

民政事務總署、運輸署及地政總署 對某露天公共運輸交匯處內違例停泊單車問題的處理 調查報告

2021年12月，投訴人向本署投訴民政事務總署（「民政總署」）、運輸署及地政總署。

投訴內容

2. 投訴人稱，2021年9月初，他經1823投訴某露天公共運輸交匯處（「事涉地點」）一帶有違例停泊單車，1823將投訴轉介地政總署及民政總署轄下當區民政事務處（「民政處」）跟進。然而，情況一直未見改善。2021年12月，民政處經1823回覆投訴人，表示尚待運輸署及地政總署釐清事涉地點的管理權限，該處暫不擬採取進一步行動。

3. 投訴人不滿**運輸署及地政總署**遲遲未釐清處理上述單車問題的權責，**民政處**作為統籌部門則沒有妥善履行其協調角色。

本署調查所得

4. 經初步查訊後，本署就本案展開全面調查。2022年8月30日及11月25日，本署先後將調查報告草擬本送交民政總署、運輸署及地政總署置評及索取進一步資料。在考慮投訴人及事涉部門的意見及補充資料後，本署於2023年1月完成調查。

相關處理程序及機制

5. 各相關部門會按以下現行機制處理位於未批租政府土地及公共運輸交匯處（「交匯處」）的違例停泊或被棄置單車（「違泊單車」）：

- (a) 就未批租政府土地上的違泊單車，分區民政處會統籌及協調各相關部門，包括分區地政處、食物環境

衛生署（「食環署」）及警務處，定期採取跨部門聯合清理行動（「聯合行動」）。相關部門會按照民政總署發出的《聯合清理違泊單車行動指引》（「行動指引」）採取執法行動，由當區地政處根據《土地（雜項條文）條例》在違泊單車上張貼通知，並在期限屆滿後由食環署將之移走。

- (b) 在非未批租政府土地的違泊單車，一般由負責管理該土地上設施的部門跟進。就有蓋交匯處的違泊單車，運輸署會負責統籌相關部門採取聯合行動，該署會引用《簡易程序治罪條例》第 4A 條及第 32(1) 條採取執法行動，清理造成阻礙、不便或危害的違泊單車。
- (c) 為更有效處理短時間停留並對公眾造成嚴重阻礙的違泊單車，各相關部門另外制訂了加強清理違泊單車的機制，以處理位於七個指定新界區域¹的單車違泊黑點。在此機制下，當區民政處會統籌運輸署及警務處採取聯合行動，由運輸署引用《簡易程序治罪條例》第 4A 條及第 32(1) 條清理對公眾地方的行人或車輛造成嚴重阻礙、不便或危害的違泊單車。

主要事件經過

6. **2020 年 9 月**，民政處應區議員要求，建議將事涉地點納入訂於同月進行的聯合行動的行動地點之一。

7. 在聯合行動當日，即 9 月 22 日，地政總署轄下當區地政處（「地政處」）人員到達事涉地點後，在現場確認有關單車位於交匯處，屬運輸署的管轄範圍，因此不會對該些單車採取執法行動。

8. 同年 11 月 13 日，民政處統籌新一次聯合行動，再次建議將事涉地點納入行動地點清單，並電郵地政處徵詢意見。地政處於 12 月 23 日回覆，表示由於正安排拍賣已充公的物品以

¹ 七個指定新界區域為北區、大埔、沙田、元朗、屯門、離島及西貢（事涉地點不在其中）。

騰出存放位置，故建議延遲行動日期。

9. **2021年3月5日**，地政處通知民政處下一次聯合行動的目標地點清單，當中不包括事涉地點。該聯合行動於3月期間分兩次進行。

10. 5月13日，民政處統籌新一次聯合行動，再次將事涉地點納入行動地點清單之中，並要求地政處確定行動地點及日期。6月15日，地政處電郵通知民政處聯合行動的日期及其選定的行動地點清單，當中不包括事涉地點。地政處並口頭向民政處表示不會將事涉地點列作行動目標地點。

