香港申訴專員公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong

主動調查報告
Direct Investigation Report

政府對貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的規管
Government's regulation of illegal occupation or obstruction of streets by goods and miscellaneous articles

報告完成日期：2023年2月14日
Completion Date: 14 February 2023

報告公布日期：2023年2月16日
Announcement Date: 16 February 2023

調查報告中文版，並附有中、英文摘要。

報告亦載於本署網頁 www.ombudsman.hk。

報告的英文版稍後亦會上載。

This report is published in Chinese and supplemented by an Executive Summary in Chinese and English.

This report is also available on our website at www.ombudsman.hk.

English version of the report will be uploaded soon.

目錄

報告摘要

章節 *段落*

1 引言

背景 ***1.1 – 1.3***

調查過程 ***1.4 – 1.6***

2 投訴及轉介機制

1823 的接收及轉介投訴機制 ***2.1 – 2.4***

1823 的投訴處理數據及個案選錄 ***2.5 – 2.13***

3 部門的權責和分工

概況 ***3.1 – 3.4***

部門的權責及執管概況 ***3.5 – 3.36***

阻街黑點 ***3.37***

容許店舖擴展營業範圍的酌情安排 ***3.38 – 3.39***

公眾意見 ***3.40 – 3.41***

4 跨部門協作及聯合行動

跨部門協作 ***4.1 – 4.2***

跨部門聯合行動 ***4.3 – 4.20***

5 地區工作審研及投訴個案選錄

概要 ***5.1 – 5.2***

地區工作審研 ***5.3 – 5.24***

投訴個案選錄 ***5.25 – 5.35***

6 評論和建議

本署的評論 ***6.1 – 6.45***

本署的建議 ***6.46***

鳴謝 ***6.47***

政府對貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的規管
主動調查報告摘要

引言

貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道是各區普遍的街道管理問題，既對市民及道路使用者造成不便及安全隱患，亦會影響環境衞生和市容。本署每年均接獲大量相關投訴，效率促進辦公室(「效率辦」）轄下的 1823 近年收到的相關投訴亦有上升趨勢。

2. 由於相關問題涉及不同部門的管轄範圍，亦觸及多項法例條文，不同部門各有權力可以完全或部份地解決某些問題，因此需依靠跨部門協作，以避免執法空隙、重疊或互相推讓。現時，由民政及青年事務局常任秘書長擔任主席、成員包括相關部門首長的地方行政督導委員會，會擔當橋樑角色，讓部門之間透過協商及討論，合力制定長遠應對各項街道管理問題的策略和分工。

3. 2022 年 7 月，政府成立由政務司副司長主持的「地區事項統籌工作組」，着力處理包括非法棄置垃圾及阻塞街道在內的地區性民生議題，並積極展開宣傳。工作組已制訂三大工作方向，主要包括透過建立「標準運作模式」，以理順處理環境衞生問題的跨部門權責及流程，並會督導政策局和部門制定具延續性的行動計劃及績效指標。本署相信，若能持之以恆，上述工作應有助部門之間更有系統地應對非法霸佔及阻礙街道問題。

4. 在是次主動調查，本署審視當局對貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的規管工作，包括投訴及轉介機制、不同部門的執法權責和分工，以及跨部門協作和聯合行動。本署在審研效率辦、環境保護署（「環保署」)、食物環境衞生署（「食環署」)、路政署、民政事務總署（「民政總署」）及地政總署的資料後，有以下的評論和建議。

本署調查所得

有關投訴及轉介機制

5. 市民對貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴，主要由1823負責接收。1823可按現行機制，將大部分投訴轉介至合適部門跟進。至於較複雜且有部門拒收的個案，1823會按序要求拒收部門的不同職級人員檢視個案詳情，藉以釐清責任誰屬。

6. 本署留意到，2018至2021年，每年均有超過2,000宗個案需時兩個月或以上處理，遠遠超出各部門所訂30日內回覆的服務指標，個案數目亦顯著較曾被部門拒收的個案為多（每年926宗至1,678宗）。本署有理由相信，該些處理時間未能達標的個案當中，佔相當數量屬於曾被拒收、並需經所涉部門的不同職級人員檢視後，才獲跟進的個案。

7. 本署曾審研數宗1823處理的跨部門個案，留意到當部門之間出現權責爭議時，一般會各自安排視察及審視投訴資料，然後向1823解釋事件為何不屬其職權範圍或應由哪個部門跟進。雖然1823致力充當斡旋的角色，但畢竟1823無可能較部門本身更熟悉其工作範疇，亦無權指令任何部門接手跟進個案。因此，1823只能在整理各部門的解釋後，上呈至所涉部門的不同職級人員重新檢視，處理上難免費時失事。部門之間在缺乏直接溝通或進行聯合視察的情況下，所出現的爭議亦往往變成各說各話，令1823無所適從，情況並不理想。

8. 本署早前已展開另一項主動調查，審研1823處理投訴及查詢的成效。本署會將上文的觀察所得納入該項調查，並探討可行的改善措施。

有關部門的執法權責及分工

9. 現時，涉及貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的執法工作主要由食環署、地政總署及環保署負責；至於路政署，則主要負責清理其轄下公共道路及附屬道路設施上較常見被非法棄置的建築廢物，並在地政總署採取土地管制行動後，清理無人認領的建築材料。

食環署

10. 食環署所執行的法例條文眾多。其中，該署可引用《公眾衞生及市政條例》第 83B(1)及(3)條，對在公眾地方非法販賣的違例者提出檢控（下稱「非法販賣條文」）。至於在公眾地方放置物品，以致阻礙街道清掃，該署則可引用《公眾衞生及市政條例》第 22(1)(a)條（下稱「妨礙掃街條文」）檢控違規者。若店舖在公眾地方非法擴展營業範圍造成阻街，該署可根據《簡易程序治罪條例》第 4A 條（下稱「阻街條文」）提出檢控。對於案情簡單直接、清晰和易於確立的店舖阻街情況，執法人員（包括食環署及警方人員）可引用《定額罰款（公眾地方潔淨及阻礙）條例》（下稱「定額罰款條文」），向違規者發出 1,500 元的定額罰款通知書。

11. 2018 至 2021 年，食環署就上述違例行為採取執法行動的數字持續上升，檢控宗數由 1,647 宗升至 2,607 宗，發出定額罰款通知書的宗數則由 7,586 宗增至 14,766 宗。本署認為，該署近年確有加強投放資源打擊貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的問題，其努力應予以肯定。然而，該署的工作仍有改善的空間。

12. 首先，本署經審視四個「阻街黑點」[1]（分別為荃灣河背街及川龍街、北角春秧街、深水埗順寧道及醫局街、旺角花墟）後，發現食環署的巡查及執法工作未能針對違規情況對症下藥。

13. 以深水埗順寧道及醫局街一帶為例，食環署於 2018 至 2021 年每日平均巡查四次或以上；檢控及發出定額罰款通知書的數字則維持於平均每日 0.1 宗及 0.3 張的較低水平。數據顯示該署人員的巡查次數頻密，但執法數字不高，理應反映該範圍的違規情況並不嚴重。然而，該範圍於 2021 年的投訴數字卻較 2018 年高出兩倍有多；本署人員視察時，亦發現大量貨物和雜物佔用公眾地方及商戶擴展營業範圍，環境衞生亦差，顯示該署的巡查似乎未能充分發揮應有的規管效能，執法力度亦未能有效遏止違規行為。

14. 至於另一「阻街黑點」：旺角花墟一帶，食環署於 2018 至 2021 年的巡查數字大幅低於深水埗順寧道及醫局街一帶，但近年的投訴及執法數字均有飆升，尤其 2021 年的執法數字更遠較順寧

[1] 「地區事項統籌工作組」於 2022 年 8 月開展「政府打擊衞生黑點計劃」，打擊全港 600 多個衞生黑點，以及加強清理約 4,000 個公共地方和危險／棄置招牌。本署相信，上述計劃推出後，「阻街黑點」的環境衞生情況應會有所改善。

道及醫局街一帶為高，本署人員視察時亦發現不同程度的違規問題。本署相信，該署人員巡查時所見情況應與本署相近，才會出現巡查次數低、執管數字高的情況，這反映該署有必要加強對此黑點的巡查工作，以進一步提升執管行動的阻嚇力。

15. 其次，食環署在不同「阻街黑點」的巡查及執管力度有頗大差異。以 2021 年為例，該署於旺角花墟一帶及荃灣河背街及川龍街一帶採取的執管行動（包括提出檢控及發出定額罰款通知書）最多，但巡查次數則是最少；至於北角春秧街及深水埗順寧道及醫局街，情況剛好相反，該署在這兩個地區的巡查次數處於高位，但執法數字卻是四個「阻街黑點」中最低。其中，執法數字最高的旺角花墟，較最低的深水埗順寧道及醫局街，高出接近七倍。這顯示食環署不同分區的環境衞生辦事處(「環衞辦」)的巡查及執管力度可能有寬緊不一的情況。如不同人員採取不一致的執法標準，又或個別分區環衞辦因資源不足以致巡查及執管工作有所限制，便可能會引起執法不公的質疑。

16. 此外，食環署於 2018 至 2021 年引用「妨礙掃街條文」提出檢控的宗數，是該署可引用的所有法例條文中最低，按年所佔比重不高於 3%。即使食環署指以「妨礙掃街條文」為主要執法依據的深水埗醫局街，該署亦鮮有引用該條文提出檢控。本署曾處理的個案亦顯示，即使貨物或雜物佔用了大面積的地方，實際上已妨礙清掃，但食環署仍不傾向引用「妨礙掃街條文」執法。上述情況反映食環署有需要加強前線人員對「妨礙掃街條文」的理解及應用。

17. 綜合上文**第 12 至 16 段**所述，本署認為，食環署應在規劃執管行動時，引入不同數據（包括商戶數目／類型及分布、投訴數字、過往的巡查及執法行動數據等）作為參考指標並進行通盤分析，以制定有效的巡查及執管安排，並加強對前線人員的培訓，確保他們適當運用「妨礙掃街條文」進行執管工作。食環署亦應在中央層面加強審視現時各區環衞辦的巡查、執管以及資源運用，探究區與區之間有否重大差異，並作出相應調整。

18. 另一方面，食環署於 2018 至 2021 年引用「定額罰款條文」的罰款宗數，每年佔其整體執法個案八成以上，顯示該署近年主力以該條文作為執管工具。本署留意到，該署引用「定額罰款條文」執法的個案當中，絕大部分屬重犯個案，但重犯者人數卻遠低於重犯個案數目。以 2021 年為例，重犯個案有 13,208 宗，但重犯者只

有 1,760 人，即每名重犯者平均違例 7.5 次，數目驚人。這顯示有關條文對部分冥頑不靈的違規人士欠缺阻嚇力。

19. 根據食環署的執法指引，該署不可以非法霸佔或阻礙的程度，衡量發出定額罰款通知書的數目。由於現時的定額罰款機制並無將罰款金額與阻街面積或佔用的時段掛鈎，因此，對於造成嚴重而持續阻街的店舖，該署會考慮引用「阻街條文」提出檢控。惟該署的執法數據顯示，2018 至 2021 年以「阻街條文」成功檢控的個案當中，每年的平均罰款金額只有約 1,000 元，比「定額罰款條文」的 1,500 元罰款金額還要低，而最高罰款也只是法例下最高刑罰的 5,000 元。本署認為，目前的懲處對嚴重的阻街個案（如擺放貨物及雜物佔用大範圍的行人路），未能發揮足夠阻嚇作用。

20. 綜合上文**第 18 及 19 段**所述，本署認為，食環署就違例情況嚴重的阻街個案引用「阻街條文」提出檢控時，應向法庭陳述問題的嚴重性，並建議加重刑罰，以提高阻嚇性。進一步而言，環境及生態局和食環署應全面檢視現行法例的罰則，包括提高票控條文（包括「阻街條文」）的最高罰則及定額罰款金額，以及積極研究在「定額罰款條文」中引入累進式罰款機制，以增加阻街的違法成本，以及更有效打擊重複和持續違規者。

21. 本署欣悉，《行政長官 2022 年施政報告》宣布，政府會全面檢視現行環境衞生法例的權限和罰則。首階段建議包括將針對店舖阻街的定額罰款金額，由 1,500 元增至 6,000 元，而對應的票控條文（即「阻街條文」）的最高罰款額，亦建議由 5,000 元增至 25,000 元。2022 年 12 月，環境及生態局及食環署已就首階段建議諮詢立法會食物安全及環境衞生事務委員會（「事務委員會」），隨後並完成公眾諮詢。當局正整理所收集的意見，以敲定最終建議。至於第二階段建議，當局計劃於 2023 年中提交事務委員會。其中，當局會將**上段**引入累進式罰款機制的建議納入可行性研究，包括評估引入相關機制後會否增加前線執法人員和市民出現爭拗的機會、開發支援相關機制的實時數據庫及系統是否符合成本效益及社會整體利益，以及檢視在票控條文中引入相關機制會否更為合適等。

地政總署

22. 地政總署指其執法工作主力針對用作擴展營業範圍的固定地台及擺放於公共道路的搭棚竹枝，因為該署所依據的《土地（雜項條文）條例》不宜用於針對擺放高流動性物品所產生的違規佔用情況，因擺放者易於在法定通知所訂期限屆滿前，將物品移到別處，以規避署方的進一步行動。本署理解該署執法上的限制，但該署作為管理未撥用和未批租政府土地的部門，有責任盡力防止及處理政府土地被非法佔用的情況。因此，不論非法佔用政府土地的是否涉及固定物品或搭棚竹枝，若其他部門在處理上遇到實際困難時，該署應以積極和務實的方式提供協助。該署現時只著重轉介個案至相關執法部門，未免過於墨守成規。

23. 有個案顯示，地政總署接獲 1823 的轉介後，著眼點只是在於事件中霸佔行人路的建築材料是否構成店舖阻街，以及執法責任誰屬，而非從解決非法佔用政府土地問題的角度出發，向其他部門提供適切協助。再者，對於地政總署的執法工作應只涵蓋搭棚竹枝，還是所有建築材料，地政總署與路政署的看法迥異。

24. 本署認為，地政總署應訂立協商機制，讓其他部門在跟進日常個案上遇到困難，需要該署提供協助或援引《土地（雜項條文）條例》處理非法霸佔或阻礙街道的物品時，可主動透過該機制提出。有關機制亦可作為溝通平台，以釐清及解決部門之間對各自執法權責的爭議。

25. 此外，雖然地政總署指店舖地台是其主力執法的目標之一，但該署近年引用《土地（雜項條文）條例》對店舖擴展營業範圍發出法定通知的數目有下跌趨勢；本署亦留意到，2018 至 2021 年共有 81 宗個案涉及店舖未有在法定通知期限屆滿前作出糾正，但該署只就其中兩宗個案提出檢控，數字嚴重偏低，變相容許店舖長期佔用政府土地而無須付出代價，難收阻嚇之效。事實上，本署人員視察其中兩個「阻街黑點」（荃灣河背街及川龍街、深水埗順寧道）時，仍發現以固定地台違規擴展營業範圍的商舖比比皆是。本署認為，地政總署應加強對違規使用固定地台擴展營業範圍的商戶的執管，並從嚴處理沒有遵從法定通知的違規者。

路政署

26. 路政署主力負責清理工作，並無執法角色。雖然如此，該署於 2018 至 2021 年接獲有關公共道路上非法擺放建築材料的投訴有上升趨勢，但主要集中於個別地區，包括油尖旺區、深水埗區、灣仔區及黃大仙區，每年涉及上述地區的投訴數字佔全年總數接近、甚至多於五成，比率相當高。就此，本署認為，該署可在進行道路維修保養的定期巡查時，多加留意有否出現非法擺放建築材料的情況（尤其上述錄得較高投訴數字的地區），並加強與地政總署當區辦事處的合作和聯繫，以收重點打擊之效。

環保署

27. 環保署方面，該署近年已積極採取不同措施，包括聯同相關部門編制及定期修訂「需予優先處理非法棄置廢物地點」名單、安裝夜視監察攝錄機、進行高空遙距監察，再配合突擊巡查及執法，以打擊棄置廢物活動；該署亦透過推出收集及回收服務先導計劃，從源頭及地區層面減少非法棄置廢物的情況。本署留意到，該署於 2018 至 2021 年針對非法棄置建築廢物的巡查數字不斷上升；同期接獲的投訴則持續下跌，反映該署的工作取得正面成效。

28. 對於近年備受關注的發泡膠箱問題，多個政策局及部門已透過不同層面的協作，希望緩解發泡膠箱堆積所衍生的環境衞生及阻塞街道問題。雖然如此，媒體仍時有報道不同地區或街道出現大量發泡膠箱堆積，顯示有關問題仍然嚴重。據了解，將發泡膠箱運返內地重用的運輸鏈近期已重啟，但長遠而言，環保署仍需繼續聯同其他相關部門尋求進一步提升本地回收發泡膠箱能力的可行方案，通過多管齊下的措施，徹底解決有關問題及回應公眾的關注。

有關「酌情容許範圍」

29. 全港現時有五個地點設有「酌情容許範圍」，目的是增添地區姿采和營造獨特特色。雖然有關安排是經執法部門與地區團體及商戶磋商後所訂，但本署人員視察其中兩個地點（旺角花墟及屯門新墟）時，仍發現頗為嚴重的違規情況。本署認為，食環署須提升執管力度，對違規商戶嚴厲執法，令地區姿采和特色得以保留之餘，亦可符合市民對公共衞生及道路安全的期望。

有關跨部門聯合行動

30. 各區設有由民政事務專員主持、成員包括相關部門的地區管理委員會(「區管會」),讓各政府部門商議地區事務和協調工作,以解決地區問題較複雜或需時較長協調的個案。地區民政處會按當區的實際情況及需要統籌聯合行動。

31. 本署留意到,不同民政處就統籌聯合行動的做法,以至所統籌的聯合行動次數,均有頗大差異。例如個別民政處會按月或按季主動邀請相關部門進行聯合行動;亦有部分民政處是因應部門要求才會安排聯合行動。民政總署指出,各區違規情況不一,故署方認為就統籌聯合行動訂立劃一指引,並不是最合適及有效的做法。

32. 民政總署的數據顯示,各區民政處於 2018 至 2021 年統籌聯合行動次數參差,最多的中西區及東區民政處期間均統籌超過 100 次行動,同期灣仔區、九龍城區及北區民政處卻沒有統籌任何聯合行動,惟該些地區同期的相關投訴數字均有上升。再者,有個案顯示,即使地區民政處有意並嘗試統籌跨部門聯合行動解決特定地點的違規問題,但因為部門之間對執管權責有分歧,而民政處又無法迅速解決分歧,令情況處於膠著狀態。

33. 民政處有責任確保透過部門之間的磋商及合作迅速解決地區問題,民政事務專員在這方面擔當不可或缺的積極領導角色。本署明白,各區的環境、人流,以至違規問題的嚴重程度均不盡相同,故應給予民政處一定彈性以決定是否需要統籌聯合行動。本署的關注是,**上段**所述差異反映部分地區民政處或未能充分發揮應有功能,適時介入處理問題。在一些沒有統籌聯合行動既定機制的地區,部門縱然在個別個案需要民政處協助統籌聯合行動,亦可能會因欠缺恆常機制而卻步,以致個案未能獲及時處理。另一方面,如經民政處介入後部門之間的分歧仍未能迅速獲解決,但又無果斷採取進一步行動以解決分歧,恐怕個案只會停滯不前。

34. 民政總署解釋,執法部門可自行採取合適行動打擊店舖阻街問題,不一定需要經民政處協調。但該署強調,一如其他街道管理事宜,民政處會致力統籌和積極協調有關部門解決問題,其立場清晰。執法部門亦可透過當區民政事務專員主持的區管會共商聯

合行動。如區管會層面仍未能解決，地方行政督導委員會會繼續發揮積極作用，為相關部門提供高層次交流平台以期凝聚共識。

35. 本署欣悉，民政總署重申各區民政處致力統籌和積極協調部門工作的角色。因應上述觀察所得，本署認為，民政總署應督導各區民政處更積極統籌地區事務及協調部門解決問題，並鼓勵其他部門善用民政處的協調角色，確保涉及貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的跨部門個案能獲適時處理。至於地區層面未能解決的違規問題或權責爭議，民政總署應果斷上呈至地方行政督導委員會，冀能透過高層次協商盡早凝聚共識。

36. 此外，就貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴個案，每年處理時間未能達標的個案為數不少。固然每宗需較長時間跟進或協調的個案，有其個別原因，但不能排除當中涉及跨部門的系統性問題，尤其不同部門對其權責範圍可能有根本性的分歧。即使某跨部門個案最終獲完成處理，但政府內部現時並無常設的中央機制，定期檢討不同地區已完成而需較長時間處理的跨部門個案，以作系統性分析並探討所需的改善措施。

37. 現時，地方行政督導委員會就複雜而需要跨部門合作的地區管理個案，為各相關部門提供高層次的討論及協商平台。鑑於地方行政督導委員會的上述角色，本署認為，督導委員會應是設立**上段**建議的中央檢討機制的合適平台。本署希望地方行政督導委員會積極考慮本署的建議。

38. 另一方面，食環署及警方自 2021 年 9 月起在個別地區開展聯合行動試驗計劃，除加強檢控違例人士外，亦透過扣押及充公擺放於路旁及馬路等公眾地方的貨物或雜物，增加阻嚇性。行動期間，警方會根據《簡易程序治罪條例》第 32(1)條張貼限時清除阻礙物通知書，要求違規者將擺放於公眾地方構成阻礙的貨物或雜物移走，否則，食環署人員便會將有關物品扣押，並會視乎證據，考慮向前往認領物品的擁有人發出定額罰款通知書或提出檢控。

39. 本署人員早前曾到其中兩個被納入試驗計劃地區的「阻街黑點」（包括荃灣區河背街及川龍街一帶、北角春秧街一帶）視察，雖然仍有發現不同程度的違規問題，但整體市容及街道衞生情況相對較理想。本署欣悉，「地區事項統籌工作組」早前已決定於 2022 年 10 月起，陸續將食環署與警方的聯合行動推展至全港 18 區。

本署認同，新執法模式有助增加阻嚇性，從而更有效打擊店舖阻街問題。

40. 雖然如此，在新安排下，食環署無可避免需調撥額外人手和資源，以應付增加的工作量。本署留意到，食環署轄下各區環衞辦本身亦有參與不同部門籌組的聯合行動。本署認為，食環署應在聯合行動試驗計劃恆常化後，檢視不同類型跨部門聯合行動的範圍及功能，探究有否重疊之處，並按需要重整各類聯合行動，以確保資源運用得宜。

41. 另外，警方亦建議，長遠而言可考慮修訂法例，賦予食環署人員執行《簡易程序治罪條例》第 32(1)條要求有關人士清除阻礙物的權力（上文**第 38 段**）。本署認同，有關建議有利於食環署人員進行日常的執管。現時該署人員只能在援引「非法販賣條文」或「妨礙掃街條文」時才有權檢取相關貨物及雜物，但前提是個案的實際情況須符合條文下的舉證要求。上述建議可為食環署提供多一個執法工具選項，令該署在部署執管行動時可更靈活及更具彈性，同時亦可更善用警力。若食環署獲賦權要求將非法霸佔或阻礙街道的貨物及雜物移走，甚至檢取並扣押有關物品，相信定能增加執管行動的阻嚇力。當局可就此進行可行性研究。根據環境及生態局提供的資料，當局會在第二階段法例修訂建議中，研究賦權食環署等執法人員清除店舖阻街物品。

本署的建議

42. 綜合上述評論，本署對地方行政督導委員會、環境及生態局、食環署、地政總署、路政署、環保署及民政總署有以下建議：

食環署

(1) 在規劃執管行動時，引入不同數據（包括商戶數目／類型及分布、投訴數字、過往的巡查及執法行動數據等）作為參考指標並進行通盤分析，以制定有效的巡查及執管安排；

(2) 加強對前線人員的培訓，確保他們適當運用「妨礙掃街條文」進行執管工作；

(3) 在中央層面加強審視現時各區環衞辦的巡查、執管以及資源運用狀況，探究區與區之間有否重大差異，並作出相應調整；

(4) 在引用「阻街條文」就違例個案提出檢控時，應向法庭陳述阻街問題的嚴重性，並建議加重刑罰；

(5) 提升對設有「酌情容許範圍」的地點的執管力度，對違規商戶嚴厲執法；

(6) 在與警方推行的聯合行動試驗計劃恆常化後，檢視不同類型跨部門聯合行動的範圍及功能，探究有否重疊之處，並按需要重整各類聯合行動，以確保資源運用得宜；

環境及生態局和食環署

(7) 全面檢視現行法例的罰則，包括提高票控條文（包括「阻街條文」）的最高罰則及定額罰款金額，以及積極研究在「定額罰款條文」中引入累進式罰款機制；

(8) 研究賦權食環署人員移走、檢取和扣押非法霸佔或阻礙街道的貨物及雜物的可行性；

地政總署

(9) 訂立協商機制，讓其他部門在跟進日常個案遇到困難，需要該署提供協助或援引《土地（雜項條文）條例》處理非法霸佔或阻礙街道的物品時，可主動透過該機制提出。有關機制亦可作為溝通平台，以釐清和解決部門之間對各自執法權責的爭議；

(10) 加強對違規使用固定地台擴展營業範圍的商戶的執管，並從嚴處理沒有遵從法定通知的違規者；

路政署

(11) 進行道路維修保養的定期巡查時，多加留意有否出現非法擺放建築材料的情況（尤其錄得較高投訴數字的地區），並加強與地政總署當區辦事處的合作和聯繫，以收重點打擊之效；

環保署

(12) 繼續尋求進一步提升本地回收發泡膠箱能力的可行方案，以長遠解決發泡膠箱堆積所衍生的環境衞生及阻塞街道問題；

民政總署

(13) 督導各區民政處更積極統籌地區事務及協調部門解決問題，並鼓勵其他部門善用民政處的協調角色。至於地區層面未能解決的違規問題或權責爭議，則應果斷上呈至地方行政督導委員會，冀能透過高層次協商盡早凝聚共識；以及

地方行政督導委員會

(14) 積極考慮訂立常設中央機制，定期檢討各地區已完成而需較長時間處理的跨部門個案，以探究有否涉及系統性問題，並作所需改善。

申訴專員公署
2023 年 2 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/

Executive Summary
Direct Investigation Report

Government's Regulation of Illegal Occupation or Obstruction of Streets by Goods and Miscellaneous Articles

Introduction

Illegal occupation or obstruction of streets by goods and miscellaneous articles has been a common street management problem in many districts, causing not only inconvenience but also safety hazards to members of the public and road users. It also adversely affects environmental hygiene and the cityscape. Every year, this Office receives a large number of related complaints. 1823 under the Efficiency Office ("EO") has also received more related complaints in recent years.

