

第 2 章

發展局
環境局
運輸及房屋局

路旁環保斗的管理

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

路旁環保斗的管理

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 - 1.9
審查工作	1.10 - 1.11
鳴謝	1.12
第 2 部分：路旁環保斗造成的問題	2.1
有關路旁環保斗的《環保署指引》和《運輸署指引》	2.2 - 2.3
可予改善之處	2.4 - 2.5
審計署實地調查和視察路旁環保斗	2.6 - 2.21
第 3 部分：政府規管路旁環保斗的行動	3.1
各政府部門的角色	3.2 - 3.6
政府的行動	3.7 - 3.11
可予改善之處	3.12 - 3.21
第 4 部分：利便環保斗作業的政府制度	4.1
政府制度	4.2 - 4.4
可予改善之處	4.5 - 4.15
第 5 部分：未來路向	5.1 - 5.5
審計署的建議	5.6 - 5.8
當局的回應	5.9 - 5.11

附錄

頁數

A : 470 個環保斗符合《環保署指引》和《運輸署指引》的數目和百分比 (二零一二年八月至二零一三年七月)	47 - 49
---	---------

路旁環保斗的管理

摘要

1. 環保斗是呈長方形的開頂櫃，以鐵製為主。環保斗通常放置在路旁並靠近建築工地或正進行修葺工程的樓宇，供暫時存放從工地或樓宇的建築工程和修葺工程產生的廢料。使用環保斗處置建築工程和修葺工程的廢料，可有效減少對環境造成的滋擾，並有助建築業和裝修業以整潔及有序方式處理廢料。然而，由於政府缺乏規管制度，路旁環保斗經常非法佔用公共道路，對交通造成阻礙，有時亦構成環境及衛生問題，及影響道路使用者的安全。近年，關於路旁環保斗的公眾投訴顯著增加。在二零零九年十一月至二零一三年六月期間，香港警務處（警務處）錄得 10 宗涉及環保斗的交通意外，合共造成 15 人受傷。審計署最近就當局管理路旁環保斗的工作進行審查（第 1.2、1.5、1.10 及 1.11 段）。

路旁環保斗造成的問題

2. **自願遵守有關環保斗指引的情況** 環境保護署（環保署）和運輸署分別於二零零七年十二月及二零零八年一月發出兩套指引（《環保署指引》及《運輸署指引》）供環保斗營運商自願遵守。為了減少環保斗作業所造成的問題，《環保署指引》涵蓋的措施旨在減輕環保斗對環境所造成的影響；而《運輸署指引》包括的措施則旨在減輕其對公眾安全的影響以及對人流和車流造成的阻礙。然而，該兩個部門都沒有對這兩套指引的成效進行任何評估（第 2.2 至 2.4 段）。

3. **政府沒有關於路旁環保斗的統計資料** 政府並沒有建立一個制度以規管路旁環保斗的放置情況，亦沒有進行調查，以確定及監察環保斗的問題。因此，政府並沒有有關環保斗營運商數目、作業中的環保斗數目，或每日放置在路旁的環保斗數目的統計資料（第 2.5 段）。

4. **審計署的實地調查和視察發現多個環保斗** 在二零一二年八月至二零一三年七月期間，為確定路旁環保斗所造成的問題，審計署進行了一個為期一年的實地調查，另外在三個地區進行 1 日和 38 日的視察。審計署的調查和視察，總共發現 470 個路旁環保斗及多種違規情況（第 2.6 至 2.9、2.12 及 2.13 段）。

摘要

5. **審計署實地調查和視察所顯示的環保斗問題** 審計署實地調查和視察所發現的 470 個環保斗中，沒有一個完全符合《環保署指引》及《運輸署指引》的規定。當中包括 100% 的環保斗沒有清楚註明不應貯存家居廢物、易燃燒的廢物、危險廢物和化學廢物；99% 沒有用清潔和防水的布帳完全覆蓋；98% 沒有在黑夜時間附設黃色閃燈；及 39% 放置在「禁止停車」限制區內。審計署亦注意到，有兩處地點在連續 38 日的視察行動中每日都放置了一至九個環保斗（第 2.12 至 2.18 段）。

6. 路旁環保斗所造成的問題涉及多個層面，包括非法佔用政府土地、對鄰近住戶及商戶和行人造成滋擾和阻礙、對道路使用者構成阻礙和影響安全、損毀道路，以及影響環境和公共衛生（第 4.14 段）。

政府規管路旁環保斗的行動

7. 二零零四年，地政總署和警務處同意分別根據《土地（雜項條文）條例》（第 28 章）和《簡易程序治罪條例》（第 228 章）對路旁環保斗採取相關的執法行動（第 3.3 段）。

8. **《土地（雜項條文）條例》不能有效地規管環保斗作業** 在二零零八年一月至二零一三年六月（66 個月）期間，地政總署根據《土地（雜項條文）條例》在路旁環保斗張貼了 4 125 張通知、移走 29 個環保斗（平均每兩個月移走一個），並就一宗環保斗個案提出相關的檢控行動。審計署注意到，地政總署人員在接獲公眾對路旁環保斗的投訴後，有時會相隔較長時間才因應投訴而進行實地視察。審計署亦發現，《土地（雜項條文）條例》不是規管環保斗作業的有效工具，因要符合該條例的要求，在移走環保斗前地政總署須給予有關人士一個 24 小時的通知。因此，政府須建立一個更佳制度，以規管和利便環保斗作業（第 3.7、3.8 及 3.16 段）。

9. **警務處採取的行動或未能反映環保斗的問題** 在二零零八年一月至二零一三年六月（66 個月）期間，警務處移走 32 個環保斗（平均每兩個月移走一個），並就 25 宗個案提出檢控。審計署注意到，只有當放置在道路或行人路的環保斗對公眾構成嚴重阻礙或即時危險時，警務處才會採取移走及檢控行動。根據審計署實地調查和視察結果（見上文第 4 及 5 段），警務處的行動，即平均每兩個月移走一個環保斗，或未能反映環保斗的問題（第 3.11 及 3.18 段）。

利便環保斗作業的政府制度

10. **缺乏規管環保斗作業的規管制度** 相關行業協會和政府部門過往在討論路旁環保斗問題時，普遍支持引入准許證制度，以規管環保斗作業。審計署研究亦顯示，部分海外政府已為路旁環保斗推行准許證制度。然而，這種規管制度仍未在香港設立。根據審計署的審查結果，政府有必要評估環保斗的問題，並採取適當的修正行動(第 4.9、4.12 及 4.15 段)。

審計署的建議

11. 審計署的各項建議載於本審計報告書第 5 部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議發展局局長、環境局局長和運輸及房屋局局長應聯手：

- (a) 進行調查，以確定環保斗的問題(第 5.6(a) 段)；
- (b) 檢討地政總署和警務處現時就路旁環保斗所採取執法行動的成效(第 5.6(b) 段)；
- (c) 制訂策略和行動計劃，以規管和利便環保斗作業(第 5.6(c)(i) 段)；
- (d) 指定一個政府部門負責規管和利便環保斗作業(第 5.6(c)(ii) 段)；
及
- (e) 進行檢討，重新評估目前情況，並決定政府是否需要採取行動引入規管制度，以規管和利便環保斗作業(第 5.6(d) 段)。

當局的回應

12. 當局同意審計署的建議(第 5.9 至 5.11 段)。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

環保斗用途

1.2 環保斗是呈長方形的開頂櫃，以鐵製為主，長 4 至 7 米，闊 2 至 3 米，高 1.5 至 3 米。環保斗通常放置在路旁並靠近建築工地或正進行修葺工程的樓宇，供暫時存放從工地或樓宇的建築工程和修葺工程產生的廢料。當環保斗裝滿廢料或當工程竣工後，便由貨車(見照片一)運走，而斗內廢料則按下列方式處置：

- (a) 岩石、混凝土、瀝青、瓦礫、碎石和泥土等廢料於兩個公眾填土區(位於將軍澳和屯門)處理；及
- (b) 其他廢料則於三個堆填區(位於將軍澳、屯門和打鼓嶺)處理。

照片一

放置在灣仔演藝道的環保斗正被吊上貨車
(二零一三年六月)



資料來源：審計署於二零一三年六月二十日上午七時五十九分拍攝的照片

環保斗的統計資料

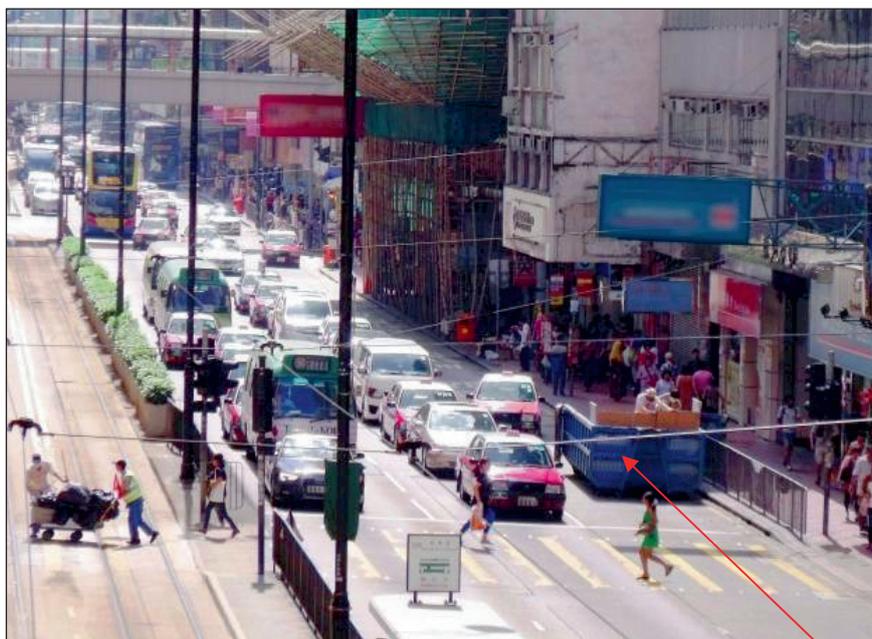
1.3 早於二零零一年十月，香港警務處(警務處)已向運輸署提出放置在公共道路的環保斗問題，並提議設立一個制度以規管環保斗的移動和放置情況，但截至二零一三年八月，當局仍未設立有關規管制度，亦沒有指定個別決策局或政府部門全權負責規管環保斗作業。此外，政府從沒有對環保斗作業進行調查，亦沒有關於環保斗營運商數目、作業中的環保斗數目或每日放置在公共道路的環保斗數目的統計資料。審計署於二零一三年五月在全港 18 個區議會分區中的 3 個分區分別進行一日實地調查(詳情見第 2 部分)，在該 3 個分區發現共有 53 個環保斗被放置在公共道路上。

