

食物環境衛生署
就店舖及固定小販攤檔違例擴展營業範圍
及街道堆積發泡膠箱問題的處理
調查報告

2020年12月13日，投訴人向本署投訴食物環境衛生署（「食環署」）。同月15日，投訴人向本署提供補充資料。

投訴內容

2. 投訴人稱，多年來，某街道（「事涉街道」）有多間店舖經常在舖前的行人路及附近的天橋底（「事涉天橋底」）一帶擺放大量貨物，阻礙行人及影響環境衛生。他認為上述問題因食環署執法不力所致，故向本署投訴。

3. 本署展開全面調查後，決定將事涉街道的固定小販攤檔擺放貨物致阻礙行人的問題納入調查範圍。

本署調查所得

相關部門的職權

店舖阻街

4. 店舖非法擴展營業範圍（俗稱「店舖阻街」）屬街道管理問題，涉及多個政府部門的職權範圍。食環署的其中一項主要工作是保持環境衛生，若發現有物品擺放在行人路涉及非法販賣活動或妨礙街道清掃工作，該署會按實際情況採取執法行動。

5. 就店舖「在公眾地方造成阻礙」的罪行，食環署和香港警務處（「警務處」）可按《定額罰款（公眾地方潔淨及阻礙）條例》向違例人士發出1,500元的定額罰款通知書。

6. 若阻礙物移除後不久，同一地點又有阻礙物造成嚴重阻塞，食環署可按現場實際情況，向違例者發出／重複發出定額罰

款通知書，或援引《簡易程序治罪條例》以傳票及／或逮捕行動檢控違例人士。

7. 就馬路被雜物／貨品霸佔，對公眾構成迫切危險和對交通和／或其他道路使用者造成阻礙，各部門執法人員在其負責範圍會因應現場情況採取合適的執法行動。警務處會參與跨部門聯合行動，向其他部門提供所需協助，包括向違規者發出定額罰款通知書。

固定小販攤檔阻街

8. 根據現行的小販管理政策，政府當局希望取得適當的平衡，一方面容許合法的擺賣活動，另一方面保持環境衛生和確保擺賣活動不會影響公眾安全，以及保障公眾免受滋擾。一般來說，食環署對構成阻街的持牌小販（包括固定小販攤檔）會採取「先警告、後執法」的策略。

9. 在擺賣範圍不妨礙走火通道或緊急車輛順暢地通過的前提下，食環署容許固定小販攤檔在營業時有限度地超過攤檔批准範圍，但他們須在非營業時間將攤檔回復到原來批准的範圍。

發泡膠箱堆積

10. 根據《公眾衛生及市政條例》第 22 條，食環署可在清掃工作或在潔淨人員執行職務時，安排向妨礙潔淨工作的物品或東西的擁有人送達通知。倘未能尋獲有關物品或東西的擁有人或確定其身份，該署會安排把通知附於該物品或東西上，規定物主在該通知送達或附於該物品或東西後的 4 小時內把它們移走，並防止它們在通知指明的期限內再造成妨礙。

11. 食環署人員在巡查時若發現發泡膠箱造成環境衛生問題，可按相關法例採取行動。

食環署的解釋

店舖阻街問題

12. 事涉街道屬店舖阻街黑點。該條街道兩旁有多間售賣蔬果

及肉類的店舖。食環署一直嚴厲打擊有關店舖違例阻街的行為，並按實際情況採取執法行動。

13. 2020年2月至2021年1月，食環署接獲事涉街道一帶店舖阻街的投訴共333宗；其間，該署採取了以下的執法行動：

- (1) 進行突擊行動共192次；
- (2) 就店舖阻街發出定額罰款通知書共159張及傳票共95張；
- (3) 就無牌販賣發出傳票共39張；及
- (4) 檢獲小販棄置的物品共11宗。

14. 食環署會檢視現時當區環境衛生辦事處針對事涉街道店舖阻街執法行動的成效，並繼續要求警務處採取聯合執法行動以處理店舖阻街問題。

固定小販攤檔阻街問題

15. 事涉街道共有73個售賣非食物類貨品的固定小販攤檔，排列在該街道的一旁及面向馬路。

16. 2020年5月至2021年4月，食環署接獲關於事涉街道固定小販攤檔阻街的投訴共32宗；其間，該署採取了以下的執法行動：

- (1) 進行巡查共1,084次；
- (2) 就涉及小販造成阻礙向違規攤檔負責人提出檢控共22宗；及
- (3) 就涉及小販商品及設備放置在攤位以外地方向違規攤檔負責人提出檢控共7宗。