2. As the problem falls within the ambit of various Government departments and is subject to a number of ordinances, different departments are empowered to fully resolve or partly address the issues arisen. Hence, inter-departmental collaboration is essential to close gaps, avoid duplicating efforts and prevent buck-passing. Chaired by the Permanent Secretary for Home and Youth Affairs and comprising heads of departments, the Steering Committee on District Administration plays the role of facilitating coordination and deliberation among departments to formulate long-term strategies and define the demarcation of responsibilities jointly in tackling street management problems.

3. In July 2022, the Government set up the District Matters Coordination Task Force. Led by the Deputy Chief Secretary for Administration and with efforts put in publicity, the Task Force aims to tackle local district management issues including illegal refuse deposits and street obstruction. The Task Force has adopted a three-pronged approach, which mainly includes establishing a standard mode of operation to clarify departments' responsibilities and rationalise the inter-departmental procedures for handling environmental hygiene problems, and supervising relevant bureaux and departments in devising sustainable action plans and key performance indicators. We believe that with continuous efforts, various departments can tackle illegal occupation and obstruction of streets more systematically.

4. In this direct investigation, we have examined the Government's regulation of illegal occupation or obstruction of streets by goods and miscellaneous articles, covering the complaint referral mechanism, various departments' ambit and demarcation of responsibilities in enforcement, as well as inter-departmental collaboration and joint operations. Having scrutinised the information provided by EO, the Environmental Protection Department ("EPD"), the Food and Environmental Hygiene Department ("FEHD"), the Highways Department ("HyD"), the Home Affairs Department ("HAD") and the Lands Department ("LandsD"), we have the following comments and recommendations.

Our Findings

Complaint Referral Mechanism

5. Complaints about illegal occupation or obstruction of streets are primarily received by 1823. 1823 could refer most of the complaints to the appropriate departments for follow-up under the prevailing mechanism. As for cases that are more complicated and have been rejected by departments, 1823 would ask different ranks of staff of those departments to re-examine the case for clarification of responsibilities.

6. We notice that between 2018 and 2021, there were over 2,000 cases per year requiring a processing time of two months or longer, far exceeding the departments' performance pledge of issuing a reply within 30 days and outnumbering the cases rejected by departments (926 to 1,678 cases per year). We have grounds to believe that among the cases which were unable to meet the pledge, many of them had been rejected by departments and re-examined by different ranks of staff of the relevant departments before being taken up.

7. Having examined several inter-departmental cases handled by 1823, we notice that when the demarcation of responsibilities was in dispute, the departments concerned would generally conduct inspections and examine complaint details separately, and then explain to 1823 why the case was not within their ambit or which department should take up the case instead. Despite its effort to mediate, 1823 could hardly be more familiar with the work of the departments than the departments themselves. Nor does it have any power to instruct any departments to take up cases. Hence, 1823 could only collate explanations from the departments concerned and request their staff at different ranks to re-examine the cases. This was inevitably inefficient and cumbersome. Without direct communication or joint inspections, disputes among the departments usually turned into their mere expression of views leaving 1823 in perplexity. This was indeed undesirable.

8. We have earlier launched a direct investigation to examine the effectiveness of 1823 in handling complaints and enquiries. We will include the above observations in the said investigation and explore feasible improvement measures.

Departments' Ambit and Demarcation of Responsibilities in Enforcement

9. Currently, enforcement against illegal occupation or obstruction of streets by goods and miscellaneous articles is mainly carried out by FEHD, LandsD and EPD. Meanwhile, HyD is responsible for clearing illegal deposit of construction waste more commonly found on public roads and ancillary road facilities under its management, and clearing unclaimed building materials after LandsD has taken land control actions.

<u>FEHD</u>

10. FEHD enforces a number of legislative provisions. Pursuant to section

83B(1) and (3) of the Public Health and Municipal Services Ordinance ("PHMSO"), FEHD may institute prosecutions against illegal hawking in public places (hereinafter referred to as "illegal hawking provision"). Those who deposit articles in public places resulting in obstruction to scavenging may be liable to prosecution under section 22(1)(a) of PHMSO (hereinafter referred to as "obstruction to scavenging provision"). Street obstruction caused by unauthorised extension of business area in public places may be prosecuted under section 4A of the Summary Offences Ordinance (hereinafter referred to as "street obstruction provision"). In handling cases of street obstruction by shops where the facts are straightforward, clear and easy to substantiate, law enforcement officers (including FEHD staff and police officers) may issue a fixed penalty notice of $1,500 pursuant to the Fixed Penalty (Public Cleanliness and Obstruction) Ordinance (hereinafter referred to as "fixed penalty provision").

11. Between 2018 and 2021, FEHD had taken more enforcement actions against the aforesaid offences. During the period, the number of prosecution cases increased from 1,647 to 2,607 and the number of cases involving issuance of fixed penalty notices increased from 7,586 to 14,766. We are pleased that FEHD has in recent years allocated more resources to combat illegal occupation and obstruction of streets by goods and miscellaneous articles. Its efforts are laudable. Nevertheless, there is still room for improvement in FEHD's work.

12. First of all, after examining the situation of four street obstruction black spots[1], namely Ho Pui Street and Chuen Lung Street in Tsuen Wan, Chun Yeung Street in North Point, Shun Ning Road and Yee Kuk Street in Sham Shui Po, as well as the Flower Market in Mongkok, we found FEHD's inspections and enforcement actions ineffective in curbing irregularities.

13. Taking Shun Ning Road and Yee Kuk Street in Sham Shui Po as an example, FEHD conducted an average of four or more inspections per day between 2018 and 2021, while the number of prosecutions instituted and fixed penalty notices issued had been maintained at a low level of 0.1 case and 0.3 notice per day on average. The above statistics revealed that FEHD's inspections had been frequent but the enforcement figure remained low, which should reasonably imply that the irregularities had not been prevalent in the area. However, the number of complaints relating to the area in 2021 was more than twofold that of 2018. During our site inspections, we also found a large quantity of goods and miscellaneous articles occupying public places as well as shop front extensions, and that the environmental hygiene was poor. The regulatory function of FEHD's inspections was seemingly not realised fully and its enforcement actions failed to curb irregularities.

14. As regards another street obstruction black spot, the Flower Market in Mongkok, FEHD had conducted much fewer inspections than in Sham Shui Po's Shun

[1] The District Matters Coordination Task Force launched a Government Programme on Tackling Hygiene Black Spots in August 2022 to tackle some 600 hygiene black spots and strengthen the cleansing of about 4,000 public places and the clearance of dangerous/abandoned signboards. We believe that the environmental hygiene condition of street obstruction black spots would be improved after the launch of the programme.

Ning Road and Yee Kuk Street between 2018 and 2021. Nonetheless, the numbers of complaints and enforcement actions had surged. In particular, in 2021, the enforcement figure was far beyond that in Shun Ning Road and Yee Kuk Street. Our inspections also revealed different degrees of irregularities. We believe that FEHD staff had similar observations during its inspection, hence low inspection frequencies with high figures of enforcement. This reflects the need for FEHD to step up inspections on this black spot for greater deterrent effect of its enforcement actions.

15. Moreover, there was a considerable variation in the intensity of inspection and enforcement by FEHD for different street obstruction black spots. For example, in 2021, the numbers of enforcement actions (including prosecutions and issuance of fixed penalty notices) taken by FEHD in Mong Kok's Flower Market and Tsuen Wan's Ho Pui Street and Chuen Lung Street were the highest, but the numbers of inspections conducted in these two black spots were the lowest. On the contrary, the numbers of inspections conducted in North Point's Chun Yeung Street and Sham Shui Po's Shun Ning Road and Yee Kuk Street remained high, but the numbers of enforcement actions taken were the lowest among the four black spots. The Flower Market in Mong Kok recorded the highest number of enforcement actions, which was nearly seven times more than the lowest number recorded in Sham Shui Po's Shun Ning Road and Yee Kuk Street. This reflects possible inconsistencies in the intensity of inspection and enforcement by different District Environmental Hygiene Offices of FEHD. If different officers apply inconsistent enforcement standards or the inspection and enforcement work of individual District Environmental Hygiene Offices are constrained by resources, queries of unfair enforcement may arise.

16. Between 2018 and 2021, the numbers of prosecution cases where FEHD invoked the "obstruction to scavenging provision" were the lowest among all applicable legislative provisions, accounting for not more than 3% of the total each year. Even in Sham Shui Po's Yee Kuk Street where FEHD's enforcement claimed to be mainly based on the "obstruction to scavenging provision", the Department actually seldom invoked it to institute prosecutions. We also observed from complaint cases previously handled that FEHD was not inclined to take enforcement actions by invoking the "obstruction to scavenging provision" even though goods or miscellaneous articles occupied a large area and obstructed scavenging. This reflects that FEHD should enhance frontline staff's understanding and application of the "obstruction to scavenging provision".

17. In view of the analysis in **paragraphs 12 to 16**, we consider that FEHD should use various data (including number/types and distribution of shops, complaint figures and past statistics on inspection and enforcement) as parameters for holistic analysis in order to formulate effective plans for inspection and enforcement. Besides, FEHD should strengthen the training for frontline staff to ensure their proper application of the "obstruction to scavenging provision" in enforcement. FEHD should also step up the monitoring at central level of the arrangements for inspection and enforcement as well as resource utilisation across District Environmental Hygiene Offices, and identify any marked discrepancy requiring adjustment.

18. Between 2018 and 2021, the number of cases where FEHD invoked the "fixed penalty provision" accounted for more than 80% of the total number of enforcement actions taken each year, showing that the provision was the Department's primary enforcement tool. We notice that the majority of cases in which FEHD applied the "fixed penalty provision" were relapse cases, but the number of repeated offenders was far below the number of cases involved. For example, in 2021, there were 13,208 relapse cases involving only 1,760 repeated offenders. In other words, each offender had committed the offence for 7.5 times on average. This was indeed alarming. Obviously, the provision lacks deterrent effect on habitual offenders.

19. FEHD's enforcement guidelines provide that the number of fixed penalty notices to be issued should not be determined by the extent of illegal occupation or obstruction. Under the existing fixed penalty system, the penalty is not linked to the scale or period of obstruction. Hence, FEHD would consider invoking the "street obstruction provision" for prosecution against shops causing serious and persistent street obstruction. FEHD's enforcement figures between 2018 and 2021, however, show that among successful prosecution cases under the "street obstruction provision", each year the average penalty was only about $1,000, which was even lower than the fixed penalty of $1,500. The highest penalty imposed by means of summons was only $5,000, which is the maximum penalty under the relevant legislation. In our view, the existing penalty is inadequate to deter serious obstruction cases such as large-scale occupation of pavements by goods and miscellaneous articles.

20. With the findings and observations in **paragraphs 18 and 19**, we reckon that when instigating prosecutions against flagrant cases under the "street obstruction provision", FEHD should explain to the court the severity of the problem and recommend a heavier penalty for stronger deterrent effect. As a further step to increase the non-compliance cost of street obstruction and for more effective control over repeated and persistent offenders, the Environment and Ecology Bureau ("EEB") and FEHD should review comprehensively the existing penalties under the law, including raising the maximum penalty imposed by means of summons (including the "street obstruction provision") and the level of fixed penalty, and favourably exploring the introduction of a progressive penalty system under the fixed penalty provision.

21. We are pleased to note the announcement in the Chief Executive's 2022 Policy Address that the Government would conduct a comprehensive review on the existing statutory powers and penalties regarding environmental hygiene. The first-stage proposals include raising the fixed penalty for shopfront extension from $1,500 to $6,000 and the maximum penalty of the corresponding summons-based provision (that is the "street obstruction provision") from $5,000 to $25,000. In December 2022, EEB and FEHD consulted the Legislative Council's Panel on Food Safety and Environmental Hygiene ("the Panel") on the first-stage proposals, and completed a public consultation subsequently. The Government is reviewing the views collected in order to finalise the proposals. The Government plans to submit the second-stage proposals to the Panel in mid-2023. Among others, the Government would explore the feasibility of introducing a progressive penalty system as mentioned in the **preceding paragraph**.

Factors for consideration include whether the implementation of such a system would increase the possibility of conflict between frontline enforcement officers and members of the public at the scene, whether the development of a real-time database and system would be cost-effective and beneficial to the society as a whole, as well as whether it is more suitable to introduce the system under the relevant summons-based provision.

LandsD

22. According to LandsD, its enforcement actions are mainly for tackling fixed platforms used for extending business areas and scaffolding bamboos on public roads, as its enforcement power conferred under the Land (Miscellaneous Provisions) Ordinance is not suitable for handling unauthorised occupation by high-mobility articles which can easily be moved away to evade the Department's further action before the statutory notice expires. While acknowledging its constraints on enforcement, we consider that LandsD, as the authority responsible for managing unallocated and unleased Government land, should endeavour to prevent and tackle illegal occupation of Government land. Hence, regardless of whether illegal occupation of Government land is caused by fixed articles or scaffolding bamboos, LandsD should actively render practical assistance when other departments encounter difficulties. It was rigid and conservative of LandsD to have merely focused on making referrals to other law enforcement departments.

23. In a case study, LandsD, upon receipt of 1823's referral, was only concerned whether the building materials occupying the pavement constituted shopfront extension and which department should be responsible for enforcement, rather than rendering appropriate assistance to other departments from the perspective of tackling illegal occupation of Government land. Moreover, LandsD and HyD have different views as to whether LandsD's enforcement should target scaffolding bamboos only or all kinds of building materials.

24. We consider that LandsD should establish a coordination mechanism enabling other departments, when encountering difficulties in case handling, to seek its assistance or invoking of the Land (Miscellaneous Provisions) Ordinance to tackle articles causing illegal occupation or obstruction of streets. The mechanism can also serve as a communication platform to clarify and resolve departments' disputes on their enforcement responsibilities.

25. Although shopfront platforms are one of LandsD's major enforcement targets, the number of statutory notices issued against extension of business area pursuant to the Land (Miscellaneous Provisions) Ordinance has been decreasing in recent years. Between 2018 and 2021, there were 81 cases where shops failed to rectify irregularities before the deadline for compliance in the statutory notices had passed, but LandsD only instituted prosecutions in two of them. Such a low level of prosecution has in a way encouraged prolonged occupation of Government land at no cost, and hence no deterrent effect. In fact, as revealed in our inspections on two of the black spots (Ho Pui Street and Chuen Lung Street in Tsuen Wan and Shun Ning Road in Sham Shui Po),

unauthorised extension of business area with fixed platforms was very common. We consider that LandsD should step up its enforcement against unauthorised extension of business area with fixed platforms and exercise stringent control over offenders who fail to comply with statutory notices.

HyD

26. Although HyD is mainly responsible for clearance work and takes no part in enforcement, it received more complaints about illegal deposition of construction materials on public roads between 2018 and 2021. Those complaints were mostly related to several districts including Yau Tsim Mong District, Sham Shui Po District, Wan Chai District and Wong Tai Sin District, accounting for a significant proportion of nearly or over 50% of the total number of complaints received each year. In our view, HyD could pay more attention to any illegal deposition of construction materials when conducting regular inspection and maintenance of public roads (in particular districts with a greater number of complaints) and strengthen its collaboration with District Lands Offices of LandsD for cracking down the problem.

EPD

27. In recent years, EPD has actively implemented various measures, coupled with surprise inspections and enforcement, to combat fly-tipping. Such measures include drawing up and updating regularly a list of "Priority Sites for Tackling Fly-tipping" jointly with other departments, installing surveillance cameras with night-vision function and conducting aerial and remote surveillance. EPD has also launched a district-based pilot scheme on collection and recycling services to tackle fly-tipping at source. We notice that between 2018 and 2021 EPD had conducted more inspections on illegal deposition of construction waste while the number of complaints continued to decrease, reflecting that its work had a positive outcome.

28. The issue of polyfoam boxes has caused public concerns in recent years. Various bureaux and departments have made concerted efforts at different levels to alleviate the problems of environmental hygiene and street obstruction caused by the piling up of polyfoam boxes. Nevertheless, as reported by the media from time to time, a large number of polyfoam boxes were still piled up in different districts or streets. This shows that the problem remained serious. We understand that the chain for transporting polyform boxes to the Mainland for reuse has recently resumed. However, in the long run, EPD should continue to explore feasible ways in collaboration with relevant departments to further increase the local capacity of recycling polyfoam boxes, so as to resolve the problem completely and address public concerns through multi-pronged measures.

"Tolerated Areas"

29. At present, five locations are designed as "tolerated areas" aiming to constitute distinct characteristics and contribute to the vibrancy of the respective districts. While

the arrangement was put in place after deliberations among enforcement departments, district organisations and shop operators, we found serious irregularities during our inspections at two of the locations namely Mongkok's Flower Market and Tuen Mun San Hui. We consider that FEHD should step up enforcement against non-compliant shops so as to strike a balance between preserving distinct characteristics and vibrancy of the districts and meeting public expectation on public hygiene and road safety.

Inter-departmental Joint Operations

30. A District Management Committee, chaired by the respective District Officer and comprising members from relevant departments, has been set up in each district. The District Management Committee serves to facilitate departments' discussion and coordination on district matters, with a view to resolving more complicated cases or those requiring a longer time to follow up. District Offices organise inter-departmental joint operations depending on the actual situation and need.

31. We notice that the practices of and the number of joint operations conducted by different District Offices varied considerably. While some District Offices proactively invited other departments to participate in joint operations on a monthly or quarterly basis, some organised joint operations only upon request of departments. HAD pointed out that as irregularities vary across districts, it is not the most suitable or effective arrangement to formulate a standard guideline on the conduct of joint operations.

32. HAD's statistics reveal notable differences between the numbers of joint operations organised by District Offices between 2018 and 2021. The Central and Western District Office and the Eastern District Office recorded the highest number of joint operations, with each more than 100. During the same period, the Wan Chai District Office, the Kowloon City District Office and the North District Office did not organise any joint operations but the number of related complaints in those districts increased. Furthermore, a case study shows that even though the District Office concerned attempted to organise a joint operation to resolve irregularities of the location in question, the situation remained a stalemate when the District Office was unable to resolve expeditiously departments' disputes on their enforcement responsibilities.

33. District Offices are duty-bound to ensure prompt resolution of district matters through discussion and collaboration among departments. District Officers play an indispensable, active and leading role in this regard. We acknowledge differences among districts in terms of their environment, pedestrian flow and severity of irregularities, and therefore District Offices should be given certain flexibility to determine the need for joint operations. Our concern is that the differences in the **preceding paragraph** reflect that some District Offices might not have fully discharged their function of making timely intervention for problem-solving. In those districts without any standing mechanism for organising joint operations, departments may be hesitant to seek the District Office's assistance even if joint operations are warranted in particular cases. As a result, the cases could not be handled in a timely manner. On

the other hand, where the disputes between departments still could not be resolved promptly after the District Office's intervention but no further action was taken decisively, the case progress would unavoidably be hampered.

34. HAD explained that law enforcement departments may take appropriate actions on their own to tackle shopfront extension without its coordination. However, HAD expressed its clear stance that same as other street management problems, District Offices strive to coordinate and mediate between departments to resolve problems. The law enforcement departments could also work together for joint operations through the District Management Committee chaired by the respective District Officer. In case any matters remain unresolved after intervention by the District Management Committee, the Steering Committee on District Administration would continue to play an active role by providing a high-level platform for consensus building among departments.

35. We are pleased that HAD has reiterated District Offices' commitment to coordinating and mediating the work of departments. In view of the above observations, we reckon that HAD should supervise District Offices' more active performance of their role in coordinating district affairs and problem-solving among departments, and encourage other departments to make good use of their coordinating role. As for unsettled irregularities or unresolved disputes on enforcement responsibilities after District Offices' intervention, HAD should decisively escalate the matter to the Steering Committee on District Administration for early consensus building through high-level negotiation.

36. In addition, every year, there was a considerable number of cases of illegal occupation or obstruction of streets by goods and miscellaneous articles where the performance pledge on processing time could not be met. There is no doubt that each individual case which requires a longer processing time has its own circumstances, but we cannot rule out the possibility that the longer processing time may involve systemic issues relating to inter-departmental coordination, in particular fundamental disagreement among departments on the demarcation of responsibilities. Currently, no standing centralised mechanism is in place within the Government to review regularly completed inter-departmental cases requiring a longer processing time in different districts for systematic analysis and exploration of necessary improvement measures.

37. The Steering Committee on District Administration currently provides a high-level discussion and negotiation platform for complicated district management cases requiring inter-departmental collaboration. In view of its role, we find the Steering Committee an appropriate platform for the establishment of the centralised mechanism proposed in the **preceding paragraph**. We hope that the Steering Committee on District Administration can favourably consider our recommendation.

38. Since September 2021, FEHD and the Police have been launching a trial scheme on joint operations in individual districts. Apart from prosecuting offenders, they seized and confiscated goods or miscellaneous articles in public places such as

roadside and carriageways to strengthen the deterrent effect. During the joint operations, the Police would post time-bound Notices to Remove Obstruction pursuant to section 32(1) of the Summary Offences Ordinance to require offenders to remove from public places the goods or miscellaneous articles causing obstruction. Otherwise, FEHD would seize the articles and, subject to evidence, consider issuing fixed penalty notices or instituting prosecutions against the owners who claim the articles.

39. During our previous inspections at two of the street obstruction black spots, namely Ho Pui Street and Chuen Lung Street in Tsuen Wan and the vicinity of Chun Yeung Street in North Point, which were included in the trial scheme, we found that the overall cityscape and street hygiene condition were relatively satisfactory though different degrees of irregularities were still observed. We are pleased that the District Matters Coordination Task Force has decided to progressively extend the joint operations by FEHD and the Police to all 18 districts from October 2022 onwards. We agree that the new mode of enforcement could strengthen the deterrent effect thereby curbing shopfront extension more effectively.

40. That said, FEHD would inevitably have to allocate more manpower and resources to cope with the additional workload arising from the new arrangements. We are aware that District Environmental Hygiene Offices under the Department also participate in joint operations organised by different departments. We consider that FEHD should examine the scope and function of various types of joint operations after regularisation of the trial scheme, in order to identify any overlapping areas and modify such operations as necessary to ensure optimum use of resources.

41. The Police has suggested that legislative amendments be considered in the long run to empower FEHD staff to require removal of articles that cause obstruction pursuant to section 32(1) of the Summary Offences Ordinance (see **para. 38**). We agree that this suggestion can facilitate routine enforcement of FEHD staff. At present, FEHD staff are empowered to seize the goods and miscellaneous articles involved only when invoking the "illegal hawking provision" or "obstruction to scavenging provision", provided that the circumstances meet the evidential requirements thereunder. The above suggestion should provide an additional enforcement tool for FEHD, thereby allowing greater flexibility in enforcement planning and better use of the Police's manpower. FEHD's enforcement actions would have a stronger deterrent effect if the Department is empowered to remove, or even seize and detain, the goods and articles causing illegal occupation or obstruction of streets. The Government may carry out a feasibility study on the matter. According to the information from EEB, the Government will explore the feasibility of empowering FEHD staff and other enforcement officers to remove articles causing street obstruction in the second-stage legislative amendment proposals.

