

## 第二章 攤販管理理論形成與文獻回顧

### 第一節 攤販定義及種類

攤販按字義解釋，「攤」是將物品以手鋪物使開，「販」是買賣物品，攤販原意指將物品攤開放在地上作買賣之市井小民，在國內學者對攤販定義有採廣義及狹義解釋，廣義者認為不論有照、無照、臨時、流動、固定者皆是；狹義認為攤販為小商品生產交換者，是自僱勞力的個體，為市場生產或將產品或勞務在市場商品化之非正式經濟，其所謂非正式攤販是旨在非法定的營業地區，不納稅，逃避主管機關監督考核，自行擺設攤位營業，販賣勞務利益者，其經營方式以家庭勞動力為主，配合不在勞動法規保護範圍內的僱傭關係；其所稱攤販特點有下列兩項：

- 一、絕大部分為無照非法營業（在國家法令限制之外）。
- 二、絕大部分為家庭勞力為主，包括每日在固定時間地點營業之固定攤販及不固定時間地點營業之流動攤販，但不包括市場內營業之攤商。凡在公司行號或公民營市場以外，不問其是否合法，不具店舖型態，言皆以固定、流動攤位或肩挑、手推或以機動車輛從事銷售貨物或提供勞務，以賺取利益者。攤販在國際勞工組織稱為一種小資本、低技術，一種不足資本累積形成，但不一定是低產出、低收入之經濟活動。

攤販定義如依據臺北市攤販管理規則第3條定義為「本規則所稱之攤販，係指市場以外之攤販」，單純的以市場營業地點為劃分依據，將市場外道路上營業者稱為攤販（市場內營業者一般稱為攤商）。臺北市攤販管自治條例草案第3條定義為「本自治條例所稱攤販，指於戶外公共場所或公、私有土地，以肩挑負販、機動車輛或設攤營業者。但銷售公益彩券、經政府機關邀請展售產品或市政府各目的事業主管機關依權責設攤營業者，不在此限……」。中央經濟部所訂「攤販條例草案」第3條定義為「攤販係指於戶外公共場所或公、私有土地，以肩挑負販、機動車輛或設攤營業者。但銷售公益彩券，不在此限……」。不論中央及地方條例草案將攤販定義為戶外公共場所或公、私有土地，以肩挑負販、機動車輛或設攤營業者，但不包括銷售公益彩券者，已將機動車輛設攤營業者視同攤販管理，將攤販定義擴大，不再僅限於肩挑負販設攤營業者。

攤販之間最明顯之分別是其是否流動性，以固定及流動與否分為：

- 一、固定攤販：在一定時間、地點販賣商品，有零星之各攤，大多位於巷口，亦有聚集數百攤之攤販集中場。
- 二、趕集式攤販：在一定場所、時間，從事商品販售者，此類攤販活動大都屬週期性，此類攤販大部分為合法攤販，利用自備電源營業（亦有向住戶借用），有一年一次

或一周一次固定於同一地點。

三、流動攤販：指沒有一固定地點、時間營業，因其流動性高管理不易，此種攤販亦為不合法攤販。

攤販下列營業型態多樣化，可反應出該地區特色：

一、商品背在身上或拿在手上或提在籃子中，在各種公共場合，或沿街巡迴銷售，甚或在有紅綠燈十字路口販售，此類攤販銷售種類不多，但皆以輕便為主，例如賣口香糖、玉蘭花等；因數量少，攜帶方便，流動性高。

二、商品放在籃子、紙箱、塑膠箱等容器中，陳列一固定地點販售，以輕便處理之食品，例如水果、乾貨等。

三、商品陳列走道上的布巾、塑膠布商銷售，此為典型地攤，警察來取締立刻將布巾、塑膠布收起，機動性高，忠孝東路四段太平洋百貨公司附近攤販多屬之。

四、商品放在手推車或腳踏車上沿街叫賣販售，通常以鄉土性特產為主，例如入夜後再住宅區賣肉粽之攤販。

五、商品放在攤架上，並具備攤棚及桌椅，做定點銷售，例如檳榔攤、水果攤，飲食攤，此種攤販對市容及交通、衛生影響最大。

六、商品擺放或懸在騎樓或人行道上銷售，例如販受書報雜誌、攝影作品等，在火車站南陽街、重慶南路多屬之。

七、商品放在機車或小貨車，或單一或成群結隊做流動性販售，亦稱為「機動攤販」此類攤販因要購置機動車故成本高，但流動性亦高，是具有現代化設施及規模經營之攤販，例如販售便當及咖啡、冷飲，此類攤販如有效管理，如營業結束後將攤車駛離，將環境打掃清潔，對營業地點影響不大，如有效規劃改善一般攤販缺點，形成地區特色（謝英俊，1998：11-12）。

攤販營業種類以飲食攤最多，其次為成衣、百貨攤販此類攤販大多在夜間營業，例如華西街、饒河街夜市，是臺北市是著名之市民夜間逛街宵夜場所；白天營業攤販則販售蔬菜及水果最多，有如一般菜市場（見表 2-1）。

