

第 3 章

食物環境衛生署

食物環境衛生署管理的公眾熟食市場

這項審查工作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。

《審計署署長第六十四號報告書》共有八章，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

食物環境衛生署管理的公眾熟食市場

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.5
審查工作	1.6 – 1.9
政府的整體回應	1.10
鳴謝	1.11
第 2 部分：市場的空置率	2.1 – 2.2
熟食小販市場的空置率	2.3 – 2.7
熟食市場和熟食中心的空置率	2.8 – 2.12
公眾熟食市場的經營能力	2.13 – 2.15
審計署的建議	2.16
政府的回應	2.17
第 3 部分：市場提供的設施	3.1
消防安全措施	3.2 – 3.10
審計署的建議	3.11
政府的回應	3.12 – 3.14
檔位營運所需的電力供應	3.15 – 3.21
審計署的建議	3.22
政府的回應	3.23
市場的空調	3.24 – 3.28
審計署的建議	3.29
政府的回應	3.30 – 3.31

	段數
第 4 部分：市場檔位的管理	4.1
熟食市場和熟食中心檔位的管理	4.2 – 4.7
審計署的建議	4.8
政府的回應	4.9
對在熟食小販市場營運的小販的管理	4.10 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17
檔位的例行巡查	4.18 – 4.24
審計署的建議	4.25
政府的回應	4.26
第 5 部分：檔位租金及收費的管理	5.1
收取租金	5.2 – 5.11
審計署的建議	5.12
政府的回應	5.13
收回差餉	5.14 – 5.17
審計署的建議	5.18
政府的回應	5.19
收回空調成本	5.20 – 5.28
審計署的建議	5.29
政府的回應	5.30
第 6 部分：未來路向	6.1 – 6.2
可予改善的範疇	6.3 – 6.4
探討可否重新發展或改變用途	6.5 – 6.8
審計署的建議	6.9
政府的回應	6.10

附錄	頁數
A : 熟食小販市場 (二零一四年十二月三十一日)	64
B : 熟食市場 (二零一四年十二月三十一日)	65 – 66
C : 熟食中心 (二零一四年十二月三十一日)	67 – 68
D : 設於臨時用地的公眾熟食市場 (二零一四年十二月三十一日)	69
E : 公眾街市租戶繳付的租金低於市值租金的原因	70
F : 重新發展大埔臨時街市	71

食物環境衛生署管理的公眾熟食市場

摘要

1. 食物環境衛生署(食環署)負責管理公眾熟食市場。政府自七十年代初沿用至今的政策，是在一般情況下不會簽發新的小販牌照，街頭持牌小販須遷置到離街小販市場或公眾街市。截至二零一四年十二月三十一日，全港共有 75 個公眾熟食市場，包括 11 個熟食小販市場、25 個熟食市場和 39 個熟食中心。熟食小販市場和熟食市場是獨立式市場，而熟食中心則附設於售賣乾濕貨品的公眾街市內。熟食小販市場的檔戶必須是持牌熟食小販。至於熟食市場和熟食中心，檔戶不得持有小販牌照。持有小販牌照者須交出牌照才可在熟食市場或熟食中心經營業務。全港 75 個公眾熟食市場共提供 1 282 個檔位，包括 238 個熟食小販市場檔位、483 個熟食市場檔位和 561 個熟食中心檔位。審計署最近進行了審查，檢討食環署公眾熟食市場的管理。

市場的空置率

2. **熟食小販市場空置率高** 小販政策實施後，在熟食小販市場營運的持牌小販愈來愈少，市場內的空置檔位因而日漸增多，但食環署未有適時採取行動處理問題。截至二零一四年十二月三十一日，11 個熟食小販市場的平均檔位空置率為 61%，其中最大的兩個市場空置率為 75% 和 81%。這 11 個市場共有 144 個空置檔位，其中 114 個 (79%) 已空置超過十年。熟食小販市場檔位長期空置的比率偏高，顯示地方未盡其用。食環署有需要審慎研究這問題，並採取有效的改善措施，例如整合空置率高的熟食小販市場，以及騰出不再需要的用地(第 2.3 至 2.7 段)。

3. **設於臨時用地的市場** 有九個公眾熟食市場設於臨時用地已有大約 30 至 42 年之久。長沙灣熟食市場面積最大，截至二零一四年十二月三十一日，空置率高達 57%。二零零一年，食環署認為應關閉該熟食市場並把用地交回政府，但並沒有為此制訂工作計劃，只是凍結了 16 個空置檔位。熟食市場繼續營運，28 個檔位中的 16 個凍結至今超過十年。食環署有需要為設於臨時用地的公眾熟食市場制訂合適的遷出計劃(第 2.8 至 2.11 段)。

摘要

4. **市場的經營能力** 食環署認為所有真正難以經營的小販攤位和街市檔位都應該關閉，但並沒有進行定期檢討以評估各公眾熟食市場經營能力是否良好和可否改變用途。根據食環署在二零一零年就 25 個熟食市場和 39 個熟食中心的供應的檢討，審計署發現，有些熟食市場／熟食中心只有少量顧客，其經營能力成疑(第 2.14 及 2.15 段)。

市場提供的設施

5. **消防安全措施** 二零零三年，食環署、消防處和建築署三方召開會議，所得結論是食環署轄下市場應進行改善工程，全面提升消防設施。食環署為此擬定了推行計劃，涵蓋熟食中心和售賣乾濕貨品的公眾街市，卻沒有包括熟食小販市場和熟食市場。改善消防安全措施的進度緩慢。截至二零一四年十二月，很多公眾熟食市場只改善了部分消防安全措施。這個情況值得關注，因為根據審計署實地視察時所見，公眾熟食市場內有一定的火警風險，例如開放式的廚房並無防火間隔、檔戶存放大量石油氣罐等(第 3.4 至 3.9 段)。

6. **檔位營運所需的電力供應** 根據食環署的現行標準，每個熟食檔應獲供電 60 安培。截至二零一四年十二月，25 個熟食市場中無一符合這個電力供應標準，39 個熟食中心中也只有 2 個符合這個標準。供電不足曾引致多個問題，例如電力系統負荷過重、檔位不適合出租，以及無法加裝空調系統(第 3.15、3.17 及 3.19 段)。

7. **市場的空調** 截至二零一四年十二月，在 75 個公眾熟食市場中，只有 22 個(29%) 設有空調。部分市場由於電力供應不足，不能加裝空調系統。有些檔戶未經食環署事先批准便裝設了獨立空調機，沒有顧及電力不足的問題，這樣做可能會引致安全問題(第 3.24、3.27 及 3.28 段)。

市場檔位的管理

8. **熟食市場和熟食中心檔位的管理** 熟食市場和熟食中心的檔位原定供小規模經營之用。這些檔位可能未能符合適用於食肆的衛生規定和安全標準。不過，有些檔位的經營規模實已大於傳統熟食檔。此外，審計署的實地視察發

摘要

現，有些沒有酒牌的檔位售賣酒類給顧客，供他們在檔位範圍飲用，另有一些沒有食物製造廠牌照的檔位則懷疑被用作食物製造廠(第 4.5 至 4.7 段)。

9. **檔位的例行巡查** 審計署就食環署對公眾熟食市場檔位的例行巡查進行審查，發現以下不足之處：(a) 沒有採取行動處理某些違規事項，例如阻塞公眾地方和不當地使用石油氣；(b) 查察工作不夠徹底；及 (c) 沒有根據食環署的規定適時巡查(第 4.19 至 4.24 段)。

檔位租金及收費的管理

10. 熟食市場和熟食中心的檔戶都屬於公眾街市檔位租戶，須繳付租金和差餉。如熟食市場和熟食中心設有空調，租戶亦須繳交空調費。審計署在二零零八年就食環署公眾街市的管理進行審查，當時曾建議食環署應：(a) 設立適當的租金調整機制，以處理很多檔位租戶繳付的租金低於市值租金的問題；(b) 研究食環署從未向檔位租戶收回代繳差餉的問題；及 (c) 訂定合適安排，以處理未能向檔位租戶全數收回空調成本的問題。截至二零一四年十二月，食環署仍未就上述問題完成其跟進行動(第 5.2 至 5.11 段、第 5.14 至 5.17 段，及第 5.20 至 5.28 段)。

未來路向

11. 二零一二年，財經事務及庫務局挑選了若干政府用地，研究可否重新發展，其中包括 12 幅公眾熟食市場用地。食環署認為有 3 幅熟食小販市場用地可以騰出，該署至今已開始與其中兩個熟食小販市場內的持牌人商討關閉市場的安排。另有 63 幅公眾熟食市場用地並不在二零一二年財經事務及庫務局的研究之列，而當中有些用地或未能地盡其用，因此，食環署有需要探討這些用地可否重新發展或改變用途(第 6.5 至 6.8 段)。

摘要

審計署的建議

12. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議食物環境衛生署署長應：

市場的空置率

- (a) 採取有效措施解決個別公眾熟食市場空置率高的問題，例如整合市場，以及為設於臨時用地的市場制訂遷出計劃(第 2.16(b) 及 (c) 段)；
- (b) 進行定期檢討以監察各公眾熟食市場的空置率並評估其經營能力(第 2.16(c) 段)；

市場提供的設施

- (c) 加快在公眾熟食市場推行消防安全措施，並研究有效措施以找出及消除火警風險(第 3.11(a) 及 (c) 段)；
- (d) 在場地條件許可的情況下，從速採取行動加強熟食市場和熟食中心的電力供應，並按建議加裝空調系統(第 3.22(c) 及 3.29(a) 段)；
- (e) 從速加強管制，遏止檔戶擅自裝設空調機(第 3.29(c) 段)；

市場檔位的管理

- (f) 就經營規模超過傳統熟食檔的熟食市場和熟食中心檔位，檢討為其提供的設施是否足夠，以及尋找改善措施(第 4.8(a) 及 (b) 段)；
- (g) 就公眾熟食市場檔位無牌售賣酒類的問題，以及懷疑有檔位無牌經營食物製造廠的個案，採取所需跟進行動(第 4.8(e) 及 (f) 段)；
- (h) 確保食環署人員根據食環署的規定適時在公眾熟食市場進行有效的巡查，以及妥善跟進在巡查中發現的不當事項(第 4.25(a)、(c) 及 (e) 段)；

檔位租金及收費的管理

- (i) 從速着手為公眾街市訂立適當的租金調整機制，以及向檔位租戶收回差餉和空調成本(第 5.12(a)、5.18 及 5.29(a) 段)；及

摘要

未來路向

- (j) 加快騰出三幅公眾熟食市場用地以供重新發展，以及探討其他公眾熟食市場用地可否重新發展或改變用途(第 6.9(b) 及 (c) 段)。

政府的回應

13. 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

小販政策

1.2 街頭小販為普羅市民直接供應日常生活所需，但也可能造成阻塞、環境滋擾，甚或衛生和火警的風險。政府自七十年代初沿用至今的政策，是在一般情況下不會簽發新的小販牌照，街頭持牌小販須遷置到離街小販市場或公眾街市，對已簽發的小販牌照則嚴格限制其繼承和轉讓。八十年代後期，本港曾有約 20 000 名持牌小販；到了二零一五年一月，持牌小販總數約為 6 300 人。

公眾熟食市場

1.3 小販經營的街頭熟食檔（俗稱“大牌檔”）在香港有悠久的歷史。在七十年代至九十年代，前市政局和前區域市政局按照當時的小販政策，興建多個公眾熟食市場以遷置街頭持牌熟食檔。這些公眾熟食市場包括下列三種：

- (a) **熟食小販市場** 熟食小販市場是獨立式市場（見照片一及二）。檔戶必須是持牌熟食小販；
- (b) **熟食市場** 熟食市場也是獨立式市場（見照片三及四）。檔位經簽訂租約出租，承租檔戶不得持有小販牌照。持有小販牌照者須交出牌照才可經營熟食市場檔位；及
- (c) **熟食中心** 熟食中心附設於售賣乾濕貨品的公眾街市內（見照片五及六）。與熟食市場一樣，熟食中心檔位經簽訂租約出租，承租檔戶不得持有小販牌照。

照片一及二

獨立式熟食小販市場
(觀塘勵業街熟食小販市場)

照片一



外觀

照片二



內貌

資料來源：審計署在二零一四年十二月拍攝的照片

照片三及四

獨立式熟食市場
(荃灣柴灣角熟食市場)

照片三



外觀

照片四



內貌

資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

照片五及六

位於市政大廈二樓的熟食中心
(黃大仙大成街熟食中心)

照片五



外觀

照片六



內貌

資料來源：審計署在二零一四年十二月拍攝的照片

附註：地下和一樓為大成街街市，售賣乾濕貨品。

1.4 一九九七年七月一日，市政局和區域市政局分別由臨時市政局和臨時區域市政局取代。二零零零年一月一日，臨時市政局和臨時區域市政局解散，此後公眾熟食市場的管理便歸食物環境衛生署(食環署)負責，是該署“街市及小販管理”綱領下其中一部分的工作。該綱領的宗旨是保持公眾街市清潔衛生，以及管制街頭擺賣活動，工作包括：管理和保養公眾街市；巡視街市，確保街市清潔及檔戶遵守租約的條件與規定；管制街頭擺賣活動及遏止阻塞通道情況；管理持牌小販攤位、小販認可營業地點及小販市場；以及採取執法行動。在2014-15年度，整個“街市及小販管理”綱領的人手編制約有3 650人，預計財政撥款約為16.9億元。食環署沒有分項數據顯示該綱領分配予管理公眾熟食市場的資源(註1)。

1.5 截至二零一四年十二月三十一日，食環署轄下共有75個公眾熟食市場，包括11個熟食小販市場、25個熟食市場和39個熟食中心。這些公眾熟食市場的啓用年份、面積和檔位數目撮述如下(詳情見附錄A至C)：

- (a) **啓用年份** 所有11個熟食小販市場和大部分的熟食市場及熟食中心都是在八十年代或之前建成的(見表一)。熟食小販市場和熟食市

註1：管理公眾熟食市場只佔該綱領一小部分的工作。舉例來說，該綱領包括管理公眾街市內售賣乾濕貨品的檔位，為數約13 400個，而公眾熟食市場檔位為數僅約1 300個(見第1.5(c)段)。

