

二零一一年十二月十三日

討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會
花園街小販固定攤檔的管理

目的

本文件旨在向委員簡介一籃子的措施和建議，以減低花園街小販固定攤檔的火警風險。

背景

2. 街頭販賣在香港歷史悠久。街頭販賣一方面提供就業機會，市民亦可買到較廉價的物品。然而，街頭販賣會引致環境衛生、噪音及阻塞公眾通道等問題，對附近居民和行人帶來滋擾。當局多年來致力妥善規管小販的販賣活動。前市政局自一九七零年代初決定在一般情況下不再簽發新的小販牌照，其目的是藉自然淘汰逐步減少小販數目。當局亦曾透過遷置小販到公眾街市，以再進一步減少小販數目，並改善街上環境衛生。持牌小販的數目(包括各類固定攤檔小販和流動小販)已由一九八零年代末的20 000名減至目前約7 000名。

3. 近年，社會有不少意見認為小販行業富有傳統特色，應予保留及活化。為回應有關訴求，食物及衛生局和食物環境衛生署(食環署)於二零零八至二零零九年檢討小販發牌政策，並經諮詢本事務委員會、區議會、小販團體和相關持份者的意見後，決定有限度重新簽發小販牌照。

4. 食環署負責管理小販的擺賣活動，包括就違規情況採取執法行動。自花園街排檔於去年十二月發生三級大火，食環署在徵詢消防處的意見後，已在花園街實施一系列措施，以加強排檔的防火安全，有關措施包括確保車道有足夠空間供消防車及消防員使用；排檔之間預留足夠空間予附近樓宇住客疏散；非相連的排檔有適當的空間分隔；排檔採用防火物料搭建，以及排檔的照明設備須從合法的途徑獲得獨立電力供應等。過去一年，食環署就花園街違規和造成阻塞的攤檔商販，作出660多次檢控。就攤檔在檔外積存貨物的問題，食環署亦於今年十一月上旬發出200多封警告信，要求攤檔移除造成阻礙的物品。然而，嚴重的火警仍然不幸發生。

5. 今年十一月三十日花園街火災發生後，食環署對花園街小販區和全港所有小販區的違規行為已即時加強執法。如發現有排檔的擺賣範圍或簷篷大小超出規定、貨物阻街，或貨物過夜存放在排檔範圍以外，食環署會採取執法行動。

6. 雖然火災的成因仍在調查中，政府當局認為應汲取經驗，引入新的措施以改善小販區的管理，以再進一步減低火警的風險。為此，由政務司司長領導的跨部門工作小組正積極考慮不同方案。在研究有關方案時，公眾安全，尤其是居住於排檔周邊的市民的人身和家居安全，是政府當局的首要考慮。當然，我們亦必須顧及檔販的經營環境。我們認為檔販有責任遵守發牌條件。雖然食環署在火災發生後已立即嚴厲執法，而花園街小販區的違規情況亦有明顯改善，但管理排檔的經驗顯示，單靠販商自律及加強執法是不足夠的。

7. 為加強公眾安全，政府正積極考慮一籃子的措施和建議，以加強排檔的管理。連續兩年的花園街火災顯示，排檔簷篷過大、貨物阻街，或貨物過夜存放在排檔範圍以外等陋習均會在火災時助燃，故當局有必要繼續貫徹執行發牌條件，作為排檔防火措施的第一步。此外，我們亦建議引入取消小販牌照制度、研究「朝行晚拆」及其他營

運模式，以及探討遷置小販區的排檔的可行性等。在制訂和落實措施時，我們會採取先易後難的方式，制訂短、中及長期改善計劃。

取消小販牌照制度的建議

8. 小販受《公眾衛生及市政條例》(第132章)及其附屬法例《小販規例》(第132AI章)規管。有關範疇包括牌照的簽發、續期及取消、准售商品、申請助手及替手、固定攤位的劃定、管制及使用，以及持牌人不得造成妨礙等。

9. 持牌檔販必須遵守牌照條件。但根據管理排檔的經驗，單靠販商自律並不足夠。有檔販屢次接獲傳票但仍繼續肆意違規。食環署的記錄顯示，在二零一零年共有約7 000宗針對持牌小販或其助手等定罪的檢控個案，當中28%遭檢控四次或以上。雖然《小販規例》現時已就不同的罪行訂立罰則，而食環署過去亦有積極執法並因應情況加大力度，但單就個別違規事項提出檢控，明顯未能有效阻止持牌小販重覆違規行為。鑑於一些小販無視現行罰則的態度及為加強執法成效，當局建議引入取消小販牌照制度，以增加執法行動的阻嚇作用。

10. 根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)第125(1)(b)條，食環署署長可運用酌情權取消任何牌照。現時食環署已因應持牌食物業處所及公眾街市檔位的不同違規事宜，分別實施暫時吊銷或取消牌照/許可證的政策及終止租約制度。考慮到小販的營業性質與街市檔位接近，我們建議參照有關公眾街市檔位因觸犯《公眾衛生及市政條例》(第132章)或其附屬法例而被終止租約的現行安排(附件一)，制定取消小販牌照制度。

