

《審計署署長第四十六號報告書》 — 第 2 章

巡查及規管食物業處所

撮要

1. 食物環境衛生署(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。《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。截至二零零五年六月三十日，食物業牌照共有 20 441 個，而售賣限制出售食物許可證共有 5 522 個。在 2004-05 年度，巡查食物業處所及有關工作的開支為 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為 1.66 億元。

巡查食物業處所

2. **日常巡查頻率** 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)，按持牌食物業處所經評定的潛在風險，分配資源進行日常巡查。根據風險為本巡查制度，衛生督察進行衛生檢查及食物安全檢查，以及在每次日常巡查時提供衛生教育。每次日常巡查的時間由 25 分鐘延長至 45 分鐘至 60 分鐘不等。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巡查頻率，已分別由每 12 星期一次和每 8 星期一次修訂為每 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巡查頻率則維持不變(即每 4 星期一次)。雖然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%)及持證食物業處所的數目(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%)有所增加，但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%。審計署發現：
(a)食環署並無指引指示衛生督察在日常巡查時怎樣提供衛生教

育；及(b)沒有記錄顯示在日常巡查時曾提供衛生教育。審計署建議食物環境衛生署署長應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(見第7段)：(a)認真檢討在日常巡查時提供衛生教育的效益；及(b)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。

3. **日常巡查** 審計署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，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為短。審計署建議食物環境衛生署署長應認真及定期檢討各類食物業處所的日常巡查標準時限。

4. **陪同日常巡查** 審計署在二零零五年十一月及十二月曾觀察六個持牌食物業處所巡查組合的日常巡查工作(下稱“陪同日常巡查”)。審計署發現：(a)違反發牌及持牌條件的情況未獲迅速跟進或未妥為記錄；(b)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；及(c)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。審計署建議食物環境衛生署署長應確保各區衛生督察採用的巡查標準一致。

5. **牌照費用** 審計署注意到有一些逾期繳交或欠交牌照費用的個案。審計署建議食物環境衛生署署長應：(a)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；及(b)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。

6. **食物中毒事件** 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%。審計署建議食物環境衛生署署長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，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。

7. **衛生經理及衛生督導員計劃** 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，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。審計署注意到截至二零零五年八月三十一日，有 347 名(1.7%)持牌人未能符合委任衛生經理及／或衛生督導員的規定。審計署建議食物環境衛生署署長應：*(a)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；及(b)認真檢討計劃的效益，並制定監察機制。*

規管持牌食物業處所

8. **修改違例記分制** 食環署設立了違例記分制，規定當持牌人／持證人被裁定違反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。全城清潔策劃小組於二零零三年八月提出了多項建議，以提高所有食物業處所的衛生標準，包括修改違例記分制。食環署力求於二零零四年年中實施新的違例記分制。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。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，以及有關檢討仍在進行。審計署建議食物環境衛生署署長應*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。*

9. **新警告制度** 二零零三年十一月，食環署修改警告制度。在新制度下，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。雖然與食物傳播疾病調查有關的食物業處所的數目有所增加，但在新制度下被取消牌照的數目與在舊制度下相若。審計署建議食物環境衛生署署長應*認真檢討新警告制度的效益。*

10. **執法行動的效益** 雖然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%，但食環署檢控的數字及暫時吊銷牌照的數目卻分別減少 40% 及 48%，而取消牌照的數目則維持每年兩至三個。審計署建議食物環境衛生署署長應*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。*

對無牌食物業活動採取的執法行動

11. **確定無牌食物業處所** 審計署注意到，有些分區辦事處並無備存無牌食物業處所目標名單，而供審計署查閱的無牌食物業處所目標名單，並未包羅所有確定的無牌食物業處所。審計署建議食物環境衛生署署長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。

12. **巡查無牌食物業處所** 無牌食物業處所如連續三個月停止營業，在高級人員進行確認巡查後，便可把該處所從目標名單中刪除。然而，審計署注意到一些食物業處所已停止營業超過六個月，但仍見列於無牌食物業處所目標名單內。審計署建議食物環境衛生署署長應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目標名單中刪除。

13. **封閉令及無牌食物業** 審計署注意到，無牌食物業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，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。然而，食環署申請封閉令的宗數卻由二零零三年的 16 宗減至二零零四年的 4 宗，減幅為 75%。審計署建議食物環境衛生署署長應加強管制措施，以阻遏無牌食物業處所的經營。

14. **會社及私房菜館** 《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。然而，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。部分實為無牌食物業處所的私房菜館，既無合格證明書，亦無食肆牌照。審計署建議食物環境衛生署署長應採取主動積極行動，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。

管理資料

15. **延期實施牌照管理資料系統** 二零零一年十月，食環署進行的一項可行性研究的結論，是統一及自動化處理食物業處所的發牌及巡查程序的牌照管理資料系統，將分第 1 期、第 2 期及第 3 期實施。第 1 期牌照管理資料系統在二零零六年一月實施。審計署建議食物環境衛生署署長應在推行第 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。

當局的回應

16. 當局大致上同意審計署的建議。

二零零六年四月