

路旁環保斗的管理

A. 引言

審計署曾審查政府當局管理路旁環保斗的工作。

背景

2. 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。

3. 近年，關於路旁環保斗造成的問題的公眾投訴顯著增加，當中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。

4. 委員會在2013年12月2日舉行1次公開聆訊，聽取有關審計署署長報告書的審查結果及意見的證供。

申報利益

5. 在2013年12月2日委員會的公開聆訊上，**石禮謙議員**申報，他是地產及建造界功能界別的立法會議員。

發展局局長的序辭

6. **發展局局長陳茂波先生**在2013年12月2日委員會公開聆訊開始時致序辭，序辭的摘要如下：

- 發展局及地政總署同意審計署署長報告書的建議。為解決路旁環保斗造成的問題，他本人、環境局局長和運輸及房屋局局長同意設立工作小組，聯手檢討環保斗作業造成的問題和現行執法制度的成效，並制訂方案以規管和利便環保斗作業；及

路旁環保斗的管理

- 鑒於路旁環保斗牽涉多方面多層面的問題，初步擬定於一年內完成檢討。

發展局局長序辭全文載於**附錄17**。

環境局局長的序辭

7. **環境局局長黃錦星先生**在2013年12月2日委員會公開聆訊開始時致序辭，序辭的摘要如下：

- 環境局及環境保護署(下稱"環保署")同意審計署署長報告書的建議。環境局及環保署會與發展局和運輸及房屋局合作，共同研究路旁環保斗造成的問題；
- 在共同研究有結果前，環保署會聯同各有關政府部門向建築及相關的運輸業界加強宣傳，合作推動業界落實現時有關路旁環保斗的良好作業指引；及
- 雖然環保署的實地視察顯示，路旁環保斗作業一般沒有造成嚴重的環境滋擾，但若發現違反環境保護法例的情況，環保署會採取執法行動。

環境局局長序辭全文載於**附錄18**。

署理運輸及房屋局局長的序辭

8. **署理運輸及房屋局局長邱誠武先生**在2013年12月2日委員會公開聆訊開始時致序辭，序辭的摘要如下：

- 運輸及房屋局和運輸署的政策是提倡和確保道路安全。從交通及運輸管理的角度而言，環保斗最理想是放置於地盤內而非在道路上，但運輸及房屋局亦理解業界的運作未必可以在地盤或施工地點內放置環保斗；
- 環保斗可能影響道路交通暢順和安全，為了減少環保斗對市民造成的滋擾，運輸署因應民政事務局成立的

路旁環保斗的管理

地區行政督導委員會(下稱"督導委員會")¹的要求，在2008年發布了《「環保斗」外觀及放置指引》(下稱"《運輸署指引》")，訂明環保斗作業的良好守則，以減輕環保斗作業對人流車流造成的阻礙。當然，環保斗使用者若要合法地將環保斗放置在政府土地(包括道路)上，必須遵守相關法例。現時法例也有機制處理違法擺放的環保斗；及

- 為更妥善處理環保斗所帶來的問題，政府會成立一個聯合工作小組，跟進審計署署長報告書中的建議。運輸及房屋局和運輸署會從交通及運輸管理角度向聯合工作小組提供意見和協助，以積極配合聯合工作小組的工作。

署理運輸及房屋局局長序辭全文載於**附錄19**。

B. 政府規管路旁環保斗的行動

對路旁環保斗採取執法行動的成效

9. 委員會從審計署署長報告書得悉，地政總署及香港警務處("警務處")現時就路旁環保斗採取的執法行動成效不彰，原因如下：

- 雖然地政總署可根據《土地(雜項條文)條例》(第28章)第6條移走環保斗，但在移走環保斗前，地政總署須給予24小時的通知。因此，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，其後再把環保斗移回原來位置，便可輕易規避地政總署的執法行動。根據審計署署長報告書第3.8段，在2008年1月至2013年6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個於通知期屆滿後仍留在原來位置的環保斗(平均每兩個月移走一個)。在涉及的4 125個環保斗中，有4 096個(99%)於地政總署再視察

¹ 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。

路旁環保斗的管理

前已被移走。在餘下的29個環保斗中，地政總署只能對1宗個案提出檢控；及

- 只有在環保斗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的情況下，警務處才會根據普通法移走環保斗，並按《簡易程序治罪條例》(第228章)第4A條提出檢控。

各政府部門的角色

10. 委員會進一步知悉：

- 2001年10月，警務處提議運輸署設立制度，以規管環保斗的移動和放置情況(參閱審計署署長報告書第3.2段)；
- 2007年1月，民政事務局成立督導委員會，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(參閱審計署署長報告書第3.3段)；
- 2007年4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(參閱審計署署長報告書第4.9(a)段)；
- 在2007年5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。在該次會議上，地政總署應邀探討可否設立准許證制度作為長遠措施，以規管路旁環保斗的放置安排。地政總署在會議上表示，該部門可與相關行業協會磋商規定環保斗營運商在放置環保斗前須向當局申請的安排(參閱審計署署長報告書第4.9(b)及(c)段)；
- 在2009年2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

