

二零零五年三月二日
討論文件

立法會研究簡化食物業發牌事宜小組委員會

現行的食物業發牌程序及 已經／將會採取的簡化發牌制度的措施

目的

本文件旨在向委員簡介現行各類食物業的發牌程序，以及滙報就簡化食肆及非食肆食物業處所發牌事宜分別於一九九八年及二零零零年進行的兩項顧問研究所提建議的實施進展。本文件並列出政府擬推行的多項改善措施。

背景

2. 《食物業規例》(第 132X 章)規定，任何從事製造、貯存、出售或配製食物供人食用的行業或業務，必須申領食物業牌照。食物環境衛生署(食環署)負責統籌發牌事宜，並聯同屋宇署、消防處，以及其他有關部門處理牌照申請。申請人如履行主要關乎衛生、樓宇結構、消防及通風設施的發牌條件後，便會獲發牌照。

3. 一九九八年十二月，因應食物業業界對簽發食肆牌照所需時間的關注，當時的工商局轄下工商服務業推廣署委聘羅兵咸永道會計師事務所進行研究，以期改善食肆的發牌制度和加快發牌程序。二零零零年九月，當局委聘畢馬威顧問有限公司進行另一項研究，以期精簡非食肆食物業處所的發牌程序及縮短簽發牌照所需的時間。兩家顧問公司均提出多項改善建議。下文第 8 至第 10 段載述當局就建議所採取的跟進行動。

發牌程序

4. 食物業牌照主要分為食肆牌照和非食肆食物業牌照兩大類。食肆牌照包括普通食肆和小食食肆牌照，而非食肆食物業牌照則包括烘製麵包餅食店、凍房、工廠食堂、食物製造廠、新鮮糧食店、冰凍甜點製造廠、奶品廠和燒味及滷味店牌照。

食肆牌照

5. 根據現行的普通食肆及小食食肆發牌制度，食環署大約需要 3 個工作天，以初步評審申請人提交的圖則，並把符合規定的圖則送交屋宇署和消防處同步處理。屋宇署和消防處實地視察和就圖則向食環署提供意見，需時不超過 17 個工作天。由上述三個部門人員組成的申請審查小組，最遲會在第 20 個工作天舉行會議，向申請人解釋申請的細節，並在會上把暫准及正式牌照發牌條件通知書交給申請人。

6. 食環署承諾在接獲申請人提交由私營機構專業人士簽發的有關衛生、樓宇和消防安全及通風方面的符合規定證明書後，在 1 個工作天內便會發出暫准牌照。換言之，申請人最快可在 21 個工作天內獲發暫准食肆牌照。食肆牌照的發牌程序流程圖載於**附件 I**，有關程序亦適用於工廠食堂及凍房。不過，獲發暫准 / 正式食肆牌照實際所需時間，主要視乎申請人需時多久才可履行發牌條件。

非食肆食物業牌照

7. 與處理食肆牌照的情況一樣，食環署大約需要 3 個工作天，以初步評審設計圖則，並按需要把符合規定的圖則送交屋宇署和消防處同步處理。食環署一般需要另外 4 個工作天安排實地視察，而屋宇署和消防處則會在不超過 24 個工作天內向食環署提供意見。假如這兩個部門回覆不會反對申請，食環署在接獲回覆後 3 個工作天內便會發出發牌條件通知書。食環署承諾會在收到所需的由私營機構專業人士簽發的符合規定證明書後 1 個工作天內向申請人發出暫准牌照。因此，視乎有關申請是否須轉介消防處及屋宇署，非食肆食物業牌照申請人最快可在 11 至 31 個工作天內獲發暫准牌照。非食肆食物業牌照所涵蓋的食物業範疇非常廣泛，由快餐店以至批發食物或向食肆供應食物的大型食物製造廠都有，故有不同的處理。就以食物製造廠牌照為例，所涉處所如佔地不足 100 平方米和不會使用“明火”或“油炸”方式烹製食物，有關申請便無需轉介消防處；若所涉處所沒有進行大規模改動工程，有關申請則無需轉介屋宇署。非食肆食物業牌照的發牌程序流程圖載於**附件 II**(工廠食堂及凍房除外，其發牌程序見附件 I)。不過，獲發非食肆食物業暫准 / 正式牌照實際所需時間，主要視乎申請人需時多久才可履行發牌條件。

