

敬啟者

107動力對於食物及衛生局提出「2017年7月1日實施的公眾街市租金調整安排」表示有所保留。

食物及環境衛生局以食環街市年年虧損及興旺街市為由，建議解除食環街市檔戶租金凍結，並統一加幅 2.9% 租金。誠然，公眾街市檔位自凍結租金接近 20 年，同市場上其他街市租金價格無疑是有一截差距，單以價錢比較，表面上仍有上調空間。但考慮到公眾街市設備及環境欠佳，檔位對租戶的吸引力低，加租將令空置問題惡。

根據 107動力2016年9月進行的「公營街市調查及研究」，發現食環街市（1）環境及設備欠佳；（2）營運率長期偏低，因而令很多檔主將鋪位作存貨用途，變相令街市成為迷你倉，構成（3）消防安全隱患。空置問題亦衍生出一連串的嚴重社會問題，讓犯罪份子有機可乘，令（4）公眾街市成為罪惡溫床（詳情請參考附件一），同時令食環街市的營運陷入惡性循環。

空調和清潔衛生的環境，今時今日已經是消費者對購物空間的基本要求。然而，公營街市在食環處管理下，有不少環境改善工程的問題懸而未決，各種環境因素進一步令公營街市的消費者卻步，並轉移到其他購物地點，最終令公營街市實際營運率進一步惡化。

另外，根據107動力在2017年3月進行的「全港街市物價調查及研究」，發現食環街市平均物價比私營街市貴26.2%。食環街市物價貴的問題，源於其管理欠理想，以致人流不足，令檔主未能做到「薄利多銷」的銷售大原則。

107動力認為加租並非對症下藥，在未改善街市的營商環境前，加租將會令公眾街市空置問題惡化。107動力促請當局先擱置加租計劃，待公眾街市環境完全改善後再續討論。

過去，社會亦一直有聲音要求署方全面檢討食環署街市政策，要求政府關閉空置率高的街市以減省成本，或引入私營管理公司提升其競爭力。討論有關公營街市的規劃管理時，政府不應忽視以上事實。

藉此機會呈上最新發佈的「香港公營街市研究報告」，以供 貴委員會日後討論相關議題時參考，希望有助 貴委員為香港訂立更適切的公營街市未來發展。

順祝
壽安

此致

食物安全及環境衛生事務委員會主席
107 動力
2017年5月12日

附件：107 動力「香港公營街市研究報告」
副本呈：全體立法會議員及各大傳媒機構

附件一：香港公營街市研究報告

概要

目前，食物環境生署（食環署）管理合共 101 個公眾街市，包括 76 個主要提供新鮮糧食和其他乾、濕貨品的公眾街市和 25 個獨立的熟食市場。而香港房屋委員會（房委會）轄下共有 21 個街市。

根據審計處的 2003 年報告¹，1999 年兩局解散前，公營街市的整體空置率為 13.5%，低於食環署接管時訂下不多於 15% 的目標；但在 2003 年，公營街市的整體空置率就已達 22.6%，比當時食環署所訂下不多於 16% 的目標為高。

事隔十多年後，食環署提供數字雖然顯示，截至 2015 年 12 月 31 日，公眾街市空置率為 8.9%，但 107 動力經過多次的實地觀察發現，有理由認為食環署的數字，並未能反映街市的實際營運狀況。

公眾街市的檔位就算被租出，並不代表檔主在積極地經營。租戶所經營的生意，亦非一定在乎合街市的原本功能及市民的需要，故此食環署所提供之出租率，並不能反映街市的實際營運率。107 動力針對實際營運率，於 2016 年 7 月底至 8 月進行一項「公營街市調查及研究」²，派調查員於買餸高峰時段到全港 18 區共 40 個街市進行實地視察及統計，包括 35 個食環街市及 5 個房委會整體承租方式出租的街市。發現食物環境衛生署轄下的公營街市實際營運率平均僅得 3 成多，更有街市出現「零營運」情況。

