

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