

公共專業聯盟 就取消小販牌照制度諮詢的意見書

1. 花園街大火慘劇發生兩星期後，政府當局迅即建議引入取消小販牌照制度，冀能加強執法的阻嚇力度，以解決小販排檔的潛在安全問題。特區政府藉著火災慘劇的機會，將安全問題的責任諉過販商，這做法並不公允。故此，本智庫不認同當局以取消小販牌照制度來解決排檔管理問題的政策動機。
2. 再者，本智庫認為有關建議只局限於執法規管問題，並沒有從整全角度出發，尤其沒有檢討現行小販政策中一些明顯過時、長期備受詬病的地方，致使商販容易違規犯例，只能艱苦經營。基於此，本智庫反對有關取消小販牌照制度的建議。

理據不足

3. 當局的諮詢文件提出了兩方面的理由支持其政策主張，可是兩者均欠缺說服力，現具體分析如下：
 - a. 政府提出在 2010 年內有 7000 宗針對持牌小販或其助手遭檢控而被定罪的個案，當中 28% 曾被檢控 4 次或以上。當局並以此推論「有檔販屢次接獲傳票但仍繼續肆意違規。」我們認為這論證過於簡化和片面，重覆違規的個案數字可以是巡查檢控次數增加的結果，而不是販商故意違規所導致。事實上，食物及環境衛生署針對持牌小販的檢控數字年年遞升，由 2004 年的 2724 宗上升至 2011 年的 6704 宗¹，升幅達 2.5 倍。
 - b. 當局以「小販的營業性質與街市檔位接近」作為理據，認為公眾街市檔位因違規而被終止租約的安排具參考價值，這亦不能成立，原因如下：
 - 小販營業的政策環境遠不如街市檔位：長期以來，小販政策主要著眼於管理問題，只求減少對社區造成的滋擾，甚至不惜減少持牌小販的數目。故此，我們不排除當局擬議的取消小販牌照制度旨在進一步收緊小販的生存空間。另一方面，政府基本上肯定街市檔位的積極作用，甚至給予扶持措施。審計署曾於審計報告中對公眾街市的管理提出批評，政府因而提出多方面的改善措施及容許於公眾街市內引入服務業以降低空置

率。¹由此看來，街市檔位可能面對相對寬鬆的規管環境，而排檔小販卻一直是打壓的對象；

- 諮詢文件（包括附件一）沒有詳列公眾街市檔位可導致終止租約的違規罪行，以至難以掌握街市的執法情況，因而難以確認其參考價值。

生計攸關

4. 對於小販來說，小販牌照其實是一種營業牌照，而從事小販行業維生的通常是低學歷低技術人士，故取消個別小販的牌照等同剝奪他們的謀生方法，必須慎而重之。觀乎過去制定營業車司機扣分除牌制度的過程，皆是研議再三後才定出嚴謹的扣分準則。如當局堅持引入取消小販牌照制度，有關的經驗及討論絕對值得參考。
5. 諮詢文件就擬議的措施對市民生計問題全無着墨，關鍵數據更付諸闕如，使市民難以評估政策的影響，我們認為當局的做法十分草率；諮詢文件欠缺交代的數據包括：
 - a. 當局建議個別小販若在三個月內六次違例，可被取消牌照；當局需提供數據，若該擬議的罰則在 2010 年執行，會有多少販商被取消牌照；
 - b. 當局沒有提供街市檔位因違規被檢控及終止租約的統計數字。有關資料對受影響的販商是息息相關的。

損害庶民經濟及特色經濟

6. 香港雖然是一個高度商業化社會，但小販仍然是整體經濟的一個重要組成部份，即所謂「庶民經濟」。普羅市民可以透過小販獲得廉價商品及服務，而投入小販行列也可在相當程度上解決就業問題，特別於經濟低迷時發揮紓緩作用。既然小販的積極作用應予以肯定，當局實不應引入取消小販牌照制度，進一步打擊小販的生計及營商環境。現時的小販政策只顧環境清潔與秩序，擬議的取消小販牌照制度更是令小販百上加斤，其做法完全罔顧市民生活需要，並不可取。

¹ 參看政府官員的回應，詳見《政府帳目委員會就審計署署長 2007 至 2008 年度香港特別行政區政府帳目審計結果及第五十一號衡工量值式審計結果報告書提交的報告書》（2009 年 2 月），第 8 部第 3 章—公眾街市的管理。

