

二零零四年二月二十三日
資料文件

立法會經濟事務委員會

消費者委員會關於街市與超市 食品及家居日用品零售市場競爭的報告

目的

本文件旨在告知各委員政府對消費者委員會(消委會)《食品及家居日用品零售市場的競爭研究報告》(該報告)的回應及跟進工作。

背景

2. 消委會在 2003 年 8 月 11 日發表該報告，認為街市相對於超級市場(超市)日漸式微，並建議政府應替街市重新注入活力。該報告亦針對超市的反競爭行為的投訴，建議食品及家居日用品零售業就有關競爭的投訴設立自律機制。

3. 該報告的結論及建議(摘錄於**附件 A**)主要涉及下列三個範圍 -

- (a) 食品及家居日用品零售業的競爭、投訴反競爭行為的處理、及對業內小零售商的援助；
- (b) 由食物環境衛生署(食環署)管理的街市的運作；
及
- (c) 由房屋委員會(房委會)管理的街市及零售設施的運作。

政府對該報告的跟進及回應

4. 政府各有關政策局和部門詳細研究了該報告的結論和建議，於 2003 年 8 月就該報告與消委會及香港零售管理協會開會討論。香港零售管理協會表達了業界對該報告的關注，特別要求消委會澄清消委會發表的下列兩點 –

- (a) 兩間主要超市合共佔整個「相關」市場的七成(雙頭壟斷)；及
- (b) 在通縮下兩間主要超市在 2003 年上半年的貨品平均正價，較 2002 年同期上升了 1.5%(濫用市場支配地位)。

5. 消委會在會上承認，在事後看來，他們應在新聞稿上加添註腳，以澄清所謂七成佔有率的「相關」市場，實際上只是指超市連鎖店及在百貨公司內的超市，並不包括**便利店、藥房和街市等**。消委會在會議中亦同意報告內指的價格，調查方法有其局限，並承諾會諮詢業界(包括超市)改良調查的方法，以便更準確地反映在超市出售的貨品的價格水平。

6. 另一方面，競爭政策諮詢委員會(委員會)在 2003 年 9 月 19 日的會議中研究了該報告的結論和建議，並仔細考慮了各有關政策局和部門的分析和意見。委員會

- (i) 認為食品及家居日用品零售業內存在著充分的競爭，問題的關鍵並非在於缺乏競爭，而是各供應商的競爭力，以及消費者的選擇；及
- (ii) 同意各有關政策局和部門擬議的跟進工作。

委員會認為政府須向消委會發出正式文件(載於**附件 B**)，詳細列出政府對該報告中各項結論和建議的回應及各政策局和部門的跟進措施。

最新情況

7. 各有關政策局和部門已跟進政府回應文件(附件 B)內第 17 段列舉的措施，進度良好 –

- 房委會和食環署正積極與轄下街市的營辦商和小商戶合作，推行不同措施提高公眾街市的吸引力；
- 房委會計劃成立房地產投資信託基金，將轄下的商場及停車場分拆出售，準備工作進度良好；及
- 零售管理協會積極回應委員會在 2003 年 9 月發出的《維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引》，並正採取具體行動鼓勵有關同業自律，訂立行為守則以促進競爭。

各有關政策局和部門會向委員會匯報進展和徵詢委員會的意見。

委員意見

8. 請各委員省覽政府對該報告的回應及就跟進工作發表意見。

經濟發展及勞工局
二零零四年二月

食品及家居日用品零售市場的 競爭研究報告

結論及建議

充滿活力的食品零售市場，能容納多種類型的經營者，為消費者提供富競爭的選擇，讓香港整體獲益。

因此，我們認為政府應採取積極行動，重新檢討其在街市（鮮活食品市場）所扮演的角色，藉著再培訓有關行業的員工，減低街市營運規模日漸收縮對經濟帶來的影響。

前言

1. 報告旨在：

- (a) 分析食品及家居日用品零售市場行業的趨勢及發展，研究政府的規例，各有關市場的競爭情況，包括違反公平競爭和不正当經營行為的投訴；
- (b) 提出值得更深入探討的事項，以供公眾討論；及
- (c) 就研究所得，提供實際建議，適當地回應過去數年間行業內所出現的課題，前瞻未來。

行業整體狀況

2. 本會於 1994 年發表首份有關食品零售及分銷市場研究報告，該報告著重於評估當時超級市場的競爭環境。至今，有關行業和市場經已有極大的變化和發展。

3. 本報告的研究分析顯示：

- (a) 儘管街市現時在售賣鮮活食品上有相當大的市場佔有率，隨著大眾對購物環境日漸關注，特別在環境清潔及舒適度

上，有跡象顯示光顧街市的消費者有下降的趨勢。面對提供相同貨品及服務的超級市場的興起，加上缺乏相應措施，街市的抗衡能力日漸下降。

(b) 在乾貨方面(包裝食品及家居日用品)，兩大連鎖超級市場所擁有的市場佔有率一直引起公眾關注：

- i. 由 1996 年至 2001 年六年間，小型超級市場經營者的數目大幅下降 41%。
- ii. 由 1993 年至 2003 年，兩大連鎖超級市場的分店數目上升 29%(惠康上升 31%，百佳 28%)。縱觀各項因素，例如分店數目及品牌市場佔有率等，行業內任何合併或收購，都足以達到外地規管競爭的機關所訂的關注門檻，因而有需要進一步關注這市場的競爭。
- iii. 單憑經營者的佔有率，並不代表其所具有的市場力量。市場參與者的行為，特別在價格上的表現，更為重要。據消委會定期進行的主要超級市場價格分析，顯示超級市場一籃子貨品的零售價格在某些時段有上升，與近年經濟疲弱和其他零售業不景的情況背道而馳。消委會 2002 年進行的價格調查顯示，由 2000 年 1 月至 2002 年 6 月，以每半年劃分，一共 5 個時段，連鎖超級市場的貨品價格顯示了上升的趨勢。消委會的分析顯示，整段調查期的貨品平均正價上升了 3.6%，而平均售價(包括特價因素)的升幅則為 1.5%。2003 年度的價格調查顯示，上半年的一籃子貨品平均正價，比 2002 年同期上升了 1.5%，而平均售價(包括特價因素)則輕微下調 0.8%。有超市表示，消費者可從「贈券」和「特惠

包裝」得到優惠。

- iv. 在非典型肺炎肆虐香港的初期，有無良商人趁口罩短缺，乘機大幅提高售價，主要連鎖超級市場及其他具規模的零售商，發揮了穩定市場價格的力量。他們迅速備有充足的口罩應付本港市場的需求，售價大幅低於那些無良商人的訂價，這行為值得稱許。
- v. 另一方面，一如其他已發展的經濟體系，香港也有不少投訴牽涉主要的連鎖超級市場。例如，有供應商投訴指受制於連鎖超級市場的市場力量，結果令：
 - a) 現存的市場競爭者沒有激烈的價格競爭；更使，
 - b) 未進入市場的新經營者能否成功成爲疑問。

