

二零一四年三月二十四日
討論文件

立法會民政事務委員會 加強處理店鋪阻街

目的

本文件向委員簡介政府最近就有關加強處理店鋪阻街事宜發出的公眾諮詢文件。

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，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不便、滋擾及危險。有些時候，行人更會因為行人道受阻而被迫走到行車路上。

3. 儘管政府已多番努力，從四方面¹處理與店鋪阻街相關的問題，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。

公眾諮詢

4. 為了改善我們的生活環境，政府認為有需要加強力度處理與店鋪阻街相關的問題。民政事務總署與食物環境衛生署(下稱“食環署”)、地政總署、警務處和屋宇署商議後，擬備了一份諮詢文件(載於附件)，就如何更有效處理店鋪阻街

¹ 四方面是指：

- (a) 部門各自行使相關條例所賦予的權力採取執法；
- (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；以及
- (d) 公眾教育和宣傳。

相關的問題諮詢公眾。諮詢工作為期四個月，由二零一四年三月十四日至七月十四日。

建議

5. 在執法方面，政府希望引入一個額外的執法工具，以便更快和更有效處理店鋪阻街問題。該工具應有助彌補現行票控制度不足之處，即檢控的過程需時較長和罰款額的阻嚇力偏低。就此，政府正研究可否就店鋪阻街的行為設立定額罰款制度，有關建議載於諮詢文件的第 3.1 至 3.4 段。

6. 擬議的定額罰款制度旨在是一個額外處理店鋪阻街的措施，並不會取代現時其他如票控制度的執法工具。同時，我們亦會加強執法行動，以及繼續改善現時包括上述部門不同專責範疇的執法制度。

7. 由於區議會了解當區特色以及市民的需要和期望，政府亦建議借助區議會，以促進社區參與。我們會加強公眾教育和宣傳工作，以期更有效向市民和店鋪經營者傳播打擊店鋪阻街的信息。

未來路向

8. 我們會在諮詢期間諮詢 18 區區議會及與有興趣的社會團體和相關的商界持份者會面。我們亦邀請市民以電郵、傳真或郵遞方式提出意見。

徵詢意見

9. 請委員就公眾諮詢文件所載列的建議提出意見。

民政事務總署
二零一四年三月

加強處理 店鋪阻街 諮詢文件



民政事務總署
Home Affairs Department



食物環境衛生署
Food and Environmental
Hygiene Department



屋宇署
BUILDINGS
DEPARTMENT

加強處理店鋪阻街 公眾諮詢

目錄

第一章	概要	1
第二章	目前情況	3
第三章	執法措施	7
第四章	社區和區議會的參與	10
第五章	徵詢意見	13

第一章 概要

1.1 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，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。有些時候，行人更會因為行人道受阻而被迫走到行車路上。

1.2 現時，政府從四方面處理店鋪阻街問題，包括：

- (a) 部門各自行使相關條例所賦予的權力採取執法；
- (b) 民政事務專員(下稱“民政專員”)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；以及
- (d) 公眾教育和宣傳。

1.3 儘管政府已多番努力對付店鋪阻街，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。

1.4 為了改善我們的生活環境，政府認為有需要加強力度處理與店鋪阻街相關的問題。除了加強對店鋪阻街罪行的執法措施，亦可考慮設立定額罰款制度，以增加阻嚇作用。

1.5 另外，由於區議會了解當區特色以及市民的需要和期望，政府亦建議借助區議會，以促進社區參與。同時，公眾教育和宣傳工作亦應加強，以期更有效向市民和店鋪經營者傳播打擊店鋪阻街的信息。

1.6 民政事務總署與食物環境衛生署(下稱“食環署”)、地政總署、警務處和屋宇署商議後，擬備本文件，就如何更有效處理店鋪阻街相關的問題諮詢公眾。諮詢工作為期四個月，由二零一四年三月十四日至七月十四日。

