

## 第 2 章

### 食物環境衛生署

#### 食物環境衛生署管理的公眾街市

審計人員包括：

潘紹祥先生、彭國星先生、伍潔薇女士  
梁鉅源先生負責督導是項審計工作

香港審計署  
二零零三年十月十八日

# 食物環境衛生署管理的公眾街市

## 目 錄

	段數
撮要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.3
公眾街市的街市檔位數目	1.4
公眾街市的經營成本	1.5
公眾街市的空氣調節	1.6
公眾街市的經營能力	1.7 – 1.8
近期發展	1.9 – 1.10
帳目審查	1.11
第 2 部分：空置街市檔位及不營業街市檔位	2.1
以空置街市檔位比率衡量經營能力	2.2
食環署就街市檔位所定的目標租用率	2.3
公眾街市的整體空置率	2.4 – 2.6
街市檔位空置年數的分析	2.7
部分近年啓用的公眾街市的空置率	2.8 – 2.9
近年啓用而空置率偏高的公眾街市	2.10 – 2.14
兩個研究案例	
審計署的意見	2.15
審計署的建議	2.16
當局的回應	2.17 – 2.18
許多租出的街市檔位並無營業	2.19 – 2.21
審計署的意見	2.22
審計署的建議	2.23
當局的回應	2.24 – 2.25
第 3 部分：公眾街市的規劃標準	3.1
根據一九八七年調查結果訂定的現行規劃標準	3.2
公眾街市的規劃標準自一九八九年以來未有更新	3.3 – 3.4
審計署的意見	3.5
審計署的建議	3.6
當局的回應	3.7 – 3.8
第 4 部分：部分公眾街市所招致的經營虧損	4.1
每個租出街市檔位的經營虧損	4.2 – 4.3
街市檔位的租金	4.4 – 4.8

## 目 錄 (續)

	段數
即使食環署把租金提高至市值租金仍會出現經營虧損	4.9
部分公眾街市的建築成本	4.10
街市檔位供應過多	4.11 – 4.13
審計署的意見	4.14 – 4.16
審計署的建議	4.17
當局的回應	4.18 – 4.19
第 5 部分：加裝空調系統	5.1
在三個公眾街市加裝空調系統	5.2 – 5.5
加裝空調系統的公眾街市的空置率	5.6 – 5.7
在更多公眾街市加裝空調系統	5.8 – 5.11
分擔加裝空調系統所需成本	5.12
沒有空調系統的公眾街市的空置率	5.13
設有空調系統的公眾街市的空置率	5.14
審計署的意見	5.15
審計署的建議	5.16
當局的回應	5.17 – 5.18
第 6 部分：兩個公眾街市的空置地方	6.1
花園街街市的空置地方	6.2 – 6.7
土瓜灣街市的空置地方	6.8 – 6.12
審計署的意見	6.13
審計署的建議	6.14
當局的回應	6.15 – 6.17
附錄	
A：82 個公眾街市的空置率 (二零零三年三月三十一日)	
B：一九九八年後啓用的公眾街市空置率 (二零零三年六月三十日)	
C：審計署調查 20 個公眾街市的不營業街市檔位 (二零零三年四月及五月)	
D：經營虧損最高的十個公眾街市 (2002–03 年度)	
E：按每個租出街市檔位計算經營虧損最高的十個公眾街市 (2002–03 年度)	
F：2002–03 年度按每個租出街市檔位計算經營虧損最高的十個公眾街市 (假設租金已提高至市值租金)	
G：三個公眾街市加裝空調系統按每個租出街市檔位計算所需的費用 (2002–03 年度)	

## 目 錄 (續)

H : 三個加裝空調系統的公眾街市的空置率 (二零零零年三月至二零零三年六月)

I : 市政總署對花園街街市空置地方的永久用途的建議

J : 中文版從略



# 食物環境衛生署管理的公眾街市

## 撮要

1. 由二零零零年一月起，食物環境衛生署（食環署）接管公眾街市的管理職務。二零零三年三月三十一日，食環署根據《公眾衛生及市政條例》負責管理設於 82 個街市的 15 075 個街市檔位（第 1.2 段）。

## 審計結果

### 許多街市檔位空置或不營業

2. 二零零零年一月，食環署把公眾街市檔位的整體目標租用率定於 85%。換言之，街市（包括較舊的街市）的整體空置檔位比率（空置率）不應超逾 15%。二零零一年一月，食環署把整體目標空置率改為 16%。雖然如此，街市的整體空置率卻由二零零零年三月三十一日的 15.7%，升至二零零三年三月三十一日的 22.6%。許多街市檔位已空置多時。截至二零零三年三月三十一日，61.7%的空置街市檔位已空置最少兩年（第 2.3、2.5 及 2.7 段）。

3. 近年落成的公眾街市，理應能吸引很多顧客，空置率應遠低於 16%。然而，二零零三年六月三十日，在一九九八年後啓用的八個街市的整體空置率卻為 19%。有五個街市的空置率由 20% 至 53.5% 不等（第 2.8 及 2.9 段）。

4. 過去由市政總署管理的公眾街市，租約訂明檔位租戶每年最多可停業 156 日；過去由區域市政總署管理的街市，則每年最多可停業 84 日。審計署在二零零三年四月及五月進行的調查顯示，在隨機選定的 20 個街市中，有 17.6% 已租出的街市檔位並無營業（第 2.19 及 2.20 段）。

### 公眾街市的規劃標準自一九八九年以來未有更新

5. 食環署衡量街市檔位的需求時，有考慮《香港規劃標準與準則》內有關公眾街市的規劃標準。自土地發展政策委員會於一九八九年通過街市的規劃標準後，該等標準一直未有更新。鑑於近年超級廣

場、超級市場和新鮮糧食店激增所帶來的轉變，現時街市的規劃標準顯得不合時宜 (第 3.2、3.3 及 3.5 段)。

#### 部分公眾街市招致龐大經營虧損

6. 在 2002–03 年度，食環署有 74 個公眾街市招致經營虧損。經營虧損最高的十個街市，其經營虧損由 646 萬元至 1,179 萬元不等。按每個租出街市檔位計算，經營虧損最高的十個街市，其每個租出街市檔位的經營虧損由 90,000 元至 156,000 元不等 (第 4.2 及 4.3 段)。

7. 第 2 至 6 段所載的審計結果顯示，食環署有需要盡快進行全面檢討，以確定是否有街市應予以關閉 (第 4.14 段)。

#### 加裝空調系統以改善公眾街市的經營能力

8. 二零零零年，食環署在三個公眾街市加裝空調系統。在二零零零年三月至二零零三年六月期間，該三個街市的整體空置率上升了 9.2%，而所有街市的整體空置率則只上升了 6.9%。二零零三年六月三十日，部分沒有空調系統的街市空置率十分低（最低為 0.5%），而部分設有空調系統的街市空置率則十分高（最高為 53.5%）。這些審查結果似乎並不支持裝設空調系統可顯著改善街市經營能力的看法。審計署認為，食環署應認真重估是否有必要在街市加裝空調系統 (第 5.3、5.7 及 5.13 至 5.15 段)。

#### 兩個公眾街市的空置地方沒有用於實益永久用途

9. 花園街街市二樓及土瓜灣街市地庫的空置地方，已有約十年沒有用於實益永久用途。食環署有需要從速把街市的空置地方用於實益永久用途 (第 6.3、6.5、6.12 及 6.13 段)。

## 審計署的建議

10. 食物環境衛生署署長應：

#### 空置或不營業的街市檔位

- (a) 進行全面檢討，以確定公眾街市，特別是一九九八年後啓用的公眾街市，空置率偏高的成因，並採取補救行動，務求減低街市的空置率 (第 2.16 段)；

(b) 檢討容許下列事項的理據：

- (i) 過去由市政總署管理的公眾街市，其檔位租戶每年最多可停業 156 日；及
- (ii) 過去由區域市政總署管理的街市，其檔位租戶每年最多可停業 84 日 (第 2.23(a) 段)；

公眾街市的規劃標準

- (c) 聯同規劃署署長，因應近年超級廣場、超級市場和新鮮糧食店激增所帶來的轉變，盡快就公眾街市設施的需求進行全面檢討，並根據檢討結果修訂《香港規劃標準與準則》中公眾街市設施的規劃標準 (第 3.6 段)；

部分公眾街市所招致的經營虧損

- (d) 盡快對公眾街市進行全面檢討，以確定是否有街市應予以關閉 (第 4.17(a) 段)；
- (e) 根據全面檢討的結果，制訂行動計劃，處理已確定應予以關閉的公眾街市 (第 4.17(b) 段)；
- (f) 重新研究是否可把選定公眾街市的整體營運事宜移交私人營辦商，並考慮進行一項試驗計劃，以測試這項安排的成效 (第 4.17(c) 段)；

加裝空調系統

- (g) 認真重估是否有必要在公眾街市加裝空調系統 (第 5.16 段)；及

兩個公眾街市的空置地方

- (h) 擬訂行動計劃，把花園街街市和土瓜灣街市的空置街市地方用於實益永久用途 (第 6.14(b) 段)。

當局的回應

11. 當局大致上同意審計署的意見及建議。





## 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 兩個臨時市政局於一九九九年十二月三十一日解散。由二零零零年一月一日起，食物環境衛生署(食環署)接管公眾街市的管理職務。這些街市先前由前市政總署及前區域市政總署管理。二零零三年三月三十一日，食環署根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)負責管理設於 82 個街市的 15 075 個街市檔位。設置這些街市，是為了滿足居民的需求，亦為了安置小販，以免他們在街上擺賣，對行人和車輛造成滋擾，並引致交通擠塞。所有街市檔位都是透過競投，以簽訂租約方式租予租戶。

1.3 該 82 個公眾街市當中，有 20 個 (24%) 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，可作出改善的地方相當有限。

