

二零一一年二月十五日
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

目的

本文件向委員簡介當局就簽發酒牌各項利便營商建議措施的最新構想，並就本港樓上酒吧所帶來的問題向委員提供最新資料。

背景

2. 《應課稅品(酒類)規例》(第109B章)訂明，除根據酒牌外，不得在任何處所售賣酒類以供在該處所飲用。此外，除非根據並按照會社酒牌的規定，否則不得在任何為會社的用途而使用的處所內，向該會社的任何會員供應酒類。酒牌局是根據《應課稅品(酒類)規例》成立的獨立法定機構，負責審批酒牌申請。在依據《應課稅品(酒類)規例》第17條審批酒牌申請時，酒牌局考慮的因素包括(i)申請人是否持有該牌照的適當人選；(ii)該處所是否適合用作售賣和供應令人醺醉的酒類的地方；以及(iii)在有關個案的整體情況下，批出該牌照會否違反公眾利益。截至二零一零年十二月三十一日，酒牌數目為5 291個，會社酒牌數目則為491個。

3. 在二零零七年，效率促進組完成檢討簽發酒牌的工作，並就現行簽發酒牌制度的原則、流程和各部門溝通等方面提出了16項建議。所有短期至中期的建議都已落實。有關建議的一覽表載於附件A。

4. 在二零零八年六月，當局向本事務委員會委員介紹就規管多層大廈內售賣酒類飲品的處所(樓上酒吧)所採取的措施，以及就方便業界營商而提出進一步改善簽發酒牌工作的建議。

利便營商

適合持有酒牌者

5. 《應課稅品(酒類)規例》第17條規定，酒牌只限發給自然人。為利便營商，效率促進組建議檢討持有酒牌的合適人選，包括容許多名獲授權人士監管有關處所。在二零零八年六月的事務委員會會議上，當局答允參考《卡拉OK場所條例》(第573章)，研究是否可以向法人團體或合夥簽發酒牌。不過，當局強調，任何建議不應影響持牌人的法律責任和社會治安，也絕不能損害發牌制度的完整。我們現已完成檢討工作，並希望向委員闡述我們的最新構想。

6. 簽發酒牌旨在管制向公眾售賣酒類以供在公共處所飲用的情況，以及確保持牌處所受到妥善管理和管制，適合接待顧客。領有酒牌的處所種類繁多，由食肆、酒吧、夜總會、的士高、卡拉OK，以至樓上酒吧等，形式各異。過度飲用含酒精飲品，可導致許多治安問題，因為受酒精影響的人士會更易訴諸暴力。在二零一零年，共有2 593宗與領有酒牌處所有關的罪案，其中668宗涉及暴力。

7. 卡拉OK場所的類型與領有酒牌的處所十分不同，其業務性質迥異，產生治安問題的相關風險遠較後者為低。此外，《卡拉OK場所條例》於二零零二年制定，其政策目標是解決消防及樓宇安全問題，這與上文第2段所述《應課稅品(酒類)規例》的目標相異。由於該兩條法例的政策用意不同，因此難以把兩者當作相似的法例來比較，而這樣比較也可能並不恰當。

8. 現行酒牌制度的規管主要依賴持牌人履行清楚訂明的法律及管理責任，親自監管和管理持牌處所。如持牌人未能履行上述職責，其牌照可被撤銷、暫時吊銷或拒絕續期，視乎有關個案的情況而定。持牌人可能冒上失業風險甚或要面對《應課稅品(酒類)規例》所訂的懲罰(可能包括入獄)。我們認為這項管制是必要及適當的，因為眾所周知，領有酒牌的處所既可以是罪惡溫牀，也可造成公眾滋擾。如法人團體成為持牌人，則該法人團體及其董事或合夥人未必可以承擔違反發牌條件的法律責任。有關法人團體的複雜組合，也可能加重刑事檢控所遇到的問題。無論如何，法人團體不可能被判入獄。這情況將妨礙當局在持牌處所有效地執法和維持治安，也顯然不符合公眾利益。

9. 除了法團持牌人的方案之外，我們也曾研究是否可以容許多名獲授權人士監管持牌處所。這項建議由業界提出，認為能夠確保在持牌人突然離開時，有關業務仍可根據現行《應課稅品(酒類)規例》的規定繼續運作。他們表示，現時在該段真空期內，他們須在沒有適當持牌負責人的情況下冒險經營業務，儘管在過去三年不曾有任何處所只因持牌人不在場而被撤銷牌照或在申請續牌時遭到反對。不過，容許多名獲授權人士作出監管的方案依然會導致法律及管理責任不清的同一問題。我們關注在執法時未能釐清誰是持牌處所在某個特定時間的實際管理人，以及誰應為被偵破的違規事項負責。持牌人互相推卸責任的情況不難想象；而由多人共同管理，也可用作集體逃避責任的借口。