有關顧問研究建議的跟進工作

8. 二零零零年一月，羅兵咸永道會計師事務所就簽發食肆牌照提交顧問報告，並提出四項主要建議：

- (a) 制訂新的發牌制度，就牌照申請設立加快的申請程序和正常的申請程序；
- (b) 推行個案經理制度，以加強有關部門與申請人之間的協調；
- (c) 向申請人提供更多協助，以便利申請人；以及
- (d) 加快檢索建築圖則過程，以縮短處理牌照申請的時間。

上述建議的詳情和當局的跟進行動載於**附件 III**。

9. 二零零一年五月，畢馬威顧問有限公司就簽發非食肆食物業處所牌照提交顧問報告，並就下列三大範疇提出 24 項建議：

- (a) 簡化發牌制度；
- (b) 精簡申請與續牌程序；以及
- (c) 合理調整執法行動。

10. 在上述 24 項建議當中，八項建議已經落實，四項建議未獲採納，12 項則仍在跟進中。在這 12 項仍在跟進的建議中，五項將於二零零五年上半年落實，一項會在法例修訂後落實，三項正予檢討，其餘三項則準備進一步徵詢立法會 / 業界的意見。有關詳情載於**附件 IV**。

改善措施

牌照管理資料系統

11. 食環署的牌照管理資料系統將於二零零五年五月啓用。這個系統開始運作後，食環署預計可在下述範疇作出改善：

- (a) 更有效運用人力資源；
- (b) 加強與其他政府部門和申請人溝通；
- (c) 建立綜合追查資料庫，讓食環署可在署內不斷監察申請個案的批核進度；以及

(d) 續牌的申請人可選擇以電子方式付款。

食物安全重點控制

12. 食環署現正研究可否推行由食物業處所自願參與的食物安全重點控制檢驗計劃。參與計劃的食物業處所將不會被納入以風險評估為本的巡查制度，而食環署亦會減少巡查這些食物業處所。

批地契約及分區計劃大綱圖

13. 現行發牌制度並無規定申請牌照的處所必須符合批地契約條件和分區計劃大綱圖的規限。繼一名食肆牌照申請人與附近居民發生爭端後，申訴專員建議，申請食物業牌照的處所並無違反任何批地契約條件和分區計劃大綱圖的規限，食環署才向申請人簽發牌照。食環署現正與各有關部門(包括地政總署和規劃署)考慮申訴專員的建議，在擬定有關具體建議後便會諮詢業界。

對附連違例建築物的處所拒絕發牌或禁止轉讓牌照

14. 在二零零三年十二月十八日的食物安全及環境衛生事務委員會會議上，委員原則上同意，食環署如知悉正申領牌照的處所附連違例建築物或有違例建築物伸延出來，可拒絕發牌或禁止轉讓牌照。申請人必須先獲認可人士證明有關申請的處所並無違例建築物，才會獲發新牌或獲准轉讓牌照。食環署已於二零零四年十月就有關指引的草擬本諮詢認可人士，稍後會徵詢業界對建議的意見。

禁止轉讓帶有違例記分的牌照，以及就持牌人僱員違反衛生規定的行為向持牌人實施記分制

15. 第一項建議是假若有關的處所帶有違例記分，除非牌照承讓人願意承擔轉讓人的全部被記分數及懲處，否則禁止轉讓有關牌照。這是為了堵塞漏洞，不讓持牌人在違例記分累積至一定數目時，藉着把牌照轉讓予另一經營者而避過牌照遭暫時吊銷或取消的懲處。第二項建議是要求持牌人必須對處所的營運情況負責，包括確保屬下員工不會觸犯衛生法例，以免影響市民的健康。食環署稍後會就建議的詳情諮詢業界。

