立法會 Legislative Council

立法會CB(2)2142/14-15(01)號文件

檔 號: CB2/PS/6/12

食物安全及環境衞生事務委員會 公眾街市事宜小組委員會報告

目的

本文件匯報公眾街市事宜小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

2. 食物安全及環境衞生事務委員會(下稱"事務委員會")一直深切關注有關公眾街市經營能力的議題。自2009年起,事務委員會已密切跟進此議題。政府當局曾於2009年7月、2010年12月及2013年1月提出多項建議及修訂建議,以劃一不同公眾街市的租約、處理租金差異及收回空調費用的問題,以及將公眾街市檔戶的身份正規化。委員普遍認為,政府當局未能解決公眾街市營商環境惡劣、街市設施過時、使用率偏低及人流善等根本問題。依委員之見,政府當局應全面研究活化及改等根本問題。依委員之見,政解決公眾街市使用率偏低的問題。儘管曾多次要求當局把改善營商環境列為優先處理的工作一直無甚進展。委員認為當時是的對公眾街市政策的適當時機,尤其應檢討公眾街市的定位、功能、使用情況及推廣工作,以改善街市的營商環境並增加人流。他們亦認為有需要研究政府當局就租金調整機制及空調收費安排提出的方案。

小組委員會

3. 在事務委員會2013年1月8日的會議上,委員同意在事務委員會轄下成立小組委員會,研究與公眾街市政策及經營環境

有關的事宜,並跟進在公眾街市安裝空調設施的事宜。小組委員會的職權範圍及委員名單分別載於**附錄I及II**。

4. 小組委員會由方剛議員擔任主席。自小組委員會於2014年3月開始運作以來,共舉行了7次會議,並曾在其中兩次會議上與彼安托亞太顧問有限公司(該顧問公司獲食物及衞生局委託,就改善公眾街市營運環境進行顧問研究(下稱"顧問研究"))討論顧問研究的進展及主要結果。小組委員會亦曾在其中一次會議上聽取代表團體就改善公眾街市營運環境的措施提出意見。曾向小組委員會提出意見的團體/個別人士名單載於**附錄III**。

小組委員會的商議工作

- 5. 小組委員會的商議工作集中於以下範疇——
 - (a) 公眾街市的定位、功能和使用情況;
 - (b) 由食物及衞生局委託進行的顧問研究;
 - (c) 改善營運環境的措施;
 - (d) 在公眾街市提供空調設施及收費安排;
 - (e) 租金調整政策;及
 - (f) 有關設立新街市的事宜。

公眾街市的定位、功能和使用情況

- 6. 委員普遍同意,儘管近年超級市場和新鮮糧食店林立,但公眾街市仍是市民大眾購買新鮮糧食的主要途徑,並為基層市民提供就業機會。部分委員認為,鑒於公眾街市發揮重要的社會功能,政府補貼其運作屬可取的做法。為符合現今購物者的需要,政府當局應檢討可在公眾街市內提供的服務/行業類別。
- 7. 政府當局同意,公眾街市是市民大眾購買新鮮糧食的其中一個主要途徑。由食物及衞生局委託進行的顧問研究會集中於現有的公眾街市,並探討如何改善其營運環境,以切合公眾

街市的功能和定位。顧問並表示,該研究將包括檢視公眾街市的歷史發展,以便就公眾街市的最新定位及功能提出意見。

- 8. 委員關注到,多個公眾街市的空置率偏高,其內甚多檔位並無營業。部分委員認為,政府當局應積極採取行動,確保所有公眾街市的檔戶均為真正的檔戶,會積極經營檔位,並願意通力合作,務求改善公眾街市的經營環境及提升顧客流量。部分委員建議,政府當局可更善用租用率甚低的數個公眾街市,把它們改建為提供康樂及文化服務及/或其他社會服務的社區設施。亦有委員認為,政府當局應參考領展資產管理有限公司(下稱"領展")在活化及管理其街市方面所採用的手法,以提高公眾街市的吸引力。
- 9. 政府當局雖然承認有改善空間,但亦告知委員,當局一直努力不懈,致力改善公眾街市的營運環境,以及提升其競爭力。公眾街市的租用率受很多不同因素影響,例如附近售賣同類貨品的零售點的競爭及區內人口變化等。由2009年2月開始,食物環境衞生署(下稱"食環署")將空置6個月和8個月以上的檔位競投底價,分別降低至市值租金的80%和60%,以提升公眾街市的租用率。當局亦致力拓闊公眾街市的行業組合,自2009年7月起逐步引入服務行業、小食及烘製包餅攤檔。此外,食環署自2010年10月起已開始試行透過短期租約出租小型檔位。截至2014年12月31日,在食環署管理的公眾街市合共14 443個檔位中,租出的檔位有13 178個,租用率為91%。在這13 178個租出的檔位中,78%的租金低於最新的市值租金。

