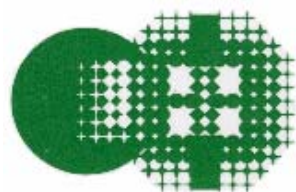


主动调查报告

政府当局对店铺阻街的 规管及执法行动

二〇一四年六月



香港申诉专员公署

主动调查报告摘要

政府当局对店铺阻街的规管及执法行动

背景

商户将货物放在店铺外摆卖，是香港街头的常见现象。此等情况往往令行人通道受阻，部分行人被迫使用行车路，不仅对他们造成不便，更可能酿成交通意外。此外，所引致的环境卫生问题亦值得关注。然而，政府部门的规管及执法普遍欠缺成效，以致店铺阻街问题持续，且越趋严重。

2. 这项主动调查旨在深入探究当局对店铺阻街的规管及执法行动的不足之处，以及提出改善建议。

调查所得

政府如何处理店铺阻街问题

3. 就店铺阻街的各类违法行为，由民政事务局常任秘书长担任主席的跨部门「地方行政督导委员会」于二〇〇九年达成共识，交由有关部门各自行使相关条例所赋予的权力执法：

违法行为	有关法例	执法部门
货品对在公众地方的人或车辆造成阻碍、不便或危害	《简易程序治罪条例》 第 4A 条 (「阻街条文」)	主要为食物环境卫生署(「食环署」)
违例在街道上贩卖	《公众卫生及市政条例》 第 83B(1)及(3)条 (「非法贩卖条文」)	食环署
物品的摆放妨碍街道	《公众卫生及市政条例》	食环署

违法行为	有关法例	执法部门
清扫工作	第 22(1)(a) 条 或 第 22(2)(a)条	
以地台、坡道或梯级等构筑物占用政府土地	《土地(杂项条文)条例》第 6(1)条	地政总署
在外墙伸建违例构筑物	《建筑物条例》第 24(1)条	屋宇署

4. 就较复杂和涉及多个部门职权的个案及阻街「黑点」，民政事务总署辖下分区民政事务处（「民政处」）会统筹跨部门联合行动。截至二〇一三年十二月，全港共有 45 个阻街「黑点」。

5. 当局经区议会 / 地区管理委员会商议，或食环署联同相关部门与商户达成共识后，可酌情容许商户伸延其营业范围至铺前或铺侧的指定范围（「酌情容许范围」）。现时有 8 个地点订有「酌情容许范围」。

6. 本署所搜集的数据、个案研究及实地观察所得显示，各有关部门就店铺阻街的规管及执法行动有以下不足之处。

部门各自为政、欠缺承担

7. 店铺阻街问题属街道管理事宜，目前由食环署、地政总署及屋宇署在本身职权范围内分别针对店铺阻街的各类违法行为执法。各部门往往会因而认为店铺阻街问题应由多个部门集体负责，结果容易各自为政，无一愿意积极承担责任及认真寻求彻底解决问题的良方，甚或只是等待当区民政处统筹跨部门联合行动。

食环署偏重警告、成效薄弱

8. 食环署多以「先警告，后检控」的执法方式处理店铺阻街问题。本署认为，对屡犯不改者，该署的重复警告基本上无补于事。商户在收到警告后会暂作纠正，但待食环署人员离开后便会

故态复萌。相比之下，检控行动会带来刑罚，对违例者的阻吓力较高。可是，食环署甚少行使其检控权力。其检控:警告比例仅约 1: 6，在某些地区更低至 1: 49。

食环署甚少控以非法贩卖或检取货物

9. 对于店铺在铺前摆卖的情况，食环署其实可引用「非法贩卖条文」检控店户及检取其阻街的货物，但该署大多以没有检取货物权力的「阻街条文」提出检控。食环署解释，检取货物需要较多人手及资源，而且容易引发执法人员与店户之间的冲突。本署明白个中困难，但该署不应因噎废食；若摒弃有力的执法工具而不用，市民大众难以认同。

10. 食环署又表示，根据法律意见，执法人员在引用「非法贩卖条文」提出检控时，必须搜集例如在店外货银两讫交易的实质证据。本署认为，即使如此，由于店外交易的情况十分普遍，该署人员只要耐心监视，取证其实并不困难。

11. 再者，食环署对流动小贩一般都会毫不犹豫地控以非法贩卖罪及检取其货物，但对在与店铺相连的政府土地上同样从事非法贩卖的店户，该署则经常不视之为非法贩卖。食环署不一致的执法策略实不合情理，尤其对流动小贩不公。

食环署检控时间长、罚款金额低

12. 近年，食环署就店铺阻街提出检控的个案中，有 90%以上是引用「阻街条文」。该检控方式一般需时数个月才能发出传票及开庭聆讯。而且，法庭判决有关个案的平均罚款只是约 500 至 700 元，阻吓作用轻微，与店铺阻街扩展营业范围的生意收益相比，罚款实在微不足道。

13. 有鉴于此，政府现正考虑设立定额罚款制度。本署相信，该制度会有助更快捷有效地打击店铺阻街问题。不过，有关部门同时必须订定严谨的执法策略，以善用该定额罚款机制，切勿再以种种理由疏于执法。

地政总署的执法程序费时失事

14. 《土地（杂项条文）条例》订有通知期，地政总署辖下的各区地政处在对非法占用政府土地者提出检控前，须先给予通知。地政总署目前的执法方式是：如占用人在期限前移走物品，即使其后有关物品再度占用政府土地，地政处亦只会重新发出通知，而不会实时移走物品。不少阻街店户窥准该执法方式的局限，在收到地政处的通知后，只暂时移走所涉物品以符合该处的要求，其后重新放回物品亦不会被地政处移走物品或遭检控。本署认为，地政总署的执法方式有违相关法例条文的精神及原意：法例实要求占用人「停止占用」政府土地，而非仅暂时移走占用土地的物品。该署现时的执法程序费时失事，无力解决店户长期非法占用政府土地的问题。

地政总署及屋宇署的执法优次不协调

15. 另一方面，地政总署及屋宇署分别处理店铺前占用政府土地的地台，以及在铺面两旁或铺顶从大厦伸出的僭建物。由于两个部门各自的考虑及执法优次不尽相同，尤其是若铺面两旁及铺顶的僭建物未有超越屋宇署的宽限尺寸，屋宇署便会暂缓执法，以致未能与地政总署及早采取联合行动，同时清除地台及所有僭建物。

「酌情容许范围」的规管过于宽松

16. 本署理解，每区的环境及居民意见不同，采取各区完全一致的执法策略未必最合适；而至熟悉当区情况的区议会，可就执法策略向政府提供意见，以尽量平衡各持份者的利益，兼顾道路畅通、交通安全以及店户的营商。本署原则上认同，在听取区议会意见后设立「酌情容许范围」，是情理兼备的做法。

17. 然而，现时店铺普遍将营业范围进一步伸延至超出「酌情容许范围」以外，得寸进尺，但食环署就那些情况的执法尺度却极为宽松，其检控:警告比例可低至 1: 49。本署认为，食环署实

有责任对肆意违例者严正执法，以确保将阻街情况控制在「酌情容许范围」内。

18. 另有意见认为，当局设立「酌情容许范围」是纵容习非成是，令商户觉得店铺阻街是理所当然，而让商户以无偿方式占用政府土地，是过分厚待他们，对其他地点因违例而被检控的商户不公，甚至会令前线人员执法出现困难。本署认为，当局可借镜外国的制度，考虑将「酌情容许范围」机制进一步规范化：除须先取得区议会支持外，亦应向获批「酌情容许范围」的商户收取合理费用，以反映所涉利益及明确订定商户的权责。

建议

19. 基于以上调查所得，申诉专员向有关部门提出以下建议：

地方行政督导委员会

- (1) 委派其中一个有执法权力的部门为处理店铺阻街问题的主导部门，并责成其它部门从旁配合及协助；
- (2) 长远而言，考虑设立「一站式」处理店铺阻街问题的联合办事处；
- (3) 在设立定额罚款制度的同时，要求有关部门订定严谨的执法策略，善用定额罚款机制；
- (4) 考虑将「酌情容许范围」机制进一步规范化：除须取得区议会支持外，亦应向获批「酌情容许范围」的商户收取合理费用；

食环署

- (5) 调整执法策略以加强阻吓力，对于屡犯不改的店铺应严加执法，就其违例情况不应再给予警告，务须实时作出检控；
- (6) 加强搜集证据，更多引用「非法贩卖条文」作出检控及检取货物，以提升执法行动的阻吓力；
- (7) 在酌情容许店铺伸延营业范围的地点，对超越「酌情容许范围」的店铺严正执法，务须将阻街情况控制在「酌情容许范围」内；

地政总署

- (8) 对于如何就可移动物品重复非法占用政府土地的情况加强执法及增加法例的阻吓力，从速完成研究及修例工作，务求堵塞执法漏洞；

地政总署及屋宇署

- (9) 在执法优次上，尽量互相配合，以提升解决问题的效率；如有需要，请示发展局。

申诉专员公署

二〇一四年六月

Executive Summary

Direct Investigation into Regulatory Measures and Enforcement Actions against Street Obstruction by Shops

Background

Display and sale of goods outside shops is common in Hong Kong. This often causes obstruction of streets and brings inconvenience and even danger to pedestrians as they are forced to walk on the carriageway. Moreover, the associated environmental hygiene problems are a cause for concern. Nevertheless, the regulatory measures and enforcement actions of Government departments are generally ineffective. Consequently, the problem of street obstruction by shops persists and is worsening.

