

**經濟及就業委員會
第六次會議**

**議程第 5 項：零售業工作小組就影響食物
零售經營的規管檢討報告**

目的

本文件闡述零售業工作小組就影響零售業的食物牌照制度所作的檢討結果和建議。

背景

2. 零售業工作小組於二零零四年十月成立，就對零售業有重大影響的規管制度作出檢討和建議。小組的初期工作計劃涵蓋兩大範疇 – 食物零售（包括超級市場/便利店）及藥物／美容產品的零售。

3. 零售業工作小組已完成食物零售發牌制度的檢討，並就簡化發牌機制及相關程序作出建議，從而減低商界的遵從成本。檢討涵蓋 15 種由食物環境衛生署（食環署）發出的非食肆食物業牌照／許可証。此等牌照／許可証已詳列於**附件甲**。在房屋委員會轄下樓宇設立食物零售店鋪的有關問題，將會納入另一文件討論。

業界的關注

4. 我們與食物零售業界進行了數次討論，他們有以下的明確訴求 –

- 在引入立法建議時、加強公眾諮詢程序；
- 減少有關食物牌照／許可証的數目；
- 縮短領取食物業經營牌照的時間；
- 簡化發牌機制；及
- 改善發牌程序。

海外經驗

5. 我們對新加坡、維多利亞（澳洲）、英國及深圳（中國）的發牌情況進行研究。香港和各地情況的主要區別撮略如下－

食物零售牌照的種類

- 海外經營者一般只需一個食物處所牌照便可處理及售賣一系列新鮮和烹調的食品。在香港，經營者需根據售賣不同的食品申領多個牌照及/或許可証。

樓宇與防火安全的要求

- 海外食物發牌當局的焦點放於食物安全及衛生標準。經營者需個別向有關防火和樓宇安全的部門辦理批核事宜。在香港，發牌的要求和條件已包括樓宇、防火安全及食物衛生的考慮因素。

簽發牌照所需的時間

- 在食物牌照簽發的各階段中，香港的工序承諾時間都比新加坡及英國稍長。雖然深圳的承諾時間更長，營運者的實際經驗指出，整個發牌過程，包括裝修及設置經營處所，最快可以一個月的時間辦妥。

短暫牌照安排

- 在香港，當認可人仕證明符合基本發牌規定時，當局便會簽發有效期六個月的暫准牌照。在研究中的海外國家，只有新加坡就處所未完備發牌條件情況下仍發出為期一個月的經營暫准許可，但以免危害消費者的健康和安全為原則。

建議

提升公眾諮詢機制

6. 業界認為在引入新的規管條款時，沒有足夠的公眾諮詢。

政策局／部門選擇性地從商界及工商團體搜集意見。並非所有有關人仕和團體皆能有機會就規管建議發表意見，業界的觀點也沒有被充分地考慮。有情況顯示，政府在展開諮詢前對一些議題已有定案。

7. 鑑於以上觀點，工作小組**建議**確立正式公眾諮詢程序。成立一個獨立委員會以諮詢公眾，邀請所有有關人仕和團體，包括公眾及業界人仕，對規管建議發表意見。就一些對商界有重大影響的建議，應在呈交立法會前進行規管影響評估研究及與有關人仕和團體進行工作會議，以便更充份了解及回應他們的憂慮。所有搜集得來的意見，包括不被採納的意見及箇中原因，應詳列於呈交立法會的文件內，供立法時考慮。

綜合牌照

8. 一小撮食物牌照有獨特的樓宇和防火安全基本要求（如烘製麵包餅食、新鮮糧食及食物製造廠）。但許多牌照／許可證的發牌要求和條件卻大多相同。鑑此，工作小組**建議**簡化牌照制度，將現有為以下 12 種無須複雜食物處理或製造工作、也極少涉及其他部門的即食食物的零售牌照／准許證合併為單一綜合牌照。

