

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)973/17-18(01)號文件

檔 號：CB2/PS/3/16

食物安全及環境衛生事務委員會

研究公眾街市事宜小組委員會

立法會秘書處為 2018 年 3 月 6 日會議
擬備的背景資料簡介

公眾街市事宜

目的

本文件旨在提供有關公眾街市事宜的背景資料，並綜述議員於食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")及在第五屆立法會於事務委員會轄下成立的公眾街市事宜小組委員會("前小組委員會")會議上就有關課題表達的主要意見及關注事項。

背景

2. 政府當局表示，兩個前市政局早年提供公眾街市，目的是遷徙街頭販賣的小販，以改善街道衛生和改善道路阻塞的情況。因此，過往公眾街市的定位和功能，甚至街市的布局和檔位的設計，很大程度上是以市集形式興建，同時為小販提供租金優惠安排，以鼓勵小販遷入街市經營。自 1990 年代末期以來，由於持牌小販數目大幅減少，公眾街市作為遷徙街上小販以及配合小販政策的主要定位與功能已不再存在。新建公眾街市的設計和布局亦有演變，檔位面積較以往大，通道亦比以往寬闊。兩個前市政局於 2000 年 1 月 1 日解散後，由食物環境衛生署("食環署")肩負管理公眾街市的職責。食環署目前管理 75 個售賣乾濕貨的公眾街市。¹

¹ 來自食環署網站2018年3月2日的資料。

在第五屆立法會於事務委員會轄下成立的小組委員會

3. 在 2013 年 1 月 8 日的會議上，事務委員會成立前小組委員會，研究與公眾街市政策及經營環境有關的事宜，並跟進在公眾街市安裝空調設施的事宜。前小組委員會於 2015 年 9 月完成工作，並在提交予事務委員會的報告(立法會 CB(2)2142/14-15(01)號文件)中提出多項建議。**附錄 I** 載列各項建議的摘要。

議員的主要意見及關注事項

4. 下文各段綜述議員就此課題提出的主要意見及關注事項。

公眾街市的定位、功能和使用情況

5. 於前小組委員會進行商議期間，議員曾提出意見表示，儘管近年超級市場和新鮮糧食店林立，但公眾街市始終是市民大眾購買新鮮糧食的主要途徑，並為基層市民提供就業機會。部分議員認為，鑒於公眾街市發揮重要的社會功能，政府補貼其運作屬可取的做法。議員亦關注到，多個公眾街市的空置率偏高，其內甚多檔位並無營業。有議員建議政府當局將租用率甚低的數個公眾街市改建為提供康樂及文化服務及/或其他社會服務的社區設施，以求物盡其用。

6. 政府當局表示，當局一直努力不懈，致力改善公眾街市的營運環境，以及提升其競爭力。據政府當局表示，公眾街市的租用率受多個不同因素影響，例如附近售賣同類貨品的零售點的競爭及區內人口變化等。為改善公眾街市的使用情況，食環署已定期進行巡查，如發現檔位經營者連續 7 天未有營業，便會採取執法行動。食環署自 2009 年 7 月起引入服務行業、小食及烘製包餅攤檔，藉此拓闊公眾街市的行業組合。此外，由 2009 年 2 月起，食環署將空置 6 個月和 8 個月以上的檔位的競投底價分別降低至市值租金的 80% 和 60%，以提高公眾街市的租用率。另外，食環署亦自 2010 年 10 月起試行以短期租約出租小型檔位。就空置率非常高的個別公眾街市，食環署會考慮把先前分散於不同樓層的檔販遷移到同一樓層，藉以增加客流。

7. 議員促請政府當局引入新的推廣策略，以改善公眾街市的營運環境。據政府當局表示，食環署將舉辦一系列新的推廣活動，以進一步吸引人流。在 2017-2018 年度，舉辦街市推廣活動的預計開支為 700 萬元。