2. This direct investigation aims to examine in depth any inadequacies in the Administration's regulatory measures and enforcement actions against street obstruction by shops and to make recommendations for improvement.

Our Findings

Government Measures for Tackling the Obstruction Problem

3. To tackle the various types of illegal activities relating to street obstruction by shops, the inter-departmental Steering Committee on District Administration ("SCDA"), chaired by the Permanent Secretary for Home Affairs, reached a consensus in 2009 regarding the exercise of enforcement powers under the relevant legislation by the departments concerned:

Illegal Activity	Relevant Legislation	Enforced by
Merchandise causing obstruction, inconvenience or danger to any person or vehicle in public place	Section 4A of the Summary Offences Ordinance ("street obstruction provision")	Mainly the Food and Environmental Hygiene Department ("FEHD")

Illegal Activity	Relevant Legislation	Enforced by
On-street illegal hawking	Sections 83B(1) & (3) of the Public Health and Municipal Services Ordinance (“PHMSO”) (“illegal hawking provision”)	FEHD
Placement of articles, causing obstruction to scavenging operations	Section 22(1)(a) or 22(2)(a) of PHMSO	FEHD
Structure (e.g. platform, ramp or steps) occupying Government land	Section 6(1) of the Land (Miscellaneous Provisions) Ordinance (“L(MP)O”)	Lands Department (“Lands D”)
Unauthorised structure projecting from external wall of building	Section 24(1) of the Buildings Ordinance	Buildings Department (“BD”)

4. For complicated cases that involve the jurisdictions of different departments and for “black spots” of street obstruction, the District Offices (“DOs”) under the Home Affairs Department would coordinate inter-departmental joint operations. As at December 2013, there were 45 “black spots” of street obstruction in the territory.

5. The Administration may exercise discretion to allow some shop operators to extend their business area to designated areas in front of or adjacent to their shops (“tolerated areas”), provided that such areas have the agreement of the District Council (“DC”)/District Management Committee or that a consensus has been reached between FEHD, together with other relevant departments, and the shop operators. There are currently “tolerated areas” in 8 localities.

6. From the information that we have gathered, our case studies and site observations, we have identified the following inadequacies in the regulatory measures and enforcement actions of the departments concerned.

Compartmental Mentality and Lack of Accountability

7. The problem of street obstruction by shops is a street management issue. Currently, FEHD, Lands D and BD are responsible for taking enforcement actions within their own jurisdictions against different types of illegal activities relating to the problem. The departments tend to think that they are collectively accountable for the problem and hence to adopt a compartmental attitude. None of them seem to be

willing to actively take up total responsibility and to make serious efforts to find a complete solution to the problem. Sometimes, they just procrastinate until inter-departmental joint operations are coordinated by DOs.

FEHD's Predominant Use of Warnings Proved Ineffective

8. FEHD usually applies the strategy of “warning before prosecution” in its enforcement actions against shops causing street obstruction. We consider FEHD’s repetitive warnings to have no effect whatsoever on habitual offenders. Upon receiving warnings, the offenders will rectify their irregularities temporarily. But once the FEHD officers are gone, they relapse. By contrast, prosecutions may lead to penalties and, therefore, have a stronger deterrent effect. However, records revealed that prosecution:warning ratio of the FEHD is low- only about 1:6; and in some localities, the ratio is even as low as 1:49.

Illegal Hawking Provision Seldom Invoked and Merchandise Rarely Seized by FEHD

9. For display and sale of merchandise outside shops, FEHD can in fact prosecute the shop operators by invoking the “illegal hawking provision”, which empowers the Department to seize the merchandise. However, FEHD usually applies the “street obstruction provision” instead, which does not empower the Department to seize merchandise. FEHD has explained that seizure of merchandise requires more manpower and other resources, and can easily trigger confrontation between its enforcement officers and the shop operators. While we understand the difficulties involved, FEHD should not shy away from exercising its statutory power. The public would find it unacceptable if such an effective enforcement tool falls into disuse.

10. FEHD has also indicated that according to legal advice, its enforcement officers must obtain substantive evidence, for example, cash transactions taking place outside the shop, before they can invoke the “illegal hawking provision” to initiate prosecutions. We consider that, even so, it should not be difficult for the Department’s officers to collect such evidence since selling and buying of goods outside shops are very common. All it needs to take is close surveillance.

11. By contrast, FEHD normally does not hesitate to prosecute itinerant hawkers for illegal hawking and seize their merchandise. However, when shop operators conduct their business on the Government land adjoining their shops, the

Department usually does not treat that as illegal hawking. FEHD's enforcement strategy is clearly inconsistent and unreasonable. It is particularly unfair to itinerant hawkers.

Long Lead Time for FEHD's Prosecution and Light Penalty

12. In recent years, over 90% of FEHD's prosecutions against shops for street obstruction were instituted by invoking the "street obstruction provision". With this kind of prosecutions, it normally takes several months before a summons can be issued and a court hearing held. Moreover, the average fine imposed by the court for the offences is only around \$500 to \$700, which has little deterrent effect. Compared with the profits that can be gained by extending the business area of the shop, the penalty is negligible.

13. This has prompted Government to consider a fixed penalty system. We believe that such a system can help deal with cases of street obstruction more quickly and effectively. However, the departments concerned must at the same time devise a stringent enforcement strategy to maximise the effectiveness of the fixed penalty system. They must not again come up with all sorts of excuses for lax enforcement.

Lands D's Cumbersome Enforcement Procedures

14. According to L(MP)O, before prosecuting a person who illegally occupies Government land, the District Lands Office ("DLO") concerned of Lands D must give him/her advance notice. At present, Lands D's enforcement procedures provide that if the person removes the articles occupying the Government land before the specified deadline, even though the articles are found occupying the land again afterwards, DLO should issue the person a fresh notice instead of removing the articles right away or instituting prosecution. Many shops take advantage of this limitation in Lands D's enforcement procedures. Upon receipt of DLO's notice, the shops would temporarily remove the articles in question to meet DLO's requirement, only to put them back afterwards. That would not result in DLO's seizure of the articles or prosecution. We consider that such enforcement procedures is against the spirit and intent of the provisions of L(MP)O, which state that the occupier must "cease occupation" of Government land and not just temporarily remove the articles that occupies the land. Lands D's current enforcement procedures are too cumbersome and clearly unable to resolve the problem of continual illegal occupation of Government land by shops.

Difference in Enforcement Priorities of Lands D and BD

15. Lands D and BD are respectively responsible for dealing with shopfront platforms occupying Government land and unauthorised structures on the sides or at the top of shops. The two departments have their own considerations and different enforcement priorities. In particular, if the unauthorised structures on the sides or at the top of shops are within the dimensions tolerated by BD, the Department will refrain from taking enforcement action and, therefore will not promptly conduct a joint operation with Lands D to remove the platform and the unauthorised structures concurrently.

Lax Regulation of “Tolerated Areas”

16. As local situations and public views vary from district to district, it may not be appropriate to apply the same enforcement strategy across the board. DCs, which are familiarised with the knowledge of the districts, are well poised to advise the Administration in drawing up their respective enforcement strategies that would strike a balance between the interests of different stakeholders, taking into account such factors as traffic flow and safety and the business of shops. We agree in principle that the setting up of “tolerated areas” with the respective DC’s support is a reasonable concessionary arrangement.

17. However, shops often break the rules by extending their business area well beyond the “tolerated areas”, and yet FEHD adopts a very lax enforcement approach, with a prosecution:warning ratio as low as 1:49. Surely, it is FEHD’s duty to take strict enforcement action against all those who blatantly disregard the rules and to ensure that the extent of street obstruction is contained within the “tolerated areas”.

18. Some people are of the opinion that setting up “tolerated areas” is conniving at the wrongs and the shop operators might take for granted that they can occupy public space outside their shops. Furthermore, allowing those shops to occupy such Government land at no cost amounts to preferential treatment and is unfair to shops elsewhere that are subject to prosecution for street obstruction; this may even make it difficult for frontline staff to take enforcement action against the latter. We deem it advisable for the Administration to take reference from overseas experience and consider enhancing the “tolerated area” mechanism such that besides having to obtain the DC’s support, shops would need to pay Government a reasonable

fee for enjoying the use of “tolerated areas”, with the rights and obligations of the shop operators clearly laid down.

