

北區區議會
路旁展示非商業宣傳品管理計劃

目的

本文件就「路旁展示非商業宣傳品管理計劃」(「管理計劃」)的檢討提供背景資料，並載述檢討後就管理計劃提出的擬議修訂，以及有關的諮詢安排。

申訴專員主動調查報告

2. 現行管理計劃由地政總署依據食物環境衛生署署長(「食環署署長」)在《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)第 104A(1)(b)條下授予的權力負責執行。申訴專員在主動調查報告「政府當局對路旁宣傳橫額的規管」(報告摘要載於附件一)中，指出管理計劃數處不足之處。第一，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。第二，管理計劃缺乏清晰的目標綱領。第三，當局沒有訂立規則，以禁止獲分配展示點的人士或團體轉讓或「借出」展示點。第四，現行有關宣傳橫額內容的指引用詞相當鬆散，未能讓公眾清楚知悉宣傳橫額上准予展示的資訊。最後，在實施管理計劃之前，地政總署只諮詢了立法會和區議會，並沒有諮詢市民大眾或代表受影響人士的團體，如居民團體或汽車會。

3. 鑑於上述觀察所得，申訴專員提出下列建議：

- (a) 地政總署聯同相關的決策局應向公眾闡明管理計劃的目標綱領；
- (b) 地政總署應修訂有關規則，以便妥善實施管理計劃，

包括禁止轉讓、「借出」或分派展示點；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；規定展示品必須配合管理計劃的目標綱領，而獲分配展示點的個人或團體應為展示品的主要受惠者；以及以切實可行的條款，訂明宣傳橫額可展示及不可展示的內容；

- (c) 地政總署在民政事務總署(「民政總署」)協助下，應在諮詢立法會和區議會前，先收集市民大眾及關注團體的意見，並重新考慮取代或取消位於道路中央分隔欄或行人過路處附近的展示點。

管理計劃的檢討

4. 政府相關部門，包括地政總署、運輸署、食物環境衛生署(「食環署」)、民政總署及律政司，已完成對管理計劃的檢討，擬議修訂內容詳述如下：

管理計劃的目標綱領

5. 擬議重訂的管理計劃目標綱領：-

「在政府土地上展示招貼及海報，包括展示路旁宣傳品，除非獲得主管當局憑藉《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)第 104(A)1 條給予書面准許，否則即屬違法。管理計劃旨在確保所展示的路旁宣傳品：

- (a) 是爲了提高公眾對涉及一般和重大社區利益的非商業性質事宜的關注。因此，立法會議員及區議會議員爲與選民溝通而展示的宣傳品、爲促進公眾關注或參與地方行政和社區建設事務而展示的宣傳品，以及政府爲推廣如「東亞運動會」、「清潔香港」及「禁毒」等重要公眾活動和宣傳運動而展示的宣傳品，會獲優先考慮；

- (b) 是以有秩序的方式獲得許可，由管理計劃內訂明類別的人士展示於主管當局指定的展示點；
- (c) 不會危害使用有關道路的行人及駕駛者的安全；以及
- (d) 符合管理計劃下的其他條款及條件，例如有關保養及清除橫額的規定。」

經修訂的指引

6. 根據上文第 5 段所闡述的目標綱領，經修訂的指引將訂明宣傳品的內容如下：

宣傳品的內容

- 7. (a) 展示路旁宣傳品是爲了提高公眾對涉及一般和重大社區利益的非商業性質事宜的關注。因此，以下展示品會獲優先考慮：
 - (i) 立法會議員及區議會議員爲與選民溝通而展示的宣傳品；
 - (ii) 爲促進公眾關注或參與地方行政和社區建設事務而展示的宣傳品；以及
 - (iii) 政府爲推廣如「東亞運動會」、「清潔香港」及「禁毒」等重要公眾活動和宣傳運動而展示的宣傳品。
- (b) 宣傳品所載資料須遵照以下規定：
 - (i) 有關資料不得宣傳任何商品、收費服務，或任何收費的訓練課程和活動（與政府部門合辦的服務、訓練課程及活動不在此限，但須取得有關部門的書面確認）。

- (ii) 不得轉讓、借出或分派指定展示點。
 - (iii) 宣傳品須清楚顯示獲分配展示點的個人或團體名稱，而該個人或團體須為有關展示品的主要受惠者。
 - (iv) 宣傳品的內容須遵從香港特別行政區的法律。不得展示任何淫褻或意識不良的宣傳品。
- (c) 申請獲得批准並不表示宣傳品的內容得到香港特別行政區政府或其人員的許可。
- (d) 不得展示任何商業廣告。

訂明為使用者的人士類別

8. 根據上文第 5 段所闡述的目標綱領，繼續容許以下類別人士為訂明使用者。他們可以申請使用指定展示點：

- (a) 立法會議員；
- (b) 區議會議員；
- (c) 區議會、區議會轄下委員會及政府部門(須視乎供應情況而定)；以及
- (d) 非牟利團體¹(須視乎供應情況而定)。

