

食物环境卫生署没有就小贩牌照事宜提供宣誓或声明服务 调查报告

2021 年 5 月 20 日，投诉人向本署投诉食物环境卫生署（「食环署」）。6 月 24 日至 7 月 21 日，投诉人向本署提供补充资料。

投诉内容

2. 2019 年 12 月，投诉人经 1823 向食环署查询该署哪些分区办事处可就「为固定小贩排档区小贩推行的资助计划」（「资助计划」）提供宣誓服务。2020 年 1 月，食环署经 1823 回复他，该署并无就「资助计划」提供宣誓服务，建议他考虑到民政事务总署（「民政总署」）的民政咨询中心（「咨询中心」）办理相关手续。同月，投诉人建议食环署委任「资助计划」的职员为监誓员，以提供宣誓服务。同年 2 月及 10 月，食环署先后再回复他，表示会积极考虑他的建议，并正从相关法例及政策等方面考虑。及至 2021 年 6 月，食环署仍未就「资助计划」提供宣誓服务。

3. 投诉人指，民政总署的资料显示，食环署也有提供宣誓服务，但食环署却要求市民到咨询中心就「资助计划」办理宣誓。投诉人不满食环署没有就「资助计划」提供宣誓服务，故向本署投诉。

本署调查所得

4. 本署于 2021 年 7 月 23 日对食环署展开全面调查。2021 年 8 月 27 日，本署收到该署的回复。经审研该署的回复后，本署于 9 月 10 日邀请行政署及民政总署就此个案提供资料。行政署及民政总署分别于 10 月 4 日及 10 月 22 日回复本署。2021 年 12 月 6 日，本署将调查报告草拟本送交食环署置评。2022 年 1 月 12 日，食环署回复本署。1 月 20 日，本署完成这份调查报告。

民政总署的声明或宣誓服务

5. 前行政署长曾在 1991 年 3 月 27 日发出内部通告（「事涉通告」），列明由同年 4 月 2 日起，民政总署的咨询中心只会办理用作「私人用途的声明或宣誓」；用作「公事用途的声明或宣誓」，则由所需政府部门自行办理。

6. 现行有关声明或宣誓服务的政府内部指引，并无解释「私人用途的声明或宣誓」及「公事用途的声明或宣誓」的定义。据民政总署一向的理解，由政府部门要求市民作出的声明或宣誓属「公事用途的声明或宣誓」，而非由政府机构要求作出的声明或宣誓则属「私人用途的声明或宣誓」。该署的网页就该两种类别的声明或宣誓，采用了上述的解释。该署并已上载「由政府部门办理作公事用途的声明一览表」（「一览表」）至其网页供市民参阅。「一览表」的资料是由各政府部门提供，民政总署会每半年要求有关部门更新。

7. 若市民到咨询中心办理「公事用途的声明或宣誓」，中心职员会建议办理人前往相关部门一次过办理申请及所需的声明或宣誓。如办理人仍要求咨询中心办理有关声明或宣誓，中心职员本着服务市民的精神可酌情答允。

8. 行政署补充，事涉通告的内容是由前政务总署草拟。由于民政总署不再办理其他政府部门要求市民作出的声明或宣誓的安排已沿用多年且没有改变，加上部门了解有关政策，行政署经咨询民政总署后，已于 2016 年 12 月废除事涉通告。

食环署的回应

食环署现有的声明或宣誓服务

9. 目前，食环署辖下 19 个分区环境卫生办事处（「环卫办」）街市组和 7 个坟场及火葬场组，会就其负责的街市摊位租约事宜和殮葬相关服务提供宣誓服务。由于这些服务涉及该署恒常的工作，该署本着「顾客为本」的服务方针，为申请办理该两项事宜的人士提供宣誓服务，提供这些服务并非现行法例框架下该署必须执行的工作。

签发小贩牌照

10. 食环署在 2013 年 6 月推行为期五年的「资助计划」，向全港 43 个固定小贩排档区持牌小贩提供财政资助，协助他们搬迁和重建摊档。在「资助计划」下，合资格小贩亦可向食环署申请交回小贩牌照及腾出摊位，以领取特惠金。「资助计划」已于 2018 年 6 月结束。

11. 食环署在「资助计划」下腾出的小贩摊位及其他空置的小贩摊位中，拣选了 435 个摊位作重新编配，并于 2019 年 9 月 30 日至 10 月 20 日就该些摊位接受编配申请。拣选摊位程序则在同年 12 月 10 日展开。小贩摊位编配办事处（「办事处」）发信给获邀拣选摊位的申请人，通知他们需于指定日期及时间带备相关证明文件，让办事处核实其资格才可拣选摊位。