改善公眾街市營運環境顧問研究所提出的建議

8. 議員認為，政府當局應採取行動，改善公眾街市的布局設計及日常管理，務求提高街市對普羅大眾的吸引力、提升街市使用率。政府當局向前小組委員會表示，政府委託顧問於 2013 年 12 月展開顧問研究("顧問研究")，協助制訂改善公眾街市營運環境的建議。² 議員知悉，顧問研究擬定了 6 個選定街市的改善方案。³ 顧問的原意是以該 6 個街市作為樣板，供其他街市參考。顧問認為，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，尤其是有必要令租戶積極營業，並保持街市整潔、興旺及具有作為購物地點的吸引力。

9. 議員關注該 6 個選定公眾街市是否具代表性，以及該等街市在多大程度上可供其他公眾街市作為參考。部分議員質疑推行顧問的改善方案能否大幅改善公眾街市的營運環境及增加客流。議員亦強調，政府當局應確保會先充分諮詢檔位租戶，才落實顧問就公眾街市的實體設計及布局所提出的方案。

10. 根據政府當局於 2017 年 3 月向事務委員會提供的資料，食環署已諮詢了 6 個選定街市當中 4 個街市的街市管理諮詢委員會("諮詢委員會")，並會按既定程序和機制跟進其他街市的改善工程。在 2017-2018 年度，食環署計劃開展駱克道街市的改善工程，同時亦正在諮詢相關部門，以確定雙鳳街街市改善工程的範圍。

11. 至於公眾街市的管理模式，鑒於房屋委員會私營化商業設施(包括街市)的經驗，很多議員反對顧問提出把公眾街市的管理工作分判予單一營運商的建議。該等議員認為，政府當局應訂定新的管理模式，而該模式須能夠加強食環署與檔位租戶之間的夥伴關係，並培養檔位租戶的歸屬感及責任感。

12. 政府當局表示，對改善公眾街市管理的建議持開放態度。政府當局同意，有需要探討各個有助更有效管理公眾街市的方案，包括例如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，以及檢討街市管理的諮詢機制等。儘管如此，政府當局為

² 根據政府當局在 2013 年 8 月向事務委員會提供的資料文件(立法會 CB(2)1694/12-13(01)號文件)，顧問研究的範圍包括：(a)就公眾街市的功能和定位提供意見；(b)檢視各公眾街市並選定 5 至 6 個具代表性的街市，提出具體的改善建議；(c)就公眾街市的例行改善工程提供一般性的建議；及(d)就保育售賣傳統特色貨品的檔位提出具體建議措施。

³ 該 6 個選定街市分別為荃灣街市、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。

各項改革措施訂定緩急先後的次序時，需要顧及提供資源的情況，以及各主要持份者是否已經準備就緒。

在公眾街市提供空調設施

在公眾街市安裝空調設施的門檻

13. 前小組委員會通過一項議案，促請政府當局取消以 85% 租戶支持的門檻作為公眾街市安裝空調系統的標準，並全面檢討安裝空調系統的準則。對於前小組委員會通過的議案，政府當局表示，已決定由 2015 年 7 月 1 日起，把租戶支持的門檻由 85% 降至 80%。議員雖然歡迎政府當局的決定，但他們仍然認為政府當局應進一步修訂及降低該門檻。部分議員認為，把該門限定於 60% 至 70%，做法更為合理；而政府當局在推展在公眾街市及熟食中心安裝空調設施的建議時，應更迅速和靈活地回應各種不同訴求，例如接納在公眾街市的個別樓層加裝空調設施的建議。

14. 政府當局解釋，公眾街市安裝空調設施後，所有租戶均須支付經常性開支，包括電費及一般維修費。與空調設施相關的額外經營成本，或是現有租戶競投公眾街市檔位時沒有計及的因素。如租戶不擬支付這些費用，便須遷離公眾街市。此外，如要進行空調設施的安裝工程，通常要將公眾街市局部或全面封閉一段時間，以致阻礙租戶營業、影響租戶生計。對於不贊成在街市內安裝空調設施建議的檔位租戶而言，若門限定得太低，可能會引起這些租戶的強烈不滿及憤懣。應前小組委員會的要求，政府當局同意定期檢視 80% 這個門檻。

