



動感街道管理

妥善管理街道 滿足不同需求

作者：黎文燕、羅敬韜

研究報告摘要

研究目標

行政長官林鄭月娥在 2017 年的施政報告中公佈，政府將會推出新措施，改善香港的行人道路環境。這不但可鼓勵市民短途步行，更可改善空氣質素、紓緩交通擠塞。此外，發展局的「香港 2030+」發展策略文件，也致力令香港各區和街道變得更獨特、更多元、更充滿活力。然而，要建構「好行」和動感的街道，需要的不只是最佳的行人基建，還有妥善的街道管理政策，以確保步行是舒適、安全、寫意、有趣的經驗。香港人煙稠密，城市空間的競爭激烈，這點尤為重要。

香港現時並沒有一套全面的街道管理政策，有的只是監管不同活動（例如小販擺賣和街頭表演）的各種政策、法例、規定、慣例。當局並沒有一個宏觀願景，因此每個問題都只是獨立處理，而且方法經常不一致。執行現有規例時，也因部門間與部門內的各自為政、過時的法例、擾人的官僚程序等問題而遇到阻礙。結果，現有的街道管理政策不但無法加強街道的活力，也不能監管對公眾造成滋擾的活動。街道管理不善所造成的問題，減低了政黨和市民對行人專用區的支持。其中一個明顯的例子是在 2013 年底，油尖旺區議會投票贊成減少旺角西洋菜南街行人專用區實施的時間。因此政府必須檢討香港的街道管理，令街道不再只是車輛佔據的走廊，而更可成為好行的優質公共空間。

本報告踏出了第一步，檢討現時監管（或無力監管）六類主要街道活動的政策和措施；這六類活動是：政治活動、慈善活動、物流 / 服務性活動（例如送貨、儲存、廢物處理）、店前營業、流動商業活動（包括小販擺賣和商業推廣）、康樂活動。藉着研究文獻、檢討現行法例，以及訪問現任與前任區議員和公務員，本報告歸納出各種問題，並作出初步政策改善建議，希望藉此解決現有問題，並更有效地管理和加快各種相關工作，令街道變得多元化和有活力。

問題

本報告歸納出現時街道管理的六大問題：

1) 政府不同部門各自為政

不同的街道管理工作，分別由多達九個政府部門負責，而擔當最重要角色的，有食物環境衛生署（食環署）、香港警務處、地政總署、民政事務總署。由於不少街道管理問題涉及多個管轄範圍，不同部門之間以至相同部門之內或會爭論責任誰屬，令問題

懸而未決。民政事務總署的民政事務專員，在處理非法停泊單車以至店鋪阻街等日常問題時，必須協調各個部門，過程繁複而費時。由於街頭活動錯綜複雜且不斷演變，若不清楚某項活動（例如街邊流動推銷或街頭賣藝）應由哪條現行法例管轄，便不會獲得任何部門妥善處理。

2) 施政重點不再符合現況

由於一些施政重點早於 1970 年代已訂立，小販管理因而不合比例地受到重視，而其他諸如商業推廣或街頭表演等活動，則很少甚至完全沒有得到當局主動管理。

在 1970 年代，當時的市政局的重點工作是管理小販（界定為街頭食物和平價貨品的販賣者），確保他們不會阻街，維持城市環境清潔，並騰出空間給予車輛使用。當時小販牌照已停發，而《小販規例》也獲通過。如今，食環署聘用了 190 支專用的小販事務隊，包括超過 2,000 名前綫執法人員。然而，這項政策已不再符合公眾的期望，因為市民普遍支持保留小販，而小販市場對香港旅遊業也很重要。同時，新興的街頭活動，有些可能會造成嚴重滋擾，卻沒有得到妥善管理。推銷健身室會籍和流動電話計劃等第三者服務的商業活動，並不包括在與販賣活動有關的法律定義下，也不需要申領牌照。他們只是由與阻塞街道和違例展示廣告宣傳有關的一般條例所規管。有關規管街頭表演是另一個法律空隙，因現時並沒有發牌制度去管制噪音、解決使用權糾紛，或推廣負責任的表演行為。

3) 政策無助建構動感街道

很多現時被視為造成滋擾的街頭活動，若管理得宜，其實可以用作改善城市環境。諸如街頭表演、小販擺賣、戶外用膳、店前營業等活動，不但可增添社區特色，更能讓公眾更加享受街道和公共空間。然而，現時政策甚少在適當地區鼓勵這些活動：自

1970 年代起，當局便很少發放新小販牌照，小販數目也由 2000 年的約 9,200 個，減少到 2016 年的約 5,900 個，即下跌了 36%。有意舉辦臨時市場的社區團體，面對着繁複的官僚關卡；而希望提供戶外用膳服務的食肆，則面對着漫長而繁複的申請程序。除食肆外，其他商店由於沒有任何程未能申請合法的店前營業。現時只有各個地區管理委員內一個模糊而臨時的程序，以「酌情容許範圍」的形式准予豁免。動感街頭活動的一大障礙，是各個區議會和政府部門的反對。他們為了避免任何投訴，遂經常採取「鄰避」態度：即雖不反對政策本身，但抗拒它在自己區內實施。

