

二零零八年五月十三日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

香港公眾街市的供應

目的

本文件向委員概述政府就香港公眾街市¹的供應的初步檢討結果。

背景

2. 公眾街市過往由前市政局提供，目的是滿足社區需要，並用以遷置小販，避免他們在街上擺賣而對環境造成滋擾和阻礙人流及交通。公眾街市方便市民購買日用品，尤其是新鮮食品。

3. 公眾街市的供應和規模過往大多取決於遷置小販的需要，也會參考現時仍然沿用的《香港規劃標準與準則》，該標準訂明為每 55 至 65 戶家庭設有一個公眾街市檔位，或每 10 000 人設有約 40 至 45 個檔位。

4. 前臨時市政局在二零零零年解散後，食物環境衛生署(食環署)便肩負起管理公眾街市的職責，公眾街市的供應和管理政策也大致維持不變。現時，食環署管理 79 個這類街市，共提供約 14 000 個檔位。

檢討的需要

5. 近年，新鮮糧食店和大型超級市場改變了部分市民的購物習慣，它們不論在價錢和產品種類方面，都對公眾街市帶來激烈競爭。現時，約有 2 700 間售賣肉類、禽類及魚類的店舖領有食環署簽發的新鮮糧食店牌照，也有不少店舖售賣蔬菜和水果等新鮮糧食。此外，香港超級市場的數目亦由二零零一年的約 1 160

¹ 在本文件內，公眾街市指由食環署管理售賣乾濕貨的街市設施，並不包括由房屋委員會／房屋協會／領匯及私營機構興建和管理的街市。

間大幅增加至二零零七年的超過 1 600 間，增幅約 40%。基於人口變化及新發展／重建計劃，部分公眾街市亦失去其傳統顧客群，以致空置率偏高。食環署公眾街市截至二零零八年三月的空置率表列於附件，當中約有三分之一的空置率達 30%或以上；其中五個街市空置率達到 60%或以上。

6. 正如上文第 2 段所述，遷置小販是過往提供公眾街市的目的之一。為了鼓勵小販退還牌照並遷入公眾街市，他們獲准以較低的投標底價競投公眾街市檔位。根據在二零零八年年底完結的退還牌照計劃，自願退還牌照的持牌流動小販有多項選擇，其中包括選擇在公眾街市內的空置小型檔位繼續經營。在這種情況下，他們按首份租約(通常為三年)支付的檔位租金相等於每年小販牌照費²。其後調整租金時，也會按他實際繳付的租金而非市值租金計算。

7. 一九九八年，公眾街市的租金被下調 30%。二零零一年，當局向立法會提交劃一街市租金調整建議，但立法會認為在當時的經濟環境下不適宜討論該項建議。街市租金此後一直凍結至今。差餉物業估價署最近進行的調查顯示，約有 15%的街市租戶繳付市值租金；而整體租戶繳付的租金平均約為市值租金的 60%。由於租金低於市值租金，加上空置率偏高，二零零七至零八年度食環署在街市管理方面的虧損約為 1.7 億元。

8. 二零零三年，審計署署長發表報告書，提出多項與管理公眾街市有關的事宜，包括部分公眾街市偏高的空置率和龐大的經營虧損。該報告建議食環署進行檢討，找出應予以關閉的公眾街市。

檢討工作

9. 食物及衛生局和食環署現正檢討香港公眾街市的供應，研究範圍包括—

- (a) 現行有關提供新公眾街市的規劃標準是否仍然適用；
- 以及

² 倘若選擇大型檔位，則所須繳付的租金為檔位市值租金的一半。

(b) 應採取什麼措施處理有經營困難的公眾街市。

初步檢討結果載列於以下各段。

提供新公眾街市

10. 我們認為《香港規劃標準與準則》內以人口為參考基礎的公眾街市規劃準則應予修訂，使其更具彈性，理由如下：

- (a) 自七十年代開始，政府在一般情況下已沒有簽發新的小販牌照。由於當局過去多年完成了多項小販遷置工作，並為流動小販提供特惠津貼及遷置安排，鼓勵他們退還牌照，持牌小販的數目因而大幅減少。截至二零零八年三月，持牌小販的數目約為 7 200 名，而十年前則為 9 900 名。
- (b) 另外，由於許多售賣濕貨的小販已遷入街市，街道上餘下的小販大部分售賣乾貨，他們一般對環境衛生造成的影響較少；加上政府對小販活動作出更妥善的管理，興建公眾街市以遷置小販的需要已逐漸減少。
- (c) 超級市場和新鮮糧食店(包括連鎖店及出售魚類、肉類、蔬果及雜貨的店舖)成為另一個提供新鮮食品給市民的來源。加上這些店舖的營業時間長，市民的購物習慣也隨之改變，公眾街市已不再是市民唯一可負擔的選擇或首選的購物地方。此外，公共交通設施的改善為市民帶來方便，令大家不再局限於在居所附近一帶購物。
- (d) 審計署署長認為經營能力應是規劃街市時首要考慮的因素，而在興建每個新街市之前，都應先行全面檢討及確定其需求。從政策角度而言，這是提供公眾街市的重要規劃準則。
- (e) 市民大眾對文物保護的訴求日漸增加。有公眾人士認

