



動感街道管理 2： 香港街頭表演政策

中期報告

作者：黎文燕、周禧敏

研究報告摘要

從滋擾轉變為對香港有貢獻的活動

本研究關注公共空間政策框架下的街頭表演管理。思匯政策研究所在2018年4月發表關於香港街道管理的研究報告《動感街道管理》，其中指出街頭表演是最迫切的問題之一。儘管街頭表演是合法的，但當局並未對其積極管理，導致街頭表演的問題持續對市民造成滋擾，而忽略其對於「地方營造」的貢獻。

在過去20年中，街道表演活動的增長並非源於政府的積極推廣而產生，而是從政府主導的行人環境改善計劃（例如包括現已撤銷的西洋菜南街行人專用區）所導致的預期之外的後果。而當局由於缺乏應對措施，導致的管理不善，讓街頭表演的問題對周邊居民和商家繼續造成滋擾。最終，在社區的輿論壓力下，行人專用區被迫撤銷方能制止滋擾的延續（惡化）下去。

然而，這並沒有解決根本問題。部分原旺角表演者只是移師至尖沙咀和中環海濱等區域。隨之而來的各種衝突引發了社會各種強烈指責和反對。因此，各區居民和商家代表都擔心他們的社區會遇到相同的問題：變成“另一個旺角”。而其他公共空間（如時代廣場）也逐漸實施更多的使用限制，並削弱行人專用區建議在政治上的支持，變相錯失了可令城市更宜行宜居的機會。

香港現有的監管體系視街頭表演為滋擾，並沒有正視街頭表演對於「地方營造」以及社區街頭文化的貢獻。在沒有政府積極管理或推廣的情況下，街頭表演者一直處於劣勢和被動的角色。目前針對噪音和阻街管理的法例和執法機制，並不足以有效應對街

街頭表演活動問題涉及的規模同複雜性。而政府現有的街頭表演發牌機制也因各種因素而不能達到預期效果，無法受到廣泛表演者的接納。

同時，政府亦需要正視整體街道管理對策以及各區需求配對不平衡的問題，而做出相應調整以及加強其領導角色，促進跨部門合作，以免各自為政，並提供全面的思維，建立更明確的問責制度。如果管理得當，街頭表演可以豐富公共空間，為公眾提供更多參與日常文化活動的機會，以及提高香港的生活素質。

目標

這項研究旨在通過與持份者合作溝通，並尋找可能達成共識和妥協之處來推進討論。研究包括兩個階段：第一階段會比對和分析持份者的立場，而第二階段則評估一系列政策方案的可接受性和可行性。其目標是推薦一套可獲政府支持以及具有可行性的政策方案。

本中期報告通過以下方法了解持份者對於街頭表演方面所關注的主要問題和持有的態度，以及他們之間的權責關係。

1. 確定關鍵參與者及其主要關注點，並分析他們的權責關係：

我們邀請了來自11個持份者組別，包括政府、企業、居民權益團體、區議員和街頭藝人等，共28人參與研究。我們通過有系統的深度訪談了解持份者各自的立場、對比權責條件，以及針對持份者在權責關係裡的定位進行分析和描述，從而了解整個權責關係分佈對於未來計劃或者政策制定結果的影響。

2. 研究和比較海外個案和本地的制度環境：

我們對海外個案進行比較分析。篩選的海外個案包括發牌制度（台北、新加坡、墨爾本）、空間規劃（紐約、布拉格）、自願措施（巴斯）或混合方案（倫敦）。一方面找出這些個案成功與否的因素，另一方面從中尋求可適用於香港的解決方案。同時，我們也針對香港行政和法律結構進行分析，從而了解本地制度對於新政策的推行所帶來的阻力和機會點。

從持份者訪談和案例比較分析中得出的綜合結果，將作為一系列政策方向的構建基礎。而這些政策方向會用於研究的第二階段，為最終總結的政策建議提供思路。

問題和潛在利益

通過與持份者的訪談，我們發現了三個主要問題：噪音、公共空間受阻、表演質素/品味。

噪音

- 因為沒有客觀的評估噪音量度程序，執法工作全靠警務人員按個別個案的主觀滋擾程度作出專業判斷。同時，由於缺乏客觀的噪音標準，街頭藝人難以知道自己何時違法，警方亦難以搜集或提供證據。

阻街

- 一般而言，要在具有不同需求的多個持份者中，做到公平分配公共空間是比較困難。食物環境衛生署主要就街道空間分佈，行人流量和潛在危險，針對個案情況作出相應評估並執法。如同噪音問題一樣，由於缺乏清晰的指引，街頭藝人難以掌握怎樣才是合理地使用公共空間，只能通過反覆試驗的方法去盡量避免衝突的發生。