11. 民政處於6月18日將事涉地點的違泊單車投訴書面轉介運輸署跟進；並於6月21日電郵地政處，要求後者揀選其他行動目標地點。

12. 6月23日，地政處回覆民政處已揀選的行動目標地點（不包括事涉地點），並表示已在目標地點的違泊單車上張貼告示。

13. 6月24日，食環署及地政處進行聯合行動，並不包括事涉地點。

14. 7月12日，運輸署回覆民政處，指事涉地點屬未批租或未撥用政府土地，應由地政處及食環署進行的聯合行動跟進。

15. 7月21日，民政處統籌於8月3日進行新一次聯合行動，並再次將事涉地點列作行動目標地點之一。地政處於8月2日確認行動的目標地點，其中不包括事涉地點。該聯合行動於8月3日如期進行。

16. 8月9日及11日，民政處分別收到運輸署及1823轉介分別由另一名市民及投訴人提出有關事涉地點的違例停泊單車投訴。

17. 8月12日，民政處要求地政處確認事涉地點的管轄權及進行聯合行動；翌日，民政處再透過1823將投訴人的投訴

轉介給地政處及運輸署，以確認有關土地管轄權。

18. 8月17日，運輸署回覆民政處，指事涉地點不在其管轄範圍；民政處將運輸署的上述回覆轉交 1823，要求將個案轉介地政處跟進。

19. 9月1日，投訴人再經 1823 投訴事涉地點的單車問題；1823 將投訴轉介地政處及民政處跟進。

20. 9月10日、19日、29日及10月20日，民政處多次致函催促地政處確認事涉地點是否屬未批租或未撥用的政府土地，以及是否同意參與聯合行動，並要求該處與運輸署直接協商。

21. 10月22日，地政處回覆民政處，事涉地點屬交匯處，應由運輸署負責管理。民政處將地政處的回覆轉寄運輸署並要求跟進。運輸署回覆事涉地點並非有蓋的交匯處，故不屬其管轄範圍。民政處遂再致函運輸署及地政處，促請兩部門直接協商。

22. 10月23日，運輸署向地政處指出，事涉地點並非有蓋的交匯處，故不屬該署的管轄範圍。

23. 12月1日，投訴人再就事涉地點的單車問題向 1823 投訴。1823 促請民政處、地政處及運輸署檢視投訴及採取相應行動。三個部門分別回覆：運輸署重申事涉地點為非撥用的政府土地，不屬其管理範圍；地政處表示事涉地點位於交匯處範圍，建議由民政處跟進；民政處則回覆，由於地政處及運輸署未就事涉地點的管轄權達成共識，民政處難以採取進一步行動，同時促請兩部門考慮進行一次性執法行動。

24. 12月21日，1823 促請民政處、地政處及運輸署重新檢視個案及採取相應行動，並於同月 29 日要求地政處及運輸署盡快確立事涉地點的管理權責。運輸署重申，事涉地點屬未批租或未撥用政府土地；地政處則指運輸署為交匯處的管理部門，事涉地點的單車問題應由該署處理，不過地政處同意協助及參與聯合行動。

25. 2022年1月14日，地政處向民政處表示正就事涉個案徵詢總部的意見，在此情況下不會就事涉地點的單車採取行動。

26. 1月18日，民政處發電郵予地政處，尋求其同意進行聯合行動。地政處同意於事涉地點進行一次性聯合行動，但重申運輸署是該交匯處的管理部門，有關單車問題應由該署處理。

27. 1月27日，地政處及食環署於事涉地點進行聯合行動，移走40輛違例停泊單車。

運輸署的回應

28. 交匯處可分為有蓋及露天兩類：

- 屬政府擁有的**有蓋**交匯處一般會撥歸政府產業署，由運輸署統籌相關部門負責日常管理及維修。對於擺放在有蓋交匯處內並造成阻礙的違泊單車，運輸署會按照與各相關部門經商討後同意的程序處理，包括由該署引用《簡易程序治罪條例》第4A條及第32(1)條執法。
- 屬於政府擁有的**露天**交匯處，一般設置於未批租或未撥用政府土地上。為有效管理交通，運輸署會在這類交匯處啟用前，刊憲將相關行車路劃為禁區。然而，這類露天交匯處所在的土地類別沒有改變，故其日常管理及清理違泊單車的程序與一般公用道路無異。