第二章 目前情況

何謂店鋪阻街

2.1 現時，店鋪阻街形形式式，包括但不限於：

- (a) 在食物業處所前面或周邊提供未經許可的露天餐飲服務；
- (b) 在店鋪範圍外加設櫃檯出售商品，例如外賣食物(飯盒、煮熟的小食等)、鮮活食品(蔬菜、肉類、海鮮、鮮花等)或雜貨(紙巾、清潔劑、奶粉產品等)；
- (c) 在店鋪範圍外擺放物品，例如濕貨(鮮花、海鮮等)、雜貨(紙巾、清潔劑、奶粉產品等)或建築物料(磚塊、水泥等)，以供臨時存放或展示用途，而有關擺放方式可能涉及平台、貨架或斜道；
- (d) 在店鋪範圍外擺放宣傳品(獨立廣告箱、易拉架、電燈箱等)；
- (e) 在店鋪外的行人路或路旁作業(切割鐵枝、燒焊、修車和洗車、回收廢物、把郵件分類等)；以及
- (f) 在店鋪附設固定簷篷，以提供有蓋地方，或在店鋪前面附設平台，以擴展店鋪的營業範圍。

店鋪阻街引致的問題

2.2 店鋪租金高昂，商業競爭激烈。這些原因都誘使不少店鋪經營者為利便生意而擴展營業範圍。然而，這些行為通常都會阻塞行人路，並會對行人和交通造成滋擾、不便及危險。

如何處理店鋪阻街問題

2.3 多個部門，包括食環署、警務處、地政總署和屋宇署，會根據不同條例所賦予的權力處理涉及店鋪阻街的各種情況，概述如下：

- (a) 在公眾地方造成阻礙：對於在公眾地方造成阻礙並因而對道路使用者造成不便或危害者，食環署和警務處可行使獲轉授權力，根據《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 4A 條，採取檢控行動；
- (b) 在持牌食物業處所以外地方經營食物業：如獲發正式牌照的食物業處所的持牌人在其處所範圍外經營食物業，食環署可根據《食物業規例》(第 132X 章)第 34C 條提出檢控；
- (c) 妨礙垃圾清掃工作：如食環署的清掃工作因店鋪前面擺放貨物或其他物品而受妨礙，不論店鋪經營的業務為何，食環署可根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)第 22(1)(a)或 22(2)(a) 條，採取執法行動；
- (d) 非法販賣：如有足夠證據證明店鋪經營者在店鋪外面非法販賣，食環署可根據法例第 132 章第 83B 條檢控犯罪者；

- (e) 在店鋪前面的政府土地豎建違例構築物：對於在未批租政府土地上豎建的混凝土平台、斜道或梯級等違例構築物，地政總署可根據《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)第 6 條採取執法行動；以及
- (f) 豎建從建築物伸出和支撐的違例建築物：對於店鋪侵佔行人路，豎建違例擴建物，或豎建從建築物伸出和支撐的違例伸建物，屋宇署可根據《建築物條例》(第 123 章)第 24 條採取執法行動。

現有法律工具的局限之處

(A) 缺乏專門對付店鋪阻街行為的法律工具

2.4 上述多項法律工具都有其特定用意。在某些特定情況下，這些法律工具未必能非常有效處理店鋪阻街。舉例而言，法例第 28 章第 6 條訂有通知期。店鋪經營者往往有充裕時間暫時移走所涉貨物以符合通知的要求，並可在及後時間重新放回貨物而不被檢控。因此，有關法例在處理流動和臨時性質的店鋪阻街情況時效力較低。另外，法例第 132 章第 83B 條要求舉出證據以確立所涉行為是買賣行為；雖然一般的買賣行為都涉及金錢代價，但並非所有涉及店鋪阻街的商業交易都有在店鋪處所外進行金錢交易。食環署依據法例第 132X 章第 34C 條執法時，亦只可處理獲發正式牌照的食物業處所店鋪阻街問題，而不可處理其他類別店鋪的阻街問題。

(B) 檢控時間長

2.5 法例第 228 章第 4A 條看來是較有效處理店鋪阻街的法例。過去幾年，政府多次援用該條文而得以

遏止回收籠擺放街上的情況蔓延，以及取締店鋪嚴重阻街的個案。

2.6 不過，援用法例第 228 章第 4A 條提出檢控，需時較長，以致阻嚇作用有限。現時，執法部門以傳票方式就所涉罪行提出檢控。由於牽涉大量行政工作，在發現店鋪阻街的犯罪行為後，一般需時一至兩個月才能憑實質證據發出傳票。另外，由發出傳票至開庭聆訊又需時一至兩個月。若被告人在首次聆訊否認控罪，所需時間甚或更長。

