

食物環境衛生署沒有就小販牌照事宜提供宣誓或聲明服務 調查報告

2021 年 5 月 20 日，投訴人向本署投訴食物環境衛生署（「食環署」）。6 月 24 日至 7 月 21 日，投訴人向本署提供補充資料。

投訴內容

2. 2019 年 12 月，投訴人經 1823 向食環署查詢該署哪些分區辦事處可就「為固定小販排檔區小販推行的資助計劃」（「資助計劃」）提供宣誓服務。2020 年 1 月，食環署經 1823 回覆他，該署並無就「資助計劃」提供宣誓服務，建議他考慮到民政事務總署（「民政總署」）的民政諮詢中心（「諮詢中心」）辦理相關手續。同月，投訴人建議食環署委任「資助計劃」的職員為監誓員，以提供宣誓服務。同年 2 月及 10 月，食環署先後再回覆他，表示會積極考慮他的建議，並正從相關法例及政策等方面考慮。及至 2021 年 6 月，食環署仍未就「資助計劃」提供宣誓服務。

3. 投訴人指，民政總署的資料顯示，食環署也有提供宣誓服務，但食環署卻要求市民到諮詢中心就「資助計劃」辦理宣誓。投訴人不滿食環署沒有就「資助計劃」提供宣誓服務，故向本署投訴。

本署調查所得

4. 本署於 2021 年 7 月 23 日對食環署展開全面調查。2021 年 8 月 27 日，本署收到該署的回覆。經審研該署的回覆後，本署於 9 月 10 日邀請行政署及民政總署就此個案提供資料。行政署及民政總署分別於 10 月 4 日及 10 月 22 日回覆本署。2021 年 12 月 6 日，本署將調查報告草擬本送交食環署置評。2022 年 1 月 12 日，食環署回覆本署。1 月 20 日，本署完成這份調查報告。

民政總署的聲明或宣誓服務

5. 前行政署長曾在 1991 年 3 月 27 日發出內部通告（「事涉通告」），列明由同年 4 月 2 日起，民政總署的諮詢中心只會辦理用作「私人用途的聲明或宣誓」；用作「公事用途的聲明或宣誓」，則由所需政府部門自行辦理。
6. 現行有關聲明或宣誓服務的政府內部指引，並無解釋「私人用途的聲明或宣誓」及「公事用途的聲明或宣誓」的定義。據民政總署一向的理解，由政府部門要求市民作出的聲明或宣誓屬「公事用途的聲明或宣誓」，而非政府機構要求作出的聲明或宣誓則屬「私人用途的聲明或宣誓」。該署的網頁就該兩種類別的聲明或宣誓，採用了上述的解釋。該署並已上載「由政府部門辦理作公事用途的聲明一覽表」（「一覽表」）至其網頁供市民參閱。「一覽表」的資料是由各政府部門提供，民政總署會每半年要求有關部門更新。
7. 若市民到諮詢中心辦理「公事用途的聲明或宣誓」，中心職員會建議辦理人前往相關部門一次過辦理申請及所需的聲明或宣誓。如辦理人仍要求諮詢中心辦理有關聲明或宣誓，中心職員本着服務市民的精神可酌情答允。
8. 行政署補充，事涉通告的內容是由前政務總署草擬。由於民政總署不再辦理其他政府部門要求市民作出的聲明或宣誓的安排已沿用多年且沒有改變，加上部門了解有關政策，行政署經諮詢民政總署後，已於 2016 年 12 月廢除事涉通告。

食環署的回應

食環署現有的聲明或宣誓服務

9. 目前，食環署轄下 19 個分區環境衛生辦事處（「環衛辦」）街市組和 7 個墳場及火葬場組，會就其負責的街市攤位租約事宜和殮葬相關服務提供宣誓服務。由於該些服務涉及該署恆常的工作，該署本着「顧客為本」的服務方針，為申請辦理該兩項事宜的人士提供宣誓服務，提供該些服務並非現行法例框架下該署必須執行的工作。

簽發小販牌照

10. 食環署在 2013 年 6 月推行為期五年的「資助計劃」，向全港 43 個固定小販排檔區持牌小販提供財政資助，協助他們搬遷和重建攤檔。在「資助計劃」下，合資格小販亦可向食環署申請交回小販牌照及騰出攤位，以領取特惠金。「資助計劃」已於 2018 年 6 月結束。

11. 食環署在「資助計劃」下騰出的小販攤位及其他空置的小販攤位中，揀選了 435 個攤位作重新編配，並於 2019 年 9 月 30 日至 10 月 20 日就該些攤位接受編配申請。揀選攤位程序則在同年 12 月 10 日展開。小販攤位編配辦事處（「辦事處」）發信給獲邀揀選攤位的申請人，通知他們需於指定日期及時間帶備相關證明文件，讓辦事處核實其資格才可揀選攤位。