公眾對環保斗作業的關注

1.4 在二零零三年十二月至二零一三年七月期間，立法會議員曾在七次立法會會議上對路旁環保斗問題提出關注。很多區議員亦不時對此問題表示關注。照片二顯示環保斗阻礙交通的情況。

照片二

環保斗在北角英皇道對交通造成阻礙
(二零一三年六月)



路旁環保斗

資料來源：審計署於二零一三年六月三十日上午九時四十二分拍攝的照片

1.5 此外，在二零零九年十一月（註 1）至二零一三年六月期間，警務處錄得 10 宗涉及環保斗的交通意外（註 2），合共造成 15 人受傷（其中 4 人傷勢嚴重——註 3）。照片三顯示一宗涉及路旁環保斗的交通意外。

註 1： 警務處表示，該處沒有收錄二零零九年十一月之前涉及路旁環保斗的交通意外的統計數字。

註 2： 在該十宗交通意外中，二零一零和二零一一年分別錄得兩宗，二零一二年錄得四宗，而二零一三年（截至六月）則錄得兩宗。

註 3： 警務處表示，若傷者受傷後送院留醫逾 12 小時，便視為傷勢嚴重。

照片三

九龍城差館里涉及路旁環保斗的交通意外
(二零一一年七月十日)



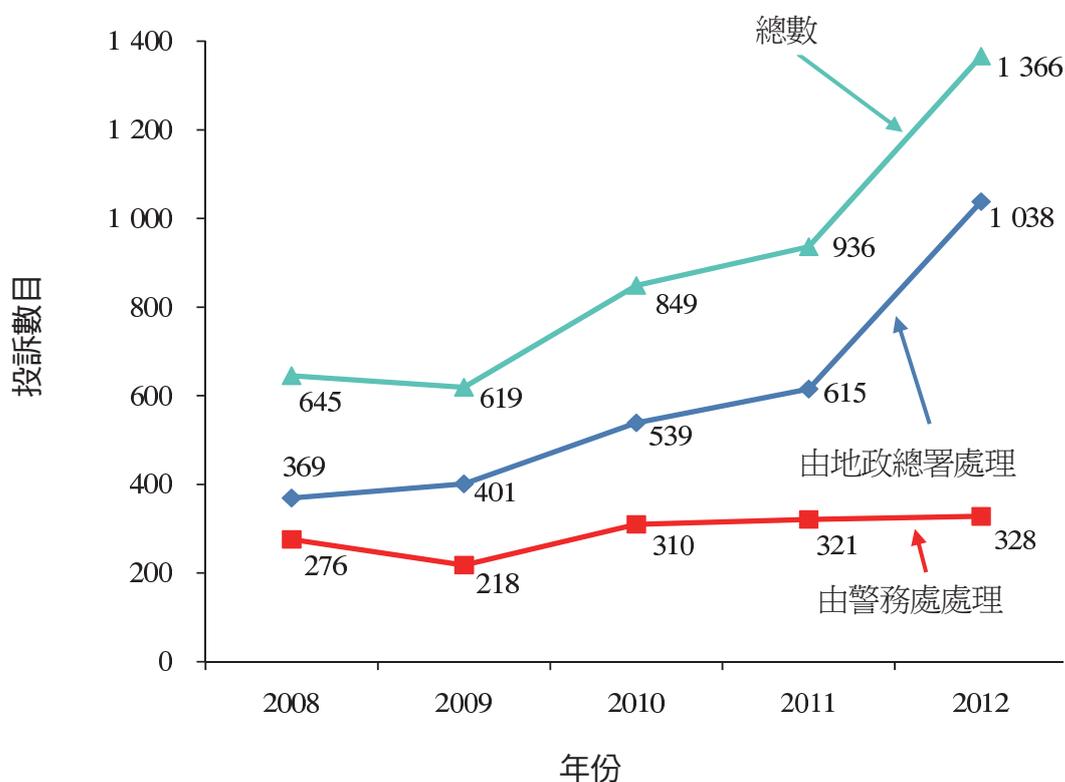
資料來源：警務處的記錄

路旁環保斗

1.6 近年，有關路旁環保斗對道路造成阻礙和影響道路使用者安全的公眾投訴顯著增加。公眾通常向綜合電話查詢中心(通常稱為政府熱線 1823)、地政總署、警務處、環境保護署(環保署)、運輸署和路政署投訴。由於當局沒有指定決策局或部門全權負責規管環保斗作業，有關決策局和部門協商後，同意由政府熱線 1823 或其他決策局或部門接獲的投訴，如指稱環保斗造成嚴重阻礙或對公眾構成即時危險，會轉介警務處跟進；否則，該投訴會轉介地政總署，從非法佔用政府土地的角度採取適當的跟進行動。如圖一所示，警務處和地政總署所處理有關路旁環保斗的投訴總數，由二零零八年的 645 宗增至二零一二年的 1 366 宗，增幅為 112%。

圖一

有關路旁環保斗的投訴
(二零零八至二零一二年)



資料來源：地政總署和警務處的記錄

政府的指引

1.7 環保署和運輸署於二零零七年四月與六個相關行業協會(代表約80%環保斗營運商)開會，商討路旁環保斗作業的改善措施，作為跨部門的共同努力以解決路旁環保斗所造成的問題。二零零七年十二月，環保署就環保斗作業的環保措施發出一套指引《環保署指引》。二零零八年一月，運輸署亦發布一套《「環保斗」外觀及放置指引》《運輸署指引》，訂明環保斗作業的良好守則，其主要措施旨在減輕環保斗作業對公眾安全構成的風險和對人流和車流造成的阻礙。由於該兩套指引都不是根據法例制訂，所以環保署和運輸署不能強制環保斗營運商遵守指引。

警務處的執法行動

1.8 警務處接獲有關路旁環保斗的投訴後，會派遣警務人員往現場視察，以確定是否有環保斗對交通造成嚴重阻礙或對公眾構成即時危險；有需要時，警務處會採取行動移走環保斗，並可根據《簡易程序治罪條例》(第 228 章) 第 4A 條檢控有關的環保斗營運商。警務處表示，如有物品對公眾造成阻礙、不便或危害，警務人員可根據普通法賦予的權力，扣押有關物品。在二零零八年一月至二零一三年六月期間，警務處曾採取行動，移走 32 個路旁環保斗，並根據《簡易程序治罪條例》就 25 宗個案提出檢控。所有涉案的環保斗營運商均已被定罪，並被罰款介乎 500 元至 2,000 元不等。

地政總署的執法行動

1.9 地政總署接獲有關路旁環保斗的投訴後，如發現有環保斗非法佔用政府土地，該署人員會在環保斗上張貼通知，飭令土地佔用人在通知內指明的日期前停止佔用土地。地政總署的行動是按照《土地(雜項條文)條例》(第 28 章) 第 6 條，即涉及不合法佔用未批租土地的條文而採取。根據該條例，如佔用人遵守通知的規定，政府不會採取進一步行動；但如環保斗在通知的限期屆滿後仍未被移走，地政總署可移走環保斗，並根據《土地(雜項條文)條例》檢控佔用人。地政總署表示，該署只會在確立可接納、實質及可靠的證據，證明有人干犯罪行，而該人的身分可予識別後，才會提出檢控。在二零零八年一月至二零一三年六月期間，地政總署根據《土地(雜項條文)條例》張貼了 4 125 張通知，移走了 29 個路旁環保斗，以及向一名環保斗營運商提出檢控，該營運商其後獲法庭裁定無罪。

審查工作

1.10 使用環保斗處置建築工程和修葺工程的廢料，可有效減少對環境造成的滋擾，並有助建築業和裝修業以整潔及有序的方式處理廢料，否則有關廢料在棄置前會隨意擺放在道路上。然而，由於政府缺乏規管制度，路旁環保斗經常非法佔用政府土地上的公共道路，對車流和人流造成阻礙，有時亦構成環境及衛生問題，及影響道路使用者的安全。近年，關於路旁環保斗的公眾投訴顯著增加(見第 1.6 段)。

1.11 審計署最近就當局管理路旁環保斗的工作進行審查，審查工作由二零一三年四月開始至同年八月完結，審查集中於以下範疇：

- (a) 路旁環保斗造成的問題 (第 2 部分)；
- (b) 政府規管路旁環保斗的行動 (第 3 部分)；
- (c) 利便環保斗作業的政府制度 (第 4 部分)；及
- (d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現當局管理路旁環保斗的工作有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.12 在審查工作期間，地政總署、警務處、運輸署、環保署、食物及環境衛生署 (食環署)、民政事務總署和路政署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：路旁環保斗造成的問題

2.1 本部分探討路旁環保斗對車流和人流造成的阻礙和影響道路使用者的安全情況。

有關路旁環保斗的《環保署指引》和《運輸署指引》

《環保署指引》

2.2 二零零七年十二月，環保署在諮詢相關行業協會後發出指引，要求環保斗營運商在進行路旁環保斗作業時，自願採取下列環保措施：

- (a) 環保斗須用清潔和防水的布帳完全覆蓋；
- (b) 環保斗上須清楚註明不應貯存家居廢物、易燃燒的廢物、危險廢物和化學廢物；及
- (c) 在公眾假期(全日)以及在其他日子的晚上 11 時至翌日上午 7 時期間，不應操作環保斗。

