

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)490/15-16(04)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會
2015年12月22日的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

加強處理店鋪阻街

目的

本文件旨在就2014年3月發出的"加強處理店鋪阻街"諮詢文件(下稱"諮詢文件")提供背景資料，並綜述民政事務委員會(下稱"事務委員會")過往就諮詢文件進行討論時，事務委員會委員所提出的主要關注事項。

背景

2. 店鋪阻街泛指店鋪(包括食物業處所)佔用其處所前面或周邊的公眾地方，進行或利便營商活動。這些行為通常有損道路暢通、安全和環境衛生，以及影響城市生活質素。這些行為亦通常會對行人和交通造成滋擾、不便及危險。

現有法律工具及其局限之處

3. 現時，政府當局從四方面處理店鋪阻街問題，即 ——

- (a) 部門各自行使相關條例¹所賦予的權力採取執法，該等部門包括食物環境衛生署(下稱"食環署")、地政總署、香港警務處(下稱"警務處")和屋宇署；

¹ 該等條例包括《簡易程序治罪條例》(第228章)第4A條(針對在公眾地方造成阻礙的情況)；《食物業規例》(第132X章)第34C條(針對在持牌食物業處所以外地方經營食物業的情況)；《公眾衛生及市政條例》(第132章)第22(1)(a)或22(2)(a)條(針對妨礙垃圾清掃工作的情況)；《公眾衛生及市政條例》(第132章)第83B條(針對非法販賣的情況)；《土地(雜項條文)條例》(第28章)第6條(針對在店鋪前面的政府土地豎建違例構築物的情況)；以及《建築物條例》(第123章)第24條(針對豎建從建築物伸出和支撐的違例建築物的情況)。

- (b) 民政事務專員牽頭就較複雜和涉及多個部門的個案進行聯合行動；
- (c) 與區議會合作；及
- (d) 公眾教育和宣傳。

4. 據政府當局所述，有關部門是根據相關條例採取執法行動，以處理不同情況下的店鋪阻街。然而，部門採用的法律工具有很多都有其特定用意，而在某些情況下，這些法律工具未必能非常有效處理店鋪阻街。舉例而言，《簡易程序治罪條例》(第228章)第4A條是食環署在對付店鋪阻街時經常援用的法律條文，但援用該條文提出檢控時需要發出傳票，因而需時較長，加上法庭判處的罰款額偏低，以致其阻嚇作用有限。

5. 政府當局又表示，儘管政府已多番努力對付店鋪阻街，但相關問題仍然曠日持久。店鋪阻街情況蔓延，繼續妨礙行人、駕駛者和其他街道使用者，以及威脅他們的安全。

建議加強處理店鋪阻街

6. 為更快和更有效處理店鋪阻街問題，政府當局曾研究可否就店鋪阻街的行為設立定額罰款制度，以彌補現行票控制度不足之處和增加罰款的阻嚇作用。就店鋪阻街行為設立定額罰款制度的建議概述於諮詢文件第3.1至3.4段。政府當局亦建議借助區議會促進社區參與，因為區議會了解當區特色及區內居民的需要和期望。此外，公眾教育和宣傳工作亦會予以加強。

7. 上述建議載列於該份由民政事務總署聯同食環署、地政總署、警務處和屋宇署擬備的諮詢文件之內。民政事務總署曾於2014年3月14日至7月14日期間展開公眾諮詢工作，就可如何更有效處理與店鋪阻街相關的問題徵詢公眾意見。

委員對加強處理店鋪阻街的擬議措施提出的意見和關注事項

8. 事務委員會曾於2014年3月24日與政府當局討論上述諮詢文件，並於2014年6月7日舉行了特別會議，聽取團體代表對該事的意見。當局在2015年1月9日向事務委員會匯報公眾諮詢的結果。委員在該等會議上提出的主要意見和關注事項綜述於下文各段。

對店鋪阻街執法優次的準則

9. 鑒於店鋪阻街問題性質複雜而又具爭議性，部分委員認為政府當局不應採用簡單的一刀切方法處理與店鋪阻街相關的問題。他們認為，由於區議會熟悉當區特色及區內居民的需要和期望，適當地考慮區議會的意見，實屬合宜之舉。在決定應否就店鋪阻街訂立某個容忍限度時，政府當局須考慮有必要確保行人暢達和安全。

