

2014年5月13日

討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

對食物業處所非法擴展營業範圍的規管及執法行動

目的

本文件旨在向委員簡介食物環境衛生署(食環署)就食肆和其他食物業處所非法擴展營業範圍採取的規管及執法行動，並重點闡述食環署因應申訴專員去年發表的主動調查報告所載的建議，為了加強執管工作而採取或正考慮採取的新加強措施。

背景

2. 一些食肆顧客較喜歡在戶外進餐，為迎合這些顧客的喜好，同時容納更多顧客，部分食肆會設法或甚至非法把營業範圍擴展至公眾地方，以設置露天餐飲區。這些非法行為往往會阻塞公眾通道，造成噪音和環境衛生等問題，對附近居民和公眾地方的其他使用者帶來滋擾，而這些問題在某些樓宇密集的地區尤為嚴重。

3. 食環署作為食物業處所的發牌當局，一直透過發牌制度和根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)、《食物業規例》¹ (第132X章)和《簡易程序治罪條例》² (第228章)採取執法行動，以打擊食物業處所非法擴展營業範圍。食環署除對食物業處所持牌人提出檢控外，還可根據違例記分制³以及警告信制度⁴，對分別因觸犯《公眾衛生及市政條例》和《食物

¹ 《食物業規例》第34C條禁止持牌人在食物業處所的範圍以外經營食物業。如有違反，一經定罪，可處最高罰款10,000元及監禁3個月。

² 食物業處所如在公眾地方放置物品以致對公眾造成阻礙，食環署人員可根據《簡易程序治罪條例》第4A條提出檢控。一經定罪，最高罰則為罰款5,000元及監禁3個月。

³ 根據違例記分制，持牌人如因觸犯《公眾衛生及市政條例》及其附屬法例中有關食物安全及環境衛生的違例事項而被定罪，會被食環署記下預定的違例分數，由5分

業規例》而被定罪的持牌人，以及違反發牌或持牌條件的持牌人施加行政懲處。

申訴專員公署主動調查報告提出的建議

4. 申訴專員曾就食肆違例擴展營業範圍的規管及執法行動進行主動調查，並在 2013 年 5 月發表調查報告。根據該調查報告，雖然食環署已持續採取執法行動，申訴專員認為有關的規管措施及執法制度欠缺成效。

5. 申訴專員就加強對食肆違例擴展營業範圍的規管及執法行動提出多項建議。主要的建議概述如下：

- (a) 研究並考慮設立一支特遣隊，以多元化策略處理食肆違例在公眾地方營業的問題；
- (b) 按各區的不同情況，就打擊食肆違例擴展營業範圍制定績效目標及相應執法策略；對屢犯不改的食肆採取更嚴厲的執法和重點掃蕩行動，包括採取拘捕及檢取涉案物品行動；以及就無牌食肆向法庭申請封閉令；
- (c) 諮詢區議會及爭取其支持，以加強執法行動的公眾認受性，並且減低來自違例者的阻力；向區議會建議劃定一些適宜設立露天座位的地區，然後盡量方便食肆在有關地點申請設置露天座位；
- (d) 研究修訂有關法例，將暫時吊銷或取消牌照的三層上訴制度簡化為兩層上訴制度；以及在食肆持牌人等候上訴裁定期間，只在非常特殊的情況下才考慮暫緩執行暫時吊銷或取消牌照的決定；

至 15 分不等，視乎違例事項的性質及嚴重程度而定。持牌人如在 12 個月內被記滿 15 分，其牌照會被暫時吊銷 7 天(第一次暫時吊銷牌照)。持牌人如在導致第一次暫時吊銷牌照的最後違例日期起計 12 個月內再被記滿 15 分，其牌照會被暫時吊銷 14 天(第二次暫時吊銷牌照)。持牌人如在導致第二次暫時吊銷牌照的最後違例日期起計 12 個月內再被記滿 15 分，其牌照會被取消。

⁴ 根據警告信制度，食環署如發現處所違反發牌或持牌條件，會向持牌人發出口頭 / 書面警告。持牌人如在 6 個月內累積接獲 3 封警告信後再次違反發牌或持牌條件，其牌照會被取消。

- (e) 延長發出暫准牌照前的“觀察期”；考慮擴大“特訂發牌條件”(即“規定申請人不得侵佔處所範圍外的政府土地”)的適用範圍至所有申請食肆牌照的處所；以及
- (f) 在取消食肆牌照後的指定期間內，拒絕曾因多次違規而被食環署取消食肆牌照的申請人(包括該名人士的代表)就有關處所再提出的任何食肆或相關牌照申請。

食環署採取的加強規管及執法行動

6. 鑑於一些地區部分食物業處所違例擴展營業範圍的情況日益嚴重，食環署近年推出多項措施，以提升執法成效和加強阻嚇力。食環署經考慮申訴專員主動調查報告所載的建議後，已推行加強規管和執法的新措施，務求更有效地解決問題。有關措施如下：

