

## 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) 不同街市有逾千个摊档多年(最长达 23 年)被冻结出租,严重浪费公共资源。

申诉专员向食环署提出了共 6 项改善建议,期望该署可全面检讨公众街市的租务管理。

调查报告摘要载于附件一。

### **主动调查报告**

#### **食物环境卫生署对街市摊档的规管**

申诉专员公署不时接获市民投诉,食物环境卫生署(「食环署」)辖下街市的摊档违规情况严重;不少问题已存在多年,或重复出现。

这项主动调查发现,食环署辖下街市的摊档有四类常见的违规问题:占用公共通道、改变摊档用途、营业时间不足,以及分租摊档。

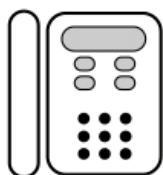


食环署对街市摊档的规管有以下不足:

- (1) 日常巡查粗疏;
- (2) 主动跟进不足;
- (3) 执管力度宽松;
- (4) 执管欠全面;
- (5) 对负责管理街市摊档的外判承办商监管不足。

申诉专员向食环署提出了共 8 项改善建议，期望该署会全面加强对辖下街市摊档的规管。

调查报告摘要载于附件二。



### 查询

如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士  
联络（电话：2629 0565；电邮：  
kathleenchan@ombudsman.hk）。

申诉专员公署

二〇一八年八月三十日

## 食物环境卫生署对街市摊档的租务管理 主动调查报告摘要

### 引言

街市是售卖新鲜粮食和生活用品的场所，与市民生活息息相关。目前，由食物环境卫生署（「食环署」）管理的街市（下称「公众街市」）共有 99 个，占全港公、私营街市约 4 成半。

2. 公众街市摊档的承租率达 90%。然而，近年时有传媒报道和市民指出，公众街市的摊档其实闲置问题严重，有不少摊档不营业，或只用作贮物，没有按其原来用途向市民售卖食物或用品。有见及此，本署进行了这项主动调查，以全面检视食环署对公众街市摊档的租务管理，从而提出改善建议。

### 本署调查所得

3. 所有公众街市的摊档皆由政府持有，透过指定途径出租予有兴趣人士经营。承租摊档的人士（「承租人」）须与食环署签订租约。租约一般为期 3 年。

4. 以前，市区及新界的公众街市分别由市政局及区域市政局管辖，两局各自制订不同文本的摊档租约（下称「市政局租约」和「区域市政局租约」）；二〇〇〇年两局解散，由食环署接管公众街市后，该署先后推出了两款文本的摊档租约（下称「食环署旧租约」和「食环署新租约」）。由于承租人可采用既有的租约文本续租，故该 4 款租约仍然有用于公众街市的不同摊档。

5. 就食环署现时对公众街市摊档的租务管理，本署发现有以下 5 项不足。

#### **1. 摊档的租金水平低和差距大，造成不公平竞争的营商环境**

6. 由于历史因素，公众街市摊档的租金普遍处于低水平，摊档之间的租金差距极大。76%的摊档租金低于差饷物业估价署所评定的市场参考租金（「市场租金」）水平，是导致公众街市连年录得数以亿计的亏损的原因之一。另外，24个公众街市同时存在月租200元以下及9,000元以上的摊档，当中不乏位置、面积相近，并售卖同类货物的摊档，造成了摊档之间不公平竞争的营商环境。

7. 本署认为，食环署的承租机制和冻租措施，是导致公众街市摊档「租金低、差距大」的主因。

### 承租机制

8. 现时，绝大部分的已承租的摊档是透过围内竞投和公开竞投这两类途径承租。围内竞投属政府的恩恤措施，通常只限因应政府政策或特殊情况而须迁置到新摊档的小贩或承租人作出竞投，底价一般定于市场租金的75%。公开竞投把摊档开放给公众竞投，底价一般以市场租金为准；对于持续空置6个月及8个月或以上的摊档，底价则分别定于市场租金的80%及60%。摊档以低于市场租金的底价供人竞投，竞投成交价结果亦可能会低于市场租金水平。