表一

82 個公眾街市的啓用年份

啓用年份	街市數目	
1970 前	10	} (24%)
1970 至 1979	10	
1980 至 1989	31	(38%)
1990 至 1999	28	(34%)
2000 至 2002	3	(4%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

### 公眾街市的街市檔位數目

1.4 許多公眾街市在落實興建計劃和地點時，主要的考慮因素是可供選擇的地點和需要履行的遷置承擔。由於需要履行遷置承擔，部分街市須設有大量街市檔位。每個街市平均設有 184 個街市檔位。食環署未能租出街市的部分街市檔位，而部分已租出的街市檔位並無營業。表二載列該 82 個街市的街市檔位數目。

表二

82 個公眾街市的街市檔位數目		
街市檔位數目	街市數目	
400 以上	8	(10%)
301 至 400	8	(10%)
201 至 300	17	(21%)
101 至 200	20	(24%)
少於 101	29	(35%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

### 公眾街市的經營成本

1.5 大部分公眾街市的清潔及保安服務都已外判。所有街市的物業維修服務都由建築署提供，電力維修服務則由機電工程署負責。在 2002–03 年度，經營街市的總成本 (不包括土地成本及折舊費用) 為 5.517 億元 (見表三)，經營虧損則為 2.375 億元。

表三

公眾街市的經營成本  
(2002–03 年度)

	經營成本 (百萬元)
職工成本	183.3
部門開支	288.8
其他部門提供服務的成本	45.4
間接行政費用	29.7
其他成本 (註)	4.5
	551.7
	551.7

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：不包括土地成本及折舊費用。

## 公眾街市的空氣調節

1.6 通風欠佳被認為是影響部分公眾街市經營的因素之一。在該 82 個街市當中，有 13 個 (16%) 設有空氣調節。自九十年代中期起，新建街市的標準裝置已包括空氣調節。在舊的街市當中，有三個已加裝空調系統。

## 公眾街市的經營能力

1.7 審計署在一九九七年十月發表《審計署署長第二十九號報告書》，並在第 15 章就市政總署管理的公眾街市作出報告。審計署建議：

- (a) 經營能力應是規劃街市時最重要的考慮因素；及
- (b) 設立每個新街市前，均應就居民對街市設施的需求進行全面檢討，以確定新街市是值得興建的。

1.8 政府帳目委員會在一九九八年二月發表《政府帳目委員會第二十九號報告書》，並促請前市政總署署長：

- (a) 嚴格遵循前市政局的政策，即公眾街市應不再是僅為遷置小販而興建，而是因為根據分區計劃，的確有此需求和必要，才予以興建；及
- (b) 在興建每個新街市前，對街市設施的需求進行全面檢討，以確定新街市是值得興建的。

## 近期發展

1.9 一九九九年十二月，即兩個臨時市政局解散前，財務委員會及立法會工務小組委員會均認為，臨時市政局所訂的工程項目，若仍處於較前期的規劃階段，而且尚未取得所需的所有臨時市政局批准，則應予以檢討，然後才繼續進行。這些工程項目包括在八個地點 (即愛秩序灣、洪水橋、錦田、流浮山、小西灣、赤柱、將軍澳及通州街) 擬建公眾街市。

1.10 二零零三年七月，食環署完成對擬建公眾街市的檢討工作。該署在考慮審計署及政府帳目委員會的建議後，決定只在愛秩序灣興建街市。

## 帳目審查

1.11 審計署對食環署管理的公眾街市進行審查 (註 1)，目的是研究：

---

註 1：審查範圍不包括食環署管理的熟食街市。

- (a) 空置街市檔位及不營業街市檔位的情況 (見第 2 部分) ;
- (b) 檢討和更新街市規劃標準的工作進度 (見第 3 部分) ;
- (c) 部分街市招致的經營虧損 (見第 4 部分) ;
- (d) 加裝空調系統以提高街市經營能力的做法的成本效益 (見第 5 部分) ; 及
- (e) 讓部分街市地方長期空置的理據 (見第 6 部分)。

## 第2部分：空置街市檔位及不營業街市檔位

2.1 本部分探討空置街市檔位及不營業街市檔位的情況，並建議改善措施。

### 以空置街市檔位比率衡量經營能力

2.2 公眾街市的經營能力，受到多項因素影響，包括服務範圍內的人口、街市位置，以及附近有否競爭對手。空置街市檔位所佔百分比，即空置街市檔位比率(空置率)，在衡量街市的經營能力方面，是一個有用的量化基準。

### 食環署就街市檔位所定的目標租用率

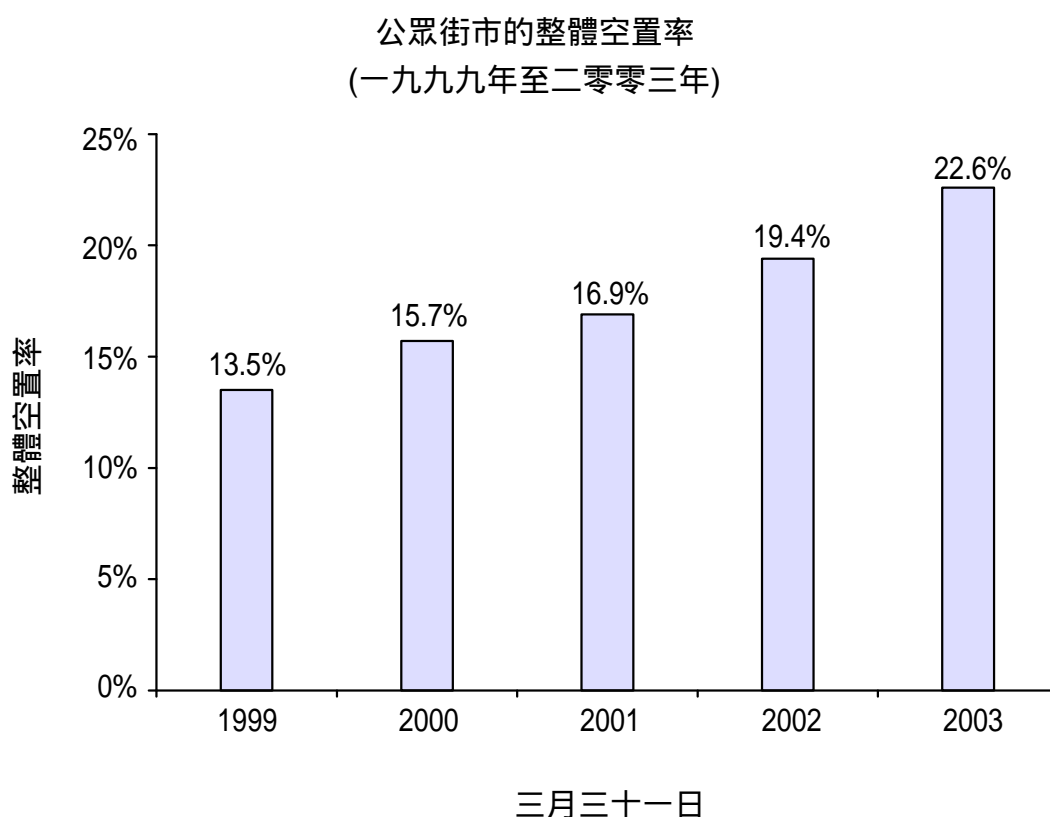
2.3 管理公眾街市的工作，原本由市政總署及區域市政總署負責，二零零零年一月改由食環署負責後，食環署訂定街市檔位的整體目標租用率為85%。換言之，街市的整體空置率不應超逾15%。其後，食環署修訂街市檔位的整體目標租用率，改為84%(即街市的整體空置率不應超逾16%)，由二零零一年一月一日起生效。不過，食環署並無為每個街市的檔位定下目標租用率。

### 公眾街市的整體空置率

2.4 公眾街市面對的競爭日益激烈。檔位租戶生意受到的一個主要威脅，源自市民購物習慣日漸轉變。二零零零年年底，食環署曾委託進行一項調查，發現街市若與超級市場相比，喜歡光顧超級市場的市民所佔的比例有所增加。除了超級市場，小販及其他零售店舖(例如新鮮糧食店及雜貨店)也是街市強大的競爭對手。

2.5 如圖一顯示，公眾街市的整體空置率由一九九九年三月三十一日的13.5%，增至二零零三年三月三十一日的22.6%。

圖一



資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：1. 根據食環署定下的目標，二零零零年一月一日至二零零零年十二月三十一日的整體空置率應為15%。這個目標由二零零一年一月一日起修訂為16% (見第2.3段)。

