

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)1497/14-15號文件

檔 號：CB4/PS/2/12

食物安全及環境衛生事務委員會

小販政策小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報在食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")轄下成立的小販政策小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

2. 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。在香港朝著現代化的發展過程中，小販銷售因不涉及舖位租金和裝修，是入場門檻低的零售模式，為基層人士製造創業及向上流動的機會。雖然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。隨着社會日益富裕，市場上出現了其他形式的零售點及食肆，而由於人口和經濟活動增長，土地競爭也越趨激烈。

本港的小販政策

3. 本港的小販牌照分兩大類，即固定攤位小販牌照及流動小販牌照。政府當局表示，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小組委員會在2014年4月15日及2015年3月2日的會議上所討論的文件內(分別是立法會CB(4)566/13-14(01)號文件及立法會CB(4)561/14-15(01)號文件)。政府自上世紀70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。據政府當局所述，前市政局及臨時市政局，以及前區域市政局和臨時區域市政局，均採取如下的小販管制政策：將福利因素與簽發小販牌照和管制擺賣活動分開考慮；減少街頭和非法擺賣活動；在執法時優先處理售賣食品的無牌小販擺賣問題；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；在正常情況下不再簽發新的小販牌照；以及限制現有小販牌照的繼承和轉讓。

4. 兩個前市政局解散後，食物環境衛生署(下稱"食環署")於2000年成立，繼續奉行上述小販管制及發牌政策。食環署多年來就小販政策進行的檢討及落實的措施載述如下(詳見於**附錄I**)——

- (a) 2001年的修訂執法策略；
- (b) 2002年的小販自願交回牌照計劃；
- (c) 2008年的小販發牌政策檢討；
- (d) 2010年向前煙草小販或零售商簽發固定攤位小販牌照；
- (e) 2011年及2012年有關固定攤位小販區管理的公眾諮詢；及
- (f) 2013年為固定小販排檔區小販推行的五年資助計劃(下稱"五年計劃")。

5. 由於當局決定在正常情況下不再簽發新的小販牌照，加上市民的購物習慣不斷轉變，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2014年12月31日，本港共有大約6 300名持牌小販，而上世紀80年代末則約有20 000名。有關的進一步資料及小販牌照種類和數目的分項數字載於**附錄II**。

香港目前情況

6. 一如下表所示，私人市場及領展房地產投資信託基金(下稱"領展")¹的商店租金在過去10年大幅增加。差餉物業估價署表示，私人零售業樓宇(由領展所持有的物業亦包括在內)每月平均租金的上升幅度是59%，而領展商戶的租金上升幅度則為86%。

¹ 該公司自2015年8月19日起把其中文名稱從原來的"領匯房地產投資信託基金"改為"領展房地產投資信託基金"。

年份	私人零售業樓宇 — 每平方米月租(元) ⁽¹⁾ (變動百分比)			領展商戶 — 每平方呎月租(元) ⁽²⁾ (變動百分比)
	港島	九龍	新界	
2006年	1,001	999	778	22.7
2007年	1,060 (+5.9%)	1,023 (+2.4%)	814 (+4.6%)	23.3 (+2.6%)
2008年	1,189 (+12.2%)	1,106 (+8.1%)	892 (+9.6%)	25.1 (+7.7%)
2009年	1,079 (-9.3%)	1,073 (-3.0%)	855 (-4.1%)	28.2 (+12.4%)
2010年	1,239 (+14.8%)	1,172 (+9.2%)	942 (+10.2%)	30.3 (+7.4%)
2011年	1,296 (+4.6%)	1,243 (+6.1%)	1,038 (+10.2%)	32.6 (+7.6%)
2012年	1,465 (+13.0%)	1,443 (+16.1%)	1,161 (+11.8%)	36.0 (+10.4%)
2013年	1,549 (+5.7%)	1,482 (+2.7%)	1,176 (+1.3%)	38.7 (+7.5%)
2014年	1,628 (+5.1%)	1,534 (+3.5%)	1,250 (+6.3%)	42.3 (+9.3%)
整體變動	62.6%	53.6%	60.7%	86.3%

註 —

- 有關數字亦包括由領展所持有的物業。資料來源：<http://www.rvd.gov.hk/>。
- 此等數字為截至相關年度3月31日的每年數字。資料來源：<http://www.linkreit.com/>。

7. 商店為了維持經營，必須相應提高其貨品的售價，這令到低收入人士甚至中產一族也難以負擔。此外，部分小商戶由於顧客不足，紛紛結業。這樣下來，許多細小的街鋪被售賣品牌產品的連鎖商店取代，結果，大批競爭力偏低的店鋪(特別是老店)被迫退出市場²。

8. 基於以上所述，有意見要求支持發展街頭擺賣活動。街頭擺賣活動可讓顧客繼續進行具競爭的買賣，在單一化的購物中心和連鎖商店以外，提供另類的購物選擇。良好的小販政策有助普羅大眾抗衡私人發展商和領展壟斷的情況。當然，正如部分小組委員會

² 政府當局指出，細小街鋪紛紛結業亦可能與過去二十年的變化有關，當中包括本地及國際貿易出現劇變，以及售賣普通產品的零售店鋪，由於欠缺規模經濟的效益，因而逐漸喪失競爭力、(當時的人民幣升值及例如最低工資等其他政策導致)經營成本及原材料價格上升、空間寬敞兼有空調的超級市場及連鎖店所售賣的產品種類日益多元化、對某些服務或貨物的需求下降、互聯網貿易方興未艾，以及部分傳統行業後繼無人等。

委員指出，小販(及濕貨街市)的存在可防止香港幾間超級市場寡頭壟斷日用品的供應。

9. 另一方面，街頭擺賣活動可能造成環境衛生及噪音問題，並會阻塞公共通道，因而對附近居民及行人構成滋擾。鄰近售賣類似及可替代產品的商業處所的商戶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。

海外地方的小販政策

10. 委員曾研究台灣、新加坡、澳洲及泰國等地採用的小販政策，亦察悉當局提供有關南韓、日本及內地的小販管理及管制情況的資料，以及當局指出，不同的城市在不同時候都會因應各式各樣的因素，例如是否有合適地點可供使用及社會的經濟狀況等，採用不同的方法管理小販擺賣活動。一般而言，委員支持借鑒海外經驗，務求以更靈活的方式發展小販行業。現將上述各個曾獲研究的地方的小販政策特色扼述如下。

11. 在台灣，台北市政府明白到攤販擺賣活動無法杜絕，但必須加以管理，而管理攤販方面，台北市政府十分倚重攤販協會。攤販協會是自我規管的自理組織，負責解決攤販之間的糾紛、收集廢物、控制環境污染，以及維持其管轄場內的秩序及交通暢順。在2011年公布的調查報告建議，台北市政府應把攤販臨時集中場內的攤販攤位重新分配予那些真正有需要的無證攤販，並向攤販提供就業輔導服務，協助他們轉型為正式的經營業務人士。該項調查亦發現，近年台灣越來越多大專畢業生以攤販作為職業。

12. 新加坡在上世紀70及80年代透過興建小販中心，把街頭小販遷入室內。新加坡政府於2011年宣布計劃在之後10年興建10個新小販中心，加建約600個熟食攤檔，透過增加供應對攤檔租金構成下調壓力，從而發揮穩定食物價格的作用。新小販中心由社會企業或合作社以非牟利方式營運。當局會就食肆的整體衛生、清潔及內務管理水平，對所有食肆作出評級。此外，當局亦會推行違例扣分制，懲處在個人及食物衛生方面犯有過失的食物處理人員。另外，當局於1994年推出了攤檔擁有權計劃，供檔主按為期20年的使用契約，以折扣價買入攤檔。該計劃於1998年終止。

13. 澳洲墨爾本市政府發出長期及短期許可證，藉此支持及鼓勵在公眾地方進行街頭擺賣活動，以增添街道活力，令城市生活更多姿多采。另外，市集也是攤販向普羅大眾售賣各式各樣貨品和服務的地方。當中，由地方政府營運的維多利亞女皇市場不單是當地居民的購物點，也是旅客的主要旅遊景點。檔主在經營臨時攤檔一

