



立法會CB(2)621/16-17(01)號文件
LC Paper No. CB(2)621/16-17(01)

敬啟者

107 動力早前亦進行過多項與公眾街市經營及管理相關的調查及研究，藉此機會呈上最新發佈的「香港公營街市研究報告」，以供 貴委員會日後討論相關議題時參考，希望有助 貴委員為香港訂立更適切的公營街市未來發展。

順祝
籌安

此致

食物安全及環境衛生事務委員會主席及各委員會成員

何民傑
107 動力召集人
2017 年 1 月 12 日

附件：107 動力「香港公營街市研究報告」
副本呈：全體立法會議員及各大傳媒機構

香港公營街市研究報告

撮要

背景及目標

2003 年審計署首次檢討公眾街市管理，發現 1999 年市政局及區域市政局管理的公營街市整體空置率為 13.5%；但在轉交至食物環境生署管理四年後，即 2003 年，公營街市整體空置率就急升至 22.6%，開始面臨虧損。

2008 年，審計署再揭發全港逾八成街市仍虧蝕，一個年度錄得過億虧損，當時已敦促食環署嚴厲規管公眾街市管理。

十年過去，公眾街市的改善毫無寸進，食環署在公眾街市營運上虧損連年，在 2013-14 年度、2014-15 年度及 2015-16 年度，食環署在公眾街市管理方面的赤字分別為 2.373 億元、3.278 億和 2.94 億元，三年來合共虧損超過 8.5 億元。

目前，食物環境生署（食環署）管理合共 101 個公眾街市，包括 76 個主要提供新鮮糧食和其他乾、濕貨品的公眾街市和 25 個獨立的熟食市場。而香港房屋委員會（房委會）轄下共有 21 個街市。雖然，根據食環署 2015 的數據，公眾街市空置率為 8.9%，但公眾街市的檔位就算被租出，並不代表檔主在積極地經營。租戶所經營的生意，亦非一定在乎合街市的原本功能及市民的需要，故此有理由認為食環署所提供之出租率，並不能反映街市的實際營運率。

107 動力針對實際營運率，透過實地視察深入了解公營及非政府街市的真實營運情況及管理問題；以及透過比較公營及非政府街市的營運情況，作出可行建議。

方法

107 動力於 2016 年 8 月至 9 月進行一項「公營街市調查及研究」¹，派調查員於買餸高峰時段到全港 18 區共 40 個街市進行實地視察及統計，包括 35 個食環街市及 5 個房委會整體承租方式出租的街市。

¹ <http://linepost.hk/version2/contenthtml/Attachment/160926-M107.pdf>

107 動力 取名自基本法 107 條，以減少稅金、善用公帑和簡政便民為宗旨，要求政府財政量入為出。

研究報告簡介

本報告共有三部份。第一部份名為「公營街市之歷史」，內容介紹香港公營街市的由來、背景及發展歷史。資料顯示，60、70年代，市政局及區域市政局為了避免小販在街上擺賣而對環境造成滋擾和阻礙人流及交通所以興建公營街市。2000年後公營街市的管理食物環境衛生署由食物環境衛生署接管。轉交至食環署管理後，公營街市整體空置率就急升，加上新鮮糧食店和大型超級市場出現，改變了市民的購物習慣，食環署在公營街市的經營開始虧損，直至近年都未見改善。

第二部份名為「近年公營街市之管理問題」，內容介紹了有關107動力於2016年8月至9月進行的「公營街市調查及研究」有關公營街市的結果、公營街市管理問題，以及公營街市管理不善所引起的後果。研究發現食環署轄下的公營街市實際營運率平均僅得3成多，更有街市出現「零營運」情況，實際營運率與政府公布出租率的數字相差甚遠。食環署的管理不善導致公營街市設施落伍殘缺，更衍生出一連串社會問題，包括令因街市營運率極低浪費土地和公帑、淪為迷你倉而構成安全隱患及設施殘缺導致環境衛生問題。

第三部份名為「非政府街市之管理較理想」，內容介紹了有關107動力於2016年8月至9月進行的「公營街市調查及研究」有關非政府街市的結果。調查發現非政府街市實際營運率達9成，環境較食環街市整潔。財在政管理方面亦較公營街市理想，房委會以整體承租方式出租的街市於2014-15年度及2015-16年度的租金收入分別約為3,800萬元及4,100萬元。