(C) 罰款額偏低

2.7 另外，援用法例第 228 章第 4A 條作檢控而可產生的阻嚇作用，往往因判處罰款額偏低而被進一步削弱。舉例來說，雖然該條例所訂最高罰款為 5,000 元，但觸犯該條例所訂罪行而於二零一三年被定罪者，判處罰款額平均為 595 元。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，罰款可謂微不足道。因此，不少觸犯法例的店鋪經營者會把罰款當作經營成本的一部分。

總體來說，政府有需要檢討現時情況，以期更有效執法，處理店鋪阻街的相關問題。

第三章 執法措施

定額罰款制度

3.1 政府正探求一個額外的執法工具，以便更快和更有效處理店鋪阻街問題。該工具應有助彌補現行票控制度的不足之處，即檢控時間長和罰款額偏低。就此，政府正研究可否就店鋪阻街罪行設立定額罰款制度。

(A) 基本特點

3.2 我們參照了在現行法例訂有定額罰款的個別道路交通和公眾地方潔淨罪行，建議對付店鋪阻街的定額罰款制度可在設計上針對一些直接和清晰的個案。

3.3 合適的定額罰款制度應具備以下特點：

- (a) 該制度應可逮着被執法人員目睹作出犯罪行為的人(即當場逮着)或因有充分環境證據(例如物品在店鋪前面堆積了一段時間；店鋪前面的物品與店鋪內出售的貨物看來性質相若；或有關物品附有價錢牌和店鋪標籤)而令人相信其作出了犯罪行為的店鋪負責人；以及
- (b) 當有足夠證據(儘管是環境證據)證明店鋪已觸犯阻街罪行，該制度應可讓執法人員把定額罰款通知書送達至在場的店鋪負責人。視乎何者適用而定，店鋪負責人可以是店主、持牌人或店鋪經理，或任何擁有或承認對店鋪擁有管轄權的人。

(B) 定額罰款的款額

3.4 為達致預期的阻嚇作用，考慮定額罰款的款額時應審慎，並注意以下幾點：

- (a) 罪行的嚴重程度；
- (b) 在其他條例下，嚴重程度相若的其他罪行的罰款額；
- (c) 《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》(第 570 章)現行所訂的定額罰款額(即 1,500 元)；以及
- (d) 當店鋪擴展範圍造成阻礙的物品之價值低於定額罰款額時，該負責人為避免檢控而否認擁有該等物品的可能性。

加強跨部門執法

3.5 擬議的定額罰款制度只是一個額外處理店鋪阻街的措施，並不會取代現時其他如票控制度的執法工具。因此，我們會繼續改善現行包括不同專責範疇的執法制度。執法部門包括食環署、警務處、地政總署和屋宇署各自亦會繼續就其管轄範疇內的店鋪阻街個案採取執法行動。

3.6 各執法部門亦應在計劃執法方案時，加強彼此間的協調，以及更頻密地各自採取小型聯合行動。對於較複雜的個案，及在執法部門致力處理後仍未能有效解決的情況下，民政專員會繼續協調大型跨部門聯合行動，由食環署、警務處、地政總署和屋宇署一起處理。

經濟影響

3.7 加強執法和設立定額罰款制度，一方面可更有效處理店鋪阻街問題；但另一方面，亦可能有損某些商戶和僱員的生計。我們需要審慎求取平衡，考慮社會各界的意見。

在加強執法行動以外，可考慮設立定額罰款制度。
不過，應在取得更大阻嚇作用與
減少對營商的影響之間求取平衡。

第四章 社區和區議會的參與

區議會現時的角色

4.1 根據《區議會條例》(第 547 章)第 61 條，區議會其中一個主要職能是就影響有關的地方行政區內的人的福利的事宜，向政府提供意見。在實行上，區議會一直在鼓勵公眾參與各種地區活動方面，擔當重要角色，包括推廣公共衛生的宣傳活動，例如清潔香港運動。

4.2 現時，執法部門和民政專員不時會就店鋪阻街的執法策略諮詢當區區議會，並按情況於聽取區議會或個別區議員的意見後，採取特定行動。旺角園藝街(一般稱為花墟)便是一個典型例子，油尖旺區議會曾向有關部門建議在該處特定的黑點加強執法。