10. 業界擔心，如持牌人離職而沒有把其牌照轉讓予其繼任人，有關業務的運作間或受阻。為消除他們的憂慮，當局正研究推行非強制性的“後備持牌人”制度。持牌人(或申請人)可在提交申請時或在牌照有效期內的任何時間提名一名後備持牌人。如酒牌局接納該獲提名人為後備持牌人，該名人士便可在酒牌局認許的情況下，於現任持牌人離任之後成為有關酒牌的持牌人，惟單一處所在任何

時候都不應由兩名持牌人同負法律責任。原持牌人的離任不應屬臨時性質，而是應與辭職或身患重病等情況有關。在考慮該後備持牌人是否適當人選時，酒牌局會採用與一般持牌人相同的標準。由於有後備持牌人可以在短時間內接任，業務受阻的情況便可以盡量減少。同時，這安排可維持持牌人對酒牌處所清晰的法律及管理責任。不過，須注意的是，這制度會增加酒牌局及警方的工作量。如認為這項建議可行並予以落實，將須修訂《應課稅品(酒類)規例》。

報章啟事

11. 目前，酒牌局規定所有申請新酒牌的人士必須在三份本地報章(兩份中文及一份英文)上，按指定尺寸及格式刊登有關其申請的啟事。如屬關於轉讓、續期及修訂的申請，申請人只須在一份本地報章(中英皆可)上刊登啟事，惟啟事的尺寸須為新申請的兩倍，內容則須中英對照。這項刊登啟事的規定，是在《應課稅品(酒類)規例》第16條下訂定的改善措施，目的是把有關申請告知公眾人士。

12. 除了由申請人刊登報章啟事之外，食物環境衛生署(食環署)人員也會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。食環署也會請相關的民政事務處協助，透過居民組織及區議員收集附近居民對有關申請的意見。由於居民多從這個諮詢過程(而非報章)知悉有關申請，因此，曾有建議利用其他公開渠道如互聯網等取代刊登報章啟事的要求，以降低業界的成本。舉例來說，酒牌局可闢設指定網頁供張貼有關新酒牌、酒牌續期、轉讓或修訂的申請，以公布周知。現時在處所或附近張貼告示和通過民政事務處進行諮詢的做法，則會保留。

延長牌照有效期

13. 根據《應課稅品(酒類)規例》，酒牌的有效期為一年或少於一年，由酒牌局決定。目前，這個每年續牌的做法，讓酒牌局有必然機會評估各政府部門和市民對持牌人過去一年運作的意見，並按需要採取行動(例如拒批新牌或續牌申請、在續牌時只批准少於一年的有效期，及施加或不施加額外發牌條件)。另一方面，業界認為每年續牌對他們的運作造成負擔，這促使效率促進組建議將酒牌的有效期延長至長於一年。就具有最少連續兩年良好記錄的業務而言，當局對延長其牌照有效期至最長兩年的建議是持開放態度的。酒牌局可按情況向有關處所施加額外發牌條件。至於新申請及收到反對意見的續期申請，酒牌局可決定批予較短的牌照有效期。在牌照有效期內，持牌處所須確保同時持有有效的食肆牌照(就酒牌而言)或有效的合格證明書(就會社酒牌而言)，並確保一直符合和遵守消防安全和其他發牌規定。

牌照分類

14. 在二零零八年六月的事務委員會會議上，有委員建議，為利便“大牌檔”及中小型食肆的經營，酒牌應分為不同類別，例如一類酒牌容許售賣酒精含量低於5%的飲料(例如啤酒)，另一類酒牌則容許售賣酒精含量高於5%的飲料。我們認同不同的業務會構成不同的治安風險，因此已參考海外經驗，研究可否作出若干分類。在某些海外司法管轄區，除了售賣的酒類品種之外，酒牌也按照有關業務的運作模式來分類，一如新加坡及美國加州的情況。有關分析詳載於附件B。

15. 在香港，根據售賣的酒類品種來分類或許並不可行。現時大部分持牌處所售賣的產品種類頗為廣泛，如採取建議方法，根據所售賣的酒類品種來分類，將無可避免地擾亂有關處所的現行運作模式。我們也曾考慮根據業務性質(即酒吧或食肆)來分類。不過，隨

