

### 第三章 攤販形成因素及影響作用

攤販是原始而古老「日中為市、以物易物」的經濟活動，現代社會把攤販營業列為地下經濟，主要原因是攤販在道路上營業影響市容交通、逃避賦稅及政府管制，尤其在工商業不發達地區，攤販在經濟活動中的比重也通常較高。攤販由於不必負擔賦稅，且管銷費用、租金、水電及人事管理成本均低，乃能以相對便宜的價格吸引消費者。加上其營業場所不論是否固定或流動，或依附市場商圈，或深入大街小巷，或佔據公有道路營業，均為消費者提供方便的購物飲食服務，所謂逛夜市消費甚至成為人們生活的一部份。不過，攤販提供的便宜及方便，相當程度是以經濟外部性或社會成本作為代價；垃圾、污水、噪音等髒亂不僅有礙公共衛生，亦不利市容觀瞻，加上其阻礙交通、影響商業體制等負面因素，執行攤販管理的好壞是現代政府是否具有行政管理能力指標。

然而，儘管攤販帶給社會如此多的負面效應，雖然政府亦大力整頓，攤販依然存在於大街小巷，因此要將攤販從社會經濟活動中完全禁止，目前無法辦到，根據行政院主計處民國 88 年所發布 5 年 1 次的攤販經營概況調查報告中指出，攤販在經濟活動中是屬於高利潤的經濟活動者，平均利潤超過 3 成（行政院主計處，1999：8），使得 8 成從業人員不想轉業，反而吸引更多高學歷的人投入，5 年中高中及大專以上程度的攤販人數增加 5 成（行政院主計處，1999：12）。同時全體攤販的營業總收入更超過 4 千億元（行政院主計處，1999：68），10 年來呈倍增的趨勢，且全台 26 萬多家攤販只 8.25% 或 2 萬家繳稅（行政院主計處，1999：84），相當程度的顯示出攤販在供給面所展現的誘人之處。另一方面，從消費者需求面觀察，根據臺北市市場管理處在 91 年 3 月針對攤販管理制度所做的民意調查顯示，即使有 6 成受訪民眾表示攤販會影響他們的生活（e-社會，2002：9）；更有 7 成 5 的民眾贊成成立專責單位取締非法攤販（e-社會，2002：18），仍有 7 成 5 的受訪民眾表示會向攤販消費（e-社會，2002：8）。

因此攤販是既存之問題，如果無法將市民向攤販購物需求改變，做為供給者的攤販，無論以如何嚴格的法規取締，只要有利可圖，攤販都將不會消失，如強力取締會引發社會更多的衝突，以及更多的社會問題。

#### 第一節 攤販形成因素

有效的公共政策必須民明確的定義所面對的問題，始能訂定出有效策率，特別是公共政策的落實並需投入相當龐大的社會資源，包括人力，物力時間等，因此在探討問題癥結所在的努力更顯重要，否則因為錯誤的評估所導致擬定錯誤政策，所造成政策無效及資源浪費，不僅對政府威信造成負面影響，同時更會阻礙社會進步。

對於攤販問題之探討及管理政策擬定，首先應從攤販形成主要因素加以分析，而形成因素即為評估政策有效性的重要參考。有關攤販形成原因大致歸納為社會結構因素，另一項為經濟面因素。

## 一、攤販形成因素

攤販形成之時代背景或有不同，但其形成的原因，大致可歸納為社會上結構因素及經濟因素兩大類：

### (一) 社會結構因素

兩岸貿易開放，勞力密集工業移往大陸，失業人口增加。另一方面，產業結構因素生產技術提升，如生產自動化等，以致大量非技術或半技術工人閒置，此即所謂結構性失業現象，這些失業工人朝都市集中，工商業的發展使得傳統農村勞務所得明顯偏低於非農務所得，因此農村人口逐漸移出，集中於都市。失業勞工與農村外流人口在缺乏工商業服務業所需技術情況下，只好投入經營攤販業謀生。這即是隨經濟發展，社會結構轉變，使得人口集中的都市產生攤販佔據道路營業的原因。

### (二) 經濟因素

#### 1、需求面分析

##### (1) 購物與消費之方便性

購物與消費之方便性，包含於地點之方便性及時間的方便性兩個層面。由於攤販流動性高，隨時可以在需求發生的地點適時的供應，因此常在人潮聚集市場四周及馬路兩側見到攤販。而為因應時間方便性，傳統晨間的攤販活動也延伸至所謂的『黃昏市場』，以滿足上班族需求。