10. 政府當局表示，由於區議會熟悉當區情況，亦與居民聯繫緊密，所以區議會足可就執法優次向執法部門提供意見。一般而言，店鋪阻街情況如對行人和交通構成迫切危險，應列為較優先執法。另一方面，如有關情況可為當區增添姿采和營造獨特的地區特色，但又不會對行人和交通造成任何迫切危險，則在店鋪經營者能自律遵照經執法部門同意的擴展範圍的大前提下，可列為容後執法，甚至容忍。

11. 部分委員關注到，在評核哪些店鋪阻街情況可為當區營造獨特的地區特色和增添姿采時，當局能否採用客觀的衡量標準。他們認為，有關各方要就某些店鋪阻街情況是否應給予酌情處理達致共識並不容易。政府當局解釋，當局在制訂對店鋪阻街執法優次的準則時必須考慮多項因素，包括(a)道路暢通及行人、車輛和其他道路使用者的安全；(b)店鋪阻街的程度和性質；(c)公共衛生和市容；(d)過往執法行動的成效；(e)投訴次數；(f)相關地點的地區特色；及(g)社區的意見和期望。

12. 有建議認為，政府當局應考慮提供一個平台，讓區議會議員、有關地區的居民、相關商會的代表，以及相關政府部門的代表可討論應否及如何訂立指引，界定哪些店鋪阻街情況可予容忍。政府當局回應時表示，經與有關各方(包括區議會、地區管理委員會、當區居民組織及相關行業團體的代表)進行討論，並經各相關執法部門同意，現時在5個地區，有8個地點的店鋪阻街情況如能符合相關執法部門所訂條件，便可獲得容忍。該等溝通渠道一直能有效讓有關各方就店鋪阻街情況可予容忍的程度凝聚共識及解決店鋪阻街情況。

13. 部分委員認為，政府當局向公眾清楚說明哪類店鋪阻街情況可獲／已獲列為容後執法甚至容忍，以及政府當局按何理據決定對部分店鋪阻街情況給予某程度的容忍，此點甚為重要。政府當局會考慮考慮將相關資料上載至網站，以方便市民了解有關情況。

14. 部分委員認為，政府當局應就店鋪阻街制訂清晰的執法政策，以確保執法尺度一致。他們建議，為確保遏止店鋪阻街的工作能取得成效，政府當局應繼續改善現行包括不同專責範疇的執法制度。此外，各執法部門應針對店鋪阻街的情況更頻密地採取聯合行動。

擬議定額罰款制度

15. 在事務委員會於2014年6月7日舉行的特別會議上，部分委員和來自飲食及零售業的團體代表強烈反對政府當局引入定額罰款制度的建議。依他們之見，該建議會對營商環境帶來不良影響，尤以對小型零售店鋪及食肆為然。有委員質疑擬議的定額罰款制度能否有效解決店鋪阻街問題，因為該問題性質複雜且具爭議性，而依他們之見，擬議制度或可處理簡單和直截了當的店鋪阻街個案。然而，部分其他委員認為，鑒於現行票控制度有不足之處(見上文第4段)，擬議的定額罰款制度或會是解決店鋪阻街問題的可行方案。部分委員認為，政府當局應在設定執法準則與行使酌情權兩者之間求取平衡，並考慮每宗個案本身的情況，包括相關店鋪阻街情況是否屬經常性及有否造成阻礙，為道路使用者帶來不便及危險。在2015年1月9日的會議上，部分委員建議，定額罰款制度若予以推行，各執法部門應採用"先勸喻、後執法"或"先警告、後檢控"的做法處理店鋪阻街問題。政府當局解釋，當局無意以武斷及僵化的方式實施擬議定額罰款制度。

16. 部分委員指出，食環署部分前線員工擔心他們會被指派負責執行擬議的定額罰款制度。有委員對推行定額罰款制度及加強公眾教育和宣傳所增加的工作量表示關注，政府當局回應時表示，各執法部門會發出執法指引，向執法隊伍增撥資源，以及為前線人員提供所需培訓，以協助他們履行執法和檢控職務等。食環署在制訂定額罰款制度的推行及執法細節時會審慎考慮轄下員工的意見。

