

第 6 章

食物及衛生局
食物環境衛生署

公眾街市的管理

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十一號報告書》共有 12 章，全部載於審計署網頁
(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

公眾街市的管理

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.4
二零零三年的帳目審查	1.5 – 1.6
其後的發展情況	1.7
審查工作的目標及範圍	1.8
鳴謝	1.9
第 2 部分：公眾街市的使用情況	2.1
興建和經營公眾街市的成本高昂	2.2 – 2.4
興旺和不太興旺的公眾街市	2.5 – 2.7
當局就街市所作的檢討	2.8 – 2.9
審計署的意見及建議	2.10 – 2.23
當局的回應	2.24
第 3 部分：街市檔位租金及收費	3.1
現行街市檔位租金	3.2 – 3.3
租金低於市值租金的原因	3.4
租金低於市值租金的後果	3.5 – 3.7
審計署的意見及建議	3.8 – 3.11
當局的回應	3.12
代檔位租戶繳付差餉	3.13
審計署的意見及建議	3.14 – 3.15
當局的回應	3.16
收回空調成本	3.17 – 3.18
審計署的意見及建議	3.19 – 3.20
當局的回應	3.21
第 4 部分：分租檔位的問題	4.1
日常管理	4.2 – 4.3
分租的風險	4.4 – 4.5
審計署的意見及建議	4.6 – 4.14
當局的回應	4.15

	段數
第 5 部分：九龍區一個公眾街市的管理	5.1
街市 A	5.2 – 5.4
審計署的意見及建議	5.5 – 5.12
當局的回應	5.13 – 5.14
第 6 部分：新公眾街市的規劃	6.1
新公眾街市	6.2
大角咀街市的規劃	6.3 – 6.5
愛秩序灣街市的規劃	6.6 – 6.7
審計署的意見及建議	6.8 – 6.21
當局的回應	6.22
附錄	頁數
A：經營虧損逾 500 萬元的 11 個公眾街市 (2006–07 年度)	49
B：筲箕灣街市	50 – 51
C：荃景圍街市	52 – 53
D：擬在四個公眾街市推行的措施／改善計劃	54
E：牛頭角街市檔位 (代號) 13	55
F：大成街街市檔位 (代號) 14 至 17	56
G：海防道臨時街市檔位 (代號) 18 及 19	57 – 58
H：大角咀街市的發展	59
I：愛秩序灣街市的發展	60 – 61

第 1 部分：引言

1.1 本部分載述這項帳目審查的背景，並概述其目的及範圍。

背景

1.2 公眾街市過往由前市政局及區域市政局提供，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，阻礙行人及交通。前臨時市政局及臨時區域市政局在二零零零年一月一日解散後，食物環境衛生署(食環署)便接管了管理公眾街市的職責。

1.3 截至二零零八年六月三十日，食環署根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)管理 104 個公眾街市，包括 79 個濕貨街市及 25 個獨立式熟食市場。這些街市共提供 14 900 個檔位，其中 11 390 個 (76%) 為已租出檔位，3 510 個 (24%) 為空置檔位。

1.4 上述 104 個公眾街市中，有 20 個 (19%) 是建於一九八零年之前(見表一)。部分舊街市的設計和設施未必能夠滿足現今的期望，可予改善的地方亦相當有限。

表一

按啓用年份劃分的公眾街市

啓用年份	公眾街市數目	
1980 年前	20	19%
1980 至 1989 年	48	46%
1990 至 1999 年	28	27%
2000 至 2008 年 (截至 2008 年 6 月)	8	8%
總計	104	100%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

二零零三年的帳目審查

1.5 二零零三年，審計署就食環署管理的公眾街市進行檢討。審計署在二零零三年十月發表的《審計署署長第四十一號報告書》指出，許多街市檔位空置

或不營業，而且部分公眾街市錄得龐大經營虧損。審計署建議，食環署應採取補救行動去減低公眾街市的空置率，並應盡快全面檢討公眾街市，以確定是否有街市應予以關閉。

1.6 立法會政府帳目委員會在二零零四年二月發表的《政府帳目委員會第四十一號報告書》指出，已知悉食環署正展開研究，確定哪些公眾街市應予關閉；待研究完成後，當時的衛生福利及食物局(現稱食物及衛生局)會制訂重整計劃，包括制訂選擇方案，以終止現有檔位租戶的租約。政府帳目委員會建議，食環署和食物及衛生局在研究及制訂重整計劃時，應諮詢有關方面，包括立法會。

其後的發展情況

1.7 在二零零八年五月二十一日的政府覆文中，當局告知立法會以下進展：

- (a) 食物及衛生局和食環署正檢討提供公眾街市的政策，檢討主要檢視現行新設公眾街市的規劃標準是否仍然適用，以及針對租用率持續偏低的公眾街市，擬訂解決方法；
- (b) 當局已在二零零八年五月向立法會食物安全及環境衛生事務委員會(立法會事務委員會)提交初步檢討結果，並會着手諮詢其他相關人士，以期在 2008-09 財政年度終結前完成有關檢討；
- (c) 同時，食環署會繼續採取措施，改善公眾街市的設施和經營能力，例如進行街市改善工程；舉辦推廣活動；保持街市高度清潔；在訂定和更改檔位的業務性質或面積時，保持靈活性；並降低長期空置檔位的競投底價，以吸引有興趣承租的人士競投；及
- (d) 在上文(a)項所述的檢討中，當局正制訂措施，以解決部分公眾街市租用率偏低的問題。

審查工作的目標及範圍

1.8 為找出可予改善之處，並及時為當局的政策檢討提供有用的資料，審計署最近就食環署的公眾街市管理工作進行跟進審查。有關審查的重點如下：

- (a) 公眾街市的使用情況 (第 2 部分)；
- (b) 街市檔位租金及收費 (第 3 部分)；
- (c) 分租檔位的問題 (第 4 部分)；
- (d) 九龍區一個公眾街市的管理 (第 5 部分)；及
- (e) 新公眾街市的規劃 (第 6 部分)。

鳴謝

1.9 在帳目審查期間，食環署和食物及衛生局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：公眾街市的使用情況

2.1 本部分探討公眾街市的使用情況，以評估其有否積極為市民提供街市服務。

興建和經營公眾街市的成本高昂

2.2 興建公眾街市成本甚高，例如兩個新公眾街市建築成本(不包括土地成本)達 1.75 億元。此外，政府每年須動用約 5 億元經營 104 個公眾街市。在 2007–08 年度，經營公眾街市的總開支為 5.08 億元。扣除租金收入 3.48 億元，食環署的虧損為 1.6 億元。根據食環署的記錄，在 2006–07 年度(註 1)，共有 84 個(81%)公眾街市(包括 15 個熟食市場)錄得虧損，其中 11 個街市在該年度虧損逾 500 萬元(見附錄 A)。

2.3 考慮到興建和經營公眾街市的成本高昂，審計署最近審查公眾街市的使用情況，以確定公眾街市有否積極為市民提供街市服務。審計署認為，如公眾街市興旺，顧客眾多，很多檔位營業，並有實際需要讓街市繼續經營以滿足社區的需要(見第 1.2 段)，則顯示該公眾街市積極提供街市服務。

2.4 在二零零八年五月至七月期間，審計署巡查了三個區域的其中 25 個公眾街市(港島及離島區 8 個；九龍區 10 個；新界區 7 個)，當中包括 4 個熟食市場。

興旺和不太興旺的公眾街市

2.5 一方面，審計署發現在巡查過的公眾街市中，有些非常興旺，顧客眾多。典型的例子包括大埔墟街市(見照片一)、鴨脷洲街市、柴灣街市和旺角熟食市場。這些街市大多處於人口稠密地區的中心，對市民十分方便。這些公眾街市通常具備下列特點：

註 1：食環署表示，該署未有個別公眾街市在 2007–08 年度的財政結算狀況。

- 街市的設計經過改良，設施現代化。
- 街市環境清潔、整齊、乾爽、光猛和通風良好。
- 檔位地方寬敞，通道寬闊，可避免擠迫。
- 街市售賣的商品種類繁多，由新鮮食品至家居用品一應俱全，而且顧客眾多。
- 街市的檔位空置率甚低。

照片一

大埔墟街市



資料來源：審計署在二零零八年七月十一日上午八時四十分拍攝的照片

附註：這是一個非常興旺和現代化的街市，顧客眾多。街市的地方整潔、光線充足而且通風良好，檔位面積寬敞。截至二零零八年六月，街市的檔位空置率低，只有 9%。

2.6 另一方面，審計署發現有些公眾街市沒有那麼興旺。這些不太興旺的街市通常有下列特點：

- 街市一般不算很現代化，而且有點破舊。
- 街市的檔位空置率偏高。
- 除大量檔位空置外，很多已租出的檔位沒有營業 (例如很多這類檔位很多時是用作貯物用途)。
- 部分營業的檔位主要用作大批銷售 (註2)，而通常只在上午短暫時間買賣活躍。
- 街市顧客稀少，多數時間都很冷清，買賣活動並不活躍。
- 鄰近有大量新鮮糧食店、大型超級廣場、超級市場和街頭固定小販攤位。
- 街市在虧損的情況下經營。

這些不太興旺的街市包括：

- (a) 旺角街市 (見照片二)；
- (b) 葵涌大圓街熟食市場 (見照片三)；
- (c) 筲箕灣街市 (見附錄 B)；
- (d) 荃景圍街市 (見附錄 C)；
- (e) 油麻地官涌街市；
- (f) 大埔寶湖道街市；及
- (g) 火炭西熟食市場。

註2： 大批銷售是指向某些顧客 (如食肆經營者) 售賣大量貨品，滿足他們的需要。根據檔位租約，檔位租戶在進行零售活動之餘，亦可提供貨品作大批銷售，但禁止從事批發活動 (批發是指出售貨物作轉售而非耗用或加工用途)。

照片二

旺角街市



資料來源：審計署在二零零八年六月二日上午十時四十五分拍攝的照片

附註：旺角街市沒有積極提供街市服務。截至二零零八年六月，在街市的129個檔位中，49個已租出。審計署於二零零八年六月和七月在繁忙時間巡查該街市時發現，只有10個檔位在上午營業，下午則只有3個。審計署注意到，食環署正積極研究關閉該街市。

照片三

大圓街熟食市場



資料來源：審計署在二零零八年七月十八日正午十二時拍攝的照片

附註：截至二零零八年七月，在該熟食市場的 20 個檔位中，6 個已租出。審計署發現，該熟食市場以經營大批銷售食物的生意為主。

2.7 有些公眾街市顧客稀少，並不太興旺，而且有大量空置及不營業的檔位，情況值得關注。這些街市沒有積極提供街市服務，而同時更錄得經營虧損(不包括土地及建築成本)。事實上，這些街市部分位處貴重的黃金地段(例如旺角街市)。

當局就街市所作的檢討

2.8 食物及衛生局和食環署現正檢討提供公眾街市的政府政策(不包括熟食市場——見第 2.21 段)。二零零八年五月，他們向立法會事務委員會的委員概述其初步檢討結果，建議按以下準則評估公眾街市的經營能力：

準則	考慮因素
空置率	有關的公眾街市是否連續三年出現高空置率(例如超過 60%)。
改善空間	可否採取措施克服不利的環境因素，以提升有關街市的經營能力。
其他可供選購新鮮食品的途徑	附近是否有其他公眾街市、超級市場或新鮮糧食零售店可以滿足市民的需求。
成本效益	公眾街市是否出現高虧損的情況及改善工程所需的費用是否龐大。

2.9 關於未來路向，食物及衛生局和食環署建議採取以下的行動：

- (a) 就高虧損的街市而言，政府會先行探討減低成本的措施(例如簡化街市管理及／或外判)，以提高街市的成本效益；
- (b) 就空置率高的街市而言，政府會深入研究改善出租情況和活化街市的方法。倘若未能找出有效的改善方法或未能顯著提升街市的經營能力，政府會探討關閉街市的可能性；及
- (c) 政府會就公眾街市作更深入檢討，找出空置率持續處於 60% 以上及高虧損的街市。根據有關結果，政府會：
 - (i) 告知有經營困難的街市的租戶和相關的區議會；
 - (ii) 按第 2.8 段所述的準則，確定是否有可作出改善的空間及其他可供選購新鮮食品的途徑；
 - (iii) 深入研究適當的開源節流措施和改善工程，以處理有經營困難的街市；及
 - (iv) 如沒有其他可行方法，就關閉街市的可能性諮詢相關區議會及受影響租戶。

