

2015年7月14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措施及執法行動

目的

本文件旨在向委員匯報，因應2013年5月申訴專員主動調查報告的建議，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所施行的加強規管措施及執法行動的最新情況和成效。

背景

2. 食肆持牌人／牌照申請人如欲在食肆以外的露天地方經營戶外進餐業務，須經發牌當局許可。食環署作為發牌當局，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》(第132X章)¹和《簡易程序治罪條例》(第228章)²採取執法行動，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及警告信制度⁴，分別對觸犯《公眾衛生及市政條例》及其附屬法例而定罪的持牌人，以及違反發牌或持牌條件的持牌人作行政懲處。

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，最高可處罰款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元或監禁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。

3. 在2014年5月13日的委員會會議上，食環署向委員簡介申訴專員在2013年5月主動調查報告中的建議，以及食環署為更有效解決食肆及其他食物業處所非法擴展營業範圍而採取或擬採取的加強規管及執法措施。有關主動調查報告中主要的建議概述如下：

- (i) 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擴展營業範圍的問題；
- (ii) 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院申請封閉令；
- (iii) 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，然後制定方便營商政策以方便食肆在有關地點申請設置露天座位；
- (iv) 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；
- (v) 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
- (vi) 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。

加強規管及執法措施的成效

4. 食環署在考慮申訴專員主動調查報告的建議後，已加強規管和執法措施，以有效阻止部分食物業處所違例擴展營業範圍的情況變得日益嚴重。有關措施如下：

(a) 加強執法和檢控程序

5. 自 2013 年 5 月起，食環署在持牌食物業處所違例擴展營業範圍情況猖獗的地區採取拘捕和檢取物品行動，以加強執法。除增加巡查次數及加強檢控違例擴展營業範圍的持牌食物業處所外，食環署繼續加快檢控程序，並向法庭提供補充資料，供其考慮就非法擴展營業範圍判處較重的刑罰。2012 年至 2015 年(截至 4 月 30 日)的相關執法和投訴統計數字，分別載於附件 I和附件 II。

(b) 食物業擴展管制特遣隊

6. 食環署在 2013 年 5 月成立一支特遣隊，並於其後命名為食物業擴展管制特遣隊(下稱“特遣隊”)，以試點形式，在選定的地區加強執法行動，以提高區內應付有關問題的能力。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。在荃灣區的情況受控後，特遣隊自 2013 年 10 月和 2014 年 7 月起，分別擴展其監察範圍到葵涌區和沙田區。

7. 食環署在 2014 年 6 月增設兩支特遣隊，集中打擊元朗區內有關的問題。鑑於在過去約一年的監察和執法行動後，元朗區內持牌食物業處所非法擴展營業範圍的情況已顯著收斂，因此，食環署於 2015 年 4 月將其中一支特遣隊調派往屯門區執勤。

8. 自 2013 年 5 月(至 2015 年 4 月 30 日為止)，特遣隊在五個選定地區的黑點針對違規食物業處所作出了 205 宗檢控、32 宗拘捕和 71 次檢取物品行動。有關按分區的執法分項數字見附件 III。

9. 特遣隊努力不懈，成效顯著，有關情況可從附件 IV中就上述地區過去兩年銳減的投訴數字可資證明。我們會密切監察不同地區的情況，考慮重新調配特遣隊打擊其他地區非法擴展營業範圍的黑點。

(c) 暫時吊銷和取消牌照

10. 食環署繼續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，食環署不會暫緩執行暫時吊銷或取消牌照的決定。

11. 在 2013 年，暫時吊銷牌照及取消牌照個案分別有 242 宗及 70 宗，當中分別有 40 宗及 27 宗就暫時吊銷牌照及取消牌照個案向牌照上訴委員會提出上訴。在 2014 年，暫時吊銷牌照及取消牌照個案分別有 209 宗及 23 宗，當中分別有 8 宗及 12 宗就暫時吊銷牌照及取消牌照個案向牌照上訴委員會提出上訴。2014 年上訴個案較 2013 年大幅減少的部分原因，可能是源於食環署決定不暫緩執行暫時吊銷或取消牌照的決定。上述做法在某程度上令持牌人濫用上訴機制的意圖不能得逞。