Recommendations

19. In the light of the above findings, The Ombudsman makes the following recommendations to the departments concerned:

SCDA

- (1) to appoint one of the departments with enforcement powers as the lead department to tackle the problem of street obstruction by shops, and to instruct the other departments to assist and cooperate with it;
- (2) as a longer-term measure, to consider setting up a “one-stop” joint office for tackling the problem of street obstruction by shops;
- (3) when introducing the fixed penalty system, to require the departments concerned to devise a stringent enforcement strategy to maximise the effectiveness of the new system;
- (4) to consider enhancing the “tolerated areas” mechanism such that besides having to obtain the DC’s support, shops would need to pay Government a reasonable fee for enjoying the use of “tolerated areas”;

FEHD

- (5) to adjust its enforcement strategy for stronger deterrent effect, taking rigorous enforcement actions against habitual offenders, who should be prosecuted immediately for non-compliance, rather than being warned again and again;
- (6) to step up efforts to collect evidence for more prosecutions and seizure of merchandise under the “illegal hawking provision” for stronger deterrent effect;

- (7) to take strict enforcement action against those shops which extend their business area beyond the “tolerated areas” and to ensure that the extent of street obstruction is contained within the “tolerated areas”;

Lands D

- (8) to expedite Government’s study and legislative amendments for stepping up enforcement actions and strengthening the deterrent effect of the law against continual illegal occupation of Government land by movable articles, with a view to plugging the existing loophole in the enforcement procedures; and

Lands D and BD

- (9) to adjust their respective enforcement priorities for joint efforts to increase their efficiency in coping with cases of street obstruction; to consult the Development Bureau where necessary.

**Office of The Ombudsman
June 2014**

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
调查过程	1.3 – 1.4
2 相关法例，以及政府的规管及执法政策	
店铺阻街的形式	2.1
政府如何处理店铺阻街问题	2.2
相关部门之间的分工	2.3 – 2.8
3 食环署的规管及执法行动	
人手编制及分工	3.1 – 3.2
控罪类别	3.3 – 3.7
规管及执法政策和行动	3.8 – 3.12
票控或拘控	3.13 – 3.14
检控数字	3.15
4 地政总署及屋宇署的规管及执法行动	
绪言	4.1
地政总署的规管及执法行动	
跨部门联合行动	4.2 – 4.3
投诉个案的处理	4.4 – 4.6
执法数字	4.7 – 4.8
法例的诠释	4.9
屋宇署的规管及执法行动	
执法政策和行动	4.10 – 4.12
在处理店铺阻街的角色	4.13 – 4.14
执法数字	4.15

	地政总署和屋宇署的执法优次不一致	4.16 – 4.18
5	酌情容许店铺伸延营业范围的机制	5.1 – 5.3
6	实地视察及个案研究所得	
	实地视察所得	6.1 – 6.3
	个案研究所得	6.4
	个案一：区域甲	6.5 – 6.6
	个案二：市集乙	6.7 – 6.9
	个案三：市集丙	6.10 – 6.12
	个案四：路段丁	6.13 – 6.16
	个案五：店铺戊	6.17 – 6.19
	部门加强执法令阻街问题有所改善的事例	6.20
7	政府的公众咨询	7.1 – 7.3
8	评论及建议	
	绪言	8.1 – 8.2
	部门各自为政、欠缺承担	8.3 – 8.5
	食环署的规管及执法行动欠缺阻吓力	8.6
	偏重警告、成效薄弱	8.7 – 8.9
	甚少控以非法贩卖或检取货物	8.10 – 8.17
	检控时间长、罚款金额低	8.18 – 8.20
	地政总署的执法程序费时失事	8.21 – 8.23
	地政总署及屋宇署的执法优次不协调	8.24 – 8.26
	「酌情容许范围」的规管过于宽松	8.27 – 8.33
	建议	8.34
	鸣谢	8.35

1

引言

背景

1.1 商户将货物放在店铺外摆卖，以及食肆违例扩展营业范围，在露天地方提供餐饮服务，是香港街头的常见现象。市民的投诉及传媒的报道显示，此等情况往往令行人通道受阻，部分行人被迫使用行车路，不仅对他们造成不便，亦可能酿成交通意外；此外，所引致的环境卫生问题亦值得关注。然而，政府部门的规管及执法普遍欠缺成效，以致店铺阻街问题持续，且越趋严重。

1.2 就食肆违例扩展营业范围的问题，本署已于二〇一三年三月完成主动调查，并向有关部门作出了一系列的改善建议。二〇一三年七月十七日，申诉专员继而就店铺阻街问题展开是项主动调查，调查涵盖了非食肆的店铺，例如花店、蔬果店、药房、建筑材料店和环保回收店等，目的是深入探究有关当局对店铺阻街的规管及执法行动的不足之处，并向相关部门提出改善建议。

调查过程

1.3 调查的对象是食物环境卫生署（「食环署」）、地政总署、屋宇署及民政事务总署（「民政总署」）。本署除了审研上述部门及香港警务处（「警务处」）¹所提供的文件及统计数据外，亦有与食

¹ 根据《申诉专员条例》，警务处的执法不属申诉专员公署的调查范围。在这项调查中，该处只是资料提供者。

环署的管理层及前线人员会面，以了解其工作及广邀公众人士提供意见。此外，本署职员更亲身到港九新界多个地点实地视察店铺阻街的情况。

1.4 二〇一四年五月八日，本署将调查报告的初稿送交食环署、地政总署、屋宇署及民政总署，请其评论。经考虑其意见后，本署于二〇一四年六月二十三日完成这份报告。

2

相关法例，以及政府的规管及执法政策

店铺阻街的形式

2.1 店铺经营者扩展营业范围的形式不一而足，包括：

- (1) 在店铺范围外加设**柜台**出售商品，例如外卖食物（饭盒、小食等）、鲜活食品（蔬菜、肉类、海鲜、花卉等）或杂货（纸巾、清洁剂、奶粉等）；
- (2) 在店铺范围外加设**地台、货架或坡道**等以临时存放、展示或方便运送物品，例如湿货、杂货或建筑材料（砖块、水泥等）；
- (3) 在店铺外的行人路或路旁**作业**（切割物料、烧焊、修车和洗车、回收废物、把邮件分类等）；
- (4) 店铺在外墙伸建违例构筑物，以扩展店铺的范围或提供有盖地方。

政府如何处理店铺阻街问题

2.2 现时，政府用以下方法处理店铺阻街问题：

- (1) 有关部门各自行使相关条例所赋予的权力执法；
- (2) 民政总署就较复杂和涉及多个部门职权的个案统筹跨部门联合行动；
- (3) 与当区区议会合作；
- (4) 进行公众教育和宣传。

相关部门之间的分工

2.3 就店铺阻街问题，「地方行政督导委员会」²于二〇〇九年就各部门的分工达成共职。针对店铺阻街的各类违法行为，食环署、地政总署、屋宇署及警务处各自行使相关法例所赋予的权力采取执法行动，概述如下：

表一：就阻街问题的执法部门

违法行为	有关法例	执法部门
货品对在公众地方的人或车辆造成阻碍、不便或危害	《简易程序治罪条例》	食环署及警务处 ³
店铺违例在街道上贩卖	《公众卫生及市政条例》	食环署
店铺物品的摆放妨碍	《公众卫生及市政条例》	食环署

² 「地方行政督导委员会」乃政府为解决地方管理问题而成立的一个高层次委员会。该委员会由民政事务局常任秘书长担任主席，成员包括不同部门的首长，例如屋宇署署长、食环署署长、地政总署署长等。

³ 主要的执法部门是食环署。警务处会在有刑事案件或破坏社会安宁的事件发生、当时情况会对公众造成危险，或对交通 / 其它道路使用者造成严重阻塞时采取执法行动。警务处没有对店铺阻街执法的准确数字。

街道清扫工作		
店铺以地台、坡道或梯级等构筑物占用政府土地	《土地(杂项条文)条例》	地政总署
店铺在外墙伸建违例构筑物	《建筑物条例》	屋宇署

2.4 民政总署辖下的各区民政事务处(「民政处」)亦会联同上列各部门,根据市民投诉记录、日常巡查的经验,以及区议会和地区管理委员会的意见,研究及订出区内阻街问题严重而需进行跨部门行动的「黑点」。订立「黑点」的前提是该地点的阻街行为会对行人及其它道路使用者构成安全问题,或严重影响市民出入、卫生情况及居住环境。

2.5 截至二〇一三年十二月,全港共有 45 个「黑点」。

2.6 二〇一一年至二〇一三年间,各区民政处分别共统筹了 447、557 及 695 次跨部门联合行动。

2.7 在宣传教育方面,民政总署最近频频在电视及电台播放名为「路要畅通,店铺莫占用」的宣传片/声带,呼吁店铺不要违例阻街。此外,各区民政处有定期向区内商户派发传单及海报,亦会按需要与商户代表召开会议,呼吁他们不要在店外放置货品、杂物或台阶,以及教育他们保持街道畅通的重要性。另外,各区民政处亦有向大厦业主立案法团派发单张和发出呼吁,冀望法团会加强向店铺租户转达不应阻街的信息。

