

香港申诉专员公署



主动调查报告

食物环境卫生署对街市摊档的租务管理

报告完成日期：2018年8月24日

报告公布日期：2018年8月30日

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
调查过程	1.3 – 1.4
2 公众街市摊档的租赁机制	
公众街市概览	2.1 – 2.3
4 款摊档租约	2.4 – 2.8
摊档承租途径	2.9 – 2.15
续租摊档	2.16 – 2.18
继承摊档	2.19 – 2.22
每名承租人可租赁的摊档数目	2.23 – 2.24
3 公众街市摊档的租金	
首份租约的租金厘定	3.1 – 3.2
租金调整	3.3 – 3.6
摊档租金水平	3.7 – 3.10
4 冻结出租的摊档	4.1 – 4.2
冻结出租摊档的原因	4.3
承租人须配合街市工程	4.4
5 本署的观察所得、评论及建议	5.1 – 5.3
I. 摊档的租金水平低和差距大， 造成不公平竞争的营商环境	5.4 – 5.14

II.	承租人可自动续租摊档， 减少了其他人士可租用摊档的机会	5.15 – 5.16
III.	大部分摊档仍可继承， 影响摊档经营权的开放	5.17 – 5.19
IV.	不限租赁摊档数目，助长滥用情况 及减少市民购物点的选择	5.20 – 5.21
V.	「冻结摊档」闲置多年， 严重浪费公共资源	5.22 – 5.26
	建议	5.27 – 5.28
	鸣谢	5.29

食物环境卫生署对街市摊档的租务管理 主动调查报告摘要

引言

街市是售卖新鲜粮食和生活用品的场所，与市民生活息息相关。目前，由食物环境卫生署（「食环署」）管理的街市（下称「公众街市」）共有 99 个，占全港公、私营街市约 4 成半。

2. 公众街市摊档的承租率达 90%。然而，近年时有传媒报道和市民指出，公众街市的摊档其实闲置问题严重，有不少摊档不营业，或只用作贮物，没有按其原来用途向市民售卖食物或用品。有见及此，本署进行了这项主动调查，以全面检视食环署对公众街市摊档的租务管理，从而提出改善建议。

本署调查所得

3. 所有公众街市的摊档皆由政府持有，透过指定途径出租予有兴趣人士经营。承租摊档的人士（「承租人」）须与食环署签订租约。租约一般为期 3 年。

4. 以前，市区及新界的公众街市分别由市政局及区域市政局管辖，两局各自制订不同文本的摊档租约（下称「市政局租约」和「区域市政局租约」）；二〇〇〇年两局解散，由食环署接管公众街市后，该署先后推出了两款文本的摊档租约（下称「食环署旧租约」和「食环署新租约」）。由于承租人可采用既有的租约文本续租，故该 4 款租约仍然有用于公众街市的不同摊档。

5. 就食环署现时对公众街市摊档的租务管理，本署发现有以下 5 项不足。

I. 摊档的租金水平低和差距大，造成不公平竞争的营商环境

6. 由于历史因素，公众街市摊档的租金普遍处于低水平，摊档之间的租金差距极大。76%的摊档租金低于差饷物业估价署所评定的市场参考租金（「市场租金」）水平，是导致公众街市连年录得数以亿计的亏损的原因之一。另外，24个公众街市同时存在月租200元以下及9,000元以上的摊档，当中不乏位置、面积相近，并售卖同类货物的摊档，造成了摊档之间不公平竞争的营商环境。

7. 本署认为，食环署的承租机制和冻租措施，是导致公众街市摊档「租金低、差距大」的主因。

承租机制

8. 现时，绝大部分的已承租的摊档是透过围内竞投和公开竞投这两类途径承租。围内竞投属政府的恩恤措施，通常只限因应政府政策或特殊情况而须迁置到新摊档的小贩或承租人作出竞投，底价一般定于市场租金的75%。公开竞投把摊档开放给公众竞投，底价一般以市场租金为准；对于持续空置6个月及8个月或以上的摊档，底价则分别定于市场租金的80%及60%。摊档以低于市场租金的底价供人竞投，竞投成交价结果亦可能会低于市场租金水平。

9. 资料显示，接近一半（47%）的摊档是透过以低于市场租金作底价的竞投模式出租。就该类摊档，食环署未有设定机制以逐步把摊档租金调整回市场水平，等同容让该类摊档长期享受较低水平的租金。

冻租安排

10. 政府于一九九八年把公众街市的摊档租金划一下调30%，并冻结在该水平，其后，冻租期屡被延长，及至二〇一七年六月三十日才结束，历时共19年。长年的冻租，令早年承租摊档的租金大幅滞后于现时市场水平，相比近年承租摊档的租金亦出现极大差异。

11. 冻租期间，所有摊档的租金被冻结，包括透过向政府交回流动小贩牌照而承租摊档，本应只是在首 3 年租约可享有特惠水平的租金（「特惠租金」）的前流动小贩（下称「小贩迁置户」）所租用的摊档。但事实上，不少「小贩迁置户」十多年来仍然缴交每月仅百余元的特惠租金。有例子反映，在同一公众街市内位置相近、面积相同，并售卖同类货物的两个摊档，其市场租金水平大致相若，但透过公开竞投承租的摊档之实际租金却比享有特惠租金的摊档超出逾 70 至 90 倍。

最新做法

12. 自二〇一七年七月一日起，食环署推出了过渡性的安排以调整租金：该署会在租约续期或租约所订的租金调整日，根据过往 12 个月（即租约续期或租金调整日前 6 个月的过往 12 个月）的甲类消费物价指数平均按年变动率（「消费物价变动率」）调整摊档租金。然而，「消费物价变动率」的调整幅度甚微（二〇一七年一月至十二月的有关幅度介乎 -0.6% 至 +2.5% 之间），加上原本的租金低，实无助于改善摊档租金严重落后市场水平的现况。此外，该署以此单一标准调整租金，未有顾及摊档的实际租金与市场租金之差距等因素，因此亦难以减除摊档租金高低悬殊的问题。

13. 本署认为，食环署应全面制订一个循序渐进有效的租金调整机制，务求最终能解决摊档的租金问题，从而达致更健康、具公平竞争的营商环境。

II. 承租人可自动续租摊档，减少了其他人士可租用摊档的机会

14. 现时的续租制度是：如承租人在摊档租约期满后欲继续承租摊档，食环署一般会让其续租，不会把该些摊档重新开放作公开竞投。

15. 本署认为，如此自动续租的安排一方面减少了其他人士参与竞投摊档的机会；另一方面，承租人无须面对任何竞争便可获续约，或会削弱进步的原动力，继而影响整体街市的市场竞争力。本署认为，食环署应检讨这个可永久续租的制度。

III. 大部分摊档仍可继承，影响摊档经营权的开放

16. 沿自两个市政局早年制订的政策，现时签署「市政局租约」、「区域市政局租约」及「食环署旧租约」的承租人，如在租约期内身故，其指定承继人或直系亲属（统称「承继人」）可向食环署申请继承摊档租约。

