

第 2 章

食物環境衛生署

巡查及規管食物業處所

香港審計署

二零零六年三月三十一日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第四十六號報告書》共有九章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

巡查及規管食物業處所

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2
持牌及持證食物業處所	1.3 – 1.7
食物業處所的日常巡查	1.8
無牌食物業活動	1.9
帳目審查	1.10 – 1.11
當局的整體回應	1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：巡查食物業處所	2.1
巡查持牌食物業處所	2.2 – 2.3
巡查持牌食物業處所以外的食物業處所	2.4 – 2.6
食物衛生及安全標準	2.7
審計署的意見	2.8 – 2.35
審計署的建議	2.36
當局的回應	2.37 – 2.39
第 3 部分：規管持牌食物業處所	3.1
持牌食物業處所的運作	3.2
違例記分制	3.3
警告制度	3.4
即時取消牌照	3.5
封閉令	3.6
審計署的意見	3.7 – 3.15
審計署的建議	3.16
當局的回應	3.17
第 4 部分：對無牌食物業活動採取的執法行動	4.1
執法行動	4.2 – 4.6
審計署的意見	4.7 – 4.28
審計署的建議	4.29
當局的回應	4.30 – 4.31

	段數
第 5 部分：管理資料	5.1
管理資料系統	5.2 – 5.6
審計署的意見	5.7 – 5.14
審計署的建議	5.15
當局的回應	5.16

頁數

附錄

A：食物環境衛生署組織圖（二零零六年一月）	53
B：過往與陪同日常巡查所用的巡查時間	54
C：過往與陪同日常巡查期間被記的總分	55
D：三個逾期繳交或欠交牌照費用的個案	56
E：不符合衛生經理及衛生督導員計劃的規定 （二零零五年八月）	57
F：簽發暫准牌照前實地巡查的規定	58 – 59
G：暫時吊銷牌照 （二零零零年一月至二零零五年六月）	60
H：取消牌照 （二零零零年一月至二零零五年六月）	61
I：對持牌食物業處所採取的執法行動 （二零零零年一月至二零零五年六月）	62
J：把無牌食物業處所從目標名單中刪除	63
K：對無牌食物業處所採取的執法行動 （二零零零年一月至二零零五年六月）	64
L：為封閉一間無牌食物製造廠而執行的封閉令	65

	頁數
M：無牌食物業持續經營	66
N：對無牌食物業處所經營者作出的即時拘控 (二零零零年一月至二零零五年六月)	67
O：二零零五年一月突擊行動中對三間無牌食物業處所執行封閉令	68

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述就食物環境衛生署 (食環署) 巡查及規管食物業處所而進行審查的背景，並概述審計目的及範圍。

背景

1.2 食環署負責透過各類工作保障公眾健康。其中一項主要職能是對持牌食物業處所發牌和規管，包括巡查食物業處所，主要經由香港、九龍及新界三個行動科轄下的 19 個分區環境衛生辦事處執行。詳情載於附錄 A。巡查食物業處所是食環署食物安全及公眾衛生計劃的主要環節。在 2004-05 年度，巡查食物業處所及有關工作 (例如調查滲水、冷氣機滴水及其他環境滋擾) 的開支為 2.12 億元，而簽發食物業牌照和售賣限制出售食物許可證的收入 (見第 1.6 段) 為 1.66 億元。

持牌及持證食物業處所

食物業牌照

1.3 《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) 及其附屬法例規定，香港所有食物業處所均須領牌，以確保處所在開張營業前符合必需的衛生、消防及建築物安全規定。食物業牌照分為以下幾類：

- (a) 食肆牌照 (即普通食肆、小食食肆和水上食肆的牌照)；
- (b) 食物製造廠牌照 (即快餐店、肉類燒烤店、承包膳食 / 飯盒供應服務業的牌照)；
- (c) 新鮮糧食店牌照；
- (d) 烘製麪包餅食店牌照；
- (e) 冰凍甜點製造廠牌照；
- (f) 工廠食堂牌照；
- (g) 燒味及滷味 (註 1) 店牌照；
- (h) 凍房牌照；及
- (i) 奶品廠牌照。

註 1：燒味及滷味是中國菜式中經過特別加工的肉類、家禽及什臚製品。

截至二零零五年六月三十日，食物業牌照 (包括正式及暫准牌照) 共有 20 441 個。在這 20 441 個牌照中，食肆牌照佔 11 024 個 (54%)、食物製造廠牌照佔 3 957 個 (19%)、新鮮糧食店牌照佔 2 918 個 (14%)、烘製麪包餅食店牌照佔 998 個 (5%)，以及其他牌照佔 1 544 個 (8%)。

食物業暫准及臨時牌照

1.4 **暫准牌照** 食環署設有暫准牌照制度，辦理所有食物業牌照的申請。根據該制度，如申請人能出示證據證明有關處所已符合衛生、消防及建築物安全的基本規定，食環署便會簽發暫准食物業牌照。暫准牌照 (符合正式牌照的基本條件) 的有效期為六個月，讓申請人有較多時間完成所有工程，以符合正式牌照的發牌條件。食環署對持有暫准牌照的食物業處所進行日常巡查，確保有關處所符合暫准牌照的基本條件。截至二零零五年六月三十日，在 20 441 個食物業牌照中，暫准牌照佔 990 個 (5%)。

1.5 **臨時牌照** 至於熟食檔經營方面，食環署會簽發臨時食物製造廠牌照，有效期不超過七天。持牌人只可外賣預製熟食 (註 2)，以供在展覽、表演、體育比賽和音樂會等公眾活動的人士食用。食環署在二零零四年簽發了 271 個臨時牌照。

售賣限制出售食物許可證

1.6 除食物業正式牌照、暫准牌照及臨時牌照外，食環署亦簽發以下幾類許可證供食物業處所售賣若干限制出售的食物：

- (a) 冰凍甜點許可證；
- (b) 奶類許可證；
- (c) 非瓶裝飲品許可證；
- (d) 切開的水果許可證；
- (e) 涼茶許可證；
- (f) 自動角子食物售賣機許可證；
- (g) 介貝類水產許可證；及

註 2：預製熟食必須由持牌食物製造廠供應。除以電器加熱食物外，有關處所不得煮食。

- (h) 其他許可證 (例如出售壽司、刺身，以及不經烹煮而食用的蠔和肉類的許可證)。

截至二零零五年六月三十日，售賣限制出售食物許可證共有 5 522 個。

持牌及持證食物業處所以外的食物業處所

1.7 除持牌食物業處所和持有售賣限制出售食物許可證的處所外，食環署還巡查以下幾類食物業處所：

- (a) 獲發小販牌照的熟食檔，以及根據租約在食環署街市或熟食中心售賣限制出售食物 (例如肉類、魚類、家禽、燒味及滷味) 的熟食檔和街市攤檔；
- (b) 持有流動小販牌照售賣冰凍甜點的流動車；
- (c) 食堂 (非工廠食堂 — 註 3)；及
- (d) 設有膳食服務的會社 (註 4)。

截至二零零五年六月三十日，獲發小販牌照的熟食檔有 351 個、售賣限制出售食物的熟食檔和街市攤檔有 3 455 個、售賣冰凍甜點的流動小販有 61 個、食堂 (非工廠食堂) 有 880 個，以及設有膳食服務的會社有 544 個。

食物業處所的日常巡查

1.8 為確保持牌食物業處所、獲發售賣限制出售食物許可證的處所及其他食物業處所的經營者符合《公眾衛生及市政條例》所訂明的規定、條件及衛生標準，食環署衛生督察會進行日常巡查 (見照片一)，查看食物業處所的一般衛生情況 (例如廚房的潔淨情況、傢俬和設備的維修保養、排水系統的狀況，以及是否受蟲鼠滋擾)。食環署分別在二零零四年和二零零五年首六個月，對持牌及持證食物業處所進行了 243 401 次及 106 702 次巡查。

註 3：食堂 (非工廠食堂) 只供學校學生和工場僱員使用，無須向食環署申領食物業牌照。工廠食堂指在某座工廠大廈內經營的食物業，而其業務是涉及出售或供應膳食或非瓶裝的不含酒精飲品 (涼茶除外)，供受僱於該座工廠大廈內的任何工廠的人在其處所內進食或飲用。

註 4：《會社 (房產安全) 條例》(第 376 章) 規定，民政事務總處轄下的牌照事務總處負責向會社簽發合格證明書及為合格證明書續期，以確保有關會社符合建築物及消防安全規定。食環署負責對該等會社的膳食服務 (如有的話) 進行日常巡查。

照片一

持牌食物業處所的日常巡查



資料來源：食環署提供的照片

無牌食物業活動

1.9 食環署負責對無牌食物業處所採取執法行動，務使該等處所盡早停止經營。根據《公眾衛生及市政條例》，食環署可檢控違例食物業處所，對屢犯者即時拘控（註5），並向法院申請封閉令，使無牌食物業停止經營。食環署分別在二零零四年和二零零五年首六個月，對無牌食物業處所進行了32 702次及16 034次巡查。

帳目審查

1.10 審計署就食環署在巡查及規管食物業處所工作的節省程度、效率和效益進行了帳目審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 巡查食物業處所（第2部分）；
- (b) 規管持牌食物業處所（第3部分）；

註5：即時拘控由食環署獲授權的人員執行，拘控一些有合理理由被懷疑違反《公眾衛生及市政條例》附表所列事項的人士。

- (c) 對無牌食物業活動採取的執法行動 (第 4 部分)；及
- (d) 管理資料 (第 5 部分)。

1.11 審計署在進行帳目審查時，曾查閱食環署的記錄，並與食環署的人員面談。審計署發現，食環署在巡查及規管食物業處所方面有可予改善之處。審計署已就有關問題提出多項建議。

當局的整體回應

1.12 食物環境衛生署署長表示，他歡迎並大致上同意審計署的建議。

鳴謝

1.13 在帳目審查期間，食環署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：巡查食物業處所

2.1 本部分探討食環署巡查各類食物業處所的過程，載述這方面的成效，並提出進一步改善措施的建議。

巡查持牌食物業處所

2.2 **日常巡查** 食環署在二零零三年二月推行“以風險評估為本”的巡查制度(風險為本巡查制度—註 6)，按持牌食物業處所經評定的潛在風險(即處理食物種類、食物業務活動、食物配製過程、顧客類型及人數，以及該食物業的往績記錄)分配資源進行日常巡查。根據風險為本巡查制度：

- (a) 所有持牌食物業處所分為高風險、中風險或低風險類別。每間持牌食物業處所會按每項潛在風險獲得評分。所得的總評分，用以決定該持牌食物業處所的類別；
- (b) 每年重新評估持牌食物業處所的風險類別；
- (c) 獲發暫准牌照的食物業處所列為高風險類別；
- (d) 持牌食物業處所如牽涉食物中毒事件，可能會即時列為高風險類別；
- (e) 所有持牌食物業處所被分成多個巡查組合，每個組合由一名衛生督察在一般情況下約於 3 小時至 3.5 小時內完成巡查；及
- (f) 由二零零五年六月一日起，高風險、中風險及低風險的持牌食物業處所分別每隔 4 星期、10 星期和 20 星期巡查一次(註 7)。

2.3 **其他種類的巡查** 除日常巡查外，食環署亦對持牌食物業處所進行以下幾類巡查：

- (a) **正式巡查** 每區的高級衛生督察和衛生總督察會在其轄區內進行正式巡查，尤其着重查明處所的核准間隔有否被擅自改動；
- (b) **督導巡查** 食環署的高級人員進行以下督導巡查，以監督和改善衛生督察的工作水平：

註 6：風險為本巡查制度取代過往的選擇視察制度。根據選擇視察制度，持牌食物業處所按過往12個月查得的衛生情況分為 A、B 或 C 類，接受不同的巡查頻率，由每兩星期一次至每兩個月一次不等。選擇視察制度的目的是更頻密巡查衛生水平較低的持牌食物業處所。

註 7：對售賣活家禽的持牌新鮮糧食店的日常巡查是每星期一次。

- (i) **內部巡查** 由食環署衛生總督察和分區環境衛生總監在轄區內進行督導巡查，以確保該區的巡查水平一致，並評核衛生督察的表現；及
- (ii) **外部巡查** 由另一區的分區環境衛生總監對食物業處所進行督導巡查，以確保 19 區的巡查水平一致，並評核衛生督察的表現；及
- (c) **夜間巡查** 根據風險為本巡查制度，只在夜間營業的食物業處所歸入夜間巡查組合。這些夜間巡查組合的日常巡查在夜間進行。此外，衛生督察對每區的日夜營業的持牌食物業處所進行夜間巡查，目的在更嚴格管制持牌食物業處所在正常辦公時間以外的一般環境衛生情況，並確保持牌人時刻遵守食物衛生法例。在夜間巡查中發現的所有違例事項 (即小販情況、街道潔淨及食物業處所阻街問題)，均會記錄在案。

巡查持牌食物業處所以外的食物業處所

2.4 **受日常巡查的食物業處所** 與持牌食物業處所不同，其他合法經營食物業的食物業處所 (例如熟食檔和街市攤檔) 只須接受食環署的日常巡查。這些食物業處所會按其食物業類別分成多個巡查組合。

2.5 **熟食檔和街市攤檔的日常巡查** 獲發小販牌照的熟食檔，以及根據租約在食環署街市或熟食中心售賣限制出售食物的熟食檔和街市攤檔的日常巡查頻率如下：

- (a) 售賣肉類 (新鮮或急凍) 和魚類的街市攤檔每八星期一次；
- (b) 持牌熟食檔、售賣燒味及滷味的街市攤檔，以及食環署街市或熟食中心的熟食檔每四星期一次；及
- (c) 售賣活家禽的街市攤檔在一般情況下每兩星期一次。

2.6 **其他食物業處所的日常巡查** 持有售賣限制出售食物許可證的食物業處所、持有流動小販牌照售賣冰凍甜點的流動車、食堂 (非工廠食堂)，以及設有膳食服務的會社，日常巡查頻率如下：

- (a) 持有售賣限制出售食物許可證的食物業處所每兩個月一次；
- (b) 售賣冰凍甜點的流動車每四星期一次；及
- (c) 食堂 (非工廠食堂) 和設有膳食服務的會社每十星期一次。

食物衛生及安全標準

2.7 食環署認為，良好的巡查制度應屬公平和具透明度，並應平衡消費者和業界的利益。食環署在二零零三年七月印製了一套食物衛生及安全標準《食物衛生守則》（《衛生守則》），以助業界了解如何符合發牌及持牌條件。同時，《衛生守則》亦使食環署人員可確定符合條件的程度，並確保發牌及持牌條件的詮釋和執法一致。除《衛生守則》外，食環署《環境衛生服務工作守則》（《食環署工作守則》）亦為食環署人員提供有關進行巡查及執法工作的指引。

審計署的意見

日常巡查頻率

2.8 **衛生教育** 根據過往選擇視察制度（見第 2.2 段註 6）而進行的日常巡查，主要着眼於食物業處所的衛生情況。每次巡查大約需時 25 分鐘完成。選擇視察制度的缺點在於沒有充分考慮關鍵的風險因素，而用於衛生教育的時間亦甚少。在二零零三年二月推行的風險為本巡查制度，巡查更全面，詳情如下：

