

申诉专员公署  
Office of The Ombudsman



主动调查行动报告  
Direct Investigation Operation Report

康乐及文化事务署处理单车租赁服务营办商的  
单车阻塞通道问题

Leisure and Cultural Services Department's Handling of  
Obstructions to Passageways by Bicycles Owned by  
Operators of Bicycle Rental Services

报告完成日期：2024年11月18日

Completion Date: 18 November 2024

报告公布日期：2024年11月21日

Announcement Date: 21 November 2024

# 目录

## 报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1-1.3
调查过程	1.4-1.5
2 单车租赁服务	
单车场及单车径	2.1
单车租赁亭	2.2-2.3
3 康文署的执管工作	
相关法例	3.1
许可证合约条款	3.2-3.4
巡查工作	3.5-3.7
4 个案研究及实地视察	4.1
个案研究	4.2-4.13
实地视察	4.14-4.15
5 公署的评论及建议	
整体评论	5.1-5.2
(一) 须加强对单车租赁服务营办商的 监察	5.3-5.4
(二) 须加强职员对执行许可证合约条 款的培训	5.5-5.6
(三) 执管机制欠缺系统及标准	5.7-5.9
(四) 须检视营办商存放及展示单车的 安排	5.10-5.12
建议	5.13
鸣谢	5.14

# 康乐及文化事务署处理单车租赁服务营办商的 单车阻塞通道问题 主动调查行动报告摘要

## 引言

早前，公署接获一宗对康乐及文化事务署（「康文署」）的投诉。投诉人指该署辖下某公园提供单车租赁服务的营办商，长期放置大量单车在营办范围以外，阻塞邻近通道。投诉人指康文署对事涉营办商监管不力，以致违规情况持续。

2. 公署在调查期间留意到，康文署辖下有其他康乐场地亦有由不同营办商提供的单车租赁服务，营办商违规占用许可范围以外的地方摆放单车，除会阻塞通道影响市民出入和使用康乐设施外，亦可能构成安全隐患，不容忽视。因此，公署详细审研该署就单车租赁服务营办商展示及存放单车的管理安排，以及该署就相关违规问题的执管机制。综合调查所得，公署有以下观察及评论。

## 公署调查所得

### *（一）须加强对单车租赁服务营办商的监察*

3. 康文署辖下共有 14 个康乐场地附设由该署营办商提供的单车租赁服务。该署经公开招标程序批出单车租赁服务的业务许可证（「许可证」）。许可证的合约条款合约列明不可将单车及与租赁单车业务相关的物品存放在许可范围外。

4. 公署的个案研究显示，就事涉营办商违规多年，康文署虽一直有跟进，但未有及时根据合约条款采取果断的执管行动。此外，公署的多次实地视察发现，其他场地亦出现相同的违规问题。有关营办商违规将单车随处摆放，似乎已经是习以为常，令人质疑康文署过去有否向营办商作出提醒或采取执管行动。

5. 公署认为，康文署应加强对单车租赁服务营办商的监察，对违规行为按合约条款采取果断的执管行动。

### ***(二) 须加强职员对执行许可证合约条款的培训***

6. 在公署所选研的个案中，康文署在跟进事涉营办商违规将单车摆放在许可范围外期间，先后两次就执行相关许可证合约条款和程序等事情咨询律政司的法律意见，并了解因早前向事涉营办商所发出的劝谕信并没有相关的警告字眼，故未能因应事涉营办商的违规情况变得严重而采取进一步行动。

7. 公署认为，这或许反映该署前线人员对许可证合约条款及相关合约管理工作的理解不足。康文署应加强在这方面的培训。

### ***(三) 执管机制欠缺系统及标准***

8. 根据康文署相关指引，该署人员会因应违规情况而向营办商发出劝谕或警告，如营办商的表现该署发出第三封警告信后仍没有改善，该署可考虑暂停其业务或终止合约。然而，究竟发出多少次口头及书面劝谕后才发出警告信，以及劝谕信及警告信是否有有效期，指引并没有清楚订明，主要靠个别职员按每宗个案的实际情况作出决定。