2. 二零零三年六月三十日，整體空置率為22.6%。

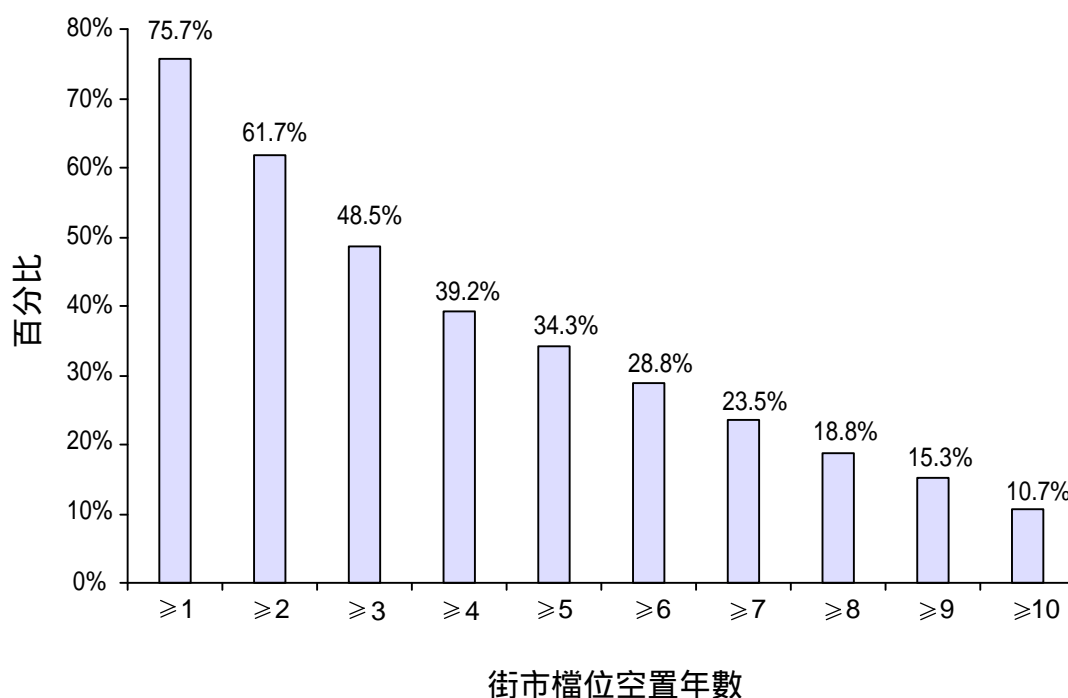
2.6 審計署曾分析82個公眾街市的空置率。結果顯示，二零零三年三月三十一日，有38個街市(46%)的空置率高於20% (見附錄A)。

#### 街市檔位空置年數的分析

2.7 審計署曾分析截至二零零三年三月三十一日，3411個空置街市檔位的空置年數。審計署發現，在空置檔位當中，61.7%已空置最少兩年 (見圖二)。

圖二

街市檔位空置年數的分析  
(二零零三年三月三十一日)



資料來源：審計署對食環署記錄的分析

### 部分近年啓用的公眾街市的空置率

2.8 食環署並無為每個公眾街市定下目標空置率。食環署所定的16%整體目標空置率，是指所有街市(包括較舊的街市)的平均空置率。至於近年落成的街市，理應能吸引很多顧客，空置率亦應遠低於16%。

2.9 在一九九八年後啓用的公眾街市共有八個。審計署曾分析這些街市在二零零三年六月三十日的空置率，發現整體空置率為19%。有五個街市(鯉魚門、聯和墟、坪洲、赤柱臨時街市及宜安街)的空置率由20%至53.5%不等。其餘三個街市的空置率則低於16%(見附錄B)。

### 近年啓用而空置率偏高的公眾街市 兩個研究案例

2.10 審計署曾審查兩個近年啓用的公眾街市，即坪洲街市及聯和墟街市。兩個街市均在九十年代由區域市政總署策劃，用以遷置鄰近原有街市的檔位租戶



及小販。審計署發現，有關方面在興建兩個街市前，並無進行街市經營能力研究。

### 坪洲街市

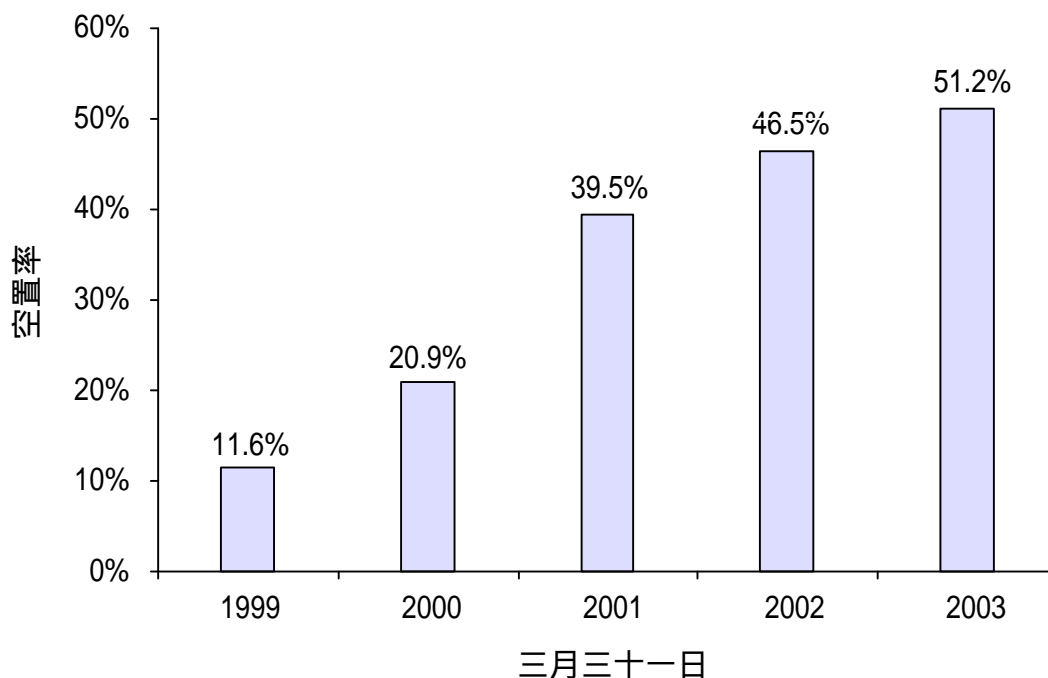
2.11 坪洲街市在一九九六年十月動工，一九九八年八月落成，一九九九年二月啓用，設有 43 個街市檔位，用以遷置：

- (a) 坪洲一個原有街市的 16 個檔位租戶；及
- (b) 3 個持牌小販及 33 個無牌小販。

2.12 坪洲的人口不足 8 000，不少居民均在市區工作或上學，可在外購買日常用品。如圖三顯示，坪洲街市的空置率上升，由一九九九年三月三十一日的 11.6%，增至二零零三年三月三十一日的 51.2%。

圖三

坪洲街市的空置率  
(一九九九年至二零零三年)



資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：二零零三年六月三十日，坪洲街市的空置率為 53.5%。

### 聯和墟街市

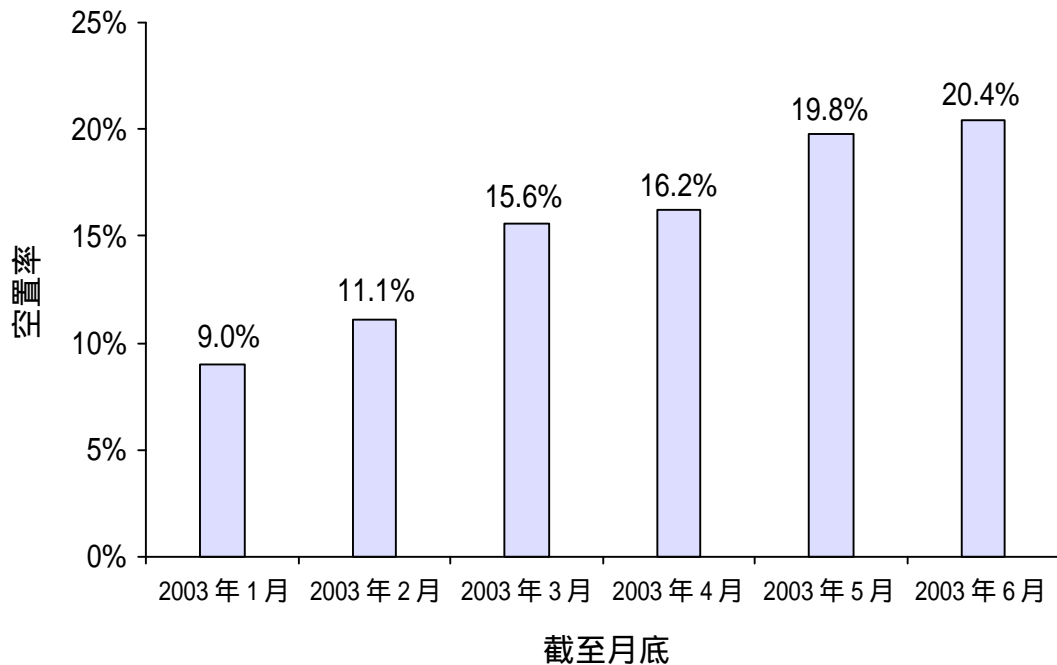
2.13 聯和墟街市在一九九九年十一月動工，二零零二年五月落成，二零零二年七月啓用，設有 334 個街市檔位，用以遷置：

- (a) 聯和市場 60 個檔位租戶；
- (b) 在聯和墟臨時小販市場擺賣的 60 個持牌小販；及
- (c) 在聯和墟小販市場擺賣的 25 個持牌小販及 189 個無牌小販。

2.14 聯和墟街市（二零零二年七月啓用）的空置率，由二零零三年一月三十一日的 9%，增至二零零三年六月三十日的 20.4%（見圖四）。一個主要的原因似乎是該街市須與石湖墟街市競爭顧客。石湖墟街市位於石湖墟的中心位置，經行人天橋與一些商場、屋苑及上水火車站連接。

圖四

聯和墟街市的空置率  
(二零零三年一月至六月)



資料來源：審計署對食環署記錄的分析

## 審計署的意見

2.15 二零零零年一月，食環署把公眾街市的整體目標空置率定於 15%，其後在二零零一年一月修訂為 16%。可是，街市的整體空置率卻由二零零零年三月三十一日的 15.7%，增至二零零三年三月三十一日的 22.6% (見第 2.3 段及第 2.5 段圖一)。許多街市檔位長期空置。二零零三年三月三十一日，在空置的街市檔位中，已經空置達兩年或以上的佔 61.7% (見第 2.7 段)。一些在一九九八年後啓用的街市，空置率偏高 (見第 2.9 段)，情況值得關注。審計署認為，食環署應採取行動減低街市空置率。

