

申訴專員公署

二〇一八 / 一九報告年度第二期

〔二〇一八年八月三十日〕

主動調查報告

食物環境衛生署對街市攤檔的租務管理

申訴專員公署在過去三年半共處理了 65 宗有關食物環境衛生署（「食環署」）管理街市攤檔的投訴。這項主動調查發現，食環署對街市攤檔的租務管理不善，造成以下不理想的情況：

- (1) 攤檔租金大幅滯後於市場水平；
- (2) 位置和面積相若的攤檔，租金差距極大（可高達 90 倍），但低廉租金的攤檔所售賣的貨品不一定較低廉；換言之，廉租利益並沒有惠及消費者；
- (3) 攤檔的永久續租和繼承安排，影響攤檔經營權的開放；
- (4) 每名承租人租賃攤檔的數目不設限，助長濫用攤檔的情況，並減少了市民的購物選擇；



(5) 不同街市有逾千個攤檔多年(最長達 23 年)被凍結出租，嚴重浪費公共資源。

申訴專員向食環署提出了共 6 項改善建議，期望該署可全面檢討公眾街市的租務管理。

調查報告摘要載於附件一。

主動調查報告

食物環境衛生署對街市攤檔的規管

申訴專員公署不時接獲市民投訴，食物環境衛生署(「食環署」)轄下街市的攤檔違規情況嚴重；不少問題已存在多年，或重複出現。

這項主動調查發現，食環署轄下街市的攤檔有四類常見的違規問題：佔用公共通道、改變攤檔用途、營業時間不足，以及分租攤檔。

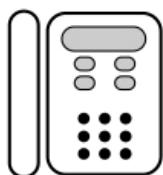


食環署對街市攤檔的規管有以下不足：

- (1) 日常巡查粗疏；
- (2) 主動跟進不足；
- (3) 執管力度寬鬆；
- (4) 執管欠全面；
- (5) 對負責管理街市攤檔的外判承辦商監管不足。

申訴專員向食環署提出了共 8 項改善建議，期望該署會全面加強對轄下街市攤檔的規管。

調查報告摘要載於附件二。



查詢

如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申訴專員公署

二〇一八年八月三十日

食物環境衛生署對街市攤檔的租務管理 主動調查報告摘要

引言

街市是售賣新鮮糧食和生活用品的場所，與市民生活息息相關。目前，由食物環境衛生署（「食環署」）管理的街市（下稱「公眾街市」）共有 99 個，佔全港公、私營街市約 4 成半。

2. 公眾街市攤檔的承租率達 90%。然而，近年時有傳媒報道和市民指出，公眾街市的攤檔其實閒置問題嚴重，有不少攤檔不營業，或只用作貯物，沒有按其原來用途向市民售賣食物或用品。有見及此，本署進行了這項主動調查，以全面檢視食環署對公眾街市攤檔的租務管理，從而提出改善建議。

本署調查所得

3. 所有公眾街市的攤檔皆由政府持有，透過指定途徑出租予有興趣人士經營。承租攤檔的人士（「承租人」）須與食環署簽訂租約。租約一般為期 3 年。

4. 以前，市區及新界的公眾街市分別由市政局及區域市政局管轄，兩局各自制訂不同文本的攤檔租約（下稱「市政局租約」和「區域市政局租約」）；二〇〇〇年兩局解散，由食環署接管公眾街市後，該署先後推出了兩款文本的攤檔租約（下稱「食環署舊租約」和「食環署新租約」）。由於承租人可採用既有的租約文本續租，故該 4 款租約仍然有用於公眾街市的不同攤檔。

5. 就食環署現時對公眾街市攤檔的租務管理，本署發現有以下 5 項不足。

1. 攤檔的租金水平低和差距大，造成不公平競爭的營商環境

6. 由於歷史因素，公眾街市攤檔的租金普遍處於低水平，攤檔之間的租金差距極大。76%的攤檔租金低於差餉物業估價署所評定的市場參考租金（「市場租金」）水平，是導致公眾街市連年錄得數以億計的虧損的原因之一。另外，24個公眾街市同時存在月租200元以下及9,000元以上的攤檔，當中不乏位置、面積相近，並售賣同類貨物的攤檔，造成了攤檔之間不公平競爭的營商環境。

