

二零一八年六月十二日
討論文件

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

公眾街市的整體景況和定位

公眾街市是為方便附近居民和市民大眾購買新鮮糧食而設。本文件就公眾街市的整體景況、遇到的問題和不合理的情況提供實際資料，並闡述政府當局對公眾街市的定位和須予檢討的主要事宜的看法。

概況

2. 截至二零一八年三月三十一日，食物環境衛生署(食環署)共管理 99 個公眾街市，當中 35 個是獨立的濕貨街市，39 個同時包括濕貨街市和熟食中心。連同 25 個獨立的熟食市場，食環署合共管理 138 個場地。截至同日，在 14 086 個攤檔中，有 12 779 個(或 90.7%)已經租出。

3. 食環署街市以外，領展房地產基金擁有 61 個街市，房屋委員會擁有 22 個，私人發展商則擁有 33 個。此外，全港還有大約 850 間超級市場和眾多新鮮糧食店。

街市的經營情況

4. 每個公眾街市都各具特色，不能直接作比較。假如街市並不興旺，表徵就是人流稀少甚至人流極低。

5. 另一個表徵是已出租的街市攤檔的活躍程度和營運質素各不相同(這個表徵有時甚至出現在同一公眾街市內)。有些攤檔在經營、營業時間及／或營業日子方面並不活躍，有些攤檔則被發現用作貯存物品或其他用途。

6. 每個公眾街市的興旺程度取決於多項因素，包括與附近新鮮糧食店的競爭、行人流量、現有交通網絡等。主要因素往往由錯綜複雜的硬件和軟件問題交織而成。

硬件問題

7. 很多公眾街市的設計都不合時宜，設施老化，使日常管理變得困難。

攤檔面積

8. 早年，公眾街市由兩個前市政局提供，主要目的是要遷置大量在街上擺賣的小販，避免他們對環境造成滋擾，阻礙人流和交通。攤檔面積(行業組合亦然，如下文第 15 和第 16 段所述)並不是由經濟因素決定，而是取決於街市大廈可供使用的樓面面積、街上小販的數目和他們售賣的貨品。

9. 很多街市攤檔的面積其實極小。

攤檔面積 (平方米)	已出租攤檔數目
<2.50	4 475 (35.0%)
2.50-4.49	3 128 (24.5%)
5.00-12.49	2 826 (22.1%)
>=12.50	2 350 (18.4%)
總數：	12 779 (100%)

備註：由於四捨五入的關係，括號內的數字相加後可能與總數有出入。

10. 舉例來說，在大約 8 900 個售賣蔬果和乾貨的攤檔中，超過九成的面積少於 6.75 平方米，(即目前的設計標準)，其中一半更少於 2.5 平方米。這種面積的攤檔實在難以符合現今檔戶和顧客的需求。在九龍某個街市，全數 260 個售賣這種類貨品的攤檔面積均少於 6.75 平方米；其中 84% 更少於 2.5 平方米。我們認為，這正是大部分管理問題(包括阻塞通道、在攤檔外棄置垃圾等)的癥結所在。硬件方面的限制令這些問題在街市內不同地方時常發生及重複；即使持續進行執法工作，街市的日常管理也格外困難，以致不少公眾

街市的環境衛生情況欠佳。

通道設計

11. 食環署轄下公眾街市有超過 60%於上世紀九十年代前啓用，設計陳舊過時，設施日漸老化。這些舊街市的通道往往非常狹窄，從而騰出根本空間，容納更多從街頭遷置入街市內的檔戶。這個設計現在卻變成招致顧客投訴的主因。當年的設計特意把地面排水渠設於通道兩旁，現在這些排水渠反而容易造成地面濕滑，尤其是在魚檔或菜檔前方。

空調設施

12. 另一為人詬病的地方是沒有空調系統，以致購物或用膳的環境並不舒適。目前，在食環署管理的 138 個街市場地中，只有 41 個(或 30%)設有空調系統，分項數字如下：

	有裝設空調系統(個)		沒有裝設空調系統(個)		總數(個)
濕貨街市	10		25		35
附設有熟食中心的濕貨街市	濕貨街市	9	濕貨街市	30	39
	熟食中心	20	熟食中心	19	39
熟食市場	2		23		25
總計	41 (30%)		99 (70%)		138

