

二零一一年四月十二日

討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

簽發酒牌的檢討：

二零一一年二月十五日事務委員會會議續議事項的跟進工作

目的

酒牌局已就當局提出有關樓上酒吧及利便營商的建議表達意見，本文件載述我們對酒牌局意見的初步回應，並因應委員在本事務委員會二零一一年二月十五日會議席上的要求，提供更多資料。

酒牌局的意見

2. 在本事務委員會二零一一年二月十五日的會議席上，我們告知委員，當局會就有關利便營商及樓上酒吧的最新建議諮詢酒牌局。我們得悉，酒牌局已應本事務委員會要求，就當局在有關此議題的事務委員會文件(立法會 CB(2)982/10-11(03)號文件)中提出的建議表達意見(參看酒牌局二零一一年二月二十五日的函件(立法會 CB(2)1205/10-11(01)號文件)。另一方面，當局已於二零一一年三月二日就這些建議與酒牌局交換意見。下文各段載述當局對酒牌局意見的回應。

適合持有酒牌者

3. 據酒牌局給本事務委員會的回覆所述，大部分酒牌局成員支持保留酒牌持有人須為“自然人”這項規定。有個別酒牌局成員要求政府繼續探討容許公司董事、東主或有限公司作為酒牌持有人的方案，又建議這些持牌人可委派一名僱員擔任管理人，負責持牌處所的日常管理工作。有關法例應作出適當修訂，以清楚劃分持牌人與管理人的職責，而管理人必須是“適當”人選，並獲酒牌局批准。

4. 一如我們在二零一一年二月的事務委員會文件中闡釋，現時向自然人發出酒牌的政策應維持不變，因為這項政策規定持牌人須負上清楚的法律及管理責任，親自監管和管理持牌處所。我們會研究酒牌局的建議對法律和執法的影響。在此之前，我們認為應該集中探討非強制性的“後備持牌人”制度。我們相信這制度如付諸實行，應可消除業界對管理人／持牌人突然離任的憂慮。我們會小心研究推行這制度時的實施細節，以平衡公眾和營商利益。

供售賣酒類處所的位置規劃

5. 有些酒牌局成員建議，當局應就適合用作持牌處所的位置制訂指引。具體而言，相關部門應指明哪些地區或樓宇不容許開設酒吧，例如某些人口密集的地區或已有若干酒吧存在的樓宇。有意見認為此舉有助業界避免動用大筆費用裝修處所，結果有關處所卻不能被用作售賣酒類。

6. 香港是個密集型的城市，在個別發展項目中，不同用途混合並存的情況並不罕見，例如在同一樓宇可同時容許商業及住宅用途。

7. 酒牌申請一般與用作食肆或酒吧的處所有關。這些商業用途在分區計劃大綱圖¹採用的詞彙釋義／概括用途名稱中歸納為“食

¹ 分區計劃大綱圖(大綱圖)是法定城市規劃圖，訂明個別規劃區的概括土地用

肆”用途。在“住宅(甲類)”用途地帶，在建築物的最低三層或在現有建築物特別設計的非住宅部分(例如住宅樓宇的商用平台)開設的“食肆”，均屬經常准許的用途。在“住宅(甲類)”用途地帶的建築物的住宅部分開設“食肆”，必須獲得城市規劃委員會的規劃許可。在“商業”和“商業／住宅”用途地帶，“食肆”屬於經常准許的用途。因此，混合住宅和非住宅用途而可能產生的協調問題，在劃作“商業／住宅”用途的地帶更為顯著。近年，當局已覆檢大部分分區計劃大綱圖上的“商業／住宅”用地，並把其改劃為較適合的用途，即“商業”、“住宅(甲類)”和“其他指定用途”註明“混合用途”地帶，以訂明更清晰的規劃意向，並使基建規劃更有效，土地用途管理更妥善。

8. 某一處所是否適合用作售賣酒類，須由酒牌局按有關申請的情況予以考慮。除了處所的地帶用途之外，經營者在作出商業決定時，還須核查土地契約及大廈公契的條款。酒牌局有法定權力考慮酒牌申請，並把申請人和申請處所的適合程度及公眾利益列入考慮範圍。當局也認同值得就某些處所是否適合簽發酒牌等情況，向業界提供概括性的指導。我們會與酒牌局共同探討為此制訂指引的可能性。