7. 本署認為，食環署的承租機制和凍租措施，是導致公眾街市攤檔「租金低、差距大」的主因。

承租機制

8. 現時，絕大部分的已承租的攤檔是透過圍內競投和公開競投這兩類途徑承租。圍內競投屬政府的恩恤措施，通常只限因應政府政策或特別情況而須遷置到新攤檔的小販或承租人作出競投，底價一般定於市場租金的75%。公開競投把攤檔開放給公眾競投，底價一般以市場租金為準；對於持續空置6個月及8個月或以上的攤檔，底價則分別定於市場租金的80%及60%。攤檔以低於市場租金的底價供人競投，競投成交價結果亦可能會低於市場租金水平。

9. 資料顯示，接近一半（47%）的攤檔是透過以低於市場租金作底價的競投模式出租。就該類攤檔，食環署未有設定機制以逐步把攤檔租金調整回市場水平，等同容讓該類攤檔長期享受較低水平的租金。

凍租安排

10. 政府於一九九八年把公眾街市的攤檔租金劃一下調30%，並凍結在該水平，其後，凍租期屢被延長，及至二〇一七年六月三十日才結束，歷時共19年。長年的凍租，令早年承租攤檔的租金大幅滯後於現時市場水平，相比近年承租攤檔的租金亦出現極大差異。

11. 凍租期間，所有攤檔的租金被凍結，包括透過向政府交回流動小販牌照而承租攤檔，本應只是在首 3 年租約可享有特惠水平的租金（「特惠租金」）的前流動小販（下稱「小販遷置戶」）所租用的攤檔。但事實上，不少「小販遷置戶」十多年來仍然繳交每月僅百餘元的特惠租金。有例子反映，在同一公眾街市內位置相近、面積相同，並售賣同類貨物的兩個攤檔，其市場租金水平大致相若，但透過公開競投承租的攤檔之實際租金卻比享有特惠租金的攤檔超出逾 70 至 90 倍。

最新做法

12. 自二〇一七年七月一日起，食環署推出了過渡性的安排以調整租金：該署會在租約續期或租約所訂的租金調整日，根據過往 12 個月（即租約續期或租金調整日前 6 個月的過往 12 個月）的甲類消費物價指數平均按年變動率（「消費物價變動率」）調整攤檔租金。然而，「消費物價變動率」的調整幅度甚微（二〇一七年一月至十二月的有關幅度介乎 -0.6% 至 +2.5% 之間），加上原本的租金低，實無助於改善攤檔租金嚴重落後市場水平的現況。此外，該署以此單一標準調整租金，未有顧及攤檔的實際租金與市場租金之差距等因素，因此亦難以減除攤檔租金高低懸殊的問題。

13. 本署認為，食環署應全面制訂一個循序漸進有效的租金調整機制，務求最終能解決攤檔的租金問題，從而達致更健康、具公平競爭的營商環境。

II. 承租人可自動續租攤檔，減少了其他人士可租用攤檔的機會

14. 現時的續租制度是：如承租人在攤檔租約期滿後欲繼續承租攤檔，食環署一般會讓其續租，不會把該些攤檔重新開放作公開競投。

15. 本署認為，如此自動續租的安排一方面減少了其他人士參與競投攤檔的機會；另一方面，承租人無須面對任何競爭便可獲續約，或會削弱進步的原動力，繼而影響整體街市的市場競爭力。本署認為，食環署應檢討這個可永久續租的制度。

III. 大部分攤檔仍可繼承，影響攤檔經營權的開放

16. 沿自兩個市政局早年制訂的政策，現時簽署「市政局租約」、「區域市政局租約」及「食環署舊租約」的承租人，如在租約期內身故，其指定承繼人或直系親屬（統稱「承繼人」）可向食環署申請繼承攤檔租約。

17. 全港共有 7,874 個攤檔簽署「市政局租約」、「區域市政局租約」或「食環署舊租約」，佔已承租攤檔的 61%。食環署讓這麼多人可申請繼承攤檔，影響了攤檔經營權的開放。

18. 本署認為，食環署應設立資料庫，以備存獲批准的繼承申請，從而評估繼承攤檔制度對開放攤檔經營權的實質影響。該署亦應重新檢視處理繼承申請的做法，探討是否應該因應時代改變而作出適當的調整。

IV. 不限租賃攤檔數目，助長濫用情況及減少市民購物點的選擇

19. 截至二〇一七年七月一日，全港有 9,206 名承租人承租了 12,899 個公眾街市攤檔；其中承租 3 個或以上攤檔的承租人佔約 8%，但其所承租的攤檔總數目達 3,159 個，佔已承租攤檔的 24%。