路旁環保斗的管理

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(參閱審計署署長報告書第4.9(e)段)；及

- 2009年2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。2010年5月，督導委員會認為路旁環保斗問題已大致受控，此問題暫時不會在該委員會會議上再作探討(參閱審計署署長報告書第3.6段)。

11. 委員會認為：

- 督導委員會的結論指路旁環保斗問題已大致受控，並且不會再探討引入准許證制度規管和利便環保斗作業的問題，但此結論毫無根據。根據審計署署長報告書第1.6段圖一所示，警務處和地政總署所處理有關路旁環保斗的投訴總數由2008年的645宗增至2012年的1 366宗，增幅為112%；及
- 在2009年沒有引入准許證制度規管和利便環保斗作業，主要原因是地政總署和運輸署均不願設立和管理准許證制度。地政總署認為路旁環保斗的規管工作關乎道路安全和規管道路交通，不屬地政總署的專業範疇。運輸署則認為環保斗並非《道路交通條例》(第374章)所指的"車輛"，因為路旁環保斗與造成阻礙的一堆建築物料或棄置家具無異。因此，環保斗問題主要屬地政問題，而非運輸問題。

12. 委員會促請：

- 各部門在聯手研究如何解決路旁環保斗造成的問題時，不會再迴避須設立和管理准許證制度以規管和利便路旁環保斗作業的責任；
- 鑒於環保斗經常放置在路旁，造成阻礙和影響道路使用者安全，加上確保車流暢順和道路安全屬運輸及房

路旁環保斗的管理

屋局和運輸署的政策範疇，故此，運輸及房屋局應領導工作小組，以期就規管和利便環保斗作業引入准許證制度，並制訂其他行動計劃；及

- 工作小組應把一年完成工作的時間縮短，因為早於2001年10月，警務處已建議設立制度，監察環保斗的移動和放置情況；政務司司長於2009年1月與民政事務局和民政事務總署開會討論街道管理問題時曾表示，應引入准許證制度，以規管在路旁放置環保斗的情況(參閱審計署署長報告書第4.9(d)段)。

13. **署理運輸及房屋局局長**回應時表示：

- 路旁環保斗造成的問題與其他街道管理問題相類似，涉及多個方面，並非只關乎道路安全或交通管理問題。運輸及房屋局會從交通及道路安全角度提供意見及協助；
- 雖然《道路交通條例》並無涵蓋路旁環保斗，但警務處會對構成嚴重阻礙或對公眾有即時危險的環保斗採取執法行動。此外，當局已勸喻環保斗營運商遵守運輸署於2008年1月發出的《運輸署指引》，該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；
- 運輸及房屋局、發展局及環境局同意審計署的意見，承認在路旁環保斗管理方面尚有改善餘地；及
- 必須給予工作小組足夠時間處理路旁環保斗造成的問題。雖然暫定於一年內完成檢討工作，但當局會盡力在切實可行範圍內加快有關工作。

14. **發展局局長及環境局局長**向委員會保證，政府當局會盡力加快工作小組的工作。

路旁環保斗的管理

設立准許證制度規管和利便環保斗作業

15. 委員會從審計署署長報告書第3.3段得悉，自2003年11月起，地政總署、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。委員會詢問，在會議上有否提出引入准許證制度規管環保斗作業一事。

16. 在聆訊後，**地政總署署長甯漢豪女士**在回覆委員會的函件(附錄20)中表示：

- 正如審計署署長報告書第3.3段所述，在督導委員會於2007年年初成立前，多個政府部門在2003年11月至2004年1月期間曾進行一連串討論(部分透過書信往來進行)，專門商討處理路旁環保斗的問題。參與上述討論的部門主要有地政總署、警務處、運輸署和路政署；及
- 在上述討論期間，各方同意如有關環保斗對公眾構成即時危險或對道路造成嚴重阻礙，警務處會即時採取行動；至於非緊急個案，則由地政總署根據《土地(雜項條文)條例》安排張貼通知，其後如有需要，再把環保斗移走。這項協定的理據沒有記錄在地政總署的檔案內。地政總署相信，這項安排已顧及其他部門提述的限制和在現行法例下可採取的行動。

17. 在聆訊後，**警務處處長曾偉雄先生**在回覆委員會的函件(附錄21)中表示：

- 自2001年10月起，警務處已提出在公共道路放置環保斗的問題，並建議設立一套制度，以監察在公共道路移動及放置環保斗的情況；及
- 經過全城清潔策劃小組²專責街道管理跨部門會議的討論後，警務處在2004年2月答允對嚴重阻礙道路或

² 全城清潔策劃小組於2003年5月成立，同年8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。

路旁環保斗的管理

對公眾構成即時危險的環保斗採取執法行動。如不屬此類的個案，警務處會把所有投訴轉交地政總署採取土地管制行動。至於對公眾或車輛造成嚴重阻礙或即時危險的路旁環保斗，警務處會根據普通法將之移走，並根據《簡易程序治罪條例》第4A條提出檢控。當時預計此項屬暫時性措施，有待"等候長遠的解決方案"，而當局或需適當地修訂法例。