此外，食物環境衛生署在 2014-15 年度和 2015-16 年度³，公營街市管理方面的赤字分別為 3.278 億港元和 2.94 億港元；截至 2015 年 12 月 31 日，公眾街市攤檔總數為 14,439 個，其中 1,290 個未租出，佔攤檔總數 8.9%。

公營街市營運上連年虧損，加上實際使用率偏低，107 動力認為政府亦有必要以善用資源為原則，以真正滿足市民需求為目的，重新檢討公營街市管理模式，並修正已經不合時宜的規劃假定。

¹ http://www.aud.gov.hk/pdf_e/e41ch02.pdf

² <http://linepost.hk/version2/contenthtml/Attachment/160926-M107.pdf>

³ [http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/legco/2016-17/FHB\(FE\)143.pdf](http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/legco/2016-17/FHB(FE)143.pdf)

公營街市之歷史

自開埠以來，香港傳統市場多數都是設立於街道旁，由小販自由在這些地方經營。由 60、70 年代開始，香港人口不斷上升，更多市民紛紛走到街頭設置流動檔口叫賣，出售熟食及農產品以維持生計，但流動小販的出現造成不少環境衛生問題。有見及此，當時的市政局及區域市政局就興建公營街市以遷置小販，避免小販在街上擺賣而對環境造成滋擾和阻礙人流及交通。

自此之後，政府一方面在一般情況下，不再簽發新的小販牌照。另一方面，政府則進行多項小販遷置工作，將街頭持牌小販遷置到小販市場或公營街市營運，並且為流動小販提供特惠津貼，鼓勵他們退還牌照，令持牌小販的數目大幅減少。兩局亦有不斷為街市進行翻新工程，以吸引人流。

隨著遷置小販的工作大致完成，興建公營街市作為配合小販政策的措施的功能也顯著減弱。在 90 年代開始，兩局在興建新街市時，均以綜合市政大樓形式興建。大樓除擁有街市的功能外，亦會因應人口、社區需要、設施及未來規劃發展等，加入其他文娛康體設施，為市民提供公共服務、提高服務效率及土地使用價值，滿足社區需要。

2000 年後，兩個市政局的決策功能，由政府接管，並成立食物環境衛生署（食環署）為執行部門，公營街市的管理亦由食環署接管。雖然兩個市政局解散前，已經計劃了 22 項興建、重建或改善街市的工程，但兩局解散後，政府只願接手少數的新街市興建工程和舊街市改善工程，而大部分的裝設空調及其他的工程，都未有繼續。

另一方面，新鮮糧食店和大型超級市場的出現，亦改變了市民的購物習慣，公營街市亦不再是市民唯一可負擔的選擇或首選的購物地方，令部份公營街市失去部份傳統顧客群，人流亦開始下降。2003 年審計處報告指出⁴，食環署轄下的街市空置率偏高，面臨虧損。報告亦指，政府解散兩局前，公營街市 1999 年的整體空置率為 13.5%，低於食環署接管時訂下不多於 15% 的目標；但在 2003 年，公營街市的整體空置率就已達 22.6%，比當時食環署所訂下不多於 16% 的目標為高，接手管理香港公營街市的食環署自然責無旁貸。

消費模式轉變加上食環署經營不善，導致公營街市人流偏低及並出現營運虧損。根據審計處 2003 年報告⁵，在 2002-03 年度，食環署有 74 個公眾街市招致經營虧損。經營虧損最高的十個街市，其經營虧損由 646 萬元至 1,179 萬元不等。按每個租出街市檔位計算，經營虧損最高的十個街市，其每個租出街市檔位的經營虧損由 90,000 元至 156,000 元不等。

鑑於當時超級市場和新鮮糧食店激增所帶來的轉變，審計處認為街市的規劃標準是不合時宜，並應重新檢討規劃標準，以解決虧損的問題。因此，政府在 2009 重新檢討《香港規劃標準與準則》內有關公眾街市的規劃準則，刪除以人口為參考基礎的公眾街市規劃準則，並考慮了相關因

⁴ http://www.aud.gov.hk/pdf_e/e41ch02.pdf

⁵ http://www.aud.gov.hk/pdf_e/e41ch02.pdf

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，以及區內市民對於保留小販區的意願等，而政府自此開始亦沒有再興建新公眾街市。