審計署的意見及建議

需要檢討個別公眾街市的情況

2.10 審計署歡迎當局進行的檢討，但認為用作評估公眾街市經營能力的建議準則有可改善的地方。雖然“空置率持續處於 60% 以上”和“高虧損”這兩個準則(見第 2.9(c) 段)都是有用的指標，但這些並非唯一的考慮因素。審計署認為，食物及衛生局／食環署在作有關評估時，需要考慮街市的使用情況，即該街市是否積極提供街市服務，以滿足社區的需要。如第 2.3 段所述，如果某街市興旺，顧客眾多，很多檔位營業，並有實際需要讓街市繼續經營，則顯示該街市積極提供街市服務。

2.11 根據食環署的記錄，截至二零零八年六月，一些不太興旺的公眾街市(例如第 2.6(c) 至 (f) 段所述的街市)的檔位空置率甚高，由 32% 至 49% 不等。這些不太興旺的街市亦大多出現虧損的情況(註 3)。不過，這些街市的檔位空置率均未達 60% (即食物及衛生局／食環署所建議可作為特別監察個別街市的指標)。鑑於上述部分街市顧客稀少，而且沒有積極提供街市服務，當局宜提早進行檢討。筲箕灣街市和荃景圍街市便是其中的示例(註 4)。

需要收集個別公眾街市使用情況的資料

2.12 現時，食環署備存個別街市檔位空置率和財政狀況的資料，但欠缺使用情況的資料，例如街市的顧客人數和實際提供零售服務的檔位數目。審計署認為食環署有需要設立一套適當的系統，收集個別街市使用情況的資料，以便更準確評估某公眾街市能否滿足社區的需要。

需要檢討提供公眾街市的目的是否已經達到

2.13 公眾街市過往由前市政局和區域市政局提供，以滿足社區的需要和遷置小販(見第 1.2 段)。自臨時市政局和臨時區域市政局解散後，食環署便負責管理公眾街市。有關提供和管理公眾街市的政策大致上維持不變。自二零零零年以來，由於情況有所改變，市民對公眾街市的需求也受到影響，詳情如下：

註 3：舉例來說，在 2006-07 年度，食環署經營官涌街市、寶湖道街市、荃景圍街市和筲箕灣街市，分別錄得 551 萬元、319 萬元、288 萬元和 205 萬元的經營虧損。

註 4：筲箕灣街市有 87 個檔位，審計署發現只有約 10 個檔位營業(見附錄 B)。同樣地，荃景圍街市有 248 個檔位，審計署發現少於 50 個檔位營業(見附錄 C)。除空置檔位外，這兩個街市有很多不營業的檔位，它們都沒有積極提供街市服務。

- (a) 自當局完成多次小販遷置行動，並在二零零二年推出退還牌照計劃(將於二零零八年年底結束)，藉此提供特惠金和遷置機會以鼓勵流動小販交還牌照後，持牌小販的人數已由十年前的 9 900 人，降至二零零八年三月的 7 200 人。此外，很多售賣濕貨的小販早已遷入街市，餘下的小販大多是售賣乾貨，一般對環境造成較少滋擾。食物及衛生局／食環署表示，興建公眾街市以遷置小販的需要已逐漸減少；及
- (b) 超級市場及新鮮糧食店激增，以致零售業的趨勢出現很多變化。

2.14 鑑於上述的轉變，現在可能是適當的時候，讓食物及衛生局／食環署在這次街市檢討中，評估現有的公眾街市，是否早已達到提供公眾街市的兩個目的(即滿足社區需要及用以遷置小販)，並根據評估結果，就日後公眾街市的供應制訂政府策略(註 5)。

2.15 在制訂政府策略時，食物及衛生局／食環署需要考慮下列因素。這些因素顯示本港有些地區可能出現公眾街市／街市檔位供過於求的情況，現列舉如下：

- (a) **部分街市檔位供應過多** 在前市政局及區域市政局時代，不少公眾街市是為遷置所有受影響的小販而興建，但部分小販選擇維持在街上擺賣而非遷入街市營業。因此，興建的檔位數量可能超過實際需要；
- (b) **來自其他零售店的激烈競爭** 附近售賣同類貨品的街頭持牌固定攤位小販、新鮮糧食店、大型超級廣場和超級市場，都是公眾街市的強勁競爭對手；
- (c) **檔位空置率偏高** 截至二零零八年六月，食環署管理的 104 個公眾街市中，34 個街市的檔位空置率達 30% 或以上，其中 11 個街市的空置率更達 50% 或以上，詳情見表二：

註 5：有關策略可包括探討將空置率高的多層街市檔位整合至同一樓層(以便騰出地方作其他用途)的可行性，或如有需要，關閉一些不興旺的街市。

表二

街市的檔位空置率
(二零零八年六月三十日)

檔位空置率	街市數目
70% 或以上	2
60% 至 69%	4
50% 至 59%	5
40% 至 49%	5
30% 至 39%	18
20% 至 29%	22
10% 至 19%	27
10% 以下	21
總計	104

註：括號內數字表示 70% 或以上、60% 至 69%、50% 至 59% 及 40% 至 49% 檔位空置率街市的總數。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

- (d) **不營業檔位的問題** 在二零零三年十月的審計署署長報告書內(見第 1.5 段)，審計署已關注到大量不營業的街市檔位有損公眾街市的經營能力，也剝奪了其他販商租用街市檔位的機會。當時的衛生福利及食物局局長亦同意，若公眾街市租出的檔位中，不營業的比率偏高，會有損街市的形象。不過，審計署在今次審查中發現，街市仍存在不營業檔位的問題。雖然食環署的記錄顯示，截至二零零八年五月，只有 45 個檔位獲准用作貯存貨品，但審計署巡查時發現，使用檔位作貯存貨品的情況，在一些不太興旺的公眾街市中都很常見。此外，一些檔位僅在上午營業(進行大批銷售)。筲箕灣街市(見附錄 B)和官涌街市便是其中的示例；及

- (e) **在同一服務範圍內的公眾街市** 有些公眾街市的位置，與同一服務範圍內的另一街市非常接近。顯著的例子包括正街街市和西營盤街市(兩個街市都位於正街，相對而建——註 6)，還有火炭西熟食市場(見第 2.6(g)段)和火炭東熟食市場(中間有一幢商業樓宇分隔)。

需要考慮活家禽業近期發展的影響

2.16 由於在二零零八年六月三日及七日於四個公眾街市發現 H5N1 禽流感病毒，政府須在供應鏈的各個層面(特別是零售層面)推行新措施，以改善監察機制。當局已通過法例，由二零零八年七月二日起禁止所有零售點存留活家禽過夜。

2.17 二零零八年七月十四日，立法會財務委員會通過撥款 11 億元，推行活家禽業界特惠補助金計劃。根據該計劃，活家禽零售商可永久放棄新鮮糧食店牌照或公眾街市租約上出售活家禽的准許，並根據特惠補助金計劃領取特惠補助金及賠償。截止申請期限原定為二零零八年七月二十四日，其後延長至二零零八年九月二十四日。

2.18 截至二零零八年九月二十五日，在 260 個公眾街市家禽檔的零售商之中，已有 171 個(66%)選擇接受特惠補助金計劃，當中包括 61 個零售商放棄街市檔位租約，以及 110 個零售商會在檔位繼續售賣冰鮮／冷藏家禽。鑑於有 61 個活家禽零售商放棄街市檔位租約，加上政府計劃設立家禽屠宰及加工廠以達致人和活家禽分隔的政策目標(註 7)，都會影響對公眾街市家禽檔的需求。審計署認為，食物及衛生局／食環署在日後就公眾街市的供應作規劃時，需要考慮活家禽業發展所帶來的影響。

需要考慮政府檢討小販牌照政策的結果

2.19 二零零八年六月，食物及衛生局和食環署向立法會事務委員會匯報正在進行的小販牌照政策檢討的情況。食物及衛生局和食環署告知事務委員會以下事項：

註 6：為滿足地區需要，正街街市現時主要售賣乾貨和水果，而西營盤街市則主要售賣濕貨。在二零零五年和二零零六年，正街街市有逾半數檔位空置。自二零零六年十月起，這些空置檔位便因港鐵西港島線項目而停止出租。

註 7：為應付禽流感問題，當局原先計劃在香港設立家禽屠宰場，以期最快在二零一一年集中家禽屠宰活動。不過，在二零零八年九月，食物及衛生局局長告知傳媒，在推行活家禽業界特惠補助金計劃後，繼續經營活家禽業務的商戶數目有所減少，因此，當局須重新研究家禽屠宰場的規模。

- (a) 社會人士對小販的運作和管理持不同意見，有市民關注小販活動帶來的環境衛生問題，而另一些市民則認為應保留現有的小販市集，甚或設立新的市集；
- (b) 有商戶投訴街頭販賣對租用處所經營的店鋪租戶(包括街市檔位租戶)造成不公平競爭；及
- (c) 在檢討中，當局會研究是否可在不影響環境衛生的前提下，重新簽發新的小販牌照和放寬小販牌照的繼承和轉讓規定。

2.20 鑑於小販擺賣會影響對街市檔位的需求，以及現有公眾街市(特別是使用情況欠佳的街市)的前景，審計署認為，食物及衛生局和食環署就公眾街市的供應作規劃時，需要考慮小販牌照政策檢討的結果。

需要檢討熟食市場的供應

2.21 食物及衛生局和食環署現正進行的公眾街市政策檢討只包括 79 個濕貨街市，並不包括 25 個熟食市場。在 2006–07 年度，該 25 個熟食市場中有 15 個錄得虧損(例如皇后街熟食市場和駿業熟食市場各虧損逾 100 萬元)。截至二零零八年八月，有些熟食市場的檔位空置率十分高，例如大圓街熟食市場的空置率為 70% (見第 2.6(b) 段)。

2.22 熟食市場原先是由政府提供的另類飲食設施，以取代違例食肆和小販。由於現時有很多持牌餐館和經營食物業場所，很多大型商場也設有美食廣場，社會對熟食市場的需求可能已減少。由於這些轉變會影響熟食市場所擔當的角色，當局宜對熟食市場進行獨立檢討。

審計署的建議

2.23 審計署建議食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長應：

需要檢討個別公眾街市的情況

- (a) 盡早就已識別為使用情況欠佳及沒有積極提供街市服務的公眾街市進行檢討；

需要收集個別公眾街市使用情況的資料

- (b) 設立適當的系統，定期收集個別街市使用情況的資料(例如街市的顧客人數及實際提供零售服務的檔位數目)；

需要檢討提供公眾街市的目的是否已經達到

- (c) 檢討現有的公眾街市是否已達到滿足社區需要及遷置小販的目的；
- (d) 為日後公眾街市的供應制訂政府策略；
- (e) 在制訂有關公眾街市供應的政府策略時，考慮第2.15段所述的因素(例如有些街市的檔位供應過多及空置率偏高)；

需要考慮活家禽業近期發展的影響

- (f) 在日後就公眾街市的供應作規劃時，考慮活家禽業近期發展的影響，以及設立中央家禽屠宰及加工廠一事的發展；

需要考慮政府檢討小販牌照政策的結果

- (g) 在日後就公眾街市的供應作規劃時，考慮政府檢討小販牌照政策的結果；及

需要檢討熟食市場的供應

- (h) 考慮在適當時間就熟食市場的供應進行獨立檢討。

當局的回應

2.24 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 不營業檔位不利於街市的經營。食環署會：
 - (i) 加強識別不營業檔位，並採取執法行動；
 - (ii) 鼓勵有關租戶重新營業，使街市更加興旺；及
 - (iii) 考慮終止持續不營業檔位的租約；
- (b) 食環署已開始就審計署識別為顧客稀少的公眾街市進行檢討(擬在四個公眾街市推行的措施／改善計劃詳情載於附錄D)；

- (c) 食環署會視乎可供運用的資源，在選定街市進行顧客調查，以取得可用作評估其經營能力及對社區價值的額外指標。街市顧客量可能受街市檔位的經營模式所影響。雖然零售檔位通常較大批銷售檔位吸引更多顧客，但是租戶也可進行大批銷售，以滿足社區一些行業的合理需要(如食肆經營者)。因此，以顧客量來評估公眾街市的價值有其限制；
- (d) 食物及衛生局和食環署所進行的公眾街市檢討，旨在更新《香港規劃標準與準則》內有關提供新街市的規劃標準，以及評估公眾街市經營能力的準則。在檢討過程中會考慮多項因素，包括遷置小販的需要日漸減少、顧客的購物習慣有所改變，以及新鮮糧食店和大型超級市場數目的增長。審計署在第 2.23(c) 段所提出的建議與這次檢討目標相符。當局會在二零零八年年底向立法會事務委員會提交檢討結果，並會根據此結果制訂公眾街市供應的策略；
- (e) 他們會評估活家禽業特惠補助金計劃對公眾街市的影響，並會在日後就公眾街市的供應作規劃時考慮這項評估結果；
- (f) 正如在二零零八年五月向立法會事務委員會提交的文件中指出，由於持牌小販的數目減少，加上當局對小販活動作出更有效的規管，興建公眾街市以遷置小販的需要已逐漸減少。食物及衛生局和食環署現正就小販牌照政策檢討的初步結果諮詢小販團體及區議會，並會在日後就公眾街市的供應作規劃時考慮這項檢討結果；及
- (g) 在完成目前的濕貨街市檢討後，食物及衛生局和食環署會考慮就熟食市場的供應進行獨立檢討。

