

政府对货物及杂物非法霸占或阻碍街道的规管 主动调查报告摘要

引言

货物及杂物非法霸占或阻碍街道是各区普遍的街道管理问题，既对市民及道路使用者造成不便及安全隐患，亦会影响环境卫生和市容。本署每年均接获大量相关投诉，效率促进办公室（「效率办」）辖下的 1823 近年收到的相关投诉亦有上升趋势。

2. 由于相关问题涉及不同部门的管辖范围，亦触及多项法例条文，不同部门各有权力可以完全或部份地解决某些问题，因此需依靠跨部门协作，以避免执法空隙、重迭或互相推让。现时，由民政及青年事务局常任秘书长担任主席、成员包括相关部门首长的地方行政督导委员会，会担当桥梁角色，让部门之间透过协商及讨论，合力制定长远应对各项街道管理问题的策略和分工。

3. 2022 年 7 月，政府成立由政务司副司长主持的「地区事项统筹工作组」，着力处理包括非法弃置垃圾及阻塞街道在内的地区性民生议题，并积极展开宣传。工作组已制订三大工作方向，主要包括透过建立「标准运作模式」，以理顺处理环境卫生问题的跨部门权责及流程，并会督导政策局和部门制定具延续性的行动计划及绩效指标。本署相信，若能持之以恒，上述工作应有助部门之间更有系统地应对非法霸占及阻碍街道问题。

4. 在是次主动调查，本署审视当局对货物及杂物非法霸占或阻碍街道的规管工作，包括投诉及转介机制、不同部门的执法权责和分工，以及跨部门协作和联合行动。本署在审研效率办、环境保护署（「环保署」）、食物环境卫生署（「食环署」）、路政署、民政事务总署（「民政总署」）及地政总署的资料后，有以下的评论和建议。

本署调查所得

有关投诉及转介机制

5. 市民对货物及杂物非法霸占或阻碍街道的投诉，主要由1823负责接收。1823可按现行机制，将大部分投诉转介至合适部门跟进。至于较复杂且有部门拒收的个案，1823会按序要求拒收部门的不同职级人员检视个案详情，藉以厘清责任谁属。

6. 本署留意到，2018至2021年，每年均有超过2,000宗个案需时两个月或以上处理，远远超出各部门所订30日内回复的服务指标，个案数目亦显著较曾被部门拒收的个案为多（每年926宗至1,678宗）。本署有理由相信，该些处理时间未能达标的个案当中，占相当数量属于曾被拒收、并需经所涉部门的不同职级人员检视后，才获跟进的个案。

7. 本署曾审研数宗1823处理的跨部门个案，留意到当部门之间出现权责争议时，一般会各自安排视察及审视投诉资料，然后向1823解释事件为何不属其职权范围或应由哪个部门跟进。虽然1823致力充当斡旋的角色，但毕竟1823无可能较部门本身更熟悉其工作范畴，亦无权指令任何部门接手跟进个案。因此，1823只能在整理各部门的解释后，上呈至所涉部门的不同职级人员重新检视，处理上难免费时失事。部门之间在缺乏直接沟通或进行联合视察的情况下，所出现的争议亦往往变成各说各话，令1823无所适从，情况并不理想。

8. 本署早前已展开另一项主动调查，审研1823处理投诉及查询的成效。本署会将上文的观察所得纳入该项调查，并探讨可行的改善措施。

有关部门的执法权责及分工

9. 现时，涉及货物及杂物非法霸占或阻碍街道的执法工作主要由食环署、地政总署及环保署负责；至于路政署，则主要负责清理其辖下公共道路及附属道路设施上较常见被非法弃置的建筑废物，并在地政总署采取土地管制行动后，清理无人认领的建筑材料。

食环署

10. 食环署所执行的法例条文众多。其中，该署可引用《公众卫生及市政条例》第 83B(1)及(3)条，对在公众地方非法贩卖的违例者提出检控（下称「非法贩卖条文」）。至于在公众地方放置物品，以致阻碍街道清扫，该署则可引用《公众卫生及市政条例》第 22(1)(a)条（下称「妨碍扫街条文」）检控违规者。若店铺在公众地方非法扩展营业范围造成阻街，该署可根据《简易程序治罪条例》第 4A 条（下称「阻街条文」）提出检控。对于案情简单直接、清晰和易于确立的店铺阻街情况，执法人员（包括食环署及警方人员）可引用《定额罚款（公众地方洁净及阻碍）条例》（下称「定额罚款条文」），向违规者发出 1,500 元的定额罚款通知书。

