

食物环境卫生署
就店铺及固定小贩摊档违例扩展营业范围
及街道堆积发泡胶箱问题的处理
调查报告

2020年12月13日，投诉人向本署投诉食物环境卫生署（「食环署」）。同月15日，投诉人向本署提供补充资料。

投诉内容

2. 投诉人称，多年来，某街道（「事涉街道」）有多间店铺经常在铺前的行人路及附近的天桥底（「事涉天桥底」）一带摆放大量货物，阻碍行人及影响环境卫生。他认为上述问题因食环署执法不力所致，故向本署投诉。

3. 本署展开全面调查后，决定将事涉街道的固定小贩摊档摆放货物致阻碍行人的问题纳入调查范围。

本署调查所得

相关部门的职权

店铺阻街

4. 店铺非法扩展营业范围（俗称「店铺阻街」）属街道管理问题，涉及多个政府部门的职权范围。食环署的其中一项主要工作是保持环境卫生，若发现有物品摆放在行人路涉及非法贩卖活动或妨碍街道清扫工作，该署会按实际情况采取执法行动。

5. 就店铺「在公众地方造成阻碍」的罪行，食环署和香港警务处（「警务处」）可按《定额罚款（公众地方洁净及阻碍）条例》向违例人士发出1,500元的定额罚款通知书。

6. 若阻碍物移除后不久，同一地点又有阻碍物造成严重阻塞，食环署可按现场实际情况，向违例者发出 / 重复发出定额罚

款通知书，或援引《简易程序治罪条例》以传票及 / 或逮捕行动检控违例人士。

7. 就马路被杂物 / 货品霸占，对公众构成迫切危险和对交通和 / 或其他道路使用者造成阻碍，各部门执法人员在其负责范围会因应现场情况采取合适的执法行动。警务处会参与跨部门联合行动，向其他部门提供所需协助，包括向违规者发出定额罚款通知书。

固定小贩摊档阻街

8. 根据现行的小贩管理政策，政府当局希望取得适当的平衡，一方面容许合法的摆卖活动，另一方面保持环境卫生和确保摆卖活动不会影响公众安全，以及保障公众免受滋扰。一般来说，食环署对构成阻街的持牌小贩（包括固定小贩摊档）会采取「先警告、后执法」的策略。

9. 在摆卖范围不妨碍走火通道或紧急车辆顺畅地通过的前提下，食环署容许固定小贩摊档在营业时有限度地超过摊档批准范围，但他们须在非营业时间将摊档回复到原来批准的范围。

发泡胶箱堆积

10. 根据《公共卫生及市政条例》第 22 条，食环署可在清扫工作或在洁净人员执行职务时，安排向妨碍洁净工作的物品或东西的拥有人送达通知。倘未能寻获有关物品或东西的拥有人或确定其身分，该署会安排把通知附于该物品或东西上，规定物主在该通知送达或附于该物品或东西后的 4 小时内把它们移走，并防止它们在通知指明的期限内再造成妨碍。

11. 食环署人员在巡查时若发现发泡胶箱造成环境卫生问题，可按相关法例采取行动。

食环署的解释

店铺阻街问题

12. 事涉街道属店铺阻街黑点。该条街道两旁有多间售卖蔬果

及肉类的店铺。食环署一直严厉打击有关店铺违例阻街的行为，并按实际情况采取执法行动。

13. 2020年2月至2021年1月，食环署接获事涉街道一带店铺阻街的投诉共333宗；其间，该署采取了以下的执法行动：

- (1) 进行突击行动共192次；
- (2) 就店铺阻街发出定额罚款通知书共159张及传票共95张；
- (3) 就无牌贩卖发出传票共39张；及
- (4) 检获小贩弃置的物品共11宗。

14. 食环署会检视现时当区环境卫生办事处针对事涉街道店铺阻街执法行动的成效，并继续要求警务处采取联合执法行动以处理店铺阻街问题。

固定小贩摊档阻街问题

15. 事涉街道共有73个售卖非食物类货品的固定小贩摊档，排列在该街道的一旁及面向马路。

16. 2020年5月至2021年4月，食环署接获关于事涉街道固定小贩摊档阻街的投诉共32宗；其间，该署采取了以下的执法行动：

- (1) 进行巡查共1,084次；
- (2) 就涉及小贩造成阻碍向违规摊档负责人提出检控共22宗；及
- (3) 就涉及小贩商品及设备放置在摊位以外地方违规摊档负责人提出检控共7宗。

