

香港申诉专员公署
二零零五 / 零六报告年度第一期
[二零零五年四月七日]



有关法律援助署监察外判个案的情况的直接调查

本署将根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，对法律援助署监察外判个案的情况主动进行直接调查。这次直接调查的背景、目的和范围载于**附件 A**。



有关政府当局管理街市档位竞投的情况的直接调查

调查报告摘要载于**附件 B**。



查询

如有查询，请与高级外务主任陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：katchan@ombudsman.gov.hk）。

香港申诉专员公署
二零零五年四月七日

二零零五 / 零六年度第一期

申诉专员主动调查 法律援助署监察外判个案的情况

申诉专员宣布，就法律援助署（「法援署」）监察外判个案的安排，主动进行直接调查。

法援署在批出法律援助后，有关案件会交由署内法律援助律师或委派私人执业律师（「外委律师」）办理。除了若干例外情况，该署所有刑事案件和约三分之二的民事案件都是外判处理的。

申诉专员戴婉莹女士今天（四月七日）表示：「本署不时接到投诉，指外委律师的工作表现欠佳，而本署亦留意到传媒报道法律援助安排的问题。」

戴婉莹女士指出：「法援署委派外委律师，为受助人提供服务，故有责任确保受助人得到有效率和合乎成本效益的服务，这包括适当监察外判律师办事的安排。鉴于每年有数千宗个案外判，当中所涉及的公众利益甚为明显。本署计划审研法援署如何监察外判个案的进度和协助执行法庭命令。」

因此，申诉专员决定根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条主动进行直接调查，调查的范围如下：

- (a) 法援署外判个案的安排；
- (b) 监察外判个案办理进度的机制（包括执行法庭命令的工作）；
- (c) 在外委律师办理案件期间和结案后，对其工作表现进行评核的制度；以及
- (d) 现行机制中任何发现的问题。

本署欢迎市民就这项调查提出意见。请于二零零五年五月六日或之前，以邮寄、传真或电邮方式把意见和建议送达本署（邮递地址：香港干诺道中168-200号信德中心招商局大厦30楼；传真号码：28828149；电邮地址：complaints@ombudsman.gov.hk）。

申诉专员公署
二零零五年四月

直接调查报告摘要

政府当局管理街市档位竞投的情况

背景资料

本港目前有 104 个公众街市，共提供约 15,500 个档位。公众街市过往由市政总署及区域市政总署管理，自二零零零年起已由食物环境卫生署（「食环署」）接管。

2. 公众街市档位一般以竞投方式出租。本署在处理投诉的过程中，注意到档位竞投安排存在漏洞：别有用心的租户可用高价投得邻近档位，然后提早终止租约，从而杜绝或减少竞争对手。由于这类被腾空的档位一般要三至五个月后才会再推出竞投，只要竞投者重施故技，便可垄断街市有关行业。这对其他竞投者，尤其是对街市的顾客并不公平。有鉴于此，申诉专员就食环署出租公众街市档位的行政安排进行初步查讯后，在二零零四年十一月四日宣布，决定根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条主动展开直接调查。

调查范围

3. 是次直接调查的范围包括：

- (a) 审研有关竞投租用公众街市档位的行政安排；
- (b) 研究这些安排是否存在漏洞，而致可能被人利用；
以及
- (c) 建议采取措施，防止有关安排被利用。

批出租约

4. 《公众街市规例》（第 132 章）第 6 条订明，食环署署长可根据其决定的条款及条件，将任何档位按其厘定的租金出租。

竞投

5. 用竞投方式出租街市档位的做法沿用已久。成功投得档位者须即场签署一般为期三年的租约，缴交一个月按金及预缴不多于一个季度的租金。然而，若干街市的档位租金是按月缴交的。

6. 除公开竞投外，现有租户的近亲亦可透过转让或继承租约方式租用档位；而流动小贩牌照持有人（「持牌流动小贩」）则可以利用「持牌流动小贩拣位程序」租用文件位。

转让或继承

7. 租户若能提出充分理由（例如患病），可以将租约转让予父母、配偶或子女。

8. 假如租户身故，则其配偶、后人或提名的继承人可以申请继承租约。

持牌流动小贩拣位程序

9. 政府的政策，是透过自然缩减逐步淘汰持牌流动小贩。为鼓励有关人士放弃牌照，食环署会优先把公众街市档位出租予愿意交还牌照

的流动小贩。持牌流动小贩拣位程序每季举行一次，每次分两阶段进行。在第一阶段，该署会邀请所有持牌流动小贩（现时约 800 人）参与围内竞投，有兴趣者须填写抽签表格交回该署，并按拣位次序选择理想的档位。

10. 由于理想的档位有限，抽到拣位次序较后的小贩如对余下的档位不感兴趣，便会放弃拣位。

11. 接着，拣位程序便会进入第二阶段。食环署会张贴名单，列出余下的档位供持牌流动小贩以先到先得方式拣选。经第二阶段拣选而仍未租出的档位则会进行公开竞投。

12. 持牌流动小贩拣位程序的安排，包括收集各区可供出租文件位报表、发出邀请信及等待下一轮抽签等，需时三至五个月。换言之，腾空的档位要三至五个月后才会上推出作竞投。

终止租约

13. 街市档位的租约一般为期三年，但容许租户单方面提早终止租约。假如租户欠租、违反租约条款或违法，食环署亦有权终止租约。被终止租约的租户不得参与竞投公众街市档位一年。

