

食物环境卫生署和地政总署 就纸皮回收铁笼占用公众地方的规管 调查报告

2020年2月28日,投诉人向本署投诉食物环境卫生署(「食环署」)。6月10日,投诉人同意将地政总署纳入被投诉部门。

投诉内容

2. 投诉人称,多年来,有回收商在某街道(包括行车路旁及附近休憩场地外围)(「事涉地点」)摆放多个盛满纸皮和垃圾的铁笼。该些铁笼霸占公众地方,阻碍行人,亦滋生蚊虫和引起鼠患(「铁笼问题」)。他多次向食环署投诉,但「铁笼问题」持续。

本署的跟进

3. 本署于2020年4月1日向食环署展开查讯和于2020年5月26日及6月5日实地视察后,发现问题可能涉及地政总署的职能。投诉人经考虑案情后,同意把地政总署纳入为被投诉的部门。2020年6月15日,本署就本案向食环署和地政总署展开全面调查。本署已完成调查,结果如下。

本署调查所得

相关部门的职权

4. 就杂物妨碍街道清扫工作的个案,食环署可根据《公众卫生及市政条例》发出「移走障碍物通知书」及向违规者提出检控。若妨碍街道清扫情况持续发生或性质严重,该署的执法人员会立即检控违规者而不作预先警告。

5. 就乱抛垃圾的个案,食环署可根据《定额罚款(公众地方洁净及阻碍)条例》发出定额罚款通知书,或根据《公众洁净及防止

妨碍规例》检控违规者。

6. 就有人在公众地方非法贩卖，食环署可根据《公众卫生及市政条例》作出检控，并按该条例检走用作非法贩卖的设备或商品。

7. 就非法占用未批租的政府土地的个案，**地政总署**可根据《土地（杂项条文）条例》（《土地条例》）张贴法定通知，饬令占用者在指明的日期前停止占用有关土地。若法定通知不获遵办，执法人员可驱逐占用者，或接管在该土地上的财产或构筑物，以及对无合理辩解的占用者提出检控。

食环署的回应

8. 食环署的解释如下：

9. 回收档在街上收购旧物或回收可重用物品，属营商活动，但不属售卖行为；此外，因旧物或回收可重用物品的物主在出售物品时，并非处于「营业或营商状况」，而且只进行一次过交易，不应将物主当作小贩。因此，该署不能以「非法贩卖」为由，引用《公众卫生及市政条例》采取执法行动。

10. 至于回收业非法占用公众地方，属街道管理问题，涉及多个政府部门的职权范围。不同部门会按其职权范围采取执法行动。就本案而言，该署的首要工作是保持环境卫生。

11. 2020年1月30日，食环署辖下当区环境卫生办事处（「环卫办」）首次接获有关「铁笼问题」的投诉。1月31日及2月1日，该办再接获有关「铁笼问题」的投诉。

12. 2月5日、6日、11日及17日，环卫办职员到事涉地点视察，发现在附近的一条后巷（「事涉后巷」）有一个流动废物回收摊档（「事涉回收档」），以及路面有少量垃圾。环卫办即时安排街道洁净承办商（「承办商」）清理垃圾，并训示承办商加强事涉后巷的洁净服务。

13. 2020年2月至3月期间，环卫办发现事涉回收档的物品妨碍街道清扫工作。该办为此向事涉回收档负责人（「事涉档主」）发出口头警告共4次及发出「移走障碍物通知书」共4张。

14. 环卫办发出警告后，事涉档主即时移开物品让承办商清扫街道。

15. 2020年3月期间，环卫办就事涉地点有人乱抛垃圾发出「定额罚款通知书」共3张。

16. 环卫办收到本署转介后，于2020年4月7日至21日期间派员在不同时段到事涉地点巡查，发现行车路上有暂时放置盛载回收物品的铁笼或杂物，等待运输车辆运走。

17. 2020年4月7日，环卫办就事涉回收档在行车路上摆放物件，引致阻街及交通安全问题，转介个案到香港警务处（「警务处」）。警务处于6月4日告知该办已跟进个案，事涉地点的情况有所改善。

18. 2020年4月至6月期间，环卫办加强巡查事涉地点，并就事涉回收档物品妨碍街道清扫工作，采取执法行动，向事涉档主发出口头警告共16次、发出「移走障碍物通知书」共24张及提出检控共2宗。

19. 6月22日，环卫办就怀疑有人长期非法占用属政府土地的事涉后巷一事，转介个案到地政总署跟进。

20. 在处理事涉地点的环境卫生问题方面，环卫办加强了防治虫鼠工作，以防虫鼠滋生。该办于2020年4月至6月期间向在事涉地点附近范围乱抛垃圾的人士发出「定额罚款通知书」共15张。

地政总署的回应

21. 地政总署的解释如下：

22. 事涉地点的行车路、事涉后巷和附近的休憩处旁均属政府

土地。

23. 地政总署若援引《土地条例》移除在政府土地上的物品，必须给予有关人士不少于 24 小时的「法定通知」。对于可轻易移动的物件，例如本案中的有轆回收铁笼，《土地条例》并非有效的执管工具。