15. 根據政府當局於 2017 年 3 月向事務委員會提供的資料，食環署已諮詢所有相關街市的諮詢委員會，現時正按照既定程序和機制(包括須申請所需撥款)，陸續為已取得足夠租戶支持的 11 個公眾街市/熟食中心跟進有關項目。⁴

空調收費安排

16. 前小組委員會進行商議期間，很多議員認為不應要求街市檔戶就公眾街市的公用地方(例如行人通道)繳付空調費用。他們

⁴ 根據政府當局於 2018 年 1 月向事務委員會提供的補充資料(立法會 CB(2)804/17-18(01)號文件)，該 11 個公眾街市/熟食中心分別為大圍街市、荃灣街市、楊屋道街市、香港仔街市及其熟食中心，以及下列街市的熟食中心：包括瑞和街街市、電氣道街市、花園街街市、牛池灣街市、牛頭角街市、鯽魚涌街市及石塘咀街市。事務委員會將於 2018 年 3 月 13 日的會議上考慮在大圍街市安裝空調系統的建議。

建議，街市公用地方的空調費用應由政府承擔，而租戶繳交的空調費用，應只按檔位實際面積計算。部分議員認為，若檔戶只須按檔位實際面積繳交空調費用，將會有更多檔戶支持在公眾街市安裝空調設施的建議。議員促請政府當局檢討現行空調收費安排。

17. 政府當局表示，加裝空調設施所涉及的高昂工程費用已全數由政府承擔。私營商業地方的業主如加裝空調系統，會藉調整租金收回工程費用，但政府與該等業主不同，沒有收回安裝空調的工程費用。由於公眾街市的租戶均為商業經營者，如政府再以空調費用的形式作進一步補貼，可能會導致公眾街市檔位與私營商業零售店鋪(尤其是鄰近地方的店鋪)的同類零售商之間，出現不公平的競爭，亦會令適用於公眾街市檔位與適用於其他政府出租物業的成本分攤方法有欠一致。

18. 政府當局又表示，把商場與公眾街市直接比較並不恰當，因為兩者雖然同屬零售場所，但存在根本的差異。公眾街市的公用地方實際上是經營環境的一部分，因為公眾街市的顧客在選購貨品時會在走廊範圍(即公用地方)停留。此外，商場的租戶一般須繳交管理費。相反，公眾街市的租戶則無須繳付任何管理費。把街市公用地方剔除於計算租戶須支付的空調收費之外的建議偏離所有政府出租物業的現行做法。由於公用地方是街市經營環境不可或缺的部分，並供檔位的顧客使用，政府當局認為由租戶支付相關的空調費用實屬合理。

租金調整政策

19. 議員察悉，政府當局對公眾街市的整體政策是向租戶收取市值租金。公眾街市檔位的租金一般根據公開競投的成交價格釐定。街市檔位的競投底價參照差餉物業估價署("估價署")評估的市值租金釐定。估價署在評估街市檔位的租值時，會考慮香港的整體經濟情況、個別街市的實際環境以及其他相關因素。不過，在 1998 年，兩個前市政局因應當時的經濟情況，將公眾街市檔位租金劃一下調 30%，自此公眾街市租金便一直凍結。期間，凍結租金期限屢次延長，至 2017 年 6 月 30 日屆滿。

20. 政府當局於 2017 年 3 月向事務委員會表示，關於街市檔位租金調整機制的全面檢討尚待進行，當局會在現時的凍結租金期限屆滿後(即 2017 年 7 月 1 日起)，作出安排，透過按年調整租金，以彌補通脹。具體而言，公眾街市檔位的租金將在租約續期時或租約訂明的租金調整日(視屬何種情況而定)按年調整，並跟過往 12 個月(即租約續期或租金調整日前 6 個月的過往 12 個月)的甲類消費物價指數平均按年變動率掛鈎。議員反對政府當局提出的街市檔位租金

