

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)751/04-05(01)號文件

檔 號：CB2/PS/3/04

## 研究簡化食物業發牌事宜小組委員會 2005年2月1日舉行的會議

### 立法會秘書處擬備的背景資料簡介

#### 食物業發牌事宜

#### 目的

本文件撮述立法會議員自2000年以來就食物業發牌事宜進行討論的要點。

#### 背景

##### 法例規定

2. 根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)第56條，以及《食物業規例》(第132章，附屬法例X)，任何人士製造、貯存、出售或配製食物供人食用，必須申領食物業牌照。根據現行的發牌制度，以下類別的食肆必須領有牌照 ——

- (a) 普通食肆；
- (b) 小食食肆；
- (c) 烘製麵包餅食店；
- (d) 凍房；
- (e) 工廠食堂；
- (f) 食物製造廠；
- (g) 新鮮糧食店；
- (h) 冰凍甜點製造廠；
- (i) 奶品廠；及
- (j) 燒味／滷味店

3. 《食物業規例》第30條亦訂明，售賣若干種類的食物、或管有若干種類的食物以供出售或以供配製食物，例如刺身、壽司、供不經煮食而食用的蠔或肉類、以售賣機出售的食物、涼粉、非瓶裝飲料、冰凍甜點或奶類等，必須獲得食物環境衛生署署長的准許。

4. 《食物業規例》訂明牌照／許可證的一般申請程序、簽發牌照的條件、牌照有效期及轉讓事宜、罪行及罰則，以及持牌人須遵守的其他條件。

5. 食物環境衛生署(下稱“食環署”)發出指引，述明申請不同種類的牌照及許可證的程序，而有關指引亦載於食環署網頁。

### 食物業發牌的顧問研究

#### *食肆發牌的研究*

6. 多年來，食肆發牌程序緩慢一直是業界關注的事項。在1998年之前，處理食肆申請正式牌照的平均所需時間為300多個工作天。飲食業一直批評發牌程序繁瑣、複雜及缺乏彈性，並促請政府制訂簡單、快捷和有利營商的程序，並採用一站式的方法處理發牌申請。

7. 為回應飲食業的關注事項，財政司司長辦公室轄下的工商服務業推廣署於1998年12月委聘羅兵咸永道會計師事務所進行研究，以期修改食肆的發牌制度，以及加快發牌程序。當時的臨時市政局及臨時區域市政局曾在1999年討論顧問研究的建議，而立法會議員亦曾在2000及2001年討論有關建議(見下文第10至15段)。

#### *非食肆發牌的研究*

8. 非食肆的食物業界亦一直要求簡化非食肆食物業的發牌制度。根據現行制度，有些食物業(例如超級市場)可能需要4至5個不同種類的牌照，才可在同一處所內售賣多種食物。此外，放棄申請及申請不獲批准的數字亦偏高(在2000年的1 349宗申請個案中，有554宗屬放棄申請及申請不獲批准)。這種情況不但令業界感到氣餒，亦佔用食環署的寶貴資源，以致該署不能運用此等資源縮短處理申請的時間。有些申請人亦抱怨在申領牌照期間，即使進行小規模的改建工程，亦須遞交修訂圖則，引致延誤。

9. 為處理業界所關注的事項，政府當局在2000年9月委聘畢馬威顧問有限公司進行研究，以期精簡非食肆食物業處所的發牌程序及縮短簽發牌照的時間。顧問報告於2001年5月提交政府。立法會食物安全及環境衛生事務委員會曾於2001及2002年討論顧問報告的建議(見下文第16至20段)。

## 就顧問研究進行的討論及已採取的改善措施

### 食肆發牌

10. 因應《提供市政服務(重組)條例草案》委員會在1999年7月的要求，政府當局提交羅兵咸永道會計師事務所就食肆發牌研究擬備的顧問報告的摘要[立法會CB(2)2747/98-99(06)號文件附件D]。該報告當時正由發牌當局予以研究。環境事務委員會轄下的研究和環境衛生有關的事宜小組委員曾於2000年5月討論該顧問報告的建議及政府當局的回應。

11. 顧問報告提出以下3項主要建議 ——

- (a) 制訂新的發牌制度，以便向申請人提供兩項選擇，即“正常申請程序”及“快捷申請程序”；
- (b) 制訂個案經理制度，加強有關部門與申請人之間的協調；及
- (c) 向申請人提供更多支援。

