

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1511/12-13(03)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會

立法會秘書處為2013年7月9日會議
擬備的最新背景資料簡介

改善公眾街市營運環境及相關事宜

目的

本文件旨在綜述食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")委員就公眾街市檔位的經營環境(包括租金、空調費用及收回差餉)而提出的關注事項。

背景

公眾街市的管理

2. 公眾街市以往由前市政局及前區域市政局提供，目的是滿足社區需要，並用以遷置小販，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。自前臨時市政局及臨時區域市政局在2000年1月1日解散後，食物環境衛生署(下稱"食環署")便肩負起管理公眾街市的職責。

3. 目前，食環署負責管理77個公眾街市及25個獨立式熟食市場，合共提供約14 450個檔位。整體租用率約為89%。

4. 雖然食環署已於2000年接管公眾街市，但該署一直沿用前市政局及前區域市政局原有的租約文本，儘管租約內容存有不少差異。這種連續延長舊租約的安排受到審計署及立法會政府帳目委員會(下稱"帳委會")的批評。為回應審計署及帳委會的意見，食環署同意檢討及劃一不同的公眾街市租約、街市租金調整機制及收回差餉和空調費用的安排。該署分別於2009年、

2010年及2013年就上述議題提出各方案和修訂方案，以及推出一
次性租約轉讓安排。

租金調整機制方案

5. 截至2009年2月，整體公眾街市檔位租戶繳付的租金平均約為市值租金的60%。市值租金由差餉物業估價署評估，當中已考慮到香港的整體情況、個別街市的實際環境，以及檔位面積、位置和街市所在地等相關因素，亦會參考在附近私人處所售賣類似商品的店鋪的租金資料，並相應作出適當的調算。審計署署長和帳委會第51號報告書於2008年發表後，政府當局於2009年7月提出租金調整機制方案，該方案建議於6年內把所有街市檔位的租金按年平均遞增至80%市值租金水平，並設立每年租金的加幅上限為每月不多於1,500元(下稱"2009年方案")。由於事務委員會及街市租戶和業界代表均反對按市值租金調整檔位租金，政府當局於2010年12月提出新的租金調整機制方案(下稱"2010年方案")。2010年方案建議採用同一街市同類攤檔的實際平均租金作為租金調整機制的基礎。檔位租戶應付的租金水平會按實際平均租金或市值租金釐訂，以較低者為準。租金會於為期3年的租約期內，按年平均遞增至實際平均租金或市值租金的水平。當局亦會為非熟食檔和熟食檔租戶引進不同租金水平的加幅上限，並為弱勢租戶引入恩恤機制。有關租戶如符合某些既定條件(例如年齡、生意額、租用檔位年期等)，便可向食環署署長申請酌情考慮再作租金調整。

6. 2010年方案受到街市檔位租戶及事務委員會委員的強烈反對。他們認為該方案對公眾街市出租檔位的經營仍有重大的負面影響，而當局未有適當地考慮公眾街市的社會功能及歷史背景。有見及此，政府當局在2013年1月建議實施一套進一步修訂的租金調整機制，根據該機制，街市租金將會按照過去3年甲類消費物價指數的平均變動率調整，增幅不高於5%或市值租金，以較低者為準(下稱"2013年方案")。政府當局認為，根據這項2013年方案，租金調整對租戶的影響是輕微和負擔得來的。由於租金的增減會與甲類消費物價指數的變動掛鈎，因此當出現通縮時，租金會相應向下調整。

就收回空調費用的安排提出的方案

7. 由於歷史原因，本港不同區域的空調街市在收回空調費用方面設有不同的安排，亦有租戶從來沒有繳付任何空調費用。據政府當局表示，現有七成設有空調的街市檔位採用分開收費安排。有見及此，政府當局在2009年方案中建議餘下30%的

檔位租戶應實施同樣的分開收費安排，以便食環署能按實際開支收回成本。儘管事務委員會及許多租戶再三要求政府當局按檔位面積所佔比例收取空調費用，政府當局仍然認為，街市的公共地方是街市營商環境不可或缺的部分，把公共地方計入租戶應付的空調費用內，是政府所有出租物業的常見做法。然而，考慮到事務委員會及租戶提出的關注，政府當局在2010年方案內建議，增加的空調費用將在首份租約的3年期內每年平均收取，並會引入每年加幅的上限。由於委員仍認為要求街市租戶支付公眾街市公共地方的空調費用有欠公允，他們促請政府當局重新研究該方案。