阻止申請人終止申請

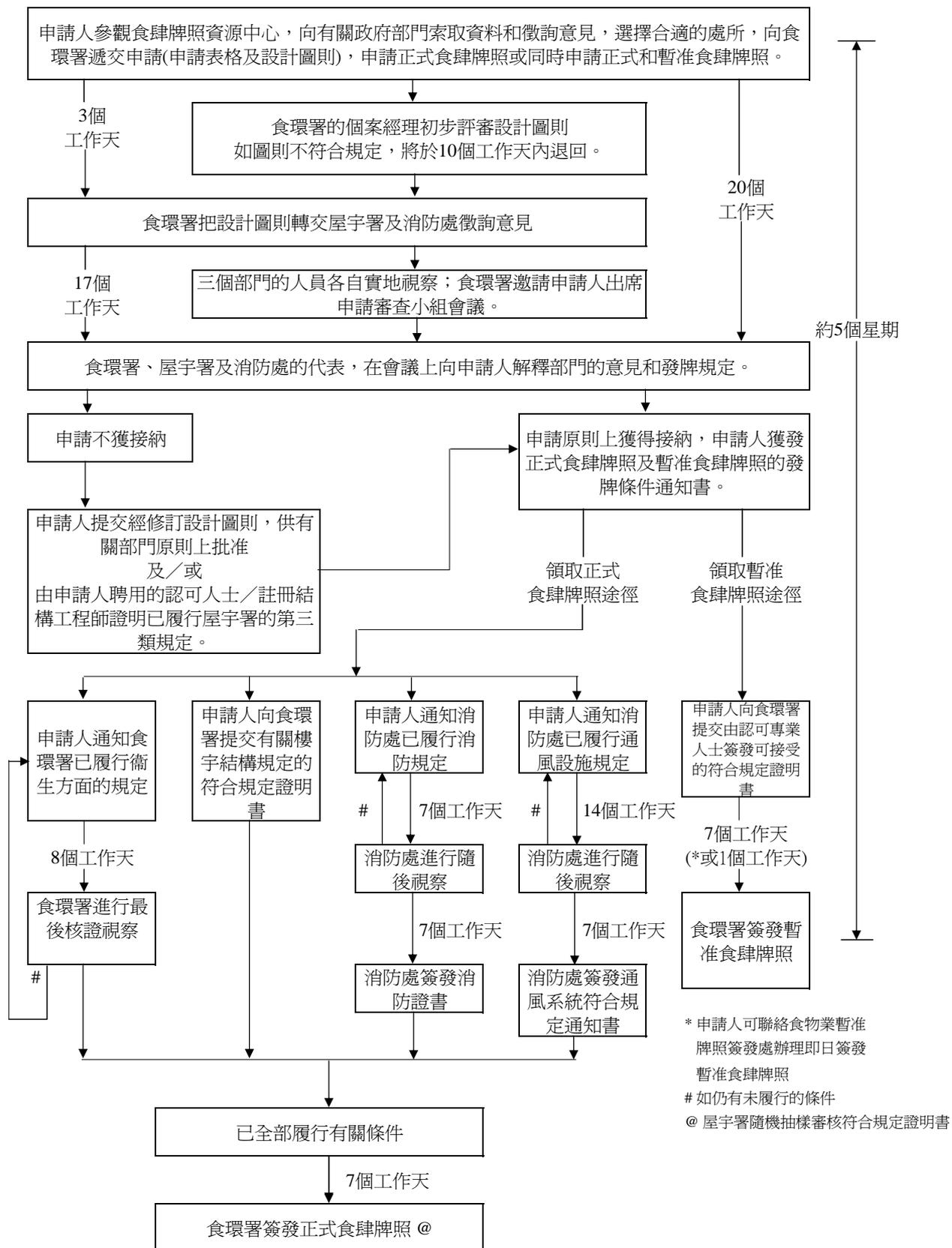
16. 食環署每年都有大量申請是申請人事後放棄或撤回的(二零零三年有 1 425 宗，二零零四年則有 1 510 宗)。這類個案浪費寶貴的人力資源，使人手未能全部用於處理確實有意申領正式牌照的個案。為解決這個問題，食環署會在現正進行的費用及收費檢討中，考慮能否向申請人討回事後放棄或撤回申請的處理成本。

