

**方便營商諮詢委員會
批發及零售業工作小組**

戶外燈光專責小組報告

目的

本文件向委員簡介戶外燈光專責小組（專責小組）於 4 月 22 日向政府提交的報告中提出的建議，以及當局對專責小組建議的回應。

背景

2. 政府在 2011 年 8 月成立專責小組，就戶外燈光造成的滋擾和能源浪費問題，參考國際經驗和做法，向政府建議適當的策略和措施。專責小組成員來自社會不同界別，包括專業團體、相關業界、學術界和環保團體。

3. 專責小組主要集中研究以下兩項事宜：

- (甲) 光滋擾：戶外燈光對附近居民造成的滋擾。滋擾一般是由於強烈甚或會閃動的燈光、長時間操作的燈光，以及易受燈光影響人士因接近光源而引致的滋擾；及
- (乙) 能源浪費：成因包括光度太強、使用低效能的燈光裝置及長時間操作。

專責小組的工作

4. 專責小組已研究海外規管制度所採用的技術標準和參數以及實施方式，以解決戶外燈光引致的能源浪費和滋擾問題。除了審閱相關文件以及在會議上進行討論外，專責小組亦視察了戶外燈光投訴較多的地區，包括銅鑼灣、旺角、尖沙咀及灣仔等，以評估海外規管制度的相關標準和參數是否適用於香港。

5. 專責小組在詳細研究及討論各項與戶外燈光有關的技術事宜後，認為在預調時間後關掉對戶外環境有影響的裝飾燈及用作宣傳或廣告用途的燈光裝置，會是適合香港的可行辦法。實施在預調時間後關燈的規定，可一方面保留香港的迷人夜景，另一

方面亦能減低戶外燈光對附近居民於晚間作息造成的不良影響，在兩者之間取得適當平衡。

6. 專責小組理解處理戶外燈光是一個複雜的問題，往往引發社會不同界別的廣泛回應。專責小組認為在提出最後建議前，應先了解及評估關燈規定對持份者和公眾的影響。

7. 有見及此，專責小組在 2013 年 8 月發表「持份者及公眾參與文件」，開展為期三個月的公眾參與活動，邀請各界（包括方便營商諮詢委員會成立的批發及零售業工作小組）就專責小組提出擬議關燈規定的事宜提出意見。這些事宜包括：

- (甲) 關燈規定的適用範圍和應獲豁免的燈光裝置；
- (乙) 適合的預調時間；及
- (丙) 實施方式。

專責小組報告

8. 專責小組詳細分析了公眾參與活動收集的意見及建議，並撰寫報告總結研究結果及闡述建議措施。專責小組在 2015 年 4 月 22 日向政府提交報告及建議 (http://www.enb.gov.hk/sites/default/files/zh-hant/node3522/TFEL_Report_Chi.pdf)。

公眾參與活動的結果

9. 在公眾參與活動期間，專責小組共收到 102 份書面意見，專責小組舉辦了一場公眾論壇及兩場為持份者而設的參與會議，約有 110 名參加者出席。專責小組亦出席了 14 場簡介會，邀請相關政府諮詢委員會及業界團體，以及戶外燈光投訴較多地區的區議會或其屬下小組委員會，收集意見。

10. 公眾參與活動所收集到的意見十分廣泛，反映社會不同界別人士的意見。整體來說，大部分回應者同意，在考慮處理戶外燈光引致的問題的可行方法時（包括關燈規定），應在提供有利於居民入睡環境的需要、商界的運作需要，以及維持香港的活力之都的形象之間小心作出平衡。事實上，大部分回應者（不論支持或反對關燈規定）均關注到在預調時間後市內變暗對香港的夜景、營商環境以至公眾安全及罪案率可能造成的影響。回應者對於規管戶外燈光裝置的適當措施的意見分歧甚大，難以凝聚任何主流意見。詳情請參閱附件。

