

台北市攤販問題處理政策之研究

國立政治大學 吳紀世 定訓

壹、緒言

(壹)、攤販問題處理政策的概念

攤販可說是我國傳統農業社會裡極為古老的一種商業行爲。早在神農氏時代，便有「日中爲市，食足貨通」的攤販行跡。北宋時代畫家張澤端畫了一幅膾炙人口的「清明上河圖」，其中「虹橋」橋面上擠滿了各色行人與各類攤販，熙攘往來，熱鬧生動，這是攤販存在歷史軌跡中的鐵證。因此，部份歷史學家與社會學家認定攤販是歷史文化的產物，亦是農業社會「市集」的延續。他們並認爲，社會的變遷是循序推進的，傳統景觀並不因急遽的現代化而完全消失，所以即使是最現代化的古老都市，仍然可以看到歷史的陳跡（註一）。因此，台北市存在許多攤販，並不

註一：經濟日報，民國七十一年四月十八日。

稀奇，因為這是轉型期社會中難免的現象。

所謂「攤販」，在直覺上，我們很容易作主觀的辨認，但要用語言文字表達時，却困難重重，因此，迄今仍未有較為完整且令人普遍接受的定義。

從字義上言，攤販係指擺設浮攤的商販（註二），亦即隨地零售貨物博取利潤者。若依法令規定，除市場外之攤販外，市場內從事魚、肉、果菜之販賣者，亦可稱為攤販（註三）。後者係集中營業，屬於建設局管理，是一合法固定之攤販，故並未造成嚴重問題。

今日最為社會所詬病者，乃是未納入市場體系之攤販，即市場、集中市場以外，不具店舖型態，沿街設攤或肩挑手推，或是以機動車輛流動營業者，本文即在探討上述定義之攤販為準。

依歷史文化發展的軌跡，台北市正處於轉型期社會中，攤販存在本不足為怪。然而令人困擾的是，近年來攤販數目直線上升，其所造成之問題，如破壞市容、妨礙交通、影響市民健康、打擊正常行銷秩序、為「市容之癌」。圖一為攤販與政府、民衆、正規百貨商店三者間的互動關係（註四）。

攤販問題既然已成為衆所矚目的公共問題。所謂「處理」與「管理」有層次之分，前者指依遠程的策略與計畫，按既定目標

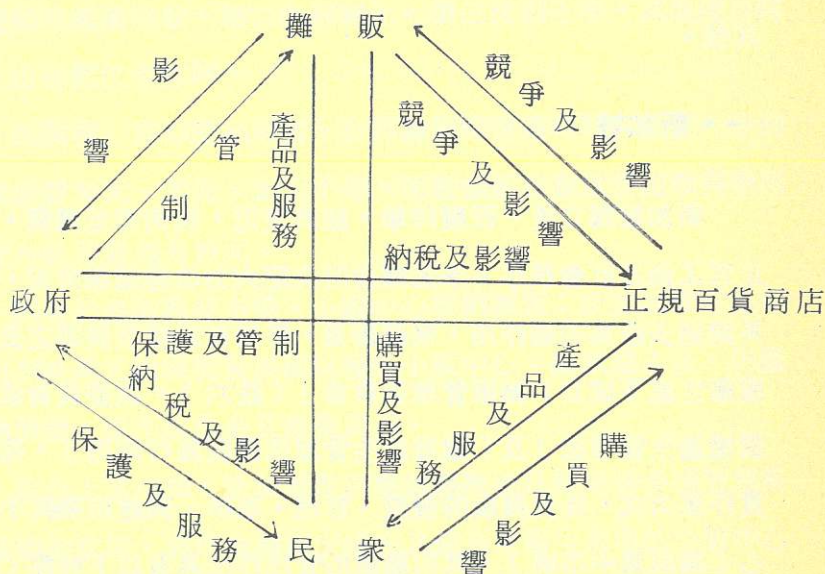
註二：陸師成，辭彙，台北，文化圖書公司，民國六十三年一月增訂廿七版，頁496。

註三：參見台北市零售市場管理規則。

註四：本圖係由W. G. Jones與D. M. Gardner之消費者、企業和政府三者間的互動關係之概念整理而得。

，繼續推展；後者指針對目前狀況而續予維持，並求局部的逐步改進（註五）。而「政策」是指政府為解決某項公共問題，透過政府機關，團體或個人，從許多備選方案中選擇其一，藉以指導在特殊環境下，制定較詳細的執行辦法，並對執行後果造成的影

圖一 攤販、政府、民衆、正規百貨商店之互動關係圖



響加以評估，以作為停止或繼續方案之參考。

綜合上述，攤販問題處理政策是指政府為解決已經日漸嚴重的攤販問題，按照合理目標，所採取的遠程且詳細的策略、計畫與行動。本文主要內涵即在探討台北市攤販問題處理政策之制訂背景，政策規劃過程及其內容，政策執行情況，檢討其缺失並提出若干建議，以供參酌。

註五：城仲模，攤販管理與處理之研究，行政院研考會，民國

(貳)、國外攤販問題處理簡況

在深入探討台北市攤販問題前，無妨先瞭解外國對此一問題的處理方法，以收「他山之石可以攻錯」之效，唯限於篇幅，本文僅簡單舉述新加坡與美國對於攤販問題的處理情況，或可窺知其餘。

一、新加坡

新加坡獨立後，百廢待舉，經濟衰退，滿街都是攤販，阻礙正常工商及社會秩序。李光耀政府決定大力改善這種情況，鑑於英國過去措施的副作用，幾經衡量，終於在環境發展部之公共環境衛生處下成立「攤販管理委員會」（註六）。該委員會依據「環境衛生管理法」及「環境衛生管理法攤販施行細則」，採取一貫作業方式，負責攤販的發證、管理、取締、興建市場與小販中心（攤販集中市場）。其對攤販的管理作法具有以下特點（註七）：

（一）原則上警察不管攤販：在攤販管理委員會下，專門負責檢查、取締攤販的工作人員有 191 名，每天 24 小時分三個班次，輪

註六：台北市政府，都市建設專輯，民國七十二年九月，頁 547

。聯合報，民國七十二年九月廿六日。

註七：台北市政府警察局，考察新加坡交通秩序與攤販管理報告書，民國六十四年十二月，頁 73～81。新生報，民國七十三年三月六日。

流巡邏檢查、取締無照攤販及違反規定之有照攤販。

(二)堅強的法律基礎：

在「環境衛生管理法」及「環境衛生管理法攤販施行細則」的堅強法律依據下，各種攤販都受到約制。其中無照攤販營業一經查獲，向法院告發，第一次罰50元（新加坡幣，以下同），全部貨品及攤架沒收。第二次罰100元。第三次則坐牢。其他擅自轉讓、出租攤位者亦同。