- (a) 除衛生檢查外，亦對食物的溫度、保護、儲存及處理，以及處理食物人員的個人衛生進行食物安全檢查；及
- (b) 在每次日常巡查時提供衛生教育。

2.9 **巡查頻率減少** 在二零零三年二月推行的風險為本巡查制度下，每次日常巡查的時間延長至 45 分鐘至 60 分鐘不等。低風險、中風險及高風險類別的持牌食物業處所的日常巡查頻率，分別減至每 12 星期一次、每 8 星期一次及每 4 星期一次（註 8）。自二零零五年六月一日起，低風險及中風險類別的持牌食物業處所的日常巡查頻率已分別修訂為每 20 星期一次和每 10 星期一次。高風險類別的持牌食物業處所的日常巡查頻率則維持每 4 星期一次。結果，持牌食物業處所的日常巡查總次數大幅減少。

2.10 **巡查次數減少** 如表一顯示，持牌食物業處所的數目由二零零零年的 17 634 間增至二零零四年的 20 229 間，增幅為 15%；而持證食物業處所的數目則由二零零零年的 5 095 間增至二零零四年的 5 584 間，增幅為 10%。然而，持牌和持證食物業處所的日常巡查次數卻由二零零零年的 437 127 次減至二零零四年的 243 401 次，減幅為 44%。

註 8：根據過往選擇視察制度，A、B 及 C 類持牌食物業處所的日常巡查頻率分別為每八星期、四星期和兩星期一次。

表一

持牌及持證食物業處所的日常巡查
(二零零零年一月至二零零五年六月)

年份	截至年底 食物業處所數目		日常巡查次數
	持牌	持證	
2000	17 634	5 095	437 127
2001	18 311	4 952	356 818
2002	18 819	5 207	382 230
2003	19 307	5 277	264 585
2004	20 229	5 584	243 401
2005 (截至六月)	20 441	5 522	106 702

資料來源：食環署的記錄

2.11 沒有記錄顯示提供衛生教育 實施風險為本巡查制度的主要目標之一，是於日常巡查時向持牌人提供衛生教育。然而，食環署並無指引指示衛生督察怎樣提供衛生教育；亦沒有記錄顯示在日常巡查時曾提供衛生教育。鑑於衛生經理及衛生督導員計劃已於二零零五年五月實施(見第 2.29段)，審計署認為食環署應認真檢討有關在日常巡查時提供衛生教育的規定，以及日常巡查的標準時限及頻率，以便更有效率地善用其人力資源。

巡查記錄

2.12 巡查報告 在日常巡查期間，衛生督察有需要查看食物業處所的一般衛生情況。他們亦須查看食物是否妥為儲存和處理，以及持牌人有否違反發牌及持牌條件。在巡查期間，所有查核結果會即場記錄於“持牌食物業處所巡查報告”(巡查報告)內。

2.13 **巡查報告未夠完備** 巡查報告分為五類，每類各有一套巡查項目，分別用於不同組別的持牌食物業處所 (註 9)。所列的每個巡查項目已預定一個與其衛生風險相稱的評分。如巡查項目令人滿意，衛生督察便會加上“剔號”。至於未如理想的巡查項目，衛生督察會在巡查報告上記錄查核結果、所需的糾正行動、所給予的勸諭或警告，以及擬採取的法律行動或檢控。衛生督察須擬備持牌食物業處所各類巡查的巡查報告。審計署對所選六區 (註 10) 巡查報告的審查顯示：

- (a) 少部分巡查 (包括日常巡查和跟進巡查) 的開始時間和結束時間並未妥為記錄；及
- (b) 少部分巡查報告沒有顯示所進行巡查的種類。

巡查報告所記錄的資料，對於監察巡查工作的效率和效益很重要。審計署認為，食環署應確保巡查報告準確記錄查核結果，務求更有效率及有效益地採取跟進行動。審計署亦注意到，當局難以確保巡查報告準確記錄違反會影響衛生的發牌及持牌條件的情況，因為各衛生督察撰寫報告的技巧及巡查的水平或有差異。審計署認為，為方便就違例事項採取跟進行動，並使各區的巡查標準一致，食環署應研究可否在巡查期間拍攝照片作為違例事項的證據。

日常巡查

2.14 **策劃日常巡查的標準時限** 根據風險為本巡查制度，食物業處所分為多個巡查組合，然後在一至兩個小時前分派給各衛生督察巡查。《食環署工作守則》(註11) 就巡查各類食物業處所定下日常巡查的標準時限。食環署在策劃每個組合的食物業處所數目時，會盡力確保在一般情況下，包括往返分區辦事處，以及由一間食物業處所到另一間的交通時間，每個組合可在 3 小時至

註 9：五類巡查報告用於以下五組食物業處所：

- (a) 食肆、工廠食堂、烘製麪包餅食店和食物製造廠；
- (b) 冰凍甜點製造廠和奶品廠；
- (c) 燒味及滷味店；
- (d) 新鮮糧食店；及
- (e) 凍房。

註 10：所選六區為中西區、旺角、深水埗、沙田、屯門及灣仔區。

註 11：根據《食環署工作守則》，日常巡查的標準時限並非一成不變，可以因應食物業處所的實際規模及業務性質而調整。

3.5 小時內完成。各食物業處所的日常巡查標準時限介乎 15 分鐘至 60 分鐘不等，詳情如下：

- (a) 小型食物製造廠 (例如熱狗檔和咖啡車) 或零售冰凍甜點製造廠為 15 分鐘；
- (b) 工廠食堂或小食食肆為 35 分鐘；
- (c) 普通食肆、水上食肆、凍房、批發食物製造廠或批發烘製麪包餅食店為 50 分鐘；及
- (d) 批發冰凍甜點製造廠和奶品廠為 60 分鐘。

2.15 *日常巡查所需時間* 審計署從六區 (即中西區、旺角、深水埗、沙田、屯門及灣仔區) 中，隨機抽樣分析了二零零四年及二零零五年 53 個巡查組合的實際日常巡查時間。審計署發現在大部分個案中，每個巡查組合的實際巡查時間 (包括食環署預計介乎 20 分鐘至 40 分鐘的交通時間)，以及每間食物業處所的實際巡查時間，均比食環署指定的標準時限 (見第 2.14 段) 為短，詳情如下：

- (a) *高風險類別巡查組合* 實際巡查時間介乎 1.3 小時至 3.8 小時不等；
- (b) *中風險類別巡查組合* 實際巡查時間介乎 50 分鐘至 2.8 小時不等；
- (c) *低風險類別巡查組合* 實際巡查時間介乎 1.2 小時至 4.3 小時不等；及
- (d) *個別食物業處所* 實際巡查時間介乎於七間普通食肆的每間 5 分鐘 (註 12) 至一間位於酒店內的烘製麪包餅食店的 1 小時不等。

審計署注意到食環署巡查標準時限並不包括往返分區辦事處，及由一間食物業處所到另一間的交通時間，而且該等標準時限未予定期檢討。鑑於每個巡查組合和每間食物業處所的巡查時間明顯較短，審計署認為食環署應定期檢討其工作守則內所訂各類食物業處所的日常巡查標準時限。

註 12：巡查一間普通食肆的標準時限為 50 分鐘。

陪同日常巡查

2.16 **陪同日常巡查結果** 審計署在二零零五年十一月及十二月曾觀察食環署六個轄區內六個持牌食物業處所巡查組合 (註 13) 的日常巡查工作 (下稱“陪同日常巡查”)。審計署注意到：

- (a) 根據《食環署工作守則》，七分或以上的違例事項視為嚴重違規事項，應立即或在指定期限內加以糾正或跟進。其他輕微違例項目可在下一次日常巡查或之前盡快跟進。然而，在部分陪同日常巡查中，發現違反會影響衛生的發牌及持牌條件情況，並未獲迅速跟進。舉例來說，在二零零五年五月巡查一間普通食肆時，發現一項高衛生風險的 10 分違例事項 (註 14) 要到二零零五年十月的下一次日常巡查時才獲得跟進；
- (b) 《公眾衛生及市政條例》下的《食物業規例》第 34B 條規定，如沒有在顯眼處展示有關牌照，即屬違法。按照《衛生守則》，如沒有在顯眼處展示牌照告示 (註 15)，即屬違反持牌條件。圖一為一間持牌普通食肆的牌照告示。在一次陪同日常巡查中，持牌人未能出示牌照以供查閱一事未作記錄，但巡查報告上的巡查項目“牌照尚未屆滿；牌照及牌照告示在顯眼處展示”卻加上“剔號”；及
- (c) 按照標準持牌條件，新鮮糧食店、燒味及滷味店和售賣即食食物 (例如壽司及刺身) 的處所，須向認可來源訂購食物和食物配料，並備存供應商的限制出售食物證明書 (註 16)，以供查核。在一次陪同巡查中，衛生督察並未查核食物來源，但巡查報告上的巡查項目“並無售賣不宜食用 / 未經批准 / 禁售 / 來自非認可來源的食物”卻加上“剔號”。

註 13：審計署就風險為本巡查制度下持牌食物業處所每個風險類別選取兩個巡查組合，所選分區為中西區、旺角、深水埗、沙田、屯門及灣仔區。

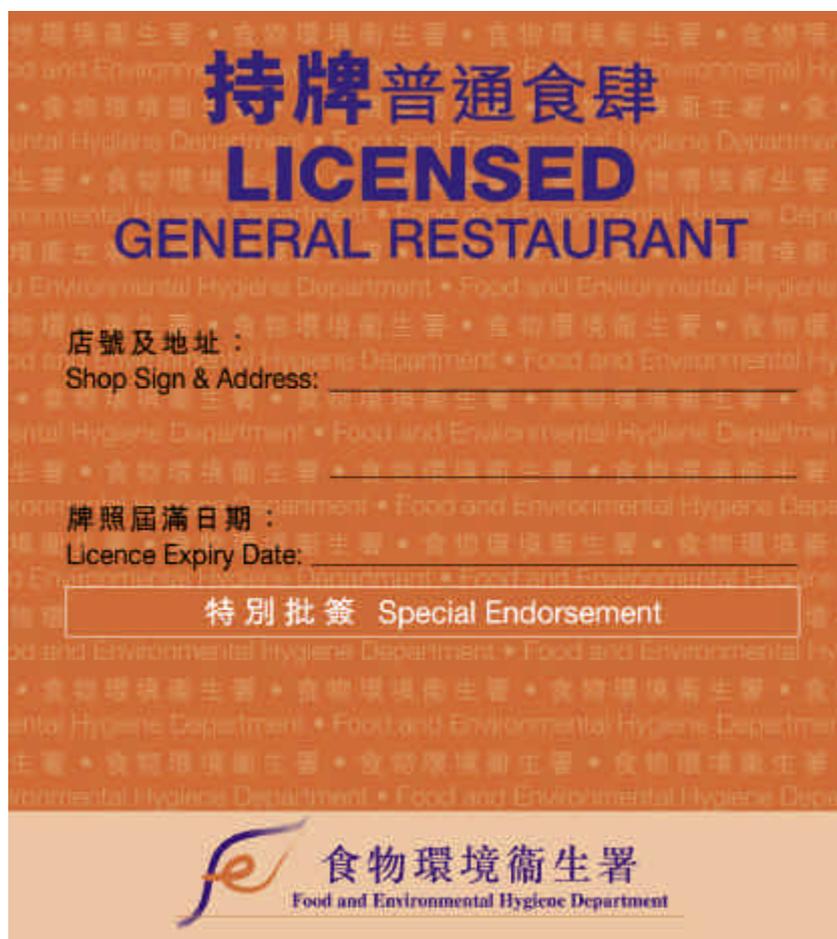
註 14：會影響衛生的 10 分違例事項的例子為沒有保持廚房、食物室及食物製造間的牆壁、地面、天花板和門窗清潔。

註 15：牌照告示為一橙色標貼，載有店舖招牌、地址及牌照屆滿日期，除牌照外，持牌人須展示牌照告示於食物業處所入口附近。

註 16：限制出售的食物為燒味及滷味、麪包產品、冰凍甜點及奶類、壽司、刺身、不經烹煮而食用的蠔及肉類，以及肉類製品。

圖一

持牌普通食肆的牌照告示



資料來源：食環署的記錄

2.17 過往的巡查時間較短而違例被記的分數較低 審計署把六次陪同日常巡查的巡查報告與過往日常巡查的報告作比較，結果發現：

- (a) 大部分陪同日常巡查的實際時間，均較過往日常巡查的時間為長；
- (b) 大部分陪同日常巡查個別食物業處所的實際時間，較《食環署工作守則》所訂的日常巡查標準時限為短；
- (c) 每個巡查組合的實際時間亦較標準時限 3 小時至 3.5 小時為短。詳情載於附錄 B；及
- (d) 在大部份個案中，就同一食物業處所，在陪同日常巡查時發現違例事項被記的總分，較過往日常巡查的為高。在陪同日常巡查各區（深水埗區除外）時發現違例事項被記的總分，亦較過往在日常

巡查時被記的最高總分高出 40% 至 644% 不等。詳情載於附錄 C。

鑑於部分違反規例及持牌條件的情況未作記錄，以及在陪同日常巡查時所發現違例被記的總分明顯較高，審計署認為食環署有需要確保衛生督察在 19 區內所採用的巡查標準一致。

其他種類的巡查

2.18 **夜間巡查** 根據風險為本巡查制度，在夜間營業的食物業處所 (例如卡拉 OK、酒吧、夜總會及的士高) 歸入夜間巡查組合。這些夜間巡查組合的日常巡查在夜間進行。除此以外，食環署還會在每區對日夜營業的持牌食物業處所進行夜間巡查 (註 17)。按照《食環署工作守則》，夜間巡查的目的是改善區內的一般環境衛生情況，特別着重要在正常辦公時間以外更嚴格管制食物業處所。夜間巡查頻率為每星期一至兩次，這樣，個別轄區內所有食物業處所便可在三個月內完成巡查。審計署查閱在二零零零年一月至二零零五年九月期間所選六區的夜間巡查記錄後，發現下列情況：

- (a) **旺角及灣仔區** 除夜間巡查組合的日常巡查外，還按照《食環署工作守則》進行夜間巡查；
- (b) **中西區** 由二零零四年九月至二零零五年九月，除夜間巡查組合的日常巡查外，只進行了兩次夜間巡查；及
- (c) **深水埗、沙田及屯門區** 沒有進行夜間巡查。

審計署認為，食環署應確保所有分區按照《食環署工作守則》進行夜間巡查。

2.19 **正式巡查** 食環署的分區高級衛生督察及衛生總督察每星期在轄區內進行正式巡查 (註 18)，目的是查看持牌食物業處所有否未經准許更改間隔。根據《食環署工作守則》，各區須編製正式巡查時間表，以確保有關人員在訂明時限內完成對區內所有食物業處所進行的正式巡查 (註 19)。審計署查閱二零零三年至二零零五年 19 區的正式巡查記錄，發現黃大仙區並沒有編製正式巡

註 17：根據《食環署工作守則》，夜間巡查不應早於下午六時展開，而每次為時不應少於兩小時。巡查時間應按運作需要而不時調整。每次夜間巡查應最少包括六間食物業處所，應優先巡查涉嫌在辦公時間以外從事非法食物業活動的處所。

註 18：持牌人會在正式巡查前 14 天收到通知。區內所有食物業處所的正式巡查工作須在 24 個月至 30 個月內完成。

註 19：編製正式巡查時間表時，須考慮所巡查的食物業處所的類別、規模及範圍，並更新簽發新牌照或取消牌照的資料。

查時間表(註 20)。審計署認為，食環署應確保 19 區都有編製正式巡查時間表，並在訂明時限內完成對區內所有持牌食物業處所의 正式巡查。

2.20 內部巡查 根據《食環署工作守則》，每個內部巡查組合應包括最少五個持牌食物業處所(註 21)。審計署查閱二零零四年至二零零五年所選六區的內部巡查記錄，發現下列情況：