##### (2) 價格相對便宜

根據行政院主計處調查，攤販的售價比普通商店便宜11%至14%（臺北市市場管理處，2003：2）。因攤販不需負擔營業場所的租金成本，另外稅法與稽徵機關的稽徵成本負擔等因素而未予課徵營業稅，攤販即以較低價格吸引購物者。根據臺北市市場管理處所作調查，市民向攤販購物最主要原因為購物方便及價格便宜。

##### (3) 貨品多樣化

攤販所能提供的貨品種類及品項多（行政院主計處，1999：11），對於消費者深具吸引力，消費者可滿足其多樣化的需求，「夜市」被稱為平民百貨公司就是這個理由（王振賢，2003：15）。

#### 2、供給面分析

### (1) 攤販營業限制較鬆散

由於攤販管理法令規章未臻完備，攤販聚集自行成立組織自行管理，且攤販取締與管理尚無專責主管機關，對於違法攤販業者之取締多未能落實，因此助長攤販之產生。

### (2) 經營成本低

通常攤販經營者只需準備數千元的資金購買物品往地上一放即可營業，對於謀職不易者具有相當大的吸引力。

### (3) 獲利率高

因為攤販經營成本低，週轉快速，根據行政院主計處調查資料，攤販的平均獲利率 30.9% (1999：8)，因此極易吸引一般民眾投入此行業。

### (4) 貨源取得容易

由於經濟自由化在物流通路並不限制攤販取得貨源，因此即使無營業登記或無攤販營業許可證者，一樣可以自生產者、批發商取得貨源。另一方面，一些農工瑕疵品亦以攤販為主要零售批發對象，有助攤販加入及成長。

### (5) 營業場所方便性

攤販一般係以公共設施用地如道路、騎樓、公園等為主要營業場所，在取締人力不足下，便使得攤販有恃無恐。根據調查攤販最多的場所為道路兩側及市場四周，但不論是馬路邊或市場旁，均為違規不合法之攤販。

一般而言，攤販形成首先多由小而大，由流動攤販轉為固定攤販，由騎樓擴張至馬路，最後甚至影響到合法商家及攤商之營業。

## 第二節 攤販之影響作用

從上述分析，攤販存在有其社會結構及經濟因素，攤販是一個讓人又愛又恨的社會產物對其提供便利多樣便宜等商品至為喜好，但對社會造成市容、交通、公共安全、不公平競爭等負面效應是為人所詬病，這些對市民生活負面影響的營業行為，由於攤販本身未負擔任何費用及義務，形成所謂負面外部效果，此外部效果所產生外部成本，由所有市民負擔，形成不公平，如政策無法有效解決此一問題，則市政府應接受批評及檢討。

### 一、正面效應

攤販經常被視為「都市之瘤」，儘管政府加強取締，攤販並未因此消失，其存在之事實亦不容否認，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，既使政府不加以管制，攤販亦會自動消失。事實上攤販的存在在某個部份來說，正

反應了民眾以及社會的需求，正如 91 年 3 月臺北市市場管理處就『臺北市民眾對攤販管理政策之意見調查』顯示，雖然認為攤販會對生活帶來負面影響的受訪者多過認為有正面影響的受訪者，但仍有約有 4 分之 3 的民眾平常會在攤販消費（臺北市市場管理處，2002：8），可見攤販並非絕對不能忍受之惡，而攤販則扮演了一個供給者角色，發揮其社會功能，而其衍生的種種問題，則是未能適當對其引導，使其步入正途納入規範。因此，在論及攤販對社會、經濟的影響時，並不應一味的指責攤販所形成的負面效應，亦應理解攤販對社會、經濟所帶來的正面效應，並依此輔導使其發揮其社會功能，並促進經濟效益。

（一）消費便宜，為民眾帶來生活的便利性：

攤販散佈市區個大街小巷內，可帶給部份消費者最直接之購物便利，且攤販之零售價格，較正規商家便宜一成多，對中、低收入戶而言，正迎合便宜消費之需求。

（二）就業機會方面：

攤販營業可幫助農村過剩人口及工廠停工失業勞工尋求就業機會，並紓解都市失業問題，由於攤販經營並不需要較多資金與技術學養，可滿足個人自行創業心裡，在營運中累積資本、經驗與能力，增進未來投資、轉行之本錢。尤以當前經濟景氣不振，失業率節節高升之際，對攤販管理的態度多期望以輔導代替取締，使攤販工作能解決部份嚴重的失業問題。

