

資料文件

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

兩個前市政局就小販及小販擺賣活動進行的研究
和作出的政策決定及建議

目的

在二零一四年四月十五日舉行的小組委員會會議上，委員要求政府當局提供資料，述明兩個前市政局(特別是臨時市政局轄下街市及販商事務委員會)就小販及小販擺賣活動進行的研究和作出的政策決定及建議。本文件載述委員要求提供的資料，涵蓋一般的固定攤位小販、流動小販和煙草小販或零售商。為了完整起見，文件同時闡述在兩個前市政局於二零零零年解散後接手負責小販管理及發牌事宜的食物環境衛生署(食環署)所奉行的相關政策。

一般小販管理及發牌政策

前市政局的政策

2. 前市政局及臨時市政局採取的小販管理政策如下：

- (a) 將福利因素與簽發小販牌照和管制擺賣活動分開考慮；
- (b) 藉遷徙或重置持牌小販，減少街頭持牌小販的擺賣活動；

- (c) 在各主要小販黑點採取嚴厲的執法行動，以減少非法擺賣活動。盡可能減少無牌小販在主要大街，以及地鐵站出入口和巴士總站等人流眾多的地方擺賣；
- (d) 小販事務隊執法時，應優先處理非法擺賣問題，然後才處理持牌小販的違例事項。由於售賣食品的小販較售賣非食品的小販對市民的健康構成較大威脅，因此應對售賣食品的無牌小販採取更嚴厲的執法行動；
- (e) 保障公眾街市的檔戶免受無牌小販所造成的不公平競爭影響；以及
- (f) 教育市民切勿光顧街上的無牌小販。

3. 前市政局及臨時市政局採取的小販發牌政策如下：

- (a) 自一九七零年代初起，一般情況下已不再簽發新的小販牌照；
- (b) 已簽發的小販牌照，其繼承和轉讓有嚴格限制，詳情如下：
 - 一般固定攤位小販牌照只可由持牌人的「直系親屬」(即父母、配偶或子女)繼承或承讓；
 - 大牌檔牌照(即售賣熟食的固定攤位牌照)只可由持牌人的配偶繼承或承讓；以及
 - 流動小販牌照不可繼承或轉讓。

前區域市政局的政策

4. 前區域市政局及臨時區域市政局採取與市政局相類似的小販管理和發牌政策；不過，繼承和轉讓小販牌照的審批準則，則較市政局為嚴格，而且限制較多，詳情如下：

- (a) 所有類別的小販牌照均不可轉讓；以及
- (b) 所有類別的小販牌照(流動小販牌照除外)均只可由持牌人的配偶繼承。

前臨時市政局轄下街市及販商事務委員會所作決定

5. 由於當時經濟不景，當局要求前臨時市政局轄下街市及販商事務委員會委員在一九九九年五月舉行的委員會會議上就以下事宜提供意見：

- (a) 應否修訂現行的小販政策及如何修訂；
- (b) 應否擬備諮詢文件，在各區的臨時區議會進行正式諮詢，聽取當區居民對小販管理工作的意見；以及
- (c) 除諮詢臨時區議會外，應否委聘顧問公司或本地大學收集居民對其住宅附近小販擺賣場地的意見。

6. 前臨時市政局轄下街市及販商事務委員會委員表達的意見如下：

- (a) 無牌小販造成環境滋擾，甚至售賣不潔食物，危害市民健康；
- (b) 小販搶去店鋪的生意，一旦店鋪倒閉，失業問題會惡化；

- (c) 事實上，許多店鋪出售的商品與小販所售賣的類似，價格也相若；以及
- (d) 放寬對無牌小販的管制會導致小販事務隊被投訴歧視或為某些無牌小販進行掩飾。

7. 委員在該會議上同意：

- (a) 應維持現行的小販管理政策，即採取嚴厲行動，打擊非法擺賣及管制持牌小販；以及
- (b) 由於小販管理政策維持不變，因此沒有需要徵詢地區組織的意見。

食環署的小販政策

8. 食環署於二零零零年成立後，繼續奉行上述小販管理及發牌政策。該署多年來進行的檢討及落實的措施載述如下：

(a) 二零零一年的修訂執法策略

- 考慮到當時經濟不景及就業困難，食環署決定在不影響食物及環境衛生的情況下，採取較寬鬆的執法策略；
- 如持牌小販和售賣非食物類乾貨的無牌小販阻礙街道或招致投訴，小販事務隊會先發出口頭警告；如口頭警告無效，小販事務隊人員便會按正常程序採取執法及檢取行動；以及
- 基於食物安全的考慮，如販賣活動涉及售賣禁售或受限制出售的食物或熟食，小販事務隊人員會直接採取執法行動而不會事先發出口頭警告。

