

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)618/18-19(02)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 2019 年 1 月 21 日會議  
擬備的背景資料簡介

### 有關公眾街市檔位租金調整機制的事宜

#### 目的

本文件旨在提供背景資料，載述有關公眾街市檔位租金調整機制的事宜，並綜述議員在食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")及第五屆立法會在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")的會議上就此項課題表達的主要意見和關注事項。

#### 背景

2. 政府當局表示，兩個前市政局早年提供公眾街市，目的是遷置街頭販賣的小販，以改善街道衛生和道路阻塞的情況。兩個前市政局於 2000 年 1 月 1 日解散後，改由食物環境衛生署("食環署")負責管理公眾街市。食環署目前管理 74 個濕貨街市，當中超過 60% 是在 1990 年代前落成(最新近的一個濕貨街市於 2008 年啟用)。

3. 以往公眾街市由兩個前市政局管理時，街市檔位租金一般是根據公開競投的成交價釐定。街市檔位的競投底價參照差餉物業估價署("估價署")評估的所謂"公開市場租金"("市值租金")釐定。為協助受遷置影響的小販適應公眾街市的經營環境，兩個前市政局提供特惠租金安排，以低於市值租金的金額為底價，讓小販競投街市檔位，成交價則作為首份租約的租金(租約期一般為 3 年)。此外，前市

政局在 90 年代開始實施流動小販自願交回牌照計劃，流動小販可享優惠租金作為街市檔位首份租約的每月租金。

4. 當租約期滿再續時，不論首份租約的租金安排如何，兩個前市政局均採用市值租金作為釐定租金的依據。因此，當所有繳付租金低於市值租金水平的租戶延續租約時，當局會參考其實際租金與市值租金的差額進行調整。在 1998 年，由於當時經濟不景，兩個前市政局決定將公眾街市檔位租金劃一下調 30%，並先後多次延長凍結租金的期限。

5. 在 2015 年發表的政府帳目委員會("帳委會")第六十四號報告書中，帳委會對食環署仍未就審計署於 2008 年進行審查時發現的多項問題<sup>1</sup>(包括很多檔位租戶繳付的租金低於市值租金、並未收回代檔位租戶繳付的差餉，以及未能向檔位租戶全數收回空調成本<sup>2</sup>)完成跟進行動表示極度關注。

6. 政府當局於 2017 年 3 月向事務委員會表示，關於公眾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，藉按年調整租金彌補通脹。

## 議員的主要意見和關注事項

7. 下文各段綜述議員就此項課題表達的主要意見和關注事項。

### 2013 年的租金調整機制建議方案

8. 事務委員會曾考慮政府當局在 2009 年、2010 年及 2013 年提出有關劃一不同的公眾街市租約的各項建議方案。根據 2013 年提出的修訂方案，公眾街市檔位租金將按照過去 3 年甲類消費物價指數的平均變動率調整，增幅不高於 5% 或市值租金，以較低者為準。如檔位租戶所繳付的租金高於市值租金水平，其租金將向下調整至市值租金水平。同樣地，如檔位租戶所繳租金與市值租金水平相同，其租金將維持不變。政府當局認為，根據修訂方案，租金調整只會對街市檔位經營者帶來輕微而可以負擔的影響。但議員表示，公眾街市帶有作為廣大市民購買新鮮糧食的主要途徑，以及為社會基層

<sup>1</sup> 2009年2月發表的帳委會第五十一號報告書第8部第3章"公眾街市的管理"。

<sup>2</sup> 2015年7月發表的帳委會第六十四號報告書第4部第3章"食環署管理的公眾熟食市場"。

提供就業機會等社會功能；議員認為，提高公眾街市檔位租金，會對公眾街市的社會功能造成負面影響。

9. 議員普遍同意，政府當局應資助公眾街市的營運，並強調除非公眾街市的營運環境得到大幅改善，否則任何提高公眾街市檔位租金的建議方案均不會得到議員的支持。議員認為，政府當局應全面檢討公眾街市的政策和使用情況、改善公眾街市的營運環境，然後才考慮實施新的租金調整機制。

10. 因應議員提出的意見，政府當局委聘顧問就改善公眾街市的營運環境提出方案。政府當局在 2015 年 1 月 20 日的前小組委員會會議上，向議員簡報顧問研究的主要結果。當局向議員表示，經考慮顧問研究結果後，同意落實改善公眾街市營運環境的方案。然而，當局認為亦須訂立合理的租金調整機制，讓公眾街市檔位租金可追上條件大致相若的檔位租金，特別是先前幾年經由公開競投租出的公眾街市其他檔位的租金。

#### 延長租金凍結期

11. 政府當局在 2015 年 6 月 29 日的前小組委員會會議上，向議員簡報有關公眾街市檔位租金事宜的最新情況。政府當局表示，會從以下 3 方面重新審視租金調整機制：(a) 市值租金的概念；(b) 有關繳付差餉及空調收費的事宜；及(c) 街市檔位租金水平與出售貨品的價格的關連。政府當局決定繼續凍結公眾街市檔位租金至 2017 年 6 月 30 日，以便預留足夠時間商議租金調整機制。