20. 食環署對每名承租人可租賃的攤檔數目不設任何限制。個別承租人有機會在同一街市內承租多個位置相近，及 / 或售賣同類貨品的攤檔。有例子反映，有承租人租賃多達 23 個攤檔只用作貯貨；亦有兩名承租人將街市內 45% 的濕貨攤檔全用作經營花卉生意。對於該署不限制租賃攤檔數目的做法，本署不排除會造成濫用攤檔的情況，並減少市民購物的選擇。

21. 本署認為，食環署可因應個別公眾街市的實際情況，就租賃攤檔的數目設定一個合理的比例上限（例如承租人只可租賃同一街市某百分比的同類貨物攤檔）。

V. 「凍結攤檔」閒置多年，嚴重浪費公共資源

22. 全港公眾街市有 1,193 個攤檔（佔所有攤檔的 8%）被食環署凍結出租以撥留作指定用途（下稱「凍結攤檔」），包括：因應個別街市進行較大規模的工程而暫時凍結出租，以遷置受工程影響的攤檔；或配合政府進行重新檢討街市的未來發展和用途之工作。其中，6 成「凍結攤檔」集中於 5 個公眾街市，已被凍結出租達 4 至 23 年。

23. 有例子反映，食環署未能順利在個別街市進行改善工程，是與承租人反對遷置攤檔有關。但事實上，「區域市政局租約」、「食環署舊租約」及「食環署新租約」均有訂明：如政府進行街市的保養、修理或改善工程，承租人須因應政府的要求關閉 / 遷置攤檔。從公眾利益的角度來看，食環署不應為照顧部分承租人的私人利益，而擱置或拖慢工程進度。如承租人無理拒絕遷置攤檔，該署有責任按照租約條款作出執管。

24. 本署認為，食環署應在所有租約文本（包括「市政局租約」）引入相同條款，釐清政府在街市推行相關工程的權責，以及對承租人的要求和規定，毋讓公共資源繼續浪費。

建議

25. 綜合以上評論，申訴專員敦促食環署：

- (1) 檢討以低於市場租金作底價的競投模式；
- (2) 全面制訂有效的租金調整機制；
- (3) 檢討現行的續租制度，讓公眾有更多機會參與攤檔競投，對於表現良好的現有檔戶可給予較優先考慮；
- (4) 設立資料庫備存關於繼承攤檔申請的資料，並重新檢視處理繼承申請的做法；

- (5) 按個別街市的實際情況，就每名承租人租賃攤檔的數目設定一個合理的上限；
- (6) 在所有攤檔租約文本引入相同條款，釐清政府在街市推行相關工程的權責，以及對承租人的要求和規定。

申訴專員公署

二〇一八年八月

食物環境衛生署對街市攤檔的規管 主動調查報告摘要

引言

食物環境衛生署(「食環署」)對轄下街市(下稱「公眾街市」)的管理分兩種模式:「直接管理」及「外判管理」。在「直接管理」的公眾街市(「直管街市」),街市攤檔是由食環署人員直接管理;「外判管理」的公眾街市(「外判街市」)則由該署所委聘的承辦商(「承辦商」)包辦街市的日常管理工作(包括管理攤檔),並由食環署人員監督承辦商的表現。截至二〇一八年六月,全港99個公眾街市中,「直管街市」和「外判街市」分別佔36個及63個。

2. 近年,本署不時接獲市民投訴:公眾街市的攤檔違規情況嚴重,不少問題已存在多年,或重複發生。有見及此,本署進行了主動調查,深入檢視食環署對公眾街市攤檔的規管是否妥善,從而提出改善建議。

對違規攤檔的執管機制

3. 公眾街市檔戶須遵守《公眾衛生及市政條例》、《公眾街市規例》(「《街市規例》」)以及攤檔租約的規定。「直管街市」和「外判街市」的前線人員須每日巡視攤檔,監督檔戶遵守相關規定。

對違反法例的攤檔之執管

4. 如前線人員在日常巡查發現有攤檔違反法例,而違例情況不算嚴重,他們一般會即場向違例檔戶發出口頭警告,再由當區的食環署上級人員發出指示,包括要求前線人員覆查檔戶是否已作出糾正,或直接向檔戶執法。食環署轄下的各級街市管理人員均具法定權力,可向違例檔戶提出檢控。承辦商人員則沒有該等