報告亦建議加快建築圖則的查閱程序，以縮短處理申請牌照的時間。

12. 2000年5月，政府當局告知議員，當局歡迎顧問研究的結果，並已成立由食環署領導的跨部門工作小組，監察建議的實施情況。由於須進一步商議“快捷申請程序”，並須修訂法例才能實施“物業適合用途”證明書制度，政府當局因而優先推行“正常申請程序”，把向暫准及正式牌照申請人簽發發牌條件通知書的時間縮短至20個工作天(以往需要35個工作天)。屋宇署亦推行改善措施，將查閱建築圖則的時間由30個工作天縮短至4個工作天。

13. 此外，食環署由2000年4月起實施個案經理制度，並計劃設立資源中心，向申請人提供援助及食肆發牌所需的資料。推行上述改善措施後，簽發暫准牌照所需的時間可縮短至大約28天(以往需要6至8星期)，而簽發正式牌照所需的時間則縮短至4至6個月(以往需要300個工作天)。

14. 政府當局在2000年5月實施顧問建議的行動計劃載於**附錄I**，方便委員參考。

15. 2001年1月，食物安全及環境衛生事務委員會察悉上述改善措施已予以推行，而當局在大約5星期內可簽發暫准牌照，在4至6個月內可簽發正式牌照。

## 非食肆發牌

16. 政府當局在2001年6月18日的會議上，向食物安全及環境衛生事務委員會簡介畢馬威顧問有限公司就非食肆發牌進行的顧問研究。顧問的建議重點分為以下範疇——

### (a) 簡化發牌制度

- 把8類不同類別的牌照歸納為兩大組別：即“製造”及“製造／零售”組別，讓經營多元化業務的食物處所只須領取一個單一牌照
- 簡化和劃一發牌規定及條件

### (b) 精簡申請與續牌程序

- 要求申請人在建築工程完成後提交準確的“竣工”圖則(即最終圖則)，從而避免在申請過程中須多次遞交修訂圖則
- 改善政府部門之間在審核申請程序方面的協調，並應用電腦系統加強監察申請個案的批核進度

### (c) 改善管制工作

- 修訂現行違例記分制，以及推行以風險評估為本的巡查制度

顧問的建議詳情載於**附錄II**。

17. 在2001年6月事務委員會會議上，委員普遍支持顧問建議的方向。委員亦支持成立申請評審委員會的建議，以節省處理申請的時間及資源。一位委員建議應向新鮮糧食店發出綜合牌照，以便售賣不同種類的食物。另一位委員憂慮，擬議的措施只會方便大型超級市場經營，並鞏固它們壟斷市場的優勢。該名委員促請政府當局在制訂這方面的措施時，亦應考慮中、小型零售店的利益。

18. 政府當局於2002年4月22日向事務委員會匯報實施顧問建議的進度。政府當局告知事務委員會，當局曾於2002年2月諮詢食物業界。業界普遍認為應維持現有的各種非食肆食物業牌照，因為很多食肆只需其中一種牌照。由於業界亦歡迎引入新的“製造／零售”牌照的建議，政府當局會進一步研究該項建議及所需的立法修訂。

19. 事務委員會察悉，政府當局已採取措施簡化發牌規定，例如屋宇署已採取務實的方法，處理並非建築在實土上的食物處所冷藏室的荷載。當局亦劃一不同部門的不同規定，並按食物衛生、環境衛生、設施衛生和個人衛生把此等規定分類，使業界容易明白。

20. 事務委員會歡迎推行擬議的試驗計劃，以簡化發牌程序，使處理申請的時間由44個工作天縮短至30個工作天。事務委員會委員要求政府當局進一步縮短處理申請牌照的時間，並訂明哪類食物會被視為“高風險”食物，須接受食環署更頻密的檢查。政府當局承諾研究如何進一步縮短處理申請牌照的時間，並研究“高風險”食物的分類，以及從《食物業規例》的限制出售食物列表中刪除若干種類食物。

## 最近的發展及關注事項

21. 鑒於新類型食肆的興起，例如“私房菜館”及“露天座位”，食物安全及環境衛生事務委員會曾在2001至2003年期間，討論此等食肆應否遵從一般的食肆發牌規定。雖然委員同意保障公眾健康及安全是首要事項，但部分委員認為此等食肆可促進旅遊業，應實施較寬鬆的規定。

22. 事務委員會曾討論一套規管食肆露天座位的發牌準則，而政府當局亦由2002年4月起採用這套準則。至於“私房菜館”的發牌規定，政府當局會在2005年向事務委員會匯報。