專責小組建議 - 多管齊下方法

11. 專責小組留意到，回應者對戶外燈光問題的意見分歧，加上部分回應者對任何規管均表示強烈不滿，似乎都顯示了社會仍未準備好對戶外燈光採取嚴厲的規管。縱使有部分同情受光滋擾影響的居民的回應者要求即時進行立法而無須先推行自願性的措施；但其他回應者則強烈反對以全港性規管措施處理屬地區性的戶外燈光問題，並認為實施新法例耗費時間，會在社會上引起許多爭議。他們尤其關注立法對商戶，包括飲食、娛樂、零售及廣告業的影響。此外，很多回應者認為，要引入有效的法定制度規管戶外燈光，必須先解決界定有關光滋擾的法定罪行所遇到的困難。由於戶外燈光裝置數目眾多，當中包括大廈外牆照明裝置以及約 120 000 個招牌，要應付大量執法資源的要求會是極具挑戰。除非設立龐大的專責執法隊伍監察遵行情況，否則任何強制性關燈規定都可能無法取得成效。

12. 雖然社會就立法規管戶外燈光仍未達成共識，但公眾參與活動清楚顯示有實際需要及公眾支持採取其他措施，以紓減戶外燈光所造成的問題。坐視不理並不可行。專責小組在詳細考慮公眾參與活動所收集的意見後，建議政府提供足夠的資源，採取多管齊下的方法，以提高公眾對戶外燈光的關注，務求逐步帶來轉變。多管齊下的方法包括六項措施：(甲)《約章》計劃；(乙)推廣良好作業；(丙)對良好企業公民作出肯定；(丁)公眾教育及宣傳運動；(戊)日後的監察工作；及(己)定期向環境諮詢委員會提交報告。專責小組建議的多管齊下方法詳載於報告第 53 至 76 段，現簡介如下。

《約章》計劃

13. 專責小組認為推行《約章》計劃以處理屬地區性的戶外燈光問題，是較務實及適當的措施。相比起全港性的強制措施，《約章》計劃能更彈性處理地區之間的不同情況，以便不同地區可按該區的活動性質實施不同的預調時間。《約章》計劃可迅速實施，當中不涉及冗長的法例草擬程序，包括為有關問題及違規事項制定清晰的定義，並就法例內容及擬議懲罰性措施，進行廣泛的公眾諮詢和參與活動以建立社會共識。《約章》計劃提供較大彈性，可避免因為部分被居民投訴的戶外燈光裝置而要求所有戶外燈光一律須受關燈規定規管所引致的不公平問題。此外，《約章》計劃不算太嚴厲，較易為商界接受，並有助推動業界採取良好做法。若將來有需要規管戶外燈光，自願性的《約章》計劃亦

有助為此建立共識。這措施亦可鼓勵社會共同參與處理戶外燈光問題的工作。

14. 專責小組建議關燈規定的適用範圍如下 –

- (甲) 在預調時間後關掉用作裝飾、宣傳或廣告用途而對戶外環境有影響的燈光裝置；
- (乙) 在預調時間後關掉在大廈天台（包括在天台裝設廣告牌的大廈、酒店及醫院）的招牌；
- (丙) 晚上 11 時後關掉動態招牌；
- (丁) 在預調時間後繼續營業的店舖位於地下的舖面招牌(靜態)應獲豁免關燈規定；
- (戊) 在聖誕節、元旦和農曆新年的法定假期之前兩星期開始，裝飾燈飾（靜態和動態）應獲豁免關燈規定，直至假期翌日早上為止；及
- (己) 用作保安、安全及運作用途的燈光(例如街道照明設施、機場和貨櫃港及建築地盤等的照明設施)應獲豁免關燈規定。

15. 至於預調時間，為符合市民普遍期望有較暗的睡眠環境，專責小組建議戶外燈光裝置擁有人和管理人在晚上 11 時關掉戶外燈光。不過，在晚上經濟活動較多的地區，戶外燈光裝置擁有人和管理人可選擇承諾在午夜 12 時關掉戶外燈光，而動態燈光則不論地點，一概須在晚上 11 時關掉（或調至靜態模式）。

16. 相比立法規管，推行《約章》計劃所需時間不會太長。因此，專責小組期望政府盡快推行《約章》計劃，最好在接納專責小組建議後的六個月內推行計劃。

17. 專責小組亦考慮到回應者對多種用途而豎設的燈光裝置所引致的「灰色地帶」，例如為加強員工及顧客的安全和保安需要而亮着的主題公園裝飾燈飾和具宣傳價值的店舖／食肆的指示招牌等，以及為「戶外燈光裝置」、「舖面招牌」、「室內及室外燈光裝置」、「用作安全、保安及運作用途的燈光」和「用作裝飾、宣傳及廣告用途的燈光」等列明全面而清晰的範圍所面對