法定權力。

5. 另外，食環署制訂了因檔戶違反法例而終止其租約的機制（「終止租約機制」）。如攤檔在任何 12 個月內違例 4 次而被定罪，該署會考慮終止其租約。

對違反租約的攤檔之執管

6. 食環署亦制訂了「警告信制度」規管違反租約條款的檔戶。如發現檔戶違反租約條款，前線人員會先向檔戶發出口頭警告，給予對方 4 天限期作糾正；如口頭警告不獲遵辦，食環署會發出第 1 封警告信，再要求對方作糾正，否則會發出第 2 封警告信。檔戶如在任何 6 個月內累積有 3 封警告信後第 4 次違反租約條款，該署會考慮終止其攤檔租約。

7. 按「警告信制度」發出的口頭警告 / 警告信在發出日期起計的 6 個月內仍然有效；其間，如檔戶再有違反租約條款的行為，食環署可繼續之前的執管程序，而無須重新啟動「警告信制度」。

本署調查所得

8. 投訴個案顯示，公眾街市攤檔有四類常見的違規問題：佔用公共通道、改變攤檔用途、營業時間不足，以及分租攤檔。本署並發現，食環署就該等問題的執管有頗多不足之處。

問題 (一)：佔用公共通道

(1) 重複發出毫無效用的口頭警告

9. 《街市規例》及租約均有條文 / 條款訂明，檔戶不得佔用公眾街市的公共通道。然而，有個案顯示，食環署人員曾連續多月向同一檔戶差不多每日都發出兩次口頭警告，但該檔戶仍然違規佔用街市的公共通道。

(2) 甚少執管檔戶在界線外擺放貨物的行為

10. 在大部分公眾街市，當局均有在攤檔範圍以外的前面或側面劃上黃線或設置陳列台作為界線。檔戶如在黃線 / 陳列台之外擺放貨物，便屬違規。然而，有個案顯示，食環署對檔戶在黃線 / 陳列台之外擺放貨物的行為執管寬鬆，令檔戶習非成是，徒添該署的執管困難。

(3) 「終止租約機制」未能發揮應有阻嚇作用

11. 在二〇一五年至二〇一八年六月（42個月）期間，在「終止租約機制」下被終止租約的個案只有8宗。亦有個案反映，長期阻塞通道的檔戶甚少在12個月內被檢控4次，因而不會被終止租約。本署認為，食環署若不嚴格執管檔戶的違規情況，「終止租約機制」便難以發揮應有效用。

問題 (二)：改變攤檔用途

(1) 前線人員對顯而易見的違規情況視如不見

12. 租約訂明，檔戶在未經許可下不得將攤檔用作指定用途以外的其他用途。此外，《街市規例》訂明，檔戶不得自行更改攤檔或其固定附着物或裝置（「改裝條文」）。

13. 有個案顯示，檔戶將應用作售賣食物的攤檔改裝成辦公室、冷藏庫或工場。本署認為，前線人員每日巡查攤檔，對於如此顯而易見的違規情況不可能毫不察覺。

(2) 因疏於監察而須重新啟動「警告信制度」

14. 個案亦顯示，食環署人員疏於監察和跟進，以致在違規改變用途的攤檔接獲警告信的6個月之後，才又再發現該攤檔的違規行為，由於已過6個月，故須重新啟動「警告信制度」作出執管。那令致「警告信制度」的執管及阻嚇效力大減。

(3) 輕率接受佯裝的糾正違規形式

15. 從個案也可看到，食環署向違規改變用途的攤檔發出口頭警告 / 警告信後，覆查時只要發現那些檔戶將攤檔的一小部分(有些小至 5%) 用作展示租約所訂應售賣的貨品及 / 或進行交易的櫃檯，便輕易接納其違規事項已被糾正。本署認為，該署未免是過於輕率，得過且過。

(4) 未有就「改裝條文」執法

16. 違規改變用途的攤檔可能同時違反「改裝條文」(如裝設冷藏庫需接駁電源，或將攤檔改裝辦公室需搭建天花層板)。個案顯示，食環署只就攤檔違規改變用途作出執管，卻未有同時按「改裝條文」作出跟進，那等於默許檔戶違例改動攤檔裝置。