建議的定額罰款額

17. 部分委員詢問政府當局就新制度的定額罰款額提出建議時所考慮的因素。亦有委員認為，與其他定額罰款相比，建議的任何罰款額必須與有關罪行的性質和嚴重程度相稱。

18. 政府當局表示，現時在大部分個案中，與店鋪經營者須另行為額外空間所支付的高昂租金相比，相關罰款可謂微不足道。政府當局會在公眾諮詢工作中就定額罰款額徵詢公眾意見，並會

參考諮詢文件列出的多項因素(例如《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》(第570章)現時所訂的定額罰款額(1,500元))。

19. 部分委員就當局擬對所有商戶(不論其店鋪的大小及規模)採用劃一罰款的建議表示有保留，並認為政府當局應考慮採用分級罰款制度。他們認為，為求公平起見，若大機構干犯店鋪阻街罪行及於繁忙時間在相當擠迫的行人路／行車路堆放貨物，應處以較重罰款。然而，部分其他委員反對採用分級罰款制度的建議，即根據商戶規模及店鋪阻街地點施加罰款。依他們之見，政府當局除探討是否可以就店鋪阻街罪行引入定額罰款制度外，應持續進行公眾教育及宣傳的工作。

20. 亦有建議認為，政府當局應考慮以累進方式提高重複違規情況的罰款額。政府當局表示，擬議定額罰款制度若予以落實推行，則根據政府當局所得的法律意見，如店鋪經營者未有在一段合理時間內糾正有關問題，當局可向該店鋪經營者再發出罰款通知書。若擬議定額罰款制度獲社會大眾支持，當局會在較後階段經諮詢執法部門後，制訂檢控政策的細節，包括相關指引。

街道管理問題

21. 部分委員指出，店鋪阻街只是街道管理涉及的眾多問題之一，他們並對無人看管的貨品或物件(例如展示商業宣傳資料的易拉架及違例停泊的單車)阻礙公眾地方／行人道的問題表示關注。有建議認為，政府當局處理店鋪阻街時，應趁機會一併處理與街道管理相關的問題。

22. 政府當局回應時表示，街道管理是很多地區的共同問題。該問題分屬不同執法部門的職責範疇，而各執法部門會分別根據相關條例採取執法行動。現時的建議主要關乎政府當局可如何更有效處理店鋪阻街。

申訴專員公署進行的主動調查

23. 謹請委員注意，申訴專員公署曾就當局對店鋪阻街的規管及執法行動展開主動調查，並於2014年6月發表報告。申訴專員基本上支持採用擬議的定額罰款制度，並建議當局採取更嚴厲的執法策略遏止店鋪阻街行為。有關的主動調查報告摘要載於**附錄I**。

最新發展

24. 政府當局將於2015年12月22日舉行的下次會議上，就政府當局加強處理店鋪阻街事宜(包括推行定額罰款制度的立法建議)諮詢委員。

相關文件

25. 在立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年12月18日

申訴專員公署

主動調查報告摘要

政府當局對店舖阻街的規管及執法行動

背景

商戶將貨物放在店舖外擺賣，是香港街頭的常見現象。此等情況往往令行人通道受阻，部分行人被迫使用行車路，不僅對他們造成不便，更可能釀成交通意外。此外，所引致的環境衛生問題亦值得關注。然而，政府部門的規管及執法普遍欠缺成效，以致店舖阻街問題持續，且越趨嚴重。

2. 這項主動調查旨在深入探究當局對店舖阻街的規管及執法行動的不足之處，以及提出改善建議。

調查所得

政府如何處理店舖阻街問題

3. 就店舖阻街的各類違法行為，由民政事務局常任秘書長擔任主席的跨部門「地方行政督導委員會」於二〇〇九年達成共識，交由有關部門各自行使相關條例所賦予的權力執法：

違法行為	有關法例	執法部門
貨品對在公眾地方的人或車輛造成阻礙、不便或危害	《簡易程序治罪條例》 第 4A 條 (「阻街條文」)	主要為食物環境衛生署(「食環署」)
違例在街道上販賣	《公眾衛生及市政條例》 第 83B(1)及(3)條 (「非法販賣條文」)	食環署