## 二、負面效應

儘管攤販為民眾帶來便利的生活，並提供便宜的商品，甚而紓解失業率持續高漲的壓力，然而攤販所提供的正面效益，對某些人或產業則有其負面效應，有利亦有弊。一般而言，攤販的類型若以地點分類，大致可分為風景區攤販、路邊攤販、市場外之攤販，在這幾類的攤販中，尤以市場外之流動攤販最難管理，其所帶來的負面效應亦最為嚴重。這類之不合法攤販雖非特種行業，但由於其不合法性，常被有心人士利用，例如收取保護費、打架生事以奪取營業位置等，都和攤販的存在相關，甚至有些黑道人物也滲入攤販行列，使此一行業更加複雜化。此外，警察之取締作為又經常礙於民意代表的關說，不交罰款、強佔公有地營業，也使公權力不得伸張而受到挑戰。整體而言，攤販在某些部份不僅影響居民生活品質，對社會治安、交通、消防安全、國家與政府形象、整體經濟發展都有不良影響，例如：

（一）攤販對市容的影響

目前攤販的經營型態，有的以攤架設攤，有的以小貨車，有的以手推車，有的以改裝三輪車，有的以幾塊木板隨意拼湊，有的在地上鋪幾塊布，也有的拿個椅子隨時機動，亦有的以手提箱或布包任意佔地售貨等等不同方式。這些攤販若就每一個型態分別陳列，則其整體景觀頗具有特色的，但當其相互雜陳時，則甚不調和、並無美感，如此可見，其對市容美感的負面影響是可想而見的。

## （二）攤販對交通之影響

1. 攤販任意擅自佔據道路擺攤營業，致使道路狹小，造成人車爭道之危險場面。
2. 攤販佔據道路、停車位、人行道、騎樓設攤，致使影響行人行走空間，汽機車停放空間不足，產生交通混亂，常有車輛肇事發生。
3. 只要攤販開市，雙線道路的馬路可能剩下一線可行了，尤其在早晨上班、上學尖峰時刻，人人都急著趕路，大家都想快，各不相讓，容易發生人車擦撞危險。

## （三）攤販對消防安全的影響

1. 攤販佔據道路營業，眾多販賣熱食，街角瓦斯桶隨意放置，隨時對居民生命財產及公共安全構成威脅。攤販營業完畢，攤架未移開，有時佔據巷口，一旦發生火警，影響消防車救災，逃生無門。
2. 私自外接電源恐發生電線走火，或電箱爆炸，隨時有引發火災之虞。
3. 攤販任意搭建攤棚或違建物，佔據道路、巷道，致使道路腹地變狹窄，倘發生火警，影響消防車進入救災。

## （四）攤販對衛生安全的影響

1. 從事飲食類攤販對於固體廢棄物及殘鏽，常有未統一設置收集儲存設備，廚餘及污水任意傾倒、造成排水溝阻塞、油垢沾染地面，蚊蠅叢生，造成環境衛生髒亂，影響民眾健康。
2. 營業設備簡陋、製造髒亂，有礙環境衛生，及消費者健康，如現場宰殺雞鴨魚肉，與飲食攤交相混雜，容易滋生病菌傳染病源。
3. 攤販業者有時未備置密封式垃圾容器、儲存垃圾，造成垃圾滿地，廢棄物未妥善處理，影響環境衛生。
4. 販賣飲食類未置有完善設備，油煙與廢棄齊飛，造成空氣渾濁，民眾健康大受影響。
5. 據知目前從事飲食類攤販，尚有不少未受食品衛生講習訓練或具有健康檢查合

格等證明，對於食品衛生認識不清。

6. 飲食類攤販業者對於冷藏食品規定，用水清潔衛生之使用，免洗餐具保麗龍製品，有時不符合環保規定，如不加強輔導改善及衛生安全檢驗，消費民眾可能易染疾病。

#### (五) 攤販對營業周邊環境安寧的影響

攤販的類型有零星個體攤販、集合攤販或以車隊集結經常性設攤或臨時性設攤，集結地點多為鄰近學校、市場及公園四週紅磚人行道或空地上，有些是不需要發出噪音的，但有些攤販需以很大聲音（甚至使用擴音器）以為促銷，尤其是二個以上的類似攤販聚集在一起刺激了競爭，聲音愈見高昂。這時對附近居民而言則產生安寧之影響，這種不利的影響可以表現在許多方面，它包括了對身體上的危害，更重要的是以經濟學的分析角度來看，這種影響亦可能表現在實質的層面上，如房地產價格的下降（一樓店面除外），這種不利的影響都可說是一種社會成本。