17. 根據食環署的觀察，大部分擺放在事涉街道的固定小販攤檔附近可能造成阻礙的貨物，並非該些小販攤檔所出售的貨物。

發泡膠箱堆積問題

18. 事涉天橋底一帶的發泡膠箱是可回收物品。現時環保回收行業在社區一般沒有足夠和適合的地方處理回收物品。廢物分類及資源回收不屬食環署的工作範疇，有關工作須由相關政策局及執行部門統籌和推行方可從根本解決問題。

19. 食環署理解回收行業在社區內運作的困難和處境，如其活動造成環境滋擾或阻礙該署進行街道清潔工作，該署會先對其作出警告然後執法，盡量做到情理兼備。

20. 根據食環署的觀察，事涉天橋底一帶的發泡膠箱主要來自事涉街道的蔬果店。該些店舖於日間把貨物上架，再把清空的發泡膠箱及膠籃交給街頭回收工作者；後者收集發泡膠箱及膠籃後，會暫時擺放在事涉天橋底旁的行人路或行車路，等待貨車每晚約於 11 時後運走。至於該些物品的擺放時間及物主等資料，該署則沒有記錄。

21. 食環署的街道潔淨服務承辦商（「承辦商」）在事涉街道一帶的公眾街道提供潔淨服務。根據服務合約，承辦商在該處每天最少清掃街道 6 次及清洗街道 1 次。

22. 根據承辦商的口頭報告，事涉街道一帶的街道潔淨工作每日均順利完成，沒有受到影響。食環署人員日常會在附近一帶巡視以監管承辦商的工作。在接到投訴人的投訴後，該署人員在附近一帶巡查時未有發現發泡膠箱有阻礙該署進行街道清潔工作。

23. 食環署人員在日常巡查時，如發現有無人看管的雜物或手推車擺放在行人路上妨礙街道清掃工作，會發出移走障礙物通知書要求物主移走。

24. 2020 年 5 月至 2021 年 4 月，該署在事涉天橋底一帶發出移走障礙物通知書共 125 張，移走無人認領的物品共 45 件，以及就擺放在行車路上可能對交通造成阻塞的物品通知警務處跟進共 5 次。

本署的實地視察結果

25. 本署派員分別於 2021 年 4 月 6 日及 7 月 6 日到事涉街道及事涉天橋底一帶進行實地視察，結果如下：

- (1) 事涉街道兩旁售賣蔬果及肉類的店舖大部分均有將貨物及雜物擺放到店外的行人路，有些甚至擺放在馬路上。
- (2) 事涉街道的馬路共有三條行車線，中間一條可供電車或其他車輛使用。固定小販攤檔位於其中一旁的行車線上，其中不少攤檔所擺放的貨物幾乎佔用了整條行車線。當中間的行車線有電車或其他車輛駛至，路經或駐足該些攤檔的市民便須避開車輛。
- (3) 在 4 月 6 日的視察中，本署發現：
 - (a) 有 10 多間店舖的貨物和雜物佔用了整條行人路，行人須在馬路上行走；及
 - (b) 事涉天橋底一帶有大量發泡膠箱堆積。
- (4) 在 7 月 6 日的視察中，本署發現：
 - (a) 至少 5 間店舖的貨物和雜物佔用了整條行人路，另約有 10 間店舖的貨物和雜物佔用了一半以上的行人路；及
 - (b) 事涉天橋底一帶並無發泡膠箱堆積。

本署的評論

店舖阻街問題

26. 根據食環署，事涉街道一帶是店舖阻街的黑點之一。過去一年，食環署收到超過 330 宗有關該處店舖阻街的投訴，可見問題的嚴重程度。但該署就店舖阻街發出定額罰款通知書及傳票分別只有 159 張及 95 張，即每日提出的檢控不足一宗（上文第 13(2)

段)。

27. 本署的視察結果顯示，事涉街道的店舖阻街問題持續嚴重，不少店舖更將貨物霸佔整條行人路，令行人須在馬路上行走（上文**第 25(1)、(3)(a)及(4)(a)段**），造成公眾安全問題。食環署的執法行動顯然未能奏效或產生足夠的阻嚇力。本署認為有關問題實須予正視，該署應嚴肅跟進。

固定小販攤檔問題

28. 根據食環署，在 2020 年 5 月至 2021 年 4 月期間，該署接獲關於事涉街道固定小販攤檔阻街的投訴共 32 宗，該署就涉及小販造成阻礙向違規攤檔負責人提出檢控共 22 宗（上文**第 16 段**），即每月提出檢控不足兩宗。

