

二零一八年十一月六日
討論文件

立法會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

公眾街市的管理改革

目的

本文件向委員闡述政府在改革公眾街市管理工作方面的最新構想，作為全面檢討的關鍵部分。

背景

2. 正如《2017年施政報告》表明，政府會全面檢視現有由食物環境衛生署（食環署）管理的公眾街市，有系統地制訂具體措施改善其設施和管理。

3. 另一方面，申訴專員於2018年8月發表兩項主動調查報告，內容分別涵蓋公眾街市內攤檔的租務管理和規管。申訴專員主要調查所得及建議，以及政府的回應總結見附件。

街市定位和改革原則

4. 2018年6月，我們向小組委員會提交文件，載列檢討方向。關於公眾街市的定位，我們確認公眾街市應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。沿此思路，攤檔租戶仍須是以個人身分經營攤檔的小商戶，我們會與個人而非有限公司或合夥企業簽訂租約。

5. 此外，我們審慎檢討了上述在6月提交的文件所提出的主要事宜，並整理出下列應予遵循的改革原則：

- (a) 公眾街市原則上應按商業原則運作，由市場力量主導。任何偏離這項基本商業原則的福利需要必須有充分理由支持，並對於公共政策予以照顧的受惠對象，必須有公平和具透明度的機制作出界定。

- (b) 各個攤檔應在公平的環境下競爭。根據公平和經濟原則，我們應締造公平的環境，裨益最多人。
- (c) 公眾街市作為市政基礎設施，最終應照顧公眾利益，令整個社區受惠。為此，如有合理理據，我們得注意平衡其他持分者的利益。

管理改革方向

6. 按照上述的街市定位和改革原則，我們大致上將循下列方向推展新的營運模式：
- (a) 日後興建的濕貨街市應提供合適的行業組合，而行業組合應不時予以檢討，確保街市可提供充足的新鮮糧食選擇。
 - (b) 繼續讓小商戶以個人身分租用攤檔，但一般而言不會容許一人承租多個攤檔。
 - (c) 在一般情況下，政府以業主身分，透過公開競投把攤檔以商業條款租予檔戶。
 - (d) 訂立健全的租金調整機制，確保租金水平充分反映攤檔的經濟價值。舉例來說，續期租約的租金水平應參照當時政府評定的市場參考租金，或由市場力量決定。
 - (e) 街市租戶應分擔合理的街市營運支出（例如空調費用、差餉和管理費），與一般商業運作看齊。
 - (f) 續租攤檔不應視作理所當然，而必須根據公平機制行事，以推動租戶正常更替和引入新的小商戶，過程中須考慮現有租戶過往的表現。
 - (g) 不應基於家庭聯繫或其他原因而容許繼承或轉讓攤檔租約。
 - (h) 涉及街市日常營運的管理規則必須切實執行。
 - (i) 管理條款必須在公開競投街市攤檔前清楚述明，並在與中標者訂立的租約內清楚載列。

7. 食環署的專責隊伍現正檢視整體方針，並進一步研究把上述構思轉化為實質的管理措施。

新街市

8. 值得注意的是，我們興建新一代的公眾街市，並非如數十年前那樣為了遷置大量在街上擺賣的小販，以達到管理公共衛生和交通的目的。我們確實有很大空間依循上述方向，力求訂立建基於堅定原則的管理方案。我們會確保高透明度，讓有意承租攤檔者在衡量有關擬議條款後自行決定是否參與公開競投攤檔。我們也會確保成功投得攤檔的租戶，嚴格遵守租約條款和法例要求。

現有街市

9. 另一方面，考慮到現有街市的實際情況各有不同¹，我們或需採取務實的方法，處理現有的 99 個公眾街市，當中牽涉 9 000 多個租戶租用超過 12 600 個攤檔（截至 2018 年 9 月 30 日）。此外，現時大約六成租戶透過公開競投投得攤檔，近四成則透過圍內競投投得，加上現行的租約版本多達四個²，令情況更加複雜。

納入街市現代化計劃的公眾街市³

10. 推展現代化計劃的工作有需要訂立緩急次序。我們相信現代化計劃提供良機，讓政府檢討現有公眾街市的管理問題，並引入新的營運模式。街市在施工期間完全關閉，屆時現有租戶會全部遷出，部份會於日後重新入場。這樣的安排在所難免，但亦正有利推行改革街市管理的工作。

11. 然而，尤其重要的是，政府投放重大財政投資，全面翻新納入現代化計劃的街市，採用全新的布局設計（攤檔面積更大、通道更闊）和加裝空調系統等。這投資**只應**投放在願意積極經營，敢於迎接現今競爭環境的現有租戶身上，達致重大和真正的轉變，既為他們自己帶來好處，亦可裨益社會大眾。要參與現代化計劃，租戶必

