

直接調查報告摘要

政府當局管理街市檔位競投的情況

背景資料

本港目前有 104 個公眾街市，共提供約 15,500 個檔位。公眾街市過往由市政總署及區域市政總署管理，自二零零零年起已由食物環境衛生署（「食環署」）接管。

2. 公眾街市檔位一般以競投方式出租。本署在處理投訴的過程中，注意到檔位競投安排存在漏洞：別有用心的租戶可用高價投得鄰近檔位，然後提早終止租約，從而杜絕或減少競爭對手。由於這類被騰空的檔位一般要三至五個月後才會再推出競投，只要競投者重施故技，便可壟斷街市有關行業。這對其他競投者，尤其是對街市的顧客並不公平。有鑑於此，申訴專員就食環署出租公眾街市檔位的行政安排進行初步查訊後，在二零零四年十一月四日宣布，決定根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條主動展開直接調查。

調查範圍

3. 是次直接調查的範圍包括：

- (a) 審研有關競投租用公眾街市檔位的行政安排；
- (b) 研究這些安排是否存在漏洞，而致可能被人利用；以及
- (c) 建議採取措施，防止有關安排被利用。

批出租約

4. 《公眾街市規例》（第 132 章）第 6 條訂明，食環署署長可根據其決定的條款及條件，將任何檔位按其釐定的租金出租。

競投

5. 用競投方式出租街市檔位的做法沿用已久。成功投得檔位者須即場簽署一般為期三年的租約，繳交一個月按金及預繳不多於一個季度的租金。然而，若干街市的檔位租金是按月繳交的。

6. 除公開競投外，現有租戶的近親亦可透過轉讓或繼承租約方式租用檔位；而流動小販牌照持有人（「持牌流動小販」）則可以利用「持牌流動小販揀位程序」租用檔位。

轉讓或繼承

7. 租戶若能提出充分理由（例如患病），可以將租約轉讓予父母、配偶或子女。

8. 假如租戶身故，則其配偶、後人或提名的繼承人可以申請繼承租約。

持牌流動小販揀位程序

9. 政府的政策，是透過自然縮減逐步淘汰持牌流動小販。為鼓勵有關人士放棄牌照，食環署會優先把公眾街市檔位出租予願意交還牌照的流動小販。持牌流動小販揀位程序每季舉行一次，每次分兩階段進

行。在第一階段，該署會邀請所有持牌流動小販（現時約 800 人）參與圍內競投，有興趣者須填寫抽籤表格交回該署，並按揀位次序選擇理想的檔位。

10. 由於理想的檔位有限，抽到揀位次序較後的小販如對餘下的檔位不感興趣，便會放棄揀位。

11. 接着，揀位程序便會進入第二階段。食環署會張貼名單，列出餘下的檔位供持牌流動小販以先到先得方式揀選。經第二階段揀選而仍未租出的檔位則會進行公開競投。

12. 持牌流動小販揀位程序的安排，包括收集各區可供出租檔位報表、發出邀請信及等待下一輪抽籤等，需時三至五個月。換言之，騰空的檔位要三至五個月後才會再推出作競投。

終止租約

13. 街市檔位的租約一般為期三年，但容許租戶單方面提早終止租約。假如租戶欠租、違反租約條款或違法，食環署亦有權終止租約。被終止租約的租戶不得參與競投公眾街市檔位一年。

14. 食環署在考慮終止租約方面很審慎。一般而言，租戶若嚴重違規（例如售賣並非來自認可供應商的肉類）或重複違規，才會被提早終止租約。

15. 租戶方面，則只須給予署方一個月的書面通知，便可無需任何理由而提早終止租約。由於食環署沒有訂定最短承租期，故此租戶只須繳付一個月租金，待通知期屆滿時遷出，便可取回按金及剩餘租金，而檔位便就此空置。

16. 若租戶未有提早通知便遷走，按金會被沒收，但剩餘的租金則會獲發還。這樣，提早終止租約的成本仍然是一個月租金。

17. 由於騰空的檔位會撥入下一輪的持牌流動小販揀位程序，待該程序完成後再作競投，因此，檔位會空置三至五個月。

18. 換言之，按照目前終止租約的制度，現有租戶只需花費一個月租金，便可以「阻止」鄰近檔位加入競爭達六個月之久。

個案研究

19. 為了查證是否有不當的情況，本署審研了一些在租約開始不久便解約的個案，發現自二零零一年以來，在十二個星期內終止租約的共有 213 宗。本署選定了一些可疑個案作研究，當中涉及三名競投者。