《運輸署指引》

2.3 二零零八年一月，運輸署在諮詢相關行業協會後，發出有關路旁環保斗的外觀及放置的指引(見圖二至六)，讓環保斗營運商自願遵守。主要指引如下：

- (a) 所有環保斗外露表面須塗上鮮黃漆油；
- (b) 公司名稱和緊急聯絡電話號碼須清晰標示於環保斗上；
- (c) 須於環保斗四條垂直邊緣的位置貼上最少 200 毫米闊的紅白相間反光帶；
- (d) 在黑夜時間，須於環保斗每個上角附設黃色閃燈；

- (e) 在有關政府部門(註 4) 審批後，環保斗可放置在一般停車灣(設有巴士站或禁止停車地帶除外)；及
- (f) 環保斗不應放置在下列地點：
 - (i) 車速限制高於每小時 50 公里的公用道路；
 - (ii) 路口、迴旋處、行人過路處和公共交通設施的 25 米範圍內的路邊；及
 - (iii) 「禁止停車」限制區、有巴士行走的道路、盡頭路和陡斜道路。

註 4：《運輸署指引》沒有指明有關政府部門的名稱。

圖二至六

有關環保斗外觀及放置的《運輸署指引》

圖二



須貼上反光帶

圖三



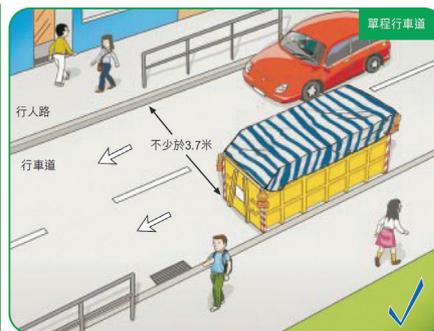
須塗上鮮黃漆油並標示公司名稱和
緊急聯絡電話號碼

圖四



須在周圍放置交通圓錐筒
作為防護並在其上設
黃色閃燈

圖五



放置環保斗後
須保持行車道的闊度

圖六



不得放置在有巴士
行走的道路

資料來源：運輸署的記錄

可予改善之處

自願遵守《環保署指引》及《運輸署指引》的情況

2.4 由於有關環保斗作業的《環保署指引》和《運輸署指引》都不是根據法例制訂，所以只供環保斗營運商自願遵守。有關指引發布五年以來，該兩個部門都沒有評估其成效。此外，環保斗營運商可能並沒有誘因遵守有關指引，因為即使他們完全遵守《環保署指引》和《運輸署指引》，當局仍可能以其環保斗造成阻礙為由，根據《簡易程序治罪條例》提出檢控；或以非法佔用政府土地為由，根據《土地(雜項條文)條例》提出檢控(見第 1.8 及 1.9 段)。

政府沒有關於路旁環保斗的統計資料

2.5 政府並沒有建立一個制度以規管路旁環保斗的放置情況，亦沒有進行調查，以確定環保斗的問題。因此，政府並沒有有關環保斗營運商數目、作業中的環保斗數目，或每日放置在路旁的環保斗數目的統計資料(見第 1.3 段)。二零零三年十二月，當局告知立法會，環保斗擺放在路旁一般不超過兩至三日，所以對交通或行人的影響都比較短暫。審計署認為，政府須要進行調查，以確定環保斗的問題，並在有需要時制訂適當策略和行動計劃，以規管和利便環保斗作業。

審計署實地調查和視察路旁環保斗

2.6 為確定路旁環保斗所造成的問題，審計署進行了下列兩項行動：

- (a) 在二零一二年八月(即為審查此課題而展開有關研究之時)至二零一三年七月期間，審計署人員在往返辦公室途中和有時在非工作天進行實地調查(一年實地調查)；及
- (b) 二零一三年五月，審計署人員在三個區議會分區(即港島東、油尖旺及灣仔——註 5)進行實地視察。

註 5：在二零零八至二零一二年期間，地政總署接獲的相關投訴中，該三個分區的投訴數目是 18 個區議會分區中的首三位。

審計署人員在參考《環保署指引》和《運輸署指引》後，為實地調查和視察制訂了一份查核清單（見附錄 A）。

一年實地調查

2.7 在二零一二年八月至二零一三年七月期間，五名審計署人員在一年實地調查中共發現 148 個環保斗，並拍照存錄，作為查核環保斗是否符合《環保署指引》和《運輸署指引》的樣本。

二零一三年五月的實地視察

2.8 在審計署視察的三個地區（見第 2.6(b) 段）中的每一區內：

- (a) 審計署人員於二零一三年五月的其中一日在其中一地區（註 6）進行實地視察，以找出路旁環保斗（一日視察）。每當發現路旁環保斗，審計署人員會拍照和填寫查核清單，以查核有關環保斗是否符合《環保署指引》和《運輸署指引》；
- (b) 在上述 (a) 實地視察當日晚上（日落之後），審計署人員再往日間發現環保斗的地點，以查核有關環保斗有否被移走；如仍在原地，則查核該環保斗是否符合《運輸署指引》中，有關在黑夜時間在環保斗附設黃色閃燈的建議；及
- (c) 審計署人員在進行上述 (a) 和 (b) 兩項視察工作之後的第三個工作天進行跟進視察，以確定先前發現的環保斗是否仍在原來位置。

2.9 此外，審計署人員從三個視察的地區內各選一處地點（註 7），在二零一三年六月二十四日至七月三十一日期間每日進行視察（38 日視察），以確定環保斗在有關地點放置的日數。

註 6： 審計署於二零一三年五月二日（星期四）視察港島東區，於同年五月十三日（星期一）視察油尖旺區，以及於同年五月二十一日（星期二）視察灣仔區。

註 7： 該三個地點分別為港島東區英皇道近長康街、油尖旺區太子道西近花墟道，以及灣仔區演藝道。

2.10 在該三個地區進行一日視察時(見第 2.8 段)，審計署人員共發現 53 個路旁環保斗(見表一)。

表一

審計署的一日視察
(二零一三年五月二至二十一日)

地區	視察日期	所發現的環保斗 (數目)
港島東	2013 年 5 月 2 日	11
油尖旺	2013 年 5 月 13 日	22
灣仔	2013 年 5 月 21 日	20
總計		53

資料來源：審計署的視察

2.11 在 38 日視察(見第 2.9 段)期間，審計署人員共發現 269 個環保斗(見表二)。

表二

審計署的 38 日視察
(二零一三年六月二十四至七月三十一日)

地點	發現一個或以上環保斗的日數 (日)	在 38 日內所發現的環保斗總數 (註) (數目)
港島東 英皇道	34	34
油尖旺 太子道西	38	38
灣仔 演藝道	38	197
	總計	269

資料來源：審計署的視察

註：如連續兩日在同一地點發現一個環保斗，該環保斗會當作兩個環保斗計算。

審計署實地調查和視察所顯示的環保斗問題

2.12 在二零一三年五月至七月期間，審計署分別進行了一日視察和 38 日視察，發現合共 322 (53+269) 個環保斗，加上在一年實地調查所發現的 148 個環保斗 (見第 2.7 段)，審計署共找到 470 個環保斗進行檢視。經分析該 470 個環保斗後，發現當中沒有一個完全符合《環保署指引》和《運輸署指引》所載的規定 (見第 2.2 和 2.3 段)。在該 470 個環保斗中，不符合《環保署指引》和《運輸署指引》所載規定的環保斗的數目和百分比，載於附錄 A。

2.13 除了非法佔用政府土地外，路旁環保斗不符合《環保署指引》和《運輸署指引》的比率頗高，顯示路旁環保斗可能導致下列問題：

- (a) 環境及衛生問題 (見第 2.14 段)；
- (b) 對車流和人流造成阻礙 (見第 2.15 段)；
- (c) 影響道路使用者的安全 (見第 2.16 段)；
- (d) 長期阻礙車流和人流 (見第 2.17 至 2.19 段)；及
- (e) 損毀道路 (見第 2.20 段)。

環境及衛生問題

2.14 下列統計資料 (詳載於附錄 A) 顯示環保斗作業可能造成的環境及衛生問題：

- (a) 100% 的環保斗沒有清楚註明不應貯存家居廢物、易燃燒的廢物、危險廢物和化學廢物 (見附錄 A 第 2 項)；及
- (b) 99% 的環保斗沒有用清潔和防水的布帳完全覆蓋 (見附錄 A 第 1 項)。

對車流和人流造成阻礙

2.15 下列統計資料 (詳載於附錄 A) 顯示路旁環保斗可能對車流和人流造成阻礙：

- (a) 39% 的環保斗放置在「禁止停車」限制區內 (見附錄 A 第 11(e) 項)；
- (b) 19% 的環保斗放置在有巴士行走的道路 (見附錄 A 第 11(f) 項)；及
- (c) 33% 的環保斗對道路使用者造成阻礙、滋擾或危及他人安全 (見附錄 A 第 12(e) 項)。

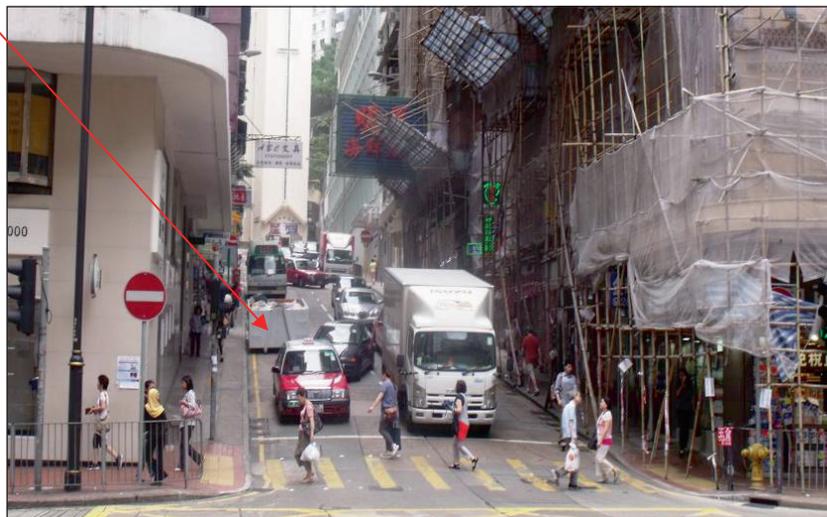
照片四及五顯示環保斗阻礙車流和人流的例子。

路旁環保斗造成的問題

照片四

環保斗在北角長康街對車流造成阻礙
(二零一三年七月)