11. 2018 至 2021 年，食环署就上述违例行为采取执法行动的数字持续上升，检控宗数由 1,647 宗升至 2,607 宗，发出定额罚款通知书的宗数则由 7,586 宗增至 14,766 宗。本署认为，该署近年确有加强投放资源打击货物及杂物非法霸占或阻碍街道的问题，其努力应予以肯定。然而，该署的工作仍有改善的空间。

12. 首先，本署经审视四个「阻街黑点」¹（分别为荃湾河背街及川龙街、北角春秧街、深水埗顺宁道及医局街、旺角花墟）后，发现食环署的巡查及执法工作未能针对违规情况对症下药。

13. 以深水埗顺宁道及医局街一带为例，食环署于 2018 至 2021 年每日平均巡查四次或以上；检控及发出定额罚款通知书的数字则维持于平均每日 0.1 宗及 0.3 张的较低水平。数据显示该署人员的巡查次数频密，但执法数字不高，理应反映该范围的违规情况并不严重。然而，该范围于 2021 年的投诉数字却较 2018 年高出两倍有多；本署人员视察时，亦发现大量货物和杂物占用公众地方及商户扩展营业范围，环境卫生亦差，显示该署的巡查似乎未能充分发挥应有的规管效能，执法力度亦未能有效遏止违规行为。

14. 至于另一「阻街黑点」：旺角花墟一带，食环署于 2018 至 2021 年的巡查数字大幅低于深水埗顺宁道及医局街一带，但近年的投诉及执法数字均有飙升，尤其 2021 年的执法数字更远较顺宁

¹ 「地区事项统筹工作组」于 2022 年 8 月开展「政府打击卫生黑点计划」，打击全港 600 多个卫生黑点，以及加强清理约 4,000 个公共地方和危险／弃置招牌。本署相信，上述计划推出后，「阻街黑点」的环境卫生情况应会有所改善。

道及医局街一带为高，本署人员视察时亦发现不同程度的违规问题。本署相信，该署人员巡查时所见情况应与本署相近，才会出现巡查次数低、执管数字高的情况，这反映该署有必要加强对此黑点的巡查工作，以进一步提升执管行动的阻吓力。

15. 其次，食环署在不同「阻街黑点」的巡查及执管力度有颇大差异。以 2021 年为例，该署于旺角花墟一带及荃湾河背街及川龙街一带采取的执管行动（包括提出检控及发出定额罚款通知书）最多，但巡查次数则是最少；至于北角春秧街及深水埗顺宁道及医局街，情况刚好相反，该署在这两个地区的巡查次数处于高位，但执法数字却是四个「阻街黑点」中最低。其中，执法数字最高的旺角花墟，较最低的深水埗顺宁道及医局街，高出接近七倍。这显示食环署不同分区的环境卫生办事处（「环卫办」）的巡查及执管力度可能有宽紧不一的情况。如不同人员采取不一致的执法标准，又或个别分区环卫办因资源不足以致巡查及执管工作有所限制，便可能会引起执法不公的质疑。

16. 此外，食环署于 2018 至 2021 年引用「妨碍扫街条文」提出检控的宗数，是该署可引用的所有法例条文中最低，按年所占比重不高于 3%。即使食环署指以「妨碍扫街条文」为主要执法依据的深水埗医局街，该署亦鲜有引用该条文提出检控。本署曾处理的个案亦显示，即使货物或杂物占用了大面积的地方，实际上已妨碍清扫，但食环署仍不倾向引用「妨碍扫街条文」执法。上述情况反映食环署有需要加强前线人员对「妨碍扫街条文」的理解及应用。

