

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

個別司法管轄區的小販管控情況

目的

在二零一四年四月十五日及六月十六日的小組委員會會議上，委員要求政府當局提供若干資料，供委員參考，包括：

- (a) 內地(即深圳、廣州及珠海)、新加坡、南韓、日本和台灣管控小販及小販擺賣活動的經驗；以及
- (b) 內地對被稱為個體經營者／個體勞動者／個體戶的小販的擺賣活動採取的政策和管理方法，特別提述自一九七零年代末期以來的數十年間，這些小販對經濟及社會發展所發揮的作用。

2. 在二零一四年四月十五日的會議後，立法會秘書處已在立法會第 FS09/13-14 號及第 FS10/13-14 號文件內，分別提供有關台灣及新加坡的資料。本文件則提供有關內地、南韓及日本的資料。

內地

背景

3. 流動攤販<sup>1</sup>亂擺賣的行為一直是國內城市管理的難題。在新型城市化的發展過程中，擺賣者多是城市下崗人員

<sup>1</sup> 「流動商販」是指無固定擺賣場所，隨意擺設攤點的商販。

和外來謀生的農民，靠擺賣維持生活，客源多來自低收入家庭。近年國內各級政府、職能部門就擺賣管治問題上達成共識，採用有秩序與疏導性的管理模式。

### 流動商販對社會造成的影響

4. 對經濟發展規模處於較初期階段的社區來說，流動商販往往有助紓緩失業問題，並為市場設施不足的地方提供補充。不過，隨着經濟發展及社會漸趨富裕，流動商販可能會為社會經濟秩序帶來不良影響，對守法的店鋪者造成不公平競爭，亦可能會影響公共秩序和管理，以及造成環境滋擾。

### **工商行政管理登記**

5. 根據國家現行的《個體工商戶條例》，公民只要依照條例規定經工商行政管理部門登記，就可以成為個體工商戶。至於無固定經營場所攤販的管理辦法，則由中央政府所屬各省、自治區、直轄市人民政府根據當地實際情況規定。就流動商販過去數十年在社會及經濟發展方面所發揮的作用，我們並沒有關於這方面具權威性的資料。

6. 下文列出有關廣州市、深圳市及珠海市政府對流動攤販的政策、管理及相關法例的資料，以供參考。

## **廣州市**

### 管理機關和相關法例

7. 廣州市城市管理綜合執法局是負責城市管理綜合執法的行政執法機構，由廣州市城市管理委員會管理，主要職責是執行《廣州市城市管理綜合執法條例》，包括對流動商販的違法佔用道路行為採取執法行動。

8. 城市管理綜合執法局會根據相關法例採取以下執法行動：

- (a) 根據《廣州市城市管理綜合執法條例》(二零零八年廣州市第十三屆人民代表大會常務委員會公告第34號，二零零九年修訂)第二十二條第三款，對違反市容環境衛生管理有關規定佔用公共場所設攤經營、兜售物品的，應當勸告其自行改正。對市民多次投訴或佔用城市主幹道兩側、城市廣場、機場、火車站、汽車客運站場、客運碼頭、會展中心、商業步行街、各級黨政機關周邊等重要區域設攤經營、兜售物品，經勸告其自行改正仍拒不改正的，可以扣押其用以經營的工具和兜售的物品；以及
- (b) 根據《廣州市市容環境衛生管理規定》(二零零六年廣州市第十二屆人大常委會公告第17號，二零一二年修訂)第二十四條第一款、第五十八條第四項，佔用道路、橋樑、人行天橋、地下通道等公共場所設攤經營、兜售物品或者堆放、晾曬廢舊物品，影響市容環境衛生的，責令改正；拒不改正的，處以人民幣50元以上200元以下罰款(分別相等於港幣63元及252元)。

### 現時行政措施

9. 過往，由於廣州市政府著重對流動商販進行整治，執法人員與流動商販往往容易形成衝突。為促進社會和諧，廣州市城市管理委員已作出調整，於二零一一年推出《廣州市流動商販臨時疏導區管理試行辦法》，在全市開始建立流動商販臨時疏導區，逐步引導流動商販進入固定場所經營。