第3部分：街市檔位租金及收費

3.1 本部分探討由食環署管理的街市檔位的租金及收費。

現行街市檔位租金

3.2 二零零八年五月，食物及衛生局和食環署告知立法會事務委員會：

- (a) 差餉物業估價署最近進行的調查顯示，約有15%的檔位租戶繳付市值租金(註8)；及
- (b) 整體租戶繳付的租金平均約為市值租金的60%。

審計署分析了檔位租戶繳付的租金，分析結果載於表三。圖一載述檔位租戶繳付的租金與市值租金比較的分析。

註8： 市值租金是差餉物業估價署提供的參考估價，用以評定租金。市值租金是按多項因素而訂定，例如同一条街市相類檔位最近期的競投價格、檔位的特點(例如鄰近自動電梯)及顧客流量。

表三

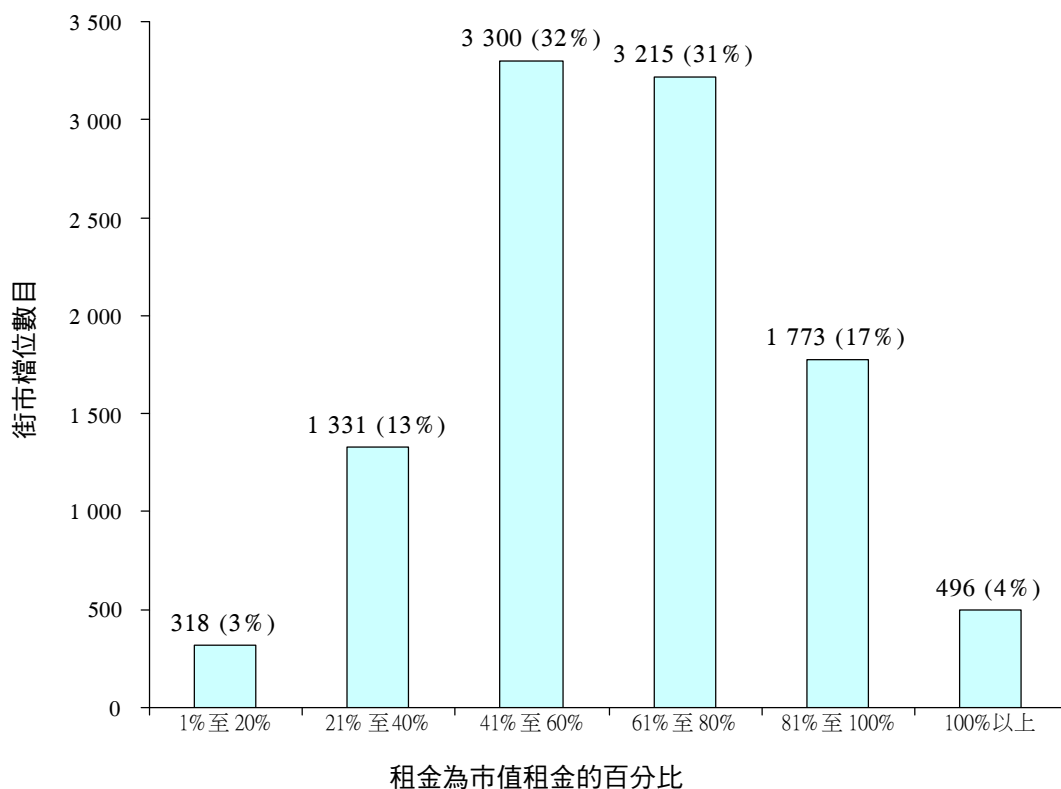
街市檔位租金
(二零零八年六月三十日)

月租	街市檔位	
	數目	百分比
500 元及以下	861	8%
501 元至 1,000 元	1 911	17%
1,001 元至 2,000 元	3 678	32%
2,001 元至 3,000 元	1 848	16%
3,001 元至 4,000 元	944	8%
4,001 元至 5,000 元	709	6%
5,001 元至 6,000 元	522	5%
6,001 元至 7,000 元	336	3%
7,001 元至 8,000 元	183	2%
8,001 元至 9,000 元	117	1%
9,000 元以上	281	2%
總計	11 390	100%

資料來源：食環署的記錄及審計署的分析

圖一

檔位租金與市值租金的比較
(二零零八年六月三十日)



資料來源：食環署的記錄及審計署的分析

附註：審計署共分析了 10 433 個 (11 390 個的 92%) 檔位。食環署未能向審計署提供 957 個檔位的市值租金資料。

3.3 圖一顯示，檔位租金一般遠低於市值租金。具體來說，48% (3%+13%+32%) 的檔位租戶繳付的租金為市值租金的 60% 或以下，包括 318 個 (3%) 檔位租戶繳付的租金為市值租金的 20% 或以下。審計署發現，約 150 個檔位租戶繳付的租金僅為市值租金的 1% 至 5%。以下是兩個例子 (租金少於市值租金的 2%)：

個案一：牛頭角街市 (九龍觀塘區)

一檔位租戶自一九九六年起租用街市檔位售賣濕貨。截至二零零八年九月，她繳付 112 元月租，少於市值租金 11,900 元的 1%。

個案二：大成街街市 (九龍黃大仙區)

一檔位租戶自一九九八年起租用街市檔位售賣濕貨。截至二零零八年九月，她繳付 128 元月租，祇是市值租金 9,000 元的 1.4%。

資料來源：食環署的記錄

租金低於市值租金的原因

3.4 大部分街市檔位租金都低於市值租金的原因如下：

- (a) **前持牌流動小販可享特惠租金** 為了鼓勵持牌流動小販退還牌照並遷入公眾街市，以配合遷置目標，這些小販一向都獲准以特惠價租用公眾街市檔位。根據退還牌照計劃 (見第 2.13(a) 段)，這些自願退還牌照的持牌小販可選擇在公眾街市繼續經營。對於選擇繼續經營的小販，他們首份租約 (通常為期三年) 所繳付的年租，小型檔位而言是相等於每年的小販牌照費 (平均約為市值租金的 6% 至 7%)，而大型檔位租金則為市值租金的 50%；
- (b) **舊街市的前租戶和前固定攤位持牌小販可享特惠租金** 將遷入新街市的舊街市檔位租戶或固定攤位持牌小販，通常可以較低的底價 (一般為市值租金的 75%) 以圍內競投方式，競投新街市檔位；
- (c) **續約時採用不同的租金調整機制** 雖然前臨時市政局和臨時區域市政局皆以市值租金，作為釐定街市檔位續約租金的依據，但在與租金低於市值租金的檔位續約時卻採用不同的租金調整機制。前臨時市政局轄下的檔位，租金調整幅度是參考租約上列明的最後租金與當時市值租金的差額而釐定的。租金增幅並設有上限，而上限即相當於當時消費物價指數的增幅再加上預定的百分比。而臨時區域市政局訂定續約租金的增幅則不設類似上限，並會逐步提高續約租金，直至達到相等於市值租金的某個預定的百分比為止；

- (d) **一九九八年減租和其後凍結租金** 一九九八年，由於當時經濟不景，所有公眾街市檔位的租金一律下調 30%。由一九九九年，已減租的街市租金曾九次凍結，現行租金凍結期將於二零零九年六月三十日屆滿。因此，前持牌小販和街市租戶的租金一直都遠低於市值租金。第 3.3 段所載的個案一和個案二是典型例子；及
- (e) **減低長期空置檔位的租金** 為吸引有興趣的租戶，由二零零三年八月起，食環署亦已制定措施，降低選定街市內長期空置檔位的競投底價。

租金低於市值租金的後果

3.5 **興旺的街市亦出現高虧損** 食環署在 2007-08 年度錄得的虧損為 1.6 億元 (見第 2.2 段)。二零零八年五月，食物及衛生局和食環署告知立法會事務委員會，一些人流十分暢旺的公眾街市亦出現高虧損。食物及衛生局局長在二零零八年七月回應立法會事務委員會委員的查詢時表示：

- (a) 由於檔位租金偏低，這些街市出現高虧損，以四個街市 (即北河街街市、鴨脷洲街市、西營盤街市和士美非路街市) 為例，分別有 92%、90%、85% 和 72% 的檔位租戶繳付低於市值一半的租金；及
- (b) 其他導致出現虧損的原因包括未能向檔位租戶悉數收回空調成本 (見第 3.19 段)，以及部分較大型的街市存在空置檔位。

3.6 **相若檔位租金出現差異** 部分檔位租戶繳付極低的租金，而其他以公開競投方式租用相若檔位的租戶卻繳付較高的租金 (見表四的例子)。這項安排或會減低商戶租用街市檔位營業的意慾。此外，由於部分檔位租金低廉，亦可能會增加分租檔位以謀取財政收益的風險 (見第 4.7(a) 段)。附錄 F 的個案正是一例。

表四

相若街市檔位租金出現差距的例子
(二零零八年六月三十日)

公眾街市	檔位 (代號)	售賣貨品種類	租金 (註)
牛頭角街市	檔位 1	乾貨	3,900 元
	檔位 2		128 元
西灣河街市	檔位 3	乾貨	1,202 元
	檔位 4		119 元
士美非路街市	檔位 5	食物類濕貨	2,000 元
	檔位 6		112 元
大成街街市	檔位 7	食物類乾貨	3,500 元
	檔位 8		128 元
土瓜灣街市	檔位 9	魚類	11,000 元
	檔位 10		2,961 元
仁愛街市	檔位 11	魚類	15,000 元
	檔位 12		4,812 元

資料來源：食環署的記錄

註：每組內個別檔位的市值租金大致相同。

3.7 **不積極營業的檔位** 或許由於租金低廉，部分檔位租戶租用檔位用作經營零售業務以外的用途。有些租戶可能使用檔位作貯物用途，並在街市以外的地方營業 (例如筲箕灣街市——見附錄 B)，其他租戶則可能使用檔位主要作大批銷售用途 (例如官涌街市)。

審計署的意見及建議

需要制訂政府的街市租金調整機制

3.8 食環署在二零零零年一月成立時，當局承諾在兩年內檢討和劃一臨時市政局和臨時區域市政局的不同街市租金調整機制（見第 3.4(c) 段）。食環署在二零零零年七月成立跨部門工作小組，負責進行有關檢討。二零零一年五月，當局向立法會事務委員會匯報，街市檔位的出租和經營，基本上屬商業活動。釐定租金的一般原則，是租金應訂於市值租金水平。不過，鑑於當時街市檔位的租金顯著低於市值租金，工作小組認為宜把有關租金分階段遞增至與市值租金看齊。此舉可盡量減低租金調整對檔位租戶的影響。

3.9 工作小組所建議的租金調整機制沒有實行，原因是立法會事務委員會委員在二零零一年十月討論時總結如下：

- (a) 鑑於當時經濟情況逆轉，加上“九一一”事件後市道疲弱，並非增加檔位租金的適當時候；
- (b) 當局應考慮調低檔位租金，協助檔位租戶度過難關；及
- (c) 當局應採取積極行動改善現有街市的環境，以提高競爭力，例如為街市檔位安裝空調設備。

3.10 自二零零一年起，當局持續凍結街市檔位租金，而租金凍結期將於二零零九年六月三十日屆滿。不過，截至二零零八年九月，當局沒有再就租金調整機制提出任何建議，供立法會事務委員會考慮。當局需要制訂適當和劃一的租金調整機制，以處理在二零零九年六月三十日（即租金凍結期的屆滿日期）或以後檔位租約期滿時續訂租約的個案。

審計署的建議

3.11 審計署建議，食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長應在切實可行的情況下，盡快提出適當和劃一的租金調整機制，以供立法會事務委員會考慮。

當局的回應

3.12 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示食物及衛生局和食環署正檢討現有的街市租金調整機制，一俟完成，便會把結果提交立法會事務委員會。

