

二零一五年三月二日
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

小販管理建議

目的

小販政策小組委員會在二零一五年一月十三日的信件中要求政府就以下事宜提交文件：

- (a) 是否有需要簽發新的小販牌照；如有，有關安排為何；
 - (b) 改善小販區的管理和營運環境的措施；以及
 - (c) 在各區設立小販市集的可行性。
2. 下文載述政府的回應。在擬備有關回應和建議時，政府已適當地參考海外的做法。

香港小販政策的演變

3. 社會大眾的需要和期望不斷轉變，有些源於不同的價值觀和想法。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，亦一直因應社會大眾的需要和期望的轉變而演變。有關的發展歷史，詳載於本小組委員會在二零一四年四月十五日會議上討論的文件(檔號：立法會 CB(4)566/13-14(01)號文件)。

4. 在戰後初期，小販一般被視為基層人士賺取生計的方法，也是市民購買日常用品的一個方便而價格相宜的途徑。很多顧客也可能認為街頭買賣甚為便利。雖然街頭擺賣成為香港的生活特色，但由於擺賣活動可影響其他非小販行業人士的生活，小販人數日漸增長也不是沒有帶來問題。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。鄰近售賣類似或可替代產品的商業處所的商戶也可能認為不用支付租金的街頭擺賣活動對他們構成不公平競爭。值得注意的是，這些商戶很多可能都是以小本經營的中小型企業。隨着社會日益富裕，愈來愈多市民轉而光顧其他形式的零售點及食物業處所。與此同時，我們留意到市民對現代城市管理和減少雜亂的街頭擺賣活動的期望日益提高。此外，隨着人口和經濟活動增長，土地競爭愈來愈激烈也是相關因素。

5. 政府自上世紀七十年代初以來抱持的官方立場，是一般不簽發新的小販牌照，並在切實可行範圍內將街頭持牌小販遷移到公眾街市大樓或離街小販市場。至於已由街頭小販佔用的街道，當局會作出管制，藉着正規化和規管部分這些小販，並容許他們在獲妥善編配的街上或離街小販市場的攤檔營業，以逐步改善情況。

6. 由於當局決定不再簽發新的小販牌照，加上市民的購物習慣不斷轉變，而源自其他零售點(尤其是連鎖店)的競爭也日趨激烈，以致持牌小販的數目逐漸減少。截至二零一五年一月底，本港共有大約 6 300 名持牌小販，而上世紀八十年代末則約有 20 000 名。

本地與海外的經驗

7. 我們曾研究新加坡、台北市、墨爾本及曼谷等海外地方在擺賣活動管理及小販發牌政策方面的做法，並注

意到隨着這些城市的發展，它們都以不同程度的規管方法控制雜亂的擺賣活動，以確保擺賣活動與城市發展計劃在整體上有更妥善的協調，雖然由於各個城市的情況和關注不同，得出的結果亦可能有異。

8. 新加坡與香港的做法相若，在上世紀七十至八十年代期間透過興建小販中心，把街頭小販遷入室內，以更妥善地管制和管理街頭擺賣活動。另一方面，台北等其他城市以更容忍的方式對待街頭無牌擺賣活動，有些城市甚至發出牌照或許可證以正規化無牌街頭小販。我們也注意到，台灣與泰國都設有熟食街檔及夜市，而這些地方有不少後來都成為旅遊景點。

9. 社會上一直有意見認為，香港應借鑑台北及曼谷等地廣受當地人及遊客歡迎的熟食街檔及夜市的成功經驗。然而，我們希望指出，不同的城市在不同時候都會因應各式各樣的因素，採用不同的方法管理擺賣活動。有關因素包括但不限於人口密度¹、實際環境限制(例如是否有合適地點可供使用)、社會的經濟狀況、土地相關的可供選擇用途、當時市民的偏好等。舉例來說，曼谷現時採用