段時間後，可以申請永久攤檔。此外，政府營運的墨爾本藝術中心星期天市集，提供平台予當地的藝術家和設計師，推廣和售賣本土製作的產品。墨爾本市還有不少由活動策劃機構、非牟利機構和商業機構籌辦和管理的市集。這些市集為小商戶及創業者提供理想場地，以"公平"價格銷售其產品。

14. 在泰國，1997年亞洲金融危機期間，曼谷的失業率高企，以致出現了一批新一代的街頭小販。他們運用本身的商業和創業技能在市內開創自己的街頭擺賣業務，當中不少更經營多個攤檔，在位於中央商業區和旅遊熱點等策略性地段的市集營業，以高端客羣為銷售對象，務求賺取較高利潤。部分人更已創立自家品牌或自設廠房，並以其攤檔作為自己生產貨品的銷售點及／或批發分銷網絡。隨着新一代街頭小販的出現，曼谷的街頭擺賣活動成為很多受過良好教育的人所選擇的職業。

小組委員會

15. 事務委員會於2013年7月9日委任小組委員會，研究及檢討小販政策。小組委員會首次會議於2014年4月15日舉行，其職權範圍及委員名單分別載於**附錄III**及**IV**。內務委員會於2015年3月20日批准小組委員會繼續工作，直至2015年10月14日。

16. 小組委員會由何俊賢議員擔任主席，曾先後舉行9次會議³，並聽取了79名團體代表的意見。此外，在政府當局舉行的集思會中，各委員亦與當局進行了饒有成果的意見交流。**附錄V**載錄了曾向小組委員會表達意見的團體名單。

17. 兩名學者(香港中文大學地理與資源管理學系教授及副系主任伍美琴教授，以及香港教育學院亞洲及政策研究學系講座教授呂大樂教授)曾在多個場合與小組委員會會晤，並向小組委員會提出寶貴意見。小組委員會委員藉此機會，對兩位教授所作的貢獻，表示感謝。

小組委員會的商議工作

小組委員會的關注事項

18. 在小組委員會於2014年4月15日和6月16日舉行的首兩次會議上，多位委員觀察到，政府現行的政策側重規管擺賣活動及小販，

³ 包括7次公開會議及兩次閉門會議。

並非發展小販行業，為基層人士提供向上流動的機會，他們對此深表關注。對於政府當局認為持牌小販的數目逐漸減少，是由於市民的購物習慣不斷轉變，以及有其他形式的零售點和食肆可供選擇所致，部分委員不表贊同。他們反而認為，持牌小販數目減少，是由於當局採取嚴厲執法行動來取締擺賣活動所致，而當局未有制訂全面政策推廣和發展小販行業，亦是另一個主要原因。政府在回應委員的意見時澄清其執法政策，即通常會先向小販作口頭警告，要求他們散去，如口頭警告無效，便會採取檢控行動。⁴

19. 小組委員會促請政府從"發展"角度制訂小販政策，而非以"管理及管制"手段規管擺賣活動。他們建議當局大幅重整小販政策，將小販視為香港朝着現代化、可持續發展及提升生活質素的過程中不可或缺的一部分。此外，委員建議應邀請相關政策局，從城市規劃和市區重建、推動旅遊業和本土經濟、保留傳統特色、創造就業機會及紓貧解困等角度，參與制訂有關政策。由於委員認為小販行業的發展涉及跨局合作，因此小組委員會已致函政務司司長，表示委員關注到，在制訂及推行小販政策方面，相關政策局需要擔當一定角色。在政務司司長的支持下，小組委員會與食物及衛生局(下稱"食衛局")、商務及經濟發展局(下稱"商經局")、勞工及福利局、民政事務局、食環署、規劃署及民政事務總署等部門代表進行了會晤。

20. 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，並翻新現有的熟食中心，務求在改善營運環境後，吸引更多人流。此外，委員建議政府應借鑒台灣及新加坡等地的熟食街檔及夜市的成功經驗，考慮是否可在香港推行相關措施。

21. 為加深了解委員對小販政策的具體建議和發展方向的意見和關注事項，食衛局邀請小組委員會出席於2015年1月初舉行的集思會。秘書處為此擬備了問題一覽表(附錄VI)，方便委員進行討論。

22. 在集思會後，政府當局擬訂了制訂本地小販政策的8項原則，以及小販管理方面的5項建議，供委員考慮(立法會CB(4)561/14-15(01)號文件)。在2015年4月14日的會議上，小組委員會聽取了77名團體代表／個別人士對文件載述政府當局所提建議的

⁴ 如持牌及無牌小販擺賣活動不屬於以下情況，當局會以較低執法次序處理：(a)售賣禁售／限制出售的食物或熟食，並會面對嚴厲的執法行動；及(b)維持主要通道、行人絡繹不絕的地方(例如遊客區及行人專用區、地鐵／九鐵出入口等)，以及證明投訴屬實和經常有人投訴販賣活動的地點。

意見。有關意見摘要及政府當局的回應載於**附錄VII**。小組委員會及團體代表就上述原則和建議所提出的意見，綜述於下文各段。

制訂政策的原則

23. 經研究海外經驗，並考慮香港目前的情況，在互相競爭和不斷演變的考慮因素中求取合理的平衡後，政府當局認為本港的小販政策的進一步發展，應建基於下列8項原則——

- (a) 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，應以履行政府當局為香港市民(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；
- (b) 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，因為小販政策是推廣小本經營方法之一；
- (c) 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；
- (d) 雖然傳統或創意文化活動及／或手工藝應有發展空間，但推廣文化和傳統不應成為無視市場力量的藉口，即有關小販應找出可持續發展相關小販業務的經營模式和市場定位；
- (e) 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；
- (f) 由當區居民提出的建議(即由下而上的模式)，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；
- (g) 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)；及
- (h) 如有人提出地區主導的建議並獲得社區普遍認同，食衛局及食環署樂意協助他們與相關政策局／部門聯繫。

小販行業的定位

24. 委員及團體代表對有關原則普遍表示歡迎，尤其是醞釀由下而上、地區主導的小販擺賣活動建議，因為這是"發展"小販行業

的正確方向。伍教授表示，"發展"指的是社會的可持續發展，包括保存本土環境和社會資產，以及發展市場經濟。當局可透過不同方法推動有關發展，包括採用互惠原則，以求取共同利益。她又認為，"本土"市集凸顯本土元素及自身的創意或傳統風格，因此較小販市集的稱呼合適。呂教授亦指出，小販擺賣活動是一種在現行法律框架以外衍生的城市非正規經濟活動。

25. 委員亦普遍同意，有關由下而上、地區主導的小販擺賣建議可滿足各社區的獨特需要，因此能夠因應地區需要而發揮不同作用，例如推廣小本經營、提供社會福利、協助扶貧及／或成為旅遊景點等等。事實上，並無單一的小販營運模式可適用於所有地區。不過，政府當局澄清，由下而上的方式只適用於設立本土小販市集及夜市的建議。

26. 部分委員認為，有關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的原則，有點流於迂腐。一名委員特別提到，小販政策與基層經濟和民生息息相關，但政府當局沒有予以肯定。部分委員提醒，如在制訂小販政策時摒棄社會福利的考慮因素，這意味當局或會採用收回成本的原則來處理相關處所的牌照和租賃事宜，最終導致小販行業無法達到既可令基層市民能靠擺賣活動謀生，而顧客亦可購買較便宜貨品的雙重目的。

27. 亦有意見認為，上文第6至第8段指出現時商店租金飆升，擺賣活動應被視為有助商戶紓緩這問題的一種經濟活動，而且值得作進一步發展，例如當局可調撥更多土地，成立小販區。

食物安全及環境衛生

28. 委員察悉，食衛局曾多次強調，保障食物安全和環境衛生是大原則，在發展擺賣活動時，不能令到這原則受損。委員明白到，街道管理工作有需要在這兩方面作出保障，但他們同時指出，食衛局和食環署絕對有責任維持合理的食物安全和環境衛生水平，並教育小販，令他們在發展該行業時不會損及這兩方面。他們認為，若食衛局和食環署能夠盡忠職守釋除上述疑慮，應不會再有當區居民反對擺賣活動。

政府在小販行業發展中擔當的角色

29. 據政府當局所述，規管及支援擺賣活動措施，應以履行當局為市民(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環境衛生的責任而制訂。當局為取締而傾向取締擺賣活動的政策並不存在。

