

主動調查報告摘要

政府當局對路旁宣傳橫額的規管

背景資料

政府訂有「路旁展示非商業宣傳品管理計劃」(「管理計劃」)，由地政總署負責執行。根據該項計劃，政府部門、立法會議員、區議會、區議員及一些非牟利團體，可於批准期間在指定展示點懸掛路旁宣傳橫額。

2. 本署曾於二零零六年八月初步審研上述管理計劃，研究當局有否訂立適當措施，防止路旁宣傳橫額不斷增多，並確保它們裝設穩妥並適時清除。其後，本署一直有監察情況。

3. 然而，本署仍然接到市民投訴，指管理計劃規則含糊不清，且遭濫用，例如有些宣傳橫額只是約略提及（甚或絕不提及）獲分配橫額展示點的個人或團體名稱，該展示點有被「借出」或「轉讓」之嫌。

4. 有鑑於此，申訴專員決定展開主動調查，進一步詳細審研該項管理計劃。

管理計劃

5. 根據該項計劃，**團體**的展示宣傳橫額申請須逐一向地政總署提出，批准展示期為扣除最後兩天的兩個曆月。至於**立法會**和**區議會議員**，則均獲分配橫額展示點，供他們在任期內隨時使用，其宣傳橫額內容亦無須先經地政總署審批。

6. 根據地政總署提供的資料，現時管理計劃下共有 21,821 個指定展示點。分類如下：

展示點數目	
已分配	
立法會議員 (60)	8,096
區議員 (534)	5,171
可供申請數目	
非牟利機構	5,109
區議會(18)及轄下各委員會	1,117
政府部門 (61)	2,328
總計：	21,821

7. 地政總署已印備管理計劃的實施指引，當中對宣傳橫額的內容定下規範：

容許	不容許
<ul style="list-style-type: none"> ■ 關乎公眾利益的節目，或非商業的活動 ■ 推廣社區服務 ■ 由立法會議員、區議員及政治團體提供公眾有興趣或可惠及他們的一般資訊 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 宣傳收費商品及服務，或收費的訓練班和活動 ■ 違反香港法例的內容 ■ 淫褻或意識不良的資訊

觀察所得及意見

8. 路旁宣傳橫額佔用公眾空間，或會阻礙視線及造成視覺污染。假如橫額阻擋視線或分散駕車人士的注意力，又或因耗損而鬆脫，則可能導致交通意外，危害駕駛者及行人。因此，當局應妥善監察及規管這類宣傳橫額。

沒有清晰的目標綱領

9. 管理計劃影響市民的權利，包括交通安全保障、活動暢通無阻及享有舒適環境的權利。要市民犧牲這些權利，則必須有合乎公眾利益的理由，並且應適當地予以公布。因此，當局須就這項管理計劃訂立清晰的目標綱領，解釋為何准許在路旁懸掛橫額，以及為何某些人士、團體、活動或訊息應獲分配展示點。

未有規則防止轉讓

10. 任何人士或團體獲分配宣傳橫額展示點，其實是享有特權。由於特權同時影響了市民的權利，故此，享有特權者不應視之為其個人可自由支配的權益。為此，當局必須訂立清晰的規則，禁止轉讓或「借出」展示點，尤其應明確規定，獲分配展示點的個人或團體須在橫額上明顯地展示其名稱。

宣傳橫額內容的指引鬆散

11. 現行指引的用詞相當鬆散，並未能夠讓使用者及市民清楚知悉宣傳橫額可用以展示甚麼，而當局在執行有關指引時亦相當困難。舉例來說，「關乎公眾利益的節目」、「非商業的活動」、「推廣社區服務」及「提供公眾有興趣或可惠及他們的一般資料」等，均可作不同的演繹，容易引起爭議。因此，當局實有必要訂立更清晰的定義。

公眾諮詢不足

12. 地政總署曾就這項管理計劃諮詢了立法會和區議會。然而，立法會和區議會議員本身均受惠於這項計劃，單純諮詢兩個最終會受惠於此計劃的團體，難免使人懷疑其意見或決定會否傾向考慮本身的利益。

13. 為平衡所涉的不同公眾利益，地政總署日後在諮詢立法會和區議會的議員前，應先透過民政事務總署（「民政總署」）轄下各區民政事務處協助安排，向市民大眾徵求意見；例如：透過公開諮詢或民意調查，或代表受影響人士的團體，如居民團體或汽車會。

無理擱置建議

14. 地政總署曾建議取代位於道路中央分隔欄或行人過路處附近的展示點，而改為提供對駕車人士及行人的危險性較低的橫額展示點。被諮詢的相關政府部門對此並無異議，但民政總署認為必須提供新的展示點，以作補償。地政總署最後基於以下理由，決定擱置該建議：

- (a) 展示點使用者認為，道路中央分隔欄是展示橫額的最佳位置；要找替代的地點並不容易。
- (b) 該署先前就管理計劃諮詢立法會議員時，議員甚至要求更多展示點。因此，立法會和區議會大概不會接受該項建議。

15. 本署對地政總署這些論點並不苟同，特別是該署假設立法會和區議會議員會反對把展示點的整體數目減少；當局更不應為行政或政治上的方便而令道路安全受影響。我們認為，地政總署假定議員會不接受一個明顯有利公眾的建議，未免對他們不公。我們促請地政總署跟進本署的意見，如有需要，可聯同民政總署及相關的決策局進行公眾諮詢。

建議

16. 基於以上觀察所得，申訴專員向政府當局提出下列建議：

地政總署聯同相關的決策局

- (1) 向公眾闡明管理計劃的目標綱領；

地政總署

- (2) 修訂有關規則，以便妥善實施管理計劃，包括－
- (i) 禁止轉讓、「借出」或分派展示點；
 - (ii) 規定宣傳橫額須清楚顯示獲分配展示點的個人或團體名稱；
 - (iii) 以切實可行的條款，訂明宣傳橫額可展示及不可展示的內容；

地政總署在民政總署協助下

- (3) 在諮詢立法會和區議會前，先收集市民大眾或關注團體的意見；
- (4) 重新考慮取消或取代位於道路中央分隔欄或行人過路處附近的展示點。

17. 地政總署接納本署的建議。

申訴專員公署

二零零八年十二月