

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1000/18-19 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報告

目的

本文件旨在匯報研究公眾街市事宜小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

2. 自從兩個前市政局於 2000 年 1 月 1 日解散後，便由食物環境衛生署("食環署")負責管理公眾街市。截至 2018 年 12 月 31 日，食環署管理 99 個公眾街市，當中超過 60%是在 1990 年代前落成。¹有關公眾街市的事宜一直是食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")關注的議題。在第五屆立法會，事務委員會成立了小組委員會("前小組委員會")，研究食環署所管理公眾街市的政策及經營環境的事宜，並跟進公眾街市加裝空調設施的事宜。前小組委員會於 2015 年 9 月完成工作，並在提交予事務委員會的報告中提出多項建議，當中包括事務委員會應與政府當局跟進前小組委員會曾經研究的各項事宜。²

小組委員會

3. 事務委員會於 2016 年 11 月 8 日的會議上議定成立小組委員會，研究及檢討與公眾街市的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

¹ 食環署負責管理的 99 個公眾街市當中包括 35 個濕貨街市、39 個濕貨街市和熟食中心，以及 25 個獨立熟食市場。這些街市內共有超過 14,000 個攤檔。

² 有關前小組委員會提出的建議，請參閱前小組委員會報告(立法會 CB(2)2142/14-15(01)號文件)第 36 及 37 段。

調整機制及空調收費安排提出的方案及相關事宜，並適時作出建議。**附錄 I** 及 **附錄 II** 分別載列小組委員會的職權範圍和成員名單。

4. 小組委員會由柯創盛議員擔任主席。自小組委員會於 2018 年 3 月開始運作以來，總共舉行了 7 次會議，並曾在其中兩次會議上聽取團體代表表達對於下述事宜的意見：有關公眾街市的定位和管理及為改善現時食環署公眾街市的經營環境的街市現代化計劃，以及關於規劃和興建公眾街市的事宜。**附錄 III** 載列曾向小組委員會提出意見的代表團體名單。小組委員會曾於 2018 年 7 月 3 日參觀瑞和街街市及熟食中心、香港仔街市及熟食中心和灣仔街市，以便委員更加了解現時公眾街市的經營環境。

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) 公眾街市的定位和功能；
- (b) 規劃和興建公眾街市；
- (c) 推出和推行街市現代化計劃；
- (d) 公眾街市設置空調系統的事宜；
- (e) 公眾街市空置的情況；
- (f) 改革公眾街市的管理；及
- (g) 公眾街市攤檔的租金調整機制。

公眾街市的定位和功能

6. 委員普遍認同團體代表的觀點，認為公眾街市是為了便利市民而設，方便市民以相宜的價格購買種類多元化的糧食。不少委員指出，很多新市鎮(包括天水圍、東涌、馬鞍山和將軍澳)並未設有由食環署管理的公眾街市，在該等地區，售賣新鮮食品的零售店舖多由領展房地產投資信託基金("領展")壟斷，該等零售店舖所銷售食品的價格往往高於公眾街市的食物價格。他們認為公眾街市可促進與領展街市進行良性競爭，讓市民能夠以相宜的價格購買新鮮糧食。

7. 政府當局確認，一如食物及衛生局("食衛局")為改善公眾街市經營環境而委託進行的顧問研究於 2015 年發表的報告³所

³ 該項顧問研究的最終報告，請參閱立法會 CB(2)1815/14-15(01)號文件。

述，公眾街市的定位是市民購買新鮮糧食的主要途徑之一，應合理地保持清潔和整齊，但無需過分高檔。政府當局並表示，當局不會管制公眾街市的貨品價格。社會上一般認為在食環署街市出售的貨品必定較其他店鋪廉宜的想法未必屬實。據當局於 2016 年委聘顧問進行的價格調查⁴結果顯示，食環署街市某些貨品的價格事實上高於其他街市或零售點。

規劃和興建公眾街市

《香港規劃標準與準則》

8. 委員察悉，《香港規劃標準與準則》有關公眾街市的部分在 2009 年 4 月作出修訂之前，興建新公眾街市是以地區人口數目為基礎(即每 55 至 65 戶家庭設有一個公眾街市檔位，或每 10 000 人設有約 40 至 45 個檔位)。委員認同代表團體的意見，即政府當局應檢討現時有關興建公眾街市的規劃標準，為興建公眾街市訂定清晰而客觀的準則，例如地區人口數目等。委員亦認為，政府當局應考慮興建多層市政綜合大樓，融入公眾街市及熟食中心，以及其他社區設施。小組委員會通過一項議案，促請政府當局檢討《香港規劃標準與準則》內有關公眾街市的規劃準則；小組委員會另外通過一項議案，內容包括促請政府選定合適地方興建新公眾街市，包括興建市政綜合大樓，融入公眾街市設施，以符合"一地多用"原則。⁵

9. 政府當局表示，當局會研究在聲稱公眾街市不足的地區興建新公眾街市的需要和可行性，過程中會考慮《香港規劃標準與準則》所訂定的因素，包括該區人口和人口組合、社區需要、附近街市設施，以及新鮮糧食零售店的數目。為求預留作興建新公眾街市的土地能夠物盡其用和更切合社區需要，政府當局會探討如何推動在政府用地落實"一地多用"⁶的多層發展模式，以整合和提供更多"政府、機構或社區"設施。因應委員就《香港規劃標準與準則》所提出的意見，政府當局其後表示，日後如有需要，會視乎情況所需對相關指引進行檢討。

