

政府對消費者委員會的 食品及家居日用品零售市場的競爭研究報告的回應

引言

二零零三年八月十一日，消費者委員會(消委會)發表了《食品及家居日用品零售市場的競爭研究報告》(該報告)。該報告一

- (a) 指出相對於超級市場(超市)來說，濕貨街市(街市)的經營規模日漸收縮，並建議政府應替街市注入活力；
- (b) 注意到針對超市的反競爭行為的投訴，並建議食品及家居日用品零售業設立自我規管機制，以處理有關這個行業在市場競爭方面的投訴；以及
- (c) 支持在香港引進競爭法，作為長遠的解決方法。

2. 該報告的結論及建議 [www.consumerCouncil.org/mainmenu/chinese/cindex.htm]主要涉及下列三個範圍—

- (a) 食品及家居日用品零售業的競爭、處理反競爭行為的投訴，以及協助業內的小商戶；
- (b) 食物及環境衛生署(食環署)所管理的街市；以及
- (c) 房屋委員會(房委會)所管理的街市和零售設施。

當局的回應

3. 各有關決策局和部門已研究過該報告的結論和建議。他們對上文第 2 段所述三個主要範圍的一般回應概述於下文第 4 至 16 段。附件(一)臚列了他們對該報告的具體結論和建議的回應。

第 I 部分 食品及家居日用品零售業的競爭、處理反競爭行為的投訴，以及協助業內的小商戶

整體的競爭政策

4. 政府的競爭政策，是促進經濟效益和自由貿易，從而亦使消費者得益。而促進和維持競爭的最佳辦法是讓市場力量自由運作，並盡量減少干預。政府不應純粹以營辦商數目的多寡、業務的規模大小、市場佔有率的高低、或新加入市場者所面對的一般營商限制而干預市場力量。政府只會在市場出現不完善或扭曲的情況，導至其他競爭者進入市場或在市場競逐的機會受到限制，並影響經濟效益或自由貿易，以至損害香港整體利益時，才會採取行動。

5. 爲了貫徹這項政策，政府一直對零售業實施開放而公開的規管架構。任何人如取得商業／分行登記證，並就擬售賣的商品領取有關的許可證，即可開設商舖。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業的競爭

6. 消委會分析市場競爭情況時採用了「一站式購物」的概念，並界定了兩個獨立的零售市場—

- (a) 售賣鮮活食品的市場:超市與街市在這方面的競爭相當激烈；以及
- (b) 包裝食品及家居日用品市場:超市與便利店、雜貨店和專門店等其他商舖競爭。

7. 就鮮活食品市場方面，該報告指出，根據 AC 尼爾森公司在一九九九年進行的調查，街市相對於超市在鮮活食品方面的市場佔有率爲 76%。此外，根據消委會在二零零一年的調查，有 70% 受訪者屬意在街市購買新鮮食品。這顯示街市仍廣受消費者歡迎，並且是提供零售食品的最主要來源。

8. 至於包裝食品及家居日用品方面，消委會認爲，兩家大型連鎖超市的市場佔有率 and 市場的集中程度，已達到設有規管公平競爭機構的國家所訂的合併或收購指引中的最低標準，因此從表面看來，情況令人關注。不過，消委會在作出這結論時，只考慮到連鎖超市(包括那些設在百貨公司內的超市)和便利店的營業額和分店數目，以及便利店行業的垂直結合經營方式。該項分析並沒有顧及連鎖家庭用品店(日漸受到消費者歡迎)、藥房(購買化妝用品、洗髮水和其他清潔用品的熱門地方)、五金舖、雜貨店和其他很多小型商舖的情況。這使我們對消委會指稱兩家連鎖超市在包裝食品及家庭日用品方面的市場佔有率令人關注的真確性存疑。