(三)徵稅：亦即是執照費。有照攤販視營業時間、狀況，分別收執照費50元、30元、20元不等。流動攤販亦應依規定取得執照並支付執照費每月10元。

(四)有計畫的興建市場、小販中心容納攤販：新加坡政府每年撥出500萬元給環境發展部以發展小販中心。攤販遷入後，仍應繳執照費，但不收租金及建築費用。

綜合上述可知，新加坡政府整頓攤販的目標是採多項管理集中並顧的政策，將所有攤販安頓在具備高度衛生水準的小販中心內，以改善環境衛生。

二、美國

美國的攤販管理是地方政府的權責，通常地方政府會劃定一些區域，容許攤販在限定的時間內營業。其主要特點如下（註八）：

(一)攤販須領有執照才能營業。無照營業，警察可予以逮捕，

註八：民生報，民國七十二年七月十一日。

貨品沒收，並送法院罰款。

(二)營業地點嚴格規定，在合法商店附近不許有攤販存在，只要商店老板認為攤販影響其生意，即可請警察取締。

(三)飲食攤販必須身體健康，取得衛生機關證明，才能申請執照。此種執照不能相互借用，也不能共用。

綜上所述，先進國家基於維護大眾傳統消費習慣的理由，容許攤販存在，但是不允許攤販侵犯合法商店及公眾的權益。因此，如何參酌先進國家攤販問題處理政策，並適應我國國情，制訂一套完整的台北市攤販問題處理政策，實為當務之急。

(叁)、研究方法、限制與架構

一、研究方法與限制

本文主要是研究台北市攤販問題處理政策的運作過程，並提出參考性建議，其研究方法採取：(一)文獻研究方法：蒐集國內各圖書館收藏之相關書籍、雜誌、報紙加以分析。(二)訪問法：為彌補文獻資料不足，本文並採訪問法。即前往經濟部、內政部、台北市政府等單位訪問有關人員，並蒐集各單位之相關資料，以為參考。(三)實地觀察法：利用時間前往台北市公館、士林、和平東路、信義路等多處市場，實地觀察攤販活動情形，並作非正式的訪問。

本文研究之限制如下：筆者等採取訪問法與觀察法以瞭解台

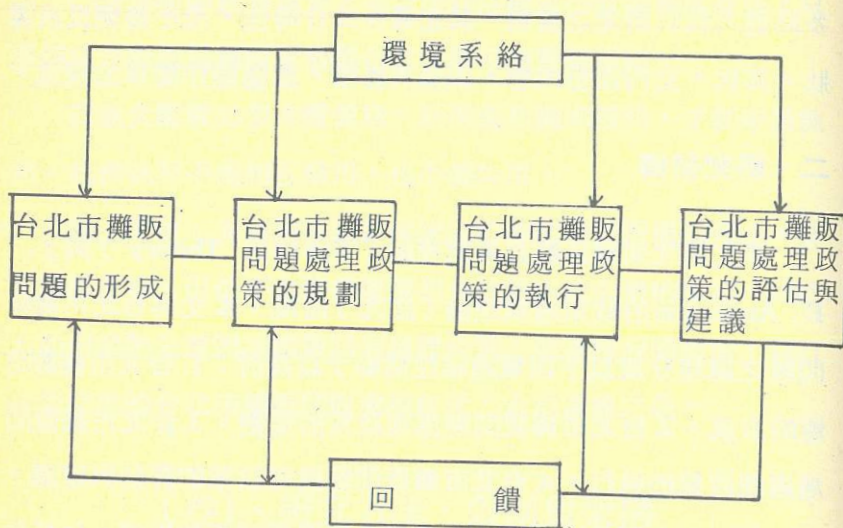
北市攤販活動及其問題，但並未從事實證調查，本文所引資料甚多為他人類似研究之資料，其正確性及合時性，恐不盡能反映現狀。其次，文內部份內容，因限於篇幅，故僅能作簡單的探述。

二、研究架構

本文研究架構係綜合系統理論 (System Theory) 與 J. E. Anderson 的政策過程理論 (註九) 而成。本文將台北市攤販問題之處理分成以下四類過程性活動予以探討：1. 台北市攤販問題的形成。2. 台北市攤販問題處理政策的規劃。3. 台北市攤販問題處理政策的執行。4. 台北市攤販問題處理政策的評估與建議。每一類活動在運作過程中，均受到各種環境因素的影響，包括政治性、行政性、法律性、經濟性、社會性、技術性等因素。再者，每一類活動的運作結果，均可能回饋至前面任一階段的活動。而作必要的調整與修正。本文研究架構如圖二所示。

註九：James E. Anderson, Public Policy-Making, (New York : Praeger Publishers, 1975), P. 26。

圖二 本文研究架構圖



依此架構，在攤販問題形成方面，除闡述台北市攤販的形成背景、活動現況及其所衍生的問題外，次就主觀的人為認定層面予以說明，並剖析政府對此一問題所持的態度。

在攤販問題處理政策規劃方面，分別說明台北市攤販問題處理政策之中央與地方法令的制訂過程及其內容簡要。

在攤販問題處理政策執行方面，從各種有關資料簡略說明台北市攤販問題處理政策的執行狀況。

在攤販問題處理政策評估與建議方面，分別從問題形成、政策規劃、政策執行等各階段的活動，逐一檢討其缺失，最後並嘗試提供若干可行性的具體建議以供主管機關參考。

註 十：林水波，張世賢，公共政策，台北，五南圖書公司，民國七十一年三月，頁60~61。

貳、台北市攤販問題的形成

(壹)、問題形成的概念

不論是未開發、開發中、或已開發的社會，或多或少都會有各種問題存在，而且可能隨著時空、不同文化背景、生態環境與社會結構之變化，而不斷孕育和呈現。換言之，現代社會隨時都有各種問題困擾人們，政府必須適應瞬息萬變的環境，不斷提出各種對策，以解決問題，克盡職責。政府所要解決的問題，必然是列為優先考慮的「公共問題」，然而公共問題多如牛毛，並非皆能列入政府議程之內，成為「政策問題」，其通常視公共問題的輕重緩急及其他因素而定。

政策問題的形成與認定為任何決策的第一步，決策者應先認定他們真正所面對的問題及其產生之因，才能對症下藥，解決問題。F. E. Kerlinger 認為，如果我們要設法解決某一問題，通常我們必須知道該問題為何，蓋解決問題的方案大都繫於我們知悉自己正要做何事（註十）。

政策問題的認定有三個不同但相互依存的階段過程，即問題察覺、問題界定與問題陳述。這三個階段活動可稱為政策問題認定的過程。不過，政策問題認定不一定是依上述三種程序進行的，它可從任何一個階段開始（註十一）。台北市攤販問題的認定

註十一：林水波，張世賢，前揭書，頁93～96。

，大體上可依上述三種活動予以探討。

(貳)、攤販問題形成背景

一、攤販問題形成的經濟背景

三十多年來，台灣在土地面積狹小，自然資源貧乏，而人口密度極高的情況下，得以獲致高度的經濟成長，實堪為開發中國家的楷模。不過，隨著經濟的發展，經濟結構改變，國民所得雖大幅提高，但比起其他先進國家，仍屬偏低。同時，在「發展的榨取」策略下（註十二），農業呈現負成長的現象，農業部門生產毛額與農業就業人口遠落後於工商業及服務部門（註十三）。農與非農個人所得比例懸殊（註十四），使得大量農村人力向都市集中。再者，近年來產業結構改變，生產系統趨向自動化、高級化的資本或技術密集生產方式，勢必排擠出大量的非技術或半技術工人，造成結構性失業的情況。台北市為台灣地區的政治經

