

二零一四年四月十五日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會
小販政策小組委員會

有關小販及小販擺賣的事宜

目的

本文件載述有關目前小販發牌和管理安排的背景資料，並向委員簡介現行的小販政策和其他受關注的事項。

香港小販政策的演變

2. 社會大眾的需要和期望不斷轉變，有時更會出現互相矛盾的情況。政府對小販和小販擺賣活動所採取的政策，為相關的發牌和管理安排提供基礎原則，亦一直因應市民在這方面的需要和期望而演變。第二次世界大戰之後，不少內地人士移居香港，令本港人口迅速增長。市民對日用品的需求急速上升，而許多人需要維持生計，小販擺賣活動便應運而生。

3. 雖然街頭擺賣成為香港的生活特色，但由於涉及各種不同利益，小販人數日漸增長也帶來不少問題。小販為普羅市民直接供應日常生活所需，滿足社會的需求，而很多顧客也可能認為街頭買賣甚為便利；但對於附近居民來說，街頭擺賣活動可能造成阻塞、環境滋擾、甚或衛生和火警的風險。另外，鄰近商業處所的商戶也可能認為街頭擺賣活動對他們的生意構成不公平競爭，因為小販不用支付租金。

4. 一九五九年，當局建議興建離街固定攤位小販市場，以容納售賣街市貨品的流動小販和固定攤位小販，從而紓緩某些街市附近街道的擠塞情況。當局認為這些離街固定攤位小販市場應在合適地點興建，最初計劃與新街市項目同時進行。此外，除了容納那些售賣街市所缺貨商品的固定攤位小販外，這類小販市場也應在可行情況下容納熟食檔，以及那些售賣街市沒有出售的貨品的流動小販。這類小販市場內的所有攤位均可供佔用沿街地方的現有持牌小販申請，並以抽籤方式分配。有關建議獲前市政局批准通過。

5. 一九七三年，當局推出新的小販認可區計劃，容許小販在指定範圍內自由營業。一九七九年，前市政局在考慮有關政府部門的意見後，決定在遷往離街地點前暫准在街頭營業的小販可根據分階段實施的小販認可營業地點計劃，按地區獲重新編配範圍。合資格的小販可按抽籤方式獲編配面積不超逾1.1平方米(900毫米 × 1 200毫米)的固定攤位，並獲發新的固定攤位牌照。這些小販不得在攤位內豎設永久構築物，而須使用可隨時移離的攤檔，並在指定營業時間後移離其固定攤位。

6. 當局自七十年代初以來奉行的基本政策，是不簽發新的小販牌照，並將街頭小販遷移到離街小販市場或公眾街市。然而，根據經驗，將街頭小販遷移到公眾街市並非總能成事。舉例來說，要物色足以容納所有遷移小販的合適地點，實在有困難。

7. 有見及此，當局採取更務實的方式來解決這些問題。就已由街頭小販佔用的街道，當局會作出管制，藉著規管和容許部分小販合法地在獲妥善編配的攤檔內營業逐步改善情況。基於環境衛生方面的考慮，當時認為應優先把售賣新鮮食品或副食品的街頭小販遷入公眾街市；至於售賣乾貨的小販，搬遷優次則較低。同時，當局亦物色新的街頭擺賣點，用以劃作小販認可區，作為規管街頭擺賣活動的方法。

8. 在推行上述政策的同時，當局亦持續透過執法行動打擊違例擺賣活動，在兩者相配合之下，街頭擺賣的情況整體上已受

到控制。另一方面，市民的購物習慣不斷轉變，而源自其他各類零售點的競爭也日趨激烈，以致持牌小販的數目逐漸減少。截至二零一三年年底，本港共有6 000多名持牌小販，而八十年代末期則約有20 000名。

