

討論文件

二零零九年七月十四日

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

公眾街市的定位、功能和使用情況

目的

政府當局在本年 3 月至 6 月期間，就食物環境衛生署(食環署)轄下的 79 個濕貨街市的使用情況進行調查，並在其中 35 個街市訪問了相關的租戶和顧客，收集他們對有關街市的使用情況和改善措施的意見。本文件向委員簡介有關調查的結果和當局根據調查所得的資料，就檢討公眾街市的定位、功能和使用情況的初步構思。

背景

2. 去年 11 月，審計署署長發表的第 51 號報告提出，當局需要檢討個別街市的情況，收集個別街市使用情況的資料，以便更準確評估公眾街市能否滿足社區的需要。我們向政府帳目委員會(帳委會)表示食環署將會於今年 3 月開始在公眾街市進行使用情況和顧客意見調查，並會根據調查所得資料，檢討公眾街市的定位、功能和政府對公眾街市經營的適當補貼水平，也承諾向事務委員會匯報公眾街市的使用情況及首批街市意見調查的結果。

調查範圍和方法

3. 食環署在今年 3 月到 6 月期間，在轄下的 79 個濕貨街市進行

使用情況統計，收集的資料包括各個街市的人流、活躍經營的檔位數目、街市附近的新鮮糧食零售點和其他大型超級市場數目等。與此同時，為了解租戶和顧客對公眾街市的意見和期望，食環署亦在先選出首批 35 個出租率介乎 40%-80%的濕貨街市，以問卷調查形式，訪問了相關的租戶和顧客，收集他們對個別街市的使用情況和改善措施的意見；問卷調查也訪問了一些選擇光顧公眾街市以外的糧食零售點如超級市場、新鮮糧食店和露天市集的顧客，了解他們的選擇和購物習慣，以便與光顧公眾街市的顧客作對比。期間，我們一共成功訪問了 5 900 多名公眾街市顧客和 5 300 多名非公眾街市顧客。

公眾街市使用情況

4. 根據調查結果，每天在最繁忙的 7 個小時內¹光顧食環署轄下的 79 個濕貨街市的總人次超過 540 000。以 79 個街市計算，平均每個街市每天有接近 7 000 人次光顧。此外，在 35 個濕貨街市進行的顧客意見調查顯示，七成八的受訪街市顧客表示每天或最少隔天會到街市一次。他們到公眾街市主要集中購買的貨品，依次序為蔬菜及豆腐類(75%)、海鮮(69%)和肉類(63%)²。相對而言，選擇在公眾街市以外地點購物的市民，他們每週平均購物的次數較少，只有 39% 的受訪者表示他們會每天光顧這些店鋪，而他們在這些店鋪通常購買的貨品類別則較為多樣化和平均，包括蔬菜及豆腐類(55%)、生果(43%)、肉類(43%)、海產(36%)、食物類乾貨(30%)和一般乾貨(19%)，他們表示比較喜歡一站式的購物模式，在購買新鮮糧食之餘，亦可

¹ 公眾街市每天開放時間為上午 6 時至晚上 8 時，此次統計是在上午最繁忙 3 小時及下午最繁忙 4 小時內進行(沙頭角街市、對面海街市和流浮山街市除外，此 3 個街市只在上午最繁忙 3 小時內進行)。

² 被訪者可選擇多於一項答案。

同時購買其他乾貨和日用品。

5. 調查亦有跟進去年活家禽業界特惠補助金計劃，對公眾街市可能帶來的影響。調查發現，超過 70% 公眾街市顧客表示他們到公眾街市購物的決定，並沒有因為該公眾街市再沒有活家禽出售而有所影響。

6. 調查也顯示，光顧公眾街市的市民平均家庭收入以 \$10,000 以下(44%)及 \$10,000 – \$30,000(42%) 佔大多數，年齡以 40 – 59 歲(45%) 和 60 歲或以上(40%) 人士居多，教育背景以中學(45%) 及小學或以下(47%) 為主，也以非在職或退休人士(63%) 佔多數。非公眾街市顧客整體上略為年青、學歷和家庭收入亦略高於前者。換言之，公眾街市的主要對象是普羅市民，為他們提供新鮮糧食零售服務。

