

動感街道管理（二） 香港街頭表演活動政策 （第二階段）總結報告

作者：黎文燕、周禧敏

研究報告摘要

活化香港街道

直到 70 年代，街頭表演是香港公共社區活動中其中一個很重要的部分。然而這些活動在 2000 年初再現香港街頭時，不但沒有被社區接納，反而在表演者、居民以及商戶之間發生一連串越演越激的矛盾和糾紛。最終導致 2018 年旺角西洋菜街行人專用區計劃的終止，以及 2020 年銅鑼灣時代廣場的禁演令。

在動感街道管理研究（二）裡面，我們開展了共兩個階段的研究深入探討如何可以成功地讓街頭表演重回香港街頭風景線，以及如何創立一套完善的街頭表演管理系統的問題。

街頭表演即興自發的本質可活化公眾場所，為一個城市的宜居性、社交、文化、本土經濟的發展作出貢獻。政府的“香港 2030+”發展策略亦將「地方營造」納入其中一項建造環境的發展目標。因此，在政府的城市發展策略角度看，街道不單只是一種交通設施，更是一個營造更宜居，更舒適的都市空間的重要載體。

但政府所承諾塑造行人友善的步行環境的手法大多數都傾向於硬件上的改善與行人道的基礎設計，較少去採用積極手法去促進城市活力同多樣化。到目前為止，香港仍然是匱乏一套條理清晰的街頭管理政策。

研究的第一階段得出的結果，即《動感街道管理（二）：香港街頭表演政策——中期報告》，於 2020 年 9 月發布。我們針對主要相關持份者之間的權益關係動態進行分析。受訪持份者包括街頭表演者、不同社會團體代表、區議員、包括發展商和飲食行業在內的業界代表以及政府部門代表。同時，我們以香港的監管環境為背景，研究了海外 7 個城市各自實施的街頭管理。當中分三大策略：發牌與登記制度、劃分表演區域以及自願管理策略。

循著第一階段結果的參考引導，本報告會展示第二階段的研究結果以及整個研究的結論。第二階段的研究是通過一系列針對不同的政策提案與主要持份者進行反覆調查篩選政策提案來確定主要的共識與分歧所在，從而總結最終的政策建議。