4) 政府土地商用政策混亂

一直以來，政府都沒有全盤思考應當如何和何時容許公共空間從事商業活動，以及獲批商戶需要支付多少費用，因而在處理不同類型的商戶時，出現非常不一致的政策，當中包括餐廳、商店、商業推廣、單車共享等。一些商戶必須申請批准和支付地租，而其他則全完不受規管，可以免費佔用政府土地。由於待遇迥異，不同行業的人士便會投訴處理不公。

5) 過期法例已與現實脫節

很多規管街頭活動的法例，現在已經過時，因而引致各種問題。有許多舊有定義已無法準確描述現有活動（例如擺賣活動），亦有已無法執行或不再適用的法例，以及一些收費和罰款因通脹而變得不再有實質意義。另一類問題則是欠缺規例或政策去監管新興街頭活動，例如商業推廣、共享單車、建築吊斗擺放，以及使用擴音器。

6) 官僚程序繁複兼效率低

現有的規例與政策，在執行上不時受到繁瑣程序所妨礙。例如食肆申請戶外座位，須得到七個政府部門批准，並須公開諮詢，而只要有一人反對便會不獲批准；社區團體若想舉辦臨時小販市場，更須得到多達十個不同部門批准。移除非法佔用政府土地的物品，效率也很低——地政總署人員必須在物品上張貼二十四或四十八小時的警告告示；物品在警告時段過後尚未移走，署方才可把它充公。但若物品僅移離原有位置數呎，又或移走一天後又再放回原位，署方也要重新展開另一個二十四或四十八小時的警告程序。

政策建議

本報告就上述六大問題，提出了多項政策建議。首要的是，必須有一套經過深思熟慮後制定的清晰政策理念，訂立出公共領域的願景，鼓勵香港各區展現其獨特、多元、動感的一面，尤其着重街頭經驗的質素。行人經驗應當是舒適、安全、寫意、有趣的；要做到這點，須確保街道得到妥善管理，尤其本港生活環境擠逼，在使用城市空間上競爭激烈。

要落實這些政策，必須實行相應的改革，當中有些是行政方面，另一些則涉及修改法例。

1) 主要的行政建議包括：

- 加強協調各個政府部門

街道管理涉及多個部門，它們隸屬多個政策局，包括民政事務局、食物及衛生局、保安局、發展局、運輸及房屋局、環境局等，但各個局方都只是把街道管理放在較低的優先次序。街道管理必須在「香港 2030+」的框架下，成為清晰的「改善城市」議題

，而此議題必須有清晰的領導。要達到這個目標，政府可考慮委任一位「改善城市專員」，直接向行政長官負責。

在前綫執法的層面，政府也應考慮成立常設的跨部門街道管理隊，監督特定的主要行人專用區。管理隊的運作由一個特定部門（民政事務總署）監督，但包括多個部門的代表，例如警務處、食環署、地政總署等，讓執行相關的法例或規定時更有效率。這樣或可減省民政事務專員協調不同部門的工作。此外，各國在推動「好行」和「地方營造」的例子皆證明，若市民感到公共空間受到重視，便會更有效和更關顧的方式使用公共空間。

- 減少食環署內各自為政

其中一個受內部各自為政影響最嚴重的部門就是食環署。它一方面擔當發牌的角色，另一方面提供衛生服務；這樣把工作分開，導致在執行規例時效果不彰。身為發牌部門，食環署設有不同團隊處理食肆擺放戶外座位、店鋪阻街、小販管理等工作。若不涉及非法販賣，小販事務隊通常不會處理阻塞街道的行為。同時，清潔隊在清潔街道時，只能要求商戶把阻街物品暫時移走。為了更全面處理街道管理問題，小販事務隊應當擴大為一個職能更廣泛的街道管理組，食環署的使命也應當重新訂定為「街道管理」。這樣，它的優先處理項目便不單包括食物安全、衛生、滋擾、阻街等事務，而亦會包括街道活力，以及基於不同地區的環境與要求而制訂相應的管制措施。

- 店外營業與販賣添動感

政府應當考慮統一有關店前營業和戶外用膳的不同政策，在合適的地點容許兩者出現。其中一個方法是訂定申請制度，容許商店在空間足夠的地點店外營業，從而加強區內的特色。同樣，食肆戶外用膳的審批程序也需要進一步簡化。當局可透過訂定設計

指引澄清要求，並減少由多個部門審查的需要，甚至可向商戶建議一系列符合要求的設計。

政府也應當考慮重發小販牌照，制止戶外市場的衰落；此外也可加強促進臨時市場及其他街頭活動的發展。

- 訂立街頭表演發牌制度

規管噪音和阻街的一般法例，未能成功管理有大量街頭表演的地區，其中主要是旺角，該區的噪音已嚴重影響到居民和商戶。因此，政府有必要訂立一個管理和鼓勵街頭表演的制度。本報告參考了海外例子，探討了訂定這樣一個發牌制度的原則，在減低對周遭環境造成影響之餘，也可保障街頭表演者的表達自由。由於不同地區可能需要不同規定，報告建議政策應因地制宜，而非一體通用。

