

二零一四年三月二十五日
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

有關公眾街市營運環境的事宜

目的

本文件旨在載述公眾街市目前的定位和功能，並向委員簡介政府當局在處理有關公眾街市營運環境的事宜方面的工作。

一般背景

2. 現時，食物環境衛生署(“食環署”)共管理七十多個售賣乾濕貨的公眾街市。

目前的定位和功能

3. 公眾街市是廣大市民(尤其是基層市民)購買新鮮糧食的主要途徑之一，也為社會基層提供就業和生計。公眾街市提供的各類貨品價廉物美，卻同時面對其他零售商店的競爭，這些商店在過去數十年間迅速增長，所售貨品與公眾街市類似或相同。

4. 就公眾街市所售貨品的價格而言，公眾街市檔戶按自由市場的供求情況，以及其經營成本(如運輸費、租金、員工薪酬等)自行釐定及調整貨品售價。政府不會管制街市的貨品售價，也不能保證公眾街市的貨品價格較其他商店廉宜。

多年來的發展

5. 早年，公眾街市由兩個前市政局提供，目的是用以遷

置小販，避免他們在街上擺賣而對環境造成滋擾和阻礙人流及交通。因此，較舊型街市在興建時的設計和布局，很大程度反映了當時的小販政策。

6. 近年，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，其主要功能已不復存在。新建公眾街市的設計和布局也隨着時間而演變，不但檔位的面積較以往為大，通道也比以前寬闊。公眾街市已成為方便市民購買日用品(尤其是新鮮食品)的地方。

7. 政府曾在二零零九年檢討公眾街市的定位、功能和使用情況¹。檢討得出的結論是，公眾街市具有重要的社會功能，是基層市民購買新鮮糧食的主要途徑之一，並提供價錢相宜的優質食物。同時，公眾街市也為社會基層提供就業機會。社會大致上接受和習慣公眾街市現時的運作模式及其大眾化的定位。

街市檔位租金

8. 目前，公眾街市檔位一般會透過公開競投方式租出。有興趣人士會考慮多個相關營商因素(例如街市的人流、環境和設施，以及附近售賣同類貨品的店鋪帶來的競爭等)，以決定是否競投檔位來營運。

租金水平的最新情況

9. 截至二零一三年十二月三十一日，在公眾街市合共14 445個檔位中，有13 061個已租出。租用率為90%。其中79%檔位的租金低於市值租金²。有關的分項數字載列如下：

¹ 詳情見二零零九年七月十四日及十一月十日立法會食物安全及環境衛生事務委員會會議席上討論的文件(檔號：立法會 CB(2)2155/08-09(04)號文件及立法會 CB(2)197/09-10(04)號文件)。

² 市值租金由差餉物業估價署(“估價署”)每年評定。估價署用作評估市值租金的主要租值依據，是來自該街市及其他街市同類檔位的公開競投結果。其他考慮因素包括獲准經營的行業、檔位面積、間格、檔位在街市內的位置及街市本身的地點。

租金水平	租戶數目 (截至二零一三年十二月三十一日)
高於市值租金	1 203 (9%)
相等於市值租金	1 551 (12%)
市值租金的 70% – 99%	3 908 (30%)
市值租金的 50% – 69%	2 619 (20%)
市值租金的 30% – 49%	2 494 (19%)
低於市值租金的 30%	1 286 (10%)
總計：	13 061 (100%)

10. 租戶繳付的實際租金分布表如下：

租金水平 (每月)	租戶數目 (截至二零一三年十二月三十一日)
相等於／少於 200 元	295 (2%)
201 – 1,000 元	3 108 (24%)
1,001 – 3,000 元	6 243 (48%)
3,001 – 5,000 元	1 809 (14%)
5,001 – 9,000 元	1 225 (9%)
多於 9,000 元	381 (3%)
總計：	13 061 (100%)

11. 在二零一二至一三年度，食環署在公眾街市管理方面錄得2.201億元的虧損。二零一三至一四年度在這方面的虧損預算為2.364億元。

歷史背景

12. 過去，社會曾普遍認為我們應協助受遷徙影響的小販適應在公眾街市的經營環境。因應當時的情況，兩個前市政局為這些遷往公眾街市的小販作出特惠租金安排³。儘管如此，兩

³ 舉例來說，前市政局在九十年代開始實施流動小販自願交回牌照計劃，流動小販可以相等於十二份之一的牌照費(即約 120 元)的優惠，作為首份公眾街市檔位租約的每月租金。該計劃在二零零三年延伸至新界地區的流動小販牌。

個前市政局都設有各自的租金調整機制，而有關機制是根據長期以來確立的政策而制定，用以釐定租約續期後的租金水平。兩者在決定續租街市檔位的新租金時，其政策均是採用市值租金作為釐定續約租金的依據，並根據若干預設的公式予以調整⁴。

13. 一九九八年，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%。自此，公眾街市租金便凍結在這下調後的水平。最近延長的凍結租金期限，將於二零一五年十二月三十一日屆滿。公眾街市內大多數租戶所繳付的租金一直低於市值租金水平。

14. 前臨時市政局在二零零零年解散後，食環署便肩負起管理公眾街市的職責。二零零一年，政府當局曾就劃一街市租金調整機制及其他有關安排的建議⁵徵詢立法會食物安全及環境衛生事務委員會（“事務委員會”）的意見。當時，事務委員會認為由於經濟低迷，並非增加檔位租金的適當時候，因此未有就租金調整機制達成共識。

