

食物環境衛生署對街市攤檔的租務管理

主動調查報告摘要

引言

街市是售賣新鮮糧食和生活用品的場所，與市民生活息息相關。目前，由食物環境衛生署（「食環署」）管理的街市（下稱「公眾街市」）共有 99 個，佔全港公、私營街市約 4 成半。

2. 公眾街市攤檔的承租率達 90%。然而，近年時有傳媒報道和市民指出，公眾街市的攤檔其實閒置問題嚴重，有不少攤檔不營業，或只用作貯物，沒有按其原來用途向市民售賣食物或用品。有見及此，本署進行了這項主動調查，以全面檢視食環署對公眾街市攤檔的租務管理，從而提出改善建議。

本署調查所得

3. 所有公眾街市的攤檔皆由政府持有，透過指定途徑出租予有興趣人士經營。承租攤檔的人士（「承租人」）須與食環署簽訂租約。租約一般為期 3 年。

4. 以前，市區及新界的公眾街市分別由市政局及區域市政局管轄，兩局各自制訂不同文本的攤檔租約（下稱「市政局租約」和「區域市政局租約」）；二〇〇〇年兩局解散，由食環署接管公眾街市後，該署先後推出了兩款文本的攤檔租約（下稱「食環署舊租約」和「食環署新租約」）。由於承租人可採用既有的租約文本續租，故該 4 款租約仍然有用於公眾街市的不同攤檔。

5. 就食環署現時對公眾街市攤檔的租務管理，本署發現有以下 5 項不足。

1. 攤檔的租金水平低和差距大，造成不公平競爭的營商環境

6. 由於歷史因素，公眾街市攤檔的租金普遍處於低水平，攤檔之間的租金差距極大。76%的攤檔租金低於差餉物業估價署所評定的市場參考租金（「市場租金」）水平，是導致公眾街市連年錄得數以億計的虧損的原因之一。另外，24個公眾街市同時存在月租200元以下及9,000元以上的攤檔，當中不乏位置、面積相近，並售賣同類貨物的攤檔，造成了攤檔之間不公平競爭的營商環境。

7. 本署認為，食環署的承租機制和凍租措施，是導致公眾街市攤檔「租金低、差距大」的主因。

承租機制

8. 現時，絕大部分的已承租的攤檔是透過圍內競投和公開競投這兩類途徑承租。圍內競投屬政府的恩恤措施，通常只限因應政府政策或特別情況而須遷置到新攤檔的小販或承租人作出競投，底價一般定於市場租金的75%。公開競投把攤檔開放給公眾競投，底價一般以市場租金為準；對於持續空置6個月及8個月或以上的攤檔，底價則分別定於市場租金的80%及60%。攤檔以低於市場租金的底價供人競投，競投成交價結果亦可能會低於市場租金水平。

9. 資料顯示，接近一半（47%）的攤檔是透過以低於市場租金作底價的競投模式出租。就該類攤檔，食環署未有設定機制以逐步把攤檔租金調整回市場水平，等同容讓該類攤檔長期享受較低水平的租金。

凍租安排

10. 政府於一九九八年把公眾街市的攤檔租金劃一下調30%，並凍結在該水平，其後，凍租期屢被延長，及至二〇一七年六月三十日才結束，歷時共19年。長年的凍租，令早年承租攤檔的租金大幅滯後於現時市場水平，相比近年承租攤檔的租金亦出現極大差異。

11. 凍租期間，所有攤檔的租金被凍結，包括透過向政府交回流動小販牌照而承租攤檔，本應只是在首 3 年租約可享有特惠水平的租金（「特惠租金」）的前流動小販（下稱「小販遷置戶」）所租用的攤檔。但事實上，不少「小販遷置戶」十多年來仍然繳交每月僅百餘元的特惠租金。有例子反映，在同一公眾街市內位置相近、面積相同，並售賣同類貨物的兩個攤檔，其市場租金水平大致相若，但透過公開競投承租的攤檔之實際租金卻比享有特惠租金的攤檔超出逾 70 至 90 倍。

最新做法

12. 自二〇一七年七月一日起，食環署推出了過渡性的安排以調整租金：該署會在租約續期或租約所訂的租金調整日，根據過往 12 個月（即租約續期或租金調整日前 6 個月的過往 12 個月）的甲類消費物價指數平均按年變動率（「消費物價變動率」）調整攤檔租金。然而，「消費物價變動率」的調整幅度甚微（二〇一七年一月至十二月的有關幅度介乎 -0.6% 至 +2.5% 之間），加上原本的租金低，實無助於改善攤檔租金嚴重落後市場水平的現況。此外，該署以此單一標準調整租金，未有顧及攤檔的實際租金與市場租金之差距等因素，因此亦難以減除攤檔租金高低懸殊的問題。

