

# 從平等原則檢視限制從事攤販業之規定

## --以高雄市攤販管理自治條例為例

胡高子賢<sup>1</sup>

### 摘要

攤販在我國社會中，長期以來佔有一定的角色及地位，近年來攤販更如雨後春筍般出現，因而衍生出如納稅公平性、妨害交通及治安等問題且愈顯嚴重。故對於攤販管制及相關措施，有加以研究之必要。在解決攤販問題辦法之文獻中，多以設立限制標準來降低國人從事攤販為主要訴求，另在高雄市攤販管理自治條例第五條中，更清楚規定申請資格之限制，使欲擁有攤販合格登記證之一般人民難以申請。從攤販現況來看，攤販業亦屬一般商業行為，一般人民應有從事之權利，該限制主要係以保障弱勢團體為訴求，平等原則為我國憲法之基本原則，若非有特別因素不得為不平等之對待，此涉及平等原則之合理差別待遇的概念，對於其「合理性」自有檢視必要。故本文特以「平等原則」檢視高雄市攤販管理自治條例中，限制從事攤販之規定。最後本文基於當下的攤販環境，針對降低從事攤販業的限制，提出相關配套措施之建議，供未來修法之參考並促進政府及民間之雙贏。

關鍵詞：攤販管理自治條例、攤販、平等原則、合理差別待遇

---

<sup>1</sup> 胡高子賢為國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士生。

## 壹、前言

長期以來，均可見到在許多熱鬧的地方，就有攤販聚集，如台北市「士林夜市」、台中市「逢甲夜市」、高雄市「六合國際觀光夜市」等。現今攤販所銷售的物品，不論是食品亦或是商品，在價格上亦與一般店家相差不遠，其利用傳統流傳下來的獨特經營方式，成功地佔有當今市場一席之地。但隨著時代的變遷，雖然攤販在某些地方帶給人民滿足<sup>2</sup>，卻也造成店面商家的沈重負擔(王振霄，1995:23-24)。

此外，就稅捐公平性上，攤販業者中亦有月入數十萬元者，因此政府在七十九年時制定攤販銷售額查定要點<sup>3</sup>，以達課稅之公平性，至於執行成果，則因難以舉證其收入多寡及管理制度之不健全<sup>4</sup>加上攤販多未經登記，而有待商榷(歐陽峰，2002:12)。

就社會秩序面向上，在主要商業要道或臨近學區範圍的地段，常為攤販聚集的場所，尤其最常見到在小巷中、人行道上、甚至馬路邊營業，直接或間接對交通、行人造成不便及安全上的顧慮(王振霄，1995:22)，雖然這些流動攤販常有警方取締，但警方整頓攤販之成效著實有限(許應哲，1998:35-41)。

綜合上述攤販所形成的問題，是在管制執行上出了問題?或管制政策之考量未考慮各種可能情形或人民反應?在眾多攤販問題中，若要確實整頓攤販並解決攤販問題，應先從無證攤販問題著手<sup>5</sup>(王振霄，1995:14)。尤其現今無證攤販比有許可證的攤販還多出二倍(范榮靖，2002:46)，對於此種現象，筆者認為係管制上的缺漏所造成，於此提出：一、無證攤販愈多將代表政府能確實掌握攤販的可能性愈低，而更有可能產生管制之死角；二、多數攤販為無證的原因為何?是否政府限制政策未有足夠的誘因，使攤販去遵守；三、對於有許可證的攤販，政府將擁有較多的訊息，以利攤販管理之規劃，相對的無證攤販愈多，政府在管理上將看不見更多的問題點，而容易做出錯誤的政策。由此可知，攤販的限制規定對攤販的管理實有相當之影響，故本文特對攤販許可證的限制著手，探討攤販許可證的限制是否恰當為本文的主題，並希望藉此提供政府在攤販管理上的另一看法。

---

<sup>2</sup>對一般消費者來說，於假日時逛攤販所形成的區域，為其休閒活動之一(謝潮儀，1990:78)。

<sup>3</sup>財政部高雄市國稅局—行政規則，攤販銷售額查定要點。

<sup>4</sup>攤販管理機制失靈，影響攤販租稅公平之主要因素為：一、稅制管理欠全；二、稅基認定差異；三、稽徵作業程序；四、稽徵成本偏高；五、稅收分配權責等因素(何一凡，2002:68-69)。

<sup>5</sup>在高雄市攤販消費調查中，指出高雄市民認為改善攤販問題，應先「加強衛生檢查」，其次「集中管理開發成為觀光休閒商區，及全面登記管理(高雄市攤販消費調查，2004)。

本研究主要以高雄市為觀察對象之原因有三：一、高雄市攤販密度高居全國之冠<sup>6</sup>(高雄市攤販消費調查，2004)。二、高雄市政府有較詳細的資料。三、國內相關攤販之研究目前多著重於台北市，高雄市攤販問題的文獻相對較少。

本研究的主要目的為：一、了解高雄市政府執行攤販管制之依據即「高雄市攤販管理自治條例」中，限制從事攤販業的政策論據為何？二、該限制規定是否符合平等原則(Principle of Equality)？三、若大膽的開放從事攤販的門檻，應該要有何其他配套措施？最後期望經由以上的探討，期能打破一般人對攤販業的迷思，即攤販非仍為貧窮的代名詞，在攤販業者負擔其該負擔之義務後，應與一般正當商業行為無異。

本研究主要採用文獻分析法及訪談法，搜集各類攤販文獻如統計問卷調查、期刊論文等資料，並訪談政府機關主管及地方攤販，以取得第一手資料。探討現行攤販的形態與社會上的需求，該管制法規之規定是否適當與合法。

關於研究內容之鋪陳，本文先介紹平等原則的概念意涵，並提出檢視平等原則之重點，其次在第參部分中將介紹現今攤販的情況及各方見解，以了解攤販的問題所在，另於第肆部分中將以第貳部分提出之審查要點，配合第參部分的攤販現狀，檢視高雄市攤販管理自治條例是否符合平等原則之要求，並於最後提出本文的建議。

## 貳、平等原則之概念及性質

### 一、起源與演變

平等觀念可追溯到希臘時代，此種平等觀念是從形而上學或宗教觀點而主張之平等，與近代主張社會上、政治上或經濟上的平等是有所不同的。影響近代平等觀念為十七、十八世紀的自然法思想，主張人生而平等，所有不平等皆為人為的結果<sup>7</sup>。自然法思想主要為打破人為的不平等，並未對自然的不平等加以著墨，直到社會主義思想的勃興，法律平等才逐漸傾向於對弱者的保護。因此，平等的理念在哲學思考層次的衝擊激盪下，發展出更切合平等一詞之概念<sup>8</sup>。如我