¹ 首先，對於政府如何管理公眾街市，現有租戶期望不一，而其訴求未必有理據支持；第二，99 個街市的個別情況差異極大，有些街市十分興旺，有些卻差不多變成貨倉或物流中心。

² 請參閱在小組委員會 2018 年 6 月 12 日舉行的會議上討論的立法會 CB(2)1544/17-18(01)號文件第 17 和 19 段。

³ 行政長官在 2018 年《施政報告》特別提到，全面翻新香港仔街市的建議，是街市現代化計劃下的首個項目。我們目前正諮詢現有租戶；同時，我們亦正密鑼緊鼓，按照相同的改革方向，物色其他值得納入現代化計劃的現有食環署街市，籌備徵詢其現有租戶的工作。

須接受根據上述改革方向訂立的新管理規則，而我們或會容許一些彈性安排⁴。

等候納入現代化計劃的街市

12. 按現代化計劃逐一改善食環署現有街市的硬件並進行管理改革需時。從原則和公平方面來說，管理改革不應限於已納入現代化計劃的街市。部分食環署街市的管理問題存在已久⁵，在納入現代化計劃之前，我們也應盡力設法解決。

13. 正當全面的改革方案會在納入現代化計劃的公眾街市內推行，對其他街市而言，我們會考慮擬訂個別可行且快見成效的管理措施。我們會以謹慎和情理兼備的方式展開工作。

徵詢意見

14. 請委員就上文所述的管理改革方向提供意見。

食物及衛生局

食物環境衛生署

二零一八年十一月

⁴ 考慮到食環署街市的歷史背景，以及有需要讓管理工作順利過渡至新的模式，我們會以靈活的方式，為納入現代化計劃的街市籌劃全面涵蓋硬件和軟件的措施。舉例來說，現有租戶如有意在街市全面翻新後繼續租用攤檔，或許可參與特定的圍內競投，惟在某些情況下未必獲保證投得攤檔。重新入場的租戶所支付的新租金，必須充分反映新攤檔的經濟價值，但租戶在首三年租約期間可能獲提供租金優惠。

⁵ 舉例來說，申訴專員在2018年8月發表報告後，公眾強烈關注到透過圍內競投和交回流動小販牌照而承租攤檔的租戶長期享有租金優惠，而透過公開競投承租攤檔的租戶則須繳付市值租金，兩者的攤檔租金差距甚大。再舉一例，由於歷史原因，在設有空調系統的街市內，約兩成租戶並無全數繳付空調費用，其餘八成的租戶則須全數繳付，這個情況有違用者自付的原則。

申訴專員主動調查報告

A. 申訴專員主要調查所得及建議

街市攤檔的租務管理

1. 在租務管理方面，調查發現五項不足之處：
 - i. 攤檔的租金水平低和差距大，造成租戶間不公平競爭的營商環境；
 - ii. 租約自動續期減少了其他人士可租用攤檔的機會；
 - iii. 大部分攤檔租約仍可繼承，影響攤檔經營權的開放予其他人士；
 - iv. 不限租賃攤檔數目，助長濫用情況和減少市民購物點的選擇；以及
 - v. 「凍結攤檔」閒置多年，嚴重浪費公共資源。
2. 申訴專員因此敦促食物環境衛生署（食環署）：
 - i. 檢討以低於市場參考租金⁶作競投底價的做法；
 - ii. 制訂全面而有效的租金調整機制；
 - iii. 檢討現行的續期租約制度，讓公眾有更多機會參與攤檔競投，對於表現良好的現有檔戶可給予較優先考慮；
 - iv. 設立資料庫備存繼承攤檔申請的資料，並重新檢視處理繼承申請的做法；
 - v. 按個別街市的實際情況，就每名承租人租賃攤檔的數目設

⁶ 在評估街市攤檔的市場參考租金時，差餉物業估價署會參考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。評估出來的市場參考租金只是在釐訂競投底價時作為參考，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，該價格可能超逾市場參考租金或競投底價。

