

二零一三年一月八日  
討論文件

## 食物安全及環境衛生事務委員會

### 擬議的公眾街市檔位租金調整機制

#### 目的

政府當局曾在二零零九年七月及二零一零年十二月就兩項較早前提出有關公眾街市檔位租金調整機制的方案諮詢本委員會。其後，當局因應先前兩輪諮詢收到的意見對有關方案再作修訂。本文件就該項修訂方案徵詢委員的意見。

#### 背景

2. 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<sup>1</sup>。儘管如此，兩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<sup>2</sup>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<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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。

3. 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，將於二零一三年十二月三十一日屆滿。

4. 政府當局在二零零一年市政服務重組後，曾就劃一街市租金調整機制及其他有關安排的建議<sup>4</sup>徵詢本委員會的意見。當時，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。

5. 此後，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。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，並建議食物及衛生局和食物環境衛生署（“食環署”）應制訂一套租金調整機制供委員會考慮。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。

## 以往的建議

### 二零零九年的方案 - 市值租金

6. 在參考兩個前市政局的租金調整機制後，政府當局於二零零九年七月提出一套擬議的租金調整機制並徵詢委員會的意見。該方案建議於六年內把所有街市檔位的租金按年平均遞增至市值租金的80%，並設立每年租金的加幅上限為每月不多於1,500元<sup>5</sup>。

7. 應委員會的要求，政府當局徵詢了街市租戶及業界代表的意見。在二零零九年九月至十月期間，食環署舉行了共11場諮詢會議，就街市收費及租約事宜(包括擬議的租金調整機制)徵詢街市租戶及販商代表的意見。出席者包括各區的街市管理諮詢委員會委員、街市租戶、販商組織代表和區議員。街市租

<sup>4</sup> 立法會 CB(2)1642/00-01(03)號文件。

<sup>5</sup> 立法會 CB(2)2155/08-09(05)號文件。

戶和經營者代表普遍反對以市值租金為調整租金的依據。他們認為差餉物業估價署(“估價署”)估算租金的方法未能準確反映檔位的租值，同時認為估價署高估了公眾街市的營運能力和人流。他們強調公眾街市的營運條件根本不能與一般商鋪相比，更反對估價署以商業尺度釐定檔位租金。有些代表則提議以其他參數(包括甲類消費物價指數的變動)為依據的替代方法。

8. 政府當局於二零零九年十一月向委員會匯報諮詢結果，並詳細解述估價署評估市值租金時所採用的估算方法。有鑑於租戶強烈反對以市值租金為調整租金的依據，我們承諾會重新檢視有關方案。

### 二零一零年的方案 – 實際街市租金

9. 考慮到委員會委員、街市租戶及業界所表達的意見，政府當局檢討了擬議的機制，並於二零一零年十二月向委員會提出修訂方案。根據該方案，街市檔位的租金將會於一個三年的租約期內，按年平均遞增至有關檔位的實際平均租金或其市值租金的水平，以較低者為準<sup>6</sup>。為了盡量減低對租戶的影響，二零一零年的方案以同一街市內同類攤檔(如肉檔、菜檔等)的實際平均租金，作為租金調整的依據，使租金調整幅度普遍縮減，同時確保個別街市內的租金對等。我們也建議引入恩恤機制，讓那些在應付租金調整方面有真正困難的租戶，可向食環署署長申請酌情考慮再作租金調整。

10. 在二零一零年的方案下的租金調整幅度，比二零零九年提出的原方案溫和，對檔位租戶造成的影響也因而較小。儘管如此，委員會認為當時公眾街市的經營環境仍然欠佳，並促請政府當局擱置方案，繼續凍結租金。

11. 此外，委員會於二零一一年二月舉行了特別會議，聽取代表團體對修訂建議的意見。代表團體普遍認為，二零一零年的方案對街市檔位租戶的經營及生存空間仍有重大的負面影響，而政府當局未有適當地考慮公眾街市的社會功能及歷史背景。委員會亦通過一項動議，促請政府繼續凍結公眾街市租金，以及反對政府以實際平均租金或市值租金作為擬議的租金調整機制的基礎。