9. 公署认为，为更有效、更透明及更公平地进行执管工作，康文署应研究优化现行执管机制及相关指引，例如清楚订明如在若干时期内累积发出多少次口头劝谕或书面劝谕，该署便会发出警告信，并且应公开发出警告信的标准。这有助该署前线人员透过一致的标准进行执管工作。

### ***(四) 须检视营办商存放及展示单车的安排***

10. 公署留意到，营办商会展示不同类型的单车供市民选择及试驾，让市民选择合适及安全操控的单车，这经营模式并非不合理，甚至可说是实际需要。公署认为，康文署须按许可证合约条款进行监管之同时，亦应检视现时的规管会否对营办商的经营造成掣肘。

11. 康文署应全面检视辖下场地的单车租赁服务的运作情况，如认为单车亭的空间及或其所处的地理环境会令营办商的经营遇上困难，应研究可否容许营办商在符合相关规定的情况下使用许可范围外的地方摆放单车。长远而言，该署应考虑日后拟备新的单车租赁服务合约时，适当地将场地部分地方纳入为合约订明的许可范围，以完善管理。

## 建议

12. 综合而言，公署对康文署有以下建议：

- (1) 继续密切对事涉营办商作出监察，如仍有违规占用许可范围以外的地方，务须采取果断的执管行动。
- (2) 加强对单车租赁服务营办商的监察，对违规行为按合约条款采取果断的执管行动。
- (3) 加强职员就许可证合约条款及执行程序培训，确保他们严格、准确及有效地采取执管行动。
- (4) 研究优化现时执管机制及相关指引，以更有效率地及更公平地按一致的标准进行执管工作。
- (5) 全面检视辖下场地的单车租赁服务的运作情况，研究透过管理上的安排或措施，容许营办商在符合相关规定的情况下使用许可范围外的地方摆放单车的可行性。
- (6) 考虑修订日后的单车租赁服务许可证的合约条款，适当地将单车亭外的地方纳入为合约所订明的许可范围，以完善管理。
- (7) 收集营办商的表现，特别是违规行为，对遵办劝谕和警告的态度等，以纳入资料库作为日后审批新许可证参考之用。

- (8) 加强宣传鼓励市民监察营办商的表现，如发现违规行为，即时向康文署反映。

申诉专员公署

2024 年 11 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman\\_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)

## **Executive Summary**

### **Direct Investigation Operation Report**

#### **Leisure and Cultural Services Department's Handling of Obstructions to Passageways by Bicycles Owned by Operators of Bicycle Rental Services**

#### **Introduction**

Earlier this year, this Office received a complaint against the Leisure and Cultural Services Department ("LCSD"). Allegedly, an operator of the bicycle rental services in a certain park under LCSD ("the Operator") had been placing a large number of bicycles outside its business area for a protracted period, causing obstruction to a passageway nearby, but LCSD had failed to monitor the Operator effectively such that the irregularities persisted.

2. In the course of investigation, we noticed that there are other LCSD recreational venues with bicycle rental services provided by different operators. Operators placing their bicycles outside the permitted areas in violation of regulations not only causes obstruction to passageways and affect the members of the public to access to and use of recreational facilities, but may also pose safety hazards, which simply cannot be ignored. Against this background, we have probed thoroughly LCSD's management arrangements with respect to the display and storage of bicycles by bicycle rental service operators, as well as the Department's enforcement mechanism for tackling related irregularities. Overall, we have the following observations and comments.

#### **Our Findings**

##### ***(I) Should Strengthen Monitoring of Bicycle Rental Service Operators***

3. There are 14 recreational venues under LCSD with bicycle rental services provided by operators engaged by the Department. The business permit for conducting bicycles rental services ("Permit") is granted by LCSD through open tender. The contract terms of the Permit explicitly forbid placing bicycles and articles relating to the bicycle rental services outside the Permit Area.