觀察所得及意見

20. 本署認為，競投是公平公開的配位方法，亦能為公共收入帶來最佳的收益。可惜，有關的招租程序及安排存在漏洞，令立心不良者可藉機謀取私利，對公眾街市中的競爭對手和顧客均造成不公。

批出租約

21. 讓持牌流動小販優先揀位的政策，令騰空的檔位要多個月後才可再推出作競投，剝奪了其他有意競投人士的商機，減少消費者的選擇，亦同時令公共收入受損。

22. 本署雖認同這項政策，但認為在安排上可作改善，令檔位空置的時間縮短，無論如何也不應耗時三至五個月（參見第 12 段）。

23. 自一九七零年停發流動小販牌照後，持牌流動小販人數一直縮減，其中相信亦有人寧願繼續流動經營，而不選擇用牌照交換公眾街市檔位租約。因此，食環署應留意抽籤表格的交回比率，以考慮在適當時候修訂持牌流動小販優先揀位的政策。其實，最簡單的做法是讓持牌人自行提出申請，用牌照換取優先揀位的特別安排。

終止租約

24. 現時的租用檔位條件並不平等，除非發現租戶違反租約條款或違法，否則食環署須遵守三年的租期（參見第 13 段）。然而，租戶方面要解約卻十分容易（參見第 15 段），他們根本不用提出任何理由，而署方亦沒有訂定罰則，以阻嚇租戶任意提早解約。這做法未能平衡各方（包括有意競投檔位者、街市顧客和政府方面）利益，更助長濫用情況。現有租戶只需付出一個月租金，便可杜絕對手加入競爭達六個月（參見第 18 段）。

25. 因此，食環署應在街市檔位租約中訂定合適的規限期，若在規限期內終止租約，即須繳付罰款，務求禁止別有用心的競投者壟斷市場的行為。

26. 此外，食環署應關注提早終止租約的個案，不論其是否在最短承租期內解約，並妥為保存有關記錄，以供參考。

終止租約的通知期

27. 食環署應考慮提高按金金額，或延長終止租約所需的通知期，藉此增加提早終止租約的成本，防止現有的安排被利用。食環署在收到終止租約通知後，亦應盡快啟動有關程序（參見第 12 段），縮短檔位空置的時間。

對競投者的限制

28. 食環署在日後舉行競投時，應該像對待違反租約條款或違法的租戶一樣，對曾經提早終止租約的租戶實施某些限制（參見第 13 段）。

建議

29. 本署審研的個案顯示，食環署其實應該早知有人利用競投街市檔位的行政安排，但除了就一宗公然利用有關安排的個案曾採取過一次行動之外，至今仍未制定任何策略或行動方案，以堵塞程序中的漏洞或從制度上加強管制。

30. 本署認為，食環署有必要檢討競投公眾街市檔位的安排及程序，以免立心不良的競投者一再有機可乘。

31. 申訴專員向食環署署長提出下列建議：

(a) 批出租約

- i) 預計餘下的持牌流動小販人數自然縮減的情況，檢討交回抽籤表格的比率（參見第 23 段）；
- ii) 在適當時候檢討讓持牌流動小販優先揀選空置街市檔位的政策（參見第 23 段）；
- iii) 大幅縮短把空置街市檔位推出競投所需的時間（參見第 21 至 22 段）；

(b) 終止租約

最短承租期

- i) 檢討租約條款，訂定合適的規限期，租戶如

在期內提早終止租約，則須繳付罰款（參見第 24 至 25 段）；

- ii) 向競投者公布關於提早終止租約的規限期和罰款（參見第 25 至 26 段）；
- iii) 為求靈活處理，適時檢討是否需要訂明，在某些特殊情況可容許確有需要的租戶提早終止租約而無須罰款（參見第 25 段）；
- iv) 妥善保存曾經要求提早終止租約的租戶記錄（參見第 26 段）；
- v) 檢討終止租約的通知期（參見第 27 段）；
- vi) 檢討按金金額（參見第 27 段）；

對競投者的限制

- vii) 設立機制，在日後舉行競投時，對曾經要求提早終止租約的租戶實施某些限制（參見第 28 段）；以及
- viii) 考慮制裁在本署研究的個案中發現曾利用制度的競投者（參見第 28 段）。

食環署的評論

32. 食環署已接納本署的建議，並開始落實其中部分建議。

申訴專員的結語

33. 申訴專員感謝食環署在調查期間通力合作，積極回應本署的調查結果，及同意執行本署的建議。

申訴專員公署

二零零五年四月