由食物及衞生局委託進行的顧問研究

- 10. 小組委員會在其2014年4月29日的會議上,聽取顧問簡介有關顧問研究的目的、範圍及進度。政府當局表示,顧問研究的主要目的如下:(a)就公眾街市的功能和定位提供意見;(b)整體檢視公眾街市的情況,並提出具體的改善建議;(c)就公眾街市的例行改善工程提供一般性的建議;及(d)就如何保育售賣傳統特色貨品的檔位提出具體建議措施。
- 11. 委員認為,該研究應旨在制訂具體及務實的建議,務求(a)優化公眾街市的設計;(b)改善公眾街市的營運環境;(c)增加公眾街市的人流;及(d)確保公眾街市會為市民提供清潔衞生的購物環境和價廉物美的貨品。該研究亦應處理關乎食環署管理公眾街市、租金調整機制及在公眾街市提供空調設施的事宜。顧問在其期終報告中提出了多項觀察及建議,內容關乎公眾街市的功能和定位、公眾街市的改善工程、公眾街市的管理工作,

以及公眾街市在保育售賣傳統特色貨品檔位方面所擔當的角色。顧問研究期終報告¹的摘要載於**附錄IV**。

- 12. 政府當局表示,大致上同意顧問的意見——
 - (a) 由於公眾街市的定位是"市民大眾購買新鮮糧食的主要途徑之一",公眾街市應保持得體、清潔和整齊。考慮到這個定位及眾多現存限制(例如大量租戶和有限空間),沒有必要將公眾街市提升至成為高檔的購物場所,這做法亦不見得切實可行。反之,當局的目標應是盡量提高公眾街市的使用率,令公眾街市得以更充分發揮其功能;
 - (b) 由於香港土地匱乏,政府當局應力求令寶貴的土地資源 得以善用。如任由街市檔位繼續不獲充分使用,這並非 善用這些土地的方法;
 - (c) 政府當局有需要訂立合理的租金調整機制,以便經由公開競投租出的檔位租金可追上其他大致相若的街市檔位的租金。缺乏這樣的機制將不利於街市的興旺發展,因為租戶或會欠缺足夠動力,以致未能積極利用其檔位經營業務(舉例而言,部分租戶將檔位用作價格低廉的貨倉);及
 - (d) 視乎每個街市的獨特情況,例如地點、附近的行業組合、競爭對手和服務對象,個別街市可因應其競爭優勢發展不同的特色和專門市場,範圍可以由為普羅大眾提供新鮮糧食,至提供相對較高檔的食品(例如有機蔬菜及水果)。

改善公眾街市營運環境的措施

公眾街市的營運環境

13. 委員指出,部分公眾街市的設施隨時日老化,其設計亦 與現今市民的期望相距甚遠。部分公眾街市至今仍未安裝空調 系統,不少檔位的面積亦甚小。顧客的購物偏好和行為、社區 內其他可供選擇的購物設施,以至顧客和街市租戶本身的概況 都一直在演變。依委員之見,政府當局應採取行動,改善公眾

如擬閱覽顧問研究期終報告全文,請參閱立法會CB(2)1815/14-15(01)號文件。

街市的布局設計及日常管理,務求增加街市對普羅大眾的吸引力,以提升街市的使用率。

14. 政府當局表示,公眾街市早年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,較舊式街市的設計很大程度上反映了當時的小販政策,因而限制了檔位的面積,亦同時令部分街市在安裝空調系統方面欠缺彈性。自1990年代末期以來,新建公眾街市的設計和布局隨時日而演變,不但檔位的面積較以往為大,通道也比以前寬闊。當局已委託顧問專責協助制訂改善公眾街市營運環境的建議方案,使街市能夠發揮切合其現今定位的功能。

顧問提出的改善建議

- 15. 委員知悉,顧問研究擬定了6個選定街市²的改善方案。顧問的原意,是以該6個街市作為樣板,供其他街市參考。具體而言,顧問認為,非實體改善計劃可於較短期內在公眾街市普遍推行。顧問認為,要盡用已改善的硬件,便有需要改變軟件,包括租戶使用街市設施的行為和作業模式,尤其是有必要令租戶積極營業,並保持街市整潔、興旺及具有作為購物地點的吸引力。
- 16. 委員關注到,該6個選定公眾街市是否具代表性,以及這6個街市可在多大程度上供其他公眾街市參考。部分委員質疑,推行顧問的改善方案能否大幅改善公眾街市的營運環境及增加人流。這些委員認為,識別出適當的行業組合,是更為關鍵的問題。委員並強調,政府當局應確保,會先充分諮詢檔位租戶,才落實顧問就公眾街市的設計及布局所提出的實體方案。在改善工程施工期間,政府當局應盡量避免阻礙檔位租戶經營。
- 17. 至於公眾街市的管理模式,鑒於房屋委員會(下稱"房委會")私營化商業設施(包括街市)的經驗,很多委員反對顧問提出把公眾街市的管理工作分判予單一營運商的建議。他們亦反對一名委員提出的下述建議:政府當局應考慮成立一個自負盈虧的法定組織,接手管理公眾街市的職責。依他們之見,政府當局應訂定新的管理模式,而該模式既可加強食環署與檔位租戶之間的夥伴關係,亦可培養檔位租戶的歸屬感及責任感。

