

公眾街市的管理

A. 引言

審計署就食物環境衛生署("食環署")的公眾街市管理工作進行審查。審查工作集中於以下範疇：

- 公眾街市的使用情況；
- 街市檔位租金及收費；
- 分租檔位的問題；
- 九龍區一個公眾街市的管理；及
- 新公眾街市的規劃。

2. **食物及衛生局局長周一嶽醫生**在2008年12月9日的公開聆訊席上發表序辭。序辭全文載於**附錄22**。簡要而言，他表示：

- 香港的公眾街市歷史悠久。這些街市運作模式類似市集，每個街市的檔位都由個體戶經營，貨品林林總總，別具特色，價格一般亦相對便宜，為當地居民日常購物提供多一個選擇。事實上，街市購物是很多市民日常生活的一部分。公眾街市的存在價值不容置疑；
- 公眾街市亦是小商販賴以維生的地方。他們有不少是低技術勞工，部分過往更是在街上擺賣的小販。他們願意搬遷至街市謀生很大原因是因為當局提供特惠租金。他們大多數希望繼續小本經營，維持生計。這是公眾街市的另一種社會功能，但同時亦是政府須一直補貼公眾街市營運的一個根本原因；
- 現時，公眾街市只有15%租戶繳交市值租金，其餘的租戶所交的租金，都低於市值租金。近半數的租戶繳付的租金為市值租金的60%或以下。這是過去數十年的街市補貼政策所造成，亦是過去10年在社會各界(包括立法會及多個政黨)的要求下租金凍結的結果；
- 若要求所有租戶支付市值租金，整體街市營運固然可以達致收支平衡，不會出現如審計署署長報告書所指出的

公眾街市的管理

虧損情況，但這意味着檔位租戶平均每月的租金須增加1,700元，所涉及的租戶人數達9 700多名。若要求前身是街邊小販、現享有特惠租金的租戶繳交市值租金，加租的幅度會更大。因此，問題的核心是政府應否向檔位租戶收取市值租金；若應收取市值租金，步伐應走得快；

- 單從政府的財政角度來看，政府當然希望在街市的管理上大幅減低補貼，甚至達到收支平衡。不過，要減少政府的補貼，則須改變長久以來的補貼政策。政府帳目委員會和社會各界須深入探討的問題包括：檔位租戶是否願意接受租金大幅上調；加租會否令他們經營出現困難；會否令檔位空置情況更加嚴重；會否令街市的物價提升而最終令市民利益受損；以及現時經濟不景氣，政府是否仍然應該盡快實施租金調整措施；及
- 2008年12月3日，立法會通過動議，促請政府寬減公眾街市租金一半，為期一年。這正好反映立法會及公眾對街市租金政策有不同的期望。因此，政府當局必須與持份者作深入討論，才落實審計署署長報告書的建議，制訂"適當和劃一的租金調整機制"。

## B. 公眾街市的使用情況

3. 委員會察悉，是次就食環署管理的公眾街市進行的審查，是跟進審計署在2003年進行的審查。在《審計署署長第四十一號報告書》(2003年10月)中，審計署已指出，有些公眾街市有大量空置或不營業的檔位，以及錄得龐大經營虧損。委員會曾研究這課題，並在委員會第四十一號報告書(2004年2月)中作出結論及建議。依委員會看來，上一次帳目審查至今已事隔5年，但食物及衛生局和食環署在解決上述問題方面進展不大，有關問題在部分街市仍然存在。正如審計署署長報告書第2.15(c)段所揭示，截至2008年6月，在104個公眾街市中，34個街市的檔位空置率達30%或以上，其中11個街市的空置率更達50%或以上。因此，委員會詢問：

- 政府當局自2004年2月起，為跟進審計署及委員會的建議而曾採取的行動詳情；及

公眾街市的管理

- 為何政府當局所採取的行動似乎未具成效。

4. **食物環境衛生署署長卓永興先生**回應時表示：

- 自上一次帳目審查後，政府當局一直積極跟進審計署的建議。食環署對空置率高及有大量不營業檔位的公眾街市進行檢討，並採取措施解決這些問題。有關措施包括靈活訂定及更改個別檔位的業務性質、把小型檔位合併為面積較大的檔位、把選定街市內長期空置的檔位的競投底價降低，以吸引有興趣承租的人士競投，以及收緊租約條款，訂明未經食環署書面同意，檔位租戶不得在一個曆月內停止或暫停營業7天或以上；
- 食環署亦曾推行其他措施，以改善公眾街市的設施和經營能力，例如進行街市改善工程、舉辦推廣活動，以及保持街市高度清潔；
- 政府當局曾全面檢討各公眾街市，以確定是否有街市須予關閉。政府當局已分別於2008年5月和11月向立法會食物安全及環境衛生事務委員會("立法會事務委員會")匯報檢討結果；及
- 儘管食環署曾作出努力，近年街市檔位的整體空置率仍穩定維持在23%至24%左右，顯示遷置小販的需要逐漸減少，以致街市檔位的供應可能過多，以及其他零售店(例如超級市場及新鮮糧食店)的競爭越趨激烈。

5. **食物及衛生局局長**在2008年12月11日函件(**附錄23**)中，亦就政府當局自2004年2月起採取的跟進行動提供進一步資料。

6. 委員會從食物及衛生局局長發表的序辭中察悉，對政府當局而言，問題的核心是應否向檔位租戶收取市值租金；若應收取市值租金，步伐應走得多快。依委員會看來，政府當局主要集中從財政角度解決管理公眾街市的問題。委員會要求政府當局就公眾街市的定位、功能及補貼的政策作進一步澄清。

公眾街市的管理

7. 食物及衛生局局長回應時表示：

- 從財政角度而言，政府當局當然希望公眾街市的營運能收回成本。公眾街市的補貼水平固然需作檢討，但同樣重要的是要考慮其演辭內提及的其他相關問題。公眾街市不僅是為市民提供的一項公共服務，政府亦應從商業角度作出考慮，以維持其競爭力和經營能力。公眾街市亦為小商販和低技術人士提供商業機會，讓他們維持生計。為此，政府當局應向街市提供若干程度的補貼。鑒於這些問題甚為複雜，政府當局應仔細考慮公眾街市的定位和功能，然後才就街市的日後發展制訂政策；
- 政府當局會在2009年上半年，從商業角度就街市顧客及檔位租戶的意見進行市場調查。收集的資料包括檔位租戶的背景、顧客對街市價值的意見，以及提升街市活力和吸引力的建議等。政府當局會因應調查結果，制訂有關補貼公眾街市的政策；及
- 歷史原因造成了公眾街市今天的問題。這些存在已久並不斷轉變的問題難以在短期內獲得解決。儘管如此，政府當局有決心解決這些問題，以改善公眾街市的管理。

8. 據審計署署長報告書第2.2段所載，除土地及建築成本外，政府每年亦須動用約5億元經營公眾街市。在2007-2008年度，食環署經營公眾街市的虧損為1.6億元。根據食環署的紀錄，在2006-2007年度，共有84個(81%)公眾街市錄得虧損，其中11個街市一年虧損逾500萬元。委員會詢問計算公眾街市"經營虧損"的公式。

9. 食物及衛生局局長在2008年12月15日函件(附錄24)中表示，審計署署長報告書列出的個別街市在2006-2007年度的經營虧損，是把有關街市的租金收入從經營成本中扣除後而得出的差額。經營成本包括員工的成本(如薪酬及退休金)、部門的相關開支(如街市清潔和保安費用、電費和機電維修保養服務費)、間接行政費用，以及其他部門提供服務的成本(例如建築署的物業維修保養服務費、水費)。

公眾街市的管理

10. 據審計署署長報告書第2.4及2.6段所載，在抽樣巡查的25個公眾街市中，審計署發現當中7個街市不太興旺。關於筲箕灣街市、荃景圍街市及寶湖道街市，委員會詢問：

- 食環署何時及如何發現這些街市有經營問題；及
- 食環署曾經／將會採取甚麼措施，使這些街市更為興旺，以及上述措施的成效。

11. **食物及衛生局局長**在2008年12月15日函件中答稱：

- 食環署每月統計全港各個公眾街市的空置率、出租檔位種類及空置檔位數目。舉例而言，荃景圍街市的空置檔位數目由2000年的55個增至近期的127個；
- 食環署在3個街市曾經／將會採取的改善措施列述如下：