---

6九十二年台灣地區平均每平方公里攤販家數 8.08 家，其中高雄市以 150.78 家密集程度高居全國之冠(高雄市攤販消費調查，2004)。

7美國的「獨立宣言」：「我們認為這些真理是極明顯的，人生來都是平等的」及一七八九年法國的「人權宣言」第一條即：「人類與生俱來即屬自由，而且權利平等，社會的差別待遇只能設定在公共福祉的基礎上」，皆為自然法思想的具體表現(陳春生，1998:67-68)。

8平等理念主要可分(一)普遍的不平等是不可避免的；(二)普遍的平等是可以達到的；(三)普遍平等概念的修正；(四)公平觀念成為普世價值等這四個發展階段，其中近年來更認為應包含「基本自由的平等」、「進步機會的平等」、「為達公平採取有利於弱勢者之積極差別待遇」這三個概念(李德純，2001:614-615)。

國在憲法第十三章第四節有關社會安全方面，對勞工、婦女、兒童的特別保護，這些憲法上特設的保護措施，為基於正當理由，故不能視為違反「平等」原則(陳春生，1998:67-68)。<sup>9</sup>綜論之，平等原則受時代轉變而逐漸發展出更精確的原則，尤其至後期所追求之實質平等，更為平等的一大躍進。

## 二、相關概念

平等原則演變至今，期望於追求平等前應先了解其主要精髓，單就表面上的平等即齊頭式或形式之平等，並非為平等的真意，因此，平等除了同等的分享外，更應注意機會之平等，於此將衍生出正當的不平等，故對於要求平等而採行之措施，應對其理由予以審查，以免造成平等的濫權，而偏離實質平等之本意。

為了更了解平等的概念，下表為平等的相關名詞與其概念意涵 (李德純，2001:614-615)。

名詞	概念意涵
平等與公平	平等意指同等的分享，公平則為合理的分享。人們的需求程度通常不是全然相等的，故如何判斷其不相等的程度應受重視、以及如何分配才算公平，此為政府作為的難題所在。
齊頭平等與機會平等	從個人因素或是社會因素來看，齊頭式平等並不符合吾人所追求之平等理念，在開放的社會階層體系中，每個人均具有平等的機會去追求各種利益或價值，以達成個人實現及社會進步，才是符合人性尊嚴及社會利益的正當平等。
不正當平等與正當不平等	平等權 <sup>10</sup> 讓每個人均具有相同機會追求利益價值，但若是此平等機會之賦予，反而造成違反人性或損害社會利益的結果，而失去其正當性，則國家對此平等權利不得不加以限制。對於心神喪失者，國家未因平等而賦予一般人所擁有之參政權，此種不平等稱為「正當

<sup>9</sup>釋字四八五號解釋亦認為為保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理的區別對待。

<sup>10</sup>平等是一種權利，具有獨自的權利本質，是可以主觀認定的權利。如果只是一種原則，就無法主張實體的權利保障，削弱平等保障的效果。作為一種權利，同樣可以廣泛的成為各種人權要求的平等的基準，不會因此而受影響。另有，平等為一種原則之說，為對應各種人權時的基準，也是客觀處理各種與人權相關問題時的原則，如此平等才能廣泛適用於各層面，成為一種崇高的價值理念。平等如果只是一種權利則會被限制於法律、政治、性別等條文明示的範圍，只能要求這些相關事項的平等權利，反而削弱平等在人權保障體系中的重要法效果(許慶雄，1999:59-62)。本文認為平等不論是否為一原則或是一種權利，其實都有其存在之必要，但平等原則較平等權為優，主要為平等原則為在較高層面上看待事件，平等權則較低階，如同樣是學生，但原住民的子女卻擁有較低學費的福利，此時一般學生即可認為此項福利違反了平等權，但從平等原則來看，並非屬實。

	不平等」，此為可被社會大眾所接受。
形式平等與實質平等	在開放社會中，每個人或許均具有「相同權利」去追求利益價值，但是由於個人自然條件之差異性，使得相對弱勢者未必有能力去追求利益價值，縱然社會提供形式上的平等機會，也無助於弱勢者去獲得利益價值，這將使得社會階層體系趨向封閉。此時惟有追求社會上的實質平等，在法令上限制強勢者一部分的自由權利，並給予弱勢者特別之扶助，方能維繫開放的社會階層體系。
實質平等與正當不平等	「實質平等」與「正當不平等」雖同屬法令形式上的不平等，但是實質平等係依據「扶助弱勢者」理由的「公平」措施，而正當不平等則是依據「正當理由」的「不平等」措施，二者性質並不相同，政府機關施行作為時宜加以區辨，特別是正當不平等所依據之「正當理由」必須嚴加限縮，以免侵犯基本人權。

除上述概念外，現代立憲主義的平等思想經過長期的研究發展而逐漸成形，而產生幾項特質<sup>11</sup>，即平等應是實質的平等而非抽象的、形式的平等且平等與自由面臨必須互相調整的狀態，而在國家方面，國家權力不能再處於消極避免介入私社會的狀態，且應為了積極推動各種福利制度以保障國民實質的平等，也必須對財產權、經濟自由權有所限制等(許慶雄，1999:58-59)。總之平等的思想現已著重在實質平等，並可能對人民財產權及經濟自由權有所限制，故對於有無達成實質平等的認定，係關係到人民的重大權利，因此，對平等原則的審查機制上應有所重視才是。

### 三、平等原則的審查與實現

實質平等的落實有待於正當且客觀的審查機制來配合，因此，對於平等原則的落實，針對為達成平等的法令規章都應有相當的審查機制，在此本文並非指由法院機關單方審查，而為立法或行政機關於制訂時就應先適用此一審查機制，因法院審查時常已施行該政策或法令規章，事先的防範往往勝於事後的治療，因此，若立法及行政機關以積極的態度去審查其制訂之政策，方為國家社會之福。

<sup>11</sup>必須實質保障生存受威脅者，使其可以維持基本尊嚴的生活條件。如此才能化解社會上的對立衝突，緩和因為自由競爭及經濟力不均衡所引發的危機。現代國家為了協助弱者確保其基本的生存條件，有時必須介入自由的領域予以限制，特別是在經濟自由的範疇更為顯著。因此，現在人權體系中，自由與平等之間應如何調整，為須慎重面對的問題。公共領域的平等應力求絕對的平等，而私社會的平等則應在合理基準下作適度的調整。因此，人權保障及人權相互調整原則，都在實質平等思想的影響之下，發展形成另一個新的人權保障體系(許慶雄，1999:58-59)。