- 4. 在與消委會的通信中，兩大連鎖超級市場否認曾向供應商施壓。消委會並不是規管公平競爭的機構，更沒有調查權力，因此未能查証投訴是否屬實。政府無意制訂全面公平競爭法，寧願就每個行業來處理。因此，與食品及家居日用品零售有關的政策局及部門有責任審查這些指稱。¹
- 5. 然而，當消委會與有關方面討論這些問題時，一般的反應是這類投訴或指控不時出現，過了一段時間便沈寂下來。政府認爲這可能表示市場的功能正在有效地在運作，令事情得以解決。

¹ 競爭政策諮詢委員會 2000 - 2001 工作報告指出，與競爭有關的投訴，「一般的做法，是由有關的局和部門負責投訴個案的調查和跟進工作」。見網頁：www.compag.gov.hk.

可是，投訴人可能因為某些原因，中止投訴或不欲公開地指証，因此，消委會認為應由一個有權威的機構對這些不公平競爭行為的投訴進行客觀的審查，並研究零售分銷網絡的控制對小商戶和供應商的影響。消委會認為該審查機構應：

- (a) 得到行業的信心支持；及
- (b) 有權追查指稱，以確定消費者的權益是否受到損害。

6. 如本報告第四章所述，其他國家規管公平競爭的機構，亦曾詳細審查食品及家居日用品零售行業，當中亦有審視濫用市場力量的指控及研究市場高度集中的問題。

政府對食品及家居日用品零售業的政策

7. 政府在食品及家居日用品零售行業上的干預並不多，然而，政策局及部門的決定，足以影響各行各業。例如食品零售的發牌制度、透過商業用地的分配、公共屋邨內超級市場及街市零售設施的規劃、及興建和管理公眾街市設施等。

街市(鮮活食品市場)

8. 街市不單是食品零售行業中的重要競爭元素，更是香港傳統文化的重要部分，為我們這個城市添加特色。街市亦提供大量就業機會，除了市場商販及其僱員外，也包括了提供後勤及其他支援服務的人士。
9. 多項調查顯示公眾街市及私營市場仍然有不少捧場客。很多的消費者表示他們樂意到街市購物。然而，消費者的意願又會受到購物環境的影響。連鎖超級市場看準了消費者購買鮮活食品的意欲，加上超級市場的舒適購物環境，開始在超級市場內銷

售鮮活食品。要維持競爭力，街市經營者必須改善他們的銷售環境。

10. 爲了實踐徒置的承諾，一些食物及環境衛生署(食環署)管理的街市內攤檔過多。加上當初興建這些街市時，當局可能未有評估街市的實際需求；及考慮附近私人發展的街市或超級市場的競爭。
11. 因此，同一地區或也許會有多個街市群集在一起；而整體上更似乎供應過盛。這不單影響街市攤檔的出租率，有些情況更出現攤檔面積不合標準。此外，大多數的租戶從前是街上的小販，遷徙至食環署管理的街市後，未必能適應密封的市場環境。某些經營者更有困難適應新的經營方式，例如環境整潔及顧客對清楚的價格標籤要求等。攤檔經營者和他們的後代有權永久地在公眾街市內經營，加上只需付低於市值的租金，某些人對提升競爭能力的意欲不大。

應做的事情

12. 面對當前的經濟困難，香港人愈來愈理解有需要作出有創意的改變。超級市場與街市的競爭便是其中需要適當處理的挑戰。假若街市的經營繼續大幅度地收縮，而香港的經濟又持續在「低潮」中，恐怕在街市謀生的大量非技術勞動人口，會把現時歷史性高的失業率推升至更高。
13. 我們要討論的是：
 - (a) 消費者需求的改變，而街市的經營者又未能與財雄勢大的超級市場抗衡，我們應否接納街市營運規模日漸收縮是無

可避免的結果？若是如此，行業的存亡問題是否應留待街市經營者自行解決？或

(b) 我們應否採取一些措施去協助傳統街市經營者迎合改變，及維持他們的競爭能力？這樣既可減低轉型對勞動人口的影響，又可保留香港傳統文化特色，雖然新的形式可能會帶來一些改變。

14. 毫無疑問，與其事後處理不良的後果，不如儘早預計改變，及促使轉型過程順暢。某個程度上，今天食品零售市場的轉型，跟十多年前香港的經濟從製造業為主轉型至今天以服務為主的道路相類似。當年很多企業家將生產基地移向內地後獲得重大成功，然而卻帶來低技術勞工就業及再培訓等問題，待政府解決。勞動市場轉型不屬於消費者問題，但街市營運規模日漸收縮勢將影響消費者在貨品選擇、價錢及質素上的利益；因此消委會負責任指出這問題。
15. 消委會認為有足夠理據支持政府採取積極行動，在經濟許可的情況下，透過街市的革新及鼓勵有關勞動力的再培訓，減低街市營運規模日漸收縮對經濟所帶來的影響。
16. 政府可承擔輔助角色以協助市場參與者創造具有活力的競爭環境。這相當於政府在道路興建及基本建設發展方面所擔當的角色，例如開發及平整土地，以作住宅、商業樓宇用途，甚至興建機場、貨柜碼頭設施等。同樣地，政府也應採取措施，透過一些扶助小企業的政策措施，為食品零售行業提供有利的競爭環境。

17. 這正符合政府在 2002 年 3 月財政預算案演辭內所提出的經濟展望：

「一些與市民日常生活息息相關的本土經濟活動十分重要。本土經濟涵蓋的範圍很廣，包括文娛、體育、社會和個人服務等，從事本土經濟活動的人士包羅萬有，例如小商販、家務助理和健身教練等。促進本土經濟發展，可以推動內部消費，創造更多就業機會，亦可發揮本地文化特色。」²

18. 本會認為食品及家居日用品零售行業有四方面值得關注：

- (a) 改善行業的效率。
- (b) 在維持傳統零售市場優點的同時，確保多樣化的鮮活食品供應。
- (c) 維持公平競爭的市場環境，回應各競爭者的需求。
- (d) 增加消費者對市場的信心。

19. 為了達到上述的目的，消委會提出下列建議。要強調的是，消委會所作的建議並非要求政府直接提供資助或增加市場的干預。消委會亦無意針對和窒礙成功經營的連鎖超級市場。我們提倡的是公平競爭的市場環境，令經營者與消費者達到雙贏的局面。