表 2-1 臺北市攤販營業種類

通俗名稱	細類	目前攤販營業種類對照表
生鮮品	生鮮肉類	畜肉、禽肉、豬肉、肉類、牛肉、獸肉、獸肉類、獸肉魚蝦、獸肉兼百貨、豬肉商、肉、肉鋪香腸、豬腸、腸、牛肉、山產、家禽、雞鴨、雞、雞禽、鴨、雞鴨肉、雞鴨魚、雞鴨魚肉、蔬菜魚雞鴨、雞魚肉菜、蛇肉、蛇
	生鮮魚介類	魚蝦貝類、水產、生蚶、魚蝦、海鮮、魚類、魚肉、魚、生鮮魚貨、鮮魚、魚攤、魚販、魚業、魚蝦、魚蝦貝類、魚介、蛤蜊、海產、魚蝦兼成衣、魚蝦兼百貨、海產、雜貨
	生鮮蔬菜	蔬菜、蔬菜類、果菜、青菜、菜、菜業、賣菜、水果菜、蔬菜水果、蔬果、果蔬、果菜類、果菜、果菜小麥草、果菜兼成衣、果菜兼百貨、竹筍、豆芽、豆類
	生鮮水果	水果、水果店、水果類、甘蔗
	米糧	糧食、米
	花卉	花卉、鮮花、花、花類
	檳榔	檳榔
食品	食品	食品、肉鬆、醬菜、醬菜、雜貨、零食、麵包、西點麵包、臘肉、臘肉店、滷味、滷菜、熟食、醬肉、成食、雜菜、什菜、糖果餅乾、糖果餅干、糖果、糖果類、糖、餅乾、餅干、冰塊
	雜貨	雜貨、雜貨食品、花生、花生水果、香煙、香煙糖果、香煙書報、香煙檳榔、獎券香煙、菸、麵條、肉丸、年糕、豆腐、豆干、雞蛋、蛋、蛋類、蛋兼成衣、肉食、魚丸、魚丸店、魚丸醬菜、蒜頭、茶葉大蒜精、茶、農產品、農產、雜貨水果、什貨、糕、粿類、糕點、糕類、雜貨(餅)、芋糕、年糕、粿食麻糬、粿、乾米粉、甘米粉、青草、香燭、金紙、香火、香紙、香燭餅干
百貨	成衣被服及布	成衣、服飾、毛巾、布、布商、服裝、服飾成衣、百貨成衣、成衣鞋子、百貨服飾、衣飾、衣服、內衣、寢具、蚊帳、棉被、地毯
	鞋類	鞋、膠鞋、鞋子、鞋、衣服、布鞋、皮鞋、靴類、木屐、拖鞋、鞋
	飾品隨身用品	百貨、手工藝品、紀念品、皮包、皮件、日用品、百貨日用品、百貨水果、裝飾品、飾品、帽子、藝品珠寶、襪子、紀念品、手工藝、手工藝品、手工藝皮貨、皮革、皮帶、皮貨、皮件、皮箱、皮包
	五金	陶瓷五金、五金、煙具、瓶子、舊酒瓶、皿器、塑膠品、塑膠袋、磅秤
	電器電腦	
	錄音帶類	錄音帶、唱片
	化粧品用品	化粧品、化粧品衣飾
	藥品	草藥、藥材、藥、藥、日用品

通俗名稱	細類	目前攤販營業種類對照表
	運動用品	樂器、音樂、自行車、腳踏車
	玩具	玩具、皮球
	書報雜誌	書報、鋼筆、文具、圖書文具、文具書報、書類、書籍、書攤、圖書
	鐘錶	鐘錶、手錶、錶
	眼鏡	眼鏡
	首飾	首飾、藝品珠寶、珠寶、銀樓、飾金、銀樓
	儀器	體溫計、溫度計、望遠鏡、血壓計、體重計
	字畫	國畫
	玉器	玉器
美食	小吃類	飲食、麵食、麵、麵類、麵攤、豆花、素食、素菜、小吃、早點、燒餅、油條、小籠包、包子、饅頭、粽子、肉粽、臭豆腐、烤蕃薯、魷魚、壽司、煎餅、餅、餅類、烤雞肉、滷肉、香腸、燒臘、燒腊、燒腊食品、燒雞鴨、燒雞、燒鴨、蛇店
	飲料類	小麥汁、冰、冰水、冰果、冷飲、熱飲、冷熱飲、飲料、飲料養樂多、果汁、甘蔗汁、豆漿、
服務	修理服務	修鎖、修鞋、修皮鞋、修錶、鐘錶維修、修打火機、修鋼筆、修車、修自行車、補鞋、修擦鞋、
	其他服務	刻印、擦鞋、擦皮鞋、織補、鎖鑰、鎖匙、相命、估衣、照像、刻印彩券、傷骨科、拳師
	娛樂	彈珠台、電動玩具馬、獎券、彈珠類

資料來源：臺北市市場管理處（93.12.31）

## 第二節 攤販管理政策形成

### 壹、問題分析

公共政策乃為解決政策問題而制定，而政策問題則來自被政府接納認為事關民眾權益，必須納入政策議程的公共問題。所謂公共問題是指不特定的多數人覺得其希望的價值、目標或情況，與實際獲得的價值、目標或情況之間存著明顯的差距，因此經由各種方式，將其希望情況與實際情形縮短差距的要求，公諸大眾，爭取同情，引起政府機關注意，並謀求解決的一種情況。「攤販問題」民眾希望攤販營業時按照規定時間、地點營業，營業時遵守各項規定，營業結束後將攤架移走，不妨礙車輛通行，保持環境衛生，這才是民眾心目中希望的攤販，但實際情況並非如此，攤販營業不但妨礙交通，公共衛生，且不斷擴大營業面積，影響住家安寧，因此民眾利用輿論與民意代表之力量要求政府重視攤販所產生的問題。

公共政策學者認為大多數政策問題具有（一）相依性（二）衝突性（三）主觀性（四）人為性（五）動態性（時限性）（七）歷史性等特質。對政策問題之形成與解決，提出其政策分析架構（見圖三）；從該圖中即可了解，政策分析過程係由五項政策相關資訊—政策問題、備選方案、政策行動、政策結果及政策績效，以六項分析方法—問題認定、預測、推介、監測、評估及實際推論所組成，彼此之間相輔相成，是屬於一種變遷動態過程。任何一項公共問題形成後，行政機關並須遵循：問題診斷認定、預測分析、提出備選方案、決策分析、採取政策行動、付諸執行、產出政策結果之理性分析過程，進行規劃與執行，並於政策結果產出後，透過政策評估方式，以了解該項公共問題是否圓滿解決或滿足市民需求。該理性分析過程之每一階段皆有一歸到可資遵循如未能依此而行，勢必影響其結果。（蘇進雄，1996：100）