23. 由於旺角朗豪坊部分食肆被發現在獲發暫准牌照前經營，因此事務委員會於2004年12月再次檢討處理食物業牌照申請時間過長的問題。委員憂慮處理牌照申請的時間過長，是導致食肆無牌經營的原因，而這種情況會危害公眾健康。

24. 事務委員會已要求資料研究及圖書館服務部更新食肆發牌的資料研究，並在事務委員會轄下成立小組委員會，研究簡化食物業發牌的事宜。

## 相關文件

25. 相關文件的一覽表載於**附錄III**，方便委員參考。委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽此等文件。

議會事務部2  
立法會秘書處  
2005年1月26日

## 附錄 I

[立法會 CB(2)2107/99-00(01)號文件附件 II]

### 食肆發牌制度：當局的行動計劃 (截至 2000 年 5 月)

顧問的建議	當局的行動計劃
<p>I. 發牌程序</p> <p>(a) 推行新發牌制度，為申請人提供兩個選擇：正常申請程序（流程圖載於附錄 A）</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ 改良現行發牌程序（正常申請程序），以初步評審設計圖則取代現時的質素審核，並以有關部門各自進行的實地視察，取代現時的聯合實地視察。</li><li>◆ 食物環境衛生署可在接獲申請日期起計 26 個工作天內，為全年和暫准牌照的申請簽發發牌條件通知書。</li><li>◆ 食物環境衛生署須收取申請費和改動設計圖則的審核費。</li></ul>	<p>當局接納有關建議，並進而把處理申請時間由 26 個工作天縮短至 20 個工作天。收錄顧問建議的流程圖載於<u>附件 III</u>。有關建議會分兩期實施：</p> <p>(a) 第一期：食物環境衛生署會在 20 個工作天內為暫准牌照簽發發牌條件通知書。這項建議會在二零零零年六月實施。</p> <p>(b) 第二期：由電腦整理衛生方面的發牌條件和印製發牌條件通知書後，食物環境衛生署會在 20 個工作天內為全年牌照簽發發牌條件通知書。這項建議會在二零零零年年底／二零零一年年初實施。</p> <p>食物環境衛生署會在劃一各項收費時，研究申請／覆檢費的收費。</p>

<p>快捷申請程序（流程圖載於附錄 B）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 申請人在認可專業人士出示「物業適合用途」證明書和四份符合規定證明書後，即日取得牌照。</li> <li>◆ 為方便推行，屋宇署和消防處須設立行政制度，登記「物業適合用途」證明書。</li> <li>◆ 快捷申請程序建議分兩期推行。在第一期，食物環境衛生署於申請人出示有效的證明書後，向其簽發暫准牌照。在第一期順利推行和有關法例作出修訂後，顧問建議食物環境衛生署於申請人出示有效的證明書後，向其簽發全年牌照。</li> </ul>	<p>當局接納有關建議，認為是一項長期性的改善措施。快捷申請程序會分兩期實施：</p> <p>(a) 第一期會在二零零零年六月起計 12 個月內實施，給予足夠的籌備時間，以便：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 屋宇署和消防處尋求額外資源，例如人力和資訊科技支援，以實施「物業適合用途」證明書計劃。</li> <li>◆ 消防處修訂《消防處（報告及證明書）規例》，使消防處處長能簽發證明書和向申請人收取服務費。</li> <li>◆ 食物環境衛生署採用新的會計制度，容許在櫃台簽發牌照。</li> </ul> <p>(b) 第二期會在第一期順利實施、《食物業規例》作出修訂，以及評估顧問所建議的認可專業人士的服務表現後實施。</p>
<p>(b) 食物環境衛生署通過「個案經理」加強相關部門的協調，並為申請人提供更多支援服務。</p>	<p>食物環境衛生署接納有關建議。署方在二零零零年四月開始推行「個案經理」計劃，就每宗個案指派一名高級衛生督察擔任個案經理，並作為申請人與有關部門之間的協調員。個案經理須積極主動幫助申請人。</p>
<p>(c) 食物環境衛生署為申請人提供更多支援服務，例如就有關部門的職責及發牌條件的釋義向申請人提供適當指引。</p>	<p>食物環境衛生署接納有關建議，並已於本年一月一日開始在部門的網頁登載最新修訂的簡便指南。署方又每兩個月舉辦一次研討會，邀請有關部門的代表主講，藉此幫助有意開設食肆的人士了解各項發牌條件。</p>