工商及科技局認為，消委會日後在分析包裝食品及家庭日用品的市場佔有率時，應把連鎖家庭用品店、藥房、五金舖、雜貨店和其他小型商舖包括在內。

9. 工商及科技局認為，零售市場的競爭激烈，政府沒有需要干預零售市場的運作。零售市場參與者眾多，包括連鎖超市、設在百貨公司內的超市、便利店、食品店和家庭用品店。即使只計算超市、連鎖店和便利店的分店的分店數目，兩家大型連鎖超市的分店數目亦只分別佔市場的 17%和 15%^(註 1)。此外，營辦商可以價格和非價格形式相互競爭。為了迎合消費者的喜好，不少零售市場的營辦商除了降低產品售價外，還延長營業時間、提供更舒適清潔的環境和一站式的購物便利，以增強競爭力；有些則因應消費者的特定需要，為他們提供個人和靈活的服務，以爭取市場。由於有更多貨物和服務可供選擇，加上服務質素更佳，價格亦更相宜，消費者可因而從中得益。

第 II 部分 食環署所管理的街市

10. 衛生福利及食物局指出，由食環署營辦的街市的發展，與當局過往遷置小販的安排是息息相關的。興建該等街市的目的是促使小販不在街道和公眾地方販賣，從而紓緩環境衛生、食物安全和阻礙行人等問題，換句話說，經濟上的考慮並不是食環署提供街市設施的主因。

11. 根據 衛生福利及食物局觀察所得，政府參與街市的營運主要是歷史因素使然，事實上並沒有其他因素阻礙私營機構興建或經營街市／零售設施，反之，私營機構能更自由和有效率地因應全港各區街市／零售設施的供求失衡情況而作出調整。

12. 因此，濕貨街市的食物安全和環境衛生，仍是政府首要的關注事項。政府的政策，是確保這些街市所出售的食品符合食物安全的標準。此外，政府亦致力減少因街市環境或設施不合衛生而

^(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”。

對公眾健康構成的損害。全城清潔策劃小組在八月初所公布的多項措施(即街市每月清洗日和精簡終止租約的程序)，就是其中最佳的例子。作為濕貨街市和新鮮糧食店的規管機構，食環署有責任確保有關的規例得以公平地執行，不論商舖的規模大小或擁有權誰屬。

13. 衛生福利及食物局已投入大量資源，以改善食環署轄下街市的食物安全和環境衛生，及確保由公帑資助的設施能物盡其用。舉例來說，衛生福利及食物局已在未來數年預留超過 6 億元，以進行食環署轄下街市的改善工程。工程範圍包括改良通風及／或排水系統、更換地磚和重髹牆壁、改善照明系統、進出口、指示標誌、扶手電梯等。這些改善工程亦應有助增強有關街市的競爭力和對市民的吸引力。

14. 近年落成的公眾街市已裝有空調系統。在食環署現有的 106 個街市／熟食中心中，超過 20 個已裝有空調。在未來三年陸續啓用的新建公眾街市，即大埔街市、灣仔街市和大角咀街市亦會全面裝有空調。為了履行較早時向立法會和檔主所作的承諾，衛生福利及食物局已制訂具體計劃，為另外三個街市加裝空調系統，這些街市有 85% ^(註 2) 或以上攤檔租戶支持加裝空調，並同意繳付有關經常費用。

第 III 部分 房屋委員會(房委會)所管理的街市和商用設施

15. 就房委會所管理的街市和商用設施來說，該報告指出，房委會在釐定商用地方編配政策時，其中一項基本考慮因素，是為商戶提供機會均等的營商環境，以促進公平競爭，而房委會已不斷透過各項措施，包括改善管理模式、加強商用設施的基建，以及為舊型屋邨的街市加裝空調系統等，以改善小型商舖和街市的購物環境。

^(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. 消委會亦認為房委會分拆出售商用及停車場設施，是增強零售業競爭力的良機。房委會現正積極推行該項計劃。根據初步建議，房委會轄下適宜分拆的商用設施，會以先轉授管理權、後轉授擁有權的方式，出售予一私人公司，而該公司大約會在二零零四年至二零零五年度在香港聯合交易所上市。房委會預期，私營機構的營商技能會對這些商用設施的運作產生正面的影響。

