

政府对消费者委员会的 食品及家居日用品零售市场的竞争研究报告的回应

引言

二零零三年八月十一日，消费者委员会(消委会)发表了《食品及家居日用品零售市场的竞争研究报告》(该报告)。该报告一

- (a) 指出相对于超级市场(超市)来说，湿货街市(街市)的经营规模日渐收缩，并建议政府应替街市注入活力；
- (b) 注意到针对超市的反竞争行为的投诉，并建议食品和家居日用品零售业设立自我规管机制，以处理有关这个行业在市场竞争方面的投诉；以及
- (c) 支持在香港引进竞争法，作为长远的解决方法。

2. 该报告的结论及建议 [www.consumercouncil.org/mainmenu/chinese/cindex.htm]主要涉及下列三个范围—

- (a) 食品及家居日用品零售业的竞争、处理反竞争行为的投诉，以及协助业内的小商户；
- (b) 食物及环境卫生署(食环署)所管理的街市；以及
- (c) 房屋委员会(房委会)所管理的街市和零售设施。

当局的回应

3. 各有关决策局和部门已研究过该报告的结论和建议。他们对上文第 2 段所述三个主要范围的一般回应概述于下文第 4 至 16 段。附件(一)胪列了他们对该报告的具体结论和建议的回应。

第 I 部分 食品及家居日用品零售业的竞争、处理反竞争行为的投诉，以及协助业内的小商户

整体的竞争政策

4. 政府的竞争政策，是促进经济效益和自由贸易，从而亦使消费者得益。而促进和维持竞争的最佳办法是让市场力量自由运作，并尽量减少干预。政府不应纯粹以营办商数目的多寡、业务的规模大小、市场占有率的高低、或新加入市场者所面对的一般营商限制而干预市场力量。政府只会出现在市场出现不完善或扭曲的情况，导致其他竞争者进入市场或在市场竞争逐的机会受到限制，并影响经济效益或自由贸易，以至损害香港整体利益时，才会采取行动。

5. 为了贯彻这项政策，政府一直对零售业实施开放而公开的规管架构。任何人如取得商业／分行登记证，并就拟售卖的商品领取有关的许可证，即可开设商铺。政府未有在行政上施加任何其他限制。

食品及家居日用品零售业的竞争

6. 消委会在分析市场竞争情况时采用了「一站式购物」的概念，并界定了两个独立的零售市场—

(a) 售卖鲜活食品的市场:超市与街市在这方面的竞争相当激烈；以及

(b) 包装食品及家居日用品市场:超市与便利店、杂货店和专门店等其他商铺竞争。

7. 就鲜活食品市场方面，该报告指出，根据 AC 尼尔森公司在一九九九年进行的调查，街市相对于超市在鲜活食品方面的市场占有率为 76%。此外，根据消委会在二零零一年的调查，有 70% 受访者属意在街市购买新鲜食品。这显示街市仍广受消费者欢迎，并且是提供零售食品的最主要来源。

8. 至于包装食品及家居日用品方面，消委会认为，两家大型连锁超市的市场占有率和市场的集中程度，已达到设有规管公平竞争机构的国家所订的合并或收购指引中的最低标准，因此从表面看来，情况令人关注。不过，消委会在作出这结论时，只考虑到连锁超市(包括那些设在百货公司内的超市)和便利店的营业额和分店数目，以及便利店行业的垂直结合经营方式。该项分析并没有顾及连锁家庭用品店(日渐受到消费者欢迎)、药房(购买化妆用品、洗发水和清洁用品的热门地方)、五金铺、杂货店和其他很多小型商铺的情况。这使我们对消委会指称两家连锁超市在包装食品及家庭日用品方面的市场占有率令人关注的真确性存疑。

工商及科技局认为，消委会日后在分析包装食品及家庭日用品的市场占有率时，应把连锁家庭用品店、药房、五金铺、杂货店和其他小型商铺包括在内。

9. 工商及科技局认为，零售市场的竞争激烈，政府没有需要干预零售市场的运作。零售市场参与者众多，包括连锁超市、设在百货公司内的超市、便利店、食品店和家庭用品店。即使只计算超市、连锁店和便利店的分店的数目，两家大型连锁超市的分店数目亦只分别占市场的 17%和 15%^(註 1)。此外，营办商可以价格和非价格形式相互竞争。为了迎合消费者的喜好，不少零售市场的营办商除了降低产品售价外，还延长营业时间、提供更舒适清洁的环境和一站式的购物便利，以增强竞争力；有些则因应消费者的特定需要，为他们提供个人和灵活的服务，以争取市场。由于有更多货物和服务可供选择，加上服务质素更佳，价格亦更相宜，消费者可因而从中得益。