2.8 有关食环署,地政总署和屋宇署就店铺阻街的规管及执法行动细节,请参阅第 3 至 5 章。

3

食环署的规管 及执法行动

人手编制及分工

3.1 食环署小贩事务队的小贩管理主任职系人员，除负责规管持牌及无牌小贩，以及对乱抛垃圾的人士执法外，亦会就店铺货品在公众地方造成阻碍及非法贩卖活动采取执法行动。现时小贩事务队共约 2,200 人，一般每日分两更工作，值班时间分别为早上 7 时至下午 3 时 30 分，及下午 3 时至晚上 11 时 30 分；另有小贩管理特遣队 24 小时分 3 更当值。

3.2 至于妨碍洁净工作的行为，则由食环署洁净组的管工职系人员负责执法。现时洁净组共有约 600 人，每日分两更工作，值班时间为早上 7 时至下午 5 时，及下午 1 时 30 分至晚上 11 时 30 分。管工亦负责监督食环署的公众地方洁净工作。

控罪类别

3.3 视乎现场情况和搜集到的证据，食环署可按下列法例对阻街的店铺提出检控：

表二：相关法例及适用范围

	法例	控罪	最高刑罚
(1)	《简易程序治罪条例》 第 4A 条（「阻街条文」）	在公众地方造成阻碍	罚款 5,000 元或 监禁 3 个月
(2)	《公众卫生及市政条例》 第 83B(1)及(3)条（「非法 贩卖条文」）	在公众地方非法贩卖	罚款 10,000 元及 监禁 6 个月，每 天另加罚款 300 元
(3)	《公众卫生及市政条例》 第 22(1)(a) 条 或 第 22(2)(a)条（「妨碍扫街条 文」）	妨碍垃圾清扫 工作	罚款 5,000 元， 每天另加罚款 50 元

3.4 若店铺在公众地方陈列东西，以致阻碍途人，食环署会引用「阻街条文」（**第 3.3(1)段**），以发出传票方式检控店铺经营者。该条例并无赋予执法人员权力把阻街的物品检走作呈堂证物。

3.5 若店铺将商品展示在店铺外非法贩卖，食环署可援引「非法贩卖条文」（**第 3.3(2)段**）检控有关店铺经营者，并可将有相关商品及设备检走。

3.6 食环署不讳言，执法人员引用「非法贩卖条文」执法时可检走商品，对违法者的阻吓力较大。不过，该署指称，根据法律意见，该署必须搜集买卖行为的实质证据（例如在店外货银两讫），以确立贩卖活动的进行，方可援引该条文作出检控。

3.7 若店铺前面摆放了货物或其它物品，妨碍食环署的街道清扫工作，或于该署的通知书发出后 4 小时内没有移走物品，该署可按「妨碍扫街条文」（**第 3.3(3)段**）将其检取和扣留。如妨碍街道清扫工作的范围大、物品数量多或情况经常发生，则执法人员则可无须事先作出警告或发出通知书，而立即援引该条文检控涉事者。

规管及执法政策和行动

3.8 由于不同街道的路面阔度、行人流量及路面情况不尽相同，食环署并无单一的客观标准，衡量店铺阻街情况是否严重。食环署人员会考虑店铺前行人道的阔度、阻街的物品长度和阔度、摆放的时间和位置，以及物品是否对行人造成阻碍或不便。

3.9 一般而言，如阻街情况不算严重，没有对行人构成严重阻塞，食环署人员会采取「先警告，后检控」的处理方式：向店铺负责人发出口头或书面警告，劝谕在合理时间内移走造成阻街的物品，否则便对他采取检控行动。在店铺负责人再犯时，执法人员无须再发警告，便可采取执法行动。

3.10 在订明的时间过后，食环署人员会再次到事涉地点覆检情况，若店铺负责人不愿移走阻街的物品，或在限时过后物品仍然阻街，或阻街情况已非常严重，该署人员便须实时采取执法行动。

3.11 若发现有物品妨碍街道洁净工作，食环署人员不会事前发出警告或劝谕，而是会按「妨碍扫街条文」向物品的拥有人发出「移走障碍物通知书」，规定其在4小时内将物品移走。

3.12 以下是在二〇一一年至二〇一三年期间，食环署就店铺阻街发出的口头及书面警告宗数、检控宗数及检控：警告比例：

表三：对店铺阻街的警告及检控数字

	2011 年	2012 年	2013 年
口头及书面警告宗数	154,118	150,699	146,348
检控宗数	18,919	20,751	24,945
检控：警告比例	1:8	1:7	1:6

票控或拘控

3.13 根据《公众卫生及市政条例》第 84(1)条，食环署人员可无须申请法庭手令，而将其合理地怀疑干犯了「非法贩卖条文」或「阻街条文」的人逮捕。

3.14 按食环署于二〇〇一年十二月修订的执法策略，若阻街的店铺经警告后仍然违法，则该署人员会实时票控。如店铺经票控后仍造成阻塞，执法人员会采取拘捕及检取行动。

检控数字

3.15 以下是在二〇一一年至二〇一三年期间，食环署对店铺阻街的检控宗数、成功检控宗数，以及最高、最低及平均罚款数字：

表四：对店铺阻街的检控及罚款数字

		2011 年	2012 年	2013 年
「阻街条文」	检控宗数	17,399	19,275	23,278
	成功检控宗数	17,002	15,614	10,891
	最高罚款	\$5,000	\$5,000	\$5,000
	最低罚款	\$50	\$50	\$100
	平均罚款	\$716	\$553	\$543
「非法贩卖条文」	检控宗数	1,520	1,476	1,667
	成功检控宗数	1,498	1,219	1,063
	最高罚款	\$2,500	\$1,300	\$2,000
	最低罚款	\$100	\$100	\$60
	平均罚款	\$415	\$364	\$435
「妨碍扫街条文」	检控宗数	274	253	315
	成功检控宗数	272	232	196
	最高罚款	\$3,000	\$4,000	\$3,000
	最低罚款	\$100	\$100	\$100
	平均罚款	\$707	\$801	\$562

注：成功检控宗数是指在该段时间审结的个案宗数

4

地政总署及屋宇署 的规管及执法行动

绪言

4.1 就店铺前非法占用政府土地的不可移动的地台、坡道、梯级，现时由地政总署负责执法；至于店铺两旁及铺顶的违规伸建物，则由屋宇署负责处理（第 2.1(2)及 2.1(4)段）。

地政总署的规管及执法行动

跨部门联合行动

4.2 地政总署辖下分区地政处参与由民政处所统筹针对店铺阻街「黑点」的跨部门联合行动。对于店铺僭建混凝土平台、斜道或梯级等违例构筑物非法占用政府土地，地政处可根据《土地（杂项条文）条例》第 6(1)条（「非法占用土地条文」）采取执法行动。

4.3 地政处会按上述法例先张贴通知，饬令占用人⁴在期限前（根据法律意见，限期最短为 1 天）清拆违例构筑物，停止占用

⁴ 「占用人」可以是业主、租客或受雇于有关地点工作的人士。

政府土地。若占用人没有遵办而构筑物是与店铺相连，地政处会代为清拆有关构筑物，并由路政署复修路面。若取得足够证据，地政处会向占用人采取检控行动。在法庭将占用人定罪后，该处会考虑向其追讨清拆费用。

投诉个案的处理

4.4 若有市民投诉某店铺前有违例构筑物占用政府土地，地政处会按缓急优先次序处理。如违例构筑物对行人造成危险或严重阻碍，地政处会优先处理，一般会在收到投诉后 4 个月内完成处理个案。处理程序与第 4.3 段所述的相同。

4.5 至于非优先个案，地政处原则上会按接获投诉日期的先后采取土地管制行动。由于须处理的个案很多，地政处因应其工作量、其它工作安排及人手等订定处理此类个案的时间目标。按地政总署的内部指引，地政处展开处理此类个案的时间目标为整体平均不超过 24 个月（以接获投诉起计），并须在展开执法行动后 12 个月内完成个案（个别特别复杂的个案除外）。地政处会定期检讨手上的所有个案，以因应情况展开或加快土地管制行动。

4.6 若地政处怀疑违例构筑物在结构上并非独立，在清拆时会影响店铺两旁的僭建伸建物，该署处会咨询屋宇署。

执法数字

4.7 以下是在二〇一一年至二〇一三年期间，地政总署针对店铺违例构筑物非法占用政府土地而发出通知的数目、占用人在通知指定期限前自行清拆构筑物的个案数目、占用人未有遵办的个案数目、该署提出检控的宗数等数据：

表五：针对店铺违例构筑物非法占用政府土地的执法数字

	2011 年	2012 年	2013 年
--	---------------	---------------	---------------

发出通知的数目	220	111	1189
占用人 在期限前自行清拆构筑物的个案数目	183	85	1175
占用人未有遵办的个案数目	37 [#]	26 [^]	14 [*]
由地政处代为清拆构筑物的个案数目	24	23	11
提出检控的宗数	0	1	2