4. Our case study shows that LCSD had for years failed to take timely and decisive enforcement actions against the Operator's irregularities in accordance with

contract terms. Our multiple site inspections also found the same irregularities at other LCSD venues. It seems to be a common practice for operators to leave bicycles lying around in contravention of the regulations, and this has invited doubts as to whether LCSD had ever reminded the operators of the irregularities or take enforcement action against them in the past.

5. We consider it imperative that LCSD strengthen its monitoring of bicycle rental service operators and take decisive enforcement action against violations pursuant to contract terms.

***(II) Should Step up Staff Training on Enforcing Permit Contract Terms***

6. The case selected for study shows that during the period when the Operator had violated the contract terms and placed its bicycles outside the Permit Area, LCSD had sought legal advice twice from the Department of Justice on the enforcement of Permit contract terms and related procedures. It subsequently learnt that further enforcement action could not be taken against the Operator’s aggravated violations because the reminders LCSD had sent to the Operator earlier did not contain relevant wordings of warning.

7. We are of the view that the above may reflect that LCSD frontline staff had failed to fully understand the Permit contract terms and relevant contract management work. LCSD should step up staff training in this aspect.

***(III) Unsystematic and Inconsistent Enforcement Mechanism***

8. According to the relevant guidelines, LCSD staff issue reminders or warning letters to operators based on the gravity of the irregularities found. If there is no evident improvement after the third warning letter, the Department can consider suspending the operator’s business or terminating the contract. Nevertheless, the guidelines did not clearly specify how many verbal and written reminders would warrant a warning letter, or whether written reminders and warning letters have a validity period. It is mainly up to individual staff to make decisions depending on the actual circumstances of each case.

9. We are of the view that in order to carry out enforcement more efficiently and fairly, LCSD should enhance the current enforcement regime and the relevant guidelines, for example, by specifying clearly that the Department will issue a warning letter if a cumulative number of verbal or written reminders are given within a certain



period of time, and that the criteria for the issuance of a warning letter should be made public. This would facilitate LCSD frontline staff to carry out enforcement work through consistent standards.

***(IV) Should Review Operators' Arrangements for Storing and Displaying Bicycles***

10. We notice that operators would display bicycles of various models for customers to choose and try so that they can pick the one they consider suitable, safe and easy to control. Such *modus operandi* is not unreasonable, and may even have practical need for it. We consider that while LCSD has a duty to monitor compliance with Permit contract terms, it should also review whether the current regulatory regime is too restrictive for the operators in the business.

11. LCSD should conduct a comprehensive review on the operation of bicycle rental services at its venues. If it is considered that the space or the geographical location of the bicycle kiosks are found to hamper business operations, the Department should examine whether operators can be allowed to use the space outside the Permit Area for placing their bicycles as long as the relevant regulations are complied with. In the long run, LCSD should consider including part of the venue as the Permit Area when drafting new contracts for bicycle rental services in the future for better management.

**Our Recommendations**

12. In conclusion, The Ombudsman has made the following recommendations to LCSD:

- (1) to keep monitoring the Operator closely. Should it continue to occupy the space outside the Permit Area in violation of contract terms, decisive enforcement action must be taken;
- (2) to strengthen monitoring of bicycle rental service operators and take decisive enforcement action against irregularities pursuant to contract terms;
- (3) to step up staff training on the enforcement of Permit contract terms and relevant procedures to ensure that enforcement actions are taken rigorously, accurately and effectively;

- (4) to examine how to enhance the current enforcement regime and relevant guidelines, so as to carry out enforcement work in a more efficient and fairer manner in accordance with consistent standards;
- (5) to conduct a comprehensive review on the operation of bicycle rental services at venues under its purview, and to examine the feasibility of allowing operators to use the space outside the Permit area for placing their bicycles through management arrangements or measures, subject to compliance with the relevant requirements;
- (6) to consider revising the terms of future Permit contracts to suitably include a certain area outside the bicycle kiosks as part of the Permit Area for better management;
- (7) to collect information on the performance of operators (especially irregularities and their approach to complying with reminders and warning letters, etc.) and include such information into the LCSD database as reference in approving new Permits in the future; and
- (8) to step up publicity to encourage members of the public to monitor operators' performance and report irregularities to LCSD at once.