	<p>此外，食物環境衛生署、屋宇署及消防處等核心部門的代表組成了工作小組，負責就設立資源中心一事擬備建議和推行計劃，為有意申請牌照的人士提供協助及意見。上述資源中心會存備錄影帶、照片、參考資料等，有助申請人了解有關的發牌準則及程序。中心內亦會展示照片，說明影響食肆領牌的典型個案（例如涉及僭建工程的個案）。</p>
<p>(d) 食物環境衛生署以局部區域網絡推行自動工作流程計劃，以實施自動簽發發牌條件通知書安排。</p>	<p>食物環境衛生署接納有關建議。署方現正進行有關工作，以便由電腦整理衛生方面的發牌條件和印製發牌條件通知書。假如有撥款可供運用，預計這項電腦化計劃可於本年年底完成。</p>
<p>II. 建築圖則檢索程序</p> <p>(a) 屋宇署推行各項短期措施，例如建立資料庫統一處理建築物資料、安排專責人員送遞建築圖則，以及關設辦公室用地讓申請人檢索建築圖則。</p>	<p>屋宇署接納有關建議，並已實施下列措施：</p> <p>(a) 由一九九九年十月開始，屋宇署已增闢地方，供申請人檢索建築圖則，並增加人手處理檢索圖則的申請。</p> <p>(b) 由一九九九年十一月開始，處理與食肆發牌有關的檢索圖則申請所需時間，已由以往平均 30 天縮短至 14 天，並將於本年六月再縮短至四天。</p> <p>(c) 由一九九九年八月開始，政府檔案管理處實施新安排，在三個工作天內把所需檔案直接送交屋宇署，因此屋宇署無需指派專責人員及專用車輛前往該處收取檔案。</p>

	屋宇署現正考慮設立地理資訊系統，以便把地政總署的新資訊系統與屋宇署檔案的舊資料連接起來。屋宇署將於本年年中就地理資訊系統展開可行性研究。
(b) 屋宇署應採取長遠措施，把所有建築圖則轉換為電子檔案，藉以加快建築圖則檢索程序。	屋宇署正積極研究工商服務業推廣署的可行性研究所提出的建議，並會在其中一個分區推行試驗計劃，以便在實施前對有關建議進行測試。
III. 執法程序	
(a) 食物環境衛生署應對違例記分制下某些含糊不清的準則作出澄清。	食物環境衛生署接納有關建議，並會對違例記分制和選擇視察制度所採用的標準，以及選擇視察的次數作出檢討。上述檢討預計可在本年年年底前完成。
(b) 選擇視察制度所採取的準則應與違例記分制的準則一致。	
(c) 食物環境衛生署應對選擇視察的次數作出檢討。	
IV. 發牌條件	
食物環境衛生署和環境保護署應協調有關排放廢氣的不一致規定。	食物環境衛生署和環境保護署已考慮有關建議。環境保護署的 5 米規定或可應用於某些食物製造流程，如油炸或燒烤；而食物環境衛生署的 2.5 米規定則可應用於一般工作流程。食物環境衛生署和環境保護署會進一步商討，為申請人訂定指引。

<p>V. 酒牌</p> <p>(a) 酒牌局應通過視察及巡查管制營業地點。</p> <p>(b) 應限制某些不合資格人士領取酒牌，藉以管制持牌人的資格。</p> <p>(c) 應實施違例記分制和規定所有服務員須受強制培訓，藉以管制續牌條件。</p>	<p>除違例記分制外，大多數建議均已在現行的酒牌簽發制度下實行。顧問公司所提的建議將會轉交酒牌局考慮。</p>
<p>VI. 會所牌照</p> <p>供應食物及飲品的會所應與食肆接受相同的衛生規定約束。</p>	<p>民政事務總署並不發牌給會所，但根據《會社（房產安全）條例》，該署獲賦權就樓宇及消防安全簽發符合規格證明書。雖然根據《食物業規例》，提供飲食的會所不必符合發牌條件，但須受食物環境衛生署人員的定期視察，該等人員會對會所的經營人提供適當的建議和衛生指引。政府當局認為現時對這些會所的監管機制大致上已足夠。食物環境衛生署會繼續對此作出檢討。</p>
<p>VII. 小食食肆牌照</p> <p>食物環境衛生署應定期檢討小食食肆的定義。</p>	<p>一九九九年十二月，工商服務業推廣署委聘羅兵咸永道會計師事務所對此一課題進行研究，該顧問公司在四月提交最後報告。該報告的主要建議為：解除對小食食肆售賣食品的限制，和根據所產生的總熱量訂定一套合格標準。食物環境衛生署已研究有關建議，並正擬定一套行動計劃，預期可於七月底前完成此項工作。</p>