#### 2017 年的街市檔位租金調整機制建議安排

12. 根據政府當局在 2017 年建議的街市檔位租金調整安排，公眾街市檔位租金將在租約續期時或租約訂明的租金調整日按年調整，並與過往 12 個月的甲類消費物價指數平均按年變動率掛鈎。議員反對上述的街市檔位租金調整安排，他們始終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。在 2017 年 3 月 14 日的事務委員會會議上，事務委員會通過 3 項議案，促請政府當局落實多項事宜，包括擱置擬於 2017 年 7 月 1 日後實施加租的計劃，並繼續凍結公眾街市租金，以紓緩檔位租戶所面對的困難。<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 事務委員會所通過的該 3 項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。

13. 政府當局就事務委員會在上述會議上通過的議案作出回應時表示，公眾街市的經營虧損由 2011-2012 年度的 1 億 6,800 萬元逐步擴大至 2015-2016 年度的 2 億 9,400 萬元，並預計在 2016-2017 年度進一步擴大至 4 億 1,400 萬元。<sup>4</sup>政府當局認為，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。按照當局的原則，當局應處理資助公眾街市內商業營運的情況。關於街市檔位租金調整機制及其他相關收費的全面檢討尚待進行，而租金調整安排的目的只為彌補通脹。政府當局認為，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。此外，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。經考慮所有相關因素後，政府當局認為在 2017 年 7 月 1 日落實街市檔位租金調整安排，是合理的做法。

### 租金水平與價格水平之間的關係

14. 政府當局在 2017 年 6 月的事務委員會會議上表示，食環署在 2016 年下半年委聘顧問調查 4 個主要新鮮食品零售渠道(即食環署管理的公眾街市、領展房地產投資信託基金("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，特別着眼於查找新鮮食品價格與街市檔位租金之間是否有關連。儘管公眾街市租戶繳付低廉的租金，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。政府當局指出，公眾街市檔位租戶可參照市場力量及營運成本自行訂定及調整貨品價格，政府不能管制在公眾街市出售的貨品的價格。

15. 議員察悉上述調查結果，但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設有公眾街市，而新鮮食品街市被領展或私營企業壟斷的地區/屋苑。

### 繳付差餉

16. 議員察悉，檔位租戶的差餉現時是由食環署代為繳付；部分議員促請政府當局繼續這個做法，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負責繳付租金，以及有關檔位的所有差餉、稅項、其他費用等。但食環署一直代檔位租戶墊支差餉，未有向租戶收回。審計署署長曾建議政府當局研究向租戶收回應由租戶繳付的差餉。上述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磋商有關公眾街

---

<sup>4</sup> 政府當局就 2017 年 3 月 14 日的會議上通過的議案作出的回應，請參閱立法會 CB(2)1085/16-17(01)號文件。

市檔位差餉評估的問題，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。

## 最新發展

17. 申訴專員公署("公署")在2018年8月發表一份題為"食環署對街市攤檔的租務管理"的主動調查報告。<sup>5</sup>報告指出食環署對公眾街市攤檔的租務管理在5方面有不足之處，包括(a)攤檔的租金水平低和差距大，造成不公平競爭的營商環境；(b)承租人可自動續租攤檔，減少了其他人士可租用攤檔的機會；(c)大部分攤檔仍可繼承，影響攤檔經營權的開放；(d)不限租賃攤檔數目，助長濫用情況及減少市民購物點的選擇；及(e)"凍結攤檔"閒置多年，嚴重浪費公共資源。因應上述各項不足之處，公署促請食環署考慮採納報告中提出的建議(請參閱**附錄 I**)。

18. 據政府當局就第六屆立法會成立的研究公眾街市事宜小組委員會("小組委員會")於2018年11月6日舉行的會議所提供的文件所述，政府應以業主身份，透過公開競投把攤檔以商業條款租予租戶。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。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。

19. 小組委員會將於2019年1月21日的會議上，與政府當局討論公眾街市檔位租金調整機制。

## 相關文件

20. **附錄 II** 載列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

2019年1月15日

---

<sup>5</sup> 公署並在2018年8月發表另一份題為"食環署對街市攤檔的規管"的主動調查報告。

申訴專員公署於 2018 年 8 月發表題為  
"食物環境衛生署對街市攤檔的租務管理"的主動調查報告  
報告摘要  
(節錄)

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

**建議**

25. 綜合以上評論，申訴專員敦促食環署：

- (1) 檢討以低於市場租金作底價的競投模式；
- (2) 全面制訂有效的租金調整機制；
- (3) 檢討現行的續租制度，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；
- (4) 設立資料庫備存關於繼承攤檔申請的資料，並重新檢視處理繼承申請的做法；
- (5) 按個別街市的實際情況，就每名承租人租賃攤檔的數目設定一個合理的上限；
- (6) 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。

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

**有關公眾街市檔位租金調整機制的事宜  
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	2009年7月14日 (議程第V項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2010年12月14日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2011年2月22日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2013年1月8日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2013年7月9日 (議程第III項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
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")	2015年6月29日 (議程第II項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	2015年7月8日 (議程第I項)	<a href="#">政府帳目委員會第六十四號報告書——第4部第3章"食物環境衛生署管理的公眾熟食市場"</a>
食物安全及環境衛生事務委員會	---	<a href="#">前小組委員會報告</a>
	2017年3月14日 (議程第VI項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2017年6月13日 (議程第VI項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

委員會	會議日期	文件
第六屆立法會食物安全及環境衛生事務委員會轄下成立的研究公眾街市事宜小組委員會	2018年11月6日 (議程第 III 項)	<a href="#">議程</a>

立法會秘書處  
議會事務部 2  
2019年1月15日