- (a) 沙田區 內部巡查按照《食環署工作守則》進行。不過，二零零四年一月至二零零五年九月期間，選作內部巡查的 19 個組合中，只有兩組各由五間持牌食物業處所組成(註 22)；
- (b) 中西區 在二零零四年停止進行內部巡查(註 23)；及
- (c) 旺角、深水埗、屯門及灣仔區 自食環署在二零零零年成立以來，從未進行內部巡查。

食環署表示，在風險為本巡查制度實施後，巡查組合的食物業處所數目有時會少於五間，以確保巡查組合能夠在標準時限 3 小時至 3.5 小時(包括交通時間)內完成。審計署注意到，在沙田區的內部巡查中，不同風險類別巡查組合所佔的比率差距很大。截至二零零五年六月三十日，在沙田區的 250 個巡查組合中，低風險類別佔 37%，中風險類別佔 35% 及高風險類別佔 28%。然而，在內部巡查組合中，低風險類別佔 56%，中風險類別佔 33% 及高風險類別佔 11%。審計署認為，為確保善用人力資源，應對高風險類別的持牌食物業處所進行更多內部巡查。食環署應密切監察各區內部巡查的情況，以確保巡查標準整體一致，並評核衛生督察的表現。

2.21 外部巡查 外部巡查每兩個月進行一次。截至二零零五年六月三十日，食環署把 20 441 個牌照分成 4 190 個巡查組合。在二零零三年二月至二零零五年六月期間，分區環境衛生總監只對 267 個(6.4%)巡查組合進行外部巡查。審計署注意到在外部巡查中，不同風險類別巡查組合所佔的比率差距很大。在上述 267 個巡查組合中，高風險類別佔 24%，中風險類別佔 49% 及低風險類別佔 27%。審計署認為，食環署應考慮對高風險類別的持牌食物業處所進行

註 20：該分區環境衛生總監表示，該區只有一份以鉛筆記錄的非正式巡查表，用以監察巡查進度。

註 21：分區環境衛生總監負責擬備每月巡查時間表，並分派巡查組合予衛生總督察。

註 22：選作內部巡查的其餘 17 個組合，每組只有二至四間持牌食物業處所。

註 23：二零零四年十月，中區及西區合併成為中西區。中區於二零零四年十月停止內部巡查，而西區於二零零四年一月停止內部巡查。

更多外部巡查。食環署有需要密切監察各區外部巡查的情況，確保巡查標準整體一致，並評核衛生督察的表現。

牌照費用

2.22 **繳付牌照費用** 《食物業規例》規定，正式食物業牌照須在申請人向食物環境衛生署署長預先繳付牌照費用後，方獲簽發或續期。牌照須展示於食物業處所入口附近的顯眼處。根據食環署的電腦記錄，截至二零零五年八月八日，市區的 10 個分區內拖欠牌照及許可證費用的個案共有 738 宗，所涉款額達 300 萬元 (註 24)。審計署審查 12 宗欠款個案的結果顯示，一些分區出現以下情況：

- (a) 既沒有發出催繳單，也沒有採取跟進行動，追討逾期的費用；
- (b) 日常巡查報告沒有顯示這些食物業處所的持牌人未能出示有效牌照，以供查核；及
- (c) 與其他政府費用及收費不同，沒有對逾期的牌照或許可證費用徵收附加費。

2.23 **逾期繳交或欠交牌照費用** 附錄 D 載述個案一、個案二及個案三關於逾期繳交或欠交牌照費用的例子。審計署認為，食環署應加強監管收取食物業牌照及許可證費用的工作，並確保食物業牌照均在牌照費用收訖後才簽發。食環署亦應確保迅速採取跟進行動，追討逾期的食物業牌照及許可證費用，並考慮就逾期的牌照及許可證費用徵收附加費。

食物中毒事件

2.24 **衛生署資料庫** 衛生署收集、整理和分析有關本港傳染病 (包括食物中毒事件) 的數據。遇有食物業處所發生食物中毒事件，衛生署會通知食環署進行調查。

2.25 **食環署調查** 就食物傳播的疾病對食物業處所進行的調查數目，由二零零零年的 481 宗增至二零零五年的 870 宗，增幅為 81%。大部分調查針對食物中毒事件。調查工作由分區衛生督察及食物事故應變及管理組人員進行

註 24：根據食環署以人手編製的記錄，截至二零零五年八月三日，新界九區拖欠牌照及許可證費用的個案共有 225 宗，所涉款額達 100 萬元。自二零零五年八月二十二日起，電腦記錄取代人手記錄。截至二零零五年十二月底，19 區拖欠牌照及許可證費用的個案共有 437 宗，所涉款額達 140 萬元。

(註 25)。分區衛生督察負責視察食物業處所的環境衛生，而食物事故應變及管理組人員則對食物業處所進行流行病學調查，對疾病源頭及成因擬定專家意見，並對管制措施提供專業意見(註 26)。在二零零四年，食物中毒事件的主要成因包括即食食物與未經煮熟食物交叉污染、食物處理人員污染食物、食物貯存過久，以及貯存食物的溫度不當。

2.26 與食物傳播疾病調查有關的食物業處所 除調查食物中毒事件外，食環署還蒐集和分析食物中毒事件的資料數據，為業界及市民制訂食物安全教育計劃。根據食環署的統計年報，由二零零零年至二零零五年與食物傳播疾病調查有關的食物業處所共有 3 220 間。詳情載於表二。

表二

與食物傳播疾病調查有關的食物業處所
(二零零零年至二零零五年)

食物業處所類別	食物業處所數目						總計	百分比
	2000	2001	2002	2003	2004	2005		
食肆 / 食物業處所	363	383	292	206	338	406	1 988	62%
食堂 / 會社 / 街市攤檔及其他零售店舖	83	171	125	60	100	137	676	21%
食物製造廠	17	72	54	60	86	81	370	11%
小食食肆 (註)	—	—	—	19	14	22	55	2%
熟食檔	18	15	4	5	11	17	70	2%
燒味及滷味店 (註)	—	—	—	16	22	23	61	2%
總計	481	641	475	366	571	686	3 220	100%

資料來源：食環署的記錄

註：二零零零年至二零零二年，這些食物業處所歸類為食肆 / 食物業處所。

註 25：食物事故應變及管理組由食環署的醫生及護士組成。

註 26：食物事故應變及管理組人員進行調查的主要目的之一，是向食物處理人員灌輸食物、個人及環境衛生的知識，以防日後食物中毒事件重演。

2.27 **與食物傳播疾病調查有關的食物業處所的數目增加** 審計署注意到，與食物傳播疾病調查有關的食物業處所數目，由二零零零年的 481 間增至二零零五年的 686 間，增幅為 43%。鑑於有關的數目大幅增加，審計署認為食環署應對違反衛生規例和不符合衛生標準的持牌及持證食物業處所和無牌食物業處所，採取更加嚴厲的執法行動。食環署亦應檢討現行食物業處所巡查及執法制度的效益。

衛生經理及衛生督導員計劃

2.28 **食物處理知識不足** 在二零零五年五月三十日前，發牌及持牌條件並沒有規定食物處理人員在食物業處所任職前必須接受食物安全和處理的訓練。因此，衛生知識並非食物業聘用員工時的首要考慮因素。由於業內員工流動性較高，加上行內競爭激烈，所以大部分食物處理人員對獲取食物安全和處理的知識誘因不足。因此，食物處理人員未必充分了解配製食物所涉及的風險，以及降低這些風險的方法。

2.29 **衛生經理及衛生督導員計劃的規定** 食物處理的做法不當證實是食物業處所涉及食物中毒事件的主要成因之一。為改善食物處理人員的食物安全和處理的知識，並加強持牌食物業處所對食物配製程序的監督，以預防食物傳播的疾病，食環署自二零零五年五月三十日起實施衛生經理及衛生督導員計劃。在該計劃下：

- (a) 衛生經理 (註 27) 是為持牌食物業處所的食物處理人員提供內部培訓的管理級人員。衛生督導員 (註 28) 是負責監管食物處理工作的人員；
- (b) 所有大型食物業處所 (註 29) 和製造高風險食物的處所 (註 30)，必須委任一名全職的衛生經理和一名全職的衛生督導員；及

註 27：衛生經理須修畢由食環署認可學術機構或職業訓練中心舉辦，為時 16 小時至 20 小時的正式訓練課程。

註 28：衛生督導員須修畢為時四小時至六小時的訓練課程。自二零零一年中起，食環署為持牌食物業處所的衛生督導員提供免費培訓課程。截至二零零五年八月，食環署共為 42 615 名衛生督導員舉辦了 934 個課程，並頒發 40 328 張證書予修畢課程的學員。

註 29：大型食物業處所指可容納超過一百名顧客的普通食肆及工廠食堂，以及總樓面面積超過二百平方米的食物製造廠。

註 30：高風險食物指壽司、刺身、不經烹煮而食用的蠔及肉類，以及其他以動物、魚類及介貝類水產動物製成供不經烹煮而食用的食物。

- (c) 其他食物業處所均須委任一名全職衛生經理或一名全職衛生督導員。

持牌人如未能符合這些規定和條件，當局可能不再向其簽發新牌照甚或吊銷其牌照。根據該計劃，衛生督察在日常巡查時會查看衛生經理及 / 或衛生督導員是否到場，以及其課程證書。

2.30 *不符合計劃的規定* 審計署注意到截至二零零五年八月三十一日，在 20 217 名持牌人中，有 347 名 (1.7%) 未能符合委任衛生經理及 / 或衛生督導員的規定。詳情載於附錄 E。根據食環署的記錄，署方只向這些持牌人給予口頭警告或發出警告信。審計署認為，食環署應採取更加嚴厲的行動，確保持牌人符合衛生經理及衛生督導員計劃新訂的發牌條件。

2.31 *監察機制* 審計署認為食環署應認真檢討計劃的效益，並制定監察機制，確保達到計劃的目的，即加強持牌食物業處所對食物配製程序的監督，以預防食物傳播的疾病。監察機制或須包括以下管制措施 (註 31)：

- (a) 規定持牌食物業處所備存衛生經理為食物處理人員提供內部培訓的記錄，供食環署查閱；
- (b) 規定食物處理人員定期接受簡短測驗，確保他們已從衛生經理或衛生督導員處獲取基本的食物安全和處理知識；
- (c) 設定課程證書有效期，並規定衛生經理和衛生督導員定期報讀複修課程，更新其食物安全和處理知識；
- (d) 對涉及食物中毒事件的持牌食物業處所施加更嚴厲的規定 (例如要求持牌人委任多於一名衛生經理或衛生督導員，並規定所有食物處理人員修讀額外的食物安全課程)；及
- (e) 規定持牌食物業處所備存衛生督導員每天檢查食物業處所內工作人員、環境及食物情況的記錄，供食環署查閱。

註 31：第 2.31(a) 及 (b) 段所述的措施，是由清潔街市及食物業處所小組委員會於一九九八年提出。該小組委員會由當時的市政總署署長擔任主席。其職權範圍主要是制定策略及計劃，協力提高衛生水平和推廣健康生活，並訂定措施鼓勵市民合力查找和解決環境及公共衛生問題。

暫准牌照制度

2.32 **濫用暫准牌照制度** 根據暫准牌照制度，申請人如提交合格證明書，證明已符合經營食物業處所的基本發牌條件(註 32)，食環署通常會即場簽發暫准牌照。食物業暫准牌照有效期為六個月，讓申請人有更多時間遵辦正式牌照的其他條件。不過，有些持牌人卻濫用該制度，只領取合格證明書。他們在暫准牌照有效期行將屆滿前便撤回正式牌照申請，然後再申請另一個暫准牌照，藉此在不用符合正式牌照條件的情況下繼續經營。

2.33 **核證制度** 審計署曾查閱食環署三個牌照組(註 33)在二零零零年一月至二零零五年八月的申請記錄，發現 21 間食物業處所以連續申領暫准牌照的方式經營了超過一年，而仍未取得正式牌照。在該 21 間食物業處所中，有 13 間食物製造廠，5 間普通食肆，2 間小食食肆及 1 間工廠食堂。食環署倚賴合格證明書，在簽發暫准牌照前並未有巡查食物業處所。

2.34 **阻遏措施** 根據二零零三年八月發出的食環署內部指令，當分區辦事處人員懷疑同一處所過往的暫准牌照持有人沒有誠意努力符合正式牌照的發牌條件時，須通知牌照組人員有關暫准食物製造廠牌照的申請。如發現沒有符合條件，分區辦事處應把懷疑個案(註 34)通知牌照組，以便牌照組人員在簽發暫准牌照前先巡查食物業處所，以查核該處所是否符合發牌條件。

2.35 **簽發暫准牌照前的實地巡查** 審計署注意到，牌照組人員在一些懷疑個案中並沒有遵從指令，在簽發暫准牌照前先巡查食物業處所。載於附錄 F 的個案四顯示有需要符合這項規定。審計署認為，食環署應考慮在其工作守則內加入條文，規定在簽發暫准牌照前須巡查有關食物業處所，以防濫用暫准牌照制度。

註 32：合格證明書由獲授權專業認可人士根據《建築物條例》(第 123 章)或《消防條例》(第 95 章)簽發。

註 33：食環署的三個牌照組為港島及離島牌照組、九龍區牌照組和新界區牌照組。

註 34：分區環境衛生總監在偵查懷疑濫用暫准牌照個案時，應查核同一處所是否曾提出正式及暫准牌照申請，以及有否發現過往的申請不符合主要衛生規定(如食物櫃台)的情況。

審計署的建議

2.36 審計署建議食物環境衛生署署長應：

日常巡查頻率

- (a) 因應改進食物處理人員的衛生知識而推行的衛生經理及衛生督導員計劃：
 - (i) 認真檢討在日常巡查時提供衛生教育的效益；及
 - (ii) 檢討日常巡查的標準時限及頻率，以便更有效率及有效益地善用食環署的人力資源；

巡查記錄

- (b) 確保巡查報告準確記錄巡查結果，務求更有效率及有效益地採取跟進行動；
- (c) 研究可否在巡查期間拍攝照片作為違例事項的證據，以便採取跟進行動，並使各區的巡查標準一致；

日常巡查

- (d) 鑑於每個巡查組合和每間食物業處所的巡查時間明顯較短，認真及定期檢討《食環署工作守則》所訂各類食物業處所的日常巡查標準時限；

陪同日常巡查

- (e) 確保各區衛生督察採用的巡查標準一致；

其他種類的巡查

- (f) 確保對 19 區所有日夜營業的食物業處所按照《食環署工作守則》進行夜間巡查；
- (g) 確保 19 區編製正式巡查時間表，並在訂明時限內對區內所有持牌食物業處所進行正式巡查；
- (h) 密切監察各區內部及外部巡查的情況，以確保個別分區內和 19 區之間所採用的巡查標準整體一致，並評核衛生督察的表現；

- (i) 定期檢討和評估對持牌食物業處所進行的各類巡查 (即正式、內部、外部及夜間巡查) 的效率和效益，查找尚待改善之處；
- (j) 根據食物業處所經評定的潛在風險，調配人力資源在19區進行各類食物業處所的巡查；