代檔位租戶繳付差餉

3.13 檔位租約訂明，檔位租戶負責繳付有關檔位的差餉。自二零零零年起，食環署一直都有代公眾街市檔位租戶向差餉物業估價署繳付差餉(註9)。然而，食環署從未向檔位租戶收回代繳的差餉。

審計署的意見及建議

3.14 審計署明白到，食環署沿用臨時市政局和臨時區域市政局的做法，沒有向檔位租戶收回差餉。然而，這種做法並不符合檔位租約條款的規定。

審計署的建議

3.15 審計署建議，食物環境衛生署署長應就收回或免收過去數年代檔位租戶繳付的差餉，以及日後檔位租戶繳付差餉的安排，諮詢食物及衛生局局長和財經事務及庫務局局長。

當局的回應

3.16 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並會就執行事宜徵詢律政司、財經事務及庫務局和差餉物業估價署的意見。

收回空調成本

3.17 截至二零零八年六月，共有 31 個公眾街市(全部 104 個公眾街市的 30%) 安裝了空調系統。二零零零年，當局告知立法會一個小組委員會(註10)，雖然政府負責支付公眾街市安裝空調系統的建設費用，但經常開支會由檔位租戶承擔。

註9： 在 2005-06 至 2007-08 的三個年度，食環署繳付的差餉總額為 6,780 萬元，平均每年 2,260 萬元。食環署表示：

- (a) 這些差餉不單涵蓋街市檔位，亦涵蓋街市辦事處和其他公用地方(例如通道和貨物裝卸區)；及
- (b) 有關檔位的差餉應由租戶承擔，而街市辦事處和公用地方的差餉則應由食環署承擔。

註10： 立法會內務委員會轄下成立了小組委員會，跟進前臨時市政局和臨時區域市政局尚在籌劃階段的基本工程計劃。

3.18 根據食環署在二零零八年六月檢討公眾街市空調費用的結果，審計署注意到，估計每年約 5,300 萬元的空調成本當中，只有 3,400 萬元從檔位租戶收回。在計及食環署就空置檔位須承擔的攤分空調成本 800 萬元後，每年仍未收回的空調成本約為 1,100 (5,300 – 3,400 – 800) 萬元。

審計署的意見及建議

3.19 審計署發現，每年仍未收回的空調成本約為 1,100 萬元，原因如下：

- (a) **在租金凍結期內沒有調整空調費用 (800 萬元)** 對於已把空調費用納入檔位租金內的 16 個空調街市，在一九九九年以後的整個租金凍結期內 (見第 3.4(d) 段)，食環署一直沒有調整空調費用。至於分開收取空調費用的另外 11 個空調街市，食環署的做法是，待續訂租約時才調整空調費用。然而，在租金凍結期內，食環署都是延長而非續訂大部分租約 (見第 4.8(c) 段)，因此當局一直沒有就這些租約調整空調費用；及
- (b) **三個加裝空調系統的街市獲豁免繳付空調費用 (300 萬元)** 二零零零年，三個公眾街市 (即沙田街市、仁愛街市和大橋街市) 的空調系統加裝工程竣工。由於食環署依循臨時區域市政局的決定，在續訂租約前豁免租戶繳付空調費用，加上自二零零零年以來食環署一直未有續訂租約，因此食環署迄今沒有向該三個街市的現有檔位租戶 (新租戶除外) 收取空調費用。

審計署的建議

3.20 審計署建議，食物環境衛生署署長應在諮詢食物及衛生局局長和財經事務及庫務局局長後，制訂長遠向檔位租戶收回空調成本的適當安排，包括：

- (a) 把空調費用與檔位租金分開 (如尚未分開)；及
- (b) 修訂租約條款，容許每年調整空調費用 (而非只容許續訂租約時才調整空調費用)。

當局的回應

3.21 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 對於二零零二年或以後啓用的新街市的所有租戶，以及二零零五年或以後的所有新租戶，該署已分開收取他們的空調費用與檔位租金。至於現有租戶，食環署會在諮詢有關各方後，制訂長遠收回空調成本的適當安排；及
- (b) 由二零零八年七月起，當局向所有新租戶和新街市的租戶附加新租約條款，就在租約期內每年可調整空調費用訂定條文。空調街市的租戶續訂租約時，當局亦會在租約內加入同一條款。

第 4 部分：分租檔位的問題

4.1 鑑於政府現正大量補貼公眾街市，以及分租檔位以牟利的行為是不能接受的，本部分探討公眾街市分租檔位的問題。

日常管理

4.2 食環署透過轄下三個行動科（負責港島區及離島區、九龍區和新界區）的 19 個分區環境衛生辦事處管理公眾街市。每個分區環境衛生辦事處由一名總監主管，負責執行《公眾衛生及市政條例》及租約條件以規管其管轄範疇內街市檔位的運作，以及監管潔淨和保安服務承辦商的工作。

4.3 分區環境衛生辦事處（或食環署承辦商——註 11）派員負責公眾街市的日常管理事務。這些人員一般分兩更輪班當值，並向分區環境衛生辦事處負責。

分租的風險

4.4 **不得分租街市檔位** 根據租約，檔位租戶不得“轉讓、分租、頂讓或放棄租約所賦予的權益或不履行義務”。倘租戶被發現分租檔位，租約會被即時終止。然而，租戶可親自經營檔位或僱用助手代為經營檔位（註 12）。倘僱用助手，租戶需要到有關的分區環境衛生辦事處為助手辦理登記（登記助手）。廉政公署曾在二零零四年進行檢討（註 13），指出：

- (a) 截至二零零四年三月，逾 50% 租出的檔位由登記助手經營；
- (b) 大部分僱用登記助手的檔位都是在檔位租戶不在場的情況下由這些助手長期經營。食環署一直懷疑很多檔位租戶已把檔位分租給登記助手；
- (c) 為防止上述 (b) 項的不當行為，食環署規定租戶及其登記助手須在一份表格上聲明，登記助手的安排並非用作掩飾分租檔位，而登記助手亦須書面確認明白檔位租約所產生的一切權利和權益，應屬檔位租戶所有，與其毫不相干；及

註 11：截至二零零八年九月，食環署已把 10 個分區內的 49 個街市的管理工作外判予承辦商。

註 12：食環署表示，經營街市檔位屬商業活動。《公眾街市規例》第 5 條訂明，租戶可僱用獲授權的受僱人或代理人經營其業務。基於上述背景，食環署規定檔位租戶須為其助手辦理登記。

註 13：廉政公署在二零零四年六月完成“食環署——街市的管理”的檢討工作。

- (d) 只要租戶與其登記助手隱瞞分租協議，食環署便難以證明個案涉及分租檔位並採取行動。

廉政公署建議食環署應考慮在原則上規定繳付特惠租金的檔位租戶親自經營檔位。廉政公署認為這項規定會令檔位難以分租(註 14)。

4.5 為阻止分租街市檔位，食環署在《街市管理工作守則》訂定以下程序：

續訂租約及授權書

- (a) 租約應由檔位租戶續訂，而檔位租戶應親自前往食環署的辦事處簽訂新租約；
- (b) 倘檔位租戶因離港或患病而須由代表代為續訂租約，而代表能出示證明文件(例如醫生證明書或已使用的機票)，則授權書一般會獲接納為法律文件；
- (c) 凡以授權書續訂的租約，分區環境衛生辦事處的人員應製備報表，記錄代表的個人資料和有關證明，以便識別是否有人分租檔位，予以跟進；

登記助手的安排

- (d) 為確保檔位租戶及其登記助手完全明白他們在經營街市檔位方面的角色和身分，他們須簽署承諾書(見第 4.4(c) 段)，以證明：
 - (i) 登記助手只是獲租戶授權的僱員／代理人；
 - (ii) 租戶和登記助手須妥善保存一份有關僱用登記助手的記錄(例如糧單)；
 - (iii) 倘食環署提出要求時，租戶和登記助手須出示有關的僱用記錄以供查閱和複印；及
 - (iv) 當租戶終止僱用登記助手時，須即時以書面通知食環署；
- (e) 倘租戶在沒有合理解釋的情況下違反上述 (d) 項承諾書所載的任何承諾，食環署可終止租約；

註 14：食環署原則上支持這項由廉政公署提出的建議，惟須適當地修訂法例並諮詢相關人士。在二零零五年跟進這項建議時，食環署考慮到對相關人士的影響和他們的意見，認為需要檢討有關事宜。截至二零零八年九月，有關建議仍未實施。

查核檔位經營者身分的安排

- (f) 負責的分區環境衛生辦事處人員(或承辦商)應每兩個星期查核所有檔位經營者的身分一次(註 15)，並把結果記錄在街市攤檔經營視察記錄(視察記錄)內。一旦發現有未獲授權的檔位經營者，食環署會要求有關檔位租戶向該署登記所有獲他授權的人。租戶若拒絕登記，即違反《公眾街市規例》第 5 條的有關條文(見第 4.4 段註 12)，食環署應採取法律行動；
- (g) 負責的分區環境衛生辦事處人員(或承辦商)應向分區環境衛生辦事處報告違規情況和所採取的行動；
- (h) 分區環境衛生辦事處督導人員應定期查核視察記錄；及
- (i) 倘檔位租戶在六個月內持續不在場，分區環境衛生辦事處的人員應約見租戶，要求他出示登記助手的僱用記錄，以確保／證明檔位租戶是街市檔位業務的負責人。

審計署的意見及建議

4.6 截至二零零八年七月三十一日，在 11 321 個租出的檔位當中，有 6 261 名檔位租戶(55%)僱用登記助手協助經營業務。正如廉政公署提出的意見，只要檔位租戶與其登記助手隱瞞分租協議，食環署便難以證明個案涉及分租檔位並採取行動。食環署近年在三個公眾街市發現三宗不當分租檔位的個案(註 16)，這三宗個案都是在接獲投訴後被揭發。食環署已終止當中兩宗個案的檔位租約，而第三宗個案的租戶則提出終止其租約(涉及兩個檔位)(見第 4.8(b) (ii) 段註 18)。先前所述的兩宗個案，其中一宗的詳情載述如下。

註 15：查核檔位經營者身分涉及查核經營檔位人士的身分，以確定他們是否租戶、登記助手或未獲授權人士。

註 16：二零零八年九月，食環署向審計署表示，該署在過去三年調查了合共 44 宗懷疑分租檔位的個案，當中包括 18 宗由投訴人舉報的個案。食環署人員已會見 11 宗個案的檔位租戶，理由是在食環署人員進行每兩個星期一次的查核時，這些租戶已沒有在檔位出現逾六個月。有些個案仍在調查中，至今共發現 3 宗不當分租檔位的個案。

個案三

漁光道街市一個家禽檔的分租情況

1. 租戶 1 自一九九一年二月起已是一個家禽檔的租戶。最後租約在二零零零年二月續訂，其後連續延長至二零零五年九月。
2. 一九九二年十一月，租戶 1 委任助手 1 為登記助手 (這名助手在一九九九年六月去世)。租戶 1 在二零零二年二月委任助手 2 (助手 1 的妻子) 為登記助手。
3. 二零零四年七月，食環署實施一項活家禽零售商自願退還牌照／租約計劃。根據這項計劃，所有街市活家禽零售商可選擇終止租約以換取特惠補助金。二零零四年九月，助手 2 向食環署投訴，表示租戶 1 和助手 1 (即她的亡夫) 之間有一項分租安排，涉及 40,000 元的代價。如果租戶 1 參加上述計劃，她要求食環署不要向他發放特惠補助金。
4. 食環署的調查顯示：
 - (a) 租戶 1 和助手 1 在一九九二年五月訂立了一份分租協議。雖然租戶 1 否認把檔位分租予他人，但他不能出示任何證據 (包括商業登記證) 以證明他自一九九二年五月起確實經營該檔位；及
 - (b) 根據稅務局備存的商業登記記錄，已故的助手 1 自一九九六年四月至他去世時 (即一九九九年六月)，一直以業務擁有人的身分登記該檔位業務。
5. 食環署的結論是，有充分證據證明租戶 1 曾把檔位分租予已故的助手 1，並在二零零五年四月終止租約。

資料來源：食環署的記錄

4.7 上述三宗不當分租檔位的個案都是在接獲投訴後被揭發，這顯示食環署的程序或許存在漏洞。審計署發現下列因素都可增加分租檔位的風險：

- (a) 由於一些檔位的租金遠低於市值租金 (見第3.3段)，令分租檔位甚具吸引力，尤其是興旺街市內位置較佳的檔位；

- (b) 登記助手的安排容許檔位租戶僱用登記助手代為經營業務；及
- (c) 雖然檔位一般都不得轉讓，但食環署容許檔位租戶指定任何人士(例如他的登記助手)在他身故後繼承租賃權(註 17)。