註十二：蕭新煌，「台灣地區農業政策的檢討與展望——事實和解釋」，見朱岑樓編，我國社會的變遷和發展，台北，三民書局，民國七十年十月，頁 491～526。

註十三：施添福，台灣的人口移動和雙元性服務部門，師大地理系，地理研究叢書第一號，民國七十一年四月，頁 97～103。

註十四：行政院研考會，中華民國行政概況，民國七十二年，頁 64～68。

濟中心，人口集中勢所必然，因此它似乎成了收容這些離農離村及失業勞工的地區。

此外，台北市人口成長快速，人口密度極高，截至民國七十年底止，已增加到每平方公里八三四五人，但其公共設施却趕不上人口的成長。以市場為例，至民國七十年底止，應有市場二二八個，但實際上只有八十五個，尚不足一四三個，其中內湖區的市公有市場更付之闕如（註十五）

綜合上述因素，再加上景氣不佳，或因賦稅過重，或因經營不善，使部份工廠、百貨商店倒閉關門，以致台北市的攤販如雨後春筍般地興起與坐大。

二、攤販形成的社會背景

三十多年來，在台灣的社會變遷過程中，經濟型態與活動居主導地位，從而引起了社會結構與社會生活的改變，最後乃產生價值觀念、性格、及行為模式的蛻變。由於社會結構與功能的轉變在前，個人性格與行為的改變在後，所以兩者不免會有脫節現象，其結果是：社會環境已相當現代化，個人價值觀念與行動却仍相當傳統化（註十六）。在這種情況下所呈現的反常現象之一，

註十五：筆者參考七十二年台北市統計要覽整理而得。

註十六：楊國樞，「培養現代人的觀念與行為」，見李亦園等編

，握緊自己的方向盤，台北，正中書局，民國七十一年

十月，頁86～87。

即是「唯利是圖」的價值觀與「貪小便宜」的心理（註十七）。

再者，離農離村人口移入都市的同時，勢必將長期在人口密度低，傳統色彩濃厚的農村地區養成的生活習慣與消費型態，一併帶入人口密度高的都市地區，造成生活習慣與消費型態空間失調的現象（註十八）。特別是生活在緊張忙碌工業化都市中的現代中國人，格外嚮往農業社會中那份閒情逸緻，因此偶而邀約三五好友閒逛充滿民俗特色與鄉土氣息的夜市，也算是廉價的休閒社交活動之一。

此外，政府在政策、法令的制訂上，向採「德治主義」原則，在一項問題情勢未形成問題之前，傾向於遷就現實，儘量採容忍的態度，於是「立法從寬，執法從嚴」的精神被誤導了。民衆為私利，習於鑽法令漏洞，目前有關攤販管理的法令規章即有不少缺失。又執行者因量與質的不足，或民意代表的闕說等，更造成攤販問題處理的困擾。

綜合上述可知，國人的傳統價值觀與心理，消費習慣和法令漏洞與執行的缺失，亦為攤販問題的形成原因之一。

（叁）、攤販問題認定與議程建立

關於攤販活動現況，國內已有多項相關研究，在此不擬重述

註十七：楊國樞，「中國人性格與行為的形成及蛻變」，見朱岑樓，前揭書，頁 226 ~ 247。

註十八：施添福，前揭書，頁 125 ~ 126。

，此處擬從人為主觀的認定層面，簡述攤販活動所衍生的問題並分析議程的建立經過。

一、攤販問題的認定

爲求攤販問題的周延認定，通常對行政首長、學者專家、民意代表、警察人員、大眾傳播媒介、百貨商店業者、民意調查等意見，必須詳細列出說明。但因篇幅所限，此處僅舉述數位人士的觀點，以觀其餘。

蔣總統經國先生於民國六十九年八月十三日的會議中指示，「攤販的存在是社會及經濟迅速發展產生的現象，將來國民所得達到一定水準，自然會逐漸消失。管理攤販的目的，不是要消滅攤販，我們要照顧低收入者之民生問題，不可只知取締，而忽略輔導。」（註十九）。

曹俊漢教授認爲，「……處理攤販問題，必須認清這個問題的背景，及它所代表的社會意義。……」（註廿）。

瞿海源教授指出，「……攤販問題不是討厭或同情即可解決，而應以理性的態度對待。……」（註廿一）。

台北市警察局長顏世錫指出，「……整理攤販必須多方配合才能奏效，僅靠警察消極取締不是辦法。……」（註廿二）。

註十九：士林扶輪社，台北市攤販問題及其解決方案之研究，民國七十二年六月，頁87。

註二十：曹俊漢，「我對攤販問題的一些意見」，中國論壇，11卷10期，民國七十年二月，頁35～36。

註廿一：民生報，民國七十二年七月十三日。

註廿二：中國時報，民國七十二年七月十九日。

以上數位人士的看法，已勾繪出台北市攤販問題的存在事實，處理原則與方向。

二、攤販活動所衍生的問題

不可否認地，攤販有其正功能，如解決部份就業問題、滿足市民部份需求等。但它也符合了社會問題的構成要件（註廿三），使得社會各階層不得不重視它的存在。

攤販活動為台北市所帶來的主要問題如下：

- (一)妨礙交通及破壞市容觀瞻。
- (二)影響環境衛生，破壞生活素質。
- (三)妨礙正規商店營業，削弱稅基。
- (四)破壞法治觀念與政府形象。

三、處理攤販問題議程的建立

一般而言，公共問題能否列入政府的政策處理議程，受到政府有關機構對該問題所持態度極大的影響。通常政府對公共問題的發生表現出以下四種反應（註廿四）：

- (一)扼阻發生（ Suppress it to happen ）。

註廿三：葉啓政，「有關社會問題基本性質的初步探討」，見楊國樞，葉啓政，當前台灣社會問題，台北，巨流圖書公司，民國七十年九月，頁6。

註廿四：吳定，「政策問題的形成」，中國行政，37期，民國七十三年十月，頁66。

(一)任其發生 (Let it happen) 。

(二)助其發生 (Encourage it to happen) 。

(三)使其發生 (make it happen) 。

檢視台北市政府攤販問題處理政策，從問題產生迄今列入政策議程，尋求問題的解決，政府所持態度除未見「扼阻發生」外，其他三種態度可說均曾反應過，茲分成三階段簡述之。

第一、民國六十五年以前：在此一階段中，歷經幾任市長，但他們對攤販活動及衍生問題的注意程度較為消極，政策議程未明顯建立。雖曾制訂一些行政規章，但效果不彰。此期間並未制訂處理攤販的基本政策，而沿用改制前之「台灣省各縣市攤販營業管理規則」，顯見攤販問題並未引起各方重視，是故本階段可稱為「放任」階段。

