

食肆發牌檢討

顧問報告摘要

一九九九年八月

目錄

1	檢討目標及檢討範圍	1
2	建議概覽	2
3	發牌條件	3
4	發牌程序	4
5	建築圖則查閱程序	16
6	執法程序	17
7	與酒牌有關的問題	19
8	與會所牌照有關的問題	20
9	遠景前瞻	21

附錄

附錄一	現行發牌程序
附錄二	快捷申請程序
附錄三	快捷申請程序-過渡安排
附錄四	正常申請程序

檢討目標及檢討範圍

飲食行業不滿現時食肆發牌程序的處理時間，要求對有關程序進行徹底檢討…

多年來，食肆發牌程序過於緩慢，一直成為業界和政府的關注事項。1998年，食肆正式牌照的平均處理時間達 300 多個工作天（見附錄一）。由於飲食業是香港經濟體系中的一個重要服務行業，工商服務業推廣署及營商諮詢小組選擇飲食業作為重點研究對象。為此，工商服務業推廣署聯同臨時市政局及市政總署委託 PricewaterhouseCoopers 進行這項顧問研究，藉此對現行發牌制度進行檢討。

本檢討報告的目標，是在顧全衛生及安全標準的情況下，向臨時市政局建議各種可加速食肆發牌程序的方案，以便為業界建立並維持一個公開而有利營商的環境。此外，本檢討報告亦涉及酒牌及會所牌照的有關問題。

檢討範圍包括現時的發牌制度（包括各種標準、批核及執行情序），並探討不同部門之間的協調工作，以便在實際可行的範圍內盡量縮短發牌時間。我們已檢討現行法例，並探討各種可消除無牌食肆的有效方法。最後，我們定出多個方案以減少食肆酒牌對公眾所造成的滋擾，並探討現時會所發牌制度（毋需臨時市政局批准便可發出會所牌照）與現行食肆發牌制度的相互抵觸之處。

建議概覽

為使現時的發牌制度及其他相關事宜得到改善，以下範疇必需推行改善措施：

- 使各項**發牌條件**和（包括衛生、樓宇和消防標準）達到一致
- 精簡**發牌程序**，在實際可行範圍內盡量縮短處理時間
- 加快屋宇署的**建築圖則查閱程序**
- 透過加快對閉無牌食肆程序，加強現時的**執法程序**
- 改善**酒牌**的簽發及續牌的管制措施，以減輕對公眾所帶來的影響
- 使發出**會所牌照**和食肆牌照的衛生條件達到一致

...下文各章節已列出我們的主要研究成果和建議

發牌條件

我們對現行發牌條件及外國類似規定進行檢討和比較。以下是我們的研究成果和結論…

- 香港所採用的樓宇安全規定及通風設施規定可媲美國際水平
- 香港的消防規定比英美嚴格。但由於香港市區環境獨特（例如人口稠密、大廈林立），我們不建議消防處放寬消防規定
- 香港的衛生規定比英美寬鬆。為保障公眾衛生，我們建議市政總署改善關於食物配製流程的衛生規定
- 市政總署的發牌條件與環保規定存在互不一致的地方，我們建議市政總署及環境保護署成立工作小組消除分歧
- 小食食肆牌照的發牌條件過份局限了食物供應種類，未能符合其業務需求。我們建議市政總署與小食食肆共同成立工作小組，討論該等食肆對食物供應種類的需要，並視乎情況作出修訂

