

新鮮副食品批發市場

摘要

1. 在香港，新鮮副食品批發市場歷史悠久，且是 5 類鮮活食品 (即蔬菜、水果、蛋品、活魚和鮮魚及活家禽) 供應鏈中不可分割的一環。2015 年 12 月，本港共有 12 個公營新鮮副食品批發市場，包括 4 個由漁農自然護理署 (漁護署) 經營的政府新鮮副食品批發市場、7 個由魚類統營處 (魚統處) 經營的魚類批發市場和一個由蔬菜統營處 (菜統處) 經營的蔬菜批發市場。魚統處和菜統處都是自負盈虧的非牟利機構，於多年前分別根據《海魚 (統營) 條例》(第 291 章) 及《農產品 (統營) 條例》(第 277 章) 而成立，負責促進農業及漁業發展和有秩序地銷售鮮海魚和蔬菜。兩個統營處都是由統營處處長 (由漁農自然護理署署長兼任) 負責管理。此外，本港尚有 3 個私營新鮮副食品批發市場，包括油麻地果欄。12 個公營新鮮副食品批發市場共佔地 265 480 平方米。過去 10 年，公營批發市場的鮮活食品批銷量和市場佔有率均有所下跌。2014–15 年度的總批銷量為 666 000 公噸，較 2005–06 年度的 776 000 公噸下跌了 14%。另一方面，由於 5 類鮮活食品的本地總消耗量由 2005–06 年度的 1 339 000 公噸增加至 2014–15 年度的 1 802 000 公噸 (增幅為 35%)，因此經 12 個公營市場供應的鮮活食品所佔的比率，由 2005–06 年度的 58% 下跌至 2014–15 年度的 37%。審計署最近就漁護署在提供和管理公營新鮮副食品批發市場方面的工作進行審查。

公營新鮮副食品批發市場的使用情況

2. **部分漁護署市場設施遭閒置或用作非擬定用途** 4 個漁護署市場均提供檔位、行商辦事處和附屬設施 (例如銀行和小賣亭)，讓販商和有興趣各方租用。在 2005–06 至 2014–15 年度期間，4 個市場的整體批銷量下跌了 3%，其中一個 (長沙灣臨時家禽批發市場) 的批銷量更下跌 76%。2015 年 12 月，該市場有 48 個 (56%) 空置檔位 (見第 9 段)。此外，4 個市場部分行商辦事處和附屬設施遭閒置，當中包括已閒置超過 10 年的兩個充電區。為改善這些市場的使用率，漁護署之前已把 26 個 (50%) 行商辦事處及 9 個 (28%) 附屬設施編配予政府部門使用。這些設施一般被部門用作貯存雜物用途，而非租予販商進行鮮活食品批發活動 (第 2.3 至 2.17 段)。

摘要

3. **魚統處市場有過剩的地方** 7個魚統處市場的用地包括交易場地(例如檔位)和附屬地方(例如起卸區及泊車位)。在2005-06至2014-15年度期間,7個魚統處市場的總批銷量下跌了16%。有3個市場的附屬地方佔市場範圍的70%或以上。附屬地方佔很大比率,可能顯示市場有過剩的地方。審計署曾到附屬地方比率最高(85%)的魚統處市場進行實地訪查,發現該處的附屬地方大多出租作38個月租泊車位,與其他魚統處市場相比,數目似乎過多。此外,審計署的分析也顯示,另一個魚統處市場有84%的交易場地遭閒置(第2.21至2.30段及第2.37段)。

漁農自然護理署市場的管理

4. **違反租約條款的情況** 漁護署透過公開招標,把轄下4個批發市場的支援服務(例如市場的管理、清潔和保安服務)外判。漁護署及承辦商的職員會每日巡查市場,包括查看主要設施的整體情況和租戶是否遵守租約條款。然而,在實地訪查兩個規模最大的漁護署市場期間,審計署留意到一些違反/懷疑違反租約條款的事項,包括使用批發市場檔位作零售用途、構成阻塞及懷疑進行賭博活動(第3.2、3.3及3.7段)。