---

<sup>6</sup> 立法會 CB(2)492/10-11(03)號文件。

## 租金水平的最新情況

12. 自一九九八年起，凍結租金的安排已延長了13次。最近延長的凍結租金期將於二零一三年十二月三十一日屆滿。

13. 截至二零一二年九月三十日，食環署轄下公眾街市及熟食市場的已租出檔位合共12 850個，其中73%檔位的租金低於市值租金。有關的分項數字載列如下：

租金水平	租戶數目 (截至二零一二年九月三十日)
高於市值租金	1 825 (14%)
相等於市值租金	1 703 (13%)
市值租金的 70% – 99%	4 169 (33%)
市值租金的 50% – 69%	2 478 (19%)
市值租金的 30% – 49%	1 858 (14%)
低於市值租金的 30%	817 (7%)
總計：	12 850 (100%)

14. 租戶繳付的實際租金分布表如下：

租金水平(每月)	租戶數目 (截至二零一二年九月三十日)
相等於／少於 200 元	292 (2%)
201 – 1,000 元	3 049 (24%)
1,001 – 3,000 元	6 135 (48%)
3,001 – 5,000 元	1 797 (14%)
5,001 – 9,000 元	1 211 (9%)
多於 9,000 元	366 (3%)
總計：	12 850 (100%)

15. 在二零一一至一二年度，公眾街市管理方面的相關開支及公眾街市租金收入分別為5.75億元及4.071億元。按此計算，二零一一至一二年度經營和管理公眾街市的虧損為1.679億元。

## 進一步修訂的建議

16. 政府當局認同公眾街市有重要的社會功能，為廣大市民

提供新鮮糧食，以及為社會基層提供就業機會。儘管如此，街市檔位基本上是政府以租賃形式向販商提供用作營商的商業地方。從公共財政角度出發，以及按兩個前市政局的既定機制，政府仍應以收回市值租金為長遠目標。不過，由於大部分在公眾街市經營者為小規模經營的自僱販商和低技術勞工，當局完全同意任何租金調整都不能操之過急，必須顧及這些販商的整體承擔能力，並需以循序漸進方式進行，務求對租戶的營運影響維持於可承受的水平範圍。

## 二零一三年的方案 – 甲類消費物價指數

17. 基於上述原則，並考慮過委員會委員及街市檔位租戶及販商代表團體至今所表達的意見，政府當局現建議實施一套進一步修訂的機制作為起步。根據我們的二零一三年方案，街市租金將會按照過去三年甲類消費物價指數的平均變動率<sup>7</sup>調整，增幅不高於5%或市值租金，以較低者為準。這方案與我們在二零零九年進行諮詢期間從個別租戶代表方面收到的其中一項反建議相若(見上文第7段)<sup>8</sup>。

18. 如檔位租戶所繳付的租金高於市值租金水平，其租金將向下調整至市值租金水平。同樣地，如檔位租戶所繳租金與市值租金水平相同，其租金將維持不變。

### *財政影響輕微*

19. 二零一三年方案對檔位租戶的財政影響是溫和的。與二零零九及二零一零年方案(檔位租戶的租金在租約期內按年平均遞增)所不同的是，在現行建議下，檔位租金會於每三年租約續期時調整，而不會按年遞增。換言之，於第一年初調整後的租金將會維持在同一水平，直至該三年租約期滿為止。擬議的租金調整公式將適用於所有租戶，不論其“歷史背景”。

20. 現時，七成以上的檔位租戶每月繳付的租金不多於3,000元。就這些租戶而言，由於二零零九、二零一零及二零一

<sup>7</sup> 二零零九、二零一零及二零一一年的數字為 2.9%左右。

<sup>8</sup> 諮詢結果撮述於題為“公眾街市的定位、功能及相關事項的諮詢”的文件(立法會CB(2)197/09-10(04)號文件)內，本事務委員會於二零零九年十一月十日的會議上討論該文件。文件第 11(b)段載述：“參照消費物價指數或其百分比，或與公務員薪酬調整機制掛鈎來調整租金。”