第二、民國六十五年至民國六十八年，此一階段，由於工商業急速發展，人口漸向都市集中，攤販活動更為熱絡，問題更趨嚴重。「台北市攤販管理規則」於民國六十六年三月公布施行，市政府並展開大力整頓行動，陸續頒布一些辦法以為依據。但事後證明效果不佳，因為它採「取締」、「圍堵」策略，限制攤販活動範圍，以逐漸消滅攤販（註廿五）；且執行機構重疊，權責混淆，形成各自為政現象。綜觀此一階段，市政府已察覺攤販問題存在，也採較積極行動。但政策錯誤，缺乏全面性的具體方案，使問題未能有效解決，反而更形惡化。是故本階段可稱為「取締」階段。

註廿五：城仲模，前揭書，頁3。士林扶輪社，前揭書，頁89。

第三、民國六十八年迄今：由於以上二階段整頓失敗，民國六十八年，改採以「輔導」為原則，輔之以「取締」的開放政策，李登輝市長指示各單位全面清查市區攤販，並擬訂短程及長程處理計畫（註廿六）。

民國七十一年成立「改進攤販管理專案小組」，翌年七月通過「改進攤販管理方案」，採標本兼治原則，加強管理（註廿七）。

民國七十三年，行政院長宣佈處理攤販問題為年度施政四項中心工作之一，並通過「改進攤販管理重要措施」，作為省市府修正攤販管理規則的依據（註廿八）。市政府秉此指示，擬訂了「全力解決攤販問題執行計畫」，市政會議也通過了「台北市攤販管理規則」修正案，現正由市議會審查中（註廿九）。

此一階段，市政府的態度已更積極、更主動，而且提出了較具體的改進方案。

註廿六：沈孜姿，「攤販問題考驗台北市民的理智與感情」，光華月刊，七卷八期，民國七十一年八月，頁64～65。台北市政府社會局，台北市流動攤販轉業意願訪問報告，民國七十年頁4。

註廿七：中國時報，民國七十二年七月五日。

註廿八：內政部，台內四七七二號函，民國七十三年三月卅一日，頁1～2。

註廿九：中央日報，民國七十三年五月十八日。

叁、台北市攤販問題處理政策的規劃

(壹)、政策規劃概念

Willam Dunn 認為政策規劃是：「針對政策問題而發展及綜合各項可選擇的途徑」（註冊）。張世賢教授等認為，政策規劃是針對未來，為能付諸行動以解決公共問題，發展中肯且可接受方案之動態過程（註冊一）魏鏞教授自政府規劃角度將政策規劃界定為，政府部門對有限資源作精密有效之配置，以達成特定政策目標的階段作為（註冊二）。筆者以為，政策規劃是指政策分析家採科學方法尋找可解決某項公共問題或滿足某項公共需求之備選方案的動態過程。一般言之，政策規劃的活動包括政策方案設計、評估比較、推薦、以及合法化等。

由於攤販問題背後除客觀環境因素的影響外，更隱含甚多人為的主觀評價，且牽涉影響面甚廣。因此，就政策問題結構言，

註 冊：William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1981), P. 60。

註冊一：林水波，張世賢，前揭書，頁 143。

註冊二：魏鏞，「政策規劃與國家建設，見研考會編，政策規劃的理論與實務，台北，行政院研考會，民國七十二年十二月，頁 2。

台北市的攤販問題應屬結構不良的政策問題（註冊三）。不僅解決該問題的各種方案、效用與後果難以完全確知；而各種方案與後果間的關係，亦無法明白預知。也由於此類政策問題所涉及的利害關係者（Stakeholders）包羅至廣，且其需求效益和價值多屬未知且深具衝突性（註冊四），故使攤販問題處理政策之研擬過程頗為複雜曲折。

大致言之，台北市政府對攤販問題的處理，除依據「道路交通管理條例」、「違警罰法」、內政部「改進攤販管理重要措施」等中央法令政策外，尚有「台北市攤販管理規則」等地方行政規章。本文除對內政部「改進攤販管理重要措施」及「台北市攤販管理規則」作重點分析外，對相關之中央與地方法令僅作簡單的描述。

（貳）、中央相關法令

多年來，中央政府處理攤販問題的執行依據多散見於各法規中，缺乏統一的處理政策。然而攤販活動愈演愈烈，問題叢生，分散的法律規定已不足以應付。是故由中央制訂攤販問題的基本政策乃是必然的趨勢，中央所訂頒的相關法規如下：

註冊三：政策問題分成結構良好，結構中等與結構不良三類，見

林水波、張世賢，前揭書，頁83～84。

註冊四：林水波，張世賢，前揭書，頁84。

一、中央相關法令（註卅五）：

(一)違警罰法之第54條11款，第62條1款，第63條2款。

(二)道路交通管理處罰條例之第82條1款、2款、9款，第83條2款。

(三)食品衛生管理法之第10條、第11條、第21條、第30～34條

(四)廢棄物清理法之第6條1～3款、第11條1～2款、第18～21條。

(五)發展觀光條例之第45條。

二、內政部「改進攤販管理重要措施」

內政部「改進攤販管理重要措施」自民國七十年一月行政院孫院長指示簡化警察業務，迄七十三年四月重要措施公布施行止。這段期間內政部多次邀集中央與地方機關代表開會研商，並經「改進攤販管理策劃協調小組」六次的修正會議，方訂定完成。規劃進度過程如表一所示，措施內容12條在此不予列明，僅就擬訂過程的爭議重點作一說明：

(一)措施第七條，規定將攤販的行政管理業務列入工商機關主管範圍。然而在規劃過程中，內政部與經濟部意見至為分歧：

1.內政部意見：攤販是一種將本求利的商業行爲，所以有關

註卅五：陶百川、王澤鑑編，最新綜合六法全書，台北，三民書

局，民國七十年四月，頁826，832，853。

行政管理業務，顯非負責維護治安的警察機關職責，而應由工商單位辦理。而且市場內、外攤販分由工商及警察機關管理，事權不一，權責欠明，應由工商單位予以一元化管理，方能收效（註冊六）。

2. 經濟部意見：近年來，儘管警政單位不斷取締，仍核發攤販證數萬張，若將之移交工商單位，不但工作更為繁重，對已領證者採何種態度，頗為困擾。其次，現行各縣市攤販管理規則等皆係行政命令，攤販移歸工商單位接管後，須依商業登記法辦理商業登記；但目前大多數攤販營業資本、營業額不符登記發證要件，於是將成為無照營業，又須交由警察機關取締，等於又回到老路上。此外，目前地方政府工商單位人手不足，缺乏攤販管理經驗；再加上具強制力的警察人員尚難有效解決，更遑論工商機關的人員（註冊七）。

(二) 機動車輛攤販是否列為一般攤販範疇，見仁見智，爭議頗多，最後決議「不應視為攤販」，不列入公布措施中。在規劃過程中正反兩面意見如下：

1. 贊成意見：內政部認為，以三輪或四輪以上機動車輛載貨巡迴各地營業，已屬商業型態，應依商業登記法申請登記，故無攤販管理辦法適用之必要（註冊八）。經濟部及部份與會人員認為擁有機動車輛者，其生財工具已超過商業登記法規定 1,000 元