最後，報告總結本研究的主要結果，並有關當局、食物安全及環境衛生事務委員會主席及各委員會委員作出建議。

107動力 取名自基本法107條，以減少稅金、善用公帑和簡政便民為宗旨，要求政府財政量入為出。

地址：香港灣仔軒尼詩道397號東區商業大廈1206室
Address：Rm1206, Eastern Commercial Building,
397 Hennessy Road, Wan Chai, Hong Kong

電郵 E-mail：info@momentum107.hk
電話 Phone number：(852) 3568 9412
傳真 Fax number：(852) 2217 0000

公營街市之歷史

建街市 減阻街

自開埠以來，香港傳統市場多數都是設立於街道旁，由小販自由在這些地方經營。由 60、70 年代開始，香港人口不斷上升，更多市民紛紛走到街頭設置流動檔口叫賣，出售熟食及農產品以維持生計，但流動小販的出現造成不少環境衛生問題。有見及此，當時的市政局及區域市政局就興建公營街市以遷置小販，避免小販在街上擺賣而對環境造成滋擾和阻礙人流及交通。

自此之後，政府一方面在一般情況下，不再簽發新的小販牌照。另一方面，政府則進行多項小販遷置工作，將街頭持牌小販遷置到小販市場或公營街市營運，並且為流動小販提供特惠津貼，鼓勵他們退還牌照，令持牌小販的數目大幅減少。兩局亦有不斷為街市進行翻新工程，以吸引人流。

隨著遷置小販的工作大致完成，興建公營街市作為配合小販政策的措施的功能也顯著減弱。在 90 年代開始，兩局在興建新街市時，均以綜合市政大樓形式興建。大樓除擁有街市的功能外，亦會因應人口、社區需要、設施及未來規劃發展等，加入其他文娛康體設施，為市民提供公共服務、提高服務效率及土地使用價值，滿足社區需要。

2000 年後，兩個市政局的決策功能，由政府接管，並成立食物環境衛生署（食環署）為執行部門，公營街市的管理亦由食環署接管。雖然兩個市政局解散前，已經計劃了 22 項興建、重建或改善街市的工程，但兩局解散後，政府只願接手少數的新街市興建工程和舊街市改善工程，而大部分的裝設空調及其他的工程，都未有繼續。

管理不善 街市落伍

另一方面，新鮮糧食店和大型超級市場的出現，亦改變了市民的購物習慣，公營街市亦不再是市民唯一可負擔的選擇或首選的購物地方，令部份公營街市失去部份傳統顧客群，人流亦開始下降。2003 年審計署報告指出²，食環署轄下的街市空置率偏高，面臨虧損。報告亦指，政府解散兩局前，公營街市 1999 年的整體空置率為 13.5%，低於食環署接管時訂下不多於 15% 的目標；但在 2003 年，公營街市的整體空置率就已達 22.6%，比當時食環署所訂下不多於 16% 的目標為高，接手管理香港公營街市的食環署自然責無旁貸。

消費模式轉變加上食環署經營不善，導致公營街市人流偏低及並出現營運虧損。根據審計署 2003 年報告³，在 2002-03 年度，食環署有 74 個公眾街市招致經營虧損。經營虧損最高的十個街市，

² http://www.aud.gov.hk/pdf_e/e41ch02.pdf

³ http://www.aud.gov.hk/pdf_e/e41ch02.pdf

107動力 取名自基本法107條，以減少稅金、善用公帑和簡政便民為宗旨，要求政府財政量入為出。

其經營虧損由 646 萬元至 1,179 萬元不等。按每個租出街市檔位計算，經營虧損最高的十個街市，其每個租出街市檔位的經營虧損由 90,000 元至 156,000 元不等。

審計署促檢討

鑑於當時超級市場和新鮮糧食店激增所帶來的轉變，審計署認為街市的規劃標準是不合時宜，並應重新檢討規劃標準，以解決虧損的問題。因此，政府在 2009 重新檢討《香港規劃標準與準則》內有關公眾街市的規劃準則，刪除以人口為參考基礎的公眾街市規劃準則，並考慮了相關因素，包括人口組合、社區需要、附近公營及私營街市設施的供應、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等，而政府自此開始亦沒有再興建新公眾街市。