根據民政總署制定的「行動指引」（上文**第5(a)段**），對於在未批租政府土地上的違泊單車，當區民政處會協調及統籌聯合行動處理。聯合行動由當區地政處、警務處及食環署共同進行，並由當區地政處根據《土地（雜項條文）條例》執法。

29. 運輸署指出，該署負責清理有蓋交匯處內的違泊單車。由於事涉地點的土地類別為未批租或未撥用政府土地，因此清理該位置的違泊單車應按上述「行動指引」進行；而根據「行

動指引」的分工安排，未批租或未撥用政府土地上的違泊單車應由當區地政處清理。該署補充，一般露天交匯處的土地類別為未批租土地，日常的管理工作與一般公用道路無異，各相關部門按其職能分工，亦不會因設置或實施任何交通管制措施而改變土地類別，或使有關部門自動成為該土地的主管部門。

30. 該署亦表示，已按照既定指引處理事涉地點的單車問題，以及積極配合，包括向民政處及地政處提供資料和建議。根據記錄，運輸署於 2021 年 6 月首次收到民政處轉介事涉地點的違泊單車投訴，當時才得悉地政總署對清理事涉地點的單車持不同看法。運輸署收到轉介後已即時跟進，並於同年 7 月回覆民政處，指出事涉地點屬未批租土地，應按「行動指引」處理。

31. 該署指其一直清楚事涉地點的土地類別及管理權限，以及各部門處理違泊單車的角色和權責。該署認為，案中的單車問題需較長時間處理，只是部門之間誤會了事涉地點的土地類別而引致的單一事件，並不存在權責未釐清的情況。

地政總署的回應

32. 地政總署認為，運輸署作為交匯處的監督及政策部門，應負責其管理事宜，包括處理違泊單車，以確保交匯處的運作暢順。因此，對於交匯處內對市民及交通構成阻礙的違泊單車，運輸署應按照現時對在隧道及天橋等公眾地方構成阻礙的違泊單車採取一致的處理方法，即引用《簡易程序治罪條例》處理。

33. 此外，根據現行安排，運輸署會在交匯處啟用前刊憲，將交匯處的有關土地劃為禁區，該署亦自動成為主管及使用部門，無須另行向地政總署申請撥地。經刊憲及在政府土地上的交匯處，一如其他不用撥地的政府設施（例如：露天休憩空間、車輛停泊處、行人天橋等），同樣坐落未批租及未撥用政府土地，由相關部門各自負責管理及保養。

34. 地政總署指出，有蓋交匯處及露天交匯處在法定地位、運作、管理及用途方面並無分別，其權責不應以建有上蓋與否或因土地類別而有所分別，分析重點應放在交匯處的本質和功

能。

35. 就本案而言，事涉地點的交匯處由毗連土地的承租人根據撥地條款興建，之後交還政府管理及保養維修，並由運輸署及路政署分別負責管理及維修事宜。運輸署作為交匯處的管理部門，理應負責處理事涉地點之交匯處的違泊單車，當中並無權責不清之處。

36. 不過，為顧及公眾安全及應民政處的要求，地政處最終亦作出配合，參與了由民政處統籌並於 2022 年 1 月進行的聯合行動，接管及移除事涉地點的違泊單車。

民政總署的回應

37. 民政總署表示，就處理街道管理問題（包括違泊單車），該署及各區民政處主要擔當協調地方行政的角色，包括轉介市民投訴予執法部門、或在既有機制下統籌聯合行動。遇有執法部門未能就管理及執法權責達成共識的情況，當區民政處會盡力斡旋及協調，以促進部門釐清權責問題及達成共識。

38. 就本案而言，民政處於 2020 年 9 月首次接獲有關事涉地點有違泊單車的投訴，隨即將其納入聯合行動的目標地點。在同月的聯合行動期間，地政處人員當場表示不會於交匯處採取清理單車行動。鑑於地政處前線人員基於現場環境所提供的口頭意見未必夠全面，民政處當刻要求地政處，若不處理事涉地點的違泊單車，須盡快書面解釋其理據。