場多數位於舊工業區，而熟食中心則多數位於住宅區或毗鄰住宅區；

表一
公眾熟食市場的啓用年份
(二零一四年十二月三十一日)

啓用年份	公眾熟食市場數目			
	熟食小販市場	熟食市場	熟食中心	總計
1980 年之前	9	3	6	18
1980 至 1989 年	2	18	15	35
1990 至 1999 年	0	2	13	15
2000 至 2009 年	0	2	5	7
總計	11	25	39	75

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

- (b) **面積** 公眾熟食市場的面積由 150 至 4 030 平方米不等。熟食小販市場和熟食市場的面積一般較熟食中心為小。面積逾 1 000 平方米的熟食小販市場、熟食市場和熟食中心分別有 3 個、7 個和 22 個；及
- (c) **檔位數目** 公眾熟食市場共提供 1 282 個檔位，包括 238 個熟食小販市場檔位、483 個熟食市場檔位和 561 個熟食中心檔位。獨立計算，公眾熟食市場的檔位數目由 2 個至 56 個不等。平均計算，每個熟食小販市場、熟食市場和熟食中心的檔位數目分別為 22 個、19 個和 14 個。

審查工作

1.6 食環署根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) 或其附屬法例 (例如《小販規例》—第 132AI 章) 有關公眾街市或小販市場的條文，管理公眾熟食市場，情況如下：

- (a) **熟食市場和熟食中心** 受有關公眾街市的條文規管。就上述條例而言，公眾街市包括獨立式熟食市場和售賣乾濕貨品的公眾街市，不論是否附設熟食中心(註 2)；及
- (b) **熟食小販市場** 受有關小販市場的條文規管，原因是就上述條例而言，熟食小販市場並非公眾街市。

1.7 **二零零三年和二零零八年的審查工作** 審計署曾在二零零三年就食環署公眾街市的管理進行審查(《審計署署長第四十一號報告書》第 2 章)，並於二零零八年進行跟進審查(《審計署署長第五十一號報告書》第 6 章)。兩次審查都涵蓋一般的公眾街市，但沒有包括熟食小販市場(見第 1.6(b) 段)。立法會政府帳目委員會參閱兩份報告書後，對街市檔位租金及收費的管理等多項事宜表示關注(見第 5.5、5.15 及 5.22 段)。

1.8 **食環署就熟食市場和熟食中心進行檢討** 因應審計署在二零零八年提出的建議，食環署曾在二零一零年就轄下熟食市場和熟食中心的供應進行檢討，並在二零一零年十二月向立法會食物安全及環境衛生事務委員會匯報檢討所得和結論。有關內容撮述如下：

- (a) 平均計算，熟食市場檔位出租率為 92%，每個熟食市場每日約有 610 人次光顧；熟食中心的有關數字則分別為 95% 和 1 130 人次；
- (b) 顧客光顧熟食市場／熟食中心的主要原因，是價格廉宜和地點接近工作地方或住所。許多顧客認為有關設施裝修陳舊，通風、座位和場地設計都有改善空間。在設施管理方面，“通道太擠迫”和“地面濕滑”被視為最需要改善的地方；及
- (c) 政府認為市民對熟食市場／熟食中心仍有需求。此外，工業區已經式微，政府發出的食肆和工廠飯堂牌照有二萬多個，為市民提供充足的餐飲服務。有見社會強烈要求保留大牌檔文化，政府認為沒有需要興建新的熟食市場／熟食中心以遷置街頭持牌大牌檔。政府會探討如何進一步改善現有熟食市場／熟食中心的狀況。

註 2：在二零一四年十二月，受條例所規管的公眾街市數目為 101 個，包括 25 個熟食市場、39 個售賣乾濕貨品並附設熟食中心的公眾街市，以及 37 個售賣乾濕貨品但沒有附設熟食中心的公眾街市。

引言

1.9 二零一四年十一月，審計署展開審查，檢視食環署對公眾熟食市場的管理(註3)，包括跟進在二零零八年公眾街市審查工作所發現的相關問題。這次審查集中探討下列範疇：

- (a) 市場的空置率(第2部分)；
- (b) 市場提供的設施(第3部分)；
- (c) 市場檔位的管理(第4部分)；
- (d) 檔位租金及收費的管理(第5部分)；及
- (e) 未來路向(第6部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，提出了多項建議處理有關問題。

政府的整體回應

1.10 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。在熟食小販市場方面，食環署有下列意見：

- (a) 政府的政策目標很清晰，熟食小販市場原屬過渡措施。因此，空置率逐漸提高是必經過程，直至最終關閉熟食小販市場。政府唯一可酌情決定的，是選擇等待空置範圍隨持牌人停止營運而自然擴大，當附近有較長期的熟食市場落成時遊說持牌人遷往該處營運，還是主動加快關閉熟食小販市場，例如不續訂租約，甚或迫令空置率高的熟食小販市場內仍在營運的持牌人遷出；
- (b) 市民對熟食小販的需求在七十年代開始減少，大致原因是社會日漸富裕，本地的飲食習慣改變，以及食肆和快餐業不斷擴展。經過一段時間後，由於沒有新的熟食小販牌照簽發，有些熟食小販市場便出現了高空置率；及
- (c) 當某個熟食小販市場的出租率很低時，食物環境衛生署署長的確有權不續發有關小販牌照並要求持牌人在某段時間內騰出攤位，但政府也須考慮不續牌和迫遷引致的社會怒氣，尤其大部分市場檔戶都

註3：在公共屋邨有一些由香港房屋委員會管理的熟食場所，主要為邨內居民提供服務。這次審查並不涵蓋這類熟食場所。

來自社會基層。因此，有關政策不單着眼於經濟問題，還需顧及社會因素。

鳴謝

1.11 在審查期間，食環署人員提供協助和充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：市場的空置率

2.1 本部分探討公眾熟食市場的空置率，集中檢視下列範疇：

- (a) 熟食小販市場的空置率 (第 2.3 至 2.7 段)；
- (b) 熟食市場和熟食中心的空置率 (第 2.8 至 2.12 段)；及
- (c) 公眾熟食市場的經營能力 (第 2.13 至 2.17 段)。

公眾熟食市場的原定用途和平均空置率

2.2 如第 1.3 段所述，興建公眾熟食市場是為了遷置街頭持牌熟食檔。熟食小販市場的檔位主要以抽籤方式分配予持牌小販 (註 4)。至於熟食市場和熟食中心，檔戶一律不得持有小販牌照。部分檔位經公開競投出租，另有部分檔位則以優惠租金出租 (例如租予在特別遷置計劃下自願交回牌照的前持牌小販)。截至二零一四年十二月三十一日，本港 75 個公眾熟食市場共提供 1 282 個檔位。表二載列這些公眾熟食市場截至二零一四年十二月三十一日的平均空置率。

表二

公眾熟食市場的平均空置率
(二零一四年十二月三十一日)

市場	檔位數目 (a)	空置檔位數目 (b)	空置率 (c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
11 個熟食小販市場	238	144	61%
25 個熟食市場	483	31	6%
39 個熟食中心	561	18	3%
總計	1 282	193	15%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 4：持牌小販不用繳交檔位租金，但須每年繳交續牌費 (現時為 1,980 元) 和使用檔位的年費 (現時為 26,514 元)。

熟食小販市場的空置率

熟食小販市場空置率高

2.3 表二顯示，11 個熟食小販市場共有 144 個空置檔位，空置量遠高於熟食市場 (25 個熟食市場共有 31 個空置檔位) 和熟食中心 (39 個熟食中心共有 18 個空置檔位)。以平均空置率計算，11 個熟食小販市場的數字為 61%，也大幅高於 25 個熟食市場 (6%) 和 39 個熟食中心 (3%)。表三載列每個熟食小販市場的空置率，從中可見最大一個熟食小販市場 (馬角街熟食小販市場) 的空置率為 75%(見圖一和照片七)，第二大的熟食小販市場 (聯仁街熟食小販市場) 的空置率為 81%(見圖二和照片八)。

表三

熟食小販市場的空置率
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	面積 (平方米)	檔位數目 (a)	空置檔位 數目 (b)	空置率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
1	馬角街熟食小販市場	2 360	36	27	75%
2	聯仁街熟食小販市場	1 673	36	29	81%
3	大連排道熟食小販市場	1 208	22	18	82%
4	吳松街臨時熟食小販市場	761	24	6	25%
5	汝州西街熟食小販市場	757	26	22	85%
6	葵榮路熟食小販市場	515	20	15	75%
7	勵業街熟食小販市場	425	10	4	40%
8	海防道臨時熟食小販市場	367	20	9	45%
9	新填地街熟食小販市場	270	12	8	67%
10	赤柱街市空地小販市場	250	28 (註 1)	6 (註 1)	21%
11	藍地街市暨小販市場	160	4 (註 2)	0	0%
總計		8 746	238	144	61%

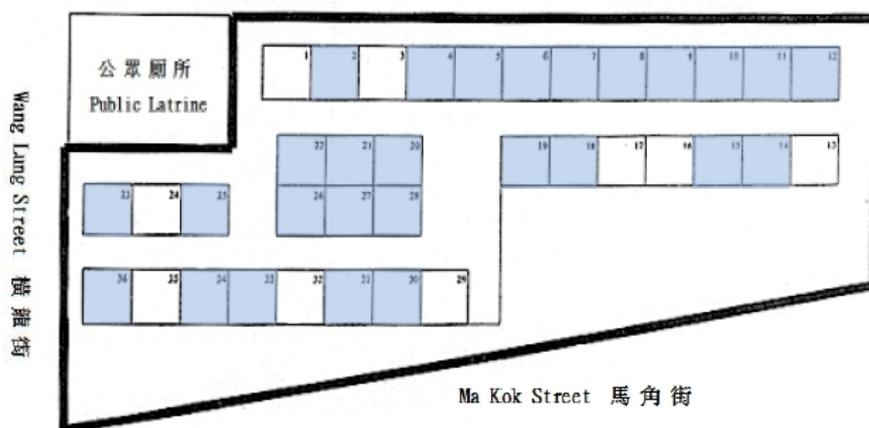
資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1：這 28 個檔位中，2 個售賣熟食，26 個售賣乾貨。空置的 6 個檔位都不是熟食檔。

註 2：這 4 個檔位中，1 個售賣熟食，3 個售賣蔬菜／乾貨。

圖一

顯示空置檔位位置的馬角街熟食小販市場平面圖
(二零一四年十二月三十一日)

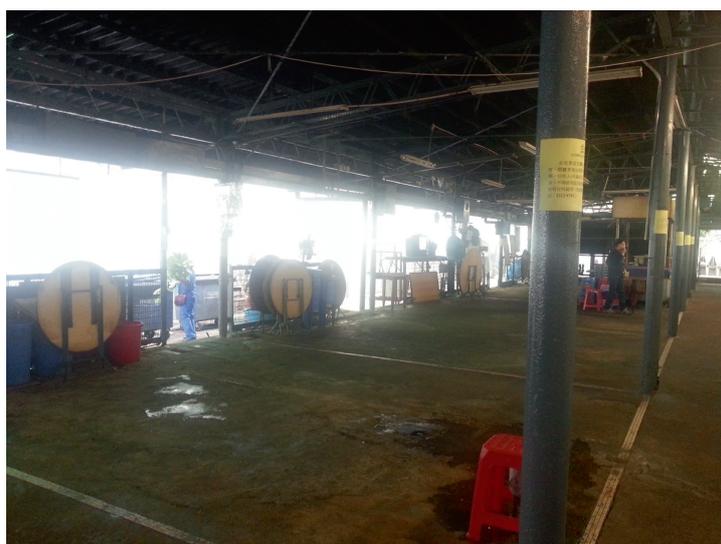


說明：■ 空置檔位

資料來源：食環署的記錄

照片七

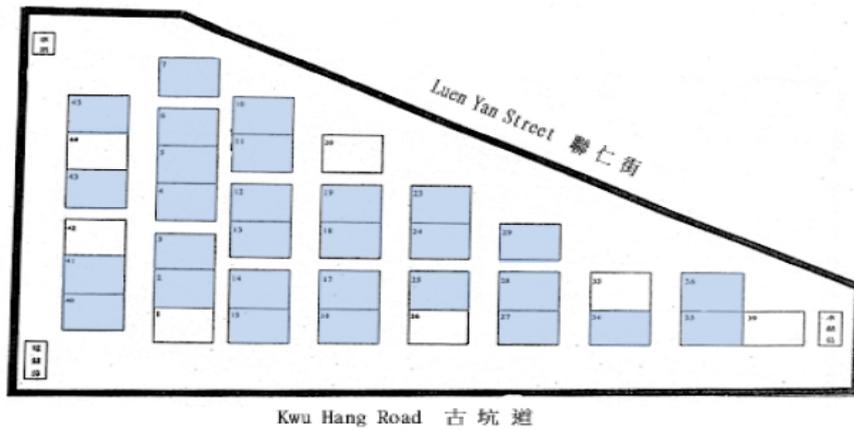
馬角街熟食小販市場的空置檔位



資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

圖二

顯示空置檔位位置的聯仁街熟食小販市場平面圖
(二零一四年十二月三十一日)



說明：■ 空置檔位

資料來源：食環署的記錄

照片八

聯仁街熟食小販市場的空置檔位



資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

熟食小販市場檔位長期空置

2.4 審計署的分析又發現，這 144 個空置的熟食小販市場檔位是長期空置的(見表四)，其中 114 個 (79%) 已空置超過十年。有些長期空置的檔位已相當破舊(見照片九所示例子)。

表四

熟食小販市場 144 個檔位的空置年期
(二零一四年十二月三十一日)

空置年期 (年數)	檔位數目
1 年或以下	2 (1%)
1 年以上至 5 年	5 (4%)
5 年以上至 10 年	23 (16%)
10 年以上至 15 年	29 (20%)
15 年以上至 20 年	40 (28%)
20 年以上至 25 年	17 (12%)
25 年以上(註)	28 (19%)
總計	144 (100%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：空置年期最長為 29 年，涉及共 5 個檔位。