徵詢意見

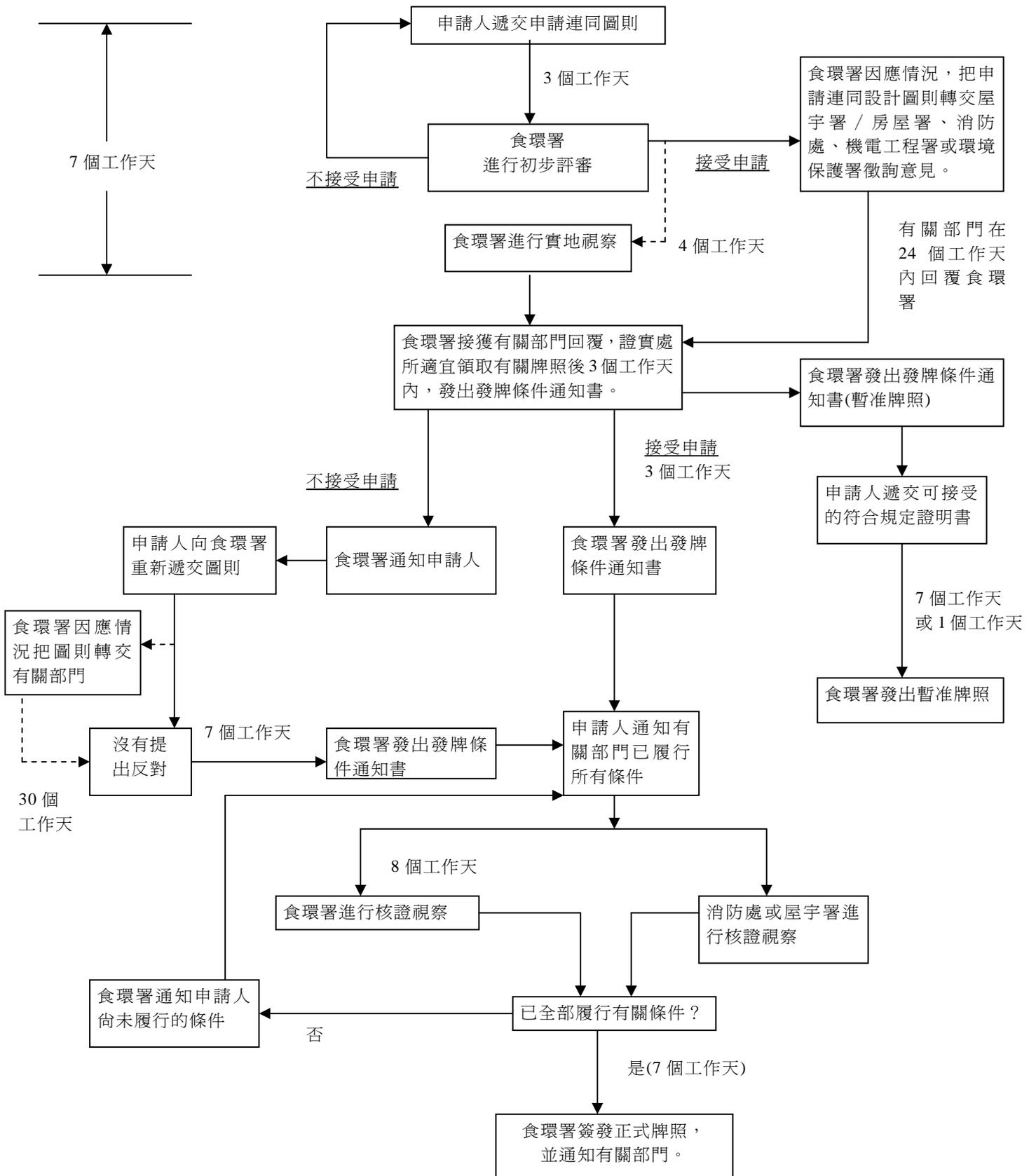
17. 請各委員備悉現行的食肆及非食肆食物業發牌程序，以及就兩項分別於一九九八年及二零零零年進行的顧問研究所提建議的實施進展，並請各委員就上文第 11 至第 16 段所載擬採取的改善措施提供意見。