### 流動商販臨時疏導區(「臨時疏導區」)

10. 為確保疏導區的建設和管理能規範化和有序化，全市各疏導區由市、區兩級政府統籌，街道辦事處、鎮政府負責實施行和管理；市、區、街(鎮)設立流動商販管理領導小

組，下設流動商販管理服務中心於城市管理部門。依照社會廣泛參與的機制，有關疏導區的設置，政府會先充分徵詢選點周邊單位、居民意見，以制定疏導區域的規劃，再經公示才審定結果。

11. 流動商販如欲進入疏導區擺賣，須憑戶口、居住證明向流動商販管理服務中心提出申請，經培訓合格後獲發放標識牌於擺賣時掛上，並提交入場擺賣承諾書及繳納場地使用維護費。獲准進場擺賣的人士必須親身進行擺賣活動，不得轉讓攤位、變更擺賣物品種類，以及超出劃定的區域擺賣。以年度為周期，無不良記錄者可為其小販身分辦理續期，嚴重違規者會被取消擺賣資格。

## 深圳市

### 管理機關和相關法例

12. 深圳市城市管理局暨深圳市城市管理行政執法局是主管城市市容綜合管理和城市管理行政執法的工作部門。該局負責查處擅自佔用人行道設置非交通設施(包括建築物和構築物)、擺攤設點、銷售商品等影響市容環境的違法行為。

13. 根據《深圳經濟特區市容和環境衛生管理條例》(二零零一年八月三十日深圳市第五屆人民代表大會常務委員會第十次會議第三次修正)第二十二條第一款的規定，禁止擅自佔用城市道路及其兩側、人行天橋、人行隧道和其他公共場所堆放物品、擺攤設點、銷售商品。違反規定者，由主管部門責令其改正，並按佔地面積每平方米處人民幣 1,000 元(相等於港幣\$1,620 元)的罰款；嚴重違規者，則其擺賣的物品及用以進行違法擺賣的工具會被沒收。

### 現時管治辦法

14. 為更好地治理和疏導流動攤販佔道經營問題，城市管理部門在部分街道社區嘗試設立「市容管理疏導點」。寶

安區西鄉街道和鹽田街的「鹽田跳蚤市場」，是深圳最早「臨時疏導點」試點之一，各熟食燒烤攤點的架子上方均安裝一個簡單的排油煙裝置，有效控制油煙對周邊住宅區居民的影響。在南山區桃源街道平山社區的「平山村市容管理疏導點」，管理公司對流動商販疏導區域統一配置遮雨棚、包辦全套管理和服務等，確保有序經營和市容環境衛生的整潔。

## 珠海市

### 管理機關和相關法例

15. 珠海市城市行政執法局為市人民政府工作部門。

16. 根據《珠海經濟特區市容和環境衛生管理條例》(二零零二年九月十三日珠海市人民代表大會常務委員會公告第2號公布)第十八條，禁止在城市道路、人行天橋、地下通道等公共場所擺放攤檔用以流動經營。違反規定者，行政執法部門可以扣押其擺賣物品和設施，處人民幣50元以上500元以下罰款(分別相等於港幣63元及630元)，並可沒收其擺賣的物品和設施。

### 未來發展

17. 為保障公眾身體健康和生命安全，廣東省正在制定《廣東省食品生產加工小作坊和食品攤販管理條例》，以規範食品生產加工小作坊和食品攤販的生產經營行為，包括監督管理及法律責任的具體規定。有關內容包括食品攤販劃定區域和臨時性指定區域的規劃及其資訊公開、食品攤販登記和管理制度、衛生經營條件、禁止經營的食品、食品安全責任及採購票據保存、攤販管理費用、經營義務、鼓勵措施及監管查處等。

## 南韓

### 背景

18. 南韓並無小販發牌制度，當局容許小販擺賣活動，除非小販佔用道路擺賣為市民帶來不便，或造成交通阻塞情況，以致危害行人安全。在南韓，小販為某些低收入家庭提供生計，從而發揮一定的社會功能。某些小販區已成為旅遊景點。