着本港市民的用膳習慣不斷轉變，我們發現酒吧與食肆之間的區別已漸趨模糊，許多新食肆的用膳區旁邊同時設有酒吧，而在普通食肆飲酒也非常普遍。我們會繼續與業界討論此事。

樓上酒吧

16. 樓上酒吧一般指那些主要用以售賣酒類以供在處所內飲用，並位於原來設計是用作辦公室的多層大廈或位於綜合商業住宅樓宇內的持牌處所，但不包括位於特別為有關用途而興建的購物中心、酒店或特別設計作娛樂用途的樓宇內的處所。據警方表示，本港有約400間持牌樓上酒吧(截至二零一零年十二月)。這些處所大多集中於油尖旺、灣仔及中環等地區。酒吧集中在多層綜合用途大廈內開設，帶來了各種潛在的公眾安全、罪案及公眾滋擾問題。當區居民及區議會不時都表示關注。

17. 在二零零八年六月的事務委員會會議上，委員曾討論樓上酒吧的各種問題，並察悉有關部門為遏止問題所採取的行動。當局表示現正考慮應否就一座樓宇可容納的樓上酒吧數目及該等酒吧可容納的人數上限作出附加限制。委員雖然關注消防安全及樓上酒吧造成的噪音和環境滋擾問題，但也注意到，如對現存的持牌樓上酒吧及會社施加額外規管，可能會對這些持牌處所的業務造成負面影響。平衡當區居民的利益與業界合法營商的利益，至為重要。

公眾安全

18. 我們都關注到，在多層大廈內林立的酒吧中的顧客，在受酒精影響及大量聚集時，能否在緊急關頭尋找出路時，通過梯級到達出口。如樓梯滑溜(有嘔吐物)或受阻，顧客擠在樓梯歇息或吸煙，又或顧客飲酒過多，情況會更加惡劣。

19. 目前，除獲酒牌局特別豁免，酒牌只會隨同有關的食肆牌照或合格證明書簽發。樓上酒吧如要作其指明用途，必須參照《1996年提供火警逃生途徑守則》(《守則》)的規定提供足夠的逃生途徑。當局正透過顧問研究就《守則》進行檢討。在檢討逃生途徑標準時，當局已參考及適當地採納海外的規管經驗(例如英國和澳洲)。檢討的初步結果顯示有空間收緊逃生途徑的標準。屋宇署現時的目標是在二零一一年內完成檢討和執行經修訂的標準。此外，消防處會訂定適當的消防安全規定，作為食肆牌照發牌條件的一部分，有關規定包括提供適當的消防裝置及設備(例如火警警報系統、滅火筒、花灑系統、消防栓／喉轆系統、出口指示牌、緊急照明系統)、使用抗火物料製造傢俬及裝飾品，以及使用安全燃料，例如電力。

20. 作為發牌當局，酒牌局一直非常注意這個問題。酒牌局在審批樓上酒吧的申請時，可依據屋宇署就用作食肆的處所內通常預計的人數(包括職員)的專業意見，或民政事務總署就合格證明書上規定的可容納人數，對酒吧附加額外發牌條件，限制酒吧內可容納的人數。如在牌照巡查期間，處所內容納的人數超出酒牌局規定可容納的人數，警方可對持牌人作出檢控。

罪案

21. 在二零一零年，樓上酒吧的數目佔全港領有酒牌處所總數的8%，但在領有酒牌處所發生的罪案當中，與樓上酒吧有關的罪案卻佔總數的11%。在樓上酒吧內發生的事件或由其內發生的事件引致的罪案以暴力罪行為主，例如傷人、襲擊、強姦、非禮，以及刑事毀壞和販毒等其他罪行。由於樓上酒吧供應的含酒精飲品價格通常較具競爭力，容易吸引青少年，令到青少年飲酒問題也越來越受到關注。

22. 警方決心打擊在樓上酒吧內發生的罪案。不過，由於樓上酒吧藏於多層大廈之內，致令執法工作倍加困難。曾有警務人員在抵達現場之前，疑犯已經逃走，或毒販／濫用藥物者已棄置毒品。為協助酒牌局就這些處所提出的酒牌申請作出決定，警方會把與申請有關的已知或已確定的維護治安問題或關注事項告知酒牌局。如酒牌局決定批出牌照，可在諮詢警方或其他部門的意見後，附加額外發牌條件，例如可容納的人數、售賣酒類的時間限制、持牌人的當值時間，務使有關的樓上酒吧受到若干額外規管措施的規限。