## 審計署的建議

2.16 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 進行全面檢討，以確定公眾街市，特別是一九九八年後啓用的街市，空置率偏高的成因；及
- (b) 根據全面檢討的結果，採取補救行動，務求減低街市空置率。具體而言，署長應：
  - (i) 因應街市四周的經營環境，考慮為每個街市定下目標空置率；及
  - (ii) 密切監察每個街市空置率，確保不會超過其目標空置率。

## 當局的回應

2.17 食物環境衛生署署長同意考慮審計署的建議，以確定為每個公眾街市分別定下空置率，會否有助減低該等街市空置率。他亦表示：

- (a) 應從整體經濟氣候審視空置率。二零零二年，供零售業租用的私人商業樓宇整體空置率為 10.7%；
- (b) 在預算及管制人員報告中“目標”一詞是不適當的名稱。“目標”這詞，食環署是指在考慮各項因素 (例如當前的經濟氣候、市民大眾的購物習慣，以及其他零售店舖帶來的競爭) 後，按理可達致的狀況，而非必須達致的狀況。食環署所指的，是指標而非目標。下一次製備預算及管制人員報告時，食環署會更改有關措辭；
- (c) 基於重新發展、遷置承擔、進行改善工程等種種原因，很多街市檔位被刻意凍結不作出租。減去被刻意凍結的街市檔位數目後，二零零三年七月三十一日的空置率只為 11.8%，與本港供零售業租

用的私人商業樓宇整體空置率相若，並較 16% 的空置率指標為低 (註 2)；

- (d) 食環署相信，供零售業租用的私人商業樓宇整體空置率，是有用的基準，可用以評估街市空置率 (在減去被刻意凍結的街市檔位數目後) 是否偏高至不能接受的水平；
- (e) 為改善街市的經營環境，食環署已預留接近 6.4 億元，在未來數年進行改善工程，包括加裝空調系統或改善通風系統、改良排水系統、照明設施和指示牌，以及更換地面裝飾和牆壁批盪；
- (f) 為改善街市的管理工作，食環署正着手引入更多私營機構的企業精神和創意，在四個街市推行市場經理試驗計劃，聘用來自私營機構，而且具備良好資歷和豐富經驗的人士管理街市，以及籌辦推廣活動，招徠顧客；
- (g) 由二零零三年年初開始，食環署為十個街市的檔位租戶開辦客戶服務培訓班，向他們講解日常的經營運作中，配合顧客需要的重要。食環署將於本年稍後時間，為其他街市的檔位租戶開辦類似培訓班；及
- (h) 食環署會進一步設法降低街市的空置率，務求低於供零售業租用的私人商業樓宇整體空置率。若食環署就個別街市定下空置率指標，則亦務求低於該等指標。

2.18 衛生福利及食物局局長同意審計署的意見，認為有需要採取積極行動，減低公眾街市的空置率。他亦表示：

- (a) 衛生福利及食物局一直與食環署探討可行的方法，務求減低街市的空置率；及
- (b) 衛生福利及食物局最近徵得財經事務及庫務局同意，在處理長期空置街市檔位的底價時，試行採用較靈活的定價機制。根據這個機制，這些街市檔位供連番競投時，每次都會降低底價，減幅為

---

註 2：審計署留意到，食環署在二零零一年一月訂定街市檔位整體目標租用率為 84% (並由此定出空置率的指標為 16%)，有關比率是已租出街市檔位數目佔街市檔位總數的百分比，即被凍結的街市檔位也包括在內計算 (見第 2.3 段)。食環署現已改變立場，不計算被凍結的街市檔位。

市值租金 (註 3) 的 20%，直至街市檔位成功租出為止，但底價的下限為市值租金的 60%。試驗計劃正在三個街市推行，視乎成效，衛生福利及食物局會考慮把這個機制推展至其他街市。

許多租出的街市檔位並無營業

2.19 根據街市檔位的租約，檔位租戶如事前未得到食環署書面同意，街市檔位的停業期不得超過某個訂明的日數。過去由市政總署管理的公眾街市，租約訂明檔位租戶每年最多可停業 156 日 (每月 13 日×12 個月)。過去由區域市政總署管理的街市，則每年最多可停業 84 日。

#### 審計署對不營業街市檔位的調查

2.20 二零零三年四月及五月，審計署就隨機選定的 20 個公眾街市 (註 4) 進行調查，以確定不營業街市檔位的數目。審計署的調查結果 (見附錄 C) 顯示，在這 20 個街市中，有 17.6% 已租出的街市檔位並無營業。

2.21 審計署發現，食環署並沒有為 17 個公眾街市記存妥善的記錄，以顯示街市檔位不營業的日數是否已超出租約訂明的上限。不過，在該 17 個街市當中，食環署由二零零三年三月起，開始為一個街市記存不營業日數的記錄，並由二零零三年五月起，為另一個街市記存這項記錄。

#### 審計署的意見

2.22 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。若街市有很多不營業街市檔位，販商及顧客會愈加卻步，結果街市的經營能力會更差。

---

註 3：街市檔位的市值租金，是指在某估值日期，該街市檔位按理可在公開市場上根據租約條款租出的租金。

註 4：調查對象包括 6 450 個街市檔位，佔全港 82 個公眾街市 15 075 個街市檔位的 43%。對於選定的 20 個街市，審計署人員到每個街市檔位視察兩次，在同一日的早上及下午繁忙時段各一次。視察都是預先安排，由食環署人員陪同進行。任何已租出的街市檔位如在該兩次視察中均沒有營業的跡象，則審計署會把該街市檔位列為不營業。

## 審計署的建議

### 2.23 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 檢討容許下列事項的理據：
  - (i) 過去由市政總署管理的公眾街市，其檔位租戶每年最多可停業 156 日；及
  - (ii) 過去由區域市政總署管理的街市，其檔位租戶每年最多可停業 84 日；
- (b) 就檔位租戶每年最多可停業的日數上限，劃一所有租約規定；
- (c) 確保食環署人員記存妥善記錄，以顯示檔位租戶遵行租約規定，每年停業的日數沒有超出上限；及
- (d) 密切監察每個街市不營業檔位的情況，並考慮採取行動，對付每年停業日數超出上限的違約檔位租戶。

## 當局的回應

### 2.24 食物環境衛生署署長表示：

- (a) 食環署會檢討現時容許檔位租戶每年最多可停業日數的理據，並劃一公眾街市檔位租戶的營業規定；及
- (b) 食環署已採取措施，確保該署人員妥善記存档位租戶停業日數的記錄。食環署已加緊執行有關停業日數的租約條款，並會繼續這做法。不過，食環署預期在執法方面會有困難，因為署方調派管理街市的人手有限，而事實上某個街市檔位是否不在營業，有時也頗具爭議性。由於街市經營屬商業活動，檔位租戶可自由決定在街市開放的時間內作任何長短時段的營業。

### 2.25 衛生福利及食物局局長同意，若公眾街市租出的街市檔位中，有偏高比率的不營業街市檔位，會有損街市的形象。他亦表示：

- (a) 審計署就減少街市內不營業檔位的整體比率所提出的建議，值得仔細考慮；

- (b) 值得注意的是，收緊租約內的“不營業”規則，難免會導致更多檔位租戶終止租約。這情況可能會對街市的整體租用率構成進一步壓力，並減少可收取的租金收入。除非食環署可局部或全面關閉有關街市，否則終止這類租約不一定能減低經營成本；及
- (c) 設法減低不營業街市檔位的比率時，不應單靠懲罰措施，也應考慮鼓勵不大活躍的檔位租戶重新投入積極經營。

## 第3部分：公眾街市的規劃標準

3.1 本部分探討公眾街市的規劃標準，並建議改善措施。

根據一九八七年調查結果訂定的現行規劃標準

3.2 一九八七年，市政總署委託一家市場調查公司就中區、灣仔區、西區及深水埗區街市設施的供求進行調查。其後，該署根據調查結果，向當時的土地發展政策委員會(註5)提交建議。一九八九年八月，土地發展政策委員會通過市政總署的建議，並以該等建議為基礎，制訂《香港規劃標準與準則》第六章所載的現行規劃標準。《香港規劃標準與準則》第六章論述零售設施(包括公眾街市)的規劃，當中提及：

“市區街市設施的供應標準應為每55至65戶設一個攤檔，或每10 000人設約40至45個攤檔。這個標準亦可應用到沒有遷置承擔的新界地區上。 這個標準旨在提供指引，在應用時應具靈活性，以顧及遷置承擔、附近輔助零售設施的供應情況、散貨及零售生意的性質和規模、興建街市的可行性，以及現有小販造成的滋擾。每個情況應從地區層面來評估。”(粗體字為審計署強調的字眼)

公眾街市的規劃標準自一九八九年以來未有更新

3.3 自土地發展政策委員會於一九八九年通過公眾街市的規劃標準後，該等標準一直未有更新。

3.4 在一九九七年十月發表的《審計署署長第二十九號報告書》第15章(見第1.7段)，審計署建議市政總署檢討《香港規劃標準與準則》內有關提供街市檔位的標準。一九九八年，在研究香港的零售情況後，當局已更新零售規劃準則。然而，這次更新並不包括公眾街市的規劃標準，原因是當時市政總署正計劃委託顧問就其轄下的街市進行研究。一九九九年三月，市政局決定擱置該項研究。直至二零零三年七月這項帳目審查完成為止，食環署仍未有更新街市的規劃標準。

審計署的意見

3.5 土地發展政策委員會於一九八九年通過公眾街市的規劃標準(見第3.2段)。食環署衡量街市檔位的需求時，有考慮這個準則。審計署認為，近年超

---

註5：土地發展政策委員會由當時的布政司出任主席，就土地政策事宜提供意見，委員會於一九九四年八月解散，原因是其成員及職能與當時布政司委員會轄下的地政、工務、運輸、房屋及環境保護政策小組重疊。



級廣場、超級市場和新鮮糧食店大增，對街市生意造成的威脅越來越大。此外，超級廣場售賣的貨品種類繁多，其中包括新鮮糧食和活海鮮，對傳統零售業和市民的購物習慣有很大影響，而且很大程度上擔當了街市的角色。