**Office of The Ombudsman**

**November 2024**

**We will post the case summary of selected investigation reports on social media from time to time. Follow us on Facebook and Instagram to get the latest updates.**



**Facebook.com/Ombudsman.HK**



**Instagram.com/Ombudsman\_HK**

## 背景

**1.1** 2024年1月，公署接获一宗对康乐及文化事务署（「康文署」）的投诉。投诉人指康文署辖下某公园单车亭提供单车租赁服务的营办商长期放置大量单车在营办范围以外，阻塞邻近通道。投诉人指康文署没有妥善跟进问题，对事涉营办商监管不力，以致违规情况持续。

**1.2** 公署在调查期间留意到，康文署辖下有其他康乐场地亦有由不同营办商提供的单车租赁服务，营办商违规占用许可范围以外的地方摆放单车，除会阻塞通道影响市民出入和使用康乐设施外，亦可能构成安全隐患，不容忽视。

**1.3** 有鉴于此，申诉专员于2024年9月12日通知康文署，公署根据《申诉专员条例》（第397章）第7(1)(a)(ii)条就上述议题展开更深入和广泛的主动调查行动，详细审研该署就单车租赁服务营办商展示及存放单车的管理安排，以及该署就相关违规问题的执管机制，并在有需要时提出适切的改善建议。

## 调查过程

**1.4** 公署审研了康文署进一步提供的相关资料，以及多次派员到该署辖下其他有单车租赁服务的场地实地视察。

**1.5** 2024年10月14日，公署将调查报告草拟本送交康文署评论，并于2024年10月23日获该署回复。经考虑及适当纳入有关意见后，公署于2024年11月18日完成这份报告。

# 2

## 单车租赁服务

### 单车场及单车径

**2.1** 现时，康文署辖下共有 23 个康乐场地附设有单车场及单车径，当中 12 个场地设有由该署营办商提供的单车租赁服务。另外，有两个公园（即沙田公园及大埔海滨公园）没有附设单车场及单车径，但有提供单车租赁服务，方便市民在附近单车径骑单车（表 1）。

表 1：康文署辖下设有单车租赁服务的康乐场地

康乐场地			
1.	沙田公园 <sup>®</sup>	8.	元朗单车汇合中心
2.	大埔海滨公园 <sup>®</sup>	9.	大学站单车汇合中心
3.	香港单车馆	10.	青衣东北公园
4.	屯门单车汇合中心	11.	九龙湾公园
5.	湖山游乐场	12.	功乐道游乐场
6.	上水单车汇合中心	13.	蒲岗村道公园
7.	天水围单车汇合中心	14.	贾炳达道公园

<sup>®</sup> 场地没有附设单车场或单车径。

### 单车租赁亭

**2.2** 康文署经公开招标程序批出单车租赁服务的业务许可证（「许可证」），合约期一般为三年。部分许可证包括两个位于不同场地的单车租赁亭，市民可于不同地点租赁及归还单车。康文署认为，这安排为市民提供合适选择及方便市民使用单车租赁服务。例如，许可证包括一个位于甲康乐场地的单车亭以及一个位于乙

康乐场地的单车亭，该两个单车亭均由同一营办商经营，市民可选择于甲场地租车，然后在乙场地还车，反之亦然。

**2.3** 政府近年致力打造一个贯通新界东西两边环回的单车径网络，整个网络全长约 82 公里，其中长约 60 公里由屯门至马鞍山的主干线已经贯通，途径康文署辖下五个单车汇合中心<sup>1</sup>。该五个单车汇合中心均设有单车租赁亭，便利市民使用该单车径网络。