收回差餉

8. 舊式租約的條文列明租戶有責任繳付租金，以及該檔位的所有差餉、稅項、其他費用等。然而，檔位的差餉一直由食環署墊支，未有向租戶收回。政府當局在2009年方案內建議，差餉應由檔位租戶繳付，而差餉物業估價署會評估街市檔位的差餉水平。鑒於評估工作仍在進行中，食環署會沿用現行做法，為檔位租戶代繳差餉。

一次性租約轉讓安排

9. 政府當局亦在2010年方案內建議推出一次性租約轉讓安排，使公眾街市檔位經營者的身份正規化，並解決過去把小販遷置到公眾街市所遺留下來的有關公眾街市檔位經營者身份的歷史問題。政府當局建議讓已擔任有關檔位登記助手不少於3年的人士，或投資於有關檔位業務不少於3年的人士，可在獲得原租戶同意、並能提供文件證明的情況下，申請取代原租戶為有關檔位的承租人。當局又建議，成功申請的承讓人應繳付實際平均租金，或原租戶轉讓租約時繳付的租金，兩者以較高者為準。

公眾街市檔位租金

10. 公眾街市檔位租金曾於1998年被一律調低三成，其後租金一直凍結在經調低的水平。政府當局近日公布把租金的凍結期限再延長12個月，直至2013年12月31日為止。

事務委員會的商議工作

11. 事務委員會曾於2009年至2013年期間的多次會議上，討論有關公眾街市經營環境的事宜，並在4次會議上聽取團體的意見。委員就公眾街市經營環境(包括租金、空調費用及收回差餉)的商議工作及關注事項綜述如下。

公眾街市租金及租金調整機制

12. 委員對政府當局於2009年及2010年提出的擬議租金調整機制表示強烈反對。他們質疑使用市值租金來評估公眾街市檔位租金的做法是否有效和適當，因為公眾街市的設施已過時，以及街市的環境和管理也殊不理想。他們認為，街市檔位經營者的營商環境已因通脹率飆升而變得困難。擬議的租金調整機制把現時的租金增至市值租金水平，這做法會對街市檔位經營者構成額外財政負擔，繼而導致市民大眾需承受更高的糧食價格。委員認為，增加公眾街市租金對公眾街市積極為市民提供街市服務這項社會功能有負面影響。他們建議政府當局在考慮增加公眾街市租金前，應採取步驟改善公眾街市的顧客流量和管理。

13. 委員亦認為，由於檔位的顧客量在很大程度上取決於其位置，採用實際平均租金作為租金調整的基礎，這做法並不合理。政府當局在釐訂租金水平時，應考慮個別檔位的位置，而不應純粹以同一街市內同類攤檔的平均租金來計算租金調整。部分委員指出，在數個公眾街市內，同類攤檔的租金有很大的差異。採用實際平均租金作為租金調整的基礎並不公平，原因是租金的增幅將會甚大。

14. 委員普遍同意，鑒於公眾街市發揮重要的社會功能，政府當局應資助其運作。公眾街市是廣大市民購買新鮮糧食的主要途徑，並為社會基層提供就業機會。政府當局應協助小商戶持續經營，並採取步驟以防止超級市場壟斷。

15. 政府當局澄清，有關市值租金並非商業市場的現行租金，而是差餉物業估價署經參考公眾街市的位置、街市檔位的間隔和面積、街市內各檔位的位置、顧客流量及其歷史背景後所評估的市場租金。租金調整機制的目的既非為了達致悉數收回成本的原則，亦非為了使公眾街市檔位的租金與商業市場看齊，而是要糾正本港採用不同租金調整機制的長久問題。雖然市值租金會充分反映現有租值，但並無因應歷史因素考慮個別街市的獨特情況。由於有多項歷史因素導致租金差異的問題，

以實際平均租金為基礎的租金調整機制有助盡量減低同一街市內同類攤檔之間的租金差異。政府當局強調，當局對租金調整幅度及實施該機制的時間表持開放態度。

16. 委員普遍認為，採用實際平均租金的做法很可能會引致頗大的增幅。部分委員認為，使用租金中位數作為租金調整機制的基礎，以盡量減低租金差異，是較為理想的做法。他們促請政府當局研究更多方案以供考慮。