個別街市使用情況差異大

7. 然而，個別街市的使用情況存在很大差異。在人流方面，個別街市每日繁忙時間的人流由十數人次到超過 32 000 人次不等；甚至同一區內的街市人流情況亦相距甚遠，例如東區柴灣街市(18 700 人次)和筲箕灣街市(260 人次)；屯門新墟街市(20 400 人次)和廣財街市(300 人次)；以及荃灣楊屋道街市(29 800 人次)和荃景圍街市(680 人次)。整體而言，平均每天人流低於 400 人次的街市有 12 個³，400 – 1 000 人次有 7 個，1 000 – 7 000 人次有 34 個，其餘 26 個是 7 000 – 32 000 人次。

³ 其中 4 個街市已列入擬關閉之列，也有些位置偏遠，情況特殊，例如沙頭角街市和大澳街市。

公眾街市檔位租戶情況

8. 現時共有約 9 000 名租戶租用食環署濕貨街市的接近 11 000 個檔位，其中有超過 7 700 名租戶(86%)租用一個街市檔位，而租用兩個街市檔位的租戶約有 930 名 (10%)。換句話說，超過九成半的街市租戶在公眾街市只經營一至兩個檔位，屬於小規模的個體戶。另外，約 370 名(4%)街市租戶，同時租用三個或以上街市檔位。總的來說，濕貨街市檔位租戶中以小商販、個體戶形式經營為主，但也有較大規模的經營者。

公眾街市的定位、功能

9. 早年，兩個前市政局興建公眾街市的目的是為遷徙街頭販賣的小販，以改善環境衛生。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，很大程度上是要配合當時的小販政策，確保它們在小販整頓和遷徙政策中發揮作用，一方面為小販提供優惠安排，鼓勵及協助他們進入街市經營；另一方面是讓街道衛生管理和改善道路阻塞的措施得以推行。1970 年以後，政府當局在一般情況下停止簽發新的小販牌照，同時透過妥善管理(包括訂立各類小販牌照繼承和轉讓規定)，持牌小販問題大致上得到解決。再者，近年社會亦有意見認為小販行業富有傳統特色，小販擺賣和露天市集應視為本土文化，應予以保留和活化。因此，自 90 年代末期，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。新建的公眾街市在設計和布局，亦與早期為遷徙小販而興建市集形式的街市有所不同，例如：新公眾街市檔位的面積較以往大，通道亦比以往寬闊。

公眾街市定位、功能檢討初步結論

10. 整體而言，從每天光顧公眾街市的人流數字和頻密程度，以及顧客的社會背景，他們主要購買的貨品，正好顯示公眾街市仍是廣大基層市民購買新鮮糧食的主要途徑之一。這個重要的社會功能不容置疑。因此，儘管坊間有不少新型超級市場或連鎖式零售店營運，公眾街市作為市民購買新鮮糧食的主要途徑的角色並未被取代。在自由市場原則下，街市、商鋪和超級市場都各自競爭，各自有不同的市場定位，照顧市民不同的購物需要。事實上，由於街市存貨量不多，貨品流轉迅速，市民也鍾情到街市購買鮮活食品，尤其是蔬菜和海鮮海產類貨品，調查顯示街市在這些服務與其他零售點比較有明顯優勢，發揮其存在功能。

11. 有意見認為，為了加強公眾街市的經營能力和提升競爭力，公眾街市應重新定位，改以大型超級市場或商場形式營運，以增加街市的吸引力。我們從調查得知，非街市顧客選擇到街市以外地方購物的主要原因，包括：地點方便(54%)、選擇多(45%)、價格低(42%)，而並非認為公眾街市的硬件和配套不足，例如沒有安裝冷氣。同樣地，街市顧客對街市整體環境表示滿意及一般的達 90%，而表示街市維持現狀仍會繼續光顧的顧客高達 95%。我們認為社會大致上接受和習慣公眾街市現時的模式及其傳統和大眾化的定位。但街市顧客和非街市顧客均期望街市在管理上⁴有所改善，以及認為街市服務應走向多元化，例如利用空置檔位引入小食行業(41%)、麵包糕餅店(36%)、有機食品(27%)、銀行櫃員機(27%)、藥房(24%)及中醫/跌打(19%)，為市民提供方便。為此，食環署已開始利用空