#### (六) 攤販對商業與經濟秩序的影響

攤販所售商品之供應來源大多為自產自銷、產地直銷、批發商等供應，故其價格較一般正規零售商便宜一成以上，又因其少有課徵營業稅，致平均利潤率高達3成以上，相對較正規零售商為高。且因攤販經營者很少需要支付清潔費與管理費者，即使有也相對較低，反觀一般商店需支付龐大租金、水電及人事管理費用，致其經營成本高出攤販業者許多，造成商業競爭不公平現象。尤其在租稅的稽徵上，雖然攤販依財政部頒定『攤販銷售額查定要點』繳交營業稅，惟其為照顧低收入者，其稅基訂定標準原本偏低，且有證及固定攤販業者中，幾乎不到一成依法繳交營業稅，平均每家全年稅額亦偏低<sup>10</sup>，此與一般合法商家營業稅額相較，顯然過低，亦造成稅賦明顯不公，且攤販本身不需申報進項抵扣，進貨就毋需取得進貨憑證，間接幫助正當營業人，不開立發票。為了維護合法商業體系，政府必須重視攤販問題的存在。

#### (七) 攤販對公權力的影響

根據調查一般市民約90%左右均有向攤販購物之習慣（臺北市市場管理處，1995：8），既享受攤販提供方便的購物飲食服務，卻又不希望攤販在自家

---

<sup>10</sup>民國七十八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。

門口或附近設攤營業，其理由在於攤販產生的垃圾、污水、噪音等有礙公共衛生及不利市容觀瞻，加上阻礙交通、破壞商業體制等負面因素，故攤販管理更突顯其重要性。目前以公權力取締違規攤販的權責係屬警察機關，然執行取締是長期且需持續性的工作，警方侷限於有限人力，無法全力投入取締違規攤販工作。依據「臺北市攤販管理規則」第4條雖明訂各機關權責，囿於各機關有其本職權依法行政，主政者雖有心改善，然考量到選票與掌聲兩者之間的壓力，攤販的票源雖不可失，但民意期待對攤販加強管理呼聲高，雙方取捨之下，造成不敢大力取締違規攤販，加上媒體渲染攤販高獲利、高所得的誤導，造成攤販數日趨成長，現行法令規章並不完備，且無專責主管機關，違規攤販取締更加困難，再有民意代表的關心，使得取締工作更加困難，公權力無法貫徹。

#### (八) 攤販對公共資源配置所產生的影響

攤販問題如處理不當，不僅提高社會成本，更造成國家資源損失，其包括：

1. 人力資源不當配置，攤販之平均年齡在四十歲左右，其中以30歲至50歲之中壯年者居多，本可投入勞力市場卻從事攤販工作，該等人力若能有效投入工商業就業將可改善目前勞力短缺的，亦可減少外勞之引進。
2. 教育資源浪費，依據行政院主計處調查，台灣地區從事攤販行業具有高學歷者（含高中職以上）達116,076人（行政院主計處，2003：7），與民國88年54,817人（行政院主計處，1999：12）增加一倍，顯示政府原先為照顧殘障或無謀生能力者之美意，反而遭到扭曲。因此，若能引導該等人力回到正規就業市場，則可達到人盡其才的目標，更能提高整體國民生產產值。
3. 攤販安置成本過高，根據臺北市市場管理處分析，為安置攤販而興建的公有市場，安置成本約達一百萬元，而立體建築或地下街則需更高安置成本<sup>11</sup>，如果公共工程而需拆除攤棚，每一位有案攤販需核發救濟金535,200元。顯然成本過高，使社會資源分配不當。另外在安置有證攤販定點營業後，其營業點之外圍卻又有其他無證攤販的集結，又造成另一次違法的衍生。（臺北市市場管理處，2003：2-8）

### 第三節 臺北市攤販管理現況

政策制定從現有資料分析探討，才能擬定合宜之政策，臺北市攤販分為合法攤販與

---

<sup>11</sup>民國八十年以前臺北市政府興建公有市場安置道路上攤販，但成效不彰，攤販問題不但沒有解決，反而攤販越來越多，從八十年以後不再興建傳統零售市場，而改興建超級市場。

非法攤販，合法攤販又分發證攤販與列管攤販，合法攤販營業方式分為零星設攤營業及集體群聚營業，對臺北市影響最大為集體群聚營業之攤販，臺北市群聚營業二十攤以上攤販共 119 處，但只有 48 處為合法列管，其餘均為未列管。

