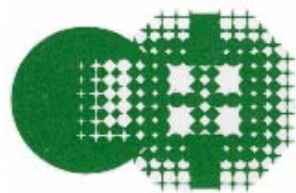


主動調查報告

政府當局對店舖阻街 的規管及執法行動

二〇一四年六月



香港申訴專員公署

主動調查報告摘要

政府當局對店舖阻街的規管及執法行動

背景

商戶將貨物放在店舖外擺賣，是香港街頭的常見現象。此等情況往往令行人通道受阻，部分行人被迫使用行車路，不僅對他們造成不便，更可能釀成交通意外。此外，所引致的環境衛生問題亦值得關注。然而，政府部門的規管及執法普遍欠缺成效，以致店舖阻街問題持續，且越趨嚴重。

2. 這項主動調查旨在深入探究當局對店舖阻街的規管及執法行動的不足之處，以及提出改善建議。

調查所得

政府如何處理店舖阻街問題

3. 就店舖阻街的各類違法行為，由民政事務局常任秘書長擔任主席的跨部門「地方行政督導委員會」於二〇〇九年達成共識，交由有關部門各自行使相關條例所賦予的權力執法：

違法行為	有關法例	執法部門
貨品對在公眾地方的人或車輛造成阻礙、不便或危害	《簡易程序治罪條例》 第 4A 條 (「阻街條文」)	主要為食物環境衛生署(「食環署」)
違例在街道上販賣	《公眾衛生及市政條例》 第 83B(1)及(3)條 (「非法販賣條文」)	食環署

違法行為	有關法例	執法部門
物品的擺放妨礙街道 清掃工作	《公眾衛生及市政條例》 第 22(1)(a) 條 或 第 22(2)(a)條	食環署
以地台、坡道或梯級 等構築物佔用政府土 地	《土地(雜項條文)條例》 第 6(1)條	地政總署
在外牆伸建違例構築 物	《建築物條例》第 24(1) 條	屋宇署

4. 就較複雜和涉及多個部門職權的個案及阻街「黑點」，民政事務總署轄下分區民政事務處（「民政處」）會統籌跨部門聯合行動。截至二〇一三年十二月，全港共有 45 個阻街「黑點」。

5. 當局經區議會／地區管理委員會商議，或食環署聯同相關部門與商戶達成共識後，可酌情容許商戶伸延其營業範圍至舖前或舖側的指定範圍（「酌情容許範圍」）。現時有 8 個地點訂有「酌情容許範圍」。

6. 本署所蒐集的資料、個案研究及實地觀察所得顯示，各有關部門就店舖阻街的規管及執法行動有以下不足之處。

部門各自為政、欠缺承擔

7. 店舖阻街問題屬街道管理事宜，目前由食環署、地政總署及屋宇署在本身職權範圍內分別針對店舖阻街各類違法行為執法。各部門往往會因而認為店舖阻街問題應由多個部門集體負責，結果容易各自為政，無一願意積極承擔責任及認真尋求徹底解決問題的良方，甚或只是等待當區民政處統籌跨部門聯合行動。

食環署偏重警告、成效薄弱

8. 食環署多以「先警告，後檢控」的執法方式處理店舖阻街問題。本署認為，對屢犯不改者，該署的重複警告根本上無補於

事。商戶在收到警告後會暫作糾正，但待食環署人員離開後便會故態復萌。相比之下，檢控行動會帶來刑罰，對違例者的阻嚇力較高。可是，食環署甚少行使其檢控權力。其檢控:警告比例僅約 1：6，在某些地區更低至 1：49。

食環署甚少控以非法販賣或檢取貨物

9. 對於店舖在舖前擺賣的情況，食環署其實可引用「非法販賣條文」檢控店戶及檢取其阻街的貨物，但該署大多以沒有檢取貨物權力的「阻街條文」提出檢控。食環署解釋，檢取貨物需要較多人手及資源，而且容易引發執法人員與店戶之間的衝突。本署明白箇中困難，但該署不應因噎廢食；若摒棄有力的執法工具而不用，市民大眾難以認同。

10. 食環署又表示，根據法律意見，執法人員在引用「非法販賣條文」提出檢控時，必須蒐集例如在店外貨銀兩訖交易的實質證據。本署認為，即使如此，由於店外交易的情況十分普遍，該署人員只要耐心監視，取證其實並不困難。

11. 再者，食環署對流動小販一般都會毫不猶疑地控以非法販賣罪及檢取其貨物，但對在與店舖相連的政府土地上同樣從事非法販賣的店戶，該署則經常不視之為非法販賣。食環署不一致的執法策略實不合情理，尤其對流動小販不公。

食環署檢控時間長、罰款金額低

12. 近年，食環署就店舖阻街提出檢控的個案中，有 90%以上是引用「阻街條文」。該檢控方式一般需時數個月才能發出傳票及開庭聆訊。而且，法庭判決有關個案的平均罰款只是約 500 至 700 元，阻嚇作用輕微，與店舖阻街擴展營業範圍的生意收益相比，罰款實在微不足道。

13. 有鑑於此，政府現正考慮設立定額罰款制度。本署相信，該制度會有助更快捷有效地打擊店舖阻街問題。不過，有關部門

同時必須訂定嚴謹的執法策略，以善用該定額罰款機制，切勿再以種種理由疏於執法。

地政總署的執法程序費時失事

14. 《土地（雜項條文）條例》訂有通知期，地政總署轄下的各區地政處在對非法佔用政府土地者提出檢控前，須先給予通知。地政總署目前的執法方式是：如佔用人在期限前移走物品，即使其後有關物品再度佔用政府土地，地政處亦只會重新發出通知，而不會即時移走物品。不少阻街店戶窺準該執法方式的局限，在收到地政處的通知後，只暫時移走所涉物品以符合該處的要求，其後重新放回物品亦不會被地政處移走物品或遭檢控。本署認為，地政總署的執法方式有違相關法例條文的精神及原意：法例實要求佔用人「停止佔用」政府土地，而非僅暫時移走佔用土地的物品。該署現時的執法程序費時失事，無力解決店戶長期非法佔用政府土地的問題。

地政總署及屋宇署的執法優次不協調

15. 另一方面，地政總署及屋宇署分別處理店舖前佔用政府土地的地台，以及在舖面兩旁或舖頂從大廈伸出的僭建物。由於兩個部門各自的考量及執法優次不盡相同，尤其是若舖面兩旁及舖頂的僭建物未有超越屋宇署的寬限尺寸，屋宇署便會暫緩執法，以致未能與地政總署及早採取聯合行動，同時清除地台及所有僭建物。

「酌情容許範圍」的規管過於寬鬆

16. 本署理解，每區的環境及居民意見不同，採取各區完全一致的執法策略未必最合適；而至熟悉當區情況的區議會，可就執法策略向政府提供意見，以盡量平衡各持份者的利益，兼顧道路暢通、交通安全以及店戶的營商。本署原則上認同，在聽取區議會意見後設立「酌情容許範圍」，是情理兼備的做法。

17. 然而，現時店舖普遍將營業範圍進一步伸延至超出「酌情容許範圍」以外，得寸進尺，但食環署就那些情況的執法尺度卻極為寬鬆，其檢控:警告比例可低至 1：49。本署認為，食環署實有責任對肆意違例者嚴正執法，以確保將阻街情況控制在「酌情容許範圍」內。

18. 另有意見認為，當局設立「酌情容許範圍」是縱容習非成是，令商戶覺得店舖阻街是理所當然，而讓商戶以無償方式佔用政府土地，是過分厚待他們，對其他地點因違例而被檢控的商戶不公，甚至會令前線人員執法出現困難。本署認為，當局可借鏡外國的制度，考慮將「酌情容許範圍」機制進一步規範化：除須先取得區議會支持外，亦應向獲批「酌情容許範圍」的商戶收取合理費用，以反映所涉利益及明確訂定商戶的權責。

