

# 主動調查報告摘要

## 政府當局的街道管理措施

### 背景資料

二零零七年十一月一日，申訴專員展開主動調查，審研政府當局就下列三類問題的街道管理措施：

- 隨意路旁放置貨斗；
- 違例停放單車；以及
- 街頭展銷活動所造成的阻街和滋擾。

2. 所涉部門包括食物環境衛生署（「食環署」）、民政事務總署（「民政總署」）及地政總署。

### 街道管理和地方行政

3. 當有人為私利或貪圖方便而佔用公共空間，罔顧道路安全、環境衛生及城市生活質素，街道管理問題便會出現。

4. 二零零七年，政府當局成立了一個地方行政督導委員會（「督導委員會」），由民政事務局常任秘書長任主席，作為集中討論解決地區管理問題的平台。

5. 二零零八年三月，政務司司長更提醒各有關部門，要適時處理地區問題，並且要互相協調。如有需要，可將難題向他本人提出，以便能迅速解決地區問題。

### 路旁貨斗

6. 貨斗是無蓋的大型容器，用來暫時存放從附近的建築或裝修工地拆卸的建築廢料或垃圾。有關貨斗的投訴一般是指它們阻礙車輛及

行人流通，對駕駛人士和行人構成危險。

## **現行法例及執法情況**

7. 目前，根據《土地（雜項條文）條例》（第 28 章）第 6 條，地政總署可在路旁貨斗貼上告示，要求有關人士移走，否則貨斗會被充公。地政總署的指引訂明，職員在接到投訴後須進行巡查，假如發現貨斗，即會貼上告示，通知擁有人將貨斗移走，但須給予最少一天通知期。倘若限期過後貨斗仍在，地政總署會在三個工作天內將它移走。指引亦要求職員從速處理投訴，盡量減少對道路使用者造成不便。

8. 二零零七年，督導委員會邀請地政總署研究設立貨斗許可證制度的可行性。其後，地政總署和運輸署曾就權責問題多番書信往來，但問題始終未能解決。

## **本署觀察所得**

### 地政總署的延誤

9. 統計資料顯示，二零零六／零七年度以來地政總署的巡查貨斗投訴中，約 40%是在接到投訴超過三個工作天後才進行的。同時期的個案中，亦有約 20%在超過五個工作天才再次巡查，以確定貨斗是否已移走。其中有一宗個案，該署雖然已貼上告示，事涉貨斗竟可停留在原處超過 50 天。

10. 上述情況反映地政總署在執法上的基本弊端：延誤處理或跟進，令執法形同虛設，對實際違規或可能違規的人難起阻嚇作用。

### 許可證制度作為長遠解決辦法

11. 政府當局一方面認為須防止有人阻街及非法佔用公共空間，同時亦接納社會上有需要在公眾地方放置貨斗。就此，有關部門已達成共識，應為貨斗的使用訂立許可證制度。

12. 建築及裝修行業確有需要使用貨斗，可是，目前並沒有合法途徑讓使用者把貨斗放置於路旁。地政總署已着手研究多個可行方案，但並未有正式匯報研究結果，督導委員會亦未有要求該署提交進度報告。本署認為，必須盡快再次召開督導委員會會議，跟進有關工作。

#### 適時巡查及再次巡查

13. 由於路旁貨斗容易放置、移走及再放回，故此偵察行動必須迅速，執法必須果斷。地政總署應簡化巡查程序，加快執法步伐，盡速進行再次巡查及採取跟進行動。

14. 為此，地政總署應透過各區區議會及民政事務處（「民政處」），請地區組織及區內居民協助密切監察和盡早舉報個案。

#### 進一步的措施

15. 本署認為，假如有人因違反《土地（雜項條文）條例》第 6 條而被定罪，地政總署理應且必須向他們追討政府代為移走貨斗的費用。該條例實已賦予地政總署這項權力。

### **建議**

16. 申訴專員建議：

- (a) 盡快再次召開督導委員會會議；
- (b) 地政總署向督導委員會匯報研究擬議的許可證制度的結果；
- (c) 地政總署簡化程序，以加快巡查、再次巡查、移走及充公貨斗的步伐；
- (d) 地政總署尋求區議會、民政處、地區組織及區內居民的協助，監察黑點及舉報違規情況；

- (e) 地政總署向有關人士追討政府代為移走貨斗的費用；以及
- (f) 地政總署向市民宣傳政府將會加強執法行動，對付違法放置路旁的貨斗。

## **違例停放單車**

17. 在某些地區，由於居民經常使用單車往返住所和附近的公共運輸交匯處（「交匯處」）或渡輪碼頭，故此，把單車違例停放在政府土地是常見現象。居民往往把單車鎖在路旁的固定裝置，造成阻街。很多時候，物主更把舊單車棄置，影響市容及環境清潔。