### 管理街道擺賣活動

19. 街頭擺賣活動的管理工作由當地政府在地區層面執行。每個地區辦事處均對街頭擺賣活動作出規管。一般而言，有關方面會先向小販發出口頭警告，再作出檢控和罰款。

20. 公職人員接獲投訴後，會先接觸這些小販，並視乎情況發出口頭警告；如經屢次警告後有關活動仍繼續，才會施加罰款。不同的地區辦事處或會訂立不同的罰款額。例如，鐘路(Jongro)地區辦事處就每平方米徵收 10 萬韓圓(相等於港幣 750 元)。如小販違反其他法例，例如食物衛生法令或道路交通法令，其他執法機構也可能對小販採取行動。

### 南韓的街頭擺賣活動

21. 儘管南韓沒有小販發牌制度規管小販擺賣活動，但在某些特別的遊客區或傳統市集，小販須在其手推車或檔位展示檔主照片和姓名。在特別遊客區如明洞(Myong-dong)，為了推廣旅遊業，地區辦事處同意應由小販組織擔當管理角色及鼓勵自我規管。舉例來說，在明洞的小販將其手推車的尺寸維持在闊度不超過 2.5 米、長度為 1.2 至 1.4 米的範圍內，以保障行人安全。此外，幾乎所有食物檔位均已裝置滅火器、發電器及食物儲存櫃，這都是由小販自行配置的。

22. 韓國有不少用帳篷搭建並裝有車輪的小型食肆，也有很多街頭攤檔，在晚上售賣各式各樣價格低廉的街頭食物，

在下班後的時間頗受歡迎。小販須確保其攤檔的食物衛生。有些地區辦事處會為參與食物處理工作的小販提供食物衛生訓練，也會主動接觸小販，向他們傳遞衛生信息，並派發資料單張和指引。

## 街頭商販組織

23. 韓國的街頭商販通常都是業界聯會或聯盟的成員。這些聯會(例如韓國街頭商販全國聯會(National Federation of Korean Street Vendors)及韓國街頭商販聯盟(Korean Street Vendor Confederation)經常致力與政府磋商小販政策、提倡街頭商販的權利，以及協助他們自我規管(例如分配販賣地點)。舉例來說，在一九八八年的奧林匹克運動會後，當地政府在這些聯會的要求下，准許街頭商販在首爾奧林匹克體育館附近的一條街道經營業務。現時，這個地區已成為廣受歡迎的小販區及旅遊景點。

## 日本

### 背景

24. 日本對小販管理並無統一規管架構，各個縣份管理擺賣活動的工作不盡相同。下文載述東京都在規管擺賣活動方面的做法，以供參考。

### 擺賣活動的社會功能

25. 在日本，擺賣活動的社會功能是為了那些在使用購物設施方面受到限制的人士提供方便的服務，這類人士包括弱勢社羣，例如長者(他們可乘搭的交通工具有限而所居住地區也缺乏購物設施)。至於在為公眾而設的社區節慶或活動中營運的臨時攤檔及臨時售賣商，則視為傳統文化的一部分。

## 小販造成的問題

26. 小販帶來的主要問題是衛生及噪音滋擾。東京都警視廳定期注視擺賣活動，並特別留意是否有人售賣冒牌貨物等非法物品。此外，警方也會提防黑社會介入小販行業的情況。

## 法例管制

27. 日本有法例規管非法小販或擺賣活動。東京都政府的福祉保健局(Bureau of Social Welfare and Public Health)負責監察涉及食物調製、食物製造、食物加工及食物銷售的擺賣活動；並根據由厚生勞動省(Ministry of Health Labour and Welfare)執行的《食品衛生法》(Food Sanitation Act)發出營業牌照(日文：營業許可)及販賣牌照(日文：行商鑑札)。

## 對與食物有關的擺賣活動實施的發牌管制

28. 根據《食品衛生法》就擺賣及相關活動發出的牌照載列如下：

活動	描述	業務類別	備註
擺賣 (日文：行商)	以步行或踏單車方式到處售賣若干無須加工或烹煮的食品	擺賣	經營者應穿上潔淨的工作服，並接受周年身體檢查及當面審查。
流動食物店 (日文：移動營業)	以可移動手推車的形式售賣經加工或調製的熟食及／或飲品	食肆業務 (流動)	食物應易於以簡單步驟加工及烹煮。
		甜點製造 (流動)	禁止處理未經煮熟的食物(例如刺身及壽司)、米飯及鮮忌廉。
臨時街頭攤檔 (日文：臨時出店)	在為公眾而設的節慶活動中，以可移動攤檔的形式售賣經加工或調製的熟食及／或飲品	食肆業務	食物應已切成小塊。
		甜點製造	應使用預先混合的材料。
		只售賣雜貨	