樓上酒吧

9. 酒牌局跟市民同樣關注樓上酒吧的安全及滋擾問題。部分酒牌局成員建議，當局應考慮立法禁止在某一層數以上開設酒吧，或考慮就商業或綜合商業住宅樓宇內的酒吧推行配額制度。有些成員又提議進行全面的城市規劃檢討，從城市規劃的角度評估，混合用途是否仍然適用於現今的情況。

途地帶。大綱圖所涵蓋的地區按各個土地用途分類，分為住宅、商業、工業、政府／機構／社區及休憩等。每份大綱圖均附有《註釋》，列出經常准許的用途(即第一欄用途)，以及那些須先向城市規劃委員會申請才可能獲准的用途(即第二欄用途)。公眾人士(包括酒吧經營者)可於規劃署位於北角和沙田的規劃資料查詢處查閱有關大綱圖及其《註釋》，也可在互聯網上城市規劃委員會的“法定規劃綜合網站”(www.ozp.tpb.gov.hk)瀏覽這些資料。

10. 事實上，對樓上酒吧可容納的人數設定上限，作為附加發牌條件，已成為酒牌局的既定做法。設於地面或在特別設計作娛樂用途的樓宇內的持牌處所，通常不會有此上限。如在牌照巡查期間，處所內的人數超出酒牌局規定的可容納人數上限，警方可對持牌人提出檢控。

11. 另外，如情況需要，酒牌局經考慮各相關因素，例如有關樓宇內的現有酒吧數目及各別酒吧可容納的人數上限等，會透過拒絕新酒牌申請，訂出同一樓宇內最多可開設的酒吧數目。市政事務上訴委員會對某些上訴個案的裁決也反映該委員會支持這個做法。

12. 我們需要考慮採取適當的管制措施，以處理公眾對樓上酒吧的憂慮，包括其產生的滋擾問題。我們注意到下述情況比較容易引致較多投訴－

(a) 有關樓宇有其他人士居住；

(b) 有關樓宇位於林立而人口稠密的住宅大廈當中；或

(c) 有關樓宇是舊式商業樓宇，並非特別設計作娛樂用途。

我們會聯同酒牌局考慮可否對這些樓宇內的持牌處所施加更多限制。

13. 一如我們在二零一一年二月的事務委員會文件中所述，樓上酒吧的管制事宜容易引起爭議，而要落實任何加強管制的建議，必須事先諮詢公眾及業界。我們察悉酒牌局的建議，並會在制訂未來路向時加以考慮。

14. 至於有關混合用途的城市規劃的建議，請參閱我們在上文第 6 至 8 段的回應。

違例記分制

15. 部分酒牌局成員建議實施違例記分制(與適用於食物業牌照的制度相若)，為酒牌局評估續牌申請的工作提供更客觀的依據。

16. 當局對實施違例記分制的構思持開放態度。不過，該制度不應流於機械化，以致削弱酒牌局根據《應課稅品(酒類)規例》(第 109B 章)批出或撤銷牌照或不為牌照續期的法定權力。

延長牌照有效期

17. 我們歡迎酒牌局支持把牌照有效期由一年延長至最多兩年的建議。

刊登啓事

18. 部分酒牌局成員建議為申請人提供兩個選擇，一是刊登報章啓事，一是在酒牌局網頁張貼啓事，而不贊成以後者取代前者。我們尊重酒牌局的意見，該局是法定發牌當局，有權決定這類啓事應以何種方式作出。

酒牌局的其他意見

19. 部分酒牌局成員建議，長遠來說應考慮把批核每宗酒牌申請所需的酒牌局成員人數限於三至五名。我們對這項建議持開放態度，並會在詳細制訂修訂法例時加以考慮。當局承認酒牌局工作繁重。在二零一零年，雖然大部分申請屬沒有反對的個案(超過 6 200 宗)，並由食物環境衛生署(食環署)各牌照辦事處根據獲轉授的權力批