調整安排，該等議員認為政府當局應先行着手改善公眾街市的營運環境，然後才作出租金調整。事務委員會通過 3 項議案，促請政府當局落實多項事宜，當中包括擱置擬於 2017 年 7 月 1 日後實施的加租計劃，並維持凍結公眾街市的租金，以紓緩檔位租戶面對的困難。⁵

21. 據政府當局表示，1998 年至 2016 年的累計通脹率為 26.2%。此外，公眾街市的經營虧損由 2011-2012 年度的 1.68 億元增加至 2015-2016 年度的 2.94 億元，並預計在 2016-2017 年度進一步增加至 4.14 億元。公眾街市租戶本質上是商業運作，而且沒有經過任何資產審查。從原則而言，這以納稅人金錢資助公眾街市內的商業營運的情況應予處理。顧問研究亦指出，眾多公眾街市檔位的租金持續處於低水平，是檔位未獲物盡其用的其中一個原因，這不利於公眾街市的興旺。政府當局擬在短期內就街市檔位租金調整機制及其他有關收費進行全面檢討，有關檢討工作或需較長時間完成，而在檢討工作完成之前，有關的租金調整安排只是旨在彌補通脹。政府當局表示，在續約首年，每個非熟食檔位每月租金平均增加的金額約為 69 元，而熟食檔位則約為 168 元，對街市租戶造成的財政影響輕微。因此，政府當局認為落實有關的街市檔位租金調整安排，實屬合理。

22. 鑒於食環署現時代檔戶繳付差餉，部分議員促請政府當局繼續這樣做，以支援公眾街市的小本經營。政府當局指出，舊式租約的條文列明租戶有責任繳付租金，以及有關檔位的所有差餉、稅項、其他費用等。然而，檔位的差餉一直由食環署墊支，未有向租戶收回。審計署署長曾建議政府當局研究可否向租戶收回應由租戶繳付的差餉。這項規定與政府當局就其他政府物業所採取的"用者自付"原則一致。政府當局會與估價署就公眾街市檔位的差餉評估進行商討，以期尋求一個可在保障租戶利益及審慎運用公帑之間取得平衡的未來路向。

租金水平與價格水平之間的關係

23. 政府當局在 2017 年 6 月的事務委員會會議上表示，食環署於 2016 年下半年委聘顧問調查 4 種不同新鮮食品零售渠道(即食環署管理的公眾街市、領展房地產投資信託基金的街市("領展街市")、超級市場，以及鄰近的其他新鮮食品零售點)所售新鮮食品的價格，以特別查找新鮮食品價格與街市檔位租金之間是否有關連。政府

⁵ 該 3 項獲事務委員會通過議案的措辭及政府當局的回應，請分別參閱立法會 CB(2)998/16-17(01)及 CB(2)1085/16-17(01)號文件。

當局表示，根據調查結果，有關食環署街市所售食品必然較其他零售點便宜的假設，並無事實或數據支持。雖然公眾街市的租戶繳付低廉租金，但與領展街市、超級市場及鄰近新鮮食品零售點相比，所出售食品的價格並沒有明顯差別。在租金與價格水平之間並沒有發現單純的因果關係，租金只是營運成本的其中一個部分，而並非零售價格的唯一決定因素。當中亦涉及其他因素，例如貨品成本、員工費用、運輸成本、附近的供求情況(特別是有否替代零售點/產品)、市場定位、已建立的顧客關係、商譽等。政府當局強調，公眾街市檔位租戶可自行訂定及調整其貨品價格，而政府不能管制在公眾街市出售的貨品的價格。

24. 儘管議員察悉上述調查結果，部分議員認為政府當局應進行跟進調查，並將調查範圍擴大至覆蓋那些並無公眾街市，且新鮮食品街市為領展房地產投資信託基金或私營企業所壟斷的地區/屋苑。