第 II 部分 食环署所管理的街市

10. 卫生福利及食物局指出，由食环署营办的街市的发展，与当局过往迁置小贩的安排是息息相关的。兴建该等街市的目的是促使小贩不在街道和公众地方贩卖，从而纾缓环境卫生、食物安全和阻碍行人等问题，换句话说，经济上的考虑并不是食环署提供街市设施的主因。

11. 根据 卫生福利及食物局观察所得，政府参与街市的营运主要是历史因素使然，事实上并没有其他因素阻碍私营机构兴建或经营街市／零售设施，反之，私营机构能更自由和有效率地因应全港各区街市／零售设施的供求失衡情况而作出调整。

12. 因此，湿货街市的食物安全和环境卫生，仍是政府首要的关注事项。政府的政策，是确保这些街市所出售的食品符合食品安全的标准。此外，政府亦致力减少因街市环境或设施不合卫生而

^(註 1) 有關數據摘錄自消費者委員會報告第 46 頁(英文本)“街市 vs 超市:食品及家居日用品零售市場競爭”。

对公众健康构成的损害。全城清洁策划小组在八月初所公布的多项措施(即街市每月清洗日和精简终止租约的程序)，就是其中最佳的例子。作为湿货街市和新鲜粮食店的监管机构，食环署有责任确保有关的规例得以公平地执行，不论商铺的规模大小或拥有权谁属。

13. 卫生福利及食物局已投入大量资源，以改善食环署辖下街市的食物安全和环境卫生，及确保由公帑资助的设施能物尽其用。举例来说，卫生福利及食物局已在未来数年预留超过 6 亿元，以进行食环署辖下街市的改善工程。工程范围包括改良通风及／或排水系统、更换地砖和重髹墙壁、改善照明系统、进出口、指示标志、扶手电梯等。这些改善工程亦应有助增强有关街市的竞争力和对市民的吸引力。

14. 近年落成的公众街市已装有空调系统。在食环署现有的 106 个街市／熟食中心中，超过 20 个已装有空调。在未来三年陆续启用的新建公众街市，即大埔街市、湾仔街市和大角咀街市亦会全面装有空调。为了履行较早时向立法会和档主所作的承诺，卫生福利及食物局已制订具体计划，为另外三个街市加装空调系统，这些街市有 85%^(註 2) 或以上摊档租户支持加装空调，并同意缴付有关经常费用。

第 III 部分 房屋委员会(房委会)所管理的街市和商用设施

15. 就房委会所管理的街市和商用设施来说，该报告指出，房委会在厘定商用地方编配政策时，其中一项基本考虑因素，是为商户提供机会均等的营商环境，以促进公平竞争，而房委会已不断透过各项措施，包括改善管理模式、加强商用设施的基建，以及为旧型屋邨的街市加装空调系统等，以改善小型商铺和街市的购物环境。

^(註 2) 85%為加裝空調所需的最低支持率，這要求可確保加裝空調系統工程項目得以順利推行，並符合“用者自付”和“收回成本”這兩項原則。

16. 消委会亦认为房委会分拆出售商用及停车场设施，是增强零售业竞争力的良机。房委会现正积极推行该项计划。根据初步建议，房委会辖下适宜分拆的商用设施，会以先转授管理权、后转授拥有权的方式，出售予一私人公司，而该公司大约会在二零零四年至二零零五年度在香港联合交易所上市。房委会预期，私营机构的营商技能会对这些商用设施的运作产生正面的影响。

跟进行动

17. 政府注意到：

- (a) 食品及家居日用品零售业存在着充分的竞争。问题的关键并非在于竞争，而是竞争力，以及消费者的选择和喜好。政府认为无须干预市场或制订行业竞争法。不过，政府会密切监察情况；
- (b) 政府一向鼓励同业自律，因此欢迎消委会建议业界成立自我规管机制，同时已准备好在有需要时提供协助。政府会继续密切监察情况；
- (c) 在自由市场的原则下，政府会继续为中小型企业(包括食品及家居日用品零售业内的中小型企业)提供所需的支援，以提高其竞争力和效率。有关由政府拟定特定计划，协助食品及家居日用品零售业内的小经营者的建议，政府认为由业界主动提出可行的办法，然后向《中小企业发展支援基金》申请拨款资助更符合经济效益。这样可确保发展的计划适合业内中小型企业的需要，而他们亦因而乐于接受；
- (d) 至于该报告第 35 至 38 段所载重整公众街市的三个方案，即(i)出售政府持有的街市设施；(ii)在街市成立合作社；以及(iii)成立街市专营发展公司，房委会正积极研究分拆出售辖下商用及停车场设施的计划。在食环署营办的街市方面，鉴于难以解决的实际困难，政府无意采纳上述第(i)和第(ii)方案，但对第(iii)方案则持开放态度，而有关政策取向及资源动用将继续以促进环境卫生和食物安全为出发点；
- (e) 尽管政府决意改善公众街市的设施及鼓励私营机构参与，但在达致这些目标时，会遵守一贯奉行的自由企业