牌照費用

- (k) 確保根據《食物業規例》的規定，食物業牌照均在牌照費用收訖後才簽發；
- (l) 確保迅速採取跟進行動，追討逾期的食物業牌照及許可證費用；
- (m) 考慮就逾期的牌照及許可證費用徵收附加費；

食物中毒事件

- (n) 對違反衛生規例和不符合衛生標準的持牌及持證食物業處所和無牌食物業處所，尤其是涉及食物中毒事件的處所，考慮採取更加嚴厲的執法行動；
- (o) 鑑於與食物傳播疾病調查有關的食物業處所數目大幅增加，認真檢討現行食物業處所巡查及執法制度的效益，從而加強保障公眾健康的效益；

衛生經理及衛生督導員計劃

- (p) 採取更加嚴厲的行動，確保符合衛生經理及衛生督導員計劃新訂的發牌條件；
- (q) 認真檢討計劃的效益，並制定監察機制 (見第 2.31 段)，確保達到計劃的目的，即加強持牌食物業處所對食物配製程序的監督，以預防食物傳播的疾病；及

暫准牌照制度

- (r) 考慮在《食環署工作守則》內加入條文，規定在簽發暫准牌照前須巡查有關食物業處所，以防濫用暫准牌照制度。

當局的回應

2.37 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示：

日常巡查頻率

- (a) 目前衛生督察無須在巡查報告中記錄曾經進行衛生教育。食環署會考慮修訂巡查報告以加入這個項目；
- (b) 食環署會為衛生督察舉辦有關巡查知識及技巧的複修課程，內容包括講授衛生教育知識；
- (c) 食環署會檢討各類巡查工作的標準時限及頻率，期間將考慮多項因素，包括食物業的性質、食物業處所的大小，以及可供運用的資源，以期提升巡查制度的效益；

巡查記錄

- (d) 食環署會提醒衛生督察妥為記錄巡查結果，而高級衛生督察亦須仔細查閱；
- (e) 食環署認為採用文件報告是記錄巡查結果非常有效的方法。巡查報告留有空位讓衛生督察記錄持牌人／衛生經理／衛生督導員／委任經理（即由持牌人委任在持牌處所親身打理業務的經理）對巡查結果的意見。持牌人／衛生經理／衛生督導員／委任經理亦須加簽以示接獲報告，並確認與衛生督察進行的任何討論。巡查報告亦須經高級衛生督察審核。食環署會透過增發指引，以及為前線及督導人員舉辦複修課程，從而確保報告內容正確無誤、資料完備，並使巡查標準一致。與此同時，食環署會研究拍攝照片作為證據的可行性及效益；

日常巡查

- (f) 食環署會檢討各類巡查工作的標準時限及頻率，期間將考慮多項因素，包括食物業的性質、食物業處所的大小，以及可供運用的資源，以期提升巡查制度的效益。標準時限應作參考之用，而衛生督察可按實際情況作出調整；
- (g) 每個巡查組合的總計時間包括往返分區辦事處，以及由一間食物業處所到另一間的交通時間。這對巡查偏遠地區的食物業處所尤其重要。食環署已按類別把食物業處所妥善分成多個組別。巡查

偏遠地區的處所時，將減少組合中的處所數目，以配合較長的交通時間；

陪同日常巡查

- (h) 食環署會發出有關食物業處所日常巡查工作的指引，並為前線及督導人員舉辦有關風險為本巡查制度的複修課程，務使巡查標準保持一致；

其他種類的巡查

- (i) 夜間巡查分為兩類：第一類針對只在夜間營業的食物業處所，並按風險為本巡查制度進行巡查；第二類目的有所不同，着重改善分區的環境衛生狀況，優先處理事項包括小販擺賣、街道潔淨，以及食物業處所非法擴展業務範圍或在店外設置座位。食環署會認真檢討第二類夜間巡查的工作範圍，以期更清晰界定其目標。食環署亦會考慮修訂《食環署工作守則》／指引，釐清兩類夜間巡查的目標及程序；
- (j) 食環署會設計標準表格，供各區用以編製正式巡查時間表以便監察；
- (k) 內部及外部巡查的主要目標是查核衛生督察的工作。食環署會考慮優先巡查高風險類別的食物業處所，務求善用資源。食環署亦會在總部層面設立機制，以便監察各區按照時間表進行內部及外部巡查；
- (l) 食環署會檢討各類巡查工作的標準時限及頻率，期間將考慮多項因素，包括食物業的性質、食物業處所的大小，以及可供運用的資源，以期提升巡查制度的效益；

牌照費用

- (m) 食環署已於二零零六年一月十六日實施第 1B 期及第 1C 期牌照管理資料系統。續牌通知會在牌照或許可證期滿前六至八個星期發出。新牌照及許可證只會是在申請人繳交所需費用後才簽發；
- (n) 自二零零六年三月一日起，食環署已推出新措施加快對拖欠牌照／許可證費用的個案採取行動，以阻遏逾期繳交費用。根據這項安排，如持牌人／持證人拖欠繳費達 30 天，食環署將撤銷其續牌／續證權利。食物業處所經營者如在沒有有效牌照或許可證的情況下繼續營業，會被檢控；

- (o) 食環署會視乎推行新措施的經驗，檢討徵收附加費的需要。若徵收附加費，則須修訂法例；

食物中毒事件

- (p) 食環署會採取嚴厲的執法行動來繼續對付違反衛生規例的持牌人。然而，根據衛生署的數字，差不多 80% 的食物中毒事件均由細菌引致。細菌性食物中毒最主要的成因是食物處理方法不當，而這問題難以在巡查時察覺。單靠採取更嚴厲的執法行動對付違反衛生規例的持牌人，無助於糾正問題。教育、培訓和業界監察，亦同樣重要；
- (q) 在風險為本巡查制度下，凡證實涉及食物中毒事件的持牌食物業處所，會被列為高風險類別的食物業處所並須接受每四星期一次更頻密的巡查；
- (r) 食環署按周或按月對無牌食物業處所採取檢控行動，以阻遏其營運。食環署亦已加強執法行動，關閉出售高風險食物、涉及多宗查明屬實的食物安全 / 公眾衛生投訴、或涉及食物中毒事件的無牌食物業處所。食環署會定期檢討執法行動的效益；

衛生經理及衛生督導員計劃

- (s) 目前所有持牌食物業處所大致上均已符合有關規定。食環署會對違規者採取嚴厲行動；
- (t) 在巡查過程中，食環署會確保食物業處所已按規定委任衛生經理 / 衛生督導員。食環署亦會檢討衛生經理及衛生督導員計劃，以便在有需要時提高衛生經理 / 衛生督導員的資格；

暫准牌照制度

- (u) 只要收到合格證明書便無須實地巡查以確認該食物業處所已符合各項規定的做法是為方便業界而設。規定在簽發暫准牌照前先行巡查有關食物業處所，將令發牌程序延長，及違背引入暫准牌照的原意。如懷疑申請是否真確，或某類牌照常有不當做法的情況，食環署人員會在簽發暫准牌照前，進行實地巡查；
- (v) 食環署已有一套罰則針對違反暫准牌照規定的持牌人。如發現持牌人違反消防及樓宇安全或主要衛生規定，且未能在指定寬限期內糾正問題，食環署便會取消其暫准牌照；及

(w) 根據食環署的記錄，濫用個案只佔少數。儘管如此，食環署已訂出一套防止濫用暫准牌照的計劃，即拒絕同一申請人在指定期間內在上一處所經營同一類食物業的暫准牌照申請。在計劃實施之前，食環署會於二零零六年三月諮詢業界。

2.38 衛生署署長表示，衛生署與食環署是食物中毒監控的工作伙伴。作為公共衛生當局，衛生署集中照應中毒事件受害者的工作，而食環署則負責食物安全及食物業處所的發牌工作。

2.39 財經事務及庫務局局長表示，不少費用及收費均沒有附加費規定。他不反對探討對逾期續牌收取較高牌照費用的構思。

第 3 部分：規管持牌食物業處所

3.1 本部分探討食環署為執行衛生規例，以及持牌食物業處所的發牌及持牌條件而採取的措施，並建議進一步改善措施。

持牌食物業處所的運作

3.2 持牌食物業處所的持牌人須確保遵守：

- (a) 《公眾衛生及市政條例》及其附屬法例的條文；及
- (b) 食環署所訂的發牌及持牌條件。

《公眾衛生及市政條例》的《食物業規例》規定，持牌食物業處所的持牌人如被裁定違反該條例的任何條文，一經循簡易程序定罪，可被處罰款及監禁。二零零四年，食環署對違反衛生規例的持牌或持證食物業處所發出 3 296 張傳票，並就 3 541 宗定罪徵收罰款總額達 450 萬元。

違例記分制

3.3 除食物業處所巡查制度外，為加強阻遏作用，食環署還設立了違例記分制，規定當持牌人 / 持證人被裁定違反《公眾衛生及市政條例》及其附屬法例所訂與食物衛生有關的事項時，其食物業牌照 / 許可證將被暫時吊銷或取消。違例記分制適用於所有食物業處所的持牌人，包括持有食環署所發牌照及許可證的熟食檔。違例記分制規定，持牌人 (註 35) 如被裁定違反規例，將被記預定的違例分數。如持牌人在 12 個月內第二及第三次違反同一事項，則所記分數將分別增至兩倍及三倍。食物業牌照 (包括正式及暫准牌照) 會在下列情況下被暫時吊銷甚或取消：

- (a) **第一次暫時吊銷** 如在 12 個月內被記違例分數累積至 15 分或以上，牌照會被暫時吊銷七天；
- (b) **第二次暫時吊銷** 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，被記違例分數再累積至 15 分，牌照會被暫時吊銷 14 天；及
- (c) **取消牌照** 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，被記違例分數再累積至 15 分，牌照會被取消。

註 35：對售賣限制出售食物許可證持有人執行違例記分制時，“牌照”及“持牌人”亦指“許可證”及“持證人”。

在牌照的暫時吊銷期完結後，相關的違例分數會獲註銷。持牌人如其後 12 個月內沒有再被記分，則所有違例分數及先前的暫時吊銷牌照記錄將一併註銷。

警告制度

3.4 除違例記分制外，食環署亦藉警告制度執行發牌及持牌條件。二零零三年十一月，食環署根據全城清潔策劃小組 (註 36) 的建議修改警告制度，以改善制度的效益。新警告制度規定：

- (a) **口頭警告** 初次違反發牌或持牌條件的持牌人會被口頭警告，口頭警告有效期為六個月；
- (b) **警告信** 如持牌人在接獲口頭警告後六個月內再次違反同一發牌或持牌條件，則不論他在初犯後曾否作出改善，署方會即時發出警告信；及
- (c) **取消牌照或許可證** 如署方在六個月內發出三封警告信，有關牌照或許可證會被取消。

如持牌人同時違反警告制度及《公眾衛生及市政條例》(見第 3.13 段) 的發牌及持牌條件，食環署則採取法律行動而非發出警告信。食環署如認為單憑採取法律行動將無法促使持牌人糾正違例事項 (註 37)，便會同時發出警告信，最終導致取消其牌照。

即時取消牌照

3.5 食環署不但可循違例記分制及新警告制度取消牌照，亦可在以下情況即時取消牌照，當持牌人：

- (a) 違反有關售賣活家禽的附加發牌及持牌條件 (註 38)；及

註 36：二零零三年三月爆發嚴重急性呼吸系統綜合症後，政府成立全城清潔策劃小組，負責制訂和推行建議，在香港確立高水平的公共及環境衛生。小組於二零零三年八月發表的最後報告《改善香港環境衛生措施報告》，提出多項有關持牌食物業處所的建議。

註 37：如間隔嚴重偏離食物業處所的核准圖則，持牌人會被票控，而食環署亦會發出口頭警告，要求持牌人按核准圖則修復處所，或呈交修訂圖則以供考慮。

註 38：二零零三年十一月新增的附加發牌及持牌條件包括：

- (a) 在處所存放、貯存或展示作售賣用途的活家禽，必須來自認可來源；
- (b) 冰鮮或急凍肉類 / 家禽不得當作新鮮肉類 / 家禽展示或出售；及
- (c) 售賣活家禽持牌人須符合新增有關休市清潔日及其他預防禽流感的持牌條件。

- (b) 就未經認可來源的新鮮或急凍肉類出售、要約出售或為出售而展示，或管有該等肉類以供出售或以供配製成供出售用的食品而被定罪。

二零零四年，一名持牌人因售賣未經認可來源的肉類被即時取消其牌照。

封閉令

3.6 根據於二零零三年二月十四日生效的《2002年公眾衛生及市政(修訂)條例》，食物環境衛生署署長獲授權發出封閉令，即時封閉對公眾健康構成即時危害的食物業處所(註39)。食環署於二零零四年及二零零五年分別發出八個及五個封閉令。

審計署的意見

修改違例記分制

3.7 **全城清潔策劃小組的建議** 全城清潔策劃小組於二零零三年八月發表的最後報告中提出了多項建議，藉收緊持牌條件及日常規例，以提高所有食物業處所的衛生標準。小組其中一項建議是修改持牌食物業處所的違例記分制，從而強化該制裁制度。小組建議：

- (a) 違例分數初次累積至某個指定數目時，持牌人會被暫時吊銷牌照21日而不是7日；如再次累積至某個指定數目時，其牌照會被取消；
- (b) 認真檢討對個別違例事項所記的分數，一些對公眾健康或環境衛生不構成任何影響的輕微事故(例如小型維修問題)不會被記分。影響公眾健康的事項(例如售賣污染了的食物)最高可被記15分，亦會導致即時被暫時吊銷或取消牌照；
- (c) 食物業處所在獲發正式牌照後，持牌人仍須承擔同一處所在領有暫准牌照期間被記的分數及懲罰(即被暫時吊銷或取消牌照)；及

註39：對公眾健康構成即時危害的食物業處所例子包括：

- (a) 沒有適當食水供應的處所，而經營者所用的水來自受附近污水貯存缸污水所污染的一口井或污染的溪流；及
- (b) 臨床數據顯示有關處所的食物已受污染，不宜供人食用。

如食物環境衛生署署長信納食物業處所對公眾健康構成的即時危害已經消除，則署長可撤銷封閉令。

- (d) 積存違例分數的持牌食物業處所不得轉讓牌照或許可證，除非承讓人願意接收轉讓人所有被記分數並承擔有關懲罰。

根據《全城清潔策劃小組最後報告》，食環署力求於二零零三年年底或之前就修改違例記分制訂定詳細建議，並在諮詢業界後於二零零四年年中實施新的違例記分制。

3.8 **對違例記分制作出的改動** 為響應全城清潔策劃小組提出的建議，食環署對違例記分制作出了以下改動：

- (a) 從二零零四年五月起，食物業處所在獲發正式牌照後，持牌人仍須承擔同一處所在領有暫准牌照期間被記的分數及懲罰；及
- (b) 從二零零五年八月起，食環署不再容許積存違例分數的持牌食物業處所轉讓牌照或許可證，除非承讓人願意接收轉讓人所有被記分數並承擔有關懲罰，目的是防止持牌人或持證人藉轉讓牌照或許可證來逃避懲罰。