建議 1：改善食品及家居日用品零售行業的效率的方法

20. 大型連鎖零售商所擁有的資源和技術與小經營者的大為不同，為迎接行業發展的挑戰，超級市場已作好部署，中小型企業，例如街市經營者，還未作出準備。

² 2002 年 3 月財政預算案演辭第 31 段。

21. 先進經濟發展的體系，會向中小型企業提供援助，以面對擁有龐大市場力量的競爭者，而不是只讓他們自生自滅。例如澳洲政府曾向中小型農業企業施以援助³，而澳洲的競爭政策機構 ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) 也在各方面協助中小企業，例如在集體談判技巧方面，當他們在交易上遇到不合情理的行為時，也會施以援助。⁴ 英國政府在 2003 年 2 月發表的報告，提出政府應研究怎樣提升小零售商在供應鏈及其他營商的技巧。⁵
22. 此外，一些大都會城市，例如紐約和波士頓，市政府透過鼓勵私人投資、減低空置率、改善營商環境及增加經營者的利潤等計劃和措施以振興當地經濟。數年前，波士頓市政府為革新小型企業的營運，成立特別工作小組制定計劃，以資金及技術支援小經營者，使行業復甦。⁶ 為了改善城市形象，上海市政府協助汽車清潔工人成立合作社。經過訓練，他們成為現代化的工作隊伍，從前主要街道因抹車工人未經訓練、及沒有紀律造成不潔景觀，不復存在，面目一新。1979 年，台北市政府推行現代化計劃，改善有 105 年歷史的南門市場。今天，南門市場的設施新穎，管理現代化，而且環境清潔。市場的攤檔排列整齊，有一式一樣的顯示板，全個市場皆採用可靠的食物冷藏系統。經過各種改善工程後，南門市場攤販的生意明顯上升。1998

³ 報告 "Securing the Future of Australian Agriculture" 見網頁：
<http://www.ncc.gov.au/pdf/CIComAg-001>.

⁴ 見 Australian Trade Practices Act 1974, Section 51AC 及 ACCC Small Business Program, 網頁：<http://www.accc.gov.au>.

⁵ 報告 "Competitive Analysis of the Retail Sector in the UK" 見網頁：
<http://www.dti.gov.uk/retail/index.htm>.

⁶ 1995 年波士頓市長 Thomas M. Menino 成立「波士頓主要街道計劃」提供資金及技術支援予波士頓市內 21 個相鄰主要街道區域。計劃主要向商戶及社區住戶提供技術支援使他們富歷史性的商業地區能在今日的市場內競爭。這計劃協助地區利用本身獨有的文化及歷史資產發展社區經濟：包括小企業吸納，企業保存及致力對抗來自商場及折扣商店的競爭。

年台灣省政府經濟部，提出一項五年計劃，提升傳統食品及蔬菜市場，並解決非法擺賣的問題。南門市場為是現代化運動的模範。⁷

23. 既然消費者希望有競爭選擇，而小型企業亦為香港帶來不少的就業機會，消委會認為政府應提供一些特定支援，令街市經營變有效率及創新的行業。⁸
24. 目前，食環署有為街市經營者提供訓練，目的是改善攤檔與顧客的關係及加強他們對食品安全和環境衛生的意識。此外，政府工業貿易署屬下的中小型企業辦公室(SMEO)及貿易發展局亦有為中小型企業提供商業推廣及訓練活動。消委會相信這些服務及其他機構的努力，例如透過推廣管理資訊系統的應用，能夠改善食品及家居日用品零售行業經營者的競爭能力。
25. 因此，消委會建議中小型企業辦公室及其他有關機構擬定特定計劃，協助食品及家居日用品零售行業內的小經營者。
26. 街市的商販亦應醒覺，他們的經營，正受到威脅。此外亦須知道他們有責任去改變經營手法。例如：
 - (a) 所謂「濕」貨市場不表示他們售賣鮮活食品要在「濕漉漉」的環境下進行，令消費者不安甚至抗拒；
 - (b) 經營者必需提升他們的科技知識及技能，以有效地處理在供應管理方面所遇到的問題；

⁷ 見網頁：<http://www.taiwanheadlines.gov.tw/20000418/20000418fl.htm>.

⁸ 「亞太經濟合作組織」(APEC) 每年皆舉行以中小企業政策發展為題的 APEC 中小企業部長會議。會議主要討論中小企業工作小組(SME Working Group)的建議，更成立 APEC 中小企業網絡中的網絡(APEC SME Network of Networks)方便區內中小企業交換資訊。

- (c) 經營者必需改善服務，提升他們的競爭能力。例如發收據予顧客、延長營業時間等，以廣增客源。

建議 2: 政府擔當輔助角色—維持傳統優點並確保新鮮食品零售市場多樣化

27. 具活力的食品零售市場，能容納多種類型的經營者，為消費者提供富競爭性的選擇，讓香港整體獲益。為此，有需要在政府的政策中加入新思維。
28. 房屋委員會(房委會)及食環署皆需要維持街市的傳統職能，以提供鮮活食品予消費者，滿足他們對鮮活食品的需求。以食環署為例，他們的街市主要安置領有小販牌照的人士，這些個體戶沒有能力支付私人店舖昂貴的租金，故須依賴政府所提供的設施及較廉宜的街市攤檔謀生。事實上，兩個部門一直負責街市發展商及企業管理的角色。
29. 政府長久以來在街市肩負責任，及一直以公帑維持有關設施，因此，政府有需要協助有關人仕解決行業當前所面對的問題。再者，街市屬於公共設施，政府更應考慮下列的處理方式：
- (a) 假若認為街市營運規模日漸收縮的情況是無可避免的，政府應有系統地處理此情況。
 - (b) 假若認同街市是重要的及需要保留，應有效地處理其蛻變。
30. 過去，政府的重點在於為經營者提供較廉宜的市場設施。然而，今天成功的食品零售需要配合市場推廣策略、有成本效益的貨品採購、以及加強顧客服務等。消委會知悉房委會及食環署均意識到有需要提升他們的街市設施，均有計劃投入資源進行改

善工程，以維持商業前景。

31. 消委會明白房委會和食環署的情況不同。房委會和攤檔經營者的關係是業主和租戶的關係；而食環署所負責的街市則有徙置無牌小販的歷史任務。任何的改變都會對攤檔的承租人/擁有人有所影響。再者，改善經營環境，必需有攤檔經營者的支持及投入參與。
32. 消委會認為政府宜採用私人市場的創新動力及企業技巧來處理街市所面對的問題。
33. 消委會注意到房委會在2003年7月公佈的分拆出售轄下零售及停車場設施的計劃。根據房委會的聲明，這計劃有助其將來成立的新公司在上市時取得回報。消委會亦認為這計劃有助維持及發展這些零售設施，使之可以與超級市場競爭。
34. 在房委會公佈其計劃前，消委會已有下列構想：