路旁環保斗



資料來源：審計署於二零一三年七月十四日上午十一時十六分拍攝的照片

照片五

環保斗在灣仔石水渠街對人流造成阻礙
(二零一三年五月)



資料來源：審計署於二零一三年五月二十四日上午八時五十分拍攝的照片

影響道路使用者的安全

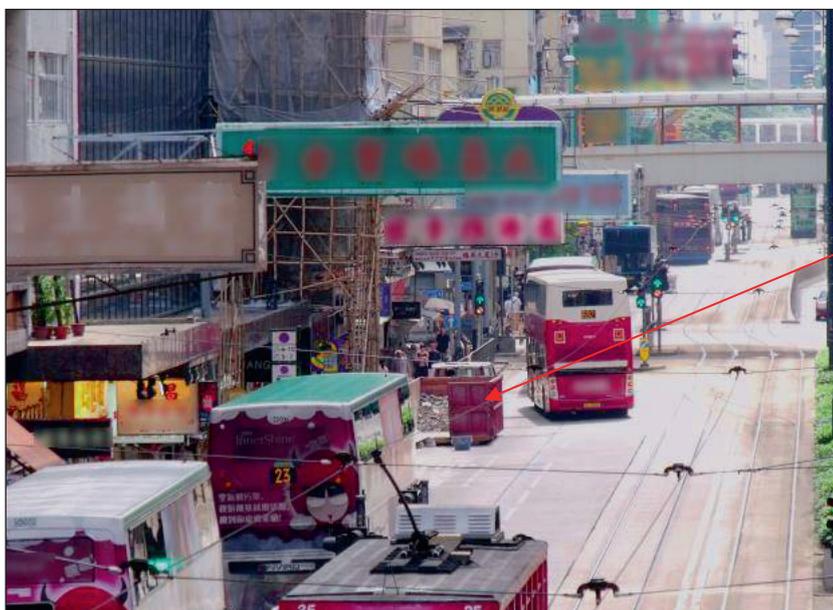
2.16 下列統計資料(詳載於附錄 A)顯示路旁環保斗可能影響道路使用者的安全：

- (a) 99% 的環保斗沒有在四條垂直邊緣的位置貼上最少 200 毫米闊的紅白相間反光帶(見附錄 A 第 6 項)；
- (b) 98% 的環保斗沒有在黑夜時間附設黃色閃燈(見附錄 A 第 7 項)；
- (c) 56% 的環保斗使用者不遵守有關的交通條例(見附錄 A 第 9 項)；
- (d) 25% 的環保斗放置在路口、迴旋處、行人過路處、公共交通設施或車輛出入口 25 米範圍內的路邊(見附錄 A 第 11(b) 項)；及
- (e) 33% 的環保斗對道路使用者造成阻礙、滋擾或危及他人安全(見附錄 A 第 12(e) 項)。

照片六及七顯示環保斗影響道路使用者安全的例子。

照片六

環保斗在北角英皇道影響駕駛者的安全
(二零一三年六月)



路旁環保斗

資料來源：審計署於二零一三年六月二十九日上午十時二十九分拍攝的照片

照片七

環保斗在灣仔克街影響行人的安全
(二零一三年七月)



路旁環保斗

資料來源：審計署於二零一三年七月十一日上午十時二十三分拍攝的照片

長期阻礙車流和人流

2.17 審計署在二零一三年五月進行一日視察時，在該三個地區共發現 53 個環保斗(見第 2.10 段表一)，審計署在首日視察後第三個工作天進行再視察時，發現其中 20 個 (38%) 仍留在原來地點；這些環保斗可能是首日視察時發現的環保斗，或屬其他環保斗。

2.18 此外，審計署在 38 日視察(見第 2.11 段表二)涉及的三處地點，發現有兩處(即油尖旺太子道西和灣仔演藝道)連續 38 日都放置了一至九個環保斗，而在餘下一處(即港島東英皇道)在 38 日之中發現環保斗的日數亦達 34 日(89%)。審計署亦發現，同期演藝道每日都有放置一至九個環保斗。審計署注意到，在二零一二年八月至二零一三年四月期間的九個月內，地政總署共接獲 166 宗有關在演藝道放置環保斗的公眾投訴。照片八、九和十顯示上述環保斗的例子。

照片八

放置在旺角太子道西的環保斗
(二零一三年七月)



資料來源：審計署於二零一三年七月四日下午六時二十四分拍攝的照片

照片九和十

放置在灣仔演藝道的環保斗
(二零一三年七月)

照片九



路旁環保斗

照片十



路旁環保斗

資料來源：審計署於二零一三年七月十五日分別在上午八時十八分和八時十四分拍攝的照片九和照片十

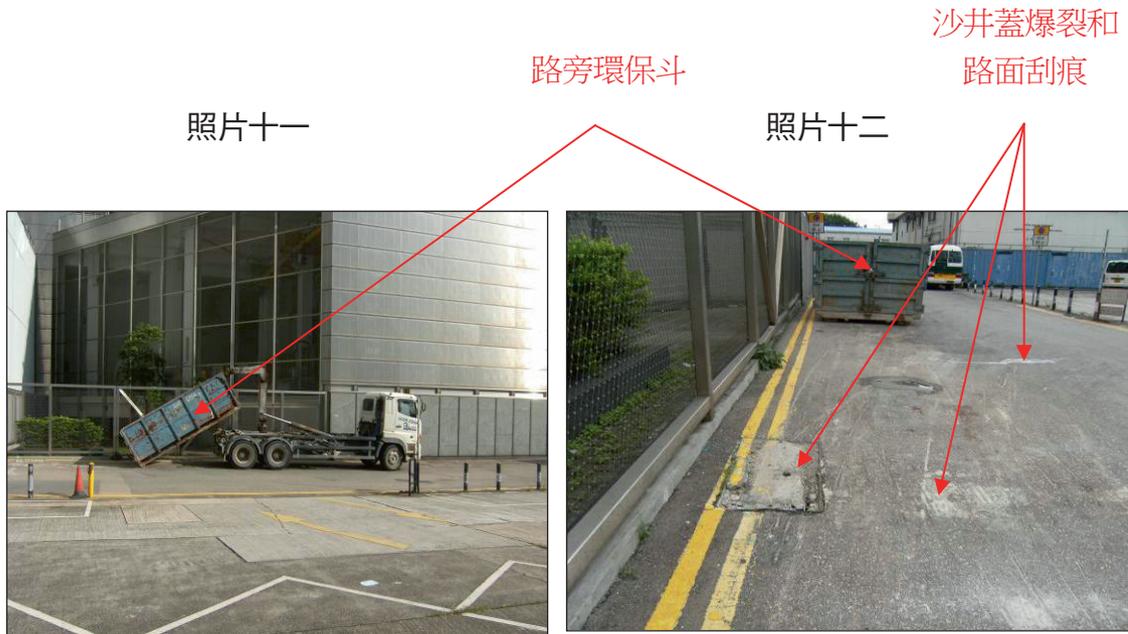
2.19 審計署認為，部分地點長期有環保斗放置的情況並不理想，因為此舉會對車流和人流造成阻礙。

損毀道路

2.20 警務處表示，把環保斗拖曳上貨車可能會對道路造成損毀。審計署注意到，部分環保斗可能在拖曳和吊上貨車過程中對道路造成損毀，尤其在滿載建築廢料時。道路受損會對道路使用者造成滋擾和不便，而政府亦須運用公帑進行維修工程。有關疑似例子可參閱照片十一和十二。

照片十一和十二

灣仔演藝道的路面懷疑受環保斗損毀
(二零一三年六月)



資料來源：審計署分別於二零一三年六月二十七日上午八時零八分和六月二十八日上午八時十二分拍攝的照片十一和照片十二

處理環保斗問題所需行動

2.21 從第 2.12 至 2.20 段所述的審計署調查結果可見，政府須採取行動以規管路旁環保斗。這些環保斗除了非法佔用政府土地，亦造成環境及衛生問題、阻礙車流和人流、損毀道路，以及影響道路使用者的安全。所以，政府須要採取有效行動處理這些問題。為免環保斗問題變得嚴重，政府須加強宣傳，提醒環保斗營運商切勿把環保斗非法放置在公共道路。

第 3 部分：政府規管路旁環保斗的行動

3.1 本部分探討當局根據現行法例管理路旁環保斗所採取的行動。

各政府部門的角色

3.2 二零零一年十月，警務處提議運輸署設立一個制度，以規管環保斗的移動和放置情況。該兩個政府部門其後亦在不同場合商討此事。二零零三年五月，全城清潔策劃小組(註 8)發表《香港環境衛生改善措施中期報告》，建議暫時擺放在行人路或街道的建築廢料應存放在環保斗內。

3.3 自二零零三年十一月起，地政總署、警務處、運輸署和民政事務總署曾在不同會議上討論街道管理事宜，包括與路旁環保斗有關的事宜。二零零四年二月，經街道管理跨部門會議討論後，有關各方同意由地政總署和警務處負責對放置在公眾地方的環保斗採取執法行動。二零零七年一月，民政事務局成立地區行政督導委員會(督導委員會——註 9)，以加強支援各政府部門的地區管理工作，包括規管路旁環保斗，因為處理路旁環保斗所導致的問題需要相關部門之間有效協調。二零零九年，為了對路旁環保斗採取更迅速的執法行動，督導委員會委員議定地政總署和警務處在管理路旁環保斗工作上的角色和責任，詳情如下：