食物環境衛生署
二零零五年二月

食肆發牌程序流程圖



處理食物製造廠、奶品廠、新鮮糧食店、
燒味及滷味店、冰凍甜點製造廠五類牌照申請的流程圖



食肆發牌制度

顧問的建議	實施建議的進展
<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：</p> <p>正常申請程序</p> <p>精簡現行程序：</p> <p>食環署應在接獲申請起計 26 個工作天內，就正式和暫准牌照的申請發出《發牌條件通知書》。</p> <p>食環署應收取申請費和改動設計圖則的審核費。</p> <p>加快申請程序</p> <p>讓申請人可選擇循加快申請程序，申請可即時領取的牌照。</p>	<p>食環署已分別由 2000 年 6 月和 2001 年 11 月起，把向暫准和正式牌照申請人發出發牌條件通知書的時間，由 26 個工作天縮短至 20 個工作天。</p> <p>食環署正檢討牌照收費，並會考慮這項建議。</p> <p>由於成本問題，業界不支持這項建議。他們又認為在申請牌照前安排裝修工程相當冒險。</p>
<p>(b) 食環署透過“個案經理”加強相關部門之間的協調，並為申請人提供更多支援服務。</p>	<p>食環署已由 2000 年 4 月起推行“個案經理”計劃。</p>

<p>(c) 食環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>除印製申請指南以供派發外，食環署由 2000 年 1 月起已在部門的網頁登載最新修訂的簡便指南。此外，食肆牌照資源中心已於 2000 年 10 月成立，向申請人提供協助及與發牌有關的最新資料。食環署每兩個月舉辦一次研討會，邀請有關部門的代表主講，幫助有意開設食肆的人士了解發牌條件。</p>
<p>(d) 食環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的安排。</p>	<p>自 2001 年 11 月正式及暫准食肆牌照的申請人可於 20 個工作天內獲發發牌條件通知書開始，有關建議已得以全面實施。</p>
<p>II. 建築圖則檢索程序</p> <p>(a) 屋宇署推行短期措施，把檢索圖則的時間由 28 日縮短至少於 15 個曆日。這些措施包括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，以及闢設辦公地方讓申請人查閱建築圖則。</p>	<p>由 2000 年 4 月起，屋宇署已把處理與牌照申請有關的檢索圖則要求的目標時間，由 30 天縮短至 4 個工作天。</p>
<p>(b) 屋宇署推行長期措施，把所有建築圖則轉為電子檔案，藉以加快建築圖則檢索程序。</p>	<p>屋宇署已安裝電腦化樓宇記錄管理系統，市民可即時查閱旺角區、油尖區和整個港島區的樓宇記錄。屋宇署會在 2005 年第三季和 2006 年年初，把這項服務的覆蓋範圍先後擴展至九龍其餘地區和新界區。此外，屋宇署正開發一套檢索樓宇記錄的網絡系統，透過互聯網提供 24 小時樓宇記錄查閱服務。</p>