17. 委員歡迎政府當局再度延長公眾街市租金的凍結期限的決定，但他們敦促政府當局不要單方面增加檔位租金。當局應透過與有關各方諮詢及達成共識，就租金調整機制作出決定。政府當局向委員保證，當局只會在充分諮詢事務委員會及業界代表後，才就公眾街市租金及空調費用的相關事宜作出決定。

18. 就2013年方案，委員認為改善公眾街市的經營環境，特別是為所有公眾街市提供空調設施至為重要。就此，委員強調，除非公眾街市的經營環境(包括設施及顧客流量)已得到大幅改善，否則任何提高公眾街市租金的方案均不會得到委員的支持。

19. 部分委員察悉，公眾街市檔位租戶基於不同的歷史背景而繳付不同的租金，他們認為類似公眾街市檔位的租金亦應劃一，以確保對這些街市租戶公平。

20. 因應委員的意見，政府當局承諾檢討公眾街市的政策、功能及定位，以及制訂活化公眾街市的新措施。委員其後獲告知，當局會聘請具備零售諮詢專業知識的顧問，為改善公眾街市的經營環境制訂具體建議，以及提供一般性建議，藉以吸引更多光顧公眾街市及提升顧客滿意度。政府當局並表示，當局會成立跨部門的專責小組，成員來自食環署及其他相關部門，以加強有關部門之間的合作，並研究顧問所建議的措施。

21. 委員普遍歡迎政府當局就公眾街市的經營環境制訂改善措施的做法。有意見認為，除改善公眾街市的經營環境外，獲委聘的顧問亦應檢討市民對公眾街市的需求，並研究是否有需要在新市鎮設立公眾街市。

空調收費

22. 委員贊同團體的意見，認為街市內公用地方(例如通道及大堂)的空調費應由政府承擔，而租戶應只需按其檔位面積所佔比例繳交費用。委員要求政府當局設定新的機制，用以計算檔位租戶應繳付的空調費。

23. 政府當局表示，一直以來，公眾街市空調系統的建造費和安裝後的大型或系統性維修費用，全部均由政府承擔，而檔位租戶則需按租用面積所佔比例承擔電費和日常保養費用。政府當局認為，租戶就街市的公共地方(例如通道)繳付空調費的做法並非不合理，因該等公共地方是街市營商環境不可或缺的部分，與攤檔的經營息息相關。當局已向超過70%設有空調的街市的檔位租戶收回空調費，而該等租戶從沒提出反對。基於"用者自付"的原則，政府當局仍然認為這項安排應維持不變。儘管如此，政府當局會檢討現時收取空調費的機制可否微調，把更多街市公用地方豁免於檔位租戶需繳交的空調費金額。

24. 對於政府當局在豁免街市公用地方計算檔位租戶需繳交的空調費及改善公眾街市經營環境方面的跟進工作進度緩慢，委員表示不滿。他們強調，政府當局在引入任何空調收費前，有需要先行改善公眾街市的經營環境。委員察悉一些公眾街市仍未設有空調，故此敦促政府當局在這些公眾街市安裝空調系統，以改善其經營環境。

25. 政府當局解釋，當局已預留3,300萬元撥款為公眾街市進行改善工程，包括為7個街市提升通風系統。關於在所有公眾街市安裝空調系統的建議，政府當局表示，過去的經驗及評估結果顯示，為公眾街市加裝空調系統的工程費用十分昂貴。由於在安裝工程施工期間，部分街市租戶或需暫停營業，因此亦需視乎租戶的支持程度。現時，當一個街市有85%或以上的租戶支持安裝空調系統，並同意承擔電費和維修費等經常開支，政府當局便會考慮推行有關計劃的可行性。政府當局會檢討支持租戶的百分比，並會一併考慮委員就其他改善公眾街市經營環境措施提出的建議。

26. 事務委員會在2011年2月22日的會議上通過兩項議案，促請政府在大幅財政盈餘下繼續凍結街市租金及小販牌照費；反對政府以實際平均租金或市值租金作為新的租金調整機制；促請政府以租戶實際租用面積計算街市空調費用；促請政府增撥資源改善街市的經營環境；以及要求政府收回公眾街市檔位的租金和空調費用文件，重新聽取立法會及街市販商意見。