12. 由于现行小贩政策是「一户一牌」，即每户只能拥有一个牌照，故办事处在处理每宗签发小贩牌照申请时，会要求申请人提供能证明申请人身份及与其声称直系亲属的关系的文件，例如申请人父母及配偶的身份证明文件副本、申请人的结婚证明文件正本等。办事处在处理申请时，会接受一般证明文件以外的有效文件，包括由律师签署的契约、内地公证处发出的证明文件、内地相关机构发出的收养登记证、亲子鉴定报告等。若申请人向办事处职员表示无法提供认可证明文件，该处职员一般会接受以宣誓书作为证明。

对投诉的回应

13. 食环署表示，「资助计划」已于 2018 年 6 月结束。该署相信，投诉人所投诉的是办事处没有就小贩摊位编配事宜提供宣誓服务。该署承认，曾向投诉人表示该署没有就小贩牌照事宜提供宣誓服务，并指如有需要，申请人可考虑到民政总署的咨询中心办理声明或宣誓。该署表示，在处理该 435 个空置小贩摊位的编配（上文第 11 段）期间，并没有收到任何申请人不满办事处未能提供宣誓服务的投诉。

14. 食环署解释，过往没有就编配固定小贩摊位及签发小贩牌照事宜提供宣誓服务，是因为过去只曾在 2008 年及 2019 年两次有限度地重新编配空置小贩摊位及签发新固定摊位小贩牌照，该

些工作并非恒常。该署亦指，如申请人未能提供一般证明文件，办事处会接受其他不同种类的有效文件（上文**第 12 段**），是否选择作出声明或宣誓纯粹是申请人的个人决定。该署认为，该署并没有「要求」申请人在未能提供该署所需的文件时必须宣誓，相关宣誓文件亦可供申请人作其他用途。

15. 虽然如此，食环署承认，该署曾在 1990 年至 2000 年期间发出内部公函，提示职员在处理小贩牌照事宜时，如有需要，卫生督察或以上职级的职员可以见证人方式，见证申请人作出声明，并提醒职员不要指示申请人到民政总署的咨询中心办理有关手续。然而，食环署总部并没有因应内部公函制订工作指引供职员参阅和遵从。

16. 食环署考虑到就小贩牌照事宜提供声明或宣誓服务能协助申请人，从而提升其服务水平，该署正部署在办事处及各分区环卫办小贩组引入该项服务。

民政总署的意见

17. 就此个案而言，民政总署认为，如申请人是因应食环署负责的「资助计划」而需作出声明或宣誓，该声明或宣誓应属「公事用途的声明或宣誓」，故应由食环署办理。

18. 民政总署表示，该署网页已让市民知悉该署与其他政府部门的分工，该署亦已提供指引，让咨询中心的职员弹性处理市民办理「公事用途的声明或宣誓」的要求。该署认为，现有机制及安排大致上能够满足市民办理声明或宣誓的需求。

最新发展

19. 承上文**第 16 段**，在考虑法律意见后，食环署认为，可让该署职员以见证人方式见证申请人就小贩牌照事宜作出声明。该署已于 2021 年 9 月发出内部指引，提示处理小贩牌照事宜、职级为卫生督察或以上的职员，可就小贩牌照事宜提供声明服务，并提醒他们不应再指示相关申请人到民政总署的咨询中心办理声明或宣誓。

本署的评论

20. 食环署对民政总署于上文**第 6 段**所述，有关政府部门就提供声明或宣誓服务的分工安排，并无异议。根据现行安排，「公事用途的声明或宣誓」是指由政府部门要求市民作出的声明或宣誓，这些声明或宣誓应由有关的政府部门（而非民政总署的咨询中心）办理。

21. 对于没有就小贩牌照事宜提供声明或宣誓服务，食环署主要的解释是，编配空置小贩摊位及签发新固定摊位小贩牌照并非该署的恒常工作，而且该署并无「要求」申请人在未能提供一般证明文件时必须以宣誓书代替（上文**第 14 段**）。

22. 本署认为，食环署对「公事用途的声明或宣誓」的理解，在字面上虽不至于错误，但未免过于狭隘，且未必与一般人的理解相符。「公事用途的声明或宣誓」及「私人用途的声明或宣誓」的分别，在于前者是应政府部门要求而作出，而后者则是应非政府机构要求而作出。在区分两者时，较为合理的理解是声明或宣誓是向甚么机构作出的。既然申请人是为了小贩牌照申请事宜向食环署作出宣誓或声明，以代替未能提供的证明文件，本署认同民政总署的看法（上文**第 17 段**），相关声明或宣誓应视作「公事用途的声明或宣誓」，并应由食环署提供该服务。

23. 至于食环署指编配空置小贩摊位及签发新固定摊位小贩牌照并非该署的恒常工作（上文**第 14 段**），本署虽明白有关工作的性质，但须指出这并非现行安排下政府部门是否有责任提供声明或宣誓服务应考虑的因素。由此可见，该署的「额外」考虑因素，对现行安排而言涉及理解和事实方面的错误。