<p>III. 執法程序</p> <p>食環署應對違例記分制下某些含糊不清的準則作出澄清。</p> <p>選擇視察制度所採取的準則應與違例記分制的準則一致。</p> <p>食環署應對選擇視察的次數作出檢討。</p>	<p>食環署擬於 2005 年年中把建議提交立法會事務委員會討論。</p> <p>選擇視察制度已由“以風險評估為本”的巡查計劃代替。所有食物業處所分為高風險、中度風險或低風險三個類別，食環署人員分別每 4 星期、8 星期或 12 星期巡查有關處所一次。</p>
<p>IV. 發牌條件</p> <p>食環署和環境保護署(環保署)應協調有關排放廢氣的不一致規定。</p>	<p>食環署規定，廚房內連接烹製食物設備的金屬抽油煙機把廢氣排出戶外的高度，須距離地面至少 2.5 米。根據環保署的指引，廚房內連接烹製食物設備的金屬抽油煙機把廢氣排出戶外的高度，須距離地面 5 米。環保署會按個別情況考慮更改 5 米高的規定；但無論如何不能低於 2.5 米的標準。</p>
<p>V. 酒牌</p> <p>酒牌局應透過視察及調查管制營業地點。</p> <p>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>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>在 2000 年 12 月 6 日的特別會議上，酒牌局認為現行的發牌安排 / 準則合適，並不接受這三項建議。</p>
<p>VI. 會社牌照</p> <p>供應食物及飲品的會社應與食肆接受相同的衛生規定約束。</p>	<p>民政事務局會根據《會社(房產安全)條例》執行有關建築物安全和消防安全的規定，而食環署則負責執行有關衛生和食物安全的規定。</p>

VII 小食食肆牌照

食環署應定期檢討小食食肆的定義。

顧問建議食環署取消對小食食肆所售賣食物的限制，並根據所產生的總熱量(50 千瓦)，作為小食食肆分類的唯一標準。食環署其後諮詢業界，並在 2002 年 1 月的會議上，獲得業界支持修訂小食食肆制度。其後，食環署就小食食肆可售賣的五類食物，增加名單上的食物數目，並新增一類特定小食組別。有關建議已於 2002 年 6 月實施。

非食肆食物業牌照發牌制度

顧問的建議	實施建議的進展
<p>(A) 已落實的建議</p> <p>第 1 項－ 檢討超級市場冷凍貯存區的荷載規定</p>	<p>樓面荷載(每米的貯存高度荷載由至少 15 千帕斯卡放寬至 5 千帕斯卡)經予修訂，並於 2001 年 11 月納入牌照申請指南內。</p>
<p>第 2 項－ 加強負責規管食物業處所的部門及機構之間的協調</p>	<p>自 2001 年 9 月起，食環署已使用快郵專遞服務，把申請轉介書送交屋宇署和消防處。由於送交屋宇署和消防處的申請轉介書夾附大部份的設計圖則，因此只能由專人送遞。</p>
<p>第 3 項－ 減少要求申請人在申請過程中再遞交設計圖則</p>	<p>食環署已聯同屋宇署和消防處定出在哪些情況下，申請人須再遞交設計圖則，並已向申請人和負責的人員發出指引。除非設計圖則有重大改動，否則申請人無須在工程完結前再遞交設計圖則。</p>
<p>第 4 項－ 加強食環署發牌人員和食物業從業員的訓練</p>	<p>自 2001 年 12 月起，食環署已為發牌人員提供持續訓練計劃，讓有關人員了解現時的發牌事宜，以便為申請人 / 持牌人提供更確切的意見。食環署又為衛生督導員提供培訓，並會在評估學員從課程中學到的知識後，才發出證書。此舉可增進食物業從業員的食物安全知識，並確保他們在工作時依從良好的食物衛生守則。</p>