規劃中的新公眾街市

10. 政府當局於 2018 年 11 月向小組委員會匯報當局建設公眾街市的進度時向委員表示，當局正分別就天水圍和東涌市中心兩個

⁴ 該項調查結果的詳細內容，請參閱立法會 CB(2)1580/16-17(05)號文件。

⁵ 小組委員會分別於 2018 年 4 月 10 日及 2018 年 7 月 10 日通過該兩項議案。

⁶ 正如 2017 年和 2018 年的《施政綱領》所公布，政府會加強在政府土地落實"一地多用"的多層發展模式，整合及提供更多"政府、機構或社區"設施，務求善用有限的土地資源。

新公眾街市項目進行地區諮詢。當局已選定港鐵天水圍站對開的一段天福路作為興建天水圍新公眾街市的選址，而東涌市中心的新公眾街市將會設於東涌港鐵站毗鄰的第 6 區商業大廈低層。此外，包括將軍澳及古洞北新發展區、洪水橋新發展區，以及東涌新市鎮擴展區在內多個地區的新街市項目正處於不同的規劃階段。據政府當局所述，興建新一代公眾街市時，當局會引入新的設計，以便推行現代化管理，同時符合現今零售環境下顧客的期望。新設計其中一個特點是街市應設於大廈低層，攤檔分布於一層或最多兩層樓面，方便市民進出。**附錄 IV** 載列新一代公眾街市的設計和選址準則。

11. 部分委員建議，規劃當中的東涌市中心和天水圍新公眾街市應設有熟食中心及/或其他社區設施，以配合社區的需要。部分其他委員認同某些代表團體的觀點，認為以天水圍的地理覆蓋範圍而言，以天水圍港鐵站附近用地作為興建新公眾街市的選址，並未能滿足全部天水圍居民的需要；他們強烈認為政府當局應考慮在水圍北部興建多一個公眾街市。政府當局回應時表示，食環署推展該兩個公眾街市項目時，會顧及地區的實際情況，並會仔細考慮相關區議會和當地居民的意見。

在已發展區興建公眾街市

12. 不少委員認同部分代表團體的意見，認為政府當局應考慮在新鮮糧食零售店出現由私營公司或領展壟斷的已發展區興建公眾街市。政府當局表示，興建新公眾街市需要佔用珍貴的土地資源並涉及公共財政承擔(包括非經常性及經常性財政承擔)，考慮是否興建公眾街市時，須充分評估需求和成本效益、確保公共資源得以審慎運用和用得其所。要在土地匱乏的已發展區物色適當用地興建公眾街市，其難度不容低估。

13. 部分委員建議食環署應設法增加已發展區新鮮糧食零售店的數目，例如設置臨時街市和准許在貨車上售賣蔬果。政府當局回應時表示，與永久街市的情況一樣，臨時街市及在貨車上售賣新鮮食品，在運作方面同樣需要符合相關的衛生和安全規定。如需興建臨時街市，亦需要投入不少資源為臨時街市設置基本設施，因此規劃和興建臨時街市的難度亦不容低估。食環署目前沒有計劃興建臨時街市。儘管政府當局作出上述回應，該等委員始終認為，當局應積極考慮他們提出設置臨時街市的建議。

推出和推行街市現代化計劃

街市現代化計劃的撥款

14. 行政長官在 2017 年 10 月發表《施政報告》時宣布，除興建新的公眾街市外，政府會全面檢視現有的公眾街市，有系統地制訂具體措施改善設施和管理。財政司司長在 2018-2019 年度財政預算案演辭中宣布預留 20 億元(按付款當日價格計算)推行為期 10 年的街市現代化計劃，以致力提升現有公眾街市的營運環境。據政府當局所述，該 20 億元款項可在 10 年內靈活使用，以涵蓋公眾街市各種硬件改善工程。

15. 政府當局回應委員有關 2015 年完成的顧問研究提出改善 6 個具代表性街市的建議的提問時表示，用於駱克道街市和雙鳳街街市的撥款已經獲得批准，當局會在切實可行的情況下透過街市現代化計劃跟進餘下 4 個街市，即牛池灣街市、荃灣街市、油蔴地街市和榮芳街街市。

16. 委員指出，大圍街市加裝空調系統大約需要 1 億元⁷，委員擔心預留予街市現代化計劃的 20 億元撥款是否足夠改善所有由食環署管理的現有街市的經營環境。小組委員會強調當局應提供足夠撥款用以改善公眾街市的經營環境，並且通過一項議案，促請政府當局設立"專款專用"機制，注入足夠資本，令政府有充足資源盡快推行街市現代化計劃。⁸

街市現代化計劃改善工程的範圍

17. 據政府當局提供的最新資料，街市現代化計劃項下的改善工程大致可分為(a)全面翻新及(b)翻新及小型改善工程兩類。工程範圍可包括空調系統；重新設計和配置檔位；升降機和扶手電梯工程等。⁹委員要求政府當局提供資料，載列各類型工程可得撥款的初步預算，以及獲街市現代化計劃撥款以進行改善工程的公眾街市的數目。

⁷ 事務委員會於 2018 年 3 月 13 日的會議上審議為大圍街市加裝空調系統的撥款建議；財務委員會於 2018 年 6 月 22 日的會議通過該項撥款建議。據政府當局所述，該項建議不屬於街市現代化計劃下的改善工程。