24. 事实上，食环署已承认，该署早年曾发出内部公函，提示职员在处理小贩牌照事宜时可为申请人提供声明服务，并提醒职员不要指示申请人到民政总署的咨询中心办理有关手续（上文**第 15 段**）。由此可见，该署当时已同意，该署在处理小贩牌照事宜上有提供此类服务的角色及责任。对于食环署多年来没有制订工作指引供职员参阅和遵从，以致部门未有提供声明或宣誓服务，本署认为并不理想。虽然如此，本署从个案资料留意到，食环署在本署介入前已因应投诉人的投诉着手研究引入该服务（包括征

询法律意见），显示该署从善如流，主动提升服务水平。

25. 综合以上所述，申诉专员认为，这宗投诉**部分成立**。本署欣悉，食环署已于2021年9月就小贩牌照事宜提供声明服务发出内部指引（上文**第19段**）。

26. 尽管这宗投诉只涉及小贩牌照事宜，本署建议，食环署检视其辖下其他工作范畴是否有提供声明或宣誓服务的需要，并制订适当的安排。

27. 这宗投诉个案显示，就某声明或宣誓是否属「公事用途」或「私人用途」，政府部门之间或有不同理解。对于民政总署本着服务市民的精神，酌情办理市民因应其他政府部门要求而作出的声明或宣誓，本署予以肯定。然而，为免部门之间有权责不清的情况，本署认为，相关部门应检视是否需就何谓「公事用途」及「私人用途」的声明或宣誓提供更多指引，以让各提供声明或宣誓服务的政府部门有所依循。本署会另行与相关部门跟进。

建议

28. 申诉专员建议，食环署从本案汲取经验，检视其辖下不同工作范畴是否有提供声明或宣誓服务的需要，并制订适当的安排。

食环署对调查报告草拟本的意见

29. 食环署认为，现时的指引未有清晰定义或准则让部门了解甚么情况属「公事用途」及「私人用途」的声明或宣誓，故不同部门尚没有统一的做法。即使本署认同民政总署的看法（上文**第22段**），但对「公事用途」及「私人用途」的最终理解和正确区分的方法，仍须待本署与相关部门作出跟进后（上文**第27段**）才有定案。因此，食环署认为，本署不应视该署的演绎为「过于狭隘」。

30. 食环署亦指出，由于缺乏清晰指引说明何谓「公事用途」及「私人用途」的声明或宣誓，故该署当时没有为空置小贩摊位

编配的申请人提供声明或宣誓服务，实属无可厚非。该署亦指，在处理 2008 年及 2019 年两次有限度地重新编配空置小贩摊位及签发新固定小贩牌照的事宜上，只曾收到本案投诉人的投诉，之后该署亦有积极跟进，包括征询法律意见，并在本署介入前着手研究如何引入相关服务，主动提升该署服务水平。

31. 尽管如此，食环署同意本署上文**第 28 段**的建议。

本署的进一步回应

32. 本署认为，即使现行指引就何谓「公事用途」及「私人用途」的声明或宣誓只有简单的说明（上文**第 6 段**），个别部门在区分两者时不应偏离一般人的理解。正如本署于上文**第 22 段**所述，在区分两者时，较为合理的理解是声明或宣誓是向甚么机构作出的。食环署对「公事用途的声明或宣誓」的理解（上文**第 14 段**），只是单从该署有否「要求」申请人在未能提供一般证明文件时必须以宣誓书代替，却未有考虑到声明或宣誓的整体性质，即市民是向政府部门申请有关小贩牌照的事宜。从「合理人」的角度而言，该署的理解的确过于狭隘。

33. 至于本署上文**第 27 段**的评论和往后与相关部门的跟进，实不能成为食环署的合理辩解。本署提出相关部门应检视是否需就何谓「公事用途」及「私人用途」的声明或宣誓提供更多指引，旨在避免部门之间就两者有不同的理解及完善有关的行政安排，并不代表食环署现时的理解合理。

34. 再者，食环署已承认该署早年曾发出内部公函，提示职员在处理小贩牌照事宜时可为申请人提供声明服务，并提醒职员不要指示申请人到民政总署的咨询中心办理有关手续（上文**第 15 段**）。这反映该署早已同意在处理小贩牌照事宜上有责任提供声明服务。只是该署多年来未有制订工作指引让前线职员跟从，以致部门未有就小贩牌照事宜提供声明服务，这亦显示该署的不足之处。

结语

35. 经考虑食环署的回应后，申诉专员维持上文第 25 段的评论，即这宗投诉部分成立。就第 28 段的建议，本署会继续与食环署跟进，以落实建议。

申诉专员公署

2022 年 1 月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>



Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