Our Recommendations

42. In view of the above comments, this Office has made the following

recommendations to the Steering Committee on District Administration, EEB, FEHD, LandsD, HyD, EPD and HAD:

FEHD

(1) use various data (including number/types and distribution of shops, complaint figures and past statistics on inspection and enforcement) as parameters for holistic analysis in order to formulate effective plans for inspection and enforcement;

(2) strengthen the training for frontline staff to ensure their proper application of the "obstruction to scavenging provision" in enforcement;

(3) step up the monitoring at central level of the arrangements for inspection and enforcement as well as resource utilisation across District Environmental Hygiene Offices and identify any marked discrepancy requiring adjustment;

(4) when instigating prosecutions against flagrant cases under the "street obstruction provision", explain to the Court the severity of the problem and recommend a heavier penalty;

(5) step up enforcement against non-compliant shops in locations designated as "tolerated areas";

(6) examine the scope and function of various types of joint operations after regularisation of the trial scheme with the Police in order to identify any overlapping areas and modify such operations as necessary to ensure optimum use of resources;

EEB and FEHD

(7) review comprehensively the existing penalties under the law, including raising the maximum penalty imposed by means of summons (including the "street obstruction provision") and the level of fixed penalty, and favourably exploring the introduction of a progressive penalty system under the fixed penalty provision;

(8) explore the feasibility of empowering FEHD staff to remove, seize and detain goods or miscellaneous articles causing illegal occupation or obstruction of streets;

LandsD

(9) establish a coordination mechanism enabling other departments, when

encountering difficulties in case handling, to seek its assistance or invoking of the Land (Miscellaneous Provisions) Ordinance to tackle articles causing illegal occupation or obstruction of streets. The mechanism can also serve as a communication platform to clarify and resolve departments' disputes on their enforcement responsibilities;

(10) step up enforcement against unauthorised extension of business area with fixed platforms and exercise stringent control over offenders who fail to comply with statutory notices;

HyD

(11) pay more attention to any illegal deposition of construction materials when conducting regular inspection and maintenance of public roads (in particular districts with a greater number of complaints) and strengthen its collaboration with District Lands Offices of LandsD for cracking down the problem;

EPD

(12) continue to explore feasible ways to further increase the local capacity of recycling polyfoam boxes, so as to resolve the problems of environmental hygiene and street obstruction caused by their piling up in the long run;

HAD

(13) supervise District Offices' more active performance of their role in coordinating district affairs and problem-solving among departments, and encourage other departments to make good use of their coordinating role. As for unsettled irregularities or unresolved disputes on responsibilities at district level, HAD should decisively escalate the matter to the Steering Committee on District Administration for early consensus building through high-level negotiation; and

Steering Committee on District Administration

(14) favourably consider establishing a standing mechanism at central level to review regularly completed cases requiring a longer processing time in various districts, with a view to ascertaining whether systemic issues are involved and making improvement where necessary.

Office of The Ombudsman
February 2023

1

引言

背景

1.1 商戶在店舖外擺賣或存放貨物造成阻街，是常見的問題。本署於 2014 年 6 月就當局對店舖阻街的規管及執法行動發表主動調查報告，相關政府部門已落實報告內多項改善措施，包括自 2016 年 9 月起實施《定額罰款（公眾地方潔淨及阻礙）條例》。

1.2 然而，本署每年仍收到大量涉及店舖阻街的投訴。2018 年 8 月至 2021 年 7 月，本署已累計錄得逾 200 宗投訴，當中除了貨物外，亦有放置雜物的投訴，包括發泡膠箱、膠籃、回收鐵籠、建築物料或廢料等。店舖阻街不僅對市民造成不便，亦有可能帶來環境衞生滋擾，甚至道路安全風險。

1.3 本署留意到，貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的問題持續多年，各有關政府部門會按其職權範圍處理上述問題，惟每當遇上較複雜或牽涉多個部門的情況，便有可能因權責不清，或未能及時作出協調，以致霸佔或阻礙街道問題遲遲未獲解決。本署展開這項主動調查，旨在審研當局的規管工作，包括相關部門的執法及清理行動，以及跨部門的協調機制，以便在有需要時向政府提出改善建議。

調查過程

1.4 2021 年 8 月 27 日，本署根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條向效率促進辦公室（「效率辦」）、環境保護署（「環保署」）、食物環境衞生署（「食環署」）、路政署、民政事務總署（「民政總署」）及地政總署展開主動調查。同月 31 日，本署發出新聞稿，邀請公

眾就此課題提供意見。同時，本署亦向香港警務處（「警務處」）查詢及索取資料，以進一步了解箇中情況。

1.5 本署合共收到 55 份書面公眾意見，當中有市民反映地區性及特定地點的非法霸佔或阻礙街道情況，亦有市民就如何提升政府當局對阻街問題的執管工作效能提出建議。

1.6 2022 年 11 月 25 日，本署將調查報告草擬本送交政務司副司長私人辦公室、民政及青年事務局、效率辦、環保署、食環署、民政總署、地政總署、路政署及警務處置評，並於 12 月 20 日至 2023 年 1 月 20 日期間收到上述政策局及部門的回覆。同時，本署亦就報告內涉及相關法例修訂的建議，徵詢環境及生態局的意見。經考慮及適當納入相關政策局及部門的意見後，本署於 2 月 14 日完成這份報告。

2

投訴及轉介機制

1823 的接收及轉介投訴機制

2.1 市民如對貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道有投訴，可直接向相關部門（例如環保署、食環署、路政署及地政總署）或 1823 提出。1823 隸屬效率辦，其中一項主要工作是接收市民對政府服務的投訴，並作出適當轉介。

2.2 作為處理非法霸佔或阻礙街道投訴的其中一個渠道，當接到有關投訴時，1823 會向投訴人索取所需資料，包括事涉位置及相片、物品種類和是否可移動，以及有否對道路使用者構成危險。若投訴以書面提出但資料不足，1823 會先將個案轉介有關部門跟進，並同步要求投訴人補充資料，以免造成延誤。2018 年至 2021 年 6 月，書面提出有關非法霸佔或阻礙街道投訴的資料不足率只佔約 1%，當中大概 84%的投訴人會因應 1823 的要求補充資料。

2.3 按照現行機制，1823 會依據與部門協商所定的知識庫及部門網站的資料，將投訴轉介至合適部門，相關部門須按其服務承諾，於 1823 接獲個案的 10 日及 30 日內，直接或透過 1823 分別初步及具體回覆投訴人。舉例說，若投訴涉及可移動物品（例如貨物及易拉架），1823 會轉介食環署跟進；至於涉及固定／不易被移動但沒有遮掩交通指示牌的物品（例如大廈外牆伸建的簷蓬、環保斗及店舖前的地台），則會轉介屋宇署或地政總署處理。如個案涉及兩個或以上部門且出現權責不清的情況，1823 會致力斡旋，以釐清部門之間的權責，以冀個案獲妥善跟進。對於性質較複雜的個案或當部門提出要求時，1823 會將個案轉介民政總署轄下當區民政事務處（「民政處」），考慮是否需要統籌聯合行動（下文**第 4.3 段**）。

2.4 根據 1823 的轉介程序，當有部門拒收投訴個案時，1823 會根據相關部門的建議或按其知識庫重新審視個案資料後，將個案轉介至其他部門跟進。若個案仍被拒收，1823 會先要求拒收部門的個案主任重新審視個案，再按序將個案上呈至拒收部門的聯絡主任及投訴主任檢視及處理。

1823 的投訴處理數據及個案選錄

2.5 2018 年至 2021 年，1823 每年接獲 477,460 至 590,479 宗投訴，當中涉及非法霸佔或阻礙街道的投訴有 14,716 至 22,803 宗（佔每年接獲投訴的 2.7%至 3.9%），比率有上升趨勢，2021 年的相關投訴更超過 22,800 多宗，較 2020 年高出逾四成[1]（**表 1**）。

表 1：2018 至 2021 年 1823 接獲涉及非法霸佔或阻礙街道的投訴佔全年投訴總數的比率

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
(a)	1823 接獲的投訴（宗）	502,672	577,282	477,460	590,479
(b)	涉及非法霸佔或阻礙街道的投訴（宗）	14,716	15,397	16,203	22,803
	比率 [(b)÷(a)]×100%	**2.9%**	**2.7%**	**3.4%**	**3.9%**

2.6 就非法霸佔或阻礙街道的投訴，1823 提供了 2018 至 2021 年有關轉介流程及處理時間的統計數據，詳見**表 2** 及**表 3**。

2.7 本署留意到，各相關部門每年需時兩個月或以上處理的投訴介乎 2,037 至 3,226 宗（**表 3**），佔相關投訴的 12.8%至 14.1%（**表 4**），相對於相關部門所訂，在接獲個案後 30 日內發出具體回覆的服務指標（**第 2.3 段**），未能達標的個案所佔比重並不低，數字亦顯著較每年須由個案主任或以上人員重新審視或上呈至聯絡主任／投訴主任檢視（**第 2.4 段**）的個案（介乎 926 至 1,678 宗（**表 2**））為多。

[1] [(22,803-16,203)/16,203] x 100% = 40.7%

表 2：2018 至 2021 年 1823 有關非法霸佔或阻礙街道投訴轉介流程的統計數據

轉介流程		投訴數字（宗）			
		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
(a)	首次轉介或拒收一次[2]已獲受理	13,728	13,719	15,277	21,796
(b)	須要求個案主任重新審視	845	1,465	790	770
(c)	須要求聯絡主任檢視	115 — 988	186 — 1,678	121 — 926	162 — 1,007
(d)	須要求投訴主任檢視	28	27	15	75
	總數	**14,716**	**15,397**	**16,203**	**22,803**

表 3：2018 至 2021 年各部門有關非法霸佔或阻礙街道投訴處理時間的統計數據（由 1823 接獲個案起計）

處理個案時間		投訴數字（宗）			
		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
(a)	30 日或以下	11,085	11,546	12,506	16,404
(b)	31 日至兩個月以下	1,594	1,691	1,611	3,173
(c)	兩個月至三個月以下	585 — 2,037	632 — 2,160	606 — 2,086	1,177 — 3,226
(d)	三個月或以上	1,452	1,528	1,480	2,049
	總數	**14,716**	**15,397**	**16,203**	**22,803**

表 4：2018 至 2021 年各部門需時兩個月或以上處理的非法霸佔或阻礙街道投訴佔全年相關投訴的比率（由 1823 接獲個案起計）

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
(a)	需時兩個月或以上處理的投訴（見**表 3**）	2,037	2,160	2,086	3,226
(b)	投訴總數（見**表 2**）	14,716	15,397	16,203	22,803
	比率 [(a)÷(b)]×100%	**13.8%**	**14.0%**	**12.8%**	**14.1%**

[2] 當有部門拒收個案時，1823 會根據該部門的建議或按其知識庫重新審視個案資料後，再將個案轉介至其他部門跟進。

2.8 本署調查期間，1823 提供了數宗近年接獲的非法霸佔或阻礙街道投訴的工作記錄，讓本署了解涉及跨部門的投訴個案在機制下的轉介情況。該些投訴全屬跨部門且曾被拒收的個案，須由 1823 上呈至部門聯絡主任以至投訴主任（**第 2.4 段**）作出檢視，需時超過一個月始能具體回覆人。本署選取並分析了其中兩宗個案，詳情如下：

<u>個案一</u>：

- 2020 年 1 月中旬，有市民向 1823 投訴，指位於中環某街道的三間地舖僭建石屎地台，違規佔用行人路，個案先被轉介至地政總署跟進。及至 2020 年 3 月中旬，地政總署指其並非管理街道的工務部門，故要求 1823 先向運輸署及路政署查證所涉地舖對出的行人路有否被改動，並同步轉介至食環署跟進涉嫌非法擴展營業範圍的問題。應地政總署要求，1823 將個案同步轉介給運輸署、路政署及食環署。

- 路政署接獲個案轉介後曾聯絡地政總署，確認事涉地舖對出的行人路有僭建地台，並告知 1823 地舖僭建地台應由地政總署跟進。由於食環署亦指處理地舖僭建地台並非其負責範疇，故 1823 於 2020 年 3 月下旬將個案上呈至所有部門的聯絡主任檢視。路政署於 4 月上旬回覆 1823，表示正與地政總署協商向其提供所需資料；地政總署則回覆 1823，指正尋求路政署的意見；運輸署亦表示如有需要，可從交通管理角度提供專業意見。

- 最終，地政總署於 2020 年 5 月中旬回覆 1823，表示地台佔用行人路並非優先取締類別，該署會先確認事涉地台是否位於政府土地上，如是，該署會記錄在案，並按優次採取土地管制行動。同月，1823 代表地政總署具體回覆投訴人。

<u>個案二</u>：

- 2021 年 5 月上旬，有市民電郵 1823，投訴有建築材料及雜物堆放於深水埗某街道附近的巴士站行人路。

1823將個案同步轉介地政總署及食環署，分別跟進建築材料及雜物堆放問題。地政總署於6月上旬回覆1823，指個案所涉的是雜物阻街，不屬地政總署的工作範疇，而建築廢物則應由路政署負責清理。

- 應地政總署要求，1823將個案轉介路政署。經視察後，路政署發現所擺放的屬於附近一間商舖的建築材料，鑑於違規者的身份明確，故應由環保署跟進。因此，路政署要求1823再作轉介；環保署則表示個案並非涉及建築廢物（下文**第3.19段**），應由食環署處理。

- 收到1823的轉介後，食環署指應由地政總署引用《土地（雜項條文）條例》處理建築材料違規佔用政府土地的情況。基於各部門在處理個案上的分歧，1823於2021年6月下旬按機制將個案上呈至各部門的聯絡主任檢視。其後，路政署於7月上旬電郵1823，表示可協助清理擺放於行人路上的建築材料，但由於該署並無執法權力（下文**第3.34段**），故需先由地政總署援引《土地（雜項條文）條例》第28條張貼法定通知（下文**第3.29段**），要求建築材料的擁有人在指定限期前將相關物品移走，停止佔用政府土地；否則，路政署在限期過後便可將物品清走。除此以外，路政署亦已於6月下旬聯絡地政總署提出以上處理個案的建議。

- 由於個案仍未獲得解決，1823須按機制將個案上呈至各部門的投訴主任檢視。

- 地政總署於2021年7月上旬視察時，發現有商舖違規在舖前的行人路及車路擺放建築材料及其他雜物，現場亦有工人上落貨物。由於個案涉及店舖阻街及非法擴展營業範圍，故地政總署向1823表示個案應由食環署及警務處跟進。雖然如此，地政總署亦於7月中旬應路政署建議，引用《土地（雜項條文）條例》張貼法定通知，再由該署聯同路政署及食環署透過聯合行動處理事件。同月，1823代表相關部門回覆投訴人，交代跟進情況。

2.9 就個案一而言，本署留意到，地政總署在派員到場進行視察及拍照記錄後，認為個案同時涉及僭建地台及擴展營業範圍的

情況，並要求 1823 再作轉介（對象包括路政署），而路政署亦有主動聯絡地政總署跟進事件，但部門之間以至與 1823 的溝通，著眼點只是責任誰屬，而非從實質解決問題的角度出發，加上缺乏多方協商及聯合視察，以致個案一直膠著；及至 1823 將個案上呈至各部門的聯絡主任，事件始獲進一步跟進。

2.10 至於個案二，雖然牽涉的部門相對較多，但主要分歧只是在於事涉建築材料是否構成店舖阻街，進而應由哪個部門援引其負責執行的法例處理。雖然，地政總署及路政署曾安排實地視察，但部門之間同樣欠缺溝通，令 1823 需多番與所涉部門協商及上呈個案，最終需時兩個多月才能得出解決方案（即地政總署應路政署要求，引用《土地（雜項條文）條例》張貼法定通知及統籌聯合行動，其後有關建築材料由佔用人自行清理，並由路政署移除餘下少量建築廢物）。

2.11 1823 認為，現時的個案轉介機制大致上已能將絕大部分關於貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴交予合適部門跟進。然而，對於部分出現爭議，或部門經實地視察後決定拒收的個案，相關部門可盡量提供事涉地點的資料，包括確實位置／位置圖、視察照片及政府撥地狀況等，以便 1823 轉介另一部門時，可減少爭議。若負責清理工作的部門需要其他配合或支援，亦可主動聯絡相關部門商討。

2.12 調查期間，本署曾要求另外四個受查部門（包括食環署、環保署、地政總署及路政署）提供對 1823 的投訴轉介機制及運作的意見，除地政總署表示沒有意見外，其餘部門均認為現行的轉介機制恆之有效及運作暢順，並會繼續與 1823 保持緊密協作。

2.13 雖然大部分受查部門對 1823 的投訴轉介機制及運作給予正面評價，但 1823 提供的數據以至個案一及二均顯示，現行機制在處理部門權責不清的個案，尚有可改善的空間（詳見**第 6.6 至 6.10 段**）。

3

部門的權責和分工

概況

3.1 以貨物或雜物（如發泡膠箱、膠籃、回收鐵籠及建築材料等）霸佔公眾地方（如行人路、馬路及後巷等），對途人造成阻礙或影響交通，屬街道管理事宜，涉及多個政府部門（包括食環署、地政總署及環保署等）的職權範圍。一般而言，部門會按各自的權責及執行的法例，採取執管行動及安排清理。

3.2 在政策層面上，政府於 2022 年 7 月成立由政務司副司長主持及由環境及生態局主力支援、成員包括 18 個政策局及部門[3]的首長級人員的「地區事項統籌工作組」，着力處理包括鼠患、樓宇滲水、冷氣機滴水、非法棄置垃圾和阻塞街道等地區性民生議題。工作組有三個主要工作方向，首先會致力釐清典型跨部門環境衞生問題的責任誰屬並理順流程，建立「標準運作模式」；其次是督導相關政策局及部門制定具延續性的行動計劃、績效指標，以及持續評估措施成效的制度；第三是持續推動社區參與和宣傳教育，務求在社會建立保持清潔和愛護市容的新文化。

3.3 其中，工作組於 2022 年 7 月下旬舉行的第二次會議上，通過於同年 8 月起，展開為期三個月的全港清潔運動，包括對約 4,000 個選定地點加強日常清潔工作的力度，以及着力清除約 600 個衞生及街道管理黑點。

3.4 至於政府早年成立，由民政及青年事務局（前身為民政事務局）常任秘書長擔任主席的地方行政督導委員會，則繼續擔當常

[3] 「地區事項統籌工作組」的成員來自民政及青年事務局、發展局、房屋局／房屋署、運輸及物流局、教育局、食環署、民政總署、渠務署、環保署、康樂及文化事務署、漁農自然護理署、地政總署、路政署、屋宇署、海事處、政府新聞處、香港電台及香港警務處。

設跨部門協商平台的角色，由部門首長級人員磋商及討論，藉以釐定長遠策略，共同協力應對涉及街道管理（包括環境衞生、非法佔用政府土地及店舖阻街）等的地區課題。

部門的權責及執管概況

食環署

3.5 食環署其中一項主要工作是保持街道潔淨衞生，因此，該署會優先處理涉及非法販賣或妨礙清掃街道的個案。若店舖將貨品擺放在公眾地方非法販賣，該署可根據《公眾衞生及市政條例》第 83B(1)及(3)條執法（下稱「非法販賣條文」），並可依據該條例第 86 條檢取用作非法販賣的設備及貨品。「非法販賣條文」首次定罪的最高刑罰為罰款 5,000 元及監禁一個月，另加每天罰款 300 元。任何人放置物品於公眾地方（包括行人路及後巷），以致阻礙該署清掃街道，該署則可引用《公眾衞生及市政條例》第 22(1)(a)條提出檢控（下稱「妨礙掃街條文」），違例者可被處最高罰款 5,000 元，另加每天罰款 50 元。同時，食環署可按該條例第 22(2)(a)條，向涉事物品的擁有人送達法定通知（「移走障礙物通知書」），或將通知附於涉事物品上，規定擁有人在四小時內將物品移走，否則該署可檢取及扣留有關物品。

3.6 此外，如店舖在公眾地方非法擴展營業範圍造成阻街，食環署可根據《簡易程序治罪條例》第 4A 條，向違例者提出檢控（下稱「阻街條文」），最高刑罰為罰款 5,000 元或監禁三個月。

3.7 一般而言，店舖將貨物擺放於行人路及路旁作非法販賣而造成阻街，食環署可依據「非法販賣條文」或／及「阻街條文」執法。在援引「非法販賣條文」時，該署必須蒐集經營者在街道上有售賣行為的實質證據，以確立販賣活動的進行。「阻街條文」方面，該署人員須以多項因素考慮現場情況，包括物品大小、擺放位置及時間、路面闊度、當時人流，以及店舖經營者能否提供合理辯解等，從而判斷違規行為是否達到條文所指的「物品或東西對或可能對在公眾地方的人或車輛造成阻礙、不便或危害，以及陳列或留下或導致陳列或留下這些物品的人並無合法權限或解釋」的執法標準。

3.8 針對店舖阻街的問題，前民政事務局及民政總署早前牽頭

將《定額罰款（公眾地方潔淨罪行）條例》修訂為《定額罰款（公眾地方潔淨及阻礙）條例》（下稱「定額罰款條文」），為「阻街條文」訂立定額罰款制度（**第 1.1 段**）。「定額罰款條文」於 2016 年 9 月實施，授權食環署及警方人員可就店舖於公眾地方造成阻礙的罪行，發出 1,500 元的定額罰款通知書。食環署表示，定額罰款制度可更快及更有效處理店舖阻街情況，罰款額亦較以傳票形式提出檢控具阻嚇性，但案情必須簡單直接、清晰和易於確立，例如違例者被當場逮着、大量貨物在舖前擺放了一段時間、或該等貨物上貼有價錢牌和店舖標籤等。

3.9 根據食環署的執法指引，若貨物或雜物被移除後不久，相同地點再次出現非法霸佔而造成阻塞，該署可按現場實際情況，向違例者重複發出定額罰款通知書或提出檢控，但一般不可以非法霸佔或阻礙的程度衡量發出的定額罰款通知書數目。相關執法指引亦訂明，對於同一店舖造成嚴重而持續的阻街情況，可能不宜以「定額罰款條文」處理，該署人員應考慮引用「阻街條文」提出檢控。

3.10 本署調查期間，食環署提供了 2018 至 2021 年就貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的執法數據（**表 5**）。本署留意到，該署引用四項法例條文（**第 3.5、3.6 及 3.8 段**）的檢控及罰款數字均有上升趨勢，當中以「非法販賣條文」及「定額罰款條文」的升幅較為顯著，引用「非法販賣條文」提出檢控的個案，由 2018 年的 354 宗升至 2021 年的 735 宗，升幅達 107.6%；而「定額罰款條文」的罰款宗數則由 2018 年的 7,586 宗增至 14,766 宗，增幅逾 94.6%。

3.11 從**表 5** 可見，食環署引用「定額罰款條文」的罰款宗數均遠高於另外三項法例條文（「非法販賣條文」、「妨礙掃街條文」及「阻街條文」）的檢控宗數。以 2021 年為例，「定額罰款條文」的罰款宗數有 14,766 宗，是另外三項法例條文檢控宗數總和（2,607 宗）的五倍，「定額罰款條文」所處的 1,500 元罰款（**第 3.8 段**），亦較另外三項法例條文所處的平均罰款（介乎 509 元至 1,098 元）為高，反映該署較傾向以「定額罰款條文」作為主要執管工具，以應對貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道問題；亦符合該署指相關條文是較有效及較具阻嚇性的說法（**第 3.8 段**）。

3.12 食環署 2018 至 2021 年的「定額罰款條文」執法數據（**表 6**）顯示，每年重犯的個案由 5,900 多宗至 13,000 多宗（**表 6，(b)**

項）不等，佔罰款宗數的比率介乎 78.5%至 89.4%，比重相當高（**表 6，(c)項**）。雖然每年的重犯個案數目眾多，但所涉的重犯者數目最多只是 1,700 多人，反映不少重犯者曾多次違規，情況值得關注。就此，該署表示，對於屢犯不改的違規商戶，該署會嚴加執法，就其違例行為無須再每次事先給予警告而即時採取執法行動。

3.13 另外，食環署表示會對涉及非法販賣或妨礙清掃的違規行為優先執法（**第 3.5 段**），但該署引用「非法販賣條文」及「妨礙掃街條文」提出檢控的個案數字（**表 7**），佔整體執法個案的比率偏低，最高只是 2020 年的 7.9%[4]。