跟進行動

17. 政府注意到：

- (a) 食品及家居日用品零售業存在著充分的競爭。問題的關鍵並非在於競爭，而是競爭力，以及消費者的選擇和喜好。政府認為無須干預市場或制訂行業競爭法。不過，政府會密切監察情況；
- (b) 政府一向鼓勵同業自律，因此歡迎消委會建議業界成立自我規管機制，同時已準備好在有需要時提供協助。政府會繼續密切監察情況；
- (c) 在自由市場的原則下，政府會繼續為中小型企業(包括食品及家居日用品零售業內中小型企業)提供所需的支援，以提高其競爭力和效率。有關由政府擬定特定計劃，協助食品及家居日用品零售業內的小經營者的建議，政府認為由業界主動提出可行的辦法，然後向《中小企業發展支援基金》申請撥款資助更符合經濟效益。這樣可確保發展的計劃適合業內中小型企業的需要，而他們亦因而樂於接受；
- (d) 至於該報告第 35 至 38 段所載重整公眾街市的三個方案，即(i)出售政府持有的街市設施；(ii)在街市成立合作社；以及(iii)成立街市專營發展公司，房委會正積極研究分拆出售轄下商用及停車場設施的計劃。在食環署營辦的街市方面，鑑於難以解決的實際困難，政府無意採納上述第(i)和第(ii)方案，但對第(iii)方案則持開放態度，而有關政策取向及資源動用將繼續以促進環境衛生和食物安全為出發點；
- (e) 儘管政府決意改善公眾街市的設施及鼓勵私營機構參與，但在達致這些目標時，會遵守一貫奉行的自由企業

和自由貿易這兩項原則。因此，當局不會按該報告的建議，阻止或限制任何市場參與者參與投標，或禁止他們參與公眾街市的管理；

- (f) 政府認為改善購物環境是食品及家居日用品零售業的重要課題。該報告所指出的其他考慮因素，例如顧客服務、優質產品採購、推廣及定價策略等，亦相當重要。房委會和食環署會與它們轄下街市的營辦商和小商戶攜手合作，提高公眾街市的吸引力。

競爭政策諮詢委員會秘書處
二零零三年十一月

當局就消委會報告的具體結論及建議作出的回應

透過自我規管機制或競爭法來處理反競爭行為的投訴（第 41 至 51 段）

工商及科技局認為，市場運作是否違反競爭原則，並非取決於經營規模或市場佔有率。此外，至今並沒有證據顯示，連鎖超市曾經有反競爭行為或濫用其市場力量，以限制其他競爭者進入市場和在市場競逐的機會。消委會接獲的投訴，部分或許可能涉及違約的商業糾紛，亦有可能是因競爭激烈而引發的商業行為。總括來說，直至現時為止，並沒有證據證明這些行為限制或損害本港的經濟效率或自由貿易。

自我規管

2. 消委會建議業界應發揮自我規管的功能，既可加強競爭，又可防止業內出現反競爭行為。工商及科技局同意這項建議，而競爭政策諮詢委員會在諮詢了商會和工商團體以及消委會後，已制定了一套指引，為評估香港的整體競爭環境，界定違反競爭的行為，以及處理此等行為提供客觀的基準指標及原則，同時確保競爭政策在各行各業中能一致地推行。由競爭政策諮詢委員會發出的指引會是零售業奠定建立自我規管機制的適當基礎。

3. 此外，政府鼓勵零售商，包括超市經營者自發地促進公平競爭。超市作為良好的企業公民，應考慮與所有相關團體加強溝通，確保為各方營造公平競爭的環境。政府會繼續聯同消委會監察市場情況，並樂意在有需要時提供協助。