4.8 基於下列原因，審計署認為現行阻止分租的管制措施不足夠，或容易被濫用：

- (a) 《街市管理工作守則》所載的程序欠妥。守則訂明，如在檔位發現任何未獲授權人士，食環署只要求有關檔位租戶向該署登記所有獲他授權的人(見第 4.5(f) 段)。不過，檔位租戶不會被處罰；只有在他拒絕為其助手辦理登記時，食環署才會向他採取法律行動；
- (b) 食環署人員並非一直完全遵照工作守則內有關查核檔位經營者身分的程序。審計署在二零零八年六月及七月巡查了多個公眾街市，發現下列不妥之處：
 - (i) 並非所有街市的負責人員都能夠出示視察記錄(見第 4.5(f) 段)和會見租戶及檢查登記助手僱用記錄的證據，以供審計署查核；
 - (ii) 在查核海防道臨時街市的視察記錄時發現，有關視察行動每季才進行一次，而非按工作守則所訂每兩個星期進行一次；亦沒有記錄有關檔位經營者的身分(即他們是檔位租戶、登記助手或未獲授權人士)。因此，審計署無法確定檔位租戶是否長時間不在場，以及食環署人員是否需約見租戶並要求他出示登記助手的僱用記錄。雖然這個街市的視察記錄顯示過去五年都沒有不當分租的個案出現，但審計署發現這個街市的分租風險相當高(見註 18 及第 4.10 段)；及

註 17：根據食環署現行的繼承租賃權政策，只有已故租戶的尚存配偶、子女或指定繼承人(須取得遺囑認證)，才可獲准繼承該檔位的租賃權。

註 18：二零零五年，這個街市一個擁有兩個檔位的租戶被指與人合夥在其中一個檔位經營業務。根據食環署取得的法律意見，由投訴人提供的合夥協議是租戶違反租約的表面證據。當食環署仍在調查時，該名租戶已自行終止該兩份租約。在其後的公開競投中，該兩個檔位在二零零八年一月分別以 24,500 元及 27,100 元的月租重新租出(舊租金分別為 4,550 元及 600 元)。

- (iii) 雖然租約條件訂明檔位租戶須在檔位展示告示(載有租戶的中英文姓名，並附有租戶的相片)，但租戶一般都不會展示這些告示。如果沒有展示告示，便難以查核檔位經營者的身分；及
- (c) 一般而言，續訂租約可提供一個很好的機會核實檔位租戶的身分，因為租戶需要親身出席和親自簽訂新的租約(見第4.5(a)段)。不過，自一九九九年長期凍結租金以來，食環署連續延長這些舊租約，以取代續訂租約(個案四是典型例子)。工作守則沒有規定檔位租戶必須親自簽署延長租約的文件，亦沒有規定在延長租約前必須查核租戶的身分。因此，就很多經延長的租約而言，檔位租戶的身分或許已多年未經核實。

個案四

連續延長租約

個案詳情

1. 租戶2自一九八八年起在彩虹道街市租用一個檔位，上次續約是在一九九九年十二月。
2. 在續約後，有關租約曾六次延長，詳情如下：
 - 二零零三年一月一日至二零零三年十二月三十一日
 - 二零零四年一月一日至二零零四年十二月三十一日
 - 二零零五年一月一日至二零零五年九月三十日
 - 二零零五年十月一日至二零零六年六月三十日
 - 二零零六年七月一日至二零零八年六月三十日
 - 二零零八年七月一日至二零零九年六月三十日
3. 因此，截至二零零八年七月，在一九九九年十二月簽訂的租約仍然有效。

資料來源：食環署的記錄

4.9 《商業登記條例》(第 310 章) 規定，在本港經營業務的人士，均須在開業日期起計一個月內申請商業登記，並在營業地點展示有效的商業登記證。稅務局的商業登記署備存一份向稅務局局長登記的業務登記冊(商業登記冊)，載有經營業務人士向局長提供的業務資料。商業登記條文亦適用於街市檔位。因此，商業登記冊提供有用的資料來源，以查核有關的檔位租戶有否經營其街市檔位的業務(即業務擁有人)。換言之，商業登記冊有助偵查不當的分租情況(註19)。在三宗食環署發現的不當分租檔位個案中(見第 4.6 段)，食環署已就兩宗個案查核商業登記記錄，作為分租的支持證據。

4.10 二零零八年七月，審計署從四個有較高分租風險的公眾街市(註 20) 選定檔位，以進行商業登記查冊。如表五所示，結果顯示有些檔位的租戶並非業務擁有人。相反，業務是由登記助手或第三者經營。

註 19：二零零八年九月，食環署向審計署表示，根據經驗，商業登記記錄為調查分租個案提供有用線索；不過，有關記錄不可作為分租的不可推翻證據，可能需以其他證據來證實分租的指控。在第 4.6 段的個案三中，商業登記記錄成為有用的支持文件，而分租行為最終是根據租戶與登記助手訂立的分租協議而確立。

註 20：在這四個被選定的街市中，有三個是興旺的街市而又有很多檔位的租金遠低於市值租金。此外，海防道臨時街市亦被選定，原因是上午有不少的大批銷售／批發活動，以及於二零零五年曾收到不當分租行為的投訴(見第 4.8(b)(ii) 段註 18)。就所審查的每個街市而言，有較高風險的檔位(例如位置較佳) 會被選定作商業登記查冊。

表五

對選定檔位進行商業登記查冊的結果

街市	進行商業登記 查冊的檔位 (數目)	檔位業務並非由檔位租戶經營		
		由登記助手 經營 (a) (數目)	由第三者 經營 (b) (數目)	總數 (c)=(a)+(b) (數目)
牛頭角街市	16	5 (見附錄 E 的例子)	4	9
大成街街市	11	2	4 (見附錄 F 的例子)	6
鴨脷洲街市	11	4	1	5
海防道臨時街市	9	5 (見附錄 G 的例子)	2	7
總計	47 (註 1)	16	11	27 (註 2)

資料來源：審計署的調查結果

註 1：這 47 個檔位的商業登記記錄，是通過配對店鋪名稱與店鋪地址而找到的。

註 2：由登記助手或第三者經營業務的檔位之中，有兩個家禽檔位急需處理，原因是根據二零零八年七月公布的特惠補助金計劃，有關租戶有權放棄其出售活家禽的業務，並申請特惠補助金(見第 2.17 段)。

4.11 鑑於政府現正大量補貼公眾街市，不當分租街市檔位以牟利的行為是不能接受的。分租街市檔位違反了租約。審計署認為，食環署需要跟進所發現的懷疑個案，以查看有否涉及分租行為。此外，食環署亦急需加強管制，以阻止分租。鑑於今次審計工作只包括數個街市的很小數目街市檔位樣本，審計署認為，食環署需要在其他公眾街市執行類似的查核工作(並視乎情況擴大範圍)，並應優先處理那些興旺而分租風險較高的街市。

4.12 作為相關事項，審計署發現，有些街市檔位未有掛上店鋪招牌或未有展示商業登記證。部份掛上店鋪招牌的檔位，在進行商業登記查冊時，未能找到與店鋪名稱和店鋪地址相符的任何記錄(註 21)。這類不相符檔位的名單已另行提供給食環署，以便採取跟進行動。根據《商業登記條例》，沒有申請商業登記或沒有在檔位展示商業登記證，即構成罪行，審計署認為，食環署身為街市管理人，應提醒檔位租戶遵守該條例。

4.13 如第 4.8(c) 段所述，在凍結租金期內連續延長租約，並非理想的做法，原因是食環署會錯過核實檔位租戶身分的機會。若繼續長期採用舊租約，部分租約條件可能會變得過時，而食環署亦可能會錯過修訂或改善租約條件的機會(例如規定租戶須展示商業登記證及訂明每年調整空調費用)。審計署認為，持續凍結租金不一定表示無法安排續訂租約。為做好街市管理工作，食環署需要視乎情況，考慮續訂租約，而非一再延長租約。

審計署的建議

4.14 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 跟進第 4.10 段所述由審計署發現的懷疑分租個案；
- (b) 盡力加強食環署的管制，以阻止分租，包括審慎檢討《街市管理工作守則》內登記助手安排的成效，以期堵塞漏洞；
- (c) 在其他公眾街市執行查核工作，以找出不當的分租行為，並應優先處理那些興旺而分租風險較高的街市；
- (d) 在《街市管理工作守則》內制訂適當的延長租約程序，從而加強管制(例如規定租戶須親身出席簽署延長租約文件)；
- (e) 考慮在適當時候(例如在二零零九年六月現行的凍結租金期完結時)續訂租約，而非一再延長租約；
- (f) 採取行動以確保食環署人員／承辦商的職員執行《街市管理工作守則》所規定的各項街市檔位視察和監管查核工作；
- (g) 公布一些(檔位租戶已被處罰的)明顯分租個案，以收阻嚇作用；
及

註 21：二零零八年九月，稅務局向審計署表示，在其有關商業登記的例行巡察發現：(a) 商業登記證很多時並非展示在店鋪當眼的地方；及 (b) 有些店鋪所展示的招牌實際屬於已結業的前業務經營者。因稅務局的商業登記查詢系統需要完全相符的名稱資料，根據(店鋪招牌所顯示的)店鋪名稱所作的查詢縱使未能找到相符的商業登記，並不一定表示業務經營者沒有申請商業登記證。

- (h) 提醒檔位租戶遵守《商業登記條例》所訂明的規定，申請商業登記和在檔位展示商業登記證。

當局的回應

4.15 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署現正積極跟進由審計署發現的懷疑分租個案；
- (b) 食環署會保持警覺，執行各項措施防止分租，並採用一切可行的方法搜集證據，以證實分租個案。食環署亦會檢討現行做法，找出可予改進之處，例如修訂現有指引，清楚規定凡租戶容許其檔位由未有在食環署登記的助手經營，當局即會採取適當的執法行動；
- (c) 食環署同意審計署在第 4.13 段的建議，街市檔位租約期滿可提供另一個機會來核實租戶是否自行經營檔位。日後食環署會因應時間和實際限制，研究在租約期滿時邀請所有檔位租戶 (或獲其授權的合法代表) 親身出席簽署文件的做法是否切實可行；
- (d) 食環署已即時採取行動，提醒職員必須遵守《街市管理工作守則》的所有規定，並在執行監管查核工作時保持警覺；及
- (e) 食環署同意公布一些明顯分租個案可收阻嚇作用。食環署會就如何可以採納這個做法而又不會洩露租戶和有關人士的私隱和個人資料，徵詢法律意見。

第 5 部分：九龍區一個公眾街市的管理

5.1 本部分探討食環署管理九龍區一個公眾街市(街市 A)的工作。有別於其他公眾街市，食環署已把街市A的管理和維修保養服務(註 22)外判予其中一名檔位租戶。

街市 A

5.2 街市 A 是在一九九一年由私人發展商根據換地條件為政府興建。該街市在一九九二年由政府產業署移交當時的市政局，其後在二零零零年一月由食環署接管。

5.3 街市 A 位於一座多層建築物(發展項目)的地下和地庫。地下為美食廣場，共有 11 個檔位；地庫則為售賣指定商品的公眾街市，共有 8 個檔位。街市 A 自一九九四年啓用以來，地下的所有檔位都一直租予一名租戶，而地庫的所有檔位則一直租予另一名租戶，兩者都與上述發展項目的業主有關連。目前的租約會在二零零九年四月中期滿。

5.4 一九九三年，當時的市政局在批准把街市 A 所有檔位租予兩名租戶(即地下的租戶和地庫的租戶)時，也批准把街市的管理和維修保養服務外判予他們，主要原因是該兩名租戶所收取的服務費比由內部員工提供同樣服務的成本為低。該兩名租戶一直共同是該街市的管理和維修保養服務承辦商，直至二零零六年四月中，食環署與地下的租戶訂立新的管理和維修保養服務合約。由於租約期一直與管理和維修保養服務合約的服務期相同，因此，目前的管理和維修保養服務合約也會在二零零九年四月中期滿。

審計署的意見及建議

需要評估街市 A 是否正積極提供街市服務

5.5 政府興建街市 A 的原意，是設立一個正式的街市為附近居民服務。街市 A 原以超市形式經營，售賣新鮮食品 and 一般物品。鑑於生意額不足，前市政局在一九九六年批准地下的租戶的建議，把街市 A 的地下改為美食廣場，以提高經營能力。