近年公營街市之管理問題

時至今日，公營街市的營運問題仍然未得到妥善處理。儘管政府的數字顯示，截至 2015 年 12 月 31 日，食環署轄下公眾街市的空置率為 8.9%，但 107 動力多次的實地觀察發現，不少租出的攤檔，非全數均在積極經營。租戶所經營的生意亦非一定在乎合街市的原本功能及市民的需要，故有理由相信政府的數字，並未能反映街市的實際營運狀況。

針對實際營運率，107 動力於 2016 年 7 月底至 8 月進行一項「公營街市調查及研究」，派調查員於買餸高峰時段到港、九、新界及離島 18 區共 40 個街市進行實地視察及統計，包括 35 個食環街市及 5 個房委會整體承租方式出租的街市。研究發現食物環境衛生署轄下的公營街市實際營運率平均僅得 3 成多，更有街市出現「零營運」情況。實際營運率與政府公布出租率的數字相差甚遠。

是次抽樣調查亦發現，全部食環街市均有檔主將已租出檔位，變相作存貨用途；甚至有檔主佔用未租出的鋪位擺放雜物，部分存貨更堆積如山，令街市檔位淪為一個又一個迷你倉。更甚者，不少街市的行人通道、防煙門、電梯大堂更被雜物嚴重阻塞，構成安全隱患，如不幸發生火警，後果不堪設想。

公營街市營運率長期偏低與其環境衛生狀況未如理想，亦不無關係。參考 2014 年政府提交立法會食物安全及環境衛生事務委員會的文件⁶，在 101 個現正營運的公營街市中，只有 32 個已加裝或安裝空調系統。

根據目前政府的處理方法，加裝空調系統的要求，必須先得到相關街市管理諮詢委員會同意，再有 85% 租戶支持，當局方會考慮進行詳細的技術可行性研究。例如 2014 年政府諮詢大圍街市租戶有關街市安裝空調事宜⁷，即使是過了 80% 租戶同意安裝的門檻，直到 2016 年 6 月工程仍停留在研究的階段。

而且，加裝空調系統加裝工程，通常要封閉公眾街市全部或部分地方達數月之久，阻礙營業。加上街市租戶，須支付全年的電費及維修費。種種原因而令租戶卻步，導致多個公營街市仍未設有空調系統。

⁶

http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/fseh/fseh_pm/papers/fseh_pm20141118cb2-266-1-c.pdf

⁷ <http://www.info.gov.hk/gia/general/201606/22/P201606220683.htm>

不少在公營街市經營的檔戶亦指出，街市出現食水管嚴重老化和銹蝕的情況，顯然署方更換喉管的效率不足⁸，而水務署只透過自願性質的計劃，鼓勵業主和物業管理人定期檢查及保養供水系統。迄今只有約三成的公營街市獲得水務署的認證，可見政府對改善公營街市環境的態度消極。

空調和清潔衛生的環境，今時今日已經是消費者對購物空間的基本要求。然而，公營街市在食環處管理下，有不少環境改善工程的問題懸而未決，各種環境因素進一步令公營街市的消費者卻步，並轉移到其他購物地點，最終令公營街市實際營運率進一步惡化。有理由相信，不少實際使用率偏低的食環街市檔主，同時在其他地方經營銷售業務，故此寧願將檔位用在儲物用途，將精力和時間理性地投放在更有利可圖的經濟活動之上。

事實上，於 2010 至 2015 年的 5 年期間，食環署已關閉兩個空置率持續偏高的街市，分別是廣財街市和必列啫士街街市，節省每年超過 200 萬元的營運成本。