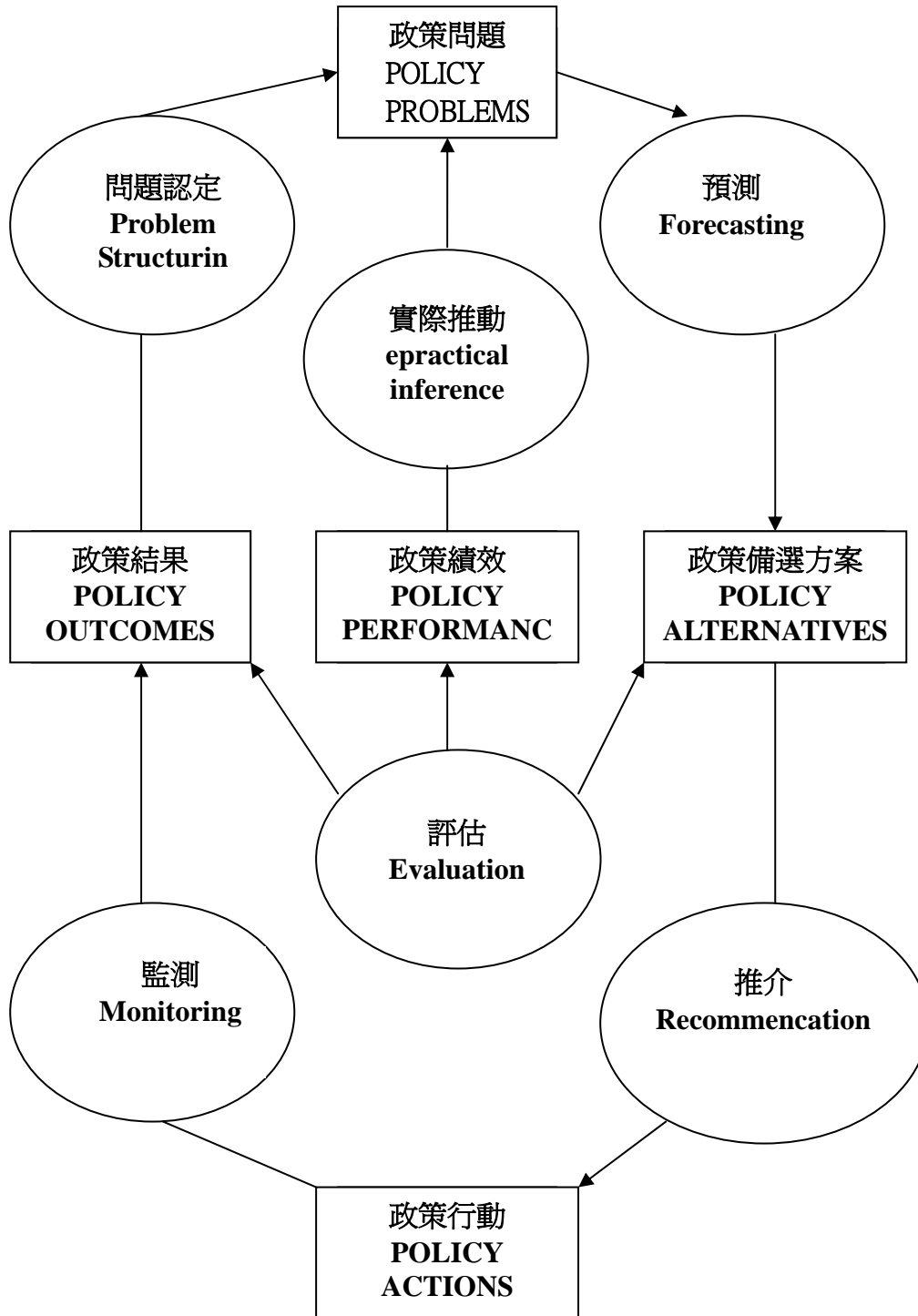


圖 2-3 政策分析架構

資料來源：轉引自柯三吉（1993，6），公共政策與政治經濟論叢，64。

政策的制定者，最感到困擾的是如何正確的解決問題，同一個問題由於瞭解及關

心程度不同，解決的方式也不同。攤販問題對政策的制定者，包含下列幾個概念：攤販問題如何產生、它何以被民眾關切為問題、那些人認為它是一問題、執行政策的人對政策本身有何意見、對解決問題所需預算多少。對現存攤販問題是否隱含著較大或較深的問題（如利益團體壓力）隱藏其中，如果有，如何對攤販問題解決。對攤販問題的理解，在直覺上顯然隱含著可解決的特定範圍，例如攤販問題可與失業問題來界定，解決失業問題亦可解決攤販問題，當失業人口增加時，街道上的攤販數目必然增加。

臺大教授陳德禹（1994：5）在其所著「問題分析與決策」敘述問題解決的過程中，曾謂必須對複雜的現實情況與過程加以不斷詮釋及界定，經現存問題去發現解決辦法。問題發生與解決充滿了各種不同的變數，因此依照問題界定所需的各個變數，此變數量可以在定義中加以確定，也可以不確定，如此問題界定是開放的。依照每一變數的嚴謹性，問題變數本身是可以是已知，也可以是未知或者說是可以計量。一般的問題界定，就可依這兩種方法加以分類。將以上兩種區別問題的方法加以整合，而成四個基本問題型態：

- 一、單純問題：指問題本身能被全然了解，而可以用有限的變數加以界定。一個問題被視為單純，與解決問題的辦法之難易度沒有關係。單純問題的界定重點，不在於是否夠精明，而是變數量的限定與變數質的可計量性。
- 二、混合問題：是對問題的部分而非全然地了解，它使用不特定的，而可以計量的變數來界定；亦即是由二個或多個單純問題所組成，但尚有不確定部分。
- 三、複雜問題：看來像單純問題，其實不然，其界定由特定的變數量，但是變數不可計量的比可計量的為多。
- 四、共變問題：是所有問題中，最不嚴謹的，它的界定靠著非特殊的變數量，以及不可計量的變數量。

事實上揭四型問題代表四個嚴謹的程度，從十分嚴謹的單純問題，到最不嚴謹的共變問題。攤販問題按照上面的分類也可被界定為四個基本型態，而每一個不同型態，可以有以下定義：

- 一、視為單純問題：攤販問題與失業問題相同。
- 二、視為混合問題：攤販在道路上營業，因此解決交通問題必須解決攤販問題；另外攤販問題與環境，衛生問題亦相關連。
- 三、視為複雜問題：攤販問題影響市民生活品質，臺北市邁向 21 世紀國際化大都市之

阻力。

四、視為共變問題：攤販問題亦可指為利益團體與公權力及現行法規的挑戰。

問題界定，是解決問題的關鍵部分，政策的擬訂者要強迫自己去界定問題以便擬訂出合宜的解決問題方法。針對不同問題去擬訂不同策略，否則政策無法執行或執行後無法解決問題。例如堅持興建公有市場或攤販臨時集中場安置攤販是解決攤販問題的方法，視攤販問題是單純交通及失業問題（攤販集中營業以避免影響交通），而不考慮其他變數，執行結果攤販進入市場營業後，市場為又產生一批新攤販包圍市場，市場內攤商被市場外攤販搶走生意，又跑到市場外當攤販，不但沒有解決攤販問題，反而產生更多的攤販問題；又必須浪費更多的社會資源（包括人力，物力，金錢）解決新增加之攤販問題。（陳德禹，1995：5）。因此，對問題產生原因及背景，必須詳細評估，擬定可行之解決問題方法，才能解決問題。