違法行為	有關法例	執法部門
物品的擺放妨礙街道 清掃工作	《公眾衛生及市政條例》 第 22(1)(a) 條 或 第 22(2)(a)條	食環署
以地台、坡道或梯級 等構築物佔用政府土 地	《土地(雜項條文)條例》 第 6(1)條	地政總署
在外牆伸建違例構築 物	《建築物條例》第 24(1) 條	屋宇署

4. 就較複雜和涉及多個部門職權的個案及阻街「黑點」，民政事務總署轄下分區民政事務處（「民政處」）會統籌跨部門聯合行動。截至二〇一三年十二月，全港共有 45 個阻街「黑點」。

5. 當局經區議會／地區管理委員會商議，或食環署聯同相關部門與商戶達成共識後，可酌情容許商戶伸延其營業範圍至舖前或舖側的指定範圍（「酌情容許範圍」）。現時有 8 個地點訂有「酌情容許範圍」。

6. 本署所蒐集的資料、個案研究及實地觀察所得顯示，各有關部門就店舖阻街的規管及執法行動有以下不足之處。

部門各自為政、欠缺承擔

7. 店舖阻街問題屬街道管理事宜，目前由食環署、地政總署及屋宇署在本身職權範圍內分別針對店舖阻街的各類違法行為執法。各部門往往會因而認為店舖阻街問題應由多個部門集體負責，結果容易各自為政，無一願意積極承擔責任及認真尋求徹底解決問題的良方，甚或只是等待當區民政處統籌跨部門聯合行動。

食環署偏重警告、成效薄弱

8. 食環署多以「先警告，後檢控」的執法方式處理店舖阻街問題。本署認為，對屢犯不改者，該署的重複警告根本上無補於

事。商戶在收到警告後會暫作糾正，但待食環署人員離開後便會故態復萌。相比之下，檢控行動會帶來刑罰，對違例者的阻嚇力較高。可是，食環署甚少行使其檢控權力。其檢控:警告比例僅約 1：6，在某些地區更低至 1：49。

食環署甚少控以非法販賣或檢取貨物

9. 對於店舖在舖前擺賣的情況，食環署其實可引用「非法販賣條文」檢控店戶及檢取其阻街的貨物，但該署大多以沒有檢取貨物權力的「阻街條文」提出檢控。食環署解釋，檢取貨物需要較多人手及資源，而且容易引發執法人員與店戶之間的衝突。本署明白箇中困難，但該署不應因噎廢食；若摒棄有力的執法工具而不用，市民大眾難以認同。

10. 食環署又表示，根據法律意見，執法人員在引用「非法販賣條文」提出檢控時，必須蒐集例如在店外貨銀兩訖交易的實質證據。本署認為，即使如此，由於店外交易的情況十分普遍，該署人員只要耐心監視，取證其實並不困難。

11. 再者，食環署對流動小販一般都會毫不猶疑地控以非法販賣罪及檢取其貨物，但對在與店舖相連的政府土地上同樣從事非法販賣的店戶，該署則經常不視之為非法販賣。食環署不一致的執法策略實不合情理，尤其對流動小販不公。

食環署檢控時間長、罰款金額低

12. 近年，食環署就店舖阻街提出檢控的個案中，有 90%以上是引用「阻街條文」。該檢控方式一般需時數個月才能發出傳票及開庭聆訊。而且，法庭判決有關個案的平均罰款只是約 500 至 700 元，阻嚇作用輕微，與店舖阻街擴展營業範圍的生意收益相比，罰款實在微不足道。

