

公共專業聯盟 就固定攤位小販區的管理公眾諮詢提出的意見書

1. 特區政府在花園街大火後，除了加強執法以收短期改善排檔小販管理之效外，更建議了多項應對措施進行公眾諮詢，¹俾能進一步加強對固定攤位小販區的管理。本智庫認為有關諮詢文件的理念存在基本問題，其一是小販政策因常蹈故，未能因應社經環境轉變而重新確認小販的正面價值；其二是把火災慘劇及消防安全的責任推諉到排檔小販身上，嚴重影響小販的生計；其三是個別構思不設實際，要求販商承擔超乎合理範圍的責任。
2. 特區政府並不諱言，多年來的政策是「藉自然淘汰逐步減少小販數目」（諮詢文件 1.2 段），故此是次諮詢的主要建議措施，包括改變營業方式以降低火警風險、要求小販自資改良消防設備等，客觀效果是增加守法成本，促使無力承擔的販商不再經營；有關政策構思顯然源自過往的政策思維。至於加強執法、引入取消小販牌照制度、交回牌照計劃等，旨在減少小販數量的目的更是昭然若揭。
3. 小販發牌政策雖然在 2008 年曾進行了一次檢討，並據此編配及合併了相當數量的空置攤位，也重新簽發了少量固定攤位小販牌照予擦鞋匠、香煙小販及工匠（參看諮詢文件 2.4 至 2.19 段）。可是，特區政府始終無意正視及矯正過去管理失效及違規活動背後的成因，如：排檔面積過小致使小販難以跟從、小販牌照缺乏流轉機制造就非法分租及「假助手，真租牌」的違規做法等。
4. 基於此，本智庫認為有關當局應把握時機，就小販活動的規管政策、牌照制度及小販區規劃作全面的檢討，從而讓小販活動可以有正面的發展。

訂定小販的「合理」數目

5. 經過政府當局的長期規管約制後，持牌小販數目已由上世紀 80 年代的兩萬名大幅減至目前七千名左右，令社會環境衛生大大改善。本智庫認為小販活動除了是本土文化的重要部份，更是重要的社區及庶民經濟，整體社會以至政府當局應予以肯定。對於願意自食其力的市民，我們應該肯定他們所作的努力並給予支持。基於此，本智庫反對有關當局持續削減小販數目的政策目標，認為應引入宏觀地區規劃及經濟多元化的角度，與民共議在更多地區設立小販區，並商訂可容納的小販數目。

¹ 食物及衛生局、食物環境衛生署：《固定攤位小販區的管理公眾諮詢》，2012 年 2 月。

設置小販牌照流轉機制

6. 在維持小販數目於「合理」水平的前提下，特區政府應進一步制定小販牌照的流轉機制。鑑於新簽發小販牌照不設繼承和轉讓的做法已經確立，政府可考慮為新牌照增設年限，以增加牌照的流轉。此外，應把小販牌照申請程序常規化，當退還或到期牌照，及空置攤檔達到某個數目，申請機制便可啟動。其實，即使在當局的大力打擊下，現時香港仍有接近兩千名無牌小販，有關當局應設法幫助有意從事小販行業人士以合法方式經營。

適度擴大固定攤位面積

7. 改善小販管理及為小販提供有利營商環境的政策重要性應無分高低，辦法之一是適度擴大固定攤檔的面積。誠如諮詢文件所言，小販固定攤檔的面積大多是 3 呎乘 4 呎（諮詢文件 3.3 段），以至經常發生越界經營的問題。有關當局年前安排後排空置攤位與前排攤位合併經營，雖然有助改善攤檔擠迫情況，問題是有關安排的客觀效果是使小販牌照數目進一步減少，變得奇貨可居，間接加劇了違規分租及「假助手，真租牌」的狀況。故此，正本清源之道是適度增大固定攤位面積。

酌情營業面積透明化

8. 有關當局於諮詢文件指出，在不對走火及緊急車輛通道造成阻礙的情況下，食環署可行使酌情權容許檔販在營業時間把貨物放在批准範圍以外擺賣，及排檔外有限度擺放設備。本智庫認為，食環署願意行使酌情權的做法雖然值得肯定，但對小販而言，始終不是長久計，容易令他們誤墮法網，違規經營，情況絕不理想。為此，本智庫認為較妥善的方法，是公佈各小販區管理指引中有關酌情營業面積規定，讓小販知所遵守。