問題 (三): 營業時間不足

(1) 沒有對營業日數低於規定的攤檔進行執管

17. 租約訂明，除非獲政府書面同意，承租人不得在任何 1 個公曆月內停止或暫停經營攤檔 7 天或以上(「營業條款」)。

18. 有個案顯示，在本署展開調查前，食環署一直未有對違反「營業條款」的多個攤檔採取執管行動，情況極不理想。

(2) 未有就攤檔佯裝營業的情況制訂執管指引

19. 有些街市攤檔涉嫌佯裝營業(例如在攤檔外陳列少量貨物，但卻不見有人售貨)，但由於食環署以往一直未有制訂具體指引以界定攤檔如何才算營業，以致前線人員在日常巡查亦難以作出判斷，以決定是否執法。

(3) 未有處理因一人可承租多個攤檔而引發營業不足的問題

20. 現時，食環署並無限制承租人租賃攤檔的數目。有違反「營

業條款」的檔戶以其承租了多個攤檔而無法同時經營為由，辯解何以不營業或只短暫營業。本署認為，食環署有需要認真檢討其目前不限制承租人租賃攤檔的數目之做法。

(4) 應繼續探討將每日最低營業時數納入租約條款的可行性

21. 現時，租約沒有規定攤檔每日須經營的時數。食環署曾擬於租約附加條款，規定攤檔須每日經營不少於 6 小時，但檔戶對此有強烈意見。該署因此表示需審慎研究引入該項條款的可行性。然而，攤檔每日只短暫營業的情況確實存在。本署認為，該署可考慮按攤檔的業務性質和需要，訂定各攤檔每日最低營業時數，並加強相關的游說工作。

(5) 須根治檔戶承租攤檔卻不營業的問題

22. 食環署認為，攤檔不積極營業的現象，與公眾街市攤檔租金長期偏低有關。該署表示會全面檢討釐定和調整租金的機制。本署認為，該署應同時檢視違反「營業條款」的攤檔與其所在街市、位置，以及售賣貨物的種類之關係，作為日後長遠規劃的參考。

問題 (四): 分租攤檔

(1) 攤檔沒有展示商業登記證，恒常巡查未有察覺

23. 食環署主要以商業登記證的登記人名稱作為攤檔有否分租的證據。租約訂明，承租人須在攤檔當眼處展示以其名義登記的商業登記證。然而，有個案顯示，食環署在 5 年的恒常巡查中，竟然未曾察覺有攤檔沒有展示商業登記證，違反租約條款。

(2) 制度漏洞令分租者容易假借助手身份主理攤檔

24. 租約訂明，承租人不得轉讓、租讓、分租攤檔；承租人如授權任何僱員或代理人在其攤檔經營業務，便必須向政府作出登記（該類人士統稱「登記助手」）。然而食環署對每個攤檔的登

記助手數目，以及登記助手的身份並無設限，形成了機制上的漏洞：當承租人將攤檔分租他人，分租者便可假借助手身份主理攤檔，以逃避租約的規管。

(3) 不同租約文本對攤檔展示商業登記證的規定不一

25. 現時有 4 款攤檔租約文本用於公眾街市的不同攤檔。其中兩款並無規定檔戶須在攤檔展示商業登記證。因此，前線人員進行日常巡查時，難以即時確定沒有展示商業登記證的檔戶有否違規，這對執管效率不無影響。

總結

26. 綜合以上所述，食環署對公眾街市攤檔的規管有以下不足：

- (1) 巡查粗疏，未能有效督促檔戶遵守規例；
- (2) 主動跟進不足，令違規情況持續；
- (3) 執管寬鬆，難起阻嚇作用；
- (4) 局部執管，未有針對所有違例 / 違約事項；
- (5) 對承辦商監管不足，難以有效規管檔戶。

建議

27. 申訴專員敦促食環署：

整體建議

- (1) 就前線人員每日須巡查的項目重新訂定合理的巡查頻次，並加強對前線人員的監察；

- (2) 嚴格訓示街市各級管理人員，務須主動打擊及持續跟進街市攤檔的各項違規問題；
- (3) 全面檢討本身及承辦商人員的工作模式，加強執管力度，包括要求他們嚴謹巡查及跟進長期及 / 或嚴重違規的檔戶，以及務須按照既定執管標準行事；
- (4) 加強監督及提示街市各級管理人員，就同一攤檔的各項違規行為全面作出執管；

針對各類違規行為的建議

營業時間不足

- (5) 繼續研究把每日最低營業時數納入租約條款的可行性；
- (6) 探究攤檔長期休業的原因並制訂對策；

分租攤檔

- (7) 檢討登記助手制度，考慮就登記助手的身份訂立適當的條件和限制；
- (8) 將攤檔須展示商業登記證的條款納入所有攤檔租約。

申訴專員公署
二〇一八年八月