17. 根据食环署的观察，大部分摆放在事涉街道的固定小贩摊档附近可能造成阻碍的货物，并非该些小贩摊档所出售的货物。

发泡胶箱堆积问题

18. 事涉天桥底一带的发泡胶箱是可回收物品。现时环保回收行业在社区一般没有足够和适合的地方处理回收物品。废物分类及资源回收不属食环署的工作范畴，有关工作须由相关政策局及执行部门统筹和推行方可从根本解决问题。

19. 食环署理解回收行业在社区内运作的困难和处境，如其活动造成环境滋扰或阻碍该署进行街道清洁工作，该署会先对其作出警告然后执法，尽量做到情理兼备。

20. 根据食环署的观察，事涉天桥底一带的发泡胶箱主要来自事涉街道的蔬果店。该些店铺于日间把货物上架，再把清空的发泡胶箱及胶篮交给街头回收工作者；后者收集发泡胶箱及胶篮后，会暂时摆放在事涉天桥底旁的行人路或行车路，等待货车每晚约于 11 时后运走。至于该些物品的摆放时间及物主等资料，该署则没有记录。

21. 食环署的街道洁净服务承办商（「承办商」）在事涉街道一带的公众街道提供洁净服务。根据服务合约，承办商在该处每天最少清扫街道 6 次及清洗街道 1 次。

22. 根据承办商的口头报告，事涉街道一带的街道洁净工作每日均顺利完成，没有受到影响。食环署人员日常会在附近一带巡视以监管承办商的工作。在接到投诉人的投诉后，该署人员在附近一带巡查时未有发现发泡胶箱有阻碍该署进行街道清洁工作。

23. 食环署人员在日常巡查时，如发现无人看管的杂物或手推车摆放在行人路上妨碍街道清扫工作，会发出移走障碍物通知书要求物主移走。

24. 2020 年 5 月至 2021 年 4 月，该署在事涉天桥底一带发出移走障碍物通知书共 125 张，移走无人认领的物品共 45 件，以及就摆放在行车路上可能对交通造成阻塞的物品通知警务处跟进共 5 次。

本署的实地视察结果

25. 本署派员分别于 2021 年 4 月 6 日及 7 月 6 日到事涉街道及事涉天桥底一带进行实地视察，结果如下：

- (1) 事涉街道两旁售卖蔬果及肉类的店铺大部分均有将货物及杂物摆放到店外的行人路，有些甚至摆放在马路上。
- (2) 事涉街道的马路共有三条行车线，中间一条可供电车或其他车辆使用。固定小贩摊档位于其中一旁的行车线上，其中不少摊档所摆放的货物几乎占用了整条行车线。当中间的行车线有电车或其他车辆驶至，路经或驻足该些摊档的市民便须避开车辆。
- (3) 在 4 月 6 日的视察中，本署发现：
 - (a) 有 10 多间店铺的货物和杂物占用了整条行人路，行人须在马路上行走；及
 - (b) 事涉天桥底一带有大量发泡胶箱堆积。
- (4) 在 7 月 6 日的视察中，本署发现：
 - (a) 至少 5 间店铺的货物和杂物占用了整条行人路，另约有 10 间店铺的货物和杂物占用了一半以上的行人路；及
 - (b) 事涉天桥底一带并无发泡胶箱堆积。

本署的评论

店铺阻街问题

26. 根据食环署，事涉街道一带是店铺阻街的黑点之一。过去一年，食环署收到超过 330 宗有关该处店铺阻街的投诉，可见问题的严重程度。但该署就店铺阻街发出定额罚款通知书及传票分别只有 159 张及 95 张，即每日提出的检控不足一宗（上文第 13(2)

段)。

27. 本署的视察结果显示，事涉街道的店铺阻街问题持续严重，不少店铺更将货物霸占整条行人路，令行人须在马路上行走（上文**第 25(1)、(3)(a)及(4)(a)段**），造成公众安全问题。食环署的执法行动显然未能奏效或产生足够的阻吓力。本署认为有关问题实须予正视，该署应严肃跟进。

固定小贩摊档问题

28. 根据食环署，在 2020 年 5 月至 2021 年 4 月期间，该署接获关于事涉街道固定小贩摊档阻街的投诉共 32 宗，该署就涉及小贩造成阻碍向违规摊档负责人提出检控共 22 宗（上文**第 16 段**），即每月提出检控不足两宗。