30. 儘管如此，委員仍察悉，食環署在處理小販問題時態度官僚，例如小販如在翌日休業亦須事先獲其批准，而該署亦頻密地向小販發出傳票，目的似乎是要把他們取締。部分團體代表提醒食環署不應採取強硬手段，並要求該署放寬管制擺賣活動，對小販行業的發展提供更多支援。委員促請食環署改變其小販管理理念，以配合擬議的原則。他們察悉，團體代表要求政府當局採取現代化及科學化的小販管理模式，並改善小販管理隊在執法方面的培訓。

31. 部分委員察悉，食衛局願意在推動小販行業的發展方面，在各政策局之間擔當協助者的角色，他們認為相對於現時的"管理及管制"制度，這已算是突破。不過，有意見關注到，主張採用由下而上方式，但集中在食物安全和環境衛生範疇的小販擺賣活動建議，其實只不過是舊酒新瓶，委員認為政府當局看來無意實施有關建議。此外，建議"有關小販應找出可持續發展相關小販業務的經營模式和市場定位"的原則，似乎是要淡化政府當局在小販行業持續發展所擔當的角色與職能。

32. 據政府當局所述，小販政策應該在經濟考慮，以及社區就社會和文化發展的需要兩者之間求取合理平衡。儘管現正制訂的小販政策不應只集中於商業目標，但小販仍須找到使其在經營上可持續生存的市場定位。同樣地，社會和文化發展亦不應成為小販應免受市場力量影響的藉口。因此，本地的小販政策應該從"規範發展"的角度制訂，在規管、取締和發展之間取得平衡。不過，部分委員則認為，小販發展事宜應納入商經局的職責範圍，並應成立一個跨政策局/部門的專責工作小組，負責管理小販事務和落實推行小販政策。小組委員會其後察悉食衛局作出承諾，樂意為地區主導並獲得社區普遍認同的建議，協助他們與相關決策局及部門聯繫。

地方營造和空間再使用

33. 兩位教授就小販擺賣活動與委員分享一些有趣的見解。伍教授提出地方營造的概念，指小販擺賣活動為羣眾聚集及交流提供良機，因而成為營造獨有特色的地方的寶貴資源。就社會發展而言，地方營造是學習和建立能力的過程，通常都涉及許多的嘗試。她特別提到，地方營造有助於小販擺賣，而任何用作小販活動的閒置空間(例如停車場和新建成的道路)均應接受地方營造，例如改善其暢達程度及增加人流。部分委員同意，小販擺賣涉及地方營造的過程，應建基於"以人為本"的模式，顧及地區居民的需要及期望。

34. 另一方面，呂教授認為小販擺賣活動是一種空間再使用，而3類可能存在於各區的空間可再使用，即(a)運用空置地方發展市集或作其他小販擺賣用途；(b)透過優化現有市集中的空間，以供進一步使用；以及(c)把現有出租率偏低的公眾街市改建為離街熟食中心或作其他用途。在決定最適合某空間的業務性質(例如特色小食或傳統手工藝)和營運模式(例如每天營業或只在周末營業)之前，亦須考慮到該空間的性質和特點，例如人流多寡。不過，空間再使用必須以靈活的方式執行。舉例而言，當局須以一般方式處理相關土地，容許市場力量介入。伍教授贊同他的意見，並作出補充，指出在周末封閉部分街道用作小販擺賣活動，可作為第4類可再使用的空間。

社區規劃

35. 伍教授指出，市民對於商業空間的急劇擴充感到甚為不滿，並要求收回空間作公共用途，以便持續發展。發展小販擺賣活動並肯定有關活動與旅遊業、藝術、歷史、社會資產、文化傳承、社會能力構建，以及創新過程有多方面的聯繫，實至為重要。

36. 社區規劃的過程，能鼓勵居民參與，聚合不同利益的各方，讓持份者建立互信，就項目規劃和實施達成共識。伍教授特別提到，社區規劃對於加強社區的最新發展與區內現有特色的融合十分重要。這種空間使用方式可滿足居民的需要，而無須依賴市場力量。因此，她促請政府當局肯定社區規劃師在地方營造方面的角色，並邀請他們帶領持份者就公共空間的使用進行討論。

37. 部分委員認為，當局應在進行城市規劃期間，預留公共空間作為小販擺賣活動之用，以滿足社區內對於透過小販擺賣活動創立小生意和以此謀生的需要。另一方面，當局應容許在指定的街道進行臨時小販擺賣活動，使小販攤檔無須建設成永久構築物，造成阻塞及可能影響市容。

政府當局的建議

38. 政府當局根據上文第 23 段所述的各項原則，檢討了現行的小販管制及管理政策，並提出 5 項建議，以徵詢小組委員會的意見。委員普遍支持該 5 項建議，並認為政府當局已開始在行業發展方面扮演協助角色。部分其他委員則憂慮該等建議只是新瓶舊酒，最終會變成旨在管制及管理、甚至趕絕小販的措施。他們又籲請政府當局加強宣傳該等促進小販行業發展的建議。

建議1：檢討簽發新的固定攤位小販牌照的需要

39. 因應部分委員的呼籲，政府當局正密切監察五年計劃下各項遷置方案的落實情況，並會在適當時候檢討應否在固定小販排檔區為街頭小販簽發新的牌照，以及在發新牌時如何簽發⁵。在此期間，政府當局亦會跟進有關向具懷舊本土文化特色的無牌街頭工匠發牌(例如固定攤位(工匠)小販牌照)的事宜。政府當局在發牌前，會先諮詢相關政府部門及區議會／當區居民的意見。

40. 委員普遍支持簽發新的固定攤位小販牌照的建議，以維持小販區內相當數目的小販和顧客。倘若小販助手的僱主向當局交回牌照，實際從事經營攤檔的小販助手便會立即失業；有見及此，部分委員建議，當局應該在該等牌照之中，將合理數量的牌照開放予已登記的小販助手(截至 2015 年 4 月中為止，全港共有 5 575 名已登記小販助手)，按其年資優先審批他們的申請。對於部分委員質疑能否獲得區議會及當區居民的支持，食衛局局長表示，鑒於有關工作只涉及現有攤位的牌照，故他對此感到樂觀。

41. 委員察悉有團體雖然歡迎當局有關向從事具懷舊本土文化特色的無牌工匠(例如補鞋匠、鐘錶修理匠、磨刀匠和鎖匠等)發牌的建議，但該團體亦促請政府當局將其他行業(例如"褶骨"、"打鈕門"和縫紉工匠)納入發牌範圍。

42. 有委員建議，政府當局應參考新加坡在推行攤檔擁有權計劃的經驗，考慮容許固定攤檔的檔主可按為期 20 年的使用契約，以折扣價買入攤檔。檔主如不購買攤檔，可把攤檔交出並收取現金補償，或以經調整的租金繼續租用攤檔。此舉可作為扶貧、向持牌人提供特惠金及／或鼓勵中下階層市民創業的策略。另有意見認為，政府當局應該檢討發牌條件，並在執行發牌規定時行使酌情權，例如放寬年事已高的持牌人也必須親自經營小販攤檔的規定，以及容許報販售賣更多種類的物品，例如汽水。

建議2：改善現有小販區的營運環境

43. 據政府當局所述，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，務求符合較高的消防安全標準，同時提升小販區的擺賣環境。

⁵ 政府將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。

44. 有委員指出，政府當局在改善小販區的營運環境方面的工作做得不夠好，而政府當局傾向於騷擾小販行業而非為其提供便利。舉例而言，鴨寮街的攤檔十分密集，而消防安全問題則被忽視。至於花園街方面，在消防安全巡查期間，即使正在下雨，小販亦會被要求收起擋雨遮篷。政府當局解釋，政府當局曾就"五年計劃"與相關的小販進行磋商，在考慮到消防安全的關注後，政府當局以兩檔為一組的方式重新編排鴨寮街的攤檔，以便可騰出更多空間作為通道。此外，在巡查期間，食環署的人員一般會容許小販遮擋其攤檔，以免受雨水及陽光影響。

45. 就此方面，委員亦察悉，部分團體代表感到為固定攤位所落實的措施(例如安裝灑水系統和固定防火結構及於晚上收市後拆除攤檔)，不能有助於行業發展。他們要求政府當局檢討並擴大固定小販攤位的面積，以及在執法時更為寬鬆。亦有意見認為，當局應該打造更多富特色的街道，以促進旅遊業。