注：[#]13宗个案的构筑物在限期后被占用人自行清拆。

[^]3宗个案的构筑物在限期后被占用人自行清拆。

^{*}3宗个案的构筑物在限期后被占用人自行清拆。

4.8 若占用人在指定期限前自行清拆构筑物，地政处会视作占用人已遵照通知停止占用政府土地，故该处认为再没有法律依据提出检控。就占用人没有遵办的个案，地政处在代为清拆构筑物后，往往由于未能搜集足够证据（主要原因是未能确定占用人的身份），以致未能作出检控。

法例的诠释

4.9 事实上，就长期占用政府土地的可移动物品，地政处其实亦并非不可以按《土地（杂项条文）条例》发出通知，要求有关人士停止占用。然而，地政总署指称，根据法律意见，占用人只要在通知所订的期限前暂时移走有关物品，便属符合通知的要求；若占用人其后再把同类物品放置在同一地点，地政处便须重新发出通知，而不能根据先前的通知实时移走物品。本署早前在关于食肆违例扩展营业范围的主动调查中已指出，地政总署这执法方式未能有效处理可移动物品长期非法占用政府土地的问题。因应本署当时的建议，地政总署已于二〇一三年年底成立包括律政司代表的工作小组，研究如何就可移动物品重复非法占用政府土地的情况加强执法效果。此外，发展局及地政总署亦在检讨《土地（杂项条文）条例》的罚则，以增加其阻吓力（包括引入每日罚款制度）。

屋宇署的规管及执法行动

执法政策和行动

4.10 二〇〇一年，屋宇署经广泛咨询公众后，订定了一套处理不同类别的僭建物的先后缓急的执法政策。在该政策下，该署会优先取缔对生命财产明显构成威胁或迫切危险的、新建的⁵、严重危害健康的、或对环境造成严重滋扰的僭建物。

4.11 二〇一一年四月，屋宇署修订了上述执法政策，扩大了须优先取缔的僭建物的涵盖范围至所有在楼宇外部（包括位于天台、平台、天井、后巷或从外墙伸出）的僭建物，不论它们对公众安全构成的风险高低，或是否新建。

4.12 若确定某处所有僭建，屋宇署署长可按《建筑物条例》第 24(1)条发出法定命令，规定处所的业主在指定期限前拆卸、移去或改动僭建物。业主如不遵从命令，屋宇署可向其提出检控，或向其发出警告信，促请其尽快遵从清拆令，否则该署会考虑提出检控。此外，该署可指派承建商代为执行命令所要求的行动，并向业主悉数追讨相关的费用。

在处理店铺阻街的角色

4.13 在处理店铺阻街的问题上，屋宇署负责处理铺面上方及两旁的伸建物。该些僭建物通常用以遮盖铺面的卷闸和两旁的路轨，以及展示店铺招牌，属于铺面装饰。

4.14 屋宇署对该些僭建物的执法政策如下：

- (1) 如僭建物对生命财产明显构成威胁或存在迫切危险，不论其大小及是否新近兴建，屋宇署会采取实时取缔行动。
- (2) 在「大规模清拆行动」中发现的僭建物如超越合理的宽

⁵ 新建的僭建物包括建造中的僭建物，以及于过去 12 个月内建成的僭建物。

限尺寸⁶，屋宇署会采取实时取缔行动。

(3) 在跟进投诉时：

(a) 如发觉僭建物超越宽限尺寸，尽管没有对生命财产明显构成威胁或迫切危险，亦非新建，屋宇署都会采取实时取缔行动；

(b) 若确定僭建物符合宽限尺寸，亦没有对生命财产明显构成威胁或迫切危险，该署会暂缓取缔行动。

执法数字

4.15 以下是在二〇一一年至二〇一三年期间，屋宇署向须实时取缔的铺面僭建物（第 4.14(1)，(2)及(3)(a)段）发出的清拆令数目、获得遵从的清拆令数目、发出警告信的数目、提出检控及完成检控宗数：

表六：屋宇署就须实时取缔的铺面僭建物的执法数字

	2011 年	2012 年	2013 年
发出清拆令的数目 ^(a)	192	250	219
获遵从的清拆令数目 ^(b)	118	106	53
发出警告信的数目 ^(b)	146	64	113
提出检控 / 传票宗数 ^(b)	82	42	48
完成检控宗数 ^(c)	90	45	55

注(a)：包括就铺面招牌等铺面伸建物发出的清拆令。

注(b)：在每一年度获遵从的清拆令、发出的警告信及提出检控的个案未必全部都与该年度发出的清拆令相关。

注(c)：在每一年度完成的检控个案未必全部都与该年度发出的检控传票相关。

⁶ 既定的宽限尺寸为铺面上方的僭建物不超越 600 毫米及两旁伸建物不超越 150 毫米。

地政总署和屋宇署的执法优次不一致

4.16 从上文可见，地政总署与屋宇署的执法优次不尽相同（第 4.4，4.5 及 4.14 段）。某些店铺的僭建地台表面上是与铺前两旁的僭建物相连。如两旁僭建物超越了屋宇署的宽限尺寸（第 4.14(3)(a)段），屋宇署和地政总署会一起尽快处理，采取执法行动。但若两旁僭建物不超过屋宇署的宽限尺寸，该署便可能会暂缓取缔行动（第 4.14(3)(b)段）。地政总署表示，若地政处因地台非法占用政府土地而打算采取行动，但地台却与铺前两旁的僭建物相连（例如现时很多店铺有装饰 / 支撑用途的支柱连地台一并僭建在政府土地上），基于结构安全考虑，地政处可能不宜只单独拆除地台，在这情况下，地政处须联络屋宇署，以商讨双方合力将所有僭建物一并拆除。

4.17 屋宇署则指出，铺面伸延物与僭建地台一般是分开建造的，无论拆除工程由店铺负责人或由政府部门执行，均不应有结构上或技术上的困难；故此，地政总署可独自向店铺执法。若地政处对于独自清拆地台有怀疑，屋宇署可提供意见。

4.18 屋宇署亦表示，若铺面僭建伸延物超越宽限尺寸，而地政总署要求屋宇署一同采取执法行动，以便前者清除僭建地台，屋宇署也会作出相应配合。

5

酌情容许店铺 伸延营业范围的机制

5.1 在某些地点，若店铺将货品置于店外摆卖的情况对行人不致造成实质阻碍，而情况亦存在已久，甚或可为当区增添特色，当局经区议会 / 地区管理委员会商议，或食环署联同其它相关部门与商户达成共识后，可酌情容许商户伸延其营业范围至铺前及 / 或铺侧的指定范围（「酌情容许范围」）。

5.2 现时本港共有 8 个地点订有「酌情容许范围」：

表七：酌情容许范围的地点

开始日期	地区	地点	达致的共识
二〇〇三年一月	黄大仙	牛池湾村	黄大仙地区管理委员会与相关部门达成共识，酌情容许牛池湾村商户伸延其营业范围至铺前 5 呎及铺侧 3 呎。
二〇〇四年四月	屯门	置乐 37B 区	商户代表、某屯门区议员及民政处与食环署达成共识，酌情容许商户伸延其营业范围至铺外约 4 呎或不多于四分之一行人路面阔度。

开始日期	地区	地点	达致的共识
二〇〇四年六月	屯门	新墟一带	商户代表、某屯门区议员及民政处与食环署达成共识，酌情容许商户伸延其营业范围至铺外约 4 呎或不多于四分之一行人路面阔度。
二〇〇六年十二月	旺角	花墟	商户代表、部分油尖旺区议员、民政处、警务处及食环署代表达成共识，酌情容许商户伸延其营业范围至铺前 3 呎；在节日实施封路期间，商户可伸延营业范围至行车路上的黄影线区。二〇〇七年一月，油尖旺区议会于会议上通过支持有关安排作为日后警务处及食环署在花墟一带的执法标准。
二〇〇八年二月	旺角	奶路臣街	油尖旺地区管理委员会于二〇〇八年四月会议上，议员和部门代表不反对食环署的建议，让奶路臣街商户伸延其营业范围至铺前 4 呎展示货品，并以此作为日后在奶路臣街一带的执法标准。
二〇〇九年七月	西环	卑路乍街、北街、吉席街、士美菲路、爹核士街	商户代表及某立法会议员于与食环署达成共识，酌情容许商户伸延其营业范围至铺前 1 呎。
二〇一〇年四月	红磡	芜湖街、马头围道、差馆里及船澳街一带	九龙城区议会食物环境卫生事务委员会与相关部门达成共识，酌情容许商户伸延其营业范围至铺前不多于四分之一行人路阔度，余下行人路阔度最少要有 1.5 米阔，两者以较阔者为准。

开始日期	地区	地点	达致的共识
二〇一三年六月	九龙城	九龙城道一带	九龙城区议会食物环境卫生事务委员会与相关部门达成共识，酌情容许九龙城道一带商户伸延其营业范围至铺前不多于四分之一行人路面阔度，余下行人路阔度最少要有 1.5 米阔，两者以较阔者为准。