和自由贸易这两项原则。因此，当局不会按该报告的建议，阻止或限制任何市场参与者参与投标，或禁止他们参与公众街市的管理；

- (f) 政府认为改善购物环境是食品及家居日用品零售业的重要课题。该报告所指出的其他考虑因素，例如顾客服务、优质产品采购、推广及定价策略等，亦相当重要。房委会和食环署会与它们辖下街市的营办商和小商户携手合作，提高公众街市的吸引力。

竞争政策咨询委员会秘书处
二零零三年十一月

当局就消委会报告的具体结论及建议作出的回应

透过自我规管机制或竞争法来处理反竞争行为的投诉（第 41 至 51 段）

工商及科技局认为，市场运作是否违反竞争原则，并非取决于经营规模或市场占有率。此外，至今并没有证据显示，连锁超市曾经有反竞争行为或滥用其市场力量，以限制其他竞争者进入市场和在市场竞逐的机会。消委会接获的投诉，部分或许可能涉及违约的商业纠纷，亦有可能是因竞争激烈而引发的商业行为。总括来说，直至现时为止，并没有证据证明这些行为限制或损害本港的经济效率或自由贸易。

自我规管

2. 消委会建议业界应发挥自我规管的功能，既可加强竞争，又可防止业内出现反竞争行为。工商及科技局同意这项建议，而竞争政策咨询委员会在咨询了商会和工商团体以及消委会后，已制定了一套指引，为评估香港的整体竞争环境，界定违反竞争的行为，以及处理此等行为提供客观的基准指标及原则，同时确保竞争政策在各行各业中能一致地推行。由竞争政策咨询委员会发出的指引会是零售业奠定建立自我规管机制的适当基础。

3. 此外，政府鼓励零售商，包括超市经营者自发地促进公平竞争。超市作为良好的企业公民，应考虑与所有相关团体加强沟通，确保为各方营造公平竞争的环境。政府会继续联同消委会监察市场情况，并乐意在有需要时提供协助。

4. 政府认为，借着加强自我规管机制，目前没有需要制定竞争法或在零售业内设立规管公平竞争的机构。事实上，制订一条涵盖各行业的竞争法是否对付反竞争行为或确保公平竞争的万应灵方，国际间尚未有定论。

中小型企业办公室或有关机构可向食品及家居日用品零售业小商户提供具体的协助（第 24 及 25 段）

5. 不少街市和零售服务经营者都是中小型企业（中小企）。工商及科技局的政策，是为中小企（包括食品及家居日用品零售

业) 提供支援, 以提升他们的竞争力和效率, 另一方面则贯彻“尽量扶助、减少干预”的自由市场经济政策。

6. 举例来说, 工业贸易署已设立资助计划, 协助中小企向贷款机构贷款以应付他们的财务需要, 以及加强人力资源的发展。此外, 由该署管理的《中小企业发展支援基金》(支援基金) 会资助工商业协会、工业支援组织、专业团体及研究机关, 协助他们推行有助提升中小企或个别行业竞争能力的项目。该署亦透过中小企业支援与谘询中心为中小企提供全面的服务, 包括发放资讯、举办研讨会、推行《营商友导》计划, 以及提供各项谘询服务。

7. 工业贸易署会继续与本港的中小企紧密合作, 并会在适当情况下提供协助。另一方面, 市场经营者亦须因应不断转变的营商环境和消费者品味, 检讨其业务策略, 提升其软件和硬件, 以及改善效率。工商业协会及工业支援协会如有意推行有助中小企市场经营者自我提升的项目, 可考虑向支援基金申请资助, 以实施有关计划。

街市经营者应该醒觉到必须改变经营手法 (第 26 段)

8. 根据卫生福利及食物局的施政策略和理念, 现有租户在加强货品和服务的竞争力方面须发挥其关键作用, 以配合不断转变的顾客需要。为使他们更加着重食物安全、环境卫生, 以及在市场上采用以客为本营商手法, 食环署已在本年年初为十个公众街市的摊档租户提供顾客服务培训, 该署会在下半年为另外十个街市的租户提供同类的培训。署方会继续提醒现有租户, 他们有责任维持所属公众街市的经营能力, 以及确保日常业务运作能切合顾客的需要。