17. 全港共有 7,874 个摊档签署「市政局租约」、「区域市政局租约」或「食环署旧租约」，占已承租摊档的 61%。食环署让这么多人可申请继承摊档，影响了摊档经营权的开放。

18. 本署认为，食环署应设立资料库，以备存获批准的继承申请，从而评估继承摊档制度对开放摊档经营权的实质影响。该署亦应重新检视处理继承申请的做法，探讨是否应该因应时代改变而作出适当的调整。

IV. 不限租赁摊档数目，助长滥用情况及减少市民购物点的选择

19. 截至二〇一七年七月一日，全港有 9,206 名承租人承租了 12,899 个公众街市摊档；其中承租 3 个或以上摊档的承租人占约 8%，但其所承租的摊档总数目达 3,159 个，占已承租摊档的 24%。

20. 食环署对每名承租人可租赁的摊档数目不设任何限制。个别承租人有机会在同一街市内承租多个位置相近，及 / 或售卖同类货品的摊档。有例子反映，有承租人租赁多达 23 个摊档只用作贮货；亦有两名承租人将街市内 45% 的湿货摊档全用作经营花卉生意。对于该署不限制租赁摊档数目的做法，本署不排除会造成滥用摊档的情况，并减少市民购物的选择。

21. 本署认为，食环署可因应个别公众街市的实际情况，就租赁摊档的数目设定一个合理的比例上限（例如承租人只可租赁同一街市某百分比的同类货物摊档）。

V. 「冻结摊档」闲置多年，严重浪费公共资源

22. 全港公众街市有 1,193 个摊档（占有所有摊档的 8%）被食环署冻结出租以拨留作指定用途（下称「冻结摊档」），包括：因应个别街市进行较大规模的工程而暂时冻结出租，以迁置受工程影响的摊档；或配合政府进行重新检讨街市的未来发展和用途之工作。其中，6 成「冻结摊档」集中于 5 个公众街市，已被冻结出租达 4 至 23 年。

23. 有例子反映，食环署未能顺利在个别街市进行改善工程，是与承租人反对迁置摊档有关。但事实上，「区域市政局租约」、「食环署旧租约」及「食环署新租约」均有订明：如政府进行街市的保养、修理或改善工程，承租人须因应政府的要求关闭 / 迁置摊档。从公众利益的角度来看，食环署不应为照顾部分承租人的私人利益，而搁置或拖慢工程进度。如承租人无理拒绝迁置摊档，该署有责任按照租约条款作出执管。

24. 本署认为，食环署应在所有租约文本（包括「市政局租约」）引入相同条款，厘清政府在街市推行相关工程的权责，以及对承租人的要求和规定，毋让公共资源继续浪费。

建议

25. 综合以上评论，申诉专员敦促食环署：

- (1) 检讨以低于市场租金作底价的竞投模式；
- (2) 全面制订有效的租金调整机制；
- (3) 检讨现行的续租制度，让公众有更多机会参与摊档竞投，对于表现良好的现有档户可给予较优先考虑；

- (4) 设立资料库备存关于继承摊档申请的资料，并重新检视处理继承申请的做法；
- (5) 按个别街市的实际情况，就每名承租人租赁摊档的数目设定一个合理的上限；
- (6) 在所有摊档租约文本引入相同条款，厘清政府在街市推行相关工程的权责，以及对承租人的要求和规定。

申诉专员公署
二〇一八年八月

1

引言

背景

1.1 街市是售卖新鲜粮食和生活用品的场所，与市民的生活息息相关。现时，全港共有约 220 个不同规模的公、私营街市，当中多达 4 成半（99 个）由食物环境卫生署（「食环署」）管理¹。近年时有传媒报道和市民指出，食环署辖下的街市（下称「公众街市」）的摊档闲置问题严重，有不少摊档不营业，或只用作贮物，没有向市民售卖食物或用品。

1.2 公众街市属公共资源，摊档若长期闲置，便会造成严重浪费，亦会减少市民购物的选择。有鉴于此，申诉专员于二〇一六年一月七日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条向食环署展开主动调查，以全面检视该署对公众街市摊档的租务管理，探讨制度背后是否存在漏洞、是否涉及任何失当，从而提出改善建议。

调查过程

1.3 本署除了审研食环署所提供的文件和档案外，亦邀请了公众就此课题提供意见，并派员到多个公众街市进行视察，藉以从不同角度掌握具体情况。

¹ 截至二〇一八年六月，全港共有约 220 个街市，分别由食物环境卫生署（「食环署」）、领展资产管理有限公司（「领展」）、香港房屋委员会及私营发展商管理。其中，由食环署管理的街市共有 99 个。

1.4 二〇一八年四月二十三日，本署将调查报告的初稿送交食环署置评。经考虑该署的意见后，本署于同年八月二十四日完成这份报告。

2

公众街市摊档 的租赁机制

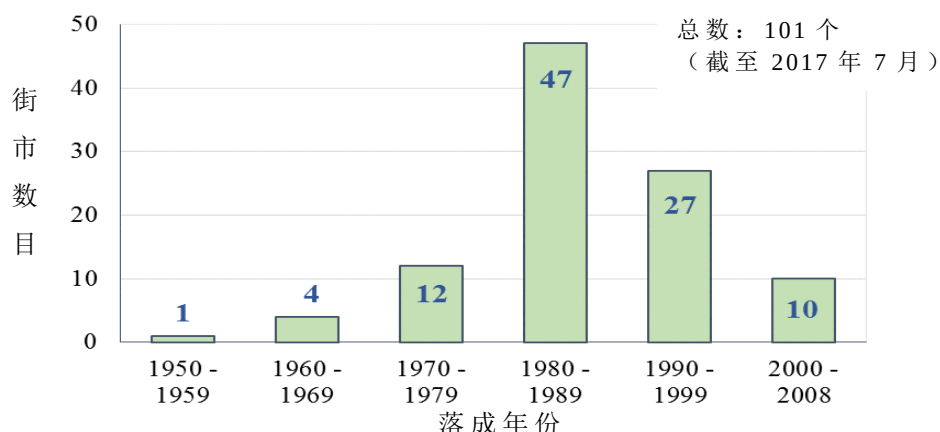
公众街市概览

2.1 截至二〇一七年七月，全港的 101 个公众街市²共提供 14,403 个摊档。其中 76 个（75%）公众街市为售卖新鲜食物及日常用品的干、湿货市场；其余 25 个（25%）为独立经营的熟食市场。

2.2 政府早年积极兴建公众街市，目的是迁置当时在街上摆卖的持牌小贩，以解决街头贩卖活动所造成的环境卫生滋扰及阻碍人流和交通的问题。大部分公众街市于上世纪八十至九十年代落成（图一），已有数十年历史。自二〇〇九年起，政府未有再兴建公众街市。