⁴ 受訪者表示街市最需要改善的地方是「地面濕滑」(44%)、「阻塞通道」(40%)及「太多空置檔位」(32%)。

置檔位引進其他行業如：烘製麵包、傳統小食及服務行業等，務求透過擴展公眾街市的大眾化和多元化服務，能提升街市出租率之餘，亦能吸引更多的顧客。

12. 公眾街市的另一功能是為社會基層提供就業和生計。公眾街市除有 9 000 名租戶外，這些租戶共聘用接近 6 000 名登記助手協助街市檔位的日常營運，租戶和助手當中不少是中年或以上人士。同時，要維持街市檔位運作亦牽涉其他的支援服務，例如貨品供應、銷售、運輸等。這些相關行業亦為一眾基層低技術勞工提供了就業機會，以維持生計。

公眾街市營運與政府補貼

13. 過去 3 年，食環署管理 104 個公眾街市的營運每年大約要補貼 1 億 6 千萬元。街市管理收入主要靠收取檔位租金，而補貼原因主要為八成多檔位繳付低於市值租金，署方未能全數收回空調費用和代租戶繳付差餉(每年支出共約 3 千 3 百萬元)以及有相當數量的空置檔位。對於後者，署方現正採取一系列改善措施，包括以折讓競投底價把長期空置檔位出租，在指定街市引入小食和服務行業檔位，以及關閉沒有經營能力的街市。由於這些措施都是剛起步，當局還需時間觀察市場反應和檢視成效。至於收回空調費用和差餉的安排，我們認為費用應按「用者自付」原則收取，但具體安排和落實時間表仍需與各界商討。

14. 政府當局在營運公眾街市方面最大補貼在於檔位租金。目前，整體而言，租戶繳付的街市檔位租金大約是市值租金 60% 左右、

只有 15% 租戶繳交市值租金；有超過四成租戶所繳付租金低於市值租金六成，主要是由於過去當局為小販遷徙戶提供特惠租金安排和超過 10 年租金凍結的結果。

15. 公眾街市主要為商販提供用作營商的地方，而差餉物業估價署在釐訂檔位的市值租金時，已經根據個別街市的實際環境，例如檔位面積、位置、街市所在地等相關因素作出充分的考慮。就以北河街街市為例，一個售賣鮮肉的檔位每平方米的月租為 200 元，而在街上售賣同類型貨品的店鋪的租金比上述檔位的租金高 3 至 4 倍。嚴格來說，租戶原則上不應該在市值租金以外享有「補貼」。事實上，以往為吸引小販遷入街市而提供的特惠租金安排，亦有訂明只適用於他們遷入公眾街市後的首 3 年，而並非長遠安排，為的是協助他們過渡和適應在公眾街市的運作。但無可否認，基於歷史原因，現時仍有不少租戶繼續以傳統小販模式和心態在街市內買賣。此外，由於街市檔位租金已凍結超過 10 年，租戶無論在心態或營運上未必能夠一下子承受租金大幅上升以致與市值租金拉近。

16. 長遠而言，我們認為有需要逐步提升街市租金到市值租金的水平。但考慮到大部分在公眾街市經營的商戶為個體戶和低技術勞工，任何租金調整的機制絕對不能一蹴而就，必須顧及這批經營者的整體承擔能力和當前的經濟情況，按循序漸進的方式進行，務求對租戶的營運影響，減至合理和可承受的水平範圍。我們初步認為可以漸進方式，在一段時間內，將整體租金分階段，逐步提高至市值租金的某個水平，而政府對公眾街市仍繼續維持一定程度的補貼。這段時間也可讓改善街市營運的一系列措施得以落實和彰顯成效。屆時，當局可再整體檢視公眾街市的經營和使用情況，以及其