准，但酒牌局仍須為超過 960 宗申請舉行閉門會議及公開聆訊(較二零零九年增加 7%)。當局會繼續研究可否進一步簡化程序。

20. 有些酒牌局成員提議，政府應准許在領有酒牌的處所內設立吸煙房。有關吸煙房的建議，立法會已於二零零九年審議六類合資格場所(即酒吧、會所、夜總會、浴室、按摩院和麻將天九耍樂處所)的室內禁煙措施時詳細討論。當局曾委聘顧問研究吸煙房的可行性。研究結果和海外國家的經驗顯示設立吸煙房在技術上和執法上都存有困難。再者，目前尚未有決定性的證據可證明吸煙房能有效地分隔吸煙者和非吸煙者。因此，鑑於香港的實際情況，我們認為設立吸煙房並不可行。當局已於二零零九年四月向立法會衛生事務委員會匯報上述結果。

21. 有成員認為領有酒牌處所附近範圍應禁止吸煙，以減少因顧客在持牌處所外聚集而造成的噪音滋擾。我們預期此舉在執法上會有很大的難度，因為要求酒牌持有人同時要看管那些已離開其持牌處所的顧客，既困難亦不合理。

22. 最後，酒牌局建議當局應全面地重新審視整個簽發酒牌的制度，並考慮委聘顧問進行該項檢討。食物及衛生局不時從政策的角度檢討簽發酒牌制度，而作為秘書處的食環署則遵照酒牌局的指示，在有需要時檢討該局的程序及運作模式。計劃在本年稍後時間進行的公眾諮詢，會為有關政策及程序方面的持續檢討提供更多意見。當局會在有需要時考慮委聘顧問。

事務委員會要求的額外資料

有關酒牌申請的公眾諮詢程序

23. 在二零一一年二月十五日的事務委員會會議席上，委員要求當局提供資料，闡釋兩個前市政局就酒牌申請所採用的諮詢程序與現

行的諮詢程序有何不同。

24. 目前，酒牌局採用三管齊下的方法，就酒牌申請諮詢公眾。有關方法如下：

- (a) 報章啓事：酒牌局規定所有申請新酒牌、酒牌續期、轉讓及某幾類修訂的人士必須在本地報章上，按指定尺寸及格式刊登有關其申請的啓事；
- (b) 在處所附近張貼告示：食環署人員在申請酒牌的處所所在樓宇的顯眼位置(例如處所入口、電梯大堂等)，張貼三份有關酒牌申請的告示；以及
- (c) 透過民政事務處進行諮詢：食環署也會代表酒牌局請當區民政事務處協助，經由居民組織及區議員收集附近居民對有關申請的意見，以供酒牌局考慮。對於每宗由食環署轉介過來的酒牌申請，當區民政事務處的人員均會協助食環署，就應諮詢哪些持份者提供意見，並會特別注意及盡可能諮詢他們。那些會因某宗申請而直接受影響的人士，包括區議員和有關居民組織(例如業主立案法團成員／互助委員會(如有的話)，以及／或其他的當區持份者)。其後，民政事務處人員會向有關持份者發出由食環署擬備的資料摘要，並整理所收集的意見，以及把有關意見連同其撮要送交食環署。如有需要，當局樂意和酒牌局商討如何進一步改善現時的諮詢程序。

25. 上文所述的諮詢方式，是沿用兩個前市政局年代設立的酒牌局所採取的一貫做法，並經證明能有效地讓市民大眾得悉其居所附近可能會開設售賣酒類的處所。公眾人士如對任何申請不滿，可向酒牌局提出反對或表示保留，也可親身出席酒牌局舉行的公開聆訊，自由表達意見。

為解決公眾滋擾問題所採取的措施

26. 委員也要求當局提供因售賣酒類的處所造成公眾滋擾，而對其牌照施加額外發牌條件及撤銷其牌照的個案數目。

27. 酒牌局在考慮附近居民就領有酒牌處所造成的公眾滋擾提出的負面意見後，會按情況向有關處所施加額外發牌條件。這類條件的例子包括規定有關處所必須關閉門窗、在指明時間後禁止播放音樂及／或進行卡拉OK活動等。截至二零一一年三月四日，酒牌局已對超過770個酒牌／會社酒牌施加額外發牌條件，務求減少對附近居民造成的滋擾。