上述(a)及(b)項使用者獲批准的展示期，為他們在有關議會的任期。(c)項使用者獲批准的展示期，視乎宣傳活動的性質而定。至於(d)項使用者(即非牟利團體)獲批准的展示期，則為兩個曆月(扣除最後兩天)。

製備橫額

¹ 非牟利團體包括由政府資助或根據《稅務條例》(第 112 章)第 88 條獲豁免繳稅的非政府機構及慈善團體、根據《社團條例》(第 151 章)註冊的機構、根據《職工會條例》(第 332 章)及《職工會登記規例》(第 332A 章)登記的職工會。成功申請者每次申請可獲分配最多五個展示點。

9. 我們建議在指引中列明更多關於宣傳品規格的資料，詳見附件二，使展示在公眾地方的宣傳品看起來整齊美觀，並且更能抵擋在戶外環境下的正常磨損或在惡劣天氣下也不易鬆脫。獲分配展示點的人士必須證明橫額合乎標準，並定期自行檢查，確保宣傳品維持良好狀況。

指定展示點的數目

10. 根據較早前與使用者進行的諮詢，以及隨後各分區地政處與使用者商討所議定的原則及不同配額，當局須設置最少 **18 488** 個展示點，以滿足總承擔需求。由於現時全港共有 22 362 個展示點，包括(a) 2 956 個位於中央分隔欄的展示點、(b) 3 206 個位於行人過路處／道路交界處附近(即其交通下游 10 米距離之內)的展示點；以及(c) 16 200 個其他展示點(其位置不在中央分隔欄或行人過路處／道路交界處附近)，供應足夠應付上述需求。

指定展示點的位置

11. 根據現行與運輸署協議的安排，禁區(即現時管理計劃實施指引的安全距離)內不得設置展示點。這些禁區包括(a) 行人過路處／道路交界處交通上游 30 米距離之內的路旁欄杆(如單程路之內的展示點不阻擋駕駛者駛出大路視線，則不受 30 米安全距離的限制)；以及(b) 行人過路處／道路交界處交通上游及下游各 30 米距離之內的中央分隔欄，原因是一般駕駛者若以 50 公里時速駕駛，在發現道路有危險時，思索及煞車所需的停車最短距離一般為 30 米。

12. 為評估路旁宣傳橫額對交通安全的影響，運輸署在參考海外的相關措施及申訴專員的意見後，建議應將上文第 11 段所述現時的禁區擴展至(a) 行人過路處／道路交界處交通下游 10 米距離之內的路旁欄杆，以及(b) 中央分隔欄的其餘部份。

13. 道路交界處及行人過路處是駕駛者需要特別注意道路環境的地方，如駕駛者於轉彎時直接看見宣傳品，特別是在十字路口時，其注意力將會大為分散，有可能造成交通意外。靠近行人過路處的宣傳

品可能會分散行人留意交通情況的注意力，尤其是在交通下游方向的宣傳品會分散行人留意迎面而來車輛的注意力。在道路交界處交通下游 10 米內的宣傳橫額則會阻礙駕駛者的視線，使他們看不到緊接交界處後彎位的潛在危險。10 米的安全距離可讓駕駛者看見突發危險並及時作出適當反應，例如有小童突然從設置於該安全距離內的路旁宣傳品後走入行人過路處。

14. 而設於中央分隔欄的宣傳橫額會分散使用鄰近快線的駕駛者的注意力。由於這些車輛受路旁活動干擾的機會較低，駕駛者傾向以較快速度行駛，發生交通意外所引致的後果可能更為嚴重。此外，在這些位置裝設或維修橫額，對道路安全和交通會造成額外干擾。由於中央分隔欄的位置隔涉及難以維修，橫額一旦鬆脫，留在原處的時間會較長，危害道路安全。若突然發生鬆脫情況，駕駛者或會作出突然反應(如突然煞車或轉線)，以致釀成意外。

15. 北區共有 1 368 個展示點，包括(a) 466 個位於中央分隔欄的展示點；(b) 4 個位於行人過路處／道路交界處附近(即其交通下游 10 米距離之內)的展示點；以及(c)898 個(位置不在中央分隔欄或行人過路處／道路交界處附近的)其他展示點。

16. 地政總署可在不同地方另覓展示點，以代替被取消的指定展示點。因此，現時分配予訂明類別使用者的配額將不受影響。(現時的配額安排見附件三。)

諮詢

17. 運輸署已於七月徵詢汽車會／道路安全關注團體／學者對第 12 段所闡述的建議的意見。基於交通安全理由，他們皆普遍贊成擬議的兩項修訂。政府亦於二〇一〇年五月進行了一次民意調查，結果顯示市民大部分均贊成建議，並同意應另覓地點，以取代現時位於中央分隔欄及行人過路處／道路交界處下游 10 米距離之內的展示點。