#### 審計署的建議

3.6 審計署建議食物環境衛生署署長應聯同規劃署署長：

- (a) 因應近年超級廣場、超級市場和新鮮糧食店激增所帶來的轉變，盡快就公眾街市設施的需求進行全面檢討；及
- (b) 根據全面檢討的結果，修訂《香港規劃標準與準則》中街市設施的規劃標準。

#### 當局的回應

3.7 食物環境衛生署署長贊成《香港規劃標準與準則》中公眾街市設施的規劃標準應予以修訂。他亦表示：

- (a) 《香港規劃標準與準則》所訂的公眾街市設施規劃標準，並非決定是否興建街市的唯一因素。該等標準只供行政上參考；
- (b) 食環署自二零零零年成立以來，在決定是否興建新街市時，除規劃標準外，還考慮多項因素，包括在服務範圍內，公營及私營機構所提供的現有街市設施是否足夠、擬建街市日後的經營能力、房屋委員會(房委會)及私人發展商正在籌劃的街市設施、食環署的遷置承擔，以及在服務範圍內估計的人口增長等。食環署日後計劃興建街市時，也會繼續採用這個方法；及
- (c) 修訂《香港規劃標準與準則》時，應以街市設施需求的檢討結果為基礎。

3.8 衛生福利及食物局局長同意，《香港規劃標準與準則》中公眾街市的現行標準或許已不再適用。他亦表示：

- (a) 衛生福利及食物局發現，在香港經營日常必需品和新鮮糧食的零售業務，往往會選址於地點非常方便和極具競爭能力的市場。房委會和食環署經營的特定用途街市所售賣的貨品和提供的服務，在私營街市／零售設施亦有相同或極相似的替代品。區分公眾與私營街市／零售設施似乎並無意義，特別是在開放的市場經濟下，私營店舖可自由和有效率地對設施的供求不均作出回應；

- (b) 衛生福利及食物局認為，全港和各區街市／零售設施的規劃，應以需求和顧客為本。在最終分析時，應以消費社群的人口結構概況，以及消費者的需要和喜好，釐訂各類街市／零售設施的需要。為此，規劃署委託進行的購物習慣檢討，將有助政府決定繼續參與興建及經營街市的程度；及
- (c) 衛生福利及食物局已告知規劃署，有需要以全面的跨部門方式，而非分割的方式（即以不同的標準規劃私人、房委會和食環署經營的零售設施），檢討《香港規劃標準與準則》的相關內容，衛生福利及食物局會繼續就這項檢討提供意見。

## 第4部分：部分公眾街市所招致的經營虧損

4.1 本部分審查部分公眾街市所招致的經營虧損，並建議改善措施。

### 每個租出街市檔位的經營虧損

4.2 食環署經營公眾街市，成本高昂。在2002-03年度，街市的總經營虧損為2.375億元(見第1.5段)，82個街市當中，招致經營虧損的計有74個。經營虧損最高的十個街市，其經營虧損由柴灣街市的646萬元至士美非路街市的1,179萬元不等(見附錄D)。

4.3 審計署計算出2002-03年度每個租出街市檔位的全年經營虧損。按每個租出街市檔位計算，經營虧損最高的十個公眾街市，其每個租出街市檔位的經營虧損，由電氣道街市的90,000元(相等於每個租出街市檔位全年租金收入的395%)至赤柱臨時街市的156,000元(相等於每個租出街市檔位全年租金收入的645%)不等(見附錄E)。

### 街市檔位的租金

4.4 當食環署成立時，當局承諾對調整公眾街市檔位租金的政策作出檢討。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，工作小組向立法會食物安全及環境衛生事務委員會匯報，街市檔位的出租和經營，基本上屬商業活動。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。

4.5 經過審慎考慮，工作小組建議租金調整機制如下：

- (a) 透過公開競投以市值租金投得街市檔位的新檔位租戶，須於租約續期時，繳付由差餉物業估價署評定的市值租金；
- (b) 現時繳付高於差餉物業估價署所評定的市值租金的現有檔位租戶，就新租約繳付的租金將為市值租金；
- (c) 對於現有檔位租戶，如所繳付的租金低於市值租金，有關租金會按照分期時間表遞增，以盡量減少對檔位租戶的影響。有關租金會在每段三年租約期內，以相等的遞增額逐步提升，以期在每份租約期滿時達至市值租金的一個特定“目標百分率”。“目標百分率”會因應有關租金及市值租金之間的差距而釐定；及
- (d) 把每年加租的上限定為20%。

4.6 儘管食環署有意把租金提升至市值租金的水平，但許多街市檔位的租金仍然低於市值租金。最近一次調整街市檔位的租金，是在一九九八年把有關租金調低 30%。自此，租金一直被凍結，沒有變動。

4.7 二零零二年十一月，食環署考慮到當時的經濟氣候和部分檔位租戶面對的困難，決定把租金凍結期延長 12 個月，直至二零零三年十二月三十一日。

4.8 大部分公眾街市檔位的租金均較市值租金為低。在 2002-03 年度，市區街市檔位的租金平均為市值租金的 57.5%；新界街市檔位的租金，則為市值租金的 64.5%。

即使食環署把租金提高至市值租金仍會出現經營虧損

4.9 審計署亦計算出假設食環署把街市檔位的租金提高至市值租金，每個租出街市檔位全年的經營虧損。就 2002-03 年度按每個租出街市檔位計算經營虧損最高的十個公眾街市而言，每個租出街市檔位的全年經營虧損，會由梅窩街市的 74,000 元 (相等於每個租出街市檔位全年租金收入的 254%) 至赤柱臨時街市的 138,000 元 (相等於每個租出街市檔位全年租金收入的 328%) 不等 (見附錄 F)。

部分公眾街市的建築成本

4.10 興建公眾街市的成本很高。如表四顯示，三個近期啓用的街市每個街市檔位的建築成本，由 84 萬元至 138 萬元不等。如果計及折舊費用，2002-03 年度街市所招致的經營虧損便會更高。

表四

三個近期啓用的公眾街市  
每個街市檔位的建築成本

街市	啓用年份	建築成本	街市檔位 數目	每個街市檔位 的建築成本
		(a)	(b)	(c) = $\frac{(a)}{(b)}$
		(百萬元)		(百萬元)
坪洲	1999	48.43	43	1.13
西營盤	1999	140.76	102	1.38
宜安街	1999	54.60	65	0.84

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

### 街市檔位供應過多

4.11 市政總署及區域市政總署興建公眾街市，主要目的是安置小販，以免他們在街上擺賣，對行人和車輛造成滋擾，並引致交通擠塞(見第 1.2段)。到食環署接管街市時，已出現街市檔位供應過多的現象。

4.12 二零零零年九月，食環署根據《香港規劃標準與準則》以及規劃署在二零零零年八月所作的人口分布推算，完成一項關於街市檔位供求情況的分析。根據《香港規劃標準與準則》，街市供應的標準為每1萬人口有 40 至 45 個街市檔位(見第 3.2 段)。食環署對街市檔位需求的推算，是按每1萬人口有 40 個街市檔位的準則作出的。食環署的分析結果顯示，街市檔位的數目較推算的需求多出 1 762 個。

4.13 食環署就街市檔位需求所作的推算，是根據人口數字計算出來的。其他零售商店的存在並無計算在內。如計算在內的話，供應過多的街市檔位的數目很可能超逾 1 762 個。二零零三年三月三十一日，空置街市檔位的總數為3 411 個。

### 審計署的意見

4.14 當局曾成立小組委員會，跟進兩個臨時市政局未完成的基本工程項目。在二零零三年二月十九日的小組委員會會議上，有立法會議員表示，政府應檢討現時公眾街市的設計，確定是否仍然符合公眾要求和市民的期望(註 6)。另一位立法會議員認為，當局應探討關閉那些已無經營能力的街市的可能性。鑑於街市檔位供應過多(見第 4.11 至 4.13 段)，審計署認為食環署有需要盡快進行全面檢討，以確定是否有街市應予以關閉。

4.15 大部分公眾街市的清潔及保安服務都已外判(見第 1.5 段)。為提高經營街市的成本效益，食環署已計劃把部分街市的管理事務外判。根據擬議的計劃，食環署會把選定的街市分為多個小組，繼而將每組的清潔服務、保安服務以及管理事務外判予單一承辦商。食環署預期擬議安排可減省職工成本 30% 至 40%。該署計劃在二零零四年年初展開一項試驗計劃。

4.16 二零零三年年初，食環署曾研究可否把選定公眾街市的整體營運事宜移交私人營辦商。根據這項安排，食環署會把每個選定街市出售或出租予單一營辦商。食環署最終認為這項建議並不可行，因為在落實移交之前，有需要先終

---

註 6：該立法會議員也指出，部分公眾街市因位置欠佳及設計過時而不受歡迎。他舉荃景圍街市為例，表示這些過時的街市的營業額偏低，進行一般改善工程徒然浪費公帑。他認為當局應考慮關閉這些街市，並向有關的檔位租戶作出補償。

止這類街市所有檔位租戶的租約。審計署認為食環署在未從技術和法律的角度深入檢討這項安排前，不應排除有關安排的可行性。

#### 審計署的建議

##### 4.17 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 盡快對公眾街市進行全面檢討，以確定是否有街市應予以關閉。在檢討某一街市時，應考慮的因素包括：
  - (i) 在該街市提供街市檔位的成本效益；
  - (ii) 該街市附近是否有任何零售設施；
  - (iii) 該街市的空置率；及
  - (iv) 透過下列措施，在該街市提供街市檔位的成本效益可得到多大改善：
    - 把清潔服務、保安服務及管理事務外判予單一承辦商 (見第 4.15 段)；或
    - 把街市的整體營運事宜外判予單一營辦商 (見第 4.16 段)；
- (b) 根據全面檢討的結果，制訂行動計劃，處理已確定應予以關閉的街市；及
- (c) 重新研究是否可把選定街市的整體營運事宜移交私人營辦商，並考慮進行一項試驗計劃，以測試這項安排的成效 (見第 4.16 段)。