⁸ 小組委員會於 2018 年 4 月 10 日的會議上通過該項議案。

⁹ 據政府當局所述，工程範圍視乎情況所需可包括空調系統；重新設計和配置檔位；重新設計布局；改善排水系統；改善消防裝置、電力供應、廁所設施、通風、照明、指示牌；更換地磚；提供無障礙通道；粉飾外牆；升降機和扶手電梯工程等。

18. 政府當局表示沒有就可受惠於預留款項的街市數目預設上限；有關數目將視乎個別街市的實際情況、建議工程的範圍和複雜程度，以及其間議定的工程項目組合而定。政府當局強調，該筆預留予街市現代化計劃的撥款提供靈活性，讓當局能夠迅速有效地推展各項改善工程。若街市現代化計劃能明顯帶動更多現有公眾街市以合乎成本效益的方式參與計劃，惠及社區，政府當局不排除會進一步爭取財政支援，推動街市現代化計劃。

19. 部分委員認為政府當局於構思哪類改善工程對個別公眾街市最為適合時，應就現有的公眾街市進行策略分析(例如強弱危機分析)。此外，亦有委員建議應視乎情況所需考慮以原址重建代替全面翻新，以達致更大的成本效益、善用土地資源，以符合政府倡議的"一地多用"原則。

20. 委員獲悉，政府當局在物色公眾街市進行街市現代化計劃下不同規模的工程時會作通盤考慮。甄選時，政府當局會考慮公眾街市的地理位置和分布情況、設施的實際狀況、經營能力、租戶是否準備就緒，和社區需要。雖然成本效益是重要的考慮因素，其他因素例如設於同一地點的其他設施等亦必須予以考慮。在物色可以全面翻新及原址重建的公眾街市時，食衛局和食環署會與其他相關政策局和政府部門協調，按照"一地多用"的原則，盡量善用土地資源。如有需要，政府當局亦會為公眾街市進行小型改善工程。

將會納入街市現代化計劃的公眾街市

21. 委員促請政府當局提供資料，列出獲優先納入街市現代化計劃公眾街市的名單。政府當局於 2019 年 1 月 21 日的小組委員會會議上表示，食環署對該署轄下 99 個現有公眾街市的情況作出初步評估。當局認為有 20 個街市有潛質可優先納入街市現代化計劃，該等街市的分布如下：

	食環署現有街市數目	初步評估為具潛質的街市數目
香港	27	6
九龍	27	8
新界	45	6
總數	99	20

22. 此外，政府當局建議在街市現代化計劃的第一階段，全面翻新包括香港仔街市在內的 4 個街市。香港仔街市作為街市現代化計劃首個計劃，將會為日後其他項目奠下基礎。香港仔街市的街市

現代化計劃工程項目細節一經敲定，政府當局即會在切實可行的情況下，自 2019 年起逐步進行各項全面翻新工程，包括敲定工程範圍、進行技術可行性研究、諮詢區議會和事務委員會、向財務委員會申請撥款等。除了香港仔街市，政府當局亦計劃為另外 3 個位於九龍和新界區的街市作全面翻新，以確保全面翻新的街市分布合理，能夠惠及市民大眾。政府當局亦計劃在 2019 年為最少 3 個分布在港九新界不同區域的公眾街市開展翻新和小型改善工程。

23. 委員對於政府當局計劃在 2019 年最少開展 7 個街市現代化計劃項目表示歡迎，但委員認為仍然有多個地區的食環署街市需要進行翻新或全面翻新。此外，委員關注到，在推行公眾街市改善工程方面，由初步構思到最後完成所需要的時間，以及對檔位租戶有何影響。部分委員亦擔心政府當局需要用比預期更長的時間，才能夠得到現有租戶支持推行街市現代化計劃項下的工程項目。

24. 政府當局向小組委員會表示，食環署積極與包括街市租戶在內的相關持份者聯絡，並因應他們的關注採取適當的跟進工作，以期盡快展開街市現代化計劃項下首個工程項目。政府當局會視乎情況所需就工程進度與持份者聯絡。政府當局並解釋，要參與街市現代化計劃，租戶須接受根據上述改革方向訂立的新管理規則，而當局會容許一些彈性安排。¹⁰

25. 小組委員會通過一項議案，內容包括促請政府當局加快推行街市現代化計劃的進度、盡快提出計劃的具體方案，以及定期向公眾交代街市現代化計劃的進度。小組委員會亦另外通過一項議案，促請政府當局對受街市現代化計劃影響而需搬遷至其他街市的租戶，把他們的每月租金維持於原本水平。

有關公眾街市安裝空調系統的事宜

取得 80% 租戶支持的門檻("80% 租戶支持門檻")

26. 政府當局回應委員在 2018 年 6 月 12 日小組委員會會議上作出的提問時表示，已有 11 個公眾街市在加裝空調系統一事上取得 80% 租戶支持門檻。委員認為，今時今日，安裝空調屬於必須，而公眾街市設有空調系統才能夠吸引顧客。委員力促政府當局考慮降低須得到 80% 租戶支持的門檻。

¹⁰ 政府當局表示會給予現有租戶若干彈性。現有租戶如有意在街市全面翻新後繼續租用攤檔，或許可參與特定的圍內競投，惟在某些情況下未必獲保證投得攤檔。重新入場的租戶所支付的新租金，必須充分反映新攤檔的經濟價值，但租戶在首 3 年租約期間可能獲提供租金優惠。