## 貳、攤販管理政策理論

臺北市正邁向國際化大都，在街道上到處都可以看到攤販營業，受到輿論指責，道路是公共財，被攤販佔據營業，不繳稅及使用費，衛道人士以「使用者」付費原則，要求政府對攤販收取使用費，訂定「臺北市攤販場地費及管理費徵收要點」，送市議會審議，但市議會認為攤販為弱勢族群，為何要收費，而將「臺北市攤販場地費及管理費徵收要點」退回市政府。要對攤販收取費用，首先要對道路上營業之攤販合法化，合法化攤販由政府登列姓名，地址等基本資料，於是攤販可以在將原本在提供行人道路營業，（甚至可封閉道路），但事實上依據調查攤販大都是青壯人士，本可投入其他行業，但攤販回獲利較快且多，使攤販無轉業意願，政府在制定攤販政策時，究竟是要將攤販取締，或就地合法納入管理，如果依照市議員認知攤販為弱勢族群，如果予以取締，是否合乎政府施政本意。如果就地合法化，無非是剝奪一般市民行的權利，是否合乎公平正義原則。

臺北市政府以往為解決道路上之攤販問題，興建公有零售市場安置道路上之攤販，但一處公有零售市場興建，土地及建築成本動輒上億，市場興建完成後道路上攤販進入市場營業後，原安置攤販地點又產生一批新攤販取代原有攤販，道路上攤販不必繳租金及稅捐（市場內攤商要繳租金及稅捐），市場內攤商販售物品比道路上攤販價格要高，消費者向攤販購物，市場內攤商營業無法與道路上攤販相比；又遷出市場在道路上設攤，市場內空攤日增，造成政府投資浪費。因此，目前市政府之政策，不再興建市場安置，而將道路商攤販規劃整理，有秩序營業，不准新攤販增加。這種不



興建公有零售市場之政策，即為不作為之政策。政府制定政策並擬定計畫，政府計畫應包括：長程目標及近程目的，而政策是計畫的重要成分，政府的重要活動，即為公共政策，陳水扁市長任內擬定之「攤販輔導方案」，為攤販政策一種，分為長期計畫與短期計畫，為攤販政策一種。公共政策係指牽涉到大量人力、資源的政府決策，或關係到許多人利益的政府決策。公共政策是政府對整個社會的價值做權威性的分配。這裡所指的「價值」，包括：社會上一般人認為有價值，想得到的有形或無形的東西，如權力、財富、技能、知識、安全與聲望等（周曼琳，2002：26）興建公有零售市場成本上億，安置道路上之攤販，平均每位安置攤販成本約 100 萬元<sup>8</sup>，在道路上興建攤販集中場（道路原規劃目的共行人通行），阻礙車與行人通行，在經濟學上稱為外部成本，涉及社會資源重分配，而攤販為無本生意，這種社會資源重分配，須訴諸民意。

公共政策的執行在確保大多數市民的利益，公務員所要求的，是一種簡單可操作的公共利益的表達，可使他們在合法及理性的思維上做出合乎道德的抉擇，本研究中認為這一概念可應用哲學家羅爾斯(John Rawls)所提出正義理論來加以闡述，羅爾斯認為公共利益可以下列兩項原則應用，「(1)每個人皆有平等權利享有與他人類似之最大範圍的基本自由權；(2)社會與經濟不平等的狀況，是由於其符合以下兩個條件：第一，可合理預期它符合每個人的利益；第二，這類不平等伴隨著地位與職務開放給所有人。」但此原則以第一原則位階較高，第二原則必需符合第一原則，此兩項原則必須導向以下的結論：「財富、權威和社會機會的不平等」是只有當它們對每個人提出補償，特別是社會上最貧困的成員，如此才稱得上是正義。這些原則不認為某些人的困苦可因總體更大的善而獲得抵銷，而將此制度正當化。這樣的制度或許有益，但犧牲某些人使其他人更加富裕的作法不算正義。（轉引自蕭全政等，2003：786）

攤販管理工作如將攤販視為弱勢族群，政府給予補助必須制度化，法制化，但因而使其他人受到損失，不算公平正義，但亦要對相對受到損失之人予以合理補償，才算正義。

攤販管理政策不是「糧食代卷」(management ain't food stamps)，當此政策推行並不是推動攤販之福利政策，而是在解決攤販在整個社會中產生之問題，而將損害減至最底，攤販被視為「都市之瘤」，市民又愛又恨，愈年輕之公務員在政府組織中階級愈低，在公共政策擬訂時，愈能將公平正義理念放入擬訂政策中，但政策決定

---

<sup>8</sup>民國 78 年市政府在北投興建吉利市場安置尊賢街一百位攤販，每位攤販安置成本約為一百萬。

者，往往是高層公務人員(政務人員)，考慮議會或利益團體壓力，不能將公平正義之理念融入決策中；但決策者在進行決定時想想自己的決策，會對市民帶來什麼好處或受到什麼傷害，這是最重要的問題。

### 叁、民意在政策制定過程的角色

貝斯特(Best)將政策制定過程劃分成四個階段。第一是問題的認知和接受階段；第二是政策方案與決定標準之界定階段；第三是決定階段；第四是執行決策階段。並探討民意在這四階段所扮演的角色，及強調民意是否有影響力。對於影響力之多寡，貝斯特(Best)認為須視各種影響因素之動員互動的結果而定，且針對不同之政策又各有不同政策又各有不同的影響結果，也就是說貝斯特(Best)是從權變的角度來看此問題，並未肯定地說明民意具何影響力。

貝斯特(Best)認為民意在第一階段所扮演的主要功能，是提出一些問題以促使決策注意，並指出其重要之主張，是種要求議程設置的功能，扮演著需求和促其發生的角色。第二階段：政府在從事政策方案之設計時，應了解人民所提供的資訊和民意的動向，於從事方案標準之衡量時，除須考慮技術及經濟可行性外，尤要考慮政治可行性，即民意的支持度，而此難免會出現各種不同民意競爭現象。故民意在此階段不僅扮演引導與支持角色，亦扮演競爭之角色。第三階段：政府面對所存在的問題，若僅停留在政策方案之設計與衡量，是無法解決問題的，故民意雖可能尚存在衝突與競爭，但均希望且會壓迫政府去作決定，制定解決問題的方案，俾使採取行動。在此階段，民意實扮演著競爭與壓迫的角色。第四階段：政府制定了政策而付諸執行時，特定人民是其執行的標的團體，民意乃扮演著順從角色。但人民順從有兩種情形，一是正面支持的順從，除支持外，尚有為該政策作宣導、說明之功能；一是負面支持的順從，除抵制或反對外，尚有要求修正政策之功能。(周曼琳，2002：27)

要探討民意是如何影響公共政策，及具有多少影響力等問題，就不可不瞭解民意的特質。因民意性質是難於瞭解與掌握的，影響民意特質之因素甚多，經整理歸納，約可分為四類：首先不論是透過何種管道而流通於社會的資訊，對人民而言，多少有些真、偽難辨之情事，而有些資訊是經壟斷或捏造的結果，有些本質上是複雜專業的，甚至是相互矛盾的，均使人民難於理解其正確性。因此，當人民根據其所獲取的資訊，從而形成其態度和意見時，常因難於辨其真、偽，或時有修正、矛盾資訊之產生，使民意每出現變動、矛盾、冷漠的特質。不過，在假設資訊不變情況下，當人民之經驗或信仰愈長期地持續或愈根深蒂固，則其意見之變動現象就愈趨降低。反之，對某一