---

<sup>1</sup> 屯门单车汇合中心、天水围单车汇合中心、元朗单车汇合中心、上水单车汇合中心及大学站单车汇合中心。

# 3

## 康文署的执管工作

### 相关法例

**3.1** 康文署辖下的康乐场地，受《公众卫生及市政条例》（香港法例第 132 章）（「《条例》」）及其附属法例《游乐场地规例》（「《规例》」）规管。该署可根据《条例》所赋予的权力就其辖下场地的管理订立规则，任何人没有遵守有关规则，即属犯罪，该署可提出检控。

### 许可证合约条款

**3.2** 单车租赁服务营办商须遵守许可证的合约条款。就存放单车及三轮车及使用场地规定方面，主要相关合约条款包括：

- (1) 「保持许可范围整洁以令政府代表满意，并将所有未租赁的单车及三轮车存放在许可范围内」
- (2) 「在任何时候均不会把任何与经营其单车及三轮车租赁业务有关的物品放于许可范围以外」
- (3) 「除许可范围外，许可证持有人不得在场地内的任何地方存放或留下，或导致、容受或准许他人存放或留下任何属其所有的营业器具、物料、供应品、家具、固定附着物、装置、实产或其他物品，或以任何其他方式阻塞或侵占地方」

**3.3** 另外，许可证的合约条款订明：「许可证持有人在接获政府代表书面通知拒绝接受其任何行动或行动结果后的 24 小时（或由政府通知的更长时间）内，须采取所需措施修正政府代表拒绝接受的行动或行动结果，以令政府代表满意」。

**3.4** 在终止合约方面，根据合约条款，如许可证持有人没有或因疏忽而没有遵守或履行合约的任何条款和条件，或没有缴付合约订明须付的任何款项，或在违反合约行为可予补救的情况下，未能在收到政府代表请其就违反合约行为作补救的通知书（该份通知书须载有政府代表有意终止本合约的警告）后 14 天内（但仅以上述情况为限）或政府代表所容许的较长时间内，就违反合约行为作出补救，康文署可随时给予通知，即时终止合约。

## 巡查工作

**3.5** 康文署按有关业务许可证的合约条款，监管营办商于各单车亭经营单车租赁业务的情况。场地职员每天会不时例行巡查单车亭，留意有否出现违规情况，包括有否将所属单车停泊于许可范围外。

**3.6** 康文署制订了「餐饮业务及其他收入类业务合约的监管指引」，以便各阶层管理人员遵照及执行，包括单车亭的合约。因应营办商的违规程度，康文署职员会援引合约条款向其发出不同性质及程度的规管文件，包括劝喻、警告信及终止合约通知书。如营办商的表现于署方发出第三封书面警告后仍然没有改善，该署可考虑暂停其业务或终止合约。

**3.7** 场地职员巡视时如发现营办商的单车摆放在许可范围以外，会向营办商发出口头劝喻，要求立即纠正，尽快将其单车移离。职员其后如发现违规情况持续，而在口头劝喻后有关营办商未有于合理时间内移走违规摆放的单车，康文署便会发出劝喻信要求尽快纠正。如有关违规行为仍然持续，该署会考虑根据许可证合约条款终止合约。

# 4

## 个案研究及 实地视察

**4.1** 公署处理一宗相关个案时（上文第 1.2 段），发现康文署对单车租赁服务营办商的执管有所不足。为更全面了解单车租赁服务营办商的经营情况以及康文署的相关日常规管工作，公署多次派员到该署辖下其他康乐场地实地视察。

### 个案研究

#### 背景

**4.2** 投诉人自 2022 年 3 月开始多次向康文署投诉该署辖下某公园单车亭提供单车租赁服务的营办商（「事涉营办商」）长期放置大量单车在营办范围以外，阻塞通道，情况并不断恶化。投诉人指康文署没有妥善跟进问题，对事涉营办商监管不力，令投诉人未能安全及无阻碍地使用邻近的缓跑径及单车径。