46. 伍教授建議，政府當局應秉持從"發展"角度制訂的新小販政策，作為檢討其過時的小販管制及管理策略的依歸，並就如何使用公共空間推行社區監察。當中亦有人關注到，政府當局應該檢討並更新規管小販擺賣活動的法律框架。部分委員又認為，政府當局應定期與小販組織就相關事宜進行溝通，並提供更多經營方面的意見，以減少與區內居民的衝突。

建議3：考慮簽發新的"大牌檔"牌照

47. 截至 2015 年 1 月底，全港共有 24 個"大牌檔"牌照。如獲有關區議會支持，政府當局將會考慮以試驗形式簽發新的"大牌檔"牌照，並會就污水排放、座位間劃分，以及建造物料和燃料的使用施加附加發牌條件。委員察悉，社會上有反對此項建議的意見；他們相信，受影響地區的居民不會支持該等試驗項目。

48. 儘管如此，為配合活化"大牌檔"的建議，部分團體代表要求政府當局考慮向在家中或在木製食物車上進行的小規模食物製造發牌。一名委員建議把一些並非售賣食物的固定攤檔轉為熟食檔。據政府當局所述，《食物業規例》(第 132X 章)禁止在住用處所內配製作售賣用途的食物，以確保所售賣的食物是在符合法定衛生標準的處所內配製。

建議4：把公眾街市改建為離街熟食中心

49. 政府當局將會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

食物、傳統小吃或其他形式的小食。方案之一是指定某個社會企業負責熟食中心的業務規劃和日常管理工作。

50. 部分委員反對上述建議，原因是街頭販賣活動代表着自然發展而且不容取代的街頭文化，應予保存。他們認為，街頭販賣活動及離街公眾街市均應同時蓬勃發展。

51. 支持上述構思的委員則憂慮，經改建的熟食中心會普遍面對顧客流量不足的問題。《審計署署長第六十四號報告書》第3章指出，熟食小販市場的空置率甚高。部分委員得悉此情況後，亦促請當局翻新殘舊的熟食小販市場，以期增加它們對顧客的吸引力，從而透過增加客源，確保該等市場能夠持續經營⁶。他們對於交由社企負責熟食中心的業務規劃及日常管理表示有所保留，原因是社企普遍缺乏商業營運的動力和經驗。儘管如此，該等委員認為政府當局應該盡快推行這項並無爭議性的建議。

52. 另一方面，伍教授建議可於經改建的熟食中心設立社區廚房，以期保障公眾健康及食物安全。

建議5：設立地區主導的露天小販市場和夜市

53. 據食衛局所述，設立露天小販市場和夜市的建議，若果是以地區主導和由下而上的模式醞釀，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。食衛局對於設立該等市場和夜市，持開放態度。部分委員就醞釀該類建議的機制提出關注，並要求在非政府機構或其他團體願意就本地市集採用新的地區主導和由下而上模式提出發展本地市集的建議時，政府當局應提供更方便和聚焦的協助。據此，希望可在不久之後推行成功的試驗項目，作為長遠發展這個落實本地市集的新概念的先例。

54. 呂教授建議，初步的討論應集中於如何將小販擺賣活動的類別(例如熟食攤檔、小型食物車、具懷舊本土文化特色的街頭工匠等的活動)與相關地區特色及區內可供使用的地方作出配對。他指出，當局可以投入資源，在顧客流量不多的市集進行地方營造，以吸引更多人流。

55. 政府當局預期，相關建議會透過以下方式醞釀得出：(a)有興趣的區議會轄下的委員會主動為相關目的而物色合適的地點，或(b)有興趣的當區居民。任何該等建議均應已經由有關的區議會作出討論。對於任何已獲有關區議會支持的市集建議，食衛局樂意在聯繫

⁶ 委員可參閱並跟進政府帳目委員會就《第六十四號報告書》中有關“食環署管理的公眾熟食市場”一章而發表的報告書。

相關政府部門一事上，提供協助。食衛局局長已經向18區區議會的正副主席簡介政府當局的立場，讓相關地區的有興趣人士可藉此機會，在遠離住宅區的空置土地物色合適的地點，設立市集／夜市。食衛局或會與有關的區議會一同研究建議的可行性。倘若任何機構能夠物色到合適的私人場地、獲得社區支持，並且願意負責相關的管理工作，在私人土地範圍內經營的攤販可能無須申領小販牌照。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。

56. 伍教授在小組委員會的會議上，與政府分享她對採用由下而上模式的看法。部分委員籲請政府當局參與社區工作坊，以加深了解透過由下而上模式醞釀市集建議的整體過程。政府當局亦應採用地方營造的新思維，並根據以人為本的模式，邀請社區規劃師參與推展該等建議，以及制訂未來城市規劃圖則，以反映社區的需要。據政府當局所述，根據《香港規劃標準與準則》，零售業發展須以市場主導，而政府應保持最少干擾。儘管如此，食衛局／食環署會將上述意見反映予負責城市規劃的相關政府部門參考。

57. 委員又呼籲有興趣的公眾人士應扮演更積極的角色及提出建議，讓政府當局考慮。一名委員提醒政府當局，必須從天秀墟的例子中汲取教訓，並準備好在落實市集建議時須解決初期遇到的問題，包括與電力供應和污水排放等有關的事宜。就此方面，有委員要求政府當局提供財政援助，以支持設立本土市集。

58. 屬於公民黨的委員一直認為，小販政策是城市規劃的問題。他們建議，政府當局應該在進行市區重建或新市鎮規劃時，考慮設立市集及夜市作為旅遊景點。另一名委員分享了他從高雄六合觀光夜市的觀察所得：該處的攤檔在晚上營業時擠得雜亂無章，但一到早上，市集範圍便由小販按照自我規管制度清理妥當，使市集範圍可恢復作一般交通用途。

美食車的建議

59. 委員察悉，為推廣旅遊業，財政司司長在其 2015-2016 年度財政預算案演辭中承諾研究引入混合香港現有飲食特色的美食車。商經局將牽頭負責制訂此方面的政策及執行事宜，而食衛局及食環署將在適當情況下，就發牌事宜提供支援。部分委員關注到在香港經營美食車的財務可行性。他們籲請政府當局訂定措施，以免美食車的建議被大財團壟斷，以及考慮向售賣香港特色熟食的小型食物車發牌。

60. 支持有關建議的委員促請政府當局必須留意香港與其他國家(例如美國)在營運美食車業務方面的分別。舉例而言，香港缺乏空間容納大型美食車和處理污水等。委員察悉，有團體代表建議將一些常見於台灣及日本的小型食物車引入香港；這些小型食物車的價格約為 100,000 元，小本經營較能夠負擔。該等委員向政府當局查詢，根據其建議，一輛美食車的運作範圍及預計成本為何。

61. 委員察悉，商經局正研究如何以最佳方式推展美食車的建議，包括海外的經驗和團體代表的意見。商經局亦會不時向議員匯報此方面的進展情況。儘管如此，食衛局表示，除非為美食車專門引入新形式的牌照，否則在食物製造廠牌照制度下獲發牌的美食車只可在指定地點經營；若非如此，將對食物製造廠的整體規管制度造成極大衝擊。截至 2015 年 8 月底，共有 6 868 個此等牌照。

區議會的支持

62. 據政府當局所述，由當區居民醞釀得出的小販擺賣活動建議，廣獲社區支持的機會亦大很多。然而，部分委員認為，以獲區議會支持作為簽發新的"大牌檔"牌照或推展市集建議的條件，只是利用區議會作為絆腳石，使任何小販擺賣活動建議都無法推行。其他委員則認為，若未透過有關的區議會獲得社區支持，政府當局實難以推展任何建議。

63. 委員又關注到，小販擺賣活動所造成的滋擾導致小販與居民之間出現衝突。部分委員察悉，桂林街曾出現渾然天成的小販擺賣活動，但由於附近居民的投訴，該處的小販擺賣活動在 2015 年的農曆新年期間已被取締，這些委員對於政府當局支持小販行業的決心表示質疑，並促請政府當局求取適當平衡，在推動小販行業發展的同時，亦須紓緩行業對社區造成的滋擾。