3.14 食環署解釋，就街道管理而言，該署其中一項主要工作是保持街道潔淨衞生，因此會優先處理涉及非法販賣或妨礙清掃街道的個案（**第 3.5 段**），但這並不代表食環署會倚重相關「非法販賣條文」或「妨礙掃街條文」去處理店鋪阻街情況。事實上，「定額罰款條文」已賦權執法部門可就簡單直接、清晰、易於確立且沒有任何爭議的店鋪阻街情況，直接發出 1,500 元的定額罰款通知書，以免卻以往只可進行票控而帶來較為冗長的司法程序。因此，該署人員主要是引用「定額罰款條文」處理大部分店鋪阻街違規情況。然而，仍有小部分較複雜的店鋪阻街情況，該署人員需透過其他條文，包括「非法販賣條文」或「妨礙掃街條文」進行票控，相關檢控宗數佔整體執法數字的百分比較低屬預期之內。

[4] 5.3% + 2.6% = 7.9%

表 5：食環署於 2018 至 2021 年就貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道問題的執法數據

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
非法販賣條文	**檢控宗數**	**354**	**337**	**692**	**735**
	成功檢控宗數*	344	318	697	553
	最高罰款	$2,500	$3,100	$4,000	$4,000
	最低罰款	$100	$50	$50	$200
	平均罰款	**$509**	**$595**	**$667**	**$721**
妨礙掃街條文	**檢控宗數**	**220**	**189**	**336**	**372**
	成功檢控宗數*	223	190	344	334
	最高罰款	$4,000	$4,000	$4,500	$5,000
	最低罰款	$300	$200	$300	$200
	平均罰款	**$925**	**$929**	**$873**	**$1,098**
阻街條文	**檢控宗數**	**1,073**	**842**	**1,329**	**1,500**
	成功檢控宗數*	1,051	815	1,323	1,074
	最高罰款	$3,500	$5,000	$5,000	$4,000
	最低罰款	$50	$50	$50	$70
	平均罰款	**$1,008**	**$1,095**	**$1,046**	**$1,031**
定額罰款條文	**罰款宗數**	**7,586**	**7,626**	**10,734**	**14,766**

*「成功檢控宗數」涵蓋該年內成功向法院申請傳票及被定罪的個案，不包括其他已檢控但有待完成傳票申請程序及法院聆訊結果的個案。

表 6：食環署於 2018 至 2021 年引用「定額罰款條文」執法的統計數據

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
(a)	罰款宗數	7,586	7,626	10,734	14,766
(b)	重犯個案宗數 （涉及的重犯者數目）	5,958 (1,173)	6,264 (1,143)	9,423 (1,359)	13,208 (1,760)
(c)	**重犯個案宗數佔罰款宗數的百分比 [(b) / (a)] x 100%**	**78.5%**	**82.1%**	**87.8%**	**89.4%**

表 7：食環署於 2018 至 2021 年就貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的檢控及罰款宗數分布

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
非法販賣條文	檢控宗數（所佔百分比）	354 **(3.8%)**	337 **(3.7%)**	692 **(5.3%)**	735 **(4.2%)**
妨礙掃街條文		220 **(2.4%)**	189 **(2.1%)**	336 **(2.6%)**	372 **(2.1%)**
阻街條文		1,073 **(11.6%)**	842 **(9.4%)**	1,329 **(10.1%)**	1,500 **(8.7%)**
定額罰款條文	罰款宗數（所佔百分比）	7,586 **(82.2%)**	7,626 **(84.8%)**	10,734 **(82.0%)**	14,766 **(85.0%)**
檢控及罰款宗數總和（所佔百分比）		9,233 **(100%)**	8,994 **(100%)**	13,091 **(100%)**	17,373 **(100%)**

3.15 除執法數字上升外，食環署於 2018 至 2021 年接獲有關貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴（**表 8**）亦按年遞增，由 2018 年的 12,458 宗升至 2021 年的 23,510 宗，升幅接近九成（88.7%），反映公眾對相關問題的關注度與日俱增。投訴數字最高的五個地區當中，以元朗區及東區的升幅較為顯著，元朗區於 2021 年接到的投訴（3,577 宗）較 2018 年（856 宗）高出超過三倍；東區的投訴亦由 2018 年的 1,103 宗倍增至 2021 年的 2,582 宗。

表 8：食環署於 2018 至 2021 年接獲有關貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴數據

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
投訴總數（宗）	**12,458**	**15,022**	**18,904**	**23,510**
投訴數字最高的五個地區（宗）	油尖旺區（9,796）			
	1,506	2,567	2,723	3,000
	深水埗區（9,693）			
	2,034	1,750	2,519	3,390
	元朗區（8,802）			
	856	1,597	2,772	3,577
	東區（6,607）			
	1,103	1,248	1,674	2,582
	觀塘區（4,587）			
	1,267	1,286	1,183	851

3.16 另一方面，本署不時接獲投訴，指店舖（尤其售賣蔬菜的街市檔戶）長時間在街道上擺放發泡膠箱，衍生環境衞生、阻礙街道，甚至道路及行人安全問題。本署從媒體報道亦留意到，上述問題有惡化跡象，因應 2019 冠狀病毒病疫情，用作盛載內地供港蔬菜的發泡膠箱，未能運返內地重用，導致大量發泡膠箱囤積於路旁或後巷等位置，引起社會廣泛關注，本署亦接到不少有關發泡膠箱在各區囤放的投訴。

3.17 根據環保署的資料，現時每天約有 40 公噸發泡膠箱（相等於約 10 萬個發泡膠箱），用以盛載內地供港的保鮮食品（包括蔬菜、水果及魚類）。以往，使用後狀況良好的發泡膠箱多數會由私人承辦商運返內地重用，亦有部分由環保署安排回收。早前將發泡膠箱運返內地重用的運輸鏈仍未恢復時，食環署亦有透過不同措施，以盡低減低發泡膠箱堆積所造成的環境衞生問題。

3.18 自 2022 年 4 月起，食環署已增派人手及車輛，加密處理各區被棄置的發泡膠箱，平均每日可清理約四至五萬個發泡膠箱。同時，該署亦於棄置廢物的熱點（例如北角的春秧街及西灣河的成安街等）張貼通告，提醒市民不可於公眾地方擺放及發泡膠箱，並會派員加強巡查該些熱點及執法。其中，該署於 2022 年 2 月 14 日至 6 月 12 日期間，在該些熱點向違例棄置廢物者，發出超過 1,300 張定額罰款通知書。同時，為配合環保署回收發泡膠的工作，食環署於同年 8 月 16 日起亦在灣仔街市、大角咀街市及屯門新墟街市（**第 3.27 段**）開展「公眾街市發泡膠回收先導計劃」，以壓縮機處理發泡膠箱及把壓縮後的物料送交承辦商循環再造。

環保署

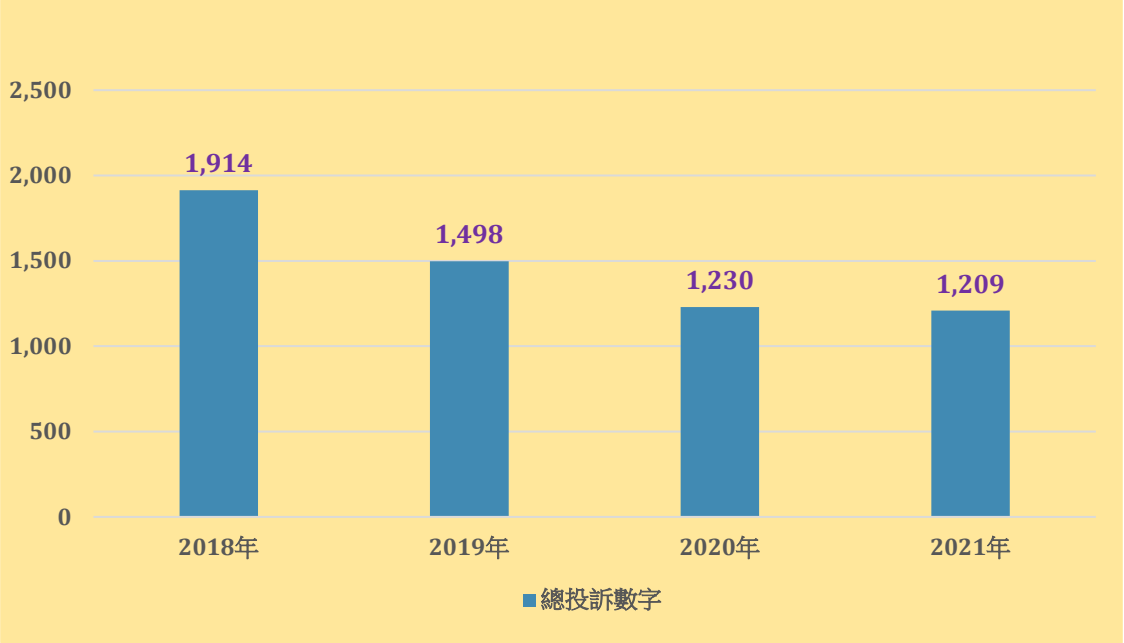
3.19 環保署負責執行《廢物處置條例》。該條例第 16A 及 18 條訂明，除非有合法權限或辯解，或得到擁有人或合法佔用人的許可，否則任何人在任何地方擺放廢物，或促使或准許廢物被擺放於任何地方，即屬犯罪，首次定罪的最高刑罰為罰款 200,000 元及監禁六個月，另加每天罰款 10,000 元。該署主要透過有關條文打擊公眾地方違規棄置**建築廢物** [5]的情況。若該署現場截獲有人非法棄

[5] 根據環保署署長於 2009 年 1 月向各部門發出的通函第 1/2009 號「對在政府土地及私人土地擺放拆建物料的管制」，拆建物料（俗稱「建築廢物」）是指建築和拆建工程所產生的任何物質、物體或東西。由土地平整、掘土、樓宇建築、裝修、翻新、拆卸及道路等工程所產生的混雜物料，統稱拆建物料。

置建築廢物，或從監察攝錄系統取得足夠證據（下文**第 3.21 及 3.22 段**），會對違例者提出檢控，或引用「定額罰款條文」，發出定額罰款通知書。假如未能即場採取執法行動，該署會在完成蒐證後，通知相關部門[6]按其職責範圍安排清理工作。同時，若個案沒有違反《廢物處置條例》，但涉及非法霸佔或阻礙街道的問題，該署亦會轉介相關部門跟進。

3.20 2018 至 2021 年，環保署接獲有關非法棄置建築廢物的投訴持續下跌，由 2018 年的 1,914 宗下降至 2021 年的 1,209 宗（跌幅為 36.8%）（**圖 1**），當中油尖旺區、深水埗區、九龍城區、元朗區及西貢區（**表 9**）的投訴數字較高。

圖 1：環保署於 2018 至 2021 年接獲有關非法棄置建築廢物的投訴數據



[6] 根據環保署於 2009 年 1 月向各部門發出的通函第 1/2009 號「對在政府土地及私人土地擺放拆建物料的管制」（註釋 5），就政府土地而言，路政署負責清理被非法棄置於公用道路（包括行人道、公眾後巷及路旁斜坡上）的建築廢物，並採取預防措施，例如與運輸署和地政總署協商後，把這類公用道路的黑點圍封；地政總署則負責清理在未撥用政府土地上非法棄置的建築廢物，並視乎情況考慮把有關土地圍封；至於由其他政府部門控制的政府土地，則由所屬部門負責清理工作。對於私人土地，食環署會就有礙衞生的妨擾及滋生蚊子的情況，執行《公眾衞生及市政條例》的相關規定。

表 9：環保署於 2018 至 2021 年接獲非法棄置建築廢物投訴較多的五個地區

	油尖旺區	深水埗區	九龍城區	元朗區	西貢區
2018 年	247	228	192	152	160
2019 年	174	201	132	163	93
2020 年	151	155	124	145	70
2021 年	142	113	137	134	66
總數	**714**	**697**	**585**	**594**	**389**

3.21 自 2016 年起，環保署已逐步於全港約 170 個經常接報有非法棄置建築廢物的地點，安裝具有夜視功能的監察攝錄機，以提升執法效能。其中，該署於 2020 年 12 月在北區坪輋五洲路旁一個非法棄置廢物黑點，安裝兩組監察攝錄機，並已因應取得的證據，對 60 宗相關個案提出檢控，其中 18 宗個案的被告已被定罪。

3.22 截至 2021 年 11 月，環保署已於選定地點安裝 206 個監察攝錄機，當中配備較多監察攝錄機的地區有葵青區、深水埗區、元朗區、屯門區及油尖旺區。該署以 2021 年 5 月發生於旺角區的一宗個案解釋，該署透過監察攝錄機的影像，確定非法棄置廢物車輛的車牌號碼，經與運輸署確認車主身份後，該署引用《公眾潔淨及防止妨擾規例》[7]向車主提出檢控。視乎所得證據，該署亦可引用《廢物處置條例》或「定額罰款條文」採取執法行動。

3.23 為了加強監控非法棄置建築廢物的黑點，環保署已聯同相關部門（包括漁農自然護理署（「漁護署」）、屋宇署、土木工程拓展署、渠務署、食環署、民政總署、路政署、地政總署及規劃署）依據接獲非法棄置建築廢物的投訴及報告次數、棄置廢物的數量、部門的視察及評估結果等因素，編制「需予優先處理非法棄置廢物地點」名單，並會每三至四個月檢討及按需要增刪名單上的地點。截至 2022 年 1 月，名單上共有 18 個地點，涵蓋中西區、九龍城區、觀塘區、深水埗區、油尖旺區、葵青區、北區及西貢區。同時，該署於 2019 年先後成立航拍機隊及專責執法小隊（4 隊共 16 人）。其中，航拍機隊主力透過高空遙距監察，收集非法活動的情報，以協助部署突擊巡查；專責執法小組則會主動巡查各區的非法棄置建築廢物情況，以配合監察工作。

[7] 根據環保署早前取得的法律意見，該署可引用《公眾潔淨及防止妨擾規例》向非法棄置建築廢物的車輛車主採取執法行動。

3.24 環保署於 2018 至 2021 年就非法棄置建築廢物問題的巡查及執法數字見**圖 2** 及**表 10**。當中，該署的巡查次數自 2019 年起按年上升，由 6,852 次上升至 2021 年的 11,749 次，升幅逾七成；至於該署於 2018 至 2021 年的年度執法數字（包括提出檢控及發出定額罰款通知書），則介乎每年 109 至 139。

圖 2：環保署於 2018 至 2021 年就非法棄置建築廢物問題的巡查數字

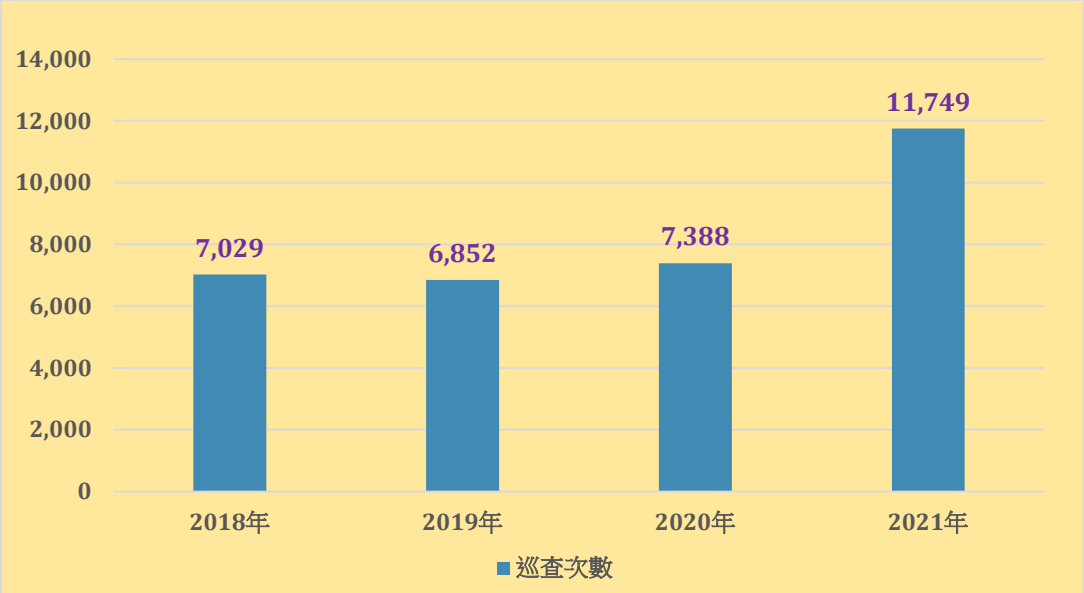


表 10：環保署於 2018 至 2021 年處理涉及非法棄置建築廢物的檢控及罰款數據

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
提出檢控	**檢控宗數**	**87**	**88**	**59**	**67**
	成功檢控宗數	84	88	52	67
	被處監禁宗數	0	0	0	0
	最高罰款	$15,000	$30,000	$20,000	$15,000
	最低罰款	$1,500	$1,500	$1,500	$1,500
	平均罰款	$5,200	$4,500	$3,900	$3,600
發出定額罰款通知書宗數		**52**	**41**	**50**	**48**
總數（宗）		**139**	**129**	**109**	**115**

3.25 除執管工作外，環保署於 2021 年 2 月開展由回收基金資助及業界主導的地區性建築廢物收集及回收服務先導計劃，透過

設立建築廢物收集點及使用智能環保斗，協助收集小型裝修工程產生的建築廢物，冀從源頭減少非法棄置建築廢物的情況。先導計劃首先於深水埗區進行，截至 2021 年 5 月，該區共收集約 29 公噸建築廢物，其中超過八成在回收後可循環再用。基於先導計劃的成效及營運狀況，環保署於同年 7 月至 12 月期間先後將計劃擴展至多個地區（包括元朗區、沙田區、大埔區、荃灣區、葵青區、油尖旺區、九龍城區、黃大仙區及北區）。該署預期，先導計劃的總建築廢物收集量會不斷增加，同時亦會帶動更多裝修業界人士使用計劃提供的服務。

3.26 至於發泡膠箱的問題（**第 3.16 段**），因應發泡膠箱近期棄置量增加，食環署、漁護署及環保署已聯絡數間本地回收商，合作並支援加大回收處理發泡膠箱的能力，整體的本地循環再造量由以往的每日不足一公噸增至約 12 公噸，約佔整體發泡膠箱的 30%（以現時每天用以盛載供港食品的發泡膠箱約重 40 公噸作基準估算）。為配合環保署的回收工作，食環署於 2022 年 3 月底起推出試驗計劃，在選定的地區（包括北區、屯門區、沙田區、荃灣區及大埔區）收集狀況良好的發泡膠箱，送交環保署指定的承辦商回收，現時，食環署每日透過試驗計劃所收集的發泡膠箱將約為 1.7 公噸。此外，市場上亦有其他回收商回收及處理工商業源頭的廢發泡膠箱。

3.27 本署人員於 2022 年 8 月視察屯門新墟一帶時（**第 5.23 及 5.24 段**），留意到食環署轄下的新墟街市外貼有宣傳海報，解釋該署在屯門區街市的清潔及防治蟲鼠工作（**圖 3 及圖 4**）。其中，該署會加強垃圾收集服務，並設立回收區，收集可供循環再造的發泡膠箱予指定回收商。本署人員於新墟街市附近的仁政街垃圾站範圍，看見該署承辦商的清潔工人將狀況良好的發泡膠箱集中擺放，作回收之用（**圖 5**）。

圖 3 至圖 5：食環署於屯門新墟的發泡膠箱回收工作
（本署攝於 2022 年 8 月）

圖 3

圖 4

圖 5

3.28 環保署亦與食環署及相關持份者協調，分流部分運載發泡膠箱棄置物的車輛，避免使用較繁忙的廢物轉運站。此外，環境及生態局、漁護署及環保署正加緊與內地相關單位在防疫抗疫前提下，探討是否可以制訂一套雙方皆可接受的方案，包括安排發泡膠箱消毒標準和流程以容許經消毒的發泡膠箱可回復運返內地重用，藉以從源頭緩解發泡膠箱問題。

地政總署

3.29 地政總署負責管理未撥用和未批租的政府土地，工作包括

糾正及預防非法佔用政府土地的情況。該署主要依據《土地(雜項條文)條例》採取執法行動。該條例第 6(1)、6(2)及 6(4)條訂明,就不合法佔用政府土地的情況,當局可安排於相關土地或擺放於土地上的任何財產／構築物張貼通知,飭令佔用人於指明期限屆滿前,停止佔用相關土地;否則,當局可驅逐佔用者及接管土地上的財產／構築物,並向佔用人提出檢控。根據該條例第 6(4AA)條,首次定罪的違例者可被處最高罰款 500,000 元及監禁六個月,另加每日罰款 50,000 元。

3.30 地政總署已向分區地政處發出指引,訂明須按政府土地被非法佔用的具體情況及性質,採取適當預防措施(包括豎立警告牌、加裝鐵柱、安排保安人員駐守或巡邏,以及在可行情況下進行圍封等)防止政府土地再被佔用。該指引特別訂明,以圍封方式處理的,一般主要涵蓋棄置車輛、路旁環保斗及非法挖掘所導致的非法佔用情況。該署補充,未撥用及未批租的政府土地面積龐大且分布廣泛,未必適合以圍封方式防止非法佔用;若相關位置屬於通道或人流密集,圍封的可行性亦低。

3.31 地政總署解釋,《土地(雜項條文)條例》的立法原意,主要是針對長期佔用政府土地及非法搭建構築物的情況。根據該署取得的法律意見,該署須給予合理期限(不少於一天),讓佔用人將違規的構築物或物品移走。故此,該條例並不適宜用於針對擺放高流動性物品(包括貨物、發泡膠箱及膠籃等雜物)所衍生的街道管理問題,因擺放者易於在通知期限屆滿前將物品移至另一位置,從而規避署方人員的執管行動。

3.32 根據地方行政督導委員會就應對店舖阻街問題所訂的部門分工,地政總署主要負責處理非法佔用政府土地的**固定物件**(包括用以**擴展營業範圍的地台**)。就此,該署提供了 2018 至 2021 年引用《土地(雜項條文)條例》對店舖違規擴展營業範圍採取執管行動的統計數據(**表 11**)。本署留意到,該署發出法定通知的個案數目有下跌跡象,由 2018 年的 417 宗降至 2021 年的 256 宗,跌幅達 38.6%(**表 11,(a)項**);同期發出通知的個案中,有 81 宗的佔用人在通知期限屆滿前仍未作出糾正(**表 11,(c)項**),但該署只就其中兩宗個案提出檢控(**表 11,(d)項**)。就此,地政總署指其於 2019 至 2021 年發出法定通知的個案數目減少,與期間發生的社會事件及 2019 冠狀病毒病疫情有關。

表 11：地政總署於 2018 至 2021 年引用《土地（雜項條文）條例》對店舖擴展營業範圍採取執管行動的統計數據

			2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
(a)	**發出通知（宗）**		**417**	**222**	**151**	**256**
(b)	佔用人在通知期限屆滿前作出糾正（宗）		387	210	147	221
(c)	**佔用人 <u>未有</u> 在通知期限屆滿前作出糾正（宗）**		**30**	**12**	**4**	**35**
(d)	提出檢控	**檢控宗數**	**2**	**0**	**0**	**0**
		成功檢控宗數	2	-	-	-
		被處監禁宗數	0	-	-	-
		最高罰款	$8,000	-	-	-
		最低罰款	$6,000	-	-	-

3.33 針對放置於公共道路（包括行人路及公眾停車收費錶泊車位）的**搭棚竹枝**的投訴，按照該署與路政署、運輸署、警方及 1823 於 2018 年 6 月召開的跨部門會議所訂，地政總署會依據《土地（雜項條文）條例》張貼法定通知（**第 3.29 段**），若事涉竹枝在通知期限屆滿後仍未被清走，路政署會安排清理（**下文第 3.35 段**）。

路政署

3.34 路政署的主要職責是維修保養轄下公共道路及附屬道路設施，同時亦負責**清理被非法棄置的建築廢物**。非法棄置建築廢物的執法工作由環保署負責（**第 3.19 段**）。路政署如接獲環保署要求清理公共道路上的建築廢物，會盡快安排承建商清理；若路政署在進行道路維修保養的定期巡查時發現其轄下道路或設施有被棄置的建築廢物，即使未有收到環保署的要求，亦會主動安排承建商跟進，並會視乎實際情況通知環保署進行蒐證及執法。同時，路政署亦會分別按月及按季向環保署提供持續出現非法棄置建築廢物的地點名單（**第 3.23 段**）及清理建築廢物的統計資料（包括涉及的地點及建築廢物數量等），以作參考。

