，并电邮地政处征询意见。地政处于 12 月 23 日回复，表示由于正安排拍卖已充公的物品以

---

<sup>1</sup> 七个指定新界区域为北区、大埔、沙田、元朗、屯门、离岛及西贡（事涉地点不在其中）。

腾出存放位置，故建议延迟行动日期。

9. 2021年3月5日，地政处通知民政处下一次联合行动的目标地点清单，当中不包括事涉地点。该联合行动于3月期间分两次进行。

10. 5月13日，民政处统筹新一次联合行动，再次将事涉地点纳入行动地点清单之中，并要求地政处确定行动地点及日期。6月15日，地政处电邮通知民政处联合行动的日期及其选定的行动地点清单，当中不包括事涉地点。地政处并口头向民政处表示不会将事涉地点列作行动目标地点。

11. 民政处于6月18日将事涉地点的违泊单车投诉书面转介运输署跟进；并于6月21日电邮地政处，要求后者拣选其他行动目标地点。

12. 6月23日，地政处回复民政处已拣选的行动目标地点（不包括事涉地点），并表示已在目标地点的违泊单车上张贴告示。

13. 6月24日，食环署及地政处进行联合行动，并不包括事涉地点。

14. 7月12日，运输署回复民政处，指事涉地点属未批租或未拨用政府土地，应由地政处及食环署进行的联合行动跟进。

15. 7月21日，民政处统筹于8月3日进行新一次联合行动，并再次将事涉地点列作行动目标地点之一。地政处于8月2日确认行动的目标地点，其中不包括事涉地点。该联合行动于8月3日如期进行。

16. 8月9日及11日，民政处分别收到运输署及1823转介分别由另一名市民及投诉人提出有关事涉地点的违例停泊单车投诉。

17. 8月12日，民政处要求地政处确认事涉地点的管辖权及进行联合行动；翌日，民政处再透过1823将投诉人的投诉

转介给地政处及运输署，以确认有关土地管辖权。

18. 8月17日，运输署回复民政处，指事涉地点不在其管辖范围；民政处将运输署的上述回复转交1823，要求将个案转介地政处跟进。

19. 9月1日，投诉人再经1823投诉事涉地点的单车问题；1823将投诉转介地政处及民政处跟进。

20. 9月10日、19日、29日及10月20日，民政处多次致函催促地政处确认事涉地点是否属未批租或未拨用的政府土地，以及是否同意参与联合行动，并要求该处与运输署直接协商。

21. 10月22日，地政处回复民政处，事涉地点属交汇处，应由运输署负责管理。民政处将地政处的回复转寄运输署并要求跟进。运输署回复事涉地点并非有盖的交汇处，故不属其管辖范围。民政处遂再致函运输署及地政处，促请两部门直接协商。

22. 10月23日，运输署向地政处指出，事涉地点并非有盖的交汇处，故不属该署的管辖范围。

23. 12月1日，投诉人再就事涉地点的单车问题向1823投诉。1823促请民政处、地政处及运输署检视投诉及采取相应行动。三个部门分别回复：运输署重申事涉地点为非拨用的政府土地，不属其管理范围；地政处表示事涉地点位于交汇处范围，建议由民政处跟进；民政处则回复，由于地政处及运输署未就事涉地点的管辖权达成共识，民政处难以采取进一步行动，同时促请两部门考虑进行一次性执法行动。

24. 12月21日，1823促请民政处、地政处及运输署重新检视个案及采取相应行动，并于同月29日要求地政处及运输署尽快确立事涉地点的管理权责。运输署重申，事涉地点属未批租或未拨用政府土地；地政处则指运输署为交汇处的管理部门，事涉地点的单车问题应由该署处理，不过地政处同意协助及参与联合行动。

25. 2022年1月14日，地政处向民政处表示正就事涉个案征询总部的意见，在此情况下不会就事涉地点的单车采取行动。

26. 1月18日，民政处发电邮予地政处，寻求其同意进行联合行动。地政处同意于事涉地点进行一次性联合行动，但重申运输署是该交汇处的管理部门，有关单车问题应由该署处理。