12. 為方便公眾查閱，食環署已將被暫時吊銷和取消牌照的食物業處所名單上載至該署的網頁，並會不時更新該名單。

(d) 附加發牌條件

13. 除推行措施提升執法成效和加強阻嚇力外，食環署在處理有多次被檢控記錄的食物業處所的暫准牌照申請時，會繼續施加附加發牌條件，規定申請人不得佔用其處所範圍以外的地方，否則不會簽發暫准牌照。食環署在發出暫准牌照後，如發現有關處所違反該發牌條件，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。

14. 自 2013 年 5 月推行新發牌管制措施以來，已有 16 個暫准牌照在發牌後因持牌人未能符合上述附加發牌條件而被取消。

(e) 拒絕申請

15. 對於多次非法擴展營業範圍而被取消食物業牌照的食物業處所，在牌照取消日期起計 12 個月內，食環署不會受理前持牌人或其代表 / 業務伙伴 / 業務東主提出的同類牌照申請。而新申請人亦必須作出法定聲明，表明與前持牌人或其代表 / 業務伙伴 / 業務東主並無業務關係，食環署才會發出牌照。申請人如在法定聲明中作出虛假陳述，或提交偽造文件，除可被檢控外，食環署會拒絕向其發出牌照；如牌照已發出，則會立即取消有關的牌照。

(f) 申請封閉令

16. 因多次違例和被定罪而被取消牌照的食物業處所如繼續營業，食環署除會嚴加檢控，並會考慮申請法庭命令以封閉有關處所。食環署在考慮申請封閉令時，會對屢次非法設置露天座位的無牌食物業處所訂為優先目標，而不會理會是否有人正就該等處所申請牌照。在申請封閉令期

間，食環署將停止處理有關處所的牌照申請，直至法庭就封閉令申請作出決定。當法庭授予封閉令後，食環署便會封閉有關處所，並公布被封閉的無牌食物業處所的詳細資料。在封閉令有效期間，食環署將不會再辦理任何與已封閉處所有關的牌照申請。

17. 自 2013 年 12 月至今，食環署已成功獲法庭向六間無牌食物業處所發出封閉令(旺角一間、元朗兩間、沙田兩間、葵涌一間)，並已妥為執行。有關處所的業主後來向法庭提出申請，法庭信納該等處所不會用作無牌食物業處所後，全部封閉令在處所封閉約兩個月至七個半月後撤銷。

諮詢區議會

18. 在食物業處所非法擴展營業範圍問題存在的地區，食環署已就有關建議在區內劃定一些地點，供作戶外進餐業務徵詢當區區議會。大部分區議會均表示區內沒有合適地點作此用途。

19. 財政司司長辦公室轄下的經濟分析及方便營商處成立了露天座位工作小組⁵，為對處理設置露天座位申請的程序，以及在諮詢公眾對食肆設置露天座位申請的意見時，為能平衡各方利益進行檢討。

20. 食環署在該小組建議下，就申請設置露天座位的食肆涉及的投訴及執法統計數字徵詢有關部門的意見，以優化衡量公眾反對露天座位申請的機制。此外，為方便申請人在適當地點設置食肆露天座位，如僅相關部門而非當區人士反對設置露天座位申請，食環署會安排申請人與有關部門舉行聯席會議，讓提出關注或反對的部門直接與申請人作出商討。

21. 食環署一直負責統籌食肆設置露天座位申請的工作，並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。在 2002 年 1 月至 2015 年 4 月期間，食環署共批准 344 宗設置露天座位的申請。

精簡上訴機制

22. 申訴專員的主動調查報告指出，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決定的酌情權，延遲暫時吊銷或取消牌照的生效日期。申訴專員又留意到，在 2012

⁵ 工作小組成員包括食物環境衛生署、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。

年因非法擴展營業範圍而根據違例記分制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分別有 70 宗和 27 宗，當中並無一宗上訴得直。申訴專員認為，現時的三層上訴制度費時失事，兩層上訴制度實已足夠，因此建議食環署研究修訂有關法例，簡化現行的上訴機制⁶。