註冊六：聯合報，民國七十三年一月十二日。

註冊七：聯合報，民國七十三年一月十二日、十三日。

註冊八：中國時報，民國七十三年三月廿一日。

之下限，是以不應視為攤販（註卅九）。

2. 反對意見：部份與會人員認為以機動車輛營業者，流動性太強，管理困難，應從長計議，不應過早論斷（註四十）。建設廳認為(1)以機動車輛營業者，若依商業登記法辦理登記，其活動性即不受限制，與一般攤販比較，似顯寬鬆。(2)以機動車輛營業者，其性質仍屬攤販，且與商業登記法第8條1項5款規定不符，執行困難。(3)工商單位人員無司法權，對機動車輛營業活動查察困難，故應將之納入攤販範疇，責由工商及警察機關嚴予管理。(4)一般攤販均有能力添置機動車輛，若因此可逃避攤販之限制及管理，勢必妨害整頓之執行效果（註四一）。

（叁）、地方相關法令

台北市政府攤販問題處理政策除秉承中央法令措施外，並得制訂符合地方需要之行政規章，其與攤販有關者如台北市書攤業

註卅九：中華日報，民國七十三年三月十四日。

註四十：同前註。

註四一：經濟部，商一九一四五號函，民國七十三年五月廿八日

表一 內政部「改進攤販管理重要措施」規劃進度表

日期	71. 1. 9.	71. 3. 5 72. 8.	72. 9. 1.	73. 1. 5 73. 2.	73. 2. 3.	73. 2. 13. 73. 3. 20.	73. 3. 31.	73. 4. 14.
規 劃 進 度	內政部研擬「市場外攤販管理與取締辦法」	內政部邀集有關機關代表研擬「改進攤販管理原則」草案	「改進攤販管理重要措施」原案完成	孫院長召集四次會議，並作十項指示	「改進攤販管理策劃協調小組」成立	原案經六次會議修正通過	修正案報院核定通過	內政部正式公佈實施

輔導管理辦法；台北市零售市場管理規則；台北市公共飲食場所衛生管理辦法；台北市攤販管理規則；台北市攤販輔導費徵收辦法等。以下僅就最重要的台北市攤販管理規則作扼要說明：

台北市攤販管理規則於民國六十六年三月二日公布施行，嗣奉七十二年三月中央原則指示而作修正，七十三年五月十八日市政會議修正通過，目前正送請台北市議會審議中。此期間歷經多次討論，規劃過程進度如表二所示。其內容在此不贅述，而僅討論爭議之論點。

一、爭議重點

在修正過程中，由於中央已有原則指示，所以無重大爭議發生。因修正案目前尚在台北市議會審議過程中，所以僅就修正案研擬前，台北市警察局與建設局對攤販業務主管問題的爭議作簡要說明：

(一)警察局意見：攤商既是建設局所管，而攤販在市場外活動，影響市場功能，應將兩者之管理事權統一，方符合需要。何況警察勤務最主要的是維護治安，攤販取締只是附屬協辦業務，列入簡化業務之一是必須的（註四二）

(二)建設局意見：攤販在商店設攤，即是妨害社會安全，依警察法、道路交通管理處罰條例規定，應由警察執行取締。而且目前攤販之管理與取締均屬警察局，尚呈泛濫情況，若「管理」移

註四二：筆者訪問市警局第一科承辦人曹先生而得，民國七十三年

歸其他機關，而「取締」仍屬警察局負責，則權責分散，攤販勢必更爲泛濫（註四三）。

二、現行條文與修政條文內容比較

就修正條文與現行條文內容比較可知，修正案具有下列特色

：

- (一) 攤販管理的目的及範圍更爲嚴明。
- (二) 管理整頓與執行等業務之權責劃分更清楚。
- (三) 對攤販設置的要件與消極資格的限制更明確。
- (四) 對攤販營業活動的限制規定更詳細。
- (五) 確立攤販繳費的義務。
- (六) 處罰依據更爲明確具體。

註四三：台北市政府建設局，攤販問題探討底稿，民國七十二年

，頁7～8。

表二 「台北市攤販管理規則」修正案規劃進度表

日期	66. 3. 2.	69. 1. 5 70. 1. 1.	71. 9. 27.	72. 1. 5 72. 3. 3.	72. 7. 4.	73. 1. 13.	73. 3. 5 73. 5. 5.	73. 5. 18. 73. 7. 3. 73. 12. 12.
規 劃 進 度	原案公佈施行	「整理攤販督導會報」成立，並討論警察局所提修正案	「改進攤販管理專案小組」成立	討論警察局所提修正案	「改進攤販管理方案」通過	市長指示建設局重新修訂「台北市攤販管理規則」	建設局着手修訂「台北市攤販管理規則」	修正案經市政會議通過，並送市議會審議中

肆、台北市攤販問題處理政策的執行

(壹)、政策執行的概念

政策規劃的目的在尋找解決公共問題的方案，而政策規劃之後的方案內容則有待政策執行予以實現。所以政策方案在經過合法化過程後，便進入執行階段。

關於「執行」的意義，下列幾位學者有不同的界定：

R. T. Nakamura & Frank Smallwood：「執行乃是達成權威性公共政策指令的過程」（註四四）。

C. O. Jones：「政策執行乃是一種將政策付諸實施的活動。在這些活動中，以闡釋（interpretation）、組織（organization）和應用（application）最為重要（註四五）。

筆者以為，政策執行乃是指政策方案在經過合法化過程後，透過專責機構與人員，以適當的管理方法採取必要的對應行動，

註四四：Robert T. Nakamura & Frank Smallwood, The Politics of Policy Implementation, (New York, :St Martin's Press, Inc., 1980), P. 1。

註四五：Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, 2nd ed. (California : Wadsworth Publishing Company, 1977), P. 139。

使政策方案付諸實施，以達預定目標的所有相關活動及過程。茲從政策目標、執行機關與經費、執行情況三方面，對台北市攤販問題處理政策的執行情形，作扼要探述。

(貳) 攤販問題處理政策的執行情形

一、政策目標

目標是一種理想狀況的陳述，未來行動的鵠的，也是一切政策、策略、規劃、方案、措施、預算的依歸。訂定具體而明確的政策目標，是有效政策執行的首要工作。是故，計畫作業自以訂定目標為重心工作，而「計畫目標」就是策定計畫時所希望未來特定時間內達成的結果（註四六）。大體言之，計畫目標至少應涵蓋「未來」、「行動」、「認同」三項特性。

「台北市攤販管理規則」於民國六十一年初頒時，揭示追求三大目標為「整理交通秩序，美化市容，加強攤販管理」，後因其屬抽象難明，於六十九年八月李登輝市長再明示：「對流動攤販以輔導就業為重點，固定攤販經由輔導，全部納入市場管理，合情合理的循序改進，以改善全體市民的居住環境，並可照顧小部份低收入攤販的生活」，此不僅符合蔣總統經國先生關心攤販生活的指示，亦配合社會變遷的需求，成為台北市政府處理攤販