3.35 路政署指出，雖然 2018 年 6 月的跨部門會議（**第 3.33 段**）集中討論搭棚竹枝的處理，但會議所訂的處理原則亦適用於非法擺放於公共道路上的其他建築材料。因此，就公共道路出現包括搭棚竹枝在內的非法擺放建築材料，除阻塞交通或對公眾構成即時

危險的個案須由警方跟進[8]外，路政署會在地政總署按《土地（雜項條文）條例》採取土地管制行動（**第 3.29 段**）後，清理**無人認領而可被視作遭棄置建築廢物的建築材料**。

3.36 路政署表示，就建築材料非法擺放於公共道路的個案，除個別情況因情況較複雜（例如同時涉及多種物品或非法佔用街道情況持續）而需透過跨部門聯合行動（**第 4 章**）跟進外，一般個案均可由地政總署及該署協調處理。路政署提供了 2018 至 2021 年所接獲有關在公共道路非法擺放建築材料的投訴數字（**表 12**），該署指出，該署就部分個案派員到場視察時，發現涉事的建築材料已被移走而無需作進一步跟進。本署留意到，該署所接獲的投訴近年有上升趨勢，由 2018 年的 209 宗上升至 2021 年的 466 宗，增幅逾 123%，其中 2019 年更達 656 宗；投訴數字亦較集中於某些地區（包括油尖旺區、深水埗區、灣仔區及黃大仙區），以 2019 及 2020 年為例，涉及上述四個地區的相關投訴已佔全年投訴總數的 58.9%[9]及 49.1%[10]。

[8] 若物品擺放在行車路上而對道路使用者或車輛造成阻礙、不便，甚至出現危害安全等情況，主要由警方負責跟進。

[9] 22.0% + 18.0% + 10.8% + 8.1% = 58.9%

[10] 19.3% + 12.2% + 9.2% + 8.4% = 49.1%

表 12：路政署於 2018 至 2021 年接獲有關在公共道路非法擺放建築材料的投訴數據

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
投訴總數（宗）	**209 (100%)**	**656 (100%)**	**393 (100%)**	**466 (100%)**
投訴數字最高的四個地區（宗）	油尖旺區（349）			
	37 (17.8%)	144 (22.0%)	76 (19.3%)	92 (19.7%)
	深水埗區（250）			
	33 (15.8%)	118 (18.0%)	48 (12.2%)	51 (11.0%)
	灣仔區（192）			
	28 (13.4%)	71 (10.8%)	36 (9.2%)	57 (12.2%)
	黃大仙區（139）			
	17 (8.1%)	53 (8.1%)	33 (8.4%)	36 (7.7%)

阻街黑點

3.37 在「地區事項統籌工作組」成立前，民政總署轄下的各區民政處會在考慮地區人士（包括區議會及地區管理委員會（「區管會」）（**下文第 4.3 段**））的意見及各區的相關投訴數字後，聯同執法部門討論及制定「阻街黑點」名單，並提交地方行政督導委員會作最終決定及載列於民政總署網頁。2022 年 8 月，「地區事項統籌工作組」開展「政府打擊衞生黑點計劃」，並公布各區 600 多個衞生黑點，當中包括 30 個由部門提名、涉及貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道問題的黑點[11]。「地區事項統籌工作組」已於 2023 年 1 月推出網頁，透過網上地圖讓市民了解各個黑點（現時為逾 700 個）在上述計劃推出前後的情況，以提高該計劃的透明度。市民亦可透過網頁向當局就舊有黑點給予回饋及舉報新黑點，經查證屬實後，當局會將新舉報的地點列為衞生黑點，以便跟進及監察。民政總署指，執法部門會透過該網頁及參考市民的意見，更新各區的「阻街黑點」，並按實際情況訂定應對策略及執法優次。

[11] 「地區事項統籌工作組」公布的 600 多個衞生黑點已夾附於政府 2022 年 8 月 12 日發出的新聞稿：https://www.info.gov.hk/gia/general/202208/12/P2022081200676.htm

容許店舖擴展營業範圍的酌情安排

3.38 雖然，店舖阻街屬於違法，但若店舖擴展營業範圍可為當區增添姿采和營造獨特的地區特色，且不會對行人和交通造成迫切危險，當局可考慮予以容忍。經執法部門與區議會及區管會磋商，並在商戶同意自律遵守協定的大前提下，當局訂定了「酌情容許範圍」。

3.39 目前，全港共有五個訂有「酌情容許範圍」的地點，分布於黃大仙區（牛池灣邨）、油尖旺區（旺角花墟、旺角奶路臣街 1 至 7 號及 2 至 2P 號）及屯門區（置樂 37B 區、新墟一帶）。以旺角花墟（下文**第 5.19 至 5.22 段**）及屯門新墟一帶（下文**第 5.23 至 5.24 段**）為例，旺角花墟的商戶可將範圍延伸至舖前三呎，而屯門新墟一帶的商戶，則可視乎實際環境，將範圍延伸至舖前兩呎半至四呎。執法部門會定期巡查訂有「酌情容許範圍」的地點，若發現店舖經營者沒有遵守相關協定，執法人員會果斷執法。執法部門會視乎需要及執法經驗，檢討是否調整「酌情容許範圍」的安排。

公眾意見

3.40 本署於 2021 年 8 月透過新聞稿公布展開是項主動調查後，接獲 55 份公眾意見，其中不少是反映地區性及特定地點的非法霸佔或阻礙街道情況，亦有市民就如何提升當局對阻街問題的執管工作效能提出建議（包括提高定額罰款金額及訂立扣分制以增加阻嚇力等）（下文**第 5.9 段**）。

3.41 除此以外，有意見認為在公眾地方放置供市民使用的適意設施（例如椅子及盆栽等），不應被視作非法霸佔或阻礙街道；亦有意見提到當局應對回收商擴展營業範圍或阻礙街道的情況給予豁免或酌情處理，以支持回收業的發展及推進本港的減廢工作。同時，有市民認為地政總署未有貫徹執行對可移動物品重複非法佔用政府土地的情況加強執法，導致店舖在門前放置地台非法霸佔政府土地的情況仍然普遍。相關部門就上述公眾意見的回應可歸納如下：

- <u>有關公眾地方擺放適意設施不應被視作非法霸佔或阻礙街道的意見</u>

食環署指出，有關意見涉及公共空間應如何分配的議題，社會上或會有不同意見。該署在跟進有關非法霸佔或阻礙街道的個案時，必須按現行法例及其既定程序處理，以確保執法的客觀性和一致性。

- 有關對回收商擴展營業範圍或阻礙街道的情況給予豁免或酌情處理的意見

  環保署表示，該署理解回收業界會在收集一定數量的回收物料後，才會安排交通將物料送往循環再造，藉以減低運輸成本，但與此同時，業界亦有責任透過有效的物流安排，避免出現非法佔用土地及阻塞通道的情況。該署指出，其轄下社區回收網絡的承辦商的運作模式與市面的回收商大致相同，先是從不同來源收集可回收物料，再經磅重、初步分揀及清潔、打紮或包裝後，暫存於預留地方待運送至下游回收場作進一步處理。食環署亦表示，不時接獲涉及回收商違規佔用行人路、棄置垃圾及處理回收物時產生噪音等的投訴，顯示公眾未必普遍接受酌情處理回收商的違規行為或豁免其法律責任的建議。

- 有關對地政總署未有加強執法導致店舖以地台霸佔政府土地的情況仍然普遍的意見

  對於非法佔用政府土地的店舖地台，地政總署會引用《土地(雜項條文)條例》張貼法定通知(**第 3.29 段**)，飭令佔用人停止佔用。然而，根據該署的經驗，商戶往往會於通知期限屆滿前移走或移動地台位置，以符合通知的要求，導致該署難以提出檢控。該署認為，店舖擴展營業範圍所衍生的阻街問題，有賴跨部門聯合行動處理。

4

跨部門協作及聯合行動

跨部門協作

4.1 不同部門對處理貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道問題已訂立各自的分工（**第 3.5 至 3.36 段**），一般可按其職能及所執行的法例採取適當行動，但現時主要由 1823 接收投訴後再轉介部門跟進，若個案性質較複雜且涉及兩個或以上的部門時，1823 便需協助釐清部門之間在事件中的權責及應採取的跟進行動。

4.2 雖然 1823 負責轉介投訴至主事部門，但處理投訴所需的實際時間及過程是否順暢，主要取決於部門的主動性及部門之間能否通力合作。

跨部門聯合行動

由民政總署統籌的聯合行動

4.3 正如上文**第 3.1 段**所述，應對店舖阻街問題涉及不同部門的工作範疇。若個案沒有部門可以或同意獨自處理，且對地區造成嚴重滋擾，當區民政處會按需要統籌跨部門聯合行動。對於性質較複雜或牽涉多個部門的個案，除統籌聯合行動外，民政處亦會視乎情況，將相關資料提交由當區民政事務專員擔任主席，成員包括區內各主要部門代表的區管會討論如何進一步協調及跟進。

4.4 民政總署沒有就統籌跨部門聯合行動制訂劃一機制或程序指引。該署解釋，各區出現的非法霸佔或阻礙街道的具體情況不一，單靠一套硬性指引處理有關問題，未必是最合適及有效的方法。事實上，當局不乏政策及運作層面的跨部門協商機制（包括地

方行政督導委員會（**第 3.4 段**）及區管會（**第 4.3 段**））；實際運作上，各部門已按法例賦予的權力進行執法，地區民政處亦會按需要，積極擔當統籌聯合行動的角色。其中，食環署及警務處已就個別地區訂立聯合行動機制，無需當區民政處作出協調或統籌；有部分地區的民政處則會因應部門的要求統籌聯合行動；亦有部分民政處會定期統籌聯合行動。截至 2021 年 6 月，有八個地區的民政處（中西區、東區、觀塘區、沙田區、大埔區、荃灣區、屯門區和元朗區）會每月或每季邀請相關部門（包括食環署、警務處、地政總署及屋宇署等）進行聯合行動。

4.5 在統籌聯合行動時，地區民政處主要負責協調行動地點、日期、時間及路線，部分民政處亦會在行動開展前向執法部門反映地區意見並協助進行宣傳教育。民政總署舉例指，屯門民政處曾於 2021 年月 7 月及 11 月就屯門新墟一帶（註：屯門新墟一帶屬其中一個「酌情容許範圍」的地點，見**第 3.39 段**）的阻街問題統籌聯合行動及跟進巡視。當中，屯門民政處先根據有關地點的阻街投訴資料等因素，釐定聯合行動的日期和路線。行動當日，屯門地政處向在店舖前違規豎設地台的佔用人發出 11 張法定通知書，要求於限期前停止佔用政府土地；食環署則要求店舖負責人將放於店舖前的貨物移走。其後，屯門民政處安排與相關執法部門於聯合行動後的 45 天進行跟進巡視。

4.6 從**表 13** 可見，各區民政處在 2018 至 2021 年就店舖阻街問題共統籌了 512 次聯合行動，次數逐年上升，按年平均升幅為 22.7%，其中 2021 年所進行的聯合行動次數（177 次），更較 2020 年（123 次）上升超過四成。雖然整體的聯合行動數字有上升趨勢，但各區民政處所統籌的聯合行動次數卻有頗大差異。以 2020 年及 2021 年為例，中西區及東區民政處每年協調的聯合行動次數介乎 31 至 60 次，但亦有個別地區的民政處（包括灣仔區、九龍城區及北區）期間並無統籌任何聯合行動。就上述三個並無由當區民政處統籌聯合行動的地區，本署留意到，食環署同期接獲涉及貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴數字，均有上升（**表 14**）。

4.7 此外，即使地區民政處已介入跨部門個案，仍可能因事情複雜而未能迅速解決部門的權責爭議。在現時欠缺劃一機制或指引訂明民政處應如何處理有關情況（**第 4.4 段**）下，民政處在統籌跨部門聯合行動時，亦可能會出現困難。以本署早前處理的一宗涉及某地區公共運輸交匯處出現違例停泊單車問題的投訴個案為

例，民政總署早於 2020 年已知悉違泊單車問題，所屬地區民政處曾多番嘗試將有關地點納入為當區跨部門聯合行動的目標地點之一，惟涉及部門（包括地政總署及運輸署）對於執法及清理單車的權責和分工一直出現分歧。雖然民政處嘗試擔起斡旋及統籌跨部門聯合行動的角色，但事件磨蹭多時，直至 2022 年 1 月才透過聯合行動，順利移走事涉地點的違泊單車。

表 13：2018 至 2021 年各區民政處就店舖阻街問題統籌聯合行動的統計數據

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
聯合行動總次數	98	114	123	177
較前一年的變動（%）	-	↑16.3%	↑7.9%	↑43.9%
聯合行動次數最高的三個地區（次數）	東區（179）			
	21	43	55	60
	中西區（110）			
	20	27	32	31
	大埔區（46）			
	11	12	11	12
聯合行動次數最低的三個地區（次數）	灣仔區（0）			
	0	0	0	0
	九龍城區（0）			
	0	0	0	0
	北區（0）			
	0	0	0	0

表 14：2018 至 2021 年食環署接獲涉及灣仔區、九龍城區及北區有關貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴數據

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
灣仔區	654	978	648	731
九龍城區	548	722	892	1,491
北區	356	381	633	674

經部門協商的聯合行動

4.8 除由各區民政處統籌外，部門之間亦會視乎區內違規問題的嚴重程度及投訴個案的複雜性（例如涉及兩個或以上部門的職能或執法權限），自行統籌或經 1823 協商後安排跨部門聯合行動。

4.9 路政署的資料顯示，該署曾於 2018 年至 2021 年 6 月期間，就數宗情況較特別的非法霸佔街道個案（包括涉及於行人路旁違規擺放神主牌、神像及香爐等祭祀物品），經 1823 與其他部門協商後進行聯合行動。其中，該署在地政總署依據《土地（雜項條文）條例》採取土地管制行動後（**第 3.29 段**），提供一次性協助，清理其轄下範圍無人認領及不屬建築材料的物品。

4.10 此外，由於清理被棄置於公共道路的家居垃圾及建築廢物可能同時涉及食環署及路政署的工作範疇（**第 3.5、3.34 及 3.35 段**），故兩署曾於 2020 年 12 月下旬協商進行聯合行動，清理位於深水埗區連翔道及荃灣區青山公路—汀九段一帶被非法棄置於路旁的家居垃圾及建築廢物。

4.11 根據食環署的記錄，該署聯同警方於 2022 年 4 月下午進行聯合行動，打擊旺角花墟一帶店舖違規擴展營業範圍的情況。行動期間，食環署發出 18 張定額罰款通知書，並向涉及公眾地方造成阻礙的違例者提出 10 宗檢控（9 宗涉及非法販賣、1 宗涉及棄置垃圾）。

食環署與警方的聯合行動試驗計劃

4.12 食環署表示，近年部分店舖經營者為求便捷，佔用路旁及馬路作貨物暫存區；加上受到 2019 冠狀病毒病疫情所影響，令部分市民減少外出用膳，因而增加對零售鮮活食品的需求，導致相關店舖將路旁等公眾地方用作臨時貨倉的情況更趨嚴重，造成嚴重交通阻塞，甚至危害其他道路使用者的安全。

4.13 根據食環署向立法會食物安全及環境衞生事務委員會提交的文件[12]，該署於 2021 年共接獲約 23,500 宗有關店舖阻街的投訴，較 2019 年約 15,000 宗相關投訴，增加超過五成（**表 8**）。儘

[12] 立法會 CB(2)431/2022(03)號文件

管該署已就店舖阻街問題加強執法力度，當中所發出的定額罰款通知書數目由 2019 年約 7,600 張增至 2021 年接近 14,800 張，升幅接近 95%（**表 7**），但仍有不同店舖繼續罔顧公德，非法佔用公眾地方擴展營業範圍；更有店舖經營者向該署人員聲稱擺放於舖外的貨物及／或其他雜物並非他們所擁有，藉以規避署方的執法行動。

4.14 自 2020 年起，食環署聯同警方研究如何在現行法例框架賦予雙方的執法權力下加強合作，並徵詢法律意見，以更有效處理貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道問題。食環署認為，除加強檢控違例人士外，亦有需要扣押及充公擺放於路旁及馬路等公眾地方的貨物或雜物，以增加阻嚇性。經商討及敲定執行細節後，食環署與警方於 2021 年 9 月下旬起陸續在三個選定地區（包括觀塘區、九龍城區及荃灣區）推出聯合行動試驗計劃。

4.15 開展計劃前，食環署已向上述三區區議會匯報詳情，再向該些選定地區的商戶進行兩星期的宣傳教育，包括於區內多個當眼位置展示橫額，並由有關分區民政事務專員聯同區議員、警方代表及該署人員於區內作出呼籲，提醒商戶切勿犯法。其後，食環署及警方分別派出分區人員[13]進行持續及不定時的聯合行動。行動期間，警方會根據《簡易程序治罪條例》第 32(1)條[14]發出限時清除阻礙物通知書，要求違規者在指定時限內（現時為 30 分鐘內或警方認為合理的時間）將擺放於公眾地方構成阻礙的貨物或雜物移走，否則，食環署人員便會將有關物品扣押於指定存放處。若物品擁有人前往認領，食環署人員會視乎證據向有關人士發出定額罰款通知書或提出檢控。至於無人認領的物品，除了容易腐壞的物品或會在 48 小時後被處置外，餘下物品會由警方按《刑事訴訟程序條例》第 102 條向法庭申請沒收及充公。

4.16 舉例而言，食環署與警方曾於 2022 年 4 月上午，在荃灣河背街、川龍街、新村街、楊屋道一帶進行聯合行動，目的是打擊店舖非法擴展營業範圍及以貨物和雜物霸佔馬路和路旁等公眾地

[13] 食環署主要派出小販事務隊參與聯合行動，小販事務隊人員負責處理店舖違例擴展營業範圍所造成的阻街及非法擺賣問題。潔淨組人員亦會參與行動，處理公眾地方的潔淨事宜。此外，環境衞生組的衞生督察亦會視乎需要參與聯合行動。

[14] 《簡易程序治罪條例》第 32(1)條訂明，任何人如有責任清除髒物或阻礙物，或辦理該條例規定的任何其他事項，警務處處長可訂出限期，規定該人在限期內進行上述工作；如該人不遵從警務處處長的規定，則警務處處長可安排他人清除該等髒物或阻礙物，或親自或安排他人辦理上述的其他事項。

方。行動當日，警方發出了五張限時清除阻礙物通知書，有關物主已於指定時限內移走物品；食環署小販事務隊人員則發出了 14 張定額罰款通知書，並由該署潔淨組人員清理現場約一公噸廢物。

4.17 截至 2022 年 5 月 31 日，食環署與警方於上文**第 4.14 段**的三個選定地區進行了 162 次聯合行動。行動中，警方共發出 206 張限時清除阻礙物通知書，當中有約 7 公噸貨品或物品無人認領，法庭已下令充公其中約 6.8 公噸貨品或物品；食環署則向涉及在公眾地方造成阻礙及觸犯公眾潔淨罪行[15]的違例者提出 94 宗檢控及發出 539 張定額罰款通知書，該署的潔淨組人員亦清理了超過 450 公噸廢物。詳細執管數據見**表 15**。

表 15：食環署與警方的聯合行動試驗計劃統計數據
（截至 2022 年 5 月 31 日）

地區	聯合行動次數	發出定額罰款通知書數目	檢控數目	發出限時清除阻礙物通知書數目（時限屆滿後未移走）	被扣押而無人認領的物品（公噸）	被充公物品（公噸）
九龍城區	61	137	9	49 (6)	6.7	6.8
觀塘區	56	173	24	48 (1)	0.1	
荃灣區	45	229	61	109 (7)	0.2	
總數	**162**	**539**	**94**	**206 (14)**	**7**	**6.8**

4.18 食環署及警方均表示，聯合行動試驗計劃推出後，三個選定地區出現的貨物或雜物霸佔街道的情況有顯著改善，公眾（包括立法會議員、區議員、商販組織及地區人士）亦給予廣泛支持及正面評價。其中，食環署於 2022 年首四個月接獲上述三個地區有關店舖阻街的投訴數字，較 2021 年同期平均減少約 30%（**表 16**）。有鑑於此，食環署與警方於 2022 年 6 月起，將聯合行動擴展至另外三個地區（包括東區、深水埗區及元朗區）。同年 9 月，為更有效打擊店舖在公眾地方放置阻礙物的問題，「地區事項統籌工作組」（**第 3.2 段**）決定自 10 月起，陸續將聯合行動的執法模式推展至全港 18 區。

[15] 相關罪行包括阻街條文、非法販賣條文、妨礙掃街條文，以及下列公眾潔淨罪行：《公眾衞生及市政條例》第 104A(2)條「未經准許而展示招貼或海報」、《公眾潔淨及防止妨擾條例》第 4(1)條「將扔棄物或廢物棄置在公眾地方」及第 8A(1)條「在公眾地方吐痰」。

表 16：食環署於 2021 及 2022 年首四個月接獲九龍城區、觀塘區及荃灣區有關店舖阻街的投訴數字

地區	2021 年 1 月至 4 月 (宗)	2022 年 1 月至 4 月 (宗)	相差百分比
九龍城區	319	306	- 4.1%
觀塘區	325	105	-67.7%
荃灣區	343	273	-20.4%
總數	**987**	**684**	**-30.7%**

4.19 另一方面，食環署已經與警方取得共識，小販事務隊（**註釋 14**）於恆常巡查時若發現有店舖將貨品或雜物擺放於馬路上，但屢勸無效或採取執法行動後仍未獲糾正，可通報警方，警方會在人手許可下派員到場，再視乎現場情況發出清除阻礙物通知書，並由小販事務隊人員扣押通知書所訂時限屆滿後仍未被移走的阻礙物（**第 4.15 段**）。

4.20 除聯合行動外，警方亦建議，長遠而言，可考慮修訂法例，賦予食環署人員執行《簡易程序治罪條例》第 32(1)條（**第 4.15 段**）的權力，讓食環署能更有效針對店舖阻街的問題執法，在部署相關執管行動時亦可更靈活及更具彈性。在此情況下，警方便可專注維持治安及交通執法等的主要職責。

5

地區工作審研及投訴個案選錄

概要

5.1 本署經審視過往載列於民政總署網頁的「阻街黑點」名單（**第 3.37 段**）、本署接獲的相關投訴，以及食環署公布的鼠患參考指數數據後，揀選了四個「阻街黑點」（包括荃灣河背街及川龍街、北角春秧街、深水埗順寧道及醫局街、旺角花墟）作為例子，以審視當局對貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道問題的地區執管工作。由於旺角花墟亦是「酌情容許範圍」（**第 3.39 段**）的指定地點之一，故本署亦選取了另一「酌情容許範圍」的指定地點（屯門新墟）作比對，以了解食環署的相關規管工作。除了審研部門提供的資料及工作記錄外，本署亦於 2022 年 6 月至 8 月派員到上述地點實地視察。

5.2 另一方面，本署曾處理的相關投訴個案當中，部分顯示部門在跟進上有需要改善的地方。本署在此選錄了其中兩宗個案。

地區工作審研

荃灣河背街及川龍街

5.3 荃灣河背街及川龍街一帶因毗鄰人流暢旺的楊屋道街市，故不少蔬果及雜貨店選址該處經營。食環署表示，由於該處行人路較為狹窄，加上有店舖經營者不時以上落貨為由，將貨物暫存於公眾地方，甚或進行擺賣，造成通道阻塞及衍生環境衞生問題；部分

店舖亦經常以雜物（例如發泡膠箱及卡板）霸佔舖前的行車路段，令其載貨車輛可隨時停泊，方便上落貨物。

5.4 荃灣區是食環署及警方進行首階段聯合行動試驗計劃的所選地區之一（**第 4.13 段**），雙方均表示該區在試驗計劃推出後，非法霸佔街道的情況有明顯改善（**第 4.17 段**）。本署人員曾於 2022 年 6 月下午，到荃灣河背街及川龍街一帶視察，發現該處地舖林立（包括藥房、海味／藥材店、蔬果店、凍肉店、燒味店及零食店等）。沿途所見，不少店舖以地台佔用行人路擴展營業範圍（**圖 6 至圖 9**）；亦有部分蔬果店將貨物放出行人路擺賣，造成阻礙（**圖 10 及圖 11**）。兩條街道的衞生情況尚可，沿路有食環署承辦商人員清掃街道及清理雜物（包括用作盛載貨物的膠箱及發泡膠箱等）及擺放了垃圾車，以減輕環境衞生及阻礙問題（**圖 12 及圖 13**），亦有食環署人員在附近的楊屋道市政大廈外站崗。然而，因有不少店舖以地台及貨物佔用舖前的行人路，加上途經及購物的市民數目眾多，令行人路變得較為狹窄及擠迫（**圖 14 及圖 15**）。