另外判斷是否違反平等原則的主要標準，李惠宗教授<sup>12</sup>(李惠宗，2001:134-138)、許宗力教授<sup>13</sup>(許宗力，2000:85-122)、陳愛娥教授<sup>14</sup>(陳愛娥，2000:92-93)、廖元豪教授<sup>15</sup>(廖元豪，1996:5-44)、李孟玟教授<sup>16</sup>(李孟玟，1995:27)等皆有提出其見解，綜合各學者的說法，可簡單分為(一)差別待遇之目的(二)所為之差別待遇依據的事物本質為何(三)該差別待遇施行是否適當而無過度之情形，上述各分類多為此三項標準之延伸。我國憲法第五條即說明「中華民國各族一律平等。」及第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」可知我國憲法已明白表示，法律之前人人平等，不能容許任何人在法律上享有特權之意。另外在法律上平等原則的實現，可分為法律執行之平等與法律制訂之平等(陳新民，2002:189-198)。其中就執行層面來講，執法者對於相同的案件，應給予相同的對待，不同的案件應不同的對待，除此之外不得要求不法之平等。

---

<sup>12</sup> (一)必須檢證該有所差別待遇之制度目的何在；(二)必須探討何種事物本質要素可作為差別待遇的基準；(三)縱使認為某些情形須差別對待，亦只許為「合理的」差別待遇，不可作「過度」的差別，即合乎比例原則之合理差別；(四)制度最根本的目的，不能因某些差別對待之需要，而被破壞殆盡，即合乎本質目的之合理差別(李惠宗，2001:134-138)。

<sup>13</sup> (一)應先判斷系爭法規範究竟有沒有存在差別待遇的問題；(二)必須確定差別待遇之目的，是否係追求實質平等之目的，或是無涉實質平等之政策目的；(三)若為追求實質平等之目的而為差別待遇，其是否符合平等原則的要求，主要取決於差別待遇的手段與目的之間是否有合理的關連，必要時可佐以「體系正義」的觀察；(四)若為無關實質平等之政策目的時，則應適用比例原則的審查模式；於此，除追求之目的必須合憲外，應依序審查差別待遇是否有助於政策目的之達成(適合原則)，是否係別無他法的不得已手段(必要原則)，最後，其所追求之公益的份量是否超越因差別待遇而遭受犧牲的平等法益(許宗力，2000:85-122)。

<sup>14</sup> (一)作為討論差別待遇之比較對象，其必須是具有「可相提並論性」的人或社會生活事實；(二)必須確定相關之制度目的何在，且此等立法目的本身必須合憲；(三)為達成合憲之立法目的所採取的區分必須符合「事物本質」的要求；(四)「體系正義」的觀察，審查立法者本身是否遵守其自為之價值決定；(五)對於各階段中合憲性審查機關的審查密度為何，其多少取決於差別待遇牽涉的法律效果為何(陳愛娥，2000:92-93)。

<sup>15</sup>對於平等原則的審查主要可分為三級即合理審查基準(如單純屬於社會經濟領域事項者，即援引合理審查標準，此時便推定合憲，於效果上往往是合憲的情況。(徐秀蘭，2000:8-9))、中度審查基準(the “intermediate test”)及嚴格審查基準(the “strict scrutiny test”)。合理的審查基準(the “rational relationship test”)為(一)該差別待遇之分類目的，乃是「正當」(legitimate)或「憲法所未禁止」；(二)該種分類與其欲追求的目標之間，至少有「一些」合理的關連。重點乃在於「合理關連」，即手段之合目的性之審查。嚴格審查基準為若有其他方法亦可達成同樣效果，則該立法即便是為了追求優勢的利益，仍不免違憲之命運，以嚴格審查基準來處理的主要為(一)所謂之「有違憲嫌疑之分類」(一)般對此種分類之所以可疑的論點如下：(1)此分類係基於「個人無法控制」之特徵，即基於出生時即必然具有之生理特徵；(2)有立法乃基於偏見，而非為追求合理公益；(3)將被分類者置於長久不幸之歧視歷史底分類；(4)此種分類與正當的政府利益完全無關。(二)影響到所謂「基礎權力」者。中度審查基準係為合理審查過於寬鬆，嚴格審查基準過於嚴格因應而生，其要求立法之目的必須是為追求「重要」的公益，而此一立法分類則必須是與其目的有「實質關連」之手段。在這麼多審查基準中，為避免流入形式化，應首重政策「合理性」著手(廖元豪，1996:5-44)。

<sup>16</sup> (一)是否有區別的事實存在(二)建立區別待遇之內國立法所尋求的是否為正當目標，亦即是否具備客觀性與合理性(三)區別待遇所採取的手段和欲達成之目標是否成比例(李孟玟，1995:27)。

在法律制訂的層面來說立法者應以「理智決定」<sup>17</sup>為基礎，禁止為恣意不合理的立法行為。我國釋字211號解釋即表示「憲法第七條所定之平等權，係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法目的，而為合理之不同處置。」因此，立法者應以全盤的價值觀來制訂各種法律規定，切勿有暈輪效應<sup>18</sup>等偏見。

#### 四、小結

平等原則為保障人之平等所生，其應為實質的平等，並避免流入形式，因此，在追求平等保障之前，應先了解該平等本質上所欲達成目的為何，並應在環境時空改變後，對於該平等條件的目的是否存在或不存在做一調整，也就是平等應因時制宜，方為真正且實質之平等。最後本文整理各方審查平等原則之主要判斷標準如下：

- (一)應先判斷系爭法規究竟有無存在差別待遇的問題。
- (二)必須確定差別待遇之目的，而此等立法目的本身必須合憲且立法目的所採取的區別必須符合「事物本質」(Nature der Sache)<sup>19</sup>的要求。
- (三)差別待遇的手段與目的之間是否有合理的關連，必要時可佐以「體系正義」<sup>20</sup>的觀察。
- (四)差別待遇是否廣納各方意見且具客觀性。
- (五)制度最根本的目的，是否因某些差別對待之需要，而被破壞殆盡。
- (六)差別待遇是否有助於政策目的之達成(適當性原則)，是否為別無他法的不得已手段(必要性原則)，最後，其所追求公益的份量是否超越因差別待遇而遭受犧牲的平等法益。

以上六點若有違反，筆者認為已有損平等原則，若皆能符合六點之意旨，仍需時時考量時空的變動及該政策就當下的合適性，以確實達到實質之平等。

<sup>17</sup> 立法之規範行為及規範目的與憲法學理所探索出的一些標準。

<sup>18</sup> 根據單一特徵，而產生對於某個人的整體印象。

<sup>19</sup> 所謂事物本質相當於「事理之當然」，或「情事之應然」之語義，可以用在法官在判決時，作為解釋法律適用之原因，或是立法者在決定規範對象的法律後果之用(陳新民，2002:195)。有關事物本質的更詳細說法為事物本質之意涵，是指「存在確定與價值判斷的聯繫」也是一種「規範與現實辨證的關係」。其論證應受平等原則、比例原則、禁止恣意原則、禁止不當聯結原則與合目的性原則的拘束(王文忠，2004:3)。