5

² 6個街市包括荃灣街市、油麻地街市、牛池灣街市、雙鳳街街市、駱克道街市 和榮芳街街市。

18. 據政府當局所述,當局對改善公眾街市管理的建議持開放態度。政府當局同意,有需要探討各個有助當局更有效管理公眾街市的方案,包括例如加強食環署的管理和執法工作、提升租戶在街市管理方面的參與,以及檢討街市管理的諮詢機制等。儘管如此,政府當局在訂定各項改革措施的緩急先後時,需要顧及提供資源的情況,以及各主要持份者是否已準備就緒。

改善公眾街市營運環境的時間表

- 19. 據政府當局所述,6個選定街市會納入第一批街市,政府當局會在諮詢受影響租戶、街市管理諮詢委員會及相關工務部門後,為這批街市制訂改善詳情。根據諮詢的結果,政府當局會按照與資源採購以及籌備和審議工程項目相關的既定規則和程序,推展各項改善工程(當中可能包括所有或部分顧問建議,及/或顧問未有論及的部分新概念)。除6個選定街市外,若其他公眾街市的租戶普遍支持落實顧問的建議,政府當局亦善考慮這些街市提出的建議(如有的話)。委員希望政府當局向事務委員會提供資料,述明當局諮詢6個選定街市(及其他街市,如有的話)的租戶及街市管理諮詢委員會的結果及最終改善方案。
- 20. 至於推行時間表,政府當局表示,當局的計劃是在 2016年內至少為一至兩個街市提出度身訂造的改善計劃。政府 當局亦希望,待數個街市的營運環境取得具體進展後,有助鼓 勵市民大眾及街市租戶支持在其他公眾街市推行類似計劃。
- 21. 委員關注到,由於全面推行顧問所建議的實體改善計劃需時,其他公眾街市的改善工程可能會有所拖延。政府當局向委員保證,當局一直致力改善公眾街市的營運環境及競爭力。在過去3個財政年度,除了定期維修工程外,政府當局也為13個街市進行了改善工程,包括改善排水系統、通風、照明、消防設備、指示牌,以及更換地磚、翻新廁所及闢設無障礙通道。在2015-2016財政年度,政府當局已預留5,860萬元為5個街市³進行改善工程。政府當局亦計劃分階段更換已使用超過20年的扶手電梯。在2015-2016年度,當局已預留8,750萬元,為13個街市更換35部扶手電梯。更換工程預期於2017年或之前完成。

在公眾街市提供空調設施

22. 委員及代表團體十分關注在公眾街市提供空調設施的 事官。政府當局表示,有關在公眾街市安裝空調設施的要求,

^{3 5}個街市為官涌街市、海防道臨時街市、北河街街市、士美非路街市及大圍街市。

會首先在相關街市的街市管理諮詢委員會會議上討論。倘若街市管理諮詢委員會的委員之間達成共識,認為應進一步探討有關要求,食環署將進行一次問卷調查,以衡量街市租戶對該要求的支持程度。若有85%或以上的租戶支持建議,政府當局會進行詳細的技術可行性研究。經考慮技術可行性研究結果、工程範圍、成本效益、經營受阻的時間和租戶意見後,政府當局會決定應否申請資源,以安裝空調設施。

- 23. 委員與曾向小組委員會提出意見的代表團體均認為,在公眾街市提供空調設施,是改善公眾街市營運環境的最直接方法之一,而且提供空調設施⁴是今時今日在香港購物者的基本要求。空調設施亦可改善公共衞生及食物安全,尤以售賣新鮮肉類的店鋪為然。小組委員會已通過一項議案,促請政府當局取消85%門檻作為街市安裝空調的標準,並全面檢討安裝空調的準則。
- 24. 對於委員促請當局降低以85%的門檻作為在公眾街市安裝空調設施的標準,政府當局表示已決定由2015年7月1日起,把租戶支持的門檻由85%降至80%。雖然委員歡迎政府當局的決定,但他們仍然認為政府當局應進一步修訂及降低該門檻。依委員之見,把該門檻定於60%至70%,做法更為合理。部分委員亦要求政府當局在推展有關在公眾街市及熟食中心加裝空調設施的建議時,應更迅速和靈活地回應有關訴求,例如接納在公眾街市的個別樓層加裝空調設施的建議。
- 25. 政府當局解釋,當公眾街市安裝空調設施後,所有租戶均須支付經常性開支,包括電費及一般維修費。與空調設施相關的額外經營成本,或是現有租戶在競投其公眾街市檔位時沒有計及的因素。如租戶不擬支付這些費用,便須遷離公眾街市。如要進行空調設施的安裝工程,通常要將公眾街市的部分或全部地方封閉一段時間,因而阻礙租戶營業,影響租戶生計。對於那些不贊成在街市內安裝空調設施建議的檔位租戶而言,若門檻定得太低,可能會引起這些租戶的強烈不滿及憤懣。
- 26. 應小組委員會的要求,政府當局已同意定期檢視此80%門檻。有關當局由2015年7月1日起把門檻由85%降低至80%一事,委員亦要求政府當局將此事告知所有公眾街市檔戶,同時應向沒有空調設施的街市的檔戶收集意見,以了解他們認為應