13. 本署認為，食環署應全面制訂一個循序漸進有效的租金調整機制，務求最終能解決攤檔的租金問題，從而達致更健康、具公平競爭的營商環境。

II. 承租人可自動續租攤檔，減少了其他人士可租用攤檔的機會

14. 現時的續租制度是：如承租人在攤檔租約期滿後欲繼續承租攤檔，食環署一般會讓其續租，不會把該些攤檔重新開放作公開競投。

15. 本署認為，如此自動續租的安排一方面減少了其他人士參與競投攤檔的機會；另一方面，承租人無須面對任何競爭便可獲續約，或會削弱進步的原動力，繼而影響整體街市的市場競爭力。本署認為，食環署應檢討這個可永久續租的制度。

III. 大部分攤檔仍可繼承，影響攤檔經營權的開放

16. 沿自兩個市政局早年制訂的政策，現時簽署「市政局租約」、「區域市政局租約」及「食環署舊租約」的承租人，如在租約期內身故，其指定承繼人或直系親屬（統稱「承繼人」）可向食環署申請繼承攤檔租約。

17. 全港共有 7,874 個攤檔簽署「市政局租約」、「區域市政局租約」或「食環署舊租約」，佔已承租攤檔的 61%。食環署讓這麼多人可申請繼承攤檔，影響了攤檔經營權的開放。

18. 本署認為，食環署應設立資料庫，以備存獲批准的繼承申請，從而評估繼承攤檔制度對開放攤檔經營權的實質影響。該署亦應重新檢視處理繼承申請的做法，探討是否應該因應時代改變而作出適當的調整。

IV. 不限租賃攤檔數目，助長濫用情況及減少市民購物點的選擇

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 個公眾街市攤檔；其中承租 3 個或以上攤檔的承租人佔約 8%，但其所承租的攤檔總數目達 3,159 個，佔已承租攤檔的 24%。

20. 食環署對每名承租人可租賃的攤檔數目不設任何限制。個別承租人有機會在同一街市內承租多個位置相近，及 / 或售賣同類貨品的攤檔。有例子反映，有承租人租賃多達 23 個攤檔只用作貯貨；亦有兩名承租人將街市內 45% 的濕貨攤檔全用作經營花卉生意。對於該署不限制租賃攤檔數目的做法，本署不排除會造成濫用攤檔的情況，並減少市民購物的選擇。

21. 本署認為，食環署可因應個別公眾街市的實際情況，就租賃攤檔的數目設定一個合理的比例上限（例如承租人只可租賃同一街市某百分比的同類貨物攤檔）。

V. 「凍結攤檔」閒置多年，嚴重浪費公共資源

22. 全港公眾街市有 1,193 個攤檔（佔所有攤檔的 8%）被食環署凍結出租以撥留作指定用途（下稱「凍結攤檔」），包括：因應個別街市進行較大規模的工程而暫時凍結出租，以遷置受工程影響的攤檔；或配合政府進行重新檢討街市的未來發展和用途之工作。其中，6 成「凍結攤檔」集中於 5 個公眾街市，已被凍結出租達 4 至 23 年。

23. 有例子反映，食環署未能順利在個別街市進行改善工程，是與承租人反對遷置攤檔有關。但事實上，「區域市政局租約」、「食環署舊租約」及「食環署新租約」均有訂明：如政府進行街市的保養、修理或改善工程，承租人須因應政府的要求關閉 / 遷置攤檔。從公眾利益的角度來看，食環署不應為照顧部分承租人的私人利益，而擱置或拖慢工程進度。如承租人無理拒絕遷置攤檔，該署有責任按照租約條款作出執管。

24. 本署認為，食環署應在所有租約文本（包括「市政局租約」）引入相同條款，釐清政府在街市推行相關工程的權責，以及對承租人的要求和規定，毋讓公共資源繼續浪費。

建議

25. 綜合以上評論，申訴專員敦促食環署：

- (1) 檢討以低於市場租金作底價的競投模式；
- (2) 全面制訂有效的租金調整機制；
- (3) 檢討現行的續租制度，讓公眾有更多機會參與攤檔競投，對於表現良好的現有檔戶可給予較優先考慮；
- (4) 設立資料庫備存關於繼承攤檔申請的資料，並重新檢視處理繼承申請的做法；

- (5) 按個別街市的實際情況，就每名承租人租賃攤檔的數目設定一個合理的上限；
- (6) 在所有攤檔租約文本引入相同條款，釐清政府在街市推行相關工程的權責，以及對承租人的要求和規定。

申訴專員公署

二〇一八年八月