圖 6 至圖 15：本署人員視察荃灣河背街及川龍街一帶的圖片（本署攝於 2022 年 6 月）

圖 6

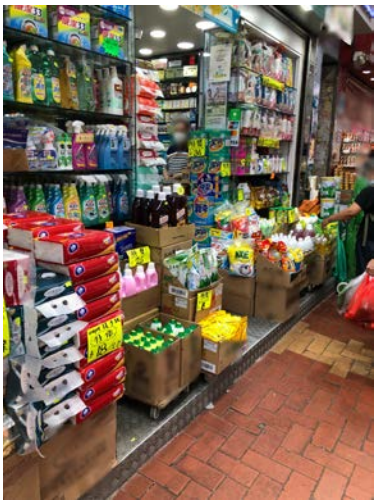


圖 7

圖 8

圖 9

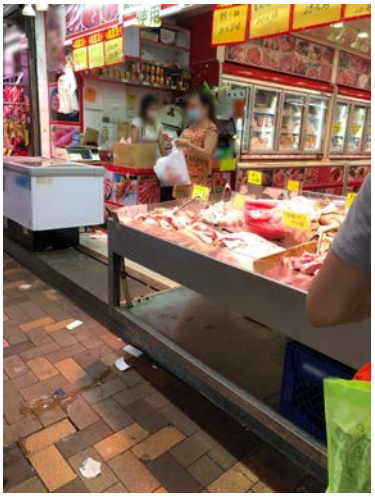


圖 10

圖 11

圖 12

圖 13

圖 14

圖 15

5.5 根據食環署的資料，雖然該署接獲有關河背街及川龍街一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴數字有顯著上升，由2018年的283宗升至2021年的983宗（**表17**），但2020及2021年分別有數百宗涉及同一投訴人持續提出的相關投訴。扣除該些持續提出的投訴後，期間的投訴數字沒有錄得增幅。同期，該署每年在上址一帶進行了1,160次至約1,550多次巡查（**表17**），向違例人士共提出143宗檢控及發出超過2,300張定額罰款通知書（**表18**）。本署留意到，該署主要引用「阻街條文」及「定額罰款條文」採取執法行動。其中，該署引用「阻街條文」提出的檢控數字，由2018年的4宗升至2021年的80宗，增幅達19倍。

表17：食環署於2018至2021年接獲有關荃灣河背街及川龍街一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴及巡查數據

	2018年	2019年	2020年	2021年
投訴數字（宗）	283	293	519 (365)*	983 (873)*
巡查數字（次）	1,460	1,160	1,464	1,556

* 自2020年起，有一名投訴人持續提出針對河背街及川龍街一帶的相關投訴，括號( )內顯示該名投訴人的投訴個案宗數。

表 18：食環署於 2018 至 2021 年就荃灣河背街及川龍街一帶的檢控及罰款數據

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
非法販賣條文	檢控宗數	0	0	0	0
妨礙掃街條文		10	4	0	11
阻街條文		4	3	31	80
定額罰款條文	罰款宗數	530	584	557	632

5.6 從**表 19** 可見，食環署於 2018 至 2021 年聯同其他部門在河背街及川龍街一帶進行聯合行動的次數每年介乎 7 次至 69 次。

表 19：2018 至 2021 年於荃灣河背街及川龍街一帶進行的跨部門聯合行動數據

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
跨部門聯合行動次數	83 (0)	7 (0)	42 (0)	69 (2)

* 括號( )內顯示由民政總署統籌的跨部門聯合行動。

5.7 就本署視察時發現店舖以地台擴展營業範圍的情況，本署留意到，地政總署只曾於 2021 年在河背街及川龍街一帶就一宗涉及以地台或其他構築物擴展營業範圍的個案發出法定通知（**第 3.29 段**），相關違規者於通知期限屆滿前已自行作出糾正。

北角春秧街

5.8 北角春秧街一帶是傳統的濕貨街市地段，交通流量不高，惟該處不時有店舖違例擴展營業範圍，並將貨物及雜物存放於馬路位置。在 2019 冠狀病毒病疫情期間，春秧街一帶售賣新鮮食品的店舖變得暢旺，多間連鎖式蔬果店亦進駐該處，帶來龐大的貨物流量及頻繁的上落貨活動，因而衍生貨物及雜物阻塞街道的問題。

5.9 食環署指出，春秧街一帶部分違例擴展營業範圍的商舖，持有該署發出的新鮮糧食店牌照[16]，受《食物業規例》規管。該署

[16] 根據《食物業規例》第 31(2)條，「新鮮糧食店」是指涉及出售新鮮、冷凍或冷藏牛肉、羊肉、豬肉、爬蟲（包括活的爬蟲）、魚（包括活魚）或家禽（包括活的家禽）的食物業，但不包括食肆、工廠食堂、街市攤檔或由持有根據《小販規例》批出的牌照的小販所經營的業務。

可援引《食物業規例》[17]向違規擴展營業範圍的新鮮糧食店持牌人提出檢控，並會按「違例記分制」[18]記分。同時，由於擴展營業範圍同屬違反發牌條件，因此該署亦會按「警告信制度」[19]向持牌人採取執管行動，以加強阻嚇作用。

5.10 本署人員於 2022 年 7 月視察時，留意到春秧街鄰近渣華道街市，沿路有大量地舖，包括凍肉店、鮮肉檔、魚檔、蔬果店及藥房等，亦有不少由食環署聯同警方懸掛的橫額，以及透過廣播，呼籲店舖不可佔用公眾地方擺放貨品或雜物（**圖 16 及圖 17**）。然而，仍有部分店舖會佔用後巷暫存貨物及雜物，亦有商戶違規擴展營業範圍（**圖 18 至圖 21**），但整體違規情況不算嚴重，行人路仍能保持暢通，環境衞生亦相對令人滿意（**圖 22 及圖 23**）。視察期間，本署發現多名穿著制服的食環署人員及警方人員在現場巡察。

5.11 至於春秧街附近的馬寶道，以至渣華道及糖水道交界，違規情況則較為嚴重。馬寶道沿路有不少排檔，排檔對面的地舖大多佔用行人路範圍擺賣，令通道變得狹窄（**圖 24 至圖 25**）；渣華道及糖水道交界則有店舖佔用路旁及馬路放置貨物及棄置垃圾（**圖 26 及 27**）。

---

[17] 《食物業規例》第 34C 條訂明，任何持牌人除非獲得食環署署長書面准許，否則不得就其牌照批准的圖則所劃定的食物業處所的範圍以外的任何地方，經營食物業，或安排、准許或容受他人在或從該地方經營食物業。

[18] 作為發牌當局，食環署根據《公眾衞生及市政條例》第 125(1)(a)條，制定了「違例記分制」。「違例記分制」適用於領有食環署所簽發牌照及許可證的食物業處所持牌人。按照「違例記分制」，食物業處所持牌人如觸犯《公眾衞生及市政條例》或其附屬法例中與食物業或衞生有關的條文而被檢控，一經定罪，該署會將指定分數記錄在其牌照上。當被記滿指定分數時，相關牌照會被臨時吊銷甚至取消。就違反《食物業規例》第 34C 條而言，若持牌人第一次干犯，其牌照會被記 10 分。

[19] 「警告信制度」是用作跟進違反「發牌條件」或「持牌條件」的違規行為。食環署會先發出口頭警告，並要求持牌人於四天內糾定違規情況。假如持牌人沒有聽從口頭警告；或已糾正違規情況，但在口頭警告發出起計六個月內再次出現相同違規，該署會向持牌人發出警告信，有效期為六個月。若持牌人在六個月內，因違反一項或多項「發牌條件」或「持牌條件」而被食環署發出三次警告信，其牌照將會被取消。

圖 16 至圖 27：本署人員視察北角春秧街一帶的圖片
（本署攝於 2022 年 7 月）

圖 16

圖 17

圖 18

圖 19

圖 20

圖 21

圖 22

圖 23

圖 24

圖 25

圖 26

圖 27

5.12 2018 至 2021 年，食環署巡查春秧街一帶的數字是本署所選的四個「阻街黑點」（**第 5.1 段**）中最多，介乎每年 2,134 次至 2,250 次（**圖 28**）。過去兩年，該署的執法行動數字亦有上升（**表**

20），其中較顯著的分別是引用「非法販賣條文」提出檢控的數字，由 2018 年 26 宗倍升至 2021 年的 64 宗；而引用「定額罰款條文」的罰款宗數，更由 2018 年的 29 宗，大幅飆升至 2021 年的 303 宗，升幅超過九倍。雖然如此，該署接獲的公眾投訴同樣大幅上升，由 2018 年的 229 宗升至 2021 年的 744 宗，升幅超過兩倍（**圖 28**）。

5.13 春秧街所處的東區於 2022 年 6 月起被食環署及警方納入為第二階段聯合行動試驗計劃的其中一個目標地區（**第 4.17 段**）。本署人員於同年 7 月視察時，雖然仍有發現部分後巷有貨物及雜物堆積，亦有部分商戶違規擴展營業範圍，但整體違規情況並不嚴重（**第 5.10 段**）。事實上，食環署的資料顯示，該署近年聯同其他部門在春秧街一帶進行聯合行動的次數亦持續上升。

圖 28：食環署於 2018 至 2021 年接獲有關北角春秧街一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴及巡查數據

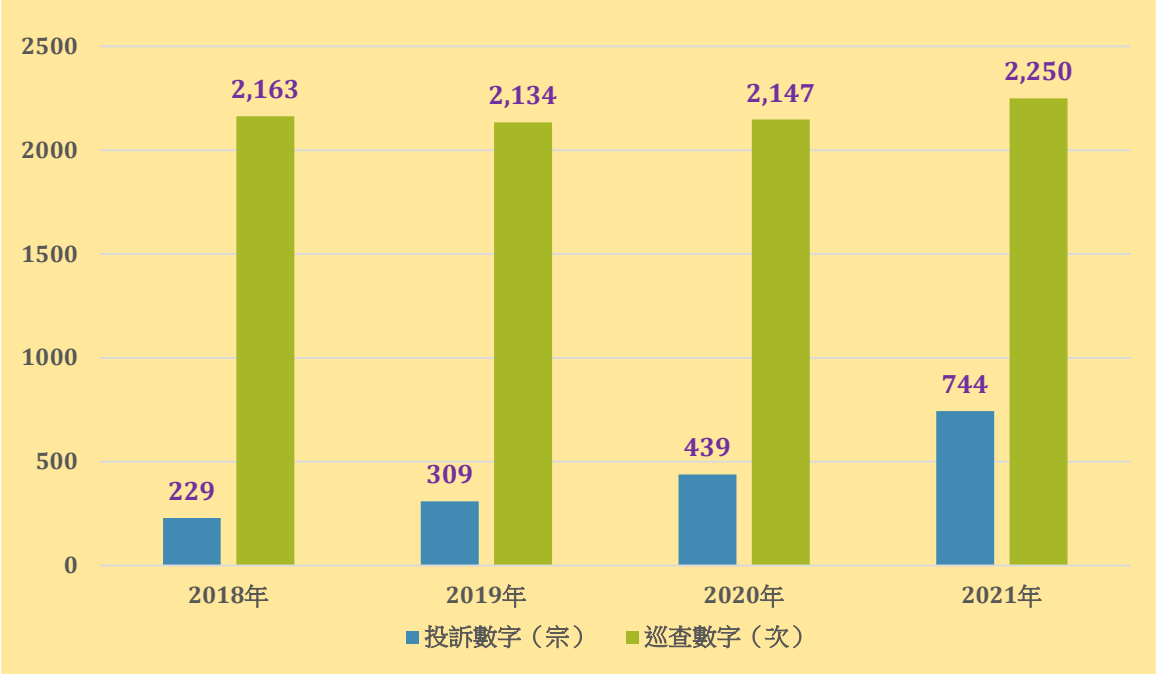


表 20：食環署於 2018 至 2021 年就北角春秧街一帶的檢控及罰款數據

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
非法販賣條文	檢控宗數	26	29	58	64
妨礙掃街條文		3	1	0	0
阻街條文		35	30	63	77
定額罰款條文	罰款宗數	29	31	186	303

表 21：2018 至 2021 年於北角春秧街一帶進行的跨部門聯合行動數據

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
跨部門聯合行動次數	157 (0)	155 (1)	177 (0)	205 (0)

* 括號( )內顯示由民政總署統籌的跨部門聯合行動。

深水埗順寧道及醫局街

5.14 順寧道是深水埗局內售賣鮮活食品的熱點，因毗鄰保安道街市，故有不少連鎖蔬果店進駐，增加上址一帶的貨物流量。食環署指出，店舖經營者亦往往積存大量雜物於舖前行人路或行車路，加上非法泊車及上落貨活動，導致通道阻塞及環境衞生問題。至於醫局街，則是從事小型回收及二手電器買賣店舖的集中地，該些店舖在收集、分類、維修、暫存及運送二手電器及物品的過程中，經常佔用行人路及行車路，造成阻塞及可能危害道路使用者的安全。

5.15 本署人員曾於 2022 年 6 月下午及 7 月中午到順寧道及醫局街一帶視察。醫局街的店舖以出售二手物品為主，亦有部分是食肆、五金店及建築材料店。據現場所見，有大量二手電器及建築材料被放於行人路及馬路，但因該處的人流及途經車輛數目較少，故未有構成嚴重阻礙，行人路亦相對暢通（**圖 29 至圖 32**）。順寧道則是較長的街道，當中鄰近保安道街市一帶的路段衞生情況較差，該路段以食品店為主（包括凍肉店、鮮肉店、蔬果店、燒味店及超級市場等），部分蔬果店擴展營業範圍的情況嚴重，將貨品擺放於行人路上擺賣，霸佔近一半行人路範圍（**圖 33 至圖 36**）；同時，該路段附近以固定地台擴展營業範圍的商舖亦比比皆是（**圖 37 及圖 38**），加上有大量購物的市民，令行人路相當擠擁。此外，上述路段的馬路不時有垃圾及雜物（包括大量膠箱及發泡膠箱）堆積，顯然對附近交通構成影響；後巷被佔用存放雜物及發泡膠箱的情況亦相對嚴重（**圖 39 至圖 44**）。雖然順寧道一帶亦有食環署承辦商的清潔工進行清掃及處理街道上的雜物和垃圾，但環境衞生明顯較差。

圖 29 至圖 44：本署人員視察深水埗順寧道及醫局街一帶的圖片
（本署攝於 2022 年 6 月及 7 月）

圖 29 至圖 32：醫局街一帶

圖 29

圖 30

圖 31

圖 32

圖 33 至圖 44：順寧道一帶

圖 33

圖 34

圖 35

圖 36

圖 37

圖 38

圖 39

圖 40

圖 41

圖 42

圖 43

圖 44

5.16 食環署的資料顯示，順寧道及醫局街一帶近年的非法霸佔或阻街投訴按年遞增，由 2018 年的 124 宗增至 2021 年的 426 宗，升幅達兩倍以上（**圖 45**）；該署同期的巡查次數介乎每年 1,576 次至 1,825 次（**圖 45**），即平均每日巡查四次或以上，屬較高水平，次數亦有按年上升。然而，本署人員視察時仍發現較嚴重的違規情況及環境衞生問題（**第 5.15 段**）。

5.17 本署留意到，食環署對順寧道及醫局街一帶的巡查次數頗多，商戶的違規問題亦嚴重，但該署於 2021 年採取執法行動的數字卻是本署所選的「阻街黑點」中最低，只有 51 宗檢控及發出 118 張定額罰款通知書（**表 22**）。就此，該署指出，順寧道與醫局街的情況並不相同。就順寧道而言，該署著力就商戶擴展營業範圍所涉的非法販賣活動嚴厲執法，亦有加強清洗街道及檢控亂拋垃圾人士；至於醫局街一帶主要涉及由從事小型回收及二手電器買賣商

舖所造成的街道阻礙問題，該署指主要援引「妨礙掃街條文」作為執法依據，惟該署近年來只曾引用相關條文提出三宗檢控（**表 22**）。該署解釋，就醫局街而言，其職員進行執法行動時，往往只發現無人看管的二手電器造成阻礙，因此不能直接援引「妨礙掃街條文」向違例者提出檢控，只能依據《公眾衞生及市政條例》第 22(2)(a)條，將「移走障礙物通知書」附於涉事物品上，並於四小時後將無人認領的物品移走（**第 3.5 段**）。在 2020 至 2022 年期間，食環署於醫局街發出的「移走障礙物通知書」數目，按年為 250 張、231 張及 163 張。至於順寧道，該署已於 2022 年 11 月將與警方的聯合行動執法模式擴展至有關地點，以更有效處理店舖阻街問題。

5.18 除此以外，食環署聯同其他部門於上述地點所進行的聯合行動數目亦大幅下跌，由 2018 年的 185 次跌至 2021 年的 44 次，跌幅超過七成半（76.2%）（**表 23**）。食環署表示，因應 2019 冠狀病毒病疫情，該署及相關部門需調撥資源優先處理疫情相關工作，故於 2020 至 2021 年所進行的聯合行動次數相應減少。對於本署人員視察時發現的地台擴展營業範圍問題（**第 5.15 段**），地政總署於 2018 至 2021 年未有在上述範圍採取任何執管行動。

圖 45：食環署於 2018 至 2021 年接獲有關深水埗順寧道及醫局街一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴及巡查數據

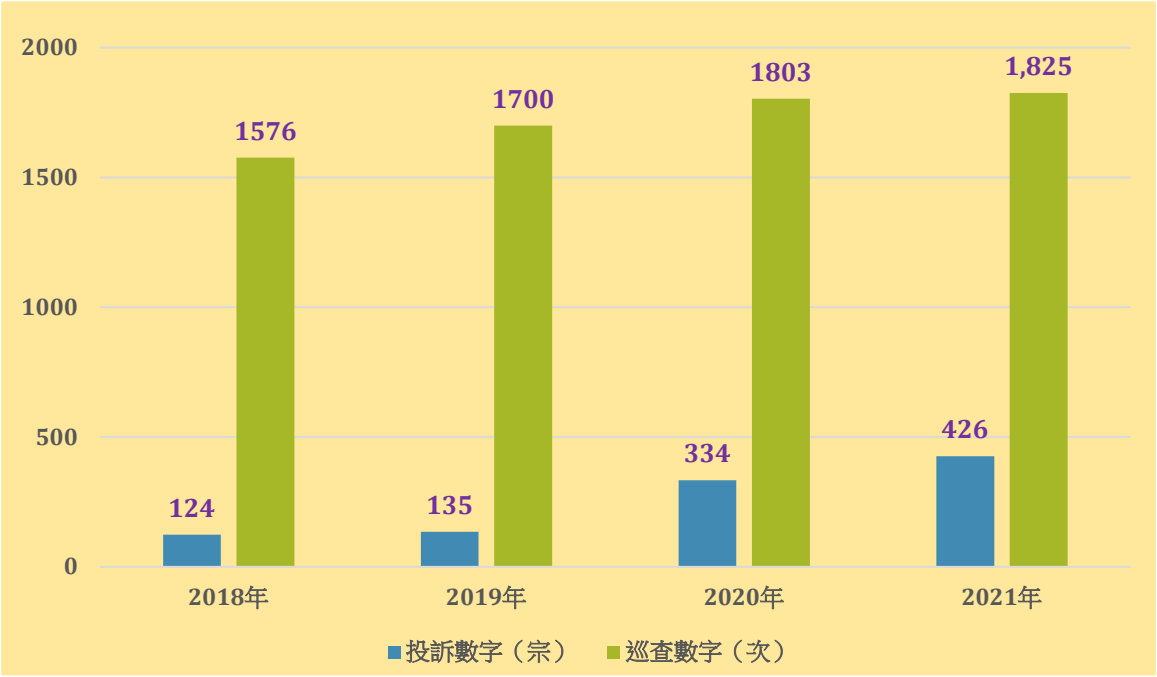


表 22：食環署於 2018 至 2021 年就深水埗順寧道及醫局街一帶的檢控及罰款數據

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
非法販賣條文	檢控宗數	26	19	13	24
妨礙掃街條文		0	1	1	1
阻街條文		28	17	20	26
定額罰款條文	罰款宗數	90	62	132	118

表 23：2018 至 2021 年於深水埗順寧道及醫局街一帶進行的跨部門聯合行動數據

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
跨部門聯合行動次數	185 (0)	83 (0)	10 (0)	44 (0)

* 括號( )內顯示由民政總署統籌的跨部門聯合行動。

旺角花墟

5.19 旺角花墟一帶乃歷史悠久的傳統花卉盆栽集散地，現時約有 110 多間銷售鮮花及盆栽的店舖。該處情況較為特殊，既為「阻街黑點」之一，亦是其中一個訂有「酌情容許範圍」安排的地點（**第 3.39 段**）。除農曆新年實施封路期間的特別安排外[20]，商戶在其餘時間不可佔用超越舖前三呎以外範圍的路面或其他公眾地方（即「酌情容許範圍」）作陳列、販賣或暫存貨品，而用於管制車輛停泊的黃影線區，則只限用於上落客或貨物。

5.20 食環署指出，曾在 2019 年至 2020 年 4 月期間，因應公眾投訴，於旺角花墟一帶進行了 59 次執法行動（包括聯同警方的聯合行動），對涉及阻街／非法販賣的店舖提出 84 宗檢控及發出 1,009 張定額罰款通知書。同時，該署亦就沒有遵從移走障礙物通知書（**第 3.5 段**）規定的 45 宗個案，將相關物品檢取及扣留。

5.21 本署人員曾於 2022 年 7 月下午到花墟一帶視察，發現大量商戶將陳列貨品的範圍由行人路伸延至路旁，甚至是馬路上（**圖 46 至圖 49**），對附近的途人及車輛造成阻礙；亦有店舖佔用後巷存放雜物及棄置垃圾（**圖 50 及圖 51**）。其中，旺角大球場沿花墟

[20] 在農曆新年特別交通安排實施期間，在不影響居民及行車安全下，當局會酌情容許商戶延伸其店舖的經營範圍至運輸署在馬路上所劃定用以管制車輛停泊的黃影線區。

道的黃影線區，有商戶以膠筒等雜物霸佔位置，亦有店舖於該範圍陳列大量貨品（**圖 49 至圖 52**）；旺角大球場對出的行人路亦放滿不同類型的雜物及貨物，令路面變得狹窄（**圖 53 及圖 54**），花墟對開的太子道西路面亦堆放了不少雜物及垃圾（**圖 55**）。另外，花墟一帶沿路放有不少民政總署的告示，提示公眾不可於花槽上擺放物品，否則會被充公，但仍有不少商戶違規（**圖 56 及圖 57**）。

圖 46 至圖 57：本署人員視察旺角花墟一帶的圖片
（本署攝於 2022 年 7 月）

圖 46

圖 47

圖 48

圖 49

圖 50

圖 51

圖 52

圖 53

圖 54

圖 55

圖 56

圖 57

5.22 旺角花墟一帶近年涉及貨物或雜物非法霸佔及阻礙街道的投訴出現倍增，由 2018 年的 159 宗跳升至 2021 年的 496 宗（**圖 58**），惟該署的巡查數字卻有下降趨勢，由 2018 年的 751 次下降至 2020 年的 550 次，及至 2021 年（789 次）始重回 2018 年的相若水平（**圖 58**）。該署同期聯同其他部門進行聯合行動的次數，亦徘徊於相若的較低水平，介乎每年 17 次至 30 次。然而，食環署期間引用「非法販賣條文」進行檢控，以及援引針對店舖阻街的「定額罰款條文」的罰款數字卻有顯著上升，由 2018 年的 5 宗及 761 宗，升至 2021 年的 32 宗及 1,254 宗，增幅分別超過五倍及六成（64.8%）（**表 24**）。

圖 58：食環署於 2018 至 2021 年接獲有關旺角花墟一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴及巡查數據