地政總署的角色

- (a) 如路旁環保斗沒有對公眾人士或車輛造成阻礙、不便或危險，但涉及非法佔用政府土地，地政總署會根據《土地(雜項條文)條例》採取行動(見第 1.9 段)。該條例第 6 條規定：
 - (i) 如有不合法佔用未批租土地的情況出現，地政總署可安排張貼通知，飭令在通知內指明的日期前停止佔用該土地；

註 8：全城清潔策劃小組於二零零三年五月成立，同年八月解散。策劃小組由政務司司長領導，成員來自民政事務局、民政事務總署、發展局和地政總署，其使命是制訂和推廣一套可持續和跨界別的方案，以改善香港的環境衛生。

註 9：督導委員會由民政事務局常任秘書長擔任主席，成員包括警務處處長、地政總署署長和運輸署署長。

- (ii) 如佔用未批租土地的情況未有遵照該通知所飭令者而停止，地政總署可將該土地上的任何人驅逐及接管該土地上的任何財產或構築物；及
- (iii) 任何人佔用未批租土地，且在無合理辯解下未有遵照該通知所飭令者而停止佔用該未批租土地，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 10,000 元及監禁六個月；及

警務處的角色

- (b) 如路旁環保斗對公眾人士或車輛造成嚴重阻礙或即時危險，警務處會根據普通法採取移走行動，並根據《簡易程序治罪條例》第 4A 條提出檢控。根據該條例，任何人陳列或留下任何物品或東西，而這些物品或東西對在公眾地方(註 10)的人或車輛造成阻礙、不便或危害者，一經定罪，可處罰款 5,000 元或監禁三個月。

3.4 此外，環保署和運輸署在管理路旁環保斗的角色如下：

環保署的角色

- (a) 二零零七年十二月，環保署因應督導委員會的要求，經諮詢環保斗營運商的意見後，向營運商發出指引，促請他們在操作路旁環保斗時自願採取環保措施(見第 1.7 和 2.2 段)；
- (b) 環保署表示，由環保署執行的《廢物處置條例》(第 354 章)，並不包括監管在公共道路放置環保斗事宜；

運輸署的角色

- (c) 二零零八年一月，運輸署同樣因應督導委員會的要求，經諮詢環保斗營運商的意見後，向營運商發出指引，促請他們自願遵守有關路旁環保斗外觀及放置的良好守則(見第 1.7 和 2.3 段)；及

註 10：根據《簡易程序治罪條例》，公眾地方的定義包括公眾可隨時進入或在開放時間進入的碼頭、大道、街道、道路、里、巷、短巷、坊、拱道、水道、通道、小徑、通路和地方，不論此等地方是否屬政府或私人財產。

- (d) 運輸署表示，由於路旁環保斗不是經構造或改裝為用於道路上的車輛，所以不能根據《道路交通條例》(第 374 章 — 註 11) 對這些不是車輛的物件採取執法行動。

3.5 食環署(負責管理公共地方的環境衛生)、民政事務總署(負責協調決策局和部門的地區管理工作)，以及路政署(負責維修公共道路)對其在規管路旁環保斗工作上的角色亦表示以下意見：

食環署的角色

- (a) 如有人使用環保斗裝卸廢料時在鄰近地方留下廢物，食環署會要求環保斗擁有人清理有關地方，否則會根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) 採取適當執法行動。在過去十年，食環署不曾向環保斗擁有人採取有關執法行動；

民政事務總署的角色

- (b) 路旁環保斗造成的問題由各有關政府部門在相關職權範圍內處理。如有需要，民政事務總署轄下的分區民政事務處會考慮協調跨部門行動；及

路政署的角色

- (c) 路政署負責維修公共道路，使公共道路維持在安全和適用狀態。路政署認為，在公共道路放置環保斗不會影響其維修道路工作。至於環保斗作業對道路造成的損毀，當局可引用普通法按個別情況向有關的環保斗擁有人或須對損毀承擔責任的人士收回維修費用。

3.6 二零零九年二月，督導委員會認為路旁環保斗所造成的問題未算嚴重，無須立法設立准許證制度予以規管；當局應先善用現有法定權力，加強對路旁環保斗的執法工作；因此不會考慮設立相關准許證制度。二零一零年五月，督導委員會認為路旁環保斗問題已大致受控，暫時不會在委員會會議上再作探討。

註 11：根據《道路交通條例》第 2 條，「車輛」指任何經構造或改裝為用於道路上的車輛，而不論是否由機械驅動的。

政府的行動

地政總署的行動

3.7 根據《地政處指示》(註 12)，分區地政處(註 13)人員應：

- (a) 在接獲指稱環保斗放置在公共道路的投訴或轉介個案後，採取下列行動：
 - (i) 由接獲投訴或轉介個案後的兩個工作天內(不計接獲投訴或轉介個案當日)進行實地視察；
 - (ii) 如在現場發現環保斗，根據《土地(雜項條文)條例》在環保斗上張貼通知(見圖七)，飭令土地佔用人由當日午夜起計的24小時內(註 14)停止佔用政府土地；
 - (iii) 在張貼於環保斗的通知所指明日期的早上進行再視察。如發現該環保斗仍留在原來位置，分區地政處人員應指示地政總署的承辦商在當日內移走該環保斗；及
 - (iv) 如有可接納、實質及可靠的證據，證明有人干犯罪行，而該人的身分可予識別，可根據《土地(雜項條文)條例》對該土地佔用人提出檢控；及
- (b) 在每一個分區地政處編訂並定期更新未經授權而放置環保斗的黑點名單、制訂巡查黑點計劃，以及把黑點名單送交相關區議會和民政事務總署轄下民政事務處，尋求他們協助監察表列黑點有否放置路旁環保斗，並要求他們把所發現的個案轉介分區地政處處理。

註 12：地政總署藉《地政處指示》發布有關預防、偵察和糾正非法佔用政府土地情況的內部指示和指引。

註 13：地政總署轄下地政處負責監督下列 12 個分區地政處：港島東區地政處、港島西及南區地政處、離島地政處、九龍東區地政處、九龍西區地政處、北區地政處、西貢地政處、沙田地政處、大埔地政處、荃灣葵青地政處、屯門地政處，以及元朗地政處。

註 14：地政總署表示，政府應根據《土地(雜項條文)條例》第 6(1) 條向土地佔用者發出通知飭令停止佔用土地，並給予最少一日限期(張貼通知當日不計算在內，而實行時則以午夜至午夜的 24 小時作準)。此外，如該 24 小時有星期六、日或公眾假期，通知期會順延至下一個工作天。

圖七

張貼在環保斗的地政總署通知

地政總署(西貢地政處) 新界西貢親民街 34 號西貢政府合署三樓及四樓 電話號碼: 2791 7034	
編號: _____	編號: _____
土地(雜項條文)條例 (香港特別行政區法例第 28 章) 根據第 6(1)條所發的通告	
本署發現位於 將軍澳石角路停車場 駿昌街停車場 環保路停車場及駿宏街停車場 (不合法佔用未批租政府土地)	
的土地, 即本通告所張貼地方, 屬未批租的政府土地, 現由未領有使用政府土地牌照、撥地契據或撥地備忘錄的人士違例佔用。因此, 依據上述條例第 3 條指定的主管當局, 現特飭令上述佔用人士在 2012 年 8 月 30 日 之前, 停止佔用該土地。	
地政總署署長 (_____ 代行)	
2012 年 8 月 28 日	
附註: 倘上述佔用人不遵照本通告的指示辦理, 在該地或該地上的任何構築物及其內的任何財物, 會由政府沒收。此外, 佔用人可能遭檢控, 而主管當局因拆卸任何物業或構築物, 及因執行上述條例第 6 條所賦予的權力而支付的任何費用, 會向佔用人收回。	

資料來源：地政總署的記錄

備註：本文件的上半部分載有同一通知的英文本。

3.8 在二零零八年一月至二零一三年六月 (66 個月) 期間, 地政總署根據《土地(雜項條文)條例》在路旁環保斗張貼了 4 125 張通知, 並移走 29 個(平均每兩個月移走一個) 於通知期屆滿後仍留在原來位置的環保斗(見表三)。地政總署表示:

- (a) 所涉及的 4 125 個環保斗中, 有 4 096 個 (99%) 於地政總署再視察前已被移走, 而有關土地佔用人在《土地(雜項條文)條例》下所須承擔的其他責任亦獲解除; 及
- (b) 在該 29 宗違規個案中:

- (i) 地政總署只能在一宗個案確立可接納、實質及可靠的證據，證明有人干犯罪行，而該人的身分可予識別，因此提出檢控，但有關的土地佔用人獲法庭裁定無罪；及
- (ii) 至於其他 28 宗個案，地政總署無法鑑認須承擔責任的人，故不能提出檢控，結果地政總署把該 28 個環保斗充公。

表三

地政總署對路旁環保斗的行動
(二零零八年一月至二零一三年六月)

年份	所處理的投訴或轉介個案 (數目)	張貼通知 (註) (數目)	由擁有人在通知張貼後移走環保斗 (數目)	由地政總署在通知張貼後移走環保斗 (數目)	檢控 (個案宗數)
2008	369	538	532	6	0
2009	401	532	523	9	0
2010	539	434	433	1	1
2011	615	743	739	4	0
2012	1 038	1 474	1 468	6	0
2013 (截至 6月30日)	287	404	401	3	0
總計	3 249	4 125	4 096	29	1

資料來源：地政總署的記錄

註：分區地政處人員在接獲投訴後，有時在投訴地點未能發現環保斗，所以沒有根據《土地(雜項條文)條例》張貼通知，但有時會在投訴地點發現一個以上的環保斗，因而張貼一張以上的通知。