64. 部分其他委員則持相反意見，認為政府當局實際上是因應區內居民的投訴而採取行動。該區的居民一直飽受上述通宵營業的小販擺賣活動所造成的滋擾影響。該區的小販擺賣活動由原先的 6 檔擴展至 36 檔，並留下大量垃圾，令人難以容忍。受影響居民曾試圖與有關的小販聯絡，但不得要領，最後須請求食環署協助。委員強調，在政府當局的規管架構以外自行出現的小販擺賣活動，應透過適當方法加以控制，令小販可與居民和諧共存。有關與小販聯絡方面，政府當局可從"五年計劃"中汲取經驗；在推行該計劃期間，不同持份者之間的問題均透過密切溝通得以解決。此外，當局亦應設立地區為本的委員會／溝通平台，供各持份者就小販擺賣活動交換意見，以及解決居民／區議員與小販／社區團體的衝突。該等委員會亦可密切監察市集的管理，例如防止出現分租等情況(如有

的話)。一名團體代表建議各區議會可在社區規劃師的協助下，牽頭制訂採用由下而上模式的小販擺賣活動建議。社區規劃師可透過不同的研究和工作坊，協助有系統地收集地區人士的意見。

65. 食衛局重申已準備好就已獲有關區議會支持的市集建議，推動與相關政府部門的聯繫工作。有興趣的人士亦可將相關的建議送交食衛局，以供食衛局局長知照。

建議

66. 下文概述小組委員會的各項建議。小組委員會建議政府當局應該——

政策及措施

- (a) 重整小販政策，大幅度改變小販管理模式，即由強調規範小販遵從規管制度下的法規，轉變為將小販視為香港朝着現代化、可持續發展及提升生活質素的過程中不可或缺的一部分。這個"發展"的角度包含不同的價值觀，其中包括在發展市場經濟的同時，亦須保存本土環境及社會資產等(第 19 及第 24 段)；
- (b) 借鑒海外地方在不同地區推行不同小販政策的經驗，務求以更靈活的模式發展出香港的小販政策(第 10 段)；
- (c) 認識到並無單一的小販管理模式可適用於所有地區，必須為不同地區度身訂造不同定位的政策，以切合各地區的需要(第 25 及第 26 段)；
- (d) 認識到小販擺賣活動涉及地方營造，並應採取"以人為本"的模式，當中包括改善小販區的暢達程度及增加顧客流量(第 33 段)；
- (e) 認識到小販擺賣活動應被視為一種經濟活動，有助商戶紓緩商店租金飆升的問題(第 27 段)；
- (f) 保存小販行業，並物色合適的場地以作小販擺賣活動之用。小販擺賣活動是一種涉及空間再使用的活動，在決定最適合某空間的業務性質和營運模式之前，應該考慮到該空間的性質和特點(第 20 及第 34 段)；

- (g) 採取現代化及科學化的小販管理模式、改善小販管理隊在執法方面的培訓，並考慮放寬對小販擺賣活動的管制(第 30 段)；
- (h) 容許在指定的街道進行臨時小販擺賣活動，使小販攤檔無須一定建設成永久構築物，造成阻塞及可能影響市容(第 37 段)；
- (i) 同時推動街頭小販及離街公眾街市的販賣活動，而非先入為主地以把街頭小販遷置到公眾街市為目標(第 50 段)；
- (j) 成立一個跨政策局/部門的專責工作小組，負責管理小販事務和落實推行小販政策(第 32 段)；

設立新的市集及活化"大排檔"／熟食中心

- (k) 在非政府機構或其他團體願意就本地市集採用新的地區主導和由下而上模式提出發展本地市集的建議時，提供更方便和聚焦的協助。據此，希望可在不久之後推行成功的試驗項目，作為長遠發展這個落實本地市集的新概念的先例(第 53 段)；
- (l) 採用地方營造的新思維，並參與有關醞釀市集建議的社區工作坊(第 56 段)；
- (m) 從"五年計劃"中，汲取有關解決不同持份者之間的問題的經驗(第 64 段)；
- (n) 參考台灣及新加坡等地在經營熟食攤檔和夜市方面的成功經驗(第 20 段)；
- (o) 翻新現有而殘舊且有人流的熟食市場，以期改善經營環境，從而吸引更多顧客，並按個別情況投入資源，在顧客流量不多的市場／熟食中心進行地方營造，以吸引更多顧客(第 20 及 54 段)；
- (p) 從天秀墟的例子中汲取教訓，並準備好在落實市集建議時須解決初期遇到的問題(第 57 段)；
- (q) 在經改建的熟食中心設立社區廚房(第 52 段)；
- (r) 把一些並非售賣食物的固定攤檔轉為熟食檔(第 48 段)；

發牌及相關事宜

- (s) 在簽發新的固定攤位小販牌照時，容許已登記的小販助手優先申請，以維持小販區內相當數目的小販和顧客(第 40 段)；
- (t) 在簽發新的固定攤位小販牌照時，將具懷舊本土文化特色的其他行業(例如"褶骨"、"打鈕門"和縫紉)納入發牌範圍(第 41 段)；
- (u) 放寬年事已高的持牌人也必須親自經營小販攤檔的發牌規定，以及容許報販售賣更多種類的物品(第 42 段)；
- (v) 向售賣熟食的小型食物車發牌(第 59 段)；

執行食物安全及環境衛生的工作

- (w) 確認食衛局和食環署在確保食物安全及環境衛生達到合理水平方面，責無旁貸(第 28 段)；
- (x) 根據從"發展"的角度制定的新小販政策，檢討已經過時的小販管制及管理策略；並且就公共空間的使用，推行社區監察(第 46 段)；
- (y) 定期與小販組織就相關事宜進行溝通，並提供更多經營方面的意見，以減少與區內居民的衝突(第 46 段)；
- (z) 設立地區為本的委員會／溝通平台，供各持份者就小販擺賣活動交換意見，以及解決居民／區議員與小販／社區團體的衝突。該等委員會亦可密切監察市集的管理，例如防止出現分租等情況(如有的話)(第 64 段)；
- (aa) 參考高雄六合觀光夜市的經驗，考慮於若干市集推行自我規管制度(第 58 段)；
- (bb) 透過適當方法，管制在規管架構以外的小販擺賣活動，令小販可與居民和諧並存(第 64 段)；

其他建議措施

- (cc) 訂定措施，以免美食車的建議被大財團壟斷(第 59 段)；

- (dd) 將一些常見於台灣及日本而小本經營較能夠負擔的小型食物車引入香港(第 60 段)；
- (ee) 加強宣傳政府當局有關促進小販行業發展的建議(第 38 段)；及
- (ff) 邀請社區規劃師參與制訂未來城市規劃圖則，以反映社區的需要(第 56 段)。

未來路向

67. 小組委員會同意應結束工作，並向事務委員會提交報告。與小販政策有關的任何事宜，日後會由事務委員會跟進。小組委員會的工作得到政務司司長林鄭月娥女士及食衛局局長高永文醫生的支持，委員謹此致謝。

徵詢意見

68. 謹請事務委員會委員察悉小組委員會的工作。

立法會秘書處

議會事務部 4

2015 年 10 月 5 日

食物環境衛生署就小販政策所進行的檢討及推行的措施

2001 年的修訂執法策略

在 2001 年年底，鑒於亞洲金融風暴所引致的經濟困難，政府當局決定在不影響食物安全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，政府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；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。
2. 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。

3. 在 2014 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 28 206 項。全港的無牌小販人數估計約為 1 440 名。

2002 年的小販自願交回牌照計劃

4. 前市政局於 1993 年提出推行強制性取消流動小販牌照的政策，前區域市政局則以自然流失方式逐步取締流動小販牌照。2001 年 4 月，食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")的委員認為，市區及新界有關流動小販牌照的小販政策應該一致。

5. 在 2002 年，政府當局把 1993 年 3 月推出的自願交回流動小販牌照計劃擴大，涵蓋熟食檔小販(俗稱"大牌檔")和所有流動小販。根據該計劃，持牌人可交回牌照，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，又或轉型為固定攤位(非熟食類)小販。適用於熟食檔小販牌照持有人的計劃已於 2007 年 11 月 30 日結束，共收回 37 個牌照。

