

二零一五年一月二十日
資料文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會
公眾街市事宜小組委員會

改善公眾街市營運環境的措施

目的

當局已聘請顧問協助我們就改善公眾街市的營運環境制訂建議方案，令街市能夠發揮切合其定位的功能。本文件旨在向委員簡介顧問研究的主要結果，以及當局的初步看法。

背景

2. 在二零一二至一三立法年度初，立法會食物安全及環境衛生事務委員會（“事務委員會”）建議了一個討論時間表（即二零一三年一月、四月和七月）討論建議的租金調整機制及相關議題。我們在二零一三年一月八日的會議上就公眾街市檔位租金調整機制的最新方案諮詢事務委員會，委員要求當局在實施建議的租金調整機制前，就公眾街市的政策和使用進行全面檢討。委員尤其認為當局應邀請在零售營運方面有經驗的專家提供意見。為此，政府決定聘請具零售營運的專門知識的顧問，協助就公眾街市制定具體的改善方案。

3. 在二零一三年四月十六日¹和七月九日²的事務委員會會議上，我們向委員簡介了當局聘請顧問的計劃。其後在二零一三年八月七日，我們向委員提交了資料文件，概述顧問摘要的內容³。

¹ 立法會 CB(2)944/12-13(09)號文件。

² 立法會 CB(2)1511/12-13(02)號文件。

³ 立法會 CB(2)1694/12-13(01)號文件。

4. 繼事務委員會在二零一三年一月八日和二月五日
的會議上討論後，委員同意在事務委員會下成立小組委員
會，其職權範圍包括研究及檢討公眾街市政策及經營環境
有關的事宜，以及審視當局就公眾街市檔位的租金調整機
制及空調收費安排提出的方案。一如內務委員會在二零一
三年十一月十五日的會議上同意，公眾街市事宜小組委員
會在二零一四年三月展開工作。在二零一四年四月二十九
日的小組委員會會議上，當局和顧問向委員簡介了顧問
研究的進展和最新情況。顧問在敲定建議時已考慮了委員
的意見。

顧問研究

顧問建議

5. 顧問研究報告的摘要載於附件，其中的重點可大
致分為下列各項。

(A) 定位和功能

6. 顧問就公眾街市的定位和功能提出了以下的觀察/
建議－

- (a) 公眾街市是市民大眾購買新鮮糧食的主要途徑之
一，這定位預計會繼續維持；
- (b) 公眾街市應保持清潔衛生，提供得體和舒適的環
境，方便購物，但未必需要提升至成為過分高檔
的購物場所；
- (c) 公眾街市，特別是位於受歡迎位置的街市，應至
少吸引到合理數量的顧客光顧，以充分及有效利
用珍貴的土地資源；
- (d) 公眾街市一直為基層市民提供就業機會，但當局
在出租街市檔位前並未進行入息審查或評估以決

定競投人是否符合資格。因此，把公眾街市視作向租戶提供的社會福利並不合適；

- (e) 街市租戶可為其商品自由定價。由於政府對所定價格並無監控，期望公眾街市可肩負穩定貨品和糧食價格的功能，是不切實際的；以及
- (f) 公眾街市設施在公平競爭的環境下租出，作為公共資源使用，或有助推動服務的持續改善，從而提升顧客的滿意度，惠及所有關心公眾街市興旺的相關人士。眾多檔位的租金處於低水平，或是造成街市若干固有問題的原因之一。

7. 當局大致上同意顧問的意見，尤其是「公眾街市是市民大眾購買新鮮糧食的主要途徑之一」這個與公眾街市定位有關的觀點。因此，公眾街市應保持得體、清潔和整齊。另一方面，考慮到這個定位及眾多現存限制(例如大量的檔戶和有限的空間)，我們認為沒有必要將公眾街市提升至成為過分高檔的購物場所，這做法亦不見得切實可行。

8. 我們應盡量令公眾街市發揮其功能，增加街市對普羅大眾的吸引力，以提升街市的使用率。由於香港土地資源匱乏，因此我們需力求令寶貴的土地資源得以善用。很多公眾街市位置優越，交通便利。如任由街市檔位繼續不獲充分使用，街市便難以興旺，並非一個善用這些土地資源的方法。

9. 我們也備悉顧問建議當局須正視眾多檔位的租金持續處於低水平的問題。政府在街市管理方面錄得虧損⁴，有需要訂立合理的租金調整機制，以便經由公開競投租出的檔位租金可追上其他大致相若的街市檔位的租金。缺乏這樣的機制很有可能不利於街市的興旺(例如檔戶可能缺乏積極營業的動力)。我們雖然同意顧問認為街市與福利服務在本質上有所分別的觀點，但我們關注到，有些租戶以前為小販或其他公眾街市的檔位租戶，被遷徙到現時的公眾