臨時售賣商 (日文：臨時營業者)	在社區組織或政府為當地居民舉辦的特殊活動中，以可移動攤檔的形式售賣經加工或調製的熟食及／或飲品	食肆業務	食物應已切成小塊。應使用預先混合的材料。
		甜點製造	
流動飲食服務 (日文：移動販賣車)	以車輛的形式售賣預先包裝的食物或經加工或調製的熟食及／或飲品	食肆業務	食物必須分成小包，並在翻熱後供顧客食用。
		茶室及咖啡店業務	
		甜點製造	
		只售賣牛奶、肉類、魚類及雜貨	食物必須預先包裝。不得在現場烹煮或加工。

29. 如要營辦流動食物店、臨時售賣商及流動飲食服務，須向保健中心(Public Health Centres)遞交營業牌照申請。申請者無須符合特定的資格準則，但必須延聘一名合資格的食物衛生經理(日文：食品衛生責任者)。有關牌照必須在營運期間展示。

30. 如要進行擺賣活動，必須領有販賣牌照，並在營運期間把販賣牌照與販賣徽章(日文：行商記章)一同展示。雖然經營臨時街頭攤檔的人士無須申領營業牌照，但經營者必須在開始營運前向相關的保健中心呈報在案。

#### 可移動手推車、攤檔及流動車輛的規格

31. 流動食物店所使用的可移動手推車、臨時街頭攤檔和臨時售賣商所使用的可移動攤檔，以及流動飲食服務車輛的構造規格相若，並須以易潔及防蟲的物料製造。經營者須提供容量充足的容器以供應清水和儲存廢水；足夠的地方以處理食物、洗滌碗碟及進行消毒；以及冷藏、廢物收集及餐具儲存設備。流動車輛也須安裝排氣系統及供電系統。

32. 處理食物的人士須遵守一些基本衛生條件，例如保持四周環境清潔、確保衛生設施備有足夠的消毒器，以及預防食物及餐具受到污染等。處理食物的人士應穿上乾淨的工作服，並履行良好的衛生守則。

### 營業地點

33. 臨時街頭攤檔及臨時售賣商可在舉行特別活動的地方或特別場合經營業務。至於擺賣活動、流動食物店及流動飲食服務，經營者則獲准在相關保健中心所發牌照指明的地區／區域內營業。

### 其他相關法例

34. 此外，《道路交通法》(Road Traffic Act)、《都市公園法》(City Park Act)及《自然公園法》(Natural Park Act)分別適用於在公共道路、都市公園及自然公園進行的任何擺賣活動。違例者可被當局按相關法例的規定處以罰款或監禁。如違反任何認可條款及條件，有關小販獲發的許可證可被撤銷。

35. 舉例來說，假如擺賣活動違反《道路交通法》，違例者可被判監禁少於三個月或被處少於 50,000 日圓(相等於 3,800 港元)的罰款。若有關活動同時違反其他法例(例如《食品衛生法》)，會被處額外刑罰。

### 小販市場

36. 地方政府可根據《零售業調整特別措施法》(日文：《小売商業調整特別措置法》)自行規管小販市場。每個小販市場的運作模式或有不同，並可由負責當局、市場的小販商會或獨立機構管理。朝市通常由市政府或漁農業聯會運作，售賣本地產品，包括手工藝品、小吃，以及蔬菜、醃漬食品和鮮花等農產品。

## 發展流動商販業務

37. 由於日本人口日漸老化及下降，在許多社區，市民日常生活所需的社會基建(包括購物設施)都正在變質，為長者帶來困難，特別是在缺乏方便的公共交通工具的地方。經濟產業省及部分地方政府一直致力推動公私營協作，並為流動商販業務提供支援。縣政府會資助當地超級市場購置車輛用作流動商店，售賣食品及日常必需品，以滿足當地社區的需要。

## 文件呈閱

38. 請委員察悉本文件的內容。

食物及衛生局  
食物環境衛生署  
二零一四年八月