29. 本署理解，食環署酌情容許事涉街道的固定小販攤檔在不妨礙走火通道或緊急車輛順暢地通過的前提下，可以在營業時有限度地超過攤檔批准範圍（上文**第 9 段**）。然而，本署的視察結果顯示，事涉街道有不少固定小販攤檔將營業範圍擴展至接近佔用整條行車線，當鄰近另一條行車線有電車或其他車輛駛至時，可能會對路經或駐足該些攤檔的市民構成危險（上文**第 25(2)段**）。本署認為，該署在運用酌情權時亦須合理，上述情況反映食環署對固定小販攤檔擴展營業範圍的規管可能過於寬鬆。所以，該署有需要檢討其執法尺度跟問題的嚴重程度是否合乎比例。

發泡膠箱問題

30. 根據食環署提交的資料，事涉天橋底一帶的發泡膠箱主要來自事涉街道的蔬果店。由於該些暫存於公眾道路上的發泡膠箱要待貨車每晚約 11 時後才運走（上文**第 20 段**），可見該些發泡膠箱由日間至深夜長時間擺放該處，難免會對市民造成一定程度的滋擾及／或阻礙。

31. 食環署引述承辦商指，每天最少清掃該處的街道 6 次及清洗街道 1 次，以及後者的口頭報告顯示，該處的街道潔淨工作每日均順利完成，沒有受到長時間擺放的發泡膠箱影響（上文**第 21 及 22 段**）。本署對此感到懷疑，因為發泡膠箱長時間擺放在行人路上，佔用了不少面積，而承辦商在事涉地點每天最少清掃街道 6

次及清洗街道 1 次，該些發泡膠箱不大可能對其清掃街道和洗街沒有構成影響。

32. 從上文**第 24 段**可見，食環署確有就發泡膠箱擺放問題執法，而根據本署於 2021 年 4 月 6 日及 7 月 6 日的兩次視察所得，有關問題於第二次視察時已有所改善（上文**第 25(3)(b)及(4)(b)段**）。

33. 本署並不抹殺食環署處理本案所涉問題時所付出的努力，亦理解其在執法時，因須顧及社區回收而希望做到情理兼備。但事涉地點的違規情況持續且超出合理程度，又對市民造成滋擾及／或阻礙，甚至影響道路和行人安全，食環署實須檢討現時的執法策略和力度，以免情況惡化。該署亦應與其他政府部門及持份者商討，尋求從根本解決社區回收所衍生的阻礙及環境衛生問題的方法。

結語

34. 綜合上文**第 26 至 33 段**的分析，申訴專員認為，**這宗投訴成立**。

建議

35. 申訴專員建議食環署：

- (1) 對有關非法擴展營業範圍造成阻街的店舖果斷執法，以保持行人路暢通；
- (2) 檢討對有關固定小販攤檔的執法尺度，訂定實施時間表並通知攤檔負責人，以遏止違規越界經營造成的阻礙及確保道路使用者的安全；
- (3) 繼續監察事涉天橋底一帶的發泡膠箱擺放問題，必要時加強整頓，以保持道路暢通和環境潔淨；以及
- (4) 與其他政策局／部門及持份者商討，制定有效管理

發泡膠箱擺放問題的方案。

食環署對調查報告草擬本的回應

36. 食環署就調查報告草擬本提出的意見，主要如下：

店舖阻街問題

37. 自 2021 年起，食環署持續對事涉街道一帶行人路阻塞情況加強執法工作。2021 年 1 月至 6 月，該署就事涉街道店舖擴展營業範圍阻塞行人路提出票控共 107 宗、發出定額罰款通知書共 150 張，以及作出拘控共 6 次；該署就無牌販賣提出票控共 39 宗、作出拘控共 6 次，以及扣押貨物超過 490 公斤。

38. 食環署已調整對事涉街道一帶新鮮糧食店的執法策略，並採取嚴厲的規管措施，包括：

- (1) 2021 年 3 月，該署按照食物業處所「違例記分制」或違反牌照條件的警告信制度，分別向 9 間懷疑非法擴展營業範圍的持牌新鮮糧食店發出警告信，警告持牌人切勿非法擴展牌照指定範圍，於舖前行人路放置或展示貨物，否則可被檢控及按「違例記分制」處分；
- (2) 同年 6 月，該署援引《食物業規例》向在牌照指定範圍以外地方經營食物業的持牌人提出 4 宗檢控及作出違例記分。

39. 食環署亦調整對違規蔬果店舖的執法策略，採取針對性執法行動，包括以靈活多變的不定時突擊執法行動，向違例人士提出檢控、拘控和扣押貨物。

40. 就上文**第 26 段**所述的情況，食環署解釋同一間店舖的同一次阻街事件可招致多次的重複投訴，但只一次的檢控和執法已可能解決有關問題。因此，不宜將投訴數字與檢控數字直接比較，從而得出該署執法不力的結論。