27. 有委員建議政府當局可考慮在公眾街市特定區域(例如售賣容易遇熱腐壞的鮮肉和鮮魚的攤檔)安裝空調系統，以及在售賣蔬果乾貨的樓層裝設涼風機。小組委員會通過一項議案，內容包括促請政府當局與各街市持份者溝通安裝空調系統的事宜，例如為出售肉類的攤檔安裝封閉式冷氣，蔬果乾貨等攤檔則按實際情況而定。¹¹

28. 委員一再要求當局降低須得到 80% 租戶支持的門檻。政府當局於 2019 年 1 月 21 日的小組委員會會議上作出回應時表示，由於全面翻新的項目已包括加裝冷氣，政府當局不會再為安裝冷氣設定租戶支持率門檻。對於先前已達門檻而初步計劃安裝空調系統的街市，由於租戶已有一定準備基礎，這些街市會較其他街市較具潛質優先納入街市現代化計劃進行翻新。委員亦獲悉，隨着街市現代化計劃的落實，大圍街市將會是最後一個以安裝空調系統作為工程主要項目的公眾街市。

為受加裝工程影響的檔位租戶提供財政支援

29. 委員察悉，大圍街市為加裝空調系統而需要全面關閉的時間可以由 8 個月縮短至不超過 7 個月，但委員指出，領展管理的濕貨街市進行類似加裝工程只需要大約 3 個月時間。委員對檔位租戶受相關工程影響的情況表示關注，並普遍認為，在工程進行期間和在街市關閉的一段時間，當局應向檔位租戶給予適當的協助及特惠方案。部分委員建議，食環署應以優惠的租金把其他公眾街市的空置檔位出租予受影響的檔位租戶，讓他們可以在街市關閉期間繼續經營。

30. 委員察悉，大圍街市受到加裝空調設施工程影響的租戶對於街市關閉期間的特惠方案極感關注。政府當局於 2019 年 1 月 21 日的小組委員會會議上表示，食環署一直與大圍街市的受影響租戶保持溝通，致力在加裝空調設施工程施工之前與受影響租戶達成可以接受的特惠安排。根據最新的特惠安排，在加裝工程首 10 個月只有少數檔位租戶直接受到影響的期間，所有檔位租戶可獲減免 50% 租金，而在街市全面關閉的 7 個月期間，租戶無需繳付租金。街市重開後，所有租戶會獲得 3 個月全額租金寬免和空調費用豁免。委員注意到政府當局尚未與街市租戶達成協議，他們促請政府當局盡量接納大圍街市受影響租戶所提出的要求。

¹¹ 小組委員會於 2018 年 7 月 10 日的會議上通過該項議案。

空調費用

31. 委員普遍認為，為公眾街市加裝空調系統是惠及公眾之舉，不應以"用者自付"原則收回空調費用。委員認為街市公用地方的空調費用和空調系統的維修費用應由政府當局承擔，檔位租戶只需按照檔位面積繳付空調費用。小組委員會通過一項議案，要求政府當局承擔街市公用地方的空調費用。¹²

32. 政府當局重申，政府政策是按"用者自付"原則釐定各種收費。加裝空調設施和大型維修(例如更換主要設備)的高昂工程費用已由政府全數承擔。私人商業地方的業主會藉調整租金收回工程費用，但政府與該等業主不同，不會收回有關的工程費用。公眾街市的租戶實際上是進行商業營運，如政府再以空調費用的形式提供補貼，可能導致公眾街市檔位與鄰近私人商業零售店鋪的同類零售商之間出現不公平競爭的情況。再者，政府當局的觀點是，公用地方是街市經營環境不可或缺的部分，供檔位的顧客使用，由檔位租戶支付相關的空調費用，是合理的安排。儘管政府當局一再闡釋，委員始終認為，街市公用地方的空調費用和空調系統的維修費用應由政府當局承擔。

公眾街市的空置情況

提高公眾街市暢旺程度的措施

33. 政府當局表示，公眾街市攤檔整體出租率約為 90%，但委員指出，不少攤檔不是沒有用作經營用途，便是用作貯存物品。委員認為府當局應採取措施，例如令公眾街市的行業組合更加多元化，令到街市更加興旺和增加人流。有委員建議當局可善用公眾街市的空置空間，例如改作為社區設施、公營診所及/或花圃，藉此提高街市人流。

34. 據政府當局所述，每個公眾街市的興旺程度取決於多項因素，包括當時的經濟環境、街市所在地區的人口變化、新發展項目/重建項目的影響、市民的購物習慣、街市的地點和其他新鮮糧食店的競爭等因素。政府當局認為應同步處理硬件和管理問題，以期打破長久以來的困局，找出實質解決問題的方案。此外，政府當局並向委員表示，為提高出租率，由 2009 年 2 月起，食環署推出"長期空置街市攤檔優惠競投底價"的安排。¹³由 2010 年 10 月起，如空

¹² 小組委員會於 2018 年 4 月 10 日的會議上通過該項議案。

¹³ 在該項安排下，食環署將空置 6 個月和 8 個月以上的攤檔的競投底價，分別降低至原來底價的 80%和 60%，租約期 3 年。

置 8 個月以上的攤檔未能在首輪競投以底價 60%及 3 年期租約租出，有關攤檔會在第二輪競投中，以同樣的競投底價但以 3 個月短期租約的方式出租。食環署自 2009 年 7 月起引入服務行業、小食及烘製包餅攤檔，以優化公眾街市經營環境、拓闊行業組合及善用空置攤檔。