18. 關於督導委員會為何在2009年沒有推行擬議准許證制度，以規管環保斗作業，**運輸署署長楊何蓓茵女士**解釋如下：

- 運輸署當時認為道路安全只是處理環保斗准許證申請須考慮的因素之一，因此不同意適合由該署處理申請；及
- 當時環保斗導致的意外未算嚴重，而《簡易程序治罪條例》第4A條已賦權警務處移走造成嚴重阻礙或對道路使用者構成即時危險的路旁環保斗。

19. **地政總署署長**亦解釋：

- 如設立規管環保斗作業的准許證制度，應如英國設立相關的准許證制度一樣，以管制對公路和街道的干擾為目的，而非以處理未經授權使用政府土地問題作為出發點；
- 准許證制度亦應輔以有效的執法機制；就此而言，根據《土地(雜項條文)條例》就違反准許證制度的情況採取土地管制行動不會取得成效，因為根據《土地(雜項條文)條例》採取的土地管制行動，其性質是針對構築物佔用土地的情況，而非隨時可移動但造成阻礙或不便的環保斗；及
- 如擬議准許證制度要取得成效，須制訂新法例或對適當的法例作出修訂。

路旁環保斗的管理

20. 在公開聆訊後，**發展局局長**、**環境局局長**和**運輸及房屋局局長**就工作小組的工作提交了綜合回覆(附錄22)。關於由哪一個政策局領導工作小組的問題，該3位局長在答覆中總括表示，在初步階段，發展局會統籌各相關政策局及部門參與工作小組的工作³。至於工作小組完成工作的時間，3位局長在答覆中表示，工作小組需要一年時間，以確定相關法律問題及研究不同的方案，以改善現行機制或引入新的規管制度。工作小組亦須給予相關持份者足夠時間，讓其就所擬定的方案提供意見。

21. 委員會詢問，工作小組會否考慮重新研究督導委員會曾研究的准許證制度，並要求環保斗的擁有人／營運商為放置於路旁的環保斗購買意外保險；在聆訊後，**發展局局長**在回覆委員會的函件(附錄22)中表示，工作小組會考慮所提出的上述事宜。

警務處採取的行動

22. 委員會從審計署署長報告書第3.11段表四得悉，警務處在2008年1月至2013年6月期間曾處理1 592宗路旁環保斗個案，當中，警務處曾採取行動移走32個環保斗(平均每兩個月移走一個)，並對涉及25宗個案的人士提出檢控。委員會詢問為何執法率偏低。

23. **署理警務處處長盧偉聰先生**在聆訊中作出了解釋；在聆訊後，**警務處處長**亦在回覆委員會的函件(附錄21)中進一步闡釋：

- 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。因此，警方的行動需要因應現場情況，合理及相稱性地執行；
- 判斷環保斗有否對公眾構成嚴重阻礙或即時危險的因素取決於不同的現場環境，例如，道路設計佈局、交通流量、視野好壞及駕車人士或行人的視線是否受阻。警務人員須運用專業判斷衡量有關環保斗是否對

³ 環境局局長在2014年1月14日的函件中告知委員會，環境局由即時起牽頭以統籌政府當局改善路旁環保斗管理的工作。有關函件載於附錄23。

路旁環保斗的管理

公眾造成嚴重阻礙及／或即時危險。若情況屬實，警長或以上職級的人員會被召到場，決定是否即時移走環保斗。警務人員必須因應當時的情況作出合理及相稱的回應；

- "嚴重阻礙"及"即時危險"兩詞屬專業判斷範疇。判斷前要先考慮當時所有現場環境，例如道路設計佈局、交通流量、視野好壞及駕車人士或行人的視線是否受阻。警務處已提醒前線人員參考《運輸署指引》，以協助他們判斷"嚴重阻礙"或"即時危險"的程度；
- 凡對道路及行人路造成嚴重阻礙或即時危險的環保斗均須移走；環保斗可由物主應警方要求自行移走，或由警方僱用承辦商移走。如有足夠證據，警方會以傳票方式檢控有關環保斗的營運商。若環保斗沒有對公眾構成嚴重阻礙或即時危險，個案會轉交地政總署跟進。然而，個別人員可根據專業判斷以決定何謂處理現場情況的合適及相稱行動，向有關環保斗營運商發出勸喻或警告；及
- 自2010年5月起，警務處定期提醒前線人員有責任對公眾造成嚴重阻礙或即時危險的環保斗採取執法行動。警務處強調，對路旁環保斗採取甚麼執法行動(包括即時移走環保斗及其他行動)，須視乎情況而定，例如(a)如能找到環保斗的營運商，可要求他們將環保斗移走；(b)向環保斗營運商發出勸喻或警告；(c)申請傳票檢控；及(d)轉交地政總署跟進。

24. 委員會詢問，警務處有否引用《簡易程序治罪條例》第32條⁴要求環保斗營運商移走環保斗，**警務處處長**在回覆的函件(附錄21)中表示，第32條不符合實際情況，未能促使造成嚴重阻礙或即時危險的路旁環保斗迅速移走。在徵詢律政司的法律意見後，確認運用該條例第4A條正確，因該條可達致移走路旁環保斗的目的，並可在認為恰當及相稱的情況下，對放