<sup>20</sup> 按立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，故有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一元性，是為體系正義(釋字第455號翁岳生教授之協同意見書)。

## 參、現行攤販政策下的攤販問題

關於「攤販」一詞，目前仍未有比較完整且令人滿意之定義。從字義上看，為「隨地零售貨物之處所」稱之為「攤」，所謂的「販」則是指「買賤賣貴」，故所謂的「攤販」係指擺設浮攤的商販，也就是指隨地零售貨物以謀取利潤者(行政院研究發展考核委員會，1976:1-36)。另外從法令的角度看來，亦分廣義及狹義二種<sup>21</sup>，而本研究之攤販係高雄市攤販管理自治條例第二條所指市場以外之攤販而言，不具有店鋪建築形態者皆屬之。換句話說，只要是沿街設攤，或手推或肩挑之攤販，皆為本研究所指。

### 一、攤販現況

根據九十三年高雄市攤販消費調查報告(高雄市主計處，2004)<sup>22</sup>，本文認為攤販市場仍適用一般經濟學之概念，即供需必定有相當的平衡，如每當政府愈極力於限制從事攤販業為訴求時，將使攤販從業者變少，而從事攤販業者的營收便相當可觀，另因為得到的收入豐厚，將反而會促使更多人欲從事攤販一業，又因為成為合法攤販的門檻相當高，使得愈來愈多人為違法之攤販，進而引發了所謂「制度化的規避」<sup>23</sup>而使愈來愈多人寧可違法去從事攤販一業。另外從收入面來看<sup>24</sup>，就攤販業的收入平均數，已高於一般第一職等公務人員之薪資<sup>25</sup>，而此平均數仍有低估的可能。

### 二、對攤販問題的看法

攤販一直以來皆被視為都市之瘤(馮先勉，1986:175)，有許多專家學者認為，

---

21廣義：凡在市場內從事魚、肉、果菜之販賣者，亦可謂為攤販。「市場」之定義係：「零售魚、肉、果菜之攤販集中場所」(台北市零售市場管理規則第二條參照)。狹義：在今日未納入市場之攤販，最為社會所詬病者，因此有關管理攤販之法令乃採取狹義之定義。(行政院研究發展考核委員會，1976:1-36)。

22年營收五十萬元以下之攤販及從業人口成長最快，從民國八十七年至民國九十二年成長了45.66%，另外年營收高於五十萬元以上也有明顯的成長比率，只有年收入二百萬元以上呈現負成長。至於在整體成長幅度上，從民國七十七年至九十二年，於八十七年達到高峰，當時高雄市失業率為3.4%，但於民國九十二年攤販業成長的幅度已明顯減緩，但失業率則為提升為5.2%(高雄市主計處，2004)。

23觸法的行為一多，人們也將對之視為理所當然，合理化其行為，久而久之，也就把非法當合法。

24九十二年高雄市攤販經營平均利潤為31.08%，五年來減少0.88個百分點，其中服務類利潤率42.74%最高，平均每家攤販每月營業淨收益為3.48萬元，但五年來平均收益均有成現負成長之現象(高雄市主計處，2004)。

25 全國軍公教員工待遇支給要點，敘委任第一職等本俸一級者，俸額10,945元，專業加給16,680元合計27,625元。

這應該僅存在落後國家才應有之現象，因此，對我國攤販的降低甚至是消除產生極大的誘因(謝潮儀，1990:78)，其主要目的為證實我國已進入已開發國家的階段。但攤販所產生的問題或現象，其背後因素並非如此單純(蔡漢賢，1983:6-15)。此外在「台北市攤販管理政策及法規執行途徑之研究」一文中則指出攤販問題非常複雜，要解決攤販問題必須循序漸進(王振霄，1995:1-103)，並應先設置專門管制的機關來規畫及處理攤販問題(許志明，1983:8-11)。

攤販在過去台灣經濟不景氣、人力充斥、通貨膨脹下，維持了許多人繼續「生存」、「自立」的一種「過渡性」的「克難行業」因此解決攤販的問題應該要有更好的雙贏策略來面對(趙永恕，1996:44-49)，否則將會使執法人員在執行取締時常陷於情與法的二難困境，從事攤販者常為社會弱勢者，若強制執行將對社會造成更大的衝擊(王進旺，1973:12-15)。

今日攤販結構早已迥異於以往，不再專屬於貧困人家的生活來源，甚而成了獲取高利潤的行業代名詞(狄雅傑，1999:23)，一般攤販業者皆紛紛欲申請合格之許可證，成為合法之攤販，但因門檻太高所苦(陳素貞，1994:160-164)，造成了多數攤販皆無許可證的主因之一，在「攤販問題何時了？」文中認為攤販應視為正當行業之一(林萬億 1981:11-19)，又「從攤販調查中發掘問題與對策」中亦提出將攤販限制資格放寬做為處理攤販問題的考量(宋欽增，1990:6-9)。綜合以上幾點，從現今攤販的經營模式及政府要求其納稅之義務看來，若其經營地點於政府許可範圍內，應與正當商業行為無異，故是否限制攤販從事之規定應有更多討論的空間。以下為本文對有關攤販文獻所作之整理：

研究主題	研究方法	優點	缺點
台北市攤販管理政策及法規執行途徑之研究 (王振霄，1995)	問卷調查法	從政策執行及法規執行面做探討並依據問卷調查所得到的資訊做分析，清楚明白的點出現在的攤販問題。	並未針對攤販的深層問題做深入了解。
攤販管理問題之研究 (許志明，1983)	文獻分析法	提出各種攤販法令的缺失，另提出不同國家的管理方式做為參考。	單方認為攤販僅為製造社會的問題，未想到攤販對社會的幫助。
賣賣·逃逃·賣---攤販如何討生活 (趙永恕，1996)	調查研究法	對從事攤販業表達出最真切的感受。	並未提出解決攤販問題的看法。
台北市龍山區攤販問題之分析與檢討 (王進旺，1973)	文獻分析法	對執行取締攤販的情形有較詳細的說明。	單方認為攤販僅為製造社會的問題，未想到攤販對社會的幫助。
攤販賤錢有術 (陳素貞，1994)	實地訪談法	將攤販經營的概況做詳細說明。	並未提出解決攤販問題的看法。
攤販問題何時了?	實地訪談法	聽到許多從事攤販業者最真	未考慮到攤販業對國家社會更深