然而，在各個公營街市實際營運率長期偏低的情況下，在上屆立法會公眾街市小組委員會會議，仍然有委員提議興建新公營街市。

有委員認為，開設新的公營街市能以低廉租金幫助檔位經營者，促進公營及民營街市之間良性競爭，以減低區內食品價格，惠及消費者。然而根據 107 動力於 2015 年一項物價研究發現⁹，低於市價的租金以及凍結租金的政策，並不能確保公營街市貨品的價格低於民營街市。截至 2013 年 12 月 31 日，在公營街市的 13,061 個已租出檔位中，雖然有 79% 檔位的租金低於市值租金，但調查結果發現，其中 6 個公營街市物價，比民營街市高出 6.4% 至 13.5%，其中青衣街市、電氣道街市、大圍街市及九龍城街市位列頭 4 位，反映租金低不代表物價低。此外，研究亦發現大部分食環街市未能提供所有所需材料，例如燒味及海鮮等，顯示新建公營街市在現今的情況下，未必能解決貨品選擇單一的問題。

民營街市之管理較理想

根據 107 動力進行的「公營街市調查及研究」¹⁰實地視察了五個民營街市（包括梨木樹街市、晴朗街市、葵涌街市、天恩街市及洪福街市），實際營運率達 9 成。相對食環街市，這五間街市的整體環境大致整潔，雖然有小部份商戶擺放雜物在出租檔位及待租檔位，但未見如食環街市般已成為被默許的慣性行為。檔與檔之間的行人通道，大致暢通。此外，商店類型多元化，包括一些小家品或時裝的散貨場，吸引了不少人流。

在財政管理方面，房委會以整體承租方式出租的街市與食環署轄下的公眾街市相比，亦大有不同。房委會以整體承租方式出租的街市於 2014-15 年度及 2015-16 年度的租金收入分別約為 3,800 萬元及 4,100 萬元。房委會的商業樓宇運作帳目，2014-15 年度及 2015-16 年度的運作盈

⁸ <http://www.info.gov.hk/gia/general/201601/27/P201601270680.htm>

⁹ <https://forum.hkej.com/node/120911>

¹⁰ <http://linepost.hk/version2/contenthtml/Attachment/160926-M107.pdf>

餘分別約為 10 億元及 11 億元。房委會街市屬於屋邨內的商業設施的一部分，並沒有專屬其分類的營運帳目。有關屋邨商業設施的營運數字，已納入房委會商業樓宇運作帳目內。

由此可見，相比食環署轄下的公眾街市營運上虧損連年，以民營方式經營的街市，可改善因官僚程序而未能有效管理公營街市的運作模式，減少行政開支和虧蝕。

總結

政府參考審計署於 2003 年的建議，現時已經發展出一套規劃標準與準則以檢視興建公營街市的需要，從而減低營運赤字。政府計劃興建更多新的公營街市時，應當審慎考慮標準與準則的要求，以免浪費公共資源。

食環署管理及經營公營街市的表現多年來未如理想，更有每況愈下的跡象，107 動力進行的「公營街市調查及研究」，發現研究中的公營街市實際營運率與政府公布出租率的數字相差甚遠。

食環署公營街市環境欠佳，營運率長期偏低，亦衍生出公共衛生及安全等隱憂，繼而連年出現虧損的問題。不少檔主更將已租出鋪位作存貨用途，變相令街市成為迷你倉，構成消防安全隱患。空置問題亦衍生出一連串的嚴重社會問題，構成公共衛生威脅，亦讓犯罪份子有機可乘，令公眾街市成為罪惡溫床。

政府的官僚行政指引，使多項改善公眾街市環境的工程停滯不前，導致公營街市失去原有作用，未能照顧市民所需，部分市民更改習慣前往超市或其他街市購買餸菜，形成惡性循環，嚴重浪費土地資源及公帑。

相反，研究發現民營街市的營運及財政，皆比公營街市管理得更出色；民營街市的人流比公營街市高，在帳目上更出現盈餘，改善了因官僚程序而未能有效管理公營街市的運作模式。同時，107 動力認為，政府並非一個適合管理街市的行政機關；這是在討論有關公營街市的規劃管理時，社會不應忽視的事實。食環署應考慮將個別經營困難、長期空置、地方偏遠的街市集體承租予民營企業負責經營，改善公營街市的營運管理，減少行政開支和虧蝕。

查詢及聯絡

107 動力

電話：3568 9412

電郵：info@momentum107.hk