27. 1月27日，地政处及食环署于事涉地点进行联合行动，移走40辆违例停泊单车。

### **运输署的回应**

28. 交汇处可分为有盖及露天两类：

- 属政府拥有的**有盖**交汇处一般会拨归政府产业署，由运输署统筹相关部门负责日常管理及维修。对于摆放在有盖交汇处内并造成阻碍的违泊单车，运输署会按照与各相关部门经商讨后同意的程序处理，包括由该署引用《简易程序治罪条例》第4A条及第32(1)条执法。
- 属于政府拥有的**露天**交汇处，一般设置于未批租或未拨用政府土地上。为有效管理交通，运输署会在这类交汇处启用前，刊宪将相关行车路划为禁区。然而，这类露天交汇处所在的土地类别没有改变，故其日常管理及清理违泊单车的程序与一般公用道路无异。

根据民政总署制定的「行动指引」（上文**第5(a)段**），对于在未批租政府土地上的违泊单车，当区民政处会协调及统筹联合行动处理。联合行动由当区地政处、警务处及食环署共同进行，并由当区地政处根据《土地（杂项条文）条例》执法。

29. 运输署指出，该署负责清理有盖交汇处内的违泊单车。由于事涉地点的土地类别为未批租或未拨用政府土地，因此清理该位置的违泊单车应按上述「行动指引」进行；而根据「行

动指引」的分工安排，未批租或未拨用政府土地上的违泊单车应由当区地政处清理。该署补充，一般露天交汇处的土地类别为未批租土地，日常的管理工作与一般公用道路无异，各相关部门按其职能分工，亦不会因设置或实施任何交通管制措施而改变土地类别，或使有关部门自动成为该土地的主管部门。

30. 该署亦表示，已按照既定指引处理事涉地点的单车问题，以及积极配合，包括向民政处及地政处提供资料和建议。根据记录，运输署于2021年6月首次收到民政处转介事涉地点的违泊单车投诉，当时才得悉地政总署对清理事涉地点的单车持不同看法。运输署收到转介后已即时跟进，并于同年7月回复民政处，指出事涉地点属未批租土地，应按「行动指引」处理。

31. 该署指其一直清楚事涉地点的土地类别及管理权限，以及各部门处理违泊单车的角色和权责。该署认为，案中的单车问题需较长时间处理，只是部门之间误会了事涉地点的土地类别而引致的单一事件，并不存在权责未厘清的情况。

### **地政总署的回应**

32. 地政总署认为，运输署作为交汇处的监督及政策部门，应负责其管理事宜，包括处理违泊单车，以确保交汇处的运作畅顺。因此，对于交汇处内对市民及交通构成阻碍的违泊单车，运输署应按照现时对在隧道及天桥等公众地方构成阻碍的违泊单车采取一致的处理方法，即引用《简易程序治罪条例》处理。

33. 此外，根据现行安排，运输署会在交汇处启用前刊宪，将交汇处的有关土地划为禁区，该署亦自动成为主管及使用部门，无须另行向地政总署申请拨地。经刊宪及在政府土地上的交汇处，一如其他不用拨地的政府设施（例如：露天休憩空间、车辆停泊处、行人天桥等），同样坐落未批租及未拨用政府土地，由相关部门各自负责管理及保养。

34. 地政总署指出，有盖交汇处及露天交汇处在法定地位、运作、管理及用途方面并无分别，其权责不应以建有上盖与否或因土地类别而有所分别，分析重点应放在交汇处的本质和功

能。

35. 就本案而言，事涉地点的交汇处由毗连土地的承租人根据拨地条款兴建，之后交还政府管理及保养维修，并由运输署及路政署分别负责管理及维修事宜。运输署作为交汇处的管理部门，理应负责处理事涉地点之交汇处的违泊单车，当中并无权责不清之处。

36. 不过，为顾及公众安全及应民政处的要求，地政处最终亦作出配合，参与了由民政处统筹并于 2022 年 1 月进行的联合行动，接管及移除事涉地点的违泊单车。

### **民政总署的回应**

37. 民政总署表示，就处理街道管理问题（包括违泊单车），该署及各区民政处主要担当协调地方行政的角色，包括转介市民投诉予执法部门、或在既有机制下统筹联合行动。遇有执法部门未能就管理及执法权责达成共识的情况，当区民政处会尽力斡旋及协调，以促进部门厘清权责问题及达成共识。