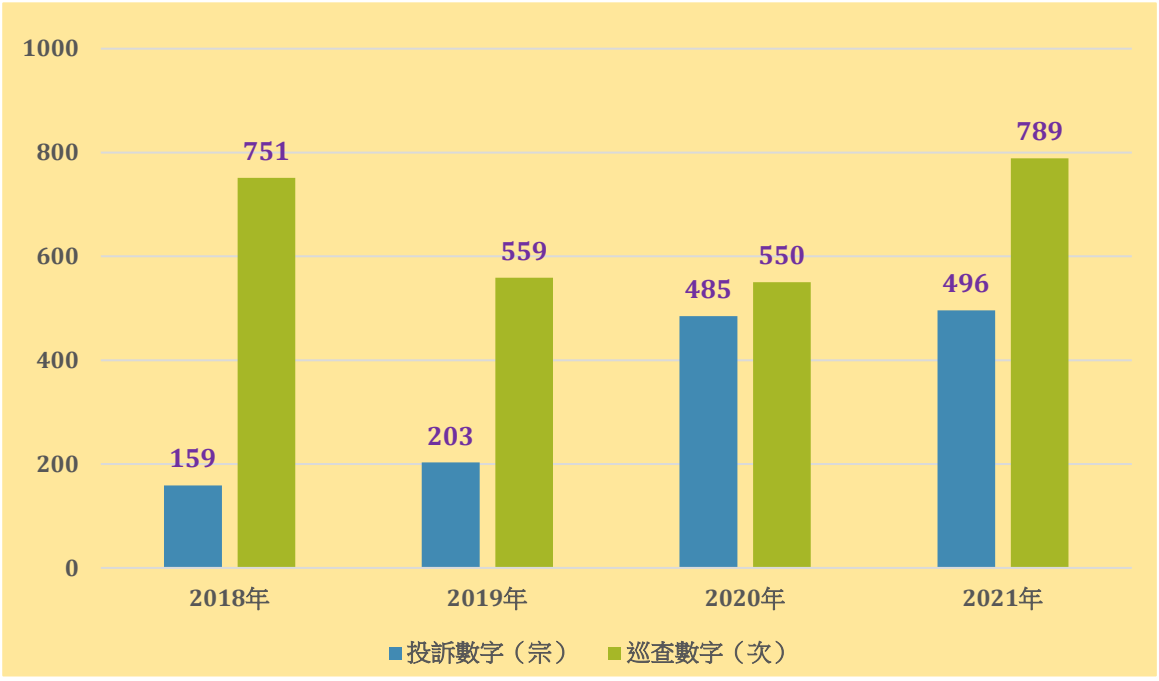


表 24：食環署於 2018 至 2021 年就旺角花墟一帶的檢控及罰款數據

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
非法販賣條文	檢控宗數	5	0	4	32
妨礙掃街條文		0	0	0	0
阻街條文		57	34	18	58
定額罰款條文	罰款宗數	761	677	859	1,254

表 25：2018 至 2021 年於旺角花墟一帶進行的跨部門聯合行動數據

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
跨部門聯合行動次數	21 (0)	17 (0)	23 (0)	30 (0)

* 括號( )內顯示由民政總署統籌的跨部門聯合行動。

表 26：食環署於 2021 年在四個「阻街黑點」(包括荃灣河背街及川龍街、北角春秧街、深水埗順寧道及醫局街及旺角花墟)的投訴、巡查及執法數據

	荃灣河背街及川龍街	北角春秧街	深水埗順寧道及醫局街	旺角花墟
投訴數字(宗)	983 (*873)	744	426	496
巡查數字(次)	1,556	2,250	1,825	789
執法數字(檢控及定額罰款)(宗)	723	444	169	1,344

* 自 2020 年起，有一名投訴人持續提出針對河背街及川龍街一帶的相關投訴，括號( )內顯示該名投訴人的投訴個案宗數。

屯門新墟

5.23 與旺角花墟相同，屯門新墟亦是訂有「酌情容許範圍」的地點之一，該範圍的商舖可伸延至舖前兩呎半至四呎不等(**第 3.39 段**)。屯門新墟內有不同種類的商舖林立，有食肆、售賣日用品的商戶，以及出售鮮活食品的店舖等。食環署表示，其小販事務隊人員會按署方指引，對把營業範圍擴展至超越「酌情容許範圍」的店

舖嚴厲執法。食環署提供的執法數據（**表 27**）可見，該署 2021 年相關檢控及發出定額罰款通知書的數字均較 2018 年有所上升，當中以引用「妨礙掃街條文」（檢控宗數由 2018 年的 17 宗升至 2021 年的 103 宗）及「定額罰款條文」（罰款宗數由 2018 年的 194 宗升至 2021 年的 766 宗）的增幅最為顯著。

圖 59：食環署於 2018 至 2021 年接獲有關屯門新墟一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴及巡查數據

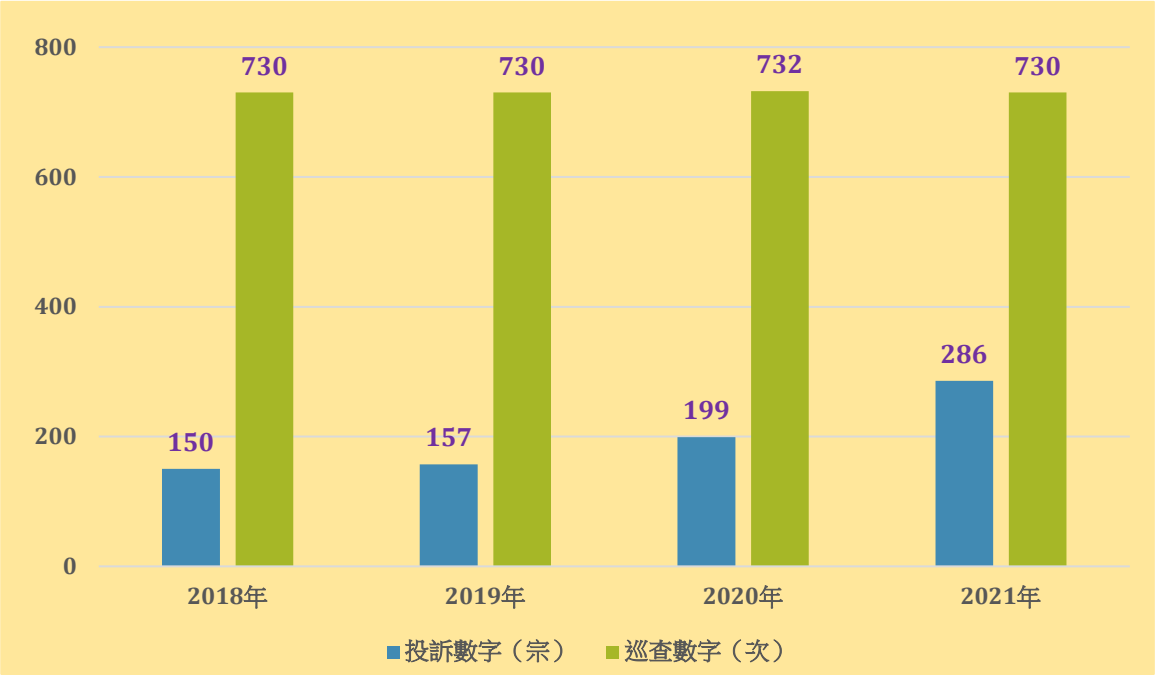


表 27：食環署於 2018 至 2021 年就屯門新墟一帶的檢控及罰款數據

		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
非法販賣條文	檢控宗數	17	1	0	2
妨礙掃街條文		17	2	88	103
阻街條文		164	214	271	323
定額罰款條文	罰款宗數	194	176	445	766

表 28：2018 至 2021 年於屯門新墟一帶進行的跨部門聯合行動數據

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
跨部門聯合行動次數	3 (2)	2 (1)	2 (2)	16 (3)

* 括號(　)內顯示由民政總署統籌的跨部門聯合行動。

5.24 雖然如此，本署人員於 2022 年 8 月到屯門新墟一帶視察時，仍發現較嚴重的貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道問題，當中主要集中於新墟街市對出及啟民徑一帶。據現場所見，新墟街市對出有頗多雜物及垃圾堆積（包括紙箱、發泡膠箱、膠籃及卡板等）（**圖 60 至圖 63**）；至於啟民徑一帶，由於鄰近新墟街市，故有較多售賣食物的店舖，包括蔬果店、鮮肉店及凍肉店，同時亦有不少藥房及售賣日用品的店舖。其中，以蔬果店的違規情況較嚴重，據本署人員目測所見，部分蔬果店將營業範圍伸延至遠遠超出四呎半的範圍（**圖 64 及圖 65**），距離商舖較遠的行人路亦擺放了大量發泡膠箱及膠籃等雜物（**圖 66**），加上現場購物的市民眾多，令行人通道變得相當狹窄，鄰近位置的後巷亦有不同類型的雜物堆積（**圖 67**）。

圖 60 至圖 67：本署人員視察屯門新墟一帶的圖片
（本署攝於 2022 年 8 月）

圖 60

圖 61

圖 62

圖 63

圖 64

圖 65

圖 66

圖 67

投訴個案選錄

個案三

5.25 2020年5月，投訴人曾向1823投訴長沙灣某街道附近的行人路經常有大量建築廢物堆積，1823將個案轉介食環署、地政總署及路政署跟進。投訴人不滿上述三個部門執法不力及互相推卸責任。

5.26 本署調查發現，就事涉地點擺放的物品屬建築物料還是建築廢物，三個部門在跟進個案初期持不同觀點：食環署及路政署認

為有關物品屬建築材料，應由地政總署引用《土地（雜項條文）條例》張貼法定通知（**第 3.29 段**），然後在通知限期屆滿後清理無人認領的物品；地政總署則認為有關物品屬建築廢物，應由路政署負責清理而無須先由該署張貼法定通知。食環署亦指出，不論有關物品是建築物料還是建築廢物，該署均非主導或負責部門，該署不會將其視作阻礙清掃而引用《公眾衞生及市政條例》（**第 3.5 段**）處理。

5.27 本署審研有關物品的相片後，發現事涉地點所擺放的物品有堆疊整齊的建築材料如磚頭和沙包，也有拆卸下來的木門、木板，另亦有不同種類的雜物如手推車、木梯等。本署認為，以單一性質來界定該些物品並不合適。

5.28 其後，經 1823 多次轉介及輾轉釐清問題，最終三個部門採取聯合行動，令問題得以解決。

5.29 本署留意到，上述三個部門之間的溝通及協商工作，不少是在 1823 協調下進行，而非由該些部門主動提出，令投訴人產生部門之間互相推卸責任的觀感，加上該些部門未有及早主動直接就解決問題進行磋商，結果用了近四個月才決定採取聯合行動，行事明顯欠積極。本署認為，若各部門能從解決問題的角度出發，主動和及早展開跨部門商討，必能收事半功倍之效，亦可避免令人有互相推卸責任的觀感。

5.30 就食環署表示無論事涉地點所擺放的是建築物料或建築廢物，該署都並非主導或負責部門，本署須指出，該署可就雜物妨礙街道清掃工作的個案，根據《公眾衞生及市政條例》發出移走障礙物通知書及向違規者提出檢控（**第 3.5 段**）。本署認為，事涉地點所擺放的物品佔據了大面積的街道，嚴重妨礙該署的清掃工作，該署不能因問題涉及其他部門的職權範圍便置身事外。

個案四

5.31 投訴人指稱柴灣某屋苑的蔬菜店會於營業時將貨物擺放於行人路造成嚴重阻塞外，亦會於晚上在附近一段行人路（「事涉地點」）擺放發泡膠箱，令行人被迫行出馬路，直至翌日早上開店時才把發泡膠箱搬回店內。投訴人認為食環署對上述問題視而不見，故於 2020 年 11 月向本署投訴。

5.32 本署調查發現，回收工作者會將所收到由附近一帶蔬果店清空後的發泡膠箱，暫時擺放在事涉地點，等候貨車每晚約 11 時後運走；換言之，發泡膠箱在日間至深夜前人流較多的時段擺放在行人的情況屬實。雖然，食環署已按事涉地點的實際情況採取執法行動，並已提醒該處的回收工作者須保持清潔及盡快移走物品，本署其後視察時亦無發現事涉地點擺放了發泡膠箱，但對於食環署引述其承辦商指每日均可在事涉地點順利完成最少六次的清掃工作，本署感到難以置信，因發泡膠箱長時間擺放在行人路上，佔用了不少面積，沒有理由毫不妨礙承辦商的清掃工作。這方面，本署認為，食環署須正視這問題。

5.33 另一方面，雖然食環署指已就事涉地點附近一帶違例擴展營業範圍的店舖引致行人路阻塞的問題採取較嚴厲的執法行動，但本署的視察結果卻顯示個別店舖的違規情況仍然持續，令該署承辦商無法在有關範圍進行清掃工作。就此，本署認為，該署雖已加強執法，但成效有限，鄰近店舖亦有可能會仿傚違規行為，令該範圍的環境衞生情況進一步變差。

5.34 食環署解釋，事涉地點一帶行人路阻塞情況屬於較複雜及嚴重的個案，地區民政處一直有統籌跨部門聯合行動，亦需要執法部門各自按其行使的法例，採取執管行動。然而，從食環署提供的資料，本署未見該署主動要求民政處統籌跨部門聯合行動，以遏止違規行為及其對環境衞生的影響。

5.35 就此個案，本署建議食環署檢討執法策略及採取有效措施遏止違規行為、加強對有關店舖非法擴展營業範圍及擺放物品妨礙街道清掃的執法力度，以及探討與其他政府部門商討，制定有效的管理方案。

6

評論和建議

本署的評論

6.1 貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道一直是各區普遍的街道管理問題，對市民造成不便，對道路使用者構成安全風險，亦影響環境衞生和市容，情況廣受公眾關注。本署每年均接獲大量相關投訴（**第 1.2 段**）。效率辦轄下的 1823 近年接獲的相關投訴亦有上升趨勢，其中，2021 年的投訴數字更達 22,800 多宗，較 2020 年增加逾四成（**第 2.5 段**）。

6.2 由於相關問題涉及不同部門的管轄範圍，亦觸及多項法例條文，不同部門各有權力可以完全或部份地解決某些問題，因此需依靠跨部門協作，以避免執法空隙、重疊或互相推讓。現時，由民政及青年事務局常任秘書長擔任主席、成員包括相關部門首長的地方行政督導委員會（**第 3.4 段**），會擔當橋樑角色，讓部門之間透過協商及討論，合力制定長遠應對各項街道管理問題的策略和分工，該局轄下的民政總署亦會協助統籌跨部門聯合行動（**第 4.3 至 4.6 段**）。

6.3 固然，政府當局制定有效方案，嚴厲打擊非法霸佔或阻礙街道問題，乃責之所在，但執法及清理始終是事後對策，要減少問題發生，宣傳教育以提升店舖商戶的意識和合作亦至為重要。

6.4 早前，政府成立由政務司副司長主持的「地區事項統籌工作組」（**第 3.2 段**），着力處理包括非法棄置垃圾及阻塞街道在內的地區性民生議題，並積極展開宣傳。本署留意到，工作組已制訂三大工作方向，包括透過建立「標準運作模式」，以理順處理環境衞生問題的跨部門權責及流程，並會督導政策局和部門制定具延續

性的行動計劃及績效指標。本署相信，若能持之以恆，上述工作應有助部門之間更有系統地應對非法霸佔及阻礙街道問題。

6.5 在是次主動調查，本署審視當局對貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的規管工作，包括投訴及轉介機制、不同部門的執法權責和分工，以及跨部門協作和聯合行動。本署在審研效率辦、環保署、食環署、路政署、民政總署及地政總署的資料後，有以下的評論和建議。

有關投訴及轉介機制

6.6 市民對貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴，主要由1823負責接收。2018至2021年，1823每年接獲的個案介乎14,716宗至22,803宗，佔其全年個案總數的2.7%至3.9%（**第2.5段**）。對於大部分投訴而言，1823可按現行機制轉介至合適部門跟進。至於較複雜且有部門拒收的個案，每年有926宗至1,678宗，1823會按序要求拒收部門的不同職級人員（依次為個案主任、聯絡主任及投訴主任）檢視個案詳情，藉以釐清責任誰屬（**第2.4段**）。

6.7 本署留意到，每年均有超過2,000宗個案（2,037宗至3,226宗）需時兩個月或以上處理（**表3，(c)及(d)項**），遠遠超出各部門所訂30日內回覆的服務指標（**第2.3段**），個案數目亦顯著較曾被部門拒收的個案為多（**第2.7段**）。就此，本署有理由相信，該些處理時間未能達標的個案當中，佔相當數量屬於曾被拒收、並需經所涉部門的不同職級人員檢視後，才獲跟進的個案。

6.8 在1823兩宗曾被部門拒收的個案（個案一及個案二）中，所涉的阻街情況並非罕見（店舖以地台佔用行人路及擺放建築物料），但個案仍磨蹭多時。本署留意到，當部門間就權責出現爭議時，一般會各自安排視察及審視投訴資料，然後向1823解釋事件為何不屬其職權範圍或應由哪個部門跟進。

6.9 雖然1823致力充當斡旋的角色（**第2.3段**），但畢竟1823無可能較部門本身更熟悉其工作範疇，亦無權指令任何部門接手跟進個案，因此，1823只能在整理各部門的解釋後，上呈至所涉部門的不同職級人員重新檢視，處理上難免費時失事。部門之間在缺乏直接溝通或進行聯合視察的情況下，所出現的爭議亦往往變成各說各話，令1823無所適從，情況並不理想。本署認為，單靠

1823 現時將權責不清的個案上呈至部門不同職級人員檢視的做法，未必足以及時化解部門間的爭議，亦未能促進跨部門協作。

6.10 本署早前已展開另一項主動調查，審研 1823 處理投訴及查詢的成效。本署會將上文的觀察所得納入該項調查，並探討可行的改善措施。

有關部門的執法權責及分工

6.11 現時，涉及貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的執法工作主要由食環署、地政總署及環保署負責；至於路政署，則主要負責清理其轄下公共道路及附屬道路設施上較常見被非法棄置的建築廢物，並在地政總署採取土地管制行動後，清理無人認領的建築材料。

食環署

6.12 食環署所執行的法例條文（**第 3.5、3.6 及 3.8 段**）眾多。2018 至 2021 年，該署就違例行為採取執法行動的數字持續上升，檢控宗數（涵蓋「非法販賣條文」、「妨礙掃街條文」及「阻街條文」）由 1,647 宗升至 2,607 宗，發出定額罰款通知書的宗數（「定額罰款條文」）則由 7,586 宗增至 14,766 宗（**表 5**）。本署認為，該署近年確有加強投放資源打擊貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的問題，其努力應予以肯定。然而，該署的工作仍有改善的空間。

6.13 首先，本署揀選進行地區工作審研的部分「阻街黑點」[21]（**第 5 章**）顯示，食環署的部分巡查及執法工作未能針對違規情況對症下藥。

6.14 以深水埗順寧道及醫局街一帶為例，於 2018 至 2021 年，食環署每年巡查 1,576 次至 1,825 次，即平均每日四次或以上，頻次頗高（**圖 45 及第 5.16 段**）；檢控及發出定額罰款通知書的數字則無太大變動，維持於較低水平（**表 22 及第 5.17 段**），即平均每日提出 0.1 宗檢控及發出 0.3 張定額罰款通知書。數據顯示該署人員的巡查次數頻密，但執法數字不高，理應反映該範圍的違規情況

[21] 「地區事項統籌工作組」於 2022 年 8 月開展「政府打擊衞生黑點計劃」（**第 3.37 段**），打擊全港 600 多個衞生黑點，以及加強清理約 4,000 個公共地方和危險／棄置招牌。本署相信，上述計劃推出後，「阻街黑點」的環境衞生情況應會有所改善。

並不嚴重。然而，該範圍於 2021 年的投訴數字（426 宗）卻較 2018 年（124 宗）高出兩倍有多；本署人員視察時，亦發現大量貨物和雜物佔用公眾地方及商戶擴展營業範圍，環境衞生亦差（**第 5.15 段**），顯示該署的巡查似乎未能充分發揮應有的規管效能，執法力度亦未能有效遏止違規行為。另外，食環署指醫局街一帶主要涉及由從事小型回收及二手電器買賣商舖所造成的街道阻礙問題，該署主要援引「妨礙掃街條文」作為執法依據，惟該署近年來只曾引用相關條文提出三宗檢控（**第 5.17 段及表 22**），反映該署所定的執法策略與實際落實情況存在落差。

6.15 至於另一「阻街黑點」：旺角花墟一帶，食環署於 2018 至 2021 年的巡查數字（介乎每年 550 次至 789 次）（**圖 58**）大幅低於深水埗順寧道及醫局街一帶（介乎每年 1,576 次至 1,825 次），但近年的投訴及執法數字均有飆升（**表 24 及第 5.22 段**），尤其 2021 年的執法數字（檢控及發出定額罰款通知書宗數共 1,344 宗）更遠較順寧道及醫局街一帶（檢控及發出定額罰款通知書宗數共 169 宗）為高，本署人員視察時亦發現不同程度的違規問題（**第 5.21 段**）。本署相信，該署人員巡查時所見情況應與本署相近，才會出現巡查次數低、執管數字高的情況，這反映該署有必要加強對此「阻街黑點」的巡查工作，以進一步提升執管行動的阻嚇力。事實上，本署過去處理投訴個案時，亦曾指出該署應檢討執法策略、加強執管力度（**個案四**）。

6.16 其次，綜觀本署審研的四個「阻街黑點」（**第 5 章**），食環署在不同地區的巡查及執管力度有頗大差異。以 2021 年為例（**表 26**），該署於旺角花墟一帶及荃灣河背街及川龍街一帶採取的執管行動最多，兩者的檢控及發出定額罰款通知書宗數分別為 1,344 宗及 723 宗，但該署於這兩個地區的巡查次數則為四個「阻街黑點」中最低，分別為 789 次及 1,556 次；至於北角春秧街及深水埗順寧道及醫局街，情況剛好相反，該署在這兩個地區的的巡查次數處於高位（分別為 2,250 次及 1,825 次），但執法數字（分別為 444 宗及 169 宗）卻是四個「阻街黑點」中最低。其中，執法數字最高的旺角花墟（1,344 宗），較最低的深水埗順寧道及醫局街（169 宗），高出接近七倍。這顯示食環署不同分區的環境衞生辦事處（「環衞辦」）的巡查及執管力度可能有寬緊不一的情況。

6.17 就此，食環署表示，各個分區的人手、環境衞生問題、「阻街黑點」數目，以至執法優次都不盡相同，因此各分區就個別「阻

街黑點」安排的巡查次數亦會有別。至於執法數字的差異，很大程度取決於個別「阻街黑點」的店鋪數目、相關店鋪的守法意識，以及每次執法行動的現場情況。因此，上述四個「阻街黑點」的巡查及執法數字出現差異，並不代表不同分區環衞辦的巡查及執管力度寬緊不一。

6.18 固然，食環署應按每個地區以至每宗個案的實際情況採取適當的執法行動，但本署只是抽選四個「阻街黑點」於 2021 年的巡查及執法數據進行比較，已發現重大差距。因此，除了涉及該署**上段**所指的資源分配及地區性因素外，不能排除不同環衞辦的巡查及執管力度有寬緊不一的情況而導致上述差異，情況值得食環署檢視。事實上，如不同人員採取不一致的執法標準，又或個別分區環衞辦因資源不足以致巡查及執管工作有所限制，便可能會引起執法不公的質疑。

6.19 此外，食環署於 2018 至 2021 年引用「妨礙掃街條文」提出檢控的宗數（每年介乎 189 至 372 宗），是該署可引用的所有法例條文中最低，按年所佔比重不高於 3%（介乎 2.1%至 2.6%）（**表 5**）。即使食環署指以「妨礙掃街條文」為主要執法依據的深水埗醫局街，該署亦鮮有引用該條文提出檢控（**第 5.17 段**）。上述情況反映食環署有需要加強前線人員對「妨礙掃街條文」的理解及應用。

6.20 食環署解釋，其執法人員在處理貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的個案時，須按現場情況及所得證據，以決定引用最合適的法例條文採取執管行動。該署亦指出，引用「妨礙掃街條文」提出檢控的前提是該署確實在事涉地點進行清掃，但事實往往並非如此。因此，該署人員較多引用「定額罰款條文」執法。就醫局街而言，該署人員採取執法行動時，往往只發現無人看管的二手電器造成阻礙，故會依據《公眾衞生及市政條例》第 22(2)(a)條，將「移走障礙物通知書」附於涉事物品上，並於限時過後將無人認領的物品移走（**第 5.17 段**）。

6.21 對於食環署指須按現場情況及所得證據採取執法行動，本署並無異議。然而，除了**上段**提到該署近年引用「妨礙掃街條文」的檢控數字偏低外，本署曾處理的個案亦顯示（**個案三及四**），即使貨物或雜物佔用了大面積的地方，實際上已妨礙清掃，但食環署仍不傾向引用「妨礙掃街條文」執法，這難免令人對該署人員能否適當地運用「妨礙掃街條文」執法產生疑慮。至於醫局街，本署留

意到，該署於 2020 及 2021 年在該地點分別發出 250 張及 231 張「移除障礙物通知書」（**第 5.17 段**），但同期並無引用「妨礙掃街條文」提出任何檢控（**表 20**），本署人員視察時亦發現大量物品擺放於行人路及馬路上，這顯示單靠發出「移除障礙物通知書」，似乎未能足以遏止違規問題。本署認為，就嚴重違規個案（例如大範圍地方被佔用而妨礙清掃），食環署應研究在發出「移除障礙物通知書」後，並在確認物品擁有人的情況下，同步提出檢控的可行性，以提升執管行動的阻嚇力。