一般而言，符合發牌條件並不太難，但有個別範疇卻須加以改善

發牌程序 遲誤原因

本研究顯示，發牌程序的遲緩原因，大部分由於下列問題所致：

申請人士的責任	<ul style="list-style-type: none"> ● 申請書內容時有錯漏，例如：食物預備間和洗手間的面積不夠準確 ● 未能充分了解“食肆牌照申請指南”的內容 ● 僱用經驗不足的承辦商 ● 租用受樓宇安全規定（第三類）約束的地點 ● “發牌條件通知書”發出後修改設計圖則及食肆面積
發牌程序欠缺效率	<ul style="list-style-type: none"> ● 部門職員須填寫各類表格／報告，例如：質素審核結果報告、聯合實地視察報告及新牌記錄報告 ● 大部分評審及計算工作均由人手處理 ● 大部分資料均以檔案儲存 ● 內部信件及建築繪圖一般按照政府的標準程序（即由有關部門的總部）往來傳遞 ● 在申請審核小組會議召開前，以及在發出“辦妥條件通知”後市政總署須向有關部門發出多份通知書／內部函件；發牌程序期間，各有關部門須傳閱至少八份通知書／內部函件 ● AVP、JSI等固定工作時間表可讓有關部門把其工作安排得更有系統，但部門員工在工作安排方面的靈活性卻難免有所削弱，未能符合業界的要求
協調不足	<ul style="list-style-type: none"> ● 有必要藉助一個中央組織或單位來監察整個發牌程序的進度，尤其是其他部門的工作進程 ● 申請人士在發牌程序期間須與不同部門聯繫 ● 大部分資料均由不同部門分開儲存 ● 屋宇署及消防處內負責發牌事務的人力資源並非完全投入食肆發牌的工作上
資訊技術不足	<ul style="list-style-type: none"> ● 幾乎整個發牌程序都是在一個電子化不足和人手操作的環境下運作 ● 市政總署、屋宇署的牌照組及消防處通風系統課的文職人員所使用的電腦硬件設備不敷應用，例如：數名職員共同使用一台電腦 ● 大部分職員，尤其是文職人員，在其工作環境下沒有充足的機會發展其個人資訊技術 ● 現行資訊技術策略並未就有關部門在 2001 年 6 月前的發牌程序訂下重要的技術改革方案

發牌程序（續） 改革範疇

鑑於以上情況，我們根據資料庫內有關範疇的分析及作業典範，制訂了一系列初步改革建議。總括而言，這些初步建議可歸納為以下四大類別…

申請人士：

- 提供切合所需的資料與申請者
- 確保有關樓宇適合所需用途
- 負責簽發有關證明的認可專業人士須領有執業證書
- 須就修訂建築圖則繳交申請費用及評審費用

申請程序：

- 簡化質素審核程序
- 就部門之間的個案轉介制訂明確指引
- 加快部門之間的文件傳遞
- 工作流程自動化／自動簽發發牌條件通知書

技術

- 增加資訊技術的可用資源／加強資訊技術培訓
- 利用資訊技術自動執行例行步驟／重複步驟
- 利用互聯網加強跨部門溝通
- 透過電腦網絡實現資訊共享

發牌機構

- 按照流程改革修改服務承諾
- 僱用臨時員工
- 推行領收申請書配額制度
- 推行“總括”服務概念
- 加強監察作業進度
- 召開更多跨部門定期會議
- 加快放棄申請的程序

…以上每一項建議的成效均得到有關部門及業內人士的印證

發牌程序（續） 業界的主要建議

除了自行作出分析外，我們亦諮詢過業界代表的意見。他們堅信可通過“總括式發牌中心”大幅改善發牌程序…

我們已評估現時的作業環境，並認為只有符合下列三項主要條件才可實現“總括式發牌制度”的預期效益：

- 對法例作出適度修訂，以授權市政總署審批“符合消防及樓宇安全規定證明書”；
- 建立有效的資訊技術基礎設施，盡早實現資料（處理牌照申請的所需資料，例如：建築圖則、屋宇署及消防署所保存的有關檔案）的線上查閱；
- 透過精心設計的作業流程滿足申請人士的不同需要

...由於此一建議要求修訂法例及對資訊技術基礎設施作出巨大投資，我們將視之為一項長遠目標，必須另行作出詳盡的可行性研究

發牌程序（續）

總體建議

在考慮過有關部門及業內人士的意見後，我們制訂了以下三類建議，藉以改革現行申請程序…

1. **推行新發牌制度**，為申請人士提供兩種申請方法。方法一為快捷申請，申請人士可在申請當日領取牌照。方法二為正常申請程序。
2. **通過“個案經理”改善相關部門的協調工作**，以及加強發牌程序的監察工作。
3. 為申請人士提供更多支援服務，例如就有關機構的角色和責任、發牌規定的釋義向申請人士提供一些適當指引