註四六：行政院研考會，行政計畫之理論與實務，民國七十二年

問題的總目標。

至於其次級目標，散見各機關計畫中，大略如下（註四七）：

(一)攤販管理：包括將有案攤販納入市場管理，無案流動攤販嚴格取締，攤販繳納輔導費並課稅等。

(二)市場經營、管理與興建：包括經營方式改變，加強公私有市場管理，配合人口增加興建市場等。

(三)衛生督導：由衛生局定期與不定期檢查等。

(四)輔導就業：由國民就業輔導處負責辦理。

(五)民間參與：包括民政局、新聞處的宣導，及廣邀學者專家、民間人士參與研商等。

二、執行機關與經費

台北市政府處理攤販問題的主要執行機關為警察局、市場管理處與衛生局，其組織編制與經費扼要說明如下（註四八），其他配合機關如環保局，國民就業輔導處等，在此不贅述。

(一)警察局：總局設有八科及督察室、外事室、聯絡室、保防室、主計室、人事室等。統轄16個分局，下設派出所或分駐所。其中負責攤販管理業務的為第一科，承辦人員3人，所轄各大隊

註四七：台北市政周刊，民國六十九年八月十八日。

註四八：台北市政府，台北市單行法規彙編，民國七十二年，頁

211 ~ 215，381 ~ 383，215 ~ 219。

台北市政府七十一年度~七十三年度施政計畫書。

、分局、派出所或分駐所警員協助。

攤販管理屬於行政警察業務之一，其經費列於整理市容衛生經費項下。七十一年度至七十三年度所編列的經費分別為 378 千元、382 千元、340 千元。其中包括廣告物管理及取締違章建築等。以如此拮据的經費，尚須由三項業務分擔，勢必嚴重影響攤販管理業務的推展。

(二)市場管理處：設有四科及企劃室、會計室、人事室、各區市場等。其與攤販業務有關者為第一科、第二科、第三科及各區市場。主要任務是負責市場的興建及管理，編制有 213 人。

該處興建市場的經費，由七十一年度至七十三年度分別為 524755 千元、515383 千元、531733 千元。此項經費係配合市場興建計畫而運用。

(三)衛生局：設有七科、檢驗室、技術室、會計室、統計室、人事室及各公立醫院等。與攤販業務有關者為第二科、第六科、第七科等（第七科為食品衛生管理科，係民國七十一年七月由第二科劃出）。主要任務分別為環境衛生管理（第二科）、衛生教育（第六科）、食品衛生管理（第七科）等事項，編制除科長、股長、技士（佐）、衛生教育指導員外，尚有衛生稽查員多人。主要經費（七十一年度至七十三年度）如下：

環境衛生管理：9344 千元、12746 千元、1856 千元。

衛生教育業務：7762 千元、12691 千元、13819 千元。

食品衛生管理：462 千元、534 千元、3549 千元。

三、執行情形

(一)警察局：目前整頓攤販的主要依據為「台北市政府全力解決攤販問題執行計畫」，其內容為有案攤販徹底清查整頓管理，違規及無案或新生攤販嚴格取締。重要執行成果如下：

1. 有案固定攤販：凡經五十四年及六十一年調查之有案固定攤販，核發臨時攤販證，以原址整理為原則，俟市場興建完成後，優先予以容納。截至七十年度止，共安置 2449（註四九）。

2. 無案固定攤販：依整理攤販工作實施要點規定，採定時、定點分類集中管理，並盡量以晚攤為主。截至七十年度止，預計以 74 個地區安置 7864 攤，實際只安置 2733 攤（註五十）。但自今(73)年三月起，無案攤販全面取締。

3. 流動攤販：由於往年攤販處理成果不佳，如攤販輔導費征收辦法於六十九年公布迄今仍未實施、輔導就業及創業貸款條件限制過嚴、市場不足等種種因素，使得攤販數目有增無減。因此，市政府決心再度展開整頓行動。其執行情形如下（註五一）。

(1)從今(73)年三月一日起至十二月底止，分四期實施，其取締原則為①嚴重妨礙交通、市容、衛生及正常營業商號，②觀光地區，③市場周圍 200 公尺以內者。

(2)市警局自三月一日起，會同工商單位人員及里幹事實施攤

註四九：台北市政周刊，民國七十一年二月廿四日。

註五十：台北市政周刊，民國六十九年元月九日。

註五一：中央日報，民國七十三年四月十日。

販全面清查，同時執行取締，已依中央進度如期完成。經調查計有案攤販 8149 攤，無案攤販 14725 攤。三月份共取締 7273 件，較二月份 3272 件增加一倍以上，攤販沒入亦由二月份的 49 攤增至 72 攤。

(3)自三月廿六日起，抽調警力60名，依照中央優先順序取締原則，支援重點分局，其他各分局依進度加強取締，並分配警力予以支援。七月一日以後將撤銷之衛生警察隊保留原隊人員，配置必要裝備，繼續重點支援工作。

(4)截至三月底止，除部份市場外圍已整理完畢外中華路、廣州路、長安西路、忠孝東路等沿線各處天橋、人行道及地下道，也已無攤販流動。

雖然取締行動持續進行，惟依市場管理處的調查，在47個公有市場的外圍攤販，十月份有1884個，十一月份已增加為1908個。從此一數字來看，有的分局確有在執行，但積效不大；有的分局曾徹底執行後又放鬆；有的分局等於沒有在取締（註五二）。基本上，攤販愈取締愈多，主要由於警方存有虛應故事的心理。不過，造成這種心理的成因相當複雜，直言之，警方有其不得已的苦衷。但是各分局行動不一，執行人員不力更使得攤販蔓延。

(2)市場管理處：為因應人口增加，配合基層建設計畫，訂定六年中程計畫，逐年整建及新建市場；同時加強管理、擴充設備、改善市場秩序及鼓勵私人投資興建市場。截至七十年底止，全

市共有零售市場62處，私有零售市場23處，私有超級市場64處（註五三）。其他成果如下（註五四）：

1. 已出租而空置的攤位，勸導攤商遷入營業。剩餘攤位由警察局就近分配給有案攤販。

2. 會同警察局、區公所、民衆服務站出面調解私有市場的糾紛，如鄰江、葫蘆堵、東社等市場。

3. 各公有市場仿照士林、北投市場施行「兩班制」，分日、夜間營業，以加強市場經濟效益。

此外，六年中程計畫（七十二年至七十七年）除配合預算外，亦依據獎勵投資辦法定期公告接受民間申請投資，以加速市場興建。前兩年預計以10億元的經費興建9處市場，以能儘速容納攤販。

雖然市政府每年運用大量經費興建市場，但仍未足以應付需要。再者，因土地取得困難、法令限制等因素，使得民間投資意願不高；加上私有市場糾紛頻起，無形中增加攤販活動的機會。市政府似應急謀對策，加強公私有市場的興建與管理，並改善經營方式，以免問題益趨嚴重。