照片九

聯仁街熟食小販市場一個長期空置的檔位



資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

未有適時採取行動處理熟食小販市場空置檔位

2.5 根據《小販規例》，熟食小販市場的檔位只可分配予持牌小販使用。如第 1.2 段所述，政府自七十年代初沿用至今的政策，是在一般情況下不會簽發新的小販牌照，對已簽發的小販牌照則嚴格限制其繼承和轉讓（註 5）。因此，熟食小販市場的持牌小販日漸減少，令空置檔位數目愈來愈多。政府訂立小販政策時，應已預計會出現這情況。不過，熟食小販市場到了二零一四年十二月三十一日出現空置率高和檔位長期空置的情況，意味着食環署未有適時採取行動處理問題。見下文個案一所示例子。

註 5：例如在熟食小販市場售賣熟食的小販牌照，只有持牌人的配偶可以繼承或接受轉讓。

個案一

未有適時採取行動處理熟食小販市場空置檔位
(二零零四至二零一四年)

1. 馬角街熟食小販市場(建於一九七七年)和聯仁街熟食小販市場(建於一九八五年)同樣位於荃灣，各提供 36 個(共 72 個)檔位，是最大的兩個熟食小販市場。
2. 與其他熟食小販市場一樣，上述兩個市場的檔戶日漸減少，令空置檔位數目愈來愈多。二零零四至二零一四年間，兩個市場的空置檔位由 43 個增至 56 個。

	2004 年 12 月 31 日		2014 年 12 月 31 日	
	已分配予 小販使用 檔位數目	空置檔位 數目	已分配予 小販使用 檔位數目	空置檔位 數目
馬角街熟食小販市場	15	21	9	27
聯仁街熟食小販市場	14	22	7	29
總計	29	43	16	56

3. 二零一四年十二月底，食環署研究可否搬遷檔戶和整合空置率高的熟食小販市場，以騰出某些熟食小販市場用地。

審計署的意見

4. 在二零零四年，上述兩個熟食小販市場共有 29 個檔位分配予小販使用(見上文第 2 段)，這 29 個檔位其實可集中安置在其中一個熟食小販市場內(兩個市場各有 36 個檔位一見上文第 1 段)。食環署應該可以早些着手研究搬遷／整合熟食小販市場的方案。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

市場的空置率

有些熟食小販市場檔位或可整合

2.6 除了馬角街熟食小販市場和聯仁街熟食小販市場(見個案一)外，審計署留意到其他熟食小販市場的檔位供應或許也可重整。例如吳松街臨時熟食小販市場(空置率 25%) 和新填地街熟食小販市場(空置率 67%) 或可加以整合(見個案二)。

個案二

檔位供應或可進一步重整

1. 吳松街臨時熟食小販市場和新填地街熟食小販市場都位於油尖區，相距三分鐘步行路程(約 250 米)。
2. 吳松街臨時熟食小販市場比較寬敞，面積 761 平方米，設有 24 個檔位(每檔平均面積 32 平方米一註)。新填地街熟食小販市場的面積只有 270 平方米，設有 12 個檔位(每檔平均面積 23 平方米一註)。
3. 截至二零一四年十二月三十一日，吳松街臨時熟食小販市場有六個檔位空置，新填地街熟食小販市場則只有四個檔位有人使用。

	檔位數目	已分配予小販使用檔位數目	空置檔位數目
吳松街臨時熟食小販市場	24	18	6
新填地街熟食小販市場	12	4	8
總計	36	22	14

審計署的意見

4. 新填地街熟食小販市場的四個檔戶其實可以遷至附近的吳松街臨時熟食小販市場。吳松街臨時熟食小販市場較為寬敞，並有六個空置檔位(見上文第 2 段)。

個案二 (續)

5. 食環署在二零一五年三月回覆審計署的查詢時表示：
- (a) 整合熟食小販市場時，位置遠近和有否空置檔位固然是相關的考慮因素，但食環署也須考慮熟食小販市場實質狀況，以及已安排的改善工程會否佔用額外空間，導致與其他熟食小販市場的整合受到限制；及
 - (b) 吳松街臨時熟食小販市場翻新工程的撥款申請已獲批准。政府會藉此機會為該熟食小販市場改善消防安全設施和其他屋宇裝備設施。預計在工程完成後，檔位數目將有所減少。食環署會密切監察工程進度，力求令該熟食小販市場在翻新後，得以地盡其用。食環署也會探討新填地街熟食小販市場現址可否重新發展。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：數字包括公用地方。

有需要解決空置率高的問題

2.7 有關的 11 個熟食小販市場共佔地 8 746 平方米。熟食小販市場檔位長期空置的比率偏高，顯示地方未盡其用。食環署有需要審慎研究這問題，並採取有效的改善措施。食環署也需要進行定期檢討以監察熟食小販市場的空置率，才可適時採取所需行動 (例如適當地整合空置率高的熟食小販市場)。

熟食市場和熟食中心的空置率

2.8 截至二零一四年十二月，25 個熟食市場的平均空置率為 6%，39 個熟食中心的平均空置率為 3%，遠低於熟食小販市場的空置率 (61%)。熟食市場空置檔位的總數為 31 個，熟食中心空置檔位的總數則為 18 個 (見表五)。審計署挑選了長沙灣熟食市場和彩虹道熟食中心進行審查。審查結果詳述於第 2.9 至 2.12 段。

市場的空置率

表五

有空置檔位的熟食市場和熟食中心
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	面積 (平方米)	檔位 數目 (a)	空置檔位 數目 (b)	空置率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
有空置檔位的熟食市場					
1	長沙灣熟食市場	1 400	28	16	57%
2	嘉定熟食市場	648	16	3	19%
3	建榮熟食市場	715	20	3	15%
4	四山街熟食市場	370	17	2	12%
5	南朗山道熟食市場	1 476	28	3	11%
6	皇后街熟食市場	967	11	1	9%
7	葵順街熟食市場	1 400	12	1	8%
8	青楊熟食市場	922	18	1	6%
9	和宜合道熟食市場	850	18	1	6%
總計				31	
有空置檔位的熟食中心					
1	彩虹道熟食中心	2 502	19	6	32%
2	愛秩序灣熟食中心	150	4	1	25%
3	聯和墟熟食中心	3 985	22	4	18%
4	保安道熟食中心	3 248	19	2	11%
5	大成街熟食中心	1 661	11	1	9%
6	鵝頸熟食中心	1 049	12	1	8%
7	牛池灣熟食中心	900	15	1	7%
8	牛頭角熟食中心	1 500	21	1	5%

表五 (續)

編號	名稱	面積 (平方米)	檔位 數目 (a)	空置檔位 數目 (b)	空置率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
9	大埔墟熟食中心	3 555	40	1	3%
總計				18	

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

附註：其餘 16 個熟食市場和 30 個熟食中心並無空置檔位。

設於臨時用地的市場欠缺周詳的遷出規劃

2.9 截至二零一四年十二月，共有九個公眾熟食市場設於臨時用地（見附錄 D）。涉及的臨時用地總面積為 4 850 平方米。這九個公眾熟食市場是在一九七二至一九八四年間落成（即已佔用“臨時”用地大約 30 至 42 年之久）。

2.10 審計署挑選了面積最大的長沙灣熟食市場進行個案研究。長沙灣熟食市場共有 16 個空置檔位，其中 11 個已空置大約 20 年（自一九九四年起空置），其餘 5 個已空置大約 13 年（自二零零一年起空置）。詳情載於下列個案三。

個案三

多個檔位凍結但臨時熟食市場繼續營運 (二零零零至二零一四年)

1. 長沙灣熟食市場建於深水埗一幅用地，在一九八二年落成。這幅用地(面積 1 400 平方米)是地政總署編配的臨時撥地，需要定時續期。
2. 二零零零年，食環署接管長沙灣熟食市場的管理(見第 1.4 段)，當時該熟食市場有 11 個檔位從一九九四年起一直空置。二零零一年，空置檔位數目增至 16 個。
3. 食環署曾在二零零一年和二零零三年檢討長沙灣熟食市場的使用情況，並認為需要關閉該熟食市場。情況如下：
 - (a) **二零零一年的檢討** 食環署認為由於長沙灣熟食市場設於臨時用地，應該關閉市場後把用地交還政府。已空置的 16 個檔位(見上文第 2 段)應先行凍結，因為如果租出這些檔位，當熟食市場關閉時便須遷置更多檔戶；及
 - (b) **二零零三年的檢討** 食環署認為長沙灣熟食市場關閉的機會很大。
4. 食環署雖認為長沙灣熟食市場應該關閉，但並沒有為此制訂工作計劃。該署反而曾在二零零二年、二零零九年和二零一零年研究可否把該 16 個檔位解除凍結以重新出租(目的分別為安置深水埗的街頭熟食檔、租予其他檔戶，以及搬遷現有檔戶)。基於種種原因，解除凍結一事並沒實行(註)。
5. 截至二零一四年十二月，上述 16 個檔位繼續凍結，而長沙灣熟食市場仍在營運。
6. 從二零零零年開始計算，食環署共為長沙灣熟食市場的臨時撥地續期六次。現時的撥地期限將於二零一六年七月屆滿。

個案三 (續)

審計署的意見

7. 長沙灣熟食市場即使空置率高，也還繼續營運。鑑於該熟食市場超過半數檔位 (57%) 已凍結逾十年，食環署有需要重新考慮是否繼續經營該熟食市場，並制訂清晰的遷出策略。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：主要原因之一是該熟食市場的電力供應有限，無法應付租出該 16 個檔位後增加的負荷 (見第 3.21 段)。

2.11 對設於臨時用地的九個公眾熟食市場，食環署需要特別留意其營運 (例如空置率和經營能力—見第 2.13 至 2.15 段)。在長沙灣熟食市場以外的八個公眾熟食市場之中，食環署如認為任何一個是同樣應該關閉並把用地交還政府的，便應制訂清晰的遷出計劃，並確保計劃妥善執行。

彩虹道熟食中心的空置檔位

2.12 彩虹道熟食中心附設於彩虹道街市內。二零一二年，由於彩虹道街市顧客稀少，黃大仙區區議員對街市的經營能力表示關注，認為應把街市關閉。食環署其後決定把熟食中心空置的檔位凍結。截至二零一四年十二月，熟食中心的 19 個檔位中，有 6 個是凍結了的空置檔位 (即空置率為 32%)。

公眾熟食市場的經營能力

2.13 七十年代初政府首次興建公眾熟食市場，原意是遷置街頭持牌熟食檔，現在這個目標已大致完成。四十多年過去，今天食肆遍布全港的住宅區、商業區、工業區，以至各式商場，市場檔戶須面對激烈競爭。這些公眾熟食市場的經營能力令人關注。

2.14 食環署認為，具備經營能力意指營運者能夠賺取合理生計。《小販管理工作守則》也說明，食環署擬把所有真正難以經營的小販攤位和街市檔位關閉。經營能力是決定公眾熟食市場應否繼續營運的重要因素，但食環署並沒有進行定期檢討以評估各公眾熟食市場的經營能力是否良好和可否改變用途。審

市場的空置率

計署認為，這類檢討工作有助及早採取行動（例如為難以經營的公眾熟食市場制訂遷出計劃，並把受影響檔戶遷往具經營能力的市場）。

2.15 如第 1.8 段所述，因應審計署在二零零八年提出的建議，食環署曾在二零一零年就轄下 25 個熟食市場和 39 個熟食中心的供應進行檢討，結果認為市民對熟食市場／熟食中心仍有需求。不過，審計署分析食環署的檢討結果後，發現有些熟食市場／熟食中心顧客稀少。有 12 個熟食市場／熟食中心每日每檔顧客不足 20 人次。其中一個是彩虹道熟食中心（見第 2.12 段），每日每檔顧客只有 10 人次。這些熟食市場／熟食中心只有少量顧客，其經營能力成疑。審計署認為，食環署有需要密切監察顧客稀少的熟食市場／熟食中心。

審計署的建議

2.16 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 審慎研究熟食小販市場空置率高的問題，並評估現行小販政策如繼續實施會否令問題惡化；
- (b) 根據上文 (a) 項所述檢討工作的結果，採取有效措施解決熟食小販市場空置率高的問題，例如：
 - (i) 整合熟食小販市場，並騰出不再需要的用地，以理順熟食小販市場的檔位供應；及
 - (ii) 為個別熟食小販市場（特別是設於臨時用地的熟食小販市場）制訂遷出計劃；
- (c) 進行定期檢討以監察各公眾熟食市場的空置率並評估其經營能力，以便適時對難以經營的公眾熟食市場採取行動；及
- (d) 確保為公眾熟食市場制訂的遷出計劃妥善執行。

政府的回應

2.17 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 前市政局在一九八三年推出特惠金計劃，鼓勵街頭熟食小販牌照持有人自願交回牌照，並在一九八七年擴大計劃至涵蓋市區熟食小販市場的熟食小販牌照持有人。二零零二年，食環署劃一有關計劃，讓新界的持牌人符合資格，可在二零零二至二零零七年期間交回牌照並領取特惠金。在熟食小販市場經營的 131 名持牌人中，有 37 人交回牌照；
- (b) 當某個熟食小販市場的出租率很低時，食物環境衛生署署長的確有權不續發有關小販牌照並要求持牌人在某段時間內騰出攤位，但政府也須考慮不續牌和迫遷引致的社會怒氣；
- (c) 隨着較長期的熟食市場日漸發展，食環署關閉了一些熟食小販市場，包括梅芳街熟食小販市場(二零零四年關閉)和大角咀臨時熟食小販市場(二零零五年關閉)。在前廣東道臨時熟食小販市場的最後一名持牌人交回牌照後，該用地已在二零零六年被收回；
- (d) 對於現址並無重新發展潛力而租用率又達合理水平的熟食小販市場，如資源許可，食環署會考慮進行改善工程。以吳松街臨時熟食小販市場和海防道臨時熟食小販市場為例，兩個市場分別在 2010-11 年度和 2011-12 年度獲得撥款進行翻新工程和改善消防安全設施；
- (e) 二零一一年，食環署委託顧問評估三個公眾街市和六個熟食小販市場的經營能力。二零一三年一月，食環署根據評估所得結果，向財經事務及庫務局提出建議，指其中兩個街市和三個熟食小販市場的用地可騰出作重新發展。二零一三年七月，食環署向規劃署表示，另一個熟食小販市場的用地也可騰出作重新發展。食環署已開始與兩個熟食小販市場的持牌小販商討關閉市場一事(見第 6.6 段)；及
- (f) 食環署已為部分熟食小販市場制定改善或遷出計劃，其餘的熟食小販市場和其他公眾熟食市場的有關工作也會繼續進行，並在過程中充分考慮各市場的經營能力、社區需要、所得資源和政策優次。有些建議可能會引起部分社會人士強烈反應，而政府也須盡可能在合理情況下作出回應，這點食環署清楚知道，但仍會悉力推行為每個熟食小販市場、熟食中心和熟食市場制訂的計劃。