…總括而言，我們的建議著重在一至兩年內以合乎成本效益的方法（對技術及人力資源作出適度投資，盡量減少對法例的改動）改善發牌程序。下文將逐一討論以上建議

發牌程序（續）

建議一：推行新發牌制度

我們建議推行新發牌制度，這個制度可為申請人士提供兩種申請方法：

方法一：由認可專業人士進行認證工作（快捷申請程序）

此一方法重新規劃現行發牌程序，讓申請人士可在申請當日領取所需牌照

主要特徵

以下為快捷申請程序的主要特徵：

- 業主／租客必須取得由認可專業人士所發出的“建址適合用途證明書”
- “統一發牌條件”適用於所有食肆，取代現時針對個別食肆的發牌條件通知書
- 申請人士須取得由認可專業人士簽發的符合規定證明書（包括衛生、樓宇安全、消防及通風等條件）
- 發牌當局抽樣查證認可專業人士所簽發的符合規定證明書

由於這個方法須借助認可專業人士所提供的服務，因而較為適合可負擔這方面開支的食肆（中型及大型食肆）

（請參照附錄二快捷申請程序）

發牌程序（續）

建議一：推行新發牌制度

優點

快捷申請程序的優點為：

- 申請人可在簽署租約前獲認可專業人士保證有關樓宇可獲發牌
- 現時申請人士需等候一年以上。相對來說，在新的發牌制度下，申請人士可在申請當日領取牌照
- 申請人士較能控制發牌程序
- 發牌當局可將部分資源投放在其他重要項目上，例如：衛生檢查

局限

如要推行快捷申請程序，發牌當局必須：

- 動議立法以確認有關程序
- 設立機制以便監察認可專業人士的服務水平

發牌程序（續）

方法一-快捷申請程序（過渡安排）

只有改變現行法例才可落實快捷申請程序。我們建議市政總署作出過渡安排以便能在現行法例下即時推行改革

主要特徵

過渡安排的主要特徵為：

- 認可專業人士所簽發的四份符合規定證明書，可讓申請人士取得暫准牌照而非正式牌照
- 過渡安排要求驗證申請人士是否完全符合發牌條件。發牌當局只向完全符合發牌條件的申請人士發出正式牌照

優點

過渡安排的優點在於可即時落實改革

（請參照附錄三快捷申請程序-過渡安排）

發牌程序（續） 認可專業人士所發出的符合規定證明書

快捷申請程序旨在透過外部認可專業人士執行所需評審及驗證工作，以減少現時發牌部門的工作量

根據快捷申請程序，市政總署收到由認可專業人士所發出的符合規定證明書後，便可發出食肆牌照：

證明書	簽發人士
<ul style="list-style-type: none"> 符合規定證明書 A（衛生規定） 	<ul style="list-style-type: none"> 認可專業人士／註冊結構工程師
<ul style="list-style-type: none"> 符合規定證明書 B（樓宇結構安全） 	<ul style="list-style-type: none"> 認可專業人士／註冊結構工程師
<ul style="list-style-type: none"> 符合規定證明書 C（消防規定） 	<ul style="list-style-type: none"> 註冊消防裝置承辦商／認可專業人士／註冊結構工程師
<ul style="list-style-type: none"> 符合規定證明書 D（通風設施規定） 	<ul style="list-style-type: none"> 註冊通風系統承辦商

...根據現行法例，持有符合規定證明書的申請人士仍未完全符合申領食肆正式牌照的資格

發牌程序（續） 對認可專業人士的監管

除了由專業團體及有關註冊條例對認可專業人士進行監管外，還可通過以下措施監管認可專業人士在食肆發牌工作上的表現…

這些措施為：

- ▶ 在推行快捷申請程序過渡安排期間，市政總署、屋宇署及消防處將對有關樓宇進行全面檢查；
- ▶ 第二階段，市政總署應建立及推行違例記分制，藉以監察市政總署註冊名單上認可專業人士的表現（可能牽涉某些法律問題）；
- ▶ 發牌部門與專業團體組成工作小組，深入探討各種業內問題，並應市政總署的要求，檢討個別專業人士的紀律問題。由於這類工作牽涉不同專業界別的紀律事務，工作小組在對未能適當履行職責的專業人士採取各種紀律行動及措施前，應先行訂明有關細節和步驟