政府应采用私人市场的创新动力及企业技巧管理公众街市 (第 32 段)

9. 卫生福利及食物局和食环署一直朝着这个路向引进各项措施。举例来说, 食环署已在四个公众街市, 包括花园街街市、红磡街市、北葵涌街市及士美菲路街市推行街市经理计划, 从市场聘请符合资格和富经验的人士, 以加强街市的管理。该署亦正研究把地理位置接近的一组街市的管理工作外判给私营物业管理公司, 以提高街市设施运作的成本效益。

政府即使接受街市的经营规模日渐收缩是无可避免的事实，但仍
有责任确保街市运作井然有序（第 29 段）

10. 卫生福利及食物局发现，由食环署管理的 80 多个街市在面
对超市及其他私人零售设施的激烈竞争下，大部分仍然能够继续
健全地营运，但少数由食环署营办的街市的空置率则较高。该署
正研究这些街市的经营能力，以确定哪些街市不值得继续投放政
府资源。由于公众资源必须妥为运用，因此政府或需关闭一些亏
损情况严重的街市。

三个重整街市设施的方案（第 35 至 38 段）

11. 消委会建议政府考虑三个重整公众街市设施的方案，包括(i)
出售政府持有的街市设施；(ii)在街市成立合作社；以及 (iii)成
立街市专营发展公司。卫生福利及食物局对这三个方案的想法如
下：

方案 (i) - “出售政府持有的街市设施”

卫生福利及食物局原则上同意并会协助私营机构参与街市的
管理。不过，基于历史因素，街市租户现时缴付的租金，大
部分远低于差饷物业估价署定期评估的市值租金。过去多
年，当局曾建议把街市租金调整至市值的水平，但受到立法
会、区议会及有关档主极力反对。根据卫生福利及食物局的
评估，现有租户会强烈反对由私营机构接管街市，因为恐怕
此举会令摊档租金剧增。此外，为了吸引准买家，我们必须
让买方在选择租户、厘定摊档租金、行业组合及场地／摊档
设计等方面有更大的弹性。这种情况等同必须在出售街市前
收购或迁置所有现有租户，与相关团体进行漫长的谘询和磋
商亦在所难免。

方案 (ii) - “在街市成立合作社”

据卫生福利及食物局的评估，除非把摊档的售价订于低至不
合理的水平，否则大部分现有档主都不会愿意付出额外费用
购买本身的摊档。此外，由于档主的背景各有不同，缴付的
租金水平亦相距甚远，在政府不提供额外资助的情况下要求
他们达致共同目标以成立合作社，是非常艰巨的工作。即使
现有商户同意成立合作社，这个方案亦无法解决许多食环署
街市出现摊档数目过多的根本问题。

方案 (iii) - “成立街市专营发展公司”

卫生福利及食物局对这个方案持开放态度，局方认为要落实这项措施，新的法定机构必须具备所需的财力、组织架构及专业人才，以便解决复杂的实施事宜和涉及的既得利益问题。卫生福利及食物局乐意支持任何获委托推展这项措施的机构／专责小组的工作。

平均分配街市设施供不同分销渠道使用，对促进竞争至为重要（第三章第 3.28 至 3.32 段[摘译于附件(二)]）

12. 就房委会准许超市以服务形式提供鲜活食品的政策而言，该报告预期超市在售卖鲜活食品方面的市场占有率会上升，更关注街市内鲜活食品摊档的数目可能会减少。报告并指出平均分配街市设施供不同分销渠道使用的政策方针，对促进竞争至为重要。

13. 房委会认为，在厘定零售业务的规模和房委会商用设施的行业组合时，除顾及公平竞争外，亦须考虑其他多项因素，包括顾客来源区、邻近的相配设施、顾客量等，以期取得平衡。然而，从营商角度出发，房委会在分配商用地方时，必须顾及消费者的喜好。如放弃商业运作的原则，要以公帑资助公共屋邨内商用设施的营运，并不符合房委会的政策方针。

14. 在上述的原则下，房委会亦务求改善街市及商铺的购物环境。根据用者自付的原则，多个旧型屋邨的街市已作翻新，并装有新的空调设备，而自一九九七年落成的大约 30 个街市已装设中央空调系统，街市的设计亦已改善。除了提升基础设施外，房委会经常举办推广活动，由于小商户不比连锁超级广场，能轻易自行筹办促销活动，所以特别欢迎署方这方面的安排。