¹ 曼谷人口密度最高的地區是邦巴沙都拍(每平方公里 26 977 人)，而著名的乍都節周末市集所在的乍都節，人口密度則為每平方公里 4 905 人。
[資料來源：《二零一一年曼谷市政府統計資料概覽》，曼谷內政部省份管理署登記管理局及城市規劃署
([http://office.bangkok.go.th/pipd/05_Stat/08Stat\(En\)/Stat\(En\)54/pdf%20\(not%20edit\)/stat_eng2011%20\(not%20edit\).pdf](http://office.bangkok.go.th/pipd/05_Stat/08Stat(En)/Stat(En)54/pdf%20(not%20edit)/stat_eng2011%20(not%20edit).pdf))]

台北人口密度最高的地區是大安(每平方公里 27 581 人)，而著名的士林夜市所在的士林，人口密度則為每平方公里 4 646 人。
[資料來源：主計處編製的《二零一三年台北市統計年報》
(http://w2.dbas.taipei.gov.tw/News_weekly/abstract/data/03/6160.htm)。]

香港人口密度最高的地區是觀塘(每平方公里 55 204 人)，其次是黃大仙(每平方公里 45 181 人)、油尖旺(每平方公里 44 045 人)及深水埗(每平方公里 40 690 人)。
[資料來源：政府統計處編製的《二零零一、二零零六及二零一一年按區議會分區劃分的人口密度》
(<http://www.census2011.gov.hk/en/main-table/A202.html>)。]

的小販管制方法與本港在上世紀七十至八十年代期間採取的小販管制措施相若 — 在該段期間，本港推出小販認可區計劃及小販認可營業地點計劃，容許小販在街上的指定範圍營業，並可在攤位內豎設可隨時移離的構築物(如他們同意在指定營業時間後把構築物移離)。香港隨着服務業在上世紀八十年代中起飛，現已發展至不同的階段。

小組委員會委員在過往的會議上表達的意見

10. 在過往的小組委員會會議上，委員曾促請政府應從「發展」的角度，而非「管理及管制」的角度制定小販政策。他們建議制定全面而長遠的小販政策，以改善小販區的管理和營運環境，並活化小販行業。委員也建議，當局應邀請其他相關決策局參與制訂有關政策，從城市規劃、推廣旅遊業和本土文化、促進本港經濟、創造就業機會及扶貧的角度提出意見。

11. 委員也要求政府保育小販行業，並在正常的市區重建過程中為擺賣活動物色合適地點。有些委員建議政府考慮簽發新的小販牌照及設立小販市場和夜市，並翻新現有的熟食小販市場，以改善營運環境。此外，委員建議政府應借鑑台灣及新加坡等地的熟食街檔及夜市的成功經驗，以及其他海外經驗，考慮是否可把這些經驗應用於香港。

制訂政策的原則

12. 上文第 3 至 5 段概述的本港小販政策歷史顯示，政府一直設法在對立和不斷演變的考慮因素中求取合理的平衡。正如第 4 段所載，有些觀點或不能互相兼容，故難以制訂一個在任何時候都能令所有人滿意的完美小販政策。雖然如此，儘管小販政策充滿利益和價值考慮亦不

