

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〕

主動調查報告摘要

救護車載送傷病者往「屬區醫院」

申訴專員就救護車載送傷病者往「屬區醫院」的服務，完成了主動調查。

本署留意到，在港島、九龍及新界，都有「屬區醫院」（傷病者身處「醫院屬區」的指定醫院或診所）不是最就近醫院的實例。其中，有往屬區醫院的行車時間比往最就近醫院多達 10 分鐘。



消防處與醫院管理局（「醫管局」）在制定現行把傷病者載送往屬區醫院的計劃時，以醫院的規模、設備，以及接收病人能力為主要的考慮因素。然而，醫學專家及本地醫學專業團體均不約而同地表示，**情況危殆傷病者**須盡快送往最就近醫院接受診治，否則可導致嚴重後果。

申訴專員建議，在現有制度基本不變下，當局應制定特別安排：把**情況危殆傷病者**識別並送往按時間計算的最就近醫院。

調查報告摘要載於**附件一**。

**調查報告摘要**  
**有關社會福利署不合理地計算**  
**綜援受助人的入息之投訴**

申訴專員完成調查一宗關於社會福利署（「社署」）不合理地計算綜合社會保障援助（「綜援」）受助人的入息之投訴。

本署的調查發現，就綜援計劃下的入息及資產審查，社署有以下兩項規定：



- (1) 對於老弱傷殘的受助人，其自住房屋的價值可獲全數豁免計算為資產。
- (2) 另一方面，若受助人獲親友的金錢援助，用作購買物業或其他資產，該些款項會計算為受助人的入息。收到款項後下一個月的綜援金會因此相應調整。

本署認為，上述兩項規定在本質上有矛盾之處。社署若毫無彈性地執行規定，可能會對受助人的生活造成重大影響，甚或會出現「有錢做業主，但無錢開飯」之畸形現象。因此，申訴專員促請社署，就上述問題作出檢討。

調查報告摘要載於**附件二**。

**調查報告摘要**  
**有關三個政府部門**  
**沒有妥善處理非法佔用政府土地的投訴**

申訴專員最近完成調查一宗對運輸署、地政總署及民政事務總署沒有妥善處理公地被非法佔用（包括車輛違例停泊、小販擺賣、種植花圃、豎立曬衣架、樁柱等）的投訴。

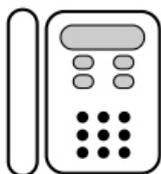


本署的調查發現，有關部門任由公地被非法佔用超過30年，去年還施工改善該地的汽車出入口，變相支持違例泊車的行爲，情況令政府尷尬。而各部門只狹隘地從各自的工作考慮出發，沒有切實尋求解決整體問題的方案。

本署認爲，各部門應就事涉公地的暫時及長遠用途，積極與其他相關部門聯絡及商討，以解決該地被非法佔用的問題。

調查報告摘要載於**附件三**。

**查詢**



如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@ombudsman.hk）。

香港申訴專員公署

二〇一三年一月十日

## 主動調查報告摘要

### 救護車載送傷病者往「屬區醫院」

#### 背景

載送傷病者往醫院急症室的服務，由消防處負責提供。

2. 消防處與醫院管理局（「醫管局」）協議，把全港劃分為 20 個區域（下稱「醫院屬區」）。消防處的救護車須把傷病者送往其身處醫院屬區的指定醫院或診所（以下統稱「屬區醫院」）。

3. 然而，屬區醫院有可能不是最接近傷病者所在地的醫院。有意見認為，若硬性將「情況危殆傷病者」（例如：心臟停止跳動及嚴重呼吸困難傷病者）送往屬區醫院，時間差距上所造成的延誤可能會導致嚴重後果。

4. 此項主動調查，旨在審研現行載送情況危殆傷病者往屬區醫院的安排，是否存在不足之處及改善空間。

#### 調查所得

##### **載送往屬區醫院的理念**

5. 消防處及醫管局表示，現行載送傷病者往屬區醫院的安排，是以傷病者的「最大利益」為依歸。傷病者的最大利益，是指傷病者能獲得「病人全面護理」，包括適當的院前急救，以及在最短時間內把傷病者送到最就近的合適醫院接受治療。在制定現行醫院屬區分界以及載送傷病者往屬區醫院計劃時，醫院的規模、設備，以及接收病人能力，都是主要的考慮因素，而行車距離、行車時間及區內交通情況，並非現行計劃的唯一或最主要的考慮要素。