*荃景圍街市*

- 荃景圍街市的檔位分置於地下和一樓。食環署留意到一樓的空置率較高，因此曾在2005年6月透過街市管理諮詢委員會("街市諮委會")與租戶商討改善街市的計劃。當時向租戶提出了一個重組街市檔位的方案，然而因租戶對特惠金安排有不同意見而未有落實。在2008年7月，食環署提出新的重組檔位方案供租戶考慮，建議把一樓的租戶遷往地下，騰空街市一樓改作其他用途。租戶初步反應積極。食環署現正與租戶磋商具體安排。此外，食環署在過去兩年曾在這街市進行節日裝飾和舉辦遊戲活動；
- 荃景圍街市的出租率在2006年11月是48%，至近期為47%。

*寶湖道街市*

- 在取得街市諮委會同意後，食環署在2006年12月把兩個空置檔位的用途改為售賣中草藥和提供中醫服務。鑒於這街市毗鄰住宅區，食環署在2008年8月與街市諮委會

公眾街市的管理

及租戶研究在街市的空置檔位引入服務行業(例如地產公司)的方案。租戶對建議表示支持。食環署會與相關業界接觸和跟進建議。此外，這街市曾在2005年至2007年進行一般改善工程，涉及工程費用為700萬元。工程竣工後出租率增加了8%。街市在過去兩年均有舉辦推廣活動，例如節日裝飾、健康展覽、食療工作坊和遊戲等；

- 寶湖道街市的出租率，由2006年11月的50%提升至近期的70%；及

筲箕灣街市

- 筲箕灣街市的出租率在過去兩年變化不大，由2006年11月的64%輕微下跌至近期的62%。這街市的租戶沒有積極在街市內經營。食環署曾在2008年11月與街市諮委會商討改善街市的方案，包括租戶提議更改個別檔位的指定用途，以增加售賣貨品的種類。食環署也會加強識別不營業檔位，並採取執法行動，鼓勵有關租戶重新營業，以及考慮終止持續不營業檔位的租約。此外，這街市的消防設備已作提升，工程費用為150萬元。街市在過去兩年均有節日裝飾和展覽活動。

12. 委員會進而詢問食環署如何蒐集街市顧客的意見，以評估所提供的街市服務能否滿足社區的需要；食環署有否定期向食物及衛生局匯報空置情況，以及食物及衛生局曾作出何種指示。

13. **食物及衛生局局長及食物環境衛生署署長**表示：

- 街市的空置率反映街市能否滿足社區的需要。食環署不時與街市諮委會、商戶代表及有關的區議會舉行會議，討論有關公眾街市的任何事宜。食環署亦會在2009年召開會議，邀請各個區議會轄下相關委員會的成員出席，討論如何改善公眾街市的營運。此外，食環署計劃在2009年進行調查，蒐集顧客對街市能否滿足他們需要的意見；及
- 食物及衛生局最少每年一至兩次與食環署討論有關公眾街市的事宜，並會檢視街市空置率。政府當局亦曾在

公眾街市的管理

2008年向立法會事務委員會匯報有關公眾街市供應的政策。然而，食物及衛生局同意，多項其他問題應作進一步探討，例如街市的補貼水平、個別街市的存在價值，以及在公眾街市引入商業營運。政府當局希望在2009年6月或之前完成市場調查後，可就上述問題提出建議。

14. 委員會察悉，食環署在過去數年一直舉辦推廣活動以提升街市的經營能力。然而，部分街市仍存在空置率高企及顧客稀少的問題。委員會詢問推廣公眾街市的措施詳情及其成效。

15. **食物及衛生局局長**在2008年12月15日函件中表示：

- 食環署每年均為轄下的公眾街市舉辦推廣活動。在2007-2008年度，用於這類活動的開支約為320萬元。食環署主要在一些傳統節日前後舉辦推廣活動，以吸引顧客。過去一年在4個主要節日(即端午節、中秋節、聖誕節及農曆新年)期間，食環署在差不多60個街市舉行街市推廣活動，例如節日裝飾、烹飪示範、紀念品送贈和抽獎。另外，也在一些街市舉辦兩次推廣素食烹飪的工作坊、3項關於衛生與健康的展覽、1項全港性問答比賽，以及為3個翻新的街市舉辦消費獎賞活動。此外，食環署也透過承辦商在已外判管理的公眾街市舉辦類似的應節活動，以吸引顧客；
- 在2008年，為配合兩個新街市(即灣仔街市和愛秩序灣街市)的啟用，食環署向區內居民廣泛宣傳街市的開幕，包括在區內主要住宅區派發傳單，在行人天橋、專線小巴、巴士站，以及街市外牆張貼海報及懸掛宣傳橫額。另外，亦在有關地鐵站的出口加上指示牌，方便區外人士前往街市。2007-2008年度街市推廣活動及兩個新落成街市的宣傳活動詳情，載於**附錄24的附件A**；
- 食環署在舉辦每項推廣活動後，均進行意見調查。調查結果顯示，平均94%或以上參加者對活動表示滿意或非常滿意，而93%的參加者表示支持舉辦同類型活動；及

公眾街市的管理

- 食環署會繼續舉行推廣活動，鼓勵市民在公眾街市購物。食環署在來年舉辦推廣活動時，會研究加強街市租戶的參與和投入感，以提升租戶對公眾街市的歸屬感。

16. 據審計署署長報告書第2.8及2.9(c)段所載，食環署建議採用"空置率連續3年持續處於60%以上"及"高虧損"的準則來評估公眾街市的經營能力。然而，委員會察悉，有些不太興旺的公眾街市雖然空置率未達60%，但顧客稀少及錄得虧損。委員會因而詢問：

- 為何政府當局採用60%空置率作為其中一項準則；及
- 政府當局在評估街市的經營能力時，會否考慮公眾街市能否積極為市民提供街市服務。

17. **食物及衛生局局長及食物環境衛生署署長**表示：

- 若街市空置率持續處於60%或以上，要吸引顧客人流非常困難。若空置率低於60%，則仍可採取措施以提升街市的經營能力，例如舉辦推廣活動或重新安排檔位的位置；
- 若把評估街市經營能力的空置率定為40%，預計超過10個街市可能要關閉。由於關閉街市屬重要決定，會影響許多街市檔位租戶的生計，政府當局須考慮設定較低空置率的影響；及
- 上述準則於2008年5月在立法會事務委員會作出討論，以及其後提交區議會進行諮詢時，並無人提出反對。至於應否檢討準則，食環署會繼續聽取立法會及社會大眾的意見。

18. 委員會從政府當局於2008年11月向立法會事務委員會提交的文件中察悉，4個公眾街市(即必列啫士街街市、旺角街市、廣財街市和燈籠洲街市)被指經營有困難，可能需要關閉。委員會詢問食環署在過去3年曾考慮甚麼方案及建議，以提升這些街市的經營能力。



公眾街市的管理

19. 簡而言之，**食物及衛生局局長**在2008年12月15日的函件中表示，該4個街市在過去3年連續錄得60%以上的空置率。食環署曾與相關區議會商討是否保留該4個街市。關於個別街市的討論詳情載於**附錄24第(g)項**。

20. 委員會察悉，在《審計署署長第四十一號報告書》中，審計署已關注到大量不營業的街市檔位有損公眾街市的經營能力。不過，一如審計署在是次審查中發現，街市仍存在不營業檔位的問題。食環署的回應載於審計署署長報告書第2.24(a)及(b)段，表示該署會加強識別不營業檔位，並對這些檔位採取執法行動。此外，亦會鼓勵有關租戶重新營業，使街市更加興旺。委員會詢問食環署採取了甚麼措施識別不營業檔位及使有關檔位重新營業，以及執法行動的詳情。

21. **食物環境衛生署署長**解釋：

- 食環署人員會加強巡查，以識別每個月有7天或以上不營業的檔位。如6個月內向租戶發出3封警告信，食環署可能會採取行動終止租約。過去兩年，食環署識別了112宗不營業檔位的個案，發出了超過50封警告信。結果，58個檔位恢復營業，而超過10份租約被終止(4份被食環署終止，其餘由租戶自行提出)；及
- 如發現檔位不營業，食環署會與有關租戶溝通，並鼓勵他們重新營業。