6. 然而，在事務委員會於 2010 年 11 月的會議上討論終止流動小販自願交回牌照計劃時，委員對年長的流動小販牌照持有人的生計提出關注。因應委員的關注，政府當局決定，將流動小販自願交回牌照計劃下領取特惠金的方案及優先挑選空置固定攤位的方案，延長兩年至 2012 年 12 月 31 日，而選擇租用公眾街市空置檔位的方案，則如期於 2010 年 12 月 31 日終止。交回的流動小販牌照共有 514 個，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。

2008 年的小販發牌政策檢討

7. 政府當局曾於 2008-2009 年度檢討小販發牌政策。檢討範圍包括研究可否重新簽發新的小販牌照、放寬小販牌照的繼承和轉讓規定，以及如何強化區議會在小販發牌和管理方面的角色。政府當局在事務委員會 2009 年的會議上就該項檢討徵詢事務委員會的意見時，事務委員會委員及代表團體均強烈認為小販行業應予保留及活化。委員認為，固定攤位小販牌照應獲准由登記助手轉讓或繼承；而流動小販牌照的繼承及轉讓亦應與固定攤位小販牌照一致。

8. 因應委員的意見，政府當局決定讓有小販行業經驗的現職登記助手申請優先選擇 70% 的空置固定小販攤位，並於 2010 年 2 月向事務委員會提供了一份資料文件(立法會 CB(2)905/09-10(01)號文件)。在檢討小販發牌政策後，政府當局推出了多項措施，包括——

- (a) 在油尖旺、深水埗及九龍城把 659 個後排空置攤位與前排攤位合併，為持牌人提供更大的經營範圍；
- (b) 簽發 61 個新的流動小販(冰凍甜點)牌照(俗稱"雪糕仔"牌照)¹。雖然新簽發的小販牌照不得再作繼承和轉讓，但當局放寬了"大牌檔"牌照的繼承和轉讓規定，前提是必須獲得當區區議會的支持。除了配偶之外，當局亦容許持牌人的直系親屬繼承或承讓牌照。政府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 9 個"大牌檔"小販牌照成功轉讓；及
- (c) 重新簽發固定攤位(其他類別)小販牌照，以使用 5 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 2014 年年底仍在運作中。

¹ 截至 2014 年年底，在該等新簽發的流動小販(冰凍甜點)牌照中，有 17 個牌照的持有人決定交回牌照或不再續期。

2010 年向前煙草小販或零售商簽發固定攤位小販牌照

9. 自 1989 年 8 月起，當局不再簽發准許持牌人士在市區零售香煙及煙草產品的煙草小販牌照或煙草零售商牌照。根據紀錄，當時有效的煙草小販或煙草零售商牌照有 28 個。1999 年 3 月，當時的市政總署曾作實地視察，發現有 13 個這類煙草攤檔。食物環境衛生署(下稱"食環署")於 2008 年進行的實地調查發現，該 13 個煙草攤檔只餘 8 個繼續營業，全部位於中西區。當局於 2010 年向該 8 個煙草小販簽發固定攤位小販牌照，讓他們在原址經營。

2011 年及 2012 年就固定攤位小販管理進行的公眾諮詢

10. 在旺角花園街的排檔於 2010 年 12 月及 2011 年 11 月發生兩宗嚴重火災後，政府當局分別於 2011 年及 2012 年就取消小販牌照制度及改善固定攤位小販區的管理進行兩次公眾諮詢。然而，取消小販牌照制度的原來建議遭到事務委員會、大部分區議會及小販組織強烈反對。政府當局其後修改原先建議的取消小販牌照制度，並於 2012 年 4 月就懲處一再違規的小販引入新的停牌制度諮詢事務委員會。

11. 小販停牌制度於 2012 年 11 月開始實施。在該制度下，持牌小販如在 3 個月內 6 次違反《小販規例》(第 132AI 章)有關火警風險的規定而被定罪，食物環境衛生署署長(下稱"食環署署長")可考慮暫時吊銷其小販牌照。倘若該持牌小販其後再度在 3 個月內 6 次違反任何相關的小販規例，停牌日數會遞增。若持牌人干犯分租攤檔、非法駁取電源及為取得小販牌照而作虛假聲明這 3 項嚴重罪行中的任何一項，食環署署長亦可考慮立即取消其小販牌照。有關持牌人若不滿食環署署長的決定，可根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)第 125(9)條向牌照上訴委員會提出上訴。

12. 除上文所述者外，政府當局亦推行了一系列措施，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。

13. 為有效控制排檔區的潛在火警風險，政府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。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。

2013 年為固定小販排檔區小販推行的資助計劃

14. 為改善攤檔的防火效能和設計，政府當局於 2013 年 1 月就推行一項為期 5 年，為在 43 個排檔區經營的 4 300 名持牌小販而設的資助計劃(下稱"資助計劃")諮詢事務委員會。在資助計劃下，當局會在小販重建或搬遷攤檔時給予財政資助，亦會為自願交回小販牌照的小販提供一筆過特惠金。推出資助計劃的 2.3 億元撥款建議其後於 2013 年 3 月 15 日獲財務委員會批准。

15. 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 38 個商議定出可行的搬遷計劃。經詳細評估後，餘下 5 個排檔區的攤檔無須搬遷。迄今，有 356 個小販已交回牌照，而 1 060 個小販已申請資助以搬遷或原址重建攤檔。較具體來說，截至 2014 年年底，在 498 個因其固定小販攤檔可能阻塞大廈樓梯口或妨礙緊急車輛運作而須遷置的小販之中，有 53 個小販已交回牌照，另外 224 個已完成遷置。換言之，在被評為具有較高消防安全風險的 498 個固定小販攤檔之中，277 個(或 56%)攤檔已於 2014 年 12 月或之前騰空。

16. 儘管政府當局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。

17. 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逐步轉變，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 2015 年 1 月底，本港共有大約 6 300 名持牌小販，而上世紀 80 年代末則約有 20 000 名。

小販牌照種類及數目
(截至 2014 年 12 月 31 日的情況)

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 ¹ 內的"屋仔"型類別攤檔	約 2 340	-
43 個排檔區內的"小販認可營業地點"類別攤檔 ²	約 1 640	-
43 個排檔區以外的"屋仔"型類別攤檔及"小販認可營業地點"類別攤檔	120	-
擦鞋	6	-
熟食或小食(包括截至 2014 年年底共有的 24 個"大排檔")	198	-
報紙 ³	457	2
工匠	176	-
理髮	31	-
靠牆攤檔	321	-
小販市場內固定攤位 ⁴	616	-
流動小販(冰凍甜點)	-	69
流動車	-	15
其他 ⁵	-	356
總數	約 5 905	442

註

- 該等排檔區分別位於 6 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。大部分固定攤位的尺寸為 900 毫米 × 1 200 毫米。
- "小販認可營業地點"類別攤檔的牌照包括額外的附加條件，規定持牌人——
 - 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；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。
3. 持牌人可額外售賣 12 類物品，當中以便利品居多(用作售賣該等額外物品的總空間不得超出攤檔總面積的 50%)；裝設電子顯示屏幕，藉以宣傳報攤出售的物品；以及提供免費無線上網服務。
 4. 全港共有 18 個小販市場，包括 11 個設有熟食攤檔的小販市場。
 5. 全港共有 356 人持有流動小販(其他類別)牌照。該等持牌人可在全港的指定地方以流動形式進行擺賣活動，並獲准售賣最多 4 項批註在牌照上的物品，包括乾貨及食物類貨品。

食物安全及環境衛生事務委員會

小販政策小組委員會

職權範圍

研究及檢討小販政策，以促進小販行業的長遠發展及改善小販區的管理和經營環境，並適時提出建議。

食物安全及環境衛生事務委員會

小販政策小組委員會

委員名單

主席	何俊賢議員, BBS
副主席	梁家傑議員, SC
委員	張宇人議員, GBS, JP (至 2014 年 10 月 27 日) 方剛議員, SBS, JP 王國興議員, BBS, MH 何秀蘭議員, JP 張國柱議員 黃毓民議員 毛孟靜議員 胡志偉議員, MH (至 2014 年 10 月 4 日) 陳志全議員 陳恒鑾議員, JP 陳家洛議員 麥美娟議員, BBS, JP 黃碧雲議員(至 2014 年 9 月 23 日) 鍾樹根議員, BBS, MH, JP
	(合共：16 位委員)
秘書	游德珊女士
法律顧問	王嘉儀小姐