6. 故此，不論傷病者是否屬情況危殆，救護車都會把他們送往屬區醫院，除非遇到特殊情況，例如：

大型事故	— 分流往不同醫院
嚴重創傷者	— 送往具有所需設備及能力的醫院
改道或交通擠塞	— 送往其他醫院

### **屬區醫院不是最就近醫院實例**

7. 本署曾研究消防處於過去三年所接獲共 22 宗的投訴，以及該處與醫管局的往來文件。本署留意到，在港島、九龍及新界，都有屬區醫院不是最就近醫院的實例（詳見調查報告**第三章**）。其中，有往屬區醫院的行車時間比往最就近醫院多達 10 分鐘。消防處曾建議修改醫院屬區的分界，但最終該處與醫管局還是以醫護資源及各醫院負荷能力等理由，同意維持既有分界不變。

### **專家意見**

8. 本署曾諮詢本署醫學顧問、本地醫學專業團體、本地執業醫生及本地病人組織。他們認為，情況危殆傷病者（包括嚴重心臟病發者及出現嚴重過敏反應者）須盡快送往最就近醫院接受診治，以免失救。

### **醫管局及消防處的回應**

9. **醫管局**表示，對心臟停止跳動的傷病者來說，最重要的是在心臟停頓後首五分鐘能夠獲得心肺復蘇治療；若屬區醫院不是最就近醫院，將心臟停止跳動的傷病者送往最就近醫院，原則上是可行的。但醫管局仍認為，整體而言，現行制度確保傷病者獲得病人全面護理，符合傷病者的最大利益。

10. **消防處**則稱，若容許救護員自行判斷傷病者是否屬情況危殆，不同救護員難免會作出不同的判斷，令市民無所適從，從而招致投訴，甚至影響緊急召喚服務的質素。再者，以現時前線救護員的醫療技術水平，以及救護車的設備，該處未能確保在不同工作環境下，能快速及準確地分辨傷病者是否屬於情況危殆。

## 本署的評論

### *現行制度對情況危殆傷病者的照顧未夠適切*

11. 現行制度是以各所醫院的設備、規模，以及接收病人能力為醫院屬區劃分基礎。在此制度下，救護員只須按照簡單的預設指示執行職務，而無須就傷病者的情況多作判斷。

12. 然而，現行制度有可能造成數分鐘的延誤。對**一般傷病者**來說，數分鐘延誤可能影響不大，但對**情況危殆傷病者**而言，這樣的延誤足以對他們造成重大影響。

13. 本署明白，當局無論怎樣調整醫院屬區分界，均不可能令致每所屬區醫院成為當區任何傷病事故地點的最就近醫院。然而，當局實可制定特別安排：在維持現有制度基本不變的前提下，將**情況危殆傷病者**識別並送往按時間計算的最就近醫院，以配合該些傷病者最迫切的需要。

### *特別安排會影響服務水平以及救護員沒能力識別情況危殆傷病者的說法理據不足*

14. 就消防處指稱特別安排有可能會影響服務水平，以及該署的救護員沒能力識別情況危殆傷病者，本署認為問題並非無法解決。只要訓練足夠而指引清晰可依，前線救護員便會有足夠能力識別情況危殆傷病者，判斷偏差亦不會太大。

15. 即使救護員未能完全確定傷病者是否情況危殆，按照「少冒風險原則」，把懷疑情況危殆傷病者載送往最就近醫院，相信會是利多弊少。

16. 根據醫管局的記錄，過去三年被醫院界定為「危殆」的傷病者人數，僅佔所有由救護車送抵急症室傷病者的約 4%。本署相信，把所有情況危殆傷病者送往最就近醫院，亦不致對某些醫院的工作量及接收病人能力造成大影響。