² 数字包括已于二〇一八年初关闭的筲箕湾街市及荃景围街市。现时由食环署管理的公众街市共有 99 个。

图一：公众街市的落成年份



2.3 以往市区及新界的公众街市分别由市政局及区域市政局负责管理。二〇〇〇年一月一日起，两个市政局解散，食环署成立，接管了全港的公众街市。

4 款摊档租约

2.4 所有公众街市的摊档皆由政府持有及管理，透过指定途径出租予有兴趣人士经营。承租摊档的人士（「承租人」）须与食环署签订租约。租约一般为期 3 年。

2.5 早期，市政局及区域市政局各自就其辖下街市制订摊档租约（「市政局租约」及「区域市政局租约」）。食环署于二〇〇〇年接管公众街市后，署方与既有租户续约时，由于租户们坚持，故署方沿用两个市政局的租约文本与租户签署租约。

2.6 及至二〇〇九年，食环署拟划一租约文本，遂自行制订摊档租约（「食环署旧租约」）。但该租约文本只适用于二〇〇九年六月至二〇一〇年七月期间承租摊档的新承租人。原因是立法会相关事务委员会要求该署搁置采用该租约。

2.7 有鉴于此，食环署于二〇一〇年八月作出修订并推出新版本的摊档租约（「食环署新租约」），适用于自该时起承租摊档的新承租人。

表一：4 类街市摊档租约文本的适用时段

租约文本	适用时段
「市政局租约」	2009 年 6 月之前
「区域市政局租约」	2009 年 6 月之前
「食环署旧租约」	2009 年 6 月至 2010 年 7 月
「食环署新租约」	自 2010 年 8 月起

2.8 不同摊档租约文本的内容有异，其中包括摊档继承，以及因应街市工程而须关闭和迁置摊档的规定。详见下文第 **2.19** 至 **2.21** 段及第 **4.4** 段。

摊档承租途径

2.9 公众街市摊档的承租途径包括：围内竞投、交回流动小贩牌照，以及公开竞投。

围内竞投

2.10 围内竞投属政府的恩恤措施，只限特定对象参与，通常是：按早年政策须迁置到公众街市营业的持牌小贩，或因特殊情况（如进行工程等）而须迁置到新街市 / 同一街市内其他位置的承租人。食环署一般以差饷物业估价署（「差估署」）就个别摊档所评定的**市场参考租金**（「市场租金」）³的 75%作为摊档的围内竞投底价，出价最高者可获得摊档经营权。

³ 差估署在评估摊档的市场租金时，主要参考同一街市或其他街市同类档位的公开竞投结果，以及其他客观相关因素，包括个别摊档获准经营的行业、摊档面积、间格、在街市内的位置，以及街市本身在地区的位置等。

交回流动小贩牌照

2.11 市政局及食环署分别于上世纪九十年代及千禧年代推行收回流动小贩牌照的措施，向每位交回牌照的前流动小贩提供不同优惠方案，包括：选租公众街市内一个空置摊档，在首 3 年租期（即首份租约，**第 2.4 段**）享有特惠水平的租金（「特惠租金」（**表二**），其后续约的租金便须调整至市场水平。透过交回流动小贩牌照承租街市摊档的前流动小贩，下称「小贩迁置户」。

表二：市政局及食环署向交回牌照的流动小贩所提供的首 3 年每月特惠租金

市政局	食环署
<u>所有摊档</u> 流动小贩牌照年费的 12 分之 1 (平均约 120 元)	<u>小型摊档</u> (如干货或蔬菜档) 流动小贩牌照年费的 12 分之 1 (平均约 120 元)
	<u>大型摊档</u> (如鱼 / 肉类 / 家禽档) 市场租金的 50%

公开竞投

2.12 公开竞投是供公众人士参与的承租途径。食环署每月举行空置摊档的公开竞投活动。空置摊档的竞投底价是按照市场租金而定。出价最高者可获得摊档经营权。

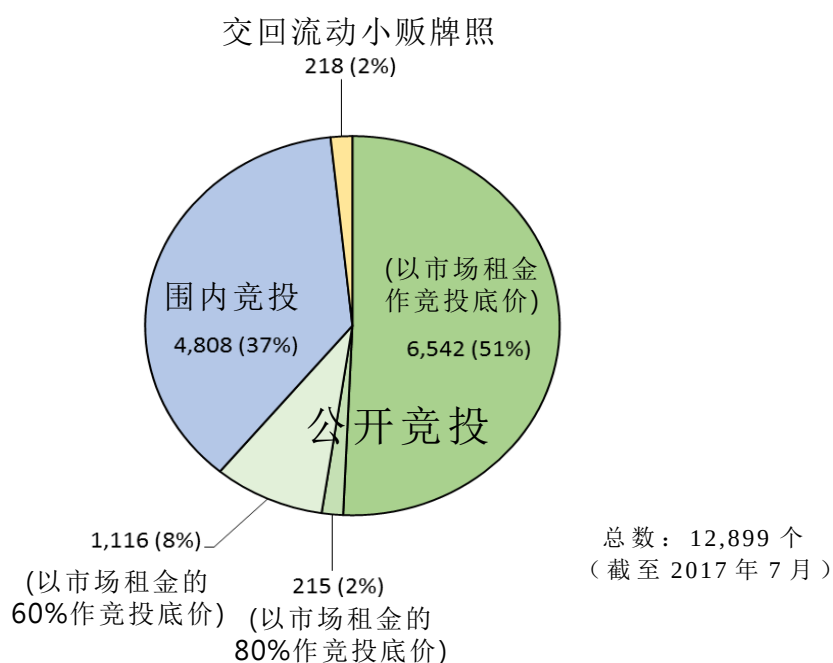
2.13 自二〇〇九年三月起，为改善长期空置摊档的情况，食环署将持续空置 6 个月及 8 个月或以上的摊档之公开竞投底价分别调低至市场租金的 80% 及 60%，以鼓励更多人承租。

统计数字

2.14 截至二〇一七年七月，全港公众街市的已承租摊档有12,899个，承租率达90%。

2.15 已承租摊档中，大多数摊档以公开竞投承租（61%）；其次为围内竞投（37%）；透过交回流动小贩牌照承租的占极少数（2%）（图二）。

图二：摊档的承租途径



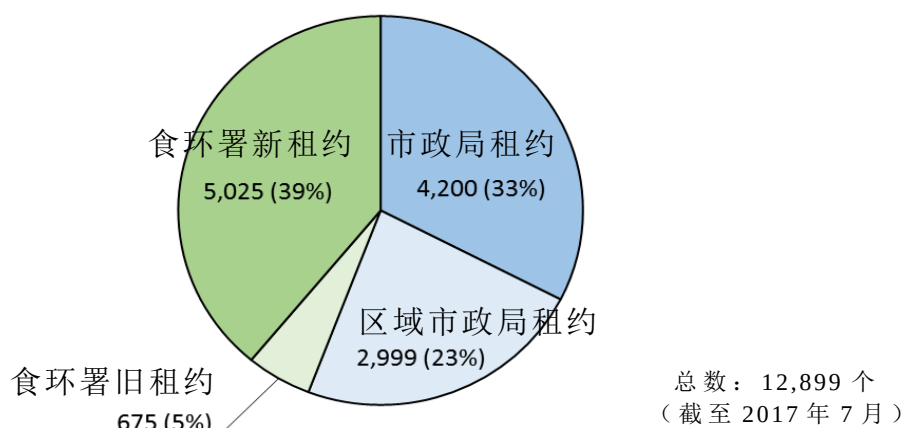
续租摊档

2.16 如承租人在摊档租约期满后欲继续承租摊档，食环署一般会安排续租。该署不会把该些摊档重新开放作公开竞投，承租人可在原址继续经营摊档。

2.17 除此之外，承租人亦可沿用首次承租摊档时签署的租约文本（表一）续租，无须与食环署签订最新适用的租约文本。

2.18 由于承租人可采用旧有的租约文本续租（**第 2.17 段**），截至二〇一七年七月，仍有逾半摊档（56%）是签署「市政局租约」或「区域市政局租约」的（**图三**）。