⁴ 第32(1)條訂明："任何人如有責任清除髒物或阻礙物，或辦理本條例規定的任何其他事項，警務處處長可訂出限期，規定該人在限期內進行上述工作；如該人不遵從警務處處長的規定，則警務處處長可安排他人清除該等髒物或阻礙物，或親自或安排他人辦理上述的其他事項"。

路旁環保斗的管理

置環保斗於道路上造成嚴重阻礙或即時危險的環保斗營運商提出檢控。

25. 委員會從審計署署長報告書第1.5段得悉，在2009年11月至2013年6月期間，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(其中4人傷勢嚴重)。然而，根據環境局局長回覆議員在2011年3月9日立法會會議上提出的書面質詢，以及發展局局長回覆議員在2012年11月14日立法會會議上提出的口頭質詢，涉及環保斗的交通意外數目在2010年為66宗，在2011年為77宗。委員會詢問，為何審計署署長報告書所載的數字與答覆議員的數字有如此巨大差別。

26. **發展局局長及環境局局長**回應時表示，政府當局非常重視議員提出的質詢。當局向其他政策局／部門搜集資料答覆議員的質詢時，已盡量小心，確保向適當的主管當局索取資料。

27. **署理警務處處長**對數據出錯表示歉意，並向委員會致歉。他解釋，導致出錯是因為部分警務人員在電腦系統中誤選"skip"而非"slip"或"skid"作為意外原因。警務處正把適當的中文名稱加入系統。他承認警務處一直沒有發現問題，直至審計署在2013年要求警務處提供有關過去3年環保斗引致意外數目的資料時，才發現有關問題。應委員會的要求，**署理警務處處長**同意給予詳細的書面解釋(附錄24)。

地政總署採取的行動

28. 根據審計署署長報告書第2.18段，在2012年8月至2013年4月期間的9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。委員會詢問，為何容許長期非法佔用道路的情況發生。

29. **地政總署署長**回應時表示，有關在2012年8月至2013年4月期間於演藝道未經授權而放置環保斗的166宗投訴，港島東區地政處已採取行動，並根據《土地(雜項條文)條例》張貼通知。所

路旁環保斗的管理

有相關環保斗已在該通知的限期屆滿前自行移走。顯然，在該段期間內，相同或不同的環保斗營運商在港島東區地政處每次完成土地管制行動後再次佔用有關地方。正如審計署署長報告書所述，《土地(雜項條文)條例》不是規管屬流動性質及容易移動的環保斗的有效工具。

30. 根據審計署署長報告書第3.7(b)段，《地政處指示》訂明，分區地政處人員應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，請求他們協助監察在黑點有否放置路旁環保斗，並要求他們把所發現的個案轉交分區地政處處理。委員會詢問，當局有否為港島東區制訂黑點名單。

31. **地政總署署長**在聆訊中作出了回應，並在回覆委員會的函件(附錄20)中進一步闡釋：

- 雖然港島東區地政處沒有編訂列明未經授權而放置環保斗的黑點名單，但該處已聯同其他部門，根據灣仔區議會屬下食物環境衛生委員會按職權範圍編訂的環境衛生黑點清單(可涵蓋路旁環保斗)定期巡邏。目前該清單涵蓋兩個未經授權而放置環保斗的黑點，即霎東街和謝斐道／波斯富街(近信和廣場)。事後看來，鑒於經常接獲有關在演藝道放置環保斗的投訴，演藝道也應包括在清單內；及
- 港島東區地政處現正針對灣仔區議會地區範圍內未經授權而放置的路旁環保斗編訂黑點名單，並會盡快把該名單轉交灣仔區議會和灣仔民政事務處，請求他們協助監控黑點和舉報個案。該名單涵蓋的範圍包括演藝道、霎東街和謝斐道／波斯富街(近信和廣場)一帶／附近。港島東區地政處亦會檢視是否須就東區區議會地區範圍編訂類似名單。

32. 委員會從審計署署長報告書第3.17段得悉，截至2013年6月，在全港12個分區地政處中，只有一個分區地政處(即西貢

路旁環保斗的管理

地政處)編訂未經授權而放置環保斗的黑點名單;另只有4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交分區地政處採取土地管制行動。委員會詢問,其餘11個分區地政處何時編訂各自的黑點名單,地政總署署長在聆訊中作出了回應,在聆訊後,她亦在回覆委員會的函件(附錄20)中進一步闡釋:

- 地政總署會提醒所有分區地政處根據觀察所得的證據,定期檢討是否需要編訂和更新黑點名單。有關黑點應納入日常土地管制巡查計劃內。此外,分區地政處亦應把黑點名單轉交相關區議會和民政事務處,請求他們協助監控黑點和舉報個案;及
- 2009年5月,地政總署發出有關處理路旁環保斗的新指引。指引特別縮短採取執法行動的時限。具體而言,土地管制人員須於任何情況下,在接獲投訴/轉介當日起計不多於兩個工作天內,盡快視察投訴/轉介個案所指的地點,並帶備根據《土地(雜項條文)條例》第6(1)條發出的通知,一旦證實存在違規情況,便即時張貼通知。其後,他們須預先知會地區合約承辦商,可能會在第6(1)條通知所指明的屆滿日期當日展開並完成把環保斗移走的清理行動。土地管制人員應在屆滿日期的早上再次實地視察,如環保斗仍然存在,他們應指示地區合約承辦商在同日移走該環保斗。

運輸署採取的行動

33. 委員會詢問為何運輸署只發出《運輸署指引》,而非制定法例規管路旁環保斗。運輸署署長在聆訊中作出了解釋,在聆訊後,她亦在回覆委員會的函件(附錄25)中進一步闡釋:

- "街上環保斗造成的障礙"是督導委員會討論的其中一項跨部門地區管理事宜。在督導委員會於2007年5月舉行第二次會議前,運輸署聯同環保署與6個同業聯會(代表大約80%的環保斗營運商)舉行會議,在會議期間,運輸署提出一些短期措施,以改善環保斗的安全,例如為環保斗塗上鮮黃色及在晚上裝設黃色閃

路旁環保斗的管理

燈，以便在環保斗的顏色及外觀方面作出改善。業界代表普遍支持運輸署的建議；

- 督導委員會在2007年5月的會議上同意由運輸署制訂指引，以改善在道路上放置環保斗的安全情況。與會者亦同意，運輸署及環保署應在公布指引前諮詢業界。該指引在2008年1月完成及分發給業界；及
- 雖然運輸署沒有權力對路旁環保斗採取任何執法行動，但該署會：
 - (a) 繼續與環保斗營運商保持聯繫；
 - (b) 以建設性的態度參與工作小組，從而制訂規管及利便環保斗作業的策略及行動方案；及
 - (c) 安排把1823熱線收到有關路旁環保斗的投訴個案抄送運輸署(現時投訴主要轉交警務處及地政總署，因為這兩個部門負責執法)，以便運輸署可掌握整體情況。運輸署也會覆檢轉交地政總署的個案(即劃分為沒有造成嚴重阻礙或對公眾或車輛構成即時危險的環保斗)。如在送交地政總署的個案中，發現造成嚴重阻礙或對公眾或車輛構成即時危險的個案，運輸署會把有關個案轉交警務處採取執法行動。

34. 審計署署長報告書第2.12段及3.18段顯示，環保斗營運商遵循《運輸署指引》的比率偏低。鑒於遵循該指引屬自願性質，委員會認為運輸署應更積極教育環保斗營運商，讓他們明白遵循《運輸署指引》的重要性。就此，委員會要求運輸署在聆訊後就以下問題提交回應：

- 運輸署於2008年1月公布《運輸署指引》時，分別印備和向環保斗營運商派發了多少份指引；
- 運輸署有否再印備《運輸署指引》；若有，何時再印備該指引，以及分別印備和向環保斗營運商派發了多少份指引；

路旁環保斗的管理

- 運輸署有否推行任何活動以教育環保斗營運商，讓他們明白遵循《運輸署指引》的重要性；及
- 運輸署會否加強教育環保斗營運商，讓他們明白遵循《運輸署指引》的重要性。

35. **運輸署署長**在聆訊中作出了解釋，在聆訊後，她亦在回覆委員會的函件(附錄25)中進一步闡釋：

- 在2008年1月，共印備了62 000份指引，包括6萬份中文本及2 000份英文本；
- 運輸署基於以下考慮因素，沒有再印備指引：
 - (a) 該指引已有足夠存貨備用；
 - (b) 運輸署理解業界／環保斗營運商已充分知悉該指引(包括指引內的建議)；及
 - (c) 在運輸署的網頁載有該指引的軟複本。

運輸署會視乎情況繼續向有關人士派發指引；

- 在2011年舉行的關注全港廢物處理聯席會議上，運輸署曾向環保斗營運商闡釋該指引。運輸署亦與環保斗營運商就有關指引通信，當中清楚顯示業界充分知悉該指引；及
- 運輸署會加強向業界推廣指引，並會在聯合工作小組內與其他部門及政策局合作，以制訂規管和利便環保斗作業的策略及行動方案。

環保署採取的行動

36. 根據審計署署長報告書第2.2段，在2007年12月，環保署在諮詢相關行業協會後發出指引(下稱"《環保署指引》")，要求環保斗營運商在操作路旁環保斗期間，自願採取以下環保措施：

路旁環保斗的管理

- 環保斗須用清潔和防水的布帳完全覆蓋；
- 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
- 在公眾假期(全日)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。

37. 委員會從審計署署長報告書第2.12段得悉，在審計署於2012年8月至2013年7月進行實地調查期間找到的470個環保斗中，沒有一個完全符合《環保署指引》所載的規定。鑒於審計署署長報告書附錄A所載，環保斗營運商遵循《環保署指引》的比率偏低，委員會詢問環保署會否採取措施提高遵循指引的比率，若會如此，所採取的措施為何。