#### 當局的回應

##### 4.18 食物環境衛生署署長表示：

- (a) 食環署在確定哪些公眾街市因無法解決的經營能力問題而應予以關閉時，會考慮第 4.17(a) 段所提的各項因素。倘某個空置率偏高的街市面對經營能力問題，食環署在確定其經營能力問題是否無法解決時，會查明空置率偏高的原因。一俟敲定應予以關閉的街市名單後，食環署會制訂一套行動計劃；
- (b) 食環署也會考慮下列措施是否有助提高成本效益：

- (i) 把清潔服務、保安服務及管理事務外判予單一承辦商；及
- (ii) 把街市的整體營運事宜外判予一名或數名私人營辦商；
- (c) 食環署會研究把選定街市的營運事宜移交私人營辦商是否可行。在落實移交之前，如何處理現有檔位租戶的問題，是需要克服的主要困難；及
- (d) 食環署需要至少對部分街市維持直接的控制，以便：
  - (i) 履行其遺置承擔；
  - (ii) 根據現行政策，安置那些放棄其小販牌照而選擇在街市經營的流動小販；及
  - (iii) 安置那些所在街市將會關閉但選擇繼續在其他街市經營的檔位租戶。

4.19 衛生福利及食物局局長表示：

- (a) 為審慎運用公共資源起見，對於那些面對嚴重而且無法解決的經營能力問題的公眾街市，衛生福利及食物局支持進行重整。未來可採取的一個適切的作法，是研究每個街市的經營能力，以確定哪些街市不值得政府繼續投放資源；
- (b) 考慮到有關經營能力的各項因素 (見第 4.17(a) 段)，食環署已展開一項研究，確定應關閉哪些街市。是項研究完成後，衛生福利及食物局會制訂重整計劃，包括訂定終止現有檔位租戶租約的選擇方案，並與立法會、區議會及其他有關方面進行磋商；及
- (c) 衛生福利及食物局原則上不反對把街市租予單一私人營辦商，儘管這項措施是否切實可行，仍有待進一步研究。除法律方面的考慮因素外，須符合的兩項主要先決條件如下：
  - (i) 食環署須信納私營機構有很大興趣按商業方式接管由食環署管理的街市，無須政府補貼。這要視乎單一營辦商在多大程度上獲准靈活處理場地設計和佈局、挑選檔位租戶、決定生意組合、檔位構型、檔位租金等；及
  - (ii) 衛生福利及食物局有需要確保由單一營辦商接管街市的安排，不會遭到現時大部分檔位租戶反對 (如他們無法獲得遷置)，而其他有關方面例如區議會，也不會提出異議。

## 第 5 部分：加裝空調系統

5.1 本部分探討在公眾街市加裝空調系統以提高經營能力的做法的成本效益，並建議改善措施。

### 在三個公眾街市加裝空調系統

5.2 八十年代中期之前設計的公眾街市，主要靠自然空氣流動通風，加上在適當位置裝設電風扇。其後部分街市裝設了氣槽及抽氣扇，以改善空氣循環，並減低檔位租戶安裝的電力設備所產生的熱力。

5.3 八十年代中期至九十年代中期設計的公眾街市，設有機動式經濟空氣處理系統，以改善通風情況。自一九九四年起，新設計的街市逐漸裝設空調系統。至於已落成的街市，區域市政總署於一九九七年決定在沙田街市、大橋街市及仁愛街市加裝空調系統，這項工程於二零零零年九月竣工。

5.4 二零零零年十二月，食環署估計在沙田街市、大橋街市和仁愛街市加裝空調系統的每年成本。審計署根據這個數字，計算出在 2002–03 年度，為該三個街市提供加裝的空調系統的成本（包括折舊、電費和維修費用）為每個租出街市檔位 14,000 元至 26,000 元不等（見附錄 G）。

5.5 該三個公眾街市之前由區域市政總署管理，根據當時臨時區域市政局的政策，檔位租戶毋須分擔街市空調系統的建設成本。不過，他們在租約續期時，須開始繳付空調系統的經常費用。然而，所有在二零零零年九月加裝空調系統後到期的租約，均以相同條款及條件延期至二零零三年十二月三十一日。結果，有關檔位租戶至今仍毋須繳付空調系統的經常費用。

### 加裝空調系統的公眾街市的空置率

5.6 為評估加裝空調系統對公眾街市經營能力的影響，審計署對三個加裝了空調系統的街市在二零零零年三月至二零零三年六月期間的空置率進行分析。附錄 H 顯示，加裝空調系統後，三個街市的空置率實際上均較前上升。

5.7 審計署亦把該三個加裝了空調系統的公眾街市在二零零零年三月至二零零三年六月期間的整體空置率，與所有街市的整體空置率作出比較，發現在該段期間，三個街市的整體空置率上升了 9.2%（由 7.6% 上升至 16.8% -- 見附錄 H），而所有街市的整體空置率則只上升了 6.9%（由 15.7% 上升至 22.6% -- 見第 2.5 段圖一）。



## 在更多公眾街市加裝空調系統

5.8 二零零零年十二月，食環署完成對三個公眾街市加裝空調系統的檢討，所得結論是：

- (a) 空氣質素整體上有所改善；
- (b) 空調系統改善了檔位租戶的工作環境和顧客的購物環境；
- (c) 檔位租戶整體上滿意空調系統；及
- (d) 購物環境有所改善，有助提升街市的經營能力。

5.9 根據檢討結果，食環署決定在 18 個公眾街市（註 7）加裝空調系統的計劃應繼續進行。然而，該署考慮到檔位租戶除了須分擔空氣調節的經常費用外，還會受加裝空調系統的工程影響。因此，該署決定在取得 85% 的大多數檔位租戶同意後，才會進行加裝空調系統的工程。

5.10 截至二零零三年三月三十一日為止，食環署在三個街市（即花園街街市、新墟街市和漁灣街市）得到 85% 的大多數檔位租戶贊成加裝空調系統。食環署於是決定在該三個街市進行加裝工程（註 8）。

5.11 二零零三年四月，工務小組委員會通過撥款 6,880 萬元，在漁灣街市加裝空調系統及進行一般的改善工程。二零零三年五月，工務小組委員會開會商討在花園街街市進行加裝空調系統工程。在二零零三年五月的工務小組委員會會議上，食環署撤回撥款建議，有待提交進一步資料予工務小組委員會。到二零零三年六月底，食環署仍未就新墟街市加裝空調系統的工程，要求委員會批准撥款。

## 分擔加裝空調系統所需成本

5.12 食環署認為，不應向檔位租戶收回在公眾街市提供空氣調節的建設成本。如果食環署要收回建設成本，檔位租戶每月便須繳付高昂的空氣調節費。檔位租戶因加裝工程而受惠，應承擔電費及維修等經常費用。不過，食環署釐訂分攤電費及維修費用的基準，是檔位租戶承擔的部分會視乎租出街市檔位的樓面面積而定。其餘的費用則會由食環署承擔，以百分率來說，約相等於街市

---

註 7：在一九九九年十二月三十一日兩個臨時市政局解散前，市政總署已計劃在十個公眾街市加裝空調系統，而區域市政總署則已計劃在八個街市加裝空調系統。

註 8：至於其餘的 15 個公眾街市，食環署雖然多次致力遊說檔位租戶支持加裝工程，但部分檔位租戶寧願繼續在沒有空氣調節而低成本的營商環境下經營。

的空置率。表五顯示在二零零三年三月三十一日，食環署計劃加裝空調系統的街市(即花園街街市、新墟街市及漁灣街市)的空置率。

表五

食環署計劃加裝空調系統的三個公眾街市的空置率  
(二零零三年三月三十一日)

街市	空置率
漁灣	28.4%
新墟	21.3%
花園街	5.3%

資料來源：食環署的記錄

沒有空調系統的公眾街市的空置率

5.13 三個公眾街市加裝空調系統後，空置率較前為差(見附錄H)。審計署發現，二零零三年六月三十日，部分沒有空調系統的街市的空置率十分低(見表六)。這顯示街市即使沒有空調系統，也不一定引致高空置率。

表六

五個沒有空調系統而空置率十分低的公眾街市  
(二零零三年六月三十日)

街市	空置率
北河街	0.5%
荔灣	2.4%
長洲	2.9%
對面海	2.9%
紅磡	3.3%
整體	2.3%

資料來源：食環署的記錄

### 設有空調系統的公眾街市的空置率

5.14 審計署又發現，二零零三年六月三十日，部分設有空調系統的公眾街市的空置率十分高(見表七)。這顯示裝設空調系統，並無顯著改善街市的經營能力。

表七

#### 五個設有空調系統而空置率十分高的公眾街市 (二零零三年六月三十日)

街市	空置率
坪洲	53.5%
宜安街	30.8%
大橋	23.4%
聯和墟	20.4%
鯉魚門	20.0%
整體	24.2%

資料來源：食環署的記錄

### 審計署的意見

5.15 第 5.13 及 5.14 段的審查結果，似乎並不支持裝設空調系統可顯著改善公眾街市經營能力的看法。單單裝設空調系統並不能令街市恢復興旺。其他重要因素包括街市出售貨品的價格、種類和品質，以及街市的清潔情況和位置，均影響到街市檔位的生意。