图三： 摊档签署的租约文本



继承摊档

2.19 根据两个市政局早年制订的政策，签署「市政局租约」及「区域市政局租约」（**第 2.5 段**）的承租人如在租约期内身故，其指定承继人（附遗嘱认证）或直系亲属（即配偶及子女）（统称「承继人」）可向食环署申请继承摊档租约。

2.20 签署「食环署旧租约」（**第 2.6 段**）的承租人，亦可沿用两个市政局的政策（**第 2.19 段**），享有让其承继人继承摊档的权利。

2.21 「食环署新租约」（**第 2.7 段**）则订明摊档不可继承或转让。此外，食环署规定：自二〇一〇年八月起向该署申请继承摊档的**新**承继人，须与该署重新签订「食环署新租约」。换言之，签新租约者无权将摊档继续世袭留传。

2.22 食环署没有备存透过继承经营的摊档数字。

每名承租人可租赁的摊档数目

2.23 食环署对每名承租人可租赁的摊档数目不设任何限制。

2.24 截至二〇一七年七月，全港共有 9,206 名承租人承租 12,899 个街市摊档（第 2.14 段）。逾 9 成的承租人承租 1 至 2 个摊档（表三(a)及(b)）。承租 3 个或以上摊档的承租人占约 8%（表三(c)-(e)），但所承租的摊档总数目达 3,159 个，占已承租摊档约 24%。

表三：承租人租赁的摊档数目

	租赁的摊档数目	承租人数目
(a)	1 个	7,150 (78%)
(b)	2 个	1,295 (14%)
(c)	3-5 个	648 (7%)
(d)	6-10 个	101 (1%)
(e)	11 个或以上	12 (0.1%)
	总计	9,206 (100%)

（截至 2017 年 7 月）

3

公众街市 摊档的租金

首份租约的租金厘定

3.1 不同承租途径（第 2.9 段）采用不同标准以厘定首份租约的摊档租金。详情如下。

表四：厘定首份租约的租金标准

	承租途径	竞投底价	首份租约的 租金厘定标准
(1)	围内竞投 （见第 2.10 段）	一般为市场租金的 75%	竞投成交价
(2)	交回流动小贩 牌照	不适用	特惠租金 （表二）
(3)	公开竞投	(a) 市场租金	竞投成交价
		(b) 市场租金的 80% （见第 2.13 段）	
		(c) 市场租金的 60% （见第 2.13 段）	

3.2 由此可见，同一摊档若以不同途径承租（表四(1)-(3)）及 / 或在竞投时的底价不同（表四(3)(a)-(c)），其租金水平会出现很大差异。

租金调整

早年做法（1998 年之前）

3.3 租金调整方面，早年做法是：在租约期满续约时，不论首份租约的租金如何，市政局及区域市政局均采用差估署所评定的市场租金（注 3）作为厘定租金的依据。因此，当所缴付的租金低于市场租金水平的承租人续租时，当局会参考其摊档的实际租金与市场租金的差额而逐步调整。

冻租期（1998 年－2017 年 6 月 30 日）

3.4 一九九八年，亚洲金融风暴导致本港经济不景，市政局及区域市政局于同年先后把公众街市的摊档租金划一下调 30%，并冻结在该水平。其后，冻租期被屡次延长⁴。及至二〇一七年六月三十日，食环署才结束冻租期。

3.5 冻租期内，摊档的租金如下：

- (1) 在开始冻租之前已承租的摊档，租金一直维持在一九九八年下调 30%后的水平（第 3.4 段）；
- (2) 在开始冻租之后才承租的摊档，租金维持在首份租约的租金水平（表四）。

⁴ 食环署先后于二〇〇一年、二〇〇九年、二〇一〇年及二〇一三年向立法会相关事务委员会提交调整摊档租金的方案，但皆不获当时的立法会议员支持。

最新做法（自 2017 年 7 月 1 日起）

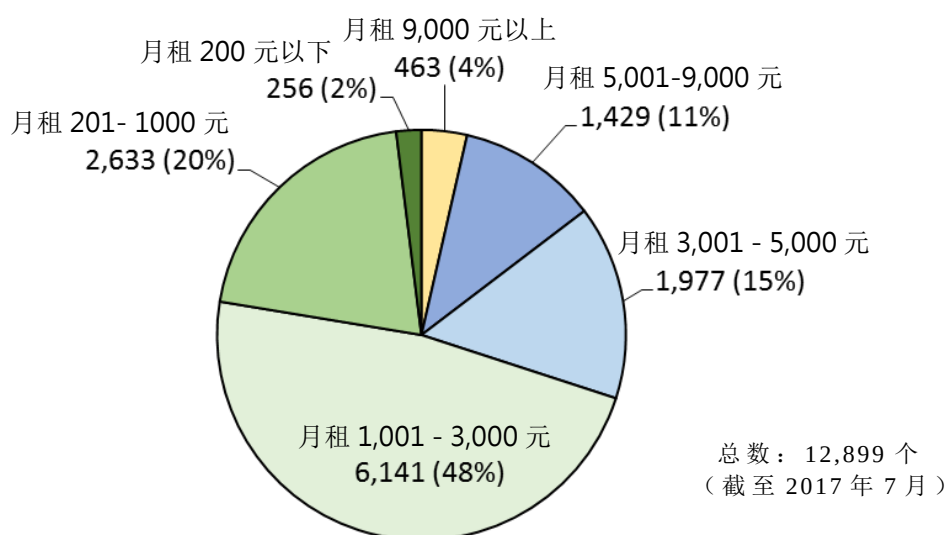
3.6 虽然尚未能制订全面及恒常的摊档租金调整机制，食环署推出了过渡性的安排：自二〇一七年七月一日起，该署在租约续期或租约所订的租金调整日调整摊档租金，而租金的调整是根据过往 12 个月（即租约续期或租金调整日前 6 个月的过往 12 个月）的甲类消费物价指数⁵平均按年变动率（「消费物价变动率」）。

摊档租金水平

实际租金水平

3.7 截至二〇一七年七月，在已承租摊档之中，大多数摊档的月租介乎 1,001 至 3,000 元（48%）；其次为月租介乎 201 至 1,000 元的摊档（20%）（图四）。