(林萬億 1981)		實的心聲，反映出社會問題。	層的影響。
從攤販調查中發掘問題與對策 (宋欽增，1990)	實地訪查法	對改進攤販管理提出相當詳盡的具體措施。	未納入一般民眾的看法。
台北市攤販問題處理政策之研究 (吳定、紀世訓，1985)	文獻研究法、訪問法、實地觀察法	對攤販問題的形成、政府處理攤販的規劃、執行做了相當詳盡有系統的分析及解說。	並未就當時所制訂的攤販管理規則做更詳細的分析。
從公共政策探討台灣地下經濟管理--雲林縣攤販(夜市)管理為例 (何一凡，2002)	定值分析法	從地下經濟的角度切入並進而探討政策失靈的原因，點出攤販在市場上的角色。	攤販就當下政策的變動下，實有課稅之機制，是否仍為地下經濟，仍有討論的空間。
台北地區攤販之空間研究 (謝英俊，1997)	文獻分析法 地理實際 抽樣問卷 深度訪談 比較分析	從攤販、消費者、居民及商家等空間的角度來探討攤販，使攤販的發展及演進清楚的展示出來。	忽略政策管理面的討論。
台北市攤販管理績效之研究 (蘇進雄，1996)	文獻分析法 問卷調查 直接訪查 實地觀察	從各個不同的角度來探討攤販在管理績效上的問題。	對於績效的標準，並未有具體的答覆，而易流於主觀。

### 三、小結：

攤販問題從過去環境污染問題及公共安全問題，至今已延伸至社會公平性的問題，因此，攤販問題非常複雜，須從各種角度加以觀察並分析<sup>26</sup>。

攤販的出現反應了社會文化與民生需求等問題，故攤販的利弊是否有絕對的標準應加以探討<sup>27</sup>，特別是現今攤販的結構已與過去不同，對於攤販的取締或限制上，應做更精細的規劃，本文依此構想進而研究多數攤販研究所未重視的攤販限制規定為主要的切入點。

## 肆、從平等原則檢視高雄市攤販管理自治條例中 限制從事攤販之規定

### 一、高雄市攤販管理自治條例之立法沿革與立法目的

#### (一)立法沿革

高雄市攤販管理規則為高雄市政府基於行政上的需要與法律之授權於民國五十三年所制定，並於民國七十七年六月修定該規則，共二十七條，又於

<sup>26</sup>高雄市市場管理處第三科科長表示高雄市的攤販有其文化傳承等特色，處理攤販問題，必須具有可行性，才能納入考量。

<sup>27</sup>就攤販在扮演經濟供給者的角色上，在「台北市攤販管理績效之研究」中有其正面之肯定(蘇進雄，1996:5-6)。

民國八十九年十月將此規則之名稱修正發布為自治條例，並修改第一、二、十四、二十五、二十六、二十七條之條文內容，主要將條文中之文字由「規則」修改名稱為「條例」，內文上並未有太大變動，另修改後，該管理自治條例的更動與廢止皆需經由高雄市議會同意方得為之。

## (二)立法目的

高雄市攤販管理自治條例係根據憲法第十一章第二節及地方制度法於民國五十三年所制定，並於民國八十九年十月修正為自治條例。該條例設立的主要目的於第一條：「高雄市政府為維護市容、交通、衛生及商業秩序，加強攤販管理，特訂定本自治條例。」另在第二條「本自治條例所稱的攤販指市場以外的攤販而言。」由此綜合來看，其立法目的為追求高雄市內所有市場以外的攤販遵守社會上的秩序、不造成市區的髒亂、阻滯交通、引發疾病及不影響正當商業行為為主要的訴求，但限制一般人民從事攤販業，是否真能達成此一目標，下節將做更進一步的探討。

## 二、高雄市攤販管理自治條例中申請攤販許可證之要件

高雄市攤販管理自治條例中，有關申請攤販許可證之要件，如下：

第四條 經營攤販業者應填具申請書送由設攤地區區公所核轉管理機關核發攤販營業許可證後，即可營業，並得加入攤販協會為會員。前項許可證一戶或不同戶夫妻均僅得申請一證。但夫妻於婚前分別取得者不在此限。

許可證有效期限為三年，如欲繼續營業，應於期滿前三個月重新提出申請。

第五條 申請許可證，應在本市設籍六個月以上，且覓妥經核准設攤地點，並符合左列規定之一者為限：

- 一 原經本府發證或登記有案之攤販。<sup>28</sup>
- 二 列冊有案之低收入戶，經區公所證明者。
- 三 身體殘障，領有殘障手冊，並能經營該類攤販營業者

<sup>28</sup>高雄市攤販管理自治條例第5條內容主要係規範申請高雄市攤販營業許可證申請人的基本資格，其第1項內容有關原經本府發證所指的是曾經領有高雄市攤販營業許可證者；至於登記有案之攤販，指的是民國73年經本府警察局清查有案並列冊登記之攤販，惟申請人其申請攤販營業許可證時，除應符合該條例規定資格之一外，另應在本市設籍6個月以上，並須覓妥經核准設攤地點後再行申辦。又依據同條例第4條第3項規定：許可證有效期限3年，如欲繼續營業，應於期滿前三個月重新提出申請。

申請人領到許可證核准通知後，應向戶政事務所申請變更國民身分證職業為「攤販」，違者不發許可證。

對於申請攤販經營許可證的條文主要為上述二條之規定，說明攤販業者須經過主管機關發證或登記有案、列冊有案之低收入戶，並由區公所證明者；另為身體殘障，領有殘障手冊，且能經營該類攤販營業者始能通過申請，成為合格的攤販業者。另外根據主管機關的說法，欲從事攤販業者，必須為社會階層中，屬於弱勢族群或長久攤販經營者，因此，限制從事攤販業之規定，係為保障長久經營者及弱勢團體的一種「合理的差別待遇」措施(高雄市政府，2002:158)，但實至今日，究竟是否真為一合理的差別待遇則有待討論。<sup>30</sup>

### 三、平等原則之檢視

平等原則係為追求實質上的平等，相同情況予以相同的處理，不同的情況給予不同之對待。因此，要了解限制從事攤販業此一差別待遇之合理性，本文以前文所歸納的審查標準進行檢視詳如下述：

#### (一)系爭法規究竟有無存在差別待遇的問題

對於高雄市攤販管理自治條例中限制從事攤販業之規定主要為第五條，在此條文中間接聲明，除長久經營者及社會弱勢團體外，一般人無申請許可證之資格，限制了一般人民從事攤販業之權利，係有差別待遇之問題<sup>31</sup>。在此本文另分三點來探討：

- 1.對於作為保障弱勢團體的差別待遇，筆者認為可以更合適的方式為之，如保障其在某熱門地段設立或補助其經營甚至是稅捐的免除。
- 2.對於一般人與弱勢團體從事攤販具有「可相提並論性」(Vergleichbarkeit)的事實存在，因攤販業本身為正當的行業之一，故不應受到其他特

<sup>29</sup>身心障礙者工作權的五個基本要素：一、工作應該平等且公正的付予報酬；二、工作應該被自由的選擇；三、應該有合理且良好的工作環境；四、對身心障礙者的歧視應被禁止；五、政府應該提供工作適應的協助(李國隆，2002:4)。