#### 康文署的回应

**4.3** 康文署解释，事涉公园设有三个相连的单车亭（以下统称「事涉单车亭」）为市民提供单车租赁服务。相关的三份许可证同时涉及位于该署辖下另一个公园的三个单车亭，三份许可证均批予事涉营办商。事涉单车亭位于公众行人通道及单车径（统称「事涉通道」）之间。事涉通道位于未拨用和未批租的政府土地（「未批租土地」）上，属康文署管辖的场地范围外。

**4.4** 康文署指出，事涉单车亭的许可范围狭窄，较易出现事涉营办商提供单车租赁服务时，于许可范围外展示可供出租的单车和让顾客试车的情况，因而占用了事涉通道。另外，由于租车人



士可选择在不同地点归还单车，有时较多租车人士于事涉单车亭还车，以致出现较多单车囤积在事涉单车亭外，以等候事涉营办商安排货车运走的情况。

**4.5** 事涉单车亭于 2021 年间的经营情况大致畅顺，康文署场地职员巡查时偶有发现有单车停泊在事涉单车亭的许可范围外。在发出口头劝谕后，事涉营办商均表现合作，尽快将单车移离。其后，有见违规情况有增加趋势，康文署加密巡查，并在发出口头劝谕后而事涉营办商未能于合理时间内移走所属单车时，该署便会发出劝谕信要求尽快纠正。由投诉人于 2022 年 3 月向康文署提出投诉至公署于 2024 年 1 月介入为止，康文署向事涉营办商发出共 651 次口头劝谕，而发出的劝谕信的次数及数目见表 2：

**表 2：康文署向事涉营办商发出的劝谕信次数及数目**

年份	发出劝谕信的次数	发出劝谕信的数目
2022	6	18
2023	1	3
2024*	2	6
<b>总数</b>	<b>9</b>	<b>27</b>

\* 至 2024 年 1 月 16 日为止

**4.6** 康文署称，2023 年，事涉营办商大致上合作，该署只曾于 2023 年 11 月初向其发出劝谕信。但自 2023 年 12 月起，违规情况较过往严重，事涉营办商亦不如以往般积极及合作，并疏于纠正。康文署曾于 2023 年 12 月底与事涉营办商会面，并发出严正提醒，但情况未见改善。

**4.7** 另一方面，康文署曾于 2022 年 5 月向律政司就该署在相关公众地方有没有执法权限，以及执行合约条款和程序等事情征询法律意见。律政司就相关法例的执法权限（下文第 4.10 段）及许可证合约条款给予的意见包括：若该署认为有需要终止合约时，须向事涉营办商发出清晰的警告通知，但当时该署向事涉营办商所发出的劝谕信并没有相关的警告字眼。

**4.8** 及后，有见事涉营办商于 2023 年底开始不如以往般合作，康文署于 2024 年 2 月及 3 月就执行许可证合约条款的细节进

一步征询律政司意见。该署解释，在许可范围外的部分单车有营办商的标记，事涉营办商一般会合作移走有关单车，但事涉营办商否认拥有在许可范围外（在未批租土地上）其他没有标记或有其他营办商标记的单车，因此，康文署不能按合约条款就该等单车采取任何行动。

**4.9** 由于事涉营办商没有依从劝谕移走摆放在许可范围外的单车，康文署于 2024 年 4 月按合约条款向事涉营办商发出拟终止合约的警告信。

**4.10** 就事涉通道的执管权限，律政司向康文署指，《条例》及《规例》并无赋权康文署对在未批租土地上阻塞通道的单车采取执管行动，相关执管权力来自《土地（杂项条文）条例》（「《土地条例》」），而《土地条例》赋权地政总署处理。

**4.11** 就摆放在事涉通道的单车，康文署向当区民政事务处（「民政处」）协调的「处理违例停泊单车工作小组」（「工作小组」）求助。工作小组包括地政总署的代表，可以取缔阻塞通道的单车，不论所涉及的单车是否属于事涉营办商。工作小组先后于 2022 年 5 月至 2024 年 3 月期间进行了共四次清理行动<sup>2</sup>，地政总署根据《土地条例》发出了共 575 张法定通知及捡走了 38 部单车。