選擇一：出售政府持有的街市設施

35. 公開出售食環署及房委會屬下的公眾街市設施(包括其他非鮮活市場的商用設施)⁹，其用途由新買家決定。或先以批租形式，假若在試驗期內新買家表現理想，可考慮由租約形式改為最終的業權轉移。

⁹ 食環署的情況或可能有法律上的障礙。

36. 這安排跟房委會現時將租約批給單一經營者相類似。分別在於經營者一旦取得街市的擁有權，他便要全權負起市場裝修，保養，管理及投入所須資源。

選擇二：在街市成立合作社

37. 向個別攤檔經營者出售食環署或房委會屬下街市的攤檔，當所有攤檔經營者成為業主(政府則為其他公眾地方的業主)，他們便以合作社形式及根據公契規定管理街市。這建議的好處是攤檔經營者會全心全意投入經營，達至最好的效果，從業員繼而能夠保存原有的工作。

選擇三：成立街市專營發展公司

38. 政府可以成立法定公司，專門負責傳統街市的長遠發展。¹⁰ 公司的法定職能是發揮傳統街市的優點例如新鮮、選擇多樣化等作為發展基礎，化為新的購物經驗，以滿足消費者現時及將來的期望。這公司應：
- (a) 具有法定職權範圍確保傳統街市得以延續，策劃發展以配合香港消費者及社會現時及將來的期望；
 - (b) 擁有現時食環署及房委會屬下的街市及商用設施作為資產；
 - (c) 利用現時兩署¹¹管理有關物業的員工及資源；
 - (d) 在未來日子進行私營化。

¹⁰ 同樣的例子可見於資訊科技行業。政府成立法定公司(香港科技園公司，以商業經營方式)，發展香港成為資訊科技樞紐。

¹¹ 食環署及房屋署。根據《公營房屋架構檢討報告書》的建議，前房屋局與房屋署已於2002年7月1日合併為新的房屋署。重組後的房屋署繼續為房委會提供行政方面的支援服務。

39. 除上述的建議外，可能還有其他可能方案。消委會希望藉此拋磚引玉，鼓勵公眾討論各項方案的優點或缺點。如前文提及，街市的經營者和政府，在政策措施上和思維方面都需要有所改變。政府或可以考慮試行上述一至兩個方案，所得到的經驗或會成為將來的導向。
40. 值得注意的是不應讓超級市場經營者獲得這些街市的經營權或參與運作，否則會影響鮮活食品市場多樣化的目標。

建議 3：維持公平競爭的市場環境，回應競爭者的需要

41. 消委會收到來自不同方面投訴超級市場的不公平競爭行為，包括規定零售價格(維持再銷售價格 resale price maintenance)及拒絕供應等。消委會曾與投訴人及被投訴公司聯絡及會面，以了解投訴的真確性。然而，消委會不是調查機構，並沒有取得資料的權力，因此只能作出的結論是：未有確據顯示供應商曾受到壓力，令其他競爭者未能與被投訴的公司進行真正的價格競爭。但根據政府的《競爭政策綱領》指示，維持再銷售價格及拒絕供應等行為，可能已經違反公平競爭，值得更深入研究。¹²
42. 假如香港與其他先進經濟體系一樣，設有具備調查權力的公平競爭機構，這機構便可運用其搜集資料的權力，審視所得的証據，是否足以達到「有理由相信」或「有理由懷疑」的結論。

¹² 見《競爭政策綱領》第 7(c)段：「規定供應某些特定產品...而這些限制，並非為了保證質素，符合安全規定，提供足夠服務或達致其他合理的目的。」《競爭政策綱領》可於網頁：www.compag.gov.hk 下載。

43. 只有這樣，有關機構才可以搜集資料以確立指控的真實性。若沒有執法機構去搜集資料及調查，食品及家居日用品零售行業將不斷流傳著各式各類的投訴，及含沙射影的指稱有不公平競爭行爲的存在。

自我規管機制，處理不公平競爭投訴

44. 政府的《競爭政策綱領》支持行業自我規管以「保持和促進自由競爭」。香港總商會亦在其《自由競爭聲明》促請其會員「避免推行限制競爭的措施，例如串通或掠奪性的行爲，以免損害經濟效益或自由貿易」。並鼓勵個別行業透過各自的行業組織制訂守則，守則應包括處理不公平競爭的機制，以及懲處違紀會員的條文。¹³
45. 因此，有關行業或香港總商會可以考慮成立自我規管機制，並賦與該機制權力以調查有關食品及家居日用品零售行業內不公平競爭行爲的指稱。
46. 另一方面，作為良好企業公民，超級市場經營者亦可考慮擴大其營商行爲守則的範圍，除關注客戶關係以外，亦宜包括與供應商的關係等。透過具透明度的良好營商手法守則，經營者可更有效地回應一些未有實質證據的指稱。
47. 消委會現正編制《保障消費者權益及維護公平競爭行爲守則指引》。指引包括「維護公平競爭」及「處理違反競爭行爲投訴的機制」的守則。消委會相信這些守則有助行業發展自我規管機

¹³ 見《自由競爭聲明》第六條文。聲明可於香港總商會網頁：<http://www.chamber.org.hk> 下載。

制。消委會亦樂於在這方面提供協助。

48. 為處理違反競爭行為的投訴，消委會希望香港和其他先進經濟體系一樣，制定可應用於各行各業的公平競爭法。鑑於政府對全面公平競爭法的保留，消委會建議行業先行引入上述的自我規管機制，這正符合政府在《競爭政策綱領》內所提出的行業自我規管政策。
49. 作為長遠的解決方案，消委會仍然主張制定公平競爭法，以明文訂出立法範圍，使人清楚知道行為的規範標準。在公平競爭法的規章下，透過具透明度的規條和程序，有關人士就可以作出澄清、申辯，並可就市場力量是否存在等問題作出公眾討論。
50. 再者，超級市場行業的市場參與者愈來愈集中，我們期望政府會進行評估，並制定措施以防止市場進一步集中化，假設兩大連鎖超級市場一旦提出合併，目前並沒有機制去評估對市場的影響。誠如本報告第三章所述，政府已於電訊行業中引進公平競爭措施以防止壟斷性的合併（事實上，有電訊行業參與者曾表示不滿他們被作針對性的看待）。故此，從宏觀的政府競爭政策來看，我們看不出為何不能引進同樣的公平競爭措施，去處理食品及家居日用品零售行業的競爭問題。引進及制定全面性的公平競爭法，既可以處理有關競爭的問題，又可以公平地應用於各行各業中，一視同仁。
51. 至於違反競爭行為的指稱，在沒有審查這些行為的規條和機制的情況下，那些擁有市場力量的人士或企業便可以自行決定是否利用其市場力量影響競爭。換句話說，違反競爭行為是否出現，全