公眾滋擾

23. 由於許多樓上酒吧鄰近住宅樓宇，並須與其他樓宇使用者共用公用設施，因此有關公眾滋擾的投訴相繼不絕，由噪音投訴、環境衛生，以至行為不檢都有。在適當的情況下，酒牌局也會在考慮環境因素、業務性質，以及附近居民和相關政府部門的意見後，按個別情況附加額外發牌條件，以解決這些問題(例如在某個時間之後禁止售賣或供應酒類，以及在某個時間之後限制播放音樂及／或開啓卡拉OK設施)。

24. 有些人士曾呼籲收緊樓上酒吧的政策及發牌條件，以解決社會及公眾安全問題，例如在醉酒情況下從多層大廈的火場逃生的問題、青少年毒品問題，以及打擊賣淫等。飲酒屬個人行為，所有人在飲用含酒精飲料時均應採取負責任的態度，包括選擇合適地點和飲用適當份量。另一方面，我們需要確保樓宇內其他使用者的安全不會因樓上酒吧顧客不負責任的飲酒行為而遭危及。鑑於公眾的關注，當局有必要考慮採取額外措施，以盡量減少對市民大眾造成的騷擾。有建議指出，當局應依據以下各項就樓上酒吧的潛在風險進行評估及劃分等級：

- (a) 已存在於有關樓宇內的持牌處所數目；
- (b) 在有關範圍或樓宇內發生並與含酒精飲料有關的罪案及公眾滋擾舉報數目；
- (c) 對共用同一樓宇的人士的影響(舉例來說，如樓宇屬商住聯用，影響會大得多)；以及
- (d) 樓宇的布局，包括樓梯數目、樓層數目，以及是否有獨立通道，可以照顧不同使用者組別的需要。

25. 依據風險評估提出的加強管制建議包括：

- (a) 在簽發予位於所有並非專作娛樂用途的多層大廈內的處所的酒牌上，就可容納人數的上限訂立更嚴格的限制；
- (b) 在參考多層樓宇及其樓宇內已容納的售賣酒類處所的面積和規模後，限制樓宇內可容納的售賣酒類處所的數目；
- (c) 限制發給位於過往罪案或投訴宗數較多的某些高危目標樓宇(例如那些居民眾多的樓宇)內的小食食肆的新酒牌及新會社酒牌數目；以及
- (d) 就所有多層大廈內新酒牌／會社酒牌的審批工作制訂更嚴格的指引。

26. 這些建議涉及對業界實施新限制，可能引起爭議。我們會就如何收緊樓上酒吧發牌政策諮詢公眾及業界，務求平衡社會各界的利益。

未來路向

27. 由於許多建議對社會及業界均有影響，當局會徵求酒牌局的意見，並諮詢業界及公眾。當局會視乎諮詢結果，展開法例修訂工作。

徵詢意見

28. 請委員閱悉本文件內容，並提供意見。

食物及衛生局

二零一一年二月

效率促進組就簽發酒牌工作所提出16項經已落實的建議

- (a) 同步處理撤銷舊牌照與新申請。
- (b) 不再等待食肆牌照及合格證明書簽發才處理酒牌的申請；同步處理酒牌申請和食肆牌照或合格證明書的申請。
- (c) 建立牌照申請進度查詢設施。
- (d) 授權牌照辦事處審批無爭議的個案。
- (e) 為員工就什麼情況下提交個案至預備會議定出更清晰的準則。
- (f) 改善與業界和相關部門的溝通。
- (g) 採用電腦範本，以便更快捷地擬備提交酒牌局的文件。
- (h) 會社酒牌新申請不再轉介民政事務總署的牌照事務處。
- (i) 重新訂定個案轉介警務處的準則。
- (j) 改善櫃位服務，為酒牌申請和轉讓提供一站式服務。
- (k) 改善申請指南及申請表格，方便申請人作出申請。
- (l) 精簡牌照轉讓的處理程序。
- (m) 就各項申請的主要程序制定服務承諾。
- (n) 為酒牌設立資訊科技系統，支援酒牌的電子申請和處理。
- (o) 會社酒牌新申請不再轉介律政司，以查核會社會章。
- (p) 當申請個案需提交酒牌局在預備會議中考慮時，向申請人作出通報。

