

食物環境衛生署和地政總署
就紙皮回收鐵籠佔用公眾地方的規管
調查報告

2020年2月28日，投訴人向本署投訴食物環境衛生署(「食環署」)。6月10日，投訴人同意將地政總署納入被投訴部門。

投訴內容

2. 投訴人稱，多年來，有回收商在某街道(包括行車路旁及附近休憩場地外圍)(「事涉地點」)擺放多個盛滿紙皮和垃圾的鐵籠。該些鐵籠霸佔公眾地方，阻礙行人，亦滋生蚊蟲和引起鼠患(「鐵籠問題」)。他多次向食環署投訴，但「鐵籠問題」持續。

本署的跟進

3. 本署於2020年4月1日向食環署展開查訊和於2020年5月26日及6月5日實地視察後，發現問題可能涉及地政總署的職能。投訴人經考慮案情後，同意把地政總署納入為被投訴的部門。2020年6月15日，本署就本案向食環署和地政總署展開全面調查。本署已完成調查，結果如下。

本署調查所得

相關部門的職權

4. 就雜物妨礙街道清掃工作的個案，**食環署**可根據《公眾衛生及市政條例》發出「移走障礙物通知書」及向違規者提出檢控。若妨礙街道清掃情況持續發生或性質嚴重，該署的執法人員會立即檢控違規者而不作預先警告。

5. 就亂拋垃圾的個案，食環署可根據《定額罰款(公眾地方潔淨及阻礙)條例》發出定額罰款通知書，或根據《公眾潔淨及防止

妨擾規例》檢控違規者。

6. 就有人在公眾地方非法販賣，食環署可根據《公眾衛生及市政條例》作出檢控，並按該條例檢走用作非法販賣的設備或商品。

7. 就非法佔用未批租的政府土地的個案，**地政總署**可根據《土地（雜項條文）條例》（《土地條例》）張貼法定通知，飭令佔用者在指明的日期前停止佔用有關土地。若法定通知不獲遵辦，執法人員可驅逐佔用者，或接管在該土地上的財產或構築物，以及對無合理辯解的佔用者提出檢控。

食環署的回應

8. 食環署的解釋如下：

9. 回收檔在街上收購舊物或回收可重用物品，屬營商活動，但不屬售賣行為；此外，因舊物或回收可重用物品的物主在出售物品時，並非處於「營業或營商狀況」，而且只進行一次過交易，不應將物主當作小販。因此，該署不能以「非法販賣」為由，引用《公眾衛生及市政條例》採取執法行動。

10. 至於回收業非法佔用公眾地方，屬街道管理問題，涉及多個政府部門的職權範圍。不同部門會按其職權範圍採取執法行動。就本案而言，該署的首要工作是保持環境衛生。

11. 2020年1月30日，食環署轄下當區環境衛生辦事處（「環衛辦」）首次接獲有關「鐵籠問題」的投訴。1月31日及2月1日，該辦再接獲有關「鐵籠問題」的投訴。

12. 2月5日、6日、11日及17日，環衛辦職員到事涉地點視察，發現在附近的一條後巷（「事涉後巷」）有一個流動廢物回收攤檔（「事涉回收檔」），以及路面有少量垃圾。環衛辦即時安排街道潔淨承辦商（「承辦商」）清理垃圾，並訓示承辦商加強事涉後巷的潔淨服務。

13. 2020年2月至3月期間，環衛辦發現事涉回收檔的物品妨礙街道清掃工作。該辦為此向事涉回收檔負責人（「事涉檔主」）

發出口頭警告共 4 次及發出「移走障礙物通知書」共 4 張。

14. 環衛辦發出警告後，事涉檔主即時移開物品讓承辦商清掃街道。

15. 2020 年 3 月期間，環衛辦就事涉地點有人亂拋垃圾發出「定額罰款通知書」共 3 張。

16. 環衛辦收到本署轉介後，於 2020 年 4 月 7 日至 21 日期間派員在不同時段到事涉地點巡查，發現行車路上有暫時放置盛載回收物品的鐵籠或雜物，等待運輸車輛運走。

17. 2020 年 4 月 7 日，環衛辦就事涉回收檔在行車路上擺放物件，引致阻街及交通安全問題，轉介個案到香港警務處（「警務處」）。警務處於 6 月 4 日告知該辦已跟進個案，事涉地點的情況有所改善。

18. 2020 年 4 月至 6 月期間，環衛辦加強巡查事涉地點，並就事涉回收檔物品妨礙街道清掃工作，採取執法行動，向事涉檔主發出口頭警告共 16 次、發出「移走障礙物通知書」共 24 張及提出檢控共 2 宗。

19. 6 月 22 日，環衛辦就懷疑有人長期非法佔用屬政府土地的事涉後巷一事，轉介個案到地政總署跟進。

20. 在處理事涉地點的環境衛生問題方面，環衛辦加強了防治蟲鼠工作，以防蟲鼠滋生。該辦於 2020 年 4 月至 6 月期間向在事涉地點附近範圍亂拋垃圾的人士發出「定額罰款通知書」共 15 張。

