

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。

1. 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经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 / 或售卖同类货物的摊档。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