9. 近年，部分社會人士越益重視街頭擺賣活動的文化和傳統價值，並要求當局盡量加以保存。

小販發牌事宜

10. 小販牌照分為兩大類，固定攤位小販牌照和流動小販牌照。截至二零一四年一月一日，固定攤位小販牌照約有6 000個，而流動小販牌照則約有500個。詳細的分項數字載於附件。

固定攤位小販牌照

11. 在6 000個固定小販攤位中，約有4 100個為街上固定攤檔，例如花園街「屋仔」型類別的固定攤檔，這類攤檔大部分位於六個地區內的43條街道上，即中西區、灣仔、東區、油尖旺、深水埗和九龍城。

12. 大約1 700個街上固定攤檔是小販認可營業地點類別的攤檔，例如通菜街的固定攤位。小販認可營業地點類別攤檔的發牌條件，大致上與其他街上固定攤位牌照相若，惟前者包括額外的附加條件，規定持牌人：

- (a) 確保豎設在攤位上的構築物可隨時移動；
- (b) 只在指定時間內在攤檔擺賣；以及
- (c) 每日在指定的收市時間至翌日的開市時間內把攤檔移離攤位。

13. 其餘的固定攤檔主要是小販市場內的固定攤位、經營熟食的固定攤檔和報紙檔。

固定攤位的許可檔位面積

14. 街上固定小販攤位分為三個組別：

檔位面積	尺寸
不超過 1.1 平方米	900 毫米 x 1 200 毫米(3 尺 x 4 尺)
1.1 平方米至 1.7 平方米	900 毫米 x 1 800 毫米(3 尺 x 6 尺)
1.7 平方米至 2.2 平方米	1 200 毫米 x 1 800 毫米(4 尺 x 6 尺)

註：在全部 43 個小販區，大部分固定攤位的尺寸為 900 毫米 x 1 200 毫米。

15. 當局明白小販實際上通常需要較多空間進行買賣，並准許固定攤位小販在營業時間將貨物擺放在核准攤檔範圍以外地方，前提是不得阻塞通道及緊急車輛通道，而在營業時間後，必須把檔位還原至訂明的尺寸。

街上固定攤位(熟食或小食)小販牌照

16. 街上固定攤位(熟食或小食)小販牌照(通常稱為「大牌檔」)在香港有悠久歷史。熟食檔的數目在第二次世界大戰後迅速增長，到五十年和六十年代更非常興旺；及至七十年代，數目開始減少，大抵因為當時社會逐步富裕起來，同時有大量其他食肆湧現，帶來激烈的競爭，而當時很多食肆甚至可能是由先前的街頭小販所開設。截至二零一三年年底，全港有 26 個「大牌檔」。

固定攤位(報紙)小販牌照

17. 報紙雜誌是持牌固定攤位(報紙)小販獲准售賣的主要物品。多年來，印刷媒體一直面對來自其他形式媒體(尤其是電子媒體)的巨大競爭。為回應業界的關注，並方便消費者購買便利品，當局已把報攤可額外售賣物品類別的限制放寬。固定攤位(報

紙)小販現可在報攤額外售賣12類物品，當中以便利品居多。把報攤用作售賣這12類額外物品的總空間限制，亦已擴大至不超出攤檔總面積的50%。

18. 在二零一三年年中，業界建議裝設電子顯示屏幕，藉以宣傳報攤出售的物品，並建議在報攤裝設無線上網設施，為市民提供免費上網服務。當局最近已接納這些建議。參與的報攤須符合相關發牌規定和條件，確保電力裝置安全，同時避免對四周(包括行人和道路使用者)造成阻塞或滋擾。

小販市場固定攤位小販牌照

19. 在當局把持牌小販遷置到離街小販市場或公眾街市的政策下，現時約有680個固定攤位小販在18個小販市場營業，包括11個設有熟食攤檔的小販市場。

流動小販牌照

20. 流動小販牌照持有人獲准在港島及九龍區，或新界販賣。由於流動小販擺賣時通常在當區人流暢旺的地點聚集，而他們在公眾地方展示商品和進行買賣，可能會阻塞通道和帶來環境衛生等問題，因此往往成為投訴對象，特別是在樓宇密集的地區。