18. 督導委員會明白市民需要使用單車，而指定的單車停放處供不應求，故在某程度上須容忍違例停放單車。故此，通常會在違例停放單車導致街道嚴重阻塞，對其他道路使用者造成不便，或經常引起投訴，才會採取執法行動。

## **現行法例及執法情況**

19. 目前，根據《土地（雜項條文）條例》（第 28 章）第 6 條，地政總署可因違例停放的單車非法佔用政府土地而將其移走。假如屬棄置的單車，則食環署可根據《廢物處置條例》（第 354 章）第 9 條，將之當作街道廢物處理。聯合清理行動通常由民政處發起，並與地政總署、食環署及警方一同執行。

20. 在全港 18 區民政處中，僅元朗民政處有就清理單車行動制訂指引。根據該指引，地政總署會在採取清理行動前最少兩天，在違例停放的單車上貼告示。行動當天，該署會確定須清理的單車，再由食環署人員把它們移走。民政總署及警方均會派員參與，前者負責處理市民查詢及投訴，而後者負責維持治安。

21. 對於停放在交匯處的單車，現時地政總署和運輸署均不會處理。元朗民政處的指引亦沒有訂明對這些單車採取行動。

22. 民政總署曾經指出，現行執法的方式既無成效，亦欠效率。二零零七年十一月，在該署主持的跨部門會議上，與會代表同意研究用更嚴厲的方式，以圖解決這問題，包括修改執法行動的法理依據。該署正研究可否即時清理違例停放的單車，但在短期內不會有結果。

## **本署觀察所得**

### 加強地區管理的角色

23. 假如依照現行的執法依據及模式，沒有更持久的解決方法，目前的情況亦不大可能改善。民政處應負責牽頭，諮詢區內人士（特別是區議會）及其他部門，制訂一套全面的策略。各區民政處應積極透過地方行政計劃，推陳出新，謀求全面的解決方法。

### 提供停放設施

24. 政府當局有必要在便利的地點設置單車停放設施。為此，當局應繼續物色地點，紓解這類設施的不足，以免使用單車人士被迫違例停放，又或以任何藉口隨意停放單車。

### 執法行動

25. 民政總署主動展開並協調聯合清理行動，本署表示讚賞。當局有需要制訂清晰的跨部門指引，以提高這類行動的成效。我們希望元朗民政處的指引可作為參考，供其他各區按照商定的原則及區內的特點，制訂本身可行的指引。

26. 鑑於聯合清理行動需要政府部門投入大量人手及資源，因此不可能經常或隨時進行。有關部門應嘗試更頻密地採取較小規模的快速行動。部門若是肯定擁有法定權力，應在承辦商的協助下自行採取行動，盡量減少倚賴或勞動其他部門。

## 停放在未撥用政府土地及交匯處的單車

27. 民政總署已經用了 12 個月時間，研究可否即時清理違例停放的單車，這項工作必須加緊進行。

28. 對於清理停放在交匯處的單車，部門之間仍缺乏共識，以致延誤執法。地方行政計劃可協助聯繫各有關部門。如有必要，政府亦應考慮修訂有關法例。

## 單車停放處的管理

29. 在指定的單車停放處，常見問題是單車被棄置、長時間無人理會或逾時停放。民政總署應與相關部門磋商，並參考外地的經驗，研究更具創意的管理單車停放處。

## **建議**

30. 申訴專員建議：

- (a) 各區民政處應透過地方行政計劃，諮詢區議會及其他政府部門，制訂一套全面的策略，解決違例停放單車的問題；
- (b) 政府當局應物色地點，以紓解停放單車設施的不足；
- (c) 各區民政處應參照元朗民政處的經驗，制訂有關清理違例停放單車的指引；
- (d) 相關的部門可嘗試以較小規模，獨自採取較快速的執法行動；
- (e) 民政總署應加快研究可否即時清理違例停放的單車；

- (f) 民政總署與其他部門應進行研究，為清理停放在交匯處的單車訂立跨部門協議；以及
- (g) 民政總署應諮詢其他相關部門及地區組織，研究管理單車停放處的方法，以防止單車停放過久和鼓勵市民盡快取回單車。

## **街頭展銷活動**

31. 街頭展銷活動林林總總，由採用易拉架進行直接宣傳，以至設置攤檔銷售各種服務不等。這類活動在行人眾多的地點尤其猖獗，對行人構成嚴重不便。

32. 政府當局認為，鑑於這類活動造成滋擾，有必要加以規管。然而，由於這些活動可為技術水平較低的人士提供就業機會，因此須予某種程度的寬容。故此，執法行動目的只在於保持人流暢通及環境衛生。

## **現行法例及執法情況**

33. 目前，食環署有法定權力取締非法販賣貨品（《公眾衛生及市政條例》（第 132 章）第 83B 條）、妨礙潔淨工作（前述條例第 22 條）及造成嚴重阻礙（《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第 4A 條）等情況。該署會針對涉及非法販賣貨品或妨礙街道潔淨工作的個案，優先採取執法行動。