9. 资料显示，接近一半（47%）的摊档是透过以低于市场租金作底价的竞投模式出租。就该类摊档，食环署未有设定机制以逐步把摊档租金调整回市场水平，等同容让该类摊档长期享受较低水平的租金。

### 冻租安排

10. 政府于一九九八年把公众街市的摊档租金划一下调30%，并冻结在该水平，其后，冻租期屡被延长，及至二〇一七年六月三十日才结束，历时共19年。长年的冻租，令早年承租摊档的租金大幅滞后于现时市场水平，相比近年承租摊档的租金亦出现极大差异。

11. 冻租期间，所有摊档的租金被冻结，包括透过向政府交回

流动小贩牌照而承租摊档，本应只是在首 3 年租约可享有特惠水平的租金（「特惠租金」）的前流动小贩（下称「小贩迁置户」）所租用的摊档。但事实上，不少「小贩迁置户」十多年来仍然缴交每月经仅百余元的特惠租金。有例子反映，在同一公众街市内位置相近、面积相同，并售卖同类货物的两个摊档，其市场租金水平大致相若，但透过公开竞投承租的摊档之实际租金却比享有特惠租金的摊档超出逾 70 至 90 倍。

### 最新做法

12. 自二〇一七年七月一日起，食环署推出了过渡性的安排以调整租金：该署会在租约续期或租约所订的租金调整日，根据过往 12 个月（即租约续期或租金调整日前 6 个月的过往 12 个月）的甲类消费物价指数平均按年变动率（「消费物价变动率」）调整摊档租金。然而，「消费物价变动率」的调整幅度甚微（二〇一七年一月至十二月的有关幅度介乎 -0.6% 至 +2.5% 之间），加上原本的租金低，实无助于改善摊档租金严重落后市场水平的现况。此外，该署以此单一标准调整租金，未有顾及摊档的实际租金与市场租金之差距等因素，因此亦难以减除摊档租金高低悬殊的问题。

13. 本署认为，食环署应全面制订一个循序渐进有效的租金调整机制，务求最终能解决摊档的租金问题，从而达致更健康、具公平竞争的营商环境。

## ***II. 承租人可自动续租摊档，减少了其他人士可租用摊档的机会***

14. 现时的续租制度是：如承租人在摊档租约期满后欲继续承租摊档，食环署一般会让其续租，不会把该些摊档重新开放作公开竞投。

15. 本署认为，如此自动续租的安排一方面减少了其他人士参与竞投摊档的机会；另一方面，承租人无须面对任何竞争便可获续约，或会削弱进步的原动力，继而影响整体街市的市场竞争力。本署认为，食环署应检讨这个可永久续租的制度。

### **III. 大部分摊档仍可继承，影响摊档经营权的开放**

16. 沿自两个市政局早年制订的政策，现时签署「市政局租约」、「区域市政局租约」及「食环署旧租约」的承租人，如在租约期内身故，其指定承继人或直系亲属（统称「承继人」）可向食环署申请继承摊档租约。

17. 全港共有 7,874 个摊档签署「市政局租约」、「区域市政局租约」或「食环署旧租约」，占已承租摊档的 61%。食环署让这么多人可申请继承摊档，影响了摊档经营权的开放。

18. 本署认为，食环署应设立资料库，以备存获批准的继承申请，从而评估继承摊档制度对开放摊档经营权的实质影响。该署亦应重新检视处理继承申请的做法，探讨是否应该因应时代改变而作出适当的调整。

### **IV. 不限租赁摊档数目，助长滥用情况及减少市民购物点的选择**

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 个公众街市摊档；其中承租 3 个或以上摊档的承租人占约 8%，但其所承租的摊档总数目达 3,159 个，占已承租摊档的 24%。

20. 食环署对每名承租人可租赁的摊档数目不设任何限制。个别承租人有机会在同一街市内承租多个位置相近，及 / 或售卖同类货品的摊档。有例子反映，有承租人租赁多达 23 个摊档只用作贮货；亦有两名承租人将街市内 45% 的湿货摊档全用作经营花卉生意。对于该署不限制租赁摊档数目的做法，本署不排除会造成滥用摊档的情况，并减少市民购物的选择。