**4.12** 康文署解释，事涉单车亭因位处独特的地理位置，许可范围外四周均属公众地方（即事涉通道），并非该署获赋权可以执法的地方，只能由其他部门进行执管。该署对事涉营办商出现违规行为而执行终止合约时，亦须符合特别严谨的佐证要求，故个案比一般情况复杂。

**4.13** 康文署考虑到事涉单车亭的空间有限，其地理位置不利单车租赁的作业，也不利该署的管理，因此，该署已开始研究更改现址单车亭作其他用途，并将单车亭重置在其管辖的公园范围内，以方便管理。

---

<sup>2</sup> 工作小组大概每两个星期根据所接获的投诉进行一次清理行动，小组会按阻塞的严重程度等因素编排行动的地点，由于该区的违泊单车问题严重，所涉及的地点多但相关部门资源有限，工作小组大概只能每半年安排一次清理事涉单车亭外阻塞通道的单车。

## 实地视察

**4.14** 2024年9月13日至9月30日期间，公署多次派员到多个康文署辖下有单车租赁服务的场地视察。公署留意到，所有营办商均有将单车及其他可供出租的车辆放置在许可范围对出的公众地方，供市民选择及试驾，为数多部至二、三十部不等。部分出租单车更摆放在邻近的单车练习场，更有个别营办商在许可范围外的空地搭建帐篷，以遮盖单车。有关被占用的公众地方均属康文署的管辖范围。

**4.15** 综合公署视察所得，单车租赁服务营办商将单车摆放在许可范围外，属普遍出现的情况，并非仅在上述个案中出现。另外，在假日或繁忙时段，该些违规摆放属营办商的单车有可能对场地使用者或路经的单车人士构成阻碍，甚至造成危险。

# 5

## 公署的评论及建议

### 整体评论

**5.1** 康文署一直不遗余力为市民提供优质及多元化的康乐设施及场地，以提升市民进行休闲及康乐活动的体验。该署设置单车场及单车径，以及在部分场地提供单车租赁服务，不但方便市民骑单车以作为康乐消闲或短途代步用途，亦配合政府推展新界单车径网络的政策（上文第 2.3 段）。

**5.2** 康文署作为场地管理者及批出许可证的一方，对单车租赁服务营办商的监管责无旁贷。综合而言，公署就康文署对单车租赁服务营办商存放单车的管理及执管工作，有以下观察及评论。

#### （一） 须加强对单车租赁服务营办商的监察

**5.3** 公署审研相关的许可证合约条款后认为，合约清晰列明不可将单车及与租赁单车业务相关的物品存放在许可范围外，亦清晰列明违反相关条款的后果。在第 4 章的个案中，公署理解，事涉单车亭许可范围外并非康文署管辖的范围，令该署执管时遇到一定困难。然而，就事涉营办商多年来的违规，康文署虽一直有跟进问题，但未有及时根据合约条款采取执管行动，有欠果断，有违该署妥善管理事涉单车亭和营办商的职责，未能符合市民的期望。此外，公署的实地视察发现，其他场地亦出现相同的违规问题（上文第 4.14 至 4.15 段）。有关营办商违规将单车随处摆放，似是已习以为常，令人质疑康文署过去有否向营办商作出提醒或采取执管行动。

**5.4** 公署认为，康文署应加强对单车租赁服务营办商的监察，对违规行为按合约条款采取果断的执管行动。

## （二） 须加强职员对执行许可证合约条款的培训

**5.5** 在第 4 章的个案中，康文署就该署在有关未批租土地有否执法权（上文第 4.3 段），以及执行相关许可证合约条款和程序等事情，先后两次咨询律政司的法律意见（上文第 4.7 至 4.8 段），并了解因早前向事涉营办商所发出的劝谕信并没有相关的警告字眼，故未能因应事涉营办商的违规情况变得严重而采取进一步行动。