曾向小販政策小組委員會表達意見的代表團體／個別人士名單

代表團體

1. 公民黨
2. 社區發展陣線
3. 長沙灣社區發展力量
4. 關注綜援低收入聯盟
5. 民主建港協進聯盟
6. 創建香港
7. 港九新界販商社團聯合會
8. 香港浸會大學學生會
9. 香港社會工作學生聯會
10. 香港食物環境衛生署職工權益工會
11. 工黨
12. 自由黨
13. 尖碼之聲
14. 獅子山學會
15. 東涌社區發展陣線
16. 東涌好物
17. 聯區小販發展平台
18. 我們是未來
19. 青年公民
20. 大南街販商協會
21. 小販政策關注組
22. 天水圍陣線
23. 天水圍發展陣線
24. 天秀墟檔主大聯盟
25. 天秀墟檔主關注組
26. 天姿作圍
27. 屯門社區關注組
28. 北角販商協會
29. 西貢漁民艇仔小販會
30. 利源東西街販商協會
31. 東涌互助墟
32. 油麻地廟街販商商會
33. 花園街販商協會
34. 香港仔天光墟市集小販會

35. 香港報販協會
36. 荃灣商戶聯誼會
37. 推動本地自家製發展小組
38. 深水埗見光墟關注組
39. 深水埗基層墟市關注組
40. 深水埗基層關注組
41. 通菜街(女人街)販商協會
42. 渣甸坊販商協會
43. 港九小商販聯誼會
44. 新界商戶協進會
45. 新界跳蚤市場商戶協會
46. 葵芳區私人樓宇居民聯席
47. 葵芳區私人樓宇居民聯會
48. 葵芳區私人樓宇居民關注組
49. 福華街販商協會
50. 增加食物中小販熟食比例委員會
51. 廣東道(旺角道至亞皆老街)販商協會
52. 撐·基層墟市聯盟
53. 樂富中心商會
54. 鴨寮街販商協會
55. 關注東涌設立墟市居民組
56. 關注草根生活聯盟
57. 灣仔大佛口販商協會
58. 灣仔交加街太原街固定攤位小販權益關注組

個別人士

59. 陳彩桂女士
60. 朱偉聰先生
61. 鍾彩雲女士
62. 何智聰先生
63. 許智峯先生
64. 郭善潔小姐
65. 劉肇恒先生
66. 林鴻達先生
67. 李玉薇女士
68. 梁志遠博士
69. 吳仲達先生
70. 譚鏡楊先生
71. 溫少基先生

72. 黃秀枝女士
73. 黃秀花女士
74. 梁林娣女士

只提交意見書

1. 一羣團體
2. 一名市民
3. 「十幾對手」自家製生產計劃
4. 土地正義聯盟
5. 西區墟市關注組

建議在小販政策小組委員會的集思會上提出的問題一覽

- * 小販指下列牌照的持有人(立法會 CB(4)566/13-14(01)號文件)——
 - (a) 固定攤位小販牌照，藉以經營(例如)：
 - (i) 位於 43 個小販區內的固定攤位；
 - (ii) 售賣熟食或小食的固定攤位(俗稱"大牌檔")；
 - (iii) 位於小販市場內的固定攤位；或
 - (iv) 報攤。
 - (b) 流動小販牌照，藉以經營(例如)：
 - (i) 流動小販(冰凍甜點)的業務(這類小販俗稱"雪糕仔")；或
 - (ii) 流動小販(流動車)的業務。
- * 公眾街市內的攤檔檔主和工廠大廈內的食肆經營者不是小販。

發展方向

背景

關於新小販政策的發展方向，有意見認為應發展小販行業，以便扶貧、創造就業機會、抗衡超級市場／領匯的壟斷，以及促進經濟發展等。

1. 除了以提供經濟功能(例如讓顧客有更多元化的選擇及加強競爭)、社會功能(例如給某個地方賦予個性及故事)和環境功能(即售賣本地製造的貨品以減低碳足跡)作為發展方向外，把"提高社會流動性"定為小販政策的發展方向，是否更為恰當？
2. 新加坡政府計劃興建更多小販中心，預期會對小販攤檔租金構成下調壓力，從而發揮穩定食物價格的作用。香港會否從新加坡的計劃汲取經驗，透過興建具有香港特色的小販中心／小販區來穩定食物和日用品的價格？

市集／小販區

背景

根據食物安全及環境衛生事務委員會先前的商議工作，事務委員會委員普遍認為，設立露天市集可推動經濟活動的發展，以及在社區創造就業機會。

3. 參考立法會 CB(4)968/13-14(04)及(05)號文件所載的臨時空置政府土地一覽表，在各區把部分土地劃為市集或小販區，供任何有興趣人士(包括基層市民、創業人士、自僱人士及無牌小販)進行擺賣活動，尤其是售賣本地製造的貨品，是否可行？
4. 邀請區議會與區內持份者在"地方營造"方面合作，即提交有關以試驗形式在區內物色最佳地點設立小販攤檔／小販區的建議，是否可行？
5. 有沒有可能為年輕小販設立主題市集，讓他們運用本身的商業和創業技能，經營以高端客羣為銷售對象的小販業務，務求賺取較高利潤，並創立自家品牌，然後再遷入店鋪或在網上售賣貨品？
6. 邀請合適的社會企業管理一些市集或指定小販區，讓企業內有才能的管理者可於更有意義的環境下工作，運用其商業技能訓練新入行的小販，例如長遠而言在網上銷售其產品，是否可行？
7. 有沒有任何推動"大牌檔"發展的策略？
8. 容許在市集或指定小販區內進行一些輕鬆活潑的街頭活動(例如街頭賣藝或演唱)，以吸引更多人流並增加營業額，是否可行？
9. 確立慣例，把小販區／市集納入城市規劃圖則，作為市區規劃程序的其中一環，是否切實可行？

經營環境

背景

食物及衛生局表示，該局和食物環境衛生署須秉持為香港市民保障食物安全和保持環境清潔衛生的使命。

10. 若仿效新加坡的做法，在本港引入"大牌檔"分級制和持牌人違例扣分制，有何利弊？
11. 應否規定"大牌檔"持牌人及其在"大牌檔"工作的助手必須接受有關食物安全及環境衛生的強制培訓？
12. 有沒有可能容許任何有興趣人士在繁忙時間過後於某些地點進行擺賣活動，直至深夜？
13. 香港應否考慮引入與台灣相若的自我規管模式，以賦權小販協會管理小販區和解決糾紛？

發牌事宜

背景

政府當局曾於 2008-2009 年度檢討小販發牌政策，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、放寬"大牌檔"小販牌照的繼承和轉讓規定、簽發新的流動小販(冰凍甜點)牌照，以及重新簽發固定攤位(其他類別)小販牌照(詳見立法會 CB(4)566/13-14(01)號文件第 37 段)。

14. 香港應否改革現行的發牌制度，例如引入受不同規定及限制規限的各類小販牌照(包括為大專畢業生或工匠而設的牌照，以及在特定時間營業的牌照等)？
15. 香港應否仿效澳洲的做法，簽發進行街頭擺賣活動的長期許可證(為期最多 5 年)及短期許可證(為期不超過 12 個月)(詳見立法會 FS11/13-14 號文件第 4.2 及 4.3 段)？

其他措施

16. 以小型貨車或貨車經營流動小販業務的做法在澳洲和美國等海外國家相當普遍。香港應否容許在合適的地點進行這類活動，為居民和遊客提供另類購物選擇？
17. 政府當局有沒有可能成立跨部門專責小組，負責監督重新訂立的小販政策的實施情況？

* * 完 * *

**食物安全及環境衛生事務委員會
小販政策小組委員會**

**代表團體／個人在 2015 年 4 月 14 日的會議上及
所接獲的意見書中提出的意見摘要及政府當局的回應(立法會 CB(4)1327/14-15(01)號文件)**

代表團體／個人的意見／關注事項	政府當局的回應
<p>1. 政府當局應容許已登記小販助手優先申請僱用他們的小販所交回的牌照，這樣做既可避免該等小販助手失業，亦可發展出小販牌照的承繼機制。</p>	<p>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的落實情況，稍後會檢討應否及如何簽發新的固定攤位小販牌照；屆時會一併考慮向登記小販助手優先發牌的建議。</p>
<p>2. 政府當局應利用閒置的公共地方，例如出租率偏低的熟食市場和停車場以及新的街道，並將它們改建成供小販擺賣之用的場地。</p>	<p>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，我們會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。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。</p>
<p>3. 政府當局制定小販政策時應參考海外地方的經驗，即設立以彈性時間營運的露天小販市集和作為遊客景點的夜市，以及使用創業成本較低的木製食物車。</p>	<p>在不影響食物安全和環境衛生的前提下，政府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。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</p>