38. **環境局局長**回應時表示：

- 在2011年至2013年9月期間，環保署每月平均接獲3宗有關環保斗的投訴。這些投訴主要有關環保斗沒有用清潔和防水的布帳完全覆蓋；
- 在上述期間，環保署進行約100至200次實地視察跟進接獲的投訴。在絕大部分個案中，環保斗營運商在接獲環保署人員的指示後迅速糾正問題；及
- 環保署已於2013年11月致函建築業及相關運輸業協會，以加強宣傳。環保署亦會在未來數月與業界合作舉辦活動，以推動業界落實《環保署指引》內的良好作業守則。

39. **環境保護署署長王倩儀女士**補充，路旁環保斗作業與其他工商業活動一樣，須受各項污染管制法例管制。若路旁環保斗作業污染環境或造成滋擾，環保署可按相關條例的要求和準則，採取跟進及執法行動。

路旁環保斗的管理

40. 關於環保署會否設立熱線接受有關路旁環保斗造成環境滋擾的投訴，**環境保護署署長**表示無此需要。除政府的1823熱線外，環保署亦設有顧客服務熱線，直接接聽及處理市民提出的污染投訴，包括有關路旁環保斗的環境滋擾投訴。

食物環境衛生署採取的行動

41. 根據審計署署長報告書第3.5(a)段，在過去10年，食物環境衛生署(下稱"食環署")不曾向環保斗擁有人採取任何執法行動。**食物環境衛生署署長梁卓文先生**致函委員會回覆時表示，如有證據顯示環保斗的擁有人或使用者的弄污周圍的地方或造成環境衛生滋擾，食環署會根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)採取適當執法行動。然而，過去並未發現違反該條例的情況，顯示環保斗的使用者通常會在裝卸廢物後清理周圍的地方。署長的函件載於**附錄26**。

C. 利便環保斗作業的政府制度

42. 根據審計署署長報告書第4.4段，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。在2003年1月至2013年8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。鑒於警務處及地政總署所處理有關路旁環保斗的投訴總數由2008年的645宗增至2012年的1 366宗，委員會詢問為何出現這種情況。

43. **地政總署署長**解釋，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。縱使環保斗營運商已根據《土地(雜項條文)條例》取得佔用政府土地的許可證，但不能排除他們仍會違反相關法例的可能性；再者，環保斗營運商日後是否須事先根據《土地(雜項條文)條例》取得許可證，將有待工作小組研究。

路旁環保斗的管理

44. 根據審計署署長報告書第4.13(b)段，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。委員會認為，只要訂立清晰的準則述明路旁環保斗構成問題的情況，設立許可證制度應該不會引致執法上的困難。

45. **地政總署署長**回應時表示，發展局及地政總署不反對設立許可證規管路旁環保斗。然而，鑒於環保斗作業佔用土地的時間短，而且放置地點常變，倘若設立許可證制度，必須界定何謂"可接受"和"不可接受"的環保斗作業情況。

46. 審計署署長報告書第4.3段顯示，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。委員會詢問，屋宇署是否備有正在作業的路旁環保斗的資料。

47. **發展局局長**在回覆委員會的函件(附錄22)中表示：

- 屋宇署負責根據《建築物條例》(第123章)就建築物及相關工程的規劃、設計和建造訂定條文。根據《建築物條例》，所有在私人建築物內進行的建築工程均須事先經建築事務監督批准有關圖則及同意展開工程；只有根據該條例第41條獲豁免的建築工程及《建築物(小型工程)規例》所涵蓋的小型工程不在此限。有關批准及同意的程序可確保擬進行的工程一般合乎《建築物條例》及相關規例的要求。此外，除上述獲豁免的建築工程外，建築工程在真正展開前及完成後，一般而言均須將有關通知呈交建築事務監督，讓建築事務監督知悉有關建築工程開展及完成的日期；及
- 路旁環保斗的使用關乎相關認可人士或建築承建商／裝修工人和業主／委託人在考慮地盤限制等因素

路旁環保斗的管理

後，就臨時貯存建築或翻新工程的廢料所選擇的施工程序。此等臨時貯存方式並不是上文所述的批准、同意及通知所涵蓋的事項。因此，屋宇署並無作業中的路旁環保斗的相關資料。路旁環保斗的使用並不屬於《建築物條例》規管的事項，建築事務監督並不適宜在批准建築圖則及同意展開建築工程時施加任何與這方面有關的條件。此外，正如上文解釋，並非所有建築工程都需要事先由建築事務監督批准有關圖則及同意展開工程。

D. 結論及建議

48. 委員會：

整體意見

— 認為：

(a) 應在切實可行範圍內盡快引入准許證制度，以規管和利便環保斗作業，因為地政總署及香港警務處("警務處")現時就路旁環保斗採取的執法行動成效不彰，原因如下：

(i) 雖然地政總署可根據《土地(雜項條文)條例》(第28章)第6條移走環保斗，但在移走環保斗前，地政總署須給予24小時的通知。因此，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，其後再把環保斗移回原來位置，便可輕易規避地政總署的執法行動；及