图四：摊档的实际租金水平



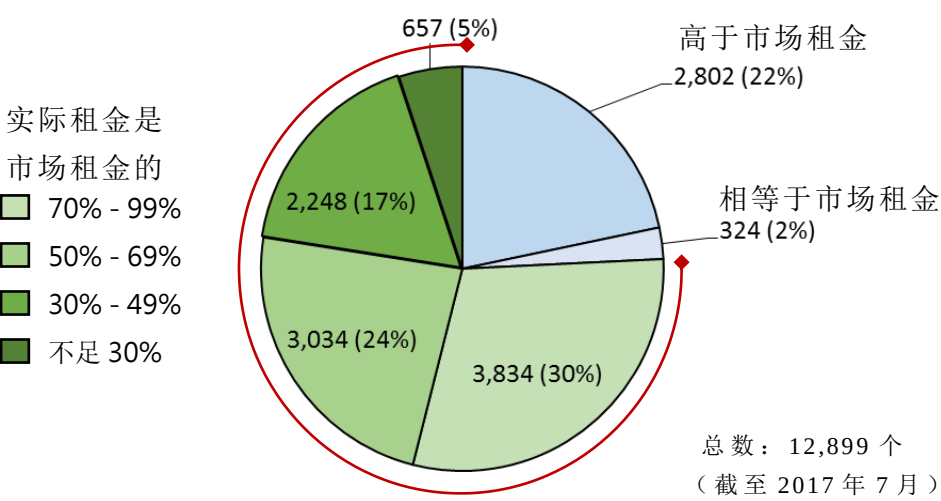
3.8 本署发现，有 24 个公众街市同时存在月租 200 元以下及 9,000 元以上的摊档，当中不乏位置、面积相近，并售卖同类货物的摊档。

⁵ 甲类消费物价指数反映属较低开支范围的住户之消费物价变动，当中以食品和日用品所占比重较大。

实际租金水平与市场租金水平的比较

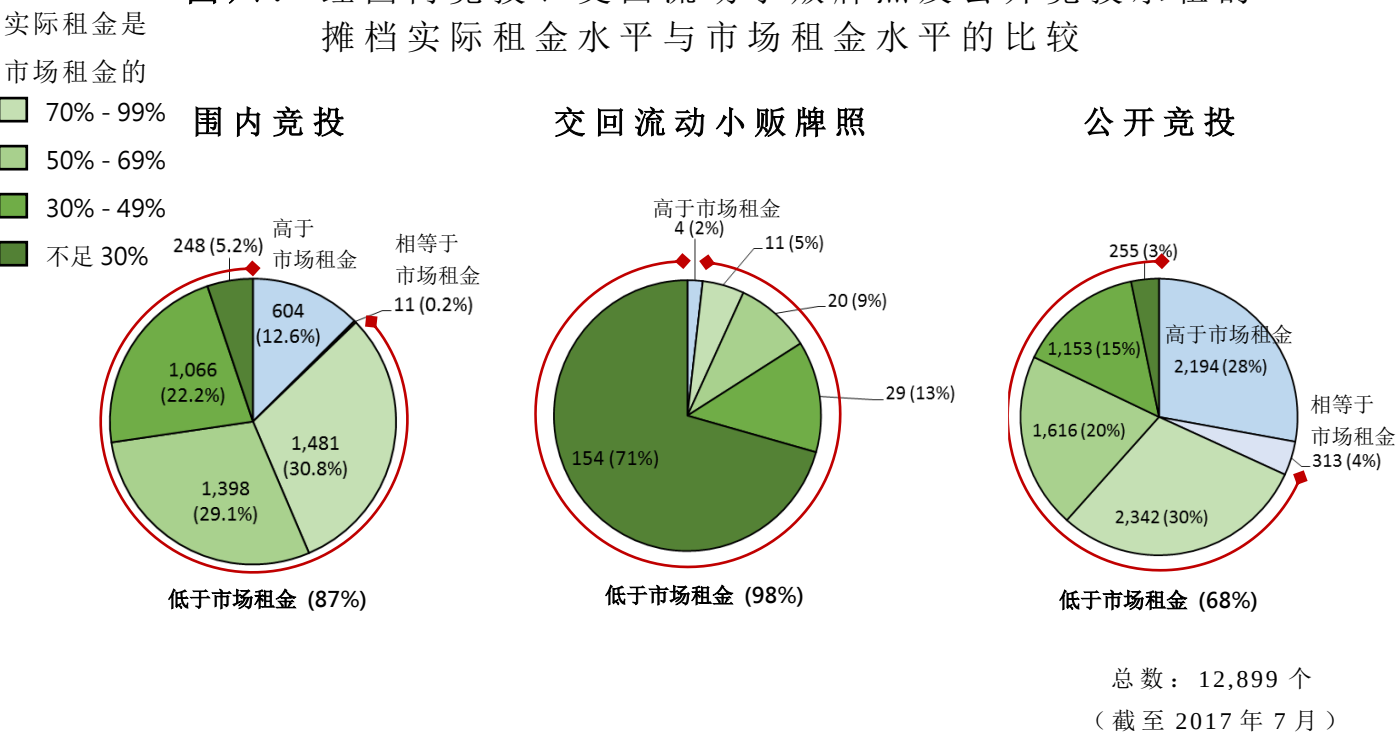
3.9 在已承租摊档之中，有 76%的摊档月租低于市场租金水平；月租相等或高于市场租金水平的摊档有 24%（图五）。

图五：摊档实际租金水平与市场租金水平的比较



3.10 以不同途径承租的摊档租金水平亦有明显差别。整体来说，以交回流动小贩牌照承租的摊档之月租水平最低（图六）。

图六：经围内竞投、交回流动小贩牌照及公开竞投承租的摊档实际租金水平与市场租金水平的比较



4

冻结出租的摊档

4.1 截至二〇一七年七月，全港公众街市有 1,193 个摊档被食环署冻结出租以拨留作指定用途（下称「冻结摊档」），占所有摊档的 8%。

4.2 本署发现，6 成「冻结摊档」集中于 5 个公众街市，已被冻结出租达 4 至 23 年（表五）。

表五：有不少摊档被冻结出租的 5 个公众街市

街市名称	摊档总数	「冻结摊档」数目	占总 数百分比	开始冻结出租摊档年份
荃景围街市*	241	193	80%	2014 年
通州街临时街市	359	212	59%	1995 年
同益街市	446	258	58%	1995 年
筲箕湾街市*	82	36	44%	2010 年
海防道临时街市	86	28	33%	2010 年

*已于二〇一八年初关闭。

（截至 2016 年 10 月）

冻结出租摊档的原因

4.3 本署曾向食环署查询何以上述 5 个公众街市有不少摊档被冻结出租。该署的解释如下：

- (1) 进行大规模工程：因应城市规划或个别街市的实际需要，两个市政局 / 食环署计划进行较大规模的重整、改善或维修工程。其间，街市内的空置摊档被暂时冻结出租，以迁置受工程影响的摊档。待工程完成后，食环署会「解冻」该些空置摊档作公开竞投。例子包括：同益街市、海防道临时街市。
- (2) 检讨未来发展和用途：因应个别街市出租率低及人流偏少的情况，食环署决定重新检讨街市的未来发展和用途。其间，该署将空置摊档冻结出租。例子包括：荃景围街市、筲箕湾街市及通州街临时街市。