107動力 取名自基本法107條，以減少稅金、善用公帑和簡政便民為宗旨，要求政府財政量入為出。

地址：香港灣仔軒尼詩道397號東區商業大廈1206室
Address：Rm1206, Eastern Commercial Building,
397 Hennessy Road, Wan Chai, Hong Kong

電郵 E-mail：info@momentum107.hk
電話 Phone number：(852) 3568 9412
傳真 Fax number：(852) 2217 0000

近年公營街市之管理問題

時至今日，公營街市的營運問題仍然未得到妥善處理。儘管政府的數字顯示，截至 2015 年 12 月 31 日，食環署轄下公眾街市的空置率為 8.9%，但 107 動力多次的實地觀察發現，不少租出的攤檔，非全數均在積極經營。租戶所經營的生意亦非一定在乎合街市的原本功能及市民的需要，故有理由相信政府的數字，並未能反映街市的實際營運狀況。

針對實際營運率，107動力於 2016 年 7 月底至 8 月進行一項「公營街市調查及研究」，派調查員於買餸高峰時段到港、九、新界及離島 18 區共 40 個街市進行實地視察及統計，包括 35 個食環街市及 5 個房委會整體承租方式出租的街市。研究發現食物環境衛生署轄下的公營街市實際營運率平均僅得 3 成多，更有街市出現「零營運」情況。實際營運率與政府公布出租率的數字相差甚遠。



通州街臨時街市 - 拍攝日期及時間：2016年9月12日 下午3時

*街市連同玉器市場實際營運率(11%)與政府公布出租率(51%)相差甚遠

*街市部份只有2檔營運，佔實際營運率0.6%

街市淪為迷你倉 構成安全隱患

是次抽樣調查亦發現，全部食環街市均有檔主將已租出檔位，變相作存貨用途；甚至有檔主佔用未租出的鋪位擺放雜物，部分存貨更堆積如山，令街市檔位淪為一個又一個迷你倉。更甚者，不少街市的行人通道、防煙門、電梯大堂更被雜物嚴重阻塞，構成安全隱患，如不幸發生火警，後果不堪設想。

107動力 取名自基本法107條，以減少稅金、善用公帑和簡政便民為宗旨，要求政府財政量入為出。

地址：香港灣仔軒尼詩道397號東區商業大廈1206室
Address：Rm1206, Eastern Commercial Building,
397 Hennessy Road, Wan Chai, Hong Kong

電郵 E-mail：info@momentum107.hk
電話 Phone number：(852) 3568 9412
傳真 Fax number：(852) 2217 0000



對面海街市 - 拍攝日期及時間：2016年8月28日 下午4時40分
*實際營運率(0%)與政府公布出租率(100%)有天淵之別
*整個街市沒營運，全部檔位也存放大量雜物



筲箕灣街市 - 拍攝日期及時間：2016年8月25日 下午3時10分
*實際營運率(14%)與政府公布出租率(100%)相差甚遠
*大部份出租檔位及空置檔位均放置大量雜物

107動力 取名自基本法107條，以減少稅金、善用公帑和簡政便民為宗旨，要求政府財政量入為出。

地址：香港灣仔軒尼詩道397號東區商業大廈1206室
Address：Rm1206, Eastern Commercial Building,
397 Hennessy Road, Wan Chai, Hong Kong

電郵 E-mail：info@momentum107.hk
電話 Phone number：(852) 3568 9412
傳真 Fax number：(852) 2217 0000

設施殘缺致人流稀疏

公營街市營運率長期偏低與其環境衛生狀況未如理想，亦不無關係。當年政府興建公營街市時在設備規劃上未夠完善，公營街市的乾濕貨區共用去水渠，生熟食材的檔位分隔不當，容易引起交叉感染。

另外，參考 2014 年政府提交立法會食物安全及環境衛生事務委員會的文件⁴，在 101 個現正營運的公營街市中，只有 32 個已加裝或安裝空調系統。

根據目前政府的處理方法，加裝空調系統的要求，必須先得到相關街市管理諮詢委員會同意，再有 85% 租戶支持，當局方會考慮進行詳細的技術可行性研究。例如 2014 年政府諮詢大圍街市租戶有關街市安裝空調事宜⁵，即使是過了 80% 租戶同意安裝的門檻，直到 2016 年 6 月工程仍停留在研究的階段。而且，加裝空調系統加裝工程，通常要封閉公眾街市全部或部分地方達數月之久，阻礙營業。加上街市租戶，須支付全年的電費及維修費。種種原因而令租戶卻步，導致多個公營街市仍未設有空調系統。