顧問建議的推行步驟	當局的行動計劃
顧問建議的推行項目和步驟載於附錄 C。	由食物環境衛生署署長擔任主席的跨部門工作小組現成立，負責監督上述項目的實施和監察進度。

## 簡化非食肆食物業處所發牌制度的顧問研究建議

### (a) 簡化發牌制度

- (i) 把8類牌照歸納為兩大組別，分別稱為“製造”及“製造／零售”，從而讓食物業處所只須領取一個單一牌照，便可作多元化經營(例如一間本來須分別領取新鮮糧食店牌照、烘製麵包餅食店牌照、食物製造廠牌照和燒味及滷味店牌照的超級市場，將來只須領取一個“製造／零售”牌照)；以及
- (ii) 劃一和簡化現時的發牌條件和持牌條件(例如刪除過時或重複的發牌條件)。

### (b) 精簡申請與續牌程序

- (i) 要求申請人遞交申請時，須先繳付相等於簽發牌照成本一半的申請費(現時發牌制度的做法是發牌後才繳付全數)，同時加強培訓食環署負責發牌的人員，雙管齊下，以期減少不成功／放棄／撤回申請的數目；
- (ii) 要求申請人在建築工程完成後，才遞交準確的“竣工”圖則(即最終圖則)，此舉既可避免在申請過程中須多次遞交經修訂的圖則，又不損重要的發牌條件；
- (iii) 在遞交和審核申請、實地視察、繳款程序，以及部門之間轉介個案的過程等事宜方面，改善各政府部門和有關方面之間的協調，以進一步縮短處理申請平均所需的時間；以及
- (iv) 應用電腦系統加強監察申請個案的批核進度，以便申請人及政府部門能掌握申請過程。

### (c) 改善管制工作

- (i) 修訂現行違例記分制，以鼓勵食店／食物工場改善衛生情況；以及
- (ii) 推行以風險評估為本的巡查制度，以確保對公眾健康構成最大威脅的食店／食物工場(例如配製壽司及刺身的處所)會受到更頻密的巡查。

## 相關文件

會議	會議日期	文件／通過的議案／立法會質詢
立法會	2002年10月9日	譚耀宗議員就“解決失業問題”提出的議案
	2004年5月19日	田北俊議員就“方便營商的措施”提出的口頭質詢
研究和環境衛生有關的事宜小組委員會	2000年5月30日	政府當局提供的文件 [立法會CB(2)2107/99-00(01)號文件]  會議紀要 [立法會CB(2)2622/99-00號文件]
立法會議員與灣仔區議會議員舉行的會議及午餐聚會	2001年7月5日	政府當局提供的資料摘要 [立法會CB(2)1629/01-02(01)號文件]  會議紀要摘錄 [立法會CB(2)1629/01-02(02)號文件]
民政事務委員會	2003年6月13日	政府當局提供的文件 [立法會CB(2)2724/02-03(01)號文件]  會議紀要 [立法會CB(2)3067/02-03號文件]
食物安全及環境衛生事務委員會	2001年3月26日	政府當局提供的文件 [立法會CB(2)1148/00-01(05)號文件]  會議紀要 [立法會CB(2)1567/00-01號文件]
	2001年6月18日	政府當局提供的文件 [立法會CB(2)1846/00-01(03)號文件]  會議紀要 [立法會CB(2)332/01-02號文件]

	2002年4月22日	<p>政府當局提供的文件 [立法會CB(2)1615/01-02(03)號文件]</p> <p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)1615/01-02(04)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2030/01-02號文件]</p>
	2002年7月15日	<p>政府當局提供的文件 [立法會CB(2)2532/01-02(06)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2863/01-02號文件]</p>
	2003年2月25日	<p>會議紀要 [立法會CB(2)1513/02-03號文件]</p>
	2003年12月18日	<p>政府當局提供的文件 [立法會CB(2)667/03-04(03)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1261/03-04號文件]</p>
	2004年12月14日	<p>政府當局提供的文件 [立法會CB(2)362/04-05(03)號文件]</p> <p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)362/04-05(04)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)564/04-05號文件]</p>