38. 就本案而言，民政处于 2020 年 9 月首次接获有关事涉地点有违泊单车的投诉，随即将其纳入联合行动的目标地点。在同月的联合行动期间，地政处人员当场表示不会于交汇处采取清理单车行动。鉴于地政处前线人员基于现场环境所提供的口头意见未必够全面，民政处当刻要求地政处，若不处理事涉地点的违泊单车，须尽快书面解释其理据。

39. 地政处其后一直没有明确回应不会处理事涉地点的违泊单车及解释原因。为解决有关的单车问题，民政处多次以电邮建议地政处将事涉地点纳入之后的联合行动中。民政总署解释，把事涉地点纳入目标行动清单是协调方法之一，性质与以书面或电邮方式跟进一样，旨在鼓励及敦促部门回应及正视问题，做法积极及合适。此外，为寻求出路，民政处于 2021 年 3 月至 5 月期间主动致电运输署询问，惟该署即时否认事涉地点属其权责范围。

40. 民政处及后在 2021 年 8 月接获投诉人的投诉，并继续与地政处确认事涉地点是否属未批租土地，以及再次敦促地政

处及运输署检视相关管理权责。民政处于 2021 年 10 月始从运输署及地政处得知双方争议的症结在于事涉地点应属地政总署管理的未批租政府土地，还是运输署管理的交汇处一部分。经民政处努力游说及协调后，地政处最终参与了 2022 年 1 月的联合行动，处理事涉地点的违泊单车。

41. 在地政总署及运输署厘清处理有关单车问题权责谁属的过程中，民政处一直与两个部门紧密联系及积极协调，亦多次劝喻和要求有关部门采取执管行动。由于事涉地点不属民政处的管辖范围，民政总署亦非有关执法机关，故民政处只能游说相关部门尽快解决相关权责问题，并在征得执法部门同意后统筹联合行动。

42. 民政总署认为，执法部门之间如有关权责争议，应自行磋商理顺，并在有需要时将问题提交决策局或寻求政府更高层介入。

43. 民政总署承诺继续留意相关执法部门就违泊单车的执法情况，适时统筹联合行动，并尽力协助执法部门就行动模式达成共识。

## **本署的评论**

### 对运输署及地政总署的投诉

44. 事涉地点既是交汇处，亦位于未批租及未拨用的政府土地上，对于应由哪个部门处理违泊单车问题，运输署及地政总署抱持不同看法：运输署以事涉地点坐落未批租政府土地为由，认为应由地政处负责；地政总署则指事涉地点为交汇处，应由交汇处的管理部门（即运输署）负责。

45. 从主要事件经过可见，地政处最早于 2020 年 9 月提出事涉地点属由运输署管理的交汇处及表示不会就事涉地点的违泊单车执法（上文第 7 段），运输署则于 2021 年 6 月透过民政处知悉上述权责分歧（上文第 11 及 30 段）。惟其后历时逾年多，清理有关单车责任谁属一事依然悬而未决，可谓极不理想。本署亦关注，有关情况会否令市民产生政府部门怠政的印象。



46. 虽然本署介入个案后，地政处于 2022 年 1 月进行一次性的联合行动（上文第 27 段），暂时处理了事涉地点的单车问题，然而，往后应由哪个部门清理有关单车，仍属急切需要解决的问题。

47. 本署认为，部门之间若未能就职责分工达成共识，首先应处理相关问题，尽快将对市民的影响减至最低，另一边厢则应积极寻求可行的方法以彻底解决有关分歧，例如可共同订立双方接受的工作方案，以及 / 或召开跨部门管理层会议以直接磋商等。若仍然无法达成共识，便应将问题提升至政府更高层次处理，例如交由相关的局长或司长决定。

48. 然而，面对就本案涉及的责任和分工问题，尽管民政处及 1823 已多次促请地政处及运输署协商，双方却一直停留在书信往来及各自重复立场的层面，并未尝试寻求其他方法或途径解决，容易招人质疑其解决问题的诚意和决心，情况令人失望。