設立新街市

25. 前小組委員會極之關注的另一個事宜，是新發展區(例如天水圍及東涌)缺乏公眾街市的問題。議員認為，雖然《香港規劃標準與準則》載列多個與設立公眾街市相關的因素，但在決定應否興建新街市時，社區需要應屬最重要的考慮因素。

26. 政府當局表示，在 2009 年，規劃署曾就《香港規劃標準與準則》內有關設立公眾街市的部分作出修訂。根據經修訂的準則，當局建議除了考慮有關地區人口外，也要考慮其他相關因素，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，以及市民對於保留小販區的意願等。在研究有關在某區設立新街市的建議時，食環署會按個別情況考慮各項相關因素。

最新發展

27. 在 2017 年 10 月 31 日的事務委員會會議上，食物及衛生局局長就行政長官 2017 年施政報告向事務委員會作出簡介。議員知悉，政府將會在東涌新市鎮擴展區、洪水橋新發展區及天水圍興建新公眾街市。倘有需要，政府會研究興建新公眾街市的需要及可行性。

28. 此外，政府將成立專責隊伍就公眾街市進行全面檢討，有系統地制訂具體及有持續性的措施，並投放資源，從而改善公眾街市的設施和管理，以活化現有公眾街市。有關檢討將涵蓋公眾街市的

定位、現有及新建街市的分布、管理模式及架構、租金調整機制、硬件改善，以及人流較少的街市的處理等。當局將在食環署開設一個為期 5 年的首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)職位，以帶領上述專責隊伍。據政府當局表示，出任該職位的人員所負責的工作將會包括監督落實顧問研究所提出的改善建議，當中包括：(a)跟進就 6 個選定的具代表性街市提出的具體改善建議；(b)檢討和優化公眾街市的營運和管理模式，包括檢討街市管理諮詢機制，以及加強與相關持份者的協作；(c)就活化和整合使用率偏低的街市制訂推行計劃；及(d)推動裝設空調工程以改善公眾街市的營運環境。食環署開設上述首長級編外職位的建議已於 2018 年 1 月 5 日的財務委員會會議上獲該委員會批准。

29. 財政司司長在 2018-2019 年度財政預算案演辭中宣布，政府除了會投入資源，為有需要的地區興建公眾街市外，亦會預留 20 億元，在未來 10 年推行街市現代化計劃，全面檢視現有街市的情況，改善設施，包括加快加裝冷氣、全面翻新或重建。

在立法會會議席上提出的相關質詢

30. **附錄 II** 載列第五及第六屆立法會期間議員在立法會會議席上提出相關質詢的一覽表。

相關文件

31. **附錄 III** 載列已載於立法會網站的相關文件一覽表。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 3 月 5 日

摘錄自第五屆立法會
食物安全及環境衛生事務委員會轄下成立的
公眾街市事宜小組委員會報告

X X X X X X X X X X X X X

建議

36. 小組委員會促請政府當局在考慮及推行顧問就改善公眾街市營運環境所提出的建議時，顧及委員就不同事宜表達的意見及關注事項(詳情載於上文各段)。小組委員會建議政府當局應——

- (a) 採取積極措施，確保公眾街市保持清潔衛生，為顧客提供得體和舒適的購物環境，同時確保檔位租戶願意為顧客提供價廉物美的貨品，以增加公眾街市的客量；
- (b) 考慮如何更善用租用率極低的公眾街市，例如將其改建為提供康樂及文化服務及／或其他社會服務的社區設施；
- (c) 在落實顧問就6個選定公眾街市及／或其他街市的硬件設計及布局所提出的改善方案前，確保會充分諮詢有關檔位租戶及街市管理諮詢委員會的代表；
- (d) 向事務委員會提供資料，述明當局諮詢6個選定公眾街市(及其他街市，如有的話)的租戶及街市管理諮詢委員會的結果及最終改善方案；
- (e) 確保將為公眾街市制訂的新管理模式，可讓食環署與檔位租戶之間發展夥伴關係，並為檔位租戶提供參與公眾街市日常管理決策過程的機會，以便公眾街市可持續得到改善；
- (f) 全面檢討就安裝空調設施採用的準則，以及考慮進一步降低須得到80%租戶支持的門檻，作為在公眾街市安裝空調設施的標準；