在於擁有市場力量的一方。在這環境下，無論是供應商與購買者之間的爭議、或競爭者之間的爭議，最終均會以弱者離開市場，或屈服於處於市場領導地位者要求的方式來獲得解決，因為持續爭議或中斷供應對雙方也沒有好處。然而，問題經由雙方私下解決，公眾利益並不在考慮之列。

建議 4：確保消費者對市場的信心

52. 市場上若充斥誤導陳述及不正當的營商行爲，消費者的權益必然受到損害。若競爭者都有誤導行爲，良性競爭亦不能生存。

53. 從近日有人舉報市面上有不法商人將雪藏豬肉當作新鮮豬肉¹⁴售賣，可見市場上確實存在誤導營商行爲，這些行爲必須遏止。食環署已採取預防措施透過食品標籤協助消費者辨別鮮鷄和冰鮮鷄。這種積極主動的處理手法值得表揚。消委會相信若當局能繼續執行適當的法例和規則，應可有效控制市場上誤導的行爲。

54. 我們認爲政府執法的同時行業亦要加以配合。例如，若零售商能遵照批發商訂下的標準，批發商應嘉許甚至公開認可該零售商，這做法可以保護批發商的商譽，亦能增加消費者信心。消委會支持以行業自行規管的機制，並鼓勵更多的批發商，採用相類似的措施，確保經營者以公平競爭方式，維持市場高水準的營商行爲。

¹⁴ 2002 年消委會接到肉類及牲畜入口商五豐行的投訴，投訴指部分經營者及超級市場將冰鮮豬肉當作新鮮豬肉售賣。根據五豐行的資料，不法商人把從泰國入口的冰鮮豬肉混入新鮮豬肉內售賣，這牽涉很多街市店舖/攤檔和最少一間超級市場。

結語

55. 在本研究中，消委會分析了食品及家居日用品零售市場行業的變化，並指出街市經營規模可能出現日漸收縮的趨勢。消委會強調有活力的食品及家居日用品零售市場，可容納多種類型的經營者，可為消費者提供富競爭的選擇，達到經營者與消費者雙贏的局面，本會並非針對或窒礙超市的成功。
56. 消委會認為街市的經營者有需要改變思維。消委會支持政府決策局採納新的政策目標和策略，令街市的運作得以發展。若財政上許可，應革新街市的運作模式及對有關行業的員工提供再培訓。雖然勞動市場轉型不屬於消費者問題，但街市營運規模日漸收縮勢將影響消費者的貨品選擇、價錢及質素。
57. 消委會在本報告內所提出的建議，目的是引起公眾對超市及街市的經營作出更多討論。消委會必須重申這些建議並非是解決問題的萬應靈丹，亦不是唯一可行的方案。消委會希望強調的是我們必須立即採取行動，以正視食品及家居日用品零售行業的競爭情況及應付可能帶來的失業問題。只有這樣才能維持香港的競爭能力及使香港成為真正亞洲的世界城市。

政府對消費者委員會的 食品及家居日用品零售市場的競爭研究報告的回應

引言

二零零三年八月十一日，消費者委員會(消委會)發表了《食品及家居日用品零售市場的競爭研究報告》(該報告)。該報告一

- (a) 指出相對於超級市場(超市)來說，濕貨街市(街市)的經營規模日漸收縮，並建議政府應替街市注入活力；
- (b) 注意到針對超市的反競爭行為的投訴，並建議食品和家居日用品零售業設立自我規管機制，以處理有關這個行業在市場競爭方面的投訴；以及
- (c) 支持在香港引進競爭法，作為長遠的解決方法。

2. 該報告的結論及建議主要涉及下列三個範圍一

- (a) 食品及家居日用品零售業的競爭、處理反競爭行為的投訴，以及協助業內的小商戶；
- (b) 食物及環境衛生署(食環署)所管理的街市；以及
- (c) 房屋委員會(房委會)所管理的街市和零售設施。

當局的回應

3. 各有關決策局和部門已研究過該報告的結論和建議。他們對上文第 2 段所述三個主要範圍的一般回應概述於下文第 4 至 16 段。附件(一)臚列了他們對該報告的具體結論和建議的回應。

第 I 部分 食品及家居日用品零售業的競爭、處理反競爭行為的投訴，以及協助業內的小商戶

整體的競爭政策

4. 政府的競爭政策，是促進經濟效益和自由貿易，從而亦使消費者得益。而促進和維持競爭的最佳辦法是讓市場力量自由運

作，並盡量減少干預。政府不應純粹以營辦商數目的多寡、業務的規模大小、市場佔有率的高低、或新加入市場者所面對的一般營商限制而干預市場力量。政府只會在市場出現不完善或扭曲的情況，導至其他競爭者進入市場或在市場競逐的機會受到限制，並影響經濟效益或自由貿易，以至損害香港整體利益時，才會採取行動。

5. 爲了貫徹這項政策，政府一直對零售業實施開放而公開的規管架構。任何人如取得商業／分行登記證，並就擬售賣的商品領取有關的許可證，即可開設商舖。政府未有在行政上施加任何其他限制。

食品及家居日用品零售業的競爭

6. 消委會在分析市場競爭情況時採用了「一站式購物」的概念，並界定了兩個獨立的零售市場—

(a) 售賣鮮活食品的市場：超市與街市在這方面的競爭相當激烈；以及

(b) 包裝食品及家居日用品市場：超市與便利店、雜貨店和專門店等其他商舖競爭。

7. 就鮮活食品市場方面，該報告指出，根據 AC 尼爾森公司在一九九九年進行的調查，街市相對於超市在鮮活食品方面的市場佔有率爲 76%。此外，根據消委會在二零零一年的調查，有 70% 受訪者屬意在街市購買新鮮食品。這顯示街市仍廣受消費者歡迎，並且是提供零售食品的最主要來源。

8. 至於包裝食品及家居日用品方面，消委會認爲，兩家大型連鎖超市的市場佔有率和市場的集中程度，已達到設有規管公平競爭機構的國家所訂的合併或收購指引中的最低標準，因此從表面看來，情況令人關注。不過，消委會在作出這結論時，只考慮到連鎖超市(包括那些設在百貨公司內的超市)和便利店的營業額和分店數目，以及便利店行業的垂直結合經營方式。該項分析並沒有顧及連鎖家庭用品店(日漸受到消費者歡迎)、藥房(購買化妝用品、洗髮水和其他清潔用品的熱門地方)、五金舖、雜貨店和其他很多小型商舖的情況。這使我們對消委會指稱兩家連鎖超市在包裝食品及家庭日用品方面的市場佔有率令人關注的真確性存疑。工商及科技局認爲，消委會日後在分析包裝食品及家庭日用品的