**5.6** 公署认为，这或许反映该署前线人员对许可证合约条款及相关合约管理工作的理解不足。康文署应加强在这方面的培训。

## （三） 执管机制欠缺系统及标准

**5.7** 根据相关指引，康文署人员会因应违规情况而向营办商发出劝谕或警告，如营办商的表现该署发出第三封警告信后仍没有改善，该署可考虑暂停其业务或终止合约（上文第 3.6 段）。然而，究竟发出多少次口头及书面劝谕后才发出警告信，以及劝谕信及警告信是否有有效期，指引并没有清楚订明，主要靠个别职员按每宗个案的实际情况作出决定。

**5.8** 在第 4 章的个案中，事涉营办商在康文署劝谕后作出纠正，但随后又故态复萌多次违规摆放单车。康文署在两年多来重复发出口头劝谕及劝谕信，但违规情况未见显著改善，事涉营办商亦无须面对被终止租约的后果。

**5.9** 公署认为，为更有效、更透明及更公平地进行执管工作，康文署应研究优化现行执管机制及相关指引，例如清楚订明如在若干时期内累积发出多少次口头劝谕或书面劝谕，该署便会发出警告信，并且应公开发出警告信的标准。这有助该署前线人员透过一致的标准进行执管工作。

## （四） 须检视营办商存放及展示单车的安排

**5.10** 作为推广单车运动及康乐活动的部门，康文署须按许可证合约条款进行监管之同时，亦应顾及单车租赁服务的持续性及

稳定性，包括检视现时的规管会否对营办商的经营造成掣肘。公署留意到，营办商会展示不同类型的单车供市民选择及试驾，让市民选择合适及安全操控的单车，这经营模式并非不合理，甚至可说是实际需要。

**5.11** 公署认为，康文署应全面检视辖下场地的单车租赁服务的运作情况，如认为单车亭的空间及或其所处的地理环境会令营办商的经营遇上困难，应研究可否透过管理上的安排或措施，容许营办商在符合相关规定的情况下使用许可范围外的地方摆放单车。

**5.12** 长远而言，康文署应考虑日后拟备新的单车租赁服务合约时，适当地将单车亭外的部分地方纳入为合约所订明的许可范围，以完善管理。

## 建议

**5.13** 综合而言，公署对康文署有以下建议：

- (1) 继续密切监察事涉单车亭的情况。如事涉营办商仍有违规占用许可范围以外的地方，务须采取果断的执管行动。
- (2) 加强对单车租赁服务营办商的监察，对违规行为按合约条款采取果断的执管行动（上文**第 5.4 段**）。
- (3) 加强职员就许可证合约条款及执行程序培训，确保他们严格、准确及有效地采取执管行动（上文**第 5.6 段**）。
- (4) 研究优化现时执管机制及相关指引，以更有效率地及更公平地按一致的标准进行执管工作（上文**第 5.9 段**）。
- (5) 全面检视辖下场地的单车租赁服务的运作情况，研究透过管理上的安排或措施，容许营办商在符合相

关规定的情况下使用许可范围外的地方摆放单车的可行性（上文第 5.11 段）。

- (6) 考虑修订日后的单车租赁服务许可证的合约条款，适当地将单车亭外的地方纳入为合约所订明的许可范围，以完善管理（上文第 5.12 段）。
- (7) 收集营办商的表现，特别是违规行为，对遵办劝谕和警告的态度等，以纳入资料库作为日后审批新许可证参考之用。
- (8) 加强宣传鼓励市民监察营办商的表现，如发现违规行为，即时向康文署反映。

鸣谢

5.14 公署调查期间，康文署予以配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案编号：DI/475

2024 年 11 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman\\_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)

## 图表目录

图 / 表	标题	页数
表 1	康文署辖下设有单车租赁服务的康乐场地	2
表 2	康文署向事涉营办商发出的劝谕信次数及数目	7