21. 流動小販(冰凍甜點)牌照持有人(俗稱「雪糕仔」)的經營模式則不同。他們通常在營業時間內以電單車或腳踏車分散在不同地點營業，有時更會前往偏遠地區作業，因此阻塞公眾通道的情況相對較少，被投訴的機會也較低。

小販管理及管制事宜

22. 食物環境衛生署(“食環署”)於二零零零年成立，接手處理前市政總署和前區域市政總署的小販管理和管制工作。

23. 為配合實際需要和回應社會意願，當局多年來的小販管理和管制工作方向都是集中於有效管制持牌和無牌小販，以期：

- (a) 減少街上的非法擺賣活動；
- (b) 適當地管制持牌固定攤位小販和持牌流動小販的活動，盡量減少因擺賣造成的阻塞和滋擾；以及
- (c) 遷移現有的街上持牌小販和停止簽發新的小販牌照，從而控制和減少街頭擺賣活動的規模。

24. 小販牌照的持有人必須在攤檔營業時親自經營攤檔。固定攤位持牌人可聘請助手協助經營攤檔，並應向食環署登記助手資料以作記錄。此外，持牌人如因患病或離港外遊而有一段時間無法在攤檔經營業務，可以向食環署申請聘用副手，於其指定的不在場期間負責經營有關攤檔。

管制無牌小販

25. 無牌小販擺賣活動經常引致公眾投訴，投訴內容關乎對緊急服務、駕駛人士和行人造成阻塞；妨礙街道清潔工作；以及擺賣熟食引發環境衛生問題，甚至帶來潛在衛生風險。

26. 小販管制行動的目的，是確保街道和通道大致上沒有非法擺賣活動，以及防止非法小販在地區扎根。為管制無牌擺賣活動，食環署的小販事務隊在各區執行分段巡邏和突擊巡查小販黑點。部分小販事務隊更會通宵輪值，處理在深夜及清晨時分出現的無牌擺賣活動。

27. 在二零零一年年底，鑑於亞洲金融風暴所引致的經濟困難，當局決定在不影響食物及環境衛生的前提下，以更寬容的方式對無牌擺賣活動採取執法行動。然而，當局對以下情況不會妥協：

- (a) 一律嚴禁售賣違禁品或限制品或熟食，並對違者採取嚴厲的執法行動；以及
- (b) 確保以下地方沒有非法擺賣活動，包括主要通道、行人絡繹不絕的地方(例如行人專用區、港鐵出入口、公共交通總站及廣場、使用量頻繁的行人天橋和遊客區)和一些經常被投訴而又證實有非法擺賣活動的地方。

28. 上述範疇以外的販賣活動，無論是否持牌，在執管方面給予的優先次序均較低。有關的小販一般會遭口頭警告和勒令離開現場；假如他們不理會警告，當局會採取包括扣押在內的執管行動。

29. 在二零一三年，因針對無牌小販的執管行動和與販賣相關的罪行而定罪的數目共計26 294項。全港的無牌小販人數估計約為1 500名。

小販管理諮詢委員會

30. 為建立與有關各方的協作伙伴關係，食環署已就所有小販區成立小販管理諮詢委員會，成員包括持牌小販代表、相關的區議會議員和地區防火委員會成員。小販管理諮詢委員會提供雙向的溝通平台，讓食環署的地區人員可與有關各方討論小販區的日常管理、規管和安全事宜。諮詢委員會在鼓勵小販自律和採取良好的作業方式上，大致已見成效。

暫時吊銷及取消小販牌照

31. 食環署由二零一二年十一月一日起，對一再違規或干犯嚴重違規事項的小販實施暫時吊銷或取消小販牌照制度。暫時吊銷或取消小販牌照制度的主要作用，是減低43個街頭小販區內的街頭販賣活動所帶來的火警風險。在這制度下，小販如在三個月