5.3 以下是在二〇一一年至二〇一三年期间，食环署对店铺的营业范围超越「酌情容许范围」的检控宗数、成功检控宗数，以及最高、最低及平均罚款数字：

表八：对店铺超越「酌情容许范围」的检控及罚款数字

		2011 年	2012 年	2013 年
「阻街条文」	检控宗数	1,950	2,520	2,749
	成功检控宗数	1,942	2,522	2,091
	最高罚款	\$4,000	\$2,500	\$1,700
	最低罚款	\$150	\$150	\$200
	平均罚款	\$410	\$430	\$402
「非法贩卖条文」	检控宗数	24	2	74
	成功检控宗数	24	2	7
	最高罚款	\$500	\$400	\$510
	最低罚款	\$200	\$360	\$350
	平均罚款	\$324	\$380	\$424
「妨碍扫街条文」	检控宗数	24	17	34
	成功检控宗数	24	17	34

	最高罚款	\$1,000	\$1,000	\$1,200
	最低罚款	\$300	\$300	\$300
	平均罚款	\$575	\$496	\$521

注：成功检控宗数是指在该段时间审结的个案宗数

6

实地视察 及个案研究所得

实地视察所得

6.1 二〇一四年一月至二月期间，本署人员于港九新界共 12 个店铺阻街「黑点」进行视察，包括西环、上环、湾仔、北角、旺角、荃湾、观塘、元朗、上水、屯门及黄大仙等，当中包括一些酌情容许店铺伸延营业范围的地点。

6.2 本署的视察所得主要如下：

- (1) 传统市集的阻街问题严重，人流亦多，一般商户均占用铺前的行人路以至部分行车路摆卖货物，严重者从店铺伸延达 20 呎，占用的空间比店内面积更大。
- (2) 蔬果店的阻街情况尤其严重，商户不时将大量货物展示于店外作招徕，并将杂物暂存于行人路，亦涉及在店外公众地方作货银两讫的买卖。由于行人路被阻塞，不少途人须走到行车路上，以致出现人车争路的惊险情况。
- (3) 店铺前的行人路越宽阔，商户越倾向占用更多公众地方摆卖货物。
- (4) 商户是否阻街与店铺面积或公司规模大小并无关系。一

一般而言，在同一街道上，各店铺阻街的程度会相当一致。某些商户即使店内尚有大量空间，仍会把货物置于店外摆卖。由此看来，商户的阻街行为似乎是抱有不甘后人的羊群心态。

- (5) 在「酌情容许范围」，大部分商户不但用尽获得容许的行人路范围摆卖货物，更往往将营业范围进一步伸延至超出「酌情容许范围」，甚至在行车路上摆卖，迫使途人无法不在行车路上行走，险象环生。
- (6) 商户普遍在店外僭建或摆放阔 1 至 2 呎的地台，亦有不少店铺顶部伸出大型遮篷。就市集而言，虽然大部分店铺的地台是可移动的，但商户一般都不会收起地台，故地台实际上是长期占用政府土地。

6.3 上述视察结果显示，店铺阻街的情况十分普遍，在问题较严重而人流较多的地区，行人安全及环境卫生均受影响。

个案研究所得

6.4 经常有市民向本署投诉，指当局对店铺阻街执法不力。二〇一一年至二〇一三年期间，本署接到逾 200 宗有关投诉。本署深入研究了其中 5 宗具代表性的个案，以探视当局在规管及执法方面的问题。

个案一：区域甲 - 「先警告、后检控」无济于事

6.5 区域甲是荃湾的阻街「黑点」之一，涉及 3 条街道。二〇一一年一月至二〇一二年三月中期间，食环署对区域甲一带的违例阻街店铺共发出逾 9,600 宗口头及书面警告（平均每月约 700 宗），并在日常巡查及特别行动中提出了 658 宗检控（平均每月 48.7 宗），其中以「阻街条文」及「非法贩卖条文」提出的分别为 606 宗及 52 宗。曾有市民投诉，在食环署人员巡查完毕离去后，

店铺随即恢复阻街情况。

6.6 本署认为，在上述期间食环署对区域甲的店铺阻街问题虽有采取行动，但该署一直偏重向违例的店铺发出警告，而较少作出检控。检控：警告比例为 1: 14.6，实属偏低。而本署于二〇一四年年初实地视察时发现，区域甲的店铺阻街问题仍然严重，反映该署每次都「先警告、后检控」的执法方式无济于事（**第 3.9 段**），未能有效遏止店铺的屡犯行为。

个案二：市集乙 - 对非法贩卖视若无睹

6.7 市集乙位于观塘，聚集了多间售卖鲜肉、蔬果及各式货品的店铺。二〇一三年一月至十月中期间，食环署与警务处共进行了 102 次联合行动（平均每月 10.7 次）。食环署在日常巡查及联合行动中提出了 554 宗涉及阻街的检控（平均每月 58.3 宗），以及 10 宗援引「非法贩卖条文」的检控。

6.8 本署于同年十一月派员视察，发现该市集的阻街情况严重：绝大部分店铺皆在店前行人路上摆卖，亦有店铺将盛载货品用的空箱放在行人路及行车路上。因途人众多，部分行人路又被货品或空箱霸占，以致部分途人被迫走到行车路上。二〇一四年年初，本署再度派员视察，发现市集乙的店铺阻街问题仍然严重。

6.9 这宗个案反映，食环署现时的执法模式成效不彰。事实上，有关店铺在公众地方出现货银两讫的买卖之情况比比皆是，换言之，在店铺前的公众地方非法贩卖的行为昭然若揭，但食环署甚少引用「非法贩卖条文」提出检控，主要是引用「阻街条文」检控，因而没有检取货品，削弱了检控的阻吓力。

个案三：市集丙 - 姑息「得寸进尺」的阻街行为

6.10 市集丙位于旺角，集中了百多间以批发及零售花卉为主的店铺，是区内其中一个旅游景点，人流众多，尤其是在节日期间。该地点一带的店铺普遍违例扩展营业范围，且问题经年累月，

改善毫无寸进。经当区区议会、商户及相关部门达成共识，市集丙被订为酌情容许店铺伸延营业范围的地点，商户可伸延营业范围至铺前 3 呎内行人路面作陈列、贩卖或暂存货品用途；在节日实施封路期间，商户可伸延营业范围至行车路上的黄影线区。

6.11 二〇一一年一月至二〇一二年十一月期间，食环署在市集丙共发出约 34,000 宗口头警告（平均每月 1,478 宗），并提出了 694 宗「阻街条文」的检控（平均每月 30 宗）。本署人员在实地视察时发现，市集内的大部分商户在非节日亦伸延其营业范围至超出「酌情容许范围」以外；行人路严重受阻，有些店铺甚至霸占部分行车路摆放杂物，以致人车争路，险象环生。

6.12 遗憾的是，在「酌情容许范围」设立后，商户仍普遍欠缺自律，违规情况得寸进尺。而食环署仍以「先警告、后检控」的执法方式对付市集丙一带商铺的违例行为，明显是过于宽松。更甚的是，在上述期间，该署在该地点的检控：警告比例为 1:49，较在一些非酌情容许地点的还要更低（个案一：**第 6.6 段**），此外，该署在上述期间竟无一次尝试援引「非法贩卖条文」向违规者提出检控，以致没有检取任何货物，执法力度极为微弱。难怪本署于二〇一四年年初实地视察时发现，市集丙的店铺阻街问题没甚改善。

个案四：路段丁 - 对建筑材料阻街束手无策

6.13 路段丁位于旺角，沿路有不少建筑材料店。就该些建材店阻街的问题，食环署于二〇〇九年至二〇一二年期间，发出了共 1,323 宗口头警告及 118 张「移走障碍物通知书」，并提出了 15 宗检控（**第 3.11 段**）。该署在行动中发现，该路段的货物装卸活动频繁，有时亦有沙砖、英泥等建材放置在行人路上，更曾有沙泥卸落在行车路及行人路上进行包装。当区区议员多年来均认为问题严重，要求相关部门加强执法。

6.14 另一方面，就路段丁的行人路上摆放了重型建材的问题，当区地政处亦有采取行动，在建材及其附近张贴通知，要求

占用人在两日内停止占用，否则地政处会接管建材并提出检控（**第 4.9 段**）。二〇〇八年至二〇一二年期间，地政处共参与 180 多次与食环署的联合行动，但只有 3 次因重型建材在通知期限过后仍在而将其接管，其余的在期限前均已被物主移走。由于没有足够证据显示上述接管了的建材谁属，故地政处未能提出检控。

6.15 这宗个案显示，虽然区议员已明确要求相关部门加强检控，但食环署仍主要只作口头警告，检控比例十分低，显然难以对商户起阻吓之效。

6.16 此外，长期占用路段丁放置建材的店铺，只要在地政处的通知所订期限前暂时移走建材，便可「脱身」，然后再次将同类建材放置在政府土地上。地政处在下一轮的巡视时，根据地政总署对法例的诠释，只会再发通知，而不会引用先前的通知实时移走建材（**第 4.9 段**）。如此周而复始的执法，不但徒劳无功，耗费资源，亦对于长期占用政府土地的违法行为无济于事。