### 審計署的建議

5.16 審計署建議食物環境衛生署署長應認真重估是否有必要在公眾街市加裝空調系統。在重估時，署長應考慮下列因素：

- (a) 未有證據顯示加裝空調系統可改善街市的經營能力；
- (b) 部分檔位租戶寧願在沒有空氣調節而低成本的營商環境下經營；  
及

- (c) 街市的空置率可能在加裝空調系統後上升，導致食環署分擔空置街市檔位的空氣調節的經常費用有所增加。

#### 當局的回應

5.17 食物環境衛生署署長同意重估日後是否有必要在公眾街市加裝空調系統，在重估時會考慮第 5.16 段提及的因素。至於新墟街市的加裝工程，食環署計劃在與受影響檔位租戶解決施工的細節後，於二零零三年年底要求批准撥款，以進行工程。

5.18 衛生福利及食物局局長表示：

- (a) 正如審計署所提出的意見一樣，衛生福利及食物局從來沒有把加裝空調系統視為公眾街市經營能力問題的解決方法。正如審計署指出，還有很多其他重要因素影響檔位租戶的生意額，例如出售貨品的競爭力，即價格、品質和種類，以及街市的位置和清潔情況，在在影響街市檔位的營業額；
- (b) 衛生福利及食物局察覺到，部分市民十分贊成在街市裝設空調系統，他們認為必須加裝空調系統以提高街市的競爭力，以便與超級市場及其他零售店舖競爭。這些店舖大部分都有空氣調節。因此，衛生福利及食物局同意在選定的街市加裝空調系統，但必須獲得 85% 或以上的檔位租戶贊成和同意承擔有關的經常費用；及
- (c) 衛生福利及食物局在訂定要有 85% 的檔位租戶贊成作為加裝工程的先決條件時，已考慮到第 5.16 段提及的各項因素，尤其是須盡量避免街市的經營虧損情況惡化。二零零零年前計劃進行改善工程的 18 個街市當中，在諮詢期結束時 (即二零零三年三月三十一日)，只有三個獲得 85% 檔位租戶贊成。至於其餘 15 個街市，衛生福利及食物局計劃進行一般的改善工程，這些工程所需的資本支出和經常費用，都較加裝空調系統工程為少。

## 第6部分：兩個公眾街市的空置地方

6.1 本部分探討花園街市政大廈二樓(根據原來設計及建築應為花園街街市的一部分)及土瓜灣政府合署地庫(原來用途為土瓜灣街市的一部分)的空置地方的問題，並建議改善措施。

### 花園街街市的空置地方

6.2 花園街街市設於花園街市政大廈內。根據該大廈的原來設計，花園街街市佔用該大廈其中三層，即地下、一樓及二樓，提供 349 個街市檔位。

6.3 一九八七年，市政局決定所有公眾街市不應多於兩層，以期提升街市的經營能力。因此，花園街街市只有兩層。該街市自一九八八年啓用以來，位於二樓的 187 個街市檔位從沒有租出。

6.4 花園街街市二樓的總樓面面積為 1 680 平方米，實用樓面面積為 1 200 平方米。二零零三年七月三十一日，其他公眾街市的二樓街市檔位平均月租為 1,500 元。審計署計算，如食環署能夠成功租出花園街街市二樓全部 187 個街市檔位，則每年可得租金收入 340 萬元 (1,500 元 × 187 × 12)。

### 嘗試為花園街街市二樓找尋永久用途

6.5 在一九八八年至一九九九年期間，市政總署曾考慮多個方案，以期利用花園街街市的空置地方作永久用途(見附錄 I)。然而，這方面的工作並未取得成果。自一九九八年五月起，花園街街市二樓部分地方被用作臨時貯物地方，存放垃圾桶、清潔工具、康樂用品及檔案櫃。

6.6 二零零零年九月，食環署告知政府產業署，該署有意把上述街市二樓交還政府產業署。二零零零年十二月，政府產業署向食環署表示：

- (a) 花園街市政大廈是一幢專門用途大廈，政府產業署會協助食環署物色其他使用者；及
- (b) 一俟物色到合適的使用者時，政府產業署會告知食環署。

二零零一年二月，政府產業署再向食環署表示，在物色到其他使用者前，該街市二樓仍然歸食環署負責。政府產業署並建議食環署使用有關空置地方，以應付其地方的需要。二零零二年三月，政府產業署告知食環署，未能為該街市二樓找到其他使用者，並提醒食環署，應利用該空置地方，應付該署地方的需要。

### 把花園街街市二樓改建為主題市場的計劃

6.7 自二零零二年十二月起，食環署一直考慮把花園街街市二樓改建為主題市場，並透過公開投標，把該層街市租予單一營辦商。中標者將負責翻新工程，並會管理該主題市場的一切事宜。食環署預料，連接旺角火車站與該主題市場的高架行人道，會提升該主題市場的經營能力。

### 土瓜灣街市的空置地方

6.8 土瓜灣街市在一九八四年二月啓用。土瓜灣街市的原來設計是佔用土瓜灣政府合署三層，即部分地庫，以及地下和一樓全層。該街市的設計是提供485個街市檔位。

### 試圖為土瓜灣街市地庫物色另一使用者

6.9 土瓜灣街市自一九八四年二月啓用以來，空置率一直偏高，尤以位於地庫部分的街市檔位為甚。地庫街市的總樓面面積為630平方米。一九八八年一月，該街市的空置率達55%。地庫街市檔位的情況更壞，在112個街市檔位中，只租出了7個。一九八八年二月，為了改善該街市的經營能力，市政總署開始考慮把地庫的街市地方改建為公眾停車場，以招徠更多顧客。市政總署希望，這個停車場方案可擴展土瓜灣街市的服務範圍，由十分鐘步行距離內的居民(典型的服務範圍)，擴展至何文田區生活較寬裕的居民。

6.10 一九八九年十月，市政總署放棄上述停車場方案，並開始考慮另一項建議，就是把地庫改建為超級市場，以改善土瓜灣街市的經營能力。

6.11 一九八九年十二月，市政總署首席律政主任提出反對意見。他不贊成把土瓜灣街市地庫改建為超級市場，理由如下：

- (a) 根據《公眾衛生及市政條例》制定的公眾街市附屬法例將需作出修訂，以便為在街市內出租店舖的事宜提供依據；
- (b) 在該超級市場出售的物品，必須只限於《公眾衛生及市政條例》所容許出售的物品；及
- (c) 把地庫租給單一營辦商作商業用途，與提供街市設施的認可概念互有抵觸。

一九九零年十一月，市政總署放棄把土瓜灣街市地庫改建為超級市場的建議。

#### 土瓜灣街市地庫自一九九四年一月起用作臨時貯物地方

6.12 在一九九二年十二月至一九九四年四月期間，市政總署在土瓜灣街市展開改善工程。在一九九二年十二月至一九九三年十二月期間，市政總署利用土瓜灣街市地庫，為受改善工程影響的地下和一樓街市檔位提供臨時安置。一九九四年一月，市政總署把地庫的所有街市檔位（包括五個租出的街市檔位）重置到地下和一樓。自一九九四年一月一日起，地庫便一直用作臨時貯物地方。二零零三年八月，食環署在回應審計署的查詢時表示，由於土瓜灣街市地庫的街市檔位證實難以經營，把地庫用作臨時貯物地方不會導致租金收入損失。

#### 審計署的意見

6.13 長期持續地把街市空置的地方用作貯物，是沒有充分理據支持的。審計署認為，食環署有需要從速把街市的空置地方用於實益永久用途。

#### 審計署的建議

6.14 審計署建議食物環境衛生署署長應與政府產業署署長合作，採取下列行動：

- (a) 積極為花園街街市和土瓜灣街市的空置地方尋求可行的其他永久用途（例如把花園街街市二樓改建為主題市場）；及
- (b) 擬訂行動計劃，把花園街街市和土瓜灣街市的空置地方用於實益永久用途。

#### 當局的回應

6.15 食物環境衛生署署長表示：

- (a) 食環署已在研究把花園街街市的空置地方改建為主題市場是否可行。同時，食環署會考慮土瓜灣街市空置地方的其他永久用途。一俟確定其他可行用途，食環署便會着手制訂行動計劃；及
- (b) 如私營機構沒有興趣在花園街街市的空置地方經營街市，應考慮要求政府產業署接管這些空置地方，以便發展其他可行用途，因為食環署只可經營公眾街市，或利用這些地方發展與該署服務配合的用途，例如公廁或垃圾收集站。

6.16 衛生福利及食物局局長表示：

- (a) 歡迎有關方面制訂措施，把花園街街市和土瓜灣街市的空置地方用於具效益的用途，但衛生福利及食物局不能肯定食環署是否為有關空置街市地方確定實益用途的最合適機構；及
- (b) 事實上，鑑於食環署有其職能範圍，再加上該署須達到若干緊縮目標，落實審計署的建議時，該署會受到掣肘。因此，把這項工作交託有更多解決方法的機構，例如政府產業署，似乎較為恰當。如把花園街街市二樓改建為主題市場的建議證實不可行，衛生福利及食物局認為食環署宜把兩個街市的空置地方交回政府產業署，以便政府產業署找尋具效益的用途。

6.17 政府產業署署長表示：

- (a) 公眾街市是專門用途大廈，其管理及使用屬於有關部門的職責；及
- (b) 儘管如此，政府產業署不反對在有需要時向食環署提供協助，以落實審計署的建議。



82 個公眾街市的空置率  
(二零零三年三月三十一日)

空置率	街市數目	
高於 40%	15	(18%)
30.1% 至 40%	10	(12%)
20.1% 至 30%	13	(16%)
10.1% 至 20%	25	(31%)
低於 10.1%	19	(23%)

} (46%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

附錄 B  
(參閱第 2.9 段)

一九九八年後啓用的公眾街市空置率  
(二零零三年六月三十日)

街市	啓用年份	空置率
坪洲	1999	53.5%
赤柱臨時街市	1999	33.3%
西營盤	1999	2.0%
青衣	1999	11.8%
宜安街	1999	30.8%
鯉魚門	2000	20.0%
柴灣	2001	14.5%
聯和墟	2002	20.4%
	整體	19.0%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