21. 本署认为，食环署可因应个别公众街市的实际情况，就租赁摊档的数目设定一个合理的比例上限（例如承租人只可租赁同一街市某百分比的同类货物摊档）。

## V. 「冻结摊档」闲置多年，严重浪费公共资源

22. 全港公众街市有 1,193 个摊档（占所有摊档的 8%）被食环署冻结出租以拨留作指定用途（下称「冻结摊档」），包括：因应个别街市进行较大规模的工程而暂时冻结出租，以迁置受工程影响的摊档；或配合政府进行重新检讨街市的未来发展和用途之工作。其中，6 成「冻结摊档」集中于 5 个公众街市，已被冻结出租达 4 至 23 年。

23. 有例子反映，食环署未能顺利在个别街市进行改善工程，是与承租人反对迁置摊档有关。但事实上，「区域市政局租约」、「食环署旧租约」及「食环署新租约」均有订明：如政府进行街市的保养、修理或改善工程，承租人须因应政府的要求关闭 / 迁置摊档。从公众利益的角度来看，食环署不应为照顾部分承租人的私人利益，而搁置或拖慢工程进度。如承租人无理拒绝迁置摊档，该署有责任按照租约条款作出执管。

24. 本署认为，食环署应在所有租约文本（包括「市政局租约」）引入相同条款，厘清政府在街市推行相关工程的权责，以及对承租人的要求和规定，毋让公共资源继续浪费。

### 建议

25. 综合以上评论，申诉专员敦促食环署：

- (1) 检讨以低于市场租金作底价的竞投模式；
- (2) 全面制订有效的租金调整机制；
- (3) 检讨现行的续租制度，让公众有更多机会参与摊档竞投，对于表现良好的现有档户可给予较优先考虑；
- (4) 设立资料库备存关于继承摊档申请的资料，并重新检



视处理继承申请的做法；

- (5) 按个别街市的实际情况，就每名承租人租赁摊档的数目设定一个合理的上限；
- (6) 在所有摊档租约文本引入相同条款，厘清政府在街市推行相关工程的权责，以及对承租人的要求和规定。

申诉专员公署

二〇一八年八月

## 食物环境卫生署对街市摊档的规管 主动调查报告摘要

### 引言

食物环境卫生署（「食环署」）对辖下街市（下称「公众街市」）的管理分两种模式：「直接管理」及「外判管理」。在「直接管理」的公众街市（「直管街市」），街市摊档是由食环署人员直接管理；「外判管理」的公众街市（「外判街市」）则由该署所委聘的承办商（「承办商」）包办街市的日常管理工作（包括管理摊档），并由食环署人员监督承办商的表现。截至二〇一八年六月，全港99个公众街市中，「直管街市」和「外判街市」分别占36个及63个。

2. 近年，本署不时接获市民投诉：公众街市的摊档违规情况严重，不少问题已存在多年，或重复发生。有见及此，本署进行了主动调查，深入检视食环署对公众街市摊档的规管是否妥善，从而提出改善建议。

### 对违规摊档的执管机制

3. 公众街市档户须遵守《公众卫生及市政条例》、《公众街市规例》（「《街市规例》」）以及摊档租约的规定。「直管街市」和「外判街市」的前线人员须每日巡视摊档，监督档户遵守相关规定。

### 对违反法例的摊档之执管

4. 如前线人员在日常巡查发现有摊档违反法例，而违例情况不算严重，他们一般会即场向违例档户发出口头警告，再由当区的食环署上级人员发出指示，包括要求前线人员覆查档户是否已作出纠正，或直接向档户执法。食环署辖下的各级街市管理人员均具法定权力，可向违例档户提出检控。承办商人员则没有该等

法定权力。

5. 另外，食环署制订了因档户违反法例而终止其租约的机制（「终止租约机制」）。如摊档在任何 12 个月内违例 4 次而被定罪，该署会考虑终止其租约。

### ***对违反租约的摊档之执管***

6. 食环署亦制订了「警告信制度」规管违反租约条款的档户。如发现档户违反租约条款，前线人员会先向档户发出口头警告，给予对方 4 天限期作纠正；如口头警告不获遵办，食环署会发出第 1 封警告信，再要求对方作纠正，否则会发出第 2 封警告信。档户如在任何 6 个月内累积有 3 封警告信后第 4 次违反租约条款，该署会考虑终止其摊档租约。