建議

19. 基於以上調查所得，申訴專員向有關部門提出以下建議：

地方行政督導委員會

- (1) 委派其中一個有執法權力的部門為處理店舖阻街問題的主導部門，並責成其他部門從旁配合及協助；
- (2) 長遠而言，考慮設立「一站式」處理店舖阻街問題的聯合辦事處；
- (3) 在設立定額罰款制度的同時，要求有關部門訂定嚴謹的執法策略，善用定額罰款機制；
- (4) 考慮將「酌情容許範圍」機制進一步規範化：除須取得區議會支持外，亦應向獲批「酌情容許範圍」的商戶收取合理費用；

食環署

- (5) 調整執法策略以加強阻嚇力，對於屢犯不改的店舖應嚴加執法，就其違例情況不應再給予警告，務須即時作出檢控；
- (6) 加強蒐集證據，更多引用「非法販賣條文」作出檢控及檢取貨物，以提升執法行動的阻嚇力；
- (7) 在酌情容許店舖伸延營業範圍的地點，對超越「酌情容許範圍」的店舖嚴正執法，務須將阻街情況控制在「酌情容許範圍」內；

地政總署

- (8) 對於如何就可移動物品重複非法佔用政府土地的情況加強執法及增加法例的阻嚇力，從速完成研究及修例工作，務求堵塞執法漏洞；

地政總署及屋宇署

- (9) 在執法優次上，盡量互相配合，以提升解決問題的效率；如有需要，請示發展局。

申訴專員公署

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**

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
調查過程	1.3 – 1.4
2 相關法例，以及政府的規管及執法政策	
店舖阻街的形式	2.1
政府如何處理店舖阻街問題	2.2
相關部門之間的分工	2.3 – 2.8
3 食環署的規管及執法行動	
人手編制及分工	3.1 – 3.2
控罪類別	3.3 – 3.7
規管及執法政策和行動	3.8 – 3.12
票控或拘控	3.13 – 3.14
檢控數字	3.15
4 地政總署及屋宇署的規管及執法行動	
緒言	4.1
地政總署的規管及執法行動	
跨部門聯合行動	4.2 – 4.3
投訴個案的處理	4.4 – 4.6
執法數字	4.7 – 4.8
法例的詮釋	4.9
屋宇署的規管及執法行動	

	執法政策和行動	4.10 – 4.12
	在處理店舖阻街的角色	4.13 – 4.14
	執法數字	4.15
	地政總署和屋宇署的執法優次不一致	4.16 – 4.18
5	酌情容許店舖伸延營業範圍的機制	5.1 – 5.3
6	實地視察及個案研究所得	
	實地視察所得	6.1 – 6.3
	個案研究所得	6.4
	個案一：區域甲	6.5 – 6.6
	個案二：市集乙	6.7 – 6.9
	個案三：市集丙	6.10 – 6.12
	個案四：路段丁	6.13 – 6.16
	個案五：店舖戊	6.17 – 6.19
	部門加強執法令阻街問題有所改善的事例	6.20
7	政府的公眾諮詢	7.1 – 7.3
8	評論及建議	
	緒言	8.1 – 8.2
	部門各自為政、欠缺承擔	8.3 – 8.5
	食環署的規管及執法行動欠缺阻嚇力	8.6
	偏重警告、成效薄弱	8.7 – 8.9
	甚少控以非法販賣或檢取貨物	8.10 – 8.17
	檢控時間長、罰款金額低	8.18 – 8.20
	地政總署的執法程序費時失事	8.21 – 8.23
	地政總署及屋宇署的執法優次不協調	8.24 – 8.26
	「酌情容許範圍」的規管過於寬鬆	8.27 – 8.33
	建議	8.34
	鳴謝	8.35

1

引言

背景

1.1 商戶將貨物放在店舖外擺賣，以及食肆違例擴展營業範圍，在露天地方提供餐飲服務，是香港街頭的常見現象。市民的投訴及傳媒的報道顯示，此等情況往往令行人通道受阻，部分行人被迫使用行車路，不僅對他們造成不便，亦可能釀成交通意外；此外，所引致的環境衛生問題亦值得關注。然而，政府部門的規管及執法普遍欠缺成效，以致店舖阻街問題持續，且越趨嚴重。

1.2 就食肆違例擴展營業範圍的問題，本署已於二〇一三年三月完成主動調查，並向有關部門作出了一系列的改善建議。二〇一三年七月十七日，申訴專員繼而就店舖阻街問題展開是項主動調查，調查涵蓋了非食肆的店舖，例如花店、蔬果店、藥房、建築材料店和環保回收店等，目的是深入探究有關當局對店舖阻街的規管及執法行動的不足之處，並向相關部門提出改善建議。

調查過程

1.3 調查的對象是食物環境衛生署（「食環署」）、地政總署、屋宇署及民政事務總署（「民政總署」）。本署除了審研上述部門及

香港警務處（「警務處」）¹所提供的文件及統計數據外，亦有與食環署的管理層及前線人員會面，以了解其工作及廣邀公眾人士提供意見。此外，本署職員更親身到港九新界多個地點實地視察店舖阻街的情況。

1.4 二〇一四年五月八日，本署將調查報告的初稿送交食環署、地政總署、屋宇署及民政總署，請其評論。經考慮其意見後，本署於二〇一四年六月二十三日完成這份報告。

¹ 根據《申訴專員條例》，警務處的執法不屬申訴專員公署的調查範圍。在這項調查中，該處只是資料提供者。

2

相關法例，以及 政府的規管及執法政策

店舖阻街的形式

2.1 店舖經營者擴展營業範圍的形式不一而足，包括：

- (1) 在店舖範圍外加設**櫃檯**出售商品，例如外賣食物（飯盒、小食等）、鮮活食品（蔬菜、肉類、海鮮、花卉等）或雜貨（紙巾、清潔劑、奶粉等）；
- (2) 在店舖範圍外加設**地台**、**貨架**或**坡道**等以臨時存放、展示或方便運送物品，例如濕貨、雜貨或建築材料（磚塊、水泥等）；
- (3) 在店舖外的行人路或路旁**作業**（切割物料、燒焊、修車和洗車、回收廢物、把郵件分類等）；
- (4) 店舖在外牆伸建違例構築物，以擴展店舖的範圍或提供有蓋地方。

政府如何處理店舖阻街問題

2.2 現時，政府用以下方法處理店舖阻街問題：

- (1) 有關部門各自行使相關條例所賦予的權力執法；
- (2) 民政總署就較複雜和涉及多個部門職權的個案統籌跨部門聯合行動；
- (3) 與當區區議會合作；
- (4) 進行公眾教育和宣傳。

相關部門之間的分工

2.3 就店舖阻街問題，「地方行政督導委員會」²於二〇〇九年就各部門的分工達成共職。針對店舖阻街的各類違法行為，食環署、地政總署、屋宇署及警務處各自行使相關法例所賦予的權力採取執法行動，概述如下：

表一：就阻街問題的執法部門

違法行為	有關法例	執法部門
貨品對在公眾地方的人或車輛造成阻礙、不便或危害	《簡易程序治罪條例》	食環署及警務處 ³

² 「地方行政督導委員會」乃政府為解決地方管理問題而成立的一個高層次委員會。該委員會由民政事務局常任秘書長擔任主席，成員包括不同部門的首長，例如屋宇署署長、食環署署長、地政總署署長等。

³ 主要的執法部門是食環署。警務處會在有刑事案件或破壞社會安寧的事件發生、當時情況會對公眾造成危險，或對交通／其他道路使用者造成嚴重阻塞時採取執法行動。警務處沒有對店舖阻街執法的準確數字。

店舖違例在街道上販賣	《公眾衛生及市政條例》	食環署
店舖物品的擺放妨礙街道清掃工作	《公眾衛生及市政條例》	食環署
店舖以地台、坡道或梯級等構築物佔用政府土地	《土地(雜項條文)條例》	地政總署
店舖在外牆伸建違例構築物	《建築物條例》	屋宇署