17. 综合上文第 12 至 16 段所述，本署认为，食环署应在规划执管行动时，引入不同数据（包括商户数目／类型及分布、投诉数字、过往的巡查及执法行动数据等）作为参考指标并进行通盘分析，以制定有效的巡查及执管安排，并加强对前线人员的培训，确保他们适当运用「妨碍扫街条文」进行执管工作。食环署亦应在中央层面加强审视现时各区环卫办的巡查、执管以及资源运用，探究区与区之间有否重大差异，并作出相应调整。

18. 另一方面，食环署于 2018 至 2021 年引用「定额罚款条文」的罚款宗数，每年占其整体执法个案八成以上，显示该署近年主力以该条文作为执管工具。本署留意到，该署引用「定额罚款条文」执法的个案当中，绝大部分属重犯个案，但重犯者人数却远低于重犯个案数目。以 2021 年为例，重犯个案有 13,208 宗，但重犯者只

有 1,760 人，即每名重犯者平均违例 7.5 次，数目惊人。这显示有关条文对部分冥顽不灵的违规人士欠缺阻吓力。

19. 根据食环署的执法指引，该署不可以非法霸占或阻碍的程度，衡量发出定额罚款通知书的数目。由于现时的定额罚款机制并无将罚款金额与阻街面积或占用的时段挂钩，因此，对于造成严重而持续阻街的店铺，该署会考虑引用「阻街条文」提出检控。惟该署的执法数据显示，2018 至 2021 年以「阻街条文」成功检控的个案当中，每年的平均罚款金额只有约 1,000 元，比「定额罚款条文」的 1,500 元罚款金额还要低，而最高罚款也只是法例下最高刑罚的 5,000 元。本署认为，目前的惩处对严重的阻街个案（如摆放货物及杂物占用大范围的行人路），未能发挥足够阻吓作用。

20. 综合上文第 18 及 19 段所述，本署认为，食环署就违例情况严重的阻街个案引用「阻街条文」提出检控时，应向法庭陈述问题的严重性，并建议加重刑罚，以提高阻吓性。进一步而言，环境及生态局和食环署应全面检视现行法例的罚则，包括提高票控条文（包括「阻街条文」）的最高罚则及定额罚款金额，以及积极研究在「定额罚款条文」中引入累进式罚款机制，以增加阻街的违法成本，以及更有效打击重复和持续违规者。

21. 本署欣悉，《行政长官 2022 年施政报告》宣布，政府会全面检视现行环境卫生法例的权限和罚则。首阶段建议包括将针对店铺阻街的定额罚款金额，由 1,500 元增至 6,000 元，而对应的票控条文（即「阻街条文」）的最高罚款额，亦建议由 5,000 元增至 25,000 元。2022 年 12 月，环境及生态局及食环署已就首阶段建议咨询立法会食物安全及环境卫生事务委员会（「事务委员会」），随后并完成公众咨询。当局正整理所收集的意见，以敲定最终建议。至于第二阶段建议，当局计划于 2023 年中提交事务委员会。其中，当局会将上段引入累进式罚款机制的建议纳入可行性研究，包括评估引入相关机制后会否增加前线执法人员和市民出现争拗的机会、开发支援相关机制的实时数据库及系统是否符合成本效益及社会整体利益，以及检视在票控条文中引入相关机制会否更为合适等。

地政总署

22. 地政总署指其执法工作主力针对用作扩展营业范围的固定地台及摆放于公共道路的搭棚竹枝，因为该署所依据的《土地（杂项条文）条例》不宜用于针对摆放高流动性物品所产生的违规占用情况，因摆放者易于在法定通知所订期限届满前，将物品移到别处，以规避署方的进一步行动。本署理解该署执法上的限制，但该署作为管理未拨用和未批租政府土地的部门，有责任尽力防止及处理政府土地被非法占用的情况。因此，不论非法占用政府土地的是否涉及固定物品或搭棚竹枝，若其他部门在处理上遇到实际困难时，该署应以积极和务实的方式提供协助。该署现时只着重转介个案至相关执法部门，未免过于墨守成规。

23. 有个案显示，地政总署接获 1823 的转介后，着眼点只是在于事件中霸占行人路的建筑材料是否构成店铺阻街，以及执法责任谁属，而非从解决非法占用政府土地问题的角度出发，向其他部门提供適切协助。再者，对于地政总署的执法工作应只涵盖搭棚竹枝，还是所有建筑材料，地政总署与路政署的看法迥异。