41. 食環署認為，事涉街道一帶為傳統小販區及濕街市，除電車外，日間車輛流量不高。此外，在疫情影響下，市民會避免人多擠迫的地方，從而選擇在較少人的路肩甚至沒有車輛時在馬路上行走，故不應該將行人在馬路上行走的現象歸咎於店舖阻街問題嚴重。

42. 食環署重申，事涉街道的阻街問題複雜，需要當區民政事務處（「民政處」）統籌跨部門聯合行動，亦需要各相關部門行使相關條例賦予的權力執法。該署正積極與警務處商討加強預先籌劃的跨部門行動，並正尋求民政處協調和牽頭，以加強跨部門行動及進行宣傳教育工作。食環署已於 2021 年 6 月起向相關店舖展開宣傳和教育。

固定小販攤檔問題

43. 固定小販攤檔有其獨特經營模式和吸引力，往往有些便宜和新穎貨品出售而引來大批市民駐足觀賞和購買，而造成短暫擠擁的情況。然而，食環署承認對固定小販攤檔經營時違規情況的執法力度有改善空間。

發泡膠箱問題

44. 食環署解釋，只有當物品或東西的擺放方式妨礙或相當可能會妨礙垃圾清掃工作或潔淨人員執行職務時，該署才可引用相關法定權力（上文 **第 10 段**），要求物品擁有人在限期內將之移走，而法例條文的先決條件是有關物品妨礙清潔街道工作。該署不可以不加鑑別而對並無牴觸這有關條文的物品行使上述權力。

45. 2021 年 1 月至 6 月，該署在事涉天橋底一帶發出移走障礙物通知書共 85 張，以及移走無人看管的物品共 18 項。

46. 食環署認為，廢物分類及資源回收並不屬該署的工作範疇，要街頭回收工作井然有序及在造成較少滋擾的情況下進行，須由相關政策局及部門與業界和持份者商討，以設立規管及支援的制度。該署與警務處及民政處曾探討改善方案，其中一個建議是在區內尋覓適當地地方讓街頭回收工作者在減少影響行人及行車情況下進行回收工作。該署已與環境保護署（「環保署」）積極商討參與現行的「塑膠可回收物料回收服務先導計劃」，並於 2021

年 7 月 12 日首次將該署移走的發泡膠箱交由環保署的承辦商回收及妥善處理。

本署對食環署回應的評論

店舖阻街問題

47. 該署解釋已在事涉街道一帶加強對店舖阻街執法，並調整執法策略（上文**第 37 至 39 段**）。有關工作值得肯定，然而，本署於 2021 年 4 月及 7 月的兩次視察結果均顯示，事涉街道的店舖阻街問題仍然十分嚴重（上文**第 25(1)、(3)(a)及(4)(a)段**），顯示該署仍有持續加強執法力度的需要。本署認為，事涉街道的店舖長期阻街，已成不良風氣，食環署須下定決心及果斷執法，以改善有關地方的環境衛生。

固定小販攤檔問題

48. 根據本署的觀察所得（上文**第 25(2)段**），佔用事涉街道其中一條行車線的主要是固定小販攤檔所擺放的貨物，而非駐足觀賞和購物的行人。事實上，因該些攤檔的貨品已幾乎佔用一整條行車線，行人駐足觀賞和購物的空間甚為狹小，更可能出現人車爭路的情況。食環署實有必要將行人的安全放在首位，檢討其對固定小販攤檔擴展營業範圍的執法尺度。

發泡膠箱問題

49. 本署認為，事涉天橋底一帶的發泡膠箱持續長時間擺放，而且佔用了街道不少面積，不僅對市民造成滋擾及／或阻礙，亦難免會對食環署清掃街道的工作構成影響。因此，該署應按照實際情況行使其法定權力移走妨礙該署清掃工作的物品，不能因為問題複雜，或可能涉及其他部門的職權範圍便忽略其負責清掃街道、確保街道潔淨衛生的職責。

結論

50. 經仔細考慮食環署的回應後，申訴專員維持上文**第 34 段**

的結論和 **第 35 段** 的建議。

51. 本署知悉，食環署同意就事涉街道的店舖和固定小販攤檔阻街的問題加強執法力度，並從改善環境衛生着手處理事涉天橋底的發泡膠箱擺放問題，盡力嘗試與相關政策局、部門及持份者商討解決發泡膠箱擺放問題的方案。

申訴專員公署

2021 年 7 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:

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



Instagram:

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