納入取消牌照制度的違例事項

11 部分持牌小販違規的事項，包括在准許範圍以外經營、在非營業時間儲存貨物於牌照批准範圍外、檔位的大小高度超出訂明的標準、分租攤檔和非法駁取電源等，所引致的火警風險遠較其他違規事項為高，因此當局認為涉及這些違規情況的相關罪行應納入取消牌照制度內。這些違規事項載列於附件二。

建議的取消牌照制度

12. 當局認為取消牌照制度應以一個期間內被檢控及定罪個案數目為基礎。我們建議若有關持牌小販在三個月內涉及六次違反《公眾衛生及市政條例》(第132章)或其附屬法例《小販規例》(第132AI章)與小販有關的條文及被定罪，食環署署長可根據取消牌照制度考慮取消有關持牌人的小販牌照。

13. 對一些嚴重違規事項，包括分租攤檔、非法駁取電源，以及為取得牌照而提供虛假資料，我們認為應採取更嚴厲的處理辦法。分租攤檔會令違規伸延擺賣的情況更為嚴重，大大增加火警的風險，而非法駁取電源更可能引致火警。此外，為取得牌照而提供虛假資料亦是嚴重的違規。因此，我們建議假如持牌人違反這三項違規事項的任何一項，食環署署長會考慮立即取消其牌照。

14. 當局亦建議若有關持牌人不滿食環署署長的決定，可在七天內就有關決定作出申述，讓他/她有機會提出意見或就個案的關鍵事實提出異議。食環署署長會考慮其申述而決定是否維持或更改原有的決定。

上訴機制

15. 若食環署署長維持決定取消有關小販牌照而持牌人不滿相關的決定，他/她可根據《公眾衛生及市政條例》（第132章）第125(9)條於14天內就該項決定向牌照上訴委員會提出上訴。經聆訊後，牌照上訴委員會可維持、更改食環署署長的決定或宣告該項決定無效。若持牌人不服牌照上訴委員會的決定，可在收到牌照上訴委員會的決定後14天內根據125B(4)條向市政服務上訴委員會上訴。

其他減低排檔火警風險的方案

16. 除了引入取消牌照制度以加強對排檔的監管，政府當局亦正積極研究其他不同方案，改善小販區的環境，以再進一步減低火警的風險，目的是盡量減低露天排檔對毗鄰樓宇的消防安全所構成的潛在威脅。在研究各項方案時，我們的主要考慮包括有關方案在提高排檔的消防安全方面的效能、對小販區的整體環境的影響，以及對檔販的長遠經營環境的影響。目前，我們正着手研究的方案包括「朝行晚拆」，加設防燃設施，以及遷置小販區的排檔等。

過夜存貨只能放於攤檔密封防火構築物內

17. 街道並不是存貨區，現時排檔檔販於晚間休業後把存貨放於檔外的情況是不可接受的。加強有關的防火管理實在急不容緩。我們認為，排檔在晚上休業時，檔主的貨物只能存放在食環署批准、以防火物料搭建及符合尺寸規定的攤檔密封構築物（包括儲物櫃）內，而絕對不能存放於構築物的範圍以外，這是最基本減低風險的要求。食環署已就有關規定在花園街嚴厲執法，並會在其他小販區加強這一方面的執法，亦會在所有小販牌照訂定明確的條件。

18. 排檔存放大量貨物和其他雜物，當中包括不少易燃物品(例如合成纖維成衣)，容易引致火警。如果排檔在晚上休業時起火，由於火種往往未能即時撲滅，加上市民在入夜後的警覺性較低，火勢會迅速蔓延。以上的存貨規限及對攤檔構築物的物料和尺寸規定可以降低排檔在休業時段的消防隱患，加強在晚間對居住於排檔周邊的市民的保障。就檔販而言，他們需要物色地方於晚間儲存貨物，一些檔販亦可能需要僱用人手，負責每日搬遷貨物的工作。但據我們理解，現時不少檔販已有租用附近的地方擺放貨物。

19. 至於應否進一步規定在晚上休業時貨物不可以存放於攤檔構築物內，當局會進一步探討。

「朝行晚拆」

20. 「朝行晚拆」的營運模式是指排檔在晚上休業時，檔販必須把排檔內所有物品連同支架和其他配置一併搬走和拆卸，然後在日間營業前重新架起排檔和展示貨物。相對於過夜存貨只能放於食環署批准、以防火物料搭建及符合尺寸規定的攤檔密封構築物或儲物櫃內的措施，「朝行晚拆」更能徹底杜絕排檔在休業時段的消防隱患。就檔販而言，如果實施「朝行晚拆」，他們除了要物色地方晚間儲存貨物，亦可能需要僱用人手每日為他們拆卸和架起排檔支架和其他配置。而排檔支架拆卸和裝嵌上會導致噪音，為附近居民帶來滋擾。