15. 不断提升基础设施和举办推广活动等固然重要，但房委会亦认同该报告的意见，商户如要保持竞争能力，必须注重顾客服务、采购优质产品、制定宣传及定价策略等。优胜劣败，最终由市场力量决定，小商户和传统街市应配合顾客的需要，与时俱进，适应不断转变的营商环境。

容许现有连锁超级市场在续订租约时藉协商和缴付当时市值租金而保留其零售店铺，会令同一连锁超级市场永久租用现有零售店铺（第六章第 6.35 段[摘译于附件(二)]）

16. 该报告关注到房委会藉协商订定市值租金来续订租约的做法，可能会阻碍新经营者竞投所属意的商用地方。房委会与商户续订租约的策略，除了要顾及新经营者参与公平竞争的机会外，亦须考虑有关策略对屋邨居民服务、及现有商户营商前景的影响。稳定的营商前景，可吸引准商户的兴趣与投资，亦往往是「具知名度商户」租用新落成而位处较偏远地区屋邨商铺的重要原因。然而，与私营商场一样，房委会可根据租约条款，于租约期满时，选择不与现有商户协商续订租约的安排。

商户迅速回应市场变化的能力受当局严格执行的烦琐行事方式所掣肘（第三章第 3.48 段[摘译于附件(二)]）

17. 该报告指出，若干商户认为房委会监管严格，妨碍他们迅速回应市场变化的能力。

18. 房委会认为现行的监管安排适当，理应不会对有关经营者在竞争上构成不必要的障碍。该报告所指的监管措施，多与安排和执行租约条款有关，包括租户须遵从指定的行业组合，不能阻塞和占用公众地方等。随着零售业营商环境的转变，房屋署近年亦不断引进新措施，包括成立创业中心，以整体承租模式出租商场和街市，弹性租赁安排，扩阔行业范围，及「黄线」计划等，务求能灵活地管理零售业务的运作。与此同时，房屋署有需要切实执行租约条款上对租户的管制，特别是与公众健康卫生和安全有关的规定。租户必须合作，才可缔造一个整齐、清洁、怡人的购物环境。

完

消费者委员会
「食品及家居日用品零售市场的竞争研究报告」摘译

最近有关超级市场(超市)的政策

3.28 在二零零零年中，房屋委员会(房委会)实施扩阔行业范围政策，使零售商户可出售和提供较广泛的商品和服务。这项政策亦容许占地不少于 800 平方米的超市以服务方式提供鲜活食品(即经营“超级广场”)，条件是鲜活食品所占的面积不超过租用面积的 20%。大约有 17 间超市已改为超级广场。

3.29 这项新的政策因时制宜地回应了零售业经营者的需要。不过，小型的非超市零售商所能扩展的范围，却颇受消费者购物的习性和街市的设计所影响。除非新政策能顾及平面设计，让经营者更能达致规模经济效益，否则未必有太多人可因而受惠。

3.30 由于街市小档主的营运依赖房委会的设施，假如缺乏普遍认为标准的设施，例如空调设备及楼宇翻新等，小零售商欲发展和扩充他们的生意，便会受到影响。房委会考虑到扩阔行业范围政策可能对街市档主的影响，于是容许有关的鲜货零售小商户，在超市获批出售鲜活食品的首六个月内，可不必遵照租约的规定，即不须在三个月前通知停止租用商铺。

3.31 随着公共屋邨内售卖鲜活食品的超级广场数目增加，且直接与街市竞争，预料超市在鲜活食品市场的占有率会上升，而街市摊档的数目则会下降，这样难免会减少消费者的选择。因此，虽然房委会的政策纾缓了超市对街市经营者在竞争上的影响，但却没有针对消费者长远地少了选择的后果而制订政策。举例来说，在经济不景下实行扩阔行业范围，导致小商户的空置率增加，而空出来的地方更被超市租用，进一步威胁余下的小商户的生存空间。

3.32 小型零售商在与超市竞争方面肩负着重要的角色，因此平均分配街市设施供不同的分销渠道使用，对促进竞争至为重要。

3.48 消委会曾与房委会辖下的小零售商及个体户组织商讨，并得悉他们认为商户迅速回应市场变化的能力，受当局严格执行的烦琐行事方式所制肘。例如，据说他们所能售卖的货品，甚至如何摆卖货品等，均受制于有限的空间，而超市则有较自由的经营环境，可根据公司的营商政策运作。

6.35 在公营房屋方面，超市本来是透过公开竞投获得在房委会辖下的商场内的经营权。但政府在回应消委会 1994 年的报告中指出，现有的超市连锁店可通过协商和缴付当时市值租金在续约时保留其零售店铺，这样会令同一连锁超市永久租用现有零售店铺。