不少在公營街市經營的檔戶亦指，街市食水管嚴重老化和銹蝕，顯然署方更換喉管的效率不足⁶。而水務署只透過自願性質的計劃，鼓勵業主和物業管理人定期檢查及保養供水系統，迄今只有約三成公營街市獲得水務署的認證，可見政府對改善公營街市環境的態度消極。

再者，大部分公營街市缺乏無障礙通道，扶手電梯又因老化而經常損壞，設備維修及停用頻繁，令長者和殘疾人士卻步。

空調和清潔衛生的環境，今時今日已經是消費者對購物空間的基本要求。然而，公營街市在食環處管理下，有不少環境改善工程的問題懸而未決，各種環境因素進一步令公營街市的消費者卻步，並轉移到其他購物地點，最終令公營街市實際營運率進一步惡化。有理由相信，不少實際使用率偏低的食環街市檔主，同時在其他地方經營業務，故此寧願將檔位用在儲物用途，將精力和時間理性地投放在更有利可圖的經濟活動之上。

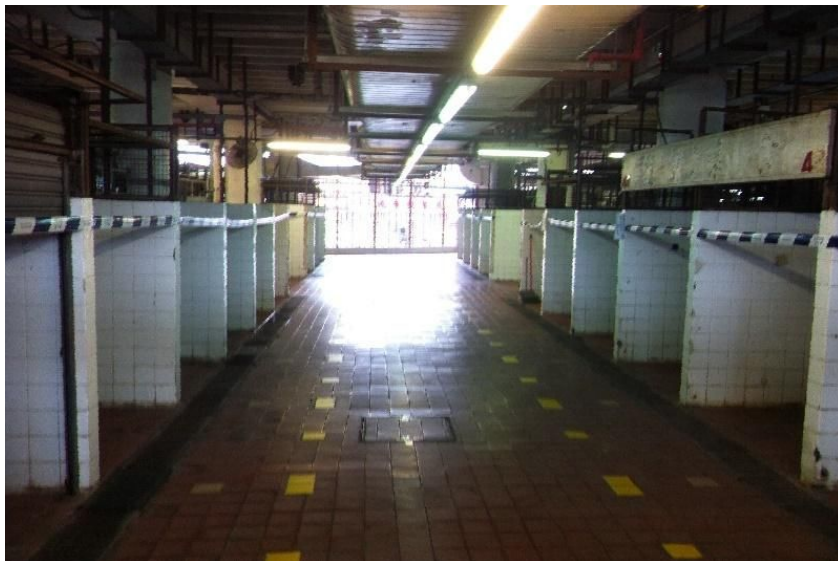
4

http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/fseh/fseh_pm/papers/fseh_pm20141118cb2-266-1-c.pdf

⁵ <http://www.info.gov.hk/gia/general/201606/22/P201606220683.htm>

⁶ <http://www.info.gov.hk/gia/general/201601/27/P201601270680.htm>

107動力 取名自基本法107條，以減少稅金、善用公帑和簡政便民為宗旨，要求政府財政量入為出。



荃景圍街市 - 拍攝日期及時間：2016年9月21日 晚上9時40分

*1990年啟用的荃景圍街市設備殘缺，政府公布其出租率只有21%，空置率非常高。

事實上，於2010至2015年的5年期間，食環署已關閉兩個空置率持續偏高的街市，分別是廣財街市和必列啫士街街市，節省每年超過200萬元的營運成本。

然而，在各個公營街市實際營運率長期偏低的情況下，在上屆立法會公眾街市小組委員會會議，仍然有委員提議興建新公營街市。

盲目增設街市 浪費公帑

有委員認為，開設新的公營街市能以低廉租金幫助檔位經營者，促進公營及非政府街市之間良性競爭，以減低區內食品價格，惠及消費者。然而根據107動力於2015年一項物價研究發現⁷，低於市價的租金以及凍結租金的政策，並不能確保公營街市貨品的價格低於非政府街市。截至2013年12月31日，在公營街市的13,061個已租出檔位中，雖然有79%檔位的租金低於市值租金，但調查結果發現，其中6個公營街市物價，比非政府街市高出6.4%至13.5%，其中青衣街市、電氣道街市、大圍街市及九龍城街市位列頭4位，反映租金低不代表物價低。此外，研究亦發現大部分食環街市未能提供所有所需材料，例如燒味及海鮮等，顯示新建公營街市在現今的情況下，未必能解決貨品選擇單一的問題。