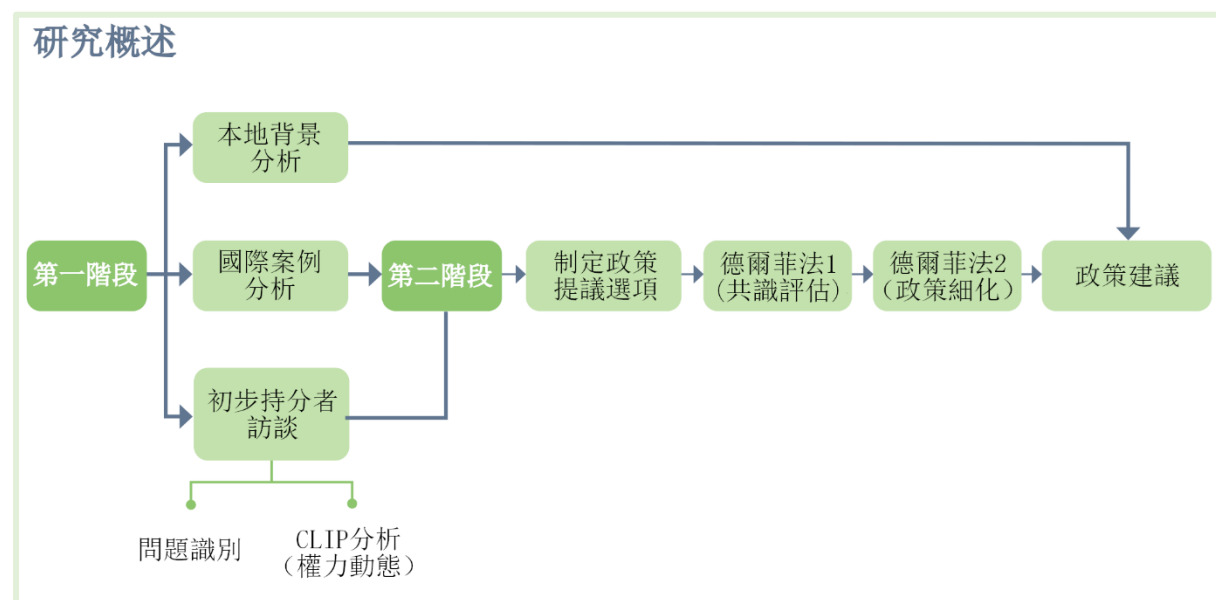
研究目標

本研究計劃總體的研究目的是為了整合一套政策建議，以至於可以：（一）回應被街頭表演活動影響（包括街頭表演者在內）的主要持份者的需要和關注的問題；（二）為建立社區支助體系來克服體制約束提供指引；（三）獲得廣泛接受，從而可在香港實施。

在第二階段裡，我們主要關注以下幾項：

- 提供一系列潛在政策選項；
- 評估持份者對這些政策選項的可取性與可行性的看法；
- 通過決定哪些政策得到廣泛認可，哪些需要進一步的商議環節方能達成共識，以及哪些分歧難以解決，從而總結最終的政策建議。

根據上述分析思路，我們就可行的短期至長期政策方案提出建議，以建立有效的街頭表演管理系統。



政策建議及意義

根據香港現有的制度與當中的機制約束，政策建議裡面包括較為容易推動的速效方案以便政府可以快速實施，以及更全面的長遠策略來完善街道表演管理制度。

速效方案

- **客觀噪音標準**
各個持份者普遍認為最需要落實的是一個可客觀量度的噪音管制標準。最方便卻也可以有顯著成效的解決方案，就是在現有《噪音管制條例》裡面作輕微修訂，增加街頭表演噪音標準，以環境噪音為基礎，不得超過 10 分貝。為此，政府應該資訊區議會，以在各區制定適當的噪音管制指引。
- **非牟利組織管理熱門街頭表演地區**
政府應該啟動一個與非牟利藝術組織或街頭藝人協會合作的先導計劃，共同規劃與管理熱門地區（如位於尖沙咀天星碼頭巴士站）的街頭表演活動。這個計劃可在無需修訂新條例的情況下，利用現有的牌照制度設立一個臨時公眾娛樂場。而街頭表演者則

需要先獲得有關管理團隊的允許，並遵守他們訂下的時間安排與準則才能在該處表演。若這項先導計畫成效可觀，便能推廣到其他熱門地點或更多的行人專用區。

- **自願行為守則**

這種自願管理方式並不適合作為單項管理方案推行，至少要配合上述的噪音標準方可能有效。而且這並不能夠依賴政府單方面自上而下的操作，而是需要與街頭表演者及其他持份者商討一起合作制訂一套規範來得到大多數街頭表演者的認同。執法人員也可以參考這套自願守則作為指引，進行更恰當地執法。

- **在康文署管轄範圍內的公眾場所，推進更全面的街頭表演計畫**

大部分熱門的表演地點均屬康文署的管轄範圍內。康文署可利用現有本地例子，參考西九文化區已有的街頭表演計畫，制定及實施一套全面的街頭表演管理。值得借鑑的細節可涵蓋簡易的表演准證申請程序（當中可考慮篩選機制）、劃分表演區域，或者針對表演者之間的距離與演出時間作出規定，以及制定噪音限制。而這就需要康文署與西九文化區管理局建立更緊密的合作關係以及足夠的資源推動與執行街頭表演管理。

康文署在香港的街頭表演管理扮演著舉足輕重的角色，適當地開放海濱長廊以及其他公眾場所可以提供更多表演地方，從而解決場地不足的問題。同時，康文處也可以考慮將一些遠離民居住所範圍但就近有方便的公共交通配套的公園劃分一部分表演場地給表演者使用。

中期至長期規劃

- **街頭表演活動區域**

作為中期規劃，我們建議政府可以規劃法定街頭表演活動區域。這意味著需要立法通過街頭表演活動條例。相關規定包括表演者之間的距離標準、指定地點與表演時間限制、噪音管制以及禁止街頭表演者駐地繁忙地區造成阻礙。但前提是政府需要靈活運用不同社區的特色與適應當地需求進行分區規劃。

規劃指定街頭表演區並不代表街頭表演者不能在指定區域以外表演。劃分表演區域主要針對在一些非屬專責管理（如非牟利組織、康文署或西九文化）的地方落實。目的是為了更有針對性地管理街頭表演聚集量高的地方。尤其是像旺角和銅鑼灣這種又是人流密集的地方則需要這類型的管理方式。