13. 自九十年代初進行政策檢討後，空調設施現在已是所有公眾街市的基本設施。以現有街市來說，現時有四個濕貨街市(其中一個附設熟食中心)和七個熟食中心已就加裝空調設施取得足夠租戶支持。這些街市和熟食中心目前在加裝空調設施方面正處於不同的籌備階段。

14. 然而我們要注意的是，在公眾街市提供空調系統，與公眾街市是否興旺沒有直接關係。據我們觀察所得，部分暢旺的街市並無空調，而一些空調街市卻人流疏落。空調無疑是一項重要設施，但

要成為現代化和興旺的街市，純粹加裝空調並非關鍵¹。

管理問題

行業組合

15. 售買新鮮糧食的濕貨街市是公眾街市的特點。不過由於歷史原因，售賣非食物類乾貨檔位成為公眾街市的主要部分。以行業組合劃分，攤檔分布情形如下：

類別	攤檔數目
新鮮糧食 (蔬菜、水果、肉類、魚類、家禽等)	8 347 (65.3%)
非食物類乾貨 (衣服、鞋履、布料製品等)	2 659 (20.8%)
熟食	944 (7.4%)
即食食品 (燒味、滷味、烘焙食品等)	120 (0.9%)
其他貨品 (報紙、鮮花等)	525 (4.1%)
服務行業／貯存物	184 (1.4%)
總計：	12 779 (100%)

備註：由於四捨五入的關係，括號內的數字相加後可能與總數有出入。

16. 我們注意到約 20%在公眾街市內已出租的攤檔售賣非食物類乾貨，例如衣服、鞋履、布料製品等。惟這個比例在各個街市皆不盡相同。舉例來說，港島區某街市有大約 160 個攤檔(佔已出租攤檔總數約 50%)售賣非食物類乾貨。我們觀察到，這類攤檔是該街市和其他街市攤檔中相對地不積極經營的主要源頭。

¹ 在二零零三年發表的《審計署署長第四十一號報告書》中，審計署署長發現，設有空調與沒有空調的街市的整體空置檔位比率(空置率)似乎並不支持裝設空調系統可顯著改善街市營運能力這個看法。單靠加裝設空調系統，並不能令街市重新興旺。其他重要因素，包括街市出售貨品的價格、種類和品質，以及街市的清潔和位置，都會影響街市攤檔的生意。

租戶組合

17. 現時，政府不會預先對有意成為公眾街市租戶的人進行背景和財務狀況審查。大部分公眾街市啓用後，租戶因不同原因獲准遷入街市，他們大多是街上小販，或來自附近不合標準的街市設施。他們可無須接受資產審查下，參與圍內競投，以優惠競投底價租用攤檔，而租金優惠適用於他們的首份租約。當街市攤檔騰空後，我們會按商業原則，透過公開競投把攤檔租予符合基本資格的人士（一般是 18 歲或以上並通常居於香港的市民）。截至二零一八年三月三十一日，在大約 12 780 個已租出的攤檔中，有 61% 透過公開競投投得，有 39% 則透過圍內競投投得。

一人承租多個攤檔

18. 政府現時容許一人承租多個攤檔。由於公開競投純粹按商業原則運作，在全部 9 210 個街市租戶中，約 22% 現租用多於一個攤檔。極端的例子顯示有租戶在數個公眾街市共租用 17 個攤檔，有租戶甚至在同一個街市內租用 20 多個攤檔。以下是部分相關數據：

由單一租戶租用的攤檔數目	租戶數目
1	7 201 (78.2%)
2	1 264 (13.7%)
3	396 (4.3%)
4	170 (1.8%)
5	75 (0.8%)
6-10	94 (1.0%)
>10	10 (0.1%)
總數：	9 210 (100%)

備註：由於四捨五入關係，括號內的數字相加後可能與總數有出入。

租約

19. 食環署與攤檔經營者之間的業主與租客關係受租約所約束。食環署在二零零零年接管兩個前市政局的工作，署方與舊有的租戶續約時，由於他們堅持，故仍沿用兩個前市政局的舊版本租約。我們曾於二零零九年首次嘗試劃一租約版本，但遭持份者和立