35. 部分委員對於食環署自 2018 年 6 月起暫停公眾街市攤檔公開競投的做法極表關注。政府當局解釋，因應運作上的需要，在個別公眾街市進行改善工程時，食環署會按情況預留部分攤檔，讓受影響的檔戶繼續經營。同時，部分街市攤檔亦會因整合計劃而被凍結，未能作出租之用。此外，當局亦需要預留或凍結部分公眾街市空置攤檔，作為街市現代化計劃及檢討空置率高的公眾街市的情況的配套方案。¹⁴

36. 因應委員的關注和建議，政府當局表示會研究不同安排的可行性，例如以短期租約形式出租空置的街市攤檔以彈性配合運作需要，一方面確保可維持足夠空置攤檔照顧須作遷置的現有租戶，同時亦能夠靈活地善用空置攤檔。此外，政府當局亦會針對不積極經營或未獲授權而改變攤檔用途的現有租戶加強執管工作。雖然委員欣悉政府當局願意採納委員提出的建議，但亦促請政府當局盡早公布和落實上述安排，並在過程當中與持份者保持溝通。

關閉公眾街市

37. 政府當局表示正在全面審視現有街市的使用情況和發展潛力。政府當局會研究是否需要整合各個公眾街市，以釋放寶貴的土地資源，用作更有利於社會的用途。在考慮應否關閉個別使用率偏低的公眾街市時，食環署會研究多項因素，包括街市空置率、可改善的空間、附近是否有其他新鮮糧食店等，並會考慮相關區議會的意見。如食環署關閉某個街市，而其後亦不再需要有關處所，騰空的建築空間會按照既定的程序處理。食環署會視乎情況把相關用地交還相關的政策局/部門，由相關的政策局/部門制訂長遠善用有關處所的建議。

38. 政府當局回應委員提問時表示，食環署已於 2017-2018 年度關閉荃景圍街市和筲箕灣街市這兩個使用率偏低的公眾街市，並計劃在短期內關閉包括西貢對面海街市在內 3 個空置率持續高企的街市。2018 年 3 月已關閉的荃景圍街市將會改作其他社區用途。

¹⁴ 行政長官《2018 年施政報告》公布，食環署現正全面審視現有街市的使用情況和發展潛力，以制訂合適的發展計劃，達到地盡其用、惠及市民、推動地區發展的政策目標。

39. 委員對已於 2010 年關閉的旺角街市的用地將作何用途提出關注。部分委員認同部分代表團體的意見，認為該用地重建之前，當局應研究可否把該用地作其他用途，如籌辦墟市等。政府當局重申，如食環署關閉某個街市，而其後亦不再需要有關處所，騰空的建築空間會按照既定的程序處理。至於旺角街市用地的重建事宜，政府當局表示，有關法定規劃程序及籌備工作正在進行中。政府當局對由下而上和由地區主導的模式舉辦墟市的建議持積極態度。相關政策局和政府部門會按照各自的既定程序和審批準則處理和考慮有關建議。

改革公眾街市的管理

40. 委員察悉，申訴專員於 2018 年 8 月就食環署對街市攤檔的規管發表主動調查報告。¹⁵據政府當局表示，當局會進行執管工作，以確保租戶履行租約和相關法例(即《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)及該項法例下的《公眾街市規例》)的條文。違反租約和屢被定罪的租戶會被終止租約。

41. 政府當局認為，街市現代化計劃將提供一個良機，讓政府當局檢討管理方面的問題，並建立新的營運模式，以供在配備全新硬件和新攤檔設計的街市新環境下採用。舉例而言，視乎情況所需，食環署會在進行全面檢討時探討可否把新公眾街市的日常工作外判，亦會研究按所售賣貨品種類對檔位租戶作出區分的做法是否可行，以及考慮在一般情況下不容許一人承租多個攤檔。

42. 此外，委員亦察悉，在推行改革公眾街市的管理方面，食環署會遵循下述改革原則：(a)公眾街市原則上應按商業原則運作，由市場力量主導；(b)各個攤檔應在公平的環境下競爭；(c)公眾街市作為市政基礎設施，最終應照顧公眾利益，令整個社區受惠。管理改革的方向之一是根據公平機制續租攤檔，以推動租戶正常更替和引入新的小商戶，過程中須考慮現有租戶的過往表現。¹⁶政府當局指出，硬件提升必須配合管理改善措施和新的營運模式才有效用。食環署為改善現有公眾街市經營環境而成立的專責隊伍正在進行檢討和構思如何將之轉化為實質的管理措施，以便在公眾街市中落實推行。日後建成的新公眾街市及在街市現代化計劃項下全

¹⁵ 另外，申訴專員亦於 2018 年 8 月就食環署街市攤檔的租務管理發表主動調查報告。申訴專員主要調查所得和建議，以及政府回應的摘要，載於政府當局向小組委員會 2018 年 11 月 6 日會議提供的資料文件(立法會 CB(2)186/18-19(03)號文件)。

¹⁶ 政府當局表示，當局大致上將循**附錄 V**所載列的方向推展新的營運模式。

面翻新的公眾街市將會採用全新的管理模式。至於其他等待進行街市現代化計劃項目的公眾街市，政府當局會考慮擬訂個別可行且快見成效的管理措施。

43. 委員強調政府當局須緊記公眾街市的社會功能。不少委員表示不應把管理公眾街市的工作外判，亦不應採用"整體承租街市"的模式。對於公眾街市應否"原則上按商業原則運作，由市場力量主導"，不少委員表示有所保留。此外，亦有部分委員對於公眾街市中有關續租機制和租約的改革管理方向表示關注。委員促請政府當局應考慮加強公眾街市的街市管理諮詢委員會職能，以便推行各項改善措施，改善公眾街市的設施和管理。政府當局承諾會研究如何增強街市管理諮詢委員會的職能。