警務處的行動

3.9 自二零零四年二月起，警務處就如何處理有關環保斗的投訴發出內部指引(《警務處指引》)，其後亦作出更新。根據二零一二年九月發出的《警務處指引》：

- (a) 環保斗如對使用道路和行人路的公眾人士構成嚴重阻礙或即時危險，應予移走；
- (b) 判斷環保斗有否構成嚴重阻礙和即時危險所需考慮的因素，包括街道的照明情況、道路的交通流量，以及環保斗的放置地點；
- (c) 在移走環保斗期間，如有人到現場並聲稱是該環保斗的擁有人，警務人員應向他錄取口供，如確定環保斗的擁有權誰屬，應把環保斗退還並作出所需檢控行動；及
- (d) 如認為環保斗沒有對公眾構成嚴重阻礙或即時危險，應把個案轉介地政總署跟進。

3.10 二零一三年五月，警務處告知審計署，放置在路旁的環保斗會在下列情況被視為構成嚴重阻礙，須採取執法行動：

- (a) 阻礙道路交通的自由流通和緊急車輛的行駛；或
- (b) 放置在不容許違例泊車的地點。

3.11 在二零零八年一月至二零一三年六月(66個月)期間，警務處移走32個環保斗(平均每兩個月移走一個)，並就25宗個案向涉案人士提出檢控(見表四)，所有涉案的被告均被定罪，並被罰款介乎500元至2,000元不等。

表四

警務處對路旁環保斗的行動
(二零零八年一月至二零一三年六月)

年份	所處理的 投訴或 轉介個案 (數目)	由警務處 移走 環保斗 (註 1) (數目)	檢控 (數目)	向環保斗 營運商 發出警告 (註 2) (數目)	沒收 環保斗 (註 3) (個案宗數)
2008	276	9	8	1	0
2009	218	6	6	0	0
2010	310	5	2	1	2
2011	321	6	3	1	2
2012	328	5	5	0	0
2013 (截至 6月30日)	139	1	1	0	0
總計	1 592	32	25	3	4

資料來源：警務處的記錄

註 1：警務人員因應投訴往實地視察時，可能在投訴地點找不到環保斗，或認為該環保斗沒有對公眾構成嚴重阻礙或即時危險。如屬後者，警務人員或不會移走環保斗，但會把個案轉介地政總署處理(見第 3.9(d) 段)。

註 2：對於非法放置環保斗個案，警務人員可能不提出檢控，而只向環保斗營運商發出警告。

註 3：已移走的環保斗如未獲其擁有人認領，當局會沒收環保斗，但不會提出檢控。

可予改善之處

《土地(雜項條文)條例》不能有效地規管環保斗作業

3.12 審計署從 12 個分區地政處中選出港島東區地政處(註 15)，並檢視該處人員於二零一二年八月在接獲十宗關於路旁環保斗的公眾投訴和轉介後，需時多久才根據《土地(雜項條文)條例》進行實地視察；以及在該處人員張貼 74 張通知(註 16)後，需時多久才進行再視察。審計署留意到，該分區地政處人員因應公眾投訴或轉介而安排實地視察的時間，大致上符合《地政處指示》的規定(見第 3.7(a)(i) 段)。該分區地政處在接獲十宗投訴和轉介個案後，進行視察的時間如下：

- (a) 五宗個案於同一個工作天；
- (b) 三宗個案於隨後的第一個工作天；及
- (c) 兩宗個案於隨後的第二個工作天。

3.13 此外，該分區地政處在張貼 74 張通知後，進行再視察的時間如下：

- (a) 20 宗個案於隨後的第一個工作天；及
- (b) 54 宗個案於隨後的第二個工作天。

3.14 由於地政處人員除了處理緊急事故外，一般只於星期一至五值勤，不會在星期六、日和公眾假期進行視察或再視察，所以有時會相隔較長時間才進行視察及再視察。以港島東區地政處在二零一二年八月處理的個案為例：

- (a) 於其中一個個案，地政處人員於星期五收到投訴，而視察工作則於其後的星期二才進行，與接獲投訴相隔 89 小時(或 3 日 17 小時)；及
- (b) 在其中六個個案，地政處人員曾六次於張貼通知 84 至 115 小時(或 4 日 19 小時)後才進行再視察。

註 15：在過去五年(二零零八至二零一二年)，分區地政處接獲有關路旁環保斗的公眾投訴中，以港島東區地政處所接獲的數目最多。

註 16：當分區地政處人員因應投訴往現場視察時，有時會發現一個以上的環保斗，因而張貼一張以上的通知。

3.15 二零一三年八月和九月，發展局、運輸及房屋局、地政總署及運輸署告知審計署：

發展局和地政總署

- (a) 地政總署有時需較長時間採取執法行動，主要由於部分個案的執法時間跨越星期六、日和公眾假期，這正是分區地政處人員的休班時間，除非有緊急事故，否則分區地政處人員一般不會在工作時間以外工作，而《地政處指示》是依據工作天而制訂的；
- (b) 土地管理工具，特別是《土地(雜項條文)條例》，旨在處理土地的管理和管制事宜，尤其是對政府土地權益有長遠影響的事宜(例如非法佔用政府土地的構築物或未經授權的發展)。因此，即使可引用土地管理工具監管短暫留置或移動的物件(例如路旁環保斗)，當局仍會優先處理屬於較長遠的非法佔用政府土地的情況，例如未經授權的發展等。因為這類問題如不執法處理，可能對政府管理和監管土地的工作造成長遠影響，故地政總署難以把環保斗列為優先處理目標；
- (c) 對於路旁環保斗所造成的問題，當局一直視作地區管理問題處理，並根據現行機制，按問題的性質交由不同政府部門執行從屬法例處理(見第 3.3 至 3.5 段)。從土地管理角度而言，路旁環保斗不是非法佔用政府土地的主要類別。與路旁環保斗所造成的安全問題相比，非法佔用政府土地的問題相對較為次要；
- (d) 環保斗使用者只要在根據《土地(雜項條文)條例》張貼的通知所訂明的限期之前移走環保斗，其後再移回原來位置，便可輕易規避地政總署的執法行動。鑑於地政總署根據《土地(雜項條文)條例》制訂的土地管制機制的性質和重點，該署不大可能及時採取迅速行動處理路旁環保斗問題。事實上，《土地(雜項條文)條例》並不是處理路旁環保斗的有效工具，因為所發出的通知設有寬限期(見第 3.7(a)(ii) 段的註 14)，所以張貼通知反而會容許相關的路旁環保斗在通知期內繼續放置在原來位置，期間地政總署不能採取相關的執法行動；
- (e) 放置在路旁的環保斗可能造成多種問題，包括地區街道管理問題(例如環境及衛生問題和阻礙行人)、道路安全問題(例如影響道路使用者的安全和損毀道路)，以及對鄰近住戶及商戶(包括行人和道路使用者)造成滋擾，有時甚至造成危險。此外，放置環保斗的道

路屬專供公共車輛和行人使用的道路，由運輸署負責日常管理、路政署負責維修，以及由警務處執法。因此，日後如就監管和利便環保斗作業進行檢討，須從道路管理方針着眼，並專注解決道路安全、阻礙車流及人流，以及損毀道路的問題；

運輸及房屋局和運輸署

- (f) 環保斗的本質是一件貨品或盛載垃圾的鐵箱，並非可根據《道路交通條例》發牌和規管的車輛，故此運輸署認為，從發牌角度檢討路旁環保斗問題並不可行；
- (g) 路旁環保斗除了影響道路安全、阻礙車流和人流，以及損毀道路外，還會造成其他問題，例如環境衛生、阻塞鋪前地方和對鄰近住戶及商戶造成滋擾等；及
- (h) 根據《道路交通條例》，運輸署在道路和行人路的主要職能為交通管理，但交通管理只是由多個政府部門分擔的多項道路管理職務之一，負責其他道路管理職務的部門尚包括地政總署（負責監管非法佔用道路和行人路事宜）、路政署（負責維修道路和行人路），以及食環署（負責清潔道路和行人路）。因此，運輸署並非道路（涉及車流）和行人路（涉及人流）的唯一管理者。

3.16 如第 3.12 至 3.14 段所述，地政總署根據《土地（雜項條文）條例》就路旁環保斗執法，有時需要較長時間。不過，當公眾投訴指放置在公共道路的環保斗可能已對車流和人流造成阻礙和影響道路使用者的安全，他們會合理期望有關政府部門及時採取行動。因此，如分區地政處人員在接獲有關路旁環保斗的公眾投訴後相隔較長時間才根據《土地（雜項條文）條例》採取行動，及在張貼通知後相隔較長時間才進行再視察，都可能不符公眾期望。審計署認為，引用《土地（雜項條文）條例》第 6 條不能有效地規管環保斗作業（見第 3.3(a) 段）。因此，政府須建立一個更佳制度，以規管和利便環保斗作業（見第 4 部分）。

多個分區地政處沒有編訂黑點名單

3.17 截至二零一三年六月，在全港 12 個分區地政處中，只有一個地政處編訂未經授權而放置環保斗的黑點名單；另只有四個分區地政處，曾向相關區議會和民政事務總署轄下的民政事務處尋求協助，把所發現的環保斗轉介分區地政處採取土地管制行動（見第 3.7(b) 段）。地政總署表示，除了西貢地政處外，其他 11 個分區地政處均認為其區內涉及路旁環保斗的投訴不算特別嚴重，無須編訂黑點名單。不過，審計署留意到，港島東區地政處轄區內若干地點經常有市民投訴環保斗問題。舉例來說，在二零一二年八月至二零一三年七月期間的 12 個月內，港島東區地政處轄區內的灣仔區有三處地點累計有 252 宗與環保斗有關的公眾投訴（見表五）。地政總署應提醒各分區地政處須遵守《地政處指示》，編訂未經授權而放置環保斗的黑點名單，並制訂巡查黑點計劃。

表五

灣仔區內經常接獲關於路旁環保斗的投訴
(二零一二年八月至二零一三年七月)

地點	所接獲投訴 (數目)	在 365 日內 接獲投訴的日數	
		(日)	(%)
演藝道	166	57	16%
霎東街	60	38	10%
鴻興道	26	14	4%
總計	252	不適用	不適用