為街頭擺賣是本地文化和傳統的重要部分，應予保留。他們認為政府在考慮遷置小販或興建新街市之前，應顧及現有小販區的存在價值。這些因素均不能在定量的規劃標準中反映出來。

11. 經考慮上文第 10 段所述的理由後，我們認為日後籌劃新公眾街市時，不應單靠《香港規劃標準與準則》所訂明的檔位與人口的比例。我們建議日後規劃新街市時，可按個別情況考慮，除區內的人口情況，也應顧及多項其他相關因素，例如人口組合、社區需要、附近公營及私營街市設施的供應、附近新鮮糧食零售店的數目，以及區內市民對於保留小販區的意願。相對於硬性依循《香港規劃標準及準則》的人口比率提供公眾街市，上述做法應有助確保更妥善運用公共資源。

有經營困難的公眾街市

12. 如上文第 5 段所述，人口變化、新發展／重建計劃和其他新鮮糧食店舖帶來的競爭，令一些公眾街市失去其傳統顧客群，以致空置率偏高。我們建議按以下因素評估這些街市的經營能力—

- (a) 空置率 — 有關的公眾街市是否連續三年出現高空置率（例如超過 60%）；
- (b) 改善空間 — 可否採取合理措施克服不利的環境因素，以改善有關街市的經營能力；
- (c) 其他可供選購新鮮食品的途徑 — 附近是否有其他公眾街市、超級市場或新鮮糧食零售店可以滿足區內市民的需求；以及
- (d) 成本效益 — 公眾街市是否出現高虧損的情況及改善工程所需的費用是否龐大。

13. 我們注意到基於歷史原因，不少在公眾街市經營的租戶現

時繳付的租金遠低於市值租金。因此，視乎街市的租戶組合，某些街市可能出現龐大虧損，但實際上卻業務蓬勃，人流暢旺；而某些空置率偏高的小型街市則未必是虧損最高的街市。多個錄得相當高虧損的街市的租用率全都達 60%或以上，部分更達到 90%或以上；當中不少屬較大型街市，有過 100 個檔位租出。換言之，這些街市顧客眾多，足以反映它們有繼續營運的條件以滿足居民需要，也具有潛力去探討如何進一步提升成本效益。故此，就出現高虧損的街市，我們建議先探討減低成本的措施（例如簡化街市管理及/或外判）以提高經營街市的成本效益；而就空置率高的街市，我們建議深入研究改善出租情況和活化街市的方法。倘若未能找出有效的改善方法或各項措施均未能顯著提昇街市的經營能力，我們會探討關閉街市的可能性。此外，我們認為應按上文第 12 段所列的因素評估街市的經營能力，因為只考慮空置率或成本效益均未能完全反映街市的實際價值。

14. 食環署重視經營公眾街市的成本效益，並已採取減省經營成本及增加收入的措施。這些措施包括把街市的管理工作外判，以及降低個別街市內長期空置檔位的競投底價，以吸引有興趣的人士競投，減低空置率。其他用以提高街市吸引力的措施載於下文第 16 段。

建議的未來路向

15. 視乎委員對上述準則的意見，我們會就公眾街市作更深入檢討，找出空置率持續處於 60%以上高水平及高虧損的街市。根據那些結果，我們會—

- (a) 告知確定有經營困難的街市的租戶和相關的區議會；
- (b) 按上文第 12 段所述的準則，確定是否有可作出改善的空間及其他可供選購新鮮食品的途徑；
- (c) 深入研究採取適當的開源節流措施和改善工程處理有經營困難的街市，例如將位處多於一層的檔位整合至同一樓層，把騰空的樓層用作其他用途；以及

- (d) 如沒有其他可行方法，就關閉街市的可能性諮詢相關區議會及受影響租戶。

我們會在未來六個月向委員會匯報我們與區議會的討論。

16. 同時，我們會繼續推行措施，以改善現有公眾街市的經營能力和提高其吸引力，例如進行街市改善工程；舉辦推廣活動（特別是在節日期間）；保持街市清潔，並執行每月街市清潔日的規定；靈活處理訂定和更改個別檔位業務性質的工作（如更改售賣新鮮和急凍肉類）。如情況許可，亦會把選定的空置小型檔位合併為較大的檔位，以吸引有興趣的人士競投。

徵詢意見

17. 請委員就檢討工作的初步結果及建議的未來路向提出意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零零八年五月

公眾街市的檔位空置率
(截至二零零八年三月)

<u>總街市檔位空置率</u>	<u>街市數目</u>
超過 60%	5
50% – 59%	4
40% – 49%	6
30% – 39%	12
20% – 29%	22
10% – 19%	19
0% – 9%	11
<hr/>	
總數	79