公眾街市攤檔的租金調整機制

44. 委員一直強調，公眾街市的功能是為市民提供價格相宜的新鮮糧食，故此政府當局應把興建公眾街市視為公共服務，補貼街市攤檔的運作。委員並不完全認同公眾街市管理改革方向當中有關租金調整機制的部分。部分委員認為當局應為小本經營的檔位租戶提供租金優惠，以防新鮮糧食零售店出現大集團獨大的情況，同時確保公眾街市以相宜的價格售賣新鮮食品。

45. 政府當局向委員保證，公眾街市應為市民購買新鮮糧食的主要途徑之一。沿此思路，攤檔租戶仍須是以個人身份經營攤檔的小商戶。食環署會與個人而非有限公司或合夥企業簽訂租約。在推動改革公眾街市的管理時，食環署會依循上文第 42 段所述的改革原則。此外，政府當局又表示，新租金釐定和調整機制應確保租金水平能充分反映攤檔的經濟價值，以期締造公平的營商環境，鼓勵租戶積極經營。

46. 委員關注到，在街市現代化計劃項下進行全面翻新後的公眾街市，會否把新街市攤檔的租金水平訂定於高於差餉物業估價署("估價署")評定的參考租金。此外，亦有委員就估價署如何評估參考租金作出提問。當局向委員表示，估價署評估參考租金時的考慮因素包括該街市和其他食環署街市同類攤檔的公開競投結果、街市本身的地點和設施、攤檔獲准經營的行業、攤檔的面積和間格，以及攤檔在街市內的位置。評估出來的參考租金只是在釐訂競投底價時作參考。實際街市租金反映競投結果，即市場就使用該街市攤檔願意支付的公平價格。部分委員表示，相關公眾街市的人流和暢旺程度應屬評估攤檔參考租金的重要因素之一。政府當局認為，同類攤檔的競投結果應已反映該等因素。

47. 部分委員認為，在考慮公眾街市攤檔的租金調整機制時，應顧及公眾街市本身的歷史背景和檔位租戶的生計問題。食環署推行管理改革當中有關租金調整機制時，應採取措施改善公眾街市的暢旺程度，以及確保街市內有合適的行業組合。鑒於有關公眾街市的各項事宜(例如租金調整機制及經營環境等)互有關連，小組委員會通過一項議案，促請政府當局在制訂有關公眾街市的管理及全面推行街市現代化計劃的政策和措施前，必須作出全面的公眾諮詢。¹⁷

建議

48. 小組委員會通過 6 項議案，促請政府當局就與公眾街市有關的多項事宜採取行動。**附錄 VI** 載列小組委員會所通過的各項議案。小組委員會促請政府當局考慮委員就涉及推行街市現代化計劃及改革公眾街市的管理的多項事宜所提出的意見和關注。

49. 小組委員會建議政府當局應：

- (a) 向用以推行為期 10 年的街市現代化計劃的專項基金注入足夠資金，以及提供足夠撥款和資源在新發展區和已發展區增建新公眾街市，以配合當地社區的需要；
- (b) 確保諮詢區議會後會選定合適地方興建新公眾街市，視乎情況所需並在可行情況下興建市政綜合大樓，融入公眾街市設施及其他社區設施，以符合"一地多用"原則；
- (c) 研究如何善用街市空置的空間，例如改為社區設施、公營診所及/或設置花圃等，以便地盡其用；
- (d) 確保制訂政策的過程具有透明度；定期和主動地就街市現代化計劃的細節諮詢區議會、市民大眾和檔位租戶；就此方面，政府當局應考慮在制訂有關改革公眾街市的管理和全面推動街市現代化計劃的措施及政策前全面諮詢公眾；
- (e) 研究如何加強公眾街市的街市管理諮詢委員會職能，以便推行各項改善措施，改善公眾街市的設施和管理；
- (f) 加強食環署與其他相關部門(例如建築署及機電工程署)的溝通和協調，以加快推行各項公眾街市硬件改善工程；

¹⁷ 小組委員會於 2019 年 1 月 21 日的會議上通過該項議案。

- (g) 確保向受街市現代化計劃下工程項目影響而在工程施工期間需要暫停或結束營業的現有檔位租戶給予適當的協助及特惠方案；
- (h) 考慮檢討現行《香港規劃標準與準則》內有關公眾街市的規劃準則，確保有足夠公眾街市滿足社區需要；及
- (i) 認真考慮承擔公眾街市公用地方的空調費用和空調系統的維修費用，並只按攤檔面積向租戶收取空調費用的建議。

50. 此外，小組委員會建議事務委員會與政府當局跟進有關落實街市現代化計劃及改革公眾街市的管理的事宜。

徵詢意見

51. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作及建議。

立法會秘書處

議會事務部 2

2019 年 3 月 15 日

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

職權範圍

研究及檢討與公眾街市的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、空調收費安排提出的方案及相關事宜，並適時作出建議。