斷演變，政府還是有責任盡力在當前的環境下，求取一個值得整體社會支持的合理平衡。

13. 經研究新加坡、台北市、曼谷及墨爾本等地的經驗，以及考慮香港目前的社會情況後，我們認為本港的小販政策的發展，應建基於下文所述的原則：

- (i) 我們不應有為取締而傾向取締擺賣活動的政策。規管及支援措施，應以履行我們為香港市民(尤其是那些居住在指定擺賣範圍附近的居民)保障食物安全和保持生活環境清潔衛生的責任而制訂的；
- (ii) 我們看不到有強烈意見支持就小販發牌/續牌引入經濟狀況調查，或就小販售賣的貨品/服務引入價格管制。因此，在尋求以小販政策作為推廣小本經營方法之一時，我們不應把小販行業定性為一種提供予弱勢社羣的社會福利服務，或協助扶貧的方法。擺賣活動應被視為經濟活動模式之一；
- (iii) 推動本港經濟多元化是值得追求的目標，因此，擺賣活動不應被禁止，除非這些活動與其他公共政策有所抵觸；
- (iv) 我們應讓傳統或創意文化活動及／或手工藝有發展空間。不過，推廣文化和傳統不應成為無視市場力量的藉口。小販仍有重要責任找出可持續發展相關小販業務的經營模式和市場定位；
- (v) 在不影響食物安全和環境衛生的前提下，政府應對有關本土市集的地區主導建議及其運作模式持開放態度；
- (vi) 由於有關擺賣活動建議的細節(特別是相關的擺賣位置、時間及其他營運條件)通常在不同程度上影

響當區不同持份者，我們認為由下而上的模式相當可取。由當區居民提出的建議，除了符合當區需要之外，廣獲社區支持、參與和認同的機會亦大很多；

- (vii) 如獲地區支持，可先行考慮使用區內現有的固定小販排檔區(如有的話)；以及
- (viii) 如有人提出地區主導的建議並獲得社區普遍認同（見上文第(v)及(vi)段），我們樂意協助他們與相關決策局及部門聯繫。

建議

14. 我們已根據上述原則，檢討香港的情況及現行的小販管制和管理政策，並在下文提出若干建議，徵詢委員意見。

➤ 建議 1：檢討簽發新的固定攤位小販牌照的需要

15. 我們現正密切監察為固定小販排檔區小販推行的五年資助計劃(資助計劃)²下各項遷置方案的落實情況，包括在完成遷置計劃後會否有大量的攤位騰空，以致影響這些排檔區的營商氣氛。資助計劃完成後大概是檢討簽發新的街上小販攤位牌照的合理時間，但我們會密切留意資助計劃的推行進度，以考慮進行檢討的最佳時間。

16. 從建議的檢討可見我們沒有傾向取締小販的政策。

² 當局在二零一三年六月推出為期五年的資助計劃，旨在向全港 43 個小販區內的固定攤位小販提供一次過的財政資助，以供重建和搬遷攤檔，藉此減低火警風險，資助包括攤檔構築物的物料及設計，安裝固定電力裝置，以及把攤檔遷離建築物樓梯口或緊急車輛通道。選擇自願向政府交回其小販牌照的小販，可獲一筆一次性的特惠金。

在檢討中，我們會考慮個別小販區的情況，包括消防安全、環境衛生情況、營商環境、相關部門意見，以及相關區議會和區內居民的意見。

17. 期間，我們會跟進向具懷舊本土文化特色的無牌街頭工匠(包括補鞋匠、鐘錶修理匠、鎖匠、磨刀匠、線面師和代書人等)的發牌事宜。在獲得區議會支持及其他部門批准後，我們會考慮在原址或其他適合闢設固定攤位的地點發牌，讓已登記的工匠申請固定攤位(工匠)小販牌照，以便他們在獲簽發牌照後，可在適合地點合法地繼續經營。如不能發牌，有關工匠可選擇在區內現有的空置小販攤位經營，或提出一些新地點，供有關部門評估是否適合闢設固定攤位。如屬後者，政府除了會請相關部門就交通、消防、安全及其他需慎重考慮的事宜提供意見外，還會邀請相關區議會考慮有關建議是否可接受。至於已明確表示有意繼續經營但無意申領小販牌照的無牌工匠，食物環境衛生署(食環署)會再向他們解釋發牌的目的是讓他們可在合法的情況下經營。

➤ 建議 2：改善現有小販區的營運環境

18. 為期五年的資助計劃除了透過搬遷位於建築物樓梯口前面的小販攤檔以減低火警風險外，也會向 43 個小販區內現有攤檔的小販提供一次過的資助，以供在原址重建攤檔。許多小販已藉此機會重建其攤檔構築物，務求符合較高的消防安全標準，同時優化攤檔功能和外觀，改善個別小販區的營運環境。目前，不少大型小販區(例如旺角花園街及深水埗鴨寮街)都正在進行大規模的小販攤檔翻新工程。資助計劃為小販區帶來美化的環境，並改變現有小販區的整體分布和設計。