的困難。專責小組建議對《約章》計劃的參加者作出較寬鬆的處理手法，以吸引更多參加者。其中一些可行的處理方法詳載於專責小組報告第 61 段。

18. 至於樓上店舖，專責小組認為應鼓勵這些店舖參與《約章》計劃，在預調時間後關掉戶外燈光裝置，以減少對附近居民的滋擾。相對全港的強制性關燈規定，《約章》計劃較有彈性，並容許經濟活動較多地區的店舖以午夜 12 時為預調時間，以配合他們的運作（例如娛樂、餐飲、旅遊業等）。這些店舖亦可考慮其他方式，如在大廈地面設置招牌，以示他們在預調時間後仍然營業。

推廣良好作業

19. 專責小組留意到政府在 2012 年發出《指引》，以鼓勵業界採納戶外燈光裝置設計、安裝和運作方面的良好作業。專責小組建議政府在兩個層面重新推廣《指引》：

(甲) 政府部門：政府應該以身作則，承諾在合適情況下遵守《指引》；及

(乙) 非政府界別：非政府界別應涵蓋公共機構及組織，例如教育機構、醫院管理局管理的醫院以及房屋委員會轄下的商場。在私營機構方面，政府應呼籲專業團體及商界團體協助向零售商店、食肆、建築師、工程師、戶外燈光設計師及承辦商、廣告公司、物業發展商和物業管理公司等推廣《指引》，並邀請關燈規定《約章》的參加者遵守《指引》。

對良好企業公民作出肯定

20. 專責小組相信為企業提供誘因，確認它們緩減戶外燈光問題所作的努力，有助推動公眾參與政府處理戶外燈光問題的工作。企業社會責任日益受重視，政府應把握時機，舉辦獎勵計劃，對簽署《約章》並採納《指引》的良好作業措施的公司予以肯定，公布得獎者名單及頒發證書，供相關店舖及公司展示。

公眾教育及宣傳運動

21. 專責小組認為政府應透過宣傳短片、海報、大使計劃及教育工作坊等宣傳運動，提高公眾對戶外燈光相關問題的意識。

22. 除邀請本地團體和商會及其會員關掉對戶外環境有影響的裝飾、宣傳或廣告用途的燈光外，政府亦應鼓勵他們在新建築物的設計及採購階段，或現有建築物進行大型翻新工程時，採用適當的燈光設計及技術，以盡量減少光滋擾及能源浪費。政府亦可宣傳一些實用貼士（例如裝設時間掣），及邀請香港綠色建築議會和建築環保評估協會更新相關評審準則，以支持推行《約章》及／或採用適當的戶外燈光設計及技術。

日後的監察工作

23. 專責小組認為宣傳《約章》計劃和推行良好作業不應是一次性的工作。政府應在推出《約章》計劃的兩年後進行有關戶外燈光的意見調查，以了解多管齊下方法的效果。同時，專責小組建議政府開始準備立法的工作，若《約章》計劃推出兩年後進行的調查結果顯示有充分理據支持立法規管戶外燈光裝置，便展開立法工作。

定期向環境諮詢委員會（環諮會）提交報告

24. 專責小組相信有需要進行持續的監察，並建議政府定期向環諮會匯報行政措施的推行情況。專責小組亦促請政府繼續採取積極行動處理對戶外燈光的投訴，包括向戶外燈光裝置擁有人或負責人轉達投訴人的關注，以及建議適當的改善措施以盡量減少燈光裝置所引致的問題。

25. 至於其他建議採用的技術措施，例如照明角度、節能照明設備及閃動頻率等的良好作業，大部分已被納入《指引》。政府應重推《指引》，作為建議的行政措施中宣傳運動的一部分。

政府的回應

26. 政府歡迎專責小組報告所提出的建議。戶外燈光是一個複雜的問題，往往引發社會不同界別的廣泛回應。政府留意到專責小組在詳細研究海外規管制度和香港的獨特環境，以及在為期