3.9 **延遲修改違例記分制** 審計署注意到，截至二零零五年十二月底，食環署仍未落實全城清潔策劃小組就修改違例記分制所提出的其他建議。審計署注意到，食環署於二零零四年二月曾就檢討違例記分數目修訂建議初稿，但截至二零零五年十二月底，有關檢討仍在進行。審計署注意到，食環署有意同時實施持牌食物業處所的違例記分制及公眾街市的違例記分制。審計處認為，食環署有需要加快修改持牌食物業處所的違例記分制，從而強化持牌食物業處所的制裁制度。

新警告制度

3.10 在二零零三年十一月實施新警告制度前(見第 3.4 段)，因違反舊警告制度而遭暫時吊銷牌照的百分比介乎 2% 至 6% 不等。二零零三年十一月後，在新警告制度下，再沒有牌照被暫時吊銷，因為違反發牌及持牌條件只會被取消牌照。詳情載於附錄 G。

3.11 在新警告制度下，被取消牌照的數目與在舊警告制度下相若。詳情載於附錄 H。二零零三年十一月實施新警告制度後，懲罰個案數目有所下降，因為在新制度下再無牌照被暫時吊銷。鑑於與食物傳播疾病調查有關的食物業處所的數目有所增加(見第 2.27 段)，審計署認為食環署應認真檢討新警告制度的效益。

執法行動的管理資料

3.12 審計署查閱食環署對所選六區持牌食物業處所採取執法行動的記錄後，發現下列情況：

- (a) 深水埗及沙田區 深水埗區 (自二零零五年一月起) 及沙田區 (自二零零三年十二月起) 保存了在警告制度下對個別食物業處所採取執法行動的管理資料；及
- (b) 中西區、旺角、屯門及灣仔區 這些分區並未保存在違例記分制及警告制度下對個別食物業處所採取執法行動的管理資料。個別分區只會在食環署總部要求下，以人手編製有關的統計數字。

食環署表示，深水埗及沙田區所保存的管理資料，是為了方便輸入環境衛生統計資料系統。該系統於二零零四年施行，用以編製統計報表(註40)。審計署認為，食環署應確保各區保存對持牌食物業處所採取執法行動的管理資料，以便評估個別食物業處所的潛在風險及新警告制度的效益。

違例記分制和警告制度

3.13 違例記分制針對的是違法行為，而警告制度則是針對違反發牌及持牌條件。《全城清潔策劃小組最後報告》指出，不少發牌及持牌條件與法例條文完全一樣。再者，兩套制度均導致取消牌照或許可證。審計署認為，一套良好的懲罰制度應該公平、清晰、具透明度且容易理解。審計署認為，食環署應研究可否把兩套制度合而為一，以便該署能更有效率及有效益地執行《公眾衛生及市政條例》的條文，以及發牌及持牌條件。

執法行動的效益

3.14 審計署注意到，雖然持牌食物業處所的數目已由二零零零年的 17 634 間增至二零零四年的 20 229 間，增幅為 15%，但食環署檢控的數字卻由二零零零年的 5 489 宗減至二零零四年的 3 296 宗，減幅為 40%，而暫時吊銷牌照的數目亦由二零零零年的 320 個減至二零零四年的 165 個，減幅為 48%。取消牌照的數目則維持每年兩至三個。詳情載於附錄 I。

註 40：環境衛生統計資料系統提供食環署各類環境衛生服務的統計管理資料，包括防治蟲鼠、潔淨、衛生、發牌、檢控和其他行政報表。統計報表包括每月簽發牌照的統計數字、對持牌及無牌食物業處所採取執法行動的統計數字，以及暫時吊銷和取消持牌食物業處所牌照的統計數字。

3.15 鑑於與食物傳播疾病調查有關的食物業處所數目大幅增加，而對持牌食物業處所檢控的數字卻下降，審計署認為食環署應認真檢討對違反衛生規例的持牌食物業處所採取執法行動的程序。

審計署的建議

3.16 審計署建議食物環境衛生署署長應：

修改違例記分制

- (a) 加快修改持牌食物業處所的違例記分制，從而強化持牌食物業處所的制裁制度；

新警告制度

- (b) 鑑於與食物傳播疾病調查有關的食物業處所數目有所增加，而新警告制度取消了暫時吊銷牌照的選擇，認真檢討新警告制度的效益；

執法行動的管理資料

- (c) 確保各區保存對持牌食物業處所採取執法行動的管理資料，以便評估個別食物業處所的潛在風險及新警告制度的效益；

違例記分制和警告制度

- (d) 認真研究可否把違例記分制及警告制度合而為一，以便食環署能更有效率及有效益地執行《公眾衛生及市政條例》的條文，以及發牌及持牌條件；及

執法行動的效益

- (e) 鑑於與食物傳播疾病調查有關的食物業處所數目大幅增加，而對持牌食物業處所檢控的數字卻下降，認真檢討食環署對違反衛生規例的持牌食物業處所採取執法行動的程序。

當局的回應

3.17 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示：

修改違例記分制

- (a) 食環署在修改違例記分制前，將於二零零六年三月諮詢業界和立法會食物安全及環境衛生事務委員會；

新警告制度

- (b) 食環署會持續檢討新警告制度，以確保新制度對違例行為有足夠的阻遏作用；
- (c) 食物中毒事件增加是全球現象，成因包括社會、經濟、科技及環境等多重因素。本地食物中毒事件增加的原因，包括經濟好轉促使更多人出外用膳、更多食肆提供更多款式的食物(包括不經烹煮而食用的海產及自助餐等高風險食品)、高風險食物(例如壽司及刺身)日益受歡迎、監察系統更加嚴謹，以及公眾更自覺地舉報食物中毒事件；
- (d) 二零零四年及二零零五年發生的食物中毒事件，主要成因包括即食食物與未經煮熟的食物交叉污染、食物處理人員處理食物不當，以及食物貯存時間過久。單就違反牌照規例採取執法行動並不足以杜絕這些問題。教育、培訓和業界監察，亦同樣重要；

執法行動的管理資料

- (e) 食環署會檢討可否把執法記錄電腦化，並考慮納入第 2 期牌照管理資料系統作為其中一項功能。同時，食環署會製作標準表格，供各區記錄對持牌食物業處所採取的執法行動，藉此加強監察；

違例記分制和警告制度

- (f) 食環署會認真研究可否把違例記分制及警告制度合而為一。由於兩套制度並不相同，分別處理不同的罪行／違規行為，而有關人士對此亦充分了解。違例記分制針對由法庭裁定的罪行，而警告制度則針對違反發牌／持牌條件的個案；及

執法行動的效益

- (g) 食環署會定期檢討對食物業處所採取執法行動的程序，以確保該等處所符合食物安全及公眾衛生標準。食物中毒事件數目增加的成因眾多(見第 2.37(p) 段)。

第 4 部分：對無牌食物業活動採取的執法行動

4.1 本部分探討食環署對無牌食物業活動採取的執法行動，並建議進一步改善措施。

執法行動

4.2 **確定無牌食物業處所** 食環署分區辦事處循下列途徑確定無牌食物業處所：

- (a) 由負責處理申請食物業牌照 (即正式、暫准及臨時牌照) 及售賣限制出售食物許可證的三個牌照組 (見第 2.33 段註 33) 所轉介；
- (b) 市民投訴；及
- (c) 其他政府部門 (例如民政事務總署、消防處及屋宇署) 的轉介。

在確定無牌食物業處所後，負責有關地區的衛生督察會每周巡查有關處所以作監控，並對經營者發出的警告及將每周巡查的結果記錄在案。

檢控

4.3 截至二零零四年十二月三十一日，全港各區共有 435 間確定的無牌食物業處所。根據《食環署工作守則》，衛生督察對無牌食物業處所的檢控 (註 41) 會按周或按月提出 (註 42)。檢控行動持續進行，直至無牌食物業處所停止經營或已領取牌照為止。食環署在二零零四年對無牌食物業處所進行了 32 702 次巡查，及提出 1 558 宗檢控，並就 1 494 宗定罪徵收總額達 670 萬元的罰款 (即每宗定罪罰款平均為 4,500 元)。

註 41：根據《公眾衛生及市政條例》的《食物業規例》，任何人如無牌經營食物業即屬違法，一經循簡易程序定罪，可被處最高罰款五萬元，監禁六個月以及每日另加罰款 900 元。

註 42：衛生督察對下列無牌食物業處所每周提出檢控：

- (a) 並無申領牌照；
- (b) 正申領牌照，但發現該處所不可獲發牌照；
- (c) 正申領牌照，但在申領日期起計六個月內仍未接獲食環署發牌條件通知書；
- (d) 正申領牌照，但由食環署發牌條件通知書發出日期起計 12 個月內仍未符合有關規定；及
- (e) 業務範圍擴展至公眾地方或行人路。

每月檢控行動會針對上述 (a) 至 (e) 項以外的無牌食物業處所而進行。

即時拘控

4.4 以傳票方式提出檢控對阻遏無牌食物業活動往往收效不大，因為無牌食物業處所的經營者經常視罰款為經營成本的一部分。因此，除檢控無牌食物業處所外，食環署亦採取即時拘控(註 43)行動。每區均備存一份無牌食物業處所即時拘控目標名單，並按月更新。衛生督察拘控無牌食物業處所的經營者，並把他們帶往就近警署；其後，衛生督察會定期巡查這些無牌食物業處所。如這些處所連續停止經營三個月，則會從目標名單中刪除。食環署在二零零四年共採取了 420 次即時拘控行動，而在二零零五年首六個月則採取了 193 次即時拘控行動。

禁止令和封閉令

4.5 在二零零三年二月十四日之前，食環署可向法庭申請禁止令，阻止經營者利用處所進行無牌食物業活動。在禁止令批出後，食環署人員會把一份文本張貼於該處所。禁止令在送達後的第八天開始生效。如經營者違反禁止令，衛生督察可申請封閉令封閉該處所。

4.6 為了讓食環署能更有效益地保障公眾健康，《2002 年公眾衛生及市政(修訂)條例》在二零零二年一月通過，並於二零零三年二月十四日生效。該條例的條文規定，食物環境衛生署署長獲授權直接向法庭申請封閉令以封閉任何處所，而無須就有關的無牌食物業活動先行申請禁止令(註 44)。在執行封閉令後，該處所會被圍上加封(見照片二)，並會被截斷水電供應(註 45)。自二零零五年四月起，食環署已備存申請封閉令分區工作計劃(註 46)，藉以監察申請封閉令的進度。食環署在二零零四年及二零零五年首六個月，分別申請四個及三個封閉令。食環署執行了在二零零四年取得的一個封閉令，以及在二零零

註 43：衛生督察(兩人一組)通常在沒有警方陪同下，每兩星期對無牌食物業處所的經營者採取即時拘控行動。

註 44：封閉令會維持有效，直至法庭應食物環境衛生署署長或受影響人士的申請而撤銷命令為止。在封閉令發出後，食環署人員會把一份文本張貼於有關處所，而該命令會在張貼於該處所的第八天開始生效。

註 45：如不適宜就有關處所申請封閉令，應在發出首張傳票後，每星期申請發出傳票。封閉令的實施，必須不會：

- (a) 阻止人居住於有關處所；或
- (b) 影響任何建築物或處所內的任何公用地方或公眾地方的使用，以致阻塞公眾通道或走火通道。

註 46：有關計劃列明每個無牌食物業處所封閉行動的目標日期。

五年首六個月取得的三個封閉令。至於在二零零四年的其餘三宗封閉令的申請，則已撤回或被駁回。

照片二

封閉一間無牌食物業處所



審計署的意見

確定無牌食物業處所

4.7 **無牌食物業處所目標名單** 除無牌食物業處所即時拘控目標名單，以及申請封閉令分區工作計劃外，一些分區亦備存無牌食物業處所目標名單。該份無牌食物業處所目標名單包含無牌食物業處所即時拘控名單和分區工作計劃所載的全部處所。審計署在查閱所選六區備存截至二零零五年九月三十日的記錄後，發現下列情況：

- (a) **中西區、深水埗及屯門區** 由於這些分區的衛生督察就無牌食物業處所採取“按時呈閱制度”，因此並無備存無牌食物業處所目標名單(註 47)。在這制度下，無牌食物業處所的有關檔案會定期呈交有關衛生督察跟進；及

註 47：這些分區每月向食環署總部匯報無牌食物業處所的變動。

- (b) *旺角、沙田及灣仔區* 這些分區供審計署查閱的無牌食物業處所目標名單，並未包羅無牌食物業處所即時拘控名單和申請封閉令分區工作計劃所載的全部無牌食物業處所。這些分區亦就無牌食物業處所採取“按時呈閱制度”。

審計署認為，食環署應確保各區均備存無牌食物業處所目標名單，而目標名單應載列食環署循各種途徑確定的所有無牌食物業處所，以便能更有效益地對這些處所採取執法行動。

4.8 *確定無牌食物業處所的方法* 食環署表示，該署主要透過三個牌照組的轉介及市民的投訴來確定無牌食物業處所。此外，據分區辦事處人員表示，由衛生督察確定的無牌食物業處所數目很少，因為他們只負責在日常巡查時查找無牌食物業活動。審計署認為食環署有需要採取更多主動積極行動，查找各區的無牌食物業處所。

巡查無牌食物業處所

4.9 每區衛生督察均會巡查目標名單上的無牌食物業處所。他們會每周或每月提出檢控，直至有關處所停止經營。

4.10 二零零四年二月，食環署按廉政公署的建議(註 48)提醒各高級衛生督察，如其下屬在連續四次每周巡查中報告某無牌食物業已停止經營，他們即須進行確認巡查。如高級衛生督察信納有關無牌食物業處所已連續停業兩個月，便應向衛生總督察匯報。衛生總督察應進行最後巡查，然後才把該無牌食物業處所從目標名單中刪除。

4.11 審計署對二零零零年一月至二零零五年六月的無牌食物業處所巡查記錄作出的查閱顯示，雖然在一些食物業處所中衛生督察在超過六個月的每次巡查均沒有被發現無牌經營食物業活動，但該等處所仍見列於目標名單內。載述於附錄 J 的個案五顯示有需要把已停止經營的無牌食物業處所從目標名單中刪除。審計署認為，為更有效率及有效益地調配人力資源，食環署應確保高級人員在指定期間內進行確認巡查，把不再經營的無牌食物業處所從目標名單中刪除。

4.12 與持牌食物業處所巡查報告不同，食環署並無標準表格用以記錄無牌食物業處所的巡查結果。審計署注意到，分區衛生督察通常把巡查結果記錄在案，但並無妥善記錄一些巡查的日期和時間(註 49)。詳細記錄無牌食物業處

註 48：廉政公署於二零零三年完成有關“食環署對無牌食肆的檢控工作”的研究。

註 49：對於一些巡查，衛生督察在檔案上記錄曾進行數次巡查和最後一次巡查的日期。

所的巡查結果，對監察無牌食物業處所的經營十分重要。審計署認為，食環署應確保無牌食物業處所的巡查結果和執法行動妥為記錄，以助食環署管理層監察執法行動的進度。食環署應研究可否引入標準表格，以記錄無牌食物業處所的巡查結果，確保巡查記錄完備周全。

封閉令及無牌食物業

4.13 *申請封閉令的宗數下降* 自二零零三年二月十四日起，食環署獲《公眾衛生及市政條例》授權在無須申請禁止令的情況下，向法庭申請封閉令封閉無牌食物業處所。自此，食環署再沒有申請禁止令。審計署注意到：