承租人须配合街市工程

4.4 除「市政局租约」属例外，「区域市政局租约」、「食环署旧租约」及「食环署新租约」均有订明：如政府进行街市的保养、修理或改善工程，承租人须因应政府的要求关闭 / 迁置摊档。关闭 / 迁置期间，承租人所须付的租金将按比例减少，但承租人无权就关闭 / 迁置摊档向政府提出索偿。

5

本署的观察所得、 评论及建议

5.1 公众街市是政府向市民大众提供的社区设施，但街市摊档售货则纯属商业活动。本署认为，食环署管理摊档的租务，必须以整体公众利益为重。摊档租金高，在某程度上会提高档户的营商成本，但摊档租金低廉，令档户得益，并不等于货物售价一定亦会低廉，令顾客受惠。货物价格毕竟是取决于货物的供求，以及社区内有否市场竞争。这一点是公众首先要明白的。

5.2 在二〇一七年《施政报告》中，行政长官承诺会全面检视现有的公众街市，有系统地制订具体措施改善设施和管理。本署期望，当局能够借着这次检讨，全面审视食环署对公众街市摊档的租务管理，堵塞制度漏洞，从根本解决问题。

5.3 就食环署现时对公众街市摊档的租务管理，本署有以下的观察所得及评论。

I. 摊档的租金水平低和差距大，造成不公平竞争的营商环境

5.4 食环署公众街市的公帑收入来自摊档租金。根据食环署所提供的资料，其公众街市有 76% 的摊档租金低于市场水平（**第 3.9 段**），是导致公众街市录得连年数以亿计的亏损⁶的原因之一。不单如此，部分街市内的摊档位置和面积相近，且售卖同类货品，但租金差距却极大（**第 3.8 段**），造成了摊档之间不公平竞争的不

⁶ 公众街市在过往多年均录得以亿计的亏损。在二〇一七 / 一八财政年度，公众街市的修订预算赤字为 3.7 亿元。

健康营商环境。

5.5 再者，享受低廉租金的摊档所售卖的货品不一定较低廉。根据食环署的调查发现，公众街市内的同类摊档虽然租金不同，但所定的货品售价却十分相近，甚至几乎一样。食环署于二〇一七年三月十四日向立法会所提交的「公众街市档位租金调整机制」文件显示，该署于二〇一六年九月至十月期间曾到 22 个公众街市进行视察⁷，结果是：不同摊档就同一类食品所定的售价一样或几乎一样，但各自缴交的租金水平却可能有极大差距。例子包括：菜心价格普遍每斤 12 元，但订出该售价的摊档之每月租金却介乎每平方米 62 元至 9,400 元不等。以往亦有传媒或团体的调查报告指有些公众街市所售卖的货物价格偏高。因此，现时部分公众街市摊档的租金水平偏低及差异大，不见得情况是有利于公众。

5.6 造成公众街市摊档「租金低、差距大」，主要是当局所订的承租机制及冻租措施所延伸的问题。

以低于市场租金作底价的竞投模式

5.7 接近一半的已承租摊档是透过以低于市场租金作底价的竞投模式承租，包括：底价一般为市场租金 75% 的围内竞投（占已承租摊档 37%），以及底价定于 8 成及 6 成市场租金的公开竞投（共占已承租摊档的 10%）（图二）。固然，政府调低该类摊档的竞投底价有其特定目的：围内竞投是为恩恤处理受迁置影响的街市摊档承租人或前持牌小贩（第 2.10 段）；而以低于市场租金作底价的公开竞投，则为改善长期空置摊档的承租状况（第 2.13 段）。不过，本署认为，政府因应上述目的而调低竞投底价的做法，理应只属短暂过渡性质，而不应成为常态。理由是：受迁置影响的承租人 / 档户所面对的不便或损失只属暂时；而且长期空置摊档的不利因素（如位置偏僻、光线阴暗等），其实已反映在差估署所评定的市场租金之内（注 3）。

⁷ 食环署当时委聘了独立顾问，比较不同零售渠道出售的食品价格，范围涵盖 22 个公众街市、18 个领展街市、51 间超级市场，以及 154 个邻近新鲜食品零售点，就 31 种常见的食品收集了超过 17,000 项价格。调查发现，相比于领展街市、超级市场及邻近新鲜食品零售点，公众街市的食品价格不是特别便宜；亦无数据显示租金低廉的摊档所售的食品价格必然较为便宜。

5.8 摊档以低于市场租金的底价供人竞投（表四(1)及(3)(b)-(c)），竞投成交价结果亦可能会低于市场租金水平。就该类摊档，食环署未有设定机制以逐步把其摊档租金调整回市场水平，结果等同容让该类摊档长期享受较低水平的租金。这不单影响公帑收入，亦有违摊档之间公平竞争的原则。

长达 19 年的冻租安排令租金大滞后

5.9 政府于一九九八年下调并冻结所有公众街市的摊档租金（第 3.4 段），在当时可说是共渡时艰的惠民举措。然而，随着本港经济环境好转，冻租期却未有结束，反而屡次延长，维持了达 19 年之久（第 3.4 段）。

5.10 长年的冻租，令早年承租摊档的租金现在大幅滞后于市场水平，相比近年承租摊档的租金亦出现极大差异。以下例子反映同一公众街市内相类摊档的租金差距之严重程度。

例子（一）：性质相类但租金相差逾 90 倍的两个摊档

1. 街市甲有两个位置相近、面积相同，并售卖同类货物的摊档（「摊档 A」及「摊档 B」）。两者的租金水平如下。

表六：摊档 A 与摊档 B 的租金比较

	承租年份	承租途径	市场租金 (每月)	实际租金 (每月)
摊档 A	1999	交回流动小贩牌照	3,150 元	130 元
摊档 B	2016	公开竞投	3,850 元	12,000 元

（截至 2017 年 2 月）

2. 摊档 A 的承租人是「小贩迁置户」，于一九九九年承租摊档；由于其首份租约完结时正值冻租期，其特惠租金在承租往后的 18 年（直至二〇一七年）一直获冻结；截至二〇一七年二月，该摊档的实际租金仅为市场租金的 4%。另一方面，摊档 B 的承租人于近年透过公开竞投承租。结果，虽然摊档 B 的市场租金与摊档 A 大致相若，其实际租金却是摊档 A 的 92 倍。

例子（二）：同年承租但租金相差逾 70 倍的两个摊档

1. 街市乙有两个位置近在咫尺、面积相同，并售卖同类货物的摊档（「摊档 C」及「摊档 D」）。两者的承租人于同年承租摊档。两者的租金水平如下。

表七：摊档 C 与摊档 D 的租金比较

	承租年份	承租途径	市场租金 (每月)	实际租金 (每月)
摊档 C	2016	继承「小贩迁置户」租约	3,450 元	128 元
摊档 D	2016	公开竞投	3,550 元	9,800 元

（截至 2017 年 2 月）

2. 摊档 C 的承租人继承「小贩迁置户」的租约，可一并继承只限「小贩迁置户」享有的特惠租金。另一方面，摊档 D 的承租人透过公开竞投承租。结果，尽管摊档 C 与摊档 D 的市场租金水平相若，摊档 D 的实际租金是摊档 C 的 76 倍。