⁴ 舉例來說，二零一二至一三年度錄得的虧損為 2.201 億元，二零一三至一四年度則為 2.364 億元。

街市時享受到較低廉的租金，我們在考慮租金調整機制時需把為這羣租戶作出的安排考慮在內。

10. 視乎每個街市的獨特情況，例如地點、競爭對手和服務對象、個別街市可因應其競爭優勢發展不同的特色和專門市場，範圍可以由為普羅大眾提供新鮮糧食，至提供相對較高檔的食品(例如有機蔬菜或水果)。

(B) 改善項目

11. 顧問制定了一系列準則，並根據有關準則選定了六個街市，進一步研究改善潛力。這六個街市包括荃灣街市、油麻地街市、牛池灣街市、雙鳳街街市、駱克道街市和榮芳街街市。這六個街市會作為樣板，在落實有關改善工作時所得的經驗和心得，可作為日後改善同類別的其他公眾街市時的參考。

12. 我們留意到顧問選定街市的準則已考慮到該些街市的改善潛力和空間，亦顧及到是否能充分彰顯改善建議的成效和切合善用資源的原則。

13. 當局會諮詢相關政府部門(如建築署)，進一步研究顧問的實體改善方案。除建議的設計方案(1)(不涉及減少租出檔位數目)外，設計方案(2)涉及檔位面積和布局的重大更改，並會影響檔位總數，以及在工程期間需暫時關閉街市。在制定具體設計方案時，我們會把檔戶的意見和任何技術及營運限制考慮在內。我們計劃在今年在部分具代表性的街市落實改善方案，以期為改善其他公眾街市提供參考。這些建議是否得以落實則需視乎資源的安排及檔戶的意見。

14. 當局也會進一步研究顧問就可在短期內推行的非實體改善計劃提出的建議。顧問已按緩急先後把有關計劃分為核心措施、短期見效措施、具潛在效用措施及非必要措施。我們需仔細檢討現有資源是否足以推行擬議措施，以及考慮可否把這些措施與實質改善計劃結合，並加強管理，藉以創造更大的協同效應。

(C) 公眾街市的管理工作

15. 顧問已就食物環境衛生署(“食環署”)的公眾街市管理工作提出若干建議，以便公眾街市長遠能夠以可持續方式繼續獲得改善。顧問指出，要盡用已改善的硬件，便有需要改變軟件，包括租戶使用街市設施的行為和作業模式，他們需要積極營業，並保持街市整潔、興旺及具有作為購物地點的吸引力。顧問建議政府需要透過在公眾街市日常管理的決策過程中創造「租戶的參與機會」，以助培養「租戶的歸屬感」。

16. 我們會更詳細地研究顧問的建議。我們大致上認同有需要探討各個方案，包括加強食環署的管理和執法工作、提升租戶在街市管理方面的參與、檢討街市管理的諮詢機制等。在未來工作中，政府需要考慮資源和緩急次序等因素。我們注意到，如要改革管理模式，我們需解決如何增加人力資源的問題，以期順利推行改善計劃、加強管理和執法，以及加強培訓和向有關人士灌輸概念，使他們的行為準則符合標準及具有商業觸覺。

(D) 保育售賣傳統特色貨品的檔位

17. 顧問認為公眾街市在保育售賣傳統特色貨品的角色，應予以認同和維持。顧問就如何維持和提升公眾街市的該等作用提出了一些建議。顧問特別提議政府可考慮適當地放寬現時公眾街市內指定准許經營的服務行業清單。當局會進一步研究顧問的建議。

總結

18. 我們認同顧問把公眾街市定位為「市民購買新鮮糧食的主要途徑之一」這個觀點。由於公眾街市是為市民大眾服務，我們不應要求把這些街市變得過分高檔。雖然如此，公眾街市應保持合理的地體、清潔和整齊。基於盡量善用匱乏及珍貴的土地資源的原則，我們同意如任由街市檔位繼續不獲充分使用，街市便難以興旺。我們有需要採取更嚴厲的執法行動、取消不積極營業的檔位，以及加

強租戶對保持公用地方暢通潔淨的責任感。這些工作有賴政府、租戶和市民通力合作才能完成。

19. 聽取小組委員會就顧問提出的建議後，我們會制訂初步建議，推進行有關改善計劃。同時，我們會與小組委員會探討租金調整機制。

徵詢意見

20. 請委員備悉本文件的內容。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一五年一月

有關改善公眾街市營運環境的顧問研究

報告摘要

序言

1. 食物及衛生局所託進行之顧問研究，其主要目的如下：
 - (a) 就公眾街市現時的功能及定位提供意見；以及
 - (b) 就改善街市的營運環境制訂建議方案¹，以提升它們的功能和競爭力。