(a) 加強執法和檢控程序

7. 食環署已增加巡查的頻密度，並加強檢控非法擴展營業範圍的持牌食物業處所，以便被定罪的食物業處所在違例記分制下受處分。此外，食環署已加快處理檢控程序，又向法庭提供定罪記錄及額外資料，例如投訴宗數、區議會的關注事項、非法擴展營業範圍所佔用的面積及有關現場的相片等，供其考慮判處較重的刑罰。

(b) 特遣隊

8. 食環署自 2013 年 5 月起成立一支特遣隊，以試點形式，在選定的地區採取加強執法行動(首先在荃灣區試行，其後擴展至葵涌區)，以提高區內對付有關問題的能力。特遣隊會對曾有非法擴展營業範圍記錄的食物業處所於平日和假日繁忙時段進行密切監察，並採取嚴厲的執法行動，包括拘控違例者和檢取所用物品。自調派特遣隊到荃灣區和葵青區後，截至 2014 年 3 月底，食環署根據《食物業規例》和《簡易程序治罪條例》在這兩個地區提出檢控的數目，分別是 72 宗和 71 宗。此外，食環署根據現行懲處制度，把 10 個食物業牌照暫時吊銷 7 天至 14 天不等，以及把 8 個食物業牌照取消。

9. 特遣隊努力不懈，成效顯著，而荃灣區和葵涌區的情況亦已大為改善。食環署計劃在本年度稍後增設特遣隊，對付其他地區的同類問題。

(c) 暫時吊銷和取消牌照

10. 食環署已加快執行暫時吊銷和取消牌照的處分。對於屢犯不改的食物業處所在等候牌照上訴委員會或市政服務上訴委員會裁定期間，食環署會考慮不暫緩執行暫時吊銷或取消牌照的決定。被食環署暫時吊銷和取消牌照的食物業處所名單已上載至該署的互聯網網頁，以供公眾查閱。

(d) 附加發牌條件

11. 對於曾有多次被檢控記錄的食物業處所，食環署在處理其暫准牌照申請時，會施加附加發牌條件，規定申請人不得佔用處所範圍以外的地方，否則不會獲發暫准牌照。食環署在批出暫准牌照後，如發現持牌人違反該發牌條件，在不予預先警告情況下便會立即取消該暫准牌照，同時，亦不會繼續處理相關的正式牌照申請。

(e) 拒絕申請

12. 對於曾因多次非法擴展營業範圍而被取消其食物業牌照的申請人，在牌照取消日期起計 12 個月期間，食環署不會受理其本人或其代表就相同處所提出的同一類別牌照申請。

(f) 申請封閉令

13. 如有人在因多次違規和被定罪而被取消牌照的處所繼續營業，食環署除會採取檢控行動外，並會考慮根據《公眾衛生及市政條例》第 128B 條申請法庭命令以封閉該處所。在申請封閉令期間，食環署將停止處理有關的牌照申請，直至法庭就申請有所決定。當法庭授予封閉令後，食環署便會封閉有關處所，並通過傳媒和食環署網頁，向外公布被封閉的無牌食物業處所的詳細資料。

14. 自實施上述對付非法擴展營業範圍的加強措施和新措施後，食環署已提出更多檢控，因非法擴展營業範圍而在違例記分制及警告信制度下被處分的食物業處所數目亦告增加。與此同時，有關食肆非法擴展營業範圍的投訴則告減少。以上結果顯示食環署的加強規管措施有效解決問題。過去 3 年的執法統計數字和投訴宗數分別載於附件 I 和附件 II。

諮詢區議會

15. 申訴專員又建議食環署考慮向區議會建議劃定一些適宜設立露天座位的地點，並就食肆設置露天座位的公眾諮詢程序，與民政事務總署商討如何可更適切地平衡各方的利益。

16. 食環署就有關加強執管措施及劃定一些適宜設立露天座位的地點的建議，諮詢 13 個區內有食物業處所非法擴展營業範圍問題的區議會。區議會均支持署方的加強執管措施，但大部分區議會已表示其區內沒有適合設立露天座位的地點。

17. 業界於 2012 年 12 月就食肆設置露天座位許可申請提出意見。財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處因應這些意見成立了一個工作小組⁵，檢討當局處理設置露天座位許可申請的程序。食環署現正與工作小組合作，加強衡量公眾反對露天座位申請理據的機制，務求在就食肆設置露天座位申請諮詢公眾時，平衡持份者的利益。

18. 食環署作為食物業的發牌當局，一直負責統籌食肆設置露天座位申請的工作及就符合有關土地用途、樓宇安全、消防安全、規劃和交通各方面規定的申請批給許可。由 2002 年至 2013 年 12 月，食環署批准共 313 宗設置露天座位的申請。

精簡上訴機制

19. 申訴專員的主動調查報告指出，食肆持牌人在等候上訴裁定期間，可利用冗長的上訴程序及食環署暫緩執行暫時吊銷或取消牌照的酌情權，延遲暫時吊銷或取消牌照的生效日期。食肆其後可繼續在違例的情況下營業，因而令暫時吊銷或取消牌照的制度形同虛設。

