

《審計署署長第五十一號報告書》 — 第 6 章

公眾街市的管理

撮要

1. 自二零零零年一月起，食物環境衛生署(食環署)接管了管理公眾街市的職責。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。在 2007-08 年度，食環署經營公眾街市的虧損為 1.6 億元。

帳目審查

2. 二零零三年，審計署報告指出，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。二零零八年五月，當局告知立法會，食物及衛生局和食環署正檢討提供公眾街市的政策。審計署最近就食環署的公眾街市管理工作進行跟進審查，以找出可予改善之處，並及時為當局的政策檢討提供有用的資料。

公眾街市的使用情況

3. **興旺和不太興旺的公眾街市** 考慮到興建和經營公眾街市的成本高昂，審計署抽樣巡查了 25 個公眾街市，以確定這些街市有否積極為市民提供街市服務。在巡查過的街市中，審計署發現有些街市非常興旺及顧客眾多，但同時關注到一些不太興旺的街市並沒有積極提供街市服務。這些街市顧客稀少，而且有大量空置及不營業的檔位。

4. **需要檢討個別公眾街市情況** 在現時有關提供公眾街市的政策檢討中，食物及衛生局和食環署會按“空置率持續處於

60% 以上”及“高虧損”的準則來評估公眾街市的經營能力。不過，審計署注意到，一些不太興旺的公眾街市，雖然檔位空置率未達 60%，但顧客稀少，且出現虧損的情況，這些街市並沒有積極提供街市服務。審計署建議，食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長應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。

5. **需要檢討提供公眾街市的目的是否已經達到** 過往提供公眾街市的目的，是用以滿足社區的需要和遷置小販。然而，近年持牌小販的數目持續下降，以及超級市場及新鮮糧食店激增，均影響市民對公眾街市的需求。審計署建議食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長應：(a) 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；及(b) 為公眾街市的供應制訂政府策略(可包括把多層街市檔位整合至同一樓層，以便騰出地方作其他用途)。

6. **需要檢討熟食市場的供應** 現正進行的公眾街市政策檢討並不包括熟食市場。部分熟食市場錄得虧損，而檔位的空置率亦偏高。由於有很多餐館和經營食物業場所出現，社會對熟食市場作為另類飲食設施的需求可能已減少。審計署建議，食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長應考慮在適當時間就熟食市場的供應進行獨立檢討。

街市檔位租金及收費

7. **租金低於市值租金** 檔位租戶繳付的租金一般都低於市值租金，主要原因包括：(a) 前持牌小販或舊街市的前租戶租用公眾街市檔位的初期租金以特惠價釐定；及(b) 自一九九八年的租金寬減後，已減租的街市租金一直被凍結。因此，一些十分暢旺的公眾街市亦出現高虧損。由於部分現有檔位租戶繳付較低的租金，或會減低其他商戶以公開競投方式租用相若檔位營業的意慾。

8. **街市租金調整機制** 前臨時市政局和臨時區域市政局在街市檔位續約時採用不同的租金調整機制。二零零零年一月，當局承諾在兩年內檢討和劃一不同的機制。二零零一年，當局向立法會食物安全及環境衛生事務委員會提交建議機制，但有關方面認為當時並非適當時候實行有關機制。截至二零零八年九月，當

局沒有再就機制提出任何建議。鑑於當局需要處理在二零零九年六月三十日(即現有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。

9. **代檔位租戶繳付差餉** 自二零零零年起，食環署沿用臨時市政局和臨時區域市政局的做法，一直沒有向檔位租戶收回代繳的差餉。然而，檔位租約訂明，檔位租戶負責繳付有關檔位的差餉。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。

10. **收回空調成本** 截至二零零八年六月，共有 31 個公眾街市安裝了空調系統。雖然政府負責支付公眾街市安裝空調系統的建設費用，但空調系統的經常開支會由檔位租戶承擔。然而，審計署發現，每年未能從檔位租戶收回的空調成本約有 1,100 萬元，主要原因是由於在租金凍結期內，食環署一直沒有調整空調費用。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。

分租檔位的問題

11. **分租的風險** 根據租約，檔位租戶不得分租。然而，租戶可委任登記助手代為經營檔位。截至二零零八年七月三十一日，有 55% 租出的檔位的租戶委任登記助手協助經營業務。如果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。食環署近年發現三宗分租檔位的個案，這些個案都是在接獲投訴後被揭發。

12. **阻止分租的管制措施不足** 審計署探討食環署現行阻止分租的管制措施，發現有不足的地方：(a)如在檔位發現任何未獲授權人士，只要檔位租戶為其向食環署辦理登記，租戶便不會被處罰；(b)在執行查核檔位經營者身分的程序時，部分公眾街市被發現並非一直完全遵照所定程序；及(c)自一九九九年凍結租金以來，食環署連續延長租約，以取代續訂租約。由於續訂租約時租戶需要親身出席簽訂新的租約，而延長租約則沒有類似規

定，因此，檔位租戶的身分或許已多年未經核實。審計署建議食物環境衛生署署長應：(a)加強食環署的管制，以阻止分租；(b)確保食環署人員／承辦商的職員執行所規定的各項街市檔位視察和監管查核工作；及(c)考慮在適當時候續訂租約，而非一再延長租約。

13. **街市檔位可能出現分租** 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選定檔位，在稅務局進行商業登記查冊。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。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。審計署建議，食物環境衛生署署長應跟進由審計署發現的懷疑分租個案，以及在其他公眾街市執行查核工作，以找出不當的分租行為。

九龍區一個公眾街市的管理

14. 九龍區一個街市(街市 A)位於一座多層建築物的地下和地庫。街市 A 自一九九四年啟用以來，地下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。目前，地下為美食廣場，地庫則為公眾街市。在二零零七年四月和十一月，食環署的視察顯示地庫檔位沒有營業。在二零零八年五月至七月期間，審計署曾多次巡查地庫，發現：(a)該處並無顧客；及(b)有很多租約載明售賣的商品都未見發售。

15. 食環署一直把街市 A 的管理和維修保養服務外判。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。審計署認為，在沒有進行市場意向測試下，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。由於有關租戶又是該街市的管理代理人，兩者存在明顯利益衝突。

16. 審計署建議，食物環境衛生署署長應審慎評估街市 A (尤其是地庫檔位) 是否有需要繼續經營；如仍有需要繼續經營該街市，則採取適當行動改善目前的安排，並加強監管該街市的管理工作。

新公眾街市的規劃

17. **需要就經營能力進行全面研究** 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，並根據分區計劃確定有需求和必要才興建公眾街市。審計署發現，食環署在規劃大角咀街市和愛秩序灣街市時，都沒有透過考慮人口組合及該區居民的購物習慣／交通模式等因素，全面研究該兩個街市的經營能力，以確定是否有足夠的需求。此外，大角咀街市檔位空置率偏高，長遠而言，其經營能力可能存在問題。審計署建議食物環境衛生署署長應：*(a)*在進行全面的街市經營能力研究後，才考慮興建新街市；及*(b)*密切監察新啟用街市的使用情況，並採取措施改善這些街市的經營能力和使用情況。

18. **需要順應零售發展趨勢** 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。審計署建議食物環境衛生署署長應定期檢討零售趨勢；如有需要，再為正在籌劃的新街市進行經營能力研究。

當局的回應

19. 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。

二零零八年十一月