2.4 民政總署轄下的各區民政事務處(「民政處」)亦會聯同上列各部門，根據市民投訴記錄、日常巡查的經驗，以及區議會和地區管理委員會的意見，研究及訂出區內阻街問題嚴重而需進行跨部門行動的「黑點」。訂立「黑點」的前提是該地點的阻街行為會對行人及其他道路使用者構成安全問題，或嚴重影響市民出入、衛生情況及居住環境。

2.5 截至二〇一三年十二月，全港共有 45 個「黑點」。

2.6 二〇一一年至二〇一三年間，各區民政處分別共統籌了 447、557 及 695 次跨部門聯合行動。

2.7 在宣傳教育方面，民政總署最近頻頻在電視及電台播放名為「路要暢通，店舖莫佔用」的宣傳片／聲帶，呼籲店舖不要違例阻街。此外，各區民政處有定期向區內商戶派發傳單及海報，亦會按需要與商戶代表召開會議，呼籲他們不要在店外放置貨品、雜物或台階，以及教育他們保持街道暢通的重要性。另外，各區民政處亦有向大廈業主立案法團派發單張和發出呼籲，冀望法團會加強向店舖租戶轉達不應阻街的信息。

2.8 有關食環署，地政總署和屋宇署就店舖阻街的規管及執法行動細節，請參閱第 3 至 5 章。

3

食環署的規管 及執法行動

人手編制及分工

3.1 食環署小販事務隊的小販管理主任職系人員，除負責規管持牌及無牌小販，以及對亂拋垃圾的人士執法外，亦會就店舖貨品在公眾地方造成阻礙及非法販賣活動採取執法行動。現時小販事務隊共約 2,200 人，一般每日分兩更工作，值班時間分別為早上 7 時至下午 3 時 30 分，及下午 3 時至晚上 11 時 30 分；另有小販管理特遣隊 24 小時分 3 更當值。

3.2 至於妨礙潔淨工作的行為，則由食環署潔淨組的管工職系人員負責執法。現時潔淨組共有約 600 人，每日分兩更工作，值班時間為早上 7 時至下午 5 時，及下午 1 時 30 分至晚上 11 時 30 分。管工亦負責監督食環署的公眾地方潔淨工作。

控罪類別

3.3 視乎現場情況和蒐集到的證據，食環署可按下列法例對阻街的店舖提出檢控：

表二：相關法例及適用範圍

	法例	控罪	最高刑罰
(1)	《簡易程序治罪條例》 第 4A 條 (「阻街條文」)	在公眾地方造成阻礙	罰款 5,000 元或 監禁 3 個月
(2)	《公眾衛生及市政條例》 第 83B(1)及(3)條 (「非法 販賣條文」)	在公眾地方非法販賣	罰款 10,000 元及 監禁 6 個月，每 天另加罰款 300 元
(3)	《公眾衛生及市政條例》 第 22(1)(a) 條 或 第 22(2)(a)條 (「妨礙掃街條 文」)	妨礙垃圾清掃 工作	罰款 5,000 元， 每天另加罰款 50 元

3.4 若店舖在公眾地方陳列東西，以致阻礙途人，食環署會引用「阻街條文」(**第 3.3(1)段**)，以發出傳票方式檢控店舖經營者。該條例並無賦予執法人員權力把阻街的物品檢走作呈堂證物。

3.5 若店舖將商品展示在店舖外非法販賣，食環署可援引「非法販賣條文」(**第 3.3(2)段**) 檢控有關店舖經營者，並可將有關商品及設備檢走。

3.6 食環署不諱言，執法人員引用「非法販賣條文」執法時可檢走商品，對違法者的阻嚇力較大。不過，該署指稱，根據法律意見，該署必須蒐集買賣行為的實質證據 (例如在店外貨銀兩訖)，以確立販賣活動的進行，方可援引該條文作出檢控。

3.7 若店舖前面擺放了貨物或其他物品，妨礙食環署的街道清掃工作，或於該署的通知書發出後 4 小時內沒有移走物品，該署可按「妨礙掃街條文」(**第 3.3(3)段**) 將其檢取和扣留。如妨礙街道清掃工作的範圍大、物品數量多或情況經常發生，則執法人

員則可無須事先作出警告或發出通知書，而立即援引該條文檢控涉事者。

規管及執法政策和行動

3.8 由於不同街道的路面闊度、行人流量及路面情況不盡相同，食環署並無單一的客觀標準，衡量店舖阻街情況是否嚴重。食環署人員會考慮店舖前行人道的闊度、阻街的物品長度和闊度、擺放的時間和位置，以及物品是否對行人造成阻礙或不便。

3.9 一般而言，如阻街情況不算嚴重，沒有對行人構成嚴重阻塞，食環署人員會採取「先警告，後檢控」的處理方式：向店舖負責人發出口頭或書面警告，勸諭在合理時間內移走造成阻街的物品，否則便對他採取檢控行動。在店舖負責人再犯時，執法人員無須再發警告，便可採取執法行動。

3.10 在訂明的時間過後，食環署人員會再次到事涉地點覆檢情況，若店舖負責人願移走阻街的物品，或在限時過後物品仍然阻街，或阻街情況已非常嚴重，該署人員便須即時採取執法行動。

3.11 若發現有物品妨礙街道潔淨工作，食環署人員不會事前發出警告或勸諭，而是會按「妨礙掃街條文」向物品的擁有人發出「移走障礙物通知書」，規定其在 4 小時內將物品移走。

3.12 以下是在二〇一一年至二〇一三年期間，食環署就店舖阻街發出的口頭及書面警告宗數、檢控宗數及檢控：警告比例：

表三：對店舖阻街的警告及檢控數字

	2011 年	2012 年	2013 年
口頭及書面警告宗數	154,118	150,699	146,348
檢控宗數	18,919	20,751	24,945
檢控：警告比例	1:8	1:7	1:6

票控或拘控

3.13 根據《公眾衛生及市政條例》第 84(1)條，食環署人員可無須申請法庭手令，而將其合理地懷疑干犯了「非法販賣條文」或「阻街條文」的人逮捕。

3.14 按食環署於二〇〇一年十二月修訂的執法策略，若阻街的店舖經警告後仍然違法，則該署人員會即時票控。如店舖經票控後仍造成阻塞，執法人員會採取拘捕及檢取行動。

檢控數字

3.15 以下是在二〇一一年至二〇一三年期間，食環署對店舖阻街的檢控宗數、成功檢控宗數，以及最高、最低及平均罰款數字：

表四：對店舖阻街的檢控及罰款數字

		2011 年	2012 年	2013 年
「阻街條文」	檢控宗數	17,399	19,275	23,278
	成功檢控宗數	17,002	15,614	10,891
	最高罰款	\$5,000	\$5,000	\$5,000
	最低罰款	\$50	\$50	\$100
	平均罰款	\$716	\$553	\$543
「非法販賣條文」	檢控宗數	1,520	1,476	1,667
	成功檢控宗數	1,498	1,219	1,063
	最高罰款	\$2,500	\$1,300	\$2,000
	最低罰款	\$100	\$100	\$60
	平均罰款	\$415	\$364	\$435
「妨礙掃街條文」	檢控宗數	274	253	315
	成功檢控宗數	272	232	196
	最高罰款	\$3,000	\$4,000	\$3,000
	最低罰款	\$100	\$100	\$100
	平均罰款	\$707	\$801	\$562

註：成功檢控宗數是指在該段時間審結的個案宗數

4

地政總署及屋宇署 的規管及執法行動

緒言

4.1 就店舖前非法佔用政府土地的不可移動的地台、坡道、梯級，現時由地政總署負責執法；至於店舖兩旁及舖頂的違規伸建物，則由屋宇署負責處理（第 2.1(2)及 2.1 (4)段）。