27. 委員亦明確要求政府當局一次過向事務委員會提交有關空調收費及租金調整機制的修訂方案。他們認為，空調收費修訂方案的審議工作應與租金調整機制的修訂方案同步進行。政府當局不應把兩個方案分開提交事務委員會考慮。

收回差餉

28. 事務委員會在2010年4月13日的會議上通過一項議案，促請政府當局繼續代全港公眾街市商戶繳付差餉，以支援街市的小本經營。委員敦促政府當局尊重事務委員會的共識，並積極跟進此事。委員認為，政府當局應一如以往，繼續代街市檔位租戶繳交差餉。

29. 政府當局指出，原租約已列明租戶有責任繳交有關檔位的差餉，這項規定與政府就其他政府物業所採取的"用者自付"原則一致。鑒於審計署及帳委會對於政府當局沒有向檔位租戶收回代繳的差餉深表關注，食物及衛生局和食環署一直與差餉物業估價署商討釐定個別街市檔位差餉的具體安排。待差餉估價的細節議定後，政府當局會再諮詢委員對收回差餉的具體安排的意見。

一次性租約轉讓安排

30. 部分委員及販商組織認為，在一次性租約轉讓安排下，成功申請的承讓人應繳付檔位的原有租金。他們關注到，採用實際平均租金的做法會對承讓人造成經濟壓力。他們要求政府當局適切考慮公眾街市租戶的歷史因素及不同背景。當局在實施一次性租約轉讓安排時，亦應考慮就街市檔位租金設定上限。

31. 政府當局表示，在一次性租約轉讓安排下，成功申請的承讓人將須與政府簽訂新租約，並繳付同一街市同類攤檔的實際平均租金。這安排已充分考慮承讓人的負擔能力，亦會有助確保對同類攤檔的現有租戶公平，因承讓人所繳付的租金將與有關街市內相類攤檔的租金水平大致相若。

改善公眾街市的經營環境

32. 委員強調，活化及改善公眾街市的經營環境甚為重要。他們察悉，在2007年至2010年期間，政府當局曾動用2億3,000萬元，在公眾街市進行改善工程。然而，部分委員認為，該等改善工程只是定期保養工程。當局並無就改善公眾街市的營商環境推出新的推廣策略或新設計。部分公眾街市的空置率依然偏

高。他們敦促政府當局在要求租戶簽訂新租約或繳付空調費用前，先處理公眾街市的定位、功能和使用情況，並改善所有街市的經營環境，例如四周的交通網絡及人流方向。亦有建議提出政府當局應制訂全面及長遠的計劃，以改善公眾街市的經營環境。

33. 儘管委員已一再要求當局改善公眾街市的經營環境，但這方面的工作一直成效不彰。就此，委員認為現應檢討公眾街市的政策，特別是公眾街市的定位、功能、使用情況及推廣，以改善公眾街市的營商環境和增加人流。事務委員會在2013年1月8日的會議上，就應在事務委員會轄下成立小組委員會跟進空調安裝事宜，以早日改善公眾街市的營運環境通過一項議案。委員並在會議上同意，小組委員會的研究範圍亦應涵蓋如公眾街市政策及營商環境等相關問題。

相關文件

34. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年7月3日

改善公眾街市營運環境及相關事宜的相關文件

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年4月14日 (項目 VI)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年6月2日 (項目 I)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年7月14日 (項目 IV 及 V)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年11月10日 (項目 IV)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年12月8日 (項目 V)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年4月13日 (項目 IV)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年5月3日 (項目 I)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年5月11日*	CB(2)1309/09-10(01)
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年12月14日 (項目 IV)	議程 會議紀要 CB(2)553/10-11(01) CB(2)588/10-11(01)
食物安全及環境衛生事務委員會	2011年2月22日 (項目 I)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2011年5月17日*	CB(2)1574/10-11(01)

委員會	會議日期	文件
立法會	2012 年 10 月 31 日	會議過程正式紀錄 (第四項質詢)
立法會	2012 年 12 月 19 日	會議過程正式紀錄 第九項質詢
食物安全及環境 衛生事務委員會	2013 年 1 月 8 日 (項目 IV)	議程
食物安全及環境 衛生事務委員會	2013 年 4 月 16 日 (項目 VI)	議程

* 發出日期

立法會秘書處
議會事務部 2
2013年7月3日