5.11 对于不少「小贩迁置户」多年来仍然缴交每月经仅百余元的特惠租金，食环署的解释是：在冻租期内获续约的「小贩迁置户」，应与其他承租人一样可享受冻租，因此其首份租约享有的特惠租金亦获得冻结及延续。

5.12 然而，特惠租金是因应政府当年实施收回流动小贩牌照政策而推行的优惠措施，而当年亦有订明租金优惠只限于首 3 年的摊档租约期（第 2.11 段）。特惠租金远低于市场租金水平（月租可低至 120 元或以下），变相由公帑补贴当中的差额，长期甚或永远延续下去是否合情合理，是值得商榷的。本署认为，食环署理应及早将特惠租金调整回正常水平，这方为公允。

现时的租金调整方式无助于解决问题

5.13 食环署终于在二〇一七年七月一日结束了长达 19 年的冻租期，从此一律采用「消费物价变动率」调整所有公众街市的摊档租金（第 3.6 段）。然而，「消费物价变动率」的调整幅度甚微⁸，无助于改善摊档租金严重落后市场水平的现况。此外，该署以此单一标准调整租金，未有顾及摊档的实际租金与市场租金之差距等特别因素，实难以减除摊档租金高低悬殊的问题。

5.14 本署知悉，食环署过往曾数次提出调整公众街市摊档租金的方案，但屡遇阻力（注 4）。不过，街市摊档终究是公共资源。倘若政府长期以低于市场租金的水平出租摊档，便等同使用公帑补贴个别档户经营私人生意，这不但不符合商业活动的原则，亦对须缴交昂贵租金的承租人造成不公。因此，本署认为，食环署应该继续与各方人士进行游说，陈其利害，以全面制订一个循序渐进有效的租金调整机制，务求最终能解决摊档的租金问题，从而达致更健康、具公平竞争的营商环境。

⁸ 根据政府统计处的资料，二〇一七年一月至十二月的「消费物价变动率」介乎 -0.6% 至 +2.5% 之间。

II. 承租人可自动续租摊档，减少了其他人士可租用摊档的机会

5.15 现行的续租制度是：只要承租人愿意续租，食环署便会保留原有摊档让承租人继续经营，摊档不会重新公开让公众竞投（**第 2.16 段**）。如此自动续租的安排一方面减少了其他人士参与竞投摊档的机会；另一方面，承租人亦无须面对任何竞争便可获续约，这或会削弱进步的原动力，继而影响整体街市的市场竞争力。

5.16 食环署表示，摊档自动续租的制度是源自市政局和区域市政局早年的做法。本署认为，该署应检讨这个永远可续租的制度，除非该署能将现有摊档的租金调整至合理的市场水平，否则，该署应考虑限定摊档可续约的次数，在限定次数过后便将摊档重新开放让公众竞投，以免阻碍其他人在街市营商的机会；本署建议该署亦可考虑引入评分制度，让过往表现良好、得到高分数的现有档户，在公开竞投时可以稍逊的租金投得摊档继续经营。

III. 大部分摊档仍可继承，影响摊档经营权的开放

5.17 除了「食环署新租约」外，采用其他文本签订的租约（包括「市政局租约」、「区域市政局租约」及「食环署旧租约」）一律设有继承摊档的安排（**第 2.19 至 2.20 段**），那共占已承租摊档的 61%（**图三**）。这等于有超过一半摊档可让人向该署提出继承摊档的申请。虽然食环署没有备存过往透过继承经营摊档的数字（**第 2.22 段**），以致本署无从估算将来会提出继承申请的具体数字，但该署容许很多人可申请继承摊档，已是影响了摊档经营权的开放。

5.18 食环署指出，如要为现时容许继承的摊档订立限制，虽可避免摊档的经营权世袭留传，有利引入新租户和促进街市的蓬勃经营，但由于与现有承租人的期望有落差，推行与否是必须经审慎考虑及咨询的。

5.19 本署认为，食环署应设立资料库，以备存获批准的继承申

请。在掌握了一定数据后，该署便能估算将来或会向该署提出继承申请的数字，从而评估继承摊档制度对开放摊档经营权的实质影响。与此同时，该署亦应重新检视现行处理继承申请的做法，探讨是否应该因应时代改变而作出适当的调整。

IV. 不限租赁摊档数目，助长滥用情况及减少市民购物点的选择

5.20 食环署对每名承租人可租赁的摊档数目没有限制（第 2.23 段），个别承租人有机会在同一街市内承租多个位置相近，及 / 或售卖同类货品的摊档，不排除造成滥用摊档的情况，并会减少市民购物的选择。以下例子反映了一人承租多个摊档所带来的问题。

例子（三）：租赁 23 个摊档作贮货

1. 承租人 X 在街市丙的某楼层租赁了 23 个摊档。情况如下。

表八：承租人 X 承租的摊档

摊档指定用途	食物类湿货（13 个）
	食物类干货（9 个）
	贮物（1 个）
摊档平均月租	约 695 元

2. 本署人员于二〇一七年七月的某平日上午到街市丙进行视察（见下列照片），发现：承租人 X 租赁的 23 个摊档全无营业，并全部用作贮货。换言之，除了一个指定用途为「贮物」的摊档外，其余 22 个摊档也违反了摊档的指定用途（表八）。



3. 承租人 X 的 23 个摊档，由于一直可续租，且过往冻结租金，故每个摊档的平均月租不超过 700 元（表八）。调查期间，本署发现该些摊档全部作贮物用途。相较于时下的迷你仓，公众街市摊档的位置方便，成本低廉，又可无限制地租赁多个摊档，成为在街市摊档贮货的很大诱因。惟此举损害了街市的正常运作，例如妨碍了街市提供有竞争性的多元化售货服务，减少市民选择，更会吸引他人仿效。

例子（四）：两名承租人租赁街市内 45% 的湿货摊档

1. 街市丁有 76 个湿货摊档；承租人 Y 和承租人 Z 一共承租了其中的 34 个湿货摊档(45%)。情况如下。

表九：承租人 Y 及承租人 Z 承租的摊档

	承租人 Y	承租人 Z
摊档数目	23 个	11 个
摊档指定用途	非食物类湿货	非食物类湿货

	(21 个)	(7 个)
	食物类湿货 (1 个)	食物类湿货 (4 个)
	水果 (1 个)	
摊档平均月租	约 770 元	约 500 元

2. 本署人员于二〇一七年十一月某平日下午到街市丁进行视察（见下列照片），发现：承租人 Y 及承租人 Z 将所有摊档（包括原本属于「食物类湿货」的摊档）经营花卉生意，在摊档外摆满花卉、盆栽及花盆等货品，换言之，两名承租人分别有两个及 4 个摊档违反指定用途（表九）。

承租人 Y 的摊档



承租人 Z 的摊档



3. 承租人 Y 及承租人 Z 租用了街市丁接近一半的湿货摊档售卖同类货物，大幅减少了市民从该街市可购买的其他货物类别的选择，有损街市零售货物的多样性。

5.21 本署理解，视乎不同的业务性质，承租人或有实际需要租赁多于一个摊档经营生意。本署认为，食环署可因应个别街市的实际情况，就租赁摊档的数目设定一个合理的比例上限（例如承租人只可租赁同一街市某百分比的同类货物摊档）。这做法既具弹性，亦可防止滥用摊档或削减市民购物的选择的问题。