个案五：店铺戊 - 部门各自为政

6.17 店铺戊是位于西区一幢大厦地下的便利店。该店在铺面前行人路上设置了混泥土地台，以增加铺面面积，又在铺面上方及两旁僭建装饰用的伸建物，这些伸建物与地台连接。

6.18 屋宇署指铺面伸建物未有超出该署的宽限尺寸，故不属于须优先采取执法行动的类别（**第 4.14(3)(b)段**）。地政总署则称，事涉铺面伸建物与地台相连，由于移除地台将可能影响相连的伸建物，该署须与屋宇署合作同时清拆地台及铺面伸建物（**第 4.16 段**）。地政总署因此未有独自执法，只是等待屋宇署一起采取行动。

6.19 这个例子显示，地政总署及屋宇署对店铺僭建物的执法有各自的考虑而优次并不一致，执法行动因而未能迅速展开，令违规情况持续，两署或会给人各自为政及执法不力之感。

部门加强执法令阻街问题有所改善的事例

6.20 虽然店铺阻街的问题于多区广泛存在，但本署亦留意到，在某些传统「黑点」，例如湾仔宝灵顿道及石水渠街一带，店铺阻街的情况近来有明显改善，商户最多只占用铺前数呎空间，行人路畅通无阻。据本署了解，食环署在该区调整了执法策略，新的执法方式是持续地以突击行动为主。若发现违例阻街的情况，执法人员会实时拘控违例者非法贩卖，并检走阻街的货物，而不再给予警告，彰显了执法部门的决心，成效立竿见影。该果断而有力的执法策略初见成效，值得其它地区借镜。

7

政府的公众咨询

7.1 尽管有关部门有不时就店铺阻街采取执法行动，但问题持续，情况且有变本加厉之势。有鉴于此，民政总署与其它部门于二〇一二年四月在地方行政督导委员会指示下，成立跨部门检讨店铺阻街法例的工作小组，以研究增加检控效率及罚款阻吓力的方法。二〇一三年初，地方行政督导委员会讨论了工作小组的检讨报告，并支持引入定额罚款制度。其后，政府进一步考虑有关建议。二〇一四年三月，民政总署就如何更有效处理店铺阻街问题展开为期四个月的公众咨询，以收集市民的意见。

7.2 当局于咨询文件指出，现有法例（**第 2.3 段**）有所局限，包括缺乏专门对付店铺阻街行为的法律工具、检控时间长及罚款额偏低，故此，当局考虑设立定额罚款制度，以更快和更有效处理店铺阻街问题，弥补现行票控制度的不足。

7.3 咨询文件同时提及，由于区议会了解当区特色以及居民的需要和期望，当局亦建议加强与区议会的合作，包括邀请区议会协助制订对店铺阻街执法优次的准则，供相关部门考虑，以更适当地对付各区的阻街问题。

8

评论及建议

绪言

8.1 本港店铺阻街问题已存在多年。根据统计数字，各有关部门实有不时采取规管及执法行动。然而，实地观察所得及个案分析显示，店铺阻街问题并未受到控制，店铺在路上进行非法贩卖所带来的生意收益，远超所须缴交的罚款金额，商户因此可能早已将罚款视作营运开支。店铺阻街问题只会日益严重。

8.2 本署认为，有关部门就店铺阻街问题的规管及执法行动有以下不足之处。

部门各自为政、欠缺承担

8.3 政府把处理店铺阻街工作定性为街道管理事宜，涉及食环署、地政总署及屋宇署等部门的权责范围，故由该些部门各自行使相关法例对店铺阻街的各类违法行为执法（**第 2.3 段**）。在问题较为严重及复杂的地点，民政处亦会统筹相关部门进行跨部门行动执法（**第 2.4 段**）。表面上，集多个部门之力，在处理问题时理应可产生协同效应，加强力度。但本署发现，一旦提到店铺阻街问题，各部门便往往会视之为街道管理事宜，应由多个部门集体负责，而非各自从速及善用法例所赋予的权力，努力去尝试解决问题。结果是，部门容易各自为政，无一愿意积极承担责任及认真寻求彻底解决问题的良方，甚或只是等待民政处统筹跨

部门联合行动。

8.4 本署认为，与其由并无相关的执法权力的民政处间歇性统筹有关部门进行跨部门行动执法，当局不如委派其中一个有执法权力的部门为主导部门，让其恒常聚焦地就店铺阻街问题作出策略性计划，进行规管及执法，并责成其它部门从旁配合及协助，以加强各部门的问责性。至于资源方面，若主导部门有需要，当局便应增拨资源以补其不足。

8.5 长远而言，当局应考虑设立一站式，由具有各种执法权力人员组成的联合办事处，专责处理阻街问题，以进一步提升执法成效。

食环署的规管及执法行动欠缺阻吓力

8.6 本署认为，有效的规管及执法必须具有阻吓力。统计数字显示，食环署对店铺阻街并非没有采取执法行动。然而，阻碍行人及非法贩卖情况持续，反映该署现时的执法制度及策略并未足以解决问题。其具体不足之处如下。

偏重警告、成效薄弱

8.7 食环署多以「先警告，后检控」的执法方式处理店铺阻街的问题（**第 3.9 段**）。对于初犯者，该署在检控前先给予警告，可算是合情合理；但对屡犯不改者而言，重复给予警告根本无补于事。商户们在收到警告后会暂作纠正，但食环署没可能长时间派员驻守及防止商户再犯，商户稍后便会故态复萌，问题根本上没有解决。

8.8 相比之下，检控行动会带来刑罚，对违例者的阻吓力较高。可是，食环署甚少行使其检控权力。检控：警告比例仅约为 1: 6（**第 3.12 段**），在某些地区更只有 1: 14.6 及 1: 49（**第 6.6 段**（个案一）及 **6.12 段**（个案三））。其执法力度如此薄弱，违例者自然

有恃无恐，肆无忌惮地非法扩展营业范围。

8.9 本署认为，食环署实应调整其执法策略：对于屡犯的店铺，该署应严加执法，就其违例情况不应再给予警告，务须实时作出检控，以加强阻吓力。

甚少控以非法贩卖或检取货物

8.10 从食环署的执法数字（第 3.15 段）及本署个案分析（第 6.7 – 6.12 段（个案二及个案三））可见，该署大多对违例店铺控以阻街罪；即使店户将大量货物置于铺前摆卖，该署亦鲜有引用「非法贩卖条文」检控。相对于「阻街条文」，假若该署引用「非法贩卖条文」检控违法者，执法人员有权检走阻街的货物，阻吓力较大（第 3.6 段）。然而，食环署表示，检取货物需要较多人手及资源，而且清场行动容易引发执法人员与店户之间的冲突。本署明白个中困难，但该署不应因噎废食，实须考虑公众利益，例如人车争路的危险，再者，若摒弃有力的执法工具而不用，市民大众难以认同。

8.11 就较少引用「非法贩卖条文」执法，食环署亦曾向本署解释，若只见店铺于店外摆放货品以吸引顾客，没有兜售及贩卖，该署便没有足够证据检控店铺负责人非法贩卖及检走其货物。

8.12 然而，本署留意到，《公众卫生及市政条例》有以下相关条文：

- 第 2(1)(a)(i)条：「小贩」(hawker)包括「在公众地方以下列方式作商业活动的人……为出售货（货品、货物或销售品）而将其展出」。
- 第 83B(1)条：「除非按照……牌照规定，否则任何人均不得在街道上贩卖(hawk)」。

- 第 86(1)条，获授权的食环署职员「如有理由相信就任何设备或商品有任何小贩罪行已经发生，可检取该案设备或商品……」。

8.13 本署对上述条文的理解是：任何人只要在公众地方为出售货品而将其展出，便构成「小贩」行为；涉事者是否有进行兜售或是否有交易出现并非关键。大部分店铺于铺前摆放货品，显然是为出售而展出，并非纯为贮物或展览，这应已构成「小贩」行为。

8.14 对于本署的质疑，食环署表示，根据法律意见，执法人员在引用「非法贩卖条文」提出检控时，必须搜集买卖行为的实质证据，例如在店外货银两讫，以确立「贩卖活动」的进行（**第 3.6 段**）；单凭「店铺为出售而展示货品」的证据并不足够。

8.15 本署认为，即使如此，食环署要搜集店外买卖行为的实质证据其实并不困难，因为不少店铺都肆意在店外与顾客作货银两讫的交易，食环署人员只须耐心监视，必能取得实质证据。

8.16 再者，店户在政府土地上摆卖，其行为与无牌流动小贩在街上非法摆卖，本质实在无异，同是违反了「非法贩卖条文」（**第 3.3(2)段**）。但本署留意到，食环署对街上流动小贩一般都会毫不犹豫地控以非法贩卖罪及检取其货品，但对在与其店铺相连的政府土地上同样从事非法贩卖的店户，则经常不视之为非法贩卖，本署认为食环署如此不一致的执法策略不合情理，尤其对流动小贩不公。