5. **標書評審方法不利於改善服務表現** 在透過招標為批發市場購買支援服務時,漁護署只會按價格來評審符合必要要求的標書。此舉不利於承辦商改善服務表現,因為現有承辦商即使服務表現欠佳,也不會影響其在日後招標工作中承辦服務的資格。舉例來說,審計署留意到,承辦商提供的保安員人手有少於規定數目的情況,削弱了遏止違反租約情況的能力(見第4段)。然而,承辦商能否有效調配人手來遏止違規情況這一點,現時並未納入標書評審範圍(第3.23至3.25段)。

重置私營及公營新鮮副食品批發市場

6. **油麻地果欄** 油麻地果欄屬私營市場,於1913年設立。事隔多年,果欄已變得過時,對附近一帶造成交通和環境滋擾。根據行政局在1969年的決議,政府應將該果欄重置於政府興建的批發市場。在2007年進行的上一次相關審查工作中,審計署指出落實重置果欄的工作進展不大。立法會的政府帳目委員會(帳委會)在2007年7月發表報告書中,對此深表關注,並強烈促請政

摘要

府提供重置油麻地果欄的確實時間表。在這次審查工作中，審計署留意到：(a) 2007年，政府向帳委會表示正計劃在長沙灣興建新的鮮果批發市場，以重置油麻地果欄；(b) 2008年，政府表示鮮果欄商對重置油麻地果欄的建議有極大保留，而政府會繼續與他們保持聯繫；(c) 2011年，政府決定釋出長沙灣的用地以發展住宅，並在葵涌物色到另一幅用地；及(d) 2016年1月，政府決定釋出葵涌的用地，供作其他用途，並正考慮把果欄遷往青衣一幅選址。2016年3月，即行政局於1969年作出決定後約47年，果欄仍未重置。記錄顯示，在2007至2013年期間，各政府部門共接獲1 533宗針對果欄的投訴(例如構成阻塞和發出噪音)。2016年1月，審計署到果欄進行實地訪查，證實果欄運作時造成滋擾的問題持續(第4.2至4.14段)。

7. **長沙灣蔬菜批發市場** 菜統處經營的長沙灣蔬菜批發市場於1965年啓業，佔地18 933平方米。規劃署早於1994年表示，讓該市場繼續在長沙灣現址經營，屬不當使用珍貴土地。1998年，相關範圍被劃作住宅用地，原定用作發展公共房屋。規劃署曾提議不同地點，以遷置該蔬菜批發市場。不過，漁護署認為該等地點不適合，且並無遷置該市場的計劃。2011年，食物及衛生局在諮詢漁護署後進行檢討，結論是將計劃遷置該蔬菜批發市場，以供應土地發展住宅。根據漁護署的要求，適宜用作遷置的土地，面積最少要有25 000平方米。審計署留意到，漁護署提出的面積(25 000平方米)，較現址的總面積(18 933平方米)多出32%。基於在2005–06至2014–15年度期間，該蔬菜批發市場的批銷量大幅下跌40%，漁護署須仔細檢討選址要求，確保這些要求都是合理的。截至2016年3月，該蔬菜批發市場的重置工作仍無甚進展。房屋署表示，相關的房屋發展計劃要在蔬菜批發市場遷置後約5年才可完成(第4.28至4.38段)。

8. **北區臨時農產品批發市場** 由漁護署經營的北區臨時農產品批發市場在1989年啓用，位於粉嶺一幅面積12 500平方米的臨時用地，只售賣蔬菜。由於營業時間短，而且只是一片不設任何永久基建設施的露天場地，因此，在2014–15年度，其“批銷量與土地面積”比率只及長沙灣蔬菜批發市場的一半。此外，在2005–06至2014–15年度期間，該市場的批銷量下跌了48%，有需要優化該幅土地的使用情況(第2.6(b)及4.40至4.42段)。