12. 由於現行小販政策是「一戶一牌」，即每戶只能擁有一個小販牌照，故辦事處在處理每宗簽發小販牌照申請時，會要求申請人提供能證明申請人身份及與其聲稱直系親屬的關係的文件，例如申請人父母及配偶的身份證明文件副本、申請人的結婚證明文件正本等。辦事處在處理申請時，會接受一般證明文件以外的有效文件，包括由律師簽署的契約、內地公證處發出的證明文件、內地相關機構發出的收養登記證、親子鑒定報告等。若申請人向辦事處職員表示無法提供認可證明文件，該處職員一般會接受以宣誓書作為證明。

對投訴的回應

13. 食環署表示，「資助計劃」已於 2018 年 6 月結束。該署相信，投訴人所投訴的是辦事處沒有就小販攤位編配事宜提供宣誓服務。該署承認，曾向投訴人表示該署沒有就小販牌照事宜提供宣誓服務，並指如有需要，申請人可考慮到民政總署的諮詢中心辦理聲明或宣誓。該署表示，在處理該 435 個空置小販攤位的編配（上文 **第 11 段**）期間，並沒有收到任何申請人不滿辦事處未能提供宣誓服務的投訴。

14. 食環署解釋，過往沒有就編配固定小販攤位及簽發小販牌照事宜提供宣誓服務，是因為過去只曾在 2008 年及 2019 年兩次有限度地重新編配空置小販攤位及簽發新固定攤位小販牌照，該

些工作並非恆常。該署亦指，如申請人未能提供一般證明文件，辦事處會接受其他不同種類的有效文件（上文**第 12 段**），是否選擇作出聲明或宣誓純粹是申請人的個人決定。該署認為，該署並沒有「要求」申請人在未能提供該署所需的文件時必須宣誓，相關宣誓文件亦可供申請人作其他用途。

15. 雖然如此，食環署承認，該署曾在 1990 年至 2000 年期間發出內部公函，提示職員在處理小販牌照事宜時，如有需要，衛生督察或以上職級的職員可以見證人方式，見證申請人作出聲明，並提醒職員不要指示申請人到民政總署的諮詢中心辦理有關手續。然而，食環署總部並沒有因應內部公函制訂工作指引供職員參閱和遵從。

16. 食環署考慮到就小販牌照事宜提供聲明或宣誓服務能協助申請人，從而提升其服務水平，該署正部署在辦事處及各分區環衛辦小販組引入該項服務。

民政總署的意見

17. 就此個案而言，民政總署認為，如申請人是因應食環署負責的「資助計劃」而需作出聲明或宣誓，該聲明或宣誓應屬「公事用途的聲明或宣誓」，故應由食環署辦理。

18. 民政總署表示，該署網頁已讓市民知悉該署與其他政府部門的分工，該署亦已提供指引，讓諮詢中心的職員彈性處理市民辦理「公事用途的聲明或宣誓」的要求。該署認為，現有機制及安排大致上能夠滿足市民辦理聲明或宣誓的需求。

最新發展

19. 承上文**第 16 段**，在考慮法律意見後，食環署認為，可讓該署職員以見證人方式見證申請人就小販牌照事宜作出聲明。該署已於 2021 年 9 月發出內部指引，提示處理小販牌照事宜、職級為衛生督察或以上的職員，可就小販牌照事宜提供聲明服務，並提醒他們不應再指示相關申請人到民政總署的諮詢中心辦理聲明或宣誓。

本署的評論

20. 食環署對民政總署於上文**第 6 段**所述，有關政府部門就提供聲明或宣誓服務的分工安排，並無異議。根據現行安排，「公事用途的聲明或宣誓」是指由政府部門要求市民作出的聲明或宣誓，該些聲明或宣誓應由有關的政府部門（而非民政總署的諮詢中心）辦理。

21. 對於沒有就小販牌照事宜提供聲明或宣誓服務，食環署主要的解釋是，編配空置小販攤位及簽發新固定攤位小販牌照並非該署的恆常工作，而且該署並無「要求」申請人在未能提供一般證明文件時必須以宣誓書代替（上文**第 14 段**）。

22. 本署認為，食環署對「公事用途的聲明或宣誓」的理解，在字面上雖不至於錯誤，但未免過於狹隘，且未必與一般人的理解相符。「公事用途的聲明或宣誓」及「私人用途的聲明或宣誓」的分別，在於前者是應政府部門要求而作出，而後者則是應非政府機構要求而作出。在區分兩者時，較為合理的理解是聲明或宣誓是向甚麼機構作出的。既然申請人是為了小販牌照申請事宜向食環署作出宣誓或聲明，以代替未能提供的證明文件，本署認同民政總署的看法（上文**第 17 段**），相關聲明或宣誓應視作「公事用途的聲明或宣誓」，並應由食環署提供該服務。

23. 至於食環署指編配空置小販攤位及簽發新固定攤位小販牌照並非該署的恆常工作（上文**第 14 段**），本署雖明白有關工作的性質，但須指出這並非現行安排下政府部門是否有責任提供聲明或宣誓服務應考慮的因素。由此可見，該署的「額外」考慮因素，對現行安排而言涉及理解和事實方面的錯誤。