<p>第 5 項 — 重點巡查最高風險的地方</p>	<p>新的巡查制度已於 2003 年年初實施，按照風險程度把食肆分為第 I、第 II 和第 III 類。食環署人員會按類別分別每隔 12、8 和 4 星期巡查處所一次。由於食環署可把更多資源投放在巡查高風險的處所，因此新的制度更全面、更徹底和更具成本效益。</p>
<p>第 6 項 — 容許以合理的謹慎措施作為訴訟的抗辯理由</p>	<p>法院現時已接納以合理的謹慎措施作為案件的抗辯理由。現行法例亦訂有條文，在與食物安全及衛生有關的問題上，容許以“合理的謹慎措施”作為抗辯理由。</p>
<p>第 7 項 — 制訂設計守則，取代經核准的食物業設備供應商名單</p>	<p>食物業設備的批核制度大部分已經取消，但法例規定須批核的食物業設備(例如洗碗碟機)的批核制度仍有需要。部分食物業設備(例如燒烤機及非瓶裝飲料調配分售機)的設計守則，已於 2003 年 12 月公布。</p>
<p>第 8 項 — 改善屋宇署和消防處的內部工作方法</p>	<p>簡化的樓宇安全程序已於 2003 年 1 月在工廠大廈試行，並自 2003 年 10 月起實施。</p>
<p>(B) 正在跟進的建議</p>	
<p>第 1 項 — 修訂現行違例記分制</p>	<p>食環署計劃於 2005 年年中把建議提交立法會事務委員會討論。</p>
<p>第 2 項 — 劃一和簡化各項牌照重複及過時的發牌條件</p>	<p>食環署計劃於 2005 年年中把建議提交立法會事務委員會討論。</p>

第 3 項－ 修訂各類食物牌照的範圍及分類制度	食環署已就向食物業處所發出單一類別牌照而容許作多元化經營的建議徵詢法律意見。律政司指出，把這類牌照局部停牌在法律上並不可行。
第 4 項－ 刪除現行許可證制度中較低風險的食物	食環署已完成檢討，並建議刪除現行許可證制度中饅頭籮這種食物。按立法工作的緩急先後，有關法例須予以修訂。
第 5 項－ 不能收回的監察成本	食環署現正檢討有關的費用與收費。我們的目標仍是按照財經事務及庫務局的指示，通過收取有關費用 / 收費，收回提供服務的全部成本。我們在檢討時，會研究如何收回放棄或撤回申請的處理成本。
第 6 項－ 採取方法，協助部門達致收回成本的目標	
第 7 項－ 減少放棄或撤回申請的數目	
第 8 項－ 刪除開立新檔案的不必要程序	
第 9 項－ 精簡與外間溝通的程序	食環署的牌照管理資料系統預計於 2005 年 5 月啓用。新的系統將有助改善第 8 至第 12 項建議所述事宜。
第 10 項－ 加強監察申請個案批核進度的制度	
第 11 項－ 改善部門之間轉介個案的過程	
第 12 項－ 改善有關遞交和審核申請、實地視察，以及繳款程序的工作機制	

<p>(C) 不獲接納的建議</p> <p>第 1 項－ 更改處理工廠食堂和凍房的方法</p>	<p>由於土地用途限制和消防安全的理由，把工廠食堂納入食肆發牌制度並不可行。當局並不贊成豁免凍房領牌，因為向這些處所發牌，可確保食物(特別是高風險食物)在待售時妥為存放於適當的溫度，並可有效規管進口食品。</p>
<p>第 2 項－ 讓申請人可選擇申請即時領取的暫准牌照</p>	<p>由於成本問題，業界不支持這項建議。他們又認為在申請牌照前安排裝修工程相當冒險。</p>
<p>第 3 項－ 研究可把哪些發牌程序外判</p>	<p>由於執法的規定，把發牌程序外判予私營機構在原則上不可接受。</p>
<p>第 4 項－ 可選擇按食物安全計劃發牌</p>	<p>向食物業推廣食物安全重點控制方法的工作小組於 2002 年 8 月成立，研究以食物安全重點控制為本的巡查制度各個方案的優點和缺點。食環署的結論是，由於有關處所在消防和樓宇安全方面仍須受到規管，因此按食物安全計劃發牌的方案並不可行。食環署現正研究可否推行由食物業處所自願參與食物安全重點控制檢驗計劃。參與計劃的食物業處所將不會被納入以風險評估為本的巡查制度，而食環署亦會根據食物安全重點控制計劃減少巡查這些處所的次數。</p>