…必須修訂現行法例，以授權市政總署監管認可專業人士在食肆發牌工作上的表現

發牌程序 (續) 方法二-發牌當局進行檢查 (正常申請程序)

此一方法是現行發牌程序的改良方案，目的在於將發牌條件通知書的簽發時間由大約三個月縮減至一個月。

這個方法毋須借助認可專業人士的服務，適用於不擬聘用專業人士的食肆 (小型及中型食肆)

主要特徵

正常申請程序的主要特徵為：

- 申請人士向發牌當局遞交申請表時須繳付申請費用；每次改動設計圖則均須另行繳交評審費用
- 對設計圖則所進行的初步評審將取代現時的質素審核
- 有關部門個別所進行實地視察樓宇將取代聯合實地視察
- 有關部門藉著改善文件傳送的效率和自動化技術，可在進行實地視察後的第 26 個工作天發出發牌條件通知書

優點

優點為：

- 發出發牌條件通知書的時間縮短了 57 個工作天
- 申請人士毋須聘請認可專業人士

(請參照附錄四正常申請程序)

…方法一為快捷申請程序；方法二為正常申請程序。選擇哪一種方法，純粹是商業上的決定

發牌程序（續）

建議二：透過個案經理加強協調

主要特徵

我們建議通過個案經理以監察整個發牌程序

個案經理的主要職責在於：

- ◆ 解答申請人的查詢，視乎情況，將有關個案轉介至其他部門
- ◆ 確保相關部門彼此加強協調
- ◆ 主動監察及跟進每一申請個案的進度

優點

- ◆ 積極主動地監察整個申請程序，可將食肆發牌的處理時間縮短
- ◆ 由於個案經理可直接處理申請人士的個案，服務水平因而得以提高

發牌程序（續）

建議三：為申請人士提供更多支援

主要特徵

加強對申請人士的支援，有助申請人士深入了解發牌條件以及各個重要部門在發牌程序中的角色和職責。為此，我們建議市政總署通過以下方式讓申請人士從多方面接觸發牌程序的有關資料：

- ▶ **工作小組**包括發牌當局與小型及中型企業攜手設立工作小組，以加強發牌當局與業界人士的溝通；
- ▶ **簡便指南**包括個案研究、錄象、光碟，藉此向申請人士闡釋發牌程序中的應辦事項和不應辦事項；
- ▶ **資訊中心**專責解答公眾查詢，為有意提出牌照申請的公眾人士提供專業意見；
- ▶ **研討會**講解開設食肆的步驟，讓申請人士加深對發牌條件的認識；
- ▶ **個案經理**負責監察每一申請個案的進度

優點

申請人士（尤其是小型及中型企業）可在發牌過程當中就有關問題進行較理想的規劃和監控

建築圖則查閱程序 問題

申請人在作出租務安排前必須取得有關樓宇的原本建築圖則，以確定該處是否可獲發牌。但飲食行業對現時查閱樓宇圖則的所需時間感到相當不滿。

主要問題為：

- ▶ 申請人就查閱圖則所提供的地址與屋宇署資訊系統內的有關資料或許不符
- ▶ 政府檔案管理處通常逐批處理查閱申請，然後將有關圖則送往圖則檢索組（每星期一次）
- ▶ 圖則檢索組因辦公室面積有限，無法為申請人安排即時查閱服務

建議

短期而言，我們建議屋宇署推行下列措施以改善現狀：

- ▶ 建立資料庫統一處理所有建築物的過去及現時地址資料，包括現時收藏在不同地點的資料；
- ▶ 安排專職員工及專用車輛，每日定時將查閱圖則的申請交往政府檔案管理處，並從該處檢取有關圖則的副本；
- ▶ 提供充足的辦公室面積及人手資源以照顧申請人查閱建築圖則的需要

長遠而言，我們建議屋宇署將所有建築圖則轉換為電子檔案，以取代現時整個圖則查閱程序

優點

短期內可將申請查閱建築圖則的處理時間由平均 28 個工作天縮短至 15 個工作天或以下，長遠而言更可縮短至 5 個工作天或以下

執法程序

違例記分制

問題

持牌食肆須受違例記分制約束。但市政總署往往難以吊銷持牌食肆的牌照，因為違例記分制有不少準則其實含糊不清，或者不夠明確，因而可容許多方面的詮釋。此外，在記分制度下，只有分數累積至相當高的水平，才可即時吊銷有關食肆的牌照，因而一些牽涉嚴重個案的食肆，市政總署往往亦難以吊銷其牌照。