29. 本署理解，食环署酌情容许事涉街道的固定小贩摊档在不妨碍走火通道或紧急车辆顺畅地通过的前提下，可以在营业时有限度地超过摊档批准范围（上文**第 9 段**）。然而，本署的视察结果显示，事涉街道有不少固定小贩摊档将营业范围扩展至接近占用整条行车线，当邻近另一条行车线有电车或其他车辆驶至时，可能会对路经或驻足该些摊档的市民构成危险（上文**第 25(2)段**）。本署认为，该署在运用酌情权时亦须合理，上述情况反映食环署对固定小贩摊档扩展营业范围的规管可能过于宽松。所以，该署有需要检讨其执法尺度跟问题的严重程度是否合乎比例。

发泡胶箱问题

30. 根据食环署提交的资料，事涉天桥底一带的发泡胶箱主要来自事涉街道的蔬果店。由于该些暂存于公众道路上的发泡胶箱要待货车每晚约 11 时才运走（上文**第 20 段**），可见该些发泡胶箱由日间至深夜长时间摆放该处，难免会对市民造成一定程度的滋扰及 / 或阻碍。

31. 食环署引述承办商指，每天最少清扫该处的街道 6 次及清洗街道 1 次，以及后者的口头报告显示，该处的街道洁净工作每日均顺利完成，没有受到长时间摆放的发泡胶箱影响（上文**第 21 及 22 段**）。本署对此感到怀疑，因为发泡胶箱长时间摆放在行人路上，占用了不少面积，而承办商在事涉地点每天最少清扫街道 6

次及清洗街道 1 次，该些发泡胶箱不大可能对其清扫街道和洗街没有构成影响。

32. 从上文**第 24 段**可见，食环署确有就发泡胶箱摆放问题执法，而根据本署于 2021 年 4 月 6 日及 7 月 6 日的两次视察所得，有关问题于第二次视察时已有所改善（上文**第 25(3)(b)及(4)(b)段**）。

33. 本署并不抹杀食环署处理本案所涉问题时所付出的努力，亦理解其在执法时，因须顾及社区回收而希望做到情理兼备。但事涉地点的违规情况持续且超出合理程度，又对市民造成滋扰及 / 或阻碍，甚至影响道路和行人安全，食环署实须检讨现时的执法策略和力度，以免情况恶化。该署亦应与其他政府部门及持份者商讨，寻求从根本上解决社区回收所衍生的阻碍及环境卫生问题的方法。

结语

34. 综合上文**第 26 至 33 段**的分析，申诉专员认为，这宗投诉成立。

建议

35. 申诉专员建议食环署：

- (1) 对有关非法扩展营业范围造成阻街的店铺果断执法，以保持行人路畅通；
- (2) 检讨对有关固定小贩摊档的执法尺度，订定实施时间表并通知摊档负责人，以遏止违规越界经营造成的阻碍及确保道路使用者的安全；
- (3) 继续监察事涉天桥底一带的发泡胶箱摆放问题，必要时加强整顿，以保持道路畅通和环境洁净；以及
- (4) 与其他政策局 / 部门及持份者商讨，制定有效管理

发泡胶箱摆放问题的方案。

食环署对调查报告草拟本的回应

36. 食环署就调查报告草拟本提出的意见，主要如下：

店铺阻街问题

37. 自 2021 年起，食环署持续对事涉街道一带行人路阻塞情况加强执法工作。2021 年 1 月至 6 月，该署就事涉街道店铺扩展营业范围阻塞行人路提出票控共 107 宗、发出定额罚款通知书共 150 张，以及作出拘控共 6 次；该署就无牌贩卖提出票控共 39 宗、作出拘控共 6 次，以及扣押货物超过 490 公斤。

38. 食环署已调整对事涉街道一带新鲜粮食店的执法策略，并采取严厉的规管措施，包括：

- (1) 2021 年 3 月，该署按照食物业处所「违例记分制」或违反牌照条件的警告信制度，分别向 9 间怀疑非法扩展营业范围的持牌新鲜粮食店发出警告信，警告持牌人切勿非法扩展牌照指定范围，于铺前行人路放置或展示货物，否则可被检控及按「违例记分制」处分；
- (2) 同年 6 月，该署援引《食物业规例》向在牌照指定范围以外地方经营食物业的持牌人提出 4 宗检控及作出违例记分。

39. 食环署亦调整对违规蔬果店铺的执法策略，采取针对性执法行动，包括以灵活多变的不定时突击执法行动，向违例人士提出检控、拘控和扣押货物。

40. 就上文第 26 段所述的情况，食环署解释同一间店铺的同一次阻街事件可招致多次的重复投诉，但只一次的检控和执法已可能解决有关问题。因此，不宜将投诉数字与检控数字直接比较，从而得出该署执法不力的结论。