（三）衛生局：除年度工作計畫外，並訂定「食品製造廠商販賣場所衛生管理計畫」等作為依據。秉持服務代替管理，輔導代替稽

註五二：中國時報，民國七十三年十二月十六日。

註五三：台北市政府建設局，建設局統計年報，民國七十一年，頁39。

註五四：台北市政周刊，民國六十九年七月廿八日。

查的原則，以現場檢查、成品抽驗方式進行，並適時予以衛生教育，使從業人員了解食品衛生法令，瞭解食品衛生的重要，進而改善設備，注意個人衛生。其執行方式除由食品衛生巡迴檢驗車不定期抽查外，並由各區衛生稽查人員經常檢查區內食品商及攤販的衛生情形。並且建立各區稽查責任制度，全市再分為東、西、南、北四個督導區，由衛生局派員督導，以建立督導責任區制度（註五五）。重要執行成果如下（註五六）：

1. 固定飲食攤販：六十九年抽查 11420 攤次，不合格飭令改善 2370 攤次，不合格率 20.75 %。七十年抽查 10705 攤次，不合格飭令改善 2246 攤次，不合格率 20.98 %。七十一年抽查 10916 攤次，不合格飭令改善 2246 攤次，不合格率 20.58 %。由此觀之，全市幾乎有五分之一左右的固定飲食攤販衛生情況不佳，而未納入管理的流動攤販，其情形必更嚴重。

2. 零售市場：

(1) 公有市場：六十九年檢查 1090 攤次，不合格飭令改善 234 攤次，不合格率 21.47 %。七十年檢查 567 攤次，不合格飭令改善 85 攤次，不合格率 14.99 %。七十一年檢查 435 攤次，不合格飭令改善 60 攤次，不合格率 13.79 %。

(2) 私有市場：六十九年檢查 1420 攤次，不合格飭令改善 252

註五五：台北市政府，市政紀要，民國七十一年，頁 382 ~ 383

註五六：台北市政府主計處，台北市統計要覽，民國七十二年，

攤次，不合格率 17.75%。七十年檢查 482 攤次，不合格飭令改善 113 攤次，不合格率 23.44%。七十一年檢查 387 攤次，不合格飭令改善 111 攤次，不合格率 28.68%。

由上述可知，私有市場的不合格率高於公有市場，顯見私有市場弊端叢生，其因可能是：第一、缺乏管理。第二、改建不易。

綜合言之，台北市攤販問題處理政策的執行情形並不理想，急待檢討缺失並謀求改進。

伍、台北市攤販問題處理政策的評估與建議

(壹)政策評估的概念

政策過程的最後階段即為政策評估，一般言之，政策評估是對政策內容、執行和影響加以判斷、評價或鑑定。若以功能活動視之，政策評估不一定是最後的階段，它亦可能在整個過程中發生（五七）。以往一般人皆假定，政府通過一次法律，或建立一官僚制度，或動用一筆經費，即可達到政策所欲效果。實際上，政策或因問題認定有所偏差，或政策環境更迭，新問題不斷產生，執行人員的素質，資源的利用等因素，使原定政策無法完全獲致預期目標，甚至產生額外的副作用，引起不良的惡性循環。因此，政策執行後，首要之圖即為評估公共政策的真正影響（impacts），俾提供政策持續、修正、終結的根據，或成為發現新問題、擬定新方案的參考（註五八）。

關於政策評估，一般學者將其分為過程評估與影響評估。前者指研究某一特殊政策依照其預定綱領執行的程度如何，包括政策問題認定、政策規劃、合法化及執行過程等；後者指研究某一政策執行後造成標的團體或標的事務向期望方向改變的程度如何

註五七：James E. Anderson, *op. cit.*, P. 132。

註五八：林水波，張世賢，前揭書，PP. 317 ~ 318。

，包括對政策目標操作性的界定、對政策成功的標準予以確定，並對達成目標的情況予以衡量等。若對政策的評估能同時兼顧過程與影響評估，當較為理想，然由於受到各種因素的限制，通常很難兩者兼顧，只能權衡需要，選擇其一（註五九）。

由於資料的限制，本文主要係採過程評估方式，就前述台北市攤販問題認定、政策規劃、政策執行過程，予以檢討，並提出建議，以供市政當局參考。

（貳）、評估部份

一、問題形成階段

攤販問題是一個嚴重的社會問題，已成為市政包袱。其形成原因，除了國民所得偏低，農業人口、失業勞工湧入市區，造成就業問題外，市民的價值觀念、消費習慣，法令缺失及執行不力等都是重要因素。因此，欲有效處理攤販問題，必須從改善此些因素着手。

今日台北市的攤販活動，有水銀瀉地般，無孔不入，且有蔓延之勢。其所衍生的問題，如破壞市容、防碍交通等，嚴重影響市政建設成果，使大家對它的發展由漠視而轉趨關心，市政府所持態度也由「放任」、「取締」而走向「輔導」之路。

註五九：吳定，「公共政策影響評估之研究」，公共行政論叢，台北，天一圖書公司，民國七十三年，頁 264 ~ 265。

攤販問題既為社會問題，則攤販問題處理政策應為社會安全福利政策的一環。依此觀點，對攤販而言，政府或社會不應視若無睹，而應扶助他們，使他們能夠進入正式產業部門，互惠參與都市生活，而非在嚴格的法令限制下，過著戰戰兢兢的日子。

二、政策規劃階段

目前台北市政府攤販問題處理的政策依據，多散見於各法規，缺乏統一的法律依據，以致因罰則過輕或缺乏、或不夠周延，使執行工作困難重重。

內政部「改進攤販管理重要措施」是地方政府的重要執行依據，其在規劃過程中，雖曾廣泛召集有關機關代表多次研商，但缺乏學者專家及民間人士的參與。此舉雖然加速了規劃速度，但措施內容的周延性顯然不足。

就內容而言，攤販業務主管機關劃歸工商單位，堪屬明智之舉，但如設立一專責機構當必更佳。再者，攤販資格限制，偏向於「老、弱、病、殘」的「救濟性」規定，而非以「常態」的方向着手。此外，「機動車輛攤販不是攤販」的決議，更是不當（註六十）。

次就台北市攤販管理規則而言，其規劃過程，原案與修正案相似，可說都是市政府內部人員自行研擬的，所不同的是修正案擬訂前，有市政府委託學術單位所作的相關研究作為參考，故在內容上比原案周延詳細。但規劃速度似嫌過快，從中央指示到草

註六十：聯合報，民國七十三年十一月七日。

案完成，只費三個月時間。此舉導致市議會以時間過於急促、攤販管理成效不佳及欠缺有力法令依據為由，暫時擱置該案（註六一）。

從該「管理規則」來看，仍然尊重中央的意見，對攤販的管理偏向於救濟性的立場，而忽略常態的方向。同時，機動車輛攤販仍不視為攤販，此項決定使攤販問題的處理倍增困擾。台灣省各縣市攤販管理規則」可為參考，如刪除攤販申請人須年滿50歲以上的限制、增列機動車輛攤販應視為攤販的規定等。依筆者之意，攤販管理規則既經中央指示由地方完成立法，自應經由地方議會完成合法化程序，方稱允當。是故，中央機關的意見僅供參考，地方議會可因地制宜，或採納、或修正、或不採納。