建議

為提高違例記分制的成效，我們建議市政總署編制簡單易明的指引，用以澄清某些含糊不清的記分準則，並考慮降低即時吊銷牌照的記分要求。

優點

違例記分制在制裁高風險食肆方面將更見成效。

執法程序（續）

選擇視察制 問題

選擇視察制的主要問題，在於此一制度所採用的記分標準與違例記分制有所不同。此外，當年內所累積的分數只影響下一年的視察次數，對當年的視察次數卻並無直接影響。

建議

為提高選擇視察制的成效，我們建議市政總署應確保選擇視察制與違例記分制所採用的記分標準互相一致。此外，市政總署每季應檢討選擇視察的次數；對於嚴重影響環境衛生的個案，應考慮即時再予視察。

優點

選擇視察制將更能配合執法及視察方面的需求。

與酒牌有關的問題

除檢討食肆發牌制度外，本報告更探討多個可行方案，用以減少食肆酒牌對公眾所造成的滋擾。下文總結了我們的研究成果及建議：

問題

我們比較了香港及美國用以控制酒牌問題的各种措施，發現兩地所採用的措施均有相同的理念，就是兩者都對營業地點、持牌人的資格、續牌條件加以管制。但香港的作業方式的透明度卻不及美國。

建議

為減少酒牌所造成的滋擾，我們建議酒牌局應採取下列措施：

管制營業地點-視察及巡查有關食肆的附近地區以確定有關地點是否適合售賣酒類商品

管制持牌人的資格-酒牌局應嚴禁不合資格的人士（例如：被判重刑罪的人士）領取酒牌，以及公佈酒牌的發牌準則

管制續牌條件-續牌制度應與違例記分制度掛鉤，以確保造成滋擾的持牌人不得再續領牌照。此外，持牌場所的所有服務員均須接受強制培訓

優點

隨著營業地點、持牌人的資格、續牌條件等方面的管制措施更趨透明，食肆酒牌對公眾所造成的滋擾亦將減少

與會所牌照有關的問題

本報告亦探討了現時會所發牌制度（毋需臨時市政局批准便可發出會所牌照）與現行食肆發牌制度的相互抵觸之處。下文總結了我們的研究成果及建議：

問題

有不少意見認為有些會所向其會員供應飲品及食物，性質與一般食肆非常接近，但並未受《食物業（市政局）附例四》就食肆牌照所列出的衛生規定所約束，而現時《會社（房產安全）條例》（香港法例第 376 章）亦未就這些會所作出類似的衛生規定。人們關注到由於這些會所毋須遵守衛生規定，因而其會員亦承受著一定的潛在風險。