<sup>30</sup>台北市政府建設局表示，自治條例通過後，攤位申請資格將不再嚴格限制台北市民、身心障礙者或低收入戶，改變原本將攤販視為社會救濟環節的觀念，除了開放部分攤位給附近住戶承租，也引進以公開抽籤或競標方式決定攤位進駐者，並開放變更攤位營業許可條件，回歸商業經營模式(中央社，民 94.3.22)。筆者於 5/15、16 日訪談高雄市攤販，其中認為該限制不合理者超過半數，其中亦有本身屬於低收入戶者。

<sup>31</sup>本文認為人人都應該有從事工作之自由，除非法之工作外如販賣槍枝等，不應加以限制。

別的限制。

3.高雄市市場管理處第三科科长指明，就現在核准設立攤販的路段，其申請人多為該路段長久經營者，又新的經營者申請核准並非易事，故常私底下向原有經營者購買經營權，而申請許可證仍為原有申請者，故將造成原有經營者利用公用地段謀取私利的情形，更顯出該限制保障了特定的業者，造成更大的不公平現象。

綜論之，高雄市攤販管理自治條例中第五條之規定係存有差別待遇之問題，但因弱勢團體有保障其差別待遇的需要，但並非所有攤販業的從事經營權皆為弱勢團體所有，一般人應有從事之權利，弱勢團體及長久經營者可以其他更周全的方式保障，故對於限制從事攤販的差別待遇規定，本文認為並非十分妥當。

## (二)差別待遇之目的，是否係追求實質平等之目的

高雄市攤販管理自治條例中限定從事攤販業之資格有三<sup>32</sup>，其主要目的係為謀求社會弱勢團體及長久經營者之生存。但從整體上看來，目前攤販業者所得收入相當可觀，根據攤販銷售查定要點規定，凡經直轄市暨省轄縣(市)政府核發攤販營業許可證者，均應予以設立稅籍，依本要點規定課徵營業稅。從此要點可得知政府已經重視到攤販的收入已經達到必須課稅的程度，另在社會上有不少從事攤販而成就事業者，但對於因從事攤販業而為高收入之階級後，政府除於固定期間再次審查其許可證之資格外，並無更好的退場機制，僅輔導其轉業(經濟部商業司，2005)。但對於從事攤販業而致富的業者來說，若非有十足的把握，並不願就此轉業。故有相當高比率的攤販人口不願意轉業，也因此攤販業者比一般從事勞工階級及上班族群擁有較高收入的情形大有所聞，而造成愈來愈多的勞工欲從事攤販業(高雄市主計處，2004)。對於限制從事攤販業的標準，最初的限制目的即攤販數的減少及保障弱勢團體、長久經營者，但現在非法攤販數的擴增現象，與長久經營者利用其經營權來私下販售者的情形來看，是否保障到真正的弱勢團體皆有疑義。

現今攤販業者認為只要保障其繼續經營的權利，大多樂意配合政府的課稅機制。<sup>33</sup>因此，對於已課稅的攤販，負擔其納稅的義務，若不影

<sup>32</sup> 1.低收入戶。2.身體有殘障者。3.原已登記為攤販業者。

<sup>33</sup> 在「攤販分類分級課稅制度的探討」中指出幾乎所有的攤販都不反對「攤販分級課稅制度」，但如果要分級課稅，就必須集中管理，一律課稅，否則會造成有些攤販逃離管理而不繳稅的不公

響社會秩序與其所得到的收入看來，其事物本質應與一般正當商業行為無異，是否該將其限制為部分族群所經營，應有更多考量空間。

綜論之，當初限制從事攤販之門檻，係為保護社會上弱勢之族群，但此一保護是否過度保障了弱勢團體與長久經營者，從攤販的收入及違法攤販的成長程度上看確有討論之必要。另外此限制將剝奪社會上非低收入戶的下層或中層階級從事攤販業之權利，若是真為保障弱勢團體，可保障其從事攤販業之名額，或給予補助，而非將市場上所有之攤販皆限制於弱勢團體才准發登記許可證，此違反平等原則之禁止恣意原則及比例原則中的必要性原則，對於整個市場上的全盤價值並未做好一系列的檢視並尋找其他可行方案，而冒然予以限制，已經嚴重違反到社會大眾之工作權的選擇(許慶雄，1999:176)，故此一限制應再多考量。

(三)差別待遇的手段與目的之間是否有合理的關連，必要時可佐以「體系正義」的觀察。

限制從事攤販主要目的為保障弱勢團體及長久經營者，次為減少攤販為訴求，在此兩者考量中，若是經濟景氣不佳，弱勢者必增，攤販亦將有增加的情形，故此差別待遇手段與目的之間關連性頗令人存疑。本文認為攤販形成因素多亦雜，單單限制從事攤販業，不如先解決形成攤販的各種因素，然而保障弱勢團體之差別待遇著實可行，但對於概括限制攤販業之手段，卻有涵蓋過廣<sup>34</sup>的嫌疑。另單就體系正義的角度來看，攤販業與清潔業同樣都不需要特別的技能，尤其在攤販一經課稅及改善其經營環境後，為何清潔業無保障弱勢團體才能從事之規定，攤販業卻有此規定，自有違體系正義之存疑。

(四)該法規中之差別待遇是否廣納各方意見且具客觀性

早期高雄市攤販管理規則於制定之時，對於限制人民從事攤販一業之自由、工作權之規定，先不論是否有違立法之基本原則，對其是否有

---

平競爭後果。但就高雄關稅捐處就指出，如果要分級課稅要執行，有二個不易解決的問題，(1)那些攤販的營業額每月在四萬元以下不容易認定，最後還是要靠各地的稅務員主觀認定，難定客觀標準。(2)應該納稅的攤販，稅籍如何建立。這二個問題主還是難以做到絕對公平及流動攤販的管理相當困難，另外對各式行業的攤販業者，都以樂觀其成的態度看待課稅的機制，但是他們都希望是在公平、合理的情況下，而且納了稅款之後也能享有一定的保障，及依據讓其有所適從(公記，1984:13-14)。

<sup>34</sup> 通常對於涵蓋過廣的正當化依據，在於行政成本的考量以及避免個別認定時可能發生的疏失。而在此觀之，對於行政成本的考量對限制攤販業之規定應無太大影響，而在避免個別認定時可能發生的疏失方面，對於低收入戶的認定卻有可能產生疏失。