第 3 部分：市場提供的設施

3.1 本部分探討公眾熟食市場提供的設施。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 消防安全措施 (第 3.2 至 3.14 段)；
- (b) 檔位營運所需的電力供應 (第 3.15 至 3.23 段)；及
- (c) 市場的空調 (第 3.24 至 3.31 段)。

消防安全措施

3.2 火災危害生命財產。公眾熟食市場就像任何商業處所或食肆一樣，也會受到火災的威脅。二零一一至二零一四年間，發生在公眾熟食市場的火警共有 11 宗 (8 宗發生在熟食市場，2 宗在熟食中心，1 宗在熟食小販市場)。

商業處所的消防安全規定

3.3 《消防安全 (商業處所) 條例》(第 502 章) 於一九九七年制定，目的是向商業處所和商業建築物的佔用人和使用人提供最佳的防火保障。根據該條例，消防處處長可要求商業處所和商業建築物遵從有關消防安全措施的規定，即可要求在這些商業處所和商業建築物內安裝下列設備：

- (a) 自動噴灑系統；
- (b) 機械通風系統的自動停止設施；
- (c) 緊急照明裝置及設備；
- (d) 消防栓及喉轆系統；
- (e) 手控火警警報系統；及
- (f) 手提式滅火器。

根據律政司在一九九八年給予消防處處長的意見，政府擁有的商業處所不在上述條例的規管範圍內。

3.4 二零零三年，食環署、消防處和建築署三方召開會議，討論《消防安全(商業處所)條例》是否適用於食環署轄下街市。會議得出下列結論：

- (a) 政府按照該條例的精神來管理和保養轄下處所是良好的做法；及
- (b) 該條例所訂明的消防安全措施(下稱“訂明措施”)是最低規定，各處所應進行改善工程，全面提升消防設施。

改善消防安全措施的進度緩慢

3.5 在二零零三年的會議後(見第 3.4 段)，食環署檢討熟食中心和售賣乾濕貨品的公眾街市的消防安全措施，並為改善有關措施制訂了推行計劃。該推行計劃並不涵蓋熟食小販市場和熟食市場。

3.6 二零一四年十二月，食環署因應審計署的查詢，檢視了訂明措施的推行情況，並把有關情況告知審計署(見表六)。在 75 個公眾熟食市場中，只有 33 個(44%)已採取全部六項訂明措施(見第 3.3(a) 至 (f) 段)。許多熟食市場只採取了其中幾項訂明措施，而熟食小販市場採取的訂明措施都不多於兩項。

表六

推行訂明消防安全措施
(二零一四年十二月)

採取的措施數目 (註)	採取措施的公眾熟食市場數目			
	熟食小販市場	熟食市場	熟食中心	總計
6	0	3	30	33 (44%)
5	0	9	8	17 (23%)
4	0	3	1	4 (5%)
3	0	1	0	1 (1%)
2	2	7	0	9 (12%)
1	3	2	0	5 (7%)
0	6	0	0	6 (8%)
總計	11	25	39	75 (100%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：即第 3.3 段所述六項訂明措施。

3.7 食環署在二零零三年決定改善消防安全措施，到二零一四年十二月已超過十年。許多公眾熟食市場仍未採取僅屬最低規定的訂明措施(見第 3.4(b) 段)，情況有欠理想。

消防安全措施不足

3.8 由於推行訂明措施的進度緩慢，部分公眾熟食市場可能沒有足夠的消防安全措施提供防火保障。二零一四年十一月至二零一五年一月間，審計署曾到 13 個公眾熟食市場(2 個熟食小販市場、9 個熟食市場和 2 個熟食中心) 實地視察，檢視場內設施。

3.9 審計署留意到，熟食小販市場和熟食市場都存有若干火警風險，例如開放式的廚房並無防火間隔(見照片十)、存放多個石油氣罐(見照片十一 — 註6)，以及在擠迫的環境使用大量電器(見照片十二)。這些市場的消防安全措施不足，實在值得關注。

照片十至十二

火警風險例子

照片十



開放式廚房
(勵業街熟食小販市場)

照片十一



存放多個石油氣罐
(柴灣角熟食市場)

照片十二



使用大量電器
(大圓街熟食市場)

資料來源：審計署在二零一四年十二月和二零一五年一月拍攝的照片

註6：一般而言，食環署禁止在公眾熟食市場使用石油氣，批准使用的能源包括電力和以中央喉管供應的燃氣等(見第4.20(b)段)。

市場提供的設施

3.10 消防處會巡查持牌食肆和商業處所等地方的消防安全(註 7)，但在公眾熟食市場經營的檔位並非持牌食肆(見第 4.3 及 4.10 段)。此外，與政府擁有的所有其他商業處所一樣，公眾熟食市場不在《消防安全(商業處所)條例》的規管範圍內(見第 3.3 段)。消防處在二零一五年一月回應審計署的查詢時表示，消防處並無慣例定期巡查公眾熟食市場的消防安全(註 8)。

審計署的建議

3.11 審計署**建議**食物環境衛生署署長應：

- (a) 加快在公眾熟食市場推行消防安全措施，並在考慮下列需要後更新推行計劃：
 - (i) 把以前未納入的公眾熟食市場(熟食小販市場和熟食市場)納入計劃內；及
 - (ii) 優先處理火警風險較高的公眾熟食市場；
- (b) 定期監察消防安全措施的推行進度，以確保這些措施按計劃推行；及
- (c) 與消防處處長商討，研究有效措施(例如突擊巡查選定的公眾熟食市場)以找出及消除個別公眾熟食市場的火警風險。

政府的回應

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：

- (a) 自二零零二年起，食環署在 19 個熟食中心和 3 個熟食市場除了採取一般的改善措施外，也一直進行提升消防安全的工程，包括安裝自動噴灑系統和緊急照明等；

註 7：由消防處巡查消防安全的~~地方~~，包括學校、幼兒中心、食肆、訂明商業處所、指明商業建築物、綜合用途樓宇、卡拉 OK 場所、藥物倚賴者治療康復中心，以及公眾娛樂場所。

註 8：根據消防處的管制人員報告，消防處在二零一三年共進行了 82 360 次消防安全巡查。消防處告知審計署，食環署轄下 75 個公眾熟食市場全部不在該等巡查之列。

- (b) 在完成 19 個熟食中心和 3 個熟食市場的消防措施後，食環署會在其餘之前沒有涵蓋的熟食市場和熟食小販市場進行提升消防安全的工程。食環署會考慮建築署和機電工程署的技術意見，也會顧及其他相關因素，包括有關用地的重建計劃、現有用途和火警風險；及
- (c) 食環署會與消防處聯手檢討各公眾熟食市場的火警風險，並對違反消防相關規例的個案採取執法行動。如有租戶／小販罔顧消防處的執法行動，不遵守有關的消防規定，食環署會考慮終止租約／撤銷牌照。

3.13 消防處處長表示：

- (a) 消防處的法定職責之一是就消防安全提供意見，包括私人和政府樓宇消防裝置方面的意見。消防處會一如既往，繼續應要求提供與消防安全相關的意見；及
- (b) 有關在公眾熟食市場營運的熟食檔，消防處的前線行動組別會進行例行巡查以實地了解其風險，並視乎情況採取消除火警危險的行動。

3.14 機電工程署署長表示，機電工程署會繼續提供工程支援，以協助食環署在轄下公眾熟食市場推廣和確保電力及氣體安全，並會根據相關的法定規定採取合適的執法行動。

檔位營運所需的電力供應

3.15 電力是公眾熟食市場使用的主要能源 (例如用作照明和烹煮食物)。根據食環署就公眾街市 (包括熟食市場和熟食中心) 訂立的標準，每個熟食檔應獲供電 60 安培。食環署在管理公眾熟食市場的供電事宜上，需徵詢其他政府部門的意見，例如建築署和機電工程署。

3.16 至於熟食小販市場，其檔戶都是持牌小販，可自行直接與電力公司安排供電，不必經食環署辦理。

供電低於標準

3.17 審計署分析了 25 個熟食市場和 39 個熟食中心的供電情況。在二零一四年十二月，所有熟食市場的供電都不符合食環署規定的 60 安培標準，熟食中心則只有兩個符合標準（見表七）。

表七

熟食市場和熟食中心的供電
(二零一四年十二月)

電量 (註) (安培)	熟食市場／熟食中心數目			
	熟食市場	熟食中心	總計	
60 或以上	0	2	2 (3%)	} 符合標準
30 至 59	2	17	19 (30%)	
29 或以下	23	20	43 (67%)	
總計	25	39	64 (100%)	

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：熟食市場／熟食中心內每個檔位獲供應的電量。

3.18 食環署在二零一四年十二月回覆審計署的查詢時表示，在二零零零年之前公眾熟食市場由前市政局和前區域市政局管轄，當時採用的供電標準可能較低（註 9—見第 1.4 段）。從表七可見，大部分熟食市場和熟食中心的供電仍未提升到現行標準。

3.19 現今電器用品普及，公眾熟食市場檔戶使用的電器日多。審計署實地視察公眾熟食市場期間（見第 3.8 段），發現電炸鍋和商用雪櫃等電器都廣為檔戶使用。供電低於標準可引致電力系統負荷過重（見第 3.20 段），更可能產生其他問題，例如要暫停出租檔位（見第 3.21 段）和無法加裝空調系統（見第 3.26 至 3.28 段）。

註 9：舉例來說，在前區域市政局轄下的公眾熟食市場，熟食檔的標準供電只有 30 安培。

電力負荷過重

3.20 根據食環署的記錄，個別公眾熟食市場曾出現電力負荷過重，供電不足可能是成因之一。個案四是一個例子。

個案四

觀塘碼頭熟食市場電力負荷過重 (二零零八至二零一四年)

1. 觀塘碼頭熟食市場建於一九八四年。
2. 在二零一四年十二月，該熟食市場共 29 個檔位已全數租予檔戶使用。由於電力供應不足，每個檔位只獲供電 10 安培，低於 60 安培的標準。
3. 自二零零八年起，該熟食市場不時發生停電。在二零零八年三月一日至六月二十日的 112 日內，停電事故多達 12 次。每一次停電，電力供應中斷十分鐘至兩小時不等。
4. 食環署發現電力系統負荷過重。如要提升電力系統，便須興建場外電力變壓房，但食環署未能找到合適地點興建變壓房。
5. 二零一二年，食環署在該熟食市場張貼通告，呼籲檔戶合力限制用電，但電力負荷過重的情況仍不時出現。

審計署的意見

6. 電力供應不足，對該熟食市場的運作造成不良影響。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

檔位不可出租

3.21 從長沙灣熟食市場可以看到供電不足引致的另一個問題。截至二零一四年十二月，在該熟食市場的 28 個檔位中，有 16 個 (57%) 十多年來一直暫停出租 (見第 2.10 段)。不可出租這些檔位的主要原因，是電力供應有限。詳情載於個案五。

個案五

長沙灣熟食市場其中 16 個檔位不可出租

1. 二零零九年，食環署有意把長沙灣熟食市場內 16 個暫停出租的檔位再次開放，經公開競投租予檔戶。食環署發現，場內電力供應無法支持該 16 個檔位的運作。
2. 食環署與電力公司研究各種方法提升供電。二零一零年，電力公司同意為熟食市場鋪設額外的地底電纜，以改善供電情況。
3. 不過，直至二零一四年十二月，改善工程一直未見進行。食環署表示，鑑於該熟食市場的未來發展仍未確定，改善工程已經暫停。由於場內電力供應只足夠支持現有 12 個檔位運作，因此另外 16 個檔位繼續暫停出租。

審計署的意見

4. 熟食市場的電力供應根本不符合食環署的標準。即使不再出租檔位，現有 12 個檔位每個亦只獲供電 38 安培，遠低於 60 安培的標準。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

審計署的建議

3.22 審計署建議 食物環境衛生署署長應：

- (a) 比對食環署所定標準，檢討熟食市場和熟食中心檔位營運的電力供應是否充足；
- (b) 研究各熟食市場和熟食中心供電低於標準的原因，並在考慮下列因素後評估可否提升供電：
 - (i) 提升供電工程在技術上是否可行和所涉費用；
 - (ii) 熟食市場／熟食中心未來會否有重建計劃和關閉的可能；
 - (iii) 熟食市場／熟食中心現時的用電情況和用電量；及
 - (iv) 存在的風險（例如電力負荷過重引致火警和停電）；

- (c) 在適宜進行提升工程的熟食市場和熟食中心，從速採取行動加強電力供應；及
- (d) 在不宜進行提升工程的熟食市場和熟食中心，採取下列措施：
 - (i) 就熟食市場／熟食中心內使用電器，尤其是耗電量高的電器(例如空調機)，提供指引；及
 - (ii) 確保指引妥善執行並適時更新。

政府的回應

3.23 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：

- (a) 食環署會與建築署聯繫，以檢討熟食市場和熟食中心的電力供應是否充足，並會評估部分公眾熟食市場供電低於標準的原因，以及提升供電的可行性及所需費用等；
- (b) 對於適宜進行提升工程的熟食市場和熟食中心，食環署會與有關部門跟進；及
- (c) 對於不宜進行提升工程的熟食市場和熟食中心，食環署會就電器的使用諮詢有關部門，然後訂定指引，並確保指引妥善執行並適時更新。