一年甲類消費物價指數的平均每年變動率為2.9%，這些租戶每三年的實際租金增加不會多於87元(3,000元 × 2.9%)。

21. 我們認為，根據這項二零一三年的方案，租金調整對租戶的影響是輕微和負擔得來的。

#### 容許下調

22. 由於我們建議把租金的增減與甲類消費物價指數的變動掛鉤，因此當甲類消費物價指數出現負數時<sup>9</sup>，租金會相應向下調整。

23. 如擬議機制得以落實，超過1 800個(約14%)現時繳付租金高於市值租金水平的租戶將受惠於減租。

#### 提升公眾街市的經營環境

24. 多年來，我們一直致力提升公眾街市的經營環境及競爭力，從而促進街市的進一步發展。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) 為公眾街市進行定期維修及改善工程，包括改善排水、通風系統、照明、消防設備、招牌及廁所設備，更換地磚，以及提供無障礙通道等。過去三年，食環署就有關改善工程的開支超過1.7億元，當中並未包括維修及更換設施，例如更換自動梯；
- (b) 為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，以及在個別公眾街市加裝廣播系統；
- (c) 由二零零九年二月開始，將空置六個月和八個月以上的檔位競投底價分別降低至市值租金的80%和60%，以提升公眾街市租用率。截至二零一二年十一月，共有2 252個檔位透過這項安排租出；

---

<sup>9</sup> 在一九九九至二零零三年期間，本港的甲類消費物價指數曾出現負數。

- (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；
- (e) 持續舉辦宣傳推廣活動，包括舉辦農曆新年和中秋節等傳統節日的應節活動、專題展覽和烹飪示範等，以擴闊街市客源，包括以四種語言(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
- (f) 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。

## 空調收費

25. 根據現行安排，安裝空調系統的建造及維修成本由政府負責，而包括空調系統的電費和日常維修費的經常性開支則由檔位租戶承擔。現時有超過七成設有空調的街市的檔位租戶在分開收費的安排下繳付空調費用<sup>10</sup>。基於“用者自付”及公平競爭的原則，我們較早前建議把同樣的收費安排伸延至其餘的租戶。

26. 在二零零九年的諮詢期間，以及在二零零一年二月舉行的委員會特別會議上，街市檔位租戶及販商代表認為公眾街市屬社區設施，因此空調費用不應由租戶獨力承擔。他們強烈認為街市內公眾地方的空調開支應由政府支付，租戶只負擔其檔位面積所涉及的空調費用。其他一些代表認為，公眾街市的營運環境困難，尤以那些沒有空調裝置的街市為然。他們籲請政府改善公眾街市的經營環境，包括安裝空調系統。

27. 審計署署長在二零零三年發表的第41號報告書內指出，街市內沒有安裝空調系統，未必會引致高空置率的情況。在102個現行的公眾街市當中，有32個已加裝或安裝空調系統。從街市檔位空置率來看，並無證據顯示有空調裝置的街市較受投標者歡迎。根據現行安排，如某個公眾街市有不少於85%的

<sup>10</sup> 在有關安排下，街市檔位的空調費用及租金的計算和收取獲分開處理。

檔位租戶同意安裝空調系統及承擔安裝後的電費和一般日常的維修費用，政府當局便會在該公眾街市安裝空調系統。我們至今仍把有關門檻維持於85%的較高水平，是有充分理由的。首先，一旦安裝空調系統，所有租戶均須支付其後的電費和一般日常的維修費用，這不單是在夏季的數月，而是全年時間支付，因為空調系統會全年運作，以達致通風的效果。經營者在競投公眾街市檔位時，往往並無計及這附加的經營成本。如經營者拒絕支付有關費用，便得在別無選擇的情況下遷出街市。降低有關的百分比門檻，或會導致為數更多的租戶在生計方面會面臨困境。

28. 安裝空調系統往往需要局部或完全關閉街市多個月，令檔戶業務受阻和導致經營者的生計受到影響。因此，我們認為唯一公平的做法是，除非絕大部分租戶已同意支付有關費用及接納施工期間業務將會受阻，否則加裝空調系統的建議不應落實開展。除了街市的持續發展和租戶的意願外，某些舊街市大樓因當年建造時並無考慮安裝空調系統，其實際狀況有可能對加裝空調系統的計劃帶來難以克服的限制。

29. 我們知悉委員會及租戶代表於二零零九及二零一零年表達的意見(撮述於上文第26段)，包括應在何種情況下落實開展安裝空調，以及計算空調費用的依據。在提出修訂建議之前，我們希望能聽取各界就公眾街市空調的議題提出的進一步意見。

## 諮詢意見

30. 視乎委員的意見，我們建議在現行凍結租金期於二零一三年十二月三十一日屆滿時，實施經修訂的租金調整機制。

食物及衛生局  
食物環境衛生署  
二零一二年十二月