先舉行相關聽證程序，給予利害關係人發表意見及陳述之機會，應有檢討之空間。

(五)制度最根本的目的，是否因某些差別待遇之需要，而被破壞殆盡。

設立限制的另一目的即為減少攤販數量，由於受到其他國家影響，對已開發國家不應存有攤販之觀念，在政府部門中甚為盛行。但我國國情並非如其他國家單純，我國有傳統文化流傳下來之風土人情、經濟市場不足以供應社會大眾的需求、社會就業等問題。因此，對於大力減少攤販人口為訴求之法規命令，冒然施行，實為不當(林萬億，1981:22)。在此本文並非認為攤販業可無限制增長，筆者相信就市場機制供需平衡的道理(法律世界，1976:4)，亦可運用於此，能從事攤販業的數量必定有一定之規模，規模愈大將有更多從事攤販業的人口選擇離開，相對的愈小則會引進更多欲從事攤販業者。在許多調查報告中顯示非經許可的攤販往往皆為合法攤販之二倍(光復大陸，1984:14)，而造成攤販管理上之困擾，因此，擅意的禁止反而引起更大的問題，若能將無許可證的攤販轉為合法之攤販，則在管理上將會更好管理(法律世界，1976:5)。另從正當商業活動看來，攤販業並未有違法之交易或違法之行為，因此，「攤販」應當視為一正當之行業。在高雄市攤販管理自治條例第五條即表示申請人領到許可證核准通知後，應向戶政事務所申請變更國民身分證職業為「攤販」，因此，對於該事業，為保障人民從事工作之自由應給予保障。對於平等原則上相同事情應為相同之對待，同樣屬於工作上的權利，是否真能予以限制。另外為了保障少數弱勢團體而限制大多數人之權利，亦有失比例原則之疑義。

綜論之，限制的主要目的為減少攤販及謀求弱勢團體之生存，但未考量其他因素的結果，反而造成與目的相反的情形出現，非但攤販數不減反增，而真正弱勢團體所受到的保障有限，反而造就因攤販而致富者，形成另一種不公平現象。

(六)差別待遇是否有助於政策目的之達成(適當性原則)，是否係別無他法的不得已手段(必要性原則)，最後，其所追求之公益的份量是否超越因差別待遇而遭受犧牲的平等法益。

該限制規定，對於幫助弱勢團體部分是否皆能達成其目的，則有疑義，在訪談高雄市新崛江地帶的攤販則表示，從事攤販業須用心經營，

若僅用限制條件來保護，仍顯不足，應以其它方式為之，如輔導其如何從事及其所需的技能，更重要的是從事者本身需要有興趣才行，否則仍然得不到效果。因此對於達成該政策目的而言，仍可以其它方式為之，單單限制從事的規定，卻造成更多有心經營者的損失。

#### 四、小結：

關於限制一般人從事攤販業規定之政策論據，為實質保障生存受威脅者，使其可以維持基本尊嚴的生活條件，以確實達到現代平等原則的要求，但此一限制從差別待遇合理性之審查來看似乎有所缺失，主要係因未配合現實狀況而予以改變，進而造成與實際情況落差很大，雖然攤販管理措施也不斷日新月異，但是隱涵於內的主軸即原有的法令，卻仍持舊調尚未變通；其次是在制訂時並未確實考量各種因素而冒然予以確立並執行，最終造成差別待遇的合理性產生偏差而逐漸不再符合原先的需求與目的，因此，對於該限制應該仔細檢討，是否仍有繼續施行之必要才是。

### 伍、結論與建議

#### 一、結論

攤販問題一直以來為我國所詬病，因此，要管理好攤販問題事必須先將所有的攤販整合，攤販許可證為建立攤販資料的重要依據，並使在攤販的管理上更加容易掌握(法律世界，1976:5)。高雄市攤販管理自治條例中為保障弱勢團體與長久經營者而限制一般人從事攤販業之規定，因此造成許多人無法得到攤販許可證(陳素貞，1994:164)，而產生大量的非法攤販。此一條例之限制，剝奪了一般人民從事攤販業之權利，實有違憲法所保障人民之工作權，另就從合理的差別待遇來看，其合理性亦值得質疑，尤其就現今的攤販現狀看來更是如此。另外對於保障弱勢團體或長久經營者方面，似乎有更好的解決方案及配套措施，卻犧牲一般人民從事攤販業的權利，著實不當，且就其最初的制定目的與現今攤販的狀況亦有所不同。因此，未能審慎考量全盤價值而冒然制訂該條例，顯然造成原低收入戶經由攤販業致富者與未達低收入戶標準且收入亦不高的人卻不能從事攤販業相比有所不公，另外對長久經營者的保障，卻產生佔據公有路段並私下租售的情形，實為不當，亦有違平等原則。因此，為求平等原則之落實，對於攤販限制門檻之規定應予廢除，而於廢除之際，應先備妥因應開放攤販業之相關措施，如對弱勢團體之保障、攤位的規劃是否合適及申請許可證所需的手續及必要文件，

以便於未來攤販之管理。

## 二、建議

高雄市政府對攤販之限制規定，至今已有相當時日，因此，對於限制從事攤販業的規定開放後，陸陸續續仍需要有很多的配套措施來因應，本文主要分為對弱勢團體的保障方面、長久經營者方面及對一般欲從事攤販業者方面提出看法，並提出申請從事攤販業之要件與退場機制做為本文的建議。

### (一)弱勢團體的保障方面：

首先對於弱勢團體的保護仍為平等原則後期的主要訴求，因此，政府有負保護弱勢團體之責，但非不當保護。以下為本文的主要建議：1.政府應於合法設攤之地域，保留弱勢團體之攤位。2.政府對於弱勢團體，除保留攤位，對於攤位的申請亦以弱勢團體為優先考量。3.政府應給予弱勢團體從事攤販業之輔導、補助或減免規費、稅捐。4.政府應視情況於固定期間重新審查原先以弱勢團體申請之攤販，是否仍符合該弱勢之要件，若已非屬弱勢者(如經營出色、已擁有固定之客源)，應給予申請其他地段之設立或輔導其轉業為主要訴求，以保護社會的弱勢團體，達到真正保護之目的。

### (二)長久經營者的保障方面：

長久經營者通常相當依賴攤販為其收入的主要來源，因此亦應給予保障，以減少社會之動盪及抗議事件，但非為過度的保障，筆者認為政府應輔導長久經營者在經營方面的知識，如重視環境衛生等，在攤位的申請上，經營者應提出對未來經營之規劃，及如何配合政府之政策，若能提出相當完善的說明及構想，將保留其原有攤位，並於日後審查其配合程度，而繼續給予經營之權利。

### (三)一般攤販業者方面：

由於市場之供應與需求有相當的平衡，因此，除了政府保障弱勢團體之攤位外，其他皆可由欲從事攤販業者所申請，以目前我國從事攤販業之需求來看，最後可被許可之攤位數必定有限，而為求方便管理及申請之公平性，筆者建議可於欲申請攤位者之申請書中，具明攤位之設計構想及對從事攤販業之規劃，如對環境的保持、衛生處理等，從中選擇較優者為優先核發。