地政總署的規管及執法行動

跨部門聯合行動

4.2 地政總署轄下分區地政處參與由民政處所統籌針對店舖阻街「黑點」的跨部門聯合行動。對於店舖僭建混凝土平台、斜道或梯級等違例構築物非法佔用政府土地，地政處可根據《土地（雜項條文）條例》第 6(1)條（「非法佔用土地條文」）採取執法行動。

4.3 地政處會按上述法例先張貼通知，飭令佔用人⁴在期限前（根據法律意見，限期最短為 1 天）清拆違例構築物，停止佔用政府土地。若佔用人沒有遵辦而構築物是與店舖相連，地政處會代為清拆有關構築物，並由路政署復修路面。若取得足夠證據，地政處會向佔用人採取檢控行動。在法庭將佔用人定罪後，該處會考慮向其追討清拆費用。

投訴個案的處理

4.4 若有市民投訴某店舖前有違例構築物佔用政府土地，地政處會按緩急優先次序處理。如違例構築物對行人造成危險或嚴重阻礙，地政處會優先處理，一般會在收到投訴後 4 個月內完成處理個案。處理程序與第 4.3 段所述的相同。

4.5 至於非優先個案，地政處原則上會按接獲投訴日期的先後採取土地管制行動。由於須處理的個案很多，地政處因應其工作量、其他工作安排及人手等訂定處理此類個案的時間目標。按地政總署的內部指引，地政處展開處理此類個案的時間目標為整體平均不超過 24 個月（以接獲投訴起計），並須在展開執法行動後 12 個月內完成個案（個別特別複雜的個案除外）。地政處會定期檢討手上的所有個案，以因應情況展開或加快土地管制行動。

4.6 若地政處懷疑違例構築物在結構上並非獨立，在清拆時會影響店舖兩旁的僭建伸建物，該署處會諮詢屋宇署。

執法數字

4.7 以下是在二〇一一年至二〇一三年期間，地政總署針對店舖違例構築物非法佔用政府土地而發出通知的數目、佔用人在通知指定期限前自行清拆構築物的個案數目、佔用人未有遵辦的個案數目、該署提出檢控的宗數等數據：

⁴ 「佔用人」可以是業主、租客或受僱於有關地點工作的人士。

表五：針對店舖違例構築物非法佔用政府土地的執法數字

	2011年	2012年	2013年
發出通知的數目	220	111	1189
佔用人 在期限前自行清拆構築物的個案數目	183	85	1175
佔用人未有遵辦的個案數目	37 [#]	26 [^]	14 [*]
由地政處代為清拆構築物的個案數目	24	23	11
提出檢控的宗數	0	1	2

註：[#]13宗個案的構築物在限期後被佔用人自行清拆。

[^]3宗個案的構築物在限期後被佔用人自行清拆。

^{*}3宗個案的構築物在限期後被佔用人自行清拆。

4.8 若佔用人在指定期限前自行清拆構築物，地政處會視作佔用人已遵照通知停止佔用政府土地，故該處認為再沒有法律依據提出檢控。就佔用人沒有遵辦的個案，地政處在代為清拆構築物後，往往由於未能蒐集足夠證據（主要原因是未能確定佔用人的身份），以致未能作出檢控。

法例的詮釋

4.9 事實上，就長期佔用政府土地的可移動物品，地政處其實亦並非不可以按《土地（雜項條文）條例》發出通知，要求有關人士停止佔用。然而，地政總署指稱，根據法律意見，佔用人只要在通知所訂的期限前暫時移走有關物品，便屬符合通知的要求；若佔用人其後再把同類物品放置在同一地點，地政處便須重新發出通知，而不能根據先前的通知即時移走物品。本署早前在關於食肆違例擴展營業範圍的主動調查中已指出，地政總署這執法方式未能有效處理可移動物品長期非法佔用政府土地的問題。因應本署當時的建議，地政總署已於二〇一三年年底成立包括律政司代表的工作小組，研究如何就可移動物品重複非法佔用政府土地的情況加強執法效果。此外，發展局及地政總署亦在檢討《土地（雜項條文）條例》的罰則，以增加其阻嚇力（包括引入每日

罰款制度)。

屋宇署的規管及執法行動

執法政策和行動

4.10 二〇〇一年，屋宇署經廣泛諮詢公眾後，訂定了一套處理不同類別的僭建物的先後緩急的執法政策。在該政策下，該署會優先取締對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的、新建的⁵、嚴重危害健康的、或對環境造成嚴重滋擾的僭建物。

4.11 二〇一一年四月，屋宇署修訂了上述執法政策，擴大了須優先取締的僭建物的涵蓋範圍至所有在樓宇外部（包括位於天台、平台、天井、後巷或從外牆伸出）的僭建物，不論它們對公眾安全構成的風險高低，或是否新建。

4.12 若確定某處所有僭建，屋宇署署長可按《建築物條例》第 24(1)條發出法定命令，規定處所的業主在指定期限前拆卸、移去或改動僭建物。業主如不遵從命令，屋宇署可向其提出檢控，或向其發出警告信，促請其盡快遵從清拆令，否則該署會考慮提出檢控。此外，該署可指派承建商代為執行命令所要求的行動，並向業主悉數追討相關的費用。

在處理店舖阻街的角色

4.13 在處理店舖阻街的問題上，屋宇署負責處理舖面上方及兩旁的伸建物。該些僭建物通常用以遮蓋舖面的卷閘和兩旁的路軌，以及展示店舖招牌，屬於舖面裝飾。

4.14 屋宇署對該些僭建物的執法政策如下：

⁵ 新建的僭建物包括建造中的僭建物，以及於過去 12 個月內建成的僭建物。

- (1) 如僭建物對生命財產明顯構成威脅或存在迫切危險，不論其大小及是否新近興建，屋宇署會採取即時取締行動。
- (2) 在「大規模清拆行動」中發現的僭建物如超越合理的寬限尺寸⁶，屋宇署會採取即時取締行動。
- (3) 在跟進投訴時：
 - (a) 如發覺僭建物超越寬限尺寸，儘管沒有對生命財產明顯構成威脅或迫切危險，亦非新建，屋宇署都會採取即時取締行動；
 - (b) 若確定僭建物符合寬限尺寸，亦沒有對生命財產明顯構成威脅或迫切危險，該署會暫緩取締行動。

執法數字

4.15 以下是在二〇一一年至二〇一三年期間，屋宇署向須即時取締的舖面僭建物（第 4.14(1)、(2)及(3)(a)段）發出的清拆令數目、獲得遵從的清拆令數目、發出警告信的數目、提出檢控及完成檢控宗數：

表六：屋宇署就須即時取締的舖面僭建物的執法數字

	2011 年	2012 年	2013 年
發出清拆令的數目 ^(a)	192	250	219
獲遵從的清拆令數目 ^(b)	118	106	53
發出警告信的數目 ^(b)	146	64	113
提出檢控／傳票宗數 ^(b)	82	42	48
完成檢控宗數 ^(c)	90	45	55

註(a)：包括就舖面招牌等舖面伸建物發出的清拆令。

註(b)：在每一年度獲遵從的清拆令、發出的警告信及提出檢控的個案未必全部都與該年度發出的清拆令相關。

⁶ 既定的寬限尺寸為舖面上方的僭建物不超越 600 毫米及兩旁伸建物不超越 150 毫米。

註(c)：在每一年度完成的檢控個案未必全部都與該年度發出的檢控傳票相關。

地政總署和屋宇署的執法優次不一致

4.16 從上文可見，地政總署與屋宇署的執法優次不盡相同（第 4.4，4.5 及 4.14 段）。某些店舖的僭建地台表面上是與舖前兩旁的僭建物相連。如兩旁僭建物超越了屋宇署的寬限尺寸（第 4.14(3)(a)段），屋宇署和地政總署會一起盡快處理，採取執法行動。但若兩旁僭建物不超過屋宇署的寬限尺寸，該署便可能會暫緩取締行動（第 4.14(3)(b)段）。地政總署表示，若地政處因地台非法佔用政府土地而打算採取行動，但地台卻與舖前兩旁的僭建物相連（例如現時很多店舖有裝飾／支撐用途的支柱連地台一併僭建在政府土地上），基於結構安全考慮，地政處可能不宜只單獨拆除地台，在這情況下，地政處須聯絡屋宇署，以商討雙方合力將所有僭建物一併拆除。