22. 委員會提到審計署署長報告書附錄B所載筲箕灣街市的個案。審計署觀察到，若干販商從該街市搬運貨物到附近人流暢旺的固定小販檔位，而該街市本身不活躍和冷清。委員會又從附錄D察悉，食環署現正跟進審計署的審查結果，以確定有否證據顯示租戶持有小販牌照或經營批發業務。委員會詢問：

- 食環署是否知悉可能有租戶使用街市檔位作貯物，並在街上擺賣貨品；及
- 食環署就這些個案採取跟進行動的進展。

公眾街市的管理

23. **食物環境衛生署署長**在2009年1月12日的函件(**附錄25**)中表示，一如審計署署長報告書指出，若干街市檔位似乎經營批發業務。食環署已展開詳細調查，並就確立在檔位從事批發活動所需的證據徵詢法律意見。如發現租戶違反租約，食環署會立即對租戶採取行動。

24. 審計署署長報告書第2.18段載述，截至2008年9月25日，在260個公眾街市活家禽檔位的零售商之中，已有171個(66%)選擇接受特惠補助金計劃，當中包括61個零售商放棄街市檔位租約，以及110個零售商會在檔位繼續售賣冰鮮／冷藏家禽。委員會詢問政府當局會如何處理空置的檔位。

25. **食物及衛生局局長**在2008年12月15日的函件中表示：

- 在2008年7月推出特惠金計劃後，食環署轄下公眾街市內有106個活家禽檔位由售賣活家禽轉為售賣冰鮮家禽，而空置的活家禽檔位有68個。食環署現正積極考慮在空置檔位引入新的用途，例如售賣傳統小食、甜品和麵包糕點等；
- 在評估檔位是否適合作其他用途時，食環署考慮的因素包括空置活家禽檔位的數目和位置、附近檔位是否仍然有活家禽出售、檔位的抽風系統和設計，以及會否與熟食中心的營運者造成惡性競爭。食環署初步選出數個可能合適作其他用途的街市，包括聯和墟街市、宜安街街市、鯉魚門街市和寶湖道街市。下一步會與相關街市諮委會、街市租戶和區議會聯繫，聽取他們的意見和建議；及
- 食環署亦會適當放寬租用條件，以締造有利營商的環境。例如，由於市民對冰鮮及冷藏肉類的需求有所增加，食環署容許售賣鮮肉的租戶申請轉售冰鮮或冷藏肉類。此外，根據規劃署提供的資料，現時80個公眾街市中，21個街市無須申請規劃許可即可引入服務性行業。食環署現正積極研究可行的安排。

公眾街市的管理

26. 委員會從審計署署長報告書第2.21及2.24(g)段察悉，食物及衛生局和食環署現正進行的公眾街市政策檢討只包括濕貨街市，並不包括熟食市場，而在完成濕貨街市檢討後，會另行就熟食市場進行檢討。委員會詢問為何有關熟食市場及濕貨街市供應的檢討須分開而非同時進行，以及預計何時會展開熟食市場檢討。

27. **食物環境衛生署署長**在公開聆訊上及在2008年12月24日的函件(附錄26)中表示：

- 公眾街市供應檢討的目的，是檢視沿用了多年的公眾街市規劃標準及準則是否依然適用。這項檢討亦旨在訂出準則，以評估有經營困難的公眾街市，從而制訂改善措施或探討關閉這些街市的可能性。由於空置率高企和經營虧損等問題，在公眾街市內主要出售新鮮糧食和日用品的濕貨街市部分較為普遍，因此這項檢討亦先集中探討濕貨街市的供應；
- 熟食市場的整體營運情況與濕貨街市不大相同。過去兩年，39個熟食中心和25個熟食市場的平均出租率超過85%，當中四成達100%。此外，2006-2007財政結算狀況顯示，在25個熟食市場中，有10個錄得經營盈餘。食環署也考慮到熟食中心／熟食市場主要是提供熟食，供顧客在場內享用，與一般濕貨街市為市民提供購買糧食和日用品的服務不盡相同；及
- 政府當局認為濕貨街市與熟食市場的性質、空置情況及其他相關問題有所分別，因而決定先集中處理提供新鮮糧食和日用品的部分，而有關熟食市場的檢討會分開進行。當局預期，在完成濕貨街市檢討後，會在2009年下半年進行熟食市場檢討。

### C. 街市檔位租金及收費

28. 據審計署署長報告書第3.3段所載，48%的檔位租戶繳付的租金為市值租金的60%或以下，而約150個檔位租戶繳付的租金僅為市值租金的1%至5%。審計署署長報告書表四進一步顯示，部分檔位租戶繳付極低的租金，而其他以公開競投方式租用相若檔位

公眾街市的管理

的租戶卻繳付較高的租金。租金出現差異或會減低商戶租用街市檔位營業的意慾。委員會詢問：

- 導致目前租金出現差異的背景；及
- 政府當局解決這問題的計劃和時間表。

29. **食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長答稱：**

- 為了鼓勵持牌流動小販退還牌照並遷入公眾街市，以配合遷置目標，這些小販一向都獲准以特惠價租用公眾街市檔位。他們首份租約(通常為期3年)所繳付的年租，相等於每年的小販牌照費，小型檔位租金約為1,000元。將遷入新街市的舊街市檔位租戶或固定攤位持牌小販，可以較低的底價(一般為市值租金的75%)透過競投方式，競投新街市檔位。因此，租金存在差異；
- 2001年，政府當局向立法會事務委員會簡介街市租金調整機制，分階段把租金逐步遞增至市值租金水平。不過，由於當時經濟情況逆轉，立法會事務委員會不支持有關建議，而擬議的機制未經詳細討論；及
- 政府當局應檢討有關情況，以及考慮訂定適當的補貼水平，例如市值租金的某個百分比。在決定補貼水平後，政府當局隨即可着手制訂適當的租金調整機制，以便把租金劃一為市值租金的一個預定百分比。政府當局現正進行上述檢討，並會在2009年6月或之前把結果提交立法會事務委員會。

30. 委員會察悉，前持牌流動小販可享的特惠租金極低，而且多年未有調整，委員會要求當局進一步澄清特惠租金的屆滿日期及其後採用的租金調整機制。

31. **食物環境衛生署署長**在2008年12月24日的函件中表示：

- 前持牌流動小販如交回牌照以換取街市檔位，可享的特惠租金適用於他們的首份租約。這政策最先於1993年在市區實施，然後在2003年延伸至新界地區的持牌流動小販；及

公眾街市的管理

- 就市區而言，如租戶的首份租約在1998年年中之前(即公眾街市檔位租金一律下調30%及其後被凍結之前)屆滿，而有關租戶繼續租用公眾街市檔位，其租金會按前市政局和臨時市政局制訂的租金調整機制而釐定。至於新界的街市檔位，由於特惠租金政策在2003年才開始實施，而租金其後一直被凍結，因此至今未有調整。

32. 基於以上情況，委員會進而詢問，政府當局在租金凍結期內，有否考慮對租金遠低於市值租金的租戶加租，以減低租戶之間的租金差距。**食物環境衛生署署長**表示，當局很難只對繳付遠低於市值租金的特惠租金的租戶加租。過往，為求公平起見，凍結租金一向劃一適用於所有租戶。對一批租戶加租而凍結其他租戶的租金，亦會向市民傳遞混亂的信息。此外，即使加租的實際金額不多，加幅會相當高。有關租戶會反對這項建議。

33. 根據審計署署長報告書第3.14段，食環署沿用臨時市政局和臨時區域市政局的做法，沒有向檔位租戶收回差餉。然而，這種做法並不符合檔位租約條款的規定。委員會詢問：

- 臨時市政局和臨時區域市政局採取以上做法的背景，包括有否向相關主管當局尋求批准，不向檔位租戶收回差餉；
- 儘管租約訂明租戶負責繳付差餉，為何食環署沿用臨時市政局和臨時區域市政局過往的做法；及
- 食環署何時會就收回或免收過往代檔位租戶繳付的差餉，以及日後繳付差餉的安排作出決定。