15. 審計署署長在二零零八年十月就公眾街市的管理問題發表的第51號報告書中，對上述情況表示關注，並建議政府當局應制訂一套租金調整機制供事務委員會考慮。審計署亦指出，由於部分租戶繳付極低的租金，而其他以公開競投方式租用相若面積檔位的租戶卻要繳付較高的租金，這安排或會減低租戶透過公開競投租用街市檔位經營的意欲。此外，由於部分檔位租金低廉，亦可能會增加租戶分租檔位以謀取財政收益的風險。政府帳目委員會曾促請政府當局盡快制訂適當的機制，以處理租金差異的問題。

⁴ 就前臨時市政局而言，租金調整幅度是參照合約租金（即租約上列明的最後一期的租金）與當時市值租金的差額而釐定。租金增幅的上限為當時甲類消費物價指數的增幅再加一個預定的百分比。至於前臨時區域市政局轄下以公開競投方式投得的街市檔位，若檔位的現行租金比市值租金低，租戶在續約後便須繳付市值租金。至於以圍內競投方式投得的街市檔位（租戶大多是受清拆行動和重建計劃影響的前持牌小販或街市租戶），租金的調整則視乎合約租金與市值租金的差額而定。租金會分期遞增，直至達到相等於市值租金的某個預定百分比為止。不過，租金的增幅不設上限，與臨時市政局的做法有別。

⁵ 立法會 CB(2)1642/00-01(03)號文件。

16. 在過去幾年，政府當局曾數度就擬議的公眾街市檔位租金調整機制諮詢事務委員會。政府當局認同建議的租金調整不能操之過急，必須顧及公眾街市檔位販商的整體承擔能力，並以循序漸進方式進行。政府當局於二零零九及二零一零年曾分別提出不同的方案，徵詢事務委員會的意見。

17. 經考慮事務委員會及檔位租戶代表對於有關方案的意見後，政府當局對方案作出了進一步的修訂，並於二零一三年一月提交事務委員會討論⁶。根據這套最新的方案，我們建議按照過去三年甲類消費物價指數的平均變動率調整租金，增幅不高於5%或市值租金，以較低者為準。我們相信這經進一步修訂的方案對檔位租戶的財政影響是溫和的。在二零一三年一月事務委員會會議上，事務委員會的委員和出席會議的行業代表認為政府當局應先全面檢討公眾街市的政策和使用情況，並改善其營運環境，然後才考慮實施新的租金調整機制。

顧問研究

18. 在二零一三年四月十六日及七月九日的事務委員會會議上，我們向委員概述政府當局計劃聘請顧問，協助我們就改善公眾街市的營運環境制訂建議方案，令街市能夠發揮切合其定位的功能。其後，我們在二零一三年八月七日提供資料文件，向委員概述顧問工作簡介。

19. 具體而言，研究範圍分為四部分：就公眾街市現時的功能和定位(見上文第3段)提供意見；檢視各公眾街市並選定五至六個具代表性的街市，提出具體的改善建議；就公眾街市的例行改善工程提出一般性的建議；以及就保育售賣傳統特色貨品的檔位提出具體建議措施。

20. 由於個別街市在設施上的需要、所面對的營運問題，以及與附近同類零售點的競爭情況均不同，顧問會將個別街市所面對的問題分類再進行分析。顧問將綜合分析影響公眾街市營運環境的因素，例如消費者的資料(如收入和年齡)、購物偏好、街市管理模式，以及周邊的交通網絡等，並提出建議。顧

⁶ 立法會 CB(2)415/12-13(03)號文件。

問已於二零一三年十二月開展研究工作。若一切順利，我們期望顧問於二零一四年年中提交初步研究結果。

提升公眾街市的營運環境

21. 多年來，我們一直致力提升公眾街市的營運環境及競爭力。在等待顧問研究結果期間，食環署會繼續在這方面落實各項改善措施。這些措施包括：

- (a) 除了街市的定期維修及日常管理之外，還在指定街市進行改善工程。在二零一四至一五年度，食環署會在五個街市進行改善工程。這些工程包括安裝載貨升降機、改善通風和照明系統，以及翻新廁所。這些改善工程的預算成本為 3,150 萬元；
- (b) 為街市熟食中心加裝廣告板，列出熟食中心各個檔位名稱，方便市民選擇；
- (c) 由二零零九年二月開始，將空置六個月和八個月的檔位競投底價分別降低至市值租金的 80% 和 60%，以提升公眾街市租用率。截至二零一四年二月，共有 2 452 個檔位透過這項安排租出；
- (d) 由二零零九年七月起，逐步在公眾街市引入服務行業、小食及烘製包餅攤檔，使公眾街市服務更多元化；此外，進一步在二零一零年十月，試行以短期租約出租小型檔位，藉以增加街市攤檔的租用彈性。截至二零一四年二月，共有 114 個檔位出租予服務行業、小食及烘製包餅攤檔；
- (e) 不時舉辦宣傳推廣活動，包括每年舉辦農曆新年和中秋節等傳統節日的應節活動(約 340 項)、專題展覽(約 140 個)和烹飪示範(約 100 次)等，以擴闊街市客源；
- (f) 安排以四種語言(中文、英文、菲律賓語、印尼語)展示“今日買乜餸”，吸引顧客前往公眾街市採購；以及

- (g) 編印小冊子，以十種不同語言、圖文並茂列出超過 500 種公眾街市內常見的食品、用品及服務行業，方便和鼓勵不同族裔人士光顧公眾街市；此外並按季編印通訊，提供最新的街市資料。

事務委員會曾表示關注的其他事宜

22. 除上述事宜外，我們知悉事務委員會曾就其他有關公眾街市的事宜表示關注，包括發展新的公眾街市、應在何種情況下落實在公眾街市開展安裝空調，以及計算空調費用的依據。我們樂意聽取委員就這些議題的意見。

徵詢意見

23. 請各委員備悉本文件的內容。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一四年三月