⁴ 據政府當局就小組委員會2014年11月18日的會議所提供的文件(立法會CB(2)266/14-15(01)號文件)所述,截至2014年7月30日,在76個公眾街市當中,有19個街市已全面裝設空調系統。

否在有關街市加裝空調設施。委員同時要求政府當局在2015年 第四季向事務委員會提供當局收集意見所得的結果,包括在每 個沒有空調設施的公眾街市內,贊成加裝空調系統的租戶所佔 的百分比。

空調收費安排

- 27. 很多委員認為,當局不應要求街市檔戶就公眾街市的公用地方(例如行人通道)繳付空調費用。他們建議,街市公用地方的空調費用應由政府承擔,而租戶則只應按其檔位的實際面積繳交空調費用。部分委員認為,若檔戶只須按其檔位實際面積繳交空調費用,會有更多檔戶支持在公眾街市安裝空調設施的建議。委員已促請政府當局檢討現行空調收費安排。
- 28. 政府當局表示,加裝空調設施所涉及的高昂工程費用, 全數由政府承擔。私營商業地方的業主如加裝空調系統,會藉 調整租金收回工程費用,但政府與這些業主不同,不會收回安 裝空調所導致的工程費用。由於公眾街市的租戶均為商戶,如 政府再以空調費用的形式作進一步補貼,可能會導致公眾街市 檔位與私營商業零售店鋪(尤其是鄰近地方的店鋪)的同類零售 商之間,出現不公平的競爭,亦會令適用於公眾街市檔位與適 用於其他政府出租物業的成本分攤方法有欠一致。
- 29. 政府當局進而表示,把商場與公眾街市直接比較並不恰當,因為兩者雖然同屬零售場所,但存在根本的差異。公眾街市的公用地方實際上是經營環境的一部分,因為公眾街市的顧客在選購貨品時會在走廊範圍(即公用地方)停留。此外,商場的租戶一般須繳交管理費。相反,公眾街市的租戶則無須繳付任何管理費。有關把街市公用地方剔除於租戶須支付的空調收費之外的建議,偏離了所有政府出租物業的現行做法。由於公用地方是街市經營環境不可或缺的部分,並供檔位的顧客使用,政府當局認為由租戶支付相關的空調費用實屬合理。

租金調整政策

30. 對於顧問認為,很多檔位的租金持續處於低水平,是其中一個令街市檔位未能物盡其用的因素,而這不利於公眾街市的興旺發展,委員不認同顧問的意見。依部分委員之見,一旦增加公眾街市租金,勢將對公眾街市的社會功能產生負面影響,這些功能包括作為市民大眾購買新鮮糧食的主要途徑,並為基層市民提供就業機會。部分委員強調,除非公眾街市現時的營運環境得到大幅改善,否則政府當局不應提出任何加租建

議。委員已敦促政府當局預留充足時間,以落實公眾街市的改善措施,然後才就其租金調整建議諮詢小組委員會及事務委員會。

31. 經考慮委員的意見後,政府當局告知小組委員會,當局會繼續凍結公眾街市租金至2017年6月30日,以便預留足夠時間商議租金調整機制。政府當局已承諾最遲在2017年第一季就其租金調整機制建議(如有的話)徵詢事務委員會的意見。若所有相關工程及程序均按計劃進行,將會在2017年年初或之前預留與推行改善計劃相關的撥款。

設立新街市

- 32. 很多委員深切關注到,由於新發展區(例如天水圍及東 涌)缺乏公眾街市,消費者的選擇因而十分有限,而有關地區的 食物價格亦較其他地區的價格為高。委員認為,雖然《香港規 劃標準與準則》載列多個與設立公眾街市相關的因素,但在決 定應否興建新街市時,社區需要應屬最重要的考慮因素。小組 委員會已通過一項議案,促請政府當局盡快展開在天水圍、東 涌興建新街市的規劃,以回應社區需要;並全面檢討在新發展 區興建新街市的政策。
- 33. 政府當局表示,食環署目前管理101個公眾街市,包括76個主要出售新鮮糧食及其他乾、濕貨品的公眾街市,以及25個獨立的熟食市場。領展及房委會分別管理90個及20個街市場所,而這些街市設施通常位於公共屋邨之內或附近5。此外,現時約有2700間持牌新鮮糧食店(包括位於超級市場內的新鮮糧食店),以供消費者選擇。
- 34. 政府當局進而表示,在2009年,規劃署曾就《香港規劃標準與準則》內有關設立公眾街市的部分作出修訂。根據經修訂的準則,當局建議除了考慮有關地區人口外,也要考慮其他相關因素,包括人口組合、社區需要、附近公營及私營街市設施的供應、新鮮糧食零售店的數目,以及市民對於保留小販區的意願等。在研究有關在某區設立新街市的建議時,食環署會按個別情況考慮各項相關因素。政府當局強調,公眾街市檔位租戶可自行訂定及調整其貨品價格,而政府不能管制在公眾街市出售的貨品的價格。