24. 本署认为，地政总署应订立协商机制，让其他部门在跟进日常个案上遇到困难，需要该署提供协助或援引《土地（杂项条文）条例》处理非法霸占或阻碍街道的物品时，可主动透过该机制提出。有关机制亦可作为沟通平台，以厘清及解决部门之间对各自执法权责的争议。

25. 此外，虽然地政总署指店铺地台是其主力执法的目标之一，但该署近年引用《土地（杂项条文）条例》对店铺扩展营业范围发出法定通知的数目有下跌趋势；本署亦留意到，2018 至 2021 年共有 81 宗个案涉及店铺未有在法定通知期限届满前作出纠正，但该署只就其中两宗个案提出检控，数字严重偏低，变相容许店铺长期占用政府土地而无须付出代价，难收阻吓之效。事实上，本署人员视察其中两个「阻街黑点」（荃湾河背街及川龙街、深水埗顺宁道）时，仍发现以固定地台违规扩展营业范围的商铺比比皆是。本署认为，地政总署应加强对违规使用固定地台扩展营业范围的商户的执管，并从严处理没有遵从法定通知的违规者。

路政署

26. 路政署主力负责清理工作，并无执法角色。虽然如此，该署于 2018 至 2021 年接获有关公共道路上非法摆放建筑材料的投诉有上升趋势，但主要集中于个别地区，包括油尖旺区、深水埗区、湾仔区及黄大仙区，每年涉及上述地区的投诉数字占全年总数接近、甚至多于五成，比率相当高。就此，本署认为，该署可在进行道路维修保养的定期巡查时，多加留意有否出现非法摆放建筑材料的情况（尤其上述录得较高投诉数字的地区），并加强与地政总署当区办事处的合作和联系，以收重点打击之效。

环保署

27. 环保署方面，该署近年已积极采取不同措施，包括联同相关部门编制及定期修订「需予优先处理非法弃置废物地点」名单、安装夜视监察摄录机、进行高空遥距监察，再配合突击巡查及执法，以打击弃置废物活动；该署亦透过推出收集及回收服务先导计划，从源头及地区层面减少非法弃置废物的情况。本署留意到，该署于 2018 至 2021 年针对非法弃置建筑废物的巡查数字不断上升；同期接获的投诉则持续下跌，反映该署的工作取得正面成效。

28. 对于近年备受关注的发泡胶箱问题，多个政策局及部门已透过不同层面的协作，希望缓解发泡胶箱堆积所衍生的环境卫生及阻塞街道问题。虽然如此，媒体仍时有报道不同地区或街道出现大量发泡胶箱堆积，显示有关问题仍然严重。据了解，将发泡胶箱运返内地重用的运输链近期已重启，但长远而言，环保署仍需继续联同其他相关部门寻求进一步提升本地回收发泡胶箱能力的可行方案，通过多管齐下的措施，彻底解决有关问题及回应公众的关注。

有关「酌情容许范围」

29. 全港现时有五个地点设有「酌情容许范围」，目的是增添地区姿采和营造独特特色。虽然有关安排是经执法部门与地区团体及商户磋商后所订，但本署人员视察其中两个地点（旺角花墟及屯门新墟）时，仍发现颇为严重的违规情况。本署认为，食环署须提升执管力度，对违规商户严厉执法，令地区姿采和特色得以保留之余，亦可符合市民对公共卫生及道路安全的期望。

有关跨部门联合行动

30. 各区设有由民政事务专员主持、成员包括相关部门的地区管理委员会(「区管会」),让各政府部门商议地区事务和协调工作,以解决地区问题较复杂或需时较长协调的个案。地区民政处会按当区的实际情况及需要统筹联合行动。

31. 本署留意到,不同民政处就统筹联合行动的做法,以至所统筹的联合行动次数,均有颇大差异。例如个别民政处会按月或按季主动邀请相关部门进行联合行动;亦有部分民政处是因应部门要求才会安排联合行动。民政总署指出,各区违规情况不一,故署方认为就统筹联合行动订立划一指引,并不是最合适及有效的做法。