遷置樓宇樓梯出口旁的排檔需具無可替代必要性

9. 遷走樓梯出口 6 米半徑範圍內的攤檔極具爭議性。消防處有責任解釋樓梯兩旁店舖對消防安全的責任，不能只要求小販犧牲小我。其次，6 米半徑範圍是否過大，特別是在有其他消防設備或防火措施的情況下，可否收窄，消防處同樣需作出解釋，不能把問題簡單化。簡言之，過度削減排擋數目不但影響有關攤檔主人的生計，更會削弱整個小販區的吸引力。從政策優次角度而言，遷置排擋應是最後的選擇。

固定構築物方案不設實際

10. 有關建議最具爭議性的是在街道上興建固定構築物，這會大大縮窄路面的寬度。街道店舖日後需要面壁，也大大降低了空氣流通程度，肯定會引起巨大反響。更重要的是，興建了固定構築攤檔後，有關街道的基本功能有所改變，這是否政府方面願意接受的政策後果。特區政府對此必須明確交代，否則會被懷疑有關建議只是迫使販商就範的籌碼。當然，我們支持固定排檔的「屋仔」應以適度耐火的物料建成，但不能矯枉過正。

以花灑系統主導的消防安全措施

11. 本智庫認為，一個比較完整的街道花灑系統是有效改善小販區附近樓宇安全的措施。該街道花灑系統由以下部份組成：(1) 在樓梯出口頂部裝設消防花灑系統，以控制排檔火勢的方向、阻止濃煙經樓梯出口進入樓宇及降低逃生樓梯出口的溫度(2) 在樓宇簷篷中央位置加裝一系列消防花灑系統，在路面提供一條走火通道；及(3) 在樓宇簷篷邊緣位置加裝水濺消防系統，以阻擋排檔的火勢範圍。

維持靈活多變的攤檔外觀及經營方式

12. 小販區的吸引力在於個別販區的獨特性及多樣性，小販活動賴以生存的是其靈活性及創造性，硬套一個管理模式只會摧毀這種脆弱的經濟形式。本智庫認為，「屋仔」形式的固定攤位或是「朝行晚拆」的營運模式均可接受，關鍵是小販本身認為具可操作性，無必要一刀切以一個方案應用於全港的小販區。對於「屋仔」形式的固定攤位，有關當局應容許把貨物存放在以防火物料搭建及密封的「屋仔」過夜。當局亦應在不影響消防通道暢通的情況下，容許檔販保留一直沿用的設備，如金屬構架、沒有存貨的鐵箱或鐵車等在攤檔核准範圍外過夜。必須指出的是，火警可能令小販損失慘重，故不應假設他們不會做好防火措施而需斷然採取堅壁清野策略。

清楚交代緊急車輛通道位置

13. 根據當局的諮詢文件，若排檔所處的道路在規劃時被界定為緊急車輛通道，有關道路須預留六米闊度，讓消防車通過及雲梯操作。當局應儘快向外公佈，那些小販區所在的道路被界定為緊急車輛通道，讓受影響的小販早作準備。

公帑承擔街道花灑系統開支

14. 本智庫認為，持牌小販的營業性質類同於公眾街市的檔販，兩者皆是基層經濟網絡的組成部份，也同樣是政府政策的產物，理應獲得類似的政策待遇及幫助。持牌的固定攤位小販區的出現可追溯至上世紀 80 年代，但當局一直以小販區屬暫時性質為由而拒絕提供基建支援，以改善小販區的環境及消防安全。相反，政府對公眾街市則提供多項支援包括翻新街市、加裝空調，又容許於公眾街市內引入服務業以降低空置率。本智庫認為政府給予小販區持牌小販及公眾街市檔販較平等的對待，基於安全考慮，為小販區裝設街道花灑系統。具體做法有兩個選項，其一是由政府直接出資興建，這有助政府直接加強對小販區的管理；其二是由區議會透過地區小型工程計劃負責興建，則有推動地區經濟發展的意味。無論如何，兩種做法都符合公眾利益。

延展小販區

15. 從現實角度出發，小販區的數目需要適度增加，才能滿足可能出現的調遷需要，政府不應迴避考慮增設小販區的可能性。從積極的角度出發，新界其實有不少地區希望發展地區經濟，只要結合當地人生活基本需要的元素，相信形成新的、有特色的小販區是不無可能的，關鍵是政府的意志。

結語

16. 花園街大火慘劇不但引起社會對小販區消防問題的關注，也突顯了現時小販政策的種種問題，如牌照制度、執法規例、排檔設計及小販區規劃。特區政府不應繼續視小販活動為暫時性現象，應摒棄短期的政策思維，全面檢討及制定整全的小販政策，讓小販活動得以健康發展。

公共專業聯盟
2012 年 5 月 7 日