24. 回收铁笼或非固定物件占用公众地方的问题，涉及多个政府部门的职权范围。政府当局曾就相关问题厘定部门间的分工。根据既定政策，回收商以流动形式在公众地方经营商业活动所产生的阻街问题，应由食环署和警务处跟进。若个案涉及独立和不可移动的构筑物竖立在政府土地上，则地政总署会根据《土地条例》采取土地管制行动。

25. 地政总署辖下当区地政处（「地政处」）于 2017 年 1 月接获某区议员就事涉地点回收铁笼及杂物阻街的投诉。地政处职员实地视察后，发现该些物品属可移动，遂按既定政策把个案转介食环署、警务处、环境保护署（「环保署」）和当区民政事务处（「民政处」）跟进。

26. 地政处接获本署的转介后，于 2020 年 6 月及 7 月多次派员到事涉地点调查，发现有 5 至 6 部载有杂物或空置的有轆铁笼摆放在街道上，没有发现未经许可的构筑物；但有流动回收商（即事涉档主）在事涉后巷放置椅子及磅秤进行回收商业活动。

27. 2020 年 7 月 31 日，地政处就事涉回收档以流动形式在公众地方从事经营活动的个案转介食环署、警务处、环保署及民政处。

本署实地视察

28. 本署职员于 2020 年 5 月 26 日、6 月 5 日及 8 月 29 日实地视察，有以下发现：

- (1) 事涉地点有一条行车路，间中有车辆违例停泊；两旁是狭窄的行人路；

- (2) 事涉回收档在非营业时间会把空置回收铁笼和桌椅杂物摆放在事涉后巷，并架设檐篷遮盖该些物品，令行人无法通过事涉后巷。附近的休憩地点旁摆放了不少空置的回收铁笼；以及
- (3) 事涉回收档营业时，会把桌椅、太阳伞和数个回收纸皮的铁笼摆放在事涉后巷对开的一段行车路上，对交通造成阻塞。

本署的评论

对食环署的投诉

29. 根据食环署提交的资料，该署环卫办有按其职权跟进「铁笼问题」及保持事涉地点的环境卫生。

30. 然而，于 2020 年 2 月至 3 月期间（在收到本署的转介前），就事涉回收档的物品妨碍事涉后巷的清扫工作问题，环卫办只发出口头警告和「移走障碍物通知书」，而没有采取更具阻吓作用的执法行动。

31. 据本署视察所得，事涉回收档将大量家俬和工具杂物堆积在事涉后巷，造成阻碍和妨碍清扫。根据食环署内部指引，如遇上持续发生或性质严重的个案，该署可在无须警告的情况下作出检控。然而，该署在过去数月对事涉回收档只提出 2 次检控，跟案情的严重性并不相符，以致妨碍清扫事涉后巷的情况持续。

32. 至于摆放在事涉后巷对出的一条行车路上的铁笼，本署认同该署转介警务处跟进。

33. 基于以上分析，申诉专员认为，投诉人对食环署的投诉**部分成立**。

对地政总署的投诉

34. 地政总署已解释，要规管可移动的物品，包括有辘的回收铁笼，《土地条例》并非有效的执管工具。地政处职员实地视察事涉地点后，发现有辘的回收铁笼、椅子及磅秤等进行回收商业活动，故按既定的分工协议把个案转介相关部门跟进。本署认为，该署按相关协议转介个案，做法恰当。然而，该署作为负责执管政府土地的部门，实有进一步跟进个案的权责。

35. 本署的巡查所得显示，事涉回收档长期把为数不少的家俬杂物、营商用品摆放在事涉后巷内，且架设檐篷遮盖有关物品，将政府土地纳为己用，令行人无法通过事涉后巷。其摆放物品占用公地的结果，与竖设构筑物占用政府土地的情况没有两样。地政总署若在此情况下只转介予其他部门后便结案，而未有尝试运用其权力解决问题，实难以令人信服。

36. 本署认为，地政总署有权责研究解决事涉回收档长期占用事涉后巷的方法，例如安装铁柱，以有效阻挡事涉档主把铁笼推入及推出事涉后巷，以及张贴法定通知，警告事涉档主不可占用政府土地等。

37. 基于以上分析，申诉专员认为，地政总署虽非投诉人当初的投诉对象，该署其后知悉事件后亦已按既定程序作出跟进，惟案情显示现行的部门分工及跟进方式或有不足，故该署宜作出检视，并研究在其职权范围内可如何处理本案。

建议

38. 本署建议：

- (1) **食环署**增加巡查事涉地点的频次，若事涉档主的铁笼妨碍街道清扫，便须果断执法，包括提出检控，以遏止有关问题，以及在有需要时联同相关政府部门采取联合行动。
- (2) **地政总署**应积极研究方法，以彻底解决事涉回收档长期占用事涉后巷的问题，例如在事涉后巷的出入口加装铁柱，以及在有需要时联同相关政府部门采取联合

行动。

申诉专员公署
2020年9月