(b) 二零零二年的小販自願交回牌照計劃

- 當局自二零零二年起推出為期五年的小販自願交回牌照計劃，鼓勵大牌檔持牌人和流動小販自願交回牌照，換取一筆過的特惠金，或以較優惠的租金經營公眾街市／熟食中心的空置檔位，又或轉型為(非熟食類)固定攤位小販；以及
- 適用於大牌檔的自願交回牌照計劃於二零零七年十一月三十日結束，而適用於流動小販的相關計劃則進一步延至二零一二年十二月三十一日為止。

(c) 二零零八年的小販發牌政策檢討

- 在二零零八年，有意見認為，基於其傳統特色，小販行業應予以保留和活化。食物及衛生局和食環署因此就小販發牌政策展開檢討，以研究：
 - (i) 是否可以重新簽發新的小販牌照；
 - (ii) 在不影響環境衛生的前提下，是否可以放寬小販牌照的繼承和轉讓規定；以及
 - (iii) 如何強化區議會在地區小販發牌和管理方面的角色。
- 檢討以後，已推行的措施如下：
 - (i) 把 659 個後排空置攤位與前排攤位合併，讓持牌人有更大的經營範圍；
 - (ii) 簽發 218 個新的固定攤位小販牌照及 61 個新的流動小販(冰凍甜點)牌照；

(iii) 在諮詢當區區議會後，放寬大牌檔牌照的繼承和轉讓規定；以及

(iv) 所有新簽發的小販牌照均不設繼承和轉讓。

(d) 二零一二年有關固定攤位小販區管理的公眾諮詢

- 有關諮詢在二零一一年花園街火災後進行，目的是收集公眾人士就推行擬議的中長期改善排檔管理措施以減低對附近居民的火警風險的意見。

- 經考慮公眾諮詢的結果，我們為在 43 個固定攤位小販區經營的持牌小販推行了以下措施：

(i) 於二零一二年十一月一日實施暫時吊銷或取消小販牌照的機制¹；以及

(ii) 於二零一三年六月三日推行為期五年的小販資助計劃，為小販在重建或搬遷攤檔時提供財政資助，以加快進行減低排檔區火警風險的工作。自願向政府交回小販牌照的小販會獲發特惠金。

¹ 根據新的懲處機制，持牌人如在三個月內六次干犯任何與火警風險有關的小販罪行而被定罪，其牌照會被暫時吊銷七天。如在導致暫時吊銷牌照的最後違例日期起計 12 個月內，持牌人在一段三個月的期間再違例六次而被定罪，其牌照被第二次暫時吊銷的日數會增至 14 天。同樣，如定罪導致其牌照被暫時吊銷第三次或以上，暫時吊銷牌照期會進一步增至最多 30 天。此外，任何小販如干犯三項嚴重罪行(即為取得小販牌照而作虛假聲明、非法駁取電源及分租攤檔)的任何一項，會被嚴厲懲罰。如因這三項罪行的任何一項而被定罪，違例者可被即時取消小販牌照。

為持牌流動小販實施的政策

前市政局的政策

9. 前市政局於一九九三年提出推行強制性取消流動小販牌照的政策，並於一九九四年通過有關附例，目標是在一九九六年四月一日實施該項政策。然而，基於一宗就有關政策的司法覆核及隨後的上訴案，該附例沒有按原定計劃施行。

10. 在前臨時市政局轄下街市及販商事務委員會一九九七年三月的會議上，委員同意應恢復推行強制性取消流動小販牌照政策，並於同年四月在前臨時市政局全局常務委員會下成立流動小販牌照工作小組，就如何遷置餘下的持牌流動小販建議應採取的措施及進行所需跟進工作。在強制性取消流動小販牌照政策下為持牌流動小販提供的選擇方案如下：

- (a) 選擇一個空置固定攤位，成為固定攤位持牌小販；
- (b) 選租公眾街市一個空置檔位，並享有租金優惠；或
- (c) 領取 30,000 元的特惠金。

前區域市政局的政策

11. 前區域市政局則沒有採取強制性取消流動小販牌照的政策，而是以自然流失方式逐步取締流動小販牌照。

流動小販牌照工作小組的建議

12. 流動小販牌照工作小組於一九九九年十二月提交最後報告，並獲前臨時市政局轄下街市及販商事務委員會通過。報告的主要建議如下：

- (a) 除非可以妥善安排遷置持牌流動小販，否則不應為逐步取締流動小販牌照設定期限；
- (b) 採用自然流失方式逐步取締流動小販牌照，而不應強制性取消；
- (c) 優先提供空置固定攤位和街市檔位，供持牌流動小販選擇；以及
- (d) 讓持牌流動小販選擇空置固定攤位，即使攤位所訂明獲准經營的業務與流動小販牌照所訂明者不同。