新問題，因無很強的主觀，則其意見即易於變動。換言之，民意對一些問題在短期間內會產生曲折異動之現象，但對另些問題其變動率則非常低。其次，從民意是否積極表現出來看，具有顯性與隱性，當人民積極透過某些管道表現出來，則是顯性意見；反之，未將意見表顯出來為隱性意見。第三，民意具有共識和衝突性，當多數人民對某些問題的觀點持有相近或幾乎一致的看法，則可視為具有共識性的民意。第四，民意具有理性及非理性特質。對某些問題，有些人民之意見是經過深思熟慮方形成，謂之理性民意，有些民意則受主觀偏見或缺乏民意具有下受外在情緒或不正確資訊之影響而形成，謂之非理性民意。因民意具有上述之特質，政府在制定政策時，為掌握確實民意，則以民意調查來掌握民意。

在大眾高度參與及政權正規運作之民主國家，政府從事政策之制定，是無法不考慮民意之動向的，民意調查嚴格說來，以上提出的四種民意對公共政策決策形成影響的途徑較具菁英特性，也就是說只能反映社會裡中上階層的民意，不見得能充分表達全體民眾的看法，如果要達到這個目標，就必須要透過民意調查。而社會科學學者之所以利用科學化的精確方法測量民眾意見，最主要的目的，就是彌補民意不確定性的特質。民意調查提供科學化的管道來反應眾人對公共議題的「立場」，其結果可供政府據以制定政策，除了這項事前的評估工作，尚可藉由「滿意度」的調查來瞭解政策實施後民眾對施政表現的反應，由民眾來評估政策方向的正確性、合理性、是否符合期望、能否解決問題等，把調查結果用來做為追求進步、甚至修改既定決策的憑據。如果民意調查機構都能做到去除政治色彩、力求中立，以民意調查來獲知民意，其代表性應最充足。(周曼琳，2002：29-30)

攤販問題，長久以來影響市民生活作息，及市容、交通，衛道人士希望政府強力取締，但一般市民卻喜愛向攤販購物，常有市民向報社投書，希望市政府取締自家門前攤販，在民主國家每位攤販都掌握一張選票，如果連同攤販家屬，選票更多，因此當市政府強力取締時，民意代表又出面表示關切，認為攤販為弱勢團體，希望市政府在道路上劃定範圍，允許攤販定時定點營業，每當市政府在道路上規劃攤販集中場安置攤販時，攤販集中場道路兩側住戶店家強烈反對在自家門前規劃攤販集中場，政策又迫停擺，如果在人潮稀少地區規劃攤販集中場安置攤販，因無生意，攤販亦無意願前往營業<sup>9</sup>。陳水扁市長上任後採「市民主義」一切施政要以民意為依規，在臺北市

---

<sup>9</sup>民國 71 年市政府計劃在公館圓環附近民族國中後牆向到規劃攤販集中場，安置東南亞戲院前攤販，但攤販均不願前望該集中場營業，因為沒有人潮。

91 處攤販集中區對附近住戶做問捲調查，以作為規劃攤販集中場之依據，馬英九市長亦指使規劃攤販集中場及整修攤販集中場時要附近住戶參與，多聽聽住戶意見，於修正臺北市攤販管理規則為臺北市攤販管理自治條例時，曾舉辦四次公聽會，聽取民眾意見，在自治條例草案中增列規劃攤販集中場要組成小組審查，小組成員要包括附近住戶；不論民意調查或公聽會、社區及市民參與，在政策形成之過程扮演重要角色，但以民意調查最能掌握民意。

#### 肆、外部經濟理論基礎

人類社會是典型的群體生活模式，在這個社會中人與人之間充滿了各種互動交換關係，這些關係分為有形及無形，有形的諸如物權的移轉如生產物品、提供買賣交易等，無形的如情感的溝通等等，這些共同建構出整個社會的脈動。事實上這些互動關係所隱含的便是各取所需的經濟行為。例如水泥工廠的老板招募員工開挖山坡地生產水泥，再將之販售於市場上以獲取利潤，常人捐款給慈善機構，以求取福保等等，皆有其自利的動機在內。

在本研究中，如以廠商行為為探討分析依據，一般而言廠商乃根據其產品在市場的價格決定其給量，價格高其供給量便大，市場價格低則減少市場供應量，因此形成市場供給曲線，若以二度空間座標圖來表示市場供需情形話，圖一中縱軸以  $P$  表示市場價格，向上價格為止，橫軸以  $Q$  表示市場產品交易量，向右交易量為止，圖中的  $S$  線即為廠商的供給曲線，消費者在面對商品時同樣以其價格決定其購買數量，價格低購買量多，價格高其購買量則少，因此構成市場的需求曲線，圖中的  $D$  即為消費的需求曲線。當  $S$  與  $D$  兩條線相交時便決定了均衡的市場價格  $P_0$  及市場交易  $Q_0$ 。

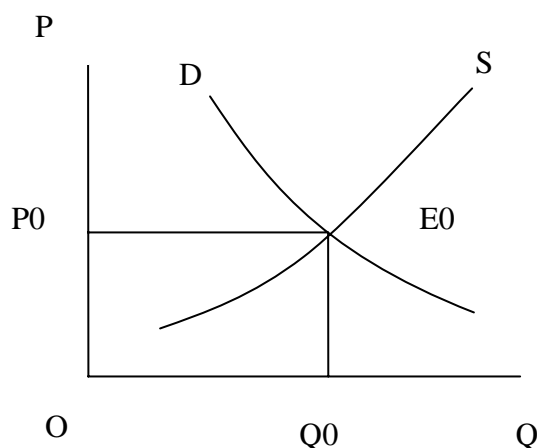


圖 2-4：市場供給需求均衡

資料來源：本研究自繪

在探討廠商的供給曲線時，必需注意到其位置的高低取決於該廠商生產該產品的成本，這些包含工資、原料費用。廠房機具折舊費用、管理費等倘使廠商的成本已充分反應所在生產過程中之成本則圖中均衡點  $E_0$  點即為市場的柏拉圖最適境界

(pareto efficiency)，此時整個社會的資源配置效率達到最高，任何一方要提升其效用的同時必須透過降低對方的效用使可能完成，沒有多餘的空間來汲取額外的利益，此正是一般社會所追求的目標。