附錄 C  
(參閱第 2.20 段)

審計署調查  
20 個公眾街市的不營業街市檔位  
(二零零三年四月及五月)

街市	啓用年份	租出 檔位數目 (a)	租出 但不營業的 檔位數目 (b)	不營業 街市檔位 百分率 (c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
<b>香港區</b>				
鵝頸	1979	251	71	28.3%
筲箕灣	1973	58	38	65.5%
上環	1989	195	45	23.1%
田灣	1979	140	50	35.7%
漁光道	1981	160	32	20.0%
漁灣	1979	293	55	18.8%
<b>九龍區</b>				
花園街	1988	161	24	14.9%
九龍城	1988	470	91	19.4%
旺角	1977	63	42	66.7%
牛池灣	1986	346	37	10.7%
保安道	1988	398	65	16.3%
大成街	1998	436	34	7.8%
通州街臨時街市	1992	115	68	59.1%
<b>新界區</b>				
北葵涌	1984	212	16	7.5%
沙田	1980	172	9	5.2%
石湖墟	1994	353	34	9.6%
大橋	1984	305	36	11.8%
荃景圍	1990	131	43	32.8%
同益	1991	268	48	17.9%
楊屋道	1990	321	14	4.4%
整體		4,848	852	17.6%

資料來源：食環署的記錄及審計署的實地視察

附錄 D  
(參閱第 4.2 段)

經營虧損最高的十個公眾街市  
(2002-03 年度)

街市	經營虧損 (百萬元)
士美非路	11.79
石塘咀	9.16
上環	8.66
北河街	7.89
保安道	7.80
官涌	7.79
九龍城	7.60
西營盤	6.90
駱克道	6.65
柴灣	6.46
	<hr/>
	總計 80.70
	<hr/> <hr/>

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

附錄 E  
(參閱第 4.3 段)

按每個租出街市檔位計算  
經營虧損最高的十個公眾街市  
(2002–03 年度)

街市	每個租出街市 檔位的租金收入	每個租出街市 檔位的經營虧損	經營虧損相當於 租金收入的百分率
	(a)	(b)	$(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
	(千元)	(千元)	(百分率)
赤柱臨時街市	24.2	156	645%
鯉魚門	28.2	148	525%
坪洲	20.4	145	711%
正街	20.2	134	663%
必列啫士街	9.8	128	1,306%
燈籠洲	22.9	102	445%
黃泥涌	31.0	100	323%
宜安街	19.3	94	487%
茶葉嶺	5.5	94	1,709%
電器道	22.8	90	395%
整體	22.7	111	489%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

附錄 F  
(參閱第 4.9 段)

2002-03 年度按每個租出街市檔位計算  
經營虧損最高的十個公眾街市  
(假設租金已提高至市值租金)

街市	每個租出街市 檔位的市值租金 (註)	每個租出街市 檔位的經營虧損	經營虧損相當於 市值租金的百分率
	(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
	(千元)	(千元)	(百分率)
赤柱臨時街市	42.1	138	328%
坪洲	31.7	134	423%
鯉魚門	49.0	128	261%
必列啫士街	17.0	121	712%
正街	35.1	119	339%
茶葉嶺	9.6	90	938%
燈籠洲	39.8	85	214%
宜安街	33.5	80	239%
黃泥涌	53.8	77	143%
梅窩	29.1	74	254%
整體	38.0	98	258%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：市值租金資料由差餉物業估價署提供。

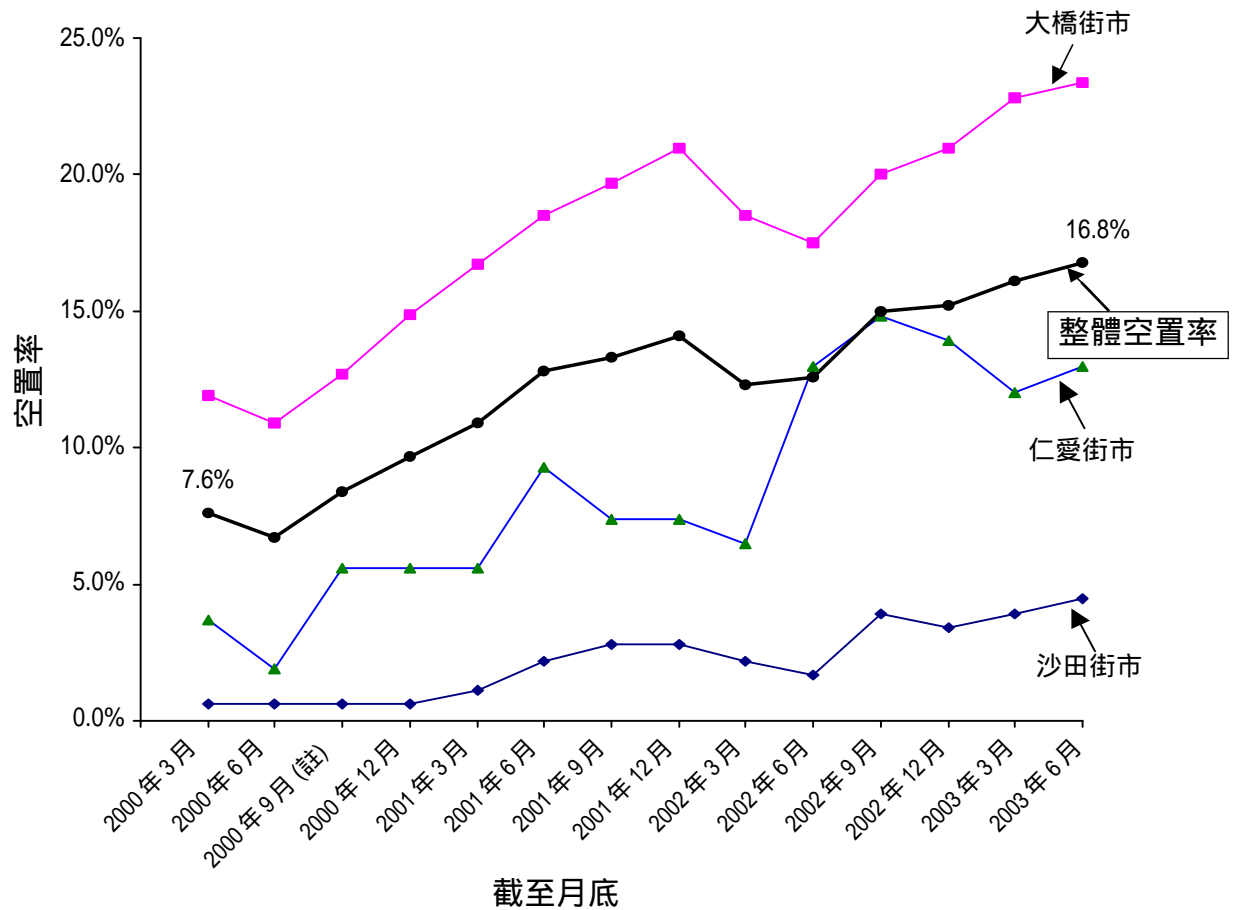
附錄 G  
(參閱第 5.4 段)

三個公眾街市加裝空調系統  
按每個租出街市檔位計算所需的費用  
(2002-03 年度)

街市	建設	折舊	電費	維修	總費用	租出	每個租出
	費用			費用		街市檔	街市檔位
	(a)	(b) = $\frac{(a)}{15}$	(c)	(d)	(e) = (b) + (c) + (d)	位平均	所需的
	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	數目	費用
						(f)	(g) = $\frac{(e)}{(f)}$
							(千元)
仁愛	20.38	1.36	0.95	0.22	2.53	97	26
沙田	26.78	1.79	1.83	0.43	4.05	173	23
大橋	30.60	2.04	2.06	0.49	4.59	318	14
整體	77.76	5.19	4.84	1.14	11.17	588	19

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

三個加裝空調系統的公眾街市的空置率  
(二零零零年三月至二零零三年六月)



資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：該三個街市在二零零零年九月完成加裝空調系統工程。



市政總署對花園街街市  
空置地方的永久用途的建議

1. 一九九零年年初，市政總署研究能否把花園街街市二樓的空置地方出租，作超級市場之用。同年五月，若干超級市場集團的代表對該項建議表示興趣。同年十月，市政總署放棄把花園街街市二樓改作超級市場的建議，因該項建議違反當局撥地給市政總署以供興建公眾街市的原意。
2. 一九九一年，市政總署計劃把原本在花墟道擺賣的花販遷置到花園街街市二樓。不過，花販認為該項建議欠缺吸引力，因此拒絕遷往上址。
3. 一九九二年一月，市政總署研究可否使用花園街街市二樓，作職員康樂活動用途。一九九五年五月，市政局通過把上址改作職員會所的建議。一九九六年七月，市政總署估計，職員會所的建設費用為 2,030 萬元，每年的經營成本則為 110 萬元。鑑於費用高昂，市政總署於是修訂了該項計劃，即只把二樓的部分地方改作職員會所，其餘地方則改作保齡球中心，以推廣保齡球活動。
4. 一九九六年十二月，建築署通知市政總署，進行把二樓的部分地方改作保齡球中心的工程期間，部分街市檔位須停業數月。一九九七年十二月，由於受影響的街市檔位租戶強烈反對，市政總署於是撤銷設置保齡球中心的計劃，改為考慮在上址設置兒童遊樂室。
5. 一九九八年十二月，市政總署決定擱置設置職員會所及兒童遊樂室的計劃。其後，該署研究能否把該街市二樓改作市政局圖書館的書庫。一九九九年七月，市政局決定，由於上址位於黃金地段，因此應作公眾用途。不過，市政總署卻未能為上址找到合適的公眾用途。