- (a) 食環署申請禁止令的宗數由二零零二年的 149 宗減至二零零三年的 19 宗，減幅為 87%；及
- (b) 食環署申請封閉令的宗數由二零零三年的 16 宗減至二零零四年的 4 宗，減幅為 75%。至於發出傳票的次數，則由二零零三年的 1 493 次增至二零零四年的 1 558 次，增幅為 4%。

詳情載於附錄 K。

4.14 *封閉令的效益* 載於附錄 L 的個案六說明封閉令有效地阻遏無牌食物業活動。然而，經確定的無牌食物業處所數目於二零零四年十二月及二零零五年六月分別為 435 間及 434 間。審計署認為，食環署有需要加強管制措施，以阻遏無牌食物業處所的經營。

4.15 *無牌食物業持續經營* 根據食環署的記錄，經營無牌食物業處所的事件依然時有舉報。審計署對無牌食物業處所目標名單的查閱顯示，這些處所的經營者很多已申領正式牌照，但為了賺回經營食物業處所高昂的經常開支（例如租金和工資），他們往往在牌照簽發前已開始營業，並視被食環署檢控而判處的罰款為經營成本的一部分。載於附錄 M 的個案七說明有需要採取更加嚴厲的執法行動對付這類無牌食物業處所。審計署認為，食環署應認真檢討執法行動的效益，並考慮採取更加嚴厲的執法行動（如拒絕正式牌照的申請），以阻遏無牌食物業處所在未獲發正式牌照前營業。

即時拘控

4.16 根據《食環署工作守則》，把無牌食物業處所納入即時拘控目標名單須符合五項條件(註 50)。各區的目標名單會每月更新。有關處所如連續三個月停止經營，便會從目標名單中刪除。審計署注意到，由二零零零年至二零零四年：

- (a) 對無牌食物業處所經營者作出的即時拘控個案由二零零零年的 960 宗減至二零零四年的 420 宗，減幅為 56%；
- (b) 被拘捕的人數由二零零零年的 510 人減至二零零四年的 91 人，減幅為 82%；及
- (c) 即時拘控的成功率(註 51)由二零零零年的 53% 減至二零零四年的 22%。

詳情載於附錄 N。

4.17 審計署查閱二零零四年一月至二零零五年六月六區的無牌食物業處所即時拘控目標名單，發現下列情況：

- (a) *旺角、深水埗、沙田和灣仔區* 這些分區的即時拘控成功率低於 10%。旺角區的成功率則為零；
- (b) *中西區和屯門區* 中西區的成功率為 20%；屯門區的成功率最高，達到 44%；及
- (c) *即時拘控* 儘管有關的無牌食物業處所已連續超過三個月停止經營，食環署仍繼續每月對其經營者進行即時拘控。

為有效調配人力資源，審計署認為食環署有需要確保各區無牌食物業處所的目標名單迅速更新，從目標名單中刪除已連續三個月停止經營的無牌食物業處所。鑑於即時拘控的成功率偏低，食環署亦有需要檢討即時拘控的效益。

註 50：五項條件為：(a) 該處所不可獲發牌照；(b) 該處所的衛生情況非常惡劣；(c) 該處所屢遭投訴，而且投訴的理據充分；(d) 該處所的經營者一直逃避傳票；以及(e) 該處所正申領牌照或許可證，但由食環署發牌條件通知書發出日期起計已超過六個月仍未能符合有關規定。

註 51：成功率是被捕人數與掃蕩次數的百分比。

封閉無牌食物業處所的突擊行動

4.18 自二零零四年旺角區發生食物中毒事件後，食環署實施了額外管制措施，加強對無牌食物業處所的執法行動。食環署在二零零五年一月頒布了突擊行動的指引，同月執行，以封閉無牌或無證的食物業處所（見照片三）。食環署藉此對下列 12 間無牌食物業處所展開封閉行動：

- (a) 三間售賣高風險即食食物的店舖（即兩間售賣燒味及滷味，以及一間售賣壽司及刺身）；及
- (b) 導致其四周衛生環境極差的八間食物製造廠和一間普通食肆。

照片三

對無牌食物業活動的突擊行動



資料來源：食環署提供的照片

4.19 二零零五年七月，食環署對上述突擊行動的結果進行檢討。該結果顯示，截至二零零五年六月：

- (a) 只有三宗封閉令成功執行；及
- (b) 四間無牌食物業處所從目標名單中刪除，原因是已批出正式牌照，在封閉令發出前已停止經營，或延遲發出封閉令以待徵詢法律意見。

4.20 食環署根據該三宗封閉個案的經驗得出結論，即執行封閉令一般需時十個星期（註 52）。詳情載於附錄 O。食環署認為：

- (a) 該署須累積更多執行封閉令的經驗，以便研究現行法例的效益；
- (b) 為加強長遠阻遏作用以減少無牌食物業處所的數目，19 區應着手把所有無牌食物業處所納入申請封閉令分區工作計劃內；及
- (c) 各區應要求有關部門（例如消防處和屋宇署）提供所有尚待處理個案的所需資料，以便展開封閉行動。

由於考慮到申請及執行封閉令所需的時間及人力資源，審計署認為食環署有需要繼續認真檢討突擊行動的效益，以及餘下五間無牌食物業處所申請封閉令的進度，以期簡化申請封閉令的程序。

會社及私房菜館

4.21 **會社獲豁免領取食肆牌照** 《公眾衛生及市政條例》規定，持有《會社（房產安全）條例》（第 376 章）所載的合格證明書，並向會員及同行賓客提供食物的會社，可獲豁免領取食肆牌照。不過，這些會社得受衛生督察巡查，以確保食物衛生和處所潔淨。如有違例（例如提供不合衛生的食物），衛生督察會檢控有關會社的經營者。

4.22 **會社經營食肆** 由於申領《會社（房產安全）條例》所載的合格證明書較食肆牌照容易，因此部分食物業處所的經營者選擇申領合格證明書（即以會社為名經營食肆為實）。這些會社接受主動上門的顧客申請為「即時入會」。截至二零零五年十二月底，食環署沒有採取積極行動，阻遏上述不當情況。

4.23 **私房菜館** 私房菜館一般指在商業或住宅樓宇上層開設的小型無牌食物業處所。私房菜館近年頗受歡迎，皆因所提供的菜餚別具特色。私房菜館通常在晚上營業，顧客通常須預約留座。部分私房菜館其實是持牌食肆，只是他們選取私房菜館名稱以廣招徠。其他私房菜館可能只持有《會社（房產安全）條例》所載的合格證明書。不過，有些私房菜館既無合格證明書，亦無食肆牌照。

4.24 **無牌私房菜館** 根據食環署的記錄，截至二零零五年三月三十一日，無牌私房菜館共有 25 間。在確定無牌私房菜館後，衛生督察會巡查有關地方，以便採取檢控行動。不過，有關經營者往往聲稱正為朋友舉行晚宴，否認在那

註 52：十個星期包括五個星期完成個案轉呈法庭前的所有準備工作，四個星期安排法庭聆訊，以及一個星期發出封閉令。

裏經營食肆，而顧客亦往往站在經營者一方。在沒有見證付款，以及缺乏餐單或食物價目表等環境證據的情況下，成功檢控有關經營者的機會相當渺茫。

4.25 **修訂法例** 立法會食物安全及環境衛生事務委員會於二零零二年七月十五日的會議上，曾討論應否將私房菜館納入監管之列。部分委員建議應將私房菜館納入監管範圍，並應靈活處理，因為私房菜館只屬小規模經營並對推廣香港作為美食天堂有所貢獻。自二零零二年十一月起，食環署研究將私房菜館列為有限制條件食肆，並建議豁免私房菜館的正式發牌條件，但私房菜館必須：

- (a) 符合消防及建築物安全標準；
- (b) 只在晚間經營，營業時間不多於四小時，並在晚上十一時前停業；及
- (c) 每次服務的顧客不多於 24 人。

截至二零零五年十二月底，食環署仍就有限制條件食肆的發牌及持牌條件進行有關工作。

4.26 **檢控無牌食物業處所** 不少會社及私房菜館在報章及雜誌宣傳其食物業處所。審計署認為，食環署應採取主動積極行動(如檢控)，阻遏這些以會社為名但實際為主動上門的顧客提供服務的食肆，以及實為無牌食物業處所的私房菜館。當局應針對這類無牌食物業處所的經營，採取更加嚴厲的執法行動，例如即時拘控。

4.27 **漏洞** 部分會社以“即時入會”方式經營食肆，因而無須遵守食肆發牌及持牌條件。食環署在二零零六年三月初回應審計署的查詢時表示，根據律政司高級助理民事法律專員的法律意見，民政事務總署是《會社(房產安全)條例》的執法當局。根據《會社(房產安全)條例》，“會社”指“任何法團或社團，其組成目的是為會員提供社交或康樂設施”。會社若以“即時入會”方式經營食肆，堵塞這個漏洞的適當方法是修訂《會社(房產安全)條例》，授權當局撤銷這些會社的合格證明書。當合格證明書被撤銷，有關處所便不再被視為會社，因而不可根據《食物業規例》獲得豁免。

4.28 **市民支持** 無牌食物業處所對公眾的健康構成風險。為提高市民對無牌食物業處所對公眾的健康構成風險的意識，審計署認為食環署應不時勸諭市民切勿光顧這些處所，並鼓勵市民向食環署舉報懷疑無牌的食物業處所。

審計署的建議

4.29 審計署建議 食物環境衛生署署長應：

確定無牌食物業處所

- (a) 確保各區均備存無牌食物業處所目標名單，而目標名單應載列食環署循各種途徑確定的所有無牌食物業處所，以便更有效益地對這些處所採取執法行動；
- (b) 考慮採取更多主動積極行動，查找各區的無牌食物業處所；

巡查無牌食物業處所

- (c) 為更有效率及有效益地調配人力資源，確保高級人員在指定時間內對無牌食物業處所進行確認巡查，把已停止經營的處所從無牌食物業處所目標名單中刪除；
- (d) 確保無牌食物業處所的巡查結果和執法行動妥為記錄，以助食環署管理層監察執法行動的進度；
- (e) 研究可否引入標準表格，以記錄無牌食物業處所的巡查結果，確保巡查記錄完備周全；

封閉令及無牌食物業

- (f) 鑑於經確定的無牌食物業處所數目於二零零四年十二月為 435 間及於二零零五年六月為 434 間，加強管制措施以阻遏無牌食物業處所的經營；
- (g) 認真檢討執法行動的效益，並考慮採取更加嚴厲的執法行動，以阻遏無牌食物業處所在未獲簽發正式牌照前營業；

即時拘控

- (h) 確保各區無牌食物業處所的目標名單迅速更新，從目標名單中刪除已連續三個月停止經營的無牌食物業處所；
- (i) 鑑於即時拘控的成功率偏低，檢討即時拘控的效益；

封閉無牌食物業處所的突擊行動

- (j) 繼續認真檢討突擊行動的效益，以及餘下五間無牌食物業處所申請封閉令的進度 (見第 4.20 段)，以期簡化申請封閉令的程序；

會社及私房菜館

- (k) 採取主動積極行動 (如檢控), 阻遏以會社為名但實際為主動上門的顧客提供服務的食肆, 以及實為無牌食物業處所的私房菜館; 及
- (l) 不時勸諭市民切勿光顧無牌食物業處所, 並爭取市民支持, 向食環署舉報懷疑無牌的食物業處所。

當局的回應

4.30 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議, 並表示:

確定無牌食物業處所

- (a) 食環署會確保各區均備存無牌食物業處所的清晰記錄;
- (b) 食環署根據市民投訴和轉介, 並趁日常巡查的機會查找無牌食物業處所。情報組的監察工作對查找無牌食物業處所亦起一定作用。食環署會因應可用的資源, 考慮以其他方法查找無牌食物業處所;

巡查無牌食物業處所

- (c) 食環署會發出指引, 提醒高級人員按既定指引到無牌食物業處所進行確認巡查, 並在確定有關處所已經終止經營非法食物業後, 把有關處所從目標名單中刪除;
- (d) 食環署會確保各區備存無牌食物業處所及執法行動詳情的清晰記錄, 以供監察。同時, 總部會密切監察持續無牌營業的食物業處所的名單, 以便申請封閉令及進行即時拘控;
- (e) 食環署會引入標準表格, 供各區記錄對無牌食物業處所採取的跟進行動, 藉此加強監察;

封閉令及無牌食物業

- (f) 二零零三年二月生效的《2002年公眾衛生及市政(修訂)條例》賦予食環署權力, 以便更有效對付無牌食物業處所, 尤其是對公眾健康構成即時危害的處所。申請禁止令的程序已不適用於非法食物業處所, 以及對健康構成即時危害的食物業處所。為採取更嚴厲的執法行動對付無牌食物業處所, 食環署可向法庭申請封閉令, 無須事先採取禁止令。食環署會不斷檢討這條經修訂的法例的效益;

即時拘控

- (g) 食環署會提醒各區備存最新的無牌食物業處所即時拘控目標名單。食環署會安排有關人員出席經驗分享會，為同事提供額外的指引和培訓，務使他們能更有效益地執行工作，並提高即時拘控的成功率；

封閉無牌食物業處所的突擊行動

- (h) 食環署總部一直密切監察對無牌食物業處所進行的封閉行動。食環署會繼續檢討封閉無牌食物業處所突擊行動的效益；

會社及私房菜館

- (i) 對於沒有持有效食物業牌照或根據《會社(房產安全)條例》簽發的合格證明書而營業的食物業處所，不論有關處所是以私房菜館或會社的名義經營，一經確定為非法經營食物業，食環署便會繼續採取執法行動；
- (j) 食環署會聯同民政事務總署採取所需的執法行動，對付曾獲豁免遵守《食物業規例》的無牌食物業處所；及
- (k) 食環署會繼續勸諭市民切勿光顧無牌食物業處所，並爭取他們支持，向食環署舉報懷疑無牌食物業處所。

4.31 民政事務總署署長完全支持審計署的建議，並表示：

會社及私房菜館

- (a) 鑑於近年以會社形式經營食物業的處所數目日增，民政事務總署牌照事務處曾檢討有關獲發合格證明書，但實際上全面或局部經營食肆(即會社已完全轉作食肆或在每日某段時間招待市民)的食物業處所引致的問題；
- (b) 當局的一貫政策是，如會社在其處所內經營食物業，有時並非專招待會員及同行賓客，而是招待市民，則有關會社必須向食環署申領有效的食物業牌照。她認為，如有充分證據證明會社已改變經營模式成為食肆，則該等會社應視為實際上已停止經營《會社(房產安全)條例》所界定的會社。視乎法律意見，食環署如掌握證據即可對該等無牌食物業處所採取檢控行動；

- (c) 二零零五年八月及九月，牌照事務處和食環署就油尖區、中西區及東區的目標食物業處所採取聯合執法行動。在巡查的處所中，部分持有有效的合格證明書，其餘則為無牌食物業處所。聯合執法行動所蒐集的證據顯示，其中三間持有有效合格證明書的處所實際上經營食肆。據她了解，食環署已徵詢法律意見，考慮採取檢控行動。預計牌照事務處和食環署日後會繼續採取類似的聯合執法行動；及
- (d) 除與食環署採取聯合執法行動外，牌照事務處經檢討後正就下列工作計劃諮詢律政司：
 - (i) 修訂合格證明書的申請及處理程序，包括合格證明書的首次申請及續期申請表格；
 - (ii) 就合格證明書申請進行徹底調查並要求更多佐證，包括提供證據證明有關團體的“組成目的”是為進行《會社(房產安全)條例》所規定的申報業務(即為會員提供社交及康樂設施，並要求申請人申報除登記會員及同行賓客外，該處所是否有時會供其他人士使用)；
 - (iii) 在發牌前巡查有關處所，以核實申請人申報的資料；
 - (iv) 如有充分證據證明該處所並非專供會員及其賓客使用，則考慮拒絕其申請；
 - (v) 在合格證明書內加入合理的發牌及持牌條件，包括與該會址所申報的經營模式及會員制度有關的條件；及
 - (vi) 如有充分證據證明該會址實際上已停止經營《會社(房產安全)條例》所界定的會社，而牌照事務處亦已考慮有關個案的所有情況和處所經營者的有關解釋(如有的話)，則考慮向牌照事務處建議暫時吊銷有關的合格證明書。