市場的空調

大部分市場不設空調系統

3.24 在香港，空調對營運熟食檔相當重要。截至二零一四年十二月，在75個公眾熟食市場中，只有22個(29%)設有空調(見表八)。

表八

公眾熟食市場的空調
(二零一四年十二月)

公眾熟食市場	市場數目		
	有空調 (註)	無空調	總計
熟食小販市場	0 (0%)	11 (100%)	11
熟食市場	2 (8%)	23 (92%)	25
熟食中心	20 (51%)	19 (49%)	39
總計	22 (29%)	53 (71%)	75

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：這裏指中央空調系統提供的空調。個別檔戶可能未經食環署批准而裝設了獨立空調機(見第 3.28 段)。

3.25 二零一零年，食環署曾檢討轄下熟食市場和熟食中心的狀況，結果顯示，通風欠佳是檔戶和顧客最關注的問題，同時也是人們不選擇光顧熟食市場和熟食中心的主要原因(註 10)。

不一定能夠加裝空調系統

3.26 在考慮某個公眾熟食市場是否加裝空調系統時，食環署按慣例會進行調查以了解檔戶的意願。如有不少於 85% 的檔戶贊成加裝並同意承擔空調系統的經常費用(註 11)，食環署便會進行詳細的技術可行性研究。經考慮研究結果、所需工程範圍、成本效益、業務受阻的時間長短和租戶意見等因素後，食環署會決定是否有足夠理據可申請撥款以加裝空調系統。

3.27 審計署留意到，有時即使有足夠檔戶支持加裝空調系統，加裝工程也未能進行，個案六便是一個例子。在該個案中，全部檔戶都贊成加裝空調系統。

註 10：不選擇光顧熟食市場和熟食中心的其他原因包括“地方不潔”、“座位不舒適”和“地點不方便”。

註 11：這是指安裝空調系統後所需的電費和日常一般維修費。

個案六

瑞和街熟食中心未能安裝空調系統

1. 瑞和街熟食中心在一九八八年落成，位於一幢市政大廈內，是無空調的熟食中心。二零一零年，食環署應一名檔戶要求進行意見調查，結果顯示全部 20 名檔戶都支持在熟食中心加裝空調系統。
2. 熟食中心的電力供應不足，如要加裝空調，必須在距離市政大廈約 30 米外，興建場外電力變壓房。
3. 二零一三年，建築署告知食環署，工程造價會超逾 3,000 萬元。施工需時約 10 至 12 個月，其間 20 個檔位全部必須暫停營業。建築署認為，工程或許並不切合實際，未必值得執行。
4. 截至二零一四年十二月，加裝工程仍未展開。食環署在熟食中心採取臨時措施，例如安裝了四部蒸發式涼風機。

審計署的意見

5. 基於技術上的困難，即使檔戶全體支持，加裝工程也無法進行。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

未經事先批准而裝設獨立空調機

3.28 審計署實地視察公眾熟食市場期間（見第 3.8 段），留意到無空調的市場內，檔戶裝設獨立空調機供檔位自用的情況並非罕見。根據食環署的記錄，有些裝設了獨立空調機的檔戶，事前並未取得食環署批准，也沒顧及公眾熟食市場電力供應不足的問題（見個案七）。

個案七

駿業熟食市場的獨立空調機 (二零零八至二零一四年)

1. 駿業熟食市場建於一九八五年，共有 56 個檔位。
2. 二零零八年，電力公司通知食環署，駿業熟食市場的電力系統負荷過重，建議食環署監察電力的荷載並加以管制。
3. 二零零九年，食環署研究可否提升駿業熟食市場的電力供應。二零一零年，建築署指出必須興建新的電力變壓房。不過，食環署無法找到合適地點興建。
4. 二零一一年，食環署得悉上述 56 個檔位中，有 18 個檔位未經食環署事先批准而裝設了獨立空調機。食環署要求有關檔戶就裝設空調機事宜申請事後批准，以作記錄。食環署認為，由於駿業熟食市場的電力供應不足，日後如再有檔戶申請裝設空調機，食環署不會作出批准。
5. 二零一四年十二月，審計署實地視察駿業熟食市場期間，發現再有 4 個檔位裝設了獨立空調機。裝設了獨立空調機的檔位總數達 22 個。

審計署的意見

6. 檔戶未有顧及熟食市場電力不足的情況，陸續裝設獨立空調機。擅自裝設空調機或會引致安全問題，但食環署並未採取有效行動加以遏止。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析及審計署在二零一四年十二月進行的實地視察

審計署的建議

3.29 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 留意各熟食市場和熟食中心提升供電的進展 (見第 3.22(c) 段)，以便適時按建議加裝空調系統；
- (b) 調查熟食市場和熟食中心檔位未經食環署批准而裝設獨立空調機的情況有多普遍；及

- (c) 與機電工程署署長商討，從速加強所需管制，以遏止擅自裝設空調機，例如：
 - (i) 採取措施，移除任何擅自裝設並構成危險（例如因電力負荷過重而危及消防安全）的空調機；
 - (ii) 提醒檔戶有關裝設空調機的規定；及
 - (iii) 採取行動，確保檔戶遵守食環署有關裝設空調機的規定。

政府的回應

3.30 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：

- (a) 食環署會與有關部門合作，為個別熟食市場和熟食中心提升供電，並在推行加裝空調系統的建議時，與持份者保持緊密聯繫；
- (b) 食環署會加強巡查，並提醒檔戶裝設空調機必須事先取得批准；及
- (c) 如有擅自裝設空調機的情況，食環署會根據《公眾街市規例》(第132BO章)採取執法行動，或按需要就違反租約規定一事發出警告信，以確保違規事項得到修正。

3.31 機電工程署署長表示，機電工程署會繼續向食環署提供工程支援（見第3.14段）。

第 4 部分：市場檔位的管理

4.1 本部分探討食環署對公眾熟食市場檔位的管理。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 熟食市場和熟食中心檔位的管理 (第 4.2 至 4.9 段)；
- (b) 對在熟食小販市場營運的小販的管理 (第 4.10 至 4.17 段)；及
- (c) 檔位的例行巡查 (第 4.18 至 4.26 段)。

熟食市場和熟食中心檔位的管理

熟食市場和熟食中心檔位豁免申領食肆牌照

4.2 根據《食物業規例》(第 132X 章)，食肆 (註 12) 經營人須持有食環署所發出的食肆牌照。食環署只會在食肆經營人能符合衛生規定和安全標準 (例如衛生設備的數量和食物室的面積—註 13) 後，才會發出牌照。實施食肆發牌制度，目的在於確保有關處所適合用作經營食肆，以保障公眾人士的健康和顧客的安全。

4.3 根據有關租約，熟食市場和熟食中心檔位與食肆一樣可以售賣任何種類的膳食 (註 14)。不過，熟食市場和熟食中心檔位是獲豁免申領食肆牌照的 (註 15)。豁免政策的歷史背景如下：

- (a) **小規模經營** 以往興建熟食市場和熟食中心，是為了遷置以大牌檔形式經營街頭熟食檔的持牌小販 (見第 1.3 段)。根據食環署的記錄，這些大牌檔由檔戶親自經營，營業額和攤位面積都屬小規模。按當時規定，每個街頭大牌檔擺賣範圍內只准放置兩檯八凳；及

註 12：根據該規例，食肆是指涉及出售膳食或非瓶裝的不含酒精飲品 (涼茶除外) 供人在其處所內進食或飲用的食物業，但不包括工廠食堂或由持有根據《小販規例》批出的牌照的小販所經營的業務。

註 13：食物室是指廚房、食物配製室及碗碟洗滌室。

註 14：租約也就檔位的營運訂明了若干規定 (例如檔戶一個月內可暫停營業的日數上限)。

註 15：《食物業規例 (豁免第 31(1) 條規定) 公告》(第 132Z 章) 訂明有關豁免。

- (b) **大牌檔不必申領食肆牌照** 根據《食物業規例》，街頭大牌檔並非食肆，因此不必申領食肆牌照（見第 4.2 段註 12）。經營街頭大牌檔的持牌小販受《小販規例》所規管。不過，他們交出小販牌照並成為熟食市場和熟食中心檔戶後，便不再受該規例約束。

熟食市場和熟食中心檔位原定供小規模經營之用，所受規管較為寬鬆，規管者必須確保檔戶遵守租約按原定的小規模營運。

有些檔位的業務大於原定規模

4.4 二零一四年十一月至二零一五年一月，審計署實地視察 13 個公眾熟食市場（見第 3.8 段），發現在熟食市場和熟食中心內，有些檔位的業務比原定規模大。簡單來說，這些檔戶的經營方式猶如普通食肆，但卻不必領取食肆牌照。個案八是一個例子。

個案八

經營方式猶如食肆的熟食市場檔位

1. 皇后街熟食市場有 11 個檔位，共用一個供顧客使用的公共座位間。其中一檔（檔位 A）提供西餐。
2. 二零一五年一月，審計署人員以普通顧客身分，在晚餐時間到檔位 A 視察，發現檔位 A 在公共座位間為該檔的顧客預留桌子。公共座位間有大約 15 張桌子鋪上了檔位 A 的檯布，擺放了該檔的碗碟和餐具。其後，那些桌子全部坐了檔位 A 的顧客。檔位提供指定餐酒和烈酒（見第 4.6 段）。

審計署的意見

3. 檔位 A 的經營規模大於傳統熟食檔，經營方式也不同。該檔在公共座位間佔據座位供其檔位專用，有違租約的規定。

資料來源：審計署在二零一五年一月進行的實地視察

有需要檢討提供予經營規模較大的檔位的設施

4.5 如第 4.3 段所述，熟食市場和熟食中心的檔位獲豁免申領食肆牌照，原因之一是這些檔位屬小規模經營。不過，審計署發現有些檔位的經營規模實已大於傳統熟食檔。這情況值得關注，因為這些檔位雖然與普通食肆相類似，但食肆所須遵守的衛生規定和安全標準，卻不適用於這些檔位。舉例來說，根據《食物業規例》，食肆(但不包括熟食市場和熟食中心的檔位)須配備食物室，其面積不得小於有關處所總樓面面積的一個指定百分比。審計署認為，熟食市場和熟食中心檔位原定供小規模經營之用，可能不足以用來供大規模經營之用，當中公眾衛生及安全的考慮尤其重要。食環署有需要審視這個問題，並為經營規模較大的檔位尋找改善措施。

在檔位無牌經營受規管活動

4.6 **售賣酒類** 根據《應課稅品(酒類)規例》(第 109B 章)，任何人士必須獲酒牌局發出酒牌，方可售賣酒類以供在有關處所飲用(註 16)。審計署留意到，截至二零一四年十二月，並無公眾熟食市場的檔位領有酒牌(註 17)。不過，審計署實地視察熟食市場和熟食中心期間(見第 4.4 段)，發現有檔位向顧客售賣酒類(例如啤酒、餐酒及烈酒)，以及有在公用範圍(見第 4.4 段個案八第 2 段所示例子)或檔位範圍內售賣及供顧客飲用酒類的情況。

4.7 **經營食物製造廠** 根據《食物業規例》，經營食物製造廠(註 18)必須領有食環署的牌照。審計署曾到兩個顧客稀少的熟食市場實地視察，發現有檔位懷疑被用作食物製造廠：

- (a) **提供膳食外送服務** 根據食環署二零一零年的檢討，大圓街熟食市場的顧客量為零人次。二零一五年一月審計署實地視察期間，有四個檔位正在營運，全部都是提供膳食外送服務的(見照片十三及十四)。該熟食市場完全不見顧客，也沒有檯凳可供顧客用膳；及

註 16：酒牌局是法定組織，由食環署提供行政及秘書服務支援。所有酒牌申請會轉交警務處處長及當區民政事務專員以徵詢意見，並會在報章刊登公告諮詢公眾。持牌人必須遵守一系列法定條件，以及酒牌局可能施加的任何附加發牌條件。

註 17：根據酒牌局網上資料，酒牌局的政策規定，領有食肆牌照或暫准食肆牌照的處所方會獲發酒牌。

註 18：食物製造廠指涉及配製供出售予人在該食物業處所外進食的食物食物業。

- (b) **大量烤製燒豬和家禽燒味** 根據食環署二零一零年的檢討，駿業熟食市場每日每檔的顧客量為 12 人次。二零一五年一月審計署實地視察期間，有四個檔位在大量烤製燒豬和家禽燒味，有些燒味被運到市場以外的地方（見照片十五及十六）。

審計署的審查發現，有關檔位並無持有食物製造廠牌照。

照片十三及十四

提供膳食外送服務
(大圓街熟食市場)

照片十三



準備食品以供外送

照片十四



把食品運離市場

資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

照片十五及十六

大量烤製燒豬和家禽燒味
(駿業熟食市場)

照片十五



等待外送的燒味

照片十六



把燒味運離市場

資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

審計署的建議

4.8 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 就經營規模超過傳統熟食檔的熟食市場和熟食中心檔位，檢討為其提供的設施是否足夠，尤其是關乎公眾衛生及安全的設施；
- (b) 根據上文 (a) 項的檢討結果，為經營規模較大的檔戶尋找改善措施，以加強保障公眾衛生及安全；
- (c) 確保熟食市場和熟食中心檔位遵守租約的規定，不會佔據公共座位間；
- (d) 嚴格審視熟食市場和熟食中心檔位未領有酒牌而售賣酒類的問題，並調查熟食小販市場是否有同類情況；
- (e) 就檔位售賣酒類的問題採取所需跟進行動；及

- (f) 跟進第 4.7 段所述審計署懷疑有檔位經營食物製造廠的個案，並調查是否還有其他同類個案。

政府的回應

4.9 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：

- (a) 食環署會檢討熟食市場和熟食中心的設施是否足夠。在熟食市場和熟食中心營運的檔位雖然不用申領食肆牌照，但也須受嚴格的衛生規定約束，以保障公眾衛生和食物安全；
- (b) 食環署會加強巡查，如發現檔位未經批准被佔據／檔位被用於未經批准的用途（例如經營食物製造廠的業務），會視情況就違反租約規定採取執法行動或發出警告信；
- (c) 《應課稅品（酒類）規例》第 25A 條訂明，除領有酒牌外，不得在任何處所售賣酒類以供在該處所飲用。根據於一九九九年的初步法律意見，第 25A 條不適用於食環署轄下設有公共座位間的熟食市場檔位。食環署會跟進審計署就熟食市場和熟食中心售賣酒類提供的意見，有需要時會聯同警方採取適當行動；及
- (d) 食環署已加強在全港進行巡查，包括採取突擊行動，查看是否有檔位未經批准被用於其他用途，包括經營食物製造廠業務。有關檔戶已被嚴厲警告及提醒。行動會繼續以杜絕違規行為。