34. **食物及衛生局局長**在2008年12月15日的函件中表示，政府當局在1988年建議前市政局接受以整體評定方式徵收公眾街市的差餉，並由局方代檔位租戶繳付。同時，政府當局亦讓前市政局自行決定是否及何時向個別街市租戶收回差餉。前市政局同意代街市租戶繳交差餉的安排，並一直沒有向個別租戶收回差餉。前區域市政局跟從這個做法。有關做法自1989年6月1日實施，仍沿用至今。

公眾街市的管理

35. **食物環境衛生署署長**亦表示，食環署最近已就有關收回或免收過往代檔位租戶繳付差餉的事宜，徵詢法律意見。食環署察悉，儘管租約有所訂明，但並無明確條文載列如何收回代檔位租戶繳付的差餉。除法律上的考慮外，食環署亦須考慮其他執行上的困難。食環署一直與律政司、財經事務及庫務局和差餉物業估價署聯繫，以期解決這問題。至於日後繳付差餉的安排，食環署傾向由檔位租戶繳付差餉。食環署會就此事作出決定，並於2009年6月或之前向立法會匯報建議。

36. 委員會從審計署署長報告書第3.19段察悉，食環署未有向檔位租戶收回的空調成本約為每年1,100萬元，主要由於續訂租約時會調整空調費用，而自1999年起，大部分租約在租金凍結期內沒有續約。委員會詢問，為何食環署在租金凍結期內沒有續訂租約以便調整空調費用，以及食環署有否訂出向租戶收回空調成本的適當安排。

37. **食物環境衛生署署長及食環署副署長(行政及發展)陳煥兒女士**表示：

- 由於食環署缺乏人手，未能在短時間內處理大量文件工作，因此並無安排續訂租約。此外，食環署認為在租金凍結期內延長租約問題不大，因為這做法已沿用多年。不過，鑒於審計署發現與延長租約有關的一些問題，例如收回空調費用及核實檔位租戶身份，食環署因而決定，不論2009年6月後會否凍結租金，該署會調配足夠人手，處理將於2009年6月30日期滿的各份租約的續約工作；及
- 食環署已諮詢財經事務及庫務局，並在新租戶的租約中加入一項新條款，訂明每年會調整空調費用。

38. 委員會要求食環署預計安排續訂租約所需的額外人手。**食物及衛生局局長**在2008年12月15日的函件中表示，食環署預計需額外2 500人工作日(66個工作日x38人)，才能完成續訂10 400多份租約的準備工作。

公眾街市的管理

**D. 分租檔位的問題**

39. 據審計署署長報告書第4.4段所載，廉政公署("廉署")曾在2004年就食環署管理的街市進行檢討，並指出存在分租街市檔位的風險。廉署又建議食環署應考慮規定繳付特惠租金的檔位租戶親自經營檔位，令檔位難以分租。委員會詢問：

- 食環署有否落實廉署的建議；及
- 儘管廉署曾進行檢討，為何分租檔位的問題仍然存在。

40. **食物環境衛生署署長**解釋：

- 由於《公眾街市規例》(第132BO章)第5條容許租戶可僱用獲授權的受僱人或代理人經營其業務，如要落實廉署的建議，便需修訂法例。此外，當局難以只規定繳付特惠租金的檔位租戶親自經營檔位，要決定哪類特惠租金應作出這項安排亦有困難。經進一步檢討有關建議後，食環署認為並無充分理據支持修訂法例；
- 一如廉署在2004年的檢討中指出，只要租戶與其登記助手隱瞞分租協議，食環署便難以證明個案涉及分租檔位並採取行動。檔位租戶可把檔位分租給他人，並為該人士辦理登記，作為其獲授權的助手經營檔位；及
- 話雖如此，食環署已實施查核檔位經營者身份的安排，以確定經營檔位人士的身份。2001年6月後，食環署把視察次數由每月一次收緊至每兩個星期一次。檔位租戶如連續超過6個月不在場，便需作出合理解釋；否則會向他發出警告信，可能導致終止租約。

41. 審計署署長報告書第4.8段指出，食環署現行阻止分租的管制措施不足夠及容易被濫用。有關措施載於《街市管理工作守則》("工作守則")。委員會請食物環境衛生署署長就下述事宜作出解釋：

- 如在檔位發現任何未獲授權人士，只要有關檔位租戶為該人士向食環署辦理登記，便不會被處罰的理據(請參閱第4.8(a)段)；

公眾街市的管理

- 關於海防道臨時街市，為何食環署人員並無完全遵照工作守則內有關查核檔位經營者身份的程序(關乎保存視察紀錄及視察次數的程序)，以及不遵照程序的情況在其他街市是否常見(請參閱第4.8(b)(ii)段)；
- 食環署曾否要求租戶及登記助手出示僱用紀錄(例如糧單)以供查閱(請參閱第4.8(b)(i)段)；及
- 為何食環署人員並無執行租約條件，規定租戶必須在檔位展示載有其姓名及相片的告示(請參閱第4.8(b)(iii)段)。

42. **食物環境衛生署署長**回應時表示：

- 他承認准許檔位租戶向食環署登記未獲授權人士的現行安排過於寬鬆。如發現未獲授權人士經營檔位，應對違反相關規例的租戶採取執法行動；
- 在得悉海防道臨時街市及審計署發現的另外一些街市的違規情況後，食環署已即時採取行動，提醒職員必須完全遵照工作守則的規定，並在執行監管查核工作時保持警覺；
- 有關須保存和出示僱用紀錄以供查閱的規定，在租戶及登記助手簽署的承諾書(而非工作守則)內訂明。因此，食環署進行兩星期一次的視察時，並無要求租戶及登記助手出示僱用紀錄。不過，遇有懷疑個案，食環署會要求出示有關紀錄；及
- 食環署同意規定各租戶必須在檔位展示載有其姓名及相片的告示，可利便查核檔位經營者的身份。自2008年9月起，食環署已指示前線人員嚴格執行有關規定。

43. 由於食環署對分租的管制似乎相當寬鬆，委員會詢問食環署有否訂定核對表，供該署人員在進行街市檔位視察和監管查核工作時遵循，委員會並問及食環署人員會查核的範疇。**食物環境衛生署署長**在2008年12月16日的函件(**附錄27**)中表示：



公眾街市的管理

- 高級衛生督察(街市管理)、衛生督察(街市管理)、巡察員(街市)及街市管工(或街市助理及其他處理相同工作的人員)均須按照《食環署人員視察及監管街市運作的工作指引》(見**附錄27的附件一**)，就街市的日常運作及管理進行視察和監管；及
- 至於已外判管理的公眾街市，食環署成立了街市管理專責小組，由巡察員擔任組長，每天到不同街市進行突擊巡邏，監察承辦商的表現。《街市管理情況視察記錄》載於**附錄27的附件二**。

44. **食環署助理署長(行動)2勞月儀女士**補充，督導人員的職責包括監督公眾街市的潔淨、保安和維修保養工作。此外，他們負責執行租約條件，包括查核有否涉嫌分租的個案。雖然在日常視察時不容易發現分租情況，但如接獲投訴或發現可疑個案(例如數個街市檔位使用同一店鋪招牌)，食環署會進行調查。過去3年，食環署曾處理超過90宗懷疑個案。

45. 據審計署署長報告書第4.10段所載，審計署進行的商業登記查冊結果顯示，有些檔位的租戶並非業務擁有人。相反，業務是由登記助手或第三者經營。第4.12段亦指出，有些街市檔位未有掛上店鋪招牌或未有展示商業登記證，而根據《商業登記條例》(第310章)，沒有申請商業登記或沒有在檔位展示商業登記證，即構成罪行。委員會詢問：

- 為何食環署未有進行商業登記查冊，以找出並非由檔位租戶經營的檔位；
- 為何食環署人員不要求檔位租戶展示商業登記證；及
- 食環署就審計署發現的懷疑分租個案所採取的跟進行動。