9

⁵ 政府當局已提供資料,說明各區由食環署、領展及房委會管理的街市和持牌新 鮮糧食店的分布情況(見立法會CB(2)266/14-15(03)號文件的附件)。

政府當局的跟進行動

35. 小組委員會已要求政府當局在由2015年7月1日起把租戶的支持門檻由85%降低至80%後,向沒有空調設施的街市的檔戶收集意見,以了解他們認為應否在其街市加裝空調設施,以及在2015年第四季向事務委員會提交當局收集意見所得的結果(請參閱第26段)。政府當局亦已承諾,最遲在2017年第一季就其租金調整機制建議(如有的話)徵詢事務委員會的意見(請參閱第31段)。

建議

- 36. 小組委員會促請政府當局在考慮及推行顧問就改善公眾街市營運環境所提出的建議時,顧及委員就不同事宜表達的意見及關注事項(詳情載於上文各段)。小組委員會建議政府當局應——
 - (a) 採取積極措施,確保公眾街市保持清潔衞生,為顧客提供得體和舒適的購物環境,同時確保檔位租戶願意為顧客提供價廉物美的貨品,以增加公眾街市的客量;
 - (b) 考慮如何更善用租用率極低的公眾街市,例如將其改建 為提供康樂及文化服務及/或其他社會服務的社區設 施;
 - (c) 在落實顧問就6個選定公眾街市及/或其他街市的硬件 設計及布局所提出的改善方案前,確保會充分諮詢有關 檔位租戶及街市管理諮詢委員會的代表;
 - (d) 向事務委員會提供資料, 述明當局諮詢6個選定公眾街市(及其他街市, 如有的話)的租戶及街市管理諮詢委員會的結果及最終改善方案;
 - (e) 確保將為公眾街市制訂的新管理模式,可讓食環署與檔 位租戶之間發展夥伴關係,並為檔位租戶提供參與公眾 街市日常管理決策過程的機會,以便公眾街市可持續得 到改善;
 - (f) 全面檢討就安裝空調設施採用的準則,以及考慮進一步 降低須得到80%租戶支持的門檻,作為在公眾街市安裝 空調設施的標準;

- (g) 考慮推行措施,以助檔戶之間就在公眾街市安裝空調設施的建議達成共識,以及考慮容許在公眾街市的個別樓層加裝空調設施的建議;
- (h) 檢討公眾街市檔位的現行空調收費安排,以及考慮把街市公用地方剔除於檔位租戶須支付的空調收費之外的建議;及
- (i) 全面檢討當局設立新街市的政策,以及考慮如何回應在 新區設立公眾街市的社區需要。
- 37. 小組委員會亦建議,事務委員會應與政府當局跟進上述 事官。

徵詢意見

立法會秘書處 議會事務部2 2015年9月25日

食物安全及環境衞生事務委員會 公眾街市事宜小組委員會

職權範圍

研究及檢討與公眾街市政策及經營環境有關的事宜、以地區 為本的原則評估公眾街市的需求、審視政府當局就公眾街市檔位的 租金調整機制及空調收費安排提出的方案,並適時作出建議。

食物安全及環境衞生事務委員會

公眾街市事宜小組委員會

委員名單

主席 方剛議員, SBS, JP

副主席 梁家傑議員, SC

委員 王國興議員, BBS, MH

何秀蘭議員, JP

黃毓民議員(至2014年3月25日)

田北辰議員, BBS, JP 何俊賢議員, BBS

胡志偉議員, MH (至2014年10月7日)

陳志全議員 陳恒鑌議員,JP

麥美娟議員, BBS, JP

郭家麒議員 (至2014年10月22日) 黃碧雲議員 (至2014年9月23日)

鍾樹根議員, BBS, MH, JP

秘書 梁淑貞女士

法律顧問 王嘉儀小姐

曾向小組委員會提出意見的團體/個別人士名單

團體

- 1. 漁灣街市檯商協進會
- 2. 公民力量
- 3. 港九新界販商社團聯合會
- 4. 工黨
- 5. 自由黨
- 6. 香港仔街市商會
- 7. 大成街街市檯商協會
- 8. 獅子山學會
- 9. 大圍街市互助委員會
- 10. 荃灣楊屋道街市商戶聯會
- 11. 小販政策關注組
- 12. 西營盤正街街市枱商協會
- 13. 柴灣街市商會