### **本署的建議**

17. 申訴專員促請消防處及醫管局：

- (1) 在現行制度上增加特別安排：若屬區醫院並非最就近醫院，將情況危殆傷病者載送往最就近醫院；
- (2) 為前線救護員提供適當訓練及制定清晰指引，包括為情況危殆傷病者下定義，以便執行第(1)點所述工作；以及
- (3) 訂立常設檢討機制，並與各持份者（包括前線救護人員）保持溝通，以便按部就班落實第(1)及(2)點所述工作。

18. 消防處及醫管局大致上接納上述的建議，並同意先從較容易識別的「心臟停頓」及「呼吸停頓」傷病者入手，先為他們制定特別安排，載送他們到最就近醫院。消防處表示，待前線救護員積累更多經驗及／或獲配備所需診斷儀器後，該處會擴大特別安排，令其他類別的情況危殆傷病者亦可獲送往最就近醫院。

## 結語

19. 本署明白前線救護員所面對的工作困難，亦了解管方改變行之已久的工作模式和習慣需時。按上段所述的回應，消防處與醫管局總算就情況危殆傷病者的送院安排踏出了一步。然而，情況危殆傷病者不僅限於「心臟停頓」和「呼吸停頓」傷病者。申訴專員促請消防處及醫管局定期作出檢討，及致力為前線救護員提供所需設備、培訓、指引，以盡量做到把所有情況危殆的傷病者送到最就近醫院救治。

申訴專員公署

二〇一三年一月

## 調查報告摘要

### 有關社會福利署不合理地計算綜援受助人的入息之投訴

#### 投訴內容

投訴人的父母是綜合社會保障援助（「綜援」）受助人，居於公屋單位。二〇一一年六月，投訴人出資替父母購入所租住的單位，讓他們以業主身份繼續居住。其後，社會福利署（「社署」）指購入單位的款項須視作投訴人父母的入息，他們因此不合資格領取同年七月份的綜援，並須退還該月綜援金。

2. 投訴人指摘社署的決定不合理，因為社署網頁上的資料註明，如家庭中有年老或殘疾的成員，自住物業的價值在綜援的資產審查中可獲全數豁免計算。投訴人的父親已年屆 65 歲，而母親則合資格領取傷殘津貼，故兩人均符合豁免條件。另外，在購入單位前，投訴人曾多次致電社署查詢，獲職員確認，即使其父母由公屋租戶轉為業主，亦不會影響日後領取的綜援金。

#### 社署的回應

#### **綜援計劃下的入息及資產審查**

3. 根據社署就綜援計劃發出的指引，申請綜援人士必須通過資產及入息審查。就綜援受助人擁有住宅物業情況的規定包括：

- (1) **在資產審查方面**，若家庭中有年老、殘疾或經醫生證明為健康欠佳的成員，其自住住宅物業的價值可獲全數豁免計算。
- (2) **在入息審查方面**，如受助人獲金錢援助（包括親友的援助），用作購買物業或其他資產，該些款項會計算為受

助人的「可評估收入」，而收到款項後下一個月的綜援金會因此相應調整。

4. 社署強調，上述兩項規定是基於不同的理念及原則。就資產審查方面（規定(1)），豁免審查是為體恤老弱傷殘的綜援受助人，讓他們能夠繼續在原有的物業及熟悉的地區安居，享有已建立的鄰里關係。就入息審查方面（規定(2)），綜援的原意是為有經濟困難的人士提供最後的安全網，受助人應先運用本身的經濟資源，包括親友的資助，以應付基本生活需要，而購置物業並非基本生活需要。

#### **投訴人父母的個案**

5. 二〇一一年七月，社署從房屋署得悉投訴人的父母已於六月由租戶變成業主。基於規定(2)，購買單位的款項須視作他們的入息，故他們須向社署退還七月份已領取的綜援金。然而，基於規定(1)，該單位的價值可獲全數豁免計算，無須納入資產審查中，故此，自同年八月起，他們可繼續每月領取全數綜援金。

#### **本署的評論**

6. 本署曾瀏覽社署的網頁，確定有關入息及資產審查的規定均載於該署的指引內。至於該署職員如何回覆投訴人的查詢，礙於缺乏電話錄音，本署無法確定雙方對話的內容。

7. 社署執行既有的規定(2)向投訴人的父母追回多發的綜援金，純粹就程序而言，不能視作有錯。

8. 然而，規定(1)及(2)在本質上有矛盾之處。規定(1)的理念是恩恤老弱傷殘的人士，讓他們可擁有安居之所，做法應獲肯定。該些老弱傷殘人士獲得親友饋贈自住居所後，其**可動用的**入息其實並無增加。社署若毫無彈性地執行規定(2)，要求該些老弱傷殘人士退回一個月的綜援金，則該署原為恩恤之舉便會對他們整個月的生活造成重大影響，甚或會出現「有錢做業主，但無錢開飯」之畸形現象。