定一個合理的上限；以及

- vi. 在所有攤檔租約文本引入相同條款，釐清政府在街市推行相關工程的權責，以及對承租人的要求和規定。

街市攤檔的規管

3. 在規管街市攤檔方面，調查發現四項主要違規問題：

- i. 佔用公共通道；
- ii. 未經許可改變攤檔用途；
- iii. 營業時間不足；及
- iv. 分租閒置攤檔。

4. 申訴專員因此敦促食環署：

- i. 就前線人員每日須巡查的項目重新訂定合理的巡查頻次，並加強對前線人員的監察；
- ii. 嚴格訓示街市各級管理人員，務須主動打擊和持續跟進街市攤檔的各項違規問題；
- iii. 全面檢討署方和承辦商人員的工作模式，包括要求他們嚴謹巡查和跟進長期及／或嚴重違規的檔戶，以及務須按照既定執管標準行事。
- iv. 加強監督和提示街市各級管理人員，就同一攤檔的各項違規行為全面作出執管；
- v. 繼續研究把每日最低營業時數納入租約條款的可行性；
- vi. 探究攤檔長期休業的原因並制訂對策；
- vii. 檢討登記助手制度，考慮就登記助手的身份訂立適當的條件和限制；及
- viii. 將攤檔須展示商業登記證的條款納入所有攤檔租約。

B. 政府的立場

5. 我們大致上同意申訴專員的調查所得和建議，並已落實部分建議，同時正積極跟進其他建議⁷。

6. 最重要的是，對於申訴專員指出公眾街市未如理想的情況，政府一直十分關注，這些情況是自 2017 年開始的公眾街市全面檢討需要處理的問題，也是本小組委員會在 2018 年 3 月開始運作後提出討論的問題。

7. 值得注意的是，在 2018 年 6 月 12 日小組委員會第三次會議上，我們就公眾街市的整體概況、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⁸。這些內容雖非圖文並茂，但基本上已涵蓋大部分在申訴專員報告中指出的不理想情況。總括來說，我們認為目前的問題關乎過去數十年眾多公共政策、政治環境和歷史因素。

8. 在硬件方面，食環署部分現有街市的經營未如理想，其中一個根本原因，是這些街市的設計不合時宜，只著重把街上小販盡量遷置到可供使用的建築空間，導致攤檔面積細小、通道狹窄，因而深化和加劇日常管理問題。我們透過推行為期十年的街市現代化計劃

⁷ 短期方面，食環署已就規管街市攤檔，推出針對性措施，包括 -

- 食環署在 2016 年 5 月成立街市特遣隊，以加強執行法例和租約的規定（包括處理非法佔用街市公共通道的情況），對漠視警告、屢次違例或沒有遵行租約條款的攤檔租戶採取行動，並引用終止租約機制懲處有關租戶。為達致持續的效果，食環署已於 2018 年 6 月增加街市特遣隊的人手，以加強巡查和執管工作。檢控數字由 2015 年的 1 658 宗增至 2016 年的 2 065 宗和 2017 年的 1 893 宗。食環署會調配人手，支援街市特遣隊的工作。
- 食環署已訓示街市各級管理人員，務須主動和嚴謹地持續跟進攤檔的各項違規問題，並採取適當的執法／執行租約條款行動。
- 自 2018 年初開始，食環署要求各分區的街市人員加強巡查不積極經營的街市攤檔，以及引用警告信制度採取執管行動；由 2018 年初至 6 月底，共發出 334 個口頭警告和 250 封警告信，最後四個攤檔被食環署終止租約，185 名租戶則自行終止租約。

食環署會積極跟進有關提升執行租約規定的效率的建議，包括考慮在現有的市政局租約和區域市政局租約加入一項與商業登記證有關的條款，以提升調查懷疑分租個案的效率。

⁸ 請參閱立法會 CB(2)1544/17-18(01)號文件。

（現代化計劃）⁹和興建新一代公眾街市¹⁰，引進切合現今零售需求的現代設計，從而解決上述問題。

9. 我們認為，硬件的新設計必須配合管理改善措施和新的營運模式，才可有利新建或全面翻新的公眾街市持續暢旺。否則，即使街市配備所有新設計，經營環境迅速惡化不足為奇。舉例來說，攤檔營業時間不足、改變攤檔用途和分租攤檔這些問題的癥結之一，是因為大量街市攤檔目前的租金偏低，未能完全反映攤檔的經濟價值。為此，我們需要針對街市攤檔競投、租金調整、租約續期、租約繼承、一人承租多個街市攤檔、執行租約條款等事宜，進行管理改革。

⁹ 政府分別在小組委員會在2018年4月10日和6月12日舉行的第二和第三次會議上匯報，《二零一八至一九財政年度政府財政預算案》中已宣佈預留20億元，推行街市現代化計劃。請參閱立法會CB(2)1011/17-18(01)號文件和CB(2)1544/17-18(03)號文件。

¹⁰ 請參閱小組委員會於2018年11月6日的另一份文件。