建議

我們認為供應飲品及食物的會所與一般食肆均須接受相同的衛生規定約束。因此，我們建議市政總署、民政事務總署應共同設立專責小組協調雙方在認證／發牌程序上的分歧。

優點

公眾人士可確保供應飲品及食物的會所與一般食肆均受相同的衛生規定約束。

遠景前瞻

我們建議發牌機構採納下列推行計劃，以確保本項目的改革動力能延續下去：

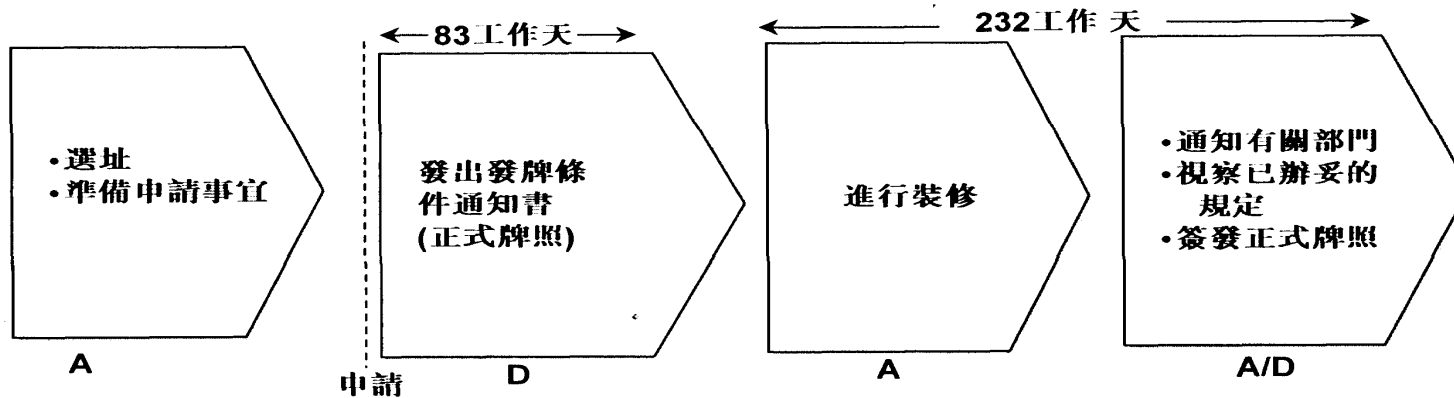
推行項目	推行步驟	負責部門
程序改革 方法一：快捷申請程序--過渡安排 <ul style="list-style-type: none"> ● 諮詢 ● 制訂各種行政手續以配合持有“適合用途證明書”的人士的註冊申請 ● 統一發牌條件 ● 加強監管認可專業人士 方法一：快捷申請程序--全面推行 <ul style="list-style-type: none"> ● 提交修訂法例建議 ● 落實正式牌照發牌制度 方法二：正常申請程序 <ul style="list-style-type: none"> ● 就申請費用、修訂圖則評審費用設立各種行政手續 ● 修改“質素審核”及實地視察的程序 ● 自動簽發發牌條件通知書 ● 修改表現承諾 	即時推行 十二個月內 六個月內 十二個月內 即時推行 2至3年內 即時推行 即時推行 即時推行 即時推行	USD USD,BD,FSD USD,BD,FSD USD,BD,FSD USD,UC USD,BD,FSD USD USD,BD,FSD USD USD,BD,FSD
委派個案經理	即時推行	USD
加強對申請人士的支援服務	即時推行	USD,BD,FSD
改良建築圖則的查閱程序	即時推行	BD
改革執法程序： <ul style="list-style-type: none"> ● 簡化監控程序 ● 改善違例記分制 	即時推行 即時推行	USD,UC USD
協調互有抵觸的發牌條件： <ul style="list-style-type: none"> ● 市政總署與環境保護署互相協調 ● 檢討小食食肆發牌程序 	即時推行 即時推行	USD,EPD USD

由於推行工作並不牽涉資金或人力資源方面的大量投資，因而預期大部分建議均可在一年內落實

附錄一

現行發牌程序

程序概覽 - 正式牌照



備註:

- D - 部門
- A - 申請人

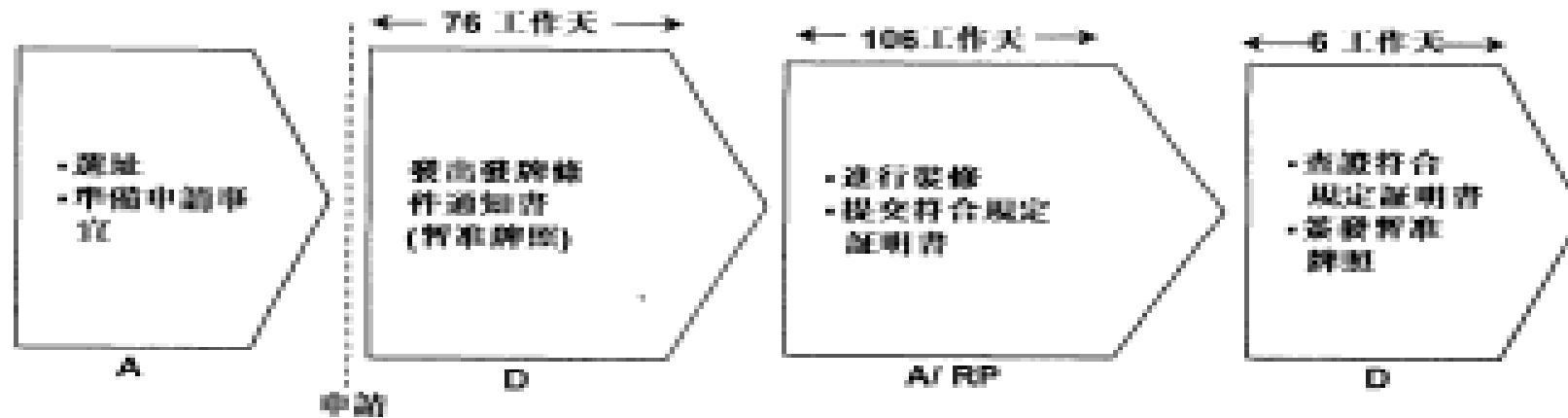
現時情況
• 平均處理時間
= 315個工作天

假設一星期共五個工作天

附錄一(續)

現行發牌程序(續)

程序概覽 - 暫准牌照



備註:

- D - 部門
- A - 申請人
- RP- 認可專業人士

現時情況

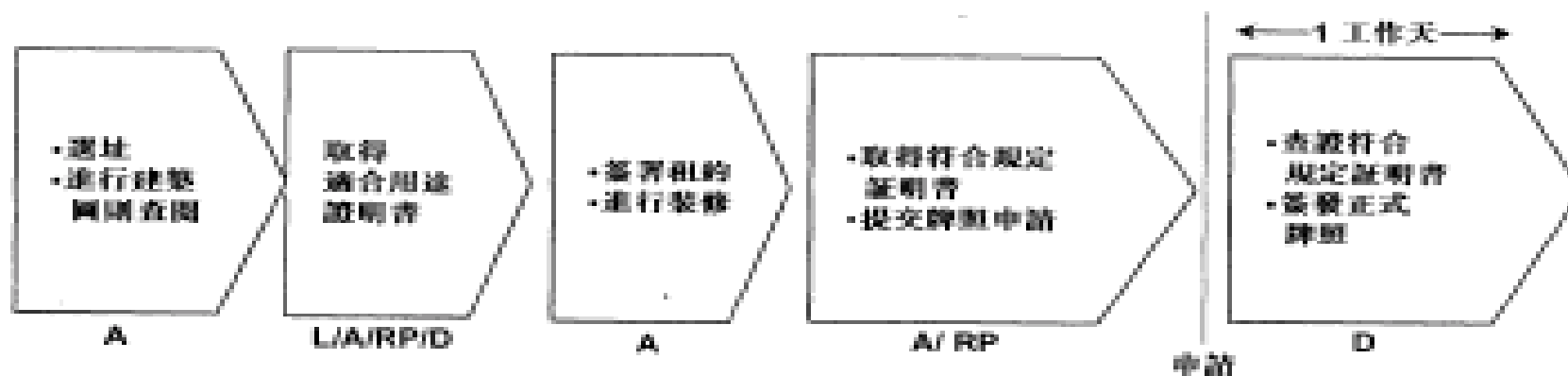
- 平均處理時間
= 188 個工作天

假設一星期共五個工作天

附錄二

方法一：快捷申請程序

程序概覽



備註:

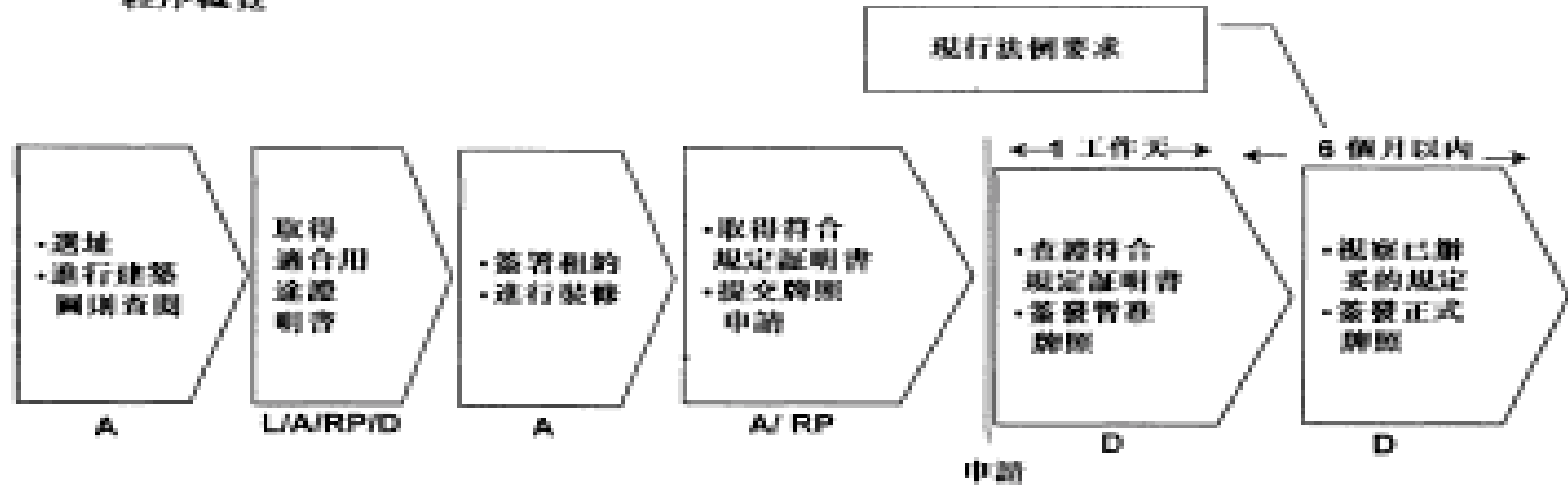
- D - 部門
- A - 申請人
- L - 業主
- RP - 認可專業人士

假設一星期共五個工作天

附錄三

方法一：快捷申請程序 - 過渡安排

程序概覽



備註:

- D - 部門
- A - 申請人
- L - 業主
- RP - 認可專業人士

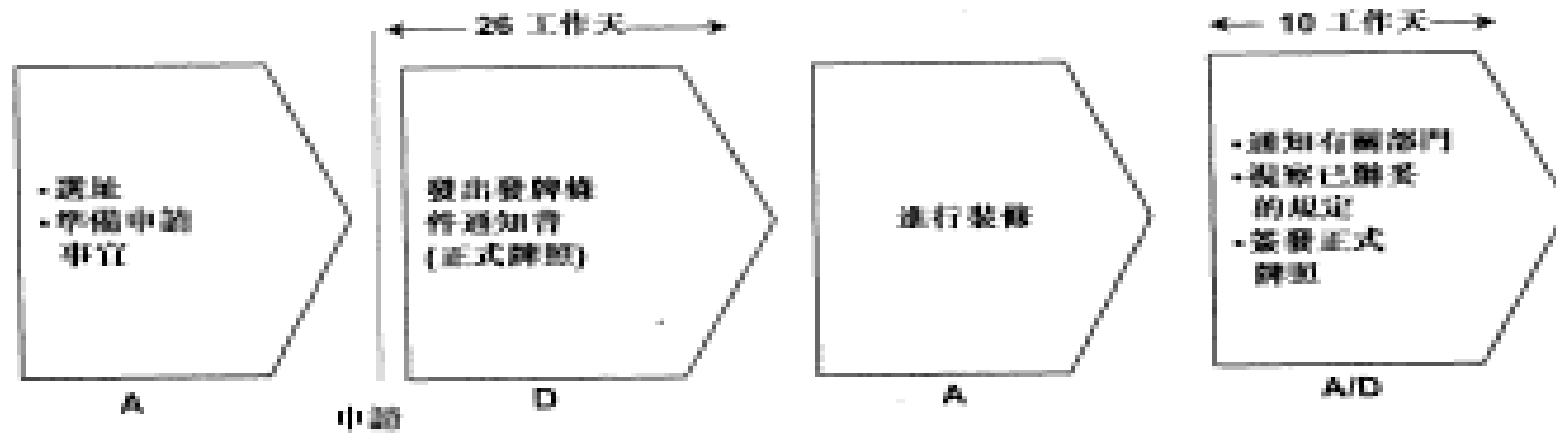
假設一星期共五個工作天

PRICEWATERHOUSECOOPERS

附錄四

方法二：正常申請程序

程序概覽



備註:

- D - 部門
- A - 申請人

假設一星期共五個工作天