食環署其後的跟進行動

13. 在二零零一年四月的立法會食物安全及環境衛生事務委員會（事務委員會）會議上，食環署就流動小販牌照的未來安排徵詢委員的意見。事務委員會表示：

- (a) 市區及新界的流動小販牌照政策應該一致；
- (b) 應提高交回流動小販牌照的特惠金金額；以及
- (c) 無須就逐步取締所有持牌小販訂定時間表。

14. 在二零零二年四月的立法會事務委員會會議上，食環署就前臨時市政局轄下流動小販牌照工作小組的主要建議提交進度報告，以及提出劃一市區及新界流動小販牌照政策的建議。事務委員會支持劃一政策，但對於應否為交回牌照的選擇方案設置五年期限，以及特惠金金額應為多少，則意見不一。

15. 流動小販牌照劃一政策其後於二零零三年一月一日實施，並最終延至二零一二年十二月三十一日為止。在有

關計劃下，共有 514 名持牌流動小販自願交回牌照，其中 412 人選擇領取特惠金，74 人選擇在空置的固定小販攤位繼續營業，28 人選租空置的街市檔位。

16. 自二零零八年的小販發牌政策檢討後，食環署最終決定簽發 61 個新的流動小販(冰凍甜點)牌照。

向前煙草小販／零售商簽發固定攤位小販牌照

17. 一九八九年八月之前，香港海關根據《應課稅品條例》(該條例)(第 109 章)簽發煙草小販牌照或煙草零售商牌照，准許持牌人士在市區零售香煙及煙草產品。

18. 該條例其後經修訂，售賣(包括零售)應課稅品人士無須再向香港海關申領牌照。自此，香港海關便停止簽發新的煙草小販／煙草零售商牌照，同時亦不再為原有持牌人續牌。根據記錄，當時有效的煙草小販／煙草零售商牌照有 28 個。該批持牌人的牌照在到期被註銷後，有些仍繼續營業。由於他們並不持有任何小販牌照，在公眾地方擺賣被視為無牌小販。

前臨時市政局轄下街市及販商事務委員會所作決定

19. 一九九九年三月，一名立法會議員代表該批香煙及煙草販商，向當時的市政總署建議應考慮他們的特殊背景，向他們簽發特定類別的小販牌照。市政總署曾作實地視察，發現有 13 個這類煙草攤檔，其中四個當時由前煙草小販／煙草零售商牌照持有人親自經營。

20. 前臨時市政局轄下街市及販商事務委員會在一九九九年十一月舉行的會議上，討論向先前由香港海關發出的煙草小販牌照／煙草零售商牌照的持有人簽發小販牌照的事宜。

21. 在考慮特殊情況後，前臨時市政局轄下街市及販商事務委員會委員同意：

- (a) 只有先前持有由香港海關發出的煙草小販牌照／煙草零售商牌照的 28 名持牌人才符合資格申請在原址經營；以及
- (b) 市政總署應考慮合資格人士提交的申請，並諮詢相關部門。

食環署其後的跟進行動

22. 食環署於二零零零年成立後，邀請合資格煙草販商申請固定攤位小販牌照，並因應這批販商的意願，考慮開設 13 個固定小販攤位。可是，基於環境衛生和保持街道暢通的考慮，以及地區人士的意見，署方認為只有位於深水埗區的一個售賣點適合開設固定小販攤位，該售賣點的販商其後亦獲發固定小販牌照在原址經營。其餘的售賣點未能符合要求，販商須轉到其他空置的固定小販攤位繼續經營。其後有一名販商選擇了空置的固定小販攤位，並獲簽發固定攤位小販牌照。

23. 二零零八年，有立法會議員轉達煙草販商的申訴，要求政府向他們簽發小販牌照，以保留該種香港傳統行業。食環署實地調查發現，一九九九年僅存的 13 個煙草攤檔只餘八個，全部位於中西區。在立法會事務委員會二零零九年一月的會議上，委員同意食環署向有關經營者簽發固定攤位小販牌照的建議。署方在聽取相關部門對在八個煙草攤檔提供固定小販攤位的意見，以及就有關建議諮詢中西區區議會後，向該八個煙草小販簽發固定攤檔小販牌照，在原址經營。

徵詢意見

24. 請委員備悉本文件的內容。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一四年七月