- (g) 考慮推行措施，以助檔戶之間就在公眾街市安裝空調設施的建議達成共識，以及考慮容許在公眾街市的個別樓層加裝空調設施的建議；
- (h) 檢討公眾街市檔位的現行空調收費安排，以及考慮把街市公用地方剔除於檔位租戶須支付的空調收費之外的建議；及
- (i) 全面檢討當局設立新街市的政策，以及考慮如何回應在新區設立公眾街市的社區需要。

X X X X X X X X X X X X X X

**第五及第六屆立法會期間
議員在立法會會議席上提出
有關公眾街市事宜的質詢**

會議	會議日期	質詢
立法會	2012 年 10 月 31 日	會議過程正式紀錄第 707 至 714 頁(麥美娟議員提出有關"設立公眾街市"的口頭質詢)
	2012 年 12 月 19 日	會議過程正式紀錄第 2725 至 2729 頁(郭家麒議員提出有關"公眾街市攤檔短期租約先導計劃"的書面質詢)
	2013 年 6 月 26 日	會議過程正式紀錄第 10008 至 10011 頁(陳婉嫻提出有關"公眾街市的空氣調節系統"的書面質詢)
	2014 年 4 月 9 日	會議過程正式紀錄第 6866 至 6868 頁(梁耀忠議員提出有關"協助公眾街市的檔戶"的書面質詢)
	2014 年 11 月 26 日	會議過程正式紀錄第 1856 至 1862 頁(葛珮帆議員提出有關"公眾街市的管理"的書面質詢)
	2015 年 2 月 4 日	會議過程正式紀錄第 4004 至 4010 頁(葛珮帆議員提出有關"提供新公眾街市及在現有公眾街市加裝空調系統"的口頭質詢)

會議	會議日期	質詢
立法會會議	2016年 2月24日	會議過程正式紀錄第 4173 至 4175 頁(胡志偉議員提出有關"改善公眾街市營運環境的措施"的書面質詢)
	2016年 3月16日	會議過程正式紀錄第 4742 至 4744 頁(陳恒鑾議員提出有關"公眾街市的設置和管理事宜"的書面質詢)
	2016年 3月16日	會議過程正式紀錄第 4753 至 4756 頁(麥美娟議員提出有關"公眾街市的規劃"的書面質詢)
	2016年 6月22日	會議過程正式紀錄第 8853 至 8856 頁(鄧家彪提出有關"公眾街市加裝空調系統"的書面質詢)
	2017年 2月15日	會議過程正式紀錄第 2669 至 2674 頁(張超雄議員提出有關"在新市鎮提供公眾街市"的書面質詢)
	2017年 3月1日	會議過程正式紀錄第 3365 至 3371 頁(柯創盛議員提出有關"為公眾街市加裝空調系統"的口頭質詢)
	2017年 11月15日	會議過程正式紀錄第 1640 至 1648 頁(邵家輝議員提出有關"為公眾街市加裝空調系統"的口頭質詢)

公眾街市事宜的相關文件

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2013年1月8日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
第五屆立法會食物安全及環境衛生事務委員會轄下成立的公眾街市事宜小組委員會("前小組委員會")	2014年3月25日 (議程第II項)	議程 會議紀要
	2014年4月29日 (議程第II項)	議程 會議紀要
	2014年6月23日 (議程第III項)	議程 會議紀要
	2014年11月18日 (議程第II及III項)	議程 會議紀要
	2015年1月20日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2015年6月1日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2015年6月29日 (議程第I及II項)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	-	前小組委員會報告
	2016年11月8日 (議程第V)	議程 會議紀要
	2017年3月14日 (議程第VI)	議程 會議紀要
	2017年4月11日 (議程第V)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2017年6月13日 (議程第VI項)	議程 會議紀要
	2017年10月31日 (議程第I項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部 2
2018年3月5日