研究公眾街市事宜小組委員會

委員名單*

主席	柯創盛議員, MH
副主席	何啟明議員
委員	毛孟靜議員 何俊賢議員, BBS 陳恒鑾議員, BBS, JP 郭家麒議員 郭偉強議員, JP 葛珮帆議員, BBS, JP 蔣麗芸議員, SBS, JP 尹兆堅議員 朱凱迪議員 邵家輝議員 邵家臻議員 容海恩議員 劉國勳議員, MH 譚文豪議員 區諾軒議員

(合共： 17 位委員)

秘書 梁淑貞女士

法律顧問 簡允儀女士

* 委員名單的變更載於附錄 II 的附件。

研究公眾街市事宜小組委員會

委員名單的變更

議員	相關日期
陳淑莊議員	至 2018 年 3 月 8 日
區諾軒議員	自 2018 年 3 月 22 日起
麥美娟議員, BBS, JP	至 2018 年 4 月 8 日 於 2018 年 10 月 31 日再次加入 至 2019 年 1 月 21 日
梁耀忠議員	至 2018 年 10 月 9 日
梁志祥議員, SBS, MH, JP	至 2018 年 10 月 15 日
黃碧雲議員	至 2018 年 10 月 30 日

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

曾向小組委員會作出口頭陳述的團體／個別人士名單

1. 漁灣街市檯商協進會
2. 陳蔚心小姐
3. 周曼玉小姐
4. 陳宇婷小姐
5. 朱琳小姐
6. 民主建港協進聯盟
7. 民主黨
8. 東堤灣畔發展項目業主委員會
9. 港九新界販商社團聯合會
10. Ms HO Loy
11. 港九小商販聯誼會
12. 工黨
13. 黎煒棠先生
14. 劉展鵬先生
15. 劉永賢先生
16. 李健聰先生
17. 梁志遠博士

18. 自由黨
19. 聯和墟街市商會
20. 呂文光先生
21. 麥業成先生，元朗區議會議員
22. 107 動力
23. 吳家驥先生
24. 吳劍昇先生，葵青區議會議員
25. 吳小鳳女士
26. 潘卓斌先生
27. 東堤灣畔住宅業主附屬委員會
28. 西灣河商戶聯會
29. 大圍街市互助委員會
30. 譚靖軒先生
31. 香港仔街市商會
32. 葵芳區私人樓宇居民聯會
33. 公民黨
34. 天水圍社區發展陣線
35. 天水圍民生關注平台
36. 杜嘉倫先生，元朗區議會議員
37. 徐可儀小姐
38. 慈樂邨居民協會

39. 慈雲山建設力量
40. 慈雲山街市居民關注組
41. 王俊傑先生
42. 黃浩銘先生
43. 黃逸旭先生，黃大仙區議會議員
44. 胡志健先生
45. 葉培基先生
46. 大成街街市檯商協會
47. 工聯會新界東辦事處
48. 天水圍社區發展網絡
49. 天晴社區服務處
50. 吳堃廉先生
51. 改善東涌居民組
52. 改善東涌居民關注組
53. 東涌公眾街市關注組
54. 東涌社區發展陣線
55. 爭取北葵涌街市重建關注組
56. 社區前進
57. 社區發展陣線
58. 政府應立即做街市地區公眾諮詢關注組
59. 富東街市關注組

60. 黃遠康先生
61. 葵芳區私樓居民關注街市小組
62. 實政圓桌
63. 監察公營街市發展聯盟
64. 關注葵芳榮芳街街市重建小組
65. 鰂魚涌街市檯商會

只提交書面意見的團體／個別人士名單

1. A group of Tung Chung residents
2. Resident of Tung Chung for 5 years
3. Miss Rita WONG
4. 東涌一居民
5. 爭取天水圍食環署街市關注組
6. 胡嘉兒小姐
7. 馬鞍山利安邨麥潤培區議員
8. 蔡樺女士
9. 霍錦華

節錄自政府當局提供題為
"興建新一代的公眾街市"的文件

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

設計和選址準則

8. 在興建新一代的公眾街市時，我們需要引入新的設計以便推行現代化管理，同時符合現今零售環境下顧客的期望，尤其在以下方面：

- (a) 新街市應定位為服務廣泛社區的街市，地方整齊清潔，但無須過分高檔；新街市會提供合理數量的攤檔、合適的行業組合，以提供多種新鮮糧食的選擇，藉此吸引遠近各方的顧客。
- (b) 攤檔務必合理地寬敞，以便檔戶在攤檔範圍內進行所有業務運作，包括存貨、備貨、售貨和清潔（檔內設有地面排水坑位），確保不會阻塞通道及保持通道乾爽。
- (c) 顧客的通道務必寬闊，以方便出入和購物，並可讓嬰兒車和輪椅通過。
- (d) 必須提供符合現行標準的暢道通行措施。
- (e) 應預留較多空間作為一般通道、公用空間，從而締造整潔怡人的環境，提供最佳的購物體驗。
- (f) 街市應設於大廈低層，攤檔分布於一層或最多兩層樓面²，方便市民進出。換言之，可能的話攤檔應盡量位於地下及一樓。
- (g) 應盡用街市大樓門面，吸引途人光顧。