5.6 目前，街市A的地下仍用作美食廣場(見照片四)。至於地庫，該處看來並沒有積極提供街市服務(見照片五)。審計署在一個星期五下午一時四十五分前往巡查時，發現地庫檔位正鎖上(見照片六和七)。根據地庫檔位張貼的告

註 22：有關服務包括提供街市的潔淨和保安服務，支付街市公用地方的煤氣／電力費用和其他支出，以及為街市和毗鄰一個垃圾收集站提供建築物保養和維修服務。

示，這些檔位的營業時間為星期一至五上午九時至下午一時，以及下午二時至五時（這比公眾街市每日上午六時至晚上八時的許可營業時間為短）。在二零零七年四月和十一月，食環署服務質素檢定組曾報告地庫檔位沒有營業。在二零零八年五月至七月期間（地庫正在營業時），審計署曾多次巡查地庫，發現並無顧客。審計署也注意到，雖然地庫租約載明個別檔位售賣的商品種類，但當中很多商品（例如一般雜貨、冷藏的加工肉類和香腸、餅乾和烘烤製品，以及糖果）都未見發售。

照片四

街市 A 地下



(美食廣場正在經營)

照片五

街市 A 地庫



(檔位正在營業)

資料來源：審計署於二零零八年七月四日下午十二時四十五分拍攝的照片

照片六

街市 A 地庫



(自動電梯停用，檔位關閉)

照片七

街市 A 地庫



(檔位沒有營業)

資料來源：審計署於二零零八年五月十六日下午一時四十五分拍攝的照片

附註：街市 A 的地庫檔位於下午一時至二時關閉，而在此時段公眾街市通常應提供服務。

5.7 審計署注意到，廉政公署在檢討街市 A 的管理情況後，在二零零八年七月致函通知食環署：

- (a) 廉政公署和食環署的聯合實地巡查顯示，地庫所有檔位都沒有按照租約上所訂明的條款使用。違規情況包括檔位無人看管，以及鎖上檔位作貯物用途，而這些情況都未經食環署同意；及
- (b) 儘管出現上文 (a) 段所述的公然違約行為，而分區環境衛生辦事處人員已每日監察和定期巡視街市 A，但並沒有任何上述違規情況或採取任何跟進行動的記錄。有關上述違規情況的第一封警告信，也只是在廉政公署進行另一次巡查之前，在二零零八年四月底 (註 23) 才發出。

5.8 為更有效地管理合約，廉政公署建議，食環署應設立有效的監察制度，以防止可能出現的濫用情況 (例如租戶把檔位用於未經許可的用途)。

需要避免以單一投標方式批出管理和維修保養服務合約

5.9 自二零零零年以來，食環署三度以單一投標方式批出新的管理和維修保養服務合約，即在二零零零年和二零零三年批予兩名租戶，以及在二零零六年批予地下的租戶。在向財經事務及庫務局申請豁免二零零三年和二零零六年的管理和維修保養服務合約的一般公開招標程序時，食環署指出：

- (a) 由於街市很多機器和設備只能經有關發展項目私用範圍才能直達，假如日常的維修保養服務由其他與該發展項目業主沒有關連的承辦商進行，預計會出現困難；及
- (b) 考慮到街市 A 的獨特性，食環署認為街市租戶與管理和維修保養服務承辦商應屬同一單位，以便順利履行租約與管理和維修保養服務合約。

關於上文 (a) 段，政府產業署在二零零八年九月告知審計署，街市 A 的業主／佔用人直達設置在有關發展項目內的街市機器和設備的權利和義務，受相關公契的規管。公契規定：

註 23：二零零八年四月，分區環境衛生辦事處人員首次報告地庫檔位沒有營業。

“街市及垃圾收集站的業主及當其時的佔用人，連同或不連同受僱人、工人及其他人 有權經事先通知，在任何合理時間 (在緊急情況下除外) 進入發展項目的其他部分之內及之上，以進行街市、垃圾收集站及有關服務和設施的保養檢查及維修所需的工作，但盡可能避免造成騷擾。”

審計署認為，在沒有進行市場意向測試之下，便一直將街市 A 的管理和維修保養服務合約批予租戶，有關安排並不理想。

5.10 在這方面，廉政公署在二零零八年七月的信中 (見第5.7段) 指出，由於有關租戶既是街市 A 的租戶，又是該街市的唯一管理代理人，兩者存在明顯和直接的利益衝突。

需要審慎檢討街市 A 是否適宜繼續經營

5.11 街市 A 的經營錄得輕微虧損 (註24)，而地庫看來並沒有積極提供街市服務。審計署認為，食環署需要審慎評估街市 A (尤其是地庫檔位) 是否有需要繼續經營。食環署可視乎評估結果，考慮採取下列行動：

- (a) 如仍有需要經營街市 A，則檢討在長遠方面如何改善目前的經營模式。食環署尤其需要加強監管街市 A 的管理工作，包括如何避免因租戶又是管理和維修保養服務合約承辦商而產生的利益衝突；及
- (b) 如沒有需要經營街市 A，則聯同政府產業署和地政總署探討該街市作其他有益用途。

審計署的建議

5.12 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 審慎評估街市 A (尤其是地庫檔位) 是否有需要繼續經營；
- (b) 如仍有需要繼續經營街市 A，則採取適當行動改善目前的安排，並加強監管街市 A 的管理工作 (見第 5.8 和 5.11(a) 段)；及
- (c) 如沒有需要經營街市 A，則聯同政府產業署署長和地政總署署長探討該街市作其他有益用途 (見第 5.11(b) 段)。

註 24：在 2003-04 年度，街市 A 錄得 90 萬元虧損。在 2006-07 年度，仍錄得 4 萬元的輕微虧損。當局沒有街市 A 在 2004-05、2005-06 和 2007-08 年度的財政結算狀況。

當局的回應

5.13 食物環境衛生署署長同意，街市 A 目前的合約安排極不理想。他表示：

- (a) 認同審查結果，食環署會致力跟進有關建議；
- (b) 街市 A 的設計頗為獨特，有不少機器和設備設置在有關的發展項目內。假如不能進入該發展項目，便不能為街市提供管理和維修保養服務。街市 A 的管理和維修保養服務合約就是在這情況下批予與該發展項目業主有關連的地下的租戶；
- (c) 有關的管理和維修保養服務合約不但涵蓋街市 A，也涵蓋毗鄰一個為區內居民而設的垃圾收集站。因此，有關合約的價值，不能只視為相等於街市 A 的管理和維修保養費用；
- (d) 食環署會檢討是否需要保留街市 A，而在過程中會考慮區議會和區內居民的意見，然後制訂未來路向；及
- (e) 在這期間，食環署也會按照審計署的建議，致力改善目前的安排，並加強監管街市 A 的管理工作。

5.14 政府產業署署長表示，假如食環署認為沒有需要保留街市 A，政府產業署會協助食環署探討它的其他用途。

第 6 部分：新公眾街市的規劃

6.1 本部分探討食環署負責的新公眾街市規劃。

新公眾街市

6.2 大角咀街市和愛秩序灣街市是食環署接管公眾街市的管理職務後，兩個近期啟用的公眾街市。

大角咀街市的規劃

6.3 大角咀街市是大角咀市政大廈 (註 25) 的一部分，而大角咀市政大廈是其中一項原先由臨時市政局負責的工程計劃。二零零五年十二月，大角咀街市啟用，其建造成本為 8,500 萬元，提供了 123 個街市檔位及 12 個熟食檔位。

6.4 根據二零零零年五月提交立法會財務委員會尋求批准撥款的工務小組委員會文件所載，大角咀街市會用作遷置油尖旺區內四個獨立設施 (註 26) 的檔位租戶／持牌小販，以改善區內的衛生情況和環境。附錄 H 載述有關大角咀街市發展的事件紀要。

6.5 在 2006-07 年度，大角咀街市的經營開支為 808 萬元。檔位租金收入為 524 萬元。不計土地及建築成本，該街市的經營虧損為 284 萬元 (808 萬元減 524 萬元)。

愛秩序灣街市的規劃

6.6 愛秩序灣街市 (註 27) 是另一項由臨時市政局負責的工程計劃。興建愛秩序灣街市，旨在照顧愛秩序灣一帶居民的需要，以及遷置筲箕灣金華街、大德街和望隆街的街頭小販。二零零一年十一月的工務小組委員會討論文件指出，這些小販的擺賣活動造成各種環境衛生問題，興建愛秩序灣街市可有助改善環境。街市將設於一個居者有其屋計劃屋苑的第一層，而房屋署則是這項工程計劃的統籌部門。

註 25：工程計劃是興建一幢共十層的大樓，地下、一樓和二樓為公眾街市和熟食中心，其餘樓層則提供康樂文化設施。

註 26：這些設施包括大角咀臨時街市、界限街街市、廣東道臨時熟食市場和大角咀臨時熟食市場。大角咀市政大廈落成後，便可騰出這些設施佔用的四幅用地，以供闢設休憩地方。

註 27：工程計劃原先包括一個公眾街市和其他康樂文化設施。在檢討工程規模後，當局認為沒有需要興建康樂文化設施。

6.7 二零零四年四月，食環署在徵詢房屋署的意見後，決定在大樓的地下興建一個規模較小的街市。二零零八年八月，愛秩序灣街市啓用，其建造成本約為9,000萬元，提供了67個街市檔位(註28)。附錄I載述有關愛秩序灣街市發展的事件紀要。

審計署的意見及建議

規劃興建新街市時需要就經營能力進行全面研究

6.8 由一九八七年起，前市政局的政策是以經營能力為興建和經營街市的主要因素，公眾街市不應再是為遷置小販而興建，而是應根據分區計劃，確定有此需求和必要，才予以興建。為實施上述政策，當時的市政局採用以下原則來興建和設計街市：

- 街市應設於住宅區服務範圍內的中心位置。
- 服務範圍內應有足夠的需求以支持街市內提供的檔位數目。當局應充分考慮來自零售店舖的競爭，包括公共和私人屋邨的街市、超級市場和新鮮糧食店。
- 應消除來自附近售賣濕貨的街頭小販的競爭。
- 須因應街市的經營能力，把遷置小販的承擔範圍定在切合實際的水平。

不過，對於如何研究街市的經營能力，當局並無詳細指引。

6.9 審計署發現，食環署在規劃大角咀街市和愛秩序灣街市時，都沒有全面研究該兩個街市的經營能力，以確定服務範圍內是否有足夠的需求(詳見下文)。此外，有資料顯示，長遠而言，大角咀街市的經營能力可能存在問題。

大角咀街市

6.10 一九九七年四月，當時的市政局完成有關大角咀街市的經營能力研究。考慮因素包括在服務範圍內的人口，超級市場、新鮮糧食店和持牌小販的數目，以及遷置承擔。該研究所得的結論是，由於須遷置的公眾街市檔位有206個，從經營能力的角度來看，建議的檔位數目為170個是很合理的。二零零零年五月，在大角咀市政大廈的工程計劃獲得財務委員會批准撥款之前(見附錄

註28：街市內的四個熟食檔位將於二零零八年十一月開業。

H 第 (c) 及 (d) 項，食環署曾檢討旺角區現有公眾街市設施的使用情況 (即每日平均的顧客人數和空置率)。

6.11 不過，審計署留意到，用以確定在服務範圍內是否有足夠需求 (見第 6.8 段) 的多項重要因素 (例如人口組合、該區居民的購物習慣／交通模式，以及檔主與顧客的意見調查)，並沒有包括在一九九七年的經營能力研究及二零零零年的檢討內。

6.12 大角咀街市計劃用作遷置在四個獨立設施經營的檔位租戶／持牌小販 (見第 6.4 段註 26)。不過，食環署在申請撥款批准前，並沒有徵詢有關租戶／小販對該遷置計劃的意見。二零零零年五月十日，食環署在與當時的環境及食物局的通信中表示：

- (a) 當局並沒有向界限街街市 (將予取代的四個街市之一) 的檔位租戶披露該遷置計劃；及
- (b) 大角咀臨時街市 (另一將予取代的街市) 的檔位租戶只在大約六年前 (即一九九四年十二月)，曾接獲有關該遷置計劃的通知。