32. 民政总署的数据显示,各区民政处于2018至2021年统筹联合行动次数参差,最多的中西区及东区民政处期间均统筹超过100次行动,同期湾仔区、九龙城区及北区民政处却没有统筹任何联合行动,惟该些地区同期的相关投诉数字均有上升。再者,有个案显示,即使地区民政处有意并尝试统筹跨部门联合行动解决特定地点的违规问题,但因为部门之间对执管权责有分歧,而民政处又无法迅速解决分歧,令情况处于胶着状态。

33. 民政处有责任确保透过部门之间的磋商及合作迅速解决地区问题,民政事务专员在这方面担当不可或缺的领导角色。本署明白,各区的环境、人流,以至违规问题的严重程度均不尽相同,故应给予民政处一定弹性以决定是否需要统筹联合行动。本署的关注是,上段所述差异反映部分地区民政处或未能充分发挥应有功能,适时介入处理问题。在一些没有统筹联合行动既定机制的地区,部门纵然在个别个案需要民政处协助统筹联合行动,亦可能会因欠缺恒常机制而却步,以致个案未能获及时处理。另一方面,如经民政处介入后部门之间的分歧仍未能迅速获解决,但又无果断采取进一步行动以解决分歧,恐怕个案只会停滞不前。

34. 民政总署解释,执法部门可自行采取合适行动打击店铺阻街问题,不一定需要经民政处协调。但该署强调,一如其他街道管理事宜,民政处会致力统筹和积极协调有关部门解决问题,其立场清晰。执法部门亦可透过当区民政事务专员主持的区管会共商联

合行动。如区管会层面仍未能解决，地方行政督导委员会会继续发挥积极作用，为相关部门提供高层次交流平台以期凝聚共识。

35. 本署欣悉，民政总署重申各区民政处致力统筹和积极协调部门工作的角色。因应上述观察所得，本署认为，民政总署应督导各区民政处更积极统筹地区事务及协调部门解决问题，并鼓励其他部门善用民政处的协调角色，确保涉及货物及杂物非法霸占或阻碍街道的跨部门个案能获得适时处理。至于地区层面未能解决的违规问题或权责争议，民政总署应果断上呈至地方行政督导委员会，冀能透过高层次协商尽早凝聚共识。

36. 此外，就货物及杂物非法霸占或阻碍街道的投诉个案，每年处理时间未能达标的个案为数不少。固然每宗需较长时间跟进或协调的个案，有其个别原因，但不能排除当中涉及跨部门的系统性问题，尤其不同部门对其权责范围可能有根本性的分歧。即使某跨部门个案最终获完成处理，但政府内部现时并无常设的中央机制，定期检讨不同地区已完成而需较长时间处理的跨部门个案，以作系统性分析并探讨所需的改善措施。

37. 现时，地方行政督导委员会就复杂而需要跨部门合作的地区管理个案，为各相关部门提供高层次的讨论及协商平台。鉴于地方行政督导委员会的上述角色，本署认为，督导委员会应是设立上段建议的中央检讨机制的合适平台。本署希望地方行政督导委员会积极考虑本署的建议。

38. 另一方面，食环署及警方自 2021 年 9 月起在个别地区开展联合行动试验计划，除加强检控违例人士外，亦透过扣押及充公摆放于路旁及马路等公众地方的货物或杂物，增加阻吓性。行动期间，警方会根据《简易程序治罪条例》第 32(1)条张贴限时清除障碍物通知书，要求违规者将摆放于公众地方构成阻碍的货物或杂物移走，否则，食环署人员便会将有关物品扣押，并会视乎证据，考虑向前往认领物品的拥有人发出定额罚款通知书或提出检控。

39. 本署人员早前曾到其中两个被纳入试验计划地区的「阻街黑点」（包括荃湾区河背街及川龙街一带、北角春秧街一带）视察，虽然仍有发现不同程度的违规问题，但整体市容及街道卫生情况相对较理想。本署欣悉，「地区事项统筹工作组」早前已决定于 2022 年 10 月起，陆续将食环署与警方的联合行动推展至全港 18 区。