8.17 本署期望该署日后在对店铺阻街执法时更多引用「非法贩卖条文」作出检控及检取货物，以提升执法行动的阻吓力。

检控时间长、罚款金额低

8.18 在二〇一一年至二〇一三年期间，食环署就店铺阻街的检控宗数每年约为 20,000 宗，当中 90% 以上引用「阻街条文」以

传票方式提出检控（**第 3.15 段**）。由于以传票方式检控牵涉大量行政工作，故一般需时数月才能发出传票及开庭聆讯。另外，虽然有关法例订明阻街罪的最高罚款为 5,000 元，但在上述期间，法庭判决有关个案的平均罚款只是约 500 至 700 元（**第 3.15 段**），阻吓作用轻微。

8.19 显而易见，与店铺阻街扩展营业范围的生意收益相比，罚款实在微不足道，故此，不难理解，商户往往只将罚款当作额外「铺租」，乐于向政府缴付。

8.20 有鉴于此，政府为弥补上述执法工具之不足，现正考虑设立刑罚较重的定额罚款制度，本署相信，该制度会有助更快捷和有效地打击店铺阻街问题（**第 7.2 段**）。不过，重要的是：有关部门必须同时订定严谨的执法策略，以善用该定额罚款机制。假若一如目前食环署鲜用「非法贩卖条文」的情况，有关部门以种种理由疏于执行，定额罚款亦会变得形同虚设，无助于解决店铺阻街问题。

地政总署的执法程序费时失事

8.21 「非法占用土地例文」订有通知期，地政处在对非法占用政府土地者提出检控前，须先给予通知。如占用人在期限前移走物品，即使其后有关物品再度占用政府土地，地政处亦只会重新发出通知，而不会实时移走物品（**第 4.9 段**）。不少阻街店户窥准该执法方式的局限，在收到地政处的通知后，只暂时移走所涉物品以符合该处的要求，其后重新放回物品亦不会被地政处移走物品或遭检控（**第 6.14 及 6.16 段**（个案四））。

8.22 本署在先前就食肆违例扩展营业范围的主动调查中，曾提及地政总署的执法方式有违相关法例条文的精神及原意：法例实要求占用人「停止占用」政府土地，而非仅暂时移走占用土地的物品。该署现时的执法程序费时失事，无力解决占用人长期非法占用政府土地的问题。本署认为，除非占用人不再占用土地，否则，先前发出的通知应该依然有效，地政总署无须再发通知，

便可实时执法。该署不应自我局限其执法权力。

8.23 本署得悉，地政总署已成立包括律政司代表的工作小组，研究如何就可移动物品重复非法占用政府土地的情况加强执法效果。此外，发展局及该署亦在检讨《土地（杂项条文）条例》，研究修订法例，以增加对违例情况的阻吓力（**第 4.9 段**）。本署促请地政总署尽快完成有关工作，务求堵塞执法漏洞。

地政总署及屋宇署的执法优次不协调

8.24 地政总署及屋宇署分别处理店铺前的地台，以及铺面两旁及铺顶的僭建物。由于两个部门各自的考虑及执法优次不相同，在某些情况，尤其是铺面两旁及铺顶的僭建物未有超越屋宇署的宽限尺寸时，屋宇署会暂缓执法（**第 4.14(3)(b)段**），因而可能与地政总署对地台的执法优次不一致（**第 4.16 段**），两署间会有行动计划出现不协调的情况（**第 6.17 – 6.19 段**（个案五）），以致未能及早执法。

8.25 虽然屋宇署已指出，独立拆除地台在技术上没有困难，该署与地政总署可分别执法（**第 4.17 段**），但屋宇署的说法似乎未获地政总署完全认同。无论如何，本署认为，若要遏止店铺非法扩展营业范围的问题，相关部门在处理个案时便必须持正面积积极态度，通力合作：在有需要时，两署应调整本身的执法优次，尽量互相配合，以提升解决问题的效率。

8.26 地政总署与屋宇署同属发展局，如在合作上出现问题，大可请示该局。

「酌情容许范围」的规管过于宽松

8.27 店铺阻街属地区管理问题。每区的环境及居民意见不

同，采取各区完全一致的执法策略未必最合适；至熟悉当区的情况的区议会，可就执法策略向政府提供意见，以尽量平衡各持份者的利益，兼顾道路畅通、交通安全，以及店户营商，甚或促进旅游业及其它经济活动。现时在 8 个地点，有关部门已与区议会 / 地区管理委员会 / 相关议员达成共识，酌情容许店铺伸延其营业范围。本署原则上认同，在咨询区议会后设立「酌情容许范围」，是情理兼备的做法。

8.28 近月，政府建议加强与区议会的合作，包括邀请区议会协助制订各区就店铺阻街执法优次的准则（**第 7.3 段**）。本署十分赞成有关建议，让政府部门的规管及执法策略有民意基础，亦更切合地区的特色和需要。

8.29 另一方面，根据实地视察及个案分析，「酌情容许范围」内的店铺普遍将其营业范围进一步伸延至超出「酌情容许范围」以外，但食环署就那些情况的的执法尺度却极为宽松。其检控：警告比例可低至 1：49（**第 6.12 段**（个案三））。

8.30 在该些地点，由于店户已获酌情容许伸延营业范围，若其伸延不超出「酌情容许范围」，食环署自然不会执法。但商户往往得寸进尺：虽然已就「酌情容许范围」与政府部门及区议会达成共识，却不遵守已制订的规则，经常超越范围。本署明白食环署在执法时或会遇到困难，但该署确有责任对肆意违例者严正采取行动，以确保将阻街情况控制在「酌情容许范围」内。

8.31 另有意见认为，当局设立「酌情容许范围」是纵容习非成是，令商户觉得店铺阻街是理所当然；亦有人觉得，当局及区议会容许某些商户以无偿方式占用政府土地，是过分厚待他们，对其他地点因违例而被检控的商户不公，甚至会令前线人员执法出现困难。

8.32 本署认为，当局可考虑将「酌情容许范围」机制进一步规范：除须先取得区议会支持外，亦应向获批「酌情容许范围」的商户收取合理费用，以反映所涉利益及明确订定商户的权责。

8.33 事实上，在本港及外国亦有向占用街道营商的店户收取费用的例子。现时，食肆如获食环署批准在店外露天地方设置座位，该署会将露天座位的面积计算入食肆总面积，并按面积大小增加每年食肆牌照费用。地政总署亦会向该食肆持牌人发出土地牌照或短期租约并收取费用。而在英国，商户可向当局申请牌照，以使用店外公众地方或行人路展示货品作售卖用途，当局会按获准占用的土地面积大小向持牌人收取费用，并于牌照订明有关位置，大小及可使用的时间等条款。其制度值得本港借镜。

建议

8.34 综合上述评论，为有效改善店铺阻街情况，申诉专员对地方行政督导委员会、食环署、地政总署及屋宇署有以下建议：

地方行政督导委员会

- (1) 委派其中一个有执法权力的部门为处理店铺阻街问题的主导部门，并责成其它部门从旁配合及协助（**第 8.4 段**）；
- (2) 长远而言，考虑设立一站式处理店铺阻街问题的联合办事处（**第 8.5 段**）；
- (3) 在设立定额罚款制度的同时，要求有关部门订定严谨的执法策略，善用定额罚款机制（**第 8.20 段**）；
- (4) 考虑将「酌情容许范围」机制进一步规范化：除须取得区议会支持外，亦应向获批「酌情容许范围」的商户收取合理费用，以反映所涉利益及明确订定商户的权责（**第 8.32 段**）；

食环署

- (5) 调整执法策略以加强阻吓力，对于屡犯的店铺应严加执法，就其违例情况不应再给予警告，务须实时作出检控

(第 8.9 段);

- (6) 加强搜集证据，更多引用「非法贩卖条文」作出检控及检取货物，以提升执法行动的阻吓力（第 8.17 段）；
- (7) 在酌情容许店铺伸延营业范围的地点，对超越「酌情容许范围」的店铺严正执法，务须将阻街情况控制在「酌情容许范围」内（第 8.30 段）；

地政总署

- (8) 对于如何就可移动物品重复非法占用政府土地的情况加强执法及增加法例的阻吓力，从速完成有关工作，务求堵塞执法漏洞（第 8.23 段）；

地政总署及屋宇署

- (9) 在执法优次上，尽量互相配合，以提升解决问题的效率；如有需要，请示发展局（第 8.25 及 8.26 段）。

鸣谢

8.35 在本署进行调查期间，食环署、地政总署、屋宇署及民政总署均全力配合，申诉专员对以上各方表示感谢。对于有向本署提供意见 / 数据的市民 / 机构（包括警务处），专员亦谨此致谢。

申诉专员公署

档案：OMB/DI/236

二〇一四年六月