代表團體／個人的意見／關注事項	政府當局的回應
	機會亦大很多。如有人提出地區主導的建議並獲得社區普遍認同，我們樂意協助他們與相關決策局及部門聯繫。
4. 食物環境衛生署應該因應新的小販政策，改變其小販管理及執法策略。	小販政策涉及的利益和價值考慮隨着時間不斷演變。由於不同持份者提出的觀點往往不能互相兼容，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。政府一直設法在對立和不斷演變的考慮因素中求取一個值得整體社會支持的合理平衡。我們認為現時的小販管理及執法策略大體上可兼顧及平衡各方的利益。
5. 政府當局就新發展地區制定城市規劃時，應顧及小販擺賣活動，並讓社區規劃師參與其中。	<p>根據《香港規劃標準與準則》，零售業發展須以市場主導，而政府應保持最少干擾。我們會將有關意見反映予負責城市規劃的相關政府部門參考。</p> <p>我們相信設立市集的建議應以地區主導，若有任何機構能物色到合適的場地作為市集，並得到所在社區及區議會支持，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。</p>
6. 因應本地的購物中心漸趨單一化，政府當局應該向具懷舊本土文化特色的工匠(例如補鞋匠、鐘錶修理匠及鎖匠等)發牌。	我們認同應讓傳統或創意文化活動及／手工藝有發展空間，並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關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。

代表團體／個人的意見／關注事項	政府當局的回應
<p>7. 有需要設立一個溝通平台，以便政府、區議員及各區的持份者醞釀地區主導及由下而上的小販擺賣活動建議。</p>	<p>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。至於具體的醞釀方式，可因應各區區情而異。由政府去設立溝通平台未必符合地區主導、由下而上的理念。事實上，我們注意到一些地區團體已經自發地籌辦工作坊，以期讓相關的持份者在地區層面討論此事宜。</p> <p>如相關倡議者物色到合適場地，並就場地和運作安排得到相關區議會的支持，我們樂意提供有關如何確保運作符合食物安全和環境衛生要求的意見，及盡力協助他們與相關的政府部門聯繫。</p>
<p>8. 政府當局應容許報販售賣更多種類的物品，並對自願向政府交回小販牌照的報販發放 120,000 元的特惠補償。</p>	<p>政府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 120,000 元的特惠金，目的是加快騰出攤檔空位，方便遷置有較高火警風險的攤檔。至於其他不在此 43 個固定小販排檔區營運的小販(包括固定攤位(報紙)小販)，由於這些攤檔並非集中在人煙稠密的地區或以密集形式位處街上，故對毗鄰樓宇造成的火警風險相對較低，因此未被納入資助計劃之中。</p> <p>因應報販組織的要求，我們於 2009 年已放寬報販在攤檔兼售其他貨品的限制，兼售貨品由 8 種增加至 12 種。與此同時，我們亦放寬有關報攤用作售賣額外物品的空間限制，由不超過攤檔的四分一擴大至不超過二分一。在 2014 年年初，我們容許報販在其報攤範圍內安裝無線上網及以電子屏展示與其小販牌照核准售賣貨品有關的合法宣傳品。</p>

代表團體／個人的意見／關注事項	政府當局的回應
<p>9. 政府當局應考慮放寬食物製造廠的發牌條件，例如容許在家中或閒置的公共地方進行小規模的食品製造。</p>	<p>為確保在香港出售的食物安全和適宜食用，我們要求經營某些食物業，包括食物製造廠，須根據《食物業規例》(第 132X 章)領有由食物環境衛生署簽發的牌照；處所須符合相關的發牌條件，才會獲發牌照。在符合法例的要求及保障食物安全和環境衛生的前提下，我們會按情況施加適當的發牌條件。</p> <p>此外，《食物業規例》禁止在住用處所內配製食物，目的是確保食物業出售的食物是在符合法例要求的衛生標準和環境下配製。任何規管及支援小販活動的措施，應以履行我們為香港市民保障食物安全和保持生活環境清潔衛生的責任而制訂。我們沒有計劃更改法例放寬這方面的要求。</p>
<p>10. 小販組織或小販應該參與有關小販政策和管理之討論，尤其是在涉及牌照的上訴過程中和在各區議會的食物及環境衛生委員會參與討論，以顧及小販的利益及關注。</p>	<p>我們一直有就小販政策和管理事宜諮詢小販組織和小販的意見。為與有關各方建立協作伙伴關係，我們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。我們也從未拒絕非委員會成員但在該小販區營業的小販對出席委員會會議的要求。小販管理諮詢委員會提供雙向的溝通平台，讓食物環境衛生署(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。此外，我們亦會按需要接觸小販組織，諮詢他們的意見。比如最近推行的「小販牌照違例處分制」和「小販資助計劃」，我們都有在敲定計劃細節前接觸小販組織，充分聽取他們的意見，並通過「小販管理諮詢委員會」在落實計劃的過程中與小販保持溝通。</p> <p>按現有機制，有關小販牌照的上訴事宜由牌照上訴委員會負責。各區議會的食物及環境衛生委員會的會議由各區議會的秘書處統籌，是否</p>

代表團體／個人的意見／關注事項	政府當局的回應
	邀請小販組織或小販參與涉及小販政策和管理的討論是由它們而非食環署全權決定。
11. 政府當局應設立專門的委員會，負責檢討小販政策、作出相關決定，以及實施長遠發展計劃。	食物及衛生局和食環署如就小販政策進行檢討，會按需要諮詢其他政府部門和持份者，及考慮各界的意見。我們不認為有需要另設專門的委員會負責這方面的工作。
12. 政府當局應檢討向"朝行晚拆"的夜市檔主發牌是否可行，並透過分級制(須將評級展示於攤檔的當眼位置)，以確保其運作符合食物安全及食物衛生方面的規定。	在不影響食物安全和環境衛生的前提下，政府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。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。如有人提出地區主導的建議並獲得社區普遍認同，我們樂意協助他們與相關決策局及部門聯繫。
13. 政府當局研究簽發新的大排檔牌照時，亦應檢討售賣小食(例如栗子)的小販的發牌事宜。	售賣小食的流動小販通常在當區人流暢旺的地點擺賣，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。政府當局現未有計劃重新簽發流動小販牌照。
14. 政府當局應該檢討並更新規管小販擺賣活動的法例框架。	政府一直設法在對立和不斷演變的考慮因素中就小販政策求取一個值得整體社會支持的合理平衡。我們會不時檢視有關小販的政策和法例，在有需要時作出修訂。

代表團體／個人的意見／關注事項	政府當局的回應
<p>15. 政府當局應採取現代化及科學化的小販管理模式、加強小販管理隊在執法方面的培訓，並加強向公眾推廣公民責任。</p>	<p>小販事務隊在日常工作中面對多方面的挑戰，食環署為小販管理主任職系提供有系統及專設的培訓，當中包括入職培訓、複修課程及經驗交流會。</p> <p>培訓課程內容涵蓋與小販有關的法例及法律程序、工作知識及技巧，以及實務訓練。課程也設有關於個人成效及管理技巧的特定培訓單元，包括人際技巧、處理衝突情況、情緒智商、壓力管理、風險評估及危機處理，以及自衛等。因應社會環境的改變，食環署為不同職級的小販管理主任提供複修課程時，會更新真實處理小販的個案給學員作模擬訓練，提高學員在遇到各種困難情況時的處理方法及技能。食環署同時亦會適時更新訓練課程內容，以切合實際工作需要。</p> <p>食環署一直以來都有透過「小販管理諮詢委員會」，向小販推廣應保持其攤檔附近的環境衛生的訊息。我們亦會不時向市民灌輸各盡本份保持公眾地方清潔衛生的訊息。</p>

立法會秘書處
食物及衛生局
食物環境衛生署

2015年7月