⁷ <https://forum.hkej.com/node/120911>

107動力 取名自基本法107條，以減少稅金、善用公帑和簡政便民為宗旨，要求政府財政量入為出。

非政府街市之管理較理想

根據107 動力進行的「公營街市調查及研究」⁸實地視察了五個非政府街市（包括梨木樹街市、晴朗街市、葵涌街市、天恩街市及洪福街市），實際營運率達9成。相對食環街市，這五間街市的整體環境大致整潔，雖然有小部份商戶擺放雜物在出租檔位及待租檔位，但未見如食環街市般已成為被默許的慣性行為。檔與檔之間的行人通道，大致暢通。此外，商店類型多元化，包括一些小家品或時裝的散貨場，吸引了不少人流。

在財政管理方面，房委會以整體承租方式出租的街市與食環署轄下的公眾街市相比，亦大有不同。房委會以整體承租方式出租的街市於2014-15年度及2015-16年度的租金收入分別約為3,800萬元及4,100萬元。房委會的商業樓宇運作帳目，2014-15年度及2015-16年度的運作盈餘分別約為10億元及11億元。房委會街市屬於屋邨內的商業設施的一部分，並沒有專屬其分類的營運帳目。有關屋邨商業設施的營運數字，已納入房委會商業樓宇運作帳目內。

由此可見，相比食環署轄下的公眾街市營運上虧損連年，以民營方式經營的街市，可改善因官僚程序而未能有效管理公營街市的運作模式，減少浪費公帑和長年虧蝕。

⁸ <http://linepost.hk/version2/contenthtml/Attachment/160926-M107.pdf>

107動力 取名自基本法107條，以減少稅金、善用公帑和簡政便民為宗旨，要求政府財政量入為出。

總結及建議

政府參考審計署於 2003 年的建議，現時已經發展出一套規劃標準與準則以檢視興建公營街市的需要，從而減低營運赤字。政府計劃興建更多新的公營街市時，應當審慎考慮標準與準則的要求，以免浪費公共資源。

食環署管理及經營公營街市的表現多年來未如理想，更有每況愈下的跡象，107 動力進行的「公營街市調查及研究」，發現研究中的公營街市實際營運率與政府公布出租率的數字相差甚遠。

食環署公營街市環境欠佳，營運率長期偏低，亦衍生出公共衛生及安全等隱憂，繼而連年出現虧損的問題。不少檔主更將已租出鋪位作存貨用途，變相令街市成為迷你倉，構成消防安全隱患。空置問題亦衍生出一連串的嚴重社會問題，構成公共衛生威脅，亦讓犯罪份子有機可乘，令公眾街市成為罪惡溫床。

政府的官僚行政指引，使多項改善公眾街市環境的工程停滯不前，導致公營街市失去原有作用，未能照顧市民所需，部分市民更改習慣前往超市或其他街市購買餸菜，形成惡性循環，嚴重浪費土地資源及公帑。

相反，研究發現非政府街市的營運及財政，皆比公營街市管理得更出色；非政府街市的人流比公營街市高，在帳目上更出現盈餘，改善了因官僚程序而未能有效管理公營街市的運作模式。同時，107動力認為，政府並非一個適合管理街市的行政機關；這是在討論有關公營街市的規劃管理時，社會不應忽視的事實。食環署應考慮將個別經營困難、長期空置、地方偏遠的街市集體承租予民營企業負責經營。善用土地資源，同時改善公營街市的營運管理，減少行政開支和長年虧蝕。

查詢及聯絡

何民傑

107動力召集人

電話：3568 9412

電郵：info@momentum107.hk

107動力 取名自基本法107條，以減少稅金、善用公帑和簡政便民為宗旨，要求政府財政量入為出。

地址：香港灣仔軒尼詩道397號東區商業大廈1206室
Address：Rm1206, Eastern Commercial Building,
397 Hennessy Road, Wan Chai, Hong Kong

電郵 E-mail：info@momentum107.hk
電話 Phone number：(852) 3568 9412
傳真 Fax number：(852) 2217 0000