市場佔有率時，應把連鎖家庭用品店、藥房、五金舖、雜貨店和其他小型商舖包括在內。

9. 工商及科技局認為，零售市場的競爭激烈，政府沒有需要干預零售市場的運作。零售市場參與者眾多，包括連鎖超市、設在百貨公司內的超市、便利店、食品店和家庭用品店。即使只計算超市、連鎖店和便利店的分店數目，兩家大型連鎖超市的分店數目亦只分別佔市場的 17%和 15%^(註 1)。此外，營辦商可以價格和非價格形式相互競爭。為了迎合消費者的喜好，不少零售市場的營辦商除了降低產品售價外，還延長營業時間、提供更舒適清潔的環境和一站式的購物便利，以增強競爭力；有些則因應消費者的特定需要，為他們提供個人和靈活的服務，以爭取市場。由於有更多貨物和服務可供選擇，加上服務質素更佳，價格亦更相宜，消費者可因而從中得益。

第 II 部分 食環署所管理的街市

10. 衛生福利及食物局指出，由食環署營辦的街市的發展，與當局過往遷置小販的安排是息息相關的。興建該等街市的目的，是促使小販不在街道和公眾地方販賣，從而紓緩環境衛生、食物安全和阻礙行人等問題，換句話說，經濟上的考慮並不是食環署提供街市設施的主因。

11. 根據衛生福利及食物局觀察所得，政府參與街市的營運主要是歷史因素使然，事實上並沒有其他因素阻礙私營機構興建或經營街市／零售設施，反之，私營機構能更自由和有效率地因應全港各區街市／零售設施的供求失衡情況而作出調整。

12. 因此，濕貨街市的食物安全和環境衛生，仍是政府首要的關注事項。政府的政策，是確保這些街市所出售的食品符合食物安全的標準。此外，政府亦致力減少因街市環境或設施不合衛生而對公眾健康構成的損害。全城清潔策劃小組在八月初所公布的多

^(註 1) 有關數據摘錄自消費者委員會報告第 46 頁(英文本)“街市 vs 超市:食品及家居日用品零售市場競爭”。

項措施(即街市每月清洗日和精簡終止租約的程序)，就是其中最佳的例子。作為濕貨街市和新鮮糧食店的規管機構，食環署有責任確保有關的規例得以公平地執行，不論商舖的規模大小或擁有權誰屬。

13. 衛生福利及食物局已投入大量資源，以改善食環署轄下街市的食物安全和環境衛生，及確保由公帑資助的設施能物盡其用。舉例來說，衛生福利及食物局已在未來數年預留超過 6 億元，以進行食環署轄下街市的改善工程。工程範圍包括改良通風及／或排水系統、更換地磚和重髹牆壁、改善照明系統、進出口、指示標誌、扶手電梯等。這些改善工程亦應有助增強有關街市的競爭力和對市民的吸引力。

14. 近年落成的公眾街市已裝有空調系統。在食環署現有的 106 個街市／熟食中心中，超過 20 個已裝有空調。在未來三年陸續啓用的新建公眾街市，即大埔街市、灣仔街市和大角咀街市亦會全面裝有空調。為了履行較早時向立法會和檔主所作的承諾，衛生福利及食物局已制訂具體計劃，為另外三個街市加裝空調系統，這些街市有 85%^(註 2) 或以上攤檔租戶支持加裝空調，並同意繳付有關經常費用。

第 III 部分 房屋委員會(房委會)所管理的街市和商用設施

15. 就房委會所管理的街市和商用設施來說，該報告指出，房委會在釐定商用地方編配政策時，其中一項基本考慮因素，是為商戶提供機會均等的營商環境，以促進公平競爭，而房委會已不斷透過各項措施，包括改善管理模式、加強商用設施的基建，以及為舊型屋邨的街市加裝空調系統等，以改善小型商舖和街市的購物環境。

16. 消委會亦認為房委會分拆出售商用及停車場設施，是增強零售業競爭力的良機。房委會現正積極推行該項計劃。根據初步建

(註 2) 85%為加裝空調所需的最低支持率，這要求可確保加裝空調系統工程項目得以順利推行，並符合“用者自付”和“收回成本”這兩項原則。

議，房委會轄下適宜分拆的商用設施，會以先轉授管理權、後轉授擁有權的方式，出售予一私人公司，而該公司大約會在二零零四年至二零零五年度在香港聯合交易所上市。房委會預期，私營機構的營商技能會對這些商用設施的運作產生正面的影響。

跟進行動

17. 政府注意到：

- (a) 食品及家居日用品零售業存在著充分的競爭。問題的關鍵並非在於競爭，而是競爭力，以及消費者的選擇和喜好。政府認為無須干預市場或制訂行業競爭法。不過，政府會密切監察情況；
- (b) 政府一向鼓勵同業自律，因此歡迎消委會建議業界成立自我規管機制，同時已準備好在有需要時提供協助。政府會繼續密切監察情況；
- (c) 在自由市場的原則下，政府會繼續為中小型企業(包括食品及家居日用品零售業內的中小型企業)提供所需的支援，以提高其競爭力和效率。有關由政府擬定特定計劃，協助食品及家居日用品零售業內的小經營者的建議，政府認為由業界主動提出可行的辦法，然後向《中小企業發展支援基金》申請撥款資助更符合經濟效益。這樣可確保發展的計劃適合業內中小型企業的需要，而他們亦因而樂於接受；
- (d) 至於該報告第 35 至 38 段所載重整公眾街市的三個方案，即(i)出售政府持有的街市設施；(ii)在街市成立合作社；以及(iii)成立街市專營發展公司，房委會正積極研究分拆出售轄下商用及停車場設施的計劃。在食環署營辦的街市方面，鑑於難以解決的實際困難，政府無意採納上述第(i)和第(ii)方案，但對第(iii)方案則持開放態度，而有關政策取向及資源動用將繼續以促進環境衛生和食物安全為出發點；
- (e) 儘管政府決意改善公眾街市的設施及鼓勵私營機構參與，但在達致這些目標時，會遵守一貫奉行的自由企業和自由貿易這兩項原則。因此，當局不會按該報告的建