(ii) 只有在環保斗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的情況下，警務處才會根據普通法移走環保斗，並按《簡易程序治罪條例》(第228章)第4A條提出檢控；及

路旁環保斗的管理

(b) 鑒於環保斗經常放置在路旁，造成阻礙和影響道路使用者安全，況且確保車流暢順和道路安全屬運輸及房屋局和運輸署的政策範疇，故此，運輸署應牽頭引入准許證制度，以規管和利便環保斗作業；

— 對運輸及房屋局毫無悔意表示震驚和強烈不滿，並認為不可接受，原因是運輸及房屋局迴避責任，沒有指示運輸署牽頭引入准許證制度，並在切實可行範圍內盡快落實該制度，以規管和利便環保斗作業，從而彌補失去的時間。運輸及房屋局局長、發展局局長和環境局局長的綜合回覆(附錄22及23)足可證明這一點，因為儘管有以下情況：

(a) 放置於公共道路的環保斗對車流和人流造成阻礙，引致環境及衛生問題，並危害駕駛人士及行人安全；

(b) 在2009年11月至2013年6月期間，共有10宗涉及在路旁放置環保斗的交通意外，合共造成15人受傷，其中4人傷勢嚴重；

(c) 早於2001年10月，警務處已建議設立制度，規管環保斗的移動和放置情況；及

(d) 政務司司長於2009年1月與民政事務局和民政事務總署開會討論街道管理問題時表示，應引入准許證制度規管在路旁放置環保斗的情況；

但運輸及房屋局仍在該函件中重申："與路旁環保斗管理相關的問題有多個方面"；

— 對下述情況表示震驚和強烈不滿，並認為不可接受：雖然早於2007年，相關行業協會及相關政府部門(尤其是警務處、地政總署及運輸署)已普遍支持引入准許證制度，以規管和利便環保斗作業，但建立准許證制度的建議最終沒有落實。地政總署認為在路旁放置環保斗屬道路管理問題，而運輸署則認為屬地政問題；

路旁環保斗的管理

-
- 對政府當局過去以散漫的態度管理路旁環保斗感到費解和不可接受，以下情況足可證明這種散漫態度：
 - (a) 並無就環保斗作業進行調查，以確定環保斗所造成的問題；
 - (b) 在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；
 - (c) 只有4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，把所發現的環保斗問題轉介分區地政處採取土地管制行動；
 - (d) 運輸署及環境保護署("環保署")沒有努力確保業界自願遵守運輸署及環保署的環保斗作業指引，以致遵守指引的比率極低，甚至為零；及
 - (e) 自運輸署及環保署於2008年發出環保斗作業指引後，沒有對該兩套指引的成效進行評估；
 - 促請運輸署及環保署加強教育環保斗營運商，讓他們明白必須遵守運輸署及環保署的環保斗作業指引；
 - 知悉運輸署會安排把經政府熱線1823接獲的路旁環保斗投訴個案抄送該署，讓該署可以全面了解有關情況。運輸署亦會重新審視送交地政總署的投訴個案(即被列為沒有對公眾或車輛構成嚴重阻礙或即時危險的個案)，如當中發現已構成嚴重阻礙或即時危險的個案，運輸署會將其轉介警務處採取執法行動；
 - 地區行政督導委員會曾於2010年5月作出結論，指路旁環保斗所造成的問題未算嚴重，無須設立准許證制度規管環保斗作業，但鑒於警務處和地政總署處理的路旁環保斗投訴總數由2008年的645宗增至2012年的1 366宗，增幅達112%，因此認為地區行政督導委員會的結論毫無根據；

路旁環保斗的管理

— 知悉：

- (a) 將會成立聯合工作小組("工作小組")，小組主要由發展局、環境局、運輸及房屋局和其他相關部門參與，負責分析與路旁環保斗有關的問題和討論解決這些問題的最有效方法，包括研究由哪個機關負責環保斗作業的整體管理最為合適、確定相關的法律問題，以及探討加強現有機制或引入新規管制度的不同方案。在工作小組成立初期，環境局會統籌相關政策局及部門參與工作小組的工作；及
- (b) 根據工作小組的初步評估，約需一年時間完成工作。工作小組會盡快展開所需的工作，迅速採取行動，冀能制訂更有效適切的措施。工作小組會向委員會提交半年度報告，匯報工作進度；及

— 促請：

- (a) 工作小組爭取把完成工作的時間大幅縮短至一年內，因為路旁環保斗的問題已曠日持久，但仍未能有效處理，而近年有關路旁環保斗的公眾投訴已顯著增加；及
- (b) 運輸及房屋局指示運輸署牽頭引入准許證制度，以規管和利便環保斗作業，不應再有延誤。