9. 因此，申訴專員促請社署，就上述問題作出檢討。

申訴專員公署

二〇一三年一月

## 調查報告摘要

### 有關運輸署、地政總署及民政事務總署 沒有妥善處理非法佔用政府土地的投訴

#### 投訴

鄉村甲的村口土地（「事涉公地」）為政府未批租土地，多年來一直被非法佔用作各種用途（包括車輛停泊、小販擺賣、種植花圃、豎立曬衣架、樁柱等）。投訴人發現運輸署於上址進行改善工程，間接縱容車輛繼續違例泊車（「違泊」）。此外，地政總署是負責管理事涉公地的部門，卻一直沒有妥善跟進問題；民政事務總署（「民政總署」）在地區上亦無採取跟進工作。

#### 本署調查所得

##### 事涉公地

2. 事涉公地由地政總署負責管理，短期內未有訂定用途。由於該地沒有被圍封，公眾人士可自由進出。行人可經數個出入口進出公地；公地內的車輛則可經其中一個出入口的石屎斜坡，駛過行人路通往馬路。至於該車輛出入口是何時或由誰建造，則無記錄可尋。違泊問題早於八十年代出現。

##### 背景資料

3. 根據該市鎮的發展藍圖，事涉公地被規劃為鄰舍休憩用地。一九九一年至九三年間，當時的區域市政局就何時將事涉公地改建成休憩處的工程（「改建工程」），要求民政總署及地政總署提供意見。兩署遂諮詢鄉村甲的村民，惟村民強烈反對改建工程，原因是該村缺乏泊車設施。經磋商後，村民同意改建工程，但希望當局在該處設置車位供村民使用。

4. 一九九三年底，民政總署考慮到當局將於鄉村甲附近落實當區的鄉村擴展計劃，屆時可於附近增設數十個泊車位，故建議改建工程於有關計劃落實後才進行。民政總署建議，若當局認為須於鄉村擴展計劃完成前進行改建工程，當局應考慮村民的意見，除把該地改作休憩處，亦設置車位供村民使用。

5. 其後，政府決定就新界小型屋宇政策進行全面檢討。由於鄉村擴展計劃是上述政策的一個重要部分，而該政策檢討仍在進行中（暫時沒有完成的時間表），各區的鄉村擴展計劃須暫緩執行，改建工程亦因而擱置。因事涉公地被納入地政總署的土地管制名單內<sup>(註一)</sup>，短期內未有其他用途，公地上的非法佔用情況持續。

6. 二〇一〇年，運輸署、地政總署及民政總署分別接獲市民投訴事涉公地被非法佔用作各種用途。

### **部門的回應：地政總署**

7. 事涉公地的違泊及小販攤檔問題屬流動性質。該署若引用《土地（雜項條文）條例》（「《土地條例》」）執法，須給予佔用人不少於 24 小時的法定通知，在限期屆滿後而有關車輛或攤檔仍停留原地未動，當區地政處方可執法。因此，地政總署認為，引用此條例採取管制行動，非有效處理這類個案的方法，故該署將流動小販及違泊問題分別轉介至食物環境衛生署（「食環署」）及警務處。另外，基於公眾安全理由及該公地的歷史背景，地政總署亦就違泊問題諮詢民政總署及運輸署。經考慮兩署的意見後，地政總署決定維持現狀。

8. 至於豎立鐵柱等行爲，當區地政處初時將個案界定為「中等」優次類別，輪候處理。其後，地政總署相繼接獲市民、傳媒及本署轉介的投訴，考慮到公眾對事件的關注，於二〇一二年初