6.22 綜合上文**第 6.13 至 6.21 段**所述，本署認為，食環署應在規劃執管行動時，引入不同數據（包括商戶數目／類型及分布、投訴數字、過往的巡查及執法行動數據等）作為參考指標並進行通盤分析，以制定有效的巡查及執管安排（包括頻次、時間，以至人手編配），並加強對前線人員的培訓，確保他們適當運用「妨礙掃街條文」進行執管工作。食環署亦應在中央層面加強審視現時各區環衞辦的巡查、執管以及資源運用，探究區與區之間有否重大差異，並作出相應調整[22]。

6.23 另一方面，食環署於 2018 至 2021 年引用「定額罰款條文」的罰款宗數，每年佔其整體執法個案八成以上（**表 7**），顯示該署近年主力以該條文作為執管工具。該署解釋，對於案情直接清晰且易於確立的店舖阻街個案，定額罰款制度可更快及更有效處理，罰款額亦相對票控制度較具阻嚇性（**第 3.8 段**），本署對此並無異議。然而，本署留意到，該署引用「定額罰款條文」執法的個案當中，絕大部分（每年介乎 78.5%至 89.4%）屬重犯個案（**表 6，(c)項**），但重犯者人數卻遠低於重犯個案數目。以 2021 年為例，重犯個案有 13,208 宗，但重犯者則只有 1,760 人，即每名重犯者平均違例 7.5 次，數目驚人（**表 6**）。這顯示「定額罰款條文」對部分冥頑不靈的違規人士欠缺阻嚇力。

6.24 有傳媒曾報道指，店舖阻街的罰款成本低於迷你倉租金，令部分商戶變得有恃無恐。雖然本署無從印證有關說法，但根據食環署的執法指引，該署不可以非法霸佔或阻礙的程度，衡量發出定額罰款通知書的數目（**第 3.9 段**）。由於現時的定額罰款機制並無將罰款金額與阻街面積或佔用的時段掛鈎，因此，對於造成嚴重而持續阻街的店舖，該署會按其執法指引，考慮引用「阻街條文」提

[22] 現時，食環署內部會定期召開由其副署長主持，成員包括各分區環衞辦代表的檢討會議，討論各區的環境衞生事務。該署可考慮利用此平台加強監察及督導。

出檢控（**第 3.9 段**）。惟該署的執法數據顯示，2018 至 2021 年以「阻街條文」成功檢控的個案當中，每年的平均罰款金額只有約 1,000 元（**表 5**），比「定額罰款條文」的 1,500 元罰款金額還要低，而最高罰款也只是法例下最高刑罰的 5,000 元。本署認為，目前的懲處對嚴重的阻街個案（如擺放貨物及雜物佔用大範圍的行人路），未能發揮足夠阻嚇作用。

6.25 綜合上文**第 6.23 及 6.24 段**所述，本署認為，食環署在引用「阻街條文」提出檢控時，應向法庭陳述問題的嚴重性，並建議加重刑罰，以提高阻嚇性。進一步而言，環境及生態局和食環署應全面檢視現行法例的罰則，包括提高票控條文（包括「阻街條文」）的最高罰則及定額罰款金額，以及積極研究在「定額罰款條文」中引入累進式罰款機制，以增加阻街的違法成本，以及更有效打擊重複和持續違規者。

6.26 本署欣悉，《行政長官 2022 年施政報告》宣布，政府會全面檢視現行環境衞生法例的權限和罰則。首階段建議包括將針對店舖阻街的定額罰款金額，由 1,500 元增至 6,000 元，而對應的票控條文（即「阻街條文」）的最高罰款額，亦建議由 5,000 元增至 25,000 元。2022 年 12 月，環境及生態局和食環署已就首階段建議諮詢立法會食物安全及環境衞生事務委員會，隨後並完成公眾諮詢。當局正整理所收集到的意見，以敲定最終建議。至於第二階段建議，當局計劃於 2023 年中提交食物安全及環境衞生事務委員會。其中，當局會將**上段**引入累進式罰款機制的建議納入可行性研究，包括評估引入相關機制後會否增加前線執法人員和市民出現爭拗的機會、開發支援相關機制的實時數據庫及系統是否符合成本效益及社會整體利益，以及檢視在票控條文中引入相關機制會否更為合適等。

<u>地政總署</u>

6.27 就是次主動調查的課題，地政總署指其執法工作主力針對用作擴展營業範圍的固定地台（**第 3.32 段**）及擺放於公共道路的搭棚竹枝（**第 3.33 段**），因為該署所依據的《土地（雜項條文）條例》不宜用於針對擺放高流動性物品所產生的違規佔用情況，因擺放者易於在法定通知所訂期限屆滿前，將物品移到別處，以規避署方的進一步行動（**第 3.31 段**）。本署理解該署執法上的限制，但該署作為管理未撥用和未批租政府土地的部門（**第 3.29 段**），有責任

盡力防止及處理政府土地被非法佔用的情況。因此，不論非法佔用政府土地的是否涉及固定物品或搭棚竹枝，若其他部門在處理上遇到實際困難時，該署應以積極和務實的方式提供協助。該署現時只著重轉介個案至相關執法部門，未免過於墨守成規。

6.28 個案二（**第 2.8 及 2.10 段**）顯示，地政總署接獲 1823 的轉介後，著眼點只是在於事件中霸佔行人路的建築材料是否構成店舖阻街，以及執法責任誰屬，而非從解決非法佔用政府土地問題的角度出發，向其他部門提供適切協助。雖然地政總署最終有按路政署的建議，引用《土地（雜項條文）條例》張貼法定通知及統籌聯合行動，但個案最終需時兩個多月才獲解決，整體處理時間大幅超出部門所訂的服務指標；本署所處理的個案亦曾出現類似情況（**個案三**）。再者，對於地政總署的執法工作應只涵蓋搭棚竹枝，還是所有建築材料，地政總署與路政署的看法迥異（**第 3.33 及 3.35 段**）。

6.29 本署認為，地政總署應訂立協商機制，讓其他部門在跟進日常個案上遇到困難，需要該署提供協助或援引《土地（雜項條文）條例》處理非法霸佔或阻礙街道的物品時，可主動透過該機制提出。有關機制亦可作為溝通平台，以釐清及解決部門之間對各自執法權責的爭議。

6.30 此外，雖然地政總署指店舖地台是其主力執法的目標之一，但該署近年引用《土地（雜項條文）條例》對店舖擴展營業範圍發出法定通知的數目有下跌趨勢，由 2018 年的 417 張降至 2021 年的 256 張（**表 11**）；本署亦留意到，2018 至 2021 年共有 81 宗個案涉及店舖未有在法定通知期限屆滿前作出糾正（**表 11，(c)項**），但該署只就其中兩宗個案提出檢控（**表 11，(d)項**），數字嚴重偏低，變相容許店舖長期佔用政府土地而無須付出代價，難收阻嚇之效。事實上，本署人員視察其中兩個「阻街黑點」（荃灣河背街及川龍街、深水埗順寧道）時，仍發現以固定地台違規擴展營業範圍的商舖比比皆是（**第 5.4 及 5.15 段**）。本署認為，地政總署應加強對違規使用固定地台擴展營業範圍的商戶的執管，並從嚴處理沒有遵從法定通知的違規者。

路政署

6.31 至於路政署，正如上文**第 3.34 及 3.35 段**所述，該署主力負責清理工作，並無執法角色。雖然如此，該署於 2018 至 2021 年接獲有關公共道路上非法擺放建築材料的投訴有上升趨勢，但主要集中於個別地區，包括油尖旺區、深水埗區、灣仔區及黃大仙區，每年涉及上述地區的投訴數字佔全年總數接近、甚至多於五成（**第 3.36 段及表 12**），比率相當高。就此，本署認為，該署可在進行道路維修保養的定期巡查時，多加留意有否出現非法擺放建築材料的情況（尤其上述錄得較高投訴數字的地區），並加強與地政總署當區辦事處的合作和聯繫，以收重點打擊之效。

環保署

6.32 環保署方面，該署近年已積極採取不同措施，包括聯同相關部門編制及定期修訂「需予優先處理非法棄置廢物地點」名單、安裝夜視監察攝錄機、進行高空遙距監察，再配合突擊巡查及執法，以打擊棄置廢物活動（**第 3.21 至 3.23 段**）；該署亦透過推出收集及回收服務先導計劃（**第 3.25 段**），從源頭及地區層面減少非法棄置廢物的情況。本署留意到，該署於 2018 至 2021 年針對非法棄置建築廢物的巡查數字不斷上升（**圖 2**）；同期所接獲的相關投訴，則持續下跌（**圖 1**），反映該署的工作取得正面成效。

6.33 對於近年備受關注的發泡膠箱問題，多個政策局及部門已透過不同層面的協作（**第 3.17 及 3.18 段**、**第 3.26 至 3.28 段**），希望緩解發泡膠箱堆積所衍生的環境衞生及阻塞街道問題。雖然如此，媒體仍時有報道不同地區或街道出現大量發泡膠箱堆積，顯示有關問題仍然嚴重。據了解，將發泡膠箱運返內地重用的運輸鏈近期已重啟，但長遠而言，環保署仍需繼續聯同其他相關部門尋求進一步提升本地回收發泡膠箱能力的可行方案（**第 3.26 段**），通過多管齊下的措施，徹底解決有關問題及回應公眾的關注。

有關「酌情容許範圍」

6.34 現時，全港共有五個地點設有「酌情容許範圍」（**第 3.39 段**），目的是增添地區姿采和營造獨特特色（**第 3.38 段**）。雖然有關安排是經執法部門與地區團體及商戶磋商後所訂（**第 3.38 段**），但本署人員視察其中兩個地點（旺角花墟及屯門新墟）時，仍發現

頗為嚴重的違規情況，包括有店舖把營業範圍擴展至超出「酌情容許範圍」，以及將大量貨物及雜物堆放於行人路甚或馬路上（**第 5.21 及 5.24 段**）。本署認為，食環署須提升執管力度，對違規商戶嚴厲執法，令地區姿采和特色得以保留之餘，亦可符合市民對公共衞生及道路安全的期望。

有關跨部門聯合行動

6.35 各區設有由民政事務專員主持、成員包括相關部門的區管會，讓各政府部門商議地區事務和協調工作，以解決地區問題較複雜或需時較長協調的個案。地區民政處會按當區的實際情況及需要統籌聯合行動。

6.36 本署留意到，不同民政處就統籌聯合行動的做法，以至所統籌的聯合行動次數，均有頗大差異。例如個別民政處會按月或按季主動邀請相關部門進行聯合行動；亦有部分民政處是因應部門要求才會安排聯合行動（**第 4.4 段**）。民政總署指出，各區違規情況不一，故署方認為就統籌聯合行動訂立劃一指引，並不是最合適及有效的做法（**第 4.4 段**）。

6.37 民政總署的數據顯示（**表 13**），各區民政處於 2018 至 2021 年統籌聯合行動次數參差，最多的中西區及東區民政處期間均統籌超過 100 次行動，同期灣仔區、九龍城區及北區民政處卻沒有統籌任何聯合行動，惟該些地區同期的相關投訴數字均有上升（**表 14**）。再者，即使地區民政處有意並嘗試統籌跨部門聯合行動解決特定地點的違規問題，亦可能因為部門之間對執管權責有分歧，而民政處又無法迅速解決分歧，令情況處於膠著狀態，就如上文**第 4.7 段**本署曾處理的投訴個案。

6.38 民政處有責任確保透過部門之間的磋商及合作迅速解決地區問題，民政事務專員[23]在這方面擔當不可或缺的積極領導角

[23] 根據民政總署網頁的資料，民政事務專員：
- 在地區的層面上，是有關民政處的主管，及香港特別行政區政府的代表；
- 直接監督地區行政計劃在區內的運作；
- 負責落實及統籌地區計劃的實施，確保當局適當地跟進區議會所作出的建議，及促進區內居民參與地區事務；
- 與社區的各階層人士保持密切的聯絡，並向政府反映他們所關注的事務及問題；
- 確保透過部門之間的磋商及合作迅速解決地區問題；
- 為區議會及部門之間的橋樑。當工會、法人團體與居民之間有爭議時，擔當調停的角色；及
- 在緊急的情況下，協調救援服務。

色。本署明白，各區的環境、人流，以至違規問題的嚴重程度均不盡相同，故應給予民政處一定彈性以決定是否需要統籌聯合行動。本署的關注是，**上段**所述差異反映部分地區民政處或未能充分發揮應有功能，適時介入處理問題。在一些沒有統籌聯合行動既定機制的地區，部門縱然在個別個案需要民政處協助統籌聯合行動，亦可能會因欠缺恆常機制而卻步，以致個案未能獲及時處理。另一方面，如經民政處介入後部門之間的分歧仍未能迅速獲解決，但又無果斷採取進一步行動以解決分歧，恐怕個案只會停濟不前。

6.39 民政總署解釋，執法部門可自行採取合適行動打擊店舖阻街問題，不一定需要經民政處協調。但該署強調，一如其他街道管理事宜，民政處致力統籌和積極協調有關部門解決問題，其立場清晰。執法部門亦可透過當區民政事務專員主持的區管會共商聯合行動。如區管會層面未能解決，地方行政督導委員會會繼續發揮積極作用，為相關部門提供高層次交流平台以期凝聚共識。

6.40 本署欣悉，民政總署重申各區民政處致力統籌和積極協調部門工作的角色。因應上述觀察所得，本署認為，民政總署應督導各區民政處更積極統籌地區事務及協調部門解決問題，並鼓勵其他部門善用民政處的協調角色，確保涉及貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的跨部門個案能獲適時處理。至於地區層面未能解決的違規問題或權責爭議，民政總署應果斷上呈至地方行政督導委員會，冀能透過高層次協商盡早凝聚共識。

6.41 此外，就貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴個案，每年處理時間未能達標的個案為數不少。固然每宗需較長時間跟進或協調的個案，有其個別原因，但不能排除當中涉及跨部門的系統性問題，尤其不同部門對其權責範圍可能有根本性的分歧。即使某跨部門個案最終獲完成處理，但政府內部現時並無常設的中央機制，定期檢討不同地區已完成而需較長時間處理的跨部門個案，以作系統性分析並探討所需的改善措施。

6.42 現時，地方行政督導委員會就複雜而需要跨部門合作的地區管理個案，為各相關部門提供高層次的討論及協商平台。鑑於地方行政督導委員會的上述角色，本署認為，督導委員會應是設立**上段**建議的中央檢討機制的合適平台。本署希望地方行政督導委員會積極考慮本署的建議。

6.43 另一方面，食環署及警方自 2021 年 9 月起在個別地區開展聯合行動試驗計劃（**第 4.14 段**），除加強檢控違例人士外，亦透過扣押及充公擺放於路旁及馬路等公眾地方的貨物或雜物，增加阻嚇性。本署人員早前曾到其中兩個被納入試驗計劃地區的「阻街黑點」（包括荃灣區河背街及川龍街一帶、北角春秧街一帶）進行實地視察，雖然仍有發現不同程度的違規問題，但整體市容及街道衞生情況相對較理想（**第 5.4 及 5.10 段**）。本署欣悉，「地區事項統籌工作組」早前已決定於 2022 年 10 月起，陸續將食環署與警方的聯合行動推展至全港 18 區（**第 4.18 段**）。本署認同，新執法模式有助增加阻嚇性，從而更有效打擊店舖阻街問題。

6.44 雖然如此，在新安排下，食環署無可避免需調撥額外人手和資源，以應付增加的工作量。本署留意到，食環署轄下各區環衞辦本身亦有參與不同部門籌組的聯合行動。以本署揀選進行審研的四個「阻街黑點」（**第 5 章**）為例，該署每年均會在每個黑點進行不同次數的跨部門聯合行動（介乎 7 次至 205 次）（**表 19、21、23 及 25**）。因此，本署認為，食環署應在聯合行動試驗計劃恆常化後，檢視不同類型跨部門聯合行動的範圍及功能，探究有否重疊之處，並按需要重整各類聯合行動，以確保資源運用得宜。

6.45 對於警方提議長遠而言考慮修訂法例，賦予食環署人員執行《簡易程序治罪條例》第 32(1)條要求有關人士清除阻礙物的權力（**第 4.20 段**），本署認同，有關建議有利於食環署人員進行日常的執管。現時該署人員只能在援引「非法販賣條文」或「妨礙掃街條文」時才有權檢取相關貨物及雜物，但前提是個案的實際情況須符合條文下的舉證要求（**第 3.5 段**）。上述建議可為食環署提供多一個執法工具選項，令該署在部署執管行動時可更靈活及更具彈性，同時亦可更善用警力。若食環署獲賦權要求將非法霸佔或阻礙街道的貨物及雜物移走，甚至檢取並扣押有關物品，相信定能增加執管行動的阻嚇力。當局可就此進行可行性研究。根據環境及生態局提供的資料，當局會在第二階段法例修訂建議（**第 6.26 段**）中，研究賦權食環署等執法人員清除店舖阻街物品。

本署的建議

6.46 綜合上述評論，本署對地方行政督導委員會、環境及生態局、食環署、地政總署、路政署、環保署及民政總署有以下建議：

食環署

(1) 在規劃執管行動時，引入不同數據（包括商戶數目／類型及分布、投訴數字、過往的巡查及執法行動數據等）作為參考指標並進行通盤分析，以制定有效的巡查及執管安排（**第 6.22 段**）；

(2) 加強對前線人員的培訓，確保他們適當運用「妨礙掃街條文」進行執管工作（**第 6.22 段**）；

(3) 在中央層面加強審視現時各區環衞辦的巡查、執管以及資源運用狀況，探究區與區之間有否重大差異，並作出相應調整（**第 6.22 段**）；

(4) 在引用「阻街條文」就違例個案提出檢控時，應向法庭陳述阻街問題的嚴重性，並建議加重刑罰（**第 6.25 段**）；

(5) 提升對設有「酌情容許範圍」的地點的執管力度，對違規商戶嚴厲執法（**第 6.34 段**）；

(6) 在與警方推行的聯合行動試驗計劃恆常化後，檢視不同類型跨部門聯合行動的範圍及功能，探究有否重疊之處，並按需要重整各類聯合行動，以確保資源運用得宜（**第 6.44 段**）；

環境及生態局和食環署

(7) 全面檢視現行法例的罰則，包括提高票控條文（包括「阻街條文」）的最高罰則及定額罰款金額，以及積極研究在「定額罰款條文」中引入累進式罰款機制（**第 6.25 段**）；

(8) 研究賦權食環署人員移走、檢取及扣押非法霸佔或阻礙街道的貨物及雜物的可行性（**第 6.45 段**）；

地政總署

(9) 訂立協商機制，讓其他部門在跟進日常個案遇到困難，需要該署提供協助或援引《土地（雜項條文）條例》處理非法霸佔或阻礙街道的物品時，可主動透過該機制提出。有關機制亦可作為溝通平台，以釐清和解決部門之間對各自執法權責的爭議（**第 6.29 段**）；

(10) 加強對違規使用固定地台擴展營業範圍的商戶的執管，並從嚴處理沒有遵從法定通知的違規者（**第 6.30 段**）；

路政署

(11) 進行道路維修保養的定期巡查時，多加留意有否出現非法擺放建築材料的情況（尤其錄得較高投訴數字的地區），並加強與地政總署當區辦事處的合作和聯繫，以收重點打擊之效（**第 6.31 段**）；

環保署

(12) 繼續尋求進一步提升本地回收發泡膠箱能力的可行方案，以長遠解決發泡膠箱堆積所衍生的環境衞生及阻塞街道問題（**第 6.33 段**）；

民政總署

(13) 督導各區民政處更積極統籌地區事務及協調部門解決問題，並鼓勵其他部門善用民政處的協調角色。至於地區層面未能解決的違規問題或權責爭議，則應果斷上呈至地方行政督導委員會，冀能透過高層次協商盡早凝聚共識（**第 6.40 段**）；以及

地方行政督導委員會

(14) 積極考慮訂立常設中央機制，定期檢討各地區已完成而需較長時間處理的跨部門個案，以探究有否涉及系統性問題，並作所需改善（**第 6.41 及 6.42 段**）。

鳴謝

6.47 就本署在調查期間獲政務司副司長私人辦公室、環境及生態局、民政及青年事務局、效率辦、環保署、食環署、民政總署、地政總署、路政署及警務處全力配合，以及關注此課題的市民提供寶貴意見，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署
檔案編號：OMB/DI/455
2023 年 2 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/

圖表目錄

圖 / 表	標題	頁數
圖 1	環保署於 2018 至 2021 年接獲有關非法棄置建築廢物的投訴數據	16
圖 2	環保署於 2018 至 2021 年就非法棄置建築廢物問題的巡查數字	18
圖 3-5	食環署於屯門新墟的發泡膠箱回收工作	20
圖 6-15	本署人員視察荃灣河背街及川龍街一帶的圖片	35-37
圖 16-27	本署人員視察北角春秧街一帶的圖片	40-41
圖 28	食環署於 2018 至 2021 年接獲有關北角春秧街一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴及巡查數據	42
圖 29-44	本署人員視察深水埗順寧道及醫局街一帶的圖片	44-46
圖 45	食環署於 2018 至 2021 年接獲有關深水埗順寧道及醫局街一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴及巡查數據	47
圖 46-57	本署人員視察旺角花墟一帶的圖片	49-51
圖 58	食環署於 2018 至 2021 年接獲有關旺角花墟一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴及巡查數據	51
圖 59	食環署於 2018 至 2021 年接獲有關屯門新墟一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴及巡查數據	53
圖 60-67	本署人員視察屯門新墟一帶的圖片	54-55

表 1	2018 至 2021 年 1823 接獲涉及非法霸佔或阻礙街道的投訴佔全年投訴總數的比率	4
表 2	2018 至 2021 年 1823 有關非法霸佔或阻礙街道投訴轉介流程的統計數據	5
表 3	2018 至 2021 年各部門有關非法霸佔或阻礙街道投訴處理時間的統計數據（由 1823 接獲個案起計）	5
表 4	2018 至 2021 年各部門需時兩個月或以上處理的非法霸佔或阻礙街道投訴佔全年相關投訴的比率（由 1823 接獲個案起計）	5
表 5	食環署於 2018 至 2021 年就貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道問題的執法數據	13
表 6	食環署於 2018 至 2021 年引用「定額罰款條文」執法的統計數據	13
表 7	食環署於 2018 至 2021 年就貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的檢控及罰款宗數分布	14
表 8	食環署於 2018 至 2021 年接獲有關貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴數據	14
表 9	環保署於 2018 至 2021 年接獲非法棄置建築廢物投訴較多的五個地區	17
表 10	環保署於 2018 至 2021 年處理涉及非法棄置建築廢物的檢控及罰款數據	18
表 11	地政總署於 2018 至 2021 年引用《土地（雜項條文）條例》對店舖擴展營業範圍採取執管行動的統計數據	22
表 12	路政署於 2018 至 2021 年接獲有關在公共道路非法擺放建築材料的投訴數據	24

表 13	2018 至 2021 年各區民政處就店舖阻街問題統籌聯合行動的統計數據	29
表 14	2018 至 2021 年食環署接獲涉及灣仔區、九龍城區及北區有關貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴數據	29
表 15	食環署與警方的聯合行動試驗計劃統計數據	32
表 16	食環署於 2021 及 2022 年首四個月接獲九龍城區、觀塘區及荃灣區有關店舖阻街的投訴數字	33
表 17	食環署於 2018 至 2021 年接獲有關荃灣河背街及川龍街一帶以貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的投訴及巡查數據	37
表 18	食環署於 2018 至 2021 年就荃灣河背街及川龍街一帶的檢控及罰款數據	38
表 19	2018 至 2021 年於荃灣河背街及川龍街一帶進行的跨部門聯合行動數據	38
表 20	食環署於 2018 至 2021 年就北角春秧街一帶的檢控及罰款數據	42
表 21	2018 至 2021 年於北角春秧街一帶進行的跨部門聯合行動數據	43
表 22	食環署於 2018 至 2021 年就深水埗順寧道及醫局街一帶的檢控及罰款數據	48
表 23	2018 至 2021 年於深水埗順寧道及醫局街一帶進行的跨部門聯合行動數據	48
表 24	食環署於 2018 至 2021 年就旺角花墟一帶的檢控及罰款數據	52
表 25	2018 至 2021 年於旺角花墟一帶進行的跨部門聯合行動數據	52

表 26	食環署於 2021 年在四個「阻街黑點」(包括荃灣河背街及川龍街、北角春秧街、深水埗順寧道及醫局街及旺角花墟)的投訴、巡查及執法數據	52
表 27	食環署於 2018 至 2021 年就屯門新墟一帶的檢控及罰款數據	53
表 28	2018 至 2021 年於屯門新墟一帶進行的跨部門聯合行動數據	53