- 訂立商業推廣登記制度

現有法例的一大漏洞，是欠缺對商業推廣活動的管理，導致很多行人專用區都被大量商業攤位、派傳單者、兜售販子、宣傳條幅等佔據。政府可參照管理流動小販的做法，訂立一個登記制度，管理這些活動。

在實施街頭表演和商業推廣的發牌和登記制度後，必須確保警方和食環署定期檢查牌照。當事人若明白可能會失去牌照或被取消登記資格，便會更願意遵守各項規定。

2) 本報告並建議政府檢討下列法例，令它們與時並進，加強功效：

- 檢討《公眾衛生及市政條例》中有關「販賣」的定義，考慮包括不涉及現金的第三者推銷服務。這樣，食環署便可以把這些推銷員視作流動小販來管理。
- 考慮是否規管擴音器的使用。現時，《簡易程序治罪條例》要求公眾在街頭演奏樂器時必須得到警方批准，但由於要保障言論自由，當局並沒執行這個條款。然而，過量噪音不一定由樂器引致，而是由於擴音過大。
- 檢討在《土地（雜項條文）條例》中短期佔用政府土地的收費。此收費率自1976年便沒有更新，因此獲准在戶外增設座位的食肆，只需支付每年每平方米1港元至10港元。由於商業團體使用政府用地牟利，政府也應考慮是否把收費擴展到它們所舉辦的其他街道活動上。
- 檢討過時的罰款。多項與滋擾有關的罪行，其罰款已經過時，這點尤見於《土地（雜項條文）條例》。有些條款早於1949年訂立，罰款低至50港元（例如「街頭叫喊」），這在今天來說沒有實質意義。政府應當檢討過時的法例，考慮是否需要更新罰款，甚或廢除不再適用的條款。罰款應當具有有效的阻嚇作用，例如重犯或應加重罰款，這樣才可杜絕商戶只把繳交罰款視作部分經營成本。
- 政府也可考慮檢討《公眾潔淨及防止妨擾規例》和《廢物處置條例》，分別釐清阻礙行人路和非法傾倒廢物的責任。執法的一大難題，是雖然業不容許他人這樣做，但由於他們並非直接犯案，因而經常可以逃避責任。大廈業主或住客現時也無需確保鄰近行人路不阻塞；另外，即使其車輛被用作非法傾倒廢物，車主都無需負上刑責。

3) 長遠來說，政府應當考慮制訂新法例，全面管理特定的行人專用區。

- 《遊樂場地規例》劃定了用作康樂場地的地點，並由康樂及文化事務署管理。同樣，政府可制訂一條《行人專用區管理規例》，劃定主要的行人專用區，並由單一部門管理。此部門可制定使用行人專用區的行為守則，並劃分區域作不同活動。該部門的職權亦可包括聯絡商戶，更有效地統籌送貨服務與廢物處理。政府或需要委派或成立一個組織，專責相關的推行工作。政府可考慮多種不同的管理模式，例如：委派某個政府部門負責、授權各個區議會處理有關工作，又或成立由區內居民與商戶組成的非政府協會。

4) 最後，就街道管理政策或立法的未來轉變，政府應當諮詢公眾和區議會。

由於每區的喜好與價值或不一樣，區內居民應當有權發表意見，表達他們希望自己區內有哪些種類的街頭活動。應當諮詢公眾的問題包括：

- 在公共空間的商業活動中，哪些類型應當鼓勵、容許，又或禁止？哪些種類的商業活動有助大眾享受公共空間，哪些大多會造成滋擾？
- 在公共空間從事商業活動的人士，是否應當支付使用政府土地的費用？
- 應否實行街頭表演發牌制度，以及應當如何平衡街頭表演者與區內居民的權益？
- 政府可以採取甚麼措施，支援商界更有效使用街道？例如政府可否提供任何物流上的支援或服務，協助地面商鋪更有效處理廢物？
- 政府應當鼓勵哪些種類的活動，令街道變得更有活力？例如節慶、農夫市場、無車日？政府也應當加強與非牟利組織和學術界的合作，為街道注入更多元素。例如非牟利團體「行德」，於 2016 年 9 月在德輔道中舉行了一個周日封閉

街道的活動，並設有各種藝術、文化、體育、兒童等項目，吸引了 14,000 人參加。

在諮詢公眾時，政府部門和區議會不應倚賴傳統的公眾諮詢方式，甚或透過接收投訴來蒐集市民意見；反而應當善用以人為本和公眾參與的創新方式，鼓勵大眾共同解決問題和建立共識。

下載報告（英文）全文：<http://bit.ly/vibrantstreets>