4.17 屋宇署則指出，舖面伸延物與僭建地台一般是分開建造的，無論拆除工程由店舖負責人或由政府部門執行，均不應有結構上或技術上的困難；故此，地政總署可獨自向店舖執法。若地政處對於獨自清拆地台有懷疑，屋宇署可提供意見。

4.18 屋宇署亦表示，若舖面僭建伸延物超越寬限尺寸，而地政總署要求屋宇署一同採取執法行動，以便前者清除僭建地台，屋宇署也會作出相應配合。

5

酌情容許店舖 伸延營業範圍的機制

5.1 在某些地點，若店舖將貨品置於店外擺賣的情況對行人不致造成實質阻礙，而情況亦存在已久，甚或可為當區增添特色，當局經區議會／地區管理委員會商議，或食環署聯同其他相關部門與商戶達成共識後，可酌情容許商戶伸延其營業範圍至舖前及／或舖側的指定範圍（「酌情容許範圍」）。

5.2 現時本港共有 8 個地點訂有「酌情容許範圍」：

表七：酌情容許範圍的地點

開始日期	地區	地點	達致的共識
二〇〇三年一月	黃大仙	牛池灣村	黃大仙地區管理委員會與相關部門達成共識，酌情容許牛池灣村商戶伸延其營業範圍至舖前 5 呎及舖側 3 呎。
二〇〇四年四月	屯門	置樂 37B 區	商戶代表、某屯門區議員及民政處與食環署達成共識，酌情容許商戶伸延其營業範圍至舖外約 4 呎或不

開始日期	地區	地點	達致的共識
			多於四分之一行人路面闊度。
二〇〇四年 六月	屯門	新墟一帶	商戶代表、某屯門區議員及民政處與食環署達成共識，酌情容許商戶伸延其營業範圍至舖外約 4 呎或不多於四分之一行人路面闊度。
二〇〇六年 十二月	旺角	花墟	商戶代表、部分油尖旺區議員、民政處、警務處及食環署代表達成共識，酌情容許商戶伸延其營業範圍至舖前 3 呎；在節日實施封路期間，商戶可伸延營業範圍至行車路上的黃影線區。二〇〇七年一月，油尖旺區議會於會議上通過支持有關安排作為日後警務處及食環署在花墟一帶的執法標準。
二〇〇八年 二月	旺角	奶路臣街	油尖旺地區管理委員會於二〇〇八年四月會議上，議員和部門代表不反對食環署的建議，讓奶路臣街商戶伸延其營業範圍至舖前 4 呎展示貨品，並以此作為日後在奶路臣街一帶的執法標準。
二〇〇九年 七月	西環	卑路乍街、北街、吉席街、士美菲路、爹核士街	商戶代表及某立法會議員於與食環署達成共識，酌情容許商戶伸延其營業範圍至舖前 1 呎。
二〇一〇年 四月	紅磡	蕪湖街、馬頭圍道、差館里及船澳街一帶	九龍城區議會食物環境衛生事務委員會與相關部門達成共識，酌情容許商戶伸延其營業範圍至舖前不多於四分之一行人路闊度，餘下行人

開始日期	地區	地點	達致的共識
			路闊度最少要有 1.5 米闊，兩者以較闊者為準。
二〇一三年六月	九龍城	九龍城道一帶	九龍城區議會食物環境衛生事務委員會與相關部門達成共識，酌情容許九龍城道一帶商戶伸延其營業範圍至舖前不多於四分之一行人路面闊度，餘下行人路闊度最少要有 1.5 米闊，兩者以較闊者為準。

5.3 以下是在二〇一一年至二〇一三年期間，食環署對店舖的營業範圍超越「酌情容許範圍」的檢控宗數、成功檢控宗數，以及最高、最低及平均罰款數字：

表八：對店舖超越「酌情容許範圍」的檢控及罰款數字

		2011 年	2012 年	2013 年
「阻街條文」	檢控宗數	1,950	2,520	2,749
	成功檢控宗數	1,942	2,522	2,091
	最高罰款	\$4,000	\$2,500	\$1,700
	最低罰款	\$150	\$150	\$200
	平均罰款	\$410	\$430	\$402
「非法販賣條文」	檢控宗數	24	2	74
	成功檢控宗數	24	2	7
	最高罰款	\$500	\$400	\$510
	最低罰款	\$200	\$360	\$350
	平均罰款	\$324	\$380	\$424

「妨礙掃街條文」	檢控宗數	24	17	34
	成功檢控宗數	24	17	34
	最高罰款	\$1,000	\$1,000	\$1,200
	最低罰款	\$300	\$300	\$300
	平均罰款	\$575	\$496	\$521

註：成功檢控宗數是指在該段時間審結的個案宗數

6

實地視察 及個案研究所得

實地視察所得

6.1 二〇一四年一月至二月期間，本署人員於港九新界共 12 個店舖阻街「黑點」進行視察，包括西環、上環、灣仔、北角、旺角、荃灣、觀塘、元朗、上水、屯門及黃大仙等，當中包括一些酌情容許店舖伸延營業範圍的地點。

6.2 本署的視察所得主要如下：

- (1) 傳統市集的阻街問題嚴重，人流亦多，一般商戶均佔用舖前的行人路以至部分行車路擺賣貨物，嚴重者從店舖伸延達 20 呎，佔用的空間比店內面積更大。
- (2) 蔬果店的阻街情況尤其嚴重，商戶不時將大量貨物展示於店外作招徠，並將雜物暫存於行人路，亦涉及在店外公眾地方作貨銀兩訖的買賣。由於行人路被阻塞，不少途人須走到行車路上，以致出現人車爭路的驚險情況。
- (3) 店舖前的行人路越寬闊，商戶越傾向佔用更多公眾地方擺賣貨物。

- (4) 商戶是否阻街與店舖面積或公司規模大小並無關係。一般而言，在同一街道上，各店舖阻街的程度會相當一致。某些商戶即使店內尚有大量空間，仍會把貨物置於店外擺賣。由此看來，商戶的阻街行為似乎是抱有不甘後人的羊群心態。
- (5) 在「酌情容許範圍」，大部分商戶不但用盡獲得容許的行人路範圍擺賣貨物，更往往將營業範圍進一步伸延至超出「酌情容許範圍」，甚至在行車路上擺賣，迫使途人無法不在行車路上行走，險象環生。
- (6) 商戶普遍在店外僭建或擺放闊 1 至 2 呎的地台，亦有不少店舖頂部伸出大型遮篷。就市集而言，雖然大部分店舖的地台是可移動的，但商戶一般都不會收起地台，故地台實際上是長期佔用政府土地。

6.3 上述視察結果顯示，店舖阻街的情況十分普遍，在問題較嚴重而人流較多的地區，行人安全及環境衛生均受影響。

個案研究所得

6.4 經常有市民向本署投訴，指當局對店舖阻街執法不力。二〇一一年至二〇一三年期間，本署接到逾 200 宗有關投訴。本署深入研究了其中 5 宗具代表性的個案，以探視當局在規管及執法方面的問題。

個案一：區域甲 – 「先警告、後檢控」無濟於事

6.5 區域甲是荃灣的阻街「黑點」之一，涉及 3 條街道。二〇一一年一月至二〇一二年三月中期間，食環署對區域甲一帶的違例阻街店舖共發出逾 9,600 宗口頭及書面警告（平均每月約 700 宗），並在日常巡查及特別行動中共提出了 658 宗檢控（平均每月