4. 政府認為，藉著加強自我規管機制，目前沒有需要制定競爭法或在零售業內設立規管公平競爭的機構。事實上，制訂一條涵蓋各行業的競爭法是否對付反競爭行為或確保公平競爭的萬應靈方，國際間尚未有定論。

中小型企業辦公室或有關機構可向食品及家居日用品零售業小商戶提供具體的協助（第 24 及 25 段）

5. 不少街市和零售服務經營者都是中小型企業（中小企）。工商及科技局的政策，是為中小企（包括食品及家居日用品零售

業) 提供支援，以提升他們的競爭力和效率，另一方面則貫徹“盡量扶助、減少干預”的自由市場經濟政策。

6. 舉例來說，工業貿易署已設立資助計劃，協助中小企向貸款機構貸款以應付他們的財務需要，以及加強人力資源的發展。此外，由該署管理的《中小企業發展支援基金》(支援基金)會資助工商業協會、工業支援組織、專業團體及研究機關，協助他們推行有助提升中小企或個別行業競爭能力的項目。該署亦透過中小企業支援與諮詢中心為中小企提供全面的服務，包括發放資訊、舉辦研討會、推行《營商友導》計劃，以及提供各項諮詢服務。

7. 工業貿易署會繼續與本港的中小企緊密合作，並會在適當情況下提供協助。另一方面，市場經營者亦須因應不斷轉變的營商環境和消費者品味，檢討其業務策略，提升其軟件和硬件，以及改善效率。工商業協會及工業支援協會如有意推行有助中小企市場經營者自我提升的項目，可考慮向支援基金申請資助，以實施有關計劃。

街市經營者應該醒覺到必須改變經營手法 (第 26 段)

8. 根據衛生福利及食物局的施政策略和理念，現有租戶在加強貨品和服務的競爭力方面須發揮其關鍵作用，以配合不斷轉變的顧客需要。為使他們更加著重食物安全、環境衛生，以及市場上採用以客為本營商手法，食環署已在本年年初為十個公眾街市的攤檔租戶提供顧客服務培訓，該署會在下半年為另外十個街市的租戶提供同類的培訓。署方會繼續提醒現有租戶，他們有責任維持所屬公眾街市的經營能力，以及確保日常業務運作能切合顧客的需要。

政府應採用私人市場的創新動力及企業技巧管理公眾街市 (第 32 段)

9. 衛生福利及食物局和食環署一直朝着這個路向引進各項措施。舉例來說，食環署已在四個公眾街市，包括花園街街市、紅磡街市、北葵涌街市及士美菲路街市推行街市經理計劃，從市場聘請符合資格和富經驗的人士，以加強街市的管理。該署亦正研究把地理位置接近的一組街市的管理工作外判給私營物業管理公司，以提高街市設施運作的成本效益。

政府即使接受街市的經營規模日漸收縮是無可避免的事實，但仍有責任確保街市運作井然有序（第 29 段）

10. 衛生福利及食物局發現，由食環署管理的 80 多個街市在面對超市及其他私人零售設施的激烈競爭下，大部分仍然能夠繼續健全地營運，但少數由食環署營辦的街市的空置率則較高。該署正研究這些街市的經營能力，以確定哪些街市不值得繼續投放政府資源。由於公眾資源必須妥為運用，因此政府或需關閉一些虧損情況嚴重的街市。

三個重整街市設施的方案（第 35 至 38 段）

11. 消委會建議政府考慮三個重整公眾街市設施的方案，包括(i) 出售政府持有的街市設施；(ii)在街市成立合作社；以及 (iii)成立街市專營發展公司。衛生福利及食物局對這三個方案的想法如下：

方案 (i) - “出售政府持有的街市設施”