• 涼茶 • 切開生果 • 不經烹煮而食用的肉類 • 牛奶 • 非瓶裝飲料 • 非包裝的冰凍甜點（如軟雪糕）	• 不經烹煮而食用的蠔 • 已包裝的冰凍甜點 • 需加熱設施的預先煮熟食物 • 燒味及滷味 • 壽司 • 刺身
--	---

即食食品綜合牌照

9. 此建議的主要特點如下－

- 單一的牌照涵蓋多種現時規管制度下需要個別牌照或加簽的食品，將可把檢討範疇內的 15 種非食肆食物牌照／許可證的數目減至 4 種；
- 在獲發綜合牌照前，申請人需遵從適用於綜合牌照下所有

食物的基本發牌條件；

- 發牌當局需公佈不同種類食物的發牌要求和條件；及
- 准許持牌人無須申領新牌照，以改變其售賣的食品。當然，新的食物項目必須是綜合牌照所允許，而持牌人亦已遵從有關產品的特定發牌要求。

—— 此建議的細則詳載於**附件乙**。

其他改善措施

10. 工作小組認為現有的發牌程序和規管機制有改善的空間以便切合方便營商。零售工作小組**建議** –

- 進行全面檢討發牌要求，包括設計圖則所需顯示的資料，藉以刪除廢棄和過時的條款。由於業界務需遵從規管條文及發牌要求，建議中的檢討應切合實際情況和業界的發展。零售業工作小組亦敦促發牌當局與業界攜手全力進行發牌要求的檢討；
- 將服務承諾拓展至食物牌照以外的其它申請程序（例如：食品許可證及陳設改變）。這建議能幫助營商者計劃未來及對發牌當局的表現抱有合理期望；
- 提供選擇予業界，容許更進一步引入私營專業從事者和註冊承辦商以便加快牌照批核程序，並在收到私人簽核的證明書後便發出正式牌照。不過零售業工作小組認為有些經營者仍希望發牌當局能繼續詳列發牌要求及在發牌前進行核證視察等現行工作。如採用建議中的選擇，發牌當局有需要增強執法力度，確保業界及其專業人仕不會捨棄他們的社會職責；及
- 重新修訂發牌步驟，取締無增值的工作及增強不同辦公室的溝通。這些微細的改善措施會一併發揮作用，理順和加快簽發牌照/許可證。

行業的意見

11. 我們最近與業界代表進行討論。他們深信小組的各項建議能改善營商環境。一些商界代表更強調諮詢活動必需在沒有“預設”結論情況下進行。諮詢文件必需詳盡、無私；更重要的是必需無偏袒任何特定的建議。

12. 業界歡迎即食食品的綜合牌照及更廣泛地採納私人簽核證明。此等措施既能大大簡化非食肆食物經營的發牌制度，亦不會妥協食物的衛生和安全。業界亦希望食環署在檢討發牌要求和程序時會全面諮詢及引入業界參與。

食環署的回應

13. 食環署大致支持上述各項建議。在提升公眾諮詢機制上，食環署解釋該署一般會透過現有/正式渠道包括食物環境衛生諮詢委員會及立法會食物安全及環境衛生事務委員會諮詢業界。前者為一諮詢架構，委員來自不同社區層面。食環署會就業界的關注，在提出新規管建議時更進一步加強與業界的諮詢。至於進行規管影響評估研究的提議，食環署指出由於評估研究的成本頗高，所以應把規管建議先徵詢立法會意見以排除不可行的規管方案。食環署強調，部門就規管建議作出決定時，定會適當地考慮業界的意見。由於要平衡業界和公眾的利益，署方未必可以全盤接納業界的意見。