7. 按「警告信制度」发出的口头警告 / 警告信在发出日期起计的 6 个月内仍然有效；其间，如档户再有违反租约条款的行为，食环署可继续之前的执管程序，而无须重新启动「警告信制度」。

## **本署调查所得**

8. 投诉个案显示，公众街市摊档有四类常见的违规问题：占用公共通道、改变摊档用途、营业时间不足，以及分租摊档。本署并发现，食环署就该等问题的执管有颇多不足之处。

### ***问题（一）：占用公共通道***

#### **(1) 重复发出毫无效用的口头警告**

9. 《街市规例》及租约均有条文 / 条款订明，档户不得占用公众街市的公共通道。然而，有个案显示，食环署人员曾连续多月向同一档户差不多每日都发出两次口头警告，但该档户仍然违规占用街市的公共通道。

## (2) 甚少执管档户在界线外摆放货物的行为

10. 在大部分公众街市，当局均有在摊档范围以外的前面或侧面划上黄线或设置陈列台作为界线。档户如在黄线 / 陈列台之外摆放货物，便属违规。然而，有个案显示，食环署对档户在黄线 / 陈列台之外摆放货物的行为执管宽松，令档户习非成是，徒添该署的执管困难。

## (3) 「终止租约机制」未能发挥应有阻吓作用

11. 在二〇一五年至二〇一八年六月（42个月）期间，在「终止租约机制」下被终止租约的个案只有8宗。亦有个案反映，长期阻塞通道的档户甚少在12个月内被检控4次，因而不会被终止租约。本署认为，食环署若不严格执管档户的违规情况，「终止租约机制」便难以发挥应有效用。

## **问题（二）：改变摊档用途**

### (1) 前线人员对显而易见的违规情况视如不见

12. 租约订明，档户在未经许可下不得将摊档用作指定用途以外的其他用途。此外，《街市规例》订明，档户不得自行更改摊档或其固定附着物或装置（「改装条文」）。

13. 有个案显示，档户将应用作售卖食物的摊档改装成办公室、冷藏库或工场。本署认为，前线人员每日巡查摊档，对于如此显而易见的违规情况不可能毫不察觉。

### (2) 因疏于监察而须重新启动「警告信制度」

14. 个案亦显示，食环署人员疏于监察和跟进，以致在违规改变用途的摊档接获警告信的6个月之后，才又再发现该摊档的违规行为，由于已过6个月，故须重新启动「警告信制度」作出执管。那令致「警告信制度」的执管及阻吓效力大减。

### (3) 轻率接受佯装的纠正违规形式

15. 从个案也可看到，食环署向违规改变用途的摊档发出口头警告 / 警告信后，覆查时只要发现那些档户将摊档的一小部分（有些小至 5%）用作展示租约所订应售卖的货品及 / 或进行交易的柜台，便轻易接纳其违规事项已被纠正。本署认为，该署未免是过于轻率，得过且过。

### (4) 未有就「改装条文」执法

16. 违规改变用途的摊档可能同时违反「改装条文」（如装设冷藏库需接驳电源，或将摊档改装办公室需搭建天花层板）。个案显示，食环署只就摊档违规改变用途作出执管，却未有同时按「改装条文」作出跟进，那等于默许档户违例改动摊档装置。

## ***问题（三）：营业时间不足***

### (1) 没有对营业日数低于规定的摊档进行执管

17. 租约订明，除非获政府书面同意，承租人不得在任何 1 个公历月内停止或暂停经营摊档 7 天或以上（「营业条款」）。

18. 有个案显示，在本署展开调查前，食环署一直未有对违反「营业条款」的多个摊档采取执管行动，情况极不理想。

### (2) 未有就摊档佯装营业的情况制订执管指引

19. 有些街市摊档涉嫌佯装营业（例如在摊档外陈列少量货物，但却不见有人售货），但由于食环署以往一直未有制订具体指引以界定摊档如何才算营业，以致前线人员在日常巡查亦难以作出判断，以决定是否执法。

