

致： 立法會食物安全及環境衛生事務委員會／小販管理政策委員會
由： 梁志遠(香港理工大學應用社會科學系專任導師: @polyu.edu.hk)
日期: 2015年4月14日
有關: 2015年4月14日特別會議發言稿

就小販管理建議的幾點意見

本人希望負責的官員及關心的議員, 可以認真考慮以下就「小販管理建議」文件的意見, 並進行更全面廣泛的政策諮詢, 以制訂更具社會發展願景的小販墟市政策。

在文件當中, 政府不忘重申政府對小販政策的一貫方向, 及總結有關外地(主要是鄰近亞洲城市)小販墟市的資料搜集結果。這開首的部份其實已隱藏了後面種種建議的線索。文件直言: 持牌小販數字由1990年的20,000減至2015年的6,300, 在短短的20年間, 減少接近三分二。政府的解釋似乎是: 隨著人口增加及土地競爭激烈, 市民不再選擇「雜亂無章」的小販市集, 卻喜歡上了連鎖店舖, 商場及食肆。換句話說, 小販墟市已經完成了自己的歷史任務, 可以適時消失吧。而在總結有關泰國等地的夜市經驗時, 又借故各地處境不同(包括人口密度程度、實際環境限制、社會的經濟狀況、土地相關用途及當時市民的偏好等), 認為不能作出比較。文件更進一步暗示: 泰國現時的社會發展程度其實只接近香港的80年代, 所以當地才依然會對小販熟食, 採取一種較容忍的態度。言下之意, 小販墟市就是一種「落後」的經濟模式, 與香港先進的知識型經濟並不兼容, 而市民亦已揚棄這種經濟模式。

這種以二元對立的思維方式去理解正規經濟對非正規經濟, 並貶抑後者為「次等」經濟模式的說法, 其實由來已久。事實上, 非正規經濟從來都受著正規經濟與政府官僚聯合的打壓。但在近年全球化的經濟發展下, 非正規經濟不單沒有進一步減縮, 相反卻正不斷膨脹。這是因為在全球貧富懸殊的發展下, 低下階層越來越消費不起正規經濟所生產的商品; 因為它們大都包含了廣告包裝, 租金空調及連鎖利潤等隱形成本。不論在發展中及已發展的城市, 更多人需要及希望可以進行另類消費, 以減低生活成本。非正規經濟如果運用得宜(不包括所謂的黑道經濟), 對於只需要兼職工作的群體(如家庭婦女)及被社會排斥的邊緣人仕(如南亞社群, 新來港人士), 其實能提供很大的幫助。

文件繼後就發表了自1986年對上一次的政策文件以來, 最為整全及有系統的小販政策原則, 總結包括以下各點;

- 1) 不應以取締小販墟市為目標, 關注的應是小販經營引申的問題
- 2) 不應把小販經濟視為福利扶貧, 應視為小本經濟活動模式

- 3) 不應禁止擺賣活動，除非構成相關政策問題
- 4) 應視小販墟市為具備文化特式的經濟活動
- 5) 應採取由下以上的諮詢方式，發展各式墟市活動

這五點政策原則看似抽象，卻是議定小販政策的論辯基礎，尤其當我們了解到過去的政府正是由於只以回應問題的角度去處理小販問題，從來未曾鼓勵社會大眾就社會經濟模式及社區發展願景等視野，去審視想像小販墟市的發展，所以才導至今天政策上的種種矛盾及失誤。個人意見是，這裏列出的初步原則，其實已很接近印度政府在2009年發表的小販政策的要旨。政府似已開始明白，進行街頭擺賣的商業活動，應該是市民的基本權利，也是多元經濟活動的表現；它兼有經濟，文化及社會發展的不同功能。而小販墟市政策的制訂，也理應要尊重市民及所有持份者的意見。政府應要扮演協助支持，而非只採取扼殺規管的角色。令人遺憾的是，政府武斷地認為小販政策不應具備福利的功能，也未有述及小販墟市發展更為深遠的社會發展願景。