19. 在上述計劃下，如情況許可，我們亦會鼓勵在小販認可營業地點營業但基於歷史原因沒有每天拆卸其攤檔的小販攤檔持牌人，在無損附近社區和地區環境的前提下

下，按照較高的消防安全標準在原址重建攤檔構築物。同時，我們亦與電力公司合作向攤檔持牌人提供獨立電錶，以助減低火警風險和提升營運環境。在深水埗鴨寮街和基隆街小販認可營業地點營業的小販攤檔持牌人是首批利用資助翻修固定攤檔的人士。我們會繼續與電力公司合作，提升小販區的擺賣環境，並在可行範圍內把小販認可營業地點的小販檔改為固定性質的小販檔。

➤ 建議 3：考慮簽發新的「大牌檔」牌照

20. 食環署有就售賣熟食或小食的街上固定攤位(通常稱為「大牌檔」)簽發牌照。截至二零一五年一月底，全港共有 24 個大牌檔牌照。如獲有關區議會支持，我們準備考慮以試驗形式簽發新的大牌檔牌照。

21. 為盡量減少對食物安全及環境衛生可能造成的影响，並避免阻塞公用通道，當局可能會就污水排放、座位間劃分、攤檔的建造物料及燃料使用施加附加發牌條件。當局會根據試驗個案檢討有關的發牌條件和民情，包括相關區議會的意見。

➤ 建議 4：考慮把現有出租率偏低的公眾街市改建為離街熟食中心

22. 正如我們曾經在不同場合表示，政府對有關小販新經營模式的建議持開放態度。作為試驗計劃，我們可考慮把現有出租率偏低的公眾街市改建為離街熟食中心，為個別熟食攤販提供經營場地，供應傳統大牌檔式熟食、傳統小吃或其他形式的小食。為讓建議的熟食中心的管理有更大彈性，中心的運作無須依循公眾街市的模式。其中一個方案是以合約方式委任社會企業負責熟食中心的業務規劃和日常管理工作。雖然如此，為保障公眾衛生及安全，在改建的熟食中心經營的攤檔仍須符合消防、安全、衛生和其他嚴謹的規例和檢查。

➤ 建議 5：設立地區主導的露天小販市場和夜市

23. 近年，有意見要求設立具本土特色的露天市集。我們對此持開放態度，但相信這類市集如要順利運作，有關建議應以地區主導、由下而上，並來自當區人士，以便除了可廣獲社區支持外，亦能完全滿足區內的不同需要和關注。如計劃的倡議者物色到合適場地，並得到相關區議會的支持，以及在不影響食物安全和環境衛生的前提下，我們會盡量協助他們與相關的政府部門聯繫。

24. 由於我們相信設立新小販市場的建議應以地區主導，因此我們認為不宜強制每個新發展區在規劃階段預留任何特定用地設立攤販市集。事實上，我們也不認為私人擁有/管理的合適場地不能視作一個選擇。如任何機構能物色到合適的私人場地，得到區內人士支持，並負責管理工作，有關攤販可能無須申領小販牌照，因為他們會在這些露天市集內經營，但除了須符合當時的消防、安全、衛生和其他規定外，視乎所售賣的商品而定，他們或須申領其他牌照。

結語

25. 就政策層面而言，政府致力制訂一個可取得最佳平衡的小販政策，一方面可以讓持牌小販活動蓬勃，另一方面除了可確保食物安全、環境衛生和公眾安全外，也可顧及其他合理的關注，例如避免對當區居民造成不合理的滋擾。就執行層面而言，政府對在任何地點發展小販行業的具體建議都持開放態度，只要有關建議不影響食物安全和環境衛生，公用通道不會受阻，以及取得當區人士的支持。

徵詢意見

26. 請委員備悉本文件的內容，並就有關建議提出意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一五年二月