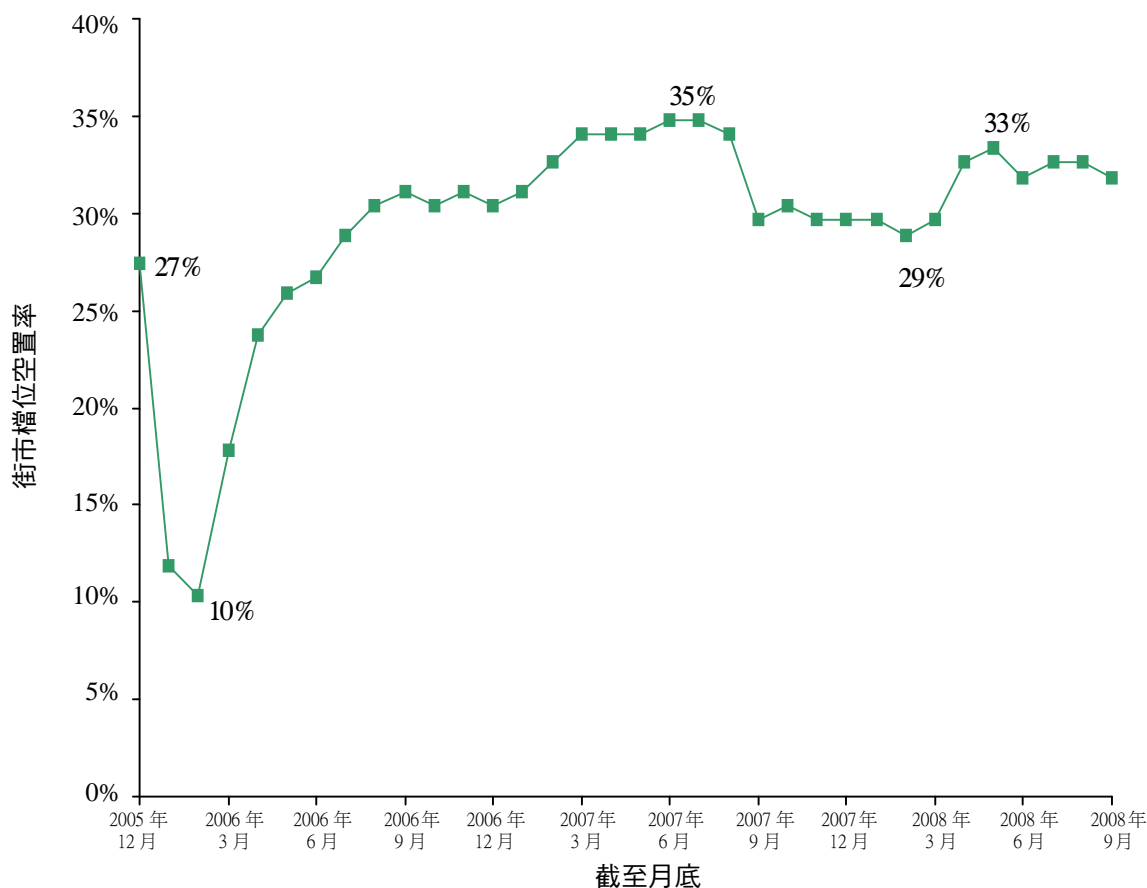
6.13 其後的發展顯示大角咀街市的檔位數目過多，詳情如下：

- (a) 當局在二零零零年五月的工務小組委員會文件中估計，應提供 139 個檔位 (註 29) 以滿足遷置需求。食環署的記錄顯示，截至二零零零年五月，符合遷置資格的人士約有 180 人。二零零五年十一月 (街市啓用之前不久)，符合遷置資格的人士跌至 126 人。最後，只有 109 名符合遷置資格的人士參與圍內競投新檔位，而租出的檔位則只有 98 個；及
- (b) 大角咀街市在啓用後第一個月 (二零零五年十二月) 的檔位空置率為 27%。空置率在二零零六年二月下降至 10%，但隨後回升，並在二零零七年六月及七月達到高峯的 35%。由二零零七年九月起，檔位空置率維持在 29% 至 33% 的幅度 (見圖二)。

註 29：在二零零零年六月批准撥款後，由於家禽檔位有新的設計安排，而且取消設立一個雪房，街市檔位的數目輕微下調至 135 個。因此，落成的檔位總數為 135 個 (見第 6.3 段)。

圖二

大角咀街市的檔位空置率



資料來源：食環署的記錄

6.14 由於沒有妥善徵詢租戶／小販對遷置計劃的意見，加上街市由規劃至啓用大多需時八至十年(甚或更長時間)，已規劃的街市設施能否在落成後物盡其用，實在難以確定。

愛秩序灣街市

6.15 在二零零一年十一月的工務小組委員會會議上，當局告知立法會議員，經營能力應是規劃公眾街市時最重要的考慮因素，而當局亦已依循這個原則規劃愛秩序灣街市。不過，審計署找不到證據，顯示食環署向工務小組委員會和財務委員會提交撥款申請前，曾就愛秩序灣街市的經營能力進行詳細的研究，來確定服務範圍內是否有足夠的需求(見第 6.8 段)，例如需要考慮顧客的意

見、鄰近已有的公眾街市設施(例如西灣河街市和筲箕灣街市)、人口組合及該區居民的購物習慣／交通模式等因素。

6.16 二零零四年四月，食環署決定在有關樓宇地下興建一個規模較小的街市，因為該街市的位置會更加方便市民，而規模亦有所縮減，所以在財政上較為可行。食環署告知立法會有關決定，並表示會把新街市的最新工程進展通知東區區議會(註30)。不過，食環署強調：

- (a) 街市落成後，食環署會按照計劃把街頭小販遷置到新街市；及
- (b) 由於小販售賣的商品與新街市供應的貨品相若，如小販獲准在區內繼續營業，新街市的經營能力便會大為削弱，這亦有違食環署改善區內衛生情況和環境的目標。

需要將偏離原先目標的決定告知立法會

6.17 二零零一年，興建愛秩序灣街市的部分原因是需要遷置金華街一帶的街頭小販(見第6.6段)。不過，食環署在二零零八年年初決定不把街頭小販遷置到該街市(見附錄I第(k)項)。由於這項決定偏離了原先興建街市的其中一個目標，而且可能影響該街市的經營能力，食環署宜把這些轉變告知立法會事務委員會。不過，審計署注意到，食環署只是在二零零四年舉行的一次立法會個案會議上匯報小販對遷置計劃的反應(見附錄I第(g)項)。審計署認為，食環署應同時制訂行動計劃，以確保在金華街一帶的街頭小販繼續營業時，新街市的經營能力不會受損。

需要順應零售發展趨勢

6.18 如上文第2.2段所述，興建公眾街市的成本甚高。過往，公眾街市大都是為了配合遷置小販而興建，部分地區可能有過多的公眾街市／街市檔位(見第2.15段)，以致一些街市的使用情況欠佳，未能積極為市民提供街市服務(見第2.6及2.7段)。

6.19 食物及衛生局和食環署於二零零八年五月向立法會事務委員會匯報公眾街市檢討的初步結果(見第1.7(b)段)，建議日後規劃新街市時，可按個別情況考慮，除區內的人口情況外，也應顧及多項相關因素，例如人口組合、社區需要、附近的公營及私營街市設施、附近的新鮮糧食零售店數目，以及區內居民對於保留小販區的意願。

註30：隨後在進行工程期間，食環署定期向東區區議會匯報工程的進展。

6.20 審計署歡迎當局的建議，並認為仔細規劃新街市，對確保街市長期具經營能力至為重要。由於規劃和興建公眾街市需時多年，零售趨勢可能出現重大變化，令正在規劃的新街市經營能力受影響。因此，審計署認為食環署需要定期檢討零售趨勢，並在有需要時，以第 6.19 段所述的社會及經濟因素為考慮基礎，再為正在規劃的新街市進行經營能力研究。此外，食環署也需要在街市的設計上預留適度的彈性，使新街市能夠配合零售趨勢的轉變，維持長遠的經營能力。

審計署的建議

6.21 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 考慮到興建公眾街市的成本高昂，因此須嚴守有關原則，在進行全面的街市經營能力研究後，才考慮興建新街市；
- (b) 就如何進行街市經營能力研究，制訂清晰的指引；
- (c) 在作出任何或會偏離興建新街市原來目標的重要決定 (例如決定不把街頭小販遷置到愛秩序灣街市) 前，考慮是否需要知會立法會，並制訂行動計劃，確保新街市具有經營能力；
- (d) 密切監察新啓用街市 (特別是大角咀街市) 的使用情況，並在有需要時採取措施，改善這些街市的經營能力和使用情況；
- (e) 在規劃新街市時，徵詢受影響租戶／小販的意見，並就最終會遷入新街市的租戶／小販數目，作出較切合實際的估計；及
- (f) 定期檢討零售趨勢；如有需要，再為正在籌劃的新街市進行經營能力研究，並在街市的設計上預留適度的彈性，使新街市能夠配合零售趨勢的轉變，維持長遠的經營能力。

當局的回應

6.22 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 食環署承認，在大角咀街市和愛秩序灣街市的經營能力研究／評估中，或許未有充分考慮審計署在第 6.11 段所提出的某些相關因素。如二零零八年五月的立法會事務委員會文件所述，食環署建議日後規劃新街市時，可按個別情況考慮，也應顧及多項相關因素 (見第 6.19 段)；

- (b) 正如審計署在第 6.14 段指出，街市由規劃至啓用一般需時八至十年(或更長時間)。根據一般程序，諮詢工作應在街市的規劃階段進行。由於外在環境轉變，租戶也可能調整他們的計劃，諮詢結果的參考價值會隨時日下降。為應付各種可能發生的情況，在落實新街市的內部設計前，有時或需進行多次經營能力研究，以確保街市有經營能力；
- (c) 關於第 6.21(d) 段所述的審計署建議，新落成啓用的街市已推出多項市場推廣活動，包括節日裝飾和烹飪示範；及
- (d) 關於第 6.21(e) 段所述的審計署建議，儘管意見調查可於規劃階段進行，但租戶／小販提出的意見對他們本身並沒有約束力，只可用作參考。

附錄 A
(參閱第 2.2 段)

經營虧損逾 500 萬元的 11 個公眾街市
(2006-07 年度)

公眾街市	經營虧損 (萬元)
士美非路街市	869
石塘咀街市	792
西營盤街市	747
駱克道街市	641
聯和墟街市	638
北河街街市	569
上環街市	561
鴨脷洲街市	556
官涌街市	551
柴灣街市	520
渣華道街市	518

資料來源：食環署的記錄

筲箕灣街市

1. 筲箕灣街市位於筲箕灣東大街，於一九七三年啓用。街市分為兩層，共有 **87 個檔位**。截至二零零八年五月，租出的檔位有 52 個，空置檔位有 35 個。
2. 審計署於二零零八年五月至七月期間在不同日子到該街市巡查，發現即使在繁忙時間，正在營業的檔位數目偏低：

審計署巡查		正在營業的 檔位數目	備註
日期 (二零零八年)	時間		
五月十六日	上午十時	11 (地下 8 個及 一樓 3 個)	只有 11 個檔位 (52 個檔位的 21%) 正在營業，其中大部分看來只從事大批銷售活動。41 個已租出檔位 (79%) 並無營業，大部分只是鎖上或堆滿物件 (見照片 B1 及 B2 的空置及不營業檔位)。
七月十一日	下午四時 三十分	8 (地下 8 個及 一樓 0 個)	44 個已租出檔位 (85%) 並無營業。
七月十三日	上午八時 三十分	11 (地下 8 個及 一樓 3 個)	41 個已租出檔位 (79%) 並無營業。

3. 審計署注意到，雖然該街市位處人口稠密的地區，但顧客稀少。相反，在該街市附近 (以步行計，路程少於兩分鐘) 的固定小販檔位、新鮮糧食店和超級市場人頭湧湧 (見照片 B3)。該街市看來不活躍和冷清。即使在繁忙時間 (例如上午十時十五分左右)，審計署發現在整整十五分鐘內都沒有顧客進入該街市，但卻分別有 36 名及 52 名顧客進入附近的兩家超級市場。多天早上，審計署觀察到若干商販用手推車從該街市搬運貨物到附近的固定小販檔位。
4. 在 2006-07 年度，該街市的經營虧損為 **205 萬元** (不計土地及建築成本)。
5. 截至二零零八年五月，52 個已租出檔位的每月租金為 278 元至 1,826 元，其中 28 個檔位 (54%) 月租少於 500 元，另外 12 個檔位 (23%) 月租由 500 元至 1,000 元不等。

照片 B1 至 B3

(審計署於二零零八年五月十六日上午十時拍攝)

B1.



(地下的空置檔位)

B2.



(一樓的空置及不營業檔位)

B3.