個別人士

- 14. 荃灣區區議會議員林琳女士
- 15. 西賈區區議會議員李家良先生
- 16. 觀塘區區議會議員顏汶羽先生
- 17. 沙田區區議會議員董健莉小姐

只提交書面意見的團體/個別人士

- 1. 一名坪洲居民

改善公眾街市營運環境顧問研究 期終報告的節錄

 \mathbf{X} \mathbf{X} \mathbf{X} \mathbf{X} \mathbf{X} \mathbf{X} \mathbf{X}

食物及衛生局

改善公眾街市 營運環境研究 期終報告

摘要

前言

- 1. 食物及衞生局委託本顧問研究的主要目的為:
 - (a) 審視公眾街市當下的功能及定位並提出觀點和意見; 以及
 - (b) 改善公眾街市營運環境',就增強其功能及競爭力提出建議。

公眾街市的定位及功能

- 2. 公眾街市將繼續作為普羅大眾提供新鮮糧食及生活貨品的其中一個主要途徑,對 於光顧公眾街市的市民來說,這項重要功能是不容置疑的。
- 3. 消費者及租戶普遍期望,公眾街市應該提供清潔及衞生的購物環境,而他們未必期望公眾街市提升至成為過份高檔的購物場所。政府管理公眾街市,有責任令其設施及服務水平達至公眾期望之餘,更有責任確保公眾街市所涉及的公共資源(包括土地資源)得以有效地運用。很多公眾街市位置優越,交通便利。如任由街市檔位繼續不獲充分使用,實有違善用公共資源的原則。
- 4. 公眾街市大部份位置優越,理應至少吸引到合理數量的顧客,以充份使用有限而 珍貴的土地資源。
- 5. 社會亦普遍認同公眾街市為基層市民提供就業機會。然而,當局現時在出租街市檔位前,並沒有進行任何入息審查或評估以決定競投人是符合資格,因此,公眾街市不應被視為給予租戶的社會福利。

在此研究,我們會先簡紹本港公眾街市整體的概況,以及其所面對的挑戰,包括設施老化、顧客的期望與習慣改變,和來自其他零售店鋪的競爭等。此外,我們會按顧問工作簡介,提出 a)就六個選取的公眾街市相關的具體改善計劃:b) 日常及易於執行的措施或小型改善措施,及保育銷售傳統貨品的機構的方法。改善計劃及措施可作供日後其他公眾街市進行改善工程作參考之用。

- 6. 公眾街市的租戶可為其出售之商品自由定價。有些意見認為,公眾街市提供了廉價的新鮮糧食,有助穩定食物價格,消費者會因而受惠。該意見因而認為政府應補貼公眾街市的運作。然而,政府對所定價格並無監控,故公眾街市所出售的物品價格不一定較為低廉。
- 7. 公眾街市設施作為公共資源,若能以公平的租金出租,或有助推動持續改善街市的服務,提升消費者的滿意程度;街市攤檔積極營業,保持生意暢旺,可惠及所有持份者。租金過低可能是導致街市內在問題的因素之一。為了要妥善地管理街市,政府應該正視這個問題。

改善公眾街市

- 8. 部份公眾街市擁有獨特的優勢, 能為消費者提供不同的購物經驗。若能改善其設施及購物環境,可帶來莫大裨益。
- 9. 昔日興建公眾街市時的首要考慮,是盡量安置街上眾多的小販,設計的形式亦因 應這個需要,塑造出今天街市的設計及佈局。
- 10. 隨著時間過去,不少公眾街市均面對設施老化的問題;同時,租戶的某些固有行 為及作業模式(例如未經批准擴展營業範圍、堵塞通道的地面排水渠等),都令 政府在維持街市設施在合宜妥善的狀況時有一定困難。
- 11. 研究團隊擬定了一套高層次的篩選準則,以選出首輪 15 個公眾街市作進一步研究。例如,所選街市必須: (i) 達到一定規模 (ii) 顧客流量偏低 (iii) 服務範圍應為有更多的潛在顧客群,以及 (iv) 設施有較迫切改善的需要。
- 12. 我們於該 15 個篩選出來的公眾街市進行問卷調查,就不同持份者調查影響街市 營運的主要因素,當中包括方便就腳、檔位情況、貨品供應、設施、日常管理、 宣傳及整體檔戶狀況,並按其重要性排列優次,同時亦會就這些因素,調查持份 者的相應滿意度。
- 13. 根據上述調查結果,顧問從不同街市組別(不同規模、所處市區或非市區以作為 分組示範)選出六個街市²,並為它們逐一設計改善方案。選出的六個街市為:

第 vii 頁

² 篩選六個街市的方法詳列於期終報告內。

- 荃灣街市;
- 油麻地街市;
- 牛池灣街市;
- 雙鳳街街市;
- 駱克道街市;及
- 榮芳街街市。

新設計

14. 視乎各街市的實際情況,我們分別為該六個選出的公眾街市擬定了一或兩個改善方案'。方案旨在改善街市的營運環境,以助發揮其功能及提升運作效率,並為顧客提供舒適的購物體驗。各街市的改善方案重點如下:

• 荃灣街市 : 重新劃定檔位

• 油麻地街市 : 活化未予充分利用的空間

• 牛池灣街市 : 加強與鄰近社區的連繫

• 雙鳳街街市 : 優化外觀形象

• 駱克道街市 : 重新調整行業組合

• 榮芳街街市 : 重新編配佈局

- 15. 荃灣街市的乾濕貨樓層應重新劃定位置,即食物類乾貨檔遷至一樓,而魚檔則調 遷至街市地下,靠近上落貨區。另外,面向眾安街的出入口應增設臨街檔位,以 增加街市的吸引力。
- **16**. 油麻地街市的新設計旨在活化未有充分利用的空間,包括其街市中庭的空間。街市的獨特外觀則建議予以保留。
- 17. 牛池灣街市的改善計劃旨在把街市與毗鄰興旺的購物環境重新連接起來。面向金 池徑的人口是顧客使用的主要人口之一,根據建議,該人口可擴大並增設臨街的

部分街市分別有兩個改善方案,其中建議方案一)以維持檔位數目不變為原則;建議方案二)提出 一個「理想設計」,當中會牽涉較大規模的檔位改動(例如由地下改上一樓,或由走廊中間移到較 後位置等)。這些新設計將會帶來全新的購物體驗。

檔位,以吸引顧客光顧。而面向龍翔道的街市混凝土外牆,則以透明玻璃幕牆取 代,令感覺更開揚。

- 18. 雙鳳街街市的情況尚可,只需作相對較輕微的改善。根據建議,街市中心位置附近的牆身高度會降低,令視野更開揚,而街市外牆也會改建以吸引途人光顧。另外,該街市的外牆可作粉飾,強化其街市形象,以吸引街上行人注意。
- 19. 位於商業區的駱克道街市,其改善焦點在於調整街市內的行業組合以增加彈性。 軒尼詩道出人口與扶手電梯之間的位置,應加以善用及可關作特別的展銷擺賣區 或短租攤檔,讓租戶租用以出售他們在推廣的貨品。為迎合區內消費者需要,另 建議可於街市引入更多元化的行業及貨品組合,容許出售小食和即食食品。
- 20. 榮芳街街市的佈局會重新編配,現時上落貨區與垃圾房會與街市其中一個出人口 對調位置,使街市正門得以面向人流較多的購物區,吸引更多顧客前往光顧。
- 21. 除了上述就各選取街市提出的改善主題方案,顧問亦建議了一些一般實體改善概念,例如採用較矮身的分隔牆、為檔位開設儲物區、重新配置地面排水渠。顧問亦建議在一些街市,例如荃灣街市、牛池灣街市及榮芳街街市,安裝空調系統。
- 22. 上述改善建議可供其他公眾街市日後進行改善工作時作參考之用。

潛在挑戰

- 23. 要進行部份建議改善計劃,需要 (a) 減少檔位數目 (b) 改變檔位原來位置或排列,這可能引起執行時分配及租金調整的問題。若有關街市改善後檔位數目減少,理論上每一個租戶仍可租回至少一個檔位;但對於原本租用多於一個檔位的租戶而言,要決定哪個租戶需要放棄部分檔位,其所帶來的挑戰不能低估。同時,若重新設計後檔位佈局有變,應如何分配新檔位,以至租金是否需要作相應調整等,亦是需要考慮的問題。
- 24. 為推行一些涉及對街市現行佈局設計有重大改變的改善措施,無可避免須暫時關閉街市。對於租戶可能要求當局推出措施,以減低改善工程對其業務的響等,當局須加以謹慎處理。
- 25. 建議中的街市新設計(如較矮的分隔牆、在租戶檔位以外地方設置儲物區,以及 重置地面排水系統等措施),可望逐步改變租戶以往的作業方式,令街市維持較 佳的營運環境。同時,租戶的合作亦是相當重要。事實上,保持公眾街市的公用 地方整齊清潔,租戶亦能受惠。

- 26. 要落實改善措施,政府將需要承擔不菲的成本,亦可能意味著租戶要承擔額外的 營運成本。我們建議部分街市可安裝空調系統,並可按收回成本的原則向租戶徵 收空調費用,。
- 27. 在詳細設計階段,亦可能發現這些改善措施面對的其他限制,例如需要額外空間加建電力裝置、空調機房,以及重置接駁公共污水渠的地面排水渠等設施。同時, 街市內外亦缺乏空間增設符合現時標準的無障礙通道設施。

非實體改善措施

28. 要落實各項硬件改善措施,仍需要與受影響之租戶作深入討論,過程需時。因此, 顧問就公眾街市的管理、衞生、市場推廣及宣傳等方面,提出一系列非實體改善措施。按優次建議如下:

優次考慮	措施
核心	加強日常管理及執法工作
短期見效	推出八達通付款服務 容許街市行業多元化及具彈性 提供自動櫃員機服務 提供展銷區短期租賃 設立街市專題網頁及手機應用程式 為公眾街市設計新標誌或吉祥物
具潛在效用	為租戶舉辦技能提升課程 推出街市會員計劃 組織自願性質的折扣計劃 加設告示板作宣傳並展示相關資訊 舉辦季度/節慶推廣活動 増設港鐵特惠站
非必要	提供洗手盆 為公眾街市出版攝影集 籌辦公眾街市展覽 裝設電視屏幕 設立卓越攤檔及街市獎項 推廣廚餘回收

29. 上述部分非實體建議改善措施,同樣需要政府投放額外的資源及成本。因此,政府有需要審慎檢討,以評估現有資源是否足夠作調撥以落實有關建議,並在合適的情況下考慮調配額外人力資源。

⁴ 空調費用包括電費及維修費

30. 儘管第 28 段提出的非實體改善措施或可分開推行,但若能與其他實體改善措施 一併落實,則在改善整體營運環境上,可發揮更大的協同效應。

硬件設施以外的改善需要

- 31. 單靠改善公眾街市的硬件設計及佈局,未必能為街市的營運帶來持久的改變。
- 32. 政府亦需要引入「租戶參與機會」,讓其參與公眾街市日常管理決策過程,從而 培養租戶的「權責感」。

改變思維

- 33. 食物環境衞生署作為公眾街市的業主,依法有權採取執法行動、終止租約及調整租金;然而,食環署實際上在執行時卻有一定制肘。另一方面,租戶對於保持公眾街市合宜整潔方面缺乏權責感。舉例來說,食環署曾遇過個別租戶持續漠視租約條款,非法擴展營業範圍。
- 34. 食環署在推出改善措施時,例如在執行日常保養及合併攤檔工作時,時有遇到租 戶以有關工程可能影響其生意或損失客源為由而抗拒落實有關工程;部分租戶甚 至拒絕工程部門於公眾街市的營業時間內進行維修和保養工程。
- 35. 食環署作為政府部門,公眾很多時期望該署不單是公眾街市的業主。例如,公眾期望署方前線員工在執勤時,除以公開和公正的態度工作外,對於被認為屬於基層的租戶也應予以一定的體恤。而根據食環署以往的經驗,員工執法行動有時更會招致上訴和法律挑戰,導致其工作量大增。
- 36. 食環署過去曾嘗試調整公眾街市的租金但不成功,故公眾街市的租金已凍結超過 十年。很多攤檔的租金過低也可能是導致街市若干固有問題的成因之一。事實上, 目前部分攤檔似被租用作貨倉。
- 37. 食環署應嚴加執法。公眾亦應理解嚴格執法的重要性,以確保公眾街市得到妥善管理,並可持續發展。為此,署方有需要就不積極經營攤檔的問題,在租約列明 清晰的條文,並且嚴格執行。

38. 考慮到公眾街市發展的背景,要食環署按上述建議改變其管理角色可能不易;但 改變根本思維實有必要。

管理模式

- 39. 多年來,公眾街市日常管理的重點著眼於保持街市的環境衞生及維持街市的基本 運作,而非為吸引顧客或提升盈利使用。公眾街市現有的管理團隊,無論在人手 及商業營運和管理方面的專業知識均有不足,因而難以提升街市在市場上的競爭 力及維持其長遠發展。
- **40.** 我們認為政府應探討就公眾街市引入新管理模式的可行性。我們列出了幾個模式 以供考慮,當中包括擴大街市管理諮詢委員會的權力、成立社區管理法團,以及 出租予單一承辦商等。

保育售賣傳統貨品的攤檔

- **41**. 一直以來,公眾街市提供場地以容納一眾傳統行業經營者同時經營。這些傳統行業共聚一處,而構成的集體文物價值是非常重要、無形及難以量化的;因此公眾街市在保存傳統行業及其所售貨品的角色上,更予以肯定及維持。
- 42. 為維持及加強公眾街市在保育傳統攤檔的角色,政府應考慮增加宣傳及鼓勵更多 手藝工匠加入街市經營。舉例說,西營盤街市三樓,可以作為試點,重開以供售 賣傳統特色貨品。此外,除了現時食環署的手工藝類認可清單外,政府亦應考慮 放寬有關名單的限制,並按個別情況考慮及審批。政府在保育傳統攤檔及街市集 體文物價值方面,應以可持續發展為方針,詳加考慮。

租戶及社區的支持

43. 要順利推行改善措施,不是單靠業內的任何一方,而是有賴有關的主要各方,即政府、租戶和社會的積極參與。舉例來說,要保持街市內公用地方清潔、整齊及井井有條,便需要租戶的支持。事實上,環境得到改善,租戶亦是直接受惠者。當局亦應透過推廣及社區關係等活動,將改善街市的益處傳達給社區。

X X X X X X X X X