表演質素/品味

- 決定表演質素或品味的好壞是主觀問題，並取決於當下的社會背景。它不僅涵蓋了藝術造詣和專業水準，而且也涉及個人品味。同時，問題的探討也需要考慮到，一來社會對於街頭表演行為的接受度帶有的不同期望，二來表演與社區和城市形象之間的匹配度。
- 要解決此問題不僅限於表演質素層面的管制，而且也衍生更多有關決定權的問題——哪些持份者有權決定什麼可否接受，什麼是好，什麼是不好。

這些問題直接影響街頭表演者的認受性。不同的持份者對何為合法使用公共空間的問題，表達了相異的觀點，例如應否允許街頭藝人賺錢，或者能否接受業餘表演者把公共空間用作自娛自樂的場所。

大多數持份者都認為街頭表演有明顯的好處，包括推廣文化藝術、增添城市活力、提高生活質素、吸引遊客、增加本地商業的人流，以及促進社區的可持續發展。然而，如果不解決上述問題，則無法充分彰顯這些好處。由此可見，以政策介入來遏制這些問題的機會很大，而且這樣也能夠讓更多的持份者從中受益。

可能的解決辦法

我們就篩選的國際案例（包括全球 7 個城市）進行了全面的資料搜集和專家訪談，以探討各種街頭表演的管理策略。從中，我們分析和總結了三種主要管理手法，並評估它們是否適合香港的情況：

發牌制度

許可證制度賦予政府批准或拒絕公眾表演的權力。它鼓勵民眾遵守准則和相關條件，以免許可證被吊銷。

- 許可證制度為官方授權，視其街頭表演為合法活動，從而保護表演者在特定範圍內使用公共空間的權利。然而，這卻不利於無證表演者的處境。
- 有權利就有責任。各城市採用不同的規則和條件來讓表演者獲得和保留許可證。例如，台北和新加坡要求試演，而墨爾本則基本上不需要。
- 在香港，街頭表演者應獲認受為合法的公共空間使用者，但問題在於他們願意接受何種程度的限制作為交換。以墨爾本為例，如果發牌條件被視為合理、公平，並有助於解決與其他持份者和表演者之間的矛盾，街頭藝人則更有可能接受這些條件。
- 要在香港推行發牌制度，主要問題是如何在現有的政府部門架構中找到制定發牌機制以及所需資源的空間和推行機會，使推行得以實現。

空間規劃（劃分表演區域）

有別於把表演者視為管理對象的發牌制度，空間規劃是以表演空間作為管理對象來解決街頭表演活動的問題。

- 空間規劃可以三種方式實現。其方式包括為街頭表演者提供指定表演區域，或在人流量大的地區加以管理規則（例如空間分配或噪音水平的規則），甚至禁止表演者使用部分特別敏感的特殊區域。
- 空間規劃作為一個管理手法有可能成功，其成功因素中也需要充分考慮表演者的需求和操作模式。由於香港街頭表演者的表演空間有限，如果政府能以積極的姿態開放更多的替代空間，而不是限制現有空間，那這些機制就可能更有效。然而，如果只有推行一些零星的地方政策，或不協調地於不同位置施加限制，可能會適得其反，迫使表演者從一個地點轉移到其他相對少限制的地方。

自願措施

自願措施鼓勵街頭表演者能夠進行自我管理和相互約束，以取代正式的制度管理。常見方法包括（英國）巴斯的自願行為守則，以及（英國）倫敦柯芬園街頭藝人協會對制定的街頭表演區的管理。

- 為了使自願行為守則得到接納，制定守則的過程必須保證公平和公開。信任，是表演者採納並信守自願措施的一個重要因素。
- 同樣，通過賦予本地街頭表演協會責任管理街頭表演者，政府與街頭表演團體之間需要建立互信和合作關係，並通過長期持續的參與來緩解任何潛在的衝突，以及調節持份者之間關係的變化。

香港的制度背景

本研究的核心內容之一是研究香港的制度背景。香港現時分別有六項與街頭表演相關的法例，由不同的政府部門負責。由此可見本地情況的複雜性。

香港現時缺乏一個專門制定或實施街頭表演等文化政策的決策局，導致當前政策之間運作不協調的現象。有別於某些海外市政府（如倫敦、墨爾本）較為靈活的行政架構，香港政府部門架構較為僵化，以獨立的法例訂明個別機構的法定職責。因此，若要推行發牌或空間管理制度等更全面的政策方針，便需要制定新的法例或者是設立新的政府部門來負責執行。

在制定專門法案之前，能夠在短期內解決街道表演問題的方法，可以利用現有的行政空間來提供有地方性或者局部性的解決方案。在第二階段總結最終政策建議的過程中，我們將考慮到現有機制內提供機會空間及其限制因素。

鳴謝

本研究項目獲香港特區政府創新辦公共政策研究資助計劃撥款資助。

下載報告（英文）全文：

<https://civic-exchange.org/report/《動感街道管理 2：香港街頭表演政策》中期報告/?lang=zh-hant>