對在熟食小販市場營運的小販的管理

4.10 在熟食小販市場檔位營業的小販，都持有食環署發出的固定攤位小販牌照。這類檔位不受《食物業規例》規管（見第 4.2 段註 12），食環署是根據《小販規例》管理這類小販及其檔位的。就食環署對這類小販的管理，審計署審查了三個熟食小販市場的情況，包括熟食小販市場中最大的兩個，即馬角街熟食小販市場和聯仁街熟食小販市場，再加上勵業街熟食小販市場。審查結果載於第 4.11 至 4.15 段。

委任替手的規管

4.11 根據自七十年代初沿用至今的小販政策(見第 1.2 段)，食環署已不再簽發新的熟食小販市場小販牌照，對已簽發的小販牌照則嚴格限制其繼承和轉讓。牌照如被註銷(例如因持牌小販體弱、年老或身故)，只有該小販的配偶才可獲補發牌照。

4.12 在某些指明情況下，持牌小販可委任替手助他經營其檔位。《小販規例》內有關係文如下：

- (a) **委任的原因** 持牌小販如離開或擬離開香港超過八天，或因患病而喪失工作能力超過八天，可在事先獲得食物環境衛生署署長的准許後，委任一個人，在其本人離港或喪失工作能力期間作其替手；及
- (b) **最長委任期** 除在食物環境衛生署署長認為適當的特別情況外，食物環境衛生署署長不得授予准許為期超過六個月。

4.13 審計署留意到，委任替手的情況在該三個熟食小販市場很普遍(註 19)。在處理勵業街熟食小販市場的委任替手申請時，食環署會要求持牌小販就所聲稱的疾病提供醫生證明書，但在處理聯仁街熟食小販市場和馬角街熟食小販市場的申請時，則沒有這個要求(註 20)。此外，對於該三個熟食小販市場，食環署都無慣例在替手任期屆滿後採取跟進行動(例如到場視察以確定持牌小販是否已恢復親自營運檔位)。食環署有需要在這方面加強管制。

在檔位外販賣

4.14 根據《小販規例》，熟食小販市場內的持牌小販不得在固定攤位牌照所指明檔位以外的地方販賣。審計署在二零一五年一月實地視察馬角街熟食小販市場時，發現兩名持牌小販在檔位外販賣，違反《小販規例》。這些小販除了在其檔位內營業外，也在相鄰的空置檔位營業。其中一名檔戶佔用一個空置檔位招呼顧客，另一檔戶佔用了兩個空置檔位。

註 19：在三個熟食小販市場的 22 名持牌小販中，有 9 人 (41%) 曾在二零一二至二零一四年間委任替手。

註 20：在二零一二至二零一四年間，有四宗個案以患病為申請理由，全部沒有醫生證明書證明，但都獲食環署批准。

4.15 熟食小販市場檔位與熟食市場和熟食中心的檔位一樣，不受適用於食肆的衛生規定和安全標準規管（見第 4.5 段）。既然規管因原定經營規模較小而比較寬鬆，規管者必須確保檔戶遵守《小販規例》並在其固定攤位內按原定的小規模營運。

審計署的建議

4.16 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 收緊對熟食小販市場持牌小販委任替手的規管；及
- (b) 確保熟食小販市場的持牌小販遵守《小販規例》並在其固定攤位內營業。

政府的回應

4.17 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：

- (a) 食環署會加強巡查，如發現阻塞地方等違規事項，會採取執法行動／發出警告信；及
- (b) 食環署已提醒各區人員嚴格執行現行指引，該指引的規定包括持牌人須在獲批准的替手委任期屆滿後親自營運檔位。任何延長替手委任期的申請或重複的申請，除非有健康理由或特殊理據支持，否則一概不獲考慮。

檔位的例行巡查

4.18 食環署設有 19 個分區環境衛生辦事處（分區辦事處），負責管理所屬分區的公眾熟食市場（註 21）。分區辦事處人員（巡查人員）會到公眾熟食市場作

註 21：每個分區辦事處都設有街市組以管理熟食市場和熟食中心，並設小販組以管理熟食小販市場。街市組和小販組還有其他職務，例如街市組管理售賣乾濕貨品的公眾街市，小販組管制街頭擺賣活動。

例行巡查，主要目的是確保檔戶遵守各項管制規定（例如租約規定和條款、發牌規定和法定要求）。

4.19 二零一四年十一月至二零一五年一月，審計署曾到訪三個分區辦事處，包括中西區辦事處、觀塘區辦事處和荃灣區辦事處。審計署審查三個分區辦事處的巡查工作，並觀察巡查人員在九個公眾熟食市場執行例行巡查。

沒有對違規事項採取行動

4.20 在巡查九個公眾熟食市場時，審計署留意到一些懷疑違反管制規定的情況。最常見的兩類違規事項如下：

- (a) **阻塞公眾地方** 根據租約，熟食市場和熟食中心的檔戶不得將任何貨物、用具或物品放置在其檔位以外地方。至於熟食小販市場，根據《小販規例》，檔戶不得將商品及設備放置在其檔位以外地方。在接受巡查的九個公眾熟食市場，每個都有阻塞公眾地方的情況，程度各有不同；及
- (b) **使用石油氣** 一般而言，食環署禁止在熟食市場和熟食中心使用石油氣，批准使用的能源包括電力和以中央喉管供應的燃氣等。這項規定已載列於熟食市場和熟食中心檔戶的租約內。至於熟食小販市場，食環署根據有關規例（註 22）只容許有限度使用石油氣（例如一個地點不得存放超過三罐 16 公斤的石油氣）。在接受巡查的九個公眾熟食市場，其中五個（56%）有檔戶違禁使用／過量存放石油氣（見第 3.9 段照片十一所示例子）。在有關處所使用或存放大量罐裝石油氣可能構成危險。

4.21 第 4.20(a) 及 (b) 段的違規情況雖然明顯，但巡查人員（審計署人員陪同進行巡查）並無在巡查記錄內提及這些違規事項，也沒有任何跟進行動。

例行巡查時查察不夠徹底

4.22 審計署也留意到有些查察工作不夠徹底。個案九顯示一個例子。

註 22：機電工程署根據《氣體安全條例》(第 51 章) 規管氣體（包括石油氣）的儲存和運載（見第 3.14 段）。

個案九

執行例行巡查 (聯仁街熟食小販市場)

1. 二零一五年一月十六日，審計署陪同食環署一名巡查人員(職員 A)到聯仁街熟食小販市場進行例行巡查。該熟食小販市場共有 36 個檔位，其中 7 個已編配予檔戶使用。
2. 巡查於下午二時三十分開始。在 7 個檔位中，4 個檔位放下了捲閘。這 4 個檔位的檔戶當時仍在附近，全部坐在檔位捲閘前。
3. 職員 A 逐一詢問 4 名檔戶，並獲告知這些檔位下午不營業。職員 A 沒有要求檔戶打開檔位接受視察，便把該 4 個檔位的巡查當作完成。職員 A 隨後繼續巡查該熟食小販市場其餘檔位。
4. 職員 A 在巡查記錄內填上“滿意”。

審計署的意見

5. 審計署從食環署的記錄得悉，上述 4 個檔位中，有 2 個過去曾經從事非法食物製造廠業務。職員 A 巡查時沒有徹底查察以跟進過去發現的違規事項，做法有欠理想。

資料來源：審計署在二零一五年一月進行的實地視察和食環署的記錄

例行巡查沒有適時執行

- 4.23 食環署規定例行巡查須適時執行，訂明規定如下：
 - (a) **熟食小販市場** 每兩星期例行巡查一次，在營業繁忙時段進行；
及
 - (b) **熟食市場和熟食中心** 每日例行巡查兩次，通常在營業繁忙時段進行。
- 4.24 審計署發現在適時例行巡查方面，有下列可予改善之處：

- (a) **熟食小販市場的巡查次數較少** 與熟食市場和熟食中心相比，熟食小販市場的巡查次數少得多。根據審計署到訪的三個分區辦事處的記錄，不論是熟食小販市場、熟食市場還是熟食中心，都曾發現違規事項。舉例來說，審計署陪同食環署人員到三個熟食小販市場例行巡查時，都發現有“阻塞公眾地方”的情況。食環署有需要加密巡查熟食小販市場的次數；
- (b) **巡查次數少於規定** 三個分區辦事處的記錄顯示，例行巡查有時並沒按照食環署的規定執行。以柴灣角熟食市場為例，在二零一四年十二月的例行巡查，有 13 天是每日一次的(並非按規定每日兩次)。一名巡查人員在二零一五年一月回覆審計署的查詢時表示，這是因為巡查工作的人手緊張所致；
- (c) **巡查不是在繁忙時段進行** 審計署發現，例行巡查通常都並非在繁忙時段(例如午飯時段)進行，有違食環署的規定。根據三個分區辦事處的記錄，例如在二零一四年十二月，最少有五個公眾熟食市場不曾在下午一時至二時(午飯時段)進行例行巡查。這些市場包括：
 - (i) 上文(a)項所述的三個熟食小販市場；及
 - (ii) 四山街熟食市場和觀塘碼頭熟食市場；及
- (d) **沒有保存巡查記錄** 審計署還發現，有些巡查的記錄沒有妥善保存。以中西區的正街熟食中心為例，二零一四年十二月內有十天是沒有巡查記錄的，曾否執行巡查頓成疑問。

審計署的建議

4.25 審計署建議 食物環境衛生署署長應：

- (a) 採取措施，確保在巡查公眾熟食市場時發現的不當事項得到妥善跟進和修正；
- (b) 提醒職員須妥善記錄巡查行動詳情(例如日期、時間和觀察所得)，以供管理人員審閱；
- (c) 找出個別巡查人員未能有效地執行工作的原因，並採取措施改進他們的表現(例如加強監督和培訓)；

- (d) 因應發現的不當事項，檢討熟食小販市場的巡查次數；及
- (e) 提醒職員須根據食環署的規定，適時和妥善執行巡查（例如在繁忙時段巡查）。

政府的回應

4.26 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，並表示食環署會：

- (a) 進行巡查，如發現違規事項，會採取執法行動／發出警告信；
- (b) 提醒前線人員適時妥善執行巡查，並妥為記錄巡查行動詳情。督導人員也應根據部門指引和《工作守則》，每隔一段適當時間進行一次實地視察和檢查巡查記錄；及
- (c) 檢討熟食小販市場的巡查次數，並考慮修訂巡查指引。

第 5 部分：檔位租金及收費的管理

5.1 本部分探討檔位租金及收費的管理。審計署曾在二零零八年的審查工作提出有關街市檔位租金及收費的多項事宜，現經跟進後，發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 收取租金 (第 5.2 至 5.13 段)；
- (b) 收回差餉 (第 5.14 至 5.19 段)；及
- (c) 收回空調成本 (第 5.20 至 5.30 段)。

收取租金

5.2 熟食市場和熟食中心的檔戶都屬於公眾街市檔位租戶，須根據租約繳付其檔位的租金 (註 23)。根據政府的公眾街市政策，政府須向租戶收取市值租金 (註 24)。

5.3 熟食市場和熟食中心的檔位，是以下列競投方式出租的：

- (a) **圍內競投** 興建熟食市場和熟食中心主要是為了遷置街頭小販。在以往的遷置行動中，食環署讓小販按低於市值租金的底價 (例如市值租金的 75%)，以圍內競投方式競投街市檔位。圍內競投的成交價會成為首份租約的租金；及
- (b) **公開競投** 其他檔戶是以公開競投方式投得檔位，檔位底價是參考市值租金釐定。公開競投的成交價會成為首份租約的租金。現今如要出租空置檔位，一般都會進行公開競投。

註 23：熟食小販市場的檔戶都是持牌小販，不用支付檔位租金或差餉，但須每年繳交續牌費 (現時為 1,980 元) 和使用檔位的年費 (現時為 26,514 元)。

註 24：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、街市位置、檔位的特點 (例如鄰近自動電梯) 及顧客流量。

街市檔位的租約年期一般為三年。租約屆滿時，食環署按慣例會與現有租戶續訂租約(註 25)。如現有租戶選擇不續約，食環署會把檔位推出公開競投。

二零零八年的審查工作

5.4 審計署在二零零八年就食環署公眾街市的管理進行審查，涵蓋售賣乾濕貨品的公眾街市、熟食市場和熟食中心(見第 1.7 段)。審查工作發現，很多公眾街市的租戶所繳付的租金低於市值租金，原因眾多(見附錄 E)，包括公眾街市檔位在一九九八年劃一減租 30%，並在一九九九年起凍結租金。結果，食環署在管理公眾街市方面錄得嚴重虧損(2007-08 年度虧損 1.6 億元)，更出現部分檔位租戶繳付極低租金，而其他以公開競投方式投得相類檔位的租戶卻繳付較高租金的情況。審計署建議食環署應設立適當機制以調整租金。

5.5 立法會政府帳目委員會在二零零九年二月的第五十一號報告書內，對食環署未有制訂適當的租金調整機制表示關注，並擔心租金差異會減低商戶租用街市檔位營業的意欲。

食環署擬議的租金調整機制

5.6 二零零八年審計署進行審查後，食環署曾建議三個不同的租金調整機制，分別在二零零九年七月、二零一零年十二月和二零一三年一月諮詢立法會食物安全及環境衛生事務委員會。委員並非全部支持有關建議。

5.7 根據二零一三年一月最新的建議，公眾街市檔位的租金將會按照過去三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。在二零一三年一月立法會食物安全及環境衛生事務委員會的會議上，委員認為政府應全面檢討公眾街市的政策和使用情況，並改善街市的經營環境，然後才考慮實施新的租金調整機制。