34. 就易拉架來說，根據《公眾衛生及市政條例》第 104E 條，食環署有權對「招貼或海報」採取行動。雖然有關定義並不包括「用作展示招貼或海報的構築物、器具或廣告板」，但當局可把撐架連同海報一併檢取，作為檢控違例展示招貼或海報的證據。

35. 食環署在接到投訴後，會派員到現場視察。假如發現街頭宣傳撐架或展銷活動造成阻礙，即會發出口頭警告，要求有關人士離開或調整擺放撐架的位置。假如對方對口頭警告置之不理，該署便會作書面警告或檢控。近期，鑑於易拉架海報日益增多，食環署已開始根據《公眾衛生及市政條例》第 104E 條進行檢控。

36. 假如食環署遇到未能單獨解決的問題，會向其他部門提出，並視乎需要，採取聯合行動。

## **本署觀察所得**

### 政府當局的立場

37. 政府當局對管制街頭展銷活動的立場有明顯的矛盾。當局顯然沒有明確政策打擊非法「販賣服務」的活動。當局所持理由是寬鬆處理街頭展銷活動，以保障就業，而同樣理由其實亦適用於無牌販賣貨品的小販。從較深層而言，流動撐架或易拉架的最終得益者往往是大商業機構，他們完全有能力採用其他不擾民的宣傳或推廣媒體，並以其他方式提供就業機會。本署認為，當局實有需要檢討其觀點，修訂其立場，並制訂管制街頭販賣服務的政策。

### 立法－長遠措施

38. 食環署不能以《公眾衛生及市政條例》第 22 條作為主要的執法依據，因為只有當這類展銷活動妨礙潔淨工作時，才可採取行動。再者，由於街頭展銷活動屬流動性質，當局要根據《簡易程序治罪條例》第 4A 條，證明其造成嚴重阻礙，亦有一定程度的舉證困難。

39. 食環署近期援引《公眾衛生及市政條例》第 104E 條，主動針對易拉架海報提出檢控，本署表示讚賞。該署已主動在兩個地區推行執法試驗計劃，執法行動亦得到區內居民的支持。本署認為，當試驗計劃順利完成後，食環署便應把這項計劃在全港推行。

40. 然而，本署認為此舉尚未能完全解決問題，因為未能涵蓋設置攤位「販賣服務」的展銷活動。要徹底解決問題，食環署應檢討《公



眾衛生及市政條例》，謀求所需的法定權力，以針對「販賣**服務**」（不單是販賣貨品）採取執法行動。

### 釐清部門權責 – 即時措施

41. 目前，當局沒有特定準則來決定街頭展銷活動應由食環署單獨處理，還是由相關的部門聯合行動。當局應透過地方行政計劃（上文第 4 至 5 段），釐清各有關部門的權責。

### 進行監察及迅速行動

42. 我們認為，要有效地打擊流動街頭展銷活動，當局需要地區組織（特別是各區區議會及民政處）和區內居民協助監察黑點，以及在發現問題時盡早通知當局。食環署應繼續迅速採取行動和加強檢控。

### 公眾教育及宣傳

43. 公眾教育及宣傳活動有助市民關注街頭展銷活動所引起的問題。當局假如能在公布成功檢控的個案時，披露那些最終得益者的商號名稱，或可對重視聲譽的商業機構產生阻嚇作用。

## **建議**

44. 申訴專員提出下列建議：

- (a) 政府當局應重新考慮其立場，並訂立清晰的執法行動綱領；
- (b) 食環署應檢討《公眾衛生及市政條例》，謀求權力，以針對「販賣服務」採取執法行動；
- (c) 把有關易拉架的檢控行動試驗計劃覆蓋範圍擴大至全港各區；

- (d) 民政總署及食環署應透過地方行政計劃，與其他部門共同研究，釐清權責；
- (e) 食環署應請區議會和民政處協助監察黑點和盡早舉報，而該署亦應充分配合，採取快速行動和加強檢控；以及
- (f) 政府各部門（特別是食環署）應引導市民注意街頭展銷活動所引起的問題，包括公布已定罪的個案。

## **結 論**

45. 街道管理成功與否，足以反映政府當局解決問題的決心，以及地方行政計劃的成效。要妥善管理街道，當局需要有清晰的政策、充分的法律依據、足夠的資源、一致的執法行動和地區上具實效的配合。此外，公眾的支持也十分重要：當局應諮詢地區組織及區內居民，並進行公民教育及宣傳，以爭取市民支持。假如執法行動涉及多個政府部門，有關部門應釐清權責，同心協力，並且研究制訂長遠策略。政府最近已進一步發展地方行政計劃，加強其管理職能，此舉應有助提升地區層面的協調工作，配合當局有效處理地區問題。

**申訴專員公署**

**二零零八年十二月**