41. 食环署认为，事涉街道一带为传统小贩区及湿街市，除电车外，日间车辆流量不高。此外，在疫情影响下，市民会避免人多挤迫的地方，从而选择在较少人的路肩甚至没有车辆时在马路上行走，故不应该将行人在马路上行走的现象归咎于店铺阻街问题严重。

42. 食环署重申，事涉街道的阻街问题复杂，需要当区民政事务处（「民政处」）统筹跨部门联合行动，亦需要各相关部门行使相关条例赋予的权力执法。该署正积极与警务处商讨加强预先筹划的跨部门行动，并正寻求民政处协调和牵头，以加强跨部门行动及进行宣传教育工作。食环署已于 2021 年 6 月起向相关店铺展开宣传和教

固定小贩摊档问题

43. 固定小贩摊档有其独特经营模式和吸引力，往往有些便宜和新型货品出售而引来大批市民驻足观赏和购买，而造成短暂挤拥的情况。然而，食环署承认对固定小贩摊档经营时违规情况的执法力度有改善空间。

发泡胶箱问题

44. 食环署解释，只有当物品或东西的摆放方式妨碍或相当可能会妨碍垃圾清扫工作或洁净人员执行职务时，该署才可引用相关法定权力（上文第 10 段），要求物品拥有人在限期内将之移走，而法例条文的先决条件是有关物品妨碍清洁街道工作。该署不可以不加鉴别而对并无抵触这有关条文的物品行使上述权力。

45. 2021 年 1 月至 6 月，该署在事涉天桥底一带发出移走障碍物通知书共 85 张，以及移走无人看管的物品共 18 项。

46. 食环署认为，废物分类及资源回收并不属该署的工作范畴，要街头回收工作井然有序及在造成较少滋扰的情况下进行，须由相关政策局及部门与业界和持份者商讨，以设立规管及支援的制度。该署与警务处及民政处曾探讨改善方案，其中一个建议是在区内寻觅适当地方让街头回收工作者在减少影响行人及行车情况下进行回收工作。该署已与环境保护署（「环保署」）积极商讨参与现行的「塑胶可回收物料回收服务先导计划」，并于 2021

年 7 月 12 日首次将该署移走的发泡胶箱交由环保署的承办商回收及妥善处理。

本署对食环署回应的评论

店铺阻街问题

47. 该署解释已在事涉街道一带加强对店铺阻街执法，并调整执法策略（上文第 37 至 39 段）。有关工作值得肯定，然而，本署于 2021 年 4 月及 7 月的两次视察结果均显示，事涉街道的店铺阻街问题仍然十分严重（上文第 25(1)、(3)(a)及(4)(a)段），显示该署仍有持续加强执法力度的需要。本署认为，事涉街道的店铺长期阻街，已成不良风气，食环署须下定决心及果断执法，以改善有关地方的环境卫生。

固定小贩摊档问题

48. 根据本署的观察所得（上文第 25(2)段），占用事涉街道其中一条行车线的主要是固定小贩摊档所摆放的货物，而非驻足观赏和购物的行人。事实上，因该些摊档的货品已几乎占用一整条行车线，行人驻足观赏和购物的空间甚为狭小，更可能出现人车争路的情况。食环署实有必要将行人的安全放在首位，检讨其对固定小贩摊档扩展营业范围的执法尺度。

发泡胶箱问题

49. 本署认为，事涉天桥底一带的发泡胶箱持续长时间摆放，而且占用了街道不少面积，不仅对市民造成滋扰及 / 或阻碍，亦难免会对食环署清扫街道的工作构成影响。因此，该署应按照实际情况行使其法定权力移走妨碍该署清扫工作的物品，不能因为问题复杂，或可能涉及其他部门的职权范围便忽略其负责清扫街道、确保街道洁净卫生的职责。

结论

50. 经仔细考虑食环署的回应后，申诉专员维持上文第 34 段

的结论和 **第 35 段** 的建议。

51. 本署知悉，食环署同意就事涉街道的店铺和固定小贩摊档阻街的问题加强执法力度，并从改善环境卫生着手处理事涉天桥底的发泡胶箱摆放问题，尽力尝试与相关政策局、部门及持份者商讨解决发泡胶箱摆放问题的方案。

申诉专员公署

2021 年 7 月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>



Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

