

討論文件

二零一七年七月十一日

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

小販管理的執法策略

目的

本文件旨在向委員介紹食物環境衛生署(食環署)小販管理的執法策略，以及進行小販管理及執法工作時所面對的挑戰。

背景

2. 街頭販賣在香港已有悠久歷史。2016年，全港約有5 900名持牌小販，而無牌小販則約有1 450名。過去三年，食環署平均每年接獲約13 500宗涉及非法販賣及在公眾地方造成阻礙的投訴，投訴人主要是不滿非法擺賣引致街道阻塞、噪音、環境衛生等問題，並要求當局採取執法行動。另一方面，社會上亦有意見認為應該對無牌小販活動酌情處理，特別是涉及老弱的小販。由於不同人士對小販問題有不同意見，負責執法的食環署不時要面對兩難的情況。

小販管理政策

3. 根據現行的小販管理政策，政府當局希望取得適當的平衡，一方面容許合法的擺賣活動，另一方面則保持環境衛生和保障食物安全、確保擺賣活動不會影響公眾安全，以及保障公眾免受滋擾。

小販管理策略

4. 食環署有責任致力保持主要通道、行人絡繹不絕的地方，以及街市／小販市場一帶沒有人非法擺賣。自2001年底開始，食環署在下列情況下會採取不事先警告而即時拘捕和檢取有關貨品及設備的策略：

- (a) 售賣禁售或限制出售的食物或熟食；以及
- (b) 在主要通道、行人絡繹不絕的地方(例如行人專用區、港鐵出入口、巴士總站和碼頭廣場、使用者眾多的行人天橋、海外僱傭聚集的地方、遊客區等)，以及屢遭投訴有販賣活動並證明屬實的地點擺賣。

5. 如非法擺賣活動不屬於上文第4(a)及(b)段所述情況，食環署前線人員在採取行動時通常會先向小販發出口頭警告，並予以驅散。如口頭警告無效，便會採取檢控行動。在一般的情況下，採取「先警告後執法」的策略都可達到小販管理行動的目標。使用這項策略時需要保持警覺、靈活應變，並需靠不定期巡邏，使小販不能長期在同一地點擺賣。假如無牌小販持續擺賣，不肯散去，小販事務隊人員便會採取檢控行動，有關案件會交付法庭考慮是否定罪和判罰。食環署的指引已清楚訂明，小販管理的成效並非以檢控數字來評核。

6. 此外，對於年邁或殘障的小販，小販事務隊人員會視乎現場情況，合理地行使權力，一般會先驅散，如不依從，便會發出口頭警告，如警告無效，便會採取檢控行動。

小販管理及執法的挑戰

7. 擺賣活動是一個複雜的問題。這類活動一方面經常對公眾地方造成環境滋擾和阻塞，地區居民一直要求政府對該等活動採取嚴厲的執法行動。另一方面，社會人士普遍認為街頭擺賣是一種經濟活動方式，為基層人士提供方便賺取生計的方法，也是香港生活方式的一部分。

8. 食環署日常在小販管理工作中面對多方面的挑戰。有些無牌流動小販的流動性很高，而且經常使用「被發現便撤離」的策略。當小販事務隊人員要求他們散去，他們會遵辦。不過，當小販巡邏隊離開現場到其他地點巡邏時，他們便會趁機折返主要的小販黑點或行人絡繹不絕的地點擺賣。

9. 當中最大的挑戰是食環署人員為處理街頭非法販賣活動而採取執法行動時，如何達至情理兼備。

10. 從法律的觀點來看，食環署人員獲賦權執行香港法例第132章《公眾衛生及市政條例》（《條例》）及其附屬規例（包括第132AI章《小販規例》）。根據《條例》第83B（1）條，除非持有根據第83A條所發出的牌照，否則任何人均不得在街道上販賣。遇到違法的情況，食環署人員有執法責任。法律面前，理應一視同仁。現時法例並無豁免某些人士不受檢控，前線人員須按實際情況根據指引採取合適行動。前線人員運用酌情權時亦需考慮到會否引致「選擇性執法」、「執法不公」，甚至「涉嫌包庇」等誤解。

11. 一般情況下，食環署人員處理街頭非法販賣活動時，會在現場蒐集證據，按事實和當時情況以及工作指引採取適當的執法行動，包括運用驅散、警告等手法達至小販管理的目的¹。當涉及非法販賣的是年邁或殘障人士，前線人員會以體諒的態度合理地行使酌情權。但如所有驅散、警告等措施都未能奏效，而有關人士屢次被警告仍不理會，堅持違法行為，則提出檢控實屬必要，亦符合公眾利益，否則，當局或會給予社會一個印象/訊息，就是社會上某些人士的利益凌駕在普羅大眾使用街道的權利之上。對某些屢勸不改的人士如果仍「只勸喻不檢控」，則可能會招來「執法軟弱無力」、「成效不彰」、「欠缺阻嚇性」等批評，亦可能令環境衛生、阻街等問題惡化，假以時日，更會變為衛生黑點。這是否對受滋擾的市民公平？市民是否也同意，在執行《條例》時，政府可執法不公，給予某些屢勸不改的人士豁免檢控權？又是否符合市民對執法部門工作的合理期望？

跟進工作

12. 基於以上背景和小販管理及執法工作所遇到的挑戰，食環署會檢討如何優化現時的工作指引，使之更具體和清晰，包括可否及如何釐清「屢勸無效」、蒐證準則、檢控優次等，讓前線人員在執勤時盡量達至情理兼備。我們會不時提醒前線人員，並為他們提供足夠培訓，務求達至一致的執法標準。

¹ 如非法販賣活動在主要通道或行人絡繹不絕的地方進行，或涉及售賣禁售/限制出售的食物或熟食，食環署人員在檢控前不會事先提出警告。

徵詢意見

13. 請委員備悉本文件的內容並提供意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一七年七月