公眾街市的定位及功能

2. 公眾街市將繼續是市民大眾購買新鮮糧食的其中一個主要途徑。對光顧公眾街市的市民而言，這重要功能不容置疑。
3. 顧客及租戶均希望公眾街市既清潔又衛生，提供得體的環境，方便購物；他們未必期望將公眾街市提升至成為過分高檔的購物場所。政府管理公眾街市，有責任令其設施及服務水平達至公眾期望。雖然如此，公眾亦應理解政府亦須確保設立公眾街市所涉及的公共資源(包括土地資源)得以有效地運用。很多公眾街市位置優越，交通便利。如任由街市檔位繼續不獲充分使用，則違背上述原則。
4. 公眾街市，特別是位於受歡迎位置的街市，應至少吸引到合理數量的顧客光顧，以證明有關街市有充分理據佔用匱乏及珍貴的土地資源。

¹ 透過研究，歸納出香港公眾街市的整體概況及其所面對的挑戰，包括設施老化、顧客需求和習慣改變，以及來自其他零售店的競爭等。另外，我們根據顧問摘要的要求，(a) 為六個選定街市制訂主要的改善計劃；以及(b)就公眾街市的例行和易於管理的小型工程，以及保育傳統特色貨品攤檔的措施制訂方案。以上制定的改善計劃及措施於將來在其他公眾街市實施改善措施時將作為參考之用。

5. 社會各方都廣泛同意，公眾街市一直為基層市民提供就業機會。然而，當局在出租街市檔位前並未進行入息審查或評估以決定競投人是否符合資格。因此，把公眾街市視作向租戶提供的社會福利並不合適。
6. 公眾街市的租戶可為其商品自由定價。有些意見認為，公眾街市是購買便宜新鮮食物的途徑，有助維持食品價格穩定。提出這意見的人，以此作為爭辯補貼公眾街市運作的論據，因為低廉穩定的售價可使消費者得益。然而，政府對所定價格並無監控，公眾街市不一定以較低廉的價格出售貨品。
7. 若公眾街市設施在公平競爭的環境下租出，作為公共資源使用，或有助推動服務的持續改善，從而提升顧客的滿意度，惠及所有關心公眾街市興旺的相關人士。眾多檔位的租金處於低水平，或是造成街市若干固有問題的原因之一。為更好地管理街市，當局須正視這個問題。

公眾街市的改善項目

8. 有些公眾街市具備獨特的優勢，能為顧客營造特別的購物體驗，因此改善街市的設施和購物環境，可帶來顯著效益。
9. 當局昔日興建大部分公眾街市時，首要處理的是盡量把街頭小販遷入街市；此舉亦影響到今天我們看到的公眾街市的設計和布局。
10. 隨着時間過去，不少公眾街市的設施都已老化。然而，租戶的某些固有行為和作業模式(例如非法擴展營業地方、堵塞通道的地面排水渠等)，也使政府難以把街市的硬件保持在合宜妥善的狀況。
11. 透過一套高層次的挑選準則，我們選出 15 個公眾街市作進一步研究：例如，所揀選的街市應(i)有相當規模、(ii)較少顧客光顧、(iii)附近有潛在顧客，以及(iv)較有迫切需要改善。

12. 我們就該 15 個公眾街市進行了問卷調查，以了解相關人士認為各項關鍵因素（包括方便（“就腳”）、檔位狀況、貨品供應、設施、日常管理、宣傳及整體檔戶狀況）的重要性，以及他們對這些因素的滿意度。
13. 這些資料其後有助選定六個街市²（大小不同，並位於市區及非市區，以符合其示範作用），並分別為它們制定改善計劃。該六個選出的街市是：
- 荃灣街市；
 - 油麻地街市；
 - 牛池灣街市；
 - 雙鳳街街市；
 - 駱克道街市；以及
 - 榮芳街街市。

新設計

14. 我們已根據六個所選定街市的個別情況，為每一個街市擬備一或兩個改善計劃³。新建議的設計能改善實際經營環境，以助發揮街市的功能及提升運作效率，並為顧客提供舒適的購物體驗。個別改善計劃的重點總結如下：
- 荃灣街市 ： 重新劃定檔位
 - 油麻地街市 ： 活化未予充分利用的空間
 - 牛池灣街市 ： 重新連接街市與鄰近地區
 - 雙鳳街街市 ： 優化街市的外觀形象
 - 駱克道街市 ： 重新調整行業組合
 - 榮芳街街市 ： 重新編配布局