9. **長沙灣臨時家禽批發市場** 由漁護署經營的長沙灣臨時家禽批發市場在1974年啓用，位於一幅面積26 000平方米的臨時土地，是本港目前唯一的活家禽批發市場。為減低爆發禽流感的風險，政府推出計劃，協助活家禽販商自願結業，以致活家禽業日趨式微。在2005–06至2014–15年度期間，該家禽批

摘要

發市場的批銷量下跌了 76%。2015 年 12 月，該家禽批發市場有 48 個 (56%) 空置檔位，而該等檔位已空置逾 5 年。政府已委聘顧問進行研究，探討本港活家禽業的未來路向，而把市場遷置往上水的計劃亦遭到擱置 (第 2.6(a) 及 4.43 至 4.46 段)。

未來路向

10. 設立魚統處和菜統處的原來目的，分別是作批銷鮮海魚 (不包括水中的活海魚) 和本地蔬菜用途。在 2005–06 至 2014–15 年度期間，7 個魚統處市場的鮮海魚的批銷量下跌了 20%，而菜統處長沙灣蔬菜批發市場的本地蔬菜批銷量則下跌了 59%。為使市場運作得以延續，魚統處把很多市場地方租予販商售賣活海魚 (有別於鮮海魚) 和泊車 (見第 3 段)，而菜統處銷售的蔬菜則改以進口蔬菜為主。鑑於各方對土地需求甚殷，政府有需要檢討魚統處和菜統處土地用於非原定用途的情況，確保公共資源得以善用。例如，菜統處的長沙灣蔬菜批發市場和附近的漁護署長沙灣副食品批發市場都是同樣用作批銷進口和本地蔬菜。因此，有需要檢討這些公營批發市場的角色及職能，以減少其活動和資源重疊的情況 (第 5.4 至 5.9 段)。

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議漁農自然護理署署長應：

公營新鮮副食品批發市場的使用情況

- (a) 研究把閒置多時的漁護署市場設施改作其他有益用途 (第 2.19(b) 段)；
- (b) 確保定期為現已編配給政府部門的漁護署市場設施刊登招租公告，方便販商租用 (第 2.19(c) 段)；
- (c) 檢討個別魚統處市場的市場地方，以找出在運作需要方面屬過剩的地方，採取措施重新編配過剩的市場地方，作有益的用途 (第 2.39(a) 及 (b) 段)；

摘要

漁護署市場的管理

- (d) 考慮採取措施，以便更有效察覺及遏止違反漁護署市場租約條款的情況 (第 3.13(a) 段)；
- (e) 檢討標書評審方法是否足以鼓勵承辦商改善服務表現和提供優質服務 (第 3.26(b) 段)；

重置私營及公營新鮮副食品批發市場

- (f) 留意相關決策局及部門為油麻地果欄物色重置選址的進展，並考慮如何與鮮果欄商和其他有關各方進行磋商，爭取他們支持果欄重置工作 (第 4.16(a) 及 (c) 段)；
- (g) 在此期間，繼續監察推出的措施在緩減油麻地果欄運作所造成滋擾方面的成效 (第 4.16(d) 段)；
- (h) 仔細檢討長沙灣蔬菜批發市場遷置地點的選址要求 (第 4.47(c) 段)；
- (i) 與相關部門緊密合作，加快重置長沙灣蔬菜批發市場及騰出土地作房屋發展用途 (第 4.47(d) 段)；
- (j) 研究如何善用北區臨時農產品批發市場現址 (第 4.47(f) 段)；
- (k) 留意政府在活家禽業政策制訂方面的發展，以期盡早重置長沙灣臨時家禽批發市場及／或盡早騰出有關用地 (第 4.47(g) 段)；及

未來路向

- (l) 連同食物及衛生局局長仔細檢討魚統處及菜統處相對於漁護署在營運公營新鮮副食品批發市場方面的角色和職能，並採取措施協助他們有效和有效率地履行其角色和職能 (第 5.11 段)。

政府的回應

12. 食物及衛生局局長和漁農自然護理署署長整體上接納審計署的建議。