13. 有鑑於此，政府現正考慮設立定額罰款制度。本署相信，該制度會有助更快捷有效地打擊店舖阻街問題。不過，有關部門

同時必須訂定嚴謹的執法策略，以善用該定額罰款機制，切勿再以種種理由疏於執法。

地政總署的執法程序費時失事

14. 《土地（雜項條文）條例》訂有通知期，地政總署轄下的各區地政處在對非法佔用政府土地者提出檢控前，須先給予通知。地政總署目前的執法方式是：如佔用人在期限前移走物品，即使其後有關物品再度佔用政府土地，地政處亦只會重新發出通知，而不會即時移走物品。不少阻街店戶窺準該執法方式的局限，在收到地政處的通知後，只暫時移走所涉物品以符合該處的要求，其後重新放回物品亦不會被地政處移走物品或遭檢控。本署認為，地政總署的執法方式有違相關法例條文的精神及原意：法例實要求佔用人「停止佔用」政府土地，而非僅暫時移走佔用土地的物品。該署現時的執法程序費時失事，無力解決店戶長期非法佔用政府土地的問題。

地政總署及屋宇署的執法優次不協調

15. 另一方面，地政總署及屋宇署分別處理店舖前佔用政府土地的地台，以及在舖面兩旁或舖頂從大廈伸出的僭建物。由於兩個部門各自的考量及執法優次不盡相同，尤其是若舖面兩旁及舖頂的僭建物未有超越屋宇署的寬限尺寸，屋宇署便會暫緩執法，以致未能與地政總署及早採取聯合行動，同時清除地台及所有僭建物。

「酌情容許範圍」的規管過於寬鬆

16. 本署理解，每區的環境及居民意見不同，採取各區完全一致的執法策略未必最合適；而至熟悉當區情況的區議會，可就執法策略向政府提供意見，以盡量平衡各持份者的利益，兼顧道路暢通、交通安全以及店戶的營商。本署原則上認同，在聽取區議會意見後設立「酌情容許範圍」，是情理兼備的做法。

17. 然而，現時店舖普遍將營業範圍進一步伸延至超出「酌情容許範圍」以外，得寸進尺，但食環署就那些情況的執法尺度卻極為寬鬆，其檢控:警告比例可低至 1：49。本署認為，食環署實有責任對肆意違例者嚴正執法，以確保將阻街情況控制在「酌情容許範圍」內。

18. 另有意見認為，當局設立「酌情容許範圍」是縱容習非成是，令商戶覺得店舖阻街是理所當然，而讓商戶以無償方式佔用政府土地，是過分厚待他們，對其他地點因違例而被檢控的商戶不公，甚至會令前線人員執法出現困難。本署認為，當局可借鏡外國的制度，考慮將「酌情容許範圍」機制進一步規範化：除須先取得區議會支持外，亦應向獲批「酌情容許範圍」的商戶收取合理費用，以反映所涉利益及明確訂定商戶的權責。

建議

19. 基於以上調查所得，申訴專員向有關部門提出以下建議：

地方行政督導委員會

- (1) 委派其中一個有執法權力的部門為處理店舖阻街問題的主導部門，並責成其他部門從旁配合及協助；
- (2) 長遠而言，考慮設立「一站式」處理店舖阻街問題的聯合辦事處；
- (3) 在設立定額罰款制度的同時，要求有關部門訂定嚴謹的執法策略，善用定額罰款機制；
- (4) 考慮將「酌情容許範圍」機制進一步規範化：除須取得區議會支持外，亦應向獲批「酌情容許範圍」的商戶收取合理費用；

食環署

- (5) 調整執法策略以加強阻嚇力，對於屢犯不改的店舖應嚴加執法，就其違例情況不應再給予警告，務須即時作出檢控；
- (6) 加強蒐集證據，更多引用「非法販賣條文」作出檢控及檢取貨物，以提升執法行動的阻嚇力；
- (7) 在酌情容許店舖伸延營業範圍的地點，對超越「酌情容許範圍」的店舖嚴正執法，務須將阻街情況控制在「酌情容許範圍」內；

地政總署

- (8) 對於如何就可移動物品重複非法佔用政府土地的情況加強執法及增加法例的阻嚇力，從速完成研究及修例工作，務求堵塞執法漏洞；

地政總署及屋宇署

- (9) 在執法優次上，盡量互相配合，以提升解決問題的效率；如有需要，請示發展局。

申訴專員公署

二〇一四年六月

附錄II

店鋪阻街

相關文件

委員會	會議日期	文件
民政事務委員會	2014年3月24日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要
	2014年6月7日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要
	2015年1月9日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2015年12月18日