三個月的公眾參與活動中收集意見後，才制定有關建議。該報告對公眾的廣泛意見，以及採取行動以紓減戶外燈光引致的問題的實際需要，作出了務實的回應。我們同意專責小組的觀察，即公眾對戶外燈光問題的意見分歧，雖然有人要求即時立法，但亦有市民反對任何形式的規管（包括自願性的措施），這顯示了社會對戶外燈光採取嚴厲的規管例如法定管制，仍未作好準備。

《約章》計劃

27. 政府會推行《約章》計劃，以鼓勵戶外燈光裝置的擁有人及負責人在預調時間後關掉對戶外環境有影響而用作裝飾、宣傳或廣告用途的戶外燈光裝置。政府會隨即展開預備工作，以期在本年內推行《約章》計劃。政府會以身作則，率先在晚上 11 時後關掉位於政府建築物及設施不涉及保安及運作需要的戶外燈光裝置，以盡量減少光滋擾及能源浪費。我們會呼籲公共機構給予支持，並邀請他們參加《約章》計劃。我們亦會邀請有關的行業協會、商會、專業機構、物業發展商、燈光設計專業人士、物業／設施管理業界及區議會等提供協助，鼓勵戶外燈光裝置擁有人簽署《約章》。

推廣良好作業

28. 政府會重推《指引》，鼓勵私營和公營機構採納戶外燈光裝置設計、安裝和運作方面的良好作業措施，並會邀請相關專業團體及商界團體參與這項活動。我們亦會要求各政府部門跟從該《指引》。

對良好企業公民作出肯定

29. 政府會制訂建議，以肯定私營機構為減輕戶外燈光所造成問題而作出的貢獻，例如為《約章》計劃的參加者推行獎勵計劃。

公眾教育及宣傳運動

30. 政府會舉辦公眾教育及宣傳計劃，以提高公眾對戶外燈光相關問題的意識。

日後的監察工作

31. 鑑於《約章》計劃需要一段時間凝聚動力，並因應積累的經驗考慮如何進一步優化計劃，政府會在推出《約章》計劃約兩至三年內，評估多管齊下方法的成效，包括進行調查了解市民對多管齊下方法及光滋擾情況的意見。

定期向環諮會提交報告

32. 政府會向環諮會匯報行政措施的推行情況，並繼續採取積極行動處理對戶外燈光的投訴。

未來路向

33. 政府現正籌備在數個月內推出《約章》計劃及相關宣傳的工作，並會同時重推《指引》加強公眾教育，以鼓勵各界（包括批發及零售業）在預調時間後關掉對戶外環境有影響而用作裝飾、宣傳或廣告用途的戶外燈光裝置。

34. 請委員備悉文件，如有意見，亦可提出。

環境局

二零一五年十月

公眾參與活動的結果

關燈規定的適用範圍和豁免

1. 回應者就關燈規定的適用範圍普遍認為：
 - (甲) 關掉對戶外環境有影響的裝飾、宣傳或廣告用途的燈光裝置，不論燈光裝置是在室內或室外，能提供清晰而簡單的方法，處理戶外燈光造成的光滋擾及能源浪費問題；
 - (乙) 在大廈天台的招牌應在預調時間後關掉。由於酒店和醫院大多位於顯眼地方，地面亦設有招牌，顧客和病人應不難找到這些建築物；及
 - (丙) 鑑於動態招牌造成的光滋擾一般較靜態招牌嚴重，動態招牌應在晚上 11 時後關掉。

2. 對於應獲豁免遵守關燈規定的戶外燈光裝置，回應者有以下共識：
 - (甲) 在預調時間後繼續營業的店舖位於地下的舖面招牌（靜態）；
 - (乙) 用作安全、保安及運作用途的燈光，例如街燈、機場和貨櫃港及建築地盤等的照明設施；及
 - (丙) 聖誕節、元旦和農曆新年的指定節日假期期間的裝飾燈飾（靜態及動態）。部分回應者建議把豁免期延長至節日前一個或數個星期，有些則建議擴大豁免範圍至其他節日假期，如中秋節、國慶和香港特區成立紀念日等。

3. 大多數回應者關注與這些燈光裝置有關的「灰色地帶」（例如為保障員工及顧客的安全和保安而亮着的主題公園裝飾燈飾，和具有宣傳價值的店舖／食肆指示招牌等），以及為「戶外燈光裝置」、「舖面招牌」、「室內及室外燈光裝置」、「用作安全、保安及運作用途的燈光」和「用作裝飾、宣傳及廣告用途的燈光」等列明全面而清晰範圍的困難。他們認為若未能清晰界定關燈規定的範圍，將會削弱規管制度的成效。回應者就關燈規定的適用範圍和應獲豁免的戶外燈光裝置的意見詳載於專責小組報告第 17 至 30 段。