24. 事實上，食環署已承認，該署早年曾發出內部公函，提示職員在處理小販牌照事宜時可為申請人提供聲明服務，並提醒職員不要指示申請人到民政總署的諮詢中心辦理有關手續（上文**第 15 段**）。由此可見，該署當時已同意，該署在處理小販牌照事宜上有提供此類服務的角色及責任。對於食環署多年來沒有制訂工作指引供職員參閱和遵從，以致部門未有提供聲明或宣誓服務，本署認為並不理想。雖然如此，本署從個案資料留意到，食環署在本署介入前已因應投訴人的投訴著手研究引入該服務（包括徵

詢法律意見），顯示該署從善如流，主動提升服務水平。

25. 綜合以上所述，申訴專員認為，這宗投訴**部分成立**。本署欣悉，食環署已於2021年9月就小販牌照事宜提供聲明服務發出內部指引（上文**第19段**）。

26. 儘管這宗投訴只涉及小販牌照事宜，本署建議，食環署檢視其轄下其他工作範疇是否有提供聲明或宣誓服務的需要，並制訂適當的安排。

27. 這宗投訴個案顯示，就某聲明或宣誓是否屬「公事用途」或「私人用途」，政府部門之間或有不同理解。對於民政總署本着服務市民的精神，酌情辦理市民因應其他政府部門要求而作出的聲明或宣誓，本署予以肯定。然而，為免部門之間有權責不清的情況，本署認為，相關部門應檢視是否需就何謂「公事用途」及「私人用途」的聲明或宣誓提供更多指引，以讓各提供聲明或宣誓服務的政府部門有所依循。本署會另行與相關部門跟進。

建議

28. 申訴專員建議，食環署從本案汲取經驗，檢視其轄下不同工作範疇是否有提供聲明或宣誓服務的需要，並制訂適當的安排。

食環署對調查報告草擬本的意見

29. 食環署認為，現時的指引未有清晰定義或準則讓部門了解甚麼情況屬「公事用途」及「私人用途」的聲明或宣誓，故不同部門尚沒有統一的做法。即使本署認同民政總署的看法（上文**第22段**），但對「公事用途」及「私人用途」的最終理解和正確區分的方法，仍須待本署與相關部門作出跟進後（上文**第27段**）才有定案。因此，食環署認為，本署不應視該署的演繹為「過於狹隘」。

30. 食環署亦指出，由於缺乏清晰指引說明何謂「公事用途」及「私人用途」的聲明或宣誓，故該署當時沒有為空置小販攤位

編配的申請人提供聲明或宣誓服務，實屬無可厚非。該署亦指，在處理 2008 年及 2019 年兩次有限度地重新編配空置小販攤位及簽發新固定小販牌照的事宜上，只曾收到本案投訴人的投訴，之後該署亦有積極跟進，包括徵詢法律意見，並在本署介入前着手研究如何引入相關服務，主動提升該署服務水平。

31. 儘管如此，食環署同意本署上文**第 28 段**的建議。

本署的進一步回應

32. 本署認為，即使現行指引就何謂「公事用途」及「私人用途」的聲明或宣誓只有簡單的說明（上文**第 6 段**），個別部門在區分兩者時不應偏離一般人的理解。正如本署於上文**第 22 段**所述，在區分兩者時，較為合理的理解是聲明或宣誓是向甚麼機構作出的。食環署對「公事用途的聲明或宣誓」的理解（上文**第 14 段**），只是單從該署有否「要求」申請人在未能提供一般證明文件時必須以宣誓書代替，卻未有考慮到聲明或宣誓的整體性質，即市民是向政府部門申請有關小販牌照的事宜。從「合理人」的角度而言，該署的理解的確過於狹隘。

33. 至於本署上文**第 27 段**的評論和往後與相關部門的跟進，實不能成為食環署的合理辯解。本署提出相關部門應檢視是否需就何謂「公事用途」及「私人用途」的聲明或宣誓提供更多指引，旨在避免部門之間就兩者有不同的理解及完善有關的行政安排，並不代表食環署現時的理解合理。

34. 再者，食環署已承認該署早年曾發出內部公函，提示職員在處理小販牌照事宜時可為申請人提供聲明服務，並提醒職員不要指示申請人到民政總署的諮詢中心辦理有關手續（上文**第 15 段**）。這反映該署早已同意在處理小販牌照事宜上有責任提供聲明服務。只是該署多年來未有制訂工作指引讓前線職員跟從，以致部門未有就小販牌照事宜提供聲明服務，這亦顯示該署的不足之處。

結語

35. 經考慮食環署的回應後，申訴專員維持上文**第 25 段**的評論，即這宗投訴部分成立。就**第 28 段**的建議，本署會繼續與食環署跟進，以落實建議。

申訴專員公署

2022 年 1 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:

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



Instagram:

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