46. **食物環境衛生署署長**表示：

- 雖然進行商業登記查冊相當簡單，但查核商業登記所列的業務擁有人是否租戶或登記助手，則須花更多工夫。商業登記紀錄亦未能提供確實證據以證實分租個案；及

公眾街市的管理

- 食環署會提醒檔位租戶遵守《商業登記條例》所訂的規定，並於2008年年底與稅務局在各區舉辦講座，提醒租戶有關規定。

47. 關於食環署就懷疑分租個案所採取的跟進行動，**食物環境衛生署署長**在2009年1月12日的函件中告知委員會：

- 食環署現正跟進審計署署長報告書提及的懷疑分租個案，至今已與所有相關的租戶會面，他們均否認分租；
- 部分個案涉及租戶以他人名義辦理商業登記。租戶在會面時，提出種種理由解釋為何授權他人申請商業登記，例如他們不知道須以租戶名義辦理商業登記，或他們目不識丁或工作繁忙等。部分租戶表示將會或已經改以自己名義辦理商業登記。食環署亦已把所有這類個案轉交稅務局跟進，以確定有否違反《商業登記條例》；及
- 除商業登記外，食環署亦翻查紀錄，瞭解租戶過去有否經常或間歇親身在檔位經營。食環署也要求租戶提供其檔位的僱員聘用紀錄、強制性公積金("強積金")供款紀錄、定貨出納紀錄，水費單及電費單等資料，以證明他們管有及控制有關檔位的業務。食環署會按每宗個案所取得的資料及證據，徵詢法律意見，以確定是否涉及分租，繼而採取相應的跟進行動。

48. 委員會進一步詢問，關於審計署署長報告書第4.14(c)段建議在其他公眾街市執行查核工作，以找出不當分租行為，食環署的推行計劃和時間表的詳情。**食物環境衛生署署長**在2008年12月16日的函件中表示：

- 食環署除了跟進審計署發現的懷疑分租個案外，也會加強對分租風險較高的檔位進行日常監察。如檔位並非以檔位租戶的名義辦理商業登記、檔位長期由其他人士營運，或有其他分租的跡象，便會深入調查及徵詢法律意見，以確定檔位是否涉及分租。分租風險高的檔位包括：

(a) 被投訴分租的檔位；

(b) 租戶缺勤超過6個月的檔位；

公眾街市的管理

(c) 由不同人士承租但展示相同招牌的檔位；或

(d) 現付租金遠低於市值租金的檔位；及

- 食環署計劃於2009年3月或之前就上述類別個案進行資料蒐集。有關資料包括：缺勤情況、助手僱用紀錄及強積金供款紀錄、檔位的水／電費單、收支紀錄等。在分析個案情況後，會就懷疑個案作出進一步調查。

49. 根據審計署署長報告書第4.15(b)段，食環署會採用一切可行的方法蒐集證據，以證實分租個案。委員會詢問該署將會採用甚麼具體可行方法。**食物環境衛生署署長**在2008年12月16日的函件中表示，食環署會按個案情況靈活採用以下方法蒐集證據：

- 安排管工(街市)／街市助理／街市管理承辦商最少每兩個星期查核所有檔位經營者的身份一次，並記錄查核結果。食環署會向未獲授權經營的人士發出警告，不理會警告者會被控違反《公眾街市規例》第5條。有關租戶亦會因違反租約而遭警告，如無合理解釋，食環署可終止租約；
- 倘租戶申請委任登記助手，食環署會要求有關租戶及登記助手簽署承諾書，聲明登記助手並非檔位的擁有人、承讓人或分租承租人，或就檔位持有其他任何未經批准的利益。任何人士如作出虛假聲明，不單會被終止租約，亦會被刑事起訴。另外，租戶須出示登記助手的僱用紀錄以供查閱和覆印存檔，以便日後覆查；
- 倘租戶持續缺勤，食環署職員會約見租戶，要求證明他仍負責檔位的運作。如蒐集所得資料顯示租戶已不再負責檔位的運作，食環署會徵詢法律意見，以確定有否分租。食環署會因應資源，爭取把租戶持續缺勤的時間由6個月縮短至3個月，即作出跟進；
- 過往，食環署要求租戶或其授權人續訂街市檔位租約時簽署延長租約同意書，但並無註明須由租戶親自提交已簽署的同意書。日後，除非有合理原因，租戶必須親自到食環署辦事處簽署新租約；及

公眾街市的管理

- 簽訂新租約的租戶必須以自己名義申請商業登記，並在檔位展示商業登記證。食環署職員會定期查核檔位的商業登記，遇有懷疑個案，便會進行調查。

50. 根據審計署署長報告書第4.15(e)段，食環署會就如何公布一些明顯分租個案徵詢法律意見。委員會詢問食環署在這方面的實施計劃和時間表，**食物環境衛生署署長**在2009年1月12日的函件中告知委員會：

- 法律意見指出，租戶姓名、分租個案調查結果，以及租戶因違反禁止分租的條款而被終止街市檔位租約，均屬租戶的個人資料。個人資料的使用和披露受《個人資料(私隱)條例》(第486章)("私隱條例")規管。私隱條例的第三保障資料原則訂明，如無有關的資料當事人的同意，個人資料不得用於收集有關資料時所提述的目的以外的目的。不過，私隱條例第61條就第三保障資料原則訂有豁免條文，包括豁免發表有關資料是符合公眾利益的。食環署作為資料使用者，須考慮披露明顯分租個案的資料是否符合公眾利益，亦須考慮需要披露的資料範圍；及
- 考慮到上述法律意見，食環署計劃在終止分租檔位的租約後，公布有關檔位所在的街市名稱及檔位編號，使市民及街市檔位租戶均知悉分租的後果，以收阻嚇之效。

#### E. 九龍區一個公眾街市的管理

51. 審計署署長報告書第5.6段顯示，街市A檔位的營業時間(即星期一至五上午9時至下午1時，以及下午2時至5時)比公眾街市每日上午6時至晚上8時的許可營業時間為短。審計署又察悉，街市A的地庫看來並沒有積極提供街市服務，因為在審計署多次巡查期間，該處並無顧客，而租約載明的很多商品都未見發售。委員會詢問：

- 街市A的營業時間是否經食環署核准後才訂定，以及為何其營業時間比公眾街市每日的許可營業時間為短；

公眾街市的管理

- 為何食環署並無對上述違規情況採取任何行動；及
- 食環署是否認為街市A是一個積極經營的街市，能照顧市民的需要。

52. **食物環境衛生署署長**在公開聆訊上及在2008年12月16日的函件中表示：

- 街市A的開放時間和其他公眾街市一樣，都是由早上6時至晚上8時，而熟食中心則開放至深夜。街市A的兩個租戶分別經營地下的熟食中心和地庫的檔位。只要他們不違反租約規定，可按其經營業務自行決定個別檔位的開放時間。現時，街市A的美食廣場的營業時間是早上7時至深夜1時；地庫的檔位則開放至下午5時；
- 租戶可在個別檔位售賣租約載明的各類商品(例如一般雜貨、冷藏的加工肉類和香腸、餅乾和烘烤製品，以及糖果)。只要租戶售賣其中一些(不一定全部)商品，便沒有違反租約規定；及
- 位於地下的美食廣場有積極提供街市服務。至於地庫的檔位，由於這些檔位主要作大批銷售，而商品的種類有限，因此有需要檢討是否有需要繼續以現行模式經營。

53. 據審計署署長報告書第5.7及5.10段所載，廉署在2008年7月的函件中指出，街市A的承租人沒有遵守租約所訂明的條款(例如檔位無人看管，以及鎖上檔位作貯物用途)。儘管食環署人員已每日監察和定期巡視街市A，但並沒有任何上述違規情況或採取任何跟進行動的紀錄。廉署進一步指出，由於有關租戶是街市A的唯一租戶及唯一管理代理人，因此存在明顯和直接的利益衝突。委員會詢問為何食環署並無處理街市A這些公然違約情況，以及食環署是否同意廉署的觀察所得。

54. **食物環境衛生署署長**回應時表示：

- 食環署過往並無採取任何行動，是因為分區環境衛生辦事處人員就不營業錯誤詮釋租約。由於地庫的8個檔位全部由同一租戶承租，分區環境衛生辦事處人員認為，

公眾街市的管理

只要其中有任何檔位開放經營，便沒有違反租約，因此並無發現違規情況。在廉署促請食環署注視這情況後，食環署已向分區環境衛生辦事處人員清楚解釋，若有任何檔位不開放經營，該檔位便屬於不營業；及