內六次違反《小販規例》內有關火警風險的規定(例如持牌人不在攤位、把商品及小販設備擺放在攤位外)，其固定攤位小販牌照會被暫時吊銷七日。在隨後的12個月，如該小販再度在三個月內六次違反任何相關的規例而被定罪，其小販牌照會被暫時吊銷14日。在最近一次被定罪後的12個月內，同一小販如再度在三個月內六次違反相關規例而被定罪，其小販牌照會被暫時吊銷30日。

32. 不過，如有小販違反三項嚴重違規事項的其中任何一項(即：為取得牌照而作虛假聲明、非法駁取電源，以及分租攤檔)，其小販牌照均可能會被即時取消。

交回小販牌照計劃

33. 在二零零二年四月舉行的立法會食物安全及環境衛生事務委員會(“事務委員會”)會議席上，委員知悉前市政局於一九九三年三月提出強制性取消流動小販牌照的政策，以期逐步取消市區內所有流動小販牌照。根據這項政策，流動小販牌照持有人(下稱“持牌流動小販”)只要交回牌照，便可領取30,000元的特惠金，或選擇街上的空置固定攤位或以優惠租金競投公眾街市內的檔位。委員注意到前區域市政局並無採用相同的取消牌照政策。有關計劃其後擴大至涵蓋新界的持牌流動小販，並推行至二零一二年十二月三十一日，共有514名持牌流動小販自願交回牌照。

34. 二零零二年六月，事務委員會委員也曾討論前市政局為鼓勵熟食檔小販自願交回牌照而於一九八三年推出的特惠金計劃。鑑於前區域市政局並無向新界的熟食檔持牌人提供類似的計劃，事務委員會支持劃一市區及新界的熟食檔政策。擴大後的交回熟食檔小販牌照計劃推行至二零零七年十一月三十日，共有37名小販自願交回牌照。

近期發展

二零零八至零九年度的小販政策檢討

35. 由於社會的需要和期望不斷轉變，加上小販數目已隨着時間而大幅下降，當局曾於二零零八至零九年度檢討小販發牌政策。檢討範圍包括研究是否可以重新簽發新的小販牌照和放寬小販牌照的繼承和轉讓規定，以及如何加強區議會就地區小販發牌和管理事宜提供意見的角色。

36. 事務委員會已討論當局在檢討小販發牌政策後提出的建議。委員也聽取了區議會、小販組織及其他持份者的意見。大體而言，區議會對建議措施(特別是簽發新的小販牌照及放寬牌照繼承和轉讓規定的建議)持有不同的意見。

37. 當局其後決定推行一系列措施，包括重新簽發某些類別的小販牌照。主要措施如下：

- (a) 放寬「大牌檔」小販牌照的繼承和轉讓規定。假如當區議會支持繼續讓某「大牌檔」在原址經營，當局可考慮放寬其牌照的繼承及轉讓規定，容許持牌人的直系親屬繼承或承讓牌照(以往只限配偶繼承或承讓)，使之與其他固定攤位小販牌照看齊。當局也可考慮向其他有興趣的經營者簽發新的牌照。結果，中西區有九個「大牌檔」小販牌照成功轉讓。在處理轉讓申請時，當局會施加附加發牌條件，以改善檔位的環境衛生，包括污水排放、座位間劃分、攤檔的建造物料及燃料使用；
- (b) 簽發新的流動小販(冰凍甜點)牌照，以配合社會需要。在二零一二年四月前，當局已合共簽發了 61 個該類新牌照。截至二零一三年年底，在這些新簽發的流動小販(冰凍甜點)牌照中，有 16 個牌照的持有人決定交回牌照或不再續期；