由殖民政府開始，小販政策其實已有社會福利的色彩，也有社會工作者的參與。在戰後經濟不景的年代至七十年代初，小販牌照往往傾向發放予家境困難的家庭，期望他們可以自力更生的力量，處理自己家庭的生計問題，幫助了不少貧困家庭。直至70年代，政府開始建立公援制度（即現今的綜援制度）開始，小販政策的社會福利功能才被取消。但觀乎刻下貧富懸殊的環境，我們的基層市民其實仍然需要以小販謀生，又或購買小販墟市的貨品服務，因為他們已經消費不了日益昂貴的商場物品及服務。近年天水圍天秀墟的經驗亦表明，願意申請小販攤檔，並成功獲得社工經濟審查後推薦的基層市民，其實為數很多。而有關社會發展願景方面，小販政策就更不應只限於現時提出的五點具體造施建議，因為小販墟市涉及城市規劃，社區設計及公共空間使用，社會網絡發展及社區文化保育等問題，在在都需要我們從更整體，更長遠，更綜合的願景去規劃打造。觀乎各地，尤其為亞洲其他城市的經驗，小販墟市政策規劃都會配合著當地人民及政府，對自己城市發展的想像而進行。作為世界亞洲城市，香港需要代表自己的標誌；但它可能不是一幢幢毫無地區特式的摩天建築，相反卻可以是身高不及三米的綠色排檔。

具體來說，政府的五點修訂建議包括：

- 1) 簽發新的固定小販牌照

原則上，政府在考慮部門及區議會的意見下，並不排除會簽發新的固定小販牌照，尤其是有關工匠（包括補鞋匠、鐘錶修理匠、鎖匠、磨刀匠、線面師和代書人等）的牌照。這當然應是值得支持的方向。但從政府從未澄清未來牌照申請及規限條件前，已態度積極地勸說無牌經營者領牌，政府優先選擇重發工匠牌照的目的，似乎只是一心想打造旅遊景點及文化遺址，導向的仍是旅遊業，而非真正保育本地手作工藝。

事實上，食物環境衛生署在2015年3月26日予立法會議員張昭雄的書面答覆顯示：在2013年6月至2014年11月，已有接近300個固定持牌小販接受12萬的特惠金而退還牌照，即由6,194下降至5,910（估計現時剩下5,800），創出歷史的新低。另外，資料亦顯示：現時的固定小販助手已有2836人。他們不少根本就是持牌人的合伙人（甚至是租客），熟悉生意運作，只因在現時停發牌照的情況下，被迫與人合伙經營。他們理應在設定未來牌照申請及規限條件下，盡可能優先獲得發牌。這種做法一方面符合以往的慣例，另一方面也可以即時補充不斷下跌的空置牌檔，起碼保留著固定小販的數目。

2) 改善現有小販區營運

除之兩年前開展的固定牌檔翻新計劃外，政府亦會考慮把現時「朝行晚拆檔」與「黃格仔檔」改建為固定小販。政府一方面回應了現時商販會的訴求，另一方面亦希望加大規管所有小販攤檔的電力供應及衛生狀況。這建議亦似乎無所厚非，也間接取消了現時固定牌檔之間的等級制度。比較令人失望的是，政府斷言禁止重發流動小販的牌照，可知道現時所有固定牌檔的前身也是流動小販；而流動經營（以接觸大量的顧客群）本身就是一種小販經營的基本模式，關鍵是有否真的構成阻礙通道。我們可以從現時少量剩餘，但備受有效規管的流動小販看到，流動經營並非想像中那麼可怕及不可接受。即使流動經營，局方仍有不少辦法可以加以規管，但容許流動經營卻充份運用了公共空間的彈性及不同時段的用途。

3) 考慮簽發新的大牌檔

這建議也算是眾望所歸，但同時需要澄清未來牌照申請及規限條件，也應要進一步統一改善大牌檔的承繼政策。事實上，除了中環一帶曾作出抗爭的大牌檔外，其餘剩下為數不多（總計24）的大牌檔，均不能由持牌人配偶以外的家庭成員作出承繼。這樣下去，我們擔心當持牌人年老去世後，大牌檔的數字在未增加之前，已經面臨全面下降減少的命運了。而與大牌檔等熟食類近的流動輕食牌照（如栗子車等），則也應重新考慮會否也同時發出，因為他們的規模設施，進場條件及公共空間使用的狀況，其實比大牌檔更少，卻也是本港街頭小食的始祖，深得市民歡迎，沒有需要加以取締的理由。

4) 改建離街熟食中心

鑑於部份政府街市的營運生意出現問題，政府亦建議可將之改建為離街熟食中心，並以社企方式進行營運。這種拆牆鬆縛的方式的確值得欣賞。但想到該些政府街市現址的不便及生意低落的多種原因，貿然改建為全幢熟食中心，其實亦不必然成功。此外，由民間社企營運多層熟食中心，營運要求也定很高，擔心最終只有利於大型社企的參與，而忽略小型志願機構參與的機會。

