

# 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