48.7宗)，其中以「阻街條文」及「非法販賣條文」提出的分別為606宗及52宗。曾有市民投訴，在食環署人員巡查完畢離去後，店舖隨即恢復阻街情況。

6.6 本署認為，在上述期間食環署對區域甲的店舖阻街問題雖有採取行動，但該署一直偏重向違例的店舖發出警告，而較少作出檢控。檢控：警告比例為1：14.6，實屬偏低。而本署於二〇一四年年初實地視察時發現，區域甲的店舖阻街問題仍然嚴重，反映該署每次都「先警告、後檢控」的執法方式無濟於事（**第3.9段**），未能有效遏止店舖的屢犯行為。

個案二：市集乙 – 對非法販賣視若無睹

6.7 市集乙位於觀塘，聚集了多間售賣鮮肉、蔬果及各式貨品的店舖。二〇一三年一月至十月中期間，食環署與警務處共進行了102次聯合行動（平均每月10.7次）。食環署在日常巡查及聯合行動中共提出了554宗涉及阻街的檢控（平均每月58.3宗），以及10宗援引「非法販賣條文」的檢控。

6.8 本署於同年十一月派員視察，發現該市集的阻街情況嚴重：絕大部分店舖皆在店前行人路上擺賣，亦有店舖將盛載貨品用的空箱放在行人路及行車路上。因途人眾多，部分行人路又被貨品或空箱霸佔，以致部分途人被迫走到行車路上。二〇一四年年初，本署再度派員視察，發現市集乙的店舖阻街問題仍然嚴重。

6.9 這宗個案反映，食環署現時的執法模式成效不彰。事實上，有關店舖在公眾地方出現貨銀兩訖的買賣之情況比比皆是，換言之，在店舖前的公眾地方非法販賣的行為昭然若揭，但食環署甚少引用「非法販賣條文」提出檢控，主要是引用「阻街條文」檢控，因而沒有檢取貨品，削弱了檢控的阻嚇力。

個案三：市集丙 – 姑息「得寸進尺」的阻街行為

6.10 市集丙位於旺角，集中了百多間以批發及零售花卉為主

的店舖，是區內其中一個旅遊景點，人流眾多，尤其是在節日期間。該地點一帶的店舖普遍違例擴展營業範圍，且問題經年累月，改善毫無寸進。經當區區議會、商戶及相關部門達成共識，市集丙被訂為酌情容許店舖伸延營業範圍的地點，商戶可伸延營業範圍至舖前 3 呎內行人路面作陳列、販賣或暫存貨品用途；在節日實施封路期間，商戶可伸延營業範圍至行車路上的黃影線區。

6.11 二〇一一年一月至二〇一二年十一月期間，食環署在市集丙共發出約 34,000 宗口頭警告（平均每月 1,478 宗），並提出了 694 宗「阻街條文」的檢控（平均每月 30 宗）。本署人員在實地視察時發現，市集內的大部分商戶在非節日亦伸延其營業範圍至超出「酌情容許範圍」以外；行人路嚴重受阻，有些店舖甚至霸佔部分行車路擺放雜物，以致人車爭路，險象環生。

6.12 遺憾的是，在「酌情容許範圍」設立後，商戶仍普遍欠缺自律，違規情況得寸進尺。而食環署仍以「先警告、後檢控」的執法方式對付市集丙一帶商舖的違例行為，明顯是過於寬鬆。更甚的是，在上述期間，該署在該地點的檢控：警告比例為 1:49，較在一些非酌情容許地點的還要更低（個案一：**第 6.6 段**），此外，該署在上述期間竟無一次嘗試援引「非法販賣條文」向違規者提出檢控，以致沒有檢取任何貨物，執法力度極為微弱。難怪本署於二〇一四年年初實地視察時發現，市集丙的店舖阻街問題沒甚改善。

個案四：路段丁 – 對建築材料阻街束手無策

6.13 路段丁位於旺角，沿路有不少建築材料店。就該些建材店阻街的問題，食環署於二〇〇九年至二〇一二年期間，發出了共 1,323 宗口頭警告及 118 張「移走障礙物通知書」，並提出了 15 宗檢控（**第 3.11 段**）。該署在行動中發現，該路段的貨物起卸活動頻繁，有時亦有沙磚、英泥等建材放置在行人路上，更曾有沙泥卸落在行車路及行人路上進行包裝。當區區議員多年來均認為問題嚴重，要求相關部門加強執法。

6.14 另一方面，就路段丁的行人路上擺放了重型建材的問題，當區地政處亦有採取行動，在建材及其附近張貼通知，要求佔用人在兩日內停止佔用，否則地政處會接管建材並提出檢控（**第 4.9 段**）。二〇〇八年至二〇一二年期間，地政處共參與 180 多次與食環署的聯合行動，但只有 3 次因重型建材在通知期限過後仍在而將其接管，其餘的在期限前均已被物主移走。由於沒有足夠證據顯示上述接管了的建材誰屬，故地政處未能提出檢控。

6.15 這宗個案顯示，雖然區議員已明確要求相關部門加強檢控，但食環署仍主要只作口頭警告，檢控比例十分低，顯然難以對商戶起阻嚇之效。

6.16 此外，長期佔用路段丁放置建材的店舖，只要在地政處的通知所訂期限前暫時移走建材，便可「脫身」，然後再次將同類建材放置在政府土地上。地政處在下一輪的巡視時，根據地政總署對法例的詮釋，只會再發通知，而不會引用先前的通知即時移走建材（**第 4.9 段**）。如此週而復始的執法，不但徒勞無功，耗費資源，亦對於長期佔用政府土地的違法行為無濟於事。

個案五：店舖戊 – 部門各自為政

6.17 店舖戊是位於西區一幢大廈地下的便利店。該店在舖面前行人路上設置了混泥土地台，以增加舖面面積，又在舖面上方及兩旁僭建裝飾用的伸建物，該些伸建物與地台連接。

6.18 屋宇署指舖面伸建物未有超出該署的寬限尺寸，故不屬於須優先採取執法行動的類別（**第 4.14(3)(b)段**）。地政總署則稱，事涉舖面伸建物與地台相連，由於移除地台將可能影響相連的伸建物，該署須與屋宇署合作同時清拆地台及舖面伸建物（**第 4.16 段**）。地政總署因此未有獨自執法，只是等待屋宇署一起採取行動。

6.19 這個例子顯示，地政總署及屋宇署對店舖僭建物的執法有各自的考量而優次並不一致，執法行動因而未能迅速展開，令違規情況持續，兩署或會給人各自為政及執法不力之感。

部門加強執法令阻街問題有所改善的事例

6.20 雖然店舖阻街的問題於多區廣泛存在，但本署亦留意到，在某些傳統「黑點」，例如灣仔寶靈頓道及石水渠街一帶，店舖阻街的情況近來有明顯改善，商戶最多只佔用舖前數呎空間，行人路暢通無阻。據本署了解，食環署在該區調整了執法策略，新的執法方式是持續地以突擊行動為主。若發現違例阻街的情況，執法人員會即時拘控違例者非法販賣，並檢走阻街的貨物，而不再給予警告，彰顯了執法部門的決心，成效立竿見影。該果斷而有力的執法策略初見成效，值得其他地區借鏡。

7

政府的公眾諮詢

7.1 儘管有關部門有不時就店舖阻街採取執法行動，但問題持續，情況且有變本加厲之勢。有鑑於此，民政總署與其他部門於二〇一二年四月在地方行政督導委員會指示下，成立跨部門檢討店舖阻街法例的工作小組，以研究增加檢控效率及罰款阻嚇力的方法。二〇一三年初，地方行政督導委員會討論了工作小組的檢討報告，並支持引入定額罰款制度。其後，政府進一步考慮有關建議。二〇一四年三月，民政總署就如何更有效處理店舖阻街問題展開為期四個月的公眾諮詢，以收集市民的意見。

7.2 當局於諮詢文件指出，現有法例（**第 2.3 段**）有所局限，包括缺乏專門對付店舖阻街行為的法律工具、檢控時間長及罰款額偏低，故此，當局考慮設立定額罰款制度，以更快和更有效處理店舖阻街問題，彌補現行票控制度的不足。