---

(註一) 針對該公地被曬晾衣物架、花盆、築牆、鐵柱等佔用。

將個案提升至「高等」優次類別，並於現場張貼告示，勒令佔用公地者於限期屆滿前移除有關鐵柱<sup>(註二)</sup>。

### **部門的回應：運輸署**

9. 運輸署知悉，事涉公地的違泊情況已持續多年。但該署在此個案中的着眼點，是保障道路使用者的安全，違泊事宜應與保障道路安全事宜分開處理。

10. 因應市民對汽車出入口安全的關注，運輸署於二〇一〇年中進行檢討後，認為該出入口與一般行人路上的汽車出入口類似；行人和駕駛者只要留意道路安全，應不會構成危險。不過，運輸署認為有關出入口有不理想的斜台，會對行動不便人士（包括輪椅使用者）構成潛在危險。該署遂就此點提出改善建議，包括填補道路下陷及不平之處，同時保留該汽車出入口。二〇一一年七月，運輸署就此改善工程，透過民政總署進行公眾諮詢。諮詢結果顯示，當區鄉事委員會主席及鄉村甲村代表均反對有關改善工程。經與多方接觸及商討後，運輸署決定於事涉汽車出入口路面鋪設防滑鋼沙，以改善路面情況。此項工程已於二〇一二年四月完成。

11. 其後，運輸署就斜台的設計不理想及對行動不便人士構成潛在危險，建議於通往事涉公地的另一通道上進行工程。運輸署於二〇一二年五月初的區議會會議中匯報上述工程的計劃，其間沒有接獲反對意見。此項工程於同月完成。

12. 就違泊一事，運輸署認為，附近已有足夠車位，故從交通管理角度，不需徵用該地作收費停車場。

---

(註二) 根據本署近日的現場視察，有關的鐵柱仍然存在。

## **部門的回應：民政總署**

13. 民政總署就處理事涉公地的違泊事宜，一直協助聯絡村民及有關部門商討對策，並向有關部門提供意見。就地政總署二〇一〇年六月的查詢，民政總署回覆表示，如不容許在該處泊車，預計附近居民會強烈反對；因此，若運輸署認為車輛在事涉公地出入對行人並未構成危險，地政總署可考慮維持現狀。但為解決空地的違泊問題，地政總署可考慮提供新泊車位，但須先了解鄉村擴展計劃的進度。

14. 鑑於事涉公地的違泊問題持續多年，並有市民提出投訴，民政總署現時認為，有關部門須立即採取相應行動；惟地政總署須加以分析考慮，決定應否維持現狀或作出相應的土地管制措施。

## **本署觀察所得及意見**

15. 事涉公地不是位於偏遠地方，它距離當區地政處不足 200 米，位於繁忙的街道與村屋群之間，是鄰近行人必經之處。在該地上的非法佔用行爲，容易造成滋擾、治安及交通安全等問題，亦引致投訴。

16. 政府任由情況持續超過 30 年，既不對該土地執行有效的管制工作，又不把違法活動規範化，最後還施工改善通往馬路的汽車出入口斜坡，變相支持違泊行爲，情況令政府尷尬難堪。本署認為投訴人申訴有理，各有關部門難辭其咎。

17. 本案再次凸顯政府部門只顧自身開脫，不尋求解決問題的態度。

## **地政總署**

18. 負責管理事涉土地的地政總署，沒有嘗試設法攔阻車輛及小販車進入，只轉介予警務處及食環署跟進。雖然地政總署在執法上受到《土地條例》一定的局限，但該署不應只倚賴其他部門取締事涉公地上的違法活動，不理果效，不作跟進。即使公地上的違規違法活動可同時由其他相關部門執法取締，這並不等如地政總署可置身事外；反之，當問題在轉介予其他部門處理後依然存在，且持續經年，則地政總署實須另謀對策，而非對問題視而不見，或視之為其他部門的問題。

19. 觀乎本案的嚴重性，地政總署遲遲不把個案的執法及管制行動（「執管」）優次提升的理由薄弱。地政總署於聽取民政總署及運輸署的意見後，同意鑑於歷史背景及附近居民的強烈反對，而決定維持現狀，本屬無可厚非。但是，這並不同可以問情由地，把民政總署提出的某一想法作為依歸。事實上，民政總署雖曾就事涉公地的違泊問題，建議地政總署在沒有交通安全的問題下維持現狀，但該署亦同時表示，地政總署為處理違泊問題，可在了解鄉村拓展計劃的進度後考慮提供新泊車位。本署認為，地政總署在諮詢其他部門的意見後，只採納「維持現狀」的建議，實難以令人信服，難免令人覺得該署是為了遷就既得利益者而放棄執管，有損市民對執法者的信心。