- (c) 容許某些地區的後排空置攤位與現有的前排攤位合併，以改善排檔區的營運環境。這項措施的用意是增加排檔區的活力，以及防止非法佔用空置攤位的情況。油尖旺、深水埗及九龍城共有 659 宗個案已獲批准；以及
- (d) 重新簽發固定攤位(其他類別)小販牌照，以使用五個地區(即深水埗、九龍城、油尖旺、中西區及南區)當時空置的街上固定攤位。當局共發出 218 個新牌照，其中 139 個這類新簽發的牌照在二零一三年年底仍在運作中。

改善固定小販排檔區的消防安全

38. 鑑於花園街的排檔區曾於二零一零及二零一一年發生兩次火災，其中第二次火災造成毗鄰的樓宇內多人傷亡，當局已在過去兩年推行一系列措施，以期盡量減低火警風險。這些措施包括要求小販嚴格遵從有關攤檔範圍、攤檔簷篷及攤檔蓋搭物料的規定；以及禁止營業時間後在攤檔範圍外的街上存貨過夜。

39. 為有效控制排檔區的潛在火警風險，當局已成立小販管理督導委員會，負責制訂具體措施以改善各排檔區的管理，並監察措施的推行情況。此外，食環署認同促進與各持份者的合作關係至為重要，因此已就所有排檔區成立小販管理諮詢委員會，就小販管理事宜(包括推廣消防安全)提供有效的溝通平台。

40. 為鼓勵小販遵行良好的消防安全規定和作業方式，食環署已實施違例處分制度。根據該制度，屢犯不改的小販會被暫時吊銷或取消牌照。

小販資助計劃

41. 政府致力加強小販攤檔的消防安全，以及改善排檔區的布局，把位於毗鄰大廈逃生樓梯出口前方的小販攤檔或在緊急情況中可能妨礙救火行動的攤檔遷離。

42. 二零一三年三月，立法會財務委員會批准撥款2.3億元，推行一項為期五年的計劃，向全港43個排檔區內約4 300名小販提供財政資助，加快搬遷或原址重建攤檔，以減低火警風險。此外，資助計劃也會為自願交回小販牌照的小販提供特惠金，以助騰出更多攤檔空位，方便遷置火警風險較高的攤檔。

43. 在小販、小販組織及當區區議會的配合下，食環署現已跟43個排檔區的其中30個商議定出可行的搬遷計劃。經詳細評估後，另有五個排檔區的攤檔無須搬遷。迄今，約有260個小販已交回牌照，而約有220個小販正申請資助以搬遷或原址重建攤檔。較具體來說，有172個火警風險較高的小販攤檔已同意搬遷，另有50個這類攤檔則已自願交回牌照。換言之，在確定具有較高火警風險的約500個小販攤檔中，我們已處理約40%的攤檔。

44. 儘管我們已提出不少搬遷方案及進行多次排檔區諮詢，某些火警風險較高的排檔區的搬遷工作仍較預期為慢。食環署正繼續致力與受影響的小販聯絡；假如在一段合理時間內仍沒有實質進展，食環署署長會考慮行使《小販規例》下的法定權力，向有關持牌人送達通知，命令他們在特定的時間內騰空其攤位，以改善有關排檔區的消防安全。

徵詢意見

45. 請委員備悉本文件的內容。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一四年四月

小販牌照種類及數目

種類	固定攤位小販 牌照數目	流動小販 牌照數目
43 個排檔區內的「屋仔」型類別攤檔	約 2 400	-
43 個排檔區內的小販認可營業地點類別攤檔	約 1 700	-
其他「屋仔」型類別攤檔	38	-
其他小販認可營業地點類別攤檔	108	-
擦鞋	7	-
熟食或小食	211	-
報紙	481	2
工匠	180	-
理髮	34	-
靠牆攤檔	325	-
小販市場內固定攤位	608	-
流動小販(冰凍甜點)	-	70
流動車	-	15
其他	-	368
總數：	約 6 092	455