

# 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