- **發牌制度**

發牌制度是一項相對更複雜的策略，可作為一個長期的規劃目標。首先新的法例條規需要被審視和通過，然後創立隸屬民政事務局的部門，專門負責發牌與登記街頭表演者。我們建議發牌可以分為兩種等級。第一級屬於通用牌照，申請者無需經過遴選。除了需要通過安全知識、聲量控制和人流管理培訓，以及器材裝備檢查之外，也要通過課程學習規範的街道表演規則和典範做法。而第二級則屬優先牌照，允許表演者在通過遴選後，進駐高人流的熱門旅遊地點。負責篩選的評審團應該由不同非牟利組織以及街頭表演者組成增加說服與公信力。

街頭表演者必須遵守街道表演守則與指引作為持牌條件，否則會被取消持牌資格。街頭表演亦分門別類，表演和視覺效果藝術對場地需求與影響各有不同，發牌需要按類

型附有個別有針對性的指引與規法，我們也建議有不同的發牌種類照顧各種街頭表演者。

- **行政重組與執法**

目前政府各個部門在街頭表演管理問題上各自為政，監管街道表演的權力與職責模糊不清，以及街道表演管理在各部門不受重視的原因讓實施更全面的街頭管理前景困難重重。政府需要在短期至中期規劃裡委任一個類似體育專員的文化專員將文化事務提升到一個政策局的高度，加快政策上的改進和推廣街頭文化的速度。更長遠來說，政府可以落實設立文化局，整合文化裡各種不同的策略以及彌補司法上的不足。

政府也或許可以考慮設立街頭活動辦事處，引入來自於城市設計，文化發展以及旅遊業的專家共同構思街頭活動的管理策略。這是一個以地方營造（placemaking）為出發點的方式管理，並不屬於兜售類型的街頭活動。

中期發展裡提出的表演區規劃與發牌制度需要執法單位的協助與資源進行執行。政府可以設立一個由警察與食環署組成的聯合執法團隊，常駐與街頭表演區進行執法。創立一個隸屬民政事務局的專門的街頭表演執法單位可以提供更完善的街頭管理。小販與街頭販賣正被淘汰，政府也可藉此機會重整食環署的小販管理隊成為街頭活動執法人員。

- **社會參與**

海外個案研究證實無論如何一種管理模式，持份者的高度參與是成功的關鍵。這代表政府需要諮詢相關持份者，在策劃政策時和執行上也能通過社會的反饋意見進行調整。區議會在設定各區標準與規劃街頭表演區可以提供寶貴意見，但政府也不能只依靠區議員單方面的諮詢，因為這些意見都偏向於來自居民的投訴。政府一定要提供渠道讓街頭表演者也有發言與參與的機會。一個成功的街頭表演管理最終是離不開街頭表演者的廣泛支持。

切实可行且被广泛接受的政策是可以实现的。

公眾支持程度的不確定性是香港改善街道管理進度的一個絆腳石。我們以參與為嚮導的研究表明不同持份者之間，不僅存在相互兼容的共識點，而且通過系統的討論和考量，能夠就切實可行的政策措施達成共識。

雖然當中存在一些意見上的分歧，但持份者仍然能在一些不同的政策建議上達成強烈的共識。因此，就香港的城市和體制環境而言，切實可行並得到廣泛接受的妥協是可以實現的。

由此可見，政府是有足夠的機會來推行街頭表演問題的改善方案，從而開拓更大的政治空間，擴大行人專用區，并在香港各區實現更多行人友好的城市設計。

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）全文以及媒體素材：



英文

<https://civic-exchange.org/report/managing-vibrant-streets-2-final-report/>



中文

<https://civic-exchange.org/report/managing-vibrant-streets-2-final-report/?lang=zh-hant>

Visit us at: www.civic-exchange.org

CIVIC EXCHANGE IS A COMPANY WITH LIMITED LIABILITY AND A REGISTERED CHARITY IN HONG KONG
23/F, CHUN WO COMMERCIAL CENTRE, 23-29 WING WO STREET, CENTRAL, HONG KONG.

香港中環永和街 23-29 號俊和商業中心 23 樓

TEL 電話：(852) 2893 0213 FAX 傳真：(852) 3105 9713