² 在報告已詳列以上六個街市的挑選方法。

³ 部分街市有兩個方案，建議設計方案(1)不涉及減低租出檔位數目，相反，建議設計方案(2)則包括現行檔位數目和位置的更改(如由地面層遷移至一樓，或由通道的中間遷移至通道一端等)。這些新設計可為顧客帶來嶄新的購物體驗。

如要實施改善措施，尤其是建議設計方案(2)的措施，我們須面對一些可預見的挑戰。我們會在下文第 23 至 27 段再探討有關問題。

15. 建議當局重新劃定荃灣街市，把乾貨檔設於一樓，而魚檔將設在街市地下靠近上落貨區的地方；也建議當局於面向眾安街的出入口新設向街的檔位，以增加街市的吸引力。
16. 油麻地街市的新設計，旨在活化使用率偏低的空間，包括街市中庭的空間。街市獨特的外觀，則建議予以保留。
17. 至於牛池灣街市，改善計劃的目標是把街市與附近興旺的購物環境重新連接起來。建議擴大面對金池徑的入口（即顧客使用的主要入口之一），並新設向街的檔位以吸引顧客光顧。建議以玻璃牆取代面向龍翔道的混凝土牆，令該處感覺更開揚。
18. 雙鳳街街市情況尚可，需要進行相對較輕微的改善。建議改矮街市中心位置附近的牆身，使視線更廣闊。另建議翻新街市外牆以吸引途人注意。
19. 駱克道街市位於商業區，建議修訂行業組合以增加彈性。在扶手電梯與面向軒尼詩道入口之間的位置，應加以善用，可開設跳蚤市場／臨時零售店，讓租戶可租用以出售他們在推廣的貨品。另建議將駱克道街市的行業組合變得更多元化，容許出售小食和即食食品以增加彈性。
20. 榮芳街街市會進行改動工程，現時的上落貨處及垃圾房會與街市其中一個出入口對調位置，以方便街市外主要購物區的顧客前往光顧。
21. 除了以上就個別街市提出的主題方案，顧問也提出了一些一般實體改善項目，如較矮身的分隔牆、開設儲物區、重新配置地面排水渠等。另建議在一些街市安裝空調，例如：荃灣街市，牛池灣街市和榮芳街街市。
22. 上述改善建議會供其他公眾街市日後進行改善時作參考。

潛在挑戰

23. 部分建議的改善設計措施包括(a)減少檔位數目及／或(b)改變現有檔位的位置／劃位。如實施涉及減少檔位數目的方案，雖然所有檔戶或可至少維持租賃一個檔位，但是部分

現時正租賃多於一個檔位的租戶可能需要放棄其檔位，難題在於決定哪個租戶應放棄上述檔位。這些改變所帶來的挑戰不容低估。而實施涉及改變檔位位置／劃位的方案，棘手的方面在於需要向租戶再分配經重新設計的檔位，而且亦要考慮是否需要就此調整租金。

24. 為推行一些涉及對街市現行布局設計有重大改變的改善措施，無可避免須暫時關閉街市。對於有租戶可能要求有關當局推出措施，以減輕改善工程對其業務的影響，當局須加以審慎處理。
25. 透過盡量善用擬議的新特色(例如較矮的牆、在租戶的檔位以外地方貯存貨物、重新鋪設地面排水渠等)，或可引導租戶逐步改變慣常的行為，以維持更好的營運環境。保持公眾街市的公用地方整齊清潔，也對租戶本身有益處。因此，同樣重要的，是租戶願意合作，改變慣常的行為和做法。
26. 實施改善措施可能會大幅增加政府方面的成本，及或會增加檔戶的營運成本。我們建議在部分選定街市安裝空調系統，租戶須支付以收回成本的原則計算的空調費用⁴。
27. 在詳細設計階段可能會遇到其他困難，例如需要地方放置經強化的電力裝置、空調機房或經重新配置並連接公共污水渠的地面排水渠等。公眾街市內外也可能缺乏地方加裝符合現時標準的無障礙通道設施。

非實體的改善措施

28. 實體的改善計劃或許需時全面推行，因為當局須與受影響租戶作進一步討論。與此同時，亦有多項非實體措施可供參考。該等措施涉及公眾街市的管理、衛生和宣傳推廣，建議優先處理次序如下：