議，阻止或限制任何市場參與者參與投標，或禁止他們參與公眾街市的管理；

- (f) 政府認為改善購物環境是食品及家居日用品零售業的重要課題。該報告所指出的其他考慮因素，例如顧客服務、優質產品採購、推廣及定價策略等，亦相當重要。房委會和食環署會與它們轄下街市的營辦商和小商戶攜手合作，提高公眾街市的吸引力。

競爭政策諮詢委員會秘書處
二零零三年十一月

當局就消委會報告的具體結論及建議作出的回應

透過自我規管機制或競爭法來處理反競爭行為的投訴 (第 41 至 51 段)

工商及科技局認為，市場運作是否違反競爭原則，並非取決於經營規模或市場佔有率。此外，至今並沒有證據顯示，連鎖超市曾經有反競爭行為或濫用其市場力量，以限制其他競爭者進入市場和在市場競逐的機會。消委會接獲的投訴，部分或許可能涉及違約的商業糾紛，亦有可能是因競爭激烈而引發的商業行為。總括來說，直至現時為止，並沒有證據證明這些行為限制或損害本港的經濟效率或自由貿易。

自我規管

2. 消委會建議業界應發揮自我規管的功能，既可加強競爭，又可防止業內出現反競爭行為。工商及科技局同意這項建議，而競爭政策諮詢委員會在諮詢了商會和工商團體以及消委會後，已制定了一套指引，為評估香港的整體競爭環境，界定違反競爭的行為，以及處理此等行為提供客觀的基準指標及原則，同時確保競爭政策在各行各業中能一致地推行。由競爭政策諮詢委員會發出的指引會是零售業奠定建立自我規管機制的適當基礎。

3. 此外，政府鼓勵零售商，包括超市經營者自發地促進公平競爭。超市作為良好的企業公民，應考慮與所有相關團體加強溝通，確保為各方營造公平競爭的環境。政府會繼續聯同消委會監察市場情況，並樂意在有需要時提供協助。

4. 政府認為，藉著加強自我規管機制，目前沒有需要制定競爭法或在零售業內設立規管公平競爭的機構。事實上，制訂一條涵蓋各行業的競爭法是否對付反競爭行為或確保公平競爭的萬應靈方，國際間尚未有定論。

中小型企業辦公室或有關機構可向食品及家居日用品零售業小商戶提供具體的協助 (第 24 及 25 段)

5. 不少街市和零售服務經營者都是中小型企業（中小企）。工商及科技局的政策，是為中小企（包括食品及家居日用品零售

業) 提供支援，以提升他們的競爭力和效率，另一方面則貫徹“盡量扶助、減少干預”的自由市場經濟政策。

6. 舉例來說，工業貿易署已設立資助計劃，協助中小企向貸款機構貸款以應付他們的財務需要，以及加強人力資源的發展。此外，由該署管理的《中小企業發展支援基金》(支援基金)會資助工商業協會、工業支援組織、專業團體及研究機關，協助他們推行有助提升中小企或個別行業競爭能力的項目。該署亦透過中小企業支援與諮詢中心為中小企提供全面的服務，包括發放資訊、舉辦研討會、推行《營商友導》計劃，以及提供各項諮詢服務。

7. 工業貿易署會繼續與本港的中小企緊密合作，並會在適當情況下提供協助。另一方面，市場經營者亦須因應不斷轉變的營商環境和消費者品味，檢討其業務策略，提升其軟件和硬件，以及改善效率。工商業協會及工業支援協會如有意推行有助中小企市場經營者自我提升的項目，可考慮向支援基金申請資助，以實施有關計劃。

街市經營者應該醒覺到必須改變經營手法 (第 26 段)

8. 根據衛生福利及食物局的施政策略和理念，現有租戶在加強貨品和服務的競爭力方面須發揮其關鍵作用，以配合不斷轉變的顧客需要。為使他們更加著重食物安全、環境衛生，以及在市場上採用以客為本營商手法，食環署已在本年年初為十個公眾街市的攤檔租戶提供顧客服務培訓，該署會在下半年為另外十個街市的租戶提供同類的培訓。署方會繼續提醒現有租戶，他們有責任維持所屬公眾街市的經營能力，以及確保日常業務運作能切合顧客的需要。

政府應採用私人市場的創新動力及企業技巧管理公眾街市 (第 32 段)

9. 衛生福利及食物局和食環署一直朝着這個路向引進各項措施。舉例來說，食環署已在四個公眾街市，包括花園街街市、紅磡街市、北葵涌街市及士美菲路街市推行街市經理計劃，從市場聘請符合資格和富經驗的人士，以加強街市的管理。該署亦正研究把地理位置接近的一組街市的管理工作外判給私營物業管理公司，以提高街市設施運作的成本效益。

政府即使接受街市的經營規模日漸收縮是無可避免的事實，但仍有責任確保街市運作井然有序（第 29 段）

10. 衛生福利及食物局發現，由食環署管理的 80 多個街市在面對超市及其他私人零售設施的激烈競爭下，大部分仍然能夠繼續健全地營運，但少數由食環署營辦的街市的空置率則較高。該署正研究這些街市的經營能力，以確定哪些街市不值得繼續投放政府資源。由於公眾資源必須妥為運用，因此政府或需關閉一些虧損情況嚴重的街市。

三個重整街市設施的方案（第 35 至 38 段）

11. 消委會建議政府考慮三個重整公眾街市設施的方案，包括(i)出售政府持有的街市設施；(ii)在街市成立合作社；以及 (iii)成立街市專營發展公司。衛生福利及食物局對這三個方案的想法如下：

方案 (i) - “出售政府持有的街市設施”

衛生福利及食物局原則上同意並會協助私營機構參與街市的管理。不過，基於歷史因素，街市租戶現時繳付的租金，大部分遠低於差餉物業估價署定期評估的市值租金。過去多年，當局曾建議把街市租金調整至市值的水平，但受到立法會、區議會及有關檔主極力反對。根據衛生福利及食物局的評估，現有租戶會強烈反對由私營機構接管街市，因為恐怕此舉會令攤檔租金劇增。此外，為了吸引準買家，我們必須讓買方在選擇租戶、釐定攤檔租金、行業組合及場地／攤檔設計等方面有更大的彈性。這種情況等同必須在出售街市前收購或遷置所有現有租戶，與相關團體進行漫長的諮詢和磋商亦在所難免。

方案 (ii) - “在街市成立合作社”

據衛生福利及食物局的評估，除非把攤檔的售價訂於低至不合理的水平，否則大部分現有檔主都不會願意付出額外費用購買本身的攤檔。此外，由於檔主的背景各有不同，繳付的租金水平亦相距甚遠，在政府不提供額外資助的情況下要求他們達致共同目標以成立合作社，是非常艱鉅的工作。即使現有商戶同意成立合作社，這個方案亦無法解決許多食環署街市出現攤檔數目過多的根本問題。