筲箕灣金華街

(從街市步行到此，需時不超過兩分鐘)

審計署的意見

鑑於筲箕灣街市的使用情況欠佳，審計署認為該街市沒有積極提供街市服務。

荃景圍街市

1. 位於荃灣的荃景圍街市於一九九零年啓用。街市分為兩層，共有**248 個檔位**。截至二零零八年五月，租出的檔位有 123 個，空置檔位有 125 個。
2. 不過，審計署於二零零八年五月至七月期間在不同日子到該街市巡查，發現即使在繁忙時間，正在營業的檔位數目偏低：

審計署巡查		正在營業的 檔位數目	備註
日期 (二零零八年)	時間		
五月二十八日	上午十時	47 (地下 22 個及 一樓 25 個)	76 個已租出檔位 (123 個檔位的 62%) 並無營業，大部分檔位只是鎖上或堆滿物件 (見照片 C1 至 C3 的空置及不營業檔位)。
六月九日	上午十一時 十五分	30 (地下 10 個及 一樓 20 個)	93 個已租出檔位 (76%) 並無營業。
七月十八日	下午四時 四十五分	43 (地下 14 個及 一樓 29 個)	80 個已租出檔位 (65%) 並無營業。

3. 審計署注意到，正在營業的檔位分散在該樓高兩層的大型街市內。空置的檔位大多位於地下。總括而言，該街市對顧客缺乏吸引力，即使在繁忙時間 (例如六月九日上午十一時二十分左右)，審計署發現該街市內的顧客不足 15 名。
4. 在 2006-07 年度，該街市的經營虧損為**288萬元** (不計土地和建築成本)。
5. 截至二零零八年五月，123 個已租出檔位的每月租金為 180 元至 2,940 元 (不包括一個月租 7,900 元的報紙檔)，其中 90 個檔位 (73%) 月租少於 500 元，另外 24 個檔位 (20%) 月租由 500 元至 1,000 元不等。

照片 C1 至 C3

(審計署於二零零八年五月二十八日上午十時拍攝)

C1.



(地下的空置檔位)

C2.



(一樓的不營業檔位)

C3.



(一樓的不營業檔位)

審計署的意見

鑑於荃景圍街市的使用情況欠佳，審計署認為該街市沒有積極提供街市服務。

擬在四個公眾街市推行的措施／改善計劃

- (a) **旺角街市** 由於該街市租用率偏低，食環署在二零零六年取得油尖旺區議會支持關閉該街市。區議會建議，政府應研究增加受影響檔位租戶的特惠金。當局已審慎考慮該要求，但關注到這個做法對日後關閉街市個案有影響。考慮到該街市的租用率持續偏低，食環署會在這次檢討中再次諮詢區議會。
- (b) **筲箕灣街市** 食環署現正跟進審計署的審查結果。如有證據顯示該街市有租戶持有小販牌照或經營批發業務，食環署會採取行動去糾正有關違規情況。食環署也正積極探討以哪些措施去提高該街市的吸引力，例如擴闊通道及預留地方作展覽活動的用途。
- (c) **荃景圍街市** 食環署現正積極探討以哪些措施去提高該街市的經營效率及成本效益，包括把一樓的檔位遷往地下，使一樓不再屬於公眾街市的一部分，以便騰出作其他用途。
- (d) **寶湖道街市** 食環署現正積極探討以哪些措施去提高該街市的經營效率及成本效益，包括拆除空置的檔位以提供座位，以及可能在該街市引入服務行業。

資料來源：食環署二零零八年九月的回覆

牛頭角街市檔位 (代號) 13

1. 牛頭角街市是一個興旺的大型街市，顧客眾多 (見照片 E1)。

個案詳情

2. 一九八一年九月，這個街市檔位 13 由租戶 3 租用作售賣家禽。他在一九九七年一月委任助手 3 為其檔位的登記助手。租戶 3 在二零零二年五月逝世，其妻 (租戶 4) 在二零零三年一月繼承檔位的租賃權，並繼續委任助手 3 為其檔位的登記助手。
3. 截至二零零八年七月，租戶 4 仍是租戶，而該檔位的月租約為 7,500 元 (市值租金的 93%)。
4. 審計署在二零零八年七月進行商業登記查冊，發現助手 3 自一九九七年一月起 (超過十年) 已是該檔位的業務擁有人。

審計署的意見

根據食環署的記錄，租戶 3 和租戶 4 並不積極經營有關檔位，業務亦可能不是由他們管理。不過，記錄上並無證據顯示食環署曾要求會見租戶 4 或要求她出示登記助手的僱用記錄 (報告書第 4.5(i) 段)。商業登記的查冊結果顯示，有需要調查這個案是否涉及檔位分租。

照片 E1——牛頭角街市
(審計署於二零零八年八月二日上午十一時拍攝)



資料來源：食環署的記錄及審計署的調查結果

大成街街市檔位 (代號) 14 至 17

1. 大成街街市是黃大仙區內一個興旺的大型街市 (見照片 F1)。

個案詳情

2. 根據食環署的記錄，檔位14至17由四名不同租戶租用，但四個檔位看來由同一商業單位經營。
3. 截至二零零八年七月，檔位14、16及17的月租各為128元(市值租金的4%)。檔位15的租金為1,135元(市值租金的30%)。
4. 審計署在二零零八年七月進行商業登記查冊，發現四個檔位都是由第三者經營(檔位14自二零零零年起，檔位15自二零零七年起，而檔位16和17則由二零零八年年中起)。

審計署的意見

檔位14至17的租金遠低於市值租金，令分租檔位甚具吸引力。商業登記查冊的結果亦顯示，有需要調查這個案是否涉及檔位分租。

照片 F1——大成街街市
(審計署於二零零八年八月十日下午四時十五分拍攝)



資料來源：食環署的記錄及審計署的調查結果

海防道臨時街市檔位 (代號) 18 及 19

1. 海防道臨時街市位於尖沙咀的黃金地段。該街市於上午有不少的大批銷售／批發活動 (見照片 G1 及 G2)。

個案詳情

2. 租戶 5 由一九七八年起在這個街市租用八個檔位，審計署選定其中兩個 (檔位 18 及檔位 19) 作審查。由一九九九年九月至二零零八年六月，檔位 18 及檔位 19 的租約曾續訂 2 次及延長 7 次。審計署發現，2 次租約續訂及 (7 次中的) 5 次租約延長均沒有由租戶 5 親自簽約。

3. 租戶 5 的妻子 (租戶 6) 也由一九七八年起租了街市的三個檔位。在一九八七年十一月至二零零八年六月這二十多年，這三個檔位的租約曾續訂 6 次及延長 7 次。然而，審計署發現，在 13 次租約續訂／延長中，有 11 次不是由租戶 6 親自簽約。

4. 根據食環署的記錄，審計署發現：

- (a) 租戶 6 及租戶 5 分別由一九九九年及二零零一年起委任助手 4 為他們檔位的登記助手。(租戶 5 透過在海外安排的授權書授權代表作出以上委任)；
- (b) 由二零零三年起，租戶 5 及租戶 6 (透過授權書) 進一步授權助手 4 代為處理一切與檔位／租約有關的事宜。截至二零零八年六月，助手 4 代租戶 5 續訂／延長 (6 次中的) 5 次租約，亦代租戶 6 處理了全部 6 次的租約續訂／延長事宜；
- (c) 一些證據顯示，租戶 6 可能長時間不在香港，因為她大部分的授權書都是在海外簽訂的；及
- (d) 截至二零零八年六月，11 個檔位的每月租金 (由 1,066 元至 2,345 元不等) 合共 13,529 元。然而，同一街市面積相若的相鄰檔位，則以每個 5,600 元至 9,000 元的月租在二零零八年租出。

5. 審計署於二零零八年七月進行商業登記和公司登記查冊，發現助手 4 以自任控股股東兼董事的公司的名義，在租戶 5 所租用的八個檔位中之其中四個檔位 (包括檔位 18 及檔位 19) 內，經營業務。

審計署的意見

商業登記查冊結果顯示，有需要調查這個案是否涉及檔位分租。租戶 5 (超過八年) 和租戶 6 (超過 20 年) 經常沒有親自簽署續訂／延長租約，亦顯示他們可能已不再負責管理有關檔位。不過，記錄上並無證據顯示，食環署 (或前市政局／臨時市政局) 人員曾提出質疑。他們都沒有報告過任何違規情況。

照片 G1 及 G2——海防道臨時街市
(審計署於二零零八年六月二日上午九時四十分拍攝)

G1.



G2.



資料來源：食環署的記錄及審計署的調查結果

大角咀街市的發展

日期	重要事件
(a) 一九九七年四月	當時的市政局完成有關在大角咀市政大廈內興建新街市的經營能力研究，並認為有充分理由興建該新街市，以取代大角咀臨時街市、界限街街市及大角咀臨時熟食市場。
(b) 二零零零年一月	當局向立法會小組委員會 (見本報告書第 3.17 段註 10) 表示，大角咀市政大廈工程計劃值得支持。
(c) 二零零零年五月	當局請工務小組委員會向財務委員會建議把大角咀市政大廈工程計劃直接列為甲級工程項目。
(d) 二零零零年五月／六月	該工程計劃獲工務小組委員會通過及財務委員會批准。
(e) 二零零一年一月	大角咀市政大廈動工興建。
(f) 二零零五年八月	大角咀市政大廈建築工程竣工。
(g) 二零零五年十二月	大角咀街市啟用。

資料來源：食環署的記錄

愛秩序灣街市的發展

日期	重要事件
(a) 二零零零年九月	食環署完成了擬建愛秩序灣街市工程計劃的初步可行性研究。研究報告指出，須興建新街市來應付新增人口的需要，並遷置在金華街一帶的街頭小販，以解決環境衛生的問題。
(b) 二零零零年十二月	當局告知立法會小組委員會，他們已進行檢討，經考慮區議員的意見、預期人口增長及潛在營運效益等因素後，認為應繼續推展愛秩序灣街市工程計劃。
(c) 二零零一年六月	食環署就愛秩序灣一帶已有的零售點進行了調查，並認為零售點的數目並不足以應付該地區的市場需求。
(d) 二零零一年十一月及十二月	工務小組委員會通過及財務委員會批准工程計劃的撥款申請。
(e) 二零零三年九月	在二零零二年二月展開的打樁工程完成。
(f) 二零零四年一月及二月	<p>《審計署署長第四十一號報告書》在二零零三年十月發表後（見本報告書第 1.5 段），食環署認為有需要檢討街市設施的整體需求，包括愛秩序灣街市工程計劃。為此，食環署進行了兩項問卷調查，藉以收集在金華街一帶的街頭小販及他們的顧客的意見。</p> <p>調查結果顯示，89% 街頭小販不願意在新街市營業。調查亦顯示，如果街頭小販繼續擺賣，只有 16% 顧客會選擇光顧新街市。</p>
(g) 二零零四年三月	根據調查結果，食環署對新街市的經營能力存疑，打算擱置工程計劃，並告知東區區議會有關情況。不過，東區區議會強烈反對擱置工程計劃。

附錄 I

(續)

(參閱第 6.7 及 6.17 段)

日期	重要事件
	在一次關於該工程計劃的立法會個案會議上，五位立法會議員一致要求食環署繼續推展工程計劃，以應付新增人口的需要。議員認為應分開考慮有關遷置街頭小販至新街市的問題。
(h) 二零零四年四月	食環署決定繼續在大樓地下興建一個規模較小的街市 (見本報告書第 6.7 段)。其後，食環署繼續與房屋署檢討工程設計，最後，檔位數目由 131 個減至 103 個。
(i) 二零零七年一月	當時的衛生福利及食物局和食環署檢討街市設計，決定進行一些改動，以擴大街市的內部空間和提高街市的整體吸引力。最後，檔位總數由 103 個減至 71 個。
(j) 二零零七年十月	街市 (四個熟食檔位除外) 的建築工程完成。
(k) 二零零八年一月	12 位東區區議員參觀新街市，並建議可予改善之處。食環署也告知區議員有關不把街頭小販遷置至街市的決定。
(l) 二零零八年三月	東區區議會與食環署討論新街市事宜，而食環署承諾加強執法以改善金華街一帶的營業環境。
(m) 二零零八年七月	食環署進行公開競投，67 個可供租用的檔位全部租出 (不包括在二零零八年十一月才可租用的 4 個熟食檔位)，涉及的月租租金總額為 744,000 元，比底價 (即市值租金) 多 357,200 元 (92%)。
(n) 二零零八年八月	愛秩序灣街市落成啓用。
(o) 二零零八年十月	四個熟食檔位推出作公開競投，兩個以底價租出，另外兩個未能租出。

資料來源：食環署的記錄