第 5 部分：管理資料

5.1 本部分探討有關巡查食物業處所和執行衛生規例、發牌及持牌條件的管理資料，並建議進一步改善措施。

管理資料系統

電腦系統

5.2 二零零零年，食環署接管當時的市政總署和區域市政總署部分電腦系統。下述兩套電腦系統用作管理食物業處所的記錄：

- (a) *市區的發牌／發證系統* 發牌／發證系統是在一九八八年投入運作的主機系統，供市區各分區辦事處用作處理和記錄食物業處所牌照和許可證續期事宜。這套系統在二零零五年五月第 1A 期牌照管理資料系統 (見第 5.4 段) 推行後便停止使用。在二零零五年八月之前，新界分區辦事處一直採用人手記錄制度；及
- (b) *新界的食物業處所記錄系統* 食物業處所記錄系統在一九九八年投入運作。這套系統在電腦網絡上操作，共有九部設於新界各分區辦事處的個人電腦，各自連接食環署資訊科技科的伺服器 (註 53)。這套系統用作記錄持牌食物業處所在選擇視察制度下的評級。在二零零三年實施風險為本巡查制度後，食物業處所記錄系統使用作記錄食物業處所的資料，包括風險類別和巡查頻率。然而，市區辦事處仍沿用人手記錄制度。食環署並沒有把新界的食物業處所記錄系統擴展至市區分區辦事處使用。

5.3 食環署在二零零四年實施電腦化環境衛生統計資料系統，以供編製統計報表。這套系統整理來自各區的統計數字。不過，每月提交食環署總部的統計數字，則由個別分區辦事處按各自巡查食物業處所的人手及電腦記錄而擬備。

牌照管理資料系統的可行性研究

5.4 二零零一年五月，食環署就實施牌照管理資料系統展開可行性研究，以便將 19 個分區辦事處就處理食物業處所的發牌及巡查程序統一及自動化

註 53：食環署會檢討可否由第 2 期牌照管理資料系統取代食物業處所記錄系統。

(註54)。二零零一年十月，可行性研究的結論是將牌照管理資料系統分三期實施：

- (a) 第1期 系統會用作處理和監察牌照或許可證的申請、續期及修訂；
- (b) 第2期 系統會用作備存巡查時間表、檢控及定罪記錄、違例記分，以及暫時吊銷和取消牌照記錄；及
- (c) 第3期 系統會利用個人數碼助理處理食物業處所的巡查工作。

根據可行性研究的系統開發計劃，第1期牌照管理資料系統計劃在二零零二年四月展開，並在二零零三年三月完成。

5.5 二零零二年初，食環署完成可行性研究後，當時的資訊科技署公布會安排就各行政電腦系統開發周期的不同階段，確定是否有任何業務流程可以重整(註55)。業務流程重整研究在二零零二年十二月完成。食環署在擬設的牌照管理資料系統內加入牌照申請工作流程，並在二零零三年十一月申請撥款880萬元，推行第1期牌照管理資料系統。上述申請在二零零四年四月獲得批准，而有關系統的第1期工作預定在二零零五年四月完成。

牌照管理資料系統的預期效益

5.6 《計劃開展文件》(註56)顯示，推行第1期牌照管理資料系統，將可因提高效率而節省大筆開支，當中包括每年職員費用170萬元；並可帶來以下效益：

- (a) **提高運作效率** 該系統會調整19個分區辦事處所採用的不同發牌程序，加快檢索和傳送牌照資料的速度；
- (b) **提供更佳公共服務** 該系統會縮短處理新牌照和許可證申請的時間，並加強監察牌照和許可證的申請；及

註54：一九九八年底，當時的財政司司長辦公室工商服務業推廣署就發牌制度撥款進行獨立顧問研究。二零零零年一月，顧問提出建議，指有需要將發牌程序自動化，並改善對持牌食物業處所採取的管制措施。二零零零年五月，食環署同意在二零零零年底或之前，或二零零一年初或之前作出改善。

註55：《業務流程重整研究》的目的是重新研究所有主要業務流程，徹底重新編排，務求將提供服務的成本、質素和時間作出全面而重大的改善。

註56：《計劃開展文件》訂明實施牌照管理資料系統的管理方式，以確保計劃的質素及計劃如期進行。該文件集合了開展計劃所需的一切資料，供計劃推行小組參考。

- (c) **管理規管** 該系統會提供更佳的管理資料，以供監察和管制牌照和許可證申請的進度。

審計署的意見

延期實施牌照管理資料系統

5.7 二零零四年四月，計劃督導委員會(註57)成立，負責監察第1期牌照管理資料系統的實施進度。在二零零五年四月十四日舉行的第七次計劃督導委員會會議上，主席告知各委員，第1期牌照管理資料系統將再分期實施，詳情如下：

- (a) **第1A期** 二零零五年五月將展開處理牌照和許可證的續期；
- (b) **第1B期** 二零零五年六月將展開處理牌照和許可證的申請；及
- (c) **第1C期** 二零零五年七月將展開處理有效牌照和許可證的修訂。

二零零五年五月，第1A期展開使用。然而，第1B期及第1C期則延至二零零六年一月中才展開使用。

5.8 食環署指出，系統延期實施主要由於用戶提出額外要求，因而需要重新測試系統，並為所有用戶提供培訓。此外，由於用戶數目大幅增加，所以必需提供更多設備和培訓，並進行更多系統處理能力測試。審計署認為，食環署有需要密切監察餘下第1B期及第1C期牌照管理資料系統的實施進度，以免第1期整體計劃再延期實施。食環署亦有需要在推行第2期及第3期牌照管理資料系統前，認真評估第1期牌照管理資料系統的預期效益是否已經實現。

食物業處所記錄系統的局限

5.9 食物業處所記錄系統在一九九八年投入運作。當時的區域市政總署利用這套系統備存新界區持牌及無牌食物業處所的巡查及檢控記錄。自二零零零年起，食環署利用這套系統監察新界區食物業處所的巡查工作。審計署查閱這套系統的記錄後，發現如下：

註57：計劃督導委員會主要負責：

- (a) 提供指引和指示，確保計劃在指定範圍內進行；
- (b) 先檢討每一個完成階段，才批准進行下一個階段工作；及
- (c) 確保計劃按照政府資訊科技總監辦公室和系統用戶管理人員的指示進行。

- (a) *使用範圍有限* 只有新界的分區辦事處使用這套系統；
- (b) *記錄有欠準確* 這套系統提供一個管理工具以監察食物業處所的巡查。不過，這套系統的記錄並未迅速更新。一些經衛生督察巡查的持牌食物業處所，在系統記錄內仍顯示未經巡查；及
- (c) *欠缺懲罰記錄* 這套系統沒有備存懲罰記錄，例如向持牌人給予的口頭警告和發出的警告信。採取的執法行動記錄於個別食物業處所的檔案內。

5.10 擬用作備存巡查時間表和持牌食物業處所檢控及懲罰記錄的第2期牌照管理資料系統，或可取代食物業處所記錄系統。鑑於食物業處所記錄系統的局限，審計署認為食環署有需要盡快採取行動，制訂第2期及第3期牌照管理資料系統的實施計劃。

各區無牌食物業處所的管理資料

5.11 在二零零四年實施的環境衛生統計資料系統，匯編各區巡查及規管食物業處所的統計數據。根據食環署的記錄，對個別無牌食物業處所進行的巡查和執法行動，並沒有電腦化資料記錄。有些分區仍沿用人手記錄上述資料和擬備每月報告。監察食物業處所的巡查及規管工作，須有準確的管理資料。審計署認為，食環署應認真檢討可否在個別分區辦事處將無牌食物業處所的管理資料電腦化。

指引及程序電腦化

5.12 《食環署工作守則》對該署人員巡查持牌食物業處所和無牌食物業活動，以及有關的執法工作提供指引。審計署注意到，只有部分《食環署工作守則》的資料上載至電腦系統供該署人員查閱。在修訂《食環署工作守則》時，食環署是以備忘錄或電郵方式供員工傳閱。然而，截至二零零五年十二月底，《食環署工作守則》仍未迅速更新所有修訂事項。對於二零零二年六月以後的修訂，食環署人員須參閱有關備忘錄及電郵。最新的守則對食環署具效率而有效益的運作相當重要。審計署認為，食環署有需要迅速更新其工作守則，並將整套最新的《食環署工作守則》上載至該署電腦系統。

5.13 除《食環署工作守則》外，該署亦發出有關處理發牌程序的《發牌指引》給屬下人員。與《食環署工作守則》不同，該指引並未上載至電腦。指引的修訂，是以備忘錄或電郵方式供員工傳閱。更新電子版的指引，可方便員工隨時參考。審計署認為，食環署有需要為其員工推出電子版的《發牌指引》。

向市民發放資料

5.14 審計署查閱食環署透過網頁及小冊子(註 58)向市民發放的資料後，發現部分資料仍未更新。例如，小冊子或網頁所載的新界區牌照組地址，以及部分申請處理程序已經過時。審計署認為，食環署有需要定期更新其網頁及刊物所載的資料，確保向市民發放最新的資料。

審計署的建議

5.15 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 密切監察餘下第 1B 期及第 1C 期牌照管理資料系統的實施進度，以免第 1 期整體計劃再延期實施；
- (b) 在推行第 2 期及第 3 期牌照管理資料系統前，認真評估第 1 期牌照管理資料系統的預期效益是否已經實現；
- (c) 鑑於食物業處所記錄系統的局限，盡快採取行動，制訂第 2 期及第 3 期牌照管理資料系統的實施計劃，以便提升監察巡查及規管持牌及無牌食物業處所的效率；
- (d) 認真檢討可否在個別分區辦事處將無牌食物業處所的管理資料電腦化；
- (e) 迅速更新《食環署工作守則》，並將整套最新的《食環署工作守則》上載至電腦系統；
- (f) 考慮為食環署人員推出電子版的《發牌指引》；及
- (g) 定期更新食環署網頁及刊物所載的資料，確保向市民發放最新的資料。

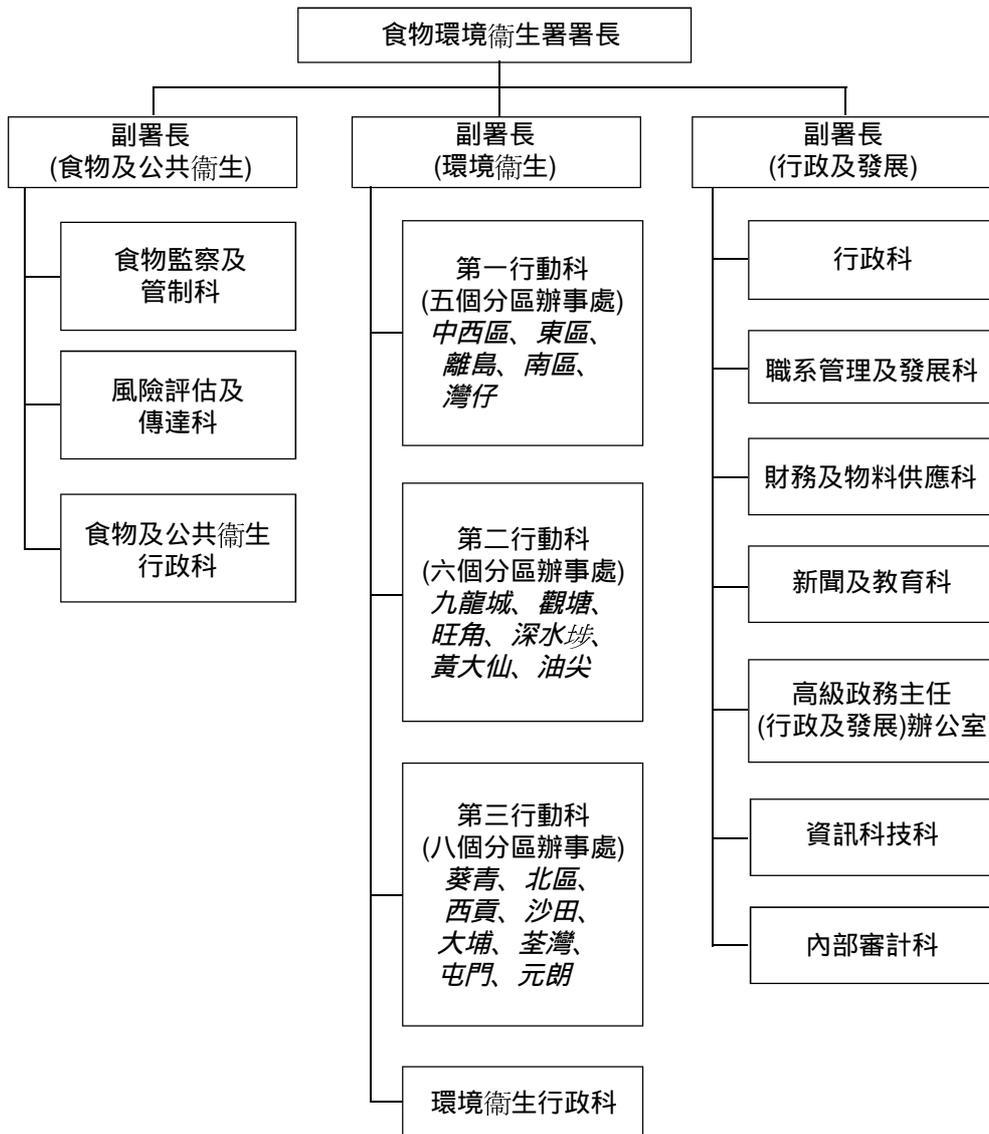
當局的回應

5.16 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示：

註 58：食環署印發小冊子(中英文本兼備)介紹八類牌照的申請程序，當中包括食肆、烘製麪包餅食店、工廠食堂、食物製造廠、新鮮糧食店、冰凍甜點製造廠、奶品廠、以及燒味及滷味店的小冊子。該等申請資料亦上載至食環署網頁。

- (a) 第 1B 期及第 1C 期牌照管理資料系統已經完成，並於二零零六年一月十六日實施；
- (b) 食環署已察覺到食物業處所記錄系統的局限，並沒有計劃把食物業處所記錄系統擴展至市區。食環署在推行第 2 期及第 3 期牌照管理資料系統前，會認真評估第 1 期牌照管理資料系統的預期效益是否已經實現。食環署在二零零五年年中得悉，分區辦事處人員無法於每月第一天前把所有數據輸入食物業處所記錄系統後，已檢討數據輸入程序。自二零零五年十二月起，分區辦事處人員可延至每月第四天前完成數據輸入工作，以確保數據準確無誤。食物業處所記錄系統將逐步升級和擴充，以期在第 2 期及第 3 期牌照管理資料系統中涵蓋本港所有持牌食物業處所；
- (c) 食環署會認真檢討可否在個別分區辦事處將無牌食物業處所的管理資料電腦化。同時，食環署會引入標準表格，供各區用以記錄對無牌食物業處所採取的跟進行動，藉此加強監察；
- (d) 部分新指引及政策並未編入《食環署工作守則》。食環署將加快把整套最新的《食環署工作守則》上載至電腦系統；
- (e) 食環署已開始檢討《發牌指引》，以期推出電子版供員工使用；及
- (f) 食環署定期更新網頁資料 (例如每星期會從牌照管理資料系統擷取相關數據 / 資料，自動更新持牌食物業處所的資料)。署方已即時修改小冊子內錯誤的地址，以及現正更新小冊子所載的申請處理程序。在此期間，小冊子會夾附修訂頁，供市民參閱。