本署认同，新执法模式有助增加阻吓性，从而更有效打击店铺阻街问题。

40. 虽然如此，在新安排下，食环署无可避免需调拨额外人手和资源，以应付增加的工作量。本署留意到，食环署辖下各区环卫办本身亦有参与不同部门筹组的联合行动。本署认为，食环署应在联合行动试验计划恒常化后，检视不同类型跨部门联合行动的范围及功能，探究有否重迭之处，并按需要重整各类联合行动，以确保资源运用得宜。

41. 另外，警方亦建议，长远而言可考虑修订法例，赋予食环署人员执行《简易程序治罪条例》第 32(1)条要求有关人士清除阻碍物的权力（上文第 38 段）。本署认同，有关建议有利于食环署人员进行日常的执管。现时该署人员只能在援引「非法贩卖条文」或「妨碍扫街条文」时才有权检取相关货物及杂物，但前提是个案的实际情况须符合条文下的举证要求。上述建议可为食环署提供多一个执法工具选项，令该署在部署执管行动时可更灵活及更具弹性，同时亦可更善用警力。若食环署获赋权要求将非法霸占或阻碍街道的货物及杂物移走，甚至检取并扣押有关物品，相信定能增加执管行动的阻吓力。当局可就此进行可行性研究。根据环境及生态局提供的资料，当局会在第二阶段法例修订建议中，研究赋权食环署等执法人员清除店铺阻街物品。

本署的建议

42. 综合上述评论，本署对地方行政督导委员会、环境及生态局、食环署、地政总署、路政署、环保署及民政总署有以下建议：

食环署

- (1) 在规划执管行动时，引入不同数据（包括商户数目／类型及分布、投诉数字、过往的巡查及执法行动数据等）作为参考指标并进行通盘分析，以制定有效的巡查及执管安排；
- (2) 加强对前线人员的培训，确保他们适当运用「妨碍扫街条文」进行执管工作；

- (3) 在中央层面加强审视现时各区环卫办的巡查、执管以及资源运用状况，探究区与区之间有否重大差异，并作出相应调整；
- (4) 在引用「阻街条文」就违例个案提出检控时，应向法庭陈述阻街问题的严重性，并建议加重刑罚；
- (5) 提升对设有「酌情容许范围」的地点的执管力度，对违规商户严厉执法；
- (6) 在与警方推行的联合行动试验计划恒常化后，检视不同类型跨部门联合行动的范围及功能，探究有否重迭之处，并按需要重整各类联合行动，以确保资源运用得宜；

环境及生态局和食环署

- (7) 全面检视现行法例的罚则，包括提高票控条文（包括「阻街条文」）的最高罚则及定额罚款金额，以及积极研究在「定额罚款条文」中引入累进式罚款机制；
- (8) 研究赋权食环署人员移走、检取和扣押非法霸占或阻碍街道的货物及杂物的可行性；

地政总署

- (9) 订立协商机制，让其他部门在跟进日常个案遇到困难，需要该署提供协助或援引《土地（杂项条文）条例》处理非法霸占或阻碍街道的物品时，可主动透过该机制提出。有关机制亦可作为沟通平台，以厘清和解决部门之间对各自执法权责的争议；
- (10) 加强对违规使用固定地台扩展营业范围的商户的执管，并从严处理没有遵从法定通知的违规者；

路政署

- (11) 进行道路维修保养的定期巡查时，多加留意有否出现非法摆放建筑材料的情况（尤其录得较高投诉数字的地区），并加强与地政总署当区办事处的合作和联系，以收重点打击之效；

环保署

- (12) 继续寻求进一步提升本地回收发泡胶箱能力的可行方案，以长远解决发泡胶箱堆积所衍生的环境卫生及阻塞街道问题；

民政总署

- (13) 督导各区民政处更积极统筹地区事务及协调部门解决问题，并鼓励其他部门善用民政处的协调角色。至于地区层面未能解决的违规问题或权责争议，则应果断上呈至地方行政督导委员会，冀能透过高层次协商尽早凝聚共识；以及

地方行政督导委员会

- (14) 积极考虑订立常设中央机制，定期检讨各地区已完成而需较长时间处理的跨部门个案，以探究有否涉及系统性问题，并作所需改善。

申诉专员公署

2023年2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/