- 這個案並無明顯利益衝突，因為管理和維修保養服務合約主要涉及提供潔淨、保安和維修保養的服務。街市的管理，包括執行規例和租約條件，仍然由分區環境衛生辦事處負責。

55. 委員會從審計署署長報告書第5.4及5.9段察悉，1993年，前市政局在批准把街市A所有檔位租予兩名租戶(即地下的租戶和地庫的租戶)時，也批准把街市的管理和維修保養服務外判予他們。自2000年以來，食環署三度以單一投標方式批出新的管理和維修保養服務合約，即在2000年和2003年批予兩名租戶，以及在2006年批予地下的租戶。委員會要求食環署解釋：

- 前市政局在1993年把街市A的管理和維修保養服務外判予該街市的兩名租戶的背景和理由；及
- 食環署在2000年、2003年和2006年以單一投標方式把街市A的管理和維修保養服務合約批予有關租戶的理由。

56. **食物環境衛生署署長**在2008年12月16日的函件中提供前市政局作出有關決定的背景和理由。至於食環署以單一投標方式批出管理和維修保養服務合約的理由，他在同一函件中表示：

- 當食環署在2000年從市政局接管街市A的管理責任後，注意到批予兩名租戶的租約和管理及維修保養服務協議("管理合約")載有具約束性的條款。有鑒於此，當時的庫務局於2000年4月批准食環署無須經過公開招標，把街市A的檔位續租予該兩名租戶，以及把管理合約續批予他們，為期3年(2000-2003年)。儘管如此，庫務局認為，"不宜訂立任何條文規定政府日後須與有關公司續約，或規定租約與管理及維修保養服務協議'並存'"，以及"假如食環署有理由認為應採取單一或局限性招標程序，應先根據《物料供應及採購規例》第325條取得庫

公眾街市的管理

務局批准”。因此，食環署於續約時把有關約滿自動續約的條款刪除；

- 當有關租約和管理合約即將期滿時，食環署就街市A的物業管理和維修保養等問題，徵詢法律意見。食環署理解，鑒於街市和該酒店建築物的主結構，酒店方面未必同意任何屬第三者的承辦商，每日經過酒店私人地方，代表公眾街市的主管當局進行維修保養工作。經充分考慮法律意見後，食環署評估了情況，並向財經事務及庫務局表示，若把街市的管理和維修保養服務外判予第三者，預計酒店管理層將採取不合作的態度，故意拖延甚至拒絕讓新承辦商進出酒店唯一可進行維修保養工程的範圍／私人地方；
- 食環署尋求財經事務及庫務局批准，邀請兩名租戶聯合以單一招標方式承投管理合約；及
- 至2005年9月，管理合約將要屆滿前，食環署再諮詢法律意見，知悉從法律觀點來看，食環署在公契下應有足夠權利進行管理和維修保養工作。至於食環署委託哪家管理公司負責街市和垃圾收集站的管理和維修保養服務，則屬行政考慮。不過，食環署也留意到，法律意見認為，酒店業主和整幢大廈的發展商和管理層可能會限制其他人進出維修用的通道，屆時公契的詮釋將會引起爭議。食環署在充分考慮上述法律意見後，於是於2003年的相同理據，向財經事務及庫務局再度提出以單一招標方式處理上述管理合約，並得到批准。

57. 委員會從審計署署長報告書第5.13段察悉，食物環境衛生署署長承認街市A目前的合約安排極不理想，並會致力改善目前的安排及加強監管街市A的管理工作。委員會詢問署長何時得悉上述不理想的安排，以及食環署曾採取甚麼措施以改善有關安排。

58. **食物環境衛生署署長**回應時表示：

- 食環署察悉審查結果後，認為有關安排極不理想；

公眾街市的管理

- 街市A的設計頗為獨特，有不少機器和設備設置在有關的發展項目內。街市A的管理和維修保養服務合約就是在這情況下批予與該發展項目業主有關連的租戶。事後回想，食環署認為，單一投標安排未必理想，因為政府的管理和維修保養服務合約大多以正常招標程序批出。若街市A繼續經營，食環署對日後把管理和維修保養服務合約批予與該發展項目業主有關連的租戶有保留。嚴格來說，根據公契，政府應有權經事先通知，在任何合理時間直達設置在該發展項目內的機器和設備，以進行檢查和維修保養工作；
- 食環署會在考慮區議會和區內居民的意見後，檢討是否需要保留街市A，以及制訂未來路向。如沒有需要經營街市A，食環署會諮詢政府產業署對該街市作其他有益用途的意見；及
- 在這期間，食環署已囑咐分區環境衛生辦事處人員根據工作守則所訂的程序，警覺地進行巡查，並在適當情況下採取執法行動。

## F. 新公眾街市的規劃

59. 委員會從審計署署長報告書第6.9段察悉，食環署在規劃大角咀街市和愛秩序灣街市時，都沒有全面研究該兩個街市的經營能力，以確定服務範圍內是否有足夠的需求。委員會詢問規劃大角咀街市和愛秩序灣街市時所依據的指引及原則，以及這些指引及原則如何實際應用於這些街市的規劃工作。

60. 概括而言，**食物環境衛生署署長**在2008年12月16日的函件中表示：

- 規劃大角咀街市和愛秩序灣街市時所依據的指引及原則，大致參照前市政局在1987年就興建和設計街市所採用的以下原則：

(a) 街市應設於住宅區服務範圍內的中心位置；



公眾街市的管理

- (b) 服務範圍內應有足夠的需求以支持街市內提供的檔位數目。當局應充分考慮來自零售店鋪的競爭，包括公共和私人屋邨的街市、超級市場和新鮮糧食店；
- (c) 應消除來自附近售賣濕貨的街頭小販的競爭；及
- (d) 須因應街市的經營能力，把遷置小販的承擔範圍定在切合實際的水平；

大角咀街市

- 1997年4月，市政署就興建大角咀街市進行經營能力研究。有關研究的結論認為有理據支持興建該街市。經營能力研究考慮的因素包括：
  - (a) 新街市服務範圍內的人口：59 300(按1991人口統計數據)；
  - (b) 根據《香港規劃標準與準則》的計算所需的街市檔位數目：247個；
  - (c) 附近的超級市場數目：3間；
  - (d) 街市服務範圍內的持牌新鮮糧食店數目：32間；及
  - (e) 附近的持牌小販數目：40檔；
- 市政署根據以上研究數據，認為擬設的170個檔位數目是合理的安排。1998年9月，基於地盤面積限制和檔位設計改良等因素，市政署同意檔位數目下調至127個。至1999年年底，市政署檢討了檔位數目和遷置183名小販的比例，認為街市具經營能力；
- 2000年5月初，食環署再檢討旺角區公眾街市的使用率，包括到訪街市的人數、街市提供的檔位數目及空置情況等。食環署察悉：
  - (a) 花園街街市、旺角街市及大角咀臨時街市平均每日到訪街市的人數分別為6 000、1 200及5 000人；

公眾街市的管理

- (b) 花園街街市、旺角街市及大角咀臨時街市提供的檔位數目分別為192、146及194個；及
  - (c) 花園街街市、旺角街市及大角咀臨時街市的空置率分別為2.6%、51.4%及23.7%；
- 根據當局於2000年5月為尋求撥款批准而向立法會財務委員會("財委會")提交的工務小組委員會文件，新街市是用以遷置來自大角咀臨時街市、界限街街市、廣東道臨時熟食市場和大角咀臨時熟食市場的檔位租戶／持牌小販；

愛秩序灣街市

- 在規劃愛秩序灣街市時，食環署在2000年9月就擬建的街市完成初步可行性研究。研究報告指出，須興建新街市來應付新增人口的需要及遷置在金華街一帶的街頭小販，以解決環境衛生問題；
- 初步可行性研究提出：
- (a) 愛秩序灣填海區房屋發展為3萬人提供居所，須興建新街市來應付新增人口的需要；
  - (b) 金華街一帶共有196檔街頭小販，其活動造成環境衛生、街道清潔、噪音、異味及阻街問題；及
  - (c) 2001年6月，食環署就擬建街市附近的零售設施進行調查，發現有關設施不足以應付區內對街市服務的需求；及
- 基於以上研究結果，食環署在2001年11月提交有關工程的撥款申請，經立法會工務小組委員會審批後，獲財委會批准。