管理計劃的施行

18. 地政總署已獲食環署署長授權，根據《公眾衛生及市政條例》

(第 132 章)第 104A(1)(b)條批准張貼宣傳品事宜。食環署亦獲授權，根據《公眾衛生及市政條例》第 104C(1)條，把在違反第 104A(1)(b)條的情況下展示或不遵照第 104B(1)條的規定保持清潔整齊的招貼或海報移走。

19. 地政總署及食環署會定期進行聯合清理行動。行動中，地政總署人員會指出在政府土地上未經批准展示的橫額；而食環署人員會將這些橫額移走，並在認為可行的情況下向負責人追討費用。

20. 在政府土地上展示的商業招貼或海報不屬於管理計劃的範圍，因此必定是未經批准的。這些招貼或海報會由食環署人員移走。

地政總署、運輸署、食物環境衛生署、民政事務總署
2010 年 10 月

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

宣傳品規格

(a) 尺碼

所展示宣傳品的高度不得超逾 1 米，長度不得超逾 2.5 米。有關規格的說明圖則載於附錄。

(b) 物料和規格

- (i) 宣傳品須以防紫外線、防蝕及防霉的耐久強化膠料製成。
- (ii) 每件宣傳品的上下左右邊緣均須有強化的摺邊，並設有至少十二個黃銅扣眼（四個扣眼設於四角，其餘則平均分布於四個摺邊）。
- (iii) 每件宣傳品均須設有至少三條平均分布於表面的通風狹縫。
- (iv) 每件宣傳品均須以防風化的索帶經所有扣眼穩妥地固定在欄杆上，以防被風吹脫或對行人和車輛交通構成障礙。
- (v) 嚴禁以金屬線或釘把宣傳品固定在任何公路結構、欄杆、分隔牆、圍欄、標杆或任何其他街道設施上，否則當局可拆除有關宣傳品而不作任何事先通知，而申請人須向政府支付政府財產受損的修復費用。
- (vi) 當局會移走沒有保持清潔整齊以及鬆脫的宣傳品。
- (vii) 申請人須採取措施，防止裝有宣傳品的任何公路結構、欄杆、分隔牆、圍欄、標杆或任何其他街道設施受損。
- (viii) 倘若宣傳品阻礙任何公共道路、行人天橋或街道設施的保養、改善或維修工程，申請人須自費移走有關橫額，

並達至路政署總工程師滿意的程度。倘有關宣傳品受到任何緊急維修工程的影響，當局可將宣傳品移走而無須向申請人作出任何事先通知。

- (ix) 因展示宣傳品而造成道路構件及街道設施等受損，會由路政署修復至路政署總工程師滿意的程度，費用概由申請人承擔。

(c) 其他規定

每件宣傳品的右上角均須以不小於 2.5 厘米 x 2.5 厘米的字體標明其核准編號和核准展示期。有關宣傳品必須展示在所選定位置／獲分配的指定展示點。

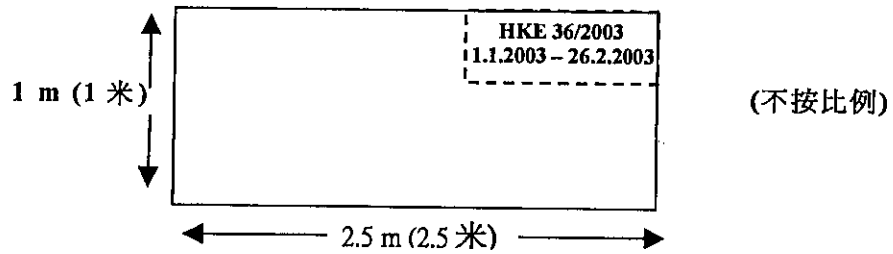
(d) 核證

獲分配者須負責核證有關宣傳品已符合所有上述規格，並確保宣傳品經常保持清潔整齊和穩妥牢固。

(註：承諾書會訂明遇有上列情況，政府會立即移走橫額而不作事先通知，而獲分配者則承諾向政府支付移走宣傳品的費用和政府財產受損的修復費用。)

圖一. 路旁宣傳橫額/街板規格

Figure I. Roadside Banner/Board Specifications



宣傳橫額/街板右上角核准編號及展示期的字體不得小於 2.5 厘米 x 2.5 厘米。

Each character of the approval number and display period at the right-hand corner of the banner/board must not be smaller than 2.5 cm x 2.5cm.

現時分配予各類別宣傳橫額使用者的配額

	北區
現時分配予每位立法會議員(地區直選)的配額	50
現時分配予每位立法會議員(功能界別)的配額	9
現時分配予每位區議會議員的配額	10
現時分配予區議會及其下委員會的配額	30
現時分配予各個政府部門的配額	50
現時分配予各個非牟利團體的配額	100