7.3 諮詢文件同時提及，由於區議會了解當區特色以及居民的需要和期望，當局亦建議加強與區議會的合作，包括邀請區議會協助制訂對店舖阻街執法優次的準則，供相關部門考慮，以更適切地對付各區的阻街問題。

8

評論及建議

緒言

8.1 本港店舖阻街問題已存在多年。根據統計數字，各有關部門實有不時採取規管及執法行動。然而，實地觀察所得及個案分析顯示，店舖阻街問題並未受到控制，店舖在路上進行非法販賣所帶來的生意收益，遠超所須繳交的罰款金額，商戶因此可能早已將罰款視作營運開支。店舖阻街問題只會日益嚴重。

8.2 本署認為，有關部門就店舖阻街問題的規管及執法行動有以下不足之處。

部門各自為政、欠缺承擔

8.3 政府把處理店舖阻街問題的工作定性為街道管理事宜，涉及食環署、地政總署及屋宇署等部門的權責範圍，故由這些部門各自行使相關法例對店舖阻街的各類違法行為執法（**第 2.3 段**）。在問題較為嚴重及複雜的地點，民政處亦會統籌相關部門進行跨部門行動執法（**第 2.4 段**）。表面上，集多個部門之力，在處理問題時理應可產生協同效應，加強力度。但本署發現，一旦提到店舖阻街問題，各部門便往往會視之為街道管理事宜，應由多個部門集體負責，而非各自從速及善用法例所賦予的權力，努力

去嘗試解決問題。結果是，部門容易各自為政，無一願意積極承擔責任及認真尋求徹底解決問題的良方，甚或只是等待民政處統籌跨部門聯合行動。

8.4 本署認為，與其由並無相關的執法權力的民政處間歇性統籌有關部門進行跨部門行動執法，當局不如委派其中一個有執法權力的部門為主導部門，讓其恆常聚焦地就店舖阻街問題作出策略性計劃，進行規管及執法，並責成其他部門從旁配合及協助，以加強各部門的問責性。至於資源方面，若主導部門有需要，當局便應增撥資源以補其不足。

8.5 長遠而言，當局應考慮設立一站式，由具有各種執法權力人員組成的聯合辦事處，專責處理阻街問題，以進一步提升執法成效。

食環署的規管及執法行動欠缺阻嚇力

8.6 本署認為，有效的規管及執法必須具有阻嚇力。統計數字顯示，食環署對店舖阻街並非沒有採取執法行動。然而，阻礙行人及非法販賣情況持續，反映該署現時的執法制度及策略並未足以解決問題。其具體不足之處如下。

偏重警告、成效薄弱

8.7 食環署多以「先警告，後檢控」的執法方式處理店舖阻街的問題（**第 3.9 段**）。對於初犯者，該署在檢控前先給予警告，可算是合情合理；但對屢犯不改者而言，重複給予警告根本無補於事。商戶們在收到警告後會暫作糾正，但食環署沒可能長時間派員駐守及防止商戶再犯，商戶稍後便會故態復萌，問題根本上沒有解決。

8.8 相比之下，檢控行動會帶來刑罰，對違例者的阻嚇力較高。可是，食環署甚少行使其檢控權力。檢控：警告比例僅約為 1：

6(第 3.12 段)，在某些地區更只有 1:14.6 及 1:49(第 6.6 段(個案一)及 6.12 段(個案三))。其執法力度如此薄弱，違例者自然有恃無恐，肆無忌憚地非法擴展營業範圍。

8.9 本署認為，食環署實應調整其執法策略：對於屢犯的店舖，該署應嚴加執法，就其違例情況不應再給予警告，務須即時作出檢控，以加強阻嚇力。

甚少控以非法販賣或檢取貨物

8.10 從食環署的執法數字(第 3.15 段)及本署個案分析(第 6.7 – 6.12 段(個案二及個案三))可見，該署大多對違例店舖控以阻街罪；即使店戶將大量貨物置於舖前擺賣，該署亦鮮有引用「非法販賣條文」檢控。相對於「阻街條文」，假若該署引用「非法販賣條文」檢控違法者，執法人員有權檢走阻街的貨物，阻嚇力較大(第 3.6 段)。然而，食環署表示，檢取貨物需要較多人手及資源，而且清場行動容易引發執法人員與店戶之間的衝突。本署明白箇中困難，但該署不應因噎廢食，實須考慮公眾利益，例如人車爭路的危險，再者，若摒棄有力的執法工具而不用，市民大眾難以認同。

8.11 就較少引用「非法販賣條文」執法，食環署亦曾向本署解釋，若只見店舖於店外擺放貨品以吸引顧客，沒有兜售及販賣，該署便沒有足夠證據檢控店舖負責人非法販賣及檢走其貨物。

8.12 然而，本署留意到，《公眾衛生及市政條例》有以下相關條文：

- 第 2(1)(a)(i)條：「小販」(hawker)包括「在公眾地方以下列方式作商業活動的人……為出售貨(貨品、貨物或銷售品)而將其展出」。

- 第 83B(1)條：「除非按照……牌照規定，否則任何人均不得在街道上販賣(hawk)」。
- 第 86(1)條，獲授權的食環署職員「如有理由相信就任何設備或商品有任何小販罪行已經發生，可檢取該案設備或商品……」。

8.13 本署對上述條文的理解是：任何人只要在公眾地方為出售貨品而將其展出，便構成「小販」行為；涉事者是否有進行兜售或是否有交易出現並非關鍵。大部分店舖於舖前擺放貨品，顯然是為出售而展出，並非純為貯物或展覽，這應已構成「小販」行為。

8.14 對於本署的質疑，食環署表示，根據法律意見，執法人員在引用「非法販賣條文」提出檢控時，必須蒐集買賣行為的實質證據，例如在店外貨銀兩訖，以確立「販賣活動」的進行（**第 3.6 段**）；單憑「店舖為出售而展示貨品」的證據並不足夠。

8.15 本署認為，即使如此，食環署要蒐集店外買賣行為的實質證據其實並不困難，因為不少店舖都肆意在店外與顧客作貨銀兩訖的交易，食環署人員只須耐心監視，必能取得實質證據。

8.16 再者，店戶在政府土地上擺賣，其行為與無牌流動小販在街上非法擺賣，本質實在無異，同是違反了「非法販賣條文」（**第 3.3(2)段**）。但本署留意到，食環署對街上流動小販一般都會毫不猶疑地控以非法販賣罪及檢取其貨品，但對在與其店舖相連的政府土地上同樣從事非法販賣的店戶，則經常不視之為非法販賣，本署認為食環署如此不一致的執法策略不合情理，尤其對流動小販不公。

8.17 本署期望該署日後在對店舖阻街執法時更多引用「非法販賣條文」作出檢控及檢取貨物，以提升執法行動的阻嚇力。

檢控時間長、罰款金額低

8.18 在二〇一一年至二〇一三年期間，食環署就店舖阻街的檢控宗數每年約為 20,000 宗，當中 90% 以上引用「阻街條文」以傳票方式提出檢控（**第 3.15 段**）。由於以傳票方式檢控牽涉大量行政工作，故一般需時數個月才能發出傳票及開庭聆訊。另外，雖然有關法例訂明阻街罪的最高罰款為 5,000 元，但在上述期間，法庭判決有關個案的平均罰款只是約 500 至 700 元（**第 3.15 段**），阻嚇作用輕微。

8.19 顯而易見，與店舖阻街擴展營業範圍的生意收益相比，罰款實在微不足道，故此，不難理解，商戶往往只將罰款當作額外「舖租」，樂於向政府繳付。

8.20 有鑑於此，政府為彌補上述執法工具之不足，現正考慮設立刑罰較重的定額罰款制度，本署相信，該制度會有助更快捷和有效地打擊店舖阻街問題（**第 7.2 段**）。不過，重要的是：有關部門必須同時訂定嚴謹的執法策略，以善用該定額罰款機制。假若一如目前食環署鮮用「非法販賣條文」的情況，有關部門以種種理由疏於執行，定額罰款亦會變得形同虛設，無助於解決店舖阻街問題。