法會議員強烈反對。結果，不同的租約版本適用於同一街市的攤檔，情況複雜。這些租約涵蓋範圍不一，條款各異。視乎情況，這些租約分別涵蓋 4 項條款(區域市政局版本)、19 項條款(市政局版本)、53 項條款(食環署二零零九年版本)和 13 項條款(食環署現行版本)。這些不合理的情況，加上昔日的做法和租戶的期望根深蒂固，不利日常執法、管理改革和良性競爭，舉例來說：

- (a) 租約每三年獲續期變得理所當然，但食環署和區域市政局的租約文本並無這項書面條款；
- (b) 即使租約准許有關安排，但不論原因為何，食環署幾乎從未採用給予租戶一個月通知的方法提前終止租約；以及
- (c) 只要租約於二零一零年八月前簽訂，租戶仍然符合資格申請一次性轉讓或繼承租約。有關個案佔所有租出攤檔的 72%。

執管工作

20. 所有租戶均須遵守租約列明的條款，以及《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)的規定(特別是當中的《公眾街市規例》)。違反後者屬法定罪行，可能會遭檢控和定罪。

21. 街市內的不當行為比比皆是，包括阻塞通道、未經許可改變攤檔用途，以及不積極經營攤檔。屢被定罪和違反租約者，可能會被終止租約²。當局已盡力進行執法工作，然而基於種種固有的困難，包括攤檔面積細小、租戶來自基層、公眾偏向支持從寬處理、須嚴格依循適當程序等，情況依然未如理想。在終止租約方面的最新數字如下：

² 根據現行租約，如租戶在 12 個月內四次被定罪，或在六個月內接獲三封警告信後仍然持續違反租約條款，食環署便可終止其租約。假如租戶因嚴重違例事項被定罪或嚴重違反租約條款，例如出售來自未獲批准的來源的肉類、家禽檔違反“休市清潔日”的有關規定、分租檔位後等，食環署也可即時終止其租約。

終止租約個案(宗)	二零一五年	二零一六年	二零一七年
違反租約條款	34	35	51
根據規例被定罪	7	7	1
總數(上訴前)	41	42	52

22. 不少租戶在租約終止後，會向市政服務上訴委員會上訴，程序煩複。這個過程需時甚久，最近 24 宗上訴個案平均需要五個月以上(最長 14 個月)完成，其中六宗個案上訴得直。

租金和其他費用

23. 與一般商業租約不同，公眾街市的租戶須繳付租約訂明的租金，但不用繳付任何管理費或差餉³。根據用者自付原則，設有空調系統街市的租戶須繳付空調費用，但也有基於歷史原因令政府未有全數收回運作成本的例外情況⁴。

24. 現時，租戶繳付的租金水平由 15 元至 96,000 元不等，其中超過 20%的攤檔，租戶繳付的每月租金為 1,000 元或以下，而另外近 50%的攤檔，租戶所繳付的租金介乎於 1,001 至 3,000 元。分項數字如下：

³ 立法會政府帳目委員會在二零零九年二月的報告書中關注到，雖然租約訂明租戶須繳付差餉，但食環署並沒有向租戶收回差餉。審計署署長建議政府應研究可否向公眾街市租戶收回應由他們繳付的差餉。

⁴ 一般來說，對於由 2002 年起於新落成街市的所有租戶及由 2005 年起於設有空調系統的街市的所有新租戶，食環署的一貫政策是分開徵收空調費用和租金。但有部分攤檔(空調街市內所有已出租攤檔的 12.3%)的空調費用自前市政局年代開始一直納入租金內合併徵收。政府在一九九八年至二零一七年期間凍結租金，因此食環署並未全數收回空調費用。此外，由於區域市政局在一九九六年的決定，三個街市內有部分租戶獲暫時豁免繳付空調費用，以待修訂租約條款，但因上述凍結租金的安排一直未有修訂租約。這些攤檔佔所有已出租的空調攤檔的 8.6%。

租金水平 (每月)	攤檔數目
等於／少於 200 元	250 (2.0%)
201 元 – 1,000 元	2 577 (20.2%)
1,001 元 – 3,000 元	6 076 (47.5%)
3,001 元 – 5,000 元	1 978 (15.5%)
5,001 元 – 9,000 元	1 430 (11.2%)
多於 9,000 元	468 (3.7%)
總數：	12 779 (100%)