7. 此外，小販活動亦是本土文化特色的重要部份。小販購物區是旅遊發展局推介的必到景點之一，為本港的活力形象更添姿彩。可是，特區政府雖然把改善營商環境掛在口邊，卻對小販的困境置若罔聞，不但不施予援手，反而不斷打壓，實在令人失望。

方便管理 過時僵化

8. 整體而言，本智庫反對引入「取消小販牌照制度」的建議，原因是有關建議失諸偏頗，只片面地增加執法行動的阻嚇作用，賦予政府更大權力方便執法，但卻不顧商販的經營困難及現行政策過時及不合理的狀況。簡言之，若把「方便營商」納入當局的政策目標之一，現時擬議的措施便更顯得官僚而不合理。詳情如下：

- a. 「販賣未有在其牌照內指明的商品或服務」

小販屬於小本經營，必須迅速回應社區市場的轉變並轉換售賣貨品的種類。既然小販排檔的位置及面積均是固定的，只要售賣的貨品沒有安全問題，及該排檔是由持牌人或助手直接經營，當局不應因為小販的做法不符合官僚程序的規定便需除牌。

同時，政府當局若認為申報是必須手續，便應設立簡便的登記及審批制度，例如以電話申報，或即場申報，讓小販可以申請轉變販賣商品的種類，以增加小販販賣的靈活性，同時令小販市集商品多樣化及符合社區需要。

- b. 「僱用未經批准的助手從事販賣」 及 「營業時未有親自在場」

小販的經營時間長，還需兼顧入貨和銷售等工作，故此持牌人常與助手有所分工，持牌人自然無法全部時間留在排檔工作。現行規管安排相信已照顧了販商的實際需要，擬議措施主要是針對轉租牌照，比較簡單的應對辦法是加重現時的罰款額便可，不應矯枉過正，殃及無辜。

基於政府應提供有利營商環境的原則，有關當局同樣應提供簡便的申報制度，方便販商手法循規。

- c. 「將販賣的商品與有關的設備或物體放置在攤位界線之外」、「造成妨礙」及「違反與攤檔大小高度或建築物料有關的持牌條件」

3 項罪行同因過時的攤檔規格所導致的。現行法例規定攤檔面積為 3 呎乘 4 呎，在這 12 平方呎的範圍內，既要展銷、又要存貨，更要提供容身之所，排檔面積不足的問題顯而易見，即使無意違規爭取尺寸空間，要守法循規不越雷池半步也十分困難。因此，在政府當局全面檢討排檔面積之前，單方面加重上述 3 項罪行的刑罰並不公平。

同時，適度放寬檔位規格面積，才是真正解決根本矛盾的方法，販商屆時若再違規，也就難辭其咎。

d. 「未獲批准下安裝或接駁電氣用具、電線或其他電力設備」

就實地考察所見，電力及電器是排檔小販的基本經營設施，大部份排檔更設有合規格的電力供應設備。由此可見，非法接駁電力的問題可能是迫不得已或因為場地限制所致。

我們認為，只要供電機構能提供協助及政府提供適當資助，應能有效杜絕違法而且危險的駁電行為。這亦較加重刑罰來得積極而有效。

e. 「未有根據有關人員要求永久或暫時騰空獲編配的攤位（只適用於因須改善消防安全而遷置小販攤位的情況）」

倘若以消防安全問題作為取消小販牌照的理據，當局便須有清晰的界定及具說服力的理由，方能令公眾及商販接受。有關固定排檔小販區的管理公眾諮詢仍在進行中，當局應就此一併考慮。

f. 「將攤檔分租」及「為取得牌照作虛假聲明」

以上兩項違例事項是十分嚴重的罪行，涉及違反誠信和讓檔主取得販賣貨品以外的利益，違者理應除牌。

整全的小販政策才能對症下藥

9. 現行的小販政策已經過時，不應繼續以打擊違規行為及減少小販數目作為主要政策目標。經過長時間的整頓後，社會的環境衛生已大大改善，小販數目大不如前，甚至到了需要保育的臨界點。

10. 故此，特區政府必須因時制宜，革新過時的政策，除關注環境及安全問題外，

應確認小販是本港庶民經濟和本土文化的重要部份，並於政策加入社區經濟及文化承傳的考慮，為小販提供有利營商環境，令小販行業可朝向良性方向發展。

11. 政府當局應制訂一套整全的小販政策，全面檢討小販政策各個方面的問題，包括更新排檔設計、利用社區規劃調節市集密度、檢討發牌數目及牌照年期、改善日常營運安排等。

公共專業聯盟
2012年3月

¹ 此數據是由食物及環境衛生署的中央資料處理系統提供。