三、政策執行階段

首就政策目標而言，市政府的總目標尚稱明確，且頗合人道精神，惟次級目標欠具體。據筆者訪問結果，多數基層警員僅係奉命執行取締，未見上級有何具體的辦法實行管理。是故，攤販的執行取締行動可說相當不理想。

目前市政府掌理攤販管理業務的機關為警察局，而市場管理處、衛生局、環保局、國民就業輔導處、財政局等皆屬相關執行機關。此反映了執行任務重疊，權責混淆不清，多頭馬車，各自為政的現象。因此筆者認為，台北市政府有必要仿新加坡模式，

註六一：台灣日報，民國七十三年七月十八日。

成立一專責機關，負責攤販的發證、管理，取締及市場興建等事項。

就警察局對攤販的管理情況而言，總局承辦該項業務者只有三人，雖然各分局、派出所警員協助，但攤販管理業務只是附屬業務的一種，不可能放下正務而全天候站崗。再者，民意代表的關說，市民的不合作，攤販的躲避或告狀及沉重的業務負擔等，造成警員執行意願與士氣低落，連帶影響了執行的態度。據調查，約有37%的消費者認為警察取締攤販時態度惡劣，另有53%的消費者認為態度很好（註六二）。因此，成立一專責機構負責攤販管理性業務，似較符合民意的期望。

再就目前市政府的執行行動而言，大致分為三個方向：

(一)變更設攤地點，或採間接方式，將攤販與顧客隔絕。如選定適當地點安置散佈各處的攤販，或由大街入小巷，或是嚴格取締等。

(二)加速市場的興建，以將攤販納入正式市場系統，或以輔導就業、職業訓練、創業貸款等方式，輔導攤販轉業。

(三)利用衛生抽查檢驗時，灌輸攤販衛生常識；或以衛生教育宣傳方式，教導市民注意飲食衛生。

就上述三項行動而言，應以第二、三項較為可行，除符合蔣總統經國先生「攤販……不可只知取締，而忽略輔導」的昭示外

註六二：黃力民，「台北市攤販問題」，民意月刊，民國七十二年五

，更設法改變市民的觀念與行爲。雖然目前成效欠佳，但此舉確實走對了方向。

(叁)、建議部份

針對前述檢討部份，筆者特提出若干建議，以供市政當局妥慎處理台北市攤販問題的參考。

一、建立攤販活動的完整資訊系統

攤販活動的資料應有效掌握建立，以作為方案規劃與執行的依據。

二、擴大政策規劃參與面

攤販處理政策規劃時，除應強化行政機關內部規劃能力外，並應廣邀學者、專家、及民間人士（包括攤販代表）參與研商，俾使政策更為周延可行。

三、確立繳費及課稅制度

為防止逃稅，導商業於正軌，增加稅收，維護公平競爭之原則，稅捐機關應擬訂一套明確的攤販稅收稽征制度。

四、加強攤販轉業輔導

秉於總統昭示，應以「輔導」為重點，擴大就業輔導申請條件及項目，以增加攤販的轉業意願。

五、健全市場功能

除鼓勵民間投資，或市政府覓地興建市場外，市場的整建、設計、經營、管理制度等宜妥善規劃。可參酌國外作法，適度開放行人徒步區，及加強假日花市、超級市場等方式，以逐漸改變市民購買習慣，且可成為地方特色。

六、加強教育宣導建立正確觀念

利用現有的市政周刊、市政電台等媒介，向市民、業者、民意代表等傳輸正確的觀念，逐漸改變購買習慣，及關說的惡習，同時，執行人員可利用加強教育方式，修正其執行態度與技巧等。

七、加強攤販協會功能

攤販協會是政府與民衆間的橋樑，市政府應重視並予以妥善的輔導，使其步入正軌，發揮正常功能，以減輕市政府負擔。

八、成立攤販處理專責機構

徵調相關機關人員組成「專案部門」，負責發證、管理、取締、市場興建等工作，以發揮事權統一之效。

九、制定完善的法規

目前與攤販有關的各類法律規章頗多缺失，為使工作落實，應制訂一套完善的法規，以為準繩。

十、中央機關應修正有關的政策

中央主管機關除設法制訂統一的攤販活動法令外，應重新檢討修正區域發展政策、租稅政策、社會安全政策等，以達均衡、公平、完善的境界。

陸、結 論

攤販問題已成為一項嚴重的社會問題，如無妥善的處理辦法，此問題將益形惡化，尤以首善之區的台北市為然，然則究應採取何種對策？如前所述，蔣總統經國先生於六十九年八月十三日的談話指示：「攤販的存在是社會及經濟迅速發展產生的現象，將來國民所得達到一定水準，自然會逐漸消失。管理攤販的目的，不是要消滅攤販，我們要照顧低收入者之民生問題，不可只知取締，而忽略輔導。」此段話已明確指出攤販問題發生的癥結及其處理的方向。

然而，由本文的探述中，可知目前台北市攤販問題的處理政策，仍然以治標的「取締」及「圍堵」作法為主，而未着重治本的「教育」及「輔導」作法。以致執行處理政策的單位及人員常與「無力感」之嘆，使攤販林立依舊、猖狂如昔，對政府威信影響至鉅。

同時，本文研究發現，台北市攤販問題處理政策在問題認定、政策規劃、政策執行等各階段的運作過程中，均呈現若干缺失，以致政策窒礙難行，問題難以解決。

筆者除針對所發現的缺失提出若干建議，以供參考外，並殷盼中央主管機關與地方政府正視攤販問題，同心協力共謀根本解決之道，由中央決定處理原則及方針，然後由地方政府因地制宜的制訂施行規則，早日採取標本並治的作法，澈底執行，以期克竟其功。

AN ABSTRACT

A Study of the Treatment Policy of Hawkers Problems in Taipei Municipality

by

DINP RICKY WU AND SHYH-SHIUNN CHI

The main purposes of this study are to describe and discuss the dynamics of policy process of hawkers problems in Taipei Municipality, and to propose the recommendations for tackling the difficulties with which the implementing agencies confronted. The research framework employed in this paper is a combination of policy sequential model and system theory, by which the whole process of the treatment policy of hawkers problems is divided into five major parts, namely, the formation of problem, the formulation of policy, the legitimation of policy, the implementation of policy, and the evaluation of policy. After making a brief analysis for the whole process, this paper finally suggests that the responsible agency in the central government as well as the local governments should make every effort jointly to solve hawkers problems properly. In so doing,

the writers insist that the responsible agency in the central government should set the principles and directions for treating hawkers problems, and leave the local governments to regulate their own implementing procedures.

評述

一、概 論

一、概論

一、概論