備註：由於四捨五入的關係，括號內的數字相加後可能與總數有出入。

25. 按實際租金水平的租戶分布情況如下(對比由差餉物業估價署評估的市場租值⁵)：

租金水平 (佔由差餉物業估價署評估的市場租值的百分比)	攤檔數目
少於 30%	669 (5.2%)
30% – 49%	2 394 (18.7%)
50% – 69%	3 055 (23.9%)
70% – 99%	4 376 (34.2%)
等於或多於 100%	2 285 (17.9%)
總數：	12 779 (100%)

備註：由於四捨五入的關係，括號內的數字相加後可能與總數有出入。

26. 在二零一七至一八年度，食環署在公眾街市管理方面錄得 3.67 億元的虧損。這方面的虧損在二零一八至一九年度預計會增至 4.88 億元。政府現階段只能收回 69% 的空調費用，而街市攤檔租金水平差不多 20 年來一直未有調整，直至二零一七年七月，當局才

⁵ 差餉物業估價署評估公眾街市攤檔的市場租值，考慮因素包括該街市和其他食環署街市同類攤檔的公開競投結果、街市本身的地點和設施、攤檔獲准經營的行業、攤檔的面積和間格，以及攤檔在街市內的位置。評估出來的市場租值只是在釐訂競投底價時作參考，實際街市租金反映競投結果或市場就使用該街市攤檔願意支付的公平價格，該價格可能超逾評估的市場租值或競投底價。

開始實施一個溫和的租金調整機制，作為過渡性安排，以凍結不斷擴大的差距⁶。這個情況有待全面檢討。

貨品價格

27. 食環署不會管制轄下公眾街市的貨品價格。公眾街市檔戶可按自由市場規律和經營成本自行釐訂和調整貨品價格。因此，社會上一般認為在食環署街市出售的貨品必定較其他店鋪廉宜的想法未必屬實。我們在二零一六年委聘顧問進行價格調查⁷，結果顯示以某些貨品來說，食環署街市的價格事實上高於其他街市或零售點。

28. 此外，調查也發現，以相同價格售賣相同食品(以納入調查的有關食品的最普遍價格作參考)的食環署街市攤檔，其繳付的租金差距甚大，最大差距的情況是最高租金為最低租金的 431 倍。

諮詢機制

29. 按照慣常做法，政府就改善街市設施(包括安裝空調系統)的方案諮詢街市租戶前，會先取得相關街市管理諮詢委員會(諮詢委員會)的支持。諮詢委員會由租戶或租戶代表、區議員、食環署人員和其他相關部門代表組成。實際上，政府歡迎所有租戶參加有關會議。由於會議並不太講求形式，因此每次參加會議的人數不定，部分人士則經常出席。那些慣常出席並積極發言的租戶，可能對在公眾街市進行改善方案的種類有不成比例的重大影響；而這個情況並非罕見。

檢討方向

30. 上文載述的整體景況指出公眾街市面對的各種問題，不過，公平來說，現時 99 個公眾街市的整體表現各有不同，有些極為興

⁶ 根據甲類消費物價指數的平均變動率，按年作出追上去年通脹的租金調整。

⁷ 見立法會 CB(2)1580/16-17(05)號文件。

旺，能夠吸引本區以至區外顧客；有些則生意淡薄，營運近似貨倉。事實上，每個街市均有其獨特之處，在歷史、經營環境、租戶的組合和態度、顧客量、當區情況等方面都有差異。政府清楚知道有關情況，並決心作出改變。

31. 我們現正進行全面檢討，並認為目前的問題是由過去數十年眾多公共政策、政治環境和歷史因素造成的。在制訂檢討方向時，我們應重新檢視公眾街市的真正定位，釐清需要解決的重要問題，不要糾纏於各種表面現象。下文將載述我們的初步看法。

公眾街市的定位

32. 近年來，政府致力加強小販管理，與小販有關的問題大致上已得到解決。自九十年代末期以來，公眾街市作為配合小販政策的措施，這主要功能已不復存在。現時，公眾街市已成為方便市民購買日用品(尤其是新鮮糧食)的地方。

33. 與此同時，隨着時間轉變，在香港可供購買日常新鮮糧食的現代化的濕貨街市、超級市場和街上的新鮮糧食店迅速發展，當中不少以連鎖店模式經營，也有地區上的羣組。至於在上一世紀設計和興建的公眾街市，大部分至今沒有進行過多少重大翻新。它們的外貌和營運方式過時，難以符合現今市民的期望。