攤販隨環境變化而因時制宜的改變著，因此所制訂的條例也必須因時而制宜才是，以上建議，本文期能提供另一層不同的看法，做為高雄市政府對攤販管理

及修法的參考。

## 參考文獻

陳新民

2002 <<中華民國憲法釋論>>，台北，三民。

高雄市政府

2002 <市政建設九十至九三年度中程計畫修正彙編>。

李惠宗

2001 <<憲法要義>>，台北，元照。

張正修

2000 <<地方制度法理論與實用>>，台北，學林文化。

許慶雄

1999 <<憲法入門 I 人權保障篇>>，臺北，元照。

陳春生

1998 <<中華民國憲法原理>>，臺北，國立編譯館。

王振霄

1995 (台北市攤販管理政策及法規執行途徑之研究)，台北市市場管理處。

王文忠

2004 <從事物本質析公務人員考試之分試(上)>，<<考選周刊>>，第 970 期，頁 3。

歐陽峰、黃富美

2002 <流動攤販證照稅之研究>，<<稅務>>，第 1810 期，頁 11-14。

范榮靖

2002 <攤販已經成爲台灣的特色>，<<商業時代>>，第 94 期，頁 46。

李德純

2001 <憲法上平等原則之探討-以大法官會議釋字第四五五號解釋爲例->，<<法令月刊>>，第 52 期，頁 30-36。

許宗力

2000 <從大法官解釋看平等原則與違憲審查>，<<憲法解釋理論與實務>>，第二輯，頁 85-122。

陳愛娥

2000 <立法機關的社會政策形成自由與平等原則>，<<台灣本土法學>>，第 14 期，頁 89-96。

狄雅傑

1999 <整理攤販課稅不能再拖>，<<中國稅務旬刊>>，第 1713 期，頁 23。

許應哲

1998 <政府取締流動攤販的經濟分析>，<<台灣經濟>>，第 262 期，頁 35-41。

廖元豪

1996 <美國「種族優惠性差別待遇」合憲法之研究—兼論平等原則之真義

>，<<東吳法律>>，第9期，頁1-44。

趙永恕

1996 <賣賣·逃逃·賣>，<<張老師月刊>>，第17期，頁44-49。

李孟玠

1995 <論國際人權法之平等原則與非歧視原則>，<<輔仁法學>>，第14期，頁1-31。

陳素貞

1994 <攤販賺錢有術>，<<錢雜誌>>，第97期，頁160-164。

謝潮儀

1990 <攤販取締的法律假期>，<<統領雜誌>>，第56期，頁78。

宋欽增

1990 <從攤販調查中發掘問題與對策>，<<主計月報>>，第1期，頁6-10。

馮先勉 徐貴雀

1986 <臺灣地區都市攤販問題與解決方案之研究>，<<臺灣銀行季刊>>，第37:3期，頁175-204。

吳定、紀世訓

1985 <台北市攤販問題處理政策之研究>，<<中國行政>>，第38期，頁43-60。

公 記

1984 <攤販分類分級課稅制度的探討>，<<今日財經>>，第268期，頁13-14。

光復大陸

1984 <加強攤販管理以維商業正常經營之研究案>，<<光復大陸>>，第206期，頁13-17。

許志明

1983 <攤販管理問題之研究>，<<警光>>，第324期，頁8-11。

蔡漢賢

1983 <攤販乎?癱瘓乎?>，<<今日生活>>，第206期，頁6-15。

林萬億

1981 <攤販問題何時了>，<<中國論壇>>，第18期，頁7-25。

行政院研究發展考核委員會

1976 <攤販管理與處理之研究>，<<研究發展叢刊>>第壹-34期，頁1-36。

法律世界

1976 <正視攤販問題合理解決攤販問題>，<<法律世界>>，第 15 期，頁 2-4。  
法律世界

1976 <正視攤販問題合理解決攤販問題>，<<法律世界>>，第 16 期，頁 4-5。  
王進旺

1973 <台北市龍山區攤販問題之分析>，<<警光>>，第 208 期，頁 12-16。  
何一凡

2002 <<從公共政策探討台灣地下經濟管理--雲林縣攤販(夜市)管理為例  
-->>嘉義：國立中正大學政治學系暨研究所碩士論文。  
徐秀蘭

2000 <平等權審查標準之解析與建構—以社會立法為中心>，台北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

李國隆

2001 <從社會正義看身心障礙者工作權相關法規之保障>，台北：輔仁大學社會工作學系碩士論文。

蘇進雄

1996 <<台北市攤販管理績效之>>臺北：私立淡江大學管理科學研究所碩士論文。

高雄市攤販管理自治條例，2000.10.25 修正公布。

高雄市主計處，2004，<高雄市攤販消費調查>，網址：

<http://www.kcg.gov.tw/~dbaskmg/showlatest.php?no=230>。

經濟部商業司，2005，<改進攤販問題五年計畫>，網址：

[http://www.moea.gov.tw/~meco/doc/ndoc/s3\\_p07\\_p01\\_p01.htm](http://www.moea.gov.tw/~meco/doc/ndoc/s3_p07_p01_p01.htm)。

奇摩新聞，2005.03.22，<北市修正通過攤販管理自治條例 增訂罰則>，網址：

<http://tw.news.yahoo.com/050322/43/1mbfr.html>。

**To examine the regulations of street vendors limitation with Principle of Equality: Take the regulations of management autonomy of vendors of Kaohsiung City for the example.**

**Abstract**

The street vendor occupies a certain role and status in our society for a long time. In recent years, numbers of problems caused by the flourishing street vendors are getting worse such as the equality of tax paying, offence against traffic security, and public security, etc.; therefore, the study of street vendor control and related measures is necessary. In literatures of the approaches for solving problems of street vendors, most of them mainly focus on the setting of limitation standards to decrease the number of street vendors; moreover, the 5<sup>th</sup> one of the regulations of management autonomy of vendors of Kaohsiung City establishes the strict limitation for the application of qualification, and it makes the possession of qualified registered licenses more difficult. The street vendor at present also belongs to one of commercial behaviors in general. The average people should have the right of working and thus the limitation approach should focus on guaranteeing disadvantaged minorities, and consider Principle of Equality the basic principle of the constitution, the unfair treatment is not allowed except for particular factors. It is involved with the concept of reasonable differential treatment, and there is a need to examine the rationality. Therefore this article especially uses Principle of Equality to examine the regulations of management autonomy of street vendors of Kaohsiung City and to limit the regulations of street vendors. Finally, on the basis of the current environment for street vendors and to aim at the limit reduction for street vendors, the suggestion that is related to other measures is proposed in the article, and looking forward to use it to promote both benefits of government and people.

**Key Words:**

Regulations of management autonomy of vendors, a street vendor, Principle of Equality, reasonable differential treatment

---

<sup>35</sup> Zi-Xian Hu Gao is a graduate student who studies in Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.