預調時間

4. 公眾參與活動的結果顯示，公眾大致同意造成較大滋擾的動態招牌應在晚上 11 時關掉，但對以下方案持不同意見：

(甲) 晚上 11 時至早上 7 時

(乙) 午夜 12 時至早上 7 時

(丙) 以地區為本的預調時間。住宅區及郊外大自然地區的預調時間可提前至晚上 9 時或 10 時；而在銅鑼灣及旺角等商業活動較多的地區，預調時間則可延遲至凌晨 1 時或 2 時。

5. 回應者就關燈規定的預調時間的意見詳見專責小組報告第 31 至 35 段。

實施方式

6. 回應者就實施關燈規定的合適方法持不同意見。有些回應者要求即時進行立法處理光滋擾問題，無須先推行自願措施。但有些回應者則強烈反對任何全港性規管戶外燈光的措施。他們認為實施新法例耗費時間，並會在社會上引起許多爭議，加上立法程序、執法行動及提出起訴需時，立法不能帶來即時改變。他們尤其關注立法對商界，包括飲食、娛樂、零售及廣告業的影響。他們相信透過教育及宣傳工作改變商界的行為模式，例如推行《約章》計劃、向業界推廣《戶外燈光裝置業界良好作業指引》（《指引》）及設立仲裁機制，是較切實可行的方法。

7. 部分回應者認為立法是唯一能賦予政府權力向造成滋擾的戶外燈光裝置擁有人或管理人採取行動的方法。在沒有法例規管的情況下，一些商戶將不會執行關燈措施，因而在商界造成不公平的競爭環境。雖然他們十分期望立法，但仍普遍贊成在擬備立法建議期間推出《約章》計劃，讓社會有足夠時間適應新規定。他們亦認為《約章》計劃有助解決在推行關燈規定時遇到的「灰色地帶」情況，而立法則可針對明顯的光滋擾個案。回應者相信《約章》計劃雖屬自願性質，但亦可向商戶施加壓力，迫使其推行改善措施。由於企業社會責任越來越受重視，大企業會樂於接受邀請及簽署《約章》，以提升其企業形象。

8. 另一部分回應者則認為應先推行《約章》計劃，以爭取地區的支持及讓持份者熟悉關燈規定，然後視乎實施《約章》計劃所得的經驗，推行強制規管。這個按部就班的方法亦可讓政府

先解決實施的問題（例如確定責任誰屬的困難，以及啟動所需法律程序的時間），才決定應否考慮採取立法措施。他們亦認為應設立寬限期，因為許多現有的招牌仍受目前的租約所約束，而租戶需要時間適應新規定及解決可能出現的租約問題。設立寬限期亦可向市民及業界提供清晰的時間表，以便計劃採取改善措施，為強制性的關燈規定做好準備。回應者建議政府可透過推行宣傳運動，提高公眾對光滋擾的意識，讓市民支持願意關掉戶外燈光的企業。

9. 回應者就關燈規定的實施方式的意見詳載於專責小組報告第 36 至 44 段。

回應者的其他意見

10. 很多回應者，無論他們是支持和反對關燈規定，均對在全港實施關燈規定的建議有所保留，他們認為因少數被投訴的裝飾、宣傳或廣告用途戶外燈光裝置，而對所有同類燈光裝置實施關燈規定的做法並不公平。回應者明白香港的照明環境與海外城市有很大差別，因此建議香港自行制訂照明區域系統及技術標準和參數，為不同區域的戶外燈光裝置提供清晰指引。他們認為香港多樣化的城市景觀很重要，而這獨特的城市風貌應予以保存。此外，亦有回應者認為規管措施應針對造成光滋擾的戶外燈光裝置，或規定在大廈設置戶外燈光裝置前必須獲得有關當局批准。亦有建議採用不同的參數，例如尺寸、照射角度等以規管戶外燈光。回應者就規管戶外燈光裝置的其他意見詳載於專責小組報告第 47 至 49 段。