### (3) 未有处理因一人可承租多个摊档而引发营业不足的问题

20. 现时，食环署并无限制承租人租赁摊档的数目。有违反「营

业条款」的档户以其承租了多个摊档而无法同时经营为由，辩解何以不营业或只短暂营业。本署认为，食环署有需要认真检讨其目前不限制承租人租赁摊档的数目之做法。

#### (4) 应继续探讨将每日最低营业时数纳入租约条款的可行性

21. 现时，租约没有规定摊档每日须经营的时数。食环署曾拟于租约附加条款，规定摊档须每日经营不少于 6 小时，但档户对此有强烈意见。该署因此表示需审慎研究引入该项条款的可行性。然而，摊档每日只短暂营业的情况确实存在。本署认为，该署可考虑按摊档的业务性质和需要，订定各摊档每日最低营业时数，并加强相关的游说工作。

#### (5) 须根治档户承租摊档却不营业的问题

22. 食环署认为，摊档不积极营业的现象，与公众街市摊档租金长期偏低有关。该署表示会全面检讨厘定和调整租金的机制。本署认为，该署应同时检视违反「营业条款」的摊档与其所在街市、位置，以及售卖货物的种类之关系，作为日后长远规划的参考。

### **问题（四）：分租摊档**

#### (1) 摊档没有展示商业登记证，恒常巡查未有察觉

23. 食环署主要以商业登记证的登记人名称作为摊档有否分租的证据。租约订明，承租人须在摊档当眼处展示以其名义登记的商业登记证。然而，有个案显示，食环署在 5 年的恒常巡查中，竟然未曾察觉有摊档没有展示商业登记证，违反租约条款。

#### (2) 制度漏洞令分租者容易假借助手身份主理摊档

24. 租约订明，承租人不得转让、租让、分租摊档；承租人如授权任何雇员或代理人在其摊档经营业务，便必须向政府作出登记（该类人士统称「登记助手」）。然而食环署对每个摊档的登

记助手数目，以及登记助手的身份并无设限，形成了机制上的漏洞：当承租人将摊档分租他人，分租者便可假借助手身份主理摊档，以逃避租约的规管。

### (3) 不同租约文本对摊档展示商业登记证的规定不一

25. 现时有 4 款摊档租约文本用于公众街市的不同摊档。其中两款并无规定档户须在摊档展示商业登记证。因此，前线人员进行日常巡查时，难以即时确定没有展示商业登记证的档户有否违规，这对执管效率不无影响。

## **总结**

26. 综合以上所述，食环署对公众街市摊档的规管有以下不足：

- (1) 巡查粗疏，未能有效督促档户遵守规例；
- (2) 主动跟进不足，令违规情况持续；
- (3) 执管宽松，难起阻吓作用；
- (4) 局部执管，未有针对所有违例 / 违约事项；
- (5) 对承办商监管不足，难以有效规管档户。

## **建议**

27. 申诉专员敦促食环署：

### **整体建议**

- (1) 就前线人员每日须巡查的项目重新订定合理的巡查频次，并加强对前线人员的监察；

- (2) 严格训示街市各级管理人员，务须主动打击及持续跟进街市摊档的各项违规问题；
- (3) 全面检讨本身及承办商人员的工作模式，加强执管力度，包括要求他们严谨巡查及跟进长期及 / 或严重违规的档户，以及务须按照既定执管标准行事；
- (4) 加强监督及提示街市各级管理人员，就同一摊档的各项违规行为全面作出执管；

### ***针对各类违规行为的建议***

#### 营业时间不足

- (5) 继续研究把每日最低营业时数纳入租约条款的可行性；
- (6) 探究摊档长期休业的原因并制订对策；

#### 分租摊档

- (7) 检讨登记助手制度，考虑就登记助手的身份订立适当的条件和限制；
- (8) 将摊档须展示商业登记证的条款纳入所有摊档租约。

申诉专员公署  
二〇一八年八月