食物環境衛生署組織圖
(二零零六年一月)



資料來源：食環署的記錄

附錄 B
(參閱第 2.17(c) 段)

過往與陪同日常巡查
所用的巡查時間

分區	巡查組合 風險類別	巡查食物業 處所數目	過往日常	過往日常	陪同日常	過往日常巡查 所用最長時間與陪同 日常巡查所用時間的差距	
			巡查所用 最短的時間 (註 1 及 2)	巡查所用 最長的時間 (註 1 及 2)	巡查所用 的時間 (註 2)	(c) = (b) - (a)	(d) = $\frac{(c)}{(a)} \times 100\%$ (百分比)
			(分鐘)	(分鐘)	(分鐘)	(分鐘)	
中西區	低風險	6	—	87	150	63	72%
旺角	高風險	4	45	55	80	25	45%
深水埗	中風險	6	70	88	131	43	49%
沙田	高風險	6	55	80	87	7	9%
屯門	低風險	3	—	60	56	(4)	(7%)
灣仔	中風險	5	50	56	109	53	95%

資料來源：食環署的記錄

註1：同一巡查組合的過往三次巡查所用最長的時間，選作與陪同日常巡查時間比較。

註2：往返分區辦事處及由一間食物業處所到另一間的交通時間並不計算在內。

附錄 C
(參閱第 2.17(d) 段)

過往與陪同日常巡查期間
被記的總分

分區	巡查組合 風險類別	巡查食物業 處所數目	過往	過往	陪同	過往日常巡查 最高總分與陪同 日常巡查總分的差距	
			日常巡查 最低總分 (註)	日常巡查 最高總分 (註)	日常巡查 總分	(c) = (b) - (a)	(d) = $\frac{(c)}{(a)} \times 100\%$ (百分比)
中西區	低風險	6	—	9	67	58	644%
旺角	高風險	4	20	23	34	11	48%
深水埗	中風險	6	0	39	21	(18)	(46%)
沙田	高風險	6	14	31	50	19	61%
屯門	低風險	3	—	10	14	4	40%
灣仔	中風險	5	5	39	101	62	159%

資料來源：食環署的記錄

註：同一巡查組合的過往三次巡查被記的最高總分，選作與陪同日常巡查被記的總分比較。

三個逾期繳交或欠交牌照費用的個案

- (A) *個案一* 二零零五年二月八日，中西區一間食物製造廠(低風險類別)獲批為期一年的正式牌照。然而，直至二零零五年十月該牌照的費用仍未繳付。食環署並沒有採取跟進行動。在二零零五年二月至十月的九個月內，食環署對該食物業處所進行共四次巡查(三次日常巡查和一次外部巡查)。審計署注意到，雖然持牌人並未持有有效牌照，但在巡查報告內巡查項目“牌照尚未期滿；牌照及牌照告示在顯眼處展示”一欄卻加上“剔號”。二零零五年十一月三日，審計署向食環署查詢有否就上述食物業處所拖欠的牌照費用一事採取跟進行動。持牌人在二零零五年十一月四日清繳了逾期的牌照費用。
- (B) *個案二* 灣仔區一間普通食肆(中風險類別)在二零零四年十一月二十八日到期續牌。在該牌照期滿前三個月，食環署通知持牌人有關牌照即將期滿，持牌人須預先繳交牌照費用，才會獲簽發新牌。直至二零零五年七月三十一日，有關牌照費用仍未繳付。在二零零四年十一月二十八日至二零零五年七月三十一日的八個月內，食環署對該食物業處所進行了三次日常巡查。在每個巡查報告內，巡查項目“牌照尚未期滿；牌照及牌照告示在顯眼處展示”一欄都加上“剔號”。從食環署的記錄得知，該署既沒有發出催繳單，也沒有採取跟進行動追討拖欠的牌照費用。該牌照費用在二零零五年八月十日清繳了(即牌照費用到期後超過八個月)。
- (C) *個案三* 二零零四年十月二十八日，觀塘區一個攤位的兩個臨時食物製造廠牌照(一個為期七天，由二零零四年十月二十九日至十一月四日；而另一個為期三天，由二零零四年十一月五日至七日)的申請獲批。同日，食環署通知申請人其申請獲得批准。然而，審計署注意到，直至二零零五年十二月底，臨時牌照的費用仍未繳付。

資料來源：食環署的記錄

附錄 E
(參閱第 2.30 段)

不符合衛生經理及衛生督導員計劃的規定
(二零零五年八月)

規定	持牌食物業處所數目		不符合規定的百分比 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
	總數 (a)	不符合規定 (b)	
衛生經理及衛生督導員	3 084	143	4.6%
衛生經理	82	10	12.2%
衛生督導員	17 051	194	1.1%
整體	20 217	347	1.7%

資料來源：食環署的記錄

簽發暫准牌照前實地巡查的規定

個案四 主要事件如下：

- (a) 旺角區一間食物製造廠獲簽發暫准牌照的情況撮述如下：

申請	暫准牌照 申請日期	暫准牌照 簽發日期	暫准牌照 屆滿日期	撤銷申請 正式牌照日期
第 1 次	28.10.2003	2.12.2003	1.6.2004	28.5.2004
第 2 次	29.5.2004	6.7.2004	5.1.2005	25.12.2004
第 3 次	28.12.2004	18.1.2005	17.7.2005	5.7.2005
第 4 次	7.7.2005	26.7.2005	25.1.2006	28.12.2005

該食物製造廠曾領有一個正式牌照，有效期為二零零三年一月二十七日至二零零四年一月二十六日。持牌人 A 在二零零三年四月十五日把該牌照轉讓給持牌人 B。截至二零零三年八月，根據違例記分制（註），該食物製造廠被記 30 分。二零零三年十月，該食物製造廠的前持牌人 A 申請暫准及正式牌照。持牌人 A 在二零零三年十二月二日獲簽發暫准牌照，而持牌人 B 在二零零三年十二月十日交還該個有效期由二零零三年一月二十七日至二零零四年一月二十六日的正式牌照。結果，由於被記分數不會轉嫁同一處所的不同持牌人，持牌人因而免受違例記分制所訂的暫時吊銷或取消牌照的懲罰；及

- (b) 在首個暫准牌照有效期內，該食物製造廠被記 15 分，並被暫時吊銷牌照七天。持牌人遂申請另一個暫准牌照，以免根據違例記分制被再次暫時吊銷或取消牌照。二零零四年六月四日，食環署發現自首個暫准牌照發出以來，該食物製造廠一直沒有興建食物室和進行裝修工程，可見持牌人根本無意遵守正式牌照的發牌條件。分區環境衛生辦事處要求牌照組在簽發另一個暫准牌照前先進行實地巡查。牌照組人員在簽發第二個暫准食物製造廠牌照前，巡查上址確認申請人是否已符合發牌條件。然而，牌照組人員其後再沒有先行巡查，便向上述以同一店號經營的同一食物業處所簽發第三及第四個暫准牌照。審計署注意到，第一及第四個

附錄 F
(續)
(參閱第 2.35 段)

暫准牌照的申請人都是前持牌人 A，而第三個暫准牌照申請人則為這間以同一店號經營的食物製造廠的前正式牌照持牌人 B。

資料來源：食環署的記錄

註：食環署實施違例記分制，以執行公眾衛生及市政條例及其附屬法例的條文。持牌人如被裁定觸犯有關規例，均會被記分(見第3.3段)。

暫時吊銷牌照
(二零零零年一月至二零零五年六月)

年份	在違例記分制下 被暫時吊銷的牌照		在警告制度下 被暫時吊銷的牌照(註)		總計 (e)=(a)+(c) (數目)
	(a) (數目)	(b)= $\frac{(a)}{(e)} \times 100\%$ (百分比)	(c) (數目)	(d)= $\frac{(c)}{(e)} \times 100\%$ (百分比)	
2000	311	97%	9	3%	320
2001	271	94%	17	6%	288
2002	224	95%	12	5%	236
2003	185	98%	3	2%	188
2004	165	100%	—	—	165
2005 (截至六月)	46	100%	—	—	46

資料來源：食環署的記錄

註：新警告制度在二零零三年十一月實施後，持牌或持證人如在六個月內接獲三封警告信，其牌照或許可證會被取消，而並非暫時吊銷。

附錄 H
(參閱第 3.11 段)

取消牌照
(二零零零年一月至二零零五年六月)

年份	取消牌照數目			總計
	違例記分制	警告制度	售賣未經認可 來源的肉類(註)	
2000	2	0	—	2
2001	2	2	—	4
2002	1	1	—	2
2003	1	2	—	3
2004	0	1	1	2
2005 (截至六月)	1	2	0	3

資料來源：食環署的記錄

註： 二零零三年十一月起新增持牌人必須售賣認可來源肉類的發牌條件。

附錄 I
(參閱第 3.14 段)

對持牌食物業處所採取的執法行動
(二零零零年一月至二零零五年六月)

年份	截至年底				
	持牌食物業處所數目	發出傳票數目	暫時吊銷牌照數目	取消牌照數目	申請封閉令宗數(註)
2000	17 634	5 489	320	2	—
2001	18 311	4 411	288	2	—
2002	18 819	3 675	236	2	—
2003	19 307	3 897	188	3	—
2004	20 229	3 296	165	2	8
2005	20 441	1 515	46	3	0

(截至六月)

資料來源：食環署的記錄

註： 根據二零零三年二月十四日生效的《2002 年公眾衛生及市政(修訂) 條例》，食物環境衛生署署長獲授權申請封閉令，封閉無牌食物業處所及任何會對公眾健康構成即時危害的食物業處所。

把無牌食物業處所從目標名單中刪除

個案五 主要事件如下：

- (a) 一九八九年七月十四日，食環署接獲一名市民就旺角區一間無牌食物製造廠的投訴。在一九八九年七月十八日首次巡查時，食環署人員發現該處所上鎖。其後在一九八九至一九九四年間，該無牌食物業處所的東主被檢控 26 次。雖然禁止令於一九九四年八月送達該處所，但該處所仍經營無牌食物業。由一九九四年八月至一九九九年十月，該處所的東主因違反禁止令而被檢控 8 次；及
- (b) 自一九九九年十一月起，該處所沒有再被發現經營無牌食物業活動。在二零零零年三月至八月巡查時，食環署人員發現該處所的鐵閘貼有“招租”告示。在一九九九年十一月至二零零四年六月的 56 個月內，食環署人員曾進行超過 40 次巡查，直至二零零四年六月該處所被發現用作售賣電腦零件後，才把它從無牌食物業處所目標名單中刪除。

資料來源：食環署的記錄

對無牌食物業處所採取的執法行動
(二零零零年一月至二零零五年六月)

年份	截至年底 無牌食物業 處所數目	發出 傳票數目	申請 禁止令宗數(註 1)	申請 封閉令宗數
2000	518	4 912	527	27
2001	431	2 818	307	0
2002	405	2 306	149	1
2003	260	1 493	19	16
2004	435	1 558	—	4
2005 (截至六月)	434	649	—	3 (註 2)

資料來源：食環署的記錄

註 1：根據二零零三年二月十四日生效的《2002 年公眾衛生及市政(修訂)條例》，食物環境衛生署署長獲授權申請封閉令，封閉無牌食物業處所及任何會對公眾健康構成即時危害的食物業處所。

註 2：除這三宗封閉令申請(於二零零五年五月及六月執行)外，在二零零五年下半年另有四宗封閉令申請。雖然聆訊日期已定，但最終沒有發出封閉令，原因是在法庭聆訊前有關處所已獲發暫准牌照，或已終止非法食物業活動。

為封閉一間無牌食物製造廠而執行的封閉令

個案六 主要事件如下：

- (a) 分區衛生督察發現，旺角區一間已申請正式牌照的食物製造廠在沒有有效牌照的情況下營業。二零零一年十二月至二零零二年八月期間，食環署向該食物製造廠提出 16 次檢控，該東主被判罰款合共 27,690 元 (每次定罪的罰款平均為 1,730 元)；
- (b) 禁止令在二零零二年十月批出，並在同年十一月送達該東主。在二零零二年十一月至二零零三年一月的三個月內，食環署在兩次即時拘控行動中發現該食物製造廠仍在營業。衛生督察在二零零三年二月二十一日申請封閉令。封閉令在同年三月批出，在四月執行。此後，食環署人員每星期巡視該處所時，均發現處所上鎖；及
- (c) 該處所的業主在二零零三年七月申請撤銷封閉令，法庭在同年九月批准該申請。二零零三年十一月，該處所被發現從事工程業務。這宗無牌食物製造廠個案在二零零四年一月終結。

資料來源：食環署的記錄

無牌食物業持續經營

個案七 主要事件如下：

- (a) 二零零三年八月，沙田區一間總樓面面積 70 平方米正申領暫准和正式牌照的食物製造廠被納入無牌食物業處所目標名單內。該食物製造廠在二零零三年九月二十六日首次被發現在沒有有效牌照的情況下經營。有關東主因經營無牌食物業務而被檢控和罰款 3,000 元，並須支付每天罰款 150 元 (合共 7,200 元)。有關的暫准牌照其後在二零零三年十月二十八日簽發，有效期為六個月；及
- (b) 在暫准牌照期滿當日，該食物製造廠仍未符合所有發牌及持牌條件。在二零零四年四月二十八日至二零零五年五月二十三日的 13 個月內，該食物製造廠被發現在沒有有效牌照的情況下經營。在這段期間，該食物製造廠的東主被檢控 12 次，合共罰款 78,950 元，而每次定罪均包括每天罰款 150 元 (每次定罪的罰款平均約為 6,600 元)。正式牌照在二零零五年五月二十四日簽發。

資料來源：食環署的記錄

對無牌食物業處所經營者作出的即時拘控
(二零零零年一月至二零零五年六月)

年份	掃蕩次數 (a)	被捕人數 (b)	被捕人數與 掃蕩次數的百分比	定罪宗數
			(c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$	
2000	960	510	53%	418
2001	579	260	45%	196
2002	583	176	30%	140
2003	480	140	29%	118
2004	420	91	22%	75
2005 (截至六月)	193	40	21%	38

資料來源：食環署的記錄

附錄 O
(參閱第 4.20 段)

二零零五年一月突擊行動中
對三間無牌食物業處所執行封閉令

說明	燒味及滷味店	食物製造廠
無牌食物業處所數目	1	2
執行封閉令日期	2005 年 5 月 27 日	2005 年 6 月 2 日
執行封閉令數目	1	2
由證實經營無牌食物業至 執行封閉令所需的時間	47 天	85 天
執行封閉令所需人員的數目	26	15

資料來源：食環署的記錄

附註：兩間食物製造廠位於同一商場內。