地政總署的回應

21. 地政總署的解釋如下：

22. 事涉地點的行車路、事涉後巷和附近的休憩處旁均屬政府土地。

23. 地政總署若援引《土地條例》移除在政府土地上的物品，必須給予有關人士不少於 24 小時的「法定通知」。對於可輕易移動

的物件，例如本案中的有轆回收鐵籠，《土地條例》並非有效的執管工具。

24. 回收鐵籠或非固定物件佔用公眾地方的問題，涉及多個政府部門的職權範圍。政府當局曾就相關問題釐定部門間的分工。根據既定政策，回收商以流動形式在公眾地方經營商業活動所產生的阻街問題，應由食環署和警務處跟進。若個案涉及獨立和不可移動的構築物豎立在政府土地上，則地政總署會根據《土地條例》採取土地管制行動。

25. 地政總署轄下當區地政處（「地政處」）於 2017 年 1 月接獲某區議員就事涉地點回收鐵籠及雜物阻街的投訴。地政處職員實地視察後，發現該些物品屬可移動，遂按既定政策把個案轉介食環署、警務處、環境保護署（「環保署」）和當區民政事務處（「民政處」）跟進。

26. 地政處接獲本署的轉介後，於 2020 年 6 月及 7 月多次派員到事涉地點調查，發現有 5 至 6 部載有雜物或空置的有轆鐵籠擺放在街道上，沒有發現未經許可的構築物；但有流動回收商（即事涉檔主）在事涉後巷放置椅子及磅秤進行回收商業活動。

27. 2020 年 7 月 31 日，地政處就事涉回收檔以流動形式在公眾地方從事經營活動的個案轉介食環署、警務處、環保署及民政處。

本署實地視察

28. 本署職員於 2020 年 5 月 26 日、6 月 5 日及 8 月 29 日實地視察，有以下發現：

- (1) 事涉地點有一條行車路，間中有車輛違例停泊；兩旁是狹窄的行人路；
- (2) 事涉回收檔在非營業時間會把空置回收鐵籠和桌椅雜物擺放在事涉後巷，並架設簷篷遮蓋該些物品，令行人無法通過事涉後巷。附近的休憩地點旁擺放了許多空置的回收鐵籠；以及

- (3) 事涉回收檔營業時，會把桌椅、太陽傘和數個回收紙皮的鐵籠擺放在事涉後巷對開的一段行車路上，對交通造成阻塞。

本署的評論

對食環署的投訴

29. 根據食環署提交的資料，該署環衛辦有按其職權跟進「鐵籠問題」及保持事涉地點的環境衛生。

30. 然而，於 2020 年 2 月至 3 月期間(在收到本署的轉介前)，就事涉回收檔的物品妨礙事涉後巷的清掃工作問題，環衛辦只發出口頭警告和「移走障礙物通知書」，而沒有採取更具阻嚇作用的執法行動。

31. 據本署視察所得，事涉回收檔將大量傢俬和工具雜物堆積在事涉後巷，造成阻礙和妨礙清掃。根據食環署內部指引，如遇上持續發生或性質嚴重的個案，該署可在無須警告的情況下作出檢控。然而，該署在過去數月對事涉回收檔只提出 2 次檢控，跟案情的嚴重性並不相符，以致妨礙清掃事涉後巷的情況持續。

32. 至於擺放在事涉後巷對出的一條行車路上的鐵籠，本署認同該署轉介警務處跟進。

33. 基於以上分析，申訴專員認為，投訴人對食環署的投訴**部分成立**。

對地政總署的投訴

34. 地政總署已解釋，要規管可移動的物品，包括有轆的回收鐵籠，《土地條例》並非有效的執管工具。地政處職員實地視察事涉地點後，發現有轆的回收鐵籠、椅子及磅秤等進行回收商業活動，故按既定的分工協議把個案轉介相關部門跟進。本署認為，該署按相關協議轉介個案，做法恰當。然而，該署作為負責執管政府土地的部門，實有進一步跟進個案的權責。

35. 本署的巡查所得顯示，事涉回收檔長期把為數不少的傢俬雜物、營商用品擺放在事涉後巷內，且架設簷篷遮蓋有關物品，將政府土地納為己用，令行人無法通過事涉後巷。其擺放物品佔用公地的結果，與豎設構築物佔用政府土地的情況沒有兩樣。地政總署若在此情況下只轉介予其他部門後便結案，而未有嘗試運用其權力解決問題，實難以令人信服。

36. 本署認為，地政總署有權責研究解決事涉回收檔長期佔用事涉後巷的方法，例如安裝鐵柱，以有效阻擋事涉檔主把鐵籠推入及推出事涉後巷，以及張貼法定通知，警告事涉檔主不可佔用政府土地等。

37. 基於以上分析，申訴專員認為，地政總署雖非投訴人當初的投訴對象，該署其後知悉事件後亦已按既定程序作出跟進，惟案情顯示現行的部門分工及跟進方式或有不足，故該署宜作出檢視，並研究在其職權範圍內可如何處理本案。

建議

38. 本署建議：

- (1) **食環署**增加巡查事涉地點的頻次，若事涉檔主的鐵籠妨礙街道清掃，便須果斷執法，包括提出檢控，以遏止有關問題，以及在有需要時聯同相關政府部門採取聯合行動。
- (2) **地政總署**應積極研究方法，以徹底解決事涉回收檔長期佔用事涉後巷的問題，例如在事涉後巷的出入口加裝鐵柱，以及在有需要時聯同相關政府部門採取聯合行動。

申訴專員公署

2020年9月