14. 食環署將會檢討發牌要求及程序。該署建議在考慮引入即食食品綜合牌照時，亦要同時保留食品許可証制度以便照顧只售賣少數食品類別的小經營者。署方原則上同意綜合牌照持牌人，可在牌照下指定的食品項目中，任意轉變銷售的食品。當然，持牌人必需遵從所有基本要求及個別食品的特定要求。為達致有效的執法，食環署需於署方人員進行核證視察後或透過認證制度，方可發出食品改變批核。食環署會考慮如暫准牌照制度般，接受專業人仕簽核的證明書後便發出綜合牌照。現制度下署方已有足夠的制裁權力。署方如於巡查時發覺持牌人違反發牌要求，便可即時取消臨時牌照。若綜合牌照採用認證制度，以上的執法程序也當適用。規劃新建議的細則將會展開，並會諮詢公眾。

徵詢意見

15. 請經濟及就業委員會各委員對上述建議提出意見。

零售業工作小組
二零零五年六月

檢討所涵蓋的牌照 / 許可證

1. 烘製麵包餅食店牌照及暫准烘製麵包餅食店牌照
2. 涼茶許可證
3. 食物製造廠牌照及暫准食物製造廠牌照（例如：不設座位的快餐店）
4. 食物製造廠牌照及暫准食物製造廠牌照（翻熱預先煮熟食品）（例如：小食翻熱）
5. 新鮮糧食店牌照及暫准新鮮糧食店牌照
6. 冰凍甜點製造廠牌照及暫准冰凍甜點製造廠牌照
7. 冰凍甜點許可證（已包裝雪糕）
8. 牛奶許可證
9. 非瓶裝飲料許可證
10. 限制出售的食物許可證（售賣刺身）
11. 限制出售的食物許可證（售賣壽司）
12. 限制出售的食物許可證（售賣蠔）
13. 限制出售的食物許可證（售賣不經烹煮而食用的肉類）
14. 限制出售的食物許可證（切開生果）
15. 燒味及滷味店牌照 / 暫准燒味及滷味店牌照

綜合牌照

建議

- 初期的牌照將涵蓋 12 種即食食品。其它食物品種可隨業界的發展包納其下。原則上，即食食物品牌照的食物種類不應涉及複雜處理或製造程序。
- 食環署會界定和公佈基本發牌要求及在新牌照下所有食品的特定要求。
- 當申請人首次替某一商鋪申領即食食品牌照，所有基本發牌條件必需達致發牌當局滿意的水平。此外，更要遵從適用於所售賣的食品特定要求，方可獲發即食食品牌照。
- 若持牌人稍後屬意改變食物品種，在合乎下列情況時，無需申領新的牌照 –
 - 沒有影響防火或樓宇安全的陳設改動；
 - 能保持首次申領所達致的基本健康及衛生要求水平；
 - 持牌人依據食環署公佈的標準指引，確認已遵從擬出售品種的特定要求；及
 - 發牌當局在預定改變貨品種類日期前已獲通知，持牌人也需收到當局的確認回信。

建議的動力核心

要推行建議的牌照制度，必須有適當的執法機制支持食環署採取糾正及懲治行動。綜合牌照下每一種食品的詳盡發牌要求和條件，也有必要公開予公眾知悉。

加強執法

應賦予發牌當局權力，對不遵從事項採取如下的執法行動 –

- 發出 "改善通知"，要求在指定時間內糾正不遵從事項；
- 頒佈 "禁制令"，禁止進行指定活動、售賣指定物品等；及
- 當商戶重覆犯錯或嚴重違規，以致影響整體衛生或安全時，暫停或取消牌照。

要求持牌人在改變貨品種類前通知發牌當局，也提供機會予食環署在有疑慮時進行視察。

透明的發牌要求

食環署需經常更新即食食品牌照的要求。並應向業界及牌照新申請人提供知悉發牌要求和條件的渠道。

持牌人可施行簡單的陳設改動以便銷售新或增添的貨品。一般情況下，這些改動都不會影響防火或樓宇安全。公布的指引當可讓持牌人進行所需工程而不需事先取得發牌當局的批核進行所需工程。