資料來源：地政總署的記錄

警務處採取的行動或未能反映環保斗的問題

3.18 如第 3.11 段所述，在二零零八至二零一三年(截至六月)期間，警務處平均每兩個月移走一個環保斗。審計署注意到，只有當放置在道路或行人路的環保斗對公眾構成嚴重阻礙或即時危險時，警務處才會採取移走及檢控行動。平均每兩個月才移走一個環保斗，可能未能反映環保斗的問題，而在二零一二年八月至二零一三年七月期間審計署進行的實地調查和視察顯示：

- (a) 在 470 個環保斗當中，有 39% 放置在「禁止停車」限制區內(見第 2.15(a) 段及照片十三)，可能對公眾構成危險；

照片十三

環保斗放置在北角渣華道的「禁止停車」限制區內
(二零一二年八月)



資料來源：審計署於二零一二年八月一日上午九時四十五分拍攝的照片

- (b) 有 25% 的路旁環保斗的擺放地點位於路口、迴旋處、行人過路處、公共交通設施、車輛出入口 25 米範圍內的路邊 (見第 2.16(d) 段及照片十四)，可能導致交通意外。此外，有 98% 的環保斗沒有在黑夜時間附設黃色閃燈 (見第 2.16(b) 段)；

照片十四

放置環保斗的地點貼近北角英皇道路口
(二零一三年六月)

路旁環保斗



資料來源：審計署於二零一三年六月十五日下午六時二十五分拍攝的照片

- (c) 有 19% 的環保斗放置在有巴士行走的道路 (見第 2.15(b) 段)。照片十五顯示環保斗放置在巴士站前方，可能會導致交通意外，並對公眾造成阻礙；及

照片十五

環保斗放置在北角英皇道的一個巴士站前方
(二零一三年五月)



資料來源：審計署於二零一三年五月二日下午四時二十四分拍攝的照片

- (d) 有 92% 的環保斗不是放置在一般停車灣 (見附錄 A 第 8(a) 項)。照片十六顯示環保斗在繁忙時間佔用一條主要道路的行車線，可能對公眾造成阻礙。

照片十六

環保斗在繁忙時間佔用灣仔軒尼詩道的一條行車線
(二零一三年五月)



資料來源：審計署於二零一三年五月二十一日下午五時零八分拍攝的照片

3.19 二零一三年九月，警務處告知審計署：

- (a) 當環保斗對道路使用者構成嚴重阻礙或即時危險，前線警務人員會採取多項非正式行動，例如聯絡環保斗擁有人，促請他們移走環保斗並發出口頭警告；及
- (b) 由警務處移走環保斗屬最後解決辦法，而且涉及不少實際困難，包括必須為環保斗安排特別拖車和妥善存放的地方，以便日後把環保斗交還其擁有人或按法庭命令處置。

政府規管路旁環保斗的行動

3.20 審計署認為，為盡量減少環保斗構成阻礙和對公眾造成危險的情況，警務處應提醒警務人員須加強就路旁環保斗的執法行動。

公職人員採取行動移走環保斗

3.21 根據《警務處指引》，當環保斗造成阻礙、不便或危害時，警務人員可藉普通法賦予的權力，扣押該環保斗(見第 1.8 段)。審計署認為，除了警務人員外，政府須就其他相關政府部門(例如地政總署、運輸署和環保署)的公職人員能否採取有效行動移走未經授權而放置在公共道路的路旁環保斗一事徵詢律政司司長的意見。

第 4 部分：利便環保斗作業的政府制度

4.1 本部分探討可利便環保斗營運商在合法和受有效監管的情況下營運其業務的政府制度。

政府制度

4.2 審計署認為，裝修業和建造業有實際需要使用路旁環保斗，以便暫時存放建築廢料。與其把建築廢料棄置在道路上，使用環保斗暫時存放既有助減輕對環境造成的滋擾，亦可整齊有序地處置有關廢料。然而，目前欠缺有效的政府制度規管和利便環保斗的合法作業。

4.3 審計署留意到，有些裝修公司使用環保斗存放裝修工程廢料，所以在競投樓宇裝修工程時，把環保斗違法放置在公共道路所招致的罰款計算入投標價的預算內。審計署認為此舉並不理想，當局應為規管和利便環保斗作業設立一套更完善的政府制度。

4.4 環保斗擁有人可根據《土地(雜項條文)條例》第 5 條向地政總署申請臨時佔用政府土地的許可證。地政總署接獲申請人繳付的指定費用後，可發出臨時佔用未批租土地的許可證。二零零三年十二月，當局告知立法會：

- (a) 地政總署可根據《土地(雜項條文)條例》向有意使用政府土地的人士發出許可證；及
- (b) 當路旁環保斗被裝滿後，其擁有人便會把它移走，所以環保斗不會長期放置在路旁。如果規定環保斗擁有人要經過有關申請手續和程序，很多人會因申請費時而不願提出申請。

在二零零三年一月至二零一三年八月期間，地政總署沒有接獲為在公共道路放置環保斗而根據《土地(雜項條文)條例》提出的許可證申請。

可予改善之處

不曾根據《土地 (雜項條文) 條例》為環保斗作業發出許可證

4.5 地政總署表示：

- (a) 該署不時接獲有關短期佔用政府土地作不同用途的申請，包括舉辦粵劇表演、綜藝表演、外景拍攝及籌款活動。有關申請一般不涉及佔用道路；及
- (b) 有時部分申請可能涉及一處以上地點，而擬議佔用政府土地的方式可能只限於在某地點放置一張桌子或櫃台。

4.6 根據《地政處指示》：

- (a) 處理申請時，如所申請的政府土地可提供作擬議臨時用途，須諮詢相關政府部門；
- (b) 如相關政府部門沒有提出反對意見，而該申請的性質又不會引起爭議或並非異常，可批出為期最長一個月的許可證；及
- (c) 須徵收適當的標準費用 (註 17)，但非牟利活動除外。

4.7 二零一三年九月，發展局和地政總署告知審計署：

- (a) 一般而言，只有經諮詢相關政府部門並認為環保斗佔用未批租土地不會造成問題後，地政總署才會發出許可證；
- (b) 現時根據《土地 (雜項條文) 條例》設立的土地管制機制，不能有效就未領有合法佔用政府土地許可證的路旁環保斗採取執法行動。更為基本的問題是如何有效地對未領有臨時許可證而佔用未批租土地的環保斗擁有人或營運商採取執法行動；及
- (c) 由於環保斗作業佔用土地的時間短，而且放置地點常變，加上不遵守申請和准許證規定的後果亦輕微，故沒有誘因促使環保斗營運商根據《土地 (雜項條文) 條例》申請臨時許可證。當局亦須考慮，如

註 17：以外景拍攝為例，每次申請佔用一個地點一個月或不足一個月的收費為 4,740 元，其後按每一個月或不足一個月再徵收 4,740 元。此外，如沒有訂明標準收費，由分區地政處評估應繳費用。

環保斗營運商每次佔用某處政府土地時都提出申請，會增添環保斗營運商申請許可證和政府部門處理有關申請的行政工作。

4.8 地政總署表示，由接獲申請至根據《土地(雜項條文)條例》發出許可證通常需時三至四個星期，因為須要處理該申請及諮詢相關政府部門。審計署認為，如果環保斗擁有人或營運商須根據《土地(雜項條文)條例》為環保斗作業申請許可證，地政總署須要檢討該許可證制度，以便簡化審批程序。除了警務人員外(見第 3.21 段)，如有更多公職人員(包括地政總署人員)可採取有效的行動，移走未經授權而放置在公共道路的路旁環保斗，環保斗營運商便有更大誘因申請相關許可證。

缺乏規管環保斗作業的規管制度

4.9 有關決策局和部門早於二零零一年便開始商討路旁環保斗事宜(見第 1.3 段)。這些決策局和部門，以及相關持份者普遍支持引入准許證制度，以規管環保斗作業，例如：

- (a) **相關行業協會** 二零零七年四月，相關行業協會與環保署和運輸署開會時表示，與其由政府加強執法行動，他們寧願以某種准許證制度規管放置在路旁的環保斗；
- (b) **警務處** 在二零零七年五月的督導委員會會議上，警務處表示歡迎設立准許證制度，讓警方可在緊急情況下追查環保斗的擁有人；
- (c) **地政總署** 在二零零七年五月的督導委員會會議上，地政總署應邀探討可否就路旁環保斗的放置安排設立准許證制度，作為長遠規管措施。在會議上，地政總署表示，可與相關行業協會磋商，規定環保斗營運商在放置環保斗之前須向當局申請的安排；
- (d) **政務司司長** 二零零九年一月，政務司司長在與民政事務局和民政事務總署商討街道管理問題的會議上表示，應引入准許證制度，以規管在路旁放置環保斗事宜；及
- (e) **運輸署** 在二零零九年二月的督導委員會會議上，運輸署表示支持採用准許證制度規管路旁環保斗，並表示樂於從道路安全和交通管理角度提供專業意見，協助處理相關准許證申請。

利便環保斗作業的政府制度

4.10 儘管相關決策局和部門以及持份者普遍支持引入准許證制度，以規管環保斗作業，但有部分決策局和部門亦表明他們在此事的角色和責任，例如地政總署認為在路旁放置環保斗屬道路管理問題，而運輸署卻認為屬地政而非交通問題，詳情如下：

- (a) **地政總署** 放置環保斗涉及使用路面空間，有時更涉及由運輸署管理的收費錶車位。因此，此事應由運輸署管理。此外，為環保斗作業而設的准許證制度和相關法例均關乎道路安全和規管道路交通，並不屬地政總署的專業範疇；及
- (b) **運輸署** 路旁環保斗不應由運輸署管理，因為環保斗不符合《道路交通條例》中車輛的定義。此外，從交通管理或道路安全角度而言，路旁環保斗與造成阻礙的一堆建築物料或棄置家具無異，所以應屬地政問題。如就環保斗設立准許證制度，運輸署樂意就處理申請准許證個案提供技術意見，但無意管理有關制度。