一、攤販類別：依攤販發證與否分類來區分攤販，目前可分為：

- (一) 有證攤販：係指依「臺北市攤販管理規則」第 6 條規定提出申請，經審核符合資格並由市府核發攤販營業許可證者，攤販營業許可證有效期限為 3 年，期滿須重新申請發證，截至民國 92 年 12 月 31 日止，本市有證攤販數共 2,659 攤。
- (二) 列管攤販：凡在本府列管之攤販臨時集中場內營業而未核發攤販營業許可證，僅予列冊管理之攤販稱之，截至民國 92 年 12 月 31 日止，本市列管攤販數共 2,259 攤。
- (三) 無證攤販：未取得攤販營業許可證或未為警察局列冊移交市場處之攤販均稱之，依市場處民國 91 年 8 月 13 日委託元大企業顧問有限公司辦理「91 年度臺北市攤販普查暨市場地理資訊系統無證攤販資料庫建置案」，期末報告資料，本市攤販數約共 35,439 攤。(元大企管公司，2003：3)，扣除合法攤販(列管及發證攤販)，無證攤販約有 3 萬攤。

二、攤販聚集情形分類為：

- (一) 列管攤販臨時集中場：經本府實際列管之攤販臨時集中場共計 48 處。
- (二) 未列管 20 攤以上攤販聚集區段：臺北市未經本府列管惟聚集 20 攤以上攤販聚集區段共 71 處。
- (三) 零星設攤：於臺北市各行政區內公眾道路、人行道、騎樓、地下道零星設攤。

臺北市攤販經營現況，分別以統計見表 2-1 及 2-2：

表 3-1 臺北市歷年有證攤販數消長統計

年別	配租公有市場數 (1)	因違規或自請註銷數 (2)	核准發證新增數 (3)	未完成換證自動失效數 (4)	年底攤販數 (5)=7,742+(3)-(1)-(2)-(4)
74					7,742
75	688	103	255	1,111	6,095
76	85	57	320	0	6,273
77	94	162	167	0	6,184
78	163	304	259	1,044	4,932
79	17	23	3	0	4,895
80	18	35	41	0	4,883
81	5	35	9	579	4,273
82	5	26	1	0	4,243



83	60	33	0	0	4,150
84	12	43	1	477	3,619
85	2	13	1	0	3,605
86	9	20	0	0	3,576
87	8	147	0	310	3,111
88	0	32	0	0	3,079
89	2	39	2	238	2,802
90	41	48	1	0	2,714
91	4	42	1	0	2,669
92		5		5	
總計	1,213	1,167	1,061	3,764	2,659

資料來源：臺北市市場管理處（資料統計至 2004 年 12 月 31 日）

表 3-2 臺北市各行政區攤販統計

行 區	攤販臨時集中區			零星有 證攤販 (4)	有證及列 管小計 (5) = (2) + (3) + (4)	未列管 廿攤以 上聚集 地點數 (6)	無證攤販數				總計 (11) = (5) + (10)
	列管 集中 場數 (1)	有證 攤販 (2)	列管 攤販 (3)				未列管 廿攤以 上聚集 攤販數 (7)	列管集 中場周 邊攤販 數 (8)	九十 一年度普 查未列 管攤販 數(9)	無證攤 販小計 (10) = (7) + (8) + (9)	
大 安 區	5	44	866	140	1,050	5	333	245	3,734	4,312	5,362
大 同 區	2	290	3	322	615	7	435	62	2,115	2,612	3,227
中 正 區	4	29	482	142	653	7	740	116	1,024	1,880	2,533
內 湖 區	2	0	232	5	237	8	605	120	2,293	3,018	3,255
文 山 區	2	108	0	12	120	6	240	300	1,098	1,638	1,758
萬 華 區	11	458	365	204	1,027	4	330	261	2,525	3,116	4,143
南 港 區	1	5	0	7	12	4	441	0	1,088	1,529	1,541
士 林 區	3	46	0	50	96	7	629	140	2,760	3,529	3,625

北投區	4	29	89	33	151	9	696	266	534	1,496	1,647
中山區	9	133	222	232	587	4	200	187	4,940	5,327	5,914
信義區	0	0	0	31	31	9	838	0	461	1,299	1,330
松山區	5	221	0	118	339	1	50	940	522	1,512	1,851
總計	48	1,363	2,259	1,296	4,918	71	5,527	2,637	23,094	31,268	36,196

資料來源：臺北市場管理處（資料統計至2004年12月31日）