⁴ 空調費用包括電費及一般維修費。

優先次序	措施
核心	加強日常管理和執法工作
短期見效	推出八達通付款服務 多元化／具彈性的行業組合 提供自動櫃員機服務 提供展銷區短期租賃 設立專屬的街市網頁／應用程式 創作一個能代表公眾街市的新標誌或吉祥物
具潛在效用	為租戶舉辦技能提升課程 推出街市會員計劃 舉辦自願性質的折扣計劃 設置專門張貼推廣和折扣資訊的布告板 舉辦季度／節慶推廣活動 增設地鐵特惠站
非必要	設置洗手用的洗手盆 出版街市照片冊 舉辦有關公眾街市的展覽 裝設電視屏幕 嘉許有名氣的檔位和公眾街市 推廣廚餘回收

29. 部分非實體的改善措施涉及額外成本，亦需要政府投放額外資源管理。政府需要審慎檢討現時是否有足夠資源執行擬議措施，並應在合適的情況下考慮調配額外人力資源。
30. 雖然上文第 28 段所述的部分非實體措施或可分開推行，但如在推出非實體改善措施時能配合實體設計／布局方面的改動，並且加強管理，或會創造更大的協同效應。

硬件改善以外所需的改變

31. 只是針對改善公眾街市的環境布局和設計，不能為街市的營運帶來持久的改變。
32. 顧問建議政府需要透過在公眾街市日常管理的決策過程中創造「租戶的參與機會」，以助培養「租戶的歸屬感」。

改變心態

33. 食物環境衛生署(食環署)作為街市業主，依法有權採取執法行動、終止租約及調整租金。不過，事實上，食環署一直行使的權力相當有限。並非所有租戶都會承擔責任保持公眾街市的營商環境合宜整潔。舉例來說，食環署曾遇上難以處理的個案，當中涉及租戶持續漠視租約條款，非法擴展營業範圍。
34. 在推出改善措施時，例如進行攤檔的日常保養和整合事宜，食環署多會遭到租戶以影響生意或損失客源為由作出反抗。有些情況，個別租戶索性拒絕有關人士在街市營業時間內進行維修及保養工程。
35. 食環署是政府部門，市民很多時期望該署不單是街市的業主。例如，他們會希望該署的前線員工除會以公開和公正的態度工作外，也會體恤被視為多數來自草根階層的租戶。該署的經驗顯示，員工的執法行動有時更會招致上訴和法律挑戰，令工作量百上加斤。
36. 過往，當局曾嘗試調整公眾街市的租金但屢遭反對，而公眾街市的租金已凍結在同一水平超過十年。部分檔位的租金低得不成比例，或是造成街市若干固有問題的原因之一。部分未盡其用的檔位，更似被充當貨倉。
37. 食環署應更嚴格地採取執法行動。公眾應理解透過食環署嚴格執法，以確保公眾街市能夠持續有效管理的重要性。就此，租約需訂立並落實更清晰的條文，以處理不積極營業的檔位。
38. 考慮到公眾街市的歷史背景，我們完全明白上述有關食環署管理職能的建議改變，雖然可取但要達成卻很困難。因此，有需要在思維上作出根本的改變。

管理模式

39. 多年來，公眾街市的日常管理都是注重保持環境衛生和維持街市的基本運作，而非吸引顧客或提高街市的使用率。在人手和專業知識而言，公眾街市的現有管理隊伍未能發

揮作用，以提升街市的競爭力和令街市持續地進一步發展。

40. 我們建議政府研究是否可以在公眾街市引入新的管理模式。我們制訂了數個模式供考慮，包括擴大街市管理諮詢委員會的權力；探討社區管理法團的功用；或把街市分租予單一營運者。

保育售賣傳統特色貨品的檔位

41. 傳統來說，公眾街市提供場地，讓個別人士從事傳統手藝。這些攤檔的整體文物價值雖然無形和難以量化，但也相當重要。公眾街市在保育售賣傳統食品及商品檔位的角色，應予以肯定和維持。
42. 為了維持和提升公眾街市在保育售賣傳統商品檔位方面的角色，政府可考慮加強推廣，並開設傳統工匠攤檔和鼓勵競投。例如，可考慮重開西營盤街市三樓作試點出售傳統食品及商品。政府亦可考慮按個別情況放寬現時公眾街市內指定准許經營的行業清單。政府應思考如何以可持續的方式達到培育傳統行業，並幫助保育整體文物價值的目標。

租戶與社會的支持

43. 保持街市內公用地方清潔、整齊及井井有條，對租戶直接有利。無論實體、非實體或管理上的改變，其成功都有賴所有相關人士的共同努力，包括街市租戶。當局應透過舉辦更多推廣及公關活動，向社會傳達改善公眾街市所帶來的好處。