4.11 審計署認為，引入具適當法律依據的規管制度，可讓政府更有效監察和管制環保斗作業，包括強制環保斗營運商遵守《環保署指引》和《運輸署指引》，及採取更有效的執法行動。

海外經驗

4.12 審計署研究顯示，部分海外政府已為路旁環保斗推行准許證制度。例子如下：

- (a) **澳洲墨爾本市、美國紐約市和英國西敏市** 在路旁放置環保斗，須依法取得當地政府或負責交通或公路的有關當局發出有附帶條件的准許證。有關當局有酌情權在准許證內訂明條件，例如環保斗的尺寸、顏色和照明及放置環保斗的地點。任何人如不遵守准許證條件，可處罰款。此外，審計署注意到，在英國倫敦西敏市為環保斗作業申請准許證，需時三至十日，視乎放置地點而定；及
- (b) **新加坡** 該國沒有設立准許證制度，但新加坡陸路交通管理局就放置在路旁的環保斗施加規定，並於法例內訂明，例如環保斗須獲妥善保養和當放置在街道上時應保持操作狀況，以及不得對使用街道的人士導致或構成危險或不便。違反規定者即屬犯罪，可處罰款。

4.13 二零一三年九月，發展局和地政總署告知審計署：

- (a) 環保斗須放置在貨車可通達的地點，故通常放置在路旁或行人路；
及
- (b) 如設立發牌制度，而發牌條件之一是環保斗不得對道路造成阻礙（這正是路旁環保斗現時造成的主要問題），便不可能發出准許證，而且當局須對所有環保斗執法處理。

4.14 路旁環保斗所造成的問題涉及多個層面，包括非法佔用政府土地、對鄰近住戶及商戶和行人造成滋擾和阻礙、對道路使用者構成阻礙和影響安全、損毀道路，以及影響環境和衛生。不過，當局至今仍沒有指定一個決策局或一個部門負責監管環保斗作業。審計署認為，負責土地、運輸和環境事務的有關政府決策局須指定一個政府部門負責管理環保斗作業。

4.15 審計署留意到，督導委員會在二零零九年二月的會議指出，《土地（雜項條文）條例》和《道路交通條例》都不能提供適合或充分法律依據，為環保斗作業引入准許證制度。督導委員會亦認為，環保斗作業所造成的問題不算嚴重，無須制訂新法例，其後又在二零一零年五月的會議上作出結論，指路旁環保斗問題大致受控（見第3.6段）。審計署認為，事隔三年，現時是適當的時機，由政府再次檢討研究，並重新考慮未來路向，更有效地規管環保斗作業。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討政府處理環保斗作業所造成問題的未來路向。

主要審計意見

5.2 在第 2 部分，審計署發現由於缺乏完善規管，路旁環保斗所造成的問題日增，包括環境和衛生問題、阻礙車流和人流、損毀道路、影響道路使用者的安全，以及非法佔用政府土地 (見第 2.21 段)。因此，政府須採取有效行動，解決有關問題。

5.3 在第 3 部分，審計署陳述地政總署在接獲公眾對路旁環保斗的投訴後，有時相隔較長時間才採取行動。警務處亦不常對路旁環保斗採取移走和檢控行動。在二零零八年一月至二零一三年六月期間的 66 個月內，該兩個政府部門合共移走了 61 個環保斗，即平均每月一個。審計署注意到，規管路旁環保斗並非地政總署和警務處的主要職務，但平均每月移走一個環保斗或未能反映環保斗的問題。

5.4 在第 3 部分，審計署亦陳述督導委員會在二零零九年認為路旁環保斗所造成的問題不算嚴重，無須為此立法設立相關准許證制度，並於二零一零年作出結論，指路旁環保斗問題大致受控。

5.5 在第 4 部分，審計署注意到在過去十年來，地政總署不曾接獲為在公共道路放置環保斗而根據《土地 (雜項條文) 條例》提出的許可證申請，及政府仍未設立規管制度以規管環保斗作業。

審計署的建議

5.6 審計署建議發展局局長、環境局局長和運輸及房屋局局長應聯手：

- (a) 進行調查，以確定環保斗的問題 (見第 2.5 段)；
- (b) 檢討地政總署和警務處現時就路旁環保斗所採取執法行動的成效 (見第 3.16 及 3.18 段)；
- (c) 根據 (a) 及 (b) 項的結果，

- (i) 制訂策略和行動計劃，以規管和利便環保斗作業（見第 2.5 段）；及
- (ii) 指定一個政府部門負責規管和利便環保斗作業（見第 4.14 段）；
- (d) 進行檢討，重新評估目前情況，並決定政府是否需要採取行動引入規管制度，以規管和利便環保斗作業（見第 4.14 段）；及
- (e) 徵詢律政司司長的意見，探討除了警務人員外，其他相關政府部門的公職人員能否採取有效的行動移走未經授權而放置在公共道路的路旁環保斗（見第 3.21 段）。

5.7 審計署亦建議，地政總署署長應提醒分區地政處須遵守下列《地政處指示》（見第 3.17 段）：

- (a) 編訂未經授權而放置環保斗的黑點名單；
- (b) 制訂巡查黑點計劃；及
- (c) 尋求相關區議會和民政事務總署轄下民政事務處協助，把所發現的環保斗轉介分區地政處處理。

5.8 審計署亦建議，警務處處長應提醒警務人員，須加強對於路旁環保斗的執法行動（見第 3.20 段）。

當局的回應

5.9 發展局局長、環境局局長和運輸及房屋局局長同意第 5.6 段所述的審計署建議。環境局局長表示，會與發展局局長和運輸及房屋局局長合作，採取跟進行動。

5.10 地政總署署長同意第 5.7 段所述的審計署建議，並表示會提醒分區地政處須遵守《地政處指示》，在有需要時編訂未經授權而放置環保斗的黑點名單和制訂巡查黑點計劃。

5.11 警務處處長同意第 5.8 段所述的審計署建議，並表示：

- (a) 警務處贊同引入具法律依據的准許證制度，以監察和管制路旁環保斗。如沒有具法律依據的准許證制度，警方在管理路旁環保斗方面的執法行動將受影響；及
- (b) 二零零八年二月，警務處向所有前線人員發出關於扣押放置在公共道路環保斗的指引(並夾附《運輸署指引》)。自此以後，警務處定期提醒警務人員須就路旁環保斗從嚴執法。

附錄 A
(參閱第 2.6、2.12、
2.14 至 2.16 及 3.18(d) 段)

470 個環保斗
符合《環保署指引》和《運輸署指引》的數目和百分比
(二零一二年八月至二零一三年七月)

指引	不符合指引的環保斗	
	數目	在 470 個環保斗中所佔百分比
I. 《環保署指引》		
1. 環保斗須用清潔和防水的布帳完全覆蓋。	465	99%
2. 環保斗上須清楚註明不應貯存家居廢物、易燃燒的廢物、危險廢物和化學廢物。	470	100%
3. 在公眾假期(全日)以及在其他日子的晚上 11 時至翌日上午 7 時，不應操作環保斗。	15	在 60 個環保斗中佔 25% (註 1)
II. 《運輸署指引》		
<i>環保斗的外觀及裝置</i>		
4. 所有環保斗外露表面須塗上鮮黃漆油。	334	71%
5. 公司名稱和緊急聯絡電話號碼須清晰標示於環保斗上。	283	60%
6. 須於環保斗四條垂直邊緣的位置貼上最少 200 毫米闊及不少於 1 米長的紅白相間反光帶。	464	99%
7. 在黑夜時間，須於環保斗每個上角附設黃色閃燈，或在周圍放置交通圓錐筒並在其上設黃色閃燈作為防護。	51	在 52 個環保斗中佔 98% (註 2)

附錄 A

(續)

(參閱第 2.6、2.12、
2.14 至 2.16 及 3.18(d) 段)

指引	不符合指引的環保斗	
	數目	在 470 個 環保斗中 所佔百分比
II. 《運輸署指引》		
<i>環保斗的放置地點</i>		
8. 個別環保斗的放置地點須由有關政府部門審批。下列是可考慮放置環保斗的地點：		
(a) 一般停車灣 (設有巴士站或禁止停車地帶除外)	432	92%
(b) 闊 6 米或以上的單程行車道的路旁	9	2%
(c) 放置環保斗後剩餘的寬度不少於 3.7 米 (每行車方向) 的行車道路旁	10	2%
9. 環保斗使用者須遵守有關的交通條例。	264	56%
10. 環保斗應保持清潔。	50	11%
11. 環保斗不應放置在下列地點：		
(a) 車速限制高於每小時 50 公里的公用道路	0	0%
(b) 路口、迴旋處、行人過路處、公共交通設施、車輛出入口 25 米範圍內的路邊	119	25%
(c) 阻礙緊急出口的位置	0	0%
(d) 路彎	4	1%
(e) 「禁止停車」限制區	182	39%

附錄 A

(續)

(參閱第 2.6、2.12、
2.14 至 2.16 及 3.18(d) 段)

指引	不符合指引的環保斗	
	數目	在 470 個 環保斗中 所佔百分比
II. 《運輸署指引》		
(f) 有巴士行走的道路	90	19%
(g) 盡頭路	12	3%
(h) 所有行人路和行人專用街道 (全日或部分時間)	8	2%
(i) 陡斜道路	9	2%
12. 環保斗不應：		
(a) 遮擋交通指示牌及燈號	0	0%
(b) 妨礙路面排水	0	0%
(c) 阻塞任何沙井和集水溝	0	0%
(d) 以排列或成群方式放置	144	31%
(e) 對道路使用者造成阻礙、滋擾或危及他人安全	156	33%

資料來源：審計署的實地調查和視察

註 1：期內審計署沒有在晚上 11 時至翌日上午 7 時實地調查或視察，但在公眾假期視察時所找到的 60 個環保斗，其中 15 個 (25%) 並不符合此項環保署指引。

註 2：在審計署實地調查和視察期間，審計署人員在黑夜時間找到 52 個環保斗，其中 51 個 (98%) 並不符合此項運輸署指引。