⁵ 工作小組成員包括食環署、消防處、屋宇署、地政總署、規劃署、房屋署、運輸署、民政事務總署和經濟分析及方便營商處的代表。

20. 申訴專員注意到，在 2012 年因非法擴展營業範圍而根據違例記分制被暫時吊銷和取消食物業牌照的個案中，向牌照上訴委員會和市政服務上訴委員會提出上訴的個案總數分別為 70 宗和 27 宗，當中沒有一宗上訴得直。申訴專員認為，現有的三層上訴制度(包括第 22 段所詳述的二層法定上訴制度)費時失事，兩層上訴制度實已足夠。申訴專員建議食環署研究修訂有關法例，把現時的上訴機制簡化。

關於上訴機制的現行法例條文

21. 根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)第 125(1)(b)條，如持牌人因違反該條例條文，或因違反適用於該牌照的規定或條件，食物環境衛生署署長(食環署署長)可為達致第 132 章的目的而運用其酌情決定權暫時吊銷或取消該牌照。

上訴的權利

22. 持牌人如不滿食環署暫時吊銷或取消牌照的決定，目前可以

- (a) 根據行政程序，在 7 天內向食環署作出陳述，如違例性質嚴重者，則須在 4 天內作出陳述；
- (b) 根據第 132 章第 125(9)條的規定，在 14 天內就食環署的決定向牌照上訴委員會提出上訴；以及
- (c) 如牌照上訴委員會維持或更改食環署的決定，可根據第 132 章第 125B(4)條的規定，在 14 天內向市政服務上訴委員會提出上訴。

23. 如有上訴根據第 132 章第 125(10)條提出，發牌當局(即食環署署長)可在該項上訴等候裁定期間，運用其酌情決定權，規定該項暫時吊銷牌照或取消牌照的決定暫緩執行。

考慮因素

24. 食環署現正因應申訴專員的建議研究一個方案，就是經簡化的上訴機制只適用於由食環署根據第 132X 章發出的食物業牌照⁶，而有關持牌人因違反第 132X 章的規例而被定罪及按照違例記分制被暫時吊銷或取消有關牌照的個案。就這些個案而言，由於持牌人先要被法庭定罪，食環署才會實行暫時吊銷或取消牌照，因此，在經簡化的上訴機制下，即使刪減其中一層法定上訴，持牌人的權利理應得到足夠保障。

25. 具體而言，我們認為刪減市政服務上訴委員會一層的上訴及保留牌照上訴委員會一層的上訴，是更為實際可行的做法。這是由於我們發現，案件交由市政服務上訴委員會聆訊後，大部分食環署的原來決定和牌照上訴委員會的決定終歸都維持不變⁷。我們認為建議的做法有助簡化程序，而不會實質地損害持牌人上訴的權利。

未來路向

26. 食環署會持續嚴密檢討執法策略，以管理食物業處所非法擴展營業範圍的問題。我們會因應委員提出的意見，進一步研究上文所述的方案，把就食環署暫時吊銷或取消食物業牌照的決定提出上訴的機制，由現時的兩層法定上訴機制簡化為一層。根據我們的初步評估，上述方案涉及修訂《公眾衛生及市政條例》和《市政服務上訴委員會條例》的相關條文。我們如備妥法例修訂建議後，會再行諮詢委員會。

⁶ 食環署根據第 132X 章發出的食物業牌照，包括食物製造廠、食肆、烘製麵包餅食店、工廠食堂、燒味及鹹味店、新鮮糧食店、凍房和綜合食物店的牌照。

⁷ 2011 年 1 月至 2013 年 6 月，各宗就暫時吊銷或取消牌照而向牌照上訴委員會或市政服務上訴委員會提出上訴的個案，發現有以下情況：

- (a) 向牌照上訴委員會或市政服務上訴委員會提出上訴的 234 宗個案中，大部分與非法設置露天座位有關，佔全部上訴個案的 73.5%。
- (b) 由牌照上訴委員會聆訊的 137 宗上訴個案中，只有 1 宗與設置露天座位無關的上訴得直(該個案涉及一家食物製造廠的食物衛生問題)。牌照上訴委員會維持食環署長決定不變的個案有 84 宗(61.3%)，更改食環署長決定的個案有 52 宗(38%)。
- (c) 至於由市政服務上訴委員會聆訊的 36 宗有關設置露天座位的個案，維持牌照上訴委員會決定不變的個案有 34 宗(94.4%)，更改牌照上訴委員會決定的個案只有 2 宗(5.6%)。這些更改決定的個案，都獲市政服務上訴委員會減輕處分，但市政服務上訴委員會並無推翻牌照上訴委員會的決定。換句話說，大部分食環署的原來決定和牌照上訴委員會的決定最終都維持不變。

徵詢意見

27. 請委員備悉本文件的內容，並提出意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
2014年5月

附件一

針對食肆違例擴展營業範圍的檢控

年份	2011	2012	2013
《食物業規例》(第 132 章) 第 34C 條	871	1,123	859
《食物業規例》(第 132 章) 第 31(1)(b)條	392	1,018	1,535
《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 4A 條	1,736	1,115	1,163

附件二

針對持牌食肆違例擴展營業範圍的投訴數字

年份	2011	2012	2013
投訴宗數	6,223	4,955	4,648