方案 (iii) - “成立街市專營發展公司”

衛生福利及食物局對這個方案持開放態度，局方認為要落實這項措施，新的法定機構必須具備所需的財力、組織架構及專業人才，以便解決複雜的實施事宜和涉及的既得利益問題。衛生福利及食物局樂意支持任何獲委託推展這項措施的機構／專責小組的工作。

平均分配街市設施供不同分銷渠道使用，對促進競爭至為重要
(第三章第 3.28 至 3.32 段[摘譯於附件(二)])

12. 就房委會准許超市以服務形式提供鮮活食品的政策而言，該報告預期超市在售賣鮮活食品方面的市場佔有率會上升，更關注街市內鮮活食品攤檔的數目可能會減少。報告並指出平均分配街市設施供不同分銷渠道使用的政策方針，對促進競爭至為重要。

13. 房委會認為，在釐定零售業務的規模和房委會商用設施的行業組合時，除顧及公平競爭外，亦須考慮其他多項因素，包括顧客來源區、鄰近的相配設施、顧客量等，以期取得平衡。然而，從營商角度出發，房委會在分配商用地方時，必須顧及消費者的喜好。如放棄商業運作的原則，要以公帑資助公共屋邨內商用設施的營運，並不符合房委會的政策方針。

14. 在上述的原則下，房委會亦務求改善街市及商舖的購物環境。根據用者自付的原則，多個舊型屋邨的街市已作翻新，並裝有新的空調設備，而自一九九七年落成的大約 30 個街市已裝設中央空調系統，街市的設計亦已改善。除了提升基礎設施外，房委會經常舉辦推廣活動，由於小商戶不比連鎖超級廣場，能輕易自行籌辦促銷活動，所以特別歡迎署方這方面的安排。

15. 不斷提升基礎設施和舉辦推廣活動等固然重要，但房委會亦認同該報告的意見，商戶如要保持競爭能力，必須注重顧客服務、採購優質產品、制定宣傳及定價策略等。優勝劣敗，最終由市場力量決定，小商戶和傳統街市應配合顧客的需要，與時並進，適應不斷轉變的營商環境。

容許現有連鎖超級市場在續訂租約時藉協商和繳付當時市值租金而保留其零售店舖，會令同一連鎖超級市場永久租用現有零售店舖 (第六章第 6.35 段[摘譯於附件(二)])

16. 該報告關注到房委會藉協商訂定市值租金來續訂租約的做法，可能會阻礙新經營者競投所屬意的商用地方。房委會與商戶續訂租約的策略，除了要顧及新經營者參與公平競爭的機會外，亦須考慮有關策略對屋邨居民服務、及現有商戶營商前景的影響。穩定的營商前景，可吸引準商戶的興趣與投資，亦往往是「具知名度商戶」租用新落成而位處較偏遠地區屋邨商舖的重要原因。然而，與私營商場一樣，房委會可根據租約條款，於租約期滿時，選擇不與現有商戶協商續訂租約的安排。

商戶迅速回應市場變化的能力受當局嚴格執行的煩瑣行事方式所制肘（第三章第 3.48 段[摘譯於附件(二)]）

17. 該報告指出，若干商戶認為房委會監管嚴格，妨礙他們迅速回應市場變化的能力。

18. 房委會認為現行的監管安排適當，理應不會對有關經營者在競爭上構成不必要的障礙。該報告所指的監管措施，多與安排和執行租約條款有關，包括租戶須遵從指定的行業組合，不能阻塞和佔用公眾地方等。隨著零售業營商環境的轉變，房屋署近年亦不斷引進新措施，包括成立創業中心，以整體承租模式出租商場和街市，彈性租賃安排，擴闊行業範圍，及「黃線」計劃等，務求能靈活地管理零售業務的運作。與此同時，房屋署有需要切實執行租約條款上對租戶的管制，特別是與公眾健康衛生和安全有關的規定。租戶必須合作，才可締造一個整齊、清潔、怡人的購物環境。

完

消費者委員會

「食品及家居日用品零售市場的競爭研究報告」摘譯

最近有關超級市場(超市)的政策

3.28 在二零零零年中，房屋委員會(房委會)實施擴闊行業範圍政策，使零售商戶可出售和提供較廣泛的商品和服務。這項政策亦容許佔地不少於 800 平方米的超市以服務方式提供鮮活食品(即經營「超級廣場」)，條件是鮮活食品所佔的面積不超過租用面積的 20%。大約有 17 間超市已改為超級廣場。

3.29 這項新的政策因時制宜地回應了零售業經營者的需要。不過，小型的非超市零售商所能擴展的範圍，卻頗受消費者購物的習性和街市的設計所影響。除非新政策能顧及平面設計，讓經營者更能達致規模經濟效益，否則未必有太多人可因而受惠。

3.30 由於街市小檔主的營運依賴房委會的設施，假如缺乏普遍認為標準的設施，例如空調設備及樓宇翻新等，小零售商欲發展和擴充他們的生意，便會受到影響。房委會考慮到擴闊行業範圍政策可能對街市檔主的影響，於是容許有關的鮮貨零售小商戶，在超市獲批出售鮮活食品的首六個月內，可不必遵照租約的規定，即不須在三個月前通知停止租用商舖。

3.31 隨著公共屋邨內售賣鮮活食品的超級廣場數目增加，且直接與街市競爭，預料超市在鮮活食品市場的佔有率會上升，而街市攤檔的數目則會下降，這樣難免會減少消費者的選擇。因此，雖然房委會的政策紓緩了超市對街市經營者在競爭上的影響，但卻沒有針對消費者長遠地少了選擇的後果而制訂政策。舉例來說，在經濟不景下實行擴闊行業範圍，導致小商戶的空置率增加，而空出來的地方更被超市租用，進一步威脅餘下的小商戶的生存空間。

3.32 小型零售商在與超市競爭方面肩負著重要的角色，因此平均分配街市設施供不同的分銷渠道使用，對促進競爭至為重要。

3.48 消委會曾與房委會轄下的小零售商及個體戶組織商討，並得悉他們認為商戶迅速回應市場變化的能力，受當局嚴格執行的煩瑣行事方式所制肘。例如，據說他們所能售賣的貨品，甚至如何擺賣貨品等，均受制於有限的空間，而超市則有較自由的經營環境，可根據公司的營商政策運作。

6.35 在公營房屋方面，超市本來是透過公開競投獲得在房委會轄下的商場內的經營權。但政府在回應消委會 1994 年的報告中指出，現有的超市連鎖店可通過協商和繳付當時市值租金在續約時保留其零售店舖，這樣會令同一連鎖超市永久租用現有零售店舖。