14. 食环署在考虑终止租约方面很审慎。一般而言，租户若严重违规（例如售卖并非来自认可供货商的肉类）或重复违规，才会被提早终止租约。

15. 租户方面，则只须给予署方一个月的书面通知，便可无需任何理由而提早终止租约。由于食环署没有订定最短承租期，故此租户只须缴付一个月租金，待通知期届满时迁出，便可取回按金及剩余租金，而档位便就此空置。

16. 若租户未有提早通知便迁走，按金会被没收，但剩余的租金则会

获发还。这样，提早终止租约的成本仍然是一个月租金。

17. 由于腾空的档位会拨入下一轮的持牌流动小贩拣位程序，待该程序完成后再作竞投，因此，档位会空置三至五个月。

18. 换言之，按照目前终止租约的制度，现有租户只需花费一个月租金，便可以「阻止」邻近档位加入竞争达六个月之久。

个案研究

19. 为了查证是否有不当的情况，本署审研了一些在租约开始不久便解约的个案，发现自二零零一年以来，在十二个星期内终止租约的共有 213 宗。本署选定了一些可疑个案作研究，当中涉及三名竞投者。

观察所得及意见

20. 本署认为，竞投是公平公开的配位方法，亦能为公共收入带来最佳的收益。可惜，有关的招租程序及安排存在漏洞，令立心不良者可借机谋取私利，对公众街市中的竞争对手和顾客均造成不公。

批出租约

21. 让持牌流动小贩优先拣位的政策，令腾空的档位要多个月后才可再推出作竞投，剥夺了其它有意竞投人士的商机，减少消费者的选择，亦同时令公共收入受损。

22. 本署虽认同这项政策，但认为在安排上可作改善，令档位空置的

时间缩短，无论如何也不应耗时三至五个月（参见第 12 段）。

23. 自一九七零年停发流动小贩牌照后，持牌流动小贩人数一直缩减，其中相信亦有人宁愿继续流动经营，而不选择用牌照交换公众街市档位租约。因此，食环署应留意抽签表格的交回比率，以考虑在适当时候修订持牌流动小贩优先拣位的政策。其实，最简单的做法是让持牌人自行提出申请，用牌照换取优先拣位的特别安排。

终止租约

24. 现时的租用档位条件并不平等，除非发现租户违反租约条款或违法，否则食环署须遵守三年的租期（参见第 13 段）。然而，租户方面要解约却十分容易（参见第 15 段），他们根本不用提出任何理由，而署方亦没有订定罚则，以阻吓租户任意提早解约。这做法未能平衡各方（包括有意竞投档位者、街市顾客和政府方面）利益，更助长滥用情况。现有租户只需付出一个月租金，便可杜绝对手加入竞争达六个月（参见第 18 段）。

25. 因此，食环署应在街市档位租约中订定合适的规限期，若在规限期内终止租约，即须缴付罚款，务求禁止别有用心的竞投者垄断市场的行为。

26. 此外，食环署应关注提早终止租约的个案，不论其是否在最短承租期内解约，并妥为保存有关记录，以供参考。

终止租约的通知期

27. 食环署应考虑提高按金金额，或延长终止租约所需的通知期，藉此增加提早终止租约的成本，防止现有的安排被利用。食环署在收到终止租约通知后，亦应尽快启动有关程序（参见第 12 段），缩短档位空置的时间。

对竞投者的限制

28. 食环署在日后举行竞投时，应该像对待违反租约条款或违法的租户一样，对曾经提早终止租约的租户实施某些限制（参见第 13 段）。

建议

29. 本署审研的个案显示，食环署其实应该早知有人利用竞投街市档位的行政安排，但除了就一宗公然利用有关安排的个案曾采取过一次行动之外，至今仍未制定任何策略或行动方案，以堵塞程序中的漏洞或从制度上加强管制。

30. 本署认为，食环署有必要检讨竞投公众街市文件位的安排及程序，以免立心不良的竞投者一再有机可乘。

31. 申诉专员向食环署署长提出下列建议：

(a) 批出租约

- i) 预计余下的持牌流动小贩人数自然缩减的情况，检讨交回抽签表格的比率（参见第 23 段）；
- ii) 在适当时候检讨让持牌流动小贩优先拣选空置街市档位的政策（参见第 23 段）；
- iii) 大幅缩短把空置街市档位推出竞投所需的时间（参见第 21 至 22 段）；

(b) 终止租约

最短承租期

- i) 检讨租约条款，订定合适的规限期，租户如在期内提早终止租约，则须缴付罚款（参见第 24 至 25 段）；
- ii) 向竞投者公布关于提早终止租约的规限期和罚款（参见第 25 至 26 段）；
- iii) 为求灵活处理，适时检讨是否需要订明，在某些特殊情况可容许确有需要的租户提早终止租约而无须罚款（参见第 25 段）；
- iv) 妥善保存曾经要求提早终止租约的租户记录（参见第 26 段）；
- v) 检讨终止租约的通知期（参见第 27 段）；
- vi) 检讨按金金额（参见第 27 段）；

对竞投者的限制

- vii) 设立机制，在日后举行竞投时，对曾经要求提早终止租约的租户实施某些限制（参见第 28 段）；以及
- viii) 考虑制裁在本署研究的个案中发现曾利用制度的竞投者（参见第 28 段）。

食环署的评论

32. 食环署已接纳本署的建议，并开始落实其中部分建议。

申诉专员的结语

33. 申诉专员感谢食环署在调查期间通力合作，积极响应本署的调查结果，及同意执行本署的建议。

申诉专员公署

二零零五年四月