加州、新加坡和英格蘭及威爾斯的酒牌分類

	美國加州	新加坡	英格蘭及威爾斯
酒牌有分類嗎？	<ul style="list-style-type: none"> ● 有的。針對在持牌處所內售賣和飲用酒類飲品的活動發出的牌照，一般可分為以下幾類 — (a) 售賣啤酒 — (酒吧、旅館) 授權持牌處所售賣啤酒，供顧客在該售酒的處所以內或以外地方飲用。處所內不得貯有葡萄酒或蒸餾酒精飲品。處所無須提供全餐，但必須供應三明治和小食。未成年人士可進入處所。 (b) 售賣啤酒和葡萄酒 — 食肆 — (餐廳) 授權持牌處所售賣啤酒和葡萄酒，供顧客在該售酒的處所以內或以外地方飲用。處所內不得貯有蒸餾酒精飲品(拔蘭地 	<ul style="list-style-type: none"> ● 有的。針對在持牌處所內售賣和飲用酒類飲品的活動發出的牌照，一般可分為以下幾類 — (a) 第一類酒吧牌照，讓酒吧由上午 6 時至午夜 12 時，售賣所有類別的酒精飲品(包括啤酒和司徒特啤酒)，供顧客在處所內飲用。 (b) 第二類酒吧牌照，讓酒吧由上午 6 時至晚上 10 時，售賣所有類別的酒精飲品(包括啤酒和司徒特啤酒)，供顧客在處所內飲用。 (c) 啤酒屋牌照，讓啤酒屋由上午 6 時至午夜 12 時，只售賣啤酒和司徒特啤酒，供顧客在處所內飲用。 (d) 戶外啤酒檔牌照，讓啤酒檔 	<ul style="list-style-type: none"> ● 沒有。

	美國加州	新加坡	英格蘭及威爾斯
	<p>酒、秣酒和只供烹調之用的酒除外)。該持牌處所必須以真正食肆的方式經營。處所必須設有適當的廚房設施，並必須真正和大量售賣餐食，供顧客在處所內食用。未成年人士可進入處所。</p> <p>(c) 售賣啤酒和葡萄酒 - 公眾處所 - (酒吧、旅館) - 授權持牌處所售賣啤酒和葡萄酒，供顧客在該售酒的處所以內或以外地方飲用。處所內不得貯有蒸餾酒精。未成年人士不得進入處所和在處所逗留(樂師除外，見第 25663.5 節)。處所不一定要提供膳食服務。</p> <p>(d) 售賣一般酒類飲品 - 食肆 - (餐廳) - 授權持牌處所售賣啤酒、葡萄酒和蒸餾酒精，供顧客在該持牌處所</p>	<p>由上午 6 時至凌晨 3 時，只售賣啤酒和司徒特啤酒，供顧客在處所內飲用。</p> <ul style="list-style-type: none">● 有效酒牌的持有人可申請將酒牌所示的售酒時間延長，惟申請的延長時間期不得超逾酒牌的有效期。這類牌照稱為延長時間酒牌。	

	美國加州	新加坡	英格蘭及威爾斯
	<p>內飲用。授權持牌處所售賣啤酒和葡萄酒，供顧客在該持牌處所以外的地方飲用。該持牌處所必須以真正食肆的方式經營。處所必須設有適當的廚房設施，並必須真正和大量售賣餐食，供顧客在處所內享用。未成年人士可進入處所。</p> <p>(e) 售賣一般酒類飲品 - 公眾處所 - (酒吧、夜總會) - 授權持牌處所售賣啤酒、葡萄酒和蒸餾酒精，供顧客在該售酒的持牌處所內飲用。授權持牌處所售賣啤酒和葡萄酒，供顧客在該售酒的持牌處所以外的地方飲用。未成年人士不得進入處所和在處所內逗留(樂師除外，見第25663.5節)。處所不一定要提供膳食服務。</p> <p>(f) 會社 - 授權持牌處所售賣</p>		

	美國加州	新加坡	英格蘭及威爾斯
	<p>啤酒、葡萄酒和蒸餾酒精，顧客對象只限於會社會員和客人，供他們在該售酒的持牌處所內飲用。顧客不得把酒帶到會社以外的地方飲用。處所不一定要提供膳食服務。未成年人士可進入處所。</p>		

資料來源:

1. 加州酒精飲品管制處: <http://www.abc.ca.gov/>
2. 新加坡內政部: <http://www.mha.gov.sg/index.aspx>
3. 新加坡電子牌照申請: <http://licences.business.gov.sg>
4. 英國內政部: <http://www.homeoffice.gov.uk/drugs/alcohol/>

食物及衛生局
二零一一年二月