註 25：自一九九九年街市檔位租金凍結後(見第 5.4 及 5.8 段)，食環署與現有租戶續訂租約時一直沒有調整租金。

顧問研究

5.8 政府在二零一三年十月宣布，自一九九九年生效的租金凍結措施，實施期將進一步延長至二零一五年十二月。二零一三年十二月，政府委任顧問進行研究，以檢討公眾街市的功能和定位，並探討如何改善公眾街市經營環境。二零一五年一月，立法會食物安全及環境衛生事務委員會召開公眾街市事宜小組委員會會議，會上政府向委員簡介顧問研究所得主要結果，以及政府的初步看法。在租金調整機制方面(關乎售賣乾濕貨品的公眾街市、熟食市場和熟食中心)，政府告知小組委員會：

- (a) 顧問建議政府須正視眾多檔位的租金持續處於低水平的問題；
- (b) 政府在街市管理方面錄得虧損，有需要訂立合理的租金調整機制，以便街市檔位的租金追上在其他公眾街市近期經由公開競投租出的、條件大致相若的檔位的租金。缺乏這樣的機制很有可能不利於街市的興旺(例如檔戶可能缺乏積極經營的動力)；
- (c) 顧問認為街市與福利服務在本質上有所分別，政府雖同意這觀點，但也關注到有些租戶以前是小販或其他公眾街市的租戶，因被遷置到現時的公眾街市而可支付較低廉的租金，政府研議租金調整機制時，須考慮為這羣租戶作出的安排；及
- (d) 政府會與小組委員會探討租金調整機制。

很多檔位的租金遠低於市值租金

5.9 在二零零八年的審查中，審計署建議食環署應設立適當的租金調整機制(見第 5.4 段)。在自一九九九年一直欠缺租金調整機制的情況下，熟食市場和熟食中心多數檔位的租金(註 26)都低於市值租金。如表九所示，截至二零一四年十二月，在熟食市場和熟食中心的 975 個熟食檔中(註 27)，有 846 檔(87%)租戶繳付的租金低於市值租金，其中 389 檔(40%)租戶繳付的租金更低於市值租金的 50%。因此，食環署在管理公眾街市方面持續出現嚴重虧損(2007-08 年度虧損 1.6 億元，到 2013-14 年度則虧損 2.38 億元)。

註 26：截至二零一四年十二月，熟食市場和熟食中心檔位的平均租金為每月 6,050 元。個別檔位的每月租金由 294 元至 120,000 元不等。

註 27：截至二零一四年十二月，熟食市場和熟食中心共有 995 個檔位已出租予檔戶，其中 975 個為熟食檔，其餘 20 個是其他檔位(例如乾貨檔)。

表九

熟食市場和熟食中心檔位的租金水平
(二零一四年十二月)

檔位租金水平	檔位	
	數目	百分比
高於市值租金	47	5%
等同市值租金	82	8%
市值租金的 70% 至 99%	249	26%
市值租金的 50% 至 69%	208	21%
市值租金的 30% 至 49%	247	25%
低於市值租金的 30%	142	15%
總計	975	100%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

設立適當的租金調整機制

5.10 根據政府的公眾街市政策，政府須向租戶收取市值租金（見第 5.2 及 5.8(b) 段）。政府在制訂擬議的租金調整機制時（見第 5.6 段），力求減少對公眾街市租戶構成的財政影響。舉例來說，根據二零一三年一月的建議（見第 5.7 段），政府有意設定街市檔位租金每三年調整一次，增幅不高於 5% 或市值租金，以較低者為準。不過，由於很多檔位的租金都遠低於市值租金（例如低於市值租金的 50% — 見表九），如採用擬議的調整機制，則短期內難以令檔位租金追上市值租金（見個案十所示例子）。

個案十

檔位租金要追上市值租金需時甚久 (漁光道熟食中心)

1. 漁光道熟食中心建於一九八一年。
2. 一九九八年，一個檔戶以公開競投方式投得檔位 B 的租約，月租為 5,000 元。同年因所有檔位一律減租 30%(見第 5.4 段)，檔位 B 的月租減至 3,500 元。截至二零一四年十二月，食環署已與該檔戶以相同的租金續訂租約 13 次。
3. 檔位 B 在二零一四年的市值租金為每月 7,000 元，3,500 元的月租只等於市值租金的 50%。

審計署的意見

4. 審計署以食環署二零一三年的租金調整機制方案(見第 5.7 段)計算，估計該檔位的租金須經過約 15 次遞增或 45 年，才能追上按二零一四年價格計算的市值租金。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

5.11 檔戶簽訂的租約訂明，租約完結時檔位應予以騰空交回食環署。實際上，食環署准許現有租戶續訂租約(見第 5.3 段)。此中部分原因，可能基於有些租戶以前是小販或其他公眾街市的租戶，因遷置安排才遷入現時的公眾街市(見第 5.8(c) 段)。自一九九九年，食環署便沒有調整租金，導致很多檔位的租金遠低於市值租金。這與政府視街市檔位為商業處所的立場並不相符。政府認為街市檔位基本上屬於商業處所，供出租予商戶經營業務，收回市值租金應為政府持續的長遠目標。食環署有需要檢討現行做法。在這方面，審計署留意到：

- (a) 由於推出作公開競投的空置檔位數量有限，有意競投的商戶可能須以較高租金才能投得檔位賺取生計。舉例來說，在二零一二年一次公開競投中，漁光道熟食中心(個案十所指的熟食中心)某個空置檔位以相當於市值租金 665% 的成交價出租予一名新檔戶(註 28)。

註 28：每月租金為 49,200 元，而市值租金則為 7,400 元。

個案十的檔位 B 市值租金與該檔位相若，卻以市值租金 50% 租予該檔戶；及

- (b) 截至二零一四年十二月，在熟食市場和熟食中心共 975 個熟食檔中，有 598 個 (61%) 的檔戶 (包括個案十的檔戶) 都是經公開競投取得首份租約。食環署准許這類檔戶不必再經公開競投便可以遠低於市值租金的租金多次續訂租約，這做法是否恰當，尤其值得檢討。

審計署的建議

5.12 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 就公眾街市檔位的租金大部分遠低於市值租金，食環署在管理公眾街市方面又錄得虧損的情況，從速着手訂立適當的公眾街市租金調整機制；及
- (b) 檢討應否在租約屆滿後不把檔位推出公開競投便准許檔戶多次續租，當中檔戶首份租約是經公開競投取得的情況尤其需要注意。

政府的回應

5.13 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 政府有需要訂立合理的租金調整機制，以便街市檔位的租金追上在其他公眾街市近期經由公開競投租出的、條件大致相若的檔位的租金；
- (b) 在二零零九年七月十四日、二零一零年十二月十四日和二零一三年一月八日舉行的會議上，政府曾向立法會食物安全及環境衛生事務委員會提交三個不同的租金調整機制方案。立法會議員並不支持有關方案；
- (c) 對於公眾街市功能及定位和如何改善經營環境的顧問研究（見第 5.8 段），政府已跟進並即將落實有關顧問研究。在二零一五年一月公眾街市事宜小組委員會的會議上，政府承諾會因應所收到的意見落實顧問研究結果，並會在二零一五年六月前向小組委員會匯報情

況，包括提交實施改善計劃的初步建議，同時提交租金調整機制方案；及

- (d) 對於就准許熟食市場檔位多次續訂租約一事進行檢討的建議，食環署保持開放態度，並會考慮在租約屆滿後把檔位推出公開競投的利弊。不過，食環署估計由於現行做法已沿用多年，根深柢固，任何重大改動都會引來租戶強烈反對和猛烈抨擊。建議的改動也會連帶影響公眾街市逾 13 000 個乾濕貨品檔位的續租安排。因此，如要實施任何改變，估計需要大量遊說工作和相當時間才能完成。

收回差餉

二零零八年的審查工作

5.14 根據租約，公眾街市檔位租戶須繳付其檔位的差餉。在二零零八年的審查工作中，審計署發現食環署一直有代檔位租戶向差餉物業估價署繳付差餉，但從未向他們收回代繳的差餉。審計署建議食環署應研究此事。

5.15 立法會政府帳目委員會在二零零九年二月的報告書中表示，儘管租約訂明租戶負責繳付差餉，食環署沒有向檔位租戶收回差餉，委員會對此感到關注。

未有收回的差餉

5.16 現時，食環署仍代公眾街市租戶繳付差餉，一直沒有決定如何向租戶收回代繳的差餉。差餉物業估價署的現行做法，是向食環署而非個別公眾街市租戶徵收差餉，因此整個公眾街市，包括檔位、街市辦事處和公用地方，會一併以整體評定方式來評估差餉。目前共由 101 項整體評定涵蓋所有公眾街市（見第 1.6(a) 段註 2）。這個做法自一九八九年採用。

5.17 審計署得悉，食環署曾就向公眾街市租戶徵收差餉的可行性諮詢差餉物業估價署。二零零八年十一月，差餉物業估價署告知食環署：

- (a) 對於直接向公眾街市租戶（大約 15 000 人）徵收差餉的可行性，差餉物業估價署極有保留，因此舉需要龐大的非經常及經常資源；及

- (b) 更切實可行的做法，可能是收取包含差餉的租金，以及在向公眾街市租戶收取租金時一併收取差餉。

不過，食環署沒有跟進差餉物業估價署的建議。

審計署的建議

5.18 審計署建議食物環境衛生署署長應研究可否向公眾街市檔位收取包含差餉的租金，以收回食環署代檔位租戶繳付的差餉。

政府的回應

5.19 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意差餉應由檔位租戶支付，並表示：

- (a) 因應立法會食物安全及環境衛生事務委員會的要求，政府曾在二零零九年徵詢公眾街市檔戶和販商組織的意見，而他們一致反對由租戶繳付差餉的建議，有些認為政府多年來都一直代租戶繳付差餉，應繼續現行做法；
- (b) 在上述事務委員會二零一零年四月十三日的會議上，所有出席的委員都贊成下列議案：

“本事務委員會促請政府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。”

由此可見，整體上委員會並不贊成向公眾街市檔位租戶收回差餉；及

- (c) 鑑於上述情況，政府認為較務實的做法，是專注於設立公眾街市租金調整機制，然後才研究如何向檔位租戶收回差餉。

收回空調成本

5.20 截至二零一四年十二月，有 2 個熟食市場和 20 個熟食中心設有空調（見第 3.24 段）。食環署以下列兩種不同的收費安排收回空調的經常開支（電費和一般維修費）：

- (a) **合併收費** 把空調成本定為釐定市值租金的其中一個因素並成為租金的一部分；及
- (b) **分開收費** 把空調成本與租金分開徵收。

二零零八年的審查工作

5.21 在二零零八年的審查工作中，審計署發現在一九九九年以後的整個租金凍結期內，整體上公眾街市的空調費（不論是與租金合併或分開收取的）一直沒有調整（註 29），令空調成本未能全數收回（二零零八年約有 1,100 萬元未能收回）。審計署建議食環署應訂定合適安排以處理這問題。

5.22 立法會政府帳目委員會在二零零九年二月的報告書中表示，政府未能收回空調成本和空調費一直沒有調整，委員會對此感到關注。

分開收費安排下的收費仍未修訂

5.23 根據分開收費安排，空調費是按一個預定比率（收費率）向檔戶徵收的。每個有空調的公眾街市（包括有空調的熟食市場／熟食中心）各有一個收費率，代表該街市以單位面積計算的空調經常開支（註 30）。食環署有特定工序編訂這些收費率。

註 29：在採用合併收費的公眾街市，租金（包含空調成本）在一九九九年以後的整個租金凍結期內一直沒有調整。在採用分開收費的公眾街市，整體上空調費也因配合租金的凍結而不作調整。

註 30：在編訂收費率時，會參考估計的電費和維修費，並考慮預定溫度和營業時間等因素。

5.24 審計署得悉：

- (a) 食環署是在二零一零年最後一次編訂收費率。截至二零一四年十二月，收費率一直沒有再修訂；及
- (b) 按慣常做法，食環署一直沿用二零零五年的收費率向公眾街市租戶收回空調費。

5.25 食環署在二零一四年十二月回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 自二零零五年起，食環署對公眾街市檔位的新租戶實施分開收費安排(很多現有租戶仍採用合併收費安排—見第 5.27 段)；
- (b) 隨着租金凍結，食環署其後沒有向這些公眾街市租戶實施經修訂的(很可能是須上調的)收費率；及
- (c) 二零一零年之後沒有再編訂收費率，是因為不值得每年都要食環署編訂一次。事實上，食環署仍然沿用二零零五年的收費率(見第 5.24(b) 段)。

5.26 因為凍結租金而不修訂收費率，審計署對這做法有所保留。在分開收費安排下，空調費與租金根本是分開的。審計署留意到，食環署曾在二零零七年六月告知財經事務及庫務局收費率是按年檢討的，並指食環署訂立新租約和續訂舊租約時，會一律實施新的收費率。

沿用合併收費的檔戶數目眾多

5.27 食環署有意以分開收費安排取代合併收費安排。不過，截至二零一四年十二月，在有空調的公眾街市(包括熟食市場和熟食中心)內共 3 277 個檔位中，427 個(13%)仍沿用合併收費安排。

5.28 食環署在二零一四年十二月回覆審計署的查詢時表示，在租金凍結期間，現有租戶不願意更改租約以實行分開收費安排。就此，審計署留意到，有意見認為街市公用地方的空調費應由政府承擔。立法會食物安全及環境衛生事務委員會曾開會討論這個問題。截至二零一四年十二月，政府就這問題仍未有最終決定。在 2013-14 年度，未能從檔戶收回的空調成本約為 1,600 萬元。

審計署的建議

5.29 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 加快訂定合適的安排，向公眾街市租戶收回空調成本；
- (b) 短期而言，考慮修訂空調收費率，以用於公眾街市租約；及
- (c) 密切留意仍採用合併收費安排的租約，等待適當時機以分開收費安排取代。