在探討攤販的經濟活動時，必需討論所謂的外部經濟理論，即市場裡交易的雙方在議價的過程中，對於影響第三者的效果並未計入整個交易體系中，即市場中亞當史蜜斯(Adam Smith)所說的看不見的手(an invisible hand)價格機能，在市場的運作過程中所無法納入考量的部分。例如前面提到的水泥工廠，他在計算成本時並沒有將工廠排放黑煙、破壞生態環境的成本納入考量，因此其計算的成本偏低，這一例的外部經濟所指的是外部不經濟(external diseconomies)或程外部成本(external cost)。當然並不是所有的外部經濟都是負面不利的，例如鄰家花園種滿美豔香撲的花卉，讓你每天心曠神怡、生活品質提升、工作活力十足，但你不需支付任何費用或提供肥料助長花卉生長，你鄰居所應得的利益不足，這就是所謂外部經濟(external economics)或稱外部利益(external benefits)。從上面的分析中不難比較發現，本研究討論的攤販問題由於其妨礙交通、製造環境污染及衛生問題、免營業租金稅金等因素，自應屬探討外部成本的範疇。

對於具有外部成本的廠商而言，其生產成本必低於實際成本，在圖二中，具有外部成本的廠商其生產每一單位產品的實際成本即邊際社會成本 (marginal social cost, MSC)，顯然高於其內部會計成本  $S$ 。在透過市場機能的運作，廠商的會計成本供給曲線  $S$  與市場的需求曲線  $D$  共同決定價格為  $P_0$  及交易量為  $Q_0$  的市場均衡點  $E_0$ 。由於市場中存在外部成本，因此最有效率的資源配置應由充分反應社會全體成本(包含會計成本及外部成本)的邊際社會成本線  $MSC$  與需求線相交的均衡點  $E^*$  所決定。由此可以發現滿足柏拉圖效率的市場價格應為  $P^*$ ，高於未納入外部成本的價格  $P_0$ ，最有效率的市場交易量為  $Q^*$ ，低於未納入外部成本的交易量  $Q_0$ 。

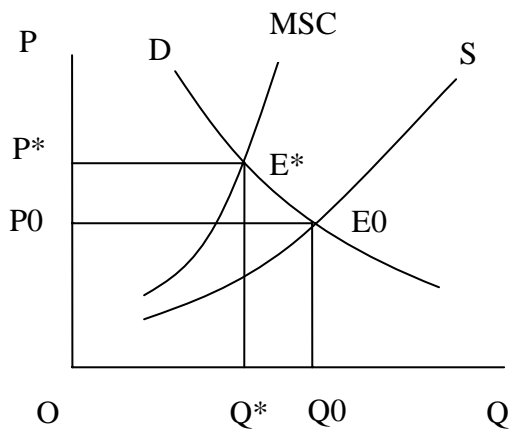


圖 2-5：外部成本下供給需求

資料來源：本研究自繪

很顯然的具有外部成本的產業，其市場價格應該是較高的，而其產量則應偏低，這樣始符合社會的公平正義原則。目前政府相關單位的攤販管理政策很顯然未將其特有的外部成本透過內部化的過程，使攤販業者的實際營業成本充分反應其應負的社會責任，因此可從實際狀況中發現攤販所販售的物品價格低於一般市面商品價格，攤販數則不斷的増加。本研究即根據這個理論基礎，希望透過政策的設計，儘量使攤販營業時的外部成本內部化，再透過市場看不見的手之運作，使我們社會的攤販數量減少或至少能改善其營業品質，進而創造一個完美的生活環境。

攤販營業的外部成本是促使其可以輕易的加入市場營業並以較低的價格吸引顧客之主因，因此所導致的現象是社會上充斥著流動攤販，且攤販在營業時並經常造成環境污染、整潔衛生問題、阻礙交通、及以不公平競爭排擠正常商家的營業。很顯然的要擬定有效的攤販管理政策，期使抑制攤販數量的成長並進而減少攤販數量，同時逐漸的消滅攤販對生活環境品質的影響，這些外部經濟因素是必要納入考量才能有效率的達成政策目標。

從上述可以瞭解到，外部成本的內部化是使經濟社會資源配置效率達到最適的不二法門。外部成本所涉及到的問題即是公共財的問題，例如攤販利用巷道、騎樓、人行道營業造成車輛行人行的障礙，任意丟棄廢棄物排放廢水、油煙而影響環境衛生等，這些都是公共財被侵權的例子。公共財是指當人們在使用該項產品的同時，無法排除他人的使用，因此在自利的動機下，沒有人願意提供及維護該項財貨。攤販所涉及的營業環境包括道路、空氣、水、寧靜整潔的生活環境等等，都是典型的公共財。由於無人願意提供及維護，形成人人都有使用權但都不願管理的三不管地帶，政府的

角色扮演由是而生。這一部分是屬於政治學的範圍，在此不去討論。政府資源有限、人力的不足及取締攤販技術上的困難，再加民族特性，因此攤販可以有恃無恐的濫用公共財。

面對有關外部成本的課題時，最首要工作便是對於公共財的歸屬重新定義，即是明確其財產權，或則限定其使用目的。公共財所涵括的財產權雖然形式上由政府所管，但由於政府管理技術上先天的困難，實質上還是屬於民眾共同所有，例如生態環境，此乃屬於公有財產權。我們在本研究所要談的是私有財產權，指明確歸屬後可以交換買賣的財產。倘使我們能對攤販營業所涉及的公共財明確定義其所有權，不論是歸屬於住戶，社區自治組織或以法律之課稅、罰鍰、規費規範，則攤販在使用到任何公共財時必有明確的所有人向其議價，充分落實使用者付費的原則，則攤販的營業行為必然無外部成本存在，社會資源配置之效率必達到最高。事實上有關外部成本財產權的定義及歸屬是需要成本的，即所謂的交易成本，例如透過法律的制定、當事人的協商等等，都是需要花費資源的。假使該項成本占總效益的比例極低，則依據經濟學中的寇斯定理(Coase Theorem)可以確定的是，在交易成本不存在或極微的社會中，財產權的歸屬可以使交易後的效率達到柏拉圖最適境界，其中該項財產權由何方所有並不影響最後的資源配置結果。由此可知在設計攤販管理政策時，若能將攤販對於交通、環境、租稅等領域的影響明確的歸屬於特定的團體或個人，則透過市場機能的運作，必能達成其政策目標。

## 伍、攤販管理政策方案評估

任何公共政策之制定必需要考慮現實環境，對於外在條件之限制加以評估考量，使可以落實為可行的方案。這些應加以評估的外在條件，包含有法規限制、文化環境、社會制度、民風習俗等等多種領域、而攤販管理政策的擬定，同樣亦需評估現存社會結構中的各個要素，在此對於本研究所提供的各項政策建議，其可行於否，應從下列各種角度評估。