5) 設立地區墟市夜市

正如政府自己也明白，現時已有不同的機構社團申請舉辦不同類型的社區墟市，包括二手貨品，有機農作物及基層自家製物品及食品物等。但是，他們現時在申論場地及有關牌照時已遇上不同困難及問題，包括不同部門未有統一的政策條文，而某些區域甚至有傾斜性的批核等。這叫我們不得不擔心：即使政府願意聽取由下而上的社區意見，最終仍會由某些區議員及區議會人仕提交的墟市夜市建議代言，最終只會淪為小部份人利益輸送的機會。這情況就有如現時爭論不休的區議會一億元地區撥款一樣，公帑撥款往往成為了建制派地區人仕的政治分贓資源。所以，在諮詢區議會之前，政府先要確立公開透明的申請程序，廣泛諮詢的輪選機制，甚至可以向整區居民進行不同方案的獨立民意調查，以擇優選賢。由於現時針對熟食小販的規範非常嚴格，政府部門也要在合理的情況下，主動放寬規限，促進熟食夜市的可能。

總括來說，現時困擾未來小販墟市發展方向的，主要包括幾個老大難的問題：

1) 在小販牌照方面，未來牌照申請及規限條件如何訂定，很值得所有市民共同思考。現時的牌照申請及規限條件均沿自於六十年代，當時有其社會背景及原因，也體現了一種妥協於小販社群一種自然而生的生態發展（如就近公共空間安置及擺賣貨品服務安排等），有其一定的合理性。但隨著小販牌照的突然停發，政策方向不明停滯，的確引起了不少為人詬病的問題，包括子女承繼有機會造成壟斷及助手變為租客，以至出現大量地下交易等問題。政治上，政府部門更只會長期偏重現時商販社團的既得利益，排拒其他持份者發表的意見（包括小販助手，有興趣入行人仕，顧客及市民大眾等）。我們需要成立加入真正前線小販代表到現時恆常的諮詢組織，以增加現時的民主決策成份。我們是傾向於以福利需要，或是以營商機會，抑或是文化工藝等角度（也可以同時是多種角度並行）去決定誰人可以有資格申請做持牌小販呢？相關的年期，費用及其他營運規限又如何呢？這都需要進行廣泛的公開諮詢。

2) 在墟市營運發展方面，未來場地申請及規限條件如何訂定，也當然值得所有市民再共同思考。現時的場地申請及規限條件並未有統一政策，不少個案均顯示出選擇性批准營運的情況長期存在。營運單位選定及個別經營者的入場準則同樣必需小心處理。如果再加上墟市種類功能繁多（這本是個多元可喜的現象），而由下而上的民主諮詢機制往往仍有待改善，未來策劃不同墟市方案時，似乎適宜由政府撥款支持不同背景的社區團體先多作小型的試驗計劃，以累積經驗去發展更為長遠及回應不同社區需要的社區墟市。這同樣需要廣泛的公開諮詢。

綜合而言，我們應要想像一種既顧及現存又關顧未來的小販牌照/墟市營運方法。以下是一些初步的構思：

	個人小販牌照	墟市營運資格
現存及未來小販墟市	<ul style="list-style-type: none"> - 保育現存剩下的小販墟市 - 系統性重發各種類型的小販牌照，以保持一定的持牌小販數量及重議整體的組合方向 - 需要審視改革現時牌照的資格，規管，年期，承繼及營運限制等 - 在諮詢地區人士的意見下，開拓更多新的街道作小販墟市，甚或容許團體/學校，以團體社群的身份，參與小販墟市的營運，以發展新興的產品及服務市場, 舉例如： <ul style="list-style-type: none"> 1)設計產品 2)本土食品產品 3)農業產品等 	<ul style="list-style-type: none"> - 改善現存社區團體經營管理的小販墟市 - 在諮詢不同持份者的意見下，在社區閒置空間內，開設更多新型的小販墟市，包括: <ul style="list-style-type: none"> 1)基層生活墟市 2)自家製食品產品墟市 3)農墟 4)熟食夜市 5)文化藝術墟市等 -訂定社區團體管理小販墟市的政府資助（或協助），入場準則及營運原則等

如果政府真心相信「多元經濟」的重要及「社區經濟」的功能，我們就更需要肯定小販墟市的存在價值及其規限財團商家壟斷利潤的功能。這是一個經濟制度的兩面，也是把經濟發展重新納入到社會系統之下的必然造施。我們市民大眾及民間團體必需齊心把握這個機會，迫使政府進一步發表政策諮詢文件，檢視現時的狀況，詳述由原則到實踐的考慮，羅列不同的方案，及甚至作出未來願景規劃的想像。

參考資料：

食物環境衛生署. (2014). *有關小販及小販擺賣的事宜* (立法會CB(4)566/13-14(01)號文件). 香港: 食物及衛生局

食物環境衛生署. (2015). *小販管理建議* (立法會CB(4)561/14-15(01)號文件). 香港: 食物及衛生局