

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