61. 據審計署署長報告書第6.8段所載，由1987年起，前市政局的政策是以經營能力為興建和經營街市的主要因素，公眾街市不應再是為遷置小販而興建，而是應根據分區計劃，確定有此需求和必要，才予以興建。不過，對於如何研究街市的經營能力，當局並無詳細指引。委員會詢問，在沒有任何詳細指引的情況下，食環署如何能進行新街市的規劃，以及何時完成制訂指引。

公眾街市的管理

62. 食物環境衛生署署長回應時表示：

- 食環署理解，不應機械地依循現時《香港規劃標準與準則》所載公眾街市的規劃標準。日後規劃新街市時，會按個別情況考慮，包括區內的人口情況、人口組合、社區需要，以及附近提供的零售店鋪等因素。當局已於2008年向立法會事務委員會匯報上述大原則；及
- 食環署現時並無規劃興建新街市。該署會在2009年6月或之前，就如何進行經營能力研究制訂內部指引。

63. 根據審計署署長報告書第6.22(c)段，新落成啟用的街市已推出多項市場推廣活動。不過，據第6.13(b)段圖二所載，大角咀街市的檔位空置率仍維持約30%的高水平。委員會詢問大角咀街市自2005年12月啟用以來所推行的市場推廣活動的詳情和成效，以及空置率高企的原因。

64. 食物環境衛生署署長在公開聆訊上及在2008年12月16日的函件中表示：

- 自大角咀街市啟用以來，街市舉行的活動共20項，包括開幕宣傳、節日裝飾、烹飪示範、流動健康展覽、消費大抽獎，以及為街市租戶而設的提升顧客服務技巧工作坊。這些活動有助吸引顧客定期光顧。若沒有舉行這些活動，空置率可能會更高。這些活動的詳情和成效載於**附錄27的附件八**；及
- 大角咀街市空置率高企與其所在地點有關，街市一邊面向工廠大廈，另一邊則面向學校。雖然街市入口已作出一些更改，但仍然有所局限，令空置率難以進一步改善。

65. 委員會從審計署署長報告書第6.12段察悉，在規劃大角咀街市時，食環署向立法會申請撥款批准前，並沒有徵詢有關租戶／小販對遷置計劃的意見。委員會詢問為何未有諮詢有關租戶／小販，以及空置率高企是否因規劃過程中這項不足之處所致。

公眾街市的管理

66. **食環署副署長(行政及發展)**回應時表示，當局於2000年申請撥款批准，而街市於2005年年底落成啟用。若於街市啟用前5年進行諮詢，有關租戶／小販只能夠初步表明會否遷入新街市。他們的意見對日後規劃可能具一定參考作用，但並無約束力。因此，沒有進行諮詢與空置率高企並無直接關係。

67. 委員會詢問為何近期啟用的公眾街市在外部設計和內部間格甚為相似，以及食環署在設計新街市時，有否參考海外的成功例子。**食物環境衛生署署長**表示：

- 鑒於街市內檔位數目眾多，以及有需要把濕貨與乾貨類食物分開，因此設計上有一些限制。不過，食環署會向販商查詢有何需要，並對每個街市的內部間格作出所需調整。街市的建築設計由建築署負責，而食環署會就用料、顏色及指示牌等提供意見。雖然新街市的設計大致相若，但有些街市較其他街市興旺，顯示街市的經營能力與其設計並無直接關係；及
- 由於地方所限，海外街市的設計可能不適用於香港的情況。在香港，一些非常興旺的街市(例如花園街街市)儘管採用傳統3層高的設計，仍能夠吸引很多顧客。話雖如此，食環署會繼續在適當情況下改善公眾街市的設計。

## G. 結論及建議

68. 委員會：

### 公眾街市的使用情況

— 認為：

- (a) 除土地及建築成本外，政府每年亦須動用約5億元經營公眾街市。因此，公眾街市必須合乎其存在的主要目的，即積極為市民提供街市服務，否則沒有理據支持高昂的建築及經營成本；及

公眾街市的管理

- (b) 政府當局提供公眾街市的政策，應有利於確保公眾街市可充分發揮其功能，有效地照顧市民的需要；

— 對以下情況表示驚訝，並認為有關當局難辭其咎：

- (a) 雖然2003年10月發表的《審計署署長第四十一號報告書》已指出，有些公眾街市存在空置率高企、有大量不營業檔位及錄得龐大經營虧損的問題，但正如當前這份審計署署長報告書所揭示，有關問題在部分街市仍然存在。截至2008年6月，在104個公眾街市中，34個街市的檔位空置率達30%或以上，其中11個街市空置率更達50%或以上；
- (b) 儘管上一次帳目審查至今已事隔5年，但食物及衛生局和食物環境衛生署("食環署")在解決上述問題方面進展不大。有關公眾街市供應的政策檢討在2008年年底才完成，以致延誤了制訂切合現今情況的新政策目標和策略措施；及
- (c) 政府在公眾街市的定位、功能及補貼方面缺乏清晰的政策；

— 不接受食物及衛生局局長在2008年12月9日公開聆訊上提出的意見，他指政府當局研究的問題的核心是應否向檔位租戶收取市值租金。他的意見反映政府當局的狹隘思維，主要集中從財政角度解決管理公眾街市的問題；

— 對以下情況感到驚訝及認為不可接受：

- (a) 政府當局只建議採用"空置率持續處於60%以上"及"高虧損"的準則來評估公眾街市的經營能力，並無考慮有關街市能否積極為市民提供街市服務。這兩項準則並不足夠，因為有些不太興旺的公眾街市雖然空置率未達60%，但顧客稀少及錄得虧損；及
- (b) 食環署並無設立系統供收集個別街市使用情況的資料(例如街市的顧客人數及實際提供零售服務的檔位數目)，以協助評估某街市能否滿足社區的需要；

公眾街市的管理

— 察悉：

- (a) 食物及衛生局和食環署將於2009年上半年就街市顧客及檔位租戶的意見進行市場調查，以評估公眾街市的經營能力及對社區的價值；
- (b) 鑒於濕貨街市及熟食市場的性質和空置情況不同，食環署沒有把熟食市場納入公眾街市政策檢討的範圍內。待完成濕貨街市的檢討後，食環署將於2009年下半年另行就熟食市場的供應進行檢討；及
- (c) 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長已同意落實審計署署長報告書第2.23段所述的其他審計署建議；

— 促請食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長：

- (a) 在評估某公眾街市的經營能力時，考慮該街市是否積極提供街市服務，以滿足社區的需要；
- (b) 在適當情況下尋求效率促進組協助，就街市顧客及檔位租戶的意見進行市場調查；
- (c) 在2009年6月或之前完成市場調查，以及因應調查結果，就公眾街市的供應制訂清晰的政策，包括公眾街市的定位、功能及政府對公眾街市經營的適當補貼水平；
- (d) 在2009年內完成熟食市場供應的檢討，不再拖延；
- (e) 設立機制，定期監察社區和營商環境的變化，例如服務範圍內人口數目的變動，以及在同一範圍內公眾街市／街市檔位的供應，以期適時作出調整，避免街市檔位供應過多；及
- (f) 積極鼓勵及協助販商把各類新貨品及服務引入公眾街市，從而增加街市顧客量及降低空置率；

公眾街市的管理

街市檔位租金及收費

— 知悉：

- (a) 48%的檔位租戶繳付的租金為市值租金的60%或以下，而約150個檔位租戶繳付的租金僅為市值租金的1%至5%。另一方面，15%的檔位租戶繳付市值租金；及
- (b) 前持牌流動小販如選擇在公眾街市繼續經營，第一份租約可享遠低於市值租金的特惠租金。此外，街市檔位租金在1998年一律下調30%，並由1999年起一直凍結在已減租的水平，而現行租金凍結期將於2009年6月30日屆滿；

— 對以下情況深表關注：

- (a) 食物及衛生局和食環署並無解決同一街市內租金出現差異的問題，即一些租戶(例如前持牌小販)繳付極低的租金，而其他以公開競投方式租用相若檔位的租戶卻繳付較高的租金；
- (b) 租金差異或會減低商戶租用街市檔位營業的意慾；
- (c) 一些街市的租金低廉，或許導致部分租戶租用檔位用作經營零售業務以外的用途(例如作貯物及大批銷售用途)；
- (d) 食物及衛生局和食環署並無制訂適當的租金調整機制，以處理在2009年6月30日(即租金凍結期的屆滿日期)之後檔位租約期滿時續訂租約的個案；
- (e) 儘管租約訂明租戶負責繳付差餉，食環署只沿用臨時市政局及臨時區域市政局的做法，並未向檔位租戶收回代繳的差餉；及
- (f) 食環署未有向檔位租戶收回的空調成本約為每年1,100萬元，因為自1999年以後，食環署一直沒有調整27個街市的空調費用，以及沒有向在2000年加裝空調系統的3個街市收取費用；