34. 上述情況極不理想。對街市租戶來說，沒有積極經營的街市意味生意不佳；對市民來說，購買日常生活所需是民生要事；對政府來說，相對於政府在土地、資金和經常性資源方面的投入，營運街市無論在社會、經濟或財政方面都應有合理相稱的回報。

35. 我們已採取一連串措施檢視和應對各種硬件和管理問題，包括在二零一五年向當時的小組委員會匯報的顧問研究。有一點毋庸置疑的，就是公眾街市應被定位為市民購買新鮮糧食的主要途徑之一，應合理地保持清潔和整齊，但無須過分高檔。

36. 在進行是次全面檢討的過程中，我們把上述定位視為基本原

則，並根據過往經驗找出多個重要問題，我們必須釐清和解決這些問題，才可實行街市現代化計劃（現代化計劃），並使管理改革工作達到我們的目標定位。

主要檢討事宜

商業營運和福利需要

37. 公眾街市絕大部分原租戶都是從街上遷入的小販或不合標準街市的租戶。公眾街市一直被視為為基層市民提供就業機會的地方，當中涉及不同的優惠措施，特別是首份租約的租金水平優惠(透過不向公眾開放的圍內競投以最低底價租用攤檔)。

38. 另一方面，我們從未在租戶入場時進行入息或資產審查。優惠措施並不是長遠安排，只應在租戶遷入街市後首三年內有效；基於根據商業合約條款建立的業主／租客關係和自由市場原則，此舉旨在確保順利過渡，協助小販適應公眾街市的經營模式。但事實上，政府曾凍結公眾街市租金長達約 20 年，直至二零一七年七月才開始實施一項溫和的過渡性租金調整機制。

39. 在進行嚴謹的全面檢討時，我們需要深思的問題是：公眾街市應否按照自由市場原則，以商業平台的模式營運，以及當中是否有空間容納合理的福利和非商業元素；假如我們認為後者有需要提供，我們便須研究所需的機制，只讓符合該公共政策的人受惠。

公平的競爭環境

40. 按照公平原則，公眾街市必須建立公平的競爭環境，因為公眾街市是政府投入大量資源的公眾資產；根據經濟學原理，在公平環境下的良性競爭，可促進街市興旺，達到最佳效益。在公平的競爭環境下，無論是租戶、市民或政府都能獲益。

41. 然而，這並非大部分公眾街市的實況。攤檔租金出現差異(經常發生在同一街市內)便是證明這個事實的重要例子。目前，有 24%

的攤檔所付的租金則低於由差餉物業估價署評估的市場租值的50%。較低的租金並不一定轉化為在自由市場以較低價出售貨品惠及消費者，但卻可能在無意間提供誘因，容許攤檔縮短營業時間、改變用途，甚至變成提供後勤物流支援，為大街上的商店、餐廳服務。

42. 此外，還有其他範疇必須恪守良性公平競爭的重要原則，例如空調費用、租戶更替和租約續期的問題。這些問題將納入全面檢討的範圍。

符合公眾利益

43. 為了推行現代化計劃和管理改革，而進行全面檢討時，租戶仍然是主要持份者。不過，我們並不會忽略廣大市民，因為興建街市的目的是服務公眾。正如其他公共政策範疇，最終的問題是如何平衡各方利益及使政策最合符公眾利益。

未來路向

44. 上文如實闡述關於現有公眾街市的整體景況，也說明一些固有的不合理情況，而這些情況通常是以往發展過程遺留下來的。值得注意的是，這些不合理的情況相互緊扣，大大增加了解決它們的難度。

45. 在這個複雜的背景下，我們現在作出全面檢討，當中主要的定位問題和檢討事宜，已在上文載述。我們認為，在深入檢討特定範疇時，應同步處理硬件和管理問題，以期打破長久以來的困局，為目前面對種種有關公眾街市的問題找出實質的解決方案。

46. 如有需要，政府會考慮整合公眾街市，以釋放寶貴的土地資源，用作更有利於社會的用途。當食環署考慮應否關閉使用率偏低的公眾街市時，會研究多項因素，包括街市空置率、可改善的空間、附近是否有其他新鮮糧食店、改善工程可能帶來的成本效益，以及相關區議會的意見等。

徵詢意見

47. 請委員備悉公眾街市目前的整體景況，並就本文件載述的檢討方向、市場定位和重要問題提供意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一八年六月