39. 地政處其後一直沒有明確回應不會處理事涉地點的違泊單車及解釋原因。為解決有關的單車問題，民政處多次以電郵建議地政處將事涉地點納入之後的聯合行動中。民政總署解釋，把事涉地點納入目標行動清單是協調方法之一，性質與以書面或電郵方式跟進一樣，旨在鼓勵及敦促部門回應及正視問題，做法積極及合適。此外，為尋找出路，民政處於 2021 年 3 月至 5 月期間主動致電運輸署詢問，惟該署即時否認事涉地點屬其權責範圍。

40. 民政處及後在 2021 年 8 月接獲投訴人的投訴，並繼續與地政處確認事涉地點是否屬未批租土地，以及再次敦促地政

處及運輸署檢視相關管理權責。民政處於 2021 年 10 月始從運輸署及地政處得知雙方爭議的癥結在於事涉地點應屬地政總署管理的未批租政府土地，還是運輸署管理的交匯處一部分。經民政處努力游說及協調後，地政處最終參與了 2022 年 1 月的聯合行動，處理事涉地點的違泊單車。

41. 在地政總署及運輸署釐清處理有關單車問題權責誰屬的過程中，民政處一直與兩個部門緊密聯繫及積極協調，亦多次勸喻和要求有關部門採取執管行動。由於事涉地點不屬民政處的管轄範圍，民政總署亦非有關執法機關，故民政處只能游說相關部門盡快解決相關權責問題，並在徵得執法部門同意後統籌聯合行動。

42. 民政總署認為，執法部門之間如有權責爭議，應自行磋商理順，並在有需要時將問題提交決策局或尋求政府更高層介入。

43. 民政總署承諾繼續留意相關執法部門就違泊單車的執法情況，適時統籌聯合行動，並盡力協助執法部門就行動模式達成共識。

本署的評論

對運輸署及地政總署的投訴

44. 事涉地點既是交匯處，亦位於未批租及未撥用的政府土地上，對於應由哪個部門處理違泊單車問題，運輸署及地政總署抱持不同看法：運輸署以事涉地點坐落未批租政府土地為由，認為應由地政處負責；地政總署則指事涉地點為交匯處，應由交匯處的管理部門（即運輸署）負責。

45. 從主要事件經過可見，地政處最早於 2020 年 9 月提出事涉地點屬由運輸署管理的交匯處及表示不會就事涉地點的違泊單車執法（上文**第 7 段**），運輸署則於 2021 年 6 月透過民政處知悉上述權責分歧（上文**第 11 及 30 段**）。惟其後歷時逾年多，清理有關單車責任誰屬一事依然懸而未決，可謂極不理想。本署亦關注，有關情況會否令市民產生政府部門怠政的印象。

46. 雖然本署介入個案後，地政處於 2022 年 1 月進行一次性的聯合行動（上文**第 27 段**），暫時處理了事涉地點的單車問題，然而，往後應由哪個部門清理有關單車，仍屬急切需要解決的問題。

47. 本署認為，部門之間若未能就職責分工達成共識，首先應處理相關問題，盡快將對市民的影響減至最低，另一邊廂則應積極尋求可行的方法以徹底解決有關分歧，例如可共同訂立雙方接受的工作方案，以及／或召開跨部門管理層會議以直接磋商等。若仍然無法達成共識，便應將問題提升至政府更高層次處理，例如交由相關的局長或司長決定。

48. 然而，面對就本案涉及的責任和分工問題，儘管民政處及 1823 已多次促請地政處及運輸署協商，雙方卻一直停留在書信往來及各自重覆立場的層面，並未嘗試尋求其他方法或途徑解決，容易招人質疑其解決問題的誠意和決心，情況令人失望。

對民政總署的投訴

49. 民政處作為處理區內違泊單車的統籌部門，雖然有對事涉地點的單車問題作出跟進，但其行動的積極性及成效實有商榷餘地。

50. 首先，地政處最先於 2020 年 9 月的聯合行動期間就清理事涉地點的單車責任口頭提出異議。地政處的意見涉及部門權責分工，屬原則性的問題，理應盡快釐清。但從相關記錄中，本署看不到民政處有在上述行動完結後盡快與地政處跟進。雖然民政總署指，民政處職員即場有口頭要求地政處書面提出不處理有關單車的理據（上文**第 38 段**），惟該署沒有備存相關記錄，本署現已無從查證是否屬實；即使屬實，僅提出口頭要求亦有欠穩妥。本署認為，就此等重要原則性事宜，宜以書面尋求正式回應，既可便利日後跟進，亦可避免事後爭拗。