### 一、民意是否支持

政府行事是以依法行政為最高指導原則，因此各項政策之施行，其背後必需有法律典章制度的配合才可行。對於攤販營業所加諸的各項營業條件限制，同樣是要以法令規定之、然以現今民主政治的運作，攤販這項行業團體一直是民意代表所關心的對象，且另一方面在一般民眾的傳統觀念中，從事攤販業者多屬生活艱困之弱勢團體，因對於攤販之管理若過於嚴苛，則政府的政策必招致非議。因此有關攤販外部成本內

部化的各項政策設計、若得不到民意的支持，則必事倍功半、而當務之急是為透過輿論及教育等宣導，使民眾正確的瞭解攤販在社會上對於生活品質的影響，進而將民意導向支持政策的一方。

## 二、攤販相關租稅課徵成本效益是否合理

在財政學上租稅的課徵必需符合「公平性」、「普遍性」等原則使可行，而對於攤販課徵各項租稅的政策是否符合這項原則，是有待商榷的。首先，各區段、地點、種類攤販租稅稅率之計算是否合理、是否能對所有社會上的攤販課徵等問題，是值得進一步探討。而對於攤販各項租稅的收入是否比為課徵該項租稅所投入的人力物力資源之成本來得高，更需加以衡量。倘使成本分析的效果為負面的，則透過租稅來將攤販營業時所造成的外部成本內部化之政策，則有必要再予以斟酌。

## 三、政府執行人力資源是否足夠

由於攤販無所不在且為數眾多，應比要使攤販管理政策能有效的執行，則必需投入相當的人力，然當今政府組織強調的是有效率、效能的，行政院亦宣示精減人力的政策，因此未來是否能如願的投入充足的執行人力，是有待思量的。

## 四、攤販管之政策優先地位為何

一個社會的組成是多樣的，它是由各個面集合而成。在一個多樣化的社會中，其所延生的社會問題必然是龐雜眾多的。政府的角色在面對多種問題時，必然是以全方位的角度為主。由於政府的資源有限，因此施政就有其先後次序，而攤販問題只不過是眾多社會問題中的一環、執政者如何對攤販問題定位，將決定是否能落實是項有關之政策。(何相慶，1996：2-8)

### 第三節 文獻回顧

攤販，一直是政府最困擾的問題，其影響所及是既廣泛又複雜，妨礙交通，影響市容，製造噪音，逃漏稅等在臺北市愈來愈嚴重，因此，攤販問題在現在都市中式經濟問題也是社會問題，有人主張與其全部取締，不如將其發展為地方特色，由於其複雜性極嚴重性，近來已引起各方注意，因此研究問題不同，研究學者亦不同，本研究參考文獻簡述如下：

#### 一、臺北市攤販集中場之區位問題之研究（紀俊臣與徐貴雀 臺北市政府研究發展考核委員會 1986）

目前臺北市攤販問題的作法犯了一個通病，大家希望以一個單一政策徹底而迅速的將攤販問題解決，但是經由過去幾年的經驗來看，這皆單一政策之實施效果必不



大。要解決攤販問題除了要有勇氣及決心外，還必須有智慧，否則即使決策與命令多如牛毛，亦是徒增執行單位之困擾，圖損政府之威信而已。攤販尚須解決之問題有

- (一) 攤販之課稅策略。
- (二) 攤販之管理策略。
- (三) 攤販之社會策略。
- (四) 攤販管理之立法等。

而最重要是在考量這些問題之前必須先確定賦予攤販何種地位，欲成之政策目標為何，以作為問題研究與策略之依據。如此在目標確定下，所研擬之解決方案方能有系統、相輔相成，而不至百密一疏、功虧一簣，澈底解決懸案已久之攤販問題。本研究對此文獻有關攤販之管理策略與立法之建言多所參考。

## 二、臺北市攤販管理之研究（臺北市政府研考會委託國立政治大學企管研究所研究 1984）

攤販雖影響市容交通，但也有保留傳統文化提供市民生活所需及消之正面功能。攤販之存在基於部分民眾之需要，如果社會根本不需要攤販，既使吾人不加以管制，攤販亦會自動消失。因此，不宜也難以全面禁絕。

雖然如此，臺北市攤販蔓延，以超出市民所需。而其產生之負面作用，以達多數人難以忍受之地步，因此非大量抑制與嚴加管理不可，因此我們認為較合理之攤販管理政策是「在照顧市民需求下，盡量抑制攤販數目，誘導轉業，對於核准之攤販，亦應有效管制，發揮正面功能」。亦即對於目前正規市場體系無法提供之產品，在不影響環境及社會等問題之情況下，允許成為市場體系之一部分，集中管理，以發揮應有功能；反之則嚴加取締，配合輔導，使其消滅於無形。

因此，攤販管理政策應具有選擇性、階段性、輔導性與整體性。選擇性是攤販之營業種類限制在具有文化鄉土色彩，市場體系無法提供者，及負面效果者。從事攤販之資格亦應限制，年輕力壯者應導入較具有實質生產例行業。階段性是嚴加取締與誘導轉業之過程中，為顧及轉業之時間性非一蹴即可，在照顧攤販扶養人口生計的原則下，貫徹取締與重罰之前應有緩衝時間，以減少民怨。輔導性是對攤販之轉業，或經營應在技術上或財力上，對需要協助者應給予實質之協助。整體性則是管理攤販之有關措施，必須整體配合，全面推動，才能發揮預期效果，否則任何一環節有所缺失，將難遏止攤販之繼續蔓延。本研究對此文獻有關攤販之管理輔導建言多所參考。

## 三、夜市在臺灣社會的地位（余舜德 中央研究院民族研究所集刊 1996）

夜市被視為攤販的一種，所有調查都將夜市攤販與其他種類攤販混在一起討論，除了少數「觀光夜市」外，大部分業實置身於相當奇怪的處境——它們理論上皆非法，但長期以來又被「容許」存在，且分佈島上的各角落。這說明夜市是個充滿矛盾與對立的地方。

夜市一方面被看成臺灣最具代表性本土文化，是外國朋友來臺灣旅遊訪問最具有體驗文化特色的地方；從這個觀點來看，在民族文化日漸消失的今日，夜市是一種政府與民間應該戮力保存的文化經濟活動。另一方面在強烈的現代化思潮之下，夜市這種以攤販為主的經濟型態，又被視為臺灣社會中不應該繼續存在的落後現象，為製造亂象的「都是之瘤」。夜市代表了以下三種不同空間：