20. 地政總署若認同事涉公地現時的狀況可予容忍或用途合適，理應提出規範化措施，這樣做至少可以作應有的規管和收回合理的租金。

## **運輸署**

21. 運輸署以保障道路使用者的安全作為首要任務，本屬無可厚非，但亦不應把管理違泊與道路安全的問題完全分開，漠視車輛橫越行人路進入公地違泊的事實。

22. 雖然事涉公地本身不是公共道路，並非運輸署的管轄範圍，但該署卻可協助解決該處的違泊問題，例如與地政總署商討

需否取消非正規的汽車出入口，或設置欄桿禁止車輛從馬路橫越行人路駛進該地。

23. 此外，運輸署既然知悉車輛進入事涉公地後違泊的情況存在多時，在評估需否徵用該地作收費停車場時，只從單一角度考慮附近車位是否足夠，實無助政府解決公地被長期非法佔用的問題，亦不能滿足實際在該地呈現的泊車需求。若運輸署認定附近已有足夠車位，則應向民政總署提出反駁，支持政府取締違泊行爲。運輸署亦可因應村民就車位不足的強烈意見，重新檢視增加車位的理據和可行性，令問題能順利解決。

24. 運輸署一方面不認同有需要在事涉公地提供車位，另一方面評估事涉汽車出入口沒有安全問題。該署以方便行動不便人士進出事涉公地爲由，提出改善建議，似乎言之成理；但其實該署在事涉公地的另一出入口已有類似工程。因此，該署在汽車出入口鋪設防滑鋼沙，做法既矛盾又無奈，亦會令人覺得此舉是爲了改善汽車的出入，有遷就既得利益者之嫌。

### **民政總署**

25. 就事涉公地的違泊問題，民政總署於二〇一〇年六月，因評估村民會強烈反對而建議地政總署在沒有交通安全的問題下「維持現狀」。這意見很方便地成爲地政總署不執管的有力依據。本署認爲，民政總署固然有責任積極反映村民的訴求，但同時亦應協調各方，尋找合情、合理、合法的解決方案。該署當時的建議等同縱容違法行爲。不過，該署現已改變立場，建議地政總署立即採取行動。

### **結論**

26. 事涉公地原被規劃爲鄰舍休憩用地，早在一九九三年，有關部門曾計劃落實此方案，並獲鄉村甲村民同意。其後，有關部門將計劃擱置，等候當局完成檢討小型屋宇及鄉村擴展的政策，

再作決定。事隔 20 年，檢討仍遙遙無期，令人覺得這其實是拖延處理事涉公地上違法活動的藉口。繼續採取迴避和姑息的態度，任由公地被非法佔用，只會令問題更根深蒂固。既然當局已表明無法就檢討工作何時完成提供時間表，有關部門理應從速考慮事涉公地的暫時及長遠用途。

27. 綜合以上所述，申訴專員的結論是：

**地政總署：投訴成立；**  
**運輸署：投訴部分成立；**  
**民政總署：投訴成立。**

## **建議**

28. 申訴專員建議：

### **地政總署**

- (一) 就長遠解決事涉公地被非法佔用的問題，與民政總署、運輸署、警務處及其他有關部門積極聯絡及商討對策；
- (二) 就事涉公地的暫時及長遠用途（例如按原定的規劃作為鄰舍休憩用地、出租公地或向村民提供車位等），與有關部門聯絡及商討處理方法。

### **運輸署**

- (三) 日後與其他部門商討長遠解決事涉公地被非法佔用的方案時，可採取較開放的態度，考慮各方意見，包括探討將有關的泊車情況規範化之可行性。

## 民政總署

- (四) 密切跟進事涉土地被非法佔用的問題，協調有關部門、當區組織及村民，尋求暫時及長遠的解決方案。

29. 申訴專員欣悉，各部門均接受本署提出的建議。

申訴專員公署

二〇一三年一月