具體意見

49. 委員會：

路旁環保斗造成的問題

- 知悉審計署根據在3個地區的實地視察和一年實地調查結果，共發現470個路旁環保斗及多種違規情況；

路旁環保斗的管理

-
- 對以下情況表示震驚和強烈不滿，並認為不可接受：
- (a) 關於路旁環保斗的公眾投訴近年顯著增加(由2008年的645宗增加至2012年1 366宗)；
 - (b) 路旁環保斗曾引致交通意外及傷亡；
 - (c) 環保斗營運商普遍不遵守環保署及運輸署分別於2007年及2008年就環保斗作業發出的指引；
 - (d) 上文(c)項所述的指引並非根據法例制訂，當局只要求環保斗營運商自願遵守有關指引；
 - (e) 很多環保斗每日非法佔用政府土地，造成環境及衛生問題、阻礙車流及人流、損毀道路，以及影響道路使用者安全；及
 - (f) 政府沒有關於環保斗營運商數目、作業中的環保斗數目及每日放置在路旁的環保斗數目的統計資料；
- 知悉：
- (a) 發展局局長、環境局局長和運輸及房屋局局長同意審計署署長報告書第5.6(a)及(c)(i)段的建議，並會進行調查，以確定環保斗的問題，以及制訂策略和行動計劃，以規管和利便環保斗作業；及
 - (b) 運輸署會安排把經政府熱線1823接獲的路旁環保斗投訴個案抄送該署，讓該署全面了解有關情況。運輸署亦會重新審視送交地政總署的投訴個案(即被列為沒有對公眾或車輛構成嚴重阻礙或即時危險的個案)，如當中發現已對公眾或車輛構成嚴重阻礙或即時危險的個案，運輸署會將其轉介警務處採取執法行動；

路旁環保斗的管理

政府規管路旁環保斗的行動

— 對以下情況感到費解和不可接受：

- (a) 《土地(雜項條文)條例》可能並非規管環保斗作業的有效工具，因為地政總署根據該條例執法時，間中需要較長時間；
- (b) 地政總署接獲公眾對路旁環保斗的投訴後，會在一段長時間後才因應投訴進行實地視察，此舉不符合公眾期望；
- (c) 多個分區地政處沒有遵守《地政處指示》，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；
- (d) 審計署的實地調查和視察顯示，在發現的470個環保斗中：
 - (i) 39%的環保斗放置在"禁止停車"限制區內，對公眾可能構成危險；
 - (ii) 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，可能造成交通意外；
 - (iii) 98%的環保斗沒有在黑夜時間附設黃色閃燈；
 - (iv) 19%的環保斗放置在有巴士行走的道路；及
 - (v) 92%的環保斗不是放置在一般停車灣；及
- (e) 警務處每兩個月才移走一個環保斗的執法行動，或未能反映環保斗的問題；

— 知悉：

- (a) 發展局局長、環境局局長和運輸及房屋局局長同意審計署署長報告書第5.6(b)及(e)段的建議，並

路旁環保斗的管理

會檢討地政總署和警務處現時就路旁環保斗採取執法行動的成效；

- (b) 地政總署署長同意審計署署長報告書第5.7段的建議，並會提醒員工遵守《地政處指示》；及
- (c) 警務處處長同意審計署署長報告書第5.8段的建議，並會提醒員工加強對路旁環保斗執法；

利便環保斗作業的政府制度

- 知悉下述情況：雖然環保斗擁有人可根據《土地(雜項條文)條例》第5條申請臨時佔用政府土地的許可證，但在過去10年來，地政總署從未接獲在公共道路放置環保斗的許可證申請；
- 知悉部分海外政府(例如澳洲墨爾本市、美國紐約市和英國西敏市)已推行准許證制度，以規管放置在路旁的環保斗；
- 對以下情況表示震驚和強烈不滿，並認為不可接受：
 - (a) 雖然相關行業協會和政府部門普遍支持引入准許證制度，以規管環保斗作業，但這種制度仍未在香港設立；及
 - (b) 地政總署及運輸署均不願意負起規管環保斗作業的責任；
- 知悉：
 - (a) 將會成立工作小組，小組主要由發展局、環境局、運輸及房屋局和其他相關部門參與，負責分析與路旁環保斗有關的問題和討論解決這些問題的最有效方法，包括研究由哪個機關負責環保斗作業的整體管理最為合適、確定相關的法律問題，以及探討加強現有機制或引入新規管制度的不同方案。在工作小組成立初期，環境局會統籌相關政策局及部門參與工作小組的工作；及

路旁環保斗的管理

- (b) 根據工作小組的初步評估，約需一年時間完成工作。工作小組會盡快展開所需的工作，迅速採取行動，冀能制訂更有效適切的措施；及

一 促請：

- (a) 工作小組爭取把完成工作的時間大幅縮短至一年內，因為路旁環保斗的問題已曠日持久，但仍未能有效處理，而近年有關路旁環保斗的公眾投訴已顯著增加；及
- (b) 鑒於環保斗經常放置在路旁，造成阻礙和影響道路使用者安全，況且確保車流暢順和道路安全屬運輸及房屋局和運輸署的政策範疇，故此，運輸及房屋局應指示運輸署牽頭引入准許證制度，以規管和利便環保斗作業。

跟進行動

50. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展情況，包括審計署署長報告書第5.6(c)(ii)段所載指示一個政府部門負責規管和利便環保斗作業的建議。