51. 雖然民政總署指出，地政處在上述 2020 年 9 月的聯合行動後沒有再就會否清理事涉地點的違泊單車表明立場（上文**第 39 段**）。然而，本署留意到民政處遲遲未有催促地政處回

應，亦沒有查詢運輸署的看法。直至多個月後，民政處才於 2021 年 6 月將事涉地點的單車問題轉介運輸署，以及於同年 8 月要求地政處及運輸署確認事涉地點的管轄權（上文**第 11 及 17 段**）。民政處若有及時察覺兩個部門對相關權責的分歧並及早開展協調工作，應能大為縮短解決問題所需的時間。

52. 此外，在上述期間，民政處三度嘗試將事涉地點納入 2021 年 3 月、6 月及 8 月的聯合行動的目標地點（上文**第 8、10 及 15 段**）。據民政總署解釋，上述做法是協調方法之一，旨在敦促地政處回應及正視問題（上文**第 39 段**）。本署不否定民政處的良好意願，但事實上當時清理單車的責任尚未釐清，該處期望以此間接方式促使地政處改變立場，倒不如明確提出有關權責問題，要求地政處正式回應，相信會更為直接有效。再者，民政處只是按慣常做法，在每次行動前將多個建議的目標地點（包括事涉地點）電郵給地政處確認，地政處未必知道民政處希望其回應事涉地點的權責問題。事實上，地政處在上述三次聯合行動中均拒絕對事涉地點的違泊單車執法，可見民政處再三單方面將事涉地點納入聯合行動的目標地點，意圖推動部門解決分歧，乃緣木求魚。

53. 投訴人於 2021 年 8 月提出投訴後，民政處有聯同 1823 多番促請地政處及運輸署釐清處理事涉地點違泊單車的責任。惟如上文**第 48 段**所述，地政處及運輸署在過程中對執法責任及分工各持己見，一直無法達成共識，討論僅停留在以書信重覆各自看法的層面，加上事情自 2020 年 9 月起磨蹭多時，本署認為，民政處作為相關問題的統籌部門，當時應因應上述情況，及早採取更果斷及有效的行動，例如協調召開跨部門高層會議，以促請兩部門透過面對面磋商解決問題。

總結

54. 綜合上文**第 44 至 53 段**，申訴專員認為，運輸署及地政總署在處理事涉地點的單車問題上均有不足之處，故**投訴成立**；民政總署在協調上述兩個部門解決權責分歧時，雖有付出，惟其行動不夠積極、果斷，因此**投訴部分成立**。

建議

55. 就這宗投訴，本署建議地政總署及運輸署盡快召開高層次會議進行磋商，若仍未能就處理露天公共運輸交匯處的違泊單車的分工問題達成共識，便應將問題提交相關司／局處理。

結語

56. 本署欣悉，運輸署及地政總署已接納並落實上述建議。資料顯示，民政總署、運輸署及地政總署已舉行跨部門高層會議商討有關事宜；其後，地方行政督導委員會在會議中進一步跟進，並就處理位於未批租政府土地上的露天交匯處的違泊單車，達成分工安排的共識²。

57. 按照以上分工安排及在民政處的協調下，地政處及食環署於2022年底在事涉地點進行聯合行動，移走了37輛違泊單車。

申訴專員公署

2023年1月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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

² 根據有關分工安排，由當區民政處、運輸署及警務處組成的跨部門專責小組會先到有關地點視察，若發現違泊單車：

- (a) 對公眾造成嚴重阻礙、不便或危害，即符合援引《簡易程序治罪條例》第4A條和第32(1)條執法的條件，當區民政處便會聯同運輸署及警務處，根據上述條例的權力進行聯合行動。
- (b) 屬上述以外的情況，當區民政處會統籌及協調地政總署及食環署進行聯合行動，由地政總署根據《土地（雜項條文）條例》採取執管行動。