政府的回應

5.30 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：

- (a) 政府的政策是由街市租戶承擔經常開支，包括電費和一般維修費；
- (b) 政府曾檢討收取公眾街市空調費的安排，認為分開收取租金和空調費更符合“用者自付”原則。因此，食環署在二零零二年開始向新落成街市的所有租戶，以及在二零零五年七月開始向所有空調街市的新租戶，分開收取租金和空調費；
- (c) 前市政局把空調費納入租金內收取，前區域市政局則分開收費。目前，政府同時採用不同的安排收取空調費，視乎有關公眾街市以往是由前市政局還是前區域市政局管理，以及街市的啓用年份和租戶簽訂租約的年份；
- (d) 政府曾就其對全數收回公眾街市空調成本的意見和建議，先後在二零零九年七月和二零一零年十二月向立法會食物安全及環境衛生事務委員會作簡介。事務委員會並未支持有關建議；
- (e) 政府在二零一四年十一月十八日的討論文件中，清晰地向公眾街市事宜小組委員會闡明，現時不同空調收費安排適用於不同租戶的情況，既不公平也不理想。政府擬進行檢討，按“用者自付”和“對等”的原則劃一空調收費安排，以及在有關租戶於二零一五年年底到期續約時修訂其租約。對於擬加裝空調系統的現有食環署街市，政府也會採用相同的原則，並會對租戶的租約作出相應修訂；及
- (f) 政府會因應審計署的建議，加快完成有關分開收取空調費與租金的檢討，並會繼續與立法會商討公眾街市租金調整機制各項事宜。

第 6 部分：未來路向

6.1 本部分探討食環署公眾熟食市場管理的未來路向。

歷史背景

6.2 政府自七十年代初沿用至今的政策，是在一般情況下不會簽發新的小販牌照，街頭持牌小販須遷置到離街小販市場或公眾街市。按照這小販政策，政府興建了公眾熟食市場，以遷置街頭熟食檔。這政策目標現已大致完成。目前，政府認為再無需要興建新的公眾熟食市場，但會探討如何進一步改善現有市場的狀況（見第 1.8(c) 段）。

可予改善的範疇

6.3 公眾熟食市場大多建於八十年代或之前。審計署的審查發現，食環署對這些市場的管理可予改善，包括下列範疇：

- (a) 熟食小販市場共有 11 個，平均檔位空置率高達 61%，其中最大的兩個市場空置率為 75% 和 81%。這些市場共有 144 個空置檔位，其中 114 個 (79%) 已空置超過十年；
- (b) 經營能力是決定公眾熟食市場應否繼續營運的重要因素，但食環署並沒有進行定期檢討以評估各公眾熟食市場經營能力是否良好和可否改變用途。對上一次在二零一零年對熟食市場／熟食中心進行的檢討，發現有 12 個熟食市場／熟食中心每日每檔顧客量不足 20 人次，其經營能力成疑；
- (c) 食環署在二零零三年決定改善公眾熟食市場的消防安全措施。不過，有關工作進展緩慢。食環署把若干改善措施列為最低規定，但很多公眾熟食市場仍未推行這些措施；
- (d) 大部分熟食市場和熟食中心的電力供應仍未提升到食環署的現行標準。供電不足曾引致多個問題，例如電力系統負荷過重、檔位不可出租，以及無法加裝空調系統；
- (e) 任何人士必須獲酒牌局發出酒牌，方可售賣酒類以供在有關處所飲用。公眾熟食市場的檔位無一領有酒牌局的酒牌。不過，審計署

實地視察 11 個熟食市場和熟食中心期間，發現有在公用範圍或檔位範圍售賣酒類並供顧客在場飲用的情況；

- (f) 食環署對公眾熟食市場檔位的例行巡查有不足之處，包括對一些違規事項（例如阻塞公眾地方和不當使用石油氣）並無採取行動，以及未有根據食環署的規定適時執行巡查；及
- (g) 審計署在二零零八年的審查工作中提出多項事宜，食環署並未完成其中一些的跟進行動，包括收取租金、收回差餉和收回空調成本。

6.4 審計署認為，食環署有需要採納本審計報告書所載意見和建議，以進一步改善公眾熟食市場的管理。

探討可否重新發展或改變用途

6.5 二零一二年，財經事務及庫務局對大約 4 500 幅提供不同公共設施的政府用地進行檢討後，選定若干用地交由規劃署進一步研究可否重新發展。選定名單上有 17 幅用地屬於食環署，該局要求食環署探討可否騰出這些用地。這 17 幅用地中，包括 12 幅興建了五個熟食小販市場、兩個熟食市場和五個熟食中心的用地。食環署認為，有三幅熟食小販市場用地可以騰出。至於其餘九幅用地，有些需要保留以安置那三個熟食小販市場的檔戶，有些則有相當高的使用率。

騰出三幅熟食小販市場用地的進展

6.6 二零一五年二月，食環署就騰出三幅熟食小販市場用地一事，告知財經事務及庫務局有關的現況、工作計劃和預計時間表。根據食環署所述，該署已開始與其中兩個熟食小販市場內的持牌人商討關閉市場的安排，第三個熟食小販市場的磋商工作也快將開始。

還可檢討其他用地

6.7 財經事務及庫務局進行的檢討設有篩選準則，政府用地之中，只有土地面積不少於 600 平方米，而且設施層數較少（兩層至五層）和在一九八零年或之前落成的，才會進一步研究可否重新發展。公眾熟食市場用地共有 75 幅，

其中 12 幅 (16%) 符合這些準則，都已納入作進一步研究。另有 63 幅 (84%) 公眾熟食市場用地不符合準則，沒有納入作進一步研究。

6.8 審計署認為，食環署也有需要探討這 63 幅公眾熟食市場用地可否重新發展或改變用途，當中那些位置優越、空置率高和經營能力有問題，以及條件所限設施難以改善的用地，尤其值得考慮。其實在這方面，食環署過去也曾成功完成多項計劃，把公眾街市用地重新發展，使土地更能地盡其用 (見附錄 F 所示例子)。

審計署的建議

6.9 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 採納本審計報告書所載意見和建議，以進一步改善公眾熟食市場的管理；
- (b) 加快行動，盡快騰出第 6.5 段所述三幅熟食小販市場用地，以供重新發展；及
- (c) 探討其他公眾熟食市場用地可否重新發展或改變用途，當中那些位置優越、空置率高和經營能力有問題，以及條件所限設施難以改善的用地，尤其值得考慮。

政府的回應

6.10 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，並表示食環署會：

- (a) 充分考慮熟食小販市場的歷史背景和有關各方的利益，繼續努力改善公眾熟食市場的整體管理；
- (b) 加快行動，盡快騰出其轄下某些熟食小販市場用地，以供重新發展；受熟食小販市場關閉影響的小販和其他有關各方的利益，會獲充分考慮；及
- (c) 探討其他公眾熟食市場用地可否重新發展，當中那些位置優越、空置率高和經營能力有問題，以及條件所限設施難以改善的用地，尤其值得考慮。

附錄 A
(參閱第 1.5 段)

熟食小販市場
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)	檔位數目
港島及離島				
1	赤柱街市空地小販市場	1972	250	28 (註 1)
九龍				
2	吳松街臨時熟食小販市場	1984	761	24
3	汝州西街熟食小販市場	1977	757	26
4	勵業街熟食小販市場	1973	425	10
5	海防道臨時熟食小販市場	1978	367	20
6	新填地街熟食小販市場	1973	270	12
新界				
7	馬角街熟食小販市場	1977	2 360	36
8	聯仁街熟食小販市場	1985	1 673	36
9	大連排道熟食小販市場	1976	1 208	22
10	葵榮路熟食小販市場	1972	515	20
11	藍地街市暨小販市場	1969	160	4 (註 2)
總計			8 746	238

資料來源：食環署的記錄

註 1：這 28 個檔位中，2 個售賣熟食，26 個售賣乾貨。

註 2：這 4 個檔位中，1 個售賣熟食，3 個售賣蔬菜／乾貨。

附錄 B
(參閱第 1.5 段)

熟食市場
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)	檔位數目
港島及離島				
1	長洲熟食市場	1991	1 524	17
2	南朗山道熟食市場	1987	1 476	28
3	皇后街熟食市場	2004	967	11
4	吉勝街熟食市場	1986	726	11
5	梅窩熟食市場	1985	642	20
九龍				
6	駿業熟食市場	1985	2 720	56
7	長沙灣熟食市場	1982	1 400	28
8	旺角熟食市場	2005	1 265	14
9	觀塘碼頭熟食市場	1984	1 000	29
10	四山街熟食市場	1980	370	17
11	東源街熟食市場	1983	370	8
新界				
12	柴灣角熟食市場	1979	2 572	32
13	葵順街熟食市場	1990	1 400	12
14	長達路熟食市場	1987	993	12
15	大圓街熟食市場	1984	950	20
16	青楊熟食市場	1983	922	18
17	和宜合道熟食市場	1984	850	18
18	建業街熟食市場	1985	800	14

附錄 B
(續)
(參閱第 1.5 段)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)	檔位數目
19	建榮熟食市場	1979	715	20
20	大棠道熟食市場	1985	700	18
21	嘉定熟食市場	1983	648	16
22	火炭東熟食市場	1982	645	24
23	火炭西熟食市場	1982	544	15
24	擊壤路熟食市場	1981	337	14
25	洪祥熟食市場	1979	313	11
		總計	24 849	483

資料來源：食環署的記錄

附錄 C
(參閱第 1.5 段)

熟食中心
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)	檔位數目
港島及離島				
1	上環熟食中心	1989	2 300	20
2	駱克道熟食中心	1987	1 727	19
3	渣華道熟食中心	1993	1 500	15
4	漁光道熟食中心	1981	1 472	16
5	田灣熟食中心	1979	1 386	10
6	香港仔熟食中心	1983	1 288	10
7	士美非路熟食中心	1996	1 180	12
8	漁灣熟食中心	1979	1 100	20
9	鵝頸熟食中心	1979	1 049	12
10	鴨脷洲熟食中心	1998	992	6
11	黃泥涌熟食中心	1996	955	6
12	石塘咀熟食中心	1991	884	15
13	西灣河熟食中心	1984	630	8
14	鰂魚涌熟食中心	1988	360	5
15	正街熟食中心	1976	350	2
16	電氣道熟食中心	1993	350	5
17	柴灣熟食中心	2001	340	6
18	愛秩序灣熟食中心	2008	150	4
九龍				
19	官涌熟食中心	1991	3 260	19
20	保安道熟食中心	1988	3 248	19

附錄 C
(續)
(參閱第 1.5 段)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)	檔位數目
21	彩虹道熟食中心	1988	2 502	19
22	北河街熟食中心	1995	2 265	20
23	大角咀熟食中心	2005	2 244	12
24	大成街熟食中心	1998	1 661	11
25	瑞和街熟食中心	1988	1 570	20
26	牛頭角熟食中心	1991	1 500	21
27	花園街熟食中心	1988	1 086	15
28	牛池灣熟食中心	1986	900	15
29	土瓜灣熟食中心	1984	520	8
30	紅磡熟食中心	1996	520	18
31	九龍城熟食中心	1988	340	10
新界				
32	石湖墟熟食中心	1994	4 030	28
33	聯和墟熟食中心	2002	3 985	22
34	大埔墟熟食中心	2004	3 555	40
35	香車街熟食中心	1972	2 640	40
36	古洞街市購物中心熟食中心	1985	393	12
37	深井臨時熟食中心	1984	250	8
38	錦田熟食中心	1964	176	5
39	沙頭角熟食中心	1998	166	8
總計			54 824	561

資料來源：食環署的記錄

附錄 D
(參閱第 2.9 段)

設於臨時用地的公眾熟食市場
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)
熟食小販市場			
1	吳松街臨時熟食小販市場	1984	761
2	汝州西街熟食小販市場	1977	757
3	勵業街熟食小販市場	1973	425
4	海防道臨時熟食小販市場	1978	367
5	新填地街熟食小販市場	1973	270
6	赤柱街市空地小販市場	1972	250
熟食市場			
7	長沙灣熟食市場	1982	1 400
8	東源街熟食市場	1983	370
熟食中心			
9	深井臨時熟食中心	1984	250
總計			4 850

資料來源：食環署的記錄

公眾街市租戶繳付的租金 低於市值租金的原因

很多公眾街市租戶繳付的租金低於市值租金，二零零八年的審計報告列出的原因包括：

- (a) **舊街市的前租戶和前固定攤位持牌小販可享特惠租金** 即將遷入新街市的舊街市檔位租戶或固定攤位持牌小販，通常可按較低的底價（一般為市值租金的 75%）以圍內競投方式，競投新街市檔位；
- (b) **續約時採用不同的租金調整機制** 前臨時市政局和前臨時區域市政局雖然同樣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所示最後租金與當時市值租金的差額而釐定的。租金增幅設有上限，上限相當於當時消費物價指數的增幅再加上預定的百分比。前臨時區域市政局的做法與此不同，不設類似的增幅上限，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百分比為止；
- (c) **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，已減租的街市檔位租金實施凍結，第九個凍結期於二零零九年六月三十日屆滿（註）。因此，前持牌小販和舊街市租戶的租金一直都遠低於市值租金；及
- (d) **降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，食環署亦已訂立措施，降低選定街市內長期空置檔位的競投底價。

資料來源：食環署的記錄

註：其後街市檔位租金凍結期又再五次延長，現行租金凍結期將於二零一五年十二月三十一日屆滿。

重新發展大埔臨時街市

1. 八十年代初，政府興建大埔臨時街市，用以遷置街頭小販。臨時街市設於面積約為 4 900 平方米的臨時用地。
2. 大埔臨時街市的設施簡陋。為了給當地社區提供一個現代化的永久街市，並善用臨時街市所佔用地，政府於一九九八年決定進行下列重建工程：
 - (a) 在另一用地興建一幢樓高八層的市政大廈，其中一層用作熟食中心(註)；
 - (b) 臨時街市的熟食檔位租戶將遷往新的熟食中心；及
 - (c) 把該幅臨時用地騰出作其他用途。
3. 二零零四年，新的熟食中心啓用(即大埔墟熟食中心)，臨時用地則騰出用以興建新的公共屋邨。

資料來源：食環署的記錄

註：市政大廈內另有其他設施，包括體育館、圖書館和公眾街市(大埔墟街市)。