他相關因素，再確定下一步的租金調整需要和幅度。我們在另一份名為「公眾街市檔位租金和收費」的文件，將詳細介紹政府的初步建議。

17. 此外，我們認為，檔戶所需繳交的租金，應根據檔位的價值而計算，而並非該檔戶的背景(例如：他是否因為小販遷置行動而遷入街市的販商)。適當地調整街市檔位租金水平可減低同一街市內檔位租金差異太大的情況和減低分租檔位的風險。

公眾街市存在必須發揮功能

18. 我們也認同帳委會的意見，就是公眾街市必須符合其存在的主要目的，即積極為市民提供街市服務，否則沒有理據支持高昂的建築及經營成本。故此，我們重申，對於區內街市的運作情況，我們樂意聽取區議會的意見，尤其一些未能提供積極街市服務(即有經營困難)的街市，我們會深入分析原因並與當區區議會及其他持份者探討改善措施的可行性，例如整合樓層或檔位，引入小食和服務行業等。假若沒有其他可行辦法，則會積極研究關閉街市。另一方面，調查反映公眾街市為市民常用的社區設施之一，我們會吸納區議會的意見，並致力適當地改善和提升街市的各項設施，確保公眾街市可充分發揮其功能，有效地照顧市民的需要。

19. 為確定個別街市是否符合其存在的主要目的，透過今次統計調查，我們認為除了採納街市長期空置率 60%作為主要指標外，街市人流數字也可作為指標之一。以食環署擬關閉的四個街市來說，中環必列啫士街街市的每天繁忙時段的人流為 10 人次、旺角街市

為 260 人次、廣財街市為 300 人次、燈籠洲街市為 380 人次。這些數據反映了街市使用極不活躍，未能在當區發揮積極街市服務。假若街市不活躍以及人流不足，它們面對的是一個根本性的結構問題，提升街市使用率的改善空間相當有限。調查顯示筲箕灣街市和官涌街市可能出現這種情況。我們認為，對於這類街市，尤其是位於市區內貴重地段的街市，我們應諮詢區議會，認真考慮關閉的可能性，把土地改為其他用途，以便更有效運用資源，惠及社區。我們也不應繼續補貼這些空置率高、使用率低的街市。

下一步工作

20. 如委員會同意，我們將上述建議與販商組織及各街市管理諮詢委員會討論，聽取他們的意見。另外，食環署會在下半年繼續在其餘 44 個街市進行意見調查和舉辦集思會，邀請各區議會轄下的相關委員會和分區委員會，更深入地了解市民對個別街市的看法，就改善街市營運、設計和發展，共策良方。食環署也會展開對熟食中心/熟食市場的檢討工作，並會適時向事務委員會匯報結果。我們也會繼續努力改善個別街市的經營環境，包括加強環境清潔，改善街市的設施和裝備，以及更新街市的內部設計，以符合現今的需要。我們會與販商組織及有關街市管理諮詢委員會分享意見調查結果，聽取意見及共同制訂措施，努力改善個別街市的經營環境，加強街市的功能。

21. 值得一提的是，在收集租戶對於改善街市設施意見的過程中，租戶對問卷調查初期反應冷淡，主動回應少於 20%。經食環署積極接觸後，回應率也也不足七成，反映租戶對於街市整體環境改

善不太熱衷。有鑑於此，日後在研究改善街市的措施時，我們會考慮採取更主動方式接觸租戶，例如研討會或集思會，並向他們反映顧客意見，使他們明白改善管理和秩序對於提升街市經營能力和改善商戶營商環境的重要性，鼓勵他們主動合作。我們認為與街市販商多溝通，讓他們了解公眾街市的社會定位、優勢和顧客需要，有助進一步提升其服務，回應社會的需要，以確保他們有經營的空間，而公眾街市能夠繼續在社區發揮其功能。

諮詢意見

22. 請委員就以上文件提出意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零零九年七月