公眾街市的管理

- 
- 察悉食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長現正檢討現行的街市租金調整機制，並會在2009年6月或之前把結果提交立法會食物安全及環境衛生事務委員會，以及促請他們盡快制訂適當的機制，以處理租金差異的問題及檔位租約期滿時續訂租約的個案；
  - 察悉食物環境衛生署署長：
    - (a) 會就收回或免收過往代檔位租戶繳付的差餉，以及日後檔位租戶繳付差餉的安排作出決定，並在2009年6月或之前向立法會匯報建議；及
    - (b) 已同意落實審計署署長報告書第3.20段所述的審計署建議；
  - 促請食物環境衛生署署長盡快落實上述的審計署建議；

分租檔位的問題

- 知悉：
  - (a) 根據街市檔位租約，租戶不得把檔位分租；及
  - (b) 很多檔位都是在租戶不在場的情況下由租戶的登記助手長期經營；
- 不接受：
  - (a) 公眾街市存在分租檔位的情況；及
  - (b) 食物環境衛生署署長在2008年12月11日公開聆訊上提出的意見，指只要租戶與其登記助手隱瞞分租協議，食環署便難以採取行動。這反映署長並無決心解決有關問題；
- 對於食環署對分租檔位管制不力及寬鬆，認為不可接受及有關當局難辭其咎，因為：
  - (a) 食環署人員並無警覺地依循《街市管理工作守則》所訂明的規定和程序，執行街市檔位視察和監管查



公眾街市的管理

核工作，或採取行動以偵查及遏止分租，這情況可從以下事例反映出來：

- (i) 食環署近年只發現3宗分租檔位的個案，而這些個案都是在接獲投訴後才被揭發；
  - (ii) 如在檔位發現任何未獲授權人士，只要有關檔位租戶為該人士向食環署辦理登記，便不會被處罰；
  - (iii) 食環署的查核檔位經營者身份程序(關乎保存視察紀錄及視察次數的程序)在部分街市未獲完全遵從；及
  - (iv) 雖然租約條件訂明租戶須在檔位展示告示，載列租戶的姓名及相片，但租戶一般都不會展示這些告示，以致難以查核檔位經營者的身份；
- (b) 自1999年凍結租金以來，食環署連續延長(而非續訂)舊租約，並無要求有關租戶親自出席以核實身份。因此，就很多經延長的租約而言，檔位租戶的身份或許已多年未經核實；
  - (c) 部分租戶沒有遵照《商業登記條例》的規定，在檔位內展示商業登記證，而食環署作為街市管理人，並無提醒他們須展示商業登記證；及
  - (d) 食環署並無進行商業登記查冊，以識別經營街市檔位業務的租戶是否檔位擁有人。事實上，審計署進行的商業登記查冊結果顯示，登記助手及第三者(而非有關租戶)是部分檔位的業務擁有人；

— 察悉食物環境衛生署署長：

- (a) 會加強對分租風險較高的街市檔位進行日常監察、在2009年3月或之前蒐集高風險個案的資料，以及就懷疑個案作出進一步調查；

公眾街市的管理

- (b) 會在終止分租檔位的租約後，公布有關檔位所在的街市名稱及檔位編號，使市民及街市檔位租戶均知悉分租的後果，以收阻嚇之效；
  - (c) 日後在租約期滿時，會安排續訂(而非延長)租約，以便有機會核實租戶的身份及在適當情況下修訂租約條件；及
  - (d) 已同意落實審計署署長報告書第4.14段所述的其他審計署建議；
- 促請食物環境衛生署署長採取有效措施加強管制檔位分租的情況；

九龍區一個公眾街市的管理

- 認為以下情況不可接受及有關當局難辭其咎：
- (a) 街市A地庫顧客稀少，並非一個興旺的公眾街市，因此有違政府興建街市A為附近居民服務的原意；及
  - (b) 儘管出現違反租約條款的情況(例如檔位無人看管，以及鎖上檔位作貯物用途)，而食環署人員已每日監察和定期巡視街市A，但並沒有任何發現上述違規情況或採取任何跟進行動的紀錄，顯示食環署人員敷衍塞責；
- 對以下情況表示極度遺憾和震驚：
- (a) 食環署在2000、2003及2006年以單一投標方式，而非採用一般公開招標程序，向租戶批出街市A的管理和維修保養服務合約；
  - (b) 食環署以單一投標方式批出管理和維修保養服務合約，主要原因是該署預計，與該發展項目業主沒有關連的承辦商將難以進入有關發展項目私用範圍進行維修工作。食環署並沒有考慮公契內就規管街市A業主／佔用人這方面的權利和義務的條文；及

公眾街市的管理

- (c) 儘管廉政公署在2008年7月曾指出，由於有關租戶既是街市A的租戶，又是該街市的唯一管理代理人，兩者存在明顯和直接的利益衝突，但食物環境衛生署署長仍然認為這個案並無明顯的利益衝突；
- 察悉食物環境衛生署署長已同意落實審計署署長報告書第5.12段所述的審計署建議，並促請署長跟進審計署的建議，不再拖延；

新公眾街市的規劃

- 知悉自1987年起，前市政局的政策是以經營能力為興建和經營街市的主要因素，同時應根據分區計劃，確定公眾街市的需求和必要，才予以興建。不過，對於如何研究街市的經營能力，當局並無詳細指引；
- 對下述情況深表遺憾，並認為不可接受：食環署在2000年接管公眾街市的管理職務後，未有就規劃新街市時所需進行的經營能力全面研究制訂詳細指引，而在規劃及設計新街市時，該署只是因循守舊，並無顧及社會不斷轉變的訴求和需要，從下列事例可以反映：
- (a) 食環署在規劃大角咀街市及愛秩序灣街市時，沒有進行全面的經營能力研究，把人口組合及該區居民的購物習慣等因素考慮在內，以確定是否有足夠的需求以興建該兩個街市；
- (b) 雖然大角咀街市計劃用作遷置在4個獨立設施經營的檔位租戶／持牌小販，不過，食環署向立法會申請撥款批准前，並沒有徵詢有關租戶／小販對遷置計劃的意見；及
- (c) 儘管食環署曾推行多項街市推廣活動，大角咀街市的檔位空置率除2006年首4個月外，持續高於25%；
- 察悉：
- (a) 食物及衛生局和食環署建議，日後規劃新街市時，可按個別情況考慮，並顧及多項因素，例如區內的人口情況、人口組合、社區需要，以及附近的零售店數目；

公眾街市的管理

- (b) 食環署會在2009年6月或之前就規劃新街市時應如何進行經營能力研究，制訂內部指引；及
- (c) 食物環境衛生署署長已同意落實審計署署長報告書第6.21段所述的其他審計署建議；

— 促請食物環境衛生署署長：

- (a) 在2009年6月或之前就規劃新街市時應如何進行經營能力全面研究，制訂詳細的指引，不再拖延；及
- (b) 就新街市的設計和間格注入創新思維，並在適當時參考成功的海外例子；及

跟進行動

— 希望當局繼續向其報告：

- (a) 就街市顧客及檔位租戶的意見而進行的市場調查的結果，以及因應調查結果，政府當局就公眾街市的供應所制訂的政策，包括公眾街市的定位、功能及政府對公眾街市經營的適當補貼水平；
- (b) 食環署就熟食市場的供應進行檢討的結果；
- (c) 定期監察社區和營商環境變化以避免街市檔位供應過多的機制細則；
- (d) 用以處理租金差異問題及檔位租約期滿時續訂租約的個案的擬議租金調整機制；
- (e) 食物環境衛生署署長就檔位租戶繳付差餉的安排作出的決定；
- (f) 食環署為加強管制分租檔位情況所採取的各項措施；
- (g) 食環署就規劃新街市時進行經營能力全面研究的指引細則；及
- (h) 落實審計署其他建議所取得的進展。