衛生福利及食物局原則上同意並會協助私營機構參與街市的管理。不過，基於歷史因素，街市租戶現時繳付的租金，大部分遠低於差餉物業估價署定期評估的市值租金。過去多年，當局曾建議把街市租金調整至市值的水平，但受到立法會、區議會及有關檔主極力反對。根據衛生福利及食物局的評估，現有租戶會強烈反對由私營機構接管街市，因為恐怕此舉會令攤檔租金劇增。此外，為了吸引準買家，我們必須讓買方在選擇租戶、釐定攤檔租金、行業組合及場地／攤檔設計等方面有更大的彈性。這種情況等同必須在出售街市前收購或遷置所有現有租戶，與相關團體進行漫長的諮詢和磋商亦在所難免。

方案 (ii) - “在街市成立合作社”

據衛生福利及食物局的評估，除非把攤檔的售價訂於低至不合理的水平，否則大部分現有檔主都不會願意付出額外費用購買本身的攤檔。此外，由於檔主的背景各有不同，繳付的租金水平亦相距甚遠，在政府不提供額外資助的情況下要求他們達致共同目標以成立合作社，是非常艱鉅的工作。即使現有商戶同意成立合作社，這個方案亦無法解決許多食環署街市出現攤檔數目過多的根本問題。

方案 (iii) - “成立街市專營發展公司”

衛生福利及食物局對這個方案持開放態度，局方認為要落實這項措施，新的法定機構必須具備所需的財力、組織架構及專業人才，以便解決複雜的實施事宜和涉及的既得利益問題。衛生福利及食物局樂意支持任何獲委託推展這項措施的機構／專責小組的工作。

平均分配街市設施供不同分銷渠道使用，對促進競爭至為重要（第三章第 3.28 至 3.32 段[摘譯於附件(二)]）

12. 就房委會准許超市以服務形式提供鮮活食品的政策而言，該報告預期超市在售賣鮮活食品方面的市場佔有率會上升，更關注街市內鮮活食品攤檔的數目可能會減少。報告並指出平均分配街市設施供不同分銷渠道使用的政策方針，對促進競爭至為重要。

13. 房委會認為，在釐定零售業務的規模和房委會商用設施的行業組合時，除顧及公平競爭外，亦須考慮其他多項因素，包括顧客來源區、鄰近的相配設施、顧客量等，以期取得平衡。然而，從營商角度出發，房委會在分配商用地方時，必須顧及消費者的喜好。如放棄商業運作的原則，要以公帑資助公共屋邨內商用設施的營運，並不符合房委會的政策方針。

14. 在上述的原則下，房委會亦務求改善街市及商舖的購物環境。根據用者自付的原則，多個舊型屋邨的街市已作翻新，並裝有新的空調設備，而自一九九七年落成的大約 30 個街市已裝設中央空調系統，街市的設計亦已改善。除了提升基礎設施外，房委會經常舉辦推廣活動，由於小商戶不比連鎖超級廣場，能輕易自行籌辦促銷活動，所以特別歡迎署方這方面的安排。

15. 不斷提升基礎設施和舉辦推廣活動等固然重要，但房委會亦認同該報告的意見，商戶如要保持競爭能力，必須注重顧客服務、採購優質產品、制定宣傳及定價策略等。優勝劣敗，最終由市場力量決定，小商戶和傳統街市應配合顧客的需要，與時並進，適應不斷轉變的營商環境。

容許現有連鎖超級市場在續訂租約時藉協商和繳付當時市值租金而保留其零售店舖，會令同一連鎖超級市場永久租用現有零售店舖（第六章第 6.35 段[摘譯於附件(二)]）

16. 該報告關注到房委會藉協商訂定市值租金來續訂租約的做法，可能會阻礙新經營者競投所屬意的商用地方。房委會與商戶續訂租約的策略，除了要顧及新經營者參與公平競爭的機會外，亦須考慮有關策略對屋邨居民服務、及現有商戶營商前景的影響。穩定的營商前景，可吸引準商戶的興趣與投資，亦往往是「具知名度商戶」租用新落成而位處較偏遠地區屋邨商舖的重要原因。然而，與私營商場一樣，房委會可根據租約條款，於租約期滿時，選擇不與現有商戶協商續訂租約的安排。