- (一) 夜市象徵臺灣殘存之傳統文化。
- (二) 夜市是文化系統中的邊緣空間。
- (三) 夜市是非正式經濟盛行的地方。

夜市在核心/邊陲、正式/非正式、合法/非法之兩邊定位，其結果顯示夜市處境。夜市也告訴我們，那些被斥為社會邊緣，不入流項目，並不表示它們不受人喜愛；當夜市在文化空間系統中被劃歸為邊陲的同時，它在象徵層次所表現的意義反而變得益加顯著。本研究對此文獻有關攤販對社會之影響多所參考。

#### 四、臺北地區攤販之空間研究（謝英俊 中國文化大學地學研究所博士論文 1997）

歷史悠久的攤販業，原本是小資本的街頭商販，也是在國家規約外非正式經濟中一環，本當在正式經濟成長的潮流中逐漸消失，但是臺灣地區在經歷了快速的工業化、都市化之後，攤販數量不但沒有減少，反而快速地在各大都市間如洪流般的蔓延，並且成為「都市之瘤」，對都市的環境、交通商業秩序等，產生了重大之衝擊，尤其臺北地區尤甚。所以近年來的政策，或各方面研究朝「減少攤販」，及「消滅攤販」之目標進行，但卻未能奏效，考其原因，一方面市民重對攤販自有高度之需求與支持，故此得以生生不息；另外則是對攤販問題認識不足，以致未能將其導入正途。

該研究下列幾個重要課題

- (一) 臺北市都會區內攤販群體之形成背景及其空間分布之特色，按期核心區、內環區、中環區及外環區等四大區位研究。
- (二) 各攤販群之組成及類型。
- (三) 攤販業者之空間活動與知覺。
- (四) 消費者之活動空間與知覺，以及居民商家之知覺等。

#### (五) 攤販之衝擊與對策。

經研究結果發現各攤販群有其亂中有序，記各類型之攤販群各有其地理特色，饒富地理特色。若能針對各地實地之需求，配合附近地理環境，導其形成富有特殊風味之攤販群，則或可成為人之所愛，而不再成「瘤」。本研究對此文獻有關攤販之形成原因多所參考。

#### 五、從臺北市夜市區間與定位探討夜市營運與管理政策之研究（王振霄 臺北市市場管理處員工自行研究 2003）

「夜市」即攤販在街道聚集夜間營業結市之「攤販集中場」，臺北市攤販最早出現地點，係滿清時代沿淡水河邊龍山寺附近（昔稱艋舺）及基隆河沿岸慈祐宮附近（昔稱錫口），日據時代控制較嚴，攤販在道路設攤情形較少，臺灣光復後，政府遷臺，臺北市成為臨時首都，外來移民增加，在街道設攤情形日益嚴重，某些特定場所特別容易攤販聚集（例如廟宇，攤販以廟宇為中心輻射出去），這些聚集成市攤販群，最初僅在白天營業，隨著臺北市民夜間活動增加，夜間亦有攤販聚集營業，逐漸行成市民所稱之「夜市」。

民國 91 年臺北市長及市議員選舉時，市長及市議員候選人紛至各夜市拜票，並當場許諾夜市環境改善及規劃等支票；原本小市民消費場所，陳水扁總統亦陪外國元首至夜市品嚐美食，夜市不但是政黨及候選人選舉時爭取選票之場所，並已成為國家元首招待外賓品嚐臺灣美食場所。該研究對臺北市各夜市從區間及定位，探討臺北市各夜市發展策略，並從問卷調查結果，分析夜市攤販營業及政策配合情形，針對研究結果提出發現與建議。臺北市各夜市可依所在行政區不同，規劃為不同特色之主題夜市，例如華西街觀光夜市可規劃為美食夜市，西昌街夜市規劃為成衣夜市，饒河街觀光夜市可規劃為百貨夜市，景美夜市可劃定專區販售文山區包種茶，不同主題夜市代表不同特色及當地文化，有助於發展觀光事業。

夜市規劃配合臺北市政府都市發展局推動之地區環境改造計畫，做整體規劃，發展當地觀光事業，例如目前進行之寧夏路夜市規劃案，廣州街徒步區規劃案均採整體規劃，寧夏路夜市與圓環同時規劃，廣州街徒步區規劃案包括華西街、廣州街、梧州街、西昌街一併規劃並結合青草巷，規劃有特色之觀光產業，將來延三夜市、南機場夜市、士林夜市亦需併當地環境改造，才能顯出當地環境特色。

臺北市夜市主管機關為臺北市市場管理處，但對違規攤販無告罰取締權責，依據臺北市攤販管理規則第四條之規定，警察局、環保局、衛生局、財政局亦有違規告罰

及營業稅課徵之權責，應主動配合市場管理處對夜市管理工作推動。

配合中央政府觀光客倍增計畫及臺北市政府發展觀光產業計畫，每年擇日舉辦「夜市週」的活動，這項活動如同嘉年華節慶，夜市攤販可於「夜市週」活動期間辦理促銷，宣傳夜市特色及美食，抓住觀光客的心，同時可活絡附近商圈經濟。本研究對此文獻有關攤販之管理輔導建言多所參考。

#### 六、臺北市攤販管理績效之研究（蘇進雄 私立淡江大學管理科學研究所碩士論文 1996）

臺北市政府攤販管理政策面檢討如下：

- （一）臺北市攤販管理政策常因行政首長之理念迥異而導致政策搖擺不定，缺乏有效的政策規劃及民意模糊不定等影響，使攤販管理工作難以落實而降低管理績效。
- （二）臺北市攤販管理政策之制訂，往往有操之過急之現象，且未能貫徹「理性分析過程」，以及匯集管道為暢通，導致政策執行之偏差，造成攤販以討價還價、抗拒或規避等方式而與公權力鬥爭，而影響執行績效。
- （三）未來攤販存廢應透過公民投票，由當地區（里）民決定，如同意繼續存在，宜由政府，社區居民或攤販三方面同步規劃嚴格管理；反之則由政府強力取締。本研究對此文獻有關攤販管理輔導政策之制定建言多所參考。

從以上文獻回顧，雖然各研究著作有不同研究主題，本研究對其建言多所參考，各研究著作均有下列共同建議：

- 一、攤販已影響到臺北市市容、交通，市政府應重視此問題。
- 二、攤販不是靠取締可以解決之市政問題。
- 三、攤販政策制定時，應多了解民意及輿論之意見。
- 四、攤販應集中管理，各攤販及中場應有特色。
- 五、管理攤販應法制化，訂定適切之法規。

本研究對上述各研究文獻之意見多所研析，作為攤販問題及解決對策之參考。