#### 对民政总署的投诉

49. 民政处作为处理区内违泊单车的统筹部门，虽然有对事涉地点的单车问题作出跟进，但其行动的积极性及成效实有商榷余地。

50. 首先，地政处最先于 2020 年 9 月的联合行动期间就清理事涉地点的单车责任口头提出异议。地政处的意见涉及部门权责分工，属原则性的问题，理应尽快厘清。但从相关记录中，本署看不到民政处有在上述行动完结后尽快与地政处跟进。虽然民政总署指，民政处职员即场有口头要求地政处书面提出不处理有关单车的理据（上文第 38 段），惟该署没有备存相关记录，本署现已无从查证是否属实；即使属实，仅提出口头要求，亦有欠稳妥。本署认为，就此等重要原则性事宜，宜以书面寻求正式回应，既可便利日后跟进，亦可避免事后争拗。

51. 虽然民政总署指出，地政处在上述 2020 年 9 月的联合行动后没有再就会否清理事涉地点的违泊单车表明立场（上文第 39 段）。然而，本署留意到民政处迟迟未有催促地政处回

应，亦没有查询运输署的看法。直至多个月后，民政处才于2021年6月将事涉地点的单车问题转介运输署，以及于同年8月要求地政处及运输署确认事涉地点的管辖权（上文**第11及17段**）。民政处若有及时察觉两个部门对相关权责的分歧并及早开展协调工作，应能大为缩短解决问题所需的时间。

52. 此外，在上述期间，民政处三度尝试将事涉地点纳入2021年3月、6月及8月的联合行动的目标地点（上文**第8、10及15段**）。据民政总署解释，上述做法是协调方法之一，旨在敦促地政处回应及正视问题（上文**第39段**）。本署不否定民政处的美好意愿，但事实上当时清理单车的责任尚未厘清，该处期望以此间接方式促使地政处改变立场，倒不如明确提出有关权责问题，要求地政处正式回应，相信会更为直接有效。再者，民政处只是按惯常做法，在每次行动前将多个建议的目标地点（包括事涉地点）电邮给地政处确认，地政处未必知道民政处希望其回应事涉地点的权责问题。事实上，地政处在上述三次联合行动中均拒绝对事涉地点的违泊单车执法，可见民政处再三单方面将事涉地点纳入联合行动的目标地点，意图推动部门解决分歧，乃缘木求鱼。

53. 投诉人于2021年8月提出投诉后，民政处有联同1823多番促请地政处及运输署厘清处理事涉地点违泊单车的责任。惟如上文**第48段**所述，地政处及运输署在过程中对执法责任及分工各持己见，一直无法达成共识，讨论仅停留在以书信重复各自看法的层面，加上事情自2020年9月起磨蹭多时，本署认为，民政处作为相关问题的统筹部门，当时应因应上述情况，及早采取更果断及有效的行动，例如协调召开跨部门高层会议，以促请两部门透过面对面磋商解决问题。

## 总结

54. 综合上文**第44至53段**，申诉专员认为，运输署及地政总署在处理事涉地点的单车问题上均有不足之处，故**投诉成立**；民政总署在协调上述两个部门解决权责分歧时，虽有付出，惟其行动不够积极、果断，因此**投诉部分成立**。

## 建议

55. 就这宗投诉，本署建议地政总署及运输署尽快召开高层次会议进行磋商，若仍未能就处理露天公共运输交汇处的违泊单车的分工问题达成共识，便应将问题提交相关司/局处理。

## 结语

56. 本署欣悉，运输署及地政总署已接纳并落实上述建议。资料显示，民政总署、运输署及地政总署已举行跨部门高层会议商讨有关事宜；其后，地方行政督导委员会在会议中进一步跟进，并就处理位于未批租政府土地上的露天交汇处的违泊单车，达成分工安排的共识<sup>2</sup>。

57. 按照以上分工安排及在民政处的协调下，地政处及食环署于2022年底在事涉地点进行联合行动，移走了37辆违泊单车。

## 申诉专员公署

2023年1月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman\\_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)

<sup>2</sup> 根据有关分工安排，由当区民政处、运输署及警务处组成的跨部门专责小组会先到有关地点视察，若发现违泊单车：

- (a) 对公众造成严重阻碍、不便或危害，即符合援引《简易程序治罪条例》第4A条和第32(1)条执法的条件，当区民政处便会联合运输署及警务处，根据上述条例的权力进行联合行动。
- (b) 属上述以外的情况，当区民政处会统筹及协调地政总署及食环署进行联合行动，由地政总署根据《土地（杂项条文）条例》采取执管行动。