地政總署的執法程序費時失事

8.21 「非法佔用土地例文」訂有通知期，地政處在對非法佔用政府土地者提出檢控前，須先給予通知。如佔用人在期限前移走物品，即使其後有關物品再度佔用政府土地，地政處亦只會重新發出通知，而不會即時移走物品（**第 4.9 段**）。不少阻街店戶窺準該執法方式的局限，在收到地政處的通知後，只暫時移走所涉物品以符合該處的要求，其後重新放回物品亦不會被地政處移走物品或遭檢控（**第 6.14 及 6.16 段**（個案四））。

8.22 本署在先前就食肆違例擴展營業範圍的主動調查中，曾提及地政總署的執法方式有違相關法例條文的**精神及原意**：法例實要求佔用人「停止佔用」政府土地，而非僅暫時移走佔用土地的物品。該署現時的執法程序費時失事，無力解決佔用人長期非法佔用政府土地的問題。本署認為，除非佔用人不再佔用土地，否則，先前發出的通知應該依然有效，地政總署無須再發通知，便可即時執法。該署不應自我局限其執法權力。

8.23 本署得悉，地政總署已成立包括律政司代表的工作小組，研究如何就可移動物品重複非法佔用政府土地的情況加強執法效果。此外，發展局及該署亦在檢討《土地（雜項條文）條例》，研究修訂法例，以增加對違例情況的阻嚇力（**第 4.9 段**）。本署促請地政總署盡快完成有關工作，務求堵塞執法漏洞。

地政總署及屋宇署的執法優次不協調

8.24 地政總署及屋宇署分別處理店舖前的地台，以及舖面兩旁及舖頂的僭建物。由於兩個部門各自的考量及執法優次不相同，在某些情況，尤其是舖面兩旁及舖頂的僭建物未有超越屋宇署的寬限尺寸時，屋宇署會暫緩執法（**第 4.14(3)(b)段**），因而可能與地政總署對地台的執法優次不一致（**第 4.16 段**），兩署間會有行動計劃出現不協調的情況（**第 6.17 – 6.19 段**（個案五）），以致未能及早執法。

8.25 雖然屋宇署已指出，獨立拆除地台在技術上沒有困難，該署與地政總署可分別執法（**第 4.17 段**），但屋宇署的說法似乎未獲地政總署完全認同。無論如何，本署認為，若要遏止店舖非法擴展營業範圍的問題，相關部門在處理個案時便必須持正面積極態度，通力合作：在有需要時，兩署應調整本身的執法優次，盡量互相配合，以提升解決問題的效率。

8.26 地政總署與屋宇署同屬發展局，如在合作上出現問題，大可請示該局。

「酌情容許範圍」的規管過於寬鬆

8.27 店舖阻街屬地區管理問題。每區的環境及居民意見不同，採取各區完全一致的執法策略未必最合適；至熟悉當區的情況的區議會，可就執法策略向政府提供意見，以盡量平衡各持份者的利益，兼顧道路暢通、交通安全，以及店戶營商，甚或促進旅遊業及其他經濟活動。現時在 8 個地點，有關部門已與區議會／地區管理委員會／相關議員達成共識，酌情容許店舖伸延其營業範圍。本署原則上認同，在諮詢區議會後設立「酌情容許範圍」，是情理兼備的做法。

8.28 近月，政府建議加強與區議會的合作，包括邀請區議會協助制訂各區就店舖阻街執法優次的準則（**第 7.3 段**）。本署十分贊成有關建議，讓政府部門的規管及執法策略有民意基礎，亦更切合地區的特色和需要。

8.29 另一方面，根據實地視察及個案分析，「酌情容許範圍」內的店舖普遍將其營業範圍進一步伸延至超出「酌情容許範圍」以外，但食環署就那些情況的的執法尺度卻極為寬鬆。其檢控：警告比例可低至 1：49（**第 6.12 段**（個案三））。

8.30 在該些地點，由於店戶已獲酌情容許伸延營業範圍，若其伸延不超出「酌情容許範圍」，食環署自然不會執法。但商戶往往得寸進尺：雖然已就「酌情容許範圍」與政府部門及區議會達成共識，卻不遵守已制訂的規則，經常超越範圍。本署明白食環署在執法時或會遇到困難，但該署確有責任對肆意違例者嚴正採取行動，以確保將阻街情況控制在「酌情容許範圍」內。

8.31 另有意見認為，當局設立「酌情容許範圍」是縱容習非成是，令商戶覺得店舖阻街是理所當然；亦有人覺得，當局及區

議會容許某些商戶以無償方式佔用政府土地，是過分厚待他們，對其他地點因違例而被檢控的商戶不公，甚至會令前線人員執法出現困難。

8.32 本署認為，當局可考慮將「酌情容許範圍」機制進一步規範化：除須先取得區議會支持外，亦應向獲批「酌情容許範圍」的商戶收取合理費用，以反映所涉利益及明確訂定商戶的權責。

8.33 事實上，在本港及外國亦有向佔用街道營商的店戶收取費用的例子。現時，食肆如獲食環署批准在店外露天地方設置座位，該署會將露天座位的面積計算入食肆總面積，並按面積大小增加每年食肆牌照費用。地政總署亦會向該食肆持牌人發出土地牌照或短期租約並收取費用。而在英國，商戶可向當局申請牌照，以使用店外公眾地方或行人路展示貨品作售賣用途，當局會按獲准佔用的土地面積大小向持牌人收取費用，並於牌照訂明有關位置，大小及可使用的時間等條款。其制度值得本港借鏡。

建議

8.34 綜合上述評論，為有效改善店舖阻街情況，申訴專員對地方行政督導委員會、食環署、地政總署及屋宇署有以下建議：

地方行政督導委員會

- (1) 委派其中一個有執法權力的部門為處理店舖阻街問題的主導部門，並責成其他部門從旁配合及協助(**第 8.4 段**)；
- (2) 長遠而言，考慮設立一站式處理店舖阻街問題的聯合辦事處(**第 8.5 段**)；
- (3) 在設立定額罰款制度的同時，要求有關部門訂定嚴謹的執法策略，善用定額罰款機制(**第 8.20 段**)；

- (4) 考慮將「酌情容許範圍」機制進一步規範化：除須取得區議會支持外，亦應向獲批「酌情容許範圍」的商戶收取合理費用，以反映所涉利益及明確訂定商戶的權責(**第 8.32 段**)；

食環署

- (5) 調整執法策略以加強阻嚇力，對於屢犯的店舖應嚴加執法，就其違例情況不應再給予警告，務須即時作出檢控(**第 8.9 段**)；
- (6) 加強蒐集證據，更多引用「非法販賣條文」作出檢控及檢取貨物，以提升執法行動的阻嚇力(**第 8.17 段**)；
- (7) 在酌情容許店舖伸延營業範圍的地點，對超越「酌情容許範圍」的店舖嚴正執法，務須將阻街情況控制在「酌情容許範圍」內(**第 8.30 段**)；

地政總署

- (8) 對於如何就可移動物品重複非法佔用政府土地的情況加強執法及增加法例的阻嚇力，從速完成有關工作，務求堵塞執法漏洞(**第 8.23 段**)；

地政總署及屋宇署

- (9) 在執法優次上，盡量互相配合，以提升解決問題的效率；如有需要，請示發展局(**第 8.25 及 8.26 段**)。

鳴謝

8.35 在本署進行調查期間，食環署、地政總署、屋宇署及民政總署均全力配合，申訴專員對以上各方表示感謝。對於有向本署提供意見／資料的市民／機構(包括警務處)，專員亦謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/236

二〇一四年六月