V. 「冻结摊档」闲置多年，严重浪费公共资源

5.22 冻结出租摊档的目的，是预留街市内部分摊档作指定用途（**第 4.1 段**），理应只属暂时安排；但实际情况却是，个别公众街市有超过 3 至 8 成的摊档被冻结出租（**表五**），并且闲置多年。此举不单严重浪费公共资源，对个别街市的营商环境和气氛亦造成损害。

5.23 以下例子反映「冻结摊档」在公众街市闲置多年的情况。

例子（五）：同益街市

1. 同益街市楼高两层，设有 400 多个摊档。地下及 1 楼在多年前已出现天花渗水的问题。自一九九五年起，区域市政局将街市内的空置摊档冻结，以便日后进行维修工程时有足够摊档迁置当时的已承租摊档。

2. 食环署于二〇〇〇年成立后，于同年与建筑署制订解决方案，建议将 1 楼全层暂时关闭约 3 个月进行防渗工程，以根治天花渗水的问题；但因未能与摊档承租人达成共识⁹而搁置工程。

3. 二〇〇五年，食环署与建筑署提议分 4 个阶段进行防渗工程，于每个阶段将局部地方暂时关闭 3 至 3 个半月；但再次因未能与摊档承租人达成共识⁹而无法推行。

4. 二〇一〇年，同益街市两层楼的天花也出现混凝土剥落，食环署再计划进行防渗工程。二〇一〇年至二〇一五年期间，食环署完成了涉及空置摊档部分的工程；二〇一六年，该署拟在已承租摊档及对外通道进行工程，但遭承租人反对。防渗工程仍在进行中。

5. 本署人员于二〇一七年十一月到同益街市进行视察（见下列照片），发现 1 楼有大量「冻结摊档」。

⁹ 食环署向本署表示，该署未能与摊档承租人达成共识，主要是由于该些承租人要求该署就迁置方案提供额外赔偿，如现金补偿、搬迁津贴，并赔偿生财工具等损失。该些要求远远超出食环署在类似个案所提供的补偿。



6. 食环署一直未能与承租人就迁置安排达成共识（上文第 2 至 4 段），以致磨蹭了超过 20 年仍未能完全解决同益街市的渗水问题。其间，「冻结摊档」一直处于闲置状态，严重浪费了人力，时间及摊档资源。

例子（六）：荃景围街市

1. 荃景围街市楼高两层，设有 200 多个摊档。街市内人流稀少及使用率低的情况已存在多年。食环署自二〇〇五年起开始与持份者讨论如何改善街市的营商环境。二〇一〇年，该署与摊档承租人达成共识，同意将街市两层合并为一层（「合并工程」）。翌年，该署冻结当时约 165 个空置摊档；但在展开工程之前，承租人要求食环署额外提供摊档的设备及装置作补偿，否则反对进行「合并工程」。二〇一二年，荃景围街市的「街市管理咨询委员会」¹⁰同意搁置推行「合并工程」。

2. 二〇一四年，食环署决定重新检讨荃景围街市的未来发展及用途，继续冻结当时约 178 个空置摊档（及至二〇一六年十月，该街市的空置摊档达 193 个，表五）。二〇一八年初，该署关闭

¹⁰ 政府在每个公众街市设立了「街市管理咨询委员会」，由食环署、该署所委聘的街市管理服务承办商、档户，以及当区区议员等代表组成。该委员会每季举行会议，讨论有关街市内的租务及管理事宜，包括拟进行的大规模工程及街市的未来发展。

了该街市。

3. 从以上可见，荃景围街市内约 7 成的空置摊档在街市关闭之前长达 7 年一直被冻结出租，但不具任何实际用途。本署认为，食环署在二〇一二年决定搁置「合并工程」后（上文第 1 段），实可将空置摊档「解冻」重新让公众竞投，尝试以其他方式振兴街市的营商环境。该署即使在二〇一四年决定重新检讨荃景围街市的未来发展（上文第 2 段），仍大可以短期租约的形式继续出租摊档。大部分摊档长年被冻结，直接影响街市的整体营商气氛，间接导致余下少数仍然经营的摊档生意逐渐萎缩，最终难逃关闭街市的命运。

5.24 例子（五）和例子（六）反映，同益街市及荃景围街市分别无法顺利推行防渗工程及「合并工程」，是与摊档承租人的反对有关。食环署承认，有些街市每当需要进行较大规模的工程以更新或改善设施时，部分摊档承租人往往以影响业务为由提出反对，令工程无法进行或受到拖延。

5.25 但事实上，例子（五）和例子（六）的两个街市位于新界地区，不属上世纪市政局的管辖范围。该两个街市摊档承租人所签署的租约文本（即「区域市政局租约」、「食环署旧租约」或「食环署新租约」）实有明确规定承租人须配合工程需要，按政府的要求关闭 / 迁置摊档（**第 4.4 段**）。按合约精神，承租人须遵从食环署所提出的迁置安排；从公众利益的角度来看，食环署亦不应为照顾部分承租人的私人利益，而搁置改善整体街市环境的工程或拖慢工程进度。因此，如承租人无理拒绝迁置摊档，食环署有责任履行职责，按照租约条款作出执管。

5.26 本署留意到，其他街市亦有发生与上述例子的类似情况。为彻底解决问题，食环署应在所有租约文本（包括「市政局租约」）引入相同条款，厘清政府在街市推行相关工程的权责，以及对承租人的要求和规定；如经磋商后，承租人仍拒绝迁置摊档，该署便应以整体公众利益为依归，按既定程序向违反租约条款的承租

人采取行动¹¹，毋让公共资源继续浪费。

建议

5.27 综合以上评论，申诉专员敦促食环署：

- (1) 检讨以低于市场租金作底价的竞投模式（**第 5.8 段**）；
- (2) 全面制订有效的租金调整机制（**第 5.14 段**）；
- (3) 检讨现行的续租制度，让公众有更多机会参与摊档竞投，对于表现良好的现有档户可给予较优先考虑（**第 5.16 段**）；
- (4) 设立资料库备存关于继承摊档申请的资料，并重新检视处理继承申请的做法（**第 5.19 段**）；
- (5) 按个别街市的实际情况，就每名承租人租赁摊档的数目设定一个合理的上限（**第 5.21 段**）；
- (6) 在所有摊档租约文本引入相同条款，厘清政府在街市推行相关工程的权责，以及对承租人的要求和规定（**第 5.26 段**）。

5.28 食环署基本上接纳本署的建议，并表示会在全面检讨公众街市的管理（**第 5.2 段**）时，仔细考虑本署的意见。

¹¹ 有关食环署对违反租约摊档作出的执管行动，会于本署「食物环境卫生署对街市摊档的规管」主动调查报告中详述。

鸣 谢

5.29 本署这项调查，获食环署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：**OMB/DI/403**

二〇一八年八月