加強區議會的角色

4.3 由於店鋪阻街是存在已久的地區問題，政府在處理全港 18 區的店鋪阻街問題上，可加強與區議會合作。具體來說，政府可邀請區議會在以下方面予以協助：

- (a) 制訂對店鋪阻街執法優次的準則，供相關部門考慮；
- (b) 按照議定準則，建議執法優次較高的店鋪阻街地點，並列為“黑點”，供相關部門考慮；
- (c) 參與全港和／或地區性對付店鋪阻街的公眾教育和宣傳工作。例如區議會可參與地區宣傳運動，以及與相關部門實地視察店鋪阻街黑點，向店鋪經營者傳達勸諭訊息；

(d) 聯同執法部門監察和檢討聯合行動的成效；以及

(e) 協助執法部門監察店鋪阻街投訴的趨勢。

釐定執法優次的準則

4.4 在參與制訂對店鋪阻街執法優次的準則時(見上文第 4.3(a)段)，區議會可考慮以下因素：

(a) 道路暢通以及行人、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) 地點的地區特色；以及

(g) 社區的意見和期望。

4.5 由於區議會熟悉當區情況，亦與居民聯繫緊密，足可就執法優次向政府提供意見。一般來說，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迫切危險，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。

公眾教育和宣傳

4.6 市民如一直光顧違例擴展營業範圍而造成阻街的店鋪，實際上可能鼓勵了店鋪經營者繼續其不當行為。因此，市民認識到店鋪阻街引致的問題，有助於改善情況。

4.7 現時，政府在電視和電台播放宣傳短片及聲帶，指出店鋪阻街造成的問題，勸諭店鋪經營者切勿擴展營業範圍及阻塞行人路。除了繼續以宣傳短片和聲帶向全港宣傳外，政府亦需要加強在地區層面進行具地區特色的教育和宣傳活動。政府亦可印製小冊子或單張，宣傳店鋪阻塞街道而須承擔的法律責任，並向在街道上營業的店鋪和商戶派發這些小冊子和單張。

政府鼓勵社區參與，以減少店鋪阻街的相關問題。
其中，區議會會獲邀擔當更重要的角色。

第五章 徵詢意見

5.1 本着“民生無小事”的理念，政府希望就如何更有效處理店鋪阻街相關的問題，聽取公眾意見。對於諮詢文件中的各項事宜，政府持開放態度，並希望公眾特別就下列事項提出意見：

執法措施

- (a) 你是否支持政府加強對店鋪阻街的執法行動？
- (b) 你是否支持政府設立定額罰款制度處理店鋪阻街？
- (c) 你認為定額罰款的適當款額為何？
- (d) 你對定額罰款制度有何疑慮？
- (e) 如何在加強執法與保障商戶生計之間取得平衡？

社區和區議會的參與

- (f) 就處理店鋪阻街的問題，區議會參與的程度應為何？
- (g) 區議會在建議政府有關對店鋪阻街的執法優次時，應考慮哪些準則？
- (h) 如何加強對付店鋪阻街的公眾教育和宣傳工作？

5.2 請在二零一四年七月十四日或之前以電郵、郵遞或傳真方式提出意見：

電郵地址： sfe@had.gov.hk

地址： 香港灣仔軒尼詩道 130 號
修頓中心 31 樓
民政事務總署第二科

傳真號碼： 3107 0697

5.3 市民就諮詢文件提供意見時附上個人資料屬自願性質。任何在意見書上提供的個人資料，只供本諮詢工作之用。

5.4 收集所得的意見書和個人資料或會轉交政府其他決策局和部門或機構，供與本諮詢工作直接相關的用途。有關方面獲得資料後只可把資料用於本諮詢工作的用途。

5.5 就本諮詢文件提交意見書的個人和團體(下稱“提出意見者”)，其姓名或名稱以及意見可能會在公眾諮詢結束後全部或部分公布，供公眾查閱。政府可使用、採納或進一步闡釋收到的任何意見，而無須徵求提出意見者批准或向其鳴謝。政府與其他人士討論時或在任何其後發表的報告中，不論私下或公開，可能會指名引用就諮詢文件提交的意見。如不欲公開姓名或名稱以及／或希望把提交的全部或部分意見保密，須在提交意見時說明。

5.6 任何提出意見者如在意見書中向本署提供個人資料，都有權查閱或更正其意見書所載的個人資料。要求查閱或更正個人資料者，應以書面向下列人員提出：

地址： 香港灣仔軒尼詩道 130 號
修頓中心 31 樓
民政事務總署總部
政務主任(2)

傳真號碼： 3107 0697

電郵地址： sfe@had.gov.hk

民政事務總署
二零一四年三月