商戶迅速回應市場變化的能力受當局嚴格執行的煩瑣行事方式所制肘（第三章第 3.48 段[摘譯於附件(二)]）

17. 該報告指出，若干商戶認為房委會監管嚴格，妨礙他們迅速回應市場變化的能力。

18. 房委會認為現行的監管安排適當，理應不會對有關經營者在競爭上構成不必要的障礙。該報告所指的監管措施，多與安排和執行租約條款有關，包括租戶須遵從指定的行業組合，不能阻塞和佔用公眾地方等。隨著零售業營商環境的轉變，房屋署近年亦不斷引進新措施，包括成立創業中心，以整體承租模式出租商場和街市，彈性租賃安排，擴闊行業範圍，及「黃線」計劃等，務求能靈活地管理零售業務的運作。與此同時，房屋署有需要切實執行租約條款上對租戶的管制，特別是與公眾健康衛生和安全有關的規定。租戶必須合作，才可締造一個整齊、清潔、怡人的購物環境。

完

消費者委員會
「食品及家居日用品零售市場的競爭研究報告」摘譯

最近有關超級市場(超市)的政策

3.28 在二零零零年中，房屋委員會(房委會)實施擴闊行業範圍政策，使零售商戶可出售和提供較廣泛的商品和服務。這項政策亦容許佔地不少於 800 平方米的超市以服務方式提供鮮活食品(即經營“超級廣場”)，條件是鮮活食品所佔的面積不超過租用面積的 20%。大約有 17 間超市已改為超級廣場。

3.29 這項新的政策因時制宜地回應了零售業經營者的需要。不過，小型的非超市零售商所能擴展的範圍，卻頗受消費者購物的習性和街市的設計所影響。除非新政策能顧及平面設計，讓經營者更能達致規模經濟效益，否則未必有太多人可因而受惠。

3.30 由於街市小檔主的營運依賴房委會的設施，假如缺乏普遍認為標準的設施，例如空調設備及樓宇翻新等，小零售商欲發展和擴充他們的生意，便會受到影響。房委會考慮到擴闊行業範圍政策可能對街市檔主的影響，於是容許有關的鮮貨零售小商戶，在超市獲批出售鮮活食品的首六個月內，可不必遵照租約的規定，即不須在三個月前通知停止租用商舖。

3.31 隨著公共屋邨內售賣鮮活食品的超級廣場數目增加，且直接與街市競爭，預料超市在鮮活食品市場的佔有率會上升，而街市攤檔的數目則會下降，這樣難免會減少消費者的選擇。因此，雖然房委會的政策紓緩了超市對街市經營者在競爭上的影響，但卻沒有針對消費者長遠地少了選擇的後果而制訂政策。舉例來說，在經濟不景下實行擴闊行業範圍，導致小商戶的空置率增加，而空出來的地方更被超市租用，進一步威脅餘下的小商戶的生存空間。

3.32 小型零售商在與超市競爭方面肩負著重要的角色，因此平均分配街市設施供不同的分銷渠道使用，對促進競爭至為重要。

3.48 消委會曾與房委會轄下的小零售商及個體戶組織商討，並得悉他們認為商戶迅速回應市場變化的能力，受當局嚴格執行的煩瑣行事方式所制肘。例如，據說他們所能售賣的貨品，甚至如何擺賣貨品等，均受制於有限的空間，而超市則有較自由的經營環境，可根據公司的營商政策運作。

6.35 在公營房屋方面，超市本來是透過公開競投獲得在房委會轄下的商場內的經營權。但政府在回應消委會 1994 年的報告中指出，現有的超市連鎖店可通過協商和繳付當時市值租金在續約時保留其零售店舖，這樣會令同一連鎖超市永久租用現有零售店舖。