² 如在新的公眾街市同時提供熟食中心，也可考慮興建三層高的設施。

9. 在把這些設計準則納入為具體的選址和地點要求後，就個別地區的選址來說，有關準則體現於下列方面：

- (a) 街市選址及各層樓面設計應提供充足空間，足以在一至兩層的樓層內容納濕貨街市。
- (b) 選址本身應為日後落成的街市帶來人流，最好是毗鄰主要交通樞紐、市民出入的聚腳點。
- (c) 可能的話，選址應盡量位於或鄰近零售和餐飲等商業設施，以產生協同效應，有利街市興旺發展。
- (d) 為配合政府政策，如選址已規劃作「政府、機構或社區」用途，我們會貫徹落實「一地多用」的多層發展模式，並樂意與其他公營部門合作，達至互相兼容的用途。

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

資料來源：政府當局就研究公眾街市事宜小組委員會於 2018 年 11 月 6 日的會議提供題為「興建新一代的公眾街市」的文件[立法會 CB(2)186/18-19(01)號文件]。

節錄自政府當局提供題為
"公眾街市的管理改革"的文件

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

管理改革方向

6. 按照上述的街市定位和改革原則，我們大致上將循下列方向推展新的營運模式：

- (a) 日後興建的濕貨街市應提供合適的行業組合，而行業組合應不時予以檢討，確保街市可提供充足的新鮮糧食選擇。
- (b) 繼續讓小商戶以個人身分租用攤檔，但一般而言不會容許一人承租多個攤檔。
- (c) 在一般情況下，政府以業主身分，透過公開競投把攤檔以商業條款租予檔戶。
- (d) 訂立健全的租金調整機制，確保租金水平充分反映攤檔的經濟價值。舉例來說，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。
- (e) 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。
- (f) 續租攤檔不應視作理所當然，而必須根據公平機制行事，以推動租戶正常更替和引入新的小商戶，過程中須考慮現有租戶過往的表現。
- (g) 不應基於家庭聯繫或其他原因而容許繼承或轉讓攤檔租約。

- (h) 涉及街市日常營運的管理規則必須切實執行。
- (i) 管理條款必須在公開競投街市攤檔前清楚述明，並在與中標者訂立的租約內清楚載列。

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

資料來源：政府當局就研究公眾街市事宜小組委員會於 2018 年 11 月 6 日的會議提供題為 "公眾街市的管理改革" 的文件 [立法會 CB(2)186/18-19(03)號文件]。

研究公眾街市事宜小組委員會

會議上通過的議案

會議日期	議案
2018 年 4 月 10 日	議程項目 I – 街市現代化計劃
	(1) 市民對公眾街市服務有殷切需求，包括要求改善現有街市服務及興建新公眾街市，政府預留的 20 億元的「街市現代化計劃」及建議興建的新街市數目，明顯未能夠應付現代社會的需要。為加速街市現代化計劃及增加新公眾街市數目，本小組委員會促請當局設立「專款專用」機制，並注入足夠的資本，令政府有充足資源推行以下計劃： - 諮詢區議會後，選定合適地方興建新公眾街市，包括將建議興建的社區綜合大樓改為市政綜合大樓，融入公眾街市設施，以符合一地多用原則；及 - 在未來十年推行街市現代化計劃，支援現有公眾街市的硬件改善工程。
	(2) 為推動街市現代化，在街市空調收費的安排，本小組委員會認為街市公用地方的空調費用應由政府承擔，不應由街市檔戶負責繳付。
2018 年 7 月 10 日	議程項目 I – 有關公眾街市的定位及管理事宜及街市現代化計劃
	(3) 鑒於特區政府在 2018-2019 年度《財政預算案》提到預留 20 億元，在未來 10 年推行街市現代化計劃("計劃")，全面檢視現有近百個街市的情況，改善設施，包括加快加裝冷氣、全面翻新或重建，本小組委員會促請政府： - 加快推行計劃的進度，盡快提出計劃的具體方案，並確保工程在設計、審批撥款、招標及施工等各階段取得合理進展，並定期向公眾交待計劃的進度； - 盡快檢討《香港規劃標準與準則》內有關公

	眾街市的規劃準則，以確保社區有足夠的街市檔位； 3. 積極就計劃詳情諮詢市民與街市檔戶的意見，確保各持份者的意見能得以充分反映；及 4. 就街市冷氣費的訂定上，要求只收取販商租用檔位面積的冷氣費，其餘公用範圍的冷氣費和維修費用則由政府承擔。 (4) 就有關公眾街市的定位及管理事宜及街市現代化計劃，本小組委員會促請政府： 1. 全面檢討街市的使用率、缺乏空調等問題，並盡快提交街市現代化計劃的時間表，及早令各街市租戶及市民受惠； 2. 責成有關官員與各街市持份者溝通安裝冷氣事宜，例如為出售肉類的攤檔安裝封閉式冷氣，蔬果乾貨等攤檔則按實際情況而定； 3. 研究於街市長期空置的地方設置花圃、健身中心、公營診所等，以地盡其用；及 4. 就恢復街市養貓的政策諮詢各街市持份者，以期改善鼠患問題。
2019 年 1 月 21 日	議程項目 III – 進一步討論街市現代化計劃的推行安排 (5) 本小組委員會促請政府，受街市現代化計劃影響而需搬遷至其他街市的租戶，他們的每月所交的租金應維持原本水平。 (6) 本小組委員會要求政府部門盡快就公眾街市檔位租金、空置問題、街市現代化計劃的全面推動等，落實制訂針對問題核心及能解決整體問題的政策及措施，避免令目前不理想情況延續下去；同時，政府相關部門在制訂上述具體措施及政策前，必須作出全面的公眾諮詢，改善目前選擇性諮詢的做法，以提高制訂政策過程的透明度及有效性。