加設消防裝置

21. 社會上有些意見認為要徹底提升排檔的防火能力，應從排檔本身的硬件裝置着手，其中的建議方案是排檔應否安裝消防裝置(例如灑水器)。我們亦會研究這方面的方案，考慮的重點包括有關裝置對減低火警風險的效用和工程的技術可行性和有關設備的可靠性等。同時，我們亦會考慮這個方案對小販區的整體環境、檔販的經營環境和財政負擔，以及排檔周邊商舖的影響。

遷置小販區的排檔

22. 遷置位於人口密集地點的小販區是最徹底解決露天排檔對毗鄰樓宇的消防安全構成的潛在威脅的方法。有關的排檔可以被安排到公眾街市的空置檔位繼續經營。然而，這個方案在實行時有各方面的困難。現時公眾街市的空置檔位未必足夠容納所有須要遷置的檔販，而空置的檔位亦未必適合作為排檔之用。再者，社會有不少意見認為小販行業富有傳統特色，是本土文化的一部分，因此應予保留及活化。把整個小販區遷置至公眾街市或會使小販排檔失去原有特色。

23. 今次花園街大火顯示排檔若設置於樓宇梯旁會對樓上居民構成火災危險，為了盡量減低排檔對其周邊樓宇構成的火災風險，我們或有需要把個別一些位於大廈出入口附近的排檔遷置。政府當局正研究有關措施。

實施時間表

24. 政府當局會就建議的取消小販牌照制度諮詢相關持分者，包括有關區議會和檔販代表，諮詢期由今天起至二零一二年二月十二日止，並希望在二零一二年四月實施有關制度。至於其他改善措施，我們會審慎研究各方案的利弊、可行性及所涉及的火警風險，其後會進行公眾諮詢並和相關持分者進行商討。政府明白市民期望有關的改善措施能夠盡快落實，當局正全速進行研究工作，致力在減低火警風險及照顧排檔營運之間取得平衡。在制訂和落實各項改善方案時，政府當局會以全港整體小販區作考慮，但有需要時亦會因應個別小販區的實際情況採取先易後難的方式適當地實施有關方案。

徵詢意見

25. 請委員就本文件的內容提出意見。

食物及衛生局

食物環境衛生署

二零一一年十二月

公眾街市檔因觸犯《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)
或其附屬法例而被終止租約的制度

- (a) 如攤檔在 12 個月內，其承租人、代理人或僱員四次觸犯《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)或其附屬法例且被定罪，食環署會發出「擬終止租約通知書」，終止該攤檔的租約。但若食環署認為違例事項性質嚴重，則即使只被定罪一次，食環署會立即發出「擬終止租約通知書」；
- (b) 若承租人不滿食環署署長的決定，可在七天內就擬終止租約的事宜作出申述(如觸犯的事項性質嚴重而食環署署長立即發出「擬終止租約通知書」，提出申述的期限則為四天)，讓他/她有機會提出意見或就個案的關鍵事實提出異議。食環署署長會考慮其申述而決定是否維持或更改原有的決定；以及
- (c) 若食環署署長維持決定終止有關租約而承租人不滿相關的決定，他/她可於 30 天內就該項決定向市政服務上訴委員會提出上訴。經聆訊後，市政服務上訴委員會可維持、更改食環署署長的決定或宣告該項決定無效。

納入小販牌照取消制度的違例事項

罪行	相關法律條文	最高罰則
販賣未有在其牌照內指明的商品或服務	《小販規例》第5(2)條	罰款 5,000 元，另加每日罰款 100 元
僱用未經批准的助手從事販賣	《小販規例》第12(1A)條	罰款 5,000 元，另加每日罰款 100 元
*將攤擋分租	《小販規例》第13(1)條	罰款 5,000 元，另加每日罰款 100 元
未有根據有關人員要求永久或暫時騰空獲編配的攤位 (只適用於因須改善消防安全而遷置小販攤位的情況)	《小販規例》第34(1)及(4)條	罰款 5,000 元，另加每日罰款 100 元
營業時未有親自在場	《小販規例》第38 條	罰款 5,000 元，另加每日罰款 100 元
將販賣的商品與有關的設備或物體放置在攤位界線之外	《小販規例》第48 條	罰款 5,000 元，另加每日罰款 100 元
造成妨礙	《小販規例》第53 條	罰款 5,000 元及入獄 1 個月，另加每日罰款\$100
*未獲批准下安裝或接駁電氣用具、電線或其他電力設備	《小販規例》第54 條	罰款 5,000 元，另加每日罰款 100 元
違反與攤檔大小高度或建造物料有關的持牌條件	《小販規例》第55 條	罰款 5,000 元，另加每日罰款 100 元
*為取得牌照作虛假聲明	《小販規例》第56(7)條	罰款 10,000 元及入獄 6 個月

註：*屬嚴重違例事項。持牌人一經定罪，食環署署長會考慮立即取消牌照。