28. 警方也以經常接到有關滋擾的投訴為由，就酒牌申請提出反對。在二零一零年，警方曾基於《應課稅品(酒類)規例》第17(2)條訂明的準則，就66宗酒牌申請提出反對，有關準則包括申請人是否適當人選、位置是否合適，以及對公眾利益的關注。據警方表示，在二零一零年提出反對的66宗個案中，有16%的反對個案與有關處所造成的噪音滋擾經常招致投訴有關。下表載列反對理由的分項數字。

二零一零年警方提出的反對理由*

(持牌人／申請人) 並非適當人選	多次不在場	7
	經驗欠佳／誠信有問題	5
	曾有犯罪記錄	7
	曾干犯與酒類有關的罪行	12
位置不合適	位置不合適	20
公眾利益	曾偵破危險藥物罪行	15
	曾偵破賭博罪行	5
	曾偵破賣淫活動	4
	噪音滋擾	11
	阻塞 (通常是擴展業務範圍)	4
	其他罪案	7
總計*		97

* 部分個案涉及多於一個反對理由。因此，所有反對理由相加起來的總數較第28段所述的66宗個案為高。

樓上酒吧的數目

29. 根據警方的資料，本港在二零零八、二零零九及二零一零年分別有335、472及433間樓上酒吧。二零零九年較二零零八年增加41%(多137間處所)，但二零一零年則較二零零九年減少8%(少39間處所)。

領有酒牌處所的罪案情況

30. 下表載列二零零九及二零一零年持牌處所罪案的詳細分項數字。

與領有酒牌處所有關的統計數字

項目	二零零九年	二零一零年
樓上酒吧的數目	472	433
領有酒牌處所的數目	5 218	5 782
在中西食肆發生的罪案數目	1 754	1 681
在樓上酒吧發生的罪案數目	254	284
在其他酒吧發生的罪案數目	703	628
在所有領有酒牌處所發生的罪案數目	2 711	2 593
據報在領有酒牌處所發生的暴力罪行數目	670	671

31. 儘管持牌處所的罪案總數在二零一零年有所下降，但樓上酒吧的罪案數字卻見上升。樓上酒吧雖然只佔所有持牌處所的7.4%，但在其內發生的罪案卻佔所有持牌處所的11%。樓上酒吧的數目由二零零九年的472間減少至二零一零年的433間，但同期罪案數目卻由254宗增加至284宗，顯示出令人擔憂的趨勢。此外，樓上酒吧的罪案性質傾向較為嚴重，更可能危及在場人士的人身安全。以二零一零年為例，在樓上酒吧發生的罪案有超過四成涉及強姦、非禮、其他襲擊罪行、嚴重的危險藥物個案，以及在公眾地方行為不檢或打架，持牌處所若管理得當，這些嚴重罪案大多可以防止。

32. 監禁是對持牌人施加的最終制裁。根據警方的資料，過去五年，並無任何酒牌持有人僅因違反簽發酒牌條件而被判監禁，證明要求由適當人選監控和管理持牌處所這項規定行之有效。

時間表

33. 當局計劃在二零一一年下半年諮詢公眾和業界人士。因應諮詢結果，當局及酒牌局可着手落實各項建議，當中一部分可能屬於行政措施(例如由酒牌局推出的網上啓事)，而其他則需要當局修訂《應課稅品(酒類)規例》，例如擬議的“後備持牌人”機制和把牌照期延長至兩年的建議。根據《應課稅品條例》(第109章)第6條，行政長官會同行政會議是訂立(和修訂)《應課稅品(酒類)規例》的主管當局。諮詢工作完結後，我們需要九至十二個月的時間整理和分析諮詢期間收集所得的意見、草擬法例、諮詢本事務委員會和徵求行政會議批准。我們預計以附屬法例形式提出的修訂法例，可於二零一二年第四季提交立法會審議。

徵詢意見

34. 請委員備悉本文件內容。

食物及衛生局

二零一一年四月