23. 因應申訴專員的建議，食環署已諮詢各持份者，包括食物及相關服務業工作小組(下稱“工作小組”)⁷和營商聯絡小組(酒樓餐館類和非酒樓餐館類)(下稱“聯絡小組”)⁸。聯絡小組的成員關注持牌人或會失去上訴的機會和權利，工作小組也強烈反對有關建議，認為精簡上訴機制或會損害持牌人提出上訴的合法權利，並且破壞現行上訴機制三方獨立、互相制衡的原則。工作小組表示，為縮短處理上訴個案的時間，政府應考慮簡化上訴程序，而非在法定上訴機制中刪減一層。

24. 政府經審慎考慮持份者的意見，並評估過上文第 5 至第 17 段加強規管及執法措施的成效後，認為現時並無迫切需要簡化上訴機制。食環署會密切監察有關情況。政府如發現有人濫用上訴機制，以延遲或逃避暫時吊銷或取消牌照的處分，致令懲處屢犯不改食肆的制度不能有效發揮作用，會重新審視應否簡化上訴機制。

未來路向

25. 食環署會繼續針對食肆和其他食物業處所非法擴展營業範圍加強規管及執法措施，並不時檢討有關措施的成效。

⁶ 持牌人如不滿食環署暫時吊銷或取消其牌照的決定，可(a)根據行政程序，在七天內向食環署作出陳述；如違例性質嚴重者，則須在四天內作出陳述；(b)根據《公眾衛生及市政條例》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《公眾衛生及市政條例》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。根據《公眾衛生及市政條例》第 125(10)條，如有上訴提出，食環署署長可在該項上訴等候裁定期間，運用其酌情權，規定該項暫時吊銷牌照或取消牌照的決定暫緩執行。

⁷ 方便營商諮詢委員會(下稱“方諮會”)下設的食物及相關服務業工作小組，負責檢討特定行業或特定牌照的規管事宜，並就規管建議進行營商諮詢。方諮會則就制訂和推行利便商界遵規的計劃及措施，向財政司司長提供意見和匯報，在保障公眾利益的同時，確保香港在營商環境規管方面更具競爭力。

⁸ 營商聯絡小組工作小組下設的各個營商聯絡小組，負責向方諮會進行匯報，以提供正式討論平台，讓政府與業界加強溝通。

結論

26. 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
2015年7月

針對食肆違例擴展營業範圍的檢控數字

違例事項	年份	2012	2013	2014	2015 (截至 4月30日)
	《食物業規例》(第 132X 章) 第 34C 條		1 123	859	442
《食物業規例》(第 132X 章) 第 31(1)(b)條		1 018	1 535	814	118
《簡易程序治罪條例》(第 228 章) 第 4A 條		1 115	1 163	741	254

針對食肆違例擴展營業範圍的投訴數字

年份	2012	2013	2014	2015 (截至 4 月 30 日)
投訴宗數	4 955	4 648	3 832	1 184

食物業擴展管制特遣隊針對違例擴展營業範圍
在五個選定地區的執法統計數字

(截至 2015 年 4 月 30 日)

地區	特遣隊開始派遣至 有關地區日期	檢控宗數	拘捕宗數	檢取物品宗數
荃灣	2013 年 6 月	144(14)	8	29
葵涌	2013 年 10 月	25(19)	10	12
沙田	2014 年 7 月	6(6)	4	4
元朗	2014 年 7 月	30(13)	10	26
屯門	2015 年 4 月	0	0	0
總數：		205(52)	32	71

備註：括弧內數字為拘捕行動時提出的檢控數字。

在食物業擴展管制特遣隊執勤的五個選定地區
針對食肆違例擴展營業範圍的投訴數字

年份 \ 地區	接獲的投訴宗數					
	荃灣 ¹	葵青 ²	沙田 ³	元朗 ⁴	屯門 ⁵	總數
2013	345	126	355	1 096	265	2 187
2014	142	99	187	651	338	1 417
2015 (截至 4月30日)	30	13	93	183	62	381

- 備註：
- ¹ 特遣隊自 2013 年 6 月起被調派至荃灣。
 - ² 特遣隊自 2013 年 10 月起被調派至葵涌。
 - ³ 特遣隊自 2014 年 7 月起被調派至沙田。
 - ⁴ 特遣隊自 2014 年 7 月起被調派至元朗。
 - ⁵ 特遣隊自 2015 年 4 月起被調派至屯門。